

別紙資料6 内部統制について

1. 内部統制の意義（協会報告の引用）

内部統制とは、公認会計士協会地方公共団体監査特別委員会研究報告第1号「地方公共団体における内部統制」によれば、次のとおりである。

「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、管理責任者によって構築される組織及び事務執行における全ての手続きまたは手段並びに記録から構成されている制度である。具体的には、統制組織及び統制手続によって構成されるが、統制組織及び統制手続の有効性の評価にあたっては、当該地方公共団体における統制環境を適切に把握することが重要であることに留意することが必要である。」

2. 内部統制の意義

（グローバルスタンダードとなっている COSO レポートを加味すると）

協会報告では、地方公共団体の内部統制を三つの目的と二つの構成要素で説明しているが、現在、グローバルスタンダードとなっている COSO レポートでは、構成要素を細分化して、より実用的なものとしている。従って、本報告書においても、構成要素に上記の要素を含めて、分析を行う。

尚、COSO レポートは事業会社を対象としているため、「内部統制の目的」は、自治体のものとは異なるから、ここではその考え方を取り入れていない。

3. 内部統制の5つの構成要素

内部統制は、以下の5つの要素から構成される。

経営者の経営理念や基本的経営方針、取締役会や監査役の有する機能、社風や慣行等からなる統制環境

企業目的に影響を与えるすべての経営リスクを認識し、その性質を分類し、発生頻度や影響を評価するリスク評価の機能

権限や職責の付与及び職務の分掌を含む諸種の統制活動

必要な情報が関係する組織や責任者に適宜、適切に伝えられることを確保する情報・伝達の機能

これらの機能の状況が常時監視され、評価され、是正されることを可能とする監視活動

これらの内部統制の5つの構成要素は、内部統制の目的を達成するために必要な要素である。これらの5つの構成要素は、相互に影響し合い、経営管

理の仕組みに組み込まれて一体となって機能する。内部統制は、組織全体にかかわるものとして捉えることができる。したがって、ある部門の内部統制が有効であるためには、内部統制の目的に関連して5つの構成要素がすべて具備されていることが必要である。

3. 内部統制の目的と構成要素

ここで、改めて内部統制の目的を整理すると次のようになる。

(1) 上位目的

- ◆ 住民の福祉の増進

(2) 下位目的

- ◆ 事務の適法性・正確性
- ◆ 資産の適切な管理
- ◆ 事業の経済性・効率性及び有効性

(3) 構成要素

- ◆ 経営環境
- ◆ リスク評価の機能
- ◆ 統制活動
- ◆ 監視活動
- ◆ 情報と伝達の機能

4. 内部統制の限界

ここで、内部統制は、前述のような目的を達成するために自治体の代表者が設定すべきものであり、当該目的の達成に関する絶対的ではないが合理的な保証を理事者に提供する仕組みである。すなわち、次のような場合には、内部統制は機能しないことに留意すべきである。

内部統制担当者の判断の誤りや不注意により内部統制からの逸脱が生じた場合

内部統制を設定した当初は想定していない事案が生じた場合

内部統制担当者が共謀した場合

内部統制責任者自身が内部統制を無視した場合

したがって、どれだけ精緻に内部統制を構築・運用した場合であっても、不正発生の可能性を減少させることはできるが、その可能性をゼロにすることはできない、という「内部統制固有の限界」があることを認識しなければならない。

5 . 内部統制を構築・運用する責任

内部統制を構築・運用する責任を負うのは事業会社で言えば経営者である。同様に考えれば、自治体においては、代表者たる市長が内部統制の構築・運用責任を負うこととなる。また、議会は市長が適切に内部統制を構築・運用しているかどうかについて監視するという責任を負う。この点、近年、経営者が適切に内部統制の構築・運用していない場合に、経営者が善管注意義務違反に問われた裁判所判例が出されている点に注目すべきである。

大和銀行ニューヨーク支店における巨額損失事件に係る大阪地方裁判所判決

大和銀行ニューヨーク支店で元行員が1984年から11年間にわたり、支店保有の米国債を簿外取引し、最終的に約11億ドルの損失を同行に与えた事件である。大和銀行ニューヨーク支店の巨額損失事件に絡み個人株主らが当時の役員ら49人に計14億5千万ドル(約1,827億円)を同行に支払うよう求めた株主代表訴訟は、被告側の旧経営陣49人が総額約2億5千万円を同行に返還することなどを条件に、大阪高裁で和解した。

この判例で注目すべきは、経営者は、企業不祥事に関与していないもしくは知らない場合であっても、監視義務違反の責任(民法644条の善管注意義務及び商法254条の33の忠実義務)を問われるという点である。これを反対解釈すると、有効な内部統制システムを構築すれば役員の責任は免責されることとなる。

6 . 内部統制は、「性悪説」に立ったしくみか？

(「性弱説」にたったしくみである)

内部統制は、「人間は悪いことをするものだ」という「性悪説」を前提とする制度である、と言われることがある。しかし、人間が生来的に悪いことをする生き物であるかどうかは、ここでは問題ではない。人間は、もともとの性質がどうであれ、人間の置かれた環境によって、時には魔が差し、不正に手を染めることもある、とても弱い生き物である。

こうした、誰もが持っている弱い部分を直視し、当事者を不正から守るしくみが内部統制である。また、まじめで一生懸命職務にあたっている職員が泣きをみないための制度であるといえる。このように、「性悪説」ではなく、「性弱説」という立場にたって、職員一人一人が、内部統制の必要性を正しく認識することが、不正の防止という点で必要であることを付け加えておく。

別紙資料7 リスクマネジメントについて

1. リスクとは何か

リスクは、一般的には「危険」すなわち悪い結果の発生可能性という意味で捉えられたり、よい結果と悪い結果の双方の発生可能性を含む「不確実性」と捉えられることもあり、様々な定義が存在する。ここで、自治体にとってのリスクとは、広い意味では、「自治体が提供するサービスに対して影響を与えると考えられる事象発生の不確実性」と定義されるが、今回の個別外部監査のテーマである「不正の防止」という観点からは、これを狭く捉えて、「自治体活動の遂行を阻害する事象の発生可能性」と定義することとする。

2. リスクマネジメントの必要性

(リスクマネジメントは行政経営を行うにあたっての前提)

リスクマネジメントとは、リスクの発生可能性と影響をあらかじめ評価し、リスクの顕在化を防止するとともに、それが顕在化した場合の影響を最小限に抑える一連の活動のことをいう。

これまで、自治体においては、自然災害や事故などの事後対応を中心とするリスクマネジメント(クライシスマネジメント)が行われてきたが、自治体を取りまくリスクは、防災関連リスクだけではなく、また外的リスクのみならず内的なリスクも存在する。

このように自治体を取りまくリスクが多様化する中で、自治体が市民からの信頼を得るためには、リスクに対して、後手後手の対応するだけでは不十分であり、事前に想定できるものについては、市長の責任において、積極的に発生可能性ならびに影響の大きさを評価し、対応策を練っておく必要がある。

そこで、民間では、今や当然のこととされているリスクマネジメントについて、自治体にも積極的に取り入れていくことが、今後の行政経営を行う上での前提条件であると考ええる。

3. リスクの分類

前述のように、リスクを狭く定義した場合、自治体で想定されるリスクは、例えば次のように分類することができる。

災害に関するリスク

- ◆ 風水害、地震など

外的リスク

- ◆ 自治体がサービスを提供する際の事故
- ◆ 職員への危害など

内的リスク

- ◆ 職員の不祥事
- ◆ 公有財産の毀損
- ◆ 財政危機
- ◆ 電算システムの停止、データの漏洩

4. リスクマネジメント・プロセスの概要

リスクマネジメントにあたっては、まず、全庁的なリスクの洗い出しを行うことから始めなければならない。この洗い出し作業は、リスクを性質ごとに分類し、自治体の業務を妨げる結果となるあらゆるリスクを対象に検討することが必要である。ここで、こうした作業は、一義的には、それぞれの担当部署においての積極的な作業が望まれる。その上で、過去の他の自治体で起きている事例などを参考に、現段階での規定上はどの部署にも属さないリスクがないか確認する作業が必要となる。

次に洗い出したリスクについて、その発生可能性、リスクが顕在化した際の影響度を測定する。リスクとはそもそも不確実性のことであるから、その影響度を測定することは困難な作業ではあるが、対策を立てるためのものであるから、少なくとも三段階ぐらいで行うことが必要である。このとき、客観的な数値や過去のデータを利用する他、主観的な判断で行わざるを得ないこともある。

さらに、こうして評価したリスクに対して対応策を策定する。すなわち、事前予防的なコントロール、発見的なコントロール、リスクが顕在化したときの事後対応などの段階に分けた対応を検討する。

最後に、こうしたプロセスが意図したとおりに運用されているかを監視する必要がある。監視の中で適切な運用がなされていない場合は、これを修正するというプロセスを繰り返すこととなる。そして、リスクは自治体の置かれる環境の変化により変わるものであるから、定期的にリスクの洗い出しを行うとともに、その体制をチェックするというシステムを制度化する必要がある。

5. リスクマネジメントと内部統制との関係

これまで、「リスク」という概念的な用語を用いて、マネジメントプロセスについて述べてきたが、決して自治体として何か斬新なことを行うものではないことを付け加えておく。すなわち、リスクマネジメントとは、これまで、どうしても後手後手の対応しかとれない体制であったものを、それが予見できる限りにおいて事前の対応策を予め決めておこうとする試みである。

また、こうしたリスクに関わる情報は、それが顕在化した時には、執行部がマネジメント責任を問われることが少なくないものもあるから、自治体経営においては、執行部に不可欠な情報である。そして、このような自治体経営の前提となる事項についてのコントロールは、前述の内部統制を適切に構築・運用することによって果たされるから、リスクマネジメントのプロセスとは、内部統制の運用・構築そのものであることを認識しなければならない。

6. リスクマネジメントを行うことのメリット、デメリット

(1) メリット

リスクマネジメントを行うことのメリットとして、まず、全庁的リスク情報を一元化することから、市長、議会に対して、行政運営の前提となるリスク情報を、網羅的に提供することができる点が挙げられる。

事前に想定されるリスクに対する対応を明確にすることから 市政運営の透明化を図ることができる点、リスクに応じて一貫性のある対応をとることができる点が挙げられる。また、このことは、市政を運営する上での説明責任を遂行することにもつながり、市民からの信頼を向上させる。

また、市長がリスクに対して適切な統制を構築していれば、善管注意義務を果たしていることを立証することができる。

さらに、現在では自治体でリスクマネジメントを取り入れている事例が少ないことから、他の自治体との差別化を図ることができ、特色ある自治体作りに資するという点も挙げられる。

(2) デメリット

リスクマネジメントのデメリットとして、高知市の全職員がリスクに対する意識を高めなければ、システムが有効に機能しない点が挙げられる。リスクの洗い出しについては、理事者の想像力だけでは到底できるものではなく、個々の職員が、自らの職務に関連するリスクについて高い意識をもって積極的に考えることをしなければ、これを網羅することはできない。

7. リスクマネジメントを行う組織体制

全庁的なリスクマネジメントを行うにあたっては、各種リスクを管轄する部署と全社のリスクを統括して管理する部署を明確にする必要がある。各種リスクに対する個別対応は、それぞれの担当部署において行い、全庁的なリスク管理の方針の策定、リスク情報の一元化、理事者への報告は統括部署が担うこととすべきである。また、統括部署は、各担当部署が行っているリスクの管理状況を把握、点検、改善の指示などの機能を持つべきである。そし

て、こうして集約されたリスク情報は、理事者だけでなく、議会、監査委員、監査委員事務局、外部監査人と共有され、それぞれが効果的・効率的なガバナンス機能を働かせる必要がある。

用語の解説

インテグリティ

インテグリティ (Integrity) とは「誠実性」のことをいう。住民の福祉を目的とする自治体にとって、組織としての「誠実性」は必要不可欠な要素である。

ファシリテーター

ファシリテーター (Facilitator) とは、会議において議論を整理し、一定の結論を導くための指南役のことをいう。本報告書においては、統制自己評価を行うにあたって、議論の方向性を示し、組織の構成員の主体的な議論を促すことも意図している。

モニタリング

モニタリング (Monitoring) とは、チェック体制を監視することをいい、内部統制を構成する要素として位置づけられる。自治体の内部統制における監視の主体は、組織の上席者、監査委員、監査委員事務局、リスク管理担当部署、外部監査人、議会などがあげられる。

コンプライアンス

コンプライアンス (Compliance) とは、狭い意味では「法令順守」のことをいうが、一般にはより広く、法令をはじめ、その趣旨や倫理まで含めたものであると解され、組織の構成員が社会の中の存在としての価値観・倫理観に基づいた行動をとることをいう。

コミットメント

コミットメント (Commitment) とは、組織のトップとしての宣言のことをいう。それは同時に市民に対する宣誓という意味を持つ。

サーベインズ・オクスレイ法

サーベインズ・オクスレイ法 (Sarbanes-Oxley Act) とは、2002年に制定された「米国企業改革法」のことをいう。この法律は、エンロン事件などの不祥事により失墜した証券市場の信用を回復させるため、企業の内部統制に対する経営者の責任の明確化、監査制度や情報開示の強化を柱とした法律である。この法律には、内部告発者の保護も規定されている。

ガバナンス

ガバナンス (Governance) とは、組織の統治のことをいう。一般的には、企業の統治形態としての「コーポレートガバナンス」(Corporate Governance)を指すことが多いが、本報告書では、民意を託された議会や監査委員、外部監査人などによる市政の統治のことをいう。

COSO

COSO とは、アメリカのトレッドウェイ委員会組織委員会 (Committee of Sponsoring Organizations of Treadway Commission) の略称であるが、この組織が発行した内部統制の枠組みそのものを指すこともある。アメリカにおいては、1980年代前半に多くの企業の経営破たんが社会問題となり、これに対処するため、内部統制の枠組みを提示することを目的として組織された。