

# 大田原市内部統制推進のための運用ガイドライン

令和5年12月

大田原市



# 目 次

1	はじめに	1
2	地方公共団体における内部統制	2
(1)	「内部統制」とは	2
(2)	内部統制の5つの目的	2
(3)	内部統制の6つの基本的要素の定義	3
(4)	内部統制の限界	4
3	大田原市における内部統制	5
(1)	内部統制が対象とするリスクの範囲	5
(2)	内部統制に関する留意点	6
(3)	内部統制の対象部署	6
(4)	内部統制に関係を有する者の役割	6
(5)	内部統制の推進体制	7
(6)	基本的な取組	8
4	内部統制に関する報告書等の作成	9
(1)	各年度の内部統制に係る取組	9
(2)	各年度の内部統制に係る取組結果の報告	9
5	ガイドラインの見直し	9

# 1 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）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するものです。

監査制度の充実強化については、令和2年4月1日に監査委員が行う監査、検査、審査等の実施に関し必要な事項を定める「大田原市監査基準」が全部改正され、長や職員等の損害賠償責任見直しについては、長や職員等の一部免責に関し必要な事項を定める「市長等の損害賠償責任の一部免責に関する条例」を令和3年3月31日に制定しました。内部統制制度については、令和2年度から導入に向けた検討を開始し、内部統制の実施に関し推進体制等の必要な事項を定める大田原市内部統制の実施に関する要綱を令和4年6月30日に制定しました。

内部統制制度の導入により、地方公共団体は、組織としてあらかじめリスク（組織目的の達成を阻害する要因をいう。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、より一層求められます。そうした組織的な取組が徹底されることによって、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ります。また、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ます。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ようになります。

市としては、市民の福祉の増進を図り、最少の経費で最大の効果を挙げるよう、引き続き行財政改革に取り組むとともに、職員のコンプライアンスの推進や業務執行におけるリスク管理など、内部統制機能の充実を図り、事務の適正性を確保するため、「大田原市内部統制推進のための運用ガイドライン」を策定し、市民に信頼される市政運営を推進していきます。

## 2 地方公共団体における内部統制

### (1) 「内部統制」とは

内部統制とは、「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」、「⑤業務に係る情報、文書の保存及び管理の徹底」の5つの目的達成を阻害するリスクを一定の水準以下に抑えるために、組織内の全ての者が遂行する手順を業務に組み入れることをいいます。

また、5つの目的を達成するために、「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）」、「⑥ICT（情報通信技術）への対応」の6つの基本的要素が基盤をなし、この5つの目的と6つの基本的要素が内部統制の基本的枠組みとされています。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ます。

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ますが、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ります。

### (2) 内部統制の5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います。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という地方自治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す。

#### 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います。予算、予算説明書、決算等による財務報告は、議会や住民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ります。

### 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います。法令に違反して事務を処理してはならず、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と言えます。

### ④ 資産の保全

資産の保全とは、市が保有する財産や現金等の資産の現状把握と取得、管理活用、処分等における適正な手続及び運用により、資産の保全を図ることをいいます。財産（資産）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ています。

### ⑤ 業務に係る情報、文書の保存及び管理の徹底

業務に係る情報、文書の保存及び管理の徹底とは、個人情報を含めた業務執行に係る情報及び文書について、法令等に従い、適切に保存及び管理し、漏えい、改ざん等を防止することいいます。

これら5つの目的は、それぞれ固有の目的ではありますが、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ます。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り、あるいは、互いに補完し合う場合もあります。

## (3) 内部統制の6つの基本的要素の定義

### 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います。

### 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います。

### 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

方針及び手続をいいます。

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います。

⑤ モニタリング（監視活動）

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います。

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あらかじ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います。

**(4) 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、限界があります。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等により、内部統制が有効に機能しない場合があります。

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ません。

### 3 大田原市における内部統制

本市では、内部統制に関する基本的な方針として、令和3年3月30日に大田原市内部統制基本方針（以下「基本方針」という。）を策定、公表し、令和5年9月7日に基本方針を見直しました。今後、基本方針の見直しを図る際も同様に公表します。

本市の内部統制は、この基本方針に基づき、本ガイドラインに沿って推進することとし、全庁一体となって取り組めます。

#### (1) 内部統制が対象とするリスクの範囲

本市の内部統制におけるリスクとは、本市の業務運営や市民サービスの提供に支障を生じさせる事態や信用失墜につながりかねない「事前に対策が可能な問題」である組織リスクとします。

##### 組織リスクの例

<p><u>①業務の効率的かつ効果的な遂行</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 不十分な引継ぎ</li> <li>・ 進捗管理の未実施</li> <li>・ 郵送時の宛先誤り</li> <li>・ ファイル、文書等の紛失</li> <li>・ 工事設計の積算誤り</li> </ul>	<p><u>②財務報告等の信頼性の確保</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 支払誤り</li> <li>・ データの二重入力</li> <li>・ 納品、検収時の不十分な確認</li> <li>・ システムへの科目入力ミス</li> </ul>
<p><u>③業務に関わる法令等の遵守</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 職員等の不祥事</li> <li>・ ハラスメント</li> <li>・ 人権侵害</li> <li>・ 書類の偽造</li> </ul>	<p><u>④資産の保全</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 不十分な資産管理</li> <li>・ 現金の紛失</li> <li>・ 発注価格の誤り</li> <li>・ 不適切な処分</li> </ul>

自然災害や事件、事故、武力攻撃、大規模テロ等の社会リスクは、内部統制におけるリスクには含めず、大田原市地域防災計画や大田原市国民保護計画等で対応することとします。

##### 社会リスクの例

<p><u>①自然発生リスク</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地震</li> <li>・ 噴火</li> <li>・ 風水害</li> <li>・ 異常気象</li> </ul>	<p><u>②人為発生リスク</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 大規模事故（火災、爆発、交通機関の事故）</li> <li>・ 武力攻撃</li> <li>・ 破壊殺傷（テロ、無差別殺人）</li> <li>・ 環境汚染</li> </ul>
--	---

## (2) 内部統制に関する留意点

### ① 優先的に取り組む事項

本市の内部統制は、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、過度な統制を行うことを避けるものとします。

### ② 内部統制の水準

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本とするものの、現実には、地域の状況や課題等によって異なります。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、本市が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とします。

## (3) 内部統制の対象部署

内部統制の対象は、本市の全ての部署（公営企業及び行政委員会等事務局を含む。）とします。ただし、評価報告書の対象は市長部局、公営企業、農業委員会及び教育委員会のみとします。

## (4) 内部統制に関係を有する者の役割

### ① 市長

市長は、市の事務について包括的な管理執行権限を有していることから、内部統制の整備及び運用に関しても最終的な責任者としてとします。

市長は、その補助機関である職員（副市長、会計管理者、その他の職員）に対する指揮監督（補助執行の方針、基準、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ではないかの監視及び是正）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ります。

市長は、統制環境に係る諸要因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いることから、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します。

なお、副市長、部長等特定の事務や組織における責任者については、市長の意向を直接的に踏まえ、その権限において、内部統制に関して重要な役割を担うこととなります。

### 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、各部署における職員の役割と責任は重要です。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す。

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会計年度任用職員、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ります。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ります。

### ③ 議会

議会は、長から独立した立場で、内部統制を監視する役割を担っています。地方自治法第150条第6項の規定により、長は内部統制評価報告書を議会に提出しなければならないとされており、内部統制の整備状況及び運用状況について監査を行い、必要に応じて改善を促すことが考えられます。

### ④ 監査委員

監査委員は、地方自治法第199条第1項に定める財務監査のほか、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）をすることができます。また、同法第150条第5項の規定により、長は内部統制評価報告書を監査委員の審査に付さなければならないとされています。

また、大田原市監査基準に基づき、監査委員は、監査等の対象のリスクを識別し、そのリスクの内容及び程度を検討した上で、監査等を実施するよう努めるものとされています。

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ますが、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ありません。

## (5) 内部統制の推進体制

### ① 全庁的な体制の整備

基本方針に基づき、内部統制の取組を実行に移すためには、具体的な取組のよりどころとなる全庁的な規定が必要です。そのため、大田原市内部統制の実施に関する要綱を令和4年6月に制定し、推進体制を定めています。

- ・内部統制責任者・・・市長
- ・内部統制副責任者・・・副市長

### ② 内部統制推進委員会の設置

- ・委員長・・・副市長
- ・副委員長・・・経営管理部長
- ・委員・・・総合政策部長、保健福祉部長、市民生活部長、産業振興部長、建設部長、教育部長

### ③ ワーキンググループの設置

専門的な調査研究に当たるワーキンググループを設置し、運用に関しての改善や見直しを行います。

## (6) 基本的な取組

内部統制の5つの目的を達成するため、次の基本的な取組を実施します。

### ① リスク評価シートの作成

対象事務ごとに作成する事務の内容とリスク管理表を兼ねたもので、「想定されるリスク」、「リスク発生の要因」、「リスク発生に伴い想定される被害等」、「リスクを発生させないための主な対策」の4項目を記載します。

### ② モニタリングの実施

リスク対応策について、日常の業務の中で適切に実施されているか等、課等内での自己点検として日常的モニタリングを実施します。また、全庁に共通する重要なリスク事案については、内部監査として独立的評価を実施します。

モニタリングの結果や監査委員の評価、助言を踏まえ、改善すべき点がある場合は、是正します。

### ③ 実効性のある内部統制の取組

内部統制を実効性のあるものとするためには、各職場において、自立的な体制を構築するとともに、職員一人ひとりがP (Plan) D (Do) C (Check) A (Action) サイクルを実践し、不断の見直しを努めていくことが必要です。

こうした内部統制の取組を通じて、日常業務を見直し、注意すべきポイントを可視化して、より効果的で効率的な方法を見出し、改善につなげる取組を継続的に行っていくことにより、市民から信頼性の高い市政運営を確保することができます。

### ④ 研修の実施

内部統制推進部門から全庁を対象とした研修を行い、職員全体の内部統制への取組の意識付けを図ります。

### ⑤ リスク事案の共有

発生したリスクについては、同様の事案が再発しないよう、全庁への通知や注意喚起を行い、情報共有を図ります。また、リスク対応策の見直しを随時行い、事務の改善を促します。

## 4 内部統制に関する報告書等の作成

### (1) 各年度の内部統制に係る取組

内部統制の推進に係る具体的な取組については、内部統制推進委員会で検討し、年度ごとに定めます。

### (2) 各年度の内部統制に係る取組結果の報告

各年度の内部統制の取組結果について、内部統制推進委員会で評価を行い、報告書を作成し、議会へ報告します。

## 5 ガイドラインの見直し

本ガイドラインは、取組の進捗状況や法律及び国の施策の動向等により、随時見直しを行います。

以上



# 大田原市内部統制推進のための運用ガイドライン

令和5年12月 策定

経営管理部 総務課