

地方自治と内部統制の意義

内部統制とは、自発的に組織をガバナンスする仕組みのことであり、地方自治体における内部統制の目的は、①業務の有効性・効率性の確保、②業務情報の信頼性の確保、③業務活動に関する法令遵守の確保、④無産政府(固有の財産は持たないこと、国や地方自治体の財産は、固有のものではなく税によって形成されたものであること)としての資産保全等が挙げられる。内部統制を機能させる要素としては、①統制環境の把握、②リスク認識と対応、③統制活動、④モニタリング機能、⑤IT 対応等がある。

第1の統制環境の把握では、①組織内のすべての者がガバナンスに対する意識を持ち、リスク認識と対応に関する活動等の組織に対する根源的要因の把握、②法令遵守、適切な経理処理等内部統制の目的を達成する組織全体の雰囲気・体質の把握、③内部統制の仕組みを整備しても運用する職員が意識を持たなければ、空洞化して全く機能しない結果となるため、組織全体として内部統制を運用する意識の浸透状況の把握が挙げられる。

第2のリスク認識と対応は、組織目標の達成に影響を与える事象がもたらす阻害要因をリスクとして識別・分析・評価し、当該リスクへの適切な対応を行う一連のプロセスの形成を意味する。そこでは、①取り巻くリスクについて適時にその状況を的確に把握し対応すると同時に、リスクが顕在化した時、早期な対策を選択できる体制とすること、②事業に関係するリスクを適切にコントロールするプロセスであるリスクマネジメントを確立すること、③リスクには、内部で発生するリスクと外部の要因により発生するリスクがあり、いずれのリスクに対してもリスクの内容と発生原因を洗い出し識別し見つけ出したリスクは、顕在化する可能性が高いリスク及びそれが組織や活動に与える影響の度合いの観点から評価することなどが前提となる。リスクへの具体的な対応は、①受容＝特別な対策を設けずリスクを受け入れる考え方、②回避＝撤退などリスク自体を避けて通る考え方、③低減＝リスクの発生確率やリスク発生時の影響を抑える考え方、④移転＝保険制度やアウトソーシングの活用など地方自治体外部にリスクを転じる考え方、などがある。目標の達成の障害となるリスクを常に観察に基づき把握し、以上の方法またはそれぞれの方法の組み合わせによって、具体的な対応策を決めることが不可欠となる。

第3の統制活動とは、トップ等リーダーの命令・指示の適切な実行を確保するために定める方針・手続きであり、①権限及び職責の付与、職務の分掌等広範な方針及び手続きを設定し、事業執行のプロセスに組み入れ、組織内の全ての関係者において遂行する体制を整えること、②組織内の構成員がすべての組織内取り決めを尊重し業務を遂行すること、③業務分担を明確にしないで単独の職員等に任せることは、不正処理やミスをした際の対応の遅れ等を生じさせる原因となるため複数の職員等で分担する職務の分掌を明確にすること、④上司による承認等多重チェックの流れを活用し、ミスの早期発見や不正防止を実現し、チェックと指示がスムーズに展開される組織であることが必要となる。

第4のモニタリング機能は、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であり、モニタリング機能により、内部統制自体が常に監視、評価、是正される対象となる。モニタリングには、業務に組み込まれて行われる日常的モニタリングと日常業務から独立した視点から実施される独立的モニタリングがある。両者は個別又は組み合わせて行い、①内部統制の諸点は有効に機能しているか、効率の運用の確認により一層良い統制に改善すること、②時間の経過、環境変化等により、新たな統制要因の追加や是正の可否について認識すること、③日々の業務として継続的にチェックして評価すること、④日常的モニタリングは、とくに業務の過程で当該業務の担当者や管理責任者により展開することなどが重要となる。内部統制は、多層的に形成されたリーダーとフォロワーの関係をスムーズにするためであり、管理チェックの仕組みとしてだけ機能させることは避けなければならない。