

内容の無断転載を固く禁じます

予算編成と自治体のリスク管理



WOTA

【講師略歴】

WOTA株式会社 総合企画室長 森 健

1966年東京都出身。開成高校・慶応義塾大学法学部卒業後、静岡県下田市役所へ入庁。静岡県庁防災局（現：危機管理部）への出向を含め、約12年間地方自治体で実務経験を積む。その後企業へ転職し、自動車部品グローバルメーカーである住友電装(株)におけるリスク管理体制の再構築や新型インフルエンザのパンデミック対応など、複数社でマネジメント職（本部長、部長、課長）を経験。2019年9月より現職。

地方自治体等の一部を改正する法律の概要

改正の背景

第31次地方制度調査会

「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日総理手交)

(1) ガバナンスのあり方

- ・ 人口減少社会において、最少の経費で最大の効果を挙げるよう、地方公共団体の事務の適正性の確保の要請が高まる

➡ 長、監査委員等、議会、住民が、役割分担の方向性を共有しながら、それぞれが有する強みを活かして事務の適正性を確保することが重要

(2) 外部資源の活用による行政サービスの提供

- ・ 人口減少社会において資源に限られる中では、地方公共団体間の事務の共同処理の仕組みの他に、外部資源を活用することも重要

➡ 窓口業務のように、公権力の行使にわたるものを含めた包括的な業務について、地方独立行政法人の活用を制度上可能とすることも、選択肢の一つ

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）

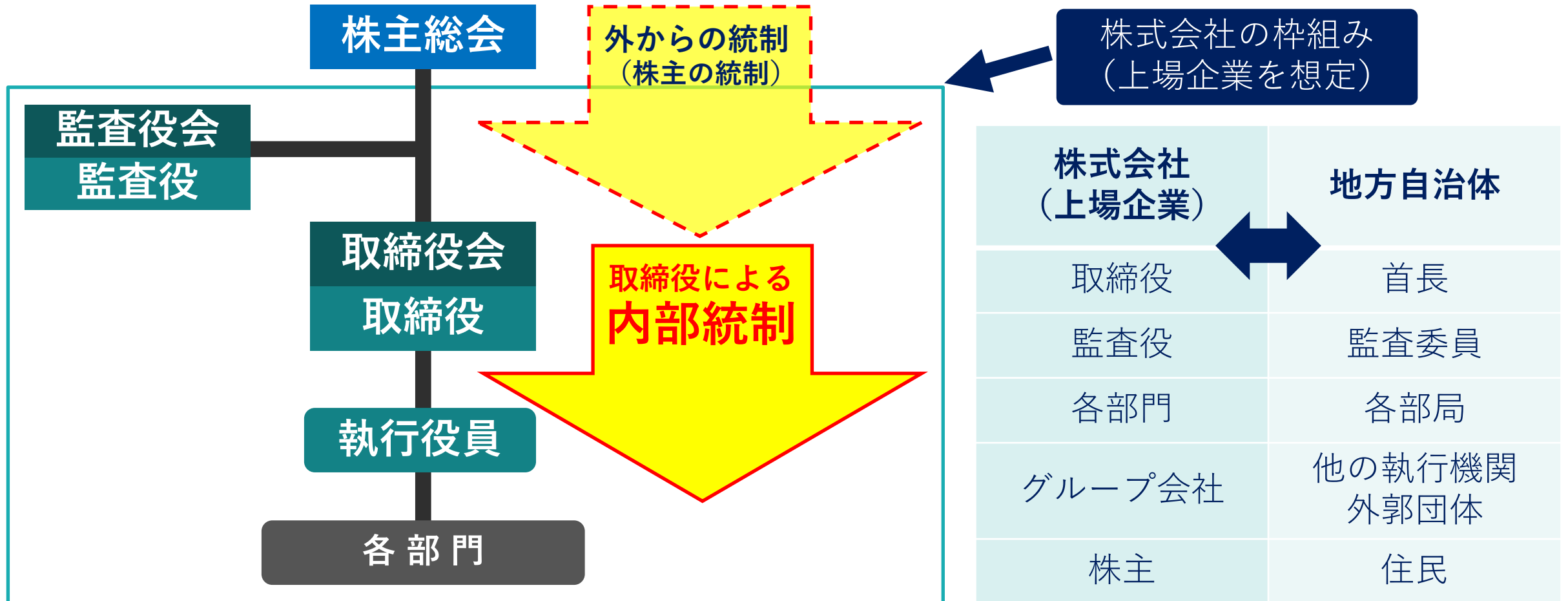
(1) 地方自治法等の改正

- ① 内部統制に関する方針の策定等
- ② 監査制度の充実強化
- ③ 決算不認定の場合における長から議会等への報告規定の整備
- ④ 地方公共団体の長等の損害賠償責任の見直し等

(2) 地方独立行政法人法の改正

- ① 地方独立行政法人の業務への窓口関連業務等の追加
- ② 地方独立行政法人における適正な業務の確保

そもそも企業における「内部統制」とは？



地方公共団体における内部統制制度の導入に関する報告書（概要）

【地方公共団体における内部統制】

首長が、地方公共団体の事務の処理の適正さを確保する上でのリスクを評価して、自らコントロールする取組み

I 地方公共団体における内部統制制度導入の必要性

- 1 人口減少社会の進行に伴い高まる地方公共団体の役割
- 2 拡大する傾向にある地方公共団体における事務処理リスク
- 3 企業における内部統制の取組みの進展
- 4 取組みが十分でない地方公共団体における内部統制の現状

地方公共団体における内部統制の取組みを
推進するため、

**地方公共団体における
内部統制制度の充実が必要**

II 地方公共団体における内部統制制度の具体的な設計案

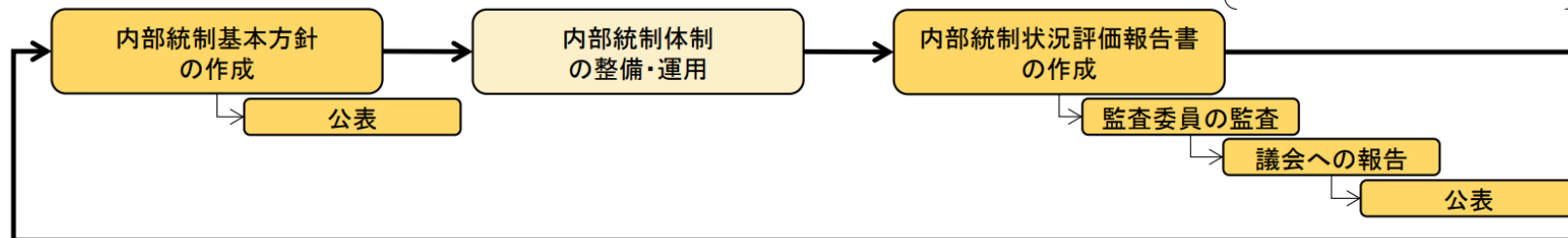
コンセプト1 首長に、内部統制体制の整備及び運用の責任があることを明確化すべき

コンセプト2 内部統制の取組みの段階的な発展

- ・財務事務執行リスクについて最低限評価するリスクとすべき。
- ・大規模地方公共団体（都道府県や指定都市）は内部統制基本方針の作成等を行うべき。
- ・内部統制基本方針等を公表して、常に外部の目にさらすべき。

【参考】

株式会社（大会社）は、
・取締役会が内部統制基本方針を作成し、株主に報告（会社法）
・内部統制報告書を、公認会計士等による監査を受けて、公衆へ縦覧（金融商品取引法）



III 地方公共団体における内部統制制度の導入により期待される効果

- 1 首長のマネジメントの強化
- 2 監査委員の役割の強化
- 3 議会及び住民による監視のための判断材料の提供
- 4 住民が行う選択の基盤

地方公共団体における「内部統制」とは？

～要するにリスク・コントロール（リスク管理）である～

首長が

- 首長が最大のキィ・パーソン
- 首長の積極的な関与と組織風土改革が重要になる
- 補助機関としての職員を含めた全庁的な取り組み
- 導入に成功すれば効果大（首長のマネジメント強化）

地方公共団体の事務の
処理の適正さを確保する上での

- 「事務」（対象事務）の範囲
- 「適正さ」の意味
- 「確保」するためのリスク対策

リスクを評価して

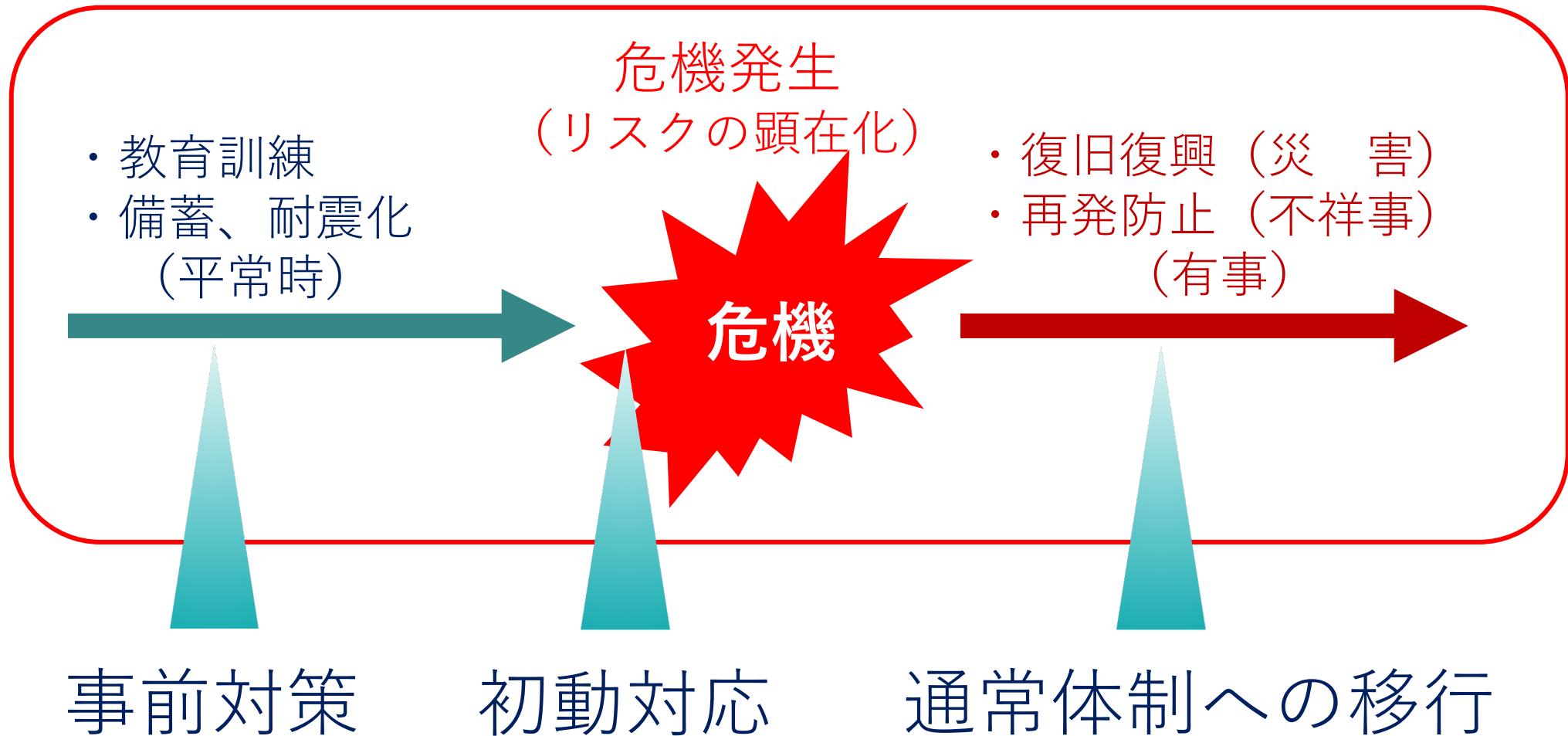
- 「リスク」の定義と洗出し方法
- 「リスク」の分類方法
- 「リスク」の評価方法

自らコントロールする取り組み

- リスクコントロールの本質
- 内部統制と業務改善の違い（※リスクの一元管理）
- リスク対策の実効性（予算が必要）

リスク管理の基本的な枠組み

～ 3つの段階に区分して考える～



内部統制、コンプライアンス、危機管理等 リスク管理関係概念相互の関係



「内部統制」の定義

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。

内部統制・リスク管理上重視すべきポイント

～「4つの目的」と「6つの基本的要素（内容）」～

4つの目的

業務の効率的かつ効果的な遂行

財務報告等の信頼性の確保

業務に関わる法令等の遵守

資産の保全



6つの基本的要素

統制環境

リスクの評価と対応

統制活動

情報と伝達

モニタリング

ICT（情報通信技術）への対応

財務リスク中心のリスクマネジメント導入手法例

～どの過程に失敗要因（形骸化要因）が潜んでいるのか？～

1. リスク管理方法の構築・周知

- ・全庁的なリスク管理体制の構築
- ・リスク管理に関する手順書の策定と周知

2. 業務のリスクを見える化

- ・リスクの洗い出し（全庁的なリスク、部局固有のリスク、過去発生したリスク、将来起きるリスク）
- ・リスクの評価（頻度と影響度で評価、順位付け）

3. リスク対策の整備

- ・既存（例規など）の見直し
- ・マニュアルの新規整備（現行ルールのスケモレをチェックし、リスク顕在化を防止するとともに、リスク顕在化時の対応策を決めておく）

4. リスク対策の実施と改善

- ・日常的なチェックの継続
- ・モニタリング（定例・臨時の点件）
- ・教育訓練の実施
- ・リスク対策の結果を踏まえた改善活動

全庁的リスクの分類（案）

～実際に運用されているリスク体系例～

区 分	内 容	関連概念、キーワード	リスク統轄責任部門
①労務管理	職員の労務管理（部下の管理） に関連するリスク群	コミュニケーション、メンタルヘルス、ハラスメント、人事異動・配置、不祥事・不正行為	人事部門 （職員課など）
②業務管理	職員の業務管理（仕事の管理） に関連するリスク群	決裁区分、事務ミス、説明責任、予算執行、決算、 支払（伝票処理、現金管理）、事務引継、	総務部門 （総務課など）
③情報管理	地方公共団体の保有する情報の管理 に関連するリスク群	文書管理、電子データ、メール運用、守秘義務、個人 情報保護、情報公開、情報セキュリティ	情報システム部門 （情報政策課など）
④契約管理	地方公共団体の締結する契約に 関連するリスク群	一般競争入札、指名競争入札、随意契約、せり売り、 契約書、契約内容、随契理由、完了検査	契約管理部門 （管財課など）
⑤資産管理	地方公共団体の資産の保全に 関連するリスク群	現金管理、什器備品の管理、施設管理、指定管理者 の選定と統制、安全配慮義務、長寿命化	財産管理部門 （管財課など）
⑥戦略管理	地方公共団体の意思決定システムに 関連するリスク群	庁内意思決定システム（庁議組織、各種委員会組 織）、各種戦略計画の実効性、行政課題解決能力	企画政策部門 （企画政策課など）
⑦危機管理	地方公共団体の危機管理に 関連するリスク群	不当要求、内部通報、レポートライン、初動対応、 自然災害・感染症・テロなど（外因的リスク）	危機管理部門 （防災課、法務課）

内部統制の対象とする事務

～財務に関する事務については必ず取り組む必要～

- 「財務に関する事務の執行におけるリスク」は必ず取り組む！
(理由) ・ その影響が大きく発生頻度も高い
・ 予算管理を通じて網羅的に補足が可能
・ 民間企業の取組みを参考にしやすい
- 「財務に関する事務の執行におけるリスク」の具体的内容
 - ・ 法令等違反のリスク（法令違反の財務手続の発生）
 - ・ 決算の信頼性を阻害するリスク（不適正な決算事務処理）
 - ・ 財産の保全を阻害するリスク（自治体財産の不適正な管理）

内部統制と危機管理

(※総務省ガイドライン見解)

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。

(総務省ガイドラインP6脚注4より引用)

【総務省ガイドラインの問題点・矛盾点】①「財務に関する事務」の範囲が不明確。総務省ガイドライン別紙3に財務に関するリスクの例示があるが、該非判定方法は極めてあいまいである。②そもそもリスク・コントロールを内容とする内部統制であるのに、最も重大なリスクを別の仕組み（危機管理）に委ねることの矛盾と危険性。危機管理の考え方においても、平常時の事前対策は含まれ、事前対策と事後対応の一体化・融合は官民間問わずリスク管理上の最大の課題となっている。③そもそもリスク管理は、組織トップの下でリスクを一元管理し、優先順位を付与し、予算・人員などの限られた資源を戦略的に投入してリスク対策を実行する取組みであるから「危機管理の観点から別途」としてしまうと、この大原則に反することとなり制度形骸化の道をたどる。

不作為リスクの例①

地震によるブロック塀の倒壊

地震で市立小学校プール脇のブロック塀が倒壊し、登校中だった小学生が下敷きになり死亡した。

塀は基礎部分の上にブロック塀が8段積み上げられていて、高さ約3・5メートルであって、建築基準法施行令の高さ制限を超え、必要な補強用の「控え壁」もなかった。

業者による3年に1度の法定点検でも見過ごされ、外部の防災アドバイザーが危険性を指摘したが、市は「安全性に問題はない」などとして対策を講じていなかった。

不作為リスクの例②

熱中症による事故とエアコンの未設置

市立小学校 1 年生（約100人）は、ある暑い日の午前中、校外学習のため学校から 1 キロ離れた公園で30分ほど虫捕りなどをした。

その後、教室に戻った児童の一人が、教室で休憩中に意識を失い、救急搬送されたが死亡した。

この小学校の教室にはエアコンはなく、扇風機しか設置されていなかった。

「不作為リスク」を洗い出す ～内部統制と予算の問題～

A県A市の庁舎は、耐震性に問題があるのではないかと長年関係者から指摘されてきたが、同市財政部門は予算上の制約を理由に積極的な対処を怠ってきた。

その後A市を震源とする震度6強の直下型地震が発生し、同市職員の多くが庁舎の下敷きとなり犠牲になった。

本件に関する問題点を指摘せよ。

「予算化が難しい」ことを不作為の理由にしてよいのか？

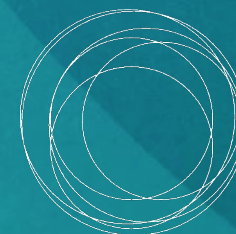
今回のまとめ

- 改正地方自治法（2020年4月施行）により、全ての地方公共団体に内部統制（リスク・コントロール）が法的要請（法的義務または努力義務）として求められることになった。
- 内部統制はそもそも粉飾決算防止を念頭において企業に導入された制度だが、財務に関する事務のみを対象にするのか、自治体の事務全体に関わるリスクを対象にするかは慎重な判断が必要。
- リスクはその種類にかかわらず、首長の下、一元管理をする必要がある。リスクとは別の言葉でいえば「行政課題」の一つであり、その対策には予算が必要になる。優先順位の高いリスクに対して予算を付さない場合は、内部統制（リスク・コントロール）は一瞬にして形骸化する。
- リスクの中には「予算がない」ことを言い訳にできないリスクもある。
- 努力義務の団体は、コンプライアンスの再点検からスタートすることがよい。

内容の無断転載を固く禁じます

ご清聴頂きありがとうございました。

アンケートにお答えいただいた方に、本日の資料を配布しております。
今後の情報発信に役立てるためにも、ぜひご協力ください。



WOTA