

第1章 地方自治体の内部統制の制度とDXの動向

石 川 恵 子

1 はじめに

本プロジェクトの研究テーマは、「デジタル環境下における地方政府の会計・監査・内部統制の新たな枠組みの創出」である。本テーマの研究に先駆けて、本章では、デジタル環境下における地方自治体の内部統制の新たな枠組みの検討にあたり、地方自治体の内部統制の制度とDXの最新の動向を整理・考察した。

以下、第2節ではIT化と内部統制に関わる先行研究をレビューする。第3節では地方自治体の制度概要について考察する。第4節では、地方自治体のIT化の推進の動向について整理する。最後に考察結果をまとめている。

2 先行研究のレビュー

IT化に期待される効果には、業務の効率化と内部統制の強化という2つの側面がある。内部統制の強化の側面について、先行研究は、IT化が内部統制のモニタリングの強化に貢献することを明らかにしている。(Masli, A., *et al*, 2010) ここでいう「モニタリング(*monitoring*)」とは、米国のトレッドウェイ委員会組織委員会(Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 以下COSOと略記する。)が策定したフレームワークにおける構成要素の1つである。

IT化は内部統制のモニタリングの強化を図るという組織に恩恵をもたらす一方で、ITに関わる内部統制上の重大な不備(material weakness)への対応を組織に求めている。例えば、米国では、内部統制上の重大な不備が生じた場合の情報開示をSOX法のもとで義務づけている。同様に、日本でも重大な不備に関わる情報の開示とその対応は不可欠である。

先行研究によれば、ITに関連して生じる重大な不備の情報は、他の種類の内部統制の不備よりも不利な結果を招くこと、したがって早急に開示する傾向があることを明らかにしている。(Haislip, J. Z., *et al*, 2016) また、ITに関連して生じる重大な不備のある企業は、IT以外の内部統制の重大な不備がある企業よりもCFOの離職率が高まることも明らかにしている。(Akinyele, K. O, 2020)

上述したように、IT化は、内部統制のモニタリングの強化という効果を組織にもたらす一方で、ITに関連する不備は組織に甚大な不利益を組織にもたらす。すなわち、IT化は組織にとって「諸刃の刃」である。それゆえ、IT化を進めるにあたっては、その効果のみならず、重大な不備が生じた場合の情報開示と対応策を検討しておく必要もある。

図表 1 市区町村の内部統制の制度導入状況

(令和 5 年 4 月 1 日現在)

	市	特別区	町	村	合計
導入団体数	32	7	4	1	44

出典:総務省「地方月報第 61 号」の『内部統制制度に関する調査』に基づいて筆者作成。

以下の総務省のサイトから入手できる。(取得日 2024 年 7 月 29 日)

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/chousa.html

3 地方自治体の内部統制の制度

3-1 内部統制の制度概要

日本の地方自治体において内部統制の制度が導入されたのは、2017 年の地方自治法の改正に始まる。地方自治法は、地方自治体の都道府県及び政令市の首長に対して、内部統制の制度導入の義務を課した（地方自治法第 150 条①）。なお、政令市以外の市区町村の首長に対しては、努力義務とした（地方自治法第 150 条②）。

以下の図表 1 は、2024 年現在、努力義務団体で内部統制の制度を導入している市区町村の状況を示している。現状では、制度を導入している市区町村は 44 団体にとどまっている。

当該制度において、首長は基本方針を定めること、基本方針に依拠して、整備した内部統制の体制について評価し、評価報告書を作成することが義務づけられている。（地方自治法第 150 条④）また、監査委員は評価報告書を審査に付すこと（地方自治法第 150 条④）、そして議会に提出することが課せられている（地方自治法第 150 条⑤）。

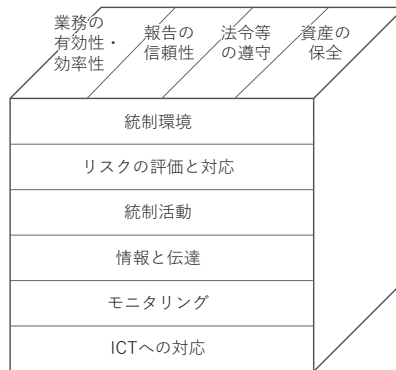
内部統制の対象リスクには、原則として、財務事務手続から生じるリスクがある。首長は、財務事務手続が法令に遵守して、適正に確保するための基本方針を定めること、当該基本方針に基づいて必要な体制を整備することを課せられている（地方自治法第 150 条①(1)）。また、必要に応じて非財務事務手続から生じるリスクも対象とすることもできる。非財務事務手続から生じるリスクには、地域住民の情報漏洩に関わるリスクなどがある（地方自治法第 150 条①(2)）。

3-2 地方自治体の内部統制の定義

内部制度の導入にあたり、総務省は、2019 年 3 月に導入及び実施に向けて参考となる基本的な枠組み及び要点等を示した「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（以下、地方自治体のガイドラインと呼称する。）」を公表した。地方自治体のガイドラインの法的な位置づけは総務大臣の「技術的助言」である（地方自治法第 245 条の 4 ①）。

そして、地方自治体のガイドラインがモデルとしたのは、金融庁の企業会計審議会が策定した「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準と財務報告に係わる内部統制の評価及び監査に関する実施基準（以下、民間ガイドラインと呼称する。）」の基本的枠組みである。もとより、民間ガイドラインは、COSO のフレームワークをモデルとしており、地方自治体

図表 2 地方自治体の内部統制のフレームワーク



出典：COSO の内部統制のフレームワークに基づいて筆者作成。

の内部統制の定義もそこから導出されている。以下の定義は地方自治体のガイドラインにおける内部統制の定義である。この定義は、地方自治体のガイドラインから引用している。

内部統制とは、「①業務の効率的かつ効果的な遂行，②報告の信頼性の確保，③業務に関わる法令等の遵守，そして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」である。図表2はCOSOで示されたフレームワークに基づいて作成した，地方自治体の内部統制のフレームワークである。

その後，地方自治体のガイドラインは，総務省の「内部統制制度の運用上の課題に関する研究会」で審議・検討され2024年3月に改定された。改定されたガイドラインでは，IT化に関連して，「大量の情報を扱い，高度に業務が自動化されたシステムに依存する状況においては，情報の信頼性を確保するために，システムが有効に機能していることが求められる」という文言を加筆した。これは，IT化の進展に伴う内部統制上の重要な不備への対応を示したことを意味している

4 地方自治体のIT化の進展状況

4-1 地方自治体のデジタル化の経緯

日本の地方自治体では，国が主導してデジタル化を進めている。また，国及び地方自治体は，IT化という用語・概念を用いずに，「デジタル化」あるいは「DX（Digital Transformation）デジタルトランスフォーメーション」を用いて進めている。

日本の地方自治体において，デジタル化が推進されるようになった背景には，「2040年問題」がある。日本は人口減少が進んでおり，2040年には人材不足となることが見込まれていた。このため，地方自治体のサービスのあり方として，人材に代わり，AI・RPAを活用が提示された（総務省2018）。以下の図表3はデジタル化の経緯を示している。注目に値するのは，新型コロナウイルスの時期にデジタル化の推進が重なっていることである。

図表 3 デジタル化の進展

開始時期	デジタル化の進展
2020 年 12 月	「デジタル社会の実現に向けた改革の基本方針」閣議決定 「デジタル・ガバメント実行計画」閣議決定 総務省「DX 推進計画 1 版」公表
2021 年 6 月	「デジタル都市田園都市構想会議」の発足
2021 年 9 月 1 日	地方公共団体情報システムの標準化に関する法律
2021 年 10 月 20 日	マイナ保険証の運用開始
2022 年 6 月	「デジタル社会の実現に向けた重点計画」閣議決定 →更なる強化
2022 年 9 月	総務省「DX 推進計画 2 版」公表

4-2 地方自治体のデジタル化の概要

上述したように、日本の地方自治体では国が主導して、地方自治体では足並みをそろえたデジタル化が進められている。

その具体的な方法については、総務省が 2020 年 12 月に策定した「自治体 DX 推進計画」に示されている。自治体 DX 推進計画には、重点的に取り組むべき 6 つの項目をあげている。6 つの重点項目とは (1) 情報システムの標準化のほか、(2) マイナンバーカードの普及促進、(3) 行政手続のオンライン化、(4) AI・RPA の利用の推進、(5) テレワークの推進、そして (6) セキュリティ対策の徹底である。

ここで示された 6 つの重点項目が、地方自治体のデジタル化の具体的な内容である。

4-3 情報システムの標準化と対象業務

本研究が上述した 6 つの重点項目の中で注目したのは、情報システムの標準化である。情報システムの標準化に注目した理由は、過去の重大な内部統制の不備のいくつかが基幹系情報システムの更新時に発生しやすくなっていることによる。

もとより、情報システムの標準化は、2021 年の 9 月に施行された「地方公共団体情報システムの標準化に関する法律」に依拠している。情報システムの標準化の完了期日は、2026 年 3 月末である。以下の図表 4 は情報システムの標準化の対象となっている 20 業務を示している。

図表 4 標準化対象の 20 業務

所管官庁	標準化対象業務
総務省	住民基本台帳・選挙人名簿管理・固定資産税・個人住民税・法人住民税・軽自動車税
厚生労働省	国民健康保険・国民年金・障害者福祉・後期高齢者医療・介護保険・生活保護・健康管理
こども家庭庁 (2023 年 4 月に発足)	児童扶養手当・児童手当
法務省	戸籍・戸籍の附票・印鑑登録
文部科学省	就学

考察結果

本章では、本プロジェクトの検討に先駆けて、地方自治体の内部統制の制度と DX の推進状況について整理・考察した。

先行研究では、デジタル化の効果を内部統制のモニタリング機能の強化に見出しているが、地方自治体では必ずしも、そこまでは到達している状況もある。総務省の「DX 推進計画」でも、業務の効率化を目途としている状況もある。将来的には、デジタルがどのようにモニタリングの機能の強化に役立てられるのか、検証していく必要がある。

また、先行研究では、IT に関わる重大な内部統制の不備が他の種類の不備よりも不利益を与えることを明らかにしていた。これに関連して、地方自治体のガイドラインでは、情報システムの信頼性を確保することが重要であることを示した。もっとも、現状では、内部統制の導入をしているのは都道府県と政令市、そして、ごく一部の市区町村に限られている。このことは、IT に関連して生じる内部統制の不備については、地方自治体ごとに対応が異なり、非効率を招くことも懸念させる。それゆえ、IT に関連して生じる内部統制の不備に対する対応の標準化も進めていく必要があるだろう。

参考資料

- 総務省（2018）「自治体戦略 2040 構想研究会 第二次報告—人口減少したにおいて満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか—」
- 総務省（2023）「地方月報第 61 号」『内部統制制度に関する調査』（取得日 2024 年 7 月 29 日 https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/chousa.html）
- 総務省（2024）「自治体デジタル・トランスフォーメーション（DX）推進計画【第 3.0 版】」
- 総務省（2024）「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」
- COSO（2013）, Internal Control-Integrated Framework.
- COSO（2023）, Achieving Effective Internal Control over Sustainability Reporting.
- 日本内部監査協会訳（2023）「サステナビリティ報告に係る内部統制（ICSR）の実現」
- Akinele.K.O., (2021), The effect of information technology (IT) material weaknesses in internal control on chief financial officer (CFO) turnover, Journal of Corporate Accounting & Finance (Wiley), 32(4): 45-53.
- Haislip.J.Z.,et.al (2016), Repairing Organizational Legitimacy Following Information Technology (IT) Material Weaknesses: Executive Turnover, IT Expertise, and IT System Upgrades, Journal of Information System, 30(1): 41-70.
- K,Rae.,et al (2017), Associations among the Five Components within COSO Internal Control- Integrated Framework as the Underpinning of Quality Corporate Governance, Australian Accounting Business and Finance Journal, 11(1): 28-54.
- Masli.A.,et al (2010), Examining the Potential Benefits of Internal Control Monitoring Technology, American Accounting Association, 85(3): 1001-1034.

