

# 内部統制による地方公共団体の組織マネジメント改革

～信頼される地方公共団体を目指して～

平成 21 年 3 月

地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会



地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会 名簿

(敬称略)

(構 成 員)

座長 碓 井 光 明 (明治大学大学院法務研究科教授)  
石 原 俊 彦 (関西学院大学専門職大学院経営戦略研究科教授)  
伊 藤 秀 一 (東京都監査事務局専門副参事)  
経 塚 義 也 (公認会計士・あずさ監査法人社員)  
高 木 勇 三 (公認会計士・監査法人五大会長)  
野 村 隆 (徳島文理大学大学院教授)  
馬 場 伸 一 (福岡市監査事務局第2課長)  
町 田 祥 弘 (青山学院大学大学院会計プロフェッション研究科教授)

(幹 事)

佐々木 敦 朗 (総務省自治行政局行政課長)  
幸 田 雅 治 (前 総務省自治行政局行政課長 (第1回～第8回)  
現 消防庁国民保護・防災部長)  
高 田 寛 文 (総務省自治財政局財務調査課長)  
青 木 信 之 (前 総務省自治財政局財務調査課長 (第1回～第8回)  
現 総務省自治税務局都道府県税課長)  
事務局長 吉 川 浩 民 (総務省自治行政局行政体制整備室長)  
河 合 暁 (前 総務省自治行政局行政体制整備室長 (第1回～第9回)  
現 総務省統計審査官 (政策統括官付))  
事務局 新 田 一 郎 (総務省自治行政局行政体制整備室課長補佐)  
中 井 幹 晴 (前 総務省自治行政局行政体制整備室理事官 (第1回～第8回)  
現 防衛省防衛政策局防衛政策課防衛政策企画官)

(役職名は、平成21年3月24日現在)

地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会 開催実績

○平成 19 年度

	開 催 日	討議テーマ・報告者等
第 1 回	10 月 30 日 (火)	・ 地方公共団体における内部統制をめぐる状況等について
第 2 回	12 月 3 日 (月)	・ 民間企業における内部統制、英国の事例
第 3 回	12 月 17 日 (月)	・ 石原委員報告 ・ 議論すべき範囲
第 4 回	1 月 24 日 (木)	・ 馬場委員報告、伊藤委員報告 ・ 中間論点整理たたき台
第 5 回	2 月 26 日 (火)	・ 中間論点整理素案
第 6 回	3 月 12 日 (水)	・ 中間論点整理案

○平成 20 年度

	開 催 日	討議テーマ・報告者等
第 7 回	5 月 30 日 (金)	・ 今年度の検討の進め方、実地調査について
第 8 回	6 月 12 日 (木)	・ 検討項目、実地調査について
第 9 回	7 月 10 日 (木)	・ 検討項目、実地調査について
第 10 回	8 月 8 日 (金)	・ 地方公共団体における各機関の役割と責任 ・ 実地調査について
実地調査	9 月 5 日 (金)、 9 月 24 日 (水)	・ 名古屋市役所実地調査
実地調査	9 月 11 日 (木) ～ 12 日 (金)	・ 佐賀県庁実地調査
実地調査	9 月 18 日 (木) ～ 19 日 (金)	・ 大阪市役所実地調査
第 11 回	10 月 10 日 (金)	・ 実地調査報告 ・ 内部統制に関する論点
第 12 回	12 月 2 日 (火)	・ 地方公共団体を取り巻くリスク ・ 内部統制のあり方に関する研究会報告書 (骨子)
第 13 回	1 月 27 日 (火)	・ 最終報告に向けた論点整理
第 14 回	2 月 17 日 (火)	・ 最終報告書 (たたき台)
第 15 回	3 月 24 日 (火)	・ 最終報告書案のとりまとめ

## はじめに

現在、書店では内部統制の関連書籍が数多く見受けられる。これは、民間企業における粉飾決算等の不適正な会計処理を契機に、会社法の改正に引き続き、金融商品取引法が改正され、上場企業を対象とした財務報告に関する内部統制報告制度がスタートしたことによるものである。各企業では、文書化や組織の整備などを図り、法令等の遵守や、財務報告の信頼性の確保等に向けて、内部統制報告制度に対応するための模索を続けている。

不適正な会計処理を契機とした制度であるが、他にも食品の偽装表示やリコール隠しなどの事件によって、企業の経営体質や経営者の責任を問われる事案が続出した。その度に、法令等の遵守の欠如や、内部統制の不備が指摘され、中には、企業の経営自体が立ち行かなくなるケースも見られたのは記憶に新しい。各企業が内部統制への対応に奔走するのは、法令による義務付けが直接的な動機であろうが、企業自らが業務の適正を確保するための体制を構築し、株主や投資家、消費者の信頼を得ていかなければ、市場で生き残れない時代となっているからである。

それだけに、民間企業では、内部統制に対する正確な知識と目的意識を身につけ、過重な負担とならないよう制度に対応していくことが、成功の鍵になっていると考えられる。

さて、公的部門においては、国・地方ともに極めて厳しい財政状況に置かれており、自ら身を切る改革として、職員数を大幅に削減したり、住民サービスの見直しを実施するなど懸命の行革努力を続けている。また、現在政府では、地方分権改革推進委員会等において、地方分権改革に取り組んでいるところであるが、このような行政改革や地方分権改革を進めるには、住民の信頼がその基礎となることは論を俟たない。

ところが、近年、国・地方問わず公務員の不祥事件の続出により、行政の信頼が大きく揺らいでいるのが実情である。

地方が国に代わり、自治の担い手として地域の課題に果敢に対応するためには、財政危機を乗り越えるための改革を進めるとともに、地方分権改革を着実に推進し、国民・住民のための地方自治を担うべき地方政府を確立させることが必要である。そのためにも、各団体が適正な行財政運営をより一層進め、住民の信頼を得ることがその前提ではないだろうか。

このため、首長がリーダーシップを発揮しながら、職員の意識を変革させ、地方公共団体を取り巻く様々なリスクに対し自律的に対応可能な体制を整備することにより、業務の効率化や法令等の遵守を図るなど、リスクに着目して地方公共団体の組織マネジメントを抜本的に改革し、信頼される地方公共団体を目指していくことが求められている。

本研究会では、以上のような問題意識に基づき、民間企業における内部統制の考え方を手がかりとして、今後の地方公共団体における内部統制のあり方について検討を重ねてきたが、多様な団体規模や、監査委員・外部監査・会計管理者などの様々な主体について、「内部統制」との関係でどのように考えるかなど、民間部門とのアナロジーが必ずしも妥当しない論点が多く、手探りの議論であった。

このような議論と併せて行われた佐賀県、大阪市及び名古屋市の実態調査を通じ、地方公共団体の現場職員から見た「内部統制」の概念に対する意識や率直な意見が、その後の研究会の議論に大いに役立ったところである。

これらの成果を踏まえ、本報告書では、「内部統制」による組織マネジメントのあり方や日々の業務のあり方を点検し、住民から信頼される地方公共団体を目指すための基本的な考え方を示した。

「内部統制」という新しい考え方が、日々の業務を見直すための気づきとなり、一層の行財政運営の効率化や適正化の一助となることを願うものである。

地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会  
座長 碓井 光明

# 内部統制による地方公共団体の組織マネジメント改革 ～信頼される地方公共団体を目指して～

地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会報告書

## 目 次

<b>I</b>	<b>地方公共団体を取り巻く環境の変化</b> .....	1
1	信頼される行政の実現.....	1
	(1) 不祥事件の続発.....	1
	(2) 地方分権改革の動き .....	2
	(3) 地方行政改革の動き .....	2
2	財政危機への対応.....	3
<b>II</b>	<b>地方公共団体の行政組織運営の現状と課題</b> .....	4
1	行政組織運営の改革の取組.....	4
	(1) 地方行革の取組.....	4
	(2) コンプライアンスに関する取組.....	5
	(3) 行政評価に関する取組.....	5
2	行政組織運営の新たな課題.....	6
	(1) リスクへの対応.....	6
	(2) モニタリング機能の不全 .....	6
	(3) 縦割り組織・錯綜するルール体系への対応 .....	7
	(4) 行政評価の質の向上 .....	7
	(5) 公会計制度改革への対応 .....	8
<b>III</b>	<b>内部統制とは</b> .....	9
1	民間企業における内部統制.....	9
2	会社法における内部統制 .....	11
3	金融商品取引法における内部統制 .....	13
<b>IV</b>	<b>地方公共団体における内部統制の整備・運用に向けて</b> .....	22
1	内部統制の意義 .....	22
2	地方公共団体の内部統制において対象とするリスク .....	24
3	内部統制の目的.....	29

(1) 業務の有効性及び効率性 .....	29
(2) 財務報告の信頼性 .....	30
(3) 資産の保全 .....	31
(4) 法令等の遵守 .....	32
4 整備・運用を行うことによる効果 .....	32
5 内部統制の基本的要素 .....	34
(1) 統制環境 .....	34
(2) リスクの評価と対応 .....	39
(3) 統制活動 .....	41
(4) 情報と伝達 .....	42
(5) モニタリング .....	44
(6) IT への対応 .....	46
6 内部統制に関係を有する者の役割と責任 .....	49
(1) 首長 .....	49
(2) 組織内のその他の者 .....	50
(3) 地方公共団体固有の関係者 .....	51
<b>V 地方公共団体における内部統制の整備・運用のイメージ</b> .....	<b>55</b>
1 体制整備 .....	55
2 自己評価及びリスク分析 .....	60
(1) 組織全般レベルでの自己評価 .....	60
(2) 業務レベルでのリスク分析 .....	62
3 PDCA サイクル .....	70
<b>VI 地方公共団体における内部統制の整備・運用に当たっての留意点</b> .....	<b>71</b>
1 内部統制の限界 .....	71
2 民間企業における課題 .....	72
3 地方公共団体における留意点 .....	76
<b>VII 今後の課題</b> .....	<b>78</b>
(巻末) 参考資料集 .....	81

# I 地方公共団体を取り巻く環境の変化

## 1 信頼される行政の実現

### (1) 不祥事件の続発

民間企業においては、近年、粉飾決算をはじめとして、建築物の偽装設計、食品等の偽装表示等の法令等に反する事案や、株式市場における発注ミス、金融機関のシステム障害など、事務処理やプログラムのミスが原因で生じた事案が多く見受けられるようになった。

このような不祥事件が起こる要因として、組織に属する者の意識・モラルの低下、職場環境の弛緩、チェック機能の不全、制度の硬直化、ルールの形骸化等が考えられるが、その影響は、単に企業イメージの低下だけでなく、企業の経営自体が成り立たなくなる事態や、同業他社の全体的な信用に対する影響、場合によっては、我が国の社会経済や国民生活に大きな影響を及ぼす事態にまで発展している。

公的部門においても、社会保険庁の年金記録の改ざんや飲酒運転をはじめとする法令等違反、国や独立行政法人における不適正な支出や地方公共団体における不適正な経理処理、文書の誤発送等の事務処理ミス等、国・地方ともに公務員の不祥事件が多く見受けられる。

特に地方では、平成 20 年 11 月に会計検査院から内閣に提出された平成 19 年度決算検査報告<sup>1</sup>において、対象地方公共団体における国庫補助事業に係る事務費等の不適正経理処理が問題となったところである。

この事案は、給付やサービス水準が国によって定められ地方の裁量性が低い国庫補助事業制度に起因する面もあるが、会計法令等の遵守や公金の取扱いの重要性に対する認識が欠如していたこと等により不適正な経理処理等が行われていたことが明らかにされたものである。

各地方公共団体においては、地方行政に対する国民・住民の信頼を回復するため、厳正な服務規律の確保や適正な予算執行の確保に全力を尽くし、不正の根絶及び不適正な事務処理の改善に向けた取組を推進することにより、国民・住民の信頼を回復することが重要な課題である。

<sup>1</sup> 会計検査院『平成 19 年度決算検査報告』（平成 20 年 11 月 7 日内閣提出）。

## (2) 地方分権改革の動き

平成 12 年に地方分権一括法<sup>2</sup>が施行され、国と地方公共団体の役割分担の明確化や、機関委任事務制度の廃止など、国と地方の関係の根幹に関わる改革が行われてきた。

現在、地方分権改革推進委員会において、国の出先機関の見直し、国の法令による様々な義務付け・枠付けの横断的な見直しについて審議が進められており、税財政構造の構築等の課題を含め、順次勧告<sup>3</sup>が行われている。

政府においても、同委員会の勧告を踏まえて、講ずべき必要な法制上又は財政上の措置等を定めた「地方分権改革推進計画」を策定し、「新分権一括法案」の速やかな国会提出に向けた取組を進めることとされている。

少子・高齢化と人口減少、地方から大都市への人口流出、地域経済の低迷など、地方公共団体を取り巻く環境は大きく変化し、かつ、厳しいものとなっている。これらの状況に応じ、国民・住民に最も身近なところで、行政のあり方を国民・住民が自らの責任で決定・実施できる仕組みが地方分権改革に合わせ整備されることが必要であるが、それと同時に地方公共団体においても、それにふさわしい簡素で効率的な組織運営に努めなければならない。

地方公共団体の不祥事件等を背景に、地方公共団体の組織運営への厳しい指摘がなされることがあるが、これによって地方分権改革に水を差すようなことがあってはならない。

今後、権限や財源が国から移譲され、地域で責任ある行政を実現するためにも、地方公共団体が自ら組織マネジメントそのものを抜本的に改革していくことが求められている。

## (3) 地方行政改革の動き

これからの地方公共団体は、経営感覚を持って地域をマネジメントする総合行政主体へ変わっていく必要がある。このため、行政が担う分野を徹底的に見直し、NPO、住民団体、民間企業など、地域の様々な力を結集し、多元的な主体によって担われる「新しい公共空間」<sup>4</sup>の中で、地域の司令塔の役割を果たすこと等が求

<sup>2</sup> 地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成 11 年法律第 87 号）。

<sup>3</sup> 地方分権改革推進委員会『第 1 次勧告 ～生活者の視点に立つ「地方政府」の確立～』（平成 20 年 5 月 28 日）、『第 2 次勧告 ～「地方政府」の確立に向けた地方の役割と自主性の拡大～』（平成 20 年 12 月 8 日）。なお、地方分権改革の動きについては、＜巻末 参考資料 8＞を参照。

<sup>4</sup> 分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会『分権型社会における自治体運営の刷新戦略

められているが、これらの活動主体との積極的な連携・協力を図るためには、住民の行政に対する信頼の確保がその基盤となる。

また、厳しい財政状況を背景として、職員自ら内部改革に努めることは当然として、住民サービスそのものの見直しも避けられず、住民にも一定の痛みを耐えてもらわなければならない。しかしながら、住民サービスを見直すに当たっては、行政に対する住民の理解がなければ、その改革の実現は困難なものになると考えられる。

地方行革を積極的に推進する上でも、住民の信頼を確保することが重要な課題となる。

## 2 財政危機への対応

国・地方を合わせて 800 兆円に達する長期債務残高に代表されるように<sup>5</sup>、国・地方の財政状況の過酷さは厳しさを増している。さらに、百年に一度のものと言われる世界的な金融危機に端を発した景気後退や急増する社会保障経費の負担などにより、国・地方の財政状況は、より厳しさを増すものと考えられる。

個別団体の財政運営を見ても、税収の減、公債費等義務的経費の増加により、硬直的な財政構造となっており、従来の「削減型」行革ではこの財政危機を乗り越えることは難しい状態である。今後は、公会計改革や資産・債務改革を通じたストックに着目した財政運営や資金運用・資金調達といったキャッシュフローに着目した財務管理<sup>6</sup>など、行政においても経営の視点で財政運営を抜本的に見直すことが求められている。

併せて、連結ベースで財務書類 4 表をわかりやすく公表し、住民に自ら住む団体の置かれた財政状況を全体として理解してもらうとともに、住民や議会による適切な監視を確保していくことが求められている。

---

—新しい公共空間の形成を目指して—』(平成 17 年 3 月, p12~14)。

<sup>5</sup> 財務省主計局『我が国の財政事情 (21 年度政府案)』(平成 20 年 12 月)。

<sup>6</sup> 英国では、財務管理 (Financial Management) を費用対効果の追求、指標による成果の測定、リスクマネジメント、適切な意思決定や説明責任の確保などを含めた財政運営の総体的な概念として説明が行われている。Steve Freer, CIPFA Chief Executive, *Improving Public Finance Management*, Japan Local Government Centre, 2008.

## Ⅱ 地方公共団体の行政組織運営の現状と課題

### 1 行政組織運営の改革の取組

#### (1) 地方行革の取組

地方行革については、自主性・自律性の高い財政運営を確保する観点から、業務の再編・整理、民間委託等の推進、適正な定員管理、住民等に対する財政状況に関する情報のわかりやすい開示などが求められてきた<sup>7</sup>。また、公会計改革や資産・債務改革の一環として、財務書類4表の整備などの公会計の整備、地域の実情に応じた資産・債務の実態把握や改革の具体策の策定についても求められてきたところである<sup>8</sup>。

地方公共団体では、地方行革を進めるプランとして、平成17年度を起点としておおむね平成21年度までの具体的な取組を明示した「集中改革プラン」の作成、公表を行い、積極的な行政改革の推進に取り組んでいる<sup>9</sup>。

そのうち特に、地方公務員数は、平成6年をピークに、14年連続して純減し続けており、平成20年の地方公務員数は対前年比で5万人以上という過去最大の純減となっている。また、基本方針2006により、平成17年度から5年間で国と同程度の5.7%の純減を求められているところであるが、これを上回る6.3%の純減目標となっており、団塊世代の退職に併せてかなりのスピードで地方公務員数は減少している。

これと併せて、業務の外部化も進展している。例えば、総務関係事務などの定型的業務等の民間委託の比率については、都道府県が約84%、政令指定都市が約91%、市区町村が約66%となっており、民間委託が着実に浸透している。施設の指定管理者制度の導入も積極的に実施されており、都道府県が約62%、政令指定都市が約53%となっている。このほか、市場化テストについても、公共サービスの質の維持向上及び経費の削減の観点から、積極的に活用されており、137団体（前年度86団体）が制度を導入済又は導入の検討を行っている。

<sup>7</sup> 総務省『地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針』（平成17年3月29日付け総務事務次官通知）。

<sup>8</sup> 総務省『地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針』（平成18年8月31日付け総務事務次官通知）。

<sup>9</sup> 総務省『地方行革の取組状況』（平成20年4月1日現在、平成20年10月公表）。なお、地方行革の動きについては、<巻末 参考資料9>を参照。

さらに、公会計改革については、平成 18 年度版財務書類 4 表の作成は、都道府県及び指定都市において何らかのモデルにより全団体が、市区町村では 58%が作成済みであり、作成中の団体を加えると 71%の団体が作成に着手済みである。資産・債務の実態把握について、400 近い団体が固定資産の評価について作業中であり、資産・債務改革の方針策定に向け全庁的な取組を実施する団体も増えてきている。

## (2) コンプライアンスに関する取組

一部の団体においては、法令違反・不当要求の防止や不祥事件の発生の未然防止を目的として、組織体制の整備や必要な条例の制定を行う事例も見受けられるように、公正な職務の執行の確保を図る取組が実施されている。

また、国民の生命、身体、財産等の利益の保護に関わる法令の規定の遵守や、公益通報者の保護を図ることを目的として、平成 18 年 4 月に公益通報者保護法が施行されたが、公益通報制度の導入状況について、内部の職員等からの通報・相談窓口の設置は、都道府県では全団体、市区町村では 35.5%となっており、設置予定又は設置の是非を検討中の市区町村を含めると、その割合は 83.1%となっている<sup>10</sup>。

## (3) 行政評価に関する取組

行政評価の取組状況については、都道府県及び政令指定都市では全ての団体（47 団体、17 団体）、中核市及び特例市ではほぼ全ての団体（37 団体、39 団体）、市区（政令指定都市、中核市及び特例市を除く。）では 460 団体が「導入済み」、町村では、246 団体が「導入済み」であり、45.6%の地方公共団体（846 団体）において行政評価を導入しており、その割合は年々増加している<sup>11</sup>。

さらに、より成果の上がる方策として、業務棚卸表の活用<sup>12</sup>や、担当課に加え監査委員を活用した行政評価の実施<sup>13</sup>など、住民サービスや満足度を高めようと工夫する取組が見受けられる。

<sup>10</sup> 内閣府『行政機関における公益通報者保護法の施行状況調査（平成 20 年 3 月 31 日現在）』（平成 20 年 5 月）。

<sup>11</sup> 総務省『地方公共団体における行政評価の取組状況（平成 20 年 10 月 1 日現在）』（平成 21 年 3 月）。

<sup>12</sup> <巻末 参考資料 10>を参照。

<sup>13</sup> <巻末 参考資料 11>を参照。

## 2 行政組織運営の新たな課題

このように、各団体の取組によって地方行革は着実に進展しているが、業務の公平・公正な執行や、業務の有効性及び効率性を高めることを通じ、住民の信頼をより一層確保するためには、従来の行政改革の手法にとらわれず、次のような新たな課題に積極的に取り組み、行政組織運営を刷新していく必要があると考えられる。

### (1) リスクへの対応

これまでの組織は、官民間問わず個人の資質の高さに依存してきたことや、リスクは自然災害のようなものであり、その対応は事後的なものという意識を背景として、リスクと向き合い、リスクを事前に統制するという視点やその対策のための仕組みづくりを軽視してきたことが考えられる。

このような状況を認識し、行政を取り巻く諸課題をあらかじめリスクとして事前に洗い出し、評価・特定した上で、その対応策を講じることによって、事務処理ミスや不祥事件の発生を未然に防ぐことが求められている。

特に、経理や庶務等の内部管理業務が定型化していることを理由に、定数削減の圧力もあって、チェックの省略化が進んでいると考えられる。確かに、このような業務は、基本的にルールどおりに行えばよいものであり、できて当たり前と考えられがちであるが、最近聞かれる不祥事件は、できて当たり前であるはずの合法性や合規性が問われるケースが多いことを鑑みると、その考え方自体にリスクがあるともいえる。このような認識そのものを改める必要がある。

### (2) モニタリング機能の不全

地方公務員の定数削減や、業務の多様化及び専門性の向上を背景として、課長・係長等、本来部下を統制すべきポジションが多忙となったことなどを理由に、チェックが行き届かなくなり、いわゆる部下任せになっているなど、従来型の人的統制が崩壊しつつあるのではないかと考えられる。さらに、住民サービスの向上に直接的に関係しない内部管理業務の民間委託が進むことも、モニタリング機能の低下に拍車をかけているのではないかと考えられるところである。

また、これまでの行政においては、新たな課題に対する施策やルール化など組織内でルールを強化することに対して、首長をはじめとした職員の関心は高いが、そのルールが実際に機能しているかどうかについて、あまり関心が払われない場合が多いように思われる。ルールを作ることで仕事が終わりがちであり、組織自体によるフォローアップが軽視されているのが実情であり、その結果、後述のようなルール体系の錯綜を招く一因にもなっていると考えられる。

このような状況を認識し、有効なモニタリングを発揮させるための仕組みづくりが求められている。

### (3) 縦割り組織・錯綜するルール体系への対応

地方公共団体の組織については、従来の国の行政機関との均衡に配慮した縦割り組織が見受けられるが、このような状態で複数の部局や課室にまたがる問題が発生した場合、どの部署が担当すべきか調整が難航する弊害が生じやすいため、複数の部局や課室にまたがる業務を横断的に見て、調整を行う部署が必要である。特に、地方公共団体の場合、その業務執行において、国の定めるルールに従わなければならないことも多く、そのルールが業務の有効性及び効率性に支障があったとしても、そのルールそのものを自ら変えることはできないという問題がある。

また、新しい課題の発生に対して、既存のルールが見直されることなく、新たなルールが追加された結果、ルールそのものが錯綜し、所管課や担当者以外では理解できない状態や、場合によっては、「ルールを完璧に守っていても仕事にならない」という法令等の遵守に対する意識の退廃を招く一因にもなっていると考えられる。

これらの課題については、組織横断的に、「わかりやすさ」や「使われること」を目的としたルールの整理・合理化が必要であり、また、国のルールの設定や運用の権限を移譲する地方分権改革を積極的に推進し、地方公共団体が自らの業務について責任を持って執行できる環境を整備し、業務の有効性及び効率性の向上につなげていくことが必要である。

### (4) 行政評価の質の向上

行政評価については、業務の有効性及び効率性という目的を実現する手法として、多くの団体において導入が進む一方、現場の負担感が大きい、政策の実現の進捗を測る適切な指標の設定が困難である等の課題が見受けられており、これまでの行政評価システムに見直すべき点等がないか、改めて点検する必要がある。

これについては、評価方法の新たな視点として、リスクや業務プロセスの手順の無駄にどのように対応しているかという観点を持つこと、評価対象として内部管理業務のようなルーチン業務（規則等に基づいて反復継続的に実施される定型的業務）に着目することなど、評価方法や対象について不断の見直しを行い、行政評価の質を向上させることが重要となると考えられる。

## (5) 公会計制度改革への対応

地方財政の危機的状況を背景に地方公共団体の財政の健全化のための法制度が整備され、健全化判断比率等の財政指標の公表や、当該比率に応じた財政の早期健全化・再生等を図るための制度が設けられたところである<sup>14</sup>。

従来、財政規律の維持に当たっては、議会が議決した予算書に基づき、各部局が予算の執行状況を適正に管理していくことで担保してきており、決算書は、議会が予算の執行状況について確認するための書類と考えられがちであった。

今後は、このような予算統制の確認のための決算書という考え方に加え、決算統制そのものの考え方が重要となってくる。その前提として、財務書類4表の整備が求められることとなるため、自団体を取り巻く資産・債務を把握し、決算数値等の基礎計数を正しく計上し、財務書類4表を適切に作成・公表することが重要である。

その上で、財務書類4表の作成・活用等を通じて資産・債務や行政コストに関する情報開示と適正な管理を一層進めることによって、ストックやキャッシュフローに着目した財政運営の刷新を図ることにもつながるものである。加えて、資産・債務を含めた財政状況について地方公社や第3セクター等の関係団体を連結した形で公表し、議会による適切な監視の確保や、財政状況に対する住民の理解を得ながら、財政の一層の健全化を図ることも求められている。

以上のような新たな課題を踏まえ、今後の地方公共団体のマネジメント改革の目指すべき方向性については、「リスクと向き合いリスクを事前に統制すること」、「組織マネジメントに関する基本方針の明確化とPDCAサイクルの実現を通じた首長、管理職、職員の組織マネジメントに関する意識改革の実現」といった新たな視点に基づき、まずは住民の信頼確保を基本として、行政運営の透明性の向上、業務の有効性及び効率性を高める地域経営革新の実現、さらには、公会計改革を通じた財政運営の刷新を図っていくことが必要であると考えられる。そして、このような目的を実現するための手法として、現在、我が国の民間企業において実施されている「内部統制」の整備・運用がその一つの解決手法になるのではないかと考えられる。

次の「Ⅲ 内部統制とは」において、我が国における民間企業の取組をもとに、その考え方を紹介した上で、地方公共団体における内部統制のあり方について整理する。

---

<sup>14</sup> 地方公共団体の財政の健全化に関する法律（平成19年法律第94号、以下「地方公共団体財政健全化法」という。）。

### Ⅲ 内部統制とは

#### 1 民間企業における内部統制

内部統制の概念は、財務諸表監査とともに 20 世紀初頭の米国で発生したと言われているが、企業を取り巻く環境の変化によって、その位置付けは当初と現在では異なるところがある。

我が国における内部統制の変遷を明らかにした上で、民間部門における会社法<sup>15</sup>及び金融商品取引法<sup>16</sup>に基づく内部統制の基本的な考え方について紹介する<sup>17</sup>。

##### 【1945 年～】（内部統制概念の登場）

日本では、終戦後の財閥解体等による経済民主化の影響により、昭和 23 年に米国に倣った証券取引法<sup>18</sup>が制定され、同年、証券市場における財務諸表の信頼性確保のため、公認会計士法<sup>19</sup>が制定された。その後、本格的な会計士監査を実施するため、昭和 25 年に企業会計基準審議会によって『監査基準』<sup>20</sup>が公表された。この設定前文において、日本で初めて内部統制の概念が明示されている。

この時は「内部統制組織」という言葉で記述されており、これによると内部統制組織は「内部牽制組織」及び「内部監査組織」からなり、内部牽制組織によって不正を発見・防止すること、また、大規模企業は内部監査組織によって会計記録の信頼性を確保することが明記されている。さらに、外部監査を受け入れる体制として、内部統制組織を整備することは、経営者の義務であるとされている。

##### 【1970 年代～】（内部統制概念の拡大）

昭和 45 年に日本会計研究学会が公表した報告書<sup>21</sup>では、内部統制を 3 つに分類している。すなわち、資産を保全するための内部統制である「資産管理」、会計記録の正確性と信頼性を確保するための内部統制である「会計管理」、経営合理化又は能率増進のための内部統制である「業務管理」である。これは 1949 年に米国

<sup>15</sup> 会社法（平成 17 年法律第 86 号）。

<sup>16</sup> 金融商品取引法（昭和 23 年法律第 25 号）。

<sup>17</sup> Ⅲ 1 の記述については、アビームコンサルティング株式会社『内部統制の現在・過去・未来 J-SOX 対応状況調査』（平成 20 年、p3）を参照。なお、諸外国及び我が国の独立行政法人における内部統制の取組については、＜巻末 参考資料 1～6＞を参照。

<sup>18</sup> 証券取引法（昭和 23 年法律第 25 号）。

<sup>19</sup> 公認会計士法（昭和 23 年法律第 103 号）。

<sup>20</sup> 経済安定本部企業会計基準審議会『監査基準』（昭和 25 年 7 月公表）。

<sup>21</sup> 日本会計研究学会『財務諸表監査における内部統制の研究』（昭和 45 年 6 月公表）。

公認会計士協会によって公表された特別報告書<sup>22</sup>の内容とほぼ同様であり、財務報告の正確性の確保だけでなく、経営管理の観点を持ち始めている。

### 【1990年代～】（COSO フレームワークの適用）

平成6年には、日本公認会計士協会によって報告書『内部統制』<sup>23</sup>が公表された。これは、平成3年の『監査基準』の改正において規定された内部統制の実務上の指針を提供することを目的としている。この報告書では内部統制の目的を「適正な財務諸表の作成」、「法規の遵守」、「会社の資産の保全」及び「事業活動の効率的な遂行」の4つとしており、COSO フレームワーク<sup>24</sup>の考え方を踏襲していることがわかる。

### 【2000年以降】（内部統制の法制化）

2000年代は、粉飾決算等の相次ぐ企業の不祥事件により、内部統制の法制化が急速に進むこととなる。

平成12年9月の大和銀行株主代表訴訟事件第一審判決<sup>25</sup>において、日本で初めて取締役が善管注意義務としてリスク管理体制、すなわち内部統制を構築する義務があると認められた。これを機に、商法<sup>26</sup>上取締役が内部統制を構築する義務があるという認識が広まり、平成14年5月の商法改正では委員会等設置会社に対して、次いで、平成18年5月の会社法施行では大会社<sup>27</sup>に対して、法令への適合や業務の適正を確保する体制（いわゆる内部統制システム）の構築が明確に求められた。また、平成14年には、日本公認会計士協会監査基準委員会報告書『統制リスクの評価』<sup>28</sup>が公表され、同年の『監査基準』改正を受けて、内部統制の意義、目的及び構成要素を説明する規定や情報技術（IT）の利用に対応した規定を新設している。

さらに、平成16年には、上場企業による有価証券報告書の不実記載の事件が相次いだため、財務報告の信頼性を確保するための内部統制の整備が急務とされ、平成18年6月に成立した金融商品取引法において、内部統制報告制度が導入さ

<sup>22</sup> <巻末 参考資料1>を参照。

<sup>23</sup> 日本公認会計士協会監査基準委員会報告書第4号（中間報告）『内部統制』（平成6年3月公表）。

<sup>24</sup> 米国トレッドウェイ委員会組織委員会（The Committee of Sponsoring Organizations of Treadway Commission；COSO，以下「COSO」という。）が1992年と1994年に公表した報告書"Internal Control - Integrated Framework"（『内部統制—統合的枠組み』：通称「COSO レポート」という。）において提唱された内部統制の枠組み。<巻末 参考資料1>を参照。

<sup>25</sup> 平成12年9月20日大阪地裁判決。

<sup>26</sup> 商法（明治32年法律第48号）。

<sup>27</sup> 会社法第2条第6号に規定。最終事業年度に係る貸借対照表に資本金として計上した額が5億円以上であるか、同表の負債の部に計上した額の合計額が200億円以上であることが要件となる。

<sup>28</sup> 日本公認会計士協会監査基準委員会報告書第20号（中間報告）『統制リスクの評価』（平成14年7月公表）。これにより、報告書『内部統制』は全面改正（廃止）された。

れた。これは、財務報告に係る内部統制の有効性に関して、経営者（代表取締役、代表執行役などの執行機関の代表者）による評価を内部統制報告書として提出し、その評価は公認会計士・監査法人が監査することによって担保される。金融商品取引法における内部統制は、米国における「証券諸法に基づいて行われる企業情報開示の正確性及び信頼性を向上させることにより投資者を保護すること等を目的とする法律」<sup>29</sup>の成立後の経緯を参考にしながら、コスト負担の増大等に配慮して制度化されている。

## 2 会社法における内部統制

会社法では、会社経営における健全性の確保の一環として、大会社等に対して、取締役の職務の執行が法令・定款に適合すること等、会社の業務の適正を確保するための体制（いわゆる内部統制システム）の構築に関する基本方針の決定を義務付けている<sup>30</sup>。

会社法以前の商法においては、内部統制の存在が法的に認識されることはなく、経営内部の問題、すなわち「取締役の職務の執行」の中に位置付けられるべき問題とされていた<sup>31</sup>。

会社法の中で「内部統制」という用語自体は使用されていないが、同法第 362 条第 4 項第 6 号において、「取締役の職務の執行が法令及び定款に適合することを確保するための体制その他株式会社の業務の適正を確保するために必要なものとして法務省令で定める体制」が、ほぼこれに該当するものであると理解されている<sup>32</sup>。

さらに、大会社で取締役会設置会社においては、同項第 6 号に掲げる体制の整備を取締役会の決定事項として義務付けている（同法第 362 条第 5 項）<sup>33</sup>。

また、同法施行規則<sup>34</sup>第 100 条第 1 項は、内部統制システムの構築に関して取締役会で決議すべき事項を次のように掲げている。

---

<sup>29</sup> An Act to Protect Investors by Improving the Accuracy and Reliability of Corporate Disclosure Made Pursuant to The Securities Laws, and for Other Purposes (Pub. L. No.107-204, 116 Stat. 745 (2002)) ; 通称：サーベンス・オクスリー法 (Sarbanes-Oxley Act), 企業改革法, 以下「SOX 法」という。

[http://www.pcaobus.org/About\\_the\\_PCAOB/Sarbanes\\_Oxley\\_Act\\_of\\_2002.pdf](http://www.pcaobus.org/About_the_PCAOB/Sarbanes_Oxley_Act_of_2002.pdf)

<sup>30</sup> 法務省民事局ホームページ『使える・使おう会社法』。<http://www.moj.go.jp/MINJI/minji96.pdf>

<sup>31</sup> 鳥羽至英 著『内部統制の理論と制度』（国元書房，2007 年，p153）。

<sup>32</sup> 鳥羽 前掲書，p156。

<sup>33</sup> 鳥羽 前掲書，p158～159。

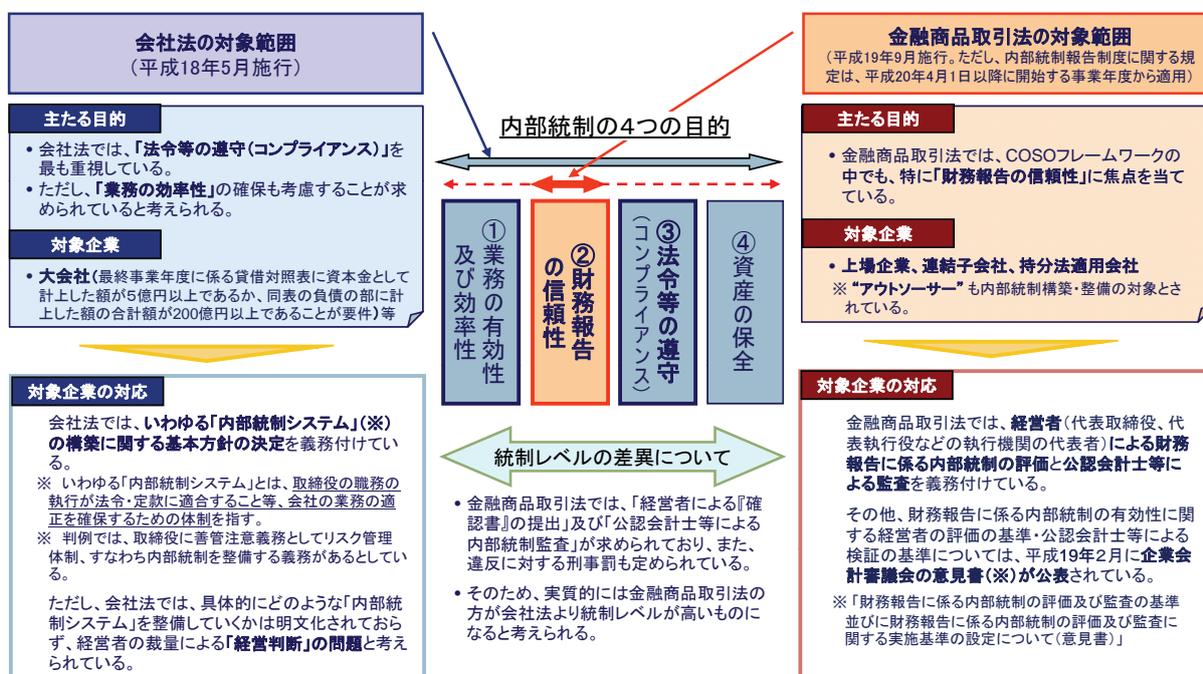
<sup>34</sup> 会社法施行規則（平成 18 年法務省令第 12 号）。

- ① 取締役の職務の執行に係る情報の保存及び管理に関する体制
- ② 損失の危険の管理に関する規程その他の体制
- ③ 取締役の職務の執行が効率的に行われることを確保するための体制
- ④ 使用人の職務の執行が法令及び定款に適合することを確保するための体制
- ⑤ 当該株式会社並びにその親会社及び子会社から成る企業集団における適正を確保するための体制

同法においては、大会社等が対象であり、上場会社を対象とする金融商品取引法とは異なる。また、内部統制システムの目的については、金融商品取引法のように「財務報告の信頼性」に限定せず、コンプライアンス（法令等の遵守）やコーポレート・ガバナンスの観点からの業務の有効性及び効率性を含んでいると考えられる。

また、取締役会で決議された内部統制システムについての決議内容の概要については、毎事業年度に係る事業報告に記載するとともに（同法第 435 条第 2 項及び同法施行規則第 118 条第 2 号）<sup>35</sup>、必要な報告や閲覧措置を求めている（同法第 438 条第 3 項、第 442 条第 1 号）。

#### <会社法及び金融商品取引法における内部統制の目的><sup>36</sup>



<sup>35</sup> 鳥飼重和、青戸理成 著『内部統制時代の役員責任』(商事法務、2008年、p48)。

<sup>36</sup> 事務局において作成。

### 3 金融商品取引法における内部統制

金融商品取引法では、上場会社による開示の充実の一環として、適正な財務・企業情報の開示を確保するため、上場会社に対して、事業年度ごとに財務報告に関する内部統制（財務に関する情報の適正性を確保するための体制）の有効性を評価する内部統制報告書の提出を義務付け、公認会計士等による監査の対象とした。併せて、上場会社に対して、有価証券報告書等の記載内容が法令に基づき適正である旨の経営者の確認書の提出を義務付け、平成 20 年 4 月 1 日以降に開始する事業年度から適用されることとなった<sup>37</sup>。

財務報告に係る内部統制の有効性に関する経営者の評価の基準及び公認会計士等による検証の基準については、平成 19 年 2 月に企業会計審議会の意見書<sup>38</sup>が公表されている<sup>39</sup>。

#### 【条文上の根拠】

同法第 24 条の 4 の 4 において、「第二十四条第一項の規定による有価証券報告書を提出しなければならない会社（中略）のうち、第二十四条第一項第一号に掲げる有価証券の発行者である会社その他の政令で定めるものは、事業年度ごとに、当該会社の属する企業集団及び当該会社に係る財務計算に関する書類その他の情報の適正性を確保するために必要なものとして内閣府令で定める体制について、内閣府令で定めるところにより評価した報告書（以下、「内部統制報告書」という。）を有価証券報告書（中略）と併せて内閣総理大臣に提出しなければならない」と定め、有価証券報告書を提出しなければならない会社に対して、財務報告に係る内部統制報告書の提出が義務付けられている。

さらに、同法第 193 条の 2 第 2 項において、「第二十四条の四の四の規定に基づき提出する内部統制報告書には、その者と特別の利害関係のない公認会計士又は監査法人の監査証明を受けなければならない。ただし、監査証明を受けなくても公益又は投資家保護に欠けることがないものとして内閣府令で定めるところにより内閣総理大臣の承認を受けた場合は、この限りでない」と規定し、内部統制報告書に対する公認会計士又は監査法人の監査証明が義務付けられている。

<sup>37</sup> 金融庁ホームページ『新しい金融商品取引法制について－利用者保護と公正・透明な市場の構築に向けて－』（平成 18 年 9 月）。<http://www.fsa.go.jp/policy/kinyusyohin/pamphlet.pdf>

<sup>38</sup> 企業会計審議会『財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準並びに財務報告に係る内部統制の評価及び監査に関する実施基準の設定について（意見書）』（平成 19 年 2 月 15 日公表、以下『基準及び実施基準』という。）。

<sup>39</sup> <巻末 参考資料 12>を参照。

会社法と比較して、同法が会社全体に関する内部統制を定めるのに対し、金融商品取引法は、財務報告に係る内部統制を定めており、「財務報告の信頼性」を主な目的としている。

また、会社法では、いわゆる内部統制システムの構築に関する基本方針の決定を取締役会に求めており、内部統制の構築自体は経営者の善管注意義務の一環であると判例上解されている<sup>40</sup>。一方、金融商品取引法では、経営者に対して財務報告に係る内部統制報告書の提出を求め、内部統制報告書に対する公認会計士等の監査証明を義務付けている。

なお、「3 金融商品取引法における内部統制」に関する以降の記述については、注釈があるものを除き『基準及び実施基準』によっている。

#### 【内部統制の定義と目的】

『基準及び実施基準』において、内部統制とは、基本的に、業務の有効性及び効率性、財務報告の信頼性、事業活動に関わる法令等の遵守並びに資産の保全の4つの目的が達成されているとの合理的な保証を得るために、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、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（監視活動）及びIT（情報技術）への対応の6つの基本的要素から構成される。

ここで4つの目的は、以下のように定義されており、内部統制の目的はそれぞれ独立しているが、相互に関連している。

- ① 業務の有効性及び効率性  
事業活動の目的の達成のため、業務の有効性及び効率性を高めること。
- ② 財務報告の信頼性  
財務諸表及び財務諸表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。
- ③ 事業活動に関わる法令等の遵守  
事業活動に関わる法令その他の規範の遵守を促進すること。
- ④ 資産の保全  
資産の取得、使用及び処分が正当な手続及び承認の下に行われるよう、資産の保全を図ること。

---

<sup>40</sup> 司法上の判断において、経営者の善管注意義務の一環として内部統制構築責任を認定した例については、大和銀行事件判決（平成12年9月20日大阪地裁判決）や神戸製鋼所株主代表訴訟事件における和解に関する裁判所所見（平成14年4月神戸地裁）が挙げられる（町田祥弘著『内部統制の知識<第2版>』（日本経済新聞出版社、2008年、p17～18））。

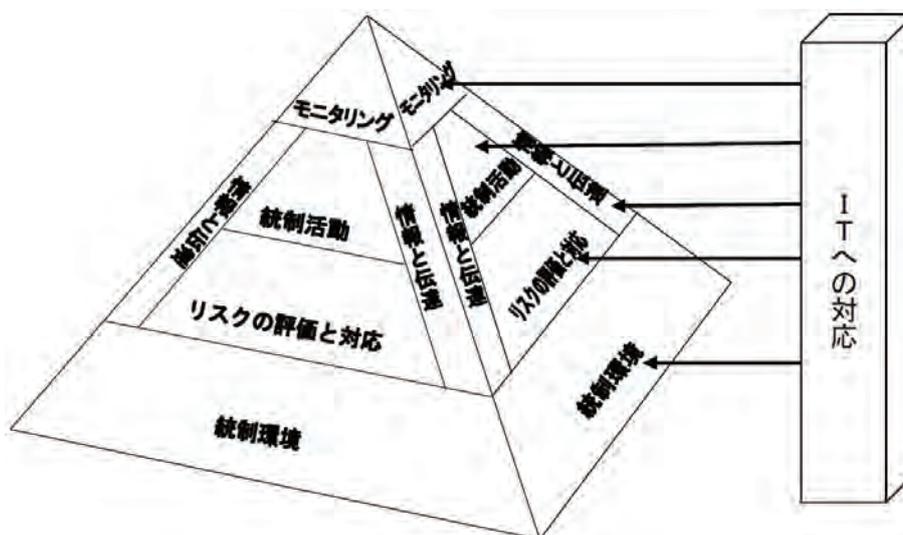
内部統制は、組織の事業活動を支援する4つの目的を達成するために組織内に構築されるが、4つの目的の達成を絶対的に保証するものではなく、組織、とりわけ内部統制の構築に責任を有する経営者が、4つの目的が達成されないリスクを一定の水準以下に抑えるという意味での合理的な保証を得ることを目的としている。また、内部統制は、組織から独立して日常業務とは別に構築されるものではなく、組織の業務に組み込まれて構築され、組織内の全ての者により業務の過程で遂行される。したがって、正規の従業員のほか、組織において一定の役割を担って業務を遂行する短期、臨時雇用の従業員も内部統制を遂行する者となる。

内部統制は、組織内の全ての者が業務の中で遂行する一連の動的なプロセスであり、単に何らかの事象又は状況、あるいは規定又は機構を意味するものではない。したがって、内部統制は一旦構築されればそれで完成するというものではなく、変化する組織それ自体及び組織を取り巻く環境に対応して運用されていく中で、常に変動し、見直される。

#### 【内部統制の基本的要素】

内部統制の基本的要素とは、内部統制の目的を達成するために必要とされる内部統制の構成部分をいい、内部統制の有効性の判断の規準となる。内部統制の目的は、6つの基本的要素が有機的に結びつき、一体となって機能することによって達成される。

< 基本的要素の相関関係 ><sup>41</sup>



<sup>41</sup> 鳥羽至英・八田進二・高田敏文 共訳『内部統制の統合的枠組み 理論篇』（白桃書房、1996年、p25）及び『基準及び実施基準』に基づき、事務局において作成。

上記の図は、一つの基本的要素が次の基本的要素だけに影響を与えるという直列のプロセスではなく、いずれの基本的要素も他の基本的要素に影響を与えることができるという意味において、多方向で多面的なプロセスであることを示したものである<sup>42</sup>。

『基準及び実施基準』において、内部統制の基本的要素は、次のとおりとされている。

### ① 統制環境

統制環境とは、組織の気風を決定し、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、リスクの評価と対応、統制活動、情報と伝達、モニタリング及び IT への対応に影響を及ぼす基盤をいう。

統制環境としては、例えば、誠実性及び倫理観、経営者の意向及び姿勢、経営方針及び経営戦略、取締役会及び監査役又は監査委員会の有する機能、組織構造及び慣行、権限及び職責、人的資源に対する方針と管理が挙げられる。

### ② リスクの評価と対応

リスクの評価と対応とは、組織目標の達成に影響を与える事象について、組織目標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行う一連のプロセスをいう。

組織は、リスクの評価として、組織の内外で発生するリスクを、組織全体の目標に関わる全社的なリスクと組織の職能や活動単位の目標に関わる業務別のリスクに分類し、その性質に応じて、識別されたリスクの大きさ、発生可能性、頻度等を分析し、当該目標への影響を評価する。その上で、リスクへの対応として、評価されたリスクについて、その回避、低減、移転又は受容等の適切な対応を選択する。

### ③ 統制活動

統制活動とは、経営者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う。

統制活動には、権限及び職責の付与、職務の分掌等の広範な方針及び手続が含まれる。このような方針及び手続は、業務のプロセスに組み込まれるべきものであり、組織内の全ての者において遂行されることにより機能するものである。不正又は誤謬等の行為が発生するリスクを減らすために、各担当者の権限及び職責を明確にし、各担当者が権限及び職責の範囲において適切に業務を遂

---

<sup>42</sup> 鳥羽・八田・高田 前掲書，p24。

行していく体制を整備していくことが重要となる。統制活動は、その機能により、予防的（事前的）統制活動と発見的（事後的）統制活動とに区別される。

#### 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う。組織内の全ての者が各々の職務の遂行に必要とする情報は、適時かつ適切に、識別、把握、処理及び伝達されなければならない。また、必要な情報が伝達されるだけでなく、それが受け手に正しく理解され、その情報を必要とする組織内の全ての者に共有されることが重要である。一般に、情報の識別、把握、処理及び伝達は、人的及び機械化された情報システムを通して行われる。

#### 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う。

モニタリングにより、内部統制は常に監視、評価及び是正されることになる。モニタリングには、内部統制の有効性を監視するために、経営管理や業務改善等の通常の業務に組み込まれて行われる日常的モニタリングと、通常の業務から独立した視点で、定期的又は随時に行われる内部統制の評価であり、経営者、取締役会、監査役又は監査委員会、内部監査等を通じて実施される独立的評価がある。両者は個別に又は組み合わせて行われる場合がある。

#### ⑥ IT（情報技術）への対応

ITへの対応とは、組織目標を達成するために、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ITに対し適切に対応することをいう。

ITへの対応は、内部統制の他の基本的要素と必ずしも独立に存在するものではないが、組織の業務内容がITに大きく依存している場合や組織の情報システムがITを高度に取り入れている場合等には、内部統制の目的を達成するために不可欠の要素として、内部統制の有効性に係る判断の規準となる。

ITへの対応は、IT環境への対応とITの利用及び統制からなる。

IT環境とは、組織が活動する上で必然的に関わる内外のITの利用状況のことであり、社会及び市場におけるITの浸透度、組織が行う取引等におけるITの利用状況、及び組織が選択的に依拠している一連の情報システムの状況等をいい、組織目標を達成するために、組織の管理が及ぶ範囲において、あらかじめ適切な方針と手続を定め、それを踏まえた適切な対応を行う必要がある。

一方、ITの利用及び統制とは、組織内において、内部統制の他の基本的要素の有効性を確保するためにITを有効かつ効率的に利用すること、並びに組織

内において業務に体系的に組み込まれて様々な形で利用されている IT に対して、組織目標を達成するために、あらかじめ適切な方針及び手続を定め、内部統制の他の基本的要素をより有効に機能させることをいう。

#### 【内部統制の目的と基本的要素の関係】

内部統制の目的を達成するため、経営者は、内部統制の基本的要素が組み込まれたプロセスを整備し、そのプロセスを適切に運用していく必要がある。それぞれの目的を達成するためには、全ての基本的要素が有効に機能していることが必要であり、それぞれの基本的要素は、内部統制の目的の全てに必要とされるものである。

次の図は、内部統制の目的を垂直の列とし、基本的要素を水平の列とし、残りの次元で事業単位又は活動を表すとともに、4つの目的とそれを達成するために必要とされる基本的要素には、直接的な関係があることを示したものである。

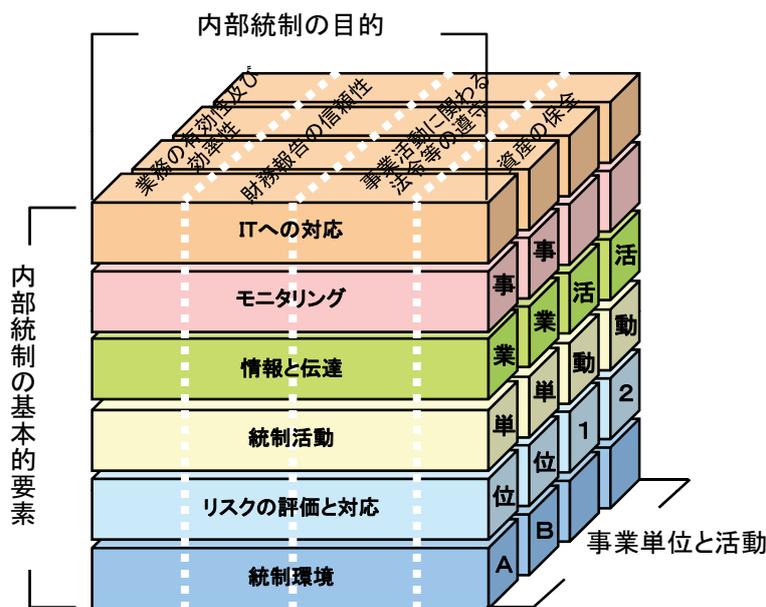
例えば、必要な情報の識別や処理、組織内における適切な伝達などが行われる「情報と伝達」は、内部統制の目的である「業務の有効性及び効率性」や「法令等の遵守」などいずれの目的を実現させるためにも必要な基本的要素となるものである。

また、「法令等の遵守」という目的を実現させるためには、規則や体制の整備といった「統制環境」や自団体を取り巻く「リスクの評価と対応」、法令等の遵守に関する取組の「モニタリング」など、いずれの基本的要素も必要であることを表すものである<sup>43</sup>。残りの次元において、組織全体を事業単位（例えば、事業部A・事業部B）又は活動（例えば、生産・輸送・販売）といった区分に細分化させている。これによって、「ある事業部について、法令等の遵守を目的とした統制環境は整備されているか」というように内部統制システムを分析的に検討する際の手がかりとすることが考えられる<sup>44</sup>。

<sup>43</sup> 鳥羽・八田・高田 前掲書，p26～28。

<sup>44</sup> 牧野二郎・亀松太郎著『内部統制システムのしくみと実務対策』（日本実業出版社，2006年，p41）。

<内部統制の目的と基本的要素の関係> 45



【内部統制に関係を有する者の役割と責任】

内部統制に関係する者として、経営者、取締役会、監査役又は監査委員会、内部監査人、及び組織内のその他の者の5者が挙げられており、それぞれ以下のような役割と責任が明示されている。

① 経営者

経営者は、組織の全ての活動について最終的な責任を有しており、その一環として、取締役会が決定した基本方針に基づき内部統制を整備及び運用する役割と責任がある。経営者は、その責任を果たすための手段として、社内組織を通じて内部統制の整備及び運用（モニタリングを含む。）を行う。経営者は、組織内のいずれの者よりも、統制環境に係る諸要因及びその他の内部統制の基本的要素に影響を与える組織の気風の決定に大きな影響力を有している。

② 取締役会

取締役会は、内部統制の整備及び運用に係る基本方針を決定する。

取締役会は、経営者の業務執行を監督することから、経営者による内部統制の整備及び運用に対しても監督責任を有している。取締役会は、「全社的な内部統制」の重要な一部であるとともに、「業務プロセスに係る内部統制」における統制環境の一部である。

45 鳥羽・八田・高田 前掲書，p27 をもとに、事務局において作成。

### ③ 監査役又は監査委員会

監査役又は監査委員会は、取締役及び執行役の職務の執行に対する監査の一環として、独立した立場から、内部統制の整備及び運用状況を監視、検証する役割と責任を有している。

### ④ 内部監査人

内部監査人は、内部統制の目的をより効果的に達成するために、内部統制の基本的要素の一つであるモニタリングの一環として、内部統制の整備及び運用状況を検討、評価し、必要に応じて、その改善を促す職務を担っている。なお、『基準及び実施基準』において、内部監査人とは、組織内の所属の名称の如何を問わず、内部統制の整備及び運用状況を検討、評価し、その改善を促す職務を担う者及び部署をいう。

### ⑤ 組織内のその他の者

内部統制は、組織内の全ての者によって遂行されるプロセスであることから、上記以外の組織内のその他の者も、自らの業務との関連において、有効な内部統制の整備及び運用に一定の役割を担っている。

## 【内部統制の評価及び報告】

経営者による財務報告に係る内部統制の有効性の評価は、財務報告の信頼性に及ぼす影響の重要性の観点から必要な範囲において行うものであり、この評価範囲は、財務報告に対する金額的及び質的影響の重要性を考慮して、合理的に決定される。また、有効性の評価に当たっては、適切な統制が全社的に機能しているかどうかについて、まず心証を得た上で、それに基づき、財務報告に係る重大な虚偽記載につながるリスクに着眼して業務プロセスに係る内部統制を評価していくトップダウン型のリスク・アプローチ<sup>46</sup>が採用されている。

評価結果等については、経営者が作成する内部統制報告書に記載される。

## 【内部統制の監査】

経営者による財務報告に係る内部統制の有効性の評価は、その評価結果の適正性について、当該企業等の財務諸表監査を行っている公認会計士又は監査法人（以下「監査人」という。）が監査することによって担保される。

この内部統制監査は、財務諸表監査と一体となつて行われることにより、同一の

---

<sup>46</sup> 経営者の目線から企業全体を見渡して、財務報告の信頼性を脅かすリスクの高いところに集中して対応すること。

監査証拠を双方で利用するなど効果的かつ効率的な監査が実施されるように、当該企業の財務諸表監査に係る監査人と同一の監査人によって実施される。

監査人は、経営者の評価に対する意見等を内部統制監査報告書として作成し報告する。同報告書は、原則として、財務諸表監査における監査報告書と合わせて記載することとしている。

### <内部統制報告書の様式><sup>47</sup>

<p>第一号様式</p> <p>【表紙】</p> <p>【提出書類】 内部統制報告書</p> <p>【根拠条文】 金融商品取引法第 24 条の 4 の 4 第__項</p> <p>【提出先】 ____財務(支)局長</p> <p>【提出日】 平成 年 月 日</p> <p>【会社名】 _____</p> <p>【英訳名】 _____</p> <p>【代表者の役職氏名】 _____</p> <p>【最高財務責任者の役職氏名】 _____</p> <p>【本店の所在の場所】 _____</p> <p>【縦覧に供する場所】 名称 _____ (所在地) _____</p> <p>1 【財務報告に係る内部統制の基本的な枠組みに関する事項】</p> <p>2 【評価の範囲、基準日及び評価手続に関する事項】</p> <p>3 【評価結果に関する事項】</p> <p>4 【付記事項】</p> <p>5 【特記事項】</p>	<p>(内部統制報告書提出の流れ)</p> <p>経営者が作成した内部統制報告書は、監査法人の内部統制監査を受け、内部統制監査報告書を添付し、有価証券報告書とともに、所轄の財務(支)局長に提出される。</p> <div style="text-align: center; border: 1px solid black; padding: 10px; margin: 10px auto; width: 80%;"> <p style="text-align: center;">内部統制報告書 + 内部統制監査報告書</p> <p style="text-align: center;">+</p> <p style="text-align: center;">有価証券報告書</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">所轄の財務(支)局長に提出</p> </div>
--	---

<sup>47</sup> 財務計算に関する書類その他の情報の適正性を確保するための体制に関する内閣府令(平成 19 年内閣府令第 62 号) 第 1 号様式をもとに、事務局において作成。

## IV 地方公共団体における内部統制の整備・運用に向けて

### 1 内部統制の意義

「Ⅲ 内部統制とは」において、我が国における内部統制の考え方や枠組みを紹介したが、その枠組みにおいて挙げられた目的は、すでに地方公共団体の法制度上義務付けられているのである。例えば、業務の有効性及び効率性であれば、最少経費で最大効果を挙げる事務処理の原則（地方自治法第2条第14項）<sup>48</sup>が当てはまり、法令等の遵守であれば、法令等遵守義務規定（地方公務員法第32条）、信用失墜行為の禁止（同法第33条）<sup>49</sup>が当てはまる。ただし、具体の取組方法については地方公共団体に委ねられている。

そこで、現在地方の置かれた状況、地方の抱える課題への対応策として、首長をはじめとする職員の意識改革の下、リスクの事前統制への着目や、組織マネジメントに関するPDCAサイクルの実現といった視点に基づく「内部統制」がそれらの目的を実現するための有効な手法の一つであると考えられる。

一方、「内部統制」の整備・運用という点、全く新しい概念を導入して、既存の作業に加え新たな作業を創出するのではないかと、しかもその作業は困難を極め、組織に膨大な費用及び人的負担をかけるのではないかと受け止められがちである。

しかし、「内部統制」の整備・運用は、大きな事務負担やコストを必ずしも強いるものではない。「内部統制」の整備・運用は、単にマニュアルや文書を作るのではなく、組織の目的が達成されているとの合理的な保証を得るために、業務の中に組み込まれ、組織の全ての者によって遂行されるプロセスであり、地方公共団体が一つの組織として継続的に運営されている以上、その業務の中に相当の内部統制がすでに存在している。例えば、担当者同士の相互チェック、管理者の決裁承認、事務分掌も内部統制の一部といえる。

ただ、これらの統制が部局ごとに異なり体系化されていないほか、首長の関与が少なく組織的な対応が行われていないのではないかと考えられる。また、首長や職員にリスクに対する意識や組織的対応など内部統制の考え方が十分に理解されてい

<sup>48</sup> 地方自治法（昭和22年法律第67号）（抄）

**第2条第14項** 地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。

<sup>49</sup> 地方公務員法（昭和25年法律第261号）（抄）

**第32条** 職員は、その職務を遂行するに当って、法令、条例、地方公共団体の規則及び地方公共団体の機関の定める規程に従い、且つ、上司の職務上の命令に忠実に従わなければならない。

**第33条** 職員は、その職の信用を傷つけ、又は職員の職全体の不名誉となるような行為をしてはならない。

ないと考えられる。地方公共団体における内部統制の整備・運用は、これらの点に注目することから始まるものである。

本研究会では、これまで地方公共団体が行ってきた個別の統制について、内部統制の視点から再編・整理した上で、地方公共団体自らが適正な行政運営を確保していくための基本的考え方を示すことを目指した。

基本的な考え方を整理するに当たって、あらゆる形態の組織に適用できる要素を挙げていることが特徴である米国の COSO のフレームワークをベースに制度化された『基準及び実施基準』の内容を基本として検討することとした。

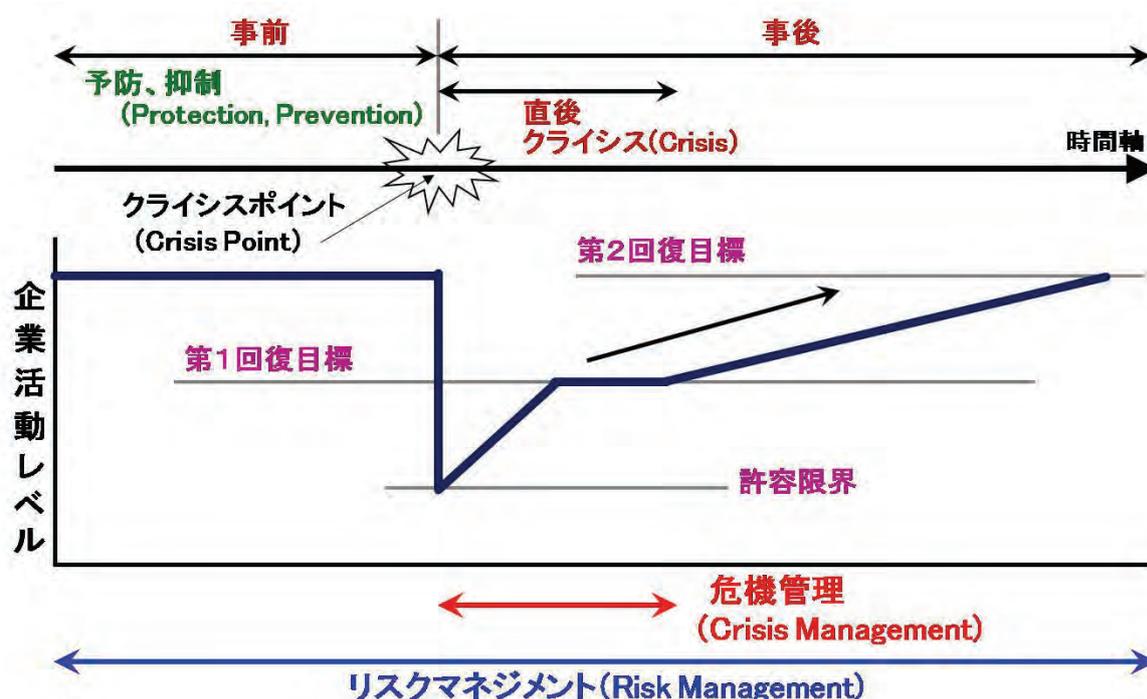
## 2 地方公共団体の内部統制において対象とするリスク

内部統制を整備・運用するに当たっての一つのキーワードは「リスク」であり、まずは、地方公共団体を取り巻くリスクについて組織的に把握することから始めなければならない。

地方公共団体にとってのリスクというと、一般的には災害や鳥インフルエンザなどの危機事象、あるいは、契約業務、公金管理、法令遵守もリスクと認識しやすいと考えられる。

以下の図は、企業活動レベルがあるクライシスポイントにおいて著しく低下した場合、直後の危機的状況を脱し、徐々に企業活動レベルを回復させる過程を示しているが、危機発生直後の事後対応を危機管理（クライシスマネジメント）と呼び、事後対応はもちろんのこと、危機発生の予防・抑制といった事前対応を含めた取組について、リスクマネジメントと広く解されている。

<危機管理とリスクマネジメント><sup>50</sup>



およそ、災害や鳥インフルエンザといった危機事象は、危機管理（クライシスマネジメント）の範疇であると考えられる。クライシスとは、単に危機ではなく、組織全体の存在に関わり、回避できない損害を得るリスクと解すべきであり、主に事後的に対応せざるを得ないものである。

<sup>50</sup> 『JISTRZ0001 (Q2001 の原案)』。

内部統制において対象とするリスクは、そのような危機管理で想定される事後対応が必要なリスクではなく、事前統制の対象となしうるリスクである。内部統制は、リスクを事前に統制することを目的として、対象を洗い出し、リスク内容を影響度と頻度で分析し、リスクごとに、回避・低減・移転・受容<sup>51</sup>等の統制内容の判断を行うことに特徴がある。

次の表は、地方公共団体を取り巻くリスクについて、地方公共団体が目指す目的やリスクの性質に応じて、試みに一覧としたものであるが、各団体においてリスクを洗い出していく場合、地域の実情に応じて、リスクをこのように分類・整理することが考えられる。なお、地方公共団体を取り巻く全てのリスクを一覧にすることを求めるものではなく、ここに掲げられたリスクも例示的なものである。

<地方公共団体を取り巻くリスク一覧（イメージ）><sup>52</sup>

No.	大項目	中項目	小項目	具体例
1	業務の有効性及び効率性	プロセス	不十分な引継	人事異動や担当者の不在時の事務引継が十分に行われないことにより業務が停滞する。
2			説明責任の欠如	担当事務が法令等に基づき適切に執行されていることを、相手方に納得できるように説明できない。
3			進捗管理の未実施	業務の実行過程において、業務の進捗状況を管理していない。
4			情報の隠ぺい	首長の判断を仰ぐべき問題に関して、担当者が情報を上司に隠したために、問題が拡大する。
5			業務上の出力ミス	申請内容と異なる証明書をシステムに出力指示する。
6			郵送時の手続ミス	公印を押さずに書類を郵送する。
7			郵送時の相手先誤り	職員の不手際により、郵便物を大量に誤送する。
8			意思決定プロセスの無視	新規業務を始める際に、業務の開始に関する意思決定プロセスを無視する。
9			事前調査の未実施	新規業務を始める際に、市場調査等の事前調査を実施しない。
10			職員間トラブル	職員間において、担当業務を押し付けあう。
11			委託業者トラブル	業者に委託した内容が、適切に履行されない。
12		管人事	硬直的な人事管理	長期間にわたる人員配置が行われる。適材適所に人員を配置できない。人事管理が一元化・集約化されていない。
13		IT管理	システムダウン	コンピュータシステムがダウンする。
14			コンピュータウイルス感染	コンピュータシステムがウイルスに感染する。
15			ブラックボックス化	エラー内容が専門的であり詳細な内容を把握できない。メンテナンス経費の積算が妥当であるか判断できない。
16			ホームページへの不正書込	ホームページに不正な書き込みをされる。

<sup>51</sup> 「回避」とは、リスクの原因となる活動を見合わせ、又は中止することをいう。リスクの発生可能性や影響が非常に大きい、又はリスクを管理することが困難な場合等において、リスクの回避が選択されることがある。

「低減」とは、リスクの発生可能性や影響を低くするため、新たな内部統制を設けるなどの対応を取ることをいう。

「移転」とは、リスクの全部又は一部を組織の外部に転嫁することで、リスクの影響を低くすることをいう。例えば、保険への加入、ヘッジ取引の締結などが挙げられる。

「受容」とは、リスクの発生可能性や影響に変化を及ぼすような対応を取らないこと、つまり、リスクを受け入れるという決定を行うことをいう。リスクへの事前の対応に掛かる費用が、その効果を上回るという判断が行われた場合、又は、リスクが顕在化した後でも対応が可能であると判断した場合、リスクが許容できる水準以下のものであれば組織はリスクをそのまま受容することが考えられる。以上、『基準及び実施基準』より抜粋。

<sup>52</sup> 事務局において作成。

17	執行 予算	予算消化のための経費支出	予算に剰余が生じた場合でも、経費を使い切る。	
18		不適切な契約内容による業務委託	不適切な契約・入札条件を設定して業務を委託する。	
19	事件	職員等の不祥事(勤務外)	職員等が飲酒運転で検挙される。	
20		職員等の不祥事(勤務中)	職員等が業務中交通事故を引き起こす。	
21		不正請求	介護ワーカーの不正請求を見過ごす。	
22		不当要求	不当な圧力に屈し、要求に応じる。	
23		セクハラ・パワハラ	職員間において性的嫌がらせ(セクハラ)やパワハラが発生する。	
24		書類 情報の管理	書類の偽造	職員が申請書類を偽造し、減免処理を意図的に改ざんする。
25	書類の隠ぺい		意図的に課税資料を隠ぺいする。	
26	証明書の発行時における人違い		申請者を誤って証明書を発行する。	
27	証明書の発行種類の誤り		申請内容と異なる証明書を発行する。	
28	なりすまし		申請資格のない者に申請資格を与えてしまう。	
29	個人情報の漏えい・紛失		職員が住民の個人情報等の非公開情報を取得し、外部に漏えいする。	
30	機密情報の漏えい・紛失		職員が業者と結託して、入札の際に特定の業者に有利に働くような情報を漏えいする。	
31	不正アクセス		コンピュータシステムが外部から不正アクセスを受ける。	
32	ソフトの不正使用・コピー		ソフトウェアのライセンスを一部しか取得せずに、組織的な経費節減のために意図的にソフトウェアの違法コピーをする。職員等が職場のPCにおいて、個人使用目的でソフトウェアを不正にコピーする。	
33	違法建築物の放置		建築確認等の手続を怠って違法建築をされた建物を放置する。	
34	執行 予算	勤務時間の過大報告	勤務時間報告を過大に報告する。	
35		カラ出張	カラ出張をする。	
36		不必要な出張の実施	業務上不必要な出張により経費支出を行う。	
37	契約 関係	収賄	外部業者との契約の際に、業者担当者から賄賂の申し出を受ける。	
38		横領	現金を意図的に横領する。	
39		契約金額と相違する支払	契約と異なる金額を支払う。	
40		不適切な価格での契約	不適切な価格での契約を受け入れる。	
41	財務報告の信頼性	過大計上 過大徴収	証明書の発行手数料を過大に徴収する。	
42		架空計上 架空受入	委託業者からの納品に関して、架空の受入処理を行う。	
43		過少計上 過少徴収	証明書の発行手数料を過少に徴収する。	
44		計上漏れ 検収漏れ	委託業者からの納品に関して、検収印を押し忘れる。	
45		不正 確な金額 による計上	財務データ改ざん	意図的に財務データを改ざん処理する。
46			支払誤り	経費の支払に際して、相手先からの請求額よりも過大に支払う。
47			過大入力	収入金額よりも過大な金額を財務会計システムに入力する。
48			過少入力	収入金額よりも過少な金額を財務会計システムに入力する。
49			システムによる計算の誤り	給与システムにおける給与及び源泉徴収控除等の計算を誤る。
50		計上 二重	データの二重入力	財務会計システムにデータを二重入力する。
51			二重の納品処理	委託業者からの納品に関して、二重に受入処理を行う。
52		計上 分類誤り による計上	受入内容のミス	委託業者からの納品に関して、受入内容(品目・価額等)を誤る。
53			システムへの科目入力ミス	財務会計システムへの入力時に、使用する科目を誤る。
54			科目の不正変更	財務会計システムへの入力時に、使用する科目を意図的に変更する。
55	資産の保全	不十分な資産管理	資産が適切に把握されていない。備品購入時において、発注内容と異なる物品を収納する。	
56		固定資産の非有効活用	把握しているホール等の公共施設、空き地、官舎等が有効利用されていない又は処分すべき資産を処分しない。	
57		無形固定資産の不適切な管理	ソフトウェアの有効期限を適切に管理していない。	
58		不適切な不用決定	本来継続使用可能な備品を不用決定する。	
59		耐震基準不足	施設に必要な耐震基準を満たしていない。	
60		現金の紛失	現金を紛失する。	

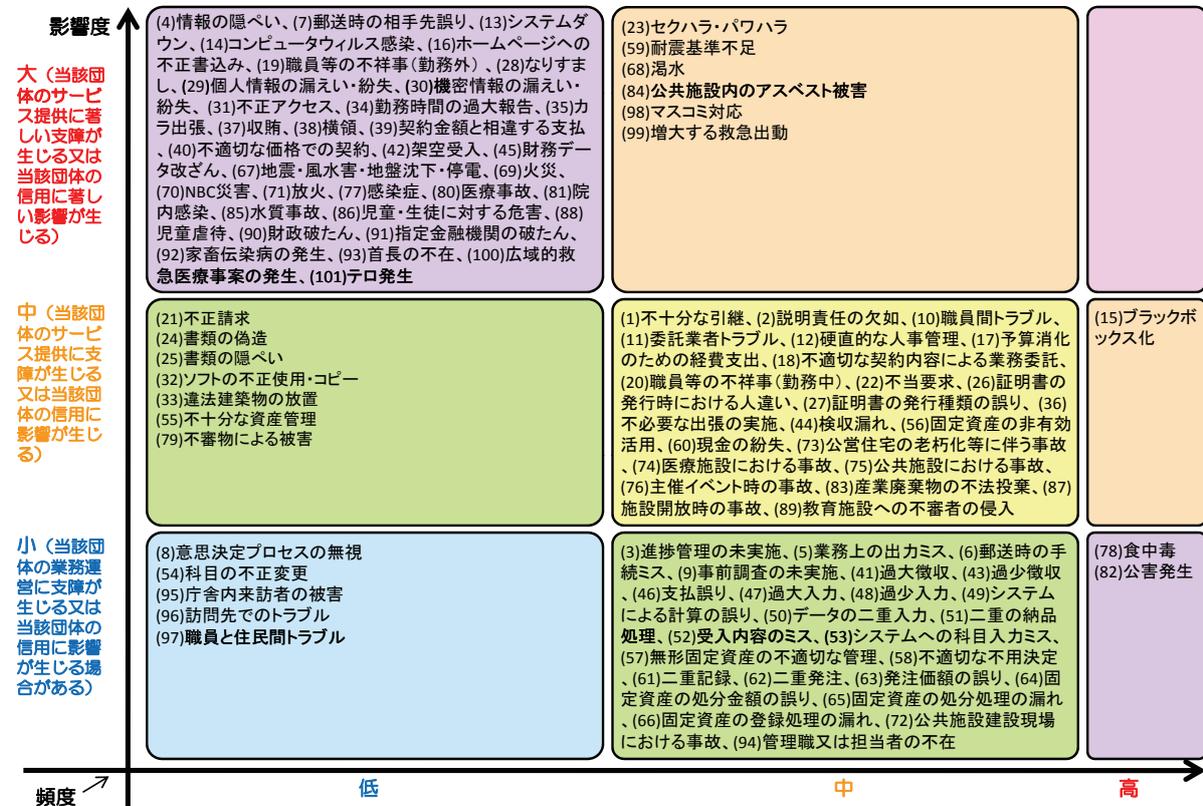
61	計上	二重記録	二重に廃棄又は売却処理を記録する。
62		二重発注	備品を二重に発注する。
63	不正確な金額 による計上	発注価額の誤り	実際の価額よりも過大な金額で発注する。
64		固定資産の処分金額の誤り	固定資産の処分金額を誤る。
65	漏れ計上	固定資産の処分処理の漏れ	固定資産の除売却・貸与処理を漏らす。
66		固定資産の登録処理の漏れ	固定資産の登録を漏らす。
67	自然災害・事故	地震・風水害・地盤沈下・停電	風水害により業務が中断する。
68		濁水	濁水により給水制限が発生する。
69		火災	山火事などの大規模火災により業務が中断する。
70		NBC 災害	核物質・生物剤・化学剤により汚染事故が発生する。
71		放火	公立施設が放火され業務が中断する。
72		公共施設建築現場における事故	公共施設建築現場において、事故が発生する。
73		公営住宅の老朽化等に伴う事故	公営住宅の老朽化が原因で人身事故が発生する。
74		医療施設における事故	公立病院内で「(80)医療事故」以外の転倒又は転落事故が発生する。
75		公共施設における事故	地方公共団体が所管する施設において事故が発生する。
76		主催イベント時の事故	地方公共団体が主催するイベント中に事故が発生する。
77	健康	感染症	地域内において、感染症が発生する。
78		食中毒	地域内において、食中毒が発生する。
79		不審物による被害	公共施設に爆発物や有害物質が送りつけられる。
80		医療事故	公立病院内で手術ミスによる医療事故が発生する。
81		院内感染	公立病院内で院内感染が発生する。
82	生活環境	公害発生	地域内において、光化学スモッグが発生する。
83		産業廃棄物の不法投棄	産業廃棄物の不法投棄を放置する。
84		公共施設内のアスベスト被害	地方公共団体が管理する施設において、アスベスト被害が発生する。
85		水質事故	異臭、異物混入、赤水等の水質汚染により苦情が発生する。
86	社会活動	児童・生徒に対する危害	公立学校内で児童・生徒が外部からの侵入者により暴行を受ける。
87		施設開放時の事故	公立学校で施設開放時に事故が発生する。
88		児童虐待	児童が両親・保護者から虐待を受けているケースを把握しているにもかかわらず放置する。
89		教育施設への不審者の侵入	公立学校に不審者が侵入する。
90	経済活動	財政破たん	厳しい財政状況により住民サービスに影響が生じる。
91		指定金融機関の破たん	指定金融機関が破たんし、公金の収納や支払の業務ができなくなる。
92		家畜伝染病の発生	地域内において、鳥インフルエンザが発生する。
93	その他	首長の不在	首長に危害が加えられる又は急変により不在となり、行政が機能しない。
94		管理職又は担当者の不在	管理職又は担当者が急変により不在となり、担当業務が機能しない。
95		庁舎内来訪者の被害	庁舎内の設備の不備により来訪者が軽症被害を負う。
96		訪問先でのトラブル	職員が業務により訪問した個人宅でトラブルにより暴力事件が発生する。
97		職員と住民間トラブル	職員の窓口対応が悪く、来訪者による傷害事件が発生する。
98		マスコミ対応	マスコミへの情報提供が遅れる又は情報提供が不十分である。
99		増大する救急出動	救急車輦が不足する又は受入先が定まらないことにより、迅速な搬送が困難となる。
100		広域的救急医療事案の発生	地方公共団体内の医療施設だけでは対応できないような大規模な事件・事故が発生する。
101		テロ発生	爆弾テロが発生する。

経営体リスク(その他のリスク)

これらのリスクを地方公共団体に与える影響度及び発生頻度に応じて評価を行うことが重要である。

これについて、試みに区分したものが、次の図である。

< 地方公共団体を取り巻くリスク図（イメージ） ><sup>53</sup>



ある団体にとってリスクと認識したものが、別の団体においてはリスクと認識しない可能性があるかもしれない。内部統制において対象とするリスクを考える際には、リスクの発生頻度やリスクが発生した場合の影響度をもとに、地方公共団体を取り巻くリスクを評価した上で、組織が実現しようとする目的や費用対効果を勘案して決定されるものであり、また、団体規模によっても左右される。

当初は、リスクの把握や評価の作業で悩み、戸惑うことが多いと考えられるが、挙げたリスクが妥当なのか、このうちどのリスクを内部統制で対応すべきであるか、組織的に議論をしていく過程が大事であると考えられる。また、このようなリスクの整理は、不合理な制度や業務の非効率性を明らかにすることにもつながるものである。

なお、リスクの整理を行った後の対応については、「IV 5（2）リスクの評価と対応」で整理する。

<sup>53</sup> 事務局において作成。

### 3 内部統制の目的

内部統制の目的は、業務の有効性及び効率性、財務報告の信頼性、資産の保全、法令等の遵守の4つが挙げられているが、目的別に、地方公共団体に関わる意義を考えていきたい。

地方公共団体の場合は、住民の税を基本として住民サービスを実施する性格を踏まえると、地方公共団体の事務の原則である業務の有効性及び効率性の追求が重要であり、その前提として、公平性・公正性が求められることから、法令等の遵守に基づく合法性や合規性の確保がその基礎となる。また、住民サービスの財政的な裏付けとなる財務報告の信頼性や資産の保全を適切に確保することが重要となる。

およそこのような考え方が基本ではないかと思われるが、これらの目的の重要性に関する比重は、どの団体でも同一であるわけではない。団体規模や、対象とするリスクの検討結果を勘案し、地方公共団体の実情に即して、なぜ内部統制を整備・運用するのか自主的に考えることが妥当であると考えられる。いずれにしても、首長をはじめ組織的に内部統制を導入する必要性等について議論し、自主的に決定していくプロセスそのものが重要である。

#### (1) 業務の有効性及び効率性

住民の福祉の増進という観点を第一に考えた場合、内部統制の目的としては、業務の有効性及び効率性が重要となる。業務の有効性及び効率性という目的を実現する手法として、ニュー・パブリック・マネジメント<sup>54</sup>の考え方や行政評価の導入などが挙げられ、すでに多くの団体において取り組まれているが、これまでの行政評価システムを見直すべき点等がないか、特にリスクの統制という内部統制の特徴を踏まえ、改めて点検する必要がある。

例えば、行政評価においては、総合計画やマニフェスト等を達成するための業務や施策についての実施の検証として行われることが多く、いわゆるルーチン業務は、その対象から漏れていることが多いと考えられる。内部統制の整備・運用によって、個別の業務プロセスレベルの有効性及び効率性を再点検し、そこに存在する重複やリスクを統制するとともに、既存のルール of 整理・合理化を行うことが望ましい。

このほかにも、財務書類4表から得られるコストなどの会計情報を活用するこ

---

<sup>54</sup> New Public Management ; NPM, 以下「NPM」という。

とで、行政評価は、正確なコストに基づく評価へ展開することが期待される。そのような流れの中で、せっかく新たな地方公会計により正確なコストを集計しても、正確なアウトプット数量が集計されなければ、単位当たりのコストは不明確なものとなる。行政評価の質を高めるためにも、行政評価システムの中でアウトプットデータを正しく集計する内部統制が求められている。

## (2) 財務報告の信頼性

財務報告には、予算書・決算書、財務書類4表だけではなく、これらの書類に重要な影響を及ぼす可能性のある情報も含まれる。

現金主義をベースとした官公庁会計においては、決算が予算の執行実績の積算としての性質を強く持っていること、また、地方自治法、財産条例、公有財産規則、会計規則等のルールが詳細に定められており、その内容は団体間で大きく異なるものではないと考えられる。このため、財務や資産の取扱いについては、これらの法令等を遵守することによって、結果として、財務報告の信頼性は確保されると考えられがちであり、特段の課題があると認識されていないように思われる。

このように、財務報告の信頼性は、地方公共団体にとって一般的に理解しにくい目的であると考えられる。

地方公共団体の財政状況については、常に正確に報告・公表されることが求められるが、誤った報告によってこれが保証されなければ、議会や住民が財政状況の実態を正しく把握し、監視することができず、場合によっては、財政悪化・財政破綻による住民サービスの低下等の不利益をこうむる可能性が考えられることから、財務報告の信頼性は常に確保されなければならない。

また、今後の地方財政については、地方公社や第3セクターを含めた連結ベースでの財政状況を明らかにするとともに、資産・債務の実態をより適切に把握することが求められており、単なる予算統制のための決算書という考え方に加え、資産・債務を含めた財政状況の全体像の把握によって、財政運営の質の向上を目指す決算統制という考え方が重要となっている。

折しも、財務書類4表の適切な作成・公表や、地方公共団体財政健全化法施行による財政指標の公表及び当該指標に応じた財政の早期健全化・再生等が図られることとなり、財務報告の信頼性がますます重要となっている。

このためには、決算数値等の基礎計数を正確に計上することが基本となるため、

詳細にわたるルールが適切に運用されているか、あるいは、ルールの遵守によって非効率な業務プロセスが温存されていないかなどの観点からルールを不断に見直し、整理・合理化を図ることが重要である。

このように、財務報告を行うプロセスに内部統制の考え方を取り入れ、組織的にこれまでの財務に関する業務プロセス全体を再点検、整理・合理化していくことが一層求められている。

### (3) 資産の保全

地方公共団体が所有、管理する資産には、様々なものが存在するが、資産・債務の把握等を通じて、資産・債務改革の方向性や具体策を打ち出すことにより、自らが抱える個々の資産・債務の現状や問題の所在を明らかにし、組織として問題点や危機意識を共有することがまず重要である。その上で、厳しい財政状況の下、従来型の「歳出削減」というフロー面の取組だけでなく、抱えている資産を再点検し、売却できるものは売却する、遊休資産を有効活用するといったストック面での検討を行い、債務の圧縮等を実施することが求められている。特に、資産は財産としての側面だけではなく、保有コストがかかるものであり、この点からも資産の把握・管理は重要である。現に保有し活用している資産について、その管理の質を一層高めていくことも重要である。

また、不要資産の売却や遊休資産の活用に止まらず、資産が適切な手続及び承認の下に、取得・運用・売却されるよう、あるいは、不適切な取扱いが行われた場合には、速やかに発見して対応が図られるよう、全ての行為について適切なプロセス管理等を行うことが重要である。

このように財務報告の信頼性や資産の保全を確保するための取組を通じて、首長を含む全ての職員が危機意識を持ってキャッシュフローやストックにも着目した財政運営の刷新を図り、組織として財政運営の質を高めていかなければならない。

#### (4) 法令等の遵守

地方公共団体の業務に携わる者は、その職務を遂行するに当たって、地方自治法や地方公務員法により関連する法令等を遵守する義務を有するが、これこそ適正な職務の実施を担保しており、地域住民からの信頼を得ることにもつながるため、地方公共団体の内部統制の目的として重要となってくる。なお、法令等の内容には、法律、条例、規則以外に、各団体が定める行動規範（倫理規程等）も含まれることに留意する必要がある。

一般に法令等の遵守を厳格に実現しようとする、チェックなどの手間が増え、内部管理業務が増大することに留意しなければならない。その場合、業務の効率性と相反することも考えられるが、この点は、対応しようとするリスクの重点の置き方によって、双方のバランスを図ることが重要である。例えば、不祥事件等が大きな問題となった団体であれば、仮に内部管理業務が増大しても、住民の信頼確保のため、法令等の遵守の目的を重視すると考えられる。

## 4 整備・運用を行うことによる効果

地方公共団体に内部統制が整備・運用されることで地方公共団体に期待される効果としては、次のようなものが考えられる。

- ① 業務におけるリスクとそのコントロールが可視化され、上司・同僚による確認の強化や、別の部署による監察の実施などによって、不適正な事務処理に対する有効なチェック体制の構築が可能となる。

さらに、地方公共団体を取り巻く諸課題や個別業務プロセスにおけるリスクを事前に洗い出し、組織的な議論を通じて評価・特定を行い、対応策を講じることによって、不適正な事務処理の改善や、法令等の遵守の徹底、新たな課題への適切な対応につながる。

- ② 内部統制は、業務を適正に運営していくために業務の中に組み込まれるものである。内部統制の整備・運用により、業務内容及びプロセスが可視化され、業務プロセスに存在する重複や錯綜するルール of 整理・合理化などの取組を実施することにより、不合理なルールや業務の無駄の見直しが図られ、業務の効率性の向上が図られることとなる。また、業務プロセスの遂行が当該業務の目指す目的に対し有効であるかどうかチェックすることにより、業務の有効性の

向上が図られる。

これらのことにより、地方自治運営の基本原則の一つである VFM(Value For Money) の視点、すなわち、「最少の経費で最大の効果を挙げる」ことに資すると考えられる<sup>55</sup>。

- ③ このような業務やルールの見直しは、単なる人員の削減のみにつながるものではなく、新たに必要な統制(ルールの整備、ITの導入など)の導入によって、真に必要なサービスへの人員配置の重点化を図ることができると考えられる。
- ④ 行政機関において、組織内部にリスクの存在を認めることが、内部統制の前提であるが、「行政無謬神話」に代表される行政組織に関わる者の意識そのものを改革することとなると考えられる。
- ⑤ 財務報告プロセスに内部統制の考え方を導入することにより、より一層信頼性の確保された財務書類4表の作成・公表が可能となる。こうした財務書類4表から得られるストック情報等を踏まえ、例えば、資産・債務改革の具体的な施策の策定がより実効性を持って行われることが期待できる。

このほか、首長が適切に内部統制の整備・運用を行うことにより、首長の目が行き届かない範囲の職員の不祥事件、事務処理ミス等に対し、組織的に対応することが可能となり<sup>56</sup>、その結果、首長が地域経営などの戦略的な業務に専念できるようになることも期待できる。

このように内部統制の整備・運用を図ることにより、行政改革及び地方分権改革を進める上で、最も重要な住民の信頼を得ることに大きく寄与するものと考えられる。

---

<sup>55</sup> 地方自治法第2条第14条関係。

<sup>56</sup> ヤクルト本社事件判決(平成13年1月18日東京地裁判決)やダスキン大肉まん事件(平成16年12月22日大阪地裁判決)等において、経営者に内部統制構築責任があることを一貫して認め、併せて、一定水準の内部統制が構築・維持されているならば、経営者は、会社又は従業員の行った事柄について免責されることが明示されている(町田 前掲書, p18~19)。

## 5 内部統制の基本的要素

これらの目的を定めた上で、具体的な内部統制の整備・運用を行うことになる。各々の目的を達成するための基本的要素について、概要を整理すると次のようなものといえる。

- ① 統制環境：組織に属する全ての者が、各々の権限と責任において、内部統制の整備・運用を行うための基礎となるもの。
- ② リスクの評価と対応：組織を取り巻くリスクを洗い出し、リスクの分析・評価・特定を行うこと。
- ③ 統制活動：あらかじめ整備された体制やルールを実際の業務において適正に機能させるための方針及び手続。
- ④ 情報と伝達：内部統制に関わる適切な情報の特定・管理を実施するとともに、組織内に必要な情報が円滑に伝達される環境を作ること。
- ⑤ モニタリング：以上のプロセスについて、日常的又は独立的な立場から監視し、必要に応じた見直しを行うこと。
- ⑥ ITへの対応：すでに取り入れている利用環境を把握した上で、適切な方針や手続を定めることにより、業務の効率化やリスクの対応につなげること。

ここでは、6つの基本的要素別に、地方公共団体に関する留意点を整理する。

### (1) 統制環境

「統制環境」の概念は、民間企業においては、取締役会等の機能や組織構造等組織の体制に関するもの、経営方針等組織の基本方針に関するもの、経営者の誠実性や姿勢等に関するものなど、非常に幅が広いものであるが、地方公共団体の統制環境を考える上で、特に、①首長の使命感、②基本方針の策定、③組織体制の整備が必要であると考えられる。

#### (首長の使命感)

首長には、住民の信頼確保や、行政運営の透明性の向上、業務の有効性及び効率性を高める地域経営革新の実現等を目指して、組織マネジメント改革に使命感を持って取り組む必要がある。首長は、その使命感をより有効に生かし、内部統制が適切に整備・運用されるように、次の点に留意する必要がある。

まず、内部統制に対する正しい理解が必要となる。特に、内部統制に関する書籍や情報が氾濫している現状において、多くの知識は得ることができても、これ

を正しく理解しなければ、情報に振り回され、かえって目的を見失ったり、業務の効率性を損なうことになりかねない。「VI2 民間企業における課題」等を参考に、「なぜ内部統制が必要なのか」という目的意識を持つことが重要である。

さらに、首長の意識改革だけではなく、管理職も含め日常の業務を実施する全ての職員の意識改革も必要である。そのためにも、職員一人ひとりのスキルアップ、意識の向上のための管理職も含めた職員研修が、費用対効果という点でも極めて重要である。特に、職員の削減と行政サービス維持向上が求められる中、リスク対応自体が付加的な業務の増加と捉えられがちである。研修等を通じ、組織のリスク発生事案をもとに、職員のリスクマネジメントに対する臨場感や意識を向上させることが必要である。そして、どのように職務に結び付けるか、問題の所在を自分たちで考え、意識させる工夫が必要である。

#### (基本方針の策定)

首長が内部統制の整備・運用を「組織マネジメント改革」と位置付け、これを推進しようと考えても、職員にとって業務負担だけが生じるという懸念を取り除かなければ、新たな視点の改革は困難なものとなる。

このため、全庁的にその意思を的確に浸透させ、各々の権限と責任において、整備・運用の取組を行うための基本的な考え方を明らかにする必要がある。この基本方針は、全庁的な決定事項とし、全ての職員に周知・徹底させるとともに、モニタリングの実施や、その結果を受けた基本方針の柔軟な見直しが重要である。なお、ルール策定に当たっては、ルールを作る側の一方的なものではなく、実際にルールを遵守する立場の職員の負担やフィージビリティを考慮しなければ実効性のあるものにならない。いくら立派な基本方針を策定しても、個々の職員が守らなければ意味がないのである。

#### (組織体制の整備)

民間企業においては、取締役会が内部統制の整備・運用に関する基本方針の決定等を実施しているが、地方公共団体では同様の役割と責任を担う組織がなく、どの組織がこれを担うべきかが問題となる。

これについては、例えば、首長、副知事や副市町村長、部局（団体規模によっては、各課室）長をメンバーとする「経営戦略会議」（仮称）のような取締役会と同様の役割と機能を持つ任意の組織が必要ではないかと考えられる。民間企業と異なり正式には基本方針の決定等は首長が行うこととなるが、このような任意の組織において、基本方針を協議・調整し、内部統制の整備・運用について、メンバーが全庁的な視点で議論し取り組む役割が求められる。

次に、内部統制の整備・運用の取組を支援する部署（内部統制総括部署）が存在しないため、これを明確にすることが問題となる。

当該部署においては、基本方針に基づき、各部局（団体規模によっては、各課室）が具体的な取組を実践するに当たって、首長や「経営戦略会議」（仮称）の決定事項を各部局に伝達したり、逆に各部局からの取組状況を取りまとめ報告することが考えられる。

この役割を果たす専門の部署を置くことが望ましいが、独立した課室を新たに設けるか、総務課や行革担当課などの既存の部署を活用するかについては、各団体の実情や整備・運用の進捗状況に応じて決定されるべきである（組織体制の整備の例は 56 ページの図を参照。実施内容の例は 57 ページの表を参照）。

なお、以降に掲げる諸事例については、地方公共団体にとって内部統制になじみがなく、各団体が内部統制の整備・運用として意識して行っている事例が少ないことから、地方公共団体の内部統制のあり方を考えるに当たって、参考となると思われる事例を紹介したものである（人口は、平成 20 年 3 月 31 日現在の住民基本台帳人口による。）。

[参考事例：統制環境]

事例名：佐賀県庁経営の基本方針の策定 <巻末 参考資料 13>

(佐賀県：864,738 人)

県民満足度の向上を最大の目標とし、経営理念・あるべき県庁の姿を示すとともに、各本部に対する予算編成権の移譲や、仕事の進め方をはじめとするルール作成など、具体的な取組事項を基本方針として取りまとめ、平成 15 年に政策検討会議で決定。

事例名：佐賀県庁における仕事の進め方の策定 <巻末 参考資料 14>

(佐賀県：864,738 人)

新しい時代に対応した佐賀県庁を目指し、全般的な業務改善の取組として、庁内における意思決定の方法、予算執行上の留意点、情報伝達の方法など業務に関するルールについて幅広く規定。

事例名：職員通信「Ki ra Ri」の作成 <巻末 参考資料 15> (佐賀県：864,738 人)

職員の意識改革と組織風土を変える取組を職員通信に紹介し、県庁が目指している方向、改革の流れを全職員で共有することで、県政の最終目標である県民満足度の向上を目指す。

事例名：信頼回復に向けた取組み方針の策定<sup>57</sup> <巻末 参考資料 16>

(名古屋市：2,164,640 人)

平成 20 年 3 月、外部調査委員会の報告を受けて、組織のトップである市長、市長を

<sup>57</sup> 名古屋市『信頼回復に向けた取組み方針』（平成 20 年 3 月）。

補佐する副市長、代表監査委員などに対し、不適正な会計処理事件の責任を問い必要な処分を行うとともに、コンプライアンスに関する内部統制の再構築、職員の意識改革及び行政システムの改革・改善に関する再発防止策などの取組方針を打ち出す。

事例名：適正職務サポート制度 <巻末 参考資料 17> (名古屋市：2,164,640 人)  
適正職務サポート制度（公益通報（内部通報に限る。）、不当要求行為対応）を構築。特徴としては、コンプライアンス・アドバイザー制度（弁護士）を設け、職員の指導・助言を行う。内部では、コンプライアンス相談員（局区等の人事担当課長、人事担当係長ほか）、総括コンプライアンス相談員（監察室長、監察係長ほか）を設置。

事例名：市政改革マニフェストの策定<sup>58</sup> (大阪市：2,516,543 人)  
①市民からの信頼の喪失、②職員の士気と自信の低下、③財政危機への対処方針として、市政改革マニフェスト（市政改革基本方針）を策定し、それを受けて、各局・区で、それぞれの所管業務に関わる具体的な改革の実施方針・取組目標を明らかにするものとして局長・区長改革マニフェスト（局・区改革実施方針）を策定している。

事例名：職員等の公正な職務の執行の確保に関する条例の制定及び運用  
(大阪市：2,516,543 人)  
コンプライアンス推進の取組として、職員等の公正な職務の執行の確保に関する条例を制定し、平成 18 年度から施行。特徴は、①公益通報（職員及び市民など何人でも）、②不当要求行為対応、③コンプライアンスのための環境整備の一環とする内部統制の構築（内部監察制度）が挙げられる。

事例名：法令遵守の推進等に関する条例の制定<sup>59</sup> (新潟市：803,470 人)  
コンプライアンス委員会をはじめとする庁内体制の整備、公益通報制度の確立、特定要求行為への対応を柱とする条例を制定。また、運用面では、マニュアル作成や研修実施による周知、職員に対する意識調査の実施等により、コンプライアンスの確保を推進。

事例名：行政執行適正化の推進<sup>60</sup> (岡山市：685,564 人)  
コンプライアンスを単なる法令遵守ではなく、「公正で法律、道理にかなった行政執行の推進」と位置付けている。行政執行適正化推進課を設け、外部からの違法・不当な要求の排除だけでなく、内部において時代に合わない規定の大幅な見直しを推進。

<sup>58</sup> 大阪市政改革室ホームページ。

[http://www.city.osaka.jp/shiseikaikakushitsu/kaikaku/mokuzi\\_manifest.html](http://www.city.osaka.jp/shiseikaikakushitsu/kaikaku/mokuzi_manifest.html)

<sup>59</sup> 丸山健一、加藤陽子「新潟市における法令遵守の推進等に関する条例について」『日本都市センターブックレット No.19—コンプライアンスと行政運営』（財団法人日本都市センター，2008 年，p56）。

<sup>60</sup> 根岸健二「岡山市における行政執行適正化の推進について」『日本都市センターブックレット No.19—コンプライアンスと行政運営』（財団法人日本都市センター，2008 年，p29～33）。

事例名：グループ制見直しによる管理体制の強化 (青森県：1,430,543 人)

業務のチェック機能強化のため、各課で導入されているグループ制度（課長、グループリーダー、担当者の体制）を見直し、グループリーダーの代わりに管理者色の強いグループマネージャーを置くとともに、課長の下に課長代理を配置。意思決定の遅れというデメリットを認識しつつ、チェック機能の強化を重視。

事例名：太田市マネジメントシステムの運用<sup>61</sup> <巻末 参考資料 18>

(太田市：210,254 人)

ISO 活動や行政評価、企業会計的な視点でのバランスシートなどのいわゆる経営管理ツールを一つのマネジメントシステムとして整理、活用することで効率的に運営される組織体となることを目指すとともに市民満足度の向上を図る。

事例名：ISO9001 認証取得の取組<sup>62</sup> (千葉県長南町：9,824 人)

平成 16 年に ISO9001 の認証取得。行政サービスについて、公平・迅速・透明を基本とした業務活動の継続的な改善を図り、住民満足度を向上させるための業務マニュアルを整備。実務を当該マニュアルに基づいて行い、年 2 回のレビュー、3 年ごとの更新検査を実施し、業務の可視化・他部署との業務知識の共有化を図る。

事例名：事務処理ミス再発防止対応方針の策定<sup>63</sup> <巻末 参考資料 19>

(山梨県：871,481 人)

過去発生した事務処理ミス事例、発生原因及び再発防止策を検証するとともに、組織体制・機能面での対応、職員意識・資質面での対応、職場環境面での対応策について提言。

事例名：リスク分析に関する研修の実施 <巻末 参考資料 20>

(静岡市：710,854 人)

指導内容については、事件が起こってからどう対応するのかという「危機管理」ではなく、事件が起こる前にその予兆をとらえ、事前に対処する「リスクマネジメント」の観点から研修を実施。各職員にリスクを洗い出させた上で、グループ研修によるリスクの対応策について議論。

事例名：新公会計制度研究会報告書の策定<sup>64</sup> <巻末 参考資料 21>

(浜松市：790,302 人)

平成 18 年 11 月「浜松市新公会計制度研究会報告書」を策定し、財務書類 4 表及び財政指標等の財務情報の正確性と信頼性を確保するため、財務書類 4 表や決算統計等の作成プロセスに係る内部統制の整備・運用と、独立専門家による監査の充実等を提言。

<sup>61</sup> 太田市『太田市マネジメントシステムガイド』（平成 17 年 8 月制定、平成 20 年 8 月改訂）。

<sup>62</sup> 株式会社三菱総合研究所『我が国の行政機関におけるリスクマネジメントに関する調査研究』（平成 20 年 3 月、p48～p49）。

<sup>63</sup> 山梨県事務処理ミス再発防止検討委員会報告『事務処理ミス再発防止対応方針』（平成 20 年 9 月）。

<sup>64</sup> 浜松市新公会計制度研究会『浜松市新公会計制度研究会報告書』（平成 18 年 12 月、p4、p10、p18）。

事例名：ファシリティマネジメントの推進<sup>65</sup> <巻末 参考資料 22>

(北海道：5,571,770 人)

平成 18 年度からのファシリティマネジメントの導入に向けて、基本的な考え方や取り組むべき具体的な方策を明らかにした基本方針を策定することにより、全庁的な合意と共通認識の下、ファシリティマネジメントを効果的に推進。

事例名：ファシリティマネジメントの推進<sup>66</sup> <巻末 参考資料 23>

(青森県：1,430,543 人)

県有施設の総合的・戦略的な経営管理を行うファシリティマネジメントの導入を促すため、平成 16・17 年度において長期コストの資産・仕様書の積算の標準化等の事業を実施。県有施設の総合的・戦略的な経営管理を行うファシリティマネジメントについて、本格実施に向けた推進を促すため、庁内会議の設置・施設の利活用に関する基本方針の策定等の事業を平成 18 年度から実施。

事例名：資産経営推進方針の策定

(浜松市：790,302 人)

資産経営の視点から、公有財産の適正化、利活用、処分に関する基準や方向性を明確に示すことにより、既存の土地・建物の適正な運用や積極的な遊休財産の処分、有効活用等の改革を推進するため、「浜松市資産経営推進方針（案）」を策定し、年度内に取りまとめる予定。

## (2) リスクの評価と対応

ここでは、「IV 2 地方公共団体の内部統制において対象とするリスク」を踏まえ、その他地方公共団体に関係する留意点について整理する。

地方公共団体を取り巻くリスクを洗い出し、リスク内容を影響度と頻度によって分析した上でその重要性を評価し、対応すべきリスクを特定すること、そして特定されたリスクごとに、回避・低減・移転・受容等の統制内容の判断を行うことが重要である。

リスクを洗い出した後、分析・評価を行うに当たって、民間企業では金額によって影響度を判断することが可能であるが、地方公共団体では「信頼される行政の実現」という観点から、例えば、事務処理ミス、個人情報漏えい、職員による不祥事件、住民に対する情報提供の不備等、団体の信用を失墜させかねないリスクや、住民サービスの提供に関わるリスクが重要であると考えられる。

<sup>65</sup> 北海道『北海道ファシリティマネジメント基本方針』（平成 18 年 3 月）。

<sup>66</sup> 青森県『青森県県有施設利活用方針』（平成 19 年 3 月）。

また、当該団体の過去の不祥事件や置かれた状況等を踏まえ、首長が自主的にリスクの分析・評価を行うことが重要であり、そのことで首長の判断力が試され、首長の評価にもつながるものである。

特定したリスクへの対応を行うに当たって、リスクの発生可能性をどの程度まで低減するかが問題となる。これについては、リスクの設定範囲をどこまで広げるか、小さなミスをチェックするために、膨大な作業量を投入することがないように、費用対効果を踏まえ、対応を検討する必要がある。例えば、「頻度は低いが影響度が大きい」リスクについて、どのように対応するか（事前統制を重視するか、事後対応を重視するか、影響度を「中」ではなく「小」まで低減させるか、そのために人的資源をどの程度投入するか）について検討していくことが考えられる。

なお、費用対効果を度外視して「リスクをゼロ」にしようとする考え方もあるが、今日の企業等におけるリスクマネジメントは、合理的なレベルでリスクを管理するという考え方（合理的な保証という考え方）に変化しており、リスクをいかに合理的な水準にマネジメントしていくのが重要である。また、このような考え方について住民や議会等の理解を得る努力も併せて必要である。

〔参考事例：リスクの評価と対応〕

事例名：リスクの把握及び対応の実施<sup>67</sup> <巻末 参考資料 24>

(三重県：1,856,282人)

三重県危機管理計画を策定し、危機管理体制の構築、リスクの把握及び対応をはじめとする危機発生時の未然防止対策、危機発生時の対応等の危機管理に係る基本的な取組方針を定めることにより、危機管理の推進を図る。

事例名：リスクマネジメントに関する研究<sup>68</sup> <巻末 参考資料 25>

(福岡県市町村職員研修所 政策課題研究報告)

地方公共団体を取り巻くリスクについて類型化を行うとともに、団体の信用を失墜させるリスクを重視すべきであること、日常業務においてリスクに発展する予兆に「気づく」必要があること、情報を組織内で共有することでリスク発生を未然に防止すること等を提言。

<sup>67</sup> 三重県防災危機管理部危機管理総務室『平成19年度リスク把握取組の結果』（平成20年3月）。

<sup>68</sup> 福岡県市町村職員研修所 平成18年度政策課題研究報告『自治体リスクマネジメント～「リスク」を介した前向き行政運営のすすめ～』。

事例名：リスクマネジメントに関する研究<sup>69</sup> <巻末 参考資料 26>

(おおさか市町村職員研修研究センター 共同研究)

自然災害を主とした危機管理の考え方に、日本工業規格に基づく「リスクマネジメント」の概念を取り入れ、PDCA サイクル活動に基づくリスクマネジメント研究を実施。個人情報への漏えいや不祥事等の内部リスクへの危機管理対策に悩む市町村向けに、「リスクの洗い出し」、「リスク分析・評価」に特化して執筆。

### (3) 統制活動

「統制活動」の概念は、あらかじめ整備された体制やルールを実際の業務において適正に機能させるための方針及び手続であるが、現状では、職員数の削減、業務の細分化・専門化、錯綜するルールの存在などにより、主務担当者以外は理解やチェックができない業務が増えており、主務担当者が見落とすと他者の目が届きにくい「個人完結型」の業務プロセスが多くなっていると考えられる。その上、業務分担があいまいであり、「何となく」や「事実上」担当者が決まっていたり、担当一人で業務を取り仕切るような状況が生じがちである。また、押印の羅列に象徴されるように、決裁行為に関して実質的な責任者が不明確になっているケースが見られるのではないかと考えられる。

このため、ルールを適切に整備し、その整備されたルールが業務の中において、適切に運用されていることを確保するための方針及び手続を明確にし、事務処理ミスや不正を働くリスクを低減する必要がある。まずは、フローチャート等を参考に業務の可視化を行い、リスクを洗い出すことが重要である。なお、この際、「人」を意識することが必要である。基本的には組織の決定とはいえ、誰かが決めているのであり、誰が責任を持って業務を執行しているのかを明らかにすることで、責任の所在を明確化し、それがリスクの洗い出しにも役立つのである。

また、技術的なミスを電子決裁システムで検出する等、担当者間のチェックで見落とし部分の補完する観点から、定型的な業務には IT による統制が有効であり、人による統制以外に、IT の活用による効率的なチェック体制の構築も検討する必要がある。

さらに、特定の者が同じ業務に長期間従事し続けることによるリスクが大きいことから、一部の企業等では、業務に携わる者を短期で定期的に異動させることで、一定のチェック機能を確保する工夫が行われているが、地方公共団体について

<sup>69</sup> 財団法人大阪府市町村振興協会おおさか市町村職員研修研究センター 共同研究「自治体におけるリスクマネジメント」研究会 平成 17 年度共同研究報告書『あなたのまちでは準備できていますか？ 市町村が抱える 77 のリスク対策 ～自治体におけるリスクマネジメントの導入に向けて～』（平成 18 年 2 月）、同共同研究「自治体におけるリスクマネジメントⅡ」研究会 平成 18 年度共同研究報告書『あなたのまちでは準備できていますか？ 続・市町村が抱える 77 のリスク対策 ～効果的なリスクマネジメントの構築をめざして～』（平成 19 年 2 月）。

ても同様の工夫を検討してみることも考えられる。

なお、すでに地方公共団体では法令等や業務マニュアルなど多くのルールに基づき、組織と権限の明確化、決裁ルールの確立などの考え方が存在していることから、一から新たな取組を行うものではなく、これまで地方公共団体が行ってきた個別の統制を再編・整理していく取組として考えるべきである。

〔参考事例：統制活動〕

事例名：佐賀県庁「見える化」に関する取組 <巻末 参考資料 27>

(佐賀県：864,738人)

「見えないものは改善できない」という意識の下、業務を取り巻く現状を把握し、問題点を認識する「見える化」の取組を実施。具体的には、職員の雰囲気・モチベーションを日々チェックする「ニコニコカレンダー」による職員管理、組織内の個人の業務管理を定期的にチェック・情報共有を図る「タスクかんばん」や朝会の活用など、組織全体の業務改善・パフォーマンス向上に役立てている。

事例名：契約事務マニュアルの見直し

(熊本市：662,836人)

市の契約のあり方を検証する入札等監視委員会は、職員が契約事務の正しい手順を十分に理解していない傾向があると指摘した。これを踏まえ、現行の契約事務マニュアルの表現を平易なものに改める作業に着手。

事例名：リーガルサポーターズ制度の創設及び運用<sup>70</sup> <巻末 参考資料 28>

(大阪市：2,516,543人)

担当職員が法的な問題等で悩んだ時に気軽に弁護士に相談できる仕組みがあり、コンプライアンス上の問題につながるリスクの軽減に役立てている。

#### (4) 情報と伝達

「情報」とは、内部統制に関する情報だけではなく、地方公共団体が取り扱うあらゆる情報を含むものである。地方公共団体の行財政運営を適切に実施するためには、首長や管理職等の階層に応じたマネジメントに関するデータが不可欠である。例えば、NPM の手法を採用する団体では、数値による経営管理が求められているが、その実現のためには、係数データのみならず、非係数データも含めた経営管理上の情報を、地方公共団体関係者の意思決定に有効に活用されるように識別、把握及び処理し、その伝達を進める必要がある。

この要素では、情報に関する伝達ルートの整備が想起されがちであるが、その

<sup>70</sup> 大阪市『大阪市コンプライアンス推進行動計画《平成20年度》』（平成20年5月、p9～10）。

前提として伝達されるべき情報そのものが正確に作成・提供されなければ、伝達ルートが適切に整備されても意味をなさないことに、まず留意すべきである。

組織で活動する者は、必要な情報は何かを考え、必要な情報を収集し、目的に応じて分析を日常的に行っている。そもそもは、職務遂行のために行われる活動であるが、結果として内部統制の整備・運用につながるものがある。例えば、ある業務を実施する場合、その業務の必要性を十分に調査し分析を行わなければ、業務の有効性に影響するかもしれないし、財務書類4表を作成する場合、違う基礎数値を用いたことで、財務報告の信頼性に影響するかもしれないのである。

情報化の進展により氾濫する多くのデータを適切に把握、識別及び処理し、誤った情報の認識によって、事務処理に支障が生じないように、個々の職員の意識を高める必要がある。

次に、情報伝達の仕組みや環境づくりについては、首長の意思や指示が全庁的に伝達されるとともに、各部局からの情報が迅速に首長や管理職に伝達される流れが必要であり、組織運営に関する情報の外部への公表や外部からの情報提供ルートを確保しなければならない。具体的には、首長からのメール配信や、緊急事態が発生した場合の情報伝達方法、首長に対する提言の取組等、情報が組織内において適切に伝達されるルールづくりを行うことが重要である。

また、公益通報制度は、通常の伝達経路ではないものの、組織の情報と伝達及びモニタリングの仕組みの一つとして、有効な制度である。特に、内部統制を構成するモニタリング機能として重要であり、各団体において公益通報制度の導入が進んでいる一方で、その利用状況には差があることから、利用しやすくするための工夫が必要である。

なお、最高会計検査機関国際組織が策定した『公的機関の内部統制ガイドライン』<sup>71</sup>で示されている「説明責任」を確保する観点から、財務情報や非財務情報（例えば、行政評価、内部統制の状況）を積極的に公表していくことが重要であるが、それと同時に住民や議会等のリアクションに対して応えていくという双方向の情報のやりとりにも留意する必要がある。

〔参考事例：情報と伝達〕

事例名：CS メール制度の創設

（碧南市：69,941人）

「Citizens」と「Satisfaction」から取った市民満足度を表す造語。組織の中で普段言いつらいアイデアなどを職員から市長にメールで提言する制度。有為な提言内容については、庁内で精査し、実現に向けた検討を実施。

<sup>71</sup> <巻末 参考資料5>を参照。

事例名：15分ルールの設定 <巻末 参考資料 29> (佐賀県：864,738人)

以前は、何か問題が発生した場合、一定の対処方針を決めてから知事に報告する仕事文化があったが、それでは緊急のリスク管理上問題があるため、現場の危機や重要課題は15分以内に迅速に知事に連絡することとしており、課長等がいない場合は、途中を省略して直接知事に連絡することとされている。

事例名：佐賀県庁ほっとライン「県民窓口」の取組 <巻末 参考資料 30>

(佐賀県：864,738人)

職員がその仕事をするに当たって、法令違反など県民の信頼を損なう事実がある場合、内部通報窓口の他に、県民窓口を設け、職員からのみならず「県民」からの通報も受け付けている。具体的には、弁護士が窓口となり、相談・通報を受け付ける。通報内容によって、弁護士本人又は弁護士の指示により県の担当部署が調査を行う。

事例名：公益通報制度の取組 <巻末 参考資料 28 (再掲)> (大阪市：2,516,543人)

大阪市職員等の職務の執行に関する事実で、違法又は不適正なものについて広く通報を受け付け、外部有識者から成る公正職務審査委員会が調査を行い、調査結果に応じて是正措置を図る。

公正職務審査委員会は、市長に対する勧告権限を有するなど、幅広い権限を有しており、委員の選任については議会の同意が必要となっている。

## (5) モニタリング

「モニタリング」については、統制環境から統制活動までのプロセスを受けて、必要に応じて改善方策を示すプロセスである。地方公共団体においても、日常的なモニタリング及び独立的評価の実施が必要である。

### (日常的モニタリング)

モニタリング機能の不全を招くと、既存のルールや取組の改善が図られず、錯綜するルール体系や業務プロセスの非効率化などの弊害が生じるが、これまで行政においては、不祥事件の発生に対しては組織内でルールを強化するのみで、そのルールが実際に機能しているかどうかについて、あまり関心が払われない場合が多かったと考えられる。錯綜するルールを放置したままでは、内部統制の整備・運用は、新たな作業負担が生じるだけとなるため、わかりにくい錯綜したルール体系の整理・合理化が必要となる。

これについては、ルールを所管する担当課において、定期的に合理的な評価を行い、業務の負担軽減や実効性のあるルールの整理につなげるべきである。

また、同僚や上司による日常的な業務のチェックもモニタリングであり、積極的に行うべきである。

(独立的評価)

日常的なモニタリングでは発見できないような組織運営上の問題がないかについて、業務から独立した部署又は立場にある者が、定期的又は随時に実施するものであり、民間企業の場合は、監査役又は監査委員会、及び内部監査部門によって実施されるが、地方公共団体において、このような役割を誰が担うかが問題となる。

まず、会計管理者が会計事務に関するモニタリングを行い、それ以外の事務については、監察担当課がある団体は別として、例えば行革担当課などの独立した部署においてモニタリングを行い、内部牽制機能を発揮することが求められると考えられる。

また、地方公共団体の場合、民間企業にはない制度として、監査委員による財務監査や行政監査等が法令で制度化されているが、監査委員は首長の指揮命令を受けず、あくまで首長から独立した立場であることから、行政監査を通じて外部監査に近い第三者的な立場による評価を行うことが求められると考えられる。

なお、このようなモニタリング以外に、自団体の内部統制に関する情報を議会や住民に積極的に報告・公開することにより、住民や議会の監視を受けることとなり、実質的にモニタリングの効果を果たすものと考えられる。

[参考事例：モニタリング]

<p><u>事例名：有田川町公金内部監査規程の制定</u> (和歌山県有田川町：28,759人) 公金の適正な執行を確保するために実施する内部監査について必要な事項を規定。 具体的には、内部監査を実施する公金内部監査委員会の設置、通知によらない緊急監査の実施、事務改善命令に基づく事務改善計画の策定及び改善結果の報告、内部監査の拒否及び妨害行為に対する処分等を規定。</p>
---

<p><u>事例名：原課契約工事事務取扱要領の作成</u> (四日市市：304,058人) 契約工事発注に関する既存の規定を見直し、担当者以外の職員立会いの下で業者見積書を開封することや、原課契約工事の発注・監督・検査マニュアルを新たに整備し、事務職員にもわかりやすい基準を設定。</p>
--

<p><u>事例名：職場風土改革月間の取組</u> (名古屋市：2,164,640人) 10月を職場風土改革月間と位置付け、「不祥事防止ハンドブック」や「倫理チェッ</p>
--

クシート」を活用した職場内研修や朝礼・ミーティングを普段より多く実施することにより、不祥事防止意識を高め、風通しのよい職場づくりに努めることを目的としており、各職場における具体的な取組内容について報告義務がある。

## (6) IT への対応

地方公共団体においては、すでに、職員に端末が行きわたり、多くの定型的業務において電算化が進んでいる。これらの取組は、業務自体の効率化を実現し、リスクに対応するための手段として、簡素で効率的・効果的な行政運営に寄与していると考えられる。

しかし、IT の利用に当たっては、次のようなリスクの存在が問題となり、IT の利用環境の適正性を検証するための手段を整備しておくことが求められる。

- ① 適切なアクセス権限設定を行っていない場合、誰でもデータ処理できる等のアクセス管理の問題が生じる場合がある。
- ② 誤った処理がプログラムされている場合、プログラム変更を行わない限り、誤謬の反復が生じる場合がある。
- ③ 必ずしも業務内容を熟知していなくても、データ処理が可能となることにより、業務に対する担当職員の理解の支障となる場合がある。
- ④ 民間企業に比べて、個人所得額や家族構成等の個人情報を広範に有しており、情報漏えいが生じた場合のリスクが大きい。
- ⑤ 個々のシステムの内容について、職員が十分理解できる仕様となっていない。
- ⑥ システム開発や更新に当たり、経費の内訳が複雑又は包括的であり、仕様や積算の面においてブラックボックスとなりやすい。
- ⑦ 伝統的な経理業務等においては厳格なルールが多く存在するのに対し、電子情報の管理などの新しく登場した分野については、ルールの整備が不十分である。

このように、IT の利便性だけではなく、脆弱性やリスクについても正しく評価することが重要である。なお、内部統制の整備というと「新たな組織の設置」、「新たな業務の実施」、「IT システムによる補完」ということが発想されがちであり、職員の削減等によりチェックを行うべき人員を十分に確保できない環境の中では、IT を中心としたシステム補完を考えやすいが、このような安易なアプローチそのものにもリスクがあることに留意する必要がある。

なお、適切な IT の利活用を図るために、総務省から『地方公共団体における IT ガバナンスの強化ガイド』<sup>72</sup>が示されており、その中核的役割を担うものとして、CIO<sup>73</sup>が位置付けられている。CIO の役割としては、IT に関する利活用方針の策定、システムの最適化、システム開発時の技術面・経費面の妥当性の検証などが期待されている。また、大型プロジェクトに対する外部の専門家の参画や、システムの更新時期に合わせた CIO の定期的な交代により、業務の適正性や中立性を確保することも重要である。なお、首長等が CIO を兼務している団体があるが、CIO の重要な役割に鑑み、それが形骸化していないか再点検する必要がある。

また、職員に対し情報の適切な管理を徹底する等、個人情報の保護に十分留意する必要がある。さらに、外部からのアクセス増加に伴い、情報やシステムの適切な管理が行われているかなどを検証する情報セキュリティ監査に関する取組も有益である<sup>74</sup>。

[参考事例：IT への対応]

**事例名：地方公共団体における IT ガバナンスの強化ガイド**

(総務省自治行政局地域情報政策室)

平成 19 年に策定した「新電子自治体推進指針」において、「電子自治体の IT ガバナンスの強化」を、今後の推進事項の一つとして列挙したところ。「強化ガイド」の作成によって、同指針の趣旨を補足するとともに、IT ガバナンスの強化の参考となるよう、取組の項目及びポイント等を取りまとめた。

**事例名：IT ガバナンスと韓国におけるシステム監理について** <巻末 参考資料 31>

(イーコーポレーションドットジェーピー株式会社)

IT ガバナンスは、IT をいかに有効に活用するのかという問題を解決するために、必要な基盤や意思決定構造等のメカニズムを組織の中に確立することと考えられる。

COBIT (米国の情報システムコントロール協会等が提唱する企業・公的組織の IT ガバナンスの指針) や総務省の IT ガバナンス強化ガイドを踏まえ、IT ガバナンスを確保する観点から地方公共団体向けチェックリストを作成するとともに、韓国の地方公共団体におけるシステム監理について紹介。

**事例名：情報セキュリティ等のフォローアップ調査の実施** (佐賀県：864,738 人)

毎月全職員を対象に、情報セキュリティ、環境 ISO、コンプライアンス指針に関するフォローアップを実施。個人情報については、年 2 回フォローアップを実施。

<sup>72</sup> 総務省『地方公共団体における IT ガバナンスの強化ガイド』(平成 19 年 7 月 13 日公表)。

<sup>73</sup> Chief Information Officer：最高情報責任者。

<sup>74</sup> 総務省『地方公共団体における情報セキュリティ監査の在り方に関する調査研究報告書』(平成 15 年 12 月 25 日公表)。なお、同報告書において、情報セキュリティ監査と内部統制の関係についての記述がある (p10～15 を参照)。

事例名：民間からの CIO の登用 <巻末 参考資料 32> (佐賀県：864,738 人)

知事から最高情報統括監 (CIO) に求める 3 箇条 (ミッション) を示した上で公募を行い登用。4 半期ごとに CIO から知事に進行状況を報告。

CIO の機能として、①ICT ビジョン作成、②県有システム (約 140) の最適化、③ ICT 産業振興、④情報基盤づくりなどがあり、それ以外に、IT 予算の査定、IT 関連事業の執行協議、IT 調達・契約ガイドラインの運用チェックを実施。

事例名：民間からの CIO 補佐監の登用 <巻末 参考資料 33>

(名古屋市：2,164,640 人)

平成 20 年 10 月に民間から CIO 補佐監を登用。CIO (副市長) からの特命事項に基づき、情報システムの最適化の推進に関する施策形成、情報システムの開発時における技術面・経費面の妥当性の検証などを職務とする。

事例名：名古屋市情報あんしん条例の制定 <巻末 参考資料 34>

(名古屋市：2,164,640 人)

情報の保護及び管理に関する基本的仕組みを条例化。市、職員及び受託業者等の責務を明確化した上で、市として積極的な安全対策を講じる。また、市民参画や専門家の助言の下、継続的な見直しを実施する。

事例名：情報審査委員会の設置とシステム外部監査 <巻末 参考資料 35>

(名古屋市：2,164,640 人)

システム開発又は変更時には、職員をメンバーとする情報審査委員会において、電子情報の人的・物理的・技術的保護対策などを検討。運用後のモニタリングは、全体で 200 超のシステムのうち、窓口業務に係るシステムを中心に、外部のシステム監査を実施。(平成 19 年度実績、8 システム)

事例名：民間からの CIO 補佐官の登用

(大阪市：2,516,543 人)

市長が CIO となっているが、実質は民間から招聘した CIO 補佐官が IT への対応を行っている。

事例名：システム外部監査の実施

(大阪市：2,516,543 人)

全市で 200 のシステムがあり、そのうち毎年 1～3 システムについて、民間のシステム監査会社が外部監査を実施している。住民情報を扱うリスクの高いシステムから始めている。その他、CIO 補佐官が作成した共通の評価項目に基づく統一的なチェックシートを用いた調査により、全情報システムを対象に課題抽出を行う内部監査を実施している。

## 6 内部統制に関係を有する者の役割と責任

ここでは、地方公共団体の関係者ごとに、内部統制の整備・運用を行う上での役割と責任について、整理する。

### (1) 首長

首長は、地方公共団体を取り巻く諸課題に応じ、住民の信頼確保や、行政運営の透明性の向上、業務の有効性及び効率性を高める地域経営革新の実現等を目指して、組織マネジメント改革に使命感を持って取り組む必要があるが、内部統制の整備・運用に当たっては、次のような役割と責任が考えられる。

#### (内部統制の整備・運用についての責任)

首長は、内部統制の整備・運用に関する最終責任者である。

首長は、当該団体の事務について包括的に管理執行権限を有しており、法律又は政令により他の執行機関の権限とされていない事務については、首長が当然にその権限として処理することができる（地方自治法第 148 条）。また、首長の担当事務について広い権限の推定を受け、特にそれが首長の権限とする明文の規定がなくても、首長の権限に属するものであるとされている（同法第 149 条）。

さらに、首長はその補助機関である職員（副知事又は副市町村長、会計管理者及びその他職員）を指揮監督（補助執行の方針、基準及び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はないかの監視及び是正）することとされている（同法第 154 条）ことから、首長は内部統制の整備・運用を自らの事務として処理し、自ら決定した基本方針を遵守させる等、補助機関である職員を指揮監督しながら、その目的を達成する権限と責任を有していると考えられる。

#### (内部統制の整備・運用状況の議会報告)

首長は、決算を議会の認定に付するに当たっては、当該決算に係る会計年度における主要な施策の成果を説明する書類その他政令で定める書類を併せて提出しなければならない（同法第 233 条第 5 項）。

「主要な施策の成果」とは、決算が数字で表現される収支計算表であるのに鑑み、その具体的な実績を明らかに示すものであるとされている。内部統制の整備・運用は、決算が数字で表現される施策ではないが、主要な施策が成果を出すまでのプロセスの有効性及び効率性を高め、合規性を確保する取組と位置付けられる

と考えられる。

したがって、主要な施策の成果の一事項として、内部統制の整備・運用状況を記載し、議会に報告することが一つの有益な方法であると考えられる。

(内部統制の整備・運用状況の住民等への公表)

首長の責任で行う内部統制の整備・運用状況は、法令等の遵守や業務の有効性及び効率性などに大きく影響するものであり、また、サービスを受ける住民による監視の必要性や「説明責任」<sup>75</sup>の確保の観点から、住民に公表することが望ましいと考えられる。

なお、首長は、住民、議会、監査委員の指摘あるいは内部モニタリング等の結果得られた内部統制上の課題について、日常的かつ積極的に対応することが求められる。

## (2) 組織内のその他の者

内部統制の整備・運用は、全ての職員が関わるものである。ただし、その意識を浸透させることは一朝一夕で達成されるものではなく、首長の使命感とともに、管理職や職員にまで及ぶ組織マネジメントに関する意識改革が必要であるが、内部統制の整備・運用に当たっては、次のような役割と責任が考えられる。

特に、副知事や副市町村長は、首長を支えるトップマネジメント機能の強化を目的として職務の強化と明確化が図られたことから、内部統制の整備・運用に当たっては、例えば、内部統制総括部署やプロジェクトチームの実務上の責任者として、首長の意向を踏まえた政策判断や関連する重要な企画を職務として担当し、補助職員の担当事務を監督する役割を持つことも考えられる。

### ① 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、各部局（団体規模によっては、各課室）における職員の役割と責任は重要である。内部統制に係る基本方針や各部局で定めたルール、個別業務マニュアルなどを遵守し、適正な業務執行に努めることが必要である。

---

<sup>75</sup> <巻末 参考資料5>のうち『公的機関の内部統制ガイドライン』の「説明責任義務の履行」の箇所を参照。

## ② 管理職

特に、所属単位の管理職は、上司として日々の業務に関するチェックを行うことに留意すべきであり、これも重要なモニタリング機能の一つである。また、職員とのコミュニケーションを図り、風通しのよい職場環境を作ることは、リスクにつながる悪い情報も含めて様々な情報が組織内で適切に伝達されることにも寄与することとなる。

## ③ 会計管理者

会計管理者は、地方公共団体の会計事務の適正を確保するための内部牽制の仕組みとして、会計事務をつかさどる職務上独立した権限を有する会計機関であるとされている（地方自治法第 168 条）。また、会計管理者の具体的な職務権限については、第 170 条第 2 項に「例示的に」規定されている。したがって、内部統制に係る会計関係の事務を担うことは差し支えないと考えられる。むしろ、会計事務の適正を確保するための内部牽制は会計管理者の本務というべきであり、現金・物品等の出納及び保管、支出負担行為に関する確認、決算の調製等を通じて、内部モニタリングの機能を積極的に果たすべきであると考えられる。

具体的には、不適正経理、適正な財務書類 4 表の作成に向けたチェック機能の強化、ルール遵守のためのわかりやすいマニュアル作成、さらには、会計事務に関するルールの見直しを首長に促す等、会計管理者の役割を強化すべきではないかと考えられる。

[参考事例：会計管理者]

事例名：会計事務に関するチェック

(名古屋市：2,164,640 人)

決算書の調製に当たって、出納閉鎖までの間に、複数回にわたり、会計室が財務会計システムの内容と各課の執行決裁書類（紙ベース等）のチェックをしている。決算調製時期以外は、会計室が書面及び各局に出向いて会計処理のチェックを実施。

## (3) 地方公共団体固有の関係者

### ① 監査委員

監査委員は、地方自治法第 199 条第 1 項に定めるもの（いわゆる財務監査）のほか、必要があると認めるときは、普通地方公共団体の事務の執行について監査をすることができる（同条第 2 項）。これはいわゆる行政監査であり、内部

組織、職員の配置、事務処理の手続、行政の運営等について、その適正及び効率性・能率性の確保等の観点から監査をすることができるとされている。

内部統制の整備・運用状況について、その適正や効率性・能率性の確保等の観点から評価を行うことは、まさに地方公共団体の行政運営の適正化に資するものであり、積極的な活用が期待される。また、その際には、監査の機能として、リスクが発生する前に必要な対策を講じるといった予防的な考え方が重要である。

監査委員が実施する内部統制の整備・運用状況についての評価は、第199条第2項のいわゆる行政監査として実施するものと考えられる。そして、監査委員は、監査の結果に関する報告を決定し、これを普通地方公共団体の議会及び首長並びに関係する委員会に提出し、かつ、これを公表しなければならないとされている（同条第9項）ため、評価結果を首長及び議会に報告並びに住民に公表することとなる。

また、監査の結果に基づいて必要があると認めるときは、当該普通地方公共団体の組織及び運営の合理化に資するため、第9項の規定による監査の結果に関する報告に添えてその意見を提出することができる（同条第10項）。監査の結果に関する報告とは監査により判明した事実等を指し、意見とは監査対象機関に対する改善要望等を指すものであることから、監査委員は、内部統制の整備・運用状況についての評価結果を踏まえ、内部統制の基本方針の見直しも含め幅広く意見を出すことが可能であり、その役割を積極的に果たすべきであると考えられる。

このほか、健全化判断比率の審査など地方公共団体財政健全化法の施行により、監査の機能強化が求められており、財務報告の信頼性の確保の観点も重要となっている。

[参考事例：監査委員]<sup>76</sup>

事例名：監査指摘事項の伝達

(佐賀県：864,738人)

監査指摘事項については、代表監査委員から各本部長へ伝達が行われている。特に重要な指摘事項については、決算審査意見書提出の折に代表監査委員から知事が直接報告を受けている。それを踏まえて、知事から統括本部にフォローの指示が下りることとなっている。

<sup>76</sup> その他、監査委員に関する資料として<巻末 参考資料 36 及び 37>を参照。

事例名：監査指摘事項の公表

(名古屋市：2,164,640人)

監査委員から直接所管局長へ年6回程度監査結果を伝える講評を実施している。監査結果は、全て市ホームページに掲載し、併せてマスコミに資料提供することで、職員に適正な事務の執行と早期是正改善の意識付けを行うとともに、広く市民に公表している。

## ② 外部監査

外部監査制度は、地方公共団体の監査機能の独立性と専門性を強化するために設けられたものであるが、内部統制の整備・運用に当たっては、先述のように監査委員が第三者的な立場による評価の機能を果たすということであれば、外部監査の役割は、監査委員による内部統制のチェック機能を補完するものと考えられる。

### (監査委員の今後のあり方)

このように、内部統制上、監査委員の役割は増大すると考えられるが、今後における監査委員のあり方として、次のことが挙げられる。

監査委員は、首長からの独立性や専門性をより一層高めることが求められるが、その場合、内部統制の評価において、監査委員と外部監査がどのような役割を果たすのか、その関係を整理していくことが課題であると考えられる。

また、監査委員の事務局体制についても、より専門性を高めるため、専門家や実務に精通した者等の外部からの登用も含め検討し、その体制の強化を図ることが必要である。なお、中小規模の団体においては、監査委員や監査委員の事務局の共同設置などにより監査体制を強化することを検討すべきである。

さらに、近年不適正経理処理等が問題となる中で、監査機能を強化する観点から、各地方公共団体や関係団体で独自に定めている「監査基準」について、会計規則等に合致しているか否かといった従来からの着眼点に加え、内部統制やリスク・アプローチの考え方を取り入れていく必要がある。なお、監査基準そのものの妥当性についても定期的に検証することが求められている。

### [参考事例：外部監査]

事例名：内部統制の観点から包括外部監査を実施<sup>77</sup> <巻末 参考資料 38>

(三重県：1,856,282人)

民間企業における内部統制の議論を参考に、支出に関する事務の執行の中で、どの

<sup>77</sup> 三重県『平成18年度包括外部監査の結果に関する報告書「支出に関する事務の執行について～内部統制の観点から～」(平成19年2月)。

部分に内部統制上の問題が潜在しているのかについて、包括外部監査により検証。

事例名：住民基本台帳事務の適切な執行に関する包括外部監査の実施

＜巻末 参考資料 39＞ （豊島区：242,582 人）

出張所の統廃合に伴い、区役所の窓口申請に長い待ち時間が発生していることから、住民基本台帳に関する事務の執行が、関係諸法規に従って経済的、効率的及び有効的に行われているかについて、包括外部監査により検証。

③ 議会

議会は、首長から独立して対等な立場で、これを監視する役割を担っており、内部統制の整備・運用に当たっても、首長以下の執行部門から独立して、その状況について、監視する役割と責任を有していると考えられる。

議会は、首長から内部統制の整備・運用状況について報告を受けるとともに、監査委員から監査結果報告を受ける立場にあることから、自団体の内部統制の整備・運用状況について監視を行い、必要に応じて首長に対し改善を促すことが考えられる。

議会は、首長をはじめ地方公共団体内部の関係者に対して非常に大きな影響力を持っており、統制環境としても、内部統制に重要な役割を担っていると考えられる。

④ 住民

住民は、内部統制の整備・運用に伴い、住民サービスの品質向上といった内部統制の恩恵を享受する立場にあり、内部統制は住民にとって重大な関心事であるが、どのようにその状況を把握し、評価していくかが問題となる。

それを評価する手段としては、首長の選挙等を通して、間接的に内部統制の有効性を評価する方法があるが、その前提として、首長が内部統制の整備・運用状況について住民に公表すること、リスクへの対策について住民に周知することが考えられる。

## V 地方公共団体における内部統制の整備・運用のイメージ

ここでは、実際に地方公共団体が内部統制の整備・運用を行うに当たって、どのような方法が考えられるかについて整理することとする。

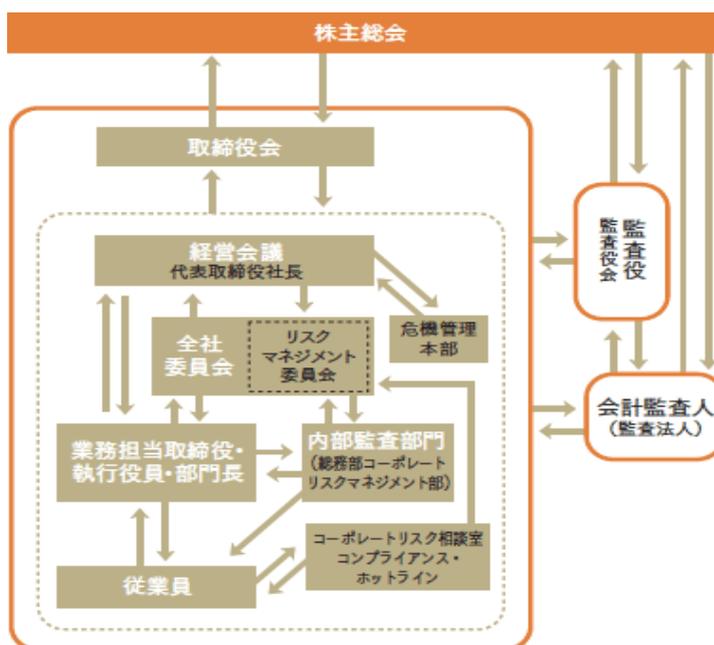
内部統制の整備・運用については、普遍的に定まった「形」があるわけではなく、自らを取り巻くリスクを洗い出し、組織マネジメントのあるべき方向性を首長がきちんと認識した上で、自らの判断で整備・運用を行い、評価・改良を図るいわゆる PDCA サイクルを機能させることが重要である。

したがって、以下に整理する内容は、あくまで本研究会において想定した例であり、この方法だけが唯一の方法ではない。このとおりに実施する必要はなく、団体の規模・特性などの実態を踏まえた整備・運用を行い、毎年度向上させることが重要である。

### 1 体制整備

まずは、民間企業における内部統制がどのように整備・運用されているか一例を挙げる。

<民間企業における内部統制・リスク管理体制（イメージ）><sup>78</sup>

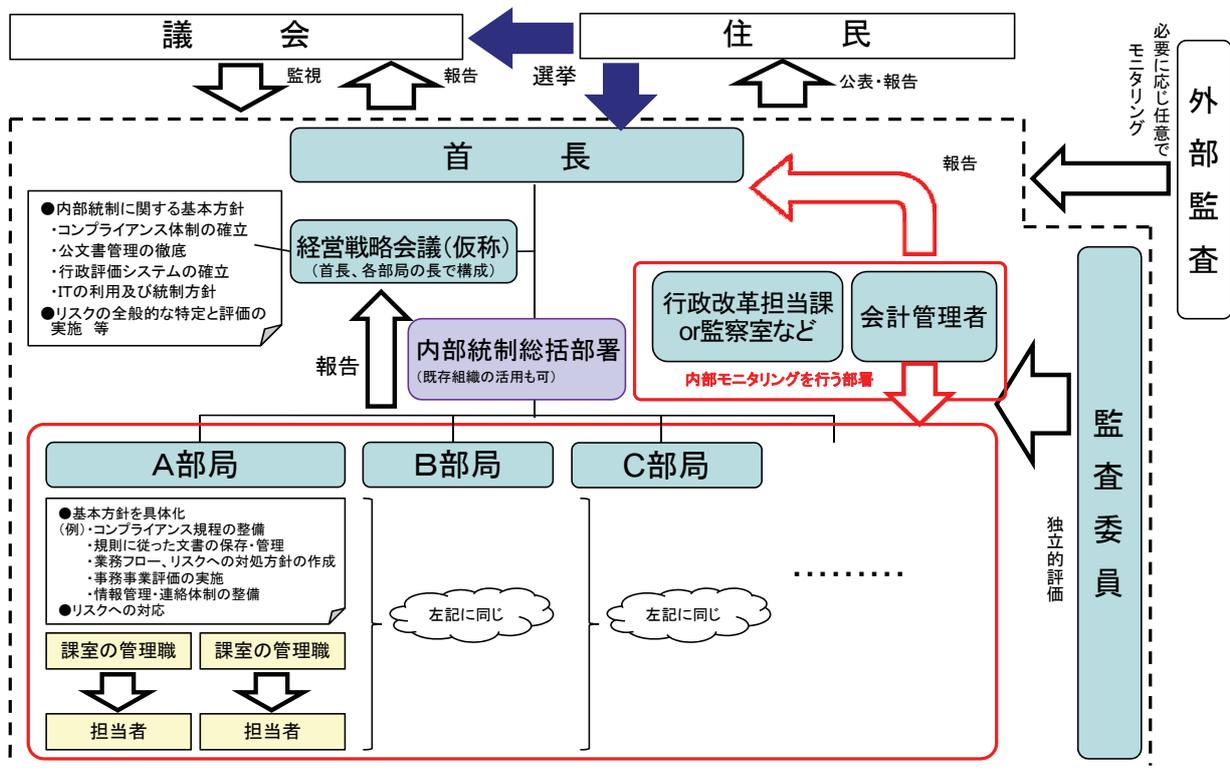


<sup>78</sup> 新日本製鐵株式会社ホームページ『2008年度環境・社会報告書』p44より抜粋。  
<http://www.nsc.co.jp/eco/report/pdf/h20.pdf>

主な特徴は、①内部統制の基本方針を定める経営会議を設置していること、②基本方針に基づき整備・運用されている内部統制システムのモニタリングを行う内部監査部門を配していること、③モニタリングを含めた内部統制システムについて監視する監査役及び会計監査人を配していることが挙げられる。

それでは、地方公共団体における組織体制は、どのようなものが考えられるであろうか。これまでの考え方を踏まえた整備の例は、次のとおりである。なお、以下の例は、都道府県や政令指定都市といった大規模な団体を想定しており、小規模な団体はより簡素な仕組みで対応することになると考えられる。

<地方公共団体における組織体制の整備の例（イメージ）><sup>79</sup>



この図の特徴は、①首長の下に、内部統制の基本方針を協議・調整する「経営戦略会議」（仮称）を置いていること、②基本方針に基づく各部局の取組を支援する内部統制を総括する部署を置いていること、③各部局の取組について内部モニタリングを行う部署を配していること、④監査委員は、首長が整備・運用を行う内部統制について、独立的評価を行う位置付けとしていることである。これを各主体で実施する内容別にまとめると、次のようになる。

<sup>79</sup> 事務局において作成。

< 地方公共団体における実施内容の例（イメージ） > 80

項目	実施内容
体制の整備	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 首長及び各部局長をメンバーとする「経営戦略会議」（仮称）の設置               <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 内部統制に関する基本方針の協議・調整</li> <li>・ リスクの全般的な特定と評価の実施</li> <li>・ 年1回以上のフォローアップの実施</li> </ul> </li> <li>○ 内部統制の整備・運用を総括する部署の決定               <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 各部局の取組を支援</li> <li>・ 年1回以上、整備・運用状況について、議会・住民等に報告・公表</li> </ul> </li> <li>○ 内部モニタリングを行う部署の決定               <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 年1回以上、内部モニタリングの実施</li> <li>・ モニタリング結果を首長に報告、議会・住民等に報告・公表</li> </ul> </li> </ul>
首長の役割	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 基本方針の実施に関する最終責任者</li> <li>・ 副知事又は副市町村長、会計管理者及びその他職員に対し、基本方針の遵守を指示</li> </ul>
各部局の取組	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 基本方針を具体化</li> <li>・ リスクへの対応</li> </ul>
所属単位の管理職の役割	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 基本方針の遵守</li> <li>・ 上司として日々の業務に関するチェック（日常的モニタリング）の強化</li> </ul>
職員の役割	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 基本方針の遵守</li> <li>・ 同僚として日々の業務に関するチェック（日常的モニタリング）の強化</li> </ul>
監査委員の役割	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 独立的評価の実施</li> <li>・ 評価結果を首長に報告、議会・住民等に報告・公表</li> </ul>
会計管理者の役割	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 会計事務に関する内部モニタリングの実施</li> <li>・ 必要に応じ、会計事務に関する規則の見直し</li> </ul>

次に、内部統制の整備・運用状況を首長が議会・住民等に報告・公表する場合、「内部統制システムに関する基本的な考え方」を作成することが考えられる。参考事例として、東京証券取引所における有価証券上場規程等の一部改正が挙げられる<sup>81</sup>。「適切なディスクロージャーに企業経営者が責任を持って取り組む意識の保持」や「企業経営者の独走を牽制するための独立性のある社外の人材の適切な活用」を図るため、同規程においてコーポレート・ガバナンスに関する報告書の提出及び開示を求め、記載事項の一つとして、内部統制システムに関する基本的な考え方及びその整備状況を掲げている。

地方公共団体において、内部統制システムに関する基本的な考え方の例は、次のとおりである。

<sup>80</sup> 事務局において作成。

<sup>81</sup> 株式会社東京証券取引所『コーポレート・ガバナンスの充実に向けての有価証券上場規程等の一部改正について』（平成18年1月13日）。

内部統制システムに関する基本的な考え方（イメージ）

都道府県知事・  
市町村長

1. 首長の職務の執行が法令等に適合することを確保するための体制について  
〔コンプライアンスを徹底するとともに、内部的モニタリング体制を整備することにより、首長の職務執行が法令等に適合することを確保します。〕
2. 職務の執行に係わる情報の保存及び管理に関する体制について  
〔職務の執行に係わる情報は、法令等に従い、適切に保存・管理します。〕
3. リスクの管理に関する規程その他の体制について  
〔自団体を取り巻くリスクを把握した上で、対応が必要なリスクを管理するとともに、その発生を未然に防止します。〕
4. 首長の職務の執行が効率的・効果的に行われることを確保するための体制について  
〔首長の経営理念を明確化するとともに、その実現を図るための基本方針を策定し、適切な行政運営を行うことで首長の職務執行の有効性及び効率性を確保します。〕
5. 首長の職務の執行において財務報告の信頼性を確保するための体制について  
〔財務書類4表の作成プロセスにおいて、財政担当課、会計管理者、監査委員の役割を明確化し、適正に財務書類4表を作成するとともに、会計事務における会計管理者によるチェック体制を充実させます。〕
6. 首長の職務の執行において資産の保全を確保するための体制について  
〔資産経営の観点に基づき、資産の適正化に関する方針を定め、公有財産の利活用や処分等の改革を推進します。〕
7. 内部統制の整備・運用の状況に関する報告及び公表について  
〔首長は、内部統制の整備・運用の状況について、監査委員に対して適切に報告する機会を確保し、議会及び住民に対しても公表を行います。〕
8. その他内部統制の整備・運用を行うための体制について

なお、これとは別に、監査委員が首長による内部統制の整備・運用をモニタリングした場合は、その結果についてまとめた文書を作成・公表（議会に報告）することとなる。

<sup>82</sup> 事務局において作成。

[参考事例：体制整備]

事例名：内部統制・リスク管理体制の整備・運用 (新日本製鐵株式会社)

業務の有効性と効率性、財務報告の信頼性を確保し、関係法規を遵守するため、内部統制・リスク管理体制を整備・運用。取締役会が決議した内部統制システムの基本方針を受け、「内部統制基本規程」に基づき具体的な内部統制システムを整備・運用。取締役会で定期的に運用状況を確認。

事例名：内部統制システムの基本方針およびその整備状況<sup>83</sup> <巻末 参考資料 40>  
(株式会社日本航空)

東京証券取引所の上場規程等の改正により、内部統制システムの基本方針及びその整備状況を含むコーポレート・ガバナンスに関する報告書の提出及び公表が求められたところ。これに基づき、会社法及び同法施行規則の規定に基づく体制整備のための方策を公表。

事例名：統括本部の設置 <巻末 参考資料 41> (佐賀県：864,738人)

県政の基本方針、新しい施策の企画・立案など、県の政策の統括及び調整を行う統括本部という総合戦略本部があり、知事の官房機能を所管。各本部には、本部長がマネジメントを行うためのスタッフとして、企画・経営グループを配置している。

事例名：市行政監理委員会の設置 <巻末 参考資料 42> (名古屋市：2,164,640人)

職務の公正な執行を確保するための協議機関として、職員倫理規則により、市行政監理委員会（委員長：市長、委員：副市長及び局区長等）、局区等行政監理委員会（局区室長、理事、部長、参事等がメンバー）を置き、市長を行政監理責任者、副市長を副行政監理責任者として位置付けている。

事例名：幹部会と経営会議 (名古屋市：2,164,640人)

幹部会（毎週月曜日 9:00～、メンバーは市長・副市長・局室長等）で、市政の重要事項等について、市長からの指示や各局からの報告等があり、局長→部課長会→課内会議で、職員まで情報が伝達される。経営会議は、市長が会議を主体的に進行し、予算編成方針や定員管理の方針など市政の重要方針の議論及び決定するほか、民間のアドバイザーとの意見交換も行う。年間4～5回程度実施。

事例名：監察室の設置 <巻末 参考資料 43> (名古屋市：2,164,640人)

コンプライアンスの確保、倫理の保持、監察の業務を担当する監察室を総務局に設置（5人）。監察は、随時監察と一般監察（年間テーマを一つ決めて実施）がある。これまで、現金の収納事務、不適正な会計処理、金券類（切手等）の管理方法などについて、関係部署を特定して実地検査も含めて監察室が実施。

<sup>83</sup> 株式会社日本航空ホームページを参照。<http://www.jal.com/ja/governance/>

事例名：公正な職務の執行の確保のための内部統制の体制に関する規程の制定及び運用

＜巻末 参考資料 44＞（大阪市：2,516,543 人）

市長を最高内部統制責任者、担当局長（情報公開室長）を総括内部統制責任者、各局室区長を内部統制責任者、全ての担当課長を内部統制員と位置付け、職員によるセルフチェックの意識付けを図ることにしている。年に4回程度、内部統制連絡会議（市長、各局室区長がメンバー）を公開で開催。

事例名：内部監察制度の創設及び運用

（大阪市：2,516,543 人）

内部監察の担当部署として、監察部（11名）が存在。定期監察、随時監察、公益通報について監察部がモニタリングを行っている。全課長を内部統制員として位置付けているが、これは職場内でのモニタリングが基本であり、職責に応じた管理職が業務上チェックすることを求めるためである。内部監察の内容は、全て市長に報告。

## 2 自己評価及びリスク分析

首長において基本方針を作成し、自団体を取り巻くリスクを把握した上で、内部統制の対象となるリスクを分析するとともに、日々の業務においてリスクに対するコントロールが適切に実施されているか確認することが重要である。

ここでは、組織全般にわたって重要な影響を及ぼす「組織全般レベル」の内部統制と、業務プロセスに組み込まれ一体となって遂行される「業務レベル」の内部統制に分け、各々のレベルにおける自己評価やリスク分析について整理する。

### （1）組織全般レベルでの自己評価

まず首長が、組織全般を通して、自団体における既存の統制がどのように機能しているか確認する必要がある。これにより、どの部分に弱点があるか把握するとともに、どの統制を見直すか検討する判断材料としても有用である。

『基準及び実施基準』では、経営者が全社的な内部統制の評価を行う例として、「財務報告に係る全社的な内部統制に関する評価項目の例」を示している。本研究会では、地方公共団体の業務全体にあまねく妥当すると考えられる最低限の事項について、次のような「自己評価項目例」を作成した。

ただし、自団体の置かれた環境や業務の特性によっては、「自己評価項目例」に

よらない評価項目が考えられる。その場合は、評価項目の内容を変更することも考えられるし、個別の項目をブレークダウンして、より詳細に作成しても差し支えない。

首長による自己評価後の対応としては、リスク・アプローチの観点から、各項目の軽重を問いながら、その団体にとって一番リスクが高いと思われる項目に重点を置いて内部統制の整備・運用を行うことが考えられる。

<自己評価項目例><sup>84</sup>

<b>(1) 統制環境</b>	
Q101	首長は、内部統制（①業務の有効性及び効率性、②財務報告の信頼性、③法令等の遵守、④資産の保全）に関わる基本方針・原則等を設定していますか。
Q102	内部統制に関わる方針等を適切に整備・運用するため、適切な組織構造を構築していますか。
Q103	内部統制に関わる方針等について、適切な運用を図ることができる仕組みとなっていますか。
Q104	首長は、管理職・職員等に対して、責任に見合った限度で権限を委譲していますか。
<b>(2) リスクの評価と対応</b>	
Q201	当該団体を取り巻くリスクについて、発見・評価を行っていますか。
Q202	評価されたリスクについて、適切な対応を行う仕組みがありますか。
Q203	社会情勢の変化や組織の変更等の要因を踏まえ、リスクの再評価を適切に行っていますか。
<b>(3) 統制活動</b>	
Q301	現場の業務において、担当者の職務の分掌及び権限・職責の分担等が適切に図られていますか。
Q302	リスクに対処して、これを十分に軽減する統制活動を確保するための方針と手続を定めていますか。
Q303	上記の取組（Q301,Q302）について、その実施状況を踏まえ、必要な改善を行っていますか。
<b>(4) 情報と伝達</b>	
Q401	首長の方針や指示が、全ての職員に適切に伝達される体制が整備されていますか。
Q402	内部統制に関わる重要な情報（整備した統制の欠陥やリスクに関するもの等）は、首長及び適切な管理職に伝達される体制が整備されていますか。
Q403	職員が匿名で不適切な業務の実態や役職員の行為等を首長に通報する仕組みなど、通常の報告経路から独立した伝達経路が利用できるように設定されていますか。
Q404	住民・関係団体・国の機関・その他の外部者からもたらされた情報に対し、内容に応じ首長や管理職に適切に伝達するための仕組みがありますか。
Q405	決算処理や契約など、会計及び財務に関する情報について、関連する業務プロセスから適切に情報システムに伝達され、権限ある者が適切に利用可能となるような体制が整備されていますか。

<sup>84</sup> 事務局において作成。

<b>(5) モニタリング</b>	
Q501	モニタリング（内部統制の整備・運用を、業務内又は上司、あるいは独立部署によってチェックすること）が、組織の業務活動に適切に組み込まれていますか。
Q502	モニタリングによって得られた内部統制の不備に関する情報は、当該実施過程に係る上位の管理職並びに当該実施過程及び関連する内部統制を管理し是正措置を実施すべき地位にある者に適切に報告されていますか。
Q503	首長はモニタリングの結果を適時に受領し、適切な検討を行っていますか。
<b>(6) ITへの対応</b>	
Q601	首長を補佐する立場として、最高情報責任者（CIO）を設置していますか。
Q602	首長等は、IT環境を踏まえ、ITに関する適切な戦略、計画等を定めていますか。
Q603	首長等は、組織のIT利用状況や外部委託等の状況を適切に理解していますか。
Q604	IT利用に伴うリスク（アクセス管理、システムの保守・維持の方針及び手続の整備、システムダウンの際の対応策等）について、評価・分析を行い、適切な対応策を定めていますか。
<b>(7) その他</b>	
Q701	業務の有効性及び効率性を図るために、行政評価（事務事業評価・施策評価）のシステムを導入していますか。
Q702	行政評価の結果について、首長に適切に報告するとともに、広く公表していますか。
Q703	行政評価の結果を踏まえて、翌年度の業務執行や予算編成に反映していますか。
Q704	行政評価について、業務プロセスレベルにおけるリスクの発見・分析・評価を行う視点が設けられていますか。
Q705	業務上のコンプライアンス違反等に対して、適切に対処する方針及び手続を定めていますか。
Q706	普段、法令及び規程等を遵守することの重要性について、首長や職員の注意を喚起する方策又は仕組みがありますか。

## （２）業務レベルでのリスク分析

次に、各部局（団体規模によっては、各課室）において、業務ごとに既存の統制がどのように機能しているか確認することになるが、全ての業務を対象とするわけではなく、地方公共団体を取り巻くリスクを勘案し、対象とする業務を検討することが重要である。

ここでは、対象とした業務について、存在するリスクや統制内容を分析するための例について整理する。

『基準及び実施基準』では、経営者が評価対象となる業務プロセスの理解を助けるための参考例として、「業務の流れ図（例）」、「業務記述書（例）」を示している。また、経営者が評価対象となる業務プロセスに存在するリスク及びこれを低減する統制の理解を助けるための参考例として、「リスクと統制の対応（例）」を

示している。

本研究では、これらを参考に次のような「業務記述書」、「業務フロー」、「リスクコントロール・マトリクス」を作成した。

#### ① 業務記述書

業務プロセスの具体的内容について、手順ごとに記述したものであり、業務フローで記載しきれない詳細な内容について補足する役割がある。

#### ② 業務フロー

業務の流れを図示化したものであり、個々のプロセスごとに、どの組織の、誰が責任を持って仕事をしているのか明らかにし、チェック体制や手順の効率化等を検討する役割がある。

既存のルールと実際の作業のギャップを確認することで、ルールや人材配置の見直し、リスクの抽出につながるため、業務フローの存在は重要であるが、特に、プロセスごとに誰が担当者となっているか記載することが大切である。担当者が明記されていないと、責任の所在が明確にならず、十分なプロセス管理やリスク発見が困難となるからである。

#### ③ リスクコントロール・マトリクス

個々のプロセスごとに、どのようなリスクがあるか、それはどのような影響があるか、リスクに対しどのように対処するのかについて決定するための表である。

なお、地方公共団体の取組事例として、名古屋市の業務リスク・マネジメントの取組（各公所における業務リスクの評価、回避策の検討、リスク管理計画の策定、実施）が参考となる（64 ページの参考事例、巻末 参考資料 45 を参照）。

以下の図表は、業務の中に存在するリスクと対処法の間係を明確にする目的で作成したものである。

ただし、各団体の置かれた環境や業務の特性によっては、これらの図表によらない方法も考えられる。また、業務の流れや業務マニュアルを作成している団体が多いと考えられるため、既存の書類があれば、それを最大限利用し、必要に応じて補足しても何ら差し支えない。つまり、内部統制の整備・運用に当たっては、新たに特定の業務フローや文書を作成することを求めるものではなく、すでに地方公共団体で作成・使用している記録や文書を利用することが可能である。

ここで確認すべき点は、一連の作業が法令及び規則等に合致した業務の流れとなっているか、上司や同僚によるチェックが有効に機能しているか、業務に重複や非効率な点がないかが考えられる。

各部局におけるリスク分析後の対応としては、リスク・アプローチの観点から、その団体にとって一番リスクが高いと思われるプロセスに重点を置きつつ、権限の分担や職責の明確化、IT システムの利用、事務処理方法の見直し、ルールの見直し等を行うことが考えられる。

[参考事例：業務レベルでのリスク分析]

事例名：業務リスク・マネジメントの取組 <巻末 参考資料 45>

(名古屋市：2,164,640 人)

1,100 の公所に、業務リスクの評価、回避策の検討、リスク管理計画の策定、回避策の実施を求め、職場会議を通して、リスクに関する情報を共有する中で取組の進捗を管理。

回避策の実施結果を職場会議で振り返り、自己評価を実施した上で、局区単位で共有すべき内容については、局区の行政監理委員会で検討。さらに、その情報を監察室に報告させ、部局横断で取り組むべきものは、監察室が部局横断的に波及させる。

<業務記述書 (イメージ) ><sup>85</sup>

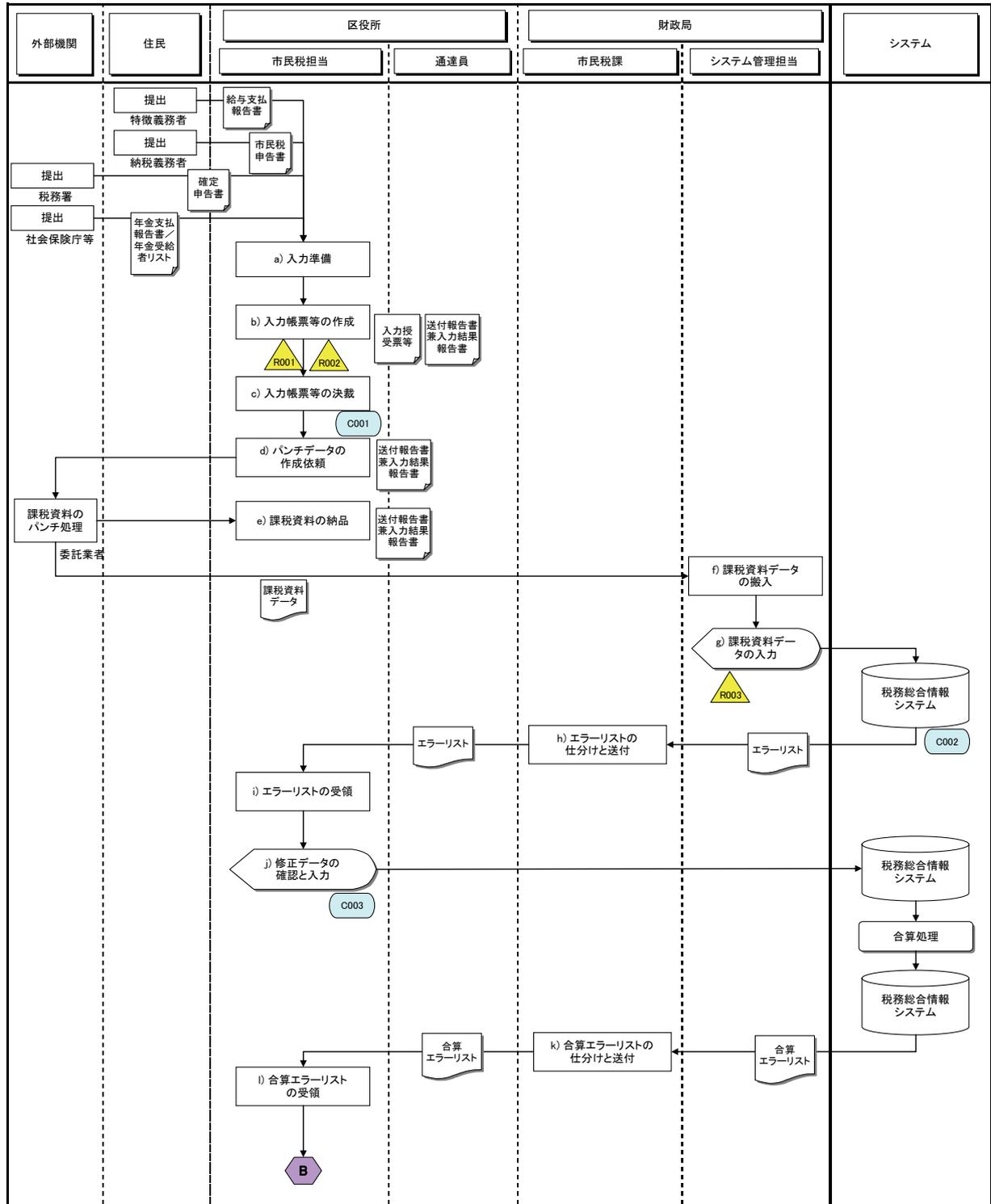
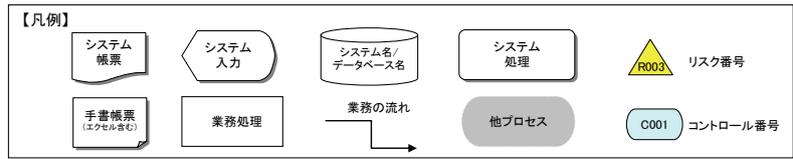
区役所における納税通知書の作成・発送業務を例としている。

No.	業務名称	業務内容	実施部署	実施者
a)	入力準備	区役所市民税担当職員は、特徴義務者より給与支払報告書、納税義務者より市民税申告書、税務署より確定申告書、社会保険庁等より年金支払報告書及び年金受給者リストを受け付け、給与支払報告書の提出枚数等の確認及び補正、区処理欄の記入、付表の作成等を行い、入力の準備をする。	区役所	市民税担当職員
b)	入力帳票等の作成	区役所市民税担当職員は、課税資料を編綴し、「入力授受票」及び「送付報告書兼入力結果報告書」を作成する。	区役所	市民税担当職員
c)	入力帳票等の決裁	区役所市民税担当課長は、担当職員が作成した「入力授受票」及び「送付報告書兼入力結果報告書」を確認し、決裁する。	区役所	市民税担当課長
d)	パンチデータの作成依頼	区役所市民税担当職員は、課長決裁後、課税資料を委託業者に渡す。この際、「入力授受票」及び「送付報告書兼入力結果報告書」に基づき、授受枚数の管理を委託業者と相互に実施している。	区役所	市民税担当職員
e)	課税資料の納品	区役所市民税担当職員は、委託業者が課税資料データを作成後、課税資料の返却を受ける。この際、「入力授受票」及び「送付報告書兼入力結果報告書」について、処理未済分の内容を確認・処理した上で課長決済を受ける。	区役所	市民税担当職員
f)	課税資料データの搬入	財政局システム管理担当職員は、委託業者より課税資料データを受け取り、「INPUT 媒体一覧」に記載する。	財政局	システム管理担当職員

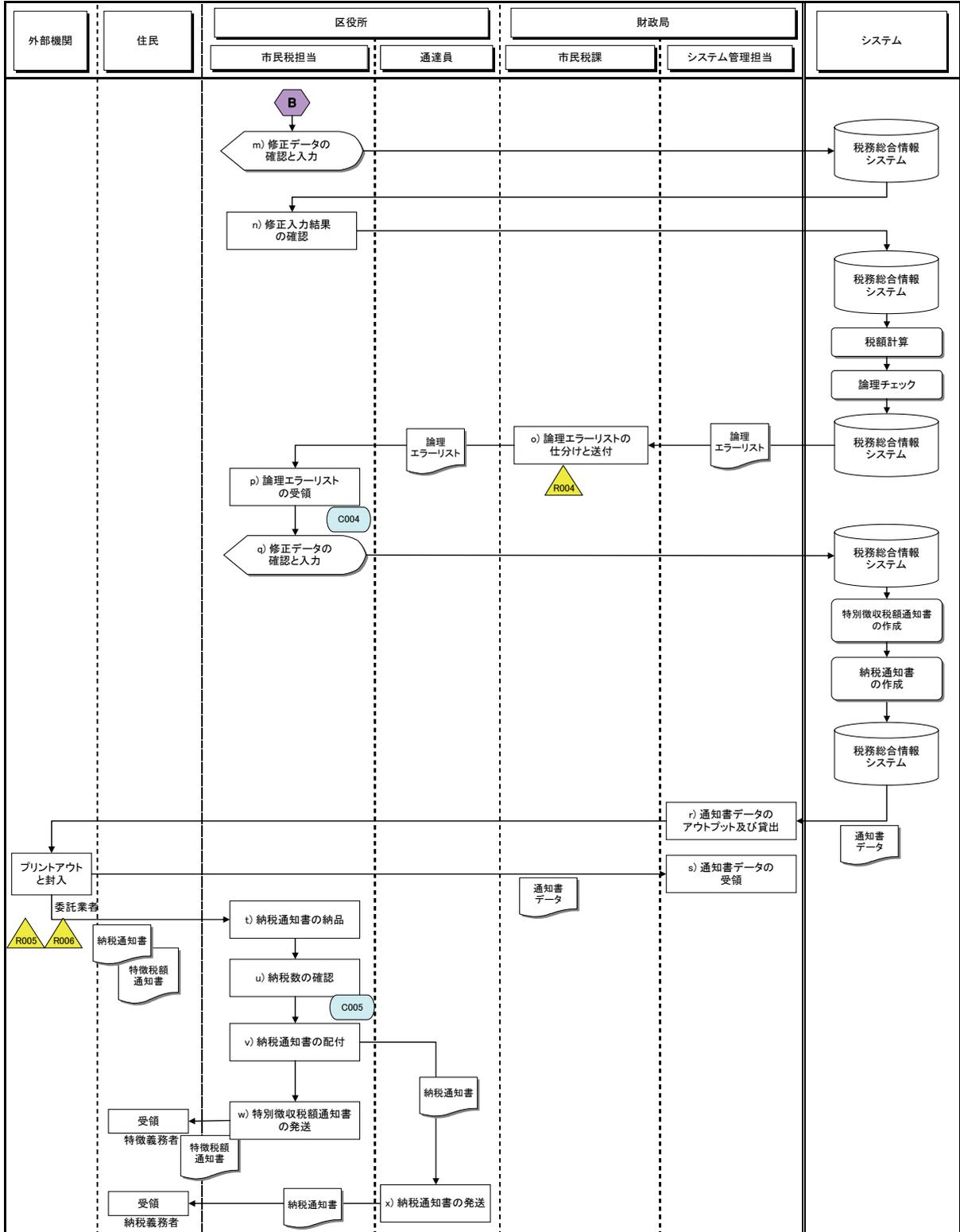
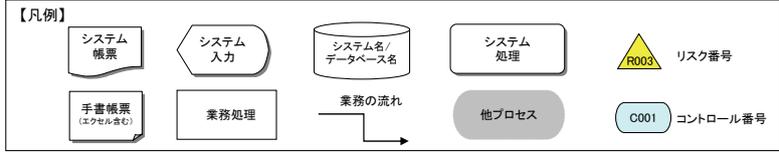
<sup>85</sup> 事務局において作成。

g)	課税資料データの入力	財政局システム管理担当職員は、課税資料データを税務総合情報システムに入力する。	財政局	システム管理担当職員
h)	エラーリストの仕分けと送付	財政局市民税課担当職員は、税務総合情報システムより出力されたエラーリストを区ごとに仕分けし、各区へ送付表を付して送付する。	財政局	市民税課担当職員
i)	エラーリストの受領	区役所市民税担当職員は、財政局市民税課より送付されてきたエラーリストを受け取り、送付表に記載されているエラーリストが全てあるかを確認する。	区役所	市民税担当職員
j)	修正データの確認と入力	区役所市民税担当職員は、エラーリストにエラーが記載されている場合、課税資料との照合を行い、修正データを税務総合情報システムに入力する。	区役所	市民税担当職員
k)	合算エラーリストの仕分けと送付	財政局市民税課担当職員は、税務総合情報システムより出力された合算エラーリストを区ごとに仕分けし、各区へ送付表を付して送付する。	財政局	市民税課担当職員
l)	合算エラーリストの受領	区役所市民税担当職員は、財政局市民税課より送付されてきた合算エラーリストを受け取り、送付表に記載されている合算エラーリストが全てあるかを確認する。	区役所	市民税担当職員
m)	修正データの確認と入力	区役所市民税担当職員は、合算エラーリストにエラーが記載されている場合、課税資料との照合を行い、修正データを税務総合情報システムに入力する。	区役所	市民税担当職員
n)	修正入力結果の確認	区役所市民税担当職員は、合算エラーがシステム上、適切に修正されているかについて、合算エラーリスト点検管理表を用いて確認する。	区役所	市民税担当職員
o)	論理エラーリストの仕分けと送付	財政局市民税課担当職員は、税務総合情報システムより出力された論理エラーリストを区ごとに仕分けし、各区へ送付表を付して送付する。	財政局	市民税課担当職員
p)	論理エラーリストの受領	区役所市民税担当職員は、財政局市民税課より送付されてきた論理エラーリストを受け取り、送付表に記載されている論理エラーリストが全てあるかを確認する。	区役所	市民税担当職員
q)	修正データの確認と入力	区役所市民税担当職員は、論理エラーリストにエラーが記載されている場合、論理チェックの各種確認リストに基づいて、修正データを税務総合情報システムに入力する。	区役所	市民税担当職員
r)	通知書データのアウトプット及び貸出	財政局システム管理担当職員は、税務総合システムより通知書データ(CGMT)を取り出し、委託業者へ貸し出しを行う。この際、データ貸し出しの事実(貸し出し日及び受領者)を「OUTPUT 媒体一覧表」に記載する。	財政局	システム管理担当職員
s)	通知書データの受領	財政局システム管理担当職員は、委託業者より通知書データ(CGMT)の返却を受ける。この際、データ返却の事実(返却日及び返却者)を「OUTPUT 媒体一覧表」に記載する。	財政局	システム管理担当職員
t)	納税通知書の納品	区役所市民税担当職員は、委託業者においてプリント・封入された納税通知書等を受け取る。	区役所	市民税担当職員
u)	納品数の確認	区役所市民税担当職員は、納品された納税通知書等の通数と納品数とを確認する。	区役所	市民税担当職員
v)	納税通知書の配付	区役所市民税担当職員は、納税通知書を区役所通達員へ渡し、「納税通知書・納付書発送管理簿」及び「納税通知書・納付書発送管理内訳簿」を作成し、発送件数を管理する。	区役所	市民税担当職員
w)	特別徴収税額通知書の発送	区役所市民税担当職員は、特別徴収税額通知書を郵送する。この際に、「郵送管理簿」を作成し、郵送件数を管理している。	区役所	市民税担当職員
x)	納税通知書の発送	区役所通達員は、配付された納税通知書を各自受け持ち地域に配達する。	区役所	区役所通達員

<業務フロー（イメージ）> 86



86 事務局において作成。



No.	サブプロセス	サブプロセスの統制目標	リスク 内容	アサーション								統制 統制方法 コントロールNo.	統制の属性								
				財務報告の信頼性				業務の有効性及び効率性	法令等の遵守	資産の保全	コントロールの頻度		統制の種類	予防的・発見的	関連する根拠規程・マニュアル類	関連するシステム					
				実在性	網羅性	期間配分の適切性	権利と義務の帰属										評価の妥当性	表示の妥当性			
1	市民税通知書の作成・送業務	入力ミス	課税資料の編綴を誤り、「入力授受票」及び「送付報告書兼入力結果報告書」の記載を間違える。		○						○	○		C001	区役所市民税担当課長が、課税資料と「入力授受票」及び「送付報告書兼入力結果報告書」の内容を突合確認する。	随時	手作業による統制	発見的	課長会及び係長会で提示した事務取扱い	—	
2	市民税通知書の作成・送業務	不正	意図的に課税資料を隠蔽する。	○	○		○				○	○									
3	市民税通知書の作成・送業務	入力ミス	税務総合情報システムへの課税データの入力を誤る。		○							○		C002	税務総合情報システムは、課税データに誤りがある場合は、エラーリストを出力するようにプログラミングされている。	随時	自動化された統制	発見的	—	税務総合情報システム	
4														C003	区役所市民税担当者は、エラーリスト上のエラー内容について、課税資料データと照合して確認する。	随時	手作業による統制	発見的	電算処理事務取扱要領（当初）	—	
5	市民税通知書の作成・送業務	配付ミス	論理エラーリストの配布先を誤る。	○							○	○		C004	区役所市民税担当者は、財政局市民課から送付されてきた論理エラーリストと送付表に記載されているものを照合確認する。	随時	手作業による統制	発見的	—	—	
6	市民税通知書の作成・送業務	納付書の不正	委託業者が封入する際に、誤った内容を封入する。	○							○										
7	市民税通知書の作成・送業務	資料の紛失	委託業者が納税通知書を紛失する。	○							○			C005	区役所市民税担当職員は、委託業者より納品された納税通知書の通数と納品数を照合確認する。	随時	手作業による統制	発見的	—	—	

87 事務局において作成。

<注釈>

- サブプロセス：業務をある一定の単位で区切ったもの。例えば、購買管理プロセスであれば、「発注」、「納品・検収」、「仕入計上」等のサブプロセスが考えられる。
- 統制目標：設定したサブプロセス内でどういう事象を防止しようとしているのかという具体的目標。
- 予防的・発見的：事前承認等、問題が発生する前に行う統制を予防的統制（又は事前統制）といい、問題が起きた後に事後的に認識して対応する統制を発見的統制（又は事後統制）という。
- アサーション：財務報告の信頼性を確保するために参照される「リスクの種類」のことで、これらが監査法人による監査が実施される際の「監査要点」となる。経営者（首長）の主張ともいう。
- 実在性：資産や負債、あるいは、販売や購買などの取引が実在のものであり虚偽のものではないこと（架空の取引などを混ぜていないこと）。
- 網羅性：全ての資産、負債、あるいは、販売や購買などの取引が反映されていること（都合の悪い一部取引などを除外していないこと）。
- 期間配分の適切性：会計期間に帰属する取引、残高が記録されていること（前期取引が混入したり、別の期日の残高が表示されていないこと）。
- 評価の妥当性：資産、負債、資本、収益、費用が適切かつ公正妥当な評価方法に基づく金額で計上されていること。
- 権利と義務の帰属：帳簿上の債権・債務が、実際の法的な債権・債務に対応していること。
- 表示の妥当性：取引や会計事象を適切な勘定科目で表示していること。
- 統制：不正やミス（誤謬）を発見・防止するためのコントロールのこと。
- 自動化された統制：あらかじめコンピュータプログラムに組み込まれている自動化されたコントロールのこと。
- 手作業による統制：人の手によるチェック等、人為的行為によるコントロールのこと。

### 3 PDCA サイクル

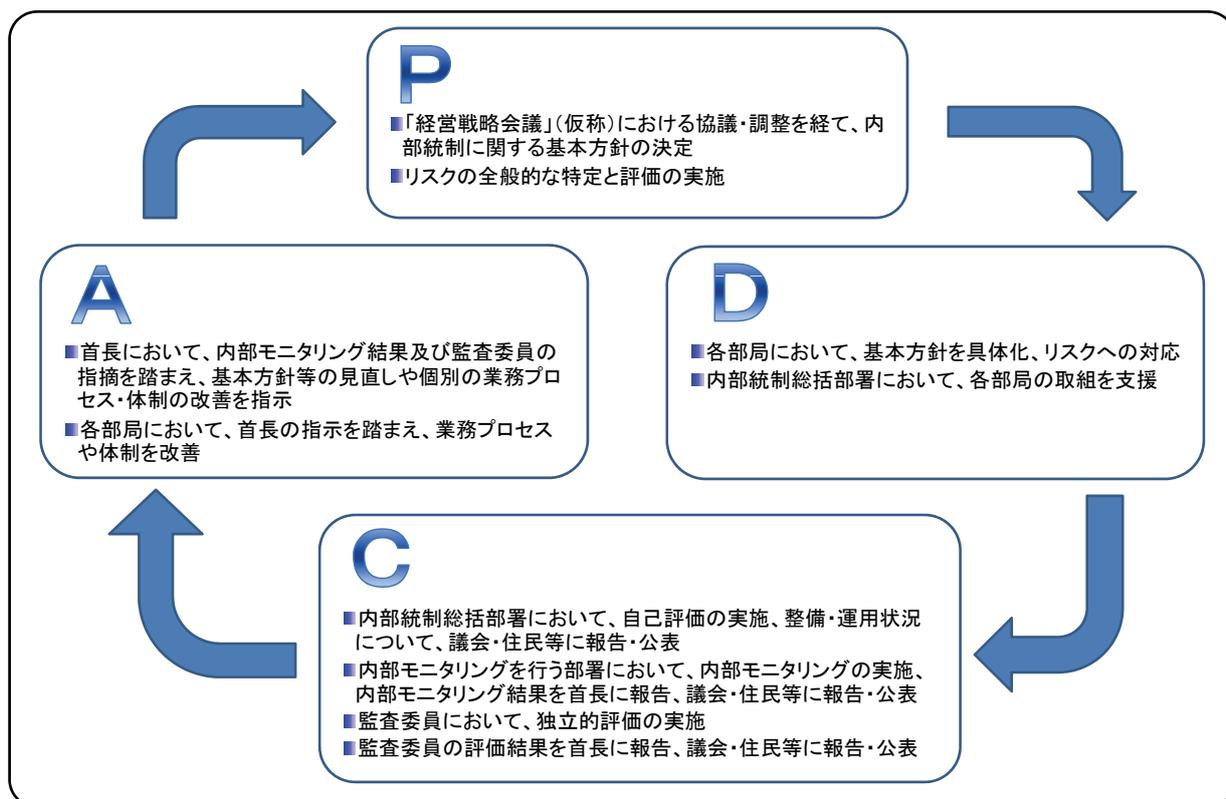
内部統制の整備・運用において、標準的なフォーマットがあるわけではない。この報告書において、内部統制を整備・運用する場合の例示を行っているが、具体的な取組内容については、組織の経営判断に属するものと考えられ、自己評価項目例の加除変更や、独自の考え方によるリスク分析などを行い、自ら判断して、整備・運用することが大切である。

また、内部統制は、いきなり 100 点を目指す取組ではない。

ルールや体制を 1 回限りで整備すればそこで完結する取組ではなく、組織内の全ての者によって遂行される取組であるため、定期的な管理職・職員に対する周知徹底や、必要なモニタリング活動の実施、ルール・体制についての適宜見直し等を行い、PDCA サイクルとして機能させ続けることが重要である。

内部統制の整備・運用は、「できることから始める」ことが重要である。

< 地方公共団体における PDCA サイクル (イメージ) ><sup>88</sup>



<sup>88</sup> 事務局において作成。

## VI 地方公共団体における内部統制の整備・運用に当たっての留意点

これまで内部統制の整備・運用の利点を中心に説明してきたが、内部統制によって、あたかも組織が抱える全てのリスクに対応できたり、課題を解決できるものではないことに注意する必要がある。

民間企業における内部統制の限界や課題は、地方公共団体に必ずしも完全に当てはまるものではないが、これから内部統制を導入する地方公共団体にとって、先行する民間企業の課題等を踏まえて取り組むことは有益であると考えられる。

ここでは、一般的に指摘されている内部統制の限界や、民間企業における内部統制の取組の課題を明らかにした上で、地方公共団体における内部統制の整備・運用に当たっての留意点を整理する。

### 1 内部統制の限界

『基準及び実施基準』において、普遍的な内部統制の限界について、「適切に整備され、運用されている内部統制であっても、内部統制が本来有する制約のため有効に機能しなくなることがあり、内部統制の目的を常に完全に達成するものとはならない場合があることをいう」と説明しており、内部統制が有する固有の限界として、次のとおり4つの限界を挙げている。

- ① 内部統制は、判断の誤り、不注意、複数の担当者による共謀によって有効に機能しなくなる場合がある。
- ② 内部統制は、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取引等には、必ずしも対応しない場合がある。
- ③ 内部統制の整備及び運用に際しては、費用と便益との比較衡量が求められる。
- ④ 経営者が不当な目的の為に内部統制を無視ないし無効ならしめることがある。

なお、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取引等に対して、経営者が既存の内部統制の枠外での対応を行うこと、あるいは、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経営上の判断により別段の手続を行うことは、内部統制を無視する、又は無効にすることには該当しないとされている。

## 2 民間企業における課題

民間企業においては、会社法又は金融商品取引法において、内部統制システムの整備・運用を求められているが、これらの取組に当たって、次のような課題が指摘されている。

まず、会社法については、会社法及び同法施行規則以外に参考となるガイドラインがないため、各企業の取組内容は様々である。このうち、東京証券取引所における有価証券上場規程に基づき公表された内部統制システムに関する基本的な考え方の分析内容が参考となる<sup>89</sup>。これは、東証一部上場企業の内部統制システム構築に関する取締役会決議の決定内容を集計したものから分析されたものであるが、主な内容は次のとおりである。

- ① 会社法上、内部統制システムの構築に関する基本方針の決定を求めているため、規程の整備や部署の設置について記述しているが、内部統制システムを適切に運用し、見直していくための取組に関する記述が見られないこと。
- ② 企業を巡る環境や認識すべきリスクについて、業種ごとに同質性があるものと考えられるが、今回の分析では、業種の違いにより取組内容に目立った特性が見られないこと。
- ③ 基本方針の開示方法について、内部統制システムの構築に関する取締役会決議を証券取引所の開示情報として公表した企業、ガバナンス報告書の「内部統制システムに関する基本的な考え方及びその整備状況」で開示した企業、自社のホームページで開示した企業など、様々であるが、ガバナンス報告書の内容や有価証券報告書の記載と合わせるなど、さらなる工夫が必要であること。

次に、金融商品取引法については、企業規程やマニュアル類をはじめとする文書化作業や組織づくりに奔走したり、『基準及び実施基準』で想定していない膨大な作業を強いられるケースも見受けられた。このため、平成20年3月に金融庁から『内部統制報告制度に関する11の誤解』<sup>90</sup>が公表され、同制度の意図を説明するとともに、円滑な実施に向けた行政の対応を明らかにしたところである。

11の誤解のうち地方公共団体の内部統制に係る主な内容としては、次のよ

---

<sup>89</sup> 経済産業省企業行動課編『コーポレート・ガバナンスと内部統制～信頼される経営のために～』（財団法人経済産業調査会、2007年、p96～100）。

<sup>90</sup> 金融庁『「内部統制報告制度に関する11の誤解」等の公表について』（平成20年3月11日、以下「11の誤解」という。）。

うなものである。

- ① 金融商品取引法における内部統制報告制度について、米国の SOX 法のような制度ではなく、同法に対する批判を踏まえて設計されたものである。
- ② フローチャートの作成など、新たに特別な文書化等を行わなければならないものではなく、企業の作成・使用している記録等を適宜利用できる。
- ③ 全ての業務に内部統制が必要というわけではなく、全社的な内部統制の評価結果を踏まえて、重要な虚偽記載につながるリスクを勘案し、業務（プロセス）を評価する範囲の絞り込みが可能である。
- ④ 中小企業でも大企業と同様の内部統制の仕組みが必要というわけではなく、同法上の対象は上場会社のみであり、かつ企業の規模・特性などの実態を踏まえた簡素な仕組みを容認している。
- ⑤ 監査法人やコンサルティング会社のいうとおりに整備・評価を行う必要はなく、自社のリスクを最も把握している経営者が主体的に判断を行う。
- ⑥ 必ずしもプロジェクトチームや専門の担当者を置くことは不要であり、既存の部署等を活用することができる。

また、実際の民間企業における内部統制の整備・運用に当たっての課題として、①実施手順が定まっていない、②体制づくりが整っていない、③担当者の作業負担が大きい、などが挙げられている。

民間企業の現場が混乱する背景として、企業側が自ら考えずに監査人やコンサル会社に安易に依存し、手段が目的化してしまった嫌いがあること、監査人側でも、財務報告に係る内部統制報告制度は、SOX 法とは違ったものであり、SOX 法自体も混乱が大きく見直しが図られたにもかかわらず、米国の実務様式をそのまま紹介してしまったケースが散見される。

＜参考＞「第2回 財務報告に係る内部統制報告制度に関するインターネット・アンケート」調査結果 [速報] <sup>91</sup>

(社団法人日本監査役協会)

金融商品取引法に基づく「財務報告に係る内部統制報告制度」について、証券取引市場に上場している会社を対象としたアンケート調査を実施。主な調査結果は、次のとおり。

※ 調査概要

【調査目的】金融商品取引法に基づく「財務報告に係る内部統制報告制度」につい

て、会員各社の対応進捗状況の実態を把握するため。

【調査対象企業】新興市場（東証マザーズ、ジャスダック、大証ヘラクレス）上場会社、その他市場（東証1部・2部、大証1部・2部、その他市場の上場会社及びマザーズ・ジャスダック）上場会社 2,885社

【調査期間】平成20年12月17日～平成21年1月16日

【有効回答】1,497社（回答率51.9%）

○ 現在課題となっている点

財務報告に係る内部統制の整備状況あるいは運用状況の有効性をテストし評価を行っている場合に生じている課題として、3割超の会社において、「文書化について」、「人的資源の育成・確保」、「キーコントロールの設定」、「セキュリティ管理」を挙げている。その他、「社内体制やシステム等の整備に関する問題」や、「子会社での対応について徹底度のばらつきが出やすい」ことを挙げた回答も見られた。

	全体		新興市場		その他市場	
	回答数(社)	(%)	回答数(社)	(%)	回答数(社)	(%)
1. 文書化について(範囲の過不足、内容の過不足、有効性評価のための証跡の残し方等)	468 (550)	<u>31.3</u> (37.8)	81 (96)	27.1 (30.3)	387 (454)	<u>32.3</u> (39.9)
2. 人的資源の育成・確保(経理部門、内部監査部門等)	490 (515)	32.7 (35.4)	110 (111)	36.8 (35.0)	380 (404)	31.7 (35.5)
3. 業務プロセスにおける主要な統制上の手続(キーコントロール)の設定について(整備状況の有効性評価との関連で)	466 (456)	31.1 (31.3)	81 (72)	27.1 (22.7)	385 (384)	32.1 (33.7)
4. サンプルングについて(運用状況の有効性評価のためのサンプルングの抽出は円滑であったかなど)	251 (168)	<u>16.8</u> (11.5)	50 (25)	<u>16.7</u> (7.9)	201 (143)	16.8 (12.6)
5. 財務報告プロセスにかかわる規程類の整備	345 (467)	<u>23.0</u> (32.1)	75 (88)	25.1 (27.8)	270 (379)	<u>22.5</u> (33.3)
6. IT統制におけるアクセス権限の設定等のセキュリティ管理	509 (461)	34.0 (31.7)	92 (83)	30.8 (26.2)	417 (378)	34.8 (33.2)
7. 特になかった(又はすでに解消された)	260 (82)	<u>17.4</u> (5.6)	34 (15)	<u>11.4</u> (4.7)	226 (67)	<u>18.9</u> (5.9)
8. 有効性のテストや評価は行っていない	126 (436)	<u>8.4</u> (29.9)	51 (113)	<u>17.1</u> (35.6)	75 (323)	<u>6.3</u> (28.4)
9. その他	72 (85)	4.8 (5.8)	17 (29)	5.7 (9.1)	55 (56)	4.6 (4.9)
回答社数		1,497 (1,456)		299 (317)		1,198 (1,139)

※カッコ内は、平成20年2月実施の第1回調査結果の数値

※下線は、第1回調査時から5ポイント以上の増減があった回答

○ 監査役（会）（監査委員会）として直面している課題・問題点

内部統制報告制度への対応を進める中で、監査役（会）（監査委員会）として

直面している課題・問題点として、半数の会社において「監査役（会）（監査委員会）としてどう対応すべきか、実務面で不安が残る」としている。その他、「担当部門の人材不足、知識不足等」や、「取締役の理解が不十分」であることを挙げた回答も見られた。

	全体		新興市場		その他市場	
	回答数(社)	(%)	回答数(社)	(%)	回答数(社)	(%)
1. 本制度についての理解が不足しており、また、監査役(会)(監査委員会)としてどう対応してよいかよくわからない	30 (62)	2.0 (4.3)	12 (21)	4.0 (6.6)	18 (41)	1.5 (3.6)
2. 本制度について理解はできているが、監査役(会)(監査委員会)としてどう対応すべきか、実務面で不安が残る	771 (1,032)	<u>51.5</u> (70.9)	171 (231)	<u>57.2</u> (72.9)	600 (801)	<u>50.1</u> (70.3)
3. 本制度について、理解ができており、また監査役(会)(監査委員会)としての実務面においても不安はない	534 (269)	<u>35.7</u> (18.5)	87 (50)	<u>29.1</u> (15.8)	447 (219)	<u>37.3</u> (19.2)
4. 取締役会又は経営者に意見を述べたり、助言したりする雰囲気や風土がない	42 (52)	2.8 (3.6)	12 (15)	4.0 (4.7)	30 (37)	2.5 (3.2)
5. 制度上、「監査役又は監査委員会の有する機能」が統制環境の一つとされ、経営者の評価対象および監査人の監査対象とされているのは、問題がある	243 (228)	16.2 (15.7)	53 (46)	17.7 (14.5)	190 (182)	15.9 (16.0)
6. 監査役(会)(監査委員会)の監査報告と監査人の監査証明の提出時期のいわゆる「時期のずれ」の問題は、実務的にも大きな問題であり、制度面又は実務面において相応の解決が図られるべきである	600 (469)	<u>40.1</u> (32.2)	112 (93)	<u>37.5</u> (29.3)	488 (376)	<u>40.7</u> (33.0)
7. その他	19 (43)	1.3 (3.0)	2 (4)	0.7 (1.3)	17 (39)	1.4 (3.4)
回答社数		1,497 (1,456)		299 (317)		1,198 (1,139)

○ 金融危機の影響

金融危機に伴い、内部統制報告制度への準備対応を進める上での影響として、主に次の点を挙げている。

- ① 人員・経費削減要請を受けた、あるいは制度対応のコスト負担が増加
- ② 「制度への疑問を感じている」
- ③ 「リスク管理の必要性が生じた」
- ④ 「評価範囲の変更が生じた」
- ⑤ 「進捗の遅れ、制度対応の中断が生じた」
- ⑥ 「制度への期待を感じる」
- ⑦ 「制度対応の意識のトーンダウン、現場の意識の変化が生じている」

### 3 地方公共団体における留意点

以上の内部統制の限界や民間企業における課題は、これから地方公共団体が内部統制を整備・運用していくに当たり、いずれも有益な示唆となるものであるが、地方公共団体においては、特に次の点に留意すべきである。

#### ① 「完璧な内部統制はないこと」

内部統制は、これで完璧ということではなく、1回限りのルールや体制の整備で完結する取組ではない。まずは自らを取り巻くリスクを洗い出し、できることから始め、職員等の意識改革やルール等の見直しを行い、PDCA サイクルとして機能させ続けることで、内容を改善していくことが重要である。

また、方程式や標準的なフォーマットがあるわけではないので、「形」にこだわったり、安易にコンサルタントに委託するのではなく、組織を挙げて、リスクにどう向き合うか「自ら」考えることが重要である。

#### ② 「全く新しい取組をするものではないこと」

地方公共団体は法令等や業務マニュアルなどすでに多くのルールに基づき業務を執行していること、組織と権限の明確化、決裁ルールの確立などすでに内部統制の考え方が存在している。

内部統制を整備・運用するということは、すでに存在するルールや体制をベースに、リスクを管理するという観点から必要な見直しを行うものである。必ずしも新たな部署を置く必要はなく、既存の部署等を活用することも可能である。

#### ③ 「過剰な統制はかえって問題」

厳しい社会経済情勢を背景に、人的・財政的な制約がある中で、費用対効果を十分踏まえて実施する必要がある。

全ての業務について内部統制を行わなければならないのではなく、組織的にリスクを評価、特定し、内部統制を実施するプロセスを絞り込むことが求められている。例えば、金額の大きさや、多くの個人情報を取り扱うなど業務の重要性によって選択することなども考えられる。

#### ④ 「団体規模に応じてフレキシブルに」

内部統制はあらゆる規模の団体に有益であると考えられるが、これまで記載している内部統制を整備・運用する場合の例示は、まさに一つのモデルであり、このとおりにする必要はない。団体規模・特性などの実態を踏まえた簡素な仕

組みをとることも十分考えられる。例えば、団体規模が大きくなれば、組織体制の整備やITの導入などの対応が比較的容易である一方で、団体規模が小さくなれば、そのような取組が難しくなると予想されるため、首長の意識や個々の職員が果たす役割が重要になってくる。

⑤ 「業務の外部化の場合も内部統制の対象」

地方公共団体の現場では、業務の民間委託、指定管理者、市場化テストなど業務の外部化が進んでいるが、委託者としての責任が残るものであり、受託者に対するモニタリング等を通じて、委託業務に係るリスクを管理する取組が求められている。特に、現場が遠くなることによって、業務に潜むリスクに気づきにくくなることや、委託業者との責任の分担があいまいになりやすく、重大なミスが見逃される可能性があることに留意すべきである。

## VII 今後の課題

ここまで、地方公共団体における内部統制のあり方について整理してきた。本研究会における議論や地方公共団体の職員の声を耳にして感じることは、「内部統制」に対する基本的な考え方が、首長や職員に十分浸透しておらず、その普及啓発は一朝一夕に達成できるものではないということである。

確かに、民間企業における内部統制報告制度は、まさに本格化されたばかりであり、手探りの中で行われている、いわば未完の取組であるが、一部の地方公共団体において、先行して内部統制に取り組もうとしているように、内部統制の考え方自体は、リスクに着目して既存の仕事の進め方を根底から見直し、これからの組織マネジメント改革を実現する一つの解決手法であることは間違いないと考えられる。

この取組を着実なものとするためには、「内部統制」の考え方が今後の「地方公共団体の組織マネジメント」にとって極めて有効なものであることについて、首長、地方公共団体の職員、地方議員などに普及・啓発する場を確保する必要がある。このような普及・啓発のため、例えば、既存の地方公務員研修機関等の活用を検討することが考えられる。また、より多くの団体に関する事例の収集・分析を行うとともに、モデルとなる事例を紹介することを通じ、自主的な取組を行おうとする団体に対して、国において必要な情報提供や助言を行うこと等も必要である。

一方、内部統制による地方公共団体の組織マネジメント改革を目指すに当たって、地域の実情に応じた施策を自らの判断と責任で実行できなければ、十分なマネジメント改革は望めない。地方公共団体を取り巻くルール、とりわけ国が定める硬直的な義務付け・枠付けや、いわゆる「二重行政」の存在が、地方における業務の有効性及び効率化の妨げとなっている面は否定できず、これらの支障は早急に見直されるべきである。

過剰な統制や硬直的な運用解釈、無駄な業務プロセス、裁量性が低い国庫補助事業制度を改め、地方公共団体が自らの権限と責任で地域の課題を解決できる真に自立した存在として、自主的な組織マネジメントができる環境を実現しなければならない。そして、その場合にはその担い手としての地方公共団体が、住民の信頼を得られる簡素で効率的な組織体制を整備することがその前提となると考えられるのである。

また、公会計制度改革の中で、財務書類4表の作成・公表が求められ、現在、多くの地方公共団体で導入作業が進められている。相当数の地方公共団体において財

務書類 4 表の整備が進み、財務書類 4 表の作成及び住民等に対する公表が定着した段階において、実際に作成された財務書類 4 表等を事例としながら、内部統制の整備・運用のあり方への影響について検討が必要になるだろう。

いずれにせよ、これからの地方分権改革の進展や公会計改革の進捗、監査制度の見直し、国の行政機関における内部統制の議論など地方公共団体を取り巻く環境の変化を踏まえ、絶えず地方公共団体の内部統制のあり方を検討していくことが必要である。

今回の研究報告を地方公共団体の内部統制の整備・運用に向けた第一歩として位置付け、地方公共団体の自主的な取組を期待したい。



(巻末) 参考資料集

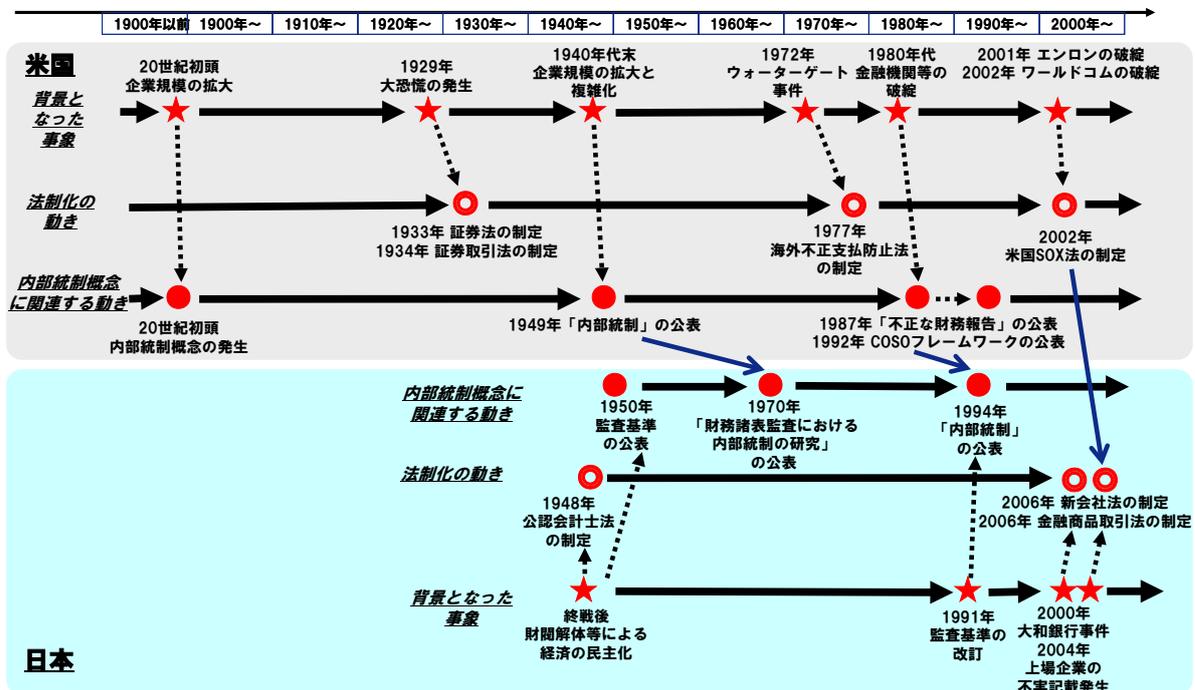
参考資料 1	米国における内部統制の取組 .....	83
参考資料 2	英国における内部統制の取組 .....	85
参考資料 3	英国における内部統制関係資料（事務局作成） .....	88
参考資料 4	英国の地方公共団体における内部統制について（石原委員報告） .....	91
参考資料 5	最高会計検査機関国際組織における内部統制の取組 .....	94
参考資料 6	独立行政法人における内部統制の取組 .....	97
参考資料 7	会計検査院の内部統制に係る報告事例 .....	100
参考資料 8	地方分権改革関係資料（総務省） .....	102
参考資料 9	地方行革関係資料（総務省） .....	105
参考資料 10	業務棚卸表を活用した業務の生産性向上の取組（静岡県） .....	107
参考資料 11	横浜型行政評価システムの取組（横浜市） .....	108
参考資料 12	民間企業における内部統制の目的・対象（事務局作成） .....	109
参考資料 13	佐賀県庁経営の基本方針（佐賀県） .....	112
参考資料 14	佐賀県庁における仕事の進め方目次（佐賀県） .....	114
参考資料 15	全職員向けメールマガジン“Ki ra Ri”（佐賀県） .....	115
参考資料 16	信頼回復に向けた取組み方針（名古屋市） .....	116
参考資料 17	名古屋市適正職務サポート制度要綱（名古屋市） .....	120
参考資料 18	太田市マネジメントシステムの運用（太田市） .....	124
参考資料 19	事務処理ミス再発防止対応方針の策定（山梨県） .....	125
参考資料 20	リスク分析に関する研修の実施（静岡市） .....	126
参考資料 21	新公会計制度研究会における内部統制の整備・運用（浜松市） .....	127
参考資料 22	ファシリティマネジメントの推進（北海道） .....	128
参考資料 23	ファシリティマネジメントの推進（青森県） .....	130
参考資料 24	リスクの把握及び対応の実施（三重県） .....	132
参考資料 25	リスクマネジメントの研究（福岡県市町村職員研修所政策課題研究報告） .....	133
参考資料 26	リスクマネジメントの研究(おおさか市町村職員研修研究センター共同研究) .....	134
参考資料 27	佐賀県庁「見える化」に関する取組について（佐賀県） .....	136
参考資料 28	大阪市コンプライアンス推進行動計画（大阪市） .....	144
参考資料 29	15分ルールの設定（佐賀県） .....	152
参考資料 30	佐賀県コンプライアンス基本方針（抜粋）（佐賀県） .....	153
参考資料 31	IT 監査について（イーコーポレーションドットジェーピー株式会社） ..	154

参考資料 32	最高情報統括監（CIO）募集要領（抜粋）（佐賀県） .....	161
参考資料 33	CIO を中心とする情報化推進体制の整備について（名古屋市） .....	162
参考資料 34	名古屋市情報あんしん条例関係資料（名古屋市） .....	163
参考資料 35	情報審査委員会の概要とシステム監査実績（名古屋市） .....	165
参考資料 36	自治体監査の状況（馬場委員報告） .....	166
参考資料 37	東京都の監査委員監査における内部統制についての取組状況について （伊藤委員報告） .....	175
参考資料 38	内部統制の観点からの包括外部監査の実施（三重県） .....	183
参考資料 39	住民基本台帳事務の適切な執行に関する包括外部監査の実施（豊島区） ..	184
参考資料 40	内部統制システムに関する基本的な考え方およびその整備状況 （株式会社日本航空） .....	186
参考資料 41	組織改正の概要（佐賀県） .....	190
参考資料 42	本市の内部統制の体制（名古屋市） .....	192
参考資料 43	名古屋市監察実施規程（名古屋市） .....	193
参考資料 44	大阪市における内部統制（大阪市） .....	195
参考資料 45	業務リスク・マネジメントの取組について（名古屋市） .....	196
参考資料 46	民間企業における内部統制の整備・運用の課題（アビームコンサルティング 株式会社） .....	207

## <参考資料1>

### 米国における内部統制の取組

#### <米国及び日本における内部統制の動向><sup>1</sup>



#### 【20世紀初頭】（内部統制概念の登場）

20世紀初頭の米国では、米西戦争の勝利によって、経済及び企業規模の拡大が生じた。それまでの財務諸表監査は監査対象全件を調べる「精査」を実施していたが、これにより、精査を行うことが事実上不可能となってきた。このため、各企業内の業務の中にある不正や誤りを相互にチェックする機能（内部牽制システム）を前提に、サンプルを抜き取って検証する「試査」が実施されるようになった。この内部牽制システムが内部統制概念の始まりである<sup>2</sup>。

#### 【1930～40年代】（財務諸表監査制度化、内部統制概念の拡大）

1929年の世界恐慌を受けて、1933年に証券法、1934年に証券取引法が成立したことにより、上場企業に財務諸表監査が義務付けられた。この時期の監査人は、財務諸表が会計原則に準拠しているか否かが検証の中心となっていた<sup>3</sup>。

しかし、企業の大規模化・複雑化に伴い、財務諸表の信頼性を監査するためにも、前提となる経営管理的な側面を無視できない状況となってきた。このため、1949年に米国公認会計士協会は特別報告書『内部統制』を公表し、内部統制の定義を「資産の保全」、「会計記録の正確性と信頼性」、「経営能率の増進」及び「経営方針の遵

<sup>1</sup> アビームコンサルティング株式会社『内部統制の現在・過去・未来 J-SOX 対応状況調査』（平成 20 年，p2）。

<sup>2</sup> 柿崎環著『内部統制の法的研究』（日本評論社，2005 年，p10～11）。

<sup>3</sup> 町田祥弘著『内部統制の知識<第2版>』（日本経済新聞出版社，2008 年，p43）。

守」とし、経営管理の観点を加えている<sup>4</sup>。

#### 【1970年代】（内部統制の法制化）

1970年代に発生したウォーターゲート事件やロッキード事件等の米国企業による海外での不正支払を受け、1977年に海外不正支払防止法が制定され、証券取引法の適用を受ける会社に対して、財務諸表の作成を合理的に保障しうる内部統制の設定・維持が求められた。それまで、経営者による自主的な取組の問題に過ぎなかった内部統制の整備・運用を法的に義務付けた点が特徴的である<sup>5</sup>。

#### 【1980年代～1990年代】（COSO フレームワークの登場）

1980年代に発生した不正な財務報告が社会問題化したことに対処するため、米国公認会計士協会は、米国会計学会や内部監査人協会等に働きかけ、トレッドウェイ委員会を組織した。同委員会は、1987年に『不正な財務報告』と題する最終報告書を公表して役割を終えるが、この中で内部統制に関する詳細な検討や実務に利用できるガイドラインの必要性を述べている<sup>6</sup>。

これを受け、同委員会は、1992年と1994年に内部統制のフレームワークに関する報告書を公表したが、この中では内部統制の目的として「業務の有効性及び効率性」、「財務報告の信頼性」、「関連法令遵守」の3つを、構成要素としては「統制環境」、「リスクの評価」、「統制活動」、「情報と伝達」及び「モニタリング」の5つを挙げている。COSOフレームワークは、監査人だけでなく、経営者やその他の企業関係者といった多様な観点を取り入れたものとなっている<sup>7</sup>。

#### 【2000年以降】（SOX法の成立）

エンロンやワールドコム経営破綻を契機に、2002年にSOX法が成立した。この法律により、経営者による内部統制の有効性の評価結果の報告と、その報告書に対する監査人の証明を義務付けた。

同法による内部統制報告制度の導入によって、公開企業の最高経営層における内部統制への関心が高まる一方で、同制度における内部統制の評価・監査に多大なコスト負担が生じているといわれており、改善策や新たなガイダンスが公表されたり、一部企業に対する内部統制報告制度の適用延期措置が講じられたり、緩和策が検討されるなど、様々な側面で制度の見直しが図られている<sup>8</sup>。

---

<sup>4</sup> 柿崎 前掲書, p12。

<sup>5</sup> 柿崎 前掲書, p30～31。森実著『内部統制の基本問題』（白桃書房, 2000年, p128）。

<sup>6</sup> 町田 前掲書, p51～52。

<sup>7</sup> 森 前掲書, p133。

<sup>8</sup> 柿崎 前掲書, p370～371。町田 前掲書, p75。

## ＜参考資料 2＞

### 英国における内部統制の取組

英国の地方公共団体における内部統制の取組については、CIPFA（勅許公共財務会計協会）とLASAAC（スコットランド地方公会計諮問委員会）が毎年改訂し発行している『英国における地方公会計の実務規範』<sup>1</sup>に、その具体的な規定と様式が定められている。この実務規範は、英国の会計基準審議会（Accounting Standards Board : ASB）がその策定を許可する勧告実務書（A Statement of Recommended Practice : SORP）の一つで、地方公会計という特殊領域の会計とその関連部分に関する実務上のルールを定めている<sup>2</sup>。

この2008年度版のSORPには、イングランド等の英国の地方公共団体が準拠しなければならない財務諸表の作成に関する内部統制責任や、内部財務統制に関する財務担当責任者（Chief Financial Officer : CFO）の責任が説明されている。例えば、財務諸表の作成に関する内部統制に関して、「地方公共団体は財務報告書（Statement of Accounts）の中で、地方公共団体とその財務担当責任者の財務諸表の作成に関する責任の声明を含めることが求められている」（7.1節）と記述されているのである。

また、SORPの第8節では、7.1節の規定を受ける形で、内部統制もしくは内部財務統制の検閲報告書（Statements on reporting reviews of internal controls and internal financial controls）についての取り決めが説明されている。例えば、イングランドの地方公共団体では、2003年会計監査規則（Accounts and Audit Regulations 2003）の規則4[2]において、内部統制システムの有効性を、少なくとも年に1回は検閲し、財務諸表とともに検閲に関する報告書を公表しなければならないと定めている。

#### ① 地方公共団体と財務担当責任者の財務諸表作成責任（SORP,op.cit.,p.181）

2008年度版SORPの付録Cでは、地方公共団体が財務諸表の作成に際して有する責任について、次の3点を説明している。

- 地方公共団体は、財務問題が適切に管理されるような調整を行い、財務問題に責任を有する上級職員（Officer）を設置しなければならない。地方公共団体において、この上級職員のことを、財務担当責任者と呼ぶ。

<sup>1</sup> Code of Practice on Local Authority Accounting in the United Kingdom。以下「実務規範」という。

<sup>2</sup> 英国の地方公会計基準の設定については、石原俊彦著『CIPFA—英国勅許公共財務会計協会—』（関西学院大学出版会、2009年3月）の第3章を参照。

- 地方公共団体は、行政経営資源が経済的に、効率的に、効果的に利用されるように管理を行い、資産の保全を図らねばならない。
- 地方公共団体は、財務諸表を認定 (approve) しなければならない。

また、2008年度版 SORP の付録 C (同じ箇所) では、財務担当責任者 (CFO) は、「実務規範」に説明されている適切な慣行に準拠して財務諸表を作成する責任を有することが指摘されており、財務担当責任者は、財務諸表の作成に際して、次の事項に努めなければならないとしている。

- 適切な会計方針を選択し、継続的に適用すること。
- 合理的で慎重な判断と見積りを行うこと。
- 地方公共団体を対象とした SORP に準拠すること。

その上で、財務担当責任者はさらに、次の2点を求められている。

- 適切な会計記録を維持し、その内容を最新のものとする。
- 不正や違法行為を予防し発見する合理的なステップを踏むこと。

その上で、英国の地方公共団体では、財務担当責任者は、財務諸表に日付の記入と署名を行うことで、会計年度の財政状況と歳入歳出の状況が適切な慣行に基づいて「真実かつ公正な概観」(True and Fair View) を表示していることを表明しなければならない、とされている。

## ② 内部統制・内部財務統制の検閲報告書 (SORP, op.cit., pp.145-146.)

2008年度版 SORP では、地方公共団体における内部統制もしくは内部財務統制のあり方に関する適切な慣行として、CIPFA が発行している『地方公共団体における良きガバナンスの実現 (Delivering Good Governance in Local Government)』を紹介している。このガバナンスを通じて、財務担当責任者や地方公共団体は、それぞれの財務諸表作成責任を円滑に果たすことになる。ガバナンスの内容については、『年次ガバナンス報告書 (Annual Governance Statement)』の作成と公表が求められている。この報告書では、下記の5つの項目についての地方公共団体からの声明が求められており、議会や議会から権限委譲を受けた委員会の承認と、事務総長及び議会のリーダーの書名が求められている。

- 内部統制システムを含む健全なガバナンスのシステムが存在することを保証する責任が地方公共団体にあること。
- 地方公共団体のガバナンスを構成するシステムとプロセスの保証水準。
- ガバナンスのフレームワークに関する主要な要素の簡潔な記述。
- ガバナンスの有効性を維持し、検閲する際に適用されているプロセスについての簡潔な記述。
- 重要なガバナンス上の諸課題に対して採択される、あるいは、提案されている行動についての概要。

以上、英国の地方公共団体（ここではイングランドを例にとった）では、財務担当責任者の設置が財務項目に関する内部統制の起点として位置づけられている点に注意する必要がある。財務担当責任者には、財務諸表の作成全般について責任を持つと同様に、予算をはじめとする行政経営資源の VFM について適切な行為（行動）をとることも求められている。

英国の地方公共団体では、このように VFM を意識しながら適正な財務諸表を作成することが求められており、そのために、地方公共団体では内部統制や内部財務統制の適切な整備と運用を行い、その結果を、年次ガバナンス報告書に説明し、事務総長や議会のリーダー（多くが議院内閣制を採用する英国の地方議会では、このリーダーが、我が国の市長に相当する役職者である）が署名を行い、財務諸表とともに住民等に公表することが求められている<sup>3</sup>。

---

<sup>3</sup> 英国の地方公共団体の事例については、〈巻末 参考事例 45 及び 46〉を参照。

英国(イングランド)の地方自治制度

	ロンドン<一層制> (34団体)	大都市圏<一層制> (36団体)	<二層制>非大都市圏<一層制> (318団体)		
地域政府	Greater London Authority (グレーターロンドンオーソリティ) (1)				【GLAの権能】 ○公共交通 ○地域計画 ○経済開発及び都市開発 ○環境保全及び保健衛生 ○警察、消防及び緊急計画 等
県機能	London borough (ロンドン区) (32)	City of London Corporation (シティ) (1)	Metropolitan council (メトロポリタン・カウンスル) (36)	County (県) (34)	
市町村機能				District (ディストリクト) (238)	【市町村機能自治体の権能】 ○計画及び開発 ○徴税 ○住宅 ○選挙人登録 ○建物規制 ○墓地 ○ゴミ収集 ○環境 ○レジャー・レクリエーション ○緊急時計画 等
より小さい自治体		Parish (パリッシュ) (ごく少数)		Parish (パリッシュ) (約10,000)	

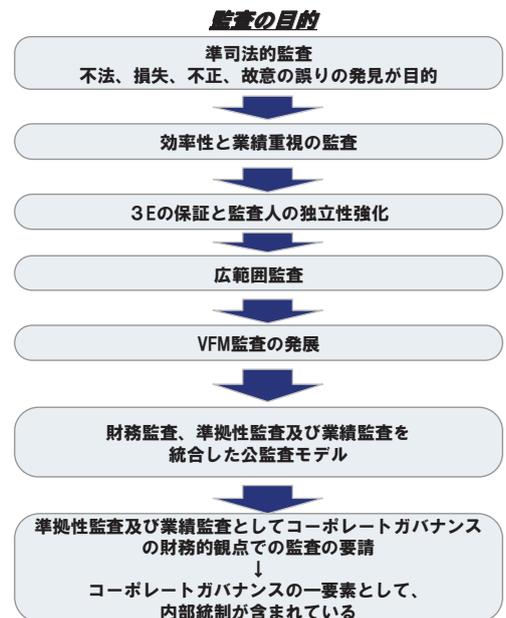
総務省自治行政局国際室資料より

1

英国の地方自治体監査制度の変遷

- 英国の地方自治体における監査制度は、「準司法的監査」を目的に監査制度をスタートしています。
- 1970年代以降、「効率性や経済性等の観点」が監査目的に導入され、近年では、「財務監査から業績監査、内部統制までを含めた公監査モデル」が構築されています。

年代	出来事
1844年	地区監査人の最初の任命
1976年	レイフィールド委員会が有効な財務管理及びVFMを地方自治体に要請
1982年	独立的機関としての監査委員会の設置
1983年	政府監査基準に相当する監査実施コードの設定
1992年	1991年のジョンメイジャー市民憲章により1992年法に業績指標の公表を規定
2000年	監査実施コードの改訂 ベストバリュース業績プラン (BVP) 監査の実施
2002年	包括業績評価 (CPA) 監査の実施
2003年	ブレア政権の「政府の近代化白書」に基づく継続的、長期的改善プログラムに対応して、BVPの監査の導入ドラフトが示され、監査実施コードを改訂

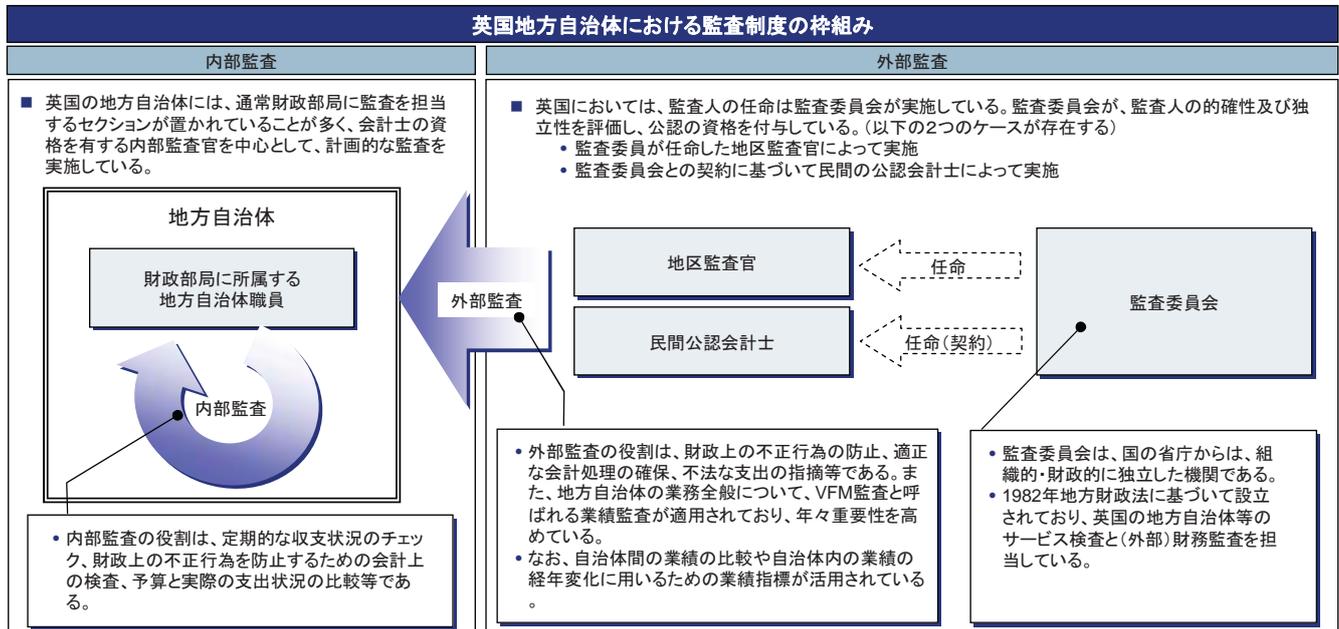


参考資料:『政府・自治体・パブリックセクターの公監査基準』鈴木豊 著 中央経済社

2

## 英国の地方自治体監査制度の枠組み

- 英国地方自治体における監査制度は、外部監査と内部監査に分類されており、外部監査に重点が置かれています。
- 日本の監査制度と比較した場合、監査委員会・監査人等の独立性が担保されていることが大きな違いとなります。また、英国においては、他の地方自治体との比較を可能にするため、客観化された統一的指標や分析手法が整備されています。



参考資料:『政府・自治体・パブリックセクターの公監査基準』鈴木豊 著 中央経済社、『英国地方自治体改革の展望と中央集権手法(10)』内貴滋

3

## 英国の地方自治体における財務報告書(内部統制報告書) — パーミンガム市の事例

- 英国の地方自治体においては、財務報告書の中に、内部統制報告書が含まれています。以下は、パーミンガム市の財務報告書の目次例です。(次頁以降に、当該内部統制報告書の記載事項、ポイント等を提示します。)

### ■ Birmingham City Council – Statement of Accounts 2005/2006

#### Contents

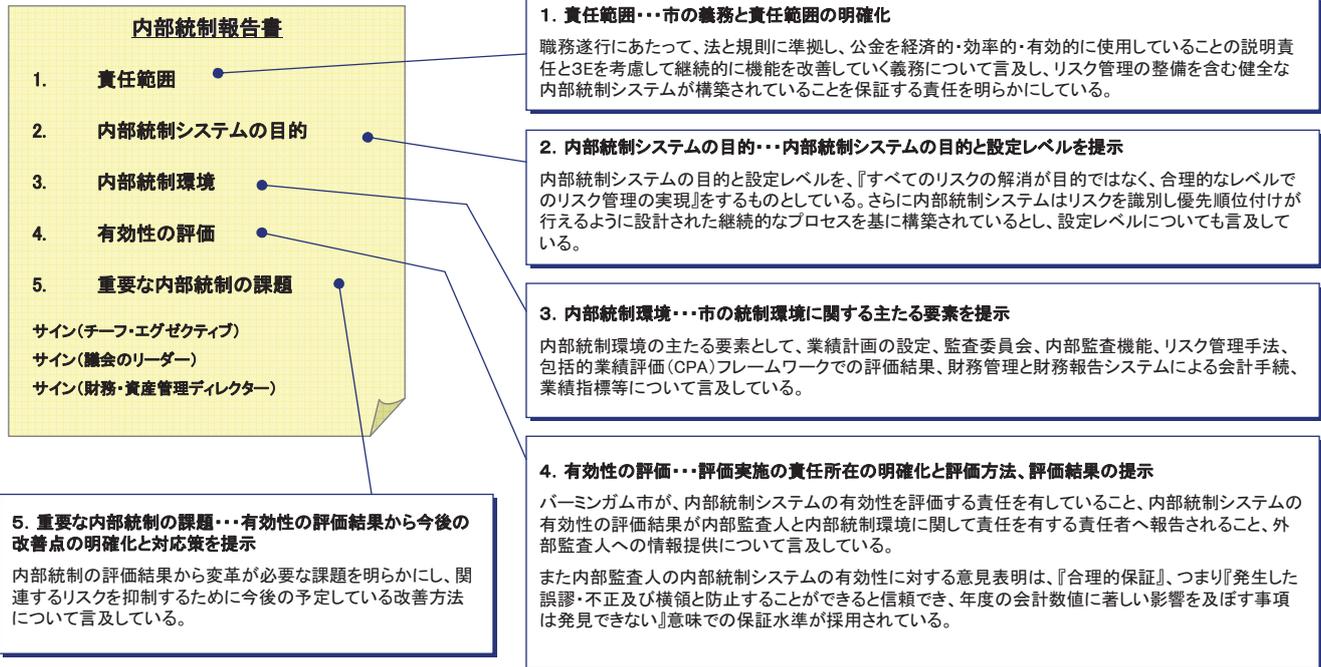
- |  |   |
|--|---|
| 1. Foreword                                  | 10. Notes to the Collection Fund            |
| 2. Statement of Responsibilities             | 11. Consolidated Balance Sheet              |
| 3. Statement of Internal Control             | 12. Notes to the Consolidated Balance Sheet |
| 4. Statement of Accounting Policies          | 13. Statement of Total Movement in Reserves |
| 5. Consolidated Revenue Account              | 14. Cash Flow Statement and Notes           |
| 6. Notes of the Consolidated Revenue Account | 15. Group Financial Statements              |
| 7. Housing Revenue Account (HRA)             | 16. Glossary                                |
| 8. Notes to the Housing Revenue Account      | 17. Auditors' Report                        |
| 9. Collection Fund                           |   |

出展:『Annual Accounts 2005/2006 Birmingham Council』

4

## 英国の地方自治体における内部統制報告書 — バーミンガム市の事例

- バーミンガム市の財務報告書に含まれる内部統制報告書には、『責任範囲』『内部統制システムの目的』『内部統制環境』『有効性の評価』『重要な内部統制の課題』と責任者のサインが記載されています。



参考資料:『Annual Accounts 2005/2006 Birmingham Council』

イギリス自治体における内部統制について

ソリフールの事例 に関連して

- バーミンガム市の近郊 Solihull Metropolitan Borough Council
  - 一層制の自治体 Borough は英国王室からいただく称号
- 組織図 Director Head (部長) Manager (課長)
  - 経営資源局長のもとに コーポレート・ガバナンス (CG) がある
- CGは、正しいことが、正しい人のために、正しい方向性で、行われることを確保にすること
- 自治体監査委員会の Comprehensive Performance Assessment (CPA)
  - 評価項目の一つに IC (内部統制) がある
  - CPAでは、CGのことを ICという用語で取り扱っている
- 内部統制：内部統制環境 (environment) は、重要な事業上のリスクをいかに適切にマネジメントしていますか？
- CPAにおける ICの評価でレベル4を獲得するためには
  - 事業上のリスクをどう管理しているか
  - 内部統制システム
    - ◇ 完全なアジュアランス・フレームワーク
      - SMBC Assurance Framework for the SIC
    - ◇ アニュアルレポートの発行
    - ◇ 独立した保証を提供する有効な監査委員会
    - ◇ 有効なパートナーシップのアレンジ
  - 業務の遂行

- UOR 2006
  - ICは3
  - MRIは2005年から4

マンチェスター市の事例 に関連して

- マンチェスター市 2007年3月期 リーダーとCE (事務総長)のサイン
- 責任の範囲
  - 業務が法令や規則に準拠していること
  - 公金 (public money) が経済的、効率的、有効に利用されること

- 内部統制システムの目的
  - リスク・マネジメント
  - VFM
- 内部統制環境
  - 目標がどのように設定されモニタリングされているか
  - どのように意思決定が行われて記録されているか
  - 法律・規則・ルール。手続きがどのように遵守されているか
  - リスクがどのようにマネジメントされているか
  - VFMがどのように実践されているか
  - 財務がどのようにマネジメントされているか
  - 業績がどのようにマネジメントされているか
  - 内部統制の有効性の評価 (Review of Effectiveness)
- 内部統制に関する重要な問題点
  - 学校におけるガバナンス
  - 調達業務

ロッチタール市の事例 に関連して

- ロッチタール市 2006年3月期
- 導入と責任の範囲
- 内部統制システムの目的
- 内部統制環境
  - RMB Cの目的設定とモニタリング
  - 政策と意思決定の推進
  - コーポレート・ガバナンスの規程
  - 財務管理とその報告
  - 業績のモニタリングとマネジメント、ベストバリュウの義務
  - アンチ不正・腐敗戦略
  - スタッフの人材開発
  - 外部からのレビュー
  - 内部統制フレームワークに対する信頼の源泉
- 内部統制の有効性の評価
- 重要な内部統制上の問題
  - 戦略計画のレビュー
  - パートナーシップのリスク
  - 予算統制
  - VFM

- 内部統制報告書（2005年度）を踏まえたアクション・プラン上の進展

**CIPFA 刊行雑誌掲載論文** に関連して

- CIPFAが刊行している雑誌の論文
- 今日、内部統制にはRMの側面が含まれる。
- 地方公共団体は、内部統制を含む強固なRMシステムを構築しなければならぬ。
- 本研究の目的は、RM、内部統制のメカニズム、内部統制の運用について求めらるる客観的な評価をどう達成しているか、という問題に答えることである。

**英国の中央政府における内部統制** に関連して

- 英国民間部門のコーポレート・ガバナンス
  - キャドバリー（1992年）、グリーンペリー（1995年）、ハンベル（1998年）の各報告書
- 政府 内部統制のフレームワーク
  - 政府の大きな政策の範疇で議論
    - ✧ 不正やミスの予防
    - ✧ 質が高く費用の少ないサービスの提供
  - 議会によるコントロール
  - 財務だけではなく組織が直面するリスク全般
  - 民間の準拠したフレームワーク
  - あり方がガイダンス等により標準化されている
  - 外部統制の概念

**バーミンガム市の事例** に関連して

- 内部統制の範囲
  - 政策の実践
  - 価値が実現されている
  - 法令や規則の遵守
  - 必要な手続きの実施
  - 財務諸表や他の公表情報の正確性と信頼性
  - 人、財務、その他の資源が効率的・効果的にマネジメントされている
  - 社会的な関心への適合
- 内部統制の要素（Key Controls）
  - 政策、目標、計画

- ガイダンス集
- 組織構造
- 予算システム
- 人員配置
- 監督の仕組み
- 業績の評価とモニタリング
- 資産の保全
- 権限委譲（分権化）
- 承認と是認
- 会計
- 情報システム
- **リスク・マネジメント**
- 保証報告書のフレームワーク
  - 局長（directorate）のそれとマネジャーのそれ（business unit）
  - 役所全体の保証報告書
    - ✧ 各部署の保証報告書
    - ✧ バーミンガム市幹部による保証報告書
    - ✧ 外部監査からの保証
    - ✧ 外部検査からの保証

**考察結果からの示唆—地方公共団体の内部統制を意識して—**

- ① 内部統制を整備・運用する目的
  - (ア) コンプライアンス 不正の予防・発見・修正
  - (イ) VFM
- ② コーポレート・ガバナンスとの関係
  - (ア) CG=IC
  - (イ) CG=IC+EC
- ③ 内部統制の構成要素
  - (ア) 環境ですべてを包含
  - (イ) COSO
  - (ウ) 日本版SOX
- ④ 財務報告メイトではなく、リスク・マネジメントを対象とするIC
  - (ア) コンプライアンスとリスク
  - (イ) VFMとリスク
    - ① 兵庫県篠山市の財政問題 投資的経費の集中投下と公債費の発生
    - ② 政府の政策は変わるもの

- ③ 税収は計画通りは確保できないもの
- ④ 交付税は予想が外れるもの
  - (ア) 内部統制の具体的な構成要素
  - (イ) 政策、目標、計画
  - (ウ) ガイダンス集
  - (ウ) 組織構造
  - (エ) 予算システム
  - (オ) 人員配置
  - (カ) 監督の仕組み
  - (キ) 業績の評価とモニタリング
  - (ク) 資産の保全
  - (ケ) 権限委譲（分権化）
  - (コ) 承認と是認
  - (サ) 会計
  - (シ) 情報システム
  - (ス) リスク・マネジメント
- ⑤ 内部統制の構築（整備）をどのような視点で行うか
  - (ア) 手法 チェックリスト方式（小規模自治体向け）
  - (イ) 担い手 内
- ⑦ 内部統制の運用状況の調査をどのように行うか
  - (ア) 手法
  - (イ) 担い手
- ⑧ 内部統制報告書の作成
  - (ア) 要否
  - (イ) 首長のサイン
  - (ウ) 内容
  - (エ) 根拠→「主要施策の成果に関する報告」（様式任意&決算帳憑）
- ⑨ 予算など管理会計的要素をどう組み込むか
- ⑩ 市民→公共を担うパートナー
  - (ア) 内部統制の構成要素になるのか

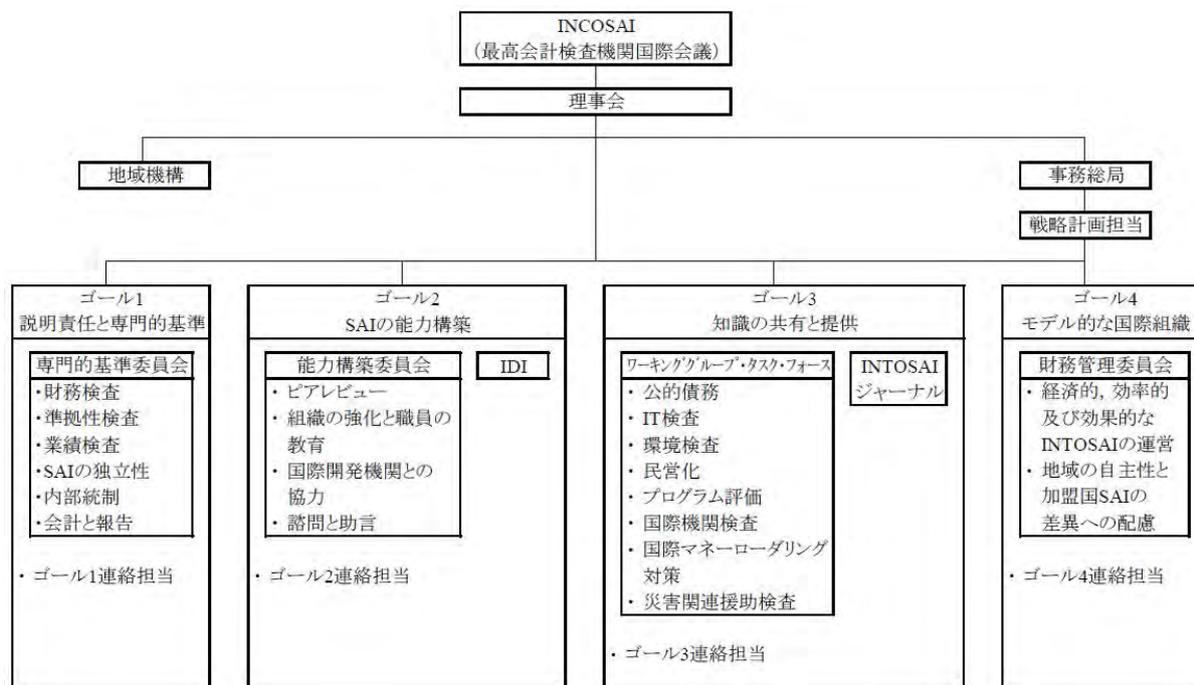
< 参考資料 5 >

最高会計検査機関国際組織における内部統制の取組

最高会計検査機関国際組織<sup>1</sup>は、政府会計検査の分野における最高会計検査機関<sup>2</sup>相互間の意見及び経験の交換を促進することを目的として、1953年に設立された国際組織で、2006年末現在で185カ国及び欧州連合（EU）のSAIが加盟している。正規メンバーとしてINTOSAI及びその組織又は活動に参加できるのは、国際連合又はその専門機関の全ての加盟国のSAI及び国際的な法の下で設立され、法的な地位と相応の経済的、技術的、組織的又は財務的な統合を付与された超国家的組織におけるSAIとされている<sup>3</sup>。

ここでSAIとは、その名称、構成及び組織にかかわらず、法律又はその他の国若しくは超国家的組織における公式な措置に基づき、当該国又は超国家的組織における政府会計検査を司法的権限の有無にかかわらず独立して行う最上位の公的機関とされており、通常、各国の会計検査院がこれに該当する。我が国では、会計検査院がINTOSAI及び最高検査機関アジア地域機構<sup>4</sup>に加盟している<sup>5</sup>。

< INTOSAI の組織図 ><sup>6</sup>



<sup>1</sup> International Organization of Supreme Audit Institutions ; INTOSAI。以下「INTOSAI」という。

<sup>2</sup> Supreme Audit Institutions ; SAI。以下「SAI」という。

<sup>3</sup> 東信男（会計検査院事務総長官房調査課長）「INTOSAIにおける政府会計検査基準の体系化－国際的なコンバージェンスの流れの中で－」『会計検査研究』第36号、2007年、p172。

<sup>4</sup> Asian Organization of Supreme Audit Institutions ; ASOSAI。

<sup>5</sup> 東 前掲論文、p173。

<sup>6</sup> 東 前掲論文、p173の図。

## ① 組織と活動

INTOSAI では、規約に基づき、最高会計検査機関国際会議<sup>7</sup>、理事会（18名）、事務総局、7つの地域機構及び財務管理委員会が設置されている。

INTOSAI は、各国政府の財政管理の改善を図っていくために、戦略計画において、専門的基準、能力構築、知識共有、モデル的国際機関の4つのゴールを策定している。また、各ゴールの下、会計基準、会計検査基準、内部統制基準、公的債務、IT 検査（コンピューター検査）、環境検査、民営化の検査、国際機関の会計検査といった専門分野について、委員会、小委員会、ワーキング・グループ、タスク・フォースを設けて研究を行い、各種の基準やガイドラインを作成している。このうち、ゴール1の専門的基準委員会において、『公的機関の内部統制基準ガイドライン』<sup>8</sup>をはじめとする内部統制に関する専門的文書<sup>9</sup>が報告されている<sup>10</sup>。

## ② 公的機関の内部統制基準ガイドライン

『公的機関の内部統制基準ガイドライン』は、1990年代以降、公共機関でも倫理的な行動が強調されるようになってきたことを背景として承認され、その後、COSO のフレームワークと連携するように、2001年に改訂されているが、詳細な方針や導入に当たっての手順を示したのではなく、フレームワークを示している。

『公的機関の内部統制基準ガイドライン』において、内部統制とは、以下のよう  
に定義されている。

内部統制は、組織マネジメント層と職員により有効化され、組織の使命において次の一般的な目的の達成に関して合理的な保証を提供することを意図し、リスクに対して設計された統合的なプロセスである。

- 業務の規則的（秩序的）、倫理的、経済的、効率的かつ有効な実行
- 説明責任義務の履行
- 関連法規の遵守
- 損失、流用及び損害に備えての資源の保全

<sup>7</sup> International Congress of Supreme Audit Institutions ; INCOSAI.

<sup>8</sup> Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector,1992年10月承認,2004年10月最終改訂。

<sup>9</sup> 内部統制基準委員会の開発実績としては、このほか『内部統制の有効性に関する報告書ガイダンスー内部統制の運用と評価に関するSAIの経験ー』（"Guidance for Reporting on the Effectiveness of Internal Controls: SAI Experiences in Implementing and Evaluating Internal Controls",1997年11月承認）や『内部統制ー政府の説明責任のための基礎の提供ー』（"Internal Control: Providing a Foundation for Accountability in Government",2001年10月承認）が挙げられる。

<sup>10</sup> 東 前掲論文, p173~175。

COSO のフレームワークと比べ、INTOSAI のガイドラインは、目的のカテゴリーにおいて、公共機関独自の観点による相違がある。

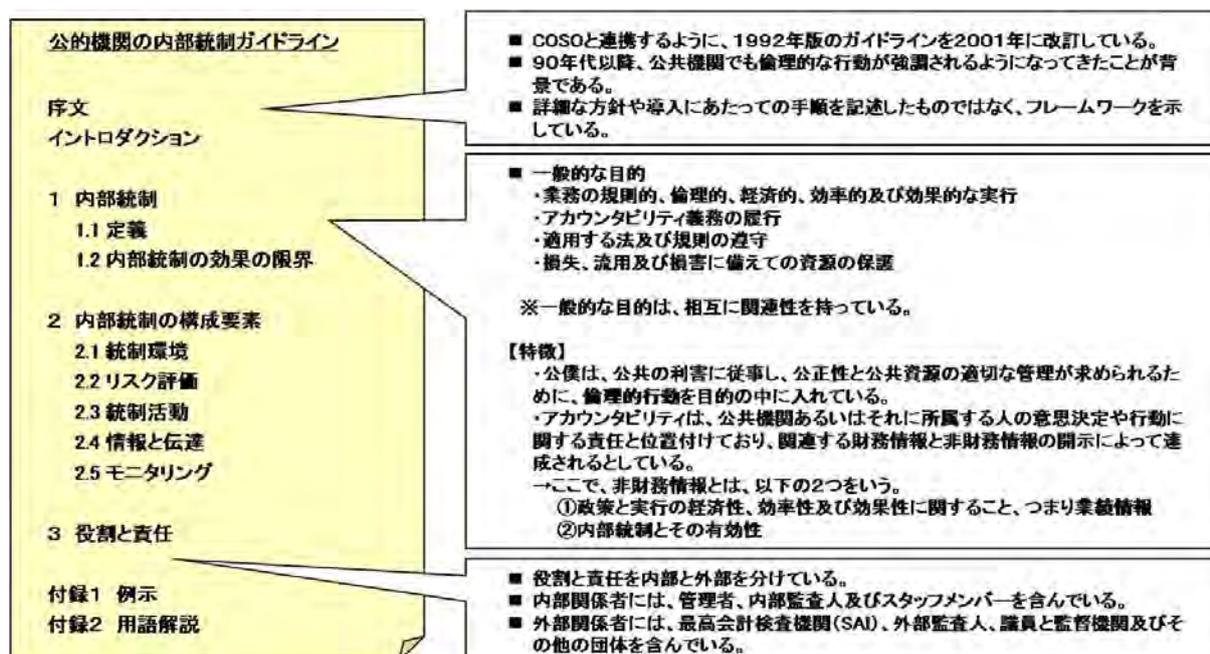
まず、COSO のフレームワークにおいて、「業務の有効性及び効率性」として目的に、倫理的な行動を追加している。これは、公僕が公共の利害に従事し、公共性と公共資源の適切な管理が求められるためである。

次に、COSO のフレームワークでは、「財務報告の信頼性」の目的は、「説明責任義務の履行」となっている。説明責任こそ、公共機関あるいはそれに所属する人の意思決定や行動に関する責任と位置づけており、関連する財務情報のみならず、非財務情報も開示することによって達成されるとしている。この非財務情報としては、「政策実行の経済性、効率性及び有効性に関すること、すなわち業績情報」、「内部統制とその有効性」の2つが含まれる。

最後に、「損失、流用及び損害に備えての資源の保全」が追加されている。これは、公共機関が法令により国民から徴収した税金によって運営されることから、業務の有効性と効率性の下位目的である資源の保全を目的として特出している。

内部統制の構成要素としては、COSO のフレームワークと同様に、「統制環境」、「リスクの評価」、「統制活動」、「情報と伝達」及び「モニタリング」となっている。また、役割と責任については、内部関係者と外部関係者を分けており、内部関係者には、マネージャー層、内部監査人及び職員を含んでおり、外部関係者には、SAI、外部監査人、議員、監督機関及びその他の団体が含まれている。

### <INTOSAI 公的機関の内部統制ガイドラインについて><sup>11</sup>



<sup>11</sup> 事務局において作成。

## <参考資料6>

### 独立行政法人における内部統制の取組

独立行政法人制度とは、各府省の行政活動から政策の実施部門のうち一定の業務を分離し、これを担当する機関に独立の法人格を与えて、業務の質の向上や活性化、効率性の向上、自律的な運営、透明性の向上を図ることを目的とする制度である。

その運営の基本は、中央省庁等改革基本法<sup>1</sup>に掲げられているが、主として次のようなものである。

- 3年以上5年以下の中期目標を設定し、それに基づいた中期計画及び年度計画を策定
- 原則として企業会計原則を採用
- 国は、運営費の交付その他の所要の財源措置を実施
- 府省に置かれる評価委員会の業務実績評価に基づき、所要の改善措置を実施
- 業務の概要、財務内容、計画、業務の実績及び業務実績評価等の公表

ここでは、独立行政法人の運営の基本その他の制度の基本となる共通の事項を定める独立行政法人通則法<sup>2</sup>をもとに、独立行政法人の会計、監査及びそれらの適正性を確保するために求められる内部統制の考え方を紹介していきたい。

#### ① 独立行政法人の会計

独立行政法人の会計については、通則法第37条に基づき、原則として企業会計原則によるものとし、同法第38条第1項において、毎事業年度、貸借対照表、損益計算書、利益の処分又は損失の処理に関する書類その他主務省令で定める書類及びこれらの附属明細書を作成の上、主務大臣の承認を受けなければならないこととされている。その一方で、独立行政法人の多くは、国から運営費の交付等の財源措置に頼らざるを得ないため、制度的・組織的には国から独立しているものの、運営資金の使途に関して国の法的関与を全く受けないわけではない。

このように、企業会計原則による一方で、国から財源措置された分については、企業会計原則のほか、会計法等<sup>3</sup>が適用されることになる<sup>4</sup>。

なお、独立行政法人会計基準<sup>5</sup>により、より厳密な形での企業会計の適用が求め

<sup>1</sup> 中央省庁等改革基本法（平成10年法律第103号）第38条及び第39条関係。

<sup>2</sup> 独立行政法人通則法（平成11年法律第103号。以下「通則法」という。）。

<sup>3</sup> 財政法（昭和22年法律第34号）及び会計法（昭和22年法律第35号）。

<sup>4</sup> 新日本監査法人編『よくわかる独立行政法人会計基準』（白桃書房、2006年、p2～3）。

<sup>5</sup> 独立行政法人会計基準研究会『独立行政法人会計基準』及び『独立行政法人会計基準注解』（平成12年2

られており、さらに、独立行政法人評価委員会<sup>6</sup>から業務の実績に関する評価を受けるため、より直接的、かつ、わかりやすいディスクロージャーが求められている。

## ② 独立行政法人の監査

独立行政法人の監査については、通則法第 39 条において、「財務諸表、事業報告書（会計に関する部分に限る。）及び決算報告書について、監事の監査のほか、会計監査人の監査を受けなければならない」と定めており、原則として会計監査人による監査を受けることを義務付けている。

独立行政法人に対する会計監査人の監査は、独立行政法人が作成した財務諸表等の信頼性を担保すること、すなわち、通則法及び会計基準等に基づき作成された財務諸表等が、独立行政法人の財政状態、運用状況等財務運営に関する真実の情報を正しく表示していることを担保することが目的とされている。

## ③ 独立行政法人における内部統制の考え方

会計基準等とともに会計監査人による監査の基準に関する議論の成果として平成 13 年に取りまとめられた「独立行政法人に対する会計監査人の監査に係る報告書」<sup>7</sup>では、監査の前提条件として、内部統制の節を設けた上で、「独立行政法人は、適正な財務諸表等を作成し、法規の遵守を図り、法人の資産を保全し、法人の事業活動を効率的に遂行するため、内部統制を確立し、維持し、かつ、内部統制が有効であるかどうかについて継続的に監視しなければならない」と記述されており、COSOフレームワークにおける内部統制の 4 つの目的を意識したものと考えられる。

また、独立行政法人における内部統制は、「独立行政法人の長が業務管理全般を対象として構築するもの」であり、「内部統制の確立、維持自体は、独立行政法人の長の責任において行うべきものである」としている。

一方で、監査上対象とされる内部統制については、「適正な財務諸表の作成に関連する部分及び財務諸表等に重要な影響を与える法令に準拠していることを確保する部分」に限定され、会計監査人は、「監査の効率化や監査リスクの判断に内部統制を活用するだけであって、内部統制の確立、維持は会計監査人の責務ではない」としている。しかし、「内部統制の有効性が監査の方法や結果に重要な影響を

---

月。以下「会計基準等」という。)

<sup>6</sup> 通則法第 12 条第 1 項に基づき、独立行政法人の主務省に置かれる。以下「各府省評価委員会」という。

<sup>7</sup> 独立行政法人会計基準研究会『独立行政法人に対する会計監査人の監査に係る報告書』（平成 13 年 3 月 7 日公表、同研究会及び財政制度等審議会財政制度分科会法制・公会計部会公企業会計小委員会の共同ワーキング・チームにより平成 15 年 7 月 4 日改訂）。

及ぼすことから、会計監査人は独立行政法人の内部統制に重大なる関心を持つことが必要であるとともに、内部統制組織に改善すべき点がある場合には、適時かつ積極的に改善に向けての指摘を行うことが望ましい」とされている。

#### ④ 最近の動き

「経済財政改革の基本方針 2007」等<sup>8</sup>を受けて、平成 19 年 12 月 24 日に閣議決定された「独立行政法人整理合理化計画」では、独立行政法人の自律化に関する措置として、「各独立行政法人は、民間企業における内部統制報告制度の導入を踏まえ、独立行政法人における役職員の職務執行の在り方をはじめとする内部統制について、会計監査人等の指導を得つつ、向上を図るものとし、講じた措置について積極的に公表する」こと、「独立行政法人における監事の在り方を含めた内部統制の在り方について、第三者の専門的知見も活用し、検討を行う」ことを求めている。

総務省の政策評価・独立行政法人評価委員会による横断的評価<sup>9</sup>においても、各府省評価委員会に対する内部統制関係の共通意見として、「コンプライアンス体制の整備についての評価はおおむね行われているが、今後は内部統制のために構築した体制・仕組みの運用状況についての評価を行うことが望ましい」としている。

通則法関係では、平成 20 年 4 月に国会に提出された同法改正法案<sup>10</sup>では、現在主務省令に委ねられている業務方法書の記載事項を見直し、「役員（監事を除く。）の職務の執行がこの法律、個別法又は他の法令に適合することを確保するための体制その他独立行政法人の業務の適正を確保するための体制」（いわゆる内部統制システム）の構築を義務付けており、今後、独立行政法人における内部統制の整備状況について、より厳格に評価される方向性が想定されている。

<sup>8</sup> 行政減量・効率化有識者会議『独立行政法人整理合理化計画の策定に係る基本方針』（平成 19 年 8 月 10 日閣議決定）、同『独立行政法人整理合理化計画の策定に係る指摘事項』（平成 19 年 11 月 27 日取りまとめ）。

<sup>9</sup> 政策評価・独立行政法人評価委員会『独立行政法人の業務実績に関する二次評価結果』（平成 20 年 11 月 26 日公表）。同委員会が、各府省の独立行政法人評価委員会等から提出された独立行政法人 102 法人並びに日本司法支援センター、国立大学法人 87 法人及び大学共同利用機関法人 4 法人等独立行政法人に準じて評価を行うこととされている法人の平成 19 年度業務実績評価の結果について、府省横断的な視点から二次評価を実施した結果を意見として通知するもの。

<sup>10</sup> 独立行政法人通則法の一部を改正する法律案（平成 20 年 4 月 25 日国会提出）第 28 条第 2 項第 2 号関係。平成 21 年 3 月現在継続審議中。詳細は、行政改革推進本部事務局ホームページを参照のこと。  
<http://www.gyokaku.go.jp/news/h20/080425tuusokuhoukaisei/gaiyouponchi.pdf>

## 一国立大学法人東北大学一

### 東北大学病院が発注した工事契約に係る内部統制等について(国立大学法人東北大学学長あて)

内部統制等が機能していないと認められる契約額(支出) 2310万円

#### 1 東北大学病院手術室改修工事等の概要

東北大学病院(以下「病院」という。)は、外来診療棟5階眼科屈折矯正手術室間仕切その他改修工事等3件の工事を同一の業者に発注し、18年11月から12月にかけて工事を施工している。本件については、19年8月に、本件工事は一つの工事であり入札に付するべきであったのに入札に付することなく特定の業者に請け負わせて工事を行い、工事完成後に3つの随意契約に分けているなどの不適切な事態があると報道された。

#### 2 検査の結果

病院は、契約に当たっては、あらかじめ予定価格を設定したり、工事発注時に契約書を作成したりしなければならないのに、これらの契約事務を行わずに、18年10月に口頭で一括して業者に発注していた。そして、工事完了後の19年2月に、工事を3つに分けて少額随契として、予定価格を設定したり、18年10月又は11月の日付の契約書を作成したりなどして、会計規程等に違反した契約事務が行われていた。

このことから、病院の内部統制等の状況について検査したところ、以下の事態が見受けられた。

##### ア 病院における内部統制

###### (ア) 病院における統制環境

病院の経理担当部局においては、工事を行うに当たり専門的な医学の知識が必要となるなどのため、教授等の意向を受け入れざるを得ない状況に陥りやすい統制環境下にあった。

###### (イ) 病院における内部牽制

経理課施設企画室が工事完了後に契約書を作成するなどしたことに対して、経理課内での契約伺の決裁の過程で問題提起がなされておらず、内部牽制が十分機能していなかった。

###### (ウ) 病院に対する本部施設部の内部牽制

病院が虚偽の契約書を工事完了後に作成していたのに、本部施設部は、契約書への押印時にこれを看過するなどしていた。そして、同部においては、東北大学全体の工事契約を一元的に把握、管理する体制となっておらず、一つの契約として自ら担当すべき契約を病院が三

つに分けて契約した事態について内部牽制が機能していなかった。

#### イ 監査の状況

監事、監査室、経理課総務監査係等、公認会計士の各監査機関等において、監査対象の重複、漏れが極力生じないよう、各監査機関等が監査計画を調整するなどして、効率的、効果的な監査を行うことが必要だが、いずれの監査機関等も、本件の契約や病院の統制環境については、監査対象としていなかった。

このように、病院において、会計規程等に定められた契約事務が規定通りに行われず、内部牽制が十分機能していなかったり、東北大学の各監査機関等において内部統制についての監査が効率的、効果的に行われていなかったりするなどの事態は適切とは認められず、改善の要があると認められる。

#### 3 本院が表示する意見

東北大学において、内部統制等が十分機能するよう、次のとおり意見を表示する。

- ア 病院の経理担当部局において、工事を行うに当たり専門的な医学の知識が必要となることなどから、教授等の意向を受け入れざるを得ない状況に陥りやすい統制環境の改善に資するため、適正な工事契約事務を行えるよう内部統制の体制を整備すること
- イ 各部局の担当者に対して、内部牽制におけるそれぞれの役割を果たすことの重要性を十分認識した上で、適正に契約事務を実施するよう周知徹底すること
- ウ 各監査機関等が、監査対象部局の統制環境を十分把握した上で、個別の契約事務等についても厳正に監査するなど、的確な監査を実施していくこと
- エ 各監査機関等が監査計画等を策定するに当たっては、監査対象の重複、漏れが極力生じないよう、各監査機関等が相互に、適切に調整するなどして、監査を行っていくための体制を整備すること

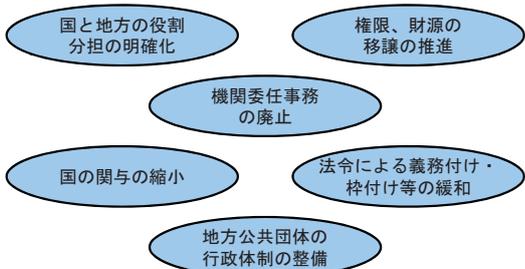
## 地方分権の推進について

### 地方分権推進の意義

中央集権型行政システムを住民主導の個性的で総合的な行政システムに切り替え、新しい時代の諸課題に対応。

- 変動する国際社会への対応
- 東京一極集中の是正
- 個性豊かな地域社会の形成
- 高齢社会・少子化社会への対応

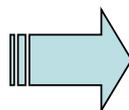
### 地方分権の具体的方策



### 地方分権の効果

- 身近な地方公共団体で、住民が自主的にまちづくりなどの仕事を決めることができるようになる。
- 国、都道府県、市町村のそれぞれに役割と責任の範囲が明確となり、責任逃れができなくなる。
- 国の画一的な基準や国の各省庁ごとの「たて割り行政」にしばられず、地域の実情やニーズに適った個性的で多様な行政を展開することができるようになる。
- 国の地方公共団体に対する手続、関与等が必要最小限のものとなり、労力・経費等が節減されるとともに、住民にとっても事務処理手続が簡素化される。

地域独自の様々なニーズに応えるまちづくり、地域の自然、歴史、文化などの個性を活かした魅力と活力ある地域社会が実現



我が国全体の再生へ！

## 地方分権推進についての主な動き

[H5] 6/3、4	<b>地方分権の推進に関する決議（衆参）</b>	7/13	地方6団体改革案提出
[H7] 5/15	<b>地方分権推進法成立</b>	11/30	政府与党合意
[H8] 12/20	地方分権推進委員会	12/9	・約3兆円程度の税源移譲を行う
～	第1次勧告～第4次勧告		<b>第28次地方制度調査会答申</b>
[H9]10/9	・機関委任事務制度の廃止等		<b>「地方の自主性・自立性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」</b>
	・事務区分、国地方関係調整ルール等	[H18]2/28	<b>第28次地方制度調査会答申「道州制のあり方に関する答申」</b>
	・地方事務官	5/31	改正地方自治法成立（6/7公布）
	・係争処理手続 等	6/7	・出納長・収入役の廃止、地方六団体への情報提供等
[H10] 5/29	「地方分権推進計画」閣議決定	7/7	地方分権の推進に関する意見書提出（地方六団体）
11/19	地方分権推進委員会第5次勧告		「骨太の方針2006」閣議決定
[H11] 3/26	「第2次地方分権推進計画」閣議決定		・地方分権に向けて、関係法令の一括した見直し等により、国と地方の役割分担の見直しを進めるとともに、国の関与・国庫補助負担金の廃止・縮小等を図る。
7/8	<b>地方分権一括法成立</b>	12/8	<b>地方分権改革推進法成立（12/15公布）</b>
[H12] 4/1	<b>地方分権一括法施行</b>	[H19]4/1	<b>地方分権改革推進法施行、地方分権改革推進委員会発足</b>
[H13] 7/3	地方分権改革推進会議発足	5/29	<b>地方分権改革推進本部設置</b>
[H14] 6/21	「骨太の方針2002」閣議決定	5/30	<b>地方分権改革推進委員会</b>
	・補助金、交付税、税源移譲を三位一体で検討、1年以内に改革案	7/3	<b>「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」</b>
	地方分権改革推進会議意見	11/16	<b>第29次地方制度調査会発足</b>
10/30	・事務・事業の在り方に関する意見		<b>地方分権改革推進委員会「中間的な取りまとめ」</b>
[H15] 6/6	改正地方自治法成立（6/13公布）	[H20]5/28	<b>地方分権改革推進委員会「第1次勧告」</b>
	・指定管理者制度の導入等	6/20	<b>地方分権改革推進本部「地方分権改革推進要綱（第1次）」</b>
6/26	「骨太の方針2003」閣議決定	8/1	<b>地方分権改革推進委員会「国の出先機関の見直しに関する中間報告」</b>
	・補助金約4兆円の廃止、縮減を目指す	9/16	<b>地方分権改革推進委員会</b>
[H16] 6/3	「骨太の方針2004」閣議決定		<b>「道路・河川の移管に伴う財源等の取扱いに関する意見」</b>
	・約3兆円の税源移譲を目指す	12/8	<b>地方分権改革推進委員会「第2次勧告」</b>
[H17]6/20	「骨太の方針2005」閣議決定		
	・秋までに残された課題の結論を出す		

# 地方分権改革の推進

○地方分権改革推進法に基づき、国と地方の役割分担や国の関与の見直し等を進め、「新分権一括法案」の平成21年度中の国会提出へ向けた取組を推進。

## 地方分権改革推進法（平成19年4月1日施行）

### 地方分権改革推進委員会（平成19年4月1日発足）

（主な検討内容）

- ・ 国と地方の役割分担の抜本的な見直し
- ・ 国の地方に対する関与の廃止縮小
- ・ これらの見直しに応じた国庫補助負担金、地方交付税、国と地方の税源配分のあり方の見直し

### 地方分権改革推進本部（平成19年5月29日設置）

- 本部長：内閣総理大臣  
 副本部長：内閣官房長官、内閣府特命担当大臣（地方分権改革）  
 本部員：他のすべての国務大臣

「地方分権改革推進計画」の作成

個別法改正を一括して実施

地方分権改革一括法（仮称）

## 地方分権改革推進委員会 第1次勧告（概要）

平成20年5月28日

～生活者の視点に立つ「地方政府」の確立～

### 第1章 国と地方の役割分担の基本的な考え方

#### (1) 「地方が主役の国づくり」に向けた今次分権改革の理念と課題

- ・ 地方政府の確立のための権限移譲 ・ 完全自治体の実現
- ・ 行政の総合性の確保 ・ 地方活性化 ・ 自治を担う能力の向上

#### (2) 国と地方の役割分担の見直し

- ・ 住民に身近な行政は地方で担い、「国と地方の二重行政」を排除する観点から、現状の役割分担の類型（重複型・分担型・重層型・関与型・国専担型）に応じて国と地方の役割分担の区分けを見直し

#### (3) 広域自治体と基礎自治体の役割分担（基礎自治体優先の原則）

- ・ 市町村合併の進展等を踏まえ、都道府県から市町村へ権限移譲を推進

### 第2章 重点行政分野の抜本的見直し

#### ○くらしづくり分野関係

- … 幼保一元化、教育、医療、生活保護、福祉 等

#### ○まちづくり分野関係

- … 土地利用（都市計画、農地等）、道路、河川 等

【別紙1参照】

### 第3章 基礎自治体への権限移譲と自由度の拡大

#### (1) 基礎自治体への権限移譲の推進

- ・ 64法律、359の事務権限を都道府県から市町村へ移譲
- まちづくり分野：宅地開発や商業施設等の開発行為の許可等（市へ）
- 福祉分野：特別養護老人ホーム、保育所等の設置認可・指導監督等（市へ）
- 産業安全分野：高圧ガスの製造・貯蔵・販売の許可等（市町村へ） など

#### (2) 補助対象財産の財産処分（転用、譲渡等）の弾力化

- ・ 原則、10年経過後の財産処分は、国庫納付不要かつ届出・報告制へ
- ・ 10年経過前でも、災害や市町村合併等に伴う財産処分には十分配慮
- ⇒ 勧告後、速やかに実施（約300以上の国庫補助金等が対象）

### 第4章 現下の重要二課題について

#### (1) 道路特定財源の一般財源化

- ・ 一般財源化の検討にあたっては、税源移譲を含め地方税財源の充実強化と地方の道路整備の自由度の拡大方策について検討すべき

#### (2) 消費者行政の一元化

- ・ 消費生活センターの法的位置づけを明確化、地方自治体の取組に思い切った支援措置
- ・ 事故発生時の報告徴収、立入検査、改善命令を幅広く都道府県に権限移譲すべき

### 第5章 第2次勧告に向けた検討課題

#### (1) 国の出先機関の改革の基本方向

- ・ 二重行政の解消に向け、国と地方の役割分担の類型に沿って、個別の事務・権限を地方移譲、本府省移管等に仕分けし、国の出先機関の廃止・縮小を検討
- ・ 本年夏の中間報告後、第2次勧告へ

#### (2) 法制的な仕組みの横断的な見直し（義務付け・枠付け等）

- ・ 国の法令による義務付け・枠付けの廃止縮小に向け、各府省に対し網羅的な調査を実施。第2次勧告に向けて見直し作業を進める。
- ・ 広域連携の促進を含め、地方自治関係法制を見直し

### ＜地方分権改革のスケジュール＞



第1章〔義務付け・枠付けの見直し〕

1 見直しの基本的考え方

- 自治行政権、自治立法権、自治財政権を有する「完全自治体」としての「地方政府」の確立
○ 国の法令を「上書き」する範囲拡大を含む条例制定権の拡充
○ 法制的観点から、地方自治体の自主性を強化し、自由度を拡大。自らの責任で行政を実施する仕組みの構築

2 見直しの方針

- (1) 義務付け・枠付けの範囲設定
○ 自治事務のうち、国の法令によって義務付け・枠付け(※)をし、条例で自主的に定める余地を認めていないもの(条項単位)→約1万条項
(2)見直しの具体的な方針
○ メルクマール(判断基準)に該当しない条項については、
① 廃止(単なる奨励にとどめることを含む。)
② 手続、判断基準等の全部の条例委任又は条例補正(「上書き」)の許容
③ 手続、判断基準等の一部の条例委任又は条例補正(「上書き」)の許容のいずれかの見直しが必要。その際、①から③の順序で見直すべき。
(3)義務付け・枠付けの存置を許容する場合等のメルクマールの設定 (別添1参照)

※「義務付け」とは、一定の課題に対処すべく、地方自治体に一定種類の活動を義務付けること。「枠付け」とは、地方自治体の活動について手続、判断基準等の枠付けを行うこと。

3 メルクマール該当・非該当の判断

- 義務付け・枠付け条項全体(約1万条項)について、メルクマール該当・非該当の判断を別表で提示(別添2参照)
メルクマールに該当する条項 ... 51.8%
メルクマールに該当しない条項 ... 48.2%
○ 全国知事会、全国市長会提言等に係るもの184条項のうち
メルクマールに該当する条項 ... 8.3%
メルクマールに該当しない条項 ... 91.7%

4 今後の進め方

- メルクマールに該当しない条項については、2(2)の方針に従って見直しを行うべき。これまでの委員会審議等を踏まえれば、このうち、次に掲げるような形態のものについては特に問題
① 施設・公物設置管理の基準
② 協議、同意、許可・認可・承認
③ 計画等の策定及びその手続
○ これらを中心に、委員会として第3次勧告に向けて具体的に講ずべき措置を調査審議

第2章〔国の出先機関の見直し〕

基本的考え方

- 国と地方の役割分担の見直し(住民に身近な行政は地方へ)
○ 「二重行政」の弊害の徹底排除
○ 国と地方を通じた行政の簡素化・効率化
○ 地域住民の目の届くものとする仕組み
○ 地方再生、地域振興

事務・権限の見直し

第1次勧告で示し、中間報告で具体化した、「国の出先機関の事務・権限の仕分けの考え方」
(出先機関の事務・権限を、①重複型、②分担型、③関与型、④国専担型)を基本に分類し、それぞれの分類ごとに仕分けの考え方を提示



各府省から「仕分け」の見解を聴取、関係府省からのヒアリング結果、全国知事会など関係者の意見等を考慮

対象機関の事務・権限を仕分け

- ・廃止(民営化、独立行政法人化を含む。)を検討するもの
・地方への移譲を検討するもの 等

【事務・権限の見直しの具体的内容】⇒ 別添3参照
・8府省15系統の116事項の事務・権限を見直し

事務・権限と組織の見直しに伴う人員・財源の取扱い

- 人員の移管等の取扱い
・仕事の地方への移譲に伴い、人材や必要な財源を地方に確保
・事務・権限の地方移譲に伴う職員の移行等
・事務・権限の廃止縮小、組織の統廃合等に伴う要員規模のスリム化
⇒ 円滑な実施をはかる仕組みの検討
・総合調整を行うための国と地方を通じた横断的組織(本部)の設置
・制度的な措置(退職金の負担、身分の取扱い、処遇上の取扱い等) 等
○ 財源の手当ての取扱い・・・必要な財源確保に向け、引き続き検討

経緯

- 19.5 経済財政諮問会議が8府省15系統の国の出先機関の見直しを提案
19.6 「骨太方針2007」-政府から委員会に検討要請
20.5 第1次勧告(基本方向を提示) ⇒ 20.6 「骨太方針2008」
20.8 中間報告(仕分けの考え方の具体化等)
⇒ 出先機関の事務・権限の「仕分け」について各府省の見解を聴取

組織の見直し

- ◇事務・権限の見直しに応じ、組織について見直し
① 二重行政の弊害是正の観点からの組織の見直し
ア 府省を超えた総合的な出先機関への統廃合(地方再生や地域振興の観点等から編成する総合的な出先機関)
イ 同一府省における出先機関の統廃合
ウ 府県単位機関のブロック単位機関への統廃合
※ 社会情勢の変化により業務そのものが不要となるものは、組織を廃止
② 二重行政の弊害がない場合には現行の組織を存続
◇地域との連携やガバナンスの確保の仕組み
○ 総合的な出先機関と地元自治体との協議機関の設置
・協議会を法律上明確に位置付け
・域内の都道府県知事、政令市市長と市長会・町村会の代表者で構成
・直轄公共事業の整備計画、次年度の事業計画、予算・決算の案等を付議
○ 公共事業の適正性、透明性を確保する仕組み
・個別事業の積算や明細の情報開示等

【組織の改革の方向性】⇒ 別添4参照

出先機関の改革の実現に向けて

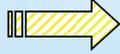
- 勧告の方向に沿って、改革の実現に向けた工程表となる計画を20年度内に策定すること、推進のための体制づくりを、政府に要請
○ 道路・河川の移管に係る国と都道府県との個別協議については、都道府県から要望があった区間等も含め、早急に結論を出すよう要請

## 新地方行革指針（平成17年3月29日総務事務次官通知）

平成17年度を起点としておおむね平成21年度までの具体的な取組を明示した「**集中改革プラン**」の公表を、総務省から全地方公共団体に要請（集中改革プランの項目）

- ・事務・事業の再編・整理 ・民間委託等の推進 ・手当の総点検をはじめとする給与の適正化
  - ・適正な定員管理（平成22年4月1日における定員目標を明示） など
- 過去5年の純減実績（▲4.6%）を上回る総定員の純減を図る。

※ 旧地方行革指針（平成9年11月14日自治事務次官通知）



平成20年度中に全ての団体において集中改革プランの作成・公表の達成。

## 地方行革新指針（平成18年8月31日総務事務次官通知）

行政改革推進法（平成18年）における総人件費改革等及び骨太方針2006を踏まえ、地方行革の更なる推進に向け、新指針を8月末に公表

- 総人件費改革
  - ・国家公務員の定員純減（▲5.7%）等を踏まえ、一層の定員純減
  - ・給与改革の推進（地域民間給与の反映、一層の給与適正化）
- 公共サービス改革
  - ・事務事業の仕分けを踏まえた検討
  - ・市場化テストの積極的な活用
- 地方公会計改革
  - ・財務4表（貸借対照表、行政コスト計算書、資金収支計算書、純資産変動計算書）の整備を推進
  - ・資産・債務改革

総務省においては、各取組項目の進捗状況について毎年度フォローアップを実施し、その結果を他の地方公共団体と比較可能な形で国民に分かりやすく公表。

## 地方行革の取組状況(概要)

### 歳出の見直し

・国の歳出はこの10年間で2.8兆円増えているのに対し、**地方の一般歳出はこの10年間で7.6兆円も減少**しており歳出の見直しが進んでいる。

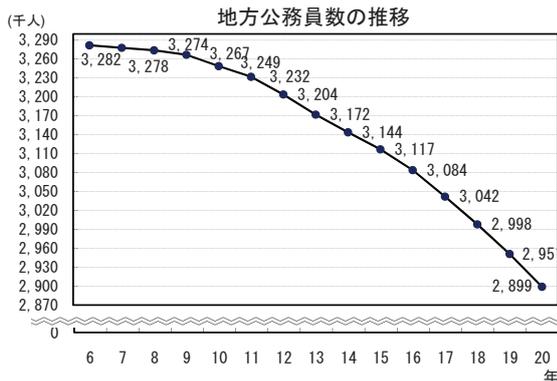
年 度	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H20-H10
【国】一般歳出	44.5	46.9	48.1	48.7	47.5	47.6	47.6	47.3	46.4	47.0	47.3	+2.8
【地方】一般歳出	73.4	74.7	74.0	73.6	71.1	69.7	68.1	67.3	66.5	65.7	65.8	△7.6

(単位:兆円)

(当初予算ベース) (地方財政計画ベース)

### 定員管理の取組

- ・平成20年の地方公務員数は**対前年比で約5万2千人純減（過去最大の純減）**。平成7年から14年連続して純減（▲38万人以上）。
- ・「骨太方針2006」により、平成17年→平成22年（5年間）で国と同程度の▲5.7%の純減を求められているところ、これを上回る▲6.3%の純減を実施中。平成20年までの3年間で▲5.7%に対して進捗率80%超（▲4.7%の純減）。



- H17.4.1→H22.4.1における純減目標（H20.8.1取りまとめ）
  - 都道府県 ▲ 4.5%（教育・警察部門を除くと▲12.1%）
  - 指定都市 ▲ 8.8%
  - 市区町村（政令指定都市除く） ▲ 8.5%
  - 合 計 ▲ 6.3%
- H17.4.1→H20.4.1における純減実績
  - 都道府県 ▲ 3.0%（教育・警察部門を除くと▲8.5%）
  - 指定都市 ▲ 7.3%
  - 市区町村（政令指定都市除く） ▲ 6.4%
  - 合 計 ▲ 4.7%

## 給与の適正化、給与構造改革の実施等

- ・国の給与構造改革の取組を踏まえ、地方においても約99%(平成20年7月1日現在)の団体が給料表水準の引き下げ等の改革を実施。**人件費削減効果(試算)は6,000億円程度。**
- ・地方の給与水準は、**4年連続で国の給与水準を下回っている。**(平成19年のラスパイレズ指数98.5)
- ・技能労務職員等は平成19年現在で約17万人(**民間委託・退職不補充により過去20年間で約50%、過去5年間で約25%の減**)。約98%の団体(平成20年度末見込み)において給与等の見直しに向けた取組方針を策定・公表。

### ■ ラスパイレズ指数の推移

平成15年	平成16年	平成17年	平成18年	平成19年
100.1	97.9	98.0	98.0	98.5

### ■ 各地方公共団体において、技能労務職員等の給与等の見直しに向けた取組方針を策定・公表。

都道府県・指定都市 全団体策定済  
市区町村 平成21年3月策定予定 98.3%(平成20年3月時点59.2%策定済)

## 民間委託等の推進

- ・定型的業務等(庁舎の清掃、総務関係事務、公用車運転、ホームページ作成・運営、電話交換など)の民間委託実施比率が上昇。単純平均では、**平成20年までに都道府県が約84%、指定都市が約91%、市区町村が約66%**を実施。
- ・施設の指定管理者制度の導入を積極的に実施。**平成20年までに都道府県が約62%、指定都市が約53%を実施。**施設の業務委託まで含めると都道府県が約98%、指定都市がほぼ100%実施。
- ・公共サービスの質の維持向上及び経費の削減の観点から、市場化テストの積極的な活用を実施。**平成20年までに137団体(対前年86団体増)が制度を導入又は導入検討中。**

### ■ すでに実施された市場化テストの状況(主な取組)

- ・農業試験場における農業技能(粗飼料生産)業務等(北海道)
- ・求職者向け公共職業訓練業務(東京都)
- ・職員研修業務(大阪府)
- ・くまもと県民交流館のNPO活動支援業務(熊本県)
- ・奨学資金債券管理・回収等業務等(東京都杉並区)

## 公会計改革(公会計の整備、資産・債務管理)

- ・平成18年度版財務書類の作成は、**都道府県、指定都市において何らかのモデルにより全団体が作成済。**市区町村では58%が作成済みであり、作成中の団体を加えると71%の団体が作成に着手済。
- ・資産・債務の実態把握について400近い団体が固定資産の評価について作業中(平成20年3月31日現在)。また、各団体において資産・債務改革の方針策定に向け全庁的な取組を実施。

### ■ 資産・債務改革の方針策定に向け全庁的な取組を行っている主な団体

- ・所有資産の有効活用等を行う専門部署を設置(北海道)
- ・所有資産の維持管理の適正化等を図る専門部署及び全庁横断的に所有資産の有効活用の立案を行う推進会議を設置(青森県)
- ・未利用資産売却の加速化を図るため、マネジメント会議を設置(埼玉県)

## <参考資料 10>

業務棚卸表を活用した業務の生産性向上の取組（静岡県：3,775,400人）

### 取組の概要

平成9年度から室の目的、目標、それらを達成するための手段の体系等を示した業務棚卸表を活用して、行政評価を実施し、予算編成等に活用。平成14年度からは県の戦略計画である総合計画と業務棚卸表を連結し、同計画を実現するための単年度の実施計画・実績報告と位置付け、成果を評価し、改善する本格的な新公共経営（NPM）を確立。平成15年度からは評価情報を業務棚卸表に加え、県議会に提出。

#### （1）業務棚卸表とは

室（企画監等・課。以下「室」）が持つ行政目的を基本として、それを実現するために取り組むべき仕事の内容を大小の項目に区分して記載し、それぞれの項目ごとに現在の進捗度がわかるような管理指標を定め、実績と目標値及びその達成期限を明らかにしたもの

#### <業務棚卸表の特徴>

- 「業務棚卸表」は、室（課）の行政目的を明確にしています。  
→「何のために仕事をしているのか」が分かります。
- 室（課）ごとに、目的を達成するための仕事の内容を全て書いてあります。  
→「どんな仕事をしているのか」が分かります。
- 目的達成度の評価尺度（実績、目標値、達成期限）が数値で書いてあります。  
→「どこまでやるのか、どこまで進んでいるのか」が分かります。
- 目的とそれを達成するための手段の体系を4段階で表しています。  
→「どのように仕事を進めるのか」が分かります。
- 総合計画指標の達成度や手段の妥当性の分析などの評価情報を記載しています。  
→「仕事の成果とその妥当性や有効性などの評価」が分かります。

#### （2）取組の体制

- 県の総合計画で示す指標を目標に掲げる活動を評価対象とする。
- 各室ごとに8月から10月にかけて、指標の達成度や手段の体系の妥当性や効果等について分析を行い、その評価に基づき来年度に向けた改善措置を検討し、当初予算や組織定数につなげる。

## <参考資料11>

横浜型行政評価システムの取組（横浜市：3,585,785人）

### 取組の概要

サービスの質の向上と効率化の実現、徹底したコスト削減を進めるため、平成15年度から、評価シートを用いて、全職員参加による全職場の事業や業務の点検・確認を行い、改善すべき点について、改善計画を立てて実施する取組を実施

平成18年度から、それまでの3年間の取組みの検証をもとに、民間度チェック（自己評価）に加えて、監査委員が行政監査（評価）を行う「横浜型行政評価システム」をスタート

「横浜型行政評価システム」は、職員が自らの業務について意義や成果を再確認し、コスト削減など効率的な業務執行や市民サービスの向上の観点から業務の改善に取り組むこと、職場での対話を通じて、風通しの良い職場風土を作ることなどを目指す

#### （1）横浜型行政評価システムの主な特徴

- 自己評価・・・担当部局による民間度チェックの実施
- 行政監査（評価）・・・自己評価に対し監査委員による評価・指摘・意見
  - ※ 監査委員において行政監査の対象項目を絞り込む

#### （2）評価の対象

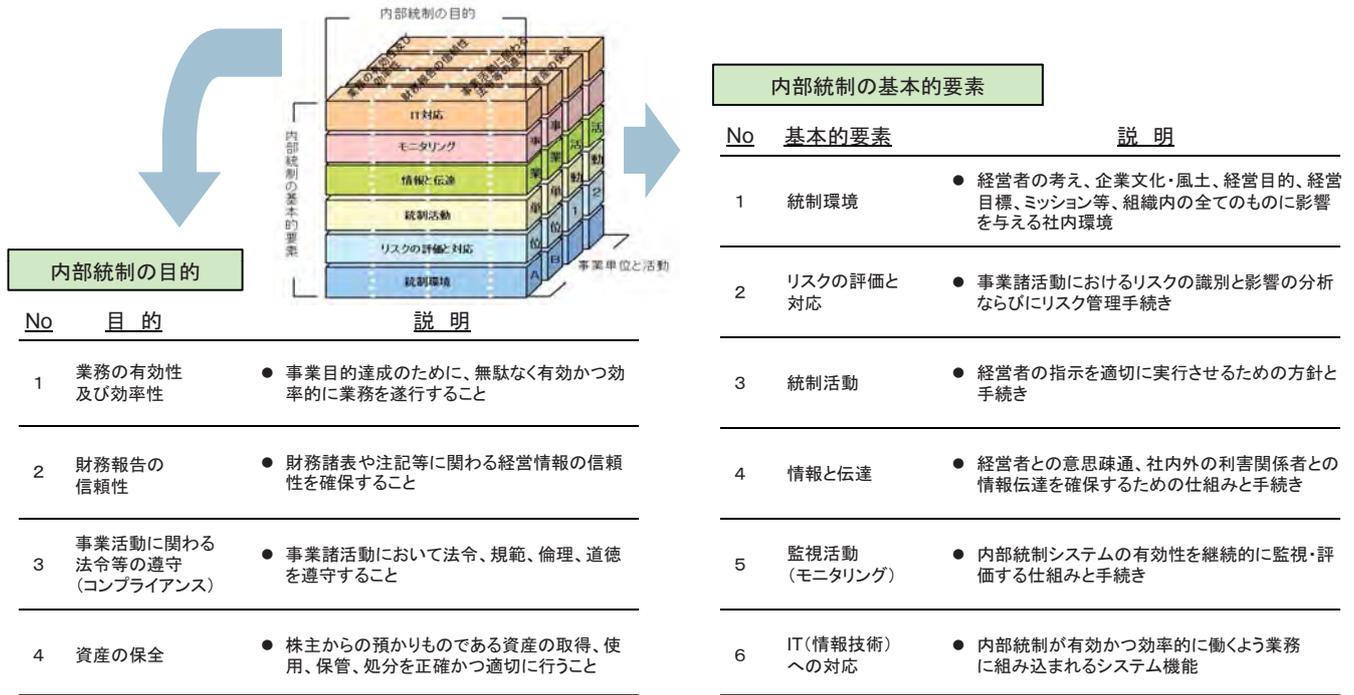
- 事業評価・・・予算を伴うすべての事業が対象
- 施策評価・・・市の中期計画に掲げられている基本施策等が対象

#### （3）行政評価の着眼点

- 事業評価について
  - 適応性
    - ・市民ニーズや社会経済情勢の現状に適っているか
    - ・事業を市が行う必要があるか
  - 有効性
    - ・事業の目的に照らして効果的な手法か
    - ・施策や運営方針等の目的の実現に寄与しているか
  - 目的達成度
    - ・目標の水準は適切か
    - ・計画通りに目標を達成できたか
  - 経済性・効率性
    - ・コストは縮減しているか
    - ・事務は効率的に行われているか
  - 正確性・信頼性
    - ・安全・正確を確保する手段が講じられているか
    - ・説明責任を果たすために適切な情報提供がされているか
- 施策評価の方法
  - 政策目的等との整合性
    - ・基本構想又は政策の目的を実現するために適切なものとなっているか
  - 適応性
    - ・市民ニーズや社会経済情勢の変化に柔軟に対応しているか
  - 目的達成度
    - ・目的水準を適切に設定しているか
    - ・施策の目標水準どおりに進めることができているか
  - 有効性
    - ・事業の重点化について明確な理由をもって行っているか
    - ・施策を構成する事業が円滑に進むように調整をしているか

内部統制の目的 — 内部統制のフレームワーク

- 金融商品取引法で示された内部統制のフレームワークは、米国COSOのフレームワークに基づいています。
- 当該フレームワークは、「4つの目的」と「6つの基本的要素」から構成されています。



内部統制の目的 — 金融商品取引法が求める内部統制構築の範囲

- 金融商品取引法では法令順守のための環境整備も前提とされていることから、内部統制の枠組みの中に、「内部通報」等の仕組みも含まれています。これらは、質問書といったツールを活用することにより、各組織での整備状況が評価されます。

財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準並びに財務報告に係る内部統制の評価及び監査に関する実施基準の設定について(意見書)

(参考1)

財務報告に係る全社的な内部統制に関する評価項目の例

情報と伝達

- 信頼性のある財務報告の作成に関する経営者の方針や指示が、企業内のすべての者、特に財務報告の作成に関連する者に適切に伝達される体制が整備されているか。
- 会計及び財務に関する情報が、関連する業務プロセスから適切に情報システムに伝達され、適切に利用可能となるような体制が整備されているか。
- 内部統制に関する重要な情報が円滑に経営者及び組織内の適切な管理者に伝達される体制が整備されているか。
- 経営者、取締役会、監査役又は監査委員会及びその他の関係者の中で、情報が適切に伝達・共有されているか。
- 内部通報の仕組みなど、通常の報告経路から独立した伝達経路が利用できるように設定されているか。
- 内部統制に関する企業外部からの情報を適切に利用し、経営者、取締役会、監査役又は監査委員会に適切に伝達する仕組みとなっているか。

## 内部統制に関係を有する者の役割と責任

### (1) 経営者

経営者は、組織のすべての活動について最終的な責任を有しており、その一環として、取締役会が決定した基本方針に基づき内部統制を整備及び運用する役割と責任がある。経営者は、その責任を果たすための手段として、社内組織を通じて内部統制の整備及び運用(モニタリングを含む。)を行う。

経営者は、組織内のいずれの者よりも、統制環境に係る諸要因及びその他の内部統制の基本的要素に影響を与える組織の気風の決定に大きな影響力を有している。

(注) 本基準において、経営者とは、代表取締役、代表執行役などの執行機関の代表者を念頭に規定している。

### (2) 取締役会

取締役会は、内部統制の整備及び運用に係る基本方針を決定する。取締役会は、経営者の業務執行を監督することから、経営者による内部統制の整備及び運用に対しても監督責任を有している。取締役会は、「全社的な内部統制」の重要な一部であるとともに、「業務プロセスに係る内部統制」における統制環境の一部である。

### (3) 監査役又は監査委員会

監査役又は監査委員会は、取締役及び執行役の職務の執行に対する監査の一環として、独立した立場から、内部統制の整備及び運用状況を監視、検証する役割と責任を有している。

### (4) 内部監査人

内部監査人は、内部統制の目的をより効果的に達成するために、内部統制の基本的要素の一つであるモニタリングの一環として、内部統制の整備及び運用状況を検討、評価し、必要に応じて、その改善を促す職務を担っている。

(注) 本基準において、内部監査人とは、組織内の所属の名称の如何を問わず、内部統制の整備及び運用状況を検討、評価し、その改善を促す職務を担う者及び部署をいう。

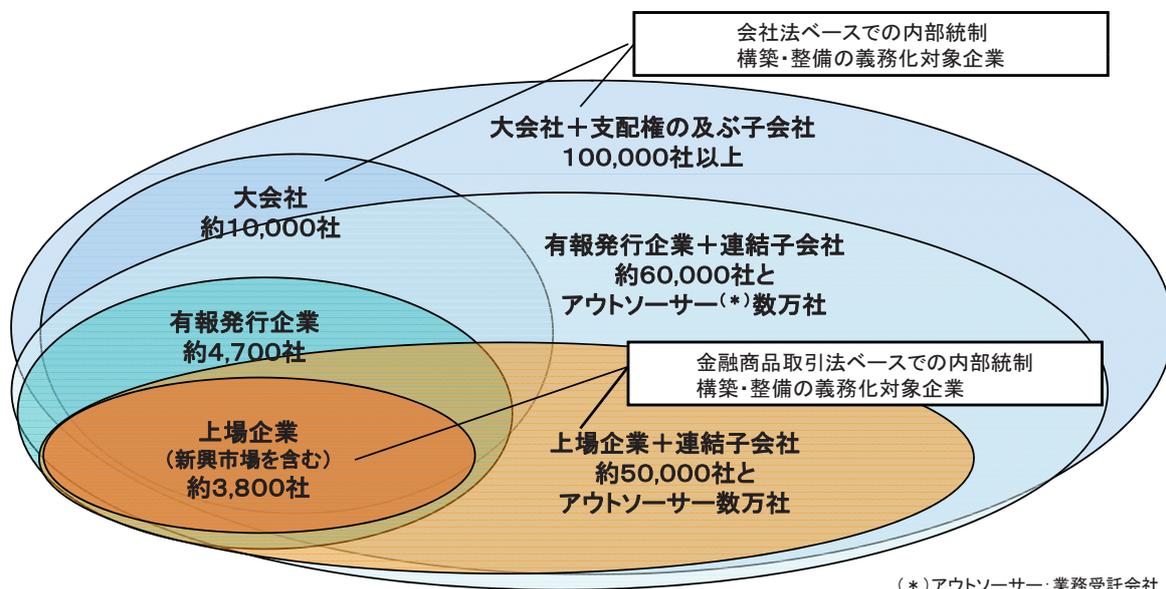
### (5) 組織内のその他の者

内部統制は、組織内のすべての者によって遂行されるプロセスであることから、上記以外の組織内のその他の者も、自らの業務との関連において、有効な内部統制の整備及び運用に一定の役割を担っている。

企業会計審議会「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準並びに財務報告に係る内部統制の評価及び監査に関する実施基準の設定について(意見書)」(平成19年2月15日公表)より

## 内部統制の対象 — 内部統制構築・整備義務を有する組織

民間企業における内部統制の対象組織は、会社法では「大会社」、金融商品取引法では「上場企業」が中心となっています。但し、その対象は、当該企業単体のみならず、企業グループ全体(連結子会社等を含めて)に及びます。



## 内部統制の対象 — 内部統制の評価範囲

- 以下に、本社と海外子会社にて、内部統制の評価範囲(評価対象とする業務プロセス)に差異が見受けられる事例を紹介します。

会社名		プロセス								
		1	2	3	4	5	6	7	8	9
		本社	決算財務報告	販売プロセス	購買プロセス	営業費用	棚卸資産管理	固定資産管理	支払プロセス	財務管理
	★ 本社	○	○	○	○	○	○	○	○	○
海外子会社	中国	1 子会社 A	○	○	○	○	○			○
		2 子会社 B	○	○	○	○				
		3 子会社 C	○	○	○	○				
		4 子会社 D	○	○	○	○				○
	米国	5 子会社 E	○	○	○	○				
		6 子会社 F	○	○	○	○				
		7 子会社 G	○	○	○	○				
		8 子会社 H	○	○	○	○				
	欧州	9 子会社 I	○	○	○	○				
		10 子会社 J	○	○	○	○				
		11 子会社 K	○	○	○	○				
		12 子会社 L	○	○	○	○				
	アジア	13 子会社 M	○	○	○	○				
		14 子会社 N	○	○	○	○				
		15 子会社 O	○	○	○	○	○			
		16 子会社 P	○	○	○	○				
		17 子会社 Q	○	○	○	○				

## 佐賀県庁「改進黨」

これからの時代に的確に対応しながら、県民満足度を高めることができる県庁を創っていくため、今後、県庁が目指すべき方向と、そのために必要な具体的事項を明らかにする。

基本理念

オープン

現場

県民協働

県政の最終目標

県民満足度を高めること

取組内容

組織の再編、権限移譲、予算編成、政策評価、人事システム、業務改善、人材育成、意識改革など

## 目指すべき県庁の姿＝経営基本方針の策定

経営型組織への  
転換

時代感覚を持ち、  
県民等から広く収集  
した情報をもとに、人  
や予算といった貴重  
な経営資源をビジョ  
ンと戦略に基づいて  
配分

行政システム

イエスから始める  
政策検討

変化し続ける県民  
ニーズを一人ひとり  
の職員が現場の声を  
もとに的確に把握し、  
対応

職員意識

全ての職員が政策  
を創造

「これまでの前例を  
改めること」、「新し  
いことを始めること」、  
「必要性の少なくな  
ったことを止める  
こと」へのチャレンジ

組織風土

## 集中改革期間 から定着へ

集中改革期間として、これからの県庁前進に向けた政策形成プロセス、県庁組織等の改革を実施

(平成15年度)

政策評価を中心とした政策形成プロセス  
組織改正(平成16年4月)

(平成16年度)

新しい政策形成のルールづくり  
予算編成や定数配分、職員配置の権限を各本部に移譲  
コンピテンシーモデルによる人材育成 などに取り組む

(平成17年度～)

意識改革や人材育成、業務改善などを主体に取り組む(ソフト)

(そして、今)

新しい総合計画の策定、行財政改革緊急プログラムの改定、  
コンプライアンスへの取組などを反映した、職員の意識改革  
と議論をする職場風土づくりがさらに重要に

## 佐賀県庁における仕事の進め方・目次

H20. 10. 20

### 第一章 政策形成のプロセス

#### 第1 組織

#### 第2 意思決定の方法

#### 第3 具体的な業務の進め方

#### 第4 マネジメントサイクル

### 第二章 予算

#### 第1 予算編成

#### 第2 予算の執行

#### 第3 情報化関連予算の編成及び執行

### 第三章 情報伝達のルールと電子メールの活用

#### 第1 情報伝達における基本的な考え方

#### 第2 伝達手段について

#### 第3 メールを活用

#### 第4 その他の伝達手段

### 第四章 庁内イントラの活用

#### 第1 庁内掲示板の活用

#### 第2 会議室・公用車予約の活用

#### 第3 電子文書システムの活用

### 第五章 危機管理

### 第六章 広報

### 第七章 知事出席行事等におけるルール

### 第八章 その他



## 市政に対する信頼回復に向けて

今回の不適正な会計処理に係る不祥事が判明したことは、あってはならない公金の不正という事態であり、本市の市政を根底から揺るがす未曾有の事態を引き起こしてしまつたと痛感しております。市政に対する市民の皆様の信頼を著しく失墜させることとなり、誠に申し訳なく思っております。

市民を始め多くの方から、これまでに500件を超える厳しいご叱責やご意見をいただきました。私を始め、全職員が、その影響の大きさを自覚し、深く反省しなければならぬと切実に感じております。

この問題につきましては、外部の専門家による外部調査委員会の検証も得て、徹底的な調査を行い、実態解明並びに原因の究明、再発防止策の検討を行つてまいりました。

今回の不祥事に関しては、単なる個人のモラルの欠如によるものではなく、長年にわたる職員の公金意識の希薄さや、組織の中に組み込まれるべきチェックの仕組みが十分に機能していなかったことによるものと認識しており、私自身、組織の最高責任者として、その責任を重く受け止めております。

今後、市民の皆様の信頼を一刻も早く回復するため、私自身が先頭に立って、再発防止策を着実に実行していくことにより、「市役所が変わつた、職員が変わつた、窓口が変わつた」と実感してもらえよう、全力で取り組んでまいります。

## 信頼回復に向けた取組み方針

名古屋市長

平成20年3月

平成20年3月

名古屋市長 松原 武久

## 1 市長等の責任・職員の処分について

### (1) 市長等の責任

#### ① 市長

複数の部署で、長年にわたり不適正な会計処理が行われていたことは、市民の信頼を損なう重大なことであり、組織のトップとして指揮監督上の責任を厳しく問うこととし、本市のこれまでの取扱いを踏まえ、給料の減額措置を行う。

#### ② 副市長

市長を補佐し、その補助機関たる職員の担任する事務を監督する職としての責任があることから、本市のこれまでの取扱いを踏まえ、給料の減額措置を行う。

#### ③ 代表監査委員

財務に関する事務の執行などを監査する機関の代表として、長年にわたり不適正な会計処理が行われていたことについての指導が結果として不十分であったことに対して責任があることから、給料の減額措置を行う。

区分	減額の内容
市長	減給10分の5・3月
副市長	減給10分の5・2月
代表監査委員	減給10分の3・1月

### (2) 職員の処分

#### ア 個人責任

不適正な会計処理に関与した職員を対象に、市の「懲戒処分の取扱方針」を踏まえつつ、入金、出金、保管など、一人ひとりの行為の具体的内容に基づき処分の量定を決定する。

特に、不適正な会計処理による入金に関与した職員、職員関連に支出した職員については、厳正な処分を行う。

また、公金として支出することが困難な飲酒を伴う懇親会や職員の娯楽的な利用に支出した職員などについては、量定を加重する。

#### イ 管理監督責任

倫理意識を欠いた職場風土が、長期にわたって継続しており、管理監督者に期待される役割が、結果として果たされていなかったことから、部下の個人責任を踏まえ、所属の長に至るまでその責任を問う。

#### ウ 会計・監査部門の職員の責任

会計事務をつかさどる部門の職員、あるいは財務に関する事務の執行などを監査する部門の職員として、長年にわたり不適正な会計処理が行われていたことについての指導が結果として不十分であったことを踏まえ、管理監督責任を問う。

#### エ 平成18年4月の調査が不十分であったことの責任

平成18年4月に行った全庁的な金銭出納事務の点検が不十分で、平成19年10月に再度調査を実施する中で、不適正な会計処理による現金等の保管が判明したことを踏まえ、調査にあたった職員の責任を問う。

#### オ 処分年月日

平成20年3月21日

(処分者数)

	停職 (10日間)	減給		戒告	文書訓戒	文書 厳重注意	口頭 厳重注意	口頭注意	合計
		2月	1月						
局長級		1		6	11	12		6	36
部長級		1	2	4	25	19	2	15	68
課長級	1	1	17	18	51	17	5	42	152
係長級	1		26	15	57			49	148
係員級		2	4	1	1			1	9
合計	2	5	49	44	145	48	7	113	413

(注) 任用段階は、現在の職位で計上。

## 2 返還について

### (1) 返還の考え方

今回の問題は、単に職員個人のモラルの欠如に原因があるのではなく、長年にわたる職員の公金意識の希薄さや内部統制の不備がもたらしたものであり、返還については組織的に対応する。

### (2) 返還額

外部調査委員会が認定した額である 181,453,888 円（現在保管額 56,527,468 円を含む）を返還する。

### (3) 返還の進め方

組織のトップである市長が率先して負担し、副市長にも負担を求め、また、外部調査委員会の報告書に基づき、退職者を含めて、市の行政にかかわった者全体の問題としてとらえ、特に管理監督の職にある者には協力を要請し、早急に返還する。

## 3 再発防止策について

市民の信頼を一日も早く回復するために、全職員が一丸となって、職員の意識改革や市のシステム改革などの再発防止策に取り組んでいく。

### (1) コンプライアンスに関する内部統制の再構築

#### ア 市長、副市長等の役割、使命の明確化【取り組み強化】

本市のコンプライアンス（法令遵守）に関する内部統制を一体的かつ有効的に機能させるにあたっては、市長、副市長や幹部職員の果たす役割が重要であり、その使命と責任を明確にする。

市長：コンプライアンスに関する最高責任者であり、「行政監視責任者」と位置づけ、市行政監視委員会の委員長として、コンプライアンスの確保に向けた取り組み等を推進する。

副市長：「副行政監視責任者」と位置づけ、市長の指示のもと、不祥事防止の取り組みや対応策を推進する。

各局区室長：局区等行政監視委員会を定期的に開催し、各局区室における不祥事防止の取り組みを、責任を持って実施する。

#### イ 業務リスクの把握【平成 20 年度より実施】

課公所長は、職場ごとに想定される業務リスクを洗い出し、日々の業務のなかでチェックするとともに、発生可能性が高く影響力の大きいリスクに関する情報を全職員で共有し、不祥事の発生を予防する。

#### ウ 取り組みの点検、改善【平成 20 年度より実施】

行政監視委員会（市・局区等）において、各職場で行われているコンプライアンスの確保のための取り組みを点検・確認し、改善につなげる。

#### エ 外部の専門家による点検【平成 20 年度より実施】

市の内部統制の取り組みが有効に機能しているか確認するため、外部の専門家であるコンプライアンス・アドバイザーに、各局の不祥事防止のための取り組みの実施計画及び実施状況、本市で発生した不祥事について定期的に報告し、点検・評価を受ける。

#### オ 実施状況の公表【平成 20 年度より実施】

市民への説明責任を果たすため、毎年度、コンプライアンスについての取り組み状況の進捗管理を行い、市民に公表する。

## (2) 職員の意識改革

### ア コンプライアンス研修の継続的な実施【取り組み強化】

・ 職員のコンプライアンス意識を高めるため、管理職、中堅職員、新規職員などの階層ごとに、その役割・使命に合わせたコンプライアンス研修を充実させる。

・ 民間企業におけるコンプライアンスに係る先進事例を参考に、職員がそれを実現できるような研修や取り組みを実施する。

### イ 管理職の自覚と実践【平成 20 年度より実施】

・ 新たに部長級職員を「人材開発責任者」として位置づけ、所属職員の意識改革、能力開発を、責任を持って実施する。

▶ 部長級職員が「人材開発プラン（年間計画）」を作成し、部下の研修参加の支援を行う。

・ 決裁権者である管理職が、その重要性を自覚し、確実に行うよう指導を徹底する。

### ウ 風通しのよい職場づくり【取り組み強化】

・ 管理職が、職員のやる気を高揚させるため、日頃から、現場での取り組みを

確認し、適正に指導するとともに、「認める」「ほめる」といったメッセージを職員に発信する。

- ・局長や区長を始めとする幹部職員が、積極的に職場へ足を運び、職員との直接対話などコミュニケーションの活性化に取組む。
- ・現場で生まれる意見を施策に反映できるような仕組みを検討し、風通しのよい職場づくりを進める。

▶ 管理職を対象に職場マネジメントの研修会を実施する。

#### エ 朝礼・ミーティングの励行【取組み強化】

各職場において朝礼・ミーティングを実施し、職場の方針や職務の進捗状況の確認、情報を共有することにより職場を活性化させる。また、朝礼・ミーティングがより励行されるような環境整備を行う。

▶ 朝礼等に活用できるような情報を継続的・定期的に提供する。

### (3) 行政システムの改革・改善

#### ア 管理職の管理能力、経営能力の強化【取組み強化】

- ・管理職は、常に業務の基礎となるデータ把握・分析を行い、業務の動きを捉えた対策を実施するなど、経営感覚を磨くよう努める。
- ・仕事の進め方の基礎である「PDCAサイクル」の実践能力を身につけるため、階層ごとに業務改善に関する研修を充実させる。

#### イ 厳正な予算執行管理・物品管理【取組み強化】

- ・課公所長は、業務の実施状況を把握するための指標を定め、常にその把握・分析に努めることにより予算執行を厳正に管理する。
- ・本庁所管課は、現場の業務データを把握し、その動向を見極めるとともに、現場からの声を吸い上げ、必要な部署に必要な対策を迅速に行えるよう努める。
- ・備品についても、一斉点検の実施など、職場における管理を徹底する。

#### ウ 節約を促す予算の仕組みの導入【平成21年度予算より実施】

職員の節約意欲を高めるため、節約努力の結果が予算に反映されるような仕組みを導入する。

#### エ 内部通報制度の改善【取組み強化】

利用しやすい内部通報制度とするため、イントラネットに内部通報用の常設の専用窓口を設置するとともに、より一層制度の周知を図る。

#### オ 人事・給与制度の改善【取組み強化】

- ・現行の評価制度を整理統合した「人材育成・評価制度（新たな評価制度）」において、コンプライアンスの向上や業務改善に関する項目を設定し、職員のコンプライアンス意識の向上や業務改善意欲を高める。

#### カ 区役所の改革

- ・ **区全体の予算状況の把握【平成20年4月より実施】**  
区長が区の予算全体の状況を把握し、適切・効率的な予算執行を行うため、各区総務課に経理・企画担当主査を設置し、自主性・主体性をより発揮できるようにする。
- ・ **予算の執行方法の見直し【平成20年度中に実施】**  
区の実情に合わせた弾力的な執行を可能とするため、現場等で必要な事務経費の即時支払いなど、緊急時用の予算を資金前渡で執行できるようにするとともに、歳出予算の流用権限の見直しを実施する。
- ・ **本庁と区役所の人事交流の促進【平成20年4月より実施】**  
人事交流の活性化を図るため、区長・部長ポストへの若手の登用、本庁部長級から区役所部長への異動、課長・係長・係員を対象とした本庁と区役所の相互交流を推進する。
- ・ **区間の人事異動の活性化【取組み強化】**  
同一区に長期間配属されている職員について、人事交流を一層促進する。

#### キ リスクアプローチを踏まえた効果的な監査、監察の実施

- ・ **リスクアプローチによる監査の充実【取組み強化】**  
リスクの高い事務は何かを見極め、それを重点に監査を行うといった手法を取り入れ、不適正な会計処理が行われやすい事務の重点的監査、財政援助団体監査の対象団体の拡充、現金出納事務監査及び備品調査方法の強化、関係先調査など効果的な監査を実施する。
- ・ **区役所における横断的監査の実施【平成20年度より実施】**  
区役所全体を点検・確認するため、区役所単位に横断的な監査を実施する。
- ・ **随時監察の実施【取組み強化】**  
不祥事の発生を防止するため、毎年度、リスクの高い分野についてテーマを設定し、随時監察を実施する。

る名古屋市政監理委員会及び同規則第10条第1項に規定する各区等行政監理委員会をいう。

(4) コンプライアンス相談員 職員倫理規則第11条第1項に規定する監理主幹及び監理主査(次号に規定する者を除く。)をいう。

(5) 総括コンプライアンス相談員 総務局職員部監察室長、同部監察室監察係長及び同室主査の職にある者をいう。

(制度運用上の責務)

第4 市長その他の市の機関(以下「市長等」という。)及び職員は、サポート制度の運用に当たっては、良好な職場風土の形成に支障を生ずることのないよう配慮することともに、制度目的に即した適正な運用に努めるものとする。

(制度運用の相談等)

第5 職員は、サポート制度の運用に関し、コンプライアンス相談員又は総括コンプライアンス相談員(以下「コンプライアンス相談員等」という。)に相談し、必要な指導及び助言を受けることができる。

第2章 すこやか職務ヘルプライン

(相談及び通報)

第6 職員は、次に掲げる職務の基準に違反し、適正な職務の執行を妨げる市政に係る事実又は職員(市長を含む。以下この項において同じ。)の行為(当該事実又は職員の行為が、まさに発生し、又は行われようとしていると職員が思料する場合を含む。以下「通報事実等」という。)について、コンプライアンス相談員等(通報の場合)にあっては総括コンプライアンス相談員)又はコンプライアンス・アドバイザー(以下「アドバイザー」という。)に対し、相談し、又は通報することができる。

- (1) 法律、政令その他の法令
- (2) 条例、規則(委員会の規則・規程、企業管理規程を含む。)
- (3) 要綱、要領

2 前項の相談又は通報は、書面、電話(アドバイザーに対して行う相談又は通報を除く。)、ファクス、電子メール、インターネット又は面談により行うものとし、通報については原則として実名によるものとする。ただし、通報事実等に係る客観的な資料を示して通報する場合又はインターネットにより通報する場合は、匿名によることを妨げない。

(指導及び助言等)

第7 第6第1項の相談を受けたコンプライアンス相談員等又はアドバイザーは、必要に応じて関係部署と協議を行い、相談を行った職員(以下「相談者」という。)に対し、適切な指導及び助言を行う。

2 コンプライアンス相談員等又はアドバイザーは、前項の協議を行う場合、相談者の氏名その他相談者が特定される情報を秘匿して行う。ただし、あらかじめ相談者の同意がある場合は、この限りでない。

3 アドバイザーは、相談が終了した後、速やかに相談の内容を市長に報告する。

(通報の受理)

第8 第6第1項の通報を受けた総括コンプライアンス相談員又はアドバイザーは、通報の内容を確認し、これを受理する。ただし、通報事実等の内容が、個人の正当な利益若しくは公共の利益を害するおそれがあるもの又は私的な理由若しくは不正な意図によるものと認められる場合は、これを受理しない。

名古屋市政適正職務サポート制度要綱

(平成16年12月27日市長決裁)

目次

第1章 総則(第1—第5)

第2章 すこやか職務ヘルプライン(第6—第18)

第3章 すこやか職務レポート(第19—第25)

第4章 コンプライアンス・アドバイザー(第26—第29)

第5章 雑則(第30)

附則

第1章 総則

(目的)

第1 この要綱は、透明な市政運営を推進し、組織としての自浄能力の向上を図るとともに、公平、公正で、かつ適正な職務の執行を支援するための名古屋市政適正職務サポート制度(以下「サポート制度」という。)を創設し、もって市政に対する市民の信頼の確保を図ることを目的とする。

(制度の構成及び趣旨)

第2 サポート制度は、次の表の左欄に掲げる制度をもって構成し、各制度の趣旨は、同欄の区分に応じ、同表右欄に掲げるものとする。

名 称	趣 旨
すこやか職務ヘルプライン	職務の基準に違反し適正な職務の執行を妨げる事実又は職員の行為について、職場での解決が困難な場合に、職員が相談又は通報を行う窓口を設置し、その是正又は改善に繋げる。
すこやか職務レポート	職務の基準に違反し適正な職務の執行を妨げる要請を外部から受けた場合に、職員が内容を記録することとで情報を共有化し、組織として対応する。
コンプライアンス・アドバイザー	外部の第三者としての立場からサポート制度の客観的な運営を保障し、職員に公平、公正な職務の執行に関する的確な助言を行う。

(定義)

第3 この要綱において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- (1) 職員 名古屋市政職員の倫理の保持に関する条例(平成16年名古屋市政条例第22号)第2条第1項第1号に規定する職員をいう。
- (2) 局区分等 名古屋市政分掌条例(昭和22年名古屋市政条例第16号)第1条に規定する局及び室、区役所、会計室、市会事務局、教育委員会事務局、選挙管理委員会事務局、人事委員会事務局、監査事務局、上下水道局、交通局、病院局並びに消防局をいう。
- (3) 市政監理委員会及び局区分等行政監理委員会 名古屋市政職員倫理規則(平成16年名古屋市政規則第105号。以下「職員倫理規則」という。)第9条第1項に規定する名古屋市政規則第105号。

- 2 市長は、総括コンプライアンス相談員が前項の通報を受理したときは、通報事実等の内容を速やかにアドバイザーに報告する。
- 3 アドバイザーは、第1項の通報を受理したときは、通報事実等の内容を速やかに市長に報告する。

(調査の実施)

- 第9 市長は、総括コンプライアンス相談員が通報を受理したとき又は第8第3項によるアドバイザーの報告を受けたときは、必要に応じて事実確認の調査を実施する。
- 2 前項の調査は、総括コンプライアンス相談員が通報事実等を所管する局区等のコンプライアンス相談員と連携して行う。この場合において、通報を行った職員(以下「通報者」という。)の氏名その他通報者が特定される情報を秘匿して行う。ただし、あらかじめ通報者の同意がある場合は、この限りでない。
- 3 市長は、第1項の調査を開始したときは、直ちにその旨を通報者に通知するとともに、アドバイザーに報告する。ただし、通報者への通知については、通報が匿名による場合は、この限りでない。

(調査に係る意見又は助言)

- 第10 アドバイザーは、必要があると認めるときは、調査に関する方針、手法、内容その他について、市長に対し意見又は助言を述べることができる。

(調査結果の報告等)

- 第11 市長は、第9の調査が終了したときは、その結果を通報者に直ちに通知するとともに、アドバイザー及び通報事実等を所管する局区等の高区等行政監理委員会(以下「関係局区等行政監理委員会」という。)に報告する。ただし、通報者への通知については、通報が匿名による場合は、この限りでない。
- 2 前項の報告を受けた関係局区等行政監理委員会は、必要があると認めるときは、適切な正、改善又は防止の措置(以下「是正措置等」という。)について協議する。この場合において、関係局区等行政監理委員会は、総括コンプライアンス相談員又はアドバイザーの意見又は助言を聴くことができる。
- 3 通報事実等が複数の局区等の所管に係る場合又は社会的な影響を助長し重要性が認められる場合であって、かつ市長が必要と認めるときは、前項の協議を経たうえで、市行政監理委員会において、適切な是正措置等を協議する。この場合において、市行政監理委員会はアドバイザーの意見又は助言を聴くことができる。
- 4 第9第2項後段の規定は、前3項の規定により報告(第1項によるアドバイザーへの報告を除く。)又は協議を行う場合について準用する。

(是正措置等)

- 第12 市長等は、必要があると認めるときは、適切な是正措置等を採用するものとする。市長を除く市の機関は、是正措置等を採用したときは、直ちに市長に報告するものとする。
- 3 市長は、是正措置等を採用したとき又は前項の報告を受けたときは、当該是正措置等の内容を、直ちに通報者に通知するとともに、アドバイザーに報告する。ただし、通報者への通知については、通報が匿名による場合は、この限りでない。

(是正措置等の要望)

- 第13 アドバイザーは、市長等に対し、是正措置等について、社会的な影響を助長し必要があると認めるときは、意見又は助言を述べ、又は実施の期限及び採るべき是正措置等の内容を示して要望(以下「是正措置等の要望」という。)を行うことができる。

- 2 アドバイザーは、前項の是正措置等の要望を行った場合において、市長等が実施の期限までに当該要望に係る是正措置等又は当該要望を踏まえた適切な措置を採らないときは、その事実を自ら公表することができる。
- 3 前項の公表に当たっては、住所、氏名その他個人及び団体が特定される情報は公表しないものとし、個人及び団体の情報がみだりに公にされることのないよう最大限の配慮をするものとする。

(不利益取扱い等の禁止)

- 第14 相談者又は通報者は、この要綱による正当な相談又は通報を行ったことを理由として、いかなる不利益な取扱いも受けない。
- 2 市長は、匿名による通報又は相談を受理した場合は、当該通報等を行った職員を捜索し、又は特定してはならない。ただし、当該通報等の情報が犯罪に関わるときは、この限りでない。

(不利益取扱いの救済)

- 第15 正当な相談又は通報を行ったことにより不利益な取扱いを受け、又は受けるおそれがあると思料する相談者又は通報者は、アドバイザーに対し、その対応について相談し、指導及び助言を受けることができる。
- 2 前項の指導及び助言に当たって相談者又は通報者が希望するときは、アドバイザーは、相談の内容を市長に報告し、必要に応じて関係部署と協議を行う。
- 3 アドバイザーは、相談者又は通報者が希望し、必要があると認めるときは、当該不利益な取扱いを行う者又は行うおそれのある者に対し、原状回復、改善又は防止の措置を採るよう要望することができる。
- 4 第9第2項後段の規定は、前2項の規定により、協議又は要望を行う場合について準用する。

(誠実通報義務)

- 第16 通報を行う職員は、確実な資料に基づき、誠実に行うとともに、個人及び団体の正当な利益又は公共の利益を害することのないよう努めなければならない。

(不実通報被害の救済)

- 第17 第15の規定は、事実に基づかない通報により被害を受け、又は受けるおそれがあると思料する職員について準用する。

(運営状況の公表)

- 第18 市長は、相談及び通報の主な内容、是正措置等その他制度の運営状況について、毎年度、公表する。
- 2 アドバイザーから第13第1項による是正措置等の要望を受けたときは、前項の公表にあわせてその概要を公表する。
- 3 第13第3項の規定は、前2項の公表について準用する。

第3章 すこやか職務レポート

(記録)

- 第19 職員(市長を含む。)は、職員以外の者から、次のいずれかの各号に該当し、適正な職務の執行を妨げる市政に係る要望を受けたときは、その内容を明確にした後、別記様式(以下「レポート」という。)の記録欄に記録する。この場合において、要望を行う者(団体を含む。以下「要望者」という。)に対して、当該要望を記録し、公表することをあらかじめ教示して行う。

- (1) 第6第1項(1)から(3)までに掲げる職務の基準に違反するもの
- (2) 暴力行為、正当な理由もなく面接を強要する行為、粗野又は乱暴な言動により他人に嫌悪の情を抱かせる行為その他社会常識を逸脱した手段によるもの

2 前項の規定にかかわらず、次の各号に掲げる場合は、この要綱の規定を適用しない。

- (1) 要望が公式又は公開の場で行われる場合
- (2) 要望が書面による場合
- (3) 要望がすこやか職務レポート以外の制度により記録される場合

(確認)

第20 要望を受けた職員(市長を含む。以下「対応職員」という。)は、第19第1項の記録に当たり、要望者に対し、記録の内容の確認を求めるとする。この場合において、要望者から求められたときは、要望者の署名をもって確認する。

(報告)

第21 対応職員(市長を除く。)は、当該職員を管理し又は監督する地位にある職員(対応職員が副市長、常勤の監査委員、固定資産評価員、地方公営企業の管理者及び教育長(以下「副市長等」という。)の場合)にあっては市長。以下「管理監督職員等」という。)に対し、要望について報告する。

(対応等)

第22 対応職員は、要望に関する対応方針が決定されたときは、レポートの対応方針欄により決裁をとり、決裁後は直ちに要望者に通知するとともに、当該対応方針に従って適正かつ誠実に処理する。

2 管理監督職員等において対応方針を決定し難いときは、対応職員の属する局区等(対応職員が市長又は副市長等である場合)にあっては要望の内容を所管する局区等の局区等行政監視委員会において協議する。この場合において、局区等行政監視委員会は、総括コンプライアンス相談員又はアドバイザーの意見又は助言を聴くことができる。

3 要望の内容が複数の局区等の所管に係る場合又は社会的な影響を勘案し重要性が認められる場合であって、かつ市長が必要と認めるときは、前項の協議を経たうえで、市行政監視委員会において、対応方針について協議する。

4 要望者は、対応方針が決定され、第1項の通知を受けるまでの間は、いつでも要望の全部又は一部を取り下げることができる。

(相談等)

第23 対応職員又は管理監督職員等は、要望の記録の要否又は対応方針について、コンプライアンス相談員等又はアドバイザーに相談し、指導及び助言を受けることができる。

(職務の処理基準等の点検等)

第24 市長等は、すこやか職務レポートの適正な運用に資するため、職務の処理基準又は手続きについて、常に点検し、その明確化に努めるものとする。

(記録の公表)

第25 市長は、要望の記録の主な内容及び対応結果の概要について、毎年度、公表する。

2 第19第1項(2)に該当する要望に係る前項の公表については、対応結果に対するア

ドバイザーの意見を附して行う。

3 第13第3項の規定は、前2項の公表について準用する。

#### 第4章 コンプライアンス・アドバイザー

(設置)

第26 サポート制度に係る次の各号に掲げる職務を所管するアドバイザーを委託契約に基づき設置する。

- (1) 第7第1項及び第3項に定める協議、指導、助言及び報告に関すること。
- (2) 第8に定める確認、受理、報告の受理及び報告に関すること。
- (3) 第9第3項に定める報告の受理に関すること。
- (4) 第10に定める意見及び助言に関すること。
- (5) 第11第1項、第2項及び第3項に定める報告の受理、意見及び助言に関すること。
- (6) 第12第3項に定める報告の受理に関すること。
- (7) 第13第1項及び第2項に定める意見、助言、要望及び公表に関すること。
- (8) 第15第1項から第3項まで(第17において準用する場合を含む。)に定める指導、助言、報告、協議及び要望に関すること。
- (9) 第22第2項に定める意見及び助言に関すること。
- (10) 第23に定める指導及び助言に関すること。
- (11) 第25第2項に定める意見に関すること。

2 アドバイザーは、上記職務のほか、適正な職務執行のための取組みについて、指導及び助言を行うことができるものとする。

(人数、資格等)

第27 アドバイザーは3人以内とし、行政に関し識見を有する弁護士その他の有識者から選任する。

2 アドバイザーの任期は、1年とし、再任を妨げない。ただし、補欠の任期は、前任者の残任期間とする。

(職務)

第28 アドバイザーは、各人独立して、職務を行う。ただし、第26(7)の職務その他の市長の指定する職務については、全員の協議により行い、連名で決定する。

(守秘義務)

第29 アドバイザーは、職務に関して知り得た秘密を漏らしてはならない。アドバイザーでなくなつた後も、また同様とする。

#### 第5章 雑則

(庶務)

第30 アドバイザーに関することその他サポート制度の庶務は、総務局職員部監察室において処理する。

附 則

この要綱は、平成17年1月31日から施行する。

附 則

この要綱は、平成18年4月1日から施行する。

附 則  
この要綱は、平成19年4月1日から施行する。

附 則  
この要綱は、平成20年4月1日から施行する。

附 則  
この要綱は、平成20年10月1日から施行する。

## <参考資料18>

太田市マネジメントシステムの運用（太田市：210,254人）

### 取組の概要

ISO活動や行政評価、企業会計的な視点でのバランスシートなどのいわゆる経営管理ツールを一つのマネジメントシステムとして整理、活用することで効率的に運営される組織体となることを目指すとともに市民満足度の向上を図る。

#### (1) 背景

- 平成11年に全国の自治体に先駆けISO9001の認証取得。その後、ISO14001の認証取得や行政評価の導入を行ったが、それぞれ別に活用し、サービスの提供及び検証・改善活動を実施していた。その中で、ともに経営管理システムの一環であることから、それぞれを有機的に融合させ、より実態に即した効果的なシステムとするため、平成14年度から所要の検討を行い、平成15年度に一つのマネジメントシステムとした。その後、ISO/IEC27001の認証取得に伴い、3つのISO規格ベースとした「太田市マネジメントシステム」を構築
- ※「ISO9001」…品質マネジメントシステムの規格。業務品質の向上を目指すための規格
- 「ISO14001」…環境マネジメントシステムの規格。地球温暖化の防止等環境保全活動を効果的に行うために定められた規格
- 「ISO/IEC27001」…情報セキュリティマネジメントシステムの規格。情報資産（紙情報・電算情報・電算システム）のセキュリティに関するリスク対応方法を定めた規格

#### (2) 取組内容

- ISO9001、ISO14001及びISO/IEC27001は、いずれも組織内で実施する内部監査、審査機関による外部審査により活動の適合性を確認
- 行政評価は、目的・目標・成果等を明確にするための行政評価調書（目的志向体系表・施策評価表・主要事務事業評価表）、コスト算出表、施設設備管理表を作成。あわせて市民満足度調査を実施
- 「小さな市役所で大きなサービスを提供する」という太田市経営方針に基づき、計画立案、運用、点検・改善を行なうシステムであることから、「方針管理のプロセス（SEE）」、「政策実現のプロセス（PLAN）」、「運用管理のプロセス（DO）」、「点検及び改善のプロセス（CHECK&ACTION）」の4つのプロセスにおいて、ISO及び行政評価を融合し、一体的に運用することにより、市民満足度を向上させるマネジメントシステムとして運用

## <参考資料19>

事務処理ミス再発防止対応方針の策定（山梨県：871,481人）

### 取組の概要

(1) 「事務処理ミス再発防止対応方針」について

- 過去発生した事務処理ミス事例、発生原因及び再発防止策を検証。報道事案に至らなかった40例近くの事務処理ミスについても同様に取りまとめ
- ミス発生原因として、①チェック機能の問題、②職員意識等の問題、③職場環境等の問題、が挙げられている。

<意見等>

- ・ 業務の細分化・専門化により、主務担当者以外は理解やチェックができない業務が増えており、主務担当者が見落とすと他者の目が届きにくい「個人完結型」のチェックが多くなっているのではないかと。
- ・ パソコン環境の整備によって、財務会計システム、総合文書管理システム上での事務処理、起案・決裁体制が整備されたが、システムに過度に依存し、個々の職員において「財務規則」、「人事関係例規」等の関係規程等を十分熟知した上で業務の執行に当たる意識が疎かになっているのではないかと。
- ・ 所属内、担当内で互いに業務に追われ、また、全庁的に電子メールでのやり取りが多くなったこともあり、職場内での対話やコミュニケーション不足も指摘されており、失敗事例等の情報共有が十分に行われておらず、職員がそれぞれの業務を支え合う職場環境が希薄化しているのではないかと。
- 再発防止に向けた対応策として、①組織体制・機能面での対応、②職員意識・資質面での対応、③職場環境面での対応、を挙げている。

<対応策>

- ① 組織体制・機能面での対応
    - ・ 業務ごとのチェック内容・方法のマニュアル化（チェックリスト等の作成）
    - ・ 事務分掌上で主担当者・副担当者を明確に選任
    - ・ 執行管理表を作成。事業担当課、経理担当相互で事業の進捗状況を定期的に確認
    - ・ 一層の事務事業の見直し・削減を進め、職員個々の業務量を削減
    - ・ 各種関係規程の見直し
    - ・ 「事務処理ミス防止強化月間」の設定
  - ② 職員意識・資質面での対応
    - ・ 不注意によるミス等やヒヤリ・ハット事例、最重要チェックポイントなどを取りまとめた「テキスト（事務処理ミス等の再発防止のために！）」を作成
    - ・ 職員研修の充実
  - ③ 職場環境面での対応策
    - ・ 事務処理に必要な情報やミス事例等の情報の蓄積を図り、職員ポータルサイトに掲載する等共有を進める。
    - ・ 引き継ぎマニュアルの作成の周知・徹底
  - 事務処理ミス防止対策工程表を作成し、上記取組を着実に推進
- (2) 「山梨県事務処理ミス防止対策推進委員会（仮称）」の設置
- 事務処理ミス再発防止に係る各種対策の全庁的推進や職員への周知徹底、新たな取組の企画等を行うため、「山梨県事務処理ミス防止対策推進委員会」（仮称）を設置

## <参考資料 20>

リスク分析に関する研修の実施（静岡市：710,854人）

### 取組の概要

- 指導内容については、事件が起こってからどう対応するのか、という「危機管理」ではなく、事件が起こる前に、その予兆をとらえ、事前に対処する「リスクマネジメント」の観点から研修
- 研修の進行
  - ・ PPTファイルのスライドに沿った講義
  - ・ 仮想の自治体職場における様々なリスクの予兆を盛り込んだDVD映像を鑑賞し、受講生個人で予兆をとらえる個人ワークの実施
  - ・ グループで、互いの気づきの具合を確認し合いながら、もっとも危険なリスクの予兆を選び、その事前対応策を練るグループワークの実施
- 民間企業及び自治体の事件を題材に、リスクの予兆を振り返る。
- リスクの洗い出し
  - ・ 考えつくリスクを片端から挙げていく方法
  - ・ 団体にある既存のマニュアル類からリスクを発見する方法
- リスクの分析・評価
  - ・ 発生頻度及び損害規模からリスクの全体像及び優先順位付けを実施
- リスクの処理について

## <参考資料 21>

新公会計制度研究会における内部統制の整備・運用（浜松市：790,302人）

### 取組の概要

平成18年11月「浜松市新公会計制度研究会報告書」を策定し、財務諸表及び財政指標等の財務情報の正確性と信頼性を確保するため、財務諸表や決算統計等の作成プロセスに係る内部統制の整備・運用と、独立専門家による監査の充実を図ること等を提言

#### (1) 提言の概要

- 市民や議会に対して市の財政活動にかかる説明責任を果たすため、また、議会による予算・決算にかかる統制の観点だけでなく、それを補完し、住民への情報提供を充実する手段として、開示資料としてのバランスシート、行政コスト計算書等の財務諸表(以下「財務諸表」という。)を充実し、わかりやすく包括的な市財政の開示
- これらの情報開示を統合的かつ正確に行うための基盤として、発生主義・複式簿記及び現金主義・単式簿記を並列的に処理する一般会計及び特別会計などにかかる新財務会計システムを、行政経営基幹システムの構築に併せ、平成21年度から導入
- 財務諸表及び財政指標等の財務情報の正確性と信頼性を確保するため、財務諸表や決算統計等の作成プロセスにかかる内部統制の整備・運用と、独立専門家による監査の充実を図る。
- 開示資料としての財務諸表、新たな財政指標、事業別・施設別バランスシート、行政コスト計算書は、予算編成や行政評価などが有機的に連携するマネジメント・サイクルの構築に活用
- このような一連の財政情報の開示や公会計制度の改革を通じ、職員の意識改革に必要な取組みを実施

#### (2) 関係する取組内容

- 公有財産台帳の整備…財務諸表の整合性、正確性を担保するために、公有財産台帳の整備することが必要であり、内部統制、帳簿統制が可能な帳簿体系を段階的に構築
- 監査体制の充実…財務関係書類の一層の正確性と信頼性を確保するため、また、夕張市問題に見られるような会計処理の操作や不正を防止し、発見するため、財務諸表及び決算統計については、まず、作成プロセスにかかる内部統制の整備・運用を進め、公認会計士等の独立専門家による監査の充実を図る。

## <参考資料 22>

ファシリティマネジメントの推進（北海道：5,571,770人）

### 取組の概要

平成18年度からのファシリティマネジメントの導入に向けて、基本的な考え方や取り組むべき具体的な方策を明らかにした基本方針を策定することにより、全庁的な合意と共通認識の下、ファシリティマネジメントを効果的に推進

#### (1) ファシリティマネジメントとは

土地・建物・設備といったファシリティを対象として、経営的な視点から設備投資や管理運営に要するコストの最小化や施設効用の最大化を図るため、総合的・長期的視点から企画・管理・活用する経営管理活動のことをいう。

#### (2) 基本的な考え方

道が保有する全てのファシリティについて、「施設経営」の視点に立ち、建築物等の長寿命化による既存ストックの有効活用をはじめ、社会的ニーズへの対応はもとより、設備投資・施設運営費の最小化や過剰・遊休等の排除を図ることにより、ファシリティの整備・維持運営に係る財政負担を軽減することを目的に推進体制を整備し、「3つの視点」と「5つの取り組み」により進めていく。

##### <3つの視点>

- ① 道政全般にわたる FM の導入を目指し着実かつ段階的に実施
- ② 事業費の削減など財政負担軽減効果が高いものから順次着手
- ③ 各取り組みの中でも緊急性の高いものから順次実施

##### <5つの取り組み>

- ① 道有建築物等の長寿命化に向けた取組  
建築物等の施設情報の一元管理、保全業務の充実、計画修繕の実施などをはじめとする施設管理者への技術的支援体制等を確立
- ② ファシリティコスト縮減に向けた取組  
光熱水費や清掃等の委託費の縮減を図るため、他の類似建築物等との比較等が行える手法や施設（建築物等）内の各種委託事業の包括契約や施設群ごとの一括契約などの手法の導入を検討
- ③ スペースの有効活用に向けた取組  
オフィスの空きスペースの排除や不足スペースへの転用などにより、オフィス環境の改善やコスト縮減等を図る。
- ④ 道有資産の有効活用に向けた取組  
建築物等のネーミングライツ（命名権）や広告掲載など民間の活力を活用した新たな手法の導入や土地・建物など全ての道有資産の利活用を推進
- ⑤ 評価に向けた取組  
PDCA サイクルによるファシリティコスト等の評価手法を確立、実施するとともに、職員の意識改革を促す取り組みを推進

#### (3) 具体的な取組（平成20年8月現在）

- ① 道有建築物等の長寿命化に向けた取組
  - ・ 道有建築物等保全規定の策定
  - ・ 保全相談窓口の設置
  - ・ 町内イントラを活用した保全関連情報の提供
  - ・ 新規整備需要に対する既存施設の有効活用方策の助言

- ② ファシリティコスト縮減に向けた取組
    - ・ エネルギー消費量実態調査及び現地調査の実施
    - ・ エネルギー使用状況のベンチマーク公表及び改善の指示
    - ・ インハウスエスコの実施（※1）
  - ③ スペースの有効活用に向けた取組
    - ・ ユニバーサルレイアウト（※2）の試行及びモデル展開
    - ・ 庁舎の移転・集約の決定
    - ・ 公募による出店  
（例）コーヒーショップ、庁舎売店、道産木製家具ショールーム
  - ④ 道有資産の有効活用に向けた取組
    - ・ ネーミングライツの募集
    - ・ 広告の掲載（例）エレベーター内、ウェブサイト、広報誌 等
    - ・ 行政財産使用料の見直し
    - ・ 遊休資産売却促進方針の策定
  - ⑤ その他の取組
    - ・ 未利用地の情報公開の推進
- ※1 「インハウスエスコ」：組織内の技術部門が自らエスコ事業的な取り組みを行うもので、道有建築物等の電気・機械設備等に係る改修や運用方法の改善等により、エネルギー消費量及び光熱水費を縮減し、環境負荷の低減と運営コストの削減を実現
- ※2 「ユニバーサルレイアウト」：組織変更の際のレイアウト変更に多額の費用を要するため、役職や業務特性に関わらないユニバーサルレイアウト（部署間の間仕切りの廃止や業務内容や役職に関わらず、机や椅子等の執務什器のレイアウトを標準化したオフィス形態）を採用

## <参考資料23>

ファシリティマネジメントの推進（青森県：1,430,543人）

### 取組の概要

県有施設の総合的・戦略的な経営管理を行うファシリティマネジメントの導入を促すため、平成16・17年度において導入推進事業を実施。県有施設の総合的・戦略的な経営管理を行うファシリティマネジメントについて、本格実施に向けた推進を促すため、推進事業を平成18年度から実施

#### (1) ファシリティマネジメントとは

施設・設備等をはじめとする財産を経営資源としてとらえ、経営的視点に基づき、総合的・長期的観点からコストと便益の最適化を図りながら、財産を戦略的かつ適正に管理・活用していくという手法

#### (2) 推進事業の内容

##### ① 施設の利活用調整

###### ○ 県有施設利活用方針（平成19年策定）

FMの考え方にに基づき、県有施設の利活用に関する基本的な考え方や具体的な取組方針を定め、本方針に基づく共通認識の下、全庁的に県有施設に関する利用調整を行い、施設の保有総量縮小、施設の共同利用等による集約化、施設の計画的な保全等を進めることにより、県有施設の有効な利活用を積極的に推進していくことを目的とする。

###### ・ 県有不動産利活用推進会議

県有地・庁舎等の県有施設の利活用及び利用調整の検討を行う県有施設利活用調整会議を設置

平成19年「県有施設利活用調整会議」と、県有地の利活用の調整を行っていた「県有地利活用調整会議」を統合し、県有施設と県有地を一括して全庁横断的に利活用を検討するため「県有不動産利活用推進会議」を設置

- ・ 施設の利活用調整事例：海洋学院の廃止に伴う八戸地域の庁舎移転等
- ・ 県有施設利活用方針の推進ツール

県有施設利活用方針に基づく取組は、平成17年度に開発した「青森県ライフサイクルコスト試算手法及び施設評価手法」を活用して推進

###### ○ 遊休施設等の売却促進

今後増加が予想される遊休施設等のより効果的・効率的な売却等の実施方法について検討

###### ○ 公民連携型県有財産利活用プロジェクトモデル調査

公民連携による既存建物の再生、用途転換等をはじめとする利活用について、事業の仕組みとプロセスづくり及びパイロットプロジェクトを検討し、新しい手法による県有財産有効活用の可能性を調査

###### ○ 長寿命化の推進

##### ② 維持管理経費の削減

###### ○ 維持管理業務委託の標準化

施設の維持管理業務委託費について、これまで未統一であった仕様書、積算方法等を標準化し、経費削減及び担当者の業務を軽減

清掃業務委託については、平成16・17年度の試行結果を踏まえ全施設を対象として標準化を図っています。他の業務委託についても順次試行を実施しながら標準化を推進

- 施設管理担当者の業務支援  
施設情報システムや研修会等の開催を通じて施設管理担当者の業務を支援
  
- ③ 施設情報システムの整備  
施設の利活用調整及び維持管理経費の削減に活用するとともに、施設管理担当者の業務軽減及び情報共有の促進を図ります。平成 18 年度から全県有施設を対象として運用
  
- ④ 公有財産管理に係るシステムの確立  
平成 19 年、公有財産管理の取組について充実・強化を図るため、FM・財産管理・施設管理各部門を統合した FM 推進組織を新設

## <参考資料 24>

リスクの把握及び対応の実施（三重県：1,856,282人）

### 取組の概要

#### （1）三重県危機管理計画

- ① 目的 危機管理体制の構築、危機発生時の未然防止対策、危機発生時の対応等の危機管理に係る基本的な取組方針を定めることにより、危機管理の推進を図ることを目的とする。
- ② 定義
  - ア 危機管理・・・危機の発生（リスクの顕在化）を未然に防止することなどの事前対策から、危機発生時の対応や復旧対策までを含めた総合的な取組
  - イ 危機・・・県民生活に好ましくない影響を及ぼす事態及び県の組織運営において県民の信頼を損なう事態（個別法で規定する災害や武力攻撃事態等を除く。）
- ③ 危機管理体制の構築  
防災危機管理部で全庁的な危機管理を総括するとともに、部局等の危機管理に対する助言、調整等を行い、リスク情報の収集、分析、情報共有等に関すること、リスク把握と対応策の検討及びその進行管理に関することを所掌
- ④ 未然防止対策
  - ア リスクの把握及び対応
    - ・ 部局等は、既存事業、制度等のリスク及び新しい事業に取り組む際に予想されるリスクを把握し、その対応について検討
  - イ リスク情報の収集分析
    - ・ 防災危機管理部は、県民の声データベース、新聞情報、ヒヤリハット事例等の様々なリスク情報を一元的に把握し、危機発生の可能性等について分析
    - ・ 防災危機管理部及び部局等は、県内や他府県、民間企業等で発生した危機事例について、その原因、対応策等を分析し、部局等間で情報共有
    - ・ 部局等の危機管理責任者は、部局等内のリスク情報を把握するとともに、危機発生の可能性等について分析し、防災危機管理部へ連絡する。防災危機管理部は収集した情報について関係部局等間で情報を共有
  - ウ リスク情報への対応
    - ・ 部局等は、防災危機管理部が一元的に把握したリスク情報や部局等内で把握したリスク情報に基づき、危機発生を未然に防ぐために対策を講じる。

#### （2）平成 19 年度リスク把握取組の結果について

- ① 目的 毎年度、業務等に潜んでいるリスクの把握を行い、リスク対応を担当者個人で抱え込むことなく、組織として判断し、その対応を検討していく
- ② 特徴
  - ・ 本庁の各部局及び地域機関において、リスクの洗い出し
  - ・ 防災危機管理部と各部局の意見交換を通じてリスクを整理
  - ・ 顕在化の確率及び被害の大きさ、影響度による 3 段階評価を行い、リスクを分類
  - ・ リスクの概要、想定される被害、発生要因及び対応策を記述した「リスク項目一覧」を毎年度更新
  - ・ 「県の対応の遅れ、ミスによる被害拡大」、「業務上のミスによる信用失墜」、「職員による不祥事」等もリスクとして認識

## <参考資料25>

リスクマネジメントの研究 (福岡県市町村職員研修所 政策課題研究報告)

### 取組の概要

#### (1) リスクマネジメントについて

- 自治体を取り巻くリスクと如何に付き合うか。リスクを危険と捉え、マイナスイメージを持たれがちだが、語源的には勇気をもって試みる積極的なイメージ
- 訓練された人と組織があれば、事前察知が可能なもの、事前察知ができなくても被害を最小限にすることも可能ではないか。
- 社会情勢や価値観の変化に伴い、これまで問題視されてこなかった問題が厳しく取り上げられ、飲酒運転や裏金問題等批判の矢面に立たされた自治体が出てきている。
- 自治体を取り巻くリスクでも、社会の動き、マスコミの論調、国民の意識変化等をよく見ていけば、その兆候を読み取ることができるものも少なくないのではないか。リスクに対する意識の涵養が強く求められる。
- 近年、リスクの中でも信用リスクが重視されるようになった。一瞬にして信用を失墜させる危険性が常に存在することを意識すべき
- リスクマネジメントの中で最も重要なのは、リスクを発見し、分析・評価し、関係者で共通認識として確認すること
- コンプライアンスの概念は、単に法令遵守ではなく、社会要請に応じた組織の活動目的を明確にすること、目的に反する行為の予防活動を行うこと、当該行為が行われていれば、事実関係を明らかにし是正措置を講じること、法令と実態の乖離等組織の活動目的を実現しがたい環境の存在を是正すること、等も含まれるのではないか。
- 民間企業では、違法行為によって業績の向上を図る場合があるが、公務員の場合は、収賄等個人的利益を図ること以外に違法行為を冒すメリットが低い。公務員に対して法令遵守の過剰な徹底を求めることによって、法令規則で定められていないことは何ら行わなくてよい、という消極的な業務姿勢を招きかねないのではないか。
- 法令に違反したかどうかという「法令遵守」的な観点からのみの判断は、組織の鋭敏さを失わせ、リスクの発生につながるのではないか。

#### (2) 政策提言

- 組織のあり方について、全庁的なリスクマネジメントを統括し、部局等のリスクマネジメントに対する助言・調整等を行う「防災危機管理部」のような司令塔の存在が必要ではないか。
- 求められる人材について、組織を的確に運営するためには、組織を動かす人材は不可欠。
- 日常に業務において、リスクに発展するような予兆に「気づく」必要があり、「何かおかしいことはないか」を想像することで、予兆に気づく感性を養うことが求められている。
- 気づいた予兆を「心得て」、情報を組織内で共有し、予兆に適切な対応を行うことで、リスクとなる事象発生を未然に防止する取組が求められている。
- リスクとなる事象が発生した際には、迅速かつ的確な「行動」が必要である。
- 組織全体を俯瞰し、危機管理に関する情報の一元化を図り、対策に係る助言を行い、地域住民に必要な情報を提供する「危機管理専門員」を設置することが求められる。

## <参考資料26>

リスクマネジメントの研究 (おおさか市町村職員研修研究センター 共同研究)

### 取組の概要

自然災害を主とした危機管理の考え方に、「JISQ2001」の規格に基づく「リスクマネジメント」の概念を取り入れ、PDCA サイクル活動に根ざしたリスクマネジメント研究を実施。個人情報への漏えいや不祥事等の内部リスクへの危機管理対策に悩む市町村向けに、「リスクの洗い出し」、「リスク分析・評価」に特化して執筆

※「JISQ2001」：企業活動を行う上でのリスクをコントロールするための規格で、平成13年に(財)日本規格協会により「リスクマネジメントシステム構築のための指針」として制定。危機管理をJIS(日本工業規格)化することによって、社会における危機管理に対する認識を高めることが目的

### (1) 「JISQ2001」に基づくリスクマネジメントの手法

#### P (Plan : 計画) リスクマネジメントプログラムの策定

- ① リスク分析
  - ・ リスク発見
  - ・ リスク特定 組織に重大な被害をおよぼすリスクを選定
  - ・ リスク算定 特定したリスクの重大性と損害の大きさを数値化
- ② リスク評価
  - リスク算定の結果を、いくつかのリスク基準に基づいて評価し、組織にとっての対応の要否を判定
- ③ リスクマネジメントの目標設定
  - リスクマネジメント基本目的を達成するために、リスクマネジメントの目標を設定し、文書化
- ④ リスク対策の選択
  - リスクマネジメントの目標を達成するための具体的なリスク対策を検討
- ⑤ リスクマネジメントプログラムの策定
  - 検討した対策について、実現性、効果、緊急性等から優先順位付けを行い、リスクマネジメントプログラムを策定

#### D (Do : 実施) リスクマネジメントの実施 《以下、略》

#### C (Check : 検証) リスクマネジメントの監査

#### A (Act : 改善) 組織の最高責任者によるレビュー

### (2) 市町村に潜む77のリスク

- ① リスクの抽出と分析
  - ア 研究員によるリスクの抽出
    - (例) 首長等への危害、マスコミ対応、職員等の不祥事、システムダウン、不正アクセス、機密情報の漏えい、庁舎の管理上の不備 等
  - イ アンケート調査に基づき、77のリスクの「発生頻度」及び「損害の大きさ」を分析
  - ウ 各リスクの特徴を市町村の散布図等をもとにグラフ化
- ② 職員の意識改革とリスクコミュニケーション
  - ア 体制の整備

- ・ 統括的な専門部署の設置やリスクマネジメントに関する知識・経験を備えた人材の確保が重要
  - ・ 「住民の安全確保」に加えて「行政サービスの継続」を確保することがリスクマネジメントの目的であり、それを脅かす外部リスク・内部リスクをリスクマネジメントの対象とすることが重要
- イ 職員等の意識改革
- ・ 首長の関与が明確であればあるほど、組織内外に対するリスクマネジメントの実効性が向上
  - ・ 職員の削減と行政サービス維持向上が求められる中、リスク対応自体が付加的な業務の増加と捉えられがちである。研修等を通じ、自治体のリスク発生事案をもとに職員のリスクマネジメントに対する臨場感や意識を向上させることが必要
- ウ リスクコミュニケーション
- リスクに関する情報について、地域住民との共有を図るために、住民との対話や生の声を聴取することが重要

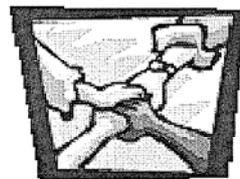
③ 団体視察報告

- ・ 三重県松坂市  
平成10年に全国に先駆け、リスクマネジメントシステムを導入
- ・ 静岡県島田市  
リスクコミュニケーションの手法として、災害等に関する住民同士の情報交換の場「eコミュニティしまだ」を開設
- ・ 福岡県福岡市  
犯罪、事故、安全安心等に関する危機事案に対するマニュアルの策定
- ・ 山口県下関市  
三重県庁をモデルとしたリスク被害の数値化の取組

# 佐賀県庁「見える化」の 取組みについて

平成20年度9月12日  
統括本部情報・業務改革課

## チーム力「見える化」しませんか？



「見える化」プロジェクト



## 「見える化」とは

- 例えば野球のスコアボードのように



- 現在の状況や問題点、必要な情報をいつでも「見える」状態にしておくことで タイムリーな対応・改善を可能にする手法です。
- 代表的な「見える化」の実践例としてトヨタ生産方式の「カンバン」「アンドン」などの取り組みがあります。



## なぜ「見える化」なのか

### 「見えないものは改善できない。」

- 業務の改善を行いパフォーマンスを向上させていくためには、職員一人ひとりが改善の意識を持ち業務に取り組むことが必要です。
- しかし、単に意識を持っただけでは、改善は進みません。
- 大切なのは意識と改善(行動)を結び付ける「気づき」です。
- この「気づき」のために取り組むのが、現状を把握し、問題点を認識する今回の「見える化」の取り組みです。





## 「見える化」ツールのご紹介

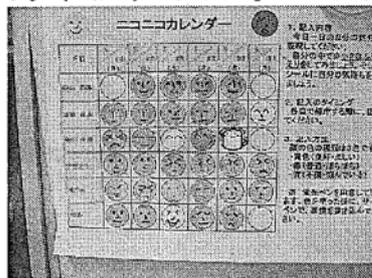
今回、第一弾として普及を図る5種類のツールをご紹介します。  
まずは一つからでも取組みを始めてみてください。

※今後、新しいツールを随時追加でご紹介していきます。



## ニコニコカレンダー

- 雰囲気・モチベーションの「見える化」
  - 帰宅前に一日を振り返り、その日気分を「正直」に記入。
  - 絶妙のタイミングでのフォローアップを可能にします。



その日、一日を振り返り  
カレンダーに色と表情を記入します

- 怒っている、笑っている、泣いている、メンバーの表情にはその日起こった「何か」が反映されています。
- 表情の変化を捉えて声掛けするなど素早く対応しましょう





## ニコカレの導入効果

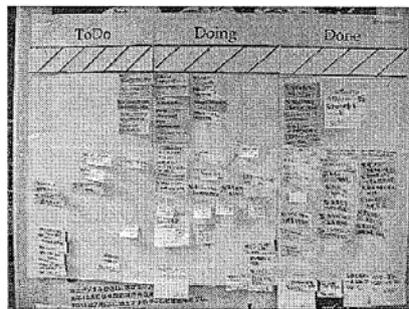
- 一日の振り返りを行う良い機会になっている。
- チームのメンバーがどういうモチベーションや感情で仕事をしているか分かるのでそのメンバーの人間的なところが見え、話がしやすくなった。
- ニコカレの表情が話のネタになり周囲とコミュニケーションをとるきっかけとなっている。

(情報・業務改革課内試行導入より)



## タスクかんばん

- 作業の「見える化」
  - To Do (未実施) Doing (実施中) Done (完了) で状況把握
  - チームの作業状況を一目瞭然にします。



「タスクかんばん」に自分の担当作業を付箋で貼り付けます

- 誰が何を仕事として認識し、今どんな仕事をどのようにしているかを共有することで、仕事の抜け落ち・停滞を予防するとともに、業務の実施必要なノウハウ・情報ついて共有を促進します。





## タスクかんばんの導入効果

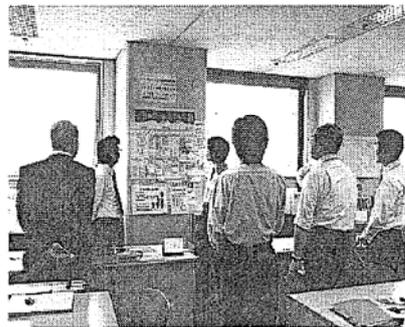
- チーム内の仕事の状況や、問題意識をリアルタイムで知ることができ、情報の共有にも繋がる。
- チーム内の状況がわかることで、自分にも励みになる
- 仕事上の問題点は、一人が背負うものではなく組織で取り組むという風土の確立にもなる。
- 自分がやるべき仕事の整理ができてよい。
- 実施することが見えて優先順位がつけやすい
- 作業ベースでタスクを書くと作業漏れが少なくなった
- 実際に確認していない業務を発見できた。

(情報・業務改革課内試行導入より)



## 朝会(あさかい)

- 問題の「見える化」
  - タスクかんばんの前で
    - やったこと
    - やること
    - 問題点の3点を発表
  - スタンドアップで1人90秒
- 業務の自己管理と併せてチーム内の問題点の早期把握、早期対応を可能にします。
- 個人の抱える問題点、業務の停滞原因を積極的に共有することで、問題意識を共有し、係全体で問題の早期解決、パフォーマンスのアップを図りましょう。





## 朝会の導入効果

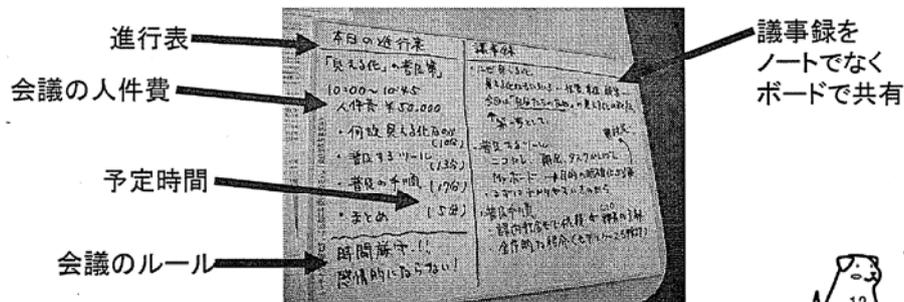
- 定期的に、チーム内で自分の業務の進捗具合や問題点の話ができる良い機会となった。
- メンバーの業務量や進行状況がわかり、協力しやすくなった。
- 仕事を宣言することで、有言実行の雰囲気をつくり、かつ、会話を促進することでチームの活性化にもつながっている。
- チームとして仕事を共有している意識を持つことができる。
- 自分の仕事を宣言することでモチベーションの向上につながった。

(情報・業務改革課内試行導入より)



## Myボード

- 会議の「見える化」
  - 「問題vs私たち」の構図を構築し、議論の促進を図ります。
  - ホワイトボードを使って議論を「見える化」・効率化します。



☆終了後はスキャンして配布

Myボード(A3)の使用例





## Myボードの導入効果

- 会議中、リアルタイムにメンバー間での情報共有が可能。
- 議論の整理ができ、何の話をしているのか、何が決まったのかが目に見え話の脱線が減った。
- 議事録をそれぞれ作る必要がなく、会議後スキャナすれば簡単に共有でき、効率化及び時間的なコストの削減が図られる。
- 頭の中を書き出せる道具として気楽に使えている。

(情報・業務改革課内試行導入より)



## 会議コストの見える化

- 会議の開催文への人件費コスト記載をルール化
- 会議の目的の明確化
- 参加者・開催者がコスト意識をもち効率的な会議を実現します。

会議開催の  
通知文書

○○様  
○○課長

○○第○○○○号  
平成 年 月 日

○○会議の開催について

このことについて、下記のとおり開催いたしますので、ご出席をよろしくお願いいたします。

1. 日時 平成○年○月○日 (○)  
○:○○~○:○○
2. 場所 ○○会議室
3. 議題 ○○○について

(開催目的)  
・○○に係る方針について関係課と意見を交換する

(期待する役割)  
・貴課で所管される△△についての意見

※会議開催人件費概算額: ○○, ○○○円

開催目的や  
参加者の役割も  
事前に通知

会議開催  
人件費





## 実施上の注意点

- 係全体での取り組みをお願いします。
  - チームリーダーとなる方の積極的な推進をお願いします。
  - まずは一つからでも「見える化」をスタートしてみてください。
  - ニコカレやかんばんは係から近い所に貼り出して下さい。
- マニュアル・様式は参考資料として配布致します。
  - 全てマニュアル通りにやる必要はありません。
  - 各係に合った、より良い実施方法を“探して”ください。
- 業務の一環として行ってください。
  - 朝会を始め今回の取組みは業務の一環として行ってください。
  - 仕事ですので、楽しく取り組んで頂きますようお願いいたします。



## お問い合わせ・ご連絡先

- 「見える化」プロジェクトに関するお問い合わせ・ご連絡は
  - 統括本部情報・業務改革 業務改革担当
  - TEL 0952-25-7035(内線1792)
  - メール [bpr@pref.saga.lg.jp](mailto:bpr@pref.saga.lg.jp)
- 業務改革担当では「見える化」の実施・説明について職員を随時派遣いたします。
- 「見える化」を実施しての感想・意見・批判・効果などフィードバックもお待ちしております。



目 次

はじめに	…	2
◎職員等の公正な職務の執行の確保に関する条例に基づく制度		
1 公益通報制度	…	4
2 不当要求行為に対する対応	…	5
◎組織としてコンプライアンスを推進するための体制		
3 内部統制体制	…	7
4 内部監察	…	8
5 リーガルサポーターズ制度	…	9
6 コンプライアンス相談制度	…	10
◎職員一人ひとりのコンプライアンス意識を高めるための取組み		
7 職員の意識改革	…	11

参考

年間スケジュール表

大阪市コンプライアンス推進行動計画  
《平成 20 年度》



はじめに

大阪市では、平成18年4月に「職員等の公正な職務の執行の確保に関する条例」を施行し、「公益通報制度」を設置し、「不当要求行為に対する対応」を定めるとともに、これらを審査する第三者機関として「大阪市公正職務審査委員会」を設置しました。

そして、コンプライアンスを組織として推進するために、市長を最高内部統制責任者、局区長を内部統制責任者とした「職員等の公正な職務の執行の確保のための内部統制に関する規程」を平成18年4月に、また、職員自身が主体的・積極的にコンプライアンスを推進していくための「内部監察規程」を平成18年5月にそれぞれ施行しました。

また、大阪府警察と連携した行政対象暴力対策を行うとともに、職員のコンプライアンス意識の向上を図るための研修等の取組みを進めているところです。

「コンプライアンス推進行動計画」はコンプライアンスを推進するために行う、これらの制度の運用の方向性や、職員の意識改革を図るための各種取組みについての年次計画書です。

平成20年度も、コンプライアンスを推進するために積極的に取り組んでまいります。

## ◎ 組織としてコンプライアンスを推進するための体制

### 3 内部統制体制

- (1) 内部統制連絡会議の開催（随時）
- (2) 内部統制連絡会議幹事会議の開催（随時）

### 4 内部監察

- (1) 内部監察（定期監察）の実施（平成20年4月～）
- (2) 内部監察（定期監察）の結果の公表  
（共通課題監察…平成20年6月頃、個別課題監察…平成21年1月頃）
- (3) 随時監察の実施（随時）

### 5 リーガルサポーターズ制度

### 6 コンプライアンス相談制度

## ◎ 職員一人ひとりのコンプライアンス意識を高めるための取組み

### 7 職員の意識改革

- (1) 会計におけるコンプライアンスに関する取組みの実施  
（平成20年6月～）
- (2) コンプライアンスに関する研修の実施（平成20年9月～）
- (3) コンプライアンス推進強化月間の取組み（平成20年9月）
- (4) コンプライアンス講演会の開催（平成20年9月）
- (5) コンプライアンスに関するe-ラーニングの実施（平成20年9月～）
- (6) コンプライアンス検定の実施（平成20年5月・9月）
- (7) その他

## ◎ 職員等の公正な職務の執行の確保に関する条例に基づく制度

### 1 公益通報制度

- (1) 「職員等の公正な職務の執行の確保に関する条例」に基づく公益通報制度
- (2) 大阪市公正職務審査委員会による審議完了案件の概要公表（随時）

### 2 不当要求行為に対する対応

- (1) 「職員等の公正な職務の執行の確保に関する条例」に基づく不当要求行為に対する対応
- (2) 行政対象暴力対策連絡協議会の開催（平成20年7～8月頃）
- (3) 行政対象暴力対策研修の実施（平成20年4月～）

## ●職員等の公正な職務の執行の確保に関する条例に基づく制度

「職員等の公正な職務の執行の確保に関する条例」に規定する制度の適切な運用を行い、コンプライアンスを推進します。

### 1 公益通報制度

#### (1) 「職員等の公正な職務の執行の確保に関する条例」に基づく公益通報制度

大阪市では、「公益通報制度」を実施しています。公益通報制度とは、本市職員等の職務の執行に関する事実であって違法又は不適正なものについて、広く通報を受け付け、大阪市公正職務審査委員会の指示のもと、事実調査を行い、大阪市公正職務審査委員会からの勧告に基づき是正を図るとともに、公益通報者等の保護を図る制度です。

この制度の運用を通じて、コンプライアンスを推進していきます。

#### 《取り組みの具体例》

\* 意見を付して処理を終了した案件のフォローを行う。

\* 調査について、事務局である監察部の権能のあり方を検討する。

#### (2) 大阪市公正職務審査委員会による審議完了案件の概要公表（随時）

「職員等の公正な職務の執行の確保に関する条例」では、毎年1回、条例の運用状況を取りまとめ、発表することとされていますが（第31条）、積極的な情報開示の観点から、審議が終了する前においても、大阪市公正職務審査委員会が必要と認めるものについては、勧告内容を公表することができます（第9条第6、7項）。

勧告内容等を積極的に公表することで、類似事例の是正や当該事実の発生・再発防止を図る効果が見込めます。

#### 《取り組みの具体例》

\* 大阪市公正職務審査委員会において審査した結果、市長などに対してなされた「勧告」について、その是正措置を確認し、その状況を公表するなどして、関係局等の対応を促す。

\* 調査しないこととした案件について、その内容を公表し、通報者が通報するに当たって、留意する事項について周知する。

## 2 不当要求行為に対する対応

### (1) 「職員等の公正な職務の執行の確保に関する条例」に基づく不当要求行為に対する対応

「不当要求行為」とは、脅迫、威圧的な言動、暴言、けん闘その他の不穏当な言動により、又はその地位を利用し、若しくはその権限に基づく影響力を行使して、本市職員に対し、不適正にその職務上の行為をし、又はしないことを求める行為その他の不正な手段によって本市職員の公正な職務の執行を妨げる行為をいいます。（条例第2条第9項）

大阪市では、職員に対する不当要求行為があった場合、職員は拒否するとともに、市長など本市の機関への報告、内容の記録等の対応をすることとしています。

条例に基づく不当要求行為に対する対応を通じて、コンプライアンスを推進していきます。

#### 《取り組みの具体例》

\* これまでに報告があった事例などを参考に、代表的な対応方法の事例集の作成を行う。

### (2) 行政対象暴力対策連絡協議会の開催（平成20年7～8月頃）

「不当要求行為」の一種として「行政対象暴力」と定義される行為があります。

「行政対象暴力」とは、「暴力団等（暴力団、暴力団員、暴力団準構成員、総会屋等及び社会運動等標榜ゴロをいう。）又は右翼が、不正な利益を得る目

で、地方公共団体等の行政機関又はその職員を対象として行う違法又は不当な行為」を言います（平成14年警察庁定議）。

大阪市では、本市における暴力団等からの不法・不当要求事案の予防及び排除を目的として、大阪府警察の協力を得て、「大阪府行政対象暴力対策連絡協議会」を設置しています。

市長を会長、副市長を副会長とし、大阪府警察から大阪府警察部長を副会長に、刑事部長、大阪府暴力追放推進センター専務理事及び大阪弁護士会民暴委員会委員長を顧問に迎え、行政対象暴力対策を推進していきます。

平成20年度については、7～8月を目的に「協議会」を開催するとともに、連絡調整を目的とした「幹事会」、各区と所轄警察署により設置した「区役所部会」を随時開催するとともに、暴力団関係企業として大阪府警察から通報があったものなどの審査を行う「契約部会」の開催など、連携した取組みを図ります。

#### 《取組みの具体例》

\* 協議会、幹事会、区役所部会、契約部会を開催し、その状況をホームページ等で公表する。

### (3) 行政対象暴力対策研修の実施（平成20年4月～）

大阪市では、大阪府警察から派遣されている現職警察官を中心として、窓口対応の職員等を対象とした行政対象暴力に関する研修を実施しています。

引き続き、平成20年度も研修を実施し、行政対象暴力に対応するために必要な取組みを強化します。

#### 《取組みの具体例》

\* 各所属の事例に応じた実演形式（ロールプレイング）を引き続き取り入れ、効果的な研修を行う。

## ● 組織としてコンプライアンスを推進するための体制

市全体、局及び区ごとにコンプライアンスを推進するための体制を整備し、自律的に職務をチャェックする組織風土の形成を図ります。

### 3 内部統制体制

大阪市では、「公正な職務の執行の確保のための内部統制の体制に関する規程」を施行し、市長を「最高内部統制責任者」、副市長・収入役を「副最高内部統制責任者」、局長・区長等を「内部統制責任者」と位置付け、コンプライアンスを推進するうえでそれぞれの使命と責任を明らかにすること等により、本市がコンプライアンスを推進していくために必要な体制を定めました。

大阪市では、この体制を活用して、内部監察やコンプライアンス研修等を実施し、コンプライアンスの推進を図っていきます。

また、大阪市には、現在、25の局等（※）と24の区役所があります。コンプライアンス推進のためには、これらの局・区等においても主体的に独自の取組を行っていく必要があります。

そこで、「公正な職務の執行の確保のための内部統制の体制に関する規程」では、局長・区長等を「内部統制責任者」と位置付けたうえで、その「内部統制責任者」を中心として、局・区等の内部のコンプライアンス推進組織を置くこととしています。

（※）ここでは、中央卸売市場、危機管理室においても内部統制体制を置くため、これらを局等に含めています。

#### 《取組みの具体例》

- \* 内部統制体制をより強固なものにするため、連絡会議や幹事会議を随時開催するとともに、内部統制体制を活用した内部監察・コンプライアンス研修等の取組みを推進する。
- \* 局等における内部統制連絡会議の開催状況を把握し、局区におけるコンプライアンス推進に関する取組みを集約する。
- \* 各種調査における職員の調査への協力義務のあり方について検討する。

#### (1) 内部統制連絡会議の開催（随時）

「公正な職務の執行の確保のための内部統制の体制に関する規程」では、市長が局長・区長等にコンプライアンスの推進のため必要な指示を出すことや、局長・区長相互間でコンプライアンスについての重要な情報を共有するための、「内部統制連絡会議」を設置しています。

大阪市では、内部統制体制を積極的に活用するため、必要に応じて内部統制連絡会議を開催し、局長・区長相互間でコンプライアンスについての重要な情報の共有を図ります。

#### (2) 内部統制連絡会議幹事会議の開催（随時）

「公正な職務の執行の確保のための内部統制の体制に関する規程」に基づき、幹事（各局等のコンプライアンス所管担当課長）をもって「幹事会議」を開催するし、内部統制に関する連絡調整及びコンプライアンスに関する情報共有を図ります。

### 4 内部監察

大阪市では、従来からも監査委員や外部監査人による監査の制度がありました。また、コンプライアンス上問題のあるケースについて、外部からの矯正を待つのではなく、職員自身が主体的・積極的にコンプライアンスを推進していくという観点から、「大阪市内部監察規程」を制定し、各局等の内部統制責任者のもと、職員による内部監察を実施しています。

職員自身がコンプライアンス意識に基づき、自らの業務についての監察に取り組み、実効性のある調査や改善策が期待でき、また、職員の意識改革も進むものと期待されることとす。

#### 《取組みの具体例》

- \* 平成19年度までに実施した内部監察の結果、改善措置の具体実施に努める。
- \* 各局等に対して、コンプライアンスの観点から問題となる事案が発生したとき、あるいは、そういう事案の発生を未然に防止することを目的として、各内部統制責任者が実施主体となって、随時監察を積極的に実施するなど自主的な活動を促していく。

#### (1) 内部監察（定期監察）の実施（平成20年4月～）

「大阪市内部監察規程」では、内部監察を、毎年度行う「定期監察」と、必要に応じて随時行う「随時監察」とに分類しています。

大阪市では、毎年6月を目途に、「定期監察」に取り組んでいますが、平成20年度については、4月から「定期監察」のうち「共通課題監察」を実施します。

#### (2) 内部監察（定期監察）の結果の公表

共通課題監察：平成20年6月頃  
個別課題監察：平成21年1月頃

「定期監察」の結果は、積極的な情報開示の観点から、既に取組み中の「共通課題監察」については平成20年6月頃に、「個別課題監察」については来年1月頃を目途に公表します。なお、「随時監察」についても実施した場合には、その都度、結果を公表します。

また、昨年度までに実施した内部監察の結果に対するフォロー（改善措置に対する状況報告等）を行い、措置状況について公表していきます。

#### (3) 随時監察の実施（随時）

上記の定期監察以外にも、必要に応じて随時監察を実施します。

### 5 リーガルサポーターズ制度

日々の業務執行においてコンプライアンスを高めていくために、法的な問題を含む案件について、早期に相談を行い、リーガルサポートを受けることで、不祥事につながる可能性の芽を早期に摘み取ってしまいうことが大変重要です。

大阪市では、担当職員が、その職務を遂行するにあたって、いつでも法律相談を行い、必要なリーガルサポートを受けられることができる弁護士チームとして「リーガルサポーターズ」を組織し、個々の案件に応じた弁護士によるアドバイスを適宜得られる体制を整えています。

この制度を活用して、日々の業務におけるコンプライアンスの、より一層の推進を図り、適正な事務執行に努めます。

### ① 積極的な活用の促進

弁護士増員、相談分野の拡大など制度の拡充に関する情報の周知を図ることと、積極的な利用を促します。

### ② リーガルサポーターの充実

法律相談の必要性が高いと思われる分野に造詣の深い弁護士をリーガルサポーターズに選任することで、相談体制のより一層の充実を図ります。

#### 《取組みの具体例》

- \* サポーターズに相談するポイント（課題・論点）をより明確化させる。
- \* 相談事例をもとにした「事例集」を充実させ、類似事例の事務執行の参考とする。

## 6 コンプライアンス相談制度

大阪市では、職員が日々の業務執行においてコンプライアンス上の問題を感じたときに、それが法令違反なのかどうか、どのように対処すればよいのか、などについて、気軽に相談できる窓口を情報公開室監察部に設置し、必要な対応をとることにより、公正な職務の執行の確保を図るための制度として、「コンプライアンス相談制度」を設けています。

リーガルサポーターズ制度と合わせてコンプライアンス推進のための有力なツールとして定着させ、日々の業務におけるコンプライアンスの、より一層の推進を図り、適正な事務執行に努めます。

#### 《取組みの具体例》

- \* リーガルサポーターズ制度と同様に、相談事例をもとに「事例集」を作成し、職員に周知するとともに、類似事例の事務執行の参考とする。

## ● 職員一人ひとりのコンプライアンスを意識を高める取組み

職員自身が職務を公正かつ公平に行うコンプライアンス意識を高めるため、研修の実施など様々な取組みを行います。

## 7 職員の意識改革

大阪市では、平成19年度に不適正資金問題が発生し、その背景として、職員一人ひとりのコンプライアンス意識が希薄であることや、会計知識の不足などの課題が挙げられています。

平成18年度から全職員を対象にコンプライアンス研修を実施しているところですが、再発防止の観点から、より一層、職員がコンプライアンス意識を持って職務に取り組むことができるよう、平成20年度は次のとおり取り組みます。

### (1) 会計におけるコンプライアンスに関する取組みの実施

(平成20年6月～) **新規**

不適正資金問題の再発防止策の一環として、会計室等と連携して、会計におけるコンプライアンスに関する取組みを実施します。

### (2) コンプライアンスに関する研修の実施 (平成20年9月～)

コンプライアンス推進のためには、職員一人ひとりが自覚を持って、自律的に法令等を遵守するとともに、市民の要請に柔軟に反応して公正で公平な活動を行うことが大切です。

そのため、大阪市では、全職員を対象にして、昨年度に引き続き9月から「コンプライアンス研修」を実施します。

#### 《取組みの具体例》

- \* 参加型のグループ討論方式の研修を行う。
- \* 課長代理級以下の職員に対して外部講師による研修を行う。
- \* コンプライアンスに関する職員意識アンケートを行う。
- \* 市民と協働したコンプライアンス研修を検討する。

### (3) コンプライアンス推進強化月間の取組 (平成 20 年 9 月)

昨年度から、毎年9月を「コンプライアンス推進強化月間」として行うところですが、平成20年度についても、講演会の開催などの取組みや各所属においても独自のコンプライアンス推進の取組みを実施するなどして、全職員に対して、更なるコンプライアンス意識の浸透を図ります。

### (4) コンプライアンス講演会の開催 (平成 20 年 9 月)

コンプライアンス推進強化月間の取組みの一環として、コンプライアンスに関する有識者を招いて、講演会を開催し、より多数の職員に対して直接コンプライアンスに関する知識を学ぶことができる場を設けます。

#### 《取組みの具体例》

\* 課長代理級以下の職員についても参加できるように検討する。

### (5) コンプライアンスに関するeラーニングの実施 (平成 20 年 9 月～)

コンプライアンス推進強化月間の取組みの一環として、職員が、コンプライアンスについて学習することができる学習資料を、庁内ポータルに掲載し、コンプライアンス感覚を習得する簡易版「e-ラーニング」を実施します。

### (6) コンプライアンス検定の実施 (平成 20 年 5 月・9 月)

職場コンプライアンス研修の一環として、庁内ポータルを利用して、簡易版「e-ラーニング」で習得したコンプライアンス感覚を判定する「コンプライアンス検定」を、年2回(5月・9月)、全職員対象に実施します。

#### 《取組みの具体例》

\* コンプライアンス検定の実施結果を取りまとめ、受験した職員の全体の中での理解達成度をフィードバックできるように検討する。

### (7) その他

常に職員がコンプライアンスを意識できるよう、上記の研修等以外にも、コンプライアンスハンドブック、コンプライアンスカードの作成・周知や、庁内ポータルの活用などの取組みを進めます。

#### 《取組みの具体例》

- \* コンプライアンスハンドブックを改訂する。
- \* 庁内ポータルを活用して職員へ啓発を行う。
  - ・コンプライアンスに関する情報の集約化
- ⇒ コンプライアンス関連サイトの作成
- \* 局区で独自に行っているコンプライアンス推進のための取組みの内容について把握し、職員への周知を行う。

◎平成20年度大阪市コンプライアンス推進行動計画

	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	20年1月	2月	3月	4月	5月
大阪市公正職務審査委員会	◇	◇	◇	◇	◇	◇	◇	◇	◇	◇	◇	◇	◇	◇
公益通報制度・不当要求行為対応の運用														
リーガルサポーターズ制度・コンプライアンス相談制度の運用														
大阪市内部統制連絡会議・幹事会議(随時)														
内部監査(定期監査・共通課題監査)			監査結果公表			内部監査(定期監査・個別課題監査)				監査結果公表				
行政対象暴力対策研修の実施														
会計におけるコンプライアンスの取組み														
コンプライアンス研修														
大阪府コンプライアンス白書(平成19年度版)公表	委員会による審議完了案件の概要公表		平成20年度コンプライアンス推進行動計画策		委員会による審議完了案件の概要公表		行政対象暴力対策連絡協議会	コンプライアンス推進強化月間	コンプライアンス講演会の開催	委員会による審議完了案件の概要公表	コンプライアンス諸制度運用状況中間とりまとめ	コンプライアンス諸制度運用状況最終とりまとめ・公表	制度見直し・改善	
Plan	Do					Check			Action					

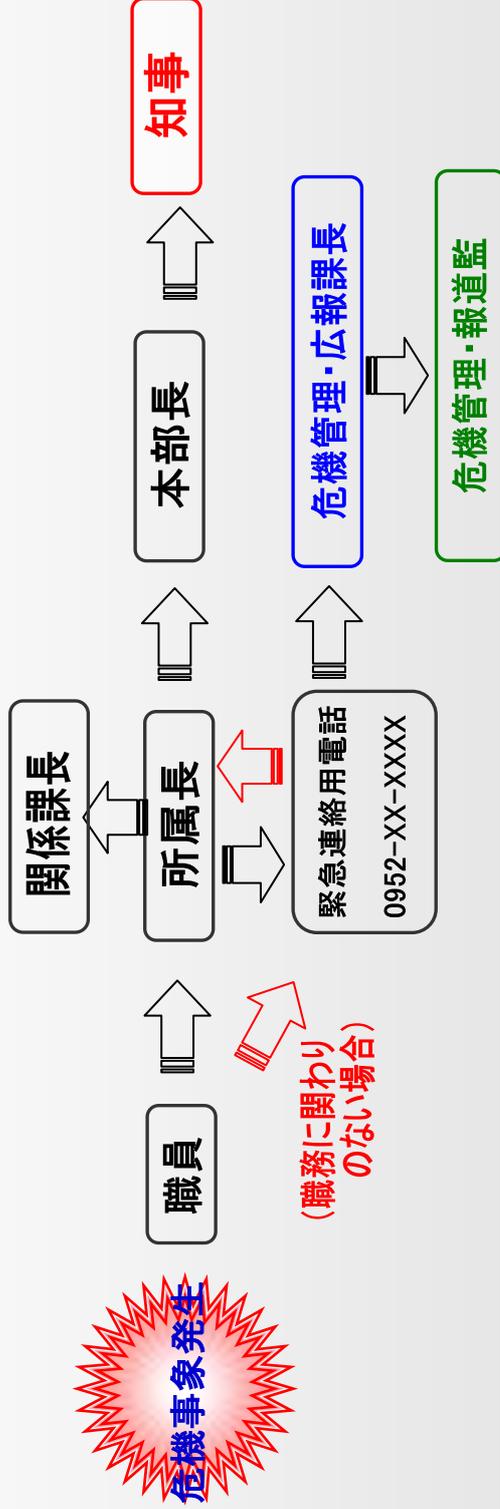
# 15分ルールの設定

## 【迅速な情報伝達と情報共有化】

危機発生時の情報伝達経路

### 基本的な情報の伝達経路

- 職員が覚知した内容を迅速かつ的確にトップへ伝達（目標15分以内）



- 判断に迷った時はまず危機とみなす。
- 所属長が危機と判断した場合は、トップまで情報伝達
- 伝達手段は電話（又は口頭）と電子メールの併用
- 所属長等不在の場合は迷わず上位者へ

#### 〔伝達項目〕

- (概要) : 何が起きたのか
- (被害状況) : 誰に、何に(人的・物的影響)
- (発生日時) : いつ
- (発生場所) : どこで
- (発生原因) : なぜ
- (対応状況) : どのように

Ⅵ 県庁ほっとライン（佐賀県庁公益通報制度）

公益通報（内部通報）という言葉には、何かよくないことが起きたとき、起きそうなきときなどに利用するマイナスメージがありませんか？でも、この制度は、県庁の仕事の中で、自分たちが行っていることが、法律や社会的な常識に反しているのではないかといった疑問や正義感から発せられた通報を、県としてしっかりと受け止めて自律的な問題解決を行うことで、自浄作用を図ろうとする考え方に基づくものです。不正や不適正なことを知った時に、各職員が警告者となることが、この制度を機能させることとなります。

この制度がうまく働いていくことが、県庁全体のコンプライアンス意識を向上させ、県民の信頼につながっていくものと考えています。

知事部局及び労働委員会事務局に所属する職員、非常勤嘱託職員及び日々雇用職員は、職務上の行為に関し、次の事実を知ったときは、知事又は外部通報窓口（弁護士）に相談・通報できます。外部通報窓口の弁護士は、誰が通報したかを県に対して開示・報告しません。

- ①法令（条例、規則等を含む。）に違反し、又は違反するおそれがある事実
- ②県民等の生命又は身体の保護及び利益の擁護、環境の保全、公正な競争の確保等に重大な影響を与えるようなおそれがある事実
- ③県に対する県民等の信頼を損なうおそれがある事実

◆ 内部通報窓口（知事あて）

【電子メール】 宛先 共通アドレス帳：知事→通報（職員公益通報）へ送信

【封書】 宛先 「知事」 ※「親展」「職員公益通報」と朱書きすること

◆ 外部通報窓口（弁護士あて） H19.4.1開設予定

【電子メール】 宛先 松尾弘志法律事務所 松尾弘志弁護士

E-mail: k-hotline@pref.saga.lg.jp へ送信

【封書】 宛先 住所 〒840-0825 佐賀市中央本町1番10号

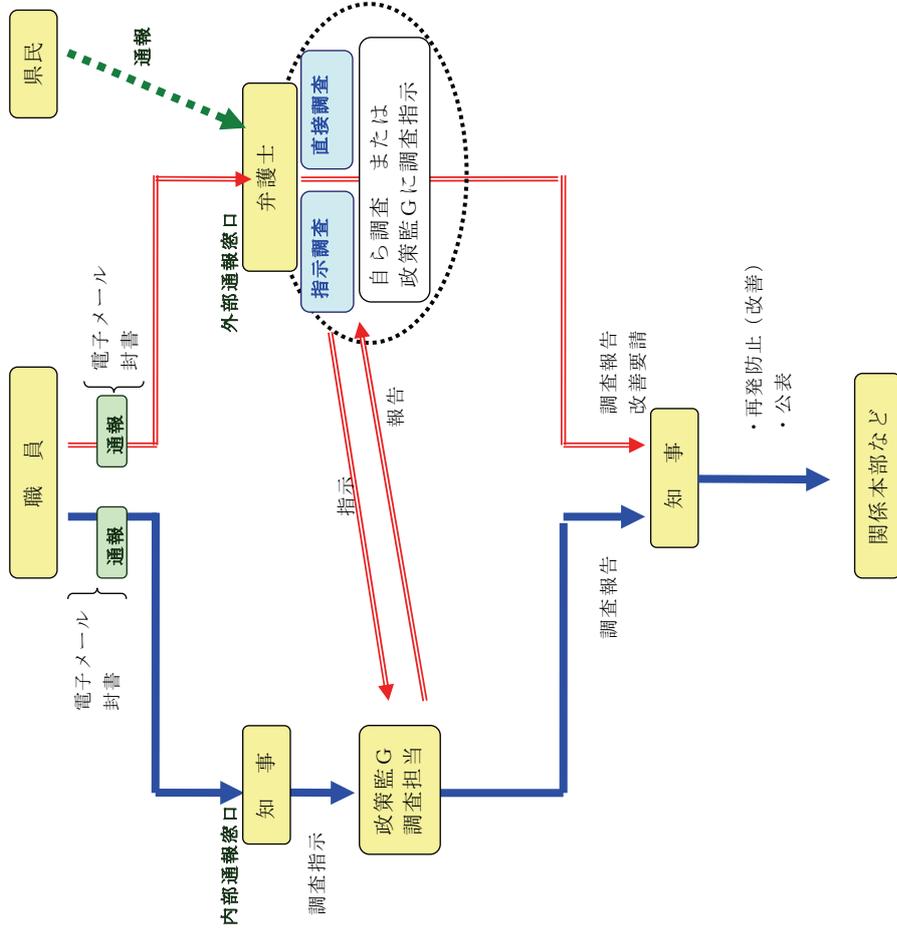
ニュー寺元ビル三階 「松尾弘志弁護士」

※「親展」「公益通報」と朱書きすること

関係法令等

・ 県庁ほっとライン（佐賀県庁公益通報制度）実施要綱

県庁ほっとライン フロー図



## <参考資料 31>

### IT 監査について (イーコーポレーションドットジェーピー株式会社)

#### (1) 内部統制と情報システム監査

- 内部統制は、財務報告資料に対する厳密な監査を通して企業の支配構造を改善するための方策
- 企業の重要な業務が IT によって構築されている現状から、IT に対する統制が、会計等業務の透明性に対する信頼が得られるのではないか。
- IT ガバナンスという概念により、IT 投資・システム構築・活用等に関する統制の仕組みが求められるのではないか。
- IT ガバナンスは、IT をいかに有効に活用するのかという問題を解決するために、必要な基盤や意思決定構造等のメカニズムを組織の中に確立すること
- IT ガバナンスでは、業務と IT の連携による行政価値の向上、投入される資源の配分の適正化、その結果の測定が必要
- COBIT (米国の情報システムコントロール協会等が提唱する企業・自治体の IT ガバナンスの指針) は、次の 5 領域を実現するためのフレームワーク
  - ・ 戦略との整合
  - ・ 価値の提供
  - ・ 資源の管理
  - ・ リスクの管理
  - ・ 成果の測定
- COBIT では、IT ガバナンスの有効性を高めるための基軸として、4つのドメインを通じた 34 プロセスを規格

#### (2) IT ガバナンス観点からのチェックリスト

- 以上及び「地方公共団体における IT ガバナンスの強化ガイド」(総務省)を踏まえ、IT ガバナンスを確保する観点から自治体向けチェックリストを作成

#### (3) 韓国自治体におけるシステム監理

- 情報システムの効率的な導入及び運用に関する法律の施行により、法律に基づく監理を実施

# IT 監査について

平成 20 年 09 月

イーコーポレーションドットジェーピー株式会社

## 1. 内部統制と IT

- 内部統制はアメリカで相次いで生じた企業会計不正事件を機に、財務会計報告資料に対する厳密な監査を通じて企業の支配構造を改善するための方策である。
- 企業の透明性を改善するための多様なコンプライアンスは、IT と密接な関わりをもっている。何故ならば、企業の重要なコア業務が IT によって構築されているからである。
- すなわち、IT に対する統制が伴ってからこそ、会計など業務の透明性に対する信頼が得られる。
- こうした IT に対する統制は、‘IT ガバナンス’ という概念で適用され、IT その他のへの統制、すなわち IT 投資・システム構築・活用等に関する統制仕組みが求められている。

“リスクのない環境などあるわけがなく、また、サーベイランス・オクスリー法を遵守することでこうした環境が生まれるわけでもない。しかし、同法の遵守を目的として内部統制システムを向上するために大半の組織が取るプロセスは、体系的なメリットを生む可能性が大きい。計画とライフサイクルの統制（コントロール）目標に係る優れた **IT ガバナンス** により、正確でタイムリーな財務報告につながるはずである。”  
*(IT Governance Institute, 2006.09)*

## 2. IT ガバナンスの定義

- IT ガバナンスとは、情報化に関連する業務の処理プロセスと業務責任、そして意思決定と責任を規定に係わる一連の業務とその手順について定義したものである。
- IT ガバナンスが重要になってきた理由は、IT 投資額の増加とそれに伴うリスクの増加にほかならない。
- IT ガバナンスの本質は、IT 管理活動の中心が統制を目的にすることから、今やIT 活用に重点を移しつつある。
- すなわち、IT をいかに活用するのかわかという問題を解決するための効率のある調整

統制基盤、透明な意思決定構造、責任ある成果評価体制を確保することがITガバナンスにおける重要活動と言える。

### 3. ITガバナンスの領域

- 行政業務とITの効率性・透明性・責任性を確保することを目的とするITガバナンスでは、行政とITが戦略的に連携され行政価値を向上させ、そこに投入される資源を適切に配分して重複投資を減らすとともに、その結果に対する成果測定をしなければならぬ。
- そのために、アメリカのITガバナンス協会ではITガバナンスにおける5つの領域とCOBIT(Control Objectives for Information Technology)というITガバナンス/統制フレームワークを提示し、IT管理のプロセスを説明している。

#### ITガバナンスの5つの領域

領域	概念
<b>戦略的連携</b>	ITが当該組織の戦略的目標と一致して行政価値を提供するに必要な能力を備える活動
<b>価値提供</b>	決められた期間と予算の範囲内で、期待した効果を生み出す活動
<b>リスク管理</b>	運用・技術側面等からあらゆるリスクを的確に測定しモニタリングする内部統制が適切な水準にする活動
<b>資源管理</b>	人、アプリケーション、技術、設備、データの使用と配置を最適化する活動
<b>成果測定</b>	IT成果、すなわち行政目標を反映した程度を監視し評価する活動

- COBITでは34のプロセスを対象にした統制目標を定義している。ここでいう統制とは、ITの政策・手続き・遂行構造により行政目標の達成およびリスクの感知・回避を保障する統制のことである。
- COBITの34プロセスはITガバナンスの5つの領域と結びついて設計されており、各プロセスがITガバナンス観点からどのような役割を果たしているかを把握することができる。また、各組織のおかれた状況によって34のプロセス水準を調整することも可能である。

### COBITの34プロセス

ドメイン	プロセス
計画と組織 (Planning & Organization)	PO1 IT戦略計画の策定
	PO2 情報アーキテクチャの定義
	PO3 技術指針の決定
	PO4 ITプロセスと組織及びそのかわりの定義
	PO5 IT投資の管理
	PO6 マネジメントの意図と指針の周知
	PO7 IT人材の管理
	PO8 品質管理
	PO9 ITリスクの評価と管理
	PO10 プロジェクト管理
調達と導入 (Acquire & Implement)	A11 コンピュータ化対応策の明確化
	A12 アプリケーションソフトウェアの調達と保守
	A13 技術インフラストラクチャの調達と保守
	A14 運用と利用の促進
	A15 IT資源の調達
	A16 変更管理
	A17 ソリューションおよびその変更の導入と認定
サービス提供とサポート (Deliver & Support)	DS1 サービスレベルの定義と管理
	DS2 サードパーティのサービスの管理
	DS3 性能とキャパシティの管理
	DS4 継続的なサービスの保証
	DS5 システムセキュリティの保証
	DS6 費用の捕捉と配賦
	DS7 利用者の教育と研修
	DS8 サービスデスクとインシデントの管理
	DS9 構成管理
	DS10 問題管理
	DS11 データ管理
	DS12 物理的環境の管理
	DS13 オペレーション管理
モニタリングと評価 (Monitor & Evaluation)	ME1 IT成果のモニタリングと評価
	ME2 内部統制のモニタリングと評価
	ME3 外部要件に対するコンプライアンスの保証
	ME4 ITガバナンスの提供

## IT ガバナンス観点からのチェックリスト

1. 基本戦略	1.1 IT 利用の基本方針	<p>① 全庁的な IT 利用の基本方針（電子自治体推進計画、情報化計画などを策定しているのか。</p> <p>② IT 活用を政策目標達成のための重要な手段として位置づけているのか。</p> <p>③ 全庁的な IT 利用の基本方針は策定されているが、政策目標の実現と結びついているのか。</p> <p>④ IT 利用の基本方針の策定に当たり、住民の意見聴取を行っているのか。また、IT 利用の基本方針を公表しているのか。</p> <p>⑤ IT 利用の基本方針が、各団体の政策目標実現と具体的に結びついているのか。</p> <p>⑥ IT 利用の基本方針の策定時に資金計画まで検討したのか。</p> <p>⑦ IT 利用の基本方針に盛り込まれた重要施策について、施策の数値目標や期限、具体的に事後的に評価可能な目標が含まれているのか。</p> <p>⑧ IT 利用の基本方針に盛り込まれた重要施策について、成果の事後評価が行われているのか。</p> <p>⑨ 重要な施策の推進状況や事後評価結果が客観的かつわかりやすい形で公表されているのか。</p> <p>⑩ 事後評価結果等を踏まえて、IT 利用の基本方針の見直しを行い、より高度な政策目標を達成する内容に見直ししているのか。</p> <p>⑪ 事後評価の指標・手法及びその活用方法について、効率的かつ効果的な方法に改善しているのか。</p> <p>⑫ 住民の視点が効果的に反映される仕組みの下で、IT 利用の基本方針の見直しが行われているのか。</p>
	1.2 全体最適化の取組	<p>① 情報システムなどの情報資産は、情報化担当部門が一元的に管理しているのか。</p> <p>② インフラやハード技術の導入は、各部署に任せず全庁的な導入方針に従って、情報化担当部門主導で行っているのか。</p> <p>③ 情報システム一元管理のための何らかの取組を行ったのか。</p>

		<p>④ 技術基準の統一や共通基盤の整備など、全庁的な情報システムのコスト削減に向け、何らかの取組を実施しているのか。</p> <p>⑤ 情報担当部門が中心となって、全庁的な情報システムの重複排除、共通基盤の整備や全体最適化に向けた取組(EA など)を実施しているのか。</p> <p>⑥ 全庁的に情報資産を一元管理し、さらに情報システム台帳が整備されているのか。</p> <p>⑦ システム間の相互運用性の確保、ベンダー非依存などのため、採用する技術について共通的な方針が策定されているのか。</p> <p>⑧ 既存システムを含め、全庁的に情報システムや業務の最適化が実現しているのか。</p> <p>⑨ 共通基盤の整備や情報システム間の連携が実現しているのか。</p> <p>⑩ 業務・システムの最適化計画を定期的に見直ししているのか。</p>
2. 推進体制	2.1 組織体制の確立	<p>① CIO や CIO 補佐官は任命されているのか。</p> <p>② 情報担当部門は、ネットワークや情報システムの保守など技術的対応が主たる役割になっているのか。</p> <p>③ 情報担当部門は、団体全体の情報政策を担当し、業務担当部門の情報システム構築を支援しているのか。</p> <p>④ 庁内横断的な情報化推進委員会等の組織、会議体が設置されているのか。</p> <p>⑤ IT 推進に関し、首長の理解とリーダーシップが十分に発揮しているのか。</p> <p>⑥ CIO や CIO 補佐官の役割・権限・責任等が明確に定められ、実際にその役割を果たしているのか。</p> <p>⑦ PMO の設置など、CIO や CIO 補佐官を支える体制が整備されているのか。</p> <p>⑧ 行政改革担当部門・予算担当部門と CIO ・情報担当部門間が連携できる仕組みになっているのか。</p> <p>⑨ CIO は、予算方針や行政改革方針など団体の政策方針決定に実質的な役割を果たしているのか。</p> <p>⑩ 情報化担当部門と業務担当部門の役割・権限・責任について、効</p>

	率的かつ効果的な形態に改善されているのか。
2.2 人材の確保・配置	<p>① 情報関係要員の確保・配置について、一般の人事配置と同様に行われ、特段の配慮はないのか。</p> <p>② 情報関係人材の確保・配置について、どのような人材がどの部署に必要かを把握して配置に反映しているのか。</p> <p>③ 情報関係要員の人員配置に関し、CIO等の意見が配慮されているのか。</p> <p>④ ITスキルを保有している人材を把握しているのか。</p> <p>⑤ 情報システムを活用した業務を企画する能力を持つ人材、他団体との調整や外部委託先企業の調達や管理が適切にできる人材を育成するためのキャリア形成が考慮されているのか。</p> <p>⑥ 部内に適切な人材がいない場合には、必要に応じ外部から人材活用も検討しているのか。</p> <p>⑦ 情報関係要員の配置について、団体としての方針が定められているのか。</p> <p>⑧ 情報関係要員の配置を見直し、最適な配置が行われるようにしているのか。</p> <p>⑨ 業務担当部局と情報政策部門の人事交流が積極的に行われているのか。</p>
3. 予算・実施計画・評価	<p>3.1 予算・実施計画の策定</p> <p>① 情報システムの予算配分は、各部局の要求と前年実績に基づき、財政担当部門のみの判断で行われているのか。</p> <p>② IT利用の基本方針の内容を考慮して、情報システムの予算配分が行われているのか。</p> <p>③ 重要案件については、首長や幹部を含めて政策的な判断を行っているのか。</p> <p>④ 情報システムの予算配分にCIO補佐官やPMOによる審査や評価の結果が反映されているのか。</p> <p>⑤ 新規のIT投資は情報システムのライフサイクルの総コストや投資効果を把握した上で、予算化がなされているのか。</p> <p>⑥ 投資によってもたらされる効果や利益は財務面、非財務面両方から算定し、投資の有効性を高める改善を継続的に行っているのか。</p>

	<p>⑦ 予算執行後に、実際に期待通りの成果が得られたか検証し、問題があれば是正しているのか。</p> <p>⑧ 事後評価の結果を予算化や事業継続の判断に活用しているのか。</p> <p>⑨ 他の団体との比較などにより適切な評価手法への改善を行っているのか。</p> <p>⑩ 評価結果について、住民に公表を行っているのか。</p>
3.2 評価の実施	<p>① IT施策の事後評価を実施しているのか。</p> <p>② IT施策のアウトプット（事業の実施状況）について、事後評価を行っているのか。</p> <p>③ 予算編成過程において費用対効果などの事前評価を行っているのか。</p> <p>④ アウトプットのみならず、アウトカム（目標の達成状況）についても事後評価を行っているのか。</p> <p>⑤ 評価手法として定性的評価と定量的評価を組み合わせて実施しているのか。</p> <p>⑥ 事後評価の結果を予算化や事業継続の判断に活用しているのか。</p> <p>⑦ 他の団体との比較などにより適切な評価手法への改善を行っているのか。</p> <p>⑧ 評価結果について、住民に公表を行っているのか。</p>
4. 調達・開発・運用	<p>4.1 調達</p> <p>① 調達・開発・運用の業務プロセスは各課ごとにまちまちではなく、団体として共通しているのか。</p> <p>4.2 開発</p> <p>① 見積もり、仕様、障害対応など特定の事業者者に依存しており、契約もほとんど随意契約となっているのか。</p> <p>4.3 運用</p> <p>① 仕様書・要件定義書は存在するが、その内容は十分に明確化されているのか。</p> <p>② 競争的な調達方法の拡大、複数年契約の実施、調達単位の分割、庁内や複数の地方公共団体での共同調達など、一部においても調達改革が行われているのか。</p> <p>③ 業務担当部門に対し、情報担当部門による審査・助言が行われているのか。</p> <p>④ 全庁的に調達改革が進められているのか。</p> <p>⑤ ライフサイクルコストを踏まえた適切な積算が行われ、庁内の情報システム開発等の積算の標準が定められているのか。</p> <p>⑥ ガイドライン、マニュアル、テンプレートなどが継続的に更新</p>

		されているのか。
		<p>⑦ 積算の標準について、改善が進められているのか。</p> <p>⑧ プロジェクト・マネージメント手法を導入しているのか。</p>
5. 情報セキュリティ	5.1 情報セキュリティの確保	<p>① 情報セキュリティポリシーが定められているのか。</p> <p>② 情報セキュリティポリシーが定められ、情報セキュリティ対策を実施しているのか。</p> <p>③ 情報資産のリスク分析に基づき、適切な情報セキュリティ対策が決定されているのか。</p> <p>④ 情報セキュリティポリシーの実効性を確保するため、情報セキュリティ監査や一般職員を含めた継続的な情報セキュリティ研修を実施しているのか。</p> <p>⑤ 情報セキュリティ監査の結果を踏まえ、セキュリティポリシーは定期的に見直しされ、環境に応じた適切なセキュリティ対策がとられているのか。</p> <p>⑥ IT 障害等が発生した場合に備え、緊急時対応計画・事業継続計画が策定され、定期的に訓練・演習も実施しているのか。</p>
6. 標準化・知識共有・人材育成	6.1 標準化・知識共有	<p>① 情報システムに関して、個人の経験・知識に依存せず、組織としてのノウハウを蓄積する仕組みになっているのか。</p> <p>② 知識や経験の共有は行われているのか。</p> <p>③ 標準化のためのガイドライン、マニュアル、チェックシート、様式作成などを行っているのか。</p> <p>④ 知識や経験の共有は、全庁レベルで行われているのか。</p> <p>⑤ 情報システムのライフサイクルに応じて、業務標準化のためのガイドライン、マニュアル、チェックシート、様式作成などが広く行われているのか。</p> <p>⑥ 効率的に標準や知識の共有が進められるとともに、その内容の改善が進められているのか。</p>
	6.2 情報人材育成	<p>① 情報システムの開発等は、事業者にすべてをまかせずに、内部職員によって管理・監督できるのか。</p> <p>② システム担当職員の技術的習得のための研修などの育成制度があり、知識の習得、学習を促しているのか。</p>

		<p>③ 情報システムに関する施策を通じ、OJTによる人材育成が行われているのか。</p> <p>④ 育成すべきスキル・知識は明確化されているのか。</p> <p>⑤ システム担当職員のために、情報化研修などのなんらかの育成制度があるのか。</p> <p>⑥ 育成すべきスキル・知識が明確化されており、それに応じて、人材育成の方針、具体的な計画が定められているのか。</p> <p>⑦ OJT を補完する方法による人材育成が行われているのか。</p> <p>⑧ 調達・開発プロセス管理、サービス品質事業者の管理に関する研修が行われているのか。</p> <p>⑨ EA やプロジェクト・マネージメントに関する専門的な知識をもつ人材を育成するために、専門的研修や民間企業等への派遣などの取組が行われているのか。</p> <p>⑩ IT 利用方針の見直しなどに応じて、人材育成方針が定期的に見直しされ、育成する人材の高度化を図っているのか。</p> <p>⑪ 人材育成の目標、研修制度等は定期的に見直しされ、改善されているのか。</p>
--	--	---

## 韓国自治体におけるシステム監理

### 1. 法律の整備

- 1986年、'電算網の普及拡張と利用促進に関する法律'に基づき、韓国電算院(現、情報社会振興院)によって初めて情報システムに対する監理を行う。
- 1997年、民間に移譲して監理法人が誕生
- 1999年、'情報化促進法'にて「情報システム監理規定及び監理基準」を公示することにより、本格的に情報システム監理を施行
- 2005年、'情報システムの効率的な導入及び運用に関する法律 (ITA法)'を制定して、法律による監理が行われるようになった

### 2. 監理対象機関及び対象事業

- 対象機関：中央省庁、地方自治体、政府投資機関または政府傘下機関、地方公社または地方公団、大学
- 対象事業
  - ① 事業費5億ウォン(約5千万円、総事業費からハードウェア、ソフトウェアの単純な購入費用を除く)以上の事業
  - ② 5億ウォン以下の事業であっても、情報システムの特徴が
    - ・ 国民サービスのための行政業務または行政申請処理のためのシステム
    - ・ 多数の公共機関が共同で構築または利用する場合
    - ・ 公共機関間の連携または情報の共同利用を要する場合
    - ・ その他、当該機関の首長が必要性を認めた場合

### 3. 監理目的

- 情報システムの投資目的の達成
  - ① 効果 (Effectiveness)：的確な情報が適切な人/プロセスに提供する
  - ② 効率 (Efficiency)：サービスを提供するための最小限に資源を使用
- 情報システムの品質要求の達成
  - ① 信頼性：使用者の要求事項を提供する
  - ② 準拠性：情報システムの品質に係わる法律や標準/規定の順守

### □ 情報システムの保護

- ① 安全性：情報の機密性、無欠性、可用性を提供
- ② 準拠性：情報システムに係わるセキュリティ法律/規定を順守

### 4. 監理類型

- 韓国での情報システム監理は、事業類型/監理時点/監理領域という基準ごとに、監理項目と点検基準を設けている。
- 事業類型/監理時点/監理領域別に、総36の指針で構成されている。

#### 情報システムの監理類型

区分	内容
監理対象による区分	目的 開発事業の成功を目的にし、開発事業の進行段階と合わせて実施する 事業監理 種類 <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 情報システムの中長期計画監理</li> <li>✓ 応用システムの分析/設計監理</li> <li>✓ 応用システムの製造監理</li> </ul>
	目的 システム運用に係わる組織、業務の運用管理、エラー対策等を点検する監理であり、周期的/案件発生時に実施する 運用監理 種類 <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ システム統制/準拠性監理</li> <li>✓ システム安定性監理</li> <li>✓ システム効率性監理</li> <li>✓ システム効果監理</li> </ul>
	事業段階による分類 <ul style="list-style-type: none"> <li>事前監理 新規事業を着手する前に、計画上での要求事項の定義、システムの基本構造、開発方針、詳細作業定義、日程・組織、適用技術・機器、予算等を検討する</li> <li>進行監理 システム開発期間中に進捗の適正性を確認する</li> <li>事後監理 終了した事業に対して、要求事項の充足度、投入費用と期間の適正性、品質及び性能、ユーザー教育、文書化等を評価。</li> </ul>

## 最高情報統括監（CIO）募集要領（抜粋）

### 3 職務内容

CIOは、下記のミッションを遂行するとともに、その進行状況について定期的に知事に報告する。

#### ■CIOに求める3箇条

- (1) 佐賀県庁を全国の自治体で最もITの進んだ組織とし、常に最新の情報機器を使って、仕事を進めていく組織であらしめていただきたい。そのために、佐賀県職員を全国で最もITスキルの高いレベルに引き上げていただきたい。  
また、佐賀県のポータルサイトは、そのIT最先端県佐賀県のシンボルとして、チャレンジドの方たちの利用を含め、アクセシビリティ、セキュリティ、コンテンツなどの点で常に全国の最先端を行くものとしていただきたい。
- (2) 佐賀県という地域にもっとITが身近なものとなり、それにより県民生活が豊かで便利なものになるよう、ブロードバンド接続可能率を3年以内に100%にするための方策を提案し、実行していただくとともに、実際の接続率も50%を超え、医療、教育、防災などあらゆる分野でITが当たり前になるようにしていただきたい。
- (3) すべてのチャレンジドの方たちがITを活用できる「チャレンジドだれでもパソコン十か年戦略」をサポートし、また、佐賀県内の企業のIT高度化、佐賀県内のIY関連企業の育成についても助言をいただきたい。

以上の3箇条を実現するために必要な人的及び財政的資源並びに組織的権限については、必要に応じて知事から付与される。

## ・ C I Oを中心とする情報化推進体制の整備について

### 1 概要

C I Oを副市長とし、C I O補佐監に外部の専門家（非常勤特別職）を登用することで、専門知識と意思決定機能を兼ね備えた体制を整備する。これにより、全庁的なI Tの統制を図るとともに、専門性が高く、技術進歩が速いI Tに対する的確な評価を行い、情報システムの適正化を推進するもの。

### 2 新しい役割

C I O (副市長)	電子市役所推進会議の会長をC I Oとして明確に位置付け、情報化を統括する責任者として、総合的な調整機能の強化を図る。
C I O補佐監 (情報化推進参与)	C I Oからの特命事項（情報システムの適正化の推進）に基づき、全庁的な情報化推進体制を専門的な見地から補佐及び支援する。 C I O補佐監には、1 0月1日委嘱された情報化推進参与を充てる。

### 3 C I O補佐監（情報化推進参与）について

#### (1) 職務

本市の情報システムの適正化の推進に関する施策の形成に参画し、情報システムの技術面、経費面の妥当性の点検及び指導や、電子市役所推進体制への助言及び支援などを行う。

(2) 設置 平成2 0年1 0月1日

(3) 委嘱者 I Tに精通した外部の専門家

### 4 今後の取組内容

#### (1) 推進体制の充実

C I O補佐監を設置することで、専門の見地からの助言や支援を受け、推進体制全体の機能強化と充実を図る。

#### (2) 全体最適化の推進

個別の情報システムにおける適正化にとどまらず、全庁的な視点から、情報システム全体として、効率的で費用対効果の高いもの(全体最適)にする。

#### (3) 技術面、経費面の妥当性の点検、指導

情報システムの開発時等において、当該システムにとって過剰な要件や見積もりとなっていないかの点検を行い、適正化を進める。

#### (4) 適正な調達への推進

システムの開発や運用における役割分担の明確化や調達プロセスを可視化することで、全庁共通的で分かりやすい標準化を進める。

# 1 平成19年度に実施した情報保護対策

## 継続的に着実な情報保護対策の実施

### 課・公所ごとの保護対策の徹底 (情報あんしん条例 8条、27条)

- 「情報の保護及び管理に関する定め」に基づく情報保護対策の実施
  - ・ 職場単位で定めている「情報の保護及び管理に関する定め」に従い、日常的な情報保護対策に努めた。
- 「個人情報 の適正な管理について」により全庁に注意喚起
- 職場ごとで行う自己点検項目の充実
  - ・ 外部に持ち出す場合には、施錠可能な鞆に保管するなど万が一に備えた対策の点検項目を追加した。
  - ・ 機密情報の含まれる文書やパソコン等の盗難対策について具体的な内容(施錠付保管庫や盗難防止用ワイヤーロックなど)を示した、 など。

### 啓 発 (条例 9条)

- 啓発ちらしを作成し、全職場に配布・掲示 (19年7月)
  - スローガン 「持ち出しは 許可を取って 鍵かけて」
- 職員用イントラネット上にセキュリティ情報を随時掲載
- 情報保護に関する研修の実施 (情報あんしん条例講演会、情報セキュリティ監査研修、職員研修など)
- 職場研修資料『職場にセキュリティ文化を創ろう』の配布
- 職場の長による、情報漏えい事件の周知
  - ・ 職場会議、朝礼等において再発防止のための注意喚起や指導を徹底した。

- 局区等情報保護委員会による各所属の指導の徹底
  - ・ 局区等情報保護委員会による会議・研修を通じて各職員への周知徹底を図った。

局区等情報保護委員会	開催回数： 82回 (34局区室中)
研修実施局室区数： 32 (未実施2)	
局単位で主催	延べ 25回
課・公所単位で主催	延べ 505回
受講者数	4,173人
	8,087人

### 電子情報保護対策 (条例 16条～ 24条)

- 識別認証符号・アクセスログ
  - ・ 職員認証システム(指紋認証等による認証)の利用
  - ・ 電算センターの入退室管理における静脈認証の利用
  - ・ アクセスログを取得・保管し、電子情報の適正な利用状況を監視
- ネットワーク対策等
  - ・ フェイアウォール(侵入制御装置)、ウイルスチェックサーバの確実な運用
  - ・ 行政情報ネットワークの常時監視(外部委託)
  - ・ ネットワークに接続するパソコンにウイルス対策ソフトを導入し常に更新
  - ・ セキュリティパッチ配信サーバによる庁内LAN接続パソコンの安全対策の強化

↳ 外部からの不正なアクセスを防止、ウイルス感染も8件に抑えた。

### 新規稼動する情報システムの審査 (条例 5条)

新規稼動する(変更含む)情報システムの保護対策を「情報審査委員会」が審査した。

- 審査件数 11件

### 外部監査人によるシステム監査 (条例 29条)

電子情報の保護及び管理の状況について、外部監査人によるシステム監査を実施。

→ 指摘を受けた情報セキュリティ上の検討事項については、定期的な改善状況の確認やフォローアップ監査を実施する。

- 電子申請システム・職員認証システム 他、6システム

### 専門家からの意見聴取

(条例 30条)

平成19年度の情報の保護対策について、情報保護に関する専門家(情報保護アドバイザー)から、条例の目的に概ね合致し、着実に進められているとの総合的な評価をいただいた。

#### 【主な意見】

- 受託業者等に対する指揮監督の徹底については、対象事業者の漏れがないように指定管理者まで含めるべきである。
- 出資法人等については、制約等もあると思うが、情報保護対策の指導を強化していただきたい。
- 機密性が高い情報はパスワードだけでは脆弱性もあるので暗号化しての保存を望みたい。
- 今一度、職員に対する情報保護の動機付け、啓発による意識改革を継続的に行っていく必要がある。

### 市民への情報提供

(条例 31条)

- 「情報の保護及び管理の状況」を市公式ウェブサイトに掲載

### (重点保護対策) 現場の実施状況の調査・確認

#### 局区等情報保護委員会による実地調査の充実

- 局区等情報保護委員会による所属内の実地調査を各所属で3課以上実施

#### 受託業者に対する指揮監督の徹底と実地確認

- 個人情報を取り扱う業務を受託する業者の契約内容の遵守状況の報告提出
- 大量に個人情報を取り扱う業務を受託する業者の情報保護対策の実地確認

## 2 今後の重点保護対策

### 受託業者等に対する指揮監督の徹底と実地確認の充実

- 昨年度からはじめた受託業者等に対する契約内容の遵守状況の報告依頼及び大量に個人情報を取り扱う受託業者等の作業現場等の実地確認を充実する。  
→ 対象を指定管理者まで拡大

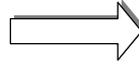
### 出資法人等に対する情報保護対策の指導

- 出資法人等に対する情報保護対策の確認と指導  
→ 情報の保護及び管理に関する規程の確認  
→ 規程に沿った情報保護対策の運用・実施状況の点検  
→ 点検結果を受けての必要な改善指導

### 継続的で着実な情報保護対策の実施

- ◎ 課・公所ごとの保護対策の実施
- ◎ 啓発チラシの配布・掲示
- ◎ 研修(所属別研修を含む)
- ◎ 電子情報保護対策
- ◎ 局区等情報保護委員会による実地調査の実施
- ◎ 新規稼動する情報システムの審査
- ◎ システム監査
- ◎ 情報保護アドバイザーからの意見聴取
- ◎ 各職場単位での自己点検  
(20年8月からの自己点検表)

着実に  
実施



点検  
改善

## 情報審査委員会の概要

### 1 設置根拠

#### 名古屋市情報あんしん条例第5条第3項

市の保有する情報の保護及び管理の状況を内部審査するため、情報安全会議に情報審査委員会を設置する。

### 2 構成員

委員長	総務局行政システム部長
副委員長	総務局法制課長
委員	総務局情報化推進課長 市民経済局市政情報課長
	<委員長が指定する職にある者> 総務局情報化推進課主査(情報化施策) 市民経済局市政情報課審査係長 消防局情報指令課情報通信係長 上下水道局情報企画課情報企画係長 交通局情報システム課情報管理係長 病院局経営企画室主査(病院再整備等) 名古屋市立大学事務局学術情報室主査(情報システム)

### 3 所掌事務

- ① 電子計算機の結合を行う情報システムの開発又は導入の審査
- ② 機密情報を取り扱うネットワーク及び当該ネットワークに接続するネットワークに用いる通信回線の無線の利用における保護対策の審査
- ③ 情報システムの開発等における保護対策の審査
- ④ インターネットを利用する情報システムにおける保護対策の審査
- ⑤ ネットワークの構築又は変更における保護対策の審査
- ⑥ 所管するネットワークと本市の他のネットワークと接続する際の手続の審査
- ⑦ 外部接続する場合の同意
- ⑧ 自己点検表の規定
- ⑨ 自己点検の結果の審査
- ⑩ 内部審査における実地調査

## 平成19年度システム監査実績

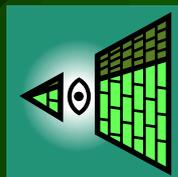
実施期間	監査対象		実施主体
	・職員認証システム ・電子申請システム	総務局情報化推進課、 公所	
19年6月 ～20年1月	・市税電子申告システム (フォローアップ監査)	財政局主税課、 市民税課、 固定資産税課、 区役所	財政局主税課
19年10月 ～20年1月	・福祉総合情報システム ・災害時要援護者名簿 システム ・課税資料照会システム	健康福祉局、 子ども青少年局、 区役所・支所、 保健所、 電算室	健康福祉局総務課
20年2月 ～3月	・住民記録システム 住民基本台帳ネット ワークシステム及び 戸籍電算システム	区役所・支所	市民経済局区政課
19年11月 ～20年3月	・消防情報システム	消防局施設課、 防災室、 消防課	消防局総務課

## 自治体監査の状況

福岡市監査事務局

第2課長

馬場 伸一



1

## 監査なんか役に立たない

- 身内をかばっている
- 不祥事を防げていない
- なんか、形式的なことばかり言っていない？
- そんなもん、あったの？



2

## 監査なんかきらいだ！！

- どうでもいいことをネチネチと咎める
- 融通が利かない
- 「規則でそうなってますから」としか言わない
- 現実には守れないようなルールを強制する
- 監査があると仕事が増えるばかり・・・

...なるほど  
でも、それにはわけがあるのです

3

## 監査身の上ばなし

Long, sad story.....



4

## 転換点...平成7年(1995年)

阪神淡路大震災 - 1995年1月17日



死者6,435人 被害総額10兆円規模

5

## この年、日本の行政を襲ったもう一つの激震

- 市民オンブズマン、日本行政の悪習を暴く

### • 官官接待

自治体職員が中央省庁の職員を公費(食糧費)で接待

### • 公金不正

公金の組織的不正使用が多く、多くの県庁で明らかに。それぞれ数億円にのぼる不正支出

7

## 地下鉄サリン事件 - 3月20日



12人死亡、5,510人が重軽傷

6

## 公金不正の構造

厳格で融通の利かない予算&会計システムのもとで...

予算の不用額  
(しばしば補助事業)

厳格な単年度予算主義

翌年度予算削減の恐怖

そもそも必要な予算が足りない

正規予算から出せない支出(接待)

不正支出への誘因

カラ支出  
(カラ出張、カラ賃金...)

隠し口座にプール  
(裏予算、第二予算)

8

## うち続く政府機関の不祥事...

- 1995年、住専問題・農協系金融機関を救うために破綻に瀕した住宅金融専門会社に6850億円を投入  
→国民の憤激
- 1996年、厚生省事務次官、収賄で逮捕される
- 1996年2月、菅直人厚生大臣が薬害エイズ事件につき公式謝罪。のち、厚生省の元担当課長が有罪判決を受ける
- 1998年、大蔵省・日銀「接待汚職」ノーマンしゃぶしゃぶ

...行政の規律についての関心高まる

→監査は何をしているのか？！

9

## 自治体監査制度の概観 - 1997年以前

- 地方自治法が監査委員設置を義務づけ(195条)

### 監査委員の職務

監査委員は、財務に関する事務の執行及び経営に係る事業の管理を監査する。

- 財務監査: 財務に関すること。
- 合法性, 合規性, 効率性。
- 行政監査: 行政全般。
- 効率性、効果性、経済性(3E)、合規性

10

## 自治体監査制度の概観(2) - 1997年以前

都道府県及び政令都市

- 監査委員の構成

1人または2人を議員から選任

その余を「識見を有する者」から

- 選任

議会の同意を得て首長が選任

監査委員4人

監査事務局

当該自治体職員で構成

11

## 自治体監査の機能不全 - 1995年ころ

### 象徴的な事件...

三重県監査事務局のカラ出張

平成7年1月17日付けの出張命令

- 新幹線で関西を經由して九州へ。

ぜっぺいに不可能

→北川知事による「県庁改革」の端緒に

12

## 機能不全の理由

- **ルールの空洞化**  
「基本的なルール」を、「誰も守っていない」  
Ex. 食糧費の支出基準←偉い人ほど守っていないかった  
「法令遵守」の拠り所が崩壊



「組織の病理」そのもの

「タテマエ」と「現実」が**極端に乖離**

13

## つらい監査事務局

- 本当に問題なことが指摘できない
- でも仕事はしないといけない
- 比較的「どうでもいいこと」のチェックに走る  
些末主義、型式主義…

森を見れないのだから、木を見るしかない…

※より深刻な問題なのは、監査の空洞化により、組織としてのチェック機能が極端に衰え、自治体全体の機能不全をきたしたこと！

14

## 自治体監査改革

1997年, 自治法改正により、自治体監査強化.

- 町村の監査機能強化.
  - 監査委員の増員 (1 or 2 → 2)
  - 監査事務局設置を義務づけ
- 当該自治体出身者の監査委員就任を制限
  - 1人だけに限定
- 監査結果公表を義務づけ.

15

## 監査改革 – 外部監査の導入

- 新しい監査制度の導入 – 包括外部監査
  - 単年度契約 (連続しての契約は3年まで)
  - 弁護士、公認会計士、監査実務経験者、税理士など専門家による監査
  - 当該自治体の職員または職員であった者は、外部監査人となることができない。

16

## 公務員規律改革

- 2000年、**国家公務員倫理法**施行
  - 官接待等「役得」の全面的禁止
  - 地方公務員についても倫理条例を制定
- 2001年、**情報公開法**施行。自治体でも情報公開条例の強化が進む
- 「不適切な働きかけ」の防止
- 内部通報制度の整備(2006年、公益通報者保護法)

→「現実」を「タテマエ」に一致させた

17

## 監査の復活

- ルールと現実がほぼ一致
  - 少なくとも目に余る「齟齬」はなくなった
  - ルールを守れ、とまともに言うことができるようになった
  - 必要であればルールの改正を提言する

**PDCAのマネジメント・サイクルの「チェック」を担う監査本来の機能へ**

18

## 「仕事を改善する」監査＝VMF監査

- 福岡市で行っている「テーマ監査」
- 定期監査の中で、全庁横断的にチェックや比較検証を行う
  - **ルールの所管課へ、実情を伝え、改善意見を述べる**
- 18年度は「物品の購入と管理」、19年度は「旅費」
- 組織の「基礎代謝」である全局共通事務の改善を志向

19

## 自治体監査制度の何が問題か？

### 独立性の危うさ

- 首長が監査委員を選任する権限がある
- 当該自治体OBの監査委員は、内部者の立場に立ちがち。
- 監査事務局職員は、人事異動で首長部局から来るため、監査される部局から独立ではない。
- 本当に「痛い」指摘をすることは、かなり困難

20

## 自治体監査制度の何が問題か?(2)

### 専門性の危うさ

- ・ 議員選出の監査委員: 多くの議会では監査委員は「名誉職」としてとらえられ、頻繁に交代する
- ・ 自治体OBの識見委員も、監査の経験がないことが多い。
- ・ 会計士・弁護士の識見委員も、自治体の業務については通曉していない。(包括外部監査と共通する弱点)
- ・ 監査事務局職員は、自治体の事務には詳しいが、監査の専門職ではない。(監査の専門知識やスキルは業務を通じて学ぶしかない)

21

## 問題点の背景

- ・ 中央政府の統制
  - 「機関委任事務」の制度を通じて中央政府が強力に自治体を統制。監査機能を代替。
- ・ 市民の無関心
  - 地方財政が国に統制されており、またパイが拡大していく中で、自治体の財務規律について市民の関心が薄かった。

22

## 転換した前提条件

- ・ 地方分権
  - 99年、「機関委任事務」は廃止。中央政府の統制弱まる。国の責任にできない時代到来
- ・ 市民の関心の高まり
  - パイが縮小する時代、市民に「痛み」の共有を要求する自治体に対し、その財政運営への関心が高まる。

**「監査の時代」の到来！！**

23

## 今、再びの危機 — 夕張市巨額粉飾！ —

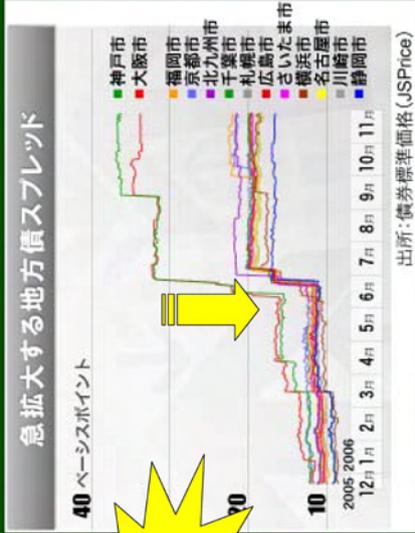
**2006年6月、夕張市長、「財政再建団体」申請を表明。**

- ・ 44億円の標準財政規模しかない夕張市が、「不適正な会計操作」によって、292億円の債務を隠していた。(債務総額は600億円を超えた)

**「夕張ショック」が国民と市場を襲う！**

24

## マーケットを震撼させた「タ張ショック」



タ張ショック!

- 瞬間風速で 20bp(0.2%)もの差
- 10年債で100億円発行したとすると、100億円×0.2%×10年で、支払い利息額が10年間で2億円も違う。
- (その後市場は沈静化)

25

## 再びの危機2 — 不祥事の頻発

- 隠蔽構造の崩壊

一連の公務員規律改革(情報公開、内部通報)により、事件事故を隠蔽することが不可能になった。

組織内部の実感としては減っているのに、顕在化する不祥事は増加

**「自治の信頼性」への危機!**

27

## 「決算の信頼性」への危機!

- 未曾有の事態に対し「財政健全化法」が制定・2007年6月施行。
- 健全化4指標の策定・公表を自治体に義務づけ、かつ監査委員による審査を義務づけ

## 監査委員に大きな責任が委ねられた



タ張夫妻(負債)  
タ張父さん(倒産)・タ張まっ母さん  
金はないけど愛はある

26



- 本当に「事件事故発生実数」を減らすことが求められている。

**「内部統制」を整備するしかない!**

28

## 補論：なぜ役人はマニュアルを書かないのか

- 条例・規則・要綱と「仕事のしかたを記述したもの」は山ほどあるが、「本当に業務に役立つマニュアル」がない。
- 要綱であっても「簡単に変えられない」「変えてはいけない」という思い込みがあり(←半ばは事実)、「わざと細部については書かない」「融通が利くように細かいところの記述は曖昧にする」という「生活の知恵」が跋扈
- 本当に大事なことは「口伝」で伝えられる
- 従って詳細な「業務記録」を書く習慣が全くない。  
→「引き継ぎ書」がものすごく貧弱＝形骸化

29

## なんでそんな？

- 現場はリスク回避行動として文書化を避ける。「決まり」をつくらなければ、「間違い」も生じない(進歩もないが...)
- 避けようとするリスクとは？ → 上級官庁、本庁による懲罰
- 本省(法令を所管)、本庁(条例規則を所管)、監査事務局などは、任意に現場に介入し「それは違う！」と指摘することができる。※「ハラスメント(嫌がらせ)」による権威確認行為
- なぜなら、「決まり」は現状と合っていないのが通常であり、日常業務を普通に遂行する中で多かれ少なかれ「決まり」に抵触するのが常態化しているため

30

## なんでそんな？(2)

- 「全国的な画一基準」が、たかが業務の手順書ではないマニュアルを「規範化」させている。
- 現状に合っていないマニュアルが、ムリヤリ強制されることで規範となる。(病理現象。「決まりは決まりなんだから」)
- 特に、タテマエ上は大臣の「機関」とはいえ、実質的にも心情的にも「他人」である自治体に強制することで病理的な規範化が加速。
- 法律 → 政省令 → 規則 → 条例 → 規則 → 要綱 という論理連鎖の構造があり、要綱といえど簡単には変えられない(と根強く思われている)。現場がマネジメントできない

31

## なんでそんな？(3)

- PDCAサイクルが成り立っていなかった機関委任事務  
国(P) → 県(調整) → 市町村(D)・・・オリ  
・・・(C)(A)がない！ 官僚の「個人的勉強」のみに依存  
機関委任事務は廃止されたが、「仕事のやり方」の文化は変わっていない。細目まで自治体を縛ろうとする。※介護保険などが典型
- 究極的には「集権融合体制」(「日本の統治構造」飯尾潤2007年)の弊害と考えられる

32

## みんなが「変だ」と思っいても変えられない機関委任事務の典例 →学資保険訴訟

- ・ 福岡市内の一家が市福祉事務所長らを相手に91年に提訴。(のち両親は死亡、娘が訴訟継承)
- ・ 二人の娘を抱えて生活保護を受けていた両親が子どもの高校進学に備え、保護費を節約しながら15年間毎月三千円を学資保険の積み立てに充て、90年に満期払戻金約45万円を受け取ったが、これが「収入」とみなされ保護費を減額されたことを不当とするもの。
- ・ 04年、最高裁判決で原告全面勝訴

**最高裁に判決をもらわないと、仕事が変わえられなかった機関委任事務**

## 内部統制の導入が「お役所仕事」文化を変える！(かもしれない)

- ・ リスクを同定するためには、業務プロセスの分析が必須
- ・ これまで「書いてはいけない」と思い込んでいたリアルな業務プロセスの記述を行うだけで、顕著な業務改善効果が期待できる。
- ・ 業務手順書は随時改訂可能であり、**規範**ではないことの徹底(マニュアルへの違背は合理・不合理だけの問題だということ)
- ・ 本省・本庁による**恣意的な介入**が起きないような制度的歯止めを工夫する必要がある(法令にプロセスではなくアウトカムを書く等)

34

東京都の監査委員監査における内部統制についての取り組み状況について

【一平成14年度定例監査報告より】

1. 平成14年度定例監査
  - 平成14年度定例監査において、全庁的に「各局の現金その他会計事務及び物品の管理事務についての自己検査、契約に係る検査などを中心とした内部検証システム」の検証を実施している。
    - (1) 実施に当たったの基本的な考え方
      - ・定例監査実施計画より

内部統制ではなく、「内部検証システム」の検証としたのは、

- ① 内部統制についての理解が十分でないこと
  - ② 地方公共団体における内部統制の具体的なあり方についてのよるべき指針がないこと
- などから、わかり易くかつ規則等に根拠を有する事務から、内部的なチェック体制に関連する事務を抽出し、これを「内部検証システム」としてとらえ検証の対象とした。

(2) 実施方法

チェックリストを作成し、リストの各項目について検証することとした。

対象とした事務は、及びその主な項目は次のとおり。

チェックリストの項目については、基本的に「このようにあるべきである」との観点から作成し、それが実際にどのように行われているかを確認することを主としている。ただし、局、事業所の規模等により、「あるべきである」した事項が、事務の効率を阻害する場合もあることに、特に留意するよう求めている。

- I 事務分掌等管理体制について
  - ア 現金・預金
    - (ア) 前渡金、
      - ・前渡金の管理を行う者が明確に定められているか
      - ・定期的（各月末ごとなど）に前渡金を管理している者以外の者が、現金出納簿と預金通帳及び現金残高とを照合し、照合の結果を記録しているか
    - (イ) 収納金、
      - ・領収書を発行する場合、連番管理が行われており、書き損じ等の場合の取扱が明確になっているか
      - ・現金と収納金日報及び領収書の控え等収入したことを証する書類との相互の照合が、現金取扱員等現金を取り扱っている者以外の者により行われ、その結果が記録されているか
      - ・収納金の払い込みが速やかに行われ、払込金額と収納金額との照合が、払込者以外の者により行われ、その事実が記録されているか確認する
  - イ 物品
    - ・管理帳票と現品との照合が定期的に行われ、その事実及び照合結果が記録されているか
    - ・利用状況が常時把握され、それが備品の更新の是非、購入量・購入時期の判断等に活用されているか
  - ウ 契約事務
    - ・契約事務担当者は事務分掌上明確に区別されているか確認する
    - ・業者選定に当り指名業者の偏重が行われないよう手続的に工夫されているか
    - ・契約事務担当者が事務処理に必要な知識等を習得できるよう適切な配慮がなされているか
- II 自己検査
  - ・自己検査のマニュアル等が整備されているか確認する
  - ・マニュアルの内容が局の財務会計に係る行為の適正性を確保する上で、適切なものであるか確認する
  - ・自己検査の実施が、毎年度、定期的かつ計画的であるとともに、その実施内容が適切であるか確認する
  - ・自己検査の結果が取りまとめられ、改善を必要とされた事項についての局全体への周知が図られているか確認する

- ・自己検査において改善を要するとされた事項が速やかに改善されているか確認する
- ・改善されていないものがある場合、改善されない原因が分析され、それに基づいて適切な措置がとられているか確認する

### (3) 監査結果

【一平成14年度定例監査報告より】のとおり。

【一平成14年度定例監査報告より】は、14年度定例監査報告書のうち、内部検証システムについての監査結果の部分である。

報告の内容は、リストの各項目ごとに検証したものについて、要約したしたものとなっており、基本的には、各項目の全体的な状況、問題点及び意見から構成されている。

意見としているのは、基本的に顕著な問題点として把握したものである。また、各項目単位でも、その事務管理についての全体的な評価は行っていない。

### 【一平成16年度財政援助団体等監査報告書より】

#### 2. 平成16年財政援助団体等監査

##### (1) 実施の経緯

専門性の向上を目的として、平成16年度の出資団体の監査において、一部の団体の監査に係る調査について監査法人に委託した。対象とした団体については、行政補完的な役割の強くない、民間においても行われている事業を実施している株式会社を複数選定している。

その中で、事業の継続可能性についての経営者に対するヒアリング及び内部統制の検証を行っている。

これらの項目は、監査事務局にノウハウの蓄積がなく、かつ今後の出資団体監査において強化していく必要がある分野、との観点から選定した。

##### (2) 実施方法等

実施方法は、監査法人の選択した方法である。

- ① 内部統制については、法人が、通常監査で用いているチェックリストを事前に送付し、チェックリストの回答について会社の担当者にヒアリングを行っているが、その場に事務局職員が立会い、ヒアリング等、実際にどのようなように行われているのか、確認している。
- ② 経営者に対するヒアリングについても同様に行った。
- ③ 以上2項目以外にも、監査法人の行う調査の全てについて、事務局職員が立ち会っている。

##### (3) 監査の結果

【一平成16年度財政援助団体等監査報告書より】は、監査法人から提出された報告書を整理して、財政援助団体等監査報告書に記載したもののうち、内部統制にかかる部分である。

## 【一平成18年財政援助団体等監査報告書より】

### 3. 平成17年以降の財政援助団体等監査

平成16年の委託の成果を監査委員監査に生かしていくために、事業の継続可能性についての経営者に対するヒアリング及び内部統制の検証について、17年以降の出資団体監査についても実施することとした。

実施に当たっては、人的・時間的制約等を考慮して、事業の継続可能性は、事業環境に、また、内部統制については、監査法人が使用していたチェックリストを活用することとしたが、財務事務に関する事務を中心としてある程度項目を絞る形で実施することとした。

なお、ヒアリングは17年及び18年は課長が行っていたが、19年からは、監査委員が行っている。(東京都では、他の団体の多くで実施している「委員監査」は実施していない。)

内部統制の検証は、事前にチェックリストを送付し、監査当日に回答の内容についてヒアリングを行うという方法によっている。

チェックリストの主要項目(株式会社編)は、次のとおりである。なお、別に公益法人編も作成している。

#### 第1 総括的事項

- ・内部統制の整備に当たっての基本的な考え方を教えてください
- ・組織、事務分掌などについての規程にはどのようなものがありますか
- ・月次決算は行っていますか。行っている場合、誰に報告することとされていますか

など16項目

#### 第2 現金及び預金

- ・現金、通帳及びその他現金同等物(有価証券、印紙、手形、小切手など容易に換金できるもの)について、どのように保管・管理していますか
- ・収納現金の保管・管理についての規程がありますか
- ・一切の入金(小切手、手形を含む)について領収書を発行していますか

など20項目

#### 第3 収入について

- ・売上高及び売掛金(未収金)の計上、並びにその回収までの一連の事務についての処理規程を定めていますか
- ・入金の記録とその証ひょう書類の照合・照査を収納担当以外の第三者により定期的に実施していますか
- ・長期間滞留している売掛金(未収金)はありますか、ある場合、その処理をどのように行う予定していますか

定ですか

など16項目

#### 第4 支払について

- ・物品の発注・購入等から代金の支払に至るまでの一連の事務についての規程が定められていますか
- ・すべての支払(銀行振替の場合を除く)は、領収書と引き換えに行われていますか
- ・出金の記録とその証憑書類の照合・照査を支払担当以外の第三者が定期的に行っていますか

など23項目

#### 第5 会計帳簿等について

- ・会計処理の原則、手続及び会計帳簿の事務について、詳細な規程を設けていますか
- ・帳簿組織はどのようなものとなっていますか

など8項目

#### 第6. 貸付業務及び借入業務について

- ・貸付業務及び借入業務についての規程が設けられていますか
- ・融資計画及び資金計画は作成していますか

など8項目

#### 第6 関係会社について(子会社、関連会社等がある場合に記載)

- ・関係会社の業務内容について記載してください

等5項目

平成18年財政援助団体等監査報告書に記載されている項目については、職務分掌、帳簿組織等は、必ず記載すべき事項としている。そのほかの事項については、問題があると認められる事項などを記載することとしている。また、内部統制全体についての評価は行っていない。

## 一平成14年度定例監査報告書より

### 第3 監査の結果

#### 1 重点監査事項

##### (1) 内部検証システム

事務の管理体制、自己検査の実施体制の状況について検証を行った。

##### ア 事務の管理体制

現金及び物品の管理事務、契約事務について、事務の適正を確保するための執行体制、チェック体制は適切なものとなっているかの観点から検証した。

##### (ア) 現金及び物品の管理事務について

現金及び物品の管理事務の適正を確保するための執行体制、チェック体制は適切なものとなっているかについては、前渡金、収納金、物品の各項目について確認した。

##### a 前渡金について

前渡金について、管理を行う者が明確に定められているかを事務分担表等で確認したところ、各部・所において、おおむね明確に定められていることが認められた。

しかし、前渡金を管理している者以外の者が定期的に現金出納簿と預金通帳及び現金とを照合し、照合の結果を記録しているか確認したところ、照合の記録が行われているのは、少数の部・所であった。一方、一部の部・所においては、次のとおり、不適切な事例が見受けられた。

① 定期的に現金出納簿の点検を行っておらず、入力漏れや誤記帳により、現金出納簿の残高が通帳の残高に一致していない。

② 前渡金で受けた金額を受領した日にすべて支出し、清算残金がない場合については、前渡金受払簿に記帳していない。

③ 資金前渡の清算残金は用件終了後直ちに返納しなければならぬとされているが、用件が終了してから2か月以上経過してから、返納手続を行っている。

(意見)

前渡金などの現金は、取扱いについて特に注意をすることが必要であり、これらの事例は、前渡金を管理している者以外の者が定期的に照合を行うことで発見できるものであることから、担当者以外の者による定期的な照合を行うとともに、前渡金管理の責任の所在を明確にするために照合結果を記録する仕組みが必要である。

##### b 収納金について

領収書を発行する場合に連番管理が行われ、書き損じ等の領収書が保存されているか確認したところ、多くの部・所では連番管理を行うとともに、書き損じ等の場合は、その領収書を保管している。

しかし、一部の部・所において、書き損じた領収書を保存していない事例も認められた。

(意見)

領収書は収納金のもととなる帳票であることから、領収書の連番管理の意義を踏まえ、書き損じた領収書を保存する必要がある。

##### c 物品について

物品について定められた管理帳票と現品との照合が定期的に行われ、その事実及び照合結果が記録されているか確認したところ、照合の記録が行われているのは、少数の部・所であった。一方、一部の部・所においては、次のとおり、不適切な事例が見受けられた。

① 年度末において、物品管理者は物品の状況を確認しなければならぬが、確認をしていない。

② 出納機関から払い出しを受けた郵券を物品受払簿に記載していない。

次に、物品の利用状況が常時把握され、それぞれの物品の更新の是非や購入時期等の判断等に活用されているか、把握の状況を確認するとともに、それが活用できよう管理されているか確認したところ、利用状況を常時把握し、活用できよう管理しているのは少数の部・所であった。

(意見)

物品は適正に、かつ有効活用できよう管理するとともに、その更新の是非や購入時期等の判断に当たった際の基本的な情報となるものであるから、その利用状況を常に把握する必要がある。

##### (イ) 契約について

契約に関する事務の適正性を確保するための執行体制、チェック体制は適切なものとなっているかについては、契約事務、検査員の各項目について確認した。

a 契約事務について

契約事務担当者が明確に定められているかを事務分担表等で確認したところ、各部・所において、おおむね明確に定められていることが認められた。

次に、業者選定に当たり、指名業者がたよらないように工夫しているか確認したところ、①指名業者がたよらないよう実績をデータベース化している、②指名業者の選定に当たり一部を新規業者とする、③都との契約における工事成績を勘案しているなど、多くの部・所において、工夫していることが認められた。

b 検査員について

契約に係る検査が適切に実施されているか、検査の方法を確認したところ多くの部・所は適切に検査を行っているが、一部の部・所において、次のとおり、不適切な事例が見受けられた。

- ① 検査員の依頼から検査日までの期間が短く、検査の準備期間が十分に確保されていない。
- ② 検査の当日には、本庁以外の送付先への納品が確認されていないにもかかわらず、検査合格としている。

(意見)

検査は、契約が適正に履行されたかを確認する重要な行為であることから、検査を適切に行うことが必要である。

イ 自己検査

事務の適正を確保するためのチェック体制としての自己検査（公営企業局等の業務監察を含む。）は適切になされているかについては、マニュアル、検査結果、改善状況の各項目について確認した。

(ア) マニュアルについて

マニュアルの内容が局の財務会計に係る行為の適正性を確保する上で、適切であるか確認したところ、局が独自に作成したマニュアルに局の事務事業を適切に反映した検査項目を設定していないなど、その内容が不十分である局も認められた。

(意見)

自己検査マニュアルは出納長室において作成しているが、都の事務事業は多岐にわたっており、局固有の事務事業を網羅しているものではないことから、各局は、局の事務事業に対応した検査項目を追加した自己検査マニュアルを作成する必要がある。

(イ) 検査結果について

自己検査の結果が取りまとめられ、改善を要するとされた事項について、局全体への

周知が図られているか確認したところ、多くの局はすべての部・所に適切に周知を行っている。

しかし、一部の局では周知していないことが認められた。

(意見)

検査において、改善を要するとされた事項については、その事務を担当する部・所だけの問題とするのではなく、速やかに局全体へ周知を徹底し、事務の改善につなげていく仕組みが必要である。

(ウ) 改善状況について

自己検査において改善を要するとされた事項が速やかに改善されているか確認したところ、多くの局は改善しているが、自己検査を行い、所には是正処理を指示し、その旨を自己検査報告書に記載しているが、所は、その指示に沿った是正をしていないなどの不適切な事例が見受けられた。

(意見)

検査の結果、改善を要するとされた事項の改善は、自己検査の事後処理として当然に行うべきことであり、改善状況を定期的に確認し、報告させる仕組みが必要である。

## 一平成16年財政援助団体等監査報告書より

### (5) 内部統制に関する事項

#### ア 財務に関する内部統制の評価

財務に関する内部統制の評価として、以下の項目について質問し、内部統制の整備状況について、改善の必要性を検討した。

①職務の分掌、②帳簿組織、③売上及び売掛金の管理、④貸付業務、⑤仕入及び買掛金の管理、⑥株式発行事務、⑦人件費については、改善を必要とするとする点は認められなかった。⑧現金及び預金の取扱い（現金出納業務と総勘定元帳の記帳業務の分掌）については、同一部署で行われているとの回答を得た。しかし、現金出納担当者で総勘定元帳の記帳担当者とは別になっていることから、相互の牽制機能を有しているものと判断出来るため、改善を必要とする点は認められなかった。

また、⑨借入業務（借入業務と経理業務の分掌）については、借入業務担当者と経理業務担当者は経理課長及び経理係長が担当しているとの回答を得た。しかし、借入業務については総務部長も担当し、借入の最終決裁権限者に必ず社長が含まれることから、会社の意思を反映しない借入は起こり得ないと判断出来るため、改善を必要とする点は認められなかった。

#### イ 資産の管理及び運用についての評価

資産の管理について、取引を以下の段階に分類して質問し、内部統制の整備状況について、改善の必要性を検討した。

①資産の取得（資産取得の承認手続、資産区分の識別方法及び稼働時期の決定方法）、②償却資産の減価償却（耐用年数の決定方法、固定資産管理台帳の管理状況、減価償却率の決定方法及び減価償却開始時期の決定方法）、③帳簿体系（固定資産の取得価額、当期減価償却額、減価償却累計額及び帳簿価額を正確に把握するための帳簿体系）については、改善を必要とする点は認められなかった。

④棚卸資産の取扱いについては、貯蔵品の実地棚卸を統制する棚卸実施要綱が存在しないとの回答を得た。一定の水準で実地棚卸を遂行する必要性を考慮して、棚卸実施要綱の作成は必要と判断した。

⑤資産の廃棄については、廃棄の承認手続、廃棄時期の問題は特にないが、廃棄された資産について、固定資産と固定資産台帳との照合についての規程は存在するが、その具体的な手続きについては規程等の定めがないため、定期的な固定資産の現品実査の具体的な手続きを作成する必要がある。

⑥経費処理された少額資産（10万円未満）の取扱いについては、管理コストに見合った金額基準による管理方法等の検討が必要である。

### (6) 事業継続の可能性についての評価

事業継続の可能性について、経営者に対し事業の将来性及び事業環境のヒアリングを行うとともに、財務指標関係、財務活動関係、営業活動関係等の観点から確認を行った結果、事業継続に対して懸念を抱かせような事実はなかった。

ただし、事業の外部環境及び経営面において、次のとおり留意する点が見受けられた。

- ・ 事業の外部環境は、当面は安定的に推移するものと思われるが、今後周辺の開発により輸送旅客人員が増加した場合、輸送能力については中期的な検討が必要である。
- ・ 経営面においては、借入金が増加した場合、金利固定金利のものが少なく金利変動リスクがあるため、金利の動向に注目しつつ、リスクヘッジとしての金利固定化手法の選択もあり得る。なお、以下はヒアリングにおける経営者の考えを項目ごとに要約したものである。

#### ア 事業の外部環境

##### ○ 競争条件

近隣の競合は「りんかい線」であるが、全線開業に伴い通勤客の流出があった。現在ではその影響は落ち着いている。なお、豊洲延伸後は相互に良い影響が出ると考えられる。

##### ○ 沿線の開発について

平成15年度は大型進出がなかったが、平成17年にはサントリー株式会社のお台場新ビル及び財団法人癌研究会有明病院が進出する。輸送人員の増加は、このように沿線の開発に依存している。なお、平成24年以降には築地市場の移転が予定されている。中期的に増減はあるものの、着実に旅客は増加するものと思われる。

##### ○ 輸送能力について

輸送能力についてはラッシュ時を中心に検討する必要があるが、ラッシュ時の混雑緩和策は駅舎の構造上、6両編成以上にするには困難である。このため、旅客増にはダイヤ改正で対応することが考えられるが、現行のラッシュ時のダイヤ間隔は3分であり、最大限短縮しても2分半が限界である。

#### イ 経営方針

##### ○ 輸送業務

常に利用者の立場に立ったサービス向上に努めている。最近では以下の対応を行った。

- ・ 車内空調装置の改良
- ・ 各駅ホームに段差解消のためのステップ設置
- ・ 誘導ブロックの整備

また、車両等の整備は長期的に計画を立てており、損益状況にもよるが着実に実行している。無事故を第一とし、各種安全対策を行っている。

—平成18年財政援助団体等監査報告書より

- (5) 経営環境に関する評価及び財務事務に関する内部統制
- ア 経営環境に関する評価
- 事業の経営環境について、経営者ヒアリングを行うとともに、事業活動、財務活動等の観点から確認を行った結果、事業の経営環境及び事業運営において、次のとおり、留意すべき点が見受けられた。
- (ア) 事業の経営環境
- 公社は、市町村等からの委託を受けて、土地区画整理事業及び下水道事業を行っているが、土地区画整理事業は、新規の施行地区数が減少傾向にあり、また、下水道事業は、多摩地区の下水道普及率が100%（平成17年度末現在96%）に近づいており、下水道管建設の受託は、減少していくことが見込まれる。こうした状況から中長期的には、事業の確保が課題となっている。
- (イ) 事業運営
- 公社は、自立的経営を確実なものとするため平成18年3月に、今後10年間の長期計画を策定した。
- その内容は、①総人件費の抑制、②事業の着実な執行と積極的な新規事業の確保、③採算性を向上させるため運営経費の削減対策の強化の3項目となっており、この長期計画に沿った事業運営を着実に推進していく必要がある。
- なお、平成20年度から新たな公益法人制度に移行することから公益財団法人としての認定を受けるために、今後の動向に適切に対応していく必要がある。
- イ 財務事務に関する内部統制
- 財務事務に関する内部統制の整備及び運営状況について検証したところ、基本的な規定である経理規程(公社経理会計規程)は適切に整備されており、財務事務は一部改善すべき事例を除き、同規程に定められている会計方針に基づき処理されている。
- (ア) 職務の分掌
- 経理に関する課の分掌事務は、「組織規程」において定められている。
- (イ) 帳簿組織
- 帳簿組織は、「経理会計規程」及び「経理会計事務細則」に基づき、総勘定元帳、現金出納簿、収支予算整理簿等を整備している。
- (ウ) 現金及び預金の取扱
- 小口現金等の保管現金の管理については、現金出納簿により管理されて適切に行わ

○ 営業面

運輸事業の面では、収入を確保するための試みとして「お台場・有明ぐるりきっぷ」、  
「ホテル宿泊・1日乗車券パック」等の新企画の乗車券発売を行った。付帯事業では現  
状は新橋駅にスターバックスコーヒージャパン(株)、(株)サークルKサンクス(出店  
店舗はサンクス)が出店しているが、平成16年8月の外部委託調査報告(空きスペー  
スの活用調査)を受け、更なる事業展開の可能性について検討していく。平成16年度  
末には、有明駅において薬局の開設を予定している。

○ 財務面

豊洲延伸や設備更新に伴う資金需要がある。売上に比べて有利子負債残高が大きい  
で、中期的に業績的は凹凸が出るにしても、会社は借入金圧縮を第一に考えている。平  
成16年度に新しい株主が加わるため、資本構成に変化がある。

○ 人事面

基本的には、固有社員の比率を高めていく。平均年齢は36.7歳で比較的若い。当  
社は安全運行を第一義的としているので研修に力を入れており計画的・定期的に行っ  
ている。他の新交通システムの会社の会社への派遣研修もこの一環で行っている。

ウ 内部環境について

内部統制は当社の人員が200名程度の組織なので目が行き届いていると考えている。  
組織的には営業部がないことが気になることである。現状は運輸部が兼務で行っている。  
豊洲延伸事業を推進しており、これに対応して運輸部門は11名採用増とするが、完成後  
は、建設部門を縮小する。

エ その他の事項

インフラ部とインフラ外の修繕の分別(費用負担含む)は明確である。  
株式の公開については、公共的な事業であることに加え、インフラ部は都の所有物で  
ため、慎重に検討するべきものと考えている。

れている。

(エ) 契約事務

契約事務については、単価契約の事務処理において、チェック体制など一部検討を要するものが認められた。

また、委託契約において、長期にわたり特命随意契約が継続して行われているなど、競争性の確保の観点から見直しを検討すべきものが認められた。

(オ) 資金運用

資金運用は、「資金管理規程」及び「資金管理要綱」に定める資金運用の方針・方法に基づき、「資金運用管理検討委員会」において審議・決定している。

## <参考資料38>

内部統制の観点からの包括外部監査の実施（三重県：1,856,282人）

### 取組の概要（平成18年度包括外部監査報告書より抜粋）

「昨今、民間企業の間では内部統制の議論が盛んにおこなわれている。(中略)地方公共団体においてはこれまであまり議論されることはなかったと思われるが、官製談合や職員の不正事件が頻発するなかで、内部統制の重要性は民間のみならず官庁においても当てはまるのではないだろうか。(中略)今回の監査では特に支出に関する事務を執行するうえで、三重県にどのような組織統制上あるいは統制手続上の問題が潜在しているのかを指摘し整理することが目的である。」

### 1. 実施概要

- 実施期間…平成18年7月1日～平成19年1月31日
- 対象事務…本庁の部局、地域機関等のうち代表的な組織の支出事務について
- 監査手続 ①関係法令、関係資料等の閲覧  
②出納局、その他関係部局からの状況確認 等

### 2. 監査結果

- 各監査対象先の指摘事項について、統制手続・統制組織に関する事項に分類
- 支出事務の内容ごとに、内部統制上の位置づけを明確化
  - ・ 執行伺い…最初の統制手続。業務執行過程における違法ないし不当な処理の防止に重点を置く場合、最も重要な統制手続
  - ・ 契約の履行…契約の相手方が行うものだが、県として履行状況の確認を監督することで、業者の不正を未然に防止することが期待される統制手続
  - ・ 支出命令…執行機関が支出命令書を作成する中で支出内容を最終確認し、出納機関に支出依頼。執行機関と出納機関を分離し、牽制を働かせる統制手続
- 主な指摘事項
  - ・ 契約事務の適切な執行…表面的には規則通りに見えるが、規則の趣旨を逸脱する可能性がある事例が散見  
(例) 随意契約における不十分な相見積、契約書の必記事項漏れ
  - ・ 概算払と履行確認…補助金の履行確認を年度内に実施したことを示す明確な回答がない事例があった。
  - ・ 出納員の審査機能…出納長から審査権限の委任を受けた出納員を執行機関に配置し、審査を実施。効率的である反面、内部統制の観点からする自己審査となるリスクがある。

## <参考資料 39>

住民基本台帳事務の適切な執行に関する包括外部監査の実施（豊島区：242,582人）

### **取組の概要**（平成15年度包括外部監査報告書より抜粋）

「区役所の窓口業務は区民にとって、たいへん身近な行政サービスであり、なかでも住民票の写し、印鑑登録証明書といった業務はその最たるものといえる。

これらの窓口サービスを迅速に提供することは区の行政において重要なことであり、区もレイアウトの変更及び案内表示板の設置等、様々な改善を行っている。

しかしながら、出張所の統廃合に伴い区民課へ業務が集中し、今春には160人待ちあるいは最長3時間待ちといった事態が発生しており、このような区民の時間的・経済的損失を軽減するための改善余地はあるものと思われる。

このような状況から、住民基本台帳に関する事務の執行が、関係諸法規に従って経済的、効率的及び有効的に行われているかどうかを検証することが有意義であると考え、事件として選定した。」

### 1. 実施概要

- 実施期間…平成15年7月28日～平成16年1月16日
- 対象事務…本庁区民部区民課、区民事務所の住民基本台帳事務について  
（住民基本台帳ネットワークシステムに関するシステム監査を除く）
  - ① 転入・転出等異動申出手続
  - ② 印鑑登録手続
  - ③ 住民票の写し及び印鑑登録証明書の交付手続
- 監査手続 ① 関係法令、関係資料等の閲覧  
② 担当者への質問、業務フロー分析、財務数値の分析及びストップウォッチ確認 等
- 着眼点
  - ① 運用の実態の検証
    - ・ 関係諸法令に準拠して実施されているか
    - ・ 事務作業時間（整理券入手から受付までの時間、受付審査業務及び入力業務の時間）の面から効率的に実施されているか
    - ・ 職員の業務体制及び事務分担が明確に定められているか
    - ・ 証明書用紙の管理方法は適切か 等
  - ② 区民サービスの検証
    - ・ 事務の繁忙期の対策は、適切に行われているか
    - ・ 事務の休日対策は、図られているか
    - ・ 窓口で待つ区民の立場に立った対策が取られているか 等
  - ③ 収入の確保に係る検証
    - ・ 手数料は、どのように設定されているか
    - ・ 手数料の徴収事務は、適切に行われているか 等
  - ④ コストの節減
    - ・ 事務に係る費用はどの程度か
    - ・ 委託窓口の利用状況はどうか
    - ・ 自動交付機に係る運用コストはどの程度か 等

### 2. 監査結果

- 主な指摘事項
  - ① 処理時間の短縮

- ・ 着席方式による受付窓口及び担当者の固定
- ・ 受付窓口の増加、フロアアシスタントの配置
- ・ 入力業務の工夫
- ・ 第三者チェック業務の担当者の固定
- ② 区民の利便性
  - ・ 待ち時間の表示及び待合室の椅子の確保
- ③ 手数料及び証明書の保管等
  - ・ レジ使用方法の徹底、設置場所の検証
  - ・ 交付申請書の合計枚数と住民票の写し及び印鑑登録証明書交付のシステムでの処理件数との照合の徹底
  - ・ 証明書用紙の受払管理について、倉庫への立入が容易であること、受払表の記載事項に払出先がない及び管理者の確認欄がない等、管理体制に不備がある
- ④ コストの削減
  - ・ 窓口業務の民間委託
  - ・ 利用率の低い区民事務所の廃止、本庁区民課への事務の集中化 等

## <参考資料 40>

内部統制システムに関する基本的な考え方およびその整備状況（株式会社日本航空）  
(参考 URL…<http://www.jal.com/ja/governance/>)

### I. 内部統制システムの基本方針

#### 1. 取締役の職務の執行が法令および定款に適合することを確保するための体制について (会社法 362 条 4 項 6 号)

コンプライアンスを徹底するとともに、モニタリング体制を整備することにより、取締役の職務執行が法令等に適合することを確保します。

#### 2. 取締役の職務の執行に係わる情報の保存および管理に関する体制について (会社法施行規則 100 条 1 項 1 号)

取締役の業務執行に係わる情報は、法令および社内規則に従い、適切に保存・管理します。

#### 3. 損失の危険の管理に関する規程その他の体制について (会社法施行規則 100 条 1 項 2 号)

グループ全体のリスクを総括的に管理するとともに、損失の危険の発生を未然に防止します。また、万一損失の危険が発生した場合でも、対応を万全にし、損失の極小化を図ります。

#### 4. 取締役の職務の執行が効率的に行われることを確保するための体制について (会社法施行規則 100 条 1 号 3 号)

グループ企業理念を定めるとともに、グループ経営計画を策定・明確化し、適切な経営管理を行うことで取締役の職務執行の効率性を確保します。

#### 5. 使用人の職務の執行が法令および定款に適合することを確保するための体制について (会社法施行規則 100 条 1 項 4 号)

コンプライアンスを徹底することにより、使用人の職務執行が法令等に適合することを確保します。また、モニタリング体制を整えることにより、その職務執行が法令等に適合していることを確認します。

#### 6. 企業グループにおける業務の適正を確保するための体制について (会社法施行規則 100 条 1 項 5 号)

グループ企業理念・経営方針を各社に浸透させるとともに、コンプライアンスを徹底し、業務の適正性を確保します。

#### 7. 監査役がその職務を補助すべき使用人を置くことを求めた場合における当該使用人に関する事項について (会社法施行規則 100 条 3 項 1 号)

監査役監査の実効性を高め、かつ監査業務を円滑に遂行するため、取締役から独立した組織を設け、使用人（監査役スタッフ）を配置します。

8. 前項の使用人の取締役からの独立性に関する事項について  
(会社法施行規則 100 条 3 項 2 号)

監査役スタッフは監査役の業務指示・命令を受け、その人事は監査役の同意のもとに行います。

9. 取締役および使用人が監査役会または監査役に報告するための体制その他の監査役への報告に関する体制について  
(会社法施行規則 100 条 3 項 3 号)

取締役および使用人が監査役に対して適切に報告する機会と体制を確保します。

10. その他監査役会または監査役の監査が実効的に行われることを確保するための体制について  
(会社法施行規則 100 条 3 項 4 号)

監査役は、毎年策定する「監査計画」に従い、実効性ある監査を実施できる体制を整えます。

## II. 整備状況

1. 取締役の職務の執行が法令および定款に適合することを確保するための体制について  
(会社法 362 条 4 項 6 号)

- (1) グループ行動規範「社会への約束」を定め、全役員にその浸透を図っています。
- (2) 社長を委員長とする「コンプライアンス・リスク管理委員会」において、企業行動に係わる諸事項について役員間で審議するとともに、情報共有を図っています。
- (3) グループホットライン等をグループ内に周知徹底し、法令上疑義のある行為等について社内外からの情報の確保に努めています。
- (4) 取締役会が内部統制システムの基本方針について決定し、常勤役員会が内部統制システムの整備を推進しています。

2. 取締役の職務の執行に係わる情報の保存および管理に関する体制について  
(会社法施行規則 100 条 1 項 1 号)

- (1) 取締役会その他の重要な会議の意思決定に係わる情報（文書・議事録）および重要な決裁に係わる情報（稟議書）は、法令および取締役会規程・各種会議体規程・稟議規程等各種規程に従い作成し、法令および文書保管・保存規程に基づき保存・管理しています。
- (2) 電子稟議、電子ファイル等に関わるシステムを安全に管理し、不測の事態にも適切に対応しています。

3. 損失の危険の管理に関する規程その他の体制について  
(会社法施行規則 100 条 1 項 2 号)

- (1) 常勤役員会がグループ全体のリスクを総括的に管理するとともに、各専門委員会（安全対策本部会、コンプライアンス・リスク管理委員会、再生中期プラン推進委員会）が個別にリスクを管理しています。
- (2) リスクマネジメントに関する規程を整備し、経営に重大な影響を及ぼすリスク（航空安全に係わるリスク・企業リスク・戦略リスク）を認識したうえで、事前予防に重点を置いた対策を実行しています。
- (3) 緊急事態発生時の通報経路および役員責任体制の構築により、有事の対応を迅速かつ適切に行うとともに、事後の防止策を講じています。

(4) 反社会的勢力との関係遮断のための社内体制を整備するとともに、不当要求等への対応マニュアルを定め、グループ内に周知徹底しています。

4. 取締役の職務の執行が効率的に行われることを確保するための体制について

(会社法施行規則 100 条 1 号 3 号)

(1) グループ企業理念を制定するとともに、グループ企業理念の達成に向けて中期経営計画を策定し、当該計画に連鎖する形で各部門が単年度計画を策定しています。また、各計画については定期的にレビューを行うことにより、より効率的に業務が遂行できる体制にしています。

(2) 取締役の職務は職制規程で明確化し、また、職務権限規程・業務分掌に基づき、健全かつ効率的に職務が執行できるようにしています。

(3) 業務の特性に応じた組織のスリム化や、業務簡素化に資する各種施策を通じて業務の効率化を推進しています。

5. 使用人の職務の執行が法令および定款に適合することを確保するための体制について

(会社法施行規則 100 条 1 項 4 号)

(1) グループ行動規範「社会への約束」を定め、使用人全員にその浸透を図っています。また、当該行動規範には、あらゆる反社会的勢力との関係遮断にグループを挙げて取り組むことを明記しています。

(2) 「コンプライアンス・リスク管理委員会」の諸活動を通じ、グループ全体に対して健全な企業行動の推進・啓発に努めています。

(3) グループホットライン等をグループ内に周知徹底し、法令上疑義のある行為等について社内外からの情報の確保に努めています。

(4) 内部監査部門が職務執行の適合状況を確認しています。

6. 企業グループにおける業務の適正を確保するための体制について

(会社法施行規則 100 条 1 項 5 号)

(1) グループ企業理念を定め各社に浸透させるとともに、各社との間で基本協定書を締結し、経営目標を与えることにより、適正な事業運営の推進を図っています。

(2) グループ各社を統括する主管部門を設けて責任体制を明確にするとともに、各社に対する指導・支援を行っています。

(3) グループ行動規範「社会への約束」を各社に周知徹底するとともに、グループ内の使用人全員に対して行動規範の冊子を配布しています。

(4) 「JAL グループ・コンプライアンス・ネットワーク規程」に基づき、各社に対し健全な企業行動に資する情報の提供・啓発を行うとともに、各社の推進体制の確立・強化を支援しています。

(5) 内部監査部門がグループ各社の業務の適正について確認しています。

7. 監査役がその職務を補助すべき使用人を置くことを求めた場合における当該使用人に関する事項について

(会社法施行規則 100 条 3 項 1 号)

(1) 監査役室を設置し、使用人（監査役スタッフ）を配置し、監査業務を補助しています。

8. 前項の使用人の取締役からの独立性に関する事項について

(会社法施行規則 100 条 3 項 2 号)

(1) 監査役スタッフは業務遂行にあたり、監査役の業務指示・命令を受け、その人事は監査役の同意のもとに行っています。

9. 取締役および使用人が監査役会または監査役に報告するための体制その他の監査役への報告に関する体制について

(会社法施行規則 100 条 3 項 3 号)

(1) 監査役を取締役会およびその他重要な会議に招集し、すべての稟議書の報告先に規定しています。また、会社経営および事業運営上の重要事項並びに業務執行状況を報告しています。

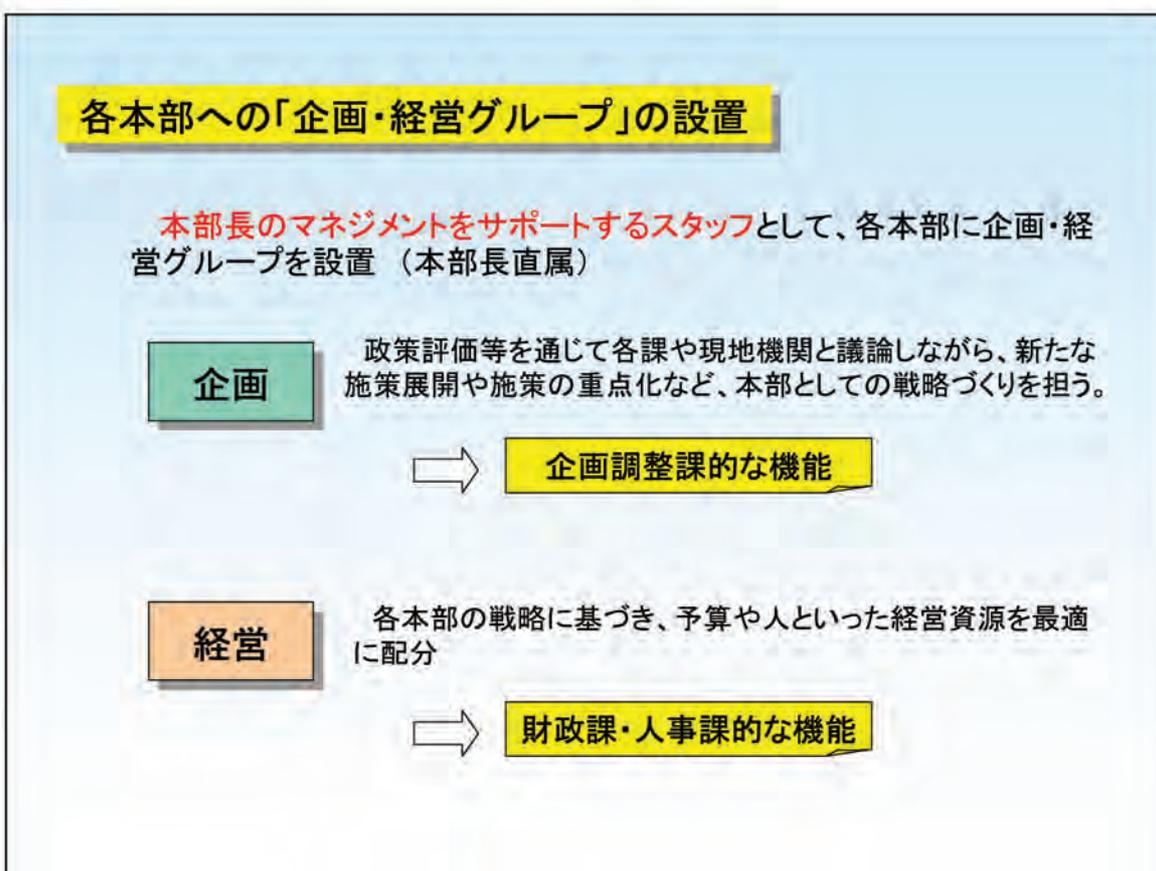
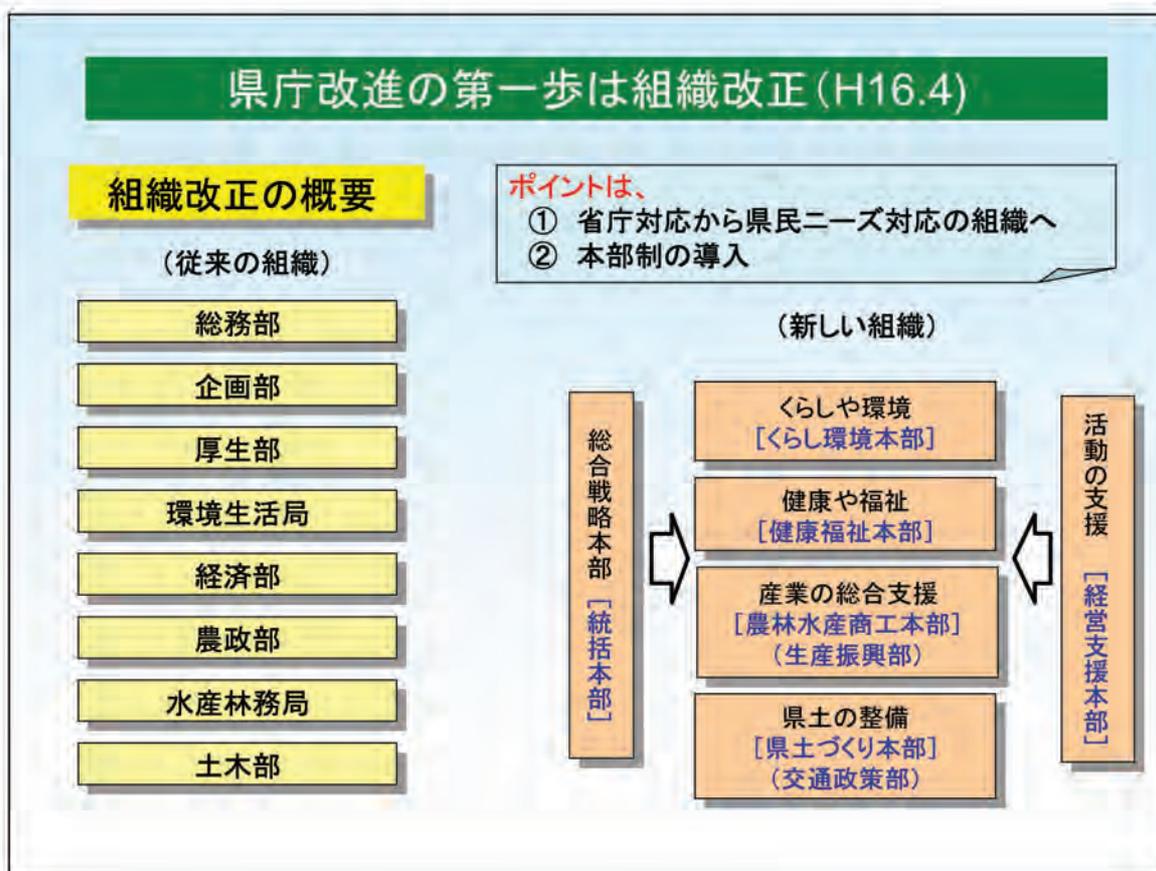
(2) 内部監査部門が実施した監査結果を監査役に供覧しています。

10. その他監査役会または監査役の監査が実効的に行われることを確保するための体制について

(会社法施行規則 100 条 3 項 4 号)

(1) 会計監査人、取締役、使用人、子会社取締役・監査役等は、監査役と意見交換を行っています。

(2) 各部門およびグループ各社は、監査役の往査に協力しています。



## 本部制

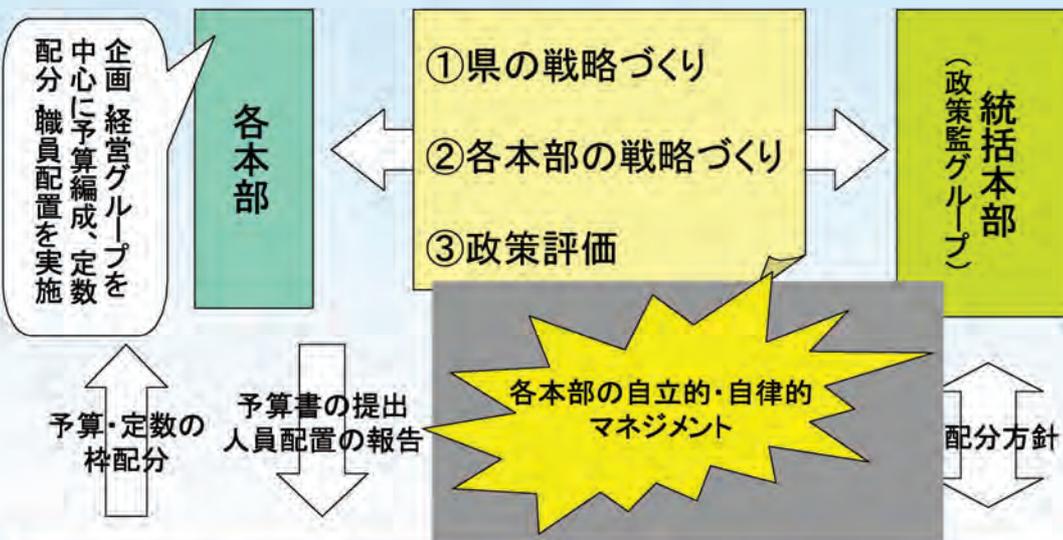
### 自律的経営のためには、「庁内分権」

(かつては・・・) 総務部（管理部門）が予算や定数を個別に査定し配分

より現場に近い各本部が、自らの判断で経営資源を自立的・自律的に配分

- ・ 各本部に予算や定数を枠配分
- ・ 各本部の戦略に基づき、企画・経営グループを中心に経営資源を配分
- ・ 本部内の人事配置（副課長以下）も各本部の権限
- ・ 財務課、職員課は各本部を支援

### 予算や定数の編成権限を各本部に移譲



「財務課」(予算) 「収支見通し、予算全体調整、執行チェックなど」

「職員課」(定数、職員配置) 「全体調整、県庁全体の人事配置案の作成など」

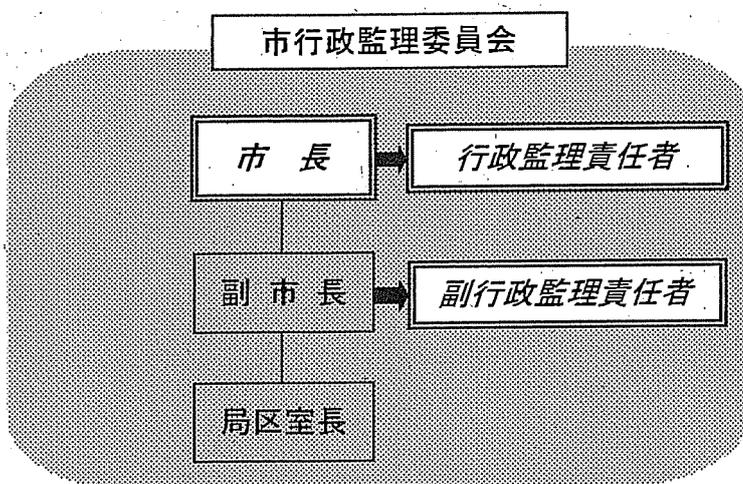
## 本市の内部統制の体制

### (1) 「信頼回復に向けた取組み方針」に基づく改正

- ・市長を本市のコンプライアンスに関する最高責任者として位置づけ、行政監理委員会の委員長とする。
- ・本市のコンプライアンスに関する内部統制を一体的かつ有効的に機能させるにあたって、市長を「行政監理責任者」、副市長を「副行政監理責任者」と位置づける。

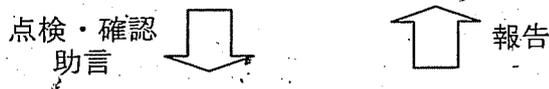
(平成20年4月1日付 名古屋市職員倫理規則改正)

### (2) 現行の体制



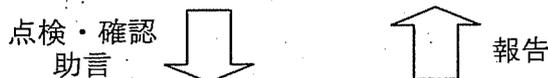
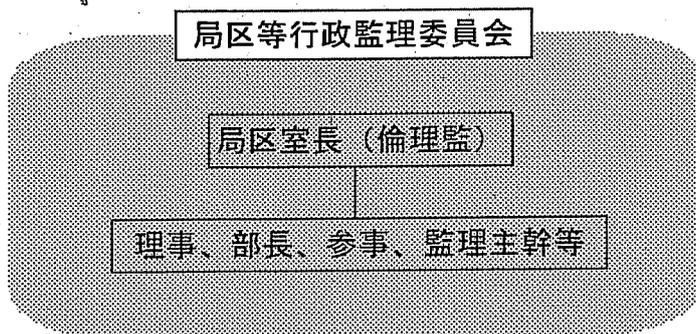
#### 【市行政監理委員会の目的】

職員の職務に係る倫理の保持及び職務の公正な執行を確保するために必要な施策を協議する。



#### 【局区等行政監理委員会の目的】

各局区室における職員の職務に係る倫理の保持及び職務の公正な執行を確保するために必要な施策を協議する。



#### 【監理主幹・監理主査の目的】

倫理監（局区室長）の命を受け所属の職員の服務に係る倫理の保持及び職務の公正な執行に関する指導、助言その他必要な措置を講ずる。

(注)   は、「信頼回復に向けた取組み方針」に基づく改正を示す。

名古屋市長官公署 監察実施規程

(目的)

**第1条** この規程は、本市の職員の仕事及び事務の執行に対し、地方自治法(昭和22年法律第67号)第154条に基づき市長の指揮監督の一環として、コンプライアンスの確保の観点から実施する監察について必要な事項を定め、監察の実施により、厳正な職員の倫理を保持するとともに、公平・公正で、かつ適正な職務の執行を確保し、もって市政に対する市民の信頼の確保を図ることを目的とする。

(監察の対象)

**第2条** 監察は、職員(本市のすべての職員をいう。以下同じ。)の職務に関する行為(地方公務員法(昭和25年法律第261号)第33条に規定する信用失墜行為に関連する勤務時間外の行為を含む。以下同じ。)及び局区等(名古屋市長官公署分掌条例(昭和22年名古屋市長官公署分掌条例第16号)第1条に規定する局及び室、区役所、会計室、市会事務局、教育委員会事務局、選挙管理委員会事務局、人事委員会事務局、監査事務局、上下水道局、交通局、病院局並びに消防局をいう。以下同じ。)における市政運営に関わる事務の執行全般を対象とする。

(監察の実施)

**第3条** 監察は、総務局職員部監察室(以下「監察室」という。)が実施する。ただし、市会事務局、教育委員会事務局、選挙管理委員会事務局、人事委員会事務局、監査事務局、上下水道局、交通局、病院局及び消防局に所属する職員の行為及び所管する事務については、監察室が当該局区等の監理主幹等(名古屋市長官公署職員倫理規則(平成16年名古屋市長官公署職員倫理規則第105号。以下「職員倫理規則」という。)第10条第1項に規定する監理主幹及び監理主査をいう。以下同じ。)に対し依頼することにより、他の局区等に準じて実施する。

**第4条** 監察は、市長若しくは副市長から実施の指示があった場合、職員倫理規則第8条第1項に規定する名古屋市長官公署行政監察委員会(以下「行政監察委員会」という。)において実施を決定した場合又は次の各号に掲げる事項を契機として社会的な影響、内容の重要性等を勘案し必要と認められた場合に、対象となる事項及び所屬を特定したうえで実施する。

- (1) 職員倫理規則第9条第1項に規定する局区等行政監察委員会(以下「局区等行政監察委員会」という。)からの実施の要請
- (2) 名古屋市長官公署適正職務サポーター制度要綱(平成16年12月27日市長決裁)第6第1項に規定する相談又は通報その他の職員からの情報提供
- (3) 市民等からの書面、電話等による情報提供
- (4) 報道機関による報道

(実施の観点)

**第4条** 監察は、次の各号に掲げる監察の対象の区分に応じて、当該各号に定める観点に特に意を用いて実施するものとする。

- (1) 職員の行為 地方公務員法その他の法令等(条例、規則、要綱、要領等の規程を含む。以下同じ。)に基づく職員の仕事に関する規定に対する違反その他の市民の疑惑や不信を招くような全体の奉仕者としてふさわしくない行為の有無
- (2) 事務の執行 地方自治法その他の法令等に基づく職務の基準に対する違反その他公平・公正で市民から負託された公務として不適正な執行の有無

(監察の手法)

**第5条** 監察は、関係者からの事情の聴取、関係する帳簿、書類その他の記録の提出、必要な資料の作成及び提出、関係現場における物件の検査その他適宜必要と認められる手法による。

**第6条** 前項の手法については、監察の対象となった局区等の監理主幹等と連携して行うものとし、関係職員はこれに協力しなければならない。

(実施における留意)

**第6条** 監察の実施に当たっては、監査委員による監査その他監察と同種又は類似の監査、検査、調査等との連携及び協力を図り、監察の実施時期、対象となる事項又は所屬の特定、前条に規定する手法の選択等について、重複しないよう効率的かつ効果的な実施に努めなければならない。この場合において、監察の対象となった局区等における経常の業務に支障が生じないように十分に配慮しなければならない。

(結果の報告等)

**第7条** 総務局長は、監察の実施後、監察の対象となった局区等及び当該監察の結果に関連して必要があると認める局区等(以下「関係局区等」という。)の局区等行政監察委員会に対し、結果を報告しなければならない。

**第8条** 前項の場合において、総務局長は、監察の結果に対する評価及び監察の結果を踏まえた是正、改善又は防止の措置(以下「是正措置等」という。)に関する意見を附することができる。

(是正措置等)

**第8条** 前条第1項の報告を受けた局区等行政監察委員会は、必要があると認めるときは、是正措置等の実施の要否及び必要な是正措置等の実施の時期、内容、方法等について協議する。

**第9条** 関係局区等の長は、前項の協議を踏まえ、必要があるときは、適切な是正措置等を実施しなければならない。

3 関係局区等の長は、前項の規定により是正措置等の実施を決定したときはその実施の時期、内容、方法等を、実施する必要がないと認めたとときはその旨を総務局長に対し報告しなければならぬ。

4 第2項の規定にかかわらず、次の各号に掲げる場合において総務局長が必要と認めるときは、市政監理委員会又は総務局長及び関係局区等の長を含む関係職員による会議(以下「関係局区等調整会議」という。))において、是正措置等の実施の要否並びに必要な是正措置等の実施の時期、内容、方法及び関係局区等の協力について協議を行い、関係局区等の長は当該協議の結果に基づき適切な是正措置等を実施するものとする。

(1) 監察の結果について、社会的な影響等を勘案したうえでの市政運営上の重要性が認められる場合

(2) 監察の結果について、全庁又は関係局区等の職員への早期の周知が必要と認められる場合

(3) 関係局区等の長が適切なる是正措置等を実施するために必要があると認め、総務局長に市政監理委員会又は関係局区等調整会議の開催を要請した場合

(4) 前項の報告に係る関係局区等の長が決定した是正措置等の要否又は実施の時期、内容、方法等について、前条第2項の意見と著しい相違がある場合

#### (個人情報保護等)

**第9条** 監察を行う職員又は前2条による結果の報告等若しくは是正措置等の実施に関わる職員は、これらの職務を行うに当たっては、個人が特定される情報を秘匿して行うよう努めるものとし、良好な職場風土の形成に支障が生ずることのないよう配慮しなければならない。

#### (委任)

**第10条** この規程に定めるもののほか、この規程の施行に関し必要な事項は、総務局長が定める。

#### 附 則

この規程は、平成17年6月1日から施行する。

#### 附 則

この規程は、平成18年4月1日から施行する。

#### 附 則

この規程は、平成19年4月1日から施行する。

#### 附 則

この規程は、平成20年4月1日から施行する。

## <参考資料44>

大阪市における内部統制（大阪市：2,516,543人）

**取組の概要**（大阪市法務監察室「コンプライアンスハンドブック（第2版）」より抜粋）

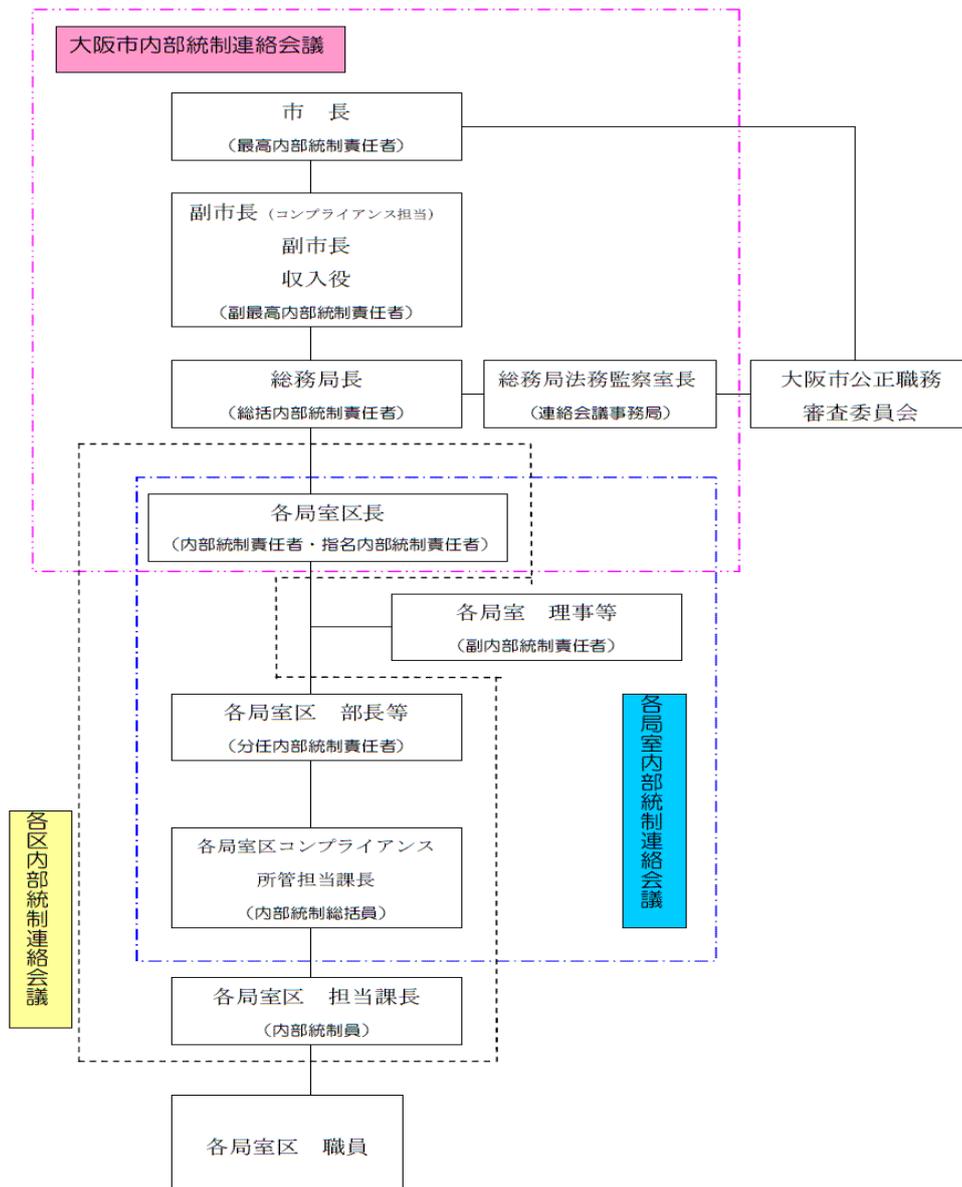
（大阪市における内部統制）

大阪市では、平成18年4月に「公正な職務の執行の確保のための内部統制の体制に関する規程」を制定しました。これは、市長を「最高内部統制責任者」、副市長を「副最高内部統制責任者」、局長、区長等を「内部統制責任者」と位置付け、コンプライアンスを推進する上でのそれぞれの使命と責任を明らかにすること等により、本市がコンプライアンスを推進していくために必要な体制を定めたものです。

大阪市では、この体制を活用して、内部監察やコンプライアンス研修等を実施し、コンプライアンスを推進していきます。

（大阪市内部統制連絡会議）

全市的な連絡調整を行うための「大阪市内部統制連絡会議」を設置するとともに、各所属内においても、連絡調整、情報共有を図るための会議を設置することとしています。なお、体制図は次のとおりです。



平成20年 9月22日

各 局 区 室 長 様

総 務 局 長

業務リスク・マネジメントの取組みについて（依頼）

業務リスク・マネジメントの取組みについて

1 趣旨・目的

- (1) 日常業務の見直しによる、基本的な業務手順（基本動作）の再確認
- (2) 課公所の全職員の話合いによる、日常に潜む業務リスクの情報の共有
- (3) 現場の職員自身による、自律的な、職場実態に応じたリスク回避策の未  
然の検討と実践
- (4) PDCAサイクルによる、一過性でない不祥事防止対策の実践

2 取組みの内容・実施スケジュール

9月下旬	○取組みの周知 朝礼等の場で取組みの趣旨・目的を伝え、取組みを周知する。 「業務リスク・マネジメントの取組み方法について」を配布 《業務リスクの洗い出し》 ・課公所の全職員が、日常の業務から、事務上の処理誤り等に つながりやすい業務リスクを洗い出す。 「業務リスク洗い出しシート（様式ア）」を利用
	○職場会議を開催 各職員が洗い出した業務リスクを、発生頻度・影響度の視点 で評価し、職場として取り組む重要度の高い業務リスク（3つ 程度）を決定する。 《リスク回避策の検討》 ・業務リスクごとに検討チームを設け、発生原因を探り、リス ク回避策を検討する。 「業務リスク回避策検討シート（様式イ）」を利用
10月	○リスク管理の計画の策定 《リスク管理の計画の策定》 ○職場会議を開催 職場として取り組むリスク回避策・実施の日程、手順、方法 等を決定する。
11月～	《リスク回避策の実施》 ・リスク管理の計画に基づき、リスク回避策に取り組み。 《実施結果の点検》 ○職場会議を開催 リスク回避策の実施結果を振り返り、評価、確認を行う。 《業務リスクマネジメントの定着》 ・リスク回避策のさらなる改善を図るとともに、業務リスクマ ネジメントの考え方を職場に定着させる。
回避策の 実施後 (年度末迄)	

記

1 趣旨・目的

業務リスク・マネジメントについては、本来、それぞれの現場で日常的・自主的に取り組まれるべきものであり、平成20年度局区等行政監理委員会の重点取組み事項について、計画・実施されている所属もありますが、今般の事務上の処理誤りが続いている状況を踏まえ、全庁的な取組みとして、緊急に行うものです。

また、この取組みは、次の趣旨・目的により取り組むものですので、取組みに当たっては、所属職員に十分周知のうえ、実施していただくようお願いいたします。

- (1) 日常業務の見直しによる、基本的な業務手順（基本動作）の再確認

日常の業務に潜むリスクを洗い出し、その予防策を講じるには、安易な

前例踏襲、マニュアルやチェックリストのみによる形式的な点検では不十分であり、基本的な業務手順に立ち返って、検証を行う必要があること。

(2) 課公所の全職員の話合いによる、日常に潜む業務リスクの情報の共有  
日常業務における潜在的な業務リスクを、個々の職員により浮き彫りにし、そうした情報を全職員が共有することで、職場全体の業務リスクの回避につなげること。

(3) 現場の職員自身による、職場実態に応じたリスク回避策の未然の検討と実践

現場が抱える業務リスクは千差万別であり、その回避策も一様ではないため、職場実態を一番知っている現場の職員一人ひとりが考え、実践することにより、もっとも効果的な回避策を策定すること。

(4) PDCAサイクルによる、一過性でない不祥事防止対策の実践  
業務リスク・マネジメントについては、本来、それぞれの現場で日常的・自主的に取り組まれるべきものであり、今回の取り組みを、一過性のものに終わらせることなく、継続した取り組みとすること。

なお、他課公所の取り組みで、業務リスクに共通性があり、リスク回避策として効果的なものについては、所属共通の取り組みとして実践していくこと。

## 2 実施方法等

この取り組みは、10月の職場風土改革月間の事項としても位置づけられるものですが、職場風土改革月間に先行して、9月下旬から実施してください。

なお、実施方法と時期については、別紙の「業務リスク・マネジメントの取り組みの手引」を参考にしてください。

## 3 報告期限

それぞれ次に記載する期日までに、文書とデータにより、総務局職員部監察室まで報告してください。

(1) 業務リスク・マネジメント取り組み状況報告(局 平成20年11月14日(金))

区室総括票)(様式 1)

業務リスク・マネジメント取り組み状況報告(職場

単位記入票)(様式 2)

(2) 業務リスク・マネジメント実施結果(局区室総括票)(様式 3)

業務リスク・マネジメント実施結果(職場単位記入票)(様式 4)

(連絡先)

監察室 担当 鈴木・渡邊

電話 : 972-2118

e-mail : a2119@somu.city.nagoya.lg.jp

人材開発室 担当 野口・鈴木

電話 : 972-2126

e-mail : a2129@somu.city.nagoya.lg.jp

業務リスク・マネジメントの取組みの手引

業務リスク・マネジメントの取組み内容及びスケジュールは、次のとおりです。所属職員には具体的な取組みの手順について説明したうえで、取組みを実施してください。

<p>《業務リスクの洗い出し》</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○課公所の全職員が、日常の業務から、事務上の処理誤り等につきながらやすい業務リスクを洗い出す。</li> <li>・全職員に「業務リスク・マネジメントの取組み方法について」と「業務リスク洗い出しシート（様式ア）」を配布し、業務リスクの洗い出しを行ってください（このシートは、監察室に提出していただく必要はありません。）。</li> <li>・日常の業務経験でヒヤリとし、ハッとしたこと、事務処理のルールに照らして不適當と思ったこと、ルール違反とはいえないまでも問題があると思ったことを、具体的に記入してください。</li> </ul> <p>※「ハインリッヒの法則」によれば、1件の重傷以上の災害の背景には、軽傷を伴う災害が29件、さらには危うく惨事になるような「ヒヤリ」ハットするような出来事が、300件あるといわれています。この法則は、現在、「小さな事故や水面下の危険体験（ヒヤリハット）」を早く見つけてその要素に対策をとれば大きな事故を未然に防げるだろうという思想で広く受け入れられています。（不祥事防止ハンドブック34頁 参照）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・業務リスクには、広くは自然災害・犯罪・セクハラ等も含まれますが、今回の取組みに当たっては、現場の具体的な業務に即したリスクを洗い出すよう心がけてください。</li> <li>ただし、業務に関するものなど、幅広い角度から考えさせていただきます。</li> <li>・安易な前例踏襲、マニュアルやチェックリストによる形式的な点検でなく、基本的な業務手順（基本動作）に立ち返り、潜んでいる業務リスクはないか、確認してください。</li> </ul> <p>（業務リスク洗い出しシート（様式ア）の記入について）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・「リスクの区分」は、ひとつのリスクが複数の区分に該当する場合には、もっとも関係があるものに分類してください。</li> <li>・「発生頻度」は、日常的に行われる業務と数年に1度行われる業務とは異なります。（数年に1度行う業務であっても、そのたびにリスクを感じる場合には、発生頻度は高いといえます。）</li> </ul>	<p>9月 下旬</p>
---	------------------

<ul style="list-style-type: none"> <li>・「影響度」は、市政に対する信頼を損なう度合い、生命・身体への危険など、さまざまな尺度が考えられますが、各自の判断で総合的に判断してください。</li> </ul> <p>《業務リスクの評価》</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○職場会議を開催し、「業務リスク洗い出しシート（様式ア）」を用いて各職員が洗い出した業務リスクを、発生頻度・影響度の視点で評価し、職場として取り組む重要度の高い業務リスク（3つ程度）を決定する。</li> <li>・業務リスクは、できる限りかぎり分野にかたよりが生じないよう、配慮してください。</li> <li>・取組み対象として決定した業務リスク以外の業務リスクについても、必要に応じて、この取組みとは別に対応策をとってください。</li> </ul> <p>《リスク回避策の検討》</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○業務リスクごとに検討チームを設け、発生原因を探り、リスク回避策を検討する。</li> <li>・別添の「業務リスク回避策検討シート（様式イ）」を利用し、検討を行ってください（このシートは、監察室に提出していただく必要はありません。）。</li> <li>・業務リスクが発生する要因を、段階を追って考え、それぞれの要因に対して、リスク回避策を検討してください。</li> <li>・実現可能性・効果が低いリスク回避策であっても、とりあえず書き出した上で、検討を行ってください。</li> <li>・リスク回避策は、取組みとしての実現可能性と業務リスクを回避する効果について、他の回避策との相対的な評価により、3段階（大・中・小）に区分してください。</li> <li>・安易な前例踏襲、マニュアルやチェックリストによる形式的な点検でなく、基本的な業務手順（基本動作）に立ち返り、効果的なリスク回避策を検討してください。</li> </ul> <p>《リスク管理の計画の策定》</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○職場会議を開催し、「業務リスク回避策検討シート（様式イ）」を用い、職場として取り組む業務リスク回避策を決定し、その実施の日程、手順、方法を検討・策定する。</li> <li>・リスクを回避する方策としては、予算や定員の増を伴うものも想定されますが、予算や定員の査定などに回避策を限定することなく、所属職員が不祥事などの防止のため取り組む活動としてふさわしいものに絞って取り組んでください。</li> <li>・業務リスク回避策を、計画的に段階を踏んで実施するため、回避策ごとに、実施スケジュールを策定してください。</li> </ul> <p>《取組み状況の報告》</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○業務リスク・マネジメント取組み状況報告（職場単位記入票）（様式2）を作成し、報告する。</li> </ul>	<p>10月 職場風土改革月間</p>
---	-------------------------

業務リスク・マネジメント取り組み状況報告 (局区室総括票)

回避策の 実施後 (年度末 まで)	<p>《リスク回避策の実施》</p> <p>○リスク管理の計画に基づき、リスク回避策を実施する。 ・リスク回避策に取り組みなかで、個別の問題が生じた場合には、適宜改善を行って、取り組みを継続してください。</p> <p>《実施結果の点検》</p> <p>○職場会議を開催し、リスク回避策の実施結果を振り返り、評価、確認を行う。</p> <p>《業務リスク・マネジメントの定着》</p> <p>○リスク回避策のさらなる改善を図るとともに、業務リスク・マネジメントの考え方を職場に定着させる。 ・業務リスクに局区室内での範囲で共通性があり、リスク回避策として効果的なものは、局区室内で周知をすることにより、他課公所での参考としてください。</p> <p>《実施結果の報告》</p> <p>○業務リスク・マネジメント実施結果(職場単位記入票)(様式4)を作成し、報告する。</p>
----------------------------	---

所 属	局・区・室				
実施期間	平成 20 年 9 月 日 ( ) ~ 10 月 日 ( )				
実施回数	延べ 回				
(内 訳)	第1回会議	延べ 回			
	第2回会議	延べ 回			
参加者数	延べ 人 (参考:所属内実施課公所数= )				
(内 訳)	第1回会議	延べ 人			
	第2回会議	延べ 人			
業務リスク	延べ 件				
リスクの区分)	法令・倫理 件	公金管理 件	公金管理以外の財務 件		
	サービスの質 件	情報の管理 件	人命・身体 件		
	その他 件				
リスク回避策	延べ 件				
所属としての 意見、感想等					
(参考) 月間の取り組み 全体を通しての 意見、感想等					

注 この記入票は、職場風土改革月間の終了時に提出してください。

業務リスク・マネジメント取組み状況報告 (職場単位記入票)

所 属 ( 課公所 )														
主宰者	補 職													
	氏 名													
第1回会議	開催日時	平成20年 月 日 ( ) 時 分 ~ 時 分										時	分	
	参加者数	人 (対象: )										人		
第2回会議	開催日時	平成20年 月 日 ( ) 時 分 ~ 時 分										時	分	
	参加者数	人 (対象: )										人		
取り組み・業務リスクとリスク回避策														
業務リスク (1)														
リスクの区分	<input type="checkbox"/> 法令・倫理		<input type="checkbox"/> 公金管理		<input type="checkbox"/> 公金管理以外の財務									
	<input type="checkbox"/> サービスの質		<input type="checkbox"/> 情報の管理		<input type="checkbox"/> 人命・身体									
	<input type="checkbox"/> その他( )													
発生頻度等	発生頻度	高	中	低	影響度	大	中	小						
リスク回避策	①													
	②													
	③													
	④													
リスク管理計画	11月	12月	1月	2月	3月									
回避策①														
回避策②														
回避策③														
回避策④														
業務リスク (2)														
リスクの区分	<input type="checkbox"/> 法令・倫理		<input type="checkbox"/> 公金管理		<input type="checkbox"/> 公金管理以外の財務									
	<input type="checkbox"/> サービスの質		<input type="checkbox"/> 情報の管理		<input type="checkbox"/> 人命・身体									
	<input type="checkbox"/> その他( )													

発生頻度等	発生頻度	高	中	低	影響度	大	中	小
リスク回避策	①							
	②							
	③							
	④							
リスク管理計画	11月	12月	1月	2月	3月			
回避策①								
回避策②								
回避策③								
回避策④								
業務リスク (3)								
リスクの区分	<input type="checkbox"/> 法令・倫理		<input type="checkbox"/> 公金管理		<input type="checkbox"/> 公金管理以外の財務			
	<input type="checkbox"/> サービスの質		<input type="checkbox"/> 情報の管理		<input type="checkbox"/> 人命・身体			
	<input type="checkbox"/> その他( )							
発生頻度等	発生頻度	高	中	低	影響度	大	中	小
リスク回避策	①							
	②							
	③							
	④							
リスク管理計画	11月	12月	1月	2月	3月			
回避策①								
回避策②								
回避策③								
回避策④								

主宰者としての 意見、感想等	
-------------------	--

注 1 (対象: )は、会議に係る職種ごとに区分して実施した場合に、参加者がわかるように記載してください。  
 2 この記入票は、職場風土改革月間の終了時に提出してください。

業務リスク・マネジメント取り組み状況報告 (局区室総括票)

所 属	局・区・室		
実施回数	延べ	回	
	第1回会議	延べ	回
	第2回会議	延べ	回
(内 訳)	第3回会議	延べ	回
	延べ	人 (参考:所属内実施課公所数 = )	
	第1回会議	延べ	人
(内 訳)	第2回会議	延べ	人
	第3回会議	延べ	人
	延べ	件	
業務リスク	延べ	件	
リスク回避策	延べ	件	
周知した取組み	業務リスク		
	リスク回避策		
所属としての意見、感想等			

注 「周知した取組み」欄には、他課公所での業務リスク・マネジメントの取組みの参考とするため、局区室内で周知を行ったものを記載してください。  
 この記入票は、業務リスク・マネジメントの取組み後、提出してください。

業務リスク・マネジメント実施結果（職場単位記入票）

所 属（課公所）		平成21年 月 日（ ） 時 分 ～ 時 分	
第3回会議 開催日時	参加者数		
主宰者	補 職	人（対象： 人）	
	氏 名		
リスク回避策の実施結果			
業務リスク	(1)	リスク回避策	評価
リスク回避策の 点検	①		○ △ × ○ △ ×
	②		○ △ × ○ △ ×
	③		○ △ × ○ △ ×
	④		○ △ × ○ △ ×
業務リスク	(2)	リスク回避策	評価
	①		○ △ × ○ △ ×

業務リスク・マネジメントの取組み方法について

1 全体の流れ

業務リスク・マネジメントの取組みの全体図は、次のとおりです。



2 具体的な進め方

第1回職場会議（月 日、ステップ2）までにすること

「業務リスク洗い出しシート（様式ア）」を使って、業務リスクの洗い出しを行ってください。

- ・日常の業務経験でヒヤリとし、ハッとしたこと、事務処理のルールに照らして不適当と思つたこと、ルール違反とはいえないまでも問題があると思つたことを、具体的に記入してください。
- ・業務リスクには、広くは自然災害・犯罪・セクハラ等も含まれますが、現場の具体的な業務に即したリスクを洗い出すよう心がけてください。
- ・ただし、業務に関するものであれば、施設の安全管理、市民に関するものなど、幅広い角度から考えてください。
- ・前例踏襲、マニュアルやチェックリストによる形式的な点検でなく、基本的な業務手順（基本動作）に立ち返り、潜んでいる業務リスクはないか、確認してください。

第2回職場会議（月 日、ステップ4）までにすること

「業務リスク回避策検討シート（様式イ）」を使って、第1回職場会議で取り組むことに決定した業務リスクについて、検討チームで発生原因を探り、リスク回避策を検討してください。

- ・業務リスクが発生する要因を、段階を追って考え、それぞれの要因に対して、リスク回避策を検討してください。
- ・実現可能性・効果が低いリスク回避策であっても、この段階では、とりあえず書き出した上で、検討を行ってください。
- ・前例踏襲、マニュアルやチェックリストによる形式的な点検でなく、基本的な業務手順（基本動作）に立ち返り、検討してください。

第2回職場会議の開催後（ステップ5以降）にすること

職場会議で決定した業務リスク回避策について、実施スケジュールに基づいて、取組みを行ってください。

取組みを行う中で、個別の問題が生じた場合には、適宜改善を行い、取組みを継続してください。

第3回職場会議では、取り組んだ回避策について、取組みのよい点、反省点などを話し合ってください。

②					○ △ ×	○ △ ×
③					○ △ ×	○ △ ×
④					○ △ ×	○ △ ×
(3)						
	業務リスク	リスク回避策	評価	実施数	効果	
①					○ △ ×	○ △ ×
②					○ △ ×	○ △ ×
③					○ △ ×	○ △ ×
④					○ △ ×	○ △ ×
	主宰者としての意見、感想等					

注 1 (対象: )は、会議を係や職種ごとに区分して実施した場合に、参加者がわかるように記載してください。

2 この記入票は、業務リスク・マネジメントの取組み後に提出してください。

【様式ア】「業務リスク洗い出しシート」

第1回職場会議までに各自で作成します。業務分担表等でご自身の担当業務を確認し、記載例に従って業務リスクの洗い出しを行ってください。

1 担当業務の記載

【主担当の業務】	【副担当の業務】

2 各業務のリスクの洗い出し

区分 No.	業務の名称	何が (人、モノ、カネ、情報)	～すると ～していると	リスク事象 (困ることの状況は?)	リスクの区分 (番号に○をつける)	発生頻度 (番号に○をつける)	影響度 (番号に○をつける)
1					1 法令・倫理 2 公金管理 3 公金管理以外の財務 4 サービスの質 5 情報の管理 6 人命・身体 7 その他	1 ごくまれに発生 2 数年に1回発生 3 1年に1回発生 4 年に複数回発生 5 月に複数回発生	1 軽微な影響 2 やや軽い影響 3 中程度の影響 4 大きな影響 5 甚大な影響
2					1 法令・倫理 2 公金管理 3 公金管理以外の財務 4 サービスの質 5 情報の管理 6 人命・身体 7 その他	1 ごくまれに発生 2 数年に1回発生 3 1年に1回発生 4 年に複数回発生 5 月に複数回発生	1 軽微な影響 2 やや軽い影響 3 中程度の影響 4 大きな影響 5 甚大な影響
3					1 法令・倫理 2 公金管理 3 公金管理以外の財務 4 サービスの質 5 情報の管理 6 人命・身体 7 その他	1 ごくまれに発生 2 数年に1回発生 3 1年に1回発生 4 年に複数回発生 5 月に複数回発生	1 軽微な影響 2 やや軽い影響 3 中程度の影響 4 大きな影響 5 甚大な影響
4					1 法令・倫理 2 公金管理 3 公金管理以外の財務 4 サービスの質 5 情報の管理 6 人命・身体 7 その他	1 ごくまれに発生 2 数年に1回発生 3 1年に1回発生 4 年に複数回発生 5 月に複数回発生	1 軽微な影響 2 やや軽い影響 3 中程度の影響 4 大きな影響 5 甚大な影響

- ・「リスクの区分」は、ひとつのリスクが複数の区分に該当する場合には、もっとも関係があるものに分類してください。
- ・「発生頻度」は、日常的に行われる業務と数年に1度行われる業務とは異なります。(数年に1度行う業務であっても、そのたびにリスクを感じる場合には、発生頻度は高いといえます。)
- ・「影響度」は、市政に対する信頼を損なう度合い、生命・身体への危険など、さまざまな尺度が考えられますが、各自の判断で総合的に判断してください。

【様式イ】「業務リスク回避策検討シート」

第2回職場会議までに検討チームのメンバー全員で作成します。【様式ア】で取り上げたリスクごとに発生原因と対策案を考えてください。

1 業務リスクの内容(様式1で洗い出したリスク1つのつき、1枚使用してください。)

業務名	
リスク内容	

※進め方の手順

- ①「1 業務リスクの内容」欄に、このシートで取り上げるリスクにかかる「業務名」と「リスク内容」を記入します。
- ②なぜその「リスク内容」が発生するのか? その原因を考えてポストイットに書き出し、「1回目のなぜ?」欄に貼ります。
- ③「1回目のなぜ?」欄に貼り付けたポストイットの原因が「なぜ発生したか?」を考え「2回目、3回目のなぜ?」欄に貼ります。
- ④各ポストイットを眺め、原因と結果の関係になっているポストイットを線でつなぎます。
- ⑤各要因(なぜなぜをやって最も右にある要因)に対する対策案をポストイットに書き出し「対策案」欄に貼ります。
- ⑥対策の実現可能性及び効果について大、中、小で評価し、対策案を書いたポストイットの横に記入します。

2 1のリスクが発生する原因を考える

リスクが発生する原因	1回目のなぜ?	2回目のなぜ?	3回目のなぜ?

3 各原因の発生を防ぐ対策案を考える

対策案	実現可能性	効果

業務リスク・マネジメント取組み状況報告（職場単位記入票）

所属（課公所）		〇〇局〇〇課		
主宰者	補職	課長		
	氏名	〇〇〇〇		
第1回会議	開催日時	平成20年〇月〇日（〇）〇時〇分～〇時〇分		
	参加者数	人（対象：人）		
第2回会議	開催日時	平成20年〇月〇日（〇）〇時〇分～〇時〇分		
	参加者数	人（対象：人）		
取り組む業務リスクとリスク回避策				
業務リスク	福祉関係の給付金を決定し、支給する事務で、世帯構成・所得に関する資格要件に誤りがあることにより、給付金額の決定に誤りを生じそうになった。			
リスクの区分	<input checked="" type="checkbox"/> 法令・倫理	<input type="checkbox"/> 公金管理	<input type="checkbox"/> 公金管理以外の財務	
	<input type="checkbox"/> サービスの質	<input type="checkbox"/> 情報の管理	<input type="checkbox"/> 人命・身体	
	<input type="checkbox"/> その他（ )			
発生頻度等	発生頻度	高	中	影響度 中 小
リスク回避策	① 申請書の記載例を作成し、配布する。 ② 窓口で申請内容を確認する際のチェックリストを作成する。 ③ 入力手順のマニュアルを作成する。 ④ 課内の勉強会を行い、周知の徹底と研修を充実する。			
リスク管理計画	11月	12月	1月	2月 3月
回避策①	記載間違いを洗い出し	間違いが生じる原因を分析	記載例 試作係会で検討	試行結果の評価・改善 記載例の完成正式に施行
回避策②	入力間違いの洗い出し	間違いが生じる原因を分析	チェックリスト試作係会で検討	試行結果の評価・改善 チェックリストの完成正式に施行
回避策③	入力手順の確認	特に注意するポイントの洗い出し	マニュアル試作	試行結果の評価・改善 マニュアルの完成正式に施行
回避策④	①～③の作業で周知すべき事項を確認	勉強会の資料作成	勉強会開催	勉強会開催 重大な入力誤りの都度適宜 勉強会を開催
(略)				

【様式ア】「業務リスク洗い出しシート」

第1回職場会議までに各自で作成します。業務分担当等でご自身の担当業務を確認し、記載例に従って業務リスクの洗い出しを行ってください。

1 担当業務の記載

【主担当の業務】	【副担当の業務】

2 各業務のリスクの洗い出し

区分 No.	業務の名称	何が (人、モノ、カネ、情報)	～すると ～していると	リスク事象 (困ることの状況は?)	リスクの区分 (番号に○をつける)	発生頻度 (番号に○をつける)	影響度 (番号に○をつける)
1	〇〇窓口対応業務	窓口で手数料の徴収を行っている事務で	手揚げ金庫を窓口近くのカウンターに置いていたところ	窓口事務が重なったときに、手揚げ金庫がなくなりそうになった。	1 法令・倫理 2 公金管理 3 公金管理以外の財務 4 サービスの質 5 情報の管理 6 人命・身体 7 その他	① ごくまれに発生 2 数年に1回発生 3 1年に1回発生 4 年に複数回発生 5 月に複数回発生	1 軽微な影響 2 やや軽い影響 3 中程度の影響 ④ 大きな影響 5 甚大な影響
2	〇〇徴収金の徴収事務	徴収金の通知文書を対象者に通知する事務で	封筒のあて先と通知書が、同時に通知するほかの市民の分と間違えたため	市民の個人情報、他人に送付しそうになった。	1 法令・倫理 2 公金管理 3 公金管理以外の財務 4 サービスの質 5 情報の管理 6 人命・身体 7 その他	① ごくまれに発生 2 数年に1回発生 3 1年に1回発生 4 年に複数回発生 5 月に複数回発生	1 軽微な影響 2 やや軽い影響 3 中程度の影響 ④ 大きな影響 5 甚大な影響
3	〇〇給付金支給事務	福祉関係の給付金を決定し、支給する事務で	世帯構成・所得に関する資格要件に誤りがあることにより、	給付金額の決定に誤りを生じそうになった。	① 法令・倫理 2 公金管理 3 公金管理以外の財務 4 サービスの質 5 情報の管理 6 人命・身体 7 その他	1 ごくまれに発生 ② 数年に1回発生 3 1年に1回発生 4 年に複数回発生 5 月に複数回発生	1 軽微な影響 2 やや軽い影響 3 中程度の影響 ④ 大きな影響 5 甚大な影響
4					1 法令・倫理 2 公金管理 3 公金管理以外の財務 4 サービスの質 5 情報の管理 6 人命・身体 7 その他	1 ごくまれに発生 2 数年に1回発生 3 1年に1回発生 4 年に複数回発生 5 月に複数回発生	1 軽微な影響 2 やや軽い影響 3 中程度の影響 4 大きな影響 5 甚大な影響

・「リスクの区分」は、ひとつのリスクが複数の区分に該当する場合には、もっとも関係があるものに分類してください。  
 ・「発生頻度」は、日常的に行われる業務と数年に1度行われる業務とでは異なります。(数年に1度行う業務であっても、そのたびにリスクを感じる場合には、発生頻度は高いといえます。)  
 ・「影響度」は、市政に対する信頼を損なう度合い、生命・身体への危険など、さまざまな尺度が考えられますが、各自の判断で総合的に判断してください。

【様式イ】「業務リスク回避策検討用シート」

第2回職場会議までに検討チームのメンバー全員で作成します。【様式ア】で取り上げたリスクごとに発生原因と対策案を考えてください。

1 業務リスクの内容(様式1で洗い出したリスク1つのつき、1枚使用してください。)

業務名	〇〇給付金支給事務
リスク内容	福祉関係の給付金を決定し、支給する事務で、世帯構成・所得に関する資格要件に誤りがあることにより、給付金額の決定に誤りを生じそうになった。

※進め方の手順

- ①「1 業務リスクの内容」欄に、このシートで取り上げるリスクにかかる「業務名」と「リスク内容」を記入します。
- ②なぜその「リスク内容」が発生するのか? その原因を考えてポストイットに書き出し、「1回目のなぜ?」欄に貼ります。
- ③「1回目のなぜ?」欄に貼り付けたポストイットの原因が「なぜ発生したか?」を考え「2回目、3回目のなぜ?」欄に貼ります。
- ④各ポストイットを眺め、原因と結果の関係になっているポストイットを線でつなぎます。
- ⑤各要因(なぜなぜをやって最も右にある要因)に対する対策案をポストイットに書き出し「対策案」欄に貼ります。
- ⑥対策の実現可能性及び効果について大、中、小で評価し、対策案を書いたポストイットの横に記入します。

2 1のリスクが発生する原因を考える



3 各原因の発生を防ぐ対策を考える

対策案	実現可能性	効果
申請書の様式を分かりやすくする	中	中
申請書の記載例を作成し、配布する	大	中
窓口で申請内容を確認するさいのチェックリストを作成する	大	中
入力後、読みあわせをする	大	中
入力手順のマニュアルを作成する	大	中
資格要件を単純にする	小	中
課内の勉強会を行い、周知の徹底と研修を充実する	大	中
失敗例について、朝礼で注意を喚起する。	大	中

## < 参考資料 46 >

民間企業における内部統制の整備・運用の課題

(アビーム コンサルティング株式会社)

民間では、内部統制報告制度施行の初年度を迎え、以下のような課題が認識されています。

※ 出典 アビームコンサルティング株式会社が2008年3月から同5月にかけて、東証・大証の一部・  
二部上場企業、および、マザーズ・ジャスダック上場の従業員300名以上の企業など302  
社を母集団にした調査結果

### ■ 調査概要

【調査対象企業】東証一部・東証二部・大証一部・大証二部の全上場企業、および、マザーズ・ジャスダック上場の従業員300名以上の企業など2,800社

【調査方法】調査票を、「J-SOX」「内部統制」「経理」「財務」の担当役員、部長宛に郵送

【有効回答】302社(回答率11%)

【調査時期】2008年3月～2008年5月

### ■ 調査項目

#### I. 全社的統制、決算・財務報告プロセス統制

1. 評価対象範囲の選定方針
2. 評価対象の現在の状況
3. 評価の実施方法
4. 整備・構築において認識している課題

#### II. 決算・財務報告プロセス以外の業務プロセス統制

5. 評価対象範囲の選定方針
6. 評価対象の現在の状況
7. 評価の実施方法
8. 整備・構築において認識している課題

#### III. 評価体制

9. 構築の中心部門
10. 独立的評価の体制
11. 内部統制対応コスト
12. 外部コンサルティング会社の役割
13. 会計監査人とのコミュニケーションの状況
14. 海外における内部統制対応
15. 全社的な浸透に向けた社内的な取り組み
16. 体制に関する課題

#### IV. 共通

17. 内部統制支援ツールの利用状況
18. 予備年度監査(ドライラン)の実施状況
19. 現時点での整備・運用状況
20. 全般的な課題
21. 内部統制と関連して取り組んでいる、または関心のある経営課題
22. 御社の考える「内部統制」とは

民間企業における内部統制の整備・運用にあたっての課題として、東証及び大証の上場企業に対し、民間企業における内部統制報告制度の課題について、アンケート調査が実施されている。

主な調査結果は、以下のとおりであるが、回答割合について、全体の割合に加えて、企業の規模に応じ、次のような3つのグループに分けている。なお、全グループの合計が回答数と一致しないのは、無記名回答で分類できない企業があったためである。

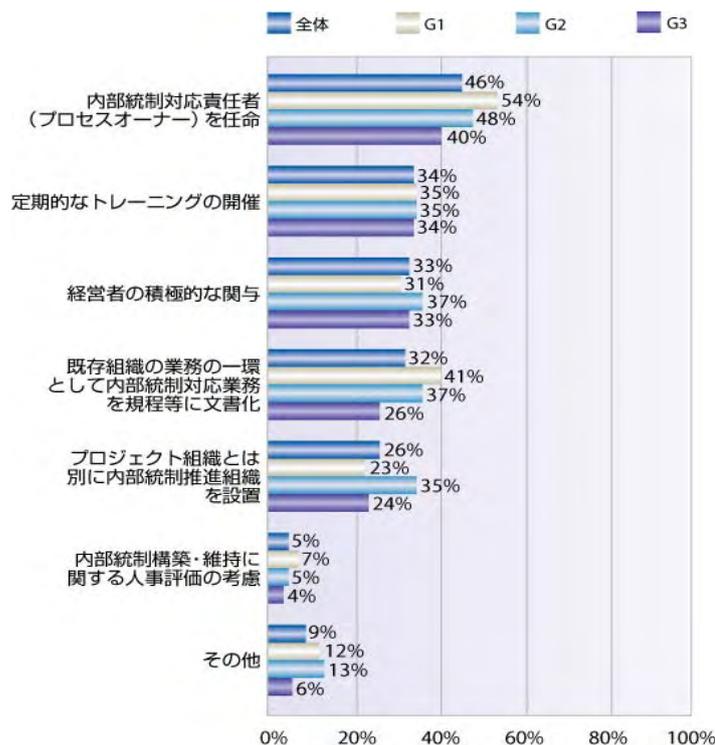
- G 3・・・連結売上高が 1,000 億円未満の企業 (156 社)
- G 2・・・連結売上高が 1,000 億円以上の企業のうち、主要事業セグメント比率が 67%以下または海外拠点売上比率が 33%以上の企業 (60 社)
- G 1・・・G 2 及び G 3 以外の企業 (83 社)



① 社内に浸透させる取組

「内部統制対応を全社的に浸透させるために現在取り組んでいる、又は取り組もうとしていること」を聞いたところ、全体的に見ると、「内部統制対応責任者（プロセスオーナー）を任命」という回答が 46%と最も多かった。しかし、他の項目は 40%未満に止まっている。また、70%の企業が、1つ又は2つの項目にしかマークしていなかった。図 1 に挙げた項目は、内部統制が有効に機能するために、そして、それを維持するために有効な手段であり、積極的に取り組むことが望ましいが、ほとんどの企業では、全社的な浸透に向けた取り組みが充分に行われているとは言いがたい。

<図1 浸透のための取組（複数回答可）>



② 進捗状況

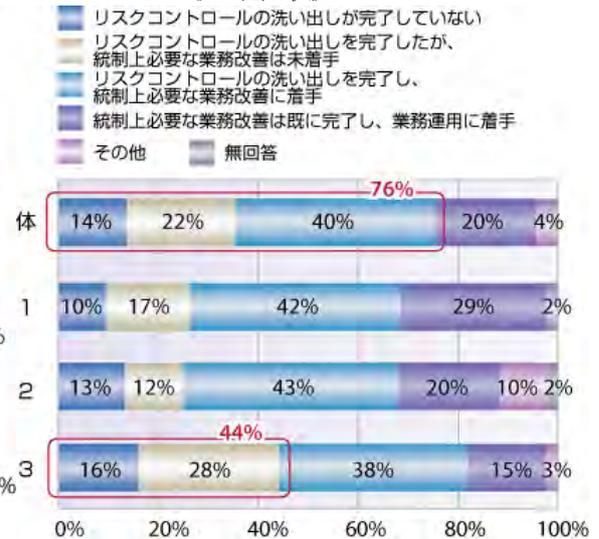
全社統制については72%、業務プロセス統制については76%の企業が、いまだに文書の更新作業や統制のための業務改善を終えていない状態にあり、多くの企業は内部統制の整備・構築作業を続けていることが判明した(図2-1、図2-2)。

また、グループ別に見ると、全社統制、業務プロセス統制ともにG3が最も遅れており、全社統制では28%、業務プロセス統制では4%が、業務運用に至っていない。

<図2-1 全社統制に関する規程・マニュアル類の状況>



<図2-2 業務プロセス統制に関するリスクコントロールの洗い出し状況>

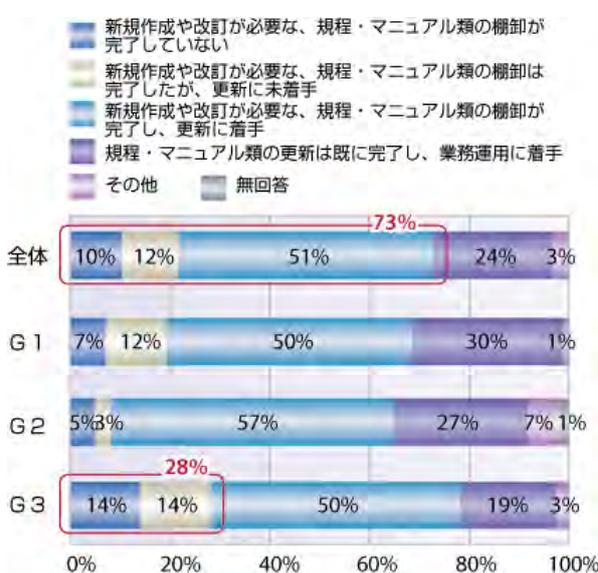


③ 整備・構築の方針

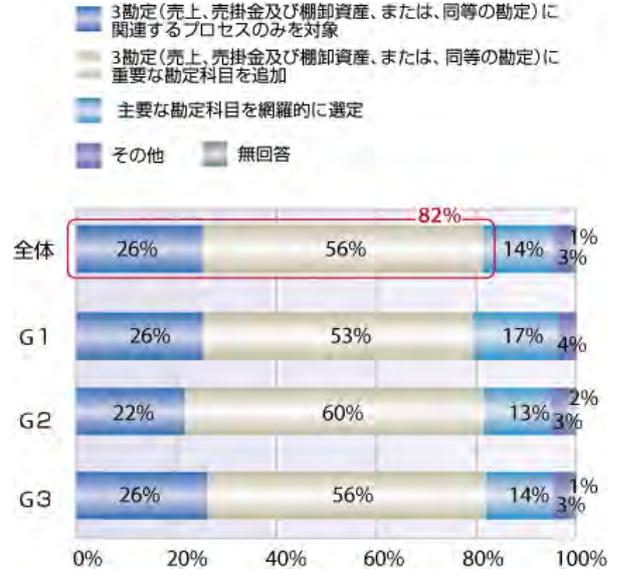
全社統制の評価項目については、79%の企業が、実施基準が例示する42の評価項目に紐付けて質問を構成していた(図3-1)。また、業務プロセス統制の評価対象プロセスを、82%の企業が、実施基準の定める3つの勘定(売上、売掛金、棚卸資産)、もしくは、それらに重要な勘定科目を追加したものを用いて絞り込んでいた(図3-2)。

このように、実施基準に忠実に進めようとしている企業が約8割を占めることが分かった。

<図3-1 全社統制の評価項目の構成要素>



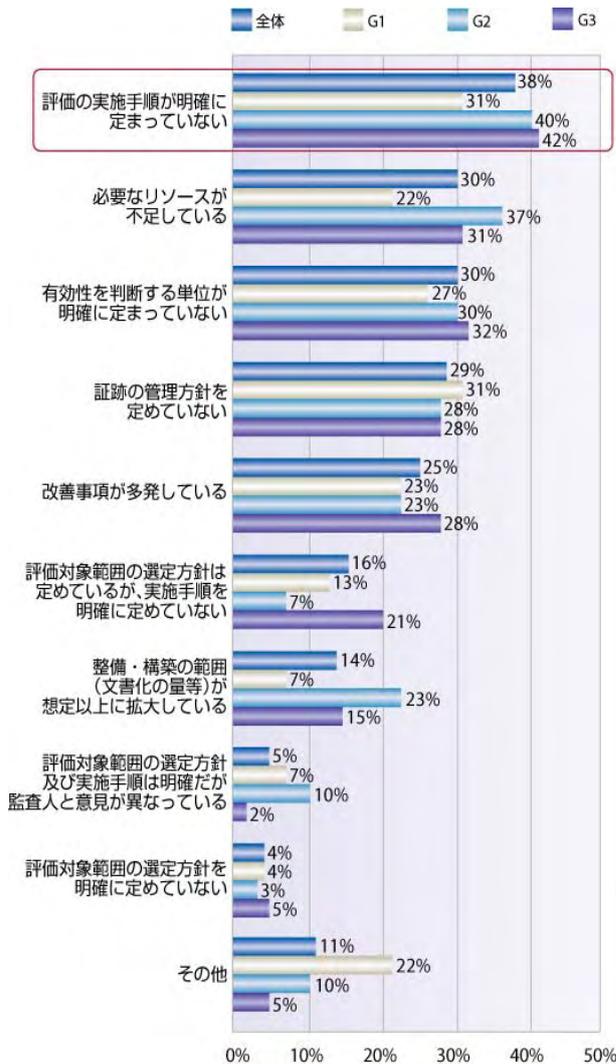
<図3-2 勘定科目による絞り込み>



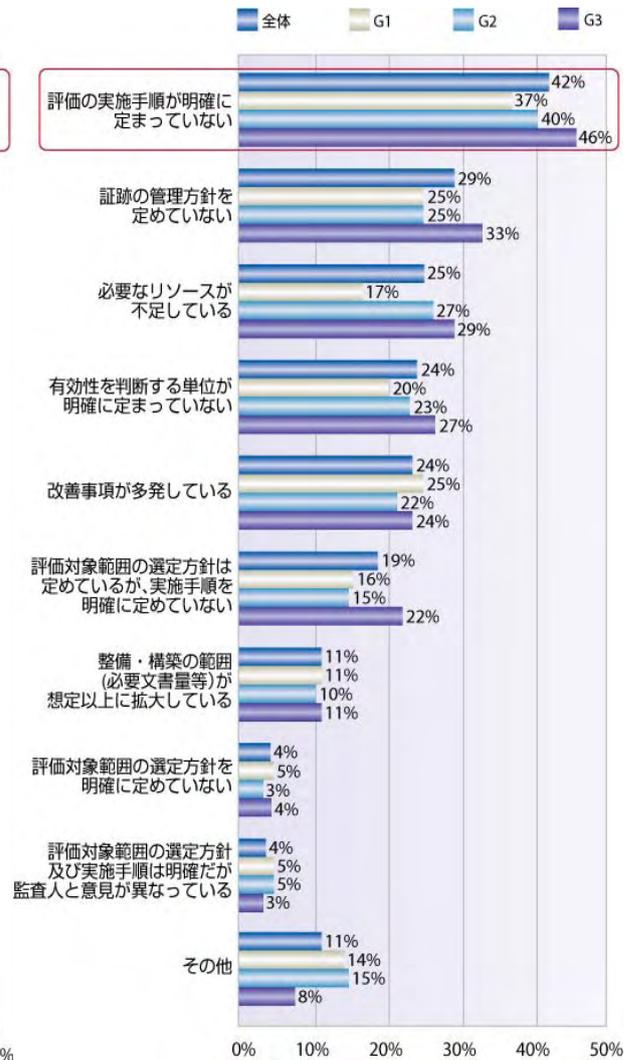
④ 課題

全社統制及び決算・財務報告プロセス統制では 42%、業務プロセス統制では 38%の企業で、評価の実施手順が定まっていなかった（図 4-1、図 4-2）。本番初年度の評価が必要だが、その準備ができていない企業が多いことが判明した。

<図4-1 全社統制及び決算・財務報告プロセス統制の整備・構築において、認識している課題（複数回答可）>

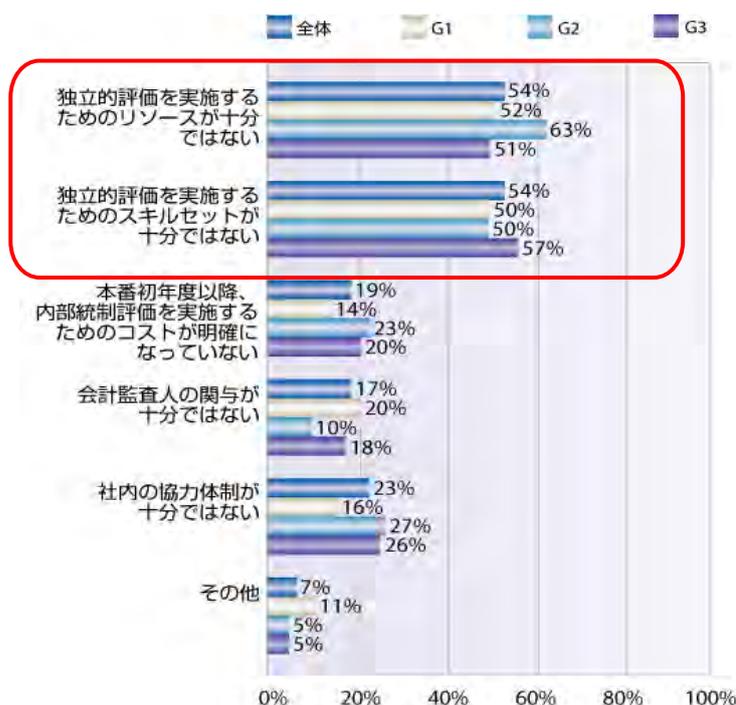


<図4-2 業務プロセス統制の整備・構築において、認識している課題（複数回答可）>



また、体制に関する課題として、過半数の企業が、過半数の企業が、独立的評価のリソース不足（54%）やスキルセット不足（54%）を挙げた。この点からも、評価の準備に苦心している様子が窺える（図 4-3）。

<図4-3 体制に関して、認識している課題（複数回答可）>



⑤ 担当者の負担

独立的评价担当者1人当たりの担当キーコントロール数は95にも上ることが判明した(図5-1)。ほとんどの担当者にとって、内部統制評価は初めての作業であり、相当な負担となることが懸念される。

また、1社当たり評価対象業務プロセス数について、G1とG2を比較すると、G2の値は、G1の3倍以上であり、G2は、内部統制報告制度への対応の負荷が大きいことがよく分かる(図5-2)。

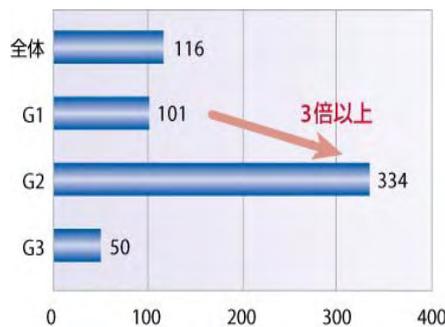
一方で、G2の1社当たり独立的评价担当者数は、G1の1.4倍にとどまっており、業務プロセス数ほどの大きな差はなかった(図5-3)。その結果、G2の独立的评价担当者1人当たりの担当キーコントロール数は、170という、G1の3倍、G3の2.4倍もの値となった。G2の独立的评价担当者の負荷は、他のグループよりも圧倒的に大きいこととなる。

また逆に、G1については、独立的评价にかける人数が、G2やG3よりも相対的に多いことが判明した。

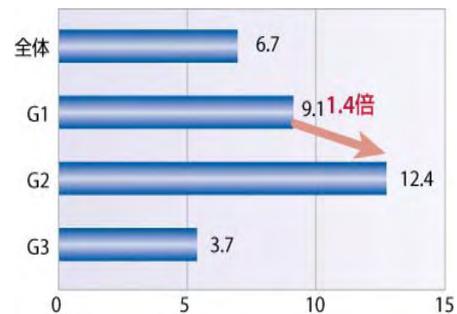
<図5-1 独立的评价担当者1人当たりの担当キーコントロール数>



<図5-2 1社当たりの評価対象業務プロセス数>



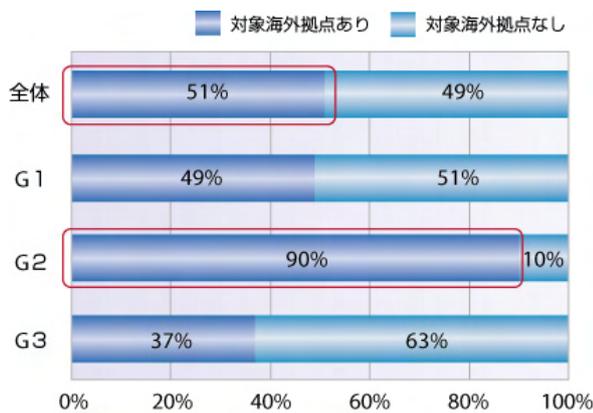
<図5-3 1社当たりの独立的评价担当者数>



⑥ 海外拠点ではリソース不足が顕著

内部統制の対象となる海外拠点を持つ企業の半数が、「海外現地のリソースが十分でない」ことを課題に挙げた（図6-1、図6-2）。中でもG2は70%が挙げており、特に業務プロセス統制に関する評価のリソース不足が懸念される。

<図6-1 内部統制の対象となる海外拠点の有無>



<図6-2 海外での内部統制対応における課題>  
(複数回答可、対象海外拠点ありの企業を母数とする)

