

## 第3章

---

### 多摩・島しょ地域の自治体における 内部統制の現状と課題

- 第1節 アンケート調査及び職員研修の概要
- 第2節 アンケート調査及び職員研修から見られる  
内部統制の現状と課題

## 第1節 アンケート調査及び職員研修の概要

多摩・島しょ地域の39の市町村に対して、内部統制の取組状況や課題、今後の意向等について、2018年7月から8月にかけてアンケート調査を実施した。アンケート調査の項目等は以下のとおりである。

そして、アンケート回答の深掘りや事務の現状等について、町田市、立川市、清瀬市、奥多摩町に追加調査として対面でのヒアリングを行った（自治体名の並びは実施順）。

図表12 アンケート調査項目等

項目	主な内容	分析
内部統制の概況把握	【アンケート調査票Ⅰ 問1～問20】 内部統制の概況を把握するために、内部統制の基本的要素の観点から多面的な質問を実施し、3段階（3：優、2：良、1：可）の選択肢から回答	第2節 1.
現時点での内部統制の取組状況	【アンケート調査票Ⅱ 問1～問9】 アンケート回答時までの内部統制に関する具体的な取組の実施及び実施予定、内部統制全般を所管する部署の設置の有無等	第2節 2.（1）
多摩・島しょ地域の自治体におけるリスク等の傾向	【アンケート調査票Ⅱ 問10～問17】 直近3年間に発生した事務処理誤り等の発生や財務事務を適切に執行できない可能性が高い業務プロセスに関する質問等	第2節 2.（2）
内部統制の整備・運用に関する課題	【アンケート調査票Ⅱ 問18～22】 多摩・島しょ地域において内部統制の取組を実施するに当たり、取組を阻害する要因になると考えられるものに関する設問等	第2節 2.（3）

また、2018年10月31日には、多摩・島しょ地域の市町村の職員を対象に以下の内容の職員研修を実施した。

図表13 職員研修の内容

項目	講師	内容
基調講演	日本大学 経済学部教授 石川恵子氏	自治体における内部統制の基本的な考え方
講義	有限責任監査法人トーマツ	検討中のモデルや先進自治体の事例解説等
ワークショップ	日本大学 経済学部教授 石川恵子氏 有限責任監査法人トーマツ	参加者同士で内部統制の導入に向けた実務上の課題等を意見交換しながら、全体で共有

※分析は第2節2.（4）にて行う

## 第2節 アンケート調査及び職員研修から見られる内部統制の現状と課題

前述のアンケート調査等の結果について、多摩・島しょ地域の自治体の現状と課題として整理・分析した。回答等は各調査実施時点のものとなる。なお、一部設問は、以下の図表のとおり2018年1月1日現在の人口に応じて規模別に4つに分けて考察している。

アンケート調査の回答割合は、少数第2位を四捨五入して算出しているため、内訳の合計が100%にならない場合もある。

図表14 アンケート調査分析における自治体区分<sup>9</sup>

(2018年1月1日現在)

規模による区分	自治体名	人口
特大 人口20万人以上 (5)	八王子市	563,178
	町田市	428,742
	府中市	258,654
	調布市	232,473
	西東京市	201,058
大 人口10万人以上 20万人未満 (12)	小平市	191,308
	三鷹市	186,375
	日野市	184,667
	立川市	182,658
	東村山市	151,018
	多摩市	148,724
	武蔵野市	144,902
	青梅市	135,248
	国分寺市	121,673
	小金井市	120,268
	東久留米市	116,830
	昭島市	113,244
	中 人口1万人以上 10万人未満 (11)	稲城市
東大和市		85,718
狛江市		81,788
あきる野市		80,985
国立市		75,723
清瀬市		74,845
武蔵村山市		72,489
福生市		58,384
羽村市		55,870
瑞穂町		33,532
日の出町		16,959
小 人口1万人未満 (11)	大島町	7,880
	八丈町	7,560
	奥多摩町	5,233
	新島村	2,724
	小笠原村	2,641
	三宅村	2,538
	檜原村	2,244
	神津島村	1,894
	御蔵島村	324
	利島村	321
	青ヶ島村	166

9 人口に関する出典：東京都総務局ホームページ<<http://www.toukei.metro.tokyo.jp/juukiy/2018/jy18000001.htm>> (アクセス日：2018年12月28日) を基に作成

## 1. 概況把握

規模別の回答点数の総平均は、以下の図表15のとおり、「特大2.8」、「大2.7」、「中2.4」、「小2.0」となっており、規模が大きい自治体の方が高い点数の傾向にある。また、個別の質問の回答傾向について、次頁図表16に示した5つの傾向が見受けられた。なお、図表15及び図表16の「問」の列の色分けは、5つの傾向ごとに分類したものである。

図表15 概況把握に係る回答結果

問	質問	規模ごとの平均			
		特大(5)	大(12)	中(11)	小(11)
1	首長から発信される職員向けの定期的なメッセージには、倫理的な行動を促す観点が含まれていますか。	3.0	2.6	2.5	2.0
2	職員に対して、倫理的な行動を促す研修は実施されていますか。	2.8	2.8	2.5	1.5
3	いわゆるヒヤリハット集はありますか。	2.0	2.2	2.0	1.5
4	ヒヤリハットや監査委員監査等の指摘を共有する仕組みはありますか。	3.0	2.6	2.1	1.8
5	事務処理ミス防止の観点から、全職員が実施する可能性がある契約事務等（物品や役務の発注、旅費の申請等）について、マニュアルやフロー図が整備されていますか。	3.0	2.8	3.0	1.7
6	異動の際の業務引継ぎ時に、業務において失敗しやすいポイント（リスク）を明確にするようにしていますか。	1.6	1.8	1.1	1.2
7	首長等に直接意見や情報提供できる仕組み（例：目安箱や内部通報制度）はありますか。	3.0	2.5	2.3	1.8
8	予算執行等の会計事務について、分からないことを問い合わせることができる窓口（庁内外を問わず）はありますか。	2.4	2.8	2.7	2.5
9	予算執行状況を把握し、監督する取組がありますか（財政担当部署から各課に予算執行状況に関する問合せをすること等がありますか）。	3.0	2.6	2.4	2.5
10	職員の超過勤務時間を把握し、超過勤務時間数が多い部署に改善を促す取組がありますか（人事担当部署から各課に超過勤務時発生状況に関する問合せをすること等がありますか）。	3.0	2.9	2.9	2.1
11	全庁的なIT戦略はありますか。（職員が業務の有効性・効率性を高める観点でITをどのように利用するかという方針や目標等）	2.8	2.7	1.6	1.3
12	職員を対象とする「情報セキュリティに関する研修」は、年1回以上の頻度で開催されていますか。	2.6	2.8	2.5	1.5
13	業務で使用する情報システムやパソコンの障害が原因となり、日常の業務を停止する事態が発生した日が、直近1年の内1日以上ありますか。	3.0	2.8	2.5	2.3
14	日常的な業務を行う上で、使っていない、あるいは使えていない情報システムやパソコンはありますか。	3.0	2.9	2.7	2.2
15	業務で使用する情報システムやパソコンにログインする際に用いるIDやパスワードを共有したり、使い回したりすることはありますか。	2.4	2.6	2.3	2.2
16	業務で使用するパソコンは、無許可でソフトウェアをインストールできない仕組みとなっていますか。	3.0	3.0	2.9	2.5
17	業務で使用するパソコンは、無許可で設定環境を変更できない仕組みとなっていますか。	2.6	3.0	2.9	2.8
18	災害時も業務を復旧、あるいは継続できるよう必要なデータのバックアップを平時から取得することを促す仕組みはありますか。	2.8	2.9	2.8	2.6
19	職員が利用するパソコンから有害なサイトにアクセスできない仕組みとなっていますか。	3.0	3.0	2.8	2.0
20	全庁的な電子メールの誤送信を防止する仕組みはありますか。	3.0	2.3	1.9	1.4
規模別20問平均		2.8	2.7	2.4	2.0

図表16 アンケート調査分析における回答傾向

問	回答傾向	内容
8、9、15～18	規模に関わらず内部統制が整備されている傾向にある項目	「予算執行等の会計事務不明点の問合せ窓口」、「予算の執行状況を把握、監督する取組」、「業務で使用する情報システム等にログインする際のIDやパスワード管理」、「業務で使用するパソコンのソフトウェアインストール制限及び設定環境変更制限」、「データバックアップの取得を促す仕組み」に関する項目
3、6	規模に関わらず内部統制が整備されていない傾向にある項目	「ヒヤリハット集」、「引継時の失敗しやすいポイント（リスク）を明示する取組」に関する項目
1、4、7、13	規模が大きくなるほど内部統制が整備されている傾向がある項目	「首長からの倫理的な行動を促す職員向けメッセージ」、「ヒヤリハットや監査委員監査等の指摘を共有する仕組み」、「首長等に直接意見や情報提供できる仕組み」、「業務で使用する情報システム等の障害が原因となり、1日以上業務を停止する事態が発生した日」に関する項目
11、20	規模が大きくなるほど内部統制が整備されているもののうち、特に大規模と中規模の整備状況に差が見られる傾向にある項目	「全庁的なIT戦略」、「全庁的な電子メールの誤送信を防止の仕組み」に関する項目
2、5、10、12、14、19	小規模自治体のみ内部統制が整備されていない傾向にある項目	「職員に対する倫理的な行動を促す研修」、「契約事務等のマニュアルやフロー図」、「超過勤務時間の把握・管理」、「情報セキュリティに関する研修」、「日常業務における未使用の情報システムやパソコン」、「日常業務に利用するパソコンからのサイトアクセス制限」に関する項目

以上、内部統制の概況を把握するための質問への回答を分析した結果は、次のとおりである。

#### 分析①

自治体規模にかかわらず、ヒヤリハット集等のリスク一覧の整備や識別したリスクと対応する統制行為又はマニュアルとの紐付けについては、既存の取組では十分ではない。

#### 分析②

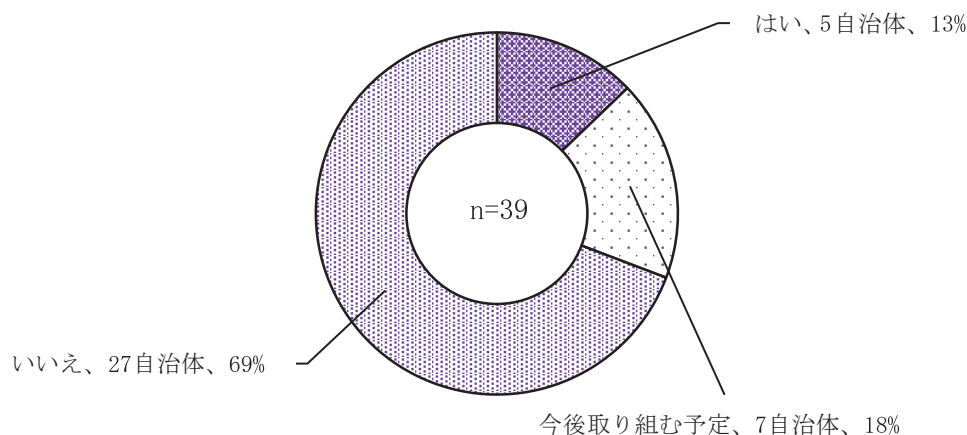
小規模自治体では、「契約事務等のマニュアルやフロー図の整備、日常業務における未使用の情報システムやパソコンの有無及び日常業務に利用するパソコンからのサイトアクセス制限」等が未整備の場合がある。

## 2. 詳細把握

### (1) 現時点での内部統制の取組状況

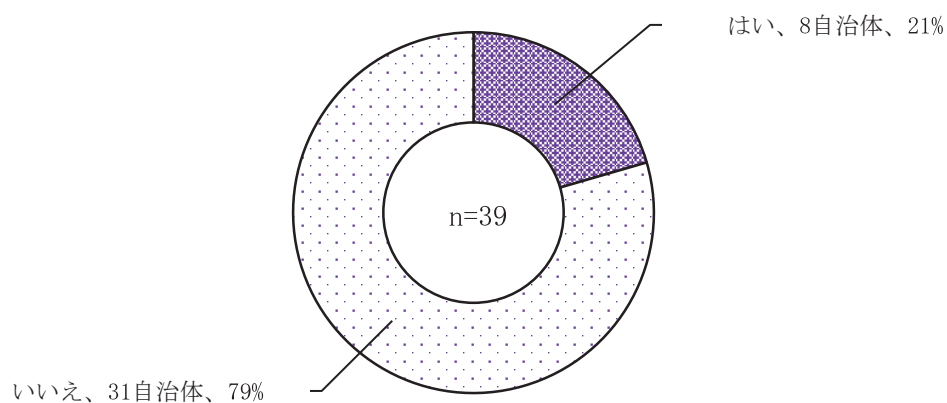
具体的な取組を実施している自治体は5自治体、実施していない自治体の中で今後具体的な取組を実施する予定の自治体は7自治体である。つまり、3割程度の自治体で内部統制に関して何らかの取組を実施済み又は実施予定であると分かる一方、7割程度の多くの自治体では内部統制に関して現在のところ実施予定がないことが分かる。

図表17 内部統制に関する庁内の取組の有無（予定を含む）（単一回答）



全庁的に内部統制全般を所管する部署を設置している自治体は8自治体あり、主に総務や企画部門が担っている。

図表18 内部統制全般を所管する部署の有無（単一回答）



以上、現時点での内部統制の取組状況を把握するための質問への回答を分析した結果は、次のとおりである。

## 分析③

多摩・島しょ地域の自治体は、内部統制を導入するための体制整備や方針の策定等は進んでいない。

## (2) 多摩・島しょ地域の自治体におけるリスク等の傾向

事務処理誤り等の発生種類数を自治体の規模別で整理すると、以下の図表のとおり、自治体当たり平均発生種類は、「特大3.8」、「大2.5」、「中1.5」、「小0.6」となっている。

自治体の規模が大きくなるほどリスクの発生種類が増加するという結果は、2017年3月に一般財団法人地方自治研究機構が公表した「市区町村等の内部統制型リスクマネジメントに関する調査研究」においても、不祥事等のリスクの発生実態という項目で同様の結果となっている。自治体の規模が大きくなるにつれて、事務処理件数自体が増加すること、また職員数が増えて職員の公務外の法令違反行為等の発生可能性が増加することが原因と考えられる。

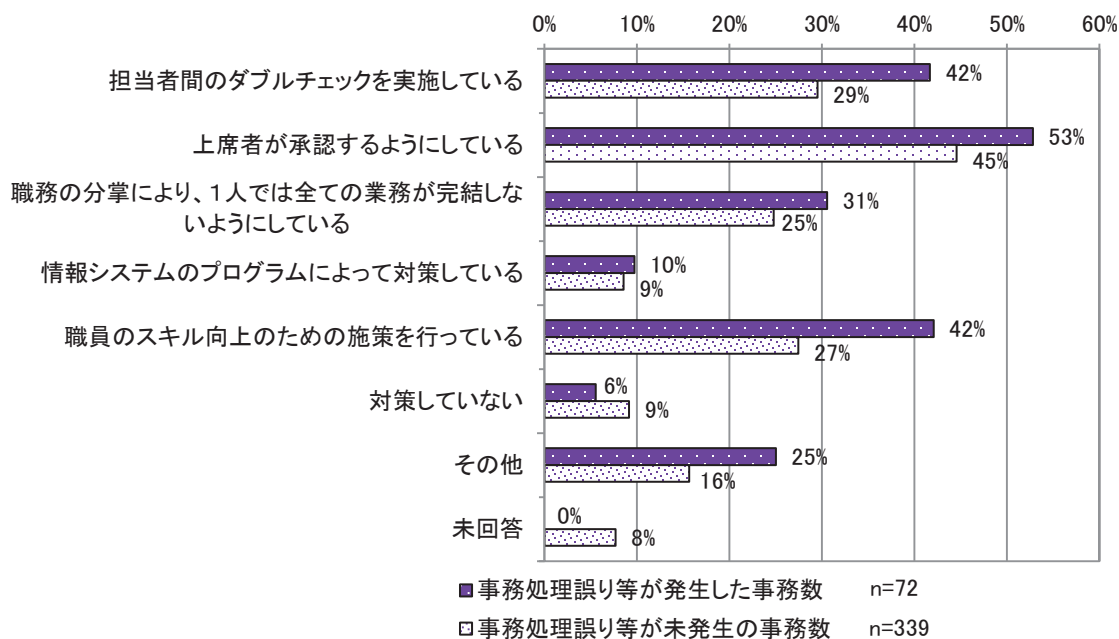
図表19 自治体規模別の事務処理誤り等の発生種類

No.	内容	規模による区分			
		特大(5)	大(12)	中(11)	小(11)
1	不適正な財産の取得・管理処分	1	2	1	0
2	不適正な現金の出納・保管	1	3	2	1
3	不適正な収入・支出	0	1	1	0
4	不適正な決算処理	2	2	1	0
5	不適正な情報管理	3	1	1	1
6	No. 1～5以外の不適正な事務処理	2	6	3	2
7	No. 1～5以外で処理すべき事務の未実施	1	5	2	1
8	職務環境の適正を損なう事案	1	4	3	1
9	職員の公務外の法令違反行為等	5	5	2	1
10	外部からの攻撃	3	1	0	0
11	住民への情報提供や合意形成に関する不適正な対応	0	0	0	0
合計		19	30	16	7
1自治体当たり発生種類		3.8	2.5	1.5	0.6

(n=72)

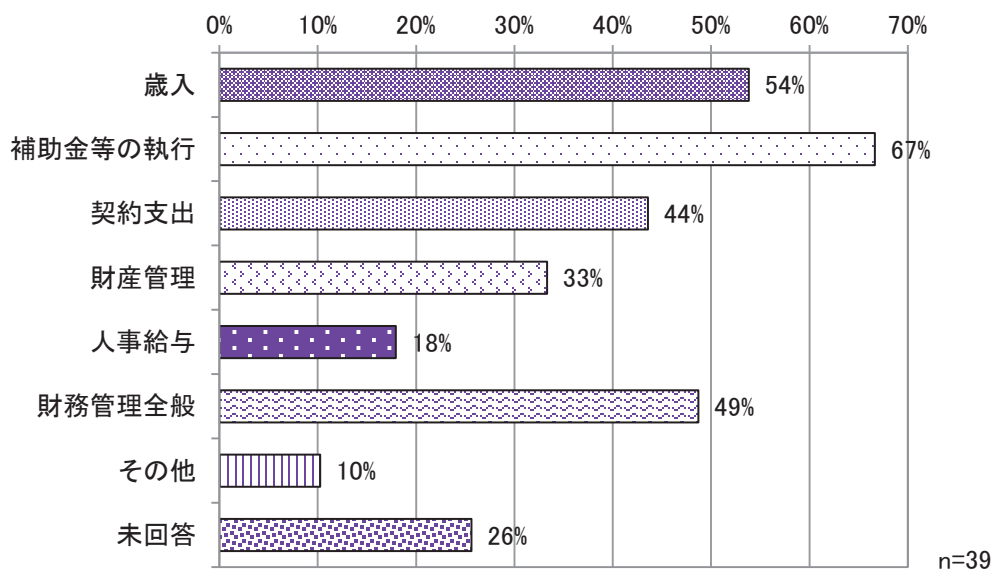
事務処理誤り等が発生した事務において、「対策していない」場合は少数であり、「上席者が承認するようにしている」や「職員のスキル向上のための施策を行っている」、「担当者間のダブルチェックを実施している」という対策が多く講じられていた。なお、事務処理誤り等の発生の有無別に講じていた対策の割合を比較したところ、講じていた対策に顕著な違いは認められず、むしろ事務処理誤り等が発生したもののほうが多くの対策を講じていたという結果であった。

図表20 事務処理誤り等の発生有無と講じていた対策の違い<sup>10</sup>



財務事務を適切に執行できない可能性が特に高いと考えられている業務は、以下の図表のとおり、多い順に「補助金等の執行」、「歳入」、「財務管理全般」が挙げられる。

図表21 財務事務執行リスクの観点からリスクの高い業務（3つ選択回答）



10 事務処理誤り等の発生の有無自体の回答がないものは除いている。



財務事務を適切に執行できない可能性が特に高いと考えられている業務に関して、それぞれを選んだ理由も集計している。

「補助金等の執行」について、適切に執行できない可能性が高いと考える理由には、「相互チェックや上席者の承認等が十分に機能していないおそれがあるから」、「業務量が多く不適切な財務事務執行の発生可能性が高いから」が多く挙げられている。

ヒアリングによる追加調査では、「相互チェックや上席者の承認等が十分に機能していないおそれがあるから」の原因について、補助金等の法令等の改正を担当者だけでなく上席者も全て把握しておくことが困難であることや、一部の補助金等の執行に関しては担当部署のみの執行であり、管理部門によるチェックが入らないことが挙げられた。

「歳入」について、適切に執行できない可能性が高いと考える理由には、「業務量が多く不適切な財務事務執行の発生可能性が高いから」が多く挙げられている。

「財務管理全般」について、適切に執行できない可能性が高いと考える理由には、「職員のマンパワーが不足しているから」、「取り扱う金額が大きく、不適切な財務事務の執行があった場合にダメージが大きいから」等が挙げられている。

図表22 財務事務執行リスクの観点からリスクが高い業務とその理由の関係

理由 業務	業務量が多く不適切な財務事務執行の発生可能性が高いから	取り扱う金額が大きく、不適切な財務事務の執行があった場合にダメージが大きいから	相互チェックや上席者の承認等が十分に機能していないおそれがあるから	不正が発生する可能性が高いから	職員のスキルや知識に不安があるから	職員のマンパワーが不足しているから	情報システムの機能と業務が十分にかみ合っていないから	その他	未回答
歳入	14	3	4	3	2	1	0	1	0
補助金等の執行	8	4	11	3	6	2	0	2	1
契約支出	7	4	5	4	4	1	0	0	0
財産管理	5	1	2	2	6	4	2	0	0
人事給与	0	0	2	0	1	2	3	0	1
財務管理全般	4	6	2	0	2	8	1	0	1
その他	0	0	0	0	0	0	0	2	2
未回答	0	0	0	0	0	0	0	0	10

(n=159)

以上、多摩・島しょ地域の自治体におけるリスク等の傾向を把握するための質問への回答を分析した結果は、次のとおりである。

**分析④**

自治体規模が大きくなるにつれて事務処理誤り等の発生種類数が多くなっており、事務処理誤り等の件数も比例して多くなっていると考えられる。

「職員の公務外の法令違反行為等」以外の事務処理誤り等について、発生に関する顕著な傾向は見られないことから、特に生じやすい事務処理誤り等があるわけではない。

## 分析⑤

同種の対策を講じていても、事務処理誤り等が発生した場合と発生していない場合があるため、事務処理誤り等が生じていない場合には、「対策が有効なため事務処理誤りが生じていない場合」と「対策が有効なわけではないが事務処理誤り等が発生していない場合」の2つの場合が存在すると思われる。

したがって、これまでに事務処理誤り等が生じていないとしても、講じている対策が有効に機能していると判断することは早計である。

## (3) 内部統制の整備・運用に関する課題

内部統制を整備・運用していく上で取組を阻害する要因について、自治体規模別に回答を整理した。「内部統制の取組に担当人員を確保できない」、「専門的な知見を有する職員がいない」という人員に関する回答が多い。

前者については、内部統制の整備・運用を実施する場合、一定程度の工数が見込まれる。しかし、現状では、そのための人員補充が見込まれていないことによるものと考えられる。また、後者については、全庁的に取組を推進していくために、各部署に対していくつかの作業を依頼することが想定される。そこで、説得力を持って内部統制に関する取組の意義等の説明や研修が実施できる職員を求めているものと思われる。

図表23 自治体規模別の内部統制の取組を阻害すると考えられる要因

内容	規模による区分			
	特大(5)	大(12)	中(11)	小(11)
専門的な知見を有する職員がいない	4	7	7	5
専門的な助言、指導をしてくれる外部人材を確保できない	2	1	2	2
内部統制の取組に担当人員を確保できない	2	9	7	11
首長や副市町村長が内部統制の取組に積極的ではない	0	0	0	0
議会が内部統制の取組に積極的ではない	0	0	0	0
一般の職員の内部統制に関する問題意識が希薄である	2	3	3	2
内部統制の取組に配当する予算が十分に確保できない	1	1	3	2
内部統制というものがどのようなものを学べる機会がない	2	5	6	3
その他	0	3	0	0

(n=95)

以上、多摩・島しょ地域の自治体における内部統制の取組を阻害する要因を把握するための質問への回答を分析した結果は、次のとおりである。

## 分析⑥

内部統制を整備・運用していく上で取組を阻害する最大の要因は、担当人員の確保や専門的知見を有する職員の不足を含めた人的資源の制約である。

(4) ワークショップでの意見

職員研修で実施したワークショップでは、業務レベルでのリスク識別、モニタリング（独立的评价）をテーマについて議論した。具体的な実施内容は、以下のとおりである。

図表24 ワークショップの内容

テーマ	実施内容
業務レベルでの リスク識別	参加者が日常的に実施している業務におけるリスクについて洗い出した上で、グループで当該リスクを分類する。
モニタリング (独立的评价)	参加者の所属自治体で内部統制のモニタリングを実施することを想定し、どの部署がモニタリングを実施することが望ましいか、また、モニタリングの実施方法及び記録方法等について議論する。

当該ワークショップにおける代表的な意見は、以下のとおりである。

図表25 ワークショップにおける代表的な意見

テーマ	代表的な意見
業務レベルでの リスク識別	<p>【識別された主なリスク】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 個人情報の流出</li> <li>・ 契約事務の誤り</li> <li>・ メール、郵送物の送付誤り</li> <li>・ 証明文書発行誤り</li> </ul>
モニタリング (独立的评价)	<p>【内部統制推進部門が実施する場合のメリット】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ モニタリングの水準が一定となる。</li> <li>・ 内部統制への理解が高い</li> <li>・ 当事者意識がある</li> <li>・ 事務分掌の立場上、客観性が高い</li> </ul> <p>【内部統制推進部門が実施する場合のデメリット】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 各業務の専門的なところは分からない</li> <li>・ 形式的に実施されるおそれがある</li> </ul> <p>【別に設置された内部統制評価部門が実施する場合のメリット】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 専門的な評価、指摘が可能</li> <li>・ 公平、独立的、客観的</li> </ul> <p>【別に設置された内部統制評価部門が実施する場合のデメリット】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 人材確保、部署新設は困難</li> </ul>

識別された主なリスクについては、複数のグループで挙げられたものであることから、自治体の現場で共通的に認識されているリスクがあることを示唆している。また、独立的評価の実施主体については、内部統制の理解と各業務の理解とを分けて考えているところが特徴的である。

#### 分析⑦

自治体の現場では共通的に認識されているリスクが存在している。

#### 分析⑧

独立的評価実施主体には、内部統制の理解と各業務の理解の双方が求められると考えられているが、それぞれを理解している人材の確保は困難である。

#### 【ちょっと一息】内部統制の費用対効果～職員研修を実施してみて～

今回の実施した職員研修のフィードバックに「内部統制の効果が費用、労力に見合うものかが見えない」というコメントをいただいた。

自治体の取組に関して費用対効果を意識することは極めて重要であるのだが、こと内部統制に関する取組について費用対効果を検証することは容易ではない。例えば、内部統制に取り組んだ結果、事務処理誤りが減少した場合に、これが内部統制の効果と断言することはできないし、逆に事務処理誤りが増えたとしても内部統制の効果がなかったとも言えないであろう。その意味で、内部統制は、かかるコストに対して定量的に効果が上回ることを示すことは難しいが、内部統制に取り組まないということは、事務処理誤りとは別に、「説明責任」、「監査委員監査」という2つの問題（コスト）に直面することになると思われる。

「説明責任」とは、今後、一定数の自治体が内部統制に取り組むことになった際に、「我々の自治体は内部統制に取り組んでいませんが、特に問題が起きていないので大丈夫です」という説明にどれだけの説得力があるかということである。「監査委員監査」とは、内部統制が法的に義務付けられていなくとも、監査委員監査が内部統制を前提としたものに変化していくということである（P.92～94参照）。

とはいえ、内部統制の取組に関しても費用対効果の視点が必要なことも確かであることから、どこまで実施して、どのような効果を目的とするかは今後も意識していかななくてはならないと改めて考えさせられたコメントであった。

### 3. 分析から導かれる課題

多摩・島しょ地域における自治体の内部統制の現状について分析した結果から、以下の図表のとおり「体制整備」、「対象とするリスクの範囲」、「マニュアル等の整備」、「リスクと対策の対応関係」、「人的資源の制約」の5つの課題を認識した。

図表26 多摩・島しょ地域の自治体の内部統制の現状分析から導かれる課題

課題	対応する現状分析
<p>■ 体制整備</p> <p>現時点では内部統制に取り組む体制が整備されていない。</p>	③
<p>■ 対象とするリスクの範囲</p> <p>必ずしも特定の事務処理誤り等が発生しやすい傾向があるわけではなく、事務処理誤り等の発生自体は処理件数の影響を大きく受けると考えられることから、発生の有無だけではリスクの有無を判断できない。</p> <p>一方で、自治体の現場では、共通的に識別されているリスクが存在している。そのため、どの範囲でリスクを識別するかの切り口や考え方の検討を先進自治体等の事例や自治体間の連携によって行うことが必要である。</p>	④、⑤、⑦
<p>■ マニュアル等の整備</p> <p>小規模自治体では、規模の大小にかかわらず整備されていることが望まれる契約事務等のマニュアルやフロー図の整備、日常業務における未使用の情報システムやパソコンの有無及び日常業務に利用するパソコンからのサイトアクセス制限が整備されていない。</p>	②
<p>■ リスクと対策の対応関係</p> <p>事務処理誤り等の発生の有無について講じている対策の有効性は必ずしも明確ではなく、事務処理誤り等がないことをもって対策が十分であるとは判断できない。</p> <p>また、現状ではヒヤリハット集等のリスク一覧の整備や識別したリスクと対応する統制行為やマニュアルとの紐付けは自治体の規模にかかわらず既存の取組では十分ではない。このため、リスク識別・対応も十分であるかは明らかではない。</p>	①、⑤
<p>■ 人的資源の制約</p> <p>限られた人員の中でどのように効率的・効果的に内部統制に取り組んでいくかの検討が必要である。</p>	⑥、⑧