


多摩・島しょ地域の自治体
における

内部統制の 整備・運用

に関する調査研究報告書



信頼される
自治体を
目指して

多摩・島しょ地域の自治体が参考となる
内部統制モデルの提言！

2017年改正の地方自治法を踏まえ、段階的な取組を想定。
先進自治体の事例等も掲載。

多摩・島しょ地域の自治体における
内部統制の整備・運用に関する調査研究報告書
～信頼される自治体を目指して～

2019年3月
公益財団法人 東京市町村自治調査会

目 次

第1章 調査研究の概要	1
第1節 調査研究の背景・目的	2
第2節 調査研究の実施概要	2
第2章 自治体における内部統制の概要	5
第1節 内部統制の基礎知識	6
1. 内部統制の概念	6
2. 我が国における内部統制の目的と基本的要素	7
3. 内部統制に関するよくある疑問	10
第2節 自治体における内部統制とは	12
1. 地方自治法の改正による内部統制の制度化	12
2. 地方自治法の改正に至る経緯	12
3. 地方自治法に基づく内部統制の概要	13
4. 自治体の内部統制に関するガイドライン（たたき台）	15
5. 地方自治法の改正による監査制度の充実強化	16
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	17
第1節 アンケート調査及び職員研修の概要	18
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	19
1. 概況把握	20
2. 詳細把握	22
3. 分析から導かれる課題	29
第4章 先進自治体等における内部統制の事例	31
第1節 調査概要	32
1. 調査対象	32
2. 調査内容	33
第2節 調査結果	34
1. 大阪市	34
2. 静岡市	43
3. 豊橋市	49
4. 朝霞市	54
5. 大阪狭山市	60
6. 静岡県行政経営研究会	69

第3節 調査結果のまとめ	72
1. 組織体制等	72
2. リスクの識別・評価	73
3. リスクへの対応	75
4. モニタリング	75
5. 対応策の改善	76
第5章 多摩・島しょ地域の自治体における内部統制モデルの提言	77
第1節 内部統制に取り組む意義・導入により期待される効果	78
第2節 多摩・島しょ地域版内部統制モデルの概要	80
1. 段階的に発展を行うためのモデル	80
2. モデルにおける3つのSTEP	80
3. モデルにおける段階的発展のイメージ	82
第3節 多摩・島しょ地域版内部統制モデルの詳細	83
1. 組織体制等	83
2. リスクの識別・評価	85
3. リスクへの対応	86
4. モニタリング	87
5. 対応策の改善	88
第6章 内部統制の発展的課題等	91
第1節 監査委員が内部統制に対して果たすべき役割	92
1. 監査委員監査と内部統制の関係	92
2. 内部統制に依拠した監査の進め方	93
3. 内部統制の整備・運用に当たり監査委員が果たすべき役割	93
4. 多摩・島しょ地域の自治体において監査委員が果たすべき役割	94
第2節 自治体における改革の取組との関連性	95
第3節 メッセージ	96
資料編	99
1. 地方自治法（2020年4月1日施行）（抜粋）	100
2. アンケート調査の結果	101

第1章

調査研究の概要

第1節 調査研究の背景・目的

第2節 調査研究の実施概要

第1節 調査研究の背景・目的

事務処理におけるミスを始めとして、公金の不適切な取扱い、法令違反等の自治体職員による不祥事は後を絶たない。このような中、2017年6月に地方自治法が一部改正され、都道府県と指定都市は2020年4月1日までに内部統制に関する方針の策定と公表を行い、当該年度から内部統制評価報告書の作成を行うこと等が義務付けられた（指定都市以外の市町村は努力義務）。そして、総務省は「地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会」を設置し、詳細な検討を行っている。

現状では、全国の自治体で内部統制に関する取組が進んでいるとはいええないものの、上記の法改正前から一部の先進自治体では内部統制の整備・運用が行われている。また、法改正を受けて、内部統制の導入を検討する自治体も見られる。さらに、法改正時の衆参両院における附帯決議を鑑みると、指定都市以外の市町村においても、将来的に指定都市以外の市町村にも義務付けされる可能性もある。

本調査研究では、国の検討等の動向を踏まえながら、多摩・島しょ地域の自治体における内部統制に関する方針の策定を含めた体制の整備及び運用の手法や課題等について調査研究を行い、取組の方向性を提示する。提示に当たっては、多摩・島しょ地域の自治体を取り巻くリスクを可視化し、多摩・島しょ地域の自治体が内部統制に関する方針を定めたり、必要な体制を整備したりする際等に参考となる「多摩・島しょ地域版内部統制モデル」を構築する。

厳しい財政事情や多様化する行政ニーズ等により、職員1人当たりの業務負担が増加傾向にある。こうした状況下でも、事務の不適切な処理等を防ぎ、業務の有効性や効率性を向上するとともに、首長のマネジメント強化等に役立つ内部統制の取組を促進し、“信頼される自治体を目指す”提言を行うことを本調査研究の目的とする。

第2節 調査研究の実施概要

本調査研究では、まず、多摩・島しょ地域の自治体へのアンケート及び職員研修等により多摩・島しょ地域の自治体における内部統制の現状と課題を把握する。次に、先進自治体等へのヒアリングにより先進自治体における内部統制に関する取組方法等を調査する。

そして、これらを踏まえて、多摩・島しょ地域の自治体が内部統制に関する方針を定めたり、必要な体制を整備したりする際等に参考となる「多摩・島しょ地域版内部統制モデル」を構築し、適正かつ効率的な行財政運営をより一層進め、信頼される自治体を目指していく。

その他実施概要は、次のとおりである。

図表1 調査の概略

調査方法	調査概要
①文献調査	内部統制に関して、これまでに公表（WEB等での公表を含む）された図書や文書、関連文献、統計情報等を調査し、その動向や概況を把握した。
②多摩・島しょ地域の自治体アンケート・ヒアリング	多摩・島しょ地域39市町村に対し、メールにて調査票を配布・回収し、内部統制の取組状況や課題、今後の意向等を調査し、実態を分析した。また、アンケート回答の深掘りや事務の現状等について、一部の自治体に対面でのヒアリングを実施した。
③先進事例調査	内部統制に関する先進的な取組を実施する5自治体及び市町連携を推進する1研究会について、対面でのヒアリング、文献調査を実施し、先進的な取組内容、課題等を把握した。
④有識者との連携	内部統制に関して深い知見を有する有識者に対し、本調査研究を実施する上でのアドバイス・支援等を受けた。
⑤職員研修	多摩・島しょ地域39市町村の担当者を対象に、自治体の内部統制をテーマとした講義・ワークショップ形式の研修を行うことで、内部統制に対する職員の意識やニーズを把握した。

<多摩・島しょ地域の自治体アンケート・ヒアリング>

アンケート対象	主な調査項目	調査実施時期・実施方法	回収状況
多摩・島しょ地域の自治体 (39市町村)	<ul style="list-style-type: none"> 内部統制の概況把握 現時点での内部統制の取組状況 多摩・島しょ地域の自治体におけるリスク等の傾向 内部統制の整備・運用に関する課題 	2018年7月～8月 メールによる配布・回収	39市町村 (回収率100%)

ヒアリング対象	担当部署	実施日
町田市	総務部 総務課、会計課	2018年9月12日
立川市	行政管理部 人事課、会計課	2018年9月14日
清瀬市	企画部 企画課	2018年9月21日
奥多摩町	企画財政課	2018年9月25日

<先進事例調査>

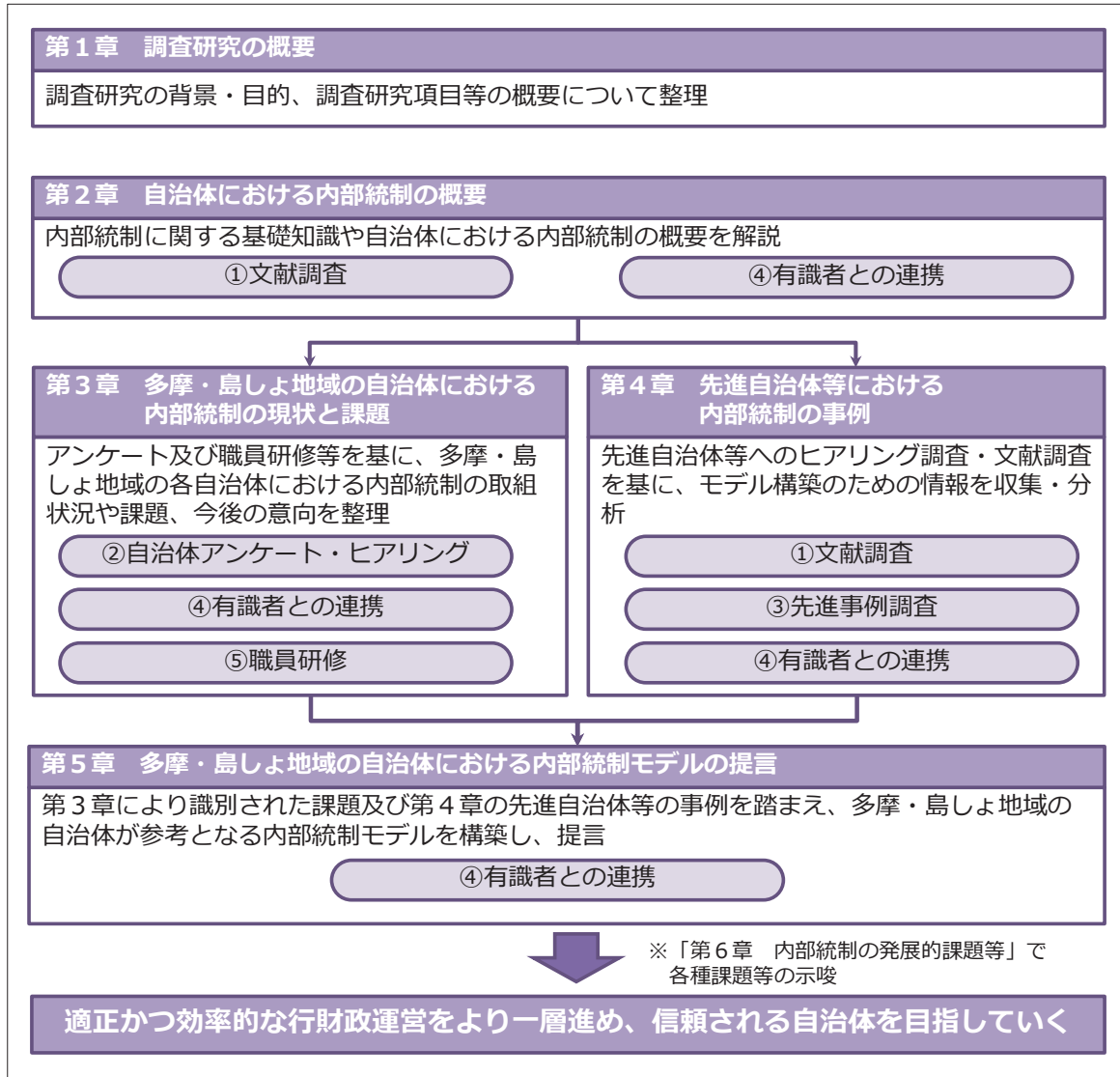
自治体名等	担当部署	実施日
大阪市（大阪府）	総務局 監察部 監察課	2018年8月2日
朝霞市（埼玉県）	市長公室 政策企画課	2018年8月21日
豊橋市（愛知県）	総務部 行政課	2018年8月31日
静岡市（静岡県）	総務局 コンプライアンス推進課	2018年9月18日
大阪狭山市（大阪府）	政策推進部 企画グループ	2018年9月26日
静岡県行政経営研究会（静岡県）	経営管理部 地域振興局 市町行財政課	2018年10月12日

<有識者との連携>

氏名	所属	主な内容
町田祥弘氏	青山学院大学大学院 会計プロフェッション研究科教授	自治体アンケート及び報告書内容の確認
石川恵子氏	日本大学 経済学部教授	自治体アンケート内容の確認、先進事例調査の同行、職員研修での講演、報告書内容の確認

また、本調査研究の報告書の構成及び各調査方法の関係は次のとおりである。

図表 2 報告書の構成



本報告書は、総務省が設置した「地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会」が2018年7月に公表した「地方公共団体における内部統制制度の導入・実施ガイドライン（たたき台）」を踏まえているが、あくまで多摩・島しょ地域の自治体が内部統制の整備・運用する際の参考として作成したものである。このため、本報告書の内容に従ったということが、必ずしも上記ガイドライン（たたき台）に従っていることを意味するものではない点に留意されたい。

実際に内部統制を導入する場合には、各自治体の実態を踏まえた対応が必要である。なお、ガイドライン（たたき台）の確定版は2018年度中を目途に総務省から公表される予定であるが、本報告書は原稿入稿期限の関係から、確定版ではなく、たたき台を踏まえたものとしている。

第2章

自治体における内部統制の概要

第1節 内部統制の基礎知識

第2節 自治体における内部統制とは

第1節 内部統制の基礎知識

1. 内部統制の概念

内部統制とは、端的に言えば、業務を適切に、そして効率的に行えるようにするルールを作り、それを守る仕組みのことである。内部統制の概念については、「事業体の取締役会、経営者およびその他の構成員によって実行され、業務、報告およびコンプライアンスに関連する目的の達成に関して合理的な保証を提供するために整備された1つのプロセス¹」とするCOSOフレームワーク²の考え方が広く普及している。

COSOフレームワークには3つの目的と5つの基本的要素がある。

3つの目的は、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」を指し、5つの基本的要素は、①「統制環境」、②「リスクの評価と対応」、③「統制活動」、④「情報と伝達」、⑤「モニタリング」を指す。3つの目的が組織をまとめるために重要であり、このためには5つの基本的要素が必要であると結論付けている。

また、我が国においても2007年に企業会計審議会によって公表された「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準」における内部統制の基本的枠組みの基礎となっている。なお、当該評価及び基準では、我が国の実情を反映し、COSOフレームワークの3つの目的に「資産の保全」、5つの基本的要素に「ITへの対応」を加え、4つの目的と6つの基本的要素が重要であるという独自の考え方となっている。

図表3 COSOと日本のフレームワークの相違点

COSOフレームワーク		日本のフレームワーク	
目的	基本的要素	目的	基本的要素
業務の有効性及び効率性	統制環境	業務の有効性及び効率性	統制環境
財務報告の信頼性	リスクの評価と対応	財務報告の信頼性	リスクの評価と対応
法令等の遵守	統制活動	法令等の遵守	統制活動
	情報と伝達	資産の保全	情報と伝達
	モニタリング		モニタリング
			ITへの対応

1 出典：日本公認会計士協会出版局「内部統制の総合的フレームワーク・フレームワーク編」（2013年5月）。

2 1992年にアメリカにあるトレッドウェイ委員会支援組織委員会（COSO）が公表した現在の内部統制の基礎となった考え方である。2013年5月に改訂され、「規模の大中小、営利、非営利、政府機関を問わず、全ての事業体に適用される」と明記された。

2. 我が国における内部統制の目的と基本的要素

(1) 内部統制の目的

前述のとおり、COSOフレームワークでは3つの目的の中に含まれていると考えられる「資産の保全」という目的を、我が国では独立した目的の1つとして整理している。これは、我が国での制度導入に当たり、会社法第381条第2項の監査役が財産の状況を調査するという旨の規定との整合性を踏まえたものといわれている。

これにより、我が国の内部統制では、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」の4つの目的となっている。定義を次のとおり示す。

図表4 内部統制の目的

<p style="text-align: center;">①業務の有効性及び効率性</p> <p style="text-align: center;">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</p> <p>「業務」とは日々継続的に行う活動であり、「業務の有効性及び効率性」とは、業務が事業活動の目的に対して効果的であるか、また業務を行うに当たり資源（ヒト・モノ・カネ・時間）は効率的に利用されているかということである。</p>	<p style="text-align: center;">②財務報告の信頼性</p> <p style="text-align: center;">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</p> <p>財務に関する報告書の作成に当たり、正しい情報に基づいて情報が作成され、誰もがその内容について信頼できるようになっていることを意味している。</p>
<p style="text-align: center;">③法令等の遵守</p> <p style="text-align: center;">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</p> <p>組織全体として、また組織内の個人が法令違反をした場合、法律上での処罰はもちろんのこと、組織外部からの批判等社会的な制裁を受ける。</p> <p>法令等の遵守は、「コンプライアンス」を意味する。つまり、「法令を守る」ことに加えて、倫理規範を守り、法令や倫理観の背景にある社会からの要請に応じていくことも含まれる。</p>	<p style="text-align: center;">④資産の保全</p> <p style="text-align: center;">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</p> <p>資産の保全が適切に行われない場合、不要な資産を購入してしまったり、資産を処分したと見せかけて着服してしまったりする等、組織の財産に大きな影響を及ぼすことになる。</p>

(出典) 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」(2011年改正)を基に作成

(2) 内部統制の基本的要素

COSOフレームワークでは、内部統制の目的を達成するための基本的要素、つまり内部統制の土台は5つとなっている。一方で、我が国では6つ目の要素として「ITへの対応」を追加している。これは、近年進んでいるIT化に対する内部統制も重要な要素の1つであると判断したことによる。

これにより、我が国の内部統制では、①「統制環境」、②「リスクの評価と対応」、③「統制活動」、④「情報と伝達」、⑤「モニタリング」、⑥「ITへの対応」の6つの基本的要素となっている。なお、この中で統制環境が一番重要であるといわれている³。

図表5 内部統制の基本的要素

<p style="text-align: center;">①統制環境</p> <p style="text-align: center;">組織の気風を決定し、他の構成要素に影響を及ぼす基盤</p> <p>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。</p>	<p style="text-align: center;">②リスク評価と対応</p> <p style="text-align: center;">リスクを識別、評価し、リスクへの適切な対応を図ること</p> <p>リスクの評価とは、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、分析及び評価するプロセスをいう。リスクへの対応とは、リスクの評価を受けて、当該リスクへの適切な対応を選択するプロセスをいう。</p>
<p style="text-align: center;">③統制活動</p> <p style="text-align: center;">経営者の指示命令に関する適切な実行を担保するもの</p> <p>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きをいう。</p>	<p style="text-align: center;">④情報と伝達</p> <p style="text-align: center;">必要な情報が識別され、組織内外に伝達されること</p> <p>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の正しい伝達の確保をいう。</p>
<p style="text-align: center;">⑤モニタリング</p> <p style="text-align: center;">内部統制の運用を継続的に評価すること</p> <p>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。</p>	<p style="text-align: center;">⑥ITへの対応</p> <p style="text-align: center;">組織内外のITに対し適切に対応すること</p> <p>ITへの対応とは、組織目標を達成するために予め適切な方針及び手続きを定め、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。</p>

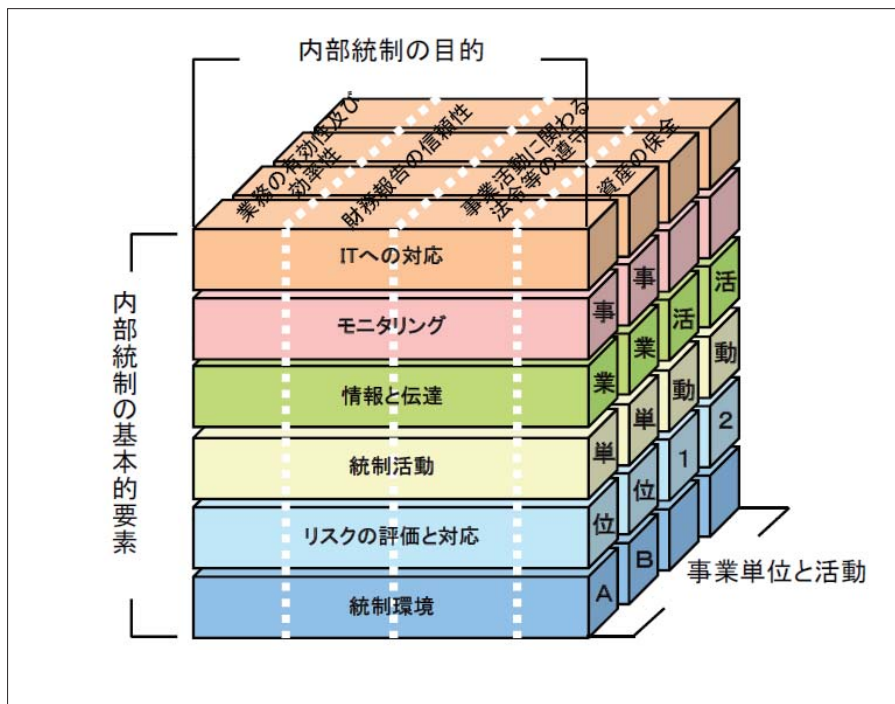
(出典) 企業会計審議会「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準」(2011年改正)を基に作成

3 理由はP.11参照

(3) 目的と基本的要素の関係

前述のとおり、組織をまとめる上では内部統制の4つの目的が重要であり、これらの目的を達成するためには、5つの基本的要素が必要であると考えられている。また、内部統制の目的と基本的要素を事業単位（例えば、福祉事業や防災事業等）や活動（例えば、窓口業務、債権回収業務等）ごとに設定することで、より具体的な対応を考えることが可能となる。これら内部統制の目的、基本的要素及び事業単位や活動の関係を1つの図で表すと以下の図表のような立方体で示すことができる。

図表6 内部統制の目的と基本的要素の関係イメージ



(出典) 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「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～」(2009年3月)

なお、民間企業等においては、2006年の会社法の施行により、一定規模以上の株式会社に内部統制の整備と公表が義務付けられた。また、同年改正された金融商品取引法により、2008年4月に始まる決算期から、上場会社等に財務報告に関する内部統制の整備と公認会計士・監査法人による監査が義務付けられた。非営利法人でも同様に法律等によって内部統制への対応が進んでいる。

これらの民間企業等と公的機関等の内部統制では、その目的の違いから、適用される範囲等が異なる部分がある。

3. 内部統制に関するよくある疑問

一般的に内部統制は分かりにくい概念であるといわれている。そこで、内部統制に関する類似用語の整理等よくある疑問についてQ&A形式で解説を行う。

Q1 内部統制は法令を遵守すること(コンプライアンス)と同じであるか。

A1 コンプライアンスも内部統制に含まれるが、コンプライアンスだけが内部統制ではない。

解説

内部統制とは、業務を適切かつ効率的に行えるようにするルールを作り、それを守る仕組みである。コンプライアンスとは、法令や倫理規範を遵守することであるため、当然内部統制に含まれる要素といえる。しかし、コンプライアンスを遵守していたとしても業務を効率的に実施できていないとは限らないため、コンプライアンスだけが内部統制ではない。

Q2 内部統制はリスクマネジメントと同じであるか。

A2 内部統制はリスクマネジメントよりも広い概念である。

解説

リスクマネジメントとは、リスクを特定した上で分析し、評価をした上でリスク対応を行う一連のプロセスのための活動であり、内部統制の6つの基本的要素のうち、「リスクの評価と対応」に概ね該当する。このため、その他にも基本的要素のある内部統制がリスクマネジメントよりも広い概念となる。

Q3 内部統制はガバナンスと同じであるか。

A3 内部統制はガバナンスの一部となるものである。

解説

ガバナンスとは「統治」という意味であり、一般的には「コーポレートガバナンス(企業統治)」という言葉が使われる。これは、株主が監査等を通じて外部から企業の運営を統制すること、経営者が自ら内部で企業の運営を統制することの2つの仕組みによって構成されている。すなわち、ガバナンスは「組織の外部からの統制」と「組織の内部における統制」から構成されており、内部統制は後者に該当する。

Q4 内部統制の「整備」と「運用」の違いは何か。

A4 「整備」とは、組織内部の管理のために、業務を適切に行うよう一定の方針や手順を定めることであり、「運用」とは、定められた方針や手順を守ることである。

解説 内部統制の「整備」は、内部統制の目的のために規程やマニュアル等を作成することを指し、組織内の全ての者がそのとおりに業務を行い、内部統制の目的を達成していくことが「運用」に当たる。

Q5 自治体には既に内部統制が存在していると言われるのはなぜか。

A5 自治体には、既に権限の割振りや委任、規制等が整備されていること、また規則等の整備に沿って、事務の適正な執行に努めているからである。

解説 内部統制は既存の制度と全く異なるものではなく、既存の制度を有効に機能・強化するための体制を整備し、運用を図っていくものである。

Q6 内部統制には限界があると言われるのはなぜか。

A6 内部統制の整備・運用を適切に行ったとしても、内部統制が有効に機能しない場合があるからである。

解説 想定される事例として、判断の誤り、不注意、複数の担当者による共謀によって内部統制が有効に機能しなくなる場合や、首長等が不当な目的の為に内部統制を無視又は無効化させる場合が考えられる。

Q7 内部統制の基本的要素の中で「統制環境」が、最も重要であるとされるが、それはなぜか。

A7 統制環境は組織の気風を決定するもので、組織を構成する人々の内部統制に対する意識を左右するからである。

解説 内部統制が有効に機能するためには、なぜそれをやるのか、やるとどのような効果があるのかを組織内部の人が明確に理解し、やろうという気持ちを持つことが重要である。ルールを守らない組織風土がある場合、どれだけ適切にルールを策定しても機能させることは困難である。組織を適切に運営する仕組みを構築させるためには、良好な統制環境の醸成が重要である。

第2節 自治体における内部統制とは

1. 地方自治法の改正による内部統制の制度化

自治体への内部統制の導入は、2016年に第31次地方制度調査会⁴より提言された「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」を受けて、2017年6月9日に「地方自治法等の一部を改正する法律」が公布されたことによる。なお、第31次地方制度調査会の答申に示される以前から導入について、国で継続的に議論されており、今回の法改正はこれまでの議論の集大成になる。

2. 地方自治法の改正に至る経緯

2006年頃から始まった第2次地方分権改革を推進する流れの中で、その前提として自治体にも内部統制が必要と考えられた。これは、推進に当たって、自治体は自らの行財政運営について透明性を高め、行政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が望まれるとされたためである。

そこで、総務省では検討を開始し、2009年3月に「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」による報告書が公表された。その後も様々な主体で内部統制の在り方等が検討・研究されてきた。

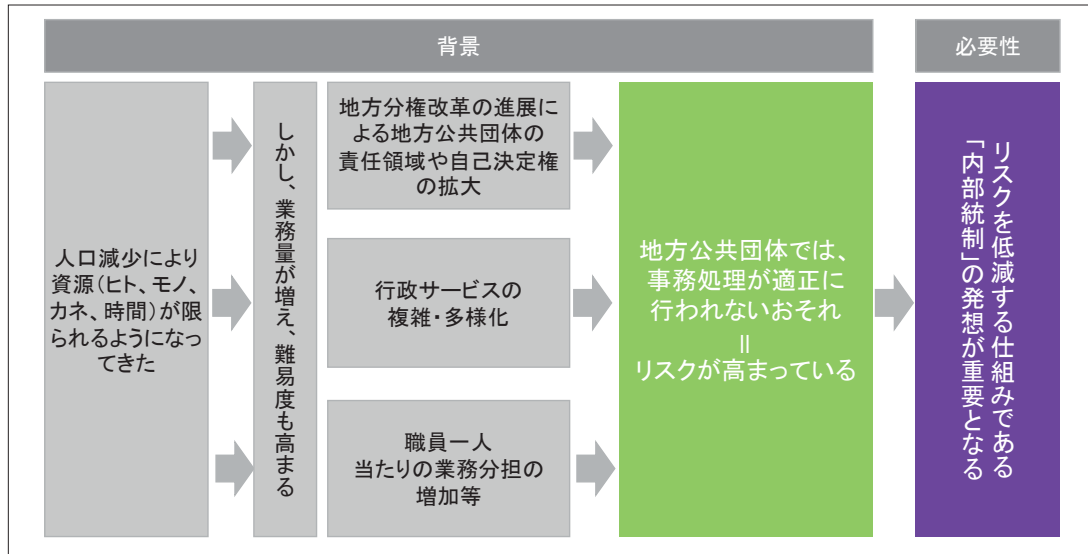
図表7 自治体の内部統制に関する議論の沿革

年月	内容
2009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」の報告書の公表
2009年6月	第29次地方制度調査会「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」
2011年1月	「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」
2013年3月	「地方公共団体の監査制度に関する研究会報告書」、「住民訴訟に関する検討会報告書」
2014年2月	「地方公共団体における内部統制の整備・運用に関する検討会」の報告書の公表
2016年3月	第31次地方制度調査会「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」
2017年6月	「地方自治法等の一部を改正する法律」の公布（2020年4月1日施行）
2017年10月	「地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会」の設置
2018年7月	地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会「地方公共団体における内部統制制度の導入・実施ガイドライン（たたき台）」

4 地方制度調査会は、内閣総理大臣の諮問に応じて、地方制度に関する重要事項を調査審議し、助言する内閣府の附属機関である。

第31次地方制度調査会の答申を図示すると、以下の図表のとおりとなる。自治体への内部統制の導入には、人口減少社会の中で事務処理が適正に行われないリスクが高まり、限られた財源でより適正かつ効率的に提供するための仕組みが求められる背景があった。

図表8 内部統制の導入の背景



(出典) 第31次地方制度調査会「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」(2016年3月)を基に作成

3. 地方自治法に基づく内部統制の概要

法改正によって、都道府県知事及び指定都市の市長は、「担任する事務のうち財務に関する事務等の管理及び執行が法令に適合し、かつ、適正に行われることを確保するための方針」(内部統制に関する方針)を定めて公表し、必要な体制を整備・運用することとなった。

また、その運用結果を首長が自ら評価して内部統制評価報告書を作成し、監査委員の審査を受けた上で議会に報告書を提出・公表することが義務付けられた。指定都市以外の市町村、すなわち多摩・島しょ地域の39市町村は努力義務となる。

自治体における内部統制の制度化に当たって、内部統制の段階的な発展を促す観点から、財務事務執行リスクが自治体の最低限評価すべき重要なリスクとされた。

財務事務執行リスクとは、「財務に関する事務の執行における法令等違反(違法又は不当)のリスク」、「決算の信頼性を阻害するリスク」、「財産の保全を阻害するリスク」の3つのリスクをいう。財務に関する事務とは、具体的には、地方自治法第2編第9章に規定されている財務に関する事務を意味するもので、「予算の執行、収入、支出、契約、現金及び有価証券の出納保管、財務管理等の事務の執行」をいう。

財務事務執行リスクを最低限評価すべきリスクとした理由は、第31次地方制度調査会の答申や「地方公共団体における内部統制の整備・運用に関する検討会」の報告書によると以下の3つとなる。

図表9 財務事務執行リスクを最低限評価すべきリスクとした理由

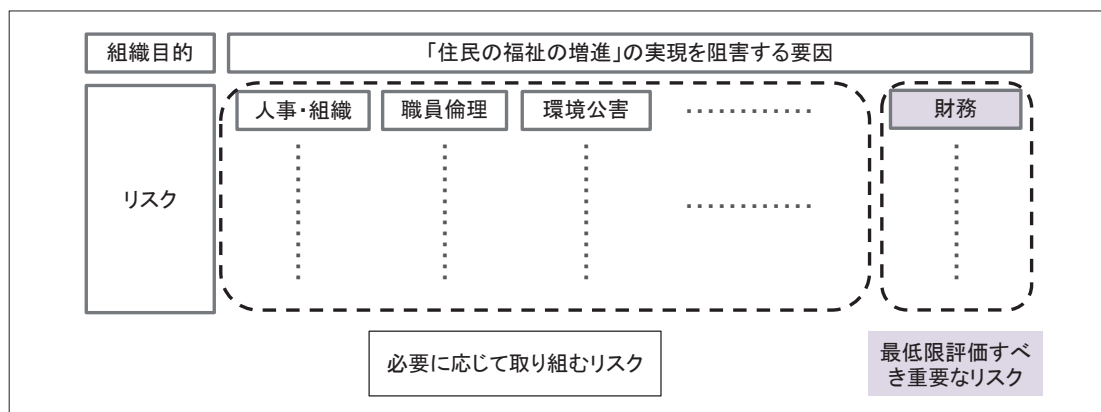
- ・一般的に自治体にとって、影響度が大きく、また、発生頻度も高く、重要なリスクであると考えられること
- ・自治体の事務処理の多くは予算に基づくものであるため、明確かつ網羅的に補足することが可能であり、内部統制の取組のきっかけとなること
- ・企業の内部統制を参考にしながら、内部統制を有効に機能させやすい分野であること

(出典) 第31次地方制度調査会「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」(2016年3月)を基に作成

これに加えて、財務事務は監査委員が行う財務に関する事務の執行の監査の対象である。そのため、財務事務執行リスクに対して内部統制を整備・運用することにより、監査委員が監査すべき箇所を重点化でき、監査の実効性をより高めることが期待される。

財務事務執行リスクは、自治体が内部統制の理解を深めるきっかけとなり、また、内部統制が組織文化として定着することが期待され、少なくとも最初から評価すべきリスクとして設定されたものである。なお、財務事務執行リスクはあくまで最低限評価すべきリスクであることから、首長が、必要に応じて財務事務執行リスク以外のリスクに取り組むことも有り得る。

図表10 自治体における多様なリスクに関するイメージ



(出典) 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「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～」(2009年3月)を基に作成

4. 自治体の内部統制に関するガイドライン（たたき台）

法改正を受けて、総務省は自治体職員や有識者等で構成される「地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会」を2017年に設置した。この研究会から2018年7月27日に「地方公共団体における内部統制制度の導入・実施ガイドライン（たたき台）」（以下、「ガイドライン（たたき台）」という。）が公表された。これは、国が自治体に対し技術的な助言ができるとした地方自治法第245条の4第1項の規定に基づき、内部統制を導入及び実施する際に参考となる基本的な枠組みや要点を示すものである。なお、ガイドライン（たたき台）の確定版は2018年度中を目途に総務省から公表される予定である。

ガイドライン（たたき台）では、主として内部統制の導入が義務付けられる都道府県及び指定都市を想定しているが、基本的な枠組みとしては、全ての自治体に共通しているものと考えられている。なお、努力義務とされている指定都市以外の市町村においては、2020年4月1日施行の地方自治法第150条第2項に基づくものとして内部統制に関する方針を策定した場合は、内部統制評価報告書の作成等が求められることとなるが、導入初年度においては、特にリスクの高い業務に限って取組を行ったり、評価項目を限定したりすること等により、各団体の状況に応じて、発展的に取り組んでいくことも考えられるとされている。

また、内部統制を構築するための組織体制として、内部統制推進部局及び内部統制評価部局を設けることが求められている。これらの設置には既存の組織を活用することが考えられるが、第三者的な視点からより効果的なモニタリングを行う観点から、内部統制推進部局と内部統制評価部局は異なる部局であることが望ましいとされている。

なお、改正法の施行後2年を経過した日を目途に、総務省において、ガイドライン等の見直しについての検討を開始することが適当との記載もある。

図表11 ガイドライン（たたき台）の構成

<p>I 地方公共団体における内部統制の基本的枠組み</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 地方公共団体における内部統制 2 内部統制に関する留意点・内部統制の限界 3 内部統制に関係する者の役割 	<p>IV 内部統制評価報告書の作成</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 内部統制の評価 2 有効性の評価 3 内部統制評価報告書の作成・報告
<p>II 内部統制に関する方針</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 内部統制に関する方針の策定 2 内部統制に関する方針の公表 3 内部統制に関する方針の見直し 	<p>V 監査委員による内部統制評価報告書の審査</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 内部統制評価報告書の審査 2 内部統制評価報告書の審査とその他の監査等の関係
<p>III 内部統制体制の整備</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 全庁的な体制の整備 2 業務レベルのリスク対応策の整備 	

（出典）地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会「地方公共団体における内部統制制度の導入・実施ガイドライン（たたき台）」（2018年7月）を基に作成

5. 地方自治法の改正による監査制度の充実強化

今回の法改正では、監査による監視機能を高めることを目的として、監査の実効性確保の在り方、監査の独立性・専門性の在り方、監査への適正な資源配分の在り方についての見直しも行われた。

具体的には、監査委員が監査等を行うに当たっては、監査基準に従うこととし、監査基準は、各自治体の監査委員が定め、公表することが求められた。従来は監査基準に関する法令上の規定がないことから、それぞれの自治体が独自に定めた監査基準によって、あるいは監査委員の裁量によって監査を行われていた。このため、監査対象の選定や監査に係る判断の根拠が必ずしも明確ではない等、各団体によって監査に関する品質水準に差異が生じるという課題があった。

このような課題を解消し、監査の実効性を確保するためには、各自治体が定める監査基準をある程度統一する必要があると考えられた。

そこで、監査基準は各自治体の監査委員自らが策定し公表するとした上で、総務大臣が、監査基準の策定又は変更について、指針を示すこととされた。この指針については、総務省が設置した「地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会」において、内部統制に依拠した監査の在り方とともに検討が行われている。

その他法改正による変更点として、勧告制度の創設⁵・監査専門委員の創設⁶・議選監査委員の選任の義務付けの緩和⁷・条例により包括外部監査を実施する自治体の実施頻度の緩和⁸等が行われた。

5 監査委員は、監査の結果に対する報告のうち、特に措置を講ずる必要があると認める事項については、必要な措置を講ずべきことを勧告することができる。

6 専門の学識経験を有する者を監査専門委員として選任することができる。

7 条例の定めによって議員のうちから監査委員を選任しないことができる。

8 契約に基づく監査を受けることを条例により定めた市町村は、条例で定める会計年度において包括外部監査契約を締結しなければならない。

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⁹

(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

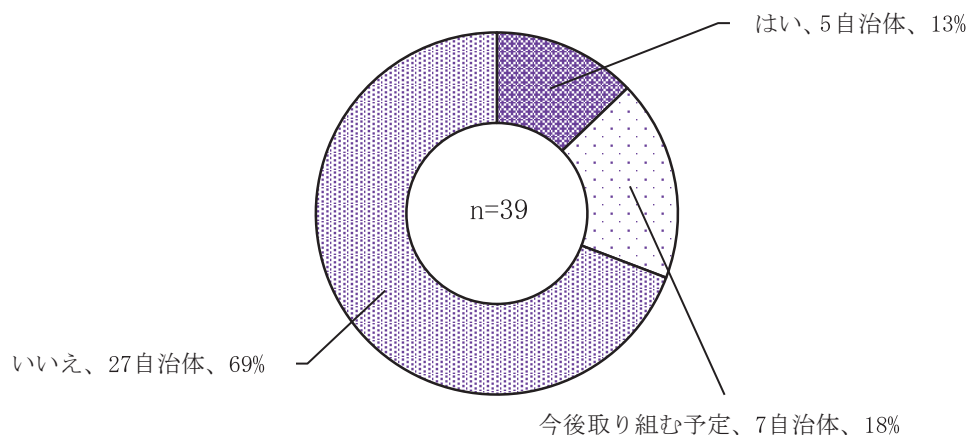
小規模自治体では、「契約事務等のマニュアルやフロー図の整備、日常業務における未使用の情報システムやパソコンの有無及び日常業務に利用するパソコンからのサイトアクセス制限」等が未整備の場合がある。

2. 詳細把握

(1) 現時点での内部統制の取組状況

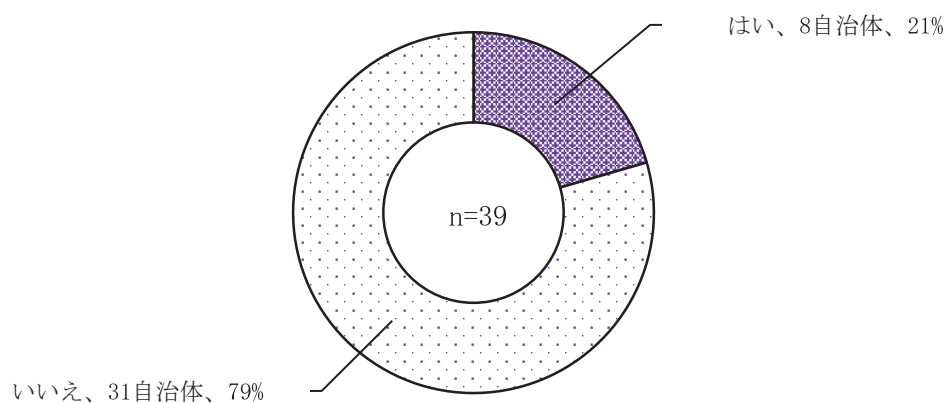
具体的な取組を実施している自治体は5自治体、実施していない自治体の中で今後具体的な取組を実施する予定の自治体は7自治体である。つまり、3割程度の自治体で内部統制に関して何らかの取組を実施済み又は実施予定であると分かる一方、7割程度の多くの自治体では内部統制に関して現在のところ実施予定がないことが分かる。

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。

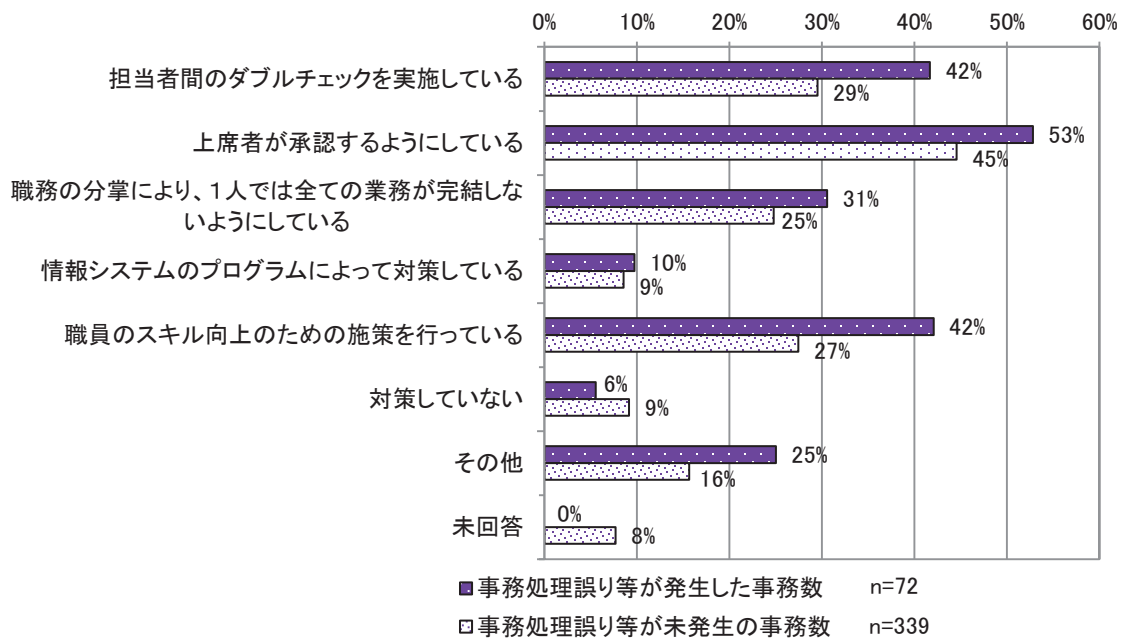
図表19 自治体規模別の事務処理誤り等の発生種類

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)

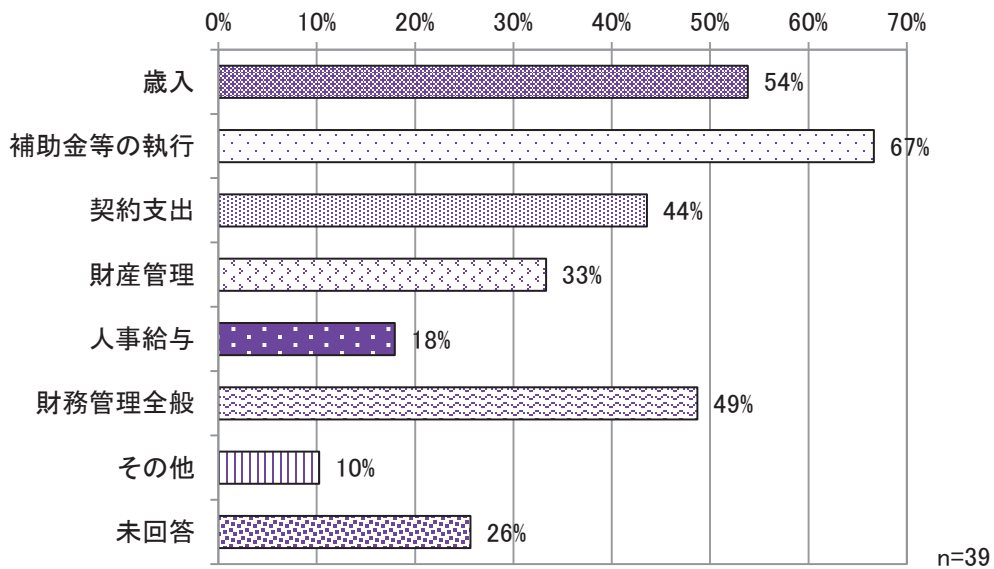
事務処理誤り等が発生した事務において、「対策していない」場合は少数であり、「上司者が承認するようにしている」や「職員のスキル向上のための施策を行っている」、「担当者間のダブルチェックを実施している」という対策が多く講じられていた。なお、事務処理誤り等の発生の有無別に講じていた対策の割合を比較したところ、講じていた対策に顕著な違いは認められず、むしろ事務処理誤り等が発生したもののほうが多くの対策を講じていたという結果であった。

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¹⁰



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"> ・ 個人情報の流出 ・ 契約事務の誤り ・ メール、郵送物の送付誤り ・ 証明文書発行誤り
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"> ・ モニタリングの水準が一定となる。 ・ 内部統制への理解が高い ・ 当事者意識がある ・ 事務分掌の立場上、客観性が高い <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"> ・ 各業務の専門的なところは分からない ・ 形式的に実施されるおそれがある <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"> ・ 専門的な評価、指摘が可能 ・ 公平、独立的、客観的 <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"> ・ 人材確保、部署新設は困難

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

第4章

先進自治体等における内部統制の事例

- 第1節 調査概要
- 第2節 調査結果
- 第3節 調査結果のまとめ

第1節 調査概要

1. 調査対象

多摩・島しょ地域の自治体における内部統制の整備・運用に当たり、先進的な取組を実施している自治体における事例を調査した。現状では、制度を導入している自治体は限定的であるため、公開情報等にて導入していることが判明した自治体の中から調査対象を選定した。

また、静岡県行政経営研究会については、同研究会が実施した県内の市町における監査事務の共同化の研究が、多摩・島しょ地域の自治体における内部統制の整備・運用に応用できるのではないかとということや同研究会が2018年度から内部統制の体制整備に関する研究を開始していることから調査対象とした。

具体的には、以下の図表に記載した5つの自治体及び1つの研究会について、2018年8月から10月にかけて公開情報等に関する文献調査及びヒアリングを行った。次節に述べる結果は、各調査実施時点の内容である。

図表27 調査対象自治体等

自治体名等	人口 ¹¹	調査手法	内部統制の取組開始年度等
大阪市（大阪府）	2,727,136	文献調査、 ヒアリング	2014年度
静岡市（静岡県）	694,950		2011年度
豊橋市（愛知県）	377,362		2014年度
朝霞市（埼玉県）	139,976		2013年度
大阪狭山市（大阪府）	58,504		2014年度
静岡県行政経営研究会 （静岡県）	—		（研究テーマ） 2015～2016年度：監査事務の共同化 2018年度～：内部統制の体制整備

11 各自治体ホームページの2018年12月1日時点の人口である。ただし、大阪狭山市のみ2018年11月30日時点の人口を記載している。

2. 調査内容

調査内容としては、以下に記載のとおり、取組内容のほか、取組の導入経緯や取組による成果等も含めた。

図表28 主な調査内容（静岡県行政経営研究会以外）

No.	項目	内容
1	内部統制の取組経緯	・ 内部統制に関する取組を始めた目的や背景
2	内部統制を整備するための方針・指針	・ 内部統制を整備するための全般的な方針や指針
3	組織体制	・ 内部統制を整備するための組織体制 ・ 取組に対する首長の関与
4	取組全般（整備・運用の概要）	・ 内部統制の導入時の取組 ・ 内部統制に関する取組の職員への周知方法 ・ 内部統制の導入に係る予算 ・ 内部統制の導入に係るスケジュール
5	リスク識別・リスク評価	・ 対象とするリスクの範囲 ・ リスク識別の手法 ・ 識別したリスクの優先順位付け
6	対応策の整備・実施	・ リスクと対応策の関係
7	モニタリング	・ 対応策の有効性に関する評価
8	対応策の改善	・ モニタリング結果を踏まえた改善
9	内部統制の導入による成果と今後の課題	・ 導入による成果 ・ 今後の課題

図表29 主な調査内容（静岡県行政経営研究会）

No.	項目	内容
1	市町連携の経緯・組織体制	・ 県内の市町が連携する仕組みづくりに至った経緯 ・ 県及び市町の関わり方 ・ 行政経営研究会の組織体制
2	監査事務の共同化	・ 研究の中で苦労した点 ・ 監査事務の共同化による成果 ・ 監査事務の共同化後の課題
3	内部統制の体制整備	・ テーマ設定理由と目的 ・ 今後の研究スケジュール ・ 内部統制の体制整備を連携して研究するメリット

第2節 調査結果

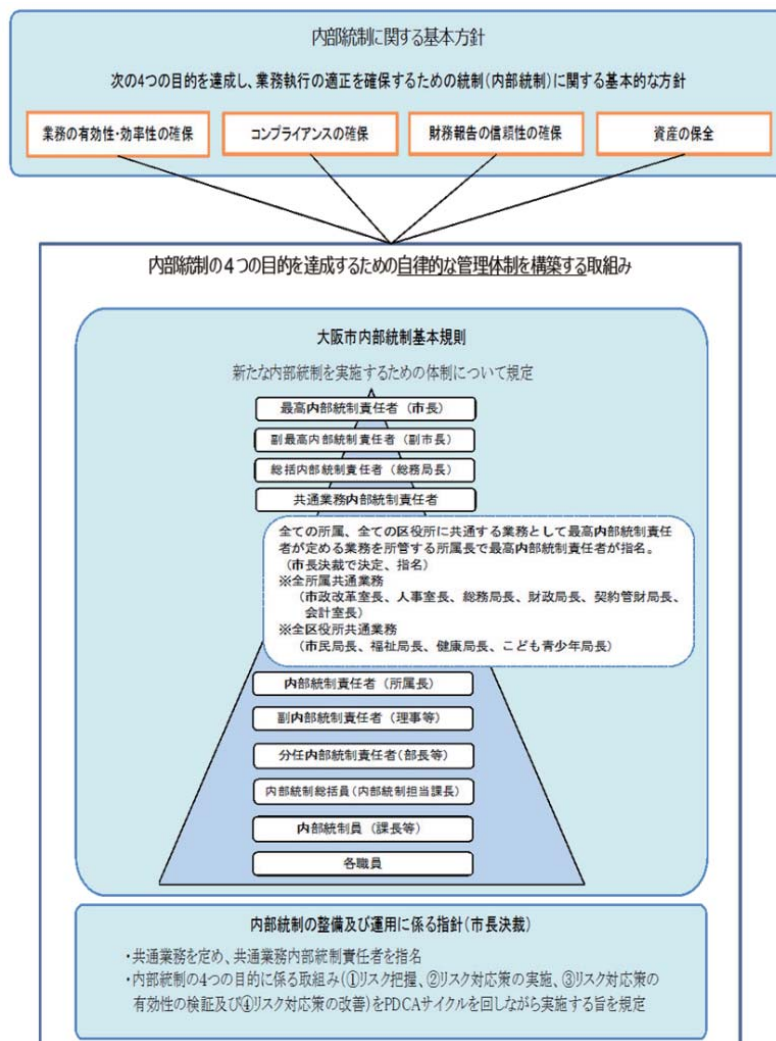
1. 大阪市

(1) 内部統制の導入経緯

大阪市は、職員厚遇問題を発端に、2006年2月に市政改革マニフェスト（市政改革基本方針）を策定し、①「マネジメント」、②「コンプライアンス」、③「ガバナンス」を三本柱に改革に取り組んだ。このような背景の中、コンプライアンス（法令等の遵守）の確保を中心に置いて、内部統制を構築した。

その後、本来の内部統制の目的は、コンプライアンス以外に「業務の有効性及び効率性」、「財務報告の信頼性」、「資産の保全」を含むものであるとの認識に基づき、従前の体制から止揚し、2014年11月に新たな内部統制として構築した。現在の内部統制の体制は以下の図表のとおりである。

図表30 大阪市の内部統制の体制



（出典）大阪市「新たな内部統制体制の確立について」（2014年10月）

(2) 内部統制を整備するための方針・指針

大阪市は、「大阪市内部統制に関する基本方針」を策定し、内部統制の概念を示した上で、内部統制を推進していくことを定めている。これに基づき、「大阪市内部統制基本規則」を制定し、組織体制や内部統制連絡会議について定めている。また、毎年度、内部統制指針を策定し、当該年度において内部統制の整備・運用を図るために遵守すべき事項等について定めている。

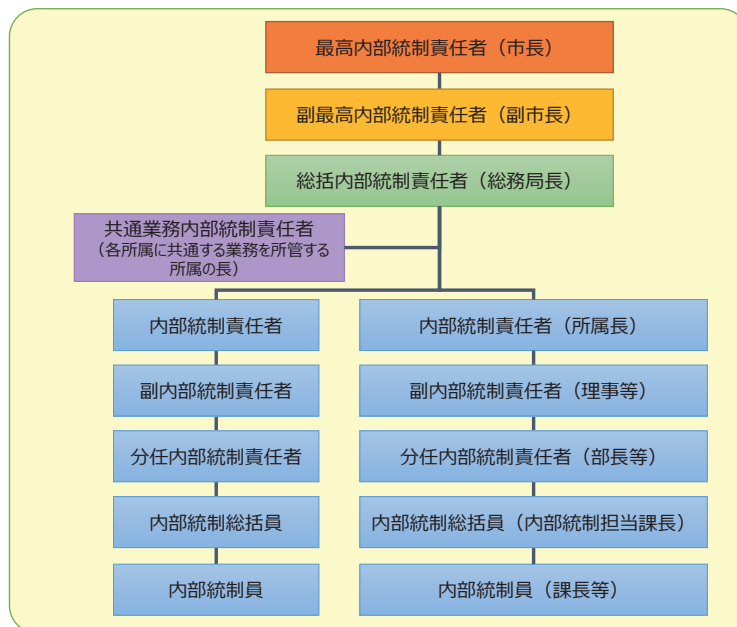
年間の取組は「内部統制の整備・運用状況に係る報告書」に取りまとめ、内部統制連絡会議で報告し公表している。内部統制連絡会議は、内部統制に関する連絡調整と情報共有のため、後述する最高内部統制責任者が招集し開催している。

(3) 組織体制

内部統制の実施体制として、最高内部統制責任者（市長）、副最高内部統制責任者（副市長3人全員）、内部統制に関する事務の統括・処理を司る統括内部統制責任者（総務局長）を設置している。これにより、トップダウンで内部統制を推進できる体制としている。

区役所・局室等の各所属に内部統制責任者（所属長）以下、内部統制員（課長等）まで設置している。また、各所属に共通する業務に係る部分については、所属横断的に内部統制（特にモニタリング）を実施することによる、各所属の自律的なリスク管理体制をサポートする役割を担うため、共通業務を所管する所属の長を共通業務内部統制責任者としている。

図表31 内部統制を実施する体制

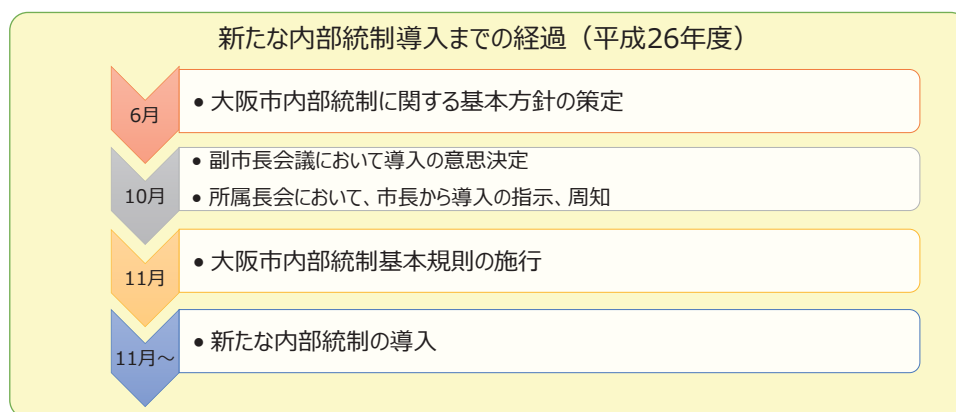


(出典) 大阪市「大阪市の内部統制の概要」(2017年10月)

(4) 取組全般（整備・運用の概要）

内部統制の導入に当たっては、副市長会議での議論を経た上で、所属長会で市長から周知、指示を行うというプロセスを進めたことにより、トップダウンによるスムーズな導入を実現した。なお、2014年の内部統制の導入前に、1年半程度の検討時間を要している。導入時の取組は以下の図表に示すとおりである。

図表32 導入時の取組



（出典）大阪市「大阪市の内部統制の概要」（2017年10月）

2014年度の新たな内部統制の導入では、内部統制の現状確認やリスク対応策の整備、モニタリングの改善を行うとともに、内部統制の概念や意義について理解を深めるため、2015年度には各所属の総務担当課長を対象とした研修を行った。その後は、2017年度に課長、課長代理及び係長を対象とした研修を実施している。

研修講師は、行政委員会事務局監査部に当時在籍していた公認会計士の資格を有する職員が担当しており、庁内のリソースを活用している。また、定期的に「内部統制TIMES」という啓発文書を各職員向けに公表し、周知を図っている。

なお、2006年度の内部統制導入時は、その直前に顕在化した職員厚遇問題等の不祥事を契機とした取組であるため、現状改革のための内部統制導入の必要性は職員の間浸透していたものと考えられる。

大阪市における従前の内部統制は、コンプライアンスを中心に整備していたため、総務局監察部の前身の部署（内部監察、公正職務等の所管）が所管していた。2014年の内部統制の見直し後においても、引き続き総務局監察部が所管している。

内部統制を担当する職員の人数について、当初は2人体制（課長、係長）であり、2018年度より3人体制（課長、係長2人）に増員されている。配置された職員はいずれも専任である。また、2014年度から2017年度まで総務局に理事を置き、内部統制の企画、連絡調整を行った。

内部統制の導入に当たって外部委託等は実施しておらず、内部統制の整備に際しても、他の自治体への視察に係る旅費等を除き、特段の予算措置を行っていない。


図表33 内部統制TIMES

内部統制 TIMES

～自律的な改善をめざして～

第15号 H30.2.27 発行
総務局監察部内部統制担当
ba0031@city.osaka.lg.jp

★そろそろ引継ぎの準備を始めませんか？



早いもので、平成 29 年度も残すところ 30 日あまりとなりました。年度末は色々なことが重なって忙しい日が続きますね。

しかし！そんな多忙な日々でも忘れてはいけないのが、事務の引継ぎです。ちょっと話題が古いですが、夏のオリンピックでの陸上競技、4×100メートルリレーを覚えていらっしゃいますか？日本チームは流れるようなバトンパスで、前後の走者がスピードを落とすことなく走り続け、銀メダルに輝きました。わたしたちの仕事もこれと同じように、次の担当者に文書で確実に引き継ぐこと、それをきちんと保管しておくことが、事務を停滞させず、円滑に進める要です。

昨年度は「不十分な引継ぎ・進捗管理」を重要リスクに設定し、「事務引継書」の「引継ぎをした事務とその内容及び懸案事項」を作成する際の具体的なツールを提案させていただきました。

引継ぎのリスクを低減するため、文書で引継ぎを行う際の具体的なツールとして、引き続きご活用ください！引継ぎツールの活用状況についてアンケートを実施させていただいた際に、寄せられたご意見をご紹介します。是非参考にさせていただきます！

引継いで工夫した点

効率的に行うための工夫

- ◇ 業務の年間スケジュール等、業務上作成している資料を活用している
- ◇ 日々の業務で引継ぎを意識して資料作成、整理、共有フォルダへの保存を行っている など

漏れがないようにする工夫

- ◇ 他の職員が引継ぎに立ち会う、複数の職員で引継ぎを実施する
- ◇ 引継完了の確認として、上司への報告を行う、上司が確認する仕組みとしている など

所属長の引継ぎの工夫

- ◇ 所属長間の引継ぎと各課からの説明事項は分けて引継ぎを行っている
- ◇ 各課で資料を作成し、所属長へ課長が説明する、所属長と課長で確認する など

ツールについて

ツールに対して、項目の過不足や様式についてご意見をいただきました。

- ○○の項目が必要だと思う／○○の項目は必要ないと思う
- 単純な表形式など、もっと簡潔な様式がよい別途資料を添付すると項目の空欄が多くなるので、予め別途添付としてはどうか
- 懸案事項は記載量が多くなるので、スペースが少ない … など

ツールは引継ぎのリスクを低減するため、文書で引継ぎを行う際の汎用版として作成しています。所属でより使いやすくなるよう、事務の内容などに応じて適宜加工していただいても OK です！その場合、項目がバラバラにならないよう、所属内で必ず共有していただきますようお願いいたします。

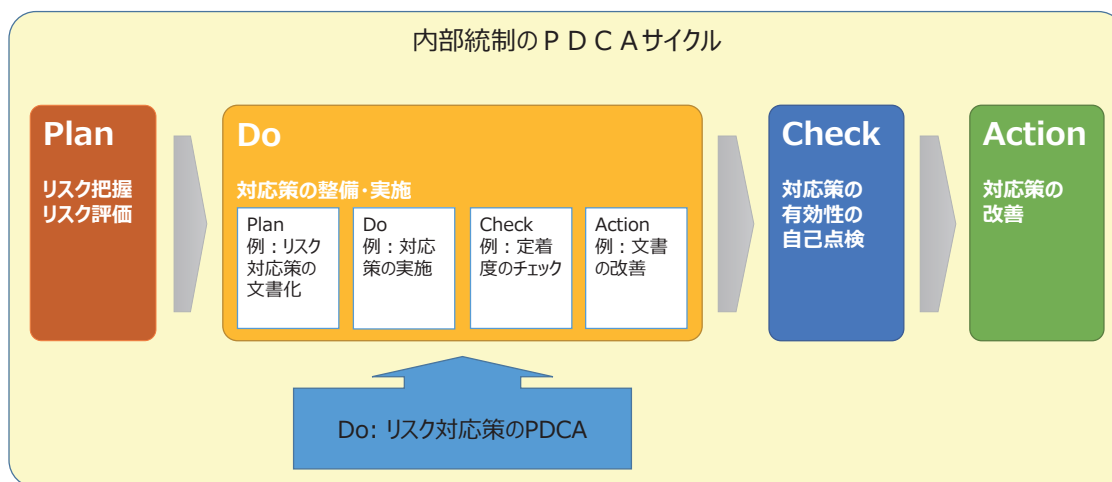
☞（「内部統制 TIMES」に対するご意見は ba0031@city.osaka.lg.jp まで）

(出典) 大阪市「平成29年度 内部統制の整備・運用状況に係る報告書」(2018年12月)

内部統制の運用に当たっては、「リスク把握・リスク評価 (Plan)」、「対応策の整備・実施 (Do)」、「対応策の有効性の自己点検 (Check)」、「対応策の改善 (Action)」による内部統制のPDCAサイクルを回して、自律的なリスク管理体制を構築している。また、「対応策の整備・実施 (Do)」の中に、「リスク対応策の文書化 (Plan)」、「対応策の実施 (Do)」、「定着度のチェック (Check)」、「文書の改善 (Action)」といったPDCAサイクルを別途設けている。共通業務については、モニタリングも実施している。

以下に示す内部統制のPDCAサイクルは、1年で完結する仕組みとなっている。

図表34 具体的な取組



(出典) 大阪市「大阪市の内部統制の概要」(2017年10月)

(5) リスク識別・リスク評価

各所属が業務上のリスクを、影響度 (大・中・小)、発生可能性 (高・中・低) により判定し、分類 (A～Eにグループ分け) をすることで、評価 (優先順位の決定) を行っている。影響度や発生可能性の基準を一律で設定することは難しいため、各所属内で基準を決め、各所属の判断で判定することとしている。なお、各所属の判断を尊重し、リスクの評価結果に関する全庁的な調整は実施していない。

リスクの範囲については、当初は対象範囲を特に限定せずにリスクの把握 (識別)・評価を行った。内部統制の導入当初である2014年度には、共通業務内部統制責任者が把握するリスク、3つの指定リスク (コンピュータウイルス感染、個人情報の漏えい、不十分な備品管理)、内部統制責任者が把握する最低1つのリスクを把握し、リスク対応策の整備を行った。2015年度は、指定リスクのほか各部署で把握・評価した中で重要度が高いリスクを整備対象にしている。2016年度は、財務に関する事務に対象範囲を限定し、所属の各課単位でリスク把握・評価を行い、リスク対応策を整備した。

なお、他所属が把握・評価したリスクは全庁的に共有されている。

図表35 リスク把握・リスク評価

様式例

所属名	優先順位	「財務に関する事務」における具体的リスク	リスクの関係(担当)	影響度 (判定はブルダウンから選択)		発生可能性 (判定はブルダウンから選択)		評価 「A-F」 (ブルダウンから選択)
				判定	理由	判定	理由	
〇〇〇	1	不適正な●●●事務の処理	全課	大	多額(〇〇〇)円の損害が生じるとともに、大々的に報道され、信用が著しく失墜する。	高	昨年度、実際に発生しており、再発の可能性が高い。	A
〇〇〇	2	■■■■の不十分な管理	〇〇課	大	多額(×××円)の損害が生じる。	中	過去に点検を実施したが、時間が経過しており、発生する可能性がある。	B
〇〇〇	3	▽▽▽の紛失	××課・△△課	小	少額(×××円)の損害が生じる	中	年度当初に注意喚起を行っているが、点検等は実施しておらず、発生する可能性がある。	D

(出典) 大阪市「大阪市の内部統制の概要」(2017年10月)

(6) 対応策の整備・実施

各所属が優先順位の高いリスク対象に整備しており、1年間を通じて、リスク対応策としてどのような取組を、いつ、誰がするのかについて次頁図表36の様式に記載することで可視化している。このような文書化は、担当者の変更等があってもリスク対応策を漏れなく、継続的に実施することを可能とするための重要な工程である。なお、リスク対応策の整備に当たっては、必ずしも一から新しいことをするのではなく、既存のマニュアルや研修等を活用しながら、必要に応じ、現在の対応策に足りない取組を補うなどしている。

また、図表36の様式に、現状のリスク対応策(例として、リスク対応策の文書化、対応策の実施、定着度のチェック、文書の改善)を記載することとなっており、これ自体がPDCAサイクルを成している。記載に当たっては、今まで行ってきたことの整理、気付事項があれば追加するといった視点で実施するよう各部署に要請している。なお、業務プロセスレベルで対応策を整備するため、業務手順書等のツール作成を行っている(次頁図表37)。

図表36 対応策の整備・実施

所属名	「財務に関する事務」における具体的リスク	リスクの関係課（担当）	現状のリスク対応策の前提（根拠）となる法令、要綱、マニュアル等	現状のリスク対応策の取組み			
				PLAN （方法・手順の計画）	DO （実行）	CHECK （評価）	ACTION （改善）
〇〇〇	不適正な●●●事務の処理	全課	<ul style="list-style-type: none"> 〇〇〇に関する規則 ×××要綱 △△△に係る事務取扱要領 	4月	4月～3月	9月・2月	10月・3月
				<ul style="list-style-type: none"> 総務課が、左記規則、要綱、事務取扱要領の内容を踏まえ、具体的な事務手順書を作成し、各課に配布する。 	<ul style="list-style-type: none"> 各課において、事務手順書に従い、適正に業務を執行する。 	<ul style="list-style-type: none"> 実際に事務手順書に従って業務が執行されているかどうか、総務課がサンプルを抽出し、実地調査を行う。 	<ul style="list-style-type: none"> 左記の結果を踏まえ、必要に応じ、各課において改善に取り組み、総務課は改善状況を事後に再点検する。 左記の結果を踏まえ、総務課が事務手順書の内容を見直す。

（出典）大阪市「大阪市の内部統制の概要」（2017年10月）

図表37 業務手順書等の作成例

■ ×××システム関係 業務手順書

業務名称	×××システムの障害発生時の対応
業務の目的・概要	〇〇〇●●●課が所管する×××システムにおいて、障害が発生した場合に、必要な情報を迅速かつ確実に、関係者（必要に応じて、CSISOICT事務局）に伝達するとともに、適切に障害記録の管理を行うことを目的とする。
関係法令等	大阪市情報セキュリティ対策条例、同解説編
処理手順・作業ステップ	<p>第1フェーズ（初動対応の報告）</p> <p>監視管理者（●●●担当課長）は障害を発見した場合、関係課長に対して、初動対応の依頼を行う。</p>

システム障害発生時の業務プロセス上の具体的なリスクとコントロールについて

システム障害発生時の業務プロセス上の具体的なリスク	当該リスクの発生原因	フロー関係部分 コード 番号	リスクに対するコントロール
同等情報セキュリティ責任者に報告すべき障害要件の報告が行われない。	同等情報セキュリティ責任者への報告基準がなく、業務管理者の裁量に委ねられている。	第1 ③	同等情報セキュリティ責任者（●●●局長）が予め報告基準を定め、業務管理者（●●●担当課長）はその基準に従い、報告を行う。（随時）
		第1 ④	同等情報セキュリティ責任者は、業務管理者が報告基準に従って報告をしているか障害記録簿を少なくとも年2回閲覧し、確認する。（9月・3月）
		第2 ④	同等情報セキュリティ責任者は、業務管理者が報告基準に従って報告しているか障害記録簿を少なくとも年2回閲覧し、確認する。（9月・3月）
		第3 ③	同等情報セキュリティ責任者は上記の確認を行う際、報告基準の妥当性についても検証する。（3月）

様式例

（出典）大阪市「大阪市の内部統制の概要」（2017年10月）

（7）モニタリング

整備した対応策における各取組が漏れなく実施できているか、その取組手法が有効かを、各所属で少なくとも半期ごとに自己点検している。また、この自己点検の実施が抜ける、あるいは忘れてしまわないよう担当である総務局監察部から通知等を行っている。これらの活動は、日常的モニタリングに該当すると考えられる。

大阪市では、2014年度から共通業務内部統制責任者が実施するモニタリングを徐々に強化しており、モニタリングの結果を把握するとともに、改善状況を確認しているが、いわゆる独立的評価については、法改正を踏まえた内部統制の再構築を行う上で、今後の検討課題となっている。

大阪市のポイント

- 内部統制の導入に当たっては、トップダウンによるスムーズな導入を実現した。
- 各所属が業務上のリスクを、影響度（大・中・小）、発生可能性（高・中・低）により判定し、分析（A～Eにグループ分け）をすることで、評価（優先順位の決定）を行っている。
- 共通業務内部統制責任者が実施するモニタリングを徐々に強化しており、モニタリングの結果を把握するとともに改善状況を確認しているが、いわゆる独立的評価については、今後の検討課題となっている。

2. 静岡市

(1) 内部統制の導入経緯

静岡市では、2008年から2010年にかけて、内部調査、監査委員による定期監査及び会計検査院による検査で不適正経理が相次いで発覚した。これがきっかけとなって、内部統制の整備・運用の充実を図るため、内部統制の取組を行うこととした。

(2) 内部統制を整備するための方針・指針

2011年から内部統制の取組を開始し、2017年にこれまでの取組状況を踏まえて、「静岡市内部統制基本方針」を策定した。ここでは、内部統制の目的を達成するために、①「法令遵守及び組織でチェックできる体制作り」、②「有効性・効率性を確保するためのチェック機能の充実化」、③「財務事務の信頼性を確保するためのリスク把握とルールの運用」、④「資産の保全のための手続の最適化と適切な運用」、⑤「リスク管理及び適切な対応のための体制作り」の5つの方針を定め、これらの方針に基づいて内部統制を整備・運用するとともに、その状況について公表することとした。

(3) 組織体制

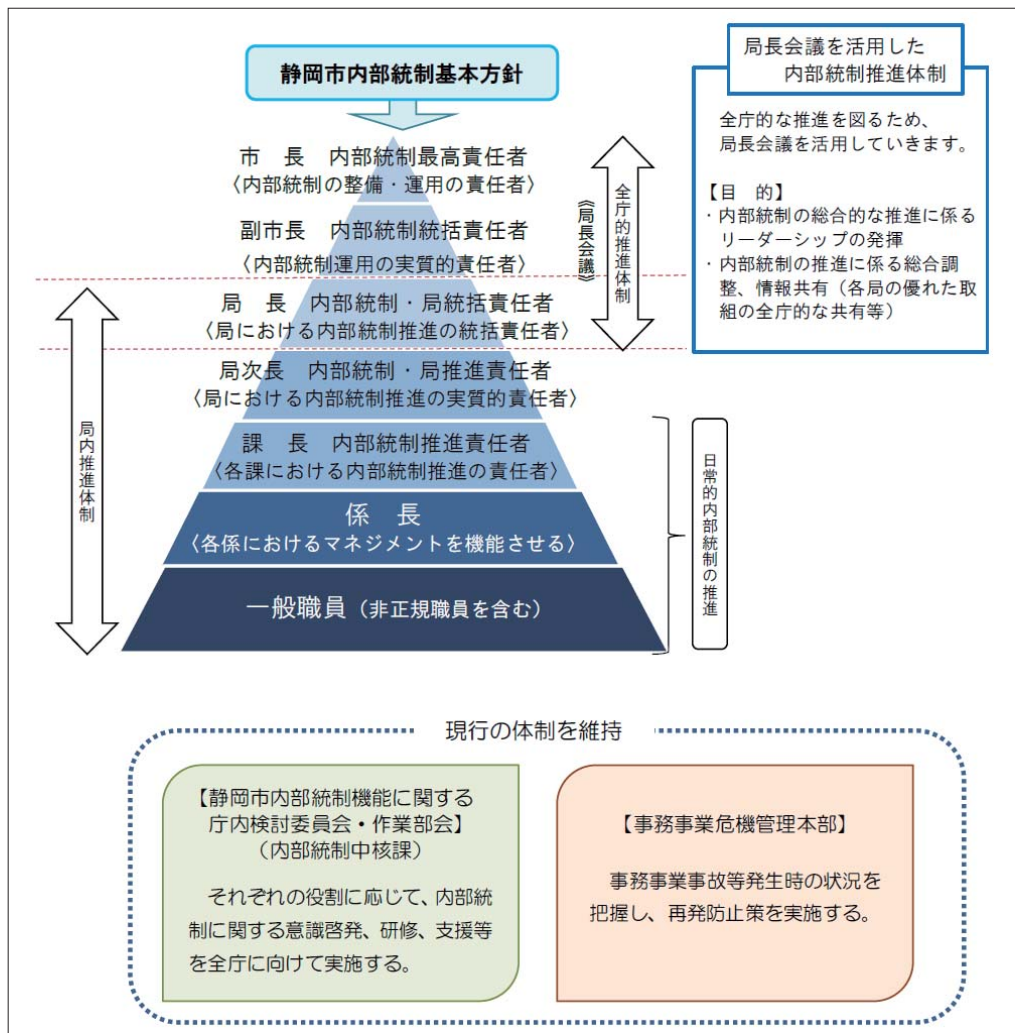
内部統制の取組を実施する組織体制としては、市長を内部統制最高責任者とし、副市長を内部統制運用の実質的な責任者としている。各局においては、局長を局における内部統制の統括責任者と位置付け、局長会議を活用した全庁的推進体制を構築している。また、局次長を局における内部統制の実質的責任者として、局内の推進体制を構築している。課長が各課における内部統制の責任を負い、係長が実質的にマネジメントを機能させることで、日常的な内部統制の推進を行っている。

さらに、庁内の内部統制機能を総合的かつ横断的に推進するため、「静岡市内部統制推進委員会（旧：静岡市内部統制機能に係る庁内検討委員会）」を設置している。本委員会は内部統制統括部署であるコンプライアンス推進課が事務局を担うほか、財政課や契約課等の内部統制を所管する課で構成されている。構成課はそれぞれの所管事項に基づいて事案の情報共有を図るほか、研修や啓発活動、注意喚起等の取組を行っている。

なお、実際に事務事業事故等が発生した場合は、「事務事業危機管理本部総括班会議¹²⁾」（事務局：コンプライアンス推進課）に報告を上げさせ、事故発生課の事故原因の分析や再発防止策等のチェックを行い、必要な指示をしている。

12 事務事業危機管理本部総括班は、静岡市事務事業危機管理本部に置かれ、本部長が指名する職員（2019年1月現在はコンプライアンス推進課長、政策法務課長、広報課長）で構成される。主に、事務事業事故に関する対応策の指示等、再発防止策の確認、助言等を行っている。

図表39 静岡市の内部統制の体制



(出典) 静岡市「新たな推進体制について」(2017年4月)

(4) 取組全般（整備・運用の概要）

2011年度に内部統制を統括するため、行政管理課総合調整・内部統制担当（現：総務局コンプライアンス推進課）を設置した。また、2011年度に内部統制を担う課で構成する「静岡市内部統制機能に関する庁内検討委員会」（現：静岡市内部統制推進委員会）を設置した。

さらに、内部統制の整備・運用に関する最終的責任者が市長であることを明確にするため、「静岡市内部統制基本方針」を市長名で策定するとともに、2017年に策定した「静岡市内部統制ハンドブック」において、市長を内部統制最高責任者として位置付け、市長をトップとした各職員の役割を示した。

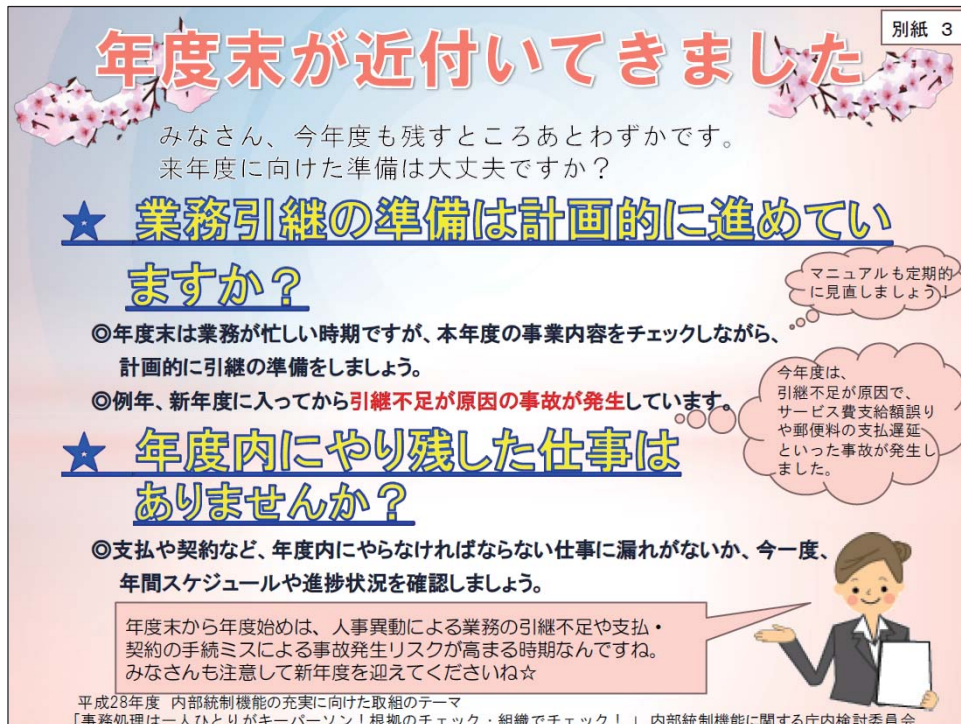
図表40 内部統制の導入スケジュール（静岡市）

年	内容
2011年	・行政管理課総合調整・内部統制担当を設置 ・「静岡市内部統制機能に関する庁内検討委員会」を設置
2016年	・コンプライアンス推進課を設置
2017年	・「静岡市内部統制基本方針」策定 ・「静岡市内部統制ハンドブック」策定
2018年	・「静岡市内部統制機能に関する庁内検討委員会」を「静岡市内部統制推進委員会」に改称

内部統制の構築に当たっては、総務省が設置した「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」が2009年3月に公表した報告書を参考にした。

内部統制の取組は全く新しい取組を始めるものではない旨の周知を徹底したため、特段の反発はなかった。具体的な周知策としては、「静岡市内部統制ハンドブック」の活用のほか、PC起動時における注意喚起情報の表示や庁内報の発行を行っている。

図表41 PC起動時画面の例



(出典) 静岡市「平成28年度静岡市内部統制機能充実のための取組に係る報告書」（2017年11月）

静岡市の内部統制の取組は、全庁的な取組と局別の取組に分けられる。

全庁的な取組は、静岡市内部統制推進委員会及びコンプライアンス推進課が実施するものであり、主に共通業務の標準化や情報共有、各種研修等を行っている。一方で、局別の取組は各局課が行うものであり、マニュアル及び業務フローの作成のほか、以下の「リスク分析及び対応等のチェックリスト」を活用したリスク対応策の運用等を行っている。

図表42 リスク分析及び対応等のチェックリスト

平成〇〇年度 リスク分析及び対応等のチェックリスト (リスク・情報セキュリティチェックシート) 【△△課】

No.	分類	チェック項目 (リスク)	発生の可能性			重大性			事故発生に伴い 想定される被害等	対策の難易度			対策	関係 する係
			高 い	普 通	低 い	高 い	普 通	低 い		困 難	普 通	容 易		
1														
2														
3														
4														
5														
6														

(出典) 静岡市「平成30年度リスク分析及び対応等のチェックリスト」(2018年5月)を基に作成

(5) リスク識別・リスク評価

財務事務に限らず、全ての事務事業を対象としてリスクの識別をしている。取組開始当初は庁内検討委員会でリスク例を作成し、これを各課の実情に合わせてカスタマイズしてもらう形で60個程度のリスクを抽出した。例えば、窓口関連の部署である場合は窓口業務特有のリスクが、施設を管理している部署の場合は施設管理特有のリスクが識別された。

その上で、各課は「リスク分析及び対応等のチェックリスト」を作成する。本チェックリストにおいて、「発生の可能性」、「重大性」及び「対策の難易度」を3段階で評価するとともに、事故発生時の具体的な被害を想定する。

なお、毎年、各課に通知を出してリスクの見直しを実施している。

(6) 対応策の整備・実施

「リスク分析及び対応等のチェックリスト」において、識別・評価されたリスクに対応する対策を記載し、リスクと対策の関係を明確にした。その上で、これらの対策を事務処理マニュアル等に反映させ、具体化している。

(7) モニタリング

モニタリングとしては、従来から実施されている以下のような仕組みを用いている。

日常的モニタリングとしては、局内推進体制における上位者の日常的なチェックが該当する。また、2017年度より、各課で内部統制に係る年間目標と具体的な対策を設定し、年間を通じて取り組み、その結果をコンプライアンス推進課に報告するという取組を行っている。

独立的評価としては、内部統制推進委員会の構成課がそれぞれ実施する情報セキュリティ監査や物品検査、会計課による各課の支出関係書類のチェック、著作物ライセンス等のチェック等が挙げられる。これに加え、2018年度より事故の再発防止策のその後の実施状況をコンプライアンス推進課において、事後的に確認をする取組を始めた。

(8) 対応策の改善

自己点検の結果を受けて、必要に応じて各課で改善を行うほか、各課における内部統制に係る年間目標については、年度末に取組の実績及び目標の達成度を振り返っている。そして、改善すべき課題がある時は、次年度の取組に反映させることとしている。また、特に事務事業事故やミスが起きた場合には、まず各課において原因分析の上、対応策の策定等を行い、その内容を事務事業危機管理本部総括班会議においてチェックしている。

(9) 内部統制の導入による成果と今後の課題

内部統制に取り組む組織体制が整備され、これまでの「リスク分析及び対応等のチェックリスト」を活用したリスク管理や各種研修、内部統制に関する情報の共有等の充実に継続的に取り組んできた結果、市全体の内部統制推進体制は、一定のレベルで構築できたといえることができる。

また、職員アンケートにおいて、チェックリストの認知度を質問したところ、9割近い職員が認知していると回答しており、内部統制に関する意識は職員間で醸成されていると考えられる。

その一方で、事務事業事故・ミスについては、近年は、歯止めがかかりつつあるものの、依然増加傾向にある。また、事故の態様について、「書類の確認漏れ」、「手順・ルールに則らない事務処理」、「文書管理の不徹底による書類の紛失」、「根拠法令等の確認不足」等当該所属におけるリスク管理が機能していれば防ぐことができたと考えられるものが多数を占めている。しかも、職員アンケートにおいて、チェックリストの認知度は9割近くあるのに、活用していると答えた職員は5割程であった。

このような状況からいえることは、整備された推進体制が十分に運用されていないということである。今後は内部統制の取組の組織への浸透及び職員の意識向上の充実に図っていく必要がある。

静岡市のポイント

- 全庁的な取組として共通業務の標準化や情報共有、各種研修等を行うほか、各局別の取組としてマニュアル及び業務フローの作成並びに「リスク分析及び対応等のチェックリスト」を活用したリスク対応策などの運用等を行っている。
- 全ての事務事業を対象としてリスクの識別をしている。取組開始当初は庁内検討委員会でリスク例を作成し、これを各課の実情に合わせてカスタマイズした。
- モニタリングとして、上位者の日常的なチェックや情報セキュリティ監査、会計課により支出関係書類のチェック等、既存の評価の仕組みを用いることとした。

3. 豊橋市

(1) 内部統制の導入経緯

豊橋市では、「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」が公表した報告書を受けて、地方分権改革が進展する中で、業務の効率化や法令等の遵守を図り、市民に信頼される自治体を目指す必要があると考え、2011年に検討組織を立ち上げて、内部統制に関する検討を始めた。そして、2014年より本格的に取組を開始した。

(2) 内部統制を整備するための方針・指針

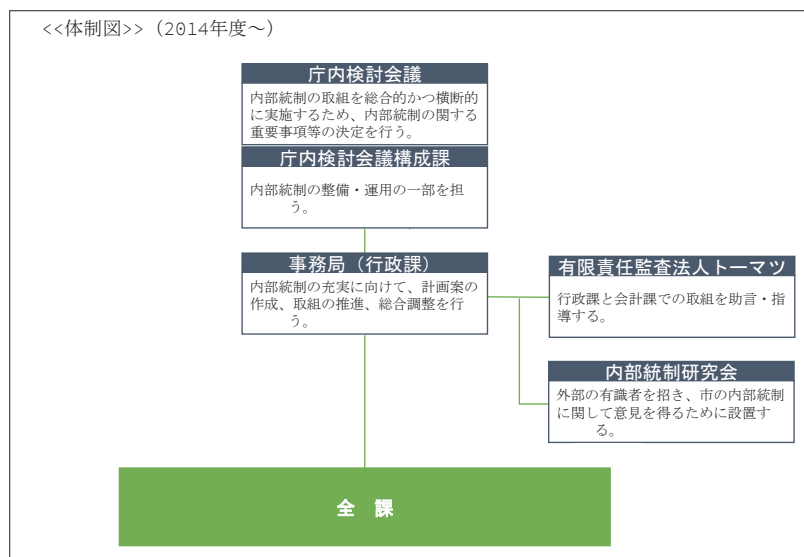
2015年に、外部の有識者の意見を踏まえて、「豊橋市における内部統制基本方針」を策定した。

ここでは、「1. リスクの管理について」、「2. 業務の執行に当たっての法令等遵守の確保について」、「3. 業務の執行に関わる情報の保存・管理及び活用について」、「4. 内部統制の整備・運用の状況に関する公表について」の方針を示し、これに基づいて内部統制の整備・運用を行うこととした。

(3) 組織体制

内部統制の取りまとめ部署として、行政課が担当した。また、行政課、人事課、情報企画課、財政課、資産経営課、会計課、契約検査課及び監査委員事務局の課長級で構成される内部統制庁内検討会議、並びに外部有識者で構成される「豊橋市内部統制のあり方に関する研究会」を設置して、内部統制の構築を進めた。

図表43 豊橋市の内部統制の体制



(出典) 豊橋市「内部統制機能強化に向けた取り組みについて」(2015年11月)を基に作成

(4) 取組全般(整備・運用の概要)

2011年7月に内部統制のあり方に関する研究会を立ち上げた。本研究会は、行政課、会計課、監査委員事務局、外部の有識者で構成され、内部統制の取組の参考にし、内部統制を推進させることを目的とした。

図表44 内部統制の導入スケジュール(豊橋市)

年	内容
2011年	・内部統制のあり方に関する研究会立ち上げ ・外部講師による研修の実施
2012年	・名古屋市の取組の視察 ・外部講師による研修の実施
2013年	・内部統制構築プロジェクトチーム立ち上げ ・民間企業及び静岡市の取組の視察
2014年	・庁内検討会議の設置 ・財務事務執行リスクに係るマニュアルの整備・運用、モニタリングの開始
2015年	・内部統制基本方針の策定 ・課別リスクマネジメントの実施 ・事故発生時報告制度の整備
2016年	・備品・現金同等品マニュアルの整備・運用、モニタリングの開始

内部統制の導入のため、内部統制の整備を目的とした委託費やフローチャート作成ソフトウェア購入のための需用費、外部有識者への報償費、視察のための旅費等を予算措置した。導入時の業務リスク調査は職員に事務負担を強いることから、ネガティブな反応を受けたが、有識者を講師に招き職員向け研修を行うこと等により、内部統制に係る取組の重要性の周知・浸透を図った。

豊橋市の内部統制は、前述の方針に従って既存の取組を整理するとともに、必要な取組を追加することにより整備された。

図表45 内部統制の具体的な取組（豊橋市）

方針名	取組内容
1. リスクの管理について	業務の執行における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ぐ。
2. 業務の執行に当たっての法令等遵守の確保について	業務に関わる法令等の周知徹底及び内部モニタリング体制の強化を図ることにより、業務の執行が法令等に適合することを確保する。
3. 業務の執行に関わる情報の保存・管理及び活用について	業務の執行に関する情報を、法令等に従い適切に保存・管理した上で、有効に活用する。
4. 内部統制の整備・運用の状況に関する公表について	内部統制の整備・運用の状況について、住民等に対して公表する。

(5) リスク識別・リスク評価

リスクを識別するに当たって、事務を、契約検査、備品管理及び現金同等品管理等の共通事務とそれ以外の各課固有の事務に分類した。共通事務については財務事務に関するリスクに絞ってリスクの識別を行った。この際、発生可能性と影響度を考慮して対象業務を限定するとともに、段階的に対象業務の拡大を行った。

図表46 対象業務

契約検査業務 (平成26年度)	業務フロー、業務記述書、リスクコントロールマトリクスの3点を一つのマニュアルに整備し、全庁的に業務の標準化を図りました。
備品管理業務 (平成28年度～)	備品の管理に関し、既存の簡易標準マニュアルを再整備し、各課の運用状況をモニタリングしています。
現金同等品管理 業務 (平成28年度～)	切手など容易に現金に換わる現金同等品の管理に関し、既存の簡易標準マニュアルを再整備し、各課の運用状況をモニタリングしました。

(出典) 豊橋市ホームページ<<http://www.city.toyohashi.lg.jp/23633.htm>> (アクセス日：2018年12月28日)

一方で、それ以外の固有事務については自然災害等を除いた全てのリスクの識別を行った。具体的には、2011年及び2014年に各課が業務リスク調査票を作成した。その際には、「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」の報告書のリスク例を参考にした。特に課別リスクマネジメントにおいては、「申請に対する処分」に関する業務を中心に、各課でリスクを設定して対策を実施している。

さらに、識別したリスクについては、各課が以下の基準に基づいてリスク発生時の影響度を評価した。

図表47 リスク発生時の影響度の判定基準

影響度	内容
大	全市民の信頼低下につながるもの
中	一部の市民の信頼低下につながるもの
小	市民への影響はあるものの、信頼低下とまではいえないもの

(6) 対応策の整備・実施

共通事務のうち、特に重要な契約検査業務については、業務フロー、業務記述書、リスクコントロールマトリクスを作成し、既存の事務手順を文書化した。なお、業務フロー及び業務記述書の作成に当たっては、業務の目的に即して、全体の流れに違和感がなく、必要な手順を踏んで行われているか、という観点で確認を行った。また、リスクコントロールマトリクスの作成に当たっては、対象業務のリスクとこれに対応するコントロールが整備されているか、という観点での確認を行った。

固有事務については、各課で管理することとし、必ずしも上記の業務フロー等を作成しているわけではない。

(7) モニタリング

課別リスクマネジメントで設定したリスクについては、所属長が対策の実施状況を随時点検している。また、備品管理業務及び現金同等品管理業務については、会計課が備品と現金同等物の実物確認を実施している。

(8) 対応策の改善

事故発生時報告制度を構築し、事故が発生した場合の報告に関する手続を定め、再発防止策の検討や情報共有を図っている。発生した事故の種類により、事故が生じた業務を所管する課が、事故が発生した課とともに、再発防止策を検討し全庁に周知している。

(9) 内部統制の導入による成果と今後の課題

内部統制導入の成果は、実際にリスクが低減された等の定量的なデータはないものの、リスク調査等を通じて庁内に内部統制の意識が醸成されたことが挙げられる。ただし、内部統制は成果が見えにくい取組であり、その達成度合いの検証が困難である。今後の課題は、内部統制に関する職員の意識や理解をより深めることである。

豊橋市のポイント

- 内部統制の構築に当たっては、外部の有識者と連携して導入を進めた。
- リスクを識別するに当たっては、事務を共通事務と固有事務に分類した。共有事務は財務事務に関するリスクに絞ってリスクの識別を行い、固有事務は自然災害等を除いた全てのリスクの識別を行った。
- 共通事務のうち、特に重要な契約検査業務については、業務フロー、業務記述書、リスクコントロールマトリクスを作成した。

4. 朝霞市

(1) 内部統制の導入経緯

朝霞市では、不適正な事務処理の発生をきっかけとして、業務マニュアルの整備や運用解釈の統一化等の取組に加え、定期的に行政判例情報を全庁に配信して判断の参考としてきたほか、研修や通知等により服務規律の徹底を促す取組を行ってきた。しかし、なお不適正な事案が発生していたため、市長が、より実効性のある取組を行うよう指示し、これを受けて、内部統制に係る基本方針の策定を始めとした取組を行うこととした。

(2) 内部統制を整備するための方針・指針

2013年に「朝霞市の内部統制に関する基本方針」を策定した。この方針は、各業務に取り巻く様々なリスク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遵守を図る等リスクに着目した組織マネジメントの抜本的改革を行うとともに、各課が行った取組を全庁職員で共有して、職務遂行上の不祥事を未然に防止することを目的としている。

当該基本方針では、「1. 職務の執行に当たっての法令遵守の確保について」、「2. 職務の執行に係る情報の適正な保存及び管理について」、「3. リスクの管理について」、「4. 内部統制に係る運用状況の報告等について」の4つの方針が示されている。

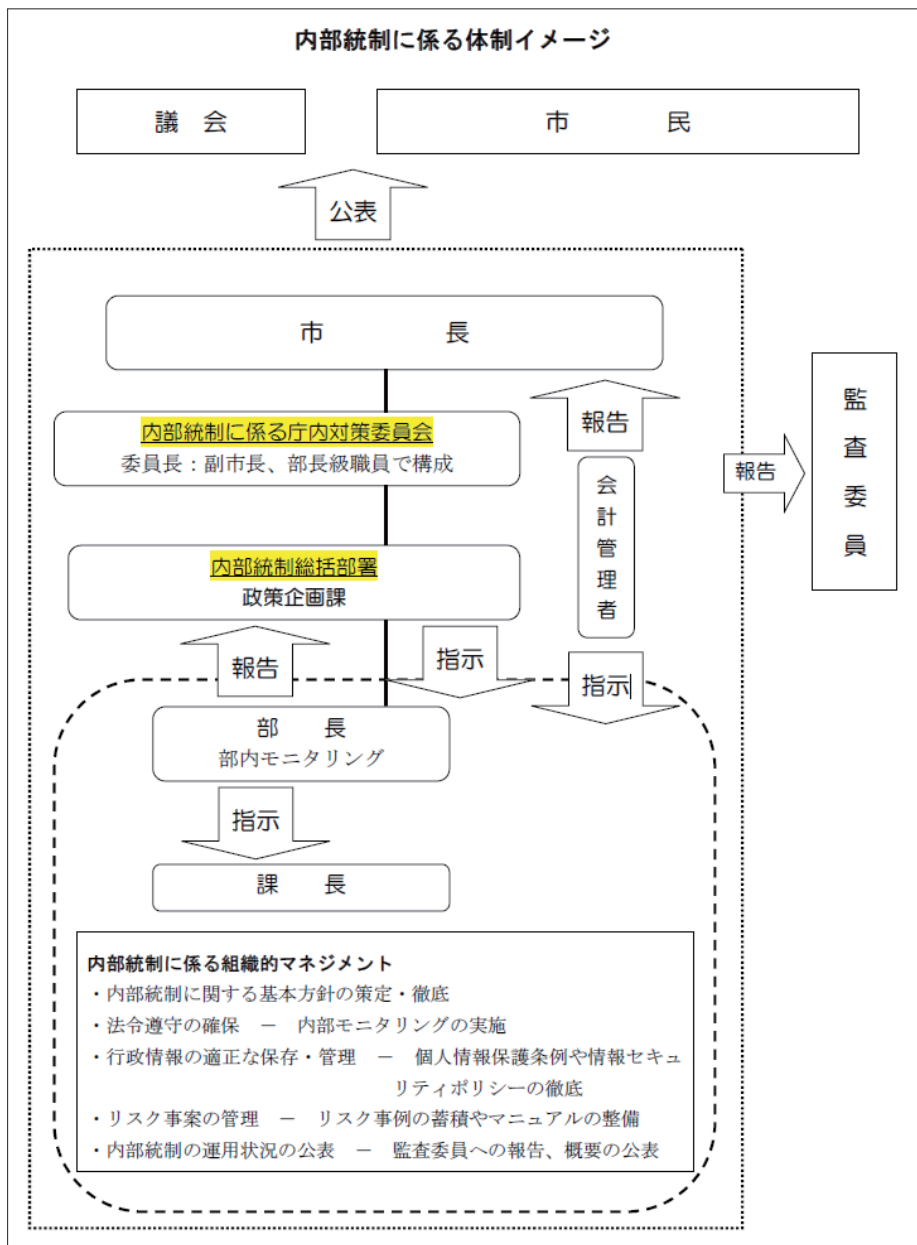
(3) 組織体制

市長を責任者とするとともに、副市長を委員長とする「内部統制に係る庁内対策委員会」を設置している。本委員会は、部長級職員により構成されている。

朝霞市は、内部統制に関する取組を基本的な方針の策定や適正な事務処理を担保するための具体的な対策の検討等全庁的な対応が求められるものと捉え、政策企画課を内部統制総括部署とした。政策企画課は内部統制に係る庁内対策委員会の事務局を担っており、各部から報告を受けるとともに、各部に指示を行っている。各部では部長が責任者として、各課長に部内モニタリングを指示している。

会計管理者は、各課における公金管理について、「朝霞市公金等管理の適正化に関する留意事項」に則って、徹底して適切な管理を行うように通知及び研修を実施している。

図表48 朝霞市の内部統制の体制



(出典) 朝霞市「平成28年度朝霞市内部統制運用状況報告書」(2017年8月)

(4) 取組全般 (整備・運用の概要)

2013年7月に「朝霞市内部統制に係る庁内対策委員会設置要綱」を策定し、8月に内部統制に係る庁内対策委員会を開催した。同委員会では主に内部統制基本方針の策定について議論した。その後、10月に「朝霞市の内部統制に関する基本方針」を策定した。

図表49 内部統制の導入スケジュール（朝霞市）

年月	内容
2013年7月	・「朝霞市内部統制に係る庁内対策委員会設置要綱」策定
2013年8月	・第1・2回内部統制に係る庁内対策委員会 開催
2013年8・10月	・政策調整会議幹事会開催（計2回）
2013年10月	・「朝霞市内部統制に関する基本方針」策定

基本方針策定後は、内部統制の取組の核となる各課長を対象に説明会を開催した。説明会後に、課長から課内の職員に対して説明を行うことで、全庁的な意識付けを図った。

導入時には、日常的にやっていることをあえて制度化するのは手間がかかるのではないかな等の意見が出されたが、政策企画課から内部統制の必要性を改めて周知するとともに、いたずらに事務量を増やすものではないことや内部統制の状況を整理して公表することが重要であることを説明した。

なお、朝霞市の内部統制を導入する際は、山梨県、岐阜市及び高知市の事例を参考にしている。また、外部委託等は実施しておらず、特段の予算措置は行っていなかった。

朝霞市の内部統制は、前述の基本方針に従って既存の取組を整理するとともに、必要な取組を追加することにより整備された。

図表50 内部統制の具体的な取組（朝霞市）

方針名	取組内容
1. 職務の執行に当たっての法令遵守の確保について	法令遵守の一層の徹底を図るとともに、内部モニタリングを強化することにより職務執行が法令等に適合することを確保する。
2. 職務の執行に係る情報の適正な保存及び管理について	職務の執行に係る情報は朝霞市文書規程等の関係法令等に従い、適切に保存、管理し、改ざん、漏えい、盗難、誤廃棄等を防止する。
3. リスクの管理について	職務の執行に係るリスクを識別し、その影響を最小限に抑えるため、対応が必要なリスクを管理する。これに従って、リスク事例の明示と共有化、リスク対応のための業務マニュアルの整備等の取組を行う。
4. 内部統制に係る運用状況の報告等について	内部統制に係る運用状況を監査委員に対して報告するとともに、その概要を公表する。

(5) リスク識別・リスク評価

実際に苦情やトラブル等が発生した事案をリスクとして識別している。リスクの識別は、各課が「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」が公表した報告書の「地方公共団体を取り巻くリスク一覧（イメージ）」に列記している事例を参考としつつ、政策企画課に報告することで行われる。

各課からの報告は実際に発生した事案に限定しているわけではないため、顕在化していないリスクも報告を受けているが、内部統制の取組の対象にはしていない。これは、顕在化していないリスクは朝霞市における他の取組である事務改善の取組の対象としているためである。

なお、実際に発生した事例をリスクとして取りまとめ、情報共有を行うことが目的であるため、発生可能性や影響度は評価していない。

図表51 識別されたリスクの例

①主なリスク事例		
公表に至った事例は以下のとおりである。		
No.	概要	
1	リスク事例	健康増進センター（わくわくどーむ）でレジオネラ菌が検出
	内容	平成28年6月10日に水質検査を行った結果、男子浴室の水風呂から基準値を超えるレジオネラ菌が検出された。
	再発防止への対応	保健所の指導のもと、洗浄等を行うとともに、衛生管理マニュアルを改定した。洗浄方法の変更、洗浄回数を増やすなど、再発防止に努めている。
	所管課	健康づくり課
2	リスク事例	健康増進センター（わくわくどーむ）でレジオネラ菌が検出
	内容	平成29年3月15日に水質検査を行った結果、女子浴室の水風呂から基準値を超えるレジオネラ菌が検出された。
	再発防止への対応	保健所の指導のもと、洗浄等を行うとともに、衛生管理マニュアルを改定した。洗浄薬剤の変更、洗浄方法の変更、洗浄回数をさらに増やすなど、再発防止に努めている。
	所管課	健康づくり課

(出典) 朝霞市「平成28年度朝霞市内部統制運用状況報告書」(2017年8月)

(6) 対応策の整備・実施

識別したリスクについて、必要な場合にはリスクに対応するための新規マニュアルの策定又は既存のマニュアルの更新を実施している。

図表52 マニュアル策定・更新の例

(2) リスク対応のための業務マニュアルの整備 前年度において、各課がリスクに対応するため新規または既存のマニュアルを更新した実績は以下のとおりである。					
No.	マニュアル名	区分	整備日	整備・更新理由等	所管課
1	建物維持管理マニュアル	新規	H28. 6. 24	<ul style="list-style-type: none"> ・建物の点検を行う際のポイントを取りまとめたマニュアルを策定した。 ・写真を使って、点検すべきポイントや実際の不具合例を示した。 ・不具合を発見した場合の処置の方向性も同時に記述した。 ・点検を行う担当者向けに、マニュアルを使った点検方法の説明会を実施した。 	財産管理課
2	朝霞市障害のある方への配慮マニュアル	新規	H28. 10. 1	<ul style="list-style-type: none"> ・平成28年4月1日から障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律が施行されたことに伴い、障害のある方に対する窓口対応マニュアルを策定した。 	障害福祉課
3	健康増進センター衛生管理マニュアル	更新	H28. 7. 13	<ul style="list-style-type: none"> ・平成28年6月に健康増進センター2階リフレッシュルーム（男子水風呂）からレジオネラ菌が検出されたことから、マニュアルの見直しを行った。 	健康づくり課

(出典) 朝霞市「平成28年度朝霞市内部統制運用状況報告書」(2017年8月)

(7) モニタリング

リスクへの対応策の有効性を判断するに当たっては、翌年度に「内部統制に係るモニタリング・チェックリスト」を用いて課ごとに自己点検を実施するとともに、同様の苦情・トラブル等の事例が発生していないかどうかを確認している。

また、独立の評価として、内部監視ヒアリングが実施される。内部監視ヒアリングでは、政策企画課がリスク事例の報告や定例監査等における監査委員の意見、市民からの意見・要望、記者発表等を基にヒアリング項目を作成の上、各課に対して事案の概要、対応結果及び改善点等の聞き取りを行っている。

図表53 内部統制に係るモニタリング・チェックリスト

内部統制に係るモニタリング・チェックリスト(平成28年度) 課名:全課(47)及び出先機関等(2施設)	上半期		下半期	
	評価	該当課数	評価	該当課数
1. 法令遵守に関するチェックポイント				
①事務の執行における法令遵守が最重要であるとの認識を徹底しているか。	2.98	49	2.98	49
②意思決定及び個別の事務執行において、適法性の確認が行われているか。	2.98	49	2.98	49
③事務執行の適法性の確認において、必要に応じて顧問弁護士や専門機関などに相談しているか。	2.98	41	3.00	42
④事務執行の適法性に疑義が生じた際には、速やかに上司に報告されているか。	2.98	49	2.98	48
⑤法令等の改正通知や情報が課内に周知されているか。	2.98	49	2.98	49
⑥法令等の改正内容が、所管する条例等や事務執行に影響するか課内で検討しているか。	2.98	49	2.96	49
⑦公金に関し、複数の者によるチェック体制が取られるとともに、適正な保管管理が行われているか。	2.98	43	3.00	44
2. 情報保存管理体制に関するチェックポイント				
①情報公開・個人情報保護を始め、市民の権利・利益に係る行政情報の保存管理体制の重要性についての認識を徹底しているか。	2.96	49	2.98	49
②情報セキュリティに関するルールは周知・徹底されているか。	2.98	49	2.98	49
③システム情報及び業務情報が課内に周知されるとともに、適正に管理されているか。	2.96	49	2.96	49
3. リスク管理に関するチェックポイント				
①事務の執行におけるリスク管理の重要性についての認識を徹底しているか。	2.96	49	2.94	49
②所管事務の執行における事故や苦情・トラブルの対応記録は、保存・整理され再発防止策が取られているか。	2.94	47	2.94	47
③事故・苦情・トラブルの情報は、速やかに上司に報告され、最優先で対応しているか。	2.96	48	2.98	48
④事故・苦情・トラブルの情報が課内・係内で共有されるとともに、関係課にも周知されているか。	2.94	48	2.96	48
⑤所管事務の執行において、予見されるリスク要因に対処するための措置や方策が講じられているか。	2.96	49	2.94	49
⑥業務マニュアル等の整備により、事務執行の適正化が担保されているか。	2.96	49	2.96	49
⑦勤務時間外の緊急対応体制などは定められ、周知されているか。	2.98	49	3.00	49
⑧監査委員などからの客観的な指導に対して誠実に対応し、リスクの低減に努めているか。	2.98	47	2.96	48

(出典) 朝霞市「平成28年度朝霞市内部統制運用状況報告書」(2017年8月)

(8) 対応策の改善

政策企画課にて各課の「内部統制に係るモニタリング・チェックリスト」を確認し、各課の点検結果等を把握するとともに、改善の余地があれば適宜指示等を行っている。

(9) 内部統制の導入による成果と今後の課題

内部統制の導入による成果は、これまで以上に職員の法令遵守意識が高まったとともに、各課が行った取組を全職員で共有する等制度化が図られ、職務遂行上の不祥事を未然に防止することができるようになったことである。一方で、リスクとして識別された事案について再発したケースがあり、いかに再発防止を徹底するかが今後の課題として挙げられる。

朝霞市のポイント

- 取組当初、各課長を対象に説明会を行い、各課長から課内の職員に説明を行うことで、全庁的な意識付けを行った。
- 実際に顕在化したリスクに限定して、内部統制の取組を実施している。
- モニタリングとして、各課の「内部統制に係るモニタリング・チェックリスト」を用いた自己点検を行うほか、政策企画課による内部監視ヒアリングを実施している。

5. 大阪狭山市

(1) 内部統制の導入経緯

大阪狭山市では、2007年に発覚した職員の不正事件がきっかけとなり、職員の法令遵守の徹底と不正な行為の防止を目的に、2008年に「大阪狭山市の職員の倫理の保持に関する条例」及び「大阪狭山市職員倫理規則」を制定した。さらに、それを具体化する取組として、あらゆる業務を2人以上の職員で行う複数担当制の導入や業務マニュアルの整備、倫理研修の実施等の防止策を実施してきた。

これらに加えて、2010年に総務省から「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方（平成22年）」が示されたことを踏まえて、業務上のリスクの識別やその対応、監査体制の整備等の仕組みをさらに改善するため、内部統制の取組を行うこととした。

(2) 内部統制を整備するための方針・指針

2012年に「大阪狭山市内部統制実施方針」を策定した。

当該実施方針では、内部統制の進め方のイメージを示した上で、推進体制、推進方法及びその実施スケジュール並びに具体的な実施手順が示されている。その他、内部統制の目的を「信頼される自治体を目指すこと」としている。これは、事務量・権限の増加、不正・不祥事の頻発及び財政危機を背景として、職員の意識を変革させ、自治体を取り巻く様々なリスクに対し自立的に対応可能な体制を整備することによるものである。

また、内部統制の取組により職員の作業量が増大するのではないかと懸念があることを踏まえて、全く新しい取組をするのではなく、業務点検を実施し、不正やミスを未然に防止するものであることが強調されている。

(3) 組織体制

内部統制の取組を実施する組織体制としては、副市長が統括責任者であり、内部統制に関する手続きに関する全ての権限と責任を有している。

内部統制統括責任者の下に内部統制に関する手続きの遵守を管理する責任者として内部統制責任者が設置され、各部・室長・消防長等が任命されている。各グループ（課に相当）の長は、内部統制責任者の指揮監督のもとで内部統制に関する手続きの遵守を管理するとともに、リスクへの対応策の作成や検証、報告等を行っている。

政策推進部企画グループを内部統制総括部署としている。内部統制の取組を行うに当たって、各グループの実施状況や評価の取りまとめを行っている。

さらに、2014年より後述する内部統制評価員による評価¹³を行っている。これは、市における「エコアクション21¹⁴」における取組を参考したものであり、リスクへの対応状況を他部署の職員がチェックする点に特徴がある。

(4) 取組全般（整備・運用の概要）

2010年7月に内部統制導入検討会議を立ち上げた。本検討会議は企画グループのほか、人事グループ、財政グループ、庶務グループ（現・総務・情報統計グループ）、出納室及び監査委員事務局の課長級職員で構成され、内部統制基本方針のほか、内部統制の対象とする業務の選定等について議論した。

内部統制検討会議においては、「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」が公表した報告書を参考にリスク例を提示し、各部に照会を行ってリスクを識別した。リスク識別の過程でリスクの発生可能性や影響度を定量化することは実施していないが、議論においては、起こりやすく信頼を失う度合いの大きいリスクを重視した。

2012年度に「大阪狭山市内部統制実施方針」を策定し、内部統制の試行導入を行った。試行段階ではリスクを多く含んでいる業務についてのみ取組の対象とすることとし、過去に不正事件が発生した現金を取り扱う業務が選定された。その後、段階的に対象業務を広げながら、2014年度に内部統制の本格導入を行った。

13 詳細はP.65参照

14 環境省が1996年に、中小事業者等の幅広い事業者に対して、自主的に環境への関わりに気づき、目標を持ち、行動することができる簡易な方法を提供する目的で、策定された環境マネジメントシステムである。

図表54 内部統制の導入スケジュール（大阪狭山市）

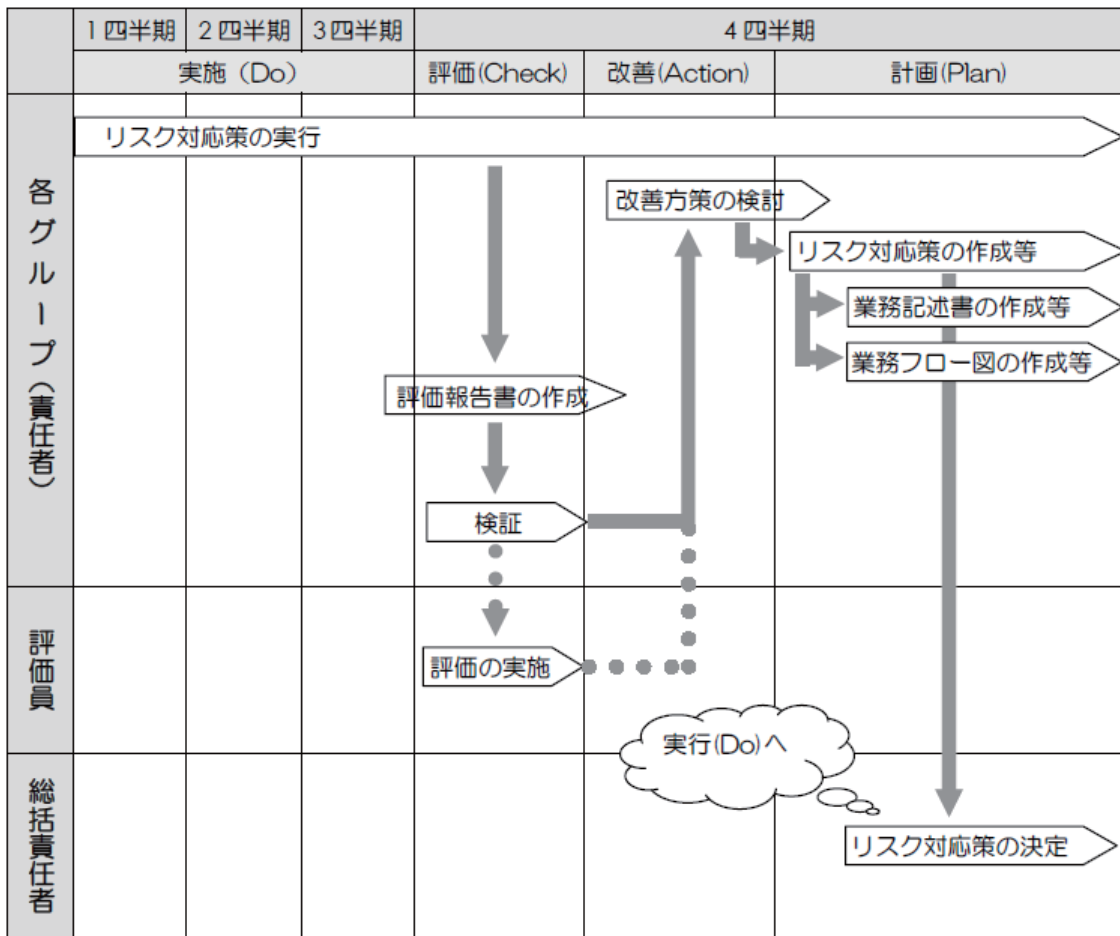
年度	内容
2010年度	・内部統制導入検討会議 開催（計6回）
2011年度	・内部統制導入検討会議 開催（計1回）
2012年度	・内部統制導入検討会議 開催（計1回） ・「大阪狭山市内部統制実施方針」策定 ・試行導入対象業務：業務を実施する上で、「職員が現金を取り扱う業務」
2013年度	・内部統制導入検討会議 開催（計2回） ・対象追加：「義務を課す又は権利を制限する業務、許可（認定）する業務」
2014年度	・内部統制の本格導入 ・内部統制評価員による評価の開始 ・対象追加：「前年度に事故等報告書を提出した業務」、「伝票起票業務」、「契約業務」
2016年度	・対象追加：「マイナンバー取扱業務」

大阪狭山市の内部統制は、企画グループの担当者が中心となって整備した。当時は内部統制について取り組んでいる自治体がほとんどなかったため参考にした自治体はなく、セミナーに参加したり、市販の書籍を参考にしたりした。そのため特段の予算措置はしておらず、セミナー参加の旅費や消耗品費のみの支出であった。

2010年に内部統制導入検討会議を立ち上げてから2年を経て試行導入し、さらに2年の試行期間を経て本格導入したため、職員への周知・浸透はスムーズであった。また、不正事件の発生がきっかけであったため、改革をしなければならないという意識が職員の中に浸透していた。

内部統制の具体的な取組は、「大阪狭山市内部統制実施方針」に基づいて、計画（Plan）、実施（Do）、評価（Check）、改善（Action）を繰り返す手法を用いて実施されている。実施スケジュールのイメージは次のとおりである。

図表55 実施スケジュールのイメージ



(出典) 大阪狭山市「大阪狭山市内部統制実施方針」(2018年1月改正)

(5) リスク識別・リスク評価

①リスク対応策の作成等、②「業務記述書」の作成等、③「業務フロー図」の作成等の3つのステップで行われる。

まず、①「リスク対応策の作成等」では、各グループで所管する業務のうち、特定の業務を内部統制の対象業務として選定する。選定された業務について、リスクとその対応策を検討し、「業務リスクの抽出と対応策の検証報告書」を作成する。この際、抽出したリスクに対して対応策がない場合は、新たに対応策を策定する。

次に、業務リスクの抽出と対応策の検証報告書を作成した業務について、②「『業務記述書』の作成等」及び③「『業務フロー図』の作成等」が行われる。「業務記述書」には、業務の時系列に沿って第三者が読んでも業務内容が理解できる程度で記載し、「業務フロー図」にはそれを図示する。

導入時は多くの労力が必要であったが、対象業務を段階的に拡大する方針を採用したため、円滑に実施することが可能だった。

内部統制の対象業務について、2012年度は、「職員が現金を取り扱う業務」を対象とし、2013年度から「義務を課す又は権利を制限する業務、許可（認定）する業務」を追加、2016年度から「マイナンバー取扱業務」を追加した。

また、2014年度から、前年度に「事故等報告書」を提出した業務についても、内部統制の対象業務としている。この報告書には、内部統制の対象としていない業務も含めた全ての業務について、実際に発生した事務上の事故及びヒヤリハットを記載する。これにより、前述の3つの業務以外の業務であっても、実際にリスクが顕在化した業務については、翌年度の内部統制の対象となる。

なお、2014年度からは、共通業務である「伝票起票業務」及び「契約業務」についても、内部統制の対象としている。

図表56 検証報告書の例

【業務リスクの抽出と対応策の検証報告書】	
業務名	■■販売事務
グループ名(担当者)	■■グループ
業務内容	・毎年度、■■グループにおいて作成している「■■」及び「■■」を、希望者に販売している。
リスク事象 (ヒヤリ・ハット事象)	① 聞き取り漏れ、間違い ② 入力ミス ・・・
リスクの内容	① 購入申出者から、購入内容情報について誤った情報を取得してしまう恐れがある。 ② 聞き取った内容について、科目間違いや、入力内容の過不足が発生する恐れがある。 ・・・
リスクの検証 (なぜなぜ分析)	① なぜ誤った情報を取得してしまうのか？→口頭での聞き取りであるため。 ② なぜ科目間違いや入力内容の過不足が発生するのか？→確認が不足しているため。なぜ確認が不足しているか？→担当者だけで確認しているため。 ・・・
リスクへの対応策 (統制活動)	① 聞き取り時にメモを取り、調定通知書の決裁時に添付する。作業■■において、購入者の確認を取ってから支払いを依頼する。 ② 業務記述書に、別紙（入力画面）を添付し、財務会計システムの入力ミスを防ぐ。作業■■において、課長（または代理者）の確認を受ける。 ・・・
対応策の開始時期	平成■■年■■月から

(出典) 大阪狭山市「業務リスクの抽出と対応策の検証報告書」(2018年3月)を基に作成

(6) 対応策の整備・実施

各グループにおいて前述の「業務リスクの抽出と対応策の検証報告書」で記載したリスク対応策を実施するための体制を構築し、運用を行う。実施したリスク対応策については、必ず証跡を残すこととしている。なお、企画グループは、必要に応じて各グループのリスク対応に係る取組の支援を行っている。

(7) モニタリング

日常的モニタリングとしては、各グループが第4四半期に当該年度のリスク対応策の有効性等について「業務リスクの抽出と対応策の評価報告書」を作成し、自己点検を行っている。

独立的評価としては、他部署の課長級の職員である内部統制評価員が、「内部統制システム評価シート」を用いて、手続の遵守状況、対応リスクの妥当性及びリスク対応策の有効性について評価し、指摘事項をグループごとに取りまとめる。評価の時期は、第4四半期において、自己評価が行われた後に実施されている。なお、内部統制総括責任者（副市長）が必要と認める時は随時行うこととしている。

内部統制評価員による評価制度は、各グループのリスクへの対応状況を所属する部署とは異なる部の職員がチェックすることに特徴がある。まず、内部統制評価員は、内部統制責任者（部長等）が担当部内の課長級以上の職員から1人を推薦し、内部統制総括責任者（副市長）が任命する。内部統制評価員は互選により総括リーダー1人を決定し、総括リーダーは内部統制評価員3人程度ごとの内部統制評価チームを編成する。評価は、チームごとに各チームの担当部の中から5業務を選定し、「有効」、「注意」、「不備」の3段階で評価を行う。なお、この際、自己が所属する部の評価を担当することはない。

内部統制評価員による評価は、評価対象業務のヒアリングや書類の閲覧によって行われる。書類の閲覧は、何件かサンプルを抽出して実施する。サンプルの件数は、内部統制評価員の判断に委ねられている。1チーム当たりのヒアリングと書類閲覧に要する時間は半日程度であり、調書や報告書の作成は別に実施している。総括リーダーは各チームの評価結果を取りまとめ、内部統制総括責任者（副市長）に報告する。

図表57 自己点検の評価報告書例

【業務リスクの抽出と対応策の評価報告書】		報告者 ■■グループ課長
業務名	■■販売事務	
業務内容	毎年度、■■グループにおいて作成している「■■」及び「■■」を、希望者に販売している。	
リスクへの対応策	① 聞き取り時にメモを取り、調定通知書の決裁時に添付する。作業■■において、購入者の確認を取ってから支払いを依頼する。 ② 業務記述書に、■■を添付し、財務会計システムの入カミスを防ぐ。作業■■において、課長（または代理者）の確認を受ける。 . . .	
整備状況の評価	評価手続	業務記述書、調定通知書、■■を確認し、課長（または代理者）による承認が適切に行われていることを検証する。
	実施結果	業務記述書、調定通知書、■■を確認し、課長（または代理者）による承認が適切に行われていた。
	実施日	平成■■年■■月■■日
運用状況の評価	サンプル	■■件
	実施結果	適切な統制活動によるリスク抑制がなされた。
	実施日	平成■■年■■月■■日
結果	有効	
課題	統制活動が有効であるので、引き続き実施する。	

※サンプル数については、その業務の処理件数を参考に適切に設定してください。

(出典) 大阪狭山市「業務リスクの抽出と対応策の評価報告書」(2018年3月)を基に作成

図表58 内部統制評価員が用いる内部統制システム評価シート

内部統制システム評価シート					
業務名				評価実施日	
担当グループ				評価員氏名 (リーダー)	
評価項目	評価確認文書	評価	改善事項等	今後の対応策(担当グループが記載)	
運用状況	リスク対応策が作成したとおり適切に行われているか。 (サンプル〇〇件程度)				
整備状況	把握しているリスクは適切か。 (業務記述書、業務フローは適切か、事故やヒヤリハット、不正行為の想定は適切か。)				
	リスク対応策が適切であるか。 (合理的かつ効率的な対応策であるか。)				
総括				【総評】	
予備欄					

・「評価」欄には、有効、注意(評価としては有効だが改善すべき事項がある)、不備(事故に繋がる不備がある)の別を記入してください。
・総括の「評価」欄には、評価項目の全てが有効の場合は有効、一つでも注意があれば注意、一つでも不備があれば不備と記入してください。

(出典) 大阪狭山市「内部統制システム評価シート」(2018年3月)

(8) 対応策の改善

自己評価及び内部統制評価員の評価を受けて、各グループで改善策を検討する。特に、内部統制評価員に「注意」又は「不備」と評価された業務については、今後の対応策を策定し、内部統制評価チームに提出することが求められる。

(9) 内部統制の導入による成果と今後の課題

内部統制の導入の成果は、職員が従来から実施してきたリスクへの対応策が可視化されるとともに、想定されるヒヤリハットの洗い出しを行うことで、より具体的に事務フローを意識することができるようになったことである。また、内部統制評価員による評価において、所属する部署とは異なる部の職員による評価が行われることで、不足している対応策が補われるとともに、事務フローの全庁統一を行うことができた。

一方で、内部統制の導入当初の文書化のほか、毎年自己評価及び内部統制評価員による評価並びにその対応が必要となるため、職員の事務量が増加した。また、担当者の異動による知識及び経験の不足や、新事業の立ち上げの際のリスクの網羅的な識別が課題として挙げられる。

大阪狭山市のポイント

- リスクの識別・評価は、①「リスク対応策」、②「業務記述書」、③「業務フロー図」の3つを用いて内部統制の文書化を行うことを通じて実施した。
- 対象業務を段階的に拡大する方針を採用したため、円滑に内部統制の導入を行うことが可能であった。
- 独立的評価として、各グループのリスクへの対応状況を他部署の職員で構成された内部統制評価員によるチェックを実施している。

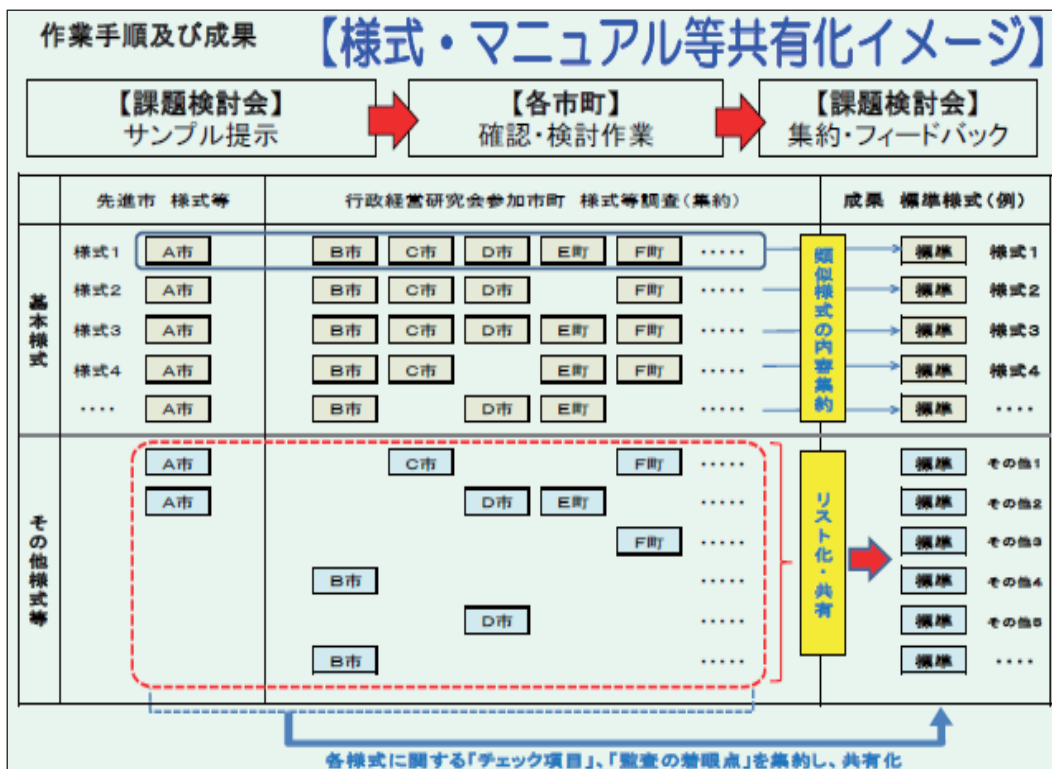
(2) 監査事務の共同化

2015年度は、事前アンケート調査、実地調査、課題検討会（課題意識の確認、検討事項の絞り込み）が行われ、2016年度は、参加市町の再確認、検討方針の共有、様式・マニュアルの共有化がなされた。

参加した市町において最も関心の高かった様式・マニュアルの共有化は、各市町の持つ監査に関する様式・マニュアルを集約・分析し、ポイントを押さえた標準的な様式例を策定した。そして、個別様式やマニュアルを参加市町間で改善・共有し、各市町が監査業務の一層の促進に活用できる体制が確立できた。また、監査委員事務局間で定例的な情報交換等の場がない地域において、新たに「監査事務連絡会議」を設置し、継続的な情報交換や連携の基礎を確立することができた。

研究を実施する中で苦勞した点は、①「県内市町の規模や置かれている状況などから、テーマにより、市町担当者の関心事項や、検討成果に対して求める水準に差が生じること」、②「テーマの検討自体が通常業務にプラスされるものであるため、積極的な参加を得られない場合があること」、③「検討開始時において、明確なゴールイメージとその効果を参加者に共有できず、市町からの信頼と協力を得るまでに時間を要したこと」が挙げられる。

図表60 様式・マニュアル等の共有化イメージ



(出典) 静岡県行政経営研究会「行政経営研究会実績報告書(平成26～29年度)」(2018年2月)

(3) 内部統制の体制整備

研究会において研究・検討する新規テーマを市町から募集した際に、「内部統制の体制整備」について提案があった。参加希望を募ったところ、多数の市町が参加を希望したため、2018年度の新規テーマとして決定した。各市町の希望状況を考察すると、先進事例の情報共有や共同研究に興味を持っているケースが多かった。

今年度の目標としては、各市町長の意識や課題感を把握した上で、次年度の検討課題等の絞り込みを行うための市町アンケートを実施する予定である。

内部統制の体制整備については、現時点では指定都市以外の市町は努力義務であるが、いずれは求められることが想定される。この研究会のように、市町がお互いの状況や取組について情報や意見を交換し、ともに体制整備に取り組むことは、リソースが限られる中で非常に有意義であると考えられる。

静岡県行政経営研究会のポイント

- 静岡県では、県と県内の市町及び県内の市町同士が連携し、県・市町が共通して抱える行政課題の解決に向けて取り組む実践的な組織を設置している。
- 2016・2017年度は、「監査事務の共同化」に関して研究を行い、一定の成果があった。
- 2018年度から「内部統制の体制整備」をテーマとして決定し、活動を続けている。

第3節 調査結果のまとめ

1. 組織体制等

全体的な組織体制については、概ね共通しており、市長をトップとした組織体制が構築されている。なお、組織体制上、市長がトップに位置付けられていない自治体でも、年間の評価結果などについて市長が確認していた。推進部門については、主に総務や企画の部署が担当していた。担当者は、大阪市を除き他の業務と兼任で担当しており、人員数は2人程度の場合が多く見られた。

職員に対する周知・浸透活動については、導入時に課長向け又は課長に限らず各部署からの代表者が参加する研修が開催される場合が多く見られた。また、研修以外の周知・浸透活動としては、全庁に向けて定期的に発行する文書において、内部統制に関する馴染みのない概念をできるだけ分かりやすく解説するなどの工夫が見られた。内部統制は、一度構築したらそれで終わりではなく、全職員が継続的に取り組むことが必要である。多摩・鳥しょ地域の自治体で内部統制を導入する場合でも、このように定期的な文書を発行することは内部統制を維持・改善していくために有効な取組と思われる。

導入初年度までの検討・準備期間については、1年から3年程度であった。基本方針の策定、組織体制の構築、導入まで及び導入後のロードマップの策定など導入初年度までに実施すべき事項に対応するためには一定期間の検討・準備期間が必要になる。

図表61 先進自治体における取組一覧（組織体制等）

自治体名	組織体制	主な周知・浸透活動	導入初年度までの検討・準備期間
大阪市	【全体】 <ul style="list-style-type: none"> ・最高内部統制責任者（市長）→副最高内部統制責任者（副市長）→総括内部統制責任者（総務局長）→内部統制責任者（所属長） ・内部統制連絡会議 【推進部門】 <ul style="list-style-type: none"> ・総務局監察部 ・専任担当3人 	<ul style="list-style-type: none"> ・課長向け研修 ・庁内報の発行 	<ul style="list-style-type: none"> ・1年半程度
静岡市	【全体】 <ul style="list-style-type: none"> ・内部統制最高責任者（市長）→内部統制統括責任者（副市長）→内部統制・局統括責任者（局長）→内部統制推進・局責任者（局次長）→内部統制推進責任者（課長） ・内部統制推進委員会 【推進部門】 <ul style="list-style-type: none"> ・総務局コンプライアンス推進課 	<ul style="list-style-type: none"> ・職員向け研修 ・庁内報の発行 ・イントラ及びPC起動画面への掲載 	<ul style="list-style-type: none"> ・1～2年程度

自治体名	組織体制	主な周知・浸透活動	導入初年度までの検討・準備期間
豊橋市	【全体】 ・ 庁内検討会議（会長：総務部行政課長）→事務局（行政課）→各課 【推進部門】 ・ 総務部行政課 ・ 兼任担当2人	・ 職員向け研修	・ 3年程度
朝霞市	【全体】 ・ 市長→内部統制に係る庁内対策委員会（委員長：副市長）→内部統制総括部署（政策企画課）→各部 【推進部門】 ・ 市長公室政策企画課 ・ 兼任担当2人	・ 課長向け研修 ・ 庁内への通知	・ 3か月程度
大阪狭山市	【全体】 ・ 内部統制総括責任者（副市長）→内部統制総括部署（企画グループ）→内部統制責任者（各部門の長）→各グループ 【推進部門】 ・ 政策推進部企画グループ ・ 兼任担当1人	・ 職員向け研修	・ 試行導入まで2年程度、その後の本格導入まで2年程度

2. リスクの識別・評価

リスクの範囲については、各部署で実施している業務の内容を全庁的に共通する業務（共通業務）と各部署の固有の業務（固有業務）に分け、共通業務を中心にリスク識別を行う場合が多く見られた。共通業務を中心にリスク識別を行う場合、固有業務については、対象としない自治体や推進部門が指定したリスクについて段階的に対象としていた。

共通業務は、各部署に共通する業務であり、また、会計課や契約課などといった共通業務を所管する部署が存在するため、リスクの識別や対応する内部統制を整理する上で、取り組みやすく、また、全庁的なリスク低減効果も高いと考えられる。多摩・島しょ地域の自治体で内部統制を導入する場合でも、共通業務を中心に、段階的に固有業務も対象範囲に加えていくアプローチは有効と思われる。

なお、リスクの識別時に参考としたものは、「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」の報告書の「地方公共団体を取り巻くリスク一覧（イメージ）」や当該自治体で過去に発生したリスクなどが多く見られた。

識別したリスクの評価は、発生可能性を「高・中・低」、影響度を「大・中・小」等3区分に分けて行う場合が多く見られた。各区分の定義については、市民への影響度合いなど一定の定義を行っている自治体も見られた。また、明確な定義を行っておらず、導入前の研修時にリスクの評価に関する演習を行うことで、各部署における目線合わせを行った自治体も見られた。類似したリスクであっても各部署で影響度等の判断は異なることがある。

多摩・島しょ地域の自治体で内部統制を導入する場合にも、発生可能性や影響度の区分については、導入前の研修時に演習を行うこと等によって目線合わせを行うことは有効な取組であると思われる。

図表62 先進自治体における取組一覧（リスクの範囲）

自治体名	リスクの範囲
大阪市	<p>【共通業務】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 2014 年度 <ul style="list-style-type: none"> ・ 共通業務を所管する所属が把握するリスク ・ 指定リスク 3つ ● 2015 年度 <ul style="list-style-type: none"> ・ 指定リスク 1つ ● 2016 年度 <ul style="list-style-type: none"> ・ 指定リスク 3つ <p>【固有業務】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 2014 年度 <ul style="list-style-type: none"> ・ 各部署で最低1つのリスク ● 2015 年度 <ul style="list-style-type: none"> ・ 各部署で識別した中で重要度が高いリスク3つ <p>※影響度と発生可能性を3段階に分けて評価</p>
静岡市	<ul style="list-style-type: none"> ・ 総括部署から全部署に60個程度のリスク例を提示し、各課でカスタマイズ（リスク例から選択及び追加） <p>※発生の可能性、重大性及び対策の難易度を3段階に分けて評価</p>

自治体名	リスクの範囲
豊橋市	<p>【共通業務】 以下の財務事務に関して、共通業務を所管する部署にて3点セット等を作成</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 2014年度 <ul style="list-style-type: none"> ・ 契約検査業務 ● 2016年度 <ul style="list-style-type: none"> ・ 備品管理業務、現金同等品管理業務 <p>【固有業務】 ・ 自然災害等を除くリスク全般について、特に「申請に対する処分」に関する業務を中心に、各課でリスクを設定して対策を実施</p> <p>※影響度を3段階に分けて評価</p>
朝霞市	<ul style="list-style-type: none"> ・ 実際に苦情やトラブル等が発生した事案をリスクとして識別 ・ 実際に発生していないリスクは、他の取組である事務改善の取組の対象
大阪狭山市	<p>【共通業務】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 2012年度 <ul style="list-style-type: none"> ・ 業務を実施する上で、職員が現金を取り扱う業務 ● 2013年度 <ul style="list-style-type: none"> ・ 義務を課す又は権利を制限する業務、許可（認定）する業務 ● 2014年度 <ul style="list-style-type: none"> ・ 前年度に事故等報告書を提出した業務、伝票起票業務、契約業務 ● 2016年度 <ul style="list-style-type: none"> ・ マイナンバー取扱業務

3. リスクへの対応

各部署で識別したリスクと内部統制を推進部門等で比較・分析すること、リスクと内部統制の対応関係について、識別されたリスクを適時に防止又は発見できるものになっているか等を検討することは、実施されていなかった。これは、推進部門等で判断することは困難であるため、各部署の判断に委ねられているからと考えられる。

4. モニタリング

各自治体で、日常的モニタリング及び独立的評価が行われていた。

例えば、大阪狭山市では、内部統制の取組の中で識別したリスク及びリスクへの対応策と個別に対応させる形での日常的モニタリング及び独立的評価が実施されていた。なお、2012年度に日常的モニタリングを導入し、その2年後の2014年度から独立的評価を導入しており、段階的に発展させている。

また、朝霞市では、個別のリスクと対応させてはいないが、特定の様式を用いて各課における自己点検結果を推進部門に報告させている。

単にルールを整備するだけでなく、整備したルールが実際に運用されていることを確認することが内部統制の重要なポイントの1つである。多摩・島しょ地域の自治体で内部統制を導入する場合にも、当初は自己点検の仕組みを導入し、その後に独立的評価を導入するなど段階的にモニタリングの仕組みを導入することが有効と考えられる。

図表63 先進自治体における取組一覧（モニタリング）

自治体名	日常的モニタリング	独立的評価
大阪市	・各所属において、整備した対応策における各取組が漏れなく実施できているか、その取組手法が有効かを少なくとも半年ごとに自己点検を実施	・共通業務内部統制責任者が、共通業務について定期的にモニタリングを実施
静岡市	・モニタリングは、既存の評価の仕組みを当てはめている ・局内推進体制において上位者が日常的なチェックを実施	・モニタリングは、既存の評価の仕組みを当てはめている ・情報セキュリティ監査や物品検査、会計室によるチェック、著作物ライセンス等のチェックを実施
豊橋市	・各課で設定したリスクについては、所属長が随時対策の実行状況についての自己点検を実施	・備品管理業務及び現金同等品管理業務については、会計課が備品と現金同等品の実物確認を実施
朝霞市	・各課において、内部統制に係るモニタリング・チェックリストを用いて自己点検を実施	・内部監視ヒアリングとして、政策企画課が発生したリスク事案の概要、対応結果及び改善点等の聞き取りを実施
大阪狭山市	・各グループにおいて、各年度の第4四半期に特定の様式を用いて自己点検を実施	・内部統制評価員が、各年度の自己点検実施後に、特定の様式に従い、各グループが策定した内部統制手続の遵守状況、対応リスクの妥当性及びリスク対応策の有効性を評価

※日常的モニタリングには、通常の業務に組み込まれて行われる監視活動の他、業務遂行を行う部門内で実施する自己点検も含める。また、独立的評価は、業務遂行を行う部門以外の部門が行う評価という意味で使用している。

5. 対応策の改善

各所属において、モニタリングの結果を踏まえた改善を行う場合が多く見られた。

例えば、静岡市では、各所属で内部統制に係る年間目標を設定し、年度末に取組の実績及び目標の達成度を振り返りの上、改善すべき課題がある時は次年度の取組に反映させている。

実際に内部統制を整備・運用するのは各所属であることから、多摩・島しょ地域の自治体で内部統制を導入する場合にも、各所属が自律的にPDCAサイクルを回すような体制を構築することが有効と考えられる。

第5章

多摩・島しょ地域の自治体における 内部統制モデルの提言

- 第1節 内部統制に取り組む意義・導入により期待される効果
- 第2節 多摩・島しょ地域版内部統制モデルの概要
- 第3節 多摩・島しょ地域版内部統制モデルの詳細

第1節 内部統制に取り組む意義・導入により期待される効果

アンケート調査の結果、内部統制に取り組む予定の自治体は限定的であった。また、2018年10月31日に開催した職員研修においても、「内部統制とは何のための取組であるのか」、「導入することにどんな意味があるのか」といった意見が出された。そこで、本節では内部統制に取り組む意義や導入によって期待される効果について整理する。

「起こってから」ではなく「起こる前に」

いわゆる不祥事の発生など、一度リスクが顕在化すると、損失の補てん、関係者への説明、職員の懲戒処分等によって、職員及び自治体へ大きな損害が生じることになる。このような事態から仮に得られるものがあるとすれば、同様の事態を起こさない知恵であり、これがリスクの識別に他ならない。

内部統制の取組は、過去に職員及び自治体に生じた損失等を教訓とし、「起こってから」ではなく「起こる前に」対応する仕組みを整えることである。まだ、何も起きていない事柄に対して労力を割くことに疑問を感じるかもしれないが、「リスクが顕在化した際のコスト」と「顕在化しないように取り組むコスト」を比較考量すれば、起こる前に取り組むべきということが明瞭である。

他人事を自分事に

職員研修における「モニタリング（独立的評価）」をテーマとしたワークショップでは、参加者から「当事者意識を持ってもらう」、「全庁を巻き込む」という意見が多く出た。これは全庁的な取組にする難易度の高さの表れであろう。内部統制によって防止しようとするリスクは全庁的に共通したものも多く、どの部署の職員でも遭遇する可能性がある。他の部署でリスクが顕在化し、得た教訓として、同様の事案に対する対応策まで分かっているながら、それを生かせなければ意味がない。

いかに自分事として捉えられるかということが、自己及び自己が所属する部署への過去に起こった同様なリスクが顕在化する可能性を左右するのである。すなわち、内部統制は他人事を自分事にする取組であるといえる。

内部統制は職員を守る

自治体の事務は多様かつ複雑な法令等に従って実施されるものであるが、その全てを完全に理解して業務を行うことは困難である。そのような中で、適切に事務を遂行するためには事前にリスクを識別し、対策を講じるという内部統制の取組が有効である。内部統制は、自治体の職員が意図せず誤った事務を行うことを防止する仕組みであり、この取組によって職員が守られることになる。

内部統制は自治体の信頼性を高める

内部統制等が義務付けられている上場企業は、一般的に信頼性が高いとされ、銀行や投資家からの資金調達だけでなく、従業員の採用活動や新たな取引先を開拓する際にも有利になるといわれている。上場企業が信頼される理由は、法令等を遵守しつつ安定的な財務運営等を行うための様々な仕組みが存在するためである。つまり、一定水準以上の内部統制が存在するからである。

自治体では、従来から内部統制というものが明確に意識されたわけではなかったかもしれないが、信頼性の高い組織とみなされることが多い。これは、法令等に従って様々な事務が定められており、法令等に従って事務を遂行するための適切な仕組みがあると考えられているのではないだろうか。

このように、自治体には既に一定水準以上の内部統制が存在しているとみなされていることに対して、実際に問題点がないかどうかを確認することが内部統制に関する取組であるといえる。実際に問題点がないかどうかを確認した結果を内部統制評価報告書において公表し、住民や議会等の利害関係者に発信することで、「自治体の組織管理はしっかりしており、信頼できる」ということを住民等が理解する機会になる。

小規模自治体でも内部統制は必要

多摩・島しょ地域では職員数が100人に満たない自治体も存在する。一般的に、内部統制は組織が成長して一定の規模になることにより、組織の長が組織全体を見渡すことが困難となった場合に、組織的運営を図る必要性により生じるものとされている。この観点からすれば、極めて小規模の自治体では内部統制の必要性が乏しく、組織の長が直に組織を監督すれば足りることになるのであろうか。

公認不正検査士協会の調査¹⁵によれば、従業員が「100人未満」、「100～999人」、「1,000～9,999人」、「10,000人以上」の組織における不正件数を調べたところ、「100人未満」が28%で最も多かったことが報告されている。また、「100人未満」の組織における不正の損失額の中央値は約2,200万円であり、他の従業員規模の組織における金額である約1,100万円～約1,500万円と比較して高いものとなっている。

このような観点から、むしろ小規模自治体にこそ内部統制が必要ではないかと考えられる。自治体の規模が異なっても基本的には自治体を実施する事務事業に大きな違いがないため、小規模であっても個人の力量のみで組織運営を全般的に監督することは困難であり、内部統制が必要であると考えられる。

15 出典：日本公認不正検査士協会「職業上の不正と濫用に関する国民への報告書」（2018年7月）

第2節 多摩・島しょ地域版内部統制モデルの概要

第3章に示した多摩・島しょ地域の自治体の内部統制の現状と課題を踏まえた上で、第4章にて紹介した先進自治体での取組を参考に、多摩・島しょ地域の自治体が内部統制に取り組む上で指針となり得る「多摩・島しょ地域版内部統制モデル」（以下、「多摩・島しょモデル」という。）を提示する。本節では多摩・島しょモデルの概要を示す。

1. 段階的に発展を行うためのモデル

ガイドライン（たたき台）では、「内部統制制度の導入初年度においては、特にリスクの高い業務に限って取組を行ったり、評価項目を限定したりすることなどにより、各団体の状況に応じて、発展的に取り組んでいくことも考えられる」とされており、「小さく産んで大きく育てる」という取組方針も想定されている。

多摩・島しょ地域の自治体は、指定都市ほどの予算や人員規模等はない。このため、直ちに指定都市と同様の取組を行うことは困難であると考えられる。アンケート調査等の結果でも人的リソースの制約により内部統制の導入が困難とする回答が多く見られた。

そこで、国が示すガイドラインをそのまま適用するのではなく、予算や人員等の制約の中で、既存の取組を踏まえながら徐々に発展させることを想定したモデルを示すことによって、導入が任意である多摩・島しょ地域の自治体が比較的容易に実施できる。また、将来的には導入が義務化されたとしてもガイドラインに従った水準での内部統制となるような計画的な取組が可能となると考える。

2. モデルにおける3つのSTEP

ガイドラインの水準が全ての自治体に求められるあるべき水準であるとした時に、その水準に手戻りなく効率的に至ることができるように、本調査研究における多摩・島しょモデルを構築した。

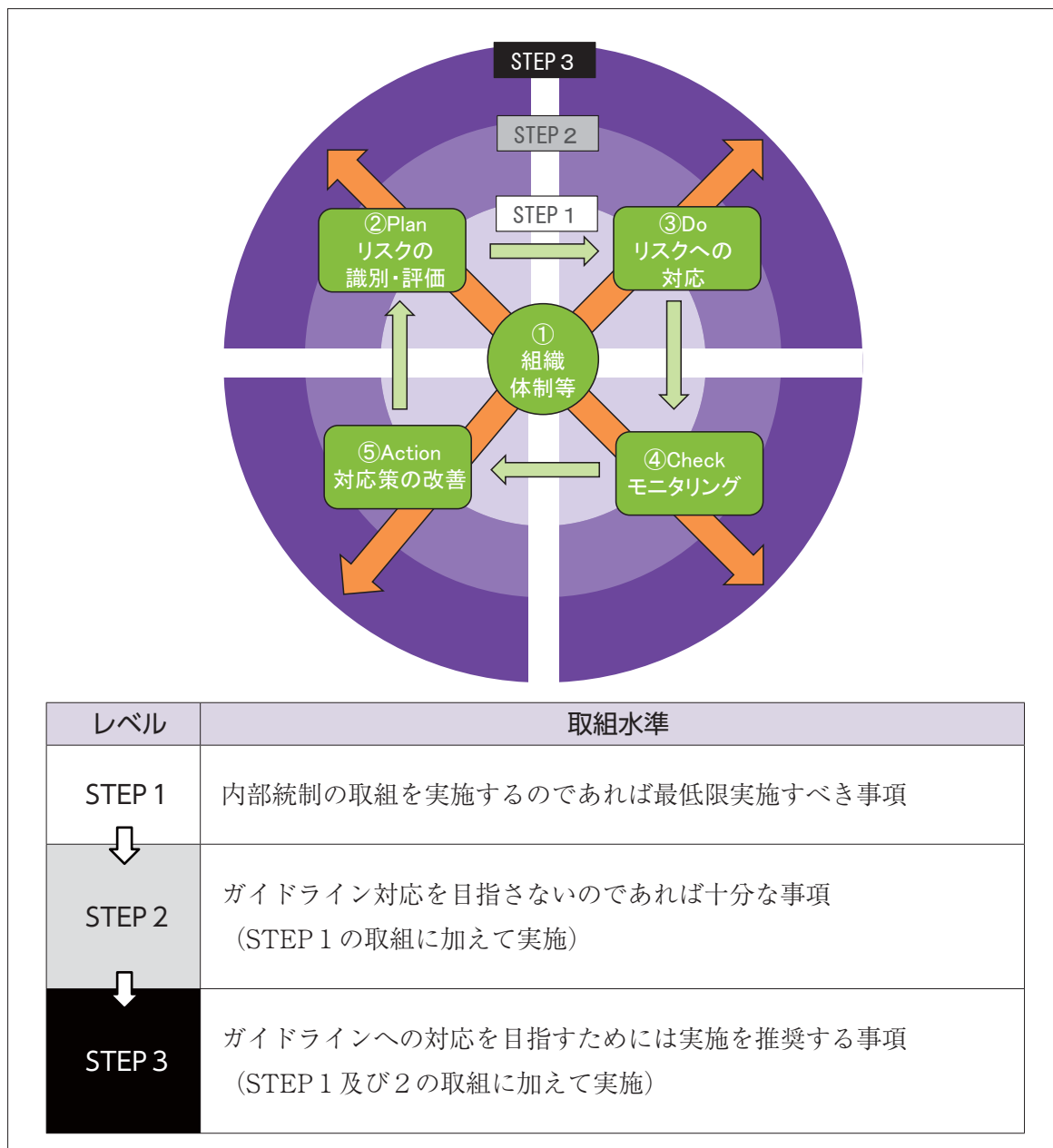
まず、内部統制に関する取組を①「組織体制等」、②「リスクの識別・評価」、③「リスクへの対応」、④「モニタリング」、⑤「対応策の改善」という5つの要素に分ける。

そして、①「組織体制等」を除く4つの要素ごとに3つのSTEPを設け、「P（リスクの識別・評価）」、「D（リスクへの対応）」、「C（モニタリング）」、「A（対応策の改善）」の観点で取組を整理し、PDCAを回しながら、段階的に発展させていくモデルとした。すなわち、PDCAサイクルの中で、STEP1を実施し、更なる取組を目指すならば、その取組に加えてSTEP2も実施するというような具合である。

なお、①「組織体制等」については、4つの要素のSTEPを始める前に構築が必要であり、最終責任者である首長の下で「内部統制推進責任者、内部統制推進部門、内部統制推進担当者」を決定することが求められると整理した。

多摩・島しょモデル及び各STEPの取組水準のイメージを次に示す。

図表64 多摩・島しょモデル及び各STEPの取組水準のイメージ



この段階的発展のモデルについて、多摩・島しょ地域の全ての自治体がSTEP3を目指すべきということを意図してはいない。多摩・島しょ地域の自治体は、現時点で内部統制に関する取組は努力義務とされており、柔軟な対応を行う余地がある。このため、今のところは必ずしもSTEP3あるいはガイドラインの水準まで内部統制を発展させる必要があるのではなく、自治体の規模や状況等に応じて必要な範囲で発展させていくことも考えられる。

すなわち、各自治体の状況によって目指すべきゴールを定め、1つ1つのSTEPを経て着実に発展させていくことで負担感のない、また、形骸化せずに意味のある取組となると考えモデルを構築した。

3. モデルにおける段階的發展のイメージ

それぞれの要素における段階的發展を取りまとめると以下ようになる。

図表65 多摩・島しょモデルにおける段階的發展のイメージ

要素	STEP 1	STEP 2	STEP 3
② リスクの 識別・評価 (Plan)	既知の高リスク領域 (実際に発生したリスク)	想定される共通業務の リスク	想定される固有業務の リスク
③ リスクへの 対応 (Do)	顕在化したリスクへの 対応策を規則等に落とし 込むとともに、当該 規則等に沿った運用を 行う	想定される共通業務の リスクへの対応策を規 則等に落とし込むとと もに、当該規則等に 沿った運用を行う	想定される固有業務の リスクへの対応策を規 則等に落とし込むとと もに、当該規則等に 沿った運用を行う
④ モニタリング (Check)	各課の自己点検	会計管理者等の共通業 務の管理部門による点 検 (所掌業務の範囲での 点検)	内部統制評価部門等 による点検 (各部署のリスク評価 と対応状況を横断的に 評価)
⑤ 対応策の改善 (Action)	内部統制推進部門等 による取組結果の振り返 り	報告書を作成し、自治 体内で共有	報告書を議会に提出 し、住民等に公表

※①組織体制等については、各STEPを始める前に構築が必要であり、「内部統制推進責任者、内部統制推進部門、内部統制推進担当者」を決定することが必要

なお、①「組織体制等」を除く4つの要素は、常に同じSTEPに位置するものではない。

例えば、②「リスクの識別・評価」がSTEP1であれば、③「リスクへの対応」はSTEP1となることが想定されるが、②「リスクの識別・評価」及び③「リスクへの対応」がSTEP2であっても、④「モニタリング」や⑤「対応策の改善」がSTEP3であることもあり得る。

各自治体においては、既存の取組や周囲の環境等を踏まえながら、柔軟にモデルを活用していただきたい。内部統制に関する取組は自治体の規模や状況に応じて様々であり、一律の正解があるものではない。多摩・島しょモデルがこのような方法論の一つとなり、活用されることを期待する。

第3節 多摩・島しょ地域版内部統制モデルの詳細

本節では前節で提示した多摩・島しょモデルにおける5つの要素について解説を行う。

1. 組織体制等

内部統制の導入に当たり、まずは内部統制を整備・運用していくための組織体制を構築することが必要となる。第4章で述べた先進自治体の事例において、構築された組織体制を変更するケースはあまり見られないように、一度整備した組織体制の変更は容易ではないと考えられることから、組織体制をどのようにデザインするかは極めて重要であると考えられる。

これまでの調査結果等を参考に、内部統制を導入・推進していくための組織体制を構築する際の3つのポイントを挙げる。

なお、多摩・島しょ地域の自治体には予算や人員規模等に制約があるため、改正法やガイドライン（たたき台）に記載の内部統制に関する方針の策定や内部統制の評価部門の設置については、各自治体の状況を踏まえた判断としたい。もっとも、内部統制に関する方針はその自治体における内部統制の在り方を示すものであるから、内部統制の取組を一貫したものとするためには策定を行うことが望ましい。また、独立的評価としてのモニタリングの趣旨を踏まえると、内部統制の推進機能と評価機能の分離を行うことが望ましい。

したがって、内部統制に関する取組が段階的に発展する過程において、必要に応じて検討を行うことが考えられる。

(1) 内部統制推進責任者を決定する

内部統制の整備・運用を行うためには、部署の新設や事務分掌の見直し、人員の再編等の全庁的な対応が求められる。そのためには、最終責任者である首長の強いリーダーシップが必要である。ガイドライン（たたき台）にも、以下のように首長の意識が最も重要である旨の記載がある。

図表66 内部統制の整備・運用に関する最終責任者の重要性

地方公共団体の内部統制が有効に機能するためには、長の意識が最も重要である。長は、内部統制の整備及び運用に関する最終責任者であり、内部統制の基本的要素の一つである統制環境の根幹を成す組織文化に大きな影響を与えるからである。長は、内部統制には一定の限界があり、リスクの発現をゼロにすることはできないということにも留意しつつ、自らが職員の意思決定や行動様式を大きく左右する存在であることをあらためて自覚し、内部統制の取組を先導していくことが求められる。

(出典) 地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会「地方公共団体における内部統制制度の導入・実施ガイドライン（たたき台）」（2018年7月）

多摩・島しょモデルにおいても、内部統制の整備・運用に関する最終責任者は、統制環境の根幹を成し組織文化に大きな影響を与える首長が担うことが必要と考えられる。そして、首長の指示に基づき、内部統制の整備・運用の全般の推進の責任を担う者として内部統制推進責任者を決定する必要がある。副市町村長等のような首長と直接コンタクトをとれる立場にある人物が望ましい。

(2) 内部統制推進部門を決定する

内部統制の取組を実施していくためには、内部統制推進責任者の指示のもと、具体的に各部署との連絡、調整、各部署からの報告事項の取りまとめ作業等を実施する部門が必要である。

先進自治体の事例では、内部統制推進部門について、総務や企画の部署が所管するのが一般的であった。これは、総務や企画の部署が全庁的な業務を担っていることから、全庁的な取組である内部統制の取組についても親和性が高いためと考えられる。したがって、多摩・島しょモデルにおいても、内部統制推進部門は部署を新設するほか、総務や企画等の全庁的な業務を担っている部署とすることが望ましい。

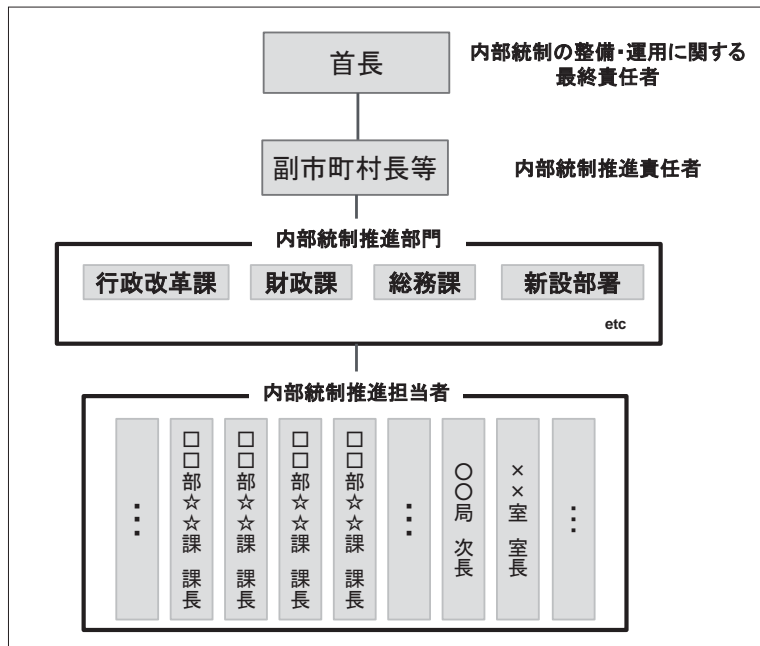
(3) 内部統制推進担当者を決定する

各部署における内部統制の整備・運用を進める上で、内部統制推進責任者、内部統制推進部門からの指示を部署全体に共有する役割が必要である。先進自治体の事例では、様々な職位の者が当該役割を担っている。

多摩・島しょモデルにおいても、内部統制推進担当者を決定することを提案する。ただし、この役割について、第一義的には部署の責任者である所属長が担うべきものであるものの、実務の負担等を踏まえ、どこまで階層化するかについては、個別の事情に応じて判断すべきと考える。

また、先進自治体の事例では、内部統制連絡会議等の名称で内部統制推進担当者等が協議する場が設けられており、内部統制の取組に関係する部署や内部統制推進担当者が内部統制の取組の進捗等を協議する場を設けることが有用と考えられる。

図表67 多摩・島しょモデルにおける内部統制の組織体制イメージ



(4) 内部統制の取組に係る周知・浸透活動等を実施する準備期間を設ける

内部統制の取組は、全庁的な取組であり、各部署の協力が必要不可欠である。

しかしながら、先進自治体においても懸念されていたように、内部統制の取組により職員の作業量が増大する懸念は大きいことが想定される。このため、内部統制の取組がどのようなものであり、全く新たな取組ではないことを職員にいか理解してもらうかが重要である。

そこで、先進自治体において実施されていた庁内報や内部統制に関するハンドブックの作成等により職員に周知することを提案する。周知活動の実態や周知が浸透するまでに要する時間等を考えると、自治体の規模や取組方針によっても異なるが、準備期間の目安として少なくとも1年程度が必要と思われる。なお、このような取組は、内部統制の導入後にも継続的に行うことが望ましい。

2. リスクの識別・評価

リスクを識別し評価する上で、自治体業務におけるリスクは財務に関する事務についてのものだけでも膨大にあることから、まずは対象とするリスクの範囲を決定することが重要である。ガイドライン（たたき台）では、識別したリスクを「全庁的な対応が必要となる全庁的リスク又は特定業務に係る個別リスク」、「過去に経験したもののか否か」というような観点で分類することが示されていることから、リスクの範囲を特に限定することを想定していないと考えられる。

段階的發展に着目した多摩・島しょモデルにおいては、第4章の先進自治体の事例研究で示したように、リスクの範囲を段階的に広げていくアプローチを採用する。多摩・島しょモデルでは、以下に記載した3つの理由から、まずは過去に経験したリスクから取り組み、その後共通業務、固有業務とリスクの範囲を複数年で段階的に拡大していくモデルとした。

図表68 リスクの範囲を段階的に広げていく理由

- ・過去に経験したリスクは、実際にリスクが顕在化していることから優先的に対応すべきであるとともに、識別が容易であること
- ・全庁的な対応が必要となる共通業務のリスクについては、業務手順や間違いやすいポイントが共通しており、共通業務を所管する部署が業務手順の可視化及びリスクと対策の整理を実施できれば、最小限の工数で広範囲のリスクについて統一的な対応が可能になること
- ・各部署の特定の業務に係る固有業務リスクについては、業務数が多いため、いきなり全てに対応することは困難であること

段階的な拡大のイメージは以下の図表のとおりである。過去に経験したリスク（STEP1）から着手しつつ、徐々に過去に未経験のリスクの中で共通業務（STEP2）、固有業務（STEP3）と範囲を広げていく流れである。

過去に未経験のリスクにまで範囲を広げる理由は、過去の事務処理誤り等の発生の有無だけではリスクの有無を判断できないため、過去に顕在化したことに対応するだけでは十分ではないから（P.29図表26参照）である。

図表69 リスクの範囲の段階的拡大のイメージ

	全庁的な対応が必要となる 共通業務のリスク	特定の業務に係る 固有業務のリスク
過去に経験	STEP 1	
過去に未経験	STEP 2	STEP 3

3. リスクへの対応

リスクへの対応とは、識別・評価されたリスクへの対応方針を策定するということであり、当該対応方針は最終的には関連する規則・規程・マニュアル等の改訂として実施される。リスクとの対応関係が明らかでないまま、単にこれら各種の規則等が存在することだけでは、内部統制が存在することにはならない。

アンケート調査における調査票Ⅰの問3「いわゆるヒヤリハット集はありますか」の39市町村の平均点が1.9、問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」の平均点が1.4といずれも低い点数である。すなわち、リスクと規則等の対応関係が必ずしも明らかにされていないことは、多摩・島しょ地域の各自治体に共通する課題であるといえる。

多摩・島しょモデルにおけるリスクへの対応に関する段階的発展は、リスクの識別・評価に関する段階的発展に準じて実施することを提案する。具体的には、前頁図表69に示した順序により、それぞれの識別・評価されたリスクについて既存の規則等で十分にリスク低減がなされているかどうかを検討し、既存の規則等では十分でない又は既存の規則等が存在しない場合は規則等の改訂・新設を行うことが考えられる。

つまり、まずSTEP1では過去に顕在化したリスクについて、既存の規則等で十分にリスク低減がなされているかどうかを検討し、既存の規則等では十分でない又は既存の規則等が存在しない場合は規則等の改訂・新設を行う。そして、STEP2では過去に未経験のリスクのうち全庁的な対応が必要となる共通業務のリスクについて、STEP3では過去に未経験のリスクのうち特定の業務に係る固有業務のリスクについて、同様に既存の規則等の検討や改訂・新設を行っていくことが望ましい。

4. モニタリング

内部統制を有効に機能させ、形骸化させないためには、モニタリングが重要である。すなわち、リスクを識別・評価し、当該リスクへの対策を立案したとしても、実際に対策が実施されなければ意味がないため、それをチェックする機能が求められる。

しかし、取組方法によっては、効果的でなかったり、あるいは過度な負担ともなったりする可能性がある。大阪狭山市の事例でも見られたような、日常的モニタリングから独立的評価へと段階的に拡大することが有用であると考えられる。

まずは、一定の頻度によりリスクへの実際に対応が行われていることを自己点検することから始めることが考えられる（STEP1）。モニタリングを実施するためには、リスクとの対応関係が明らかにされていること、どのように評価及び記録するかなどを決めることが必要だが、自らが行っていることを点検することは比較的容易に実施できるためである。

一方で、自己点検は、視点や尺度が全庁的に統一されない可能性がある。また、最終的に評価部門が内部統制を評価するとしても、各部署の業務を詳細には把握していないことから、評価が実務上困難となるおそれがある。そこで、評価部門による評価の前段階で他の者が点検することが望まれる。

これは共通業務の所管部署が全庁横断的に同一の視点で点検を実施することで可能となる（STEP2）。そして、最終的に評価部門等が自己点検及び共通業務を所管する管理部門による点検結果を確認、評価することで全庁的な評価を実施することが考えられる（STEP3）。

図表70 モニタリングの発展

レベル	モニタリング種別		本報告書における意味
STEP 1	日常的	自己点検 (所管部署点検)	自らによる定期的又は随時に行われる内部統制の評価のこと
STEP 2	モニタリング	管理部門点検	共通業務の所管部署である会計課や職員課等による定期的又は随時に行われる内部統制の評価のこと
STEP 3	独立的評価		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のことで、実施部門は、推進部門、推進部門以外の部署等が考えられる

なお、独立的評価を実施する具体的な部門については、本調査における研修のワークショップの検討テーマにした。内部統制推進部門が実施する場合、新設した内部統制評価部門が実施する場合でメリット、デメリットが挙げられており（P.27図表25参照）、これを参考に各自治体で決定することとされたい。

5. 対応策の改善

ガイドライン（たたき台）によれば、長は、内部統制評価報告書に、内部統制の整備・運用に関する事項を記載し、作成した内部統制評価報告書を監査委員の審査に付した後、監査委員の意見を付けて議会に提出するとともに、住民に対して公表するとされている。このように、ガイドライン（たたき台）では、取組の結果を報告書に取りまとめるほか、議会への提出や住民へ公表することが求められている。

先進自治体においては、大阪市や静岡市、朝霞市は内部統制の取組を報告書にまとめてホームページで公表しており、また、翌年度に前年度の取組結果を踏まえた改善を行っている。また、豊橋市や大阪狭山市では報告書形式への取りまとめ及び公表は行っていないものの、翌年度に前年度の取組結果を踏まえた改善を行っている。

図表71 先進自治体が作成している報告書

自治体名	タイトル
大阪市	内部統制の整備・運用状況に係る報告書
静岡市	静岡市内部統制機能の充実に係る報告書
朝霞市	朝霞市内部統制運用状況報告書

内部統制に関する報告書を作成することにより自治体内で内部統制の取組を共有し、全庁的な理解を深めることができると考えられる。また、内部統制に関する報告書の議会への提出や公表により議会等からの監視が行われると、外部の指摘等を受けてさらなる改善が進むと考えられる。したがって、内部統制に関する報告書を作成し、公表するとともに、当該結果を翌年度の計画に反映することが望ましい。

しかし、人的リソースの制約がある小規模自治体では報告書を作成することが困難であることが想定される。この場合、報告書の作成を必須とすると、形式的に報告書を作成することだけが実施され、本来必要である取組結果を踏まえて翌年度の改善計画の立案が不十分となってしまうおそれがある。

このため、多摩・島しょモデルでは、まずは内部統制推進部門等において取組の振り返りを行い、翌年度の改善計画を立案することから始めることを考えた（STEP1）。その後、内部統制に関する取組を広げていく過程で、内部で共有する報告書の作成（STEP2）、報告書の公表（STEP3）という段階を踏むことを提案する。

第 6 章

内部統制の発展的課題等

- 第 1 節 監査委員が内部統制に対して果たすべき役割
- 第 2 節 自治体における改革の取組との関連性
- 第 3 節 メッセージ

第1節 監査委員が内部統制に対して果たすべき役割

本調査研究においては、監査委員が内部統制に対して果たすべき役割を直接の調査対象とはしていない。しかし、自治体の内部統制の議論は、元々監査委員監査の実効性を高めるために必要なものとして提起されたものである¹⁶ため、自治体における内部統制を述べる上では、監査委員監査と内部統制の関係を理解しておく必要がある¹⁷。

現在、総務省が設置した「地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会」の監査部会（以下、「監査部会」という。）において、監査委員監査における監査基準に関する指針についての検討が行われている。そこで本節では、監査部会における検討状況を踏まえ、監査委員監査と内部統制の関係や内部統制に対して監査委員が果たすべき役割について考察する。

1. 監査委員監査と内部統制の関係

監査委員の果たすべき役割の一つは、議会や外部監査と共に自治体が事務を適切に執行しているかどうかをチェックすることである。しかし、そもそも事務を適切に執行しているかどうかは、首長が整備した内部統制によってチェックすべきものである。そして、監査委員は、内部統制による適切なチェックがなされていることを前提に、よりリスクの高い箇所を中心に監査を実施することが求められる。現状の監査委員監査においては、本来であれば首長が整備した内部統制によって実施されるべき単なる書類の突合作業等が実施され、本来監査委員監査が注力すべき事項のチェックができていない事例が見られるという課題がある。

このような課題を踏まえ、監査部会では、内部統制に依拠した監査が検討されており、内部統制に依拠した監査の在り方として、「リスクを特定した監査」と「リスクに応じた監査」が示されている。すなわち、リスクを特定し、当該リスクに対して内部統制が適切に整備・運用されていれば、監査委員が当該リスクをチェックする工数が削減でき（リスクを特定した監査）、よりリスクの高い事項に注力する（リスクに応じた監査）というような実効性ある監査が実施できるようになるということである。

したがって、実効性ある監査を実施するための前提として、首長には適切な内部統制の整備・運用が求められることになる。なお、地方自治法に基づく内部統制の導入如何にかかわらず、前述のとおり一定の内部統制は既に自治体に組み込まれていると考えられる¹⁸。そこで、監査部会では地方自治法に基づく内部統制の義務がある自治体か否かにかかわらず、全ての自治体の監査委員監査において内部統制に依拠した監査が求められるという方向で議論されている。

16 出典：地方公共団体の監査制度に関する研究会「地方公共団体の監査制度に関する研究会報告書」（2013年3月）

17 地方自治法の改正による監査制度の変更点はP.16参照

18 理由はP.11参照

2. 内部統制に依拠した監査の進め方

内部統制に依拠した監査では、監査委員はまずリスクを特定することが必要である。監査部会では、リスクを特定するための参考として、自治体における「標準的な事務フローから想定されるリスク及び監査手続」及び「各団体に共通するリスクが顕在化した事案集」の公表が検討されている。

リスクを特定したら、次に当該リスクに対する内部統制の整備・運用状況について情報を集め、内部統制が有効に機能しているかどうかを判断することが必要である。なお、地方自治法に基づく内部統制が義務付けられている自治体などにおいて、首長が内部統制の有効性を評価している場合には、監査委員が情報を集める際に、首長が実施した内部統制の有効性評価に関する資料等を利用することで効率的な実施が可能になる。一方で、首長による内部統制の有効性評価が実施されていない場合には、監査委員自身が情報収集を行うことによって、想定されるリスクを基にした内部統制を確認することが必要となる。

内部統制の整備・運用の状況を検討した結果、監査委員が内部統制に依拠できると判断した場合には、内部統制に依拠し、効果的かつ効率的な監査を行うことが可能になる。一方で、監査委員が内部統制に依拠できないと判断した場合、内部統制に依拠せず、監査範囲の拡大等により、重要性が高いリスクに対して重点的に監査を行うことが必要となる。

なお、監査の中で識別された内部統制の不備及び内部統制が脆弱な領域については、首長に伝達して是正を求めるとともに、内部統制の整備を首長に対して促すことも求められる。

3. 内部統制の整備・運用に当たり監査委員が果たすべき役割

監査委員はこれまでの監査の過程で、業務に内在しているリスク及びリスクへの対応状況を把握している。また、特定の業務のリスクだけでなく、全庁的なリスクとその対応状況について俯瞰が可能な立場である。このため、今後内部統制を整備・運用する自治体の監査委員は、内部統制の整備・運用状況を検討する過程で識別したリスクやリスクへの対応が不十分な箇所について首長と情報を共有し、首長に対して適切な内部統制の整備を促すことが望まれる。

監査委員が内部統制の整備・運用に積極的に関わることにより、これまで内部統制の整備・運用が進んでいない自治体においても、効率的に適切な内部統制の整備・運用が可能になるものと考えられる。

4. 多摩・島しょ地域の自治体において監査委員が果たすべき役割

多摩・島しょ地域の自治体が検討を行う際の参考として、内部統制を段階的に整備・運用していく過程における監査委員が果たすべき役割について、多摩・島しょモデルと同様に3つのSTEPで整理した。

まず、内部統制の導入が開始されて間もない段階では、監査委員が実施する監査に必要な範囲において内部統制の評価を行い¹⁹、内部統制が整備・運用が十分にされていない場合には監査委員が首長に対して取組を促すことが期待される（STEP1）。

次に、内部統制の導入が進み、管理部門による日常的モニタリングが実施されるようになった段階では、監査委員がこの結果等を利用して内部統制の評価を行う。その結果、内部統制が整備・運用が十分にされていない場合には、監査委員が首長に対して内部統制の取組を促すことが期待される（STEP2）。すなわち、内部統制について首長がチェックする仕組みの有無を監査委員が確認することで、内部統制に関する改善の契機が増えることが想定され、より内部統制の段階的発展を促すことになる。

最後に、首長による独立の評価が実施されるようになり、内部統制に関する評価報告書が作成されるようになった段階では、ガイドライン（たたき台）の想定と同様に監査委員が内部統制評価報告書を審査することで、首長から独立した立場から内部統制全般を俯瞰的に評価することができるようになる（STEP3）。このことで、内部統制に関する取組を促す機能がより一層向上する。

ガイドライン（たたき台）にも記載のとおり、監査委員は首長から独立した立場であるから、監査委員自身が内部統制の仕組みの一部を担うことは想定されない。しかし、自治体職員に内部統制に関する知見を持つ者は限定的である中、監査委員には公認会計士や民間企業での関連業務の経験者も少なからずおり、内部統制に関する知見を有している場合がある。特に、都道府県や政令市に比較して小規模である多摩・島しょ地域の自治体においては価値の高い見えざる資源ではなからうか。監査委員の有する内部統制に関する知見を活用し、内部統制を発展させるために大いに貢献することを期待したい。

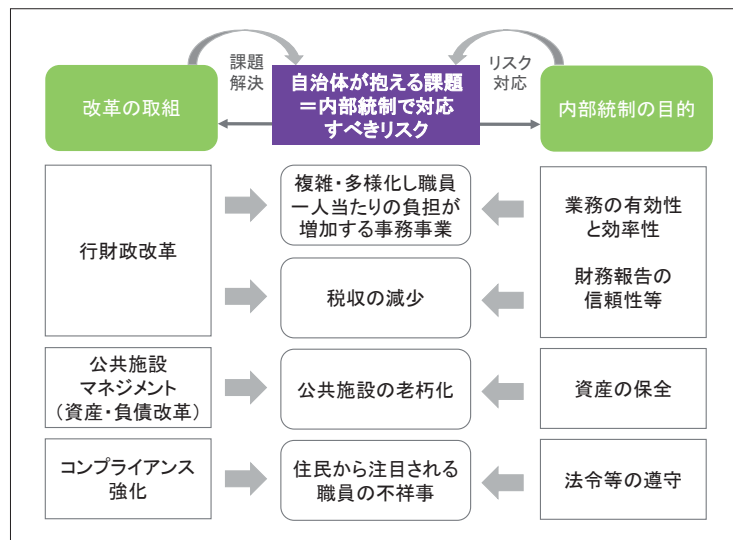
19 例えば、決算審査に関連して、首長が決算数値の正確性を担保するためにどのようなチェック体制を整備・運用しているかを確認することなどが考えられる。

第2節 自治体における改革の取組との関連性

多くの自治体では、共通して行財政改革、公共施設マネジメント、コンプライアンスの強化等様々な改革の取組が進められている²⁰。これらの取組の背景には、自治体が担う事務の増加や税収の減少、公共施設の老朽化や職員の不祥事等といった共通の課題を抱えていると考えられる。

これらの課題は内部統制の4つの目的、つまり、内部統制の取組において評価し、対応することが求められるリスクと同じものと考えられるのではないか。

図表72 既存の取組と内部統制の関係イメージ



このように、自治体の改革における各種課題について、その多くは内部統制が対象とするリスクと関連付けられる。つまり、課題の解決にはリスクに対応する内部統制の取組も有用であるともいえる。

また、改革という視点で、これらの課題について住民や自治体内部等における関心は高いが、内部統制という視点では、これらのリスクについて十分に認識されていない。内部統制は、ゼロから新しく作るものではないとされているが、まさにこれまで行っている改革の取組において、内部統制で対応すべきリスク（自治体が抱える課題）にも取り組んできたものと考えられる。

多摩・島しょモデルでは、「小さく産んで大きく育てる」観点から段階的な取組を行うことを想定しており、最終的にはガイドラインと同じ水準の取組に至る道筋を描いている。この道筋の中で、内部統制という文脈で従来の取組を理解することが求められる。

つまり、自治体において、真に内部統制が定着し、有効に機能させるためには、自治体の改革の取組との関連性も意識していくことが今後の課題と考える。

20 多摩・島しょ地域の自治体の取組はP.127・128参照。

第3節 メッセージ

本調査研究は、「なぜ自治体の事務処理誤りや不祥事はなくなるのか」という疑問から企画しました。そして、一つの解決策である内部統制というツールに辿り着き、本報告書第2章で概要を御紹介しています。

多摩・島しょ地域の自治体においても、第3章のアンケートの結果にあるとおり、対策を実行していても残念ながら事務処理誤り等が発生しています。アンケート等から得られた課題や第4章に記載の先進自治体等の取組状況等を踏まえ、第5章で「多摩・島しょ地域版内部統制モデル」を構築し、提示しました。このモデルを参考に各自治体の実際の状況を加味した上で、内部統制に取り組むことで当初の疑問の解決に光が射すものと考えます。

本調査研究を進めていく中で、各職員のリスクに対する意識や気付きも重要であると感じました。

例えば、入庁・異動等でこれまで経験したことのない業務に携わるとしたら、まず何から取り掛かるでしょうか。おそらく大概の人は担当業務の詳細を前任者に聞くなり、既存のマニュアルを見ることから始めるでしょう。これは間違ったことではないと思います。

しかしながら、ずっとそのまま業務を進めていくことにはリスクが伴うのではないのでしょうか。引き継がれたやり方やマニュアル自体が誤っている場合があります。

つまり、自治体を取り巻く状況の変化や法改正等の影響により、これまでのやり方が通用しなくなる場合があります。また、慣れによって慢心が生じ、以前には問題がなかった手順でもミスが発生する可能性もあります。万が一、ミスが発生した際の周りに与える影響やコストは計り知れないものがあります。

日々のどんな業務にもリスクが潜んでいることは言わずもがなです。前例踏襲等を行う際には、その参照元における法的根拠等が正しいかどうかを常に留意しておくことが求められます。このことをいかに意識したり、気付いたりするかが大切です。

また、内部統制は業務改善の要素を包含しています。このため、内部統制の整備・運用の中で、業務の棚卸しや整理だけでなく、業務の成果がその目的や費用対効果と合っているかをチェックするきっかけが生まれます。これらを有効に活用していくことで、業務の量と質の適正化が図られます。

第6章で述べたとおり、内部統制のフレームワークをそれに留めることなく、既存の取組を踏まえながら他の事務事業と関連付けることによって内部統制の取組自体のハードルを下げることもできます。

今日、市民ニーズは複雑・多様化し、自治体が担う業務がどんどん拡大しています。

内部統制を構築することによってリスクの未然防止につながります。各職員のスキル等に依存することなく、安定した品質で自治体のサービスが提供できるでしょう。ゆくゆくは、適正かつ効率的な行財政運営をより一層進めることができ、信頼される自治体を目指せるはずです。

最後になりましたが、本調査研究が、多摩・島しょ地域の市町村の皆様の内部統制の整備・運用に寄与するものとなりましたら幸いです。

また、本調査研究を実施するに当たり、各種調査に御協力いただきました皆様に、この場を借りて、厚く御礼を申し上げます。

2019年3月

公益財団法人 東京市町村自治調査会

【最後に言わせて】内部統制はツール！～理解するための担当者の思い～

違った視点から内部統制をとらえるのも理解が深まる一途となるかもしれません。

それでは、自治体が担う業務の総体を海、また海に生息する生きものを各業務におけるリスクと例えて考えてみましょう。

広大な海にたくさんの生きものが暮らしているように、自治体の業務の中には多くのリスクが存在しています。この海の中を不自由なく泳ぎ回る（業務を適正に進めていくこと）には、生身の人間では呼吸の持つ限り（各職員のスキル等に依存してしまうこと）となってしまいます。また、場合によっては危険な生き物に襲われる可能性（リスクの顕在化）もあります。

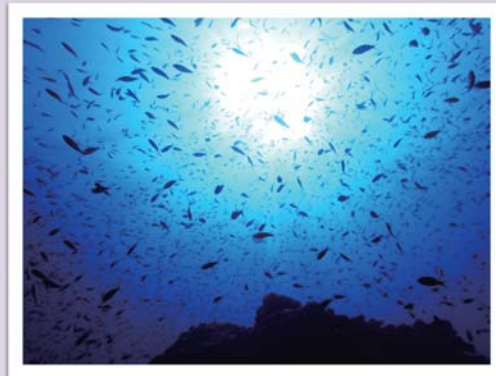
そこで、空気を詰めたタンクを背負ってマスク（水中メガネ）やフィン（足ひれ）等といった器材を着用して行うスキューバダイビングを例に考えてみてください。

スキューバダイビングでは、海中でも空気がなくなる等の呼吸の心配がなく快適に泳ぎ回ること（適正かつ効率的な業務の遂行）ができます。そして、何よりも海の壮大さやたくさんの生きものの生態が分かる（業務の目的を達成できる）ようになります。

前頁のメッセージの冒頭で内部統制はツールと述べました。

少々強引かもしれませんが、内部統制はまさにこのスキューバダイビングの器材に当たるものではないでしょうか。

皆さんも、身近にあるもの等から内部統制をイメージしてみてもはいかがでしょうか。



資料編

1. 地方自治法（2020年4月1日施行）（抜粋）
2. アンケート調査の結果

1. 地方自治法（2020年4月1日施行）(抜粋)

（財務に関する事務等の適正な管理及び執行を確保するための方針の策定等）

第五十条 都道府県知事及び第二百五十二条の十九第一項に規定する指定都市（以下この条において「指定都市」という。）の市長は、その担任する事務のうち次に掲げるものの管理及び執行が法令に適合し、かつ、適正に行われることを確保するための方針を定め、及びこれに基づき必要な体制を整備しなければならない。

- 一 財務に関する事務その他総務省令で定める事務
 - 二 前号に掲げるもののほか、その管理及び執行が法令に適合し、かつ、適正に行われることを特に確保する必要がある事務として当該都道府県知事又は指定都市の市長が認めるもの
- ② 市町村長（指定都市の市長を除く。第二号及び第四項において同じ。）は、その担任する事務のうち次に掲げるものの管理及び執行が法令に適合し、かつ、適正に行われることを確保するための方針を定め、及びこれに基づき必要な体制を整備するよう努めなければならない。
- 一 前項第一号に掲げる事務
 - 二 前号に掲げるもののほか、その管理及び執行が法令に適合し、かつ、適正に行われることを特に確保する必要がある事務として当該市町村長が認めるもの
- ③ 都道府県知事又は市町村長は、第一項若しくは前項の方針を定め、又はこれを変更したときは、遅滞なく、これを公表しなければならない。
- ④ 都道府県知事、指定都市の市長及び第二項の方針を定めた市町村長（以下この条において「都道府県知事等」という。）は、毎会計年度少なくとも一回以上、総務省令で定めるところにより、第一項又は第二項の方針及びこれに基づき整備した体制について評価した報告書を作成しなければならない。
- ⑤ 都道府県知事等は、前項の報告書を監査委員の審査に付さなければならない。
- ⑥ 都道府県知事等は、前項の規定により監査委員の審査に付した報告書を監査委員の意見を付けて議会に提出しなければならない。
- ⑦ 前項の規定による意見の決定は、監査委員の合議によるものとする。
- ⑧ 都道府県知事等は、第六項の規定により議会に提出した報告書を公表しなければならない。
- ⑨ 前各項に定めるもののほか、第一項又は第二項の方針及びこれに基づき整備する体制に関し必要な事項は、総務省令で定める。

2. アンケート調査の結果

本調査研究で実施したアンケート調査の結果を設問ごとに分析・整理する。内容は、回答時点の状況を示している。なお、アンケート調査の回答割合は、内訳の合計が100%となるように小数点以下を調整しているため、回答自治体数が同じでも比率が異なる場合がある。

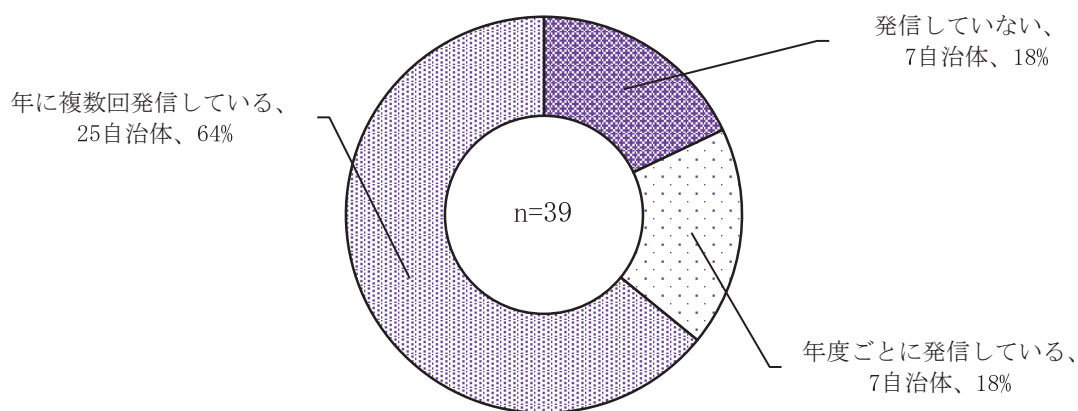
また、記述式の回答については、掲載の都合上、一部修正やまとめ等を行うとともに、主要な意見を掲載している。

(1) 調査票 I

問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。

首長からの倫理的行動が含まれるメッセージについては、「年に複数回発信している」と回答した自治体は25自治体（64%）及び「年度ごとに発信している」と回答した自治体は7自治体（18%）であり、8割強の自治体では首長からの倫理的な行動を促す観点からのメッセージが発信されている。

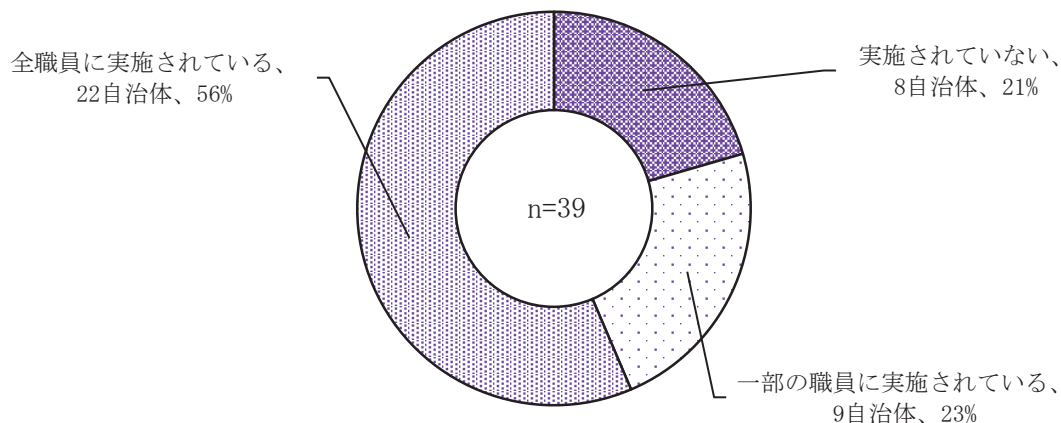
問1 首長からの倫理的行動を促すメッセージ（単一回答）



問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。

倫理的な行動を促す研修の実施について、「全職員に実施されている」及び「一部の職員に実施されている」と回答した自治体は31自治体（79%）であり、8割程度の自治体で職員に対し倫理的な行動を促す研修が実施されている。

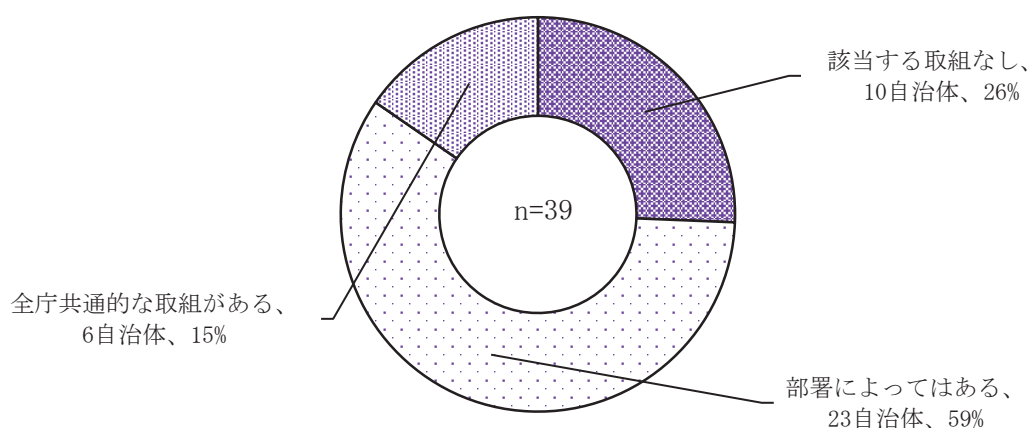
問2 倫理的な行動を促す研修（単一回答）



問3 いわゆるヒヤリハット集はありますか。

いわゆるヒヤリハット集の有無について、「部署によってはある」及び「全庁共通的な取組がある」と回答した自治体は29自治体（74%）であり、7割程度の自治体で何らかのヒヤリハット集が作成されている。

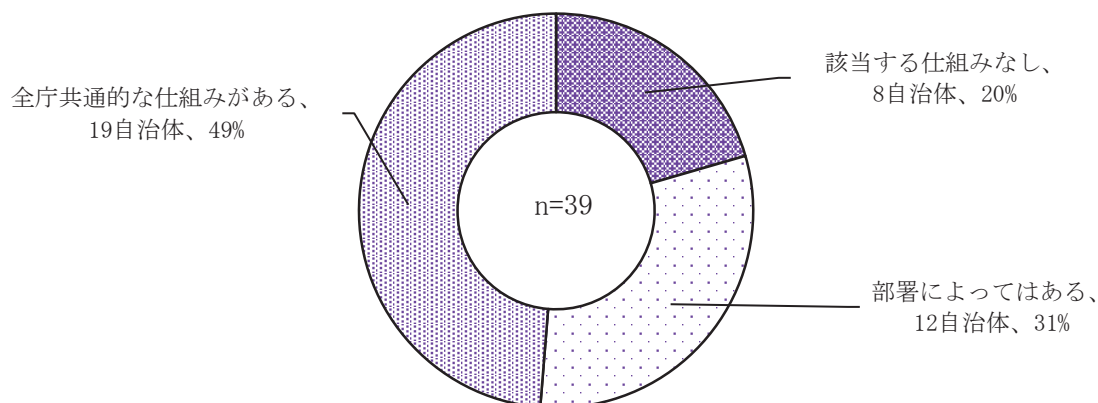
問3 ヒヤリハット集の有無（単一回答）



問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。

監査委員監査等の指摘を共有する仕組みの有無について、「全庁共通的な仕組みがある」及び「部署によってはある」と回答した自治体は31自治体（80%）であり、8割の自治体で監査委員監査等の指摘を共有する何らかの仕組みがある。

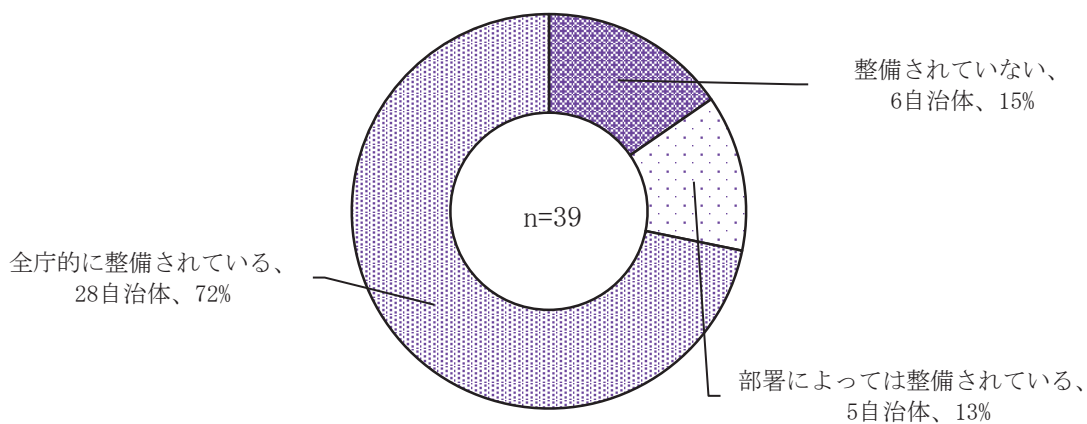
問4 監査委員監査等の指摘を共有する仕組みの有無（単一回答）



問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、旅費や立替経費の申請等）について、マニュアルやフロー図が整備されていますか。

契約事務等に関するマニュアルやフロー図について、「全庁的に整備されている」及び「部署によっては整備されている」と回答した自治体は33自治体（85%）であり、8割程度の自治体で契約事務等に関するマニュアルやフロー図が整備されている。

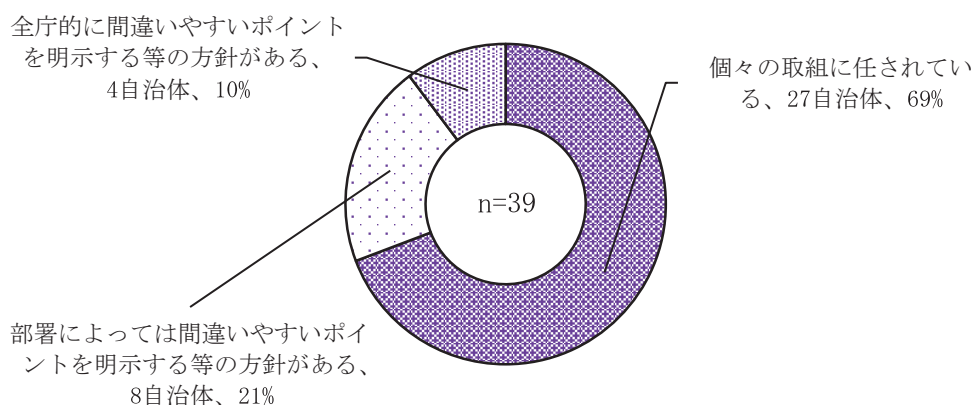
問5 契約事務等に関するマニュアル等の整備（単一回答）



問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。

引継ぎ時における失敗しやすいポイント（リスク）について、「部署によっては間違いやすいポイントを明示する等の方針がある」及び「全庁的に間違いやすいポイントを明示する等の方針がある」と回答した自治体は12自治体（31%）であり、7割程度の自治体では引継ぎ時における失敗しやすいポイント（リスク）の明示は組織的には実施されていない。

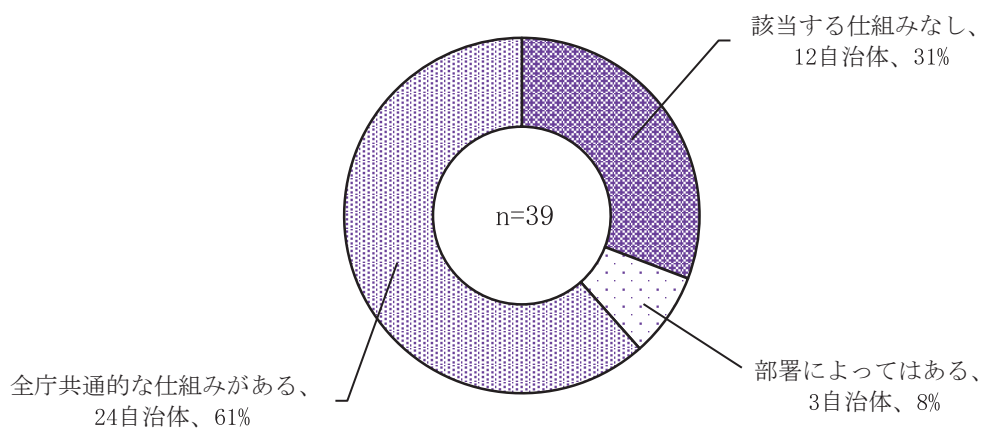
問6 引継ぎ時における失敗しやすいポイントなどの明示（単一回答）



問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。

内部通報制度等の仕組みの有無について、「全庁共通的な仕組みがある」及び「部署によってはある」と回答した自治体は27自治体（69%）であり、7割程度の自治体で内部通報制度等の仕組みがある。

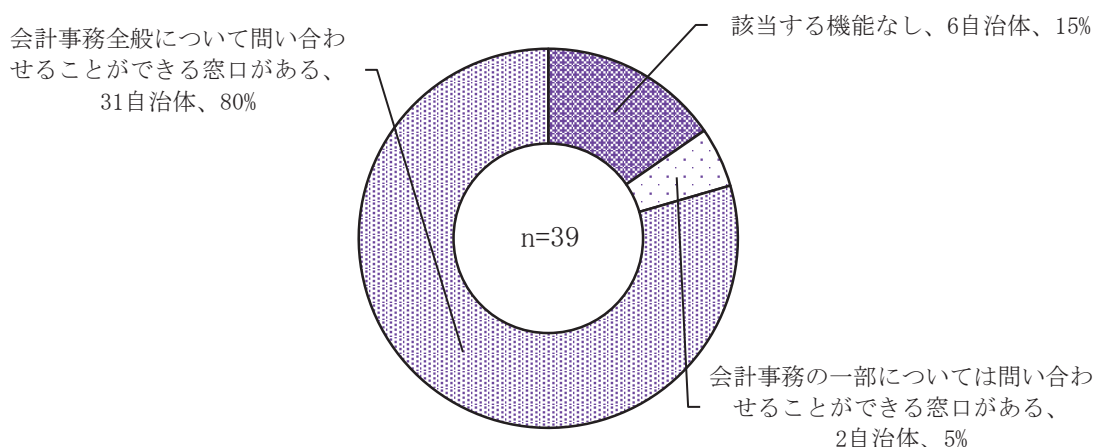
問7 内部通報制度等の仕組みの有無（単一回答）



問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。

会計事務の不明点の問合せ窓口の有無について、「会計事務全般について問い合わせることができる窓口がある」及び「会計事務の一部については問い合わせることができる窓口がある」と回答した自治体は33自治体（85%）であり、8割程度の自治体で会計事務の不明点の問合せ窓口がある。

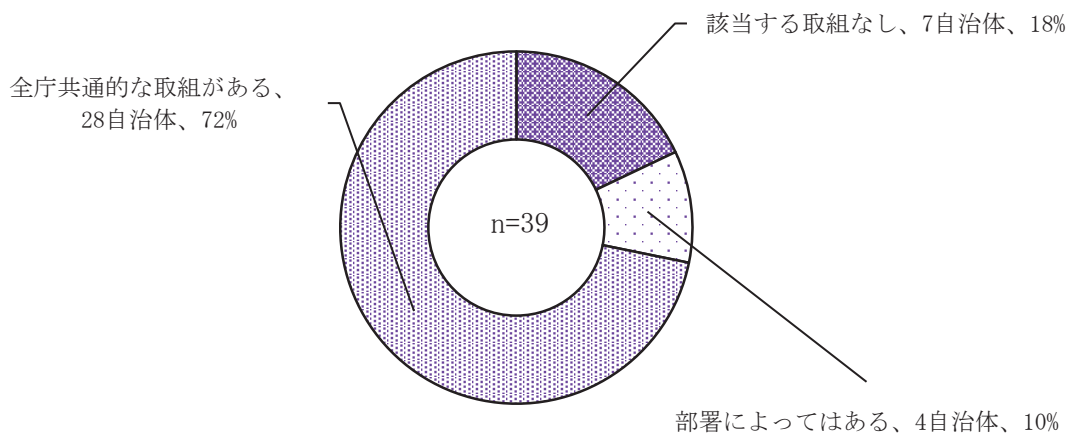
問8 会計事務の不明点の問合せ窓口の有無（単一回答）



問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）。

予算執行状況を監督する取組について、「全庁共通的な取組がある」及び「部署によってはある」と回答した自治体は32自治体（82%）であり、8割程度の自治体で予算執行状況を監督する何らかの取組がある。

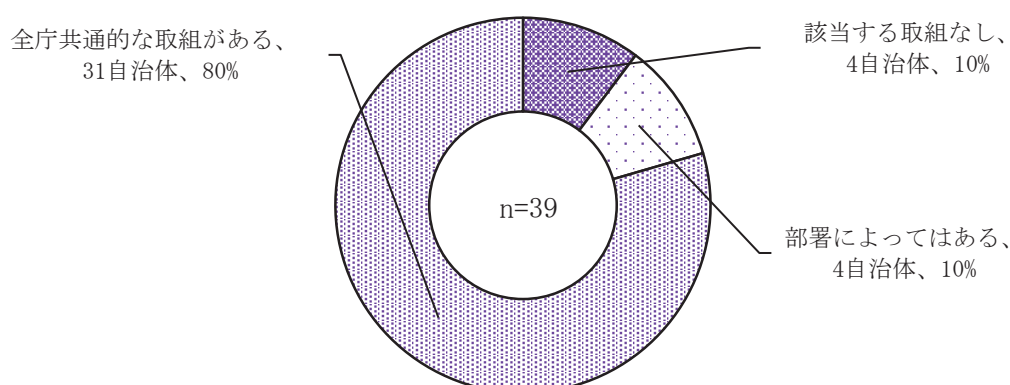
問9 予算執行状況を監督する取組（単一回答）



問 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）。

超過勤務時間を監督する取組について、「全庁共通的な取組がある」及び「部署によってはある」と回答した自治体は35自治体（90%）であり、9割の自治体で超過勤務時間を監督する何らかの取組がある。

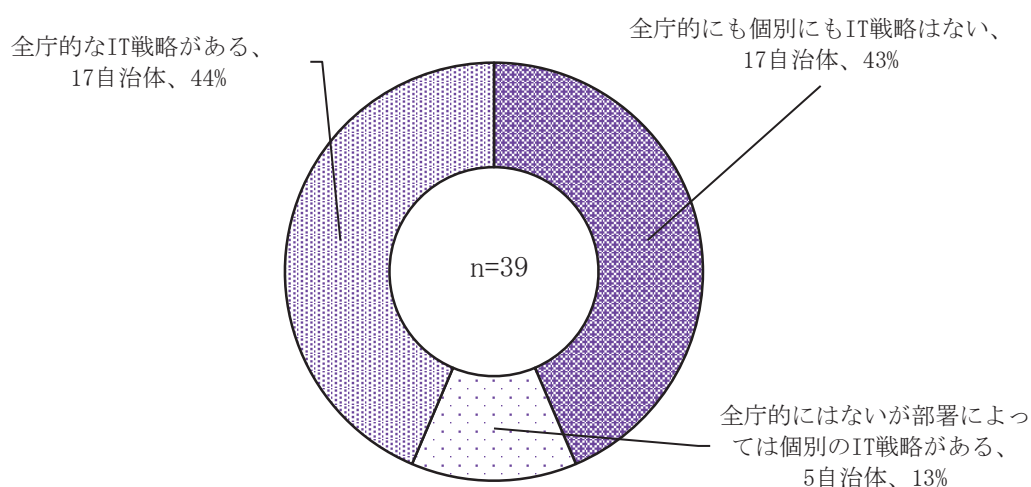
問10 超過勤務時間の改善を促す取組（単一回答）



問 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）。

全庁的なIT戦略の有無について、「全庁的にも個別にもIT戦略はない」と回答した自治体は17自治体（43%）であり、半数強の自治体では、何らかのIT戦略を策定している。

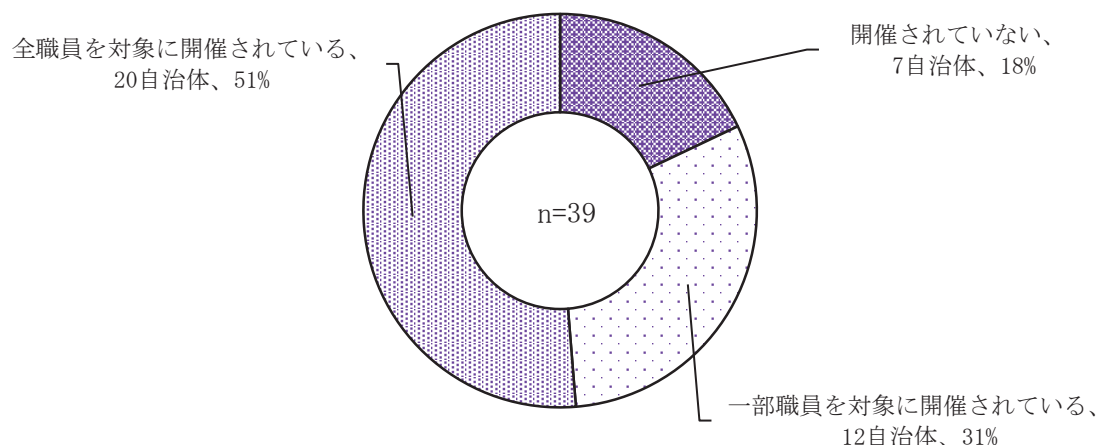
問11 全庁的なIT戦略の有無（単一回答）



問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。

情報セキュリティに関する研修の開催について、「全職員を対象に開催されている」及び「一部職員を対象に開催されている」と回答した自治体は32自治体（82%）であり、8割程度の自治体で情報セキュリティに関する研修が開催されている。

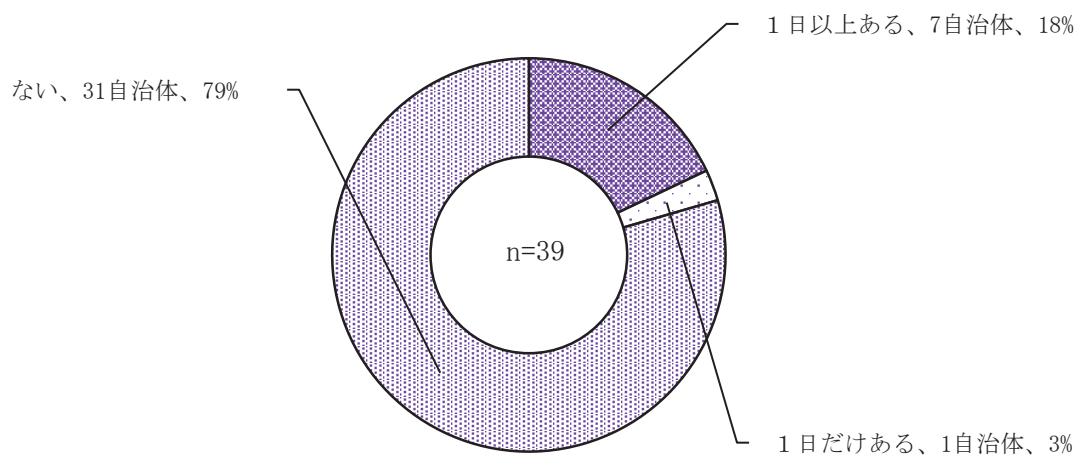
問12 情報セキュリティに関する研修の有無（単一回答）



問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。

情報システム障害等による日常業務の停止について、「ない」と回答した自治体は31自治体（79%）であるが、2割程度の自治体で情報システム障害等による日常業務の停止が発生している。

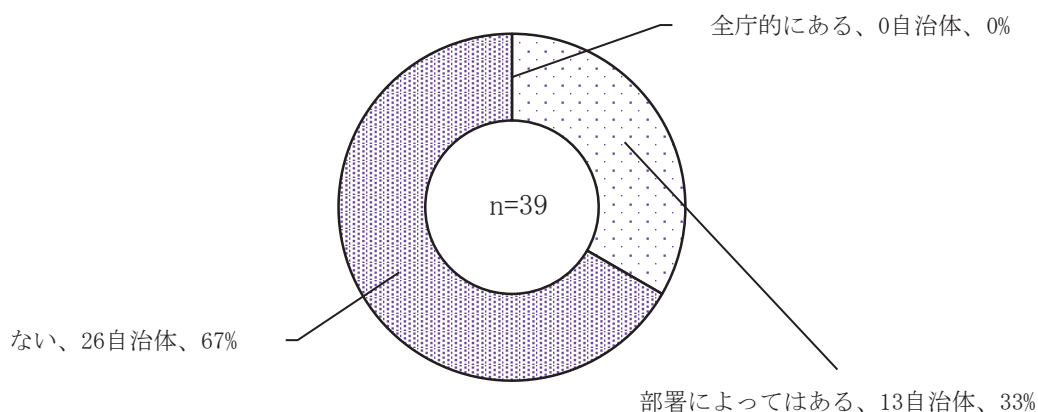
問13 情報システム障害等による日常業務の停止（単一回答）



問 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。

未使用の情報システムやパソコンの有無について、「部署によってはある」と回答した自治体は13自治体（33%）であり、3割程度の自治体で部署によっては未使用の情報システムやパソコンが存在している。

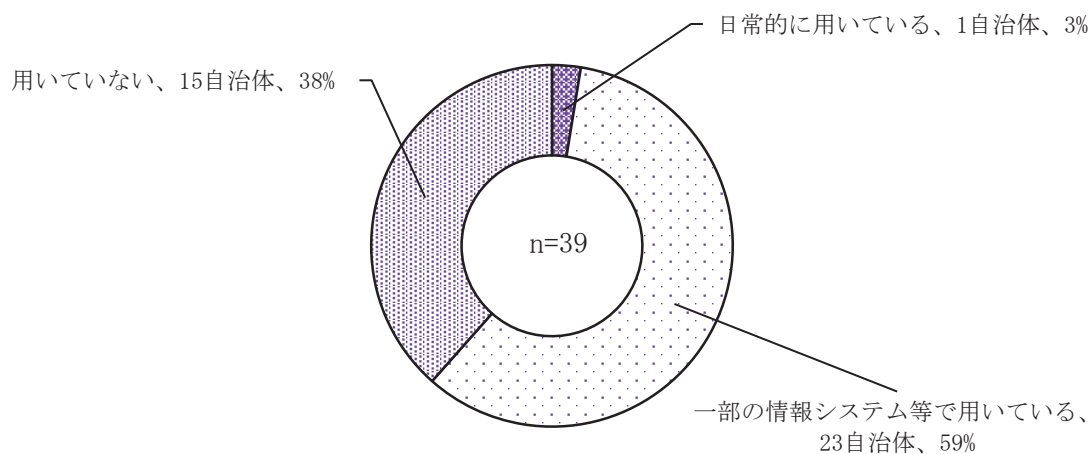
問14 未使用の情報システムやPCの有無（単一回答）



問 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。

情報システム等のログインID・パスワードの共有や使い回しについて、「一部の情報システム等で用いている」及び「日常的に用いている」と回答した自治体は、24自治体（62%）である。6割程度の自治体でログインID・パスワードの共有や使い回しが実施されており、用いていない自治体は4割程度に留まっている。

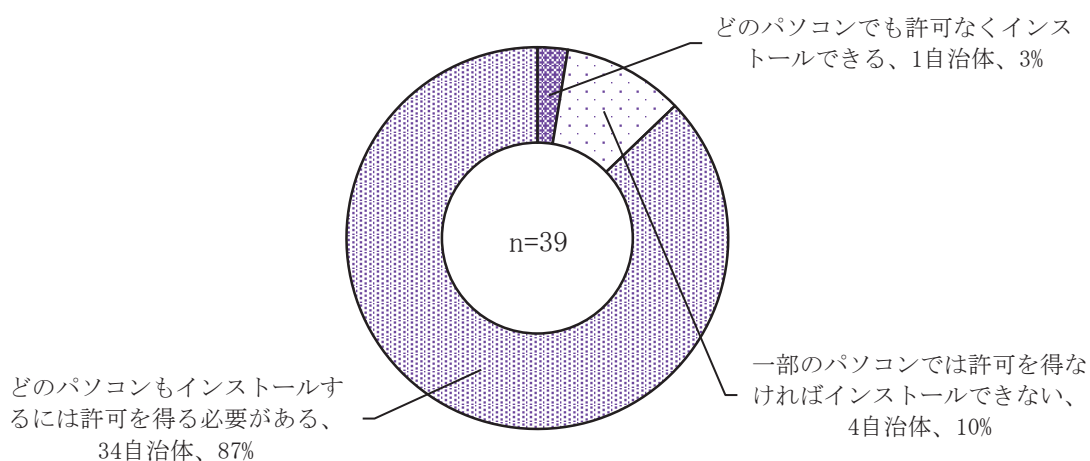
問15 情報システム等のログインID・パスワードの共有、使い回し（単一回答）



問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。

業務用パソコンへのソフトウェアのインストールについて、「どのパソコンもインストールするには許可を得る必要がある」と回答した自治体は34自治体（87%）であり、1割程度の自治体では無許可で業務用パソコンにソフトウェアをインストールできる状態となっている。

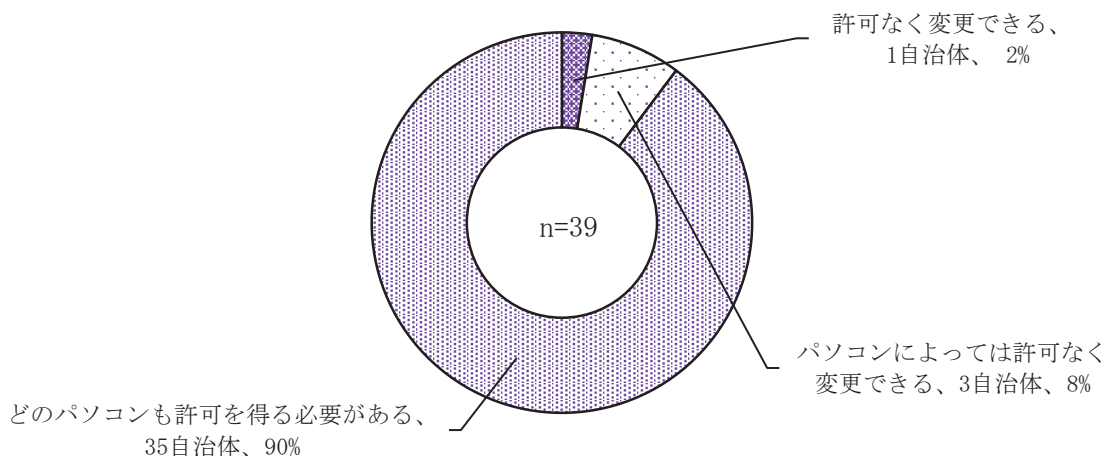
問16 業務用PC へのソフトウェアのインストール（単一回答）



問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。

業務用パソコンの設定環境の変更について、「どのパソコンも許可を得る必要がある」と回答した自治体は35自治体（90%）であり、1割の自治体では無許可で業務用パソコンの設定環境を変更可能となっている。

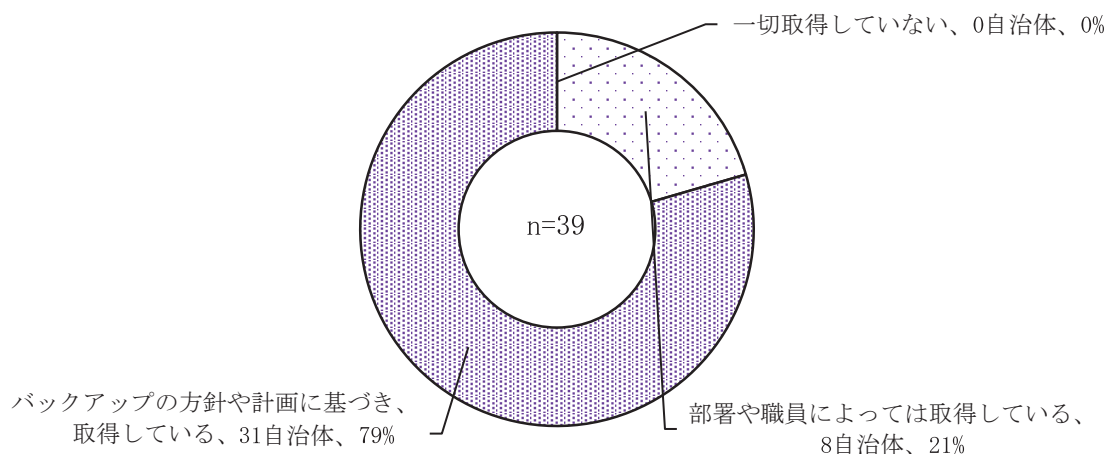
問17 業務用PCの設定環境の変更（単一回答）



問 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。

情報システム等の必要データのバックアップについて、「バックアップの方針や計画に基づき、取得している」と回答した自治体は31自治体（79%）であり、8割程度の自治体で情報システム等の必要データのバックアップを取得している。

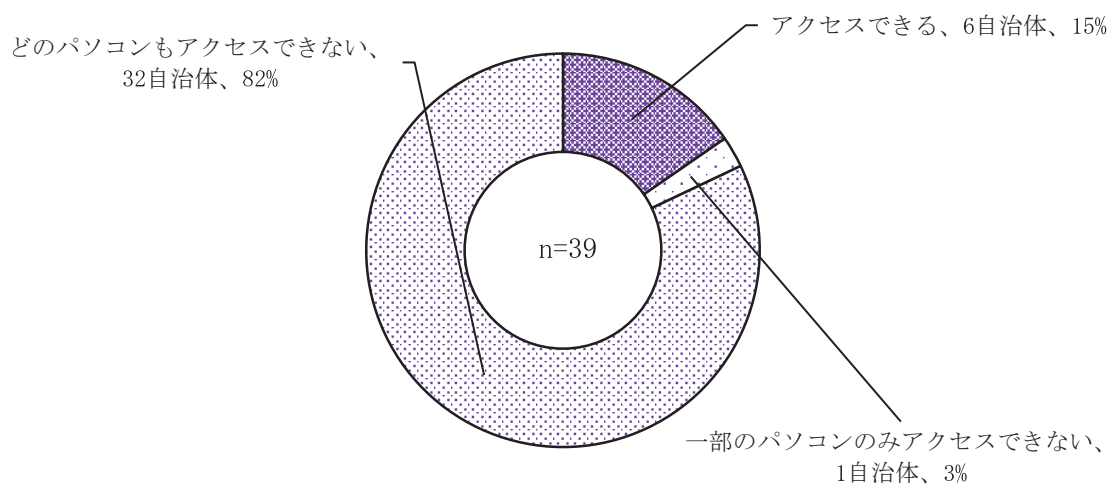
問18 必要なデータのバックアップの取得（単一回答）



問 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ができない仕組みとなっていますか。

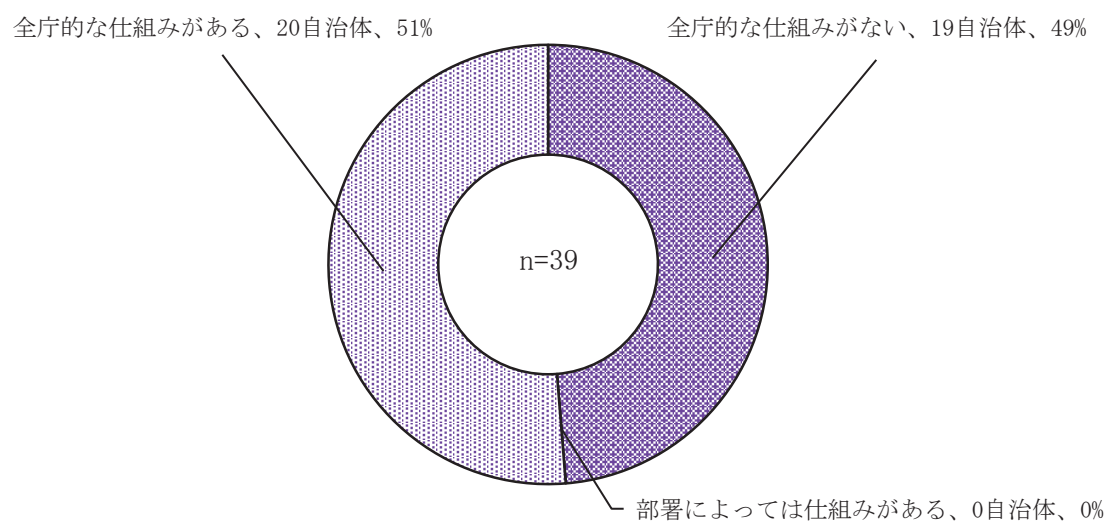
業務用パソコンからの有害サイトへのアクセスについて、「どのパソコンでもアクセスできない」と回答した自治体は32自治体（82%）であり、2割程度の自治体では業務用パソコンから有害サイトへはアクセスできる状態となっている。

問19 業務用PCからの有害サイトへのアクセス（単一回答）



問 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。

電子メールの誤送信を防止する仕組みについて、「全庁的な仕組みがある」と回答した自治体は20自治体（51%）であり、電子メールの誤送信を防止する仕組みが全庁的にある自治体は半数程度である。

問20 電子メール誤送信を防止する仕組み（単一回答）

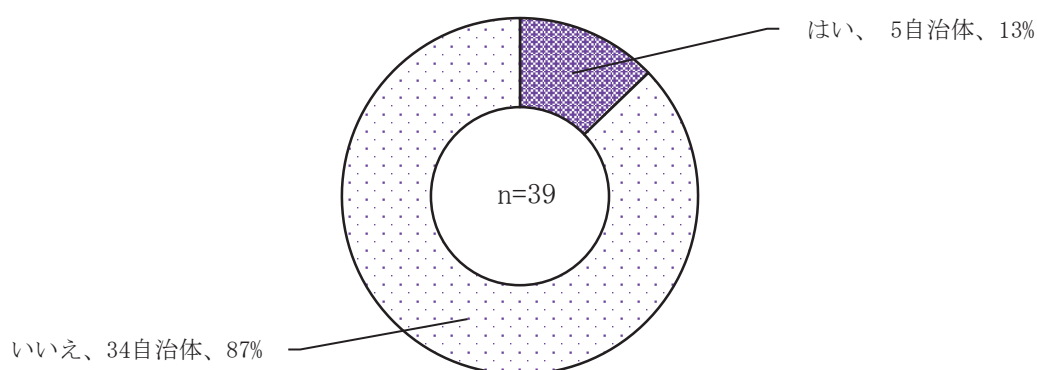
(2) 調査票Ⅱ

① 内部統制の取組状況

問1 地方自治法の改正により、内部統制が都道府県及び指定都市以外の市町村は、努力義務化されています。この法改正から現時点までにおいて、庁内で勉強会、調査研究、対応スケジュールの検討等の具体的な取組はありますか。

内部統制に関するこれまでの庁内の取組の有無について、「はい」と回答した自治体は5自治体（13%）であり、既に内部統制に取り組んでいる自治体は少数である。

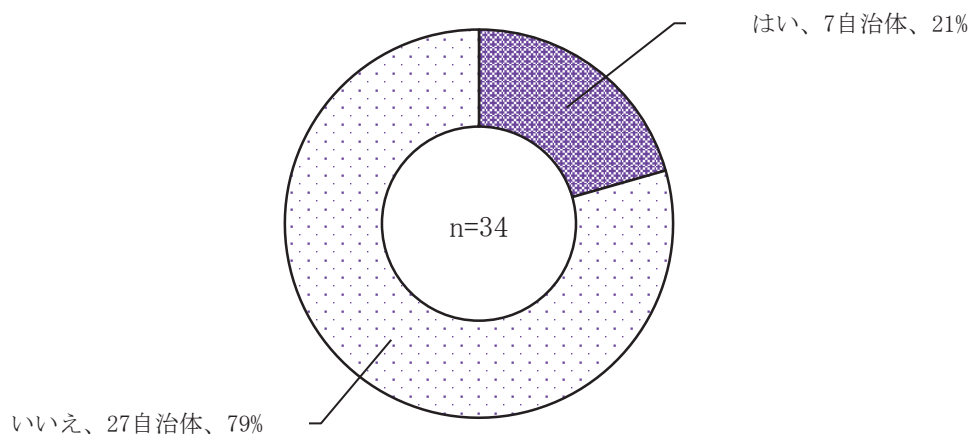
問1 内部統制に関するこれまでの取組の有無（単一回答）



問2 今後、内部統制に関して具体的に取り組む予定はありますか。
（問1にて「いいえ」と回答した場合にお答えください）

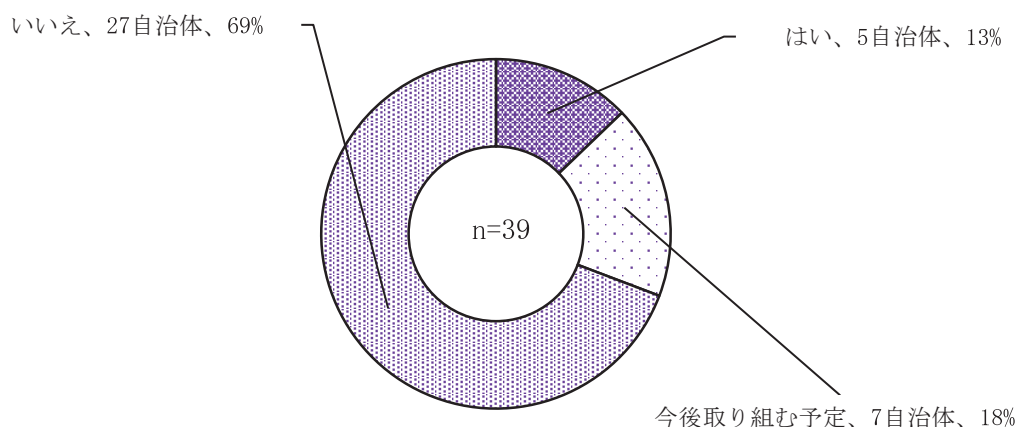
アンケート実施時点で内部統制に関する取組をこれまで行っていない自治体において、今後の取組予定の有無について、「はい」と回答した自治体は7自治体（21%）である。

問2 内部統制に関する今後の取組予定の有無（単一回答）



調査票Ⅱの問1の回答と合わせて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。

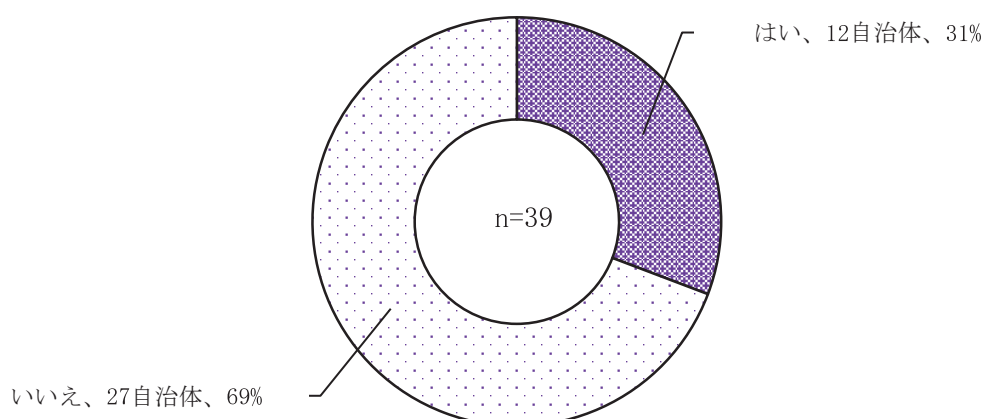
問1及び問2 内部統制に関する庁内の取組の有無（予定を含む）（単一回答）



問3 貴団体において、過去3年間で議会において内部統制についての議論や質問が行われたことはありますか。

内部統制に関する議会での質問等の有無について、「はい」と回答した自治体は12自治体（31%）あり、3割程度の自治体で内部統制に関して議会から何らかの質問等がなされている。

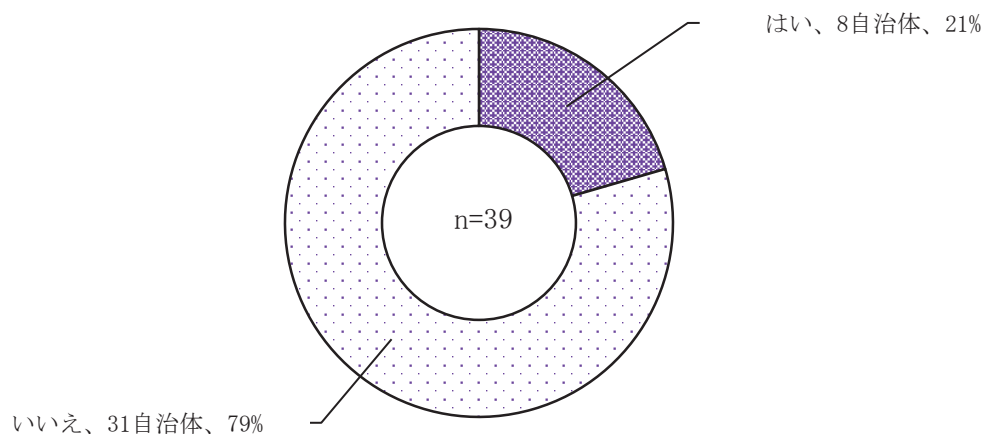
問3 内部統制に関する議会での質問等の有無（単一回答）



問4 全庁的に内部統制全般を所管する部署はありますか。

内部統制を全庁的に所管する部署の有無について、「はい」と回答した自治体は8自治体（21%）であり、内部統制に取り組んでいる自治体が少数であることと同様の結果となっている。

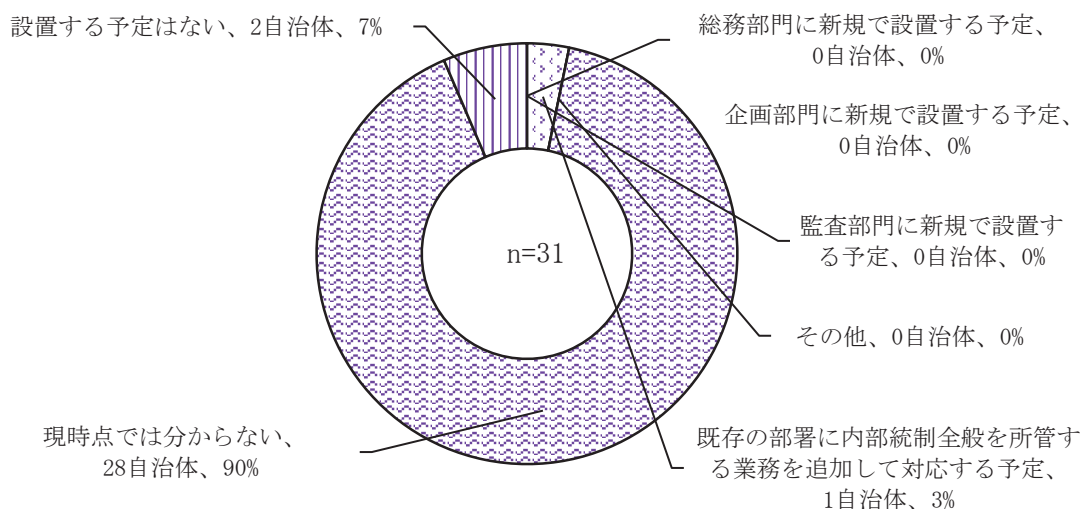
問4 内部統制全般を所管する部署の有無（単一回答）



問5 全庁的に内部統制全般を所管する部署を貴団体に設置する予定がありますか。
（問4にて「いいえ」と回答した場合にお答えください）

アンケート実施時点で内部統制全般を所管する部署を設置していない自治体において、内部統制を全般的に所管する部署の今後の設置予定の有無について、28自治体（90%）で「現時点では分からない」と回答しており、組織体制を含め内部統制の取組予定は決定されていないことが分かる。

問5 内部統制全般を所管する部署の設置予定の有無（単一回答）

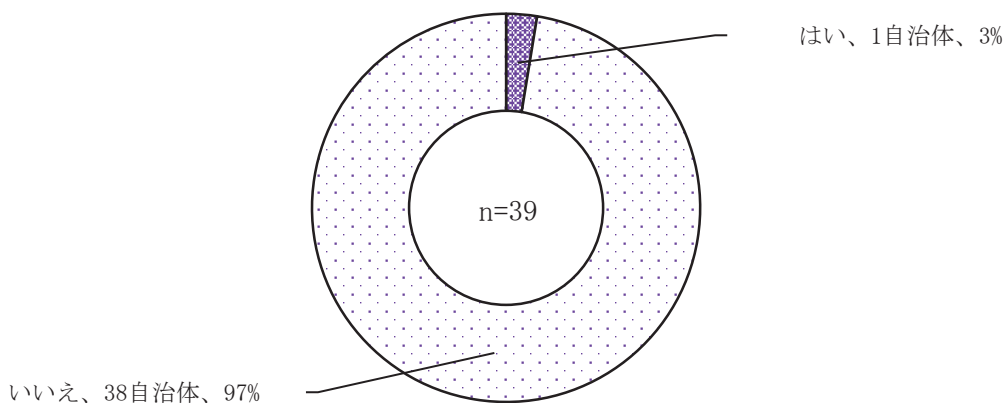


- 問6** 貴団体では、全庁的な内部統制に関する取組方針がありますか。
 （上記の取組方針には、法改正により定められた内部統制における取組方針だけでなく、既存の内部統制に関する取組方針も含まれます。）
- 問7** 貴団体では、全庁的な内部統制に関する取組方針や取組状況をホームページで公表していますか。
 （問6にて「はい」と回答した場合にお答えください）
- 問8** 内部統制に取り組むことを発案した方はどなたですか。
 （問6にて「はい」と回答した場合にお答えください）

問6及び7は「はい」又は「いいえ」の2つの選択肢から回答する問である。内部統制に関する取組方針の有無について、「はい」と回答した自治体は1自治体（3%）である。内部統制に関して何らかの取組を実施した自治体は5自治体あったが、取組方針を定めるところまで進んでいる自治体はほとんどないことが分かる。また、内部統制に関する取組方針の公表の有無について、「はい」と回答した自治体は1自治体（3%）であり、取組方針を定めている自治体は公表まで実施している。

問8は「首長」、「副市長、副町長、副村長」、「議会」、「その他」の4つの選択肢を設けたが、内部統制に関する取組方針の発案者について、取組方針がある自治体の発案者は首長である。

問6 内部統制に関する取組方針の有無（単一回答）



② 組織構造

問9 組織図において「課」の上位に「部」等の組織を設定している場合、上位組織である「部」は「課」に対して、どのくらいの頻度で、どのような報告をさせた上で、どのような監督を実施しているかを御教示ください。

どの自治体においても、所管ごとの違いや、頻度及び定期的であるかの違いはあるが、概ね週1回から月2回の頻度で部長及び課長が出席する内部の会議を実施し、各課の取組・課題等を共有し、部長から助言指導等を実施している回答であった。以下では、「課」の上位に「部」等の組織を設定している自治体規模ごとに代表的な例を紹介する。

【特大規模（人口20万人以上）の自治体】

- ・週1回程度、部長・部内の各課長が集まる部内会議を各部において開催している。その中において、各課の取組・課題等を部全体で共有している。また、部長から各課への必要な助言指導も併せて実施している。
- ・適宜、各課の懸案事項等の進捗状況などについて、担当課職員と部長・次長が意見交換する機会を設け、情報共有及び必要な助言指導等を各部において実施している。

【大規模（人口10万人以上20万人未満）の自治体】

- ・部長職と課長職の間に次長職を配置し、随時、各課が円滑に連携・情報共有できるよう課の間に入って交通整理するなど、部をとりまとめる部長の業務を補佐している。
- ・毎月2回程度、部次長・部内の各課長が集まる部内会議を各部において開催している。これらの中において各課の取組・課題等を部全体で共有している。また、部次長から各課への必要な助言指導も併せて実施している。
- ・各部における主要な事業については、毎月事業の進捗状況として報告書を作成し、各部長及び首長まで共有している。

【中規模（人口1万人以上10万人未満）の自治体】

- ・週1回程度部長職以上による庁議が開催される。毎庁議後、各部長が各部内の課長を招集し、庁議の報告を行う場がある。その中で各課の業務状況等を定期的に共有している。

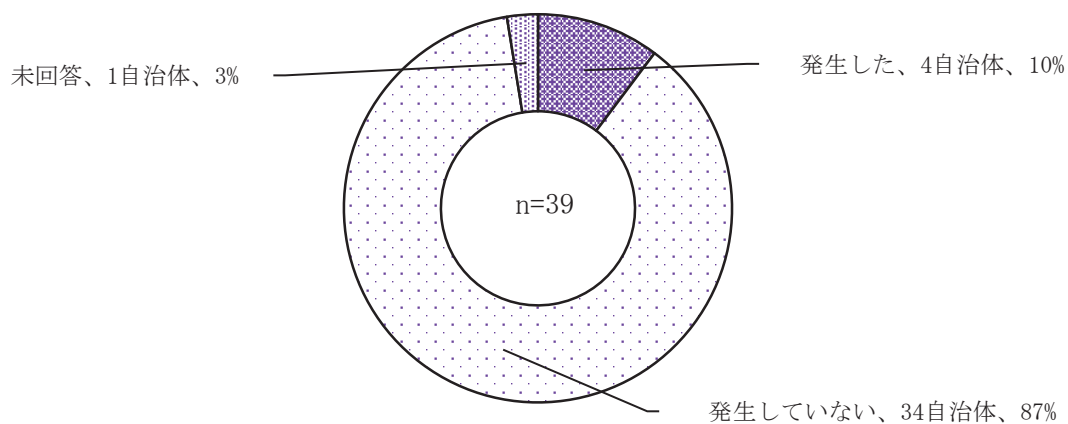
③ リスク

問 10 貴団体における、2015年度から2017年度における次の10-1～10-11に掲げる事務処理誤り等の発生状況について御教示ください。

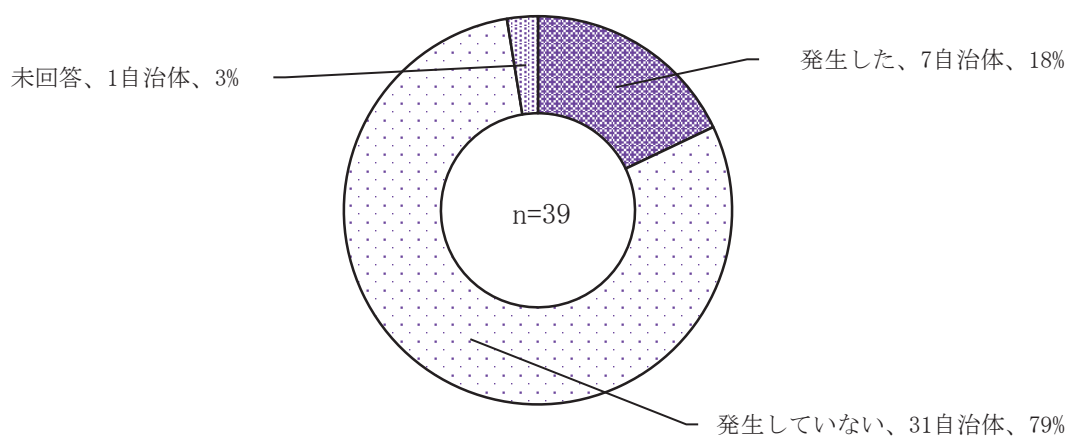
- 10-1 不適正な財産の取得・管理処分
例) 備品の持ち帰り、不十分な物品検収等
- 10-2 不適正な現金の出納・保管
例) 現金の横領、亡失等
- 10-3 不適正な収入・支出
例) 不適切な内容の契約、徴収金計算誤り等
- 10-4 不適正な決算処理
例) 財務会計システムへのデータ誤入力等
- 10-5 不適正な情報管理
例) 機密情報の漏えい、電子記録媒体の紛失、コンピュータウイルスの感染等
- 10-6 10-1～10-5以外の不適正な事務処理
例) 未決裁のままの事務執行、公文書誤破棄等
- 10-7 10-1～10-5以外で処理すべき事務の未実施
例) 申請の未処理、不十分な引継ぎによる事務放置
- 10-8 職務環境の適正を損なう事案
例) 職員のセクハラ、パワハラ等
- 10-9 職員の公務外の法令違反行為等
例) 職員の公務外での飲酒運転、暴行事件等
- 10-10 外部からの攻撃
例) システムへの不正アクセス、庁舎の損壊を受ける等
- 10-11 住民への情報提供や合意形成に関する不適正な対応
例) 審議会・検討委員、パブリックコメントの手續及び進め方の問題等

事務処理誤り等の発生有無について、自治体規模が大きくなるにつれて、1自治体当たりの平均発生件数が多くなる傾向にある。これは、自治体規模が大きくなることで、事務処理件数及び職員数という事務処理誤り等の発生要因が増加するためと考えられる。

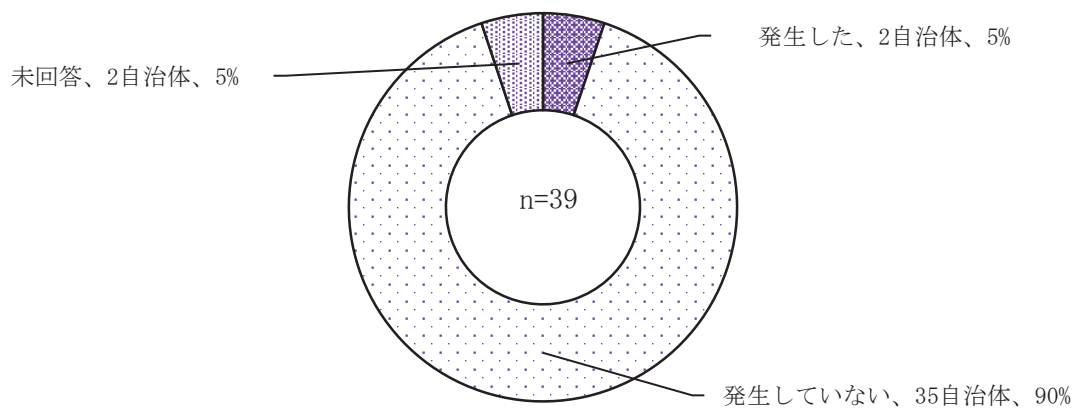
10-1 不適正な財産の取得・管理処分（単一回答）



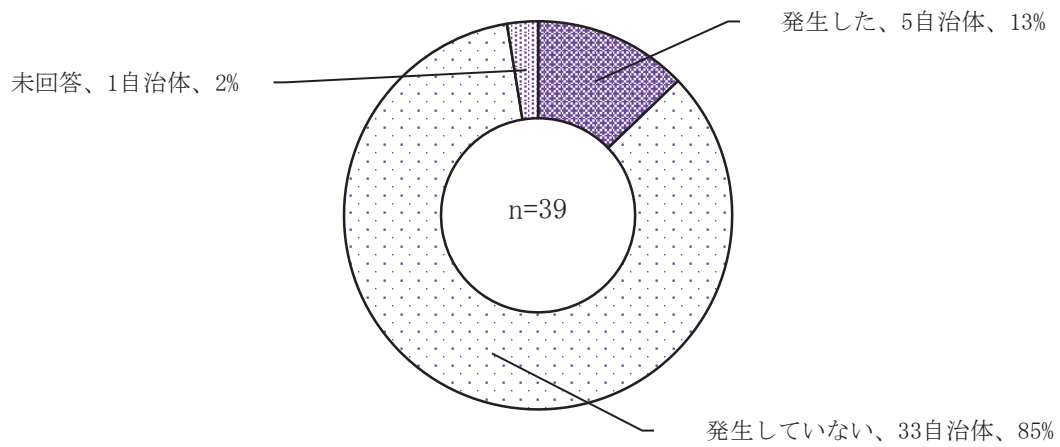
10-2 不適正な現金の出納・保管（単一回答）



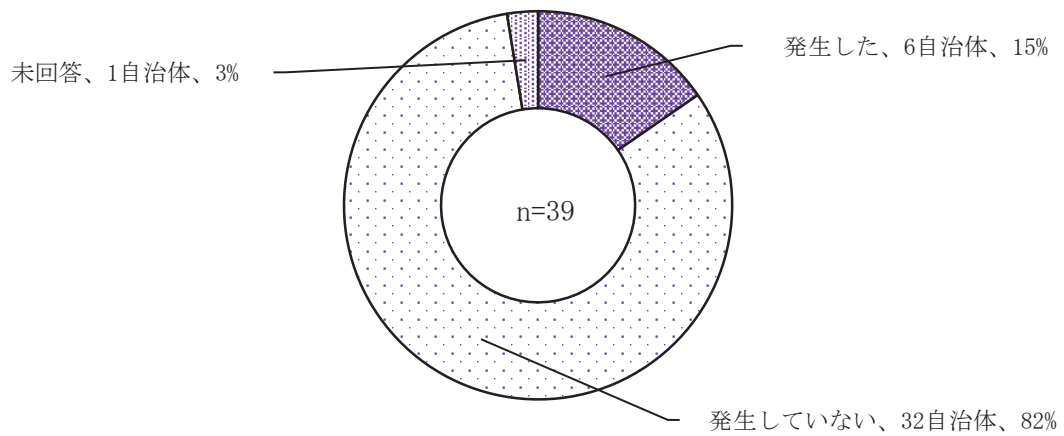
10-3 不適正な収入・支出（単一回答）



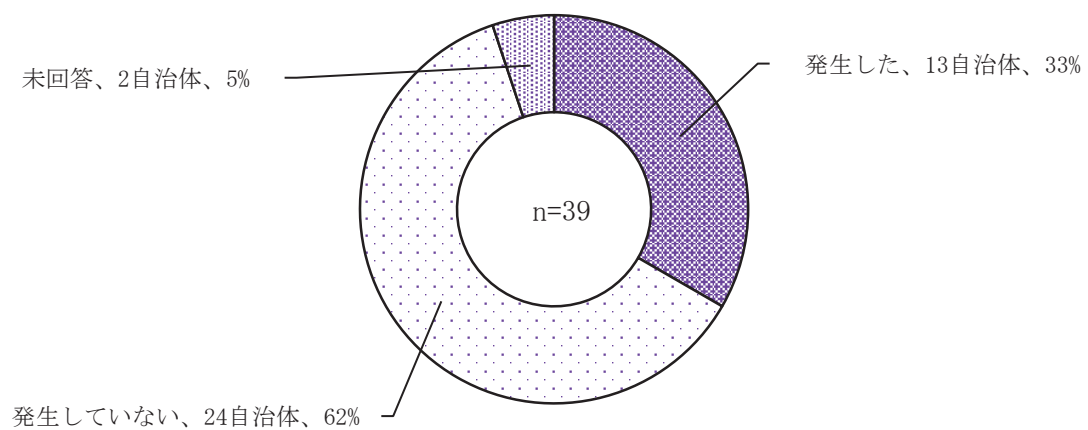
10-4 不適正な決算処理 (単一回答)



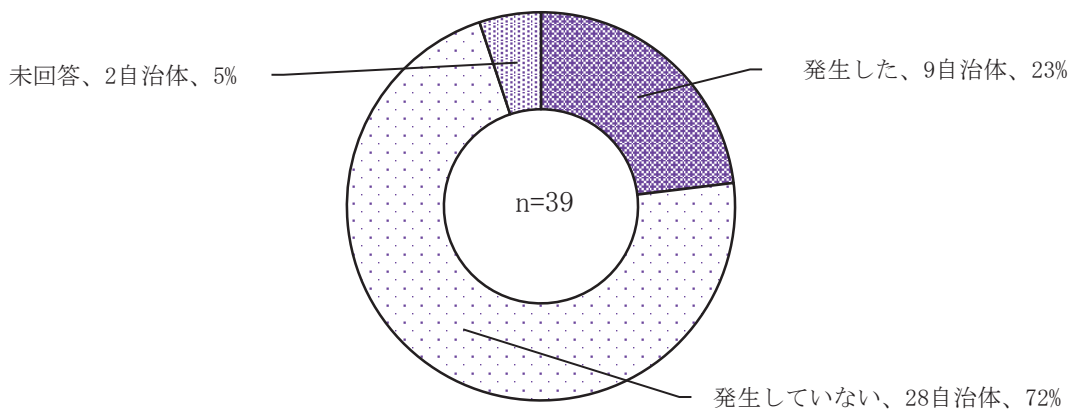
10-5 不適正な情報管理 (単一回答)



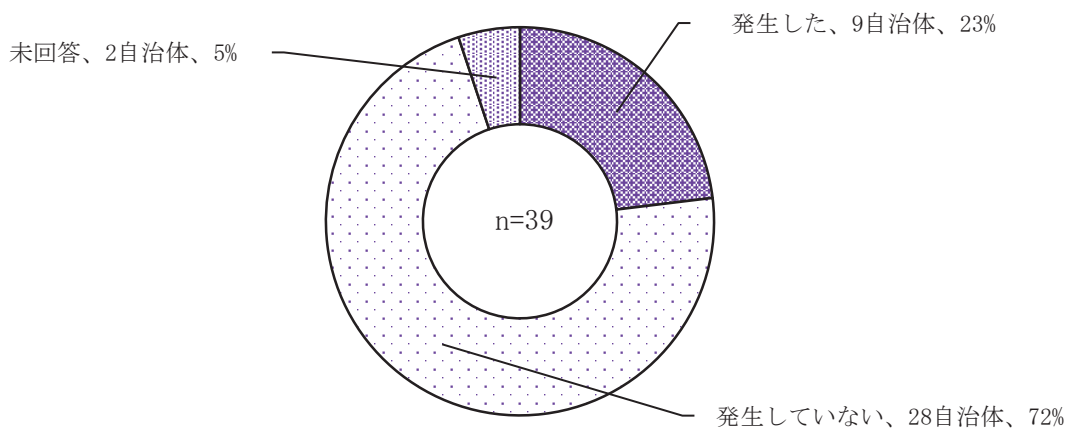
10-6 10-1 ~ 10-5 以外の不適正な事務処理 (単一回答)



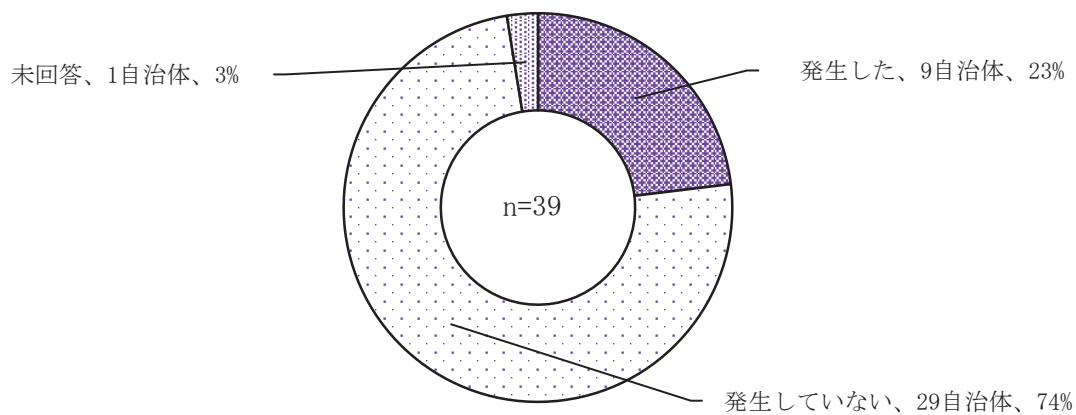
10-7 10-1～10-5以外で処理すべき事務の未実施（単一回答）



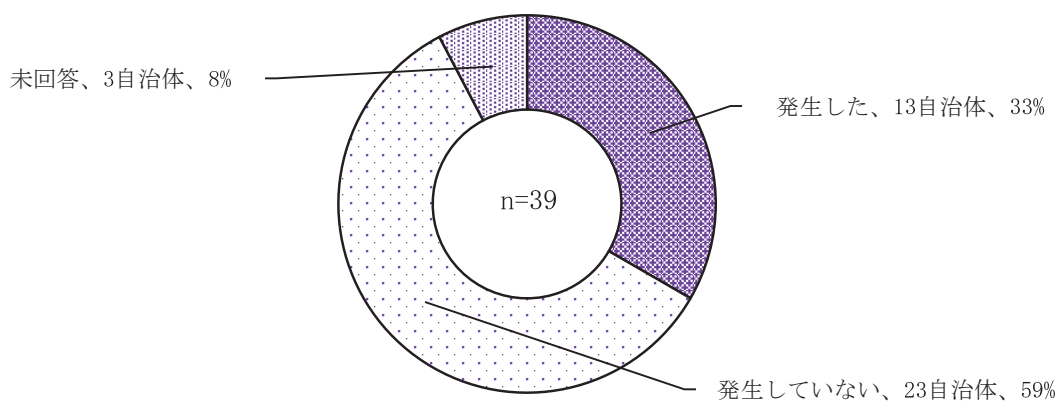
10-8 職務環境の適正を損なう事案（単一回答）



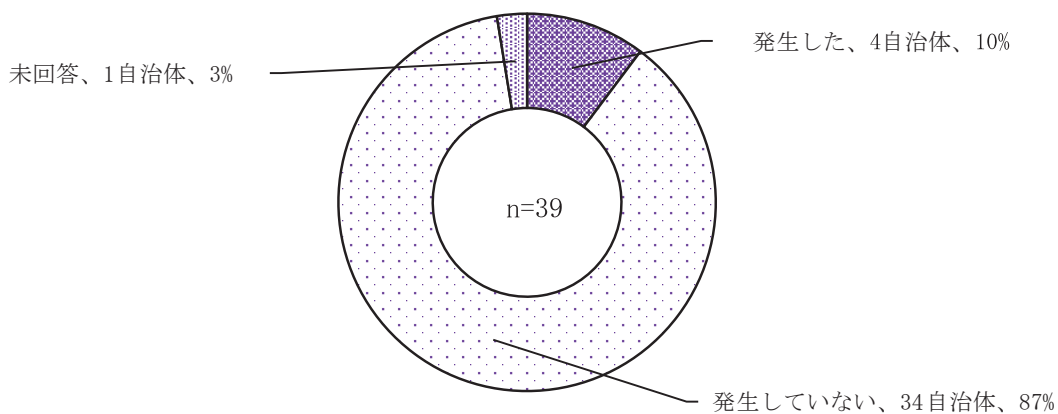
10-9 職員の公務外での法令違反行為等（単一回答）



10-10 外部からの攻撃（単一回答）



10-11 住民への情報提供や合意形成に関する不適正な対応（単一回答）



自治体規模別の事務処理誤り等の発生種類 ※問10の回答を規模別に集計

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)

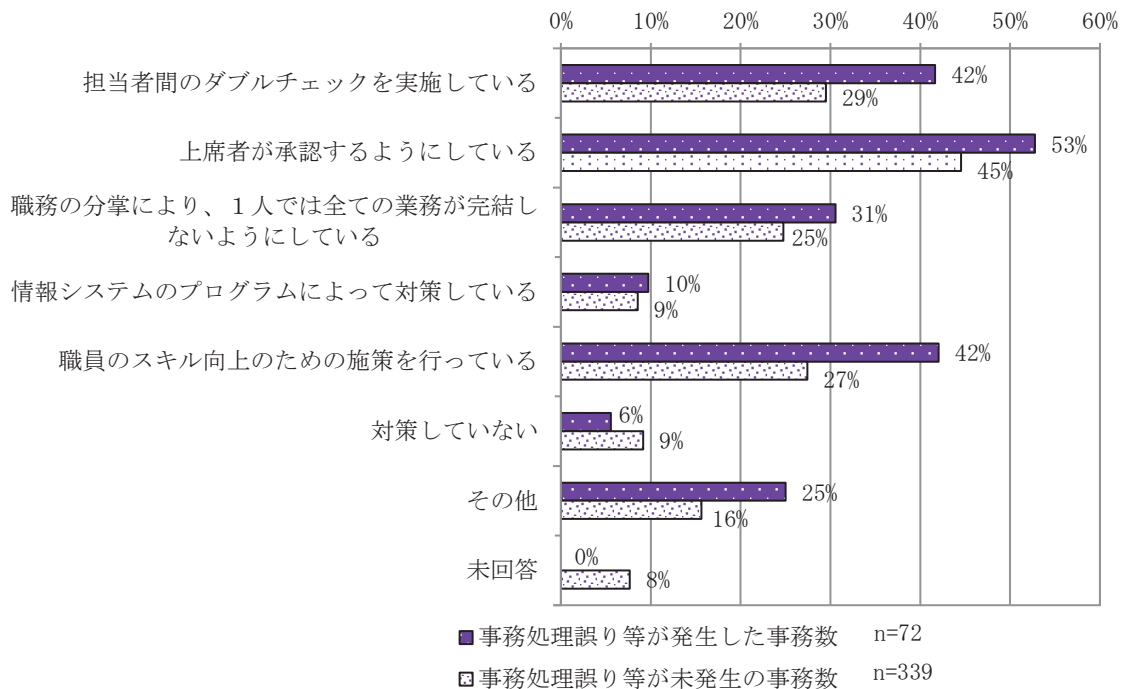
問11 問10にて回答した各項目について、お答えください。（複数回答可）

- 問10にて「発生した」と回答した項目について、事務処理誤り等が発生する以前に貴団体が講じていた対策を御教示ください。
- 問10にて「発生していない」と回答した項目について、事務処理誤り等を防止又は発見するために講じている対策を御教示ください。

事務処理誤り等が発生した事務について、「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の方が多くの対策を講じていたという結果であった。

問11 事務処理誤り等の発生有無と講じていた対策の違い（複数回答可）

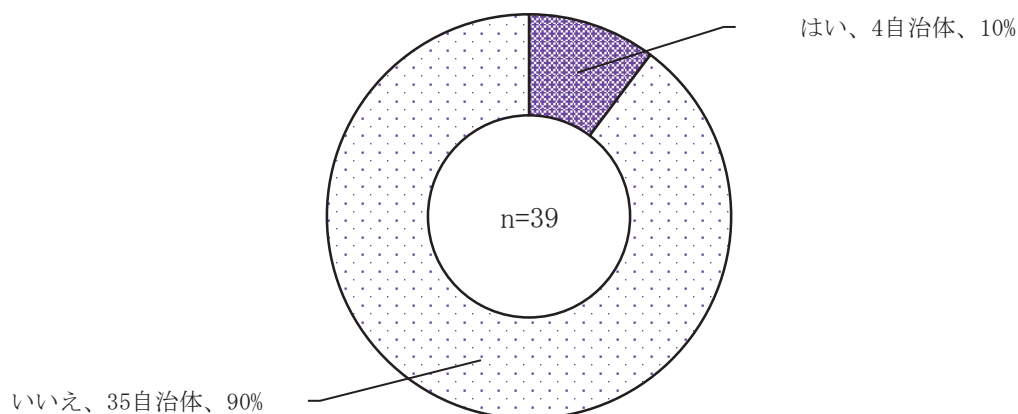


※事務処理誤り等の発生の有無自体の回答がないものを除き集計

問12 貴団体では、問10に掲げたリスクの例のような具体的なリスクを一覧表又はそれに準じるものにまとめて整理していますか。

具体的なリスク一覧表の作成の有無について、「はい」と回答した自治体は4自治体(10%)であり、具体的なリスク一覧表を作成している自治体は少数である。

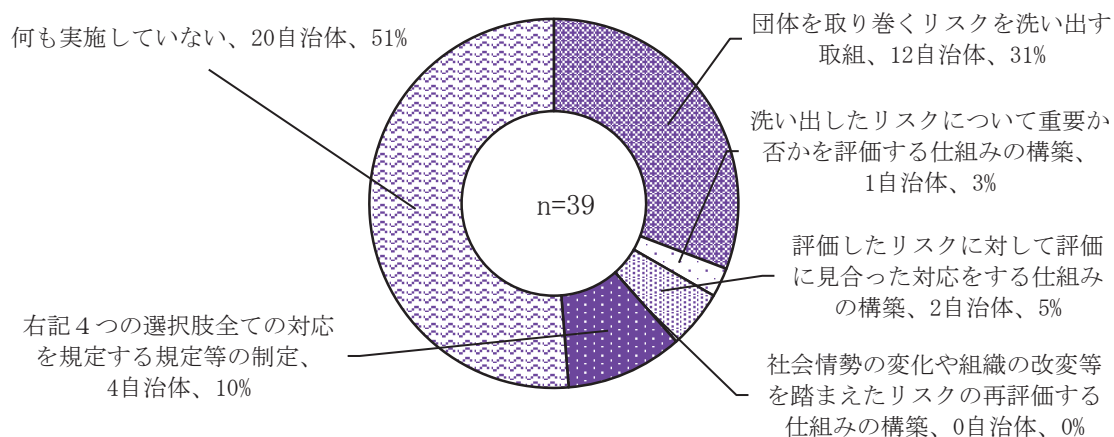
問12 具体的なリスク一覧表等の作成の有無 (単一回答)



問13 貴団体における、「リスクへの対応に関する取組」として、どの段階にいるかをお答えください。

「何も実施していない」と回答した自治体は20自治体(51%)であるため、約半数の自治体で何らかのリスクへの対応に関する取組を実施していることが分かる。

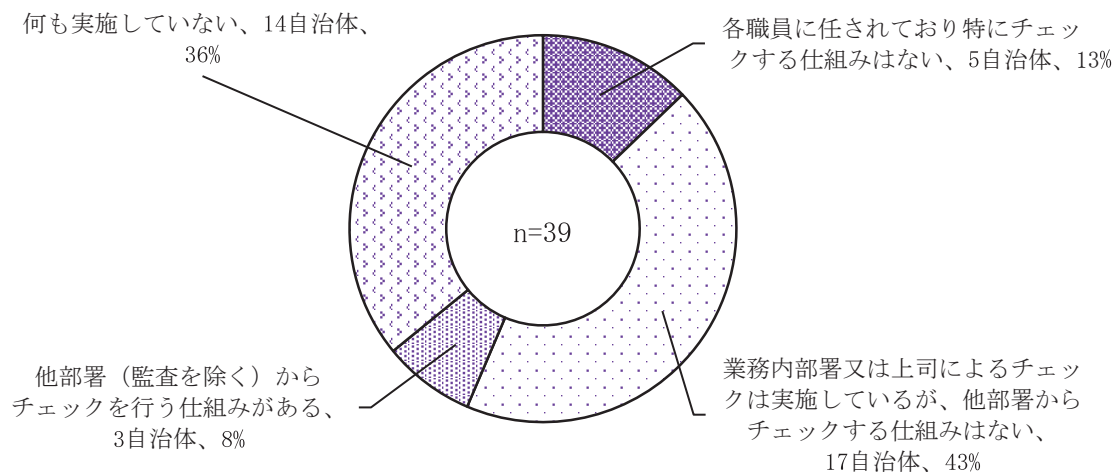
問13 リスクへの対応に関する取組状況 (単一回答)



問 14 問 13における「リスクへの対応に関する取組」を第三者的立場からチェックされていますか。

リスクへの対応に関する取組のチェックの有無について、「他部署（監査を除く）からチェックを行う仕組みがある」と回答した自治体は3自治体（8%）であり、リスクへの対応に関する取組のチェックを行う仕組みまで整備している自治体はわずかである。

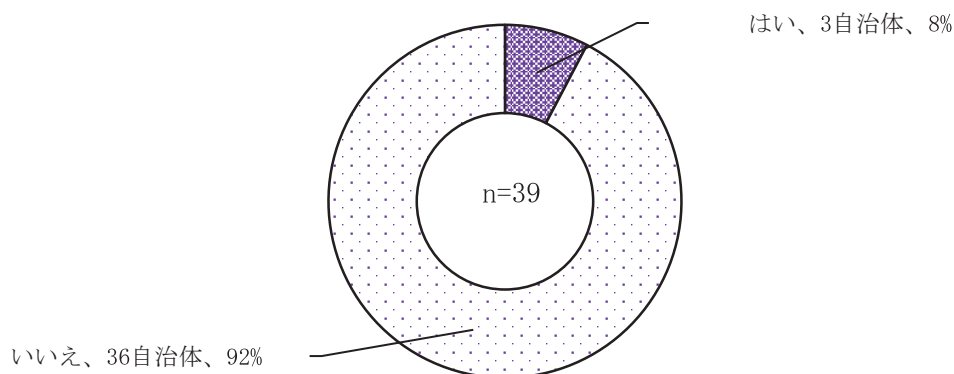
問14 リスクへの対応に関する取組のチェックの有無（単一回答）



問 15 2015年度から2017年度の間における監査委員監査又は行政監察、出納検査等について、「リスクへの対応に関する取組」をテーマにした内部監査が行われたことがありますか。

リスクへの対応に関する取組をテーマにした内部監査の有無について、「はい」と回答した自治体は3自治体（8%）であり、リスクへの対応に関する取組の観点からの内部監査が実施されている自治体はわずかである。

問15 リスクへの対応に関する取組をテーマした内部監査の有無（単一回答）



④ 財務事務の執行に関するリスク

問 16 各業務プロセス（業務の開始から終了までの一連の流れ）について、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る項目を3つ選択してください。

➤歳入

例) 税を徴収するプロセス、健康保険料や介護保険料等を徴収するプロセス、使用料等（公営企業除く）を徴収するプロセス

➤補助金等の執行

例) 補助金等を交付するプロセス、扶助費を交付するプロセス、健康保険や介護保険の給付するプロセス

➤契約支出

例) 調達や契約に関するプロセス、支払に関するプロセス

➤財産管理

例) 公有財産等管理に関するプロセス、債権管理に関するプロセス

➤人事給与

例) 採用や退職、勤怠、給与計算に関するプロセス

➤財務管理全般

例) 予算編成に関するプロセス、予算執行管理に関するプロセス、地方債等の発行や返済等に関するプロセス、地方交付税交付金の申請や受領に関するプロセス、国・県補助金等の申請や受領、返還等に関するプロセス

➤その他

問 17 問 16 で選択したそれぞれの業務プロセスについて、選択した理由を御教示ください。（複数回答可）

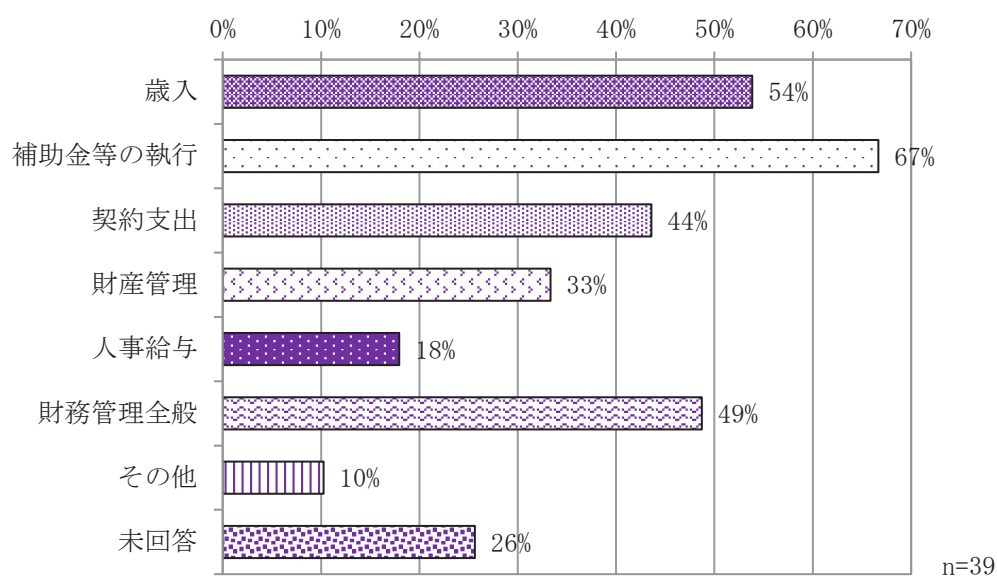
財務事務執行リスクの観点からリスクの高い業務について、選択数が多かったものから「補助金等の執行」は26自治体（22%）、「歳入」は21自治体（18%）、「財務管理全般」は19自治体（16%）となっている。

これらについて、選択した理由を見ると、「補助金等の執行」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。

「歳入」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」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。

問16 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）



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	相互チェックや上司等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)

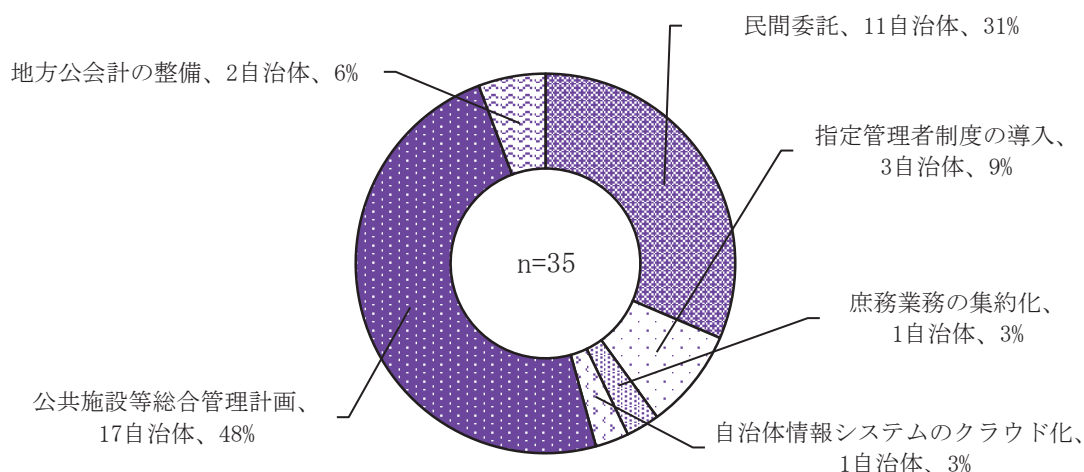
※問16及び17の回答を集計

⑤ 既存の取組において識別している課題

問18 現在取り組んでいる行政改革における取組の中で、特に重視する課題（又はテーマ）を1つ御教示ください。

上位3つは、「公共施設等総合管理計画」は17自治体（44%）、「民間委託」は11自治体（28%）、「指定管理者制度の導入」は3自治体（8%）となっている。

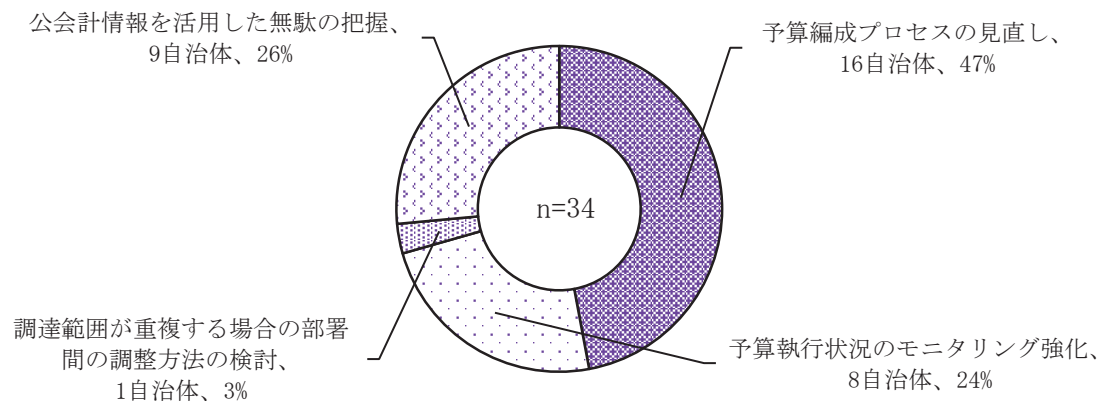
問18 現在取り組んでいる行政改革の中で特に重視する課題（単一回答）



問19 現在取り組んでいる財政改革における取組の中で、特に重視する課題（又はテーマ）を1つ御教示ください。

上位3つは、「予算編成プロセスの見直し」は16自治体（41%）、「公会計情報を活用した無駄の把握」は9自治体（23%）、「予算執行状況のモニタリング強化」は8自治体（20%）となっている。

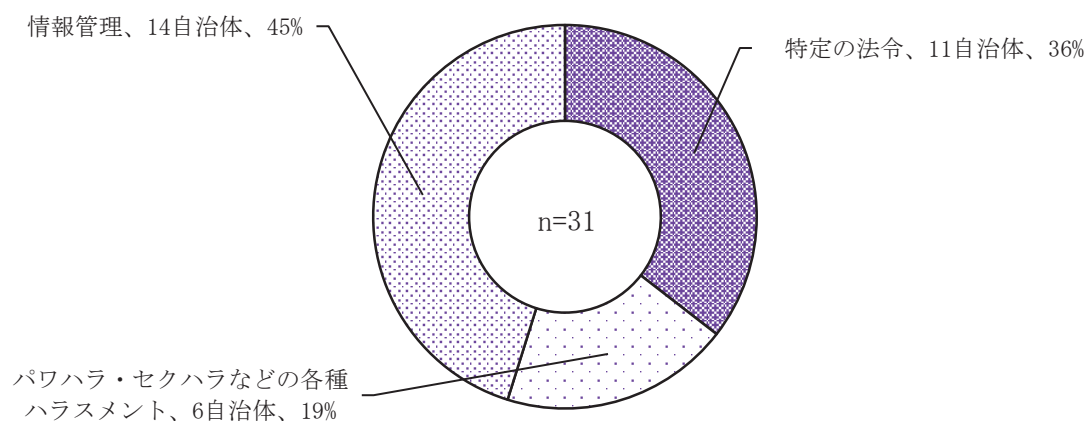
問19 現在取り組んでいる財政改革の中で特に重視する課題（単一回答）



問20 全庁的なコンプライアンス遵守を促す取組の中で、特に重視する課題（又はテーマ）を1つ御教示ください。

上位3つは、「情報管理」は14自治体（36%）、「特定の法令」は11自治体（28%）、「その他（公務外のトラブル、飲酒運転、SNS等）」となっている。

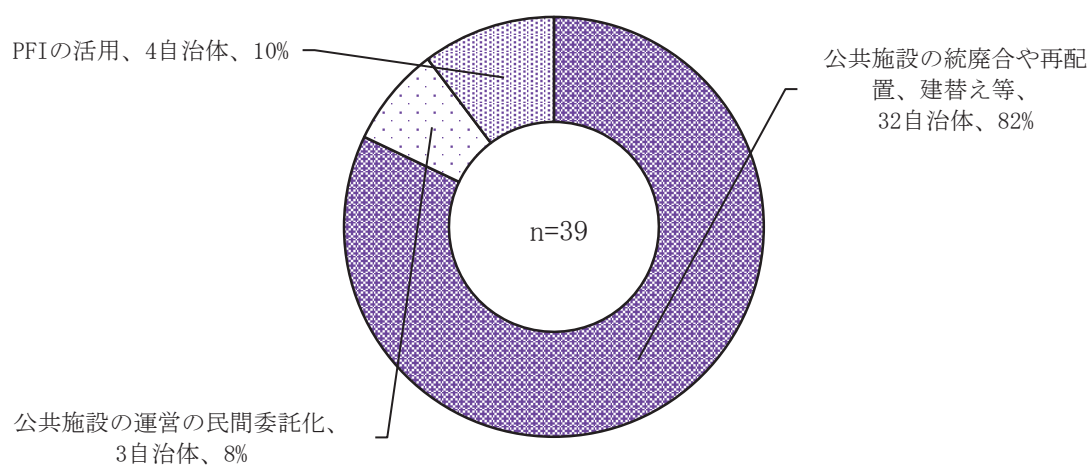
問20 コンプライアンス遵守を促す取組の中で特に重視する課題（単一回答）



問21 施設マネジメントの取組で特に重視する課題（又はテーマ）を1つ御教示ください。

多い順に「公共施設の統廃合や再配置、建替え等」は32自治体（82%）、「PFIの活用」は4自治体（10%）、「公共施設の運営の民間委託化」は3自治体（8%）となっている。

問21 施設マネジメントの取組の中で特に重視する課題（単一回答）



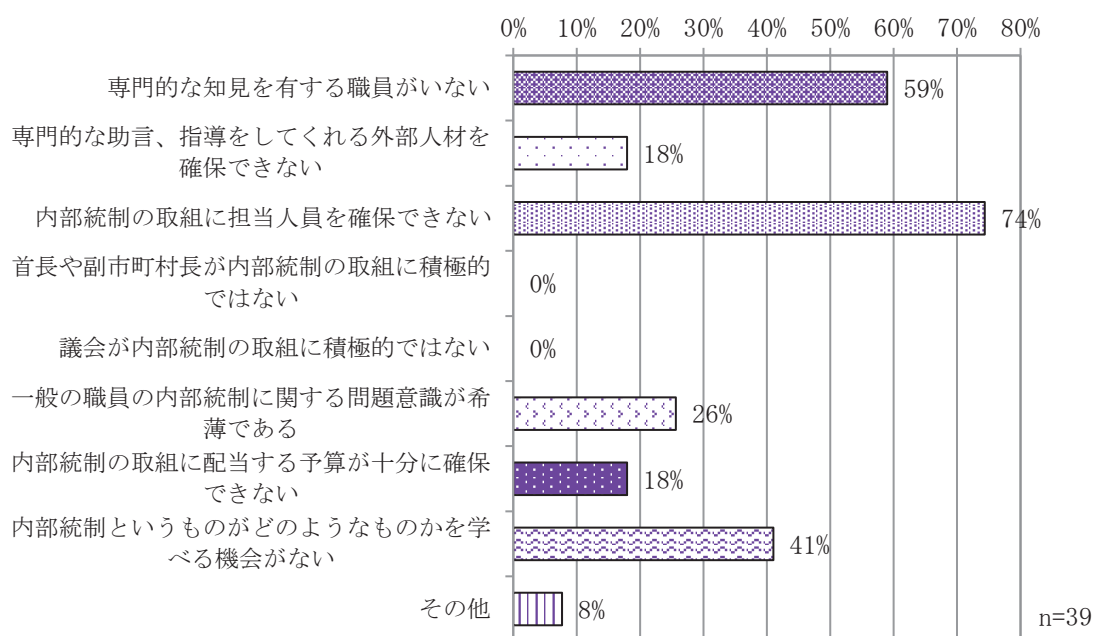
⑥ 内部統制の整備・運用に関する課題

問22 貴団体に内部統制を整備・運用していく上で、当該取組を阻害していると思われる要因を御教示ください。（複数回答可）。

内部統制の取組を阻害している要因について、「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」の回答が多く、人員が内部統制の取組を進めていく上での課題であることが分かる。

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。

問22 内部統制の取組を阻害している要因（複数回答可）



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 ※問22の回答を規模別に集計

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)

公益財団法人 東京市町村自治調査会

1986（昭和61）年10月に、市町村の自治の振興を図ることを目的に東京都多摩・島しょ地域の全市町村の総意により設立された行政シンクタンクです。

多摩・島しょ地域の広域的課題や共通課題に関する調査研究・普及啓発のほか、市町村共同事業、広域的市民活動への支援などを行っています。

本書は、（公財）東京市町村自治調査会及びコンサルタントによる共同調査方式で作成しました。

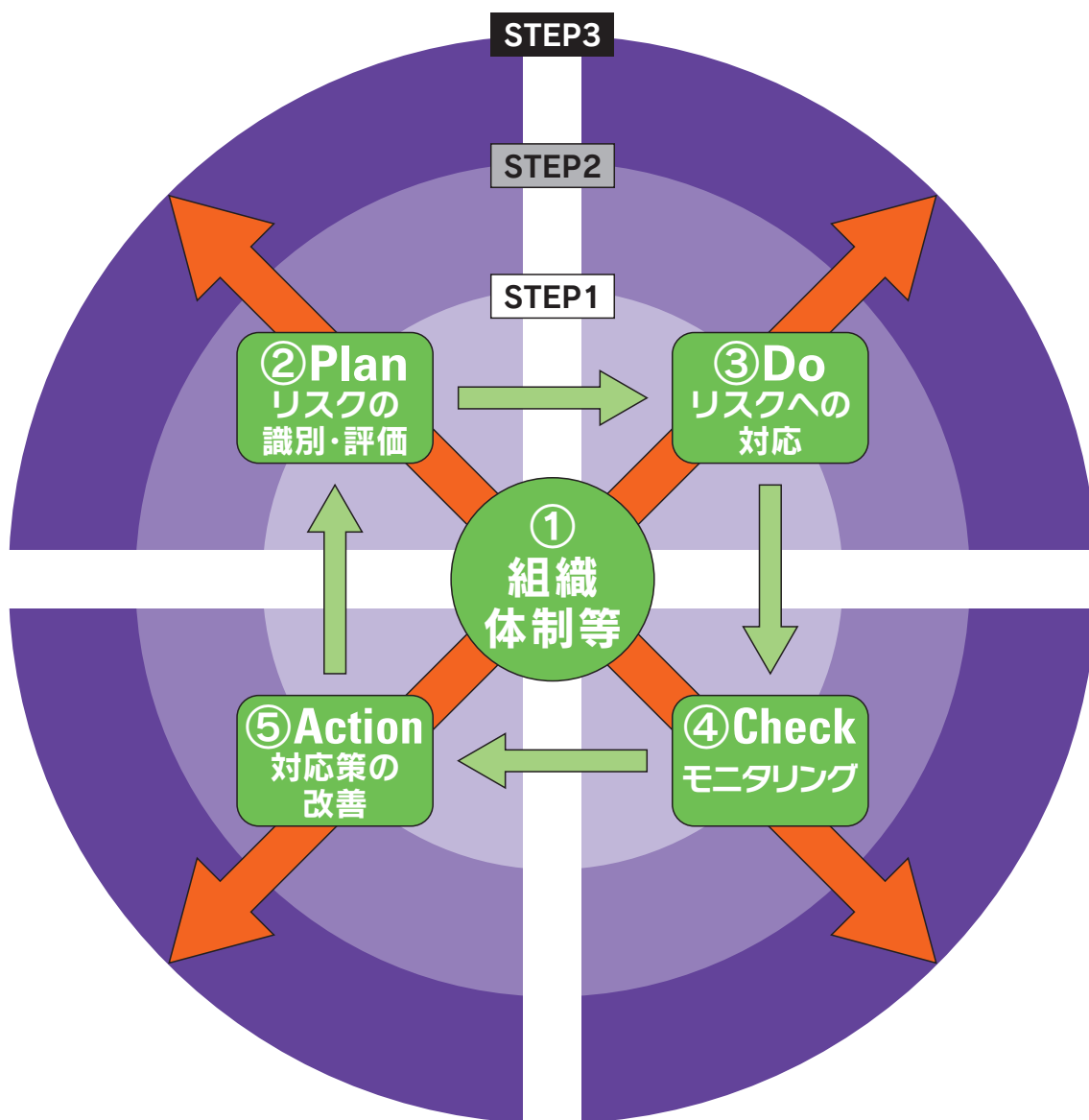
（公財）東京市町村自治調査会	有限責任監査法人トーマツ
永尾 昌文 調査部長（東京都派遣）	白山 真一 パートナー
福井 光 研究員（西東京市派遣）	今 俊輔 シニアマネジャー
新井 伸次郎 研究員（小平市派遣）	大道 良幸 シニアマネジャー
北村 航平 研究員（清瀬市派遣）	菅貞 秀太郎 マネジャー
	佐藤 秀忠 シニアスタッフ
	手塚 嵩史 スタッフ
	和田 修治 スタッフ

2018年度 調査研究報告書

多摩・島しょ地域の自治体における 内部統制の整備・運用に関する調査研究報告書 ～信頼される自治体を目指して～

2019年3月発行

- 発行 公益財団法人 東京市町村自治調査会
〒183-0052
東京都府中市新町2-77-1 東京自治会館内
TEL：042-382-7781 FAX：042-384-6057
URL：http://www.tama-100.or.jp
- 委託 有限責任監査法人トーマツ
〒100-0005
東京都千代田区丸の内3-2-3 二重橋ビルディング
TEL：03-6213-1250 FAX：03-6213-1255
URL：http://www.deloitte.com/jp
- 印刷 プリンティングイン株式会社
〒180-0012
東京都武蔵野市緑町1-5-1 東海グリーンパークビル2F
TEL：0422-54-0051 FAX：0422-56-2951



章目次

- 第1章 調査研究の概要
- 第2章 自治体における内部統制の概要
- 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4章 先進自治体等における内部統制の事例
- 第5章 多摩・島しょ地域の自治体における内部統制モデルの提言
- 第6章 内部統制の発展的課題等