

# 内部統制制度の再構築に関する調査研究

平成 30 年 3 月

神奈川県 藤沢市

一般財団法人 地方自治研究機構



## はじめに

少子高齢化の進行に伴う本格的な人口減少社会の到来や、厳しい財政状況が続くなど、地方を取り巻く環境が一層厳しさを増す中で、地方公共団体は、住民ニーズを的確に捉え、地域の特性を活かしながら、産業振興による地域の活性化、公共施設の維持管理等の複雑多様化する諸課題の解決に自らの判断と責任において取り組まなければなりません。

また、近年、様々な自然災害が頻発しており、安心・安全への住民の関心は極めて高いことから、地方公共団体は万全の備えを行い、住民の生命と安全を守る態勢を整えることが求められています。

このため、当機構では、地方公共団体が直面している諸課題を多角的・総合的に解決するため、個々の団体が抱える課題を取り上げ、当該団体と共同して、全国的な視点と地域の実情に即した視点の双方から問題を分析し、その解決方策の研究を実施しています。

本年度は8つのテーマを具体的に設定しており、本報告書は、そのうちの1つの成果を取りまとめたものです。

本研究の対象である藤沢市においては、平成23年に内部統制制度の導入が審議・了承され、平成24年には「藤沢市における法令の遵守に関する条例」を制定し、公正な職務の推進に努めてきているところです。

本研究では、内部統制制度の導入から6年が経たこの時期に、制度及び運用の見直しを行い、更なる内部統制制度の強化を図るため、職員へのアンケート調査やヒアリング調査、事例調査を行い、制度改善の具体的方策について検討を行いました。

本研究の企画及び実施に当たりましては、研究委員会の委員長及び委員を始め、関係者の皆様から多くの御指導と御協力をいただきました。

また、本研究は、公益財団法人 地域社会振興財団の交付金を受けて、藤沢市と当機構とが共同で行ったものであり、ここに謝意を表する次第です。

本報告書が広く地方公共団体の施策展開の一助となれば大変幸いです。

平成30年3月

一般財団法人 地方自治研究機構  
理事長 山中 昭栄

# 目次

序章 調査研究の概要 .....	1
1 調査研究の背景・目的・視点 .....	3
2 調査研究の流れと全体像 .....	4
3 調査研究の体制 .....	5
第1章 藤沢市の現状 .....	7
1 市の概況 .....	9
2 市における内部統制制度の現状と課題 .....	11
第2章 基礎調査の概要 .....	17
1 職員アンケート調査の概要 .....	19
2 職員アンケート結果 .....	20
3 職員ヒアリング結果の概要 .....	27
4 職員ヒアリング結果 .....	27
第3章 事例視察調査の概要 .....	33
1 静岡市の取組状況 .....	35
2 静岡市における今後の取組方針について .....	45
第4章 内部統制制度に関する国の方向性等 .....	47
1 第31次地制調答申及び地方自治法の一部改正 .....	49
2 COSOのフレームワーク .....	55
3 内部統制状況評価報告書の作成と公表 .....	59
第5章 藤沢市の内部統制制度における課題と対応策 .....	61
1 内部統制制度における制度上の課題と対応策 .....	63
2 職員アンケート及びヒアリング結果から見た運用上の課題と対応策 .....	70
調査研究委員会名簿 .....	91
資料編 .....	95
アンケート調査票 .....	97

## 序章 調査研究の概要



## 序章 調査研究の概要

### 1 調査研究の背景・目的・視点

#### (1) 背景と目的

藤沢市における内部統制制度は、2012年（平成24年）1月に導入され、現在に至るまでに着実に実施されているところである。

その取組の内容については、

- ① 全ての分掌業務の業務記述書兼リスク管理表作成
- ② 業務記述書に基づく事務執行を基本とし、順次、対象事務の拡大や細分化を行う
- ③ 特に人事異動、担当替えに伴う事務引継ぎ時には、内部統制制度帳票の活用を図る
- ④ その他、モニタリング、各種研修、リスク発生時記録票の作成、リスク発生事例の共有等を実施してきた。

前述のとおり内部統制制度の運用が、事務引継ぎ等の平時のルーチンをベースラインとしているため制度の普及率は高く維持されているが、反面、リスク発生時には、再発防止対策等を検討し、職員全員で共有するとされており、リスクを起点としたマネジメントが定着しているとは言えず、更なる徹底が求められているところである。

本調査研究は、現行の藤沢市における内部統制制度の分析・評価を行い、リスクマネジメントに対する強化を図ることを目的とした。

#### (2) 調査研究の視点

藤沢市において2012年（平成24年）に導入された内部統制制度から、6年を経た現在に至るまでの制度運用の実態を把握し、制度の成熟度、完成度を分析・評価し、内部統制制度の強化のための基本的な方向性を検討した。

そのために、職員の内部統制制度に対する理解度、浸透度を調査することで、更なる強化が必要と思われる課題・問題点を抽出し整理した。

また、制度そのものの有効性や効率性を高めるために、文献や他の地方公共団体の先行事例の調査を行い、藤沢市の内部統制制度の優れた点、弱点を明確化し、改善策や強化策の方向性を検討することとした。

## 2 調査研究の流れと全体像

### (1) 藤沢市の現状整理

藤沢市職員を対象として藤沢市の内部統制制度に対するアンケート調査を実施し、現行の内部統制制度に対する認識（理解度、浸透度）や評価等について分析・整理し、課題・問題点を取りまとめた。

また、アンケート調査で分析・整理された課題・問題点について、さらに深掘りするために、職員に対してヒアリング調査を行い、改善の方向性を検討することとした。

### (2) 参考事例分析

文献及び Web 調査により選定した、静岡県静岡市の内部統制制度に係る先進事例をもとに制度・運用についての在り方を整理した。

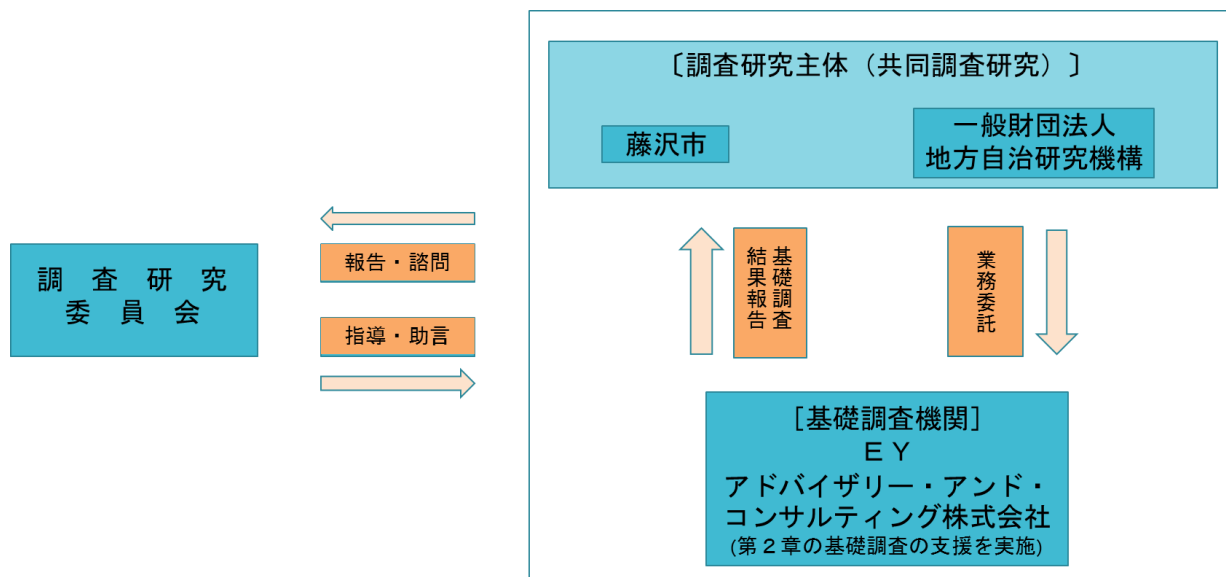
具体的には、静岡県静岡市についてヒアリング調査を実施し、藤沢市における内部統制制度と比較することにより、藤沢市の内部統制制度の課題を抽出し、改善の方向性を検討した。



### 3 調査研究の体制

本共同調査研究は、藤沢市及び一般財団法人地方自治研究機構を実施主体として、調査研究委員会の指導及び助言の下、基礎調査機関としてEYアドバイザリー・アンド・コンサルティング株式会社の協力を得て実施した（図表 序-1 参照）。

図表 序-1 調査研究の体制図





## 第1章 藤沢市の現状



## 第1章 藤沢市の現状

### 1 市の概況

#### (1) 歴史

藤沢市域に人が住み始めたのは旧石器時代のことで、それ以降、縄文時代、弥生時代から現代に至るまでの間に、各時代の人々の足跡が記されている。

各地を遊行して踊念仏を行った一遍上人の遊行を継いだ四代目の呑海が、1325年（正中2年）に時宗の総本山、藤沢山無量光院清浄光寺（通称：遊行寺）を創建し、「藤沢」の地名が文献に現れるのもこの頃からで、地形的な特徴から淵沢（ふちさわ）が藤沢（ふじさわ）に転訛したと言われている。

近世の藤沢は、江戸日本橋を起点とした東海道五十三次の第六の宿場町として知られている。

藤沢宿は1601年（慶長6年）に設置され、その本陣・脇本陣が現在の藤沢一丁目から二丁目にあり、宿場町・問屋町としてこの周辺を中心に繁栄した。

1887年（明治20年）に東海道本線藤沢駅が開設され、駅周辺には商店等が次第に軒を連ねるようになり、まちの中心は駅周辺に移行した。

これは同時に、まちの性格を宿場町・問屋町から住宅地・観光地に変容させる要因となった。

1908年（明治41年）に町制を施行し、1940年（昭和15年）には単独で市制を施行、その後、隣接の町村を合併して1955年（昭和30年）に現在の市域となった。

#### (2) 概況

神奈川県中央南部に位置する藤沢市は、南は相模湾を臨み、北は相模原台地のなだらかな丘陵が続く、気候温暖で自然環境に恵まれたまちである。

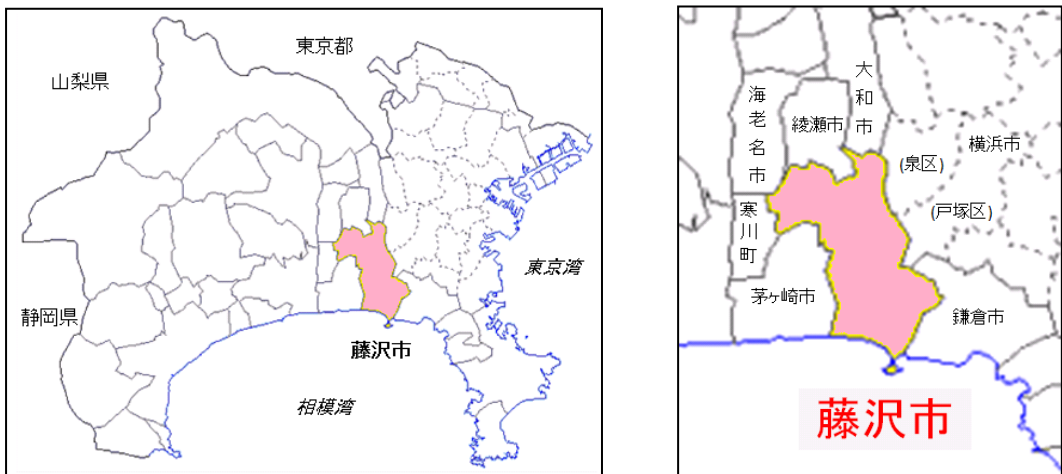
また、市の南端には江戸時代の浮世絵にも描かれた「江の島」が浮かび、風光明媚な景勝地として藤沢市のシンボルとなっており、富士山を背景にゆるやかな弧を描く湘南海岸と江の島は、神奈川を代表する景観を形成している。

市域の面積は69.57km<sup>2</sup>、東京から50km圏にあり、交通利便性にも恵まれ、首都圏近郊の観光・保養・住宅地として発展してきた。

戦後は、工業、商業が盛んになり、近年は学園・文化都市としての性格も加わって、多様な機能を持つ都市になっている。

市制を施行した1940年（昭和15年）当時の人口は36,769人だったが、2007年（平成19年）4月には40万人を超え、古いまちと新しいまちがそれぞれの歴史と特性を持ちながらひとつの都市を形成し、湘南の経済、文化の中心的都市として発展を続けている。

図表 1-1-1 藤沢市の位置



図表 1-1-2 藤沢市の概要

市制施行	1940年（昭和15年）10月1日
人口	427,501人（2017年（平成29年）4月1日現在） ※平成27年国勢調査を基準とした推計値
世帯数	183,985世帯（2017年（平成29年）4月1日現在） ※平成27年国勢調査を基準とした推計値
面積	69.57 km <sup>2</sup> (市街化区域 67.7%、市街化調整区域 32.3%)
東西距離	6.55 km
南北距離	12.00 km
海岸延長	5.25 km

### (3) 職員定数

(2017年(平成29年)4月1日現在)

区 分		定 数
市長部局の職員	一 般 職 員	2,038人
	市 民 病 院 職 員	797人
議 会 事 務 局 職 員		14人
教 育 委 員 会 事 務 局 其 他 教 育 機 関 職 員		228人
選 挙 管 理 委 員 会 事 務 局 職 員		9人
監 査 委 員 会 事 務 局 職 員		9人
農 業 委 員 会 事 務 局 職 員		6人
消 防 職 員		443人
合 計		3,544人

## 2 市における内部統制制度の現状と課題

### (1) 内部統制制度の概要

藤沢市では、2011年(平成23年)8月に、公正な職務の推進に向けた内部統制制度の導入が審議・了承され、翌2012年(平成24年)1月から業務記述書兼リスク管理表をはじめとする帳票の作成及び運用が開始された。

また、2012年(平成24年)9月には、「法とモラルを守る藤沢」の実現に向け、「藤沢市における法令の遵守に関する条例」を制定し、同年12月1日から運用を開始する等、職員による不祥事を起こさないための制度づくり並びに環境整備に努めてきた。

### (2) 内部統制制度における取組

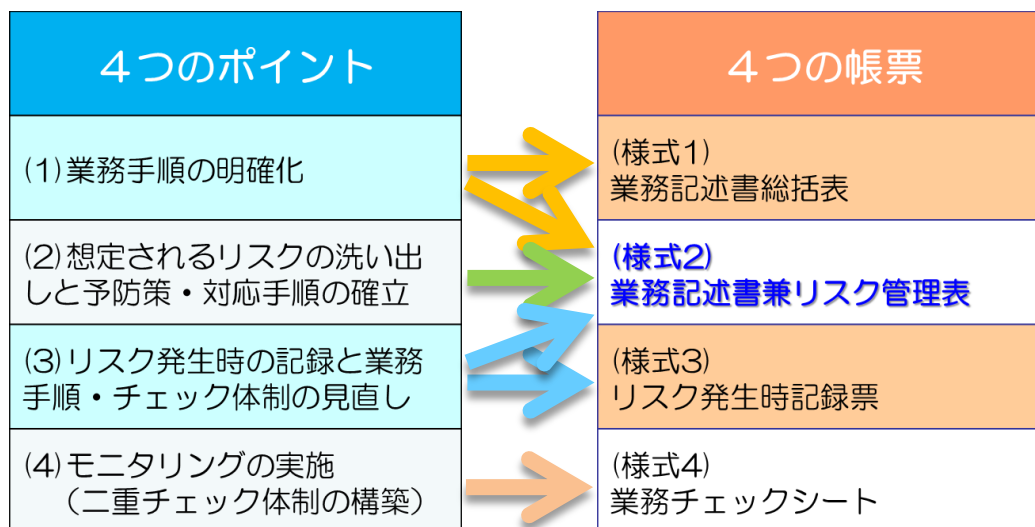
内部統制制度における取組については、従来の業務執行上の問題点に対して、4つのポイントを設定し、それを実現するための共通的な4つの帳票により制度運用を図っている。

#### ① 従来の業務執行上の問題点

- (ア) どんなリスクが潜んでいるか把握できていない
- (イ) リスク発生を防止するためのモニタリングが不十分
- (ウ) リスク発生時の対応手順が確立されていない
- (エ) リスク対応後の業務への反映・改善が不十分 等

## ② 4つのポイントと4つの帳票

図表 1-2-1 藤沢市における内部統制の取組事項



## ③ 帳票の活用

内部統制制度の根幹である PDCA サイクルによる制度運用を前提として、共通的な4つの帳票により制度運用を図っている。

### (ア) 業務記述書総括表

各課対象業務の総括表で、各課等の全体の業務内容及びマニュアルの有無等を一覧で把握するためのもの。

### (イ) 業務記述書兼リスク管理表

対象業務毎に作成する業務説明とリスク管理表を兼ねたもので、各業務における個々の作業内容とその流れ等を記載するとともに、業務に対する想定リスクと事前の対応方をあらかじめ定めておくためのもの。

### (ウ) リスク発生時記録票

実際のリスク発生時における状況や対応内容・原因・再発防止策を記録するとともに、必要に応じて業務記述書の見直しへ反映させるもの。

### (エ) 業務チェックシート

各部総務課がモニタリングを行う際に使用するチェックシートで、業務記述書・マニュアルに則った業務執行がなされているか、リスク発生時記録票により、発生時の対処や再発防止策が適切であったか等を評価する際に使用するもの。



#### ④ モニタリングの実施

モニタリングについては、業務記述書兼リスク管理表に記載されている業務手順やチェック方法が有効かどうかなど、適切に整備・運用されているか確認を行っている。

##### (ア) 各課等モニタリング

各課等モニタリングについては、年2回各課等により、モニタリングを実施し、業務記述書兼リスク管理表が適切に整備・運用されているかを複数の目でチェックし、継続的な見直し・改善につなげている。

##### (イ) 重点モニタリング

各課等で新たに業務記述書兼リスク管理表が作成された、あるいは内容が更新された業務について、業務記述書兼リスク管理表の有効性を維持・向上させるため、各部総務課によって、業務チェックシートを用いて重点モニタリングを実施する。

#### (3) 内部統制制度における取組状況

各課等に対して、毎事業年度末に業務記述書兼リスク管理表の活用状況を調査している。以下の内容は、平成28年度末の実績である。

設 問	調査項目	平成27年度 年度末実績 (2016年3月31日)		平成28年度 年度末実績 (2017年3月31日)		増減
1	業務引継ぎの際に、業務記述書を 活用しているか。		94.0%		95.8%	1.8
		◎	7.7%	◎	17.8%	10.1
		○	86.3%	○	78.0%	▲8.3
			6.0%		4.2%	▲1.8
		△	4.3%	△	2.5%	▲1.8
		×	1.7%	×	1.7%	0.0
2	業務及び業務分担の見直し、検討 をする際に、業務記述書を活用し ているか。		92.4%		96.6%	4.2
		◎	10.3%	◎	13.8%	3.5
		○	82.1%	○	82.8%	0.7
			7.7%		3.4%	▲4.3
		△	7.7%	△	3.4%	▲4.3
		×	0.0%	×	0.0%	0.0

3	適宜、業務記述書兼リスク管理表を確認し、リスクが発生しないよう努めているか。		91.6%		94.8%	3.2
		◎	8.5%	◎	8.6%	0.1
		○	83.1%	○	86.2%	3.1
			8.4%		5.2%	▲3.2
		△	7.6%	△	4.3%	▲3.3
		×	0.8%	×	0.9%	0.1
4	リスク発生時には記録票を作成し、業務記述書兼リスク管理表の見直しを行っているか。		82.8%		87.5%	4.7
		◎	31.4%	◎	36.1%	4.7
		○	51.4%	○	51.4%	0.0
			17.1%		12.5%	12.2
		△	10.0%	△	6.9%	▲4.6
		×	7.1%	×	5.6%	▲1.5

(◎：できている ○：概ねできている △：あまりできていない ×：できていない  
 -：該当なし)

※端数処理の関係上、合計が100%になるとは限らない

#### 【参考（平成28年度末実績）】

- ・業務記述書兼リスク管理表の新規作成数 213件
- ・リスク発生時記録票の作成数 172件
- ・業務記述書兼リスク管理表の廃止数 44件
- ・業務記述書兼リスク管理表の更新数 774件

#### (4) 内部統制制度における課題

内部統制制度による取組等により、内部の管理を推進してきたが、2015年（平成27年）5月に施設使用料の還付用現金及び関係団体の事務局預かり金等の不正流用に始まり、2016年（平成28年）4月には一時扶助費の不正支出、2016年（平成28年）7月には給食費の私的流用が発覚した。

不祥事が発生する都度、再発防止策を講じてきたものの、一連の不祥事が相次いで発生したことから、「不祥事再発防止策再構築等本部会議（以下「本部会議」という。）」を設置し、また本部会議の下位部会として「不祥事再発防止策再構築等本部事務局会議」も設置し、公金等の取扱い状況調査、準公金取扱要領の制定、業務に潜むリスク等の再点検などの取組を行ってきた。

さらに「藤沢市職員による不祥事の再発防止策」を策定し、全ての職員が再発防止策に基づく取組を進め、市民からの信用と信頼回復に努めている。

しかしながら、一連の不祥事が発生してしまったことを鑑みると、藤沢市の内部統制制度自体に問題がある可能性も懸念されている。

藤沢市における内部統制制度は、制度の運用マネジメントや各種帳票の様式は独自に検討し、採用してきていることから、今後より有効な仕組みとして発展させていくために本共同研究により、外部の視点も踏まえ、内部統制制度の再構築を図っていく。



## 第2章 基礎調査の概要



## 第2章 基礎調査の概要

藤沢市職員における、現状の内部統制制度に関する考え方や認識について把握するため、職員アンケート及びヒアリングを行った。

各調査における概要と結果については、次のとおりである。

### 1 職員アンケート調査の概要

#### (1) 調査方法

- ① 調査対象：市民病院の医師等を除いた藤沢市一般職員
- ② 調査機関：EYアドバイザリー・アンド・コンサルティング株式会社
- ③ 調査方法：藤沢市の「e-ラーニングシステム」を使用したアンケートを実施

#### (2) 調査内容

- ① 調査目的：藤沢市内部統制制度に係る問題・課題の整理及び明確化、職員の内部統制に関する意識調査
- ② 調査方針：調査目的を達成するとともに、アンケート分析後に実施する職員ヒアリングの基礎資料とする
- ③ 調査項目：アンケートの設問内容は以下のとおり

#### 【内部統制に関する質問】

- Q 1 あなたは現在の藤沢市における内部統制制度について理解できていると思いますか。
- Q 1-2 藤沢市の内部統制制度を（あまり）理解していないのは、何が原因だと思いますか。
- Q 2 あなたは藤沢市の内部統制制度の現状についてどのように評価していますか。
- Q 2-2 藤沢市の内部統制制度が（あまり）機能していない、わからないのは、何が原因だと思いますか。
- Q 3 あなたは現在所掌されている業務については業務記述書で、前任者から引継ぎを受けましたか。
- Q 3-2 引継ぎが完全でなかった理由はなぜですか。
- Q 4 あなたは新しい業務が出来たときは速やかに業務記述書を作成していますか。
- Q 4-2 作成（しないものもある）していない理由はなぜですか。
- Q 5 職場において自ら又は周囲でヒヤリ・ハットに遭遇したことはありますか。
- Q 5-2 その時どのような対応をしましたか。

## 2 職員アンケート結果

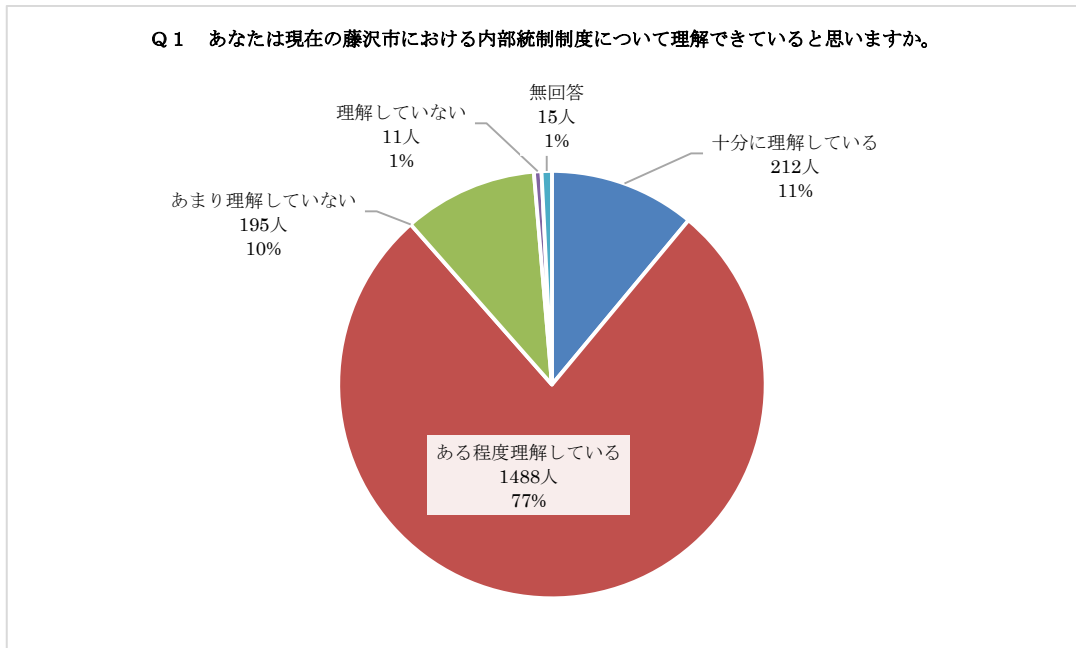
### (1) 回収状況

アンケート回答者 1,921 名

### (2) 職員アンケート調査結果

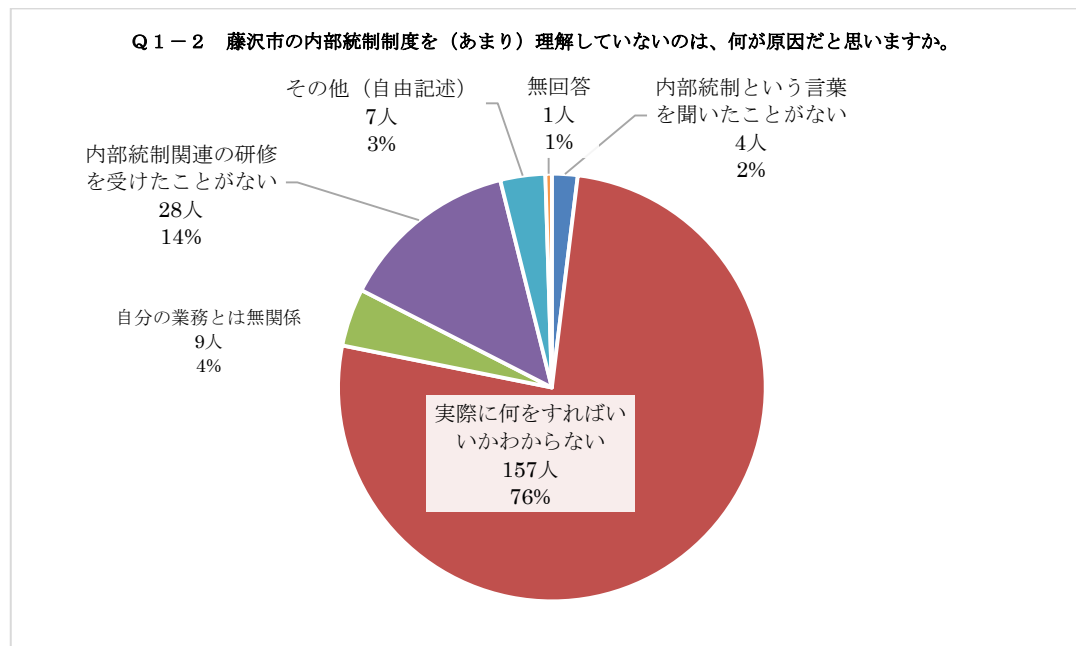
各質問の回答状況は以下のとおりである。

図表 2-2-1 Q1 回答内訳



内部統制制度の理解度について、「十分に（ある程度）理解している」という回答は88%であった。

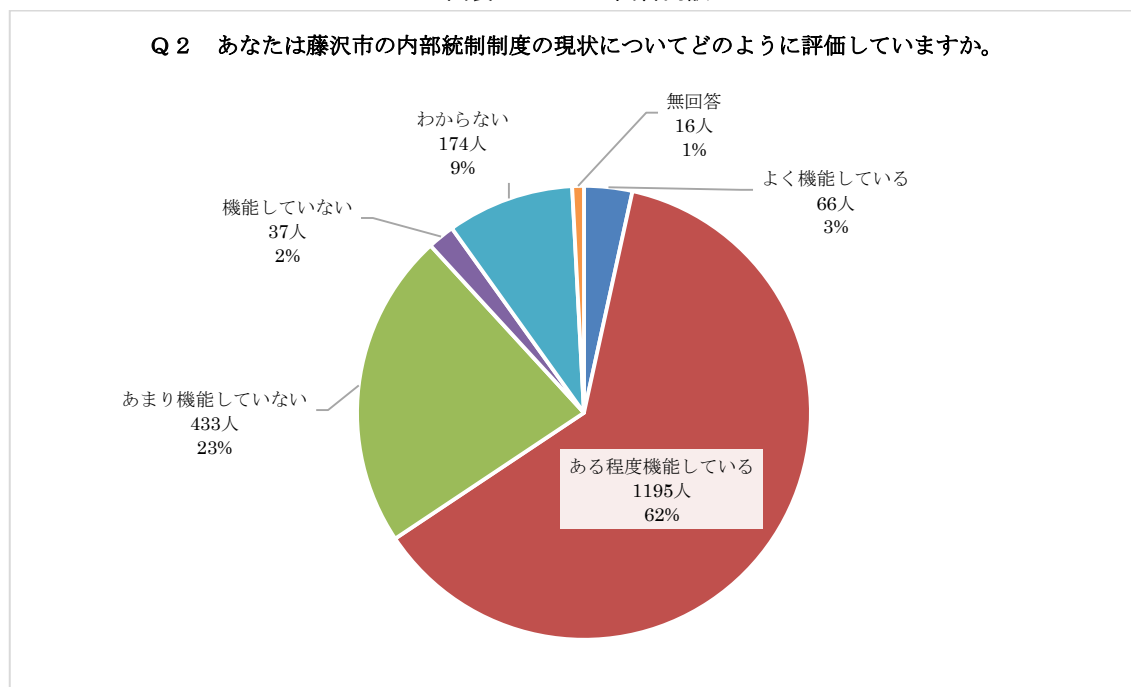
図表 2-2-2 Q1-2 回答内訳





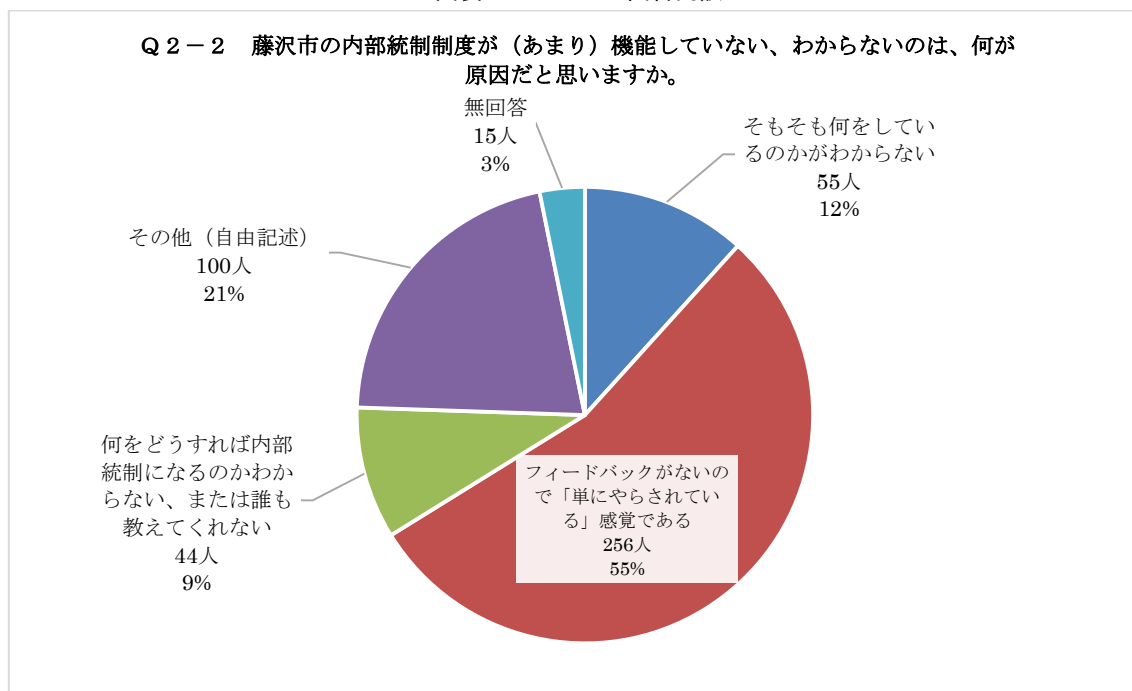
Q1において、内部統制制度について、(あまり)理解できていない理由については、「実際に何をすればいいかわからない」という回答が76%であった。

図表 2-2-3 Q2 回答内訳



現状の内部統制制度への評価については、「よく(ある程度)機能している」という回答は65%であった。

図表 2-2-4 Q2-2 回答内訳



内部統制に関して、Q1において、「十分に（ある程度）理解している」という回答は88%、Q2において、「よく（ある程度）機能している」という回答は65%であった。

Q2において、（あまり）機能していない理由については、「フィードバックがないので「単にやらされている」感覚である」という回答が55%であった。

そこで、職員は、内部統制についてどのようなものと理解して、どのような状況であれば機能していると考えているのか、自由記述から確認を行った。

① 内部統制をどのように理解しているか。

- (ア) 業務記述書等の書類作成等が主体となっており、利活用に意識が不足しているように思う。
- (イ) 全てを業務記述書に反映するのは無理があると思う。他のツールと組み合わせた上で内部統制すべきではないか。
- (ウ) (内部統制制度は) 制度を文書化することが重要視されており、どのように活用していくかが周知されていない。
- (エ) 内部統制制度は、既存のマニュアルと二重処理になることの負担が大きい。
- (オ) 現在の内部統制制度は、単に業務記述書作りが面倒な余計な仕事になってしまっている。
- (カ) 通常業務でも残業が必要な業務量に合わせ、内部統制のための煩雑な書類作成（エクセル等を使った業務記述書等）は業務負担が大きい。

② 内部統制制度はどのような状況であれば機能していると考えているか。

- (ア) 何か改善点があれば、内部統制（業務記述書）に追記し、あるいは、反映させる意識をもっと強く持つ組織作り、体制を作ることが課題である。
- (イ) 仕事のための仕事になりやすく、内部統制制度の維持に捕らわれ過ぎていると思うが、業務記述書を作成しないと内部統制が機能しないで、ミスとなってしまう。
- (ウ) 「決められたことなので最低限やっているが必要性を感じない。」という職員が多い。  
年2回のモニタリングや業務記述書を更新したときの部内モニタリングをやらない部署があるのではと思うが、チェックする仕組みが必要ではないか。
- (エ) 各課にあるマニュアルやQAなどを全て内部統制制度（業務記述書）に落とし込んでいかないと制度の浸透が進まない。
- (オ) 更なる機能の強化のためには、現在の業務記述書の有効な部分を把握し、記入内容や記入方法の改善を図ることが必要ではないか。
- (カ) 内部統制制度の充実のためには、業務記述書を使用した課内の職員全員でのモニタリングの実施、課内協議の徹底が重要である。

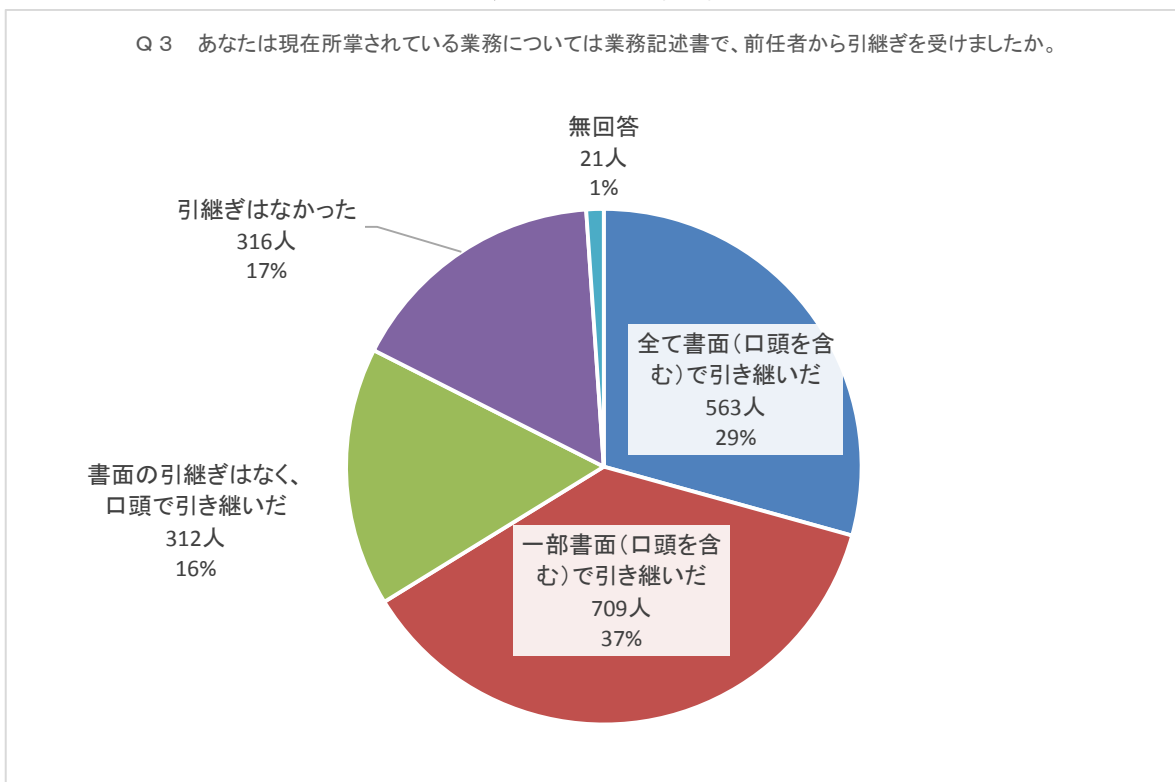
内部統制制度に対する理解や機能について、今回のアンケート調査における自由記述では、上記のような言及があり、類似の内容が他にも多く見受けられた。

多くの職員にとって、内部統制とは普段、業務の中で経験してきた業務記述書兼リスク管理表の作成であり、その際行われる内部モニタリングや年2回行われる所管課のモニタリングが、内部統制制度そのものであると理解していることが伺われる。

したがって、内部統制制度が機能している状態とは業務記述書兼リスク管理表が作成され、モニタリングが滞りなく行われていることであり、制度が機能していると評価されている。

今回のアンケート調査結果に表れた、内部統制制度に対する高い理解度や機能しているとの意識は、このような職員の内部統制制度に対する認識によるものと考えられる。

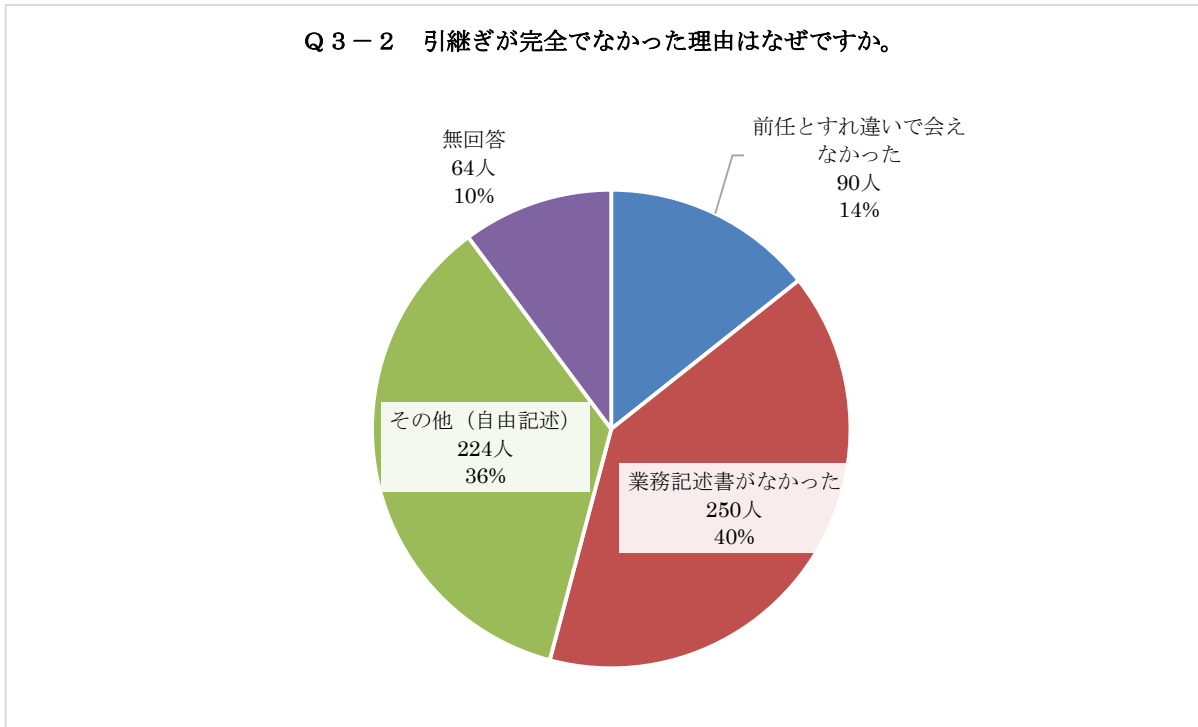
図表 2-2-5 Q3 回答内訳



業務等の引継時において、前任者から業務記述書を用いて行われたかについては、「全て書面（口頭を含む）で引き継いだ」及び「一部書面（口頭を含む）で引き継いだ」という回答が、合わせて66%であった。

一方、前任者から「引継ぎがなかった」という回答は、17%を占めていた。

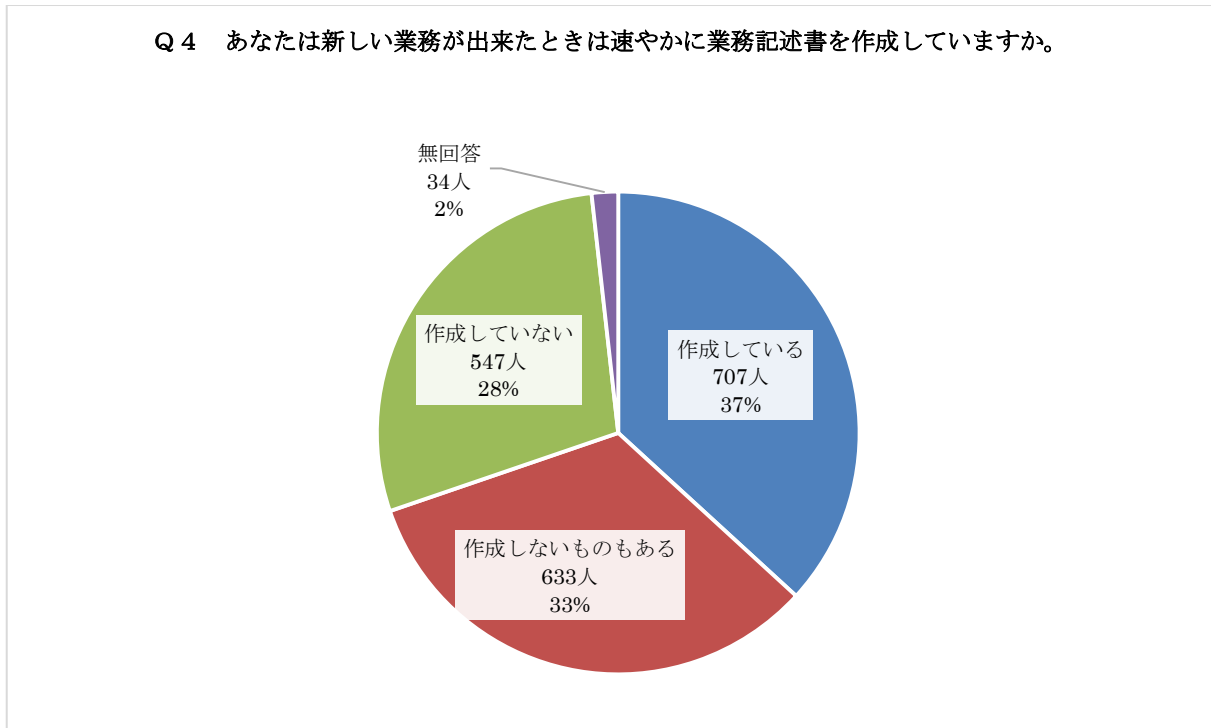
図表 2-2-6 Q3-2 回答内訳



Q 3において、前任者からの引継ぎが完全でなかった理由については、「前任とすれ違いで会えなかった」及び「業務記述書がなかった」という回答は54%であった。

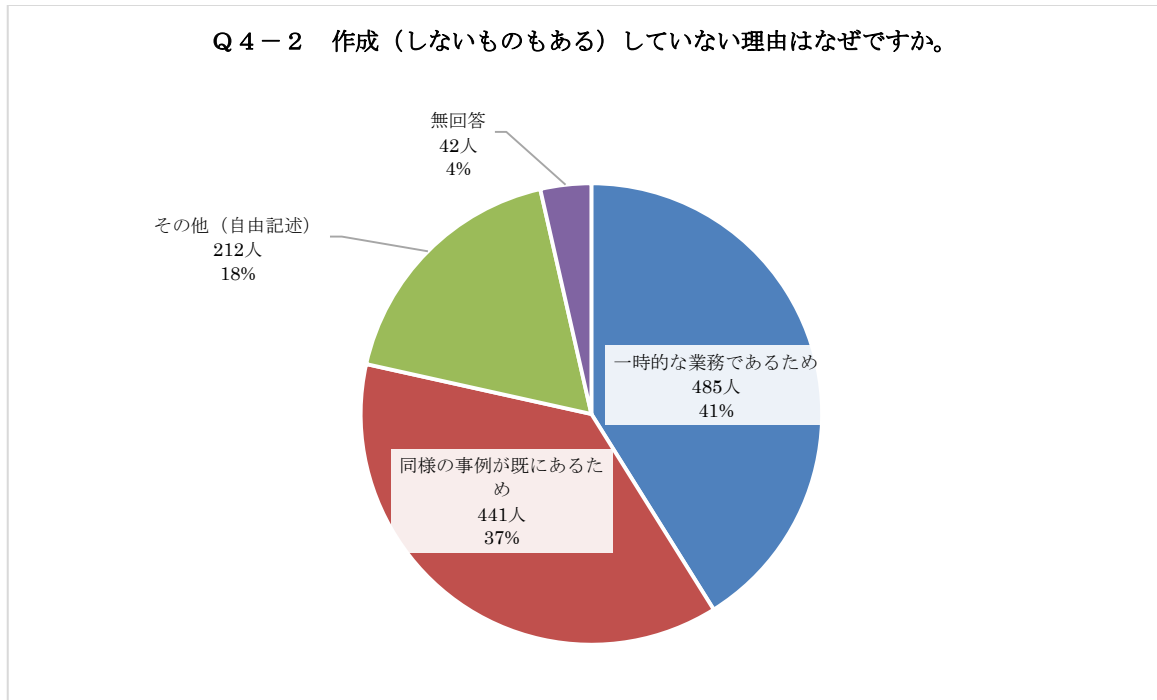
中でも、前任者から「業務記述書がなかった」という意見が40%であった。

図表 2-2-7 Q4 回答内訳



新しい業務が発生した際、業務記述書への対応としては、「作成している」という回答は、37%であり、「作成していないものもある」及び「作成していない」という回答は合わせて61%であった。

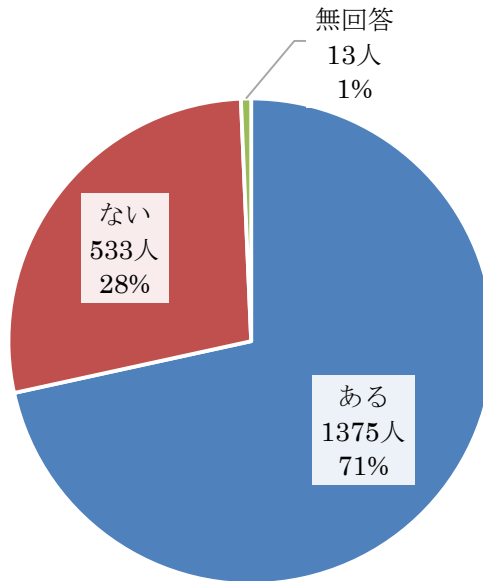
図表 2-2-8 Q4-2 回答内訳



作成（しないものもある）していない理由は、「一時的な業務であるため」という回答が41%であり、「同様の事例が既にあるため」という回答が37%であった。

図表 2-2-9 Q5 回答内訳

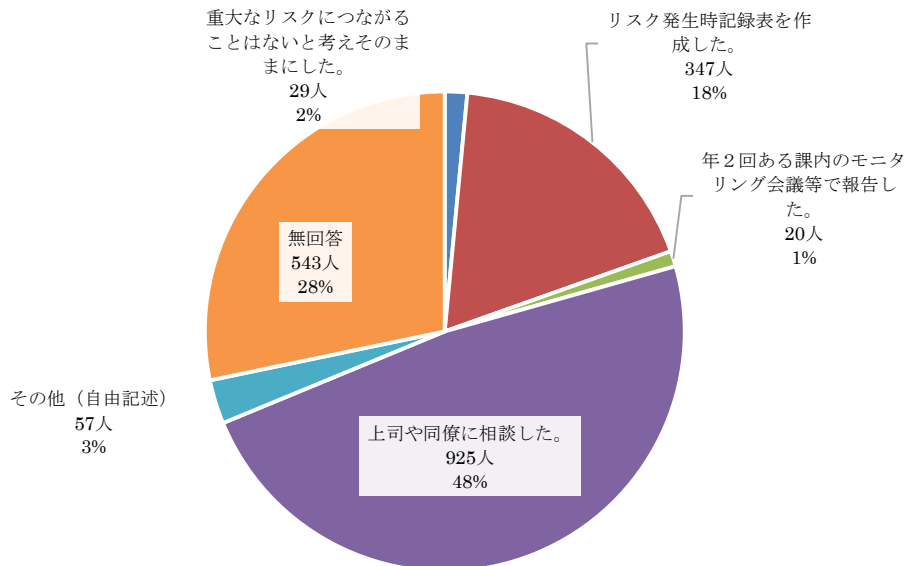
Q 5 職場において自ら又は周囲でヒヤリ・ハットに遭遇したことはありますか。



71%の職員が、自ら又は周囲でヒヤリ・ハットの経験があるという回答であった。

図表 2-2-10 Q5-2 回答内訳

Q 5-2 その時どのような対応をしましたか。



ヒヤリ・ハットに遭遇した際の対応としては、「リスク発生時記録表を作成した。」という回答が18%を占め、「上司や同僚に相談した。」という回答は48%であった。

### 3 職員ヒアリング結果の概要

職員アンケートの結果を補完するため、職員ヒアリングを実施した。

#### (1) 調査方法

- ① 調査対象：無作為で抽出した藤沢市一般職員から 10 名
- ② 調査時間：1 名につき 30 分程度
- ③ 調査方法：一般財団法人地方自治研究機構と EY アドバイザリー・アンド・コンサルティング株式会社が対面式にて実施

#### (2) 調査内容

- ① 調査目的：藤沢市内部統制制度に係る問題・課題の整理及び明確化、職員の内部統制に関する意識調査
- ② 調査項目：ヒアリングの設問内容は以下のとおり

#### (3) 設問項目

- ① あなたにとって、内部統制と言うと、何のために、どのようなことをすることを考えていますか
- ② コミュニケーションや連携が、今以上に求められていく関係は何処だと思えますか
- ③ 業務記述書やリスク管理表を扱ったことがありますか。また、引継ぎ等でしっかり活用されていると思えますか
- ④ 定期的に行われている、リスクの洗い出し・評価・対応について十分機能していると思えますか
- ⑤ 定期的に行われている、モニタリングについて、十分機能していると思えますか

### 4 職員ヒアリング結果

ヒアリングで得られた主な回答と取りまとめについては次のとおりである。

#### (1) ヒアリング結果の内容

##### (設問 1)

あなたにとって、内部統制と言うと、何のために、どのようなことをすることを考えていますか

##### (回 答)

- ① 業務記述書を作成したら内部統制が完了という雰囲気を感じている。
- ② 1 人しか携わっていない部課もあり、温度差があると感じている。
- ③ マニュアル化し、形骸化してしまっていると感じている。

④ チェック機能や責任の所在が曖昧だと感じている。

(まとめ)

- ① 内部統制とはリスク回避、法令の遵守等、何を具体的に行うことかについては認識しているが、「やらされている感」「仕事のための仕事」という認識が強い印象を持っていた。
- ② 「業務記述書兼リスク管理表」を作成することが目的と感じてしまい、形骸化している一方で、制度があるだけでも「やらなくてはならない」という観念になり、それなりの効果はあると感じていた。

(設問2)

コミュニケーションや連携が、今以上に求められていく関係は何処だと思いますか

(回答)

- ① 業務の高度化により、課単体で完結する業務は少なくなってきたので、これまで以上に他部署との連携は必要と感じている。
- ② 横の連携が弱いと感じ、他部署と連携を取る場合、責任の所在が曖昧になり、擦り付けになってしまうこともある。組織として機能しているのか、組織として何をすれば良いかわかっていない等「個人任せ」という意識が高いと感じている。
- ③ 朝礼や課内会議(担当者レベル及び課内全体)を行い、業務の進捗状況の確認作業を行っている。職員(部下)への積極的な話し掛けを行い、孤立させないように心掛けている。
- ④ どんなに忙しい状況でも譲れない項目をチェック(例:お釣りを渡す際、いただいた金額とつり銭の額を声に出して確認する等)させるよう指導している。これによりミスが減少した。
- ⑤ 技術系の現場部署、特に許認可業務を扱う課では「縦」の意識が強く、「横」の連携の意識はほとんどない。

(まとめ)

- ① ヒアリング対象者が所属する課の雰囲気は良く、連携が取れていると感じており、月に一度、課内会議を行い、誰がどのような業務を行っているか、その進捗状況の確認作業を行っている。
- ② 5月、6月頃に新任職員(新採職員、異動してきた職員)向けの「勉強会」を実施している。講師は課長等の管理職ではなく、課の在籍年数が2~3年程度の職員が自身の勉強のためにも講師として行っている。
- ③ 技術系の現場部署では、横の連携やつながりがほとんどなく、他部署と連携する場合、同じ藤沢市の職員であるのに、違う市役所等へ行くような感覚になる。横のつながりがないため、他課へ異動した場合、顔見知り等がないため、異動当初は孤立しやすい環境になると感じている。



- ④ 若手職員の中には、「それをやってはダメ」という感覚的な予防対策が備わっていないこともあり、気付かないうちに間違いを犯し、間違いを起こしたことすら分かっていない場合がある。業務記述書では、行動規範については何もないため、行動規範についても教えていく必要があると感じている。

(設問3)

業務記述書やリスク管理表を扱ったことがありますか。また、引継ぎ等でしっかり活用されていると思いますか

(回答)

- ① 業務記述書は使い勝手が「悪い」と感じている。
- ② 1人しか携わっていない部課もあり、温度差があると感じている。
- ③ 「どこまで書いたら良いのか」という基準が不明瞭であると感じ、細かく書いても見なくなってしまうと感じている。
- ④ 全ての業務を業務記述書に落とし込めていないので、リスクを洗い出せていない状況である。
- ⑤ 業務記述書を作らされている感が強い。
- ⑥ 引継ぎにも活用しているが、別のマニュアルがあるので、サブ的な扱いになってしまっている。
- ⑦ 記載に「向いている業務」と「向いていない業務」があると感じている。

法令等に則りマニュアル化されている業務は「向いている」と感じるが、他部署と連携して行う業務や新規事業についての記載はリスクの洗い出し等が難しいため「向いていない」と感じている。

(まとめ)

- ① リスク管理と引継ぎは別々で考え、棲み分けをさせるべきとの意見が多数であった。また「やらされている感」「仕事のための仕事」という認識が強く、「業務記述書兼リスク管理表」を作成することが目的と感じてしまい、形骸化していると感じている。
- ② 現在の業務記述書は「エクセルシート」で、該当する業務のタブを探すのも大変なので「システム入力型」にすれば手間が省けると感じている。
- ③ 業務記述書は引継ぎに利用するのではなく、「勉強会・研修用」に利用した方が良いと感じている。

(設問4)

定期的に行われている、リスクの洗い出し・評価・対応について十分機能していると思いませんか

(回答)

- ① 十分に機能しておらず、形骸化してしまっていると感じている。
- ② リスクが起きてからリスク管理表を確認している状況である。

(まとめ)

- ① 管理職と担当者間で完結してしまっていて、課内全職員が把握していない場合があると考えており、なかにはリスク管理表を見たことがない職員もいる可能性もあると感じている。
- ② また業務の性質上、市民と関わる頻度が低い部署では、新たなリスクの洗い出しは行っていない傾向があった。

(設問5)

定期的に行われている、モニタリングについて、十分機能していると思いませんか

(回答)

- ① 「年2回のモニタリングを行えば良い」という認識が強く、十分に機能しておらず形骸化してしまっていると感じている。
- ② 管理職だけが躍起になって取り組んでいる印象を受ける。
- ③ モニタリングは所属する部署の総務課ではなく、違う部署の総務課等が行うべきと考えている。

(まとめ)

- ① 所属する部署の総務課でのモニタリングでは十分に機能していないと感じており、業務記述書兼リスク管理表の量及び内容も多く、全て確認できていない可能性も考えられる。
- ② 他部署の総務課等の全く関係のない部署でモニタリングを行い、緊張感を持たせることが重要と感じている一方で、他部署のモニタリングの場合、情報の吟味が行われ、正確な情報を出さない等の逆の心理が働いてしまうのでは、という意見もあった。

## (2) 職員ヒアリングのとりまとめ

職員のヒアリング調査とアンケート調査の内容を比較すると、業務記述書兼リスク管理表、リスク管理、モニタリング等の内部統制制度に対する評価がアンケート調査に比較して、ヒアリング調査の場合に、極端に低くなっている。

アンケート調査においては、内部統制制度についてQ1において、「十分に（ある程度）理解している」という回答は88%、Q2において、「よく（ある程度）機能している」という回答は65%であった。

それに対して、ヒアリング調査では現行の内部統制制度の業務記述書兼リスク管理表、リスク管理、モニタリングなどの各実施事項について、形骸化していると発言する者が多く見受けられた。

両調査が不一致のように見られるのは、どのような理由からか分析した。

アンケート調査分析でも述べたが、多くの職員にとって、内部統制とは「業務記述書兼リスク管理表」の作成であり、その際行われる内部モニタリングや年2回行われる所管課のモニタリングが内部統制制度そのものであると理解していることが伺われた。

したがって、多くの職員は、内部統制制度が機能している状態について、「業務記述書兼リスク管理表が作成・更新され、モニタリングが滞りなく行われている状況」と解釈し、業務記述書兼リスク管理表、リスク管理、モニタリングなどの各実施事項について作成・更新すること、作業することが目的化し、それらが完了すれば、制度が機能していると解していると思われる。

ヒアリング調査では、「帳票等を作成すれば、又は作業すれば業務終了」という意識があるからこそ、「形骸化しているのではないか、実効性がないのではないか」という意見が出ていると考えられる。



### 第3章 事例視察調査の概要



### 第3章 事例視察調査の概要

地方公共団体において、内部統制制度の基本方針、整備・運用及び評価の指針について策定している事例は少ないのが現状であるものの、静岡市においては、基本方針を策定するなど、先進的に取組を開始していることから、今回視察及び意見交換を行い、重要視点の検討等に活かすことを目的に事例視察調査を実施した。

#### 1 静岡市の取組状況

##### ① 事例視察調査先

静岡県 静岡市役所 総務局 コンプライアンス推進課

##### ② 実施日

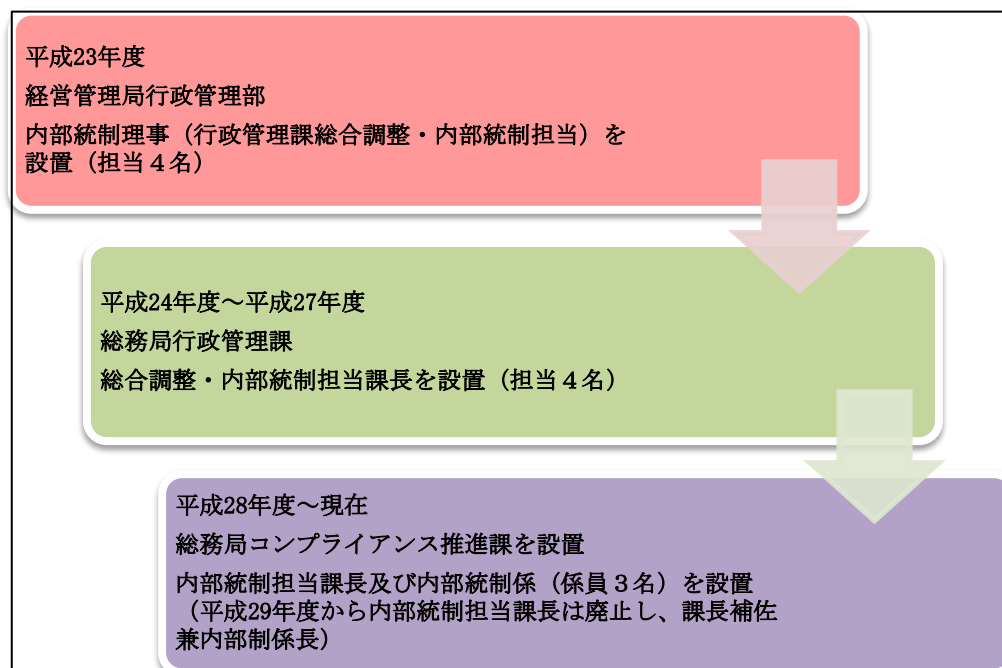
2017年（平成29年）12月8日（金）

##### ③ 公共施設マネジメントの現状

静岡市においては、2008年（平成20年）に不適正経理が市の独自調査により発覚し、さらに市補助金の未執行等が発覚したことから、2011年（平成23年）に「内部統制機能」を充実させるための整備、運用が急務となり、当時は経営管理局（現 総務局）行政管理部に内部統制理事を、行政管理課に総合調整・内部統制担当（4人）を設置した。

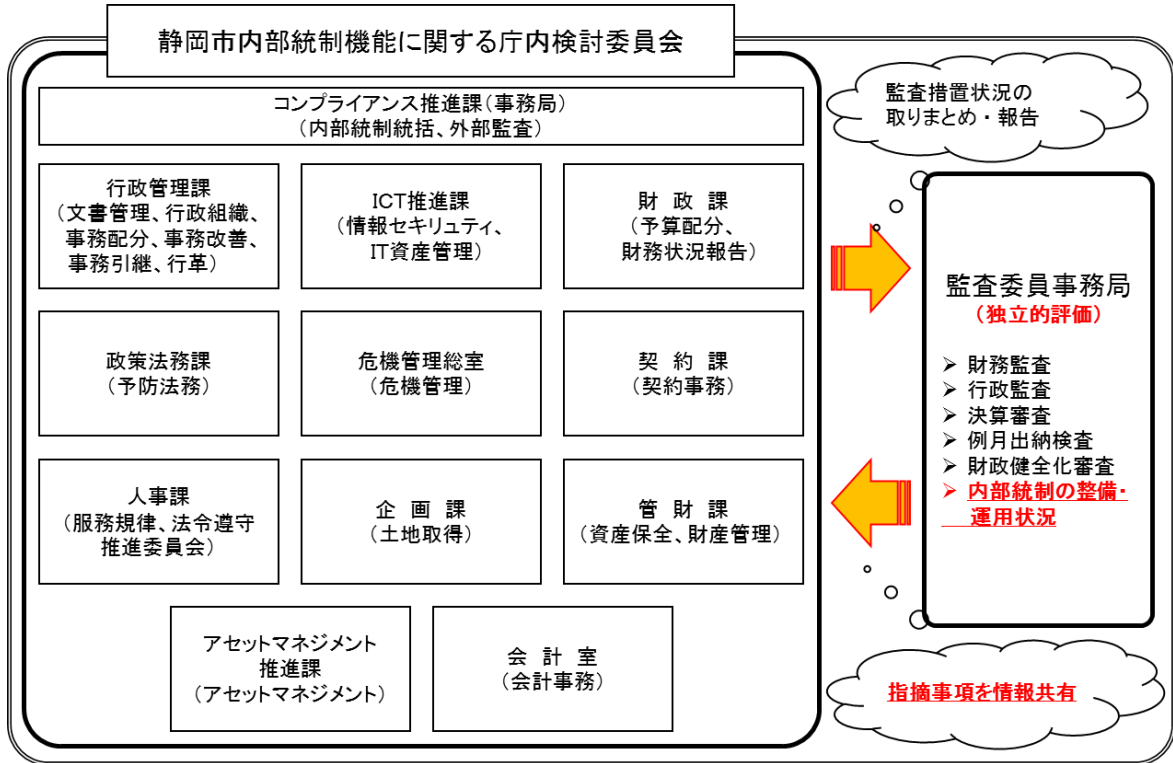
さらに全庁的な推進体制の整備のために、コンプライアンス推進課長を委員長とし、政策法務課長等の12課で組織される「静岡市内部統制機能に関する庁内検討委員会」を、2011年度（平成23年度）に設置し、内部統制機能を総合的、横断的に連携、充実させ、全庁的な取組を推進している。

図表 3-1-1 静岡市における内部統制機能統括的組織体制



（出所：静岡市提供資料から事務局作成）

図表 3-1-2 静岡市における内部統制機能に関する庁内検討委員会の組織体制



(出所：静岡市提供資料)

静岡市では「内部統制機能に関する庁内検討委員会」（以下「庁内検討委員会」という。）を中心に、内部統制の4つの目的達成（①法令等の遵守、②有効性・効率性の確保、③財務事務の信頼性の確保、④資産の保全）のための各種取組を行っている。

各種取組は、新たな対策の実施や必要な見直しを行うとともに、委員会の各課においては、前年度に発生した事故等も踏まえた取組や研修を行う等、「PDCA サイクル」を回し、継続的に検証、改善を行っていく。

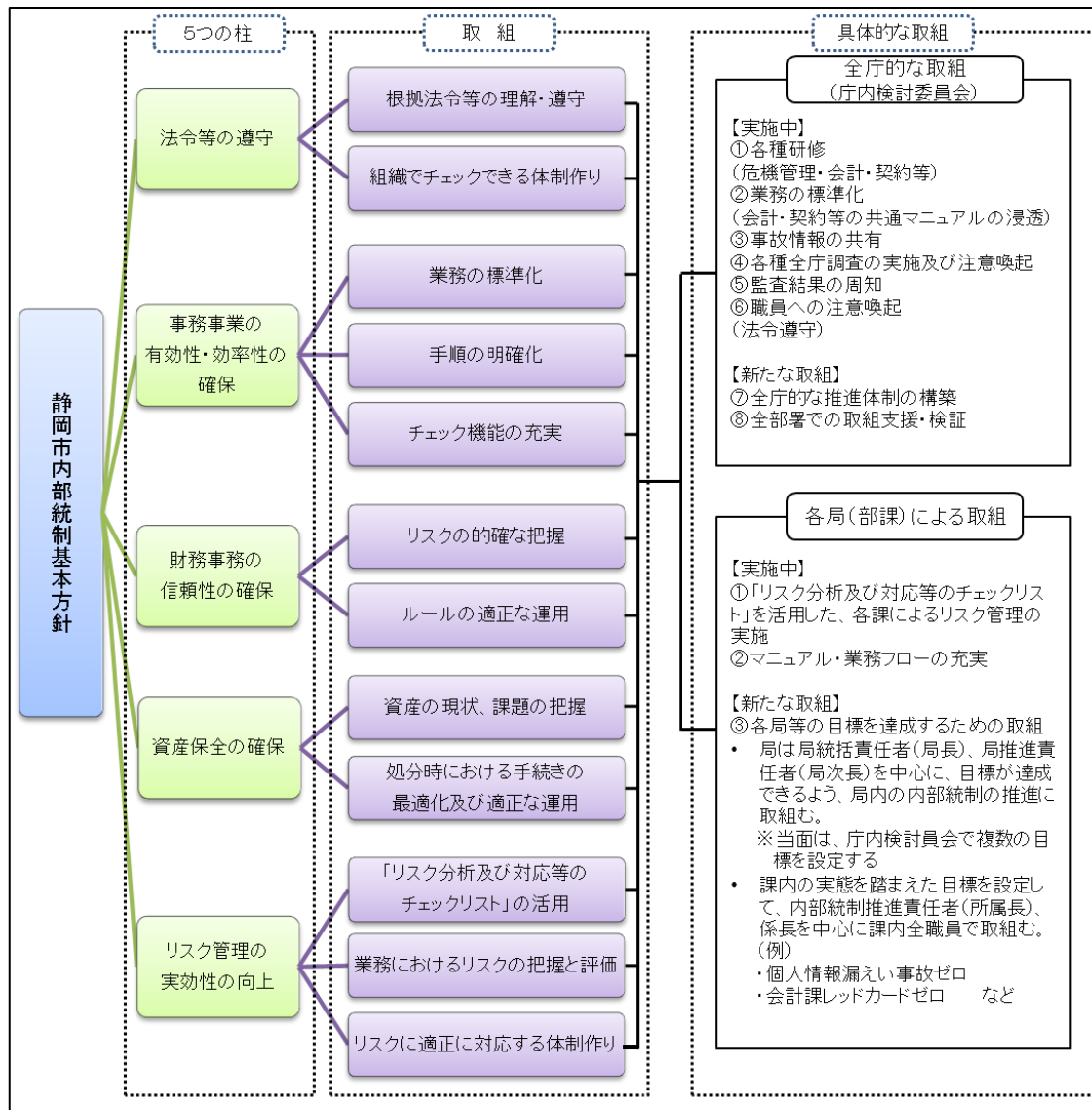
### (1) これまでの取組

図表 3-1-2 のように、庁内検討委員会を中心に、内部統制の4つの目的達成のため、各課が連携、役割を持って取組を行っている。

また、基本方針体系及び具体的な取組は、図表 3-1-3 及び図表 3-1-4 のとおりである。



図表 3-1-3 基本方針体系イメージ図



(出所：静岡市提供資料)

図表 3-1-4 静岡市における内部統制の4つの目標及び具体的な取組

<b>1 法令等の遵守</b>	
<p>① 内部統制の役割に係る意識啓発、調査</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 法令、条例、規則（マニュアル）に則った事務処理をすることの周知徹底及びマニュアル等の作成</li> <li>● 公務員倫理、地方公務員法ほか各種研修</li> </ul>	<p>庁内検討委員会全課</p> <p>庁内検討委員会全課</p>

## 2 有効性・効率性の確保

### ① 事務事業に係るリスク管理の実施

- 事務事業事故・ミス事例の共有
- リスク分析及び対応等のチェックリストの活用
- 文書発送等に関わる共通認識の共有

庁内検討委員会全課  
コンプライアンス推進課  
行政管理課

### ② 注意喚起を含めた確認調査の実施

- 職員への注意喚起を含めた各種調査
- 事務処理の適正執行調査
- 危機管理週間実施の報告書

庁内検討委員会全課  
コンプライアンス推進課  
危機管理総室

### ③ 庁内ネットワークの活用

- e-Net 掲示板の利活用
- e-ラーニング（エスナビ）「事務処理基礎研修」
- 文書管理システムの利活用

庁内検討委員会全課  
庁内検討委員会全課  
行政管理課

### ④ 制度的改善

- 内部統制基本方針策定
- 効率的な組織体制の確立

庁内検討委員会全課  
行政管理課

### ⑤ 各種監査結果の活用

- 研修や通知での監査指摘事項の活用、水平展開

庁内検討委員会全課

### ⑥ 内部統制の役割に係る意識啓発、調査

- 市政PC起動時画面での注意喚起
- 「内部統制通信」発行
- 公文書管理の適正化

庁内検討委員会全課  
コンプライアンス推進課  
行政管理課

### ⑦ 事故・ミス、不祥事の未然防止、再発防止

- 各種研修
- 内部統制検討委員会、事務事業危機管理本部の開催
- 準公金調査
- 庁内巡回報告
- 公文書の適正な運用のための通知、研修等
- 情報セキュリティ監査
- 官製談合防止の周知徹底

庁内検討委員会全課  
コンプライアンス推進課  
コンプライアンス推進課  
コンプライアンス推進課  
行政管理課  
ICT推進課  
契約課

<b>3 財務事務の信頼性の確保</b>	
<b>① 庁内ネットワークの活用</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● e-ラーニング（エスナビ）研修</li> </ul>	会計課
<b>② 内部統制の役割に係る意識啓発、調査</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 予算の執行について（依命通達）</li> <li>● 当初予算編成方針、当初予算にかかる予算執行の留意事項</li> <li>● 会計事務研修</li> <li>● 「静岡会計課通信」の発行</li> <li>● 指導業務（レッドカードの取組）</li> </ul>	財政課 財政課 会計課 会計課 会計課

<b>4 資産の保全</b>	
<b>① 事務事業に係るリスク管理の実施</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 契約、財産管理に関する所属長説明会</li> </ul>	管財課
<b>② 注意喚起を含めた確認調査の実施</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● ライセンス保有状況調査</li> </ul>	ICT 推進課
<b>③ 制度的改善</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 「IT 資産管理適正化基本方針」の策定</li> <li>● 「アセットマネジメント基本方針」に沿った資産管理</li> </ul>	ICT 推進課 アセットマネジメント 推進課
<b>④ 庁内ネットワークの活用</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● e-ラーニング（エスナビ）研修</li> <li>● Desknet's インフォメーションを利用した注意喚起</li> </ul>	ICT 推進課、管財課 管財課
<b>⑤ 各種監査結果の活用</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 財産・物品管理に関する説明会での監査指導事項の水平展開</li> </ul>	管財課
<b>⑥ 内部統制の役割に係る意識啓発、調査</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 研修会等を通じた、職員に対する注意喚起</li> <li>● 土地取得等検討委員会による適切な資産管理</li> <li>● 講演会の実施</li> </ul>	管財課 企画課 アセットマネジメント 推進課
<b>⑦ 事故・ミス、不祥事の未然防止、再発防止</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● マニュアル等の整備</li> </ul>	管財課

（出所：静岡市提供資料）

## (2) 取組の状況

内部統制機能の充実に向け、2016年度（平成28年度）は、「事務処理は一人ひとりがキーパーソン！根拠のチェック！組織でチェック！」をキーワードに、これまで様々な取組を行ってきたが、根拠法令の確実な習得や意識啓発等の研修を継続的に実施、職場のリスク管理の認知度の向上等が図られた面もある一方で、事務処理上のミスが繰り返される等、今後、更なる取組への充実化が必要であると感じている。

### ① 職場におけるリスク管理の定着

全課において「リスク分析及び対応等のチェックリスト<sup>1</sup>」（以下「チェックシート」という。）の作成を行い、業務に活かし、毎年見直しを行うことで、職場内のリスク管理の機能を定着化させる。

作成したチェックシートは、毎年度4月に、コンプライアンス推進課から見直しの依頼をし、全所属で見直しを行い、事故等が発生した場合や他の地方公共団体で発生した事例等を把握した場合は、各所属が必要に応じてチェックシートの随時更新を行う。

各課から提出されたチェックシートは、e-Net 掲示板（庁内の電子掲示板）に掲載され、他部署のリスクや対策を、自身の職場のチェックシートを見直す際に参考できるようにしている。

#### 【職場内のリスク認知度】

（区役所研修アンケートより）

2015年度（平成27年度） 85%  2016年度（平成28年度） 87%

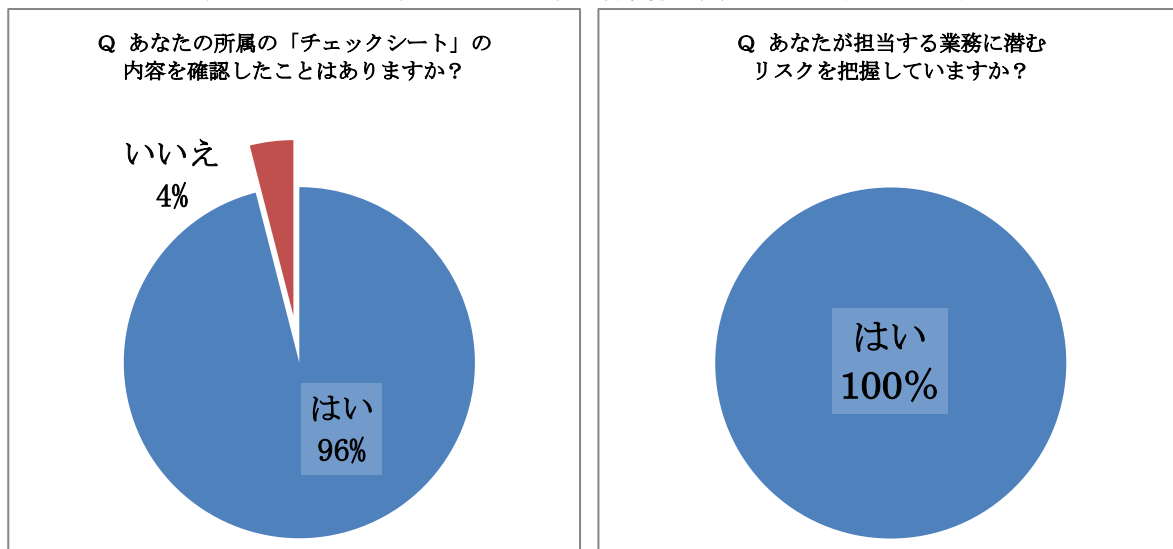
さらに、新規採用職員へのリスク管理の意識付けとして、職場内研修で使用する「OJTノート」に、仕事に潜むリスクを把握するページを設け、所属する課のチェックシートを活用し、職員一人ひとりのリスクに対する意識を高めている。

平成28年度の新規採用職員へのアンケートにおいては、図表3-1-3のような結果が得られており、新規採用職員へのリスク管理への意識付けがされていることが示された。

---

<sup>1</sup> 「リスク分析及び対応等のチェックリスト」：各所属において、日常行っている事務事業に潜むリスクを洗い出し、その「発生頻度」や事故が起きた際の「影響度」等をあらかじめ予測するとともに、その予防策を明示し、かつ対策の実効性の難易度を示したもの。全ての所属で業務に合わせ職場全体の意見や考え方を反映して作成。

図表 3-1-5 2016 年度（平成 28 年度）新規採用職員のリスク管理への意識



（出所：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（平成 29 年）11 月））

## ② 支出命令書等の重大なミスの縮減

会計課において重大なミスにつながる 4 つの項目（金額の誤り、債権者の誤り、支払いの遅延、源泉徴収漏れ）、の誤りを発見した場合、赤色の返戻書（以下「レッドカード」という。）による伝票を発生課に返戻しており、日常的なチェック機能が働いていることで、重大なミスが減少している。

### 【レッドカード件数】

2015 年度（平成 27 年度） 94 件 → 2016 年度（平成 28 年度） 50 件  
 （前年比 46.8%減）  
 （2017 年（平成 29 年）3 月末までの合計）

## ③ ライセンス管理の定着

全庁一斉自己点検を実施し、ソフトウェアのライセンス媒体の一括保管等を指示したことにより、保管場所の認識率が高まっている。

### 【保管場所の認識率】

2015 年度（平成 27 年度） 33.7% → 2016 年度（平成 28 年度） 44.6%

## ④ 研修の充実化

事務事業の適正な執行に対する職員の意識啓発とともに、職員が内部統制に関する基本的な知識を習得できるよう、内部統制機能に関する庁内検討委員会各課が連携して、内部統制機能や情報セキュリティ、会計事務等、様々な学習メニューを組み、研修を実施している。

図表 3-1-6 2016 年度（平成 28 年度）内部統制に関する研修（財務関係）の一例

研修名	研修内容	研修のポイント	担当課
契約事務研修会	物品購入及び委託業務の契約事務について	事務事業事故の原因から事務事業の注意事項を中心に説明	会計課
会計事務研修	会計事務について（支払帳票等の審査及び現金出納事務の要点等）	会計事務新任職員を対象に PPT 資料を活用し説明	会計課
e-ラーニング 「適正な会計事務に向けて 2016」	適正な会計事務の執行のため、会計の基礎知識について	基礎的な事例や重大事故につながる会計処理の誤りの事例等を説明	会計課

（出所：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（平成 29 年 11 月）より事務局で編集）

図表 3-1-7 2016 年度（平成 28 年度）内部統制に関する研修（職員サービス関係）の一例

研修名	研修内容	研修のポイント	担当課
新規職員研修	公務員倫理、サービス、地方公務員法、情報セキュリティと庁内システム、公文書の基礎知識	（人事課・コンプライアンス推進課） OJT ノートへのチェックシートの反映 （ICT 推進課） OJT ノートに情報セキュリティクロスワードパズルを用いて啓発記事を掲載	行政管理課 人事課 コンプライアンス推進課 ICT 推進課
非常勤職員研修	サービス、公務員倫理、情報セキュリティ	副市長通知「職員のサービス規律の保持について」の周知徹底	人事課 ICT 推進課

（出所：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（平成 29 年 11 月）より事務局で編集）

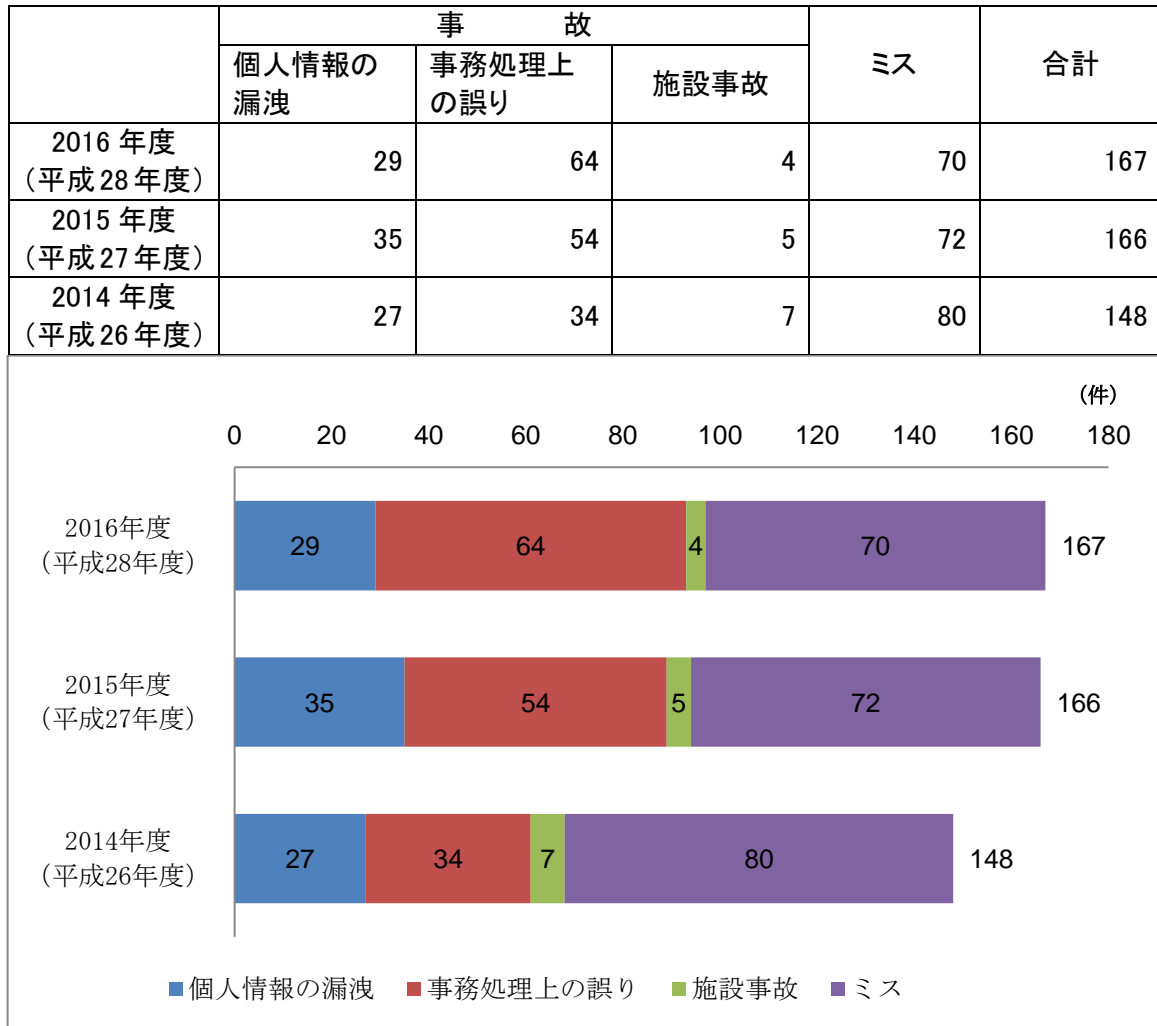
## ⑤ 事務事業事故等への対応

「市民生活に影響を与える若しくは与える恐れのある」事務事業事故等が発生した場合、事務事業危機管理本部総括班会議で検証する「事故」事案と、各局危機管理統括責任者を中心に検証する「ミス」事案に区分し事故等への対応を行っている。

「事故」が発生した場合、所管局は「静岡市事務事業危機管理マニュアル」に沿って、危機管理総室に第一報を入れるとともに、事案の情報収集等を行い、「事務事業事故等発生報告シート」を作成し、事務事業危機管理本部総括班会議で原因の究明や再発防止への取組を検討し、市民への公表を行っている。

「ミス」が発生した場合は、各局の危機管理統括責任者（局次長）、危機管理責任者（所属長）が中心となり、「事務事業ミス発生報告・検証シート」を作成し、事態の收拾、原因究明、再発防止への取組を検討している。

図表 3-1-8 事務事業事故・ミス年度推移



(出所：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（平成29年11月））

事務事業事故・ミスの発生原因を見ると、書類の確認漏れやあらかじめルールとして定められているマニュアル等に則った手順で行わなかったことにより起きた事故が多く見受けられた。

件数については、2014年度（平成26年度）から2015年度（平成27年度）にかけては増加したが、2015年度（平成27年度）から2016年度（平成28年度）では、ほぼ横ばいになり、件数が高止まりしている中で、「ミス」は減少傾向にあるものの、「事務処理上の誤り」が増加傾向になっている。

#### ⑥ 内部統制に係る情報の各課への提供

各種監査（定期監査・学校監査・財政援助団体監査・指定管理監査・包括外部監査等）は対象となる課や団体を抽出して行っているが、監査の結果、指摘された事項が他の所属や団体に活かされずに、新たな監査の際に同様の指摘を受ける事態が生じていたので、指摘事項を「全

庁的に周知」し、その視点を持って自らの所属の状況を再確認若しくは改善するよう通知している。

また、指摘を受けた所属の措置状況をコンプライアンス推進課で取りまとめ、監査委員へ報告し、監査指摘事項を水平的に活用することで、監査から指摘されるような不適正な事務処理を全庁的に防止するよう努めている。

さらに、図表 3-1-7 のように、全職員に向けて内部統制に関する事項で周知をしたい事項をパソコン起動時のトップ画面に表示することによって、意識の向上を行っている。

図表 3-1-9 パソコン起動時の注意喚起の例



(出所：静岡市提供資料)

### ⑦ 内部統制制度の効果の検証及び体制並びにモニタリングの連携体制について

チェックシートは、毎年度 4 月にコンプライアンス推進課から見直しの依頼を行い、全所属で見直しを行っている。

事故等が発生した場合は、各職場で必要に応じてチェックシートの見直しを行い、2016 年度(平成 28 年度)は年度当初の定期見直しの際に修正を行った課が 185 課中 153 課、その後、随時見直しを行った課が 51 課と、チェックシートを活用した PDCA サイクルが機能している状況にある。

各課から提出されたチェックシートは、e-Net 掲示板(庁内電子掲示板)に掲載し、他所属のリスクや対策を自分の職場のチェックシートを見直す際に参考にできるようにしている。

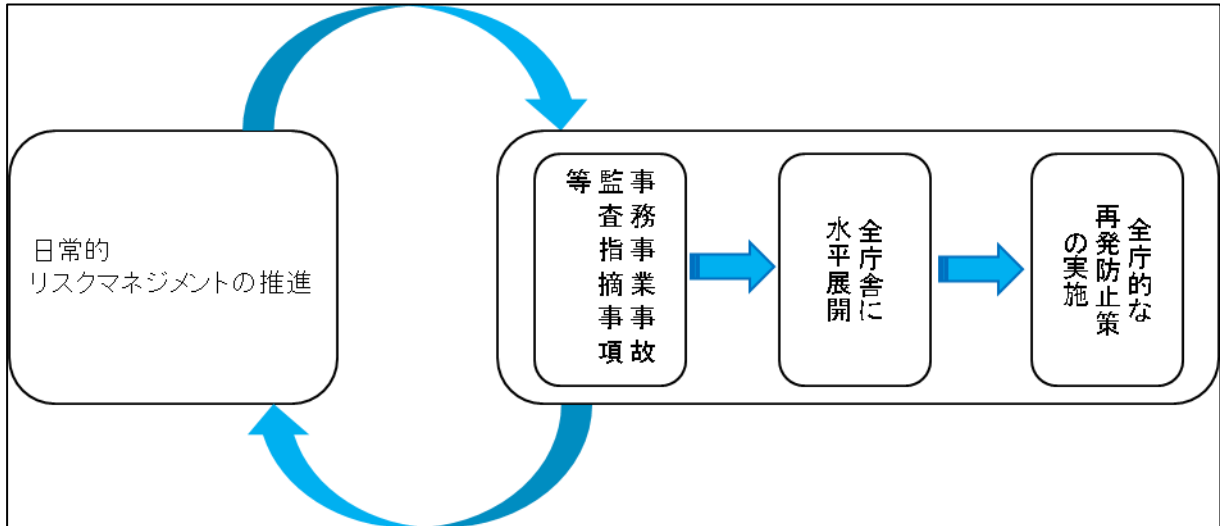
また、モニタリングについては、庁内検討委員会では行っていない状況であり、監査により指摘された事項が他の所属や団体に活かされずに、新たな監査の際に同様の指摘を受ける状況が発生していたため、これを解消すべく、指摘事項を全庁的に周知し、その視点をもって自らの所属の状況を再確認若しくは改善するよう通知している。

さらに、指摘を受けた所属の措置状況をコンプライアンス推進課で取りまとめ、監査委員へ報告している。



図表 3-1-8 のように、監査指摘事項を水平的に活用することで、監査から指摘されるような不適切な事務処理を全庁的に防止するよう図っている。

図表 3-1-10 静岡市の内部統制制度の運用イメージ



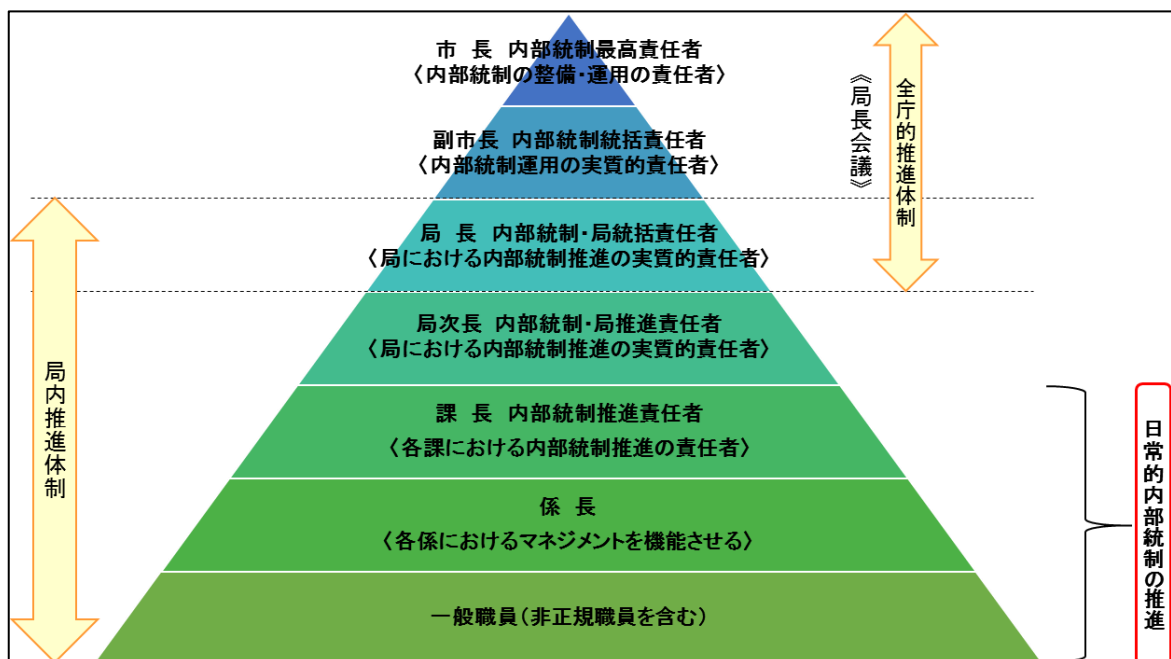
(出所：静岡市の 内部統制機能充実に 向けた取組／静岡市総務局行政管理部行政管理課／平成 25 年 9 月)

## 2 静岡市における今後の取組方針について

### (1) 推進体制の構築

内部統制全体の推進について、長の考え方や方向性について、図表 3-2-1 のような、一貫性をもって全職員に伝え推進していく「全庁的推進体制」を確立するとともに、局における内部統制の推進体制を明確化する。

図表 3-2-1 全庁的な推進体制

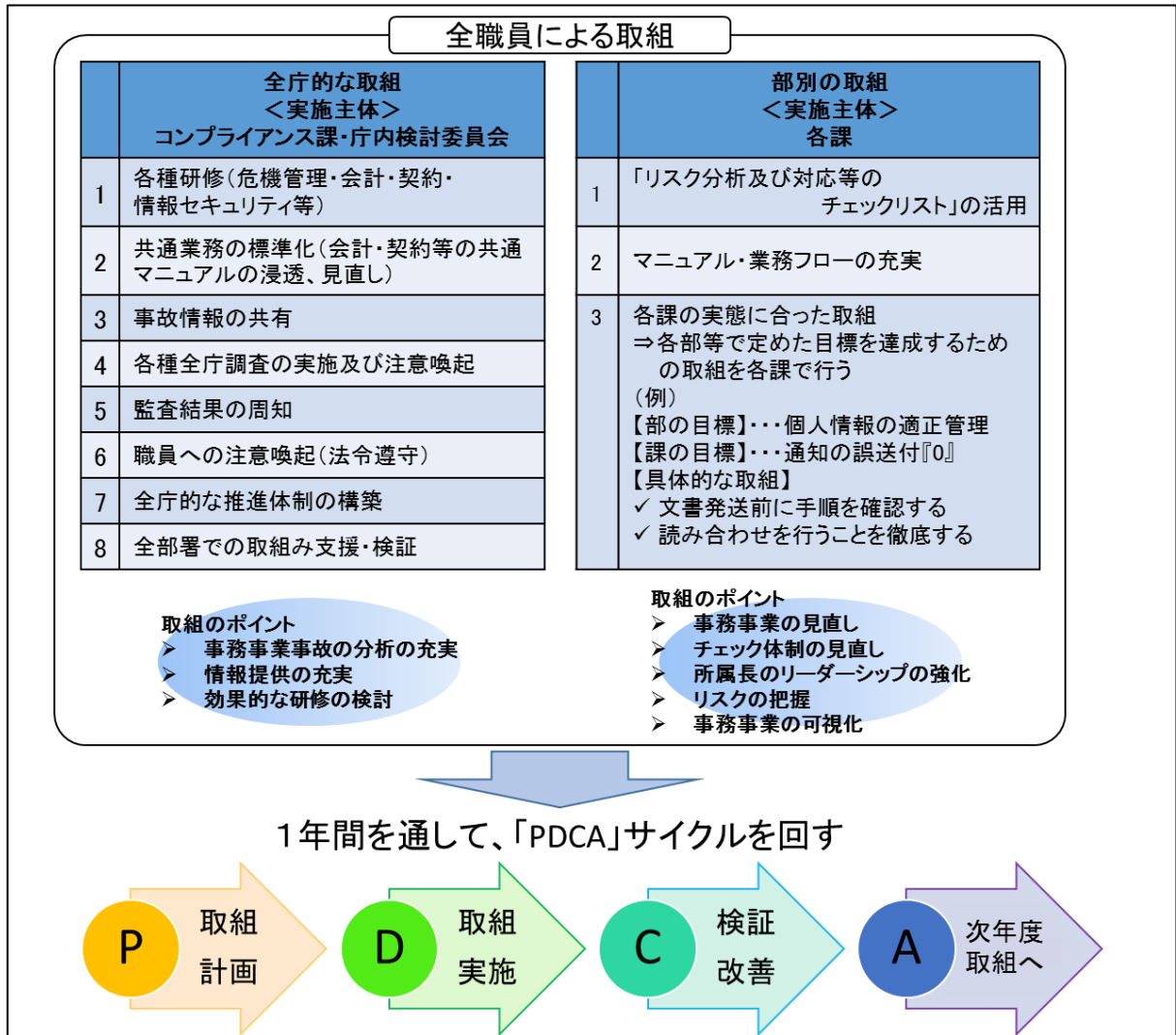


(出所：静岡市 HP／<http://www.city.shizuoka.jp/000766018.pdf>)

## (2) PDCA サイクルの確保

内部統制機能の充実のためには、全庁的な取組と局内推進体制のもと、各課における継続した取組が必要であり、図表 3-2-2 のような全職員による取組により、PDCA サイクルの確保に努める。

図表 3-2-2 全職員による取組事項



(出所：静岡市提供資料)

庁内検討委員会では、内部統制に関する分析や情報発信を充実させ、各所属では、業務の「見える化」や「標準化」を進め、切れ目のないPDCA サイクルによる体制整備を図り、さらに市長を頂点とした局長会議を活用し、横断的な連携、課題の共有を図り、全庁的な推進を図っていく。

## 第4章 内部統制制度に関する国の方向性等



## 第4章 内部統制制度に関する国の方向性等

民間企業において内部統制が導入されたことを背景に、地方公共団体においても内部統制制度を導入すべきかの検討が総務省において行われてきており、「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」（2007年（平成19年）10月30日から2009年（平成21年）3月24日）や、その後に設けられた「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」（2013年（平成25年）7月10日から平成26年2月21日）において議論されてきた。

また、第31次地方制度調査会（以下「第31次地制調」という。）「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」において、地方公共団体の内部統制制度の整備・運用の必要性及びその制度化についての方向性が示され、地方自治法の一部を改正する法律が第193回通常国会に提出され成立した。

また、後述する「COSOのフレームワーク<sup>2</sup>」により、国の方向性等について整理を行う。

### 1 第31次地制調答申及び地方自治法の一部改正

第31次地制調答申では、人口減少社会に対する現状認識を示した上で、「行政サービスの持続可能な提供のための地方行政団体」及び「適切な役割分担によるガバナンス」について提言され、地方公共団体の内部統制の整備・運用の必要性及びその制度化についての方向性が示された。

このうち「適切なガバナンス」における「長」の役割として内部統制制度の整備及び運用について言及されており、その内容は次のとおりとされている。

#### (1) 基本的な認識

地方公共団体のガバナンスにおいては、地方公共団体の事務を全般的に統轄し、地方公共団体を代表する立場にある長の意識が重要である。

民間企業においては、既に会社法等により内部統制制度が導入されている。

公金を扱う主体である地方公共団体においても、地方公共団体における事務が適切に実施され、住民の福祉の増進を図ることを基本とする組織目的が達成されるよう、事務を執行する主体である長自らが、行政サービスの提供等の事務上のリスクを評価及びコントロールし、事務の適正な執行を確保する体制（以下「内部統制体制」という。）を整備及び運用することが求められている。

---

<sup>2</sup>米国トレッドウェイ委員会組織委員会（The Committee of Sponsoring Organizations of Treadway Commission；COSO、以下「COSO」という。）が1992年と1994年に公表した報告書“Internal Control - Integrated Framework”（『内部統制－統合的枠組み』：通称「COSOレポート」という。）において提唱された内部統制の枠組み。

地方公共団体についても、内部統制を制度化し、その取組を進めることにより、

- ① マネジメントの強化
- ② 事務の適正性の確保が促進されること
- ③ 監査委員の監査の重点化・質の強化・実効性の確保の促進
- ④ 議会や住民による監視のための必要な判断材料の提供

等の意義が考えられる。

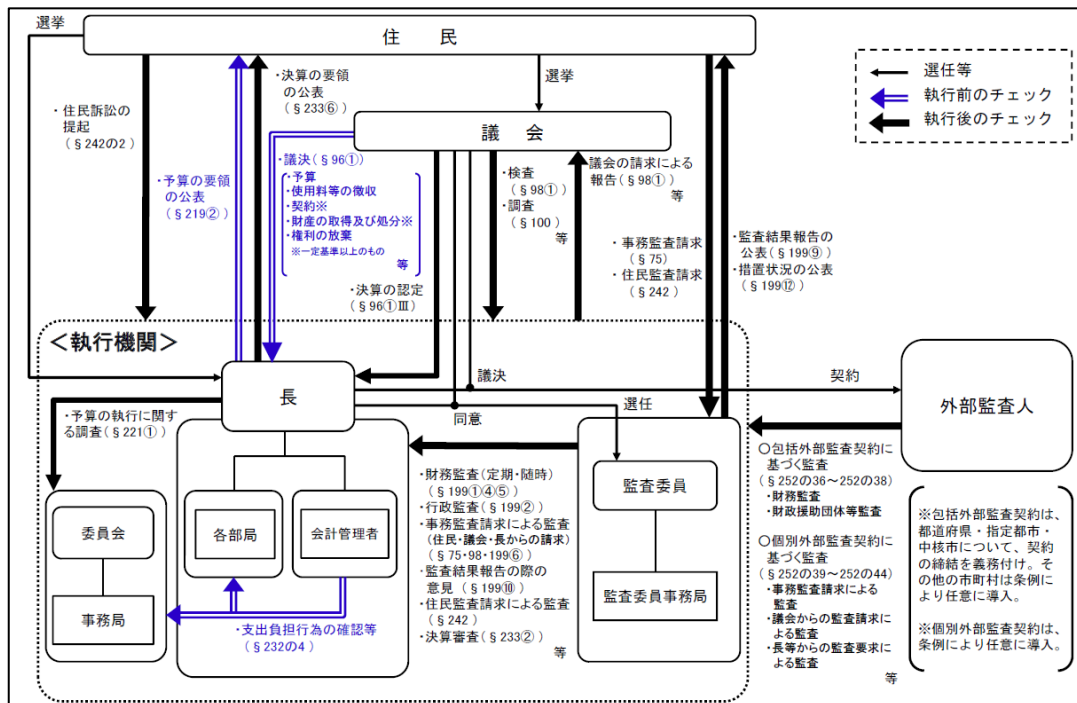
## (2) 内部統制の在り方

### ① 内部統制体制の整備及び運用の責任の所在

長と議会の二代表制の下において、地方公共団体の事務を適正に執行する義務と責任は、基本的に事務の管理執行権を有する長にあることから、内部統制体制を整備及び運用する権限と責任は長にあると考えるべきである。

人口減少社会において資源が限られる中、地方公共団体の事務処理に当たり、外部資源の活用が重要な選択肢となっていくが、当該外部資源に地方公共団体が出資する等して一定の関係がある場合には、地方公共団体と同様に内部統制の取組を促していくことにより、事務の適正性を確保すべきである。

図表 4-1-1 地方公共団体における行政執行の適正確保のための主な体制



(出所：第31次地方制度調査会第21回専門小委員会【参考資料1】内部統制関連資料／総務省)

## ② 評価及びコントロールの対象とすべきリスク

内部統制体制の整備及び運用を進めるに当たっては、地方公共団体の組織目的の達成を阻害する事務上の様々なリスクの内、内部統制の対象とするリスクを的確に設定することが重要である。

内部統制の対象とするリスクは、内部統制の取組の段階的な発展を促す観点を考慮して、地方公共団体が最低限評価すべき重要なリスクであり、内部統制の取組の発展のきっかけとなるものを先ず設定すべきである。

具体的には、財務に関する事務の執行におけるリスクは、影響度が大きく発生頻度も高いこと、地方公共団体の事務の多くは予算に基づくものであり、明確かつ網羅的に捕捉できること、民間企業の内部統制を参考にしながら進めることができること等から、当該リスクを最低限評価するリスクとすべきである。

財務に関する事務の執行に伴うリスク以外のリスク（例えば、情報の管理に関するリスク）についても地方公共団体の判断により内部統制の対象とすることが考えられる。

最低限評価するリスクの設定については、地方公共団体が置かれている環境の変化や、内部統制体制の整備及び運用状況を踏まえて、随時、見直しを行うべきである。

図表 4-1-2 地方公共団体が評価すべきリスク

	株式会社	上場企業	独立行政法人	地方公共団体
重要な価値	<b>株主</b> ・所有者である株主に利潤を配分することで、株主からの出資を確保することが重要。	<b>投資家</b> ・投資家から資金を確実に調達することが重要。	<b>中期目標</b> ・政府が関与する中期目標の達成が重要。	<b>住民</b> ・住民から税金を徴収して必要な行政サービスを安定的かつ的確に提供することが重要。
評価すべきリスク	●株主からの信頼を失墜させるリスク	●投資家の信頼を失墜させるリスク	●中期目標を効果的かつ効率的に達成することを阻害するリスク	●適正な行政サービスの提供等を阻害するリスク
具体的なリスク	●取締役の職務の執行が法令及び定款に適合しないリスク ●取締役の職務の執行の非効率性・非有効性のリスク 等	●財務計算書類の適正性が確保されないリスク	●責任を不明確にするために目標・計画をあいまいにするリスク ●目標・計画の達成を容易にするために高い水準の目標・計画を設定しないリスク ●設定した目標・計画を効果的かつ効率的に達成しないリスク	●財務事務執行リスク ・財務に関する事務の執行における法令等違反のリスク ・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 等

(出所：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報告書【参考資料】／総務省)

## ③ 内部統制体制の整備及び運用の在り方

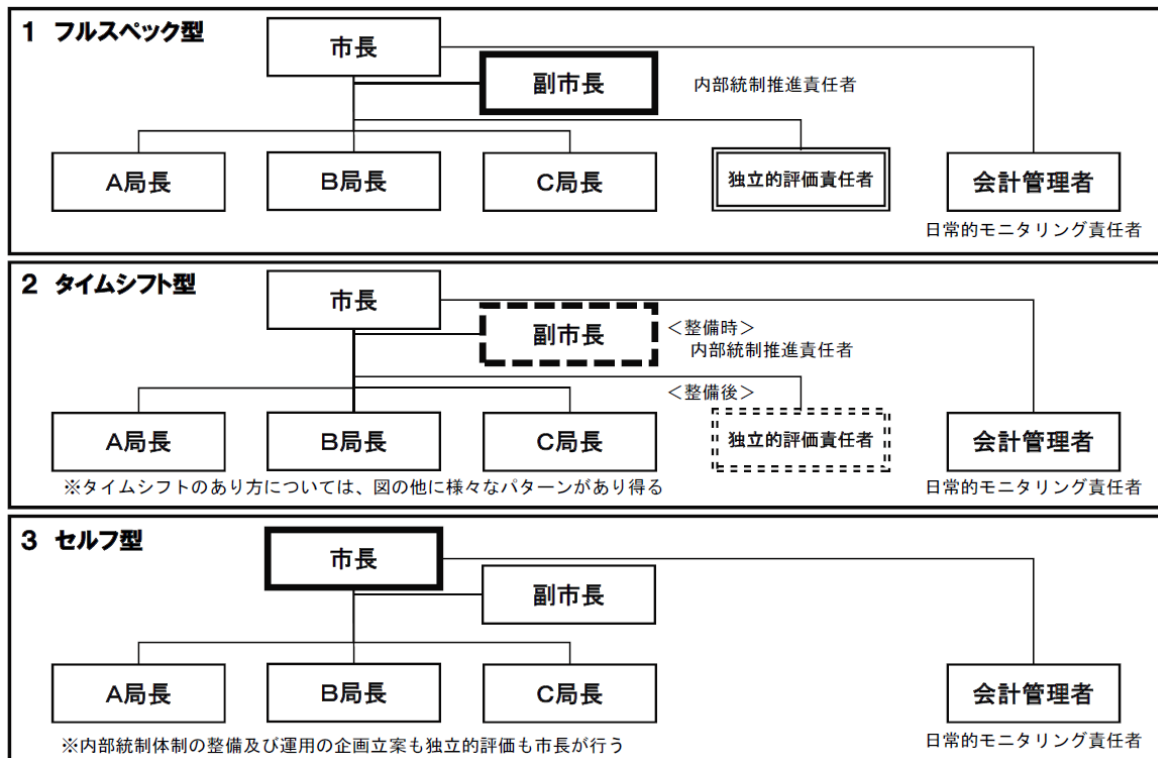
内部統制体制の整備及び運用の権限と責任を有する長が、組織の内外にその方針を明確にするため、長が内部統制体制の整備及び運用に関する基本的な方針を作成し、公表することが必要であり、内部統制体制を具体的にどのように整備及び運用していくかについては、長が、個々

の地方公共団体の組織規模や特性等を考慮して、適切に判断し、創意工夫を図ることが重要である。

また、内部統制体制について不断の見直しを行う観点から、長はその運用状況を自ら評価し、その評価内容について監査委員の監査を受ける必要がある。

加えて、長は、その評価内容と監査結果を議会に報告するとともに、それらを公表して、住民への説明責任を果たす必要がある。

図表 4-1-3 地方公共団体における内部統制体制のモデル例



(出所：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報告書【参考資料】／総務省)

- (※1)フルスペック型：大規模地方公共団体を想定した、内部統制推進責任者と独立的评价の責任者を別々に設置するモデル。具体的には、副知事や副市長を内部統制推進責任者とし、通常ラインに置かれていない（D (Do)の責任者ではない）者を独立的评价の責任者とするモデル。
- (※2)タイムシフト型：小規模地方公共団体を想定した、内部統制推進責任者や独立的评价の責任者を置かず、長自らが責任者となるモデル。この場合、監査委員が独立的评价の責任者となることも考えられるが、本来的には、長と並ぶ執行機関である監査委員が長の内部統制体制に組み込まれることについては慎重に検討すべきであり、後述のとおり、内部統制状況評価報告書を監査する立場に置かれることとの関係を整理した上で取り組むべき。
- (※3)セルフ型：上記2モデルの中間的なモデルとして、地方公共団体が抱える課題に応じてその都度内部統制推進責任者や独立的评价の責任者を設置する等、経営資源を集中させる方法が考えられる。例えば、内部統制体制の構築時は、副知事や副市長を内部統制推進責任者とし、内部統制体制が安定した後、独立的评价の責任者を通常ラインに置かれていないものとして新たに設置し、副知事や副市長の内部統制推進責任者の役割を市長に戻すモデル等、当該地方公共団体の事務処理の実態に合わせた様々なパターンが考えられる。



#### ④ 内部統制の制度化に当たっての留意点

内部統制の制度化は、地方公共団体の事務の適正化に向け、業務が大きく改善する期待がある一方、非定型業務への対応が困難な場合もある等、一定の限界があることにも留意し、内部統制への過大な期待による、コストと効果が見合わない過度な内部統制体制の整備につながるないようにすべきである。

#### ⑤ 内部統制体制の整備及び運用の具体的な手続き等の制度化

全ての地方公共団体の長には、内部統制体制を整備及び運用する権限と責任があることは制度的に明確化すべきであるが、内部統制体制の整備及び運用の在り方については規模等によって多様と考えられることから、当該多様性を踏まえて、具体的な手続き等を制度化すべきである。

都道府県及び指定都市等、組織や予算の規模が大きく、制度化された場合に十分対応できる体制が整っていると考えられる大規模な地方公共団体は、長に内部統制体制を整備及び運用する権限と責任があることは制度的に明確化した上で、具体的な手続き（例えば、内部統制体制の整備及び運用に関する基本的な指針の作成・公表、その評価についての監査や議会への報告・公表等）も制度化すべきであり、その運用を通じた結果として、内部統制体制の整備及び運用の標準となるモデルが確立していくことが期待される。

上記以外の地方公共団体については、長に内部統制体制を整備及び運用する権限と責任があることは、制度的に明確化した上で、具体的な手続きについては、都道府県や指定都市を参考にしつつ、各地方公共団体で工夫をすることとすべきである。

特に、小規模な市町村については、具体的な手続きや取組内容等について国や都道府県が必要な情報提供や助言を行っていくべきである。

図表 4-1-4 地方公共団体における内部統制基本方針（イメージ）

今般、地方自治法第●条の規定に基づき、〇〇市における事務の執行の適正を確保するための体制（いわゆる内部統制体制）の整備及び運用に関する基本方針を次のとおり決定しましたので、これを住民の皆様に公表します。  
この基本方針に基づき、内部統制体制を整備し、運用してまいります。

**I 財務事務執行リスクに対応するための体制**

(1) 副市長及び各区長を内部統制推進責任者に任命します。それぞれの管理対象は、副市長の場合は各局とし、各区長の場合は各区役所とします。  
内部統制推進責任者は、財務事務執行リスクに対応する内部統制体制の整備及び運用を担当します。  
具体的には、内部統制推進責任者は、年度末に、財務事務執行リスクについて全庁的なリスクを分析し、年度当初に重点対策リスク及びその対応策を決定します。

(2) 各局の部長及び各区の部長を内部統制連絡員に任命します。内部統制連絡員は、内部統制推進責任者に対して各部が直面するリスクを評価し、対応すべきリスクを報告します。

(3) 各局及び各区役所における財務事務執行リスクに対する対応状況を確認するため、〇〇を独立的評価（モニタリング）の責任者とし、同責任者は評価結果を速やかに市長に伝達します。

（以下略）

**II 〇〇市が選択するリスクに対応するための体制**  
○ 個人情報の保存に関する体制（略）

**III 〇〇市独自のリスクに対応するための体制**  
○ レピュテーションリスクに対応するための体制（略）

平成〇年〇月〇日  
〇〇市長 □□ □□ 印

（出所：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報告書【参考資料】／総務省）

### (3) 地方自治法の一部改正

第 31 次地制調の答申を受け、政府により内部統制等に係る地方自治法の改正法案が第 193 回通常国会に提出され、2017 年（平成 29 年）6 月 9 日に成立した。

この改正法の内部統制に係る概要は、都道府県知事及び指定都市の市長は、内部統制に関する方針を定め、これに基づき必要な体制を整備しなければならないこと（その他の市町村長は努力義務）、方針を策定した長は、毎会計年度、内部統制評価報告書を作成し、議会に提出しなければならないとされ、2020 年 4 月 1 日に施行されることとなっている。

## 2 COSO のフレームワーク

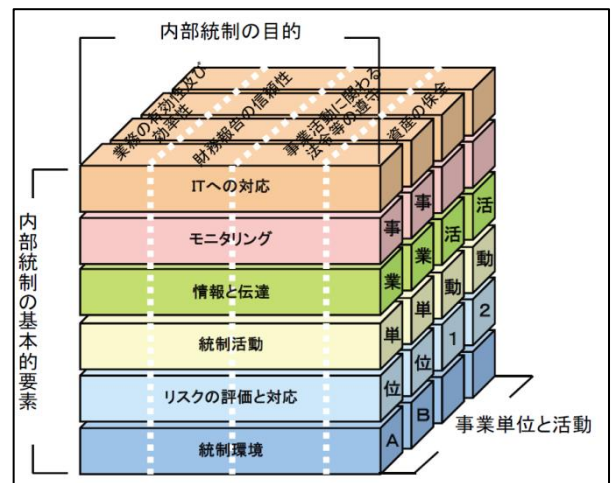
地方公共団体の内部統制を考える際にも、COSO のフレームワークの基準が参考になると考えられている。

図表 4-1-5 のように COSO のフレームワークでは、内部統制は 4 つの「内部統制の目的」を合理的に保証するために、長やその他の構成員によって遂行されるプロセスとして定義され、有効な内部統制の構成要素として 6 つの「内部統制の基本的要素」が挙げられる。

### (1) COSO における内部統制の目標

- ① 業務の有効性と効率性
- ② 財務報告の信頼性
- ③ 事業活動に関わる法令等の遵守
- ④ 資産の保全

図表 4-1-5 内部統制の目的と基本的要素の関係



(出所：内部統制による地方公共団体の組織マネジメント改革報告書（平成 21 年 3 月）／地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会)

### (2) COSO における内部統制の基本的要素

#### ① 統制環境

統制環境とは、組織の気風を決定し、組織内全ての者の統制に対する意識に影響を与えるとともに、他の基本的要素の基礎をなし、リスクの評価と対応、統制活動、情報と伝達、モニタリング及び IT への対応に影響を及ぼす基盤をいう。

統制環境として、例えば、誠実性及び倫理観、長の意向及び姿勢、運営方針及び運営戦略、監査課又は監査委員の機能、組織構造及び慣行、権限及び職責、人的資源に対する方針と管理が挙げられる。

#### ② リスクの評価と対応

リスクの評価と対応とは、組織目標の達成に影響を与える事象について、組織目標の達成を阻害する要因をリスクとして識別、分析及び評価し、当該リスクへの適切な対応を行う一連のプロセスをいう。

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

### ③ 統制活動

統制活動とは、長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。

統制活動には、権限及び職責の付与、職務の分掌等の広範な方針及び手順が含まれる。このような方針及び手順は、業務のプロセスに組み込まれるべきものであり、組織内の全ての者において遂行されることにより機能するものである。

不正又は誤り等の行為が発生するリスクを減らすために、各担当者の権限及び職責を明確にし、各担当者が権限及び職責の範囲において適切に業務を遂行していく体制を整備していくことが必要となる。

統制活動は、その機能により、予防的（事前的）統制活動と発見的（事後的）統制活動とに区分される。

### ④ 情報と伝達

情報と伝達とは、必要な情報が識別、把握及び処理され、組織内及び関係者相互に正しく伝えられることを確保することをいう。

組織内の全ての者が各々の職務の遂行に必要とする情報は、適時かつ適切に、識別、把握、処理及び伝達されなければならない。

また、必要な情報が伝達されるだけでなく、それが受け手に正しく理解され、その情報を必要とする組織内の全ての者に共有されることが重要である。

一般に、情報の識別、把握、処理及び伝達は、人的及び機械化された情報システムを通して行われる。

### ⑤ モニタリング

モニタリングとは、内部統制の目標を実現するための6つの基本要素である、「統制環境」「リスクの評価と対応」「統制活動」までの過程が、有効に機能していることを継続的に評価することをいう。

地方公共団体におけるモニタリングは、「日常的評価」及び「独立的評価」に分けられ、これらのモニタリングにより、常に監視、評価及び是正されることになる。

「日常的評価」とは、通常業務に組み込まれているチェック機能で、従来からあるチェックシステムであり、上司の根拠法令のチェックや経理のダブルチェック等である。

「独立的評価」とは、定期的実施されるが、リスク評価、日常的評価の有効性及び長等幹部の検討事項により、その範囲及び頻度が異なるものとなる。モニタリングによる発見事項や不備は必要に応じて長に報告されることになる。

COSO のフレームワークにおいても、日常的評価と独立的評価の両立で、監視機能が整備され、組織として、適時に内部統制の不備を評価し、必要に応じて、それを適時に長に報告され、是正措置を講じる責任を負う者に対して伝達されることになるとしている。

日常的評価のみで独立的評価が欠如していると、発見事項や制度の不備が適時に幹部に報告され是正措置が講じられるタイミングを逃す可能性が高くなる。

## ⑥ IT への対応

COSO のフレームワークでは原則的に独立した構成要素とはなっていないのがこの「IT への対応」である。

2007 年（平成 19 年）2 月に金融庁から公表された企業会計審議会の意見書「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準」、一般に「日本版 SOX 法」と呼ばれているものであるが、見本としている米 SOX 法（サーベンス・オクスリー法）は、粉飾決算により株式市場に大混乱を招いたエンロン事件をきっかけに制定された法律で、「企業改革法」と呼ばれているものである。

この「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準」では COSO のフレームワークをもって内部統制の考え方を打ち出しているが、COSO のフレームワークで規定されている「統制環境」「リスクの評価と対応」「統制活動」「情報と伝達」「モニタリング」の 5 つの構成要素に加えて、「IT の対応」を 6 番目の構成要素とするのが、独自の構成要素の考え方となっている。

このような経緯で、日本で COSO のフレームワークを言及するときには、6 番目の構成要素として「IT への対応」が追加された形で説明されることが通常となっている。

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

しかし、IT の利用に当たっては、様々なリスクの存在が問題となり、IT の利用環境の適正性を検証するための手段を整備しておく必要がある。IT に関してはその利便性だけでなく脆弱性やリスクについても正しく評価することが重要である。

## (3) COSO による有効な内部統制

このフレームワークは、有効な内部統制体制の要件を設定しているものである。

有効なシステムは、事業体の目的達成に関して、合理的な保証を提供し、事業体の目的を達成しないリスクを、許容可能な水準まで低減するものとして内部統制の 4 つの目標に関連させる場合がある。

これに関しては次のことが要求されている。

**① 各構成要素及び関連する原則が存在し、機能していること**

「存在する」とは、構成要素及び関連する原則が、特定の目的を達成するための内部統制体制の整備及び運用に存在していると判断することをいう。

「機能する」とは、構成要素及び関連する原則が、業務及び特定の目的を達成するための内部統制体制の行為に継続的に存在していると判断することをいう。

**② 構成要素は、統合された形で共に運用されていること**

「共に運用されている」とは、構成要素の全てが、全体として、目的を達成しないリスクを許容可能な水準まで低減していると判断することをいう。

各構成要素は、別々に検討されるべきでなく、むしろ統合されたシステムとして共に運用されるべきものである。

各構成要素は、構成要素間で相互に多数の関係やつながりを有する相互依存関係にあり、とりわけ、諸原則は各構成要素の中で、及び各構成要素間で相互に影響し合っている。

構成要素又は関連する原則の存在及び機能に関して、あるいは、各構成要素が統合された形で共に運用されることに関して、重要な不備が存在する場合、組織は、有効な内部統制体制の要件を満たしていると結論付けることはできない。

内部統制体制が有効であると判断される際に、長は事業体の構造内での適用に関連して、組織が以下のようになっていると合理的な保証を有する。

(ア) 外部事象が目的の達成に重要な影響を及ぼす可能性がほとんどない場合、又は、組織が外部事象の性質及び発生時期を合理的に予測でき、その影響を許容可能な水準まで低減できる場合に、有効かつ効率的な業務を達成していること。

(イ) 外部事象が目的の達成に重大な影響を及ぼし、その影響を可能な水準まで低減できない場合、業務が有効かつ効率的に管理されている範囲を理解していること。

(ウ) 適用される規則、規制及び基準、又は、事業体固有の報告目的に準拠した報告書を作成していること。

(エ) 適用される法律、規則、規制及び外部基準を遵守していること。

COSO のフレームワークは、内部統制の設計、適用及び運用並びに内部統制の有効性の評価に当たって判断を求めている。

法律、規則、規制及び基準で定められた範囲内で、判断を行使することは、内部統制についてより良い決定を下す長の能力を高めることになるが、完全な結果を保証することはできない。

#### (4) 内部統制の目的と COSO の基本的要素との関係

内部統制の目的を達成するため、長は、内部統制の基本的要素が組み込まれたプロセスを整備し、そのプロセスを適切に運用していく必要がある。

それぞれの目的を達成するためには、全ての基本的要素が有効に機能していることが必要であり、それぞれの基本的要素は、内部統制の目的の全てに必要とされるものである。

図表 4-1-5 は、内部統制の目的を垂直の列とし、基本的要素を水平の列とし、残りの次元で事業単位又は活動を表すとともに、4つの目的とそれを達成するために必要とされる基本的要素には、直接的な関係があることを示したものである。

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

また、「法令等の遵守」という目的を実現させるためには、規則や体制の整備といった「統制環境」や自団体を取り巻く「リスクの評価と対応」、法令等の遵守に関する取組の「モニタリング」など、いずれの基本的要素も必要であることを表すものである。

残りの次元において、組織全体を事業単位（例えば、事業部 A・企業局 B）又は活動（例えば、教育・福祉・財政）といった区分に細分化させている。

これによって、「ある事業部について、法令等の遵守を目的とした統制環境は整備されているか」というように内部統制システムを分析的に検討する際の手がかりとすることが考えられる。

### 3 内部統制状況評価報告書の作成と公表

内部統制基本方針に基づいて、内部統制体制を整備及び運用することになるが、実際に内部統制体制を整備及び運用する場合、様々な改善点が生じることが想定される。

長がそのような内部統制体制の整備及び運用状況を評価することによって、地方公共団体において内部統制体制が定着し、洗練されていくことが期待され、このことを踏まえ、最低でも毎年度1回は、財務事務執行リスク等について整備及び運用した内部統制体制について評価し、その内容を「内部統制状況評価報告書」又は「決算書の一部」として作成することが内部統制基本方針を策定した市町村長に求められる。

また、内部統制状況評価報告書を作成した長は、内部統制状況評価報告書又は「決算書の一部」が適正なものであることを証明するため、監査委員による審査を受け、議会へ提出しなければならない。

さらに、住民を含め、外部への公表を行うことが求められ、地方公共団体の事務の処理を付託した住民に対する説明責任にもつながるものと考えられる。





## 第5章 藤沢市の内部統制制度における課題と対応策



## 第5章 藤沢市の内部統制制度における課題と対応策

本章では、藤沢市における内部統制制度の再構築に向けた考え方について整理する。

第2章での職員アンケート等の基礎調査結果及び第3章での事例調査並びに第4章での国の方向性等及びCOSOのフレームワークを鑑み、藤沢市の内部統制制度における課題と対応策について検討を行う。

### 1 内部統制制度における制度上の課題と対応策

第3章での静岡市の取組、第4章の国の方向性等及びCOSOのフレームワークを鑑み、藤沢市の内部統制制度における制度上の課題と対応策について考察する。

#### (1) 内部統制体制の整備及び運用に関する基本的な方針の策定

地方自治法の一部を改正する法律により、都道府県知事及び指定都市の市長は、内部統制に関する方針を定め、これに必要な体制を整備しなければならない（その他の市町村長は努力義務）とされた。

事例視察を行った静岡市においては、2017年（平成29年）4月12日に、内部統制体制の整備及び運用に関する基本的な方針（以下「内部統制基本方針」という。）である「静岡市内部統制基本方針」を策定した。

図表 5-1-1 静岡市内部統制基本方針



(出所：静岡市 HP/<http://www.city.shizuoka.jp/000764586.pdf>)

静岡市においては、内部統制基本方針に基づき必要な体制が整備され、内部統制の整備及び運用の権限が「市長」にあることが明確化されている。

内部統制体制を有効かつ適正に機能させることで、不祥事やリスクへの対応を軽減することができ、地方公共団体が直面する、より重大な政策課題に対し、より多くの資源を投ずることが可能となり、また、内部統制基本方針に基づき、内部統制体制の整備及び運用状況を公表することで、対外的な説明責任を果たすことにもつながる。

一方、藤沢市においては、現在、内部統制基本方針は策定されていない。

内部統制体制を整備及び運用する権限が、市長にあることを明確にするとともに、取組の重要性を職員に認識させるためにも、内部統制基本方針の策定は必要である。

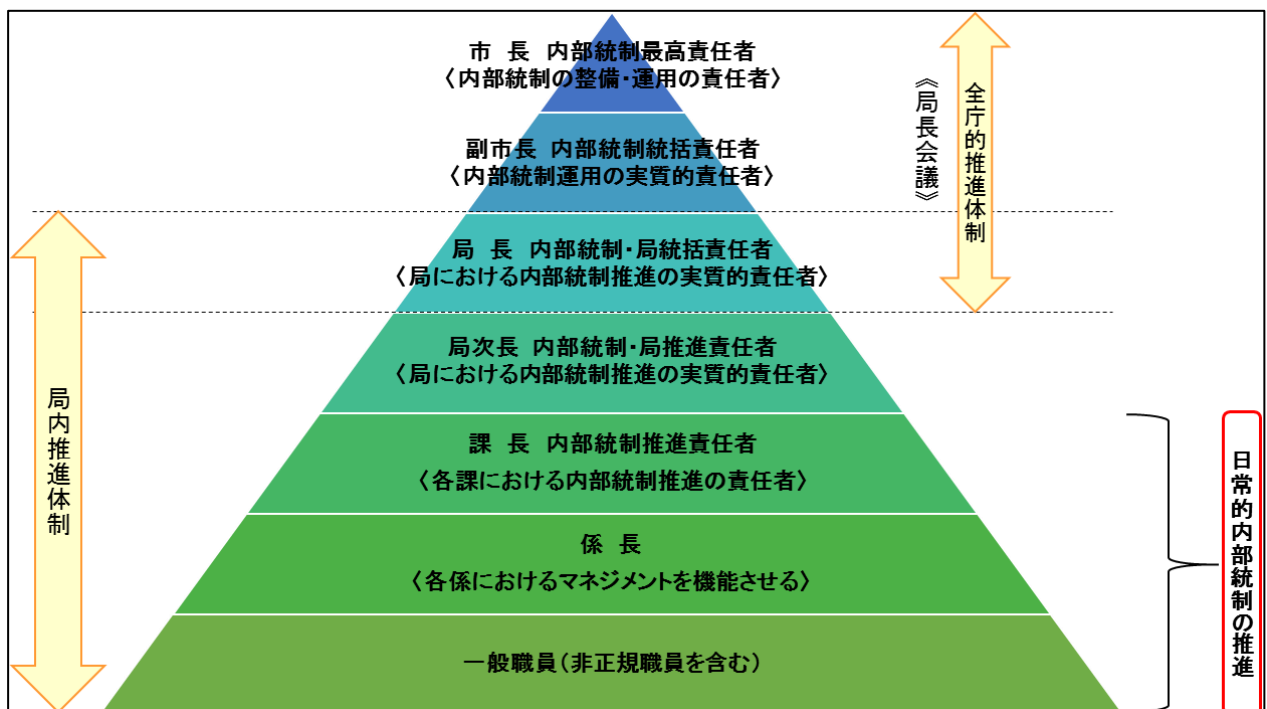
しかしながら、藤沢市は既に市独自の内部統制制度を導入しているため、一から見直すとなると職員に大きな負担を課し、混乱を招く恐れがあることから、内部統制基本方針の策定に関しては、実状を活かした「藤沢市らしい」内部統制基本方針を策定することが望ましいと考えられる。

## (2) 全庁的な推進体制の構築

本来、内部統制においては、日常業務を担う全職員が主役であり、職員一人ひとりが内部統制制度の必要性を理解し、日常業務に潜むミスや法令違反などのリスクを管理していくことが根本となる。

事例視察を行った静岡市の取組では、図表 5-1-2 のような市長を内部統制最高責任者とする「全庁的な推進体制」が構築されている。

図表 5-1-2 静岡市における全庁的な推進体制図



(図表 3-2-1 再掲)

内部統制の推進に関しては、市長の考えや方向性を全職員で共有し、取組を推進していくためには、「全庁的な推進体制」を構築するとともに、「部内における推進体制」を構築していくことが重要となる。

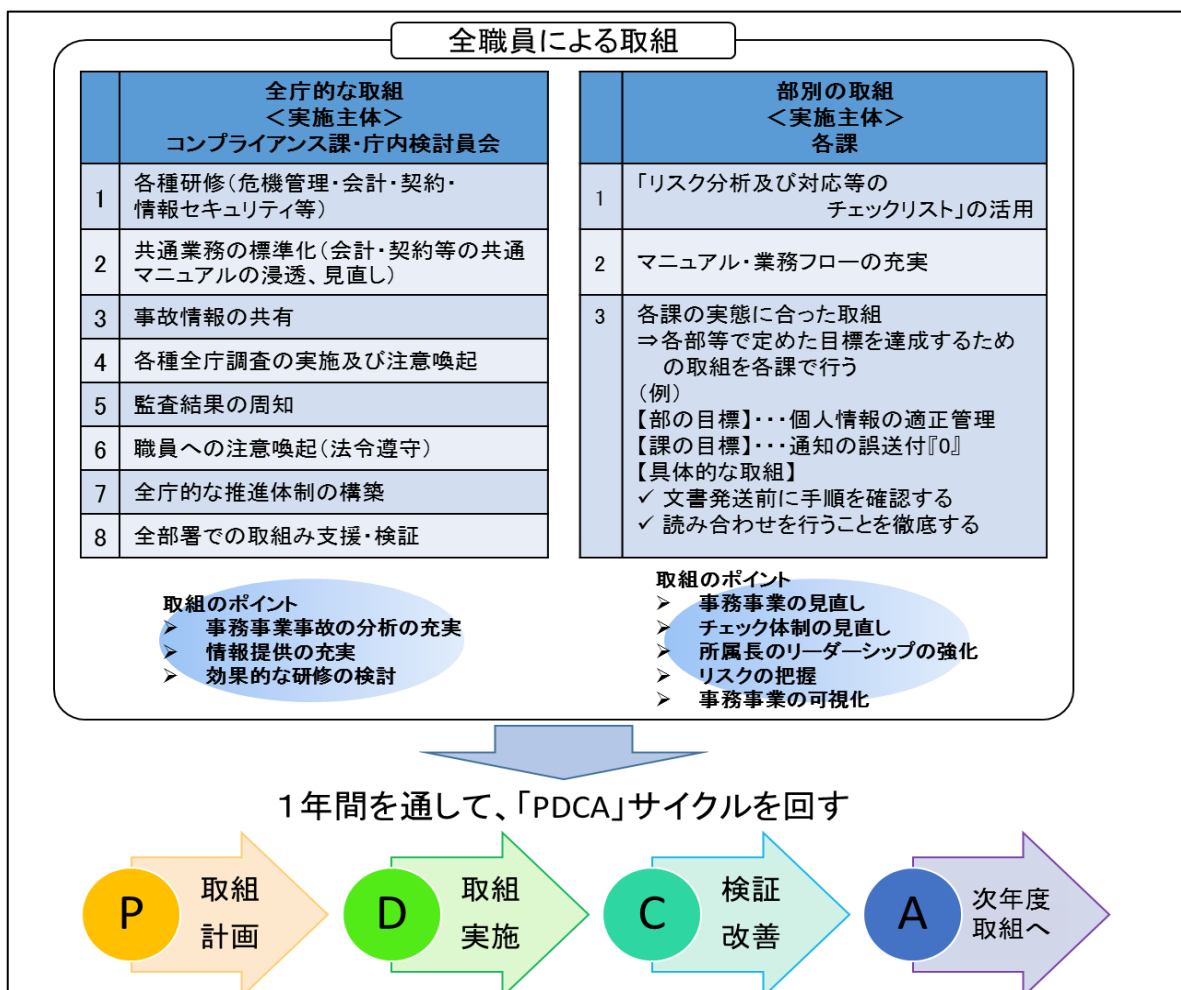
「全庁的な推進体制」とは、市長の補助機関である副市長、局長、会計管理者等の市幹部が一致して内部統制体制の推進に取り組むことで、全職員に対し、内部統制に関する取組への徹底を図ることを目指す。

副市長は、市長からの指示により実務的な内部統制の総括責任者となり、各局長は内部統制の局統括責任者となることが望まれ、さらに全庁的な推進体制を確立するために局長会議を設置し、定期的に総合調整及び情報共有を行うことが重要である。

その内部統制体制の具体的な取組としては、図表 5-1-3 のように、庁内検討委員会等が全庁的な取組を明示した上で、実施主体である各課が具体的な目標を設定し、PDCA サイクルを意識した取組を行うことになる。

PDCA サイクルを怠らない職場環境を作ることにより、不正行為等の大きな不祥事についても可能な限り防げるものと考えられる。

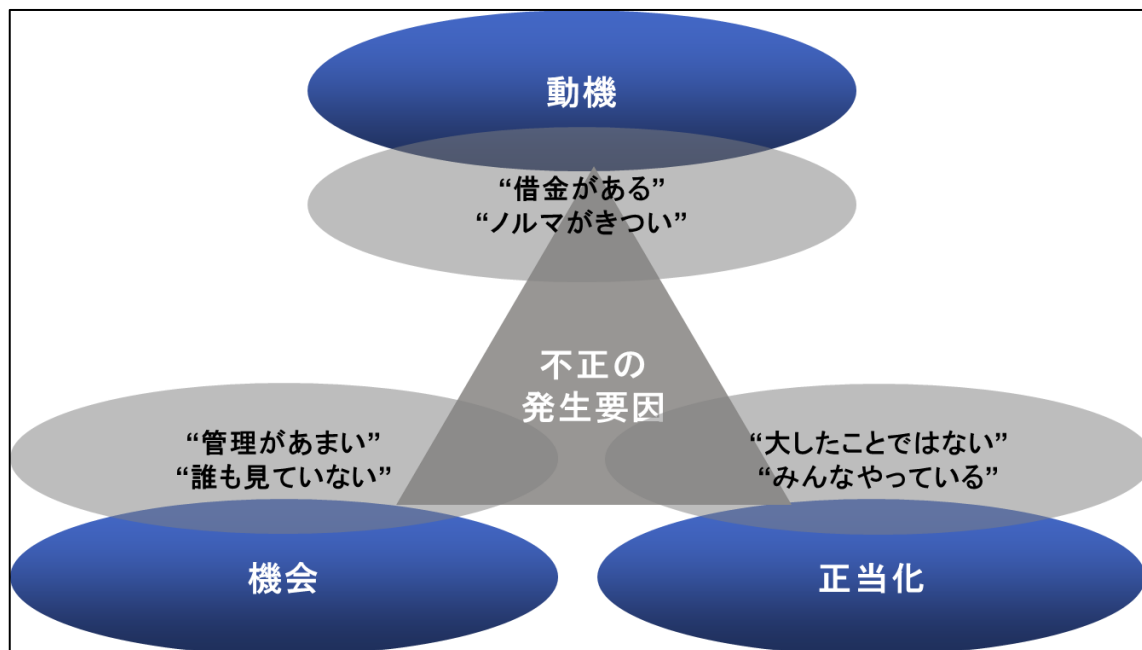
図表 5-1-3 静岡市における全職員による取組体制図



(図表 3-2-2 再掲)

既に藤沢市においては、「藤沢市職員による不祥事の再発防止策」を策定し、不祥事再発防止に関する取組を全職員によって進めているところである。人が不正行為を実行するに至る仕組みについては、「不正のトライアングル<sup>3</sup>」理論というものがあり、その概略は以下のとおりである。

図表 5-1-4 不正のトライアングル理論の概要



(出所：基礎調査機関提供資料)

「不正のトライアングル理論」においては、不正行為は、①機会、②動機、③正当化という3つの不正リスク（以下「不正リスクの3要素」という。）が全て揃った時に起因すると定義付けられている。

例えば、横領の場合、個人的な理由で経済的に苦しくなった職員が（＝動機）、経理部門で専門性の高い単独業務を任されており（＝機会）、一時的に借りるだけで、返す予定だから問題ないと思った（＝正当化）場合に、不正行為へ至ってしまうことである。

内部統制基本方針の策定、全庁的な推進体制の構築、PDCA サイクルを意識した取組を実施し、不正リスクの3要素を与えない環境作りをすることで、更なる内部統制制度の強化が期待できる。

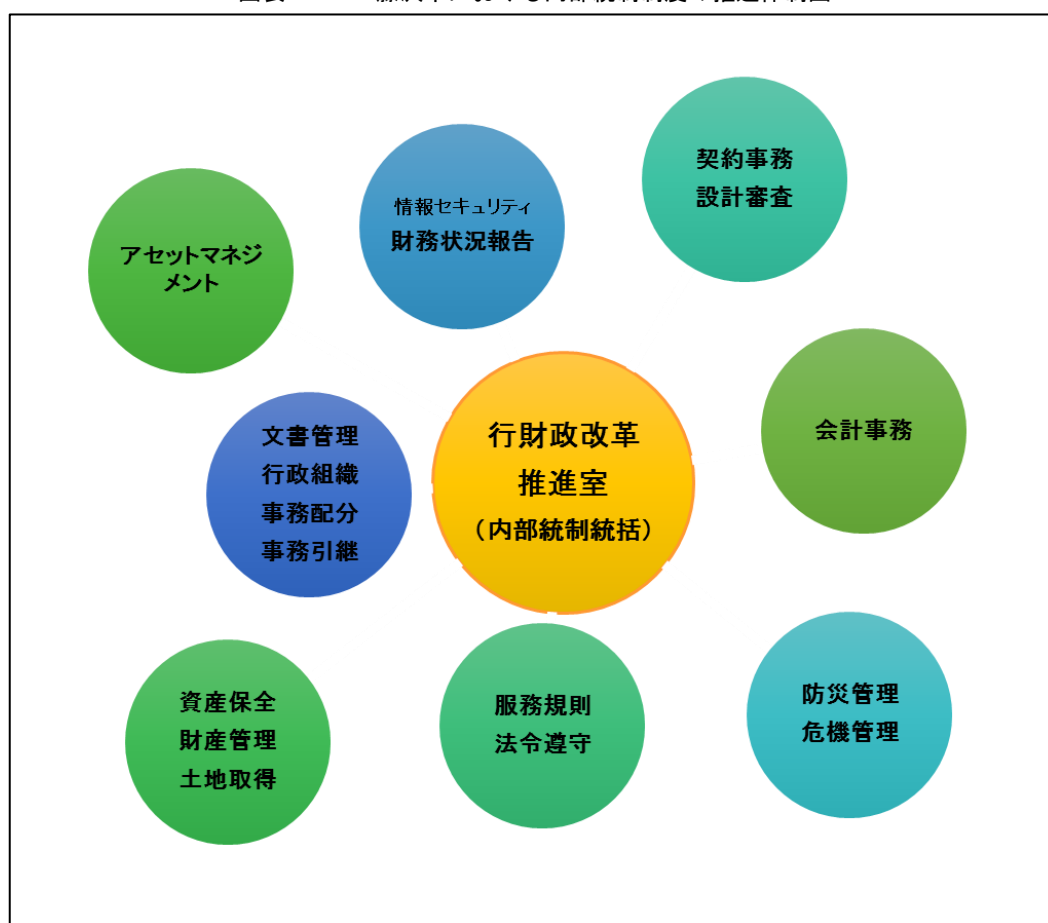
<sup>3</sup> 米国の犯罪学者 D. R. クレッシー（1919-1987）が実際の犯罪者を調査して導き出した理論。

### (3) 関係部署との横断的連携による推進体制の構築

市長を内部統制の最高責任者とした「全庁的な推進体制の構築」の重要性は、先に述べたとおりであるが、内部統制制度の推進において、もう一つ重要な体制は、制度所管課及び内部統制機能を有する関係部署との横断的な連携体制の構築である。

現状の藤沢市においては、図表 5-1-5 のように、制度所管課と内部統制機能を有する関係部署と連携する体制が整っておらず、「点」のような関係となっている。

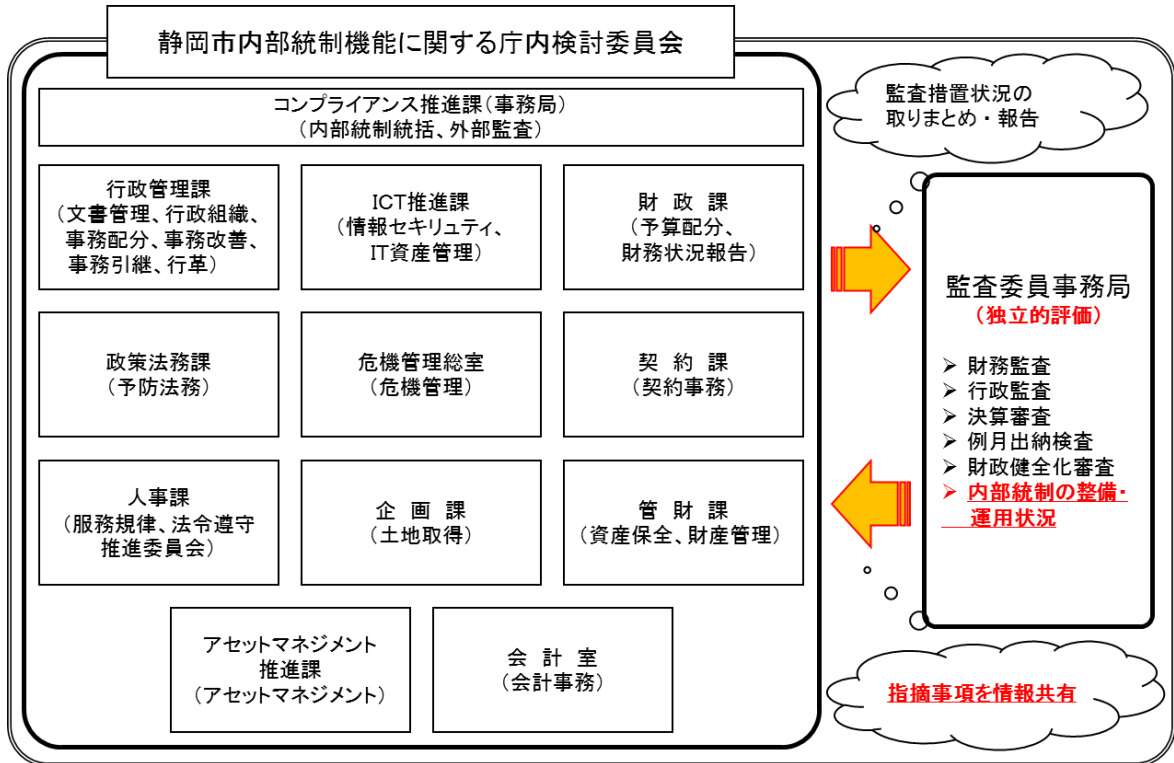
図表 5-1-5 藤沢市における内部統制制度の推進体制図



(出所：事務局作成)

一方で、事例視察を行った静岡市では、内部統制体制構築の推進母体を内部統制所管課に絞らず、内部統制所管課が内部統制機能を有する部署と連携し、庁内検討委員会（図表 5-1-6）を設け、庁内の内部統制機能を総合的、横断的に連携、充実させ、全庁的な取組を推進している。

図表 5-1-6 静岡市における「庁内検討委員会」の組織体制図



(図表 3-2 再掲)

藤沢市においても内部統制機能を有してその中核を担うべき部署は、静岡市と同様に存在するが、内部統制機能における「日常的評価<sup>4</sup>」の役割を担う組織・体制にはなっていない。

内部統制機能を有する関係部署は、本来の所掌業務の一部が内部統制の一端を担っていることを理解し、取り組んでいかなければならない。

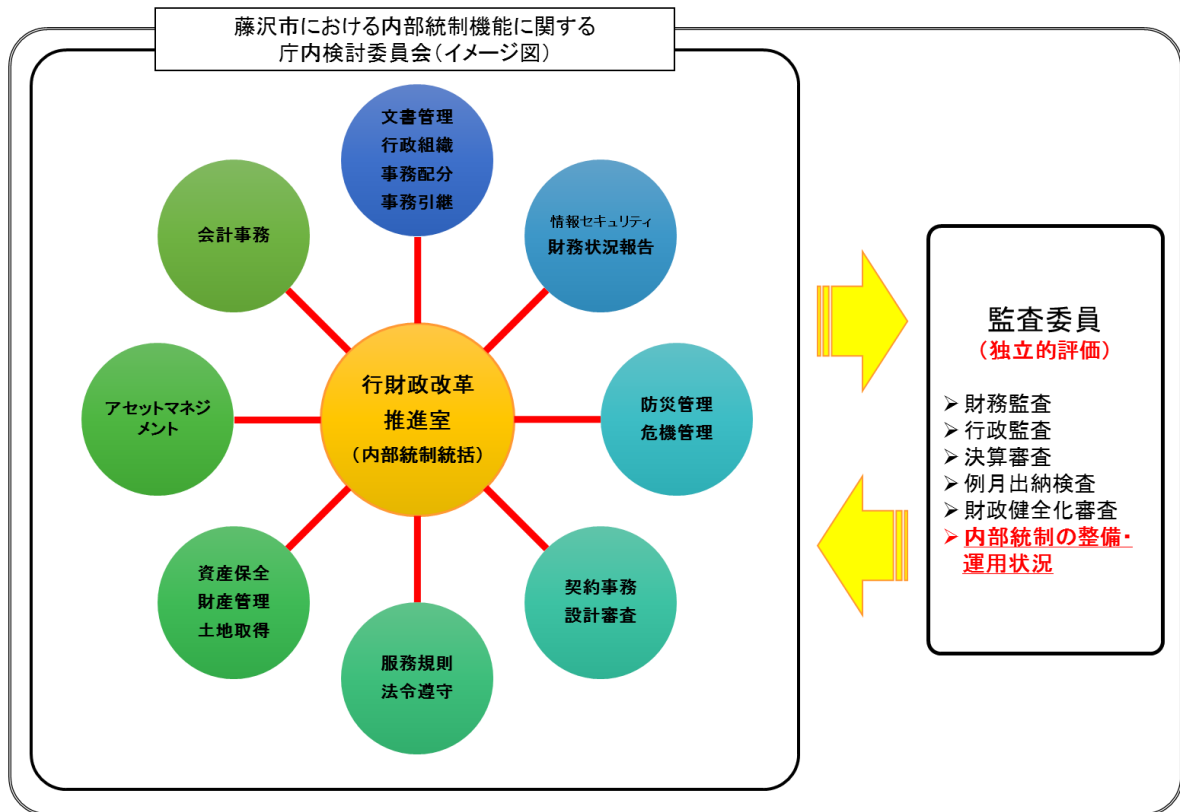
また、職員一人ひとりにおいても、従来からある危機管理を含めた内部のチェック機能は、内部統制における日常的評価であり、内部統制における取組は、新たな取組でないことを理解し、実施していく必要がある。

内部統制制度の強化を図る上でも、図表 5-1-7 のように、その推進母体を拡大することは、必要な措置であると考えられる。

<sup>4</sup>日常的評価とは、通常業務に組み込まれているチェック機能で、管理職による業務の確認や決裁、担当者間での業務の確認作業等を指す。



図表 5-1-7 藤沢市における庁内検討委員会の組織体制図（案）



内部統制制度における制度上の対応策

- ① 内部統制基本方針を策定し、内部統制体制の整備及び運用に関し、権限を明確にするとともに、取組の重要性を職員に認識させる。
- ② 全庁的な推進体制を構築し、市幹部が一致して内部統制体制の推進に取り組むことで、全職員に対し、内部統制に関する取組への徹底を図る。
- ③ 内部検討委員会を設け、庁内の内部統制機能を総合的、横断的に連携、充実させ、全庁的な取組を推進する。

## 2 職員アンケート及びヒアリング結果から見た運用上の課題と対応策

制度上の課題とは別に、内部統制体制を運営していく中で構築された各種取組について、運用開始6年を経て、職員アンケート及びヒアリングから運用上の課題が見受けられた。

第2章の職員アンケート結果を年代別でクロス集計、分析を行い、課題の洗い出しを行い、その対応策について考察を行う。

職員アンケート結果によると、図表 5-2-1 のように、内部統制制度について（あまり）理解できていない職員は、全体で 10.74%（n=1,918）であり、全体の約 1 割が内部統制制度について、（あまり）理解できていないことが分かった。

年代別でみると、29 歳以下及び 30 代では、（あまり）理解できていない割合が高くなり、29 歳以下では（あまり）理解できていない割合は、約 2 割を占めていた。

図表 5-2-1 年代別における内部統制制度への理解度の内訳

Q1.あなたは現在の藤沢市における内部統制制度について理解できていると思いますか					
	十分に理解している	ある程度理解している	あまり理解していない	理解していない	無回答
全体 (n=1,918)	11.05%	77.58%	10.17%	0.57%	0.63%
29 歳以下 (n=415)	6.99%	73.01%	18.07%	1.45%	0.48%
30 代 (n=541)	6.84%	78.93%	12.75%	0.74%	0.74%
40 代 (n=482)	9.75%	82.99%	6.64%	0.21%	0.41%
50 代 (n=394)	21.52%	73.67%	3.80%	0.00%	1.01%
60 歳以上 (n=79)	17.72%	78.48%	3.80%	0.00%	0.00%
無回答 (n=6)	0.00%	83.33%	16.67%	0.00%	0.00%

また、図表 5-2-2 のように、年代別で内部統制制度を（あまり）理解できていない理由については、29 歳以下及び 40 代並びに 50 代で「実際に何をすればいいかわからない」と回答する割合が高く、「自分の業務とは無関係」と考えている職員がいることが見受けられた。

さらに、29 歳以下及び 40 代では「内部統制関連の研修を受けたことがない」と回答する割合が、1 割以上いた。

図表 5-2-2 年代別における内部統制制度を（あまり）理解できていない理由の内訳

Q1-1.内部統制制度を（あまり）理解していないのは、何が原因だと思いますか					
	内部統制という言葉を聞いたことがない	実際に何をすればいいかわからない	自分の業務とは無関係	内部統制関連の研修を受けたことがない	その他（自由記述）
全体 (n=287)	3.48%	70.73%	5.57%	10.80%	9.41%
29 歳以下 (n=100)	4.00%	76.00%	2.00%	14.00%	4.00%
30 代 (n=100)	3.00%	74.00%	6.00%	6.00%	11.00%
40 代 (n=53)	3.77%	56.60%	7.55%	15.09%	16.98%
50 代 (n=29)	3.45%	72.41%	13.79%	3.45%	6.90%
60 歳以上 (n=3)	0.00%	33.33%	0.00%	66.67%	0.00%
無回答 (n=2)	0.00%	50.00%	0.00%	0.00%	50.00%

自由記述においても、実際に何をすればいいかわからないという意見もあり、若手職員の内部統制制度への理解を深めていく必要があると考えられる。

図表 5-2-3 のように、現状の内部統制制度への評価については、(あまり)機能していないと評価する割合は 24.67% (n=1,905) であった。

年代別では、40 代及び 50 代で「ある程度機能している」を回答する割合が高い一方で、30 代及び 40 代で「あまり機能していない」と回答する割合が高かった。

また、29 歳以下及び 30 代では「わからない」と回答する割合が 1 割以上占め、内部統制制度への関心度が低い傾向が見受けられた。

図表 5-2-3 年代別における現状の内部統制制度への評価の内訳

Q2.あなたは藤沢市の内部統制制度の現状についてどのように評価していますか					
	よく機能している	ある程度機能している	あまり機能していない	機能していない	わからない
全体 (n=1,905)	3.46%	62.73%	22.73%	1.94%	9.13%
29 歳以下 (n=410)	5.61%	58.78%	19.76%	2.44%	13.41%
30 代 (n=538)	1.86%	55.02%	29.37%	2.04%	11.71%
40 代 (n=478)	2.72%	64.02%	24.69%	2.51%	6.07%
50 代 (n=395)	4.30%	73.42%	16.20%	0.76%	5.32%
60 歳以上 (n=78)	3.85%	75.64%	11.54%	1.28%	7.69%
無回答 (n=6)	0.00%	50.00%	50.00%	0.00%	0.00%

さらに図表 5-2-4 のように、(あまり)機能していないと評価する理由については、「フィードバックがないので「単にやらされている」感覚である」と回答する割合が 49.00% を占め、年代別では 30 代以上で、約 5 割がそのように回答していた。

また、29 歳以下では、「そもそも何をしているのかわからない」、「何をどうすれば内部統制になるのかわからない、又は誰も教えてくれない」と回答する割合も高い傾向を示し、内部統制制度自体への理解があまりされていないことが見受けられた。

図表 5-2-4 年代別における内部統制制度が（あまり）機能していない理由の内訳

Q2-2 藤沢市の内部統制制度が（あまり）機能していない、わからないのは、何が原因だと思いますか				
	そもそも何をしているのかがわからない	フィードバックがないので「単にやらされている」感覚である	何をどうすれば内部統制になるのかわからない、または誰も教えてくれない	その他（自由記述）
全体 (n=645)	18.03%	49.00%	11.40%	21.57%
29歳以下 (n=143)	25.87%	39.86%	16.78%	17.48%
30代 (n=229)	16.16%	48.91%	12.23%	22.71%
40代 (n=165)	15.15%	51.52%	6.06%	27.27%
50代 (n=94)	14.89%	57.45%	11.70%	15.96%
60歳以上 (n=15)	26.67%	53.33%	0.00%	20.00%
無回答 (n=3)	0.00%	66.67%	33.33%	0.00%

自由記述においても、「帳票（業務記述書兼リスク管理表等）を作成することが目的化している」、「日常業務において作成された帳票の見直し等をする習慣がない」、という意見が見受けられ、藤沢市職員における内部統制への認識は、「藤沢市の内部統制＝業務記述書を作成すること」であるとの認識が強いことが伺えた。

本来の内部統制の目的である、個別の業務プロセスの有効性及び効率性を再点検し、そこに存在する「リスク」を統制するとともに、既存のルールを整理・合理化することから外れてしまっていることが伺える。

また、藤沢市では業務引継ぎ時には「業務記述書兼リスク管理表」を活用するとされているが、図表 5-2-5 のように、「全て（一部）書面（口頭を含む）での引継ぎ」とする割合は 66.95% (n=1,900) であり、「書面での引継ぎはなく、口頭での引継ぎ」、「引継ぎはなかった」とする割合は 33.27% (n=1,900) であり、「業務記述書兼リスク管理表」を活用し、業務の引継ぎがされていない実態が伺えた。

年代別だと、29歳以下及び40代から60歳以上で「全て書面（口頭を含む）で引き継いだ」と回答する割合が約3割を占め、30代では「一部書面（口頭を含む）で引き継いだ」と回答する割合が高い傾向を示したが、一方で30代では「書面の引継ぎはなく、口頭で引き継いだ」「引継ぎはなかった」と回答する割合が高かった。

図表 5-2-5 年代別における業務引継ぎ時の業務記述書の活用状況の内訳

Q3.あなたは現在掌握されている業務について業務記述書で前任者から引継ぎを受けましたか				
	全て書面(口頭を含む)で引き継いだ	一部書面(口頭を含む)で引き継いだ	書面の引継ぎはなく、口頭で引き継いだ	引継ぎはなかった
全体 (n=1,900)	29.63%	37.32%	16.42%	16.63%
29歳以下 (n=409)	32.03%	36.92%	17.36%	13.69%
30代 (n=538)	19.89%	40.15%	19.33%	20.63%
40代 (n=480)	30.63%	37.08%	15.00%	17.29%
50代 (n=391)	39.13%	34.02%	14.07%	12.79%
60歳以上 (n=76)	30.26%	36.84%	11.84%	21.05%
無回答 (n=6)	33.33%	50.00%	16.67%	0.00%

引継ぎに業務記述書が活用されなかった理由については、図表 5-2-6 のように、前任者が「業務記述書」を作成していなかった割合が 43.14% (n=1,115) を占め、年代別では 29 歳以下及び 30 代並びに 60 歳以上で高かった。

また、29 歳以下及び 50 代並びに 60 歳以上においては、「前任とすれ違いで会えなかった」と回答する割合も高かった。

図表 5-2-6 年代別における引継ぎが完全でなかった理由の内訳

Q3-2 引継ぎが完全でなかった理由はなぜですか			
	前任とすれ違いで会えなかった	業務記述書がなかった	その他 (自由記述)
全体 (n=1,115)	19.37%	43.14%	37.49%
29歳以下 (n=225)	20.00%	48.89%	31.11%
30代 (n=366)	18.31%	46.17%	35.52%
40代 (n=294)	18.37%	40.48%	41.16%
50代 (n=188)	22.34%	31.91%	45.74%
60歳以上 (n=38)	21.05%	57.89%	21.05%
無回答 (n=4)	0.00%	25.00%	75.00%

自由記述においては、繁忙期で引継ぎを出来る時間が確保できず、重要なポイントのみを口頭で引継ぎを行った、残っている担当者から順次引継ぎを行った、業務記述書とは別の資料で引継ぎを行った、という意見が見受けられた。

一方、業務の性質上、業務記述書に表現する事が困難な業務等もあるため一部口頭で引き継いだ等の意見もあり、業務記述書で全ての業務を記載し引き継ぐのは困難であるとの意見もあった。

新しい業務が出来た際、業務記述書への反映状況については、図表 5-2-7 のように「作成しているものある」「作成していない」割合が 62.54% (n=1,887) を占めていた。

年代別では 29 歳以下及び 30 代で「作成していない」と回答する割合が高い傾向にあったが、40 代以上では「作成している」と回答する割合が高く、年代別で差があった。

図表 5-2-7 年代別における新しい業務が出来た際の業務記述書への反映状況の内訳

Q4.あなたは新しい業務が出来たときは速やかに業務記述書を作成していますか			
	作成している	作成していないものもある	作成していない
全体 (n=1,887)	37.47%	33.55%	28.99%
29 歳以下 (n=411)	34.79%	28.47%	36.74%
30 代 (n=533)	30.58%	34.90%	34.52%
40 代 (n=385)	40.34%	35.29%	24.37%
50 代 (n=385)	45.97%	34.03%	20.00%
60 歳以上 (n=76)	40.79%	36.84%	22.37%
無回答 (n=6)	16.67%	50.00%	33.33%

速やかに業務記述書への反映をしていない理由としては、図表 5-2-8 のように「一時的な業務であるため」という意見が最も高かった。

年代別では大きな差異は見受けられなかったが、60 歳以上では「同様の事例が既にあるため」と回答する割合が高かった。

図表 5-2-8 年代別における新しい業務が出来た際の業務記述書へ反映していない理由の内訳

Q4-2.作成(していないものある)していない理由はなぜですか			
	一時的な業務であるため	同様の事例が既にあるため	その他 (自由記述)
全体 (n=1,164)	42.44%	38.40%	19.16%
29 歳以下 (n=260)	42.31%	38.85%	18.85%
30 代 (n=370)	40.81%	38.65%	20.54%
40 代 (n=287)	43.55%	32.40%	24.04%
50 代 (n=198)	46.97%	39.90%	13.13%
60 歳以上 (n=44)	27.27%	68.18%	4.55%
無回答 (n=5)	60.00%	20.00%	20.00%

自由記述においては、作成が必要な新しい業務がなかったという意見が多かった一方で、「日々の業務に追われ業務記述書の作成まで手が回らなかったから」という意見も伺えた。

また、建設部門等の部署では、個々の現場において柔軟な対応が求められるケースがあるため、書面にするのは困難であるという意見もあった。



次に図表 5-2-9 のように、職場において自ら又は周囲でヒヤリ・ハットに遭遇したことのあるかについては、年代別で大きな差異はなく全ての年代で経験していることが示された。

図表 5-2-9 年代別におけるヒヤリ・ハットの遭遇状況の内訳

Q5.職場において自ら又は周囲でヒヤリ・ハットに遭遇したことにありますか		
	ある	ない
全体 (n=1,908)	72.06%	27.94%
29 歳以下 (n=414)	72.46%	27.54%
30 代 (n=538)	72.86%	27.14%
40 代 (n=480)	72.71%	27.29%
50 代 (n=391)	73.40%	26.60%
60 歳以上 (n=79)	54.43%	45.57%
無回答 (n=6)	66.67%	33.33%

また、ヒヤリ・ハットに遭遇した際の対応については、図表 5-2-10 のように、「そのままにした」という意見は少なく、「リスク発生時記録票を作成」「上司や同僚に相談」という意見が 92.31% (n=1,378) を占めていた。

年代別における対応では、29 歳以下及び 30 代では「上司や同僚に相談」と回答する割合が高い傾向を示し、40 代から 60 歳以上では「リスク発生時記録票を作成した」と回答する割合が高い傾向を示し、適正に処理していた。

40 代では、意見の分散化が見受けられたが、「年 2 回あるモニタリング会議等で報告した」と回答する割合が比較的高く、適正に処理していた。

図表 5-2-10 年代別におけるヒヤリ・ハットに遭遇した際の対応の内訳

Q5-2.その時どのような対応をしましたか					
	重大なリスクにつながることはないと考えそのままにした	リスク発生時記録票を作成した	年2回あるモニタリング会議等で報告した	上司や同僚に相談した	その他 (自由記述)
全体 (n=1,378)	2.10%	25.18%	1.45%	67.13%	4.14%
29歳以下 (n=299)	2.34%	18.39%	1.34%	75.92%	2.01%
30代 (n=397)	2.27%	18.64%	1.01%	73.80%	4.28%
40代 (n=351)	2.28%	25.64%	1.99%	63.53%	6.55%
50代 (n=284)	1.76%	39.79%	1.06%	53.87%	3.52%
60歳以上 (n=43)	0.00%	34.88%	4.65%	58.14%	2.33%
無回答 (n=4)	0.00%	0.00%	0.00%	100.00%	0.00%

職員アンケートのクロス集計、分析及び第2章での職員ヒアリングの結果を鑑み、職員目線での内部統制制度の運用上の課題は下記のとおりとなる。

**【職員目線から見た内部統制制度の運用上の課題】**

藤沢市の内部統制制度は、

- ① 業務記述書の作成という認識が強く、
- ② リスクの識別が十分とは言えず、
- ③ 取組の必要性が、組織・全職員に浸透していない。

特に①において、本来の内部統制の目的である、個別の業務プロセスの有効性及び効率性を再点検し、そこに存在する「リスク」を統制するとともに、既存のルールを整理・合理化するという目的から外れてしまっていることが伺える。

また②においては、組織として日々行う業務中に想定されるリスクを「影響度」のみで評価している状況であり、発生頻度を踏まえて評価されていないと、適切な対応が取れない可能性がある。

最後に③においては、内部統制制度への理解度を高める取組として、内部統制に関する研修等による啓発が必要であることが伺える。

よって、上記3つの課題に対する今後の運用上の対応策として、

- ① 業務記述書兼リスク管理表の在り方
- ② リスク評価の方法
- ③ 職員への周知方法及び能力の向上

これらの3つを運用上の対応策の軸にし、今後の対応策について検討を行うものとする。

#### (1) 業務記述書兼リスク管理表の在り方

藤沢市における業務記述書兼リスク管理表の位置付けは、「各業務における個々の作業内容とその流れ等を記載するとともに、業務に対する想定リスクと事前の対応方策をあらかじめ定めておくためのもの」とし、引継ぎ時にこれを用いて行うとされている。

内部統制における「業務記述書」は個々の業務内容を「文章にして可視化」したものであり、可視化することで、個々の業務に潜む「リスク」を洗い出し、業務手順、業務内容を理解する目的で作成を行うものであり、洗い出されたリスクを「リスク管理表」へ落とし込むことにより、個々の業務に潜むリスクへの対応が可能となる。

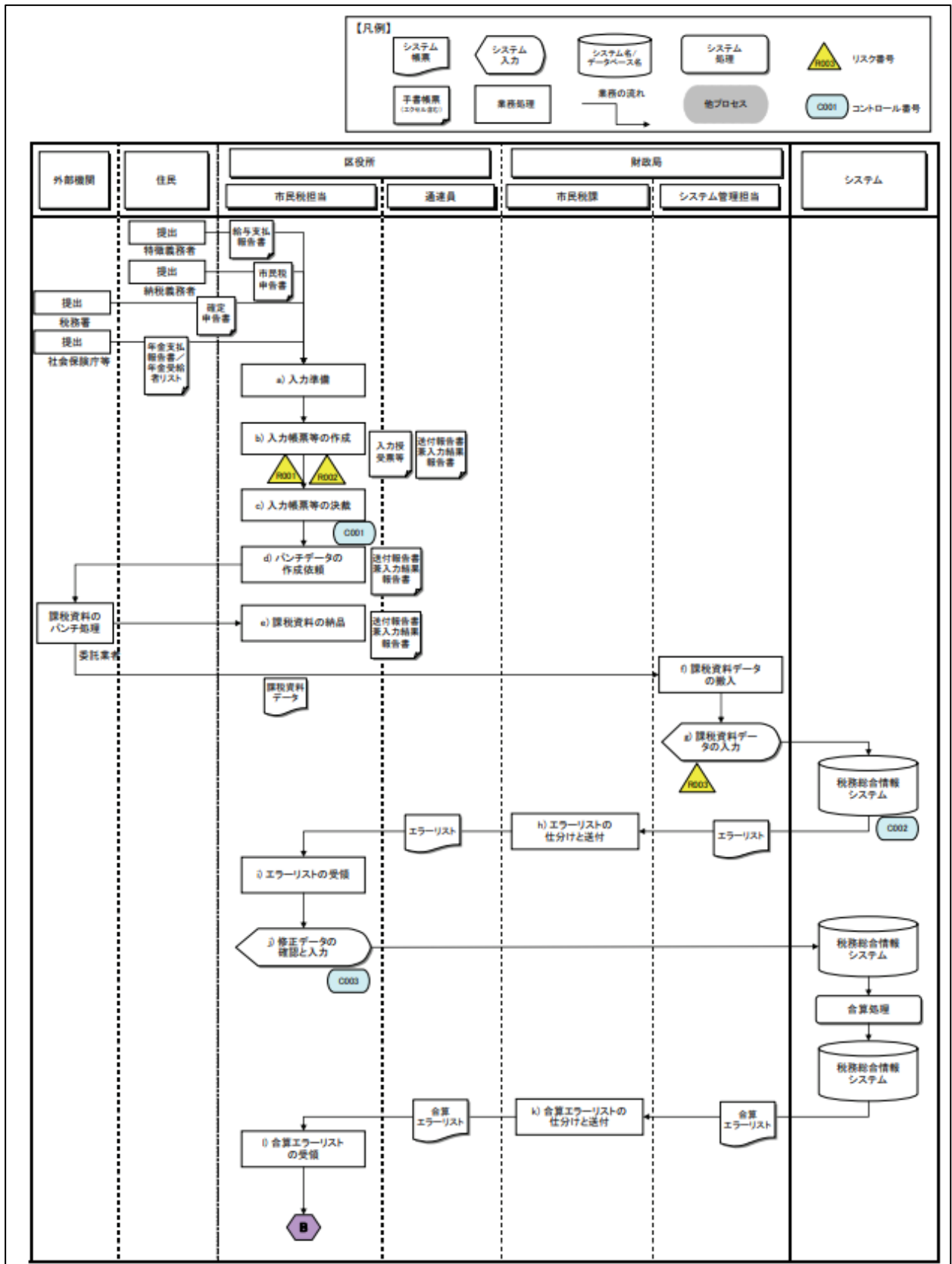
このように業務記述書の本来の目的は、「業務の基本的な流れを理解し、リスクを明確にする資料」であるため、引継ぎ時に業務の基本的な流れ等を説明する上では有効な資料である。

よって、業務記述書兼リスク管理表については、引継ぎ時に、業務の流れの説明や起こりうるリスクの説明に活用することが望ましいと考えられる。

一方で、業務記述書の他にも図表 5-2-11 のような「業務フロー図」を用いた手法がある。

業務記述書が「文章にして業務を可視化したもの」に対し、業務フロー図は「図示化して業務を可視化したもの」であるため、職員にとって、業務が理解しやすくなる効果が期待できる。

図表 5-2-11 業務フローのイメージ図（例）



(出所：内部統制による地方公共団体の組織マネジメント改革報告書（平成 21 年 3 月）／地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会)

## (2) リスク評価の方法

現状の藤沢市におけるリスクの評価と対応については、まず図表 5-2-12 のように、業務記述書に個々の作業内容、作業の流れと具体的なチェック方法を記載した後、図表 5-2-13 のように、リスク管理表において、想定されるリスク内容について記載を行う。

しかし、想定されるリスクについては、市民、事業者等の外部へ影響を及ぼすものか若しくは市組織内へ影響を及ぼすものか、その「影響度」でリスクの評価を行っている。

よって、藤沢市におけるリスク評価の指標は「リスクレベル（影響度）」のみとなってしまう。

図表 5-2-12 藤沢市における業務記述書兼リスク管理表の様式(表)

業務記述書兼リスク管理表〔固有事務〕									
分掌事務番号		分掌事務名			部課コード				
枝番		業務名			業務コード				
業務概略					部 名				
根拠法令等					課 名				
マニュアル		有・無			担当者名				
					作成日				
					更新日				
段階	作業内容	実施者	作業の流れと具体的チェックの方法	確認者	根拠法令等 (法律・条例・規則・要綱・要領・マ ニュアル)	注意点	チェック欄		
							7月	1月	
1							<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
2							<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

(出所：藤沢市提供資料)

図表 5-2-13 藤沢市における業務記述書兼リスク管理表(裏)

業務記述書兼リスク管理表〔固有業務〕													
					<table border="1"> <tr><td>部課コード</td><td></td></tr> <tr><td>業務コード</td><td></td></tr> <tr><td>部 名</td><td></td></tr> <tr><td>課 名</td><td></td></tr> </table>	部課コード		業務コード		部 名		課 名	
部課コード													
業務コード													
部 名													
課 名													
リスク分類	リスクレベル	想定リスクの内容(要因)	リスク発生に対する予防策	リスク発生時の対応策	備考								
I 市民等外部へ影響を及ぼすもの	1 (対象者10%未満)												
	2 (対象者10%以上30%未満)												
	3 (対象者30%以上)												
II 組織内部へ影響を及ぼすもの	1 (課内レベル)												
	2 (部内レベル)												
	3 (他部又は全庁レベル)												



- ※リスク分類 I : 市民・事業者等、外部へ影響を及ぼすもの  
 II : 市組織内部へ影響を及ぼすもの
- ※リスクレベル I-1 : 市民・事業者等の業務対象者の10%未満に影響を及ぼすもの  
 I-2 : 市民・事業者等の業務対象者の10%以上30%未満に影響を及ぼすもの  
 I-3 : 市民・事業者等の業務対象者の30%以上に影響を及ぼすもの  
 II-1 : 課内レベルにおいて影響を及ぼすもの  
 II-2 : 部内レベルにおいて影響を及ぼすもの  
 II-3 : 他部又は全庁レベルにおいて影響を及ぼすもの

(出所：藤沢市提供資料)

総務省に設けられた「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（平成21年）3月に公表した「内部統制による地方公共団体の組織マネジメント改革」において、リスクの評価と対応について次のように述べている。

- ① 地方公共団体を取り巻くリスクを洗い出し、リスク内容を「影響度」と「発生頻度」によって分析した上でその重要性を評価し、対応すべきリスクを特定すること、そして特定されたリスクごとに回避・低減・移転・受容等の統制内容の判断を行うことが重要である。
- ② リスクを洗い出した後、分析・評価を行うに当たって、民間企業では金額によって影響度を判断することが可能であるが、地方公共団体では「信頼される行政の実現」という観点から、例えば、事務処理ミス、個人情報漏えい、職員による不祥事件、住民に対する情報提供の不備等、団体の信用を失墜させかねないリスクや、住民サービスの提供に関わるリスクが重要であると考えられる。
- ③ また、当該団体の過去の不祥事件や置かれた状況を踏まえ、長が自主的にリスクの分析・評価を行うことが重要であり、そのことで長の判断力が試され、長の評価にもつながるのである。

リスクの評価については、上述されたように「影響度」及び「発生頻度」にて分析・評価を行うことが望ましいとされ、藤沢市においても、この評価方法でリスクを分析・評価することが望ましいと考えられる。

また、図表 5-2-14 のように、地方公共団体を取り巻くリスクは多種多様であり、想定されるリスクを洗い出す場合、地域の実情に応じて、識別、分類することが望ましい。

藤沢市においても、各部署で想定されるリスクの洗い出しを行い、図表 5-2-15 のように、個々のリスクについて「影響度」及び「発生頻度」で区分をし、可視化、評価を行うことが重要であると考えられる。

図表 5-2-14 地方公共団体を取り巻くリスクイメージ図

No.	大項目	中項目	小項目	具体例	
1	業務の有効性及び効率性	プロセス	不十分な引継	人事異動や担当者の不在時の事務引継が十分に行われないことにより業務が停滞する。	
2			説明責任の欠如	担当事務が法令等に基づき適切に執行されていることを、相手方に納得できるように説明できない。	
3			進捗管理の未実施	業務の実行過程において、業務の進捗状況を管理していない。	
4			情報の隠ぺい	首長の判断を仰ぐべき問題に関して、担当者が情報を上司に隠したために、問題が拡大する。	
5			業務上の出力ミス	申請内容と異なる証明書をシステムに出力指示する。	
6			郵送時の手続ミス	公印を押さずに書類を郵送する。	
7			郵送時の相手先誤り	職員の不手際により、郵便物を大量に誤送する。	
8			意思決定プロセスの無視	新規業務を始める際に、業務の開始に関する意思決定プロセスを無視する。	
9			事前調査の未実施	新規業務を始める際に、市場調査等の事前調査を実施しない。	
10			職員間トラブル	職員間において、担当業務を押し付けあう。	
11			委託業者トラブル	業者に委託した内容が、適切に履行されない。	
12	人事管理		硬直的な人事管理	長期間にわたる人員配置が行われる。適材適所に人員を配置できない。人事管理が一元化・集約化されていない。	
13			IT管理	システムダウン	コンピュータシステムがダウンする。
14	コンピュータウイルス感染	コンピュータシステムがウイルスに感染する。			
15	ブラックボックス化	エラー内容が専門的であり詳細な内容を把握できない。メンテナンス経費の積算が妥当であるか判断できない。			
16	ホームページへの不正書込	ホームページに不正な書き込みをされる。			
17	予算施行		予算消化のための経費支出	予算に剰余が生じた場合でも、経費を使い切る。	
18			不適切な契約内容による業務委託	不適切な契約・入札条件を設定して業務を委託する。	
19	法令等の遵守	事件	職員等の不祥事（勤務外）	職員等が飲酒運転で検挙される。	
20			職員等の不祥事（勤務中）	職員等が業務中交通事故を引き起こす。	
21			不正請求	介護ワーカーの不正請求を見逃す。	
22			不当要求	不当な圧力に屈し、要求に応じる。	
23			セクハラ・パワハラ	職員間において性的嫌がらせ（セクハラ）やパワハラが発生する。	
24		書類・情報の管理		書類の偽造	職員が申請書類を偽造し、減免処理を意図的に改ざんする。
25				書類の隠ぺい	意図的に課税資料を隠ぺいする。
26				証明書の発行時における人違い	申請者を誤って証明書を発行する。
27				証明書の発行種類の誤り	申請内容と異なる証明書を発行する。
28				個人情報の漏えい・紛失	職員が住民の個人情報等の非公開情報を取得し、外部に漏えいする。
29				機密情報の漏えい・紛失	職員が業者と結託して、入札の際に特定の業者に有利に働くような情報を漏えいする。
30	不正アクセス			コンピュータシステムが外部から不正アクセスを受ける。	
31	ソフトの不正使用・コピー			ソフトウェアのライセンスを一部しか取得せずに、組織的な経費節減のために意図的にソフトウェアの違法コピーをする。職員等が職場のPCにおいて、個人使用目的でソフトウェアを不正にコピーする。	
32	予算執行		違法建築物の放置	建築確認等の手続を怠って違法建築をされた建物を放置する。	
33			勤務時間の課題報告	勤務時間報告を過大に報告する。	
34	契約経理関係		不必要な出張の実行	業務上不必要な出張により経費支出を行う。	
35			収賄	外部業者との契約の際に、業者担当者から賄賂の申し出を受ける。	
36			横領	現金を意図的に横領する。	
37			契約金額と相違する支払	契約と異なる金額を支払う。	
38	過大計上		不適切な価格での契約	不適切な価格での契約を受け入れる。	
39			過大徴収	証明書の発行手数料を過大に徴収する。	
40			架空計上	委託業者からの納品に関して、架空の受入処理を行う。	
41	過少計上		過少徴収	証明書の発行手数料を過少に徴収する。	

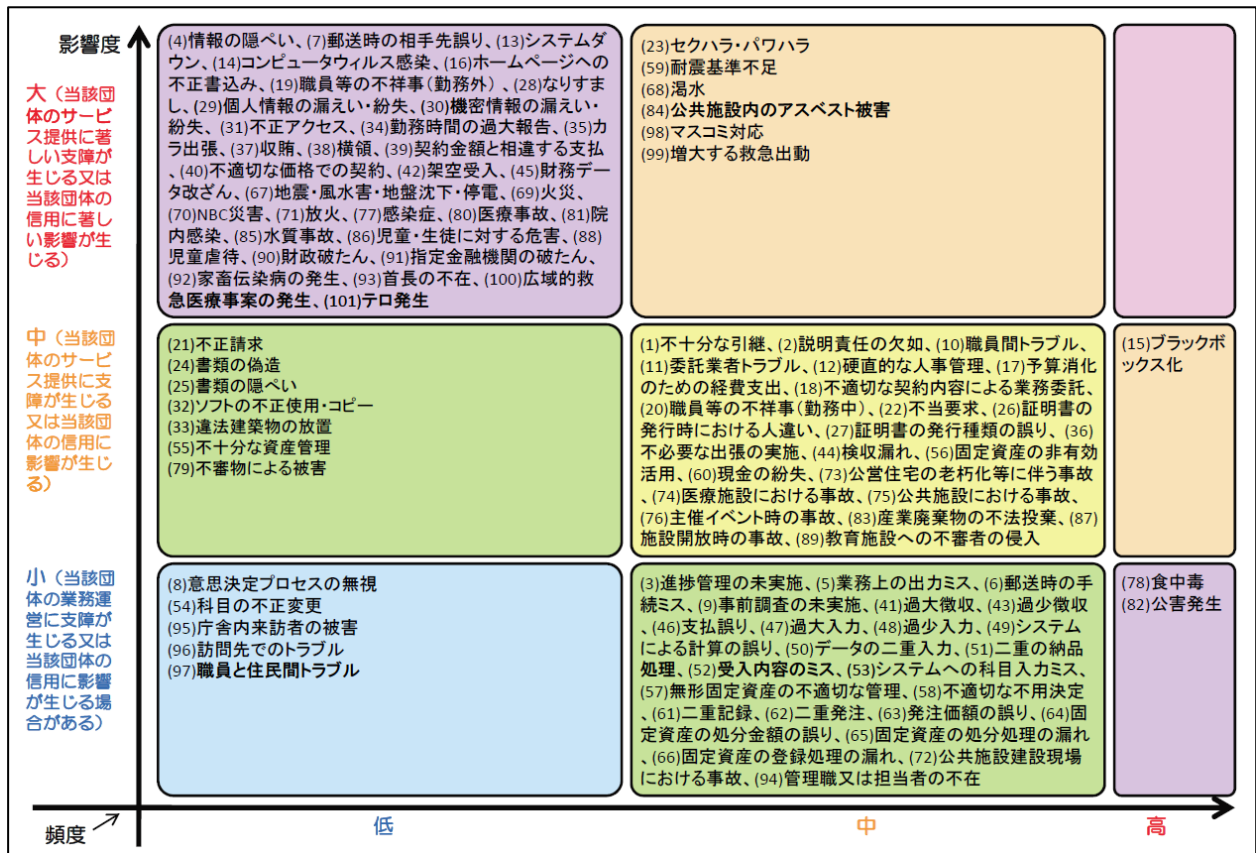


42	財務報告の信頼性	計上漏れ	検収漏れ	委託業者からの納品に関して、検収印を押し忘れる。
43		不正確な金額による計上	財務データ改ざん	意図的に財務データを改ざん処理する。
44			支払誤り	経費の支払に際して、相手先からの請求額よりも過大に支払う。
45			過大入力	収入金額よりも過大な金額を財務会計システムに入力する。
46			過少入力	収入金額よりも過少な金額を財務会計システムに入力する。
47			システムによる入力の誤り	給与システムにおける給与及び源泉徴収控除等の計算を誤る。
48		二重計上	データの二重入力	財務会計システムにデータを二重入力する。
49			二重の納品処理	委託業者からの納品に関して、二重に受入処理を行う。
50		分類による計上	受入内容のミス	委託業者からの納品に関して、受入内容（品目・価額等）を誤る。
51			システムへの科目入力ミス	財務会計システムへの入力時に、使用する科目を誤る。
52			科目の不正変更	財務会計システムへの入力時に、使用する科目を意図的に変更する。
53		資産の保全	資産管理	不十分な資産管理
54	固定資産の非有効活用			把握しているホール等の公共施設、空き地、官舎等が有効利用されていない又は処分すべき資産を処分しない。
55	無形固定資産の不適切な管理			ソフトウェアの有効期限を適切に管理していない。
56	不適切な不用決定			本来継続使用可能な備品を不用決定する。
57	耐震基準不足			施設に必要な耐震基準を満たしていない。
58	現金の紛失			現金を紛失する。
59	二重計上		二重記録	二重に廃棄又は売却処理を記録する。
60			二重発注	備品を二重に発注する。
61	不正確な金額による計上		発注価額の誤り	実際の価額よりも過大な金額で発注する。
62			固定資産の処分金額の誤り	固定資産の処分金額を誤る。
63	計上漏れ	固定資産の処分処理の漏れ	固定資産の除売却・貸与処理を漏らす。	
64		固定資産の登録処理の漏れ	固定資産の登録を漏らす。	
65	経営体リスク（その他のリスク）	自然災害・事故	地震・風水害・地盤沈下・停電	風水害により業務が中断する。
66			渇水	渇水により給水制限が発生する。
67			火災	山火事などの大規模火災により業務が中断する。
68			放火	公立施設が放火され業務が中断する。
69			公共施設建築現場における事故	公共施設建築現場において、事故が発生する。
70			公営住宅の老朽化等に伴う事故	公営住宅の老朽化が原因で人身事故が発生する。
71			医療施設における事故	公立病院内で「(76)医療事故」以外の転倒又は転落事故が発生する。
72			公共施設における事故	地方公共団体が所管する施設において事故が発生する。
73			主催イベント時の事故	地方公共団体が主催するイベント中に事故が発生する。
74			健康	感染症
75		食中毒		地域内において、食中毒が発生する。
75		不審物による被害		公共施設に爆発物や有害物質が送りつけられる。
76		医療事故		公立病院内で手術ミスによる医療事故が発生する。
77		院内感染		公立病院内で院内感染が発生する。
78		公害発生		地域内において、光化学スモッグが発生する。
79		生活環境	産業廃棄物の不法投棄	産業廃棄物の不法投棄を放置する。
80			公共施設内のアスベスト被害	地方公共団体が管理する施設において、アスベスト被害が発生する。
81			水質事故	異臭、異物混入、赤水等の水質汚染により苦情が発生する。
82		社会活動	児童・生徒に対する危害	公立学校内で児童・生徒が外部からの侵入者により暴行を受ける。
83			施設開放時の事故	公立学校で施設開放時に事故が発生する。
84			児童虐待	児童が両親・保護者から虐待を受けているケースを把握しているにもかかわらず放置する。
85			教育施設への不審者の侵入	公立学校に不審者が侵入する。
86		経済活動	財政破たん	厳しい財政状況により住民サービスに影響が生じる。
87			指定金融機関の破たん	指定金融機関が破たんし、公金の収納や支払の業務ができなくなる。
88			家畜伝染病の発生	地域内において、鳥インフルエンザが発生する。
89		その他	首長の不在	首長に危害が加えられる又は急変により不在となり、行政が機能しない。
90			管理職又は担当者の不在	管理職又は担当者が急変により不在となり、担当業務が機能しない。
91			庁舎内来訪者の被害	庁舎内の設備の不備により来訪者が軽症被害を負う。

92		訪問先でのトラブル	職員が業務により訪問した個人宅でトラブルにより暴力事件が発生する。
93		職員と住民間トラブル	職員の窓口対応が悪く、来訪者による傷害事件が発生する。
94		マスクミ対応	マスクミへの情報提供が遅れる又は情報提供が不十分である。
95		増大する救急出動	救急車輻が不足する又は受入先が定まらないことにより、迅速な搬送が困難となる。
96		広域的救急医療事案の発生	地方公共団体内の医療施設だけでは対応できないような大規模な事件・事故が発生する。
97		テロ発生	爆弾テロが発生する。

(出所：地方公共団体における内部統制制度の導入に関する報告書 /平成 26 年 4 月 30 日) /総務省)

図表 5-2-15 区分された地方公共団体を取り巻くリスクイメージ図



(出所：地方公共団体における内部統制制度の導入に関する報告書 /総務省)

前述のリスク評価の方法を参考とし、今後のリスク評価の方法については、現在、存在する帳票等を利活用し、職員への負担を減らし、かつ、活用しやすいリスク管理表の作成が重要である。

藤沢市においては、図表 5-2-16 のように、作成された業務記述書兼リスク管理表の内容を総括している「業務記述書総括表」が存在している。

図表 5-2-16 藤沢市における業務記述書総括表

業務記述書総括表									
				部課コード					
				部 名					
				課 名					
No.	分掌事務 番号	行政組織規則等で定められている 分掌事務の名称	枝番	具体的業務の名称	マニュアル	チェック(日付)			備考
						各課	各課	総務課	
1									
2									

(出所：藤沢市提供資料)

例えば、図表 5-2-17 のように、業務記述書総括表に、リスク評価の指標である「リスク内容」「発生頻度」「影響度」を追記することで、個々の事務に潜むリスクの確認も容易になり、リスクに対する具体的な予防策や対応策については、業務記述書総括表を基に、作成された業務記述書兼リスク管理表を見返すことで確認も容易になるものと考えられる。

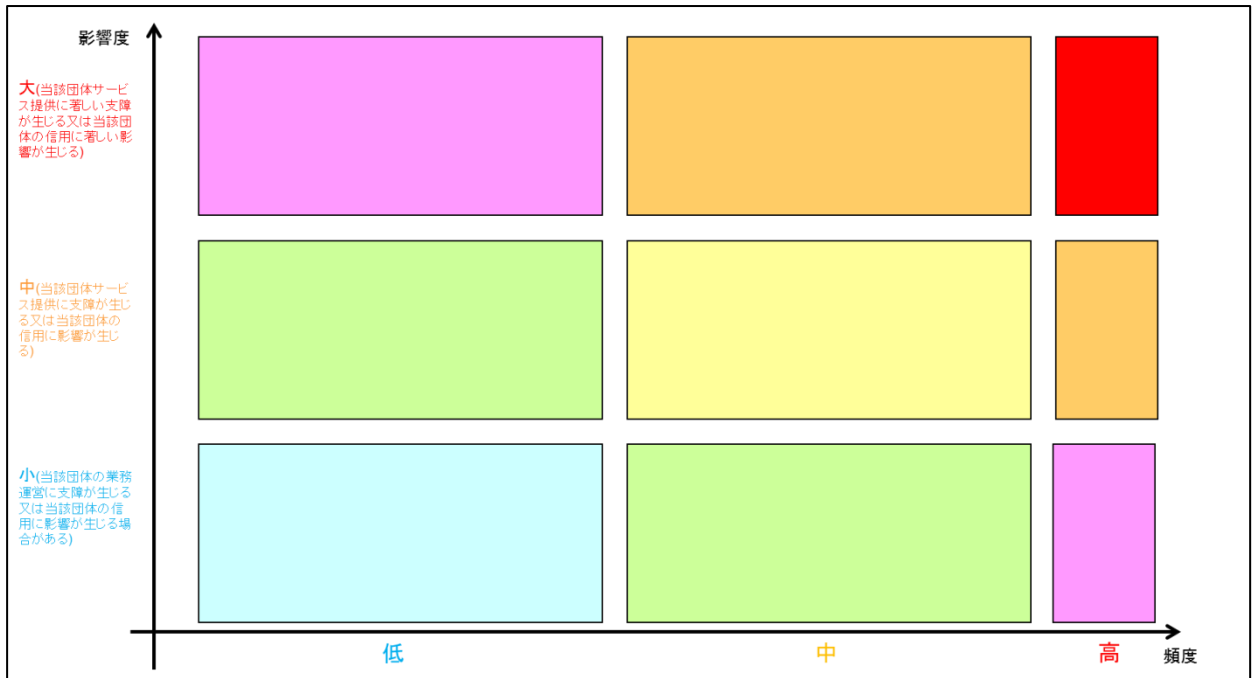
さらに「発生頻度の高さ」や「影響度の大きさ」等の強弱の指標を追加することで、想定するリスクがどの程度の影響を及ぼすのか把握しやすくなるものと考えられる。

図表 5-2-17 藤沢市における新しい業務記述書総括表(案)

業務記述書総括表																		
				部課コード														
				部 名														
				課 名														
No.	分掌事務 番号	行政組織規則等で定められている 分掌事務の名称	枝番	具体的業務 の名称	業務に潜むリスク			リスクの 発生頻度			リスクの 影響度			マニュアル	チェック(日付)			備考
								高	中	低	大	中	小		各課	各課	総務課	
1																		
2																		

(出所：藤沢市提供資料から事務局作成)

図表 5-2-18 リスク管理一覧表（案）



(出所：地方公共団体における内部統制制度の導入に関する報告書から事務局編集／総務省)

更なる活用法として、図表 5-2-17 のように、藤沢市における新しい業務記述書総括表(案)にて記載した、業務に潜むリスク内容を、図表 5-2-18 のようなリスク管理一覧表（案）のように図表化し、リスクの区分を行うことで、さらに活用しやすくなるものと考えられる。

また、リスクは、定期的に見直しを行い、新しいリスクが発生していないかなど、既存のリスクの再評価を行うことが望ましい。

なお、リスク対応を行うに当たっては、費用対効果を踏まえ、人的資源が過剰に投入されることがないように、合理的な水準にマネジメントしていくことが重要である。

そのため、COSO のフレームワークにもあるように、リスクへの対応として評価されたリスクについて、その回避、低減、移転又は受容等の適切な対応を選択することが必要である。

### (3) 職員への周知方法及び能力の向上

内部統制は、職員一人ひとりが問題意識を持ち、スキルアップすることによって維持・充実されていくものである。平成 29 年度の藤沢市における職員の内部統制制度への理解を深める施策は、

- ① 業務引継ぎ時に業務記述書兼リスク管理表を活用する
- ② 内部統制制度の更なる浸透と継続的な改善を図るため、各種研修を実施する
- ③ 業務記述書兼リスク管理表の継続的な見直し及び改善を行う
- ④ リスク発生時、及び重大なリスクにつながりかねないヒヤリハット時にはリスク発生時記録票を作成する
- ⑤ 年に 2 回、内部等によるモニタリングを実施する
- ⑥ 内部等で新たに業務記述書兼リスク管理表を作成した、あるいは内容を更新した業務について、各部総務課による重点モニタリングを実施する
- ⑦ 不定期かつ事前予告なしで任意の課に対して業務記述書兼リスク管理表の整備状況確認を実施する

となっている。

職員への内部統制制度の理解を深化させ、内部統制制度に対する意識を向上させるためには、適時適切に内部統制制度に関する情報提供を行い、内部統制は新しい取組をするばかりではなく、根拠法令の確認や経理のダブルチェック等、日常的評価そのものでもあることを訴え、理解・浸透させていくことが必要である。

内部モニタリングの実施に当たっては、職員全員の参加を促す必要があり、業務記述書については、担当職員全員が見直しに協力し、管理職については、その内容が適切か否か、修正等が必要な場合は、しっかりと担当職員全員に理由を説明する等、モニタリング結果をフィードバックさせる等の工夫を行うことが考えられる。

研修においては、座学だけでなく、グループワーク等を取り入れ、研修に対して受身とならないよう内部統制を考えるきっかけを作る方法等も有効であり、また、内部統制機能を有する部署においても内部統制の一環として新たな研修を行うなど、全庁的に取組を行うことで、職員の能力向上及び内部統制制度に対する理解の深化に寄与すると考えられる。

様々なアプローチを試み、職員の意識を制度に向けさせることが求められるが、費用対効果、人的資源の過剰投資に陥らないことも重要である。

## 内部統制制度における運用上の対応策

- ① 業務記述書兼リスク管理表については、引継ぎ時に、業務の流れの説明や起こりうるリスクの説明に活用する。  
業務を理解する上では、業務フローを作成することも有効となる。
- ② リスク評価については、「影響度」及び「発生頻度」にて分析・評価を行うこと。  
また、各部署で発生するリスクを洗い出し、識別、分類をし、個々のリスクを「影響度」及び「発生頻度」で区分し、可視化、評価を行うこと。
- ③ 内部統制制度に対する職員の理解、意識を向上させるため、適時適切に情報提供を行うことや座学だけではなく、グループワークなどを取り入れた研修を実施すること。

## 調査研究委員会名簿





内部統制制度の再構築に関する調査研究

委員名簿

	委員氏名	所属・肩書
委員長	いなつぐ ひろあき 稲継 裕昭	早稲田大学 政治経済学術院 教授
委員	しば あきひこ 芝 昭彦	芝経営法律事務所 弁護士
	あらき よしお 荒木 吉雄	藤沢市行財政改革協議会 コンプライアンス等に関する有識者
	みやもと ゆうこ 宮本 裕子	藤沢市行財政改革協議会 市民公募委員
	くろいわ ひろみ 黒岩 博巳	藤沢市 総務部長
	ほんじょう ひろし 本庄 宏	一般財団法人地方自治研究機構 調査研究部長 兼 総務部長
事務局	わだ あきよし 和田 章義	藤沢市 総務部 行財政改革推進室 室長
	せきね たつろう 関根 達郎	藤沢市 総務部 行財政改革推進室 主幹
	くしだ あきひこ 串田 晃彦	藤沢市 総務部 行財政改革推進室 室長補佐
	たなか ひろみつ 田中 弘光	藤沢市 総務部 行財政改革推進室 主査
	あんざい ひろのり 安西 浩則	藤沢市 総務部 行財政改革推進室 主任
	あおしま としまさ 青島 利昌	藤沢市 総務部 行財政改革推進室 主任
	えんどう まさし 遠藤 正志	一般財団法人地方自治研究機構調査研究部 主任研究員
	しまだ まさとし 嶋田 匡寿	一般財団法人地方自治研究機構調査研究部 研究員
基礎調査 機関	かわかつ まさと 川勝 将人	EYアドバイザー・アンド・コンサルティング株式会社 プリンシパル
	わたなべ まこと 渡邊 誠	EYアドバイザー・アンド・コンサルティング株式会社 シニアマネージャー
	かとう りょうすけ 加藤 椋裕	EYアドバイザー・アンド・コンサルティング株式会社 スタッフ

(順不同 敬称略)



## 資料編



## アンケート調査票

### 「内部統制制度の再構築に関する調査研究」

#### ○ 職員アンケート調査について

本件アンケート調査は、藤沢市の内部統制制度の実情を把握し、内部統制制度を改善することを目的としております。

- ・勤続年数などの起算時点は平成 29 年 8 月 1 日現在とします。
- ・別途記載がある場合を除き、回答は 1 つのみに印をつけてください。
- ・自分のわかる範囲、自分の基準、自分の考えに該当する最も近い回答の選択肢に印をつけてください。
- ・各項目（I～V）の最後に自由記述欄を設けていますので、記載したい内容があれば記載してください。
- ・回答いただいた内容は統計的に処理し、職員がどのような回答を行ったかを特定及び公表することはありません。

#### ○アンケートの質問事項

- ・アンケート調査集計のため、下記の事項についてご回答願います。

【性別】あなたの性別について該当する箇所に印をつけてください。

- 女性      男性

【年齢】あなたの年齢について該当する箇所に印をつけてください。

- 29 歳以下    30 代    40 代    50 代    60 歳以上

【所属部署】あなたの所属部署について該当する箇所に印をつけてください。

- 総務部    企画政策部    財務部    防災安全部    市民自治部  
生涯学習部    福祉健康部    子ども青少年部    環境部    経済部    計画建築部  
都市整備部    道路河川部    下水道部    教育部    消防局    会計管理者  
市民病院事務局及び看護専門学校    行政委員会

【役職】あなたの役職について該当する箇所に印をつけてください。

- 管理職（部長級）    管理職（室・課等の長）    管理職（課長補佐級以上）  
一般職（主査級以上）    一般職（主任級以下）    任期付職員

【藤沢市における勤続年数】あなたの勤続年数について該当する箇所に印をつけてください。(1年未満の端数は1年に切上げ)

1～5年       6年～10年       11年～20年       21年～30年       31年以上

【現職での勤続年数】あなたの現在の配属先(課等)での勤続年数について該当する箇所に印をつけてください。(1年未満の端数は1年に切上げ)

1～2年       3～4年       5～6年       7～8年       9～10年       11年以上



**Q4 あなたは新しい業務が出来たときは速やかに業務記述書を作成していますか。**

- 作成している  作成しないものもある  作成していない

※Q4「作成しないものもある」または「作成していない」と回答した方への質問

**Q4-2 作成（しないものもある）していない理由はなぜですか。**

- 一時的な業務であるため  同様の事例が既にあるため  
 その他（ ）

**Q5 職場において自ら又は周囲でヒヤリ・ハットに遭遇したことはありますか。**

- ある  ない

※Q5で「ある」と回答した方への質問

**Q5-2 その時どのような対応をしましたか。**

- 重大なリスクにつながることはないと考えそのままにした。  
 リスク発生時記録票を作成した。  
 年2回ある課内のモニタリング会議等で報告した。  
 上司や同僚に相談した。  
 その他（ ）

（自由記述 内部統制について全般的に御意見があればお書きください）

--



内部統制制度の再構築に関する調査研究

—平成 30 年 3 月発行—

神奈川県藤沢市 総務部 行財政改革推進室

〒251-8601

神奈川県藤沢市朝日町 1 番地の 1

電話 0466-25-1111 (代表)

一般財団法人 地方自治研究機構

〒104-0061

東京都中央区銀座 7-14-16 太陽銀座ビル 2 階

電話 03-5148-0661 (代表)

この報告書は再生紙を利用しています。