

平成 25 年度
内部統制に関する検証結果
について（中間報告）

平成 25 年 11 月
大阪府監査委員

1 大阪府における内部統制

(1) 内部統制とは

ア 民間企業における内部統制

民間企業においては、近年、粉飾決算をはじめとして建築物の偽装設計、食品の偽装表示、金融機関のシステム障害などの法令違反や不祥事が続発し、企業経営に破たんをきたし、社会経済の安定性に影響を及ぼす事態もあった。

こうしたことから、企業活動における法令順守、資産の保全や業務の効率的遂行に万全を期すため、平成 18 年 5 月の会社法の施行の際に、大会社に対して、内部統制システムの構築が明確に求められ、同年 6 月に改正された金融商品取引法では、内部統制報告制度が導入された。

イ 地方公共団体における内部統制

地方公共団体においても、国庫補助金の不適切な経理や職員による不祥事が後を絶たないことを受けて、法令順守や適切な業務執行のためには、内部統制の仕組みが必要との議論が起こり、総務省の研究会で検討が行われ、平成 21 年 4 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報告書」が取りまとめられた。

報告書では、「内部統制とは、事前又は事後にリスクをコントロールすることを目的とし、組織内部において、違法行為や不正、ミスなどが行われることなく、組織が健全かつ有効・効率的に運営されるよう各業務で所定の基準や手続を定め、それに基づいて管理・監視・保証を行うための一連の仕組み」とされている。

そして、地方公共団体における内部統制の構築に関しては、まったく新たな仕組みを一から作るものではなく、また、完璧な内部統制を目指すことは不可能であり、過剰な内部統制はかえって弊害をもたらすものであり、地方公共団体の規模等に応じた柔軟な取組が求められることに留意することが必要とされている。

地方公共団体が内部統制を整備・運用する場合の留意点

① 100点満点はない。

- まずは自らを取り巻くリスクを洗い出し、できることから始めることが重要。
- 内部統制は、これで完璧ということではなく、PDCAサイクルを回すことで、毎年度少しずつ向上させることが必要。
- 形にこだわったり、コンサルタントに委託するのではなく、組織をあげて、リスクにどう向き合うか自ら考えることが重要。

② 全く新しい取組をするものではない。

- 地方公共団体は法令等や業務マニュアルなど既に多くのルールに基づき業務を執行していること、組織と権限の明確化、決裁ルールの確立など既に内部統制の考え方が存在。
- 内部統制を整備・運用ということはすでに存在するルールや体制をベースに、リスクを管理するという観点から必要な見直しを行うものである。必ずしも新たな部署を置く必要はなく、既存の部署等を活用することもできる。

③ 過剰な統制はかえって問題。

- 厳しい社会経済情勢を背景に、人的・財政的な制約がある中で、費用対効果を十分踏まえて実施する必要がある。
- すべての業務について内部統制を行わなければならないのではなく、組織的にリスクを評価、特定し、内部統制を実施する業務プロセスを絞り込むことが求められている。

④ 団体規模に応じてフレキシブルに。

- 内部統制はあらゆる規模の団体に有益であると考えられるが、これまで記載している「地方公共団体が内部統制を整備・運用する場合のイメージ」は、まさに一つのモデルであり、この通りする必要はない。
- 団体の規模・特性などの実態を踏まえた簡素な仕組みをとることも十分考えられる。

⑤ 業務の外部化の場合も内部統制の対象。

- 地方公共団体の現場では、業務の民間委託、指定管理者、市場化テストなど業務の外部化が進んでいるが、委託者としての責任が残るものであり、民間に対するモニタリング等を通じて、委託業務に係るリスクを管理する取組が求められている。

<図：総務省「地方公共団体の内部統制のあり方研究会報告書」より抜粋>

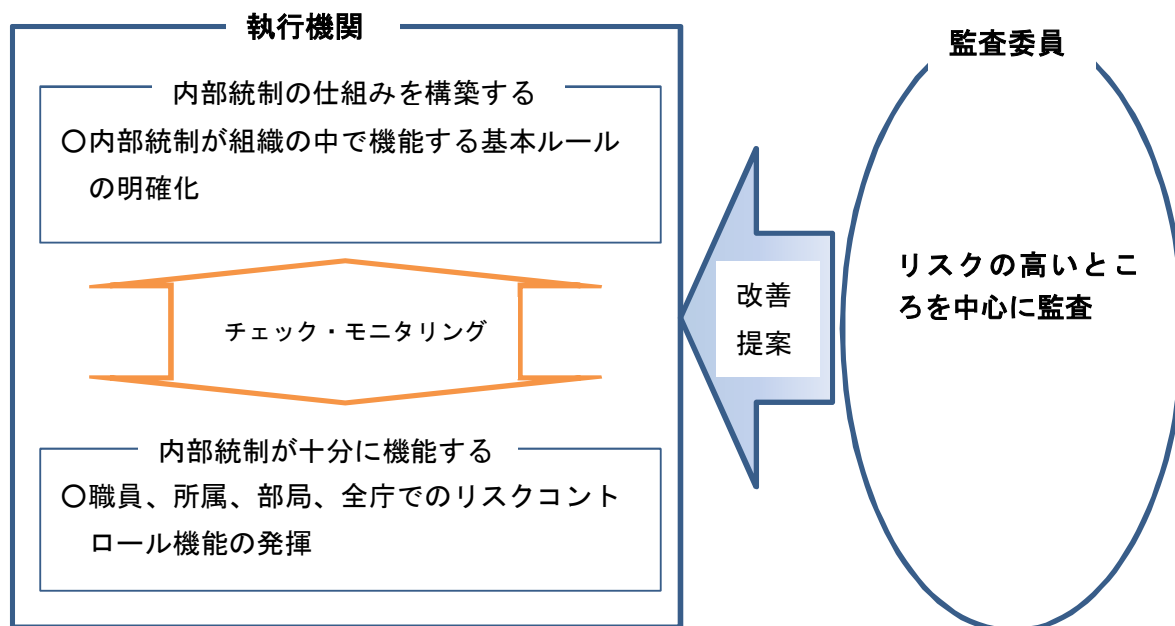
(2) 大阪府における内部統制に関する取組

平成21年度、大阪府においても、内部統制のあり方について検討が行われた結果、府庁内には法令等による基本的なルールはかなりの程度整備されていることから、それらの「ルールのみえる化（内部統制サイトの開設）」を図るとともに、各部局内で問題の所在を共有し、解決しようとする職場環境や意識を醸成するための「標語」を作成し、各職場に掲示された。

この取組は、職員一人ひとりの自覚（気づき）を促し、ヒューマンエラーをなくすものであり、内部統制を円滑に機能させる基本的な仕掛けといえる。

これ以降、例えば、人事局では出退勤管理の記録漏れの庁内ウェブサイトのトップ画面への表示、法務課ではコンプライアンスに関する啓発を促すメ職員へのメール送信、府政情報室では発生した個人情報の漏えい事案と改定ガイドラインの職員へのメール送信など、職員本人の自覚（気づき）を喚起する取組が各種の事務において進められている。

(3) 監査委員の取組



監査委員は、平成 21 年度、各部局が実施している各種事務のうち、どの事務に対してどのようなリスクが内在しているか、当該リスクに対してどのように対応しているかを調査し、平成 22 年 5 月、「内部統制の整備状況に関する調査結果報告書」を取りまとめた。

報告書では、全庁的な取組として、「内部統制ポータルサイトが設置され、会計、契約等の区分ごとに、関連する法令、例規、要綱、通知等を一覧できるようにすることで、職員にルールの徹底化が図られた」としつつ、「全庁的なルールや各室課が講じている措置が有効に機能しているかという視点から、今後の監査において適切にフォローしていく」としている。

しかし、平成 21 年度以前と平成 22 年度以降における監査結果についてみると、各種事務に関する不備事項が減少していないことが見て取れる。

	歳入	歳出	庶務諸 給与	公有 財産	物品	公営 企業	事務 業務	出納その 他の事務
H20 年度	6	19	74	9	11	0	10	14
H21 年度	7	35	90	8	18	1	9	24
H22 年度	9	51	78	15	29	0	16	66
H23 年度	14	59	63	15	12	0	15	55
H24 年度	8	55	68	22	10	2	22	42

2 内部統制の検証について

(1) 検証の目的と視点

今回の検証は、府の重要な政策決定におけるガバナンスというマクロ・レベルの視点ではなく、日常的に行われている事務について、統制ルールの整備状況や担当職員の意識をヒアリングし、不備事項の発生が続く要因や課題の抽出を目的とする。

内部統制の仕組みについては、個々の事務処理に応じて内容が異なるが、今回は、次の視点から、内部統制が機能しているかを検証した。

- ・ 全庁統一の基本ルールが存在する
- ・ 基本ルールが業務を担当する職員に周知されている
- ・ 基本ルールは担当者が判断をためらったり誤ったりすることがないよう具体的に定められている
- ・ 上司が担当者の業務を正しくチェックできている
- ・ 全庁統一的に業務の履行が指導・監督あるいはモニタリングされている

(2) 検証の対象

以下の5事務は、いずれも府庁内の各職場で共通して処理され、全庁統一的水準が求められるものであり、法令や通知、マニュアル、ガイドラインなどによる一定の基本ルールが定められていると考えられることから、これらを検証の対象とした。

- 通勤手当の認定事務
- 公有財産の管理事務
- 備品の管理事務
- 委託契約（役務）の検査事務
- 指定管理者の指導・検査事務

3 各事務の概要とヒアリングの結果

(1) 通勤手当の認定事務

○認定事務の権限

- ・通勤手当に係る通勤経路の認定は、所属長の権限とされている。
(※実際は、室・課の担当者が事務を行い、グループ長等(総括主査の場合あり)が決裁している。)
- ・支給要件を満たす職員に通勤手当が支給される。
- ・通勤手当の経路の認定は、「最も経済的かつ合理的な経路」による。
- ・所属長は随時、届け出た経路と実情が一致しているか、事後確認する。

〔 根拠規定——職員の給与に関する条例第 14 条、
職員の通勤手当に関する規則 〕

○認定事務の手続

- ・職員は通勤手当の支給要件や経路に変更が生じた場合には、システムにより通勤届を所属長に提出する。
- ・交通機関を利用している場合は定期券等を提示し、バスや交通用具を利用している場合等は地図も添えて届け出る。
- ・担当者は支給要件等を確認して届出の内容を審査、担当グループ長等が決裁し、手当額をシステムにより決定する。
- ・担当者は、通勤手当の支給時期(4・10月)に合わせて、定期券等の写しの提出を求める等により、通勤の実情が届け出た経路と一致しているか事後確認を行っている。

○監査において見受けられる不備事項の例

▶経済的かつ合理的な経路の認定誤り

- ・自宅からの最寄駅が複数あり通勤時間にほとんど差がないのに、最も経済的でない経路を誤って認定している。《H23 年度監査結果》

▶通勤手当の不正受給

- ・バス、交通用具(自転車等)による通勤経路の認定を受けているのに、ほとんど利用実態がない。《H23 年度監査結果》

▶通勤経路の事後確認が不十分

- ・回数券の利用が数日分しかないものや、事後確認漏れがある。
《H24 年度監査結果》

○ヒアリングのまとめ

- ・通勤認定の判断基準である「経済的かつ合理的」が抽象的であり、具体的な実務への落とし込み方を求める意見が多い。
- ・認定事例や通勤経路パターンなど担当者が判断する際に参考となる事例や経路を求める意見がある。
- ・繁忙期（4月の異動時期）に担当者が短期間で処理することの不安や、知識・能力に関する不安を感じている意見が多い。
- ・事後確認の実施方法が各所属の判断に委ねられているため、具体的な実施方法の提示を求める意見がある。
- ・通勤手当の認定も事後確認も、本来所属長の権限と責任であるにも関わらず、実態では担当者個人の判断に任されており、他の所属との整合性を確かめることができず、公平な認定ができているかを不安に感じている意見がある。
- ・さらなる統一・公平性の観点からの取組が課題と見受けられる。

(2) 公有財産の管理事務

○管理の権限

- ・ 行政財産は、事務事業を所管する部局長が管理権限を有する。
(※実際は、事業を所管する室・課のグループの担当者が、それぞれ 財産の管理事務を行っている。)
- ・ 普通財産は、原則、財務部長が所管することとされている。
- ・ 知事からの指定を受けて他の部局長が普通財産を管理することができる。

[根拠規定——公有財産規則第3条～第5条]

○管理事務の手続

- ・ 全ての公有財産は、公有財産台帳に登録しなければならず、部局長は、公有財産に異動があれば、公有財産台帳管理システムに異動を登録する。
- ・ 行政財産としての利用が終了したときは、行政財産の用途廃止を行い、普通財産として財務部長に引き継ぐ。
- ・ 不要となった公有財産があれば、庁内他部局等に確認のうえ、大阪府公有財産活用検討委員会において処分方針を決定する。
- ・ 公有財産の実地確認の実施方法については、普通財産の貸付や行政財産の使用許可を行っている財産については公有財産規則で年1回の確認が定められているが、その他の財産については、財産管理者の判断に委ねられている。

○監査で見受けられる不備事項の例

➤ 公有財産の台帳登録漏れ・誤り

- ・ 新たな財産の取得や財産の異動があったのに、公有財産台帳管理システムへの登録を失念している。《H24 年度監査結果》

➤ 資産と費用の計上誤り

- ・ 建設仮勘定の精算の際に、資産として計上すべきものが費用として処理され、費用として処理すべきものが資産として計上されている。

《H24 年度監査結果》

➤ 行政財産使用許可の手続きの不備

- ・ 手続きの漏れや手続きの遅滞がある。《H24 年度監査結果》

○ヒアリングのまとめ

- ・多くの所属で公有財産の实地確認は実施されておらず、实地確認に係る具体的な実施手続が要綱等で示されていない、あるいは実施するマンパワーが足りない、そこまで時間と手間をかける意味が感じられないなど、实地確認の実施に疑問を持つ意見があった。
- ・公有財産の实地確認の必要性について疑問視する意見がある。
- ・担当者が实地確認のルールを認識していなかったり、上司の知識不足を指摘する意見がある。
- ・さらなる適正な財産管理の観点からの取組が課題と見受けられる。

(3) 備品の管理事務

○管理の権限

備品を含めた物品の管理は所属長の権限とされている。

(※実際は、所属長（物品管理者）を補佐する物品取扱責任者（総務担当グループ長等）が事務を行っている。)

備品の保管及び管理については、

- ・使用中でない備品の保管は、所属長（出納員として）が行う。
- ・使用中の備品の管理は、所属長（物品管理者として）が行う。

[根拠規定——財務規則第 75 条、第 80 条、第 82 条、第 88 条]

○管理の手続

- ・所属長（出納員）は、備品出納簿を備え、受入及び払出の事実を記載しなければならないとされ、室・課の総務担当職員が事務を処理し、総務担当グループ長等が決裁を行っている。
- ・所属長は、年 2 回、物品増減通知書を会計管理者に報告しなければならない。
- ・契約局の通知（平成 22 年 7 月）で、備品の現物確認を行い物品調達システムとの照合を行うことを規定。
- ・会計局の通知（平成 24 年 3 月）で、毎年度、備品の現物確認を各所属の実情に応じて実施し、その記録を保存することを例示。

○監査で見受けられる不備事項の例

▶備品の台帳登録漏れ

- ・物品調達システムにより購入した物は自動的に台帳に登録されるが、購入以外で新規に取得した備品の台帳への登録が漏れている。

《H23 年度監査結果》

▶備品台帳に登載された備品の不存在

- ・既に処分されている古い備品が台帳に登載されたままになっている。

《H24 年度監査結果》

○ヒアリングのまとめ

- ・多くの所属で備品の現物確認は実施されておらず、その理由として、現物確認が求められていることについて認識がない、ルールがあることを知らない、ルールは認識していても具体的な手続が実施要綱等で示されていない、対象数が多く実施するマンパワーが足りない、といった意見が多い。
- ・指定管理者等に備品の管理を任せっきりになっている意見がある。
- ・さらなる適正な備品管理の観点からの取組が課題と見受けられる。

(4) 委託契約（役務）の検査事務

○検査の権限

- ・ 契約局長・部局長から指定を受けた担当職員は、委託契約に係る委託料を支払うに際しては、委託業務の完了報告を受けて、業務が委託契約書及び仕様書のとおり適正に行われたかを検査しなければならない。
- ・ 検査を行った場合は、検査調書（公共料金の支払いや契約の金額によっては省略が可能）を作成しなければならない。

（※実際の検査事務は、担当者が検査事務を行い、所属長が確認している。）

〔 根拠規定——地方自治法第 234 条の 2
財務規則第 69 条 〕

○検査の手続

- ・ 受託者から業務完了届の提出があれば、10 日以内に検査を実施する。
- ・ 検査を実施した後に検査調書を作成する。
- ・ 検査終了後に業者から請求書の提出を受け、委託料の支払いを行う。
- ・ 検査調書の様式は財務規則に、記載例は「検査調書における検査内容の記載方法について」（H18 年 10 月 2 日）の通知に示されている。

○監査で見受けられる不備事項の例

▶検査調書の作成漏れ

- ・ 検査調書作成が必要であるにもかかわらず、不要と誤解して作成していない場合や作成を失念している。《H24 年度監査結果》

▶検査調書の記載内容が不十分

- ・ 検査調書の検査内容に関する記載が“契約書及び仕様書のとおり履行されていることを確認した”に留まり、具体的な検査内容が不明である。

《H24 年度監査結果》

○ヒアリングのまとめ

- ・ 検査にあたり、具体的にどのような事項を確認したらよいかマニュアルやガイドラインで定めることを期待する意見があり、現行ルールの規定では、実務を行いにくいと感じていると見受けられる。
- ・ 契約完了日が期末日である場合の扱いについて、通知の内容や趣旨が職員に伝わっておらず、担当者によって対応が異なる状況が見受けられる。
- ・ 検査事務そのものが形骸化している、あるいは契約局の指導を求めるなど、事務に不安を感じている意見がある。
- ・ 検査の目的や履行方法についての担当者の理解・納得のレベルアップが課題と見受けられる。

(5) 指定管理者の指導・検査事務

○指導・検査の権限

- ・ 指定管理者への公の施設の管理運営の委託は、議会の議決を得て、契約あるいは基本協定が締結される。
- ・ 指定管理者の指導・検査の権限は公の施設の所管課が有する。
(※実際は、担当者が指導・検査を行い、所属長が確認している。)
- ・ 指定管理者の業務遂行について、所管課及び指定管理者がそれぞれ評価を行うとともに外部有識者により構成される評価委員会が評価の内容について点検を行い、次年度以降の業務の遂行に活用していく。

〔 根拠規定———地方自治法第 244 条の 2
公の施設の指定管理者制度に係る運用マニュアル 〕

○指導・検査の手続

- ・ 指定管理者との契約に基づき、月次あるいは年次の業務報告書が所管課に提出される。
- ・ 所管課の施設担当者は、業務報告書や業務完了報告書を受け、検査を行い所属長等が決裁する。
- ・ 指定管理者の業務遂行に関するモニタリングの実施が要領で定められ、所管課、事業者がそれぞれ評価のうえ、外部有識者による評価委員会の点検、指摘・提言を受け、結果について年 1 回公表されている。

○監査で見受けられる不備事項の例

▶ 指定管理者が府の承諾を得ず業務の一部を再委託している

- ・ 契約においては、業務の再委託が原則禁止とされ、再委託を行う場合は書面により大阪府承諾が必要とされているのに、府の承諾を得ずに、指定管理者から第三者への業務の再委託が行われていた。

《H24 年度監査結果》

▶ 指定管理者における会計処理が不適切

- ・ 指定管理者の会計処理がずさん。
- ・ 指定管理業務に係る会計が指定管理者の他の業務と明確に区分されていない。

《H24 年度監査結果》

○ヒアリングのまとめ

- ・ 指定管理者に対する指導・検査の全庁的なルールがなく、指導・検査の実施回数、確認項目や視点などが一様でなく、所管課によって実施方法やその水準に差が生じていることが見受けられる。
- ・ 実施している外部の評価委員会による点検は、施設利用者数等運営に関する事項が中心であり、内部統制や会計事務及び経理処理の適正性のチェックが弱いとする意見がある。
- ・ どこまでの範囲の事務を指導・検査の対象とするかが課題と見受けられる。

4 内部統制をめぐる課題について

大阪府では、仕事の効率化やコスト抑制、府民満足を高める工夫など、身近な“業務改善”が様々な職場で進められるよう、平成21年度から「カイゼン（業務改善強化）月間」を実施している。

また、「ケアレスミス」の防止に向けた取組を展開し、庁内ウェブサイトにおいて各職場の取組事例の紹介や、ケアレスミス防止の指針を例示するほか、「所属業務等に関するディスカッション」の実施を各職場に促し、職員自らが業務の「リスクの管理」に取り組むよう意識啓発を行っている。

しかし、今回のヒアリングでは、事務を担当する職場でのリスク管理の自主的な議論や仕組みづくりは十分とは言えず、より具体的な行動規範の基本となるルール設定・指導を制度所管課に求める意見が多かった。これに対し、制度所管課は、一定の基本ルールは示すが、細部の運用は所属の判断と責任に委ねているとの意見であり、両者の認識にギャップが見受けられた。

この要因について、以下のとおり検証を行った。

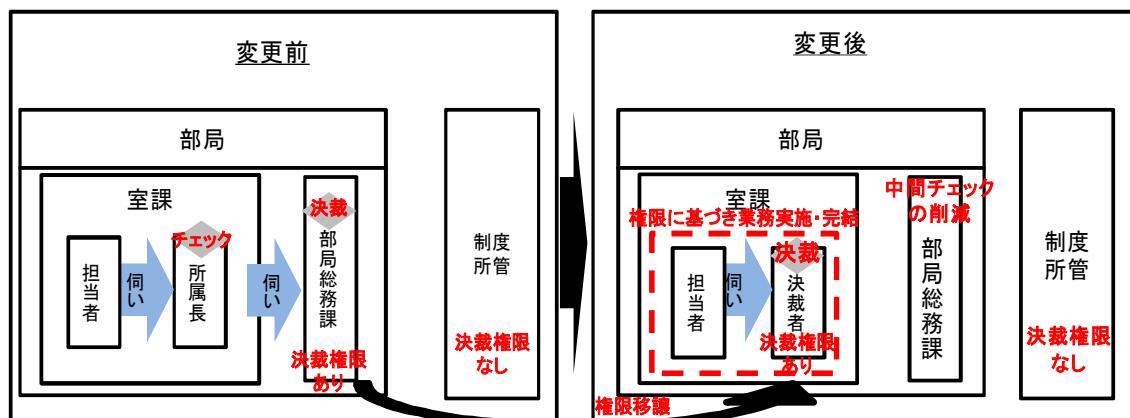
(1) 業務の権限と責任が所属で完結

大阪府では、厳しい財政状況を克服すべく行財政改革が進められてきた。

その一環として、意思決定のスピード化と組織のスリム化を図るため、総務事務や会計事務について、それまでの一元管理から各所属での管理に移行させ、部局総務課等が担っていた中間経由事務（組織・人員）を廃してきた。

今回の5つの事務も所属の権限と責任で処理されており、部局総務課や制度所管課のチェックは及ばず、事務処理の漏れや誤りが見つかりにくい組織体制になっていることが課題と考えられる。

<例：通勤手当認定事務>



* 平成16年の総務サービスシステムの導入に伴い「各所属長の権限」とされた。

(2) 所属と制度所管課に「隙間」が発生

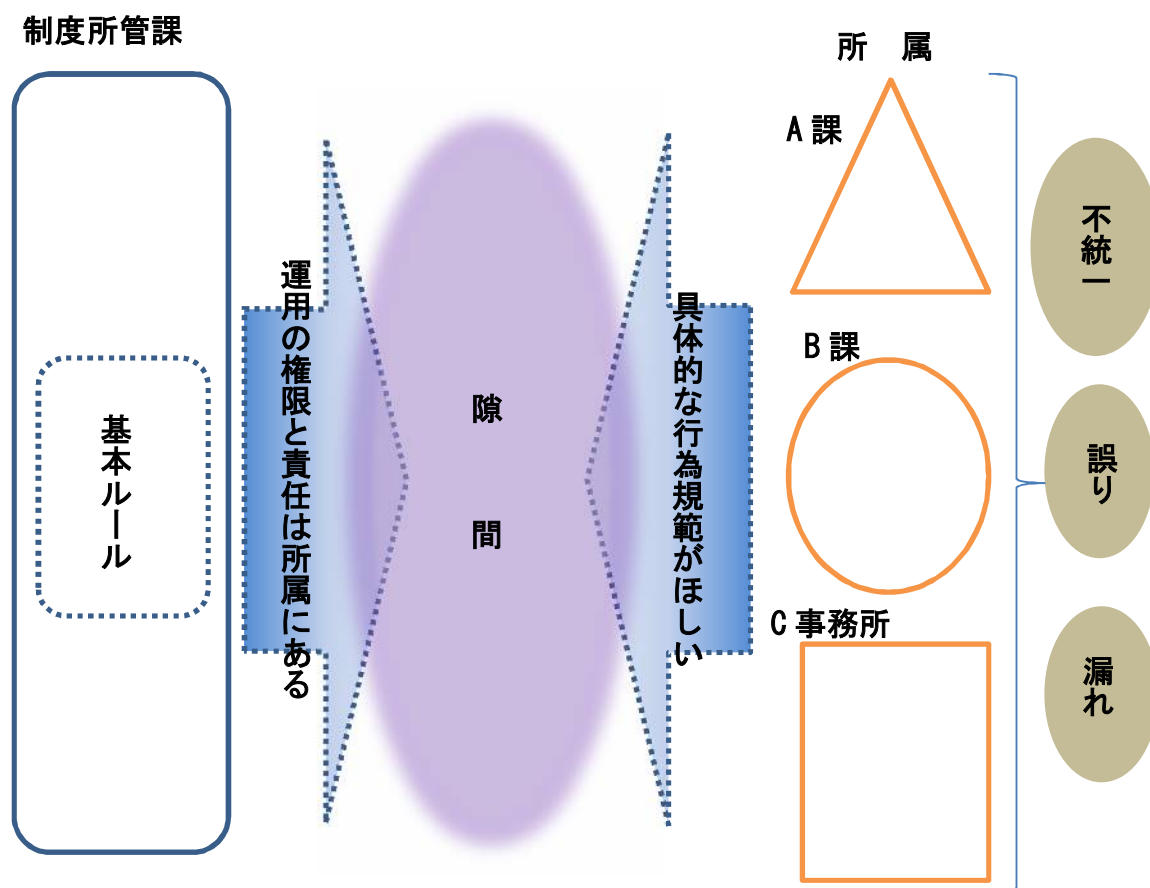
所属の担当職員が事務を正しく執行するためには、制度所管課が定める基本ルールが職員にきめ細かく周知（浸透）され、行為規範として運用されることが重要である。

しかし、所属では「マニュアルがない、知らない、知っているが具体的な要件が定まっていないからできない、ルールの内容や趣旨を十分に認識していない」などの意見があり、基本ルールが十分に機能せず、事務処理に漏れや誤りが生じていることが見受けられる。

基本ルールと実際の運用との間に隔たりがあり、「隙間」が生じている状態といえるが、この乖離の状態が解消されないと、業務改善に向けた密接な連携は難しい。

「隙間」を埋めるためには、例えば、制度所管課がより具体的なマニュアルを定め、定期的にモニタリングすることなどが考えられるが、事務の権限を所属としたことによる制度所管課の限界もあり、また、それに伴う要員や費用対効果の検討が課題と考えられる。

<所属と制度所管課の隙間>



(3) 所属における仕事の優先順位の低さ

5つの事務は所属長の権限とされているが、実際は所属の中の担当者に判断・処理（決裁）が任せられている。このため、所属長はもとより、部長の長や総務課は、日常的に各所属の担当者の事務執行に関与することはなく、関心も薄い。

また、「成果主義」を追い求め過ぎると、重要施策やプロジェクトと異なり、この目立たない地味な仕事への優先度は低くなり、きちんとした評価にも結びつかない。

こうした個人責任の色合いが強い事務を担当する職員にすれば、所属する組織の中で、事務適正執行の重要性が十分認識されず、関心が持たれないと、「ルールどおりやるのは良いが、そこまで手間と労力をかけてやることにどれだけの意味があるのか」といった意識が芽生えやすくなる。

組織内で仕事をする場合、周囲の人間とのつながりは業務への助言や「気づき」を与えてくれ、上司や同僚の関心や目配りが薄れると職員のモラルは低下しがちになる。また、他の業務（施策や事業）を担当している場合、そちらを優先せざるを得ず、処理がどうしても「後回し」になりがちで、上司のチェックも形骸化していく。

以上のことから、所属における事務の適正執行の重要性について意識醸成を図り、担当者のモチベーションと組織的なチェック機能をより高めることが課題と考えられる。

5 内部統制充実への取組について

今回の検証によって、いくつかの課題が抽出されたが、限られた事務に関するヒアリングの分析であり、対応の道筋を具体的に示すには、さらに精緻で幅広い議論に基づく課題の整理と分析が求められる。

今後、監査委員としては、引き続き監査を通じて、内部統制の機能の整備・運用についてフォローしていくものである。

一方、府においては、統括組織を明確にして庁内の検討体制を整備し、議論を深めることにより、内部統制が十分に機能する方策を講じられたい。