

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

参考資料集

－ 参考資料 目次 －

1	我が国の民間分野における内部統制法制化の経緯	31
2	会社法及び金融商品取引法における内部統制の概要	32
3	会社法における内部統制システムの整備を決定しなければならない会社の範囲	34
4	会社法における業務執行の適正確保のための主な体制	35
5	金融商品取引法における財務報告の適正確保のための主な体制	36
6	企業の訴訟事例	37
	・企業の訴訟事例①（大和銀行事件）	37
	・企業の訴訟事例②（ダスキン事件）	39
	・企業の訴訟事例③（ヤクルト本社事件）	40
	・企業の訴訟事例④（日本システム技術事件）	41
7	地方公共団体における行政執行の適正確保を巡る近年の主な議論	42
8	地方公共団体における行政執行の適正確保のための体制整備の沿革	43
9	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	45
10	国の行政機関における行政執行の適正確保のための主な体制	46
11	地方公共団体における事務処理（分掌）	47
12	地方公共団体における事務処理（委任・専決等）	48
13	地方公共団体における事務処理（専決等）	49
14	市町村の職員数と歳出決算額	50
15	都道府県の職員数と歳出決算額	51
16	都道府県・指定都市における内部統制に関する自主的な取組みの状況	52
	・調査概要	52
	・調査結果	53
17	内部統制に関連する住民訴訟事例	59
	・住民訴訟事例①（政策決定型）	60
	・住民訴訟事例②（確認不十分型）	62
	・住民訴訟事例③（引継不十分型）	64
	・住民訴訟事例④（前例踏襲型）	66
	・住民訴訟事例⑤（法令解釈過誤型）	68
18	地方公共団体における内部統制に係る役割分担	70
19	地方公共団体が評価すべきリスク	71
20	地方公共団体における事務処理体制の比較	72
21	地方公共団体における事務処理上のリスクの比較	73
22	地方公共団体における事務処理上のリスクの主な原因	74
23	地方公共団体の主な事務処理と「内部統制の目的」との関係	75

24	地方公共団体における事務処理上のリスク（例）（静岡市）	76
25	地方公共団体における内部統制制度案	78
26	地方公共団体における内部統制基本方針（イメージ）	79
27	地方公共団体における内部統制体制のモデル例	80
28	地方公共団体における内部統制体制の整備スケジュール（イメージ）	81
29	地方公共団体における内部統制体制の運用スケジュール（イメージ）	82
30	地方公共団体における内部統制状況評価報告書（イメージ）	83
31	地方公共団体における内部統制体制の評価項目（イメージ）	84
32	監査と内部統制の関係（イメージ）	85

我が国の民間分野における内部統制法制化の経緯

平成12年 9月	大和銀行株主代表訴訟事件第一審判決(大阪地裁) リスク管理体制(いわゆる内部統制システム)の構築に関する取締役等の責任について判示	平成19年 8月	「財務計算に関する書類その他の情報の適正性を確保するための体制に関する内閣府令」公布 金商法の規定により提出される内部統制報告書の用語、様式及び作成方法を規定するもの
平成14年 4月	神戸製鋼所株主代表訴訟事件における和解の成立(神戸地裁) 和解成立時の裁判所の所見において、取締役役に内部統制システムを構築すべき法律上の義務があると言及	10月	「財務計算に関する書類その他の情報の適正性を確保するための体制に関する内閣府令」の取扱いに関する留意事項について(内部統制府令ガイドライン)」公表(金融庁) 金商法の規定による財務報告に係る内部統制に関する留意事項(内閣府令の解釈等)を示したもの
5月	改正商法等公布(平成15年4月1日施行) 委員会等設置会社における法令への適合や業務の適正を確保する体制の整備の決定を義務付け	10月	「財務報告に係る内部統制の監査に関する実務上の取扱い」公表(日本公認会計士協会) 企業会計審議会の意見書を踏まえ、金商法の規定により公認会計士等が実施する内部統制監査における実務上の取扱いとして、具体的な監査手続、留意すべき事項及び監査報告書の文例等を取りまとめたもの
平成16年10月	西武鉄道事件 有価証券報告書における「株主の状況欄」の虚偽記載が明らか		
平成17年 2月	企業会計審議会内部統制部会における審議開始		
7月	会社法公布(平成18年5月1日施行) 大会社における法令への適合や業務の適正を確保する体制の整備の決定を義務付け	平成21年 7月	日本システム技術事件最高裁判決 代表取締役がリスク管理体制構築義務違反の過失がないとされた事例
平成18年 6月	改正金融商品取引法公布(平成19年9月30日施行) 内部統制報告制度の導入(平成20年4月1日以降に開始する事業年度から適用)	平成23年 3月	「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準並びに財務報告に係る内部統制の評価及び監査に関する実施基準の改訂について(意見書)」の公表(企業会計審議会) 内部統制報告制度導入後、実際に制度を実施した上場企業等から内部統制の基準・実施基準の更なる簡素化・明確化等を求める要望が寄せられたことを受け、内部統制の効率的な運用手法を確立するための見直し等の改訂を行ったもの
平成19年 2月	「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準並びに財務報告に係る内部統制の評価及び監査に関する実施基準の設定について(意見書)」の公表(企業会計審議会) 金商法の規定による財務報告に係る内部統制に関し、①経営者による評価の基準、②公認会計士等による監査の基準、③この基準を実務に運用していく上での実務上の指針(実施基準)を示したもの		

(事務局において作成)

会社法及び金融商品取引法における内部統制の概要

	会社法による内部統制(取締役会設置会社)	金融商品取引法による内部統制
目的	業務の適正を確保 【法362④VI】	財務計算に関する書類その他の情報の適正性を確保 【法24条の4の4①】
対象企業	大会社 (約12,000社*) 【法362⑤】	有価証券報告書を提出する会社 (上場企業約3,600社*) 【法24①、24の4の4①】
義務付け内容	業務の適正を確保するための体制の整備の決定 【法362④VI】	内部統制報告書の作成 【法24条の4の4①】
上記の内容	<p>①取締役の職務の執行に係る情報の保存及び管理に関する体制</p> <p>②損失の危険の管理に関する規程その他の体制</p> <p>③取締役の職務の執行が効率的に行われることを確保するための体制</p> <p>④使用人の職務の執行が法令及び定款に適合することを確保するための体制</p> <p>⑤当該株式会社並びにその親会社及び子会社から成る企業集団における業務の適正を確保するための体制</p> <p>(監査役設置会社の場合)</p> <p>①監査役がその職務を補助すべき使用人を置くことを求めた場合における当該使用人に関する事項</p> <p>②使用人の取締役からの独立性に関する事項</p> <p>③取締役及び使用人が監査役に報告をするための体制その他の監査役への報告に関する体制</p> <p>④その他監査役の監査が実効的に行われることを確保するための体制</p> <p>【会社則100】</p>	<p>①財務報告に係る内部統制の基本的枠組みに関する事項</p> <p>②評価の範囲、基準日及び評価手続に関する事項</p> <p>③評価結果に関する事項</p> <p>④付記事項</p> <p>⑤特記事項</p> <p>【内閣府令4①、第一号様式】</p>

	会社法による内部統制(取締役会設置会社)	金融商品取引法による内部統制
実施主体	取締役会 【法362④VI】	会社 【法24条の4の4①】
報告等	内部統制体制の整備についての決定又は決議があつたときは、当該概要を事業報告の内容とし、株主総会に提出 【法435②、438、則118Ⅱ】	毎事業年度、内部統制報告書を有価証券報告書と併せて内閣総理大臣に提出 【法24条の4の4①】
監査	監査役等による事業報告の監査 【法436、則129①】	公認会計士又は監査法人の代表者による内部統制監査【法193条の2②】
内部統制の 具体的内容	特に規定なし	内部統制の評価及び監査の基準・実施基準により具体的な内容が示されている。

※ 「法」…会社法(平成17年法律第86号)

「則」…会社法施行規則(平成18年法務省令第12号)

※ 「法」…金融商品取引法(昭和23年法律第25号)

「内閣府令」…財務計算に関する書類その他の情報の
適正性を確保するための体制に関する
内閣府令(平成19年内閣府令第62号)

* 「対象企業」の数は、平成24年3月29日 企業会計審議会総会資料による。

会社法における内部統制システムの整備を決定しなければならぬ会社の範囲

<p>【株式会社】</p>	<p>大会社 次に掲げる要件のいずれかに該当する株式会社をいう。 ①最終事業年度の貸借対照表に資本金として計上した額が5億円以上、 ②最終事業年度に係る貸借対照表の負債の部に計上した額の合計額が200億円以上である株式会社</p>	<p>(中小会社)</p>
<p>委員会設置会社に該当しない会社</p>	<p style="background-color: #cccccc;"></p>	<p style="background-color: #cccccc;"></p>
<p>委員会設置会社</p> <p>〔指名委員会、監査委員会及び報酬委員会を置く株式会社をいう。〕 ※すべての会社で設置可能</p>	<p style="background-color: #cccccc;"></p>	<p style="background-color: #cccccc;"></p>

内部統制システムの整備の決定をしなければならぬ株式会社の範囲

企業の訴訟事例①（大和銀行事件）

大和銀行事件（平成12年9月20日大阪地裁）

- ① ニューヨーク支店の証券係で、証券保管業務を担当する傍ら、トレーダーとして投資業務を担当していた行員Aが、無断かつ簿外で取引限度枠を超える米国財務省証券の取引を行って約11億ドルの損失を出した。
- ② 損失を隠ぺいするために証券係で保管していた顧客ら所有の財務省証券を無断かつ簿外で売却し、その事実を隠ぺいするため、財務省証券の再保管銀行から郵送されてくる保管残高明細書を作り替えた。

求められる内部統制	本件における実際の内部統制の内容とその評価
<p>【リスク管理一般】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・健全な会社経営を行うためには、目的とする事業の種類、性質等に 応じて生じる各種のリスクの状況を正確に把握し、適切に制御するこ と、すなわちリスク管理が欠かせず、会社が営む事業の規模、特性 等に応じたリスク管理体制(いわゆる内部統制システム)を整備する ことを要する。 ・取締役は、取締役会の構成員として、また、代表取締役又は業務担 当取締役として、リスク管理体制を構築すべき義務を負い、さらに、 他の取締役がこの義務を履行しているか否かを監視する義務を負う。 ・現時点で求められるリスク管理体制の水準をもって、本件の判断基 準とすることは相当でない。また、どのような内容のリスク管理体制 を整備すべきかは経営判断の問題であり、会社経営の専門家であ る取締役に、広い裁量を与えられている。 	<p>本件における実際の内部統制の内容とその評価</p>
<p>【証券売買部門と資金決済、事務管理部門との分離】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・証券取引には、担当者が自己の取引の結果生じた損失の隠ぺいを 図ったり、その後の取引で挽回を狙いかえって損失を拡大させるリス クがある。 ・リスクを適切に管理するためには、取引担当者に対し、取引に関す る制限を課した上、制限遵守の確認のため、取引部門(フロントオ フィス)と、取引の相手方(証券会社)から会社宛て送付される売買 確認書を受領して取引伝票と照合する事務管理部門(バック・オフィ ス)とを組織上分離して、両部門が相互に牽制しあう体制を整備する ことが考えられる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・取引担当者に取引に関する制限を課した上、取引担当者と照合担当 者を別人とするという限度ではあるが、フロント・オフィスとバック・オ フィスの分離を実施。 → 無断取引を未然防止できなかったのは、Aが、取引の相手方(証券 会社)の協力を得て、売買確認書をバックオフィスではなくAの元へ送 付させるなどして、バック・オフィスが取引の成立自体を把握できな かったため。

求められる内部統制	本件における実際の内部統制の内容とその評価
<p>【証券売買部門と資金決済、事務管理部門との分離(続き)】</p> <ul style="list-style-type: none"> 証券保管業務には、担当者が自己等の利益を図って保管物を無断で売却する等、権限を濫用するリスクがある。 取引担当者が、証券保管業務を兼ねる場合、無断取引の損失を、証券保管業務で保管中の財務省証券の無断売却により隠ぺいし、これを繰り返して巨額の損失を与える危険性は飛躍的に増大する。 不正行為の未然防止のためには、証券取引業務担当部門と証券保管業務担当部門について、それぞれリスクを適切に管理する仕組みを整備するほか、両部門を組織上分離して、相互に牽制しあう体制を整備することが考えられる。 	<ul style="list-style-type: none"> 証券取引業務と証券保管業務の分離は、平成元年4月までは実施されておらず、その後組織上分離された後も、証券取引を担当するAが、証券保管業務のマネージャーとして同部門を掌理しており、人事配置の面で見ると、実質上両部門の分離は明確でなく、組織上の分離の機能を減殺していた。 → しかしながら、Aの無断取引等の手口には未解明の部分が多々あり、また、一部の行為は、Aが虚偽の保管残高明細書を作成したことなどであるから、証券取引業務と証券保管業務とを分離したとしても、Aの行為を発見、防止できたとはいえない。 → リスク管理体制は、大綱のみならずその具体的な仕組みについても、整備されていなかったとまではいえない。
<p>【財務省証券の保管残高確認】</p> <ul style="list-style-type: none"> 証券保管業務に内在するリスクを適切に管理するためには、預かり保管する証券の性質に応じた適切な方法によって保管残高を検査することが必要。 無断売却された財務省証券は、再保管銀行にその保管を再委託して、同銀行に対する照会を行うほかに適切な方法がないから、保管残高を検査するには、証券保管業務の担当者を介さず、直接再保管銀行に対して保管残高照会を行うことが考えられる。 	<ul style="list-style-type: none"> 店内検査、内部監査、会計監査人による監査の際、財務省証券の保管残高の確認について、検査対象であるニューヨーク支店を通じて、財務省証券の保管銀行から保管残高証明書を手寄せ、それを帳簿と照合するという方法を採用。 → 行員に保管残高証明書を改ざんする機会を与え結果となり、無断売却を発見、防止できず。 → 現物確認(直接保管銀行に対して保管残高の照会を行うこと)という欠かざるべき方法を採用せず、不正取引を見逃したことからリスク管理体制は実質的に機能していなかった。



取締役及び監査役に対し、最大7億7500万ドルの賠償命令 (※高裁で和解)

企業の訴訟事例②（ダスキン事件）

ダスキン事件（平成18年6月9日大阪高裁）

- ① 食品販売部門の最高責任者（専務取締役）らが、稟議規定に違反して、自社販売食品に未認可添加物が含まれているという事実を取締役に報告せず、その販売を継続した。
- ② 代表取締役を含むその他の取締役らが、販売後の対応として、事実を積極的に公表しないことを決定した。

求められる内部統制	本件における実際の内部統制の内容とその評価
<p>【違法行為の未然防止のための法令遵守体制について】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・健全な会社経営を行うためには、目的とする事業の種類、性質等にに応じて生じる各種のリスクの状況を正確に把握し、適切に制御すること、すなわちリスク管理が欠かせず、会社が営む事業の規模、特性等に応じたリスク管理体制（いわゆる内部統制システム）を整備することを要する。 ・もつとも、現時点で求められるリスク管理体制の水準をもって、判断基準とすることは相当でない。また、どのような内容の体制を整備すべきかは経営判断の問題であり、会社経営の専門家である取締役に、広い裁量を与えられている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・経営上の重要な事項を担当取締役が取締役に報告するよう定め、従業員に対しても、ミスや突発的な問題は速やかに報告するよう周知徹底。 ・違法行為が発覚した場合の対応体制についても定めていた（「内部摘発」による違法行為の発覚も想定されている。）。 ・実際に起こった食中毒に関する企業不祥事の事案を取り上げて注意を促すセミナーも開催していた。 <p>→ 違法行為を未然に防止するための法令遵守体制は、整備されていないかつたとまではいえない。</p>
<p>【事後対応について】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・未認可添加物が混入した違法な食品を、それと知りながら販売継続したということになると、実際に健康被害のおそれがあるかどうかにかかわらず、当該食品会社の信頼性は大きく損なわれることになる。ましてや、その事実を隠ぺいしたなどということになると、その点について更に厳しい非難を受けることになるのは目に見えている。それに対応するためには、自ら進んで事実を公表して、既に安全対策が取られ問題が解消していることを明らかにすると共に、隠ぺいが過去の問題であり克服されていることを印象づけることによって、積極的に消費者の信頼を取り戻すために行動し、新たな信頼関係を構築していく途をとるしかないと考えられる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・取締役らは、販売継続の事実がマスコミに流される危険を十分認識しながら、それには目をつぶって、あえて、「自ら積極的には公表しない」というあいまいな対応を決めた。 <p>→ 重大な問題を起こしてしまっただ食品販売会社の消費者及びマスコミへの危機対応として、到底合理的なものとはいえない。</p>

代表取締役、取締役及び監査役に対し、最大約5億5800万円の賠償命令（※最高裁で確定）

（事務局において作成）

企業の訴訟事例③ (ヤクルト本社事件)

ヤクルト本社事件(平成20年5月21日東京高裁)

管理本部長兼取締役副社長が、会社の資金運用としてデリバティブ取引を行った結果、会社が533億円余りの損失を被った

求められる内部統制	本件における実際の内部統制の内容とその評価
<p>① 各取締役は、取締役会等において適切なリスク管理の方針を立て、リスク管理体制を構築するようにする注意義務を負う。もともと、どのようなリスク管理の方針を定め、それをどのようにして管理するかについては、会社の規模その他の事情によって左右され、一義的に決まるものではなく、幅広い裁量がある。その方法等については、当時未だ一般的な手法は確立されておらず模索の段階にあったのであるから、取締役の判断の適否を検討するに当たっては、現在の時点における知見によるのではなく、その当時における知見に基づき検討すべき。</p> <p>② 実際にデリバティブ取引を担当する取締役は、取締役会等において定められたリスク管理の方針、管理体制に従い、制約に従って取引をする注意義務を負う。</p> <p>③ 代表取締役や事後チェックの任務を有する経理担当の取締役は、デリバティブ取引が会社の定めた方針、管理体制に沿って実施されているかどうか等を監視する責務を負うが、ヤクルト本社ほどの規模の会社の役員は、広範な職掌事務を有しており、かつ、必ずしも金融取引の専門家でもないから、自らが、個別取引の詳細を精査することまでは求められず、下部組織等が適正に職務を遂行していることを前提とし、そこから挙がってくる報告に明らかに不備、不足があり、これに依拠することに躊躇を覚えるというような特段の事情のない限り、その報告を元に調査、確認すれば、その注意義務を尽くしたというべき。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ デリバティブ取引を行う資金運用チームに取引の内容を開示させた上、リスクの程度に応じてリスク管理体制を順次整備。 ・ 資金運用チーム、監査室、経理等担当取締役、常勤監査役、経営政策審議会、常務会、代表取締役、取締役会、監査法人等が互いに不足部分を補い合って有機的に連携し、想定元本額、計算上の含み損を指標として、デリバティブ取引を実施する取締役に対して、制約を課すなどして、デリバティブ取引のリスクを管理。 ・ 当時のヤクルト本社の財務状況に照らせば、制限に係る想定元本額が不合理といわれるほど巨額であったということもできない。 ・ デリバティブ取引に係るリスク管理の方法が模索されていた当時の状況においてみると、このようなリスク管理体制は、確かに金融機関を対象に、大蔵省(当時)が発表したチェック項目や日銀が発表したガイドラインには劣るものの、他の事業会社において採られていたリスク管理体制に劣るようなものではなかった。 ・ 本件のデリバティブ取引の中止は、このようなリスク管理の結果であるということができ、これによってヤクルト本社は回復し難いまでの損失を被るという事態の発生を免れた。 <p>→ 当時のデリバティブ取引についての知見を前提にすると、相応のリスク管理体制が構築されていた。</p>



管理本部長兼取締役副社長以外の取締役の注意義務違反を否定 (※最高裁で確定)

(事務局において作成)

企業の訴訟事例④（日本システム技術事件）

日本システム技術事件（平成21年7月9日最一小）

従業員らが営業成績を上げる目的で架空の売上を計上したため、有価証券報告書に不実の記載がされ、株主が損害を被った

求められる内部統制	本件における実際の内部統制の内容とその評価
<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>通常想定される不正行為を防止し得る程度の管理体制を整えていたかどうか。</u> ・ <u>不正行為は、通常容易に想定しがたい方法によるものであったか。</u> ・ <u>以前に同様の手法による不正行為が行われたことがあったなどの不正行為の発生を予見すべきであったという特別の事情があったか。</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 職務分掌規定等を定めて事業部門と財務部門を分離。 ・ A事業部について、営業部とは別に注文書や検収書の形式面の確認を担当するビジネスマネージメント課及び製品の稼働確認を担当するカスタマーリレーション部を設置、それらのチェックを経て財務部に売上報告がされる体制を整備。 ・ 監査法人及び財務部がそれぞれ定期的に、販売会社あてに売掛金残高確認書の用紙を郵送し、その返送を受ける方法で売掛金残高を確認。 → 通常想定される架空売上げの計上等の不正行為を防止し得る程度の管理体制は整えていた。 ・ 本件不正行為は、A事業部の部長がその部下数名と共謀して、注文書等を偽造し、財務部に架空の売上報告をしたうえ、販売会社に郵送した売掛金残高確認書を未開封のまま回収し、偽造印を押捺した用紙を監査法人及び財務部に送付し、見掛け上は売掛金額と販売会社の買掛金額が一致するよう巧妙に偽装するという、通常容易に想定し難い方法によるもの。 ・ 本件以前に同様の手法による不正行為があったなどの特別な事情も見当たらない。 ・ 監査法人も財務諸表につき適正であるとの意見を表明。 → 財務部のリスク管理体制が機能していなかったとはいえない。



代表取締役の注意義務違反を否定（※確定）

（事務局において作成）

地方公共団体における行政執行の適正確保を巡る近年の主な議論

平成18年 5月	会社法施行
平成19年 9月	改正金融商品取引法施行
平成20年11月	<p>「平成19年決算検査報告」(会計検査院)公表</p> <ul style="list-style-type: none"> ・検査対象となった地方公共団体において「預け」等の不適正な会計処理が行われた事態が判明
平成21年 4月	<p>「<u>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</u>」(総務省)の公表</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地方公共団体における内部統制の整備・運用のイメージ(例)を提示、自主的な取り組みを期待
6月	<p>「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」(第29次地方制度調査会)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・監査委員の監査の結果の決定方法や、外部監査制度の導入方法の見直し等を提言
平成21年11月	<p>損害賠償請求権等の放棄に関する大阪高裁判決(平成21年11月27日：神戸市)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・放棄を無効と判断。市長に55億円余りの損害賠償請求をすることが市に対して命じられた
平成22年12月	<p>「会計検査院法第30条の2の規定に基づく報告書」(会計検査院)公表</p> <ul style="list-style-type: none"> ・都道府県及び政令指定都市における国庫補助事業に係る事務費等の不適正な経理処理等の事態、発生の背景及び再発防止策について取りまとめ
平成23年 1月	<p>「地方自治法抜本改正についての考え方(平成22年)」(地方行財政検討会議)の公表</p> <ul style="list-style-type: none"> ・現行の監査委員制度・外部監査制度について、廃止を含めゼロベースでの見直し等を提言
平成24年 4月	<p>損害賠償請求権等の放棄に関する最高裁判決(平成24年4月20日及び同23日)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・放棄の適否の判断は議会の裁量権に委ねられているが、逸脱・濫用のときは放棄が無効となる等と判断
平成25年 4月	<p>「<u>地方公共団体の監査制度に関する研究会報告書</u>」(総務省)の公表</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「監査サポート組織」のあり方について検討を提言 <p>「<u>住民訴訟に関する検討会報告書</u>」(総務省)の公表</p> <ul style="list-style-type: none"> ・長等が責任を追う場合の要件等について複数の対応案を提示

地方公共団体における行政執行の適正確保のための体制整備の沿革

執行前のチェック		会計事務を司る補助機関			議会
	都道府県	市	町村	議決事件	
昭和22年 (地方自治法制定)	出納長、副出納長(必 置)	収入役(必置)、副 収入役(条例で任 意)	収入役(必置。ただし、 条例で置かないことも できる)、副収入役(条 例で任意)	<ul style="list-style-type: none"> 議決事件の規定 (予算、決算の認定、使用料等の徴収、権利の放棄等) 	
昭和23年				<ul style="list-style-type: none"> 議決事件の追加 (条例で定める財産の取得又は処分及び普通物の設置又は処分すること、条例で定める契約を結ぶこと等) 	
昭和27年	副出納長は「条例で任 意」に変更			<ul style="list-style-type: none"> 議決事件の整理 (条例で定める財産の取得又は処分、条例で定める契約を結ぶことについて、「重要なもの」に整理) 	
昭和31年				<ul style="list-style-type: none"> 議決事件の整理 (契約の締結、財産の取得又は処分について、「その種類及び金額について政令で定める基準に従い、条例で定める」ものに改定) 	
昭和38年				<ul style="list-style-type: none"> 議決事件の追加 (財産の信託) 	
昭和61年					
平成18年	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> 出納長・収入役制度の廃止 → 会計管理者(一般職)1人を必置 </div>				

執行後のチェック

監査委員

定数・選任等

識見・議選の割合

町村

市

都道府県

各同数

常勤・非常勤

OB制限

職権権限等

外部監査

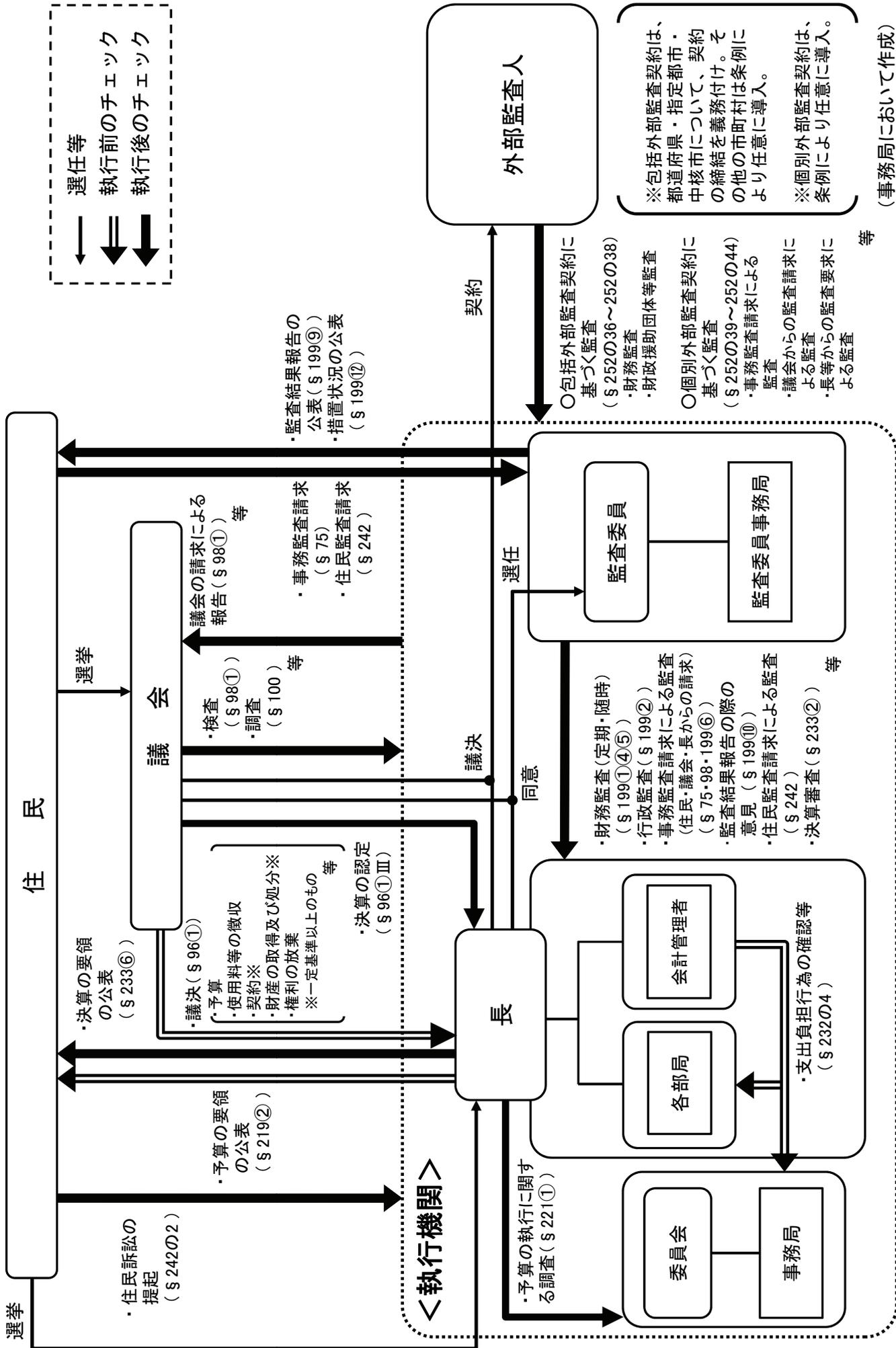
住民監査請求
・住民訴訟

議会

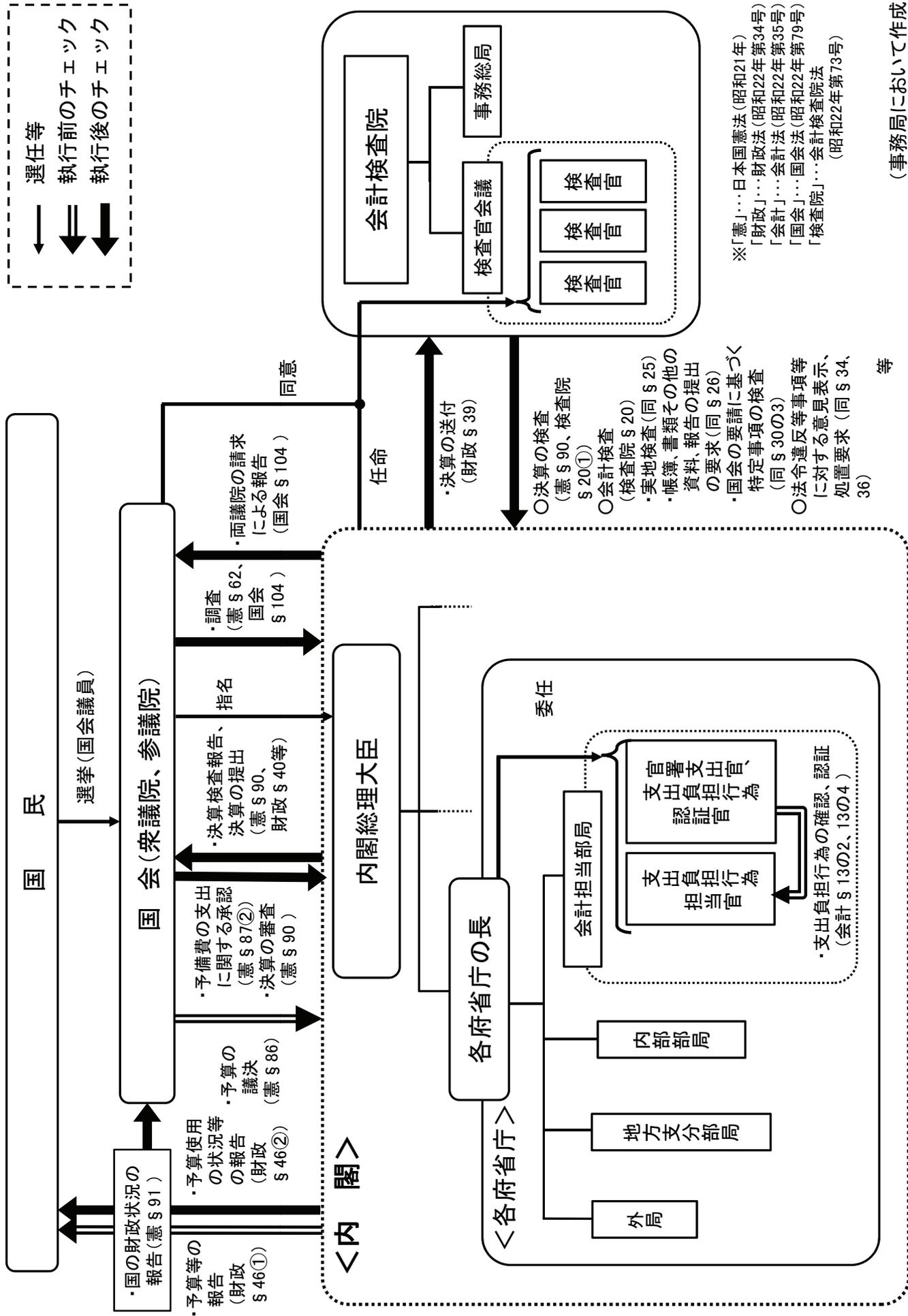
年次	都道府県	市	町村	識見・議選の割合	OB制限	常勤・非常勤	職権権限等	外部監査	住民監査請求 ・住民訴訟	議会
昭和22年 (地方自治法 制定)	4人 (必置)	2人 (条例で任意)	2人 (条例で任意)	各同数			・経営に係る事業の管理、出納その他の事務の執行の監査 (定期監査、直接請求監査、所轄行政庁・議会の要求による監査、随時監査、出納の月例検査、出納の臨時検査) ・決算の審査			・書面検査権・監査委員への監査請求権を規定 ・議会の調査権を創設
昭和23年		条例で4人に可能								
昭和25年		人口10万人以上及び地方公営企業を有する市に限り条例で4人に可能					・財政援助団体等(補助金等)の監査を追加 ・出納職員の賠償責任の監査を追加		・創設 (違法・不当な公金の支出等に対する監査請求及び訴訟)	
昭和27年						学識経験委員は常勤とすることができ				
昭和31年							・長による要求監査を追加 ・財政援助団体等(出資団体)の監査を追加			
昭和38年		3人又は2人(必置) ※ただし人口25万以上の市は4人(必置)	2人又は1人(必置)	・都道府県及び人口25万以上の市は議員2人又は1人 ・その他市町村は議員1人			・広く財務事務一般を監査		・拡充 住民監査請求: (対象となる行為の主体及び種類の明確化等) 住民訴訟: (訴訟提起の要件の明確化、訴訟類型の整理等)	
昭和61年							・行政監査の追加 ・議会による機関委任事務の要求監査を追加 ・公の施設の管理受託者の監査を追加			
平成3年										・検査権及び監査請求権の範囲の拡大 (政令で定めるものを除く機関委任事務も対象とする)
平成9年								・創設 (一定の資格を有する外部の専門家による監査を追加)		
平成11年							・機関委任事務の廃止に伴う監査範囲の拡大 ・主務大臣等による要求監査の廃止			・検査権及び監査請求権の範囲の拡大 (政令で定めるものを除く自治事務・法定受託事務を対象とする)
平成14年									・拡充 住民訴訟: (個人を被告とする代位訴訟から執行機関を被告とする義務付け訴訟へ)	
平成18年										

条例で識見委員の数を増加可能

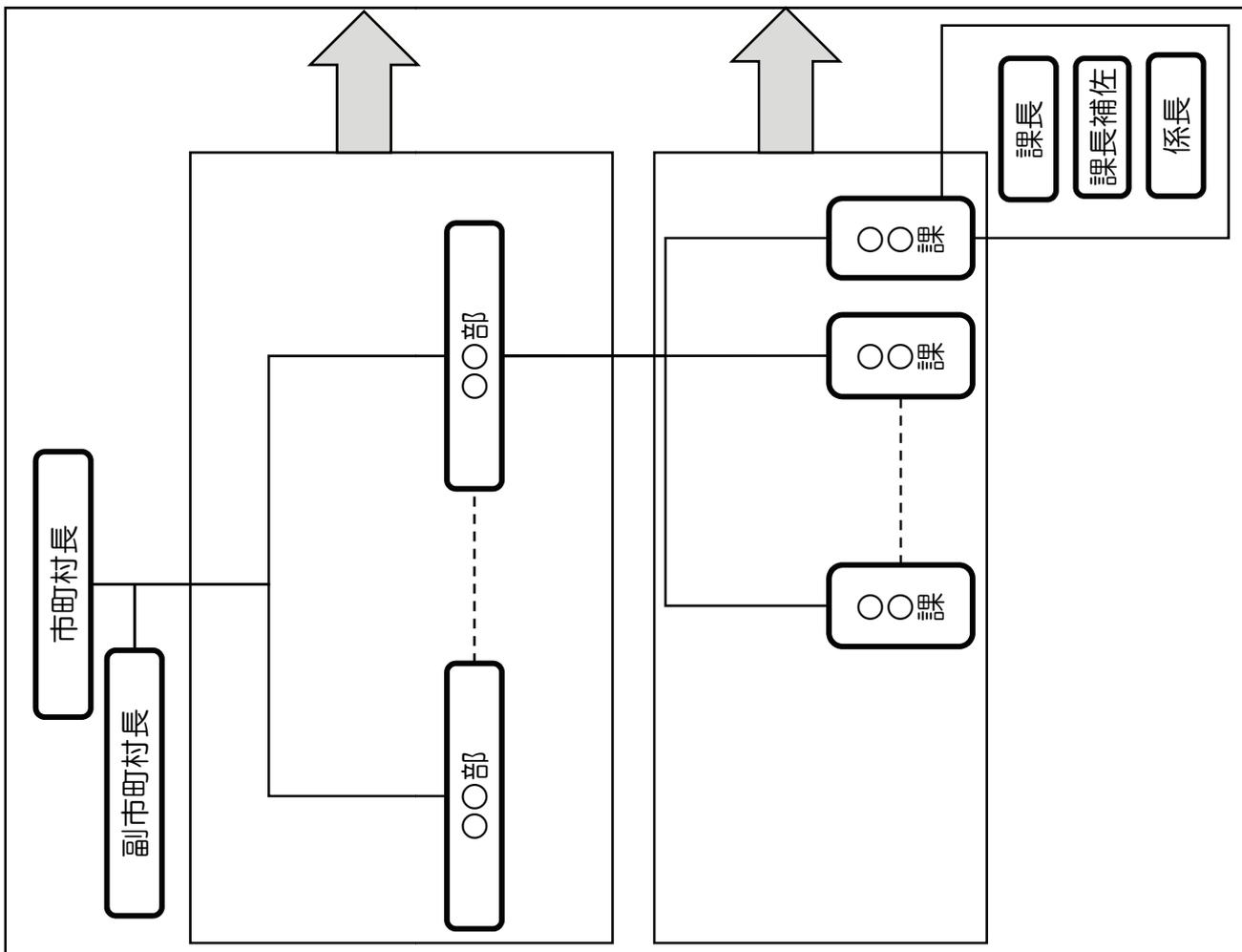
地方公共団体における行政執行の適正確保のための主な体制



国の行政機関における行政執行の適正確保のための主な体制



地方公共団体における事務処理（分掌）



事務分掌条例

→ 分掌する場合は、全団体に公布している

- 地方自治法第158条の規定により、長の直近下位の内部組織の設置及びその分掌する事務について、条例で定めるものとなっている。

(例)〇〇市事務分掌条例
 (部の事務分掌)
 第一条 地方自治法(昭和22年法律第67号)第158条第1項後段の規定による〇〇市の事務分掌は、次のとおりとする。
 総務部
 (1) 議会に関する事項
 (2) 条例の審査、立案その他の市の行政一般に関する事項
 (以下略)

事務分掌規則

→ ほとんどの団体に公表されている

- 多くの地方公共団体は、長の直近下位の内部組織よりも下位の組織についての設置及びその分掌する事務を、規則で定めている。

(例)〇〇市事務分掌規則
 第〇条 総務部の事務分掌は、次のとおりとする。
 総務課
 (1) 部内の人事、文書、予算及び決算に関すること。
 (2) 議会に関すること。
 (以下略)

事務分担

→ ほとんどの団体に公表されていない

- 事務分掌条例及び規則に基づき、通常は、課員の事務分掌について、課長が決定している。

(例)総務課事務分担

分担事務	主担当	副担当
(1) 部の文書、関係諸規程、広聴広報 (2) 部業務にかかる進行管理及び連絡調整 (3) 部員の人事及び服務 (以下略)	課長補佐 A	係長 B

(事務局において作成)

地方公共団体における事務処理（委任・専決等）

委任

→ 委任する場合は、ほとんどの地方公共団体に公表されている。

- 地方自治法第153条の規定により、長の権限に属する事務の一部をその補助機関である職員に委任することができる。
→ 委任された事務は、委任者の名において行われる。

(例) ○○部長に対する事務委任規則

第○条 次に掲げる市長の権限に属する事務を○○部長に委任する。

- (1) 市が保有する情報の公開に関すること。
- (2) 市が保有する個人情報情報の保護に関すること。



情報公開請求に対する決定等は、○○部長の名において行われる。

専決

→ 決裁規程等により、ほとんどの地方公共団体に公表されている。

- 行政運営においては、事務は市長（委任された場合は委任者）の名において行われるが、その事務の決裁を行う者は、決裁規程等により決められている。

(例) ○○市事務決裁規程

第○条 この規程において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- (1) 決裁 事案について最終的に意思を決定することをいう。
- (2) 専決 事案について常時市長に代わって決裁することをいう。
- (3) 代決 事案について市長または専決権者が不在のときに、その者に代わって、臨時に決裁することをいう。（市長の決裁事項等）

第○条 市長の決裁事項並びに副市長、部長及び課長の専決事項は、別表第1のとおりとする。（別表第1）

長決裁事項	副市長専決事項	部長専決事項	課長専決事項
(1) 市行政の基本方針の決定に関すること。			
(2) 特に重要な事務事業の計画の樹立及び執行に関すること。	(1) 重要な事務事業の計画の樹立及び執行に関すること。	(1) 事務事業の計画の樹立及び執行に関すること。	
(3) 特に重要な請願、陳情、要望等の処理に関すること。	(2) 重要な請願、陳情、要望等の処理に関すること。	(2) 請願、陳情、要望等の処理に関すること。	(1) 軽易な請願、陳情、要望等の処理に関すること。
(18) 1件5億円を超える工事の執行に係る契約の締結	(17) 1件5億円以下の工事の執行に係る契約の締結	(17) 1件8,000万円以下の工事の執行に係る契約の締結	(14) 1件1,200万円以下の工事の執行に係る契約の締結

(以下略)

地方公共団体における事務処理（専決等）

【都道府県及び指定都市における決裁に係る根拠規定の公表状況】

都道府県	公表	決裁に係る根拠規定
北海道	有	北海道事務決裁規程
青森県	有	青森県事務専決代決規程
岩手県	有	岩手県事務委任及び代決専決規則
宮城県	有	事務決裁規程
秋田県	無	(事務決裁要綱) ※非公表
山形県	有	山形県事務代決及び専決事務に関する規程
福島県	有	福島県事務決裁規程
茨城県	有	茨城県事務決裁規程
栃木県	有	栃木県事務決裁及び委任規則
群馬県	有	群馬県事務専決規程
埼玉県	有	埼玉県本庁事務の委任及び決裁に関する規則
千葉県	有	千葉県事務決裁規程
東京都	有	東京都事案決定規程
神奈川県	有	神奈川県事務決裁規程
新潟県	有	新潟県事務決裁規程
富山県	有	富山県事務決裁規程
石川県	有	石川県処務規程
福井県	有	福井県事務決裁規程
山梨県	有	山梨県事務決裁規則
長野県	有	事務処理規則
岐阜県	有	岐阜県事務決裁規程
静岡県	有	静岡県事務決裁規程
愛知県	有	愛知県事務決裁規程
三重県	有	三重県事務決裁及び委任規則
滋賀県	有	滋賀県事務決裁規程
京都府	有	部課長専行規程
大阪府	有	大阪府事務決裁規程
兵庫県	有	決裁規程
奈良県	有	奈良県事務決裁規程
和歌山県	有	事務決裁規程
鳥取県	有	鳥取県事務処理権限規則
島根県	有	島根県事務決裁規則
岡山県	有	岡山県事務処理規則
広島県	有	広島県決裁規程
山口県	有	山口県事務決裁規程
徳島県	有	徳島県事務決裁規程
香川県	有	香川県事務決裁規程

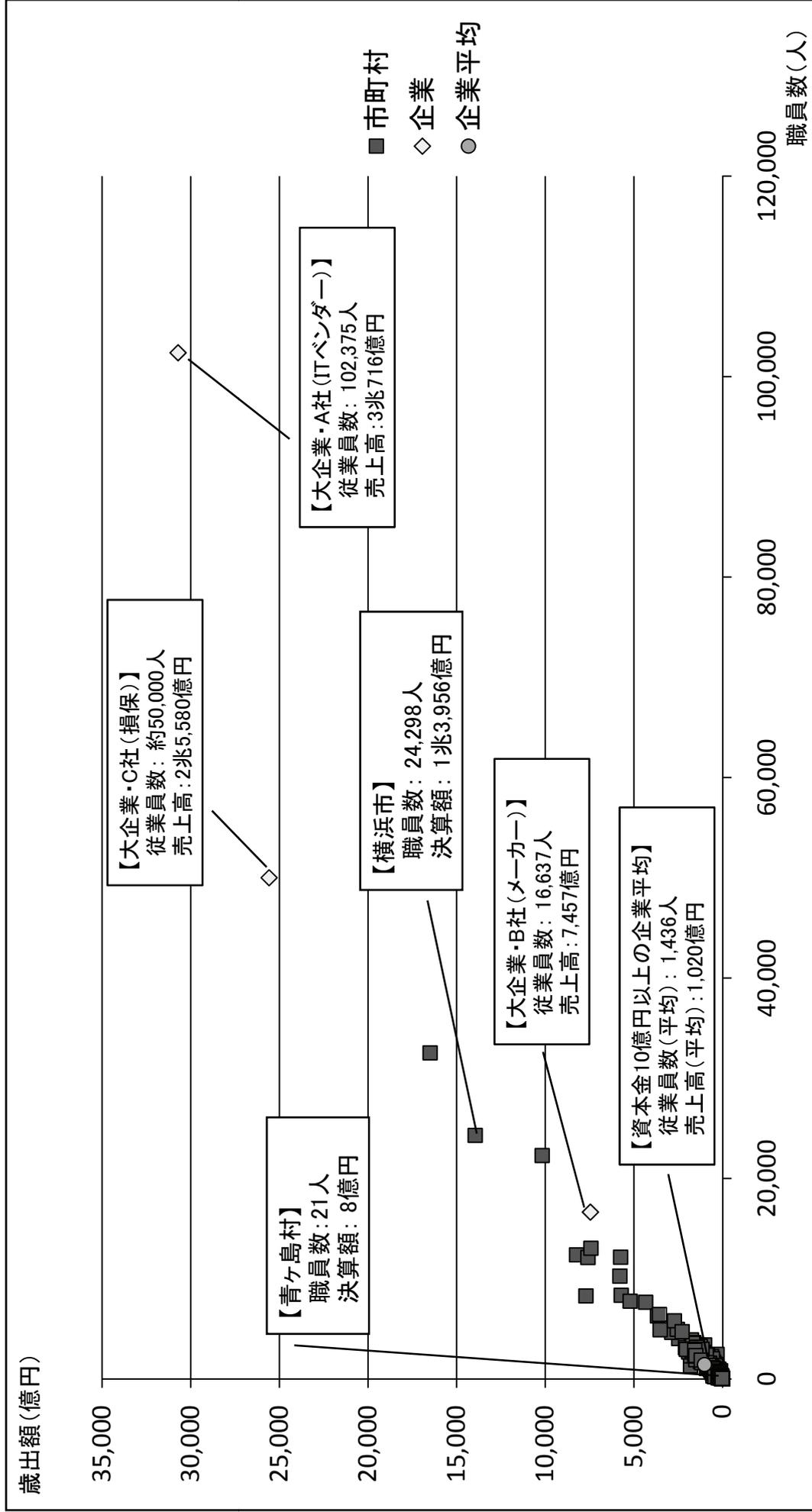
都道府県	公表	決裁に係る根拠規定
愛媛県	有	愛媛県庁事務決裁規程
高知県	有	高知県事務処理規則
福岡県	有	福岡県事務決裁規程
佐賀県	有	佐賀県本庁決裁等規程
長崎県	有	長崎県決裁規程
熊本県	有	熊本県庁処務規程
大分県	有	大分県事務決裁規程
宮崎県	有	宮崎県事務決裁規程
鹿児島県	有	鹿児島県事務処理規則
沖縄県	有	沖縄県事務決裁規程

指定都市	公表	決裁に係る根拠規定
札幌市	有	札幌市事務専決規程
仙台市	有	仙台市事務決裁規程
さいたま市	有	さいたま市事務専決規程
千葉市	有	千葉市決裁規程
横浜市	有	横浜市事務決裁規程
川崎市	有	川崎市事務決裁規程
相模原市	有	相模原市事務専決規程
新潟市	有	新潟市事務専決規程
静岡市	有	静岡市事務専決規則
浜松市	有	浜松市専決規程
名古屋市	有	区長以下代決規程
京都市	有	京都市局長等専決規程
大阪市	有	大阪府事務決裁規程
堺市	有	堺市事務決裁規則
神戸市	有	副市長以下専決規程
岡山市	有	岡山市事務決裁規程
広島市	有	広島市職務権限規程
北九州市	有	北九州市副市長以下専決規程 等
福岡市	有	福岡市事務決裁規程
熊本市	有	熊本市事務決裁に関する訓令

(平成25年10月現在、事務局調べ)

市町村の職員数と歳出決算額

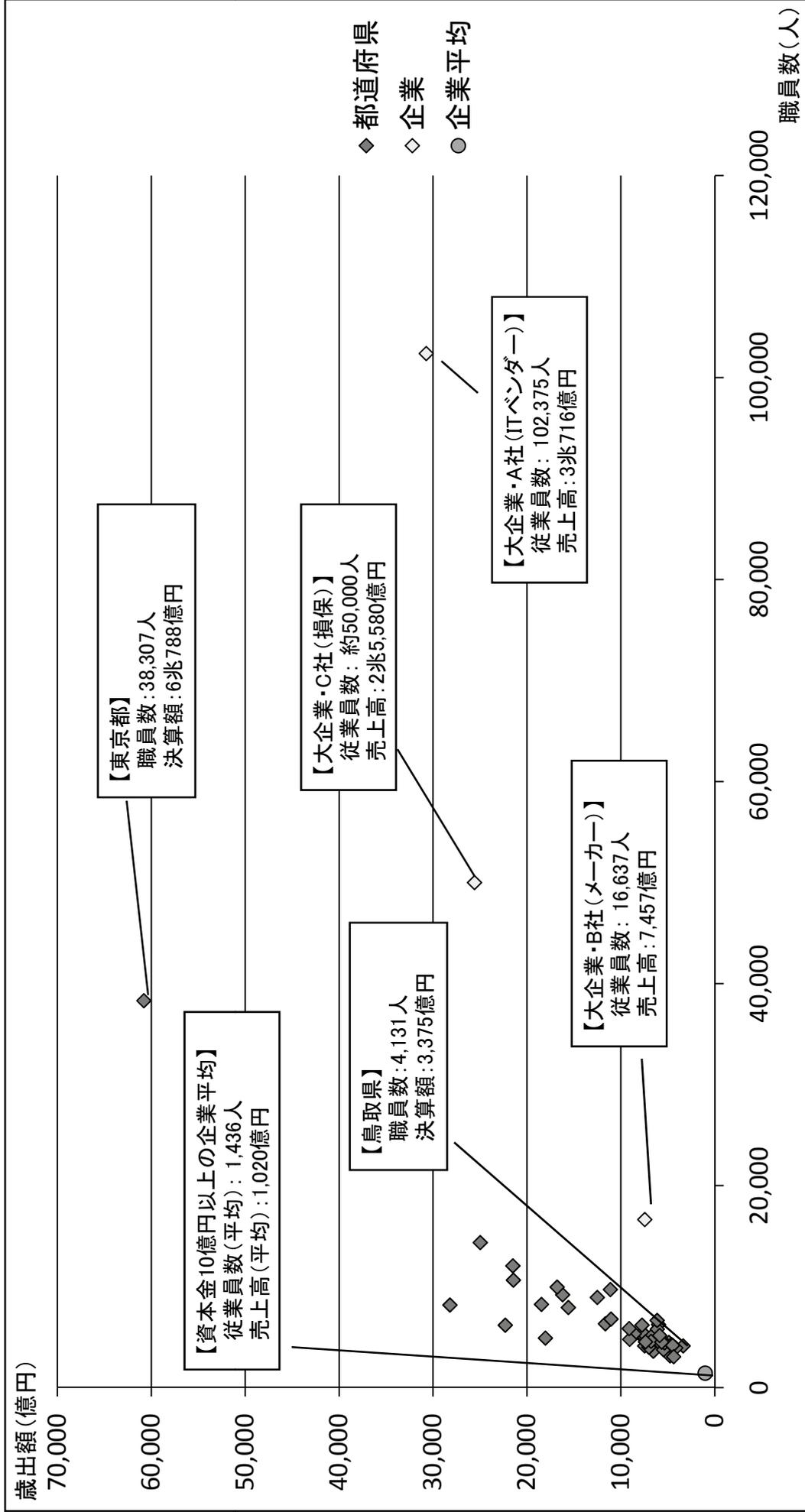
○ 市町村の職員数・決算規模は、会社法により内部統制の整備の決定を義務付けられた大会社と比較しても大きな差はないのか。



※ 市町村数は、平成22年10月1日現在。
 ※ 職員数は、「平成24年地方公共団体定員管理調査結果」の市町村長部署の職員数（一般行政・消防・公営企業部門の合計）による。
 ※ 歳出決算額は、「平成23年度 都道府県決算状況調査」による。
 ※ 資本金10億円以上の企業平均は、「財政金融統計月報第726号」に基づき、事務局にて算出。
 ※ A～C社は、事務局において、内部統制の状況に係るヒアリング調査を行った企業である。

都道府県の職員数と歳出決算額

○ 都道府県の職員数・決算規模は、大企業の従業員数とは差があるが、売上高とは大きな差はないのではないか。



※ 職員数は、「平成24年地方公共団体定員管理調査結果」の知事部局の職員数（一般行政・公営企業部門の合計）による。
 （なお、東京都の職員数は消防部門18,656人を除いている。）
 ※ 歳出決算額は、「平成23年度 都道府県決算状況調査」による。
 ※ 資本金10億円以上の企業平均は、「財政金融統計月報第726号」に基づき、事務局にて算出。
 ※ A～C社は、事務局において、内部統制の状況に係るヒアリング調査を行った企業である。

都道府県・指定都市における内部統制に関する自主的な取り組みの状況(調査概要)

1 調査対象

- ・ 47都道府県及び20指定都市の担当部局

2 調査期間

- ・ 平成25年6月3日～13日

3 調査時点

- ・ 平成25年6月現在

4 照会方法

- ・ 「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」(平成19～20年度)における検討結果等を示した上で、地方公共団体における内部統制に関する自主的な取り組み状況を照会

5 主な照会内容

- (1) 内部統制に係る業務を専門とする担当部署や担当職員の設置等の状況について
- (2) 内部統制に関する基本方針の策定状況について
- (3) 内部統制の整備・運用状況についての監査委員による監査について
- (4) 内部統制の運用状況についての議会や住民に対する報告・公表の実施状況について

6 回収率

- ・ 67団体の67団体(100%)

都道府県・指定都市における内部統制に関する自主的な取り組みの状況【調査結果①】

1 内部統制に係る業務を専門とする担当部署や担当職員の設置等の状況

		全団体(67)	うち 都道府県(47)	うち 指定都市(20)
(1) 設置していない ※1		38	33	5
(2) 設置している ※2		29	14	15
目的	パターン①(公務+公務以外)	13	5	8
	パターン②(公務(財務活動除く)+公務以外)	15	8	7
	パターン③(公務)	2	1	1
取組施策	ア 行政監察等の内部組織による監視	21	10	11
	イ 研修の実施	27	12	15
	ウ 業務リスクの分析と回避策の検討	9	2	7
	エ 公益通報(内部通報)	27	12	15
	オ 不当要求への対応	21	10	11
	カ 情報セキュリティ対策	2	1	1

※1 これらの団体は、人事課等の既存の部局において内部統制に係る事務を行っているほか、内部統制に係る事務の推進を目的に、首長等をトップとした委員会等(コンプライアンス推進本部や行財政改革推進本部など)を設置して、全庁的な取り組みを実施している例がある。

※2 浜松市では、パターン①に該当する部署とパターン②に該当する部署を別に設置しているため、設置している団体の数とパターン①～③の合計数とは一致しない。

都道府県・指定都市における内部統制に関する自主的な取り組みの状況【調査結果②】

(参考) 目的のパターン分けについて

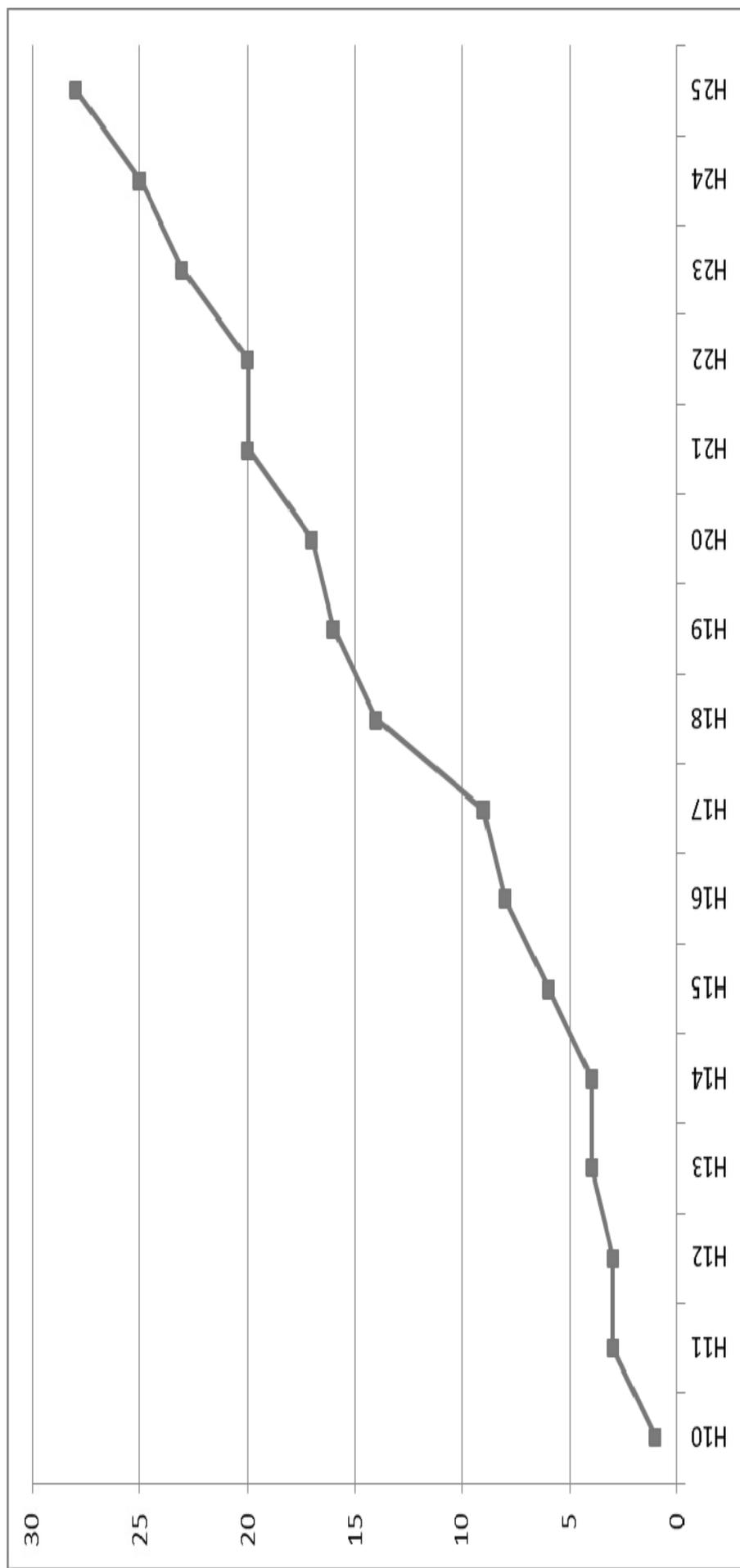
- 対象を「1 公務」(地方公共団体として執行する業務)と「2 公務以外」(私人としての行為)に、統制する観点を、「A 有効性・効率性」と「B 法令遵守」に分けて整理
- 調査対象となった地方公共団体における内部統制の専門部署については、「A 有効性・効率性」の観点から設置している団体は存在せず
- 「B 法令遵守」のうち、その対象別に、次の3つのパターンに分類可能
 - パターン①: 「1 公務」+「2 公務以外」
 - パターン②: 「1 公務」のうち「1-2 事業活動」+「2 公務以外」
 - パターン③: 「1 公務」

		A 有効性・効率性	B 法令遵守
1 公務	1-1 財務活動 (予算執行、契約等の財務会計に関する行為)		①
	1-2 事業活動 (財務活動以外の業務)		②
2 公務以外(※)			③

(※) 例えば、勤務外での飲酒運転や非行行為(暴行、窃盗等)

都道府県・指定都市における内部統制に関する自主的な取組みの状況【調査結果③】

◆ 内部統制に係る業務を専門とする担当部署や担当職員の設置時期(累計)



都道府県	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25
指定都市	川崎市	神奈川県 奈良県 鹿児島県		鳥取県		茨城県 長野県	埼玉県	新潟市	宮城県 大阪府	和歌山 県	徳島県	千葉県		相模原 市 静岡市 熊本市	さいたま 市 福岡市	三重県 沖縄県
							名古屋市		横浜市 大阪市 神戸市	北九州 市		札幌市 京都市				浜松市

※ 山口県については、平成10年以前より担当部署を設置

都道府県・指定都市における内部統制に関する自主的な取り組みの状況【調査結果④】

◆ 内部統制に係る業務を専門とする担当部署等の取り組み例

【例】千葉県の取り組み例(パターン①(公務+公務以外))

1 担当部署

所属名 : 総務部行政改革推進課特別監察室

担当者 : 6名 [専任4名 兼任2名(教育庁、出納局)]

2 主な取り組み

○経理に関する特別監察の実施

○不適正経理に係る再発防止策の立案、実行、評価及び指導

○コンプライアンス監察の実施

○内部通報

○経理に関する研修の実施

○コンプライアンス推進本部及びコンプライアンス委員会の事務局

(※千葉県提供資料より作成)

【例】横浜市の取り組み例(パターン②(公務(財務活動除く)+公務以外))

1 担当部署

所属名 : 総務局コンプライアンス推進室

担当者 : 11名 [専任11名 兼任0名]

2 主な取り組み

○内部監察

○事件事故発生時の対応に関する総合調整

○コンプライアンス研修

○職員行動基準

○区局における再発防止、業務改善の取り組み支援

○特定要望記録・公表制度

○不正防止内部通報制度

○監査報告に係る調整

○行政対象暴力対策

(※横浜市提供資料より作成)

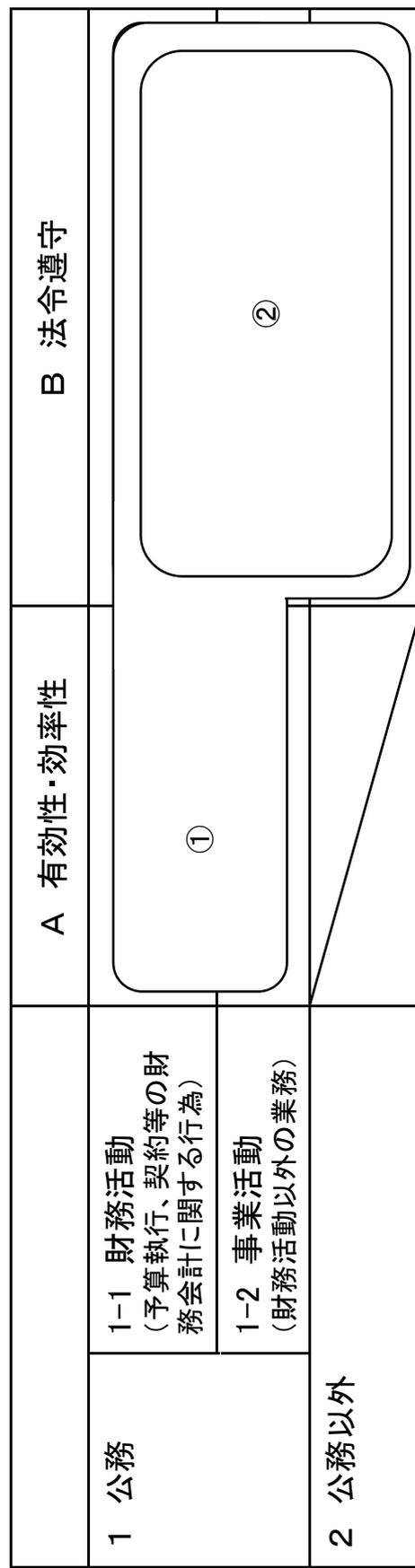
都道府県・指定都市における内部統制に関する自主的な取り組みの状況【調査結果⑤】

2 内部統制に関する基本方針の策定状況

		全団体(67)		うち 都道府県(47)	うち 指定都市(20)
(1)	策定していない	52	40	12	
(2)	策定している	15	7	8	
対 象	パターン①(A 有効性・効率性+B 法令順守)※1	1	0	1	
	パターン②(B 法令順守) ※2	14	7	7	

(参考)策定団体のパターン分けについて

○内部統制を下記のとおり整理した場合、基本方針の対象範囲は2パターンになる。



※1 策定例：「内部管理マネジメントに関する基本方針」(堺市)

※2 策定例：「コンプライアンス基本指針」等(千葉県、新潟県、滋賀県、鳥取県、徳島県、佐賀県、宮崎県、相模原市、京都市)

「法令遵守等の推進に関する条例・規則」等(さいたま市、横浜市、新潟市、浜松市、神戸市)

都道府県・指定都市における内部統制に関する自主的な取り組みの状況【調査結果⑥】

3 内部統制の整備・運用状況についての監査の実施状況

- 47都道府県及び20指定都市のうち、内部統制の整備・運用状況について定期的に監査（外部監査人による監査を含む）を実施している団体はなし。
- なお、ある年度の定期監査・包括外部監査において、内部統制の整備状況等を重点監査項目として監査を実施した団体あり（山形県、山口県、静岡県、静岡市）。

4 内部統制の運用状況についての議会や住民に対する報告・公表の実施状況

- 47都道府県及び20指定都市のうち、内部統制の運用状況を議会へ報告している団体はなし。
- 47都道府県及び20指定都市のうち、内部統制の運用状況について、ホームページ等で公表している団体は1団体のみ（静岡市）。

5 地方公共団体が指摘する内部統制に関する課題・意見

- 内部行政監査実施要綱を定め、内部監査制度の整備を行っているが、監査対象者の任意の協力によらざるを得ないため、外部の第三者から協力を得られなかったり、個人情報保護の観点から回答を拒まれるなど、実効性のある監査の実施が困難である。
- 内部統制については、その定義が広範であり、かつ曖昧であるため、自治体により解釈が異なっているのが現状であり、まずは「内部統制」の定義について、現状に即した見直しを行う必要があるのではないか。
- 地方公共団体と民間企業とでは、それぞれの組織の目的や取り巻く環境が異なることを踏まえ、地方公共団体の実態に即した内部統制のあり方を検討する必要がある。

内部統制に関連する住民訴訟事例

○ 地方公共団体におけるリスクを分析するため、民間の判例データベース等により公表されている住民訴訟(4号訴訟)の判決のうち、1～3の観点から事例を抽出。

内容	
1	政策の是非が問題とされた事例 (事例①) 下関市(平成17年11月10日最高裁) ・外国との高速船を扱う第3セクターへの補助金の是非
2	職員の事務処理上のミス等について、長や上司の指揮監督上の義務が問題となった事例 (事例②) 高知県(平成24年5月25日高知地裁) ・学校教員採用候補者選考審査募集要項の郵送ミス (事例③) 静岡県(平成20年11月27日最高裁) ・退職手当に係る源泉所得税の遅延 (事例④) 岡山市(平成21年9月17日広島高裁岡山支部) ・公共下水道の数値誤りに伴う地方交付税の過大交付 (事例⑤) 神戸市(平成24年4月20日最高裁) ・人件費相当額を含む外郭団体への違法な補助金
3	職員の不正について、長や上司の指揮監督上の義務が問題となった事例 →なし

住民訴訟事例①（政策決定型）

下関市（平成17年11月10日最高裁）

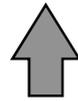
市が主導して外国都市との間の高速船の運航事業を目的として設立した第3セクターに対し、その経営破たん後に自治法第232条の2に定める公益上の必要があるとして補助金を支出した事案

事実関係の概要

- ① 昭和62年ころ、当時の市長Aは、市と釜山市との間に高速船を就航させる事業を発案し、市内の民間企業有志に対して本件事業の推進を働きかけた。また、市議会も、A市長に本件事業の早期実現を要望した。A市長は、第3セクター方式の会社を設立して本件事業を行うことを考えるに至った。もともと、本件事業の採算性については、競合事業が先行したこともあり、関係各方面において強い懸念が指摘されており、民間企業や金融機関も本件事業への参画に消極的で、その協力を取り付ける作業は難航を極めた。
A市長は、平成2年2月1日、B汽船の代表取締役であったCを市港湾局の顧問に迎え、同年4月10日、市総務部に関釜高速船計画推進本部を設けるとともに、市議会総務委員会において、本件事業が実現しなかった場合には自ら責任を取るとの方針を明言した。
- ② 本件会社は、平成2年11月2日、市や地元の民間企業等の出資により設立され、平成3年7月31日から、高速船を就航させて営業を開始したが、回高速船は、玄界灘の航行には適さないなどの事情から欠航が多く、経営は当初から厳しかった。
- ③ 本件会社は、運転資金を調達するため、平成3年3月ころ、銀行から1億円を借り入れ、A市長が連帯保証をした。（その後、Cがこれを引き継ぐ。）また、本件会社は、同年12月、信用金庫から2億円を借り入れ、出資企業6社が連帯保証をした。さらに、本件会社は、同4年3月、信用金庫から8000万円を借り入れ、Cが連帯保証をした（以下、これらの借入金合計3億8000万円を「本件借入金」という。）。上記の各連帯保証に際して、市の総務部長は、Cに対し、市が責任を持って対処するので迷惑を掛けない旨告げて、了承を得た。
- ④ 平成3年4月、D新市長が就任した。本件会社は、その後も業績が好転せず、平成4年12月1日、高速船の運航を休止した。
- ⑤ 本件会社は、平成6年3月、B汽船から、船舶の返還を巡り13億円余の支払を請求され、解決金として4億6500万円（以下「本件解決金」という。）を支払う旨合意した。
- ⑥ 平成6年3月31日当時、本件会社は、本件解決金のほかに21億8000万円の負債を有していた。そのうち10億円は市が直接融資したものであり、8億円は市が損失補償をするもので、残りの3億8000万円が本件借入金であった。本件借入金のうち2億円について連帯保証をした6社は、債務を弁済するのに十分な資力を有していた。また、本件借入金のうちCが連帯保証をしている部分が貸倒れとなって、融資元の金融機関の経営に問題が起きるおそれはなかった。
- ⑦ E助役は、D市長に対し、本件解決金4億6500万円と本件借入金3億8000万円の支払に充てるため、市が本件会社に対して補助金を交付するよう
に要請した。その際、E助役は、D新市長に対し、本件解決金については、A元市長がB汽船に対して借船料の支払について問題が起きたときは市が責任を持って解決に努力する旨の確約書を差し入れて本件事業への協力を取り付けた経緯からすると、市の責任において債務整理を行い事態を解決する
とが市政に対する信頼を維持するために必要であると説明し、また、本件借入金については、市が連帯保証人に対して市が責任を持って対処するので迷
惑は掛けない旨述べて連帯保証の了承を得た経緯からすると、連帯保証人に負担を掛けることは市への信頼を裏切ることになるので、これについても補
助金を支出して市の責任で事態を解決することが市政に対する信頼を維持するために必要であると説明した。D市長は、E助役と同様の考えに立って、各
補助金の支出に係る補正予算案を市議会に提出した。
- ⑧ 市議会は、平成6年3月28日、上記補正予算案を可決し、市は各補助金を交付した。

裁判所の判断

- A市長は、姉妹都市との人的、物的交流の緊密化、市の経済の発展等を目的として本件事業を提唱し、本件6社に対して本件事業への協力を要請したこと、市は、本件事業を遂行するため本件会社の設立を主導し、本件会社の運営や資金の調達等に関して積極的な役割を果たしていたこと、本件6社とC社は、市の幹部職員から、市が責任を持って対処するので迷惑を掛けない旨の説明を受けて了承し本件借入金につき連帯保証をしたこと、市と本件会社は、本件事業の業績が不振であったことから本件高速船の運航を休止することとしたが、Aに代わって市長となったDは、市が上記説明に反して上記の連帯保証をした者に債務の履行をさせ本件事業の清算に伴う損失を負担させる結果となることを避け、もって本件事業を主導した市に対する協力と信頼にこたえるため、本件補助金を支出することとしたことなどの事情が認められるというのである。
- このような本件事業の目的、市と本件事業とのかかわりの程度、上記連帯保証がされた経緯、本件補助金の趣旨、市の財政状況等に加え、D市長は本件補助金の支出について市議会に説明し、本件補助金に係る予算案は、市議会において特にその支出の当否が審議された上で可決されたものであること、本件補助金の支出はD市長その他の本件事業の関係者に対し本件事業の清算とはかわりのない不正な利益をもたらすものとはうかがわれないことに照らすと、D市長が本件補助金を支出したことにつき公益上の必要があると判断したことは、その裁量権を逸脱し、又は濫用したものと断ずべき程度に不合理なものであるということから、本件補助金の支出は、地方自治法232条の2に違反し違法なものであるということとはできない。



補助金支出を違法とした高裁判決を破棄し、住民の請求を棄却（確定）

住民訴訟事例②（確認不十分型）

高知県（平成24年5月25日高知地裁）

高知県は、学校教員採用候補者選考審査募集要項を決定し、その印刷製本及び郵送をしたところ、後に募集要項の内容に変更を要する問題があることが判明したため、改定版を作成したうえ、その印刷製本及び郵送をし直し、当初の募集要項を廃棄した。これについて、県の住民らが、当初の募集要項の決定、印刷製本及び郵送は、教育委員会事務局職員の重大な過失による違法なものであり、当初の募集要項に係る支出が無駄になったと主張

事実関係の概要

- ① 教育政策課長Aは、内規により、500万円未満の需用費に係る支出負担行為を専決により行う権限を有していた。同課課長補佐Bは、内規により、交際費及び食糧費を除き、課長が適当と認める費用に係る支出命令、食糧費係るものを除き、500万円未満の需用費のうち課長が適当と認める費用に係る支出負担行為を専決により行う権限を有していた。
- ② 募集要項は、県公立学校教員選考審査方法研究委員会（教育政策課長、教育次長、関係課長らによって構成）において与えられる審査日程等に関する検討を踏まえた上で、選考審査事務を所管する教育政策課の担当者がした起案に基づき、教育政策課長の審査、同課長と関係課長との合議、教育次長の審査を経て、教育長の決裁により決定されることとなっている。
- ③ 募集要項の第1次審査の日程は、例年、県内の公立学校の終業式の日程を見ながら、面接審査員の確保も考慮のうえ決定されている。そして、選考審査の受審者には臨時教員が多いが、当然に終業式に列席することから、第1次審査日程と終業式の日程とが重ならないようにすることが最も重要と考えられている。
- ④ 教育政策課の担当者が終業式を7月20日に実施する公立小中学校を7月20日に実施する公立小中学校から、委員の一人である小中学校課長から、7月20日に終業式があるかないかを確認した方がよいのではないかという意見が出されたが、教育政策課の職員はその確認をしなかった。
- ⑤ 本件募集要項は、4800部印刷製本された。A課長は、印刷製本費25万円余りに係る支出負担行為を専決により行った。B課長補佐は、募集要項の納品後、印刷製本費に係る支出命令を専決により行った。また、同補佐は、郵送費1万6000円余りに係る支出負担行為及び支出命令を専決により行った。
- ⑥ 本件募集要項の配布を受けた高知県教職員組合などの関係機関からの指摘を受けて、教育政策課の職員が確認したところ、県内のほとんどの公立小中学校が終業式を7月20日に実施する予定であることが判明した。
- ⑦ このため、教育長は、第1次審査日程を変更し、本件募集要項を改定することとした。当初の本件募集要項のうち、約500部を既に関係者に配布していたため、これを回収して訂正を加えようとすると混乱を招くと判断して、改定版を作成したうえ、印刷製本及び郵送をやり直し、当初の募集要項を廃棄することとした。

裁判所の判断

- 教育政策課の職員の過失について
選考審査事務を所管する教育政策課の職員に、終業式の日程を事前に確認し、これと第1次審査日程が重ならないようにする職務上の義務を負っていたというべき。そして、その確認は極めて容易な事務であったと考えられる。
- A課長の過失について
A課長は、本件募集要項を決定する際に、委員会の構成員として第1次審査日程に関する検討をしているうえ、教育政策課の担当者がした起案を審査し、関係課長との合議も行っているのであるから、募集要項の決定に重要な関与をした教育政策課の職員として、内容に問題のある募集要項を決定したことについて重大な過失がある。
また、本件募集要項の印刷製本費に係る支出負担行為を行うか否かの判断をする際に、本件募集要項の内容に問題があり、その印刷製本費が無駄になることに当然に気づき得たし、気づくべきであった。
- B課長補佐の過失について
B課長補佐は、本件募集要項の審査や決定に関与していたとは認められぬ。そうすると、同補佐が、本件募集要項の内容に変更を要する問題があり、その経費が無駄になることに気づくことは困難であったというべき。



A課長に対する賠償命令を求めるとする請求を認容、B課長補佐に対する請求を棄却（H24.12現在高松高裁高松支部中（地方自治月報第56号より））

住民訴訟事例③（引継不十分型）

静岡県（平成20年11月27日最高裁）

静岡県が、退職した教職員に支払う退職手当に係る源泉所得税を法定納期限後に納付したため、延滞税35万円余り及び不納付加算税2871万円の納付を余儀なくされたことにつき、住民らが、納付が法定納期限後となったのは県教育委員会財務課の職員（財務課長）の事務処理上の過誤によるものと主張

事実関係の概要

- ① 県は、教職員の退職手当について所得税約5億7400万円を徴収し、国に納付するまで保管するため、これを歳入歳出外現金として受け入れた。本件源泉所得税は平成13年5月10日までに納付しなければならぬものであり、その納付のためには地方自治法施行令の規定により県知事の出納長に対する払出通知が必要であるところ、この払出通知は静岡県財務規則の規定により財務課長が専決処理することができるとされ、実際に財務課長が行っていた。
 - ② 歳入歳出外現金払出しのための払出票は、教育予算班経理担当副主任Aが起案して決裁に上程し、経理主査、課長補佐らの合議を経て財務課長が決裁印を押捺することにより作成することとされ、財務課長が不在の場合は課長補佐Bの代決により作成することとされていた。A、B及びAの直近の上司である経理主査Dは、いずれも財務課に着任したばかりであった。
 - ③ Aは、払出票を作成するために必要な所得税集計表が県企画部情報システム室から平成13年4月27日にメールにより送信されるとの連絡をあらかじめ受けていたが、財務課にある財務会計端末を確認しなかった。送信されたメールは、A以外の者が開いたため、財務会計システム（県出納局会計課所管）の特性によりその翌日に自動消去されてしまった。Aは、その後、本件源泉所得税の法定納期限である同年5月10日までの間、財務会計端末に所得税集計表の送信に関するメールが見当たらないにもかかわらず、同僚との相談、上司への報告、関係部署への照会を何ら行わず、同月14日の夕方と同僚から問われて初めて上記納期限を徒過したことに気づき、翌15日に払出票を起案した。同日、財務課長が出張中で不在であったためBの代決により払出票が作成されて出納長への払出通知が行われ、この払出通知を受けた出納長は本件源泉所得税を静岡税務署に納付した。この間、財務課長、B又はDが、本件源泉所得税の納付に関する事務についてAに対して指導をすることはなかった。
 - ④ 財務課長は、総合的な事務を行う立場にあったが、通常の業務は各担当に任せており、例えば、平成12年度に退職手当等の支払の決裁を4回行ったが、払出票の起案の時期などを部下に指示したことはなかった。退職手当に係る源泉所得税についても、出納長に対する払出通知に関する事務が財務課の所管であることやその納期限が支払のあった日の翌月10日であることについての知識はあったが、その払出通知の期限がいつで、遅延防止のためにいつ何をすべきかなどを具体的に意識することはなかった。
 - ⑤ 県では、平成12年7月にも、退職手当支払に係る源泉所得税の法定納期限を7日間徒過する事務処理上の過誤が発生していたが、その所管は県総務部財政室であった。また、少額であったため延滞税の納付を要せず、偶発的納付遅延等に該当し法定納期限までに納付しなかったことについて正当な理由があると認められ不納付加算税も徴収されなかった。そのため、上記過誤が財務課において注意すべき実例として注目されることはなく、財務課長も知らなかった。
- 財務課においては、同13年2月、退職手当に係る源泉所得税について緊急払出手続が執られるという事態が発生し、結果的に納期限は徒過しなかったものの、これについて財務課長名義で遅延理由書が作成されたが、財務課長は、当時外国出張中で、報告も受けておらず、自らの名義で遅延理由書が作成されたことも知らなかった。

裁判所の判断

- 財務課の所掌事務は、約2万7000人の教職員の人件費全般に関する事務を始め、県教育委員会事務局及び教育機関の予算の執行に関する事務に広く及ぶもので、財務課長が指揮監督すべき職員は26名であったというのであるから、その事務内容、事務量や課の規模からして、財務課長が通常の業務について個々の文書の起案の起案の時期等をその都度部下に指示することまではせず、その処理を各担当の部下に任せていたことは、特に非難されるべきことではない。
- 本件源泉所得税の納付に係る払出通知に関する事務は財務課の通常の業務に属するところ、それまで、財務課においては、払出通知が遅滞したために源泉所得税の納付が法定納期限後となる事態に至ったことはなかった上、この通知の事務にかかわる部下はB、C及びAの3名がいたというのであるから、そのいずれもが平成13年4月1日に着任したばかりであったことを考慮しても、上記3名全員がこれを怠り法定納期限を徒過する事態が発生することは、財務課長において容易には想定し難いことであつたといふべきである。そうすると、財務課長がわざわざの注意さえすれば上記事態を予測し、これを未然に防止するための措置を講ずることができたものといふことは困難である。
- なお、平成12年7月に県総務部財政室において源泉所得税の法定納期限を徒過する事態が発生していたが、これが財務課において注目されることはなく、財務課長も知らなかったというのであるし、また、同13年2月13日に財務課において緊急払出手続が執られる事態が発生した際も、財務課長自身はその事実を知らなかったというのであるから、これらの事実を基に、財務課長に上記のような予測や過誤発生の防止をすることが可能であつたといふこともできない。
- 以上の事情を総合的に考慮すれば、本件源泉所得税の納付に係る払出通知が遅滞したことについて、財務課長が著しく注意義務を怠つたといふことはできず、財務課長に重大な過失があつたとまでは認められない。



財務課長の注意義務違反を否定（確定）

住民訴訟事例④（前例踏襲型）

岡山市（平成21年9月17日広島高裁岡山支部）

旧自治省が、地方交付税額を算定するに当たり、各自治体に、公共施設状況調査における公共下水道における「現在排水人口」について、調査表への記載を求めたところ、岡山市が、昭和45年度から平成10年度の29か年度にわたり、調査記載要領によって指示された数値を記載せず、過大な数値を記載したために、地方交付税が過大に交付された。そのため、岡山市は、超過額及び加算金を旧自治大臣に支払った。

住民である原告らは、調査票の記載にかかわった元市長や幹部職員を被告として、過大な数値を記載することに関与した行為、普通交付税算定用基礎数値チェック表の確認手続を行う際に過大な数値を訂正しなかった行為によって、岡山市が旧自治大臣に支払った加算金相当額（21億2248万7000円）の損害を被ったが、現市長はその賠償請求権の行使を怠っているとして、岡山市に代位し、元市長や幹部職員に対して、損害賠償を求めるとする住民訴訟を提起した。

事実関係の概要

- ① 旧建設省は、下水道普及率について、処理区域面積を市街地面積で除した面積普及率としていたが、昭和51年度以降、処理区域内の常住人口を総人口で除した人口普及率に変更した。岡山市は、変更の際、処理区域内の常住人口を正確に把握するために個々の住民票に当たらずに、難かつ労力があるという理由として、旧建設省方式と異なり、市内全地区で、処理区域内の常住人口に将来同区域内で増加が見込まれる人口数を加味した計画人口を総人口で除した数値を下水道普及率とする独自の算定方式を用いていた。
- ② 昭和58年に住民基本台帳が電算化され、A処理区の常住人口が、それまで用いていた計画人口の数値よりも実際には10万人近く少ない数であることが判明した。そこで、岡山市は、旧建設省方式に改めると一挙に大幅に下水道普及率が低下する結果となることから、これまで用いていた計画人口の数値と同じ程度の数値を維持するために、常住人口に昼間利用人口を加味した数値を下水道普及率とする岡山市独自の算定方法（岡山市方式）によって下水道普及率を算定するようになった。
- ③ 岡山市においては、この下水道普及率について市が用いる唯一の数字として使用し、市議会に提供した資料においても、何らの説明なしに岡山市方式による数値を示しており、そのほかの岡山市の統計資料や旧建設省に提出する下水道事業実施計画書等にも用いていた。
- ④ 旧自治省が実施した公共施設状況調査の結果の一部は、地方交付税の算定根拠として使用されていた。岡山市の職員は、同調査における公共下水道の現在排水人口について、岡山市方式を基とする数値を記入していた。
- ⑤ 平成11年2月に市長が交代したことに伴い、新市長に説明する機会において、当時の下水道局長が、下水道事業が抱えている問題点として、岡山市では、下水道普及率について、旧建設省方式による算定方法を用いず、下水道普及率を算定しており、かなりの差があることを新市長に説明した。これを契機に交付税が過大に支給されていたことが判明し、市長は、過大交付分を旧自治省に返還するよう指示した。

裁判所の判断

- 下水道局長の責任
下水道局長としては、普通交付税の算定基礎に影響を及ぼすべき下水道の処理人口等の数値について、公共施設状況調査等の国等への報告において、指示に反して岡山市方式による虚偽の説明がされ、交付税の過大交付等をもたらさないよう、下水道局長として、同局職員らをして、公共施設状況調査を含む国等への報告において、下水道の普及に関する処理人口等の数値について、指示に沿う正確な数値を記載させ、また、正確な数値であるかどうか点検し、誤った数値がある場合、これを是正させるべき指揮監督上の義務があったといふべき。
- 財政局担当助役の責任
助役は、下水道の処理人口及び普及率について、旧建設省方式と異なる岡山市方式による算定、公表、報告がされていることを知っていたものと認められる。報告数値に過大記載がされ、これにより、交付税の過大交付をもちたすおそれがあることも認識できたといふべき。
助役としては、普通交付税の算定基礎に影響を及ぼすべき下水道の処理人口等の数値が、公共施設状況調査及び交付税算出資料等の報告文書において、指示に反して岡山市方式による虚偽の報告がされ、交付税の過大交付等をもたらさないよう、財政局担当助役として、財政局長、財政課長を含む財政局職員に対し、公共施設状況調査の現在排水人口等につき、指示に沿う正確な数値を記載させ、また、正確な数値であるかどうか点検し、誤った数値がある場合、これを是正させ、普通交付税算出資料についても、記載すべき数値と異なる数値の記載がないかどうか点検し、あればこれを是正して普通交付税の算定を誤らせないようとする指揮監督上の義務があったといふべき。
- 元市長の責任
元市長は、旧自治省に入省してから25年間経って岡山市長に就任しており、旧自治省で地方行政に携わった経験もそのうちの約3分の1と長いことに照らすと、下水道処理人口ないし公共下水道の現在排水人口の基準財政需要額、ひいては地方交付税への影響についても知っていたものと推認でき、少なくとも当然知り得べきであった。
元市長は、下水道処理人口、普及率に関して、岡山市方式のもとで、公共施設状況調査を含む国等への報告に、指示に反する虚偽の報告がされていることを想定でき、これにより、交付税の過大交付をもちたすおそれがあることも認識できたものといふべきであるから、市長として、これにより本件のような地方交付税が過大に収受される等の不都合が生じないか、財政局及び下水道局職員らに命じて調査させ、虚偽報告を防ぎ、又は是正させ、普通交付税の算定を誤らせないようとする指揮監督上の義務を負っていたといふべき。

<参考>

- ※ 財政局長は、岡山市方式が記載要領と異なることを知らなかったとして過失否定
- ※ 部長以下の職員については、岡山市方式が下水道局長から市長までの幹部職員によって決定されたものであるから、一般の職員にこれを改めることを期待できないとして過失否定【地裁における判断】



元市長、助役、下水道局長5名に対し、在任期間に応じて約4億5000万円～1700万円の賠償命令
(最高裁に上告後、訴訟外で和解)

住民訴訟事例⑤（法令解釈過誤型）

神戸市（平成24年4月20日最高裁）

市から外郭団体（20団体）に支出した補助金・委託料は、市の派遣職員の人件費相当額を含んでおり、派遣法の脱法行為として違法であるなどとして、住民が、市長に対し、当時の市長に損害賠償の請求を、各外郭団体に不当利得返還の請求をするようそれぞれ求めた事案

事実関係の概要

- ① 市における公益的法人等への職員の派遣等については、派遣法の規定を受けて条例が制定されていた。同条例は、派遣法2条1項各号に掲げる団体のうち、その業務の全部又は一部が市の事務又は事業と密接な関連を有するものであり、かつ、市がその施策の推進を図るための人的援助を行うことが必要であるものとして人事委員会規則で定める団体との間の取決めに基つき、当該団体の業務にその役職員として専ら従事させるため、職員を派遣することができ旨を規定し、これを受けて、条例の施行規則において、派遣対象団体が定められていた。そして、派遣法6条2項は、派遣職員が派遣先団体において従事する業務が地方公共団体の委託を受けて行う業務等であってその実施により地方公共団体の事務又は事業の効率的又は効果的な実施が図られると認められるものである場合には、地方公共団体は、派遣職員に対して、その職員派遣の期間中、条例で定めるところにより給与を支給することができることと定めており、これを受けて、本件条例は、派遣職員のうち派遣法6条2項に規定する業務に従事するものには、その職員派遣の期間中、給料、各種手当を支給することができることを規定していた。
- ② 市は、市の職員を在職中に派遣職員として外郭団体に派遣していた。これらの団体は、医療、福祉、文化、産業振興、防災対策、住宅供給、都市環境整備、高齢者失業対策等の各分野における活動を行っている法人である。派遣職員らは、本件各団体の業務のみに従事しており、市の業務には従事していなかった。市は、本件派遣職員の給与について、派遣法6条2項及び条例の定める手続による支給の方法を採っていないかった。
- ③ 市は、平成17年度ないし同18年度において、本件各団体に対し、補助金等を支出した。これらの補助金等の一部が、それぞれ本件派遣職員等の給与等の人件費に充てられた。

裁判所の判断

- 補助金の支出の違法性について
本件補助金等の支出は、派遣職員の給与の支給について議会の関与の下に条例による適正な手続の確保を図るためにその支給の方法等を法定した派遣法の定めに違反する手続的な違法があり、無効であると解される。
- 市長の過失について
 - ・ 派遣法は、6条2項において、派遣職員が派遣先団体において従事する業務が地方公共団体の委託を受けて行う業務等であってその実施により当該地方公共団体の事務又は事業の効率的又は効果的な実施が図られると認められるものである場合等には、条例で定めるところにより、派遣職員に給与を支給することができる旨を規定しているが、地方公共団体が派遣先団体が派遣先団体に支出した補助金等に充てられることを禁止する旨の明文の規定は置いていない。
 - ・ 派遣法の制定の際の国会審議において、地方公共団体が営利法人に支出した補助金が当該法人に派遣された職員の給与に充てられることの許否に関する質問に対し、自治政務次官が、明確に否定的な見解を述べることなく公益上の必要性等に係る当該地方公共団体の判断による旨の答弁をしており、派遣法の制定後、総務省の担当者も、市や他の地方公共団体の職員に対し、派遣先団体等における派遣職員等の給与に充てる補助金の支出の適否については派遣法の適用関係とは別途に判断される旨の説明をしていたこと、また、本件補助金等の支出当時、市のほかにも多くの政令指定都市において、派遣先団体等に支出された補助金等の給与に充てられていたことがうかがわれる。
 - ・ 法人等に派遣された職員の給与に充てる補助金等に関する適法性については、派遣法の施行前に支出がされた事例に係る裁判例はこれを適法とするものと違法とするものに分かれており、派遣法の施行後、派遣法等の上記の時点、派遣法と上記の補助金の支出の関係について直接判断した裁判例はいまだ現れていなかった。
 - ・ これらの事情に照らすと、本件補助金等の支出当時の市長において、派遣法6条2項の規定との関係で、本件各団体に対する本件補助金等の支出の適法性について疑義があるとして調査をなかつたことがその注意義務に違反するものとまではいえず、その支出をすることが同項の規定又はその趣旨に反するものであるとの認識に容易に至ることができたとはいえない。そうすると、本件補助金等の支出当時の市長において、自らの権限に属する財務会計行為の適法性に係る注意義務に違反したとはいえず、また、補助職員が専決等により行う財務会計上の違法行為を阻止すべき指揮監督上の義務に違反したともいえないから、本件補助金等の支出につき市長として尽くすべき注意義務を怠つた過失があつたといふことはできない。



市長の注意義務違反を否定（確定）

地方公共団体における内部統制に係る役割分担

株式会社			地方公共団体		
機関等	役割と責任	内部統制上の役割と責任	機関等	役割と責任	内部統制上の役割と責任
株主総会	経営を取締役に任せる		住民	首長に事務の処理(行政サービス)を付託	
取締役会	経営者の業務執行を監督	<ul style="list-style-type: none"> 経営者による内部統制体制の整備及び運用に対する監督責任 内部統制体制の整備及び運用に係る基本方針を決定 	議会	<ul style="list-style-type: none"> 団体意思を決定 執行機関を監視 	首長による内部統制体制の整備及び運用を監視
経営者(業務執行取締役)	組織のすべての活動について最終的な責任	取締役会が決定した基本方針に基づき内部統制体制を整備及び運用する役割と責任	首長	普通地方公共団体の事務を管理し及びこれを執行	内部統制体制の整備及び運用に係る基本方針を決定し、内部統制体制を整備及び運用する役割と責任
監査役又は監査委員会	取締役及び執行役の職務の執行に関する監査	独立した立場から、内部統制体制の整備及び運用状況を監視、検証する役割と責任	監査委員	普通地方公共団体の財務に関する事務の執行や事務の執行等を監査	内部統制体制の整備及び運用状況を監査する役割と責任
内部監査人		内部モニタリングの環として、内部統制体制の整備及び運用状況を検討し、必要に応じて、その改善を促す職務	— (地方自治法には特段の規定はない)		
組織内のその他の者		自らの業務との関連において、有効な内部統制体制の整備及び運用に一定の役割	職員		自らの職務との関連において、有効な内部統制体制の整備及び運用に一定の役割

(「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準並びに財務報告に係る内部統制の評価及び監査に関する実施基準の改定について(意見書)」(平成23年3月企業会計審議会)を参考に事務局において作成)

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	<p>株主</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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。 	<p>投資家</p> <ul style="list-style-type: none"> ・投資家から資金を確実に調達することが重要。 	<p>中期目標</p> <ul style="list-style-type: none"> ・政府が関与する中期目標の達成が重要。 	<p>住民</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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	<ul style="list-style-type: none"> ●株主からの信頼を失墜させるリスク 	<ul style="list-style-type: none"> ●投資家の信頼を失墜させるリスク 	<ul style="list-style-type: none"> ●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 	<ul style="list-style-type: none"> ●適正な行政サービスの提供等を阻害するリスク
	<ul style="list-style-type: none"> ●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 <p>等</p>	<ul style="list-style-type: none"> ●財務計算書類の適正性が確保されないリスク 	<ul style="list-style-type: none"> ●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 	<ul style="list-style-type: none"> ●財務事務執行リスク <ul style="list-style-type: none"> ・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 <p>等</p>
	具体的なリスク			

※ 内部統制の制度化について現在検討中

※ 独立行政法人における内部統制と評価に関する研究会報告書(H22.3)をもとに事務局において作成

(事務局において作成)

地方公共団体における事務処理体制の比較

- 小規模団体は、職員1名が処理する件数は少ないが、業務の幅が広い。
- 大規模団体は、職員1名が処理する件数は多いが、業務の幅は狭い。

事務分担(例)	K村 人口:約900人 職員数:約30名	F市 人口:約146万人 職員数:約8,300名
戸籍 住民基本台帳 印鑑登録 外国人登録 人権擁護 課税徴収 固定資産管理 軽自動車税	総務課 1名で対応 (職員1名あたり約900人)	市民課 } 77名(職員1名あたり約2万人) 158名(職員1名あたり約1万人) 生涯学習支援課 16名(職員1名あたり約9万人) 課税課等 } 280名(職員1名あたり約5千人) 138名(職員1名あたり約1万人) 39名(職員1名あたり約4万人)
母子寡婦福祉 保育関係 少子化対策 こども手当 児童扶養手当 特別児童扶養手当 生活保護 老人福祉 障害福祉	保健福祉課 1名で対応 (職員1名あたり約900人)	健康課 } 52名(職員1名あたり約3万人) 53名(職員1名あたり約3万人) 48名(職員1名あたり約3万人) 子育て支援課 } 48名(職員1名あたり約3万人) 保護課 } 405名(職員1名あたり4千人) 福祉・ 介護保険課 } 47名(職員1名あたり約3万人) 54名(職員1名あたり約3万人)

※ 職員数は、「平成24年地方公共団体定員管理調査結果」の市町村長部局の職員数（一般行政・消防・公営企業部門の合計）による。

※ ()内は職員1名あたりの人口を示している。

(事務局において作成)

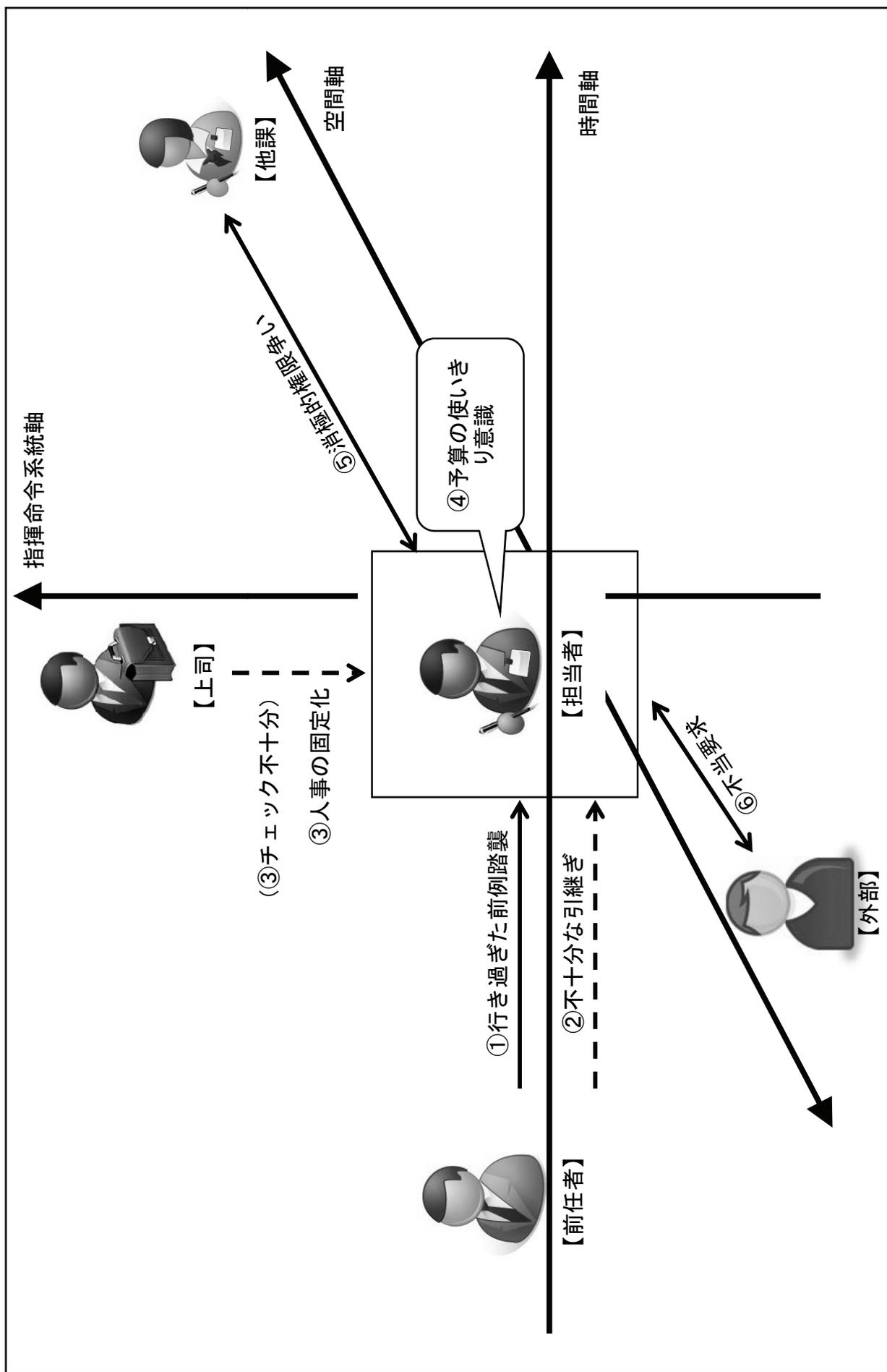
地方公共団体における事務処理上のリスクの比較

○ 小規模地方公共団体と大規模地方公共団体では、不正やミスについて発生する原因や状況は異なるが、いずれにしても、事務処理上のリスクに直面していると考えられるのではないか。

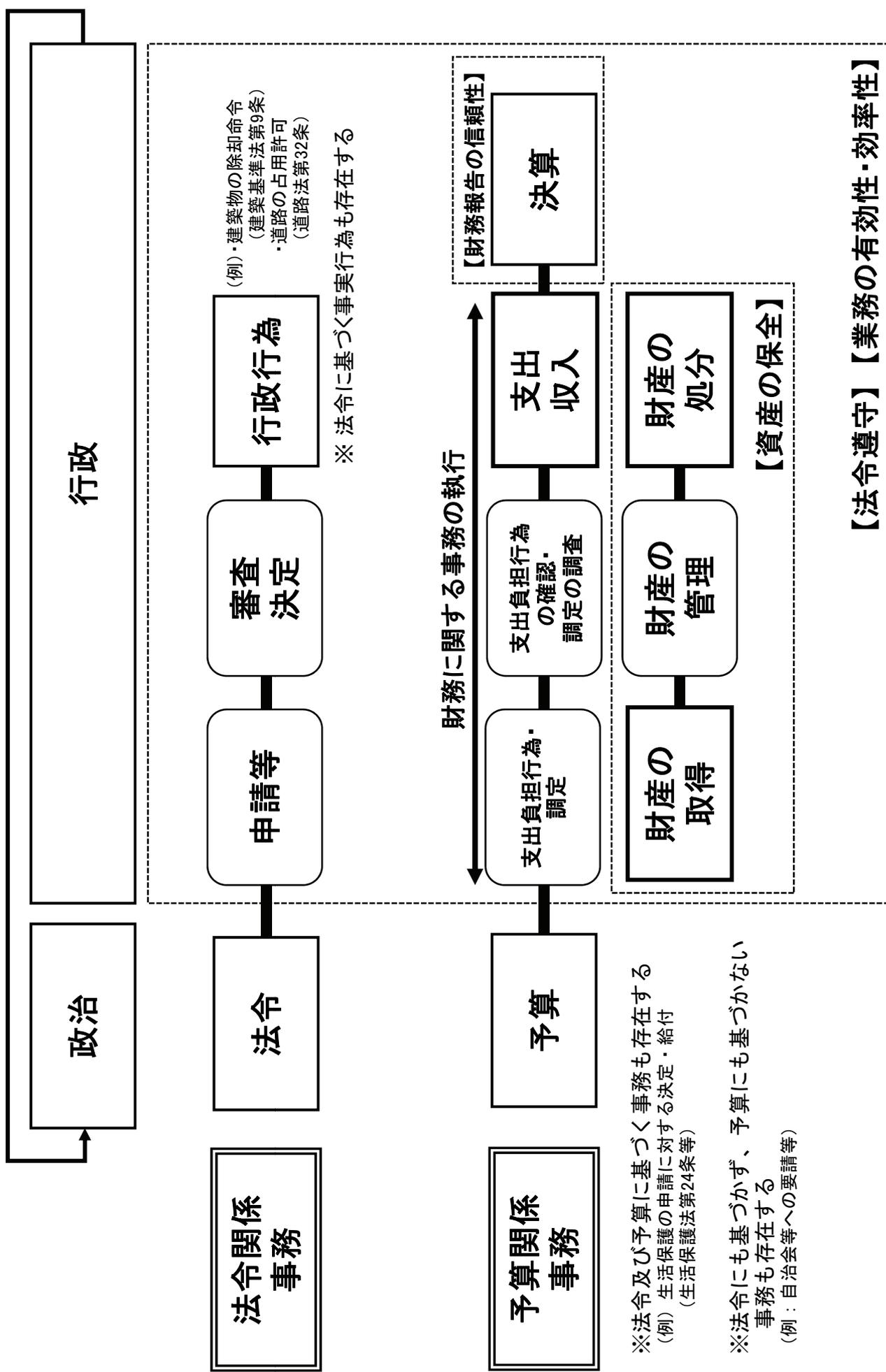
	小規模地方公共団体	大規模地方公共団体	
(1)特徴	①業務	<ul style="list-style-type: none"> 一人が抱える業務の幅が広いが、件数は少ない 	<ul style="list-style-type: none"> 一人が抱える業務の幅は狭いが、件数は多い
	②人事異動	<ul style="list-style-type: none"> 少ない → 一人に任せきりになる傾向 	<ul style="list-style-type: none"> 比較的多い → 引継ぎが重要になる
	③組織風土	<ul style="list-style-type: none"> 組織が小さく、共同体的組織 	<ul style="list-style-type: none"> 組織が大きく、機能的組織
(2)不正	①機会	<ul style="list-style-type: none"> 生じやすい 	<ul style="list-style-type: none"> 組織的に対応することが可能
	②動機	<ul style="list-style-type: none"> 把握しやすい 	<ul style="list-style-type: none"> 把握しにくい
(3)ミス	①チェック体制の構築	<ul style="list-style-type: none"> 困難 	<ul style="list-style-type: none"> 可能
	②処理件数	<ul style="list-style-type: none"> 少ない 	<ul style="list-style-type: none"> 多い
	③処理内容	<ul style="list-style-type: none"> 専門的な案件の処理は困難 	<ul style="list-style-type: none"> 専門的な案件の処理も可能
	④不十分な引継ぎのリスク	<ul style="list-style-type: none"> 人事異動が少ない → 低い 	<ul style="list-style-type: none"> 人事異動が比較的多い → 高い

地方公共団体における事務処理上のリスクの主な原因

【地方公共団体の担当者を中心に捉えた事務処理を巡る状況】



地方公共団体の主な事務処理と「内部統制の目的」との関係



(事務局において作成)

地方公共団体における事務処理上のリスク（例）（静岡市）

○ 静岡市においては、各課で業務上のリスクを洗い出し、その発生頻度・影響度や、当該リスクに係る対策等を分析した「リスク・チェックシート」を作成している。

【静岡市におけるリスク・チェックシート(抜粋)】

分類	チェック項目 (リスク)	発生可能性			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 担当
		高 い	普 通	低 い	高 い	普 通	低 い	困 難	普 通	容 易					
管理 監督	決裁等におけるチェック機能の不全	○			○			市民に対し不利益を与えうる可能性がある。財務については、不適正経理に繋がり市への信用失墜につながる。	○			起案時は、決裁に係る時間を十分に確保する。起案用紙には、必要事項を漏れなく記載する。複数職員によるチェック機能を徹底する。	各担当		
	健康状態等が不安定な職員に対するフォロ一不足	○				○		職員本人の回復が遅くなる。事業の停滞、周りの職員への負荷がかかる。	○			担当統括と課長の間で情報を共有する。時宜を得たフォロー体制を構築する。(相談、面談等)	各担当		
契 約	業者選定方法の誤り(単独随意契約の理由含む。)				○			入札の妥当性が問われる。	○			マニュアル等で事前に選定方法を確認し、不明な点があれば担当内で相談する。	各担当		
	入札情報(指名人、予定価格(物品、事務委託に限る。)など)の漏洩				○			入札の妥当性が問われる。	○			書類を執務室内の指定の場所に保管する。また、執務室の外で入札に関する話をしない。	各担当		
	入札・見積執行方法の誤り				○			入札の妥当性が問われる。	○			マニュアル等で事前に執行方法を確認する。担当する職員全員に執行方法を周知する。	各担当		
管 伝 理 票	不十分な検収				○			契約の妥当性が問われる。	○			検収者は、検収者である自覚と責任を持って一件書類を確認する。	各担当		
	未収金・未払金の発生				○			債務不履行 市への信用失墜につながる。		○		書類で債権者への請求、支払済みの確認を行なう。また、未収金が発生した際は、催促を定期的に行う。	各担当		
管 物 品 理 等	消耗品の不適切な管理(在庫過大、乱雑な保管など)				○			無駄な支出の増加 必要物品の不足による事務停滞		○		まとめ買いはせず、数か月で使用するものだけを購入する。また、保管場所を一箇所にし、在庫管理をしやすいようにする。	各担当		

○ 静岡市においては、「財務事務執行リスク」が、他のリスクと比較して、**頻度・影響度が高い傾向にある。**

影響度

大(当該団体のサービス提供に著しい支障が生じる又は当該団体の信用に著しい影響が生じる)

(9)【外出先】文書等の盗難・紛失、(18)業者選定方法の誤り、(19)入札情報の漏洩、(20)入札・見積執行方法の誤り、(42)【準公金】不適正経理(不正流用など)、(43)【準公金】印鑑・通帳の紛失・盗難、(44)【準公金】未払・支払遅延

(1) 決裁等におけるチェック機能の不全、(8)【職場内】文書等の盗難・紛失、(16)データの入力誤り、(17)仕様書・設計書、積算金額、予定価格等の誤り、(21)契約内容の誤り、(23)不十分な検収、(24)委託・指定管理業務等の履行確認不足、(26)未収金・未払金の発生、(27)支払の誤り、(28)支払(振込)の遅延、(34)コンピュータウイルス感染、(35)外部からの不正アクセス、(36)システムダウン及びシステムダウン時の対応不備、(37)データの誤消去、(38)プログラムの誤り・修正漏れ、修正誤りなど、(47)誤った情報の提供、(50)不十分な説明(説明責任の問題)、(51)守秘義務違反、(52)収賄権限(公金、準公金、備品、消耗品)、(53)勤務時間外の不祥事、職員の義務違反等、(62)法令等の誤認・理解不足

(3) 電子メール・FAXの誤送信(個人情報等の漏洩問題)
(4) 文書等の誤送付(個人情報等の漏洩問題、宛名誤りなど)

中(当該団体のサービス提供に支障が生じる又は当該団体の信用に影響が生じる)

(5) 窓口での文書の交付誤り、(10)ホームページ等への非公開情報等の掲載誤り、(11)電子メールを利用しての個人情報等の不適切な取扱い、(13)意思決定のない事業実施、(14)執行すべき予算の未執行、(15)予算不足による執行不能、(22)不適当な変更契約の締結、(25)収入すべき金額の誤り・計算誤りなど、収入調定(定例・随時)の未処理、未入力、(29)計算誤り(釣銭誤りなど)、(40)交通渋滞等の周辺環境対策の不備、(48)対応相手の未確認・誤認、(58)施設内の立入禁止区域への部外者の侵入、(61)日誌・報告書の未記載・未提出・遅滞等、(63)緊急時連絡体制の不備(連絡体制の未整備、不徹底)

(2) 健康状態等が不安定な職員に対するフォロー不足、(6) 文書等の発送漏れ、(7) 文書等の受領漏れ、(12) 決裁手続き・事項の誤り・専決の誤り、合議漏れ等、(30) 現金等の不適切な管理、(31) 備品の不適切な管理、(33) 職員の不適切な使用(ソフトの不正使用・コピーなど)、(45) 指摘事項の未措置、(49) 意見公募手続(未実施、期間不足、手続の誤りなど)、(54) セクシヤルハラメント、(55) パワーハラメント、(56) 不当要求・不正請求、(57) 施設・設備・器具の不十分な保守管理・点検、(59) 設備の操作誤り、(60) 施設を運営する業者との不十分な連携、(64) 過去の事務事業ミス等の記録の不備

小(当該団体の業務運営に支障が生じる又は当該団体の信用に影響が生じる場合がある)

(39) 開催、中止等の判断誤り、連絡不備
(41) 参加者の事故等(ケガ・自然災害・食中毒・不審者進入等)による不測の事態など
(46) 環境に関する法規制(PCB特措法、廃掃法等)の遵守違反

(32) 消耗品の不適切な管理(在庫過大、乱雑な保管など)

低

中

高

頻度

※ 静岡市の各課(水道局営業課・環境総務課・高齢者福祉課)で作成された「リスク・チェックシート」(静岡市行政管理課提供)において、各課共通のリスクとして位置付けられているリスク(64項目)について、頻度(発生可能性)・影響度(重大性)を分析し、「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」(平成21年3月)で示されている「地方公共団体を巻き起こすリスク図(イメージ)」を参考に整理したもの。

※ 「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」

地方公共団体における内部統制制度案

	大規模地方公共団体	左記以外の地方公共団体
1	適正に事務を執行する義務	(首長が現行において有しているもの)
2	体制を決定する権限及び責任	首長に属することを明確化すべき
3	内部統制基本方針	財務事務執行リスク※について作成すべき
	(1)作成	
	(2)決定事項	
	①必要的決定事項	内部統制体制を整備・運用する団体に対し、技術的助言を行うことにより支援すべき
	②任意的決定事項(選択)	
	③任意的決定事項(独自)	任意
	(3)公表	公表すべき
4	内部統制体制の整備	技術的助言を行うことにより支援すべき
	(1)内部統制推進責任者	
	(2)内部モニタリング責任者	
5	内部統制体制の運用	任意
	(1)全庁レベル	
	(2)業務レベル	任意
6	内部統制状況評価報告書	作成等を行うべき
	(1)作成	
	(2)監査委員による監査	
	(3)議会に対する報告	
	(4)公表	技術的助言を行うことにより支援すべき

※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及び財産の保全を阻害するリスクをいう。

(事務局において作成)

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ご公表します。
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

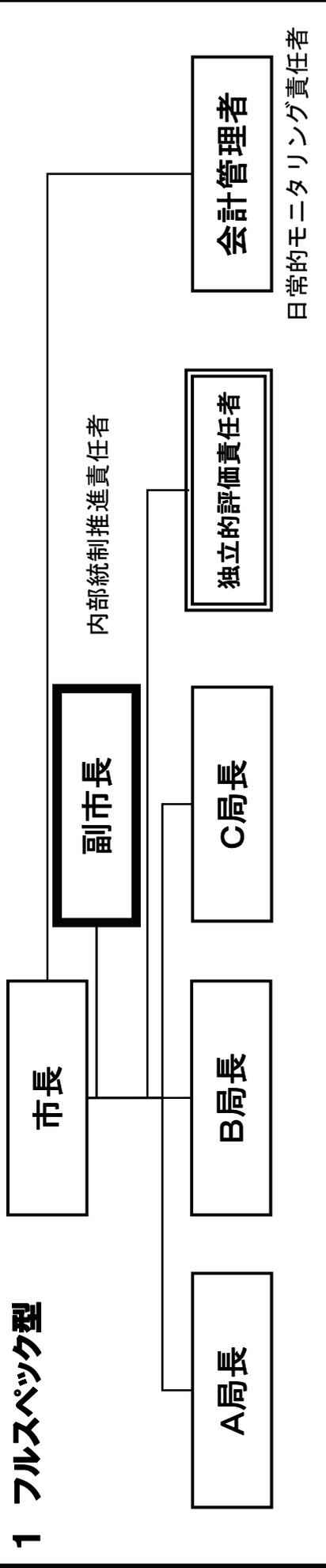
○ レピュテーションリスクに対応するための体制 (略)

平成〇年〇月〇日

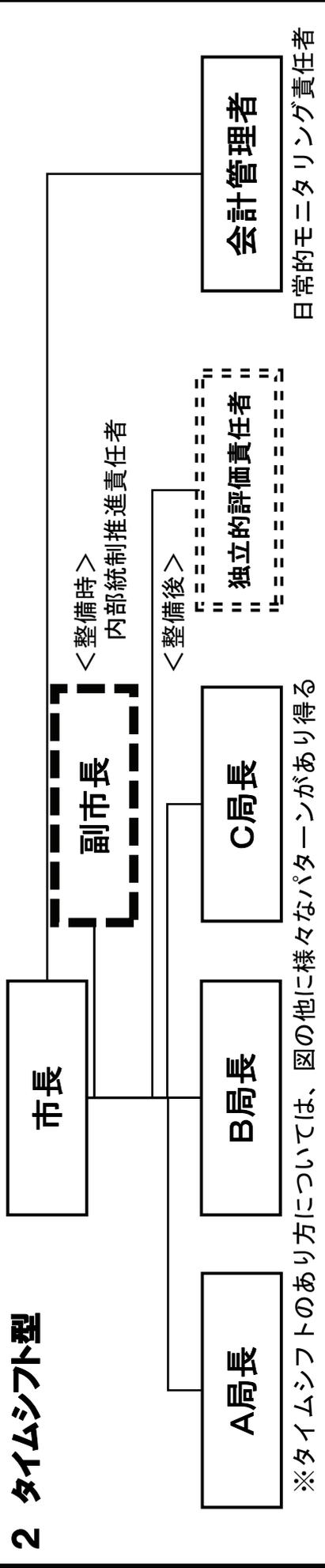
〇〇市長 〇〇 〇〇 印

地方公共団体における内部統制体制のモデル例

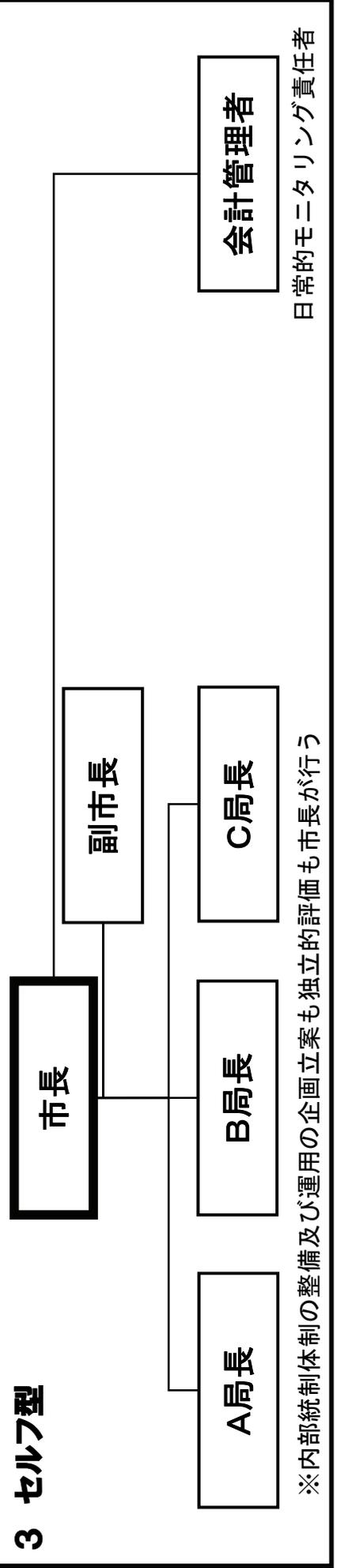
1 フルスベック型



2 タイムシフト型

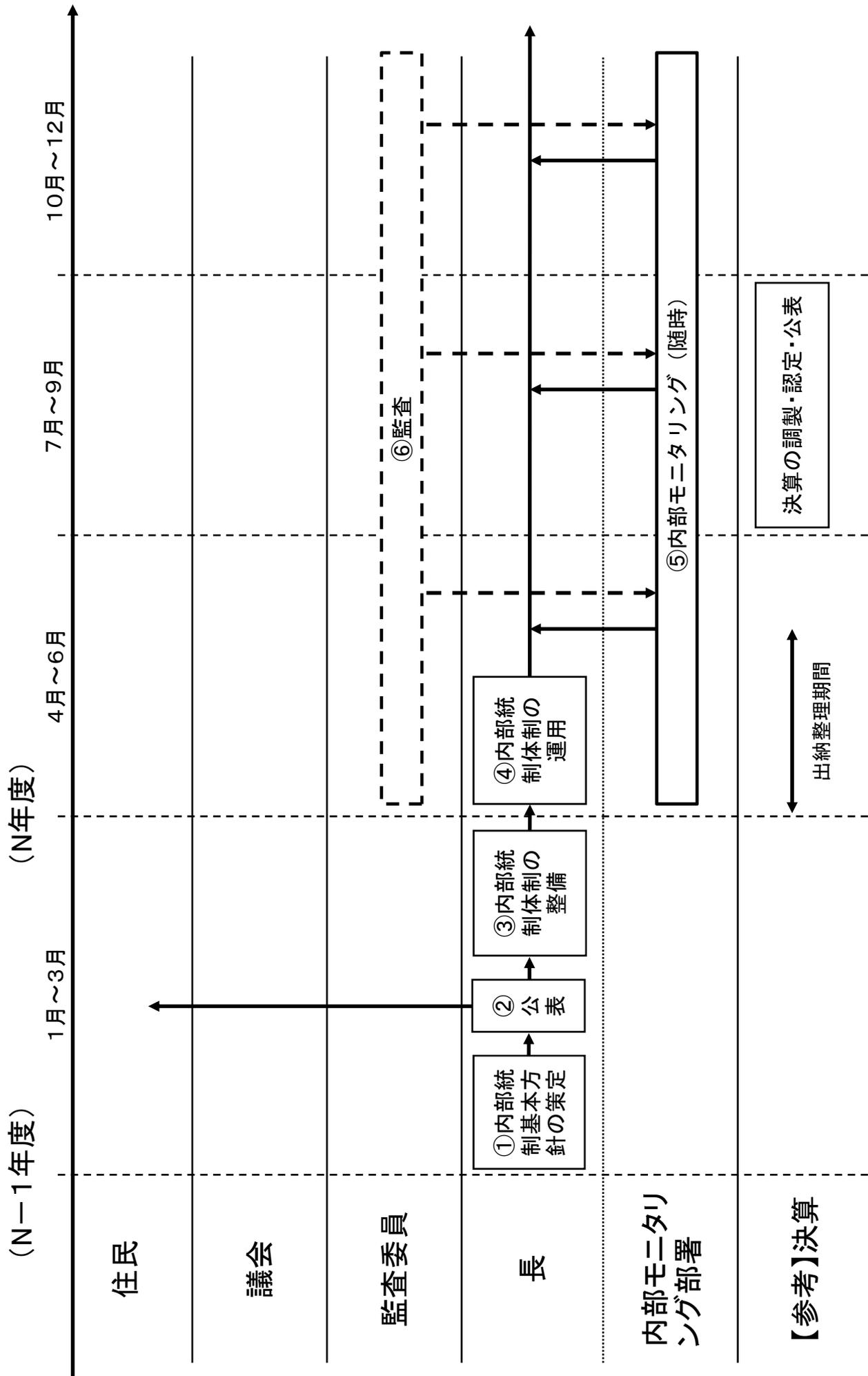


3 セルフ型

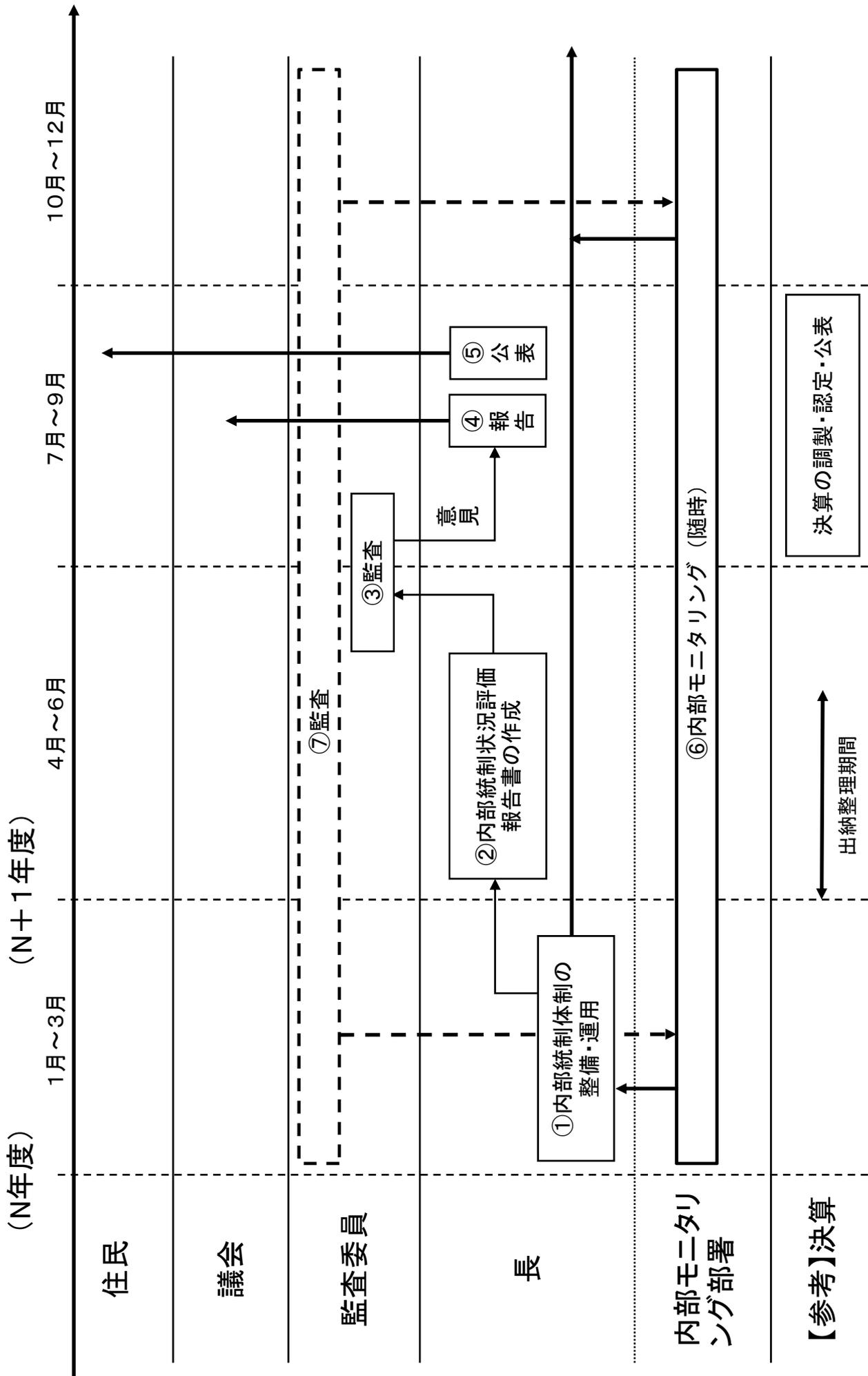


(事務局において作成)

地方公共団体における内部統制体制の整備スケジュール（イメージ）



地方公共団体における内部統制体制の運用スケジュール（イメージ）



(事務局において作成)

地方公共団体における内部統制状況評価報告書(イメージ)

地方自治法第▲条の規定に基づき、〇〇市における内部統制体制の整備状況及び運用状況について評価し、下記のとおり、報告書を作成するとともに、これを平成●年8月に、監査委員への監査に付しました。その後、平成●年9月に、当該監査委員の意見を付けた報告書を議会に報告しましたので、住民の皆様にご公表します。

内部統制状況評価報告書

I 財務事務執行リスクに対応するための体制について

(1) 評価の基準日及び評価手続

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状況について、平成●年3月31日を基準日として「〇〇市の全庁的な内部的な内部統制に関する評価項目」に基づき評価した結果は、次のとおりです。

(2) 評価結果

以下の事例を除き、重要な不備はなく、有効であると認められました。

- ① A区役所◆◆部〇〇課においては、契約における発注担当者と契約担当者が分離されておらず、内部統制体制の不備が認められました。
- ② B局◇◇部においては、課長相当職の決裁権限(1千万円以下)を超える契約について、課長の決裁が行われた事例が1件あり、内部統制体制の不備が認められました。

(3) 評価後の改善状況

本報告書提出日現在の改善状況は、以下のとおりです。

- ① A区役所◆◆部〇〇課においては、平成●年4月に、個別の契約における発注担当者と検収担当者を分離する体制を整備し、不備の是正を図りました。
- ② 内部統制推進責任者が、B局◇◇部における平成〇年度の契約を全て調査しております。その上で、必要な是正を図っております。

II 〇〇市が選択するリスクに対応するための体制について (略)

III 〇〇市独自のリスクに対応するための体制について (略)

平成●年6月〇日
〇〇市長 □□ □□ 印

平成●年8月〇日

〇〇市長 □□ □□ 様
〇〇市監査委員 ×× ×× 印
同 ■■ ■■ 印

内部統制状況評価報告書に係る監査意見

地方自治法第▲条の規定により監査に付された内部統制状況評価報告書について監査したので、次のとおり意見書を提出する。

- 1 監査の結果
報告書に記載されている事項については、おおむね適正であると認められた。
- 2 監査の意見 (以下略)

地方公共団体における内部統制体制の評価項目(イメージ)

- 統制環境
 - 1 内部統制の目的を達成するにあたり、適切な権限及び責任体制を構築する。
 - 財務事務執行についての職員の重要な権限・責任の明確化
 - 財務事務執行についての職員に対する役割に応じた権限の委譲
 - 2 内部統制の目的を達成するにあたり、内部統制に対する責任を各職員に持たせる。
 - 組織内の説明責任、権限及び責任の強化
 - 責任が過度でないかどうかの評価・調整
- リスクの評価と対応
 - 3 全庁レベルでの財務事務執行リスクを識別・分析し、当該リスクの管理方法を決定する。
 - 内部部局、支所及び出張所並びに区の事務所及びその出張所ごとの識別、評価
 - 内部要因と外部要因の分析
 - 識別したリスクの影響度の見積もり
 - 4 リスクの評価において、不正の可能性について検討する。
 - 財務事務執行において不正が起きる様々な場合の検討
 - 財務事務執行における不正の動機とプレッシャーの検討
 - 財務事務執行における不正の機会の評価
- 統制活動 (略)
- 情報と伝達 (略)
- モニタリング (略)
- ITへの対応 (略)

監査と内部統制の関係（イメージ）

- ① 内部統制体制を整備・運用することにより、財務監査において、これまで監査対象としていた部分の一部について、監査を省力化することが可能となり、特定の部分に重点化して、より質の高い監査を実施することが可能となるのではないか。

＜監査の範囲（イメージ）＞ ※財務監査の場合

監査の手法	
書面監査(※1)	実地監査(※2)
各課共通項目	内部統制が効きやすく、監査を省力化することが可能となる部分
各課個別項目	監査を重点化することが可能となる部分

※1 書面監査
 監査を受ける側から提出される書類を審査することにより行う監査（主に「監査の具体的方法（イメージ）」における①、②）

※2 実地監査
 直接監査を行う課等において質問し、帳簿書類等を検閲し、さらに必要に応じて現場等に出向いて行う監査（主に「監査の具体的方法（イメージ）」における②、③、④、⑤）

＜監査の具体的方法（イメージ）＞

○監査事務局職員による監査

- ① 計算突合
 合計額、差額等を自ら計算し、計算に誤りがないかどうかを点検する。
- ② 帳簿、証拠書類等との突合
 各種の帳簿と各種の証拠書類、伝票、会議録、契約書その他取引に基づいて作成される書類等との突合、各種の帳簿相互間の突合を行う。
- ③ 実査
 現金、公有財産、物品等につき、みずから倉庫その他の保管場所につき調査する。
- ④ 確認
 契約の相手方等につき、事実を確認する。その方法としては、文書による回答を求め、必要があれば出頭を求め、調査をし、帳簿、書類その他の記録の提出を求めめる。

○監査委員による監査

- ⑤ 質問
 責任者、事務担当者等に質問をし、説明を求め、場合によっては書類による回答を求めめる。

② 監査において一部の部局に指摘された事項を、全庁レベルで対応すべきリスクとして内部統制体制に組み込むことで、組織全体での対応が容易になるのではないか。

＜監査結果の活用方法（イメージ）＞

監査結果 指摘事項（例）

監査対象 部署	〇〇局 〇〇課	監査実施 年月日	委員 平成●●年●●月●●日 事務局 平成●●年●●月●●日
処理区分	指摘事項	事務区分	歳出

指摘事項
委託事業について、①契約期間の終期である年度末までに事業が完了していないにもかかわらず、年度末に完了検査を行い、当該年度予算で委託料を支出しているもの、②履行確認の検査において、検査調書の作成が行われていないもの、③見積書の日付が経費支出何の起票日より後になっているものがあった。

（以下略）

【現状】

- 監査において指摘した事項について、直接指摘を受けた部局しか受け止めていない。
- 指摘を受けた部局以外においても、同様の問題が起きるリスクがあると考えられるが、当該指摘を組織全体として十分に活用できていない。



【内部統制導入後】

- 監査における指摘事項について、直接指摘を受けた部局だけでなく、全部局が当該指摘事項に対応。