

恵庭市 内部統制 基本方針

－ 市民から信頼される市役所づくり－

はじめに

●内部統制導入の経緯

本市におきましては、発生した事故や不祥事への対応と公正かつ適正な事務の推進、事故等の再発防止を目的とする組織、「適正事務推進委員会」を平成22年度に設置し、職員による内部点検の取組を行ってきました。さらに平成28年度には、「適正事務推進委員会」の目的を引き継ぎつつ、効率的な事務事業の実現や監査指摘事項への適切な対応を目標に加えた「組織マネジメント推進本部」を創設。専任部署を設置するなど全庁的、かつ自主的な統制活動の強化を図ってきました。

一方この時期、国においては地方公共団体への「内部統制制度」の導入に向けた検討や法整備の最終段階に入っていました。国は平成29年6月、施行日を令和2年4月1日とする地方自治法の一部改正を行い、地方公共団体への「内部統制制度」の導入を決定しました。

「内部統制」の目指すところは、住民に信頼される行政の実現やマネジメントされた組織風土の醸成であり、それは組織マネジメントの取組を通して描いてきた恵庭市役所の姿と重なります。「組織マネジメント推進本部」におけるこれまでの実績と課題、さらにはこうした法律改正の内容及び改正趣旨を踏まえ、恵庭市では内部統制の導入を決定しました。

●内部統制とは

内部統制とは、下記4つの目的が達成されないリスクを一定水準以下に抑えるためのルールを設け、そのルールが業務に組み込まれ、組織内のすべての者によって遂行されるプロセスです。この定義を踏まえると、“住民福祉の増進を図るという組織目標の達成を阻害する要因をリスクとして識別・評価して対策を講じることにより、事務の適正な執行を確保する取組”と言い換えることもできます。

4つの目的

- 1.業務の効率的かつ効果的な遂行
組織的に一定水準を保ちつつ、滞りのない業務遂行を可能にします。
- 2.財務報告等の信頼性の確保
財務報告は行政活動の確認や監視する上で極めて重要な情報です。そうしたことから情報の信頼性を確保します。
- 3.業務に関わる法令等の遵守
行政は法令に違反する事務処理をしてはならず、公金を扱う主体である職員に対して、市民の信頼の基礎となる法令遵守の要請は特に高いものがあります。
- 4.資産の保全
税等により取得した財産や現金が、不正に又は誤って取得、使用及び処分された場合、財産的基盤や社会的信用に損害や影響を与えることから、これらを防止する体制を整備します。
また、資産には有形資産のほか、知的財産や住民情報など無形資産も含まれます。

恵庭市内部統制基本方針

恵庭市はこれまで、行政運営に瑕疵があり市民生活に影響を及ぼしたり、あるいは著しく信用失墜を招きかねない事件・事故が発生したときには、その規模や影響の大小を問わずに広く公表してきました。それは、市民や議会に対して、透明性を確保した行政運営であることをお示しし、行政の信頼性を高めたいと考えていたからです。

「恵庭市まちづくり基本条例」では、“まちづくりは市民、議会、市がそれぞれの責任と主体性によって、対等の立場で相互に理解し、信頼関係のもと協働して行う”としています。そして「第5期恵庭市総合計画」では、“市民が主役となって地域のあり方は地域が決める”としています。

まちづくりの主役は市民であり、主役になっていただく前提として市との信頼関係の構築は欠かすことのできない条件であると私たちは考えています。

内部統制は、本市における事故等を公表するという従来の取組をさらに進化させた、市民福祉の増進を阻害する要因をリスクとして能動的に捉え、組織的にコントロールするものです。

恵庭市では、内部統制基本方針を次のように定め、行財政運営の一層の適正化と、市民信頼の確保を進めてまいります。

- 一、事務事業に関わる法令等を遵守するために職員一人ひとりが根拠法令等の理解を深め、事務を執行します。
- 一、事務事業の有効性や効率性を確保するために、事務処理の標準化や手順の明確化を図るとともに、職制上の段階ごとに求められる能力と行動によるチェック機能の充実を図ります。
- 一、財務事務の信頼性を確保するため、予算・決算等の財務報告や契約・会計事務などの業務プロセスにおけるリスクを的確に把握し、ルールの適正な運用を図ります。
- 一、資産の保全のため、市が保有する資産の現状や課題を把握し、資産の取得や管理、活用、処分時における手続きの最適化、及び適切な運用を図ります。
- 一、リスク管理の実効性を高めるために、「リスク管理・評価シート」を活用し、事務事業に潜むリスクを把握・評価し対応するなど、リスクに対して真摯に向き合います。
- 一、内部統制を「組織マネジメント推進本部」の重点取組項目に位置づけ、「組織マネジメント推進会議」の果たすべき機能により、全庁一体的な取組を推進します。

令和 2 年 4 月 1 日

恵庭市長 原 田 裕

内部統制リスク管理指針

1. 「リスク」及び「リスク管理」

一般的に「リスク（Risk）」とは、「損失発生の可能性」と定義されます。ある行動に伴って、あるいは行動をしないことによって、危険に遭う可能性や損失が生じる可能性と理解できます。

内部統制の取組においては、リスクの概念をさらに明確化して、市民の福祉の増進を図ることを基本とする「組織目的の達成を阻害する要因」をリスクとして取り扱っていきます。（＊1）

さらに「リスク管理」の定義を、「組織目的の達成を阻害する要因（＝リスク）」を無くすこと、あるいは低減する取組とします。

なお、危機（災害や感染症の拡大など）への対応も、地方自治体として重要な取組ですが、多くは事前にリスクを低減させることが困難な事案であることから、内部統制の枠組みではなく別途、危機管理の観点から対応していきます。（＊2）

＊1 平成31年3月総務省発出、「地方公共団体における内部統制制度の導入・実施ガイドライン（7頁）」参照

＊2 「リスク」は「危機」を表す言葉として使うときもあります。しかし、「危機」は「Crisis」と訳されるものです。このように「リスク」という言葉にはあいまいさを含んでいますが、内部統制の枠組みにおいては、行政事務の適正処理の確保を主眼に実施していくことにします。

2. リスク管理の目的

リスク管理指針の目的は、①業務の効率的かつ効果的な遂行、②財務報告の信頼性の確保、③業務に関わる法令等の遵守、④資産の保全の4つの目的が達成されないリスクを、一定水準以下に抑えることを確保することにあります。

さらに目的達成のために行われる、リスク発生の可能性を一定水準以下に抑えるプロセスが、日常の業務に組み込まれていて、組織内のすべての職員によって遂行されることが必要です。

3. リスク管理の視点

本市においては平成28年度より、「組織マネジメントの推進」の取組において、事故等への対応（事案の集約、要因分析、再発防止策の検討、公表など）や監査指摘への対応など、発生した事案に向き合い同類事故等の発生防止に努力してきました。

その一方で、リスク発生を未然に防止するという視点による取組は希薄でした。

そうしたことから内部統制における「リスク管理」においては、リスク発生を事前にコントロールするために、これまで培い蓄積してきた職員意識やノウハウを生かしつつ、次の4つの視点による取り組みにより推進していきます。

視点1 リスクの可視化

隠れているリスクを認識しないままに、事前に統制することはできません。そこで、業務におけるリスクとそのコントロールの可視化を進めます。これにより、職員（上司や同僚）による確認の強化や不適正な事務処理に対して有効なチェック体制を構築することができます。

視点2 すべての職場ですべての職員で行われる統制

従来のリスク管理は、個人の資質への依存傾向が強くありました。さらに近年の職員の減や業務の多様化・複雑化を背景にチェックが行き届かず個人任せになるなど、従来型の人的統制が崩れつつあります。

内部統制においては、すべての職場のすべての職員が行う統制を目指します。リスク管理を、日常業務の一環としてとらえ、「仕組み」として業務に組み入れ推進します。特定の部署が専任になるのではなく、課を最小単位として、それぞれの部や局が主体的に取り組んでいきます。

視点3 マネジメント能力の発揮

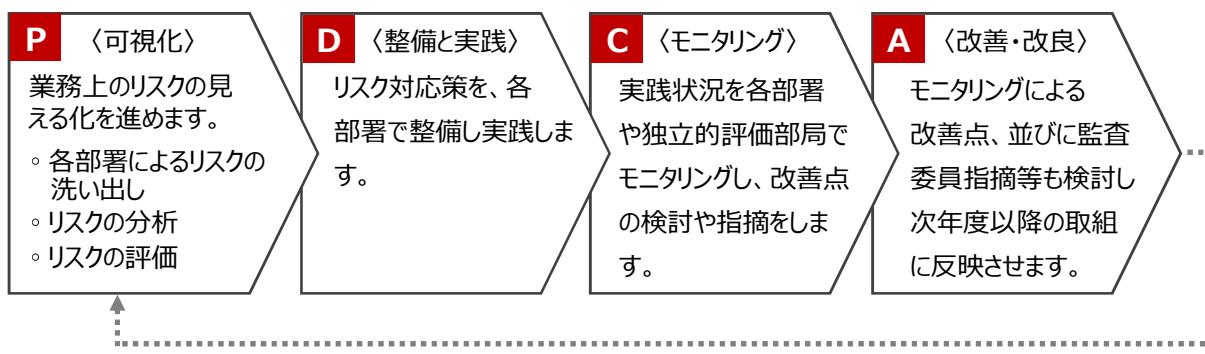
市民信頼を確保しつつ組織目標を達成する、その前提に適正なリスク管理があることは言うまでもありません。リスクの統制はすべての職員に課せられた責務です。特に管理職は、労務管理や指導育成を含めたリスク管理に責任ある立場として機能することが必要です。そこで、組織マネジメントの取組の一つに内部統制を組み込みます。合わせて管理職を中心とした職員のマネジメント能力の向上を図ります。

視点4 PDCAサイクル

内部統制を始めるにあたり整備されるルールや体制を、必要なモニタリング活動を通して適宜見直し、PDCAサイクルとして継続的に機能させていきます。

4. リスク管理の進め方

[リスク管理の手順]



(1) リスクの識別・分類 **P** 〈可視化〉

- ① 全庁の多くの課に共通して処理される業務上に存在するリスクで、条例や規則等が定められているなかで運用している事務処理等に係るリスクを「全庁リスク」として識別しました。
- ② ①に含まれない課の業務に係るリスクを「課固有リスク」として識別（洗い出し）します。
各部署（課単位）において過去に実際に発生した事故等の事例や、他の団体等における事例、さらには監査委員からの指摘事項等をもとにしながらリスクを洗い出します。
- ③ 識別されたリスクを次により分類します。
 - ・「過去に経験したリスク」か、「未経験のリスク」か
 - ・「過去に監査指摘があったリスク」か「ないリスク」か
- ④ 上記リスクがどの程度の重要性があるか分析し評価します。
そのリスクの影響度や発生頻度、量的重要性を踏まえて対応策整備の重要度等を明確にします。

(2) リスク対応策の整備 **D** 〈整備と実践〉

重要度の評価に応じて、全庁的対応が必要なリスクや質的重要性の高いリスクを優先して対応策を検討します。

その上で各部署は、適宜関連する規則・規程・マニュアル等の整備・改定を行います。

また運用にあたっては、同一業務の執行において担当職員による相違やばらつきが発生せず、どの職員が担っても同一水準の業務完了を可能とし、リスク発生の低減を図るために、マニュアルや手順書、確認書等を整備し活用することが必要です。

(3) 監視活動の実施 **C** 〈モニタリング〉

モニタリングとは内部統制が有効に機能していることを継続的に評価するプロセスです。モニタリングによって、内部統制は常に監視、評価及び是正されます。

評価部局（後述）は、全庁的なリスクへの対応策の実施状況をモニタリングし、各部局においては業務レベルに組み込まれた日常的モニタリングを実施するとともに、対応策が機能しているかどうかのチェックをします。また会計管理者は、会計事務に関する内部モニタリングを実施します。

(4) 次年度取組への反映 **A** 〈改善・改良〉

モニタリングの結果を受けて、適宜、次年度以降に業務プロセスの見直しや対応策を修正するなど、継続的に機能させられる取組を進めていきます。

5. 内部統制の対象とする範囲（組織・職員）

(1) 内部統制の対象範囲（組織）

市長は、行政運営全般を統轄するとともに、事務の全般について責任と権限を有しています。そうしたことから附属機関や地方公営企業を含めた組織全体を、内部統制の対象範囲とします。

(2) 内部統制の対象範囲（職員）

組織内ではすべての職員が一定の役割を担って業務を遂行しています。そうしたことから、上記(1)で定義した組織の常勤職員や会計年度任用職員等、全職員を内部統制の対象範囲とします。

(3) 内部統制の対象範囲（外部委託事業者）

委託業務に係る最終的な責任は委託者に帰属することから、外部委託先の業務に関しても内部統制の趣旨に基づく管理や指導・助言など、適切な運営が必要です。

なお統制の手法については、委託業務のリスクの程度や費用対効果等を考慮し判断してください。

6. 推進体制の整備

市長による適切な内部統制の整備及び運用を可能とする、全庁的な組織を構築するとともに、長を補佐し、内部統制の整備及び運用の実務上の責任を担う組織を整備し推進します。

全庁組織には組織マネジメントに関する既存組織「組織マネジメント推進本部」にその役割を加えます。また、本部長（市長）を補佐し内部統制の実務を担う「組織マネジメント推進会議」を新たに編成し、効率的・機能的に推進します。

(1) 各実施主体の主な役割（内部統制）

項目		実施内容
市長の役割		- 基本方針の実施に係る最終責任者 - 副市長及びその他職員に対し、基本方針の順守を指示 - 評価報告書の作成・提供・公表
各部局の役割		- 基本方針の具現化 - リスクへの対応
	所属単位の管理職の役割	- 基本方針の順守 - 日常業務に関するチェック（モニタリング）の強化
	職員の役割	- 基本方針の順守 - 職員として日常業務に関するチェック（モニタリング）の強化
内部統制推進部局（職員課）		- 内部統制の検討を行い方針策定（改定）の実務を補助 - 内部統制体制の整備・運用に関する調整及び全庁的推進のための業務
内部統制評価部局（企画課）		- 内部統制の整備・運用状況の独立的評価を実施 - 内部統制評価報告書の取りまとめ
会計管理者（会計室）		- 会計事務に関する内部モニタリングの実施 - 必要に応じ、会計事務に関する規則の見直し
監査委員の役割		- 独立的評価の実施 - 評価結果を市長に報告し、議会・住民等に報告・公表

(2) 組織マネジメント及び内部統制推進体制

