

# 個別外部監査結果報告書

組織機構及び人事行政上の問題点

高知市個別外部監査人

武田裕忠

個別外部監査の結果報告書	1
第1 外部監査の概要	1
1. 外部監査の種類	1
2. 議会からの個別外部監査の請求書(15市会第888号)	1
(1) 請求日	1
(2) 監査を求める事項	1
(3) 個別外部監査契約に基づく監査を特に必要と認める理由	1
3. 外部監査の方法	2
4. 外部監査の契約期間	2
5. 外部監査の実施期間	2
第2 外部監査の結果	3
. 過去の事件等の概要及び市の対応	3
1. 全体的または共通的な指摘事項	3
(1) 原因の追及が不十分である	3
(2) 事件の総括が十分に行われているとは認めがたい	3
(3) 業務の根本的な見直しがなされていない	5
(4) 対応策の実施状況の検証が十分ではない	5
(5) 規程類の遵守を軽視する体質を有している	5
(6) 統制機能を整備するという視点が乏しい	5
(7) 例外規定等に対する検証手続きが明確にされていない	6
(8) 事務事業執行管理マニュアルは不適切な処理を引きおこす可能性のある手続きを含んでいる	6
2. 各事件等の対策についての指摘事項	8
(1) 生活福祉課課長補佐による生活保護費詐取事件(平成12年9月判明)	8
チェック機能維持について	8
ノウハウの蓄積について	8
正規の決裁手続の維持について	8
システムによるチェック機能について	8
(2) 住宅課職員による修繕工事代金詐取事件(平成15年9月判明)	9
事件発生の原因の再検討について	9
対応のフォローアップについて	9
業務のマニュアル化について	9
効率的で効果的な決裁手続きについて	9
. 決裁の数を減らす	10
. 一覧性のあるリストの査閲	10

モニタリングの実施について.....	11
曖昧な規定の明確化について.....	11
規程類の例外への対応について.....	11
任意規定の明確化について.....	11
業務の外部委託化について.....	11
(3) 農林水産課職員による横領事件(平成14年6月判明).....	12
取扱指針の実施状況の調査分析について.....	12
協議会等の設置に関するガイドラインについて.....	12
不十分な統制手続きについて.....	12
協議会等の監査について.....	13
(4) 保険医療課職員の不祥事(平成15年12月に判明).....	13
研修について.....	13
(5) 誠和園職員によるひき逃げ事件(平成15年12月判明).....	13
交通安全意識の高揚について.....	13
(6) 住宅課・市営住宅無保険火災(平成16年1月判明).....	13
内部告発制度の整備について.....	13
付保状況の積極管理について.....	14
(7) 行政機関に対する不当要求行為.....	14
事件の基本認識について.....	14
過去の反省が生かされない構造について.....	15
組織的な対応の欠如について.....	15
不当要求に対する対応について.....	16
. 企業等の不正事例についての分析.....	16
. 監査委員監査指摘事項分析.....	18
1. 指摘事項概略.....	18
(1) 指摘事項別分析.....	18
(2) 指摘の種類別指摘事項分析.....	18
2. 指摘事項とフォローアップ.....	19
(1) 住宅課職員による修繕工事代金詐取事件の要因と同一の指摘事項について.....	19
(2) 規程類の理解不足または軽視体質について.....	20
(3) 指摘事項が適切に指摘されているとは言い難いものについて.....	21
(4) 書類の事後的補正について.....	21
(5) 内部監査の有効性について.....	23
3. 監査報告書の様式について.....	23
4. 監査の効果的かつ効率的な実施について.....	23

. 事務執行手続のフローチャート分析 .....	24
1. 当該分析の目的 .....	25
2. 対象とした部局 .....	25
3. フローチャートを分析する視点 .....	26
4. 留意点(内部統制との関連) .....	26
5. 指摘事項 .....	26
(1) 規程類の整備状況について .....	26
規程類自体の整備状況について .....	26
事務執行手続の把握状況について .....	27
(2) 事務執行手続の構築と運用の乖離について .....	27
(3) 個別の牽制機能について .....	28
中央窓口センターでの現金収受について .....	28
同額精算について .....	28
検収について .....	28
現金をできるだけ扱わない工夫について .....	29
各課で直接購入出来る物品について .....	29
. 高知市の内部統制についての現状評価 .....	30
1. 事件が起こった部署について .....	30
(1) 経営環境 .....	30
(2) 統制活動 .....	31
(3) モニタリングの機能 .....	31
(4) 情報と伝達の機能 .....	31
(5) リスク評価の機能 .....	31
2. 市役所全体についての評価 .....	31
(1) 経営環境 .....	31
(2) 統制活動 .....	32
(3) モニタリングの機能 .....	32
(4) 情報・伝達の機能 .....	33
(5) リスク評価の機能 .....	33
3. 現状のリスクマネジメント体制について .....	33
4. 問題点と対応策 .....	33
. 提言 .....	34
1. コンプライアンス(倫理法令遵守)な組織の構築に向けて .....	34
(1) 倫理法令遵守の対象を明確にする .....	34
(2) 行動規範を策定する .....	34
(3) トップが強いコミットメント(組織のトップとしての宣言)を表明する .....	35

(4) 行動規範を職員に浸透させる .....	35
(5) 継続的な改善プロセスを構築する .....	36
(6) 人事評価に職員の倫理的な行動を反映する .....	36
(7) 内部相談窓口・内部通報窓口の設置 .....	36
2. 内部統制組織の充実について .....	36
(1) 内部監査機能のあり方について .....	36
内部監査機能の位置づけ .....	36
リスクベースの効率的・効果的監査の実施 .....	37
先進的内部監査への変革・統制自己評価の導入 .....	37
内部監査のアウトソーシング .....	38
監査委員事務局機能の広域化について .....	38
(2) リスクマネジメントを行う組織について .....	38
(3) 内部相談・内部告発制度の設置について .....	39
必要性 .....	39
市営住宅の無保険火災の発覚 .....	39
市職員への不当要求事件 .....	40
職員が判断に迷ったときの組織対応 .....	40
リスクマネジメントの観点からの情報収集の手段 .....	40
公益通報者保護法の成立 .....	40
企業での取組み状況 .....	41
設置にあたっての留意点 .....	41
利用者の利便性を追究する .....	41
調査部署の体制整備 .....	41
相談者・告発者の保護 .....	41
他の部署との連携 .....	42
第3 利害関係 .....	43
別紙資料 .....	44

# 個別外部監査の結果報告書

## 第1 外部監査の概要

### 1. 外部監査の種類

地方自治法第252条の40第1項及び高知市外部監査契約に基づく監査に関する条例第3条第2項の規定による個別外部監査

### 2. 議会からの個別外部監査の請求書（15市会第888号）

#### （1）請求日

平成16年1月15日

#### （2）監査を求める事項

組織機構及び人事行政上の問題点につき監査を求めるもの

#### （3）個別外部監査契約に基づく監査を特に必要と認める理由

次のとおり、近年、職員による不正事件や不祥事が多発しているが、市長は、その都度、当該職員の懲戒処分、管理職の形式的処分を繰り返すのみで、再発防止に対する取組みが十分になされず、結果として防止策にはならなかった。

これらの事件の原因等を分析して策定された防止策「高知市事務事業執行管理取扱方針」でも、あいまいな表現や事務執行管理のあり方に不十分が見受けられるところである。

職員による不正事件等の多発は、事務執行上チェック機関がありながらも、その機関が適切に機能し得ない組織構造及び人事に係る構造的な問題に起因しているのではないかと考えられる。

そこで、この問題を解明し、再発防止策を講じるためには、個別外部監査契約に基づく監査を行う必要がある。

#### ①生活福祉課課長補佐による生活保護費詐取事件（平成12年9月判明）

生活保護費の不正支出行為により、葬祭費、敷金仲介料及び移送費等の名目で830万円余の公金を詐取したもの。

#### ②農林水産課職員による横領事件（平成14年6月判明）

平成12年10月から平成14年4月の3カ年にわたり、農林水産課職員が自己の保管する公共的団体の預金通帳、印鑑を保管場所から持ち出し、当該団体の預金から230万円余を横領したもの。

#### ③住宅課職員による修繕工事代金詐取事件（平成15年9月判明）

平成14年8月中旬から平成15年2月上旬にかけて、住宅課の職員が業者と共謀して架空の市営住宅の修繕工事を発注し、修繕代金を詐取したものの。

④保険医療課職員による不祥事（平成15年12月判明）

福祉施設の名前を無断で使用して、市内の量販店が地域活動に対し行っている還元金を請求し、平成12年から15年までの間に16万円あまりを受け取ったもの。

⑤誠和園職員によるひき逃げ事件（平成15年12月判明）

誠和園職員が帰宅中、交差点でミニバイクと衝突したにもかかわらず、そのまま帰宅し、相手方に1カ月の重傷を負わせたもの。

### 3. 外部監査の方法

本件個別外部監査は、議会からの請求の趣旨にかんがみ、組織機構及び人事行政上の問題を解明し、再発防止策を講じるための情報を提供することを目的として実施した。

監査に際し、まず、議会からの請求書に列挙されている過去の事件等の他に、請求後明らかとなった住宅課による市営住宅無保険火災事件及び、行政機関に対する不当要求行為を対象に事件等を対象として、当該事件等に関する資料を収集するとともに事情を聴取する事により事件等の概要を把握した。その後、事件等に際して市当局が再発防止を目的に検討し作成した各種対応策の内容について分析検討を加えた。

さらに、現在の市役所の事務執行手続きの現状を把握検討した。なお、この検証過程においては、職員からのヒアリングと実際の処理手続きの確認及びこの事務執行手続きの根拠となる内部通知まで含めた規程類の確認に重点を置いて監査を実施した。

以上の調査結果をもとに、現在の高知市における組織機構及び人事行政上の問題点を指摘するとともに、再発防止に向けてのいくつかの提言を行うこととした。

### 4. 外部監査の契約期間

平成16年3月1日から平成16年8月31日まで

### 5. 外部監査の実施期間

平成16年3月25日から平成16年8月27日まで

## 第2 外部監査の結果

### I. 過去の事件等の概要及び市の対応

議会からの請求書に列挙されている過去の事件等の他に、請求後明らかとなった住宅課による市営住宅無保険火災事件及び、行政機関に対する不当要求行為を対象に事件等に関する資料を収集するとともに事情を聴取する事により事件等の概要を把握した。その後、事件に際して市当局が再発防止を目的に検討し作成した各種対応策の内容について分析検討を加えた。

事件等とその対応の状況を時系列的に整理したものが表「過去の事件等とその対応」である。なお各事件等の概要と市当局がまとめた対応策は、別紙資料「過去の事件等の概要」として添付してある。

#### 1. 全体的または共通的な指摘事項

ここでは、高知市において、過去の事件等に際しとられた対応策についての全体的または共通した問題点及び重要な問題点として以下の事項を指摘する。

##### (1) 原因の追及が不十分である

「高知市事務事業執行管理取扱方針」等において、原因の分析結果が報告内容として十分に記載されているとはいえず、報告の文面を見るかぎり、原因分析そのものが十分に行われていないのではないかとといった印象を受けるものとなっている。具体的に何が不十分なのかということ指摘すると、発生原因の一つとして「同一職場での勤務年数が長かったこと」ということが取り上げられているのであるが、

- ・なぜ長くなったのか
- ・長いことでどのような問題が起きたのか
- ・当時組織としては、なぜ問題意識を持って対応できなかったのか
- ・組織としての市は、それらのことの責任をどのように明確にしたのかなどが、明確にされていないのではないかとということである。

このような原因分析では、「なぜそのような取扱がなされてしまったのか」という追求が十分とはいえないため、「どうしたら目的が果たせるような取扱をさせることが出来るのか」といった対策が実現できる可能性は低いといわざるを得ない。

##### (2) 事件の総括が十分に行われているとは認めがたい

「過去の事件等とその対応」によれば、平成12年9月の生活福祉課課

長補佐による生活保護費詐取事件の判明を受けた対策の検討中に住宅課職員による修繕工事代金詐取事件と農林水産課職員による横領事件という2つの大きな事件が始まっている。このうち住宅課職員による修繕工事代金詐取事件との関連で当時の「生活保護費支給事務適正化について」（平成12年11月）「公金処理適正化についての事務の再点検への取組について（中間報告）」（平成12年12月）「工事関係事務処理適正化部会報告書」（平成13年3月）及び「事務事業執行管理取扱方針」（平成15年12月）の4つの報告書を分析するといくつかの問題点が浮かび上がってくる。

これらのことは、明確に文書にして総括する必要がある程度に重要な事項であると思われるが、市ではこのことを問題点として取り上げて総括しているようには見受けられない。あえて指摘するところである。

- ① 「生活保護費支給事務適正化について」において、課内のコミュニケーションの活性化を具体的対応策実施の基礎として位置づける報告をしているのに対し、「事務事業執行管理取扱方針」においては、事件の原因の一つはコミュニケーション不足であったとしている。このほかにも、前者の報告において対策に記載されている文言と同一の文言が、後者の報告においては事件の原因及び問題点として記載されている。しかし前回の事件後の、どのような対策がどのように機能し何が機能しなかったのか、また機能した、または機能しなかった理由は何か、といった分析はなされているとはいいがたく、このような総括では決して十分なものとは認められない。
- ② 「公金処理適正化についての事務の再点検への取組について（中間報告）」において、点検事務・事業について「工事費（小規模工事、工事の設計変更等）については、別途に再点検に取り組むこととし、今回の点検・見直しには含まれていない。」とし別途検討した結果を「工事関係事務処理適正化部会報告書」として報告している。この報告書は、関係部署のみに配布されたもので、市役所全体に配布されたものではない。「事務事業執行管理取扱方針」は、これら2つの報告書の最終報告書と位置づけられている。しかし、まさにこの時期に発生している住宅課職員による修繕工事代金詐取事件と、「工事関係事務処理適正化部会報告書」の関係は一切検証されていない。このような報告書が出ていたにもかかわらず、まさにその時になぜこのような事件が発生したのか検証することなしには、十分な総括とはなり得ないと考えられる。

(3) 業務の根本的な見直しがなされていない

報告書には明記されていないが、ヒアリングにおいて必ず原因の一つとしてあげられた事項に「忙しいため手間を省いた」ということがあった。一方各種の対策においては業務量の軽減という観点は全くといっていいほどないといわざるを得ない。重要な原因の一つが取り除かれていないこのような状況においては、事件の再発は時間の問題といっても過言ではない。現在、市役所において執行されている事務・事業が必要不可欠のものなのか、業務の外部委託化も視野に入れて業務の要不要に関し抜本的な見直しを行う必要がある。さらに、現行の決裁手続きの見直しを行い、決裁の数を減らしたり決裁の質を高めたりすることで、事務事業執行管理プロセスの簡素化と軽量化を図る必要がある。

(4) 対応策の実施状況の検証が十分ではない

全般的に、事後的に対応策の実施及び遵守の状態を検証する手続きが非常に軽視または無視されている。従って、一応の対応策は提示されているのであるがその実施が担保されていない状態で、事件に対する対策が終了しているといわざるを得ない部分がある。同様の指摘は本報告の至るところで行うことになるが、規則とか処理指針とかマニュアルとかが目指すものは、その忠実な実施を確保して初めて有効になるものであり、過去における高知市の対策は、はなはだ不十分なものであったと評価せざるを得ない。

(5) 規程類の遵守を軽視する体質を有している

さらに、同様の指摘は本報告の至るところで繰り返し行うことになるが、「規程類が遵守されなくてもたいしたことではない」という発想が市職員全体に蔓延していると指摘せざるを得ない。このことは、どちらが原因でどちらが結果かは定かではないが、対策や規程類と実際の事務手続きとの間に乖離が生じた場合、その状態をチェックする機能をほとんど考慮しておらず、生じた乖離が常態として放置されたままになっている。

さらに、その状態がはなはだ不適切な状態であるにもかかわらず市職員にとっては当然の状態としてまかり通っている事に大多数の市職員自身、気がついていないようには認められない。

(6) 統制機能を整備するという視点が乏しい

前項目で指摘したことと類似しているが、高知市の対策においては、構築された事務事業執行管理プロセスが、経済性、効率性、有効性等の観点

からスムーズに運用されているか否かの検討が、業務の実態に即して検証されているとは認めがたい。このことは換言すれば高知市には「機能」を整備し維持するという機能（いわゆるモニタリング機能）に対する認識が薄く、そのような発想が非常に乏しいといわざるを得ない。すなわち、統制機能を整備し、その機能が正常に働いているかをチェックする機能を組み込むという発想がほとんどないといわざるを得ない。この機能をシステムに付与することで初めてチェック機能が有効に作動できる条件を満たすことになる。

(7) 例外規定等に対する検証手続きが明確にされていない

各種手続きにおいて、業務の円滑な遂行のためもあり例外規定をもうけているが、このような例外規定は時として本来の規定の抜け道として不正行為の手段に利用された事例は枚挙にいとまがない。実際、今回検討した事件等においても、この例外規定が悪用された事実があった。防止のためには、例外規定に該当することとなった場合には、通常チェック以外の臨時検査を実施するなどの手続きを講じる必要がある。

さらに、チェックの回数等について任意とされている規定は、緊張感のある間はその執行は一応のレベルで期待できるが、今後、各主管課、各担当の解釈により如何様にも運用できる可能性があり、その頻度や最低限度等明確に規定することが必要である。

(8) 事務事業執行管理マニュアルは不適切な処理を引きおこす可能性のある手続きを含んでいる

これまでの各項目で指摘した事項と関連するが、平成15年12月に報告された「高知市事務事業執行管理取扱方針」の中の「事務事業執行管理マニュアル」においては、支出負担行為の定義を明確に行わないまま「事務事業執行管理マニュアル」を整理している。このため、大部分の支出負担行為の決裁において手続き上事後決裁を認める内容となっており、マニュアル自体が支出負担行為の事前決裁に違反する可能性の高い内容を含んでいる。

さらに、マニュアルに従った場合、意思決定前に行うべき予算の差引管理が行われない可能性があり、その場合、事実上「感覚による予算管理」が行われることに陥る可能性がある。

なお前項目及びこの項目についてはフローチャート分析においても、別の角度から検討を行っているので参照されたい。

過去の事件等の推移

事件等	H8年度	H9年度	H10年度	H11年度	H12年度	H13年度	H14年度	H15年度	H16年度
不当要求	H8頃								
生活保護費			H10.10		H12.09				
公的団体					H12.10		H14.04		
住宅課					H12.10		H15.02		
対 策			報告書「公務執行に関する妨害等の対応について」平成10年12月		報告書「公金処理適正化についての事務の再点検への取組について」 (中間報告、職員倫理条例制定 平成12年12月 報告書「生活保護費支給事務適正化について」平成12年11月 報告書「公金処理適正化についての事務の再点検への取組について」 平成12年9月	報告書「工事関係事務処理適正化部会報告書」平成13年3月	報告書「高知市が関与する公的団体等に属する資金の取扱事務の再点検の結果及び今後の取扱指針」平成14年9月	法令等を遵守した厳正な職務執行を求める決議 平成16年3月 報告書「事務事業執行管理取扱方針、公務員倫理の確立を求める特別決議」平成15年12月	不当要求行為対策要綱、不当要求行為対応マニュアル 平成16年8月

## 2. 各事件等の対策についての指摘事項

過去の事件等に際し採られた対応策についての全体的または共通した問題点及び重要な問題点は先に触れたとおりであるが、個々の事件等の検討に際しての指摘事項は、以下のとおりである。前項の全体的または共通的な指摘事項と重複する部分もあるがさらに問題点を明確にするためにも、改めて記載する事とした。

### (1) 生活福祉課課長補佐による生活保護費詐取事件（平成12年9月判明）

#### ① チェック機能維持について

事件後の対応として、大きく変化したところは、ケースファイルに保護決定調書、保護決定通知書及びケース記録を添付して係長、課長補佐及び課長の決裁を受け、その後、管理係に回付するように改善されており、管理係の形式的な決裁が行われないように、業務を改善していることが挙げられる。月次に生活保護開始世帯一覧表、担当別随時支給確認リストをケースワーカー、管理者へ回付して、異常の有無を確認する等の改善は有効なものとする。しかしながら、このように仕組みが改善されたとしても、業務を遂行する主体である職員の意識の低下により、形式的なチェックがなされる危険性は必ずあり、当該チェック機能に対しモニタリングを行う牽制機能を与えることも検討すべきである。

#### ② ノウハウの蓄積について

対策として業務手続を変更しているが、事務担当者間で業務遂行がきちんと引き継がれる保証は、現状においては存在しない。業務内容のマニュアル化、業務遂行に対するチェックリスト等により、新たな担当者が質を落とさずに業務遂行できるように、管理ノウハウや事務遂行ノウハウの蓄積を組織的に行う必要がある。

#### ③ 正規の決裁手続の維持について

正規の決裁手続の逸脱に際し、上記の業務のマニュアル化は有効な防止手段の一つであるが、その他にも内部通報制度の導入等で正式の手続を経ない処理について、一定の歯止めのできるシステムを作り上げることも有効なものとする。

#### ④ システムによるチェック機能について

さらに、今回の事件を契機に出力帳票を一部改善し、チェック用の管理帳票を作成することとしたが、現行財務会計システムは事務遂行上の効率性を優先したため、通常具備すべきチェック機能が十分に備えられているとはいえない。システム開発には多大な経費がかかるため直ちに対応することは難しいと思われるが、現行システムの軽微な変更で対応

可能な部分については、さらに有効な出力帳票を検討すべきである。また、新たな財務システム開発時には、システムによるチェック機能に十分に配慮する必要がある。

## (2) 住宅課職員による修繕工事代金詐取事件（平成 15 年 9 月判明）

### ① 事件発生の原因の再検討について

最初に平成 12 年の事件を受けて、高知市健康福祉部事務処理適正化検討委員会による平成 12 年 11 月の「生活保護費支給事務適正化について」の報告書や平成 12 年 12 月の「公金事務処理適正化についての再点検への取組について」（中間報告）及び、「高知市が関与する公共的団体等に属する資金の取扱事務の再点検の結果及び今後の取扱方針」（平成 14 年 9 月）が行政管理課より、全庁に対し公表されており、不正に関してのチェックの強化及び決裁の徹底が叫ばれている最中での当該事件の発覚であり、このような時期になぜ、このような事件が発生してしまったのか、情報が共有できないような組織風土があるのかも含め再検討する必要がある。

### ② 対応のフォローアップについて

また、事件が起こるたびに、事件に対しての報告と対応が、行政管理課等から通知されているが、各課における対応の実施状況は確認していない。事件の当事者である課においては、一部確認がなされているが、事件に直接関わりのなかった課においても報告書への対応について対応策の検討と当該対応策についての管理を行う必要がある。対応の検討は、また下記に述べている業務マニュアルの再検討にもつながってくるものである。

### ③ 業務のマニュアル化について

事件後の対応として、大きく変化したところは、市民等要望処理票の作成及び予算課（事業課）の管理・監督職員等の任意の抽出による現地確認、事務事業マニュアルの作成があげられる。住宅課独自では、修繕受付簿の作成をし、団地別、担当者別、請求金額等の管理を行えるようにしている。これは、マニュアルにも定められていない住宅課独自の手法であるが、業務の継続性を確保するためにも、住宅課における業務マニュアルに追加されるべきものとする。

### ④ 効率的で効果的な決裁手続きについて

現在の住宅課では、事件発覚直後ということもあり、緊張感がある中で日常業務が遂行されているが、時の経過とともに事件が風化するにつれて、こうした点の重要性の認識が薄れた場合の対応が肝要である。す

なわち、例えば、担当者、係長、課長補佐、課長といった何重もの決裁により、チェック及び情報共有が行われている現在の過剰なまでの対応が、時間の経過の中で、日常業務に忙殺されることにより、逆に決裁内容の吟味を怠り、結果として統制機能を弱める危険性をはらんでいるという点である。

したがって、今後、決裁内容を十分吟味できる程度の決裁を検討するとともに、業者別、担当者別などの一覧性のあるリストの作成をするなど、モニタリングを行うことにより、効果的で簡素な統制の構築を検討することが必要と考える。修繕対応の通常修繕について、具体的な検討案を次のとおり提案する。

#### ・決裁の数を減らす

##### ア．市民等要望処理票

市民等要望処理票は、担当者、係長、課長補佐、課長の4者によりそれぞれ帳票のチェック、決裁がなされている。しかし、職階によって求められる管理機能は異なるはずだから、職階に応じたチェックを行うべきである。例えば、係長が全ての帳票の記載事項の詳細なチェックを行い、課長補佐は工事の必要性の最終判断を行った上で、複数での事前の現地調査を行っているかどうか、複数の見積をとっているか（工事の实在性と発注金額の適正性）といった最重要事項のチェックを行い、課長はこれらの決裁印だけをチェックするということが考えられる。この場合も、課長補佐、課長がサンプリングにより詳細な内容のチェックを行うことも考えられる。

##### イ．工事施工決定書兼支出負担行為書

要望処理票は、実質的には、支出負担行為の役割を果たしている。従って、その決裁が行われていれば、財務担当課から回付される工事施工決定書兼支出負担行為書の決裁は省略しても牽制の強さは変わらないはずである。したがって、例えば、決裁は課長のみとして、それまでの決裁があることだけを確認する。また、管理台帳において適時に修繕が実行されているかを係長または課長補佐が毎日確認するといった方法が考えられる。

#### ・一覧性のあるリストの査閲

現状でも行われている月別執行統計及び業者別、担当者別のリストを用いた異常点のチェックを制度化すべきである。その際、チェック項目を明らかにしておく必要がある。例えば、工事の分割発注がないかどうか、業者に偏りがいないかどうかなどについて、月をまたがるものを含め、チェックリストを作成した上で、定期的に課長補佐または

課長がチェックすることをマニュアルによって明文化することが考えられる。

⑤ モニタリングの実施について

財務担当課による帳票の確認、任意抽出による事後の現地確認は現行制度で行うことが望ましいと考える。なぜなら、財務担当課により帳票の確認を行った上で工事施行決定書兼支出負担行為書を出力する行為は、主管課とは別の組織による牽制が期待できるし、任意抽出による現地確認は、任意抽出とはいえ、実体を確認するという最も強い牽制が行われる可能性があるというモニタリングの機能を果たし、また、任意抽出だから、業務の円滑な遂行を妨げないからである。

⑥ 曖昧な規定の明確化について

発注に際して見積書の徴収は2者以上から徴収するとマニュアルには明記されているが、例外規定として「過去の実績等により、あらかじめ予定価額が適当と認められる場合」とある。その「あらかじめ予定価額が適当と認められる場合」の定義はあいまいなものであり、定義を明確化する必要がある。

⑦ 規程類の例外への対応について

同一職場での勤務年数が長かったことへの対応策として「適正な人事異動サイクルを5年とする。」としているが、「ただし、課内の定数、専門職により困難な場合は、この限りではない。」として例外規定をもうけている。このような例外規定は時として本来の規定の抜け道として不正行為の手段に利用された事例は枚挙にいとまがない。

例外規定に該当することとなった場合には、通常のチェック以外の臨時検査を実施するなどの手続きを講じる必要がある。本報告の他の項目においても、このような例外規定は散見されるので同様の対応をする必要がある。

⑧ 任意規定の明確化について

現地の施工確認は、月に5、6回行われることで現状運用されているが、その頻度は担当者により全く任意に決定されている。任意においてもその効果は十分期待できるが、今後、各主管課、各担当の解釈により如何様にも運用できる可能性があり、その頻度や最低限度等明確に規定することが必要である。

⑨ 業務の外部委託化について

現在、住宅課は4千戸を超える住宅を抱えており、その対応に日々の業務が追われており、事務作業がままならぬ環境であったことにより、不正が起こりうる下地は十分に存在していた。事件後においても、この

業務の状況は緩和されるどころかチェックの厳正化の影響もあり間接の管理業務量は膨大なものになっている。今後、職員による厳正なチェック等注意力が持続する限りでは、不正は起こりえないかもしれないが、事件が風化するにつれて、経営環境に変化のない現状においては、再び不正が発生するリスクは高いと言わざるを得ない。

この状況を改善するためには、入居者に関する業務や施設管理に関する業務等いわば不動産管理業務について民間の質の高いノウハウを導入するなど、外部委託の方向を検討する事も必要な状態にあると判断する。

### (3) 農林水産課職員による横領事件（平成14年6月判明）

#### ① 取扱指針の実施状況の調査分析について

現在、高知市が関与する公共的団体等に属する資金の取扱事務に関しては上記取扱指針を公表した段階で一連の検証作業は終了してしまっている。従って、後日のフォローが全くなされていない。その取扱指針に基づき、改善の結果の調査や、改善していない課についての改善勧告等が行われていないのは大きな問題であり、当該取扱指針の改善状況について調査分析を行うべきである。

#### ② 協議会等の設置に関するガイドラインについて

高知市と団体の事務分担については、この事件後見直しが行われ、事務局の設置場所についても見直しが行われた。しかしながら、公共的団体等について、高知市が関与する場合の基本的ガイドラインが存在しないため各種各様の関与形態が存在している。市が関与する場合の条件や市との関係、会計上の責任の所在や監査に関する事項等基本となる事項について、公共的団体等を共通的に取扱うことが可能となるようなガイドラインをもうけるべきである。

#### ③ 不十分な統制手続きについて

今回の事件を受け、農林水産課においては、担当者が通帳を管理することなく、一人で預金の出入ができないように、銀行振込依頼表等について上司がレビューのうえ通帳を担当者に渡すといった変更を行ったが、通帳を金庫から出すにあたって、支出の内容、金額の確認に関しての統制だけであり、事後的に担当者が実際いくら引き出したかまでのチェックはできていないのが現状である。現状における改善では十分とは言い難く、出納と記帳は必ず分担する必要がある、例え小規模の協議会であったとしても、最低限出納と記帳の分担については守るべきルールと認識すべきである。さらに、管理者における、預金の期末残高の確認については、通帳のみの確認では不十分であり、銀行残高確認書の入手を行

って確認することが、事務手続き上必要なことである。また、継続的な分担状況を担保するため、内部統制の運用の状況をモニタリングする組織を整備し、内部統制の運用につき監視することが必要である。

④ 協議会等の監査について

今回の事件は、監事監査が行われていたにもかかわらず、発見できなかった事例であり、会計監査の手続きを適正に行っていれば、防ぎ得た事件である。上記不正を発見防止できなかった監事の責任は、極めて重大なものであるということを今一度確認する必要がある。監事が監査報告を出す際には、協議会の会計監査につき、十分な監査手続を行い、合理的な基礎を得た上で、監査意見の表明を行う必要があり、以後の監事監査について、十分な監査手続を実施されることが望まれる。

(4) 保険医療課職員の不祥事（平成15年12月に判明）

① 研修について

公務員の誇りややりがい向上をはかる「高知市人材育成基本方針」に則った、公務員倫理の向上に有効な研修プログラムの今後の継続的な検討・努力が望まれる。

(5) 誠和園職員によるひき逃げ事件（平成15年12月判明）

① 交通安全意識の高揚について

職員が通勤時に起こした事件であり、市の取組みとしては、公用車または、通勤時に車を使用している職員に対して、交通安全の研修での対応が考えられる。現状においても、交通事故の多い課については、交通安全研修について、研修内容を充実させ、研修時間を長くする等といった研修プログラムへの対策を図っているが、今後も交通環境の変化を、素早く研修内容に反映させていくといった継続的努力が必要と考える。

また、事故に際してのとるべき措置を簡潔に箇条書きにしたカードを車内に備え付けさせて常に注意喚起するなどの方法が考えられる。

(6) 住宅課・市営住宅無保険火災（平成16年1月判明）

① 内部告発制度の整備について

請求人の申し立てによると本件の発覚は、内部告発者が情報提供したことにある。今回の監査においては内部告発者について踏み込んだ調査は行ってはいないが、今後、内部告発に関する制度の整備を検討する必要がある。なおこの項目については、別途項を改めて提案する。

## ② 付保状況の積極管理について

管財契約課は、事務分掌規則第4条及び公有財産規則第3条1項の規定により、「公有財産の総括」という事務を分掌しており、公有財産の適正な管理を総括すべき義務を負っている。したがって、当該事案については、火災保険の継続の契約を行うことにとどまらず、常に公有財産の管理が適切に行われているかを積極的に調査・確認する義務があると考ええる。このことは、公有財産規則第3条2項において、「総務部長は、公有財産の効率的運用を図り、その取得、管理及び処分の適正を期するため必要があると認められるときは、部局の長に対しその所管に属する公有財産についてその状況に関する資料若しくは報告を求め、実地調査をし、又は用途の変更若しくは廃止、所管換その他必要な措置をなすべきことを求めることができる」という規定において、権限が担保されているところである。

したがって、本件において、火災保険の契約状況について積極的に、調査・確認を行わなければならないことは当然のこととして、公有財産全般について、リスクマネジメントの観点から、定期的な付保状況のチェックを行うといった積極的な管理も必要と考える。

## (7) 行政機関に対する不当要求行為

当該事件に関しては、先ず事件そのものの捉え方が市当局の公式見解とは全く違うという点を指摘し、次いで他の事件とも共通する市の構造的な体質について二点を指摘したい。

### ① 事件の基本認識について

当該事件に関するヒアリングにおいては、「市の職員は被害者である」という認識が示され、関係した職員に対する処分は一切検討されていない状態が明らかにされた。

しかし、このような姿勢では市の組織自体の構造的な問題点を明らかにし対策を講ずるのにふさわしい姿勢とは思われない。当該事件は法律的側面では、市当局の見解は一見妥当性を有していると思われる。しかし、倫理観の観点に立つと大きな問題を含んでいると思われる。さらに、「市の職員は被害者である」という結論で思考を停止してしまい、問題の本質に迫る努力を放棄している姿勢に他ならない。

今回の事件は、極言すれば「業務遂行上生じた不適切な処理を、お金を払って覆い隠した。」のと何ら変わらない行為であるというところから対応策の検討を始めるべきである。市当局が達した結論とは異なる結果が出るのではないかと思う。

② 過去の反省が生かされない構造について

構造的な体質についての指摘の、第一点目は、過去の反省が生かされていない点である。今回の事件とは全く同じ事例ではないが、平成8年から市議会に指摘されてきた「特定の市民に対する過剰な対応」は、金銭の授受はないものの、公務員として最も重視されるべき市民に対する「公平性」「中立性」が欠如しているという点で、今回の事件と共通している。

この点、当該事件に関する市幹部からのヒアリングにおいては、一貫して、「市の職員は被害者である」という説明しかなされなかった。そして、関係した職員に対する処分が一切なされていない事実を鑑みても、市がこうした共通点を認識しているとは到底認められない。市議会からの指摘を受けて策定された平成10年12月の対応マニュアル、平成13年の二回にわたる研修が職員全体に浸透していないだけでなく、幹部自身の認識の甘さが露呈された事件であると言える。

対応として公務員として最も重視されるべき「公平性」「中立性」を担保するべく、行動指針及び行動マニュアルを策定することが考えられる。すなわち、今回の事件は、法令には違反しないと考えられるが、公務員倫理の点では、「公平性」「中立性」に反する問題であり、「法令に違反しなければ何をしてもよい」という感覚では市民から信頼を勝ち得ることは到底できない。したがって、行動指針及び行動マニュアルには、「コンプライアンス」の観点から、法令だけでなく、倫理を含めた内容とすべきと考える。そして、行動マニュアルについては、過去の事例を含めた実践的な内容とすることが考えられる。事例を積み重ねた「事例集」として、過去の事案と同じ轍を二度と踏まないという効果が得られるし、同様の事案について専門家の知恵を活用できるという意味合いもある。

③ 組織的な対応の欠如について

次に、第二点目として、組織的な対応が欠如している点である。今回明らかになった市の対応として、部局長に報告がなされていなかったり、報告があっても個人的に現金を払ったりなど、組織的な対応がなされなかった。この点、事件後に高知県警から警察官の派遣を受け、行政暴力担当副参事をおいて、全庁的な報告・相談体制をとっていることは評価できると考える。

ここで、以上の二点の指摘は、他の事案の指摘からも明らかなように、当該事件固有の体質ではなく、他の事件とも共通する構造的な問題であると考えられる。こうした構造的な問題を解決するには、第二点目の指摘にあるような全庁的な報告・相談体制をとることである。すなわち、物事

を「もぐらたたきの」に事後の対策をとるだけでなく、行政が抱える問題点を予め想定し、全庁的なリスクを洗い出した上で、複数の部局にまたがる事案に対しても対応できるよう情報を集約、対応を検討する機能をもつ組織を設置することが不可欠と考える。

④ 不当要求に対する対応について

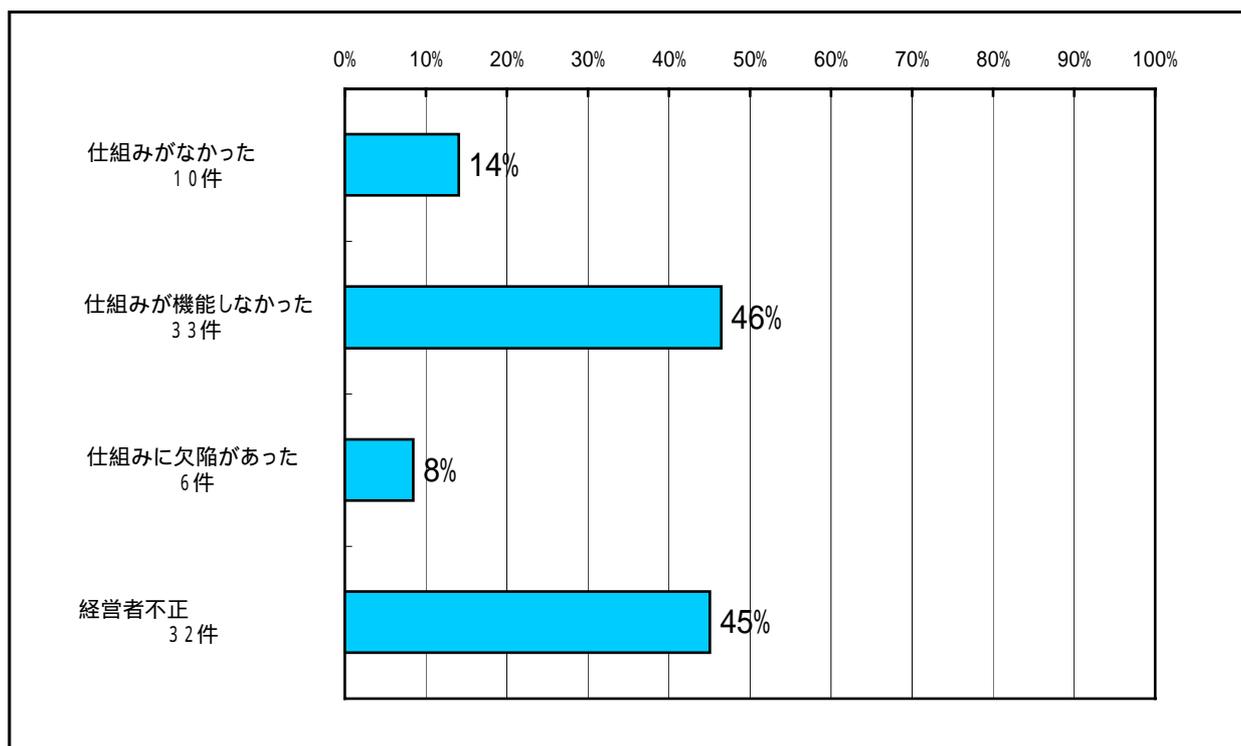
不当要求に対する対応として、以下の諸点を提案したい。

- i. 市が不当要求を徹底的に排除した場合、要求が業者や他の市町村に向くであろう事は過去の類似事件の経験からも想像に難くない。従って不当要求に対する取組みは、市役所のみの部分最適を求めることなく、常に全体最適を意識して県や他の市町村及び関係団体と密接な連携をとって取り組む必要がある。
- ii. 総会屋やいわゆるミンボーの手口を分析すると、正にイタチごっこのように、判断の困難なきわどい部分にシフトしていくことがわかる。また正当な要求と不当要求の判断も微妙な部分があり決してこのことを契機に、正当な要求が制限されることがあってはならない。市においては、対応マニュアルに事例を載せたり、暴力追放県民センターの講習会において「こんな時どうする」といったQ & Aを配布したりして啓発につとめているところであるが、市役所に限定せず事例データの集積と迅速なフィードバックのシステム構築を検討すべきである。
- iii. なお、今回のヒアリングの中で、行政暴力担当副参事をおいた効果が大きかったことが明らかとなったが、相談件数が多く、副参事一人という体制では不十分であることから、当面少なくとも相談が沈静化するまでの間、事務職員を置くなどの対応が早急に必要であると考え

## II. 企業等の不正事例についての分析

この分析は、1996年から2003年の間に全国紙5紙（読売新聞、朝日新聞、毎日新聞、日本経済新聞、産経新聞）に掲載された75件の企業等の不正事例について、調査・分析を行い、その発生原因の類型化を行ったものである。この分析の着眼点は、不正事例の発生と内部統制の構築・運用との関連である。なお、発生原因のグラフについては、75件のうち、原因が特定できた71件について、その類型の割合を示したものである。

この分析によれば、経営者不正、仕組みが機能しなかった場合がそれぞれ4割強を占め、仕組みが適当でない場合もしくは仕組み自体がない場合が2割であった。



まず、④の経営者不正について、内部統制は経営者が構築するものであり、逆にいえば、経営者によって統制の仕組みを無効にすることができるから、「内部統制の限界」として認識する必要がある。

次に、①の「仕組みがなかった」、③の「仕組みが適当でなかった」については、内部統制の構築の問題であり、リスクを想定した上で、社内の規程類の見直しを継続的に行うことの必要性を示している。

また、②の「仕組みは適当であるが機能しなかった」については、内部統制の運用の問題であり、監査委員、内部監査部門、内部監査部門によるモニタリング、統制自己評価による統制機能の必要性の認識、組織風土の改善などにより対応する必要がある。

今回、個別外部監査のテーマとなった不正事案については、この分類の中の②に該当する。

なお、上記件数には、②と③の複合によるものが6件あることにも留意されたい。すなわち、この調査の範囲では、仕組みが適当でない場合は全て、その仕組み自体も機能していなかったということであり、組織として不祥事を含むリスクに対する認識が甘く、内部統制の再構築とともに、統制自己評価、組織風土の改善などにより、担当者自身が統制機能の必要性について強く認識することが必要である。これらの対策については、提言で詳細に触れているので参考にされたい。

### Ⅲ. 監査委員監査指摘事項分析

今回の個別外部監査において、監査委員監査がいわゆる内部監査として、実際どのような機能を果たしているのか、また、その効果をより有効に発揮するにはどのようにしたらよいか検討するため、監査委員監査による指摘事項を、フォローアップを含めて分析することとした。

なお、監査委員監査の概要は別紙資料「監査委員監査の概要」として添付してある。

#### 1. 指摘事項概略

平成12年度から15年度までの監査委員監査の指摘事項のなかで各部に共通する意見として挙げられたものを抽出して一覧表にした。詳細については別紙資料「監査委員監査指摘事項分析」として添付してあるがその概略は以下のとおりである。

##### (1) 指摘事項別分析

この表は、指摘事項をその指摘内容別に類型化して整理したものである。

要約表	総計	15年度	14年度	13年度	12年度
職務権限に関する指摘	14	1	10	3	0
公印取扱事務に関する指摘	16	0	1	7	8
会計規則に関する指摘(収入)	138	31	28	59	20
会計規則に関する指摘(支出)	188	27	54	69	38
契約事務に関する指摘	198	50	46	56	46
補助金交付事務に関する指摘	66	11	27	12	16
公有財産管理に関する指摘	20	8	8	1	3
文書管理に関する指摘	45	8	15	14	8
職員サービスに関する指摘	36	3	5	27	1
個別指摘	55	8	5	21	21
合計	776	147	199	269	161

全体の傾向としては、指摘事項について指摘を受けた部局では一定の改善結果が見られる。重点項目の設定により各年度の指摘数にも増減がある。また、人数が多い部局ほど指摘が多い傾向がある。

##### (2) 指摘の種類別指摘事項分析

この表は、指摘事項を指摘に対し取るべき対応の方法により分類したものである。

種類	取るべき対応	合計	15年	14年	13年	12年
処理	各課保管書類で、遑ってでも整理、処理することが適当と思われるもの	445	71	91	195	88
注意	遑って処理することが不可能或いは意味がないもので、将来的に是正を求めるもの	270	59	75	68	68
検討	社会情勢の変化等により、根本的見直しが必要と思われるもの	31	6	22	1	2
努力目標	努力目標として要望にとどめるもの	30	11	11	5	3
合計		776	147	199	269	161

処理及び注意に関する指摘が全体の9割を占めており、検討及び努力目標に関する指摘が全体の約1割となっている。なお各々の指摘の種類の具体例は以下の通りである。

処理すべき事項	誤記や脱字等の修正、決裁の適正化等に関する指摘。
注意すべき事項	根拠規程に則った事務の執行、契約条項の遵守、運用基準の遵守に関しての指摘。
検討すべき事項	制度の見直し、規程等の見直し、契約条項の見直し等に関する指摘。
努力すべき事項	各種歳入の徴収率の向上、各種使用料、手数料等、受益者負担の適正化等に関する指摘。

## 2. 指摘事項とフォローアップ

- (1) 住宅課職員による修繕工事代金詐取事件の要因と同一の指摘事項について  
不正事件の要因になると思われる事例が定期監査でも指摘されている。例えば住宅課職員による修繕工事代金詐取事件（平成14年8月中旬から平成15年2月上旬にかけて修繕代金を詐取したものは、特定の職員の独断で修繕等の発注を行い、管理・監督職員による事前決裁等の意思決定がなされていなかったことや、特定の職員から管理・監督職員へ報告・連絡・相談がないままに、本来なら工事又は小規模工事とすべき修繕を、より手続きの簡便な50万円未満の発注とするため、故意に分割して発注するなど、適正な事務事業執行が行われていなかったこと等が事務処理上の

問題点として挙げられるが、各課で分割発注を行っている事例について、平成15年度の定期監査でも報告されている。

以下平成15年度の定期監査報告書から詳しい事例をのべると、

- ① 健康福祉部 子ども福祉課における「一括発注が可能と思われる物品について分割発注し随意契約されているものがあつた。以後注意されたい。」という指摘に際して、同一業者に同じ日付で園児机@26,000円を4台別々に支出負担行為を起こしているものについて分割発注しているのではないかという質問に対して、5万円以上の物品の購入は、分割して請求する必要があると誤解して処理していたもので今後は管財契約課を通すなど適切な処理を行うという回答がされている。
- ② 建設下水道部 建設下水道総務課における「一括発注が可能と思われる修繕について分割発注し随意契約されているものがあつた。以後注意されたい。」という指摘に際して、同一業者に同じ日付で同じ場所の修繕を発注しているものについて（水中ポンプ電源配線修繕493,500円、ポンプ操作盤改修修繕393,750円）分割発注しているのではないかという質問に対して、事前調査すれば一括発注が可能であつたという回答がされている。

## (2) 規程類の理解不足または軽視体質について

上記事例において①は、物品会計規則によれば、物品を購入しようとするときは物品購入決定書を管財契約課長へ提出しなければならず、(第13条)1件5万円未満の物品の購入についてはその必要はない(第11条)としているが、子ども福祉課の5万円以上の物品購入は分割発注しなければいけないと思つていたという回答は、5万円以上の物品購入を分割発注することに普通であれば疑問を抱くはずであるし、物品会計規則を見れば一目瞭然であるとともに、規則に基づいた事務処理を心がけていれば返ってくるはずのない回答である。

②についても、「事前調査を行っていない」と、明確に規則に基づいた処理を行っていないことを認めている。

①、②ともに規則に基づいた事務処理を行っておらず、不正事件の要因となる分割発注について定期監査の指摘を受けているにもかかわらず、各課の回答からは「今後適正に処理する」とか「今後注意する」といったもので、不正を防止するとか全庁的に課題として取り組むといった意識があるようには感じられない。

(3) 指摘事項が適切に指摘されているとは言い難いものについて

さらに、総務部 管財契約課への指摘についてみると「全庁的に発注している物品等について単価契約の方が有利と思われる事例が見受けられた。経費の削減を図るため、単価契約について検討されたい。」という指摘に際し、庁内の各課が日々発注（契約）し、全体としては多数の発注（契約）がされていると思われるものについて単価契約されていないため、月末時点において集計したときに5万円を上回るることとなることから、請求書を分割するといった行為がされている。管財契約課において単価契約をしてはどうかという質問に対して、単価契約が有利となる場合は、その方向で対象物品について調査検討するという回答がされている。

指摘事項では、単価契約を検討するよう指摘しているが、ここでの問題点は、各課が物品購入する際に事前に決裁を得ることなく発注し、事後で書類を整えることを運用で認めており、規程と実際の現場で行われる事務処理に乖離が生じていることである。各課が分割発注を行うのは、事前決裁を得ることなく物品を発注し、月末で集計したときに5万円をこえてしまった場合であり、第一に検討すべき事項は、規程と現状の事務処理の乖離について今後どうするかである。規程と乖離した事務処理は決裁手続きの形骸化を招く危険性を内包していることを認識し、規程と現状について分析し、物品会計規則と現状の処理の是非について規則の改正もふまえて検討するべきである。

この指摘で重視されている単価契約云々はその後に検討すべきことであり、この定期監査での指摘は、指摘事項の発生原因の掘り下げが足りておらず、分割発注をなくす抜本的な対策となっていない。

(4) 書類の事後的補正について

また、上記に挙げた事例のほかに「決裁権者の決裁がされていないものがあつた」という指摘に対して各課より定期監査等の指摘事項に対する処理等の状況報告で「決裁権者の決裁を受けました」という回答があつた。

この指摘について監査委員事務局にいくつか質問をしたところ以下の返答が帰ってきた。

この監査委員事務局の回答からは、「決裁されていない」という事実の重大さに対する認識の低さ。決裁されていない事務処理に対して、事後的な書類の補正を推奨するような態度。再発の防止という観点の欠如などが窺える。

質 問 事 項		回 答
(1) なぜ決裁がもれたかについて ①単なる押印もれだったのですか。 ②決裁をしていなかったのですか。		「決裁をしていないもの」と判断しています。
①押印もれの場合	どうやって押し忘れの事実を確認しましたか。(口頭、文書、文書の場合客観的事実に基づく資料によるか、単に押し忘れですと書いているだけか。)	---
②決裁をしていない場合	例えば、予算執行決定書兼支出負担行為書に決裁権者の決裁がされていない場合について、契約は無効にならないのですか、また無効にならない理由を教えてください。	定期監査では、財務に関する事務の執行について、事務処理の適正性を見ることとし、完結文書の不備を指摘することで事務処理の改善を求めていることから、「決裁」の不備を指摘していますが、契約の有効・無効については、判断しておりません。
	決裁を受けていないものがなぜ支出まで行われることが可能なのですか。	監査としては、決裁がされてから、支出されるべきものと判断しており、理由を把握しておりません。
(2) 各課より決裁を受けたという回答がされていますが、どういう処理で決裁をしていますか。(監査の指摘時の処理用に別途定めているものがありますか、それとも元の書類に押印したのですか。)		元の書類に押印しています。 正確には、監査委員事務局で書類を見て決裁の方法を確認しておらず、各課からの回答で確認しているため、「元の書類に押印している」と解釈しています。
(3) 事後で決裁印を押すことについて法律的な根拠は何ですか。		財務に関する事務の執行については、その一連の文書が完結するよう指導しているため、決裁印の押印を求めています。法律根拠までは整理しておりません。
(4) 今後の対策について具体的な方法を各課より確認していますか。		その事実のみの指摘であり、その件に関する改善は確認していますが、今後の対策については確認しておりません。

#### (5) 内部監査の有効性について

監査の指摘とその措置について検討する過程で、各課の反応から問題意識が感じられなかったのであるがその原因は、

- ① 指摘に対して指摘事項の発生原因の掘り下げが要求されていない
- ② 指摘に対して誤った書類を訂正するだけでよい
- ③ 指摘に対して今後の具体的な対策を要求されない
- ④ 指摘に個別的に対応ですませており機能を改善する意識がない

などにまとめられる。

このことは、各課では監査の指摘に従って事務処理を行っているだけであり、監査の側でも、問題や責任の所在を明確にせず、事後処理で体裁を整えることで、事務処理の改善をしようとしているといっても過言ではない状況にあるということである。

この状態ではいくら不正事件の要因となる事項について指摘をしても、根本的な改善につながる指摘にはならず、有効な内部監査が実施されているとは認められない。

#### 3. 監査報告書の様式について

現在の監査報告書の様式では結果のみの表示であるため、指摘事項の発生原因や、問題点、今後の具体的な対策について言及がない。そのため定期監査の指摘が、指摘された課のみではなく全庁に対する問題として捉えられるようになっているとは言い難い。

監査報告書の様式については、例えば、指摘文には、指摘の事実、その発生理由、指摘の根拠、是正改善等の措置要求などを記載することで実施した監査の結果を明確にし、誰が見ても問題点が把握でき、今後の事務処理に役立てることができるような報告書について検討されたい。

#### 4. 監査の効果的かつ効率的な実施について

高知市監査基準では「監査委員は、監査等の項目の重要性、危険性その他の諸要素を十分考慮して、合理的な基礎を得られるまで監査等を実施しなければならない。」(第10条)と規定しているが、現在高知市で行っている定期監査は、重要性、危険性その他の要素の分析という視点では定期監査を実施する各年度で行政監査的視点による重点項目を設定して行っている。

しかし、リスクアプローチ的観点を持って課単位での監査の重要性、危険性等の分析を行っている状況には至っていないとは認められない。

例えば不祥事の発生した住宅課のある都市整備部を課単位で指摘を見ると、

部 課	人 員 (16/4/1 現在)	指 摘 数 (12・14年の合計)
都市整備部計	1 8 6	6 7
都市整備総務課	8	2
都市計画課	1 9	6
建築指導課	1 7	3
開発指導課	6	2
弥右衛門都市整備課	2 1	5
潮江西部都市整備課	1 9	1
高知駅周辺都市整備課	1 9	7
みどり課	2 6	1 9
住宅課	2 5	2 1
建築課	2 3	1

となっており、不祥事の発生した住宅課に対する指摘数が部の中で最も多い指摘数となっている。課によって業務量の違いなどがあるため一概にはいえないが、不正の兆候を表す一端と判断し、重点的に監査資源を投入する必要性があったのではないかとしたことについては、事件の総括において一切触れられていない。

また不正は、それに関与しようとする動機とそれを実行する機会が関係しており、例えば収入を超えた生活をしている者は、資産の流用に関与する動機を持つことがあり、その者が内部統制の特定の弱点に関する知識がある場合には、内部統制を無効にして不正に関与する機会が高まる。これまで不正事件の要因につながる指摘は過去にされてきたが十分に活かされなかったのは、内部統制を評価する視点が不足していたからである。

監査の実施計画を策定する段階で、重要な不正が発生する可能性が高い事項に適切な注意を払い、潜在的な問題を識別し、監査資源を重点的に配分し、組織的、効果的かつ効率的な監査の実施をすることが必要である。

#### IV. 事務執行手続のフローチャート分析

今回の個別外部監査では、高知市議会からの請求にある5つの事案が関係する部局を中心に、質問、規程類の査閲、現場の視察などの監査手続を行い、事務執行手続のフローを把握するとともに、これをフローチャートとして、牽制機能を理解できる形で視覚化し、牽制機能の有効性・効率性を検討した。なお、今回作成したフローチャートは巻末に資料として掲載してある。

この分析の目的は下記1のとおり、事務執行手続の把握に主眼が置かれているが、この分析を通じて、手続の把握のみならず、高知市が抱える構造的な問題がいくつか明らかとなった。そして、これらは、今回の個別外部監査における提言にも結びついている。したがって、一般に自治体ではあまり行われない手法かもしれないが、今回の個別外部監査にとどまらず、継続的に事務執行手続の現状把握、分析及び改善の自己検証技術として定期的には実施することは有効な事と思う。

なお、当該分析で用いているフローチャートは牽制機能を理解する上で有用であるとされる「産能大方式」に準じて行っている。

## 1. 当該分析の目的

市議会からの個別外部監査請求の中では、列挙されている5つの不正事案に対する高知市の対策が形式的なものであり、抜本的な対策への取組みが十分になされてこなかった旨の指摘がなされている。そして、こうした市の対応については、「事務執行の中で幾つものチェック機能がありながら、その機能が適切に機能しなかったという組織上の問題点が明確になっていながら、その問題に対する反省と管理職の責任を明確化し、このような事件を起こさないという決意が欠如していると言わざるを得ない」としている。

したがって、今回の個別外部監査では、こうした市議会の認識に基づき、まず、事務執行手続の中にどのようなチェック機能があるか、次にそれらはなぜ機能しなかったのか、また、こうした問題に横たわる「構造的な」欠陥は何かを分析し、改善策を提言する、というステップにより監査をすすめることとし、その最初のステップとして事務執行手続のフローの把握・分析から始めることとした。

## 2. 対象とした部局

監査の対象として選定した部局は、まず、市議会から請求された5つの事案のうち、市の組織のチェック機能が適切に機能しなかったと考えられる「生活福祉課課長補佐による生活保護費詐取事件」、「農林水産課職員による横領事件」、「住宅課職員による工事代金詐取事件」が関連する生活福祉課、農林水産課、住宅課についてヒアリングを行い、また、それ以外にも、現金を扱う出納課、契約を行う管財契約課、出納員、分任出納員をおいている税務管理課、保険医療課及び中央窓口センター、監査委員の事務を取り扱う監査委員事務局からのヒアリングを行った。さらに、外局の下水処理場管理課、市立保育園についても現地に赴いて担当者からのヒアリングを行った。

### 3. フローチャート进行分析する視点

フローチャート进行分析するにあたっては、いくつかのポイントがある。以下、ポイントを列挙する。

- (1) 縦の動き（上下の動き）は、異なる部署への書類等の回付であり、異なる部署による牽制機能を表すから、これがどの程度なされているかを把握する。
- (2) 決裁においてチェックがなされるが、チェックの足りないところはないか、また、同じ情報に対する二重・三重の非効率のチェックがないかを把握する。
- (3) このフローチャートでは、帳票だけでなく、モノの動きも表している。帳票は実体を写像したものだから、実体であるモノと帳票がどこで離れるかを把握する。

なお、今回の事件のうち住宅課と生活福祉課の事件の手口は、モノ（工事）と帳票の一体性を切り離す方法によっていた事から、上記3番目のポイントには最も重点をおいて検証した。

### 4. 留意点（内部統制との関連）

この分析で留意すべきは、事務執行手続と内部統制との関連である。すなわち、事務執行手続には、地方自治法などの法令に基づくものや、条例以下の自治体が独自に規定するものなどその目的が混在しており、そのすべてが内部統制として設定されているとは限らないから、その手続の目的を把握する必要がある。また、内部統制として設定されている場合でも、「内部統制の5つの構成要素」のうちの1つの要素が単独で存在する場合もあるし、複数の要素が絡み合う場合もある。したがって、個々の手続がどのような意味を持っているのか、どういう機能を果たしているかを検討する必要がある。

\* 「内部統制の5つの構成要素」については別紙資料参照

### 5. 指摘事項

#### (1) 規程類の整備状況について

##### ① 規程類自体の整備状況について

この調査を行うにあたってまず感じたことは、事務執行手続を把握するためには、どの規定を参照すればよいのかが、容易には明らかにならないということであった。すなわち、通常、事務執行手続を規定するのは、地方自治法に始まり、条例、規定、実施細則、ガイドラインなどといったように、基本的、大局的なものからより細部の事項へと体系化・

階層化がなされている。しかし、高知市の規程類は主に、条例と規則により手続が定められている一方、細則やガイドラインなどの体系的整備が極めて不十分である。

特に、今回の手続を把握するにあたっては、後述のように、各部局によって、同様の処理に適用される具体的手続が異なっていることが多いにもかかわらず、その根拠となる細則やガイドラインが存在しないケースが多かった。また、「高知市事務事業執行管理取扱方針」を規定に準ずるものとして扱い、厳格に運用されている部署もあった。

## ② 事務執行手続の把握状況について

次に、ヒアリングの過程で、高知市の具体的な事務執行手続について、どこの部局でどのような手続がなされているかを、統括的に把握している部署さえない状態であったことも明らかとなった。また、各課におけるヒアリングの中で、課長や課長補佐といった幹部がフローを把握しておらず、担当の主事や主任に聞かなければわからないというケースが度々見られた。この点、今回の大きなテーマである「リスクマネジメント」の観点から全庁的な情報を集約していないどころか、縦割りの事務分掌の中でさえ事務執行手続が把握されていないという点において、高知市の認識があまりに低いことに愕然とした。

今回の調査は、こうした状況において、限られた時間と人員の制約の中で、地道に各課からのヒアリングを重ねることによって、その全貌を洗い出さなければならないという困難を極めるものとなった。このことは、裏を返せば、全庁的にも、各部局においても、不正リスクについて全く管理がなされておらず、不正の発生可能性という点で極めてリスクが高いということを表しているといえる。

## (2) 事務執行手続の構築と運用の乖離について

この調査の中では、規定上の手続と実際に行われている状況が乖離している状況が度々見られた。

まず、主管課で物品購入を行う場合、管理者の指示により業者への注文を行い、その後に物品購入決定書兼支出負担行為書を起案、決裁するという手続になっているが、注文を行い、業者が了解すれば、「契約」が成立したこととなるから、その後に物品購入決定書兼支出負担行為書を起案するというのは、法規を厳密に解釈すれば、適切な手続とはいえない。したがって、こうした手続を行うなら、規定などにその根拠を示すべきである。規定と運用が乖離する状態が続くことによって、管理者との認識の違いを生むことにつながるから、その乖離を早急に是正すべきである。

また、検収について、複数の職員で行うこととしているが、これは小額の物品の場合、現実的ではなく実行可能性に乏しい。実際にヒアリングを行っている最中でさえ、職員が単独で物品を受け取っていたのを目の当たりにしたことを考えれば、すでに指摘したように、実行可能性のある規定を整備することにより、こうした乖離をなくすべきである。

### (3) 個別の牽制機能について

ここでは、個々の牽制について、今まで指摘されなかった個所について指摘する。

#### ① 中央窓口センターでの現金收受について

中央窓口センターでの現金收受については、現金出納員の収入事務(一般)が該当するが、日々の現金收受について、現金出納簿の他に、調定簿兼領収簿への転記もなされている。これは、管理のためになされているというよりは、法律の規定により「調定」という行為が必要だからなされていると考えられる。しかし、これにより牽制機能が強くなるわけでない上、事務作業の負担も大きいと考えられるから、調定簿兼領収簿に「受」「出」の欄をつくるなどして、現金出納簿と統合し、重複作業をなくすといった工夫が考えられる。

また、中央窓口センターでは、他の8つの窓口の分と合わせて、前月の分を一括して財務会計システムに入力している。この入力、金融機関から送付されるデータによるから、他の窓口で休日分に受けた金額などの分だけ、日計の合計とは、ずれが生じるとのことであった。このずれについては、担当者が原因と考えられる事項を毎月メモしておくが、年度末には必ず解消されているとのことであった。この点、検証可能性を備える観点から「現金調整表」を作成し、担当者以外でも調整のずれがどのように解消しているかを明確にしておく必要があると考える。

#### ② 同額精算について

同額精算については、フローチャートのように、出納課へ回付されず、主管課のみで処理が完結している。このことは、主管課以外の課による牽制機能が弱くなっていることを示しているが、精算が同額であることが牽制を弱めてもよいという理由にはならないはずである。従って、こうした例外は認めるべきでないと考える。

#### ③ 検収について

ポイントで触れたように、検収は、モノという実体と書類という写像の分岐点であるという点において、牽制機能の中でも特に重要であると考えられる。この点、「高知市事務執行管理方針(改訂版)」や「高知市

が関与する公共的団体に属する資金の取扱事務の再点検の結果及び今後の取扱指針」でも、複数による検収を行うとされているが、実際に厳格な運用がなされていないことや現実的に小額物品のケースでこれを行うのは煩雑であることから、報告書の提言にあるような改善が必要と考える。ただ、その場合も複数確認の例外措置として位置づけるべきである。

なお、ここでいう検収とは法律上の検収ではなく、管財契約課で契約する物品では「仮検収」にあたる。

④ 現金をできるだけ扱わない工夫について

中央窓口センターでは、多いときでは何千件という現金の受け取りを行っている。しかし、これは事務作業が煩雑であるばかりか現金に関わる不正防止の観点から牽制機能が必要となり、さらに事務作業が煩雑になってしまう。そこで、他の自治体でもなされているように、自動販売機による現金の収受が考えられる。

なお、現金の収受の機会を減らすという点において、市立保育園では、フローチャートでも分かるように、一切の現金を保有しないシステムをとっているがこうしたシステムは、牽制機能の点で合理的と考えられる。

⑤ 各課で直接購入出来る物品について

高知市物品会計規則によれば、5万円以上の物品の購入に際しては、管財契約課において契約手続きをすることとなっているが、物品会計規則第11条により1件5万円未満の物品及び同条第1項から第4項に規定する物品については各課で直接購入出来ることとしている。なお、同条により直接購入出来るとされている物品は図書、はがき、酒、プリペイドカード、図書券、商品券、コンパクトデスク、CD-ROM及び単価契約物品（コピー用紙、トナー等）等である。

これらの物品は、例え購入金額が何千万円に上っても、各課の決裁だけで購入が可能である。また、形式上の要件が整っていれば、出納課のチェックにもかかることなく支払がなされる内容のものである。

このことは、各課に配布された予算の範囲内であれば、課の判断なしに実際の検収担当者の権限で、事業執行の実態に関わりなく支払処理が可能であることを意味している。検収手続きの現状とあわせて判断するとき、高知市の状況は非常に危険な状態にあることを意味している。

物品会計規則第11条に該当する物品であっても、1回の購入金額や年間の購入総額等考慮して適切な検証手続きを導入すべきである。

なお、ヒアリングの過程において、過去において、特に補助事業の事務費の消費に際し、業者と共謀して上記の物品を購入したとして書類を整え、実際の物品の納入がないにもかかわらず支払行為を先行させるい

わゆる「預け金勘定」処理が行われていた旨の供述を受けている。

これらの処理を行った背景には、補助事業の予算執行における単年度主義による制約や、預け金勘定を利用した場合通常の意味決定過程を経なくてよい分、迅速な意思決定が出来るとともに、手間が省けるといいう事情があったようである。また、担当者の認識は必要悪であったというものであった。

現在では、このような処理はおこなわれてはいないはずだということであるが、個別外部監査の趣旨から離れる可能性があり、さらなる調査は行っていない。ただし、高知県の預け金の事後処理でも明らかなように、過去の預け金が塩漬けになったまま残っている可能性も否定できないため、別途調査し、結果を公表すべきである。

## V. 高知市の内部統制についての現状評価

これまでの高知市個別外部監査を実施した結果、明らかになった事項について、内部統制の構成要素ごとに評価した。内部統制の構成要素の定義は、COSOレポートをベースとして、これを自治体にあわせて修正を加えたものである。なお、内部統制についての共通認識のため別紙資料「内部統制について」（解説）を添付してある。

### 1. 事件が起こった部署について

#### (1) 経営環境

経営環境とは、市長の理念や基本的な市政の方針、議会や監査委員の有する機能、組織風土や慣行等をいう。経営環境は、市長の理念や基本的な方針など、全庁的に共通するものが多いが、部局、部署に特有の組織風土や慣行といったものもある。

住宅課においては「高知市事務事業執行管理方針【改訂版】平成16年1月」に従って、手続きが構築され、運用されていた。ヒアリングでは、事件の直後ということもあり、緊張感を持って日常業務を遂行しているとのことであった。

しかし、厳格なチェックシステムを適切に運用し、市民からの要望に対処しているため、住宅行政として本来必要な業務である定期修繕、住宅政策の立案等の業務に手が回らない状況であるとのことであった。このことは、時の経過に従って事件が風化して、課内に緊張感がなくなったときには、厳格な運用がなされないという危険性を暗示している。

したがって、潜在的には、経営環境が悪化する要因があると考えられる。

## (2) 統制活動

統制活動とは、権限や職責の付与及び職務の分掌を含む一連のプロセスをいう。

住宅課、都市整備総務課ともに、意図されたとおりのプロセスが実施されている。ただ、住宅課の修繕について、但し書きに規定されている「相見積を行わない場合」は、その理由を常に明確にしておくこと、また、上席者が適時にチェックすることが必要である。

## (3) モニタリングの機能

モニタリングの機能とは、上記の機能の状況が常時監視、評価され、是正されることを可能とする機能をいう。

住宅課においては1ヶ月ごとにプリントアウトされる予算執行統計によりチェックすることが可能。住宅課においては、定期的にモニタリングを行っているとのこと。

都市整備総務課では、予算執行統計によってモニタリングを行っている。件数が少ないため、異常は発見しやすい。

## (4) 情報と伝達の機能

情報・伝達の機能とは、必要な情報が関係する組織や責任者に適宜、適切に伝えられることを確保する機能のことをいう。

住宅課、都市整備総務課どちらにおいても、担当者、上席者による決裁がなされている。この点、決裁事項についての情報が共有されているが、決裁が必要以上になされており、このことが逆に、決裁事項の一つ一つのチェックを甘くする可能性がある。この場合、必要以上の決裁をなくして、定期的にモニタリングを強化するなどの他の効果的手法をとることが考えられる。

## (5) リスク評価の機能

リスク評価の機能とは、行政サービスの提供に影響を与える全てのリスクを認識し、その性質を分類し、発生の頻度や影響を評価する機能のことをいう。

住宅課、都市整備総務課ともにリスク評価を行う機能はない。

## 2. 市役所全体についての評価

### (1) 経営環境

まず、市長の理念等について、「市政あんない」「日常業務のてびき」な

どの文書を精査しても、法令遵守に関する記述はあるが、倫理に触れている記述はない。また、不祥事がたびたび起きているという現実があるにもかかわらず、トップの強いコミットメントもない。

また、高知市においては、職員が職務にあたって行動する際の「行動指針」が存在しない。さらに、教育・研修について、新任採用時、5年研修、新任課長補佐研修、新任課長研修の際にそれぞれ2～3時間程度の公務員倫理の研修があるのみである。

さらに、業務手順が決まっても、それに基づかない処理が容認されている場合は経営環境についてのリスクが高まると考えられるが、こういった状況は監査実施中に散見されている。

以上から、倫理法令遵守等について、組織的な対応が十分取られているとはいえず、組織としての共通認識は低いと評価できる。したがって、経営環境についての対策を十分に講じる必要がある。

## (2) 統制活動

今回の個別外部監査では、固有リスクの高い「現金」に関わる項目を中心に、現金の収入・支出が多い部署を中心に監査を行った。監査では、規程等の整備状況や実際の運用状況について、担当者に質問や現場の視察を行った。

監査の結果、物品購入についての複数による検収、担当者・上席者による決裁、一定額以上のものについては、管財契約課による契約など、個々の業務の統制構築に欠落はなかったが、実際の運用が意図したとおりになされていない点が明らかとなった。

なお、改善にあたっては、実際の運用に規定を合わせる場合と、規定どおりに運用を行う場合の二通りのやり方が考えられるが、小額物品の検収を常に複数で行うといった手続きは、実際の運用上、業務の円滑な遂行を妨げかねないし、他の効果的な統制も考えられることから、プロセス全体でバランスの取れた統制をデザインすべきである。

## (3) モニタリングの機能

高知市において、個別のモニタリングの機能を果たしているのは、課、部の総括責任者たる課長、部長などであり、モニタリングの手法は、書類の決裁が中心であり、分析的手続きや購入一覧表の査閲など、他の効率的・効果的な手法も考えられる。

一方、全体的なモニタリングの機能を果たしているのは監査委員である。監査委員は、主に定期監査によってモニタリングを行っている。しかし、リスクの程度に応じた効果的な監査は行われていない。また、監査実務を

担当する監査委員事務局の人員も十分ではない。

#### (4) 情報・伝達の機能

監査の結果、個々の業務プロセスについて、担当者、上席者による種々の書類の回付・決裁がなされており、課内での情報の共有はなされている。一方、市役所全体での横断的な情報の収集機能を果たしているのは、企画財政部、出納課、総務部などがあった。

しかし、例えば、個々の事務手続きについて、各課がどのような対応をしているかといった情報を横断的に把握している部署はなかった。こうした、庁内横断的な情報収集機能が欠如していることは、トップが全庁的なマネジメントを行う上で最大の弱点であると考ええる。

#### (5) リスク評価の機能

リスク評価の機能に関しては、市役所が潜在的に有するリスクを横断的に把握する部署はなく、各部署、各階層の職責に応じて行っているとのことであった。

さらにヒアリングの過程で明らかになったことは、市職員のほとんどが、自らの職場に潜在的に存在するであろうリスクに、全くと言っていいほど、無関心だという実態である。ヒアリングの対象者にたいして、「職場の中に、今回の事件のような事が起きてしまう可能性はありませんか。」という質問をしたところ、ほとんど全ての職員から、具体的回答はおろか、問題意識のある回答すら得ることが出来なかった。

### 3. 現状のリスクマネジメント体制について

市からのヒアリングでは、リスクマネジメントについて、市長から権限を下ろしながら各部署でそれぞれの事務分掌について責任を負い、個別に対応しているとのことであった。

次に、高知市には、全庁的に取り組むべき重要事項や組織横断的な課題に対応するために、各種本部等が設置されている。この点、「行政改革第1次実施計画進捗状況（平成16年3月現在）」によれば、2(2)①において、庁内横断組織の改革について平成15年度はそのあり方を研究する旨が記載されている。しかし、監査の過程で、未だ現状の把握さえなされていなかったことが明らかとなったので、今回の監査実施中に、調査と取りまとめを依頼した。

### 4. 問題点と対応策

以上のような市のリスクマネジメント体制の問題点は三つある。

まず、第一点目として、縦割り組織の中でのリスクマネジメントが十分でな

い点である。すなわち、各事務分掌の中で責任を持ってリスクに対応しているとの市の回答があったが、今回の監査の過程では、少なくとも事務執行手続について、主管課の課長や課長補佐がこうした手続を十分把握しておらず、担当者まかせであるという実態が明らかとなった。ただし、課によっては、課長であっても詳細に把握しているところがあったことを付け加えておく。

次に、第二点目として、市におかれている各種本部等について、高知市にどのような組織があるのかを誰も把握していなかったことである。すなわち、全庁的に取り組む重要事項や横断的な課題に対応するために設けられた組織について、その現状を把握することすらできていなければ、事前にリスクに対応することなどできようはずもない。現状把握なしに問題点は洗い出せない。

さらに、第三点目として、市長の強いリーダーシップが発揮される体制でない点である。すなわち、リスクマネジメントにおいては、平常時にはリスクへの備えを万全にするとともに、万が一リスクが顕在化したときには、その被害を最小限に抑える必要があるから、市長の強いリーダーシップを発揮できるような特別の組織体制を構築することが重要である。

## VI. 提言

個別外部監査の結果、各局面で各種指摘を行うとともに、随時提案も行ってきたところであるが、報告を締めくくるに当たり、コンプライアンスな組織と内部統制について、ここにまとめて提言する。

### 1. コンプライアンス（倫理法令遵守）な組織の構築に向けて

#### （1）倫理法令遵守の対象を明確にする

まず、コンプライアンス（倫理法令遵守）の対象を明確にすることが必要である。倫理法令遵守の対象は、職説的には①法規範であるが、これを広く捉えて、法が実現しようとしている②立法趣旨にまで遡り、これを遵守するということも公務員としては当然の義務である。また、法令に従っていれば何をしてもよいというのでは、高知市民からの信頼は得られるはずもない。やはり、公務員として、③高い倫理観をもって職務にあたる必要がある。

#### （2）行動規範を策定する

職員が法規範を遵守し、法が実現しようとしている立法趣旨に反するこ

となく、高い倫理観を持って職務にあたるためには、その拠り所となる「行動規範」の策定が不可欠である。高知市においては、平成12年に倫理条例が策定されたが、その中の第三条に「倫理原則」がある。これについては、各種の職員研修でその周知がなされているところであるが、その範囲が法規範に限られている。しかし、高い倫理意識に基づいて職務にあたらなければ、不当要求事項の事例にもあるように、市民からの信頼は得られない。したがって、法規範のみならず、その立法趣旨や倫理も含めた内容とすべきである。

また、倫理条例第三条の内容は職員が現場で判断する際の指針となるような実践的な内容とはなっていない。行政の現場で問題となるのは大部分がグレーであり、これをどう適切に判断するかが問題である。行政の現場では、生身の人間が、さまざまな葛藤の中で、判断に迷いながら、悩み、苦しんでいる。したがって、こういった状況に資する、実践的な内容とする必要がある。

また、行動規範は、職務にあたって判断に迷った際にいつでも見ることができるよう、常に携帯を義務付けることが考えられる。さらに、市政広報誌や庁内イントラネットなどあらゆるメディアを用いて普及を図る必要がある。

### (3) トップが強いコミットメント（組織のトップとしての宣言）を表明する

倫理法令遵守についての高い意識の醸成は、組織の風土を変革するものであるから、市長の強いリーダーシップが不可欠である。したがって、市長は、これを市役所のみならず、市民（議会）に宣誓し、退路を断って、徹底した取組みをするという決意を示すことによって、職員にその決意を認識させることが必要である。

### (4) 行動規範を職員に浸透させる

高知市での「階層別基本研修」の中で、新任採用研修や幹部研修において法令遵守が盛り込まれているが、採用時と幹部への昇進時のみに実施するだけであり、十分ではない。

インテグリティ体制の構築のため少なくとも年に一度は行うべきであり、内容も事例等を用いた実践的な内容とすべきである。

※インテグリティ（Integrity）とは「誠実性」のことをいう。

住民の福祉を目的とする自治体にとって、組織としての「誠実性」は必要不可欠な要素である。

#### (5) 継続的な改善プロセスを構築する

通常、不正の起こった組織は、緊張感を持って職務にあたるために、当分の間は再度の不正が起こらないことが多い。しかし、時間の経過とともに緊張感が緩み、同じ過ちを繰り返すことも少なくない。また、不正が起こった後に、対処療法的な対策を講じて、その後は何もしないという事例も少なくない。したがって、今後、こうした不正を防止するしくみを構築した後も、これを継続的に見直し、改善するというシステムを制度的に確立すべきである。具体的には、サーベインズ・オクスレイ法や日本経済団体連合会の企業行動憲章を参考にすることも有用と考える。

#### (6) 人事評価に職員の倫理的な行動を反映する

職員に倫理的な行動を確実に組織風土として定着させるためには、そういった行動を人事評価に反映することが考えられる。

#### (7) 内部相談窓口・内部通報窓口の設置

### 2. 内部統制組織の充実について

#### (1) 内部監査機能のあり方について

##### ① 内部監査機能の位置づけ

適切なリスクマネジメントを行うためには、「内部監査機能」を内部統制の一環として捉え、内部統制を大局的視点から、バランスよく構築することが重要である。

例えば、重要性の低い小額物品の購入については、常に複数での検収を行うことは、業務の効率的な遂行を妨げかねないし、今回の外部監査の過程で、これが適切に運用されていないケースも散見されたことを考えると、むしろ、こういった複数による検収はしない代わりに、例えば、概観性のある一覧表を月に一度、上席者が「査閲」することにより、異常な購入の有無を確かめたり、月ベースでの購入数量や購入金額の重要な変動についての差異の原因分析をしたりするといった「分析的手続」を行うなどの「モニタリング」を実施した上で、こうした「モニタリング」を内部監査部門がモニタリングする、というように、内部統制全体をバランスよくデザインすることが必要と考える。この例においては、内部監査機能は、二次的なモニタリングの機能を果たすことになる。

不正事件の発生が、最終的には代表者たる市長の責任となる状況に鑑みれば、また、民間企業において、内部統制の構築・運用責任が、経営者の善管注意義務の問題とされる状況を考えれば、こうした内部統制の

デザインは、最終的には、市長が判断すべきと考える。また、少なくとも庁議における検討事項とすべきである。

また、こうした判断の過程について、議会にも情報提供することにより、市民に対する説明責任を果たすと同時に、議会による適切な監視機能を担保することとなるのである。

② リスクベースの効率的・効果的監査の実施

自治体で行われている内部監査の被監査対象は各部署を満遍なく行うものである。しかし、監査委員事務局の人員や時間の制約を考えると、事前に内部統制の評価を行い、その結果に基づいて、重点的・効果的・効率的な監査を行うことが必要である。

③ 先進的内部監査への変革・統制自己評価の導入

誠実性を備えた組織にするためには、内部監査が不正の発見に終始するような「ポリス的な」ものであってはならない。職員一人一人が主体的に問題点を認識・解決するプロセスの中で、内部監査を位置づける「先進的」なものとする必要がある。また、限られた監査資源（人員、時間）の中で、効果的・効率的に監査を行うためには、リスク情報を主体的に洗い出すしくみを導入することが不可欠である。

そこで、統制自己評価（Control Self Assessment）を導入することが考えられる。統制自己評価とは、当事者の評価によって、内部統制、リスクマネジメントの有効性を検証し、評価するプロセスである。こうした取り組みは、反復・継続することによって内部統制を改善することにつながる。

具体的には、次の二つの方法がある。まず、チェックリストを利用し、統制手続について、その目的、想定されるリスク、整備状況、運用状況、是正措置などの項目について、当事者から回答を得る方法である。この方法では、所定の内部統制が果たしている役割に対する認識が高まることが利点である。

次に、セッション形式での自己評価を行う方法である。この方法は、当事者がミーティングを開いて、チェックリストと同様の項目について議論するというものである。この中に、内部監査部門の担当者が入って、ファシリテーターの役割を果たすことが考えられる。導入初期段階では、どうしても主体的な会議の運営は期待できないので、内部監査部門の担当者がリードする形で、当事者の議論を促すことが必要となる。

こうして、収集した全庁的リスク情報をリスクマネジメントで述べたような分類、発生可能性、影響の程度を判定し、代表者たる市長及びこれを監視する議会に提供することによって、市政の適切な運営及びガバ

ナンスを果たすことが可能と考える。同時に、当事者の主体的・能動的行動を促し、組織としてのインテグリティを確保することにもつながるのである。

#### ④ 内部監査のアウトソーシング

自治体が一般的に行っている内部監査は、リスクの評価と無関係に行われている。また、監査の内容も、形式要件のチェックが中心であり、実質的なチェックがなされていないことも多い。したがって、民間企業で行われているリスクベースによる監査を導入することが有効と考えられる。しかし、こうした監査を行うためには、従来の監査委員事務局の人員では不十分であり、また、監査手続も異なるため、すぐに対応することは困難であると考えられる。

したがって、リスクベースの監査を導入するためには、導入初期段階では、公認会計士などの専門家を期限付きで任用することが考えられる。また、期限付きで内部監査機能自体をアウトソーシングし、監査委員事務局職員も併せて出向させて、そのノウハウを蓄積することも考えられる。

#### ⑤ 監査委員事務局機能の広域化について

内部監査の担当部署である監査委員事務局の事務局員の身分は、一般の市職員と何ら変わるところはないため、一定の異動サイクルにより、直前まで自らが所属していた部署を監査したり、監査した直後にその部署に異動したりする可能性がないわけではない。このような状況においては、事務局員が監査の実施に際して、いわゆる独立性を確保することは非常に困難といわざるを得ない。

さらに、一定期間での異動は、監査技術のスキルアップをこれまた非常に難しいものとしている。

また、県内の市町村を見ても最低限に近い人員で対応しており、ひとたび住民監査請求等が集中した場合には、対応はほとんど不可能ではないかといった状況にある。

このように現状を理解したとき、高知県も含めた県内市町村の監査委員事務局機能を、行政機関から独立させ、集中することによる監査の効率性、独立性、専門性を発揮できるような組織の構築を検討してみる必要がある。

### (2) リスクマネジメントを行う組織について

現状のリスクマネジメント体制については、

#### ① 縦割り組織の中でのリスクマネジメントが十分でない

- ② 全庁的に取り組む重要事項や横断的な課題に対応するために設けられた組織の現状を把握することすらできていない
- ③ 市長の強いリーダーシップが発揮される体制でない  
などの点をすでに問題点として指摘したとおりである。この点について、次のような対応をする必要がある。

- ① リスクマネジメントの情報を一元化して、市長の対応を指示する部門を新たに設ける。
- ② 国における内閣危機管理監のように、リスク管理を統括し、市長を補佐する担当責任者をおいて、この責任者がリーダーシップをとる。

これらの選択肢について、現状の高知市では、行政改革の中で、新たな組織を設置することは現実的でないから、例えば②のような役割を助役に持たせ、助役がリーダーシップを発揮するなどの対応が考えられる。この場合も、スタッフ機能が必要となるから、スタッフ機能を総務部や企画財政部などに持たせることも必要と考える。

また、企画財政部長や他の部局の副部長クラスで構成する「企画調整会議」の中で、リスクマネジメントについての実務的対応を検討することも考えられる。こうした実務者協議のなかで、既に指摘したような縦割りで個別的リスクマネジメントや横断的なリスクマネジメントの計画、実施と継続的な見直しを行っていくことが考えられる。

### (3) 内部相談・内部告発制度の設置について

不祥事の未然防止を組織として対応するために、内部相談・内部告発制度を提言する。必要性と留意点は以下のとおりである。

#### ① 必要性

##### i 市営住宅の無保険火災の発覚

市営住宅の無保険火災は、市民グループによる住民監査請求により明らかとなったが、「高知市職員措置請求書」によれば、その情報源は高知市の内部告発者によるものであったとされている。

この事件では、重大な過失により、火災保険が適用できず、その修繕を通常の修繕費から支出していたことが問題となったが、このことは住宅課から上層部に報告がなされなかったため、内部者でなければ知ることはできない。したがって、今回のように内部者による通報がなければ、決して問題が明るみになることはなかったであろう。

このように、内部者でしか知りえないような重大な問題が闇に葬り去られることのないように、また、こうした隠蔽を未然に防止するた

めに、内部者が不正事案を通報できるルートを開いておくことが必要不可欠であるとする。

ii 市職員への不当要求事件

高知市では、不当要求事件が明らかになってから、高知県警察本部から派遣を受けた警察官が行政暴力担当副参事として相談窓口を担当しているが、不当要求についてだけでもかなりの数の相談があるという状況である。したがって、他の事案についても潜在的な需要があると考えられるから、職務上の全ての相談についてこうした窓口を設けることが必要である。

iii 職員が判断に迷ったときの組織対応

職員が判断に迷ったときは、通常、上席者に相談することが組織として望ましいが、上司の資質によっては容易に相談できない場合もある。そのような場合であっても、他に相談できる窓口が存在することで、個人の考えで行動するのではなく、市としてとるべき対応を伝えることができる。今回の個別外部監査で明らかとなった市の組織対応の欠如を是正する効果が期待できる。また、蓄積された情報をもとに適切なアドバイスを受けるという組織としての機能も期待できる。

iv リスクマネジメントの観点からの情報収集の手段

職員が不正の存在に気が付いたときなどに、通常の上司を経由した報告ルートとは別に、重要情報が現場から市の幹部に伝わるルートを担保することは組織対応として必要であるし、不正の抑止力にもつながると考えられる。

また、リスクマネジメントの観点からは、内部相談・告発の情報をリスクの把握に役立てることが考えられる。このことは、今回の個別外部監査で明らかとなった「組織対応の欠如」、事後処理のみに終始する「もぐらたたきの対応」を是正することにつながると考える。

v 公益通報者保護法の成立

内部告発をしても職員などが不利益な扱いを受けないよう保護する「公益通報者保護法」が成立し、2005年度から施行されることとなった。法の中では、通報先については、①企業内部②行政機関③報道機関など外部の第三者の3つに分類し、保護される条件に差を付けている。行政機関以外の外部への通報の要件は厳しくなっており、証拠隠滅の恐れがある場合や、内部に告発をしても2週間以上調査が行われないなど告発が放置された場合などとしている。

つまり、これを反対解釈すれば、組織内部に通報の窓口がなかったり、通報できても適切に処理されていなかったりする場合には、外部

告発しても保護されるということである。したがって、内部で告発窓口を整備しなければ、未然に内部で不正を防止・発見できずに、外部に告発される可能性が高まることとなるのである。

vi 企業での取組み状況

日本経済団体連合会の「企業倫理・企業行動に関するアンケートトップ向けアンケートの結果概要(中間報告)」平成15年1月21日(日本経団連会員1260社中470社より回答)によれば、通常の業務ラインとは別に、重要情報が現場から経営層に伝わるルートを整備、相談者の権利保護等に配慮するという「企業倫理ヘルプライン(相談窓口)」の整備について、既に取り組みを行っている企業が52.3%(246社)、今後取り組む予定である企業が41.5%(195社)で合計93.8%もの企業が取組みを行っているか、取り組む予定であるとの結果を示している。

②設置にあたっての留意点

i 利用者の利便性を追求する

一般的には内部通報窓口を利用するには気が引けるため、内部通報窓口と相談窓口が同じ場合、結果として、ちょっとした相談がしにくいという状況が考えられる。そこで、内部通報窓口と相談窓口を分けて設置することで利便性が向上すると考えられる。

また、報告・通報の手段として、電話の他、面談、Eメール、ファックス、手紙等の多様な相談・通報手段を設けることも利用を促すことにつながると考えられる。また、匿名での相談・告発を受け付けたり、実名でも個人情報、相談を受付ける部署やリスク管理を行う部署以外に漏れないことを明記する必要がある。

ii 調査部署の体制整備

匿名での内部通報がなされた場合、一般的には、そのほとんどはデマや中傷の類である。したがって、十分な調査機能が必要となる。また、調査に公平を期す調査方法・結果を報告することにより揉み消しや不十分な調査を防ぐことが必要である。さらに、市の職員だけでは判断できない事項については、外部の弁護士を活用するなど専門家の利用を検討すべきである。

iii 相談者・告発者の保護

この制度を設置するにあたっては、万が一、情報が漏れたときに、相談者、告発者が不利益を被らないことを明記する必要がある。また、人事上の不利益な扱いなどがなされていないか事後的にチェックする

ことも必要である。

iv 他の部署との連携

リスクマネジメントの観点からは、内部相談・通報の他にも、クレーム情報、納入業者からの情報や納入業者の同業他社からの情報もリスクを把握する上で有用な情報源となる。こうした情報を一元化した上で、分類、データベース化して蓄積し、新たな相談に対応する他、リスク情報としても活用し、リスクの顕在化を防止することに役立てることが考えられる。

### 第3 利害関係

個別外部監査の対象とした事件につき、私は地方自治法第252条の29の規定により記載すべき利害関係はない。

以 上

## 別紙資料

別紙資料 1	過去の事件等の概要
別紙資料 2	不正事例分析
別紙資料 3	監査委員監査の概要
別紙資料 4	監査委員監査指摘事項分析
別紙資料 5	フローチャート分析
別紙資料 6	内部統制について
別紙資料 7	リスクマネジメントについて