

伊賀市内部統制基本方針

～市民の信頼を確保するために～

2016（平成28）年2月

2025（令和7）年11月

伊 賀 市

目次

- 1 内部統制基本方針策定の目的 P. 1
- 2 内部統制とは P. 1
- 3 対象とするリスク P. 2
- 4 その他危機への対応 P. 3
- 5 内部統制の基本方策 P. 5
- 6 内部統制の推進体制 P. 7

- 【地方公共団体を取り巻く内部リスク一覧等】 P. 9

1 内部統制基本方針策定の目的

行政職員としての責任と自覚を促し、市民サービス向上と市民満足度の改善を目指して平成 26 年 4 月に策定した『伊賀市職員行動指針』では、方針 6 に「コンプライアンスの徹底と危機管理意識の醸成」を掲げています。しかし、その後も発生する不祥事の中には市民の信用を著しく損ねる事案もあります。

については、法令の遵守や危機事案に対する意識に加えて、業務上の内部リスクを明確にした上で、業務手順の再点検、チェック体制やその対応策の整備、予防・抑制・改善活動の実施など、本市における総合的な内部統制の制度を運用することで、市民から信頼される行政主体の実現を目指すこととします。

2 内部統制とは

「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（総務省所管）」による報告書（平成 21 年 3 月）では、内部統制とは以下の 4 つの目的が達成されているという合理的な保証を得るために、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を指すとされています。

そして、これらの目的を達成するための基本的要素は、「統制環境」、「リスクの評価と対応」、「統制活動」、「情報と伝達」、「モニタリング（監視活動）」及び「IT（情報技術）への対応」の 6 つで構成するとされています。

4 つの目的とその定義

① 業務の有効性及び効率性

事業活動の目的達成のため、業務の有効性及び効率性を高めること。

② 財務報告の信頼性

財務諸表及び財務諸表に重要な影響を及ぼす可能性のある情報の信頼性を確保すること。

③ 事業活動に関わる法令等の遵守

事業活動に関わる法令その他の規範の遵守を促進すること。

④ 資産の保全

資産の取得、使用、管理及び処分が正当な手続き及び承認のもとに行われるよう、資産の保全を図ること。

地方自治法第2条第14項の「最少経費で最大効果を挙げる事務処理の原則」の規定は「業務の有効性及び効率性」に、地方公務員法第32条の「法令等遵守義務規定」や同法第33条の「信用失墜行為の禁止」は「事業活動に関わる法令等の遵守」にそれぞれ該当するなど、4つの目的の一部は既に地方公共団体の法制度上の義務付けとなっていますが、各自治体でのそれらへの取組が課題となります。

そこで、伊賀市におけるそれらの課題への対応策として「行動指針」を踏まえた上での職員の意識改革の下、内部リスクの事前統制への着目や組織マネジメントに関するPDCAサイクルの実現といった視点が必要であり、それらに基づく「内部統制」が4つの目的の実現に有効な手法であると考えられます。

そして、内部統制制度の整備・運用とは単にマニュアルや文書を作成することではなく、そのプロセスを指すものであるとされているため、地方公共団体が一つの組織として継続的に運営されている以上、その業務の中に相当の「内部統制」が既に存在していると考えられています。例えば、担当者同士の相互チェック、管理監督者の決裁承認、事務分掌も「内部統制」の一部と考えられます。従って、この制度では全く新しい概念の導入、既存の作業に加えて新たな困難な作業、膨大な費用及び人的負担等を必ずしも強いられるものではありません。

ただし、既存の統制が部局ごとに異なり体系化されていない、トップや幹部職員の関与の頻度が低く組織的な対応ができていない、或いは、職員が内部リスクに対する意識や内部統制の考え方を十分理解していない等の可能性が考えられ、制度の整備・運用にあたっては十分留意する必要があると考えられます。

以上のように、伊賀市における内部統制は4つの目的を達成できない内部リスクの予防・発見・修正という観点から、これまでの業務を見直し、実施していくことが適当であると考えられます。

3 対象とするリスク

地方公共団体である市にとってのリスクとは、一般的には自然災害や新興感染症などの危機事象、或いは、契約業務、公金管理、法令遵守もリスクと認識されやすいと考えられます。しかし、この「伊賀市内部統制基本方針」の目的を達成するために対象とするリスクは、「危機」に該当しないまでも、市の業務やサービス提供に支障を生じ、市民からの信頼を損ねることに繋がりがねない内部リスク全般とします。

《目的別内部リスク（例）》

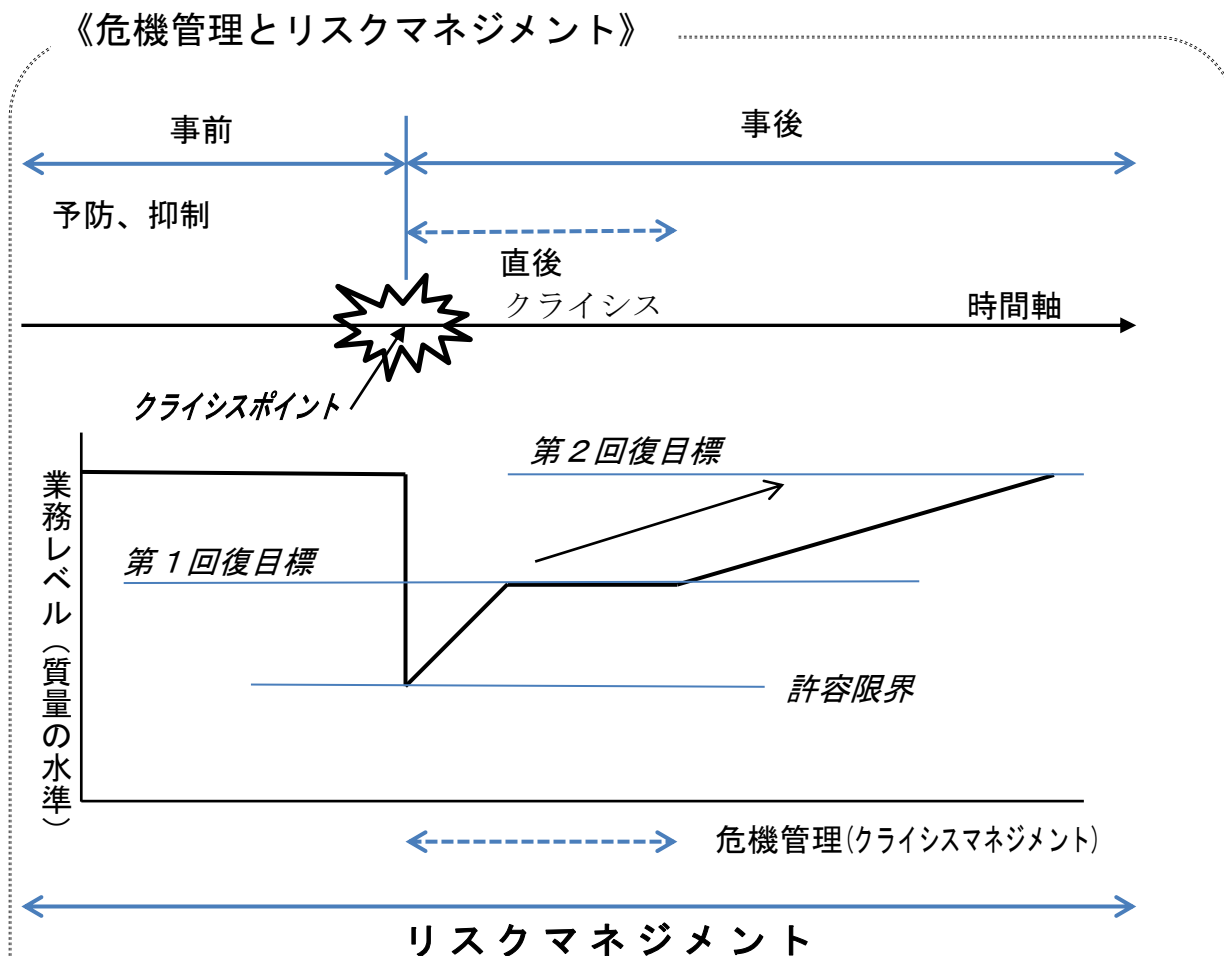
目的	内部リスク
業務の有効性及び効率性	・ 不十分な引継ぎ ・ 説明責任の欠如 ・ 情報の隠ぺい ・ 郵送時の手続きミス ・ 委託業者とのトラブル
財務報告の信頼性	・ データの二重入力 ・ 財務データの改ざん ・ 科目の不正変更 ・ 支払いの誤り
事業活動に関わる法令等の遵守	・ 職員等の不祥事 ・ セクハラ、パワハラ ・ 書類の偽造 ・ 個人情報の紛失 ・ 不必要な出張の実施
資産の保全	・ 不十分な資産管理 ・ 耐震基準不足 ・ 現金の紛失 ・ 発注価格の誤り

4 その他危機への対応

健康危機や環境危機、重大事件・事故、その他行政運営に重大な支障を来たす事態に発展するといった「危機事案」については、『伊賀市危機管理基本計画』に基づいて行動します。

《本市における総合的なリスク管理の体系》

分類	計画	対象（目的）	
総合的なリスク管理	危機管理 （危機管理大綱）	伊賀市地域防災計画	自然災害への対応
		伊賀市国民保護計画	武力攻撃、大規模テロ等の緊急処理事態への対応
		伊賀市危機管理基本計画	健康危機、環境危機、重大事件・事故、その他の危機への対応
	内部統制	伊賀市内部統制基本方針	業務の有効性及び効率性の確保 財務報告の信頼性の実現 法令等の遵守の徹底 資産の保全



危機発生直後の事後対応を危機管理（クライシスマネジメント）と呼び、一般的には事後対応はもちろんのこと、危機発生の予防・抑制といった事前対応を含めた取組についてリスクマネジメントと呼ばれています。およそ、自然災害や新興感染症といった危機事象は、危機管理（クライシスマネジメント）の範疇であると考えられます。クライシスとは、単に危機ではなく、組織全体の存在に関わり、回避できない損害を得るリスクと解すべきであり、主に事後的に対応せざるを得ないものを指します。

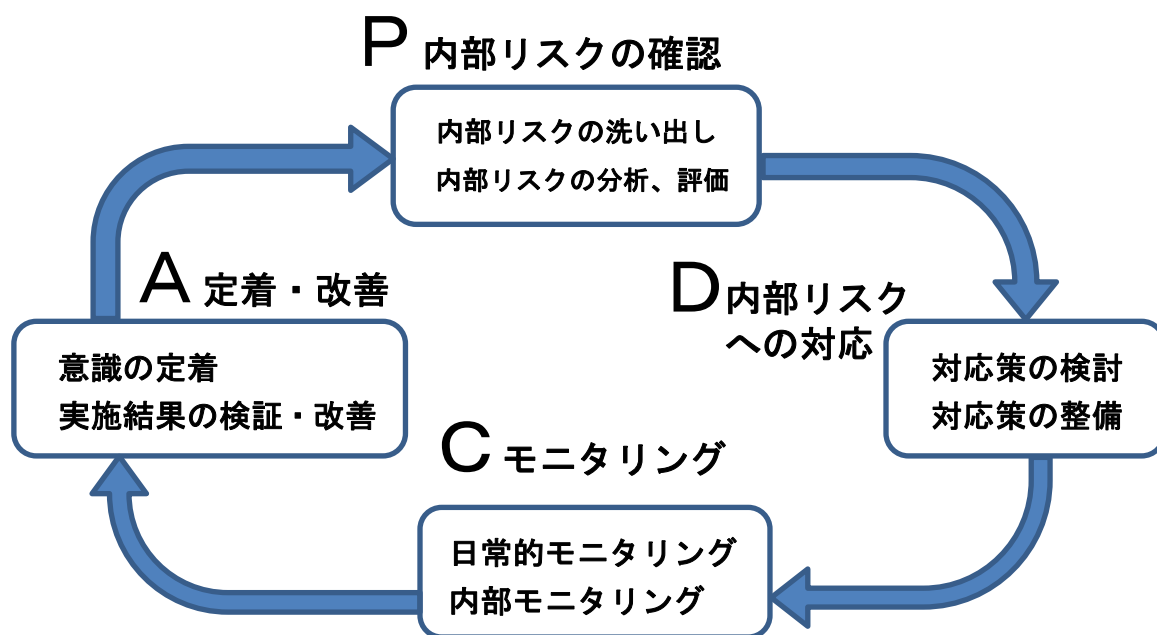
内部統制において対象とするリスクは、そのような危機管理で想定される事後対応が必要なリスクではなく、事前統制の対象となしうる内部リスクです。

地方公共団体を取り巻くリスクには様々なものが想定されますが、本市では、災害対策基本法に基づく「地域防災計画」、国民保護法に基づく「国民保護計画」のほか、「市民等の生命、身体及び財産に直接的かつ重大な被害が生じ、又は生じるおそれがある緊急の事態」を「危機」と定義し、『伊賀市危機管理基本計画』により危機管理体制の整備を図っています。このため、この基本方針においては、このような「危機」に該当しないまでも、市の業務や市民サービスに支障を生じ、市民からの信頼を損ねることにつながりかねない内部リスク全般を対象とします。

5 内部統制の基本方針

各課においてはPDCAサイクルにより、まず自らを取り巻く内部リスクを洗い出し、発生頻度や影響度を勘案し優先順位をつけてできることから対策を始め、さらにモニタリング、改善等を行なうことで内部のリスク管理を継続させます。

これで完璧ということではなく、PDCAサイクルを回すことで、職員の意識改革やルール等の見直しを行い、情勢に応じて内容を改善することが大切です。



なお、リスクマネジメントの実施に当たっては、「伊賀市職員行動指針」を念頭に置き、それぞれの手順を進めていきます。

方針1 まず市民として考える

「市民目線」「市民感覚」を大切にし、地域社会の現場で何が起きているのか、市民がどのように考えているのかを常に意識します。(市民・現場重視)

方針2 目的や成果を常に意識する

自分たちの仕事の目的が何なのか、市民にとっての成果は何なのかを常に確認します。

方針3 適切なプロセスを踏まえる

仕事に関係する市民や団体等としっかりと向き合い、熟議を通じた合意形成や検討を行います。

方針4 職員力と組織力の向上

職員一人ひとりが資質向上に努め、モチベーションを高めるとともに、職員間のコミュニケーションを活発化することで組織力を向上させます。

方針5 恒常的な改善・改革の取組

社会情勢等の変化を的確に捉え、広い視野を持って常に仕事の改善・改革に果敢に取り組む組織文化を形成します。

方針6 コンプライアンスの徹底と危機管理意識の醸成

法令や社会規範、ルール、マナーを遵守のうえ説明責任を果たし、危機管理意識を高めることで、市民の信頼に応える市政を進めます。

(P) 内部リスクの確認

- ・ 内部リスクの洗い出し **方針1** **方針2** **方針6**

各業務において、「過去に経験したことのある内部リスク」、「現在抱えている内部リスク」、「将来発生する可能性がある内部リスク」の3種類に分けて洗い出す。

- ・ 内部リスクの分析、評価 **方針3** **方針4** **方針5**

洗い出した内部リスクを発生頻度と影響度から分析・評価し、回避、低減、移転、受容等のうち適切な対応を選択し、同時に対応の優先度を判定する。

(D) 内部リスクへの対応

- ・ 対応策の検討 **方針1** **方針2** **方針3**

評価した内部リスクについて発生要因を割り出し、予防・抑制策及び発生時の対処と拡大防止策を検討する。

- ・ 対応策の整備 **方針4** **方針5** **方針6**

検討結果を基に対応のためのスケジュール、手順、方法等を決定し、確認作業や周知徹底等の活動を実施し、必要に応じてルール整備・見直しを行なう。

(C) モニタリング

- ・ 日常的モニタリング **方針2** **方針3** **方針6**

内部リスクへの対応策について、日々の業務の実施が適正に確保されているか、各所属で自己点検する。

- ・ 内部モニタリング **方針1** **方針4** **方針5**

各部局長及び内部統制統括部署が抽出で点検を行なうとともに、会計部局による会計事務に関する定期点検を内部モニタリングの一環として行なう。

(A) 定着・改善

- ・ 意識の定着 **方針3** **方針4** **方針6**

各部局において職場会議などで対応策の周知徹底を図るとともに、内部のリスクマネジメントに関する意識の啓発を行なう。

- ・ 実施結果の検証・改善 **方針1** **方針2** **方針5**

各部局で対応を振り返り、さらに改善する点がないか等の検討を行なうとともに効果的なものや共通性があり活用できる対応策の周知・共有を行なう。

6 内部統制の推進体制

庁内における各実施主体は、その役割に応じて、基本方針の遵守、内部リスクへの対応、モニタリングなどを実施します。

各実施主体の役割（※下記の表参照）を踏まえた、内部のリスク管理の推進体制は、次の図のとおりとします。

《各実施主体の主な役割》

項 目	実施内容
市長の役割	・基本方針の実施に関する最終責任者
副市長の役割	・各部局の統括管理 ・市長の補佐・その他職員に対し基本方針の遵守を指示
部局長の役割	・部局内の内部統制の統括 ・基本方針の具体化（具体的な取組を指示） ・内部モニタリングの実施（部内の業務点検） ・重要性・緊急性の高い内部リスクへの対応
所属長の役割	・基本方針の遵守 ・内部リスクの洗い出しと対応策の検討 ・日常的モニタリングの実施 ・内部のリスク管理推進のための手順書等の策定、更新 ・点検方法や手順書等の見直し ・内部統制に係る内容の報告 ・事務事業評価の実施 ・情報管理、連絡体制の整備（緊密な報告・連絡・相談） ・内部リスクへの対応
所属職員の役割	・基本方針の遵守 ・日常的モニタリングの実施
内部統制推進部署の役割	・内部統制基本方針等の運用管理 ・内部モニタリングの点検 ・内部統制運用状況報告書の作成
人事部局の役割	・職員への意識啓発（行動指針の徹底）
会計部局の役割	・会計事務に関する内部モニタリングの実施

※全庁的な統一性の確保や情報伝達は既存の庁内会議を活用することとします。

平常時には、市長をトップとして、各実施主体がその役割を果たします。

各課において内部のリスク事案が発生した場合には、想定される影響度に応じて、所管部局長、副市長・市長へと速やかに報告を行うとともに、必要に応じて法務統括監への相談を行います。

なお、内部のリスク事案が「危機」へと発展する可能性がある場合は、『伊賀市危機管理基本計画』に基づき、速やかに市長・副市長及び防災危機対策局長等へ報告し、事案により危機管理推進会議を設置し、対応することとします。

【地方公共団体を取り巻く内部リスク一覧等】

地方公共団体を取り巻く内部リスク一覧

注) 地方公共団体における内部統制のありかたに関する研究会資料より抜粋（危機管理の範疇に属すると考えられる経営体リスク関係は省略しています。）

No.	大項目	中項目	小項目	具体例
1	業務の有効性及び効率性	プロセス	不十分な引継ぎ	人事異動や担当者の不在時の事務引継が十分に行われないことにより業務が停滞する。
2			説明責任の欠如	担当事務が法令等に基づき適切に執行されていることを、相手方に納得できるように説明できない。
3			進捗管理の未実施	業務の実行過程において、業務の進捗状況を管理していない。
4			情報の隠ぺい	首長の判断を仰ぐべき問題に関して、担当者が情報を上司に隠したために、問題が拡大する。
5			業務上の出力ミス	申請内容と異なる証明書をシステムに出力指示する。
6			郵送時の手続ミス	公印を押さずに書類を郵送する。
7			郵送時の相手先誤り	職員の不手際により、郵便物を大量に誤送する。
8			意思決定プロセスの無視	新規業務を始める際に、業務の開始に関する意思決定プロセスを無視する。
9			事前調査の未実施	新規業務を始める際に、市場調査等の事前調査を実施しない。
10			職員間トラブル	職員間において、担当業務を押し付けあう。
11			委託業者トラブル	業者に委託した内容が、適切に履行されない。
12		人事管理	硬直的な人事管理	長期間にわたる人員配置が行われる。適材適所に人員を配置できない。人事管理が一元化・集約化されていない。
13		IT管理	システムダウン	コンピュータシステムがダウンする。
14			コンピュータウィルス感染	コンピュータシステムがウィルスに感染する。
15			ブラックボックス化	エラー内容が専門的であり詳細な内容を把握できない。メンテナンス経費の積算が妥当であるか判断できない。
16			ホームページへの不正書込	ホームページに不正な書き込みをされる。
17		予算執行	予算消化のための経費支出	予算に余剰が生じた場合でも、経費を使い切る。
18			不適切な契約内容による業務委託	不適切な契約・入札条件を設定して業務を委託する。

No.	大項目	中項目	小項目	具体例
19	法令等の遵守	事件	職員等の不祥事（勤務外）	職員等が飲酒運転で検挙される。
20			職員等の不祥事（勤務中）	職員等が業務中交通事故を引き起こす。
21			職員による差別事象	職員が差別発言・行為を行う。
22			不正請求	介護ワーカーの不正請求を見過ごす。
23			不当要求	不当な圧力に屈し、要求に応じる。
24			セクハラ・パワハラ	職員間において性的嫌がらせ（セクハラ）やパワハラが発生する。
25		書類・情報の管理	書類の偽造	職員が申請書類を偽造し、減免処理を意図的に改ざんする。
26			書類の隠ぺい	意図的に課税資料を隠ぺいする。
27			証明書の発行時における人違い	申請者を誤って証明書を発行する。
28			証明書の発行種類の誤り	申請内容と異なる証明書を発行する。
29			なりすまし	申請資格のない者に申請資格を与えてしまう。
30			個人情報の漏えい・紛失	職員が住民の個人情報等の非公開情報を取得し、外部に漏えいする。
31			機密情報の漏えい・紛失	職員が業者と結託して、入札の際に特定の業者に有利に働くような情報を漏えいする。
32			不正アクセス	コンピュータシステムが外部から不正アクセスを受ける。
33			ソフトの不正使用・コピー	ソフトウェアのライセンスを一部しか取得せずに、組織的な経費節減のために意図的にソフトウェアの違法コピーをする。職員等が職場のPCにおいて、個人使用目的でソフトウェアを不正にコピーする。
34			違法建築物の放置	建築確認等の手続を怠って違法建築をされた建物を放置する。
35		予算執行	勤務時間の過大報告	勤務時間報告を過大に報告する。
36			カラ出張	カラ出張をする。
37			不必要な出張の実施	業務上不必要な出張による経費支出を行う。
38		契約・経理関係	収賄	外部業者との契約の際に、業者担当者から賄賂の申出を受ける。
39			横領	現金を意図的に横領する。
40			契約金額と相違する支払	契約と異なる金額を支払う。
41			不適切な価格での契約	不適切な価格での契約を受け入れる。

	大項目	中項目	小項目	具体例	
42	財務報告の信頼性	法令等の遵守	過大計上	過大徴収	証明書の発行手数料を過大に徴収する。
43			架空計上	架空受入	委託業者からの納品に関して、架空の受入処理を行う。
44			過少計上	過少徴収	証明書の発行手数料を過少に徴収する。
45			計上漏れ	検収漏れ	委託業者からの納品に関して、検収印を押し忘れる。
46		不正確な金額による計上		財務データ改ざん	意図的に財務データを改ざん処理する。
47				支払誤り	経費の支払に際して、相手先からの請求額よりも過大に支払う。
48				過大入力	収入金額よりも過大な金額を財務会計システムに入力する。
49				過少入力	収入金額よりも過少な金額を財務会計システムに入力する。
50				システムによる計算の誤り	給与システムにおける給与及び源泉徴収控除等の計算を誤る。
51		二重計上		データの二重入力	財務会計システムにデータを二重入力する。
52				二重の納品処理	委託業者からの納品に関して、二重の受入処理を行う。
53		分類誤りによる計上		受入内容のミス	委託業者からの納品に関して、受入内容（品目・価額等）を誤る。
54				システムへの科目入力ミス	財務会計システムへの入力時に、使用する科目を誤る。
55			科目の不正変更	財務会計システムへの入力時に、使用する科目を意図的に変更する。	
56	資産の保全	資産管理	不十分な資産管理	資産が適切に把握されていない。備品購入時において、発注内容と異なる物品を収納する。	
57			固定資産の非有効活用	把握しているホール等の公共施設、空き地、官舎等が有効利用されていない又は処分すべき資産を処分しない。	
58			無形固定資産の不適切な管理	ソフトウェアの有効期限を適切に管理していない。	
59			不適切な不用決定	本来継続使用可能な備品を不用決定する。	
60			耐震基準不足	施設に必要な耐震基準を満たしていない。	
61			現金の紛失	現金を紛失する。	
62		二重計上		二重記録	二重に廃棄又は売却処分を記録する。
63				二重発注	備品を二重に発注する。

	大項目	中項目	小項目	具体例
64		不正確な金額による計上	発注価額の誤り	実際の価額よりも過大な金額で発注する。
65			固定資産の処分金額の誤り	固定資産の処分金額を誤る。
66		計上漏れ	固定資産の処分処理の漏れ	固定資産の除売却、貸与処理を漏らす。
67			固定資産の登録処理の漏れ	固定資産の登録を漏らす。

地方公共団体を取り巻く内部リスク図

