

平成 30 年度

京都府包括外部監査報告書

平成 31 年 3 月

京都府包括外部監査人

公認会計士 新井 英植

平成 30 年度京都府包括外部監査

監査テーマ

「財務事務をはじめとしたリスクマネジメントの
課題と対応について」

目 次

第1 外部監査の概要	1
1 外部監査の種類	1
2 外部監査のテーマ	1
2.1 選定したテーマ	1
2.2 テーマ選定の理由	1
3 外部監査の実施期間	2
4 外部監査の方法	2
4.1 監査の要点	2
4.2 監査対象	2
4.3 主な監査手続き	3
4.4 往査の実施状況	3
5 今回の外部監査について	5
5.1 監査の切口と概要	5
5.2 本報告書の構成	5
5.3 指摘事項及び意見について	6
6 包括外部監査人及び補助者の氏名・資格	7
6.1 包括外部監査人	7
6.2 補助者	7
7 利害関係	7
第2 総論	8
1 自治体における内部統制の導入	8
1.1 第31次答申と地方自治法の一部改正	8
1.2 内部統制の対象とする事務	9
2 内部統制	10
2.1 日本における内部統制制度の導入	10
2.2 内部統制の基本的枠組み	10

3	既存の制度	21
3.1	地方公共団体と内部統制	21
3.2	京都府の内部統制に関連する既存の制度	26
4	内部統制制度構築に係る京都府の取組み	44
4.1	取組みの状況	44
4.2	全庁的な体制の整備	45
4.3	内部統制構築に係る留意点	48
5	指摘事項及び意見の要約	49
5.1	指摘事項	49
5.2	意見	49
第3	全庁的内部統制及び決算プロセス	51
1	全庁的内部統制の概要及び状況	51
2	決算プロセス	55
2.1	公会計の決算プロセス	55
2.2	財務書類の作成プロセス	59
3	指摘事項及び意見の要約	64
3.1	指摘事項	64
3.2	意見	64
第4	業務プロセス	65
I	決裁（歳入）業務にかかるリスクと内部統制	65
1	決裁（歳入）業務の概要	65
1.1	決裁（歳入）業務の概要	65
1.2	実施した手続の概要	66
1.3	決裁（歳入）業務の流れ	66
2	決裁（歳入）業務にかかるリスクと内部統制	68
2.1	歳入原因決裁の起案から決裁まで	68
2.2	調定決裁の起案から決裁まで	77

2.3	納入通知書の発行、入金の消し込み	82
3	指摘事項及び意見の要約	85
3.1	指摘事項	85
3.2	意見	87
II	決裁（歳出）業務にかかるリスクと内部統制	88
1	決裁（歳出）業務の概要	88
1.1	決裁（歳出）業務の概要	88
1.2	実施した手続の概要	89
1.3	決裁（歳出）業務の流れ	90
2	決裁（歳出）業務にかかるリスクと内部統制	91
2.1	伺い決裁について	91
2.2	支出負担行為決裁について	103
2.3	履行確認について	107
2.4	支出命令決裁について	110
2.5	支払い	116
3	指摘事項及び意見の要約	118
3.1	指摘事項	118
3.2	意見	119
III	人件費業務にかかるリスクと内部統制	121
1	人件費業務の概要	121
1.1	人件費業務の概要	121
1.2	実施した手続の概要	121
1.3	主な人件費業務	122
2	人件費業務にかかるリスクと内部統制	123
2.1	各種手当等の届出	123
2.2	発令情報の登録・管理	132
2.3	住民税情報、共済情報の反映	133
2.4	給与計算	135
2.5	給与等の支払い	139

2.6	旅費の事後精算	139
2.7	概算旅費の事前支給と精算	141
2.8	謝金・旅費等の支払い	142
3	指摘事項及び意見の要約	145
3.1	指摘事項	145
3.2	意見	145
IV	契約業務にかかるリスクと内部統制	147
1	契約業務プロセスの概要	147
1.1	契約に関する基本理念と契約方法	147
1.2	各契約方法の特徴	147
1.3	契約方法検討の流れ	150
1.4	契約の区分	153
1.5	実施した手続の概要	154
1.6	契約業務全体の流れ	155
2	契約業務プロセスに組み込まれている統制活動	157
2.1	外部委託すべきかどうかの検討	157
2.2	起案	159
2.3	入札参加資格、入札の公告	161
2.4	予定価格	165
2.5	入札・開札・落札	169
2.6	契約締結・変更	173
2.7	契約業務の履行（再委託）	176
2.8	履行結果の評価	178
3	契約業務プロセスにおけるその他の制度に関する統制活動	180
3.1	低入札価格調査制度	180
3.2	総合評価入札制度	182
3.3	指名競争入札	185
3.4	随意契約	186
3.5	公募型プロポーザル方式	192

3.6	特定調達契約	195
4	指摘事項及び意見の要約	199
4.1	指摘事項	199
4.2	意見	199
V	債権管理業務にかかるリスクと内部統制	206
1	債権管理業務の概要	206
1.1	債権の種類	206
1.2	債権管理プロジェクトチーム	209
1.3	債権管理に関する業務フロー	210
2	債権管理事務に組み込まれている現状の統制行為	211
2.1	初回督促事務	211
2.2	催告及び債権分類事務	214
2.3	債権回収事務	221
2.4	不納欠損処分	231
3	指摘事項及び意見の要約	235
3.1	指摘事項	235
3.2	意見	236
VI	固定資産管理にかかるリスクと内部統制	238
1	固定資産管理の概要	238
1.1	固定資産台帳整備の経緯	238
1.2	固定資産管理に関する業務フロー	240
2	固定資産管理プロセスに組み込まれている現状の統制行為	242
2.1	公有財産台帳及び統合財務システムへの登録事務	242
2.2	土木事業執行支援システムへの登録事務	252
2.3	物品の管理	255
2.4	未利用不動産の管理	260
3	指摘事項及び意見の要約	263
3.1	指摘事項	263
3.2	意見	263

第5	財務報告にかかる IT のリスクの評価と内部統制の状況	266
1	京都府における IT（情報技術）の重要性	266
1.1	京都府の情報システムの再構築	266
1.2	統合財務システムの概要について	269
2	IT 統制	272
2.1	IT 統制とは	272
2.2	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（たたき台）への対応状況	281
2.3	IT 全般統制	286
2.4	IT 業務処理統制	306
3	指摘事項及び意見の要約	310
3.1	指摘事項	311
3.2	意見	311

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37第1項及び京都府外部監査契約に基づく監査に関する条例の規定に基づく包括外部監査

2 外部監査のテーマ

2.1 選定したテーマ

財務事務をはじめとしたリスクマネジメントの課題と対応について

2.2 テーマ選定の理由

(選定理由)

平成29年6月9日公布の地方自治法等の一部を改正する法律(平成29年法律第54号)により内部統制制度等の規定が整備され、首長自らが、行政サービスの提供等の事務上のリスクを評価・コントロールし、事務の適正な執行を確保する体制を整備・運用する取組づくり(内部統制)が義務付けられたところである。

京都府では、これまで出納事務の集約化による牽制機能の強化など適切なリスクマネジメントに対応してきたところであるが、近年、委員謝金の支払遅延や預り金の私的流用など、不適切な事務処理事案が発生するとともに、急速に発展するAIやIoT技術の行政サービスへの活用が求められる中、情報管理のあり方も課題となるなど、複雑多様化する事務処理に適切に対応できるよう一層のマネジメントが求められている。

このような状況のもと、不正や誤りを予防・発見できるリスクマネジメント体制が整備・運用されているかという視点を含め、財務事務等の現状及び今後の対応について検討を行うことは有意義であると考え、本テーマを選定した。また、今回の監査の実施にあたっては、財務事務に関する個々の執行状況だけでなく、組織的にリスクマネジメントが継続される管理体制のあり方など大局的な観点から検討を行い、より一層の効果的・効率的なリスクマネジメントへ繋がる提言

を行いたい。

(監査のポイント)

- ・財務事務等の執行は、関係する法令や条例等を遵守し、効果的・効率的に行われているか。
- ・リスクマネジメントの観点から、リスクの洗い出しや予防策の策定が適切に行われているか。
- ・リスクマネジメントの実施にあたって、リスクの原因や対応策が共有されるなど、庁内で十分な連携がとられているか。

3 外部監査の実施期間

平成30年6月から平成31年3月まで

なお、監査の対象期間は、原則として平成29年度とするが、必要に応じて過年度にも遡及するとともに、平成30年度以降の状況等についても言及している。

4 外部監査の方法

4.1 監査の要点

「外部監査のテーマ」に記載の「選定の理由」及び「監査のポイント」を踏まえ、今回の監査の要点を以下のとおりとする。

- ・財務事務等におけるリスクの把握・評価がどのような状況であるか。
- ・財務事務等における各業務プロセスにおいて、内部統制の整備・運用はどのような状況であるか。
- ・既に発生した、又は今後想定されるリスクを勘案した場合、今後どのような対応を図るべきか。

4.2 監査対象

今後の京都府における財務事務等の内部統制の整備・運用を考え、全庁的内部統制、IT全般及び業務処理統制、個別業務プロセスに係る内部統制、決算プロ

セスに係る内部統制を検討することとした。ただし、広範囲にわたるので、個別業務プロセス以外は概略的な把握にとどめた。

個別業務プロセスについては、歳入・歳出の決裁プロセス、人件費プロセス、契約プロセス、債権管理プロセス、固定資産管理プロセスに区分し、具体的に検討した。

また、IT全般及び業務処理統制については平成24年度の包括外部監査において詳細に検討しているので、今回の監査においては、主として平成24年度に指摘した事項の改善措置状況を確認することとした。

4.3 主な監査手続き

① 関係部署へのヒアリング

検証対象となる業務処理を行っている部署を任意に抽出し、業務の概要を聴取するとともに、質疑応答を行った。

② 関係書類の閲覧

検証対象となる業務処理のプロセスに関わる資料を閲覧するとともに、質疑応答を行った。

③ 課題・問題点の抽出と改善施策の検討

上記手続きを通じて検出された内部統制に係る課題や問題点について、改善策等の検討を行った。また、これらについて京都府の所管部署と意見の交換を行い、指摘事項又は意見として取りまとめた。

4.4 往査の実施状況

外部監査の実施にあたっては外部監査人室及び監査対象として選定した部署にてヒアリング等を実施した。ヒアリング等を実施した項目及び部署等は以下のとおりである。

項目	実施日	部署
務事務等全般	7月18日	会計課
	8月8日	総務事務センター、会計課、財政課、入札課、府有資産活用課
監査委員	10月30日	監査委員事務局
IT全般及び業務処理統制	7月31日	情報政策課
	9月10日	情報政策課
	9月26日	情報政策課、会計課
	10月9日	情報政策課
決算プロセス	9月19日	会計課、財政課、府有資産活用課
	11月12日	会計課、府有資産活用課
決裁プロセス	9月20日	会計課
	10月3日	会計課
人件費プロセス	9月19日	職員総務課、人事課、総務事務センター
	10月15日	総務事務センター
契約プロセス	9月12日	入札課、会計課
	10月10日	監理課、住宅課
	10月11日	入札課、会計課
債権管理プロセス	9月13日	会計課
	10月2日	会計課
	10月19日	商業・経営支援課
	11月6日	会計課
	11月21日	商業・経営支援課
固定資産管理プロセス	9月13日	会計課、府有資産活用課
	10月2日	会計課、府有資産活用課
	10月17日	府有資産活用課
	11月1日	監理課
	11月21日	府有資産活用課

5 今回の外部監査について

5.1 監査の切口と概要

民間企業の内部統制監査においては、一般的に個別業務プロセスを、売上・売掛金（計上・回収）プロセス、仕入・買掛金（計上・支払）プロセス、人件費（計上・支払）プロセス、経費（計上・支払）プロセス、固定資産（取得、保持、処分）プロセス等に区分し検討すると考えられる。

しかし、今回の外部監査では、公会計が基本的に収入（歳入）と支出（歳出）というプロセスであることを勘案し、その財務事務等に関する重要な業務である、決裁プロセス、人件費プロセス、契約プロセス、固定資産管理プロセス、債権管理プロセスを切口として行うこととした。

個別業務プロセス以外については、以下のように検討した。

全庁的内部統制については、今後検討されていくべきものとして、「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（たたき台）」（平成30年7月27日、地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会）の「別紙」をベースに概略的に現状を把握するにとどめた。

決算プロセスについては、歳入歳出をベースとする公会計であることと、京都府においてはITシステムによりほぼ自動的に決算書等が作成されることを勘案し、処理の概略を記載するにとどめた。

ITにかかる内部統制については、平成24年度に包括外部監査で取り上げているので、今回の監査では、その後の変化と当時の指摘事項等がどのように措置されているのかレビューすることとした。

5.2 本報告書の構成

全庁的内部統制と決算プロセスについては、「第3 全庁的内部統制及び決算プロセス」においてまとめて記載することとした。

各個別業務プロセスについては「第4 業務プロセス」において詳細に記載した。

ITに係る内部統制については、過年度監査結果のレビューであるので、最終章である「第5 財務報告にかかるITのリスクの評価と内部統制の状況」において記載することとした。

5.3 指摘事項及び意見について

指摘事項及び意見については、各章の最後に要約として記載した。

京都府においては、内部統制制度の構築がまだ始まっておらず、それに従った形でのリスクの集計や評価も行われていない。そのような状況のもと今回の監査を実施したため、指摘事項及び意見については、現状の業務処理の方法や既存の内部統制の仕組みを検討した結果から、以下のような判断により区分し記載することとした。

まず、リスクが比較的高く、それに対する内部統制が不十分であるため、今後一定の内部統制を整備する必要があると考えられる事項等については、重要な誤りや不効率などが発見されなくても「指摘事項」とした。また、リスクが存在し、それに対する一定の内部統制が整備されているが、運用に課題がある、又はさらなる内部統制の整備が望ましい事項等については「意見」として記載することとした。

今回の監査における「指摘事項」及び「意見」は、時間及び範囲が限定された中でのヒアリング及びサンプリング調査から導き出したもので、全庁的に見た場合に該当しないものもあるかもしれない。

今回の監査において不足する部分については、今後、京都府の内部統制制度の構築過程で解決いただきたいと考える。

6 包括外部監査人及び補助者の氏名・資格

6.1 包括外部監査人

公認会計士・税理士 新井 英植

6.2 補助者

公認会計士・税理士 梅本 顕宏

公認会計士・税理士 日根野 健

公認会計士 松原 広幸

税理士 松本 慎太郎 (五十音順)

7 利害関係

京都府と包括外部監査人並びに補助者との間には、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。

第2 総論

1 自治体における内部統制の導入

1.1 第31次答申と地方自治法の一部改正

平成29年6月、地方自治法（昭和22年法律第67号）が改正（地方自治法等の一部を改正する法律（平成29年法律第54号）（以下「改正地方自治法」という。））された。改正のポイントは、①内部統制に関する方針の策定等、②監査制度の充実強化、③決算不認定の場合における長からの議会等への報告規定の整備、④地方公共団体の長等の損害賠償責任の見直し等、の四つである。

今回の包括外部監査のテーマ「財務事務をはじめとしたリスクマネジメントの課題と対応について」を選定した背景には、このような地方自治法の改正がある。

この章「総論」では、地方自治法の改正を踏まえ、地方公共団体における内部統制制度の導入、京都府の現状等について記載したい。

さて、今回の改正の大きなポイントの一つは、内部統制制度の導入を地方公共団体に義務付けたことであると言える。

この改正に従って長が行うべき内部統制に係る事項は、(ア)内部統制に関する方針の策定と公表、(イ)内部統制評価報告書の作成と公表である。(ア)の方針は、平成32年4月1日には策定され公表されている必要がある。また、(イ)の評価報告書で最初に作成するものは、平成32会計年度を評価対象期間とし、その年度末である平成33年3月31日を評価基準日として評価を行うこととされている。評価の結果をまとめた評価報告書は翌年度に作成し、監査委員の審査意見を付けた上で、議会に提出し公表しなければならない。

地方自治法改正の背景には、第31次地方制度調査会の「人口減少社会に的確に対応する地方体制及びガバナンスのあり方に関する答申」（平成28年3月16日）（以下「第31次答申」という。）があるとされている。

この答申では、今後の人口減少に伴う地域社会の持続可能性について言及さ

れている。そのような環境において、行政サービスの持続可能な提供を確保するためには、地方行政体制を確立する必要がある、それは人口減少対策を的確に講じることに繋がるとされている。

平成 30 年 7 月 27 日、地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会より「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（たたき台）」（以下「たたき台」という。）が公表された。これは、今後、地方自治法の改正を受けて地方公共団体が内部統制制度を導入するにあたっての指針を示したものであると言える。

この「たたき台」では、地方公共団体における内部統制制度の導入の意義について以下のように述べている。

内部統制制度の導入により、地方公共団体は、組織として、予めリスクがあることを前提として、法令等を遵守しつつ、適正に業務を執行することが求められる。そうした組織的な取組が徹底されることによって、長にとっては、マネジメントが強化され、政策的な課題に対して重点的に資源を投入することが可能となる。また、職員にとっても、業務の効率化や業務目的のより効果的な達成等によって、安心して働きやすい魅力的な職場環境が実現される。ひいては、信頼に足る行政サービスを住民が享受することにつながる事となる。

1.2 内部統制の対象とする事務

地方公共団体は、地方自治法第 1 条の 2 において「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」と規定されている。地方公共団体が行う事務の範囲は多種で広範囲に及ぶ。

このような事務の中にあつて、「改正地方自治法」は内部統制制度の導入の範囲につき、まず「財務に関する事務」については必ず対象としなければならないとしている（地方自治法第 150 条第 1 項第 1 号）。その他の事務については、長が必要と認めるとき追加することができる。

「第 31 次答申」では、財務事務に係るリスクについて以下のように記載している。

具体的には、財務に関する事務の執行におけるリスクは、影響度が大きく発生頻度も高いこと、地方公共団体の事務の多くは予算に基づくものであり明確かつ網羅的に捕捉できること、民間企業の内部統制を参考にしながら進めることができること等から、当該リスクを最低限評価するリスクとすべきである。

2 内部統制

さて地方公共団体で導入されようとしている内部統制制度の基本的な部分について、以下、記載する。

2.1 日本における内部統制制度の導入

平成 12 年頃から日本の企業において様々な不祥事が発生し、企業における内部統制が問題視されるようになった。そこで、証券市場における投資家からの信頼回復のため、企業の財務報告の信頼性を確保する必要性が強く求められた。

平成 18 年 6 月、金融商品取引法が成立し、上場会社を対象に財務報告に係る内部統制の経営者による評価と公認会計士等による監査が義務づけられた（内部統制報告制度）。平成 20 年 4 月 1 日以後開始する事業年度から適用されている。

一方、会社法でも、平成 18 年 5 月に、大会社について内部統制システムの構築の基本方針の決定を義務づけている。内部統制システムの構築とは、取締役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その他株式会社の業務の適正を確保するために必要な体制を整備することである。

2.2 内部統制の基本的枠組み

日本における内部統制制度の導入に機を合わせるかたちで、平成 19 年 2 月に企業会計審議会が「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）」（以下「内部統制基準」という。）を公表した。（平成 23 年 3 月に改訂）

「内部統制基準」では、内部統制を以下のように定義している。

内部統制とは、基本的に、業務の有効性及び効率性、財務報告の信頼性、事業活動に関わる法令等の遵守並びに資産の保全の 4 つの目的が達成されているとの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いい、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 I T（情報技術）への対応の 6 つの基本的要素から構成される。

2.2.1 内部統制の目的

以下記載は、内部統制の目的についてであるが、定義は「内部統制基準」から、地方公共団体に置きなおした場合の解釈については「たたき台」から引用したものを載せることとする。

そのまま転用するのは、両者の内容がこれらを理解するのに十分であり、特に監査人の解釈を加えない方が適当であると考えたからである。なお、「たたき台」については、一部監査人が加筆修正した部分がある。

(1) 業務の有効性と効率性

業務の有効性及び効率性とは、事業活動の目的の達成のため、業務の有効性及び効率性を高めることをいう。

（「内部統制基準」）

地方公共団体においては、その事務を処理するに当たっては最少の経費で最大の効果を挙げるとともに、常にその組織及び運営の合理化に努める（地方自治法第 2 条第 14 項及び第 15 項）という法の趣旨を踏まえつつ、担当職員の個人的な経験や能力に過度に依存することなく、組織として一定の水準を保ち

つつ滞りなく業務を遂行できるようにすることで、業務の目的達成を図ることが重要である。

(「たたき台」)

(2) 財務報告の信頼性

財務報告の信頼性とは、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をいう。

(「内部統制基準」)

地方公共団体においては、予算・決算の説明書（地方自治法第 211 条）・決算（地方自治法第 233 条）等による財務報告は、議会や住民等が地方公共団体の活動の確認や監視をする上で極めて重要な情報を提供しており、その情報の信頼性を確保することは地方公共団体に対する社会的な信用の維持・向上に資することになる。逆に、誤った財務報告は、個々の地方公共団体の住民をはじめとする多くの利害関係者に対して不測の損害を与える可能性を高めるだけでなく、全国の地方公共団体に対する信頼を著しく失墜させることとなる。

(「たたき台」)

(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等の遵守とは、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をいう。

(「内部統制基準」)

地方公共団体は法令に違反してその事務を処理してはならず(地方自治法第 2 条第 16 項)、公金を扱う主体である公務員に対しては、住民の信頼の基礎となる法令等の遵守についての要請が特に高い。

したがって、法令等の遵守は、地方公共団体における内部統制において、着実

に取り組むことが求められる。

(「たたき台」)

(4) 資産の保全

資産の保全とは、資産の取得、使用及び処分が正当な手続及び承認の下に行われるよう、資産の保全を図ることをいう。

(「内部統制基準」)

地方公共団体においては、税を主な財源として取得された資産である財産(法第 237 条第 1 項)及び現金が不正に又は誤って取得、使用及び処分された場合、地方公共団体の財産的基盤や社会的信用に大きな損害や影響を与える可能性があるため、これらを防止するための体制を整備することが求められる。

資産には、有形の資産のほか、知的財産、住民に関する情報など無形の資産も含まれる。住民に関する情報については、適切な保全が図られなかった場合、住民に対し著しい不利益を与え、住民からの信頼に非常に大きな影響を与える可能性があるため、特に適切な対応が求められる。

(「たたき台」)

これら四つの目的は、相互に関連しており、ある内部統制行為又は制度が複数の内部統制目的に合致する、ということは大いにある。

2.2.2 内部統制の構成要素

内部統制の基本的要素とは、内部統制の目的を達成するために必要とされる内部統制の構成部分をいい、内部統制の有効性の判断の規準となる。

以下の記載についても、「内部統制基準」及び、地方自治体に置きなおした場合の解釈として「たたき台」から多くを引用する。

(1) 統制環境

統制環境とは、組織の気風を決定し、組織内のすべての者の統制に対する意識に影響を与えるとともに、他の基本的要素の基礎をなし、リスクの評価と対応、統制活動、情報と伝達、モニタリング及びITへの対応に影響を及ぼす基盤をいう。

統制環境としては、例えば、次の事項が挙げられる。

- ① 誠実性及び倫理観
- ② 経営者の意向及び姿勢
- ③ 経営方針及び経営戦略
- ④ 取締役会及び監査役又は監査委員会の有する機能
- ⑤ 組織構造及び慣行
- ⑥ 権限及び職責
- ⑦ 人的資源に対する方針と管理

(「内部統制基準」)

地方公共団体においては、長の意識が統制環境に対し最も大きな影響を有する。したがって、長は、自らが誠実かつ倫理的に職責を果たしつつ、事務の執行における誠実性及び倫理観の重要性を組織内外に示すため、職員の行動及び意思決定の指針となる具体的な行動基準等を定め、職員が遵守できるよう適切な対応を行う必要がある。

また、地方公共団体の運営方針や運営戦略に照らして、それらの目的を達成するために適切な組織構造並びに職員の権限及び責任、人的資源に対する方針等を定めることも重要である。

(「たたき台」)

(2) リスクの評価と対応

リスクの評価と対応とは、組織目標の達成に影響を与える事象について、組織目標の達成を阻害する要因をリスクとして識別、分析及び評価し、当該リス

クへの適切な対応を行う一連のプロセスをいう。

① リスクの評価

リスクの評価とは、組織目標の達成に影響を与える事象について、組織目標の達成を阻害する要因をリスクとして識別、分析及び評価するプロセスをいう。

リスクの評価に当たっては、組織の内外で発生するリスクを、組織全体の目標に関わる全社的なリスクと組織の職能や活動単位の目標に関わる業務別のリスクに分類し、その性質に応じて、識別されたリスクの大きさ、発生可能性、頻度等を分析し、当該目標への影響を評価する。

② リスクへの対応

リスクへの対応とは、リスクの評価を受けて、当該リスクへの適切な対応を選択するプロセスをいう。

リスクへの対応に当たっては、評価されたリスクについて、その回避、低減、移転又は受容等、適切な対応を選択する。

(「内部統制基準」)

リスクとは「組織目標の達成を阻害する要因」であるので、地方公共団体が対応すべきリスクは「住民の福祉の増進を図る」ことを阻害する、つまり行政サービスが適正に行われない要因ということで、非常に広範囲にわたる。

従って、改正地方自治法では、まずは財務事務にかかるリスクを最低限評価すべきものとしている。財務事務の執行に係る法令等違反のリスク、財務報告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などがこれに該当する。

地方公共団体における「財務事務」とは、予算、収入、支出、契約、現金及び有価証券などに係る事務をいう。一方、「会計事務」とは、現金の出納、物品の出納、決算の調製などに係る事務をいう。

(3) 統制活動

統制活動とは、経営者の命令及び指示が適切に実行されることを確保するために定める方針及び手続をいう。

統制活動には、権限及び職責の付与、職務の分掌等の広範な方針及び手続が含まれる。このような方針及び手続は、業務のプロセスに組み込まれるべきものであり、組織内のすべての者において遂行されることにより機能するものである。

(「内部統制基準」)

長においては、各担当者の権限及び職責を明確にし、各担当者が権限及び職責の範囲において適切に業務を遂行する体制を整備していくことが重要となる。その際、不正又は誤謬等の行為が発生するリスクを減らすため、職務を複数の者の間で適切に分担又は分離させることが重要である。例えば、契約の承認、契約の記録、資産の管理に関する職責をそれぞれ別の者に担当させることにより、それぞれの担当者間で適切に相互牽制を働かせることが考えられる。ただし、業務の効率的な遂行を著しく妨げる、あるいは責任の所在が不明確となるような過度な職務の細分化は避けるべきである。

(「たたき台」)

(4) 情報と伝達

情報と伝達とは、必要な情報が識別、把握及び処理され、組織内外及び関係者相互に正しく伝えられることを確保することをいう。組織内のすべての者が各々の職務の遂行に必要とする情報は、適時かつ適切に、識別、把握、処理及び伝達されなければならない。また、必要な情報が伝達されるだけでなく、それが受け手に正しく理解され、その情報を必要とする組織内のすべての者に共有されることが重要である。

一般に、情報の識別、把握、処理及び伝達は、人的及び機械化された情報システムを通して行われる。

① 情報

組織内のすべての者は、組織目標を達成するため及び内部統制の目的を達成するため、適時かつ適切に各々の職務の遂行に必要な情報を識別し、情報の内容及び信頼性を十分に把握し、利用可能な形式に整えて処理することが求められる。

② 伝達

イ. 内部伝達

組織目標を達成するため及び内部統制の目的を達成するため、必要な情報が適時に組織内の適切な者に伝達される必要がある。経営者は、組織内における情報システムを通して、経営方針等を組織内のすべての者に伝達するとともに、重要な情報が、特に、組織の上層部に適時かつ適切に伝達される手段を確保する必要がある。

ロ. 外部伝達

法令による財務情報の開示等を含め、情報は組織の内部だけでなく、組織の外部に対しても適時かつ適切に伝達される必要がある。また、顧客など、組織の外部から重要な情報が提供されることがあるため、組織は外部からの情報を適時かつ適切に識別、把握及び処理するプロセスを整備する必要がある。

(「内部統制基準」)

(情報の識別・把握・処理)

組織は、必要な情報を特定し(識別)、情報システムに取り入れ(把握)、目的に応じて加工する(処理)ことを通じて、伝達を行う前提として、情報の信頼性を確保する。

識別、把握及び処理された情報については、正当な手続に基づき、適切に保存及び管理されなければならない。

(情報の伝達)

組織においては、識別、把握及び処理された情報が組織内外に適切に伝達される仕組みを整備することが重要となる。組織内においては、例えば、長の方

針は組織内の全ての者に適時かつ適切に伝達される必要がある。また、不正又は誤謬等の発生に関する情報など内部統制に関する重要な情報が、長及び組織内の適切な管理者に適時かつ適切に伝達される仕組みを整備することが重要である。

一方、情報は組織外に対して適切に伝達又は報告される必要があり、例えば、議会や住民等の外部の関係者に対する報告等において、適正に情報を提供していく必要がある。また、不正又は誤謬等の重要な情報は、関係者を通じて、組織の外部から提供されることがあるため、情報を組織の外部に伝達又は報告する仕組みだけでなく、組織の外部からの情報を入手するための仕組みも整備することが重要である。

(内部通報制度など)

組織においては、組織の情報と伝達及びモニタリングの仕組みの一つとして、通常の伝達経路が適切に機能しない場合に備え、通常の伝達経路のほか、組織の構成員又は外部の者から、長や監察担当、場合によっては弁護士等の外部の窓口等が情報の提供を受けることを目的として、内部及び外部からの通報制度を整備すべきである。

通報によって提供された情報は、内部統制に関する重要な情報である可能性が高いため、通報者の保護に配慮しつつ、関係部局と連携し、適時かつ適切な対応を行うことが望ましい。

法令等の遵守に関連して、公益通報者保護法（平成 16 年法律第 122 号）に規定する通報対象事実については、同法に基づく対応を行う必要がある。

(「たたき台」)

(5) 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をいう。モニタリングにより、内部統制は常に監視、評価及び是正されることになる。モニタリングには、業務に組み込まれて行われる日常的モニタリング及び業務から独立した視点から実施される独立的評価がある。両者

は個別に又は組み合わせて行われる場合がある。

① 日常的モニタリング

日常的モニタリングは、内部統制の有効性を監視するために、経営管理や業務改善等の通常の業務に組み込まれて行われる活動をいう。

② 独立的評価

独立的評価は、日常的モニタリングとは別個に、通常の業務から独立した視点で、定期的又は随時に行われる内部統制の評価であり、経営者、取締役会、監査役又は監査委員会、内部監査等を通じて実施されるものである。

③ 評価プロセス

内部統制を評価することは、それ自体一つのプロセスである。内部統制を評価する者は、組織の活動及び評価の対象となる内部統制の各基本的要素を予め十分に理解する必要がある。

④ 内部統制上の問題についての報告

日常的モニタリング及び独立的評価により明らかになった内部統制上の問題に適切に対処するため、当該問題の程度に応じて組織内の適切な者に情報を報告する仕組みを整備することが必要である。この仕組みには、経営者、取締役会、監査役等に対する報告の手続が含まれる。

(「内部統制基準」)

(6) IT への対応

ITへの対応とは、組織目標を達成するために予め適切な方針及び手続を定め、それを踏まえて、業務の実施において組織の内外のITに対し適切に対応することをいう。

ITへの対応は、内部統制の他の基本的要素と必ずしも独立に存在するものではないが、組織の業務内容がITに大きく依存している場合や組織の情報システムがITを高度に取り入れている場合等には、内部統制の目的を達成するために不可欠の要素として、内部統制の有効性に係る判断の規準となる。

ITへの対応は、IT環境への対応とITの利用及び統制からなる。

① I T環境への対応

I T環境とは、組織が活動する上で必然的に関わる内外のI Tの利用状況のことであり、社会及び市場におけるI Tの浸透度、組織が行う取引等におけるI Tの利用状況、及び組織が選択的に依拠している一連の情報システムの状況等をいう。I T環境に対しては、組織目標を達成するために、組織の管理が及ぶ範囲において予め適切な方針と手続を定め、それを踏まえた適切な対応を行う必要がある。

I T環境への対応は、単に統制環境のみに関連づけられるものではなく、個々の業務プロセスの段階において、内部統制の他の基本的要素と一体となって評価される。

② I Tの利用及び統制

I Tの利用及び統制とは、組織内において、内部統制の他の基本的要素の有効性を確保するためにI Tを有効かつ効率的に利用すること、並びに組織内において業務に体系的に組み込まれてさまざまな形で利用されているI Tに対して、組織目標を達成するために、予め適切な方針及び手続を定め、内部統制の他の基本的要素をより有効に機能させることをいう。

I Tの利用及び統制は、内部統制の他の基本的要素と密接不可分の関係を有しており、これらと一体となって評価される。また、I Tの利用及び統制は、導入されているI Tの利便性とともにもその脆弱性及び業務に与える影響の重要性等を十分に勘案した上で、評価されることになる。

(「内部統制基準」)

I C Tの統制とは、I C Tを取り入れた情報通信システムに関する統制であり、自動化された統制を中心とするが、しばしば、手作業による統制が含まれる。I C Tの統制を有効なものとするために長が設定する目標を、I C Tの統制目標と呼ぶ。長は、自ら設定したI C Tの統制目標を達成するため、I C Tの統制を構築する。I C Tに対する統制活動は、全般統制と業務処理統制の二つからなり、正当、完全かつ正確な情報の処理を確保するためには、両者が一

体となって機能することが重要となる。

ICTに係る全般統制とは、業務処理統制が有効に機能する環境を保証するための統制活動を意味しており、通常、複数の業務処理統制に関係する方針と手続をいう。ICTに係る全般統制は、通常、業務を管理するシステムを支援するICT基盤（ハードウェア、ソフトウェア、ネットワーク等）を単位として構築することになる。

ICTに係る業務処理統制とは、業務を管理するシステムにおいて、承認された業務が全て正確に処理、記録されることを確保するために業務プロセスに組み込まれたICTに係る内部統制である。

地方公共団体においては、特に、所得や住所、家族構成等をはじめとする個人情報を広範に有していることから、情報の漏えいや職員による不適切利用が生じた場合のリスクが大きいこと等を踏まえたアクセス権限の設定など、ICTに係る全般統制を検討する必要がある。

なお、内部統制の整備に当たっては、必ずしも新たにICTを利用することが必要であるというわけではなく、また、新たにICTを利用しさえすれば内部統制を適切に整備したことになるというわけでもないことに留意が必要である。

（「たたき台」）

注：「ICT」とは、「Information and Communication Technology」の略で、「内部統制基準」の「IT（Information Technology）」と同義として使用されている。

3 既存の制度

3.1 地方公共団体と内部統制

3.1.1 地方公共団体のガバナンス

地方公共団体のガバナンス体制は、長（京都府においては知事）、議会、監査委員、住民からなる。

長は、地方公共団体の事務に関する管理執行権を有する。長の権限としては、

3.1.2 ガバナンスと内部統制の関係

地方公共団体では、地方自治法の趣旨に従い一定のガバナンス体制が構築されている。事務執行における職務分掌や決裁権限、議会や監査委員の執行機関に対する監視、住民監査請求や住民訴訟等の行政に対する牽制制度などである。

内部統制制度は、これらの既存の制度と全く異なるものではなく、既存の制度を内部統制という枠組みに置きなおし、不足する部分は補充・強化して構築していくものと考えられる。内部統制制度の構築においてはリスクの「可視化」が重要なポイントとされているので、文書化等に課題があればそれを補う必要がある。

内部統制は地方公共団体にとってガバナンスの一環であると考えられる。「第31次答申」においても次のように記載している。

地方公共団体についても、内部統制を制度化し、その取組を進めることにより、①マネジメントの強化、②事務の適正性の確保が促されること、③監査委員の監査の重点化・質の強化・実効性の確保の促進、④議会や住民による監視のための必要な判断材料の提供等の意義が考えられる。

3.1.3 内部統制に関する関係者の役割

参議院総務委員会調査室の天池恭子氏の文書「地方公共団体におけるガバナンス強化等に向けて」（以下「ガバナンスの強化等」という。）では、地方自治法の改正の概要と主な論点として以下のように記載している。

（2）適切な役割分担によるガバナンス

地方公共団体は、人口減少社会において合意形成が困難な課題について解決することが期待されている。住民の福祉の増進に努め、最少の経費で最大の効果を上げるよう、地方公共団体の事務の適正性の確保の要請が高まる。長、監査委員等、議会、住民が、役割分担の方向性を共有しながら、それぞれが有する強みを活かして事務の適正性を確保することが重要である。これらの適切な役割分担によるガバナンスは、地方公共団体に対する住民からの信頼を向

上させ、人口減少社会に的確に対応することにも資するものである。

(「ガバナンスの強化等」)

このように定めただうえで、関係者の役割について以下のように記載している。

なお、今回の地方自治法改正の「内部統制に関する方針の策定等」以外の項目である「監査制度の充実強化」に係る部分も内部統制の構築に関連するものと考えるので、併せて記載する。

(1) 長

地方公共団体における事務が適切に実施され、住民の福祉の増進を図ることを基本とする組織目的が達成されるよう、事務を執行する主体である長自らが、行政サービスの提供等の事務上のリスクを評価及びコントロールし、事務の適正な執行を確保する体制（内部統制体制）を整備及び運用することが求められる。

そこで、全ての長に内部統制体制を整備及び運用する権限と責任があることを明確化した上で、具体的手続は団体の規模に配慮すべきである。

(「ガバナンスの強化等」)

長は、内部統制の整備及び運用に関する最終的な責任者であり、内部統制の構成要素として最も重要で基礎となる統制環境に大いに影響を与える存在である。

長の内部統制制度に関する考え方や姿勢は、地方公共団体の内部統制構築の成否を大きく左右するものであるので、先頭に立って推進してほしいと考える。

(2) 議会

議会は、内部統制体制や監査委員の監査等が十分に機能しているかどうかをチェックするとともに、政策の有効性やその是非についてのチェックを行う等、議会としての監視機能を適切に発揮すべきである。

そこで、監査委員等の専門性等が向上し、議会が議会としての監視を行う役割を明確化する中で、監査委員の意見が付された決算を議会が審議した結果、

議会が決算認定をせず、その理由を示した場合については、議会が長に対し理由の中で指摘した問題点について長が説明責任を果たす仕組みを設けるべきである。

(「ガバナンスの強化等」)

(3) 監査委員

監査による監視機能を高めるため、監査の実効性確保のあり方、独立性・専門性のあり方、監査への適正な資源配分のあり方について、必要な見直しを行うべきである。

監査基準に関する規定が法令上ないため、判断基準や職務上の義務の範囲が不明確となっている。一般に公正妥当と認められるものとして、監査を実施するに当たっての基本原則や実施手順等について、地方公共団体に共通する規範として、統一的な基準を策定する必要がある。

さらに、監査の結果を参考とした措置が講じられない場合の勧告制度の創設、監査委員の研修制度や専門委員制度の創設、議選監査委員設置の選択制の導入、条例により包括外部監査を実施する地方公共団体の実施頻度の緩和、地方公共団体の監査を支援する全国的な共同組織の構築等が必要である。

(「ガバナンスの強化等」)

監査委員は、内部統制制度にあつては、長から独立した立場で、「内部統制評価報告書の審査」という重要で新しい役割を担うことになる。

従来からの監査との整合性を保ちながら、新たな制度に取り組む準備を着実に行う必要がある。

(4) 住民

住民は、地方公共団体の事務が適正に行われていることをチェックする重要な主体であり、長、監査委員、議会等の役割分担に基づく体制が有効に機能しているかどうかを住民がチェックできるようにすることが重要である。その

ためにも、それぞれが行おうとするチェックの方針や結果等については、公表等により、透明性を確保することが必要である。

(「ガバナンスの強化等」)

なお、地方公共団体のガバナンス体制から外れるかもしれないが、職員及び短期・臨時雇用職員、外部委託先なども、長や内部統制構築に係る責任者の下、日々の業務の中で内部統制の整備・運用に取り組まなければならないという重要な役割を担っている。

内部統制構築のための責任者や推進体制を早期に整備し、職員等に負荷が少なく、かつ財務事務等の適性を確保できる体制を整える必要がある。

3.2 京都府の内部統制に関連する既存の制度

京都府には、上述のガバナンス体制を基礎として、その他にも財務事務等の適正を確保するために有用と思われる制度等がすでにいくつか存在している。それらについて以下記述する。

3.2.1 予算制度

(1) 予算統制

地方公共団体の会計（現金及び物品の出納など）は予算の統制を受ける。

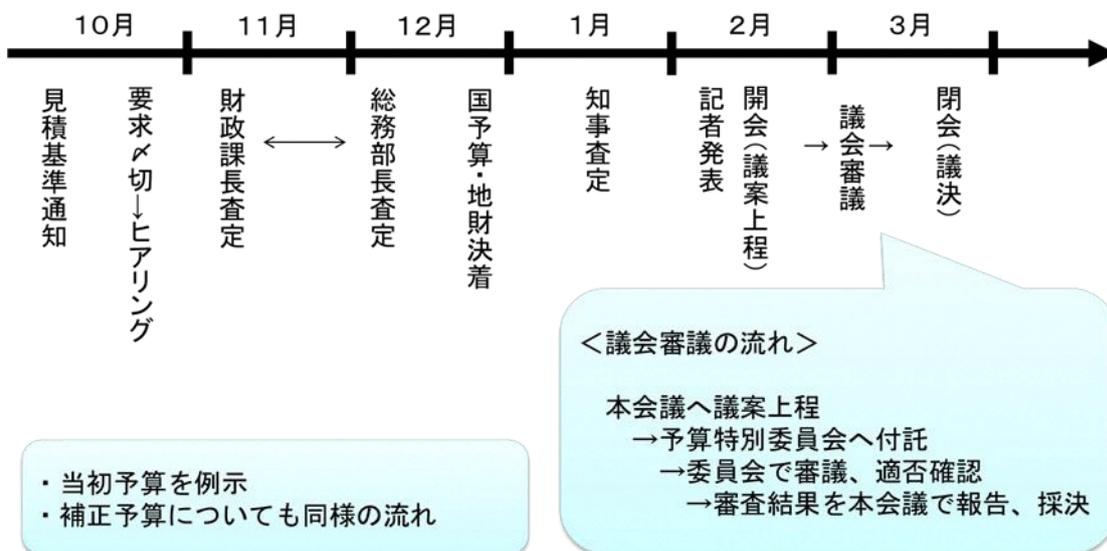
地方公共団体の予算は、該当年度の収入支出（歳入歳出）をあらかじめ見積もったもので、執行機関が作成して議会に提出し、議会の議決を経て成立する。

予算のうち、歳入は予算額を超えて収入することができるが、歳出は予算額を超えて支出することはできない。

(2) 予算の調製

京都府における予算編成から議会での議決までの流れは以下のとおりである。

【図表 3.2.1】



(3) 予算に関する原則

予算は地方公共団体の会計を統制するものであるため、その執行は厳格に行わなければならない。そのため、予算に関してはいくつかの原則が設けられている。

①総計予算主義の原則

一会計年度における一切の収入及び支出は、すべてこれを歳入歳出予算に編入しなければならない。(地方自治法第 210 条)

②事前議決の原則

普通地方公共団体の長は、毎会計年度予算を調製し、年度開始前に、議会の議決を経なければならない。(地方自治法第 211 条第 1 項)

③公開の原則

普通地方公共団体の長は、議会より予算の送付を受けた場合において、直ちに、その要領を住民に公表しなければならない。(地方自治法第 219 条第 2 項)

④単一予算主義の原則

一会計年度における一切の収入支出は単一の予算に計上しなければならない。(ただし例外として、特別会計、補正予算)

⑤予算統一の原則

予算は、一貫した秩序をもって系統的に総合調製されなければならない。

⑥会計年度独立の原則

各会計年度における歳出は、その年度の歳入をもって、これに充てなければならない。（地方自治法第 208 条第 2 項）

（ただし例外として、繰越明許費、事故繰越し、歳計余剰金の処分、継続費の遞次繰越、過年度収入・支出、翌年度歳入の繰上充当）

(4) 予算が不足する場合の支出

京都府において予算が不足する場合、財政課との執行協議が整えば、以下の方法で支出が可能となる。

①歳出予算の流用

部長等は、歳出予算の各科目の経費の金額を流用しようとするときは、その流用しようとする理由、金額等を記載した書類を作成し、別に定めるところにより総務部長又は財政課長に協議しなければならない。（京都府会計規則第 28 条）

②予備費の充用

部長等は、予備費の充用を必要とするときは、充用書を作成し、総務部長に提出しなければならない。（京都府会計規則第 30 条第 1 項）

総務部長は、前項の規定による充用書に基づき予備費の充用を決定したときは、当該部長等及び会計管理者に充用の通知をしなければならない。（京都府会計規則第 30 条第 2 項）

なお、流用は各款及び各項の間では原則流用不可であるが（地方自治法第 220 条第 2 項）、各項間においては、あらかじめ議会の議決を経て予算で定めておけば、流用が可能である。また、京都府では、各項に計上した給料、職員手当及び共済費（賃金に係る共済費を除く。）に係る予算額に不足を生じた場合における同一款内でのこれらの経費の各項の間の流用は可能である。

3.2.2 財務・会計に係る規定

地方公共団体において財務・会計は地方自治法等により規定されている。また京都府においては、「京都府会計規則」及び「京都府会計規則の運用について」で規定されている。

京都府会計規則第1条には、「予算の執行、現金及び物品の出納及び保管、契約並びに財産の管理等の事務については、法令その他別に定めるもののほか、この規則の定めるところによる」と規定されている。

また京都府会計規則第9条には、「関係職員の心構え」として、「府の会計事務を担当する職員は、常に良識と責任をもって、この規則及び法令その他規定の定めるところに従い、適正な事務処理をしなければならない」と記されている。

この他、財務事務の適正を図るため、会計に携わる職員向けに、「会計事務の手引き」「会計事務の質疑応答集」などが用意されており、また定期発行物として「会計通信」がある。さらに会計職員向けの研修が随時実施されている。

このように京都府においては財務・会計にかかる規定等が整備されており、重要な内部統制制度としての役割を担っている。

3.2.3 組織に係る規定

(1) 組織規程

京都府の組織及びその職務、基本的な権限（専行等）は京都府組織規程に詳細に定められている。

京都府組織規程の第1条には、「この規則は、知事の権限に属する事務の適正かつ能率的な遂行を図るため必要な組織を定めることを目的とする」と記載されている。

京都府組織規程に定められている組織は、本庁、企画調整機関、附属機関、地方機関である。また本庁には、知事直轄組織、総務部、政策企画部、府民生活部、文化スポーツ部、環境部、健康福祉部、商工労働観光部、農林水産部、建設交通部が設置されている。

なお、本庁及び地方機関に置く職員の定数は、京都府職員定数条例により定められている。

(2) 部課長専行規程

部課長専行規程の第1条には、「この規程は、京都府組織規程（昭和30年京都府規則第32号）第5条の規定により、部課長の専行する事項を定めるものとする」と規定されている。

部課長専行規程には、会計管理者を筆頭に、部長、副部長、課長等が専行する事項の内容が詳細に規定されている。

また、規程の最後に掲載されている別表には、「公有財産及び物品の譲渡、廃棄等に係る専行事項」及び「支出負担行為に係る専行事項」として、それぞれの事項・区分に係る部長、課長の決算権限が記されている。

組織に係る規定は、事務執行において内部統制上、重要な役割を果たす。京都府では上記のような規定類が整備されており職務分掌や責任権限が明確となっている。

3.2.4 会計管理者の設置

(1) 意義

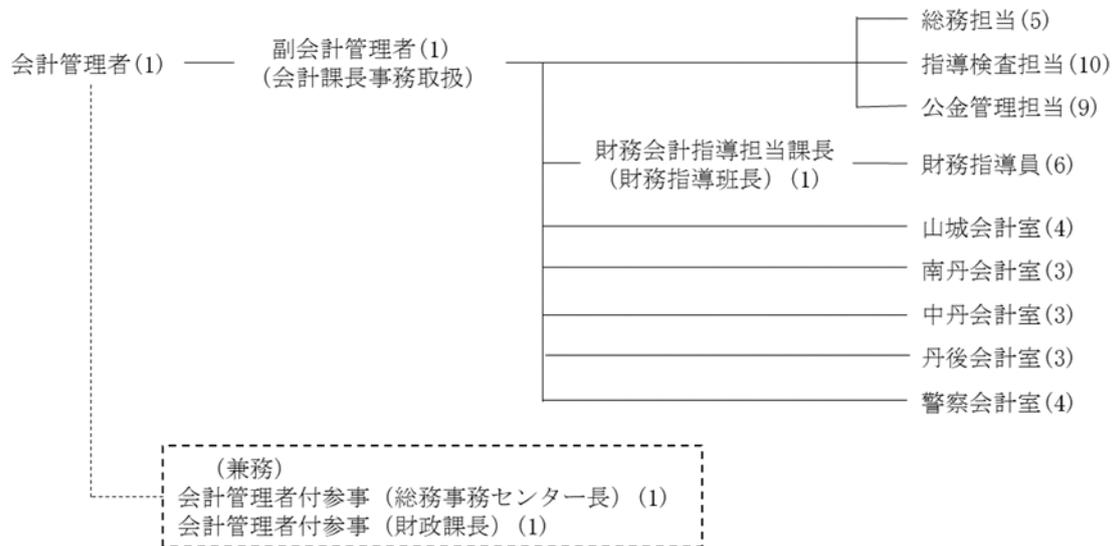
京都府では、地方自治法の規定に従い、会計管理者を設置している。

地方公共団体の財務は原則として地方公共団体の長が行うが、財務の事務のうち会計事務の適正な執行を確保するための内部牽制の仕組みとして、長の補助機関でありながら職務上独立した会計管理者を設けている。

(2) 会計管理者の組織

会計管理者の組織は以下のとおりである。

【図表 3.2.4】



(3) 会計管理者所管事務の概要

① 会計管理者の事務

会計管理者は、地方自治法の規定に基づき、現金及び物品等の出納・保管、支出負担行為に関する確認、決算の調製、その他の会計事務を行っている。

また、国からの委任を受けて、国庫金の歳入徴収官、官署支出官としての事務を処理している。

② 主な事務の概要

(ア) 会計の審査、公金の管理、決算の調製等

会計課では、現金・有価証券・収入証紙・物品の出納・保管、支出命令書等の審査、小切手の振出、決算の調製等の会計事務を処理している。

また、公所等における会計事務については、各公所等に出納員を設置し、会計管理者の事務を委任して処理しているが、支出命令書等の審査等については、広域振興局単位に設置した専任の会計職員からなる会計室（市内公所に係る支出命令書等の審査等については会計課、警察署に係る支出命令書等の審査等については警察会計室）において、集中的に処理（公営企業会計を除く）をしている。

さらに、公金の収納・支払の事務を取り扱わせるため、指定金融機関として京

都銀行を、指定代理金融機関として南都銀行玉水支店を指定するとともに、各銀行・信用金庫・農業協同組合等を収納代理金融機関として指定している。

(イ) 会計検査及び会計事務の指導

本庁、公所、財政援助団体、徴収・収納・支出事務受託者、指定金融機関等の会計検査及び会計事務の指導を行っている。

(ウ) 統合財務システムの運用管理

平成 19 年度に本格稼働した統合財務システムを運用管理し、適正・効率的な会計事務の執行に努めている。

(エ) 国庫金の歳入徴収、支出に係る事務

国庫金の歳入徴収官、官署支出官としての事務を処理している。

(オ) その他の事務

総務事務に係る支出負担行為の確認に係る事務

3.2.5 監査委員による監査

(1) 監査委員

京都府では地方自治法の規定により監査委員を置いている。(地方自治法 195 条第 1 項)

京都府の場合、監査委員の定数は 4 人であるが(地方自治法 195 条第 2 項)、2 人は識見委員(うち 1 人は常勤)、2 人は議選委員である。現在は、識見委員のうち 1 人は京都府の OB で、常勤である。

識見委員とは、人格が高潔で、普通地方公共団体の財務管理、事業の経営管理その他行政運営に関し優れた識見を有する者である。議選委員とは、議員のうちから選任された者である。

(2) 監査委員の権限

監査委員は、普通地方公共団体の財務に関する事務の執行及び普通地方公共団体の経営に係る事業の管理を監査する。(地方自治法第 199 条第 1 項)

また、必要があると認めるときは、普通地方公共団体の事務の執行について監査をすることができる。(地方自治法第 199 条第 2 項)

(3) 監査委員事務局

都道府県の監査委員には事務局が設置されている。(地方自治法第 200 条第 1 項)

① 監査委員と監査委員事務局の役割分担

事務局長は直接監査委員の命を受け、その他の職員は上司の指揮を受けて監査委員に関する事務に従事する。

② 監査委員事務局の主な業務

事務局は計数の正確性や手続きの合規性の点検・確認を行い、監査委員に点検等の結果を報告。監査委員が審査の上、監査の結果を決定する。

(4) 監査の種類

地方自治法及びその他に定める監査委員の監査の種類は以下のとおりである。

- ① 定期監査 (地方自治法第 199 条第 4 項)
- ② 随時監査 (地方自治法第 199 条第 5 項)
- ③ 当該地方公共団体の長からの要求監査 (地方自治法第 199 条第 6 項)
- ④ 財政的援助団体等監査 (地方自治法第 199 条第 7 項)
- ⑤ 一定数の選挙人の請求による監査 (地方自治法第 75 条第 1 項)
- ⑥ 議会からの要求監査 (地方自治法第 98 条第 2 項)
- ⑦ 決算審査 (地方自治法第 233 条第 2 項、地方公営企業法第 30 条第 2 項)
- ⑧ 例月出納検査 (地方自治法第 235 条の 2 第 1 項)
- ⑨ 指定金融機関監査 (地方自治法第 235 条の 2 第 2 項、地方公営企業法第 27 条の 2 第 1 項)

- ⑩ 基金運用状況審査（地方自治法第 241 条第 5 項）
- ⑪ 住民監査請求監査（地方自治法第 242 条第 1 項）
- ⑫ 職員の賠償責任監査（地方自治法第 243 条の 2 第 3 項）
- ⑬ 共同設置機関の監査（地方自治法第 252 条の 11 第 4 項）
- ⑭ 財政健全化法の監査・審査（財政健全化法第 3 条第 1 項、第 22 条第 1 項、第 26 条）

(5) 定期監査、例月出納検査、決算審査

監査委員の主な監査である「定期監査」「例月出納検査」「決算審査」について要約すると以下のとおりである。

なお、各監査等は「監査実施要綱」に基づいて実施される。

①定期監査

<p>監査の概要 （監査実施要綱）</p>	<p>(1) 監査は、次に定める点を主眼として実施する。 (ア) 財務に関する事務の執行が正確かつ合規的に行われているかどうかを主眼として実施する。 (イ) 事務事業が経済的、効率的かつ有効的に行われているかどうかを主眼として実施する。</p>
<p>監査の要点</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・財務事務の正確性、合規性の確認 ・事務事業の経済性、効率性、有効性の確認
<p>監査の方法</p>	<p>契約書、関係諸帳簿、証拠書類等を抽出により確認する。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・本庁各課：実地監査及び事務局による毎月の支払伝票等調査 ・地域機関：実地監査又は書面監査 <p>※ 実地監査：監査委員が対象機関に出向いて行う。 書面監査：対象機関の提出資料により行う。</p>

②例月出納検査

監査の概要 (監査実施要綱)	会計管理者等から提出された検査資料について毎月の計数を確認するとともに、府の財政収支の動態を主として計数面から把握し、検査する。
監査の要点	毎月の現金出納事務が適正に行われているかを確認
監査の方法	<ul style="list-style-type: none"> ・ 会計管理者等から提出された検査資料について、計数を突合、点検する。 ・ 府の財政収支の動態についても把握し検査を行う。 <p>※四半期毎に関係部局にも出席を求める。</p>

③決算審査

監査の概要 (監査実施要綱)	決算書その他関係諸表に基づく計数を確認するとともに、監査等の結果を勘案して財務事務が適正に行われているか及び予算が経済的、効率的かつ有効的に執行されているかどうかを主眼として実施する。
監査の要点	<ul style="list-style-type: none"> ・ 決算の計数が正確か、財務事務が適正に行われているか ・ 予算が経済的、効率的かつ有効的に執行されているか
監査の方法	<ul style="list-style-type: none"> ・ 知事から提出された決算書その他関係諸表に基づく計数を確認 ・ 定期監査及び例月出納検査の結果も参考として審査し、決算審査意見を決定する。

(6) 平成 29 年度の監査結果 (定期監査のみ)

監査委員が平成 29 年度に実施した監査は、定期監査、行政監査、財政援助団体等の監査など多岐にわたるが、以下に定期監査の結果のみ要約して記載する。

①実施状況（単位：箇所）

知事部局	174
教育庁	82
警察本部	26
その他行政委員会等	8
合計	290

②監査の結果（単位：件）

	指摘	注意	計
知事部局	11	97	108
教育庁	2	34	36
警察本部	3	13	16
その他行政委員会等	0	1	1
合計	16	145	161

3.2.6 会計事務月次点検

京都府においては、月次、所管部署において会計事務の点検が行われる。

会計事務月次点検は、京都府の会計及び財務報告の適正を確保するための制度としてとても重要な位置を占める。

会計事務月次点検は、会計規則及び会計月次点検実施要領の規定に従って実施される。

<会計規則>（抜粋）

（点検）

第261条 本庁に置かれる課、室及びセンターの長等で知事が別に定めるもの並びに公所長（以下「所属長」と総称する。）は、毎月1回例日を定めて、その所属における現金、有価証券及び物品その他の動産の管理の状況について点検しなければならない。

2 公所の出納員は、会計管理者が別に定めるところにより、点検のための計画を作成し、当該計画に基づき点検しなければならない。

3 所属長又は公所の出納員は、前2項の規定により点検した場合は、簿冊を設けてその結果を記録するとともに、事故のあつたときは、速やかに、知事、教育長又は警察本部長及び会計管理者に報告しなければならない。

「会計月次点検実施要領」は、月次点検を行う主体別に以下のように定めている。(一部抜粋)

(所属長月例点検)

第3条 所属長は、その所属において不適正な会計事務処理が行われないうように常に監視・監督を行うものとする。

(会計事務月次チェック)

第5条 所属長及び補助執行者(以下「所属長等」という。)は、その所属においてマニュアルに掲げる点検項目に係る事務を行っている場合は、毎月1回、当該会計事務の処理状況について、その所属の職員に命じて点検させるものとする。

(公所出納員月次チェック)

第6条 公所の出納員は、マニュアルに掲げる点検項目に係る事務を行っている場合は、毎月1回、当該会計事務の処理状況について、点検するものとする。

月次点検の目的等は以下のとおりである。(会計事務月次点検マニュアルより)

	所属長月例点検	会計事務月次チェック	公所出納員月次チェック
目的	事故の未然防止	ミスの早期発見と是正	ミスの早期発見と是正
対象	その所属における現金、有価証券及び物品その他の動産の管理状況	日常の事務処理	日常の事務処理
主体	所属長自ら実施	所属長が所属の職員に命じて実施	出納員が実施 (金銭分任出納員・経理員に指示して実施させるのも可)
時期	毎月1回例日を定めて	毎月1回	毎月1回

会計事務月次チェック及び公所出納員月次チェックの内容は以下のとおりである。

項目	確認事項
【収入】 調定の時期は適切か確認する 調定もれ、二重調定はないか確認する	<ul style="list-style-type: none"> ・調定期間が遅れているものがないか ・調定のもれているものはないか ・調定を二重に登録したものがないか ・事後調定の収納内容はどうなっているか、過誤納はないか
【債権管理】 滞納整理票は作成されているか確認する 督促状は発送されているか確認する	<ul style="list-style-type: none"> ・滞納整理票が作成されており、督促状が発送されているか

項目	確認事項
<p>【支出①】 日々の公共料金支払チェックができているか確認する 謝金等の支払遅延はないか確認する</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・『公共料金支払チェック表』が作成され、日々のチェックが機能しているか ・会議等の開催が決定しているのに、謝金管理メニューで予定登録されていないもの、会議等の開催後に終了登録されていないもの、また、終了登録後支出命令がまだされていないものがないか
<p>【支出②】 履行確認登録もれ・支出命令起票もれがないか確認する</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・納入期限が経過しているにも関わらず、履行確認登録ができていないものはないか ・履行確認登録から長期間経過しているにも関わらず、支出命令ができていないものはないか
<p>【物品管理】 備品登録もれがないか確認する</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・取得、購入等した備品が、統合財務の備品管理のシステムに登録されているか
<p>【公所出納員①】 現金出納簿の記帳もれ、記載誤りがな いか確認する</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・出納員による現金収納及び銀行への払込が現金出納簿に適正に記帳されているか

項目	確認事項
【公所出納員②】 収納現金保管簿の記載もれ、記載誤りが ないか確認する	<ul style="list-style-type: none"> ・出納員が自ら保管した現金について 収納現金保管簿に適正に記帳されて いるか
【公所出納員③】 証紙受払簿の記載もれ、記載誤りがな いか確認する	<ul style="list-style-type: none"> ・証紙の出納状況及び証紙売払に係る 現金の出納が証紙受払簿に反映され ているか
【公所出納員④】 収入証紙受払計算書の記載、提出日に ついて確認する	<ul style="list-style-type: none"> ・収入証紙受払計算書の記載（出納記 録）が正確か ・収入証紙受払計算書を毎月 8 日まで に会計管理者に提出しているか

3.2.7 会計実地検査

京都府においては、決算日後の 4 月～10 月にかけて、会計課、会計室、財務指導員の総体制で、本庁各課及び公所に対して実地検査を実施している。これは会計規則に基づいて行われるもので、財務事務の適正を確保するうえで重要なチェック機能を発揮している。平成 29 年度の会計実地検査における「文書指示」又は「口頭指導」の件数は約 300 項目に上る。

会計実地検査の概要については、以下の「平成 30 年度会計実地検査実施要領（概要）」を参照されたい。

(1) 会計実地検査の概要

	本庁	公所
実施時期	4 月	4 月～10 月

	本庁	公所
実施サイクル	毎年実施	原則 3 年に 1 回、広域振興局・京都土木事務所は毎年実施
実施内容	本庁各課の会計事務月次点検の実施状況、帳簿類の記帳状況等	会計事務全般（総括、収入・歳計外現金、支出・契約・補助金、物品）を「検査のポイント」により総合的に検査
実施体制	—	会計課、会計室、財務指導員の 4 人体制
検査報告等	—	公所：検査報告書の提出 会計管理者：検査結果の通知
検査後	—	財務指導員による巡回指導

(参考)「平成 30 年度会計実地検査実施要領 (概要)」(公所向け)

項目	内容
対象公所の選定	①検査サイクル (原則 3 年に 1 回、広域振興局・京都土木事務所は毎年実施) ②重点指導公所 (会計課内各担当、会計室で選定) 前年度の監査、公所検査の指摘状況等を勘案の上、対象公所を選定 ③巡回指導 (財務指導員) による指導公所 財務指導員の財務指導計画による
検査実施時期	○平成 30 年 4 月～10 月を目途 ・ 3/15(木) 会計室長・財務指導員会議 (意見交換等) ・ 4 月以降全体計画に基づき、各会計室で検査対象公所と日程調整 ※検査実施日の 1 カ月前に検査通知を发出

項目	内容
検査日程	<ul style="list-style-type: none"> ・原則1日（原則 9:00 開始、16:30 終了） ・広域振興局（地域総務室を含む）は、1～2日間
検査実施体制	<p>○会計課・会計室の総体制 計4名を原則とする。</p> <p>※ 班長は副主査以上とし、検査員を指揮し、検証事項の取りまとめを行う。</p> <p><検証分野></p> <ul style="list-style-type: none"> ・総括班長＋財務指導員 ・収入公金管理担当又は会計室若しくは財務指導員 ・支出、契約指導検査担当又は会計室若しくは財務指導員 ・物品総務担当又は会計室若しくは財務指導員 <p>※具体的な割り当てについては、検査対象先の状況を配慮し、別紙のとおりとする。</p> <p>※実施体制については、会計課内各担当、会計室間で相互協力するものとする。</p>
検査員研修 (説明会)	<ul style="list-style-type: none"> ・時 期：4月及び6月に実施 ・対象者：検査員全員 ・内 容：検査の根拠・意義、検査員心がまえ、H30 検査の方向性等
検査項目等	<ul style="list-style-type: none"> ①会計事務全般（総括、収入、支出、契約、物品）に対する指導的検査 ②重点指導事項（前年度検査結果及び監査指摘事項等の改善状況検査） ③その他

項目	内容
検査報告	<p>○検査報告書（様式） 別添のとおり</p> <ul style="list-style-type: none"> ・検査結果報告書の作成（班員） 検査後速やかに（班長へ提出） ・検査報告書の総括・起案（班長） 検査日から1週間以内 <p>班長は、検査結果報告とともに検査結果通知について、起案</p> <p>※文書指示事項等、調整が必要な場合は、班長及び所管担当等と協議する。</p>
検査結果通知	<ul style="list-style-type: none"> ・検査後1箇月以内に対象公所に対し、結果通知 ・措置状況等の報告を求める場合、通知の日から1箇月以内を期限とする。
その他	<ul style="list-style-type: none"> ・当日指導事項は、検査報告のみとする。 ・文書指示事項は、当該公所への通知とする。

(2) 平成29年度検査結果における主な指導事項

（「平成30年度会計実地検査実施方針」より引用）

①総括	<ul style="list-style-type: none"> ・金庫による現金等保管台帳の不備（記載漏れ、入出庫を同一行に記載、給与等記載不要なものを記載等） ・月次点検の不備（所属長月例点検対象物記載もれ等、月次チェック実施時期遅延等） ・公所長、出納員の引継目録における帳票等の記載もれ、添付書類の不備
②収入・歳計外現金	<ul style="list-style-type: none"> ・調定時期遅延、調定金額誤り ・領収書の記載もれ、書損の保全措置不十分 ・債権管理が不十分（滞納整理票の記載不備等） ・現金出納簿、収納現金保管簿の記載もれ、誤り

③支出・契約・補助金	<ul style="list-style-type: none"> ・資金前渡金受払簿記載もれ、公共料金通帳の確認日の記載、押印もれ ・契約書、請書の不備（約定もれ、削除もれ、基準契約書未反映等） ・予定価格調書未作成、見積書比較価格記載もれ等 ・見積書の不備（単価のみの見積、参考見積書の転用処理、日付不備等） ・経費支出伺いの記載誤り、変更契約協議もれ等 ・産廃処理委託に係るマニフェスト交付報告書の未提出 ・印紙貼付金額の誤り
④物品	<ul style="list-style-type: none"> ・物品出納整理簿の記載もれ、月計・累計未集計等 ・物品出納通知書の納品書添付もれ、出納員決裁もれ等 ・物品出納通知もれによる経過報告書未提出

4 内部統制制度構築に係る京都府の取組み

4.1 取組みの状況

地方自治法が改正され、地方公共団体に内部統制制度の構築が義務付けられた。

地方自治法の規定では、平成32年4月1日までに内部統制に関する方針を策定しなければならない。当該包括外部監査報告書作成時点からは、あと1年少々となった。さらに平成33年3月31日までに内部統制の整備・運用状況を評価し、当該内部統制評価報告書を監査委員の審査を受けた後、議会に提出し、公表しなければならない。

内部統制の構築に相当な時間を要することは、以前に制度構築に取り組んだ上場企業の内部統制報告制度の状況からも明らかである。このスケジュールから勘案すると、内部統制制度の構築に対し数年かけて段階的に取り組むとしても、方針の策定や整備の基本的な部分は平成31年度に着手しなければならないだろう。

現在、京都府においては、当該制度の構築に対して、主として関与するであろう部署での検討は行われているが、全庁的な取り組みとしての動きは見受けられない。来年度の方針の策定のためには、少なくとも財務事務にかかるリスクの識別や評価を早期に行う必要があると考える。特に内部統制制度構築の最高責任者である知事からの何らかのメッセージが早期に発せられることが期待される。

4.2 全庁的な体制の整備

「たたき台」では内部統制の整備について以下のように定義している。

内部統制体制の整備とは、内部統制に関する方針に基づき、全庁的な体制を整備しつつ、組織内の全ての部署において、リスクに対応するために規則・規程・マニュアル等を策定し、それらを実際の業務に適用することをいう。

全庁的な体制の整備については以下のように記載している。

内部統制に関する方針に基づき、内部統制の取組を実行に移すためには、各職員及び各部局の具体的な取組のよりどころとなる全庁的な規則や指針等を策定することが必要である。

(「たたき台」)

さらに、内部統制に関する職員・部局の役割等について、内部統制の整備及び運用の実務的な責任者、内部統制を推進する部局、内部統制を評価する部局に分けて以下のように記載している。

①内部統制の整備及び運用の実務的な責任者

地方公共団体における内部統制の整備及び運用の最終的な責任者は長であるが、長は、必要に応じて、副知事・副市町村長・部局長等（以下「副知事等」という。）を実務上の責任者として任命することが考えられる。当該副知事等は、内部統制に関する方針や下記の事項の検討を含め、内部統制の整備及び運

用について、長を補佐する役割を担う。

(「たたき台」)

内部統制制度の構築は、知事の指揮の下、全庁的に取り組まなければならない。ただ、担当責任者として、必ず知事が携わる必要はないと考える。

上場企業の内部統制制度構築においても、代表取締役が最高責任者となるが、実際の構築の責任者としては、もちろん代表取締役が就く場合もあるが、専務取締役や財務担当取締役等が就く場合も多い。

担当責任者として担当副知事が就く場合も全庁的なバックアップが必要であるので、重要プロジェクトなどにおけるステアリングコミッティ的な役割として、知事を議長とし各部署の責任者からなる会議体を設置し支援する方法もある。

②内部統制を推進する部局

内部統制を推進する部局（以下「内部統制推進部局」という。）は、地方公共団体として取り組むべき内部統制について検討を行い、内部統制に関する方針の策定の実務を補助し、当該方針に基づき内部統制体制の整備及び運用を全庁的に推進する役割を担う。その際、各部局に対し、長のリーダーシップが適切に取組に反映され、内部統制の整備及び運用が形骸化しないよう、適切な権限を有する必要がある。

内部統制推進部局については、新たに組織を設置することが望ましいが、例えば、総務担当部局、業務効率化を重視する観点から行政改革の担当部局、あるいはコンプライアンスを重視する観点から人事や監察の担当部局などの既存の組織が担うことも考えられる。また、様々な部局の知見を活かし、組織内へ内部統制に関する知識や経験を浸透させる観点から、各部局の職員を構成員とするプロジェクトチームによることも考えられる。

(「たたき台」)

京都府において内部統制推進部局を選定する場合、既存の組織としては、やはり知事の施策等に対し全体的な理解が深い部署や、全庁的な業務に携わる部署などが候補として考えられる。また、これを機に新しい部署を設置することも考えられる。組織横断的なプロジェクトを立ち上げる方法もある。

内部統制推進部局のリーダーは、少なくとも財務事務や内部統制に係る一定の知識を習得しなければならない。

③内部統制を評価する部局

内部統制を評価する部局（以下「内部統制評価部局」という。）は、モニタリングの一環として内部統制の整備状況及び運用状況について独立的評価を行うとともに、内部統制評価報告書を作成する役割を担う。

内部統制評価部局についても、既存の組織を活用することが考えられるが、第三者的な視点からより効果的なモニタリングを行う観点から、内部統制推進部局と異なる部局が担うことが望ましい。人的資源等の制約により、内部統制推進部局が内部統制評価部局の役割を担う場合は、同一の職員が内部統制推進部局の職員として行った業務を内部統制評価部局の職員として自己評価することで本来の独立的評価としてのモニタリングの趣旨を損なうといったことがないよう、適切な職務分掌等を定める必要がある。

なお、監査委員の独立的な役割を鑑みれば、監査委員事務局の職員が内部統制推進部局又は内部統制評価部局の職員を兼任することは必ずしも適切ではない旨に留意する必要がある。

（「たたき台」）

内部統制評価部局の構成員も、内部統制推進部局の構成員と同じく、又はそれ以上に財務事務や内部統制に係る知識と理解が必要であると考えられる。ただ、推進部局と評価部局の構成員が同じであれば、自ら構築したものに対して自ら評価するということになり、独立的な立場での評価という制度趣旨にそぐわないことになる。上場会社等においては、代表取締役直轄組織である内部監査部門が担

当することがある。監査役の補佐部門は、監査役の機関としての機能から、当該評価部門にはそぐわないと考えられるので、たたき台に記載されているとおり、監査委員事務局も同様に当該役割を担うのは適切ではないと考えられる。

いずれにしても、京都府において、内部統制推進部局と内部統制評価部局を早期に設置し、内部統制制度の構築に取り組む必要がある。

内部統制推進部局は、内部統制制度構築に係る計画及び手続きを、内部統制評価部局は、内部統制制度の評価に係る計画及び手続きを策定する必要がある。

4.3 内部統制構築に係る留意点

日本において内部統制報告制度が導入された当初、上場会社では相当なコストと人的資源を投入して構築した苦い経験がある。

今回の地方公共団体に対する内部統制制度構築においては、厳しい財政状況や職員の定数削減などの状況を鑑み、過度の負担がかからないよう提言されている。

「たたき台」においても、内部統制制度構築に係る留意点として以下を記載している。

- ・ 重要性の大きいリスクに優先的に取り組む
- ・ 他の地方公共団体と同様の取組みを行うのではなく、創意工夫により行う
- ・ 安易に外部の専門家に任せない

現状、京都府においては、すでに構築されている諸制度の下、ある程度の財務事務の適正が確保されていると考えられる。

新たな内部統制制度のためだけの複雑で重層的な制度の構築は、コストの割に成果が少なく、もしかすると短期間で形骸化するおそれもある。

初期において、適正に方針を定め、リスクの抽出と評価を正しく行い、それに合わせた効果的で効率的な制度構築が望まれる。

5 指摘事項及び意見の要約

5.1 指摘事項

なし。

5.2 意見

(1) 京都府の現状と今後の内部統制

現状、京都府においては、すでに構築されている諸制度の下、財務事務の適正が一定の程度確保されていると考えられる。

大きくは、京都府のガバナンス体制のことであるが、特に財務事務に関しては、会計管理者などの組織と組織規程の整備による相互牽制機能、財務・会計に係る規定や会計事務マニュアルの整備、研修等の実施とそれによる意識の向上、また会計事務月次点検及び会計実地検査の実施などがあげられる。財務事務に係る主幹システムである統合財務システムによるチェック機能も有効に作用しているものと考えられる。こうした体制や取組は、内部統制の基礎として一定の評価ができるものとする。

しかしながら、一方で、内部統制制度構築の具体的な取組が現状では進められていないため、リスクの抽出や評価が全庁的に共有されていない。さらに、現状の財務事務等については、内部統制に関連する諸制度が十分であるかの検証も行われていないので、不足する部分もあれば過剰な部分もあると考えられる。

こうしたことから、今後は、現状の財務事務等の適正を確保するための諸制度やリスクマネジメントの仕組みを改めて評価し、それらをベースに内部統制制度を構築することが効率的であるとする。

また、内部統制の整備においては内部統制推進部局の主導で取りまとめることになるが、重要なのは組織全体での取組である。現場に精通している各部局が自らリスクの影響度や発生可能性を検討し、職員一人一人が主体的に取り組むことによって、構築されなければならない。

内部統制制度構築の機会に、各職員が、リスクの顕在化による府民の信頼の失墜を十分に認識し、リスクを評価し業務プロセスを見つめ直すことが、職員が一

丸となったオール府庁の取組として知事が目指す三つの意識改革（「現場主義を徹底すること」、「前例にとらわれないこと」、「連携することにこだわること」）の浸透にもつながると考える。

なお、内部統制の整備・運用の範囲であるが、まずは「改正地方自治法」や「たたき台」が示しているように財務事務から着手し、段階的に進めていくという手法をとるのはいかがだろうか。

財務事務以外の内部統制については、その進捗の程度と人的資源やコストの状況を勘案し、徐々に広げていくことが現実的であると考ええる。

第3 全庁的內部統制及び決算プロセス

1 全庁的內部統制の概要及び状況

京都府の内部統制体制の整備・運用の状況について、「たたき台（別紙1）」の「地方公共団体の全庁的な内部統制の評価の基本的考え方及び評価項目」（以下「評価の基本的な考え方」という。）を例に検討してみる。

なお、当該記載は監査人の考えに基づくものであり、京都府の特定の部署に正式に質問した結果ではない。

（*注）下記表の項目に記載の文言は「たたき台（別紙1）」の「評価の基本的な考え方」に記載されているもので、当該項目の下に具体的な「評価項目」の記載がある。

(1) 統制環境

①	長は、誠実性と倫理観に対する姿勢を表明しているか。
②	長は、内部統制の目的を達成するに当たり、組織構造、報告経路および適切な権限と責任を確立しているか。
③	長は、内部統制の目的を達成するにあたり、適切な人事管理及び教育研修を行っているか。

（「たたき台（別紙1）」より）

内部統制の構成要素のうち「統制環境」は他の内部統制要素に強く影響を与える基礎的なものである。統制環境でもっとも重要なものとして「長」の誠実性や倫理観、内部統制に対する意向や姿勢がある。

京都府の現知事は平成30年4月に選挙により選出され就任された。就任してからの登庁式挨拶や議会での施政方針などにおいて、京都府の目指す方向などを示されている。

京都府には京都府組織規程、部課長専行規程などがあり組織の適切な権限と責任が明確である。人事課において人事管理が適切に行われており、また各部署

における教育研修が適時実施されている。

ただ、これらを内部統制制度の統制環境の評価項目に照らし合わせて考えたとき、いまだ取組前であるので適合していない部分がある。

特に知事は内部統制制度の構築の最高責任者であり、平成32年4月1日までにその方針を策定することが求められている。そのため、上記①（「評価の基本的な考え方」）の内訳である「評価項目」に記載されている「自らが組織に求める誠実性と倫理観を職員の行動及び意思決定の指針となる具体的な行動基準等として定め」、職員等に浸透させる必要がある。

(2) リスクの評価と対応

④	組織は、内部統制の目的に係るリスクの評価と対応ができるように、十分な明確さを備えた目標を明示し、リスク評価と対応のプロセスを明確にしているか。
⑤	組織は、内部統制の目的に係るリスクについて、それらを識別し、分類し、分析し、評価するとともに、評価結果に基づいて、必要に応じた対応をとっているか。
⑥	組織は、内部統制の目的に係るリスクの評価と対応のプロセスにおいて、当該組織に生じうる不正の可能性について検討しているか。

（「たたき台（別紙1）」より）

現状、京都府に備わっている諸制度の下、個々にはリスクを識別し評価を実施している。

しかし、内部統制制度の構築を全庁的に推進する前段階であるので、内部統制の整備・運用という物差しでは実施できていないし、すべてが文書化されているわけではない。

(3) 統制活動

⑦	組織は、リスクの評価及び対応において決定された対応策について、各部署における状況に応じた具体的な内部統制の実施とその結果の把握を行っているか。
⑧	組織は、権限と責任の明確化、職務の分離、適時かつ適切な承認、業務の結果の検討等についての方針及び手続を明示しているか。

(「たたき台 (別紙1)」より)

現状、京都府の各部署においては、財務事務等の適正を図るための統制活動は数多く実施されている。

従って、今後改めて評価・抽出したリスクと現状の統制活動を対比し、不足する部分については整備するとともに、現状の統制活動についても制度が求める様式に落とし込む作業が必要である。

なお、これらについては、本報告書の「第4 業務プロセス」を参照いただきたい。

(4) 情報と伝達

⑨	組織は、内部統制の目的に係る信頼性のある十分な情報を作成しているか。
⑩	組織は、組織内外の情報について、その入手、必要とする部署への伝達及び適切な管理の方針と手続を定めて実施しているか。

(「たたき台 (別紙1)」より)

京都府では情報システムが一定整備されており、必要な情報は伝達される仕組みとなっている。

また、個人情報保護条例が制定されており、内部通報制度も構築されている。

(5) モニタリング

⑪	組織は、内部統制の基本的要素が存在し、機能していることを確かめるために、日常的モニタリングおよび独立的评价を行っているか。
---	---

(「たたき台 (別紙1)」より)

京都府では、会計管理者によって日常実施される点検や審査、会計事務月次点検、会計実地検査、監査委員監査などのモニタリングに係る制度が整備され運用されている。特に、監査委員は様々な監査をとおして、すでに京都府の財務事務の適正化に貢献している。

今後構築される内部統制制度においては、新たに長から独立した立場で「内部統制評価報告書の審査」を行うことになるが、その審査結果を前提として、監査資源を適切に配分し、監査等を効率的かつ効果的に実施することが求められる。

(6) ICT への対応

⑫	組織は、内部統制の目的に係る ICT 環境への対応を検討するとともに、ICT を利用している場合には、ICT の利用の適切性を検討するとともに、ICT の統制を行っているか。
---	---

(「たたき台 (別紙1)」より)

京都府では情報システムが一定整備されており、以下の報告書「第5 財務報告にかかる IT のリスクの評価と内部統制の状況」に記載のとおり一部問題はあ
るものの、ICT にかかる統制はある程度機能していると考ええる。

2 決算プロセス

2.1 公会計の決算プロセス

2.1.1 京都府の決算

京都府の決算は他の地方公共団体と同じく地方自治法及び同施行令の定め（地方自治法第 233 条～）に従って行われる。詳細については、「京都府会計規則（同第 236 条～）及び京都府会計規則の運用について」に規定されている。また実務的には「決算調整・決算書作成マニュアル」に従って行われる。

公会計は現金主義会計であり、基本的に当該年度における歳入と歳出を集計し作成される。

決算書（法定調書）は、「歳入歳出決算書」「歳入歳出決算事項別明細書」「実質収支に関する調書」「財産に関する調書」で、他に決算資料として、「歳入決算参考資料」「歳出決算参考資料」「決算概要（資料）」が作成される。

公会計の決算の意義は、「予算と比較して実績はどうであったか」という点に重きが置かれ、予算が適法に執行されたか、その効果はどうであったか等が検証される。そのため、上記決算書や参考資料も予算と実績が比較できる様式となっている。

2.1.2 決算スケジュール

決算に係る主な日程及び項目は以下のとおりである。

【図表 2.1.2】

月日	内容	
3月31日	一時保管金の出納	月末の3営業日前までに支払確定処理
	物品の登録・点検	備品、動植物の登録・点検
4月1日	収入未済金の繰越の時期	過年度調定済みで収入未済となったもの
4月下旬	収入証紙実績（3月分）	関係課実績報告後、会計課が更正処理
5月下旬	資金前渡金最終支払日	
	最終支払日	
5月末日	予算の繰越登録	繰越明許費、事故繰越し額等
	収入・支出の点検	収入未済金、年度誤りなどの点検
	更正等処理入力	調定・更正等の点検
	出納閉鎖	
6月1日	収入未済金の繰越の時期	現年度調定済みで収入未済となったもの
	返納未済金の繰越の時期	現年度返納通知済みで返納未済となったもの
6月5営業日頃	更正等処理	更正（5/31付け）・調定等の処理
	決算に係る組織の付け替え	決算数値の付け替え
6月13日頃 ～2日間	決算調整入力	グルーピングの按分戻し、個別システム数値入力
6月23日頃	決算書等の帳表	法定調書等の出力可能日
6月24日 ～7月中旬	法定調書（決算書等）	決算調製及び数値確認等
6月下旬 ～8月下旬	決算資料 （歳入歳出決算参考資料等）	決算調製及び数値確認等
7月中旬	法定調書（決算書等）	決算調製後、会計管理者から知事へ提出
7月下旬	決算知事記者レク	
7月末日	監査委員決算審査	監査委員による決算審査
9月上旬	一般会計等の意見書	監査委員から一般会計等に係る意見書受理
	決算議案提案	議会に提案
9月上旬	法定調書	議会事務局に納品（決算書等）
9月下旬	決算資料	議会事務局に納品（歳入歳出決算参考資料等）
11月上旬	決算議会認定	9月定例議会最終本会議（決算認定）

予算の執行は年度末である3月31日に終了し、その後5月31日の出納閉鎖日までの間に収入支出が整理される。

会計管理者は、出納閉鎖後、3か月以内に決算書を知事に提出しなければならない（地方自治法第233条第1項）。知事は決算書を監査委員の審査に付さなければならない（地方自治法第233条第2項）。監査委員の審査の意見が付された決算書は議会に提出され（地方自治法第233条の第3項）、議会の認定を受けた後、住民に公表される（地方自治法第233条第6項）。

2.1.3 決算業務プロセス

(1) 決算書の作成

決算書は、統合財務システムによりエクセルファイルで自動作成される。従って、数値の転記・集計誤りは発生しない。

システムから出力したエクセルファイルを必要に応じて手作業で修正等を行う。修正が行われるのは、款項目節番号の修正、記載事項の並び順の変更（予算書の記載に合わせる修正）、文言追記等であり、決算数値等の修正ではない。

決算書のエクセルファイルを手作業で修正を行ったことによる誤りがないかどうかは、統合財務システムデータと歳入歳出決算書と事項別明細書の突合、検算などにより点検・確認する。

(2) 出納閉鎖期限までに行う収入・支出の点検

決算の業務プロセスに、出納閉鎖期限までに行う「収入・支出の点検」があるが、これは決算の調製部門である会計課ではなく各所管部署にて行われる。

この点検では「漏れ等」が発見された場合、更正、調定（取消）、返納（削除）等の各処理が行われる。またこの点検は、各所属にとって決算における特別なプロセスではなく、月次行っている点検と同じものである。

(3) 決算時に会計課で行われる点検等

会計課で決算時に行われる点検等には以下のものがある。

(ア) システム上データの照合・修正

① 繰越入力エラーチェック

主管課が入力した繰越額をシステム管理者から配付されるチェック表（繰越入力一覧）により確認する。主管課でも同時に確認を行う。入力ミスが判明したら、主管課に修正依頼する。

② 流用額

主管課等が流用している額は、流用戻しが必要な場合がある。会計課ではシステム管理者が出力する「流用一覧表」で流用戻し忘れがないか点検し、戻し忘れ

がある場合は修正入力依頼をする。目間の流用がある場合は、歳入歳出事項別明細書データの備考欄に追加記載する。

③ 課別款別内訳表の点検

執行管理と決算管理の各システムの数値が一致しているか、決算額課別款別内訳書と歳入歳出整理票照会一覧とを照合する。

④ 調定外過誤納の入力

本庁所管課（税務課及び警察本部会計課）から提出のあった「調定外過誤納額登録票」を入力する。入力結果は統合財務システムの「歳入整理表照会」で確認できないため、歳入決算事項別明細書で所管課において確認する。

⑤ 雑入内訳の記載

システム管理者から配付される雑入のデータで、雑入項目を調整し、主管課とも調整する。同じ名称は統合し、金額順に並べ、上位 50 件を整理する。歳入歳出事項別明細書の歳入予算の諸収入－雑入に入力する。

(1) 法定調書等の印刷製本に係る体裁の点検

各法定調書等の印刷原稿作成のため、修正を加える。

（例）決算事項別明細書

- ・科目表示は、議案書と突合し、議会提案された順に整える。
- ・ヘッダ（款）、ページを追加

(4) （参考）歳入歳出決算書の項目の説明

以下、参考情報として、歳入歳出決算書の見出しに記載の項目について説明する。

【歳入】

予算現額	当初予算に補正予算額の増減、継続費及び繰越事業の繰越財源充当額があればそれを加算した最終の予算額
調定額	個々の収入調定を集計した金額

収入済額	現実に収入された金額
不納欠損額	すでに調定した歳入が徴収し得なくなったことを表示する決算上の処分をした金額
収入未済額	調定したが、年度内（出納整理期間を含む）において収納に至らなかった歳入金額
調定外過誤納金	調定額より多く納入された金額、あるいは債務がないが誤って納入された金額

【歳出】

予算現額	当初予算に補正予算額の増減、継続費及び繰越事業費繰越額があればそれを加算し、さらに予備費の支出による予算の増加や予算の流用による各科目の増減があればそれらも整理した最終の予算額
支出済額	府からの最終の支出額
翌年度繰越額	当該年度に事業が実施されなかったため、翌年度に実施することとなった分に対する金額
不用額	歳出予算に計上した金額のうち、当該年度に執行を要しなかった金額で、歳出予算現額から支出済額及び翌年度繰越額を控除した金額

2.2 財務書類の作成プロセス

2.2.1 地方公共団体の公会計改革

地方公会計の改革の歴史は平成11年2月に首相直属の諮問機関である経済戦略会議が「日本経済再生への戦略」を取りまとめたことから始まるとされている。その後、紆余曲折を経て、平成26年4月に総務省が「今後の新地方公会計の推進に関する研究会報告書」を公表し地方公会計の統一的な基準が示された。さらに、「今後の新地方公会計の推進に関する実務研究会」での議論を経て、平成27年1月に「統一的な基準による地方公会計マニュアル」（以下「地方公会計マニュアル」という。）が公表され、総務大臣による「統一的な基準による地方公会

計の整備促進について」が通知された。

「地方公会計マニュアル」には、地方公共団体他が統一的な基準を円滑に導入できるように、以下の項目が記載されている。

- ・財務書類作成にあたっての基礎知識
- ・財務書類作成要領
- ・資産評価及び固定資産台帳整備の手引き
- ・連結財務書類作成の手引き
- ・財務書類等活用の手引き
- ・Q&A 集

総務省は、「地方公会計マニュアル」を参考に、原則として平成 27 年度から平成 29 年度までの 3 年間で全ての地方公共団体に財務書類の作成を求めている。

2.2.2 財務書類作成プロセス

(1) 財務書類とは

「地方公会計マニュアル」に定められた財務書類は以下のとおりである。

財務書類	説明（京都府ホームページより）
貸借対照表	年度末時点における土地や建物などの「資産」や府債などの「負債」に係るストック情報を表示
行政コスト計算書	当該年度の行政活動において、資産形成に結びつかない行政サービスに要した費用（行政コスト）とその行政サービスの対価としての使用料及び手数料等の収益の情報を表示
純資産変動計算書	貸借対照表の「純資産（資産と負債の差）」が 1 年間でどのように増減したのかの情報を表示
資金収支計算書	年間の資金の流れ（収支）について、その性質に応じて区分した情報を表示

この財務書類 4 表について、「一般会計等財務書類」（一般会計及び地方公営事業会計以外の特別会計）、「全体財務書類」（一般会計等に地方公営事業会計を加えたもの）、「連結財務書類」（全体財務書類に地方公共団体の関連団体を加えたもの）の 3 種類が作成される。

(2) 財務書類作成の目的

財務書類作成の目的は、以下のとおりである。（京都府ホームページより）

統一的な基準による地方公会計は、現金主義会計による予算・決算制度を補完するものとして、現金主義会計では見えにくいコストやストックを把握することで中長期的な財政運営への活用の充実や統一的な基準の導入による比較可能性を高めることを目的として作成する。

財務書類の位置づけは、あくまで現在の公会計からの情報（決算書）を補完するもので、現状では作成が法的に求められるというものではない。

監査委員の監査対象でもない。

(3) 財務書類作成プロセス

財務書類の作成は、基本的に「地方公会計マニュアル」に従って行われる。

公会計の決算から財務書類が作成されるまでの過程は以下のとおりである。

① 新地方公会計システムへの取込み

公会計の決算が終わり、歳入歳出データが固まると、当該データを新地方公会計システムに取り込み、変換ルールに基づき自動で仕訳を作成する。

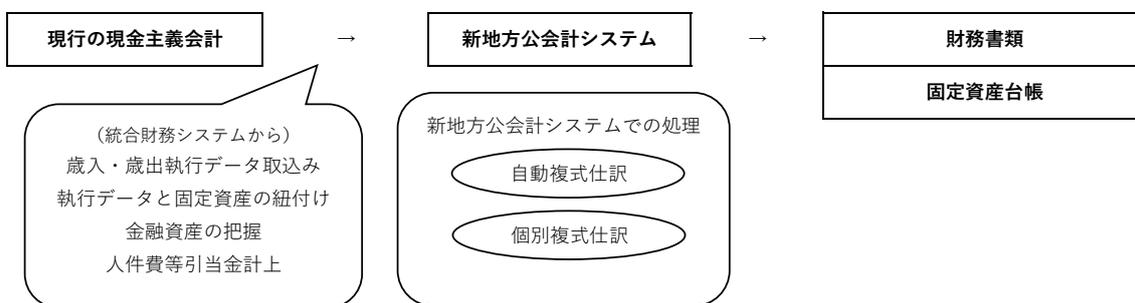
② 決算整理仕訳

変換ルールが設定されていない部分については、別途決算整理仕訳を作成する。

③ 固定資産台帳

固定資産に関しては増減のデータを取り込み、固定資産台帳に反映させる。

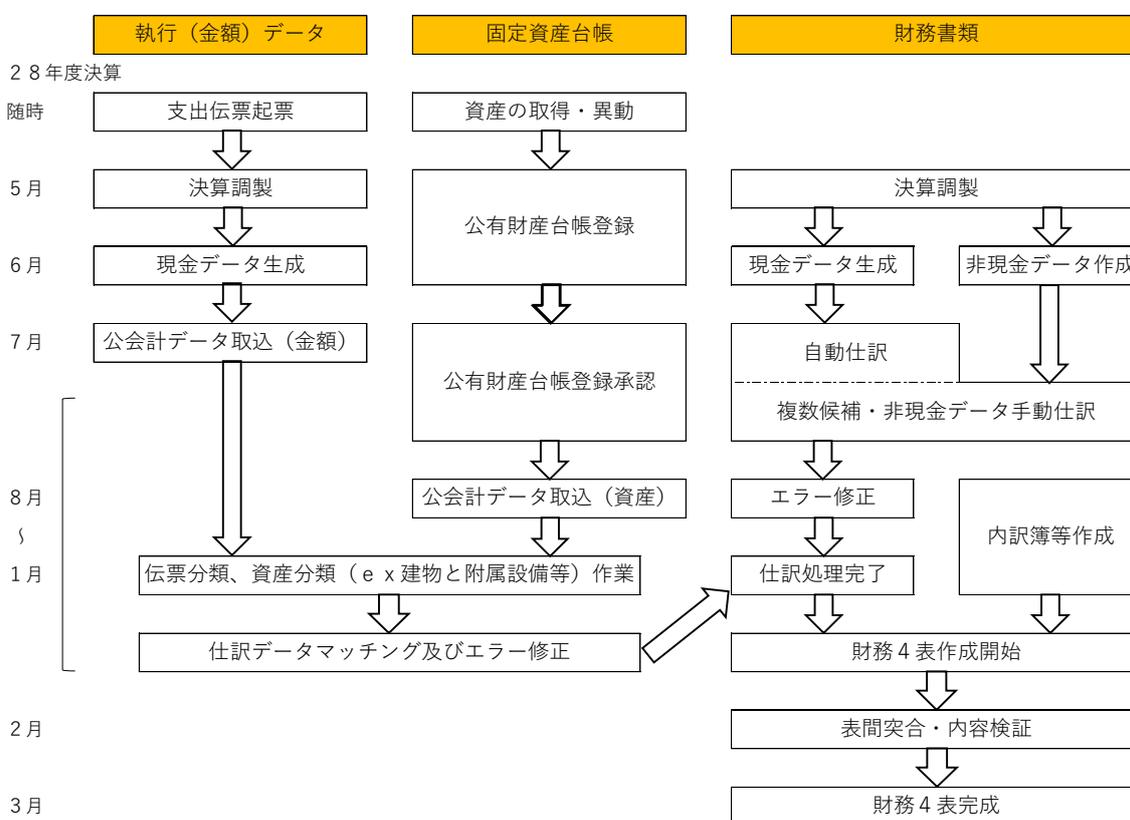
【図表 2.2.2-1】



以上のように、新地方公会計システムにデータを取り込み、財務書類を作成した後、議会報告の上、ホームページにおいて公表する。

平成 28 年度の財務書類の作成過程をタイムスケジュールで表すと以下のとおりである。

【図表 2.2.2-2】



(4) 財務書類作成に係る部署の役割分担

京都府の財務書類は会計課、財政課、府有資産活用課の三つの部署が役割分担し作成する。それぞれの役割と作業内容は以下のとおりである。

会計課	<ul style="list-style-type: none">・システム業者との契約・執行データ取込・未収金及び貸付金等の計上（決算整理仕訳）・固定資産（備品）資本的支出計上
財政課	<ul style="list-style-type: none">・退職手当引当金等の計上（決算整理仕訳）・連結組替処理・財務書類の公表
府有資産活用課	<ul style="list-style-type: none">・固定資産（公有財産）増減データの取込・資本的支出の計上・固定資産台帳の作成

変換ルールに基づいてシステム上自動で仕訳が行われる部分については、科目や転記集計誤りは発生しない。手作業で仕訳を行う決算整理仕訳等については、仕訳誤りや入力誤りが発生する可能性があるため、仕訳作成・入力後の残高確認などを厳密に実施している。京都府では、今後、平成30年3月に公表された総務省作成のチェックリストを活用するなどにより、さらに精度を上げたいと考えている。

(5) 今後の課題

今回、財務書類の作成に携わった担当課では以下のような課題があると考えている。

(ア) 財務書類の作成は任意となっており、法定の決算関連調書の作成が優先されるため、本格的な作業着手はその後となる。

(イ) 固定資産と歳出データを紐付けするにあたって、原課への確認等で時間を要することがある。

(㍑) 災害等が発生すると（例えば、土木関係職員等の）公会計への対応が遅れがちになる。

(㍓) 原課、公会計チームとも担当者の人事異動後も円滑な財務書類作成に係る作業が求められる。

今回は財務書類の作成初年度で、平成 28 年度の財務書類が作成・公表されたのは平成 29 年度末の平成 30 年 3 月である。決算日後約 1 年が経過している。

財務書類は、公会計決算の情報等を補完するものとして位置付けされており、作成は法的に強制されるものではない。

しかし公会計改革の経緯からも分かるように、財務書類の情報は長年にわたり望まれてきたものであり、今後さらに有効活用するためにも、可能な限り早期に、かつ適正なものである必要がある。

京都府においても、今後、財務書類が、より早期に適正に作成され公表されるよう工夫されることが望まれる。

3 指摘事項及び意見の要約

3.1 指摘事項

なし。

3.2 意見

なし。

第4 業務プロセス

I 決裁（歳入）業務にかかるリスクと内部統制

1 決裁（歳入）業務の概要

1.1 決裁（歳入）業務の概要

歳入に関連する決裁は、歳入の原因となる契約等についての決裁（以下「歳入原因決裁」という。）と、締結した契約等に基づき調定を行うための決裁（以下「調定決裁」という。）があり、それぞれ権限が異なる。

知事の権限に属する事務の決裁権者は知事であるが、歳入原因決裁はその権限を「部課長専行規程」等において適宜委譲されている。また、教育委員会、公安委員会、公所に関する歳入原因決裁については、それぞれ教育長、警察本部長、公所長に委任されている（会計規則第3条第1項第3号、同第5条第1項第3号）。

調定決裁については、歳入徴収者が権限を有する（会計規則第37条）。歳入徴収者とは、知事又はその委任を受けて歳入を徴収する者をいう（会計規則第2条第1項第4号）。知事部局（本庁）における歳入徴収者は、「部課長専行規程」等により課長に委譲されている。教育委員会、公安委員会、公所に関する調定決裁の権限を有する歳入徴収者は、それぞれ教育長、警察本部長、公所長に委任されている（会計規則第3条第1項第1号、同第5条第1項第1号）。

【図表 1.1】 歳入に関する決裁権限の概要

	本庁	教育委員会、公安委員会、 公所
歳入原因決裁	知事の権限を部課長に委譲	教育長、警察本部長、公所長の 権限を部課長等に委譲
調定決裁	知事の権限を課長に委譲	教育長、警察本部長、公所長の 権限を部課長等に委譲

決裁（歳入）業務に関しては次の規定等が、その具体的な内容を定めている。

- ・ 京都府会計規則
- ・ 部課長専行規程
- ・ 京都府組織規程
- ・ 京都府会計規則運用通知 別表第2
- ・ 会計事務の手引き

1.2 実施した手続の概要

決裁（歳入）業務にかかるリスクと内部統制を検証するため、担当部局に対して、ヒアリングを実施した。業務の流れの確認、想定されるリスクとそれに対してどのような統制活動が整備されているかの確認を行った。

ヒアリングした業務のうち重要と考えられるものについては、実際に業務が行われているか、想定されるリスクに対する統制活動が適切に設定されているかを確認するため、ウォークスルーテストを実施した。

1.3 決裁（歳入）業務の流れ

まず歳入原因決裁が行われる。歳入原因決裁は、取引金額に応じて決裁者が定められており、決裁のほか会計管理者等と協議が必要になる場合もある。

次に外部者と契約等が締結される。その後、契約内容に従い役務の提供等を行う。そして、調定を行い、相手方に納入の通知を行う（請求書の交付）。この調定と納入通知を「徴収」という。

相手方が金銭を納付すると、会計管理者がこれを受領し、入金が消込みを行って会計処理を確定させる。この金銭の受領と消込みを「収納、収納データの登録」という。

会計管理者は、地方公共団体に一人設置される（地方自治法第168条第1項）。地方公共団体の長の補助機関である職員のうちから、地方公共団体の長が任命する（地方自治法第168条第2項）。

会計管理者は、例えば次のような会計事務をつかさどる（地方自治法第170条第1項）。すなわち、現金の出納及び保管、現金及び財産の記録管理、支出負担

行為に関する確認、決算の調製などである（地方自治法第 170 条第 2 項）。京都府における会計管理者は、組織規程において知事直轄組織に置かれ、知事の命を受けて会計に関する事務を掌理し、その事務につき部下の職員を指揮監督するものとされる（京都府組織規程第 12 条）。

【図表 1.3】業務の流れ

	名称		概要
1	歳入原因決裁		知事、知事の権限の委譲を受けた部課長又は知事の委任を受けた教育長、警察本部長、公所長、若しくは教育長、警察本部長、公所長から権限の委譲を受けた部課長等が決裁を行う。
2	契約等の締結		決裁に基づき、外部者と契約等を締結する。 「Ⅳ 契約業務にかかるリスクと内部統制」にて別途検討
3	役務等の提供		契約に基づき外部者に対して役務等を提供する
4	徴収	調定決裁	歳入徴収者が歳入の内容を調査して収入金額等を決定する行為の決裁
5		納入の通知	いわゆる請求行為
6		督促等	金銭の収納が期日より遅れている場合は、督促を行う。 「Ⅴ 債権管理業務にかかるリスクと内部統制」にて別途検討
7	収納	金銭の領収	契約の相手方から金銭を受領する
8		入金消込み	受領した金銭の消込みを行い、会計処理を確定させる
9	事後調定		寄附金や補助金などの一部の歳入は、受領後に調定を行う。

ここからは各業務において、それぞれどのようなリスクがあり、それに対してどのような統制活動が整備されているのか検討を実施する。

2 決裁（歳入）業務にかかるリスクと内部統制

2.1 歳入原因決裁の起案から決裁まで

(1) 業務記述

起案者は、起案を文書事務支援システムに入力する。その後、電子決裁とするか、紙決裁によるかは、状況に応じて起案者が任意に決める。

① 電子決裁、紙決裁に共通する業務（歳入原因決裁の前）

文書事務支援システムに件名（例えば「行政財産の使用許可等について」）及び起案日（起案日は自動的に日付が表示されるが、それを上書きして変更することは可能）を入力する。

文書事務支援システムに入力された件名は、年度末に「件名目録」として保管用にまとめて作成・出力する。

② 電子決裁の場合

起案者が、決裁権限に従い、決裁権者、協議者を設定する。決裁権者は、「部課長専行規程」により取引内容や取引金額に応じて定められているほか、「京都府会計規則」「京都府会計規則の運用について」により総務部長・財政課長・会計管理者の協議が必要な場合が定められている。

システムが自動的に決裁権者、協議者を設定するわけではないので、起案者は「部課長専行規程」「京都府会計規則」「京都府会計規則の運用について」に従い、自らの判断で決裁権者、協議者を設定する。このため、故意・過失により部課長専行規程等とは異なる決裁権者、協議者を定めることも可能である。

また、決裁権者だけでなく、その途中で回覧する職員（同じ部署の上席や同僚など）も自由に指定することができ、書類を電子的に回覧して内容のチェックを行ってもらっている。このような態様から、決裁文書に名称が記載されていないが、いわゆる稟議書としての役割を果たしているといえる。

システム上は、決裁権者は区別して認識されているが、協議者は区分されておらず他の回覧者と同じ位置づけである。決裁権者が決裁すれば決裁は完了する。なお、決裁権者、協議者以外の回覧者による決裁は、仕組上、決裁という言葉が使われているが、実質的には「内容を点検・確認した」という意味合いである。

なお、歳入に関連する決裁権者は次の通り定められている。(部課長専行規程第2条の2、第13条、別表第1)

【図表 2.1-1】 公有財産及び物品の譲渡、廃棄等に係る専行事項

事項\区分			部長	課長
譲渡、廃棄、交換	公有財産		(1件の評価額) 200万円以上 1,000万円未満	(1件の評価額) 200万円未満
	物品		(1件の評価額) 100万円以上 500万円未満	(1件の評価額) 100万円未満
賃貸、使用許可	使用許可、1箇月以内の貸付け及び電柱、職員の福利厚生施設等に係るもの	公有財産	——	全額
	使用許可、1箇月以内の貸付け	物品	——	全額

事項\区分		部長	課長	
賃貸、使用許可	その他	公有財産	(1 件の賃貸料) 500 万円未満	——
		物品		
無償又は減額貸付無償借受	1 箇月以内の貸付け及び電柱、職員の福利厚生施設等に係るもの	公有財産	——	全額
	1 箇月以内の貸付け	物品	——	全額
	その他	公有財産	(1 件の適正な賃貸料又は賃借料) 200 万円以上 1,000 万円未満	(1 件の適正な賃貸料又は賃借料) 200 万円未満
	物品			
譲与、減額譲渡		公有財産	(1 件の評価額) 100 万円以上 500 万円未満	(1 件の評価額) 100 万円未満
		物品		
寄附の受入れ			(1 件の金額又は評価額) 500 万円未満 (負担付きのものを除く。)	——

また、下記の事項については総務部長、財政課長、会計管理者に対する協議事項とされている。(京都府会計規則第 36 条第 1 項第 2 項、京都府会計規則の運用について)

協議は、決裁と実質的に同義である。協議の方法は、通常は文書の回付のみであるが、場合によっては起案者等が協議者に持ち回り、内容を説明の上、個別に協議することもある。

総務部長・財政課長との協議事項は、将来の歳入・歳出予算に関するものについては政策的な判断との整合性、財政課との情報共有、議会で取り上げられている案件との関係確認などである。

会計管理者との協議は、寄附の受入れは負担付きでないかという観点から行われる。不納欠損処分、歳入の徴収及び収納の事務の委託、徴収停止は要件に該当しているかの観点から行われる。

【図表 2.1-2】 総務部長、財政課長、会計管理者との協議事項

協議事項	協議区分		
	総務部長	財政課長	会計管理者
寄附の受入れに関すること。	500 万円以上の寄附金及び評価額 500 万円以上の寄附物品等	50 万円以上 500 万円未満の寄附金及び評価額 50 万円以上 500 万円未満の寄附物品等	500 万円以上
歳入の不納欠損処分に関すること	全部	—	全部

不納欠損処分とは、時効などの理由によって、既に調定されている歳入が徴収できなくなった場合に行う会計処理をいう。

③ 紙決裁の場合

文書事務支援システムに入力した稟議書を印刷し、これを回議する。決裁権者は内容を確認し、決裁し、押印する。

回議する先は、電子決裁のときと同様、起案者が「部課長専行規程」等に従い、設定する。このため、故意・過失により部課長専行規程等とは異なる決裁権者、協議者を定めることも可能である。

④ 電子決裁、紙決裁に共通する業務（歳入原因決裁の後）

決裁を得た後に、起案者が、決裁日、施行日を入力する。これらは、自動的に日付が表示されるが、それを上書きして変更することが可能である。このため、決裁権者が決裁した日が、文書事務支援システムに決裁日として入力される日とは必ずしも一致しない。なお、施行とは、決裁を受けた起案の効力を発生させる手続をいう。

決裁済案件画面で「登録」処理を行うと「処理状況」が「施行待ち」になる。次に、「施行待ち」案件一覧画面で、「新規番号採番」ボタンを押すと文書番号が自動で連番採番される。

自動採番される文書番号は、例えば会計課であれば「30 会第 377 号」（平成 30 年における会計課の 377 番目の番号を付した文書であることを意味する）と採番される。

なお、紙決裁の場合、文書事務支援システムにおいて決裁権者の設定が行われていないことから、起案者が決裁日を入力することにより、決裁済みとなる。

「施行待ち」となった案件については、外部者と契約を締結したり、使用許可書を発行するなどし、これにより施行が完了する。その後は、文書事務支援システムにおいて「施行待ち」案件一覧画面で「施行完了」ボタンを押すことで文書事務支援システム上でも「施行完了」となる。「施行完了」ボタンを押していない案件については、「処理状況」が「施行待ち」となっており、「施行待ち」の案件を把握できる仕組みとなっている。

契約書や使用許可書には公印押印が必要であるが、公印押印のためには、決裁

済みの稟議書に施行文を添えて公印管理者の審査・承認を受けなければならない。本庁の公印審査は総務調整課が行っており、公印審査により公印の使用が認められれば、起案表紙の公印欄へ公印審査担当者が承認印を押し、起案者等が総務調整課の保管する公印を契約書等に押印する。公印は使用する都度、公印使用簿に記録される。

なお、実務上の必要性から、公所にもそれぞれ公印が備え置かれており、それぞれに管理者が定められている。

会計事務月次点検においては、調定時期が遅れているものがないか、調定の漏れているものはないか、をチェックすることとされており、これによって歳入原因決裁の漏れがないかを間接的にチェックしている。

(2) 想定されるリスクと統制活動

① 歳入原因決裁が漏れる・遅延するリスク

担当者が歳入原因決裁の起案を失念すると、その後の契約や調定決裁なども連鎖的に失念することになってしまう。結果として、本来得るべき歳入が得られなくなるというリスクが存在する。

このリスクに対する統制活動としては、会計事務月次点検において、調定時期が遅れているものがないか、調定の漏れているものはないかをチェックすることが挙げられる。この統制活動は、直接的に歳入原因決裁の漏れ・遅延を発見するものではないが、調定の漏れ・遅延を発見することを通して、間接的に歳入原因の漏れ・遅延の発見にもつながるものである。

② 適切な決裁権者、協議者の決裁を得ずに契約等を締結するリスク

決裁権者については、部課長専行規程等において定められているが、その通りに決裁権者を設定しなくても文書事務支援システム上はエラーとならない。同様に協議者についても京都府会計規則等で定められているが、その通りに協議者を設定しなくても文書事務支援システム上はエラーとならない。

部課長専行規程の歳入に関するものは13の区分に分けられ、それぞれに部長

決裁か課長決裁かが金額に応じて定められている。また、協議のうち歳入に関するものは総務部長、財政課長、会計管理者それぞれ2項目が定められている。

さらに部課長専行規程の歳出に関するものは13の区分に分けられ、それぞれに部長決裁か課長決裁かが金額に応じて定められている。また、協議のうち歳出に関するものは総務部長、財政課長、それぞれ19項目あるうえ、支出負担行為を行ったものを変更する場合の協議区分が別途定められており、会計管理者は1項目設定されている。

このように決裁権者、協議者の設定は複雑多岐であり、故意・過失にかかわらず決裁権者・協議者の設定誤りが起こる可能性は十分にある。

このため、適切な決裁権者の決裁を得られないまま契約を締結するリスクがある。

このリスクに対する統制活動としては、起案者が設定した決裁ルートで決裁される過程において、決裁権者・協議者の設定に誤りがあれば、文書主任が確認し正しい決裁権者・協議者に修正することが挙げられる。

一方、決裁権者・協議者の可否をその都度判定するのは業務の効率を低下させることにもつながる。

③ 歳入原因決裁を得ないまま契約等を締結するリスク

担当者が歳入原因決裁を得ないまま外部者と契約を締結するリスクが考えられる。

このリスクに対する内部統制としては、本庁であれば総務調整課が公印を保管するとともに、公印を使用する際には審査を行っていることが挙げられる。

外部者との契約等締結については、まず契約書等の案文を作成し、それについて決裁権者の決裁を得たのち、正式な契約書の作成、押印に至る。このため、契約書等に公印を押印するには、仕組み上、歳入原因決裁を得ていなければならないため、歳入原因決裁を得ずに正式な契約書等を交付することは不可能となっている。

④ バックデートして決裁が行われるリスク

起案者が文書事務支援システム上の決裁日を自由に設定できる仕組みとなっている。また、紙の稟議書についても、決裁権者又は起案者が決裁日付を記入したうえで起案者が文書事務支援システムに決裁日を入力する。よって、文書事務支援システムにある決裁日が真正の決裁日とは限らない。

このため、本当の決裁日よりも前の決裁日を文書事務支援システム上の決裁日とされるリスクがある。すなわち、バックデートして決裁が行われるリスクがある。

ただし、文書事務支援システムにおいて視認できる決裁日とは別に、決裁権者が文書事務支援システムにおいて決裁ボタンを押した日時は別途記録されている。この真正の決裁日は一般の府職員には見えず、システム管理者のみが把握できる。

このリスクに対する統制活動は、予防的なものも発見的なものも存在しない。

【図表 2.1-3】 想定されるリスクと統制活動

想定リスク	統制活動
① 歳入原因決裁が漏れる・遅延するリスク	会計事務月次点検において、調定漏れがないかをチェックすることにより間接的にチェックする。
②適切な決裁権者、協議者の決裁を得ずに契約等を締結するリスク	決裁権者・協議者の設定に誤りがあれば、文書主任が確認し正しい決裁権者・協議者に修正する。
③歳入原因決裁を得ないまま契約等を締結するリスク	公印管理者を設け、歳入原因決裁がなければ押印しない。
④バックデートして決裁が行われるリスク	なし。

(3) 想定されるリスクと整備すべき内部統制の方向性

① 歳入・歳出に係る決裁権者・協議者が適切に設定されていることの確認と効率化

適切な決裁権者、協議者の決裁を得ずに契約等を締結するリスクが存在する。決裁は内部統制の根幹ともいえるものであり、その決裁が適切かつ効率的に行われることは極めて重要である。

整備すべき内部統制の方向性としては、大きく2つ考えられる。

A. 歳入・歳出に係る決裁区分・協議区分に応じて自動的に決裁権者・協議者を設定することは、本来システムによる一律の処理に適したものである。今後、決裁権者・協議者を文書事務支援システムが自動的に設定できるような形で業務改善を検討することである。

また、決裁は多数回実施されるものであるから、決裁権者・協議者の要否をその都度、起案者が判断・設定するのではなく、文書事務支援システムが自動的に判定することは、業務効率化も期待できる。

しかしながら、そのようなシステム改修に多額の費用がかかることが考えられる。基本的な考え方としては、そのシステム改修により効率化される府職員の時間コストとシステム改修費用とを天秤にかけて判断すべきものである。

B. より簡易な対応としては、年度始めなどの適切な時期に、各部署で文書主任が決裁ルートを作成し、起案の性格・金額に応じて簡易に決裁ルートを選べるようにすることが考えられる。例えば、

- ・「備品購入 7000 万円未満」の起案
- ・「備品購入 7000 万円超」の起案
- ・「委託料 1000 万円未満」の起案
- ・「委託料 3000 万円未満」の起案
- ・「委託料 3000 万円超」の起案

というように起案の性格・金額に応じ、決裁ルートを選択できるようにする。適切な決裁ルートを選ぶと、それに応じて決裁権者と協議者が設定される。

なお、決裁権者、協議者に加えて他の者を回覧者に追加することはできるが、

決裁権者と協議者を変更できないように制限できることが望ましい。これならば決裁権者や協議者についての理解が十分でない府職員であっても、間違わずに決裁権者と協議者を設定できる。

この場合、設定されている決裁ルート以外の決裁ルートを、起案者がテンプレートとして保存できないことが望ましい。

これは後述する、歳出に係る決裁についても同様である。

② 歳入・歳出に係る文書事務支援システムの決裁処理日時を表示とモニタリング

決裁日をバックデートして設定することが文書事務支援システム上、可能であり、事後的な決裁が行われてしまうリスクがある。

決裁は内部統制の根幹ともいえるものであり、決裁日がいつかが問題になることもある。その決裁日が自由に設定されてしまうことは望ましくない。

文書事務支援システムにおいては、決裁権者による決裁ボタンの押下（以下「決裁処理」という。）をした日時が記録されているのであるから、その日時を表示する必要がある。また、協議者についても同様である。

例えば、決裁権者が出張先で決裁を行う必要がある場合に、出張先に文書事務支援システムにアクセスする端末がなく、後日、決裁処理をするなど、所定の期限までに決裁処理ができない場合は、その理由を付記する必要がある。加えて、決裁処理の日時と決裁日とを区別して認識せざるを得ない起案については、これを抽出し、それが妥当な要因であるかどうかをモニタリングすることが望まれる。

2.2 調定決裁の起案から決裁まで

(1) 業務記述

調定とは、歳入の内容を調査して、請求する相手方、金額、収入を計上する年度・会計・科目を決定する行為をいう。調定は原則として収納よりも前に実施する事前調定であるが、寄附金・補助金など事前調定が適さないものについては事

後調定となる。事前調定は全て文書事務支援システムを使用した電子決裁により行われる。

事前調定決裁は、統合財務システムと連携する形で文書事務支援システムから起案し、決裁権者の決裁を得る。調定決裁の決裁権者は、本庁においては課長に委譲されており、教育委員会、公安委員会、公所については、教育長、警察本部長、公所長に委任され、その権限は部課長等に委譲されている。

起案者は、統合財務システムに収入の所属年度、歳入科目、請求する金額、納入義務者等を登録し、調定書を作成する。調定を行ったとき、出納機関（会計管理者及びその権限を委任された出納員）に対して調定を行ったという通知は当該調定書が統合財務システムに登録されたときにされたものとみなされる。

調定日は自動的に起案日と同じ日付に設定され、変更することができない。

調定書は、調定番号が連番で採番され、これが入金の消し込みにも使用される。

調定決裁を得られていない起案が無いかどうか、所管部署で、文書事務支援システム上で、進捗管理する。

会計事務月次点検においては、調定期間が遅れているものがないか、調定の漏れているものはないか、をチェックする。具体的には、前年度の統合財務システムにおいて自部署の歳入項目をリストアップし、「前年度に歳入があったもので、今年も歳入があるはずなのに、調定を失念しているものがないか」を確認したり、行政財産の使用許可等により歳入が発生する場合があるので行政財産の許可台帳等を閲覧して、許可を出しているにも関わらず調定していないものがないかを確認する。これによって調定決裁の漏れがないかを確認している。

なお、歳入原因決裁と調定決裁は紐付けされておらず、両者は独立した決裁として存在する。

(2) 想定されるリスクと統制活動

① 調定決裁が遅延、もしくは漏れるリスク

歳入原因決裁があるにもかかわらず、担当者の失念等により調定決裁が遅延し、又は漏れるリスクがある。

監査委員監査、会計実地検査において、調定・請求が遅延するといった事例が発見されている。

このリスクに対する統制活動としては、会計事務月次点検において、調定期期が遅れているものがないか、調定の漏れているものはないか、をチェックしていることが挙げられる。

実際に発生した調定遅延の事例では、数カ月にわたって遅延している例がある。その中には、この統制活動が有効に機能していれば、発見できたはずのものもあることから、適切に運用されていない部署もあることが考えられる。

② 調定決裁を得ずに歳入するリスク

調定決裁を得ずに歳入が行われるリスクが想定される。

このリスクに対する統制活動としては、納入義務者が納付するために使用する「納入通知書」は、調定決裁の後でないと発行できないようにシステム上制限されていることが挙げられる（後述）。

③ 起案が非効率になるリスク

現行の文書事務支援システム内の稟議書機能では、図表を保持する機能がないため紙決裁が中心となっており、起案が非効率になるリスクが存在する。

【図表 2.2】 想定されるリスクと統制活動

想定リスク	統制活動
①調定決裁が遅延、もしくは漏れるリスク	会計事務月次点検において、調定期期が遅れているものがないか、調定の漏れているものはないか、をチェックする。
②調定決裁を得ずに歳入するリスク	調定決裁を得ないと納入通知書を発行できないシステムとなっている。
③起案が非効率になるリスク	なし。

(3) 想定されるリスクと整備すべき内部統制の方向性

① 調定決裁起案の自動化もしくは点検

調定決裁が遅延もしくは漏れるリスクがあり、このリスクに対する統制活動として会計事務月次点検によるチェックが整備されているところである。しかし、この統制活動の運用状況は万全とはいえない状況である。

そもそも歳入原因決裁が完了すれば、次に調定決裁も行われるはずであるから、この両者が全く異なる決裁として文書事務支援システム上存在していることが十分に合理的・効率的とは言えない。

例えば、ある物品の売払いを行うとき、歳入原因決裁において取引の相手方、取引金額、取引時期などを決裁する。次に調定決裁において再び、取引の相手方、取引金額などを入力し、決裁を受ける。手続き上、歳入原因決裁と調定決裁という二つの決裁が必要であることはやむを得ないにしても、類似内容の決裁を改めて入力するのは非効率であるし、その結果、調定決裁を失念するリスクも発生しており不合理である。

また、例えば土地の使用料を毎月徴収する場合は、一つの歳入原因決裁に対して、調定日以外は同じ内容の調定決裁を12回作成していることもある。類似内容の決裁を12回も改めて入力するのはなおさら非効率であるし、その結果、調定を失念するリスクもさらに高まる。

以上のことから、一つの歳入原因決裁が決裁されれば、自動的に調定決裁が起案されるようにすることで、効率的かつ漏れのない調定業務が可能になると考えられる。具体的には、調定決裁の「年度」「部署」「調定額」「歳入科目」「調定内容」「納入者」などについては、歳入原因決裁の内容をそのまま自動転記して調定書を自動作成し、担当者は「調定日」「納入通知日」だけを入力すれば調定書が完成するようになれば、業務が効率的になるうえ、調定決裁が漏れるリスクが大きく低下する。

しかしながら、このようなシステム開発には多額のコストがかかる可能性もある。その場合は、より簡易な対応として、例えば歳入原因決裁後、歳入徴収者が調定の起案状況について、日々の業務実施の中で進捗状況を確認する仕組み

を検討することが考えられる。

② 文書事務支援システムの改修による電子決裁の推進

歳入原因決裁や後述する歳出原因決裁は、電子決裁によるか紙決裁によるかを起案者が任意に設定できるが、現実には紙決裁が多くを占めている（調定決裁は統合財務システムと連動しているため全て電子決裁となる）。

電子決裁の推進を目指しながら、なぜ紙決裁が未だ多くを占めているかという点、現状では電子決裁を行う方がかえって非効率と思われる場面があるからである。すなわち、決裁の大半は、例えば「〇〇売払いの件」「〇〇手数料徴収の件」「〇〇購入の件」のように、年月日と取引先、取引金額が異なるだけで、内容はほとんど例年と変わらないという決裁が少なくない。また、歳出に関する決裁は件数も多いため、同じ年の中でも類似の決裁が少なくない。そういった決裁の起案は、前年のものをコピーし、年月日、取引先、取引金額など、異なる部分だけ修正すれば完成する。

ところが、現行の文書事務支援システム内の稟議書機能では、図表を保持する機能がないため、例えば入札結果などを表の形で保持することができない。そこで起案者は、毎年の稟議書の内容を Word 等の文書ソフトで保管しておき、毎年その文書ソフトのファイルをコピーして、必要な箇所のみ数字等を打ちかえて稟議書としている。そして表紙のみ、文書事務支援システムから出力している。

仮に電子決裁するならば、起案者は当該ファイルを稟議書に添付しなければならず、決裁権者は稟議書に添付されているファイルをダウンロードし、文書ソフトを起動して別画面でファイル内容を確認しなければならない。このため、電子決裁は起案者にとっても決裁権者にとっても、かえって煩雑になっている場合があり、起案者が電子決裁ではなく紙決裁を選択する理由になっていると考えられる。

電子決裁をさらに推進することで業務効率の改善を図るのであれば、文書ソフト Word のように簡易な表をデータとして保持できるようにすることが望まれる。

また、1年の中で類似の決裁が多数回発生するようなものについては稟議書のテンプレートを作成し、それにより起案できるようになれば、歳入・歳出に係る事務効率は向上すると考えられる。

2.3 納入通知書の発行、入金の手続き

(1) 業務記述

① 納入通知書の発行

調定決裁が得られた起案は、統合財務システムで納入通知書を発行できるようになる。納入通知書を発行（所定の用紙に印刷）し、債務者に渡して金融機関等で納付してもらう。この納入通知書には、「金額」「納付番号」「年度」「納期限」等があらかじめ印字されている。なお、一つの調定決裁につき、一つの納入通知書しか作成できないように統合財務システムで制限されている。

調定決裁は得られたのに、納入通知書が発行されていないものがないかどうかは、統合財務システムの納入通知書作成メニューで未作成の納入通知書をリストアップして、各該当所属において漏れが無いか、確認することができる。

過誤納については、同様に統合財務システムで抽出することができ、年度末に調定の修正を行う。過誤納は、調定額を超えた収入がある場合を指す。

当該部署では、会計事務月次点検等により、収納状況を点検・確認する。納入通知書を発行したのに、入金が無いものについては、統合財務システムで抽出することができるので、必要に応じて督促等を行う。

会計課では、年度末が近付くと、各部署への決算事務処理説明会を開催し、入金もれが無いよう説明している。

② 入金の手続き

納入義務者が金融機関等で納付すると、収入日の3営業日後に統合財務システム内で自動的に消し込みが行われた内容が確認できる。納入通知書に消し込み用の番号が付与されているため、調定書・納入通知書との自動的な消し込みが可能になっている。

消し込めないものがあれば、システム管理会社から会計課に収納エラーデータが送付され、会計課が内容に応じて対応する。

③ 事後調定に関する入金の消し込み

事後調定による歳入のうち、出納機関が窓口で収納し、指定金融機関に払い込んだ現金や収入証紙売払い代金については、日々の業務及び会計事務月次点検により関係帳票・帳簿（現金出納簿、領収書控、収納現金払込書・領収書、収納現金保管簿、証紙受払簿、証紙受払伝票、証紙現物残高）を照合し、点検・確認する。

歳入徴収者（該当所属）は、会計事務月次点検により事後調定の収納状況等について、統合財務システムの「各種伝票一覧 歳入」を参照し、収納内容を確認する。

調定は原則として事前調定であるが、事前調定になじまない歳入として、寄附金や補助金が挙げられる。この場合、入金があった時点では対応する調定書が存在しない。対応する調定書のない入金については、納入義務者が納付書により納入した場合には、納付書に記載された歳入科目等に登録され、事後調定される。

また、自動で消し込みがされないもの（納入通知書等によらない納入、納入通知書等の記入の不備による消し込みエラー）は、会計課が個別にその都度各部局に入金内容を照会し、内容確認を行う形で対応する。

④ 歳入の期間帰属（どの年度に帰属するか）

事前調定を行う場合、該当所属が所定の歳入年度を指定して調定決裁をし、納入通知書を発行する。また、納付書による納入の場合には、該当所属が納付書に所定の歳入年度を記入する。

このように入金は、調定書や納付書で指定された歳入年度の歳入とされる。

出納整理期間までに入金がない場合、納入する必要がなくなる限り調定を取り消すことはない。現年度調定分については出納整理期間を、過年度調定分については3月31日を過ぎれば収入未済額となる。

(2) 想定されるリスクと統制活動

① 納入通知書を二重に発行してしまい、2回収納してしまうリスク

納入義務者は原則として納入通知書により納付する。このため、納入通知書を誤って2回発行してしまうと、収納も2回行ってしまうリスクがある。

このリスクに対する統制活動としては、統合財務システムにおいて、一つの調定決裁につき、一つの納入通知書しか作成できないように制限されていることが挙げられる。

② 納入義務者が納付額を誤るリスク

納入義務者が納付金額を誤るリスクが想定される。

このリスクに対する統制活動としては、納入通知書に「金額」があらかじめ印字されており、納入義務者が納付金額を誤らないような仕組みとなっている。

【図表 2.3】 想定されるリスクと統制活動

想定リスク	統制活動
①納入通知書を二重に発行してしまい、2回収納してしまうリスク	統合財務システムにおいて、一つの調定決裁につき、一つの納入通知書しか作成できないように制限されている
②納入義務者が納付額を誤るリスク	納入通知書に「金額」があらかじめ印字されている。

(3) 想定されるリスクと整備すべき内部統制の方向性

なし。

3 指摘事項及び意見の要約

3.1 指摘事項

(1) 歳入・歳出に係る決裁権者・協議者が適切に設定されていることの確認と効率化

起案者は、起案する際に決裁権限に関する規定に従い決裁権者・協議者を設定する。しかし、電子決裁の場合も紙決裁の場合も、起案者の故意又は過失により決裁権者・協議者が適切に設定されず、結果として適切な決裁権者・協議者の決裁を得ずに契約等を締結するリスクが存在する。

決裁は内部統制の根幹ともいえるものであり、その決裁が適切かつ効率的に行われることは極めて重要である。

決裁権者・協議者は、決裁権限に関する規定に従い、決裁の種類や金額に応じて客観的に決定されるものであるから、システムによる一律の処理に適したものである。したがって、整備すべき内部統制の方向性としては、文書事務支援システムが歳入・歳出に係る決裁区分・協議区分に応じて決裁権者・協議者を自動的に設定できるような在り方を検討する必要がある。

また、決裁は多数回にわたり実施されるものであるから、決裁権者・協議者をその都度、起案者が判断・設定するのは非効率である。したがって、業務効率の観点からも同様といえる。

なお、システム改修コストとの兼ね合いでそれが難しいのであれば、より簡易な対応として、各部署で文書主任が決裁ルートを作成し、起案の性格・金額に応じて簡易に決裁ルートを選べるようにすることが考えられる。なお、決裁権者・協議者については変更不可能とすることが望ましい。

(2) 歳入・歳出に係る文書事務支援システムの決裁処理日時を表示とモニタリング

電子決裁の場合、決裁を得た後に、起案者が決裁日を入力する。この日付は自動的に候補日が提示されるが、それを上書きして変更することが可能な仕様となっている。紙決裁の場合は、決裁権者が起案用紙に決裁日を記入したうえで、

起案者が決裁日をシステムに記録することとされている。なお、紙決裁における知事決裁及び部長決裁については、起案者以外の職員が決裁年月日を起案用紙に記入している。このため、決裁日をバックデートして設定することが文書事務支援システム上、可能であり、事後的な決裁が行われてしまうリスクが存在する。このリスクに対する直接的な統制活動は存在しない。

決裁は内部統制の根幹ともいえるものであり、いつ決裁を受けたかが重大な問題になることもあるが、その決裁日を自由に設定できる現在の内部統制は望ましくない。

文書事務支援システムにおいては、決裁権者による決裁処理をした日時が記録されているのであるから、その日時を表示する必要がある。また、協議者についても同様である。

決裁処理の日時と決裁日とを区別して認識せざるを得ない起案については、これを抽出し、それが妥当な要因であるかどうかをモニタリングすることが望まれる。

(3) 調定決裁起案の自動化もしくは点検

文書事務支援システムにおいては、歳入原因決裁と調定決裁は連動しておらず、全く異なる決裁として存在している。例えば、歳入原因決裁の後に必要な調定決裁が漏れていたとしても、文書事務支援システムがアラート等により起案者に注意喚起を行わない。このため、調定決裁が遅延もしくは漏れるリスクが存在する。

このリスクに対する統制活動として、会計事務月次点検によるチェックが整備されているところである。しかし、過去の監査委員監査や会計実地検査により調定遅延が指摘されていることから、この運用状況は万全とはいえない。

そもそも歳入原因決裁が完了すれば、次に調定決裁も行われるはずであるから、この両者が全く異なる決裁として文書事務支援システム上存在していることが十分に合理的・効率的とは言えない。手続き上、歳入原因決裁と調定決裁という二つの決裁が必要であることはやむを得ないにしても、類似内容の決裁を

改めて入力するのは非効率であるし、その結果、調定決裁を失念するリスクも発生しており不合理である。

整備すべき内部統制の方向性としては、一つの歳入原因決裁が決裁されれば、自動的に調定決裁が起案されるようにすることで、効率的かつ漏れのない調定業務を可能にするような在り方を検討すべきである。

なお、システム開発には多額のコストがかかる場合は、より簡易な対応として、例えば歳入原因決裁後、歳入徴収者が調定の起案状況について、日々の業務実施の中で進捗状況を確認する仕組みを検討することが考えられる。

3.2 意見

(1) 文書事務支援システムの改修による電子決裁の推進

歳入原因決裁や歳出原因決裁は、電子決裁によるか紙決裁によるかを起案者が任意に設定できるが、現実には紙決裁が多くを占めている。その原因として、現状では電子決裁を行う方がかえって非効率と思われる場面があり、業務が非効率となるリスクが存在していることが考えられる。

整備すべき内部統制の方向性としては、電子決裁をさらに推進することで業務効率の改善を図るのであれば、図表を保持する機能、1年の中で類似の決裁が多数回にわたり発生するようなものについてのテンプレート機能などを追加することにより事務効率を向上させるような在り方を検討すべきである。

II 決裁（歳出）業務にかかるリスクと内部統制

1 決裁（歳出）業務の概要

1.1 決裁（歳出）業務の概要

歳出に関連する決裁は、主に三つのパターンがある。

第1に、歳出を伴う契約や発注を行う前段階として、これから契約等を行ってよいかどうかに関する「経費支出伺い」の決裁（以下「伺い決裁」という。）がある。

第2に、伺い決裁が得られた後、歳出の原因となる契約等の支出負担行為を外部者と締結することについての決裁（以下「支出負担行為決裁」という。）がある。

第3に、支出を行う際の支出命令の決裁（以下「支出命令決裁」という。）がある。

知事の権限に属する事務の決裁権者は知事であるが、伺い決裁と支出負担行為決裁はその権限を「部課長専行規程」等において適宜委譲されている。また、教育委員会、公安委員会、公所に関する支出負担行為を行う事務は、それぞれ教育長、警察本部長、公所長に委任されている（会計規則第3条第1項第3号、同第5条第1項第3号）。

支出命令決裁については、支出命令者が権限を有する（会計規則第62条）。支出命令者とは、知事又はその委任を受けて支出を命令する者をいう（会計規則第2条第1項第5号）。知事部局（本庁）における支出命令決裁の権限は、「部課長専行規程」等により所属長に委譲されている。教育委員会、公安委員会、公所に関する支出命令を行う事務は、それぞれ教育長、警察本部長、公所長に委任されている（会計規則第3条第1項第2号、同第5条第1項第1号）。

【図表 1.1】歳出に関する決裁権限の概要

	本庁	教育委員会、公安委員会、 公所
伺い決裁	知事の権限を部課長に委譲	教育長、警察本部長、公所長の 権限を部課長等に委譲
支出負担行為 決裁	知事の権限を部課長に委譲	教育長、警察本部長、公所長の 権限を部課長等に委譲
支出命令決裁	知事の権限を課長に委譲	教育長、警察本部長、公所長の 権限を課長等に委譲

なお、最終的な支出決定については会計管理者の権限が会計課職員に委譲されている。

決裁（歳出）業務に関しては次の規程等が、その具体的な内容を定めている。

- ・ 京都府会計規則
- ・ 部課長専行規程
- ・ 京都府組織規程
- ・ 京都府会計規則第 36 条第 1 項の規定による協議について
- ・ 京都府会計規則運用通知 別表第 4
- ・ 会計事務の手引き

1.2 実施した手続の概要

決裁（歳出）業務にかかるリスクと内部統制を検証するため、担当部局に対して、ヒアリングを実施した。業務の流れの確認、想定されるリスクとそれに対してどのような統制活動が整備されているかの確認を行った。

ヒアリングした業務のうち重要と考えられるものについては、実際に業務が行われているか、想定されるリスクに対する統制活動が適切に設定されているかを確認するため、ウォークスルーテストを実施した。

1.3 決裁（歳出）業務の流れ

決裁（歳出）業務の流れは次のとおりである。

【図表 1.3】業務の流れ

	名称	概要
1	伺い決裁	支出負担行為を行おうとする場合に、事前に知事、知事の権限の委譲を受けた部課長又は知事の委任を受けた教育長、警察本部長、公所長、若しくは教育長、警察本部長、公所長から権限の委譲を受けた部課長等が決裁を行う。
2	支出負担行為決裁とその実施	伺い決裁の内容に従い、契約等の内容を詳細に定め、支出負担行為書を作成し、知事、知事の権限の委譲を受けた部課長又は知事の委任を受けた教育長、警察本部長、公所長、若しくは教育長、警察本部長、公所長から権限の委譲を受けた部課長等が決裁を行う。
3	契約等	支出負担行為決裁の内容に従い、契約を締結する。 これにより債権・債務が発生する。
4	相手方の履行と履行確認	契約の相手方が契約に定められた債務を履行する。 各課における検査員が相手方の債務履行を確認する。
5	支出命令決裁	各課で支出命令書を作成・決裁し、支出命令を行う。 決裁を受けた支出命令書は、履行確認証明（適正に履行確認したことを出納機関に証明するもの）と共に出納機関へ回付する。
6	支払い	出納機関が支出命令書を審査し、支出負担行為が法令と予算に違反しないこと、債務が確定していることを確認する。 そのうえで、会計管理者が支払データを指定金融機関に送付し、債権者への支払いを依頼する。 債権者に対する支払いが行われる。

歳出については、金額の多寡、頻度などの態様が多岐にわたるため、決裁（歳出）業務には様々なパターンが存在する。代表的なものは、随意契約により契約書等を作成して歳出を行う場合の決裁、その都度発注・納品される物品への歳出を行う場合の決裁、入札により歳出を行う場合の決裁、である。それぞれに利用するシステムや手順が異なる。

ここからは各業務において、それぞれどのようなリスクがあり、それに対してどのような統制活動が整備されているのか検討を実施する。

2 決裁（歳出）業務にかかるリスクと内部統制

2.1 伺い決裁について

(1) 業務記述

物品の購入等を行う場合、まず経費支出伺い（伺い決裁）が行われる。経費支出伺いとは、支出負担行為を行おうとする場合に、事前に当該支出負担行為を行える権限を有する者に伺い、決裁を得ることをいう。

支出負担行為とは、支出の原因となるべき契約その他の行為を意味する。例えば、

- ・ 契約
- ・ 補助金の交付決定のような公法上の債務を負担する行政行為
- ・ 給与その他の給付の支出の決定行為

などである。

① 随意契約の場合

随意契約により契約書等を作成して取引を行う場合、まずその契約は随意契約できる案件かどうか契約手法の検討を行う。次に契約予定額を府で独自に積算もしくは業者から参考見積書を徴取する。そして、経費支出伺いを文書事務支援システムを利用して起案する。経費支出伺いでは事業の実施、支出の是非等について何うほか、契約書（案）、契約予定額の積算資料（参考見積書等）及び予算差引簿（予算の範囲内であることを確認）を添付して決裁を受ける。

② その都度発注の場合

文房具、雑貨品、印刷物及び製本代などをその都度発注し、その都度納品される物品については、注文が少額かつ多数回になることから、伺い決裁を統合財務システム内の「案件情報作成」という仕組みを使って実施する。

まずカタログや広告チラシ等の契約取引実績のある業者から徴取した見積書をもとに経費を積算し、統合財務システムの案件情報作成の入力を行い経費支出伺いを作成する。その際、「金額（支出予定金額）」「案件名」「債権者（発注先の名称、住所、支払先口座等）」「納入期限」「支払予定日」などを入力するほか徴取した見積書があればそれも添付する。

統合財務システムで作成した経費支出伺いは、文書事務支援システムに連携して起案が作成されるので、文書事務支援システムにおいて決裁を受ける。

③ 入札、プロポーザルの場合

入札、プロポーザルにより取引を行う場合の伺い決裁では、文書事務支援システムで入札参加資格の公示を行う前に支出負担行為の協議を行う。工事や物品調達等においては、入札参加資格を事前に、一定の期間ごとに定めているが、入札参加資格の公示と入札の公告を同時に行う場合は、入札参加資格の公示を行う前に支出負担行為の協議を行う。

随意契約の場合やその都度発注の場合は、起案者が特定の業者と過度に親しくなる可能性を排除するため、定期的な異動を行っている。

【図表 2.1-1】 伺い決裁の比較

	随意契約 (契約書等作成)	その都度発注 (案件情報作成)	入札、プロポーザル
伺い決裁	文書事務支援システムの決裁により行う	統合財務システムの「案件情報作成」により行い、文書事務支援システムで決裁する。	文書事務支援システムの決裁により行う

伺い決裁と支出負担行為決裁(後述)の権限者は知事であるが、その権限を「部課長専行規程」において適宜委譲している。具体的には、歳出に関連する決裁権者は次の通り定められている。(部課長専行規程第2条の2、第13条、別表第2)

【図表 2.1-2】 支出負担行為に係る専行事項

事項\区分		部長	課長
報酬、共済費(電子計算組織により処理されるものを除く。)、災害補償費、恩給及び退職年金、賃金、報償費、旅費、交際費、需用費、役務費、使用料及び賃借料、原材料費、扶助費、償還金、利子及び割引料、公課費		——	全額
委託料	庁舎保守管理及び施設管理運営に伴うもの	——	全額
	工事委託料	2億円以上 5億円未満	2億円未満
	その他	3,000万円以上	3,000万円未満

事項\区分			部長	課長
工事請負費			2 億円以上 5 億円未満	2 億円未満
公有財産購入 費	土地	取得面積が 1 件 2 万平方メ ートル以上の もの	7,000 万円未 満	——
		その他のもの	全額	——
	その他	7,000 万円未 満	——	
備品購入費			——	7,000 万円未 満
負担金、補助及び交付金、貸付金、投資及び出 資金、積立金、寄附金、繰出金			全額	——
補償、補填及 び賠償金	賠償金（議会の議決を要する もの）		——	——
	その他		全額	——

なお、重要な支出負担行為に関する経費支出伺いの場合は、あらかじめ伺い決裁の段階で、総務部長、財政課長、会計管理者との協議事項とされている。（京都府会計規則第 36 条第 1 項第 2 項、第 61 条第 2 項）

総務部長・財政課長との協議事項は、予算の執行に際してその内容の妥当性、財源確保の状況、将来の歳入・歳出予算に関するものについては政策的な判断との整合性、財政課との情報共有、議会で取り上げられている案件との関係確認などである。

会計管理者との協議は、少額随意契約以外の随意契約（入札後の随意契約を除く。）等を対象にしており、知事決裁案件（議決案件）は会計管理者まで、その他は会計課長（室長）への協議を求めており、主に随意契約の理由が適切である

か等の観点から協議を行う。また、債務負担計画（損失補償契約等）は支出の原因となる契約の適切性の観点から、支出事務の委託、履行期限を延長する特約又は処分が要件に該当しているかの観点から、基金の運用及び出納に関することについては基金の出納及び保管業務を行うに当たり事前にその内容を把握する観点から行われる。

【図表 2.1-3】 総務部長・財政課長・会計管理者との協議事項

協議事項		協議区分			
		総務部長	財政課長	会計管理者	会計課長 /会計室長
翌年度以降に おいて支出の 原因となる債 務を負担する 計画に関する こと		全部	——	全部	——
報償費（1 件の金額が会計規則 第 161 条の 2 第 1 項で規定され た金額を超え、かつ、随意契約 によるもの）		——	——	——	全部
交際費（1 件の金額が会計規則 第 161 条の 2 第 1 項で規定され た金額を超え、かつ、随意契約 によるもの）		——	——	——	全部

協議事項		協議区分			
		総務部長	財政課長	会計管理者	会計課長 /会計室長
需用費（1 件の金額が会計規則第 161 条の 2 第 1 項で規定された金額を超え、かつ、随意契約によるもの。ただし、光熱水費及び入札課で締結した基本契約に基づくものを除く。食糧費にあつては、30 万円以上のもの）		——	——	——	全部
役務費（1 件の金額が会計規則第 161 条の 2 第 1 項で規定された金額を超え、かつ、随意契約によるもの）		——	——	——	全部
委託料（工事委託料を除く。）	庁舎保守管理、施設管理運営に伴うもの	——	——	——	全部
	設計・測量等（公共事業に係るものを除く。）	——	1 件の金額が 1,000 万円以上のもの	——	（1 件の金額が会計規則第 161 条の 2 第 1 項で規定された金額を超え、かつ、
	その他	——	1 件の金額が 1,000 万円以上のもの	——	随意契約によるもの）

協議事項	協議区分				
	総務部長	財政課長	会計管理者	会計課長 /会計室長	
使用料及び賃借料（土地、建物を除く賃借で、1 件の金額が会計規則第 161 条の 2 第 1 項で規定された金額を超え、かつ、随意契約によるもの）	——	——	——	全部	
工事請負費委託料（工事委託料に限る。）	土木、公営住宅工事	1 件の金額が 5 億円以上のもの	1 件の金額が 8,000 万円以上 5 億円未満のもの	5 億円以上 （1 件の金額が会計規則第 161 条の 2 第 1 項で規定された金額を超え、かつ、随意契約によるもの）	5 億円未満 （1 件の金額が会計規則第 161 条の 2 第 1 項で規定された金額を超え、かつ、随意契約によるもの）
	その他	——	1 件の金額が 3,000 万円以上 5 億円未満のもの	5 億円以上 （1 件の金額が会計規則第 161 条の 2 第 1 項で規定された金額を超え、かつ、随意契約によるもの）	5 億円未満 （1 件の金額が会計規則第 161 条の 2 第 1 項で規定された金額を超え、かつ、随意契約によるもの）

協議事項			協議区分			
			総務部長	財政課長	会計管理者	会計課長 /会計室長
公有財産購入 費	土地	取得面積が1 件2万 平方メ ートル 以上の もの	1件の金額が 7,000万円以 上のもの	1件の金額が 7,000万円未 満のもの。た だし、土木、 公営住宅工 事の施工に 伴うものに ついては、1 件の金額が 5,000万円以 上7,000万円 未満のもの	1件の金額 が7,000万 円以上のも の	1件の金額 が7,000万 円未満のも の
		その他 のもの	——	全部。ただ し、土木、公 営住宅工事 の施工に伴 うものにつ いては、1件 の金額が 5,000万円以 上のもの	——	全部

協議事項		協議区分			
		総務部長	財政課長	会計管理者	会計課長 /会計室長
公有財産購入 費	その他	——	1 件の金額が 7,000 万円未 満のもの。た だし、土木、 公営住宅工 事の施工に 伴うものに ついては、1 件の金額が 5,000 万円 以上 7,000 万円 未満のもの	1 件の金額 が 7,000 万 円以上のも の	1 件の金額 が 7,000 万 円未満のも の
備品購入費		1 備品の単価 が 7,000 万円 以上のもの	1 備品の単価 が 100 万円 以上 7,000 万円未満の もの	7000 万円以 上（1 件の 金額が会計 規則第 161 条の 2 第 1 項で規定さ れた金額を 超え、か つ、随意契 約によるも の)	7000 万円未 満（1 件の 金額が会計 規則第 161 条の 2 第 1 項で規定さ れた金額を 超え、か つ、随意契 約によるも の)

協議事項		協議区分			
		総務部長	財政課長	会計管理者	会計課長 /会計室長
負担金、補助及び交付金		——	1 交付先の金額が1億円以上のもの	——	全部
扶助費（法定の扶助費に係るものを除く。）		——	全部	——	全部
貸付金		——	1 貸付先の金額が1億円以上のもの	——	全部
補償、補填及び賠償金	賠償金（議会の議決を要するもの）	全部	——	全部	——
	その他	——	全部。ただし、土木、公営住宅工事の施工に伴う補償金については、1件の金額が5,000万円以上のもの	——	全部
償還金、利子及び割引料（府税にかかるもの、府債の償還金及び割賦償還金を除く。）		——	全部	——	——

協議事項	協議区分			
	総務部長	財政課長	会計管理者	会計課長 /会計室長
投資及び出資金	——	1 件の金額が 1 億円以上の もの	——	——
積立金	——	全部	——	——
寄附金	——	全部	——	——
繰出金	——	全部	——	——

(2) 想定されるリスクと統制活動

① 適切な決裁権者、協議者の決裁を得ずに契約等を締結するリスク

決裁（歳入）業務に比べて、決裁（歳出）業務は業務手順が多岐にわたる。しかし、いずれにおいても伺い決裁時に適切な決裁権者、協議者の決裁を得ずに契約等を締結するリスクが存在するのは、決裁（歳入）業務と同様である。

ただし、決裁（歳入）業務に比べて、決裁（歳出）業務は多数回行われるためリスクが顕在化する可能性が高くなり、金額的な影響も大きくなる可能性が高い。えに、決裁権者の設定もより複雑であることから、より重要なリスクであると言える。

このリスクに対する統制活動についても、決裁（歳入）業務と同様である。

② 歳出原因決裁を得ないまま契約等を締結するリスク

決裁（歳入）業務と同様のリスクが存在する。

このリスクに対する統制活動も同様である。

③ バックデートして決裁が行われるリスク

決裁（歳入）業務と同様のリスクが存在する。

このリスクに対する統制活動も同様である。

④ 起案者が一般より高い単価で発注してリベート等を受け取るリスク

起案者が特定の取引先と共謀して、一般より高い単価で発注し、又は随意契約により繰り返し発注し、取引先から個人的にリベート等を受け取るリスクがある。

このリスクに対する統制活動としては、見積書の採用決定等で所属長の決裁を受けることで、担当者以外の者が確認することにより高い単価での発注を予防していることが挙げられる。そのほか、随意契約を行う場合は、随意契約が可能かどうか決裁の対象とされていること、随意契約が可能か出納機関の協議対象とされていること、起案者が特定の業者と過度に親しくなる可能性を排除するため定期的な異動を行っていること、などが統制活動として挙げられる。

【図表 2.1-4】 想定されるリスクと統制活動

想定リスク	統制活動
①適切な決裁権者、協議者の決裁を得ずに契約等を締結するリスク	決裁権者・協議者の設定に誤りがあれば、文書主任が確認し正しい決裁権者・協議者に修正する。
②歳出原因決裁を得ないまま契約等を締結するリスク	公印管理者を設け、歳出原因決裁がなければ押印しない。
③バックデートして決裁が行われるリスク	なし。
④起案者が一般より高い単価で発注してリベート等を受け取るリスク	A. 見積書の徴取 B. 随意契約の必要性の決裁 C. 定期的な異動

(3) 想定されるリスクと整備すべき内部統制の方向性

なし（①適切な決裁権者、協議者の決裁を得ずに契約等を締結するリスク、③バックデートして決裁が行われるリスク、については、決裁（歳入）業務において記載済み。）

2.2 支出負担行為決裁について

(1) 業務記述

① 随意契約の場合

伺い決裁の後、予定価格調書作成責任者により予定価格調書が作成される。また、契約予定の業者について、予定価格 50 万円以上の場合は府税納税確認を実施する。

契約予定の業者から見積書（本見積書）を徴取する。伺い決裁のときに徴取している見積書はあくまで参考見積書としての位置づけであるのに対し、本見積書はその業者の最終的な採否を決定するためのものである。

起案者は別途保管されている予定価格調書を開封し、見積額が予定価格の範囲内であることを確認したうえで、その業者の採用決定の起案を行う。採用決定の起案は、統合財務システム上で「支出負担行為書」を入力して作成する。具体的には、「支出負担行為額（採用決定額）」「支出負担行為日（起票日）」「件名」「債権者」「採用年月日（予定）（当該見積書の採用決定年月日の予定）」「契約年月日（予定）」「履行期間（自）（至）」などを入力し、本見積書を添付する。

統合財務システムで作成した「支出負担行為書」は、文書事務支援システムに連携され、その内容や見積書が添付資料となり、起案される。これについて決裁権者の決裁を得る。

この際の決裁権者は、伺い決裁のときと同様であるが、伺い決裁で必要であった協議先への協議は不要となる。

また、採用決定の起案は、上記の方法によらず、見積書上に採用決定伺いの文言を記して回付する等の方法により決裁をとり、別途統合財務システム上に支出負担行為を入力して電子決裁を得る場合もある。

② その都度発注の場合

統合財務システムで案件情報入力時、文書事務支援システム画面で採用決定の伺い文言と見積書の添付を行うことにより支出負担行為の決裁を行う。

③ 入札、プロポーザルの場合

入札結果をもとに契約を締結する前に、随意契約の場合と同様に支出負担行為書を作成し、決裁権者の決裁を得る。

この際の決裁権者は、伺い決裁のときと同様であるが、協議は不要となる。

【図表 2. 2-1】 支出負担行為決裁の比較

	随意契約 (契約書等作成)	その都度発注 (案件情報作成)	入札、 プロポーザル
支出負担行為決裁	統合財務システムの「支出負担行為書」作成により行い、文書事務支援システムで決裁する。また、事前に見積書上に採用決定伺いの文言を記して回付する等の方法により決裁をとる場合もある。	統合財務システムで案件情報入力時、文書事務支援システム画面で採用決定の伺い文言と見積書の添付を行い、決裁を行う。	統合財務システムの「支出負担行為書」作成により行い、文書事務支援システムで決裁する。また、事前に入札（見積）結果報告書を回付する、見積書上に採用決定伺いの文言を記して回付する等の方法により決裁をとる場合もある。

支出負担行為決裁が行われた後は、担当者が外部者と契約書等を締結し、発注

を行う。

その後、契約の履行中に契約金額や契約期間、業務仕様書の内容等に変更があった場合は変更契約を締結する。文書事務支援システムにより「変更契約伺い」を起案するが、決裁区分が変更になる場合がある。

部課長専行規程によれば、委託料、工事請負費及び補助金を変更した場合の支出負担行為の決裁区分は次の通りとされる。

・委託料及び補助金の場合

変更額が変更前の額の10%以内の場合は、課長専行

変更額が変更前の額の10%を超える場合は、変更前の額における決裁区分（減額の場合は、変更後の額の決裁区分）

・工事請負費の場合

変更額が変更前の額の10%以内の場合は、変更前において知事決裁のものは部長専行、部長専行のものは課長専行

変更額が変更前の額の10%を超える場合は、変更前の額における決裁区分（減額の場合は、変更後の額の決裁区分）

また、総務部長、財政課長、会計管理者等による協議区分についてもこれに類する取り決めがある。

(2) 想定されるリスクと統制活動

① 適切な決裁権者、協議者の決裁を得ずに契約変更するリスク

歳出の場合は、歳入の場合に比べて契約変更が行われることが多くなる。契約の履行中に、金額、品目、数量、単価、仕様などが変更になることは避けられず、その際には、文書事務支援システムにより変更契約伺いにより支出負担行為決裁を行う。

しかし、通常の支出負担行為決裁であっても決裁権者、協議者が誰であるのか判断が難しいところ、変更契約の場合は上述のように決裁権者、協議者の判断がさらに困難なものとなっている。

このため、決裁権者、協議者の設定を誤るリスクがよりいっそう高まる。

このリスクに対する統制活動としては、起案者が設定した決裁ルートで決裁される過程において、決裁権者・協議者の設定に誤りがあれば、文書主任が確認し正しい決裁権者・協議者に修正することが挙げられる。

また、仮に正しく決裁権者・協議者が設定されたとしても、決裁権者・協議者の要否をその都度判定するのは業務の効率を低下させることにもつながる。

【図表 2.2-2】 想定されるリスクと統制活動

想定リスク	統制活動
①適切な決裁権者、協議者の決裁を得ずに契約変更するリスク	決裁権者・協議者の設定に誤りがあれば、文書主任が確認し正しい決裁権者・協議者に修正する。

(3) 想定されるリスクと整備すべき内部統制の方向性

① 変更契約に関する決裁権者・協議者が適切に設定されていることの確認と効率化

契約変更の際に適切な決裁権者、協議者の決裁を得ずに変更契約等を締結するリスクが存在する。決裁は内部統制の根幹ともいえるものであり、その決裁が適切かつ効率的に行われることは極めて重要である。

変更契約の決裁区分・協議区分に応じて自動的に決裁権者・協議者を設定することは、本来システムによる一律の処理に適したものである。今後、決裁権者・協議者を文書事務支援システムが自動的に設定する形で業務改善を検討することが望ましい。

また、決裁は多数回実施されるものであるから、決裁権者・協議者の要否をその都度、起案者が判断・設定するのではなく、文書事務支援システムが自動的に判定することは、業務効率化も期待できる。

これについても歳入・歳出に係る決裁権者・協議者の場合と同様、システム開発コストとの兼ね合いでそれが難しいのであれば、より簡易な対応として、各部署で文書主任が変更契約に係る決裁ルートを作成し、起案の性格・金額に応じて

簡易に決裁ルートを選べるようにすることが考えられる。なお、決裁権者・協議者については変更できないように制限することが望ましい。

2.3 履行確認について

(1) 業務記述

① 履行確認

外部者が物品や役務を提供し、契約を履行する。その際には、履行した旨を速やかに書面（業務完了報告書、納品書等）により通知してもらう。

その通知を受けて、検査員は、契約（発注）時の仕様等に基づき、適切に履行がなされているか検査を行い、その結果を契約担当者へ報告する。物品購入の場合は発注通りの物品が適正に納品されたかどうか、役務の場合は契約通りの業務がなされ成果物が提出されたかどうか等を検査する。履行が適切に行われたことが確認できれば、検査員は、履行確認証明として、履行確認調書又は請求書等に検査員の検印、履行確認日の記載を行う。

なお、検査員は、契約の意思決定に直接携わった者（起案者、決裁権者、当該事務事業を所管する所属の長）とは別の者でなければならない。

② 履行確認登録

検査員は、履行確認を行った日に、統合財務システムにより「履行確認登録」を行う。履行確認登録には、完了報告日（業者から納品を受けた日）、履行確認日（履行確認を行った日。当該入力を行っている当日）、支払予定日を入力する。履行確認日は、本日より前の日付に遡って登録できない仕様になっている。すなわち、例えば4月1日において、履行確認日を3月31日として登録することは不可能となっている。

③ 履行確認登録漏れの確認

会計事務月次点検において、納入期限が超過しているにも関わらず、履行確認登録ができていないものがないかをチェックしている。具体的には、統合財務シ

システムの案件・履行状況照会の機能を使い、履行確認状況が未済となっているものを一覧表示させる。その画面には納入期限も表示されることから、点検時点において既に納入期限が超過しているものがあれば、起案者に納品の有無を確認する。実際に納品されていれば至急履行確認登録を行い、納品されていない場合は変更契約や予算の繰越等の必要がないか確認する。

(2) 想定されるリスクと統制活動

① 実際の履行確認日よりも前の日付で履行確認登録をするリスク

例えば、3月31日にまでに納品を受け履行確認を実施することを想定していたところ、実際の納品が4月1日になってしまうことが起こり得る。このような場合に、起案者は予算執行の観点（当年度の予算を消化しておかなければ来年度の予算を削減されかねない。また、履行確認が4月以降となった場合に当年度の予算の繰越処理が必要になるがそれが煩雑である。といった懸念）から、実際の履行確認日（4月1日）よりも前の日付（3月31日）で履行確認登録をするリスクが存在する。

このリスクに対する統制活動として、統合財務システムへの履行確認日の登録は、当日よりも前の日付に遡って登録できない仕様となっていることが挙げられる。ただし、発注計画に基づき単価契約を行っている物品、定期刊行物等はその対象外となっている。

なお、実際には3月納品にもかかわらず、京都府の都合により（失念等）入力できなかった場合に限り、てん末書を会計課・室に提出させ、納品書等の状況から年度越えをしているものでないと認められる場合は、会計課・室の職権により本来の履行確認日を入力することは認められている。

② まだ納品を受けていないにも関わらず履行確認登録をするリスク

例えば、3月31日にまでに納品を受け履行確認を実施することを想定していたところ、実際の納品が間に合わないと予想されることがある。このような場合に、起案者は予算執行の観点から、3月31日時点においてまだ納品が行われて

いないにも関わらず、履行が行われたと偽装して履行確認登録をするリスクが存在する。履行登録確認時点ではまだ納品を受けていないのであるが、後日納品を受けることができれば問題として発覚する可能性は低いと考えられる。

このリスクに対する統制活動として、検査員は、契約の意思決定に直接携わった者（起案者、決裁権者、当該事務事業を所管する所属の長）とは別の者でなければならないとされ、起案者が検査員と共謀しない限り、納品が未了の状態での履行登録確認ができないような仕組みになっている。

③ 履行確認が遅延するリスク

起案者もしくは検査員が、納品を受けたにも関わらず、履行確認を失念し、履行確認が遅延するリスクがある。

このリスクに対する統制活動としては、会計事務月次点検において、納入期限が超過しているにも関わらず、履行確認登録ができていないものがないかをチェックしていることが挙げられる。

【図表 2.3】 想定されるリスクと統制活動

想定リスク	統制活動
①実際の履行確認日よりも前の日付で履行確認登録をするリスク	統合財務システムへの履行確認日の登録は、当日よりも前の日付に遡って登録できない仕様となっている。ただし、発注計画に基づき単価契約を行っている物品、定期刊行物等はその対象外である。
②まだ納品を受けていないにも関わらず履行確認登録をするリスク	検査員は、契約の意思決定に直接携わった者（起案者、決裁権者、当該事務事業を所管する所属の長）とは別の者でなければならない。

③履行確認が遅延するリスク	会計事務月次点検において、納入期限が超過しているにも関わらず、履行確認登録ができていないものがないかをチェックしている。
---------------	--

(3) 想定されるリスクと整備すべき内部統制の方向性なし。

2.4 支出命令決裁について

(1) 業務記述

履行確認を行った後、業者から請求書を受領する。担当者は請求書の内容をチェック（請求金額が明瞭か、法人の場合は代表者からの請求書となっているか、代表者印（若しくは、社印＋代表者私印）があるか、請求年月日が記載されているか、宛名は知事宛か、支払先の口座名義は請求者と一致しているか等）し、受付印を押印する。受付印には日付も含まれる。

① 随意契約の場合、入札、プロポーザルの場合

支出負担行為決裁を行った際、債権者（業者）ごとに支払予算が枠取りされている。支出命令決裁においては、その枠取りされた予算金額を上限として、起案することが可能である。なお、一つの支出負担行為決裁に対して2回以上に分割して支出命令を行う場合は、その都度、支出命令決裁を行う。

決裁（歳入）の場合は、歳入原因決裁と調定決裁が、システム上完全に切り離された決裁であったのに対し、決裁（歳出）の場合は、支出負担行為決裁と支出命令決裁が、債権者ごとの予算取りという点において連携している点で異なっている。つまり仕組上は、支出負担行為や案件情報などの原因決裁がなくても、支出決裁のみを行うことができるが、予算取りがなければ支払えないという形で統制されているといえる。

起案者は統合財務システムから「支出命令書」を作成し、「支出命令額（請求書に記載された金額）」「件名」「会計・款・項・目」「節」「資産計上の要否」「支

払予定日」「債権者名」「口座情報」等を入力し、履行確認登録と支出命令書を紐付けたうえで、決裁を受ける。統合財務システムから連携して、文書事務支援システムの決裁を起案する形で行われる。

② その都度発注の場合

起案者は、統合財務システムから「支出負担行為兼支出（振替）命令書」を作成し、「支出命令額（請求書に記載された金額）」「件名」「会計・款・項・目」「節」「資産計上の要否」「支払予定日」「債権者名」「口座情報」等を入力し、履行確認登録と支出命令書を紐付けたうえで、決裁を受ける。統合財務システムから連携して、文書事務支援システムの決裁を起案する形で行われる。

③ 支出命令の決裁権者

支出命令の権限は、本庁においては知事の権限が所属長に委譲されており、教育委員会、公安委員会、公所においては教育長、警察本部長、公所長に委任されている。

【図表 2.4-1】支出命令決裁の比較

	随意契約 (契約書等作成)	その都度発注 (案件情報作成)	入札、プロポーザル
支出命令決裁	統合財務システムの「支出命令書」作成より行う	統合財務システムの「支出負担行為兼支出命令書」作成より行う	統合財務システムの「支出命令書」作成より行う

④ 未払のものがいないかの確認

支払時期を書面により約定しないとき又は書類を作成しないときは、請求書受付後 15 日以内に支払わなければならない（遅延防止法第 10 条）。また、支払時期を書面により約定しているときは、約定した期間以内又は請求書受付後 40

日以内（工事代金の場合）又は30日以内（その他の場合）のいずれか早い方までに支払わなければならない（遅延防止法第6条第1項）。支払時期の起算日となるため、受付印の日付は不可欠である。

支払漏れが発生しないようにするために、所属課、会計課、それぞれが次のような業務を行っている。

所属課においては、物品購入のため案件情報登録や支出負担行為書入力を行ったものを対象に、会計事務月次点検において統合財務システムから「履行確認登録はなされているが、支出命令がまだなされていないもの」（履行確認状況一覧表）を出力して未払の案件をリストアップし、所属長が確認する。

また、手管理の確認業務としては、公共料金を対象に会計事務月次点検で支払チェック表を作成しており、請求書受付、起票、支払の日付を記入することで、未払のものがないか所属長が確認する。

会計課においては、毎営業日、支払予定日が2営業日後で未決裁の全庁の支出命令書を会計課公金管理担当でチェックし、該当があれば所属に連絡し、直ちに決裁を得るか、廃案にするか判断させて処理している。

会計課・室に回付されずに所属で支出命令決裁終了したもの、あるいは会計課・室まで回付され支払いの決裁がなされても起票者が文書支援システム上の決裁終了登録を行わないものは、統合財務システムの支払処理に移行されないため、このような案件についても毎日会計課で検出して該当所属の起票者に連絡している。

統合財務システムで支出負担行為書入力を行った案件については、出納整理期間中、伝票回付期限後に、なお執行残額がある場合は、会計課から各部局に情報提供を行う。繰越とするか、不用額とするかは、各部局の判断による。

(2) 想定されるリスクと統制活動

① 支払いが遅延するリスク

支払期日が到来しているにも関わらず、支払いを行っていない取引が存在するリスクがある。特に地方自治体においては、支払遅延は遅延防止法により禁じ

られているため、支払遅延は法令違反となる。

実際、請求書を担当者が机の中にしまったままにしておくなどにより、支払が遅延する事例が発生している。

このリスクに対する統制活動としては、所属課において会計事務月次点検により、統合財務システムの「履行確認状況一覧表」や公共料金等のチェック表を使って、支払いの遅延しているものがないか確認している。

会計課においては、支払予定日が2営業日後で未決裁の全庁の支出命令書をチェックするほか、支出命令決裁が終了しているにも関わらず支払いが行われていないものを日々確認している。また、出納整理期間中、支出負担行為書の執行残額がある場合は、会計課から各部局に支払い漏れがないか確認を行う。

② 二重払いを行うリスク

なんらかのミスにより請求書が再発行されることにより二重払いを行ってしまうリスクがある。

例えば、ある役務の発注を行い、役務の提供を受けた後、請求書を受け取った時に、請求書を机の中に置いたまま支払いを失念してしまう。後日、取引先から督促を受けるとともに請求書の再発行が行われたときに、再発行された請求書で支払ったにも関わらず、失念していた担当者が机の中の請求書に気付いて再度支払いを行う、といったことが事例として発生している。

このリスクに対する統制活動としては、各所属による支出負担行為書の登録や、その都度調達する物品に係る案件情報の登録による件名ごとの管理、公共料金等支払いチェック表での管理等が挙げられる。また、案件登録（発注伺い）を使わない、随意契約の場合や入札、プロポーザルの場合は、支出負担行為決裁のときに債権者ごとに予算取りをするので、二重払いをしようとしても予算枠がなく支払いができない、というかたちで二重払いが防がれる。

③ 納品の無いものに支払うリスク

納品確認が未了であるにも関わらず請求書が届いた場合に先に支払ってしま

うというリスクがある。

このリスクに対する統制活動としては、納品時は発注担当者以外の検査員が検収することとなっており、その結果に基づき請求額の支出命令時に履行確認証明を行うため、納品額を超える支払いを行うことを防ぐことができる。

また、出納機関において、支出負担行為の確認を行う際、履行確認証明により履行の事実を確認している。

④ 一つの取引につき2回以上の決裁をその都度入力することにより業務の効率が低下するリスク

例えば随意契約による取引の場合、伺い決裁、支出負担行為決裁、支出命令決裁の三つの決裁を受ける必要がある。それぞれの決裁に目的があるため、これを省略することはできないかもしれないが、決裁の都度、下表のとおり同じような事項を入力している。しかも伺い決裁については文書ソフトを利用して紙決裁を中心として行われており、過年度の稟議書をパソコンで別途管理している。

同じ項目を再入力するのは業務の重複であり非効率であるうえ、ミスを招くものである。

将来、文書事務支援システム及び統合財務システムの見直しを行うにあたり、業務の重複により非効率が生じないような設計となるよう期待したい。

【図表 2.4-2】伺い決裁、支出負担行為決裁、支出命令決裁の記載項目

	伺い決裁	支出負担行為決裁	支出命令決裁
	文書ソフトにより作成	統合財務システムより作成	統合財務システムより作成
金額	○	○	○（登録済額の一部支払時のみ変更）
支払区分（精算払、特例支出）	○	○	—

	伺い決裁	支出負担行為決裁	支出命令決裁
	文書ソフトにより作成	統合財務システムより作成	統合財務システムより作成
件名	○	○	—
会計・款・項・目	○	○	—
節	○	○	—
債権者	○	○	—

【図表 2.4-3】 想定リスクと統制活動

想定リスク	統制活動
①支払いが遅延するリスク	<p>A. 所属課において会計事務月次点検により、統合財務システムの「履行確認状況一覧表」や公共料金等のチェック表を使って、支払いの遅延しているものがないか確認する。</p> <p>B. 会計課においては、統合財務システムで起票し、支払予定日の2営業日前になっても「決裁終了ボタン」の押されていないものを日々チェックし、関係所属に連絡し、支払に進めるか削除するかを判断させている。</p> <p>C. 出納整理期間中、支出負担行為書の執行残額がある場合は、会計課から各部局に支払い漏れがないか確認を行う。</p>

②その都度発注の場合、案件登録（発注伺い）を重複して行い、かつ、請求書が再発行されることにより二重払いを行ってしまうリスクがある。	支出負担行為書の登録や、その都度調達する物品に係る案件情報の登録による件名ごとの管理、公共料金等支払いチェック表での管理による二重起票の防止を行う。
③納品の無いものに支払うリスク	A. 納品時は発注担当者以外の検査員が検収することとなっている。 B. 出納機関において、支出負担行為の確認を行う際、履行確認証明により履行の事実を確認している。
④一つの取引につき2回以上の決裁をその都度入力することにより業務の効率が低下するリスク	なし。

(3) 想定されるリスクと整備すべき内部統制の方向性

① 伺い決裁、支出負担行為決裁、支出命令決裁の効率化

伺い決裁、支出負担行為決裁、支出命令決裁の都度、同じような事項を入力している。しかも伺い決裁については文書ソフトを利用して紙決裁を中心として行われており、過年度の稟議書をパソコンで別途管理している。同じ項目を再入力するのは業務の重複であり非効率であるうえ、ミスを招くものである。

将来、文書事務支援システム及び統合財務システムの見直しを行うにあたり、業務の重複により非効率が生じないような設計となるよう期待したい。

2.5 支払い

(1) 業務記述

① 支払い

支出命令者は、支出命令決裁後、支出命令書と履行確認証明書を出納機関（会計管理者等）に送付する。

会計管理者は、知事の命令がなければ支出することができないが（地方自治法第 232 条の 4 第 1 項）、支出命令を受けた場合において、当該支出負担行為が、法令又は予算に違反していないこと及び当該支出負担行為にかかる債務が確定していることを確認したうえでなければ、支出することができない（地方自治法第 232 条の 4 第 2 項）。

なお統合財務システム上、支出命令書が起票されずに支払データを作成することは不可能であり、また一つの支出命令書から二つの支払データを作成することも不可能である。

さらに、会計課においては、決裁を受けた支出命令書の金額の合計額と、指定金融機関に渡す「支払依頼書」に記載されている金額の合計額が一致していることを確認している。

ただし、一つの請求に対し、誤って二つの支出命令書が起票されることにより二重に支払ってしまう可能性はある。万が一、二重に支払ってしまった場合は、採番された支出命令番号等から起票履歴を検索して原因を特定することになる。

会計管理者は、支出命令決裁を受けた支出命令の内容を確認したうえで、支払確定処理を行う。支払確定処理とは、外部に対して資金が支払われる支出命令書について、出納機関に決裁が回付されているか、支払予定日を超過していないかをチェックするための処理で、支払予定日の 3 営業日前に行う。

支払予定日の 2 営業日前の 15 時以降、統合財務システムで支払処理を行うと指定金融機関に支払データが伝送され、支払依頼が完了する。

支払いについては、大半が「口座振替」による。公共料金（NTT など）の支払いは振込用紙で支払う「払込払」又は「資金前渡払」になるが、件数は少ない。生活保護などの支払いは「個別管理システム」において管理している。

② 歳出の消し込み

統合財務システムにおいては、支出命令ごとに自動的に支払済みの消し込みを行っており、随時帳表出力により支払状況は確認できる。

③ 緊急払い

支払予定日まで3営業日に満たない支出命令書については、緊急払いと位置づけられる。起案者は緊急払依頼書を作成し、会計課に提出する。多くの場合は支出命令書の起票前や決裁途中で起案者から連絡があるが、まれに会計課が決裁済の支出命令書の内容確認において発見する場合や支払確定処理において発見する場合（支払日まで3営業日に満たない伝票について黄色の色づけにより警告される）がある。支払予定日を変更できる場合は支出命令書を取り消し、再度起票させる。

会計課長は緊急払いをするにあたりやむを得ない事情があるかを検討し、承認する。やむを得ない事情とは、例えば支払の予測ができなかった場合、支払日が法令等で定められていて遅延利息等が発生する場合、該当日に支払わないと債権者に著しく影響を及ぼす場合などである。

承認を得ると、緊急払確定処理を行い指定金融機関に1件ずつ電信扱い送金を行う。

④ 歳出の期間帰属

支出負担行為や案件情報の履行確認登録は、前年度に遡っては入力できないようになっている。（例 平成30年4月1日になると、平成29年度の支出負担行為や案件情報に係る履行確認登録はできない。）

3 指摘事項及び意見の要約

3.1 指摘事項

(1) 変更契約に関する決裁権者・協議者が適切に設定されていることの確認と効率化

歳出の場合、契約の履行中に、金額、品目、数量、単価、仕様などが変更になり、契約内容が変更されることが少なくない。その際には、文書事務支援システムの変更契約伺いにより支出負担行為の決裁を行うが、通常の支出負担行為であっても決裁権者・協議者の判断が複雑なところ、変更契約の場合はさらにその

判断が複雑になっている。このため、契約変更の際に、起案者が故意又は過失により、適切な決裁権者・協議者の決裁を得ずに変更契約等を締結するリスクが存在する。

決裁は内部統制の根幹ともいえるものであり、その決裁が適切かつ効率的に行われることは極めて重要である。

決裁権者・協議者は、決裁権限に関する規定に従い、決裁の種類や金額に応じて客観的に決定されるものであるから、システムによる一律の処理に適したものである。したがって、整備すべき内部統制の方向性としては、文書事務支援システムが決裁権者・協議者を自動的に設定できるような在り方を検討する必要がある。

また、決裁は多数回にわたり実施されるものであるから、決裁権者・協議者をその都度、起案者が判断・設定するのは非効率である。したがって、業務効率の観点からも同様である。

システム開発コストとの兼ね合いでそれが難しいのであれば、より簡易な対応として、各部署で文書主任が変更契約に係る決裁ルートを作成し、起案の性格・金額に応じて簡易に決裁ルートを選べるようにすることが考えられる。なお、決裁権者・協議者については変更できないように制限できることが望ましい。

3.2 意見

(1) 伺い決裁、支出負担行為決裁、支出命令決裁の効率化

一つの歳出に関して、原則として伺い決裁、支出負担行為決裁、支出命令決裁という三つの決裁を得なければならない。ひとつの歳出であるため基本的な入力事項は同様であるが、文書事務支援システム又は文書ソフトで作成する伺い決裁と、統合財務システムで作成する支出負担行為決裁及び支出命令決裁とで、2度同じような事項を入力している。しかも伺い決裁については文書ソフトを利用して紙決裁を中心として行われ、過年度の稟議書をパソコンで別途管理しているため、該当する過年度の稟議書を大量のファイルのなかから毎回見つけ出さなければならない。同じ項目を再入力するのは業務の重複となり非効率であ

る上、ミスを招くリスクが存在する。

整備すべき内部統制の方向性としては、文書事務支援システム及び統合財務システムの見直しを行うにあたり、業務の重複により非効率が生じないような設計となるよう検討する必要がある。

Ⅲ 人件費業務にかかるリスクと内部統制

1 人件費業務の概要

1.1 人件費業務の概要

人件費業務は、各種手当等の届出・認定の管理をする「総務事務」に関する部分と、給与計算や発令情報の管理をする「人事・給与」に関する部分からなる。

総務事務に関する部分は、総務事務センターが所管している。総務事務センターは、総務事務システム等により、各職員から入力された各種手当の届出や旅費の請求に係る審査・認定などの業務、給与の支給に関する業務などを集中処理している。また、再任用職員、臨時的任用職員、非常勤嘱託職員及び臨時職員の社会保険及び労働保険の資格取得、喪失等の手続きについても集中処理を行っている。

人事・給与に関する部分は、職員総務課及び人事課が所管している。人事・給与システムでは、発令情報の登録・管理、住民税情報や地方職員共済組合情報の登録・管理、給与計算等を行う。

人件費業務に関しては主に次の規定が、その具体的な内容を定めている。

- ・ 職員の給与等に関する条例
- ・ 職員の給与、勤務時間等に関する規則
- ・ 職員の地域手当に関する規則
- ・ 職員の住居手当に関する規則
- ・ 職員の通勤手当に関する規則
- ・ 職員の特殊勤務手当に関する条例
- ・ 職員の特殊勤務手当に関する規則
- ・ 職員の管理職手当に関する規則
- ・ 京都府旅費条例
- ・ 京都府旅費条例施行規則

1.2 実施した手続の概要

人件費業務にかかるリスクと内部統制を検証するため、担当部局に対して、ヒ

アリングを実施した。業務の流れの確認、想定されるリスクとそれに対してどのような統制活動が整備されているかの確認を行った。

ヒアリングした業務のうち重要と考えられるものについては、実際に業務が行われているか、想定されるリスクに対する統制活動が適切に設定されているかを確認するため、ウォークスルーテストを実施した。

1.3 主な人件費業務

主な人件費業務は下記のとおりである。

【図表 1.3】 主な人件費業務

	名称	概要
1	各種手当等の届出	職員が総務事務システム等により届出事項を届け出る。新規の場合と変更の場合がある。 アウトソーシング先で、職員の届出事項について、添付書類等と照合を行って、形式審査を行う。次に府職員が手当の認定を行う。
2	発令情報の登録・管理	発令情報を人事・給与システムに反映させる。
3	住民税情報、共済情報の反映	届出事項のほか、住民税情報、地方職員共済組合情報を人事・給与システムに反映させる。
4	給与計算	人事・給与システムで給与計算を行う。
5	給与等の支払い	算定された給与を支払う。また、源泉所得税等を納付する。
6	旅費の事後精算	出張旅費を出張後に精算する。
7	概算旅費の事前支給と精算	出張前に旅費の概算払いを行い、出張後にその精算を行う。
8	謝金の支払い	委員等に謝金を支払う。

ここからは各業務において、それぞれどのようなリスクがあり、それに対してどのような統制活動が整備されているのか検討を実施する。

2 人件費業務にかかるリスクと内部統制

2.1 各種手当等の届出

(1) 業務記述

① 扶養手当、住居手当、通勤手当等の届出について

各種手当はいずれも人件費に影響を与えるという点で正確な運用が求められるが、なかでも扶養手当、住居手当、通勤手当、時間外勤務手当は件数・金額ともに大きくなるため、内部統制の整備という観点から重要である。扶養手当は家族情報と関連するもの、住居手当・通勤手当は住所情報に関連するもの、時間外勤務手当は職員の勤務状況に関連するものである。

各種手当等の届出については、職員又は所属長等が総務事務システムに入力する。新規採用職員の氏名、性別、生年月日、職員番号等の基本情報については、人事課が採用情報に基づき登録データを作成し、総務事務システム管理業者に依頼してシステム登録を行う。その後、通勤手当等各種届出については、各新規採用職員が総務事務システムに入力する。

届出内容によって必要な添付書類は異なり、例えば、住所変更であれば住民票の添付が求められる。添付書類については PDF にして届出に電子的に添付するか、書面を総務事務センターに持参する。

このような届出は総務事務システムから入力するが、例えば家族情報の変更申請と、扶養手当の申請、共済組合への届出は異なる申請とされており、職員はそれぞれに届出をしなければならない。同様に、住所の変更申請と、住居手当の申請、通勤手当の申請、共済組合への住所変更申請も異なる申請とされており、職員はそれぞれに届出をしなければならない。

届出内容については2段階に分けて審査が行われる。

第1段階は、アウトソーシング先において、届出内容及び添付書類の確認・審査がダブルチェック体制で行われる。ここでは、届出内容と添付書類の整合性の

確認が行われる。例えば、扶養手当など家族情報に関する届出であれば、住民票等に記載の職員との続柄等により届出内容と一致していることを確認する。住所情報に関する届出であれば、住民票と一致していることを確認する。通勤手当や旅費精算であれば、ルートの妥当性を確認する。

なお、アウトソーシング先は、総務事務センターのフロア内に常駐しており、府職員とコミュニケーションを密に取りながら業務が進められている。

第2段階は、アウトソーシング先の確認・審査を経た案件を、総務事務センター長が最終確認を行った上で、認定する（部課長専行規程第14条）。ここでの認定は、アウトソーシング先による確認作業が適切に行われていることの確認と、届出内容に不合理な点がないかの確認を経て、行われる。

部課長専行規程

（知事直轄組織各課長の専行）

第14条 次に掲げる事項は、知事直轄組織各課長が専行するものとする。

3 総務事務センター

（1） 職員の給与、児童手当、共済費及び旅費に係る支出命令（電子計算組織により処理されるものに限る。）

（2） 職員の住居届、通勤届及び単身赴任届に係る事実の確認

（3） 職員の扶養親族の認定

（4） 職員の住居手当、通勤手当及び単身赴任手当の支給額の決定

（5） 職員の児童手当の受給資格等の認定

総務事務センターは、入力漏れが無いよう、職員全体に対して職員通信やライブイベントナビ等のツールを活用して制度概要や入力方法を情報提供し、速やかな入力（届出）を促している。

② 時間外勤務手当について

時間外勤務手当については、所属長等が、所属職員に時間外勤務を行わせる必

要があると認める場合には、職員に対して時間外勤務の必要性の有無と内容について申告するよう指示し、申告内容をもとに必要性を見極めた上で、事前命令の決裁を行う。その後、実際の勤務時間を所属長等が確認し、必要に応じ修正命令を行った上で、決裁を行うことで支給される。当該職員のパソコンの起動時間・終了時間が記録されており、その時間が所属長等に自動的にメールで報告されるようになっている。所属長等は、これと申告に基づき事前命令された時間外勤務時間との整合性を確認している。例えば、時間外勤務を行った職員のパソコンの終了時間が20時であれば、時間外手当の申請も（若干の前後はあるにしても）20時頃になっているはずである。この点で矛盾がないかを所属長等が確認のうえ承認している。

その後、人事・給与システムにおいて時間外勤務手当が計算される。

時間外勤務については、原則月45時間、年度間360時間、やむを得ない場合でも月60時間、年度間720時間を上限とした目標が設定されている。職員の時間外勤務については、一部の所属を除き、総務事務システム又は時間外・休日勤務整理簿により管理されており、所属長は各所属職員の状況を随時把握し、上限時間の超過に配慮している。必要に応じて事務分担の見直しや応援態勢の構築等を行う。また、月60時間を超える時間外勤務を行った職員がいた場合には、その理由等を人事課に報告しなければならず、必要に応じて人事課長等が所属長等にヒアリングを行い、対策を検討する。

全体としても、人事課において毎月の各所属の時間外勤務実績を取りまとめるとともに、10月には上半期のトータルチェックを行い、必要な対応策を実施している。なお、時間外・休日勤務整理簿により時間外勤務命令を行った場合でも、後に総務事務システムに入力することとしており、入力後は年・月単位での累計時間数が表示される。

監査委員監査において出勤状況の確認を行い、時間外勤務手当の支給が適切であるかを確かめている。

③ 特殊勤務手当について

特殊勤務手当については、職員が申請し、所属長等の承認により支給されている。

また、監査委員監査において出勤状況の確認を行い、特殊勤務手当の支給が適切であるかを確認している。

(2) 想定されるリスクと統制活動

① 扶養手当の過少・過大支給を行うリスク

扶養手当に関する届出は、結婚・出産等に伴う家族情報の変更があった際に、本人が適切なタイミングで行わなければならない。したがって、本人が届出事項の変更申請を失念している場合は、必要な変更が行われずままとなる。結果として、扶養手当が過大もしくは過少に支払われるリスクがある。

特に家族情報の変更と扶養手当に関する届出が異なる手続きであることから、家族情報は変更したが、扶養手当に関する届出は失念するということが起こり得る。

このリスクに対する統制活動としては、毎年、該当職員を対象とした「扶養手当等所得要件等現況確認」を地方職員共済組合と同時期に実施しており、所得要件に該当しないことが確認された職員については、扶養手当の取り消し（返納）を行っている。また、併せて、職員全体に対して職員通信やライフイベントナビ等のツールを活用して、各種手当制度や変更申請の入力方法等の情報提供も行っている。

② 住居手当・通勤手当の過少・過大支給を行うリスク

同様に、職員が引っ越しを行い、住所情報に変更があった際も、本人が適切なタイミングで届出事項の変更申請を行わなければならない。本人が変更申請を失念している場合は、住居手当、通勤手当等が過大もしくは過少に支払われるリスクがある。

家族情報の変更と同様に住所情報の変更も、住居手当や通勤手当に関する届

出とは異なる手続きであることから、住所情報は変更したが、住居手当や通勤手当に関する届出は失念するということが起こり得る。

監査委員監査において、このような届出事項の変更申請漏れが発見されている。例えば、異動があった者の通勤手当の変更申請が行われておらず、前所属時の通勤手当がそのまま支給されていることが発覚し、過払い分を戻入処理したという事例である。各種手当の支給を誤り、相当以前の手当を戻入した事例が発生している。発生した場合、過大支給であったものについては職員から返金してもらい、過少支給であったものについては変更申請が提出された以降のものについてのみ支給している。

このリスクに対する統制活動としては、職員全体に対して職員通信やライブイベントナビ等のツールを活用して、各種手当制度や変更申請の入力方法等の情報提供を行っている。

③ 時間外勤務手当の過少・過大支給を行うリスク

時間外勤務について、所属長等が実際に時間外勤務を行った時間を総務事務システムに入力するが、それに誤りがある場合、時間外勤務手当を過少もしくは過大に支払うリスクがある。

監査委員監査において、このような時間の入力誤りにより時間外勤務手当が誤って支給される事例が発見されている。例えば、時間外勤務の実績がないにも関わらず、時間外勤務手当が支給されるという事例である。

時間外勤務手当に対する統制活動としては、所属長等による事前・事後の承認がある。すなわち、当該職員のパソコンの起動時間・終了時間が記録されており、その時間が所属長等に自動的にメールで報告されるようになっているので、所属長等は、これと申告に基づき事前命令された時間外勤務時間との整合性を確認している。例えば、時間外勤務を行った職員のパソコンの終了時間が20時であれば、時間外手当の申請も（若干の前後はあるにしても）20時頃になっているはずである。この点で矛盾がないかを所属長等が確認している。また、総務事務システムにおいて、出張日と時間外勤務命令日が同日の場合には、ワーニング

メッセージを出す設定となっている。

さらに別の統制活動として、監査委員監査において出勤状況の確認を行い、時間外勤務手当の支給が適切であるかを確かめていることが挙げられる。

④ 特殊勤務手当を過大・過少支給するリスク

特殊勤務手当も時間外勤務手当と類似しており、職員が申請したことにより支給されるが、当該業務に従事していない日に関して誤って支給されるリスクがある。監査委員監査において、特殊勤務手当は、職員が、対象業務に従事した都度、総務事務システムに入力しなければならないが、勤務実績を十分に確認しないまま後日まとめて入力を行ったために、支給誤りが生じるという事例が発見されている。

このリスクに対する統制活動としては、所属長等による承認のほか、監査委員監査において出勤状況の確認を行い、特殊勤務手当の支給が適切であるかを確かめている。

また、総務事務システムにおいて、休曜日と特殊勤務手当支給が同日の場合には、ワーニングメッセージを出す設定となっている。

⑤ 時間外勤務時間が上限を超えるリスク

時間外勤務時間が労使の合意で認められた時間を超えるリスクがあり、現実にこれを超えた残業が発生している。

このリスクに対する統制活動としては、月60時間を超える時間外勤務を行った職員がいた場合には、その理由等を人事課に報告しなければならない、必要に応じて人事課長等が所属長等にヒアリングを行い、対策を検討している。全体としても、人事課において毎月の各所属の時間外勤務実績を取りまとめるとともに、10月には上半期のトータルチェックも行い、必要な対応策を実施している。

【図表 2.1】 想定されるリスクと統制活動

想定リスク	統制活動
<p>①家族情報が変更された場合に、届出事項の変更申請が行われておらず、扶養手当の過少・過大支給を行ってしまうリスク</p>	<p>A. 毎年、該当職員を対象とした「扶養手当等所得要件等現況確認」を地方職員共済組合と同時期に実施しており、所得要件に該当しないことが確認された職員については、扶養手当の取り消し（返納）を行っている。</p> <p>B. 職員全体に対して職員通信やライフイベントナビ等のツールを活用して、各種手当制度や変更申請の入力方法等の情報提供を行っている。</p>
<p>②住所情報に関する届出事項の変更申請が行われておらず、住居手当・通勤手当の過少・過大支給を行ってしまうリスク</p>	<p>職員全体に対して職員通信やライフイベントナビ等のツールを活用して、各種手当制度や変更申請の入力方法等の情報提供を行っている。</p>
<p>③時間外勤務時間に関して、時間が過少・過大に申請され、時間外勤務手当の過少・過大支給を行ってしまうリスク</p>	<p>A. パソコンの起動・終了時刻との整合性を所属長等がチェックのうえ承認している。</p> <p>B. 監査委員監査において出勤状況の確認を行う。</p> <p>C. 総務事務システムにおいて、出張日と時間外勤務命令日が同日の場合には、ワーニングメッセージを出す設定となっている。</p>

④特殊勤務手当を、当該業務への従事日を誤り、過大・過少支給するリスク	<p>A. 所属長等が承認している。</p> <p>B. 監査委員監査において出勤状況の確認を行う。</p> <p>C. 総務事務システムにおいて、休暇日と特殊勤務手当支給が同日の場合には、ワーニングメッセージを出す設定としている。</p>
⑤時間外勤務時間が法定及び36協定で認められた時間を超えるリスク	<p>月60時間を超える時間外勤務を行った職員がいた場合には、その理由等を人事課に報告しなければならず、必要に応じて人事課長等が所属長等にヒアリングを行い、対策を検討する。</p>

(3) 想定されるリスクと整備すべき内部統制の方向性

① 家族情報変更と届出事項変更申請の連携

職員は、家族情報に変更があった際、総務事務システムに家族情報の変更を申請する。例えば、子が産まれた際、地共済組合員証を受領するために総務事務システムのライフイベントナビにおいて「子供が産まれたとき」というメニューから被扶養者として子を登録し、地共済組合員証の交付を受ける。

ところが総務事務システムに家族情報が変更されたにも関わらず、扶養手当は別途、届出を申請しなければならず、両者は連動していない。

このため、家族情報が変更された場合に、届出事項の変更申請が行われておらず、扶養手当の過少・過大支給を行ってしまうリスクが存在する。

家族情報の変更と扶養手当の申請、共済組合の被扶養者の追加申請などは、一連の作業であり、これらを連携させるようなシステム改修により、統制活動を設けることを検討されたい。具体的には、家族情報の変更を行った場合、扶養手当の申請画面に自動的に切り替わり「新たに登録した子について扶養手当の申請を行いますか?」「はい、いいえ」と選べるようにし、それが終わったら次に「共

済組合の被扶養者の追加申請を行いますか?」「はい、いいえ」と選べるようにし、「はい」を選択すれば、新たに登録した子の情報がそのまま共済組合の被扶養者情報として登録されるような形である。これにより当該リスクを低減できるとともに業務の効率性が改善すると考えられる。

② 住所情報変更と届出事項変更申請の連携

職員は、住所情報に変更があった際、総務事務システムのライフイベントナビにおいて「引っ越ししたとき」というメニューから、住所変更を行う。

ところが総務事務システムに住所情報が変更されたにも関わらず、住居手当・通勤手当は別途、届出を申請しなければならず、両者は連動していない。

このため、住所情報に関する届出事項の変更申請が行われておらず、住居手当・通勤手当の過少・過大支給を行ってしまうリスクが存在する。

また、共済組合の組合員住所変更や児童手当を受領している場合は児童手当に係る住所変更も行わなければならず二度手間、三度手間となっている。

住所情報の変更と住居手当・通勤手当の申請、共済組合の組合員住所変更や児童手当に係る住所変更などは一連の作業であり、これらを連携させるあるいは一括で処理するようなシステム改修により、統制活動を設けることを検討されたい。具体的には、住所情報の変更を行った場合、住居手当の申請画面に自動的に切り替わり「住居手当の変更を行いますか?」「はい、いいえ」と選べるようにし、続いて「通勤手当の変更を行いますか?」「はい、いいえ」と選べるようにし、それが終わったら次に「共済組合の組合員住所と児童手当に係る住所に今回の変更を反映しますか?」「はい、いいえ」と選べるようにし、「はい」を選択すれば、新たに登録した住所情報がそのまま共済組合の組合員住所及び児童手当に係る住所として登録されるような形である。これにより当該リスクを低減できるとともに業務の効率性が改善すると考えられる。

2.2 発令情報の登録・管理

(1) 業務記述

級号給の変更には、昇給（1月1日）と昇格（定期人事異動期（4月1日等））がある。人事課において選考が行われ、昇給・昇格が決定される。

昇給（1月1日）時は、各部局から報告される職員の勤務状況と人事評価に基づく査定昇給の結果を照合した上で人事・給与システムに登録している。

人事課が本人及び所属長等に対して号給の通知を「発令通知書」により行い、人事課、所属長等及び本人が実際の給料月額と「職員の給与等に関する条例」による給料月額とを照合して確認する。

昇格（4月1日）時は、人事異動の情報と合わせ、人事管理システムと人事・給与システム上の級号給データである「給与電算異動関連入力情報」と「給与項目変更確認リスト」を各部局に配布し、各部局で所属職員について照合を行っている。

いずれもその情報はエクセルにまとめられ、アウトソーシング先がそのエクセルを人事・給与システムに登録し、給与計算に反映される。

(2) 想定されるリスクと統制活動

① 昇給・昇格が人事・給与システムに正しく反映されず給与計算を誤るリスク

人事課において決定された昇給・昇格の情報が、人事・給与システムに正しく反映されない場合、基本給等に誤りが生じる。また、管理職手当等の手当額に誤りが生じる。その結果、月々の給与計算を誤るリスクがあるほか、基本給をベースに算出される期末手当、勤勉手当の計算も誤るリスクがある。

このリスクに対する統制活動として、昇給については、人事課が本人及び所属長等に対して号給の通知を「発令通知書」により行い、人事課、所属長等及び本人が実際の給料月額と「職員の給与等に関する条例」による給料月額とを照合して確認する。

また、昇格については、人事異動の情報と合わせ、人事管理システムと人事・給与システム上の級号給データである「給与電算異動関連入力情報」と「給与項

目変更確認リスト」を各部局に配布し、各部局で所属職員について照合を行っている。

【図表 2.2】 想定されるリスクと統制活動

想定リスク	統制活動
<p>①昇給・昇格が人事・給与システムに正しく登録されず、基本給、期末手当、勤勉手当、管理職手当を含めた給与計算を誤るリスク。</p>	<p>昇給については、人事課が本人及び所属長等に対して号給の通知を「発令通知書」により行い、人事課、所属長等及び本人が実際の給料月額と「職員の給与等に関する条例」による給料月額とを照合して確認する。</p> <p>昇格については、人事異動の情報と合わせ、人事管理システムと人事・給与システム上の級号給データである「給与電算異動関連入力情報」と「給与項目変更確認リスト」を各部局に配布し、各部局で所属職員について照合を行う。</p>

(3) 想定されるリスクと整備すべき内部統制の方向性

なし。

2.3 住民税情報、共済情報の反映

(1) 業務記述

住民税情報（給与から控除する住民税額を決定するために必要）は市町村から総務事務センターが受け取り、内容を確認の上、アウトソーシング先が人事・給与システムに登録する。アウトソーシング先で、登録した内容が正しいか、住民税情報とシステムに登録した金額との照合を行う。

地方職員共済組合から提供された共済掛金率（給与から控除する共済保険料を決定するために必要）については、職員総務課が内容を確認し、アウトソーシング先が人事・給与システムに登録する。職員総務課及び人事課とシステム会社は、登録の誤りが無いかを確認するとともに、テストデータを使って実際に給与計算を行い、その結果を検証する。

(2) 想定されるリスクと統制活動

① 住民税情報を誤って登録し、給与支給額を誤るリスク

住民税情報を誤って登録すると、給与から控除する住民税額も誤り、結果として給与支給額も誤るリスクがある。

このリスクに対する統制活動としては、アウトソーシング先で、登録した内容が正しいか、住民税情報とシステムに登録した金額との照合を行うことが挙げられる。

なお、職員の給与から控除した住民税は、給与支給の翌月 10 日に職員の住所がある市町村に納付する。控除した住民税額に誤りがある場合は、市町村に納付する住民税額も誤ることになり、その際は、納付した住民税額に誤りがあることが市町村から連絡されるため、そこで誤りが発覚することになる。

② 共済掛金率を誤って登録し、給与支給額を誤るリスク

共済掛金率を誤って登録すると、給与から控除される共済組合の負担金額も誤り、結果として給与支給額も誤るリスクがある。

このリスクに対する統制活動としては、職員総務課及び人事課とシステム会社は、登録の誤りが無いかを確認するとともに、テストデータを使って実際に給与計算を行い、その結果を検証する。

【図表 2.3】 想定されるリスクと統制活動

想定リスク	統制活動
①住民税情報を誤って登録すると、給与から控除する住民税額も誤り、結果として給与支給額も誤るリスク	アウトソーシング先で、登録した内容が正しいか、住民税情報とシステムに登録した金額との照合を行う。
②共済掛金率を誤って登録すると、給与から控除される共済組合の負担金額も誤り、結果として給与支給額も誤るリスク	職員総務課及び人事課とシステム会社は、登録の誤りが無いかを確認するとともに、テストデータを使って実際に給与計算を行い、その結果を検証する。

(3) 想定されるリスクと整備すべき内部統制の方向性なし。

2.4 給与計算

(1) 業務記述

① 基本給、各種手当の計算

給与について正職員は、事前に登録されている級号給、各種手当に従い、人事・給与システムが計算する。また勤怠情報から残業時間を算出し、時間外勤務手当の計算もシステムによって行われる。人手は介さず、人事・給与システムが計算するため、人事・給与システムの設定が誤っていれば同様に誤りが繰り返され、正しく設定されていれば計算ミスは起こらないと考えられる。

ただし、中途入庁の者については、人事課において前歴での業務経験等を基に初任給計算を行い、級号給を決定する。その適否については、上席者が確認・決裁している。

非常勤嘱託職員・臨時職員については、各所属の担当職員が採用時の発令情報や毎月の勤務実績（勤務日・勤務時間）を登録する。その内容を各所属において確認したうえで人事・給与システムが給与計算を行う。

② 各種マスター管理

人事・給与システムに登録しているマスター情報としては、次のようなものがある。

- ・給与テーブルマスター（級号給ごとの給料月額。支給年度によって異なるテーブルが存在する。）

- ・各種手当額マスター（各種手当の金額を設定している）

- ・源泉所得税額表マスター

- ・共済料率マスター

- ・時間外勤務手当マスター（時間外勤務手当の時間当たり金額情報）

などである。これらのマスターに誤りがあれば、同様の誤りが反復して発生する。これらのマスターについては、変更がある際、人事課とシステム会社がマスター登録の誤りが無いかを確認するとともに、テストデータを使って実際に給与計算を行い、その結果の検証を行う。そのうえで問題がなければ、実際の給与計算に適用している。

③ 非常勤嘱託職員・臨時職員の社会保険への加入の可否判定と届出について

非常勤嘱託職員・臨時職員が社会保険等（雇用保険、健康保険、厚生年金）へ加入を要するかどうかを判定するのは、各所属に任されている。

総務事務センターは、非常勤嘱託職員・臨時職員の社会保険への加入に係る取扱い等について、平成30年3月7日付け人事課長通知「非常勤嘱託及び臨時職員（非常勤）の社会保険への加入について」及び平成30年3月7日付け総務事務センター長通知「再任用職員等の採用・退職に係る社会保険等の手続等について」により周知を行っており、各所属ではこれに従い、各非常勤嘱託職員・臨時職員が社会保険等に加入しなければならないかどうか、判定する。専門知識が無くても判定を容易に行えるよう「社会保険制度適用チェックリスト」が用意されており、フローチャート形式で判定することができる。

また、給与制度・実務研修においては、経験年数概ね3年未満の給与事務担当者等を対象に、社会保険手続等の説明を行うほか、セルフチェックができる手続

フローを提供している。

その結果、社会保険等への加入が必要と判断された場合、非常勤嘱託職員・臨時職員の社会保険等届出に関する情報は、各所属から提出された届出内容をまずアウトソーシング先が確認し、その次に府職員の確認を経て、届出に係る事務処理を行い、保険料等については、アウトソーシング先が人事・給与システムに登録する。併せて、アウトソーシング先が年金事務所やハローワークに各種届出を提出する。

(2) 想定されるリスクと統制活動

① 級号給マスター、各種手当額マスターなどのマスター登録を誤るリスク

給与支給対象者が多数になることから給与計算は人事・給与システムにおいて行われている。その際、級号給や各種手当額などをマスター情報として登録するが、このマスター情報が誤っており、結果として給与計算を誤るリスクがある。マスター情報を誤った場合、給与計算の誤りが反復的に継続して行われるため、特に注意を要するリスクである。

実際、職員の給与等に関する条例の改正が正しくシステムに反映されなかったことが原因で扶養手当の支給額を誤るという事例が発生している。

このリスクに対する統制活動としては、条例改正等に伴いマスター変更がある場合、人事課とシステム会社がマスター登録の誤りが無いかを確認するとともに、テストデータを使って実際に給与計算を行い、その結果の検証を行うことが挙げられる。

② 中途入庁の者の級号給を誤るリスク

中途入庁の者について、人事課において前歴の経験を基に初任給計算を行い、級号給が決定するが、その際に、確認不足により、前歴の経験を考慮せずに、誤って級号給を低く設定してしまうリスクがある。

このリスクに対する統制活動としては、上席者による内容確認と決裁が挙げられる。

③ 非常勤嘱託職員・臨時職員の社会保険への加入を失念するリスク

非常勤嘱託職員・臨時職員のうち一定の要件を満たす者については社会保険への加入が必要となる。しかし、その判定を失念し、もしくは誤り、本来社会保険に加入しなければならない非常勤嘱託職員・臨時職員について、社会保険への加入を失念するリスクがある。その結果、本来控除すべき社会保険料を給与から控除しないこととなり、給与計算の誤りももたらす。

このリスクに対する統制活動としては、総務事務センターにおいて、4年に1回、未加入者についての状況確認を行い、加入漏れのあった職員については、適正に加入手続きを取る等の対応をしている。

なお、平成30年度に総務事務センターが行った調査により2件の加入漏れが見つかっている。

【図表 2.4】 想定されるリスクと統制活動

想定リスク	統制活動
①級号給マスター、各種手当額マスターなどのマスター登録を誤るリスク	人事課とシステム会社がマスター登録の誤りが無いかを確認するとともに、テストデータを使って実際に給与計算を行い、その結果の検証を行う。
②中途入庁の者について、前職の経験を考慮する方針を担当者が十分に理解していないことにより、誤った級号給に決定するリスク	上席者が内容確認と決裁を行う。
③非常勤嘱託職員・臨時職員の社会保険への加入を失念するリスク	総務事務センターにおいて、4年に1回、未加入者についての状況確認を行い、加入漏れのあった職員については、適正に加入手続きを取る等の対応をしている。

(3) 想定されるリスクと整備すべき内部統制の方向性

なし。

2.5 給与等の支払い

(1) 業務記述

人事・給与システムにおいて計算された給与は、統合財務システムとデータ連携させて、支払が行われる。詳しくは決裁（歳出）プロセスを参照。

2.6 旅費の事後精算

(1) 業務記述

旅費の大半は、旅行（出張）後に請求・支払いが行われる「精算旅費」による。

各職員が所属において出張予定を所属長等に報告し、所属長等が内容を確認し旅行命令が出される。この報告と旅行命令は書面等によらず口頭でも認められている。

出張後に、出張職員が総務事務システムで旅費請求を入力する。所属長がその内容を確認、決裁後にアウトソーシング先による「最も経済的な経路及び方法による旅費」の審査がダブルチェック体制で行われる。次にその審査を経た内容（必要に応じて修正）を出張職員がシステム上で確認し、本人の確認後に府職員が旅費の認定を行う。その後、総務事務システムから統合財務システムへデータ連携され、旅費の支払いが行われる。

なお、出張者とその決裁者が同一にならないように決裁権限が定められている。

(2) 想定されるリスクと統制活動

① カラ出張に対して支払いを行うリスク

出張者とその決裁権限者が同一である場合に、カラ出張に対して支払いを行うリスクが存在する。

実際、自らの出張に係る旅費請求を所属長の代理として自ら決裁できる権限

が付与されていることを利用して、過去にカラ出張に対して支払う事例が発生している。

このリスクに対する統制活動は当初存在しなかったが、そのような事例が発覚した後、出張者とその決裁者が同一にならないように決裁権限を変更する形で統制活動を見直しており、当該リスクに対する有効な統制活動となっている。

② 誤った住所に基づき出張旅費を過大・過少支給するリスク

職員が引っ越したにもかかわらず住所変更が申請されていない場合、旧住所に基づき旅費を過大・過少支給するリスクがある。

実際、職員が引っ越したにもかかわらず、住所変更が申請されておらず、旧住所に基づき誤った出張旅費を支給した事例が発生している。

このリスクに対する統制活動は、存在しない。

職員が引っ越した際、住所変更の申請を失念する可能性はあり、職員に非があるものの意図的なものであるとは限らない。しかし、旅費の精算において旧住所に基づき出張旅費を申請するのは明らかに意図的な行為である。このような場合まで想定して統制活動を実施するようになると、ごく一部の非違事例に過剰反応して業務が煩雑になりすぎる可能性もある。

【図表 2.6】 想定されるリスクと統制活動

想定リスク	統制活動
①カラ出張に対して支払いを行うリスク	出張者とその決裁者が同一にならないように決裁権限が定められている。
②住所変更が申請されていない場合、旧住所に基づき旅費を過大・過少支給するリスク	なし。

(3) 想定されるリスクと整備すべき内部統制の方向性

なし。

2.7 概算旅費の事前支給と精算

(1) 業務記述

概算旅費の事前支給は、基本的に事後支給の場合と同様のプロセスで概算旅費の支払いまで行われる。異なるのは、出張後に概算旅費の精算が行われる点である。

出張職員が、出張後に総務事務システムから概算精算入力する。当初概算入力した情報から変更がある場合には、修正入力を行い、所属長が内容を確認・決裁して修正命令が出される。返納が生じると、総務事務センターから当該所属へ返納帳票が配信される。当該所属において、帳票を基に統合財務システムにより返納票を起票し、所属内で決裁されると納付書が出力される。出張職員はこの納付書により返納を行う。

概算旅費請求者全員に、当該旅行の最終日に精算処理に関するメールが送信される。その後、精算を行っていない職員を対象に、当該旅行の最終日から 13 日後と 1 カ月後に督促メールが送信される。その後は月 1 回督促メールが送信される。また、全職員あての周知メール（職員通信）により、精算処理漏れ防止等の注意喚起が行われている。

なお、年度末においては円滑な決算処理を行うため、4 月下旬には前年度分の概算旅費の精算を全て終えなければならず、それ以降は精算ができないようシステムが制限されている。総務事務センターは、毎年 4 月 10 日頃に未精算の概算旅費をシステムでリストアップし、出張者に個別に連絡して、概算旅費の精算を督促する。

(2) 想定されるリスクと統制活動

① 概算旅費の精算が行われない、又は遅延するリスク

概算旅費を請求した出張職員は概算旅費の精算を行わなければならないが、業務が繁忙などを理由として、概算旅費の精算が行われない、又は遅延するリスクがある。

このようなリスクに対する統制活動として、概算旅費請求者全員に、当該旅行

の最終日に精算処理に関するメールが送信され、その後も定期的に精算処理を督促するメールが送信される。また総務事務センターが、毎年4月10日頃に未精算の概算旅費をシステムでリストアップし、出張者に個別に連絡して、概算旅費の精算を督促している。

【図表 2.7】 想定されるリスクと統制活動

想定リスク	統制活動
①概算旅費の精算が行われず、又は遅延するリスク	<p>A. 概算旅費請求者全員に、定期的に精算処理を督促するメールが送信される。</p> <p>B. 総務事務センターが、毎年4月10日頃に未精算の概算旅費をシステムでリストアップし、出張者に個別に連絡して、概算旅費の精算を督促する。</p>

(3) 想定されるリスクと整備すべき内部統制の方向性

なし。

2.8 謝金・旅費等の支払い

(1) 業務記述

① 謝金・旅費の支払い

正職員や非常勤嘱託職員・臨時職員等への給与支払いとは別に、外部講師や委員への謝金・旅費等の支払いがある。

講演や委員会の開催の予定が決定したら統合財務システムの謝金管理機能に予定登録を行う。次に所属長の決裁を得て、相手方に講演や会議の依頼を行う。

講演・会議を開催したら、終了登録を行い、支払内訳書、旅行命令書を出し、所属長の決裁を得る。次に集合兼命令書作成画面から支出伝票を作成し、支払いを行う。

従来、支払の遅延が頻繁であったため、統合財務システムに謝金管理の機能を付加し、現在の業務の流れになっている。

毎月各所属で実施される会計事務月次点検の点検項目の中に、「会議等の開催が決定しているのに、謝金管理メニューで予定登録されていないもの、会議等の開催後に終了登録されていないもの、また、終了登録後支出命令がまだされていないものがないか」を確認することとされている。具体的には、各所属が、謝金管理機能の「予定登録状況一覧表」において、予定登録の決裁もれ、終了登録もれ、支出命令未起票はないか、確認している。また、委員報償費等を支払う会議等が終了しているのに記載されていないものはないか、確認している。

② 源泉所得税の納付

外部講師や委員への謝金・旅費等について、謝金等から源泉徴収した所得税については、各所属がいったん歳入歳出外現金として受け入れ、各所属で払出通知を行って、謝金等の支払日の翌月 10 日（休日の場合は翌営業日）までに金融機関に納付する。遅延した場合、不納付加算税・延滞税が課されることがある。

(2) 想定されるリスクと統制活動

① 謝金の支給が遅延するリスク

業務繁忙などの理由により謝金の支給が遅れるリスクがある。

このリスクに対する統制活動としては、毎月各所属で実施される会計事務月次点検で、謝金管理機能の「予定登録状況一覧表」において、予定登録の決裁もれ、終了登録もれ、支出命令未起票はないか、確認していることが挙げられる。また、委員報償費等を支払う会議等が終了しているのに記載されていないものはないか、確認している。

② 源泉所得税の納付を遅延するリスク

各公所の担当者が謝金から源泉徴収した所得税の納付を遅延するリスクがある。職員の給与から控除する源泉所得税と異なり、謝金から控除する源泉所得税

については、各公所の歳入歳出外現金に受け入れられることから、担当者がこれを払い出すことを失念することにより納付の遅延が発生しやすくなっている。

実際、このような遅延の事例が散見されており、遅延した場合、不納付加算税・延滞税が課されることがある。

このリスクに対する統制活動としては、源泉所得税の払出通知を出納機関が審査する際に、毎月、ほぼ全ての公所の源泉所得税の実績を確認し、払出もれがないか確認していることが挙げられるが、マニュアル・チェックリスト等に明文化されたものではない。

【図表 2.8】 想定されるリスクと統制活動

想定リスク	統制活動
①謝金の支給が遅延するリスク	<p>会計事務月次点検で、謝金管理機能の「予定登録状況一覧表」において、</p> <p>A. 予定登録の決裁もれ、終了登録もれ、支出命令未起票はないか、確認する。</p> <p>B. 委員報償費等を支払う会議等が終了しているのに記載されていないものはないか、確認する。</p>
②源泉所得税の納付が遅延するリスク	<p>源泉所得税の払出通知を出納機関が審査する際に、毎月、ほぼ全ての公所の源泉所得税の実績を確認し、払出もれがないか確認しているが、マニュアル・チェックリスト等に明文化されたものではない。</p>

(3) 想定されるリスクと整備すべき内部統制の方向性

① 源泉所得税の管理に関する統制活動の見直し

源泉所得税の納付遅延を防ぐための統制活動として、例えば、各公所の毎月月末の歳入歳出外現金の残高を翌月月初にチェックし、源泉所得税残高の内容を確認することが考えられる。

歳入歳出外現金は原則としてゼロとなるはずのものであるから、毎月末の残高をチェックし、合理的な残高であるか（処理もれにより残っているものではないか）を確認するのである。

また業務を次の通り見直すことで当該リスクを低減させることもできる。すなわち、源泉所得税の納付を各公所で実施させるのではなく、本庁の支払業務の中に組み込むことが考えられる。各公所における謝金の支払いを本庁において網羅的に把握し、源泉所得税の納付をもれなく行う方法である。こちらは、各公所からわざわざ金融機関に出向いて源泉所得税を納付する手間が省けるため、業務の効率化の観点からも合理的と考えられる。

3 指摘事項及び意見の要約

3.1 指摘事項

なし。

3.2 意見

(1) 家族情報変更と届出事項変更申請の連携

職員は、家族情報に変更があった際、総務事務システムに家族情報の変更を申請するが、例えば扶養手当は別途、届出を申請しなければならない等、両者は連動していない。このため、家族情報が変更された場合に、届出事項の変更申請が行われておらず、扶養手当等の過少・過大支給を行ってしまうリスクが存在する。

整備すべき内部統制の方向性としては、家族情報の変更と扶養手当の申請、共済組合の被扶養者の追加申請など一連の作業を、システムにより連携させるような在り方を検討する必要がある。

(2) 住所情報変更と届出事項変更申請の連携

職員は、住所情報に変更があった際、総務事務システムのライフイベントナビの「引っ越ししたとき」というメニューから、住所変更を行うが総務事務システムに住所情報に変更されたにも関わらず、住居手当・通勤手当は別途、届出を申請しなければならず、両者は連動していない。このため、住所情報に関する届出事項の変更申請が行われておらず、住居手当・通勤手当の過少・過大支給を行ってしまうリスクが存在する。

整備すべき内部統制の方向性としては、住所情報の変更と住居手当・通勤手当の申請など一連の作業を、システムにより連携させるあるいは一括処理するような在り方を検討する必要がある。

(3) 源泉所得税の管理に関する統制活動の見直し

各公所においては、謝金から控除する源泉所得税を納付することとなっている。職員の給与から控除する源泉所得税と異なり、各公所の歳入歳出外現金とされ、各公所で払出通知書を起票し、資金前渡職員が資金前渡金の口座から払い出して納付することから、失念による納付の遅延が発生するリスクが存在する。

整備すべき内部統制の方向性としては、例えば、出納機関が各公所の毎月月末の歳入歳出外現金の残高を翌月月初にチェックし、源泉所得税残高の内容を確認することを追加するような在り方を検討する必要がある。

あるいは、源泉所得税の納付を各公所に実施させるのではなく、本庁の支払業務の中に組み込むような在り方を検討する必要がある。

IV 契約業務にかかるリスクと内部統制

1 契約業務プロセスの概要

1.1 契約に関する基本理念と契約方法

契約とは、一定の法律効果の発生を目的として、互いに対立する複数の意思表示の合致（合意）によって成立する法律行為をいう。地方公共団体が締結する契約は、下記の基本理念に基づいて行われる必要がある。

【図表 1.1】 契約に関する基本理念（「会計事務の手引き」より）

- | |
|---|
| <p>① 公正性：契約の手續が法令等に基づいており、契約の相手方の決定に当たって不公平がないこと。</p> <p>② 経済性：できるだけ経済的で、かつ、有利な条件で契約すること。</p> <p>③ 履行の確実性：契約の履行が確実に行われること。</p> <p>④ 透明性：府民に対する説明責任。</p> |
|---|

これらを逸脱する場合には、地方公共団体としての基本理念から外れることとなり、府にとって大きなリスクとなる。

また、契約の方法に関して地方自治法は、「地方公共団体の売買・賃借・請負その他の契約は、一般競争入札を原則とし、例外として政令で定める場合に該当するときに限り、指名競争入札・随意契約によることができる」と定めている（地方自治法第 234 条第 1 項、第 2 項）。これは、地方公共団体の行う契約は、上記の公正性と経済性の確保、手續の透明性の観点から、一般競争入札が原則的方式となっているが、履行の確実性が担保されない等、契約の性質によっては一般競争入札に適さないものもあることから、一般競争入札以外の方法による契約締結が例外的に認められているものである。

1.2 各契約方法の特徴

地方自治法が原則として掲げる一般競争入札による契約とは、公告によって不特定多数の者の参加を募り、入札の方法により競争を行わせ、その申込みのう

ち地方公共団体にとって最も有利な条件をもって申込みをした者と契約を締結する方式をいう。一般競争入札は、手続の客観性が高いことから発注者の裁量の余地が少ないため公平性を確保できる、潜在的な入札参加者の数が多いため競争性が高くより有利な条件で契約できる可能性が見込める、手続の透明性が高く第三者による監視が容易である、という特性がある。一方で、不良・不適格業者の排除が困難なため履行の確実性に問題が生じる場合がある、入札・契約に係る事務量や経費が増大する、特定の者への受注の偏りや過大受注のおそれがある、という問題点も存在する。

次に、指名競争入札とは、資力・履行能力その他について適当と認められる特定多数の者を指名して、その特定の者だけを参加させて行う入札の方法により、契約の相手方を決定する方式をいう。指名競争入札は政令で定める場合に限り例外的に認められる（地方自治法施行令第167条）。

【図表 1.2-1】 指名競争入札によることができる場合

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">① その性質又は目的が一般競争入札に適しないとき。② その性質又は目的により競争入札に加わるべき者の数が一般競争入札に付する必要がないと認められる程度に少数であるとき。③ 一般競争入札に付することが不利と認められるとき。 |
|--|

一般競争入札がその参加の資格を有する者に対し広く誰にでも入札の機会を与えるのに対して、指名競争入札はその資格を有する者の中から資力・信用その他について適切と認める特定多数を指名するものであり、それらの者を入札の方法によって競争させ、地方公共団体にとって最も有利な価格で申込みをした者と契約を締結することとなる。このように、指名競争入札は、参加者を特定させることにより、一般競争入札に比して資力・信用等のない不良・不適格業者を排除することができ、手続の面においても簡単であり事務上の負担や経費の削減を図ることができる特性がある一方で、指名する者の範囲が固定化するおそれがある。

最後に、随意契約とは、競争入札の方法によらないで、任意に相手方を選定して契約を締結する方法をいう。手続が簡略であり、経費負担も少ないという長所がある反面、競争原理が働きにくく、公平性・透明性が担保されにくいという短所がある。随意契約は競争入札により難しい場合の例外的な契約方法であり、次の場合に限って、随意契約によることができる（地方自治法施行令第167条の2、京都府会計規則第161条の2）。

【図表 1.2-2】 随意契約が認められる場合

- ① 予定価格が一定額を超えないとき。
 - (a) 工事又は製造の請負で250万円を超えないとき。
 - (b) 財産の買入れで160万円を超えないとき。
 - (c) 物件の借入れ予定賃借料の年額又は総額が80万円を超えないとき。
 - (d) 財産の売払いで50万円を超えないとき。
 - (e) 物件の貸付け予定賃貸料の年額又は総額が30万円を超えないとき。
 - (f) 上記以外の契約で100万円を超えないとき。
- ② その性質又は目的が競争入札に適しないとき。
- ③ 障害者支援施設等において製作された物品を買い入れる契約、及び役務の提供を受ける契約、シルバー人材センター、母子福祉団体等からの役務の提供を受ける契約。
- ④ 知事の認定を受けた者が新商品として生産する物品の買入れ。
- ⑤ 緊急の必要により競争入札に付することができないとき。
- ⑥ 競争入札に付することが不利と認められるとき。
- ⑦ 時価に比し著しく有利な価格で契約を締結できる見込みのあるとき。
- ⑧ 競争入札に付し入札者がいないとき又は再度の入札に付し落札者がいないとき。
- ⑨ 落札者が契約を締結しないとき。

一般競争入札、指名競争入札、随意契約それぞれの特徴をまとめると、下記の

とおりとなる。

【図表 1.2-3】 一般競争入札、指名競争入札、随意契約それぞれの特徴

項目	一般競争入札	指名競争入札	随意契約
概要	<ul style="list-style-type: none"> ◆契約の目的その他を公告し、希望する不特定多数の者を入札の方法により競争させ、最も有利な条件で入札した者を選んで契約する方法 ◆地方公共団体の契約締結方法の原則である（法第 234 条）。 	<ul style="list-style-type: none"> ◆資力、信用その他について適切と認める複数の者を指名し、それらの者を入札の方法によって競争させ、最も有利な条件で入札した者を選んで契約する方法 ◆政令で定める場合に限り、指名競争入札によることができる（令第 167 条）。 	<ul style="list-style-type: none"> ◆任意に特定の相手方を選定して、その者と契約を締結する方法 ◆政令で定める場合に限り、随意契約によることができる（令第 167 条の 2）。
長所	<ul style="list-style-type: none"> ◆相手方の選定において公正性を確保することができる。 ◆不特定多数の者が参加するので、経済性に優れている。 	<ul style="list-style-type: none"> ◆不信用、不誠実な者を排除することができる。 	<ul style="list-style-type: none"> ◆信用、能力のある者を任意に選定することができる。 ◆事務処理の効率化が図られる。
短所	<ul style="list-style-type: none"> ◆不信用、不誠実な者が入札に参加するおそれがある。 	<ul style="list-style-type: none"> ◆指名する者の範囲が固定化するおそれがある。 	<ul style="list-style-type: none"> ◆相手方選定における公正性、競争による経済性が図れない。
入札参加資格等	<ul style="list-style-type: none"> ◆令第 167 条の 4 の資格 ◆この他、必要があるときは入札に参加する者に必要な資格を定めることができる。 ◆資格を定めたときはこれを公示しなければならない（令第 167 条の 5）。 	<ul style="list-style-type: none"> ◆令第 167 条の 4 の準用 ◆この他、入札に参加する者に必要な資格を定めなければならない。 ◆資格を定めたときはこれを公示しなければならない（令第 167 条の 11）。 	<ul style="list-style-type: none"> ◆随意契約の相手方の資格について、特に規定（制限）はない。
契約申込の誘因	◆公告	◆入札（指名）通知	◆見積書提出依頼（原則）
契約の申込み	◆入札	◆入札	◆見積書提出（原則）
相手方決定の方法	<ul style="list-style-type: none"> ◆予定価格の範囲内で、最も有利な条件で入札した者を契約の相手方とする。 ◆工事又は製造その他についての請負の契約にあつては、最低制限価格を定める等、予定価格の範囲内で最低の価格以外の者を落札者とするることができる。 	<ul style="list-style-type: none"> ◆予定価格の範囲内で、最も有利な条件で入札した者を契約の相手方とする。 ◆工事又は製造その他についての請負の契約にあつては、最低制限価格を定める等、予定価格の範囲内で最低の価格以外の者を落札者とするることができる。 	<ul style="list-style-type: none"> ◆予定価格の範囲内で、最も有利な条件の見積書を提出した者を契約の相手方とする。 ◆規則第 163 条第 2 項の規定により見積書の徴取を省略できる場合がある。
その他	<ul style="list-style-type: none"> ◆公告において、令第 167 条の 5 及び令第 167 条の 5 の 2 の資格が指定され、この両資格を有する者により入札を行うことを制限付一般競争入札という。 ◆落札者決定の特例 <ol style="list-style-type: none"> ① 最低制限価格制度 ② 低入札価格調査制度 ③ 総合評価競争入札 	<ul style="list-style-type: none"> ◆落札者決定の特例 <ol style="list-style-type: none"> ① 最低制限価格制度 ② 低入札価格調査制度 ③ 総合評価競争入札 	—

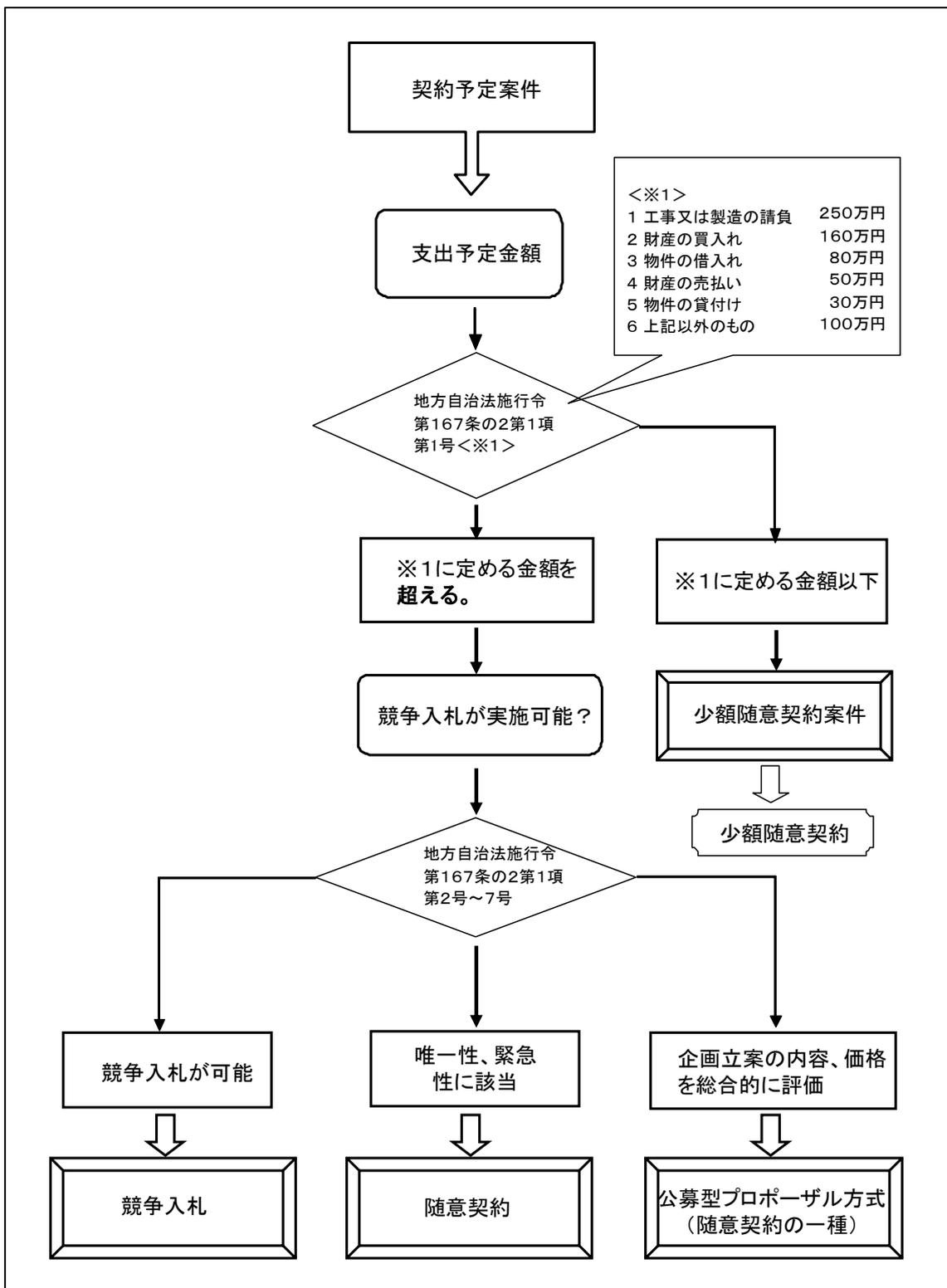
1.3 契約方法検討の流れ

京都府が外部に業務を委託する場合には、一般競争入札・指名競争入札・随意契約のいずれの方法にて契約を行うかどうかを検討する必要がある。契約方法の検討に関する実務上の流れは下記【図表 1.3】のとおりである。まず、契約予

定案件に関して、支出予定金額が一定金額未満のものについては、少額随意契約案件となる。支出予定金額が一定金額を超えるものに関しては、競争入札の実施が可能な場合には競争入札となる。競争入札手続に関して、指名競争入札が認められる条件に該当する場合には指名競争入札とすることができ、それ以外の場合には一般競争入札が行われることとなる。

支出予定金額が一定金額を超え、随意契約が認められる唯一性・緊急性に該当する場合には随意契約とすることができる。また、企画立案の内容・価格を総合的に評価する場合には、随意契約の一種である公募型プロポーザル方式による契約が認められている。

【図表 1.3】 契約方法の検討



1.4 契約の区分

京都府が外部に業務を委託する契約は、大きく工事契約・物品請負契約・委託契約の三つに区分される。工事契約は土木・建築等の工事に関する契約、物品請負契約は物品の購入及び請負（主に印刷）業務に関する契約、委託契約はサービス・役務（その結果としての製品・成果物）の提供に関する契約をいう。契約区分と契約方法との関係は下記のとおり整理される。

【図表 1.4】 契約の区分と契約の方法との関係

区分	一般競争	指名競争	随意契約（※1）
工事	1,000 万円以上	250 万円超～ 1,000 万円未満	250 万円以下
物品請負	物品 160 万円超、 請負 250 万円超	該当なし	物品 160 万円以下、 請負 250 万円以下
委託	100 万円超	100 万円超	100 万円以下

※1 記載の金額を超える場合でも、地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号～第 9 号（【図表 1.2-2】参照）に該当する場合には、随意契約での契約ができる。

工事契約において支出予定金額が 1,000 万円以上の契約については、一般競争入札が行われる。250 万円超～1,000 万円未満の契約は小規模工事であり、指名競争入札が行われる旨が府の公契約大綱で定められている。これは、施工者の体制・経営規模も小さくなるため、契約の履行確実性を確保する必要があり、一般競争入札に付すことが不利と認められるときに該当すると考えられるためである。250 万円以下の場合には、随意契約での契約が認められる。

物品請負契約において支出予定金額が物品 160 万円超・請負 250 万円超の契約については一般競争入札が行われ、指名競争入札が行われることはない。それ以下の金額の場合には、随意契約での契約が認められる。

委託契約においては、支出予定金額が 100 万円超の場合には一般競争入札又

は指名競争入札が行われる。一般競争入札とするか指名競争入札とするかは、地方自治法の規則に基づき、契約担当者の判断により行われる。それ以下の金額の場合には、随意契約での契約が認められる。

1.5 実施した手続の概要

契約業務プロセスに係るリスクと内部統制の整備状況を検証するため、担当部局に対してヒアリングを実施した。業務全体の流れについては会計課・総務部入札課及び政策企画部行政経営改革課に対して、また、発注課における個別具体的な手続に関しては建設交通部監理課及び住宅課に対してヒアリングを行った。

また、一般競争入札・指名競争入札・随意契約それぞれについて工事・物品請負・委託契約に関する取引を任意に抽出し、さらに、それ以外に特徴的な契約形態である低入札価格調査制度、総合評価入札制度、特定調達契約、公募型プロポーザル契約についても取引を抽出し検討した。サンプル対象部局としては、幅広い契約形態のある建設交通部住宅課を中心とし、一部別の部課からの抽出も行っている。

サンプルとして抽出した取引の概要は下記のとおりである。抽出した取引について、業務フロー通りに実際に業務が行われているか、想定されるリスクに対する統制活動が適切に整備されているかを確認するため、起案から支払業務までのウォークスルーテスト(業務プロセスの内部統制の整備状況の確認の手法の一つで、対象となるプロセスの取引の一連の流れを、実際に使用された帳票の閲覧や担当者への質問等により確認する手続)を実施した。ウォークスルーテストの結果、課題が抽出された場合には、該当業務プロセスの検討項において詳細を記載している。

【図表 1.5】 抽出したサンプル取引一覧

サンプルテスト	案件名等	契約年度	当初契約金額 (単位：円)	予定価格 (単位：円)	事業担当課
1 一般競争入札（工事）	府営住宅芥子谷団地道路改良工事 (住27地再要補第1107号の1の2) ※建替計画に基づく道路改良工事	H28	36,860,400	41,973,120	住宅課
2 一般競争入札（工事、 低入札価格調査制度）	府営住宅芥子谷団地(第1号棟)機械設備工事 (住28地再要補第1107号の1の3他) ※建替工事に係る機械設備工事	H28	97,275,600	107,535,600	住宅課
3 一般競争入札（工事、 総合評価競争入札制度）	府営住宅下津屋団地(第1号棟・第2号棟)電気 容量改修工事 (住28社会資本第0311号の11の1) ※電気需要に対応するための幹線設備改修・ 電源回路増設工事	H29	29,150,280	32,389,200	住宅課
4 一般競争入札（物品）	人工気象室（茶業研究所） ※人工気象室一式に係る物品調達	H29	13,932,000	22,572,000	農林 水産部
5 一般競争入札（委託）	府営住宅家賃等に係るコンビニエンスストア 収納事務委託 ※コンビニ収納及び取りまとめ業務	H29	4,653,936 (落札金額)	4,735,584	住宅課
6 一般競争入札（委託、 特定調達契約）	土木工事設計積算システム開発・導入・保守 業務 ※Windows10に対応したシステム開発及び保 守業務	H30	5,184,000	126,527,796	指導 検査課
7 指名競争入札（工事）	府営住宅桃山日向団地(集会所)解体除却工事 (住27府営住宅建設費第4号の5) ※建替計画に基づく集会所解体工事	H28	5,003,640	5,702,400	住宅課
8 指名競争入札（委託）	旧府営住宅伏見呉竹団地家屋調査委託 ※解体に伴う周辺現状調査	H28	8,413,200	9,914,400	住宅課
9 随意契約（工事）	府営住宅小栗栖西団地(第22号棟・第37号棟) ほか既設昇降機設備改修工事 (住28防災安全第1499号の11の1) ※建築基準法改正に伴う不適格解消工事	H28	28,420,200	30,402,000	住宅課
10 随意契約（委託）	地方公会計制度運用支援業務に係る委託契約 ※財務書類の作成に係るコンサルティング業 務	H29	12,344,000	12,344,000	会計課
11 随意契約（公募型プロ ポーザル）	府営住宅向日台団地民活導入可能性調査業務 ※建替に伴うPFI手法等の導入可能性調査	H28	13,284,000	13,347,000	住宅課

1.6 契約業務全体の流れ

次に、契約業務全体の流れを見ていく。業務の一連の流れとしては、一般競争入札の場合、①外部委託するかどうかの検討、②起案、③入札の公告、④予定価

格の決定、⑤入札・開札・落札、⑥契約書の作成及び契約の締結、⑦契約業務の履行（再委託）、⑧履行確認、⑨代金の支払い、⑩履行結果の評価、という流れとなる。指名競争入札の場合には、③入札の公告が参加者の指名となり、随意契約の場合には、③入札の公告が契約候補者の指名となり、⑤入札・開札・落札が見積り合わせとなる。

【図表 1.6】 契約の方法と契約業務プロセスにおける一連の業務の流れ

	一般競争入札	指名競争入札	随意契約
①	外部委託するか	同左	同左
②	起案	同左	同左
③	入札の公告	参加者の指名	契約候補者の指名
④	予定価格の決定	同左	同左
⑤	入札・開札・落札	同左	見積り合わせ
⑥	契約（契約書の作成）	同左	同左
⑦	契約業務の履行（再委託）	同左	同左
⑧	履行確認（※1）	同左	同左
⑨	代金の支払い（※1）	同左	同左
⑩	履行結果の評価（一部を除く。）	同左（一部を除く。）	同左（一部を除く。）

※1 履行確認、代金の支払いに関するプロセスについては、「Ⅱ 決裁（歳出）業務にかかるリスクと内部統制」にて検証している。

各業務においてどのようなリスクがあり、それに対してどのような統制活動が整備されているのか。まずは原則的手法である一般競争入札を中心に「①外部委託するか」から「⑩履行結果の評価」までの各業務に関する検討を行い、その後、指名競争入札・随意契約に関しても検討を実施していく。

2 契約業務プロセスに組み込まれている統制活動

2.1 外部委託すべきかどうかの検討

(1) 外部委託に関する業務記述

京都府が何らかの業務を行う必要がある場合、それを府が自前で行う場合と、業務を外部に委託する場合とがある。京都府が自前で行う場合よりも外部に委託することで業務の効率化や経費の削減が可能となる場合もあるため、まずは特定の業務を府内部のリソースにて対応すべきか、もしくは外部に委託すべきかどうかを検討することが必要である。

ただし、やみくもに外部委託を推進すれば良いというものでもない。なぜなら、外部委託を行う際には、業務プロセスの整理やマニュアル化などの作業負担や、どこまでを府が行いどこまでを業者が行うかなど業務の切り分けによる業者との調整など新たな業務が発生し、かえって非効率になる可能性があるためである。

(2) 想定されるリスクと内部統制

① 外部委託すべきかどうか、京都府全体として統一的な判断ができないリスク

外部委託に関する方針が不明瞭であり、外部委託すべきかどうかの統一的な判断ができないというリスクに対して、京都府においては、行政運営の効率化を図るため、官民経費の比較の観点から外部委託の推進を行っており、平成26年策定の「府民満足最大化・京都力結集プラン」においても民間の資金やノウハウ・人材を有効に活用することを掲げている。

また、毎期、翌年度の組織・定数の作業通知において、「事業主体・手法については、府民等との協働の推進や外部委託の活用など最も効果的・効率的なものとなるよう精査すること」とし、庁内に周知している。

実際、民間事業者に見積を依頼し、費用対効果を検討した結果、平成30年度から、医師免許や看護師免許等の複数の免許事務の処理について、集約化の上で、人材派遣による形態での活用を進めている。

② 類似業務について積算の方法が異なる等、同じ府内で対応が異なるリスク

各部局の中で、全庁的に共通する内容の業務（典型的な例として清掃や警備など）が委託されているが、例えばその積算根拠が全庁的に統一されていない場合には、京都府全体として非効率な運営となっている可能性がある。これを防止するためには、各部局でどのような委託契約が締結されているかを把握したうえで、対応が異なる委託契約がないかどうかについて確認し、部局横断的に検討していくことが必要となる。

この点に関して、京都府においては、部局横断的な事務事業の集約化及び委託化を検討するため、平成 28 年度及び平成 29 年度に庁内ワーキンググループにより検証を実施している。その中で、各業務の作業内容や手順に相違がある中で、業者への委託に当たっては、出来る限り、共通化を図る必要があり、事務工程の詳しい精査が必要という課題が明らかとなっている。そのため、仕様書・マニュアルのフォーマットを作成し、事務工程の精査・共通化に取り組むことで対応を行っている。

【図表 2.1】 想定されるリスクと内部統制

想定リスク	統制活動
<ul style="list-style-type: none"> 外部委託に関する方針が不明瞭であり、外部委託すべきかどうかの統一的な判断ができない。 	<ul style="list-style-type: none"> 「府民満足最大化・京都力結集プラン」において民間の資金やノウハウ・人材を有効に活用する方針を掲げている。 毎年、翌年度の組織・定数の作業通知において、外部委託の活用に関する通知を府内に示している。
<ul style="list-style-type: none"> 部局間で類似の業務を委託しているが積算の方法が異なる等、同じ府内で対応が異なっている。 	<ul style="list-style-type: none"> 仕様書・マニュアルのフォーマットを作成し、事務工程の精査・共通化に取り組んでいる。

2.2 起案

(1) 起案に関する業務記述

外部委託することが決定された場合、契約に関する起案が行われる。起案時には、定められた決裁権限者による承認が必要となる。どの起案に対して誰の決裁が必要かについては、部課長専行規程によって決裁権限者が定められている。

【図表 2.2-1】 部課長専行規程における決裁権限

事項	区分	部課長専行規程			総務部協議		協議区分	
		知事	部長	課長	総務部長	財政課長	会計管理者	会計課長
委託料 (工事委託料を除く)	庁舎保守管理、施設管理運営に伴うもの	-	-	全額	-	-	-	1件の金額が会計規則第161条の2第1項で規定された金額を超え、かつ、随意契約によるもの全部
	設計・測量等 (公共事業に係る設計・測量等を除く。)		3,000万円以上	3,000万円未満		1,000万円以上		
	その他							
工事費 (工事委託料を含む)	土木・公営住宅工事	5億円以上	2億円以上 5億円未満	2億円未満	5億円以上	8,000万円以上 5億円未満	5億円以上	5億円未満
	建築工事(公営住宅工事を除く。)					3,000万円以上 5億円未満		
	営繕(維持・修繕)工事							

(2) 想定されるリスクと統制活動

① 発注単位の分割により、本来とは異なる契約方法にて契約が行われるリスク

起案時に想定されるリスクとしては、発注単位を意図的に複数の少額契約に分散することで、本来行うべきではない方法にて契約がなされる、という点が挙げられる。実際、京都府においても、平成26年度の同じ建物内の修繕工事(600万円規模)について、工期の都合から入札せず、五つの工事(23万円～217万円)に分割し、相見積りの結果、すべて同一の業者に随意契約で発注した事例がある。

この点、事前にリスクを防止するための予防的統制活動として、起案した際には必ず適切な決裁権限者による承認が必要となっており、複数人が起案を確認することで、リスクの発生を防いでいる。また、支出命令回付時において会計課が、同一の契約先に対して複数の連続した支出命令がなされていないかを確認している。さらに、事後的にリスクを発見するための発見的統制活動として、会

計実地検査で事例を検出した場合は指導がなされており、再発防止に向けた取り組みがなされている。

【図表 2.2-2】 想定されるリスクと統制活動

想定リスク	統制活動
<ul style="list-style-type: none"> ・発注単位を意図的に分割することで、本来とは異なる契約方法にて契約が行われる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・決裁権限者の設定により、適切な承認が行われる。 ・支出命令回付時において会計課がチェックしている。 ・会計実地検査で事例を検出した場合は、再発防止について指導している。
<ul style="list-style-type: none"> ・起案のルートが複数あることで業務が複雑化し、誤りが生じる可能性が高まる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・(3) 想定されるリスクとあるべき内部統制の方向性参照。

(3) 想定されるリスクとあるべき内部統制の方向性

① 紙決裁と電子決裁に関する運用基準の整備

起案時に決裁承認を受ける方法は、従前は紙決裁のみであったが、文書事務支援システムが導入されて以降、電子決裁による承認が開始されており、現在は紙決裁と電子決裁との両方の決裁手続が併用されている。京都府文書規程において、「起案は、電子文書として処理しなければならない。」とした上で、「これにより難しい場合は、起案用紙を用いて行うことができる。」と規定されており、実務上の大まかな区分としては、同一部局内で容易に決裁ルートを回覧できる場合や、添付書類が膨大であるため電子決裁に載せるのが困難な場合には紙決裁が行われ、複数部局に決裁ルートがまたがる場合や、電子決裁での書類添付が比較的容易な場合には電子決裁が行われている。

整備すべき内部統制の方向性としては、ペーパーレス、電子決裁をさらに推進させるよう取り組むべきである。また、電子決裁により難しい場合については、電

子決裁により難いかどうかの判断は、実務上は上述のように整理されてきているが、明文化された運用基準はないため、事務の円滑化や内部統制の観点から、明文化された基準に基づいて運用されることが望ましい。

2.3 入札参加資格、入札の公告

(1) 入札参加資格、入札の公告に関する業務記述

入札を行う際には、不特定多数の者の参加を募るため、契約を履行する能力のない者が入札に申し込みをするおそれがある。そこで一般競争入札を行う際には、入札参加資格を定めることとしている（地方自治法施行令第167条の4、167条の5、167条の5の2）。具体的には、入札に参加するには府の登録名簿への登録が必要であり、登録申請の内容に基づき、登録審査が行われる。

入札公告の方法は、京都府会計規則や会計規則運用通知において下記のとおり定められている。

【図表 2.3-1】 入札公告の方法

- ① 周知を図るため、入札期日（電子入札の場合は入札期日の初日）の前日から起算して少なくとも10日前には公告する（規則第142条第1項）。
- ② 急を要する場合（※）はその期間を5日までに短縮することができる（規則第142条第1項）。
- ※ 「急を要する場合」とは、急な施工等を要し、規則に定める日数以上の期間をおいて入札したのでは予定する工期等に間に合わないと認められる場合をいう（京都府会計規則運用通知第142条関係）。
- ③ 特定調達契約による場合は、必ず府公報により入札公告しなければならない（京都府会計規則第142条第2項）。

入札公告後、入札説明書の交付、入札説明会の開催、入札参加資格審査の申請、入札参加資格の審査が行われる。なお、土木建築工事及び建築設備工事、測量等の委託、物件の製造等に係る入札の場合には、入札実施・入札結果の公表がなさ

れる（「入札及び契約に関する公表基準等について」（平成 15 年 7 月 1 日付け 5 会第 211 号出納長通知））。

なお、本庁契約事務は原則として発注課で行われるが、契約業務の適正化・業務の効率化の目的から、工事契約に関する一連の入札事務については入札課が担当している。入札課は、平成 18 年 12 月全国知事会における「都道府県の公共調達改革に関する指針」に基づく入札制度改革の一環として、工事の入札事務を事業担当部局から切り離し、独立性の確保された専担組織において一括して行うため新設されている。入札事務を発注課から分離して入札課が担当することで、公共工事の談合を防止し、また、電子入札を行うことで運営を効率化している。さらに、物品請負契約においては、電子入札による入札事務のみならず、契約事務まで含めて入札課にて実施している。なお、委託契約には多種多様な業務内容があり、登録名簿が部局間で統一されておらず、統一的な一括入札が困難であるため、現在においても一部業務を除き発注課ごとに紙入札で実施している。

これらをまとめると、下記のとおりとなる。

【図表 2.3-2】 入札課における業務範囲と主な入札方法

区分	契約事務	入札事務	主な入札方法
工事	発注課	入札課	電子入札
物品請負	入札課	入札課	電子入札
委託	発注課	発注課	紙入札

このように、本庁工事契約及び物品請負契約の入札に関しては入札課が入札事務を実施しており、すべて電子入札で行われている一方で、委託契約の入札に関しては、一部業務を除き紙入札で行われている。

紙ベースで入札を行うことについては、参加者が一堂に集まることで透明性は高くなるものの、参加者が 1 者であれば会場で分かるため、入札価格が高止まりする可能性もあり、また入札会場の設営、運営等、入札事務の負担や、入札参加者が来庁することの負担なども考慮すると、デメリットの方が大きいと考え

られる。

紙入札におけるメリット・デメリットは下記のとおり整理される。

【図表 2.3-3】 紙入札のメリット・デメリット

メリット	デメリット
<ul style="list-style-type: none">・入札参加者全員の立会により確実な入札執行が可能。・サイバー攻撃等のリスクがない。・入札参加者は来庁が必要であるため、比較的受注意欲の高い者が参加する。	<ul style="list-style-type: none">・入札参加者の会場までの移動や長時間拘束など負担が大きい。・入札参加者同士の接触による不正行為リスク。・事務手続に関する府の業務負荷が大きい。

(2) 想定されるリスクと統制活動

① 契約を履行する能力のない者が入札に参加するリスク

入札参加資格に関して想定されるリスクとしては、契約を履行する能力のない者が入札に参加するおそれがある点が挙げられる。この点に関しては、登録名簿への登録を行い、かつ該当する入札に関して入札参加資格審査を通過した者のみが入札に参加できることとしており、能力のない者が入札に参加することを防止している。

② 入札を希望する者に対して、入札参加資格が与えられないリスク

入札を希望する者に対して入札参加資格が与えられないことを防止するために、登録名簿への登録に関しては、年1回の定例受付とそれ以外にも追加受付が設けられており、広く門戸が開かれている。

③ 入札期間が短く、特定の者しか入札に参加できないリスク

入札期間を短く設定し、入札書類の準備期間を短くすることで特定の者しか入札に参加できないという不正を防止するために、入札の公告は入札期日（電子

入札の場合は入札期日の初日)の前日から起算して少なくとも10日前には行うことが京都府会計規則にて定められている。

【図表 2.3-4】 想定されるリスクと統制活動

想定リスク	統制活動
・契約を履行する能力のない者が入札に参加するおそれがある。	・入札に関する参加資格が定められており、能力のない者が入札に参加することを防止している。
・入札を希望する者に対して、入札参加資格が与えられない。	・登録名簿への登録に関しては、年1回の定例受付とそれ以外にも追加受付が設けられており、広く門戸が開かれている。
・入札期間が短く、特定の者しか入札に参加できない。	・入札期日(電子入札の場合は入札期日の初日)の前日から起算して少なくとも10日前には公告することが京都府会計規則にて定められている。
・紙ベースでの入札が行われており、電子入札の場合と比較して非効率な運営となっている。	・(3) 想定されるリスクとあるべき内部統制の方向性参照。

(3) 想定されるリスクとあるべき内部統制の方向性

① 登録名簿の一元化と電子入札制度の拡充

現在、工事・物品請負契約については、それぞれ登録名簿が統一されており、電子入札が行われている。また委託業務については、各部局がそれぞれ名簿を管理し、電子入札システムを導入せず、紙での入札が行われているが、入札課を中心とする連絡会議の開催により、電子入札の拡大に向けた登録名簿の整理を進めており、平成30年度から既登録名簿に登録されている運送・イベント等の役務提供の一部についても電子入札が行われるようになった。

登録名簿の情報が共有されることにより、特定の部局で不適切な対応を行った者に関する情報が他の部局に伝わらないといった問題の解決にもつながり、また、紙入札が減ることにより業務の軽減・効率化も図ることができ、さらには、電子入札業務を入札課が行うことで複数部局が関与することとなり牽制が働くことで談合が発生するリスクも低減されることが考えられる。そのため、登録名簿の一元化と、それに伴うさらなる電子入札制度の拡充を進めていくことが望まれる。

2.4 予定価格

(1) 予定価格に関する業務記述

予定価格とは、地方公共団体が契約を締結する際に、その契約金額を決定する基準としてあらかじめ作成する見積り価格をいう。入札の場合、予定価格の範囲内で最低の価格をもって申込みをした者を契約の相手方とし、予定価格は、その契約締結に応じるための限度額となる（法第234条第3項）。

予定価格は、適正な価格で契約を締結するために、あらかじめ仕様書・設計書等の内容、取引の実例価格、需給の状況、履行の難易、契約数量の多寡、履行期間の長短等を総合的に考慮して定めなければならない。ただし、法令の規定により価格に制限のあるものについては、その制限の範囲内でなければならない（京都府会計規則第146条第2項）。

また、予定価格が漏えいすると、適切な価格で契約を行うことや公正な入札を行うことが阻害されることから、予定価格が記載されている予定価格調書は、施錠できる金庫・保管庫等に厳重に保管することとされている。

(2) 想定されるリスクと統制活動

① 積算誤りにより、適切でない予定価格が設定されるリスク

予定価格調書の作成においては、発注業務に応じて仕様書を作成し、積算（参考見積りの徴取含む）が行われ、それに基づき経費支出何いの金額が設定され、予定価格調書作成責任者が、起案の金額の範囲内で予定価格を設定の上、予定価

格調書が作成される。

予定価格に関して想定されるリスクとしては、積算誤りにより、適切でない予定価格が設定されるという点が挙げられる。この点に関して、府としては、必ず複数体制で検算を実施することとしており、積算ミスの事例については部内で情報共有を行い、積算経験の浅い職員に対しては研修を実施することにより、積算誤りを防止している。

また、専門的・特殊な契約等で標準歩掛、京都府土木工事単価（土木工事編・業務委託編）や物価資料に無いものに関しては、各協会や専門メーカーからの歩掛単価見積りを参考に予定価格が設定されるが、参考見積り金額が適切でなかった場合、結果として不適切な予定価格が設定されるリスクがあるため、原則として複数の相手から参考見積りを入手して、価格の妥当性の検証を行うようにしている。

② 予定価格や最低制限価格等の発注に係る秘密情報が漏えいするリスク

予定価格や最低制限価格等の発注に係る秘密情報が漏えいするリスクに対しては、予定価格等は予定価格調書等作成責任者のみが作成し、予定価格調書等は封書に入れ密封したうえで金庫等に保管がなされることで防止している。

また、発注担当者が業者からの働きかけにより予定価格等を漏えいすることを防止するため、平成24年に「京都府発注担当職員行動指針」を定め、発注担当者の心構えから、接触の規制、接触した場合の接触記録簿の作成等のルールを明確化している。

さらには同年に「建設工事等の入札情報に関する問い合わせ等に係る取扱要綱」を定め、建設工事等の入札に係る非公開の情報に関する問い合わせ及び働きかけ等について記録し公表することとしており、これらの指針・要綱を所属長・担当職員に対し周知することで、コンプライアンス対策を徹底している。なお、要綱が定められて以降現在に至るまで、上記に該当する問い合わせはなかったとのことである。

【図表 2.4-1】 想定されるリスクと統制活動

想定リスク	統制活動
<ul style="list-style-type: none"> ・積算誤りにより、適切でない予定価格が設定される。 	<ul style="list-style-type: none"> ・複数体制で検算を実施。 ・積算ミスの情報共有。 ・積算経験の浅い職員に対する研修の実施。 ・見積書は原則として複数相手から入手して価格の妥当性の検証を行う。
<ul style="list-style-type: none"> ・予定価格や最低制限価格等の発注に係る秘密情報が漏えいする。 	<ul style="list-style-type: none"> ・予定価格等は予定価格調書等作成責任者のみが作成する。 ・予定価格調書等は、施錠できる金庫等に保管をする。 ・指針や要綱を定め、コンプライアンス遵守に関する対策を徹底している。
<ul style="list-style-type: none"> ・予定価格と契約金額とが大幅にかい離しており、予定価格が適切でないかもしくは、業務が適切に履行されない可能性がある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・(3) 想定されるリスクとあるべき内部統制の方向性を参照。

(3) 想定されるリスクとあるべき内部統制の方向性

① 予定価格と契約金額とが大幅にかい離した場合の分析の必要性

予定価格は、工事契約に関しては国土交通省が公表している標準積算基準・単価、業者参考見積りにより設定され、物品請負契約に関しては外部のカタログや複数の業者からの参考見積りを参考に作成される。

この点、ウォークスルーテストのためのサンプルとして抽出した一般競争入札の物品購入取引においても、3者から参考見積りを聴取しており、それをもとに予定価格が決定されていた。3者からの参考見積りと予定価格との関係は下記のとおりであり、3者見積りの中間の金額であるB社見積り額と同額の金額で予

定価格が設定されていた。

【図表 2.4-2】 見積りと予定価格

見積り先	金額
A社	20,865,600 円
B社	22,572,000 円
C社	23,544,000 円
決定された予定価格	22,572,000 円

実際に一般競争入札が行われた結果、入札に参加したのは参考見積りを依頼した3者のうち2者のみで、他からの参加はなく、また、最終的にそのうちの1者が入札を辞退した結果、A社のみが入札を行い落札している。入札の結果の落札価格は13,932,000円と、予定価格の6割近い金額であり、予定価格と比較して大きく金額を下回るものであった。

【図表 2.4-3】 抽出したサンプルの概要

サンプルテスト	案件名等	契約年度	相手方	当初契約金額 (単位：円)	予定価格 (単位：円)	事業担当課
4 一般競争入札 (物品)	人工気象室 (茶業研究所) ※人工気象室一式に係る物品調達	H29	A社	13,932,000	22,572,000	農林水産部

もちろん、予定価格を大幅に下回る金額での落札自体は悪いことではないが、特に今回の事例においては、落札したA社からも参考見積りを聴取しており、見積り時には他の見積り先とも同水準の金額であったにもかかわらず、入札時には見積り時の3分の2近い金額で入札し落札していることもあり、予定価格と契約金額とが大きくかい離した要因について十分に確認・分析するべきではないだろうか。

この点、現時点では予定価格と契約金額とのかい離状況について分析する手

続は特に行われていないとのことであったが、予定価格と落札価格とが大幅にかい離する場合には、そもそもの予定価格の設定が適切にできていなかった可能性がある。そのため、予定価格と落札価格とが一定割合以上かい離した場合には、その要因を把握・分析し事例を積み上げていくことにより、予定価格の精度を上げていく活動を継続的に行っていくことが望ましい。

2.5 入札・開札・落札

(1) 入札・開札・落札に関する業務記述

既述のとおり入札は、入札課が所管する場合には電子入札が行われ、発注課が行う場合には紙入札が行われる。ただし、電子入札と紙入札とで、入札参加資格申請・資格確認通知・入札書提出・開札・落札決定といった業務フローに特に大きな違いはない。落札者を決定したときは、契約書の作成期限その他必要な事項を落札者に通知することとなる（京都府会計規則第 155 条第 2 項）。また、入札を行った結果、落札者がなかった場合は再度入札を行い、それでも落札されなかった場合には随意契約もしくは競争入札制度でやり直すこととなる。

入札の方法やプロセスが適切だったかどうかに関しては、京都府入札監視委員会が審議を行っており、予定価格 250 万円を超える建設工事、160 万円以上の物品買入、公募型プロポーザル全件の中から委員が案件を抽出し、審査を行っている。また、京都府入札制度等検討委員会において、入札制度運用状況（参加状況、落札率、くじ発生率等）について意見を聴取し、制度改善につなげることをしている。

落札価格の決定に関しては、予定価格 1 億円未満の工事（総合評価入札方式を除く。）の入札では最低制限価格制度が採用されている。最低制限価格制度とは、当該契約の内容に適合した履行を確保するため特に必要があると認めるときは、あらかじめ最低制限価格を設けたうえで、予定価格の制限の範囲内で最低制限価格以上の価格をもって申込みをした者のうち、最低の価格をもって申込みをした者を落札者とする制度をいう（地方自治法施行令第 167 条の 10）。

また、開札の結果、落札となるべき同じ価格の入札をした者が 2 者以上あると

きは、くじの方法により落札者が決定される。この点、平成 27 年度から平成 29 年度の一般競争入札（工事契約）において、くじ引きとなった契約の割合と落札率は下記のとおりである（予定価格を事前公表している場合と事後公表との場合に区分）。

【図表 2.5-1】 一般競争入札（工事契約）における、くじの割合と落札率

年度	事前公表		事後公表	
	くじ割合	落札率	くじ割合	落札率
平成 27 年度	20.7%	87.3%	8.8%	88.7%
平成 28 年度	40.4%	88.9%	18.0%	89.6%
平成 29 年度	72.2%	89.1%	28.1%	90.8%

注 落札率は、予定価格に対する落札価格の割合である。

このように、落札となるべき同一の価格の入札をした者が 2 者以上いたためにくじ引きとなったケースが、平成 29 年度は事前公表対象の工事で 72.2%（平成 27 年度は 20.7%）、事後公表で 28.1%（平成 27 年度は 8.8%）と、いずれも大きく上昇している。

くじの割合が大きく上昇している要因の一つとして、積算の方法を情報公開しており、また、積算するためのソフトウェアの精度や業者の積算能力が向上していることから、予定価格の積算と最低制限価格の計算が正確にできるようになってきていることが一因となっていると考えられる。また、間接工事費の一部である現場管理費については、工事内容や現場条件を考慮して算出した補正係数 α を乗じて算定することとしているが、府は平成 29 年 4 月より当面 α 値を 1 として固定している。そのため、より計算プロセスが透明化され、正確に最低制限価格の計算ができるようになってきていることも一因となっていると考えられる。

(2) 想定されるリスクと統制活動

① 入札の過程・結果が不透明であり説明責任を果たせないリスク

入札・開札・落札に関して想定されるリスクとしては、入札の過程・結果が不透明であり説明責任を果たせないという点が挙げられるが、これに関して府は、入札の内容、落札の状況、積算基準についてすべて公表しており、透明性の高い入札を実現している。

② 最低制限価格が推定でき、公正な競争が行われないリスク

また、落札に関しては、最低制限価格が推定できることにより、くじによる落札割合が高止まりし、結果として落札できるかどうかは運任せになってしまい、公正な競争が阻害されるリスクがある。これについては一定金額を超える工事契約に関しては予定価格を事後公表とし、適切な積算を促したり、後述する低入札価格調査制度や総合評価入札制度を採用することで、単純な価格競争とならないように対処している。

この点、予定価格の公表に関しては、府においては、非公表情報を探る不正行為を防止する目的で、平成 15 年 7 月以降は全て事前公表としてきたが、その後、業者に適切な積算による入札を促すことを目的として、平成 24 年 9 月から事後公表の試行を開始し、以降順次、事後公表の対象を拡大している。現在、府においては、2,500 万円未満の工事の入札については予定価格が事前公表され、それ以上の金額の工事の一部と 4,500 万円以上の工事に関しては、予定価格は事後公表としている。

なお、平成 27 年度から平成 29 年度における工事の一般競争入札において、予定価格が事前公表されている場合と事後公表されている場合それぞれの契約金額・件数は下記のとおりである。

【図表 2.5-2】 一般競争入札における予定価格の事前公表と事後公表（工事）

区分	平成 27 年度		平成 28 年度		平成 29 年度	
	金額 (百万円)	件数 (件)	金額 (百万円)	件数 (件)	金額 (百万円)	件数 (件)
事前公表	13,976	697	12,343	647	13,350	669
事後公表	12,829	162	18,202	152	19,690	169

【図表 2.5-3】 想定されるリスクと統制活動

想定リスク	統制活動
・入札の過程・結果が不透明であり説明責任を果たせない。	・入札の内容、落札の状況、積算基準についてすべて公表しており、透明性の高い入札を実現している。
・最低制限価格が推定できることにより、落札できるかどうかの運任せになってしまい、公正な競争がなされない。	・一定金額を超える工事契約に関しては、予定価格を事後公表とし、適切な積算を促している。 ・(3) 想定されるリスクとあるべき内部統制の方向性参照。

(3) 想定されるリスクとあるべき内部統制の方向性

① 予定価格の事後公表範囲拡大による適切な競争の促進

現在、予定価格の事後公表については、2,500万円以上の工事の一部と4,500万円以上の工事に適用されている。もちろん、非公表情報を探る不正行為を防止することは重要ではあるが、予定価格を事前公表している工事では、くじによる落札の割合が高まっており、特に予定価格を事前公表している場合のくじ引きによる落札の割合が平成27年度の20.7%から平成29年度においては72.2%まで大幅に上昇している現状に鑑みると、適切な積算の結果というよりは、予定価格からの最低制限価格の推定による入札が行われている可能性もあり、適切な見積り価格による競争という観点からすると望ましい状態とはいえない。そのた

め、積算努力を促し適切な見積り価格で競争させるためにも、予定価格を事後公表とする基準を緩和し、より多くの工事に関して事後公表を採用することが望ましい。その際、非公表情報を探る不正行為を防止するため受注者の積算能力とコンプライアンス確保と共に外部委員会等の意見などに十分な配慮が必要である。

この点、近年における国の予定価格の競争に関するあり方の一つの指針として、平成26年10月22日総務大臣・国土交通大臣発出の「公共工事の入札及び契約の適正化の推進について」において、「最低制限価格については、その事前公表により、当該近傍価格へ入札が誘導されるとともに、入札価格が同額の入札者のくじ引きによる落札等が増加する結果、適切な積算を行わずに入札を行った建設業者が受注する事態が生じるなど、建設業者の真の技術力・経営力による競争を損ねる弊害が生じうること、地域の建設業の経営を巡る環境が極めて厳しい状況にあることにかんがみ、事前公表は取りやめ、契約締結後の公表とすること。予定価格についても、その事前公表によって同様の弊害が生じかねないこと等の問題があることから、事前公表の適否について十分に検討したうえで、弊害が生じた場合には速やかに事前公表の取りやめ等の適切な対応を行うこと。」とされている。

なお、予定価格を事後公表している工事でのくじの発生率も上昇しているが、この点に関しては、入札参加者の積算能力の向上による努力の結果とも考えられ、また低入札価格調査制度や総合評価入札制度の拡充等の対策もとられているため、事後公表案件については特段問題視はしていない。

2.6 契約締結・変更

(1) 契約締結・変更に関する業務記述

契約を締結する際には、発注課における契約担当者（物品請負の場合には入札課担当者）が予め設定された基準契約書に基づいて契約書の作成を行い、決裁権限者による承認が得られたのち、契約の締結を行う。契約書は、本庁においては知事（知事部局）、教育長（教育委員会）、警察本部長（公安委員会）名のいずれ

かで契約され、公所においては公所長名で契約の締結が行われる。

また、一旦契約を締結したものの、何らかの理由により当初の契約から契約金額を増額する場合は、随意契約として手続を行うこととなる。したがって、再度増額分相当額の予定価格調書作成と見積書徴取の上、その採否を決定しなければならない。ただし、増額分だけを切り離して積算することが不可能又は無意味であるときは、増額後の総額による予定価格調書及び見積書徴取の上、その採否を決定することとなる。

なお、工事契約において設計変更により工事請負代金の変更契約を行う必要が生じたときは、当初の設計額に対する請負額の比率を変更設計額に乗じて算出した額を変更契約額として、見積書を徴取することなく契約を締結する。これは、工事の設計変更の内容が質的に同じものであって、契約の要素の変更を伴わないものであるときは、当初の設計額と、適正な競争により得た請負額との比率でもって変更請負額を算出することが、契約両当事者にとって最も合理的なためである。

(2) 想定されるリスクと統制活動

① 京都府にとって不利な内容で契約を締結してしまうリスク

契約締結にあたり想定されるリスクとしては、契約の条項が漏れていたり、京都府にとって不利な内容となってしまうたりと、不適切な内容で契約を行ってしまう点が考えられる。これに対しては、契約書のひな型として5種類の基準契約書が準備されており、選択した基準契約書をもとに契約書を作成することで、契約書の不備を防いでいる。また、契約に関する決裁権限者が定められており、さらに、支出負担行為の協議時に会計課が契約書案を審査し、必要に応じて是正を指導することでも、契約書に不備が発生することを防止している。

② 適切な契約変更がなされず、当初契約が形骸化してしまうリスク

適切な契約変更がなされず、当初契約が形骸化してしまうリスクに対しては、契約変更時のルールが「会計事務の質疑応答集」において定められている。具体

的には、契約金額の増額を行う場合には、増額分相当額について予定価格調書を作成し、増額分の見積書を徴取し、採用されれば変更契約を締結する。ただし、増額分だけを切り離して積算することが不可能又は無意味な場合は、増額後の総額による予定価格調書作成及び見積書徴取を行うものとする。また、工事請負契約の場合は、設計額に対する請負比率を変更設計額に乗じて算出した額を変更契約額とし、予定価格調書作成と見積書徴取を省略して変更契約を締結することで、不適切な契約変更が行われないようにしている。

【図表 2.6】 想定されるリスクと統制活動

想定リスク	統制活動
<ul style="list-style-type: none"> ・条項の欠落や、府にとって不利な契約内容となる等、不適切な内容での契約を行ってしまう。 	<ul style="list-style-type: none"> ・契約書の記載例として5種類の基準契約書（会計規則運用通知の様式）を規定している。 ・契約に関する決裁権限者が定められている。 ・会計課における支出負担行為の協議時に契約書案を審査し、必要に応じて是正を指導している。
<ul style="list-style-type: none"> ・適切な契約変更がなされず、当初契約が形骸化してしまう。 	<ul style="list-style-type: none"> ・契約変更時におけるルールが「会計事務の質疑応答集」に定められている。
<ul style="list-style-type: none"> ・変更契約の全体像が把握できず、全体を俯瞰して、大きな問題が無いかどうかを検証することができない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・(3) 想定されるリスクとあるべき内部統制の方向性参照。

(3) 想定されるリスクとあるべき内部統制の方向性

① 変更契約に関する全体像の把握と検証

建設交通部所管の契約変更に関しては、土木事業執行支援システムにおいて

変更契約を一覧で出力することができ、変更契約の全体を把握することが可能な状況となっており、年間の変更契約件数・増減率割合・金額など、全体を俯瞰して検証する仕組みが構築されている。

また、四半期毎に指導検査課・用地課・本庁事業所管課・発注公所合同で実施している工程会議において、変更内容・変更予定・発注状況・執行状況等について把握し、協議・調整を行っている。

変更契約を行う際には、随意契約の業務フローに基づいて個別に決裁手続を経ていくことから、一件ずつの増額に関しては合理的な理由があり適切だと判断されていると考えられる。ただし、個別の判断としては適切であったとしても、全体を俯瞰してみた場合に、例えば契約変更となる件数の割合が高すぎないか、変更となる金額が全体として大きすぎないか、当初の入札が形骸化してしまっていることがないかどうかを検証することは、統制活動としては非常に有効である。そのため、土木事業執行支援システムで管理されている契約以外についても、同様に、年間でどの程度の契約について変更が行われているのか、その件数や割合、金額を把握したうえで、全体として大きな問題が発生していないかどうかを検証する仕組みの構築が望まれる。

2.7 契約業務の履行（再委託）

(1) 契約業務の履行（再委託）における業務記述

契約業務の履行にあたっては、受託者が業務の一部を別の者に委託するケース（再委託）がある。一般に、地方自治体が行う契約においては再委託は原則禁止とされるが、対象業務が専門化・広範囲化する中、単独の受託者のみで業務の遂行が困難な場合もあり、事前の承諾を前提に一部業務の再委託を認めるケースもある。

この点、京都府においても、原則として再委託を禁止としたうえで、基準契約書の約定にて、府の承諾があれば可能としている。そのため、再委託の必要が生じたときは、契約の相手方から申出を受けただうえで、その必要性を検討し、承認を行うこととなる。

(2) 想定されるリスクと統制活動

① 未承認で再委託が行われてしまうリスク

再委託に関しては、未承認で再委託が行われるリスクがある。実際、京都府の監査委員による監査においても、再委託の承認手続きが行われていない事例が検出されている。

この点、再委託は原則として禁止としたうえで、基準契約書の約定にて、京都府が承諾した場合にのみ認められるものとしている。そのうえで、契約後、受託者との初回打ち合わせにおいて、再委託に関する確認及び再委託する場合の事前承認について説明を行い、発注所属における担当者会議等において、契約書や共通仕様書の内容についても議題に盛り込むなど、監督職員等への周知徹底に努めている。

② 全庁的な再委託先の状況の把握

再委託に関しては、京都府から承認を得た場合のみ行われるものの、府が直接契約した相手方ではないため、受託者と比較した場合の業務遂行能力や安全管理体制、情報管理体制を直接的に把握することは難しい状況にある。また、再委託先が受託者の下請業者であり比較的小規模な事業者である場合も多く、安全管理体制・情報管理体制が十分に整っていないケースも想定され、リスクも相対的に高いものと考えることができる。

この点、調査対象とした建設交通部においては、建設交通部が所管する業務委託の再委託先に関しては、業務委託契約書、各業務の共通仕様書で規定しており、発注者の承諾が必要となっている。また、情報管理に対しては各業務の共通仕様書で守秘義務を規定している。さらに、再委託を含めた業務遂行に必要な実施方針・工程・組織・連絡体制など業務計画を作成しており、受注者及び再委託先とともに、業務遂行能力・安全管理体制・情報管理体制などが十分取れていることを確認したうえで業務を開始している。

また、再委託先に関して何らかの問題が発生した場合の対応として、部課長公所長会議・技術室長会議・検査主任者会議・工程会議において情報共有すること

により、問題発生リスクへの対応を行っている。また、事故や不正行為、経営状況等に対する指名停止措置により、当該業者にペナルティを科すとともに、広く関係機関に情報提供している。

【図表 2.7】 想定されるリスクと統制活動

想定リスク	統制活動
<ul style="list-style-type: none"> ・未承認で再委託が行われてしまう。 	<ul style="list-style-type: none"> ・原則として再委託を禁止としたうえで、基準契約書の約定にて、府の承諾があれば可能とすることとしている。 ・受託者との初回打ち合わせ時に、再委託に関する説明・確認を行っている。
<ul style="list-style-type: none"> ・再委託先を通じた個人情報の漏えいや再委託先による安全管理の不備から重大な事故が発生する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・再委託には発注者の承認が必要である。 ・情報管理に関して守秘義務が規定されており、適切な業務遂行を担保するための業務計画も作成される。

2.8 履行結果の評価

(1) 履行結果の評価に関する業務記述

履行結果の評価に関して、建設交通部所管の工事契約においては、完成検査後に主任監督員、総括監督員、検査員の3者で工事成績評価を行っている。評定点が低い点数であれば指名停止の可能性もあり、評定点が高い優秀な工事であれば総合評価競争入札で加点する等のインセンティブを付与する仕組みになっている。また、業者研修等でも、工事完成検査の結果をフィードバックしている。評価の方法については、土木工事に関しては「工事等成績評定要領(土木工事)」、「小修繕工事等成績評定要領」、「建築工事及び設備工事等成績評定要領」を定めており、客観的な評価ができる仕組みを構築している。

(2) 想定されるリスクと統制活動

履行結果の評価において想定されるリスクと統制活動は、下記のとおりである。

【図表 2.8】 想定されるリスクと統制活動

想定リスク	統制活動
・ 履行結果に関する評価が行われず、業務の問題点の把握や、今後の業務の依頼方法の改善につながらない。	・ 工事契約に関しては、完成検査後に主任監督員、総括監督員、検査員の3者で工事成績評価をしている。 ・ (3) 想定されるリスクとあるべき内部統制の方向性参照。

(3) 想定されるリスクとあるべき内部統制の方向性

① 委託業務に関する履行結果の評価

現在、工事契約及び工事関連の委託業務に関しては履行結果の評価が行われているが、それ以外の委託契約に関しては履行確認のみで、履行結果に対する評価について明文化された規則はなく、評価は特段行われていない。しかしながら、工事契約及び工事関連の委託業務の場合と同様、それ以外の委託契約においても、同額の委託料を支払っていても、仕様書どおりの履行が確保されている場合、府の指導を経て履行が確保された場合、改善指示を要する不適切な履行があった場合とでは、業務の評価は異なるものと考えられる。履行結果の評価を行わなければ、委託業務の品質を適切に管理することができず、今後の業務改善に向けた指導の徹底や、品質管理のための課題自体の把握ができないおそれがある。

そのため、工事関連以外の委託業務においても、履行状況の確認だけでなく、業務目的の理解、技術力、協議記録、作業の進捗管理、取り組み姿勢、要請事項やトラブルへの対応状況、品質管理への取り組み、業務目的の達成度合、予定価格に対する委託契約額の割合など、履行結果の評価を行い、次年度以降の業務改

善や受託者の指導、品質確保へつなげることが望まれる。

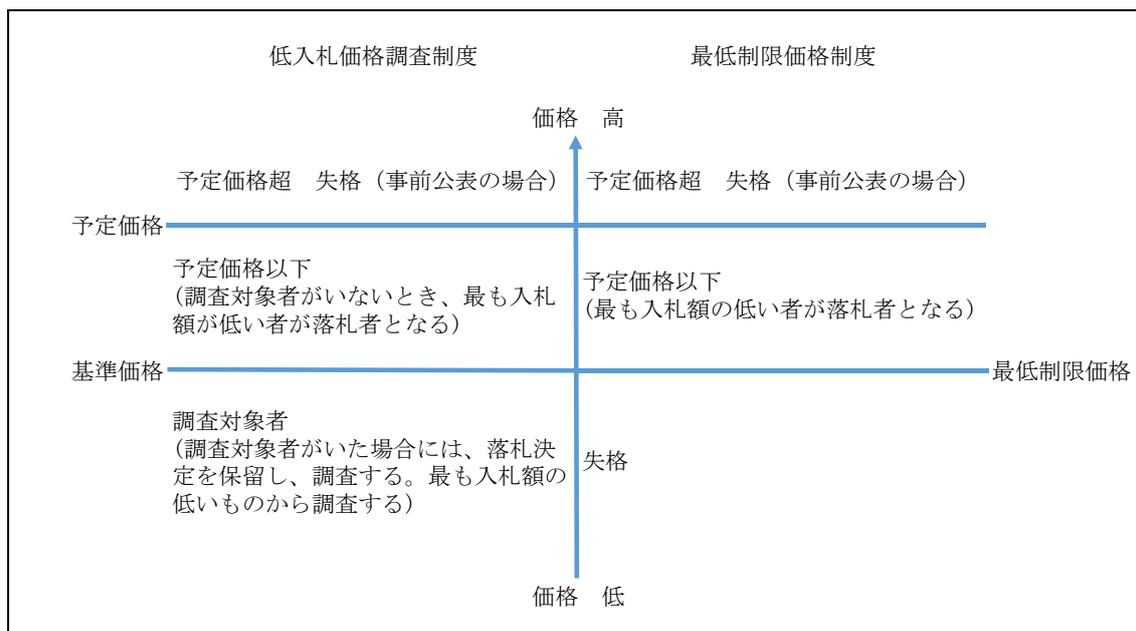
3 契約業務プロセスにおけるその他の制度に関する統制活動

3.1 低入札価格調査制度

(1) 低入札価格調査制度に関する業務記述

低入札価格調査制度とは、一定の基準価格を設定し、これを下回る入札があった場合に、その入札価格で適正な工事施工が可能であるかについて審査する制度をいう（地方自治法施行令第167条の10第1項、京都府会計規則第152条・第153条）。これに対して、最低制限価格制度は、一定の基準価格を設定し、これを下回る入札を無条件で排除する制度をいう。

【図表 3.1-1】 低入札価格調査制度と最低制限価格制度との比較



京都府においては、総合評価方式又は予定価格が1億円以上の工事については、低入札価格調査制度による入札が行われる。低入札価格調査制度の場合、調査基準価格未満の入札があった場合には調査を実施し、その結果、問題がなければ、調査基準価格未満でも相手先との契約を行うこととなる。低入札価格調査制

度によって、調査基準価格を下回った場合でも業務の履行能力に問題がないことが確認できれば、適切な相手先と最低制限価格を設定した場合よりも低い金額で契約できる可能性があり、また、最低制限価格付近での同価入札のくじによる落札者の決定も抑えることができる。一方で、調査には相応の労力がかかるため、メリット・デメリットを比較しながら実施していく必要がある。

過去3期間における低入札価格調査制度の実績は下記のとおりである。

【図表 3.1-2】 低入札価格調査制度の実績

区分	平成 27 年度		平成 28 年度		平成 29 年度	
	金額 (百万円)	件数 (件)	金額 (百万円)	件数 (件)	金額 (百万円)	件数 (件)
工事	8,027	27	20,037	37	32,676	43
物品請負	—	—	—	—	—	—
委託	把握不能	把握不能	把握不能	把握不能	把握不能	把握不能

注1 物品請負契約においては、低入札価格調査制度は行われていない。

注2 委託契約においては各発注課での契約となるため、委託契約の全体像は把握できないとの回答であった。

(2) 想定されるリスクと統制活動

① 業務が適切に履行されないリスク

低入札価格調査制度において想定されるリスクとしては、調査基準価格未満の金額での入札があった場合に、適正に調査が行われなことで業務が適切に履行されない点が挙げられる。この点、府においては「低入札価格制度に係る取扱要領」「建設交通部低入札価格調査マニュアル」が整備・公表されており、調査の方法・内容、特別重点調査の内容等が定められている。

なお、ウォークスルーテストのためのサンプルとして抽出した取引においても、当該マニュアルに基づいて調査が適切に行われていることを確認している。

【図表 3.1-3】 想定されるリスクと統制活動

想定リスク	統制活動
・業務が適切に履行されない。	・「低入札価格制度に係る取扱要領」 「建設交通部低入札価格調査マニュアル」を整備し、公表している。

3.2 総合評価入札制度

(1) 総合評価入札制度に関する業務記述

総合評価入札制度とは、予定価格の範囲内の価格で応札した者のうち、価格以外の要素も選定基準とし落札者を決定する方法をいう（地方自治法施行令第167条の10の2）。平成17年4月に施行された「公共工事の品質確保の促進に関する法律」において、公共工事の品質は「経済性に配慮しつつ価格以外の多様な要素をも考慮し、価格及び品質が総合的に優れた内容の契約がなされることにより、確保されなければならない」とされ、公共工事の品質確保のための主要な取り組みとして総合評価競争入札制度の適用が挙げられており、府でも平成18年から制度を実施している。そのため、ライフサイクルコストを評価する場合や大規模案件等の技術的な工夫の余地が大きい工事、それ以外にも土木一式工事・舗装工事については簡易な施工計画を求める場合で概ね4,500万円以上、簡易な施工計画を原則求めないものについては概ね1,000万円以上の契約において、総合評価競争入札が行われている。

総合評価入札方式におけるメリットとしては、価格以外の要素も選考基準とすることができるため、高度な知識・技術や創造性、構想力、ノウハウ、応用力が要求される業務等が対象となり、価格及び品質が総合的に優れた相手先と契約することが可能となる、公共工事の施工に必要な技術的能力を有する者が施工することで工事品質の確保や向上が図られる点が挙げられる。また、技術力競争を行うことが民間企業における技術力向上へのインセンティブとなり、技術と経営に優れた健全な建設業が育成されるほか、価格以外の多様な要素が考慮された競争が行われることで談合が行われにくい環境が整備されることが期待

され、その結果として、最低制限価格付近での同価入札のくじによる落札者の決定も抑えることができる。

一方でデメリットとしては、単純に価格だけで相手方を決定する方法と比較して、総合評価を行うのに一定の手間がかかる、選考基準が恣意的となるリスクがあるという点が挙げられる。

総合評価入札方式による事務の流れは、下記のとおりである。

【図表 3.2-1】 総合評価入札方式による事務の流れ

- ① 事業の検討。
- ② 総合評価競争入札方式によることの検討。
- ③ 落札決定基準を定めるに当たり、あらかじめ、2人以上の学識経験を有する者の意見を聴く。
- ④ 落札決定基準を定める。
- ⑤ 入札参加資格の公示。
- ⑥ 入札公告。
- ⑦ 入札説明会の開催。
- ⑧ 入札参加資格審査の申請。
- ⑨ 入札参加資格の審査。
- ⑩ 資格審査結果の通知及び名簿の作成。
- ⑪ 入札執行（提案書等受付）。
- ⑫ 審査結果の通知。
- ⑬ 審査結果の公表。
- ⑭ 契約締結。

過去3期間における総合評価入札制度の実績は下記のとおりである。

【図表 3.2-2】 総合評価入札制度の実績

区分	平成 27 年度		平成 28 年度		平成 29 年度	
	金額 (百万円)	件数 (件)	金額 (百万円)	件数 (件)	金額 (百万円)	件数 (件)
工事	11,164	194	19,233	231	26,165	118
物品請負	—	—	—	—	—	—
委託	把握不能	把握不能	把握不能	把握不能	把握不能	把握不能

注 1 物品請負契約においては、総合評価入札制度は行われていない。

注 2 委託契約においては各発注課での契約となるため、委託契約の全体像は把握できないとの回答であった。

(2) 想定されるリスクと統制活動

① 発注者が恣意的な基準により評価を行うリスク

総合評価入札制度においては、発注者が恣意的な基準により評価を行うリスクが想定される。この点、府においては、「総合評価競争入札ガイドライン」が整備・公表されており、ガイドラインにおいて設定された評価項目に基づく評価が行われている。

また、総合評価競争入札に当たっては、競争性を確保するとともに発注者の恣意を排除し、中立かつ公正な審査・評価を行うために、個別工事の評価方法（評価項目、評価基準等）や落札者の決定に関すること等について学識者等からの意見を聴くため、「京都府総合評価競争入札委員会設置要綱」に基づき京都府総合評価競争入札委員会が設置され、定期的な審議が行われている。

【図表 3.2-3】 想定されるリスクと統制活動

想定リスク	統制活動
・発注者が恣意的な基準により評価を行う。	<ul style="list-style-type: none"> ・「総合評価競争入札ガイドライン」が整備・公表されており、ガイドラインに基づく評価が行われている。 ・京都府総合評価競争入札委員会が設置されており、学識経験者からの意見聴取が行われている。

3.3 指名競争入札

(1) 指名競争入札における業務記述

指名競争入札においては、一般競争入札と異なるプロセスとして、指名選考委員会による指名業者の選定がある。指名業者の選定においては、登録名簿に登録された資格者の中から、入札に参加する者を指名しなければならない（地方自治法施行令第167条の12第1項、規則第144条第1項）とされている。また、指名競争入札参加者の決定に当たっては、その公正を確保し、疑惑を生じさせないように、原則として、契約の種類ごとに合議制の指名選考委員会を各部局に設置して行われる。

なお、過去3期間における指名競争入札制度の実績は、下記のとおりである。

【図表 3.3-1】 指名競争入札制度の実績

区分	平成27年度		平成28年度		平成29年度	
	金額 (百万円)	件数 (件)	金額 (百万円)	件数 (件)	金額 (百万円)	件数 (件)
工事	978	180	919	167	649	128
物品請負	—	—	—	—	—	—
委託	把握不能	把握不能	把握不能	把握不能	把握不能	把握不能

注1 物品請負契約においては、指名競争入札制度は行われていない。

注2 委託契約においては各発注課での契約となるため、委託契約の全体像は把握できないとの回答であった。

(2) 想定されるリスクと統制活動

① 業務の履行能力のない者が指名されるリスク

指名競争入札において想定されるリスクとしては、業務の履行能力のない者が指名されるリスクがある。この点、指名業者及び見積り徴取業者の選定においては、登録名簿に掲載されている者から入札に参加する者を指名しなければならないとされている。

② 恣意的な指名により、特定の者のみが入札に参加するリスク

また、恣意的な指名により特定の者のみが入札に参加してしまうリスクに関して、指名競争入札参加者の決定に当たっては、原則として合議制の指名選考委員会を設置し、委員数は関係事業主管課長を含め、なるべく3人以上の者で構成することとされている（「契約関係事務の適正化について」（平成15年7月1日付け5会第211号出納長通知））。

【図表 3.3-2】 想定されるリスクと統制活動

想定リスク	統制活動
・業務の履行能力のない者が指名される。	・指名業者は、登録名簿に登録されている者から選出される。
・恣意的な指名により、特定の者のみが入札に参加する。	・合議制の指名選考委員会が設置され、複数の委員で構成されている。

3.4 随意契約

(1) 随意契約に関する業務記述

随意契約の基本的な流れとしては、起案、必要に応じて出納機関と協議、契約候補者の指名、予定価格調書の作成、見積書の徴取、見積り合わせ、府税滞納の

有無の確認、契約の締結、業務の履行、履行確認検査、請求に基づく代金支払の流れで実施される。

随意契約における相手方の決定方法としては、公募型随意契約、見積り合わせ、単独随意契約がある。公募型随意契約は契約の相手方を公募する方法、見積り合わせは 2 者以上から見積書を徴し最低価格の業者と契約する方法であり、どちらも競争する点では入札と実質的に同じである。それに対して単独随意契約は契約の相手方が法令上又は実質上特定の 1 者に限定されるものをいい、この際には当該 1 者からのみ見積書を徴することとなり、取引の相手方を発注者が決定し、相対で価格を決める。

随意契約による場合には、京都府会計規則第 163 条の規定により、なるべく 2 者以上から見積書を徴さなければならない。そのため通常、随意契約は入札の代わりに複数の相手方から見積書を徴して価格を競争させ、入札手続に準じて価格面で最も有利な価格を提示した者と契約することとなる。

【図表 3.4-1】 見積書の徴収（京都府会計規則第 163 条）

第 163 条 随意契約によろうとするときは、契約内容その他見積りに必要な事項を示して、なるべく 2 人以上の者から見積書を徴さなければならない。ただし、次の各号のいずれかに該当する場合は、特定人からの見積りによることができる。

- (1) 2 人以上の者から見積りを徴しても同一金額の見積りがなされると予想されるとき。
- (2) 特定人から見積りを徴することが有利と認められるとき。
- (3) 契約の相手方が特定人に限定されるとき。

過去 3 期間における、工事・物品請負・委託契約別の随意契約の実績は下記のとおりである。

【図表 3.4-2】 随意契約の実績（工事）

区分	平成 27 年度		平成 28 年度		平成 29 年度	
	金額 (百万)	件数 (件)	金額 (百万)	件数 (件)	金額 (百万)	件数 (件)
単独随意	280	24	177	23	908	39
2 者以上見積り						
公募型見積り						

注 工事契約においては、総額が大きくなり、単独随意・2 者以上見積り・公募型見積りの区分内訳は把握していない。

【図表 3.4-3】 随意契約の実績（物品請負）

区分	平成 27 年度		平成 28 年度		平成 29 年度	
	金額 (百万)	件数 (件)	金額 (百万)	件数 (件)	金額 (百万)	件数 (件)
単独随意	45	2,699	45	2,462	22	2,033
2 者以上見積り	97	745	132	967	122	860
公募型見積り	110	701	128	745	112	671

注 5 万円以下は単独随意契約、5 万円超 50 万円未満は 2 者以上見積り、50 万円以上 160 万円以下は公募型見積りを実施している。

【図表 3.4-4】 随意契約の実績（委託（少額随意を除く。））

区分	平成 27 年度		平成 28 年度		平成 29 年度	
	金額 (百万)	件数 (件)	金額 (百万)	件数 (件)	金額 (百万)	件数 (件)
単独随意	11,597	1,221	10,215	1,218	14,969	1,275
2 者以上見積り	—	—	—	—	—	—
公募型見積り	—	—	—	—	—	—

注 委託契約においては、少額随意契約による場合を除き、2 者以上見積りや

公募型見積りは行われていないとのことである。

(2) 想定されるリスクと統制活動

① 競争原理が働かないことで、不利な価格での契約をしてしまうリスク

随意契約においては、競争原理が働かないことで不利な価格で契約締結するリスクが想定されるが、複数からの見積り合わせを行う、カタログ等の情報入手による価格比較を実施することで、リスクの低減を図っている。

② 特定相手先との契約による他業者の参加機会が失われてしまうリスク

相手方が固定化し公正な取引を阻害するリスクがある。特に単独随意契約の場合、もし他に対応できる業者があった場合に、当該契約を受託する機会を失ってしまう。そのため、京都府においては、「京都府随意契約ガイドライン」が整備されており、単独随意契約の場合には、業者選定理由について経費支出伺いに明記させ、会計課への支出負担行為協議時に相手方の唯一性について審査することで、相手方が固定化し公正な取引を阻害するリスクの軽減を図っている。なお、少額随意契約を除き、随意契約については公表が行われていることで、取引の透明性を担保している。

【図表 3.4-5】 想定されるリスクと統制活動

想定リスク	統制活動
・競争原理が働かないことで、不利な価格での契約をしてしまう。	・複数からの見積り合わせや、カタログ等の情報入手による価格比較を実施。 ・(3) 想定されるリスクとあるべき内部統制の方向性参照。

<p>・特定相手先との契約による他業者の参加機会が失われてしまう。</p>	<p>・「京都府随意契約ガイドライン」が整備されている。</p> <p>・会計課への支出負担行為協議時に相手方の唯一性について審査している。</p> <p>・少額随意契約を除き、随意契約については公表が行われている。</p>
<p>・長期にわたり、単独随意契約が継続しており、特定の相手先に依存してしまふ。</p>	<p>・(3) 想定されるリスクとあるべき内部統制の方向性参照。</p>

(3) 想定されるリスクとあるべき内部統制の方向性

① 単独随意契約における価格の妥当性の検証

単独随意契約を行う場合には、唯一の相手方であること（唯一性）、適正な契約金額であること（価格の妥当性）の二点の重要なポイントを満たしていること、及びこれについて説明責任が伴うことにも注意しなければならないと、「京都府随意契約ガイドライン」に定められている。

平成 29 年度においては、1,275 件 149 億円の委託に関する随意契約が締結されている（少額随意契約を除く。）が、そのすべてが単独随意契約で行われている。

単独随意契約のうち、契約の相手方が特定人に限られ、その性質又は目的が競争入札に適しないとして単独随意契約を締結する場合には、複数の相手から見積りを入手することができず、特定人からのみ見積書を徴取し、特定人のみからの参考見積りをもとに積算を行うこととなる。この場合、単独での見積りに基づく積算であるため、どうしても特定人からの見積りに左右されてしまうこととなり、競争環境にないため価格が高止まりしてしまうリスクがある点については否定できない。

この点、「京都府随意契約ガイドライン」において、「随意契約は、自動落札方式とは違い予定価格の範囲内の見積書提示金額が自動的に契約金額となるとい

う性質のものではなく、価格決定には交渉の余地があり、この場合には予定価格に対する契約金額の比率である「採用率」（採用率：算定した予定価格が、実勢価格等を反映して適正に算出されているという前提での率）は、少なくとも競争入札環境における慣例的な上限値以下、例えば年間平均落札率等を目安に、それ以下となるよう交渉し、安価の実現に努めなければならない」とされており、実務上も当該数値を目安に交渉が行われている。この点、個別契約ごと又は随意契約全体として上記結果が達成されているかどうかについての結果の分析は、工事・物品・委託（公募型プロポーザル方式）に関しては実施されているものの、公募型プロポーザル方式を除く委託契約に関してはできていない。そのため、公募型プロポーザル方式を除く委託契約に関しても毎期結果の検証を行い、それを踏まえて、価格の妥当性が担保された安価での契約を実現するための改善策を講じていくことが望まれる。

② 長期単独随意契約に関する競争環境構築に向けた努力

単独随意契約が締結されるのは、特定の相手先が唯一の相手先であり目的が入札に適さないという点が最も大きな理由となっている。もちろん、単独随意契約を行う際には発注課での起案・決裁の他、会計課との協議も行われるため、都度の判断としては合理的な判断をもとに行われているものと考えられる。

しかしながら、複数年度にわたって同一の相手先と行われている単独随意契約については、契約当初は合理的な理由により単独随意契約とされていたとしても、一度単独随意契約が認められたものに関しては、それ以降は当初の判断が踏襲され、前例主義で単独随意契約とする判断基準が厳格に行われにくくなっている可能性があり、契約によっては、長期にわたって事業が行われることによって、その選定方法を採用した当初とは事情が変わり、その理由の合理性が失われている場合もある。

この点、平成 28 年度会計課調査の結果によれば、平成 27 年度末時点で 5 年以上継続している単独随意契約は 340 件あり、単独随意契約全体の約 2 割を占め、その合計金額は 30 億円にのぼる（【図表 3.4-6】参照）。また、中には初回

契約年月日が不明であり、過去 50 年以上前から単独随意契約が継続しているものもある。

長期にわたり単独随意契約が継続している契約については、その間に他の者との競争ができるような形になるように努力する方法はなかったか、委託している業務の一部でも入札にかけることはできないか等、可能な限り競争環境とするための努力をする必要があるのではないだろうか。そのため、長期にわたる単独随意契約についての全体像の把握を定期的に行い、競争入札ができる環境を整える、業務の一部について競争入札を取り入れるための準備をしていく等、公正な競争環境を構築するために、京都府としてできることがないかどうかを定期的に検討していくことが望まれる。

【図表 3.4-6】 長期間にわたり継続している単独随意契約一覧

契約開始時期	金額（百万円）	件数（件）
昭和以前（不明含む）	693	80
平成元年以降	178	26
平成 10 年以降	785	95
平成 20 年以降	1,406	139
合計	3,062	340

3.5 公募型プロポーザル方式

(1) 公募型プロポーザル方式に関する業務記述

公募型プロポーザル方式とは、複数の事業者から企画提案を募り、提案内容を審査し、企画内容や業務遂行能力が最も優れた者を契約の候補者として選定する方式である。一般的にプロポーザル方式には、広く多くの事業者から提案を募る「公募型」と、発注者が選定する限られた事業者から提案を募る「指名型」とがあるが、府においては、プロポーザル方式の競争性及び公平性を一層高める観点から「公募型」が標準とされている。なお、プロポーザル方式は、企画内容や業務遂行能力が最も優れた者を選定する方式であり、企画提案そのものを選定

するコンペ方式とは異なる。

地方自治法では、契約は一般競争入札によることを原則としているが、契約の性質や目的が競争入札に適しないときには、随意契約によることができるとしている。したがって、公募型プロポーザル方式については、競争入札によることが適しない業務であって、価格だけでなく、当該業務を履行するうえでの企画力、技術力、遂行能力等も踏まえて契約の相手方の候補者を選定する必要がある業務が対象となる。

公募型プロポーザル方式における実際の業務の流れは下記のとおりである。

【図表 3.5-1】 公募型プロポーザル方式における主な業務の流れ

- ① 各契約担当所属において、まず競争入札の実施を検討し、できないと判断した場合に限り公募型プロポーザル方式の導入の検討を行う。
- ② 各所属において公募型プロポーザル方式採用協議書を作成。
- ③ 公募型プロポーザル運用委員会（会計課・入札課）で採用の可否について審議。
- ④ 各所属で経費支出伺いを行い、会計課に協議。
- ⑤ 公募（必要に応じ説明会開催）。
- ⑥ 外部有識者意見聴取（必要に応じてプレゼンテーション、ヒアリング開催）。
- ⑦ 部局の選定会議で候補者選定。
- ⑧ 選定結果等の公表。
- ⑨ 見積書徴取、採用決定、契約締結（随意契約として公表）。

過去3期間における公募型プロポーザル方式の実績は下記のとおりである。

【図表 3.5-2】 公募型プロポーザル方式の実績

区分	平成 27 年度		平成 28 年度		平成 29 年度	
	金額 (百万円)	件数 (件)	金額 (百万円)	件数 (件)	金額 (百万円)	件数 (件)
工事	0	0	0	0	0	0
物品請負	—	—	—	—	—	—
委託	2,474	219	2,606	203	2,458	180

注 物品請負契約においては公募型プロポーザル方式による契約は採用されていない。

(2) 想定されるリスクと統制活動

① 入札を避けるための隠れ蓑となってしまうリスク

公募型プロポーザル方式において想定されるリスクとしては、公募型プロポーザル方式が入札を避けるための隠れ蓑となるという点が挙げられる。

この点、京都府においては、平成 28 年 5 月に「京都府公募型プロポーザル方式事務マニュアル」が制定されており、競争入札ができないと判断した場合に限り公募型プロポーザル方式導入の検討を行い、また、公募型プロポーザル方式を行う場合には公募型プロポーザル運用委員会において、会計課・入札課も交えて採用の可否について審議を行うことで、リスクに対応している。

② 不透明な選定基準により業者が選定されてしまうリスク

不透明な選定基準により恣意的に契約の相手先が決められてしまうリスクに関しても、具体的な評価基準がマニュアルに定められており、外部有識者からの意見聴取も行うことで、評価基準の客観性を担保している。具体的には、マニュアルに基づき募集要領に委託上限額を記載し、その範囲内で企画提案書と併せて価格提案書を提出させ、評価基準として価格点は必須項目として、配点×最低提案価格／自社提案価格で点数に置き換え、他の項目と合算して総合点の最も高い者を候補者としている。また、選考の結果を公表することで、手続の透明性

も確保している。

なお、公募型プロポーザル方式では候補者を選定するが、その後は単独随意契約の手続となり、価格提案書をそのまま採用するのではなく、価格交渉を行ったうえで改めて見積書を徴取し、採用決定を行うこととなる。

【図表 3.5-3】 想定されるリスクと統制活動

想定リスク	統制活動
・入札を避けるための隠れ蓑となってしまう。	・「京都府公募型プロポーザル方式事務マニュアル」が整備され、公募型プロポーザル方式運用委員会において採用の可否が審議される。
・不透明な選定基準により業者が選定されてしまう。	・「京都府公募型プロポーザル方式事務マニュアル」に具体的な評価基準が定められている。 ・外部有識者からの意見聴取も行うことで、評価基準の客観性を担保している。 ・選考の結果を公表することで、手続の透明性も確保している。

3.6 特定調達契約

(1) 特定調達契約に関する業務記述

特定調達契約とは、WTO 政府調達協定に基づき「地方公共団体の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政令」の適用を受ける契約のことをいう。特定調達契約は、物品等（動産及び電子計算機のプログラム）又は建設工事等の特定役務の調達（特定調達）のために締結する契約であって、予定価格が基準額以上の高額な契約のことである。特定調達契約は、公示・公告すべき事項が拡大し、通常の契約より透明・客観的・競争的な手続が要請されており、随意契約による

ことができる場合が縮小されている。

特定調達契約とされる具体的な基準は下記のとおりである。

【図表 3.6-1】 特定調達契約とされる基準

種別		基準額
物品等		3 千万円
特定役務	建設サービス	22 億 9 千万円
	建築のためのサービス等	2 億 2 千万円
	上記以外の特定役務（サービス）	3 千万円

（適用期間：平成 30 年 4 月 1 日から平成 32 年 3 月 31 日）

特定調達契約における主な業務の特徴は下記のとおりである。

【図表 3.6-2】 特定調達契約における主な業務の特徴

- ・競争入札参加者の資格に関する公示を年度ごとに行う。
- ・一般競争入札参加者の資格につき事務所の所在地要件を適用しない。
- ・一般競争入札の公告事項及び指名競争入札の公示事項を定める。
- ・競争入札参加者に入札説明書を交付する。
- ・最低制限価格制度を適用しない。
- ・随意契約の事由等を限定する。
- ・落札者等の公示を行う。

過去 3 期間における特定調達契約の実績は、下記のとおりである。

【図表 3.6-3】 特定調達契約の実績

区分	平成 27 年度		平成 28 年度		平成 29 年度	
	金額 (百万円)	件数 (件)	金額 (百万円)	件数 (件)	金額 (百万円)	件数 (件)
工事	2,376	1	7,722	1	19,381	3
物品請負	214	7	191	14	305	5
委託	把握不能	把握不能	把握不能	把握不能	把握不能	把握不能

注 委託契約においては各発注課での契約となるため、委託契約の全体像は把握できないとの回答であった。

(2) 想定されるリスクと統制活動

特定調達契約において想定されるリスクと統制活動は下記のとおりである。

【図表 3.6-4】 想定されるリスクと統制活動

想定リスク	統制活動
・最低制限価格の適用がないため、業務遂行能力のない者が落札するリスクがある。	・(3) 想定されるリスクとあるべき内部統制の方向性参照。

(3) 想定されるリスクとあるべき内部統制の方向性

① 特定調達契約における適正な履行を確保するルールの検討

特定調達契約においては、「地方公共団体の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政令」の適用を受け、最低制限価格制度の適用が認められていない。これは、最低制限価格を設けることで、価格が安いことを理由に落札できないということを防止し、幅広く業者を募り適切な競争を促すためのものと考えられる。しかしながら、最低制限価格を設けないことにより、大幅に安価での入札を行い落札し、その結果適切に業務が履行されないリスクが高まってしまう可能性がある。そのようなリスクを低減させるために、安価な入札が行われた場合は、

途中段階で随時に履行状況を確認する等、適切な業務の履行を確保するためのルールを整備することが望ましい。

この点、ウォークスルーテストのために抽出したサンプル取引において、入札に参加した3者間で、入札の金額が大きくかい離している状況が認められた。具体的には、京都府土木工事設計積算システム開発・導入（契約日から平成31年3月31日まで）、及び保守業務（平成31年4月1日から平成36年3月31日まで）を含めた業務委託に関して、予定価格（入札書比較価格）が1億1,715万円であったのに対し、入札に参加した3者のうち2者はそれぞれ1億1,758万円、9,290万円であったが、落札した業者の入札価格は480万円であった。

【図表 3.6-5】 抽出したサンプルにおける入札結果（税抜金額）

業務名	京都府土木工事設計積算システム開発・導入・保守	
予定価格（入札書比較金額）	117,155,367円	
順位	入札業者	金額
1（落札）	D社	4,800,000円
2	E社	92,900,000円
3	F社	117,589,983円

もちろん、金額が大幅にかい離していることをもって一概に業務の履行可能性に疑義が起きるわけではなく、競争によって安く契約できたことに意義もあると考える。また、入札参加資格審査での履行能力の確認や、契約書の違約金条項による履行遅滞や履行不能への抑止措置なども講じられている。しかしながら、他者と大きく金額がかい離している場合、当該金額で適切な履行が確実になされるよう確認を行うことが望ましい。

なお、抽出したサンプルの概要は下記のとおりである。

【図表 3.6-6】 抽出したサンプルの概要

サンプルテスト	案件名等	契約年度	相手方	当初契約金額 (単位：円)	予定価格 (単位：円)	事業担当課
6 一般競争入札（委託、 特定調達契約）	土木工事設計積算システム開発・導入・保守 業務 ※Windows10に対応したシステム開発及び保 守業務	H30	D社	5,184,000	126,527,796	指導 検査課

4 指摘事項及び意見の要約

4.1 指摘事項

なし。

4.2 意見

(1) 紙決裁と電子決裁に関する運用基準の整備

起案時に決裁承認を受ける方法は、従前は紙決裁のみであったが、文書事務支援システムが導入されて以降、電子決裁による承認が開始されており、現在は紙決裁と電子決裁との両方の決裁手続が併用されている。京都府文書規程において、「起案は、電子文書として処理しなければならない。」とした上で、「これにより難しい場合は、起案用紙を用いて行うことができる。」と規定されており、実務上の大まかな区分としては、同一部局内で容易に決裁ルートを回覧できる場合や、添付書類が膨大であるため電子決裁に載せるのが困難な場合には紙決裁が行われ、複数部局に決裁ルートがまたがる場合や、電子決裁での書類添付が比較的容易な場合には電子決裁が行われている。

整備すべき内部統制の方向性としては、ペーパーレス、電子決裁をさらに推進させるよう取り組むべきである。また、電子決裁により難しい場合については、電子決裁により難しいかどうかの判断は、実務上は上述のように整理されてきているが、明文化された運用基準はないため、事務の円滑化や内部統制の観点から、明文化された基準に基づいて運用されることが望ましい。

(2) 登録名簿の一元化と電子入札制度の拡充

現在、工事・物品請負業務については、それぞれ登録名簿が統一されており、電子入札が行われている。また、委託業務については、各部局がそれぞれ名簿を管理し、電子入札システムを導入せず、紙での入札が行われているが、入札課を中心とする連絡会議の開催により、電子入札の拡大に向けた登録名簿の整理を進めており、平成30年度から既登録名簿に登録されている運送・イベント等の役務提供の一部についても電子入札が行われるようになった。

登録名簿の情報が共有されることにより、特定の部局で不適切な対応を行った者に関する情報が他の部局に伝わらないといった問題の解決にもつながり、また、紙入札が減ることにより業務の軽減・効率化も図ることができ、さらには、電子入札業務を入札課が行うことで複数部局が関与することとなり牽制が働くことで談合が発生するリスクも低減されると考えられる。そのため、登録名簿の一元化と、それに伴うさらなる電子入札制度の拡充をさらに進めていくことが望まれる。

(3) 予定価格と契約金額とが大幅にかい離した場合の分析の必要性

物品請負契約に関する予定価格は、適正な金額を把握するため、外部のカタログや複数の業者からの参考見積りを参考に作成される。

サンプルとして抽出した取引においても、3者から参考見積りを徴取しており、それをもとに予定価格が2,257万円に決定されていたが、入札の結果の落札価格は1,393万円と、予定価格の6割近い金額であり、予定価格と比較して大きく金額を下回るものであった。

もちろん、予定価格を大幅に下回る金額での落札自体は悪いことではないが、特に今回の事例においては、落札した業者からも参考見積りを徴取しており、見積り時には予定価格に近い金額であった。それにもかかわらず、入札時には見積り時の3分の2近い金額で入札し落札していることもあり、予定価格と契約金額とが大きくかい離した要因について十分に確認・分析するべきではないだろうか。

この点、現時点では予定価格と契約金額とのかい離状況について分析する手続は特に行われていないとのことであったが、予定価格と落札価格とが大幅にかい離する場合には、そもそもの予定価格の設定が適切にできていなかった可能性がある。そのため、予定価格と落札価格とが一定割合以上かい離した場合には、その要因を把握・分析し事例を積み上げていくことで、予定価格の精度を上げていく活動を継続的に行っていくことが望ましい。

(4) 予定価格の事後公表範囲拡大による適切な競争の促進

現在、予定価格の事後公表については、2,500万円以上の工事等に適用されている。もちろん、非公表情報を探る不正行為を防止することは重要ではあるが、予定価格を事前公表している工事では、くじによる落札の割合が高まっており、特に予定価格を事前公表している場合のくじ引きによる落札の割合が平成27年度の20.7%から平成29年度においては72.2%まで大幅に上昇している現状に鑑みると、適切な積算の結果というよりは、予定価格からの最低制限価格の推定による入札が行われている可能性もあり、適切な見積り価格による競争という観点からすると望ましい状態とはいえない。そのため、積算努力を促し適切な見積り価格で競争させるためにも、予定価格を事後公表とする基準を緩和し、より多くの工事に関して事後公表を採用することが望ましい。その際、非公表情報を探る不正行為を防止するため受注者の積算能力とコンプライアンス確保と共に外部委員会等の意見などに十分な配慮が必要である。

(5) 変更契約に関する全体像の把握と検証

建設交通部所管の契約変更に関しては、土木事業執行支援システムにおいて変更契約を一覧で出力することができ、変更契約の全体を把握することが可能な状況となっており、年間の変更契約件数・増減率割合・金額など、全体を俯瞰して検証する仕組みが構築されている。

また、四半期毎に指導検査課・用地課・本庁事業所管課・発注公所合同で実施している工程会議において、変更内容・変更予定・発注状況・執行状況等につい

て把握し、協議・調整を行っている。

変更契約を行う際には、随意契約の業務フローに基づいて個別に決裁手続を経ていくことから、一件ずつの増額に関しては合理的な理由があり適切だと判断されていると考えられる。ただし、個別の判断としては適切であったとしても、全体を俯瞰してみた場合に、例えば契約変更となる件数の割合が高すぎないか、変更となる金額が全体として大きすぎないか、当初の入札が形骸化してしまっていることがないかどうかを検証することは、統制活動としては非常に有効である。そのため、土木事業執行支援システムで管理されている契約以外についても、同様に、年間でどの程度の契約について変更が行われているのか、その件数や割合、金額を把握したうえで、全体として大きな問題が発生していないかどうかを検証する仕組みの構築が望まれる。

(6) 委託業務に関する履行結果の評価

現在、工事契約及び工事関連の委託業務に関しては履行結果の評価が行われているが、それ以外の委託契約に関しては履行確認のみで、履行結果に対する評価について明文化された規則はなく、評価は特段行われていない。しかしながら、工事契約及び工事関連の委託業務の場合と同様、それ以外の委託契約においても、同額の委託料を支払っていても、仕様書どおりの履行が確保されている場合、京都府の指導を経て履行が確保された場合、改善指示を要する不適切な履行があった場合とでは、業務の評価は異なるものと考えられる。履行結果の評価を行わなければ、委託業務の品質を適切に管理することができず、今後の業務改善に向けた指導の徹底や、品質管理のための課題自体の把握ができないおそれがある。

そのため、工事関連以外の委託業務においても、履行状況の確認だけでなく、業務目的の理解、技術力、協議記録、作業の進捗管理、取り組み姿勢、要請事項やトラブルへの対応状況、品質管理への取り組み、業務目的の達成度合、予定価格に対する委託契約額の割合など、履行結果の評価を行い、次年度以降の業務改善や受託者の指導、品質確保へつなげることが望まれる。

(7) 単独随意契約における価格の妥当性の検証

単独随意契約を行う場合には、唯一の相手方であること（唯一性）、適正な契約金額であること（価格の妥当性）の二点の重要なポイントを満たしていること、及びこれについて説明責任が伴うことにも注意しなければならないと、「京都府随意契約ガイドライン」に定められている。

平成 29 年度においては、1,275 件 149 億円の委託に関する随意契約が締結されている（少額随意契約を除く。）が、そのすべてが単独随意契約で行われている。

単独随意契約のうち、契約の相手方が特定人に限られ、その性質又は目的が競争入札に適しないとして単独随意契約を締結する場合には、複数の相手から見積りを入手することができず、特定人からのみ見積書を徴取し、特定人のみからの参考見積りをもとに積算を行うこととなる。この場合、単独での見積りに基づく積算であるため、どうしても特定人からの見積りに左右されてしまうこととなり、競争環境にないため価格が高止まりしてしまうリスクがある点については否定できない。

この点、「京都府随意契約ガイドライン」において、「随意契約は、自動落札方式とは違い予定価格の範囲内の見積書提示金額が自動的に契約金額となるという性質のものではなく、価格決定には交渉の余地があり、この場合には予定価格に対する契約金額の比率である「採用率」（採用率：算定した予定価格が、実勢価格等を反映して適正に算出されているという前提での率）は、少なくとも競争入札環境における慣例的な上限値以下、例えば年間平均落札率等を目安に、それ以下となるよう交渉し、安価の実現に努めなければならない」とされており、実務上も当該数値を目安に交渉が行われている。この点、個別契約ごと又は随意契約全体として上記結果が達成されているかどうかについての結果の分析は、工事・物品・委託（公募型プロポーザル方式）に関しては実施されているものの、公募型プロポーザル方式を除く委託契約に関してはできていない。そのため、公募型プロポーザル方式を除く委託契約に関しても每期結果の検証を行い、それを踏まえて、価格の妥当性が担保された安価での契約を実現するための改善策

を講じていくことが望まれる。

(8) 長期単独随意契約に関する競争環境構築に向けた努力

単独随意契約が締結されるのは、特定の相手先が唯一の相手先であり目的が入札に適さないという点が最も大きな理由となっている。もちろん、単独随意契約を行う際には発注課での起案・決裁の他、会計課との協議も行われるため、都度の判断としては合理的な判断をもとに行われているものと考えられる。

しかしながら、複数年度にわたって同一の相手先と行われている単独随意契約については、契約当初は合理的な理由により単独随意契約とされていたとしても、一度単独随意契約が認められたものに関しては、それ以降は当初の判断が踏襲され、前例主義で単独随意契約とする判断基準が厳格に行われにくくなっている可能性があり、契約によっては、長期にわたって事業が行われることによって、当初とは事情が変わり、その理由の合理性が失われている場合もある。

この点、平成 28 年度会計課調査の結果によれば、平成 27 年度末時点で 5 年以上継続している単独随意契約は 340 件あり、単独随意契約全体の約 2 割を占め、その合計金額は 30 億円にのぼる。また、中には初回契約年月日が不明であり、過去 50 年以上前から単独随意契約が継続しているものもある。

長期にわたり単独随意契約が継続している契約については、その間に他の者との競争ができるような形になるように努力する方法はなかったか、委託している業務の一部でも入札にかけることはできないか等、可能な限り競争環境とするための努力をする必要があるのではないだろうか。そのため、長期にわたる単独随意契約についての全体像の把握を定期的に行い、競争入札ができる環境を整える、業務の一部について競争入札を取り入れるための準備をしていく等、公正な競争環境を構築するために、府としてできることがないかどうかを定期的に検討していくことが望まれる。

(9) 特定調達契約における適正な履行を確保するルールの検討

特定調達契約においては、「地方公共団体の物品等又は特定役務の調達手続の

特例を定める政令」の適用を受け、最低制限価格制度の適用が認められていない。これは、最低制限価格を設けることで、価格が安いことを理由に落札できないということを防止し、幅広く業者を募り適切な競争を促すためのものと考えられる。しかしながら、最低制限価格を設けないことにより、大幅に安価での入札を行い落札し、その結果適切に業務が履行されないリスクが高まってしまう可能性がある。そのようなリスクを低減させるために、安価な入札が行われた場合は、途中段階で随時に履行状況を確認する等、適切な業務の履行を確保するためのルールを整備することが望ましい。

この点、サンプルとして抽出した取引において、入札に参加した3者間で、入札の金額が大きくかい離している状況が認められた。具体的には、京都府土木工事設計積算システム開発・導入（契約日から平成31年3月31日まで）、及び保守業務（平成31年4月1日から平成36年3月31日まで）を含めた業務委託に関して、予定価格（入札書比較価格）が1億1,715万円であったのに対し、入札に参加した3者のうち2者はそれぞれ1億1,758万円、9,290万円であったが、落札した業者の入札価格は480万円であった。

もちろん、金額が大幅にかい離していることをもって一概に業務の履行可能性に疑義が起きるわけではなく、競争によって安く契約できたことに意義もあると考える。また、入札参加資格審査での履行能力の確認や、契約書の違約金条項による履行遅滞や履行不能への抑止措置なども講じられている。しかしながら、他者と大きく金額がかい離している場合、当該金額で適切な履行が確実になされるよう確認を行うことが望ましい。

V 債権管理業務にかかるリスクと内部統制

1 債権管理業務の概要

1.1 債権の種類

京都府の債権という場合、京都府が他の特定の誰かに対して、広く何らかの行為をすること（あるいは、しないこと）を請求できる権利を指すが、債権管理においては、京都府が他の特定の者に対して、金銭の支払を請求できる権利、いわゆる「金銭債権」を指す。

債権の種類は以下のとおり公債権と私債権に区分される。

【図表 1.1-1】 公債権と私債権

区分	内容	消滅時効
公債権	府税のように、京都府が公権力の発動として、法律又は条令により、府民に対して一方的に金銭の支払を請求できるもの。	5年で消滅時効にかかり、時効の完成により直ちに消滅する（時効の援用は不要）。
私債権	公債権以外の債権。 契約などの当事者間の合意（私法上の原因）に基づき、京都府が相手方として金銭の支払を請求できるもの。	原則10年で消滅時効にかかり、債権の消滅には、債務者による時効の援用が必要。

さらに、公債権は税法準拠債権及び税法非準拠債権に区分される。

税法準拠債権については、税法の滞納処分の例により、滞納者の財産を差し押さえ、競売した換価を徴収することができるものであり、河川占用料など法律上の根拠を有するものである。

他方、税法非準拠債権は税法の滞納処分の例により徴収できず、私債権と同様に裁判所の手続によらなければ、債務者の財産に対する強制執行ができないものである。

【図表 1.1-2】 税法準拠債権と税法非準拠債権

債権種類	内容
税法準拠債権	地方税又は国税の滞納処分の例により強制徴収できることが法定された公債権。
税法非準拠債権	地方税又は国税の滞納処分の例による強制徴収ができない債権。

さて、京都府の債権毎の未収債権額を平成 29 年度速報で確認すると、以下のとおりである。これらの債権の管理について、京都府では統括的に管理する部署が設定されているわけではなく、債権を担当する各部局において個別に実施されている。

これをみると、府税を除くほとんどの債権が税法非準拠債権に該当することがわかるが、これらは前述のとおり滞納が生じた場合に直ちに強制執行を行うことができないものであるから、その管理回収について各担当課の職員の経験や能力に大きく依存することになる。

【図表 1.1-3】 京都府の債権毎の未収債権額（平成 29 年度速報値）（単位：円）

平成29年度 未収債権状況（速報値）

債権名		担当課	H29年度末		
公債権	府税・税法準拠債権	府税	総務部 税務課	3,444,291,265	
		放置違反金	警察本部 警察会計課	82,789,021	
		不法投棄行政執行費用	環境部 循環型社会推進課	80,355,548	
		延滞金・加算金	総務部 税務課、建設交通部 河川課／道路計画課	34,108,879	
		その他		12,279,320	
		その他内訳	児童福祉費負担金	健康福祉部 家庭支援課	9,751,684
			河川海岸使用料	建設交通部 河川課	2,326,140
			道路橋りょう使用料	建設交通部 道路計画課	201,096
			未熟児養育医療負担金	健康福祉部 こども総合対策課	400
		府税・税法準拠債権計			3,653,824,033
私債権	税法非準拠債権	生活保護費過払返還金	健康福祉部 福祉・援護課	39,372,388	
		児童扶養手当過払返還金	健康福祉部 家庭支援課	5,625,120	
		恩給過年度過払戻入金	教育庁 福利課	125,384	
		中小企業経営基盤強化資金貸付返還金（特会）	商工労働観光部 商業・経営支援課	1,061,124,669	
		高等学校等修学資金貸付返還金	教育庁 高校教育課	529,731,048	
		母子父子寡婦福祉資金貸付返還金（特会）	健康福祉部 家庭支援課	245,216,186	
		府営住宅使用料	建設交通部 住宅課	197,477,223	
		高等学校修学資金過年度過払返還金	教育庁 高校教育課	28,615,900	
		府立病院未収金（病院事業会計）	健康福祉部 医療課	22,500,690	
		農業改良資金貸付返還金（特会）	商工労働観光部 経営支援・担い手育成課	13,750,000	
		心身障害者扶養共済制度掛金	健康福祉部 障害者支援課	11,018,290	
		その他		35,088,589	
		その他内訳	看護師等修学資金貸付返還金	健康福祉部 医療課／リハビリテーション支援センター	7,096,955
			地域改善対策修学奨励事業払返還金	府民生活部 人権啓発推進室	6,083,000
			緊急雇用対策事業過年度返還金	商工労働観光部 商業・経営支援課／人づくり推進課	5,144,126
			母子家庭奨学金返還金	健康福祉部 家庭支援課	4,418,850
			高等学校修学援護費過払返還金	健康福祉部 福祉・援護課	2,961,504
			定時制及び通信制修学資金	教育庁 高校教育課	2,784,960
			過年度給与等過払戻入金	教育庁 教職員企画課	968,179
			技能修得援護資金返還金	健康福祉部 福祉・援護課	902,480
			高等職業訓練促進給付金戻入金	健康福祉部 家庭支援課	900,000
			林業・木材産業改善資金貸付金（特会）	農業水産部 林務課	700,000
			身体・知的障害者福祉費負担金	健康福祉部 障害者支援課	675,282
			緑の青年就業準備給付金	農林水産部 林務課	660,000
			在日外国人無年金者緊急支援給付金返還金	健康福祉部 高齢者支援課／障害者支援課	565,000
			心身障害者扶養共済制度保険金	健康福祉部 障害者支援課	385,000
			違約金等	知事直轄組織 職員総務課、文化スポーツ部 文化政策課	355,600
			洛南寮入所者自己負担金	健康福祉部 高齢者支援課	192,704
			児童福祉施設等入所児に対する法外援護費の返納	健康福祉部 家庭支援課	138,274
			汚水処理場利用料等	建設交通部 住宅課	82,975
			奨学のための給付金過年度過払戻入金	教育庁 高校教育課	70,200
			犬の返還取扱料	健康福祉部 生活衛生課	3,500
		私債権計			2,144,522,595
		税法非準拠債権計			2,189,645,487
		全債権計			5,843,469,520

1.2 債権管理プロジェクトチーム

税法非準拠債権の管理について、京都府では平成21年6月に関係部局の債権管理担当で構成し、会計課を事務局とする債権管理プロジェクトチームを立ち上げている。

債権管理プロジェクトチームでは、税法非準拠債権の回収強化を活動方針に掲げ、平成21年8月に未収債権に対する基本的な処理方針である「未収債権対策基本方針」を策定するなど、債権回収にかかる実務的な課題の整理や職員のレベルアップなどを目的に、部局を横断した管理を実施していくための活動を行っている。その具体的取り組みは次のとおりである。

【図表 1.2】 債権管理プロジェクトチームの主な活動

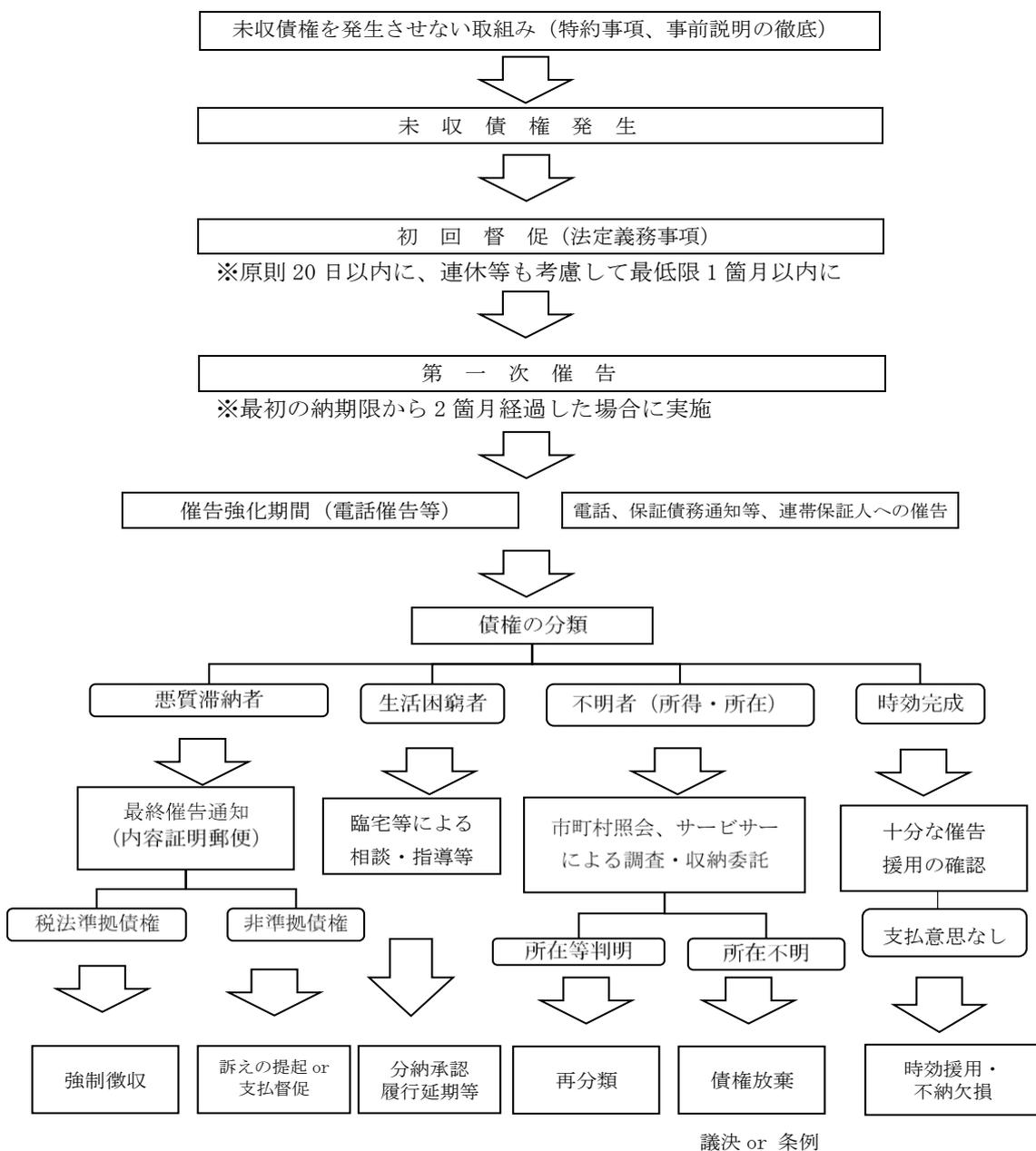
1. 年間を通じた取り組み
①債権管理プロジェクトチーム会議の開催（平成21年6月～）年4回開催 ②担当職員向け債権管理研修の実施（平成21年8月～）年3回開催 ③催告強化期間の設定（平成22年2月～）年2回実施
2. 各担当課の取り組みを共有
①弁護士委任の活用（平成22年2月～） ②サービサーの活用（平成22年11月～） ③収納機会の拡大（平成23年12月～）
3. 支払督促の取り組みの共有・推進
①支払督促の実施（平成23年6月～） ②知事専決事項に支払督促の追加（平成28年3月）
4. 各種通知
①破産情報の一元管理（平成21年9月） ②債権の管理に関する条例の制定（平成23年7月） ③延滞金の徴収に関する条例の制定（平成23年7月） ④破産等における債権保全措置の徹底（平成26年4月） ⑤債権の管理に関する条例の運用通知の全面改正（平成28年1月）

1.3 債権管理に関する業務フロー

債権管理プロジェクトチームによって取りまとめられた未収対策基本方針及び手引きにおいて、税法非準拠債権の管理に関して定められた業務フローは以下のとおりである。

【図表 1.3-1】 債権管理業務フロー

税法非準拠債権における債権管理業務フロー



このうち、特に重要性が高いと思料される次のプロセスについて、リスクと統制活動、及びその発生理由を確認し、あるべき内部統制のあり方を検討した。

これらの検討にあたっては、債権管理プロジェクトチームを取りまとめる事務局を担う会計課担当者への個別ヒアリングを複数回実施したほか、担当課での事務を確認するサンプルとして、多額の未収債権を管理している商工労働観光部の商業・経営支援課を抽出し、担当者への個別ヒアリングと具体的資料を確認するための実地往査を実施した。

【図表 1.3-2】 債権管理のうち重要性の高い事務プロセス

No	事務プロセス
1	初回督促
2	催告・債権分類
3	債権分類後の回収対応
4	不納欠損処分

【図表 1.3-3】 債権管理についてヒアリングした所属

No	所属	選定理由
1	会計課	債権管理プロジェクトチームを統括しているため。
2	商業・経営支援課	多額の未収債権を管理しているため。

2 債権管理事務に組み込まれている現状の統制行為

2.1 初回督促事務

(1) 初回督促事務の内容

滞納発生の原因の一つには、単純な納付失念から、返済金額が累積して納付意欲を失うケースがある。こうした事例を回避するため、納期限から 2 週間を経過しても、納入が確認できない場合は、その納期限の翌日から原則として 20 日以内（年末年始・連休、債務者の納付状況などを考慮しても 30 日以内）に債務者に対して督促状を送付するとされており、これらは法定で義務化されている

(地方自治法施行令第 171 条、会計規則第 46 条及び同運用通知第 46 条関係)。
なお、督促状の送付以降、初期段階での催告時には、電話による催告が有効であるので、主債務者等の電話番号が判明している場合には電話による催告を実施するよう定められている。

督促状を発行するときは、滞納整理票を作成し、納入義務者住所氏名、滞納の内容、督促記録、送付日等を記載して保存しなければならないとされている。また、滞納整理票には、2 回目以降の催告状の送付状況や電話による催告等についても詳細に記載する必要がある。

ところで、支払を請求する文書の送付は裁判所を介さない私的な請求であり、民法上の「催告」にあたるため、民法 153 条のとおり催告をしても 6 か月以内に裁判上の請求や差押えなどをしなければ、時効中断の効力は有しないのであるが、例外的に、地方自治法上地方公共団体の法令の規定による「初回督促」については、時効中断の効力が認められている。

(2) 想定されるリスクと統制活動

さて、初回督促事務におけるリスクとしては、入金期日を徒過しても未入金であることに気付かず、初回督促が滞納後 1 か月以内に実施されず遅延する、初回督促時に作成されるべき滞納整理票が作成されない、などが想定されるところである。

実際に会計課が定期的に実施する会計実地検査においても、頻繁に指摘がされており、平成 28 年度及び平成 29 年度については、納期限から 1 か月超えの複数の未収債権について督促状が未発行であった事例(平成 28 年度・農芸高校)、滞納整理票の未作成・督促状の未送付があった事例(平成 28 年度・港湾事務所)、滞納整理票及び督促状が未作成未発行となっていた事例(平成 29 年度・海洋高等学校・福知山高等技術専門学校)、道路占用にかかる督促状が納期限後 4 か月経過した検査日現在未発行であった事例(中丹東土木事務所)などがあげられている。

これら想定されるリスクについて、担当課(商業・経営支援課)において確認

できた統制活動は、以下のとおりであった。

【図表 2.1】 想定されるリスクと統制活動

想定リスク	統制活動
<ul style="list-style-type: none"> ・入金期日を徒過しても未入金であることに気付かず、初回督促が実施されず遅延・放置される。 	<ul style="list-style-type: none"> ・貸付先が入金した際には、金融機関の領収印が押印された領収書の写しについてファックスを受領する仕組みがあり、入金がない場合には気づく仕組みがある。さらに、当課においては統合財務システムと連携する個別管理システムにおいて入金状況を確認できる仕組みがある。 ・約定償還管理表を作成して管理しているため、支払期日までに入金がない場合には、電話等で入金の有無を問い合わせる仕組みがある。さらに、入金がない場合について、支払期日後、担当者と上位者で未入金であることを確認し、速やかに（1週間以内）初回督促を実施し、上位者が確認する仕組みがある。
<ul style="list-style-type: none"> ・初回督促時に作成されるべき滞納整理票が作成されない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・初回督促を起案するときに償還表を作成して、折衝記録と償還記録を滞納整理票として管理する仕組みがある。 ・起案時の添付資料としているため、上位者が点検できる仕組みがある。

(3) 現状の統制活動に関する会計課の認識

会計課としては、各担当課において実施される会計事務月次チェックにおいて、「滞納整理票が作成されているか確認する」という項目が用意されている点や、債権管理担当者研修における説明が定期的に行われている事実をふまえて、リスクに対する統制活動は十分に整備されているという認識である。

その一方で、会計実地検査において指摘されているリスク事例が生ずる理由を確認したところ、初回督促実施の必要性について担当者が不知である可能性や、担当者が間もなく納付されると誤認して事務を怠っている、他の業務と重なったため失念する、などがあげられた。

(4) 想定されるリスクと整備すべき内部統制の方向性

・ システムによる管理体制の構築の検討

初回督促の実施は債権に関する時効中断の効力を生ずるため、その事務の失念が以後の債権管理手続に多大な影響を及ぼすことから極めて重要な意味を有するが、各課における担当者はみな他業務も兼ねている。そのため、人事異動によって不慣れな職員が担当する場合も多く、会計課も認識しているとおり、担当者の不知や誤認が恒常的に生ずる可能性がある。

府民負担の公平性を勘案すると、未収については少額であっても当然看過するものではなく、初回督促は法定義務事項であるから、法令遵守のためによりあるべき内部統制として、例えば未収が発生した段階でアラートがかかり、各課の担当者に督促実施を促すようなシステムを構築するなど、ヒューマンエラーをシステムによって排除する仕組みを検討する必要があると考える。

2.2 催告及び債権分類事務

(1) 催告及び債権分類事務の内容

初回督促を実施したのち、納期限から 2 カ月を経過してなお納入されない場合には、催告状を送付し、必要に応じて呼出状を同封の上その出頭を求め、滞納原因等について調査するとともに、滞納債務の納入計画について指導を実施す

ることとされており、これに併せて電話による催告も実施するとより効果的として担当者に指示されている。

具体的な事務としては、電話や呼出状により面談の機会を設け、債務者と直接協議することにより、債務者から事情を聴取し、債務者の経済状況にあった返済方法・計画を検討する。また、前述のとおり催告をしても6か月以内に裁判上の請求や差押えなどをしなければ、時効中断の効力を有しないため、必要に応じて債務承認書を徴収し、時効の中断を心掛けること、とされている。なお、滞納整理票にこれらの経過を記載すべきとされている点については前述のとおりである。

(2) 効率的な催告のための債権分類事務

この催告の実施については、債権管理プロジェクトチーム長である会計課財務会計指導担当課長から担当課に対し、未収債権をその状態によって分類することで、より効率的に手続を進めるよう要請されている。

この事務を債権分類といい、その事務内容は次のとおりである（30 会第 309 号平成 30 年 8 月 1 日「未収金に対する催告強化期間の設定について」を編集）。

<債権分類事務の内容>

1. 催告回収と債権分類の目的

債権回収を進めるに当たっては、債権毎にその状態を把握する必要があります。債権分類を目的とした催告を実施するためには、滞納者と直接話をし、生活の状況等を把握しなければなりません。このため、従来の文書による催告から電話・来所・訪問等の直接催告へ質的変換を行う必要があります。また、主債務者と連絡がつかないために債権分類ができないという状況を回避するため、連帯保証人に対する催告を最終的な手段から初期段階で講じる措置として位置づける必要があります。

2. 債権分類の方法

債権毎にその状態を以下のように分類する必要があります。

①悪質な滞納案件

支払う資力が十分にありながら返済されないもの又は納付相談に応じる姿勢を見せないもの

②一括返済が困難な案件

一括返済は困難であるが、分割返済が可能なもの

③返済困難案件

分割返済すら困難なもの

④徴収停止案件

地方自治法施行令（昭和 22 年政令第 16 号。以下「令」という。）第 171 条の 5 各号に該当するもの

⑤要調査案件

上記①～④のいずれに属するか不明なもの

⑥時効完成案件

時効が完成しているもの

これら催告及び債権分類業務について、京都府では全庁的な未収金の回収の推進に向けた施策として、平成 22 年より年 2 回、2 月と 8 月にそれぞれ 2 週間程度を「催告強化期間」と定めており、担当課での取り組みを強化するよう指導している。

この催告強化期間において、担当課には以下の事務が求められている。

<催告強化期間において求められる事務>

(1) 催告強化期間等

全庁的に債権分類を進めるため、毎年、2 月及び 8 月のうち、2 週間程度を催告強化期間と定め、電話等による催告を集中的に実施してください。

実施時期については、原則、お盆等を避けることとし、適宜、所管部署において設定してください。

なお、既に類似の取り組みをなされている場合については、その取り組みをも

って催告強化期間としてください。

実施手法は、下記催告対象者と直接連絡が取れるまで電話等による催告を実施することとし、連絡が取れない場合には、連帯保証人等に連絡してください。

(2) 催告対象

毎年、1月末及び7月末時点で、初回督促から3か月以上経過している債権を催告の対象とします。ただし、既に強制執行等を行っている案件については、対象外とします。

(3) 成果報告

毎年、3月及び9月の10日を期限として、別紙の報告書を債権管理プロジェクトチーム（事務局 会計課）に提出してください。

なお、成果報告の内容としては、文書催告の実施件数・実施内容、電話催告の実施件数・実施内容が求められている。報告書のひな形は以下のとおりである。

【図表 2.2-1 催告強化期間成果報告書のひな形】

別紙

催告強化期間成果報告書（平成30年8月実施分）

債権名称		(参考)29年度末 未収金の状況
所管課等		
担当者(内線)		
実施期間		

未金額 (円)	
件数 (件)	
実人数 (人)	

催告実施人数									
	実人数 (人)			延人数 (人)			延回数 (人)		
	主債務者	連帯保証人	合計	主債務者	連帯保証人	合計	主債務者	連帯保証人	合計
	0	0	0	0	0	0	0	0	0
電話による催告			0			0			0
来所による催告			0			0			0
訪問による催告			0			0			0
文書による催告 ※4			0			0			0

- ※ 1 延回数は、債務者等と接触できたかどうかを問わず、架電回数等を記載すること。
 2 延人数は、同一人かどうか、催告方法を問わず、折衝延べ人数を記載すること。
 3 実人数欄で、同一人物に①訪問、②来所、③電話のうち、2つ以上の催告を実施した場合は、①、②、③の優先順位で1つだけカウントすること。
 4 文書催告欄は以前から独自で一斉催告を行っている所属のみ報告に使用すること。

(催告の結果に応じた債権の仕分け)		実人数 (人)		金額 (円)		
		うち現年	うち現年	うち現年	うち現年	
催告強化期間の催告により返済に応じた者	主債務者による返済	一括返済(実人数、金額)				
		分割返済(実人数、分割返済対象金額)				
	連帯保証人による返済	一括返済(実人数、金額)				
		分割返済(実人数、分割返済対象金額)				
催告強化期間の催告の結果返済に応じなかった者	主債務者					
	連帯保証人					
催告強化期間の催告回数合計 【自動計算】		0	0	0	0	
返済に応じていない者(報告書作成時点) ※催告強化期間に連絡しなかった者を含む。	① 悪質な滞納案件(支払う能力が十分にありながら返済されないもの又は納付相談に応じる姿勢を見せないもの)					
	② 一括返済が困難な案件(一括返済は困難であるが、分割返済が可能なもの)					
	③ 返済困難案件(分割返済すら困難なもの)(地方自治法施行令第171条の7に該当するもの)					
	④ 徴収停止案件(地方自治法施行令第171条の5各号に該当するもの)	(第1号) 事実上の法人の消滅				
		(第2号) 行方不明かつ財産無し				
		(第3号) 取り立て費用に満たない少額債権				
⑤ 要調査案件(上記①～④のいずれに属するか不明なもの)	連絡中				← 権力減らすこと	
	その他				← 権力減らすこと	
⑥ 時効完成案件						
返済に応じていない者合計(報告書作成時点) 【自動計算】		0	0	0	0	
(参考)過年度分で催告強化期間に連絡していないもの(収入済、不納欠損予定等)【自動計算】		0				

提出期限 9月10日(月) 厳守

(3) 想定されるリスクと統制活動

催告及び債権分類事務のプロセスにおけるリスクとしては、催告が長期間に亘り実施されない、滞納整理票に経過が正しく記載されない、債権分類が正しく実施されない、などが想定される場所である。実際に、会計課が実施する会計実地検査においては、滞納整理票の整理が不十分なもの（平成 29 年度・海洋高等学校）、滞納整理票の記載事項に折衝内容が未記載であるもの（平成 29 年度・須知高等学校）、などが指摘されている場所である。

これらの想定リスクについて、例えば商業・経営支援課において確認できた統制活動は、以下のとおりであった。

【図表 2.2-2】 想定されるリスクと統制活動

想定リスク	統制活動
<ul style="list-style-type: none"> ・催告が長期間に亘り実施されない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・未収債権を全件リストアップして管理しており、催告強化期間に限らず定期的に面談等を行い、近況確認や返済についての折衝を行う仕組みがある。 ・時効到来分と時効未到来分に区分して全件を管理する仕組みがある。全未収債権は 8 件 5 貸付先であり、平成 29 年度内においては 9 回面談及び折衝を実施している。
<ul style="list-style-type: none"> ・滞納整理票に経過が正しく記入されない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・滞納案件の全件について面談を実施しており、担当者による面談後に上位者に報告が上がる仕組みがある。 ・滞納整理票の運用は課によって大きく異なるが、電話や折衝の中で重要な内容があれば報告書を回す仕組みがある。

<p>・債権が正しく分類されない。</p>	<p>・債権分類について特別な基準はない。なお、課において判断基準を設けているわけではなく、案件毎に都度判断している。債権分類の正誤自体を確認されることはない。</p>
-----------------------	--

(4) 現状の統制活動に関する会計課の認識

会計課としては、債権管理担当者研修における説明が定期的実施されている点や、年 2 回の催告強化期間における取り組みと報告を踏まえて、これらのリスクに対する統制活動は十分に実施されているという認識である。

その一方で、催告が長期間に亘り実施されないリスクについて、債務者と連絡がつかないことを理由に、定期的な催告の実施を怠る可能性があるとのことである。

また、債権分類の正誤については統一的な数値基準などは置かず、担当課においてその債権の特性を踏まえて判断すべきであるとの立場をとっている。

(5) 整備すべき内部統制の方向性

① 債権分類の定量的な基準の設定

債権分類についての判断基準が不明確であるため、担当課や担当者によって債権分類の判断に差異が生じてしまい、結果的に府民の公平性が担保されない可能性がある。たとえば、悪質な滞納案件については支払督促をはじめとした法的措置の実施が検討されることになるが、何をもって悪質滞納案件として区分すべきなのか、具体的な基準が存在せず、再現性を確保できていない点に問題がある。

担当課が有する債権毎の個別事情があるため、債権分類について担当課で判断し実施すべきとする会計課の認識については理解できる部分もあるが、人事異動や、兼務での担当者の業務負担を勘案しても、債権の分類について目安となる定量的な基準を指し示し、合理的に分類させることが必要であろう。

なお、債権分類のあり方については、平成 26 年度包括外部監査においても、監査人より意見されているところである。

② 催告強化期間の成果報告の強化

催告強化期間によって一定の統制活動は実施されているものの、催告強化期間の総括である成果報告について、債権回収にかかる実務的な課題の整理を目的とするのであれば、現状実施されている報告書に基づく催告実施人数や件数・金額のみの報告では不十分ではないかと考える。

債権管理プロジェクトチームは未収債権に係る実務的な課題の整理や職員のレベルアップなど、部局横断的な活動を推進していくことが目的であるから、担当課から未収債権の管理状況をより網羅的に報告させ、担当課の進捗状況を比較検討することで次の「打ち手」を適宜適切に指導していく機能が必要であろう。その一方で、成果報告資料作成の人的負担にかかる費用対効果の観点から、担当課における事務負担の増大懸念にも配慮する必要がある。

そのため、①のとおり債権分類について目安となる定量的な基準を明確にしたうえで、例えば債権分類毎の未收件数と未収残高を確認できるよう統合財務システムの改良を検討するなど、催告強化期間における統制強化を検討すべきであると考えます。

2.3 債権回収事務

(1) 債権回収事務の内容

債権分類により分類された債権について、それぞれ以下のとおり担当課において管理・回収事務が実施されることになる。

<債権回収に関する事務の内容>

(1) 催告及び債権分類毎の対処方法

まず催告を実施することにより、一括返済されれば当然のことながら、履行延期の特約等がなされれば、それまでの未収状態は解消（事務的には従来の調定

をゼロに減額し、新たな分割返済期毎に調定をします。) されます。こうした債権は未収債権ではないことから、債権分類は不要となりますが、新たな返済期を迎えてもなお返済されない場合は、新たな未収債権となります。催告を実施してもなお、一括返済又は分割返済の特約等を拒むものは、次のように分類がなされ、その分類に応じた対処をする必要があります。

(2) 悪質な滞納案件

滞納者が返済する資力があるのに、返済に応じず、分割納付にも応じない場合には、公平性を担保するため、確実に回収を実施する必要があります。滞納者が応じない場合は、法的措置（支払督促）も視野に入れて対処します。やむを得ない場合、最低限、短期間の分割返済、債務承認等、時効の中断措置を講じます。

(3) 一括返済が困難な案件

滞納者が無資力ではないが、全額を一括して返済するだけの余裕がない場合には、時効の中断措置を最優先し、分割返済、債務承認等を促します。この場合、令第 171 条の 6 第 2 号から第 5 号（ただし、同条第 1 号に該当する第三者貸付を除く。）までに該当する履行延期の特約等（分割返済の特約等）を行うこととなります。

(4) 返済困難案件

令第 171 条の 7 第 1 項の規定により、令第 171 条の 6 の規定により債務者が無資力又はこれに近い状態にあるため履行延期の特約又は処分をした債権について、当初の履行期限(当初の履行期限後に履行延期の特約又は処分をした場合は、最初に履行延期の特約又は処分をした日)から 10 年を経過した後において、なお、債務者が無資力又はこれに近い状態にあり、かつ、弁済することができる見込みがないと認められるときは、当該債権及びこれに係る損害賠償金等を免除することができます。

また、令第 171 条の 7 第 1 項の規定は、令第 171 条の 6 第 1 項第 5 号に掲げる理由により履行延期の特約をした貸付金に係る債権で、同号に規定する第三者が無資力又はこれに近い状態にあることに基づいて当該履行延期の特約をしたものについて準用されます。この場合における免除については、債務

者が当該第三者に対する貸付金について免除することを条件としなければならないとされています。

なお、令第 171 条の 5 の規定により債権(強制徴収により徴収する債権を除く。)で履行期限後相当の期間を経過してもなお完全に履行されていないものについて、同条第 1 項の各号の一に該当し、これを履行させることが著しく困難又は不適當であると認めるときは、以後その保全及び取立てをしないことができます。なお、徴収停止中も時効は進行しますので、いずれ時効は完成します。公法債権については時効の完成により、私法債権にあつては、原則として、時効援用の申し出により不納欠損処分を行うこととなります。

(5) 要調査案件

一括返済又は分割返済の特約等を拒み、また、所得状況等が不明な者については、所得調査等を行う必要があります。

(6) 時効完成案件

公法債権については、時効の完成により不納欠損処分を行います。私法債権については、徴収停止案件における対処とは異なり、まず、催告による一括返済、分割返済及び債務承認(誓約書の提出)を促します。それでもなお、いずれも拒否する者に対しては、時効の援用の意思確認を行います。時効の援用そのものについては、電話等による口頭による申立てでも有効ですが、その事務の透明性を確保する観点から文書による申立てを原則とします。

(2) 悪質な滞納案件・返済困難案件への対応

このうち、悪質な滞納案件及び返済困難案件については、以下のとおり対応することとされている。

① 連帯保証人に対する請求及び強制執行受託文言付公正証書による契約

債務者が呼出状による呼び出しに応じない場合や、返済に対する誠意が見受けられないような場合には、連帯保証人に対して債務滞納額通知書を送付し、納付を促す。納期限から 4 か月以上を経過してなお納入されない場合には、催告

状兼連帯保証人請求予告状の送付を実施する。これに併せて、電話による催告も実施するとより効果的とされている。

この段階まで未収状態が継続した債権で、その金額が高額なものについては、強制執行受託文言付公正証書による債務弁済契約の締結を要求する。強制執行受託文言付公正証書による契約は、債務不履行があった場合に直ちに裁判所に強制執行の申立てを行うことができるものである。

なお、強制執行受託文言付公正証書による契約については、高額な貸付を実施する際にも要請されている（未収債権対応方針第4条）が、いくらを高額とするのかの具体的金額基準については言及されていない。

② サービス活用・弁護士活用

滞納案件の債権回収事務について、その一部についてサービス（債権回収業者）及び弁護士が活用されている。

具体的には、サービスに催告及び訪問の実施を委託しているほか、弁護士には債権整理回収業務として、督促状・催告状の発付、納付相談、法定措置の実施、生活困難者の徴収停止判断、多重債務者等への自己破産助言等を依頼するほか、調定・納入通知書発行・収納事務（地方自治法施行令第158条による徴収事務委託）を委託している。

母子父子寡婦福祉資金貸付返還金、高等学校修学資金貸付返還金、府営住宅家賃について活用事例があり、平成27年度から平成29年度における実績は以下のとおりである。

【図表 2.3-1】 母子父子寡婦福祉資金貸付返還金における実績

年度	サービスによる催告		弁護士の活用		
	文書・電話	訪問	債権整理回収	催告	徴収
平成 27年度	-	-	55 件 1,859 千円	-	-
平成 28年度	-	-	71 件 2,855 千円	-	-
平成 29年度	-	-	25 件 1,251 千円	-	-

【図表 2.3-2】 高等学校修学資金貸付返還金における実績

年度	サービスによる催告		弁護士の活用		
	文書・電話	訪問	債権整理回収	催告	徴収
平成 27年度	13,268 件 4,406 千円	440 件 4,109 千円	115 件 3,252 千円	-	-
平成 28年度	15,689 件 6,113 千円	-	85 件 345 千円	650 件 9,281 千円	-
平成 29年度	19,416 件 6,825 千円	-	-	480 件 11,586 千円	-

【図表 2.3-3】 府営住宅家賃等における実績

年度	サービスによる催告		弁護士の活用		
	文書・電話	訪問	債権整理回収	催告	徴収
平成 27年度	-	-	-	-	147 件 735 千円
平成 28年度	-	-	-	-	204 件 1,450 千円
平成 29年度	-	-	-	-	155 件 554 千円

③ 履行延期の特約

債務者の無資力状態等の法定の事由が生じたときに、当初に定めていた履行期限を延期する特約又は処分のことを指す。

原契約を変更する契約等を新たに行うことが一般的だが、念のため債務承認書の提出を受けることとされている。債務者の無資力状態については定義規定が存在しないが、原則として生活保護制度の適用基準程度と考えられる。分割返済期間は最長で5年とされている。

④ 支払督促

金銭債権がある場合に、債権者の申立てだけに基づき簡易裁判所書記官が書面審査を行ったうえで督促を発する略式の手続を指す。

メリットとしては出頭や証拠調べがないことから手続が早い点、手数料が訴訟の1/2と安価である点、相手方からの異議の申立てがなければ仮執行宣言を得て強制執行できる点があげられる。一方でデメリットとしては、債務者の住所がわからなければ利用できない点、債務者から異議申立てがあれば通常の訴訟に移行し、その場合には支払督促の申立ての日に訴えを提起したとみなされる点があげられる。

支払督促は地方自治法第96条第1項第12号に規定された議会の議決が必要な訴えの提起、和解、斡旋、調停及び仲裁には該当しない。ただし、債務者の異議申立てにより訴訟に移行した場合には、「訴えの提起」をしたことになり、議会の議決が必要になる。しかしながら、裁判所からの補正命令（民事訴訟法第137条）による「訴状に代わる準備書面」の提出期限内に議会の議決ができない場合には、知事の専決処分を行う（地方自治法第179条第1項）。

なお、平成28年3月23日に地方自治法第180条第1項の規定による知事の専決処分指定事項が議決され、「請求額500万円以下の支払督促が督促異議の申立てにより訴訟に移行した場合の訴えの提起及び当該訴訟の和解に関すること。」が追加されている。これに該当する場合には、通年で専決処分（後日、議会の承認は要しないが報告を要する）が可能とされている。

支払督促については母子父子寡婦福祉資金貸付返還金及び高等学校修学資金貸付返還金において活用事例があり、平成 27 年度から平成 29 年度の実績は以下のとおりである。

【図表 2.3-4】 母子父子寡婦福祉資金貸付返還金（金額は対象額）の実績

年度	件数	金額
平成 27 年度	3 件	1,573 千円
平成 28 年度	2 件	780 千円
平成 29 年度	5 件	1,811 千円

【図表 2.3-5】 高等学校修学資金貸付返還金（金額は対象額）の実績

年度	件数	金額
平成 27 年度	3 件	1,331 千円
平成 28 年度	30 件	12,440 千円
平成 29 年度	48 件	26,997 千円

(3) 想定されるリスクと統制活動

債権回収事務におけるリスクとしては、連帯保証人への請求が実施されない、強制執行受託文言付公正証書による契約書の締結が活用されない、履行延期の特約を締結するにあたり超長期の契約が締結されてしまう、要調査案件について調査されず放置される、悪質とされる案件について適切な回収対応が措置されない、などが想定される。

これらの想定リスクについて、例えば、商業・経営支援課において確認できた統制活動は、以下のとおりであった。

【図表 2.3-6】 想定されるリスクと統制活動

想定リスク	統制活動
<ul style="list-style-type: none"> ・連帯保証人への請求が実施されない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・作成したリストに基づき全件を管理する仕組みとなっており、そのような事例はない。
<ul style="list-style-type: none"> ・長期未収案件について、強制執行受託文言付公正証書による債務弁済契約の締結が活用されない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・契約に至るまでの判断について特段の金額基準などは用意されていないが、強制執行受託文言付公正証書による契約を締結した実績はある。
<ul style="list-style-type: none"> ・履行延期の特約を締結するにあたり、超長期の契約が締結されてしまう。 	<ul style="list-style-type: none"> ・手引きに従って運用されており、超長期の契約締結は想定しがたい。 ・約定以上の期間による返済を受けている案件はあるが、超長期の契約を締結したものではなく、資力の範囲内の返済を継続させている状況である。
<ul style="list-style-type: none"> ・要調査案件について調査されず放置されてしまう。 	<ul style="list-style-type: none"> ・全件を把握する仕組みがあり、要調査案件はない。
<ul style="list-style-type: none"> ・悪質とされる案件について、弁護士活用・サービサー活用・支払督促など、適切な回収方法が措置されない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・特段、悪質とされる債権がないことから、これらについては特に検討していない。

(4) 現状の統制活動に関する会計課の認識

会計課としては、債権分類に関する事務と同様に、債権管理担当者研修における説明が定期的に行われている点や、年 2 回の催告強化期間における取り組みを踏まえて、これらのリスクに対する統制活動は十分に実施されているという認識である。

債権回収事務についても債権分類と同様に、回収手段の選択については統一的な基準を置かずに、担当課において個別債権毎の特性を踏まえて対応方法を

判断すべきであるとの立場をとっている。そのため、催告強化期間の結果を確認し、担当課に対して直接的に指導・教育するプロセスは存在しない。

(5) 想定されるリスクと整備すべき内部統制の方向性

・未収債権の状態を踏まえた担当課の債権管理実務の支援強化

債権管理プロジェクトチーム事務局である会計課から要請される年 2 回の催告強化期間について、歳入徴収権者である担当課は件数や金額を中心とした成果報告を実施しているが、成果報告に基づく支援を個別に受けられないため、担当課が抱える実務上の課題解決に結びついていない可能性があるといえる。

というのも、担当課が有する未収債権について、例えば滞納者との接触につき、全件面談して回収に努めている担当課もあれば、積極的に面談を実施せず電話で済ませる事務も容認されており、担当課がどのように手段を判断しているか把握されていない。長期未収債権に関する強制執行受託文言付公正証書による契約について、担当課での活用実績は特段把握されていないし、債権額による基準は用意されていない。弁護士活用及びサービサー活用並びに支払督促について、担当課によって実績に大きな差異が生じているのは明らかであるし、履行延期の特約についても、超長期にわたる特約があるかもしれないが、これらの実態について、網羅的に把握されていないのが実情である。

つまり、債権回収を効率的かつ公平に進めるにあたり、担当課が抱える未収債権がどのような状態にあり、どのような手段や基準を用いて回収手段を選択し実行しているのかを把握し、未収債権の状態を踏まえた課題を抽出する必要があると考える。これにより、必要に応じて債権回収手段選択の判断基準を検討することも可能となるだろう。

未収債権の状態の可視化については、今回の監査において商業・経営支援課に協力を依頼し、サンプルとして以下の図表の提出を受けた。担当課の人員構成や債権の性質・管理状況によって一律的な様式による報告を求めるのは困難であろうから、この様式による必要はないが、一例として参考にされたい。

【図表 2.3-7】未収債権モニタリング資料のサンプル

過年度から生じている未収債権

過年度から生じている未収債権			
26件 1,156,070,360円			
平成29年度までに時効をむかえていない		平成29年度までに時効をむかえた	
9件 1,116,242,299円		17件 39,828,061円	
本年度催告実施		本年度催告未実施	主債務者(相続人)の所在判明
9件 1,116,242,299円		件 円	2件 3,112,000円
		主債務者(相続人)の所在不明、事業休止等	
		15件 36,716,061円	
分割納付	債務者と接触できず	裁判所活用(調停)	時効援用、相続放棄
7件 1,025,622,159円	1件 36,701,600円	1件 53,918,540円	2件 3,112,000円
回収額 1,199,090円			15件 36,716,061円
差引 1,024,423,069円			
資産調査、強制執行を検討		納付	不納欠損(議決)
		36,782,702円	17,135,838円
		不納欠損処分	
		2件 3,112,000円	
		15件 36,716,061円	

1,024,423,069円 + 36,701,600円
= 1,061,124,669円 (平成29年度未収債権)

平成29年度に新たに発生した未収債権

新たに発生した未収債権			
1件 1,193,700円			
初回督促実施			初回督促未実施
1件 1,193,700円			件 円
催告実施			催告未実施
件 円			件 円
債務者の所在を把握/実情調査中			債務者の所在が未判明/調査中
件 円			件 円
最終催告状送付		分割納付	支払猶予
件 円		1件 1,193,700円	件 円
		本人・保証人等との協議	
		件 円	

※平成29年度中に完済

支払督促等裁判所活用	弁護士委任している	サービサーを活用している	その他
件 円	件 円	件 円	件 円

なお、担当課が債権管理プロジェクトチームによる情報共有を通じて債権管理実務を改善するプロセスを強化するためには、とりわけ、悪質な滞納案件については法的措置への契機となるわけであるから、件数や金額だけではなく、例えば債務者の状況についても具体的に踏まえた上で、担当課の抱える課題に対して有効かつ適切な債権管理実務への助言を行うなど支援の強化を検討されたい。また、弁護士活用について費用対効果の測定ができていない点について平成 26 年度包括外部監査においても指摘がされており、その点について引き続き対応すべきである点を申し添えておく。

2.4 不納欠損処分

(1) 不納欠損処分の内容

不納欠損処分とは、調定した歳入に係る債権の消滅、放棄等により、当該調定の収入が不可能となった場合に、収入不納額について行う会計上の損失処理を指す。いわゆる貸倒損失である。

債権管理に関して、不納欠損処分すべき事由は以下のとおりである。なお、不納欠損処分については、議会の決算認定を受ける必要がある。

<不納欠損処分の内容>

(1) 債権の消滅

①時効による消滅

公債権は時効の援用をまたず、時効の完成をもって自動的に消滅するので、直ちに不納欠損処分を行う必要がある。

また、私債権は時効の完成に加えて、時効の援用があったときに消滅するので、その後に不納欠損処分を行う。時効の援用が受けられない場合には、議決又は条例による債権放棄がないと処分できない。

②破産手続終結等による会社の解散

債務の帰属先である法人が消滅するため、債務も消滅することから、直ちに不納欠損処分を行う必要がある。

(2) 債務免除

以下事由の発生により直ちに不納欠損処分を行う。

①議会の議決による債権放棄

②債権管理条例第5条による債権放棄

③令第171条の7の規定による免除

(同規定により議会の議決を要しない)

(3) その他

地方自治法等により個別に納入義務の消滅が規定されているものについては、議会の議決を要せず、不納欠損処分を行う。

このうち、(2)②に記載の京都府債権の管理に関する条例（以下「債権管理条例」という。）第5条及び条例施行規則並びに地方自治法施行令第171条の7は以下のとおりである。

<不納欠損処分（債権放棄）に関する法令>

債権管理条例第5条

(債権の放棄)

第5条 知事は、私債権の消滅に係る時効が完成し、かつ、次の各号のいずれかに該当する場合は、当該私債権及びその履行の遅滞に係る遅延利息、違約金その他の損害金を徴収する権利（第2号に掲げる場合において、特定相続人（債務者が死亡した場合において、当該債務者の府に対する私債権に係る債務を相続する権利を有する者をいう。以下同じ。）の一部を確知することができなかつたときにあつては、当該確知することができなかつた特定相続人の相続分に係る権利）を放棄することができる。

(1) 債務者の住所及び居所（法人その他の団体にあつては、その事務所及び事業所の所在地）が不明である場合

(2) 特定相続人の全部又は一部を確知することができなかつた場合

(3) 前2号に掲げる場合に準じるものとして規則で定める場合

債権管理条例施行規則

(消滅時効の完成時に私債権を放棄することができる場合)

第1条 京都府債権の管理に関する条例（平成23年京都府条例第28号。以下「条例」という。）第5条第1項第3号の規則で定める場合は、次に掲げる場合とする。

- (1) 債務者が時効の援用の意思を示すことが困難であると認められる場合
- (2) 面会、文書の送付その他の方法により債務者に接触することができないことにより、債務者が条例第5条第1項第1号に規定する状態に準じた状態にあると認められる場合
- (3) 債務者である法人がその事業を休止し、将来その事業を再開する見込みが全くなく、かつ、差し押えることができる財産の価額が強制執行の費用を超えないと認められる場合

(その他)

第2条 この規則に定めるもののほか、この規則の施行に関し必要な事項は、知事が別に定める。

地方自治法施行令 171条の7

(免除)

第171条の7 普通地方公共団体の長は、前条の規定により債務者が無資力又はこれに近い状態にあるため履行延期の特約又は処分をした債権について、当初の履行期限（当初の履行期限後に履行延期の特約又は処分をした場合は、最初に履行延期の特約又は処分をした日）から十年を経過した後において、なお、債務者が無資力又はこれに近い状態にあり、かつ、弁済することができる見込みがないと認められるときは、当該債権及びこれに係る損害賠償金等を免除することができる。

2 前項の規定は、前条第一項第五号に掲げる理由により履行延期の特約をした貸付金に係る債権で、同号に規定する第三者が無資力又はこれに近い状態にあることに基づいて当該履行延期の特約をしたものについて準用する。この場合における免除については、債務者が当該第三者に対する貸付金につい

て免除することを条件としなければならない。

3 前二項の免除をする場合については、普通地方公共団体の議会の議決は、これを要しない。

(2) 想定されるリスクと統制活動

不納欠損処分におけるリスクとしては、時効の援用が確認されないまま不納欠損処分される、時効が完成しているにもかかわらず当年度に処理されない、破産手続の完了に気付かない、回収可能性があるにもかかわらず債権管理条例第5条により債権が放棄されてしまう、などが想定される場所である。

実際に、会計実地検査においても、時効完成により納入義務が消滅した債権について、不納欠損処分が翌年度になっている事例が指摘されている。

これらの想定リスクについて、担当課（商業・経営支援課）において確認できた統制活動は、以下のとおりであった。

【図表 2.4-1】 想定されるリスクと統制活動

想定リスク	統制活動
・時効の援用が確認されないまま不納欠損処分される。	・時効援用を書面で確認し決裁する仕組みがあるため、任意に不納欠損処分することはできない。
・回収可能性があるにもかかわらず債権管理条例第5条により債権が放棄されてしまう。	・財産調査をしてもよくわからない場合や所在不明の場合に条例を適用するが、不納欠損処分については財政課と会計課が確認する仕組みがあるため、回収可能性のある案件について債権を放棄することはない。
・時効が完成しているにもかかわらず当年度に不納欠損処分されない。	・全庁的に管理方法が統一されているわけではないが、複数人で時効を管理している。

<p>・破産手続の完了に気付かない。</p>	<p>・破産の場合は官報で裏付けをとるが、会計事務月次マニュアル等で要請されているわけではなく、とりわけ個人の場合は把握が難しいこともある。</p>
------------------------	--

(3) 現状の統制活動に関する会計課の認識

時効管理については、年 2 回の催告強化期間において各担当課において実施されるとともに、定期的に債権管理担当者研修を行っており、これら不納欠損処分に関するリスクに対する統制活動は十分に実施されているという認識である。

その一方で、時効が完成しているにもかかわらず、当年度に不納欠損処分されないリスクについては、担当者が処理の必要性について不知である可能性があるとのことである。

(4) 想定されるリスクと整備すべき内部統制の方向性

・不納欠損処分すべき案件の確認事務の実施

不納欠損処分すべきでないものを不納欠損処分してしまう、というリスクについての統制は十分に機能していると考えられるが、不納欠損処分すべきものを適時に処理する、という事務についての統制は十分でない。そのため、不納欠損処分すべきものが当年度において処理されない事態が想定され、実際に指摘がされているところである。

この点について、例えば、滞納案件についての破産手続完了の確認や時効の時期を催告強化期間において定期的にチェックする事務を追加するなど、不納欠損処分の適切な実施を担保するための統制活動が必要であると考ええる。

3 指摘事項及び意見の要約

3.1 指摘事項

(1) システムによる初回督促事務管理体制の構築の検討

初回督促について、各課の担当者は他業務を兼ねており、人事異動によって不

慣れな職員が行う場合も多く、不知や誤認によるヒューマンエラーが恒常的に生ずる可能性がある。

初回督促は法定義務事項であるから、法令遵守のためによりあるべき内部統制として、例えば未収が発生した段階で督促実施を促すようなシステムを構築するなど、ヒューマンエラーをシステムによって排除する仕組みを検討する必要があると考える。

(2) 不納欠損処分すべき案件の確認事務の実施

不納欠損処分すべきでないものを不納欠損処分してしまう、というリスクについての統制は十分に機能しているが、不納欠損処分すべきものを適時に処理する、という事務の統制が十分とはいえず、不納欠損処分すべきものが当年度において処理されない事例が散見される。

滞納案件についての破産手続完了の確認や時効の完成時期を催告強化期間において定期的にチェックする事務を追加するなど、不納欠損処分の適切な実施を担保する統制活動が必要であると考えます。

3.2 意見

(1) 債権分類の定量的な基準の設定

債権分類についての判断基準が不明確であるため、担当課や担当者によって債権分類の判断に差異が生じてしまい、結果的に府民の公平性が担保されない可能性がある。

たとえば、悪質な滞納案件については支払督促をはじめとした法的措置の実施が検討されることになるが、何をもって悪質滞納案件として区分すべきなのか、具体的な基準が存在せず、再現性を確保できていない。

債権分類について目安となる定量的な基準を指し示し、合理的に分類させることが必要である。

(2) 催告強化期間の成果報告の強化

催告強化期間の総括である成果報告について、現状実施されている報告書に基づく催告実施人数や件数・金額のみの報告では不十分である。

債権分類について目安となる定量的な基準を明確にしたうえで、例えば債権分類毎の未收件数と未収残高を確認できるよう統合財務システムの改良を検討するなど、催告強化期間における統制強化を検討されたい。

(3) 未収債権の状態を踏まえた担当課の債権管理実務の支援強化

歳入徴収権者である担当課は、債権管理プロジェクトチーム事務局である会計課から要請される年 2 回の催告強化期間に件数や金額を中心とした成果報告を実施しているが、成果報告に基づく支援を個別に受けられていない。そのため、債権回収を効率的かつ公平に進めるにあたり、担当課が抱える未収債権がどのような状態にあり、どのような手段や基準を用いて回収手段を選択し実行しているのかを把握し、未収債権の状態を踏まえた課題を抽出するためのより有効な仕組み作りが必要と考える。例えば、担当課が債権管理実務を改善するプロセスを強化するため、債務者の状況についても具体的に踏まえた上で、担当課の抱える課題に対して有効かつ適切な債権管理実務への助言を行うなど支援の強化を検討されたい。

VI 固定資産管理にかかるリスクと内部統制

1 固定資産管理の概要

1.1 固定資産台帳整備の経緯

固定資産台帳について、総務省は平成26年4月に「今後の新地方公会計の推進に関する研究会報告書」の中で統一的な基準を示し、平成27年1月には同基準のより詳細な内容等を記載した「地方公会計マニュアル」を示したうえで、原則として平成27年度から平成29年度までの3年間で統一的な基準による財務書類等を整備するようすべての都道府県、市町村等に要請した。

固定資産台帳については、このような財務書類作成のための基礎資料としてのみならず、公共施設等の更新・統廃合・長寿命化の観点からも、地方公共団体における整備がもはや不可欠とされたわけである。

これを受けて京都府では、平成26年度より以下のとおり固定資産台帳の整備が進められてきた。

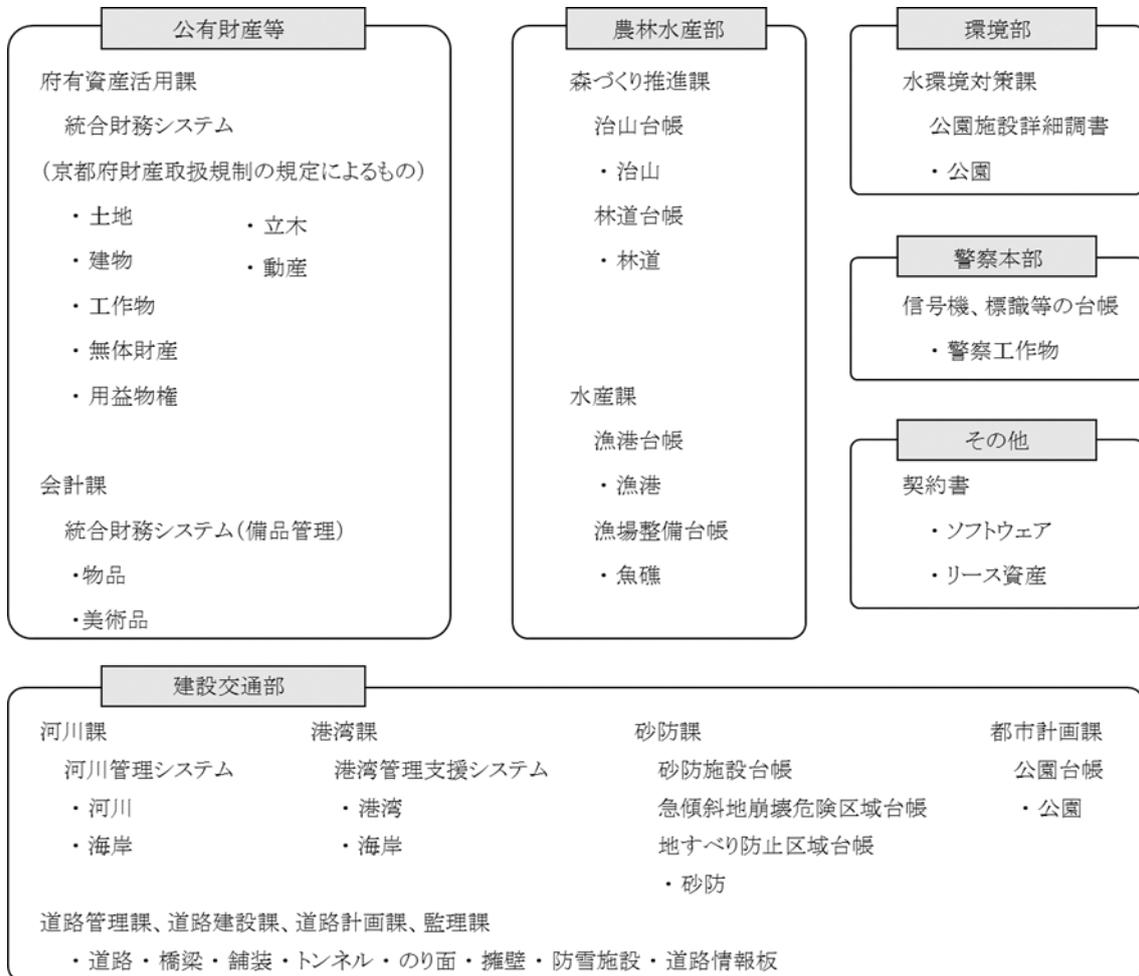
【図表 1.1-1】 新地方公会計整備の変遷

年度	実施事項
平成26年度	<ul style="list-style-type: none">・会計課、財政課、府有資産活用課をリーダーとする「新地方公会計整備推進チーム」を設置。・全庁説明会を実施（3月）。・資産の管理状況を把握するため各施設所管課にヒアリングを実施。
平成27年度	<ul style="list-style-type: none">・平成28年度からの稼働を目指し、新地方公会計システムを整備。・標準ソフトウェアの導入、統合財務システムの改修などを実施。・国の統一的基準を基に京都府における実務指針等を作成。・全庁説明会を実施（7月・8月）。

平成 28 年度	<ul style="list-style-type: none"> ・改修した統合財務システムの運用を開始。 ・平成 26 年度末における各固定資産の価格（開始時簿価）について、事業支援委託事業者との間で調整を進めていた固定資産台帳作成を含む新地方公会計システムにデータを集約し、各台帳システム及び紙台帳所載資産に記された価格又は価格不明の場合には総務省から示された基準を用いて算定した価格により評価を実施。 ・特定節の支出伝票起票時に資産計上の有無を選択する事務を追加。 ・職員研修を実施（7 月・2 月）。
----------	--

なお、京都府における固定資産計上の対象となる資産の範囲は以下のとおりである。

【図表 1.1-2】 京都府における固定資産計上の対象となる資産の範囲



1.2 固定資産管理に関する業務フロー

京都府においては従前から、地方自治法で定められている公有財産の管理や決算の参考資料として作成される「財産に関する調書」の調製等のために、公有財産台帳が整備されているほか、それぞれの所管課において目的に応じた管理台帳が作成されている。

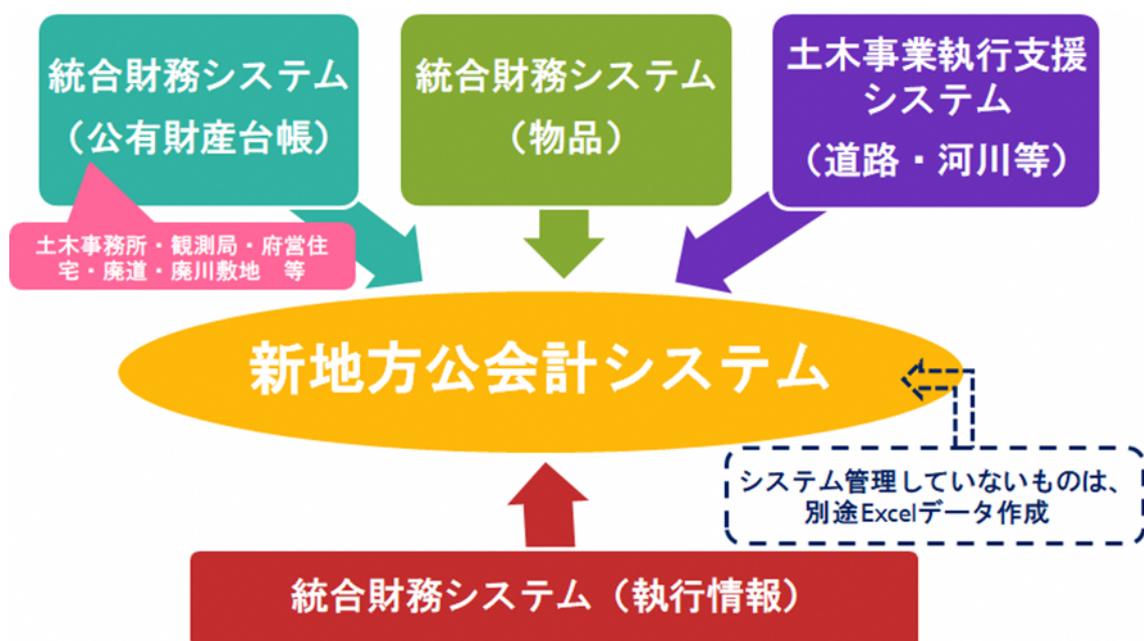
そのため、固定資産台帳の整備にあたっては、職員の負担軽減を図るため、これら各種管理台帳を連携させて実施することとした。

具体的には、新地方公会計に対応するための新地方公会計システムに対して、府有資産活用課において、既設の担当課のシステム情報を連携させるほか、シス

テムで管理していない財産（治山、漁港、警察工作物など）については新地方公会計システムに取り込むためのエクセルデータを担当課で作成し、取り込む事務が実施されている。

固定資産管理に関するシステム及びエクセルの連携イメージは以下のとおりである。

【図表 1.2-1】 固定資産管理に関するシステムの連携図



このうち、特に重要性が高いと思われる公有財産台帳及び統合財務システムへの登録事務、並びに土木事業執行支援システムへの登録事務について、固定資産管理に関するプロセスを確認し、リスクと現状の統制行為を確認するとともに、周辺事務を併せて確認した。

なお、公有財産台帳及び統合財務システムへの登録については、府有資産活用課への個別ヒアリング及び具体的資料を確認するための実地往査を複数回実施するとともに、土木事業執行支援システムについては監理課への個別ヒアリングを実施している。

そのほか、固定資産管理に付随する論点として、物品の管理及び未利用地の管

理について、会計課及び府有資産活用課に個別ヒアリング及び実地往査を実施した。

【図表 1.2-2】 固定資産管理のうち重要性の高いプロセス

No	プロセス
1	公有財産台帳及び統合財務システムへの登録事務
2	土木事業執行支援システムへの登録事務
3	物品の管理
4	未利用地の管理

【図表 1.2-3】 固定資産管理についてヒアリングした所属課

No	所属	選定理由
1	府有資産活用課	公有財産台帳を管理しているため 固定資産台帳を統括的に管理しているため
2	監理課	土木事業執行支援システムを管理しているため
3	会計課	物品台帳を管理しているため

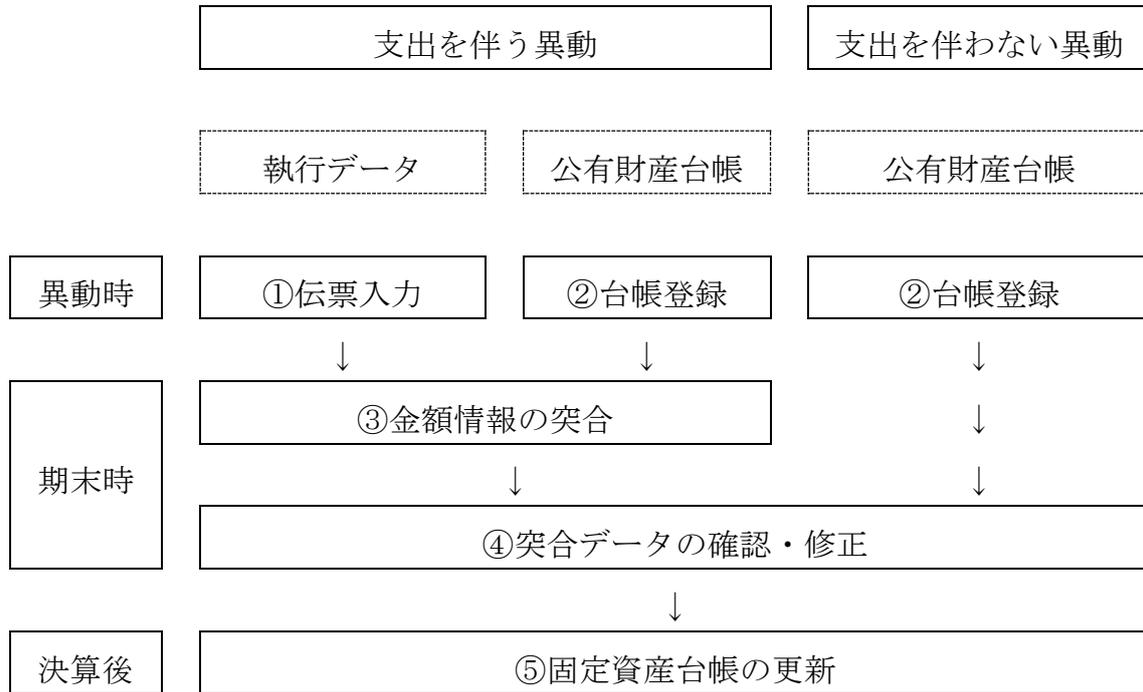
2 固定資産管理プロセスに組み込まれている現状の統制行為

2.1 公有財産台帳及び統合財務システムへの登録事務

(1) 業務フロー

公有財産台帳及び統合財務システムへの登録による固定資産台帳作成までの業務フローは以下のとおりである。

【図表 2.1-1】 固定資産台帳更新の業務フロー（公有財産台帳）



固定資産台帳整備に伴う業務	担当課
①資産の取得等に係る費用の支出を登録する。	各所属
②公有財産台帳等に異動（取得、増築、改良等）情報を登録する。	各所属（府有資産活用課がチェック）
③統合財務システム（執行情報）と公有財産台帳に登録した内容を突合する。	府有資産活用課 （自動処理）
④突合データの確認・修正を実施する（データマッチング）。	各所属（府有資産活用課がチェック）
⑤固定資産台帳を更新する。	府有資産活用課

(2) 統合財務システムへの支出命令書の起票

資産の取得等に係る費用の支出があった場合、各所属において支出命令書を起票して統合財務システムに登録する。これにより、統合財務システムの執行データから新地方公会計システムにおいて、自動的に複式簿記仕訳の作成が行われる。

ただし、資産計上と費用処理が混在する科目（節）については自動仕訳が生成できないため、担当者が支出命令書を起票する際に資産計上の有無を選択することになる。

資産の取得に関する複式簿記仕訳が自動生成されない節については、以下のとおりである。

【図表 2.1-2】 自動仕訳できない節

節	名称
11 節	需用費
12 節	役務費
13 節	委託料
15 節	工事請負費
17 節	公有財産購入費
18 節	備品購入費
22 節	補償、補填及び賠償金

(3) 資産計上の判断

これら資産計上と費用処理が混在する節における資産計上の判断については、実務担当者向け説明会で掲示された資産計上区分の例や修繕費と資本的支出の判定表を参照しながら、各課の担当者が決定し、統合財務システムに登録する。

説明会等において資産計上区分の例として示されているものは下記のとおりである。

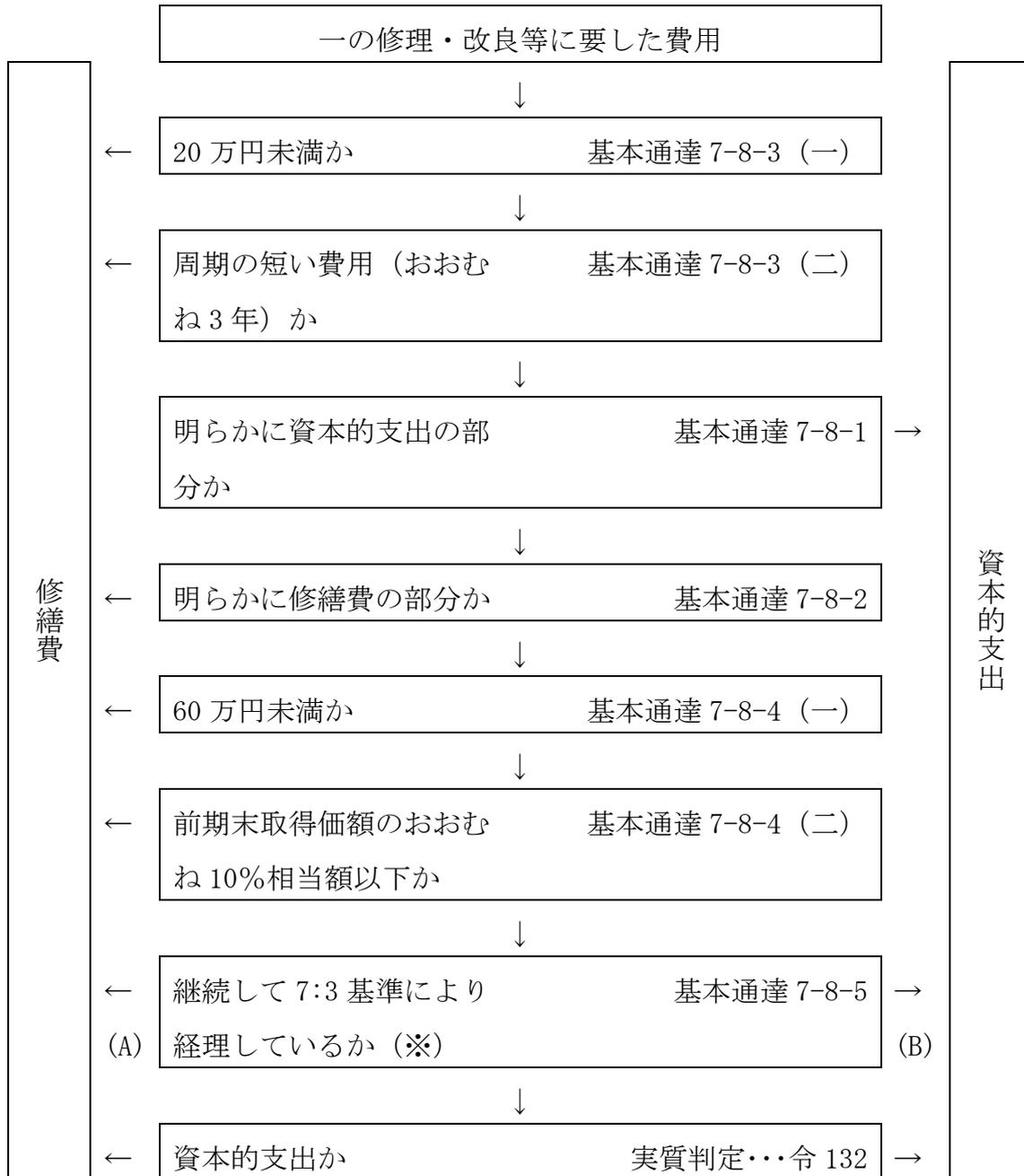
【図表 2.1-3】 資産計上区分の例

資産計上対象 (新規取得・既存資産の価値増加分)	建物の避難階段を後から設置した場合
	使用用途の変更に伴う模様替え、改造、改装費用
	機械、工作物の部品を性能の高いものに変更した費用 (差額分を計上)
	建物の増築
	工作物の拡張、延長
	耐震補強工事 (庁舎、保育園、学校、道路)
	建物付帯設備 (流排水、電気、昇降機、冷暖房) の取替
	側溝新設、歩道新設、バリアフリー工事
	フェンス、外構物設置工事
	トイレ洋式化工事
	インターフォン工事
	道路改良工事、舗装工事等、舗装部分の全面張替工事
野球場、テニスコート等のグラウンド設置工事	
費用処理 (維持補修・原状回復等価値が増加しない)	建物の移えい又は解体移設に要した費用
	機械装置の移設に要した費用
	建物、機械装置等の設置場所が地盤沈下したことに対応する床上げ (床面の構造、材質を改良した分を除く。) 地上げ又は移設に要した費用
	修理、改良が3年以内の期間で周期的に行うもの
	被災資産を原状に回復するために要した費用
	道路の点々舗装、部分舗装 (穴埋め等)
	電線地中埋設工事、水道管理設工事
	側溝補修、交通標識板補修
	防犯燈、道路燈補修
	庁舎、校舎、保育所等の建物前面塗装工事
	庁舎、校舎、道路、水路の解体工事
	アスベスト除去、土壌改良工事

	学校、公園等の植栽補修工事
	法面補修工事、落石防止工事
	排水管移設工事
	水路補修工事、池沼堤防補修工事
	汚水処理施設部品取替
	部品補修、部品交換
	建設計画を変更したことで不要になった部分の費用 (既に支出した測量費、調査費、設計費、土木工事費)

さらに、修繕費と資本的支出の判定については、法人税法基本通達第7章第8節に順じ、次のとおり判断するものとされている。

【図表 2.1-4】 修繕費と資本的支出の判定表



(※) 7:3 基準
A=支出金額×30%と前期末取得価額×10%との
いづれか少ない金額
B=支出金額-A

(4) 公有財産台帳等への登録

続いて、資産の異動（取得、増築、改良等）に関する情報を、公有財産台帳に登録する。

その際、支出を伴う資産計上（取得、増築、改良等）については、「取得価額」と「支出命令番号」を入力するよう要請されており、これにより統合財務システムの執行データと公有財産台帳との紐付けが行われる。

これに加えて、土地や建物そのものの費用に加えて、付随費用についても含めて取得価額として公有財産台帳に登録するとされており、実務担当者向け研修会資料において以下が示されている。

【図表 2.1-5】 資産として登録すべき付随費用

財産の種類	付随費用の内容
土地	・土地購入費、土地造成工事、測量費、実施設計費、工事管理費 等
建物	・建物購入費、新築工事費、増築費、改築費、測量費、実施設計費、工事管理費 等
建物附属設備 (電気設備、冷暖房設備、給排水設備、昇降機設備等)	・設備新設費、設備増設費、設備改良工事費、実施設計費、工事管理費 等
工作物	・工作物購入費、新設費、工作物改良工事費、測量費、実施設計費、工事管理費 等
無体財産（特許権、育成者権、商標権、著作権等）	・研究費、権利申請に要した費用 等

(5) 支出金額と財産台帳に登録した内容との突合

これらの作業を期中に行ったのち、期末において、期中取引のうち支出命令書で資産計上するものに分類した支出データと、公有財産台帳に入力した内容を新地方公会計システムにより突合する。これを「データマッチング」という。

具体的には、期末において、新地方公会計システムから出力する突合用ワークシートが府有資産活用課から各所属に配布され、各所属において内容を確認し、必要箇所を修正する。

マッチングワークシートのサンプルは以下のとおりである。

【図表 2.1-6】 マッチングワークシート

欄外	性質	金額	摘要	伝票No	伝票枚数	財産番号	財産枚数	資産配分額	補助科目	補助科目(確認)	会計伝票番号	金額チェック
643	f	201,860	道路 28年度京	2000864443	0						900184	X
644	f	1,296,000	道路 28年度道	2000864448	0						900185	X
645	f	7,600,000	瀬ノ口余部線(宇	2000864503	0	04050758201653021		7,600,000	500	公共用財産建設仮勘定	900209	O
646	f	15,708	道路 電気代3月	20008622508	0						877811	X
647	f	16,632,000	【物品】凍結防止	2000864168	0	1610165797	0	16,632,000	600	物品	900050	O
648	f	19,634,400	【物品】除雪ド	2000864191	0	1610165796	0	19,634,400	600	物品	900063	O
649	f	23,300	道路 定期刊行料	2000864518	0						900216	X
650	f	130,399	道路 公用車庫料	2000864556	0						900238	X
651	f	27,630	道路 公用車庫料	2000864557	0						900239	X
652	f	400,000,000	道路 車中央線(2000862940	0	56390755201574002		400,000,000	500	公共用財産建設仮勘定	913214	O
653	f	106,872,080	道路計画課 国道	2000891636	0	0307工事2016-01-1		106,872,080	981	一般国道(公共工作物)	920896	O
654	f	629,920	道路計画課 国道	2000891684	0	0307工事2016-01-1		629,920	981	一般国道(公共工作物)	920933	O
655	f	11,003,040	【物品】道路/ト	2000878051	0	1610165596	0	5501520	600	物品	909857	O
656	f	11,003,040	【物品】道路/ト	2000878051	0	1610165587	0	5501520	600	物品	909857	O
657	f	205,695	道路 NTT西日本	2000895308	0						923559	X
658	f	3,252	道路 NTT西日本	2000896150	0						924159	X
659	f	1,836,000	平成28年度京都	2000896635	0						924476	X
660	f	37,800	道路 除雪機械等	2000896798	0						924601	X
661	f	7,203,600	道路 平成28年	2000896851	0	5799工事2016-01-1		7,203,600	351	道路(公共工作物)	924642	O
662	f	3,994,920	道路 管内一円	2000896884	0	0999工事2016-01-0		3,994,920	351	道路(公共工作物)	924669	O
663	f	86,479,280	平成28年度京都	2000901623	0						928405	X
664	f	188,122,489	道路計画課 八幡	2000905309	0	0284工事2016-01-1		188,122,489	351	道路(公共工作物)	930908	O
665	f	240,000,000	道路計画課 八幡	2000905950	0	02840754201653021		240,000,000	500	公共用財産建設仮勘定	931347	O
666	f	7,560	道路 NTT西日本	2000901353	0						928208	X
667	f	2,604	道路 NTT西日本	2000921396	0						944326	X

担当課はこのマッチングワークシートについて、必要に応じて支出命令の伝票を確認し、財産番号の漏れや誤りがないかを精査する、支出命令額を精査し資産計上と費用処理に区分する、建設中の建物について財産登録できていない場合は建設仮勘定として登録する、などのチェック作業を行う。

担当課においてこれらの作業を完了した後、府有資産活用課での再度の確認を経て、固定資産台帳が更新されることになる。

(6) 想定されるリスクと統制活動

統合財務システム及び公有財産台帳への登録事務におけるリスクとしては、資産の増加について統合財務システムにおいて、資産計上のチェックをしたものの公有財産台帳に登録されない、公有財産台帳への登録内容を誤る、担当者が資産計上と費用処理の区分を誤る、資金異動を伴わない資産の異動について公

有財産台帳への登録が漏れる、膨大なデータを扱うため期末におけるデータマッチング作業が煩雑になる、などが想定される場所である。

これらの想定リスクについて、確認できた統制活動は、以下のとおりであった。

【図表 2.1-7】 想定されるリスクと統制活動

想定リスク	統制活動
<ul style="list-style-type: none"> ・統合財務システムに登録したものの公有財産台帳に登録されない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・統合財務システムと公有財産台帳のデータマッチングを行い、誤りがあればその時点で確認する仕組みがある。
<ul style="list-style-type: none"> ・公有財産台帳への登録内容を誤る。 	<ul style="list-style-type: none"> ・府有資産活用課が全件チェックして承認する仕組みがある。
<ul style="list-style-type: none"> ・資金移動を伴わない資産の異動について公有財産台帳への登録が漏れる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・担当課の資産の増減については年2回の財政課への財産異動に関する定期報告時に確認される仕組みがある。
<ul style="list-style-type: none"> ・担当者が統合財務システム登録時に資産計上と費用処理の区分を誤る。 	<ul style="list-style-type: none"> ・担当者の資産計上と費用処理の判断の妥当性を起案者の上位者が確認するような仕組みはない。
<ul style="list-style-type: none"> ・膨大なデータを扱うため期末におけるデータマッチング作業が煩雑になる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・本庁における入札課調達の物品等については消耗品を含め、資産計上とする事務が運用されていることもあり、データマッチング作業に時間がかかる。

(7) 現状の統制活動に関する府有資産活用課の認識

府有資産活用課では、定期的に新地方公会計実務担当者向け研修会において注意喚起を行っている点や、データマッチング作業が統制活動として機能していることを踏まえて、これら想定リスクに対して一定の統制活動は整備されているとの認識である。

その一方で、担当者が資産計上と費用処理の区分を誤る可能性について、統合財務システムへの登録時における資産計上の可否が担当者一人だけの判断によってしまい、途中で決裁者がチェックする機能がない点についてリスクを認識している。

また、公有財産台帳への取得価額及び支出命令番号の記載が漏れる可能性については、固定資産台帳管理のための新たな事務であるため、担当者が不慣れであり発生する可能性が高いとのことであった。

さらに、資産計上と費用処理の判断については、担当課の判断が保守的になりがちであり、資産計上とされる件数が非常に多く、結果として期末のデータマッチングが煩雑であるとの認識がある。

(8) 想定されるリスクと整備すべき内部統制の方向性

① 資産計上と費用処理の判断の妥当性検証

資産計上と費用処理の判断について、起案者以外の上位者が確認する仕組みがなく、現場の担当者の判断で決定されてしまう。そのため、担当者が資産計上と費用処理の区分を誤って登録することにより、中長期的に固定資産台帳が実態を示さなくなるリスクを排除できない仕組みとなっている。

そのため、例えば決裁プロセスを追加するなどして、統合財務システムへの登録時における資産計上と費用処理の判断について、起案者以外の上位者が確認する仕組みを設けるべきである。

② データマッチング作業の効率化

公有財産台帳への取得価額及び支出命令番号の記載については、研修などを通じて担当者に指導されているものの、漏れが生じており、期末のデータマッチング作業の非効率化を引き起こしているため改善が必要である。一因として、本庁として入札課調達の物品等については消耗品を含め、資産計上としている他、判断に困る場合にはとりあえず資産計上する、など、支出命令作成時に過度に保守的に資産計上を求め、期末のマッチングの際に精査する運用がみられる。

データマッチング作業を効率化するために、事務の効率化を検討する必要があり、例えば伝票摘要欄においてあらかじめ資産計上すべきものかどうかを判別できるような名称を入力しておく方法を検討する、消耗品についてすべて資産計上を求めるのではなく、例えば10万円未満であれば費用処理とするよう指導する、など、事務の変更が必要であると考えます。

③ 担当課が判断しやすい基準の設置検討

修繕費と資本的支出の判定については、前述のとおり法人税法基本通達を用いて行うとされているものの、現場の担当者はこれらの区分に明るいわけでもなく、人事異動もあるため、判断にぶれがあり、再現性を確保できない状況にある。

法人税法基本通達はあくまで課税の公平性の担保がその主たる目的であり、新地方公会計において求められる固定資産台帳整備の趣旨とは全く異なるものである。税法基準に拘る必要もないのであるから、京都府としてより合理的かつシンプルに現場が判断可能な基準を検討・開発し、運用することが望ましいと考えます。

2.2 土木事業執行支援システムへの登録事務

(1) 業務フロー

土木事業執行支援システムについては、統合財務システムと連携する土木・財務連携データが従前より作成され、運用されている。そのため、「土木・財務連携データ」を元に、「用地データ」と「工事データ」が固定資産台帳に連携している。

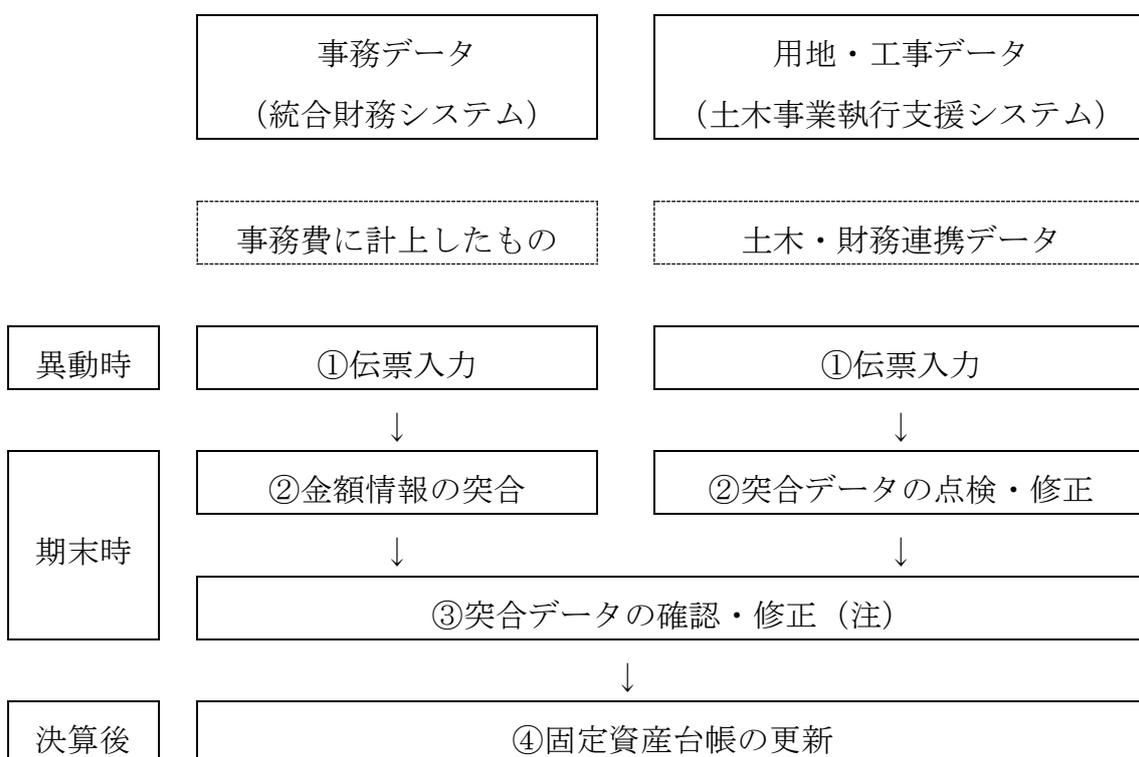
このうち、用地データについてはすべて資産計上が実施されるが、工事データについてはまず事業目別に資産計上するか費用処理するかが設定され、その後、資産計上する事業目について、その内容の精査を行う流れとなる。

土木事業執行支援システムでは、公有財産台帳と異なり、用地データと工事データについてはその登録により自動的に支出命令書との紐付けがなされる（デ

ータ連携) ため、資産計上されたものの確認作業のほか、土木事業執行支援システムを介さずに入力した資産計上すべき付随費用の確認作業が主となる。

土木事業執行支援システムによる固定資産台帳の更新について、主なフローは以下のとおりである。

【図表 2.2-1】 固定資産台帳更新の業務フロー



(注) 支出を伴わない資産の異動(道路、河川整備のために寄附受けした土地など)については別途集計して反映させる。

(2) 突合データの点検・修正

期末において資産計上にチェックマークの入った支出命令書の伝票リストを確認し、財産番号の漏れや誤りがないか確認する、支出命令額を資産計上と費用処理に区分する、建設中の建物について財産登録できていない場合に建設仮勘定として登録する、などの突合データの点検作業を行う。この作業は公有財産台帳を経由する取引とほぼ同様である。

(3) 土木事業執行支援システム外の財産に関する支出情報の確認

財産の取得のために要した付随費用として資産計上対象となる費用については、事務費として土木事業執行支援システムを介さずに直接支出命令書を起票しているため、自動マッチングが起こらないことから、期末において紐付ける。

具体的には、事務費として支出した境界確定・地積更正等委託費、不動産鑑定費用などである。

さらに、道路・河川整備のために寄附受けした土地については、支出の伴わない財産の異動であり、自動マッチング処理が働かないため、別途、各土木事務所等から報告を受けて確認し、府有資産活用課が計上の要否について判断する。

(4) 想定されるリスクと統制活動

土木事業執行支援システムを経由する固定資産管理におけるリスクとしては、事業目毎に設定した資産計上と費用処理の区分を誤る、支出を伴わない資産の異動が適切に反映されない、工事や用地に関する管理システムであるためおのずと資産計上すべきものの数が非常に多くなり、事務が煩雑になりやすいなどがあげられる。

これら想定リスクに対する統制活動として、確認できたものは以下のとおりであった。

【図表 2.2-2】 想定されるリスクと統制活動

想定リスク	統制活動
・事業目毎に設定した資産計上と費用処理の区分を誤る。	・事業目毎の設定について、担当者が設定した後に上位者が確認を実施している。
・支出を伴わない財産の異動が反映されない。	・資産の増減については年2回の財政課への財産異動に関する定期報告時に確認される仕組みがある

・資産計上項目が多く、データマッチング作業が煩雑になる。	・データマッチング作業に時間がかかる。
------------------------------	---------------------

(5) 現状の統制活動に関する建設交通部の認識

必要に応じ、府有資産活用課が建設交通部向けの研修会において注意喚起を行っており、一定の統制活動は実施されているとの認識である。なお、データマッチング作業については土木事業執行支援システムに資産として登録される件数が非常に多いため、煩雑であるとの認識がある。

(6) 想定されるリスクと整備すべき内部統制の方向性

・土木事業執行支援システムとしてのデータマッチング作業の効率化

用地データと工事データの特性上、データマッチング作業について件数が多くなりがちであるため、事務の効率化を検討する必要がある、例えば支出命令書摘要欄においてあらかじめ資産計上すべきものかどうかを判別できるような名称を入力しておく方法を検討するなど、実務上の工夫が必要であると考え。

2.3 物品の管理

京都府の物品については統合財務システム内の物品管理台帳において管理されており、その取扱いの詳細は京都府物品管理規程により定められている。

担当課における主な取り扱い事務は以下のとおりである。

(1) 物品が増加した場合の手続

物品の増加の事実を以下で把握した際に、物品を取得した所属が、統合財務システムで「物品出納通知書」を起票する。この物品出納通知書を決裁した後、登録を完了する。

なお、消耗品・材料品購入の場合は、「支出命令書」又は「振替命令票」による。

【図表 2.3-1】 物品の増加要因別把握方法

増加要因	把握方法
購入	納品書
寄附による受入れ	寄附申出書
その他の取得（委託事業の成果物等の受入）	委託事業の成果報告書等

(2) 物品が減少した場合の手続

物品の減少の事実を以下で把握した際に、物品が減少した所属が、統合財務システムで「備品異動通知書」を起票する。この備品異動通知書の決裁後、異動を確認し、登録を完了する。

【図表 2.3-2】 物品の減少要因別把握方法

減少要因	把握方法
廃棄	不用の決定
譲渡、譲与	相手方からの受取書等
亡失	発見した時に会計課に報告の上、起票

(3) 増加・減少以外の異動事項

そのほか増加・減少以外の要因による備品の異動があった場合には、担当課において以下の手続が行われている。

【図表 2.3-3】 増加・減少以外の異動に関する手続

異動事項	手続
所属替え	物品を管理する所属を変更する場合、所属替え元で「備品異動通知書」を起票し決裁し、その後、所属替え先で決裁し登録する。
貸付・貸付返還	契約書等で内容を確認し、各所属において「備品異動通知書」を起票し決裁、その後登録する。
返納・払出	使用しなくなった物品を出納機関へ返納する場合、又は使用に供するため出納機関から払い出す場合、「備品異動通知書」を起票し決裁後登録する。
所在地変更	物品管理所属で所在地の変更を把握の上、システムの登録内容を修正する。

(4) 想定されるリスクと統制活動

物品管理に関するリスクについては、発注内容と異なる物品を収納する、寄附で受け入れた物品が登録されない、継続利用可能な物品を不用決定する、二重に廃棄又は売却処理を記録する、などが想定される場所である。

過去の監査委員監査を紐解けば、所管課において管理する物品を不用及び廃棄の決定を行うことなく廃棄処分しているケース、貸付物品が承認なく廃棄され、また、所管課もこれを把握していないケース、所管課において物品管理台帳に登録された物品を亡失し、放置されていた事例などが指摘されている。

これらの想定リスクと統制活動を会計課に確認したところ、以下のとおりであった。

【図表 2.3-4】 想定されるリスクと統制活動

想定リスク	統制活動
・発注内容と異なる物品を収納する。	・発注者と異なる職員が履行確認を行う仕組みがある。

<ul style="list-style-type: none"> ・ 寄附で受け入れた物品が登録されない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 会計実地検査で現物確認を行う。
<ul style="list-style-type: none"> ・ 不用及び廃棄の決定を行うことなく廃棄処分される。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 廃棄決定を伝票上で行うことにより決定漏れがないようなシステム設計になっている。
<ul style="list-style-type: none"> ・ 貸付物品が承認なく廃棄される。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 会計実地検査で備品等登録票と契約書・物品借用書の照合を行い、リストにない備品を検出し確認する。
<ul style="list-style-type: none"> ・ 物品が亡失され放置される。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 会計実地検査で現物確認を行う。
<ul style="list-style-type: none"> ・ 継続使用可能な物品が破棄される。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公所会計実地検査の現物確認で使用数、遊休数、使用不能数を確認し有効活用を依頼している。具体的には使用可能物品を全庁掲示板「物品情報」の「譲ります」サイトに登録させる。 ・ 廃棄決定を伝票上で行うことにより決定漏れがないようなシステム設計になっている。
<ul style="list-style-type: none"> ・ 二重に廃棄が記録される。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 一つの備品登録について同じ処理が2回できないシステム設計となっている。

(5) 現状の統制活動に関する会計課の認識

会計課としては、毎年物品管理について習熟度別に職員研修を実施していること、物品については管理所属において備品ラベルを貼りつけて管理するよう指導しており、定期的に公所及び本庁における会計実地検査においても現物確認を行っていること、さらに平成28年度において備品の金額基準を3万円から10万円に変更した際に全数調査を実施していることから、十分な統制活動を実施しているとの認識である。

一方で、担当課において所有する物品を定期的に全数検査する機会や、会計課が全数検査の実施状況を確認するプロセスがあるか確認したところ、所属長月例点検や月次チェックにおいて、抽出による現物確認や移動状況のチェックは行われているものの、全数検査の手続きはないとの回答であった。

(6) 想定されるリスクと整備すべき内部統制の方向性

・重要物品の实地棚卸の実施

現状の統制活動としては公所及び本庁で実施される会計实地検査があげられているが、これらは「抽出検査」であり、網羅性があるものではない。重要な物品全品を網羅したリストを作成・管理し、リストどおりに物品が存在するのか、又は適切に廃棄されているかどうかなど、定期的に物品の全数を实地棚卸する機会がない限り、登録漏れや亡失、盗難等のリスクを排除することができない。

ところで、实地棚卸は、単に所有物品の数量をカウントすることだと判断されがちであるが、物品の状態（コンディション）を確認する機会でもある。担当課に対して实地棚卸を求めない現状の仕組みでは、物品の状態について特段の報告は求められておらず、例えば学校など、多数多額の物品を継続的に管理しなければならない所管課において、修理すれば利用可能な備品について放置されている可能性もあるだろう。

資産保全の観点からすれば、原則として取得価額が10万円以上となる物品について網羅されたリストを作成し、少なくとも年1回は全数について数量やコンディションを確認する实地棚卸の制度を設けるべきである。しかしながら、リスト作成や棚卸実施に伴う費用対効果を勘案すると、まずはその対象となる物品について一定の金額以上と定め、順次整備することが現実的であろう。

实地棚卸制度の導入に際しての金額基準については、例えば固定資産台帳に登録される物品である取得価額（50万円以上）や、京都府における重要物品について定められた会計規則第188条による取得価額（100万円以上）が参考になるので、実行可能性を勘案しつつ検討されたい。

2.4 未利用不動産の管理

公有財産は行政執行の直接の物的手段として使用される行政財産と、それ以外の普通財産に区分される。

【図表 2.4-1】 財産の区分

種類	内容
行政財産	行政目的の遂行にあたり、行政執行の直接の物的手段として使用するもの
普通財産	直接特定の行政目的に供しないもの

このうち普通財産については、その状況によって、貸付等で利用されているものと、未利用のものに分類されることになるが、この「未利用の財産」のうち不動産について、どのように管理されているか確認した。

(1) 未利用不動産に関する事務の概要

未利用不動産を管理する各所属課から、未利用である旨の報告が府有資産活用課に実施され、その後、府有資産活用課が処分・利活用について検討することになる。

各所属課から報告された未利用不動産については、原則として府庁内での活用が検討され、府庁内において活用の申し出が受け付けられる。

府庁内に活用の申し出がなかった場合には、府下の市町村に連絡されて同様に活用の申し出が受け付けられ、次いで公的施設・公的機関（NPO 法人など）に対して活用が打診される。

これら全てに打診しても、なお利用希望がなかった場合には、京都府としての活用手段がないという判断から売却手続が開始されることになり、境界確定・不動産鑑定・一般競争入札の流れをたどる。

なお、これら未利用不動産の処分・利活用について、外部の有識者を集めた「利活用推進プラン委員会」が組織されており、上述の一連の手続と平行して事務の

妥当性が協議されていく。

平成 29 年度において府有資産利活用推進プラン委員会に報告されている、対象物件数の推移は以下のとおりである（報告資料より一部加筆修正）。

【図表 2.4-2】 未利用不動産の活用の検討状況

	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度	平成 28 年度	平成 29 年度
1 府を中心とした自治体の利 活用を検討(注 1)	13 (1)	13 (2)	11 (5)	11 (5)	13 (5)
2 NPO 等の利活用を中心に検討 (注 1)	7	7	9 (1)	9 (1)	7 (2)
3 更に方向性を検討する物件	6	6	5	6	8
4 売却(注 2)	15 (18)	15 (18)	23 (22)	23 (23)	21 (25)
計	41 (19)	41 (20)	48 (28)	49 (29)	49 (32)

(注 1) () 内は利活用済の累計数

(注 2) () 内は売却済の累計数

(2) 想定されるリスクと統制活動

さて、未利用不動産に関するリスクとしては、利活用が検討されずに放置されてしまう、府の許可なく他者に利用されてしまう、などが想定されるところである。

これら想定されるリスクについて、確認できた統制活動は以下のとおりであった。

【図表 2.4-3】 想定されるリスクと統制活動

想定リスク	統制活動
<ul style="list-style-type: none"> ・利活用が検討されず放置されてしまう。 	<ul style="list-style-type: none"> ・利活用推進プラン委員会の開催前に、府有資産活用課で各施設部局担当者に状況確認のためのヒアリングを行っている。 ・利活用推進委員会で議題にあがり、定期的に検討される機会がある。
<ul style="list-style-type: none"> ・府の許可なく他者に利用されてしまう。 	<ul style="list-style-type: none"> ・年 1 回行う利活用の検討状況確認のためのヒアリングの際、現地の管理状況について確認している。

(3) 現状の統制活動に関する府有資産活用課の認識

利活用が検討されず放置されてしまうリスクについて、利活用推進委員会において、年に 1 回ではあるが確認する機会があり、統制活動として機能しているとのことである。

また、許可なく他者に利用されてしまうリスクについては、利活用の検討状況確認のためのヒアリングの際に管理状況についても確認していることもあり、まず生じえないとの認識であったが、未利用不動産の状態（コンディション）を定期的に報告させるプロセスは用意されていないとのことであった。

(4) 想定されるリスクと整備すべき内部統制の方向性

・未利用不動産のコンディション確認

未利用不動産の「利活用」については年 1 回検討する機会が設けられているものの、未利用不動産自体がどのような状態になっているのか、という現状確認のプロセスは用意されていない。そのため、未利用不動産について適法に保存されているかどうか、許可なく他者に利用されてはいないか、といった「状態（コンディション）」について、定期的に確認されていない状況にあるといえる。

未利用不動産を他者に利用されてしまうリスクについて、発生の可能性が高いものではないかもしれないが、ひとたび問題が生じてしまえば解決までに多大な時間がかかるものと予想され、他府県において発生事例が報告されているところである。

そのため、未利用不動産については、管理する課による年に1回程度の実地確認を求めるべきであると考ええる。

3 指摘事項及び意見の要約

3.1 指摘事項

(1) 資産計上と費用処理の判断の妥当性検証

資産計上と費用処理の判断について、起案者以外の上位者が確認する仕組みがなく、現場の担当者の判断で決定されてしまう。

そのため、担当者が資産計上と費用処理の区分を誤って登録することにより、中長期的に固定資産台帳が実態を示さなくなるリスクを排除できない。

例えば決裁プロセスを追加するなどして、統合財務システムへの登録時における資産計上と費用処理の判断について、起案者以外の上位者が確認する仕組みを設けるべきである。

3.2 意見

(1) データマッチング作業の効率化

データマッチング作業について、公有財産台帳への記載事項漏れや、消耗品をすべて資産計上するなどの過度に保守的な運用に伴う非効率が見られる。また、土木事業執行支援システムについては用地データと工事データの特性上、作業件数が多くなりがちであり、これらの事務の効率化を検討する必要がある。

データマッチング作業を効率化するために、例えば伝票摘要欄においてあらかじめ資産計上すべきものかどうかを判別できるような名称を入力しておく、消耗品についてすべて資産計上を求めるのではなく、10万円未満であれば費用処理とするよう指導するなど、事務の見直しが必要であると考ええる。

(2) 修繕費と資本的支出の判断基準の設置検討

修繕費と資本的支出の判定については、法人税法基本通達を用いて行うとされているものの、現場の担当者は判定に明るいわけでもなく、判断にぶれがあり、再現性を確保できない状況にある。

法人税法基本通達は固定資産台帳整備を目的としたものではないし、税法基準に拘る必要もないのであるから、京都府としてより合理的かつシンプルに現場が判断可能な基準を検討・開発し、運用することが望ましいと考える。

(3) 重要物品の实地棚卸の実施

物品の管理についての統制活動として公所及び本庁で実施される会計实地検査があげられているが、これらは「抽出検査」であり、網羅性がない。また、物品の状態についての報告は求められておらず、多数多額の物品を継続的に管理しなければならない所管課において、修理すれば利用可能な備品について放置されている可能性もある。

資産保全の観点からすれば、少なくとも年 1 回は全数について数量やコンディションを確認する实地棚卸の制度を設けるべきである。

实地棚卸制度の導入に際しての金額基準については、例えば固定資産台帳に登録される物品である取得価額（50 万円以上）や、京都府における重要物品について定められた会計規則第 188 条による取得価額（100 万円以上）が参考になるので、実行可能性を勘案しつつ検討されたい。

(4) 未利用不動産のコンディション確認

未利用不動産の「利活用」については年 1 回検討する機会が設けられているものの、適法に保存されているかどうか、許可なく他者に利用されてはいないか、といった「状態（コンディション）」について、定期的に確認されていない状況にあるといえる。

未利用不動産を他者に利用されてしまうリスクについて、問題が生じてしまえば解決までに多大な時間がかかるものと予想され、他府県において発生事例

が報告されているところであるから、担当課による年に1回程度の実地確認を
求めるべきであると考え。

第5 財務報告にかかる IT のリスクの評価と内部統制の状況

1 京都府における IT（情報技術）の重要性

情報技術が発達した現在において、一般論としての IT の重要性は言うまでもない。では、実際に京都府ではどの程度重要であろうか。

本監査のテーマ「財務事務をはじめとしたリスクマネジメントの課題と対応について」に関するシステムが統合財務システムであることから、統合財務システムに関わる事項を中心に検討する。

なお、平成 24 年度京都府包括外部監査「情報システムに係る財務事務の執行について」（以下「平成 24 年度監査」という。）にて、情報システムの状況について詳細な検討を行っている。したがって、この監査結果及び公表されている措置状況も参考にして検討を行う。

1.1 京都府の情報システムの再構築

ここでは、平成 24 年度包括外部監査報告書を基礎として検討を行う。

京都府の主要な情報システムの再構築は平成 16 年から開発が始まり、概ね平成 20 年前後に運用が開始されている。

このときに整備された主なシステムは以下のとおりである。

【図表 1.1】

当初システム	開発開始時期	運用開始時期
総務事務システム	平成 16 年 12 月	平成 19 年 4 月
新税務電算システム	平成 17 年 10 月	平成 20 年 1 月
府・市町村税務業務課共同化システム	平成 20 年 2 月	平成 22 年 1 月
統合財務システム (予算編成) (執行等)	平成 17 年 6 月	平成 18 年 10 月 平成 19 年 4 月
新人事給与システム	平成 19 年 11 月	平成 21 年 8 月
FAQ システム	平成 18 年 3 月	平成 19 年 3 月

当初システム	開発開始時期	運用開始時期
コールセンターシステム (府民総合案内・相談センター)	平成 19 年 3 月	平成 19 年 8 月
共同電子窓口システム (電子申請推進)	平成 18 年 1 月	平成 20 年 2 月
統合型地理システム (GIS)	平成 18 年 1 月	平成 19 年 4 月
施策推進支援システム (情報共有化推進)	平成 17 年 3 月	平成 20 年 4 月
市町村基幹業務支援システム	平成 18 年 7 月	平成 20 年 4 月

これだけ多くの、かつ、重要なシステムを短期間で開発・運用しており、平成 30 年度監査（以下「本監査」と言う。）時点で改めて見ても特筆に値すべきことである。

これだけのことができたのは、当時の府知事等のトップダウンによって強力に押し進められたのが要因の一つであるが、ほかに財政健全化の観点から進められた「経営改革プラン」の存在、そして、業務効率化の観点からの京都府と市町村の業務重複解消が要因として挙げられる。

（以下、「平成 24 年度監査」報告書より）

第 2 京都府の近年における情報システムの状況

1 京都府の情報システムの再構築

（略）

京都府の情報システムの再構築はそれ自体が目的ではなく、「経営改革プラン」という行政経営改革における一つ的手段として、トップダウン方式で実施された。従って、主要な多くのシステムが上記のような短期間のうちに、組織改革や業務改善などを伴って再構築されたのである。

（中略）

京都府の行政経営改革およびそれを支援する情報システムの整備の過程を見る場合、「京都府庁内」と「京都府および市町村」の二つの流れで把握するこ

とが理解しやすい。

① 京都府庁内

京都府においては、平成 17 年 3 月に経営の視点で「経営改革プラン」を策定し、平成 20 年までに約 500 億円の経営改革効果を目指すとともに、複雑多様化する府民ニーズに対応するため、限られた財源の有効活用を図り、府民に最大のサービスを還元することとした。

具体的には「経営」の観点で中長期的な見通しに立って府政を運営することを基本に、「業務改革の推進」、「集中と選択による施策の見直し」、「戦略的な自主財源の確保」という視点から改革に取り組み、人件費の抑制や事務事業の見直しで財源を捻出し、府民の安心・安全を守るための事業を推進することとなった。主に「業務改革の推進」としては、「給与費プログラム（平成 18 年度～平成 22 年度）」の推進など、「ICT を活用した業務改革による内部管理業務の合理化」、事業手法の改革などにより行政コストの大幅な削減を実現している。

② 京都府および市町村

京都府と市町村の業務には重複しているものが相当量あり、京都府だけでは十分な効果が得られないため、より一層の成果を確保するために、平成 16 年度に「京都府・市町村行財政連携推進会議」を組織し、これまで以上に府と市町村が一体となって、行財政の効率化、健全化を進め、相互の連携した取り組みを推進していくこととした。

具体的には、以下の「三つの連携」の推進が確認された。

i 事業連携

府・市町村の事業面からの重なるの整理、効果的・効率的な事業の在り方の検討

ii 業務連携

基幹業務システムの共同化や府・市町村間の連携、情報共有化の検討

iii 税収確保のための連携

税の共同徴収等の検討

このような背景、経過により、全国的にも例を見ない、都道府県と市町村が一体となって、「行政経営改革のツールとして ICT を活用」し、住民のため、より効果的な行政体制の構築に取り組むこととなった。

すなわち、京都府の情報システムの再構築は、当時他府県で大きな流れとなっていた「IT の利活用」といった話ではなく、京都府の行政経営改革、そして府内市町村を巻き込んだ業務効率化、という大きな流れに沿って実施されたものである。

なお、情報システムの再構築の詳細や「経営改革プラン」の内容は、平成 24 年度の包括外部監査報告書を参照されたい。

1.2 統合財務システムの概要について

統合財務システムの概要は、「平成 24 年度監査」報告書に記載されているので、これを抜粋する。

(1) システムの概要

・統合財務システムは、予算から執行、決算、評価までのデータを一元的に管理することを可能とするとともに、予算、決算書の原稿を自動作成する機能と、その一方で他の印刷帳票をほぼすべて廃止可能とする強力なデータ検索機能、さらに IC カードによる厳格なセキュリティ管理と厳重な支出チェック機能も有する、財務に係る事務を統合して管理するシステムとして設計した。

・統合財務システムの導入によって、多大な労力を要していた予算書、決算書等の作成がほぼ自動化され大幅な省力化が実現されただけでなく、課題となっていた予算～執行～決算～評価までの PDCA サイクルが完成した。さらに税務電算システムとともにホストコンピュータ上で稼働していた財務会計システムが本システムに移行したことで、ホストコンピュータの撤去が実現し、相当な経費削減に成功した。

(「平成 24 年度監査」報告書より。下線は本監査人が付したものである。)

なお、下線の「予算書、決算書等の作成がほぼ自動化」とは、具体的には以下

のとおりである。

統合財務システム導入までは、印刷業者に手書き修正原稿を出し、校正原稿を読み合わせるという作業を、予算、決算の数字が変わる都度、時間外に膨大な作業を何度も何度も繰り返していたが、導入後は数字確定後に写真印刷用の原稿が自動で出力されるため、こうした作業はほとんどなくなった。ただ、費用対効果の関係で、決算関係書類の一部等で加工が必要なものが残っており、完全には自動化されてはいない。

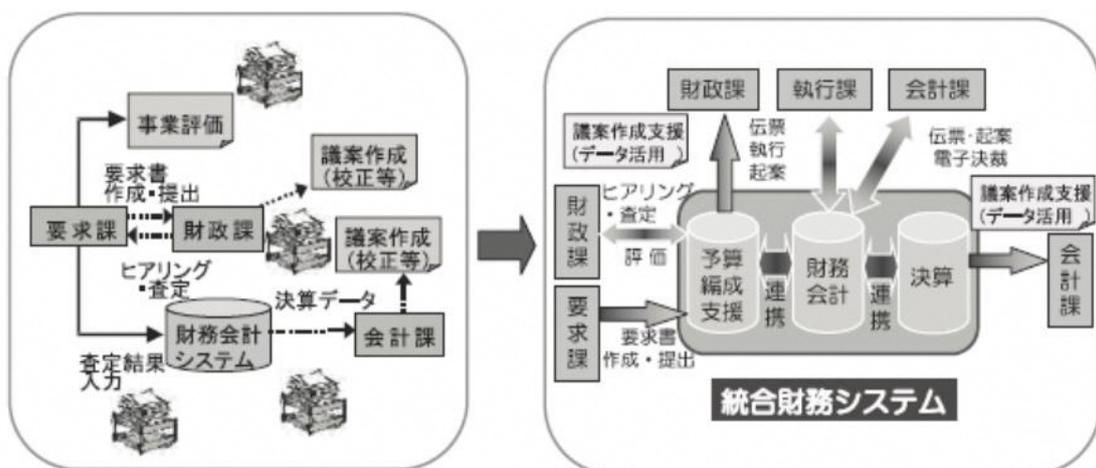
(「平成 24 年度監査」報告書より)

これを見ると、統合財務システム構築以前は、現在では想像を絶するような作業が、予算編成・決算書作成に費やされていたと思われる。

まさに、統合財務システムは、業務の有効性と効率性の観点から欠くべからざるシステム、と言え、「平成 24 年度監査」報告書においても、その観点からの説明が続く。

(2) システム導入の目的

従来の財務会計機能に加えて、予算編成支援、決算管理機能等を新たに追加することで、予算から執行、決算までのデータ統合、一元管理し、財務管理の業務プロセス全体を通じて効率化・省力化を図った。



・ 予算編成 (予算編成プロセスの透明化、議案等作成支援)

- ・決算管理（決算情報のアカウントビリティ、議案等作成支援）
- ・事項別管理（事項別に予算から決算までのデータを一元的に管理）
- ・電子決裁、入力支援等（電子決裁連携、ガイダンス表示、データ管理手法改善）

（「平成 24 年度監査」報告書より）

(3) システム導入の効果

(1) 事項別管理

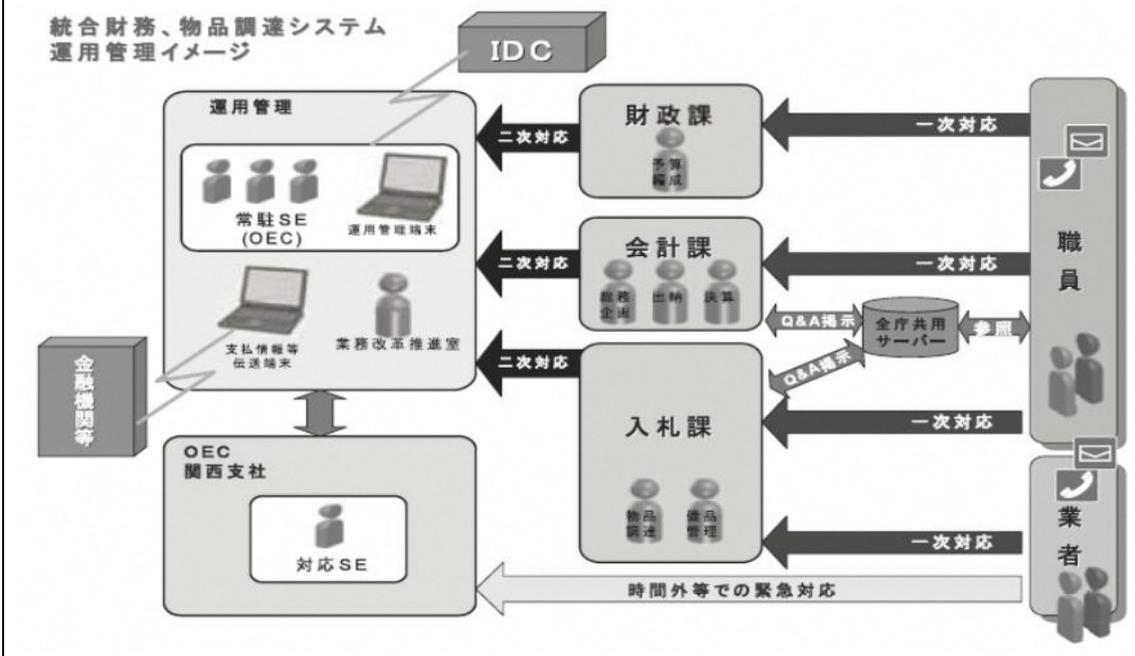
事項別に予算から決算までのデータを一元的に管理することで、二重入力をなくし業務を効率化するとともに、透明性の向上を図った。

(2) 電子決裁、入力支援等

電子決裁との連携、ガイダンス表示、各種データ管理手法の改善を通じて業務を効率化している。

(3) 物品管理、予算編成支援、決算管理との連携

物品調達、予算編成、決算管理等の財務関係業務を一括して管理し、業務を効率化している。



（「平成 24 年度監査」報告書より）

(4) IT 内部統制としての考え方

① 会計処理における内部統制（統合財務システム）

地方公共団体の予算は議会の議決を受け、また予算は款から始まり、項、目、節、細節まで細かく支出の種別が決められることから、まず予算どおりに執行されているかどうかをチェックする必要がある。予算と執行のデータを連携させ、支出の際は支出の種別ごとの予算額を超えた支出は停止することで、予算の範囲を超えた不正な執行を管理することが可能となる。また、会計処理と電子決裁を完全に連携させ、支出に当たっては IC カードで認証を受けた職員が起票し決裁を行い、最終決裁者が出納権限を有する職員でないと支出ができないように設定することが可能である。

（「平成 24 年度監査」報告書より）

抜粋が長くなってしまったが、これを読めば統合財務システムが重要なシステムであり、その運用が適切に行われるべきものであることが理解できよう。

2 IT 統制

2.1 IT 統制とは

IT 統制とは一言でいうと、システムが適切に運用されるための管理、と言えば良いであろうか。では、具体的にはどのようなことを言うのか見ていきたい。

会計に関する内部統制については「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）」（平成 23 年 3 月 30 日企業会計審議会）（以下「内部統制基準」という。）が参考になると思われる。

「内部統制基準」は、主に株式公開している一般企業が、いわゆる内部統制報告制度に対応するための指針となるものであり、財務報告に係る内部統制をどのように構築すればよいか説明されている。

「内部統制基準」の中から、IT 統制に関する事項を見ていくこととする。

(1) IT への対応

IT への対応とは、組織目標を達成するために予め適切な方針及び手続を定め、それを踏まえて、業務の実施において組織の内外の IT に対し適切に対応することをいう。

IT への対応は、IT 環境への対応と IT の利用及び統制からなる。

(中略)

組織の業務内容が IT に大きく依存していたり、組織の情報システムが IT を高度に取り入れている等、現状では多くの組織が IT 抜きでは業務を遂行することができなくなっている。(中略) 組織に深く IT が浸透している現状では、業務を実施する過程において組織内外の IT に対し適切に対応することが、内部統制の目的を達成するために不可欠となっていることを示したものであって、組織に新たな IT システムの導入を要求したり、既存の IT システムの更新を強いるものではない。

(「内部統制基準」より)

すなわち、統合財務システムを構築することのみならず「組織目標を達成するために予め適切な方針及び手続を定め、それを踏まえて、業務の実施において組織の内外の IT に対し適切に対応すること」が IT への対応と言える。

さらに「内部統制基準」を見ていく。

(2) IT 環境への対応

IT 環境とは、組織が活動する上で必然的に関わる内外の IT の利用状況のことであり、社会及び市場における IT の浸透度、組織が行う取引等における IT の利用状況、及び組織が選択的に依拠している一連の情報システムの状況等をいう。

組織は、組織を取り巻く IT 環境を適切に理解し、それを踏まえて、IT の利用及び統制について適切な対応を行う必要がある。個々の組織を取り巻く IT 環境の具体例として、組織が考慮しなければならない項目には以下のもの

が挙げられる。

イ． 社会及び市場における I T の浸透度

ロ． 組織が行う取引等における I T の利用状況

ハ． 組織が選択的に依拠している一連の情報システムの状況（情報システムに依拠しているかどうか、依拠している場合にどのような情報システムに依拠しているか等）

ニ． I T を利用した情報システムの安定度

ホ． I T に係る外部委託の状況

（「内部統制基準」より）

統合財務システムにおいて特に留意すべき点は上記ロ～ホになるが、前述の「1.2 統合財務システムの概要について」を見れば、上記ロ、ハについては十分な理解が京都府にあると考えられる。

上記ニ、ホは後述の IT 全般統制に関する事項であるため、後程詳しく検討する。

(3) IT の利用

イ． 統制環境の有効性を確保するための I T の利用

統制環境のうち I T に関連する事項としては、例えば、次のものが挙げられる。

（ア）経営者の I T に対する関心、考え方

（イ）I T に関する戦略、計画、予算等の策定及び体制の整備

（ウ）組織の構成員の I T に関する基本的な知識や活用する能力

（エ）I T に係る教育、研修に関する方針

（「内部統制基準」より）

統制環境とは「組織の気風を決定し、組織内のすべての者の統制に対する意識に影響を与えるとともに、他の基本的要素の基礎をなし、リスクの評価と対応、統制活動、情報と伝達、モニタリング及び IT への対応に影響を及ぼす基盤をいう」（「内部統制基準」より）。要は組織風土に大きな影響を与えるものと理解い

ただきたい。

上記（ア）に関しては、システム再構築を当時の府知事がトップダウンで進めたことから、関心や理解度は非常に高いと言える。

上記（イ）に関しては、「1.2 統合財務システムの概要について」で記載した通り大きな戦略の枠組みの中で IT にかかる体制整備が進められており、この点は「内部統制基準」に照らしてみても十分に評価できる。しかし、一方で平成 24 年度の包括外部監査においては、後述する「2.2 「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（たたき台）」の対応状況」に記載の指摘事項等がある。

上記（ウ）については、京都府では「京都府情報セキュリティ基本方針」（以下「基本方針」という。）において、以下のとおり定めている。

1 目的

京都府情報セキュリティ基本方針（以下「基本方針」という。）は、京都府の情報セキュリティ対策の基本的な方針を定め、情報資産の適正な管理の保持・徹底を図り、もって府民の信頼の維持向上に資することを目的とする。

（中略）

3 適用機関

基本方針の適用機関は、京都府の知事部局、議会事務局、各行政委員（会）及び警察本部とする。

なお、個別の事情を考慮した情報セキュリティ対策に関する規程を策定し、最高情報セキュリティ責任者（Chief Information Security Officer 以下「CISO」という。）の承認を得た場合は、基本方針は適用しないものとする。

4 職員の義務

適用機関のすべての職員（非常勤職員を含む。以下「職員」という。）及び情報システムに関する業務又は情報システムの重要性を認識するとともに業務の遂行に当たって基本方針を遵守する義務を負う。

特に、特定個人情報及び個人情報については、その重要性を認識し、関係法令

等にのっとり、より厳密な取扱いを行うものとする。

(「基本方針」より)

すなわち、「基本方針」は、京都府職員に対して「府民の信頼の維持向上に資すること」という大きな目的のために「業務の遂行に当たって基本方針を遵守する義務を負」わせたものである。

では、「基本方針」にはどのようなことが定められているのであろうか。

上記以外の全文を抜粋すると、以下のとおりである。

2 定義

(1) 情報システム

ネットワーク（データ伝送を行う通信網及びその構成機器）、電子計算機（ハードウェア及びソフトウェア）及び記録媒体で構成する、情報の処理を行う仕組みをいう。

(2) 情報資産

京都府の情報システム及び情報システムで取り扱うすべてのデータをいう。

(3) 情報セキュリティ

情報資産の機密を保持し、正確性、完全性及び許可された利用者が必要なときに情報資産を利用できる状態を維持することをいう。

(中略)

5 情報セキュリティ対策の推進

(1) CISO は、情報セキュリティ対策を総合的に推進する。

(2) 情報セキュリティ対策は、情報資産の重要度に応じ、次に掲げる対策を講じるものとする。

ア 物理的セキュリティ対策

情報資産を損傷・妨害等から保護するため、情報システムを設置する施設への不正な立入り、情報システムへの外部機器の不正な接続等を防止する対策

イ 人的セキュリティ

情報セキュリティに関する権限や責任を定め、職員等に基本方針の内容を周

知徹底するための教育及び啓発等の対策

ウ 技術的セキュリティ対策

情報資産を不正なアクセス等から保護するため、情報資産へのアクセス制御、ネットワーク管理、ウイルスチェック等の対策

エ 運用におけるセキュリティ対策

情報セキュリティ対策の遵守状況の確認、情報システムの監視等の対策

オ 緊急時におけるセキュリティ対策

緊急事態が発生した際に迅速な対応を可能とするための計画を定める等の危機管理対策

6 京都府情報セキュリティ対策基準の策定

CISO は、京都府の情報資産について、5に定める情報セキュリティ対策を講じるに当たっては、遵守すべき行為及び判断等の基準についての基本的な事項を定める京都府情報セキュリティ対策基準（以下「対策基準」という。）を策定する。

7 情報セキュリティ実施手順の策定

情報システムを所管する本庁の課（室）長又は地方機関の長は、対策基準を順守して情報セキュリティ対策を実施するために、所管する情報システムについて、具体的な実施手順を定めた情報セキュリティ実施手順（以下「実施手順」という。）を策定するものとする。

8 情報セキュリティ監査及び評価、見直しの実施

CISO は、情報セキュリティ対策が遵守されていることを検証するため、定期及び随時の監査を実施し、その結果等を踏まえ、基本方針、対策基準及び実施手順に定める事項並びに情報セキュリティ対策の評価を行い、必要に応じて基本方針、対策基準の見直しを行う。

（「基本方針」より）

以上から、「基本方針」は情報セキュリティの基本的事項が定められたものと言え、これに沿って京都府情報セキュリティ対策基準（以下「対策基準」という。）等が定められている。

また、前述の「2.1 IT 統制とは (3)IT の利用 (エ)「ITに係る教育、研修に関する方針(「内部統制基準」から引用)」については、「対策基準」において以下のとおり定められている。

5 人的セキュリティ対策

(1)職員等の責任

③教育・訓練

ア CISO は、情報セキュリティに対する意識を醸成し保つため、職員等に対し普及啓発するとともに、情報セキュリティに関する理解が深まるよう教育・訓練を行うものと

イ 情報システム管理者は、情報システムに不測の事態が発生した場合に備えた訓練を行うものとする。

ウ 情報セキュリティ責任者、IT 推進員及び情報セキュリティ操作認定者は、毎年定められたセキュリティ対策に関する研修を修了しなければならない。

なお、情報セキュリティ操作認定者が研修を修了しなかった場合、その認定を取り消すものとする。

(「対策基準」より)

以上の詳細については、後述の「2.3 IT 全般統制(3) 内外からのアクセス管理などシステムの安全性の確保」にて検討する。

続けて「内部統制基準」を見ていく。

ロ. リスクの評価と対応の有効性を確保するためのITの利用

(中略)

ハ. 統制活動の有効性を確保するためのITの利用

ITを利用した統制活動を、適切に設計して業務プロセスに組み込むことにより、統制活動の自動化が可能となる。

(中略)

統制活動が自動化されている場合、手作業による統制活動に比べて迅速な情報処理が期待できるほか、人間の不注意による誤謬等の防止も可能となり、結

果として、内部統制の評価及び監査の段階における手続の実施も容易なものとなる。一方で、統制活動が自動化されているとプログラムの不正な改ざんや不正な使用等があった場合に、プログラムに精通した者しか対応できず、不正等の適時の発見が困難になるといった問題点も考えられ、適切なアクセス管理等の措置を講じておくことにつき留意する必要がある。

(「内部統制基準」より)

上記ロは、統合財務システムに該当する事項はないため、検討を省略する。

上記ハは、IT 業務処理統制のことであるが、「1.2 統合財務システムの概要について(1)システムの概要」で記載した「予算書、決算書等の作成がほぼ自動化」など、統合財務システムが大いに業務効率化に役立ったことにも関係する。これについては、後述の「2.4 IT 業務処理統制」にて詳細に検討する。

さらに「内部統制基準」を見ていく。

ニ. 情報と伝達の有効性を確保するための I T の利用

I T の利用により、組織内部での情報伝達の手段を効果的に業務プロセスに組み込むことも可能となる。

(中略)

ホ. モニタリングの有効性を確保するための I T の利用

統制活動の有効性に関する日常的モニタリングは、日常の業務活動を管理するシステムに組み込み自動化することで、より網羅的に実施することが可能となる。その結果、独立的評価に当たってリスクを低く見積もることができるため、独立的評価の頻度を低くしたり、投入する人員を少なくすることも可能となる。

一方、I T を利用したモニタリングは、予めモニタリングする指標を設定してプログラミングしておく必要があるため、システム設計段階から計画的に準備を進めることが必要となる。

(「内部統制基準」より)

上記ニ及びホは、「1.2 統合財務システムの概要について(1)システムの概要」

で記載した「予算～執行～決算～評価までの PDCA サイクル」のことであり、IT を利用して各種モニタリングが行われているところである。

(4) IT の統制

統合財務システムが、IT 統制の面で非常に重要なシステムであることは、「内部統制基準」の下記内容がわかりやすいと考える。

IT の統制とは、IT を取り入れた情報システムに関する統制であり、自動化された統制を中心とするが、しばしば、手作業による統制が含まれる。

イ. 組織目標を達成するための IT の統制目標

IT の統制を有効なものとするために経営者が設定する目標を、IT の統制目標と呼ぶ。IT の統制目標としては、例えば、次のものが挙げられる。

- a. 有効性及び効率性：情報が業務に対して効果的、効率的に提供されていること
- b. 準拠性：情報が関連する法令や会計基準、社内規則等に合致して処理されていること
- c. 信頼性：情報が組織の意思・意図に沿って承認され、漏れなく正確に記録・処理されること（正当性、完全性、正確性）
- d. 可用性：情報が必要とされるときに利用可能であること
- e. 機密性：情報が正当な権限を有する者以外に利用されないように保護されていること

財務報告の信頼性を確保するための IT の統制は、会計上の取引記録の正当性、完全性及び正確性を確保するために実施される。

正当性とは、取引が組織の意思・意図にそって承認され、行われることをいい、完全性とは、記録した取引に漏れ、重複がないことをいい、正確性とは、発生した取引が財務や科目分類などの主要なデータ項目に正しく記録されることをいう。

（「内部統制基準」より）

上記を満たすことが、正に統合財務システムを導入した目的の一つと言えよ

う。

2.2 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（たたき台）への対応状況

「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（たたき台）」（以下「たたき台」という。）では、その「別紙1」において、ICTへの対応を以下のとおり示している。

（ICTへの対応）

○評価の基本的な考え方

組織は、内部統制の目的に係るICT環境への対応を検討するとともに、ICTを利用している場合には、ICTの利用の適切性を検討するとともに、ICTの統制を行っているか。

○評価項目

12-1 組織は、組織を取り巻くICT環境に関して、いかなる対応を図るかについての方針及び手続を定めているか。

12-2 内部統制の目的のために、当該組織における必要かつ十分なICTの程度を検討した上で、適切な利用を図っているか。

12-3 組織は、ICTの全般統制として、システムの保守及び運用の管理、システムへのアクセス管理並びにシステムに関する外部業者との契約管理を行っているか。

12-4 組織は、ICTの業務処理統制として、入力される情報の網羅性や正確性を確保する統制、エラーが生じた場合の修正等の統制、マスター・データの保持管理等に関する体制を構築しているか。

（「たたき台」より）

以下、順に検討する。

(1) 評価項目12-1及び評価項目12-2への対応状況

評価項目12-1「組織は、組織を取り巻くICT環境に関して、いかなる対応を

図るかについての方針及び手続を定めているか。」及び評価項目 12-2「内部統制の目的のために、当該組織における必要かつ十分な ICT の程度を検討した上で、適切な利用を図っているか。」にかかる、京都府の状況を検討する。

①「平成 24 年度監査」で検討した事項

これらの状況は既に「平成 24 年度監査」報告書（4 ページ～29 ページ）にて詳細に検討している。その中で監査人から複数の指摘事項等があり、京都府としても措置済みの事項と未措置の事項がある。このうち、「平成 24 年度京都府包括外部監査の結果及び意見の概要」と「平成 24 年度包括外部監査の結果に基づき講じた措置状況」は以下のとおりである。

なお、措置済みの事項については、京都府から提供された資料の閲覧及び情報政策課担当者への質問によって、措置されたことを確認した。

以下は、「平成 24 年度監査」の指摘事項と、その後の措置状況である

(ア) 京都府の IT ガバナンス及び情報システムの管理体制の強化

監査の結果（指摘事項等）
京都府における今後の情報システムの整備・運用においては、「基本方針」やそれを具現化した「計画」の策定が必須である。施策の数値目標や期限の定めがなければ、事業が効果的に行われたかの判断ができない。
措置の内容
社会保障・税番号制度の導入を踏まえ、各種規程の全面的な見直しを行うべく検討を進めており、基本方針等の策定もその中で検討する
措置状況
改善中

監査の結果（指摘事項等）
今後、すべての情報システムの整備・運用において情報政策課が関与し、各システムを管理することにより全体最適を目指すことが必要であると考えられる。予算編成段階で情報政策課が積極的に関与するとともに、事前の評価（費

用対効果)を明らかにすべきである。また、セキュリティレベルの一定水準の確保、システム導入の緊急性・重要性の判断、外部委託業者の管理の面からも、情報システムを一元的に管理する部署が必要であると考ええる。
措置の内容
システム導入に当たっては、情報政策課に協議するよう庁内への徹底を図った。
措置状況
改善中

(イ) 情報政策課の体制強化

監査の結果（指摘事項等）
京都府の情報システムの全体最適を図るために、担当部署であるべき情報政策課所属の職員は IT のスペシャリストの集団であるべきと考える。システムの外部委託事業者はいずれも IT の専門家であり、これらの専門家をコントロールするためには、それ以上の専門的知識や経験を有するプロ集団でなければならない。情報政策課の人員構成や教育体制も含め京都府として長期的な視野にたった専門家の養成・充実を検討することが必要と考える。
措置の内容
IT 政策に関して、高い専門性を有する情報技術専門監を設置し、同職員を中心に日常の業務を遂行する中で職員を育成するとともに、平成 25 年度からは、新規配属職員等に外部団体主催の研修を受講させ、専門的な知識の習得を図っている。
措置状況
措置済み

②現状について

「平成 24 年度監査」以降、組織・体制については対策基準の見直しもあったため、本箇所について、対策基準の内容について検討する。

(ア) 「対策基準」の組織・体制についての記載内容

(1) 最高情報セキュリティ責任者

ア 全ての情報資産の管理及び情報セキュリティ対策に関する権限及び責任を有する最高情報セキュリティ責任者（Chief Information Security Officer 以下「CISO」という。）を置く。

イ CISO は、政策企画部情報政策統括監の職にある者をもって充てる。

ウ CISO は、基本方針や対策基準の改正等の情報セキュリティ対策に関する重要事項について、京都府 IT 推進本部へ報告し、了承を得るものとする。

(2) 最高情報統括責任者

ア 京都府における情報通信技術の活用による府民サービスの向上や業務改革のための施策の推進を統括する最高情報統括責任者（Chief Information Officer 以下「CIO」という。）を置く。

イ CIO は、政策企画部情報政策統括監の職にある者をもって充てる。

ウ CIO は、情報通信技術の活用による府民サービスの向上や業務改革のための施策の推進に関する重要事項について、京都府 IT 推進本部へ報告し、了承を得るものとする。

(3) 情報セキュリティ責任者

ア 本庁の課(室)・又は地方機関の長(以下「所属長」という。)を、当該組織の情報セキュリティ対策に関する権限及び責任を有する情報セキュリティ責任者とする。

なお、大規模な地方機関等については、CISO の承認を得て、当該地方機関の長が指定する職にある者を情報セキュリティ責任者とすることができる。

イ 情報セキュリティ責任者は、各所属において、対策基準及び情報システム管理者が定める情報セキュリティ対策の実施手順（以下「実施手順」という。）が遵守されるよう必要な措置を講じるものとする。

ウ 情報セキュリティ責任者は、IT 推進員及び専門知識を取得した情報セキ

セキュリティ操作認定者（CISO が定めるセキュリティ対策に関する研修を修了した者をいう。以下同じ。）に情報セキュリティに関する事務を補佐させることができる。

(4) 情報システム管理者

ア 各情報システムを所管する所属長を、当該情報システムに係る情報システム管理者とする。

イ 情報システム管理者は、実施手順を策定するとともに、その維持・管理を行うものとする。

ウ 情報システム管理者は、所管する情報システムに係る開発、設定の変更、運用、更新等を行う権限及び責任を有する。

エ 情報システム管理者は、所管する情報システムに係る情報セキュリティ対策に関する権限及び責任を有する。

(5) 情報セキュリティインシデント対応チーム

ア CISO は、次に掲げる措置等を行うため、情報セキュリティインシデント対応チーム（Computer Security Incident Response Team 以下「CSIRT」という。）を置く。

① 発生した情報セキュリティインシデント（ウイルス感染、不正アクセス、情報漏えい等の情報資産のセキュリティを脅かす事象。以下「インシデント」という。）の正確な把握及び分析

② 発生したインシデントに対する、迅速かつ的確な被害拡大防止、復旧、再発防止等の措置

③ インシデントが発生し、又は発生するおそれがある場合に備えた、緊急時対応計画（以下「緊急時対応計画」という。）の策定及び変更

④ 情報システムにおける情報セキュリティ対策に関する監査

⑤ その他情報セキュリティに関する必要な措置

イ CSIRT のチーム員は、次に掲げる職員をもって充てる。

- ① 政策企画部情報政策課の職員
 - ② 知事部局、議会事務局、各行政委員(会)及び警察本部の推薦に基づき CIS0 が指名する者
 - ③ ②の他、チーム員として適当と認められるもののうち、CIS0)が指名する者
- ウ CSIRT にチーム責任者を置き、チーム員のうちから、CIS0 が指名する。
- エ CSIRT の事務局は、政策企画部情報政策課に置く。

「平成 24 年度監査」時点では、CIS0 の定義すらなかったところであるが、現状では情報セキュリティ管理の組織・体制は機能的になったと考える。

(2) 評価項目 12-3 及び評価項目 12-4 への対応状況

評価項目 12-3「組織は、ICT の全般統制として、システムの保守及び運用の管理、システムへのアクセス管理並びにシステムに関する外部業者との契約管理を行っているか。」は、後述の IT 全般統制、評価項目 12-4「組織は、ICT の業務処理統制として、入力される情報の網羅性や正確性を確保する統制、エラーが生じた場合の修正等の統制、マスター・データの保持管理等に関する体制を構築しているか。」は、後述の IT 業務処理統制に該当するため、以下において詳細に検討する。

2.3 IT 全般統制

「内部統制基準」では、IT 全般統制を以下のとおり説明している。

a. ITに係る全般統制

ITに係る全般統制とは、業務処理統制が有効に機能する環境を保証するための統制活動を意味しており、通常、複数の業務処理統制に関係する方針と手続をいう。

ITに係る全般統制の具体例としては、以下のような項目が挙げられる。

- ・ システムの開発、保守に係る管理
- ・ システムの運用・管理

- ・ 内外からのアクセス管理などシステムの安全性の確保
- ・ 外部委託に関する契約の管理

ITを利用した情報システムにおいては、一旦適切な内部統制（業務処理統制）を組み込めば、意図的に手を加えない限り継続して機能する性質を有しているが、例えば、その後のシステムの変更の段階で必要な内部統制が組み込まれなかったり、プログラムに不正な改ざんや不正なアクセスが行われるなど、全般統制が有効に機能しない場合には、適切な内部統制（業務処理統制）を組み込んだとしても、その有効性が保証されなくなる可能性がある。

こうした問題に対応していくためには、例えば、

- ① システムの開発又は変更に際して、当該システムの開発又は変更が既存のシステムと整合性を保っていることを十分に検討するとともに、開発・変更の過程等の記録を適切に保存する
- ② プログラムの不正な使用、改ざん等を防止するために、システムへのアクセス管理に関して適切な対策を講じるなど、全般的な統制活動を適切に整備することが重要となる。

（「内部統制基準」より）

すなわち、IT全般統制が有効に運用されていることが、IT業務処理統制の有効性の基礎となっており、重要な内部統制と言える。

以下、(1)システムの開発、保守に係る管理、(2)システムの運用・管理、(3)内外からのアクセス管理などシステムの安全性の確保、(4)外部委託に関する契約の管理、の順に検討する。

(1) システムの開発、保守に係る管理

① 規程の整備状況

情報システムの開発・変更管理に関する規程として、「対策基準」「6 (5) システム開発、導入、保守等」がある。

情報システムの開発・変更管理に関する事項が、下記のとおり規定されている。

ア 情報システムの調達

(ア) 情報システムの調達（更新を含む。）を実施する場合、情報システム管理者は予算要求前、調達実施前、運用開始前の各段階で、セキュリティ確保方法について CISO 及び CIO と協議し、承認を受けなければならない。

なお、協議の結果、CISO 及び CIO から指導があった場合は、情報システム管理者はその指導を遵守するものとする。

(イ) 情報システム管理者は、情報システムの機器及びソフトウェアの調達に伴う仕様書の作成については、情報セキュリティ対策上支障が生じるおそれのある内容を記載しないようにすること。

(ウ) 情報システム管理者は、機器及びソフトウェアを調達する場合は、当該製品の安全性及び信頼性を確認すること。

イ 情報システムの開発

情報システム管理者は、情報システムの開発を行う場合、次の事項を実施するものとする。

(ア) 情報システムの開発、保守等に関するインシデント発生リスク（危険性）について十分検討を行うこと。

(イ) 情報システムの開発環境及びテスト環境と運用環境を分離し、開発環境及びテスト環境から運用環境への移行については、その手順を明確にすること。

(ウ) システム開発時に使用する ID、パスワード等を適切に管理し、開発終了後、不要になった ID、パスワード等は速やかに抹消すること。

ウ 情報システムの導入

情報システム管理者は、情報システムの導入を行う場合、次の事項を実施するものとする。

(ア) 既に稼働している情報システムとの整合性を確認する等十分なテストを行い、その結果を適切に保管すること。

(イ) 情報システムの開発及び保守に係る記録を作成し、適切に保管すること。

エ ソフトウェアの更新及び保守

(ア) 情報システム管理者は、OS 等を更新又は修正プログラムを適用する場合は、不具合がないこと及び他のシステムとの適合性の確認を行った上で、計画

的に更新又は適用すること。

オ システム変更等の記録管理

(ア) 情報システム管理者は、所管する情報システムにおいて、システム変更等の作業を行う場合、その内容について事前に確認するものとする。

(イ) 情報システム管理者は、システム変更等の作業を行った場合は、その内容について記録を作成し、適切に保管するものとする。

(「対策基準」より)

当該規程は、情報システムの開発・変更管理の概要が良くまとまっていると言える。しかし、対策基準には実務上の具体的な手順が規定されていない。

したがって、「平成 24 年度監査」における下記の指摘事項には対応できていないため、未措置の状況となっている。

(以下は、「平成 24 年度監査」の指摘事項)

監査の結果

対策基準に定めた事項が遵守されるための、具体的な管理事項を定めた規程がない。少なくとも以下の事項を規程に定める必要がある。

(規程化すべき事項)

- ・ 開発・変更に関する依頼方法及び依頼内容の保存方法
 - ・ 開発・変更にかかる記録（テスト結果や承認記録）の結果の保存方法
 - ・ 検証環境と本番環境の分離
 - ・ 本番移行の管理方法（誰が本番移行作業を行い、誰が移行作業に立ち会うか等）
 - ・ 開発・変更結果を承認するにあたり検討すべき事項
- などである。

措置の内容

社会保障・税番号制度の導入を踏まえ、各種規程の全面見直しを行うべく検討を進めており、基本方針等の策定もその中で検討する。

②開発・変更依頼方法

変更依頼については、適切な変更要求（例えば業務遂行に不要な変更要求、不正処理を目的とした要求ではないこと。）が行われ、かつ、依頼に基づいた作業が行われたことを記録する必要がある。

これについて、統合財務システムの状況を検討した。

現状
㈱オーイーシーが作業手順を決定する。また、業務所管課（情報政策課、会計課など）の担当者と㈱オーイーシーが変更内容とともに作業手順について打合せを行い、その中で業務所管課（情報政策課、会計課など）の担当者が作業手順を確認している。
監査の結果
平成 29 年度に実施されたシステム変更を監査人の判断で抽出し、「プロジェクト開発計画書」「システムテスト仕様書兼結果報告」の閲覧、及び情報政策課担当者への質問の結果、問題は発見されなかった。

③開発・変更作業の管理及び承認

手順等が存在していても、実際にその手順どおりに作業されていない場合は、不正な開発・変更が行われる可能性がある。そのため、その管理・承認状況について確認を行った。

現状
○開発・変更作業 ㈱オーイーシーが作業手順を行い、承認は業務所管課の担当者が動作確認を行った上で、承認している。
○テスト実施状況の管理
1. ㈱オーイーシーが、自社の開発環境及び府庁内の開発環境でテストを行う。
2. 業務所管課担当者とテスト方法を協議した後にテストを実施。
3. テスト実施に際しては、開発環境にテストケースを想定したデータを作成

したうえで、テストを実施。そのため、府庁外部へのデータ持出はなし。

4. 業務所管課担当者、外部委託事業者の開発担当者及び運用担当者がテスト結果を確認。

5. テスト結果は外部委託事業者が保管

6. 本番移行前に事前にピーク負荷のテストを実施

監査の結果

「上記②開発・変更依頼方法」に記載の方法によって検討を行った結果、問題は発見されなかった。

④テスト実施状況の管理

開発・変更作業によって適正なプログラムが作成されたとしても、システムへの本番移行時に異なるプログラムを容易に移行できるような状況である場合、不正なプログラムや誤ったプログラムが混入する可能性がある。

そのため、情報政策課担当者が本番移行作業を行うか、又は本番移行作業に立ち会って作業状況を確認する必要がある。その管理・承認状況は以下のとおり。

現状

(株)オーイーシーの運用担当者が本番移行を行い、業務所管課の担当者が本番移行に立ち会って状況確認を行っている。

監査の結果

②開発・変更依頼方法に記載の方法によって検討を行った結果、問題は発見されなかった。

(2) システムの運用・管理

①規程の整備状況

情報システムの運用・管理に関する規程として、「対策基準」「6 (5) システム開発、導入、保守等」がある。

情報システムの開発・変更管理に関する事項が、下記のとおり規定されている。

7 運用及び緊急時におけるセキュリティ対策

(1) 情報システムの監視

ア 情報システム管理者は、情報システムの円滑な運用を確保するため、情報システムを定期的に監視し、障害が起きた際は速やかに対応するものとする。

イ 情報システム管理者は、外部ネットワークと常時接続するシステムについては、ネットワーク侵入監視装置を設置する等厳重な監視を行うものとする。

ウ 情報システム管理者は、情報システム内部において、適正なアクセス制御を行い、運用状況について監視されないよう必要な措置を講じ、安全な場所に保管するものとする。

(「対策基準」より)

② 運用の管理

システムを正常に運用するためには、予め運用計画（運用のスケジュール）を定めることにより、どのようなプログラムを実行するかを決定し、運用計画に基づくプログラム実行が正常に終了したことを確認する必要がある。その確認状況は以下のとおりである。

現状

(運用計画)

㈱オーイーシーが業務所管課と協議のうえで運用計画を定めている。

(運用監視)

㈱オーイーシーが、常時障害発生の有無の確認、各処理が正常に行われたことの確認を各処理終了段階での実施、負荷の発生状況を確認している。

監査の結果

平成 30 年 3 月にかかる「運用支援実施月次報告書」「運用監視の結果に係る報告書」「京都府 統合財務システム運用支援 平成 30 年 4 月定例会議（平成 30 年 3 月実績報告）」の閲覧、及び情報政策課担当者への質問の結果、問題は発見されなかった。

③障害管理及び例外処理実行管理

現状
(障害管理) 障害対応作業は(株)オーイーシーにおいて行われ、障害発生之都度、作業内容及び作業対応結果を文書化し、保管する。また、対応結果については、週次又は月次で行われる担当者等とのミーティングで報告される。
(例外処理管理) 例外処理は、京都府情報政策課担当者から外部委託事業者へのメールで依頼される。例外処理の内容についても、処理前に(株)オーイーシーから担当者へ報告される。
監査の結果
②運用の管理と同手続により検討した結果、問題は発見されなかった。

④ネットワーク管理

(ア) 関連規程

「対策基準」では、以下のとおり定められている。

4 物理的セキュリティ対策
(1) 情報システム
ウ ネットワーク
(ア) ネットワーク回線は、傍受・損傷等を受けることがないように、可能な限りの措置を講じること。
(イ) CIS0 の許可なく、庁舎内、庁舎間及び庁舎と外部機関等との間のネットワーク回線を追加又は変更してはならない。
(ウ) 行政目的のネットワークにおける無線 LAN 機器の設置を禁止する。ただし、災害・防災対策や府民サービスの向上等の目的で無線 LAN 機器を設置しようとする場合は、予算要求前に使用するネットワーク、強固な暗号化方式、認証方法、アクセスログ取得、災害時においてセキュリティを解除する要件等を記載した計画書を作成し、CISC に協議しなければならない。

6 技術的セキュリティ対策

(4) 外部ネットワークとの接続

府の情報システムと府以外の機関の情報システム(以下「外部ネットワーク」という。)との接続については、当該外部ネットワークのネットワーク構成、機器構成、セキュリティレベル等を検討し、府の情報資産に影響が生じないことを CISO が確認した上で接続を認めるものとする。

なお、接続に当たって、情報システム管理者は、次の事項を遵守するものとする。

ア 不正アクセスを防止するためのファイアウォールの設置や職員等の認証、論理的なネットワークの分割等適切なネットワーク経路制御を講じること。

イ 外部ネットワークとの接続により情報システムの運用及び情報資産の保持に支障が生じるおそれがある場合は、直ちに当該情報システムと外部ネットワークとの接続を物理的に遮断すること。

(1) 現状

統合財務システムにおける現状は、ネットワーク図の閲覧及び情報政策課担当者への質問の結果、以下のとおりである。

○外部との接続は一か所のみ(インターネット接続)であり、接続箇所にはファイアウォールが設置されている。

○職員毎に設定されている権限によって、アクセスできるネットワークは異なる。

○無線 LAN は設置されていない。

(3) 内外からのアクセス管理などシステムの安全性の確保

①セキュリティの全般的状況

セキュリティの全般的な状況については、「平成 24 年度監査」において詳細に検討し、指摘事項等が発見されている。その内容と措置状況は以下のとおりである。

る。

(ア) システム内部監査について

平成 24 年度 監査の結果
情報セキュリティに関する問題点が散見されるため、システム内部監査による問題点の発見・是正を速やかに進めて行く必要がある。
措置状況
平成 26 年 3 月、全庁を対象とする大規模なシステムについて、「総務省情報セキュリティ監査に関するガイドライン」によりシステム内部監査を実施した結果、セキュリティ実施手順における不備等が見受けられ、ただちに改善した。 今後もその他主要なシステムを含め順次内部監査を行うこととしている。 (措置済み)

(イ) システム外部監査について

平成 24 年度 監査の結果
情報政策課についてはシステム監査の専門家（監査法人など）によるシステム外部監査を定期的にする必要がある。また、これに限らずシステム内部監査の未実施を解決するために、システム外部監査を活用してシステム内部監査の代替とすることや、外部委託事業者の管理状況の監査にもシステム外部監査を活用することを検討されたい。
措置状況
今後、外部監査の活用を検討することとしている。 (改善中)

(ウ) リスク評価の実施について

平成 24 年度 監査の結果
京都府においては膨大な個人情報や機密情報が存在することから、その漏洩リスクについて毎年評価を行い、必要な措置を取る体制の構築が必要である。

<p>リスク評価計画の立案、評価実施、改善計画策定、改善後のフォローアップまでを毎年実施していくことを検討すべきである。</p>
<p>措置状況</p>
<p>社会保障・税番号制度の導入を踏まえ、各種規程の全面見直しを行うべく検討を進めており、基本方針等の策定もその中で検討する。</p> <p>(改善中)</p>

(エ) 情報システム担当者に対する計画的な教育研修の実施について

<p>平成 24 年度 監査の結果</p>
<p>スキルの明確化や年度別教育研修計画を立案し、実行していくことが望まれる。また、京都府内での研修体制の構築が難しい場合には、外部で開催される研修なども組み合わせて実施することを検討すべきである。</p>
<p>措置状況</p>
<p>情報システム担当者には、その経験や役職等に応じて必要なスキルを身に付けさせるために平成 25 年度から、積極的に外部団体の研修を受講させている。</p> <p>(措置済み)</p>

(オ) 情報システムに関する責任者への報告体制について

<p>平成 24 年度 監査の結果</p>
<p>情報システムの開発・変更、運用などについて、年度ごとの計画・実行・評価を行う必要がある。その結果を政策企画部長や担当副知事に定期的に報告することで、中長期的視点から情報システムをコントロールすることができる。定期的な報告体制の整備を検討する必要がある。</p>
<p>措置状況</p>
<p>平成 28 年 1 月に「京都府情報セキュリティ対策基準」を見直し、情報システムの開発・更新を実施する場合、最高情報セキュリティ責任者及び最高情報統括責任者と協議し、承認を受けなければならないよう規定するとともに運用やセキュリティ遵守状況について、定期的に最高情報セキュリティ責任者に</p>

報告するように規定した。

(措置済み)

(カ) 情報セキュリティルールの整備

平成 24 年度 監査の結果

「セキュリティ対策の強化について」は、京都府の正式な規程ではなく、通達のような性格を持つものである。京都府職員に遵守事項を徹底させるためには、「セキュリティ対策の強化について」の内容を各規程に反映させる必要がある。

措置状況

社会保障・税番号制度の導入を踏まえ、各種規程の全面見直しを行うべく検討を進めており、基本方針等の策定もその中で検討する。

(改善中)

(キ) 情報システム管理者の訓練

平成 24 年度 監査の結果

情報システム管理者が訓練を行っていない。

措置状況

ウィルス感染や不正アクセス等の不測の事態に備えて、ますます高度化、複雑化している標的型メールに対する訓練を平成 24 年度末から実施し、平成 25 年度も継続して訓練を行った。

また、平成 25 年度末には、e ラーニングシステムを構築し、全職員を対象にセキュリティ研修を実施した。

(措置済み)

なお、措置済みの状況については、規程等の閲覧及び情報政策課担当者へのヒアリングの結果、問題は発見されなかった。

②ID 及びパスワード管理

(ア) 関連規程の状況

「対策基準」「5(2)」に以下のとおり規定されている。

- ア 職員等は、パスワード等に関し、次に掲げる事項を遵守すること。
- (ア) 他の職員等のユーザ名を使わないこと。
 - (イ) パスワードを秘密にし、パスワードの照会等には一切応じないこと。
 - (ウ) パスワードは 8 桁以上とし、文字列はアルファベット、数字及び記号を混在させるなど容易に推定できないものとする。
- ただし、特定個人情報を取り扱うシステムについては、11 桁以上とすること。
- (エ) パスワードは定期的に変更し、古いパスワードの再利用はしないこと。
 - (オ) パスワードの盗用や漏えいがあった場合は、直ちに情報システム管理者に報告し、パスワードを変更すること。
 - (カ) その他、ユーザ名及びパスワードの適正な管理を行うこと。

イ 情報システム管理者のパスワード管理

情報システム管理者は、職員等のパスワードに関する情報を厳重に管理するものとする。

ウ IC カード等の管理

- (ア) 職員等は、IC カード等を紛失した場合には、速やかに情報セキュリティ責任者及び管理者に報告すること。
- (イ) 情報システム管理者は、(ア)の規定により報告があり次第速やかに当該 IC カード等を利用したアクセス等を停止すること

(「対策基準」より)

(イ) ID の使用状況

ID の使用状況に関する検討結果は以下のとおりである。

現状
1. 一般 ID の状況
(1) すべての京都府職員（教育委員会のうちの、市町村立学校を除く。）が

アクセス可能

(2) 外部に対して資金が支払われる伝票を起票する職員は、職員番号、利用者のパスワード及び IC カードによりアクセス管理を行っている。それ以外の職員（予算の登録や各種検索を行う職員）は、職員番号及び利用者の PW により、アクセス管理を行っている。

2. 特権 ID の状況

(1) 特権 ID は 4 つ。(株)オーイーシー担当者のうち、常駐している者は全員特権 ID を使用可能。

(2) 特権 ID の使用状況の監視は、毎朝(株)オーイーシー担当者がログを確認している。

監査の結果

「各人 ID と権限付与管理資料」の閲覧及び情報政策課担当者への質問の結果、特に問題は発見されなかった。

(ウ) 一般 ID の PW ポリシー

ID の使用状況に関する検討結果は以下のとおりである。

現状

【規程の抜粋】

1. PW の長さ等

利用者が設定

2. パスワードの変更について

利用者が変更及び管理を行う。

3. パスワードの再利用について

なし

【システム上の対応】

1. PW の長さ等

半角英数字で最大 15 文字以内

2. パスワードの変更について

システム上、制御することはできない
3. パスワードの再利用について
制限なし
監査の結果
実際の統合財務システムのログイン画面を閲覧して、上記のとおりであることを確認した。

なお、平成 24 年度包括外部監査において、下記の指摘事項等がある。

平成 24 年度 監査の結果
類似のパスワードポリシーが散見され、必要性が不明確である
措置状況
各種規程の全面的な見直しと併せて検討を行っていくこととしている。 (改善中)

平成 24 年度 監査の結果
パスワードポリシーに沿わないパスワードについては、システム上認めないように設定すべきである。また、パスワードポリシーを「京都府情報セキュリティ対策基準」に集約した上で、職員のポータルサイトである行政事務支援システムでの一元管理（シングルサインオン）とすることを検討すべきである。
措置状況
パスワードポリシーについては全庁的な基準の見直しに併せ検討するとともに、システム更新等に併せ費用対効果も考慮しながら、ポリシーを順守するためのシステム改修について検討する。 シングルサインオンの実施について、統合財務システムは個人情報を多数管理していること、公金管理上の観点から不正発生防止や高いセキュリティ確保が要求されることから、個別のパスワードの設定が必要であり、特に一般職員（支払業務担当者等）に係る IC カードの読み取りによるセキュリティ管理は必要であることから、実施は措置困難であり、導入は見送ることとする。

(改善中)

③物理的セキュリティ

統合財務システムのサーバは、データセンターに保管されている。

「平成 24 年度監査」報告書によると、データセンターの概況は以下のとおりである。

(ア) 監視・認証・ラック設置状況

○有人監視

監視室で 24 時間常時監視あり。

○監視カメラ

データセンター入口、データセンターフロア内に監視カメラ設置。

○認証方法

IC カード+バイオメトリクス認証（血流）。共連れ防止ドアの採用。

○ラックの施錠

ラックを個別に施錠。ラック鍵を 24 時間 365 日、監視室に設置。

(イ) 建物の耐震状況

日本建築防災協会の耐震性性能評価 I 級（最上級）

(ウ) 停電の対策状況

○24 時間 365 日無瞬断無停電運用可。

○UPS：無停電電源供給装置（90 分保持）。

○非常用発電機 2 基。

○移動電源車を京都市内某所に配置。

○備蓄燃料で 24 時間運転可

(エ) 消化設備

ハロンガス

（「平成 24 年度監査」より）

④バックアップ管理

統合財務システムのバックアップ管理の検討結果は、以下のとおりである。

現状
(ア) バックアップの頻度 (データ) 日次で実施 (システム) OS やミドルウェアのバージョンアップ等のシステム設定変更時に実施（当該システム稼働時から設定変更はないものの、平成 23 年度の機器更新時にバックアップを実施）。
(イ)バックアップの保管場所 データセンターに保管。 なお、データセンターは京都市内の某所に設置されている。
(ウ)リストアテストの実施状況 システム稼働時及び平成 23 年度機器更新時に実施
監査の結果
平成 30 年 3 月の「運用監視の結果に係る報告書」及び情報政策課担当者への質問の結果、下記の他に問題は発見されなかった。 (意見) 京都府業務継続基本指針 P16 に下記のとおり定められているが、統合財務システムのバックアップはデータセンターのみに保管されており、データセンターに障害が発生する事態に対応できない。 このため、複数の場所でのデータ保管について検討すべきである。 (以下「京都府業務継続基本方針」より引用) ウ 重要データ等のバックアップ システム所管所属は、サーバが破損する事態に備えて、データ及びシステムのバックアップを庁舎内と庁舎外で保管する。

⑤業務継続計画について

業務継続計画は平成 23 年 2 月改正以降の改正はない。したがって、「平成 24 年度監査」で検討してからの変更はないため、詳細は当該監査報告書を参照されたい。

⑥「平成 24 年度監査」の未措置状況

下記の平成 24 年度包括外部監査指摘事項は未措置となっている。

(i) USB メモリ等の媒体について

(ア) 規程が十分でない

業者持込時の USB メモリ使用に関して具体的に誰が承認すべきか明確になっていない。また、システムによっては USB メモリの使用自体を禁じる場合もあると考えられる。

(イ) 未承認使用防止が不十分

仮に USB メモリ使用時のガイドライン申請を徹底したとしても、USB メモリ不正使用防止にはつながらない可能性がある。そのため、未使用時の接続口封印や接続ログの事後確認などにより、未承認使用防止の対策を講じる必要がある。

(ii) メール送信について

(ア) 情報セキュリティの観点からの規程がない

メールは USB メモリ以上に大量のデータを持ち出すことが可能であり、USB メモリ等と同様の管理が必要である。しかしながら、メールに関して情報セキュリティの観点からの規程がない。

(4) 外部委託に関する契約の管理

①関連規程

「対策基準」では以下のとおり定められている。

(5)外部委託に関する管理

ネットワーク及び情報システムの開発・保守を外部委託事業者に発注する場

合は、外部委託事業者から再委託等を受ける事業者も含めて、下記の事項を明記した契約を締結するものとする。

ア 基本方針及び対策基準の遵守

イ 業務上知り得た情報の守秘義務

ウ 府から提供された情報の目的外利用及び受託者以外の者への提供の禁止

エ 府から提供された情報の返還及び廃棄義務

オ 外部委託事業者の責任者や業務に携わる社員の名簿の提出

カ 基本方針及び対策基準が遵守されなかった場合の損害賠償等の規定キ 府の監査を受ける義務

②現状

統合財務システムに係る外部委託の状況及びその管理状況は以下のとおりである。

現状

○(株)オーイーシーの業務内容等

(業務内容)

運用監視、開発・変更管理、障害対応

(業務形態)

運用監視担当者は常駐、変更担当者は普段は京都府庁には駐在しておらず、関西支社（京都市内）で作業を行っている。

(その他セキュリティに関する事項)

変更作業を行う場合は、一旦は関西支社でテストするが、その際に京都府のシステムからデータを持ち出さず、当社でテスト用データを用いて作業を行っている。また、当社で行ったテスト結果についても京都府のシステムにそのまま移行させず、京都府のテスト環境において、再度変更作業を行っている

これについて、「平成 24 年度監査」において以下の指摘事項等がある。

指摘事項等

○外部委託事業者が京都府の規程を確認していない
契約書に付随する業務仕様書に、外部委託事業者が「京都府電子計算組織等運用管理規程等関係規程を遵守すること。」としている契約があるが、外部委託事業者ではこれを確認していない。

措置状況

平成 25 年度契約締結時点から、外部委託事業者への説明を徹底するとともに、外部委託事業者の規程を確認することとした。

(措置済み)

現状

平成 29 年度においても、上記と同様の対応が行われている。

指摘事項等

○京都府による監査を受け入れることを明記していない
京都府が要求する管理水準を外部委託事業者に確保させるために、状況に応じて、京都府が外部委託事業者に対して監査を行うことを契約書に明記する必要がある。

措置状況

平成 26 年度から、外部委託事業者に対して監査を行うことについて保守管理委託契約に記載した。

(措置済み)

現状

平成 29 年度の保守管理委託契約に明記されていることを確認した。

指摘事項等

○作業場所を特定していない
作業場所を特定しない場合、情報資産の紛失の可能性が高まるため、作業場所を特定して情報資産の適切な管理等を外部委託事業者を実施させる必要がある。

措置状況
平成 25 年度から保守管理委託契約に作業場所を明記した。 (措置済み)
現状
平成 29 年度の保守管理委託契約に明記されていることを確認した。

指摘事項等
○外部委託事業者の従業員であることを確認していない 外部委託事業者から正規の名簿の提出を受けていないため、外部委託事業者の従業員であることを対策基準に従って適切に確認できていない状況にある。
措置状況
平成 25 年度契約からセキュリティ対策基準に基づき提出された名簿により従業員の確認を行っている。 (措置済み)
現状
平成 29 年度の保守管理委託契約に添付されている京都府統合財務システム運用仕様書に、外部委託事業者が京都府情報セキュリティ基本方針、京都府情報セキュリティ対策基準等に定める事項を遵守することが明記されており、これに沿って措置状況に沿った対応が行われている。

2.4 IT 業務処理統制

IT 業務処理統制の定義も、「内部統制基準」に記載されている。

「ITに係る業務処理統制とは、業務を管理するシステムにおいて、承認された業務がすべて正確に処理、記録されることを確保するために業務プロセスに組み込まれたITに係る内部統制である。」(再掲)
ITに係る業務処理統制の具体例としては、以下のような項目が挙げられる。
・ 入力情報の完全性、正確性、正当性等を確保する統制

- ・ 例外処理（エラー）の修正と再処理
- ・ マスタ・データの維持管理
- ・ システムの利用に関する認証、操作範囲の限定などアクセスの管理

これらの業務処理統制は、手作業により実施することも可能であるが、システムに組み込むことにより、より効率的かつ正確な処理が可能となる。

以下、IT 業務処理統制の具体例に沿って、統合財務システムに関する IT 業務処理統制を検討する。

(1) 入力情報の完全性、正確性、正当性等を確保する統制

入力情報の完全性、正確性、正当性等を確保する統制とは、一般的には以下のようなことを言う。

- 全てのデータが完全に登録された場合のみ、登録処理が行われる
- 一定金額以上もしくは一定金額以下を入力できない
- 数字を入力する箇所に文字を入力できない
- あらかじめ定められたデータしか入力できない など

当該統制に関して、統合財務システムでは以下の IT 業務処理統制が存在する。

(ア)

IT 業務処理統制の内容
給与連携においては、転送元の給与システムから出力した会計別支出額表と、転送先の財務システムに表示される連携件数、金額を照合し、一致していた場合のみ給与連携を行っている。
監査人の検討方法
<p>処理を 1 件抽出し、以下のとおり処理されていることを確認した。</p> <ul style="list-style-type: none"> ○給与・非常勤嘱託職員報酬・臨時職員賃金 <p>(ア) 転送元の給与システムから出力した会計別支出額表と、転送元の統合財務システムに表示される連携件数、金額を照合し、一致した場合のみ給与連携を行う。</p> <p>(イ) 個別管理システムで個別の支払データを管理し、支払データを統合財務シ</p>

システムに送信する。

(ウ) 統合財務システムの支払方法別集計表の「個別管理」の支払件数、金額と、個別管理システムから送信された支払データの件数、金額を照合し、一致を確認して指定金融機関にデータ伝送を行う。

○旅費

転送元の旅費システムから出力した支払データ送信表と、転送先の財務システムデータベースに送信された連携件数、金額を照合し、一致していた場合のみ旅費連携を行う。

(イ)

IT 業務処理統制の内容

(ア) 支出負担行為書作成時、予算現額－負担行為累計額＝執行可能額は自動計算される。

(イ) 支出負担行為書作成時、執行可能額を超える負担行為額は作成できない。
(「執行可能額 \geq 支出負担行為額」及び「支出負担行為額 \geq 支出命令額」の条件を満たす内容しか入力できない。)

(ウ) 支出負担行為書作成時、負担行為額欄には数字しか入力できない。

(エ) 会計・款・項・目欄には、予算で課毎に登録されたものしか表示されない。

(オ) 日付欄には、日付しか入力できない。

監査人の検討方法

上記について、以下の検討を行った。

(ア) 処理を1件抽出し、監査人が再計算した結果、正しく自動計算されていることを確認した。

(イ) 統合財務システム上で、執行可能額を超える負担行為額を入力しようとしたが、執行可能額を超える負担行為額は作成できなかった。

(ウ) 統合財務システム上で、負担行為額欄に文字など数字以外の内容を入力しようとしたが、入力できなかった。

なお、上記の他に、会計課及び情報政策課から、統合財務システム稼働前にテストデータにより自動計算の正確性を検証しているとの説明があった。

(2) 例外処理（エラー）の修正と再処理

例外処理（エラー）の修正と再処理とは、一般的には以下のようなことを言う。

- エラーが発生したときに、アラームやエラーリストが出力される
- アラーム等に基づいて修正処理が行われる など

なお、統合財務システムにおいて、該当する IT 業務処理統制はない。これについては、「入力情報の完全性、正確性、正当性等を確保する統制」でカバーできており、該当する IT 業務処理統制が存在しないことは、問題ないと判断する。

(3) マスタ・データの維持管理

マスタ・データの維持管理とは、一般的には以下のようなことを言う。

- データベースへのアクセスを管理者に制限している。
- データが各システム間で一致している。

当該統制に関して、統合財務システムでは以下の IT 業務処理統制が存在する。

IT 業務処理統制の内容
給与連携においては、転送元の給与システムから出力した会計別支出額表と、転送先の財務システムに表示される連携件数、金額を照合し、一致していた場合のみ給与連携を行っている。

検討結果は、前述の「2.4 IT 業務処理統制（1）入力情報の完全性、正確性、正当性等を確保する統制（ア）」に記載のとおりである。

(4) システムの利用に関する認証、操作範囲の限定などアクセスの管理

システムの利用に関する認証、操作範囲の限定などアクセスの管理とは、上記で検討した「2.3 IT 全般統制（3）内外からのアクセス管理などシステムの安全性の確保 ②ID 及びパスワード管理」と概ね同様の統制行為であり、しかるべき権限者のみがしかるべきデータを処理することが可能であることを言う。

これは下記の IT 業務処理統制が該当する。

IT 業務処理統制の内容
外部に対して資金が支払われる伝票を起票する職員は、職員番号、利用者のパ

スワード及び IC カードによりアクセス管理を行っている。
監査人の検討方法
ID の一覧を閲覧し、職員番号、利用者のパスワード及び IC カードによりアクセス管理を行っていることを確認した。

3 指摘事項及び意見の要約

京都府の情報システムは、「平成 24 年度監査」において詳細に検討したため、「本監査」においては「平成 24 年度監査」報告書及びその措置状況を参考にし、て検討を進めた。

「本監査」は統合財務システムにかかる IT 統制が検討対象ではあるが、ここで情報システム全般にかかる当時の指摘事項等や措置状況についても少し触れたい。

本章で記載のとおり、京都府の情報システムは当時の府知事による強力なトップダウンによって急速に整備が進められ、そのスピード感については現時点から見ても特筆に値する。

また、「平成 24 年度監査」において、各システムで多数の指摘事項等が発見されたものの、多くの指摘事項は措置済みとなっており、未措置は以下のみとなっている。措置の状況についても評価したい。

未措置となっているものについては、引き続き改善への対応をお願いしたい。

【図表 3】未措置項目内容

未措置項目の内容	担当部局
1. IT ガバナンス及び情報システムの管理体制強化	政策企画部
2. 実務に即した管理規程の整備	
3. システム外部監査の実施	
4. 情報漏洩リスクの評価	
5. 具体的なシステム管理規程の整備	

6. 情報セキュリティルールの整備	
7. パスワードポリシーの整備	総務部 政策企画部
8. パスワードポリシーを遵守するためのシステム上の制限	知事直轄（会計管理者） 政策企画部
9. USB 使用に関する規程の整備	政策企画部
10. USB 等の未承認使用の防止	
11. 電子メールによる大量データ持出防止に関する規程の整備	
12. サーバ機器等の設置場所の見直し	政策企画部
13. 緊急時運用マニュアルの策定	府民生活部
14. 主要なシステムの業務継続計画への反映	府民生活部
15. 復旧等優先すべきシステムの明確な定義及び認識	
16. バックアップデータの庁舎外保管	政策企画部
17. 委託事業者に対する京都府監査の実施	

（出典：京都府情報政策課提供資料）

また、本監査で新たに発見した事項としては以下のとおりである。

3.1 指摘事項

なし。

3.2 意見

(1) バックアップの庁舎内保管

京都府業務継続基本指針には下記のとおり定められているが、統合財務システムのバックアップはデータセンターのみに保管されており、データセンターに障害が発生する事態に対応できない。

このため、複数の場所でのデータ保管について検討すべきである。

ウ 重要データ等のバックアップ

システム所管所属は、サーバが破損する事態に備えて、データ及びシステムのバックアップを庁舎内と庁舎外で保管する。

(「京都府業務継続基本指針」より)

以上