

平成 27 年度

内部統制の整備・運用状況に係る報告書

平成 28 年 7 月

最高内部統制責任者 大阪市長

## 目 次

1	はじめに	1
2	平成 27 年度の具体的取組み	
	(1) 全庁的な内部統制の概念、意義の浸透	1
	(2) 共通業務内部統制責任者が実施するモニタリングの強化	3
	(3) 自律的なリスク管理体制の構築に向けた取組みの推進	6
3	平成 27 年度の総括	9
4	平成 28 年度 of 取組み	
	(1) 内部統制員に対する内部統制の概念・意義、ノウハウの周知	10
	(2) 重要リスクに係る対応策の整備及びモニタリングの強化	10
	(3) 地方制度調査会答申及び地方自治法改正への対応	11
	別添資料 1 内部統制 T I M E S 第 3 号～第 8 号	
	別添資料 2 内部統制責任者が実施する内部統制の整備状況	
	別添資料 3 平成 28 年度内部統制指針	

## 1 はじめに

大阪市では、平成 26 年 11 月にコンプライアンスの確保を中心とした従来の内部統制を見直し、業務の有効性及び効率性の確保、財務報告の信頼性の確保、資産の保全といった目的も含む新たな内部統制を導入しました。

平成 26 年度は、全庁的に共通するリスクへの対応策を整備するなど、内部統制導入に係る基礎づくりに相当する取組みを進めました。

平成 27 年度は、導入した内部統制を本格的に運用し、各所属（区役所及び室・局等）において内部統制の P D C A サイクル<sup>1</sup>が回るよう、次の課題を挙げて取組みを進めてきました。

- (1) 全庁的な内部統制の概念、意義の浸透
- (2) 共通業務内部統制責任者が実施するモニタリングの強化
- (3) リスク把握・評価やリスク対応策の有効性の自己点検など、各所属の自律的なリスク管理体制の構築に向けた取組みの推進

本市においては、引き続き、業務の適正性を確保する仕組みである内部統制の整備・運用を推進し、市政に対する市民の皆様の信頼の確保に努めてまいります。

## 2 平成 27 年度の具体的取組み

### (1) 全庁的な内部統制の概念、意義の浸透

#### ① 内部統制連絡会議の開催

平成 26 年度の取組みの総括及び平成 27 年度の取組方針を最高内部統制責任者（市長）、副最高内部統制責任者（副市長）及び全内部統制責任者（所属長）間で共有するため、平成 27 年 6 月 18 日に第 1 回内部統制連絡会議を開催しました。

#### ② 内部統制研修の開催

各所属において、本格的なリスク把握・評価を行うため、平成 27 年 7 月に内部統制研修を開催し、各所属における実務上の中心となる内部統制総括員（内部統制を担当する課長）及びその補佐を行う課長代理級の職員に対し、内部統制の概念、意義やリスク把握・評価の具体的なノウハウを伝達しました。

#### ③ 内部統制 T I M E S の発行

リスク把握・評価や自己点検の手法など、内部統制の P D C A サイクル上の具体的な取組みに係る内容等について、実際の実務の進行に合わせる形で年 6 回、啓発用資料『内部統制 T I M E S』を発行し、情報提供を行いました。（別添資料 1 「内部統制 T I M E S 第 3 号～第 8 号」参照）

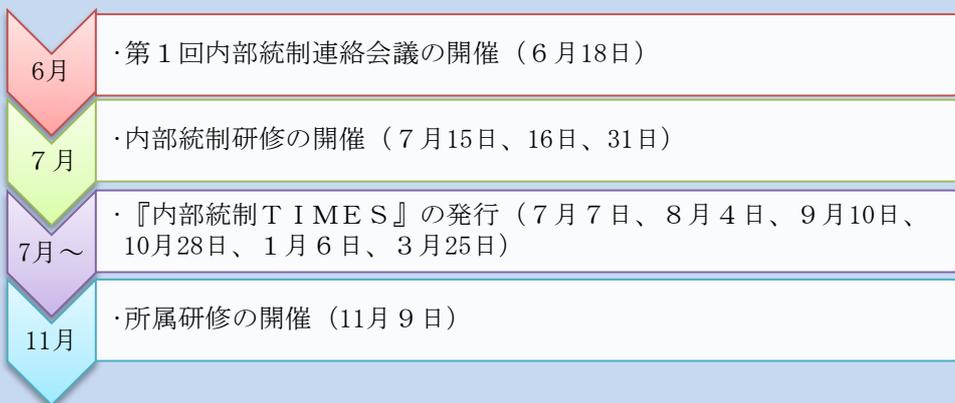
#### ④ 所属における研修の開催

港区役所からの依頼を受け、同区役所の全課長・課長代理級職員を対象にリスクマネジメント研修を開催し、内部統制の概念、意義を伝達するとともに、リスク把握・評価のノウハウ及びリスク対応策の整備・運用に係るポイント等を伝達しました。

---

<sup>1</sup> リスク把握・評価（P）→リスク対応策の整備・実施（D）→リスク対応策の有効性の自己点検（C）→リスク対応策の改善（A）のサイクル

## 全庁的な内部統制の概念、意義の浸透に係る取組経過



### 《成果》

#### 【内部統制連絡会議】

- 内部統制連絡会議を開催したことにより、特別職及び全所属長間で、平成26年度の取組結果及びその課題を踏まえた平成27年度の取組方針等を共有することができました。
- また、日本年金機構の問題を受け、情報セキュリティ対策について活発な議論が行われた結果、職員への注意喚起の方法等の改善に繋がりました。

#### 【内部統制研修等】

- 内部統制研修の受講者アンケートでは、研修内容の理解度について肯定的な評価の回答割合が90%以上でした。また、リスク把握・評価の作業後に実施したアンケートでも、「研修内容が役立った」との回答割合が90%以上であったことから、必要な知識、ノウハウを伝達することができました。
- 港区役所のリスクマネジメント研修の受講者アンケートでは、研修内容について「今後職場で活用及び応用できそうである」との回答割合が90%以上であったことから、自律的にリスク管理体制構築のための必要な知識、ノウハウを習得することができました。

#### 【内部統制T I M E S】

- 内部統制総括員を対象としたアンケートでは、「内部統制T I M E Sは、内部統制の概念・意義の理解や具体的な取組内容の理解に役立っている」との回答割合が88%であったことから、適切な内容を提供することができました。
- また、庁内ポータル掲載ページへの平均アクセス数（各号の発行日から1か月間のアクセス数の平均）は約2,800であり、数字上はメインターゲットとした行政職の課長級職員並びにその補佐を行う課長代理及び係長級職員の人数（2,000人程度<sup>2</sup>）をカバーすることができました。

<sup>2</sup> 平成27年4月1日現在の行政職給料表適用の課長級・課長代理級職員の人数（課長級：738名、課長代理級：743名）を基に推計

## 《課題》

- ◆ 各所属における内部統制の取組みの定着に向けた次のステップとして、内部統制責任者及び内部統制総括員に加えて、所属における各事務執行の責任者である内部統制員（課長等）に対し、内部統制の概念、意義の浸透及びリスクに対する意識の向上を図っていく必要があります。

### (2) 共通業務内部統制責任者が実施するモニタリングの強化

#### ① 平成 26 年度中の改善に係るフォロー

平成 26 年度中に改善の方向性が示された個人情報保護関係業務（総務局）及び住民情報関係業務・地域活動関係業務（市民局）のモニタリングの改善状況について、平成 27 年 7 月に書面による調査を実施しました。

#### ② モニタリングの改善検討依頼

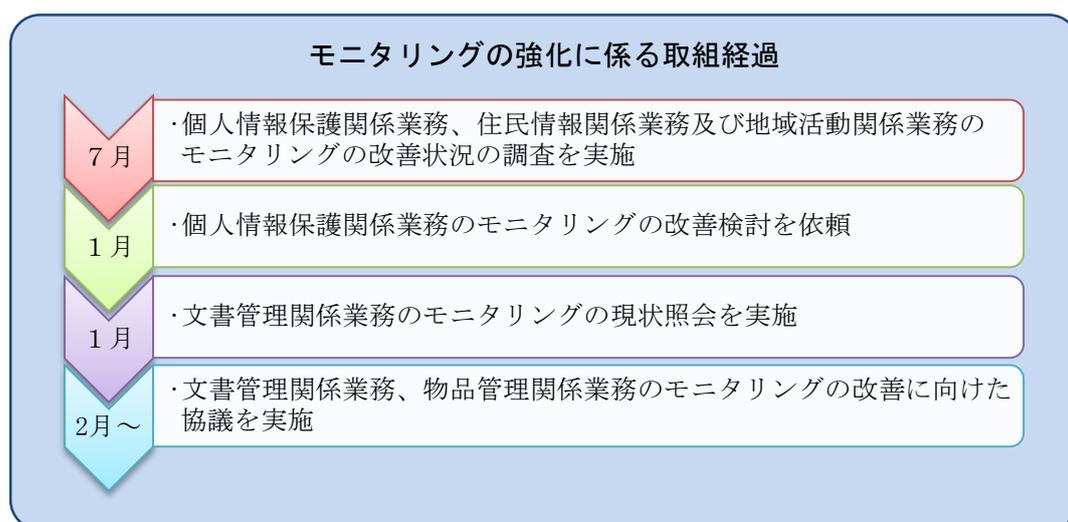
各所属におけるリスク対応策の有効性の自己点検の結果等を踏まえ、改めて個人情報保護関係業務のモニタリングの改善検討を行うよう、平成 28 年 1 月に総括内部統制責任者（総務局長）が総務局に依頼しました。

#### ③ モニタリングの実施状況照会

文書管理関係業務（総務局）のモニタリングの現状について、平成 28 年 1 月に書面による調査を行いました。

#### ④ モニタリングの改善に向けた協議

文書管理関係業務（総務局）及び物品管理関係業務（会計室）のモニタリングの改善に向けて、総括内部統制責任者が平成 28 年 2 月・3 月に協議を行いました。



## 《成果》

### 【市民局のモニタリング】

- 住民情報関係業務及び地域活動関係業務のモニタリングについては、平成 26 年度に示された改善計画に沿って、全区役所を対象に、平成 27 年 4 月から新たにモニタリングが実施されたことを確認することができました。

#### 《結果及び改善の概要》

- ◆ 住民情報関係業務のモニタリングの結果、住民基本台帳等事務システム端末機ログインのためのユーザ ID やパスワードの複数職員間での共有（6 区役所）や端末機から離れる際のログオフの不履行（11 区役所）等の問題が判明しました。
- ◆ 上記問題に対し、市民局が当該区役所の端末機管理者（住民情報事務所管課長）に対し、情報セキュリティ実施手順やマニュアル等に基づく適正な事務執行が継続して実施されるよう、原因分析を基にした再発防止策（モニタリング、チェックの仕組みを含む）を作成、提出を求める等の改善を講じました。
- ◆ 地域活動関係業務のモニタリングの結果、1 区役所において、「ある一地域から提出された補助金実績報告及び収支決算に関する書類を確認したところ、内容の不備が多く存在しており、この修正に多くの時間を要したことから、結果として、期限内に補助金額確定通知書が交付できなかった」事案が発生していたことが判明しました。
- ◆ この事案への対応として、当該区役所から当該地域に対し、手続きが適正に行われるよう引き続き指導するとともに、事務処理能力の向上に向けた支援を進めていくこととしました。
- ◆ さらに、事務手続きにおける過度な事務負担など制度として問題がなかったかどうかを調査し対策を検討するため、各区役所が連携して事務研究会を立ち上げ、必要に応じて申請様式の改良などを進めることとしました。

### 【総務局のモニタリング】

- 個人情報保護関係業務のモニタリングについては、平成 26 年度中に改善の方向性が示されていましたが、平成 27 年 9 月に実施した各所属の自己点検結果等も加味し、実施内容の更なる改善を図った上で、平成 28 年 2 月から全所属を対象に実施されたことを確認することができました。

#### 《結果及び改善の概要》

- ◆ モニタリングの結果、重要管理ポイント遵守責任者の確認がないと事務が進められない仕組みの未策定（2 所属）、重要管理ポイント遵守責任者の未設置（1 所属）という問題点が判明しました。
- ◆ 上記問題に対しては、当該所属の当該部署（担当）において必要な改

善措置が講じられたことを総務局が確認しました。

- また、文書管理関係業務のモニタリングについては、サンプルとした2所属に対し、試行的に実地調査が行われたことを確認することができました。

《結果及び改善の概要》

- ◆ モニタリングの結果、2所属において長期契約や複数年に渡る内容の文書の編集や文書分類の選択（共通文書分類・固有文書分類）に係る問題等が判明したため、総務局がその内容を指摘し、改善するよう所属担当者に指導しました。
- ◆ また、上記問題は全庁的に共通しうる問題であることから、平成28年度以降のモニタリングのチェックポイントに反映することとしました。

### 【総務局（現ICT戦略室）のモニタリング】

- 情報セキュリティ関係業務のモニタリングについては、平成26年度の実施内容に加え、全所属を対象に新たなモニタリングが実施されていることを確認することができました。

《結果及び改善の概要》

- ◆ モニタリングの結果、標的型攻撃メール対応訓練の添付ファイル開封率が全体の2割に達したほか、訓練対象者が不審メールを受信した際に、適切な連絡体制のもとで報告を行わない等の問題が判明しました。
- ◆ 上記問題に対し、総務局が訓練結果や不審メール受信時の対応について庁内ポータルやセキュリティインフォメーションメールで周知するとともに、平成28年度のモニタリングでは対象者を拡大し、訓練を実施することとしました。
- ◆ また、3システムを対象とした情報セキュリティ外部監査において、システム運用保守業者に委託している作業内容を本市担当者が理解・把握しきれていなかったため、仕様書に記載があるにも関わらず、作業報告書の未提出や一部実施されていない作業があるなど、当該3システムの所管課において委託先の適切な管理がなされていないことなどが判明しました。
- ◆ この問題は技術面での問題ではなく、本市側の運用面での問題であることから、システム所管課において直ちに改善に着手し、その結果について総務局がフォローアップ監査を行うこととしました。また、監査結果を平成28年5月のICT戦略推進連絡調整会議<sup>3</sup>で周知することにより、全市的なフィードバックを図りました。

<sup>3</sup> 大阪市 ICT 戦略の推進に関する規程第 14 条に基づき、最高情報統括責任者（ICT 戦略室長）が開催する会議

### 【会計室のモニタリング】

- 物品管理関係業務のモニタリングについては、その改善について協議を行った結果、全所属に対する書面調査が年度末時点の物品現在高調査に併せて平成 28 年 3 月から新たに実施されたことを確認することができました。
- 会計室は書面調査の結果を集約し、各所属の実施状況を確実に把握するとともに、課題等があれば改善指導を行うこととしています。
- また、物品現在高調査が確実に実施されていることを担保するため、上記の調査に加え、リスクに応じて複数所属を抽出し、証拠書類の提出を求める予定としています。

### 《課題》

- ◆ 上記のモニタリングについては、その不十分な点を個別に改善することができましたが、今後、各所属におけるリスク対応策の不備、不適が多数判明した場合やモニタリングの有効性が十分でないと判明した場合には更なるモニタリングの改善を図るため、引き続きその実施結果等をフォローする必要があります。
- ◆ 特に、個人情報保護関係業務については、区役所事務に係る書面監査の報告書において、共通業務内部統制責任者に対し「引き続きモニタリングを実施すること」、総括内部統制責任者に対し「全体の整備状況及び運用状況に不備がないかについて、引き続きモニタリングを実施すること」が求められているため、重点的にフォローを実施する必要があります。

### (3) 自律的なリスク管理体制の構築に向けた取組みの推進

#### ① リスク把握・評価の実施

内部統制研修を開催し、ノウハウ等を各所属の内部統制総括員等に伝達した上で、各所属において平成 27 年 7～8 月にリスク把握を実施し、把握したリスクの評価（順位付け）を行い、重要度上位 3 つのリスクを選定しました。また、平成 27 年 10 月には、リスク把握・評価の結果を集約し、全市的なリスク把握・評価を行いました。

#### ② リスク対応策の自己点検の実施

平成 26 年度に整備したリスク対応策の実施状況及びその有効性について、各所属において、年 2 回（9 月・3 月）自己点検を実施し、必要に応じリスク対応策の改善を行いました。

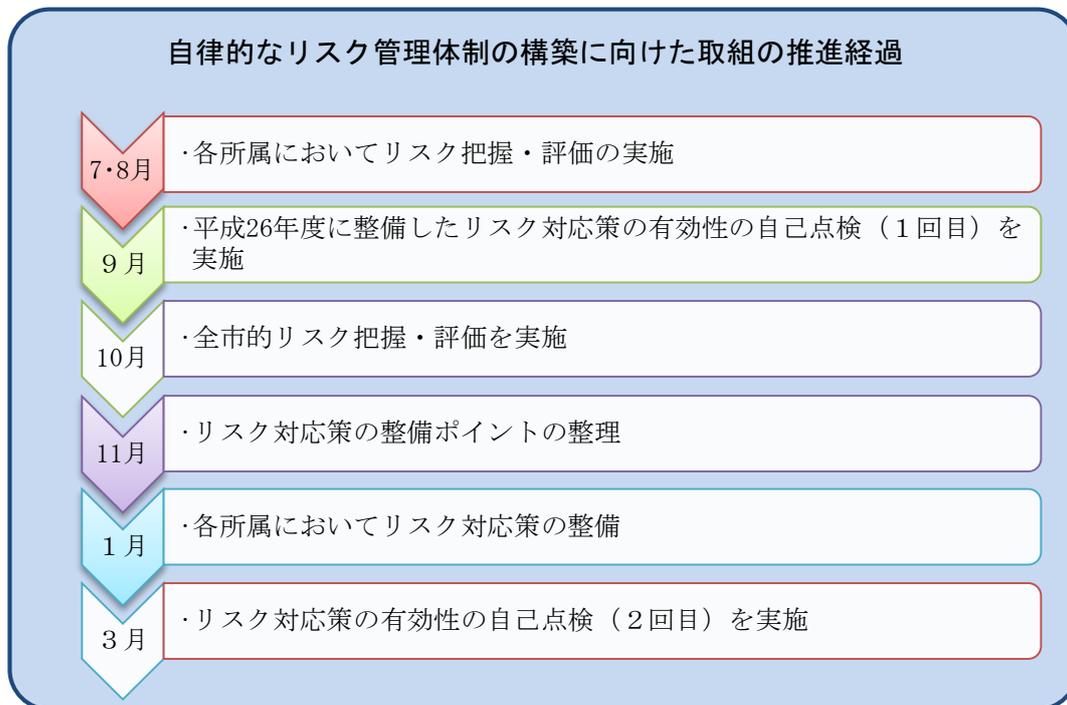
#### ③ リスク対応策の整備ポイントの整理

総括内部統制責任者の依頼を受け、平成 27 年 11 月に関係共通業務内部統制責任者が各所属のリスク対応策において必須となる取組み（対応策の整備ポイント）を提示しました。

また、共通業務以外の業務に係るリスクについても、総括内部統制責任者が必要と認めたものは、対応策の整備ポイントを提示するべく、関係部署と調整を行いました。

#### ④ 各所属におけるリスク対応策の整備

③で整理した対応策の整備ポイントを踏まえ、各所属において選定した重要度上位3つのリスク（所属リスク）及び平成27年度に全庁的に対応策を整備することとした「不十分な文書管理」のリスク（指定リスク）への対応策を平成28年1月に改善し、整備しました。



## 《成果》

### 【リスク把握・評価】

- 内部統制研修を実施し、リスク把握・評価の具体的なノウハウを伝達した上で、実際の作業を行ったことにより、各所属で自律的にリスクを洗い出すなど、本格的なリスク把握・評価を実施することができました。
- 各所属のリスク把握・評価の結果を集計し、全市的なリスク把握・評価を行ったところ、のべ299件のリスクが把握され、その評価の結果として「業務の停滞」及び「公金等の管理」がリスクの分野として重要度が高いと評価されていることが分かりました。
- 「業務の停滞」の具体的なリスクとしては、「不十分な進捗管理」、「不十分な引継ぎ」等が挙げられており、特に事務の進行、継承に係るリスクの重要度が高いと評価されています。

### 【リスク対応策の整備】

- 関係共通業務内部統制責任者が各所属に対し、リスク対応策の整備ポイントを示したことにより、各所属において最低限必要となる取組みを踏まえた対応策の改善検討を行うことができました。
- また、共通業務以外の業務に係るリスクについても、総括内部統制責任者が必要と認めたものは、関係部署と調整の上、対応策の整備ポイントを整理し、総括内部統制責任者の意見として各所属に示したことにより、各所属において最低限必要となる取組みを踏まえた対応策の改善検討を行うことができました。
- 上記改善検討の結果、各所属においてのべ176(指定リスク44、所属リスク132)のリスクに係る対応策が整備されました(別添資料2「内部統制責任者が実施する内部統制の整備状況」参照)。今後、このプロセスに従って業務を執行することにより、リスクの低減が期待されます。

### 【リスク対応策の有効性の自己点検】

- 平成26年度に整備したリスク対応策について、年度途中(平成27年9月)に自己点検を実施したことにより、年間の取組計画を改めて確認し、確実に実施するよう促すことができました。
- 年度末に1年間のリスク発生状況等を振り返り、対応策の有効性の判定、対応策の改善(2回目の自己点検)を行ったことにより、内部統制のPDCAサイクルを回すことができました。
- なお、自己点検の結果、のべ24件のリスク対応策については、各所属において改善を行い、平成28年度以降実施する予定となっており、更なるリスクの低減が期待されます。

## 《課題》

- ◆ 内部統制総括員を対象としたアンケートの結果によると、今年度、リスク把握・評価の作業を内部統制担当のみで実施した所属が 14 所属ありました。  
今後、全所属において、内部統制員ごとに（課等の単位で）リスク把握・評価を実施することにより、一層そのノウハウの浸透、リスクに対する意識の向上を図る必要があります。
- ◆ また、同アンケートによると、リスク把握・評価の負担感が大きかったと回答した所属が 34 所属あり、うちリスク把握の負担が大きかったと回答した所属が 20 所属ありました。  
したがって、今後、そのノウハウについて引き続き丁寧に伝達するとともに、一定の範囲に絞ってリスク把握を実施するなど、取組みの進め方も改善する必要があります。
- ◆ 全市的リスク把握・評価の結果、重要度の高かった「業務の停滞」については、各所属において一定のリスク対応策を整備しましたが、業務の進捗管理に係るリスクは、第一義的には各事務執行の責任者である課長等が内部統制員として低減すべきであることから、改めて全庁的にその意識向上を図る必要があります。  
また、業務の年間計画や詳細な事務のプロセスを組織的に引継いでいくための具体的なツールを検討し、各所属に提案する必要があります。
- ◆ 「業務の停滞」に次いで重要度の高かった「公金等の管理」については、対応策の整備ポイントを踏まえ、各所属においてリスク対応策を整備しましたが、モニタリングの実施状況等を確認し、改めてリスク対応策の有効性を検証する必要があります。
- ◆ 整備したリスク対応策については、今後、各所属において自律的に実施、定期的に自己点検を行うとともに、共通業務内部統制責任者が定期的にモニタリングを行うよう促していく必要があります。

### 3 平成 27 年度の総括

平成 27 年度は、平成 26 年度に導入した新たな内部統制における具体的な取組みを進める予定としており、概ね当初の予定どおり進めることができたと考えます。

その結果、本格的なリスク把握・評価を各所属で実施するとともに、平成 26 年度に整備したリスク対応策の自己点検を年 2 回実施することにより、内部統制の P D C A サイクルを一巡させることができました。

また、平成 26 年度及び平成 27 年度の指定リスクである、個人情報の漏えい、不十分な備品管理及び不十分な文書管理に係るモニタリングの実施内容、実施方法を改善したことにより、その強化を図ることができました。

一方で、平成 27 年度に実施した職員アンケートにおいては、「適切に業務が行われているか日常的にチェックを行っていると考えている」と回答した職員の割合が 71.3%に留ま

っており、内部統制導入前の 68.3%（平成 25 年度）から上昇はしているものの、依然としておよそ 4 人に 1 人の職員の内部統制に対する意識が十分ではない状況です。

さらに、平成 28 年 5 月 25 日に公表された「平成 27 年度監査委員監査総括報告書（以下「監査総括報告書」という。）」においては、組織としてのガバナンスの脆弱性に起因する不適正事務の事例や早急に改善を要する問題について指摘した上で、ガバナンス機能を補完する内部統制を強化し、業務の適正化に取り組むよう要請されています。

したがって、来年度以降、内部統制の取組みの更なる充実、強化を図っていく必要があると考えますが、そのための課題として次の 3 点が挙げられます。

- (1) 内部統制員に対する内部統制の概念・意義、ノウハウの周知
- (2) 重要リスクに係る対応策の整備及びモニタリングの強化
- (3) 地方制度調査会答申及び地方自治法改正への対応

#### 4 平成 28 年度の取組み

上記課題を踏まえ、平成 28 年度は具体的に次の取組みを進めることとします。（別添資料 3 「平成 28 年度内部統制指針」参照）

##### (1) 内部統制員に対する内部統制の概念・意義、ノウハウの周知

地方制度調査会<sup>4</sup>の答申において最低限評価すべきとされている「財務に関する事務の執行におけるリスク」を対象に具体的なリスク把握・評価を課単位で行うことにより、そのノウハウの周知・定着を図ります。

また、引き続き、『内部統制 T I M E S』を発行し、内部統制の概念、意義の浸透及びリスクに対する意識の向上を図ることとします。

##### (2) 重要リスクに係る対応策の整備及びモニタリングの強化

この間のリスク発生状況や監査総括報告書の指摘等を踏まえ、「個人情報漏えい」、「システム障害発生時の不十分な対応」及び「不十分な引継ぎ・進捗管理」という 3 つのリスクを平成 28 年度の重要リスクに設定し、次のとおり取組みを進めることとします。

なお、リスク対応策及びモニタリングの整備に際しては、業務の効率性を十分意識し、内部統制責任者及び共通業務内部統制責任者の双方が過度な負担を負わないよう配慮します。

###### ① 「個人情報漏えい」について

「個人情報漏えい」については、平成 26 年度の内部統制の取組みにおいて指定リスクに設定し、全庁的にリスク対応策を整備するとともに、総務局のモニタリングの改善を図ってきました。

しかしながら、この間の個人情報に係る事務処理誤り等の件数や監査総括報告書の区役所業務に対する指摘を踏まえると、平成 28 年度は、総務局のモニタリングの実施状況等を引き続きフォローし、必要に応じ改善していく必要があると考えます。

また、改めて各所属のリスク対応策を見直す必要もあると考えますので、区共通

<sup>4</sup> 内閣総理大臣の諮問に応じ、地方制度に関する重要事項を調査審議するため、内閣府に設置。第 31 次地方制度調査会は平成 28 年 2 月 29 日に答申をとりまとめ、3 月 16 日に内閣総理大臣に手交。本文中の地方制度調査会は当該調査会をいう。

業務を所管する所属と協議し、交付・送付に係る業務を手順書やフローにより、プロセスレベルで可視化することで、より詳細な対応策を整備していくこととします。

## ②「システム障害発生時の不十分な対応」について

平成 27 年度中に、重大なシステム障害発生時の対応に不備がある事案があったことから、今後も障害発生時の対応が不十分となる可能性は非常に高く、また市民生活に重大な影響を与える可能性があるという点でその影響度も非常に大きいと評価されることから、各システムにおける障害発生時の対応策を早急に整備する必要がありますと考えます。また、監査総括報告書においても早急に改善を要する事項として指摘されています。

したがって、平成 28 年度は、システム所管課のリスク対応策を①と同様、プロセスレベルで整備するとともに、情報セキュリティ関係業務を所管する ICT 戦略室のモニタリング機能を強化していくこととします。

## ③「不十分な引継ぎ・進捗管理」について

平成 27 年度の全市的リスク把握・評価の結果、「業務の停滞」が最も重要度の高いリスク分野と評価されており、その具体的なリスクとして「不十分な引継ぎ・進捗管理」が挙げられています。

その対応策としては、①及び②のリスク対応策と同様、まず業務プロセスを可視化した上で、それを組織的に引継いでいくことが必要と考えますので、平成 28 年度はそのための具体的なツールを検討し、各所属に提案することとします。

## (3) 地方制度調査会答申及び地方自治法改正への対応

地方制度調査会答申では、地方公共団体の内部統制について制度化するとともに、その具体的な手続きも制度化すべきとされています。

具体的な手続きの内容としては、長が内部統制の運用状況を自ら評価し、その評価内容について監査委員の監査を受けること等が挙げられており、本市の現行制度にはない部分も地方自治法の改正により義務付けされる可能性があります。

地方制度調査会答申を受け、早ければ平成 28 年度中にも地方自治法の改正が予想されることから、本市の内部統制についても、同法の改正に対応する形で実施できるよう所要の制度改正を行うとともに、最終的な内部統制の目標やそれに向けたスケジュールについても改めて検討、設定します。

以上の取組みを着実に実施することにより、引き続き自律的なリスク管理体制の構築に向けた取組みを進めつつ、今後予定されている地方自治法の改正にも積極的に対応し、もって市政に対する市民の皆様の信頼の確保を図ってまいります。