

令和 6（2024）年度
包括外部監査結果報告書

令和 7（2025）年 1 月
港区包括外部監査人
弁護士 竹内 朗

目次

内容

第1章 外部監査の概要	1
1.1 監査テーマ	1
1.2 監査テーマの選定理由	1
1.2.1 地方公共団体における内部統制	1
1.2.2 港区における内部統制	1
1.2.3 民間企業における内部統制	2
1.2.4 監査テーマの選定理由	3
1.3 監査対象とした事務	3
1.4 監査対象とした期間	3
1.5 監査の手法	4
1.6 監査の実施期間	4
1.7 監査従事者	4
1.8 本報告書における記載内容等の注意事項	4
1.8.1 端数処理	4
1.8.2 報告書の数値・表記等の出典	4
1.8.3 監査の結果及び意見	5
第2章 外部監査の総括	6
2.1 外部監査の総括	6
2.2 外部監査の結果及び意見の一覧	6
第3章 外部監査の結果及び意見	13
3.1 内部統制	13
3.1.1 はじめに	13
3.1.2 地方公共団体におけるガバナンス	13
3.1.3 地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備	16
3.1.4 監査委員による監査	26
3.1.5 港区における内部統制	29
3.1.6 港区における地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備	30
3.1.7 リスクの把握と統制活動	36
3.1.8 リスクに対する自己評価と統制活動	45
3.1.9 監査委員による監査と統制活動	57
3.1.10 地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備の運用状況の公表	59
3.1.11 事業費及び地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備に関するその他の取組	61
3.1.12 不適正な事務の発生状況	63

3.1.13 地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備全般や運用に関する監査の結果.....	67
3.2 リスク情報の伝達.....	71
3.2.1 はじめに.....	71
3.2.2 通常のレポートラインによるリスク情報の伝達.....	71
3.2.3 港区の公益通報者保護制度の概要.....	77
3.2.4 広聴.....	92
3.2.5 港区のリスク情報の伝達に係る組織横断的な連携について.....	95
3.3 ハラスメント.....	96
3.3.1 はじめに.....	96
3.3.2 港区におけるハラスメントに関する基本方針.....	96
3.3.3 港区におけるハラスメント防止等の制度・取組.....	98
3.3.4 港区におけるカスタマー・ハラスメント対策の取組について..	110
3.3.5 港区教育委員会におけるハラスメント防止等の制度・取組....	113
3.4 服務.....	116
3.4.1 はじめに.....	116
3.4.2 服務に関する規程類及び処理プロセスについて.....	116
3.4.3 服務事故等の処理の状況.....	118
3.4.4 小・中学校教員の服務に関する事務処理について.....	124
3.5 会計事務.....	129
3.5.1 はじめに.....	129
3.5.2 収入事務.....	129
3.5.3 支出事務.....	134
3.5.4 会計自己検査.....	140
3.6 契約事務.....	144
3.6.1 はじめに.....	144
3.6.2 実施した手続の概要.....	145
3.6.3 港区における契約締結手続.....	145
3.6.4 契約締結権限の分配.....	146
3.6.5 業者選定委員会.....	146
3.6.6 契約の締結方法の種別.....	152
3.6.7 区内事業者優遇策（区内事業者限定案件）.....	165
3.6.8 港区入札・契約制度検討委員会.....	172
3.6.9 談合（官製談合を含む）の防止・発見等の施策の強化.....	172
3.6.10 暴力団等排除に向けた基本方針、港区の契約における暴力団等排除措置要綱.....	177
3.6.11 契約の検査等.....	179

3.7	補助金事務.....	180
3.7.1	はじめに.....	180
3.7.2	補助金事務の概要.....	180
3.7.3	監査の目的と方法.....	182
3.7.4	補助金事務に関する内部統制の現状分析.....	183
3.7.5	総括.....	187

第1章 外部監査の概要

1.1 監査テーマ

区政におけるガバナンス視点と内部統制の構築及び運用の状況について

1.2 監査テーマの選定理由

1.2.1 地方公共団体における内部統制

「内部統制」（英文の Internal Control の和訳）というのは、どのような組織にも本来的に備わっている機能であり、それは民間企業でも地方公共団体でも変わらない。

このうち、地方公共団体については、地方自治法その他の法令において、自治体の執行機関の適切で効率的な業務の管理遂行のための制御機能となる制度が設けられている。本報告書では、この制度を指して「内部統制」と呼ぶ。

平成 29 年に成立した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「改正法」という。）により、地方自治法 150 条が加えられた。

同条に関して、総務省が平成 31 年 3 月に策定（令和 6 年 3 月に改定）した「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」（以下「総務省ガイドライン」という。）は、「内部統制とは、基本的に、①業務の効率かつ効果的な遂行、②報告の信頼性の確保、③業務に関わる法令等の遵守、④資産の保全の 4 つの目的が達成されないリスクを一定の水準以下に抑えることを確保するために、業務に組み込まれ、組織内の全ての者によって遂行されるプロセスをいい、①統制環境、②リスクの評価と対応、③統制活動、④情報と伝達、⑤モニタリング（監視活動）及び⑥ICT（情報通信技術）への対応の 6 つの基本的要素から構成される。」と定義している。

そして、総務省ガイドラインは、地方公共団体における内部統制とは、「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、行政サービスの提供等の事務を執行する主体である長自らが、組織目的の達成を阻害する事務上の要因をリスクとして識別及び評価し、対応策を講じることで、事務の適正な執行を確保すること」としている。

1.2.2 港区における内部統制

港区は、令和 2 年 4 月に「港区内部統制基本方針」を策定し、以降、毎年度、「港区内部統制評価報告書」及び「港区内部統制評価報告書審査意見書」を公表している。

港区の内部統制基本方針は、内部統制の目的について、「区は、適正な事務執行を総合的かつ継続的に推進し、区政の公正性・公平性・透明性を確保します。」としている。また、内部統制の対象範囲について、「区は、業務に係る全

ての事務を内部統制の対象範囲とします。特に次の事務について、不適正な事務執行の発生可能性を把握し、適正な執行に向けて重点的に取り組みます。(1) 財務に関する事務 (2) 個人情報の取扱いに関する事務」としている。

そして、港区のホームページは、「内部統制とは、業務上起こり得る不適正事務の発生可能性を『リスク』として把握し、予防に向けた取組を進めることです。区は、『財務に関する事務』及び『個人情報の取扱いに関する事務』について、『リスク』を組織として把握して、各課が主体となって予防に向けた取組を進めるとともに、区の内部統制制度の仕組みを評価・検証しています。」としている。

このように、港区における内部統制は、地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備だけでなく、より広く地方公共団体に備わっている内部統制を構築し運用しているものと認められる。

1.2.3 民間企業における内部統制

民間企業では、平成 14 年以降の商法改正により、内部統制システムの構築について株式会社の取締役会に決議が義務づけられ、また内部統制システムの構築・運用が取締役の善管注意義務の一内容をなすという理解が定着した。また、平成 27 年の会社法改正と東京証券取引所コーポレートガバナンス・コードの策定により、内部統制はコーポレートガバナンスの一つのテーマという理解が浸透した。近年では、米国の内部監査人協会 (The Institute of Internal Auditors) が提唱する内部統制のフレームワークとして、事業部門・管理部門・監査部門それぞれの機能を明確化する「3 ラインモデル」も実務に浸透しつつある。

こうした民間企業における内部統制の取組は、日進月歩で進化しており、港区における内部統制を監査する際にも参考になる。とりわけ、民間企業では、①意図的でない事務ミスのみならず、意図的な不正もリスクに含めている、②財務に関する事務及び個人情報の取扱いに関する事務のみならず、すべての業務執行を阻害するリスクを網羅的に扱う、③リスクの予防に向けた統制（予防的統制）のみならず、リスクの早期発見と早期是正に向けた統制（発見的統制）も行う、といった点は、今回の包括外部監査の観点として有効である。

また、民間企業における内部統制の取組では、経営トップ（代表取締役、社長、CEO など）が推進する内部統制の有効性を誰がどのように検証して牽制を働かせるかが、コーポレートガバナンスの課題となっており、今回の包括外部監査でも、区長が推進する内部統制の有効性を誰がどのように検証して牽制を働かせるかという区政におけるガバナンス視点も、今回の包括外部監査の観点に取り込んでいる。

1.2.4 監査テーマの選定理由

今回の包括外部監査では、令和 2 年度に開始されて一定の運用期間を経た港区の内部統制について、民間企業における内部統制・コーポレートガバナンスの議論や最新の知見も参考にしながら、内部統制・コーポレートガバナンスに精通した弁護士及び公認会計士の視点から、「区政におけるガバナンス視点と内部統制の構築及び運用の状況について」を監査テーマに選定した。

1.3 監査対象とした事務

今回の包括外部監査において監査対象とした事務は、①内部統制、②リスク情報の伝達、③ハラスメント、④服務、⑤会計事務、⑥契約事務、⑦補助金事務の 7 つである。いずれについても、港区の財務に関する事務の執行及び港区の経営に係る事業の管理という観点から監査した。

①は、港区の内部統制について、地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備も含めて、その構築状況と運用状況を監査した。

②は、リスクを組織として把握して対応するために、リスク情報が組織内部でどのように伝達されているのかについて、通常のレポートラインによる伝達に加え、公益通報制度や広聴制度も含めて監査した。

③は、地方公共団体や民間企業でも散見されるハラスメントについて、セクシュアル・ハラスメント、パワー・ハラスメント、マタニティ・ハラスメント（妊娠、出産、育児又は介護に関するハラスメント）に加え、東京都が条例を制定し注目を浴びているカスタマー・ハラスメントも含めて監査した。

④は、職員の服務や懲戒処分の状況について、服務事故の処理プロセス、処理の状況、懲戒処分の実績、情報共有などを監査した。

⑤は、収入事務及び支出事務を含む会計事務について、事務手続の流れに沿って監査した。

⑥は、経済性と公平性が求められる契約事務について、締結手続、権限分配、締結方法、各委員会の活動などを監査した。

⑦は、補助金制度そのものではなく、2 つの補助金（広告宣伝活動費支援事業補助金、中小企業人材確保支援事業補助金）をサンプリング抽出して、事務手続の流れに沿って監査した。

そして、何らかの不備が認められた場合には、その表面的な指摘のみならず、その不備を生み出した組織構造的な要因にまで遡って原因を分析し、これを踏まえた有効な改善策を提言するように努めた。

1.4 監査対象とした期間

原則として令和 5 年度（令和 5 年 4 月 1 日から令和 6 年 3 月 31 日まで）を監査対象としたが、必要に応じて令和 4 年度以前及び令和 6 年度の執行分も含ん

だ。

1.5 監査の手法

所管課に依頼して提出を受けた資料を精査した。また所管課に対するヒアリングと、区長・副区長・監査委員に対する書面質問を実施した。

1.6 監査の実施期間

令和6年5月27日から令和7年1月27日まで

1.7 監査従事者

	氏 名	役 職
包括外部監査人	竹内 朗	弁護士
補助者	平野 双葉	弁護士
	野村 裕	弁護士
	中澤 さゆり	弁護士
	石原 光太郎	弁護士
	瀧坪 渉	弁護士
	照沼 景子	公認会計士
	二谷 啓介	公認会計士

外部監査の対象とした事務につき、包括外部監査人及び監査補助者は地方自治法第252条の29の規定により記載すべき利害関係はない。

1.8 本報告書における記載内容等の注意事項

1.8.1 端数処理

報告書の数値は、原則として、金額の単位未満の端数を切り捨て、比率の表示単位未満については四捨五入により表示しているため、表中の総額と内訳の合計が一致しない場合がある。

公表されている資料等を使用している場合には、原則としてその数値をそのまま使用している。そのため端数処理が不明確な場合もある。

1.8.2 報告書の数値・表記等の出典

報告書の数値・表記等は、原則として港区が公表している資料、あるいは監査対象とした組織から入手した資料を用いている。

報告書の数値等のうち、港区以外が公表している資料あるいは監査対象とし

た組織から入手した資料以外の数値等を用いたもの、あるいは他の地方公共団体等の数値等を表示したものについては、その出典を明示している。また、監査人が作成したものについてもその旨明示している。

1.8.3 監査の結果及び意見

本報告書では、監査の結論を「指摘」と「意見」に分けて記載している。

「指摘」は、法令、条例、規則、規程、要綱等に抵触する事項で、是正すべきものをいう。

「意見」は、必ずしも是正すべきとまではいえないが、内部統制及びガバナンスの有効性のさらなる向上に寄与する事項として提言するものをいう。

第2章 外部監査の総括

2.1 外部監査の総括

港区のホームページは、「内部統制とは、業務上起こり得る不適正事務の発生可能性を『リスク』として把握し、予防に向けた取組を進めることです。」としている。

しかし、不適正事務の発生可能性を「リスク」として捉えるのであれば、意図しない事務ミスのみならず、意図的な不正もリスクに含めて内部統制を整備すべきである。

また、リスクの未然防止に向けた予防的統制のみならず、リスクの早期発見・早期是正に向けた発見的統制も、内部統制の一内容として整備し、その有効性を評価すべきである。

さらに、不適正事務が発見された場合には、表面的・表層的な原因分析では再発を防止できないので、組織構造的な要因に踏み込んだ深度のある原因分析を励行し、実効性ある再発防止策を講じるべきである。

また、港区の内部統制基本方針が、「区は、業務に係る全ての事務を内部統制の対象範囲とします。」としていることに照らせば、内部統制推進部局が作成する「リスク一覧」や、内部統制評価部局が作成する「港区内部統制評価報告書」は、財務及び個人情報の取扱いに関する事務に限ることなく、業務に係る全ての事務を対象とすべきである。

そして、総務省ガイドラインが述べるとおり、港区において内部統制の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」というメリットが生まれる。港区の内部統制を高度化することは、信頼に足る行政サービスを区民に提供する職員の誇りを高めることにつながる。内部統制に対するこうした前向きな理解を、職員の間で醸成していくことが重要である。

2.2 外部監査の結果及び意見の一覧

外部監査の結果及び意見の一覧は、図表 1 のとおりである。指摘はなく、意見が 55 項目となった。

なお、表中の右欄にある「頁」は、本報告書における各項目の記載箇所である。

図表 1 外部監査の結果及び意見の一覧

No.	区分	内容	頁
3.1 内部統制			
1	意見	リスク一覧表における影響度の格付けの理由等について職員への周知を図られたい。	42
2	意見	リスク一覧表について、リスクの種類として財務に関する事務、個人情報の取扱に関する事務以外の事務のリスクに拡充し、リスクの内容として意図的な不正に基づくリスク（不正リスク）も追加するよう、リスク一覧表を見直すことが望ましい。	43
3	意見	各課のリスク選定を 3 種類に限定しないとする場合の例外対応を検討されたい。	43
4	意見	各課の担当者が異動した場合に前任者が行ったリスク選定の確認を新任者が行うなどの取組を取り入れることを検討されたい。	44
5	意見	各課の選定したリスクの評価について、内部統制評価部局が、各課が自己評価を行う前に、各課の選定したリスクを評価するプロセスに変更することを検討されたい。	51
6	意見	内部統制推進部局は、各課のリスク選定に際し、各課の業務内容に沿ったリスク一覧表の「リスクの種類」を選択できるように支援されたい。	52
7	意見	地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備における不備の有無の評価について、同制度が機能しているのかという観点で不備の有無を判断することが望ましい。	52
8	意見	不適正事務が発生しなかった原因についても各課において検証する必要がある。	53
9	意見	複数回不適正事務が生じた場合には、課の自己評価にとどまらず、内部統制推進部局が主導して、原因分析を追及するとともに、制度所管課と実務的な協議を行った上で、制度自体の抜本的な見直しを含めた対応をすることを検討されたい。	53
10	意見	地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備の評価に当たり、内部統制評価部局が独立した評価を行えるよう更なる体制の整備を図られたい。	54
11	意見	内部統制評価部局は、内部統制評価報告書の作成に当たり、発生した不適正事務の具体的内容を記載することを検	55

		討されたい。	
12	意見	内部統制評価部局は、各課において不適正事務が発生しなかった場合の評価において、各課の評価の単なる追認にならないよう内部統制評価部局としての評価方法を工夫されたい。	55
13	意見	各課の評価対象として規定整備状況に関する評価項目の追加を検討されたい。	56
14	意見	内部統制評価報告書は区長名義で提出されることから、区長による報告書であることが伝わる表現を工夫されたい。	56
15	意見	地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備の整備・運用状況について、区長及び監査委員の意見が反映されるよう、内部統制担当部局と監査事務局との意見交換の場を設けることが望ましい。	58
16	意見	内部統制評価報告書のみならず、港区における地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備の具体的な運用についても区民に対し、分かりやすく周知することが望ましい。	61
17	意見	地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備に関する研修の効果測定を行い、職員への研修を通じて同制度の充実を図られたい。	63
18	意見	地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備について、今後も継続的に運用することが望ましい。	67
19	意見	地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備の運用にあたっては、不適正な事務だけでなく、過去に生じたことのない不正リスクなどもリスクとして選択できるよう、工夫・拡充すべきである。	67
20	意見	港区内部統制基本方針では、業務に係る全ての事務が対象とされているが、内部統制評価報告書では、重点取組事務についてのみ評価したという表現になっており、業務に係る全ての事務を評価したという内容になっていない。 地方自治法 150 条 4 項では、「(知事等は、同条 1 項又は 2 項の) 方針及びこれに基づき整備した体制について評価した報告書を作成しなければならない」とされていることから、港区内部統制基本方針に即した内容となるよう、内部統制評価報告書の記載内容を見直されたい。	68
21	意見	内部統制推進部局が、地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備だけでなく、地方公共団体において内部統制として機能している制度全般について整理し、それぞれが、	69

		総務省ガイドラインにいう 6 つの構成要素のどれに位置づけられるかを検討した上で、総合調整することが望ましい。	
3.2 リスク情報の伝達			
22	意見	防災危機管理室は、港区のリスク管理の総合調整、情報収集等にとどまらず、各不祥事の原因分析及び再発防止策の実効性確保のためにこれらに積極的に関与するなど、その知見を活かして組織横断的な問題の改善に資する取組を積極的に推進するべきである。	76
23	意見	内部通報に関する定期的な点検、評価を実施すべきである。	85
24	意見	内部通報制度について職員等に対し研修等により実質的な周知を図るべきである。	86
25	意見	職員等への内部通報制度の周知文書に匿名通報が可能であることや公益通報相談員の属性を追記すること、通報対象の拡張をはじめ、通報対象であるかを通報者が自己で判断して通報行為をためらうことがないよう、職員等の通報へのハードルを下げる観点から見直すべきである。	87
26	意見	港区組織内に通報窓口を増設することを検討すべきである。	88
27	意見	指定管理者等に対する内部公益通報制度の周知について、指定管理者に対し職員の周知状況を確認するなどしたうえで、実効的な周知を図るよう検討すべきである。	88
28	意見	公益通報対応業務従事者の指定について、要綱等において明記するなど従事者の地位に就くことが従事者となる者自身に明らかとなる方法により指定するべきである。また、同従事者に対するスキル研修を実施すべきである。	89
29	意見	区長その他幹部職員に関係する事案について、これらの者からの独立性を確保した措置をとるよう検討すべきである。	90
30	意見	様々な広聴メニューから得られる区民の声について、区全体で組織横断的に情報共有し、改善を図るなどの取組をより加速させるべきである。	95
3.3 ハラスメント			
31	意見	ハラスメント防止要綱の運用の現場において、ハラスメント該当性の定義（例えば「職場」の定義）が狭く解釈されて、問題事象が見落とされないよう、運用に留意された	102

		い。	
32	意見	ハラスメントを受けている職員が窓口担当に相談・申出をする際、書面によらず、口頭・面談で相談することが可能である旨、現在の運用に合わせて規程類や周知のための文書を修正することが望ましい。	105
33	意見	ハラスメント相談窓口で受け付けた苦情については、付番し、管理簿に記録するなどの手段で、進捗や帰趨（苦情対応の終了）について適宜の管理・確認を行うべきである。	109
34	意見	港区職員が接触する区民やその他関係者らから職員に対するカスタマー・ハラスメントは、職員の就業環境を害し、港区の事務・事業の継続に悪影響を及ぼすものであると認識して、対策に適切に取り組むべきである。	113
3.4 服務			
35	意見	懲戒処分等の公表について、区ホームページへの掲載期間が6か月と短期であり、過去の懲戒処分等の状況について、ほとんど遡ることができないため、公表期間等について見直しを行うべきである。	121
36	意見	服務事故について、調査を経て懲戒処分等が行われたり、当該事故に関連して再発防止策が講じられたりした場合には、区役所内において適宜の周知を行うことで、同種・類似案件の早期発見や再発防止の一助とすべきである。そのためにも、多角的な原因分析を踏まえた、組織横断的な観点からの再発防止策の策定に努めるべきである。	122
3.5 会計事務			
37	意見	決裁済みでなければ、財務会計システムから納入通知書・納付書を出力することができない仕組みにする、あるいはシステム上の対応が難しい場合、納入通知プロセスに進む前段階で、第三者が決裁済みであることを確かめる仕組みが望まれる。	132
38	意見	請求書を受領したにもかかわらず、処理が遅れた場合の発見的統制に改善の余地がある。	135
39	意見	支出命令が遅れた場合の発見的統制に改善の余地がある。	137
40	意見	全課を通じて同水準の検査を実施するために、検査の詳細なマニュアルやチェックリストを整備・運用するべきである。	141
41	意見	検査員が「適切／不適切」を判断するための具体的な判断	142

		基準を明確化すべきである。	
42	意見	エラー発生時には、具体的な発生原因や具体的な改善策を報告書のフォーマットに含めるなどの改善が望まれる。	143
3.6 契約事務			
43	意見	業者選定委員会要綱上、臨時委員の規定のほかに、必要に応じて議事に関係のある職員の出席を可能にする規定を新設することを検討することが望ましい。併せて、臨時委員の役割や扱い（定足数への参入や議決権の有無等）について検討し、考え方を整理しておくことが望ましい。	147
44	意見	業者選定委員会のあり方等について、入札・契約制度検討委員会等で検討を行うなどの取組がなされることが望ましい。	151
45	意見	入札結果の状況の把握や原因分析等を行うことを通じて、契約の公正性・経済性の確保が十分に実現しているかを確認・検討する取組を行うことを検討することが望ましい。また、そうした確認・分析の結果、改善が期待される事項が見つかった場合には必要な改善を推進する取組について、検討することが望ましい。	157
46	意見	区内事業者限定案件とする一般競争入札が、自治令 167 条の 5 の 2（あるいは同条の趣旨）に適合したものとなることを確保するための取組のあり方について検討すべきである。	171
47	意見	談合情報取扱マニュアルに定められている談合に関する情報の初期段階の取り扱いについて、談合防止の観点から十分な統制となっているかを検討すべきである。	174
48	意見	談合情報取扱マニュアルの周知・公表について、検討すべきである。	175
49	意見	談合（官製談合を含む。）に関する研修の充実を図るなど、職員の談合に関する知識の醸成、意識高揚に資する取組を積極的に取り入れていくことを検討すべきである。	175
50	意見	他の自治体の談合再発防止策等の情報取得に努め、港区政に取り入れることが適切なものは積極的に取り入れていくことを検討すべきである。	176
51	意見	健全な入札が行われたか否かについて疑義が生じる余地のある案件などについて、入札状況や入札結果の情報を参照したり、そのような情報を集約・分析したりするなどによ	177

		り、入札の健全性を確保・向上させる取組が推進されることが望ましい。	
52	意見	工事系契約条項の「催告によらない解除」規定の解除事由に「港区の契約における暴力団排除措置要綱別表各号に掲げる措置要件に該当するとして、同要綱に基づく入札参加除外措置を受けたとき。」を加えることを検討すべきである。	178
3.7 補助金			
53	意見	申請内容の審査において、必要書類の提出状況の可視化を進めることで必要十分な書類が網羅的に登録されていないことを看過するリスクを下げるため、補助金申請の電子化を推進することが望ましい。	184
54	意見	申請者が反社会的勢力と関与がないかの確認について、現状では補助金交付の条件として決定書等の書面に記載はされているものの、申請者による誓約書の提出の要否すら事業ごとに設定されていたりいなかったりと改善の余地があり、反社会的勢力への資金流入を防ぐための合理的な仕組みを作ることが望ましい。	184
55	意見	二次評価以降のヒアリング対象となる事業の選定プロセスについて、より広範かつ網羅的に抽出される方法を考案することが望ましい。	186

第3章 外部監査の結果及び意見

3.1 内部統制

3.1.1 はじめに

本年度の包括外部監査は、「区政におけるガバナンス視点と内部統制の構築及び運用の状況について」をテーマとしている。

そこで、本項では、地方公共団体のガバナンスと内部統制の仕組み（特に地方自治法 150 条の定めと監査委員による監査）を概説した上で、港区の内部統制のうち、地方自治法 150 条に基づく制度について、監査した。

3.1.2 地方公共団体におけるガバナンス

3.1.2.1 地方公共団体におけるガバナンスの基本構造（地方自治法上の仕組み）

ガバナンス（governance）とは、「統治」を意味する英語であり、民間企業においては、経営意思決定の合理性確保や不祥事防止を含む経営リスク管理等の観点から、現在は「コーポレートガバナンス」、すなわち、「会社が、株主をはじめ顧客・従業員・地域社会等の立場を踏まえた上で、透明・公正かつ迅速・果断な意思決定を行うための仕組み」（株式会社東京証券取引所コーポレートガバナンス・コードにおける定義）のあり方やその実効性の確保が、重要な経営課題として認識されている。

地方公共団体については、地方自治法上、図表 2 のようなガバナンスシステムが設けられている。

住民

選挙

議会

・決算の要領の公表 (§ 233⑥)

・議決 (§ 96①)

・検査 (§ 98①)

・調査 (§ 100)

・予算の要領の公表 (§ 219②)

・使用料等の徴収

・契約※

・財産の取得及び処分※

・権利の放棄

※一定基準以上のもの等

・決算の認定 (§ 96①Ⅲ)

・事務監査請求 (§ 75)

・住民監査請求 (§ 242)

・監査結果報告の公表 (§ 199⑨)

・措置状況の公表 (§ 199⑩)

選任等

チェック体制

<執行機関>

長

・予算の執行に関する調査 (§ 221①)

委員会

事務局

各部局

会計管理者

・支出負担行為の確認等 (§ 232④)

監査委員

監査委員事務局

外部監査人

契約

・財務監査(定期・随時) (§ 199①④⑤)

・行政監査 (§ 199②)

・事務監査請求による監査 (住民・議会・長からの請求) (§ 75・98・199⑥)

・監査結果報告の際の意見 (§ 199⑩)

・住民監査請求による監査 (§ 242)

・決算審査 (§ 233②)

等

○包括外部監査契約に基づく監査 (§ 252③の36～252③の38)

・財務監査

・財政援助団体等監査

○個別外部監査契約に基づく監査 (§ 252③の39～252③の44)

・事務監査請求による監査

・議会からの監査請求による監査

・長等からの監査要求による監査

等

※包括外部監査契約は、都道府県・指定都市・中核市について、契約の締結を義務付け。その他の市町村は条例により任意に導入。

※個別外部監査契約は、条例により任意に導入。

地方自治法上、執行機関〔1〕は、「当該普通地方公共団体の条例、予算その他の議会の議決に基づく事務及び法令、規則その他の規程に基づく当該普通地方公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負う。」（地方自治法 138 条の 2 の 2）として、行政の適正な執行についての全責任を負うとされている。また執行機関のうち、長については、「当該普通地方公共団体の事務を管理し及びこれを執行する」とされ（地方自治法 148 条）、また予算の執行権が委ねられ（同法 149 条）、法令等においても裁量権が認められているなど、その権限が大きいことから、住民、議会、監査委員などが、執行機関、特に長の適正な職務遂行を監視するガバナンスシステムになっている。

組織のガバナンスの制度の一つとして、内部統制がある。

1 地方自治法という執行機関とは、長（同法139条、港区の場合区長）、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会（又は公平委員会）、監査委員（以上同法180条の5第1項）、公安委員会、労働委員会、収用委員会、海区漁業調整委員会、内水面漁場管理委員会（以上同条2項）、農業委員会、固定資産評価審査委員会（以上同条3項）などをいい、これらの機関に行政権限が分散されている。

違がある部分も見られるようではあるが、これを、「適切で効率的な経営・業務の管理と遂行ができるように、企業組織・事業組織のあらゆる階層に属する人間の行為に対して、事前に、行為を遂行する段階で、そして事後に働きかける制御機能」^[2] であるとする、地方公共団体の執行機関における内部統制については、執行機関による行政執行についての制御機能と解することができる。

このような制御機能としては、地方自治法には、図表 2 にもあるように、支出を命令する者とその命令の適否を審査し、実際の支出行為を行う者を分離するという制度が設けられている（地方自治法 232 条の 4）。また、地方公務員法において、補助機関たる職員（地方自治法 172 条）に対して、法令等及び上司の職務上の命令に忠実に従う義務を課し（地方公務員法 32 条）、これに反したときは、懲戒処分（場合によっては刑事罰）の対象とすることにより（同法 29 条 1 項 1 号、同法 60 条ないし 65 条）、職員の職務執行が適切かつ効率的に行われることを確保している^[3]^[4]。

さらに、具体的な事務執行手続きにおいても、各執行機関内部において、上長による決裁や、予算の執行等に当たり電子システムを利用することにより入力漏れなどを防ぐといった形で、エラーを防ぐような制度設計及び運用が行われている。これも、適切で効率的な業務の管理遂行のための制御機能といえることができる。

ほかにも、個人情報については、令和 5 年に施行された改正個人情報保護法において、地方公共団体を含む行政機関の長等^[5] に対し、保有個人情報の漏えい、滅失又は毀損の防止その他の保有個人情報の安全管理のために必要かつ適切な措置を講じるべき義務が課されている（同法 66 条）。これは、執行機関が保有する個人情報を適切に管理すべき旨を定めたものであり、具体的な措置内容についても、所管の官庁である個人情報保護委員会から、「行政機関等の保有する個人情報の適切な管理のための措置に関する指針」^[6] が示されており、執行機関による個人情報の取扱いに係る事務の適正な執行を確保するための制御機能を果たすものであるといえる。

また、公益通報者保護法は、地方公共団体の長を含む事業者に対し、公益通報対応業務従事者を定めること（同法 11 条 1 項）及び「公益通報者の保護を図るとともに、公益通報の内容の活用により国民の生命、身体、財産その他の利

² 鳥羽至英『内部統制の理論と制度－執行・監督・監査の視点から』（国元書房、平成 19 年）3 頁

³ 橋本勇『自治体行政の執行と監視 住民の信頼に応える行政のために』（ぎょうせい、平成 10 年）13 頁

⁴ ハラスメント行為の防止も内規として定めている場合には、これに反した場合にも、法令等違反となり、懲戒処分の対象となる。ハラスメント行為は、事務の適正な執行をゆがめるものとなるため、これを防ぐための内規や手続きなども、行政の適正な執行に資するものであるといえる。

⁵ 地方公共団体の機関が含まれる（個人情報保護法 63 条 1 項）

⁶ 個人情報保護委員会「個人情報の保護に関する法律についての事務対応ガイド（行政機関等向け）」（令和 4 年 2 月（令和 6 年 12 月一部改正）4-8

益の保護に関わる法令の規定の遵守を図るため、・・・(中略)・・・公益通報に
応じ、適切に対応するために必要な体制の整備その他の必要な措置」をとる
べきこと(同条 2 項)を定めているところ、公益通報制度も、法令違反行為の
端緒を把握する手段として、執行機関による行政の適正な執行の確保に資する
ものであり、適切な業務の管理遂行のための制御機能であるといえる。

さらに、昨今カスタマー・ハラスメントが問題となっているところ、不当要
求ともいえる行為がなされると、職員の就業環境を害し、地方公共団体の事
務・事業の継続に悪影響を及ぼすことから、これを防止する措置も、執行機関
による行政の適正な執行の確保に資するものであり、適切で効率的な業務の管
理遂行のための制御機能であるといえる。

このように、自治体の執行機関の適切で効率的な業務の管理遂行のための制
御機能となる制度が、地方自治法や他の法令等^[7]に基づいて設けられており、
これらは、いわば「組織的・制度的な枠組みを通じた内部統制」ということが
できるところ、1.2.1 記載のとおり、「内部統制」はどのような組織にも本来的
に備わっている機能であることからすると、このような「組織的・制度的な枠
組みを通じた内部統制」も内部統制であるといえる。

3.1.3 地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備

3.1.3.1 導入経緯・趣旨

前記の内部統制に加え、改正法により、地方自治法 150 条が加えられている。

これは、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行政
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 次地制調答申」という。)において、人口減少社会においても行政サービス
を安定的、持続的、効率的かつ効果的に提供していくため、その要請に対応し
た地方行政体制を確立する必要があるとされたことを踏まえ、監査制度の充実
強化及び地方公共団体の長や職員等の損害賠償責任の見直し等とともに、一
体的に導入されたものとされている^[8](令和元年 4 月 1 日施行)。

地方自治法では、150 条の見出しを含め、「内部統制」という用語は用いられ
ていないが、第 31 次地制調答申において、「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」が「内部統制体制」と定義されていることから、
地方自治法 150 条は、「地方公共団体の内部統制制度」を定めたものとされてい
る。^[9]

前記したような「組織的・制度的な枠組みを通じた内部統制」に加えて、地

⁷ カスタマー・ハラスメントに対する対応は、本報告書提出日現在は法令上定められたものではない。

⁸ 総務省ガイドライン 1 頁

⁹ 総務省ガイドラインにおいても、「地方公共団体における内部統制制度」とされている。

方自治法 150 条が制定された趣旨としては、企業における内部統制制度の導入（会社法 348 条、438 条、同法施行規則 118 条、金融商品取引法 24 条の 4 の 4、193 条の 2）や、地方公共団体における不正経理処理等を踏まえ、企業と同様に、地方公共団体の事務手続上のリスクの可視化や財務事務手続以外のその他のリスクへの対応整備が必要であると考えられたものといえる^{〔10〕}^{〔11〕}。

3.1.3.2 地方自治法 150 条の具体的内容

地方自治法 150 条は、都道府県知事及び指定都市の市長（以下「知事等」という。）は、その担任する事務のうち次に掲げるものの管理及び執行が法令に適合し、かつ、適正に行われることを確保するための方針を定め、及びこれに基づき必要な体制を整備しなければならないとしている。

- 一 財務に関する事務その他総務省令で定める事務
- 二 前号に掲げるもののほか、その管理及び執行が法令に適合し、かつ、適正に行われることを特に確保する必要がある事務として当該都道府県知事又は指定都市の市長が認めるもの

つまり、①財務に関する事務^{〔12〕}及び知事等が認めた事務について、その管理及び執行が法令に適合し、かつ適正に行われることを確保するための「方針」を定め、「方針」に基づき必要な体制を整備すること（地方自治法 150 条 1 項、2 項）、②「方針」を定めた場合（及び変更した場合）には、遅滞なく公表すること（同条 3 項）、③「方針」及びこれに基づき整備した体制について評価した「報告書」を作成すること（同条 4 項）、④「報告書」を監査委員の審査に付すること（同条 5 項）、⑤監査委員の審査に付した「報告書」を議会に提出すること（同条 6 項）、⑥議会に提出した報告書を公表すること（同条 8 項）を義務付けている。

そのため、地方自治法 150 条に基づいて求められる対応は、財務に関する事務及び知事等が認めた事務について、①「方針」を定め公表し、②「方針」に基づき必要な体制を整備し、③「方針」に基づき整備した体制について評価した「報告書」を作成し、④「報告書」を監査委員の審査に付し、⑤監査委員の審査に付した「報告書」を議会に提出し、これを公表すること、ということになる（以下「地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備」という。）。

¹⁰ 松本英昭『新版 逐条地方自治法』第 9 次改訂版（学陽書房、平成 29 年）533 頁、石川恵子『地方自治体の内部統制 少子高齢化と新たなリスクへの対応』（中央経済社、平成 29 年）はしがき ii 頁

¹¹ 「組織的・制度的な枠組みを通じた内部統制」と地方自治法 150 条との関係をどのように捉えるべきかについては、地方自治法上も総務省ガイドライン上も必ずしも明らかではないが、本報告書においては、分けて考え、地方公共団体の事務のうち、一部の事務について、地方自治法 150 条の方針策定と体制整備が求められていると捉えるものとする。

¹² その他総務省令で定める事務は、本報告書作成日現在では定められていない。

なお、改正法では、地方自治法 150 条については、地方公共団体にとって過度な負担とならないよう、まずは組織や予算の規模が大きく、その必要性が高いと考えられる都道府県及び指定都市に対してだけ義務付けられ、指定都市の市長を除く市町村長については努力義務とされている（地方自治法 150 条 2 項）。

3.1.3.3 事務の管理及び執行が法令に適合しかつ適正に行われることを確保するための「方針」（内部統制基本方針）

地方自治法 150 条で知事等が定めるべきとされる「方針」については、同条 9 項が必要な事項を総務省令で定めるとしているものの、本報告書作成日現在、まだ該当する総務省令は定められていない。その結果、各地方公共団体において自由に定めることになるが、総務省が、技術的助言（同法 245 条の 4 第 1 項）^[13]として示した総務省ガイドラインが存在しており、総務省ガイドラインにおいて要素として記載に盛り込む事項が例示されていることから、多くの知事等が、これらの要素を記載する形で作成している^[14]。

3.1.3.4 知事等が整備すべき体制の内容（総務省ガイドラインの記載内容）

地方自治法 150 条に基づき知事等が整備すべき体制（法令上記載されていないが、総務省ガイドラインにおいて「内部統制体制」という用語が使用されていることから、多くの知事等が「内部統制体制」という用語を用いている。以下本報告書でも「内部統制体制」と呼称する。）に関し必要な事項については、基本方針と同様、総務省令で定めることとされている（同法 150 条 9 項）。しかし、本報告書作成日現在、未だその総務省令は定められていないため、法令上、地方自治法 150 条に基づき知事等が整備すべき体制の具体的内容が明示されていない。ただし、総務省ガイドラインにおいて、整備すべき体制に関して参考となる枠組みや要点等が示されている。

総務省ガイドラインは、「内部統制とは、基本的に、①業務の効率的かつ効果的な遂行、②報告の信頼性の確保、③業務に関わる法令等の遵守、④資産の保全の 4 つの目的が達成されないリスクを一定の水準以下に抑えることを確保するために、業務に組み込まれ、組織内の全ての者によって遂行されるプロセスをいい、①統制環境、②リスクの評価と対応、③統制活動、④情報と伝達、⑤モニタリング（監視活動）及び⑥ I C T（情報通信技術）への対応の 6 つの基本的要素から構成される、と定義する（総務省ガイドライン 4 頁）。そして、この定義を踏まえると、「地方公共団体における内部統制」とは「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、行政サービスの提

¹³ 特定の問題について、地方公共団体が効率的かつ適切に対応するために、国又は都道府県から、地方公共団体に対してなされる専門的な見解の提示や提案などをいう。あくまで助言であり、これに従うべき法的義務はない。

¹⁴ 港区の内部統制基本方針については、本報告書 3.1.6.2 参照。

供等の事務を執行する主体である長自らが、組織目的の達成を阻害する事務上の要因をリスクとして識別及び評価し、対応策を講じることで、事務の適正な執行を確保すること」であると考えられる、としている。そのうえで、地方自治体には、既に事務の適正な執行の確保のための「一定の内部統制が存在している」けれども、「内部統制の基本的な枠組み」、すなわち上述の 4 つの目的と 6 つの基本的要素^{〔15〕}に基づいて、既存の内部統制の取組を整理し、必要に応じてそれらの取組の改善又は是正を図ることで、地方公共団体の組織目的をより確実に達成することが可能となる、と述べて、「内部統制の基本的な枠組み」に従った既存の内部統制の取組の整理や改善・是正を行うことの必要性や利点を強調している^{〔16〕}。

【4 つの目的】

業務の効率的かつ効果的な遂行
報告の信頼性の確保
業務に関わる法令等の遵守
資産の保全

【6 つの基本的要素】

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）
ICT（情報通信技術）への対応

また、総務省ガイドラインは、「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」ことをいうと定義している（総務省ガイドライン 16 頁）。

そして、ここにいう「全庁的な体制」の整備としては、①内部統制に関する職員・部局の役割^{〔17〕}、②内部統制に関する会議の役割等^{〔18〕}、及び③評価対

¹⁵ 6 つの基本的要素は、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であり、内部統制の有効性の判断の規準となるとされている（総務省ガイドライン 5 頁）。

¹⁶ 総務省ガイドラインの作成に当たっては、「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）における内部統制の基本的枠組みを踏まえつつ、地方公共団体固有の特徴を考慮したとされているところ（総務省ガイドライン 2 頁脚注）、4 つの目的と 6 つの基本的要素という考え方は、米国で発展した COSO フレームワークを用いたものであり、総務省ガイドラインは、地方公共団体についても、COSO フレームワークを用いた内部統制論を導入しようとしているものといえる。

¹⁷ 総務省ガイドラインは、内部統制に関する職員・部局の役割として、①内部統制の整備及び運用の実務的な責任者（副知事等）、②内部統制推進部局、③内部統制評価部局の設置を挙げている。

¹⁸ 内部統制についての長の意識を共有するため、必要に応じて、長を議長とする部局長級の会議などを設置する、とされている（総務省ガイドライン 17 頁）。

象期間における取組に関する事項^{〔19〕}について、前記の内部統制の目的を達成するために適切なものとなるよう検討を行い、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、としている。

また、上述の「組織内の全ての部署」における取組、すなわち、業務レベルのリスク対応策を整備するに当たっては、①リスクの評価（リスクの識別・分類、リスクの分析・評価）、②リスク対応策の整備という手順によることが考えられる、としている。このうち、①リスクの評価については、内部統制推進部局がリスク評価シートの様式及びリスク一覧を作成し、各部局がリスク一覧を参考にリスクを洗い出した上で、リスクの評価を行うとしている。また、②リスク対応策の整備については、内部統制推進部局が、各部局で識別・評価したリスクの重要性に応じて、組織として対応する必要性の高いリスク及び必要性の低いリスクを整理し、各部局に対応策を検討するよう求める、その際、質的重要性が大きいと考えられるものについては、量的重要性にかかわらず、必ず対応策を整備するなどとされている^{〔20〕}。

なお、令和6年3月の改定により、「リスク評価の対象となるリスクには、不正に関するリスクも含まれる。違法行為や不適切な事務処理の結果、住民からの信頼を失墜させる可能性について検討が必要である。」として、不正リスクも含まれることが明らかにされている（総務省ガイドライン 6 頁本文、注 7）^{〔21〕} ^{〔22〕}。

3.1.3.5 内部統制評価報告書

内部統制評価報告書については、地方自治法施行規則別記 2 で図表 3 の様式が示されている。

¹⁹ 内部統制推進部局及び内部統制評価部局は、どのように内部統制体制の整備及び運用並びに内部統制評価報告書の作成を行うのか、あらかじめ、評価対象期間における取組に係る計画や手続等を示す（当該計画の策定及び修正は監査委員との意見交換等を踏まえて実施することが適切）、また当該手続を決定した後、なるべく早い時期に、監査委員と意見交換等を実施することが適切とされている（総務省ガイドライン 17 頁）。

²⁰ 港区の全庁的な体制の整備状況や、港区の業務レベルのリスク対応策については、本報告書 3.1.5 以下参照。

²¹ 総務省ガイドライン 6 頁注 7 は、「不正リスクには、職務懈怠や様々な不正及び違法行為の結果発生し得る不適切な報告、予算の不適切使用、横領等の非違行為が含まれる。各組織において不正リスクの評価を行い、不正を未然に防ぐ取組が重要である」としている。

²² 港区の内部統制体制については、本報告書 3.1.6.4 参照。

図表 3 内部統制評価報告書の書式

報告書様式（第十二条の二の十関係） 何年度（普通地方公共団体名）内部統制評価報告書 〔何都（道府県）知事〕〔何都（道府県）何市（町村）長〕（氏名）は、地方自治法第150条第4項の規定による評価を行い、同項に規定する報告書を次のとおり作成しました。 1【内部統制の整備及び運用に関する事項】 2【評価手続】 3【評価結果】 4【不備の是正に関する事項】 何年何月何日 〔何都（道府県）知事〕〔何市（町村）長〕 氏 名 備考 長がその他説明をすることが適当と判断した事項は追加して記載することができる。
--

総務省ガイドラインは、長は、全庁的な内部統制の評価及び業務レベルの内部統制の評価を行うべきとしている（総務省ガイドライン 20 頁）。すなわち、内部統制の評価は長自らが行うこと（実際には、長の指揮下で、内部統制評価部局が長を補助して行うことが考えられる。）及び長自らが評価について責任を負うことが明記されている。なお、評価を行う職員は、評価の対象となる業務を実施する者ではなく、評価の手法及び手続を十分に理解し適切な判断力を有することが望ましいとされている。

また、評価項目は、一般的な地方公共団体を想定した場合、総務省ガイドライン別紙 1（図表 4）によることとするとされている。

評価方法については、「全庁的な内部統制」については、内部統制評価部局が、全庁的な評価項目のそれぞれに対応する内部統制の整備状況の記録を行い、必要に応じて関係部局の担当者等への質問や記録の検証等を行った上で、有効性の評価を行うべきこととされており、「各部局における業務レベルの内部統制」²³については、各部局が自己評価を行った上で、内部統制評価部局が独立的評価を組み合わせることによって、有効性の評価を行うとしている。

²³ 総務省ガイドラインでは、「各部局における業務レベルの内部統制」という表現のほか、「組織内のすべての部署における取組」「業務レベルのリスク対応策」といった表現がなされているが、いずれも、各部署において具体的な業務を行うに当たって生じ得るリスクに対応するための方法、取組という意味と考えられる。

図表 4 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

基本的要素	評価の基本的な考え方	評価項目
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。	1-1 長は、地方公共団体が事務を適正に管理及び執行する上で、誠実性と倫理観が重要であることを、自らの指示、行動及び態度で示しているか。
		1-2 長は、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、職員及び外部委託先、並びに、住民等の理解を促進しているか。
		1-3 長は、行動基準等の遵守状況に係る評価プロセスを定め、職員等が逸脱した場合には、適時にそれを把握し、適切に是正措置を講じているか。
	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。	2-1 長は、内部統制の目的を達成するために適切な組織構造について検討を行っているか。
		2-2 長は、内部統制の目的を達成するため、職員、部署及び各種の会議体等について、それぞれの役割、責任及び権限を明確に設定し、適時に見直しを図っているか。
	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。	3-1 長は、内部統制の目的を達成するために、必要な能力を有する人材を確保及び配置し、適切な指導や研修等により能力を引き出すことを支援しているか。
		3-2 長は、職員等の内部統制に対する責任の履行について、人事評価等により動機付けを図るとともに、逸脱行為に対する適時かつ適切な対応を行っているか。
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	4-1 組織は、個々の業務に係るリスクを識別し、評価と対応を行うため、業務の目的及び業務に配分することのできる人員等の資源について検討

	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。	を行い、明確に示しているか。
		4-2 組織は、リスクの評価と対応のプロセスを明示するとともに、それに従ってリスクの評価と対応が行われることを確保しているか。
	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。	5-1 組織は、各部署において、当該部署における内部統制に係るリスクの識別を網羅的に行っているか。
		5-2 組織は、識別されたリスクについて、以下のプロセスを実施しているか。 1) リスクが過去に経験したものであるか否か、全庁的なものであるか否かを分類する 2) リスクを質的及び量的（発生可能性と影響度）な重要性によって分析する 3) リスクに対していかなる対応策をとるかの評価を行う 4) リスクの対応策を具体的に特定し、内部統制を整備する
		5-3 組織は、リスク対応策の特定に当たって、費用対効果を勘案し、過剰な対応策をとっていないか検討するとともに、事後的に、その対応策の適切性を検討しているか。
	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。	6-1 組織において、自らの地方公共団体において過去に生じた不正及び他の団体等において問題となった不正等が生じる可能性について検討し、不正に対する適切な防止策を策定するとともに、不正を適時に発見し、適切な事後対応策をとるための体制の整備を図っているか。

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。	7-1 組織は、リスクの評価と対応において決定された対応策について、各部署において、実際に指示通りに実施されていることを把握しているか。
		7-2 組織は、各職員の業務遂行能力及び各部署の資源等を踏まえ、統制活動についてその水準を含め適切に管理しているか。
	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適切に実施しているか。	8-1 組織は、内部統制の目的に応じて、以下の事項を適切に行っているか。 1) 権限と責任の明確化 2) 職務の分離 3) 適時かつ適切な承認 4) 業務の結果の検討
		8-2 組織は、内部統制に係るリスク対応策の実施結果について、担当者による報告を求め、事後的な評価及び必要に応じた是正措置を行っているか。
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。	9-1 組織は、必要な情報について、信頼ある情報が作成される体制を構築しているか。
		9-2 組織は、必要な情報について、費用対効果を踏まえつつ、外部からの情報を活用することを図っているか。
		9-3 組織は、住民の情報を含む、個人情報等について、適切に管理を行っているか。
	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	10-1 組織は、作成された情報及び外部から入手した情報が、それらを必要とする部署及び職員に適時かつ適切に伝達されるような体制を構築しているか。

	針と手続を定めて実施しているか。	10-2 組織は、組織内における情報提供及び組織外からの情報提供に対して、かかる情報が適時かつ適切に利用される体制を構築するとともに、当該情報提供をしたことを理由として不利な取扱いを受けないことを確保するための体制を構築しているか。
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評価を行っているか。	11-1 組織は、内部統制の整備及び運用に関して、組織の状況に応じたバランスの考慮の下で、日常的モニタリングおよび独立的評価を実施するとともに、それに基づく内部統制の是正及び改善等を実施しているか。
		11-2 モニタリング又は監査委員等の指摘により発見された内部統制の不備について、適時に是正及び改善の責任を負う職員へ伝達され、その対応状況が把握され、モニタリング部署又は監査委員等に結果が報告されているか。
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。	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。

内部統制を評価するにあたり、内部統制の不備には、(1) 整備上の不備と(2) 運用上の不備があるとされている。(1) 整備上の不備には、全庁的な内部統制、業務レベルの内部統制のいずれにおいても、内部統制が存在しない、規定されている方針及び手続では内部統制の目的を十分に果たすことができない、又は規定されている方針及び手続が適切に適用されていない等が含まれる。

(2) 運用上の不備には、整備段階で意図したように内部統制の効果が得られておらず、結果として不適切な事項を発生させたことが含まれる。また、(1) 整備上の不備、(2) 運用上の不備のいずれについても、重大な不備、すなわち、「内部統制の不備のうち、事務の管理及び執行が法令に適合していない、又は、適正に行われていないことにより、地方公共団体・住民に対して大きな経済的・社会的な不利益を生じさせる蓋然性の高いものもしくは実際に生じさせたもの」は内部統制評価報告書に記載すべきとされている。^[24]

3.1.3.6 監査委員による審査

地方自治法 150 条 5 項は、内部統制評価報告書を監査委員の審査に付さなければならないとしている。これは、本来内部統制は組織内部において自主的に実践されるものであるが、執行機関が自主的に行った評価について、監査委員の審査に付すことにより、内部統制をより適切に、有効に機能させることが可能となると考えられたためとされている^[25]。

監査委員の審査意見書については、法令上様式は定められていないが、総務省ガイドラインに「内部統制評価報告書審査意見書」との表題の監査委員の審査意見書の記載例が示されている関係で、当該記載例に準じて作成された「内部統制評価報告書審査意見書」が、各地方公共団体の監査委員から長に提出される例が多い。

3.1.3.7 議会への報告・公表

地方自治法 150 条 6 項は、知事等は、監査委員の審査に付した報告書を監査委員の意見をつけて議会に提出しなければならないとしている。これは、これにより長を監視する立場である議会に対し説明責任を果たすことにつながるためとされている^[26]。

また、住民への公表は、住民への説明責任を果たすことにつながるとともに、「見える化」することで、内部統制の有効性を確保し、住民自治をより有効に機能させることに資するためとされている^[27]。

多くの知事等は、当該地方公共団体のホームページ上で公表している^[28]。

3.1.4 監査委員による監査

3.1.4.1 位置づけ

監査委員は、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

²⁴ 総務省ガイドライン 23 頁

²⁵ 松本前掲書 536 頁

²⁶ 松本前掲書 537 頁

²⁷ 松本前掲書 537 頁

²⁸ 港区の公表方法については、本報告書 3.1.7.7 参照。

の経営に係る事業の管理を監査する（財務監査、地方自治法 199 条 1 項）ほか、必要があると認めるときは、地方公共団体の事務（法定受託事務等を除く。）の執行について監査（行政監査、同条 2 項）をすることができるとされている。

前掲図表 2 のとおり、監査委員による監査は、適切で効率的な業務の管理遂行のための制御機能であるという意味で、地方公共団体の内部統制に当たる。

3.1.4.2 監査委員による監査の内容

監査委員の行う監査のうち、地方自治法 199 条 1 項及び 2 項に基づく監査を一般監査といい、毎年少なくとも 1 回以上期日を定めて行う監査（定期（定例）監査、地方自治法 199 条 4 項）と必要があると認めるときに行う監査（随時監査、地方自治法 199 条 5 項）に分かれる。

このほか、特別監査として、地方自治法 75 条の規定による直接請求による監査、地方自治法 98 条 2 項の規定による議会の請求による監査などがある。詳しくは、以下のとおりである^[29]。

一般監査	定期（定例）監査（地方自治法 199 条 4 項） 随時監査（地方自治法 199 条 5 項）
特別監査	直接請求による監査（地方自治法 75 条） 議会の請求による監査（地方自治法 98 条 2 項） 当該普通地方公共団体の長の要求による監査（地方自治法 199 条 6 項） 財政的援助を与えているもの等に関する監査（地方自治法 199 条 7 項）
一般監査・特別監査に 附加された 職務権限	決算に係る審査（地方自治法 233 条 2 項。財政健全化法に規定する健全化判断比率及び資金不足比率に係る審査を含む） 現金出納の検査（地方自治法 235 条の 2 第 1 項） 指定金融機関等における公金の収納等の監査（地方自治法 235 条の 2 第 2 項） 定額の資金を運用するための基金の運用の状況の審査（地方自治法 241 条 5 項） 住民監査請求に係る監査（地方自治法 242 条） 長等の損害賠償責任の一部免責の事例の議決に係る意見の陳述（地方自治法 243 条の 2 の 7） 職員の賠償責任に関する監査（地方自治法 243 条の 2 の 8） 指定金融機関等の検査結果についての報告聴取（地方自治法施行令（以下「自治令」という。）168 条の 4 第 3 項）

²⁹ 松本前掲書 704 頁

その他	外部監査に係る監査委員の職務権限（地方自治法 252 条の 32、252 条の 35～252 条の 44）
-----	---

監査委員は、一般監査をするに当たっては、当該地方公共団体の財務に関する事務の執行及び当該普通地方公共団体の経営に係る事業の管理又は行政事務の執行が、地方自治法 2 条 14 項及び 15 項の趣旨にのっとってなされているかどうかについて、特に意を用いなければならないとされている（地方自治法 199 条 3 項）。また、監査の結果に基づいて必要と認めるときは、組織及び運営の合理化に資するための監査報告に添えて意見を提出することができる（地方自治法 199 条 10 項）。これらから、監査委員の監査には、合規性や正確性に加え、能率性や合理性、すなわち 3E（経済性、効率性及び有効性）の観点が含まれることが明らかであるとされている^[30]。

監査委員制度については、不正を発見したら当然に不正を指摘してこれを正すことを促すべきであるが、不正を摘発すること自体が監査の第一義的な目的ではなく、行政の運営を観察・検査することを通じて、行政の適法性、公正性、妥当性を保障することが重点的な目的であると解されている^[31]。

3.1.4.3 改正法による改正内容（内部統制に依拠した監査）

監査制度をより有効に機能させるべく、改正法において、監査制度の充実強化のための改正がなされている。

具体的には、以下の改正がなされている。

監査の実効性確保の観点からの改正	監査基準の策定（地方自治法 198 条の 4） 監査委員の合議不調時における監査委員の意見の公表等（地方自治法 199 条 13 項） 勧告制度の導入（地方自治法 199 条 11 項、15 項）
監査の独立性・専門性の向上の観点からの改正	監査専門委員の創設（地方自治法 200 条の 2）
監査への適正な資源配分等の観点からの改正	議選監査委員の選任の義務付けの緩和（地方自治法 196 条 1 項、6 項） 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（地方自治法 252 条の 36 第 2 項）

³⁰ 清水涼子『地方自治体の監査と内部統制 2020 年改正制度の意義と英米との比較』（同文館出版、2019）6 頁

³¹ 松本前掲書 704 頁

このうち、監査基準の策定については、総務大臣が指針を示すとともに必要な助言を行うとされ（地方自治法 198 条の 4 第 5 項）、総務省からの通知^[32]により、監査基準案（以下「総務省指針」という。）が示されている。

総務省指針では、内部統制に依拠した監査等という条文が置かれ、①監査等は、監査等の対象のリスクを識別し、リスクの内容及びリスクが生じる可能性とその影響を検討した上で、重点化を図り、効率的かつ効果的に実施する、②前項のリスクの内容及びリスクが生じる可能性とその影響の検討に当たっては、内部統制の整備状況及び運用状況について情報を集め、判断する、③監査委員は、監査等の種類に応じ、内部統制に依拠する程度を勘案し、適切に監査等を実施する、こととされている。

監査基準は、監査委員が定めるとされているが（地方自治法 198 条の 4 第 1 項）、多くの監査委員は、総務省指針と同内容の基準を策定している。

3.1.5 港区における内部統制

港区は、補助機関たる職員の統制（本報告書では人事マネジメントと称している。ハラスメント対応を含む。）、監査委員による監査、個人情報保護法に基づく安全管理措置^[33]、業務執行における統制といった組織的・制度的な枠組みを通じた内部統制のほか、令和 2 年 4 月に「港区内部統制基本方針」を策定し、地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備を導入している（詳細は、後記 3.1.6 参照）。また、港区監査基準によると、港区の監査は内部統制に依拠して行うこととされており（同基準 10 条）、内部統制に依拠する監査を行うことによって、重点化が図られて効率的・効果的な監査が適切に行われることが期待されている^[34]。

その他、港区は、各部署で従事する職員、区立施設の指定管理者の役職員、港区が規制権限を有する企業等の職員、区民その他港区の関係者から、各現場で生じている問題をすくい上げる仕組みとして、公益通報等を設けている。

これらの制度すべてが、港区における内部統制として機能しているといえる^[35]。

³² 総務省自治行政局長「監査基準について総務大臣が示す指針の策定について（通知）」（総行行第 110 号）（平成 31 年 3 月 29 日）

³³ 港区は、港区情報安全対策指針（平成 15 年（2003 年）8 月（令和 5 年（2023 年）9 月改定版））を個人情報保護法に基づく個人情報に係る安全管理措置を定めたものとして、同指針に基づき体制整備を行っている。

³⁴ 港区監査基準 10 条は、「内部統制に依拠した監査等」という表題のもと、「監査等（内部統制評価報告書審査を除く。本条及び第 36 条第 5 号において同じ。）は、監査等の対象のリスク（組織目的の達成を阻害する要因をいう。以下同じ。）を識別し、リスクの内容及びリスクが生じる可能性とその影響を検討した上で、重点化を図り、効率的かつ効果的に実施する」（1 項）、「監査委員は、監査等の種類に応じ、内部統制に依拠する程度を勘案し、適切に監査等を実施する」（3 項）としている。

³⁵ 包括外部監査は、監査機能の強化のためのものであることから、監査委員の監査がより実効的なものとなるよう、監査委員が依拠する内部統制について、その状況等の検証を行うものであって、監査委員の監査自体が今回の包括外部監査人の監査の対象となるものではない、

3.1.6 港区における地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備

3.1.6.1 はじめに

港区では、令和 2 年 4 月 1 日に、港区内部統制基本方針を定め、令和 2 年度から、同方針に基づき、地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備を行っている。

以下、港区が行っている、地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備が有効に機能しているのかという観点から監査を実施した。

3.1.6.2 内部統制基本方針

港区長は、令和 2 年 4 月 1 日に、地方自治法 150 条 2 項の「方針」として、次の「港区内部統制基本方針」を定め、同日公表している。

港区内部統制基本方針

港区は、事務の管理及び執行が法令に適合しかつ適正に行われることを確保するために、区における内部統制に関する基本方針を次のように定め、全庁の取組を推進します。

なお、本方針は、地方自治法第 150 条第 2 項に基づき定める方針です。

1 内部統制の目的

区は、適正な事務執行を総合的かつ継続的に推進し、区政の公正性・公平性・透明性を確保します。

2 内部統制の対象範囲

区は、業務に係る全ての事務を内部統制の対象範囲とします。特に次の事務について、不適正な事務執行の発生可能性を把握し、適正な執行に向けて重点的に取り組みます。

(1) 財務に関する事務

(2) 個人情報の取扱に関する事務

3 評価・公表

区は、内部統制の取組状況について評価・検証し、その結果を区民に公表します。

令和 2 年 4 月 1 日

港区長 武井 雅 昭

内部統制の目的は、「適正な事務執行を総合的かつ継続的に推進し、区政の公正性・公平性・透明性を確保」することであり、対象事務は、「業務に係る全ての事務」であり、その中で、①財務に関する事務、及び②個人情報の取扱いに関する事務について、不適正な事務執行の発生可能性を把握し、適正な執行に向けて重点的に取り組むとしている。

3.1.6.3 導入経緯及び位置づけ

港区が、地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備を導入した経緯は、以下のとおりである。

港区では、平成 15 年 7 月に「港区事務処理適正化調査委員会」（委員長：総務部を担任する副区長）を設置し、港区における事務処理について、実態を調査し、不適正な処理については必要な改善策及び適切な再発防止策の検討を行ってきた。

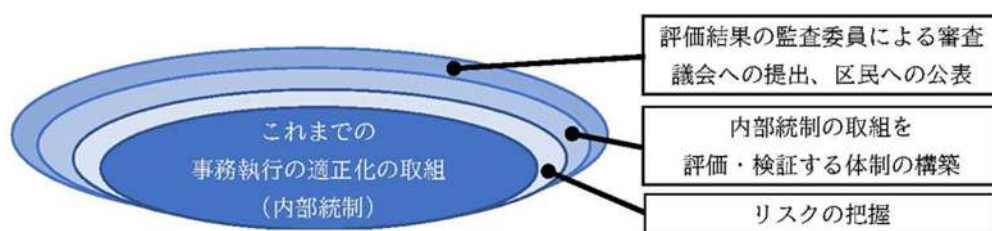
その後、平成 25 年 9 月に、「港区事務執行適正化委員会」（委員長：企画経営部を担任する副区長）を設置し、港区における適正な事務執行を総合的かつ継続的に推進するための検討を行ってきた。

このような取組の結果、平成 30 年度には、業務のマニュアル化やシステム化によって誤交付の発生件数はゼロとなった一方、誤掲載等のその他の不適正な事務については減少しておらず、事故を未然に防止するためのリスクを想定した業務手順の構築が進んでいないという課題があった。

そこで、改正法の施行を契機として、PDCA による統制体制を整備し、リスクを可視化して部署内で共有・引継ぎする仕組みを導入することで、業務における不適正な事務の発生可能性を認識して予防する体制へと転換を図ることを目的に、地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備を導入している（導入に当たり、港区事務執行適正化委員会を廃止し、これに代わるものとして、令和 2 年 4 月に、内部統制推進委員会が設置されている）。

かかる導入経緯から、港区における地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備は、従来の事務処理適正化のための取組を拡充するという位置づけとなっている。そのイメージは、図表 5 のとおりである。

図表 5 これまでの取組からの拡充イメージ



令和 2 年 1 月 31 日総務常任委員会資料 No.1 より

3.1.6.4 港区における地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備の概要

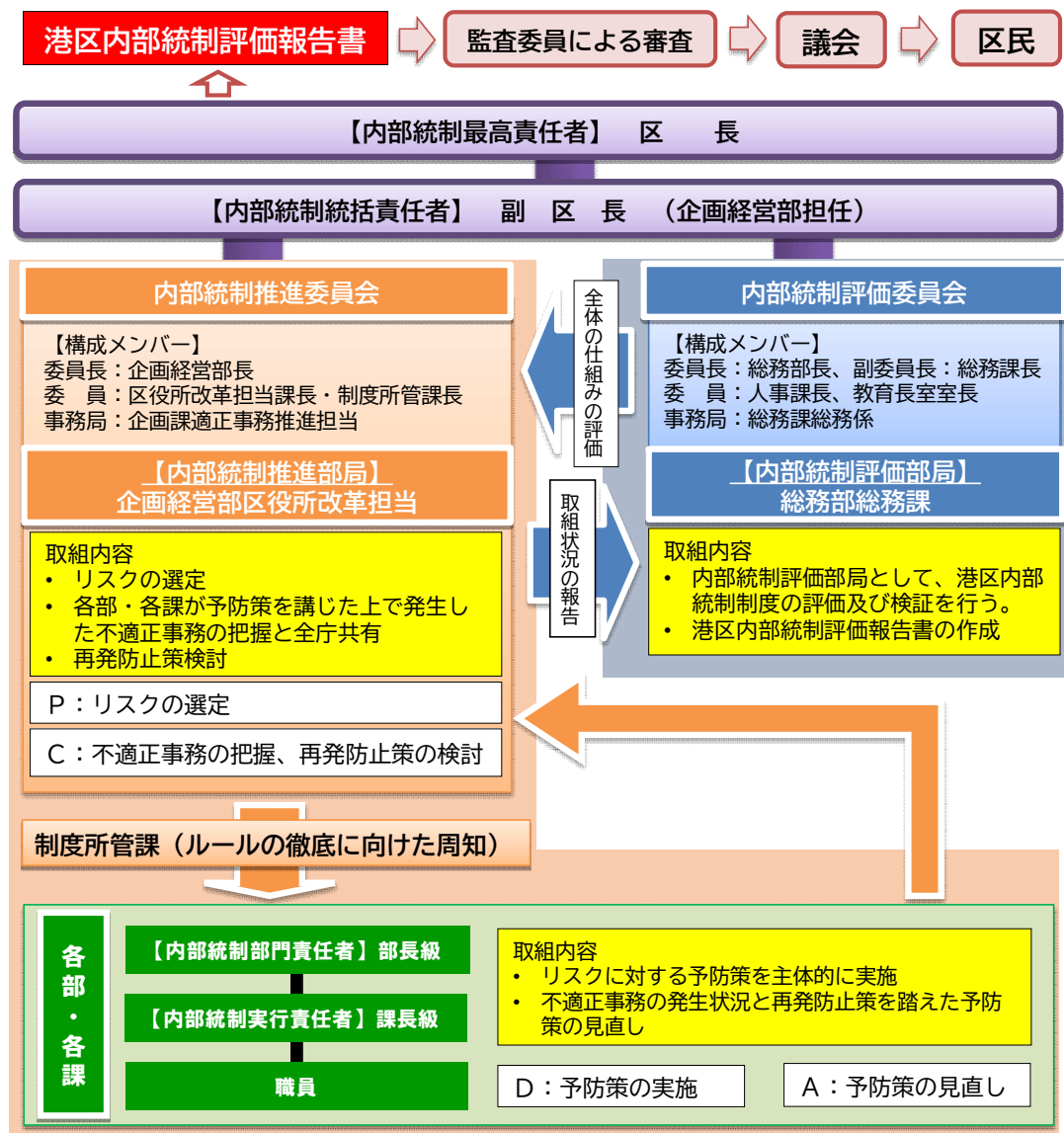
港区のホームページには港区における地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備について「業務上起こり得る不適正事務の発生可能性を「リスク」として把握し、予防に向けた取組を進めることです。区は、「財務に関する事務」及び「個人情報の取扱いに関する事務」について、「リスク」を組織として把握して、各課が主体となって予防に向けた取組を進めるとともに、区の内部統制制度の仕組みを評価・検証しています。」と記載されている。

具体的な運用としては、各課が前年度の 3 月において各課や係におけるリスクを把握するためにリスク総括表を作成し、次年度の 4 月から 5 月にかけてそのリスクに従った取組がなされたか（不適正事務の発生の有無）を自己評価という形で検証し、内部統制推進部局において、不適正事務の発生状況と再発防止策の情報を併せ報告し、内部統制評価部局において、評価を行い評価報告書作成の上、更に評価報告書を監査委員の審査に付し、区長が審査意見書を付した評価報告書を議会への報告、区のホームページを通じ区民に公表するという制度である。

このような港区における地方自治法 150 条に基づく運用体制については図表 6 のように図示できる。

なお、港区では、同制度を内部統制又は内部統制制度と呼称し使用しているため、港区作成資料を基に同制度について記載する必要がある場合には便宜上、内部統制又は内部統制制度と記載するが、前記のとおり、本報告書においては、一般的な内部統制とは区別するために、原則、地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備と記載する。

図表 6 港区における地方自治法 150 条に基づく運用体制^[36]



3.1.6.5 実施した手続の概要

今回の包括外部監査では、港区における地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備を検証するため、以下の監査を行った。

■ 以下を含む規程や資料の検討

港区内部統制基本方針、総務省ガイドライン、港区内部統制評価報告書、

³⁶ 内部統制推進部局作成資料から抜粋

港区内部統制評価報告書審査意見書、港区内部統制制度運用体制及び運用スケジュールに関する資料、港区内部統制制度におけるリスク選定のフロー表、「港区内部統制制度の仕組み」及び「各課の自己評価」に対する評価項目と判断基準のフロー表、港区内部統制制度の仕組みに対する評価(評価シート)、リスク一覧表、リスク総括表、港区内部統制評価委員会議事録、港区監査基準、議会会議録、研修資料、内部統制通信、不適正な事務執行一覧表、港区内部統制制度導入に係る議会報告及び内部検討に関する資料、内部統制推進委員会議事録、通知等の発送業務手順、校正手順に関する資料、事件・事故等危機情報連絡票、引継書

- 内部統制を運用・評価を担当する部署（区役所改革担当、総務課、監査事務局）へのヒアリング
- 質問票の送付及びこれに対する回答の取得・検討（港区における地方自治法が求める方針策定と体制整備の取組についての質問を、区長、副区長、監査委員に対しても実施）

これらの監査を通じて、港区における地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備の流れを確認し、港区では不適正事務の発生の防止を主目的とした同制度が有効に機能しているのか、同制度の遂行を妨げるものとして起こりうるエラーに対しどのような統制が整備されているかの確認を行った。

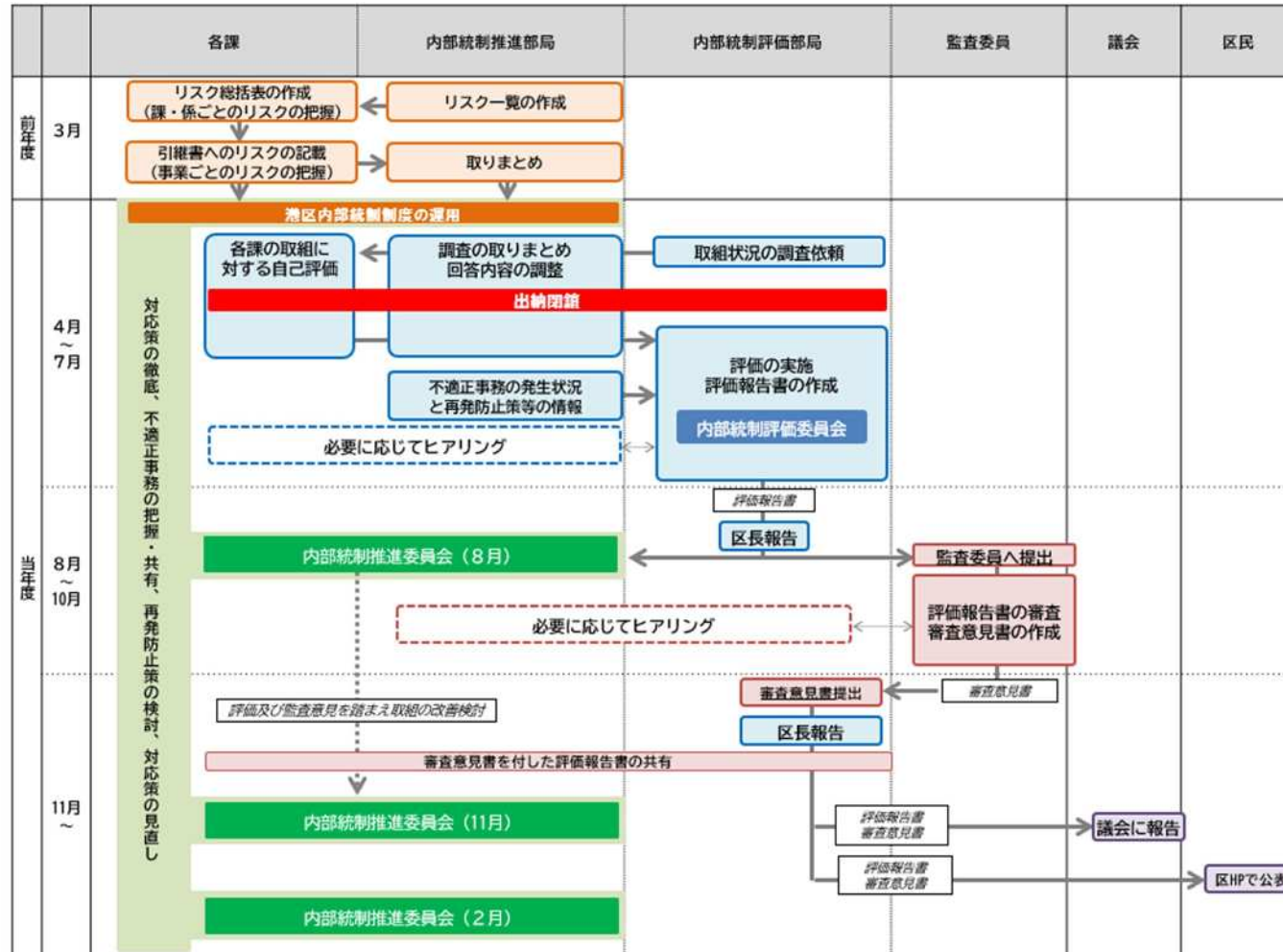
3.1.6.6 港区における地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備の流れ

港区における地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備は大きく分けて以下の 7 つの活動に分けられる。

- ① 内部統制推進部局によるリスク一覧の作成
- ② 各課によるリスクの選定（リスク総括表の作成）
- ③ 各課による選定したリスクに対する自己評価（不適正事務発生の有無の確認、予防策、再発防止策に対する自己評価）
- ④ 区長の指示による内部統制評価部局の内部統制への評価（評価報告書の作成）
- ⑤ 監査委員による評価報告書の審査
- ⑥ 評価報告書の議会への報告
- ⑦ 評価報告書の公表

港区における地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備の運用スケジュールについては、図表 7 のとおりである。

図表 7 港区における地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備運用スケジュール^[37]



³⁷ 内部統制推進部局作成資料から抜粋

港区における地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備の各活動を、リスクを把握する段階、リスク対応を自己評価する段階、監査委員が監査する段階、同制度の運用状況を公表する段階に分け、それぞれ同制度を機能させるうえで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監査する。

3.1.7 リスクの把握と統制活動

3.1.7.1 内部統制推進部局による一覧表の作成

3.1.7.1.1 リスク一覧表の作成

内部統制推進部局は、各課がリスク総括表を作成する上での前提となる、各課共通のリスク一覧表（図表 8）を作成する。リスク一覧表を作成するにあたり、前年のリスク一覧表を基にリスクの種類の追加や入替を行う。

具体的には、内部統制推進部局は、起こりがちな不適正事務の業務内容を類型化して、リスク一覧表の中の「リスクの種類」の欄に列挙する（図表 8 中の「リスクの種類」の欄を参照）。また、内部統制推進部局は、区民・事業者への影響度及び区政への信頼に与える影響度を勘案して、不適正事務がもたらしうる「影響度」の判断基準（いわば、影響度の格付けの判断基準）を定めている（図表 8 参照）ところ、内部統制推進部局が、それぞれの「リスクの種類」について、AからCの「影響度」の格付けを決定する。「リスクの種類」にどのような不適正事務の類型を挙げるかや、それぞれの「リスクの種類」の「影響度」の格付けをどう定めるかについては、内部統制推進部局がこれらを各年度において見直している。

図表 8 リスク一覧表^[38]

リスクの種類	種別	業務内容	影響度
事案専決の誤り	財務	事案専決	C
不適正な契約処理	財務	契約	C
履行確認の不徹底	財務	検査	A
未払い	財務	支出	A
誤払い	財務	支出	A
現金や金券の不適正な管理	財務	会計	B
不適正な清算処理	財務	会計	C
業務の再委託の協議漏れ等	財務	会計	C
不適正な証拠書類の取扱い	財務	会計	B
その他不適正な会計処理	財務	会計	C
不適正な調定事務	財務	収入	C
不適正な収入管理	財務	収入	A
補助金の申請漏れ	財務	補助金処理	C
補助金の不適正な会計処理	財務	補助金処理	B
保守点検や検査における不適合事案に関する指摘事項への対応遅延	財務	設備管理	A
不適正な備品管理	財務	備品管理	C
不適正な物品管理	財務	物品管理	A
会計年度任用職員等の報酬の誤払い等	財務	人事管理	C
誤交付	個人情報	交付	A
誤発送・誤配付	個人情報	発送	A
誤掲載・誤記載	個人情報	情報発信	A
誤送信	個人情報	情報発信	A
紛失	個人情報	情報管理	A
漏えい	個人情報	情報管理	A
誤廃棄	個人情報	文書管理	A

格付け	対象となる事務
A	区民・事業者への直接的影響が大きく、区政への信頼を大きく損なう可能性があることから規程等を遵守しなければならないもの（不適正な事務により直接損害を被る区民等が発生する事務）
B	区民・事業者への直接的影響は少ないが、区政への信頼を損なう可能性があることから規程等を遵守しなければならないもの（不適正な事務により直接損害を被る区民等が発生する可能性のある事務）
C	区民・事業者への直接的影響はないが、区政への信頼を損なう可能性があるもの

加えて、内部統制推進部局は、リスク総括表において、過去 3 年間の不適正事務の発生事例、監査指摘・意見事項を記載し、所管課との紐づけを行う（制度の導入後 2 年目以後は、当該記載の更新を行う形になる）。それによりリスク総括表において所管課をタブ選択することで、当該課で生じた不適正事務の発生事例、監査指摘・意見事項が表示されるようになる。そのため、これは、各課がリスク総括表の作成をするに際して、過去の不適正事務の発生事例及び監

³⁸ 令和 4 年度の内部統制制度を運用する際に使用したリスク一覧表

査指摘・意見事項を踏まえて適切なリスク選択ができるように各課を支援する目的で表示するものである。

3.1.7.1.2 制度を阻害しうる要因と対応状況

内部統制推進部局によるリスク一覧表の作成の事務（上記 3.1.7.1.1 に記載した事務）で起こり得る主なエラーとしては、同部局による格付けの不備、見直し作業の不実行、過去 3 年間の不適正事務の発生事例及び監査指摘・意見事項の更新の不実行が考えられる。

この点、地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備で作成が義務付けられる内部統制評価報告書では、内部統制推進部局が行っている上記事務（上記 3.1.7.1.1 に記載した事務）についても、統制対象となっており、内部統制評価部局が内部統制推進部局の業務を評価できる仕組みになっている。

3.1.7.1.3 統制の整備・運用状況

内部統制推進部局は、リスク一覧表を、年度ごとに作成し、更新している。

各課は、毎年度、リスク一覧表を基にリスク総括表を作成する。リスク総括表は、リスク一覧表に列挙されている「リスクの種類」が選択タブで選択できる仕様になっている。かかる仕様により、各課がリスクを選択しやすくなっており、各課のリスク総括表作成の事務負担の軽減に寄与している。

しかし、リスク一覧表に定められている格付け（格付けは、リスクの種類に紐づけられており、リスク総括表上で「リスクの種類」を選択すると、自動的に「影響度」の欄に「A」「B」「C」いずれかの格付けが表示される仕様になっている）は、各課の職員に対して格付けの背景や理由について周知されておらず（各課が自己評価をするためのフォーマットであるリスク総括表の選択タブに反映されているにすぎない）、内部統制評価報告書でも言及されていない。

また、リスク一覧表は、意図しない不適正事務のリスクを前提としており、実際に発生していない意図的な不正リスクについて認識しづらい状況となっている。

3.1.7.2 各課によるリスクの選定

3.1.7.2.1 リスク総括表の作成

各課は取組対象の前年度 3 月にリスク総括表を作成する。

各課が作成するリスク総括表の各項目は、次のとおりである。

- ・ 種別
- ・ 業務内容
- ・ リスクの種類

- ・ リスクの内容
- ・ 区民・事業者への影響度
- ・ 発生可能性
- ・ 過去３年間の不適正事例（有・無、発生年度、番号）
- ・ 過去３年間の監査指摘・意見（有・無、指摘・意見年度、番号）
- ・ 選定理由
- ・ リスクに対して取り組む予防策
- ・ 参考となるマニュアル・ルール等
- ・ 対象とする係

各課は、特に予防に取り組むべきリスクとして３種類をリスク総括表にあらかじめ設定してある「リスクの種類」の項目のプルダウンから選択する。

「リスクの種類」の項目には、内部統制推進部局が作成したリスク一覧表のリスクが反映されており、各課は結果的にリスク一覧表のリスクを選択することになる。

各課は、リスク選択に際し、①区民・事業者への影響度、②発生可能性、③過去３年間の不適正事務の発生事例の有無、④過去３年間の監査指摘・意見の有無の４つの視点を踏まえて判断する。

まず、各課がリスクを選択する上で各業務における①区民・事業者への影響度についてどのように把握するのか説明する。

図表８のリスク一覧表からも分かるように、内部統制推進部局が作成するリスク一覧表において、リスクの種類、種別、業務内容、区民・事業者への影響度は全庁で統一的に定められる。

そのため、各課がリスク総括表においてリスク一覧表に定められたリスクの種類を選択すると、区民・事業者への影響度は自動的にＡからＣが入力され把握できる仕組みになっている。

次に、各課がリスクを選択する上で各リスクの②発生可能性についてどのように把握するのか説明する。

各リスクの②発生可能性については、各課において業務内容が異なることから、リスク一覧表により全庁統一で定めることができない。

しかし、リスクの発生可能性について格付けのような定義づけがなされないと、各課の主観で発生可能性が決まることになってしまうため、リスクの正確な把握に適さない。

そこで、リスクの発生可能性についても、内部統制推進部局により、格付けという形で、ＡからＣまでの定義づけがされており、格付けの定義に従って、各課が業務の実情に応じてタブ選択をすることでＡからＣまでを選択することになっている。

リスク総括表で設定された発生可能性の選択基準

格付け	対象となる事務
A	過去に複数回同様の不適正な事務が課内で発生している。または不適正事務の発生する可能性のある業務が複数回予定されている。
B	過去に同様の不適正な事務が課内で発生しているが、不適正事務の発生する可能性のある業務が少ない。
C	過去に同様の不適正な事務が課内で発生しておらず、不適正事務の発生する可能性のある業務が少ない。

これらに加えて、③不適正事務の発生事例の有無、④監査指摘・意見の有無を確認し、最終的に各課が３つのリスクを選定する仕組みとなっている。

港区における地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備の運用が開始された当初、各課が独自に重要と思われる３つのリスクを選択していたが、リスクを選択する上での優先順位のルールが令和３年度に定められた。

リスクを選択する上での優先順位についても各課共通で次のとおり①から③までの選択ルールが設定しており、①影響度と発生可能性はともに「A」で、不適正事務又は監査指摘・意見事項も「有」を最優先で選択、②影響度と発生可能性はともに「A」で、不適正事務の発生事例も監査指摘・意見事例も「無」、③影響度と発生可能性はともに「A」ではないが、不適正事務の発生事例又は監査指摘・意見事例は「有」との順で選択することになっている。

当該ルールに従い、リスクとなる事務を選択することで、各課が特に予防に取り組むべきリスクが可視化されることになる。

そして、各課はリスクを選定した際、そのリスクを選定した理由、リスクに対して取り組む予防策、参考となるマニュアル・ルール等、対象とする係を記載し、リスクに対する具体的な予防策を決定し、リスク総括表を完成させる。

リスク総括表を完成させることで、各課は自らのリスクを把握し、当該リスクへの予防策を決め、予防するために必要なマニュアル等を確認しておくことで、不適正事務の発生を予防する仕組みである。

3.1.7.2.2 制度を阻害しうる要因と対応状況

取組対象年度の前年度の３月に各課においてリスク選定を行うことから、年度末での人事異動が生じた場合、異動してきた職員がリスク選定を行っていないことになる。そのため、新年度の人員体制の下で、各課のリスクを十分に把握せず事務執行を行うことで、本来予定されていた地方自治法 150 条が求める

方針策定と体制整備が機能しない可能性がある。

また、3 月に発覚・発生した不適正事務については、リスク選定においてリスクとして把握できないおそれがある。

さらに、前年度の職員がリスク総括表における各業務における発生可能性の認識不足や過去 3 年間の不適正事務又は監査指摘・意見事項の見落としによりリスクを選択する上で優先順位を誤ってしまうと、新年度の職員も誤ったリスクをそのまま引き継いでしまうおそれがある。

この点、人事異動が生じた場合に備えて、内部統制推進部局が主導して引継書へのリスクの記載をルール化しており、引継書についても簡易決裁を経る必要があるため、各課の課長がリスクの引継ぎがなされているのかチェックする制度体制が構築されている。

各課のリスクの選択ミスについても、内部統制評価報告書において、各課を対象とした自己評価に対する評価項目として、「選定したリスクは適切か（区民への影響度、発生の可能性が高いリスクを選定しているか。）」が項目としてあり、各課が選択したリスクが適切であったかについて評価できる仕組みとなっている。

加えて、前記したようにリスク総括表は担当課をタブ選択すると、その担当課の過去 3 年間の不適正事務又は監査指摘・意見事項がリスク総括表の「過去 3 年間の不適正事務の発生事例」「過去 3 年間の監査指摘・意見」の欄に自動的に反映されるため、担当課が過去 3 年間の不適正事務又は監査指摘・意見事項を確認できる仕組みとなっている。

各課でリスク総括表が作成された後、内部統制推進部局でも確認し、見落としがある場合には、各課に対し助言する等、適切なリスクを選択できるよう支援している。

3.1.7.2.3 統制の整備・運用状況

内部統制推進部局が作成したリスク一覧表や、影響度の格付け基準により、課横断的かつ統一的なリスク評価・リスク把握が可能となっている。リスク総括表の仕様が、各課の負担軽減に寄与し、不備が生じにくいよう配慮したものになっていることや、内部統制推進部局の各課への支援も相まって、各課は毎年度のリスク総括表の作成を着実に実施していることが確認できた。各課は、毎年度リスク総括表を作成することを通じて、所管業務のリスクを意識する機会を得るとともに、重要なリスクを可視化することになる。そのため、各課によるリスク総括表作成のプロセスは、各課の業務執行の有効な予防的統制となっていると考えられる。

もっとも、令和 4 年度の港区内部統制評価報告書を確認すると、リスク選定において、過去 3 年間の不適正事務又は監査結果があるにもかかわらず、優先

度の低いリスクを選定している事例が 2 件発生している。それぞれの事例について事例①、事例②とすると、事例①は、過去 3 年間の監査指摘・意見が 4 件あり、そのうち区民・事業者への影響度の格付けAが 1 件、Bが 1 件、Cが 2 件であったところ、Aのリスクを選択せず、B、Cのリスクを選択していたというものである。事例②は、過去 3 年間の不適正事務の発生事例が 6 件あり、そのうち区民・事業者への影響度の格付けAが 5 件、Bが 1 件であったところ、Aのリスクを選択せず、Bのリスクを選択していたというものである。この事例①、②については予防策が適切に機能していた場合であっても、「不備あり」と判断している。

3.1.7.3 監査の結果

【意見 1】

リスク一覧表における影響度の格付けの理由等について職員への周知を図られたい。

【理由】

リスク一覧表は、不適正事務の種類を類型化した「リスクの種類」を列挙し、当該類型ごとに影響度の格付けを定めている。各課がリスク総括表を作成する際に行うリスク選定は、リスク総括表上、リスク一覧表で類型化された不適正事務の種類（「リスクの種類」）を各課がタブ選択するだけで記入することができ、そのタブ選択により自動的に区民・事業者への影響度に関するAからCまでの格付けが反映される仕様になっている。そのような仕様の結果、各課では不適正事務の種類（「リスクの種類」）を選択するだけで、内部統制推進部局による統一された区民・事業者への影響度の格付けが反映されるため、不適正事務が引き起こすリスクの影響度の判断や記載のミスが起きにくい。

もっとも、各課が選択する不適正事務の種類（「リスクの種類」）には類似の事務があり、そのリスクの格付けが異なる場合がある。そのため、各課がリスクを選択し、事務を執行する上で区民・事業者への影響度についてリスク一覧表を作成する時点で事務の種類ごとにどのように判断しているのかは、各課がリスクを適切に把握する上で重要である。

実際、各課のリスク選択の前提となるリスク一覧表における格付けの議論について公表されていないこともあり、各課においてリスク選択の段階で、区民・事業者への影響度に関する格付けの選択を誤ってしまい、適切なリスクが選定できなかった事例が生じている。

したがって、リスク一覧表の考え方やリスク一覧表の格付けの見直しが行

われ更新された場合には、職員に周知し、評価報告書にリスクの考え方を示すなど工夫すべきである。

【意見 2】

リスク一覧表について、リスクの種類として財務に関する事務、個人情報の取扱に関する事務以外の事務のリスクに拡充し、リスクの内容として意図的な不正に基づくリスク（不正リスク）も追加するよう、リスク一覧表を見直すことが望ましい。

【理由】

港区における地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備の役割が業務上生じうる不適正事務の防止にあり、リスク一覧表にある「誤振込み」等の文言からも誤って発生してしまう事務執行上の問題についてリスクとして捉えていることが認められる。リスク一覧表におけるリスクの内容は、意図しない不適正事務を主としており、その意味で現在のリスク一覧表には、事務ミスの防止に主眼を置くという一定の目的意識が感じられる。

もっとも、「内部統制基本方針」には業務に係る全ての事務を地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備の対象範囲としている以上、リスクの選定において財務に関する事務、個人情報の取扱に関する事務以外の事務のリスクも各課のリスクの選定において選択できるよう対象を拡充することが望ましい。

また、業務上生じうる不適正事務発生リスクの中には、職員が業務上行い得る不正リスク、具体的には公金の横領や業者への情報漏えい等も存在する。令和 6 年 3 月に改訂された総務省ガイドラインにおいては、このような不正リスクも、地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備の対象リスクに含まれることが明示されており、今後の地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備の運用において、不正リスクを予防・発見できるようにすることが望ましい。

リスク一覧表を拡充することにより、各課がリスクを選択する際に全ての事務のリスク及び業務上の不正リスクの存在についても可視化し把握しやすくなるため、それらのリスクについて各課のリスク選択の前提となるリスク一覧表に追加することを検討されたい。

【意見 3】

各課のリスク選定を 3 種類に限定しないとする場合の例外対応を検討されたい。

【理由】

現在、各課がリスクを選定する際は 3 種類に限っているが、過去 3 年度の不適正事務又は監査指摘・意見事項が 3 つ以上あるケースでは、当該課においてはそれらの事務全てが選択すべきリスクというべきであるから、そのような状況の課においてまで 3 種類に限定する必要はないと考える。また、過去 3 年度の不適正事務又は監査指摘・意見事項が 3 つ以上あるケースに該当しない課であっても、区民・事業者への影響度が大きい事務が 3 種類以上存在する場合は、リスク選択として 3 種類に限定する必要はないと考える。

令和 4 年度の港区内部統制評価報告書に指摘のある各課においてリスク選定が適切になされなかった 2 件はいずれも、過去 3 年度の不適正事務又は監査指摘・意見事項が 3 種類以上生じていたケースである。両ケースとも各課は過去 3 年度の不適正事務又は監査指摘・意見事項の事例を選択していたものの、区民・事業者への影響度、発生可能性が低かったリスクを選択していたにすぎない。

しかし、そもそも過去 3 年度の不適正事務又は監査指摘・意見事項である以上、各課において明確に把握すべきリスクであることには変わらないことから、当該事案をリスク選定が適切になされなかったケースとして、内部統制評価報告書において不備ありと評価することは、制度の本来の趣旨とは異なる。

確かに 3 種類以上選択することで各課の事務負担が大きくなるなどの懸念はあるものの、3 種類に限定しない課を過去 3 年度の不適正事務又は監査指摘・意見事項及び各課の事務内容を基に決定し、当該課については 3 種類という限定の例外とするなどの措置を検討することが有効であると考ええる。

したがって、このような場合には、リスク選択を 3 種類に限定しないなどの対応をすることが望ましいと考える。

【意見 4】

各課の担当者が異動した場合に前任者が行ったリスク選定の確認を新任者が行うなどの取組を取り入れることを検討されたい。

【理由】

現在、各課においてリスクを選定する時期は、取組対象年度の前年度の 3 月となっているが、港区では 4 月 1 日に人事異動となっていることから、リスクを選定した職員と事務執行を行う職員が異なる可能性がある。

これに対し、港区では人事異動の際に引継書の作成を義務付けており、引継書によりリスクを記載することで、選定したリスクについても引き継がれるよう工夫されている。

加えて、内部統制推進部局においてリスクの選定の優先順位等を定めている以上、新任者であっても、容易に前任者の行ったリスクの選定内容を確認できる環境が構築されている。

そうであれば、地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備の運用において、リスク総括表において新任者の欄を作り、新任者が前任者の選定したリスクを確認することを義務付けること等により、新任者は同制度運用に際し、事務の執行上のリスクを把握できる以上、その方法の方がより効果的な不適正事務の発生予防につながると考える。

また、そのような仕組みを取り入れた場合には、3 月に発覚・発生した不適正事務についても新任者がリスクとして把握できる。

本来選定すべきリスクを選定していないとして「不備あり」と判断されないよう、実際に担当する事務の執行者がリスクを確認する等の取組を取り入れるなどチェック体制を強化されたい。

3.1.8 リスクに対する自己評価と統制活動

3.1.8.1 各課による選定したリスクに対する自己評価

3.1.8.1.1 不適正事務発生の有無の確認、予防策、再発防止策への自己評価

各課は、地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備の運用にあたり、対象年度の事務執行について、次年度の 4 月から 5 月にかけて各課によるリスク総括表で選択したリスクに対する自己評価を実施する。

事務執行を通じ、不適正事務発生の有無を確認し、リスク総括表に記載したリスクに対する予防策が機能したか、不適正事務が発生した場合、再発防止策を検討することで、各課のリスクに対する自己評価を行う。

自己評価とは、リスク総括表に掲載した「リスクの種類」ごとに、①前年度の事務執行を通じて、不適正事務の発生の有無を確認する、②予防策が機能していたかを確認する、③不適正事務が生じた場合の再発防止策の検討・実施状況を確認する、という作業を通じて、担当事務が把握していたリスクに適切に対処できたかを確認するものである。

そのような自己評価の結果を踏まえて、リスク総括表に、予防策が適切に実施され、不適正事務が発生しなかった場合は「不備なし」と記載し、不適正事務が発生した場合は「不備あり」とし、原因と改善事項を記載する。

3.1.8.1.2 制度を阻害しうる要因と対応状況

各課は、リスク総括表で選択したリスクへの対応がなされていたのかを確認し、評価した上で、評価結果をリスク総括表に記載する（具体的には評価結果、理由、改善事項の項目への記載による）が、不適正事務が発生しているにもか

かわらず、その発生を見逃している可能性や、そもそも選択したリスクに誤りがあれば、本来必要であったリスクへの予防策が検討すらされない可能性がある。

また、不適正事務が発生した場合には、その原因や改善事項について各課において追究できるが、不適正事務が発生しなかった場合、「不備なし」と記載することになるため、予防策が機能したかどうかは自己評価によっては明らかにされない可能性がある。

もっとも、不適正事務が発生したか否かについては、内部統制評価部局での評価においても確認しており、内部統制評価部局の活動は一定の発見的統制の機能を担っている。

各課の事務の執行において、新たな不適正事務が発生し、その不適正事務がリスク総括表に記載がされていない場合、各課は、リスク総括表に欄を追加して、当該不適正事務について記載することになっている。このような運用によって、当初選択したリスク以外に不適正事務が生じた場合であっても、不適正事務に対する自己評価が可能となるよう整備されている。

また、選択したリスクについては、前記したように、内部統制評価報告書において、各課を対象とした自己評価に対する評価項目として、「選定したリスクは適切か（区民への影響度、発生の可能性が高いリスクを選定しているか。）」が項目としてあり、各課が選択したリスクが適切であったかについて、内部統制評価部局においても評価する仕組みとなっている。

3.1.8.1.3 統制の整備・運用状況

リスク総括表の自己評価の欄には評価結果、理由、改善事項の項目があり、当該欄に記載することで自己評価を行う。

不適正事務が発生しなかった場合には、評価結果が不備なしとされ、リスクへの予防策が適切に運用されたとの記載がされる。

各年度の港区内部統制評価報告書においても、前記したリスク選定が適切になされなかった事案を除き、不備がありとされたケースは、不適正事務が発生したケースとなっており、不適正事務が発生しなかった場合に「不備あり」と判断した課はなく、内部統制評価部局においても「不備あり」と判断した事案はない。

3.1.8.2 地方自治法 150 条に基づく評価

3.1.8.2.1 評価報告書の作成

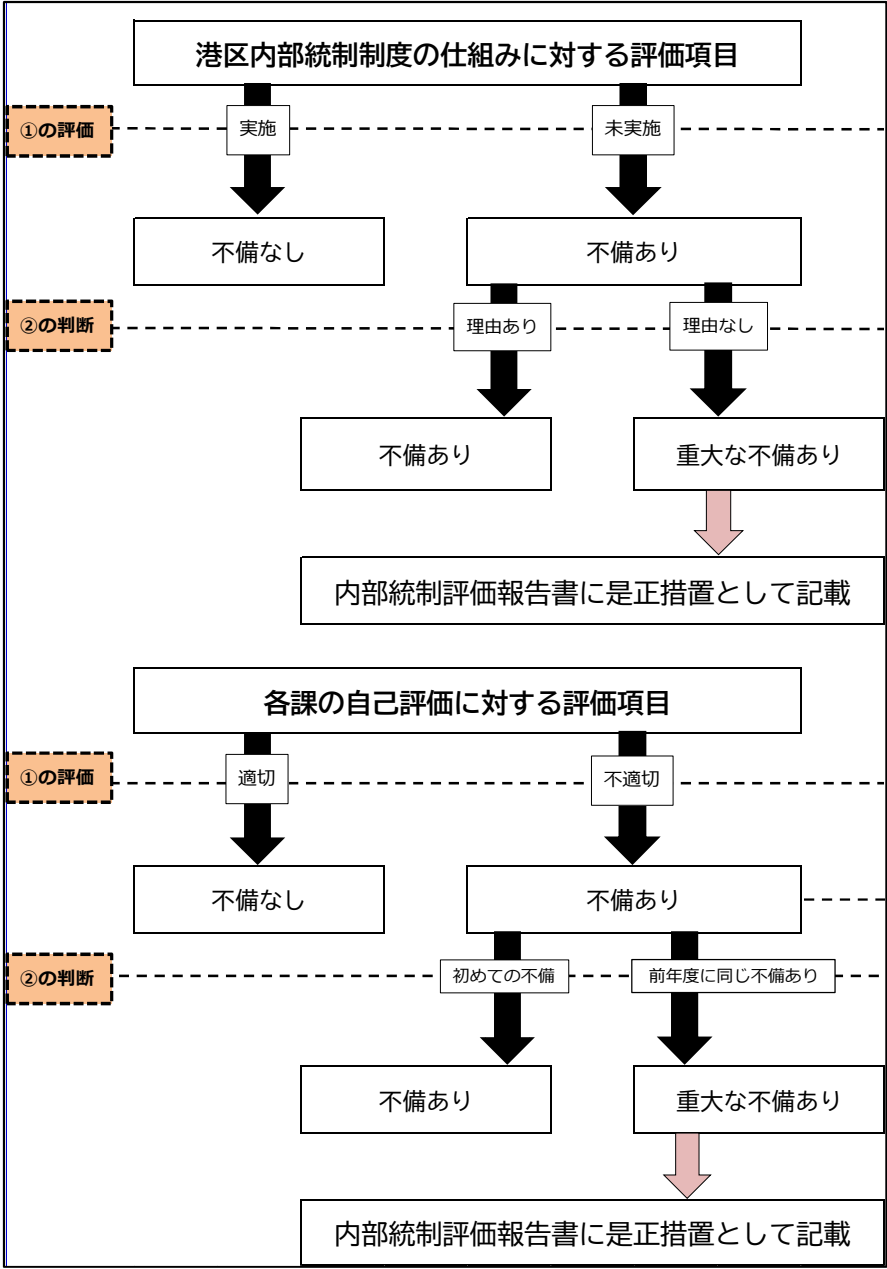
内部統制評価部局は、図表 9 の「港区内部統制制度の仕組み」及び「各課の自己評価」に対する評価項目と判断基準のフローに従って、「港区内部統制制度の仕組み」に対する評価については内部統制推進部局を対象として、また、

「各課の自己評価」については各課を対象として、それぞれ評価を行う。

内部統制評価部局は、港区における地方自治法 150 条の方針策定と体制整備について全庁的な視点で同制度の目的を十分に果たしているか等の同制度の仕組みに対する評価及び予防策が適切であったか、再発防止策が適時に実施されたか等の各課の自己評価に対し評価を行い、港区内部統制評価委員会の開催を経て例年 8 月末日（令和 4 年度内部統制評価報告書については 8 月 28 日作成）までに内部統制評価報告書を作成する。

港区における評価項目及び判断基準は、総務省ガイドラインを踏まえ、図表 10 のとおりとなっている。

図表 9 「港区内部統制制度の仕組み」及び「各課の自己評価」に対する評価項目と判断基準のフロー³⁹⁾



³⁹⁾ 内部統制評価部局作成資料から抜粋

図表 10 港区内部統制制度に対する評価項目と判断基準（令和４年度内部統制評価報告書による）
 港区の内部統制制度の仕組みに対する評価項目及び判断基準（内部統制推進部局の取組について評価）

評価項目		①不備ありの評価基準	②重大な不備の判断基準（①評価後） ※内部統制推進部局及び制度所管課の不作為等により、内部統制が機能していないと判断できるもの
1 内部統制の体制に関すること	(1) 内部統制の基本方針を策定し、職員に周知しているか。	内部統制の基本方針を策定していない。	
		内部統制の基本方針を研修等で周知していない。	評価対象期間中に基本方針を周知する必要との認識があったにもかかわらず、周知していない。
	(2) 長を最高責任者として内部統制の運用体制が構築され、機能しているか。	内部統制の運用体制が分かる規定を整備していない。	
		評価対象期間中に内部統制推進委員会を一度も開催していない。	
	(3) 内部統制における職層や会議体の役割が明確化されているか。	組織改正等による運用体制の見直しを検討していない。	運用の見直しが必要との認識があったにもかかわらず、検討していない。
		職層や会議体の役割が明記されている規定を整備していない。	
	(4) 事務執行の適正化に向けた職員への意識啓発及び研修を実施しているか。	組織改正等による規定の整備を検討していない。	組織改正等による規定の整備が必要との認識があったにもかかわらず、検討していない。
		事務執行の適正化に向けた意識啓発及び研修を実施していない。	評価対象期間中に意識啓発及び研修の実施が必要との認識があったにもかかわらず、実施していない。
2 リスク選定に関すること	(1) 内部統制推進部局は、過去に発生した不適正事務を踏まえ、必要に応じてリスク一覧を見直しているか。	不適正事務の発生状況に応じたリスク一覧の見直しを検討していない。	評価対象期間中にリスク一覧の見直しが必要との認識があったにもかかわらず、検討していない。
	(2) 各課は、選定した各リスクについて、以下の確認を行っているか。 ア 選定したリスクが過去に経験したものであるか。 イ 選定したリスクの区民への影響度と発生の可能性度 ウ 選定したリスクに対する予防策	各課が適切なリスク選定できる仕組みを整備していない。	評価対象期間中に整備が必要との認識があったにもかかわらず、整備されていない。
	(3) 内部統制推進部局及び制度所管課は、各リスクに対する予防策を過剰なものとしていないか。	評価対象期間中に内部統制推進部局がリスク総括表を一度も確認していない。	
	3 予防策の取組状況の把握に関すること	(1) 内部統制推進部局は、各課における不適正事務の発生状況、予防策の取組状況を把握しているか。	不適正事務の発生状況や予防策の取組状況を口頭のみで報告受け、一覧表等で管理していない。
管理されている不適正事務の一覧表等と事件事故等危機情報連絡票等の整合がとれない。			整合がとれていないことの認識があったにもかかわらず、各課における不適正事務の発生状況等を把握していない。
(2) 内部統制推進部局は、不適正な事務が発生した場合、各課に再発防止策を指示し、再発防止策の内容を把握しているか。		不適正な事務が発生して予防策が実施されていない事実を了知していたにもかかわらず、指導していない。	不適正な事務が発生して再発防止策の実施を確認していない中、不適正な事務が再度発生した。
(3) 内部統制推進部局及び制度所管課は、不適正事務の発生状況を踏まえ、リスクに対する統一的な予防策の見直しを適宜行っているか。		不適正事務の再発防止策を各課に指示し、一覧表等で管理していない。	評価対象期間中に発生した事実を了知していたにもかかわらず、各課に指示せず、一覧表等で管理していない。
(4) 内部統制推進部局及び制度所管課は、不適正事務の発生状況を踏まえ、リスクに対する統一的な予防策の見直しを適宜行っているか。		不適正事務の発生状況を踏まえ、リスクに対する統一的な予防策の見直しを検討していない。	検討の結果、統一的な予防策の見直しが必要との認識があったにもかかわらず、見直しを行っていない。
4 情報共有に関すること	(1) 不適正な事務が発生した場合の報告体制が構築されているか。	不適正事務が発生した場合の報告体制を構築していない。	
	(2) 内部統制推進部局は、全庁に対し、不適正な事務の発生状況及び再発防止策の共有を図っているか。	不適正な事務の発生状況及び再発防止策を全庁に周知していない。	評価対象期間中に発生した事実を了知していたにもかかわらず、全庁に周知していない。
5 点検・改善に関すること	(1) 内部統制推進部局又は制度所管課は、事務執行の適正化に向けた自己点検を実施しているか。	評価対象期間中に会計自己検査、備品自己検査等を実施していない。	
	(2) 内部統制推進部局又は制度所管課は、内部統制評価報告書及び監査委員の審査意見書における指摘事項を踏まえ、取組の改善を図っているか。	内部統制評価報告書又は監査委員の審査意見書で指摘等を受けたにもかかわらず、取組の改善を検討していない。	評価対象期間中に取組の改善を図ることが必要との認識があったにもかかわらず、検討していない。
6 ICTの活用に関すること	(1) 内部統制推進部局、制度所管課、各部各課は、事務効率化や事務執行の適正化に向けて業務にICTを活用しているか。	各課に対してICTの活用を通知、揭示版等で促していない。	評価対象期間中に通知、揭示版等でICTの活用を促すことが必要との認識があったにもかかわらず、実施していない。

各課の自己評価に対する評価項目及び判断基準（各課が作成したリスク総括表について評価）

評価項目		①不備ありの評価基準	②重大な不備の判断基準（①評価後） ※各課の不作為等により、不適正な事務が継続し、内部統制が機能していないと判断できるもの
1	選定したリスクは適切か。	区民への影響度、発生可能性の高いリスクを選定していない。	評価対象前年度、評価対象年度に連続で、選定していない。
		過去3年間の不適正事務の発生事例や監査指摘意見をリスクとして選定していない。	評価対象前年度、評価対象年度に連続で、選定していない。
2	選定したリスクに対する予防策は適切か。	関連のある予防策を記載していない。	評価対象前年度、評価対象年度に連続で、記載していない。
3	選定したリスクに対する予防策の実施状況に対する自己評価は適切か。	不適正事務が発生しているにもかかわらず「不備なし」としている。	評価対象前年度、評価対象年度に連続で、「不備なし」としている。
4	選定したリスク以外の不適正な事務が発生した場合には、新たなリスクとして追加で選定し、その再発防止策を展開しているか。	評価対象年度中に発生した不適正事務を新たなリスクとして追加していない。	評価対象前年度、評価対象年度に連続で、追加していない。

3.1.8.2.2 制度を阻害しうる要因と対応状況

制度の仕組みに問題がある場合には、港区における地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備が主目的とする不適正事務の発生を予防できない。また、内部統制評価部局が各課の自己評価とは別個の視点で評価しない場合には各課の自己評価を追認するのみで形骸化してしまう可能性がある。

そこで、まず、内部統制評価部局においては、「港区内部統制制度の仕組み」に対する評価を行っており、地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備が有効に機能するか確認している。

次に、内部統制評価部局は、各課の自己評価に対する評価項目として、選定したリスク以外の不適正な事務が発生した場合には、新たなリスクとして追加で選定し、その再発防止策を展開しているかという観点で評価を行っており、不適正事務が発生した場合の各課が作成した再発防止策が機能しているかについても発見し得る仕組みとなっている。

3.1.8.2.3 統制の整備・運用状況

各年度、内部統制評価報告書を作成する前提として、各評価項目について前記した判断基準に基づき、内部統制評価部局が、各課の自己評価について、不備の有無の評価を行っている。

内部統制推進部局を対象とした「港区内部統制制度の仕組み」については、内部統制評価部局が評価シートを作成し、内部統制推進委員会での検討状況を踏まえて、内部統制評価部局が評価を行っている。

内部統制評価報告書には不備があるとされた件数については公表し、その理由についても簡潔に記載している。

不適正事務が発生した場合であっても、各課が不適正事務と認識しており、関連のある再発予防策がとられたと判断した場合には、内部統制評価部局による評価としては「不備なし」と評価している。

また、区長の指示により、内部統制評価部局は、評価結果を踏まえ、内部統制評価報告書に港区における地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備における今後の課題や取組についても記載している。

3.1.8.3 監査の結果

【意見 5】

各課の選定したリスクの評価について、内部統制評価部局が、各課が自己評価を行う前に、各課の選定したリスクを評価するプロセスに変更することを検討されたい。

【理由】

現在の制度では、各課のリスク選定が不適切であった場合でも、取組対象年度以降の内部統制評価部局による評価の段階に至るまで、不適切であったことが発覚しない可能性が否定できない。

その場合、本来把握すべきリスクを見逃したまま、事務の執行を行うことになり、リスクへの予防策を講じないまま、事務執行が行われることになり、港区における地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備が主目的とする不適正事務の発生を防止できなくなってしまうかねない。

そのため、各課のリスク選定が適切になされているかについて、内部統制評価部局が、各課が自己評価を行う前に取組対象年度中に各課が選定したリスクについて確認して是正する機会を確保することが望ましいと考える。

【意見 6】

内部統制推進部局は、各課のリスク選定に際し、各課の業務内容に沿ったリスク一覧表の「リスクの種類」を選択できるよう支援されたい。

【理由】

現在、各課がリスクを選定する際に、リスク一覧表に基づく格付けが使用されていないように見えるケースが見受けられる。

これは、各課がリスクを選択する際に、業務内容に沿ったリスクをリスク一覧表の「リスクの種類」から選択すべきところ、その選択に誤りが生じていることが原因と考えられる。各課共通のリスク一覧表が作成されているにもかかわらず、各課において業務に沿ったリスクを選択できなければ、正確にリスクを把握することができなくなるおそれがある。

リスク一覧表では、起こりがちな不適正事務の業務内容を類型化し「リスクの種類」という形で抽象的に規定していることから、内部統制推進部局は各課が業務内容に沿った「リスクの種類」を選択できるよう支援されたい。

【意見 7】

地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備における不備の有無の評価について、同制度が機能しているのかという観点で不備の有無を判断することが望ましい。

【理由】

現在、港区における地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備においては、不適正な事務が発生した場合には原則「不備あり」と判断している。

不適正な事務が発生しないことは望ましいが、リスクをゼロにすることは

できないことから、不適正な事務の発生という結果にのみ着目するのではなく、不適正な事務の内容、発生に至る過程により状況は異なる以上、同制度が機能しているのかという観点で不備の有無を判断することが望ましい。

加えて、現在のリスク評価においては、過去の実績に拘泥してリスク評価をしているように見える。具体的には、過去に発生したリスクに対してどのような対策が取られているのかを評価するのみであり、顕在化していない潜在リスクに対する評価がしにくいものとなっている。

顕在化していないリスクについても、リスクとして正しく評価し、対策を取るという観点も同制度の評価において取り入れる必要性を感じる。

【意見 8】

不適正事務が発生しなかった原因についても各課において検証する必要がある。

【理由】

各課による選定したリスクに対する自己評価において不適正事務が発生しなかった場合、確認した全ての課において、その原因について「リスクへの予防策が適切に運用された。」と記載されている。そのため、不適正事務が発生しなかったこととリスクへの予防策が適切に運用されたかの因果関係が明らかではないため、予防策により不適正事務発生のリスクが低減されたのか不明であり、原因分析が適切になされているとは言い難い。不適正事務が発生しなかった場合においても、予防策が機能していたかの検証を行い、原因を掘り下げる必要がある。

実際、隔年で同内容の事務について不適正事務が発生した部署が複数あることから、検証が必要と考える。

【意見 9】

複数回不適正事務が生じた場合には、課の自己評価にとどまらず、内部統制推進部局が主導して、原因分析を追及するとともに、制度所管課と実務的な協議を行った上で、制度自体の抜本的な見直しを含めた対応をすることを検討されたい。

【理由】

現在の地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備では、不適正事務が発生した場合に、各課による自己評価において、例えば原因分析について

「担当者がマニュアルを遵守せず」、改善事項について「マニュアルの取り扱いを徹底する」等の記載にとどまっている。

加えて、内部統制評価部局の評価においても「不適正な事務を発生させたため、不備として認識しており、関連のある再発予防策がとられているため、評価部局の評価においては「不備なし」とする。」との評価にとどめ、内部統制評価部局において掘り下げた原因分析を行っていない。

また、内部統制推進委員会は、いわゆる制度所管課の課長が委員となっており、所管課が策定した再発防止策について、既存の制度に適合しているかという観点での検討にとどまり、制度自体の抜本的な見直しまで十分につなげられていない。

不適正事務の発生状況を見ると、令和 4 年度において窓口業務において個人情報記載された書類が別人に交付されるなどの同様の不適正事務が同じ部署において隔年で発生している。また、部署は異なるものの、同内容の事務について不適正事例が発生していることが確認できる。

このような事例は、まさに事務の仕組み自体に問題が潜んでいるからこそ生じる不適正事務の発生ではないかという観点から、事務の仕組みに改善点がないか、準拠すべきマニュアルが整備されているのか、マニュアルの内容に不備がないか、マニュアルの周知に問題がないか等原因の究明を図る必要がある。

そのため、地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備を形骸化させないためにも、不適正事務が発生した場合であって、複数回同様の事例が確認できる場合、同内容の事務が複数の部署間で生じている場合には、内部統制推進部局において原因分析を行い、制度所管課と実務的な協議を行った上で、制度自体の抜本的な見直しを含めた対応をすることが望ましい。

【意見 10】

地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備の評価に当たり、内部統制評価部局が独立した評価を行えるよう更なる体制の整備を図られたい。

【理由】

内部統制評価委員会の議事録を確認すると、内部統制評価報告書の表現について「推進部局とも調整の上、適切な表現に修正する。」との文言があることから、制度上、評価に当たり、内部統制評価報告書の内容に内部統制推進部局の意向が反映される余地がある記載がされている。

しかし、総務省ガイドラインには「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。」と記載されている。総務省ガイドラインは技術的助言にすぎないものではあるが、港区は、総務省ガイドラインに基づき評価を行ったと内部統制評価報告書に明記していることからすると、「第三者的な視点からより効果的なモニタリングを行う」ことも、港区が実施している地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備の運用として、求められているものといえる。

また、制度上、内部統制評価部局は、内部統制推進部局の内部統制にかかる事務執行をも評価する立場にあることを念頭に独立した評価を行わなければ、地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備に期待された役割が果たせない。

そのため、内部統制評価部局は、内部統制推進部局との連携を図りつつ、同制度の評価段階において内部統制推進部局の関与を極力なくすよう、更なる体制の構築を図られたい。

【意見 11】

内部統制評価部局は、内部統制評価報告書の作成に当たり、発生した不適正事務の具体的内容を記載することを検討されたい。

【理由】

内部統制評価報告書には不備があるとされた件数については公表しているものの、どのような不適正事務が発生しているのか、内部統制評価報告書上確認しようがない。

そのため、具体的にどのような事務において不適正な事務が発生しているか報告書上明らかではない以上、地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備が有効に機能しているかそれ以上の検証ができない状態となっており、今後の予防という観点からみると、十分とはいえない状況である。

内部統制評価部局は、内部統制評価報告書の記載について、「(2) 各課の自己評価に対する評価結果について」では、不適正な事務が発生した件数のみ公表していることから、具体的に不適正な事務の内容についても言及することが望ましいと考える。

【意見 12】

内部統制評価部局は、各課において不適正事務が発生しなかった場合の評価において、各課の評価の単なる追認にならないよう内部統制評価部局としての評価方法を工夫されたい。

【理由】

各課の自己評価において不適正な事務が発生しなかった場合には、検証し

ていないことは前記したとおりだが、内部統制評価部局の評価においても、報告書上、「不備なし」とのみ記載され、そのように判断した理由について言及されていない。

不適正な事務が発生しなかった場合には、リスクへの予防策が適切に運用されたとの各課の評価が正しいのかについて、各課の自己評価とは独立した観点で内部統制評価部局として確認したうえで、報告書に記載することが望ましいと考える。

【意見 13】

各課の評価対象として規定整備状況に関する評価項目の追加を検討されたい。

【理由】

港区における地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備については、事務執行を行う上でのリスクを把握し、予防するという運用上のリスクに重点を置いているが、各課の事務執行が適正になされるためには、定めたルールや規定にのっとって事務の執行がされる必要がある。

現状では、業務マニュアルは必ずしも全ての事務において整備されているものではないということであった。

港区によれば、地方自治法 150 条の同制度の導入に当たっては、運用による負担が過度にならないように工夫したということであり、導入時には評価すべきである。

しかし、業務マニュアルの策定は、地方自治法 150 条の同制度の導入の有無にかかわらず必要なことであり、制度が定着しつつある現時点においては、適切な業務マニュアル等を整備し、地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備の評価において対象とすることで、整備・運用の両面からリスクを予防することが可能となることから、今後全事務について整備することを検討されたい。

実際に規定整備状況を地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備の評価に導入している例として、東京都が挙げられ、評価項目として運用状況に関する評価のみならず、整備状況に関する評価も行っており、参考となる。

【意見 14】

内部統制評価報告書は区長名義で提出されることから、区長による報告書であることが伝わる表現を工夫されたい。

【理由】

地方自治法 150 条 4 項では、内部統制評価報告書は長が作成するとされている。地方自治法 150 条の制度設計上も、地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備は、区長の指示による各課の自己点検であるとされていることから、区長として内部統制評価報告書を作成したことが明らかとなるよう、内部統制評価報告書の記載を工夫することが望ましい。

3.1.9 監査委員による監査と統制活動

3.1.9.1 監査委員による評価報告書の審査

3.1.9.1.1 監査委員による付意見

地方自治法 150 条 5 項の規定による審査として港区監査基準 18 条 4 号に規定されている審査であり、監査委員が区長の指示による内部統制評価部局作成の内部統制評価報告書に対する審査をするというものである。

具体的には、監査事務局が内部統制評価部局から評価報告書の提出を受けるにあたり、リスク総括表を基にヒアリングを行い、ヒアリング内容をまとめ、監査委員に説明する。

監査委員は、内部統制評価報告書の審査の会議を開催し、意見をまとめ、内部統制評価報告書に意見を付す。

港区内部統制評価報告書審査意見書については、港区のホームページにある内部統制評価報告書審査のページにおいて公表される^[40]。

3.1.9.1.2 制度を阻害しうる要因と対応状況

港区監査基準 10 条 1 項に規定されているように、地方自治法及び地方公共団体の財政の健全化に関する法律の規定に基づいて監査委員が行う監査、検査及び審査と内部統制評価報告書審査は監査基準上別個の監査であり、相互の関連性がないことから、定期監査等の監査内容が内部統制評価報告書審査に反映されない可能性がある。

各課において不適正事務が発生した場合には、その原因や改善事項について各課の自己評価及び内部統制評価部局による評価がされることになっているが、監査委員は内部統制評価報告書の審査として、内部統制評価部局を通じ、各課の取組を確認するにすぎないため、監査委員は、審査において各課の不適正事務の発生状況や取組を十分に把握できないおそれがある。

もっとも、地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備において、各課がリスクを選択する際に、各課における過去 3 年間の監査指摘・意見が可視化さ

⁴⁰ <https://www.city.minato.tokyo.jp/kansa/kuse/kansa/in.html>

れる仕組みとなっていることから、監査委員による監査指摘・意見が同制度に反映される仕組みになっている。

また、内部統制評価報告書において、各課で不適正事務が発生した場合には、「不備あり」と評価されているため、内部統制評価報告書の審査において不適正事務の発生件数を踏まえ、監査委員においても、不適正事務の発生状況や取組を把握した上で審査できる仕組みとなっている。

内部統制評価報告書審査は、港区監査基準 18 条 4 号に「区長が作成した内部統制評価報告書について、区長による評価が適切に実施され、内部統制の不備について重大な不備に当たるかどうかの判断が適切に行われているかどうかを主眼として実施する。」と規定している。

港区監査基準上、地方自治法及び地方公共団体の財政の健全化に関する法律の規定に基づいて監査委員が行う監査、検査及び審査と内部統制評価報告書審査の基準が異なっているものの、内部統制評価報告書の審査についても、区長と独立した立場から評価するという点では同一であることから、区長による地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備に対する評価とは異なった視点による独立した監査基準であることが重要である。

3.1.9.1.3 統制の整備・運用状況

監査委員は、これまで公表された内部統制評価報告書について全て審査を行い、不適正事務が「不備あり」と判断しているものについて、不適正事務の発生状況を把握した上で審査意見を出しており、前記したとおり、審査意見は港区のホームページ上でも公表している。

総務省ガイドラインにおいて、内部統制評価報告書審査における「重大な不備」とは、「内部統制の不備のうち、事務の管理及び執行が法令に適合していない、又は、適正に行われていないことにより、地方公共団体・住民に対し大きな経済的・社会的な不利益を生じさせる蓋然性の高いものもしくは実際に生じさせたものをいい、内部統制についての説明責任を果たす観点から、内部統制評価報告書に記載すべきもの」を指すとされている。

3.1.9.2 監査の結果

【意見 15】

地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備の整備・運用状況について、区長及び監査委員の意見が反映されるよう、内部統制担当部局と監査事務局との意見交換の場を設けることが望ましい。

【理由】

港区監査基準では、内部統制に依拠した監査を行うこととされているが、監査委員への書面での回答や所管課へのヒアリングによると、監査委員は、3 か月に 1 回リマインドを実施、公正で効率的な行政運営の確保に努める使命を担っている観点から、これまで地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備について区長と直接の意見交換を行ったことはないとのことである。

令和 6 年 3 月に改訂された総務省ガイドラインでは、監査委員との意見交換等を行うことが望ましいとの記載が追加されたところ、その趣旨は、地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備の整備や見直しを行う際には、整備等をしようとする同制度が有効に機能し、住民の福祉の増進を図ることを基本とする地方公共団体の組織目的の達成に資するかを検証する観点から、監査等によって得られた知見を有する監査委員との意見交換等を通じて行うことが望ましい旨を強調するためにあるとされる（「地方公共団体における内部統制制度導入・実施ガイドライン」に関する Q&A2024-Q1）。また、監査委員が、同制度に依拠した監査を行えるようにするためには、区長部局から適切な情報提供をする必要がある。

さらに、監査委員が、地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備における「重大な不備」を審査する上でも、同制度の整備・運用状況の把握が不可欠であるほか、そもそも監査委員及び監査事務局の評価報告書の審査が同制度上のリスクに対する発見的統制の一環であることからすると、定常的に同制度の整備状況・運用状況について長と連携を図り、同制度の有効性を高めていくことが必要である。

区長と監査委員の直接の意見交換が望ましいものの、地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備を通じ、区長の意向や監査委員の意向を制度に反映できるよう、内部統制担当部局と監査事務局との間で意見交換できる場を確保されたい。

3.1.10 地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備の運用状況の公表

3.1.10.1 評価報告書の議会への報告

3.1.10.1.1 議会への報告

地方自治法 150 条 6 項の規定により、区長から監査委員の意見を付した内部統制評価報告書を議会に提出することが義務付けられており、当該規定に基づく議会への報告である。

具体的には、第 4 回定例会で、区長から議長に提出し、報告書の概要を職員が朗読し、報告するというものである。

評価報告書の議会への報告は、議会の会議録で確認できる。

3.1.10.1.2 制度を阻害しうる要因と対応状況

議会へ報告するのみで、議論がなされず、形骸化する可能性がある。港区における地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備についての議論の状況は、議会や委員会の会議録で確認できる。

3.1.10.1.3 統制の整備・運用状況

各年度、議会へ報告していることが確認でき、議会や委員会において議員から、地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備の運用後も不適正事務が大きく減少していないことから原因分析が必要であること、外部の知見を活用する等の発言がなされており、港区においても不適正事務を減少させるために地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備を活用していく意向が確認できた。

3.1.10.2 評価報告書の公表

3.1.10.2.1 区民への公表

区長は、評価報告書を、評価手続や評価結果が適切であるかについて監査委員による意見を付した後、議会に提出するとともに、区民に公表する。

区民への公表は、港区のホームページによる。公表時期は例年 12 月頃となっている。

3.1.10.2.2 制度を阻害しうる要因と対応状況

区民への公表は、現在（令和 6 年 9 月末時点）は当該年度のみ公表しており、年度が変更された場合、更新されることになっているが、担当者が更新し忘れる等のエラーが生じると過去年度のものが公表され続ける可能性がある。また、当該年度のみ公表となっているため、前年度とどのように変わったのか（変わらなかったのか）という観点からの比較がしづらい状況となっている。

3.1.10.2.3 統制の整備・運用状況

区民への公表に当たり、港区のホームページには令和 4 年度の評価報告書が掲載されている^[41]（令和 6 年 9 月末時点）。

これにより港区における地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備の運用状況について職員のみならず、区民においても確認できる。

⁴¹ <https://www.city.minato.tokyo.jp/kuyakushokaikaku/naibutosei.html>

3.1.10.3 監査の結果

【意見 16】

内部統制評価報告書のみならず、港区における地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備の具体的な運用についても区民に対し、分かりやすく周知することが望ましい。

【理由】

港区のホームページには、「港区内部統制制度」の項目のページが存在するものの、具体的な運用方法については明示されていない。

しかし、港区内部統制基本方針にあるように、港区における地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備は、適正な事務執行を行うことで、区政の公正性・公平性・透明性を確保することにある以上、同制度が適正に運用されているのかを区民が判断する上で、現在の評価報告書の公表では、制度運用の把握が十分にできず、評価報告書を正確に理解できない可能性がある。

このような懸念を解消するためには、評価報告書の公表とともに、港区における地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備の具体的な運用についても併せて公表することが必要であると考える。

加えて、同制度の具体的な運用の公表を通じ、同制度に対する区民の理解が深まれば、各課の職員においても、同制度を十分に機能させようとする意識が醸成され、結果的に同制度における自己評価という PDCA サイクルが機能し、不適正事務への対応に対する取組が強化されるものと考える。

3.1.11 事業費及び地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備に関するその他の取組

3.1.11.1 事業費

地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備は、不適正事務の発生を予防するために職員により運営されているため、事業費はなく、関連する予算としては、外部委託している研修費用のみである。

研修については、内部統制推進部局が担当しており、新規採用職員等を対象とした新任研修のほか、全職員を対象とした悉皆研修、適正事務推進に関するワークショップの研修を実施し、各課の職員が不適正事務の予防に対する意識の醸成に努めている。

研修費用は令和 5 年度のみ予算計上されており、予算額は 97 万円×1.1（消費税）＝106 万 7000 円、執行額は 75 万 2650 円×1.1（消費税）＝82 万 7915 円であり、執行率は 78%（小数点以下四捨五入）である。

3.1.11.2 研修内容

「令和４年度港区内部統制評価報告書」（令和５年８月）によると、地方自治法 150 条の内部統制制度の、内部統制推進部局による取組として、以下の研修を行っている。

- ・ 新任研修（事務処理ミスをなくすために）
研修期間：令和４年４月５日（火）から 26 日（火）まで
対 象 者：新規採用職員等
研修内容：不適正事務の事例紹介、予防に向けた取組、港区内部統制制度について
- ・ 悉皆研修（不適正事務の防止について）
研修期間：令和４年 12 月 1 日（木）から令和５年 1 月 31 日（火）まで
対 象 者：全職員
研修内容：不適正事務の事例紹介、予防に向けた取組、港区内部統制制度について
- ・ 適正事務推進に関するワークショップ
研修期間：①令和５年 1 月 16 日（月）及び 18 日（水）
②令和５年 1 月 17 日（火）及び 19 日（木）
対 象 者：①令和４年 4 月 1 日付で係長級に昇任した者
②令和４年 4 月 1 日付で主任に昇任した者
研修内容：不適正事務の原因分析及び再発防止策の検討に関するグループワーク、原因分析及び再発防止策の検討手法の説明、適正な事務執行に向けた係長・主任の役割について

3.1.11.3 港区内部統制通信の発行

内部統制推進部局では、全庁（教育委員会等、他の執行機関も含む。）に対し、「港区内部統制通信」と題する庁内報を発行している。

令和４年度は、以下の概要で発行している。

- ・ 第 1 号（令和４年 6 月発行）
テーマ：適正に事務を執行しなければならない理由と再発防止策について
- ・ 第 2 号（令和４年 11 月発行）
テーマ：上半期の不適正事務の発生状況について
- ・ 第 3 号（令和５年 3 月発行）
テーマ：会計処理の誤り等の事例について

3.1.11.4 監査の結果

【意見 17】

地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備に関する研修の効果測定を行い、職員への研修を通じて同制度の充実を図られたい。

【理由】

地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備を有効に機能させる前提として、不適正事務の事例紹介、予防に向けた取組、港区の内部統制について職員が理解し、意識改革を行う必要がある。

現在港区では不適正事務の発生を防止することを主目的に、毎年度庁内研修として、全職員を対象とした悉皆研修を実施しているが、内部統制推進部局による職員の研修受講履歴の確認は十分に行われておらず、研修による理解度を試すための効果測定も実施されていない状態である。

研修の効果測定を実施することで、受講履歴のほか職員の同制度に対する理解度を可視化でき、研修自体により PDCA サイクルが機能し、各職員の不適正事務への対応に対する取組についても強化されるものとする。

3.1.12 不適正な事務の発生状況

港区における地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備は、令和 2 年度から運用されているところ、同制度が各課で業務上起こり得る不適正事務の発生防止に寄与しているのか確認するため、各年度の不適正な事務一覧を確認し、分析・検証を行った。

各年度に生じた不適正事務の発生件数^[42]

不適正事務が発生した事務内容	令和 2 年度	令和 3 年度	令和 4 年度
財務に関する事務	13 件	14 件	8 件
個人情報の取扱に関する事務	19 件	17 件	11 件
合計	32 件	31 件	19 件

⁴² 令和 2 年度から 4 年度までの内部統制評価報告書参照

各年度に生じた不適正事務の発生内容の内訳^[43]

不適正事務が発生した事務内容		令和 2 年度	令和 3 年度	令和 4 年度
財務に関する事務	誤払い	4 件	2 件	2 件
	未払い	3 件	3 件	2 件
	紛失	1 件	3 件	1 件
	不適切な収入管理	2 件	0 件	5 件
	契約遅延	1 件	0 件	0 件
	その他(納付確認漏れ)	1 件	0 件	0 件
	その他(誤処理)	1 件	0 件	0 件
	その他(未調定)	1 件	0 件	0 件
	その他(戻入未処理)	1 件	0 件	0 件
	その他(不適正な契約処理)	0 件	4 件	0 件
	その他(未清算)	0 件	1 件	0 件
	その他(誤徴収)	0 件	3 件	(誤徴収となっているが不適切な収入管理の結果であることからそちらに含めるものが4件)
	その他(補助金の申請漏れ)	0 件	0 件	1 件
合計 ^[44]		15 件	16 件	11 件
個人情報の取扱に関する事務	誤発送	2 件	6 件	1 件
	誤掲載	1 件	0 件	0 件
	誤送信	1 件	8 件	4 件

⁴³ 不適正な事務一覧参照

⁴⁴ 内部統制評価報告書の各年度に生じた不適正事務の発生件数と合致しないのは同一年度内に同じ課において同様のリスクタイプの事案が発生した場合についても併せて1件として計上していること等による。

	誤交付	2 件	1 件	3 件
	誤配布	1 件	0 件	0 件
	誤廃棄	2 件	2 件	1 件
	紛失	2 件	2 件	4 件
	漏えい	0 件	0 件	1 件
	その他(パスワードの共有)	1 件	0 件	0 件
合計 ^[45]		12 件	19 件	14 件
その他 ^[46]	誤掲載	10 件	8 件	14 件
	誤記載	1 件	2 件	
	履行確認の不徹底	1 件	0 件	0 件
	紛失	1 件	0 件	0 件
	誤送信	0 件	2 件	0 件
	誤発送	0 件	3 件	1 件
	その他(伝達漏れ)	1 件	0 件	0 件
	その他(誤判定)	0 件	1 件	0 件
	その他(食品管理の不徹底)	0 件	1 件	0 件
	その他(施設予約システムでの誤受付)	0 件	1 件	0 件
	その他(保育園入園手続きの不備)	0 件	0 件	1 件
合計		14 件	18 件	16 件

<分析結果>

内部統制評価報告書による不適正事務の発生件数によれば、令和 3 年度から 4 年度にかけて、不適正事務が大幅に減少しているように見える。

確かに、財務に関する事務については、令和 3 年度から 4 年度にかけて、16 件から 11 件と実際に減少しているが、個人情報の取扱に関する事務については

⁴⁵ 財務に関する事務の合計件数と同様の理由による。

⁴⁶ その他の事務については、財務に関する事務、個人情報の取扱に関する事務に該当せず、港区における地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備の重点取組事務に該当しないことから、内部統制評価報告書では言及されていない。

令和２年度 12 件、令和３年度 19 件、令和４年度 14 件と大きな変化は認められない。内部統制評価報告書による発生件数自体が減少しているのは、同一年度内に同じ課において同様のリスクタイプの事案が発生した場合には併せて 1 件と計上する等、発生件数の計上の仕方による影響が大きい。この点、内部統制評価報告書では、不適正事務の発生件数の推移や、発生した不適正事務の内容等についての原因分析を行ってはいないが、内部統制評価報告書審査は、発見的統制としても機能し得る審査であるから、内部統制評価報告書審査の段階で、不適正事務の発生内容についての分析が望まれる。

不適正事務の発生内容の内訳を見ると、財務に関する事務については、誤払い、未払い、紛失がどの年度においても発生していることが認められる。誤払い、未払いについては、確認不足が主要因であるケースが多いが、事務執行が担当者個人に委ねられ業務が属人的になっているケースが多く見受けられる。

また、事務執行の手順が定まっていないケースも認められ、特に、補助金に関する誤払いが隔年で発生している部署においては、職員の当該補助事業に関する理解不足のほか、補助金交付手続きに関するマニュアル整備が不十分であることが主要因であると考えられる。事務執行が属人的となる理由には、マニュアルの整備が進んでいないケースも多いことから、財務に関する事務についての不適正事務の発生を防止するためには、各部署の財務に関するマニュアルの整備がなされているのか内部統制推進部局において調査し、不備がある場合には整備し直すなどの対策を取ることが効果的であると考ええる。

個人情報の取扱いに関する事務については、誤発送、誤送信、紛失がどの年度においても比較的多く発生していることが認められる。誤発送については、同一課内で類似業務での複数発生が確認されており、対応策の横展開を行うなどの対応が有効と考える。誤送信については、令和３年度において「BCC」で行うべきメール送信を「TO」「CC」で行ったことによるメールアドレスの個人情報の流出が複数確認されたことを踏まえ、令和４年において自動で「BCC」に変更して送信する機能を導入し、同情報の流出が大幅に減ったことは地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備による分析が奏功した結果といえる。一方で、委託業者による個人情報の流出事故が確認できることから、今後は委託事業者による個人情報の流出を防止することが課題であると考ええる。紛失については、書類についての紛失が目立つことから、書類の持ち歩きを減らし、デジタルデータとして閲覧できるようにするなどデジタル化を進めていくことも対策として検討されたい。

3.1.13 地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備全般や運用に関する監査の結果

【意見 18】

地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備について、今後も継続的に運用することが望ましい。

【理由】

港区における地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備としては、不適正な事務執行を予防するための取組として、各課において、リスクの把握、リスクへの事前の取組、再発防止策の検討、再発防止策を踏まえた次年度への取組という各課における自発的な取組が確認できた。

地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備は、特別区の区長については努力義務となっているが、これを積極的に導入し、適正な事務執行をより一層確保しようとする姿勢は評価できるものである。

そして、同制度は、港区が主目的とする不適正事務の発生を統制する一つの有効な仕組みとして機能していると評価できるため、今後も継続的な取組を望む。

【意見 19】

地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備の運用にあたっては、不適正な事務だけでなく、過去に生じたことのない不正リスクなどもリスクとして選択できるよう、工夫・拡充すべきである。

【理由】

港区における地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備は、これまでの事務ミスがなくす取組を拡充したという導入経緯から、事務ミス、港区内部統制基本方針にいう「不適正な事務執行」と解釈した上で、リスクの選定にあたり、過去に発生した不適正な事務にフォーカスしている。

しかし、令和 6 年 3 月に改訂された総務省ガイドラインの「リスクの評価と対応」という項目において、「リスク評価の対象となるリスクには、不正に関するリスクも含まれる」と明記された。

現在、地方公共団体の事務上のリスクは、事務ミスに限られるものではなく、他の地方公共団体においてみられる公金の横領や談合、個人情報情報の漏えいなど、職員による不正リスクということも無視できないものである。

そのため、重点取組事項として、財務に関する事務と個人情報に関する事務を掲げているのであれば、総務省ガイドラインを踏まえ、職員による不正

リスクについても、各課が把握し、適切な対応策を講じることに資する仕組みを構築する必要がある。

港区では、世間の耳目を集めるような職員による不正・不祥事が近年発生したという事情はないこともあって、各課は、職員による不正リスクを現状では十分に認識していない可能性が高く、地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備において、職員が起こす不正への手当てが不十分であるとの印象を受ける。

【意見 20】

港区内部統制基本方針では、業務に係る全ての事務が対象とされているが、内部統制評価報告書では、重点取組事務についてのみ評価したという表現になっており、業務に係る全ての事務を評価したという内容になっていない。

地方自治法 150 条 4 項では、「(知事等は、同条 1 項又は 2 項の) 方針及びこれに基づき整備した体制について評価した報告書を作成しなければならない」とされていることから、港区内部統制基本方針に即した内容となるよう、内部統制評価報告書の記載内容を見直されたい。

【理由】

港区内部統制基本方針では、地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備の対象事務としては、業務に係る全ての事務とし、そのうえで、重点取組事項として、財務に関する事務と個人情報情報の取扱に関する事務を掲げている。

他方、内部統制評価報告書では、導入当初から、「総務省ガイドラインに基づき、「港区内部統制に関する方針」(令和 2 年 4 月 1 日)を策定し、当該方針に基づき重点的に取り組む事務としての財務に関する事務及び個人情報情報の取扱いに関する事務(以下「重点取組事務」といいます。)に係る内部統制体制の整備及び運用を行っています」と記載され、同評価報告書の別表 3 においても、内部統制の対象範囲として、財務に関する事務と個人情報情報の取扱いに関する事務しか記載されておらず、業務に係る全ての事務の一部しか評価範囲に含まれていない。

しかし、地方自治法 150 条 4 項は、「(知事等は、同条 1 項又は 2 項の) 方針及びこれに基づき整備した体制について評価した報告書を作成しなければならない」と定めており、方針に基づいて整備した体制の一部のみを評価することは想定していないように解される。

また、総務省ガイドラインは、内部統制評価報告書の評価範囲として、「長の担任する事務のうち、財務に関する事務及びその他長が認める事務と

して内部統制に関する方針に定められた内部統制対象事務が対象となる」と定めており（20 頁）、方針に定められた内部統制対象事務の一部のみを評価範囲とすることは想定していないように解される。

そうだとすれば、現在の内部統制評価報告書の運用状況は、地方自治法 150 条 4 項や総務省ガイドラインが想定していないものと言わざるを得ず法令に抵触しているおそれすらないとは言い切れない。

したがって、今後は、地方自治法 150 条 4 項及び総務省ガイドラインに則り、港区内部統制基本方針に即して業務に係る全ての事務を評価範囲に含めるよう、内部統制評価報告書の記載内容を見直されたい。

【意見 21】

内部統制推進部局が、地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備だけでなく、地方公共団体において内部統制として機能している制度全般について整理し、それぞれが、総務省ガイドラインにいう 6 つの構成要素のどれに位置づけられるかを検討した上で、総合調整することが望ましい。

【理由】

3.1.3.1 で述べたとおり、地方公共団体においては、地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備だけでなく、地方自治法の規定や他の法令等に基づく制度も、内部統制として機能している（組織的・制度的な枠組みを通じた内部統制）。

港区においては、現状では、地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備は、重点取組事務についての不適正な事務執行の防止を目的とするものとして運用しており、個人情報保護法に基づく安全管理措置や、後述するような公益通報制度、ハラスメント対応、防災危機管理室の対応などの制度（組織的・制度的な枠組みを通じた内部統制）は、地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備とは別のものとして、内部統制推進部局では対応していないとのことであるが、内部統制を有効に行うためには、内部統制として機能している制度については、一つの部署がその内容や実効性について、総合的に判断することが望ましい。

そもそも、港区が、港区内部統制基本方針において、すべての事務を対象としていることからすると、地方自治法 150 条が求める方針策定と体制整備についても、重点取組事務に関する不適正な事務執行の防止だけでなく、組織的・制度的な枠組みを通じた内部統制も含めて、かつ、不正リスクも含めた形で、確認・チェック・評価するための制度であると見ることも可能である。

今後は、内部統制推進部局が、港区で内部統制として機能しているすべての制度について整理し、必要であれば事務分掌の見直しも行った上で、それぞれの制度が有効に機能するように、総合調整すること（コントロールタワーの役割を果たすこと）を検討されたい。

3.2 リスク情報の伝達

3.2.1 はじめに

港区では、各部署で従事する職員、区立施設の指定管理者の役職員、区民その他港区の関係者から、各現場で生じている問題についてリスク情報を吸い上げて伝達する仕組みとして、職制上のレポートラインによる報告体制と、それを補完する各種通報体制が構築されている。

内部統制において、組織内の各種問題に対応する前提として、各現場のリスク情報を早期に検知する仕組みが極めて重要である。

現場で不祥事等問題が発生した場合、通常であれば、上司等を経由した職制上のレポートラインを通じ、幹部層に対し適時に必要な報告が上がるのが想定されている。

しかし、長年の慣行として組織的に存置された問題や、組織的な不祥事、上司自身による不正等が発生した際は、職制上のレポートラインが十分に機能しない事態も想定される。そういった際、内部通報制度を代表とする各種通報制度は職制上のレポートラインを補完し、不祥事等を適時に検知して幹部層まで情報を伝達する意味において重要性を有しており^{[47][48]}、このような通報制度は、広い意味での内部統制となっている。

各現場において職員等によって検知されたリスク情報がどのように港区の幹部層にまで伝達されているのか、各現場のリスク情報に対して、港区が各部署においてどのように連携して対処しているのか、また、職制上のレポートラインが機能しないとき、各種通報制度が、港区における現場のリスク情報を吸い上げる仕組みとして構築され、職制上のレポートラインを補完して有効に機能しているか、主に発見的統制の観点から監査を実施した。

3.2.2 通常のレポートラインによるリスク情報の伝達

3.2.2.1 港区におけるリスク（危機）情報について

港区においては、「港区危機管理基本マニュアル（改訂版）平成 25 年（2013 年）9 月」（以下「危機管理基本マニュアル」という。）において、「危機」を、次の 2 つの側面から定義している。

⁴⁷ 日本取引所自主規制法人の「上場会社における不祥事予防のプリンシプル」の解説 1-3 において、「本来は、通常の業務上のレポートラインを通じて、正確な情報が現場から経営陣に 確実に連携されるメカニズムが重要である。一方、本来機能すべきレポートラインが 目詰まりした場合にも備え、内部通報や外部からのクレーム、株主・投資者の声等を適切に分析・処理し、経営陣に正確な情報が届けられる仕組みが実効性を伴って機能することが重要である。こうした実態把握の仕組みが、社内に定着し、持続的・自律的に機能していくことが重要である。」と説明されている。

⁴⁸ 消費者庁が実施した民間事業者等における内部通報制度の実態調査によれば、不正発見の端緒として、「従業員等からの内部通報（通報受付窓口や管理職等への通報）」が最も高く 68.4%であり、次いで「上司による日常的な業務のチェック、従業員等からの業務報告等」44.8%、「内部監査（自社・自団体の監査部門による監査）」41.9%と続く結果となっており、内部通報が不正発見の端緒として最も多く活用されている（「令和 5 年度 民間事業者等における内部通報制度の実態調査報告書」P68）。

- ・ 区民の生命、身体、財産に被害又は影響が生じる事態
- ・ 区政運営、区民サービスに悪影響を与える、又は区政への信頼を損なう事態

そして、これら「危機」を未然に防止し、また発生したときに被害、影響を最小限に留めるための様々な活動を「危機管理」と定義して（危機管理基本マニュアル 8 頁）、具体的な「危機」として、「IV 職員の不祥事（業務に関わる違法行為、交通事故・飲酒運転、職員個人の犯罪及び業務上過失・不適切行為）」といった不正を挙げている（危機管理基本マニュアル 9 頁）。

上記「危機」の定義のうち、後者、すなわち、「区政運営、区民サービスに悪影響を与える、又は区政への信頼を損なう事態」である職員の不祥事等に対処し、又はこれらのリスクを管理する取組については、港区における内部統制の一環として重要な意味を有することから、本監査対象とすることとした^[49]。

3.2.2.2 危機管理体制と対応レベルに応じた処理の流れ

危機管理体制と対応レベルに応じた情報の流れは、図表 11 のとおりである。

各部署等の現場で発生した危機について、区民等から各所管課又はみなと保健所に情報が伝達されるケースと、防災危機管理室に区民等から直接情報が伝達されるケースに分類される。

このうち、前者について、支所・部等の単位で解決可能な事案（レベル 1）、他の部課の協力体制を必要とする事案（レベル 2）、区全体で体制を組む必要がある事案（レベル 3）の 3 段階で各部署等が事案を判別するとともに、防災危機管理室に全ての危機情報が共有され、レベル 2 及びレベル 3 の危機に関しては、事案に応じて危機管理対策会議又は危機管理対策本部において危機対応がなされることとなる。

防災危機管理室への報告は、原則として、「事件・事故等危機情報連絡票」によってなされ、同連絡票によって、組織内で情報が共有される。

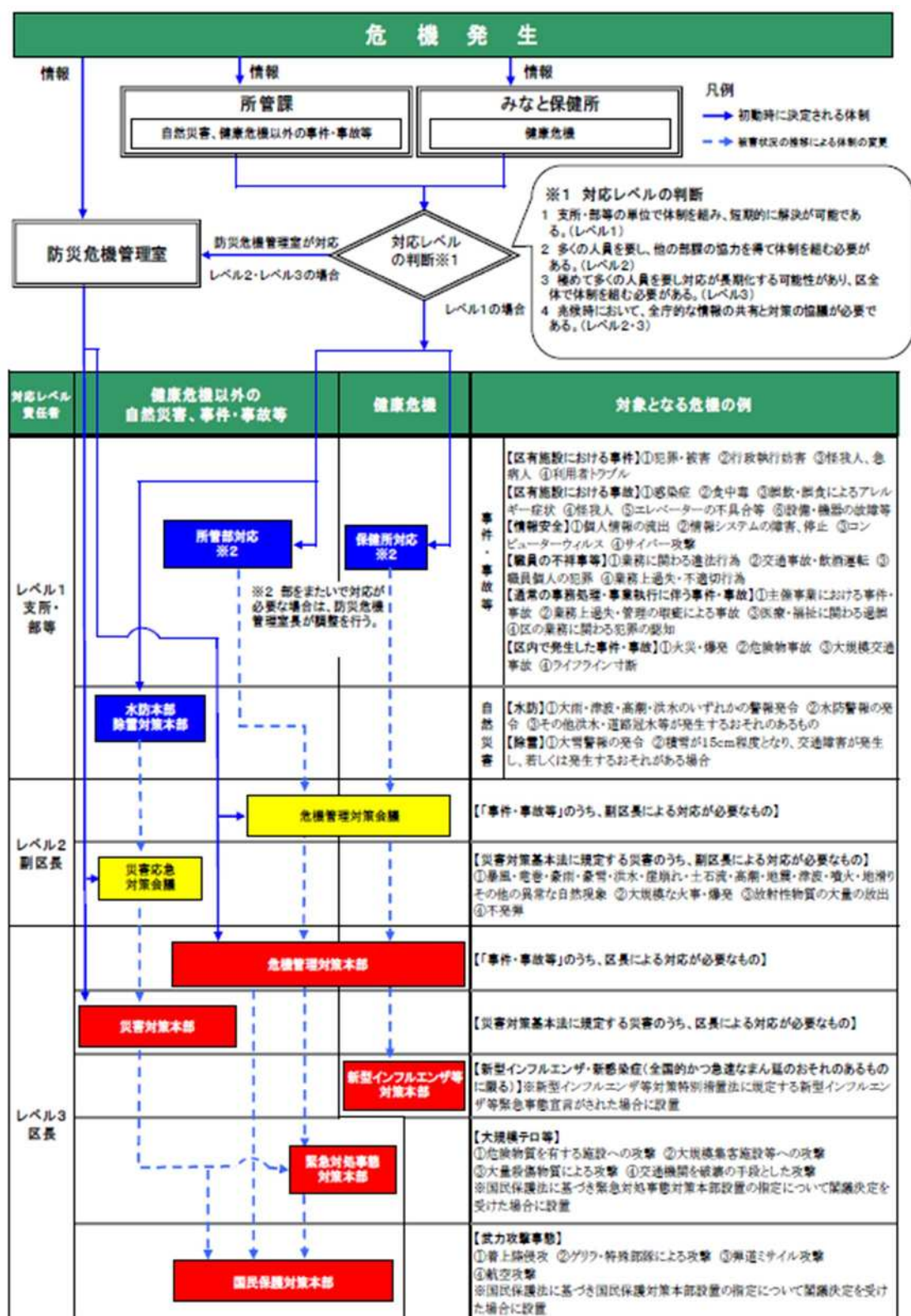
事件・事故等の危機に関しては、基本的には所管課において対応がなされ、防災危機管理室においては、必要部署への情報共有、部門横断的な支援について連絡調整するかたちで関与することになる^[50]。

さらに、不祥事等に関して各所管課において策定される原因分析及び再発防止策は防災危機管理室にも共有され、防災危機管理室がこれら再発防止策について必要に応じ意見等を付して、その実効性の確保を図るよう関与している。

⁴⁹ 令和 6 年 3 月に改正された総務省ガイドラインにおいて「不正リスク」について内部統制の対象である旨明記された。

⁵⁰ 危機管理を所管する防災危機管理室防災課においては、「危機管理対策の総合調整並びに情報の収集及び提供に関すること。」を所掌事務としている（港区組織規則 17 条 2 項 1 号）。

図表 11 危機管理体制と対応レベル基本フロー図



★発生した危機の所管課がない場合又は不明確な場合は、防災危機管理室が対応を行う。

なお、職員の不祥事等に関する処理については、図表 12 のとおり、その報告先のほとんどが区長とされて重要事案として取り扱われている一方、対応レベルとしては多くが「レベル 1」として、基本的には支所・部等の単位で解決可能な事案とされている。

図表 12 危機事案の分類と対応・緊急報告表（抜粋）

通し No.	事 案			対応 レベル	第一報緊急報告						備 考
	大分類	中分類	小分類		報告先 ※区長等であった 場合は省略するもの。	区が負うべき責任		区が負うべき責任 ※区長等が負うべき 責任	区が負うべき責任 ※区長等が負うべき 責任		
						区民の生命 身体、財産	区民の生活 利便、安全				
76	Ⅳ 職員の不正 事案	1 職務に關する 違法行為	1 贈収賄	レベル1（総合支所・部財課） 人事課支援	区長		3	3	⑤		
77			2 横領	レベル1（総合支所・部財課） 人事課支援	区長		3	3	⑤		
78			3 暴力行為	レベル1（総合支所・部財課） 人事課支援	区長	2	3	3	⑤		
79			4 脅迫	レベル1（総合支所・部財課） 人事課支援	区長		3	3	⑤		被疑者、被害者の両方を含む。
80			5 差別発言・差別行為	レベル1（総合支所・部財課） 人事課支援	区長		3	3	⑤		
81			6 個人情報の流出	レベル1（総合支所・部財課） 人事課支援	区長		3	3	⑤⑥		
82			7 公認不可情報の流出（個人情報 情報以外）	レベル1（総合支所・部財課） 人事課支援	区長		3	3	⑤⑥		
83		2 交通事故・ 飲酒運転	1 公用車等の交通事故 ※ちいばす等を含む。								
84			（1）物損事故（人身事故ではない もの）	レベル1（総合支所・部財課） 人事課支援	支所長・部長	1	1	1			
85			（2）乗客が発生し、乗客に過失 等した場合	レベル1（総合支所・部財課） 人事課支援	区長	1	3	3	③		
86			（3）乗客が発生し、乗客に故意 等した場合	レベル1（総合支所・部財課） 人事課支援	区長	3	3	3	③⑦		
87			（4）死者が発生した場合	レベル1（総合支所・部財課） 防災危機管理課支援	区長	3	3	3	③⑦		
88			2 公用車等の飲酒運転 ※ちいばすを含む。	レベル1（総合支所・部財課） 人事課支援	区長		3	3	④⑥		
89			3 自家用車の交通事故								
90			（1）死者が発生した場合	レベル1（総合支所・部財課） 人事課支援	区長		3	3	⑤		
91			4 自家用車の飲酒運転	レベル1（総合支所・部財課） 人事課支援	区長		3	3	⑤		
92			3 職員個人の 犯罪	レベル1（総合支所・部財課） 人事課支援	区長		3	3	⑤		
93	4 職務上過失・不適切行為	1 事務処理の遅延									
94		（1）件数が少なく限定的なもの	レベル1（総合支所・部財課） 人事課支援	副区長		1	2				
95		（2）件数が多く、影響が大きいもの	レベル1（総合支所・部財課） 人事課支援	区長		2	3	④⑥			
96		2 事務処理の遅延・放置									
97		（1）件数が少なく限定的なもの	レベル1（総合支所・部財課） 人事課支援	副区長		1	2				
98	（2）件数が多く、影響が大きいもの	レベル1（総合支所・部財課） 人事課支援	区長		2	3	④⑥				
99	3 物品の破損・破壊	レベル1（総合支所・部財課） 人事課支援	支所長・部長		1	1					

通し No.	事 案			対応 レベル	第一報緊急報告				備考
	大分類	中分類	小分類		報告先	区が負うべき責任		区が負うべき責任	
96			4 公文書、公金の紛失		副区長	1	2		
97			(1) 件数・金額が少なく限定的なもの レベル1（総合支所・部対応）		区長	2	3	⑤	
98			(2) 件数・金額が多く、影響が大きいもの レベル1（総合支所・部対応） 防災危機管理課支援						
99			5 公文書偽造、不正使用						
100			(1) 件数が少なく限定的なもの レベル1（総合支所・部対応）		副区長	1	2		
101			(2) 件数が多く、影響が大きいもの レベル1（総合支所・部対応） 防災危機管理課支援		区長	2	3	①フ ⑤	
102			6 競合、不正契約 レベル1（総合支所・部対応） 人事課支援		区長	2	3	①フ ⑤	
103			7 事象者との影響 レベル2・3（全庁対応）		区長	2	3	①フ ⑤	

3.2.2.3 防災危機管理室への報告について周知の取組

防災危機管理室は、各部署に対し、毎年度6月及び3月に危機情報に関する報告について定期的に通知をして、危機情報に関する報告に対して遺漏がないように注意喚起を行っている。

また、各庶務担当課長級職員によって、危機管理対策検討委員会が設置され、危機情報の共有、連携を図っている。

3.2.2.4 監査の結果

【意見 22】

防災危機管理室は、港区のリスク管理の総合調整、情報収集等にとどまらず、各不祥事の原因分析及び再発防止策の実効性確保のためにこれらに積極的に関与するなど、その知見を活かして組織横断的な問題の改善に資する取組を積極的に推進すべきである。

【理由】

防災危機管理室は、前記 3.2.2.2 のとおり、所管課が危機と判断した全リスク情報が共有され、これらリスク対応について調整並びに情報の収集及び提供を行うこととされている。一方で、リスク対応、原因分析、再発防止策の策定・実施は所管課が行い、防災危機管理室は再発防止策の策定について意見等を付す限度で関与することとなる。

しかしながら、港区のリスク（危機）対応に専門的に特化し、港区のリスク情報が集約され、不正等リスク情報に頻繁に接する防災危機管理室は、各所管課においては気づき得ないような各部署に共通するリスク、組織的問題、組織風土の問題等に気づき得る重要な地位を占めている。にもかかわらず、各課における職員の不祥事案（サービス事故に至れば人事課によって対応がなされる。）に対する原因分析や再発防止策の策定が不十分と思われる事案が見受けられ、かかる防災危機管理室の知見を原因分析や再発防止策の策定に積極的に活かしたり、さらに、かかる知見を横展開して組織改善に活用する取組が十分には認められなかった。

職員の不祥事等不正リスクには、単なる属人的な問題や部署単一の問題のみでなく、当該不正を環境的に可能とさせるような組織的な問題、組織風土の問題等が背景に存在するケースも想定され、かかる視点は必ずしも所管課による原因分析、再発防止策の策定、情報の発信だけでは十分ではないケースも想定される。また、問題を起こした所管課による矮小化バイアスが働き、原因分析が表面的になり、実効性ある再発防止策が講じられないおそれもある。

港区のリスク情報に精通した防災危機管理室は、港区の各部署に共通して発生している問題、今後発生し得る問題について検知し得る地位にあり、かかる知見を活かすことは内部統制の効率化に資するものと思料されることから、より積極的に再発防止策の策定等組織改善への支援や取組の推進をできるような体制を検討すべきである。

3.2.3 港区の公益通報者保護制度の概要

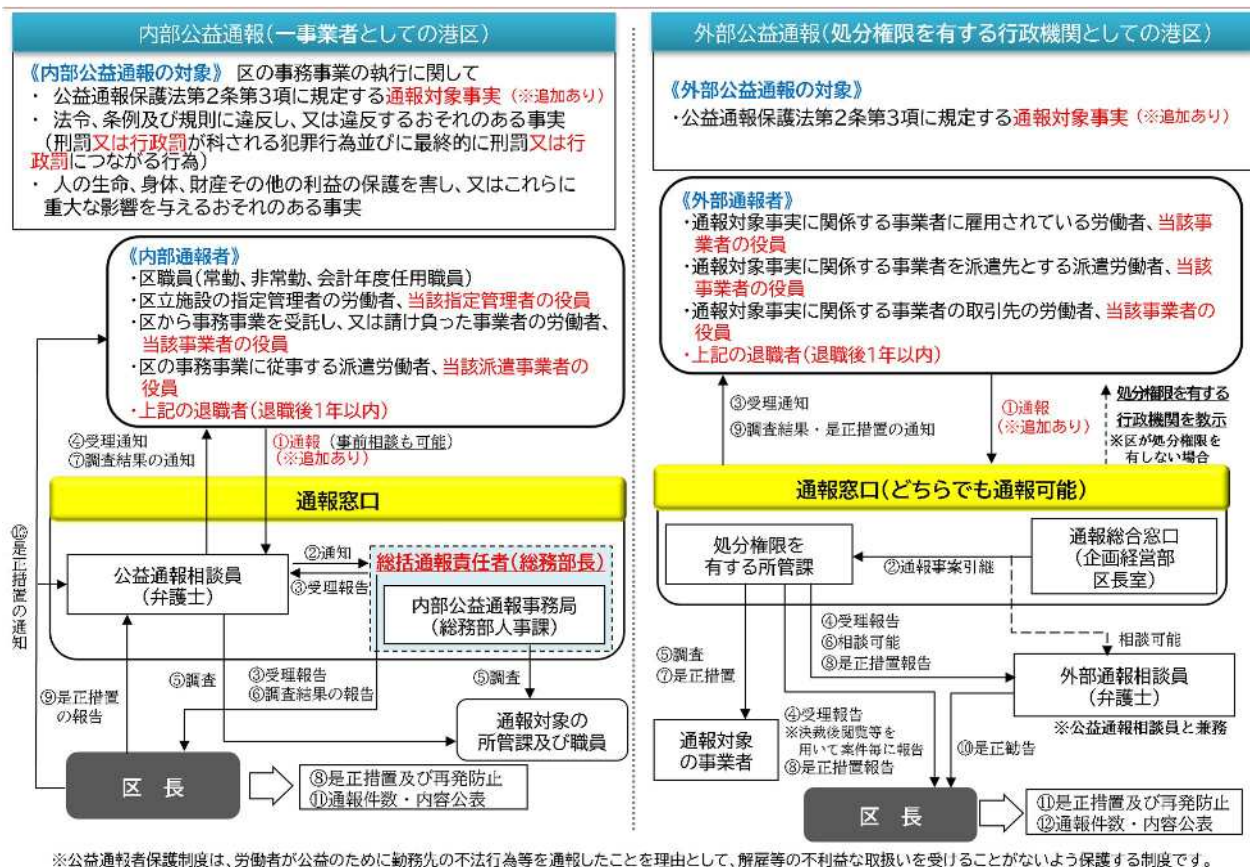
港区では、図表 13 に示す港区の公益通報者保護制度の仕組みのとおり、公益通報者保護法に基づき、内部公益通報と外部公益通報の 2 つの公益通報の仕組みを構築し、制度全般を総務部総務課が所管している。

内部公益通報とは、港区職員、港区立施設の指定管理者等に従事する職員等、港区に役務を提供する者が港区に対し各現場の不祥事等を通報する仕組みである（公益通報者保護法 3 条 1 号）。

一方、外部公益通報とは、港区が処分又は勧告等をする権限を有する企業等において一定の法令違反等が発生した場合に、当該企業等の従業員が当該企業の外部機関である港区に対し通報する仕組みである（同条 2 号）。

以下、内部公益通報及び外部公益通報において、港区に発生しうるリスクに対し、どのような発見的統制を及ぼしているのかを述べる。

図表 13 港区の公益通報者保護制度の仕組み



3.2.3.1 内部公益通報

内部公益通報は、「港区内部公益通報の処理に関する要綱」に基づき、通報の窓口となる公益通報相談員を港区から独立した外部弁護士に委嘱し^[51]、同弁護士が通報を受け付け、受理された通報については、総括通報責任者である総務部長の指揮の下、内部公益通報事務局である同部人事課が通報事実について調査を行う体制となっている。

3.2.3.1.1 通報の対象及び通報者

内部公益通報の対象及び通報者は図表 13 のとおりである。

3.2.3.1.1.1 通報対象

区の事務事業の執行に関する次の各事実とされている。

- ・公益通報保護法 2 条 3 項^[52]に規定する通報対象事実

⁵¹ 港区は港法曹会に対し港区公益通報相談員及び外部通報相談員の推薦を依頼し、同会が推薦した弁護士 2 名に任期 2 年で委嘱し、これら 2 名は、港区公益通報相談員及び外部通報相談員を兼務している。平成 27 年以降は男女各 1 名の体制を確保している。

⁵² 公益通報者保護法 2 条 3 項は、「通報対象事実」を次のように定義する。

一 この法律及び個人の生命又は身体の保護、消費者の利益の擁護、環境の保全、公正な競争の確保その他の国民の生

- ・ 法令、条例及び規則に違反し、又は違反するおそれのある事実（刑罰又は行政罰が科される犯罪行為並びに最終的に刑罰又は行政罰につながる行為）
- ・ 人の生命、身体、財産その他の利益の保護を害し、又はこれらに重大な影響を与えるおそれのある事実

3.2.3.1.1.2 通報者

- ・ 区職員（常勤、非常勤、会計年度任用職員）
- ・ 区立施設の指定管理者の労働者、当該指定管理者の役員
- ・ 区から事務事業を受託し、又は請け負った事業者の労働者、当該事業者の役員
- ・ 区の事務事業に従事する派遣労働者、当該派遣事業者の役員
- ・ 上記の退職者（退職後1年以内）

3.2.3.1.2 通報処理の流れ

内部公益通報の通報処理の流れは次のとおりである。

- ① 通報窓口である公益通報相談員（弁護士）が事前相談も含め通報を受け付ける。
- ② 公益通報に該当するものを総括責任者である総務部長に意見を付して通知する。
- ③ 総務部長から区長及び公益通報者に対し受理報告がなされる。
- ④ 公益通報相談員から通報者に対し受理通知がなされる。
- ⑤ 内部公益通報事務局（総務部人事課）による調査がなされる。
- ⑥ 区長に対し調査結果が報告される。
- ⑦ 通報者に対する調査結果が通知される。
- ⑧ 区長により是正措置及び再発防止策が施行される。
- ⑨ 区長から公益通報相談員に対し、是正措置が報告される。
- ⑩ 区長から公益通報相談員及び内部通報者に対し是正措置が通知される。
- ⑪ 区長が通報件数・内容を公表する。

命、身体、財産その他の利益の保護に関わる法律として別表に掲げるもの（これらの法律に基づく命令を含む。以下この項において同じ。）に規定する罪の犯罪行為の事実又はこの法律及び同表に掲げる法律に規定する過料の理由とされている事実

二 別表に掲げる法律の規定に基づく処分に違反することが前号に掲げる事実となる場合における当該処分の理由とされている事実（当該処分の理由とされている事実が同表に掲げる法律の規定に基づく他の処分に違反し、又は勧告等に従わない事実である場合における当該他の処分又は勧告等の理由とされている事実を含む。）

3.2.3.1.3 通報等件数

令和5年度 1件 事前相談の件数 0件
令和4年度 2件 事前相談の件数 0件

3.2.3.1.4 内部公益通報の職員等に対する周知状況

3.2.3.1.4.1 区職員（常勤、非常勤、会計年度任用職員）に対する周知

年に1度、総務課長より各所属長に対し「区における公益通報者保護制度について（通知）」と題する文書によって通知され、同文書は、全区職員が閲覧可能なイントラネット上で周知される。港区によれば、港区職員は1人1台PCを貸与されており、同文書が通知された際には、全職員に閲覧可能なように通知される。

同文書に添付されている区職員等向けの「職員等の公益通報に関する通報窓口を設置しています」と題するチラシには、次のような記載が確認でき、通報は書面等で行うこと、通報者の氏名等、通報者を特定する情報の記載を要請していることが確認された。

一方で、匿名通報が可能であることを積極的に周知するような記載等は確認できなかった。

図表 14 職員向け周知チラシ（抜粋）

- ① 公益通報は、書面等で行い、郵送、FAX、メールまたは持参してください（電話での公益通報は不可）。
- ② 書面等には、通報者の氏名、住所、勤務先名、連絡先のほか、いつ、どこで、誰が、何をしたといった具体的な事実を記載してください。
- ◆◇公益通報を行う前の相談を受け付けています◇◆
- 「公益通報する事案に違法性がある？」「公益通報した場合の個人情報保護される？」などどんなことでもお気軽にご相談ください。
- 公益通報相談員（弁護士）には守秘義務がありますので、安心して相談することができます。

上記のほか、通報窓口、通報制度についてコンパクトに情報をまとめたコンプライアンスカードの配布、研修等によって個別具体的に公益通報者保護法も含めた内部通報制度を積極的に職員等に対して解説して周知するような実質的な取組は確認できなかった。

3.2.3.1.4.2 区立施設の指定管理者の職員

指定管理者の職員に対しては、指定管理開始時に「港区内部公益通報の処理に関する要綱」を含む「港区が定める指針等の一覧」を指定管理者である事業

者に提示してこれら指針等を遵守するように求めている。

また、総務課からの「区における公益通報者保護制度について（通知）」に基づき、毎年度、各施設所管課から指定管理者に改めて周知している。

3.2.3.1.4.3 その他職員等

上記のほか、次の職員等に関しては、ホームページを通じて周知している。

- ・ 区から事務事業を受託し、又は請け負った事業者の労働者、当該事業者の役員
- ・ 区の事務事業に従事する派遣労働者、当該派遣事業者の役員
- ・ 上記の退職者（退職後１年以内）

3.2.3.1.5 公益通報対応業務従事者の指定状況及び従事者に対するスキル研修の実施状況

公益通報を受け、通報対象事実の調査及び是正に必要な措置をとる各業務に従事する公益通報対応業務従事者（公益通報者保護法 11 条 1 項）は、公益通報対応業務に関して知り得た事項で公益通報者を特定させるものについて守秘義務を負い（同法 12 条）、かかる守秘義務に違反した場合には刑事罰（30 万円以下の罰金）が課されるといった重大な任務を遂行することとなっている（同法 21 条）。

そして、常時労働者数 301 人以上の事業者については、次項の体制整備義務とあわせて、従事者指定義務は法的義務とされ（同法 11 条 3 項参照）、事業者は、内部公益通報受付窓口において受け付ける内部公益通報に関して公益通報対応業務を行う者であり、かつ、当該業務に関して公益通報者を特定させる事項を伝達される者を、従事者として定めなければならない、また、従事者を定める際には、書面により指定をするなど、従事者の地位に就くことが従事者となる者自身に明らかとなる方法により定めなければならないとされている（同条 4 項、公益通報者保護法第 11 条第 1 項及び第 2 項の規定に基づき事業者がとるべき措置に関して、その適切かつ有効な実施を図るために必要な指針（令和 3 年 8 月 20 日内閣府告示第 118 号。以下本章において「指針」という。）第 3）。

また、指定の方法としては、従事者に対して個別に通知する方法のほか、内部規程等において部署・部署内のチーム・役職等の特定の属性で指定することも考えられるが、後者の場合においても、公益通報者を特定させる事項に関して慎重に取り扱い、予期に反して刑事罰が科される事態を防ぐため、従事者の地位に就くことが従事者となる者自身に明らかとなる方法により指定する必要がある（公益通報者保護法に基づく指針（令和 3 年内閣府告示第 118 号）の解説（以下「指針の解説」という。）6 頁）。

港区においては、港区内部公益通報の処理に関する要綱3条1項及び2項で、

総務部長が総括通報等責任者とされ、同条4項で、内部公益通報事務局として内部公益通報に関する事務を総務部人事課に行わせることとされている。さらに、公益通報相談員が内部公益通報に係る受付、調査等を行うこととされ（同4条）、内部公益通報の調査を公益通報相談員に加え、内部公益通報事務局も行うこととされており（同9条）、人事課の職員が調査等の公益通報対応業務を行うものと読み取れるものの、人事課職員の全員が同業務を行うものではないと思われるなか人事課職員のうち誰が同業務に従事するのかについては同要綱において明確には規定されていない。

一方、かかる重大な義務を負う公益通報者対応業務従事者のスキル研修は、内部通報における通報者を保護し、及び通報対象事実の調査により不正事案を明らかにして事業者の法令遵守を達成するといった内部通制度の実効性を確保し、また、当該職員が守秘義務に違反しないよう自らの安全を確保して安心に業務を遂行できるようにする上で極めて重要である。

公益通報においては、通報者の特定を生じないように通報者保護を図りながら事案を解明するために、実務上様々な留意点が存在し、そこには専門的な知見が必要であって、スキル研修が非常に重要である^[53]。指針の解説・第3Ⅱ3(1)③〈従事者に対する教育について〉においても、「従事者に対する教育については、例えば、定期的な実施や実施状況の管理を行う等して、通常の労働者等及び役員と比較して、特に実効的に行うことが求められる。法第12条の守秘義務の内容のほか、例えば、通報の受付、調査、是正に必要な措置等の各局面における実践的なスキルについても教育すること等が考えられる。」とされている。しかし、港区においては、公益通報対応業務従事者であると考えられる人事課職員に対し、スキル研修は行われておらず、単に通常の業務における引継ぎのレベルで前任者等から職務のスキル等について情報共有がなされるとのことであった。

3.2.3.1.6 内部通報対応体制の整備状況

事業者は、前項の公益通報対応業務従事者の指定のほか、公益通報者の保護及び国民の利益に関わる法令遵守を図るために、公益通報者保護法上の保護要件を満たす公益通報に応じ、適切に対応するための体制の整備その他の必要な措置をとらなければならないこととされ、これは常時労働者数 301 人以上の事

⁵³ 公益通報対応業務従事者向けスキル研修の目次例は次のとおりである（内部通報担当者向け！1 時間みっちり公益通報者保護法：消費者庁）。

1. 内部公益通報対応体制整備の必要性
2. 公益通報対応業務従事者の役割と内部公益通報対応の流れ
3. 通報受付時の留意点
4. 通報対象事実調査の留意点
5. 是正措置・フィードバックの留意点
6. モニタリング・フォローアップ時の留意点
7. まとめ～安心感のある通報制度に向けて～

業者について、前項の従事者指定義務とともに、法的義務とされている（公益通報者保護法 11 条 2 項、3 項）^[54]。

そして、指針第 4 においては、具体的に次の項目が規定されている。

- 1 事業者は、部門横断的な公益通報対応業務を行う体制の整備として、次の措置をとらなければならない。
 - (1) 内部公益通報受付窓口の設置等
 - (2) 組織の長その他幹部からの独立性の確保に関する措置
 - (3) 公益通報対応業務の実施に関する措置
 - (4) 公益通報対応業務における利益相反の排除に関する措置
- 2 事業者は、公益通報者を保護する体制の整備として、次の措置をとらなければならない。
 - (1) 不利益な取扱いの防止に関する措置
 - (2) 範囲外共有等の防止に関する措置
- 3 事業者は、内部公益通報対応体制を実効的に機能させるための措置として、次の措置をとらなければならない。
 - (1) 労働者等及び役員並びに退職者に対する教育・周知に関する措置
 - (2) 是正措置等の通知に関する措置
 - (3) 記録の保管、見直し・改善、運用実績の労働者等及び役員への開示に関する措置
 - (4) 内部規程の策定及び運用に関する措置

上記義務の趣旨は、組織内の不正を内部通報によって是正していくための体制整備が不十分な事業者が多いといった社会的実態から、内部通報に実効的に対応する体制を整備する義務を事業者に課すことで、事業者内部通報者の保護と内部通報によって不正の発見による法令遵守を促進させ、内部通報制度を実効化させる点にある。

港区においては、上記体制整備義務のうち、1(2)「組織の長その他幹部からの独立性を確保する措置」及び 3(1)「労働者等及び役員並びに退職者に対する教育・周知に関する措置」について検討が必要と思料されたが、後者については、前記 3.2.3.1.4 のとおりであり、以下前者について詳述する。

仮に、区長、副区長、総務部長等、公益内部通報制度を直接所管する者らに関する通報がなされた際、同通報に関する調査を通常どおり区長の指揮の下、総務部長及び人事課において行うとすれば、これは自らの不祥事を自らで調査

⁵⁴ 令和 4 年 6 月 1 日施行の改正公益通報者保護法 11 条 2 項により、常時使用する労働者の数が 300 人を超える事業者において、必要な体制の整備その他の必要な措置として、「公益通報者保護法第 11 条第 1 項及び第 2 項の規定に基づき事業者がとるべき措置に関して、その適切かつ有効な実施を図るために必要な指針」（令和 3 年 8 月 20 日内閣府告示第 118 号）によって明記された。

することになり、公益通報制度の中立・公正に疑義が生じ得る^[55]。

すなわち、自らの不祥事に関する通報がなされた場合には、通報対応時に、事案の隠蔽、矮小化、証拠の隠滅等により事案解明が困難になり通報事実について適正な解決が図られないといった事態や、通報者と被通報者との敵対的な構図が深まり、被通報者による通報者探し等通報者への不利益取扱い等の事態が生じるリスクが典型的に想定され、調査の客観性・中立性の確保が一般的に困難であるものと思料される。

この点、民間企業においては、内部通報制度を統括する代表取締役その他幹部に関する通報については、通報窓口からの報告先を、通常の報告ラインとは別に、代表取締役等から独立した監査役等が担当し、これら独立部門において調査等対応が行われるという実務が比較的規模の大きい会社等においては一定程度定着していたものであるが、組織の長その他幹部からの独立性を確保する措置が義務として特記された。

このような典型的に通報制度が機能不全となるような事態について、弊害を回避し、通報制度の適性を図るように制度を構築・運用することは非常に重要である^[56]。

この点、港区においては、これら通報制度を所管する区長等幹部^[57]に関する通報がなされた場合でも、公益通報相談員及び内部公益通報事務局の職員の除外の場合を除いて、調査、報告等の体制に変更はないとのことであり、上記弊害に対して議論、検討等が行われ対処していることは確認できなかった。

3.2.3.1.7 現状の内部公益通報に関する組織内の評価、議論等の状況

港区においては、現状の通報体制（職制上のレポートラインを経由するものを含む。）に対する評価やよりハードルの低い相談窓口、相談ツールの必要性に関する議論等がなされていることは確認できなかった。

この点の理由について、港区からは、通報実績が少ないことから、上記議論等の必要性がないという認識である旨回答がなされ、通報体制を形式的に設けるのみで、実効性について検証する必要性を認識していないことが窺われた。

⁵⁵ 港区内部公益通報の処理に関する要綱6条1項は「公益通報相談員及び内部公益通報事務局の職員は、自己若しくはその父母、祖父母、配偶者、子、孫若しくは兄弟姉妹（以下この項において「父母等」という。）の一身上に関する内部公益通報又は自己若しくは父母等が従事する業務に直接の利害関係のある内部公益通報については、関与することができない」旨規定している。

⁵⁶ 令和6年9月の兵庫県議会文書問題調査特別委員会（百条委員会）において、兵庫県知事の不祥事に関する外部公益通報及び内部公益通報に関し、調査結果を待たずに通報者に対し懲戒処分が行われた件について、公益通報者保護制度の専門家により、公益通報事実の認定作業、通報者の保護要件の認定作業のいずれにおいても、組織のトップによる影響を受けない独立性のある調査チームによって行われるべきであった旨の指摘がなされている（令和6年9月6日文書問題調査特別委員会参考人山口利昭弁護士資料14頁）。

⁵⁷ 「幹部」とは、指針の解説8頁において、「事業者の重要な業務施行の決定を行いまたはその決定につき執行する者を指す」とされており、港区においては、部課長級の管理職以上の職層の者をいうものと解される。これら幹部に係る事案については、当該幹部が内部公益通報対応業務（受付、調査及び是正）に影響力を行使することで公益通報対応業務が適切に行われない事態を防ぐ必要があり、これらの者から独立した対応体制を構築する必要がある。

3.2.3.1.8 監査の結果

【意見 23】

内部通報に関する定期的な点検、評価を実施すべきである。

【理由】

港区の内部公益通報件数については、令和 4 年度及び令和 5 年度においてそれぞれ 2 件及び 1 件、事前の相談はいずれも 0 件であり、民間企業では社員 100 人で年 1 件という目安が示されているところ、港区の職員等数（区職員：約 2,200 人⁵⁸、指定管理者職員：約 2,400 人）に比して通報件数が非常に少ない⁵⁹。

所管課へのヒアリングでは、通報件数が少ないことから、通報制度の検証・評価の必要性はないとの認識であった。しかし、これは現状の通報件数が少ない原因が現場での問題が存在しないという分析を前提にするものである。

すなわち、内部通報制度が匿名性の確保に代表されるように、通報者に対する不利益取扱いへの不安を払拭した心理的安全性を有するものとして職員等に確実に周知されるなどし、職員等にとってハードル感の低い身近な相談窓口として明確に認識されている状況があれば、そのような推論は成り立ち得るが、内部通報窓口がそのような窓口として職員等により認識されている状況は確認できなかった。

内部通報制度は、組織内の問題を適時に把握し、自浄作用を発揮させるために非常に重要な制度であり、その機能状況について検証する機会なしに前例踏襲で存置することは、真に内部通報制度が機能すべき場面において、機能不全を招くリスクを存置するものであるものといわざるを得ないものと思料され、形骸化しないよう、内部通報の現状を把握し、発見的統制の重要なツールとして組織的に積極的活用ができるよう各種対策を継続的に講じるべきである。

職員等が現場で生じている問題を上層部に報告する手段として、内部通報制度が十分に構築され職員等にとって使い勝手のよい仕組みとして有効に機能しているのか、そもそも職制上のレポートラインがどの程度機能しているのか、両者の機能状況の対比について、それぞれのラインにおける不祥事案

⁵⁸ 港区の職員数については、令和 4 年 2209 人、令和 5 年 2205 人である。（各年 4 月 1 日現在。職員数は、一般職に属し、地方公務員の身分を保有する休職中の職員、派遣職員（一部事務組合派遣等 18 人を除く。）を含み、臨時・非常勤職員を除いている。（地方公共団体定員管理調査報告数値））（「令和 5 年度人事行政の運営等の状況」より）

⁵⁹ 民間企業の内部通報制度における通報件数の議論において、従業員数 100 人で年 1 件あれば機能していると認められるという目安が示されている（2020 年 5 月 9 日日本経済新聞「内部通報、どれくらいある？社員 100 人に年 1 件が目安」）。

件等の報告件数、内容等を含めた実態の把握、職員等へのアンケートによる通報制度を含めた内部通報の周知、理解等状況の実態調査を含めた検証（現状においては通報件数が職員数に比して極めて少ない理由の原因分析を含む。）を定期的に行うべきである。

【意見 24】

内部通報制度について職員等に対し研修等により実質的な周知を図るべきである。

【理由】

内部通報制度の職員等に対する周知について、内部通報についてイントラネット上で年に一回周知されているものの、職員等が内部通報制度を真に理解した上で、それを利用していないのかは不明であり、現場レベルで生じている問題を確実に吸い上げるシステムとして有効に機能しているのかは不明である。

内部通報制度については、通報者が組織と敵対的になる可能性を含み、通報者に対し不利益取扱いが行われてきた歴史等から、通報者がその利用に関して潜在的に謙抑的である性質を有している。

内部通報制度が正常に機能して、不正を検知するシステムとして有効に機能するためには、利用する職員等において、制度の理解、特に通報者の保護がどのように図られるのか、通報することで通報者にどのようなメリット、デメリットが生じ得るのかを正しく理解することが不可欠である。

そこで、研修等によって、職員等に対し制度について正確に理解させることが必要であり、内部通報制度、特に匿名通報が可能であることや、公益通報相談員と港区の関係など、通報者保護について周知し、安心して通報ができるように職員等に認識させる必要がある。

この点、港区において、内部通報制度に関する研修等、実質的に内部通報制度を周知させる取組は確認できなかった。現状の港区の内部公益通報制度自体、職員等にとってハードル感が高いものと思料され、その通報及び相談件数の少なさからしても、職員等にとって身近な相談窓口として認知されていないということが窺われる。

どの程度の密度の研修を行うかは、港区における内部通報に関する実態調査、具体的には職員へのアンケートに基づき、理解状況に応じた必要十分な内容を検討すべきである。

今後は、内部通報制度に関して研修等によって、実質的な周知をした状況の下で、内部通報制度を運用することが期待される。

【意見 25】

職員等への内部通報制度の周知文書に匿名通報が可能であることや公益通報相談員の属性を追記すること、通報対象の拡張をはじめ、通報対象であるかを通報者が自己で判断して通報行為をためらうことがないよう、職員等の通報へのハードルを下げる観点から見直すべきである。

【理由】

港区の区職員等向けチラシの記載では、事前相談や公益通報相談員（弁護士）の守秘義務に関する記載はあるものの、匿名通報が可能であることについて記載はない。加えて、公益通報相談員（弁護士）2名の弁護士の氏名、連絡先等の記載はあるものの、これら弁護士と港区との関係については明らかではなく（顧問弁護士のように幹部層と近い弁護士が通報窓口となる場合、従業員が人事上の不利益取扱いを懸念して通報を躊躇する可能性も指摘されており、こういった不安を払拭するような説明が必要と思料される。〔⁶⁰〕）、通報によりどのような情報が港区と共有されるのかまでは分からず、職員等がこのチラシのみから通報への不安を払拭できるのかは疑問が残る。

これらについては、周知文書に明記し、職員等に安心して通報できるように配慮すべきである。

また、多くの民間企業等においては、内部通報の対象は、法令違反行為に加え、自主規制違反行為、社内規程違反行為、倫理違反行為等の幅広い不正行為（コンプライアンス違反行為）に及ぶなど、公益通報者保護法によって保護される通報対象に限定せず、現場レベルのリスク情報や問題・課題を上層部において認識する端緒として幅広く利用されている。公益通報者保護法によって保護されるような重大事案に至らない場合であっても、何らかの不正行為は重大な違法行為の温床となる可能性や、それ自体、組織風土を害し、職場環境を悪化させる原因ともなるなど、組織的に対処する必要性のあるケースも十分に認められている。

そこで、公益通報者保護法の保護対象であるか通報者が各人で判断することがないよう、コンプライアンス違反行為について通報できるような窓口と職員が認識することで、重大事案が通報されやすい環境を整備し、また、重大事案に限らず身近な不正を通報できることとして重大事案を予防し、組織風土の改善に資するなど、組織内の問題を適時に発見し、自浄作用を発揮させる有効なツールとして、幅広く機能させることが可能となる。

⁶⁰ 指針の解説第3Ⅱ1(4)④においても、「いわゆる顧問弁護士を内部公益通報受付窓口とすることについては、顧問弁護士に内部公益通報をすることを躊躇（ちゅうちょ）する者が存在し、そのことが通報対象事実の早期把握を妨げるおそれがあることにも留意する。また、顧問弁護士を内部公益通報受付窓口とする場合には、例えば、その旨を労働者等及び役員並びに退職者向けに明示する等により、内部公益通報受付窓口の利用者が通報先を選択するに当たっての判断に資する情報を提供することが望ましい」と解説されている。

上記の観点から、内部通報制度を法令違反等重大事案の発見に限ることなく、重大事案抑止、組織改善等幅広い目的で、職員等の声を幅広く吸い上げる仕組みとして再構築することが期待される。

【意見 26】

港区組織内に通報窓口を増設することを検討すべきである。

【理由】

現状の港区の内部通報制度のように、組織の外部に設置される通報窓口は、匿名性の保護、職員等と面識がないこと、厳格な手続への期待等のメリットがある反面、担当者が組織の事情に詳しくないことや、担当者の顔が見えないなどのデメリットになり得る要素も含んでいる。

すなわち、通報者が匿名を希望しない場合には、組織内窓口の方が、担当者が組織の事情に通じているので、より迅速かつ正確に事態を伝えることができたり、また、担当者の顔がみえやすく、担当者に対し信頼を寄せて通報しやすくなるケースも十分に想定される。

港区組織内にも通報窓口を設置して職員等に複数の選択肢を与えることは、職員等の通報のしやすさにつながるものと考えられ、これについて積極的に検討すべきである^[61]。

【意見 27】

指定管理者等に対する内部公益通報制度の周知について、指定管理者に対し職員の周知状況を確認するなどしたうえで、実効的な周知を図るよう検討すべきである。

【理由】

指定管理者の職員に対する内部公益通報制度の周知は、指定管理者である事業者に対し指定管理開始時に、遵守を求めるべき「港区内部公益通報の処理に関する要綱」を含む「港区が定める指針等の一覧」を一括して提示し、及び総務課発出の「区における公益通報者保護制度について（通知）」に基づき、毎年度、各施設所管課から周知しているものであるが、これらの周知によって指定管理者の役職員が内部通報窓口を十分に理解し、周知が実質的になされているということは困難といわざるを得ない。

指定管理者制度を導入する施設が多い中で、内部通報制度の重要性からす

⁶¹ 令和5年度 民間事業者等における内部通報制度の実態調査報告書・26頁によれば、内部通報窓口の設置状況について、「自社・自団体の内部にのみ設置」が20.5%、「自社・自団体の内部及び外部に設置」が73.4%、「自社・自団体の外部にのみ設置」が6.0%であった。

れば、周知状況の実態を把握した上で、実効的な周知がなされているのか、内部通報窓口がより身近な窓口として機能するように継続的に検証しながら改善を図ることが望まれる。

【意見 28】

公益通報対応業務従事者の指定について、要綱等において明記するなど従事者の地位に就くことが従事者となる者自身に明らかとなる方法により指定すべきである。また、同従事者に対するスキル研修を実施すべきである。

【理由】

公益通報対応業務従事者は、罰則を伴う独自の守秘義務を課されるといった重大な任務を遂行することとなっているが、港区において、公益通報対応業務従事者の指定については、要綱上、総務部長、公益通報相談員及び人事課職員によって公益通報対応業務がなされることは読み取れるものの、どの範囲の人事課職員が公益通報対応業務に従事するかは要綱上明らかではなく、これら公益通報対応業務に従事する職員が明確に指定されているとはいえない。公益通報対応業務従事者が独自の刑事罰を負う可能性があることに鑑みれば、明確に従事者となる者自身に明らかとなる方法（従事者に対して個別に通知する方法のほか、要綱において部署・部署内のチーム・役職等の特定の属性で指定する方法）により指定すべきである。

一方、同従事者に対し、内部通報を運用するために必要な知見を得るための実質的なスキル研修は行われていない。

かかる港区の実態は、内部公益通報について利用が極めて低調で実質的に形骸化しており、公益通報対応業務に従事する者らにとって、同業務に従事することによるリスクがそれほど高いものとしては認識・理解されていないことに基づくものと推察される。

しかし、内部通報制度は組織における現場のリスク情報を早期に検知する発見的統制において重要性を有していることから、より積極的に活用されるべきであり、それに伴って、公益通報対応業務従事者のリスクは明確に認識・理解され、研修の必要性は容易に認識されることになる。

すなわち、内部通報の受付、調査等においては、通報者の特定のリスクを常に含んでおり、通報者の特定を回避して通報者を保護しながら、事案を解明して調査の実効性を確保するといった相反する要請に対応する場面が頻繁に存在し、守秘義務を遵守しながら、両者の調和を見出して内部通報制度を実効的に運用する上で、専門的な知見の理解が不可欠である。

港区において、内部通報制度が形骸化しないように対処するとともに、同従事者に対するスキル研修が行われ、内部通報制度を組織における自浄作用

を働かせるツールとしてより有効に機能させることが強く望まれる。

【意見 29】

区長その他幹部職員に関係する事案について、これらの者からの独立性を確保した措置をとるよう検討すべきである。

【理由】

常時労働者数 301 人以上の事業者は、公益通報者保護法上の保護要件を満たす公益通報に応じ、適切に対応するための体制の整備その他の必要な措置をとらなければならないこととされ、体制整備義務の一環として組織の長その他幹部からの独立性を確保する措置が求められているが、港区からは、これら区長等幹部に関する通報がなされた場合でも、公益通報相談員及び内部公益通報事務局の職員の除斥の場合を除いて、調査、報告等の体制に変更はないとの回答であり、上記体制の弊害を認識してこれに留意していることは確認できなかった。

かかる体制については、公益通報者保護法に違反するおそれをも有するものであり、令和 6 年の兵庫県知事の公益通報対応事案のように、かかるリスクが顕在化するおそれを含むものであるので、上記体制の弊害に留意し、独立性を確保する措置について検討すべきである。

3.2.3.2 外部公益通報

港区では、「港区外部公益通報の処理に関する要綱」に基づき、通報窓口であるとともに通報事実について調査を行う役割を担う処分権限を有する所管課又は通報総合窓口を所管する企画経営部政策広聴担当において外部公益通報を受け付けている。

外部公益通報とは、通報対象事実に関して処分等権限を有する行政機関等に対する通報のうち一定の要件を具備するものである（公益通報者保護法 3 条 2 号）。

通報事実に関する調査については、処分権限を有する所管課で行われる。

処分権限を有する所管課、通報総合窓口いずれも、必要に応じて、外部通報相談員（弁護士）⁶²に、対応についてそれぞれ相談し、助言を受けながら、本制度を運用している。

3.2.3.2.1 通報の対象及び通報者

外部公益通報の対象及び通報者は次のとおりである。

⁶² 外部通報相談員（弁護士）は、港区公益通報相談員（内部公益通報窓口）と兼務している。

【対象】

区の事務事業の執行に関する次の各事実とされている。

- ・ 公益通報保護法 2 条 3 項に規定する通報対象事実

【通報者】

- ・ 通報対象事実に関係する事業者には雇用されている労働者、当該事業者の役員
- ・ 通報対象事実に関係する事業者を派遣先とする派遣労働者、当該事業者の役員
- ・ 通報対象事実に関係する事業者の取引先の労働者、当該事業者の役員
- ・ 上記の退職者（退職後 1 年以内）

3.2.3.2.2 通報処理の流れ

外部公益通報の通報処理の流れは次のとおりである。

- ① 通報窓口である通報総合窓口（企画経営部政策広聴担当）又は処分権限を有する所管課が通報を受け付ける。
- ② 通報総合窓口が受け付けた場合、通報事案の処分権限を有する所管課に引き継ぐ。
- ③ 処分権限を有する所管課より公益通報者に対し受理報告がなされる。
- ④ 処分権限を有する所管課より区長及び外部通報相談員（弁護士）に対し受理報告がなされる。
- ⑤ 処分権限を有する所管課により調査が行われる。
- ⑥ 処分権限を有する所管課は必要に応じて外部通報相談員（弁護士）に対し調査等について相談をする。
- ⑦ 処分権限を有する所管課から通報対象事業者に対し是正措置がなされる。
- ⑧ 処分権限を有する所管課から区長に対し是正措置の報告がなされる。
- ⑨ 処分権限を有する所管課より通報者に対し是正措置の通知がなされる。
- ⑩ 外部通報相談員（弁護士）より区長に対し是正勧告がなされる。
- ⑪ 区長により是正措置及び再発防止策が施行される。
- ⑫ 区長により通報件数・内容公表がされる。

3.2.3.2.3 通報件数

令和 5 年度 3 件

令和 4 年度 0 件

3.2.3.2.4 外部公益通報の周知状況

港区ホームページ (<https://www.city.minato.tokyo.jp/soumu/kouekituuhou/>)

により周知されている。

3.2.3.2.5 現状の外部公益通報に関する組織内の評価、議論等の状況

港区においては、現状の体制（職制上のレポートラインの機能状況も含む。）に対する評価、議論等がなされていることは確認できなかった。

この点の理由について、港区からは、通報の実績が少ないことから、上記議論等の必要性がないという認識である旨回答がなされた。

3.2.4 広聴

港区においては、区民に信頼され、開かれた透明性の高い区政を推進するために、区民の声を的確に把握し区政に迅速に反映させることを目的として、区民の声を“広く聴く”ために、区民の声センターを開設し、区民の意見、提案などを、来訪、電話、書簡、メール及びファックス等で収集している。

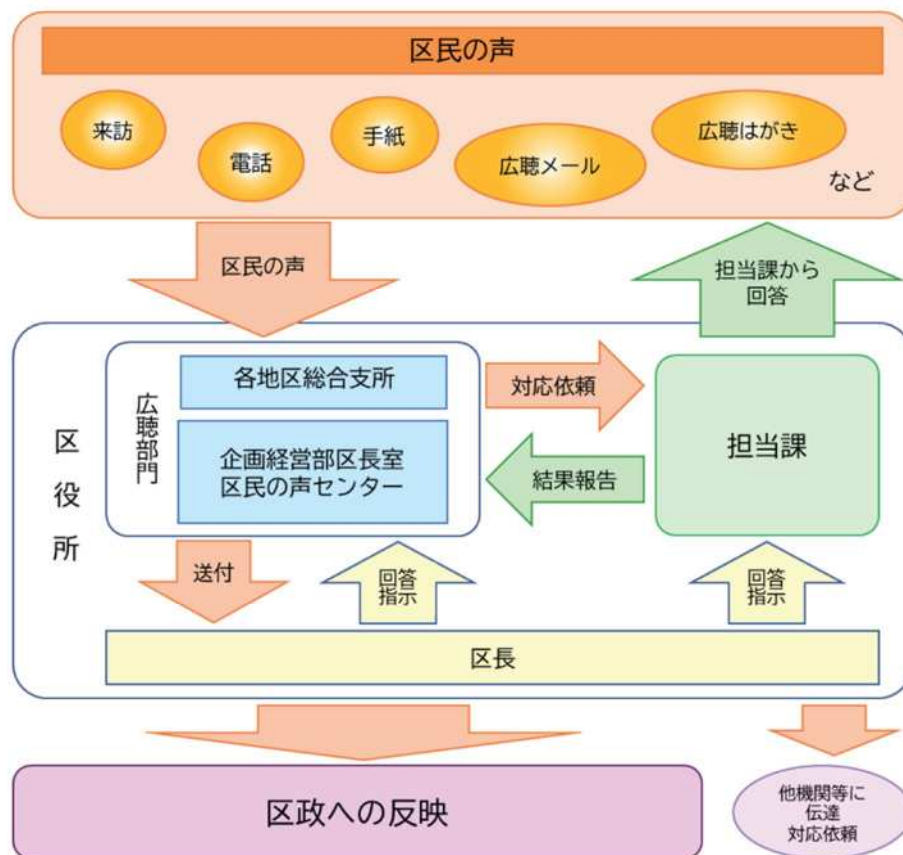
港区の有する上記広聴の取組は、港区における不祥事等の兆候を検知しうる仕組みともいえることから、内部統制の一環ととらえ、本監査対象とすることとした。

3.2.4.1 広聴の仕組み

区民の声の収集、区政への反映へのプロセスは、図表 15 のとおりであり、来訪、電話、広聴はがき、広聴ファックス、広聴メール等様々な方法で受け付けている。

また、港区においては、区役所 3 階に、傾聴スキルや接遇スキルをもったコミュニケーション（受付員）が、区民の声（来訪、電話、広聴メール、広聴はがき、区長への手紙、陳情等）を傾聴し、広聴業務の初期対応とその後の事務処理等を行うことを目的として、「区民の声センター」を設置し、他にも、港区コールセンター（みなとコール）や、港区 LINE 公式アカウントの問合せフォームなどから、幅広く区民の声を収集している。

図表 15 港区の広聴令和 6 年度（2024 年度）版 事業概要



広聴の年度別性質別件数は次のとおりである（「港区の広聴令和 6 年度（2024 年度）版 事業概要」8 頁より引用）。

【年度別性質別件数】

（単位：件）

性質別	令和元年度	令和 2 年度	令和 3 年度	令和 4 年度	令和 5 年度
要望・陳情	1,868	3,167	2,928	2,555	2,515
苦情	116	122	129	173	253
質問・問合せ	28	34	27	20	32
通報	40	15	30	48	33
お礼	26	56	55	40	52
提案	19	42	26	26	30
報告	10	2	5	1	6
その他	8	10	7	4	2
計	2,115	3,448	3,207	2,867	2,923

ここで、港区の職員の不祥事等を把握できる項目になり得るものが、上記年度別性質別件数における「苦情」である。「苦情」は、主には区内で発生する環境（歩きタバコの取締り等）や、交通（渋滞の発生等）に関するものであるが、職員に関するクレームも寄せられることがある。^[63]。

このうち、服務に関連するものについては、総務部人事課又は教育委員会事務局学校教育部教育人事企画課に連携され、場合によっては懲戒等手続に移行する。

3.2.4.2 広聴対応の流れ

広聴処理の流れは、図表 15 のとおり、主に次のとおりである。

- ① 区長に広聴内容を送付し、区長より広聴部門及び担当課に対応指示が出され、広聴部門から担当課に対応について依頼する。
- ② 担当課において区民に対し回答し、対応結果について、広聴部門に報告する。
- ③ 広聴の内容から、必要に応じ、事務改善等区政への反映が図られる。

※公益通報、職員の不祥事等服務に関する内容の場合、人事課等、適切な窓口を案内する、又は適切な部署に回付するなどの対応を行っている。

3.2.4.3 広聴の周知状況

港区ホームページの以下等^[64]により周知されている。

<https://www.city.minato.tokyo.jp/kouchou/kuse/kocho/kuseiken/index.html>

3.2.4.4 広聴で収集された区民の声を組織横断的に区政に反映させるための取組

港区における広聴の体制として、日々の広聴業務に加えて、区民と区長との懇談会や、区政モニターといった集団広聴、パブリックコメントや世論調査等の調査広聴、弁護士による法律相談や総務省と連携した行政相談などの相談事業を展開しており、多様な広聴メニューを通じて区民の声を組織横断的に区政に反映する取組を推進している。

⁶³ 上記年度別性質別件数のうち「通報」とは、専ら騒音、鳥獣害等の被害申告といった区民生活における環境被害に関する通報が主であり、港区職員の不祥事案等に関する通報ではない。

⁶⁴ 港区の広聴の周知方法等については、次のとおり。

- ・区公式ホームページ、公式 LINE、X 等の SNS、広聴ハガキ等を通じた制度周知
- ・区の広聴事業についての事業概要の作成
- ・総務省の行政相談イベントなど、他の官庁と連携した制度周知

3.2.4.5 監査の結果

【意見 30】

様々な広聴メニューから得られる区民の声について、区全体で組織横断的に情報共有し、改善を図るなどの取組をより加速させるべきである。

【理由】

広聴を所管する政策広聴担当は、区民等関係者からの港区各部署の様々な問題、リスク等の情報に触れる機会もあると想定される。

政策広聴担当においては、各所管課においては気づき得ないような各部署に共通するリスク、組織的問題、組織風土の問題等に気づき得る重要な地位を占めているものと考えられるが、その知見を組織的な問題の解消、組織風土の改善等により積極的に活用することで、内部統制を強化し、その効率化に資するものであるので、かかる取組を加速させるよう検討すべきである。

3.2.5 港区のリスク情報の伝達に係る組織横断的な連携について

上記のとおり、港区のリスク情報は様々なチャンネルを通じて伝達され、防災危機管理室等情報伝達を所管する部署とリスクそのものを所管する各部署において必要な情報が共有され、不祥事等の発生した各所管部署において原因分析、再発防止策の策定がなされる。

これらリスク情報の共有について、港区の各部署において必要十分な連携ができているか監査した。

リスク情報の伝達を所管する各部署において、職員の不祥事等の不正を把握した際には、その都度人事課、教育人事企画課等の関連部署に対し情報共有を行うなどの連携が行われている。

それ以外については、基本的にはリスク情報の伝達を所管する各部署と問題が発生した部署で連携しながら問題が発生した部署において問題を解決し、原因分析及び再発防止策の策定がなされる。

この点、同再発防止策に対し防災危機管理室が意見を付するケースもあるもののヒアリング結果は存在するが、同室が積極的に再発防止策の策定や再発防止策の実施に関するモニタリングに関与するなど、再発防止策の実施の実効性を担保するような組織的な取組は確認できなかった。この点に関しては、前記3.2.2.4 のとおり、防災危機管理室の組織横断的な関与がより一層求められるところである。

3.3 ハラスメント

3.3.1 はじめに

「港区人材育成方針（改定版）」（令和 2 年 2 月改定）37 頁は、ハラスメントは、職員の人格や尊厳を侵害し、勤労意欲を低下させるとともに職場環境の悪化につながり、ひいては区政の効率的運営に重大な影響を及ぼす問題であると位置付けている。

また、官公庁・民間を問わず、パワー・ハラスメントが一因となって、部下から上司に対して叱責を恐れて正しい報告をしない（虚偽報告をする）等により発生する不祥事の事例が散見される。

ハラスメントのこのような位置付け、問題性があるが故に、ハラスメントへの対処の仕組みやその運用状況等について、内部統制と密接に関連するトピックとして、監査の対象とする意義がある。

組織においてハラスメントが横行し、それが黙認されれば、職員の人権が侵害され、勤労意欲が低下するような職場環境となり、業務の効率的な遂行が妨げられる。また、ハラスメント行為は、いまや、それ自体が法令違反行為に該当し、ハラスメント問題の発生はリスクの顕在化にほかならない（事業者は男女雇用機会均等法、育児・介護休業法上、不利益取扱いの禁止等の義務を負う。また、港区では、後述のとおり、港区職員のハラスメントの防止等に関する要綱及び港区職員服務規程において、職員の禁止行為を定め、懲戒処分の対象とされている。）。したがって、ハラスメント問題は、ガイドラインにいう内部統制の構成要素のうち、「①統制環境」や「②リスクの評価と対応」に直結する問題である。

加えて、港区が整備している後述のハラスメント窓口等の制度は、ハラスメントに特化した相談や申立てであるところ、内部通報制度などと並んで、組織の「④情報と伝達」及び「⑤モニタリング(監視活動)」の仕組みの一つとして位置付けることができる。

3.3.2 港区におけるハラスメントに関する基本方針

港区は、各種のハラスメントに関し、日本社会における社会問題としてのその時々の認識や、これを背景とした法改正などを踏まえつつ、「職場におけるセクシュアル・ハラスメントに関する基本方針」（平成 10 年）、「職場におけるパワー・ハラスメントに関する基本方針」（平成 22 年）及び「職場における妊娠、出産、育児又は介護に関するハラスメントに関する基本方針」（平成 29 年）を定めている。

各ハラスメントに関する基本方針は、以下のとおりである。

「職場におけるセクシュアル・ハラスメントに関する基本方針」（平成 10 年 4 月）

職場におけるセクシュアル・ハラスメントは、職員の人格や働く権利を侵害するだけでなく、職場の環境を悪化させ、職務の円滑な遂行を阻害し、区政の効率的運営に重大な影響を及ぼすものです。

そのため、区ではセクシュアル・ハラスメントを明確に禁止しています。いかなる職員による、いかなる形態のものであっても、これが黙認されたり見過ごされたりされることは許されません。

また、職員以外の者によるセクシュアル・ハラスメント及び職員以外の者に対するセクシュアル・ハラスメントについてもその防止に心掛けるとともに、その迅速・効果的解決に向けて努力を惜しみません。

「職場におけるパワー・ハラスメントに関する基本方針」（平成 22 年 3 月）

職場におけるパワー・ハラスメントは、平成 10 年 4 月に基本方針を定めたセクシュアル・ハラスメントと同様に、職場の環境を悪化させ、働く職員の人権や働く権利を侵害し、その勤務条件に不利益をもたらし得るものであり、また組織秩序を乱し、職務の円滑な遂行を阻害し、区政の効率的運営に重大な影響を及ぼすとともに、区に多大な損害を与えるものです。

そのため、区では、これらのハラスメントは、明確に禁止され、いかなる職員による、いかなる形態のものであっても、これが黙認されたり見過ごされたりされることは許されません。

また、区の常勤職員・会計年度任用職員に限らず、派遣職員や委託の業務従事者など区で働くすべての職員によるパワー・ハラスメント及びその職員に対するパワー・ハラスメントについても、その防止に心掛けるとともに、その迅速・効果的解決に向けて努力を惜しみません。

ただし、この基本方針の趣旨については、本来の業務範囲における必要な指導等をも妨げるものではないことを注意しなければなりません。

「職場における妊娠、出産、育児又は介護に関するハラスメントに関する基本方針」（平成 29 年 1 月⁶⁵⁾）

職場における妊娠、出産、育児又は介護に関するハラスメントは、これまでに基本方針を定めたセクシュアル・ハラスメント及びパワー・ハラスメントと同様に、職場の環境を悪化させ、働く職員の人権や働く権利を侵害し、その勤務条件に不利益をもたらし得るものであり、また、組織秩序を乱し、職務の円滑な遂行を阻害し、区政の効率的運営に重大な影響を及ぼすとともに、区に多大な損害を与えるものです。

そのため、区では妊娠、出産、育児又は介護に関するハラスメントは明確に禁止され、いかなる職員による、いかなる形態のものであっても、これが黙認されたり見過ごされたりされることはありません。

区は、区の常勤職員・会計年度任用職員に限らず、人材派遣や業務委託の従事者など区で働くすべての者による妊娠、出産、育児又は介護に関するハラスメント及びその者に対する妊娠、出産、育児又は介護に関するハラスメントについても、その防止に心掛けるとともに、その迅速・効果的解決に向けての努力を惜しみません。

ただし、この基本方針の趣旨については、所属長等による業務分担、安全配慮等の観点から業務上必要な言動をも妨げるものではないことを注意しなければなりません。

3.3.3 港区におけるハラスメント防止等の制度・取組

港区は、平成 10 年、「職場におけるセクシュアル・ハラスメントに関する基本方針」を定めると同時にセクハラ苦情処理要領を定めていたところ、平成 22 年、「職場におけるパワー・ハラスメントに関する基本方針」を定める際に、新たに「港区職員のハラスメントの防止等に関する要綱」（以下「ハラスメント防止要綱」という。）を定めた（従来の苦情処理要領は廃止された。）。

現行の制度は、以下のとおりである。

3.3.3.1 ハラスメントの定義、ハラスメント防止の取組

対象とするハラスメントは、「職場における」、①セクシュアル・ハラスメント、②パワー・ハラスメント及び③妊娠、出産、育児又は介護に関するハラスメントであり、これらを併せて「ハラスメント」と定義している。

職員は、ハラスメントをしないように注意すべき責務を負う（ハラスメント防止要綱 5 条 1 項）。

⁶⁵⁾ 平成 29 年 1 月 1 日、男女雇用機会均等法、育児・介護休業法の改正法の施行に伴って制定された。

港区職員服務規程^[66]においても、セクシュアル・ハラスメント、パワー・ハラスメント及び妊娠、出産、育児又は介護に関するハラスメントの禁止が定められている（港区職員服務規程 7 条の 2）。

以下、ハラスメント防止要綱、港区職員服務規程及び港区が職員向けに配布しているハラスメント防止に関する職員に対する周知文書（以下「港区周知文書」という。）に基づく、各ハラスメントの定義・禁止される行為の内容等を整理する。

3.3.3.1.1 セクシュアル・ハラスメント

「セクシュアル・ハラスメント」とは、職員が、職場において他の職員（直接的な被害者に限らず、当該行為等により職場環境等を害されたすべての者を含む。以下同じ。）を不快にさせる性的な言動をいう（ハラスメント防止要綱 2 条 1 号、4 条 1 項、港区職員服務規程 7 条の 2 第 1 項^[67]）。

港区周知文書では、「職場において行われる性的な言動に対するその職員の対応により当該職員がその勤務条件につき不利益を受け、または職場において行われる『性的な言動』により当該職員の職場環境が害されることをいいます。また、職場外で行われた性的言動についても、『職場の延長』と考えられる場合にはセクシュアル・ハラスメントとされます。」として、ハラスメント防止要綱制定後のハラスメント概念の整理の進展を踏まえた修正・拡張が行われている。

職員は、職場において、男女が対等平等な関係で快適に働くことができる職場環境を保持する義務を負うとともに、職場内において、以下の各号に当たるセクシュアル・ハラスメントを禁じられる（ハラスメント防止要綱 4 条 1 項、港区周知文書）。

- ① 性的な冗談・からかい、意図的に性的なうわさを流す、個人的な性的体験等を話したり聞いたりする、性別による差別等（例：スリーサイズを聞くなど身体的特徴を話題にする。「男（女）のくせに」「オヤジさん・オバさん」等の発言をする。）
- ② 卑わいな写真等の配布や掲示、身体を執ように眺め回す等の視覚による性的な行為
- ③ 性的関係の強要、身体への不必要な接触、食事等の執ような誘い、執ような電話やメール、尾行等の性的な行動（例：カラオケデュエットを強要する。酒の席で特定の人のおそばに座席を指定したり、お酌を強要する。嫌が

⁶⁶ 昭和 51 年 11 月 20 日訓令甲第 20 号

⁶⁷ 同条項では、職員は、「職員又はその職務に従事する際に接する職員以外の者」を不快にさせる性的な言動を行ってはならない、と定めている。

るのに手をつなぐ。不用意に髪を触ったり、肩や腰に触れる。)

④ その他職員に不快感を与える行為

その上で、港区周知文書では、ハラスメント防止のためには、職員一人ひとりが、「男女平等参画社会」において、男女が互いに個人としての尊厳を尊重するという気持ちになること（意識改革）が何よりも重要であるとしている。また、性的要求の言動を無視したり受け流したり、黙って我慢していると相手に伝わらないため、「嫌なことは『いや』とハッキリ言う」ことが大切であるとしている。

3.3.3.1.2 パワー・ハラスメント

パワー・ハラスメントは、職務上の優越的な関係を背景とした言動であって、他の者の人格と尊厳を侵害するなど職務上必要かつ相当な範囲を超えたものにより、職員の職場環境を害するものをいう（ハラスメント防止要綱2条2号、4条2項、港区職員服務規程7条の2第2項⁶⁸）。

ただし、本来の業務範囲における必要な指導等をも妨げるものではない（ハラスメント防止要綱4条3項）。

港区周知文書では、「職場における力関係において優位にある者が他の職員に対し、本来業務の適正な範囲を超えて人格や尊厳を侵害するような『職場内のいじめ』により、他の職員等の労働条件に関して不利益を与えたり、雇用不安を与えること、または職場環境を悪化させる行為、あるいは身体的・精神的に他の職員等を傷つける行為」をいうとし、また、職場外で行われた行為であっても、「職場の延長」と考えられる場合には、パワー・ハラスメントとされられている。

職員は、職場において、職位、役職若しくは雇用形態又は性別若しくは年齢等にかかわらず、職場の職員に対して敬意の念を持って接し、職場における良好な人間関係及び協力関係を保持する義務を負うとともに、以下の各号に掲げるパワー・ハラスメントを禁じられる（同4条2項、港区周知文書）。

- ① 侮辱的な言動や嫌がらせ、乱暴な言動、噂の流布等により、職場環境を悪化させたり、身体的・精神的に傷つける行為
- ② 不当な人事、解雇、配置転換等不利益を与える行為や雇用不安を与えるような言動
- ③ 職員の就業意欲を極端に低下させ、能力の発揮を阻害するような叱責、指導又は教育

⁶⁸ 「職務上の力関係で優位にある職員は、本来業務の適正な範囲を超えて他の職員の人格及び尊厳を侵害する言動を行ってはならない。」

- ④ 集団で特定の職員をいじめる行為（例：本人が嫌がっているにもかかわらず、集団で1人または特定の職員を馬鹿にしたり、侮辱したり、孤立させたりする行為）
- ⑤ 職務上明らかに不要なことや遂行不可能なことを強いるなどの過大な要求又は職務上の合理性なく能力等とかけ離れた程度の低い業務を命じるなどの過小な要求^{69]}
- ⑥ 私的なことに過度に立ち入るなどの個への侵害^{70]}
- ⑦ その他業務範囲を超えて職員に不快感を与えるような行為

その上で、港区周知文書では、パワー・ハラスメントが、被害者である職員のメンタルヘルスに大きな影響を与え、深刻な場合には病気休暇・休職、退職につながるケースも少なくないことを指摘し、セクシュアル・ハラスメントの場合と同様、職員一人ひとりが問題を正しく理解し、真剣に向き合う、意識改革が重要であるとしている。

3.3.3.1.3 妊娠、出産、育児又は介護に関するハラスメント

妊娠、出産、育児又は介護に関するハラスメントとは、職員が職場において他の職員に対し、妊娠若しくは出産又は妊娠、出産、育児若しくは介護に関する制度若しくは措置の利用に関し、当該職員の勤務環境を害するような言動をいう（ハラスメント防止要綱2条3号、港区職員服務規程7条の2第3項）。

ただし、業務分担、安全配慮等の観点から、業務上必要な言動をすることを妨げるものではない（ハラスメント防止要綱4条5項）。

港区周知文書では、概ね同様の定義を示したうえ、職場外で行われた言動についても、「職場の延長」と考えられる場合にはハラスメントとされる場合があると指摘している。

職員は、職場において、他の職員を業務遂行上対等な関係として認め、職場における健全な秩序及び協力関係を保持する義務を負うとともに、以下の各号に掲げる妊娠、出産、育児又は介護に関するハラスメントを禁じられる（同4条4項）。

- ① 妊娠、出産したことにより、解雇その他不利益な取扱いを示唆する言動（例：妊娠した職員に「他の人を雇うので辞めてもらうしかない」などと言うこと）
- ② 妊娠、出産したことに対する嫌がらせ（例：妊娠した職員に「妊婦はいつ休むかわからないから仕事は任せられない」などと言うこと）

⁶⁹ 港区周知文書では、⑤に言及なし

⁷⁰ 港区周知文書では、⑥に言及なし

- ③ 妊娠、出産、育児又は介護に関する制度や措置の利用等に関し、解雇その他不利益な取扱いを示唆する言動（例：育児休業の取得について相談してきた職員に、「休みをとるなら辞めてもらう」などと言うこと）
- ④ 妊娠、出産、育児又は介護に関する制度や措置の利用等を阻害する言動（例：介護休暇の取得を請求してきた職員に、「自分なら請求しない。あなたもそうすべき。」などと言うこと）
- ⑤ 妊娠、出産、育児又は介護に関する制度や措置を利用したことによる嫌がらせ（例：部分休業を取得している職員に、「あなたが早く帰るせいで、まわりは迷惑している。」などと言うこと）

その上で、港区周知文書では、妊娠、出産、育児又は介護に関する否定的な言動は、制度の利用・請求をしにくい職場の風土や、加害者の認識不足が要因と考えられるとして、全職員が理解を深め、上司をはじめ、周囲の職員が「体調はどう？」等、不安を取り除く前向きな声掛けをしていくことが重要であるとしている。また、制度を利用する側の職員においても、正確な知識や手続きを理解するとともに、周囲の職員と円滑なコミュニケーションを図りながら、自身の体調等を踏まえて業務を遂行していくことを職場内で認識してもらうことが大切であるとしている。

3.3.3.1.4 「職場における」ハラスメント

以上に示された、ハラスメント防止要綱における各定義は、「職場」や「職員」を基礎としているところ、ここで「職員」とは、「職員（非常勤職員を含む。）、人材派遣契約、業務委託契約等による業務従事者など区の業務に従事するすべての者」を含んでいる（ハラスメント防止要綱2条6号）。

また、「職場」については、「職員が業務を行うすべての場所をいい、職員が通常勤務している場所以外の場所も含まれる。また、勤務時間外の会席等であっても、実質的に職場の延長と見なされる場合はその場所も含むものとする。」（同2条5号）として、場所的・時間的に拡張されている。

かつ、ハラスメント防止要綱の適用範囲は、職員の間の問題に限らず、「職員と区民等との間の問題」にも適用される（同3条）。ここでいう「区民等」に誰が含まれるか、明確な定義はなされていないが、特に限定はなく、ハラスメント防止要綱の各条項が適用可能な範囲で、職員以外の者を広く含むと理解できる。したがって、区民や、区内に通勤する者、職務上の関わり合いを有する事業者の役職員、区議会議員なども含むと理解される。

【意見 31】

ハラスメント防止要綱の運用の現場において、ハラスメント該当性の定義

（例えば「職場」の定義）が狭く解釈されて、問題事象が見落とされないよう、運用に留意されたい。

【理由】

ハラスメント苦情処理委員会及び窓口担当における処理事例の中で、勤務時間外に複数の港区職員が同席する場において生じた事象について、当該事案の具体的事情を勘案した上で、「職場における」ハラスメントに当たらないこととした事案が見られた。当該事案における解釈の当否は別として、ハラスメント相談の窓口等においては、ハラスメント該当性の定義を狭く解釈することによって、ハラスメント相談をした者に（また他の職員らに）港区の組織としてのハラスメント問題への対応姿勢に疑問を感じさせたり、そのことが将来の問題事象の際のハラスメント相談を控えることにつながったりしないよう、運用に留意されたい。

3.3.3.1.5 管理監督者の責務

管理監督者（職員を管理監督する地位にある者）は、良好な職場環境を確保するため、日常の執務を通じた指導等により、ハラスメントの防止及び排除に努めるとともに、ハラスメントに起因する問題が生じた場合には、迅速かつ適切に対処しなければならない（ハラスメント防止要綱5条2項）。

3.3.3.1.6 周知、研修等

職場におけるハラスメントを防止するため、職員に対する研修の実施等の措置を継続的に講じなければならないと定められている（ハラスメント防止要綱6条）

港区では、毎年、ハラスメントに関する基本方針の全文、ハラスメントの定義、ハラスメントに該当する具体的行為、ハラスメント防止のための留意事項等が掲載された、「セクシュアル・ハラスメント&パワー・ハラスメント&妊娠、出産、育児又は介護に関するハラスメント ― 問題の理解と発生の防止に向けて ―」と題するハラスメント防止のための周知文書を全職員に宛てて通知している。

この文書では、ハラスメント被害を受けた場合にはまず相談をするよう呼びかける内容、及び、その後の処理フローが簡潔に掲載されるとともに、後述する苦情相談窓口（氏名、内線番号を含む。）が掲載されている。

また、職場におけるハラスメント全般の防止体制を強化すべく、毎年、「ハラスメント防止週間」を設定し、ハラスメント防止に関する啓発活動と研修を実施している。全職員が、この期間中にハラスメント防止の研修のビデオ受講をするなどの取組を行っている。

3.3.3.1.7 外部の相談窓口の新設

令和4年度の包括外部監査における意見を受けて、本年度（令和6年度）、新たに外部の相談窓口が設置された。

具体的には、毎月第2、第4火曜日に、弁護士による電話相談窓口が開設された（令和6年6月25日が初回）。

3.3.3.2 ハラスメントに関する苦情処理の仕組み

3.3.3.2.1 ハラスメント苦情処理委員会

ハラスメントに関する苦情を審議し、公正な処理を図るため、ハラスメント苦情処理委員会（以下「委員会」という。）が設置されている（ハラスメント防止要綱8条1項）。

所管は総務部人事課で、委員長は総務部人事課長が務める（同3項）。他の委員は、人事課人事係長、健康管理担当係長及び服務調査担当係長、並びに、職員団体（港区職員労働組合）が推薦する者4人で、委員の数は男女同数となるよう努めるものとされている（同8条2項、別表1 ある職に就いている職員に割り当てる、いわゆる「充て職」であることもあり、現在は男性6人、女性2人が委員となっている。）。

3.3.3.2.2 苦情処理担当窓口

ハラスメントに関する苦情を受け付けるため、苦情処理を担当する職員（以下「窓口担当」という。）が配置される。具体的には、総務部人事課人事係長、総務部人事課健康管理担当係長、職員団体が推薦する者2人、合計4人（男女各2人）が配置されている（ハラスメント防止要綱9条1項、2項、別表2⁷¹）。

なお、これら4人の窓口担当は、いずれも苦情処理委員会の委員を兼ねている。

3.3.3.2.3 ハラスメントの処理フロー

ハラスメントを受けている職員は、要綱上、まず、窓口担当に「ハラスメント苦情申し出書」により申し出ることとされている（ハラスメント防止要綱9条3項前段）。周知文書では、「ハラスメントを受けていると思う職員は、上司や庁内に設けられた苦情処理担当窓口にご相談してください」「なお、苦情を申し出る場合については、所定の書類で提出願います」としている。その際、被害を受けた当事者以外の職員が代わって申し出ることができ（同9条3項後段。したがって、被害を受けた者ではない者が「申出人」となる場合がある。）、周

⁷¹ ハラスメント防止要綱9条に基づく別表2で、ほかに「総務部人事課長が指定する職員」及び「職員団体が指定する者」が示されているが、現在はこれらにより指定された職員はおらず、苦情相談窓口は4人体制となっている。

知文書にもそのことが明示されている。

なお、かつては「ハラスメント苦情申し出書」の提出を必須としていたが、現在は、書面によらず、口頭・面談で相談することが認められており、この場合の相談もハラスメント案件として後述する集計に計上されている。

【意見 32】

ハラスメントを受けている職員が窓口担当に相談・申し出をする際、書面によらず、口頭・面談で相談することが可能である旨、現在の運用に合わせて規程類や周知のための文書を修正することが望ましい。

【理由】

ハラスメント相談は、相談者によってハードルを高く感じることもあるので、ハードルを下げるための工夫は小さいことでも実施しておくことが望ましい。港区において、せっかく、「ハラスメント苦情申し出書」の提出を必須としない、という工夫を講じているところであるなら、その旨、規程類や周知のための文書においても明らかとすることが望ましい。

窓口担当は、当該ハラスメントを受けている職員及びその関係人から事情を聴取し、苦情処理に当たる（同 9 条 4 項）。窓口担当は、相互に連携、協力して苦情処理に当たり（同 9 条 5 項）、事実の概要について委員会に報告する（同 9 条 6 項）。

窓口担当は、委員会で処理することが適当と判断した場合、委員会の開催を要求する（同 10 条）。申出人の希望により、委員会での処理を申し出ることが可能であり、その場合、窓口担当は委員会の開催を要求しなければならないとされている（同）。したがって、委員会の開催（の要求）に至らず、窓口担当における聴取や調整によって事案が解決するケースがあることも想定されている。

委員会の開催の要求があったときは、委員会において、関係者による事情聴取を行うなど適切な調査活動を行い、迅速に案件を処理しなければならない（同 11 条 1 項）。

なお、委員会で解決が困難な場合は、申出人が弁護士や他の相談機関に相談することを妨げないことが、確認的に定められている（同 11 条 2 項）。

3.3.3.2.4 認定、懲戒

調査の結果、ハラスメントに該当する行為があったと認定された場合は、

事故報告の対象となり、後述する服務に関する処理プロセスに乗ることになる。

認定結果に基づく諮問を受けて、港区職員懲戒分限審査委員会が審査答申を行い、その答申に基づいて懲戒処分等が行われる（港区職員服務規程 7 条の 2～4、港区職員の懲戒処分に関する指針第 3、1 項 14～16 号）。

懲戒処分の標準例として、具体的には、以下のとおり、示されている。

3.3.3.2.4.1 セクシュアル・ハラスメントについての懲戒処分の標準例

港区職員の懲戒処分に関する指針第 3、1 項 14 号において、以下のとおり定められている。

ア 暴行若しくは脅迫を用いてわいせつな行為をし、又は職場における上司・部下等（職務上関係のある利用者等の相手も含む）の関係に基づく影響力を用いることにより強いて性的関係を結び若しくはわいせつな行為をした職員は、免職又は停職とする。

イ 相手の意に反することを認識の上で、わいせつな言辞、性的な内容の電話、性的な内容の手紙・電子メールの送付、身体的接触、つきまとい等の性的な言動（以下「わいせつな言辞等の性的な言動」という。）を繰り返した職員は、停職又は減給とする。この場合においてわいせつな言辞等の性的な言動を執拗に繰り返したことにより相手が強度の心的ストレスの重積による精神疾患に罹患したときは、当該職員は免職又は停職とする。

ウ 相手の意に反することを認識の上で、わいせつな言辞等の性的な言動を行った職員は、減給又は戒告とする。この場合においてわいせつな言辞等の性的な言動を行ったことにより相手が強度の心的ストレスによる精神疾患に罹患したときは、当該職員は停職又は減給とする。

3.3.3.2.4.2 パワー・ハラスメントについての懲戒処分の標準例

港区職員の懲戒処分に関する指針第 3、1 項 15 号において、以下のとおり定められている。

ア 職権、情報、知識・技術等、職務上の優越的な関係を背景として、特定の職員に対して、人格と尊厳を侵害する言動を繰り返して、職場環境を害し、特定の職員を身体的・精神的に傷つけ、若しくは正当な理由なく職務上不利益な取り扱いをし、又は特定の職員の意欲を極端に低下させ能力の発揮を阻害するような叱責、指導をした職員は、停職又は減給とする。この場合において、相手が強度の心的ストレスの重積による精神疾患に罹患したときは、当該職員は免職又は停職とする。

イ 職権、情報、知識・技術等、職務上の優越的な関係を背景として、職員

への人格と尊厳を侵害する言動を繰り返して、職務の円滑な遂行を妨げるなど職場環境を害した職員は停職、減給又は戒告とする。この場合において、職員が強度の心的ストレスの重積による精神疾患に罹患したときは、当該職員は停職又は減給とする。

3.3.3.2.4.3 妊娠、出産、育児又は介護に関するハラスメントについての懲戒処分の標準例

港区職員の懲戒処分に関する指針第 3、1 項 16 号において、以下のとおり定められている。

ア 妊娠若しくは出産した、又は妊娠、出産、育児若しくは介護に関する制度等の相談、申出若しくは利用した職員に対して、職務上不利益な取扱いを示唆した、制度等の利用の請求若しくは利用を阻害する言動を繰り返した、又は就業する上で看過できない支障が生じるような嫌がらせ等を繰り返した職員は、停職又は減給とする。この場合において、相手が強度の心的ストレスの重積による精神疾患に罹患したときは、当該職員は免職又は停職とする。

イ 妊娠若しくは出産した、又は妊娠、出産、育児若しくは介護に関する制度等の相談、申出若しくは利用した職員に対して、制度等の利用の請求若しくは利用を阻害する言動を行った、又は就業する上で看過できない支障が生じるような嫌がらせ等を行った職員は、減給又は戒告とする。この場合において、相手が強度の心的ストレスの重積による精神疾患に罹患したときは、当該職員は停職又は減給とする。

3.3.3.2.5 プライバシーの保護等

苦情処理に関与した職員は、当事者のプライバシーの保護に努め、申出人が申し出をしたことにより不利益を被らないように留意しなければならない（ハラスメント防止要綱 12 条）。

3.3.3.3 ハラスメント防止対策の運用状況等

3.3.3.3.1 ハラスメントの相談等件数（過去 5 年間）

港区（教育委員会の所管分を除く。）における、過去 5 年間のハラスメント相談件数の実績は、次表のとおりである。

区分		令和 元年度	令和 2 年度	令和 3 年度	令和 4 年度	令和 5 年度
セクシャル・ ハラスメント	相談・申立	2	2	1	0	2
	ハラスメント認定	0	0	0	0	0
パワー・ ハラスメント	相談・申立	1	5	5	9	7
	ハラスメント認定	1	0	0	0	0
妊娠、出産、 育児又は介護 に関する ハラスメント	相談・申立	0	0	0	0	0
	ハラスメント認定	0	0	0	0	0

「相談」と「申立」に明確な区分はない。従前は、申立書の提出が必要であったが、現在は書面を要せず相談することが可能であり、その場合でも書面による申立てと取扱いに違いはない。

3.3.3.3.2 ハラスメント事案の処理の概況

本外部監査の実施に当たって、令和 4 年度及び令和 5 年度の相談・申立事案の全件の資料を確認した。

令和 4 年度、5 年度とも、相談・申立件数は各合計 9 件あった。

窓口担当において作成・保存している記録から窺われる範囲では、丁寧な聴き取りが実施され、その内容の記録も十分に詳細なレベルで為されている。相談者の意思を尊重する姿勢も読み取れる。

ただし、ハラスメントに該当する可能性が高いと考えられる事案や、ハラスメントの問題を別としても何らか管理上の対応が望ましい事案について、ハラスメントの対応プロセスとしては立ち消えとなっている事案が複数見られた。これは、相談者が、相談時点では正式な申立てをしない、対象者の処分を現時点では望まない、といった希望を述べ、その後、継続相談がなかったことによる。記録に残らない形で、事実上、人事課や所属部署にて、何らかのフォロー、検討や是正が何らか行われている可能性もあるが、監査時のヒアリングからは、少なくとも、意識的にそうした積極的フォローを行われていないようであった。

ハラスメントが認定される場合には、苦情処理委員会にて認定される（ハラスメント防止要綱 8 条）。認定について、処理基準などは特に定められていない。

前述のとおり、ハラスメントが認定されれば、懲戒を検討するプロセスに進むことになるが、令和元年度にパワー・ハラスメントが認定された事案が 1 件

あった後は、認定に至った事案はない。

ハラスメントの認定事案が少ない理由について、本監査におけるヒアリングにおいて、担当課では、ハラスメントに関して事実認定が難しい事案が多いことを挙げた。もっとも、記録閲覧した令和 4～5 年度の合計 18 件中、苦情処理委員会の開催に至った案件が 1 件にとどまっており、そもそも、相談者側の意向により 1 回～数回程度の相談で終了する事案が大きな割合を占めていることが看取された。なお、ハラスメントの認定には至らなかった事案でも、関係者（加害者とされる者等）に対し、任意に注意や指導を行ったり、事案に応じて異動等の対応を講じたりするケースが存在し、相応の対応を講ずるようにしているとのことであった。

【意見 33】

ハラスメント相談窓口で受け付けた苦情については、付番し、管理簿に記録するなどの手段で、進捗や帰趨（苦情対応の終了）について適宜の管理・確認を行うべきである。

【理由】

ハラスメント相談の対応・処理については、相談者の意向を十分に尊重しつつ進める必要があり、また、相談者の意に反して相談の事実や内容が加害者に伝わったり、それによって相談者に不利益が生じたりすることはあってはならない。

他方で、ハラスメント相談がなされた事案が、職場における看過できない問題を含んでいる場合があり、仮に相談者がハラスメント事案としてのそれ以上の対処を望まないならば、別の形で（ハラスメント問題とは切り離して）何らか管理上の対応をすべき事案もある。現状の対応は、組織内の発見的統制の一環としてのハラスメント相談を活かしきれていないと考えられる。そのため、例えば、初回相談にとどまって、相談者がその時点では具体的な介入を希望しないとの意向を示していた事案についても、単に相談件数として計上するにとどまらず、事案の管理簿を作成し、結果として継続相談を受けることがなかったとしても、どこかの時点で積極的な対応の要否等を検討するようなチェックのプロセスを設けるべきである。

そのことにより、ガイドラインにいう内部統制の構成要素のうち、組織の「④情報と伝達」及び「⑤モニタリング(監視活動)」を担う仕組みの一つとしての、ハラスメント窓口等の制度の機能がより有効に発揮される。

3.3.4 港区におけるカスタマー・ハラスメント対策の取組について

3.3.4.1 カスハラ問題と内部統制

近年、ハラスメントの一類型として、カスタマー・ハラスメント（以下「カスハラ」という。）が認識され、社会問題として取り上げられることが多くなっている。

役所におけるカスハラが話題とされることも多く、市民が窓口等で激しいクレーム・長時間のクレームを行ったり、また、国会議員や地方議会議員による行政に対するハラスメントの事例がニュースとなり、カスハラに属する行為として論じられることもある。

不当要求にも当たるようなカスハラ行為によって、行政の適正な執行が阻害され得ることから、カスハラ防止対策も、執行機関による行政の適正な執行の確保のための制度として、内部統制の仕組みの一部をなすものと言える。

こうしたことから、港区におけるカスハラ対策について、資料検討及びヒアリングを行った。

3.3.4.2 港区におけるカスハラ関連制度の経緯と現状

3.3.4.2.1 港区不当行為等対策要綱

港区では、平成 14 年に、区施設等における不当行為等の未然防止を図り、区民及び職員の安全と公務の円滑かつ適正な執行を確保する目的で、「港区不当行為等対策要綱」を定めた。当時、暴力団による不当組織暴力等に対応することを念頭に制定された。なお、制定時（及び後述の改定時）は総務課が所管していたが、現在は防災危機管理室危機管理・生活安全担当の所管となっている。

同要綱（現行の要綱）上、「不当行為等」は、区の庁舎等において、①暴力・脅迫行為、②正当な理由なく面会を強要する行為、③粗野又は乱暴な言動により他人に嫌悪の情を抱かせる行為、④正当な権利行使を仮装した又は社会常識を逸脱した手段による金銭及び権利を不当に要求する行為、⑤これらのほか、庁舎等の保全及び庁舎等における秩序の維持並びに区の事務・事業の執行に支障を生じさせる行為を指すと整理・定義している。

不当行為等の対策を統括するため、港区不当行為等対策協議会が置かれている（座長は防災危機管理室長）。また、各総合支所や各部等に、それぞれ不当行為等対策委員会が置かれている。

3.3.4.2.2 不当行為等対応マニュアル

不当行為等への対処について、具体的には、「不当行為等対応マニュアル（改定版）」に基づいて処理されている（港区不当行為等対策要綱が制定された平成 14 年当時に作成され、平成 24 年に改定された。）。

不当行為の事例等として、以下のような例示がなされている（一部を抜粋）。

1 不当行為の事例

- ・ 各種の許認可申請を巡り、無理難題を要求する。
- ・ 公共工事、入札、公共施設の利用などの際に、無理を通そうとする。
- ・ 不正に手当や給付金を受給しようとする。
- ・ 公務中の各種事故を捉えて正当性を主張し、迷惑料や不当な要求をする。
- ・ えせ同和、右翼、暴力団等の組織を仮装して、義務なき行為を強要する。
- ・ 職員の対応や接遇等をめぐり、執拗に批判攻撃し、謝罪を強要する。

2 不当行為あの手この手

- ・ 突然、大声をあげる、机をたたく、物を投げる。
- ・ 窓口において不当な要求を執拗に繰り返し、長時間にわたって居座る。
- ・ 対応者の自宅の住所や電話番号、家族構成等を執拗に尋ね、「要求に応じなければ私生活にまで影響力を及ぼすのではないか」との畏怖心を抱かせる。

これら行為に対して、対応の基本的な心構えとして、公務員としての自覚と職務の中立性、公平性を常に念頭に置き、「理由の如何を問わず不当行為は一切許さない」という姿勢を保持すること、検討の余地がないにもかかわらず期待感を抱かせるような中途半端な言動をしないこと、自分に誤りがあった場合は素直に謝ること、違法行為に対してはその場で事実を明確に指摘して看過することなく警察に通報すること等が示されている。

また、具体的な対応要領が定められ、基本的な対応時の手順や留意点のほか、必要に応じて庁舎警備員の出動を要請すること、相手が長時間退去しない場合に、庁舎管理者（契約管財課長）に報告して、管理者の管理権に基づく「退去命令」を発すること、「退去命令」を3回以上実施しても居座り続けるようであれば警察に通報すること、担当課長を最後の砦とし、課員相互が連携してチーム力で対処すること、不当行為等が発生した場合は、港区不当行為等対策要綱に定める手順に従って報告し、組織の問題として捉えるとともに、組織を挙げて問題解決に取り組むこと、などが定められている。

併せて、上記平成24年のマニュアル改定時のタイミングで、「特に困難を伴う苦情者への対応について」と題するペーパーを作成して、各課の窓口や区長室で同じ苦情内容で執拗に何度もかつ長時間の対応を求められ、解決までに長期間を要する事例が見られるようになったとして、それら特に困難を伴う苦情者（いわゆるクレーマー）の対応方法について、別途案内している。ここでは、「不当行為等対応マニュアル」が、主として、暴力団による不当組織暴力等に対応することを念頭に定められているのに対して、「特に困難を伴う苦情者」とは、「解決まで長期間を要する苦情や苦情内容が執拗でかつエスカレートするといった、苦情と不当行為との限界事例に該当する苦情者で、対応に困難を

伴うもの」であるとされている。

従来、暴力団等による行為を主として念頭に定めていた「不当行為等」の概念を、平成24年の時期に、属性は一般人であっても執拗なクレーマーにも実質的に拡張するような考え方の変化があったと考えられる。

3.3.4.2.3 不当行為等対策の近時の運用状況等

近時の運用状況を防災危機管理室にヒアリングしたところ、不当行為等に該当するとして所定のプロセスに乗せる案件はほとんどなく、また、同室が取り扱う「危機情報に関する報告」^[72]において、庁舎の窓口等における執拗なクレームは、暴行や器物損壊といった犯罪・被害に至らなければ、危機情報の類型として位置付けていないとのことである。

その背後の考え方としては、来庁者はお客様に当たる立場であり、安易にクレーマー扱いはしないという捉え方があることがヒアリングから窺われた。もちろん、通常の来庁者についてはそのように論じられるとしても、執拗なクレーマー（現在の捉え方としては、カスハラに当たる行為をする来庁者）に対する問題認識が十分とはいえない。

結果として、区のカスハラ対策の取組が十分であったとは評価し難い。

なお、別途、総務部人事課主導のカスハラ対策として、令和6年度、区職員が付けるネームプレート表記の変更（フルネームの表記をやめて氏のみ表記としたこと、顔写真を廃止したことなど）が行われた。

当該対策は、令和5年12月実施の職員アンケートにおいて、職員に関する誹謗中傷や職員に許可なく氏名、写真がSNSに投稿される等の事案があったことを把握したことをきっかけとして講じられた。

3.3.4.2.4 東京都「カスタマー・ハラスメント防止条例」の制定

監査の実施中の令和6年10月4日、東京都議会にて、全国初となるカスタマー・ハラスメント防止条例が成立した（令和7年4月施行予定）。

同条例が定義するカスタマー・ハラスメントは、顧客等から就業者に対する、著しい迷惑行為（暴行、脅迫その他の違法な行為又は正当な理由がない過度な要求、暴言その他の不当な行為）であって、就業環境を害するものをいう。

同条例の基本理念として、カスタマー・ハラスメントは、顧客等による著しい迷惑行為が就業者の人格又は尊厳を侵害する等就業環境を害し、事業者の事業の継続に悪影響を及ぼすものであるとの認識の下、個々の事業者にとどまらず、社会全体でその防止が図られなければならないこと、カスタマー・ハラスメントの防止に当たっては、顧客等と就業者とが対等の立場に立って、相互に

⁷² 3.2.2. 参照

尊重すべきこと、が表明されている。

同条例が対象とする事業者には官公署も含まれるため、港区も適用対象となり、港区はカスタマー・ハラスメントの被害を受けない、あるいは加害をしないための内部統制の整備が求められる。

これを機に、港区における検討が進むことも期待される状況と思料するが、「危機情報に関する報告」における位置付けも含めて検討することが望まれる。

【意見 34】

港区職員が接触する区民やその他関係者らから職員に対するカスタマー・ハラスメントは、職員の就業環境を害し、港区の事務・事業の継続に悪影響を及ぼすものであると認識して、対策に適切に取り組むべきである。

【理由】

カスタマー・ハラスメント問題も、他のハラスメント問題と同様、内部統制の構成要素のうち、「①統制環境」や「②リスクの評価と対応」に直結する問題であり、一般の区民等との間の問題であっても、安易に区職員が忍従して対処してやり過ごすのではなく、過剰の行為に対しては毅然と対応する態勢を整備する必要がある。その前提として、区役所の窓口等における過剰・執拗なクレームについては、区役所にて対処を求められる外部からの侵害・危機情報の一つとして位置付けて、集計・把握されることも検討を要する。

3.3.5 港区教育委員会におけるハラスメント防止等の制度・取組

3.3.5.1 港区立小・中学校教職員の人事管理のあり方について

総論については、服務に関する 3.4.4.1～3.4.4.2 に後述する。

3.3.5.2 港区立学校教職員についてのハラスメント防止等の制度・取組

港区教育委員会は、平成 12 年に「港区立学校におけるハラスメントの防止に関する要領」（以下「区立学校ハラスメント防止要領」という。）を定め、その後、改正を重ねてきている。

現行の区立学校ハラスメント防止要領は、港区の区長部局等についてのルールである、前出・ハラスメント防止要綱の内容と概ね共通の内容となっていると評価できるが、以下、相違点を中心に概観する。

3.3.5.2.1 ハラスメントの定義について

対象とするハラスメントは、「職員」の、「職場における」、①セクシュアル・ハラスメント、②パワー・ハラスメント及び③妊娠、出産、育児又は介護

に関するハラスメントであることに変わりはなく、各ハラスメントの定義・内容も大きく異なるものではない。

ただし、区立学校ハラスメント防止要領が、区立学校におけるハラスメント対策のために定められていることから、「職員」は、「教職員、非常勤職員、非常勤講師に限らず、人材派遣契約、業務委託契約等による業務従事者やボランティアなど区立学校で働くすべての者をいう」とされ（同要領 2 条 6 号）、また、同要領は、（区立学校で働く）職員同士の問題及び職員と児童生徒、保護者等との関係についての問題を適用範囲としている（同 3 条 1 項）^[73]。

3.3.5.2.2 ハラスメント防止委員会及び相談窓口の設置

ハラスメントの防止及び適切な対応に当たるため、教育委員会に、ハラスメント防止委員会が設置されている。委員長は教育委員会事務局学校教育部教育人事企画課長が務め、委員は、教育推進部教育長室長、同室教育総務係長、教育人事企画課教職員人事係長、同課教育人事担当係長が務める（区立学校ハラスメント防止要領 7 条）。

また、職員等から相談・苦情を受け、事実関係を調査し、必要な措置を行うため、（教育人事企画課に）相談窓口（令和 4 年度：5 件、令和 5 年度：3 件相談受付）が設置され、ハラスメント相談員が置かれている（同要領 8 条）。相談員は、ハラスメントに関する事案について、職員等から相談・苦情を受けた場合は、必要に応じて区長部局の苦情処理担当窓口と連携、協力して、相談処理を行う（同要領 9 条）。

教育委員会では、区長部局（総務部人事課）のハラスメント防止週間にあわせて、その実施期間中にハラスメント相談窓口の設置をメールで周知し、意識啓発用のポスターの掲出やパンフレットを配布している。

3.3.5.2.3 校長の役割

校長は、ハラスメント予防のための啓発を行わなければならない。また、職員等から相談・苦情を受けた場合は、直ちに相談窓口へ報告しなければならない（区立学校ハラスメント防止要領 10 条）。

3.3.5.2.4 小・中学校の現場におけるハラスメント対策の実情

監査におけるヒアリングにおいて、以下のような説明を受けた。

ハラスメントが起きた際は校長が指導して収まるケースが多い。

学校現場においても、ハラスメントの申立てに対して、教職員の異動によって対応する余地はあるものの、年度途中では難しいため、翌年度に切り替わる

⁷³ ハラスメントを受けた者が教育職員を除く区費職員である場合は、区立学校ハラスメント防止要領ではなく、ハラスメント防止要綱の適用を受けるものと定められている（区立学校ハラスメント防止要領 3 条 2 項）。

タイミングでの対応となる。

区の相談窓口での相談受付は、年間数件程度で、パワハラ相談が多い。内容は、記念式典後の祝賀会に、時間外で参加を強制されそうになっているとか、校長からの日々の指導で言動がきつくて悩んでいるといった事案である。

3.3.5.2.5 東京都教育委員会との連携体制

小・中学校教職員は、港区が設置する相談窓口とは別途、東京都教育委員会ホームページ^[74]で受け付けるハラスメント相談のメール・フォームや、都教委が設置する弁護士への電話相談も利用可能であり、港区では、それら都教委が設置する窓口や相談も積極的に案内している。

これら窓口は、幼稚園（区職員）教諭も利用可能である。

また、東京都は、毎年、7月と12月を服務事故防止月間と定めており、かつ、毎年12月をハラスメント防止月間として、啓発を行っている。これらの時期に、東京都の主導で、校内で服務事故防止研修を実施している（区教委単独での研修は実施していない。）。直近では、児童・生徒に対する性暴力等の防止が主要なテーマとして設定されている。

加えて、令和4年度包括外部監査において、「（ハラスメントの）相談窓口についてアンケートを取るなど、より一層の周知・利用促進を検討すべきである。また、その際、潜在的需要の調査も合わせて行うべきである」旨の意見があったことを受けて、港区教育委員会（教育人事企画課）において、上記東京都のハラスメント防止月間に合わせ、(1)各幼稚園・小中学校の職員向けチラシを作成し相談窓口を周知し、(2)ハラスメント理解度チェックリストを作成し、その中で相談窓口に関する設問を設け、港区のハラスメント相談窓口は、「港区教育委員会事務局学校教育部教育人事企画課教育人事担当」であること、不快な言動が繰り返されている場合や、どのように対応したらよいか分からず困っている場合などは相談できる旨を記載し（ただし、同チェックリストは自己チェック用であり、回答結果の回収・分析までは行っていない。）、各校で実施する服務事故防止研修等で活用するなどの措置を実施している^[75]。

3.3.5.2.6 東京都の窓口にはハラスメント相談があった場合の処理について

東京都が開設するハラスメント相談窓口に、港区の小・中学校教職員から相談があった場合、都教委から区教委に対し、事実確認を求める連絡がなされる。これに対して、区教委において調査、聴き取りを実施し、事実確認が完了したら都教委に報告を行うこととなる。

⁷⁴ https://www.kyoiku.metro.tokyo.lg.jp/consulting/window/teacher_mail.html

⁷⁵ 令和6年5月15日付け港区教育委員会通知

3.4 服務

3.4.1 はじめに

職員の服務や懲戒処分状況は、組織における内部統制が期待どおりに発揮されているか否かが、イレギュラーな事象（服務事故、不正・不祥事）の発生という結果として現れる、内部統制の現状の評価に直結する出口の場面であると同時に、組織運営の中では必ず発生する（根絶はできない）事務ミス・事故や不祥事を探知し（発見的統制）、これについて適切に調査・原因究明を行い、必要に応じて関係者の処分を決定し、次なる同種事案の再発を防止する（予防的統制）という内部統制におけるPDCAサイクルの一つでもあり、統制環境の重要部分を担う作用であると言える。

そのため、港区における服務事故の処理プロセスや、懲戒処分及び措置の実際の状況に焦点を当て、監査を行った。

3.4.2 服務に関する規程類及び処理プロセスについて

3.4.2.1 港区職員服務規程

港区職員の服務については、地方公務員法（並びに、同法の規定に基づき、あるいは関連して制定された、港区職員の分限に関する条例及び港区職員の懲戒に関する条例）の適用を受けるほか、「港区職員服務規程」が定められている。

同規程は、職員に、全体の奉仕者としての職責を自覚し、法令、条例、規則その他の規定及び上司の職務上の命令に従い、誠実、公正かつ能率的に職務を遂行すること、及び、自らの行動が公務の信用に影響を与えることを認識するとともに、日常の行動について常に公私の別を明らかにし、職務や地位を私的な利益のために用いてはならないことを原則としつつ、港区職員の服務に関する事項を定めるものである。

服務管理上の事項（出退勤、旅行、出張その他）のほか、執務上の心得を示し、またこれに追加して、セクシュアル・ハラスメント、パワー・ハラスメント及び妊娠、出産、育児又は介護に関するハラスメントの禁止（港区職員服務規程7条の2）のほか、利害関係者からの利益供与等の禁止（同7条の3）⁷⁶、障害を理由とする差別の禁止（同7条の4）の定めが置かれるなどしている。

職員は、職務の遂行に関し事故が発生したときは、速やかにその内容を上司に報告して、その指示を受けなければならない（事故報告、同14条）。事故報告を受けた各部長が次に行うべき報告については、次項の港区職員服務監察規程に定められている。

⁷⁶ 職員は、総務部長が別に定める指針に基づき上司が承認した場合を除き、いかなる理由においても、自らの職務に利害関係がある者又は自らの地位等の客観的な事情から事実上影響力を及ぼし得ると考えられる者から利益又は便宜の供与を受ける行為その他職務遂行の公正さに対する区民の信頼を損なうような行為をしてはならない。

具体的には、「利害関係者との接触に関する指針」が内規として定められている。

3.4.2.2 港区職員服務監察規程

職務に関して発生した職員の非行若しくは事故又はこれらの疑いがある行為、職員の信用失墜行為又はその疑いがある行為その他の服務監察事項について、港区職員服務監察規程に基づき、服務監察が行われる。

服務監察は、職員の服務状況及び服務に関連する事務事業の内容を監察する「予防監察」と、服務に関する法令等の諸規定（地方公務員法 29 条 1 項各号に定められた懲戒処分の対象となり得る行為や、上記港区職員服務規程所定の事項）に違反し、又は違反する疑いがあると認められる職員等に対する「事故監察」とを内容としている。

服務監察は、区長の命により、主任監察員（総務部長の職にある者）の調整のもとに、監察員（総務部人事課長の職にある者）が実施することを原則とする（港区職員服務監察規程 5 条）。

職員に、非行若しくは事故又は信用失墜行為、又はこれらの疑いがある行為があることを知ったとき、各部長は、所定の様式（職員の事故報告書）により、主任監察員を経て区長に報告しなければならない、これを受けて、区長は、主任監察員に事故監察を命ずる（同 9 条）。

主任監察員及び監察員は、必要に応じて、関係部長に対して調査書、報告書等関係資料の提出、立会・説明を求めたり、職員及びその関係者から事情を聴取したりして、事故監察を実施する（同 6 条、8 条）。

主任監察員は、事故監察を行った事項について監察員が作成する措置意見書を付して、服務監察の結果を区長に報告する（同 10 条）。

3.4.2.3 港区職員懲戒分限審査委員会規程

職員に対する懲戒、分限等に関する処分の実施について、港区職員懲戒分限審査委員会規程に基づき、港区職員懲戒分限審査委員会（本項において、以下「審査委員会」という。）が設置されている。

審査委員会は、区長及び教育委員会の諮問に応じて、区長及び教育委員会が任命する一般職の職員及び教育委員会が任命する幼稚園教育職員に対する、地方公務員法 29 条に基づく懲戒処分、同法 28 条に基づく職員の意に反する免職、休職、降任及び降給の処分等について審査答申を行う（港区職員懲戒分限審査委員会規程 2 条）。

審査委員会の委員長は、総務部を担任する副区長の職にある者が務め、委員は、他の副区長、教育長、総務部長、総務部人事課長及び教育委員会事務局学校教育部教育人事企画課長（教育委員会の諮問のある場合に限る。）の職にある者が務める（同 3 条）。

審査委員会の事務（庶務）は、総務部人事課が担当する。

3.4.2.4 港区職員の懲戒処分に関する指針

懲戒分限審査委員会にて、「港区職員の懲戒処分に関する指針」を定めており、以下の各分類に応じて、処分量定の標準例を定めている。

- 1 一般服務関係（欠勤・遅刻・早退、勤務態度不良、虚偽報告、公文書の不適正な取扱い、秘密漏えい、業務用コンピュータ等の不正利用、個人情報
の不正な取扱、各種ハラスメントなど）
- 2 交通事故・交通法規違反関係
- 3 職務遂行上の過失関係
- 4 利害関係者との接触
- 5 公金公物取扱い関係（横領、紛失、公物損壊、諸給与の違法支給・不適正
受給ほか）
- 6 公務外非行関係（各種刑法犯、薬物犯、酩酊による粗野な言動等、淫行、
痴漢行為、ストーカー行為ほか）
- 7 監督責任関係（指導監督不適正、非行の隠ぺい・黙認）

同指針は、地方公務員法 29 条 1 項各号に定められた、懲戒処分の対象となり得る行為（法令等の違反、職務上の義務違反、全体の奉仕者にふさわしくない非行）があった場合の、具体的な事件に対して処分量定を検討する上での基準（マニュアル）という位置付けとなる。

3.4.3 服務事故等の処理の状況

3.4.3.1 懲戒処分及び措置の件数

港区（東京都の所管分を除く。）における、過去 3 年間の懲戒処分及び措置の実績は、次のとおりである。

	懲戒処分	措置	備考
令和 5 年度	1 件	2 件	
令和 4 年度	2 件	1 件	別途、審査委員会の審査の結果、不問と判断された事案 1 件あり
令和 3 年度	1 件	1 件	

* 措置は、懲戒処分（戒告、減給、停職又は免職の処分）に至らない、訓告及び口頭注意を指す。

3.4.3.2 港区職員懲戒分限審査委員会のもとの服務事故の処理の概況

監査の実施に当たって、令和4年度及び令和5年度に懲戒分限審査委員会への諮問がなされ、審査答申が行われた、全件の資料を確認した。

その結果、各件について、港区職員服務監察規程に基づき、監察員（総務部人事課長）の下で人事課の担当職員が、必要な事故監察（調査、事情の聴取等）を実施したうえ、措置意見書を作成し、主任監察員（総務部長）から区長に報告している状況が確認された。

措置意見書では、調査結果（事実認定の結果）を記載するにとどまらず、港区職員の懲戒処分に関する指針や、個別の服務事故類型に応じた内部基準（例えば、自動車事故に関する処分の内規）に基づいて、事実を整理し、判断要素の1つ1つについて丁寧なあてはめを行い（それを記載し）、当該事案の具体的内容に即して、また、港区における過去の同種事案の処分結果や、他自治体における過去の類似事案の処分結果を調査・列挙し、それを比較対象として参考にしつつ、当該事案の措置の意見が取りまとめられている。

取りまとめの過程で、法律関係の検討事項があれば、総務課で弁護士（非常勤）に法律相談を行ってアドバイスを受けているとのことである。

事故報告から（事故発生から）措置意見書の報告までの期間は、比較的短期間で報告されるものもあるが、1年以上を要している事案もある。長期間を要している事案は、例えば、交通事故の事案について、被害者との示談が成立してその結果が確定するのを待つケースや、刑事事件化した事案について、第一審判決が出る（確定する）のを待つケースなどであり、格別、処理が遅滞しているといった評価は当たらない。

措置意見書を受けると、速やかに審査委員会が開催され、審査、答申が行われている。

以上のとおり、本外部監査による確認の範囲では、法令・諸規定に基づき、的確・丁寧な事務処理及び審査答申がなされており、関係書類の作成等も適切になされているものと見受けられた。

なお、確認した事案については、いずれも、措置意見書における処分意見どおりの答申が行われていた。

個別事案の詳細には本報告書では立ち入らないが、服務事故の類型としては、自動車事故及び自転車事故が比較的多数を占めているとのことであり、監査対象とした事案にも複数含まれていた。自動車事故については、従前から多い類型であることから、事案の内容等に応じた、詳細な処分基準が定められており、精緻で安定的な処理・懲戒処分の量定が為されていることが窺われた。自転車事故については、近年、事故の増加に伴って、基準等の改定が行われたとのことである。

3.4.3.3 懲戒処分等の公表について

港区では、内規として、懲戒処分等を行った場合の公表基準を定めており（「港区職員の懲戒処分の公表基準」、ホームページ等に掲載なし。）、①地方公務員法 29 条に基づく懲戒処分を行った場合、②特に区民の関心の大きい事案又は社会に及ぼす影響が著しい事案に対して、訓告等の措置を行った場合、③職員が規律違反や公務員にふさわしくない行為等を行ったことにより勸奨を受けて退職した場合には、これらを公表することとしている。

ただし、被害者が事件を公表しないよう求めるとき、又は公表により被害者が特定される可能性が大きいときなど、被害者の人権に十分配慮する必要がある場合は公表しない。

公表する内容は、原則として、発生年月日、役職、所属部、年齢及び性別、事件概要、処分等の内容、処分年月日とされており、所属の詳細や氏名等の個人情報公表しない。その上で、収賄事件、詐欺又は横領事件など非違行為内容が重大であり、警察等で所属や氏名等が公にされている場合又は社会に及ぼす影響が大きい事案は、これら情報も公表する場合があるとしている。

公表時期は、懲戒処分等を行った後、速やかに公表するとされ、ただし、区民に与える影響が比較的少ない事案については 6 か月ごとに一括して公表する。公表は、区ホームページへの掲載により行う^[77]が、事案により、報道機関等への資料提供も行う。

運用上、次の 6 か月が経過し、区ホームページ上で新たな公表を行うタイミングで、それまで掲載・公表されていた過去事案の公表は終了する。つまり、（区民に与える影響が比較的少ない事案については）公表期間は 6 か月間に限られていることになる。

別途、区ホームページ上の、プレスリリース^[78]において、「事務処理の誤り」などと並んで、「不祥事」の項が設けられており、前々年度以降の不祥事（犯罪行為として捜査を受けた事案が分類されている模様である。）についてのプレスリリースが閲覧可能である。ただし、これらは、不祥事の発生時のプレスリリースであって、その後、これら事件に対して行われた懲戒処分等については、処分後の一定期間（6 か月間）公表がなされ、期間経過後には掲載終了となっている。つまり、事件発生時のプレスリリースが引き続き閲覧できるにもかかわらず、それについての調査等を踏まえた人事処分の結果については、先に公表が終了してしまうという逆転現象が生じている。

⁷⁷ <https://www.city.minato.tokyo.jp/jinji/kuse/jinji/jinji/syobun.html>

⁷⁸ <https://www.city.minato.tokyo.jp/kuse/koho/hodohappyo/index-press-index.html>

【意見 35】

懲戒処分等の公表について、区ホームページへの掲載期間が 6 か月と短期であり、過去の懲戒処分等の状況について、ほとんど遡ることができないため、公表期間等について見直しを行うべきである。

【理由】

区職員等による不祥事の発生や、それに対する懲戒処分等の内容は、区政に関する情報として、周知・公表の対象とされるべきものであり、そうであるからこそ、港区においても、内規として「港区職員の懲戒処分の公表基準」を定め、これに基づいて公表を実施している。しかし、公表期間が短期に過ぎれば、公表したことの意義や効果は限定的となり、区民や、区職員等も、1、2 年前の直近の服務事故に対しても、いかなる懲戒処分等が為されたのか、確認することが困難となる。

また、プレスリリースによって事件発生を報じていながら、当該事件に対する懲戒処分等の公表を先に終了することにより、適切に人事処分が為されたのか否かについて、区民によるチェック機能を働かせることも困難となる。

もとより、不祥事や懲戒処分等を公表することについては、当事者・関係者（被害者等を含む）のプライバシー権との調整の考慮も必要であるが、事案発生後、数年間程度は、事案発生の事実や概要について公表情報として維持されることが望ましいと考えられる。プライバシー権等との調整については、個別の事案に応じて、公表内容で配慮等することが可能である。

3.4.3.4 サービスに関する再発防止の取組、周知・研修等

港区では、毎年度当初に、副区長名にて、交通事故及びサービス関係について、依命通達を行い、周知・注意喚起を行っている。

サービス全般に関する研修は、新規採用職員の新任研修において、実施している。その他の職層に対して、サービスに特別に着目した研修は、特段、行われていない。

サービス事故についての公表（公表基準）については前述のとおりであるが、その対外公表を超えて、区役所の組織内におけるサービス事故事例の特別な共有等の対応はしていない。本監査におけるヒアリングの際、このことの理由として、プライバシー保護の観点が挙げられた。しかしながら、基準に基づく一定の対外公表はなされるものであり、サービス事故の事案の要点や、当該事案発生を踏まえて講じた再発防止策を共有・周知することは、再発防止の観点で、重要な意義があると考えられる。

ところで、職務中の公用自転車又は自動車の事故などは今後も不可避免的に発生するものであり、また、交通費の不正支給等も、全国の各自治体で発生して

おり、完全に根絶することは難しい類型と考えられる。

そうした前提もあってか、港区における（左記に限らない）服務事故の処理において、監査で確認した範囲では、属人的な問題として扱われる事案がほとんどで、管理監督の問題に言及されてはいても、組織上の問題や組織風土まで深掘りした原因分析をする事案は格別見当たらなかった（個々の事案発生を受けて、当該部署内で適宜の対応や再発防止の取組を行ったことまでは、記録中にも表れている。）。

【意見 36】

服務事故について、調査を経て懲戒処分等が行われたり、当該事故に関連して再発防止策が講じられたりした場合には、区役所内において適宜の周知を行うことで、同種・類似案件の早期発見や再発防止の一助とすべきである。そのためにも、多角的な原因分析を踏まえた、組織横断的な観点からの再発防止策の策定に努めるべきである。

【理由】

一般的に、不祥事等の原因分析に当たっては、当該職員の属人的な問題として個人の問題に帰するに止まらず、当該不祥事等を発生させた組織上の問題、当該不祥事等の発見上の問題、温床となった組織風土上の問題等、内部統制上の問題にまで事案を深掘りした多角的な原因分析により再発防止策の策定を行うことが重要である。その上で、同様の問題が生じ得る部署に組織横断的に共有することも重要である。

服務事故発生の事実、また、それについて、組織として法令・ルールにのっとって適切に調査を行い適正な懲戒処分等を行った事実、さらには再発防止策の周知は、組織内のコンプライアンス意識の向上につながり、予防的統制の面で重要である。また、周知を行うことで、事案により、顕在化していない同種・類似事案の発見につながる面もある。

本監査において、過去の服務事故について具体的に資料を検討する中で、類似の事案が再発したのが見られた。1 件の事案発生を理由として、どの程度の再発防止の取組を行うことが適切か、費用対効果も含めて検討を要するが、組織内における周知は、基本的な対策となり得る。

なお、一般論として、服務事故やこれに対する懲戒処分等の内容について、組織内において必要十分な周知を行わない場合には、不正確で誤った情報が伝播するといった弊害もあり得るところである。

再発予防の取組に当たっては、当該一件の事案のみに着目するのではなく、庁内における、あるいは他自治体における同種・類似事案の発生状況や傾向も分析に取り入れて、多角的・横断的な検討がなされることが望まし

い。そのためには、リスク情報を収集している部署（防災危機管理室等）から情報提供を受けることも有意義と考えられる。

3.4.3.5 服務違反の発見的統制について

服務違反について、基本的な発見の手段は、内部的な、職場の同僚や上司による認識・覚知であり、ルールに従って所属課長や各部長に報告される。事故監察の対象となる程度に至っていれば、各部長が職員の事故報告書を作成し、主任監察員（総務部長）を経て、区長に報告される。

また、公益通報や、外部からの指摘（広聴等）が端緒となるケースもある。実際に、近年の懲戒処分事例の中に、広聴に対する外部からの連絡が端緒となって処分に至ったケースが存在した（ただし、通報の手段が広聴であったということであり、通報者の属性は不明であるので、実質として港区職員からの通報であった可能性は否定されない。）。

その余の手段として、人事課にて、勤怠管理のシステムから、職員の年次有給休暇の取得状況を定期的に調査していることが挙げられる。年次有給休暇の計画的な消化の水準を超えて、年度の比較的早い段階で年次有給休暇が少なくなっている職員をシステム上で抽出して、所属課長に対し、服務管理、勤怠管理を促す趣旨で情報連携を行う。実際、これに該当するような職員に、服務的な面でのフォローを要するケースは少なくないとのことである。その後、人事課と所属課とで、リストで管理しつつ、適宜の連携を行っている。

休職者も服務的な問題やハラスメントに起因する場合があるため、そういった観点から、人事課において休職・療養中の職員と連絡を取ったり、ケアを行うことがある。

3.4.3.6 職務能力向上プログラム

職員に対する例年の勤務評価において、勤務実績がよくない職員（第一次評価者の評価が最下位（D評価）又は2年連続下位（C評価）の職員）を対象として、その職員が置かれている職層において求められる知識やスキルが習得できるように育成を行い、職務能力の向上を図る、職務能力向上プログラムの制度があり、実施されている。

毎年、2～3名程度の対象者について実施されている。

職務を通じた能力向上計画と、研修を通じた能力向上計画とを作成し、各年度内で計画を実施し、定期的な（月1回程度の）状況確認を行い、年度末に向けてプログラムの成果を確認するといった流れで行われている。

例えば、港区職員ハンドブック及び文書関連のマニュアル等をテキストとして契約事務や文書作成に関する研修を実施したり、コミュニケーションスキル

を身につけるための研修を実施したり、また、職場において所属課長の指導の下で報告・連絡・相談が確実にできるように取り組んだり、といった内容が行われている。

こうした取組も、服務事故を未然防止するための、予防的統制の一環として位置付け、評価することができる。

3.4.4 小・中学校教員の服務に関する事務処理について

3.4.4.1 港区立小・中学校教職員の人事管理のあり方について

港区には、小学校が 19 校、中学校が 10 校設置されており、小学校の教員数が約 560 名、中学校の教員数が約 210 名、在籍している。

港区立小学校・中学校の設置者は港区であるが、そこで働く教員は、原則として、東京都が採用し、東京都が職員給与を負担する、県費負担教職員^[79]である。県費負担教職員についての任命権は東京都教育委員会に属し、任免、分限又は懲戒などの人事権は東京都教育委員会が行う^[80]。このため、教員を対象とする人事的施策の多くは、東京都の教育庁が企画、実施する。

港区立小学校・中学校の教職員（県費負担教職員）の服務の監督については、港区教育委員会が行う^[81]こととされており、教育長の下で、港区教育委員会の教育人事企画課が所管する。しかし、県費負担教職員の処分権限は都教委にあることから、措置や処分に向けた調査等の権限も都教委に属し、処分案の作成は都教委が行い、都教委が設置する懲戒分限審査委員会において処分の判断が行われる（図表 16「県費負担教職員の処分等に関する事務の流れ」参照）。その際、港区教育委員会事務局学校教育部教育人事企画課が、東京都教育庁の担当部署と連携・協働して、調査に協力するなどしている。

なお、港区教育委員会事務局学校教育部教育人事企画課は、港区立の幼稚園も所管しているところ、幼稚園教諭は港区の職員であるため、幼稚園と小・中学校とで、ルールや取扱いが異なることになる（幼稚園教諭については、港区の一般職員と同様のルールの適用を受けることになる。）。

3.4.4.2 教職員の服務に関するガイドライン

前項のような、小・中学校教員（県費負担教職員）についての任免権を前提として、小・中学校教員に対する服務に関する啓発の素材等は、東京都教育委員会が作成しており、港区が独自に行う周知啓発はほぼ皆無である。小・中学校教員の初任者研修は港区が担当するため、その研修の中で港区の服務規律に

⁷⁹ 市町村立学校職員給与負担法(昭和 23 年法律第 135 号) 1 条

⁸⁰ 地方教育行政の組織及び運営に関する法律(昭和 31 年法律第 162 号) 37 条、38 条

⁸¹ 同法 43 条、学校職員服務取扱規程(港区・平成 12 年 3 月 31 日 教育委員会訓令第 8 号)

ついて話をする程度とのことであった。

具体的には、例えば、東京都教育委員会が、「使命を全うする！ ～教職員の服務に関するガイドライン～」を作成、公表しており、その中で、服務事故の類型を整理し、各類型について参照すべき法令・規程類や、留意点、過去の具体的な服務事故及びそれに対する処分結果などがまとめられている。なお、令和6年4月、3年ぶりに改訂が行われた^[82]。

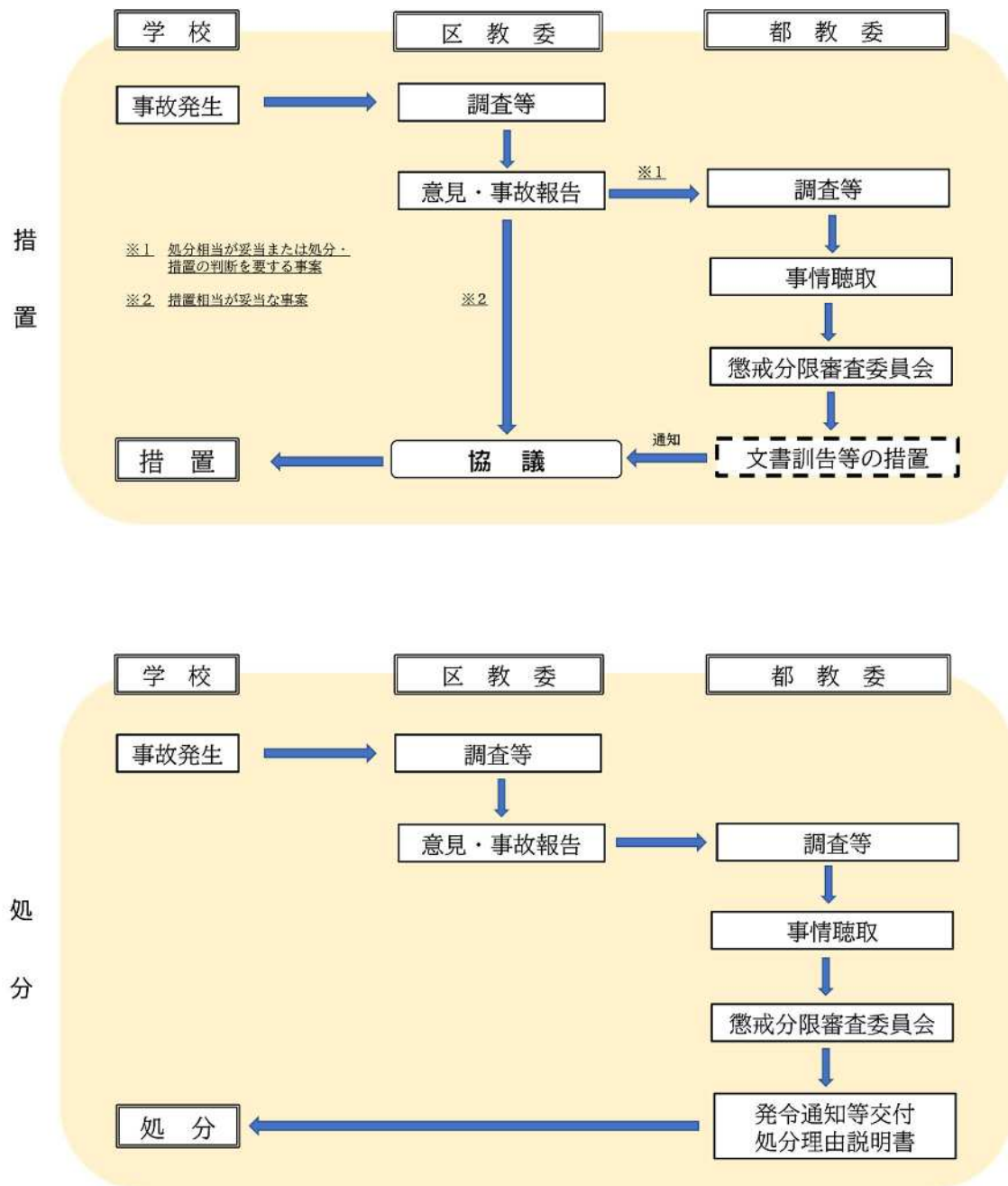
教育現場においては、近年は、性犯罪に関する服務事故が頻発して、特に問題となっており、都教委もこの類型の対策を重視している状況にあるとのことであった。東京都は、毎年、7月と12月を服務事故防止月間と定めており、これら時期に、東京都の主導で、校内で服務事故防止研修を実施しているが、直近では、研修の際も児童・生徒に対する性暴力等の防止が主要なテーマとして設定されていた。

⁸² https://www.kyoiku.metro.tokyo.lg.jp/staff/personnel/duties/files/release_guideline/r6_04kaitei.pdf

3.4.4.3 県費負担教職員の処分等に関する事務の流れ

県費負担教職員の処分等に関する事務の流れは、図表 16 のとおりである。

図表 16 県費負担教職員の処分等に関する事務の流れ



事故が発生した場合、区教委がまず調査等した上で、懲戒処分が相当な事案、あるいは処分・措置の判断を要する事案については、都教委に上げて、都教委で調査等の後、都教委にて懲戒、措置の決定を行う。

都教委が、戒告以上の懲戒が相当と判断した場合、都教委にて処分を発令す

る。

都教委にて、懲戒処分には至らないとの判断となった場合であって、例えば文書訓告の措置が妥当と判断されたときは、都教委から区教委に通知（措置依頼）がなされ、これに基づいて、区教委にて措置命令を行う。

都教委にて、「教職員の主な非行に対する標準的な処分量定」を定めており、これに基づいて、処分が判断、決定され、その後、都教委にて服務事故の処分公表を行う。

3.4.4.4 近年の処分実績（幼稚園を含む）

	懲戒処分	措置	備考
令和 5 年度	0 件	0 件	刑事事件判決確定による失職 1 名あり
令和 4 年度	0 件	1 件	
令和 3 年度	0 件	3 件	

* 措置は、懲戒処分（戒告、減給、停職又は免職の処分）に至らない、訓告及び口頭注意を指す。

* 過去 3 年間は小中学校教員の事案のみであり、幼稚園事案はなかった。

3.4.4.5 小中学校教員の服務事故の処理の概況

本外部監査の実施に当たって、令和 4 年度及び令和 5 年度に措置または処分の手続に乗った、全件の資料を確認した。

いずれの事案も、所定のプロセスに従って、東京都教育委員会を主体としつつ、港区教育委員会事務局学校教育部教育人事企画課が協力して、措置等に至っている。

3.4.4.6 サービス事故の情報共有

サービス事故の情報共有については、都教委にて公表が行われる。

港区においては、教育人事企画課が校園長会の中で再発防止策の共有、情報提供を行うとともに、上記の処分の公表情報及びサービス事故の再発防止のためのニュースレター（「ふくむニュースレター」、都教委が発行）をメールで流している。

3.4.4.7 サービス違反の発見的統制

各学校の校長が教員の管理者であるところ、日頃から校長と区教委との連絡関係を構築しており、サービス違反についても、校長から教育委員会に連絡が入る。

また、小・中学校におけるサービス違反は、東京都が設置する公益通報窓口に通

報があって、そこから連絡を受けるパターンも存在する。

加えて、小・中学校においては、都教委が「相談シート」を配布して、児童・生徒に対し、教職員から何か被害を受けていないかといった質問項目に回答を求めている。その回答は、東京都が回収・把握することになる。

服務事故に至らないが、日頃の素行が悪い教職員がいた場合には、日々の職務の中で、各学校の校長が、人事管理上、指導を行うことが基本となる。

3.4.4.8 東京都教育委員会との関係性について

県費負担教職員について、服務監督は区教委が行うが、任免権など人事権は都教委が行使するという構造について、法律に基づく位置付けであるからそのことの是非を問題にする意義は乏しいが、区教委の現場における実情、そのメリット・デメリットについて、ヒアリングの中で説明を求めた。

メリットとしては、都教委に情報やノウハウが集中しているため、個別の事案について、東京都全体でバランスが取れた画一的な処分ができることはメリットであると考え、仮に区単独で処分を行うとすると、件数が少ないため処分や量定の判断が困難となる可能性がある、といった説明があった。

他方、デメリットとしては、東京都と港区とで一つの事案について調査・検討等を行うことになるため、二重行政的な意味合いは否定できないこと、また、全面的に東京都に言われるままに委ねるわけではないが、総体としては、都教委から指示があれば、区教委は対応せざるを得ないという面があり、主体性を欠く場合がある。また、東京都から受ける指示の根拠や意図をにわかに図りかねる場合もあるとの声も聞かれた。

3.5 会計事務

3.5.1 はじめに

総務省ガイドラインによると、地方公共団体における内部統制の対象とする事務について、「財務に関する事務については、対象として必ず取り組む必要がある」とされている。そして、港区内部統制基本方針では内部統制の対象範囲として、「財務に関する事務」を重点項目としている。そのため本章では、「財務に関する事務」にあたる、収入事務、支出事務、そして会計事務の適正化を図る目的で毎年実施されている、会計自己検査の 3 つを監査対象として選定した。

3.5.2 収入事務

3.5.2.1 収入事務の概要

港区財務会計の手引によると収入は以下の様に定義されている。

「収入とは、地方公共団体の需要を充たすための支払いの財源となるべき現金を収納することをいいます。この現金の収納には、財産の処分により生じたものや繰入など、区の内部で行われる公金振替の方法による会計間の移動も含まれます。しかし、単なる保管金にすぎない歳入歳出外現金（入札保証金、契約保証金等の受入）や一時借入金等は含まれません。なぜならば、これらは支払いの財源となるべき現金ではないからです。また、収入は、これを会計事務手続の面からみると、徴収行為と収納行為とに区分され、徴収行為はさらに調定行為と納入の通知行為とに分けられます。なお、収入ということばには期間の観念がないため、一会計年度における一切の収入をいう場合、これを歳入といたします。」

3.5.2.2 実施した手続の概要

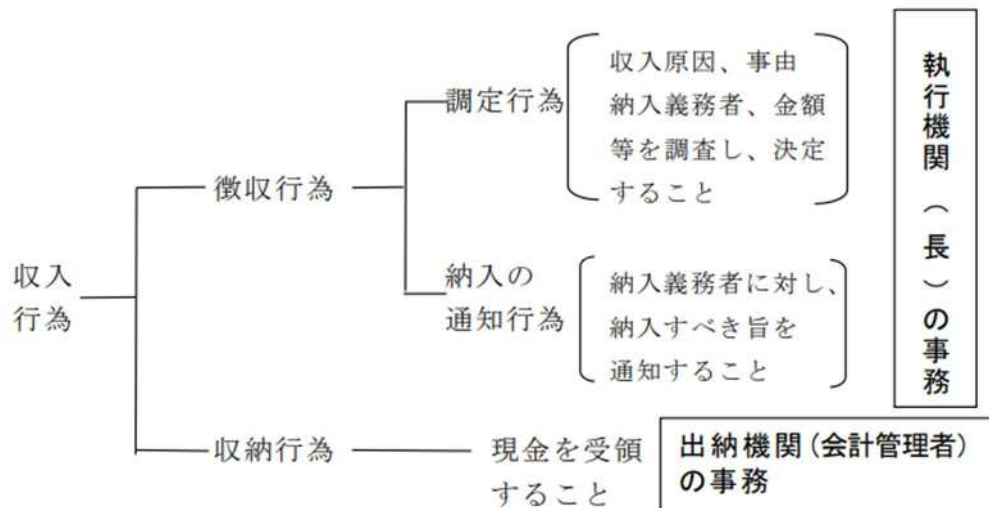
本監査では、収入事務にかかるリスクと内部統制を検証するため、担当部局に対して、ヒアリングを実施した。

ヒアリングを通じて、業務の流れ、業務の遂行を妨げるものとして起こりうるエラー、そして、当該エラーを予防・発見するために、どのような統制が整備されているかを理解した後、当期中に発生した 1 件の取引をサンプルとして、業務の流れに沿って証憑や財務会計システム・文書管理システム内の流れを追い、統制の整備状況を確認めた（ウォークスルー手続の実施）。

必要に応じて、追加の質問を行った。

3.5.2.3 収入事務の流れ

港区財務会計の手引によると、収入行為は次のとおり分類される。



上記の分類を、業務の発生順に整理すると、

- ① 起案（調定原議の作成、電子決裁回付）
- ② 収入通知（調定書の作成、データの添付、電子決裁回付、納付書兼領収証書・納入通知書兼領収証書の印刷）
- ③ 納入通知（相手方（債務者）へ交付し、納入してもらう）
- ④ 収納
- ⑤ 歳入計上

の5段階となる。

続くパートでは、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、どのような統制が整備されているのかを検討する。

3.5.2.4 起案

3.5.2.4.1 業務記述

収入事務プロセスは、起案（調定原議を作成して電子決裁を回付するところ）から開始する。

港区財務会計の手引によると、調定とは、「歳入を収入する際、法令、契約等に基づいて収入の根拠を調査し、所属年度、歳入科目、納入すべき金額、納入義務者、納期限等を決定する内部意思の決定行為です。」（港区会計事務規則第22条）と定義される。

具体的には、各課の担当者が財務会計システムの画面上で調定書を作成すると、調定書ファイルが、文書管理システムに自動で連携され、文書管理システム上で各課の課長まで電子決裁される流れとなっている。

なお、「調定原議は財務会計システムの調定書摘要欄に『事業の内容、経費算出の根拠、会計規則上の処理方法』を入力することまたは、調定書の電子決裁に起案本文を作成して添付することで省略できます」とされている。

3.5.2.4.2 起こりうるエラー、エラーを予防・発見するための統制

調定書の作成にあたっては、担当者が、歳入として受け入れる根拠が無い調定書を作成するリスクが考えられる。

このリスクに対し、調定書には根拠証憑を添付するルールがあり、予防的統制となっている。また、担当者が故意・過失により、歳入として受け入れる根拠がない調定書を作成した場合には、この後に続く調定書決裁の段階で発見される仕組みになっている。

調定書の作成にあたっては、財務会計システムに、会計規則上の処理方法と異なる勘定科目を入力するリスクも考えられる。

このリスクに対し、この後に続く調定書決裁の段階で、歳入科目の誤りが無いか確認するルールがあり、発見的統制となっている。

3.5.2.4.3 監査結果

監査の結果、起こりうるエラーに対する予防的統制及び発見的統制が整備されていることが確かめられた。

3.5.2.5 収入通知

3.5.2.5.1 業務記述

港区財務会計の手引によると「収入の通知は財務会計システムの処理をすることにより、電子データで会計室に送られるため、それを通知とみなし会計室へ決裁を回すことを不要とします。」とされている。

ルール上は、調定書について、各課の課長決裁が完了した後に、納付書兼領収証書または納入通知書兼領収証書を出力（印刷）する流れとなっている。

3.5.2.5.2 起こりうるエラー、エラーを予防・発見するための統制

収入通知プロセスにおいては、根拠のない調定原議を承認してしまうなど不適切な決裁が行われるリスクが考えられる。

このリスクに対しては、財務会計システム上「調定書」の摘要欄に、事業の内容・経費算出の根拠が入力され、調定内容と経費算出の根拠との整合性を確かめた上で決裁が行われており、予防的統制となっている。

また、決裁は、決裁者だけでなく、各課係長、文書主任といった複数の決裁関与者により行われていることから、決裁の過程で故意または過失によるエラーがあった場合も、他の関与者によって発見される仕組みとなっている。

3.5.2.5.3 監査結果

監査の結果、起こりうるエラーに対する予防的統制及び発見的統制が整備されていることが確かめられた。

3.5.2.6 納入通知

3.5.2.6.1 業務記述

相手方（債務者）へ納入通知書を交付して納入を依頼する。住民票の交付手数料等は納付書により金銭出納員が納入する。東京都からの入金等、直接港区の口座に振り込まれる歳入の場合は、納付の根拠となる通知などを納付書に添付して会計室に送付する。

3.5.2.6.2 起こりうるエラー、エラーを予防・発見するための統制

納入通知プロセスにおいては、決裁がなされていないのに納入通知されるリスクが考えられる。ルール上は、決裁済みであることを確認した上で、財務会計システムから納入通知書・納付書を出力することになっているが、仕組み上は、決裁が完了していなくても、納入通知を出力することは可能である。

また、金額や請求先が誤った納入通知がなされるリスクが考えられるが、金額や請求の適切性に関しては、決裁時にチェックされる仕組みが、予防的な統制となっている。

3.5.2.6.3 監査結果

【意見 37】

決裁済みでなければ、財務会計システムから納入通知書・納付書を出力することができない仕組みにする、あるいはシステム上の対応が難しい場合、納入通知プロセスに進む前段階で、第三者が決裁済みであることを確かめる仕組みが望まれる。

【理由】

納入通知プロセスにおいては、マニュアル上、決裁済みであることを確認した上で、財務会計システムから納入通知書・納付書を出力するルールになっているが、現在の仕組み上は、決裁が完了していなくても、納入通知・納付書を出力することが可能である。よって、担当者が故意または過失により、未決裁の納入通知書・納付書を出力して納入通知プロセスに進めた場合には、これを予防することができない。また、これを発見する仕組みも見当たらなかった。

決裁がなくても、次のプロセスに進める場合、決裁という重要な内部統制の存在意義が無くなってしまうため、システム上、未決裁の納入通知書・納付書は出力できない仕組みにする、若しくは、納入通知プロセスに進む前段階で、納入通知書・納付書発行担当者以外の第三者が、決裁済みであることを確かめるルールにするなど、仕組みを改善することが望ましい。

3.5.2.7 収納

3.5.2.7.1 業務記述

港区財務会計の手引では、収納について「歳入金の収納、すなわち、現金・有価証券の出納・保管は会計管理者がつかさどるが、この事務を補助させるために、金銭出納員・現金取扱員を置いている一方、金融機関を指定して、公金の収納又は支払の事務を取り扱わせています。」と説明している。

3.5.2.7.2 起こりうるエラー、エラーを予防・発見するための統制

現金・有価証券の出納・保管にあたっては、納入通知書と異なる金額で収納してしまうリスク、収納した現金・有価証券を適切に保管しないことによる紛失・盗難のリスクが考えられる。

このリスクに対しては、会計自己検査（3.5.4）が予防的統制及び発見的統制となっている。

3.5.2.7.3 監査結果

会計自己検査の監査結果については後述する（3.5.4 参照）。

3.5.2.8 歳入計上

3.5.2.8.1 業務記述

港区財務会計の手引によると、歳入計上は「指定金融機関から送付される納入済通知書に基づき、会計室において財務会計システム上の処理をすることにより、区のお金になること」とされている。納入義務者等が金融機関等へ納入するだけでは区の歳入にはならず、財務会計システム上で歳入計上の処理が必要である。

3.5.2.8.2 起こりうるエラー、エラーを予防・発見するための統制

歳入計上にあたっては、金融機関等へ納入されたまま、歳入計上が漏れる・遅れるリスクが考えられる。

これらのリスクに対しては、会計室・内部統制推進部局の2部署において、調定原議が上がっているにもかかわらず、歳入計上されていない案件のチェックを定期的に行う仕組みがあり、発見的な統制となっている。

3.5.2.8.3 監査結果

監査の結果、起こりうるエラーに対する発見的統制が整備されていることが確かめられた。

3.5.3 支出事務

3.5.3.1 支出事務の概要

港区財務会計の手引によると支出は以下の様に説明されている。

「支出とは、事業の施行に伴う経費の支出に関する一切の行為をいいます。

支出は、予算の措置を前提として、事業案の意思決定（事業原議）に基づく事務事業の施行、支出の原因となる支出負担行為、債務の調査確認、そして支出の意思決定を経てなされる支出命令に基づいて行われます。

すなわち、支出事務は、予算事務から始まり、支出命令を経て支払で終結する一連の事務を指すものと見るすることができます。」

3.5.3.2 実施した手続の概要

本監査では、支出事務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。

ヒアリングを通じて、業務の流れ、業務の遂行を妨げるものとして起こりうるエラー、そして、当該エラーを予防・発見するために、どのような統制が整備されているかを理解した後、当期中に発生した 1 件の取引をサンプルとして、業務の流れに沿って証憑や財務会計システム・文書管理システム内の流れを追い、統制の整備状況を確認した（ウォークスルー手続の実施）。

必要に応じて、追加の質問を行った。

3.5.3.3 支出事務の流れ

港区財務会計の手引によると、支出事務は以下の 14 の段階に分けられる。

- ① 予算の通知
- ② 配当申請
- ③ 配当
- ④ 配当通知
- ⑤ 令達
- ⑥ 令達・執行委員等の通知
- ⑦ 事業の決定
- ⑧ 契約等の手続（支出負担行為）
- ⑨ 履行の確認（検査）
- ⑩ 物品出納手続（物品購入の場合）
- ⑪ 支出決定
- ⑫ 支出命令
- ⑬ 審査
- ⑭ 支払

続くパートでは、支出の中でも金額的に重要性が高い「契約事務を伴う支出」を対象とする。契約事務については別パート（3.6）で取り扱うため、ここでは、上記 14 段階のうち、最後の 4 段階（「支出決定」から「支払」まで）と、支出決定の前段階として「債主から区長あての請求」について、それぞれどのようなリスクがあり、それに対して、どのような統制が整備されているのかを検討する。

3.5.3.4 債主から区長あての請求

3.5.3.4.1 業務記述

港区財務会計の手引では請求について以下のとおり記述している。

「請求書は、債権債務関係を確定する一つの手続と考えられるので、原則としてこれを徴することが必要となります。

ただし、債務の性格上、請求書を徴することになじまない（又は徴しがたい）場合、及び会計管理者がその必要がないと認めた場合には、例外として請求書を徴する必要はありません（官公署の納入通知書等により支払うもの、国保療養費、高齢者医療、看護料、弔慰金、寄付金等）が、支払額調書の作成が必要となります（会計規則第 52 条）。」

3.5.3.4.2 起こりうるエラー、エラーを予防・発見するための統制

請求にあたっては、各所管課において、請求書を受領したにもかかわらず、処理が遅れる、または、漏れるリスクが考えられる。

このリスクに対し、各課では、支出命令書提出期限（リスト）を使用することによって、会計室へ支出命令書の送付が遅れることのないよう管理しており、これが、予防的統制となっている。また、内部統制推進部局が 3 か月に 1 回、及び出納閉鎖の直前に、支払い漏れがないかのリストアップと各課へのリマインドを行っており、処理が大幅に遅れた場合や漏れた場合には、これが発見的統制になっている。

3.5.3.4.3 監査結果

【意見 38】

請求書を受領したにもかかわらず、処理が遅れた場合の発見的統制に改善の余地がある。

【理由】

現状、請求書の処理の大幅な遅れや漏れがないよう、内部統制推進部局が 3 か月に 1 回リマインドを実施しているが、支払遅延につながる遅れを適時

に発見する仕組みがない。例えば、各課において請求書の処理漏れがないか、定期的にリマインドするルールを運用することにより、処理の遅れが適時に発見されることが期待される。

3.5.3.5 支出決定

3.5.3.5.1 業務記述

港区財務会計の手引では、支出決定について以下のとおり記述している。

「支出決定は、支出命令の前提となるものであり、支出負担行為の行われた後の支出決定は、全て課長専決です（事案専決規程別表 12 の 3）。

なお、支出原議には、

- ① 経費の原因となる事務事業の内容
- ② 支出金額、算出の根拠
- ③ 所属会計年度、支出科目
- ④ 債主名
- ⑤ 支出の処理方法

等を明記しておかなければなりません。」

3.5.3.5.2 起こりうるエラー、エラーを予防・発見するための統制

支出決定にあたっては、原因となる事務事業がないにもかかわらず支出決定してしまうリスクが考えられる。

このリスクに対し、各課では、会計室に支出命令書を送付する際に、検査結果を含む、支出原議が添付される仕組みになっており、これが、予防的統制となっている。また、つづく審査の段階で、審査担当者が支出原議と添付書類の整合性をチェックしており、これが発見的統制となっている。

また、支出原議を作成するにあたり、支出金額や支出科目を誤るリスクが考えられる。

このリスクに対し、各課では課長が支出原議と証憑の一致を確かめており、これが予防的統制となっている。また、この後続く審査の段階で、審査担当者が支出原議と証憑の一致をチェックしており、これが発見的統制となっている。

3.5.3.5.3 監査結果

監査の結果、起こりうるエラーに対する予防的統制及び発見的統制が整備されていることが確かめられた。

3.5.3.6 支出命令者（課長）による調査、及び、支出命令

3.5.3.6.1 業務記述

港区財務会計の手引では、支出決定について以下の様に記述している。

「支出決定が行われると、これに基づいて会計管理者に対して支出命令が発せられます。なお、支出命令者は課長となります（港区予算事務規則第 4 条、会計規則第 6 条）。」

また支出命令者の調査については以下の様に記述している。

「支出命令者には、次の事項の調査が課せられています。したがって、支出命令の際には、これらが完了していることが前提となります。

- ・ 配当若しくは令達又は執行委任予算の有無、法令に適合するか否かの調査（会計規則第 6 条）
- ・ 所属年度、支出科目、支出金額、債主名及び印鑑の正誤並びに支出の内容が法令又は契約に違反する事実がないかの調査（会計規則第 52 条）
- ・ 債主の確認、印鑑及び代理関係の調査（会計規則第 59 条）」

3.5.3.6.2 起こりうるエラー、エラーを予防・発見するための統制

支出命令にあたっては、支出命令が遅れるリスクが考えられる。

このリスクに対しては、遅延を防ぐため、支払日程表による管理が行われている。また、システム上、期限に間に合わない場合には入力制限がかかる仕組みになっており、予防的統制となっている。また、内部統制推進部局が 3 か月に 1 回、及び出納閉鎖の直前に、支払い漏れがないかのリストアップと各課へのリマインドを行っており、処理が大幅に遅れた場合や漏れた場合には、これが発見的統制になっている。

支出命令にあたっては、収支命令者等が不在の場合に、適時に適切な取扱者による命令が出せないリスクも考えられる。

このリスクに対しては、収支命令者（課長）が出張又は休暇その他の理由によりその事務を行うことができないときは、別に区長が指定する職員が行う。その際は、審査時の関連文書として収支命令者指定届が添付される仕組みとなっており、これが、予防的統制となっている。

3.5.3.6.3 監査結果

【意見 39】

支出命令が遅れた場合の発見的統制に改善の余地がある。

【理由】

現状、支出命令の大幅な遅れや漏れがないよう、内部統制推進部局が 3 か

月に 1 回リマインドを実施しているが、支払遅延につながる支出命令の遅れを適時に発見する仕組みがない。例えば、各課において定期的に支出命令の漏れがないかをリマインドするルールを運用することにより、支出命令の遅れが適時に発見されることが期待される。

3.5.3.7 会計管理者の審査

3.5.3.7.1 業務記述

港区財務会計の手引では、会計管理者の審査について以下のとおり記述している。

「会計管理者は、区の会計をつかさどりますが、前出の支出命令なくしては、支出をすることはできません。（自治法 170 条、232 条の 4・1 項）またその場合においても、支出命令にかかる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その債務が確定していることを確認したうえでなければ、支出をすることができません。この確認行為を『会計管理者の支出命令審査権』と呼びます。（自治法 232 条の 4・2 項）」

3.5.3.7.2 起こりうるエラー、エラーを予防・発見するための統制

審査にあたっては、法令や予算に違反する支出、債務が確定していない支出を行ってしまうリスクが考えられる。

このリスクに対しては、審査担当者が、文書管理システム上で、支出命令書と添付書類の整合性を確かめるルールとなっており、これが予防的統制となっている。会計室での審査は、係員、係長、室長と複数名によって行われることから、故意または過失による誤った承認があった場合には、上位の確認者によって発見される仕組みになっている。

また、会計室での審査が遅延するリスクが考えられる。

このリスクに対しては、会計室に支出命令書が送付された後は、5 名の審査担当者が共同で文書管理システム上の未処理状況を管理し、1 日のうち複数回の頻度で支払期日管理をしており、これが予防的統制となっている。複数名で支払期日管理をしていることから、審査担当者の故意または過失により、見落としや遅延があった場合にも、発見される仕組みとなっている。

3.5.3.7.3 監査結果

監査の結果、起こりうるエラーに対する予防的統制及び発見的統制が整備されていることが確かめられた。

3.5.3.8 支払

3.5.3.8.1 業務記述

港区財務会計の手引では、支払について以下のとおり記述している。

「会計管理者が債主に支払をする場合、その基本的な支払の方法は、小切手払であり、債主の申し出があれば、現金払をすることもできます。（自治法 232 条の 6・1 項、会計規則 61 条 1、2 項）

また、送金払や口座振替払等も認められています（自治法 232 の 5・2 項、自治令 165、165 条の 2）が、これらはいずれも、支出の原則『支出は債権者のためでなければ、これをする事ができない（自治法 232 条の 5・1 項）。』に基づくものです。

実際は、債主の申出による口座振替の方法が通例となっています。財務会計システムの支払方法は、口座振替、口座振替（特定）、窓口払、給与、払込、送金払、一括、公共料金（前渡金）です。」

3.5.3.8.2 起こりうるエラー、エラーを予防・発見するための統制

支払に当たっては、まず、支出命令入力の際、支払先の口座を誤るリスクが考えられる。

このリスクに対しては、財務会計システム上、登録番号ごとに口座番号がすでに登録されており、支払の段階では入力行為が発生しない仕組みとなっており、取引先マスタ登録の段階での統制に依存するが、予防的な統制となっている。

また、口座振替払いをする支出命令をする際、誤って別の口座に振り込むリスク（債主の口座振替依頼書に基づいて直接入力する場合がある）が考えられる。

このリスクに対しては、会計管理者が決裁において、口座振替依頼書と入力内容の一致をチェックする仕組みとなっており、これが発見的統制となっている。

なお、会計管理係において、銀行振込データの作成者と承認者は適切に職務分掌されていた。

3.5.3.8.3 監査結果

監査の結果、起こりうるエラーに対する予防的統制及び発見的統制が整備されていることが確かめられた。

3.5.3.9 チェックポイント表等の活用について

各課契約^[83]から支出までの事務における主な基本チェックポイントが表にまとめられ、支出の業務フローの各ポイントで活用されて、予防的な統制となっている。

また、支払遅延リスクに対応するため、支払期限から逆算した支出命令書提出期限の一覧表が作成されており、予防的な統制となっている。

3.5.4 会計自己検査

3.5.4.1 会計自己検査の概要

港区会計事務規則第 134 条では、会計事務の適正化を図るとともに、事故を未然に予防することを目的として、会計事務について毎年度一回以上自己検査を実施することを規定している。

会計自己検査を毎年実施することが、会計事務エラーを無くすインセンティブとなって、予防的統制として機能していることが期待される。

また、会計自己検査が直接的にエラーを発見する発見的統制としても機能していることが期待される。

本パートでは、会計自己検査の内容を理解するとともに、予防的統制・発見的統制としての機能を評価する。

3.5.4.2 実施した手続の概要

本監査では、会計自己検査の、会計事務エラーに対する予防的統制・発見的統制としての機能を評価するため、担当部局に対して、ヒアリング、関係書類の閲覧を実施した。

続いて、令和 5 年度実施結果の中から任意の 1 件をサンプルとして、業務の流れに沿って証憑の流れを追い、統制の整備状況を確認めた（ウォークスルー手続の実施）。

必要に応じて、追加の質問を行った。

3.5.4.3 会計自己検査の流れ

会計自己検査は以下の 4 つの段階に分けられる。

- ① 実施日決定
- ② 検査実施
- ③ 改善
- ④ 報告

⁸³ 随意契約のうち、予定価格が一定金額以下のもので、予算執行権限を持つ課長に事務を委任する契約をいう（本報告書 3.6.4 参照）。

続くパートでは、各業務の詳細、会計自己検査が内部統制としてどのように機能しているか、検討する。

3.5.4.4 実施日決定

3.5.4.4.1 業務記述

会計管理者（事務局は会計室会計管理係）から各部長宛てに事前通知をする。検査対象部門は全部門であり、検査項目は以下の2項目となっている。

- ① 現金及び有価証券の取扱いに関すること
- ② 帳簿及び証拠書類の整理に関すること

検査の対象期間は、前回の自己検査以降、今回の検査日の前日までとなっており、実施日の決定にあたっては、各部で検査日を確定の上で、日時、場所、項目、検査員・立会人の職氏名等をファイルサーバ上のファイルへ入力する形で申告する。

3.5.4.4.2 監査結果

会計自己検査は、すべての課・全会計期間を検査対象として実施されていた。また、検査対象課とは別の課の担当者が検査員となるルールどおりの担当者が配置されており、職務分離が適正になされていた。

3.5.4.5 検査実施

3.5.4.5.1 業務記述

現金及び有価証券の出納保管に関する検査では、検査日前日の出納簿残高と現物の一致を確かめる。

帳簿及び証拠書類の整理に関する検査では、整理状況を確かめるための具体的な検査方法は各部（所管課）に委ねられている。監査対象期間は、前回の検査日から今回の検査日の前日までとなっており、対象期間の帳簿及び証拠書類の全件チェックが想定されている。

なお、検査実施に関する、共通のマニュアルやチェックリストは存在しない。

3.5.4.5.2 監査結果

【意見 40】

全課を通じて同水準の検査を実施するために、検査の詳細なマニュアルやチェックリストを整備・運用するべきである。

【理由】

現状、会計管理者から各部に指示しているのは、検査項目（現金及び有価証券の取扱いに関すること、帳簿及び証拠書類の整理に関すること）、及び、検査の対象期間のみで、検査の具体的な実施方法（何と何を突合するのか、全件チェックなのかサンプルチェックなのか）は明文化されてない。その結果、検査の実施方法が検査員に委ねられ、検査の内容・水準に、ばらつきが生じる可能性がある。

例えば、会計管理者から各部に、具体的な手続き項目・チェック内容を記載したチェックリストを配布し、検査員はチェックリストに従って検査を進めることで、区全体で同内容・同水準の検査が可能になると考えられる。

3.5.4.6 改善

3.5.4.6.1 業務記述

検査において、不適切な事例が確認された場合は、速やかに改善するとともに、講じた再発防止策も併せて報告する。

検査員が不適切に該当するか否かを判断するにあたって、具体的な判断基準は明確化されていない。検査員の判断結果は報告書内の検査員の意見欄に記述され、検査を統括する会計室は当該記述をもって適切・不適切の判断を行っている。

また、不適切と判断した場合に、発生原因の究明活動や、今後エラーが発生しないようにする仕組みの改善については、各部（所管課）に委ねられている。

3.5.4.6.2 監査結果

【意見 41】

検査員が「適切／不適切」を判断するための具体的な判断基準を明確化すべきである。

【理由】

検査の具体的な評価基準が明文化されていない。その結果、検査の過程でエラーが発見されたときに、軽微なものも含めて全件「不適切」とするのか、あるいは、重要なもののみを「不適切」とするのか、重要性の判断基準も含め、検査員に委ねられている。

例えば、前述（3.5.4.5.2）の検査のチェックリストに、具体的な適切／不適切の判断基準を含めることで、区全体で同水準の検査が可能になると考えられる。

【意見 42】

エラー発生時には、具体的な発生原因や具体的な改善策を報告書のフォーマットに含めるなどの改善が望まれる。

【理由】

エラーが発生した場合に、発生原因の究明活動や仕組みの改善については各課に委ねられているため、区として同一の水準が保たれず、発生の構造的な原因が放置されたり、実効性のある改善につながらなかったりする可能性がある。

例えば、検査報告書に、エラーが発生した場合はエラーの発生原因、仕組み上の問題点、改善のための具体策を記載する欄を設けること、また、報告後、一定の期間内に改善結果を提出させることにより、実効性のある改善につながることが期待される。

3.5.4.7 報告

3.5.4.7.1 業務記述

検査終了後 10 日以内に、検査報告書を作成し、部長へ報告する。

報告書は、各部で取りまとめの上、文書管理システム上で会計管理者宛てに提出する。

各年度の会計自己検査結果は翌年度に、会計管理者から区長宛てに報告される。

3.5.4.7.2 監査結果

令和 5 年度の会計自己検査の結果が、令和 6 年度に会計管理者から区長宛てに報告されていることを確かめた。

3.5.4.8 総括

会計自己検査は、全ての課で、前会計期間を対象に毎年規定に沿って実施されており、検査の実施自体が予防的統制として機能していると考えられる。

一方、発見的統制としては、実施方法・判断基準・エラーが発見された時の改善活動について明確化されておらず、各課に委ねられていることから、有効性が一部不明確であり、改善の余地があると考えられる（具体的には各監査結果に付した【意見】を参照）。

3.6 契約事務

3.6.1 はじめに

地方公共団体の締結する契約は、原則として一般競争入札の方法によることとされ、指名競争入札等の方法は例外と位置付けられている。また、地方公共団体が支払をする契約が競争入札に付される場合、原則として、最低価格入札者が契約の相手方となる。さらに、一般競争入札、指名競争入札及びせり売りのいずれにも該当しない契約方式、すなわち「随意契約」は、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができるとされている（地方自治法234条1項ないし3項、自治令167条ないし167条の3、167条の10ないし167条の10の2参照）。

このように、地方自治体が締結する契約につき一般競争入札を原則とする法体系がとられている趣旨は、地方公共団体の締結する契約に係る経費がその住民の税金で賄われること等に鑑み、競争性が確保されている手続である一般競争入札を原則とすることで、価格の有利性（経済性）や、公平性（機会の均等を含む）を確保することにある。また、公正性の確保のために、透明性の確保が重視されている^[84]。

以上のように、地方自治体の契約事務には経済性・公平性が強く求められており、港区の契約事務にもかかる要請が妥当する。仮にもし、港区の契約事務に関する制度設計や制度運用等にエラーがあり、そのエラーに起因して契約の経済性が確保されない事態が生じれば、港区の財政に直接的な悪影響を及ぼすこととなりうるし、契約における公平性が害される事態が生じるとすれば、住民や事業者の経済的権利に影響が及ぶ上、区政への信頼を害することにもつながりうる。

このように、契約関連のエラーによって生じるリスクは重大なものともなりうるどころ、かかるリスクを的確に把握し、これを適切に評価するとともに、そうしたリスク（特に、重大なリスク）の予防・早期発見・早期是正に資する内部統制が構築され、有効に機能すべき必要性・重要性は高い。

このような観点から、契約事務に関連する内部統制（ここでは、地方自治法150条が求める方針策定と体制整備に限らず、広い意味で契約事務の統制に資する制度を取り扱う。）をいくつか取り上げ、当該内部統制が適切・有効に機能しているかを検討する。

なお、区の契約は、地域活性化や産業育成等、区が一定の政策目的を実現するために締結するものであるという側面がある。港区が締結する契約に関して、上述したような経済性・公平性の要請に応えるために定められている法令等のルールを、港区が確実に遵守すべきことは当然の前提であるが、内部統制制度

⁸⁴ 碓井光明『公共契約法精義（信山社出版 2005年）』1頁～15頁参照

を含む各種制度の設計や運用にあたっては、区が実現しようとしている上述のような各種の政策目的を効率的・効果的に達成すべき要請とのバランスを視野に入れる必要もあることを付言する。

3.6.2 実施した手続の概要

港区が契約事務に関して運用している内部統制制度を検証するため、以下の監査を行った。

- 以下を含む条例・規則・要綱その他の文書の検討^[85]
 - ・ 港区議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例
 - ・ 港区長期継続契約を締結することができる契約を定める条例
 - ・ 港区契約事務規則
 - ・ 港区検査事務規程
 - ・ 港区業者選定委員会要綱
 - ・ 港区競争入札参加有資格者指名停止措置要綱
 - ・ 港区の契約における暴力団等排除措置要綱
 - ・ 港区入札・契約制度検討委員会設置要綱
 - ・ 港区低入札価格調査の実施に関する要綱
 - ・ 港区における競争入札参加者の選定に係る区内事業者の認定基準
- 契約事務を担当する部署（契約管財課）へのヒアリング
- 質問票の送付及びこれに対する回答の取得・検討

3.6.3 港区における契約締結手続

地方自治法、条例、規則、要綱等に基づいて港区が定めている契約事務に関する諸手続は、港区の契約事務に関する内部統制の統制環境の基本をなす部分であるから、以下、まずは、港区の契約手続について概観する。

以下、まず港区における契約締結権限の分配及び業者選定委員会の仕組みについて述べた後、契約の締結方法（一般競争入札・指名競争入札・随意契約）の概要を述べる。

なお、以下で詳述する港区の契約事務に関するルール（契約締結権限の分配、業者選定委員会の利用、契約締結方法の選択等に関するルール）が遵守されるよう、港区では、所管課や契約管財課の決裁等の手続が設けられ、文書管理・財務会計・入札等のシステムが活用されているほか、職員向けのハンドブック、チェックリスト、研修資料等を用いて、当該ルールの理解の促進や運用の適正が図られている。職員向けのハンドブック等は、詳細ながらも職員にわかりや

⁸⁵ 「港区議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例」から「港区における競争入札参加者の選定に係る区内事業者の認定基準」までの文書は、公開されており、港区ホームページ上で閲覧が可能である。

すい内容となっている。

そうした運用面の適正確保のための取組も相まって、以下に見る契約事務に関する内部統制の整備・運用の状況、特に、予防的統制の仕組みと運用は、全体として見ると、法令等の遵守及び効率的・効果的な契約事務の遂行に資するものとして有効に機能していることが伺われる。

3.6.4 契約締結権限の分配

港区が締結する契約の締結権限を有しているのは港区の代表である港区長だが、港区長はその事務の一部を委任することができる（地方自治法 147 条ないし 149 条、153 条参照）。そのため、港区では、港区契約事務規則（以下「契約事務規則」という。）に基づき、契約締結権限は、一定の基準（具体的には、委任する事務の別（工事又は製造に関する請負契約、財産の買入れその他前記請負契約以外の契約等）及び予定価格の金額の別）に応じて、副区長、総務部長、契約管財課長、予算執行権限を持つ課長等に委任されている（契約事務規則 3 条の 2、別表）。契約管財課長以上が契約締結権限を有している契約（そのような契約は、「本契約」と称される。）の締結手続は、入札手続と随意契約の両方がある。「予算執行権限を持つ課長」に権限が委任される契約（そのような契約は、「各課契約」と称される。）の締結手続は、全て随意契約である。

なお、契約締結権限は港区長に属する（地方自治法 149 条）のが原則であることは前述のとおりだが、一定の契約⁸⁶は、住民の利益の保障や住民の代表の意思に基づく適正な事務処理を期するため、議会の議決を要することとされている（地方自治法 96 条 1 項 5 号、自治令 121 条の 2 の 2、港区議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例）。

3.6.5 業者選定委員会

港区は、その発注する工事や物品等の供給等に係る事務の適正な執行を確保し、厳正かつ公平に優良業者を選定する目的で、港区業者選定委員会要綱（以下「業者選定委員会要綱」という。）を定めて、港区業者選定委員会（以下「業者選定委員会」という。）を設置している。

業者選定委員会は、委員長及び委員をもって組織され（業者選定委員会要綱 3 条 1 項）、総務部長を委員長とし、委員は、企画経営部長、用地・施設活用担当部長、総務部総務課長、総務部契約管財課長が委員である（同 3 条 2 項及び 4 項）。また、委員長が特に必要があると認めたときは、臨時委員をおくことができる（同 5 項）。委員会は、委員の過半数の出席がなければ、会議を開くこと

⁸⁶ 具体的には、①予定価格 1 億 5000 万円以上の工事又は製造の請負の契約と②予定価格 2000 万円以上の不動産若しくは動産の買入れ若しくは売払い（土地については、1 件 5000 平方メートル以上のものに係るものに限る。）又は不動産の信託の受益権の買入れ若しくは売払いの契約。

ができず（同 5 条 1 項）、委員会の議事は、出席委員の過半数で決し、可否同数のときは、委員長が決するところによる（同 2 項）。

臨時委員の選任に関する港区の運用では、業者推薦及び入札案件の説明や委員からの質疑に対応するため、港区競争入札参加有資格者指名停止に関すること（同 2 条 6 号）の審議の場合を除く全ての案件で、事業所管課の課長等を臨時委員とした、とのことである。具体的には、令和 5 年度に開催された業者選定委員会の審議件数 174 件のうち、港区競争入札参加有資格者指名停止に関すること（同 2 条 6 号）の審議の場合を除く 171 件で、事業所管課の課長等を臨時委員とした、とのことである。なお、業者選定委員会要綱には、臨時委員が定足数に参入されるのかに関する規定や、臨時委員が議決権を有するのかを明示した規定は設けられていないが、港区の運用では、事業所管課の課長等は定足数に参入せず、議決権も付与していない、とのことである。

また、業者選定委員会要綱には、臨時委員に関する規定のほかに、必要に応じて議事に関係のある職員が出席することを認める旨の規定は設けられていない。すなわち、例えば、港区低入札価格調査の実施に関する要綱には、港区低入札価格審査委員会に関して「委員長は、必要があると認められるときは、関係者の出席を求め、又は他の方法で意見を聴くことができる。」（港区低入札価格調査の実施に関する要綱 7 条 7 項）との規定があり、他の特別区の例としては、例えば、「品川区指名業者選定委員会規程」には「（関係職員の出席）第 8 条 委員長は、必要に応じ議事に関係ある職員を会議に出席させることができる。」との規定があるが、業者選定委員会要綱には、そのような規定がない。

【意見 43】

業者選定委員会要綱上、臨時委員の規定のほかに、必要に応じて議事に関係のある職員の出席を可能にする規定を新設することを検討することが望ましい。併せて、臨時委員の役割や扱い（定足数への参入や議決権の有無等）について検討し、考え方を整理しておくことが望ましい。

【理由】

事業所管課の課長等が業者選定委員会に出席して、業者推薦及び入札案件の説明や委員からの質疑に対応することには必要性・合理性があるし、業者選定委員会で実質的な質疑応答がなされることは、内部統制の観点からも肯定的に評価されるべき点である。現在の業者選定委員会要綱には、必要があれば関係のある職員の出席を認める旨の規定がないので、業者選定委員会要綱上、事業所管課の課長等が臨時委員として委員会に参加することになるのは理解ができるが、①業者選定委員会要綱上、「臨時委員」は「委員長が特に必要があると認めたとき」にだけ、おかれるものとされている一方、事業

所管課の課長等の説明や質疑は案件の審議にあたり常に必要になりうるものであることや、②「臨時委員」は「委員」である以上、定足数に参入されて議決権を有する位置づけと整理することも可能であるように思われることからすると、業者選定委員会要綱に定める「臨時委員」の規定は、事業所管課の課長等の参加を認めるための規定としては、完全に適合的な規定ではないようにも思われる。このような観点から、業者選定委員会要綱上、臨時委員の規定のほかに、必要に応じて議事に関係のある職員の出席ができることを明確にした規定を置くほうが適合的で望ましいと考えられるため、そのような規定の可否や内容等について検討がされることが望ましい。

併せて、臨時委員の仕組みを活用するための前提として、臨時委員に期待する役割や臨時委員の扱い（定足数や議決権の扱い等）について、考え方を整理しておくことが望ましい。臨時委員の活用の仕方としては、例えば、一定の場合に、特定の分野の専門家等を臨時委員として参画させることなども考えられるところであろう。

業者選定委員会の所掌事項は、以下のとおりである（業者選定委員会要綱 2 条各項。以下の(1)～(6)は同条の項番号）。

- (1)業者選定の方針に関すること。
- (2)自治令 167 条の 2 第 1 項第 2 号、第 3 号、第 6 号又は第 7 号の規定による随意契約に係る業者の選定に関すること。ただし、同項第 1 号に掲げるもの及び委員長が特に必要がないと認めるものは除く。
- (3)予定金額が 1,000 万円以上の委託等に係る指名業者の選定に関すること。
- (4)予定金額が 1,000 万円以上の物品等の供給等に係る指名業者の選定に関すること。
- (5)予定金額が 3,000 万円以上の工事等の請負に係る指名業者の選定に関すること。
- (6)港区競争入札参加有資格者指名停止に関すること。

令和 5 年度の業者選定委員会への付議案件数は、1 回当たり 2 件～13 件（年度末の繁忙期を除く。）程度であり、繁忙期は最大 22 件であったが、適切な審議ができるよう、件数に応じて開催時間を調整しているとのことである。また、区議会開会期間中の開催は避け、年間の開催予定を前年度末には全庁に周知するなどして、委員会日程を踏まえた事業スケジュールの調整を併せて依頼するなどの工夫もしているとのことである。

業者選定委員会では、案件担当課が委員に対し、業者推薦理由と業務の内容を説明し、各委員からの質疑に答える形で審議を進め、推薦理由の妥当性や業

務内容の詳細、価格の妥当性など幅広く議論がされているとのことである。また、案件毎に、委員と案件担当課の間で質疑等を経たうえで承認されているため、業者選定委員会が形式的な段取りとなっているということではなく、議論がしっかりとなされており、随意契約することが適当でないと判断された場合には、保留や非承認となる案件もある、とのことである。

令和 5 年度の業者選定委員会の審議の件数及び審議結果の状況（業者選定委員会要綱 2 条各項に定められている調査・審議事項別）を、数値で見ると、以下のとおりである^[87]。

調査・審議事項	2 条(1) 業者選 定の方 針	2 条(2) 随意契 約	2 条(3) 委託等 の指名 業者選 定	2 条(4) 物品等 の指名 業者選 定	2 条(5) 工事等 の指名 業者選 定	2 条(6) 指名停 止	合計
審議結果							
審議	0	140	20	1	0	3	164
否決	0	1	0	0	0	0	1
条件変更	0	7	2	0	0	0	9
合計	0	148	22	1	0	3	174

以上の統計的な数字から読み取ることができる事項とその背景や理由は、以下のとおりである。

① 否決・条件変更案件が少ない

随意契約、委託等に関する指名業者の選定に関しては、否決案件や条件変更案件が見られるものの、その数は極めて限定的であることが読み取れる。具体的には、随意契約案件につき否決率 0.7%・条件変更率 5%、委託等の指名業者案件につき否決率 0%・条件変更率 10%であった。また、物品等の指名業者選定の審議案件は 1 件あったが、否決案件・条件変更案件はなかった。

このように、否決・条件変更案件が少ないのは、業者選定委員会での審議に先立ち、契約管財課からの指導等がなされたり、案件の精査がされたりしたうえで、業者選定委員会での審議に至っているため、とのことである。

② 業者選定委員会での審議不要とされる随意契約の件数が多い

業者選定委員会要綱は、自治令 167 条の 2 第 1 項第 2 号、第 3 号、第 6 号

⁸⁷ 数値は、港区から受けた報告に基づく。以下、本契約事務に関する記述における統計的な数値は、いずれも、港区から受けた報告に基づいている。

又は第7号の規定による随意契約に係る業者の選定案件ではあるが、「委員長が特に必要がない」と認めるものについては、業者選定委員会で調査審議されないこととされている（業者選定委員会要綱2条(2)但し書き）。そして、令和5年度に「委員長が特に必要がない」と認め、業者選定委員会において調査審議されなかった件数は、1,103件（自治令167条の2第1項2号^[88]）に関する案件1,066件、同3号^[89]に関する件37件）とのことである。

業者選定委員会では令和5年度に随意契約案件が148件審議されてはいるが、「その性質又は目的が競争入札に適しない」との理由で随意契約とされた案件のうち1,066件が「委員長が特に必要がない」と認め、業者選定委員会で調査審議されていないとのことであり、審議された随意契約の7倍を超える数の随意契約が「性質又は目的が競争入札に適しない」とされて、業者選定委員会の調査審議を受けなかったということになる。審議された148件と審議されなかった上記1,066件（合計1,214件）で考えると、これら随意契約のうち審議されたのは約12%にとどまる、ということになる。

上記のような案件数の分布となる理由は、本契約では履行可能な事業者が1者の場合のみ随意契約を可とする建付けとなっており、2者以上の履行可能事業者が見込める場合は、競争性・公平性の観点から入札により受注者を決定しているため、とのことである。

委員長が「特に必要がない」と認める場合の判断基準として、「包括承認基準」が設けられており、包括承認基準に該当する案件は業者選定委員会の個別審議は不要とされる（扱いとしては、個別審議はされないが、委員会に付議されたものとされる。）。包括承認基準に該当する案件とは、例えば、システムの改修を開発事業者に委託するものなど、契約相手が1者に限定されるものや他者への発注が困難な案件等である。

なお、「包括承認基準」に該当し個別審議が行われない案件の適正性等については、予算を計上する段階から各課で金額を精査しているとともに、契約手続きを進める中でも、各契約担当者の決裁で確認がされている、とのことである。

③ 指名競争入札に関する案件が少ない

工事等の指名業者選定案件は、1件も審議されていない。また、委託等・物品等の指名業者選定案件の件数も限定的であった。

その背景は、入札手続において、制限付一般競争入札が活用されていることの影響が考えられる。指名競争入札が競争性確保の面から課題があることは3.6.6.2に記載のとおりであるが、制限付一般競争入札であっても、仮に、

⁸⁸ その性質又は目的が競争入札に適しない案件に関する規定である。

⁸⁹ 障害者等の支援などの保護奨励目的の随意契約に関する規定である。

入札に付される制限が反競争的なものであれば、実質的には自由な価格競争が行われないことになる。しかし、制限付一般競争入札は、制度設計上、個々の契約が業者選定委員会での審議の対象とはならない。

以上の状況からすると、業者選定委員会は、工事委託・物品供給等に係る事務の適正な執行確保や厳正・公平に優良業者を選定する、との業者選定委員会要綱が定めている機能を、基本的にはよく果たしていることがうかがわれる。また、業者選定委員会での個別審議にはかからない随意契約案件についても、包括承認基準が設けられていることや、予算計上の段階や決裁過程における検討が行われており、一定の予防的統制が整備・運用されていると見ることができる。

ただし、指名競争入札の件数は限られている一方で、制限付一般競争入札案件（制限の内容等によっては競争制限性が生じうる）が多い現状や、システム系の契約などの契約相手が 1 者に限定される随意契約案件（これらは、包括承認基準に従い、業務選定委員会の個別審査にかからない）が多い現状等に照らして、締結される契約の競争性・経済性が十分に確保されていると言えるか、また、業者選定委員会の審議の状況や同委員会が契約事務全般において果たしている役割が、業者選定委員会に期待されている機能に照らして十分なものとなっているかについて確認や検証を行う取組がなされれば、契約事務の経済性・公正性の確保がより確実になる部分があるように思われる。この点、現状では、業者選定委員会で審議された案件、包括承認基準により承認された案件、審議の全体的な状況等を事後的に確認したり分析したりして検討するような取組は特に行っていない、とのことである。

【意見 44】

業者選定委員会のあり方等について、入札・契約制度検討委員会等で検討を行うなどの取組がなされることが望ましい。

【理由】

契約事務の現状（例えば、指名競争入札の件数は限られている一方で制限付一般競争入札案件が多い現状や、システム系の契約などの契約相手が 1 者に限定される随意契約案件が多い現状等）に照らして、締結される契約の競争性・経済性が確保されているかなどを確認・分析するなどしたうえで、確認・分析の結果、改善すべき点があれば、必要な改善をするなどの取組がなされることが望ましい。

3.6.6 契約の締結方法の種別

契約の締結方法としては、一般競争入札が原則であり、政令で定める場合に限り、指名競争入札、随意契約、せり売りによることができること（地方自治法 234 条、指名競争入札につき自治令 167 条、随意契約につき自治令 167 条の 2・契約事務規則 39 条、せり売りにつき自治令 167 条の 3 参照）、また、かかる法体系となっている趣旨は、地方公共団体の締結する契約に係る経費がその住民の税金で賄われること等に鑑み、競争性が確保されている手続である一般競争入札を原則とすることで、経済性・公平性を確保することにあることは、前述（3.6.1）のとおりである。以下では、港区における一般競争入札（制限付一般競争入札を含む）、指名競争入札、随意契約それぞれの手続とその選択基準等を概観する。

なお、せり売りは、動産の売払いで当該契約の性質がせり売りに適しているものをする場合（自治令 167 条の 3）に認められる手続だが、差押財産の公売などの場面で使われる手続であるなどやや特異な面があることから、本報告書での検討の対象とはしていない。

3.6.6.1 一般競争入札（制限付一般競争入札を含む）

3.6.6.1.1 一般競争入札全般

一般競争入札は、不特定多数の者の間で競争させることにより、契約主体にとって最も有利な条件を提供する者との間において契約を締結する方式である^[90]。

一般競争入札は、契約締結の公正性、経済性、均等な参加の機会の平等の要請に合致する手続であることから、地方公共団体が原則として採用すべき方式とされていることは前述のとおりであり、港区も、詳細は後述するとおり、自治令に従い、一般競争入札を原則と位置づけるとともに、指名競争入札や随意契約は一定の要件を満たす場合にのみ用いることとしている。

ただし、港区では、一般競争入札と言っても、すべての入札案件において「競争入札参加資格」を有することを要件としている、すなわち、次に述べる積極的参加要件を付した一般競争入札が用いられており^[91]、積極的参加要件の付されない一般競争入札は行われていない、とのことである。

⁹⁰ 確井前掲書 65 頁参照。

⁹¹ このような実務となっている理由は、一般競争入札の場合、施工能力に劣る業者や不誠実な業者等を排除することが困難であるというデメリットや入札審査等の事務量が増大するというデメリットがあるところ、かかるデメリットを抑制しながらも、一般競争入札のメリットである、できるだけ広範な参加により競争性が高まり経済的な価格で発注できて、発注者側の恣意性を排除しやすいという点を活かすべく、積極的参加要件を付した一般競争入札が活用されている、という背景があるものと思われる。また、後出の区内事業者限定案件は制限付一般競争入札として行われること、特別簡易型総合評価方式による入札は制限付一般競争入札として行われていることも、当該実務的な傾向に関連していると考えられる。

3.6.6.1.2 参加資格を定めた一般競争入札（制限付一般競争入札等）

自治令は、一定の要件のもと、普通地方公共団体の長が一般競争入札に積極的参加資格⁹²を設定することを認めており、積極的参加資格には、一般的な競争参加資格（自治令 167 条の 5 第 1 項）と、付加的な競争参加資格（自治令 167 条の 5 の 2）の 2 段階の資格がある。

すなわち、まず、普通地方公共団体の長は、「必要があるとき」は、「契約の種類及び金額に応じ、工事、製造又は販売等の実績、従業員の数、資本の額その他の経営の規模及び状況を要件とする資格」を定めることができる（自治令 167 条の 5 第 1 項）。

次に、普通地方公共団体の長は、上記の一般的な競争参加資格に対して付加的な参加資格を設定することも認められており、「契約の性質又は目的により、当該入札を適正かつ合理的に行うため特に必要があると認めるとき」は、自治令 167 条の 5 第 1 項の資格を有する者につき、更に、「当該入札に参加する者の事業所の所在地又はその者の当該契約に係る工事等についての経験若しくは技術的適性の有無等に関する必要な資格」（自治令 167 条の 5 の 2）を定め、当該資格を有する者により当該入札を行わせることができる。このような自治令 167 条の 5 の 2 に基づき付加的な参加資格を設定した一般競争入札を、一般に「制限付一般競争入札」（又は「条件付一般競争入札」）と呼ぶ。

港区では多数の自治体が、参加資格要件を定めた「制限付一般競争入札」を導入している、との理由から、制限付一般競争入札制度を用いているとともに、区内事業者の受注機会の確保に向け、原則、初回の入札は、区内事業者に限定して実施する運用を行っている、とのことである。区内事業者に限定する一般競争入札は「区内事業者限定案件」と称されており、契約形態としては、制限付一般競争入札である。なお、区内事業者限定案件に関しては、3.6.7 区内事業者優遇策（区内事業者限定案件等）の箇所でも詳しく述べる。

3.6.6.1.3 総合評価方式

原則的な一般競争入札（制限付一般競争入札を含む。）や指名競争入札は、いずれも価格の多寡によって落札者が決定される仕組みだが、価格以外の要素（施工能力等）を評価して落札者を決定する特別簡易型総合評価方式による入札も、港区は実施している。港区の特別簡易型総合評価方式における落札者の決定方法の詳細は、「港区業務委託契約における特別簡易型総合評価方式の実施に関する要綱」（以下「業務委託総合評価方式要綱」という。）及び「港区工事請負契約特別簡易型総合評価方式の実施に関する要綱」（以下「工事請負総合評価方式要綱」という。）に定められている。なお、特別簡易型総合評価方

⁹² 積極的参加資格とは、入札参加の欠格事由といった消極的参加資格とは異なり、積極的に一定の資格を有することを求めるものである。

式における入札方式は、制限付一般競争入札である（業務委託総合評価方式要綱 6 条、工事請負総合評価方式要綱 5 条）。

総合評価方式では、入札価格が予定価格の制限の範囲内の価格で申込みをした者のうち、価格評価点と価格以外の評価点を合計した評価値の最も高い者を落札者と決定する（業務委託総合評価方式要綱 11 条、13 条、工事請負総合評価方式要綱 6 条、10 条）。要綱に定める落札者決定基準を変更しようとするときは、あらかじめ、2 人以上の学識経験を有する者から落札者決定基準を変更するに当たり留意すべき事項についての意見を聴かなければならない（業務委託総合評価方式要綱 5 条、工事請負総合評価方式要綱 4 条）。

3.6.6.1.4 低入札価格調査制度

低入札価格調査制度は、工事請負契約の入札において、区があらかじめ設定した価格を下回る価格による入札があった場合に、その入札価格による当該契約の内容に適合した履行の可能性を調査し、落札者を決定する制度である。

港区は、工事の品質確保及び不適格業者の排除等を目的として、平成 31 年 4 月 1 日に本制度を試行導入していたが、制度を見直したうえで、令和 6 年 1 月 4 日以後に契約を締結する案件から、本制度を本格導入した。低入札価格調査の対象は、工事請負総合評価方式要綱による特別簡易型総合評価方式を適用する工事請負契約である（港区低入札価格調査の実施に関する要綱 3 条）。

低入札価格調査を行うために、港区低入札価格審査委員会が設置されており、委員長（総務部長）及び委員（用地・施設活用担当部長ほか）をもって構成される（同要綱 7 条 1 項から 5 項）。同委員会は、原則として非公開とされている（同要綱 7 条 8 項）。

港区によれば、本年 8 月 30 日までに確認した件数として、低入札価格調査制度に基づき、価格基準による失格者が出た案件が 3 件あったとのことである。

また、港区に低入札価格調査制度の職員への周知の状況について照会したところ、職員向けのハンドブックには低入札価格調査制度についての記載はしていない（低入札価格調査の対象が特別簡易型総合評価方式を適用する工事請負契約に限られ、広く各所属課で対応が必要となるものではないため。）、研修等で低入札価格調査制度を取り上げて周知をすることも行っていない、とのことであった。

3.6.6.1.5 一般競争入札の運用状況

過去 1 年間（令和 5 年度）の港区の一般競争入札案件（前述のとおり、全ての案件につき、積極的参加要件が付されている。）の件数は 811 件であり、その

うち、区内事業者限定案件（自治令 167 条の 5 の 2 の規定^[93]により、当該入札に参加する者の事業所の所在地又はその者の当該契約に係る工事等についての経験若しくは技術的適性の有無等に関する必要な資格を定めたいわゆる「制限付一般競争入札」に該当する。）は、484 件（約 60％）であった、とのことである。

一般競争入札（積極的参加要件あり）の件数（令和 5 年度）

一般競争入札（積極的参加要件あり） 811 件 （100％）		
区内事業者限定案件 484 件 （60％）		③ 区内事業者限定案件 以外 327 件 （40％）
① 港区建設工事制限付一般競争入札実施要綱に基づく案件 152 件 （19％）	② 港区物品購買契約における制限付一般競争入札の試行に関する要綱に基づく案件 332 件 （41％）	

応札者数（1 者または 2 者以上の別）、契約金額合計、平均落札率は、以下のとおりである。なお、平均落札率は、予定価格が公開されている「区内事業者限定案件・工事」についてのみ記載する。

① 区内事業者限定案件・工事

	応札者数		合計
	1 者	2 者以上	
件数（件） （割合）	24 （16％）	128 （84％）	152 （100％）
契約金額合計（円） （割合）	841,661,601 （14％）	5,318,249,431 （86％）	6,159,911,032 （100％）
平均落札率	96.01％	92.43％	92.99％

⁹³ 自治令 167 条の 5 の 2 の規定は、以下のとおりである。

普通地方公共団体の長は、一般競争入札により契約を締結しようとする場合において、契約の性質又は目的により、当該入札を適正かつ合理的に行うため特に必要があると認めるときは、前条第一項の資格を有する者につき、更に、当該入札に参加する者の事業所の所在地又はその者の当該契約に係る工事等についての経験若しくは技術的適性の有無等に関する必要な資格を定め、当該資格を有する者により当該入札を行わせることができる。

② 区内事業者限定案件・物品

	応札者数		合計
	1 者	2 者以上	
件数（件） （割合）	69 (21%)	263 (79%)	332 (100%)
契約金額合計（円） （割合）	646,220,428 (22%)	2,255,317,391 (78%)	2,901,537,819 (100%)

③ 区内事業者限定案件以外

	応札者数		合計
	1 者	2 者以上	
件数（件） （割合）	25 (8%)	302 (92%)	327 (100%)
契約金額合計（円） （割合）	298,119,039 (7%)	3,874,803,710 (93%)	4,172,922,749 (100%)

1 者のみの入札となった案件について、港区は、入札期間中に一者入札ということを経営者は知りえないため競争性は確保されており、契約内容についても 1 者以上の入札が行われていることから適切性は確保されている、と考えているとのことである。一者応札のケース以外にも、最低制限価格未満の入札の為失格者多数の入札、入札者が極端に少ない入札等、不健全な入札状況がみられる契約は考え得るところ、そのような状況に対する改善策を講じる仕組みを設けているか、との質問に対しては、「仕組み」とまでいうものではないかもしれないが）各案件担当課において、毎年度仕様の見直しを行うなどしている、とのことである。なお、仕様の見直しに関する一定の基準等はなく、各案件担当課あるいは契約係担当者の裁量としているとのことである。また、昨今の物価高騰等をうけ、契約係と工事主管課等とが連携し、事業者へのヒアリング等を実施している、とのことである。事業者へのヒアリング等は、工事主管課等の案件担当課が行っており、ヒアリング等の実施に関する基準は設けておらず、ケースバイケースで、案件担当課が適宜実施しているとのことである。年度ごとなど一定期間ごとに、契約種別の状況や応札等の状況について、統計的な数値（件数、金額）を、どこかの部署や会議体において、集計・把握しているか、との点については、工事及び設計系の委託契約については毎年度入札件数等を契約係で集計しているとのことである。そのような数字や統計を分析することや、分析結果を踏まえて制度の改善につなげるような取組は、特段行われてはいない、とのことである。

ここで、一者応札に関する中央政府レベル等での取組を見てみると、競争入

札における応札者数は、その時々を経済情勢や市場の需給等、様々な要素により左右されるものの、同種の入札に一者応札が続く場合、特に、同一事業者が受注を繰り返す場合には、競争が働かないことによる調達価格の高止まりが生じる懸念があるとの理由から、各府省庁が、一者応札となった契約について要因の把握と分析に努め、その改善を図った上で、受注可能な事業者の調査や新規参入者への情報発信等、競争参加者の増加を図る必要があるとされており、各省庁において、一者応札の要因分析や競争参加者増加のための取組などが行われている^[94]。

国の調達に関する令和4年度上半期の契約状況^[95]を見ると、一者応札の割合は2割程度で推移しているところである。国と港区とを単純に比較することはできないであろうが、これを参考に、上記の港区の一者応札の状況を見ると、区内事業者限定案件・工事案件の件数で16%、区内事業者限定案件・物品の一者応札の件数は21%と、上記の国の統計数字と同様またはこれを下回る数値となっている。他方、区内事業者限定案件以外の件数の割合は8%であり、国の統計数字をかなり下回っている。

国の統計数字との比較からは、話が離れるが、区内事業者限定案件の一者応札の割合（16%、21%）と区内事業者限定案件以外の一者応札の割合（8%）を比較すると、前者（区内事業者限定案件の一者応札の割合）が後者（区内事業者限定案件以外の一者応札の割合）をかなり上回る状況となっている。

【意見 45】

入札結果の状況の把握や原因分析等を行うことを通じて、契約の公正性・経済性の確保が十分に実現しているかを確認・検討する取組を行うことを検討することが望ましい。また、そうした確認・分析の結果、改善が期待される事項が見つかった場合には必要な改善を推進する取組について、検討することが望ましい。

【理由】

現在のところ、例えば、一者応札に関していえば、事後的に、一者応札となった要因の把握・分析を行うことはなされていないなど、入札結果の状況の把握・分析等を行って契約の公正性・経済性の確保がなされているかを確認・検討し、必要に応じて改善を図ることを推し進めるといった取組は、特段行われてはならず、案件担当課が適宜仕様の見直し等を行う取組が行われている状況にあるとのことである。

案件担当課レベルで、一定の取組が行われていることは評価すべき点であ

⁹⁴ 行政改革推進会議「令和4年度上半期調達改善の取組に関する点検結果」（令和5年3月31日）4～7頁参照。

⁹⁵ 行政改革推進会議前掲文書3頁参照。

り、引き続きそうした取組が行われることが期待されるが、案件担当課以外の目でも、過去の入札状況を踏まえて、契約の公正性・経済性の確保の状況が確認・点検され、必要に応じて状況の改善につなげるような取組が行われることが望ましい。

3.6.6.2 指名競争入札

多数の者の競争参加により契約の相手方を決定する方式（競争契約方式）のうち、契約主体があらかじめ指名した競争参加者のみにより競争を行う方式が「指名競争」入札である^{〔96〕}。

一般競争参加者が地方自治体から「指名」される点に特徴があり、この指名が適切になされるかどうか、この契約方式の評価を左右することになる^{〔97〕}。

指名競争入札は、以下の場合に限り、許容されている（自治令 167 条）。

- 工事又は製造の請負、物件の売買その他の契約でその性質又は目的が一般競争入札に適しないものをするとき（同 1 号）
- その性質又は目的により競争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契約をするとき（同 2 号）
- 一般競争入札に付することが不利と認められるとき（同 3 号）

指名競争入札は、一般競争入札に比して、良質な業者を選定することによって質の高い工事や物品購入等が確保しやすい傾向にあることや入札審査等の事務が低減できること等にメリットがある。他方で、指名された業者しか競争に参加できない制度である関係上、指名の過程に発注者側の裁量が大きい点に課題があり、指名の過程で恣意的な運用がされるおそれがあることや、指名により入札参加者が限定されると談合を誘発しやすいことなどにデメリットがある。また、優良だが当該発注に対する実績がない業者が参加機会を得にくくなる可能性もある^{〔98〕}。

港区では、指名競争入札の厳正かつ公平な執行を図ることを目的として、「港区工事請負等契約指名競争入札参加者指名基準」及び「港区物品買入れ等契約指名競争入札参加者指名基準」を設け、同基準により、入札参加者の指名に当たって発注契約に係る適格性を判断するために調査すべき事項や指名方法、指名基準数等を定めている。

なお、予定金額が 1,000 万円以上の委託等及び物品等の供給等に係る指名業者の選定並びに予定金額が 3,000 万円以上の工事等の請負に係る指名業者の選定は、業者選定委員会の審議に付されることになっている（業者選定委員会要

⁹⁶ 確井前掲書 66 頁参照。

⁹⁷ 確井前掲書 66～67 頁参照。

⁹⁸ 大野泰資「公共工事における入札・契約方式の課題」会計監査研究 No. 27（平成 15 年）159 頁、161～162 頁参照。

綱 2 条 3 項ないし 5 項)。

契約事務規則 36 条によれば、契約担当者は、指名競争入札に付するときは、契約の種類及び金額に従い、入札参加資格を有する者の中から、なるべく 4 人以上を指名して行わなければならない、とされている。

また、区が発注する物品の買入れその他の契約（工事の請負契約、設計、測量、地質調査等の委託契約並びに総トン数 20 トン以上の船舶の製造及び修繕の請負契約を除く。以下同じ。）に係る指名競争入札に参加する者（以下「入札参加者」という。）の指名についての規定である、港区物品買入れ等契約指名競争入札参加者指名基準は、以下の定めを置いている。

（指名数）

第 6 条 契約担当者は、原則として、別表に定める指名基準数（以下「指名基準数」という。）の入札参加者を指名する。ただし、指名を受けた者が辞退した場合は、追加の指名は行わないものとする。

別表（第 6 条関係）

予定価格	指名基準数
200 万円未満	4
200 万円以上 500 万円未満	6
500 万円以上 1, 000 万円未満	8
1, 000 万円以上	10

（指名数の特例）

第 7 条 前条の規定にかかわらず、契約担当者は、次の各号のいずれかに該当する場合は、指名する者の数を指名基準数未満とすることができる。

- (1) 港区以外の地域で行われる契約であるとき。
- (2) 契約の性質又は目的により、指名すべき者が指名基準数に満たないとき。

港区によれば、過去 1 年間（令和 5 年度）の物品に関する指名競争入札案件について、上記「別表（第 6 条関係）」で定める予定価格の別ごとに、指名競争入札での「指名する者の数」及び指名基準数未満とした理由（上記基準 7 条（1）または（2）の別）ごとの件数の内訳は、以下のとおりである。ただし、不調となった案件は含まれていない。

予定価格 200 万円未満

(件)

指名する者の数		4 人未満	4 人以上	合計
件数 (件)		2	55	57
(割合)		(4%)	(96%)	(100%)
指名基準数 以下とした 理由	7 条(1)	0		0
	7 条(2) [99]	2		2

予定価格 200 万円以上 500 万円未満

(件)

指名する者の数		6 人未満	6 人以上	合計
件数 (件)		0	85	85
(割合)			(100%)	(100%)
指名基準数 以下とした 理由	7 条(1)	0		—
	7 条(2)	0		—

予定価格 500 万円以上 1,000 万円未満

(件)

指名する者の数		8 人未満	8 人以上	合計
件数 (件)		2	48	50
(割合)		(4%)	(96%)	(100%)
指名基準数 以下とした 理由	7 条(1)	0		—
	7 条(2)	2		—

予定価格 1,000 万円以上

(件)

指名する者の数		10 人未満	10 人以上	合計
件数		1	42	43
		(2%)	(98%)	(100%)
指名基準数 以下とした 理由	7 条(1)	0		—
	7 条(2)	1		—

⁹⁹ 上記基準 7 条(2)は、「契約の性質又は目的により、指名すべき者が指名基準数に満たないとき」である。

港区では、指名理由として設けた所定の条件を満たす業者は原則全て指名するというルールにはなっておらず、予定価格に応じて、指名業者数を定めているとのことである。なお、毎年度契約する業務委託の案件等のうち、指名競争入札で事業者を決定する場合は、指名事業者の偏りが無いよう指名業者を選定しているとのことである。また、指名業者が辞退するタイミングの期限は入札締切と同じ日時とされており、追加指名は行っていないとのことである。

指名競争入札関連の情報の公表・公開に関しては、指名業者の選定理由の公表はしていない、入札はすべてシステム上で行っており、事前に指名業者を知ることができないようになっている、指名競争入札については一般競争入札で行う業務以外の案件において採用しており一般競争入札で行う業務についてはホームページで公開している、とのことである。なお、指名停止については、業者選定委員会での審議を経て決定される（業者選定委員会要綱2条6号）。

港区から提供された、指名者数の運用状況の数字を見る限り、港区物品買入れ等契約指名競争入札参加者指名基準が求める指名者数は、非常に高い割合で、遵守されている状況と見られる。競争性の確保という観点から見て好ましい状況であり、指名者数確保に関する港区のチェック体制が機能していることが窺われる（ただし、統計で取得できた数値からは、指名者が辞退をしたケースの状況や、不調となったケースに関する数値を伺うことはできない点など、取得した数値から競争性の状況を断定的に判断するのには限界があり、その点は留保が必要であろう）。指名競争入札では、指名が適切になされるかどうか、この契約方式の評価を左右することになるのは前述のとおりであり、区民からも公平性・適切性に対する高い信頼が得られるよう、引き続き、指名基準の適切な運用がなされることが必要である。

一定金額以上の案件の指名競争入札の指名業者の選定は業者選定委員会に掛かるため、業者選定委員会のチェック機能が働くことになるとはいえ、3.6.5で述べたとおり、業者選定委員会の審議の対象とされた指名競争案件の数は限定的であるうえ、業者選定委員会での議論等は非公開であることからすると、指名基準の適切な運用とそれに対する信頼を確保するという観点からは、指名基準の適切な運用を担保するための更なる取組（例えば、詳細な運用方針や解釈を定めて公表する等）についても、その要否や適否の検討がなされていくことが望ましい。

3.6.6.3 随意契約

3.6.6.3.1 随意契約が許容される場合

一般競争入札、指名競争入札及びせり売りのいずれにも該当しない契約方式、すなわち「随意契約」は、政令で定める場合に該当するときに限りこれによる

ことができるとされており（地方自治法 234 条 2 項）、概要、以下の類型について、随意契約によることが認められている（自治令 167 条の 2）。

- 予定価格に着目した少額契約(同 1 号)^[100]
- 性質又は目的が競争入札に適しないもの(同 2 号)
- 障がい者等の支援、新事業分野の開拓促進などの政策達成目的に基づいて定められている一定の契約(同 3 号、4 号)
- 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(同 5 号)
- 競争入札に付することが不利と認められるとき(同 6 号)
- 時価に比して著しく有利な価格で契約を締結することができる見込みのあるとき(同 7 号)
- 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(同 8 号)
- 落札者が契約を締結しないとき(同 9 号)

3.6.6.3.2 随意契約の手続

港区の随意契約の手続を見ると、まず、予定価格の定めと見積書の徴取が、随意契約の公正性を担保するための手続として設けられている。

予定価格について補足すると、随意契約にしようとするときは、あらかじめ、予定価格を定めなければならないこととされている（契約事務規則 39 条の 4）が、随意契約の場合の予定価格は、競争入札における入札価格とは異なり、厳密な意味の上限拘束性（収入原因契約にあっては下限拘束性）はないと考えられている。この点、港区が自主的な規律として上限拘束性（下限拘束性）を与えることは可能であるが、そのような自主規律をしていない以上、予定価格は法的には単なる契約の基準にすぎず、それを超える対価の契約を締結しても、予算の範囲内である限り、そのことのみで違法となるものではないと考えられているため、統制としての効果は限定的な面がある。なお、不落随契の場合には、競争入札の延長上である関係で、競争入札における予定価格と同じ扱いがなされる（つまり、上限拘束性あるいは下限拘束性がある）^[101]。

見積書の徴取に関し、港区は、「随意契約にしようとするときは、契約条項その他見積りに必要な事項を示して、なるべく 2 人以上から見積書を徴取しなければならない」と規定している（契約事務規則 40 条）。また、各課契約に関して、「10 万円以下・1 者以上、10 万円超～30 万円以下・2 者以上、30 万円超・3 者以上」の見積を徴取すべき旨が定められている。ただし、「見積書の必要がないと認められる相当な事由があるとき」等には見積書の徴取を省略するこ

¹⁰⁰ 港区の場合の具体的な金額は、契約事務規則 39 条が定めている。

¹⁰¹ 長崎地裁昭和 55・6・20 行集 31 巻 6 号 1361 号、碓井前掲書 229～230 頁参照。

とができるものとされている（契約事務規則 41 条）。

港区における随意契約を統制する手続としては、上記のほか、前述した業者選定委員会の仕組みがある。すなわち、自治令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号、第 3 号、第 6 号又は第 7 号の規定による随意契約に係る業者の選定に関する事項は、業者選定委員会で審議がなされる。

3.6.6.3.3 随意契約に分類される各種の契約方式

「随意契約」は、前述のとおり「一般競争入札、指名競争入札及びせり売りのいずれにも該当しない契約方式」という控除的な概念であるから、多様な契約を含みうる概念である。具体的には、以下のような各種の契約方式が含まれる。

- 特命随意契約：

あらかじめ特定した相手方と契約する方式。

- 競争的見積方式：

複数の者から見積書を徴して最も有利な相手方と契約する方式。価格のみによる審査方式と、価格その他条件を総合して審査する方式がある。

- 公募型プロポーザル方式・コンペ方式：

港区は、「港区プロポーザル方式実施ガイドライン」を定めており、プロポーザル方式を「契約の発注に当たって複数の候補者から対象業務に対する構想（発想）、実施方法、取組体制等について提案を求め、必要に応じてヒアリング等を行い、審査の上当該対象業務に最適な事業者を選定する方式」と定義したうえで、プロポーザル方式を採用することができる契約の基準や、プロポーザル方式の実施手続等を詳細に定めている。

3.6.6.3.4 随意契約の見積取得に関する運用状況

契約事務規則 40 条は、「契約担当者は、随意契約によろうとするときは、契約条項その他見積りに必要な事項を示して、なるべく 2 人以上から見積書を徴さなければならない。」と定めている。また、職員向けのハンドブックでは、以下のとおり定められている。

仕様書を示し、見積書の提出を依頼します。予定価格に応じて、複数の業者から徴収します。

- | | |
|------------------|-------|
| ・ 10 万円以下 | 1 者以上 |
| ・ 10 万円超 30 万円以下 | 2 者以上 |

・ 30 万円超

3 者以上

実際の見積取得状況がどうなっているかを見ると、過去 1 年間（令和 5 年度）に締結された随意契約（本契約及び各課契約）について見積書を取得した先の人数は、以下のとおりである。

本契約

		件数
見積書を徴さなかった案件	契約事務規則 41 条 1 号に基づくもの ^[102]	0
	同 2 号に基づくもの ^[103]	0
	同 3 号に基づくもの ^[104]	38
見積書を 1 者だけから徴した案件	—	1,144
見積書を 2 者以上から徴した案件	—	0
合計	—	1,182

各課契約

		件数
見積書を徴さなかった案件	契約事務規則 41 条 1 号に基づくもの	1%未満
	同 2 号に基づくもの	—
	同 3 号に基づくもの	—
マニュアルの定めを下回る人数から見積書を取得	—	約 19%
マニュアルの定めに従った人数から見積を取得	—	約 80%
合計	—	約 19,000 件

本契約で見積書が 1 者だけから徴されていて、2 者以上から見積書の取得がなされてはいない理由については、履行可能な事業者が 1 者だけの場合に随意契約となる建付けとなっているため 1 者のみからの見積徴取となる、とのことであった。この点に関しては、業者選定委員会に関する記述（3.6.5）中の随

¹⁰² 国、地方公共団体その他の公法人と契約を締結するとき。

¹⁰³ 法令により価格の定められている物を購入するとき。

¹⁰⁴ 前各号のほか、見積書の必要がないと認められる相当な事由があるとき。

意契約に関する記載も参照されたい。

本契約については見積書取得が 1 件となることに理由があり、各課契約については、おおむね当該定められた見積取得先の人数を充足する数の取得がなされていると見ることができる。したがって、見積書の取得を通じた随意契約の経済性・適正性確保の取組は、基本的には、よく整備・運用されていると考えることができる。

随意契約は、官民結託によって、いわゆる「御用商人」の利益が図られたり、不正な行為が行われたりする余地が生じやすいことから、自治体側にとって不利益な契約が締結されやすい^[105]という性質がある。このため、随意契約は最も劣後する契約方式とされているところ、随意契約は、公正を欠く事態が生じるリスクを内在させているだけに、随意契約方式による場合の手続が重要となる^[106]ことを意識しつつ、引き続き、随意契約の締結手続の遵守が図られることが適切である。

3.6.7 区内事業者優遇策（区内事業者限定案件）

3.6.7.1 区内事業者優遇策・区内事業者限定案件の導入経緯

港区は、契約の締結に関する区内事業者優遇策を実施している。区内事業者優遇策としては、例えば、一般競争入札において入札資格を区内事業者のみに限定する一般競争入札を行っている（区内事業者限定案件以外の区内事業者優遇策の内容は、おって記載する。）。以下、制限付一般競争入札であるか指名競争入札であるかを問わず、入札資格を区内事業者に限定する案件を、「区内事業者限定案件」という。

区内事業者限定案件導入の経緯概要は以下のとおりである。

- 平成 22 年 3 月末までは、指名競争入札で区内事業者を優先して指名することが行われていたものの、指名競争入札・一般競争入札ともに区内事業者限定案件は設けられていなかった。
- 平成 22 年 4 月 1 日以降、特定の業種あるいは品目を対象に、一定金額未満の指名競争入札案件について、区内事業者限定案件とすることが試行実施されることになった（工事：予定価格 1,000 万円未満、物品：予定価格 500 万円未満）。
- 平成 25 年 4 月 1 日以降、「景気低迷が続く中、区内事業者への優遇策が一層求められるため、試行期間の良好な結果を踏まえ、対象を拡大し、本格実施」されることとなり、指名競争入札で行われた上記の区内事業者限定案件の対象案件の金額基準が引き上げられ、区内事業者限定案件とされる

¹⁰⁵ 碓井前掲書 199～200 頁参照。

¹⁰⁶ 碓井前掲書 229 頁参照。

指名競争入札案件の対象が拡大した（工事：予定価格：3,000 万円未満、物品等：2,000 万円未満）。なお、①発注契約の履行が確保されないと認められる場合、②発注予定案件の同種及び同規模の履行実績を有する区内登録事業者が 1 者のみの場合（物品のみ）には、区内事業者限定案件としない扱いは踏襲された。

- 平成 27 年 4 月 1 日以降、区内事業者限定案件の金額要件を撤廃し、原則、区の入札はすべて区内事業者限定とする（ただし、履行確保の観点から、1 回目の入札が不調の場合は、区内事業者限定を解除する）などの制度改正が行われた。当該改正の趣旨に関しては、「区内事業者の受注機会の拡大のため、平成 22 年度から区内事業者限定案件の入札を実施してきた。近年は、東京 23 区すべての区で区内事業者限定案件の入札が実施されており、工事請負契約においては、半数の 11 区では、発注金額にかかわらず、原則区内事業者限定で入札を実施している。そのため、港区の事業者は他区の入札に参加できず、港区の入札には他区の事業者が参加・落札する事象が生じている。こうした経緯から、平成 26 年第 4 回港区議会定例会において、入札は区内事業者とすべきとの請願が提出され、全会一致で採択されている。区内事業者は、災害等の非常時において地域維持の担い手となるとともに、平時においても行政経営方針に掲げる多様なネットワークとの連携の相手方であることから、これまでの区契約における公平性、公正性を維持しつつ、適正な履行確保に万全を期したうえで、区内事業者の優遇措置を一層拡充する必要がある」とされている。
- 港区は、入札・契約制度の透明性、公平性及び客観性の向上を図ることを目的として、「港区における競争入札参加者の選定に係る区内事業者の認定基準」（以下「区内事業者認定基準」という。）を定めている（平成 25 年 4 月施行後、複数回改正。現行の基準は令和 2 年 10 月施行）。同基準では、区内事業者の認定要件や届出の際の必要書類等を定めるとともに、必要に応じて実態調査を行うことができることとしている。また、認定期間は 2 年 3 ヶ月以内でその期間が経過した場合には資格は失効するものとしているほか、書類の内容に虚偽があった場合には区内事業者として扱わないこととしている。
- なお、区内事業者認定基準には、認定要件の規定（区内事業者認定基準 3 条 1 項）にかかわらず、「区長が適切と認める場合は、認定を行うものとする」（区内事業者認定基準 3 条 2 項、4 条 2 項）との規定があるが、同規定に基づいて認定がされた事例は存在しない、とのことである。

3.6.7.2 区内事業者優遇策の内容

こうした改正を経て、現状、港区が「区内中小事業者を優先する取組」との

位置づけで区内事業者に与えている優遇策の概要は、以下のとおりとなっている^[107] ^[108]。

- (1) 制限付一般競争入札における区内事業者限定案件への参加申込が可能
- (2) 工事請負案件及び設計・測量における重複受注可能数についての優遇^[109]
- (3) 指名の優先（指名競争入札実施案件のみ=工事請負案件及び設計・測量、物品購買を除く）
- (4) 業務委託契約における特別簡易型総合評価方式の業務履行評価体制評価点の加点（業務履行評価の実績のある長期継続契約で一件の予定価格が 50 万円を超える業務委託契約（建物清掃業務、用務業務及び庁舎等の設備運転管理等業務））

上記の優遇策の導入時あるいは導入時以降に、弁護士やその他の地方公共団体の契約の問題について専門的な知見を有する専門家に、当該優遇制度の適法性等についての意見を聴取したり、助言を求めたりした事実は確認できず、これら専門家の意見書、専門家を入れた会議の議事録その他港区がこれら専門家の意見を徴取・検討した資料は存在しないとのことである。

3.6.7.3 区内事業者限定案件の運用状況

上記(1)の「制限付一般競争入札における区内事業者限定案件」に関し、港区は、「区内事業者の受注機会の確保に向け、原則、初回の入札は、区内事業者に限定して実施」^[110]しているとのことである。すなわち、一般競争入札については、原則として全ての案件が区内事業者限定案件となる、とのことであった。

ただし、業務の特性上や競争性の観点から、区内事業者限定案件とすると参加できる事業者が少なくなる（競争性が担保されないおそれがある）と見込まれる案件については、区外事業者の参加を可とする場合があるという考え方で運用がなされているとのことである。具体的には、工事・物品契約ともに、①

¹⁰⁷ 港区ホームページ「区内事業者の取扱いについて」参照。

¹⁰⁸ なお、「公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針」（平成 13 年 3 月 9 日閣議決定・令和 4 年 5 月 20 日最終変更）は、公共工事に関する地域要件に関して、「工事の性質等、建設労働者の確保、建設資材の調達等を考慮して地域の建設業者を活用することにより円滑かつ効率的な施工が期待できる工事については、災害応急対策や除雪等を含め、地域の社会資本の維持管理や整備を担う中小・中堅建設業者の育成や経営の安定化、品質の確保、将来における維持・管理を適切に行う観点から、過度に競争性を低下させないように留意しつつ、近隣地域内における工事実績や事業所の所在等を競争参加資格や指名基準とする、いわゆる地域要件の適切な活用を図るなど、必要な競争参加資格を適切に設定するものとする。この際、恣意性を排除した整合的な運用を確保する観点から、あらかじめ運用方針を定めるものとする。なお、総合評価落札方式において、競争参加者に加え、下請業者の地域への精通度、貢献度等についても適切な評価を図るものとする。」としている。

¹⁰⁹ 重複受注可能数の制限は、建設工事等競争入札（見積）参加者心得及び総合評価方式による建設工事等競争入札（見積）参加者心得に規定されている。重複受注可能数について区内事業者を優遇している趣旨は、区契約における公平性、公正性を維持しつつ、適正な履行確保に万全を期したうえで、区内事業者の優遇措置を一層拡充する必要があるため、重複受注可能数に制限を設けているもの、とのことである。

¹¹⁰ 職員向けのハンドブックに、かかる記載がなされている。

発注契約の履行が確保されないと認められる場合（明確な規定はないが、許可・資格を要する業務等で区内事業者では履行ができないおそれがある場合など）や、②発注予定案件の同種及び同規模の履行実績を有する区内事業者登録数が、建設工事案件については港区工事請負等契約指名競争入札参加者指名基準に基づく数に、物品買入れ等案件については当該指名基準数（区内限定）に満たない場合には、区内事業者限定案件とはしていない。また、③登録事業者数が区内 1 者のみの場合には、区内事業者限定案件としていない。さらに、④工事契約について、区内事業者限定案件として行った入札が、全者辞退又は全者不参により不調となった場合に、改めて実施する入札は、区内事業者限定案件としない、⑤区内事業者限定案件として行った入札が、全者辞退又は全者不参等により不調となった場合に、指名事業者全者を入れ替えて行なう入札は区内事業者限定案件としない、などの扱いとしているとのことである。区内事業者限定要件を外す場合については、契約係の担当者が判断をし、契約担当者までの決裁を以って決定としている。なお、個々の業務の特殊性等が発注する業務の内容により異なるため、区内事業者限定案件を外すための判断基準やマニュアル等は設けておらず、個別の案件ごとに判断しているとのことである。

3.6.6.1.5 に記載した一般競争入札の運用状況を見ると、令和 5 年度の港区における一般競争入札のうち約 60%が区内事業者限定案件であった。また、令和 5 年度の実績として、区内事業者限定案件における一者応札案件の占める比率が、区内事業者限定案件よりも高くなっていることも、当該箇所に掲載した表が示すとおりである。

なお、制限付一般競争入札案件は、指名競争入札や随意契約の場合と異なり、業者選定委員会の審議の対象にはならない。

3.6.7.4 区内事業者限定案件の法的根拠

制限付一般競争入札の地域要件は、自治令 167 条の 5 の 2 を直接の根拠とすると考えられる。すなわち、自治令 167 条の 5 の 2 は、制限付一般競争入札とすることができる場合（すなわち、「当該入札に参加する者の事業所の所在地又はその者の当該契約に係る工事等についての経験若しくは技術的適性の有無等に関する必要な資格」を定めることができる場合）を、「契約の性質又は目的により、当該入札を適正かつ合理的に行うため特に必要があると認めるとき」に限定している。一般競争入札の体裁をとっているとしても、不合理な競争参加資格を設定することによって実質的に特定の者の間の競争にしている場合、不特定多数者による競争の実質を損なう運用がされていることによって、経済性・公正性確保という一般競争のメリットを発揮することはできない^[111]ので、

¹¹¹ 碓井前掲書 66 頁参照。

区内事業者限定案件が、自治令 167 条の 5 の 2 の規定（及びその趣旨）に合致した運用がなされるよう確保することが必要である^[112]。

なお、地域要件は、中小企業政策の観点からもその正当性が説明されている。具体的には、中小企業基本法が、「新たな産業を創出し、就業の機会を増大させ、市場における競争を促進し、地域における経済の活性化を促進する等我が国経済の活力の維持及び強化に果たすべき重要な使命を有するものである」

（同法 3 条）ことから、地方公共団体に「地方公共団体の区域の自然的経済的社会的諸条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務」を負わせている（同 6 条）こと、また、官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律は、「国等が物件の買入れ等の契約を締結する場合における新規中小企業者をはじめとする中小企業者の受注の機会を確保するための措置を講ずることにより、中小企業者が供給する物件等に対する需要の増進を図り、もつて中小企業の発展に資する」（同法 1 条）ために地方自治体は「国の施策に準じて、中小企業者の受注の機会を確保するために必要な施策を講ずるように努めなければならない」（同 8 条）としていることから、地方自治法制と中小企業法制とが相俟って、地域要件を設けることが正当化されうるところである^[113]。

このように、地方自治体にとっては、競争性の要請と地域への貢献や中小企業への配慮の要請とのバランスが問題となるところ、地域要件に関する裁判例を見ると、まず、指名競争入札の事案で参考になる最高裁判例（最判平成 18 年 10 月 26 日）が存在する。当該最高裁判例は、指名基準の運用について「地方自治体が…①工事現場等への距離が近く現場に関する知識等を有していることから契約の確実な履行が期待できることや、②地元の経済の活性化にも寄与することなどを考慮し、地元企業を優先する指名を行うことについては、その合理性が期待できるものの…価格の有利性確保（競争性の低下防止）の観点を考慮すれば、考慮すべき他の諸事情にかかわらず、およそ村内事業者では対応できない工事以外の工事は村内事業者のみを指名するという運用について、常に合理性があり裁量権の範囲内であるということとはできない」として、地方自治体は、指名基準の運用で地域経済の振興のみならず、「価格の有利性確保（競争性の低下防止）」も考慮する必要がある、それが欠けた場合には、地方自治体の長は裁量権を逸脱・濫用したものとして、違法になることがあるとしている^[114]。この最高裁判例は、入札での競争性・経済性は、地域経済の振興に優

¹¹² 地方自治法 1 条は「この法律は、…地方公共団体の健全な発達を保障することを目的とする」とし、同法 1 条の 2 が「住民の福祉の増進を図ること」を地方自治体の存立目的とすることから、これが地域要件の根拠の一つとして挙げられることもある。齊藤徹史・光多長温「地方自治体の公共調達のある方についての一考察」（地域学研究 42 巻 2 号（平成 24 年）363 頁、365 頁）、小澤道一「長年村の公共工事の指名を受けていた建設業者に対する指名回避措置につき上記業者が村外業者に当たることを理由に違法とはいえないとした原審の判断に違法があるとされた事例」（自治研究 84 巻 4 号（平成 20 年）131 頁～157 頁）参照。

¹¹³ 齊藤・光多前掲論文 366 頁参照。

¹¹⁴ 齊藤・光多前掲論文 367 頁参照。

先し、後者は前者が常に遵守されている限りにおいて認められるとしたもの、とも解されている^[115]。

また、制限付一般競争入札として本店所在地要件を設けた入札に関し、本店所在地要件の設定は合理性を欠く過剰な制約手段であったと評価せざるを得ない、などとして、本店所在地要件を自治令 167 条の 5 の 2 に反する違法・無効なものと判断した下級審裁判例（水戸地方裁判所平成 26 年 7 月 10 日）が存在する^[116]。

学説では、自治令 167 条の 5 の 2 にいう「当該入札を適正かつ合理的に行うために特に必要がある」との規定の解釈に関し、「単に入札手続ではなく競争を適正かつ合理的に行うということであり」、「契約の目的を達成することとの関係において必要性が判断されるべきものである」とするもの^[117]や、自治令の構造等からして、公共調達の基本理念や基本原則、住民の利益の実現の観点に照らせば、入札では競争性や経済性の実現を尊重すべきで、地域経済の振興を目的とする地域要件の設定には慎重さが求められる、とするもの^[118]がある。

仮に自治令 167 条の 5 の 2 に違反する入札資格の設定が行われた場合、当該個別の入札案件において入札資格が違法・無効となり、当該要件の結果損害を被った者からの損害賠償の問題が生じうるうえ、区内事業者限定案件に関する制度設計にエラーがあるとすれば当該制度に基づいて行われた多数の入札案件に影響を及ぼしうるのであるから、そのエラーによって生じうる弊害は甚大なものとなりうる。その意味で、区内事業者優遇策の策定・運用に関して内部統制上認識すべきリスクの度合いは極めて高いといえ、かかるエラーが生じないよう予防的内部統制を慎重に構築・運用することが必要である。

3.6.6.1.5 に記載した港区における区内事業者限定案件の運用状況を見ると、令和 5 年度の港区における一般競争入札のうち約 60%が区内事業者限定案件となっており「原則として区内事業者限定案件とする」とは言うものの、運用上、それなりに広く、区外の事業者の入札の参加がされていることが見受けられた。競争性に配慮した制度運用の結果である可能性が伺われるところ、競争性の維持・確保の観点から行っている制度運用は、引き続き継続・充実させることが適切である。

上述のとおり、自治令 167 条の 5 の 2 は、個別の契約ごとに地域要件を付する必要性が判断されるべきとの構造になっているのに対して、港区では、原則として地域要件を付するが例外的に地域要件を外すというあり方になっている

¹¹⁵ 齊藤・光多前掲論文 373～374 頁、大脇成昭「指名競争入札における村外事業者排除の適否」平成 18 年度重要判例解説（有斐閣、平成 19 年）53～54 頁参照。

¹¹⁶ 前出の最高裁判所平成 18 年 10 月 26 日は指名競争入札に関する判例であるが、下級審裁判例とはいえ制限付一般競争入札に関しこのような判決が出ていることは留意すべきである。

¹¹⁷ 齊藤・光多前掲論文 368 頁、碓井前掲書 98 頁参照。

¹¹⁸ 齊藤・光多前掲論文 373 頁参照。

ことも踏まえると、自治令 167 条の 5 の 2 の要件充足性や競争性の要請が充足されるよう運用面で適切な対応が行われることが重要と考えられる。今回の監査では、個別の契約・入札手続にまで立ち入った調査は実施していないが、個々の区内事業者限定案件が自治令 167 条の 5 の 2 の要件を満たすことが必要と考えられるところであり、適切な運用が期待される。

なお、他の自治体でも（一定の金額の範囲内等の制限が付されるなどの限定がある可能性はあるが）区内事業者限定枠を設けている例は見られるが、地域要件を付した発注を減らすことを目指すとして目標値を定めることや、当該地方公共団体を超える「広域地域枠」への意向を示すことなどの取組をしている自治体もあるようであり^[119]、こうした他の自治体の状況も参考にするなどしながら、法令遵守は当然の前提としつつ、区内事業者優遇制度によって実現しようとしている政策目標の実現や、競争性確保の要請のバランスを、いかにして適切に実現するかが検討されることが望ましい。

【意見 46】

区内事業者限定案件とする一般競争入札が、自治令 167 条の 5 の 2（あるいは同条の趣旨）に適合したものとなることを確保するための取組のあり方について検討すべきである。

【理由】

区内事業者限定案件は、自治令 167 条の 5 の 2 の要件、すなわち「契約の性質又は目的により、当該入札を適正かつ合理的に行うため特に必要がある」と認めるとき」との要件を満たすことが必要と考えられるが、港区では、一般競争入札は、原則として全て区内事業者限定案件とすることとしていることから、区内事業者限定案件の入札が自治令 167 条の 5 の 2（あるいは同条の趣旨）の違反を生じさせないように確保するための取組のあり方について検討し、同条の要件が確かに遵守されることに資する取組が行われることが望ましい。区内事業者限定案件については、区内事業者優遇制度によって実現しようとしている政策目標と競争性確保のバランスの問題や、地方自治法の解釈・運用に関連した法律的・専門的な問題という面があることからすると、制度設計等に際して、必要に応じて、外部の法律等の専門家の見解を得ることなども有用でありうると思われるので、他の自治体の取組状況を参考にするほか、外部の法律等の専門家の見解を区政に活かす取組も積極的に行うことが望ましい。そのような専門家の見解を含む検討の経緯は、適切に記録化して保存しておくことも、望ましい対応と考えられる。

¹¹⁹ 平成 19 年の川崎市入札・契約制度改革検討委員会「入札・契約制度改革への提言」参照。

3.6.8 港区入札・契約制度検討委員会

港区入札・契約制度検討委員会は、「港区が発注する契約に関する入札方法、契約手続等の改善策を検討する」ことを目的とする、総務部長を委員長とし、企画経営部長、用地・施設活用担当部長、街づくり支援部土木課長、企画経営部施設課長、総務部契約管財課長を委員として（なお、委員長は、必要があると認めるときは、委員以外の者の委員会への出席を求めることができる）、以下の事項について調査・検討を行う委員会である（港区入札・契約制度検討委員会設置要綱1条ないし3条）。なお、委員会の調査・検討を補佐するため、委員会に幹事会が置かれている（同4条）。

- （1） 入札・契約制度に関すること。
- （2） 特別な入札方法及び契約手続の実施に関すること。
- （3） その他必要な事項に関すること。

港区入札・契約制度検討委員会は、入札方法や契約手続の改善等を目的とする委員会であり、当該目的達成のために、積極的にその機能を果たすことが期待される。

3.6.9 談合（官製談合を含む）の防止・発見等の施策の強化

3.6.9.1 談合のリスク

入札談合は、「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」（以下「独占禁止法」という。）が禁止する不当な取引制限の典型事例であり、最も悪質な独占禁止法違反行為の一つとされている。入札談合は、入札参加者間の公正かつ自由な競争を通じて受注者や受注価格を決定しようとする入札システムを否定するものであり、特に発注者が国や地方公共団体等の場合には、予算の適正な執行を阻害し、納税者である国民の利益を損ねる行為ともなる。また、入札談合事件において、発注機関職員が関与している事例（いわゆる官製談合）もみられ、官製談合に厳正・適切に対応するため、「入札談合等関与行為の排除及び防止並びに職員による入札等の公正を害すべき行為の処罰に関する法律」（以下「入札談合等関与行為防止法」という。）が制定されている^[120]。

仮に談合が行われれば、発注機関である港区は経済的な損害を被ることとなるので、港区としては、談合を行った事業者に対する損害賠償請求を行うことが選択肢となる（独占禁止法25条、民法709条等）し、住民が港区に対して事業者に対する損害賠償を請求することを求める住民訴訟を起こすことも考えられる（地方自治法242条の2）。また、談合が行われれば、当該事業者が指名停止となるなどの影響も生じる。更に、港区の職員が、入札談合等関与行為^[121]、す

¹²⁰ 公正取引委員会事務局「入札談合の防止に向けて ～独占禁止法と入札談合等関与行為防止法～ 令和6年10月版」 「はじめに」参照。

¹²¹ 入札談合等関与行為防止法の「入札談合等」とは、競争により相手方を選定する方法により行う契約の締結に関し、参加事業者が他の事業者と共同して受注予定者を決定する等により、独占禁止法に違反する行為（同法2条4項）

なわち、①談合の明示的な指示、②受注者に関する意向の表明、③発注に係る秘密情報の漏えい及び④特定の談合の幫助を行った場合（いわゆる「官製談合」のケース）には、入札談合等関与行為防止法に基づき、職員は損害賠償請求、懲戒処分、刑事罰の対象となるほか、港区長は、公正取引委員会から改善措置を要求されることになる。

このように、談合が区政、事業者、住民等にもたらしうる影響は、経済的な面、区政に対する信頼確保の面、社会的公正性の維持の面等、様々な面で甚大なものとなりうる。その意味で、談合は、予防や適切な対応の確保が必要となる重大リスクであるとの認識を持っておくことが必要であり、談合を発見・防止するための強固な内部統制制度の構築・運営が期待される。

3.6.9.2 港区の談合情報取扱マニュアル

談合に関する港区の対応状況を見ると、港区は、談合の防止・対応の目的で、「談合情報取扱マニュアル」の整備・運用を行っている。談合情報取扱マニュアルは、港区発注の契約に関し公正な競争を確保することを目的として談合情報に関する取り扱いを定めたマニュアルであり、談合情報を受けたときの当該情報の扱いや入札手続等の流れが記載されている。

同マニュアルによれば、契約担当者が、談合に関する情報について調査の必要なしと判断すると入札執行・契約締結に進むことになる。このとき、契約担当者は、「情報提供者の氏名の申出等により、具体的な談合の内容が示されているか等から情報の信憑性を点検」して、調査の必要の有無を判断するのであるが、調査の必要なしと判断した場合には、事情聴取、談合情報処理等報告書の作成、入札参加予定者からの誓約書の徴取のいずれもなされない。契約担当者は、「情報提供者の氏名の申出等により、具体的な談合の内容が示されているか等から情報の信憑性を点検」とするが、それ以上に、調査の要否に関する具体的な判断の基準・方法等の指針となるようなものは設けられていない。また、「調査の必要なし」と判断された場合には、契約担当者以外のルートに報告等はなされない。調査の必要の有無を判断する「契約担当者」は、区長から権限を委任された者である（港区談合情報取扱マニュアル 3 条 1 項。副区長、総務部長、総務部契約管財課長等）。「調査の必要あり」と判断された場合には、事情聴取が行われ、談合情報検討委員会に付議された後、談合の疑いの有無に従って、契約締結・継続あるいは契約のやり直し、公正取引委員会への通報等の対応がとられる。

をいうが、「競争により相手を選定する方法」には、総合評価落札方式を含む一般競争入札及び指名競争入札のほか、随意契約のうち、複数の事業者を指名して見積りを徴収し、当該見積りで示された金額を比較して契約先を決定する形態のもの（指名見積り合わせ）等に関するものも含まれる。

【意見 47】

談合情報取扱マニュアルに定められている談合に関する情報の初期段階の取り扱いについて、談合防止の観点から十分な統制となっているかを検討すべきである。

【理由】

談合情報取扱マニュアルでは、「契約担当者」が最初の段階で当初受領した情報の信憑性を点検して「調査の必要なし」と判断すると、以後、談合情報について、特段、報告・検証等はなされずに、通常どおりの入札・契約手続が進行することになるため、「契約担当者」の調査の要否の判断の適切性確保が重要となる。

この点、「契約担当者」は、一般論としては、円滑かつ迅速に契約締結を推進する方向にインセンティブを持つ存在であることが想定されること、当該判断の報告を受けて検証したり支援したりする役割を担う人物や組織は特段設けられていないこと、「契約担当者」は「情報提供者の氏名の申出等により、具体的な談合の内容が示されているか等から情報の信憑性を点検」するが、談合情報の信憑性に関する具体的な判断基準・判断方法等に関して指針となるようなものは設けられていないこと等からすると、談合情報が初期段階で適切に取り扱われることを確保するための取組の要否や内容について検討がなされることが望ましい。

3.6.9.3 港区の談合情報取扱マニュアルの周知・公表

地方公共団体の長は、公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律（以下「入契法」という。）17 条第 1 項に基づき策定された「公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針」（平成 13 年 3 月 9 日閣議決定・令和 4 年 5 月 20 日最終変更。以下「適正化指針」という。）に従い、公共工事の入札及び契約の適正化を図るため必要な措置を講ずるよう努めなければならないとされている（入契法 18 条）。そして、適正化指針は、「各省各庁の長等は、法第 10 条の規定に基づく公正取引委員会への通知義務の適切な実施のために、談合情報を得た場合等の前記違反行為があると疑うに足る事実があるときの取扱いについてあらかじめ要領を策定し、職員に周知徹底するとともに、これを公表するものとする。要領においては、談合情報を得た場合等の前記違反行為があると疑うに足る事実があるときにおける内部での連絡・報告手順、公正取引委員会への通知の手順並びに通知の事実及びその内容の開示のあり方、事実関係が確認された場合の入札手続の取扱い（談合情報対応マニュアル）等

について定めるものとする。なお、これらの手順を定めるに当たっては、公正取引委員会が行う審査の妨げとならないよう留意するものとする。」と定めている^[122]。上記のとおり、港区は、談合情報対応マニュアルを有しているが、これを公表してはいない。

【意見 48】

談合情報取扱マニュアルの周知・公表について、検討すべきである。

【理由】

入契法及び適正化指針は、談合情報対応マニュアルを策定するのみならず、これを職員に周知徹底し、公表することも求めている。この点、港区は、談合を取り上げた研修は行っておらず（3.6.9.4 参照）、談合情報対応マニュアルの公表は行っていないとのことである。

上記の適正化指針の要請は努力義務ではあるが、周知が十分に行われているかについて検討のうえ、周知が十分とは言えないようであればその周知に努めるとともに、談合情報対応マニュアルの公表の要否・適否について、検討がなされることが望ましい。

3.6.9.4 談合に関する職員の知識・意識の醸成

談合に関する職員の教育、周知活動についての港区の現状としては、談合を取り上げた研修は行っておらず、職員向けのハンドブックに談合に関する記載はしていない、とのことである。

【意見 49】

談合（官製談合を含む。）に関する研修の充実を図るなど、職員の談合に関する知識の醸成、意識高揚に資する取組を積極的に取り入れていくことを検討すべきである。

【理由】

談合の予防・発見や、談合の可能性が疑われる場面での適切な対応を行ううえでは、職員の知識・意識の向上が重要である。

研修については、区の内部の職員が実施する方法や弁護士等の外部の専門家による研修のほか、公正取引委員会が講師を派遣する研修（講師謝金、講師の旅費は無料）^[123]も利用可能であるなど、様々な選択肢がありうるとこ

¹²² 適正化指針第2、3（1）参照。

¹²³ 公正取引委員会ホームページ「公正取引委員会・職員向け研修への講師派遣について（御案内）」参照。

ろであり、適切な形で、職員の談合に関する知識の醸成、意識高揚に資する取組が積極的に行われていくことが望ましい。

3.6.9.5 他の自治体の対応状況等の参照

比較的最近、他の特別区で談合事件が発生しており（江東区・令和 4 年発生、千代田区・令和 6 年発生）、事件の発生を踏まえた原因分析や再発防止策等の検討を行った報告書が作成・公表されるなどしている^[124]。これらの報告書に記載された再発防止策には、例えば、入札監視委員会の設置ないし機能的な運用、外部からの不当要求から職員を守るための体制の充実等に係る事項等が含まれており、港区にとっても参考になりうる。

【意見 50】

他の自治体の談合再発防止策等の情報取得に努め、港区政に取り入れることが適切なものは積極的に取り入れていくことを検討すべきである。

【理由】

談合のような問題は、実際に談合事件が発生したり、談合情報の取り扱いを誤ったりといった問題事象が発生するのを待って初めて見直し等の対応を行うというのでは遅きに失する面があるので、他の自治体の問題事例等を契機あるいは参考にして、積極的・主体的に、談合防止等の取組を行うことが望ましい。

3.6.9.6 入札結果等の分析・検討

現状、港区では、落札率等の入札結果の把握はしているとのことであるが、それらのデータや情報を集約して分析をし、競争性が確保されているかを確認・検証したり、そのような不健全性が疑われる状況が生じている原因を分析したりする取組は行われていない、とのことである。

入札状況・入札結果に関する情報は、談合に限らず、契約手続における経済性・競争性・公正性の確保の状況等を検証する際のひとつの検討材料となりうるものと考えられることから、情報の収集や分析により生じる事務的な負担が過大にならないような適切なかたちで、そうした情報を有効に活用して、契約

その他、企業向けのものではあるが、参考になるものとして、公正取引委員会「実効的な独占禁止法コンプライアンスプログラムの整備・運用のためのガイドーカルテル・談合への対応を中心として」（令和 5 年 12 月）参照。

¹²⁴ 千代田区入札不正行為に関する調査及び再発防止対策検討委員会「千代田区入札不正行為等再発防止検討報告書」（令和 6 年 7 月）及び江東区契約にかかる不正行為等防止検討委員会「江東区契約にかかる不正行為等防止検討報告書」（令和 5 年 5 月）参照。

手続の経済性・競争性・公正性の検証、その他の効果測定等を行うことができれば、区政にとって有益な取組となるのではないかと期待される。

【意見 51】

健全な入札が行われたか否かについて疑義が生じる余地のある案件などについて、入札状況や入札結果の情報を参照したり、そのような情報を集約・分析したりするなどにより、入札の健全性を確保・向上させる取組が推進されることが望ましい。

【理由】

例えば、落札率が極めて高い（あるいは 100%の）入札、入札者が極端に少ない入札（あるいは一者入札）、失格者が多数となった案件、これらの問題点が併存する契約など、競争性に疑義が生じかねない案件や談合が行われやすい環境が疑われかねない案件などについて検証をするなど、入札の健全性の維持・向上や、入札に対する信頼性の確保・向上のために、過去の入札状況・入札結果に関する情報を活用することも考えられるので、そのような取組の可否や内容等について、検討されることが望ましい。

3.6.10 暴力団等排除に向けた基本方針、港区の契約における暴力団等排除措置要綱

港区は、区が発注する工事、業務委託、物品購入等のすべての契約から暴力団等の介入を排除する取組を進めるため、「港区の契約における暴力団等排除に向けた基本方針」及び「港区の契約における暴力団等排除措置要綱」を制定し、平成 24 年 2 月 1 日から適用している。同要綱 14 条は、「区長は、区の契約の相手方が入札参加除外措置を受けた場合に、当該契約を解除できるように区の契約条項を整えるものとする。」としている。

上記の要綱を受けてのことと思われるが、港区の委託契約、物品購買契約、賃貸借契約及び印刷契約の契約条項に、「港区の契約における暴力団排除措置要綱別表各号に掲げる措置要件に該当するとして、同要綱に基づく入札参加除外措置を受けたとき。」との規定が入っている。

しかしながら、「工事【契約保証金免除】予定価格 9 千万円未満」^[125]、「工事【金銭保証（契約金額の 10 分の 1 以上）】予定価格 9 千万円以上 10 億円未満」^[126]及び「工事【役務的保証・履行ボンド（契約金額の 10 分の 3 以上）】

¹²⁵ 港区ホームページ「規則・要綱・契約条項等」「4 契約条項」に掲載されている。

¹²⁶ 同上

予定価格 10 億円以上」^[127]の契約条項（以下「工事系契約条項」という。）には、上記規定が含まれていない。

港区の契約における暴力団等排除措置要綱は、「港区が締結する売買、貸借、請負その他の契約」（同要綱第 1 条）に適用されるところ、工事系契約条項にも当該要綱は妥当するのではないかと考えられるところであるが、工事系契約条項に上記の規定が入っていない理由は、現時点では判明していない、とのことである。そのため、当該規定が、何らかの事情で抜け落ちたのか、あるいは、何らかの理由からあえて入れられていないのか、断定できない状況にある。

なお、契約条項や契約ひな形が法改正や制度改正等に応じて的確にアップデートされた状態になっているようにするべく、制度改正等の都度、契約管財課（契約係）が必要に応じた改定を行っており、その際、必要に応じて、法務部門である総務課文書係と調整の上で改定している、とのことである。

そのような改正等のプロセスが、工事系契約条項に上記の規定が含まれていないことと関連するのか否かは、現時点では不明であるが、規程類や契約条項、契約ひな形等の法的な文書が常にアップデートされた適切な内容となっているよう確保するという観点からは、契約管財課その他の所管課を法務担当の部署が法務面から強固にサポートすることや、両部署が緊密に連携すること、必要に応じて法務機能を担う部署を通じるなどして顧問弁護士等の外部のリソースも適時・適切にアクセス・活用できることなどが有効と考えられ、そのような取組が推進されることが望ましい。

【意見 52】

工事系契約条項の「催告によらない解除」規定の解除事由に「港区の契約における暴力団排除措置要綱別表各号に掲げる措置要件に該当するとして、同要綱に基づく入札参加除外措置を受けたとき。」を加えることを検討すべきである。

【理由】

工事系契約条項には上記規定が置かれていない理由が判明していないため、確たることは言い得ないものの、暴力団排除措置要綱 14 条に照らすと、工事系契約条項にも上記規定を入れる必要がある可能性があるため、工事系契約条項に上記規定を入れることの可否を含めた検討を行い、暴力団排除措置要綱 14 条の要件を充足するために必要な対応を実施することが適切である。

¹²⁷ 同上

3.6.11 契約の検査等

契約の検査とは、契約に基づいて行われる給付について、その履行が契約内容に適合しているかどうかの事実を確認することである。契約を締結した場合、契約の適正な履行を確認するため又は給付の完了の確認をするため、必要な検査をしなければならない（地方自治法第 234 条の 2 第 1 項）。この履行の確認は、対価支払に不可欠な前提行為と位置づけられており、履行の確認なくして支払をすることは、原則として認められない。なお、検査は、契約書、仕様書及び設計書その他の関係書類に基づいて行わなければならない（自治令第 167 条の 15 第 2 項、契約事務規則 59 条 1 項及び港区契約検査事務規程参照）。

過去の定期監査の結果を見ると、検査に関する指摘や意見が散見される。例えば、会計年度内の処理をしなかった件、検査後の報告書類の提出、検査の立会員・受領者の誤り・兼務、報告書の検査員（所長）への報告書供覧漏れ、仕様書で定めている成果品等の不提出・提出遅延等である。こうした事項は、対象とされた部署は違うとはいえ、内容的には同一の事項が、定期検査で複数回指摘ないし意見されている。

なお、契約検査に関する事項ではないが、業務の再委託の協議漏れも、定期監査の中で、割合よく指摘ないし意見の対象となっている事項である。契約分野において、どのような問題事象について、予防や再発防止の取組を優先的・重点的に行っていくべきかを検討・判断するにあたっては、上記のような監査結果に表れる傾向も参考になるように思われるところ、そうした傾向等も踏まえるなどしながら、契約に関する内部統制が、より良いものに更新され続けていくことが望ましい。

3.7 補助金事務

3.7.1 はじめに

補助金の拠出は、地方自治法第 232 条の 2 に基づいており、同条は「普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができる。」と規定し、公益上必要がある場合に限り、補助金の支出を認めている。

補助金は、行政的課題の効率的解決や、区政の展開に有効な方策として、その役割を果たしているが、税金を原資とする直接的な反対給付を伴わない一方的な支出であるため、非効率な補助金が長期化・固定化されることによる既得権化や、団体等の行政への過度の依存や自立性の阻害といった問題を生じやすい、という課題がある。また、個々の補助金の審査・支出の段階における予防的統制や発見的統制が不十分であれば、違法・不適切な受給が見過ごされ、公金が不当に支出されてしまう。非効率な補助金制度の存続や、不正受給をはじめとする違法あるいは不適切な補助金の支出がなされれば、区の財政に影響を及ぼす可能性があるだけでなく、区の政策運営に対する信頼を損なうことにつながりうる。港区の財政は健全であり、令和 5 年度決算収支は 120 億円の黒字という状況であるが^[128]、補助金制度の構築・運営にあたって、限りある財源を効率的かつ有効に活用すべき要請を念頭に置くべきことは、他のいかなる自治体と変わるものではない。

このような観点から、補助金の種類や内容が適切に決定されて不断の見直しが行なわれること、そして、定められた補助金が関係法令等に準拠して適正かつ効率的に支給されることを、適切に実現することに資する内部統制が構築・運営される必要性・重要性は高い。

以上の観点を踏まえ、本監査では補助金に関する内部統制を取り上げ、その現状と課題について検討した。

3.7.2 補助金事務の概要

3.7.2.1 区の補助金制度の全体像

港区の補助金制度は、地域住民や事業者の地域振興、生活向上等を図るために設けられた支援制度である。これにより、特定のプロジェクトや活動に対して財政的な支援を行い、地域経済の活性化や社会福祉の向上を目指している。補助金は、公共事業や文化活動、環境保護など多岐にわたる分野で提供されており^[129]、申請者はその目的に応じた補助金を選択することができる。

¹²⁸ 令和 5 年度決算 港区財政レポート -普通会計決算による分析 概要版- 参照
https://www.city.minato.tokyo.jp/zaisei/kuse/zaise/documents/r5_zairepogaiyoban.pdf
(最終閲覧令和 6 年 11 月 6 日)

¹²⁹ 例えば、環境・まちづくりに関する補助金制度については、<https://www.city.minato.tokyo.jp/sangyousinkou/sangyo/chushokigyo/hanrokakudai.html>、中小企業向け補助金制度については、<https://www.city.minato.tokyo.jp/sangyousinkou/sangyo/chushokigyo/hanrokakudai.html> など多岐にわたる。

3.7.2.2 主な補助金の種類と目的

港区における補助金制度は多岐にわたるが、主に以下のようなものがある。

地域振興補助金：地域イベントや商業活動を支援し、地域経済を活性化することを目的としている。

環境保護補助金：環境保全活動や再生可能エネルギー導入を促進するための支援である。

文化・芸術振興補助金：文化イベントや芸術活動を支援し、地域文化の発展を図る。

3.7.2.3 補助金事務の流れと関連部署

事務の流れは補助金制度ごとに規定されているが、基本的には以下の共通した流れで進行する。

申請受付

申請者が必要書類を提出し、所定のフォーマットに従って申請する。申請は港区役所の担当部署で受け付けられる。



審査

提出された申請書類は、専門的な知識を持つ職員によって審査される。この過程では、申請内容が補助金制度の目的に合致しているかどうかが評価される。



交付決定

審査結果に基づき、交付決定が行われる。決定後、申請者には通知が送付される。



事業実施

交付決定後、申請者は事業を実施する。必要に応じて港区と申請者が契約(補助金の使途や報告義務を規定)を締結する。



実施・報告

申請者は契約に基づいて事業を実施し、その結果について報告書を提出する。報告書には事業成果や経費明細が含まれる。



検査・精算

港区は実施された事業について検査を行い、その結果に基づいて最終的な精算が行われる。

この一連の流れには、以下の関連部署が関与する。

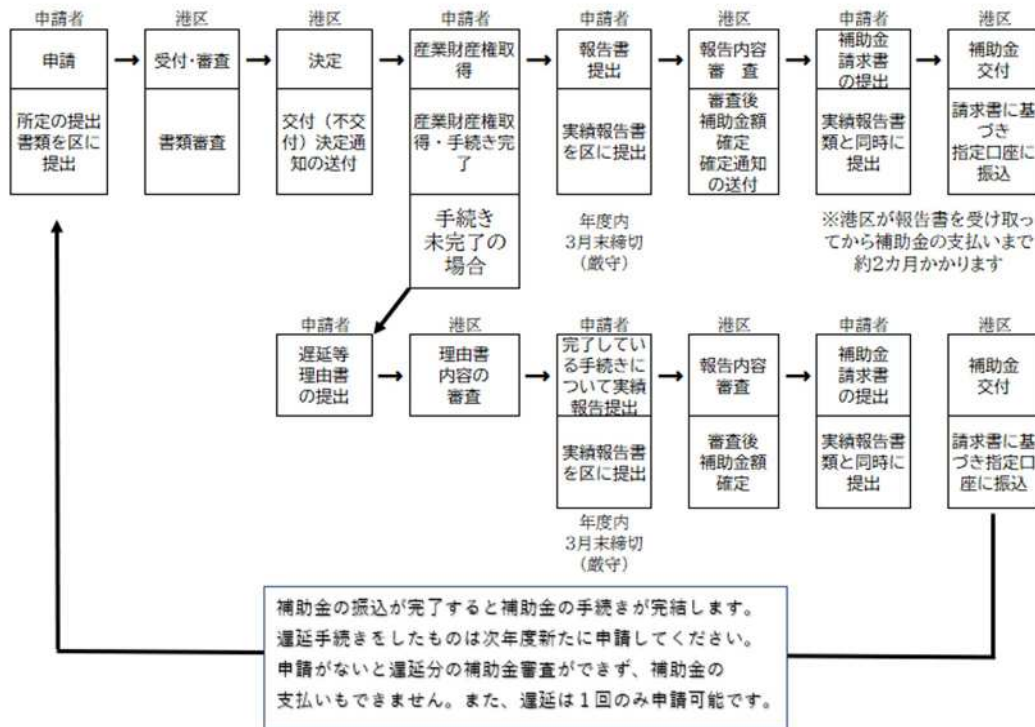
財政課：予算管理や資金配分に関する業務

各種専門部署（例：産業振興課、環境課、都市計画課など）：特定分野における専門的な審査と支援

一例として、産業財産権取得支援事業補助金の申請用サイトのフロー図を下（図表 17）に添付する。

各種補助金の申請から交付までのプロセスは、概ねこれと同様のフローを辿る。

図表 17 産業財産権取得支援事業補助金の申請用サイトのフロー図
（産業財産権取得支援事業補助金の申請用サイト¹³⁰掲載）



3.7.3 監査の目的と方法

3.7.3.1 監査の目的

本監査の目的は、補助金等に係る財務事務の執行において、関係法令等への準拠性、適正性、及び効率性を確保するための内部統制が適切に構築・運営されているかを検証することである。特に、補助金の交付決定から実績報告までの一連のプロセスにおける内部統制の整備・運用状況に焦点を当て、その内部統制の有効性を評価した。

¹³⁰ <https://minato-sansin.com/sangyozaisan/>

3.7.3.2 監査の対象と範囲

監査の対象と範囲は港区が提供する補助金制度全体に関する内部統制の検証であるが、具体的な手続の流れを踏まえた監査を行うべく、港区が実施中の補助金事業の中から、①近年開始した事業で、②金額的に比較的大きいものという観点から、以下の2件の補助金を検証対象サンプルとして抽出した。

- ・ 広告宣伝活動費支援事業補助金
- ・ 中小企業人材確保支援事業補助金

3.7.3.3 実施した監査手続の概要

本監査では、以下の方法により監査を実施した。

1. 関係書類の閲覧

補助金交付申請書(交付申請書、事業計画書、収支計画書)、実績報告書、交付決定通知書等の関係書類を閲覧し、港区補助金等交付規則及び各補助金の交付要綱に基づき事務処理の流れを確認した。

2. 担当者へのヒアリング

補助金事務の担当者(産業振興課の担当者)に対し、事務処理の流れ、チェック体制、効果測定の方法等についてヒアリングを実施した。

3. 内部統制の評価

補助金事務に関する内部統制の整備・運用状況について、関係部署へのヒアリング及び関連文書の閲覧により評価を行った。

3.7.4 補助金事務に関する内部統制の現状分析

補助金事務における申請者の交付申請内容への審査プロセスについて、適切な内部統制が整備されているかを検討した。

産業振興課における上記の審査プロセスは、補助金ごとに作成されている要綱(例えば中小企業人材確保支援事業補助金の場合は『港区中小企業人材確保支援事業補助金交付要綱』)に従って行われるが、上記の3.7.2.3「補助金事務の流れと関連部署」に記載した「審査」から「実施・報告」の段階で、概ね共通して以下のようなプロセスで実施される。

3.7.4.1 産業振興課審査担当者による申請書類の審査

産業振興課審査担当者は、申請者が提出した書類を補助金制度ごとに規定されるマニュアルに従い、審査する。

ここでは、申請に必要となる各種書類の有無及び必要事項が不足等なく記載されているかをマニュアルの「記載例」を参考にして確認する。この確認は、作業担当者と上長によるダブルチェックの体制となっている。不備があった場

合は申請者に不備内容を指摘し、追加での申請書類を求める。

申請者が不備を解決して必要十分な申請書類を提出したことを確認した後、審査担当者は文書管理システムにて当該申請を起案し、本件の管理台帳の状態を「申請審査中」から「交付起案中」の状態に設定する。

【意見 53】

申請内容の審査において、必要書類の提出状況の可視化を進めることで必要十分な書類が網羅的に登録されていないことを看過するリスクを下げるため、補助金申請の電子化を推進することが望ましい。

【理由】

審査の過程での人為的ミス等により、申請書類の記載内容に不備があった場合や申請者の資格要件を満たしていない場合でも、不備がないものとして申請が進んでしまうリスクが存在する。

これらのリスクを完全にゼロにすることは難しいが、補助金の電子申請を進めることで提出された書類を画面上で一覧にして査閲することで、少なくとも書類自体が不足していることを看過するリスクは相当程度下がるものと考えられる。

【意見 54】

申請者が反社会的勢力と関与がないかの確認について、現状では補助金交付の条件として決定書等の書面に記載はされているものの、申請者による誓約書の提出の要否すら事業ごとに設定されていたりいなかったりと改善の余地があり、反社会的勢力への資金流入を防ぐための合理的な仕組みを作ることが望ましい。

【理由】

補助金の原資は税金等であり、公正・有効に利用される必要性が高いこと、公金が反社会的勢力の資金源になるようなことは厳に避けるべきである。

港区においても暴力団排除条例第 12 条 1 項において「区長は、補助金、利子補給金等の交付又は貸付金の貸付け(以下「補助金等の交付等」という。)、公共工事等の区の契約、区民等との協働による事業その他の区の事務又は事業により、暴力団の活動を助長し、又は暴力団の運営に資することとならないよう、暴力団及び暴力団関係者の関与を防止するために必要な措置を講ずるものとする。」と定めている。

検証対象サンプルとして選出した 2 件の補助金事業においても要綱(共に第

16 条(3))にて、交付決定後に支給先が反社会的勢力であった場合に事後的に交付の取り消しを可能とすることを定めてはいるが、上記の「暴力団及び暴力団関係者の関与を防止するために必要な措置を講ずるものとする。」という要請を満たすためには交付決定の事前の段階でもこれらを排除する制度を設計することが望ましい。

無論膨大な件数に登る補助金申請の全件について外部データベースとの照合をしたり、外部機関に依頼して厳格な背景調査をしたりといった厳密な手続を実行することは現実的でない。

だが例えば、現状では補助金事業によって反社会的勢力との関係がないことの宣誓書の提出を要求したりしなかったりしているところを、十分な抑止力を持つ文面での統一的な宣誓書を用意して補助金事業全体で提出を要することとしたり、あるいは実際に反社会的勢力に備えて窓口を含む担当職員に適切な対応方法や報告ルートを周知するなど、実務的に可能な範囲で反社会的勢力の関与を防止する体制を検討することを期待したい。

3.7.4.2 産業振興課審査担当者による実施報告の審査

産業振興課審査担当者は、申請者が提出した実績報告書を補助金制度ごとに規定されるマニュアルに従い、審査する。

ここでは、各実績報告書類の必要事項が不足等なく記載されているか(マニュアルの「記載例」を参考)、かつ補助対象経費の支払いが確認できる書類が揃っていること及び注意事項を満たしているかを確認する。不備があった場合は申請者に不備内容を指摘し、追加での申請書類を求める。

申請者が不備を解決して必要十分な実績報告書類を提出したことを確認した後、補助金審査結果書を作成する。

その後審査担当者は、実績報告書類、補助対象経費の支払いが確認できる書類、補助対象事業の実施が確認できる書類をスキャンし、文書管理システムに添付して当該申請の確定起案を行う。また本件の管理台帳の状態を「実績審査中」から「額確定起案中」の状態に設定する。

3.7.4.3 事務事業(補助金を含む)の有効性の年次評価(事務事業評価)

補助金事業に特定した内部統制ではないが、現在港区において、補助金事業を含む事務事業全般に対して、「事務事業評価」というプロセスを通じて「継続」、「レベルアップ」、「スクラップ」の3つの段階に評価している。

評価は各所管課による一次評価、区役所改革担当及び財政課による二次評価、さらに港区行政評価委員会(両副区長、外部の学識経験者、企画経営部長及び

総務部長で構成)による三次評価によってなされる。

3.7 に記したように、補助金事業は一般には、税金を原資とする直接的な反対給付を伴わない一方的な支出であるため、非効率な補助金が長期化・固定化されることによる既得権化や、団体等の行政への過度の依存や自立性の阻害といった問題を生じやすい、という課題がある。

事務事業評価の対象には全ての補助金事業が含まれているので、当該プロセスが適切に行われることで、有効性に疑義のある補助金事業について、改善ないしは廃止されることとなり、公金がより有効な使途で使用されることが期待される。

【意見 55】

二次評価以降のヒアリング対象となる事業の選定プロセスについて、より広範かつ網羅的に抽出される方法を考案することが望ましい。

【理由】

直近 2 年度(令和 4 年度及び令和 5 年度)の事務事業評価結果を査閲したところ、二次評価におけるヒアリング対象となる事業が「所管課が「スクラップ」「レベルアップ」と評価した事業に加え、「継続」であっても、区役所改革担当及び財政課が、事業実績や執行率等から必要と判断した事業」とされており、令和 5 年度の場合は一次評価で「継続」とされた事業 1,395 件中 5 件のみが二次評価におけるヒアリング対象となった。(なお一次評価を受けた事業数 1,568 件に対して二次評価においてヒアリングを受けた事業が 168 件、三次評価において質疑を経た事業が 8 件。)

一次評価で「継続」とされた事業のうちどの事業を二次評価においてヒアリングを行うかについては、企画経営部が各事業の内容を勘案した上で総合的判断に基づいて選別する。

補助金に限らず事務事業の内容は多岐に渡るため、一律の評価基準で機械的に選別するのは適切でないとして個々の事業ごとに総合的に判断することは効果的と考えられるが、約 1,500 件の事務事業への選別プロセスを企画経営部の職員が行うという体制には、属人的判断による偏った選別が生じるリスクや、業務負荷の過多により二次評価におけるヒアリングの対象に上げるべき事業について確認すべき点の脱漏などによって看過するリスクがあると考えられる。

これらのリスクに対応するため、例えば全ての事務事業について数年に一度は必ず二次評価のヒアリングを受けるというルールを作るなどにより広範かつ網羅的に二次評価以降でヒアリング等の対象となる事業を選定するプロセスを考案することを期待する。

以上の課題を解決することは、補助金事務の適正性と効率性をより向上させることにつながるものと考えられる。

これらの改善により、補助金事務に関する内部統制の有効性が向上し、不正や誤りのリスクを低減することが期待される。

3.7.5 総括

補助金事務に関する内部統制は、基本的な枠組みは整備されているものの、運用面で改善の余地が見られた。

特に、補助金の効果測定と定期的な見直しの仕組みの構築について、改善によって真に必要な事業に資源を集中させることができ、より効果的な施策の実現につながるものと考えられる。

今後は、本報告書で指摘した問題点を踏まえ、PDCA サイクルを確立し、より効果的かつ効率的な補助金制度の運用を目指すべきである。

以上