

**神戸市経理適正化外部検証委員会報告書における提言の平成 25 年度末  
進捗状況及び神戸市経理適正化外部評価専門委員会による評価**

**平成 26 年 4 月**

**神戸市経理適正化推進本部事務局**

# 目 次

## はじめに

- 1 経理適正化の取組に関するこれまでの経緯について…………… 1
- 2 神戸市経理適正化外部評価専門委員について…………… 1
- 3 平成 25 年度経理適正化に向けた取組方針の策定とその実施について…………… 1
- 4 専門委員による評価の考え方等について…………… 2

## I. 平成 25 年度末進捗状況

- (1) 組織としての推進に係る提案…………… 3
- (2) 職員の意識改革に係る提案…………… 5
- (3) 効果的な再発防止策の策定に係る提案
  - 《 i. 事務処理の理解に係る提案》…………… 7
  - 《 ii. 具体的な事務処理に係る提案》…………… 7
  - 《 iii. 予算執行に係る提案》…………… 9
  - 《 iv. モニタリングに係る提案》…………… 10
  - 《 v. 組織に係る提案》…………… 12
- (4) 市民への説明責任に係る提案…………… 14
- (5) 再発防止に向けた中長期的な取組についての提案…………… 15

## II. 専門委員による評価、意見等…………… 17

## III. 資料編

- ①経理適正化に係るこれまでの経緯・取組状況…………… 20
- ②神戸市経理適正化推進本部会議の開催状況…………… 24
- ③神戸市経理適正化委員会の開催状況…………… 25
- ④市長メッセージ「経理適正化の取組の恒久化に向けて」…………… 26
- ⑤「コンプライアンスシート」の発行状況…………… 27
- ⑥「不適正な経理処理の再発防止の取組に関する職員意識調査」結果（抜粋）…………… 28
- ⑦予算執行に関する通知（抜粋）…………… 30
- ⑧事業者への協力要請（抜粋）…………… 31
- ⑨年度末、年度当初の調達事務（抜粋）…………… 32
- ⑩自主監査の実施（抜粋）…………… 33
- ⑪再発防止策の実施状況等の公表…………… 34

# はじめに

## 1 経理適正化の取組に関するこれまでの経緯について

本市では、平成 22 年に判明した不適正な経理処理を受け策定した再発防止策に関して、専門的かつ公正な視点からその実施状況の確認や効果について検証いただくため、外部の有識者 5 名からなる神戸市経理適正化外部検証委員会を設置し、平成 23 年 5 月に、実効性の高い再発防止と更なる経理適正化に向けた具体的な提言を含む神戸市経理適正化外部検証委員会報告書（以下「検証委員会報告書」）を提出いただいた。

この提言を受け、平成 23 年 5 月に市長を本部長とする神戸市経理適正化推進本部（以下「推進本部」）を設置し、以降現在にいたるまで、全市をあげて不適正な経理処理の再発防止を徹底し、提言を踏まえた経理適正化に関する取組を総合的に推進している。

## 2 神戸市経理適正化外部評価専門委員について

検証委員会報告書では、市民への説明責任に係る提案として、「再発防止策の実施等に透明性を持たせ、市民からの監視という機能をさらに有効なものとするため、再発防止策の実施状況ならびに検証委員会の報告に対する市の取組の進捗状況について第三者によるモニタリング体制を確立することが望ましい。」（検証委員会報告書 38 頁）との提言を受けている。

この提言を踏まえ、市民への説明責任を徹底するため、検証委員会報告書の提言を含む経理適正化に向けた様々な取組の実施状況に関する第三者によるモニタリング体制として、平成 24 年 2 月に経理適正化外部評価専門委員（以下「専門委員」）を設置し、以下の 3 名の委員に委嘱した。

名 前	備 考
うえたに よしひろ 上谷 佳宏	弁護士（弁護士法人東町法律事務所代表社員） ○神戸市経理適正化外部検証委員会委員
おくたに きょうこ 奥谷 恭子	公認会計士 有限責任監査法人トーマツシニアマネジャー ○神戸市経理適正化外部検証委員会委員
こんたに えいいち 近谷 衛一	元神戸市代表監査委員

## 3 平成 25 年度経理適正化に向けた取組方針の策定とその実施について

平成 25 年 6 月 10 日に推進本部として「平成 25 年度 経理適正化に向けた取組方針」（以下「平成 25 年度取組方針」）を決定した。この平成 25 年度取組方針に基づき、不適正な経理処理の再発防止、経理適正化に向けた様々な取組を展開してきた。

#### 4 専門委員による評価の考え方等について

進捗状況については、半年程度を目処に、専門委員による評価等を受け、公表していくこととしており、平成 25 年度中間進捗状況及びこれに対する専門委員による評価・意見等について、平成 26 年 2 月 4 日に公表した。

今回、平成 25 年度末時点での提言の進捗状況及びこれに対する専門委員による評価・意見等について、ここにとりまとめるとともに公表する。

##### (1) 評価の考え方

提言以来、約 3 年が経過する平成 25 年度末時点において、これまでの取組全体に対する評価をいただくとともに、今後の取組を進めるにあたっての意見・提言をいただくこととなった。

##### (2) 評価の時点

平成 25 年度末（平成 26 年 3 月末日）時点での進捗状況

##### (3) 評価の仕方

専門委員によるヒアリング、取組状況に関する様々な資料の閲覧をもとに、専門委員相互の議論も踏まえ、それぞれの専門委員が個別に評価した。

##### ○専門委員によるヒアリング、意見交換等の実施状況（計 6 回）

評価対象	開催日
25年度中間進捗状況	平成25年 8月23日（金）
	11月 1日（金）
	11月13日（水）
	12月 3日（火）
25年度末進捗状況	平成26年 3月13日（木）
	3月20日（木）

# I. 平成 25 年度末進捗状況

## (1) 組織としての推進に係る提案

### 検証委員会報告書における「再発防止に向けて速やかに対処すべき改善策についての提案」

#### ①新たな事務処理を確実に遵守することを最優先とする組織方針の明確化

不適正な経理処理を根絶するためにまず重要なことは、再発防止策を組織として推進していくことである。そのためには、市長自らが、新たな事務処理を確実に遵守することを最優先する組織方針を明確にしたうえで、その強いリーダーシップと責任のもとで、市の全組織、全職員が不退転の決意をもって、再発防止策の推進体制を構築し、再発防止に取り組むことを宣言すべきである。

#### ②コンプライアンスの中核理念化

職員の意識改革の前提として、市政にとって最も重要な価値基準のひとつであるコンプライアンスを明確かつ確実に職員一人ひとりに浸透させるため、コンプライアンスに関する基本方針などを策定し、市の事業運営における中核理念とすべきである。

### 1. 市長をトップとした全庁をあげた再発防止策の推進 (P23～30 資料②③④⑤⑥⑦)

平成 23 年度に立ち上げた推進本部及び経理適正化委員会（以下「適正化委員会」）において、定期的に経理適正化に向けた様々な取組の決定及びその進捗状況を、推進本部のメンバーである局室区長を通じて全庁に対して周知徹底した。

また、平成 24 年度に引き続き、全課長級を対象とした職員研修で市長自ら講話を行うとともに、平成 25 年 11 月の市長交代を受け、今後の取組の方向性を示した職員宛の市長メッセージ「経理適正化の取組の恒久化に向けて」を平成 26 年 2 月に発信するなど、市政のトップである市長が先頭に立ち、再発防止と市民からの信頼回復に向けて取り組んでいる。

さらに、平成 24 年度に引き続き、回覧式のコンプライアンスシートを発行するなど、職員へのコンプライアンスの周知、浸透を図った。

#### <平成 25 年度末までの主な取組>

- ・ 市長を本部長とする推進本部の設置と定期的開催（平成 23 年 5 月～、10 回開催）
- ・ 関係課長級をメンバーとする適正化委員会の設置と定期的開催（平成 23 年 5 月～、19 回開催）
- ・ 「神戸市職員コンプライアンス共有理念」の策定、周知啓発（平成 23 年 5 月）
- ・ 予算執行に関する副市長（行財政局長）通知による、再発防止の徹底及び公金執行の厳正な管理等の徹底（平成 23 年 4 月～、毎年発行）
- ・ 共有理念を記載した「コンプライアンス実行宣言カード」の全職員への配布及び職務時間中の常時携帯に関する啓発（平成 24 年 1 月～）
- ・ 市長メッセージ「経理適正化に向けて」の発信（平成 24 年 6 月）
- ・ 回覧式の職員向け啓発資料「コンプライアンスシート」の定期的発行（平成 24 年 8 月～、21 部発行）
- ・ 「調達事務のコンプライアンスに関する手引き」の策定及び研修教材等としての活用（平成 24 年 11 月～）
- ・ 経理事務のコンプライアンス等に係る職員意識調査の実施、検証（平成 25 年 2 月）
- ・ 市長メッセージ「経理適正化の取組の恒久化に向けて」の発信（平成 26 年 2 月）
- ・ 不適正な経理処理の再発防止の取組に関する職員意識調査の実施・検証（平成 26 年 2 月）

## 検証委員会報告書における「再発防止に向けて速やかに対処すべき改善策についての提案」

### ③監査、監察機能を有する機関等の連携強化

再発防止策を組織として推進していくことの一環として、監査、監察機能を有する機関や局等が連携し、相互の密接な情報共有のもとで再発防止策を強力に実行していくべきである。

具体的には、財務に関する監査等を実施する監査委員、内部監察を実施する行財政局監察室、会計事務検査を実施する会計室の三者が、監査や監察、検査業務を行う過程で把握した経理処理の問題点や、それぞれの監査、監察、検査業務を効果的なものとするための実施方法等について意見交換ができる場の設置、監査委員への内部監察結果の報告とこれに対する監査委員の助言等の仕組みづくり、監査委員の講評や協議の場への行財政局監察室の出席など重層的なチェック機能がより発揮できる仕組みづくりを検討すべきである。また、外部通報案件や経理処理に関わる内部通報案件についての情報共有の仕組みも早急に構築すべきである。

## 2. 監査、監察機能を有する機関等の連携強化の推進

財務に関する監査等を実施する監査委員、内部監察を実施する行財政局監察室、会計事務検査を実施する会計室の三者が相互に情報共有を行うための場として、引き続き「監査・監察業務等に係る情報連絡会」を定期的開催し、それぞれの機関が監査や監察、検査業務を行う過程で把握した経理処理の問題点や効果的な実施方法等についての意見交換・情報共有を行った。

また、平成 24 年度に引き続き、監査委員による執行機関の内部統制の実施状況を対象とする監査を実施した。

### <平成 25 年度末までの主な取組>

- ・ 監査・監察業務等に係る情報連絡会を定期的開催（平成 23 年 6 月～、18 回開催）
- ・ 監査委員による内部統制の実施状況に関する監査の実施（平成 25 年 3 月～、2 回実施）
- ・ 監査委員に対する情報提供に関する行政調査規則の改定・施行（平成 23 年 11 月）

## (2) 職員の意識改革に係る提案

### 検証委員会報告書における「再発防止に向けて速やかに対処すべき改善策についての提案」

#### ①職員の意識改革に必要な研修の実施

職員が再発防止策の意義を理解し、これを遵守するという強い意識を持つためには、まずは、その背景にある、(業務に必要であれば) 多少のルール違反は許されるという悪しき組織風土の存在、職員の公金に対する間違った意識、新たな事務処理の位置づけへの認識のなさなどの意識を改革することが不可欠である。

したがって、まずは全職員に対して、コンプライアンス意識を涵養するための研修を実施すべきである。また、研修を受けた職員がコンプライアンス意識を自己チェックできる仕組みなど、コンプライアンス意識を定期的かつ反復的に認識し、自発的に身につける方法を検討すべきである。

また、末端の職員に対する意識啓発を図っていく役割を担う幹部職員に対しては、民間企業等のコンプライアンスの取組などコンプライアンスに関する知識を外部の有識者等から習得できる機会の提供も検討すべきである。

#### ②新たな事務処理等に関する研修の継続的な実施及び研修効果を高める工夫

経理事務に携わる職員向けに、新たな事務処理を含む財務会計事務に関する職員研修を早急に実施するとともに、これを継続的に実施すべきである。そして、研修項目には物品等の資産管理や予算執行の計画的な管理の重要性及びその方法に関しても盛り込むべきである。また、この研修においては、事務処理の手続的内容を正確に理解させることは当然であるが、さらにコンプライアンスの観点から新たな事務処理を遵守することの意義を周知徹底させることが重要である。

加えて、研修方法としても、単に講義を聴くというだけでなく、不適正な経理処理の具体的事例を題材にしたグループ討議やいわゆるヒヤリ・ハット事例の報告のような参加型の研修を取り入れるなどして、研修効果を高めるように工夫すべきである。

### 1. 研修の継続的な実施

平成 22 年度より実施している全課長級職員を対象とした「事務処理のコンプライアンスの徹底に向けた課長級職員研修」をはじめ、係長昇任者や 3 級職員等に対する階層別研修、課長級職員を講師とする全所属職員を対象とした「コンプライアンスの推進に係る職場研修」、職場からの依頼を受けて監察室職員を講師として派遣する「コンプライアンス・服務倫理出前研修」等、コンプライアンスの徹底や不適正経理の再発防止に向けた各種・各層に対する研修を継続的に実施した。

このうち、「事務処理のコンプライアンスの徹底に向けた課長級職員研修」では、市長自らが、管理監督者が果たすべき職場でのコンプライアンス推進について講話を行うとともに、受講者自身の職場における取組等に関する自己評価を盛り込んだアンケートを実施した。

また、「コンプライアンスの推進に係る職場研修」に具体的な事例による事例討議を盛り込むとともに、職場のコンプライアンスリスクに関する取組に際し、コンプライアンスに関する知識や心構えをチェックできるコンプライアンス基本チェックシートの活用を促すなど、研修内容の充実、改善に努めた。

#### <平成 25 年度末までの主な取組>

- ・各種、各層に対する研修の実施 (随時)

課長級職員研修

職場研修

3 級職員研修

係長昇任時研修

主任研修

- 新たな審査担当者に対する会計事務研修
- 会計・契約事務等事務担当者を対象とした基礎実務研修
- 建設系技術職員特別研修
- 民間企業でのコンプライアンス等に関する幹部職員向け特別研修
- コンプライアンス推進責任者研修
- コンプライアンス・サービス倫理出前研修 ほか
- ・ 経理適正化に係るマニュアル、研修資料のイントラネットへの掲載（随時）
- ・ 職員向け啓発資料「コンプライアンスシート」の発行〈再掲〉

### 検証委員会報告書における「再発防止に向けて速やかに対処すべき改善策についての提案」

#### ③職員の責務の明確化、厳格化

新たな事務処理に関わるそれぞれの職員の役割内容に応じて、違法な予算執行が生じた場合の地方自治法に基づく損害賠償責任を負う職員の明確化や、違法な経理処理に関与した場合の職員に対する厳正な懲戒処分を徹底すべきである。

## 2. 職員の賠償責任の明確化と懲戒処分の厳格化及びその周知啓発の実施

平成 24 年 4 月に改定した懲戒処分の指針並びに同年 9 月に施行した職員の賠償責任に関する「神戸市会計規則」等の改定について、毎年各職場で実施している職場研修や監察室によるコンプライアンス・サービス倫理出前研修等のあらゆる機会を通じて、引き続き職員への周知を図った。

### ＜平成 25 年度末までの主な取組＞

- ・ 公務上の非違行為として、違法な経理処理を含む不適切な事務処理を盛り込んだ「懲戒処分の指針」の改定（平成 24 年 4 月）
- ・ 地方自治法第 243 条の 2 第 1 項に基づく違法な予算執行等が生じた場合の関係職員の賠償責任を盛り込んだ「神戸市会計規則」等の改定・施行（平成 24 年 9 月）
- ・ 各種研修やコンプライアンスシート、調達事務のコンプライアンスに関する手引き等による制度の周知、啓発（随時）



### (3) 効果的な再発防止策の策定に係る提案

#### 《i. 事務処理の理解に係る提案》

##### 検証委員会報告書における「再発防止に向けて速やかに対処すべき改善策についての提案」

###### ①職員に対する事務処理の明確化（手順の可視化）

新たな事務処理の流れとともに、審査事務も含めて事務処理に関わる職員の具体的な役割内容を明確化した事務処理フローチャートを策定し、ルールとして位置づけるべきである。

###### ②事業者への周知啓発

新たな事務処理の実効性を担保するには、調達の相手方である事業者の協力は不可欠であり、公金を財源とする市の調達事務の意義について事業者にも理解してもらうように啓発していく必要がある。例えば、支出関係書類などに関する事業者向けの作成要領の策定や、ホームページに限らずダイレクトメールなどの様々な媒体を通じて、新たな事務処理を含めた市の財務会計事務の仕組みや取組について分かりやすく情報発信していくべきである。

#### 1. 新たな事務処理に伴うマニュアル等の改定と周知啓発の実施（☞P31～32 資料⑧⑨）

平成 25 年 4 月からの新たな事務処理の対象範囲の拡大を受けて、既存のマニュアルやシステムの改定を実施するとともに、改定内容を盛り込んだ「新たな専決調達事務処理に関するマニュアル（概要版）」を平成 25 年 6 月に発行し、各種研修や庁内イントラネットにより周知徹底を図った。

平成 26 年 2 月には、不適正な経理処理の再発防止の取組に関する職員意識調査を実施し、検証を行った。

今後も引き続き、事務処理の見直し等に応じて、適宜、マニュアル等の改定・整理し、研修等により職員に周知する。また、出先事務所等における説明会や契約に関する相談会等の開催など、職員がより一層理解しやすい形での啓発を適宜実施していく。

事業者に対しては、引き続き、市ホームページ内の「事業者向け情報」において、財務会計事務処理に関する情報発信を行うとともに、適宜、ダイレクトメールを送付する。

##### ＜平成 25 年度末までの主な取組＞

- ・「新たな事務処理のフローチャート」の策定（平成 24 年 3 月）
- ・「財務会計事務の手引き」等の改定（随時）
- ・「新たな専決調達事務処理に関するマニュアル」の発行、改定（随時）
- ・「調達事務のコンプライアンスに関する手引き」の策定<再掲>
- ・経理処理に係るマニュアル、研修資料のイントラネットへの掲載<再掲>
- ・職員向け啓発資料「コンプライアンスシート」の発行<再掲>
- ・新たな事務処理の対象拡大に伴う関連システム・マニュアル等の改定（平成 25 年 4 月）
- ・市ホームページ内「事業者向け情報」での会計制度や外部通報制度に関する情報発信（随時）
- ・新たな事務処理の内容・改正点や本市による調査への協力等に関する事業者宛ダイレクトメールの送付（平成 24 年 4 月～、随時）
- ・不適正な経理処理の再発防止の取組に関する職員意識調査の実施・検証<再掲>
- ・「年度末、年度当初の調達事務について」の発行（随時）

#### 《ii. 具体的な事務処理に係る提案》

##### 検証委員会報告書における「再発防止に向けて速やかに対処すべき改善策についての提案」

###### ①見積合わせのルール化

一定金額以上の専決調達に関しては見積合わせを義務付けるとともに、様々な調達形態に合わせた見積合わせの方法や、事業者との馴れ合いや事業者の固定化を防ぐための見積合わせの実施に関する要領などを策定し、経済的な調達を推進すべきである。

## ②請書受領に関するルール化及びその徹底

発注しても履行されなかった前例がある事業者や特に慎重を期す必要がある場合は、「請書」を提出させるように徹底するため、事業者から「請書」を受領するケースをルールの上でも明確化すべきである。

## ③納品検査方法の改善

不正防止のために納品検査で大切な視点は確実に複数の職員が検査することであり、検査員を指定の係長級職員等に限定するなどの現行のルールは見直す必要がある。この点、他の自治体では、局区等の長が毎年度、所属職員の中から検査員を任命し、局区等の各所管課において、横断的に任命を受けた職員が複数名で検査を実施するという方式を採用しているところもある。こういった事例も参考にしながら、専決調達に関する検査方法について、確実に複数職員での検査が行えるように改善していくべきである。

また、改善点に関しては、検査内容や検査方法を規定した検査要領を策定するなどルールのも明確化を図るべきである。

## ⑤物品等以外の専決調達への新たな事務処理の適用

新たな事務処理は物品等の調達事務に限定されているが、例えば役務や修繕といった物品等以外の専決調達にも新たな事務処理を適用するようにルールを改善すべきである。

## ⑥事務処理の例外的処理

物品の性質や金額、取引の形態、支出関係書類の性質、職場実態によって、新たな事務処理の履行が実行困難であるとかにより、その履行を求めることが真に不合理であることが客観的に明らかな場合には、例外的処理を認めることもやむを得ない。

ただし、そのような場合の例外的処理を許容するとしても、新たな事務処理を骨抜きにするようなものであってはならず、例外的処理が、その必要性や合理性のない場合にまで波及するようなことのないように、許容する基準を予め明確に定めたうえで、所定の明示的手続きを経ることを条件に、代替的な事務処理ルールを策定して、これを遵守させるべきである。

現場での運用によって不合理や不都合を解消するのではなく、限定的な範囲においてのみ例外的処理を認めるという厳格な運用をルール化することが肝要である。

## 1. 新たな専決調達事務処理に係る基準・ルールの明確化 (P33 資料⑩)

新たな事務処理の改定内容を盛り込んだ「新たな専決調達事務処理に関するマニュアル(概要版)」を発行するとともに、課長級職員研修等の各種研修や庁内イントラネットにより周知徹底を図った。

また、各職場で毎年実施している自主監査について、部長級職員による確認項目の追加やチェックシートの見直しなど、各職場による自律的なチェック機能の向上を図った。

さらに、新たな事務処理の運用状況や職員意識調査等の意見を踏まえ、平成26年4月から発注書や請書の取扱いの変更を行った。今後も引き続き、取組の恒久化に向けて、必要に応じて、基準・ルールの見直しを行っていく。

### <平成25年度末までの主な取組>

- ・「随意契約における見積書徴取の基準」策定、改正(平成24年4月～)
- ・「随意契約における請書提出の基準」策定、改正(平成24年4月～)
- ・局単位で予め係長級職員等を検査員を登録する物品検査員候補者登録制度の開始(平成24年4月)
- ・新たな事務処理の対象拡大<修繕費、役務費、使用料等の追加>(平成25年4月)
- ・例外的処理の承認手続きの策定(平成24年9月)
- ・例外的処理一覧表の作成、周知(随時)
- ・自主監査におけるチェックシートの見直しや部長級職員による確認項目の追加によるモニタリングの強化(平成25年11～12月)

## 検証委員会報告書における「再発防止に向けて速やかに対処すべき改善策についての提案」

### ④備品台帳等の記載内容や備品以外の物品に関する管理ルールの明確化

資産である備品や備品以外の物品について、管理の適正化を徹底するため、現行の備品管理簿の記載内容や運用方法を見直すなど、物品管理に関するルールを定めて、物品を資産として管理できる台帳としての機能が十分に果たせるように改善すべきである。

## 2. 物品管理に関する管理ルールの明確化とチェック体制の構築

備品管理に係る財務会計システムの操作を中心としたマニュアルを作成するとともに、備品管理に係る変更点やシステムの操作方法についての研修を実施するなど、職員への周知を図った。

また、昨年度実施した実地たな卸しのフォローとして実地調査を行うとともに、自主監査における部長級職員の確認項目に備品管理の状況を追加するなど、定期的なチェック体制の構築に努めた。

### <平成 25 年度末までの主な取組>

- ・物品管理基準の見直し（平成 24 年 8 月～）
- ・各所属での物品管理簿照合（実地たな卸し）の実施（平成 24 年 7～9 月）
- ・財務会計システムを活用した備品管理の運用開始（平成 25 年 2 月～）
- ・備品管理に係る実務者研修の実施（平成 25 年 6 月）
- ・システムの操作を中心とした備品管理マニュアルの発行（平成 25 年 7 月）
- ・実地たな卸しのフォローとしての実地調査の実施（平成 25 年 8～9 月）
- ・自主監査におけるチェックシートの見直しや部長級職員による確認項目の追加によるモニタリングの強化<再掲>

## 《iii. 予算執行に係る提案》

## 検証委員会報告書における「再発防止に向けて速やかに対処すべき改善策についての提案」

### ①予算編成システムの運用改善

事業に必要な備品購入費については、配分予算額の範囲内で各局区等において、その必要性に関する十分な説明責任を果たすことを前提としたうえで、適切な額を当初予算で計上するように運用を改善すべきである。

### ②予算流用手続の簡素化

各所管課において、財政規律を確保し、市民に対して公金支出に対する十分な説明責任を果たすという目的を維持しつつ、各所管課における年度途中の状況変化に対する迅速な予算執行に柔軟に対応できるように、現在、行財政局財務課まで承認が必要な手続を各局区等の庶務担当課までの承認とするなど事務手続の簡素化を検討すべきである。

### ③予算節減のインセンティブを高める取組の推進

予算リサイクル制度について、対象となる事例や取組を明確化するとともに、実際に経費の節減に取り組んだ所管課にそのメリットが還元されるような仕組みも検討するなど職員による予算節減のインセンティブが働くような制度に改善していくべきである。

### ④予算の計画的執行の仕組みづくり

事業予算を所管する所管課ごとに、実績を踏まえた年間の予算執行計画を財務会計システムを活用して策定、管理するとともに、所管課が予算を掌理している各局区等の庶務担当課などと情報共有するなど専決調達による予算の計画的執行の仕組みを構築すべきである。

## 1. 予算の適正執行を反映した予算編成システムの構築

予算編成方針において、引き続き予算執行におけるコンプライアンスの徹底を周知するとともに、適正な節割での予算要求について周知を図った。

また、予算リサイクル制度について、各局室に対して四半期ごとの決算見込時に周知を行うなど、制度の積極的な活用についての周知を図った。

さらに、毎年各職場で実施している自主監査におけるチェックシートの見直しや部長級職員による確認項目の追加することで、各職場によるモニタリングの強化を図った。

### <平成 25 年度末までの主な取組>

- ・ 予算編成、予算執行におけるコンプライアンスの徹底の周知（随時）
- ・ 節間流用での行財政局合議の廃止など、予算流用手続きの簡素化（平成 23 年 4 月）
- ・ 決算における予算流用状況の検証と次年度予算編成への反映（平成 23 年度決算～）
- ・ 予算リサイクル制度の改善と活用に向けた周知（平成 23 年度～）
- ・ 「予算執行状況資料の取り扱いについて」の発行（平成 24 年 11 月）
- ・ 「物品購入等発注管理簿」による予算執行状況の管理の徹底（平成 24 年 11 月～）
- ・ 自主監査におけるチェックシートの見直しや部長級職員による確認項目の追加によるモニタリングの強化<再掲>

## 《iv. モニタリングに係る提案》

### 検証委員会報告書における「再発防止に向けて速やかに対処すべき改善策についての提案」

#### ①モニタリング可能な帳票類への改善

発注書については、その送付過程（送付日時、事業者側の受領者名等）を発注書の書面上にも明確化すべきである。

また、納品書に関しては、事業者から受領した納品書への検査職員の記名押印を徹底するとともに、検査調書には、検査項目（現物検査、発注書明細と納品書明細とのチェック等）や検査の場所など納品検査の実施方法などが事後的に第三者にも追証できるような記載項目を追加すべきである。さらに、発注管理簿の書式や運用方法を改善すべきである。

なお、現在は発注書や発注管理簿は帳票として保管されているが、発注情報の集約化や効果的なモニタリングシステムを構築するために、財務会計システムと連動させることも検討すべきである。

## 1. モニタリング可能な帳票類へのシステム改修等

財務会計システムを活用した発注管理簿等によるモニタリングの適正な実施について周知徹底を図るとともに、平成 25 年 4 月からの新たな事務処理の対象拡大に合わせ、システム改修及びマニュアル改定を実施した。

今後も、帳票類やシステムの改善、充実に向け、職員意識調査の結果も参考にしながら、引き続き関係課による検討を行っていく。

### <平成 25 年度末までの主な取組>

- ・ 「物品購入等発注書」、「物品購入等発注管理簿」の財務会計システムへの統合（平成 24 年 4 月～）
- ・ 財務会計システムの改修・改定（随時）
- ・ 帳票類やシステムの改善、充実に向けた関係課による検討（随時）
- ・ 「新たな専決調達事務処理に関するマニュアル」の策定・改定<再掲>



## 検証委員会報告書における「再発防止に向けて速やかに対処すべき改善策についての提案」

### ②所管課による専決調達に対する牽制機能の強化

事業予算を所管する所管課長が執行責任を有するのは当然であるが、適正な財務会計事務を確保するために、例えば、財務会計システムを利用して各所管課長の上司である部長級職員が、不自然な調達が無いかどうかをチェックするなど予算執行状況の定期的なモニタリングの仕組みの構築や、各所管課をとりまとめる局や部の庶務担当課による予算執行のマネジメント機能の強化を通じて、各所管課による専決調達に対して牽制する機能を発揮できるようにすべきである。

## 2. 部長級職員によるモニタリングと出納機関による牽制機能の強化

予算編成方針において、予算執行におけるコンプライアンスの徹底を周知するとともに、自主監査における部長級職員の確認項目に各所属の予算執行状況管理に関する項目を追加するなど、所管部局における牽制機能の強化に努めた。

また、出納機関による牽制機能の強化を図るため、現在の所属長審査を会計室審査に改めた（本庁会計室所管は平成26年7月から、区会計室所管は平成26年10月から実施予定）。

### <平成25年度末までの主な取組>

- ・財務会計システムの改修・改定<再掲>
- ・「物品購入等発注管理簿」による予算執行状況の管理の徹底<再掲>
- ・「予算執行状況資料の取り扱いについて」の発行<再掲>
- ・直近上司である部長級職員による定期的なチェック体制の構築（平成24年11月）
- ・自主監査におけるチェックシートの見直しや部長級職員による確認項目の追加によるモニタリングの強化<再掲>
- ・出納機関の牽制機能強化に向けた会計室審査の実施（本庁会計室所管：平成26年7月～、区会計室所管：平成26年10月～）

## 検証委員会報告書における「再発防止に向けて速やかに対処すべき改善策についての提案」

### ③抽出調査の実施

市が自ら主体となって、事務処理に関するフローチャートに基づき、定期的に新たな事務処理に関する抽出調査を実施すべきである。

また、調査結果に関しては公表し、財務会計事務に関する職員研修にもフィードバックするとともに、改善点に関してはフォローアップを必ず実施すべきである。

### ④会計室と行財政局監察室との連携

内部監察を担当する行財政局監察室と会計事務検査、支出命令審査を担当する会計室は、新たな事務処理が適切かつ効果的に実施されているかどうかという点について、適切な役割分担に基づき抽出調査等を通じて定期的にモニタリングすることが望まれる。

また、モニタリングを通じて、社会経済情勢の変化や新たな種類の取引の発生等の諸要因により発生する新たな事務処理の見直しについて適正な意見を言うべきである。

### ⑤事業者の協力義務の明確化

新たな事務処理の実効性を担保するには、調達の相手方である事業者の協力が不可欠である。市が実施する調査において、事業者が保有する発注書の写しを始め、市との取引関係の帳票類の閲覧やその写しを提出してもらう必要があり、事業者の調査への協力を義務づけられるよう、事業者との間のルールづくりを早急に検討すべきである。

### 3. 抽出調査の実施と結果の公表及び事業者への協力要請

監察室と会計室が連携し、事前通告なしの抽出調査（契約に係る事務調査）を、ランダムに選定した3所属に対して平成25年10月に実施した。その結果、再発防止のための事務処理手順に沿わない事例が散見されたものの、不適正な経理処理の事例はなかった。これらの調査結果については、第10回推進本部会議（平成25年11月11日）で報告し、公表した。

なお、調査結果については、具体的な事例として研修・啓発教材として活用していくとともに、事業者に対して、引き続き制度の周知と協力を要請していく。

#### <平成25年度末までの主な取組>

- ・「契約に係る事務調査指針」の策定（平成23年10月）
- ・監察室と会計室の連携による「契約に係る事務調査（抽出調査）」の実施と調査結果の公表（平成25年1月～、3回（予定））
- ・職員向け啓発資料「コンプライアンスシート」の発行<再掲>
- ・市ホームページ内「事業者向け情報」での会計制度や外部通報制度に関する情報発信<再掲>
- ・新たな事務処理の内容・改正点や本市による調査への協力等に関するダイレクトメールの送付<再掲>
- ・「物品購入等発注書」への抽出調査への協力に関する事項の追加（平成25年4月）
- ・契約約款への地方自治法に基づく業者調査への協力に関する条項の追加（平成25年6月）

### 《v. 組織に係る提案》

#### 検証委員会報告書における「再発防止に向けて速やかに対処すべき改善策についての提案」

##### ①一括調達システムの導入

各所管課が日常的に使用する物品等の発注に関して、所管課から切り離し、集中的に実施する調達事務の一元化について、他の自治体や民間企業の事例も踏まえ、課題を整理し、早急に導入すべきである。また、一括調達システムの導入に先立ち、例えば、既に多くの民間企業でも利用されている民間事業者が提供するインターネットによる一括購買システムなどを対象の所管課を限定して試験的に実施し、運用上の課題を整理するなどの対応も試みられたい。

### 1. 共通物品一括調達制度の運用

平成24年10月から運用開始した共通物品一括調達制度について、平成24年度の運用状況を踏まえ、平成25年4月から対象品目を拡大した。

また、共通物品一括調達制度の事務所管について、平成26年4月から行財政局総務事務センターに移管した。

インターネットによる購買システムも含めた全庁的な物品購入の仕組みづくりについては、運用面の効率性、利便性、費用対効果も考慮しながら、引き続き検討を行っていく。

#### <平成25年度末までの主な取組>

- ・共通物品一括調達制度の導入（平成24年10月～）
- ・共通物品一括調達制度の対象品目等の拡充（平成25年4月）
- ・共通物品一括調達制度の事務所管の行財政局総務事務センターへの移管（平成26年4月～）
- ・インターネットによる一括購買システム試験運用の実施（平成23年8月～24年3月）
- ・インターネットによる購買システムも含めた全庁的な物品購入の仕組みづくりについての検討

## 検証委員会報告書における「再発防止に向けて速やかに対処すべき改善策についての提案」

### ②物品等の専決調達も含めた契約事務総括部署の設置

専決調達を含む契約関連規定の整備や運用基準の統一化及び適宜の規定改定や事務処理の見直し、指導体制の充実、さらには契約事務に関する事業者向け対応の集約化、事務処理の状況把握のために、責任をもって推進していく総括となる部署を設置すべきである。

### ③新たな事務処理についての相談体制の確立

経理事務に携わる機会の少ない職員も含めて全職員が、日頃から財務会計事務に関する基本的な知識を身につけられるように、新たな事務処理も盛り込んだマニュアルを策定すべきである。

また、職員専用ネットなどを活用して、新たな事務処理を含めた財務会計事務や会計関連規程の改正情報、よくある質問への回答などについて、よりわかりやすい情報発信にも取り組むべきである。

新たな事務処理の運用に関して、経理事務に携わる職員の疑義に関して所管課での自主的解決に押しつけてしまうことが決して無いように、支出命令審査を担当する会計室において相談窓口を一本化し、審査と指導対応の集約化を図り、集約化された事務処理に関する問題点に対して、財務会計事務に関するルールの改善にフィードバックできるようにすべきである。

## 2. 契約事務総括部署の設置と相談体制の確立

新たな事務処理について、契約監理課が主体となって平成 25 年 4 月の対象拡大に伴うマニュアル等の改定を行うとともに、各種研修の実施による周知を図った。

また、委託契約について、実態調査の結果等を踏まえ、平成 26 年 4 月から取扱いを変更した。

今後、契約制度について、従来から行っている全体説明会に加えて、出先事務所等における説明会や契約に関する相談会等を開催する予定である。

### <平成 25 年度末までの主な取組>

- ・市の契約事務全体に係る相談、指導及び調整業務を所管する「契約監理課」の設置（平成 24 年 4 月～）
- ・実態調査の実施及び調査結果を踏まえた委託契約手続の見直し（平成 26 年 4 月）
- ・「新たな専決調達事務処理に関するマニュアル」の策定・改定<再掲>
- ・「調達事務のコンプライアンスに関する手引き」の策定<再掲>
- ・マニュアル、研修資料のイントラネット掲載（随時）

## (4) 市民への説明責任に係る提案

### 検証委員会報告書における「再発防止に向けて速やかに対処すべき改善策についての提案」

再発防止策の内容、実施状況等について、市民への説明責任を果たすことが重要であるが、具体的には、ホームページ等により、再発防止策の内容を明らかにするとともに、定期的に再発防止策の実施状況や新たな事務処理についての違反事例を公表すべきであると考えます。

再発防止策の実施等に透明性を持たせ、市民からの監視という機能をさらに有効なものとするために、再発防止策の実施状況ならびに当委員会の報告に対する市の取組の進行状況について第三者によるモニタリング体制を確立することが望ましい。

#### 1. 再発防止策の実施状況等の公表 (P34 資料⑪)

再発防止に向けた方針及び進捗状況は、関係資料を含めて、市ホームページ等で公表した。

今後も引き続き、積極的に市民への説明責任を果たすべく、再発防止策の実施状況を含む経理適正化の取組を適宜公表していく。

#### 2. 第三者によるモニタリングの実施

提言項目に関する市の取組状況について、第三者として外部の有識者である専門委員3名が、それぞれの専門的知見を踏まえ、提言趣旨に沿った進捗が図られているかどうかの調査、評価を実施し、公表した。

##### <平成25年度末までの主な取組>

- ・専門委員の委嘱と定期的な調査、評価の実施（平成24年2月～）
- ・再発防止に向けた方針及び進捗状況等の市ホームページでの情報提供（随時）
- ・契約に係る事務調査（抽出調査）の実施と結果の公表<再掲>



## (5) 再発防止に向けた中長期的な取組についての提案

### 検証委員会報告書における「再発防止に向けた中長期的な取組についての提案」

#### (1) 内部統制システムの確立に関する提案

##### ①内部統制システムの確立全般に関する提案

民間企業においては、会社法に基づきコンプライアンスとリスクマネジメントを核とする株式会社の業務の適正を確保するための内部統制システムを整備することが要請されており、これを整備しないことにより不祥事を起こした会社は、社会からの信頼を失い組織自体の崩壊を招くとともに、役員の法的責任が生じる仕組みが確立されている。そして、このような各組織における業務の適正を確保するための仕組みは、市のような地方公共団体においても、有効に機能するものと言えることから、近時、国や他の自治体においても、内部統制の導入について議論が進んでいるようである。市においても、これらの動きを参考にしながら、市に適合した効果的な内部統制システムの整備（構築と運用）を図っていく必要がある。

しかし、内部統制システムは、市の組織全体のガバナンスの一環として正しく認識された上、その一部として組み込まなければ、本来の効果を発揮することができないばかりか、他の制度との整合性が保てず有名無実のものとなりかねない。内部統制システムは、既存の組織ないしシステムに新たな個別のシステムを追加するというような性格のものではないことを十分に認識する必要がある。

そして、会社法における内部統制システムの整備において最も重要なことであるが、市への導入の際にも、上記のような内部統制システムの整備の必要性・有用性についての組織トップの十分な認識を得たうえで、トップの強いリーダーシップと責任のもとに、その整備を図ることが最も需要である。

これらを総合的に考えると、市に適合した形での効果的な内部統制システムの構築を直ちに行うことは、困難であると考えられる。しかし、近い将来において、地方公共団体への内部統制システムの導入が図られることは必至であり、これに時期を失せず、かつ混乱なく対応できるよう、トップである市長及び幹部職員を責任者かつ実働メンバーとする内部統制システム導入に関する準備組織を設置することを提案する。

##### ②リスク管理体制・コンプライアンス体制の確立に関する提案

市のガバナンス全体を視野に入れた内部統制システムの導入については、上記①のとおり直ちに実行することは困難であると考えられる。しかし、今回の不適正な経理処理のような市民の信頼を失墜するような不祥事は、内部統制システムの核であるリスクマネジメントとコンプライアンスとが交錯する場面の問題であり、これらの再発防止のために、コンプライアンスリスクの管理体制を確立していくことにより対処することは可能である。

具体的には、不正を抑止する役割を有する内部監察が、社会状況に応じて組織としてのリスクや課題をできるだけ早期に把握し、実効的かつ適切な監察の実施のもとで、未然に問題の発生を予防し、拡大を防止する役割をも担うべきである。不祥事の再発防止に向けた内部監察部門の強化を検討すべきことを提案する。

#### (2) 会計事務処理に関する提案－単式簿記・現金主義から複式簿記・発生主義－

地方公共団体を含む現在の官庁会計は、「現金収支の管理・開示」を主目的とする、「単式簿記・現金主義」に基づき処理されている。「単式簿記・現金主義」に基づく会計処理では、単年度の予算の執行状況は明確にできる仕組みではあるが、物品等の資産の価値などのストック情報を得ることができない。この点、支出関係書類の閲覧では、備品管理簿の記載内容や方法が不明確であり、備品管理簿と実際の備品の保有状況が一致していない状況が伺えた。これは「単式簿記・現金主義」に基づく会計制度が備品等の資産の価値などの情報（ストック情報）を正確に集計し、タイムリーに報告する仕組みでないことから、資産管理の重要性に対する職員の意識が薄くなりがちであることが間接的な原因であると考えられる。

ストック情報を正確かつタイムリーに把握する有効な仕組みの一つとして「複式簿記・発生主義」による

会計処理がある。「複式簿記・発生主義」とは「財政状態・経営成績の管理・開示」を主な目的としており、財産の状態などの正確な財政状態、及び経営成績をタイムリーに把握することが可能となる。また、「複式簿記・発生主義」を実施し、ストック情報を始めとした様々な情報を公開することにより市民への説明責任をさらに果たすこと（パブリック・アカウンタビリティの充実）が可能となる。

昨今、多くの自治体が「単式簿記・現金主義」から「複式簿記・発生主義」への移行を進めている。

市においても、移行を進めている自治体の事例を研究し、「複式簿記・発生主義」の導入に向けた会計制度に関する見直しを検討することが望まれる。

### 「再発防止に向けた中長期的な取組についての提案」への対応

コンプライアンスの徹底、不祥事根絶のための取組の一環として、職場ごとのリスクの「発見」「分析」「評価」「対策」によるコンプライアンスリスク管理を実施した。

また、局室区のコンプライアンス推進にかかる取組方針や各職場の取組状況に関する情報共有等を図るため、局室区ごとに部局コンプライアンス推進委員会を開催するとともに、市長をトップとした局長級職員で構成されるコンプライアンス対策会議を開催し、内部統制の確立に向けたコンプライアンス推進のための取組を進めた。

さらに、市民に対して財政状況を分かりやすく情報提供するため、市民に身近な事業や施設についての事業別行政コスト計算書を作成し、公表するとともに、平成 24 年度決算についても、引き続き『総務省方式改定モデル』に基づく財務諸表を作成し、公表した。

#### ＜平成 25 年度末までの主な取組＞

- ・市長をトップとしたコンプライアンス対策会議の開催（随時）
- ・局室区、所属、職員個人の各単位におけるコンプライアンスリスク管理の実施（平成 25 年 8～9 月、以降随時）
- ・部局コンプライアンス推進委員会の開催（随時）
- ・部局コンプライアンス推進委員会関連規程の整備（平成 25 年 8 月）
- ・自主監査へのコンプライアンスリスクに関する項目の追加（平成 25 年 11～12 月）
- ・「総務省方式改定モデル」による財務諸表の調製（平成 20 年度決算～）

## II. 専門委員による評価、意見等

平成 25 年度末時点の取組状況に対する評価	
上谷委員	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 平成 25 年度中間進捗状況に対する評価において、その効果等の評価が未了であった、平成 24 年度末時点の取組に対する評価において指摘した事項並びに平成 25 年度取組方針については、その改善策等策定及び運用の進捗が認められ、全体としては、検証委員会報告書における提言の「再発防止に向けた提言」を具体化する取組は、概ね、順調に進捗し、経理適正化のための効果をもたらしているものと評価する。</li> </ul>
奥谷委員	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 検証委員会報告書において提言されていた経理適正化への各種取組について、市の各部署において実行されている。その効果も概ね現れつつあると評価する。</li> </ul>
近谷委員	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 検証委員会報告書を踏まえ、再発防止に向け全市一体となって取り組んで来られた。その進捗状況について平成 24 年 2 月末に委嘱を受け 3 年にわたり、経理適正化の進捗状況、会計システムの見直し、職員の意識改革、規則等の整備、牽制機構の改善など多面にわたり検証・評価に取り組んできた結果、おおむね適正に進捗していると認められる。</li> <li>○ この取組を一過性のものとせず、恒常的なものとして継続されることを希望する。制度、組織については体系的構築がおおむね達成されてきたが、これを運用する職員の意識改革・認識の徹底には、今後とも地道な努力が求められる。</li> </ul>
意見・提言、その他特記事項	
上谷委員	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 現時点においては、検証委員会報告書における提言の「再発防止に向けた提言」を具体化する取組は、ほぼその全体について、その構築を終え運用される段階に至っている。</li> <li>○ これらの取組の構築・運用過程において、専門委員が指摘した事項等についての改善もなされ、全体としては、経理適正化のための効果的な構築・運用がなされているものと評価する。しかし、他方において、職員意識調査の結果等を見ると、これらの取組の中には、効率的な業務の執行を妨げるものがあることも否定できず、構築ないし運用において改善すべき部分も存在する。また、十分な意識改革がなされていない職員も少なからず存在し、研修等において改善すべき部分も存在する。</li> <li>○ 今後は、構築され運用されている個々の取組の問題点を評価し、経理適正化のための効果と効率的な業務の執行とのバランスの中で、効果的に運用していくための改善をしていくことが重要となる。そして、この際、効率的な業務の執行の名のもとに、例えば例外的処理を無限定に拡大するようなことがないよう、検証委員会報告書における提言の枠をはみ出さないよう留意していただきたい。</li> <li>○ なお、市長は、「経理適正化の取組の恒久化に向けて」と題するメッセージを出し、経理適正化の取組が今後も継続することを表明し、また、監査・監察・会計情報連絡会において、補助金交付に関する基本ルールの検討を始める等、制度改正のためのより積極的な対応も見られる等、今後も自律的な内部統制活動が継続、発展することを期待する。</li> </ul>

<p><b>奥谷委員</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 経理適正化に向けての各種取組の効果について評価したものの、いまだに不適切な経理処理がなされた事件が発覚しているところである。全職員がコンプライアンス意識を有し、維持していくためには、継続的な取組が重要である。今後も市長のもとで引き続き取り組んでいくことが重要と考える。</li> <li>○ また、今回、職員意識調査が実施されているが、神戸市がよい方向にかわってきた、とコメントする職員がいる一方で、事務負担感に関してコメントする職員が多数存在していた。 各種制度の趣旨・目的を損なわないようにしつつ効率的な業務執行に向けて事務改善への取組も必要であると考え。また、経理適正化に向けての各種制度の趣旨・目的を十分に理解せず、「やらされ感」で対応されている職員も少なからず存在すると思われ、今後は、各種制度等の趣旨を職員に十分に説明し理解いただくような仕組みを継続的に取り組むことが重要である。</li> <li>○ さらに、当職員意識調査の結果を研修資料等に使用することで、職員の意識改革等に活用することを期待する。</li> </ul>
<p><b>近谷委員</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 出納機関である会計室による審査の復活に伴い、執行機関に対する牽制機能の一層の強化が期待される中、あわせて、単なる審査にとどまらず、審査を通じた実質的な個別指導が行われることで、結果的に制度への理解が深まるとともに、ルールが一層徹底されていくことを期待する。</li> <li>○ 平成 26 年度から採用される再任用制度を踏まえ、これら対象者に対しても現職と同じ責任感を認識させるための対応が必要と考える。</li> <li>○ 指定管理制度の拡大により、民間活力の導入が今後とも進められるなかで、NPO など会計事務に精通していない小集団が事業を受託するケースも予想される。公務の一端を担うこれら対象者にも経理適正化について周知する必要がある。</li> <li>○ 不適正経理の再発防止の取組を進める中で、経理事務に係る制度・ルール等が整備・整理されてきているが、同時に、コンプライアンスや内部統制の観点で経理事務以外についても制度・ルール等の改善や適正な執行を確保する動きも見られる。今後、これらの動きをさらに具体化するとともに、職員の意識啓発を進め、市役所全体の業務の適正な執行、改善につなげていくことを期待する。</li> </ul>