

平成 23 年度  
包括外部監査結果報告書  
及びこれに添えて提出する意見

(テーマ)

知事部局における財務事務に関する  
内部統制の整備状況および運用状況について

平成 24 年 3 月

山形県包括外部監査人 高嶋清彦



## 目次

第1	包括外部監査の概要.....	1
I.	監査の種類.....	1
II.	選定した特定の事件.....	1
1	包括外部監査対象.....	1
2	包括外部監査の対象期間.....	1
3	特定の事件を選定した理由.....	1
III.	包括外部監査の方法.....	2
1	監査要点.....	2
2	監査手続.....	2
IV.	包括外部監査従事者.....	13
1	包括外部監査人.....	13
2	包括外部監査人補助者.....	13
V.	包括外部監査期間.....	13
VI.	利害関係.....	13
第2	内部統制の概要.....	14
I.	地方公共団体における内部統制.....	14
II.	山形県における内部統制（財務事務関係）.....	19
第3	包括外部監査の監査結果.....	25
I.	総論.....	25
1	監査の結果について.....	25
2	監査結果および意見の要約リスト.....	28
II.	全般的統制に関する事項.....	41
III.	内部統制の整備に関する事項.....	49
IV.	内部統制の運用に関する事項.....	86
1	県土整備部管理課.....	86
2	会計局会計課.....	93
3	村山総合支庁建設部建設総務課.....	96
4	最上総合支庁建設部建設総務課.....	98
5	置賜総合支庁建設部建設総務課.....	101
6	庄内総合支庁建設部建設総務課.....	106
V.	ITへの対応に関する事項.....	116
1	全般的事項.....	116
2	個別システムに関する事項.....	120
第4	関連する規程等（参考）.....	127

## 第1 包括外部監査の概要

### I. 監査の種類

地方自治法（昭和22年4月17日 法律第67号。以下、「法」という。）第252条の37第1項および第2項に基づく「包括外部監査」である。

### II. 選定した特定の事件

#### 1 包括外部監査対象

知事部局における財務事務に関する内部統制の整備状況および運用状況について

#### 2 包括外部監査の対象期間

原則として平成22年度の執行分とした（ただし、必要と認めた場合には、他の年度を含む。）。

#### 3 特定の事件を選定した理由

平成21年3月に「地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会」が「内部統制による地方公共団体の組織マネジメント改革 ～信頼される地方公共団体を目指して～」(以下、「研究会報告」という。)を公表している。

このなかでは、信頼される行政の実現が期待され、かつ、財政危機への対応が要請されているという「地方公共団体を取り巻く環境の変化」が指摘され、「地方公共団体の行政組織運営の現状と課題」として、行政組織運営の改革の取組が求められており、行政組織運営を刷新していく必要があることが指摘され、行政運営の透明性の向上、業務の有効性及び効率性を高める地域経営革新の実現、さらには公会計改革を通じた財政運営の刷新を図っていくことが必要であると考えられている。このような目的を実現するための手法として、現在、我が国の民間企業において実施されている「内部統制」の整備・運用がその一つの手法になるのではないかと考えられる、とされている。

一方、山形県においては、「地域主権時代の県政運営指針（山形県行財政改革推進プラン）」（平成22年3月）のなかで、県民から信頼される県庁を目指し、法令遵守を

徹底するとともに、不適正な事務処理や事務ミスの防止に向けた改善策等を、日常の業務にしっかりと定着させるための取組を組織的に推進し、確実に適正な事務執行を確保することとされている。

これらの状況を踏まえ、財務事務を適正なものとするための内部統制の仕組みの整備状況および運用状況を検証し、要検討事項の有無を明らかにすることが必要であると考  
え、「知事部局における財務事務に関する内部統制の整備状況および運用状況について」  
を事件のテーマとして選定した。

### III. 包括外部監査の方法

#### 1 監査要点

内部統制の4つの目的である、①業務の有効性および効率性、②財務報告の信頼性、③資産の保全、④法令等の遵守を達成するため、財務事務に関し、次の内部統制の6つの基本的要素を考慮してチェックし、内部統制が適切に整備・運用されているかを検討した。また、財務事務においてIT(Information Technology, 情報技術)への依存度が大きいことに鑑み、内部統制におけるITへの対応についても検討した。

《内部統制の基本的要素》

- 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
- ⑥ ITへの対応

なお、具体的には、主に、次のステップにより監査を実施した。

- (1) 全般的統制の把握および検討
- (2) 内部統制の整備・運用状況の把握および検討

#### 2 監査手続

- (1) 全般的統制に関する事項（監査項目等）

研究会報告で言及されている「組織全般レベルでの自己評価項目」に沿い、下記事項を把握し検討した。

### 統制環境

Q 1

知事は、内部統制（①業務の有効性及び効率性、②財務報告の信頼性、③法令等の遵守、④資産の保全）に関わる基本方針・原則等を設定しているかどうか。

Q 2

内部統制に関わる方針等を適切に整備・運用するため、適切な組織構造を構築しているかどうか。

Q 3

内部統制に関わる方針等について、適切な運用を図ることができる仕組みとなっているかどうか。

Q 4

知事は、管理職・職員等に対して、責任に見合った限度で権限を委譲しているかどうか。

### リスクの評価と対応

Q 1

山形県を取り巻くリスクについて、発見・評価を行っているかどうか。

Q 2

評価されたリスクについて、適切な対応を行う仕組みがあるかどうか。

Q 3

社会情勢の変化や組織の変更等の要因を踏まえ、リスクの再評価を適切に行っているかどうか。

### 統制活動

Q 1

現場の業務において、担当者の職務の分掌及び権限・職責の分担等が適切に図られているかどうか。

Q 2

リスクに対処して、これを十分に軽減する統制活動を確保するための方針と手続を定めているかどうか。

Q 3

上記の取組について、その実施状況を踏まえ、必要な改善を行っているかどうか。

## 情報と伝達

Q 1

知事の方針や指示が、全ての職員に適切に伝達される体制が整備されているかどうか。

Q 2

内部統制に関わる重要な情報（整備した統制の欠陥やリスクに関するもの等）は、知事及び適切な管理職に伝達される体制が整備されているかどうか。

Q 3

職員が匿名で不適切な業務の実態や職員の行為等を知事に通報する仕組みなど、通常の報告経路から独立した伝達経路が利用できるように設定されているかどうか。

Q 4

住民・関係団体・国の機関・その他の外部者からもたらされた情報に対し、内容に応じ知事や管理職に適切に伝達するための仕組みがあるかどうか。

Q 5

決算処理や契約など、会計及び財務に関する情報について、関連する業務プロセスから適切に情報システムに伝達され、権限ある者が適切に利用可能となるような体制が整備されているかどうか。

## モニタリング

Q 1

モニタリング（内部統制の整備・運用を、業務内又は上司、あるいは独立部署によってチェックすること）が、組織の業務活動に適切に組み込まれているかどうか。

Q 2

モニタリングによって得られた内部統制の不備に関する情報は、当該実施過程に係る上位の管理職並びに当該実施過程及び関連する内部統制を管理し是正措置を実施すべき地位にある者に適切に報告されているかどうか。

Q 3

知事はモニタリングの結果を適時に受領し、適切な検討を行っているかどうか。

## ITへの対応

Q 1

知事を補佐する立場として、最高情報責任者（C I O）を設置しているかどうか。

Q 2

知事等は、I T環境を踏まえ、I Tに関する適切な戦略、計画等を定めているかどうか。

Q 3

知事等は、組織のI T利用状況や外部委託等の状況を適切に理解しているかどうか。

Q 4

I T利用に伴うリスク（アクセス管理、システムの保守・維持の方針及び手続の整備、システムダウンの際の対応策等）について、評価・分析を行い、適切な対応策を定めているかどうか。

#### その他

Q 1

業務の有効性及び効率性を図るために、行政評価（事務事業評価・施策評価）のシステムを導入しているかどうか。

Q 2

行政評価の結果について、知事に適切に報告するとともに、広く公表しているかどうか。

Q 3

行政評価の結果を踏まえて、翌年度の業務執行や予算編成に反映しているかどうか。

Q 4

行政評価について、業務プロセスレベルにおけるリスクの発見・分析・評価を行う視点が設けられているかどうか。

Q 5

業務上のコンプライアンス違反等に対して、適切に対処する方針及び手続を定めているかどうか。

Q 6

普段、法令及び規程等を遵守することの重要性について、知事や職員の注意を喚起する方策又は仕組みがあるかどうか。

## (2) 内部統制の整備および運用に関する事項（監査対象、監査項目等）

### ① 財務事務関係

#### 《監査対象部局》

近年、地方公共団体で明るみとなっている「預け金」等の問題は、「需用費」や「備品購入費」等の支出科目において問題が発生していることが多い。こうした事実に着目して、「需用費」等の支出科目の計上金額が多い下記部局等を監査対象とした。

県土整備部管理課

会計局会計課

村山総合支庁建設部建設総務課

最上総合支庁建設部建設総務課

置賜総合支庁建設部建設総務課

庄内総合支庁建設部建設総務課



また、山形県行政組織規則（昭和 39 年 4 月 1 日 山形県規則第 35 号）によれば、各部局の職務分担は次のとおりである。

○県土整備部管理課

- ・ 部内における人事、予算その他庶務に関すること
- ・ 部内における重要施策の総合企画、調整及び推進に関すること
- ・ 建設企画課、用地課及び空港港湾課の庶務に関すること
- ・ 部内の連絡調整に関すること
- ・ その他部内他課の所掌に属しない事務に関すること

○会計局会計課

- ・ 局内における人事、予算その他庶務に関すること
- ・ 現金及び有価証券（公有財産及び基金に属するものを含む。）の出納保管及び記録に関すること
- ・ 県公金に関する現金の運用に関すること
- ・ 県債の償還に関すること
- ・ 歳計現金の収支計画に関すること
- ・ 県指定金融機関等に関すること
- ・ 現金及び財産の記録管理に関すること
- ・ 決算の調製に関すること
- ・ 国費の会計事務の処理に関すること
- ・ 集中調達物品に係る保証金及び違約金に関すること
- ・ 依頼に基づく物品の調達に関すること
- ・ 物品の出納、保管及び処分に関すること
- ・ 会計事務の指導及び検査に関すること
- ・ 出納員及びその他の会計職員に関すること
- ・ 会計検査院の行う検査の総括に関すること
- ・ 財務会計システムの運用管理に関すること
- ・ 支出負担行為の確認に関すること
- ・ 県費に係る支出命令及び源泉徴収した所得税等に係る歳入歳出現金の出納通知の審査に関すること
- ・ 県費及び国費に係る支払に関する
- ・ 県証紙（自動車税証紙を除く。）に関すること
- ・ 工事検査課の所掌に属しない事務に関すること

- 村山総合支庁建設部建設総務課
- 置賜総合支庁建設部建設総務課
- 最上総合支庁建設部建設総務課
- 庄内総合支庁建設部建設総務課
  - ・ 部内の庶務に関すること
  - ・ 部内の予算、決算及び経理に関すること
  - ・ 部内の企画及び事業の総合調整に関すること
  - ・ 道路、河川、砂防指定地、地すべり防止区域、急傾斜地崩壊危険区域、土砂災害特別警戒区域、都市公園、緑地保全地区、風致地区等の取締り及び制限に関すること
  - ・ 海岸保全区域、海浜地の取締り及び制限に関すること（庄内総合支庁に限る。）
  - ・ 水害予防組合に関すること
  - ・ 景観の形成に関すること（建築課で所掌するものを除く。）
  - ・ 屋外広告物の取締りに関すること
  - ・ 建設業に関すること
  - ・ 浄化槽工事業に関すること
  - ・ 解体工事業者の登録に関すること
  - ・ 砂利採取業に関すること（砂利採取業者の登録並びに砂利採取業務主任者の試験及び認定に関することを除く。）
  - ・ 部内の連絡調整に関すること
  - ・ 温海支所に関すること（庄内総合支庁に限る。）
  - ・ 米沢ヘリポートの管理に関すること（置賜総合支庁に限る。）
  - ・ 部内他課の所掌に属しない事務に関すること

#### 《監査手続》

- (1) 分析等
  - ・ 関連法規等の調査
- (2) 各部局等へのヒアリング（現地調査）
- (3) 各種議事録、決裁文書等の閲覧
- (4) 取引内容に関して原始証憑の閲覧 等

#### 《監査項目》

- (1) 概括的情報
  - ・ 組織体制、職務分掌

(2) 文書管理の状況

- ・ 支出項目につき書類の保管状況
- ・ 書類の管理方法（台帳管理、定期的な棚卸等）

なお、財務事務に関連する文書（支出票、請求書・領収書・契約書等の証憑書類、取引内容を明らかにするその他の書類 など）が適切に管理されていることは、財務データの信頼性・正確性を証明するために重要である。このため、当該項目も検討している。

(3) 備品等の財産管理の状況

- ・ 備品の保管状況
- ・ 備品および有価証券の管理方法（現品と管理台帳等との照合、管理状況の報告等）

(4) 需用費・備品購入費等の支出事務の状況

- ・ 物品購入前に正しく承認を受けているか
- ・ 集中調達すべき物品ではないか
- ・ 入札すべき物品ではないか
- ・ 契約締結すべき物品ではないか
- ・ 業者選定の方法は妥当か
- ・ 納品検査につき、納品書を徴取・保存し、検査チェック様式が適切に運用されているか
- ・ 納品の検査は適切な部署により適切に行われているか
- ・ 支出について正しく承認を受けているか
- ・ 会計管理者は、支出負担行為を確かめているか
- ・ 支出額は過大となっていないか
- ・ 作成すべき書類がすべて作成され、整然と整理されているか

なお、対象とするサンプルは以下により抽出した。

実地調査先

- 県土整備部管理課
- 会計局会計課
- 村山総合支庁建設部建設総務課
- 最上総合支庁建設部建設総務課
- 置賜総合支庁建設部建設総務課
- 庄内総合支庁建設部建設総務課

### 母集団

2010 年度歳出帳票 CSV データ（会計局会計課よりデータで入手）

### サンプリング

「執行機関名称」より対象課をソート

「支払日」より 2011 年 3 月 1 日以降をソート

「節名称」より対象勘定科目をソート（需用費、備品購入費）

### 並べ替え

「支出命令額（債権者、科目単位）」で降順並べ替え

### その他

部局毎に、それぞれ、上位 30 件を目安としてサンプルを抽出した。具体的な件数は次のとおりである。

部局名	サンプル件数
県土整備部管理課	33
会計局会計課	25
村山総合支庁建設部建設総務課	30
最上総合支庁建設部建設総務課	50
置賜総合支庁建設部建設総務課	27
庄内総合支庁建設部建設総務課	33

#### (5) 事務処理の状況

- ・事務処理の適正性を確保するための取組の実施状況（業務チェックシート等、平成 23 年度は事務処理点検シートの実施状況）

なお、上記の手続きに関して関連する法令等を報告書の末尾にとりまとめた。

また、関連して、文書管理に係る内部統制の状況および支出に係る審査検査の実施状況についても所管課から確認を行った。

## ② ITへの対応

研究会報告のなかでは、内部統制の基本的要素として、「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」と並び、「ITへの対応」という要素が示されている。「ITへの対応」の要点は、以下のとおり述べられている。

（「研究会報告」IV5（6）ITへの対応 より抜粋）

地方公共団体においては、すでに、職員に端末が行きわたり、多くの定型的業務において電算化が進んでいる。これらの取組は、業務自体の効率化を実現し、リスクに対応するための手段として、簡素で効率的・効果的な行政運営に寄与していると考えられる。

しかし、ITの利用に当たっては、次のようなリスクの存在が問題となり、ITの利用環境の適正性を検証するための手段を整備しておくことが求められる。

- ① 適切なアクセス権限設定を行っていない場合、誰でもデータ処理できる等のアクセス管理の問題が生じる場合がある。
- ② 誤った処理がプログラムされている場合、プログラム変更を行わない限り、誤謬の反復が生じる場合がある。
- ③ 必ずしも業務内容を熟知していなくても、データ処理が可能となることにより、業務に対する担当職員の理解の支障となる場合がある。
- ④ 民間企業に比べて、個人所得額や家族構成等の個人情報を広範に有しており、情報漏えいが生じた場合のリスクが大きい。
- ⑤ 個々のシステムの内容について、職員が十分理解できる仕様となっていない。
- ⑥ システム開発や更新に当たり、経費の内訳が複雑又は包括的であり、仕様や積算の面においてブラックボックスとなりやすい。
- ⑦ 伝統的な経理業務等においては厳格なルールが多く存在するのに対し、電子情報の管理などの新しく登場した分野については、ルールの整備が不十分ではある。

山形県の財務事務においても、財務会計システムを中心とした情報システムが利用されており、情報システムは財務事務に関する内部統制の整備及び運用へ影響を及ぼす要素となっている。したがって、監査人は、上記研究会報告において示されているITリスクへの対応状況を監査した。

《監査対象部局》

企画振興部情報企画課  
会計局会計課

また、山形県行政組織規則によれば、各部署の職務分担は次のとおりである。

- 企画振興部情報企画課
  - ・情報化に関する施策の総合企画及び調整に関すること
  - ・地域情報化の推進に関すること
  - ・行政の情報化の推進に関すること
  - ・県基幹高速通信ネットワークの管理及び運営に関すること
  - ・大型汎用コンピュータの管理及び運営に関すること
  - ・情報処理システムの開発及びその支援に関すること
- 会計局会計課 既述しているため省略

《監査対象情報システム》

財務事務業務に関連する情報システムのうち、財務事務における内部統制に与える影響が大きいと判断されるものを監査対象とした。具体的な対象システムおよび概要は以下のとおりである。

- (1) 財務会計システム
- (2) 物品電子調達システム
- (3) 単価契約物品発注システム

項目	財務会計システム	物品電子調達システム	単価契約物品発注システム
機能概要	県の財務会計処理、予算に関する全ての処理、歳入歳出に関する議案等の作成、県債の元利償還を管理するためのシステム	県庁（警察含む）および総合支庁（独立庁舎除く）における物品および印刷物の調達について、電磁的方法により随意契約の手続を行うシステム	県庁（警察含む）における単価契約物品の発注を行うシステム
稼働時期	平成 20 年 4 月	平成 17 年 6 月	平成 17 年 6 月
主管部局	会計局会計課	会計局会計課	会計局会計課
システム利用所属	全所属	本庁各課 総合支庁各課	本庁各課
開発形態	オーダーメイド開発	オーダーメイド開発	オーダーメイド開発
サーバ機設置場所	県庁舎外	県庁舎外	県庁舎内

## 《監査手続》

以下の方法により監査を実施した。

- (1) 対象システムの主管課である会計局会計課へのヒアリング（現地調査を含む）
- (2) 山形県の情報化企画、電子県庁の推進、基幹ネットワークの調整を担当する企画振興部情報企画課へのヒアリング（現地調査を含む）
- (3) 関連基準、要綱、マニュアル等の閲覧
- (4) 各種議事録、決裁文書、仕様書等の閲覧

なお、監査にあたっては、研究会報告において、適切な IT の利活用を図るための指針として示されている「地方公共団体における IT ガバナンスの強化ガイド（平成 19 年 7 月 総務省）」を基本的な基準とし、必要に応じて、「地方公共団体における情報セキュリティ監査に関するガイドライン（平成 22 年 11 月 9 日一部改定 総務省）」および「システム管理基準（平成 16 年 10 月 8 日 経済産業省）」等も参考とした。

「地方公共団体における IT ガバナンスの強化ガイド（平成 19 年 7 月 総務省）」において示されている IT ガバナンス強化のポイントは、以下のとおりである。

（「地方公共団体における IT ガバナンスの強化ガイド」Ⅳ IT ガバナンス強化のポイントの構成）

- 1 基本戦略
  - 1-1 IT 利用の基本方針策定
  - 1-2 全体最適化の取組
- 2 推進体制
  - 2-1 組織体制の確立
  - 2-2 人材の確保・配置
- 3 予算・実施計画・評価
  - 3-1 予算・実施計画の策定
  - 3-2 評価の実施
- 4 調達・開発・運用の管理
- 5 情報セキュリティの確保
- 6 標準化・知識共有・人材育成
  - 6-1 標準化・知識共有
  - 6-2 人材の育成

#### IV. 包括外部監査従事者

##### 1 包括外部監査人

公認会計士 高 嶋 清 彦

##### 2 包括外部監査人補助者

公認会計士 尾 形 吉 則

公認会計士 吉 沢 公 人

弁 護 士 手 塚 孝 樹

公認情報システム監査人  
(CISA) 尾 形 佳 則

#### V. 包括外部監査期間

平成 23 年 4 月から平成 24 年 3 月までの期間、監査を実施した。

#### VI. 利害関係

包括外部監査の対象とした事件につき、包括外部監査人および包括外部監査人補助者は、法第 252 条の 29 の規定により記載すべき利害関係はない。



## 第2 内部統制の概要

内部統制とは、以下の定義が適当であると考える。

「内部統制とは、基本的に、業務の有効性及び効率性、財務報告の信頼性、事業活動に関する法令等の遵守並びに資産の保全の4つの目的が達成されているとの合理的な保証を得るために、業務に組み込まれ、組織内のすべての者によって遂行されるプロセスをいい、統制環境、リスクの評価と対応、統制活動、情報と伝達、モニタリング（監視活動）及びIT（情報技術）への対応の6つの基本的要素から構成される。」（平成19年2月15日公表 企業会計審議会「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準並びに財務報告に係る内部統制の評価及び監査に関する実施基準の設定について（意見書）」）

すなわち、次の「4つの目的」と「6つの基本的要素」がキーワードである。

(4つの目的)

- ① 業務の有効性及び効率性
- ② 財務諸表の信頼性
- ③ 法令等の遵守
- ④ 資産の保全

(6つの基本的要素)

- 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
- ⑥ ITへの対応

### I. 地方公共団体における内部統制

平成21年3月、地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会は「内部統制による地方公共団体に組織マネジメント改革 ～信頼される地方公共団体を目指して～」を公表した。当該研究会は、地方公共団体における内部統制のあり方等について、有識者による専門的な検討を行うために、平成19年10月、総務省により発足された研究会である。平成19年10月に第1回目の会合が開催され、計15回の会合により最終報告がとりまとめられた。

研究会報告は次のような構成となっている。

- I. 地方公共団体を取り巻く環境の変化
  1. 信頼される行政の実現
    - (1) 不祥事件の続発
    - (2) 地方分権改革の動き
    - (3) 地方行政改革の動き
  2. 財政危機への対応
- II. 地方公共団体の行政組織運営の現状と課題
  1. 行政組織運営の改革の取組
    - (1) 地方行革の取組
    - (2) コンプライアンスに関する取組
    - (3) 行政評価に関する取組
  2. 行政組織運営の新たな課題
    - (1) リスクへの対応
    - (2) モニタリング機能の不全
    - (3) 縦割り組織・錯綜するルール体系への対応
    - (4) 行政評価の質の向上
    - (5) 公会計制度改革への対応
- III. 内部統制とは
  1. 民間企業における内部統制
  2. 会社法における内部統制
  3. 金融商品取引法における内部統制
- IV. 地方公共団体における内部統制の整備・運用に向けて
  1. 内部統制の意義
  2. 地方公共団体の内部統制において対象とするリスク
  3. 内部統制の目的
    - (1) 業務の有効性及び効率性
    - (2) 財務報告の信頼性
    - (3) 資産の保全
    - (4) 法令等の遵守

4. 整備・運用を行うことによる効果
  5. 内部統制の基本的要素
    - (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
    - (6) IT への対応
  6. 内部統制に関係を有する者の役割と責任
    - (1) 首長
    - (2) 組織内のその他の者
    - (3) 地方公共団体固有の関係者
- V. 地方公共団体における内部統制の整備・運用のイメージ
1. 体制整備
  2. 自己評価及びリスク分析
    - (1) 組織全般レベルでの自己評価
    - (2) 業務レベルでのリスク分析
  3. PDCA サイクル
- VI. 地方公共団体における内部統制の整備・運用に当たっての留意点
1. 内部統制の限界
  2. 民間企業における課題
  3. 地方公共団体における留意点
- VII. 今後の課題

研究会報告 VII.今後の課題において次のように記載されている。

「これからの地方分権改革の進展や公会計改革の進捗、監査制度の見直し、国の行政機関における内部統制の議論など地方公共団体を取り巻く環境の変化を踏まえ、絶えず地方公共団体の内部統制のあり方を検討していくことが必要である。

今回の研究報告を地方公共団体の内部統制の整備・運用に向けた第一歩として位置付け、地方公共団体の自主的な取組を期待したい。」

研究会報告そのものは、法令等のように地方公共団体の実務を拘束するものではない。内部統制の整備・運用が達成されることが地方公共団体の組織マネジメントにとって有効

な手段であり、地方公共団体が内部統制の整備・運用を進めていく際に、この報告は規範として参考とすべきものと理解される。

ここで、内部統制の限界を整理しておく。

- ① 内部統制は、判断の誤り、不注意、複数の担当者による共謀によって有効に機能しなくなる場合がある。
- ② 内部統制は、当初想定していなかった組織内外の環境の変化や非定型的な取引等には、必ずしも対応しない場合がある。
- ③ 内部統制の整備及び運用に際しては、費用と便益との比較衡量が求められる。
- ④ 経営者が不当な目的の為に内部統制を無視ないし無効ならしめることがある。

また、研究会報告には、行政組織を取り巻く環境または行政組織上の課題として次のとおり記載されている。

#### 《行政組織を取り巻く環境》

##### ① 不祥事件の続発

住民の信頼回復のため、厳正な服務規律や適正な予算執行を確保し、不正の根絶および不適正な事務処理の改善への取組が求められている。

##### ② 地方分権改革の動き

現在、政府で「地方分権改革推進計画」が策定されている等の地方分権化の流れがあるが、権限や財源が国から移譲された場合、責任ある行政を実現するため地方公共団体が組織マネジメントを抜本的に改革していくことが求められている。

##### ③ 地方行政改革の動き

地方行政を積極的に推進する上でも、住民の信頼を確保することが重要な課題である。

##### ④ 財政危機への対応

国・地方の財政状況がより厳しさを増すとの予想のもと、公会計改革や資産・債務改革を通じたストックに着目した財政運営や資金運用・資金調達といったキャッシュフローに着目した財務管理など、行政においても経営の視点で財政運営を抜本的に見直すことが求められている。

#### 《行政組織運営の課題》

##### ① リスクへの対応

行政を取り巻く諸課題をあらかじめリスクとして事前に洗い出し、評価・特定した上で、その対応策を講じることで事務処理ミスや不祥事件の発生を未然に防ぐことが求められている。

② モニタリング機能の不全

地方公務員の定数削減、業務の多様化・専門性の向上を背景として、モニタリング機能が低下している状況にあるが、有効なモニタリングを発揮するための仕組みづくりが求められている。

③ 縦割り組織・錯綜するルール体系への対応

複数の部局や課室にまたがる問題が発生した場合、どの部署が担当すべきか調整が難航する弊害が生じやすいため、調整を行う部署が必要である。また、組織横断的にルールの整理・合理化が必要である。

④ 行政評価の質の向上

業務の有効性および効率性という目的を実現する手法である行政評価の手法については、現状に即した行政評価となるように、不断の見直しを行い、行政評価の質を向上させることが重要である。

⑤ 公会計制度改革への対応

情報開示を充実させ、かつ、開示情報の適正さを担保することにより、議会による適切な監視の確保や、財政状況に対する住民の理解を得ながら、財政の一層の健全化を図ることが求められている。

監査人は、研究会報告を念頭において監査を実施した。この研究会報告は、内部統制の整備・運用を行うことが地方公共団体の諸課題を解決する策のひとつとなりうるという前提にたち、現時点での地方公共団体を取り巻く環境や課題をふまえ地方公共団体の内部統制のあり方を示した成果であると認識しているからである。

## II. 山形県における内部統制（財務事務関係）

### （1） 会計検査院の検査について

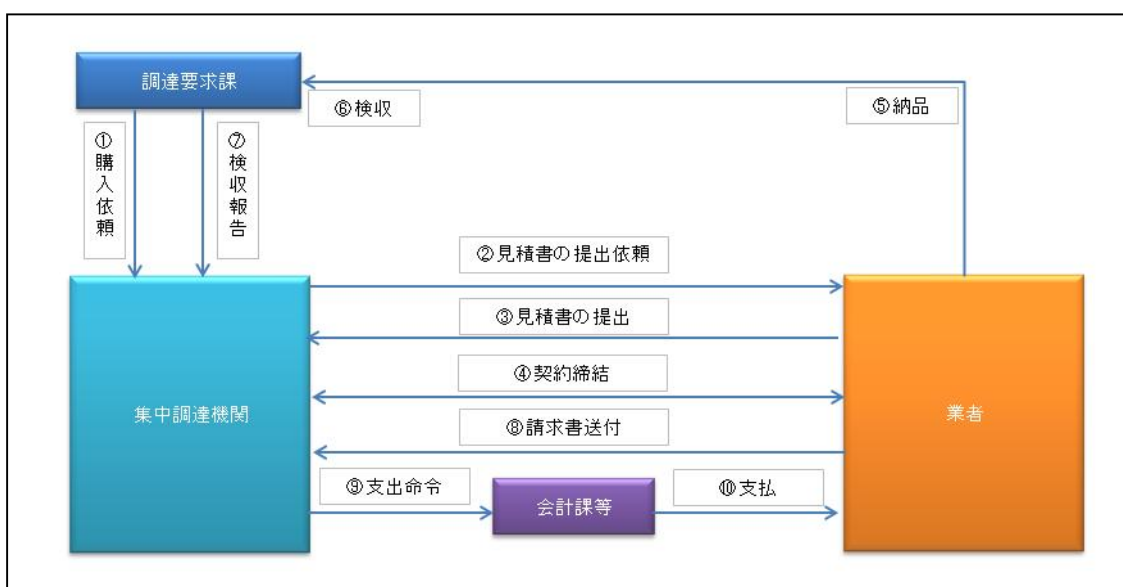
会計検査院法（昭和 22 年法律第 73 号）第 30 条の 2 の規定に基づく報告書「都道府県及び政令指定都市における国庫補助事業に係る事務費等の不適正な経理処理等の事態、発生背景及び再発防止策について」（平成 22 年 12 月会計検査院。（以下、「会計検査院報告」という。））では、「会計事務手続における問題点」において 65 都道府県市で行われていた主な会計事務手続を次の 3 つに分類し、それぞれの特徴を明確にしている。

（a） 契約事務を各部局から独立した集中調達機関が行い、検収事務は調達要求課が行っているもの

この会計事務手続においては、物品等の調達要求元である各部署（以下、「調達要求課」という。）が属する部局から独立した集中調達機関が、業者に対する見積書の提出依頼、契約事務等を行い、調達要求課は集中調達機関への購入依頼や検収事務等を行うこととなっている（図 1 参照）。

そして、予算の管理等を行っている調達要求課は、直接業者に発注しないこととなっていることから、納品前に業者と接触することができないため、予算消化等を目的に、業者に対して架空取引等を指示して預け金等を行うことは容易にできない。また、契約事務は集中調達機関が、検収事務は調達要求課が、それぞれ行っているために、職務の分担による相互けん制が機能しやすい状況となっている。

図 1： 契約事務を集中調達機関が行い、検収事務は調達要求課が行っているもの

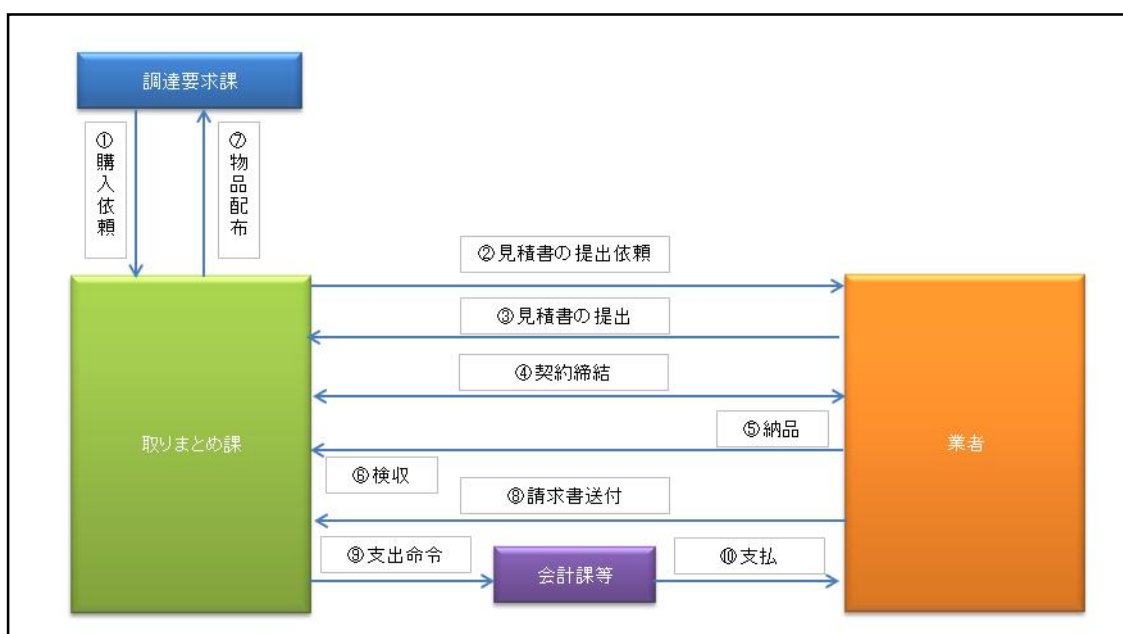


(b) 契約事務及び検収事務を取りまとめ課が行っているもの

この会計事務手続においては、各部局内において各調達要求課の物品調達を取りまとめる部署（管理課、総務課等。以下「取りまとめ課」という。）が業者に対する見積書の提出依頼、契約締結、検収事務等を行い、調達要求課は取りまとめ課への購入依頼のみを行うこととなっている（図2参照）。

調達要求課は、直接業者に発注しないこととなっていることから業者と接触することができないため、(a)の場合と同様に、業者に対して架空取引等を指示して預け金等を行うことは容易にはできない。ただし、取りまとめ課が契約事務及び検収事務の両方を行っているため、契約した物品が納入されていなくても納入されたこととして検収することが可能であり、職務の分担による相互けん制は機能しにくい状況となっている。

図2：契約事務及び検収事務を取りまとめ課が行っているもの



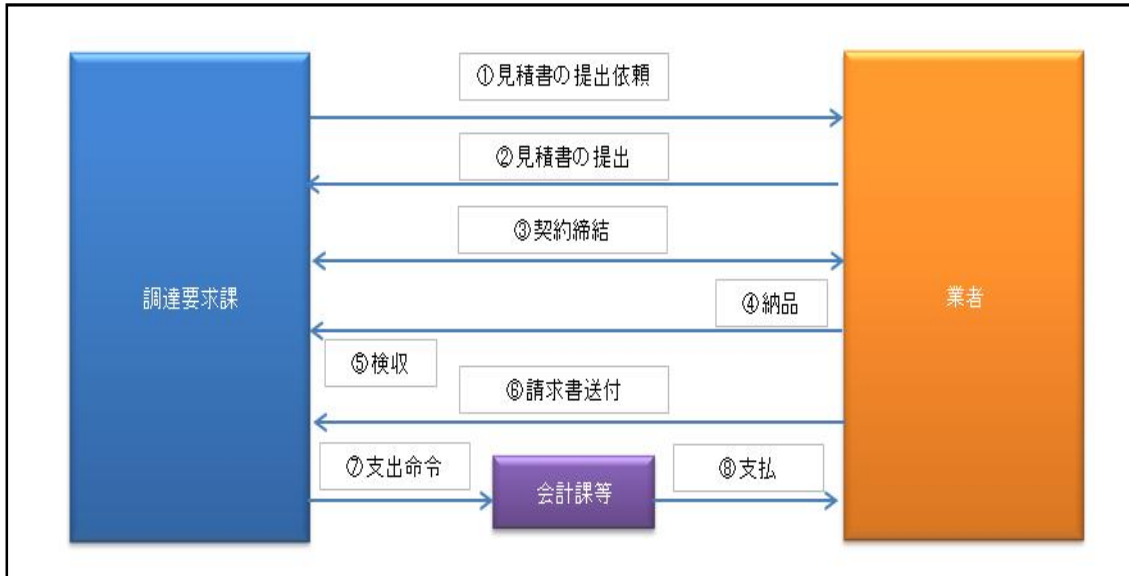
(c) 見積書の提出依頼から検収に至るまでの一連の会計事務手続を調達要求課が行っているもの

この会計事務手続においては、調達要求課が見積書の提出依頼、契約締結、検収事務等の一連の会計事務手続を行っている（図3参照）。

調達要求課は、集中調達機関や取りまとめ課を通さずに業者に直接発注することが可能であるため、予算消化等を目的に、業者に対して架空取引等を指示して預け金等の経理処理を行うことが容易となっている。また、契約事務及び検収事務も調達要求課が行っており、職務の分担による相互けん制が機能しにくい状況となって

いる。

図3：一連の会計事務手続を調達要求課が行っているもの



会計検査院の同報告内での調査によると、不適正な経理処理が行われていた80か所のうち、(a)の会計事務手続による不適正な経理処理は皆無であり、大半は(c)の会計事務手続であった。また、残りの(b)の会計事務手続においても、取りまとめ課は関係書類の審査等を行っているのみで実際は調達要求課が業者に対する見積書の提出依頼、検収等を行っていたり、調達要求課の意向に沿った物品購入を行うために業者に架空取引等を指示したりなどして、実質的には(c)の会計事務手続に近いものとなっていた。山形県における会計事務手続は、特に支出命令について異なるものの、上記会計検査院報告における事務手続区分に照らして、およそ次表のとおり分類されるものと考えられる。

山形県における物品購入手続とその分類

所在	物品	金額	発注機関	物品検査機関	会計検査院報告における事務手続の分類
本庁	集中調達物品	1 件の契約金額が 50 万円以下	会計局会計課	各課 (室)	(a)
		1 件の契約金額が 50 万円超		会計局会計課	(b)
	集中調達物	(各部局による)	取りまとめ課	取りまとめ課	(b)



所在	物品	金額	発注機関	物品検査機関	会計検査院報告における事務手続の分類
	品以外	基準に基づく分類)	各課 (室)	各課 (室)	(c)
公所 (総合支庁ほか)	(各部局による基準に基づく分類)		取りまとめ課	取りまとめ課	(b)
			各課 (室)	各課 (室)	(c)

(2) 内部統制の構築に関する取組について

平成 20 年度～平成 22 年度において、県の知事部局において財務事務に関連して公表された事案は次の通りである。

年度	平成 20 年度	平成 21 年度	
公表時期	平成 20 年 7 月	平成 21 年 11 月	平成 21 年 11 月
部局	最上総合支庁	最上総合支庁	農林水産部、土木部 (現 県土整備部)
概要	不動産取得税課税事務の未処理放置	業者への「預け金」	国庫補助事務費等の不適正な経理処理

上記事案の発生に対応するため、以下のような取組みがなされている。

①平成 22 年度までの取組

「事務の適正な執行に向けた緊急プログラムの実施について」  
(行改第 38 号 平成 20 年 8 月 29 日 総務部長通知)

(概要)

- ・ 組織上の責任の明確化
- ・ 実効性ある業務管理 (可視化・複数化) のための取組み (文書の点検等の徹底の仕組み、事務の遅延・懈怠の防止の仕組み)
- ・ 組織内コミュニケーションの確保

「物品購入に係る事務処理について」  
(出総第 151 号 平成 21 年 10 月 19 日 出納局長通知)

(概要)

- ・納品検査体制の見直し
- ・納品書の徴取、保存の義務化
- ・検査内容の明確化

「財務会計事務の適正化について」  
(行改第 70 号 平成 21 年 11 月 13 日 総務部長通知)

(概要)

- ・物品調達制度の見直し
- ・指導検査・点検の強化
- ・予算執行等の見直し
- ・職員の意識改革

「会計事務の適正な執行について」  
(出総第 191 号 平成 21 年 11 月 16 日 出納局長通知)

(概要)

- ・物品調達制度の見直し
- ・会計事務指導検査の強化
- ・所属長による物品調達事務等に係る自己点検の実施
- ・会計・物品管理事務、会計法令研修等

## ②平成 23 年度の取組

「確実に適正な事務執行の確保について」  
(行改第 9 号 平成 23 年 5 月 17 日 総務部長通知)

(概要)

- ・各所属における確実に適正な事務処理体制（仕組み）の確認、共有化
- ・各所属における取組状況の点検
- ・各所属におけるコミュニケーションの活性化

### 第3 包括外部監査の監査結果

#### I. 総論

##### 1 監査の結果について

###### (1) 監査の結果および意見について

###### ① 全般的事項および財務事務関連

監査の結果および意見について、監査人は次の区分で述べている。

区分	内容
指摘事項	現在の法令等に照らして抵触または不相当と監査人が判断した事項
意見	「指摘事項」には該当しないが、監査人が改善を要すると判断した事項または検討を要すると判断した事項

これらの記載の区分は、監査人が判断した事項であり、かつ、事実の多様性から必ずしも厳密で統一的な区分を行えない場合があることをご承知おきいただきたい。

なお、監査の結果および意見については、平成 24 年 2 月末の時点での判断に基づき記載している。

###### ② IT への対応

監査の結果および意見について、監査人は次の区分で述べている。

区分	内容
指摘事項	IT リスクへの対応状況および IT ガバナンスへの取り組みが不十分であり、財務事務における内部統制に与える影響が大きいと監査人が判断した事項
意見	IT リスクへの対応状況および IT ガバナンスへの取り組みが不十分であるものの、財務事務における内部統制に与える影響が、指摘事項とするまでは大きくないと監査人が判断した事項

これらの記載の区分は、監査人が判断した事項であり、かつ、事実の多様性から必ずしも厳密で統一的な区分を行えない場合があることをご承知おきいただきたい。

なお、監査の結果および意見については、監査時点である平成 23 年 10 月末の時点での判断に基づき記載している。

## (2) 総論

内部統制の整備・運用は費用対効果を十分に踏まえて実施すべきであることに留意する必要がある。また、行政を取り巻く環境の変化に応じて、新しいリスクが認識されたり、または認識していたリスクの程度が増大することもありうる。行政を取り巻く環境の変化に応じて、その時代時代にあるべき内部統制を整備し運用して行くことが求められる。

### ① 全般的事項および財務事務関連

財務報告の信頼性について、物品検収の仕組みを強化する等の策を講じている。今回の監査においてサンプルとした支出取引等の中には構築した仕組み通りの運用とはなっていない取引があった。この点、運用には万全を期する必要がある。

資産の保全について、サンプルとした備品について、現品と管理台帳とに差異があり、山形県財務規則等のルールに合致しない管理状態となっている場合があった。ルールどおりの運用とする必要がある。

また、県証紙の管理体制について、管理体制が十分ではない状況が認められた。この点、体制整備を行い運用する必要がある。

### ② IT への対応

山形県では、山形県の情報化企画、電子県庁の推進、基幹ネットワークの調整といった全体的な情報システム業務を情報企画課が行い、個別システムの管理はそれぞれのシステム主管課が行うという、いわゆる分散型管理態勢となっている。

分散型管理態勢においては、主に以下のようなメリット、デメリットがあると言える。

メリット	<ul style="list-style-type: none"><li>・全体的な情報システム業務を行う情報企画課が、個別システムの管理から解放され、大局的および全体的な観点で業務に専念できる</li><li>・システム主管課毎に、情報システムに関する意思決定を、それぞれの業務に即して迅速に行うことができる</li></ul>
デメリット	<ul style="list-style-type: none"><li>・システム主管課における情報システム業務が、個別業務の範囲に視野が限</li></ul>

	<p>定され、情報システムに関する基本指針（情報システムの適切な調達、全体最適化の推進、情報セキュリティの確保等）が徹底されにくい</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・各システム主管課でそれぞれが情報システム管理業務を行うため、管理コストが重複することがある</li> </ul>
--	--

このような環境において、情報企画課は、情報システムに関する基本指針等に基づき、情報システムの適切な調達、全体最適化の推進、情報セキュリティの確保を図っている。また、これら基本指針等に基づき、「山形県情報システム全体最適化計画（第二次）（以下「最適化計画」という。）」および「山形県システム開発・運用ガイドライン（以下「開発・運用 GL」という。）」を策定し、システム主管課への普及に努めている。

ただし、山形県では約 140 の情報システムが利用されており、その主管課数は約 50 にのぼる。これは、少なくとも数の面では、民間企業と比較しても相当多いと言え、分散型管理態勢あるいは集中型管理態勢のいずれを取るにしても、その運営は容易ではないと言える。実際に、システム主管課における情報システム管理業務において、詳細は後述するが、開発・運用 GL 等の適用に不十分な点が見られ、全体最適化や情報システム管理水準の底上げについては、さらなる取組みの強化が必要と考える。

今後は、個別の改善指摘事項に対する是正取組みはもちろんであるが、情報システムに関するマネジメントサイクル（PDCA）をさらに強化し、全体最適化や情報システム管理水準の底上げを図られたい。具体的には、システム主管課への開発・運用 GL 等の伝達や研修、システム主管課における管理態勢構築に当たっての個別の支援や助言、自己点検や内部監査等を、これまで以上に強化して実施することが望まれる。

## 2 監査結果および意見の要約リスト

### ① 全般的事項および財務事務関連

監査結果及び意見		区分	摘要
<b>全般的統制に関する事項</b>			
1	<p>県を取り巻くリスクに対する対応について</p> <p>「研究会報告」においては、地方公共団体の内部統制において対象とするリスクに関して、以下の5つの分野について合計101のリスクが例示されている。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・業務の有効性及び効率性</li> <li>・法令等の遵守</li> <li>・財務報告の信頼性</li> <li>・資産の保全</li> <li>・経営体リスク（その他のリスク）</li> </ul> <p>各部局においては、これらの例示を参考としながら、山形県の実情に応じたリスクの把握および十分にリスクを軽減できる仕組みを整備し運用することを期待したい。</p>	意見	
<b>内部統制の整備に関する事項</b>			
1	<p>文書管理に関する規程の整備・運用について</p> <p>公文書管理法は、直接、県の文書管理のあり方を規定するものではないが、同法第34条において地方公共団体に対する努力義務が課されていると解されることから、山形県文書管理規程の内容が公文書管理法の趣旨に沿った内容となっているかどうかを点検しつつ、同規程を整備・運用していく必要があると考える。</p>	意見	
2	<p>あるべき文書の把握状況について</p> <p>管理対象とすべき文書が全てリスト化されていない状態である。</p> <p>あるべき文書が網羅的に把握されている状況とすることは、喫緊の課題であり、計画的にリスト化作業を進めていくことが必要である。</p>	指摘事項	

	<p>行政文書ファイル管理簿は、文書の誤廃棄、紛失および盗難等があった場合に、その発見を容易にする観点より、知事部局内の各所属において、定期的に管理簿の記載内容と実際のファイルとを照合することが望ましい。</p>	意見	
3	<p>規程等に従った文書の廃棄状況について</p> <p>平成23年3月15日付けで山形県文書管理規程の第47条が改正され、新たに簿冊等の廃棄の記録について規定された。</p> <p>今後は規程に従い廃棄処理の記録が残されることを徹底することが必要である。</p>	意見	
4	<p>内部監査制度について</p> <p>山形県財務規則第24条に基づき会計課が実施している指導検査により認識されている会計事務上の弱点や問題点を活かし、内部統制の観点から組織的なチェック体制の弱点・問題点の検討に踏み込み、改善されるような取組が組織内で行われていくことが望まれる。</p> <p>今後、内部監査機能を充実させていくことも検討されるべきである。</p>	意見  意見	
5	<p>支出承認に関する電子決裁制度について</p> <p>地方自治法第232条の4第2項および山形県財務規則第82条による支出負担行為の確認手続（支払票の承認手続）については、財務会計システムに組み込まれた電子決裁の機能を利用した電子決裁、および従来の紙ベースの支出票による決裁も行われている。</p> <p>当該支出票の承認（支出負担行為の確認手続）に関して、現在の完全移行を阻害している要因を解決し、電子決裁に一本化することが業務の効率化およびシステム投資の当初に想定した投資効果を発現させる観点から必要ではないかと考える。</p> <p>今後は庁内インフラの活用により、事務の効率化を推進していくことも重要と考えられることから、電子決裁の拡大について検討していくことが必要と思われる。</p>	意見  意見	



6	<p>備品管理について</p> <p>今回監査対象となった複数の部局において備品管理台帳と現品の相違があった。今回監査対象となった部局のみならずすべての部局において、山形県財務規則第 166 条に基づき現品の照合手続き等を確実に実施し、管理台帳と現品の所在とを確認しておく必要がある。</p> <p>現品照合の証跡が残されていない。規則または規程等ではこの手続きの実施について明記されていないため、規則の改正を含めて改善する余地があると考ええる。</p> <p>遊休となった備品を把握することが、現在の山形県財務規則では明記されていない。定期的に遊休あるいは使用の頻度が低下している備品を把握する手続きを規則または規程等において明らかにしておく必要がある。</p>	<p>意見</p> <p>指摘事項</p> <p>指摘事項</p>	
7	<p>有価証券の管理について</p> <p>有価証券の管理上、必須と考える手続きについて、山形県公有財産規則やその他の通知等で具体的に明らかにされていない。これらの手続きを規則または規程等において明確にし、これに基づいた管理を行う必要がある。</p>	<p>指摘事項</p>	
8	<p>県証紙の管理について</p> <p>県内部での証紙管理について、平成 22 年 3 月末時点での証紙出納簿残高と証紙現物とに相違があったが、当該事実の報告が出納局総務課長（当時）までで留まっていた。また、証紙取扱銀行（総括店）からの月次及び年次報告も会計課長までの回覧及び報告となっていた。山形県の内部統制組織のデザイン自体が情報の伝達を滞らせる状況であると判断せざるを得ないものである。</p> <p>県内部における県証紙の在庫管理について、現物確認の頻度が四半期毎の年 4 回となっている等、証紙保管状況の把握が十分に行われているとは言い難く、統制活動が有効に機能していない。さらにその原因として、証紙管理に係るマニュアル等が定められていないことから、</p>	<p>指摘事項</p> <p>指摘事項</p>	

	統制環境に含まれる規程整備が不十分である。		
9	<p>規則および規程等の整備について</p> <p>財務に係る重要書類である支出証拠書類の付加が当時の局長通知で周知されたが、その後の会計事務の手引などマニュアル類の改定において適時適切に更新されていない。</p> <p>規則その他のマニュアル類の整備につき整備状況の監視・評価を行うモニタリング機能を充実させ、必要な規則等の改正に適時・適切に対応すべきである。</p>	意見	
10	<p>請求書の内容確認について</p> <p>道路凍結抑制剤（塩化ナトリウム）の支出について、納品書と請求書との照合が行われた形跡がない事実が検出された。当該実務に関しては、特段、規程・マニュアル類においてルール化されていなかった。</p> <p>支出事務において納品書と請求書の照合を行った上で支出が行われるよう、統制環境に含まれる規程・マニュアル類の整備を行い、統制活動を適切に行うべきである。</p>	意見	
11	<p>燃料類に係る単価契約の変更について</p> <p>各総合支庁では、総務企画部総務課と建設部建設総務課とが各々ガソリン、軽油及び重油等の燃料類について単価契約を行っており、契約年度内に契約単価の変更が行われている。しかし、当該契約単価変更について、契約前の仕様書への明記や変更の協議に入る条件等が各総合支庁において区々となっている。</p> <p>燃料類に係る単価変更を行う上での条件や変更後の単価の妥当性を検証する組織横断的な管理機能を充実し、これによる定期的なモニタリングを行うべきであろう。</p>	意見	
12	<p>電気料金の会計処理について</p> <p>同様の性質と考えられる支出（電気料）について、最上総合支庁と置賜総合支庁とで異なる処理が行われており、統制活動が有効に機能</p>	指摘事項	

	していない。統制環境に含まれる規程類整備の見直しが必要と考える。		
<b>内部統制の運用に関する事項</b>			
1.県土整備部管理課			
1	備品管理について  備品一覧表と現品との照合の結果、2件、相違があり、管理換え処理等の適時な処理がなされていないと認められるため、速やかな処理が必要である。	指摘事項	
2	納品書について  手続を実施した結果、次の事項が検出された。 ・納品書を紛失し、検査チェック様式に添付されていないものを1件検出した。 ・納品書に納品日が記載されていないものを3件検出した。 「物品購入に係る事務処理について（通知）」において納品書の徴取および保存が求められているが、当該通知の目的に照らして不適切である。	指摘事項	
3	納品検査について  検査チェック様式に職名の記載がないものを1件検出した。 「物品購入に係る事務処理について（通知）」の目的に照らして不適切である。	指摘事項	
4	集中調達物品の納品検査について  会計局会計課による納品検査が1名により行われているものが1件あり、現状における1名での検査が容認される場合であっても、他部局に対して当該実務で運用している旨を通知やマニュアル等の文書により明らかにすべきである。  会計局会計課からの検査依頼により各課で行われる納品検査の運用で、チェック様式において2名の記名押印で行われているものを1件	意見  指摘事項	

	<p>検出した。</p> <p>この事実は過度の事務負担と考えられる。</p>		
2.会計局会計課			
1	<p>備品管理について</p> <p>備品一覧表または会計局物品管理簿と現品との照合の結果、2件、相違があり、適時の処理がなされていないと認められるため、速やかな処理が必要である。</p>	指摘事項	
2	<p>納品書について</p> <p>手続を実施した結果、次の事項が検出された。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・納品書に記載されている納品日が翌年度日付となっているものを1件検出した。</li> </ul> <p>「物品購入に係る事務処理について（通知）」の目的に照らして上記実務は不適切である。</p>	意見	
3.村山総合支庁建設部建設総務課			
1	<p>備品管理について</p> <p>備品一覧表と現品との照合の結果、1件、相違があり、後日、同一部内他課で使用されていることが判明したが、所在は正確に把握しておく必要がある。</p> <p>備品一覧表中、車両について、備品一覧表と車両の車検証との照合を行った結果、4件、車検証中の自動車保管場所と備品一覧表の使用場所とに相違があり、変更があった際に適時に更新される必要がある。</p>	指摘事項  指摘事項	
4.最上総合支庁建設部建設総務課			
1	<p>備品管理について</p> <p>備品一覧表と現品との照合の結果、3件、相違があり、いずれも管理換え処理等の適時な処理がなされていないと認められ、速やかな処理が必要である。</p>	指摘事項	

	<p>物品管理換書に、平成 22 年度中に管理換え処理を要するパーソナルコンピュータ 1 件が含まれており、使用しない旨の意思決定がなされた場合、または使用不能な状態となった場合には、現品管理上、速やかな管理換え処理がなされる必要がある。</p>	指摘事項	
5.置賜総合支庁建設部建設総務課			
1	<p>備品管理について</p> <p>備品一覧表と現品との照合の結果、パーソナルコンピュータ 1 件、現品が故障のため使用できない状況であった。使用しない旨の意思決定がなされた場合、または使用不能な状態となった場合には、然るべき手続きに従い速やかな処置が必要である。</p>	意見	
2	<p>納品検査人数について</p> <p>道路凍結抑制剤（塩化ナトリウム）や燃料（白灯油、重油）の納品検査において、発注者本人 1 名のみの納品検査および納品チェック様式の運用となっており、原則通り検査証明手続を行うべきである。</p>	指摘事項	
3	<p>納品チェック資料が過重であることについて</p> <p>「物品購入に係る事務処理について（通知）」によれば、納品関連書類が複数ある場合、検査における証跡が重複することにより検査事務が過度の負担とならないよう、2 名の検査職員による検査の証跡について書類間でそれぞれ分けて行うこととされている。</p> <p>物品電子調達システムを利用し、物件購入契約約款・請書により調達した物品の納品検査において、上記通知に反し重複する処理が行われており、不適切である。</p>	指摘事項	
6.庄内総合支庁建設部建設総務課			
1	<p>備品管理について</p> <p>備品一覧表と現品との照合の結果、3 件、相違があり、いずれも適時の処理がなされていないと認められ、速やかな処理が必要である。</p>	指摘事項	

2	<p>前渡資金の管理について</p> <p>地方自治法および山形県財務規則に基づき、資金前渡制度により支払っている携帯電話の使用料の精算手続について、前渡資金出納簿の記載に誤りがあったため、計算相違が生じていた。</p> <p>速やかに適切な精算を行うとともに、正確な処理を行うことが必要である。</p>	指摘事項	
3	<p>請求書を分化させる事務について</p> <p>金額が 10 万円を超えない修繕を同一業者がほぼ同一日程でほぼ同様の内容により行っており、さらにこれを 1 枚の支出伺兼支出票で処理している事案があった。</p> <p>外形的に見て作為的と受け取られかねない手続が行われないう、統制活動を適切に行うべきである。また、そのような手続が行われる余地のないよう、統制環境に含まれるマニュアル等の整備を行う必要がある。</p>	意見	
4	<p>契約を分化させる事務について</p> <p>金額が 100 万円を超えない修繕を同一業者がほぼ同一日程でほぼ同様の内容により繰り返し行っている事案があった。</p> <p>外形的に見て作為的と受け取られかねない手続が行われないう、統制活動を適切に行うべきである。また、そのような手続が行われる余地のないよう、統制環境に含まれるマニュアル等の整備を行う必要がある。</p>	意見	
5	<p>印紙税の負担について</p> <p>河川管理施設の操作点検業務に係る業務委託契約書に添付する印紙税が、県の負担として処理されている事案があったが、印紙税を県が負担することについて「特約」として契約書において明記されていない。また、支出伺兼支出票により処理されているため、支出についての承認を得ているものの、本来契約相手方が負担すべき印紙税を県が負担することについての承認活動が明確となっていない。</p> <p>印紙税負担について、契約書上の特約の明記や承認活動などにおい</p>	指摘事項	

	て明確な手続を行うべきである。		
6	凍結防止剤の在庫管理について  凍結防止剤を外部委託先にて保管している。在庫管理のルールを明確にした上で、在庫管理の状況を検証するモニタリングをすべきであり、統制環境の整備およびモニタリング機能の強化が必要である。	意見	

② ITへの対応

監査結果および意見		区分	摘要
<b>1.全般的事項</b>			
1	「山形県情報システム全体最適化計画（第二次）」への取り組み状況モニタリングについて  平成23年3月17日に開催される予定であった「IT・山形推進戦略本部会議（以下「本部会」という。）」では、東日本大震災の発生により本部会の開催が中止された。  その後、議題については、本部長であり最高情報統括責任者である副知事による決裁がなされ、情報企画課長名の文書にて各課長に通知されたものの、本部会としては、特段の事後協議はなされていない。  また、予定されていた報告事項には、ITリスクへの対応およびITガバナンスの向上のための重要事項も含まれていた。  今後、何らかの理由により予定されていた時期に本部会を開催できない場合においても、本部会として協議が必要な事案について、十分な協議を行うことを徹底されたい。	意見	
2	開発・運用GL運用の実効性の確保について  開発・運用GLはITリスクへの対応およびITガバナンスの向上のために、システム主管課が遵守すべき重要事項と位置付けられるが、今回監査を実施したシステム主管課による情報システム管理業務において、開発・運用GLに記述された事項が十分には適用されていない状況も見受けられた。  システム主管課における開発・運用GLの実践状況を踏まえ、開発・	意見	

	運用 GL 研修や情報セキュリティ監査等を通して、開発・運用 GL に記述のある重要な事項について遵守されるようシステム主管課を指導し、開発・運用 GL の運用における実効性確保に努められたい。		
3	<p>開発・運用 GL 研修の受講対象者について</p> <p>平成 23 年 3 月に開発・運用 GL が策定され、同年 8 月に、システム主管課に向けた開発・運用 GL 研修が情報企画課により開催された。</p> <p>各システム主管課からは 1~2 名程度が参加しているものの、会計課において中心的にシステム管理業務に従事している職員で、研修を受講していないケースが見られた。</p> <p>必要な職員が確実に研修を受講するよう、システム主管課担当者の受講を必須とする、あるいは、各情報システムのシステム主管課担当者が受講しているかどうかの確認を行うことが望ましい。</p>	意見	
4	<p>認証認可サービスのパスワード管理について</p> <p>山形県では、認証認可サービスと呼ばれる共通認証システムを構築しており、当該認証認可サービスには、利用者氏名、ユーザ ID、パスワード、所属や役職等の付随情報が登録されている。</p> <p>認証認可サービスでは上記のパスワードに関するポリシーをシステム的に強制する設定がなされておらず、例えばパスワードを設定しないまま長期に渡り認証認可サービスを利用することも可能な環境となっている。また、現状では、複雑でないパスワード（例えば生年月日等）が設定される恐れがある。これらの状態はパスワードの不正利用や不正アクセスのリスクがある。</p> <p>パスワードに関するポリシーをシステム的に強制するよう、設定を変更する必要がある。</p>	意見	
<b>2.個別システムに関する事項</b>			
1	<p>プログラム改修時の品質確認手順について</p> <p>監査対象とした 3 システムは、その保守・運用業務を外部のシステム会社へ委託しており、改善要望や障害に起因するプログラム改修業務は、当該システム会社が実施している。</p> <p>システム会社から改修されたプログラムが納品される際の、当該シ</p>	指摘事項	



	<p>システム会社のテスト結果資料や変更プログラムの動作確認について、確認業務の記録や承認の記録が残される手順とはなっていないため、確認が徹底されず、品質を満たさないプログラムが本番環境に組み込まれる恐れがある。</p> <p>今後、プログラム改修が発生した際には、システム会社が実施した品質確認テストの結果資料の確認や、職員自らによる動作確認の結果を記録として残し、所属の情報システム管理者の承認を得るよう、手順を定め、運用する必要がある。</p>		
2	<p>物品電子調達システムおよび単価契約物品発注システムのテスト環境の構築状況について</p> <p>物品電子調達システムおよび単価契約物品発注システムではプログラム改修時の動作確認を行うためのテスト環境はなく、職員による動作確認は、本番環境において行われている。</p> <p>物品電子調達システムおよび単価契約物品発注システムにおいて、テスト環境を構築することを検討されたい。</p>	意見	
3	<p>財務会計システムのシステム会社用のユーザ ID について</p> <p>財務会計システムの保守・運用業務は、外部のシステム会社へ委託している。システム会社担当者は、県庁に設置された専用の執務室および外部システム会社の運用監視室において業務を行っている。</p> <p>当該システム会社担当者へは、保守・運用業務を行うために、サーバ機 OS（サーバ機およびシステムを動作させるための基本的なソフトウェア）のユーザ ID が付与されているが、当該 OS ユーザ ID およびユーザ ID 認証に用いられるパスワードについて、ユーザ ID がシステム会社担当者間で共有されていたり、パスワードの定期的な変更はなされていなかった。</p> <p>保守・運用担当者に対し、原則として個人ごとのユーザ ID を割り当て、パスワードは定期的に変更させる必要がある。当該運用に当たっては、システムのパスワードの桁数、複雑性、有効期間等を強制する設定を活用されたい。</p>	意見	
4	<p>物品電子調達システムのシステム会社用のユーザ ID について</p> <p>物品電子調達システムでは、サーバ機は、保守・運用業務を外部委</p>	意見	

	託しているシステム会社内に設置されており、当該システム会社の担当者が保守・運用業務を行っている。当該保守・運用業務において、システム会社に対するアクセス権限管理は行っておらず、システム会社にその管理が委ねられている。実際のアクセス権限管理状況を聴取あるいは視察することが望ましい。		
5	<p>バックアップ媒体の保管場所について</p> <p>財務会計システムおよび物品電子調達システムでは、当該バックアップ媒体は、本番サーバ機が設置されたマシン室等に保管あるいは設置されており、災害、火災等によってサーバ室が被災した場合、情報システムが復旧できなくなる恐れがある。</p> <p>バックアップ媒体を、本番サーバ機が設置された場所からは遠隔地に保管、設置することが望ましい。少なくとも、本番サーバ機が設置されたマシン室とは別の場所（同一建屋内だとしても別フロアとする等）に保管、設置する必要がある。当然ながら、バックアップ媒体には重要な情報が記録されているため、施錠管理されたキャビネットや部屋へ保管、設置する等、セキュリティ対策には万全を期する必要がある。</p>	指摘事項	
6	<p>物品電子調達システムおよび単価契約物品発注システムにおける外部委託業務のモニタリングについて</p> <p>物品電子調達システムおよび単価契約物品発注システムでは、保守・運用業務を外部委託しているシステム会社より、サーバ稼働確認業務、バックアップ取得確認業務、異常事項の内容、その他運用業務に関する事項が記載された報告書が提出され、報告内容を確認している。しかしながら、当該報告および確認の頻度が、6ヶ月または1年に1回のみとなっている。</p> <p>情報システムの重要性、委託業務に内在するリスク、保守・運用案件の発生頻度等の観点から検討し、モニタリングの頻度を定めることが望ましい。</p>	意見	
7	<p>財務会計システムのユーザ ID に付与する権限の設定手順について</p> <p>財務会計の利用者認証には、認証認可サービスが用いられているが、</p>	指摘事項	

	<p>当該システムへのアクセスが許可された後に、どのようなシステム操作を許可するかの設定（いわゆる、権限設定）は、財務会計システムにおいて個別に設定がなされる。</p> <p>追加権限の管理に関する統一的なポリシーや手順は定めていない。実際に、監査対象とした4支庁における権限管理方法にはばらつきがあるケースもあった。</p> <p>財務会計システムの追加権限の管理に関する統一的なポリシーを定め、各課に周知し、運用を徹底させる必要がある。</p>		
8	<p>物品電子調達システムのパスワード管理について</p> <p>物品電子調達システムは認証認可サービスと連携しておらず、利用に当たっては、当該システム固有のユーザ ID およびパスワードを入力する必要がある。</p> <p>当該初期パスワードは会計課のシステム担当者が付与しているが、ほとんどのユーザ ID において、初期パスワードがそのまま用いられている状況であった。</p> <p>対策基準で定められたパスワード管理に関するポリシーに基づき、パスワード管理を徹底する必要がある。</p>	意見	
9	<p>会計課が主管する情報システムに関する運用管理手順について</p> <p>情報セキュリティポリシーおよび関連手順等においては、情報システムを適切に維持管理するための基本的なポリシーが定められている。その上で、対策基準においては、各システム主管課の長に対して、所管する情報システムに関する実施手順を策定することが求められている。</p> <p>しかしながら、監査対象とした3システムについて、主管する情報システムの個別の運用管理手順を文書として定めていない、あるいは、網羅的に定められていない。</p> <p>主管する情報システムの個別の運用管理手順を文書として定める必要がある。</p>	指摘事項	

## II. 全般的統制に関する事項

以下に、全般的統制に関する事項についての県の状況と、必要に応じ検討すべき事項があればその内容を記載する。

### 統制環境

#### Q 1

知事は、内部統制（①業務の有効性及び効率性、②財務報告の信頼性、③法令等の遵守、④資産の保全）に関わる基本方針・原則等を設定しているかどうか。

平成 22 年 3 月に「地域主権時代の県政運営指針（山形県行財政改革推進プラン）」を策定し、これに基づく運用がなされている。これは平成 24 年までの 3 年間にわたる行財政改革に関する新たな指針を策定したものであり、内部統制に関する基本方針・原則等に特化した記述がなされているものではないが、第 3「自主性・自立性の高い県政運営を支える基盤づくり」の記述があるように、内部統制を意識した内容となっている。

#### Q 2

内部統制に関わる方針等を適切に整備・運用するため、適切な組織構造を構築しているかどうか。

知事を本部長とする「山形県行財政改革推進本部」を設置している。

#### Q 3

内部統制に関わる方針等について、適切な運用を図ることができる仕組みとなっているかどうか。

「山形県行財政改革推進本部」を中心に、すべての職員が目的を共有しながら、全庁を挙げて取り組むこととしている。

#### Q 4

知事は、管理職・職員等に対して、責任に見合った限度で権限を委譲しているかどうか。

「山形県事務代決及び専決事務に関する規程」（昭和 28 年 山形県訓令第 49 号）により、専決処理の範囲、代決順序等を規定し、事務の円滑な施行を図るとともにその責

任範囲を明らかにしている。

また、「知事の権限に属する事務の委任に関する規則」（昭和 41 年 山形県規則第 70 号）の規定に基づき、その一部を公所長等に委任している。

### リスクの評価と対応

Q 1

山形県を取り巻くリスクについて、発見・評価を行っているかどうか。

各業務や分野単位でリスクの発見・評価を行い、マニュアルや計画等としてまとめている。

Q 2

評価されたリスクについて、適切な対応を行う仕組みがあるかどうか。

マニュアルや計画等に基づき対応している。

Q 3

社会情勢の変化や組織の変更等の要因を踏まえ、リスクの再評価を適切に行っているかどうか。

各業務や分野単位でリスクの発見・評価を行い、マニュアルや計画等としてまとめている。

上記 Q1～Q3 について、県の見解は次のとおりである。

リスクの発見、評価、対応については、行政分野が広範囲にわたるため、各所管部局（業務・分野単位）で行うことが効果的と考えている。全庁的なリスクについては、部長会議等で共有化し、対応策を講じていくべきものと考えている。

研究会報告においては、地方公共団体の内部統制において対象とするリスクに関して、以下の 5 つの分野について合計 101 のリスクが例示されている。

- ・業務の有効性及び効率性
- ・法令等の遵守
- ・財務報告の信頼性

- ・資産の保全
- ・経営体リスク（その他のリスク）

各部局においては、これらの例示を参考としながら、山形県の実情に応じたリスクの把握および十分にリスクを軽減できる仕組みを整備し運用することを期待したい。【意見】

### 統制活動

#### Q 1

現場の業務において、担当者の職務の分掌及び権限・職責の分担等が適切に図られているかどうか。

「山形県業務管理規程」（平成 20 年 山形県訓令第 28 号）において、所属長は、所属職員の事務分担の決定等により分担された事務を処理する者として事務主任者、文書等の点検を行う業務管理者、処理状況等の確認を行う業務総括者を指名するとともに、これら事務主任者等を記載した事務分担表を作成しなければならないと定めており、組織上の責任の明確化を図っている。

#### Q 2

リスクに対処して、これを十分に軽減する統制活動を確保するための方針と手続を定めているかどうか。

リスクの発見、評価、対応については、行政分野が広範囲にわたるため、各所管部局（業務・分野単位）で行うことが効果的と考えている。全庁的なリスクについては、部長会議等で共有化し、対応策を講じていくべきものと考えている。

通知（平成 20 年 8 月 29 日付け「事務の適正な執行に向けた緊急プログラムの実施について」）などにより定めている。

#### Q 3

上記の取組について、その実施状況を踏まえ、必要な改善を行っているかどうか。

リスクの発見、評価、対応については、行政分野が広範囲にわたるため、各所管部局（業務・分野単位）で行うことが効果的と考えている。全庁的なリスクについては、部長会議等で共有化し、対応策を講じていくべきものと考えている。

通知(平成23年5月17日付け「確実に適正な事務執行の確保について」)に基づき、定期的な点検などを行っている。

## 情報と伝達

### Q1

知事の方針や指示が、全ての職員に適切に伝達される体制が整備されているかどうか。

知事、副知事および各部局長等をもって構成され、定期または臨時に開催される部長会議において部局長に伝達され、部局や所属ごとの会議等を通じて、職員への情報伝達および周知徹底を図っている。

### Q2

内部統制に関わる重要な情報(整備した統制の欠陥やリスクに関するもの等)は、知事及び適切な管理職に伝達される体制が整備されているかどうか。

不適正な事務処理や事務ミス等は発生した場合には、山形県職員服務規程第21条または山形県財務規則第198条および第199条等に基づき、直ちに知事等に報告することとなっている。また、その原因が内部統制の欠陥や新たなリスク等による場合には、所管部局において、速やかに善後策を検討し、知事等に報告することとなっている。

### Q3

職員が匿名で不適切な業務の実態や職員の行為等を知事に通報する仕組みなど、通常の報告経路から独立した伝達経路が利用できるように設定されているかどうか。

公益通報者保護法(平成16年法律第122号)に基づき、「山形県職員等公益通報制度実施要綱」を定め、職員等が知り得た行政運営上の違法又は不当な行為等に関する相談又は通報の仕組みを整備し運用している。

なお、平成21年度～平成23年8月までの期間、通報された事案はない。

Q 4

住民・関係団体・国の機関・その他の外部者からもたらされた情報に対し、内容に応じ知事や管理職に適切に伝達するための仕組みがあるかどうか。

県ホームページの「ご意見コーナー」等から、県に対する意見を受けつけており、これが外部通報制度の位置づけである。受け付けた意見等およびその対応状況については、原則として、県ホームページ上で公開されている。

Q 5

決算処理や契約など、会計及び財務に関する情報について、関連する業務プロセスから適切に情報システムに伝達され、権限ある者が適切に利用可能となるような体制が整備されているかどうか。

システム利用における職員権限、操作権限内容、付与対象所属、付与対象職員、権限設定担当職員を定めており、当該設定内容に応じた範囲でのシステム利用が可能となるようシステム制御を行っている。

### モニタリング

Q 1

モニタリング（内部統制の整備・運用を、業務内又は上司、あるいは独立部署によってチェックすること）が、組織の業務活動に適切に組み込まれているかどうか。

モニタリングの例として以下の仕組みを挙げることができる。

財務監査については、山形県財務規則第 24 条に基づき会計局会計課による指導検査がなされている。これは、内部監査制度と位置付けることができる。

行政監査に関しては、独立した部局によるモニタリング制度として明確なものがないと認められる。

Q 2

モニタリングによって得られた内部統制の不備に関する情報は、当該実施過程に係る上位の管理職並びに当該実施過程及び関連する内部統制を管理し是正措置を実施すべき地位にある者に適切に報告されているかどうか。

会計局会計課による指導検査の結果は、山形県財務規則第 24 条に基づく報告がなされる。



Q 3

知事はモニタリングの結果を適時に受領し、適切な検討を行っているかどうか。

会計局会計課による指導検査の結果は、山形県財務規則第 24 条に基づく報告がなされる。

### IT への対応

Q 1

知事を補佐する立場として、最高情報責任者（C I O）を設置しているかどうか。

平成 12 年 9 月に、「IT・山形推進戦略本部」を設置しており、当該会議の本部長である副知事が C I O の立場にある。

Q 2

知事等は、I T 環境を踏まえ、I T に関する適切な戦略、計画等を定めているかどうか。

平成 22 年 3 月に「山形県情報システム全体最適化計画（第二次）」を策定している。

Q 3

知事等は、組織の I T 利用状況や外部委託等の状況を適切に理解しているかどうか。

毎年度当初、全所属に対し、「山形県情報セキュリティ対策基準」に基づき「情報システムの現状把握調査」を実施し、各情報システムの利用状況や運用保守の外部委託状況を把握している。

Q 4

I T 利用に伴うリスク（アクセス管理、システムの保守・維持の方針及び手続の整備、システムダウンの際の対応策等）について、評価・分析を行い、適切な対応策を定めているかどうか。

「情報資産の分類と管理に関する実施手順」に基づき、システムにおける重要な情報資産に対して、リスク分析を行い、それに対しての管理方法・取扱制限を定めることとしている。また、システムダウンの際の対応策については、「情報システム開発・運用

ガイドライン」のなかで、障害対応時における対応手順を示しているほか、本県の IT の基盤となっている「県基幹高速通信ネットワーク」については、障害対応実務マニュアルを定めている。

## その他

### Q 1

業務の有効性及び効率性を図るために、行政評価（事務事業評価・施策評価）のシステムを導入しているかどうか。

「PDCA サイクル運用要領」に基づき、各部局長が当該年度において重点的かつ責任をもって取り組むべき施策等の目標を設定し、自ら評価・検証・改善を行うことを目的とした PDCA (Plan (計画) -Do (実行) -Check (評価) -Action (改善)) サイクルを運用している。

### Q 2

行政評価の結果について、知事に適切に報告するとともに、広く公表しているかどうか。

「県政推進プログラム評価・検証結果」および「部局運営プログラム評価・検証結果」を知事に報告し、その後速やかに、同評価・検証結果を県ホームページ上で公表している。

### Q 3

行政評価の結果を踏まえて、翌年度の業務執行や予算編成に反映しているかどうか。

PDCA サイクルの運用を通じて、翌年度以降の業務執行等に反映させている。

### Q 4

行政評価について、業務プロセスレベルにおけるリスクの発見・分析・評価を行う視点が設けられているかどうか。

「県政推進プログラム評価・検証結果」および「部局運営プログラム評価・検証結果」において、①目標及び実績、②目標の達成状況、③取組の評価及び今後の改善点の各項目を設定している。

Q 5

業務上のコンプライアンス違反等に対して、適切に対処する方針及び手続を定めているかどうか。

職員は、コンプライアンス違反等を含め職務の遂行に関し事故が発生したときには、山形県職員服務規程に基づき、すみやかに所属長に報告することとなっている。所属長においても、職員に係る事故を生じたことを知った場合は、山形県職員の人事に関する手続規程に基づき、速やかに状況調査のうえ総務部長に報告することとなっている。

また、事案の内容に応じ、必要がある場合には、懲戒処分の基準により懲戒処分等の人事上の措置を行うこととしている。

Q 6

普段、法令及び規程等を遵守することの重要性について、知事や職員の注意を喚起する方策又は仕組みがあるかどうか。

職員基本研修のカリキュラムに「公務員倫理」を設け、法令遵守と公務員としての規範意識の徹底を図っている。また、庁内の会議や所属ごとの会議等を通じて、随時各職員に対して注意喚起を行っている。

### III. 内部統制の整備に関する事項

#### 1. 文書管理について

##### (1) 文書管理に関する規程の整備・運用について

ここでいう文書とは、図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）を含んだ行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書をさしている。公文書等の管理に関する法律（平成 21 年 7 月 1 日 法律第 66 号。以下、「公文書管理法」という。）中の「行政文書」と同義で用いている。

国における公文書の管理については、平成 21 年 7 月 1 日に公文書管理法が公布されている。第 1 条においてこの法律の目的が次のように規定されている。

「この法律は、国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものであることにかんがみ、国民主権の理念にのっとり、公文書等の管理に関する基本的事項を定めること等により、行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、もって行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする。」

また、第 34 条において、地方公共団体の文書管理について次のように規定されている。

「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する文書の適正な管理に関して必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない。」

従って、公文書管理法は国及び独立行政法人等を対象としたものであるものの、地方公共団体においても可能な限り公文書管理法に沿った管理体制を構築し運用することが求められていると解される。

さらに、公文書管理法第 10 条において、次のように規定されている。

「行政機関の長は、行政文書の管理が第四条から前条までの規定に基づき適正に行われることを確保するため、行政文書の管理に関する定め（以下「行政文書管理規則」という。）を設けなければならない。」

2 行政文書管理規則には、行政文書に関する次に掲げる事項を記載しなければならない。

- 一 作成に関する事項
- 二 整理に関する事項
- 三 保存に関する事項
- 四 行政文書ファイル管理簿に関する事項
- 五 移管又は廃棄に関する事項
- 六 管理状況の報告に関する事項
- 七 その他政令で定める事項」

現在、県の文書管理については「山形県文書管理規程」（昭和43年4月1日 山形県訓令第7号、最終改正 平成23年5月20日。以下、「県文書管理規程」という。）があり、公文書管理法で規定されている「行政文書管理規則」に相当するものと解釈される。

県文書管理規程においては、公文書管理法第10条で規定している行政文書管理規則で記載されるべき事項のうち、「4 行政文書ファイル管理簿」、「6 管理状況の報告に関する事項」についての記載がまだなされていない。

「6 管理状況の報告に関する事項」については、国と地方公共団体の組織体制、公文書管理体制が異なるため、このまま県に当てはめて取り組むべきものではないが、「4 行政文書ファイル管理簿」については、県においても規程に明記し、行政文書ファイル管理簿の公開を目指して取り組むべき課題と考える。

県においては、平成22年度に国の委託事業を利用して、「山形県公文書管理支援システム」を構築し、平成23年8月に供用を開始している。このシステムの導入により、行政文書ファイル管理簿を調製する環境が整ったといえる。

現在、各所属において「行政文書ファイル管理簿」公開に向けて行政文書ファイルのデータ整備作業を進めているとのことであるが、早急にこれを進め、県民に対して公開していくことが望ましい。

また、公文書管理法は、直接、県の文書管理のあり方を規定するものではないが、同法第34条において地方公共団体に対する努力義務が課されていることから、県文書管理規程の内容が公文書管理法の趣旨に沿った内容となっているかどうかを点検しつつ、同規程を整備・運用していく必要があると考える。【意見】

なお、県文書管理規程では、公文書管理法の施行をきっかけとして平成23年3月15日付で改正されており、改正後の県文書管理規程では第47条において廃棄手続の規定が新設されている。

以下、県文書管理規程の構成および関連規定について記述する。

目次	
第1章	総則
(第1条～第10条)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・通則</li> <li>・文書管理組織</li> </ul>
第2章	本庁の文書の管理
(第11条～第47条の4)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・総則</li> <li>・文書の收受</li> <li>・文書の起案及び決裁</li> <li>・文書の施行</li> <li>・文書の整理、保管及び保存</li> </ul>
第3章	出先機関の文書の管理
(第48条)	
第4章	雑則
(第49条)	

県文書管理規程第39条は、文書の整理について、次のように規定している。

- 第39条 処理の完結していない文書は、適切に整理しておかなければならない。
- 2 処理の完結した文書は、文書分類記号表（別表第2号）に定める分類の区分その他の事務内容の別による区分に従い、次の各号に掲げるところにより、該当の簿冊に編てつし、又は簿冊に編てつすることが適当でないものにあつては、他の適当な方法により整理し、保管をしておかなければならない。
- (1) 簿冊等には、あらかじめ文書索引（別記様式第8号）を付け、文書の処理の完結した都度これに所要の事項を記載し、当該文書を編てつし、又は整理すること（次条第1項第5号に規定する文書及び主務課において常時使用する文書（以下「常用文書」という。）を編てつした簿冊等（同項第1号に規定する文書を編てつした簿冊等を除く。）には、文書索引を付けることを省略することができる。）
- (2) 簿冊の厚さは、6センチメートル以内とし、表紙及び背表紙（別記様式第9号）を付けること。
- 3 前項の規定にかかわらず、電子決裁システムを使用した決裁文書は、電子決裁システムを使用して、事務内容の別による区分に従い分類し、及び保存するものとする。

- 4 文書取扱主任者は、文書索引の整理及び保存の状況を常に掌握していなければならない。

県文書管理規程第 47 条は、文書の廃棄について、次のように規定している。

- 第 47 条 保管をすべき期間が経過し、第 41 条の規定による保存の手続をとる必要がない文書又は保存年限を経過した文書で第 41 条ただし書の規定により主務課において保存をしているものは、文書取扱主任者がこれを廃棄しなければならない。この場合において、個人情報又は印影等他に利用されるおそれのあるものがある場合は、裁断等の適切な処理を行わなければならない。
- 2 保存年限を経過した保存文書は、文書主管課においてこれを廃棄する。
- 3 主務課長は、保存年限を経過していない文書であっても、保存をする必要がないと認めるときは、これを廃棄することができる。この場合において、廃棄しようとする文書が保存文書であるときは、あらかじめ文書主管課長の承認を得なければならない。
- 4 前 3 項の規定により文書（第 40 条第 1 項第 5 号に規定するものを除く。）を廃棄するときは、次に掲げる事項を記載した廃棄の記録を作成しなければならない。
- (1) 文書分類記号
  - (2) 簿冊等の題名
  - (3) 簿冊等の作成年度
  - (4) 保存年限
  - (5) 作成時の主務課
  - (6) 廃棄時の主務課
  - (7) 廃棄年月日

(2) あるべき文書の把握状況について

平成 22 年度、各総合支庁において緊急雇用対策事業を活用し、「書庫等管理簿冊調査事業の実施について」（平成 22 年 4 月 16 日 学文第 42 号）に基づき、書庫等に保存されている保存文書の棚卸しを行い、保存文書のリストを作成している。実施した棚卸しの対象文書は各総合支庁舎の書庫において保管された文書が中心であり、執務室ロッカー内で保管されている文書の多くは棚卸しの対象外であった。

この事業により作成された保存文書のデータは、県庁書庫の保存文書のデータと合わせて、既に「山形県公文書管理支援システム」に登録され、活用されているものである。

しかし、執務室に保管されている文書の登録については、学事文書課においてデータ入力応援職員の派遣を行う等、データ整備に努めてはいるものの、管理対象とすべき文書が全てリスト化されていない状態である。

「山形県公文書管理支援システム」は供用開始後、数か月であるとはいえ、あるべき文書が網羅的に把握されている状況とすることは、喫緊の課題であり、計画的にリスト化作業を進めていくことが必要である。【指摘事項】

なお、行政文書ファイル管理簿は、行政文書として管理すべきファイルを網羅的に把握する意味をもつと考える。文書の誤廃棄、紛失および盗難等があった場合に、その発見を容易にする観点より、知事部局内の各所属において、定期的に管理簿の記載内容と実際のファイルとを照合する手続きを実施することが望ましい。【意見】

### (3) 規程等に従った文書の廃棄状況について

平成23年3月15日付け山形県訓令第1号により県文書管理規程の第47条が改正され、新たに簿冊等の廃棄の記録について規定された。

当該改正前の規程では、簿冊の廃棄の記録に関して規定されていなかったが、公文書管理法の趣旨に沿って規程の改正が行われ、適正な文書管理に向けて事務処理の改善が進められているものと認められる。

今後は規程に従い廃棄処理の記録が残されることを徹底することが必要である。

【意見】



## 2. 内部監査制度について

内部統制の基本的要素であるモニタリング機能に関して、内部監査制度がその機能を担う。

県で実施されている内部監査の主なものは次のとおりである。

部局等名称	所属名	根拠	監査対象	名称・内容	頻度等
企画振興部	情報企画課	山形県情報セキュリティポリシー (山形県情報セキュリティ対策基準)	各部局、各総合支庁	(山形県情報セキュリティ監査) 定期監査	定例/年1回
企画振興部	情報企画課	山形県情報セキュリティポリシー (山形県情報セキュリティ対策基準)	各部局、各総合支庁	(山形県情報セキュリティ監査) 独自システム監査	定例/年1回
企画振興部	情報企画課	山形県情報セキュリティポリシー (山形県情報セキュリティ対策基準)	各部局、各総合支庁	(山形県情報セキュリティ監査) フォローアップ監査	臨時/定期監査の結果、必要がある場合
会計局	会計課	山形県財務規則第24条	知事の所管に属する各部局・公所等	指導検査	定例/概ね3年程度ごと

※ この他、各種の法律や条例等に基づき、各部局において、事務指導検査等の内部監査が行われている。

このうち、会計局会計課等による指導検査は、山形県財務規則第 24 条に基づく検査であり、会計事務の指導および検査を行っている。

検査対象は山形県の全公所である 169 公所であり、概ね 2～3 年に一回程度の頻度で各公所に対して検査が行われている。

なお、山形県財務規則別表第 1 第 7 項に規定する、「7 項公所」と呼ばれる東京事務所、名古屋事務所、大阪事務所および小国警察署では毎年実施されている。

検査の実施にあたっては、あらかじめ定められた「検査項目及び着眼点」に従い「会計事務指導検査調書」が作成される。

検査結果事項は、内容の重要さに従って「指摘事項」、「文書指導」および「口頭指導事項」に区分され、検査対象公所に通知される。また、検査結果は会計局長の専決事項として報告される。

指摘事項の改善状況は、各公所より文書により回答が行われ、会計課によりフォローアップが行われている。

また、会計課が各総合支庁等で検査の結果検出された事項をテーマとして研修会が開催されており、フィードバックが行われている。

平成 22 年度の実施状況は次のとおりである。

- ・対象箇所 81 公所等
- ・検査日数 1 公所あたり 2 人/日
- ・重点項目 収入事務、支出事務、契約事務、物品事務
- ・指導件数 平成 21 年度（表中「21」）および平成 22 年度（表中「22」）

単位 件

	収入		支出		契約		物品		給与		旅費		その他		計	
	21	22	21	22	21	22	21	22	21	22	21	22	21	22	21	22
文書指摘	2	6	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	7
文書指導	20	11	5	6	9	4	2	17	0	0	0	0	1	0	37	38
計	22	17	5	7	9	4	2	17	0	0	0	0	1	0	39	45

- ・主な指摘事項および指導事項

(収入)

行政財産の目的外使用許可を行わないで使用させているものがある。

口座（県費以外）に発生した預金利子を県の収入としているものがある。

調定手続きが遅延しているものがある。

県証紙に消印のないものがある。

(支出)

納品検査日から2ヶ月を超えて支出しているものがある。

支出科目を誤って支出しているものがある。

(契約)

契約金額が100万円を超えており、契約書を取り交わすべきところ請書を徴している。

見積書を徴すべき随意契約で、見積書が無いものがある。

(物品)

物品購入等執行状況自己点検を速やかに実施することが求められる。

会計課では、各部局の会計担当者を対象に検査結果をテーマとした研修会を開催する等行い、検討事項が組織内に周知徹底されるように努めている。せつかく、当該検査により会計事務上の弱点や問題点が認識されているわけであるから、これらを活かし、内部統制の観点から組織的なチェック体制の弱点・問題点の検討に踏み込み、改善されるような取組が組織内で行われていくことが望まれる。【意見】

一方、地方公共団体では、下記のとおり、地方公共団体の執行機関より独立した者による監査、つまり外部監査が行われている。

- ・ 監査委員による監査（地方自治法第195条）
- ・ 包括外部監査人による包括外部監査（地方自治法第252条の27ほか）

なお、監査委員は、地方自治体の首長が任命し議会で同意されているが、組織上は執行機関から独立していることから、監査委員による監査は「外部監査」との考え方によっている。

過去の地方自治法の改正は、監査委員の執行機関からの独立性や監査の専門性についての充実および強化を意図して行われてきた。また、第29次地方制度調査会（平成21年7月任期終了）でも地方自治体の監査制度の見直しが議論されつつあることから、拙速に結論付けることはできないが、内部監査機能を充実させていくことも検討されるべきである。【意見】

### 3. 支出承認に関する電子決裁制度について

平成 16 年 9 月に策定された「山形県電子県庁推進計画」において、県、市町村で行う行政サービスがインターネットを經由し、オンラインで実施するための事業、またそのシステムやサービスを「電子県庁・電子自治体」と定義し、山形県電子県庁・電子自治体の推進方針・電子県庁・電子自治体の基本目標を次のように掲げている。

- ・住民の利便性向上

住民誰もがインターネットを通じ、24 時間 365 日、自宅や事業所から、行政サービスにアクセスし、簡便かつ安全にそのサービスを楽しむことができる環境を構築する。

- ・簡素で効率的な行政運営

各種の情報システムの導入にあたって、業務に係る現行の手順の見直しに加え、全庁的な情報共有化、意思決定過程の簡素化・迅速化、組織の見直しなど、既存業務・既存制度の見直しに取り組む。

- ・地域 IT 産業の振興

アウトソーシングの推進等により、地域の IT 関連産業等の需要創出や人材育成が図れるとともに、電子申請システム、電子入札システム等の利用を通じ、住民や企業の IT 利用を促進し、地域経済の活性化につなげていく。

また、当該推進計画において、電子決裁を導入し、行政事務の効率化を図ることにも言及されている。この電子県庁が達成された際の効果のひとつとして次のことを挙げている。

#### 簡素で効率的な行政運営の実現

##### (1) 事務の簡素化

- ・定型的業務の自動化と高度な業務への人材配置

定型的業務を自動化することで生じた時間、人材を高度な業務や直接的な住民サービスに割り当てることで、事務作業全体の効率化、サービス品質の向上を図ることができる。

- ・ワークフロー（各業務や手続の処理の流れ）の簡略化

申請業務において、各部課を巡回していた書類等を電子データ化したり、再入力が必要であったデータを 1 回の入力で済ませたりすることで、効率的に処理することができる。

##### (2) 事務の効率化

- ・ 決裁の迅速化  
決裁に要する時間を短縮することができ、事務処理時間の削減につながる。
- ・ 適切な組織の確立  
業務の見直しによる適切な事務処理形態及び組織を確立することができる。
- ・ ペーパーレス化  
ペーパーレス化による紙資源、保管スペースの削減を図ることができる。

### (3) 庁内の情報の共有化と活用

- ・ 情報の正確性と最新性の確保  
書類等で各自が保管している場合と違い、集中して管理された情報を参照することで、常に正確で最新の情報を活用できる。
- ・ ノウハウの共有化  
ノウハウを共有することで事務作業の効率化を図ることができる。

### (4) 住民の双方向コミュニケーションの実現

- ・ 住民の声の行政への反映  
住民と行政との距離が縮まり、従来よりも住民の声が行政に反映されやすくなる。

この方針を踏まえ、電子決裁の機能は現行の財務会計システムの機能のひとつとして、導入された。財務会計システムの稼働は平成 20 年 4 月からであるが、電子決裁の機能については、平成 21 年度から導入している（平成 20 年度は施行期間）。

なお、財務会計システムについては、平成 18 年度および平成 19 年度にシステム開発が行われており、当該システム開発に関して 462 百万円の投資がなされている。その他、システムの様々な改修に関する業務および運用業務に関して、平成 23 年度まで計 510 百万円が支出されている。

支出の際には、地方自治法第 232 条の 4 第 2 項および山形県財務規則第 82 条により、支出負担行為の確認手続を要する。具体的には、会計管理者または出納員により支出票の承認がなされる。現在、この承認については、財務会計システムに組み込まれた電子決裁の機能が導入されておりこの機能を利用した電子決裁によりなされている。その一方で、従来の紙ベースの支出票による決裁も認められており、実際に紙ベースでの決裁も行われている。今回、監査対象とした部局においても紙ベースでの決裁が行われている。

電子決裁に完全に移行できない理由は次のように説明されている。

- ・ 1 人に 1 台 PC が貸与されていない部局が、例外的に存在していること
- ・ 支出票に必要な請求書等の添付文書を電子ファイル化することにより原本性の確保が困難になること
- ・ 支出票を審査する側で紙ベースの方が審査しやすいこと

しかし、当該支出票の承認（支出負担行為の確認手続）に関して、現在の完全移行を阻害している要因を解決し、電子決裁に一本化することが業務の効率化およびシステム投資の当初に想定した投資効果を発現させる観点から必要ではないかと考える。【意見】

また、今後は庁内インフラの活用により、事務の効率化を推進していくことも重要と考えられることから、電子決裁の拡大について検討していくことが必要と思われる。【意見】

#### 4. 備品管理について

県においては業務の為に数多くの備品を使用している。

企業会計と異なり、制度上、県の財務報告制度では貸借対照表が作成されない。管理上、備品の取得時に備品登録され、備品と現物の照合を実施する等が重要である。また、廃棄等には然るべき承認の手続が必要である。

県では、山形県財務規則（昭和 39 年 3 月 23 日 山形県規則第 9 号）第 8 章（第 153 条～第 174 条）において物品の管理を規定している。

条数	事項
153	分類
154	所属分類の決定
155	備品の標示
156	物品の調達計画
157	物品の購入依頼
158	生産品の取得
159	寄贈品の取得
160	占有動産の取得
161	物品の出納
162	領収証書
163	物品の引渡等の手続
164	使用中の物品の管理
165	管理換
166	保管の方法
167	物品の返納
168	不用の決定等
169	占有動産の管理
170	関係職員の譲受けを制限しない物品
171	物品の修繕等の手続
172	管理状況の通知
173、174	物品出納簿等の整理

以下に、規則の一部を抜粋する。

(使用中の物品の管理)

第 164 条 物品管理者及び分任物品管理者は、引渡しを受けた後直ちに消費する物品を除き、その使用に係る物品について、物品管理簿（様式第 118 号及び第 118 号の 2）又は物品登録調書（様式第 120 号の 2 から第 120 号の 4 まで）及び物品登録内容変更調書（様式第 120 号の 5 から第 120 号の 7 まで）により、その受払状況又は登録内容の変更状況を整理し、善良な管理者の注意をもってこれを管理しなければならない。ただし、図書については、図書索引カード（様式第 121 号の 2）又は図書台帳（様式第 121 号の 3）により受払状況を整理することができる。

2 物品管理者及び分任物品管理者は、その使用に係る物品を特定の職員にもつぱら使用させようとするときは、専用証（様式第 122 号）を提出させなければならない。ただし、貸与して使用させるべき物品については、別に定めるところによる。

(保管の方法)

第 166 条 会計管理者及び出納員は、物品を善良な管理者の注意をもって保管し、かつ、常に良好な状態で使用し、又は処分することができるように整理区分しておかなければならない。

2 前項の規定は、物品管理者、分任物品管理者又は物品をもつぱら使用する職員が物品を保管する場合にこれを準用する。

3 会計管理者及び出納員並びに物品管理者及び分任物品管理者は、毎年 1 回以上現品と第 164 条第 1 項又は第 173 条の規定による受払状況とを照合しなければならない。

(不用の決定等)

第 168 条 物品管理者は、使用に堪えない物品若しくは使用の必要がない物品で管理換により適切な処理をすることができないもの、又は生産品を処分するときは、不用品処分決議書（様式第 118 号の 2 及び第 124 号の 2）により、不用の決定をしなければならない。この場合において別に定める物品については、あらかじめ知事の承認を受けなければならない。

2 物品管理者は、前項の規定により不用の決定をしたときは、会計管理者又は出納員にその旨を通知しなければならない。

3 物品管理者は、第 1 項の規定により不用の決定をした物品のうち、売り払うことが不利又は不適當であると認めるもの及び売り払うことができないものは廃棄することができる。

(管理状況の通知)

第 172 条 物品管理者は、別に定める物品について、毎会計年度末現在における状況を、翌年度 5 月 15 日までに会計管理者及び総務部長に通知しなければならない。

(物品出納簿等の整理)

第 173 条 本章に特別の定めがあるもののほか、会計管理者及び出納員は、物品出納簿（様式第 118 号、第 118 号の 2、第 121 号の 2 及び第 121 号の 3）又は物品登録調書（以下「物品出納簿等」という。）により、物品の受払状況を整理しておかなければならない。



ここで、第 172 条の「別に定める物品」とは、山形県訓令第 19 号により次のとおり規定されており、平成 22 年度末の管理状況については平成 23 年 5 月に物品管理状況報告が各部局よりなされている。

- (1) 取得価額又は評価額が 200 万円以上の備品(次号から第 4 号までに掲げるものを除く)
- (2) 自動車(道路運送車両法(昭和 26 年)法律第 185 号)による軽自動車、小型特殊自動車並びに小型自動車のうち被けん引自動車、二輪自動車及び三輪自動車を除く。)
- (3) 総噸数 5 噸以上の動力機関を有する船舶
- (4) 取得額又は評価額が 70 万円以上の大動物の種畜

過年度の包括外部監査においても複数の部局において備品管理台帳と現品に相違があることがたびたび指摘されてきたが、今年度も相違あることが認められた。管理台帳に記載されている品目が実際になければ、業務に支障が生ずる可能性があるばかりか、盗難や横領の可能性も示唆されるものである。

今回監査対象となった部局のみならずすべての部局において、第 166 条に基づき現品の照合手続き等を確実に実施し、管理台帳と現品の所在とを確認しておく必要がある。【意見】

また、現品照合の証跡が残されていない。規則または規程等ではこの手続きの実施について明記されていないため、規則の改正を含めて改善する余地があると考え。【指摘事項】

遊休となった備品を把握することは、備品管理上も重要な手続きであると考えられる。現在の山形県財務規則では、この点、明記されていない。定期的に遊休あるいは使用の頻度が低下している備品を把握する手続きを規則または規程等において明らかにしておく必要がある。【指摘事項】

## 5. 有価証券の管理について

県においては政策的な目的のため、様々な法人に対して出資等を行っている。平成 22 年度末の有価証券（株券）、出資による権利（出資金、出損金）の状況は、以下の通りである。

### 平成 22 年度末の有価証券（株券）、出資による権利（出資金、出損金）の状況

～ 「財産に関する調書」より ～

科目	区分	銘柄数	決算年度末現在額（千円）*1
有価証券	株券	22	4,898,598
出資による権利	出資金	27	8,923,404
	出損金 *2	62	20,554,073
	その他	6	3,559,341
	県内部の出資*3	1	48,096,198
上記計		118	86,031,614

\*1 取得価額ベースの金額である。

\*2 「出損金」の金額には山形県企業局が繰り入れた金額を含んでいる。その銘柄数は 5 銘柄であり、合計金額は 1,850,000 千円である。

\*3 山形県企業局に対するものである。

山形県公有財産規則（昭和 49 年 4 月 1 日 山形県規則第 25 号）に有価証券の管理に関して規定されている。

（財産事務の所管及び分掌）

#### 第 5 条

有価証券（出資による権利を証する書類を含む。）の取得、管理及び処分に関する事務は、当該有価証券の取得等の目的となった事務を所掌する部局長が所管し、当該事務を所掌する課長が分掌する。

（出納通知）

#### 第 19 条

第 5 条の規定により有価証券の取得、管理及び処分に関する事務を所管する部局長は、その取得に係る有価証券を会計管理者の保管に属させようとするとき又は保管を依頼した当該有価証券を払い出す必要が生じたときは、有価証券出納通知書（別記様式第 7 号）により行わなければならない。

会計局会計課では、当該規則第 5 条により会計課が所管となって取得した有価証券は保有しておらず、同第 19 条により他部局が所管となって取得した有価証券の保管を行っている。

会計課では、「財産に属する有価証券保管台帳」を記帳し、銘柄毎に取得時期、証券等の番号、金額等を管理している。年 1 回、会計課では当該台帳の記録と証券等の現物とを担当者が照合し、会計課長へ報告する手続きを行っている。ただし、当該照合手続は、山形県公有財産規則には明示されているものではない。

山形県公有財産規則は、以下の区分の財産を対象にした規定である。

- ・土地
- ・建物
- ・工作物
- ・立木竹
- ・船舶
- ・航空機
- ・地上権等
- ・特許権等
- ・有価証券等

同規則第 20 条から第 52 条において財産の管理について規定しているが、一般的な公有財産の管理を規定しており、動産である有価証券の固有の事情を必ずしも考慮した規定の内容になっていないと認められる。

通常、有価証券の管理上、次の手続が必須であると考えられる。

- ・定期的に管理台帳と証券現物を照合し、数量の一致を確かめること。また、数量に相違があった場合にはその理由を検討すること。これらの結果を責任者へ報告し、報告内容の承認を受けること
- ・有価証券等の投資先・出資先の決算報告等により定期的に財政状態を確かめ、経済的価値が下落していないかどうかを検討すること
- ・株式であれば配当、債券であれば利息等の元本に対する果実発生の有無を確認し、有る場合には、果実が管理する口座に入金され確実に会計処理されているかを確かめること

これらの有価証券の管理について、山形県公有財産規則では明記されておらず、その他の通知等でも具体的に明らかにされてはいない。これらの手続を規則または規程等において明確にし、これに基づいた管理を行う必要がある。【指摘事項】

## 6. 県証紙の管理について

### 〔規程上の手続〕

地方自治法第231条の2によると、普通地方公共団体は使用料又は手数料の徴収については、現金の代わりに証紙で収入することができることとなっている。

#### 地方自治法

第231条の2（証紙による収入の方法等）普通地方公共団体は、使用料又は手数料の徴収については、条例の定めるところにより、証紙による収入の方法によることができる。

2 証紙による収入の方法による場合においては、証紙の売りさばき代金をもって歳入とする。

3 証紙による収入の方法によるものを除くほか、普通地方公共団体の歳入は、第235条の規定により金融機関が指定されている場合においては、政令の定めるところにより、口座振替の方法により、又は証券をもって納付することができる。

4 前項の規定により納付された証券を支払の提示期間内又は有効期間内に提示し、支払の請求をした場合において、支払の拒絶があったときは、当該歳入は、はじめから納付がなかったものとみなす。この場合における当該証券の処分に関し必要な事項は、政令で定める。

5 証紙による収入の方法によるものを除くほか、普通地方公共団体の歳入については、第235条の規定により金融機関を指定していない市町村においては、政令の定めるところにより、納入義務者から証券の提供を受け、その証券の取立て及びその取り立てた金銭による納付の委託を受けることができる。

第235条（金融機関の指定）都道府県は、政令の定めるところにより、金融機関を指定して、都道府県の公金の収納又は支払の事務を取り扱わせなければならない。

2 市町村は、政令の定めるところにより、金融機関を指定して、市町村の公金の収納又は支払の事務を取り扱わせることができる。

山形県では、山形県証紙条例・山形県証紙条例施行規則により、山形県収入証紙（以下、「県証紙」という。）で納入する使用料や手数料を定めており、その多くが県証紙を申請書などに貼付することで納付する形式となっている。

県証紙で納付する主な使用料や手数料は、以下のとおりである。

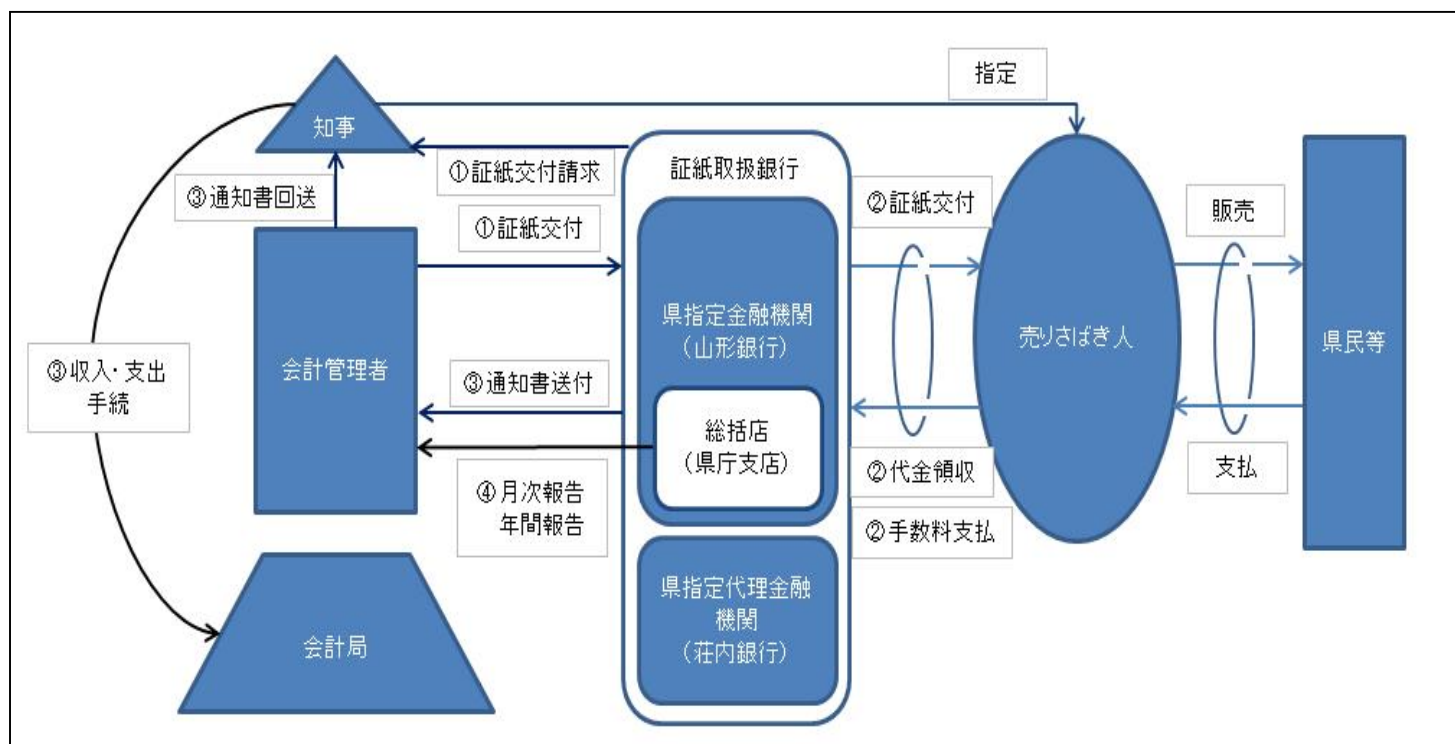
#### 山形県証紙で納付する主な使用料・手数料

	分類	内容
1	自動車関係	・免許証更新手数料 ・自動車保管場所証明書交付申請手数料

2	高校入学関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>・高等学校入学料</li> <li>・高等学校受験料</li> </ul>
3	建築業・建設業関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>・建築確認申請等手数料</li> <li>・建設業許可申請手数料</li> </ul>
4	パスポート関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>・一般旅券発給手数料</li> </ul>
5	その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>・飲食店の営業許可申請手数料</li> <li>・危険物取扱作業の保安に関する講習手数料</li> <li>・教育職員の普通免許状の授与手数料</li> </ul>

県証紙の取扱いについては、山形県証紙条例および同施行規則（以下「県証紙条例等」という。）が定められており、県証紙条例等の取扱いスキームを簡略的に図式化したのが次図である。

図4：山形県の証紙取引事務に係る簡略図



ここで注意すべきところは、証紙取扱銀行が売りさばき人に証紙を交付（同時に代金領収及び手数料支払）した時（図中②）に、証紙取扱銀行は歳入金及び歳出金として整理する（山形県証紙条例施行規則第5条第3項）ことから、この時に県証紙に係る歳入が認識される点である。

山形県証紙条例施行規則 第 5 条 (証紙の交付等)

第 3 項 証紙取扱銀行は、前 2 項の規定により証紙の代金を領収し、及び証紙取扱手数料を支払ったときは、歳入金及び歳出金として整理するとともに、領収済通知書兼支払済通知書を会計管理者に送付しなければならない。

また、県証紙については山形県証紙条例等において、会計管理者および証紙取扱銀行にその第一義的な保管責任が与えられている (県証紙条例施行規則第 23 条第 1 項)。

山形県証紙条例施行規則 第 23 条 (証紙の出納保管)

会計管理者及び証紙取扱銀行は、証紙を善良な管理者の注意をもって管理し、証紙出納簿によってその出納の状況を明らかにしておかなければならない。

また「会計管理者の権限に属する事務の代決及び専決事務に関する規程」別表において「1 県証紙の出納及び保管に関すること。」は、会計管理者から会計課長に専決事務を権限委譲する規程を置いている。一方、同規程では第 11 条に次の報告規定も置いている。

「会計管理者の権限に属する事務の代決及び専決事務に関する規程」

第 11 条 (専決者又は代決者の報告) 専決者又は代決者において、専決又は代決した事務についての内容が重要及び異例であると認められる事項については、専決者又は代決者は速やかに文書又は口頭をもって上司に報告しなければならない。

〔検出事項〕

今回の監査手続において、当該事務の運用につき以下の事項を検出した。

- ① 県内部での証紙管理において、平成 22 年 3 月末時点での証紙出納簿残高より現物の証紙が 1 万円券 10 枚 (100,000 円分) 減少しており、当該事実の報告が出納局総務課長 (当時) で留まっており、それ以上の報告が行われた証跡は残っていなかった。
- ② ①の事実を受けて、県内部における県証紙の在庫管理について、平成 21 年度までは年度末 1 回だけであった県証紙受払担当者による現物確認を、平成 22 年度より四半期毎の年 4 回とし、また複数の職員により実施して運用している。
- ③ 株式会社山形銀行県庁支店 (以下「総括店」という。) からの月次及び年次報告は会計管理者に行わなければならない (山形県証紙条例施行規則第 7 条) とし、会計課長までの回覧及び報告となっており、会計管理者まで報告された証跡が残っていなかった。

〔検討〕

<①について>

この点、「会計管理者の権限に属する事務の代決及び専決事務に関する規程」別表は、県証

紙の出納及び保管の権限を会計管理者から出納局総務課長へ移譲したものであるが、第一義的な責任は善管注意義務者である会計管理者にあることは県証紙条例施行規則から明らかである。また、「会計管理者の権限に属する事務の代決及び専決事務に関する規程」第 11 条において重要事項又は異例事項について上司への報告義務を規定しているが、当該事実は当然に重要かつ異例な事項であり、出納局総務課長に留まらずその上司たる出納局長、ひいては会計管理者まで報告が行われなければならないものとする。

<②について>

県証紙は、証紙取扱銀行 2 行から売りさばき人に払い出した時点で県の歳入となる（山形県証紙条例施行規則第 5 条第 3 項）ことから、県内部に保管されている県証紙と証紙取扱銀行に保管されている県証紙は同様の性質を有していると考えられる。

この点県においては、県証紙の管理につき担当者において次表のとおり管理手続がなされている。

県証紙管理方法〔現在県が行っている県証紙の現物確認及び管理の方法〕

1 受入れ（概ね年に 1 回）		
	・「県証紙管理票」の作成	受入日前に、券種別に「県証紙管理票」（納品日、受入数量分の番号（連番）等を印字）を作成。
	・納品検査の実施	証紙一袋（5,000 枚入り。以下同じ。）毎に、規格、色等の仕様や券種を確認し、一袋ずつ「県証紙管理票」を貼付。
	・金庫内鍵付きキャビネットへの保管	券種毎に、「県証紙管理票」番号の小さいものを下、大きいものを上にして保管。（上から順に払出すことにより、在庫数量の明確化を図る。）
	・「証紙出納簿」への記録及び会計課長への報告	受入れの都度「証紙出納簿」に記録し、月末締めにより翌月会計課長に報告。
	・受入後在庫数量の確認	受入れの都度、在庫数量を確認。 袋数量は、券種毎に、一番上に保管された県証紙の「県証紙管理票」番号を確認、シート枚数は、シート払出しの都度シート表紙に記載している残枚数を確認し、帳簿数量と一致しているか確認。
	・作業の実施者	担当者、担当者以外の職員 1 名及び上位役職者 1 名。
2 払出し（概ね月に 1 回）		
	・交付通知書の作成	各証紙取扱銀行からの交付請求を受け、交付数量合計及び銀行本支店毎の交付数量を確認し、各取扱銀行本支店長あての交付通知書を作成。
	・金庫内鍵付きキャビネットか	金庫から県証紙を払出し、本支店毎に、交付通知書と併

	らの払出し	せて封筒に封入。払出しにあたっては、袋単位のもの、券種毎に保管された県証紙の上から順に払出す。シート（50枚。以下同じ。）単位のもの、払出シート枚数及び残シート枚数をシート表紙に記載する。
	・「証紙出納簿」への記録及び会計課長への報告	払出しの都度「証紙出納簿」に記録し、月末締めにより翌月会計課長に報告。
	・払出後在庫数量の確認	払出しの都度、在庫数量を確認。袋数量は、券種毎に、一番上に保管された県証紙の「県証紙管理票」番号を確認、シート枚数は、シート払出しの都度シート表紙に記載している残枚数を確認し、帳簿数量と一致しているか確認。
	・作業の実施者	担当者及び担当者以外の職員1名。
3 在庫数量の重点確認（四半期毎）		
	・在庫数量の確認	金庫内鍵付きキャビネットに保管されている袋数量及びシート枚数を全て数えて、帳簿上の残数量と一致しているか確認。
	・会計課長への報告	在庫数量の確認を行ったこと及び在庫数量について、会計課長に報告。
	・作業の実施者	担当者及び担当者以外の職員1名。

これについては、正式な文書としてのマニュアル等は存在せず、担当者変更時に前任者からの引継において説明がなされるとのことであった。

県の手続は、4半期毎の在庫確認においても担当者とその他の職員の2名によることとされており、担当者を除いた「適切な役職者（上位役職者等）」による現物確認が行われているとは言いがたい。

また、これは当該現物確認およびその管理手法につき、マニュアル等により定められていないことが一つの要因であると言わざるを得ない。

<③について>

この点、「会計管理者の権限に属する事務の代決及び専決事務に関する規程」別表では、会計課長の専決事務として「県証紙の出納及び保管に関する事」と定められているところである。しかしながら、上記証紙収入の重要性に鑑みれば、同規程は、県内部における出納及び保管に関する事務処理を権限委譲したもの過ぎないものと限定的に捉えるべきである。

また、平成22年度決算における山形県における証紙収入額はおよそ22億円、平成22年度末における県証紙在庫残高は額面総額57億円分（うち62%が会計局における在庫であり、うち38%が証紙取扱銀行における在庫である。）という多額に及んでいることから、その月次及



び年次報告は出納責任者である会計管理者が把握しておくべきものとする。

〔総括的結論〕

①の「重要事項又は異例事項の報告」および③の「総括店からの月次及び年次報告」がそれぞれ会計課長で留まっていることから、山形県の内部統制組織のデザイン自体が内部統制の基本的要素④情報と伝達を滞らせる状況であると判断せざるを得ないものである。【指摘事項】

また②より、証紙保管状況の把握が十分に行われているとは言い難く、内部統制の基本的要素③統制活動が有効に機能していない。さらにその原因として、証紙管理に係るマニュアル等が定められていないことから、内部統制の基本的要素①統制環境に含まれる規程整備が不十分である。【指摘事項】

## 7. 規則および規程等の整備について

### 〔法律上の解釈〕

地方公務員法において、地方公共団体に従事する一般職に属するすべての地方公務員（以下、「職員」という。）は、その職務遂行に当たり、法令、条例、地方公共団体の規則及び規程（以下、「法令等」という。）に従うことが求められている。したがって地方公共団体は、職員の職務遂行上の根拠や拠所となる法令等の整備が極めて重要な組織と考えられる。

#### 地方公務員法

第 32 条（法令等及び上司の職務上の命令に従う義務） 職員は、その職務を遂行するに当たって、法令、条例、地方公共団体の規則及び地方公共団体の機関の定める規程に従い、且つ、上司の職務上の命令に忠実に従わなければならない。

### 〔検出事項〕

今回の監査手続を通じて、以下の事項を検出した。

- i 平成 21 年 10 月に「物品購入に係る事務処理について（通知）」を出納局（当時）から各部局へ通知されており、この中で支出証拠書類に納品書を加える旨明記されている。
- ii 一方県では山形県財務規則を定めており、これと関係する法令、規則等に基づいて「会計事務の手引」を会計に係る事務手続マニュアルとして作成している。
- iii 山形県財務規則は平成 23 年 4 月に、会計事務の手引は平成 22 年 6 月に改訂しているが、i に係る支出証拠書類の付加がなされていない。

#### 【物品購入に係る事務処理について（通知）】平成 21 年 10 月 19 日出総第 151 号<抜粋>

##### 2 納品書の徴取・保存の義務化

これまで受注業者が作成する任意の納品書については、その取扱いに特段の定めはなかったが、今後は、受注業者から納品書の提出を義務付け、納品の際に徴取することとする。この際、必ず納入年月日の記入された納品書を徴取すること。また、納品書は請求書と共に支出票に添付し、支出命令、出納審査を受け、支出証拠書類として保存すること。

#### 山形県財務規則

第 108 条（支出証拠書類） 支出証拠書類は、原本に限る。この場合において当該支出証拠書類が外国文で記載されているときは、その訳文を添付しなければならない。

2 支出証拠書類は、支出票等、請求書、領収証書、返納金の領収済通知書及び繰替払の支払済通知書とする。

3 特別の事情により領収証書を提出されることが困難なものについては、会計管理者又は出納員（資金前渡をしたものについては、支出命令者）が支払について証明した書類をもつて前項の領収証書に替えることができる。

#### 会計事務の手引 第4章支出

(1) 支出証拠書類は、次のとおりとする。

- ・ 支出票（精算のための支出票を含む。）、集合支出内訳票、支出命令控除内訳表
- ・ 戻入票、集合戻入内訳表
- ・ 請求書
- ・ 領収証書
- ・ 返納金の領収済通知書
- ・ 繰替払の支払済通知書

（以下、省略）

#### 〔検討〕

この点、支出証拠書類は山形県財務規則に次のとおり整理保存すべき旨規定されおり、地方公共団体が支出を負担すべき事実を事後的にも立証する重要書類と考えられる。

#### 山形県財務規則第109条（中略）

3 支出証拠書類は、歳出予算科目の節又は細節ごとに整理し、表紙を付して編てつしておかなければならない。

また、前出通知において支出証拠書類に納品書を加えることとした趣旨は、物品購入業者からの挙証資料としての納品書の添付を義務化することにより、納品検査の形骸化を防ぎ、県民に説明ができる検査を行うことを目的としたものである（平成22年2月19日改訂の当時出納局総務課作成「決裁・審査マニュアル<所属用>」に含まれる「納品検査関係質疑応答」より抜粋）。

#### 「納品検査関係質疑応答」基本的考え方

平成19年に、公金調査を受けた対応として、発注担当者と物品検査者の分離を図ってきたところではありますが、今般、会計検査院の検査等において、預け金・差し替え・年度越え等の不適切な事務処理の指摘を受け、更なる再発防止策の強化が求められ、検査体制を発注担当者以外の複数名（うち1名は上位の職位の者）に強化し、業者からの挙証資料（納品内容・納入年月日）としての納品書の添付を義務化し、チェック様式によるチェックを行うことにより納品検査の形骸化を防ぎ、県民に説明ができる検査を行うもの。

一方、実務上において納品書の入手が困難である取引もあり、山形県財務規則上に規定することにより手続が滞る可能性があることも考えられる。

〔結論〕

以上より、財務に係る重要書類である支出証拠書類の付加が当時の局長通知で周知されたが、その後の会計事務の手引などマニュアル類の改訂において適時適切に更新されていない。これは、規則やマニュアル類の更新につき、その更新状況やその内容を監視する機能が脆弱であることに起因しているものと考えられる。

規則その他のマニュアル類の整備につき整備状況の監視・評価を行う内部統制の基本的要素⑤モニタリング機能を充実させ、必要な規則等の改正に適時・適切に対応すべきである。

【意見】

なお、本件は財務に関連する規則等についての記述であるが、他の規則等についても同様の状況である可能性が残っており、併せて記述しておくものである。

## 8. 請求書の内容確認について

庄内総合支庁において、以下の事実が検出された。

### 〔規程上の手続〕

平成 21 年 10 月 19 日に当時の出納局（現会計局）から通知された【物品購入に係る事務処理について（通知）】（出総第 151 号）において、納品時に必ず納入年月日の記入された納品書を徴取し、請求書と共に支出票に添付した上で、支出証拠書類として保存することが求められている。しかし、請求書と納品書との照合等については特段の規定がない。

【物品購入に係る事務処理について（通知）】平成 21 年 10 月 19 日出総第 151 号<抜粋>

### 2 納品書の徴取・保存の義務化

これまで受注業者が作成する任意の納品書については、その取扱いに特段の定めはなかったが、今後は、受注業者から納品書の提出を義務付け、納品の際に徴取することとする。この際、必ず納入年月日の記入された納品書を徴取すること。また、納品書は請求書と共に支出票に添付し、支出命令、出納審査を受け、支出証拠書類として保存すること。

### 〔検出事項〕

今回の監査手続において、当該事務の運用につき以下の事項を検出した。

- ① 道路凍結抑制剤（塩化ナトリウム）について、同支庁同課での 1 月分の発注および納品は 39 件、請求書は月次で発行していたが、納品書と請求書との照合が行われた形跡がない。

### 〔検討〕

この点、規程上の手続として、同書類間の照合について明記されていないことは前述のとおりである。

請求は物品の納品に基づいて行われるのは当然であるが、例えば本件のような単価契約に基づいて調達した物品においては総支出額が確定しない場合が多く、その納品は当然に複数回に及んでいる。当該請求については納品事実を検証するために、納品書と請求書の一致を確かめる必要があると考える。なぜなら、請求書の内容を検証していない現状では、外部からの請求額が万が一に間違っており過大請求された場合であっても、そのまま支出されるリスクが残ってしまうからである。

当該納品書と請求書との一致に係る証拠が残っていない以上、内部監査機能やモニタリングにより照合の実施が確かめられないこととなる。

したがって、支出事務において納品書と請求書の照合を行った上で支出が行われるよう、内部統制の基本的要素①統制環境に含まれる規程・マニュアル類の整備を行い、内部統制の基本的要素③統制活動を適切に行うべきである。【意見】

## 9. 燃料類に係る単価契約の変更について

### 〔検出事項〕

各総合支庁では、総務企画部総務課と建設部建設総務課とが各々ガソリン、軽油及び重油等の燃料類について単価契約を行っており、契約年度内に契約単価の変更が行われている。しかし、当該契約単価変更について、契約前の仕様書への明記や変更の協議に入る条件等が各総合支庁において区々となっている。

### 〔検討〕

以下、燃料類の単価契約及び契約単価に係る変更につき、その概要と変更金額および当該グラフを下図表にまとめる。なお図中の市場価格については、財団法人日本エネルギー経済研究所石油情報センターの山形県を含む地域における各燃料に係る単価を用いている。

燃料類の単価契約及び単価変更についての概要【平成22年度】

	単価契約物品	単価変更の有無	入札時仕様書等への契約単価の変更に係る記載の有無とその内容
総務企画部総務課			
村山総合支庁	なし	—	※会計課による単価契約の適用 ※H23より、村山総合支庁で単価契約を締結
最上総合支庁	①ガソリン ②軽油	有	有 ※物件購入契約約款(第6条) (入札時仕様書への記載はせず、業者に対して、 <u>著しい価格の変動があった場合</u> 、約款第6条により、変更契約を行う旨説明し、単価契約を締結) 【内容】 申し出を受理した日の石油情報センターの山形県の調査価格と新庄市内給油所の店頭表示価格の平均が、現契約単価決定時の調査価格と比較して、 <u>著しく変動している場合</u> 、両者で協議を行うことができる。 ※H23より、変更契約の基準を2円の増減に設定
庄内総合支庁	①ガソリン ②軽油 ③重油	有	①②有 【内容】 契約単価の変更協議は、原則として財団法人日本エネルギー経済研究所石油情報センターの

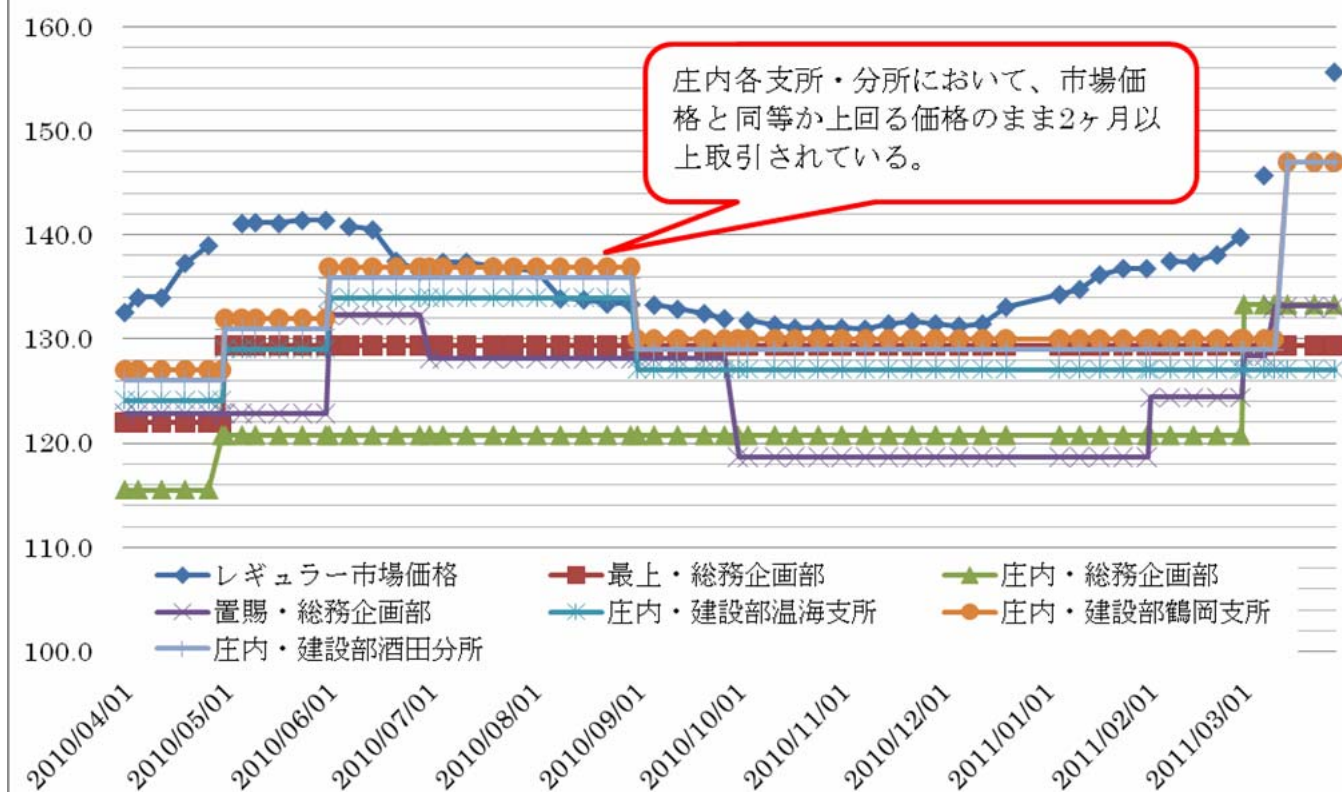
			山形地域のレギュラーガソリン及び軽油の一般小売価格週次調査結果における月平均 1 リットル当たりの価格（以下「直近価格水準」という。）が契約期間の属する年度の前年度の 3 月の調査結果における月平均 1 リットル当たりの価格（契約期間中に単価の変更を行った場合にあっては、直近の契約単価の変更において直近価格水準としたもの。以下「現行価格水準」という。）から <u>5 円以上高騰又は下落したとき</u> に行うことができるものとする。
置賜総合支庁	①ガソリン ②軽油	有	有 【内容】 石油情報センター及び応札業者の店頭表示価格の平均価格（以下「調査価格」という。）と、現契約単価決定時の調査価格を比較して <u>2 円以上変動している場合は、買受人（甲）または売主（乙）から契約単価の変更を申し出ることができるものとする。</u>
建設部建設総務課			
村山総合支庁	重油	有	有 ※物件購入契約約款(第 16 条) 【内容】 この約款に定めのない事項については、 <u>必要に応じて発注者と受注者とが協議して定める。</u>
最上総合支庁	なし	—	—
庄内総合支庁	温海支所及び鶴岡・酒田分所に係るガソリン・軽油	有	有 【内容】 石油情報センターの山形地域のレギュラーガソリン及び経由の一般小売価格週次調査結果における月平均 10 当たりの価格が契約期間の属する年度の前年度の 3 月の調査結果における月平均 10 当たりの価格から <u>5 円以上高騰または下落したとき</u> に行うことができるものとする。
置賜総合支庁	消雪施設燃料 (灯油・重油)	有	無

燃料に係る契約単価（税込）の推移（単位：円/ℓ）【平成22年度】

	村山総合支庁	最上総合支庁	庄内総合支庁	置賜総合支庁
総務企画部総務課				
ガソリン単価	(会計局単価契約適用)	4/1-122.01 5/1-129.36	4/1-115.50 4/30-120.75 3/1-133.35	4/1-122.85 6/1-132.30 7/1-128.10 10/1-118.65 2/1-124.42 3/1-128.41 3/10-133.14
建設部建設総務課				
ガソリン単価	—	—	温海支所 4/1-124.11 円 5/1-129.045 6/1-133.98 9/1-127.05 鶴岡分所 4/1-127.05 5/1-131.985 6/1-136.92 9/1-129.99 3/14-147 酒田分所 4/1-126 5/1-130.935 6/1-135.87 9/1-128.94 3/14-147	—



図5：レギュラーガソリン単価変動

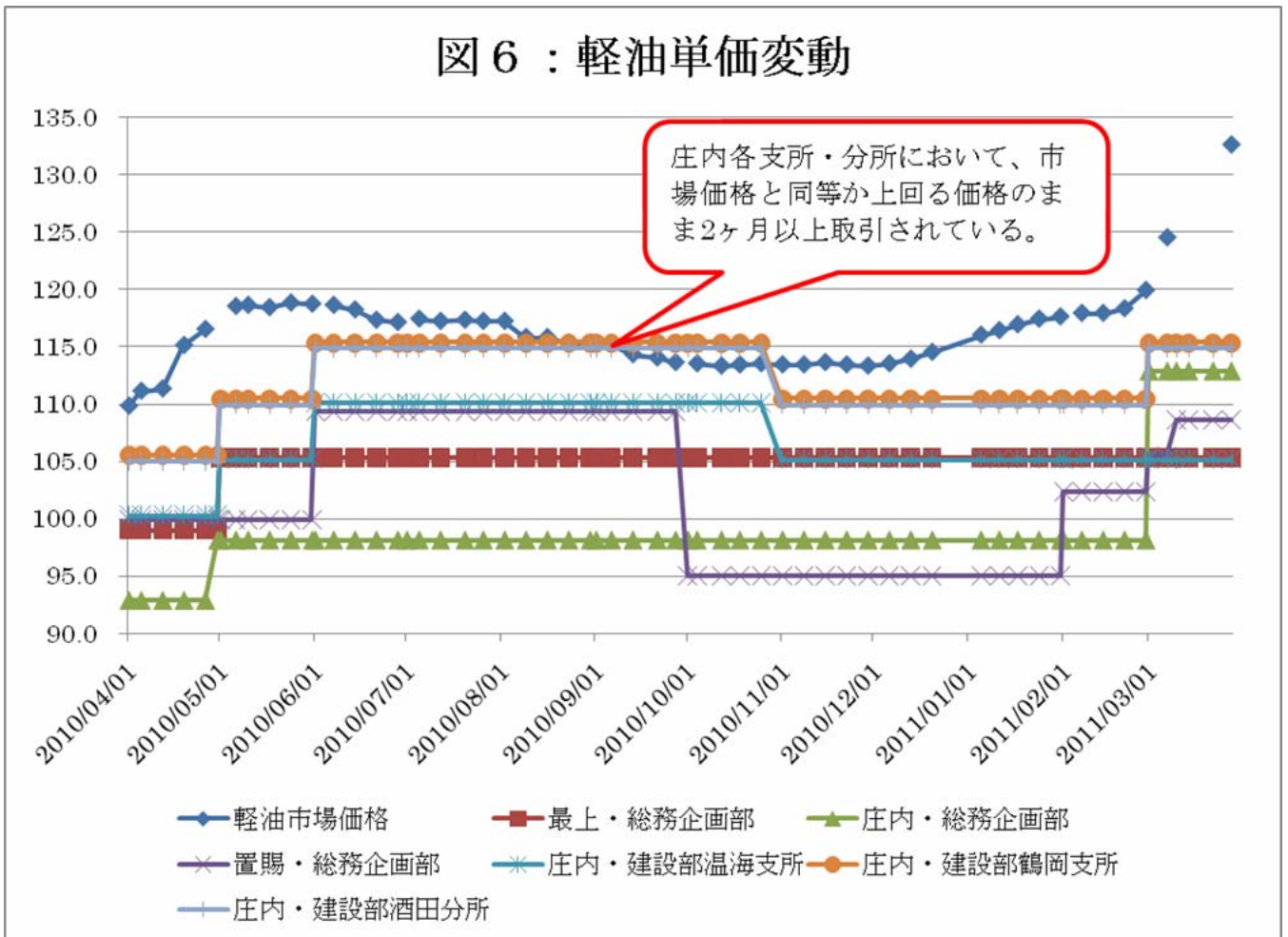


燃料に係る契約単価（税込）の推移（単位：円/ℓ）【平成22年度】

	村山総合支庁	最上総合支庁	庄内総合支庁	置賜総合支庁
総務企画部総務課				
軽油単価	(会計局単価契約適用)	4/1-98.985	4/1-92.895	4/1-99.93
		5/1-105.285	4/30-98.145	6/1-109.38
			3/1-112.845	10/1-94.995
				2/1-102.345
				3/1-105.495 3/10-108.645
建設部建設総務課				
軽油単価	—	—	温海支所	—
			4/1-100.245	
			5/1-105.18	
			6/1-110.115	
			11/1-105.18	
			鶴岡分所	

			4/1-105.495	
			5/1-110.43	
			6/1-115.365	
			11/1-110.43	
			3/1-115.365	
		酒田分所	4/1-104.97	
			5/1-109.905	
			6/1-114.84	
			11/1-109.905	
			3/1-114.84	

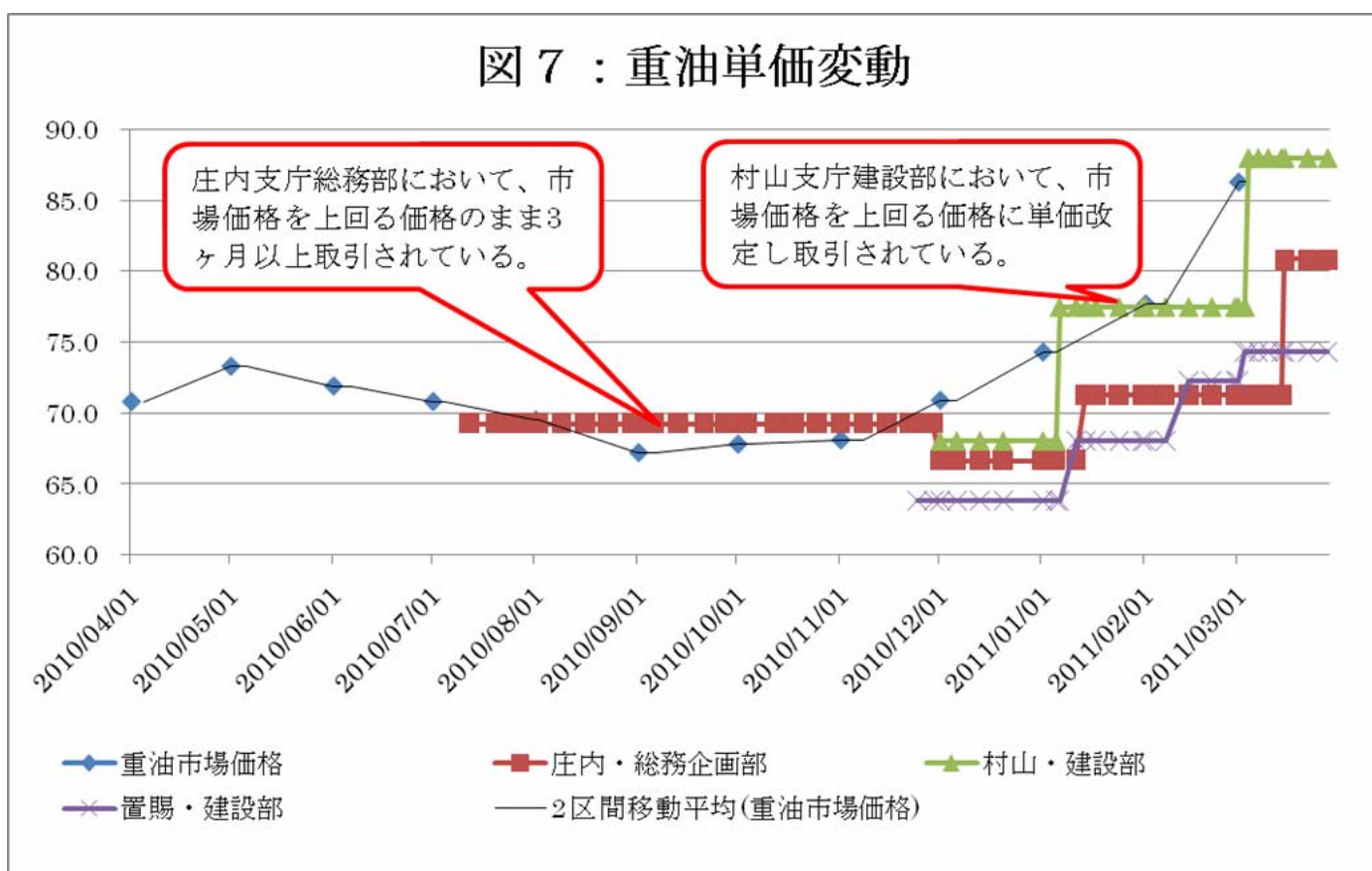
図6：軽油単価変動



燃料に係る契約単価（税込）の推移（単位：円/ℓ）【平成22年度】

	村山総合支庁	最上総合支庁	庄内総合支庁	置賜総合支庁
総務企画部総務課				
重油単価	—	—	7/12-69.30 12/1-66.675 1/14-71.295 3/15-80.85	—
建設部建設総務課				
重油単価	12/1-68.04 1/6-77.49 3/4-87.99	—	—	11/24-63.84 1/11-68.04 2/14-72.24 3/3-74.34

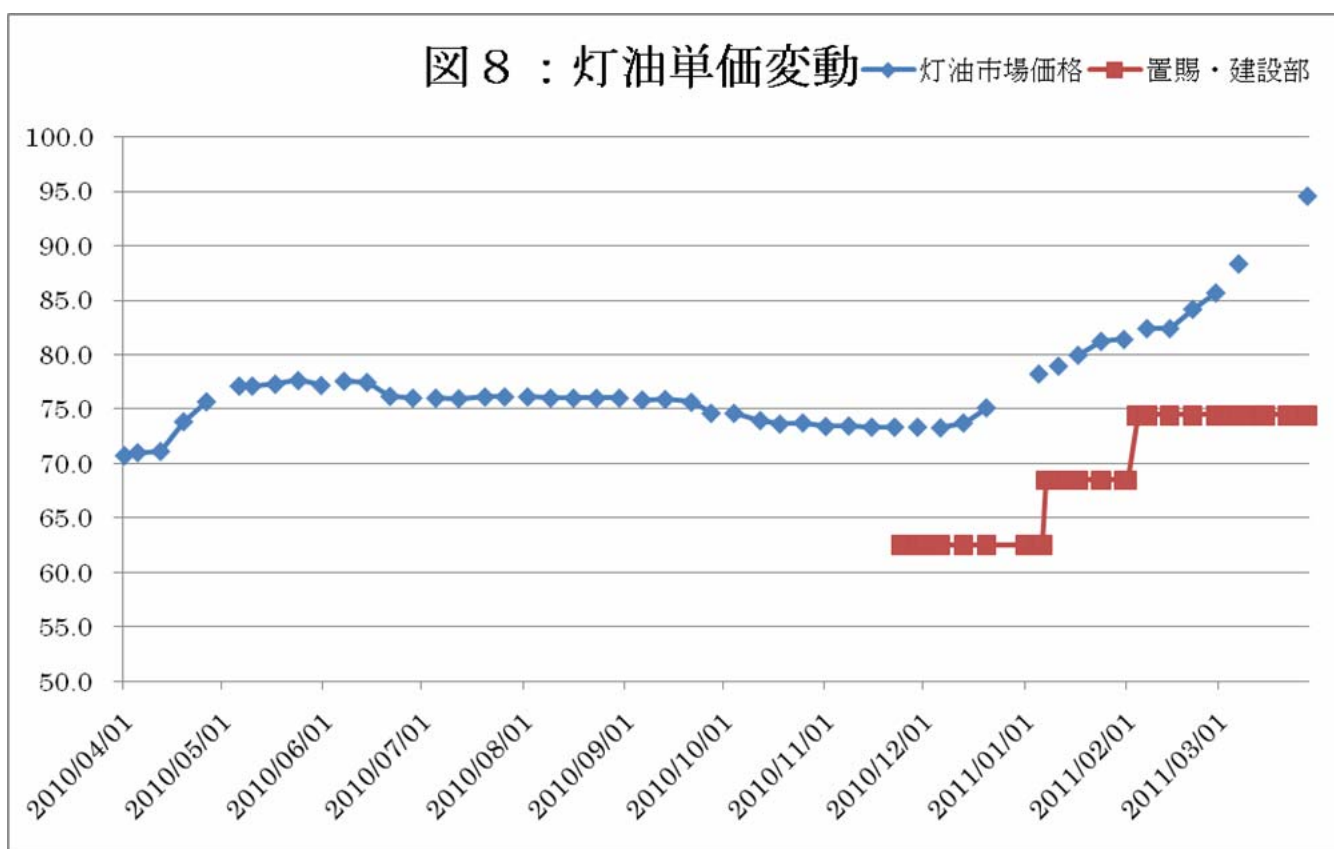
図7：重油単価変動



燃料に係る契約単価（税込）の推移（単位：円/ℓ）【平成22年度】

	村山総合支庁	最上総合支庁	庄内総合支庁	置賜総合支庁
建設部建設総務課				
灯油単価	—	—	—	11/24-62.475 1/7-68.46 2/4-74.445

図8：灯油単価変動 ◆ 灯油市場価格 ■ 置賜・建設部



各グラフの注釈からわかるとおり、価格変動に対し流動的な単価変更ができない条件設定を行った場合等には、市場価格と比較し同等かそれ以上の価格で取引されているケースが、灯油を除くすべての燃料において検出された。これは、市場において燃料を調達した方が、単価契約により調達するよりも安価で調達できた可能性を示すものと考えられる。

これは、単価変更に係る条件設定や変更後の単価決定が各総合支庁担当部に任されており、交渉後の単価やその過程につき検証する部門などモニタリングが行われないことが一つの原因と考えられる。

〔結論〕

したがって、まず燃料類に係る単価変更を行う上での条件や変更後の単価の妥当性を検証す

る組織横断的な管理機能を充実し、これによる定期的なモニタリングを行うべきであり、内部統制の基本的要素②統制環境の整備および⑤モニタリング機能の強化が必要である。【意見】

なお、燃料類のほかに単価変更が必要な状況や物品があれば、同様の取扱いにすべきであることを付記しておく。

## 10. 電気料金の会計処理について〈複数部局での検出事項〉

### 〔規程上の手続〕

山形県会計事務の手引において概算払とは、「特定の経費について、債権者が確定しているが、債権金額が未確定で、相手方の履行完了前に概略計算して、後日精算することを条件として概算で支出することをいう。」と規定されている。

#### 山形県会計事務の手引（平成 22 年 6 月）第 4 章 支出

##### 7 支出の特例

支出の特例は、一般的支出方法に対する例外であるから、法令等にその根拠があるものに限られ、次のような例外が認められている。

- ・ 債務金額が確定しないときの支出方法・・・資金前渡、概算払
- ・ 支払期限が到来しないときの支出方法・・・概算払、前金払
- ・ 正当債権者でない者に対する支出方法・・・資金前渡、私人に対する支出事務の委託

##### (1) 資金前渡（令 161、財 86~88）

特定の経費について債務金額が確定し、債権者が未確定の場合及び債務金額、債権者がともに未確定の場合に、職員に概括的にその経費の全額を交付して現金で支払いをさせることをいう。

##### (2) 概算払（令 162、財 89、90）

特定の経費について、債権者が確定しているが、債権金額が未確定で、相手方の履行完了前に概略計算して、後日精算することを条件として概算で支出することをいう。

また資金前渡および概算払について、地方自治法施行令および山形県財務規則において次のとおり限定的に認められており、電気料金の取扱いは資金前渡は認められるが、概算払は認められていない。

#### 地方自治法施行令（抜粋）

第 160 条の 2（支出命令）地方自治法第 232 条の 4 第 1 項に規定する政令で定めるところによる命令は、次のとおりとする。

- 一 当該支出負担行為に係る債務が確定した時以後に行う命令
- 二 当該支出負担行為に係る債務が確定する前に行う次に掲げる経費の支出に係る命令
  - イ 電気、ガス又は水の供給を受ける契約に基づき支払をする経費（以下、省略）

第 161 条（資金前渡）次に掲げる経費については、当該普通地方公共団体の職員をして現金支払をさせるため、その資金を当該職員に前渡することができる。

#### 十三 電気、ガス又は水の供給を受ける契約に基づき支払をする経費

- 2 歳入の誤納又は過納となった金額を払い戻すため必要があるときは、前項の例により、

その資金（当該払戻金に係る還付加算金を含む。）を前渡することができる。

第 162 条（概算払） 次の各号に掲げる経費については、概算払をすることができる。

- 一 旅費
- 二 官公署に対して支払う経費
- 三 補助金、負担金及び交付金
- 四 社会保険診療報酬支払基金又は国民健康保険団体連合会に対し支払う診療報酬
- 五 訴訟に要する経費
- 六 前各号に掲げるもののほか、経費の性質上概算をもって支払をしなければ事務の取扱いに支障を及ぼすような経費で普通地方公共団体の規則で定めるもの

地方自治法（抜粋）

第 232 条の 4（支出の方法） 会計管理者は、普通地方公共団体の長の政令で定めるところによる命令がなければ、支出をすることができない。（以下、省略）

山形県財務規則

第 89 条（概算払のできる経費の範囲） 令第 162 条第 6 号の規定により規則で定める経費は、次の各号に掲げるものとする。

- (1) 市町村が設置した施設以外の施設に対して支払うべき児童福祉法（昭和 22 年法律第 164 号）及び知的障害者福祉法（昭和 35 年法律第 37 号）による措置費
- (2) 概算で支払しなければ施行し難い事務又は事業に係る委託費
- (3) 損害賠償金
- (4) 鉄道事業者に対して支払う経費

第 90 条（概算払） 概算払を受けた者は、所定の期間内に精算しなければならない。

〔検出事項〕

今回の監査手続において、当該事務の運用につき以下の事項を検出した。

- ① 【最上総合支庁】平成 23 年 3 月 11 日に起きた東日本大震災の影響により、東北電力は平成 23 年 3 月分電気料金の一部につき検針ができなかった。そのため、県は 2 月分と同額の請求を同社から受け、支払実行のうえ会計処理を行った。その後、東北電力が 4 月に検針したところ、3 月支払分が 4 月分を充当してもなお過払であった事実が平成 23 年 5 月 6 日付精算表により判明したが、平成 22 年度計上金額の修正はしていなかった。なお、これに係る精算は平成 23 年 11 月分以降に行われた。
- ② 【置賜総合支庁】積雪を理由に東北電力は冬期間の電気料金につき検針せず、前年度実績に基づき概算請求するよう県との間で協定を締結していた。そのため、県は平成 23 年 3 月分の東北電力の概算請求に基づき支払し、会計処理を行った。その後、東北電力が 4 月

に検針したところ、3月分の概算払額が4月分を相殺してもなお過払となっていたため、過払金額76円を平成23年5月22日に入金し、これについて平成22年度決算において減額処理した。

〔検討〕

この点、①②の事実、すなわち3月分の電気料を実際の検針に基づかず2月分と同額で先方へ支払う実務は、いずれも「概算払」に該当するものと考えられる。会計事務の手引における概算払の定義に該当するからである。

一方、会計事務の手引において概算払できる経費の範囲が限定されており、上記電気料金が当該範囲に明確には含まれていないことから、この限りにおいて概算払として処理しないとす①最上総合支庁出納室の判断も誤りとはいえない。

また、東北電力では電気供給約款において、非常変災等の場合には検針を行わないことがあり、この場合には検針を行わなかった月についてはあらかじめ知らせた日（毎月の検針日）に検針を行ったものとしている。したがって同支庁出納室では、東北電力の検針日に基づき算出した電気料金を確定した金額として「精算払」に該当すると判断し、会計事務処理を行っているとのことである。

他方、②置賜総合支庁において当該電気料は、i)積雪によって検針不能という通常発生しうる事象における協定に基づく概算払である点、ii)資金前渡による処理である点を除いては、①最上総合支庁と同等の状況にあるにもかかわらず、平成22年度決算に含めて処理を行っている。

〔結論〕

同様の性質と考えられる支出について所属によって異なる処理が行われている事実より、県は内部統制の基本的要素③統制活動が有効に機能していない。さらにその原因として、内部統制の基本的要素①統制環境に含まれる規程類整備の見直しが必要と考える。【指摘事項】