

2011年11月21日

第2回神戸市経理適正化推進本部会議  
「神戸市経理適正化外部検証委員会報告」  
から見る当市の内部統制



HIGASHIMACHI, LPC

弁護士法人東町法律事務所

弁護士 上谷佳宏

「神戸市経理適正化外部検証委員会報告」から見る当市の内部統制

1 はじめに  
本日のテーマ

2 内部統制システムとは何か

3 「神戸市経理適正化外部  
検証委員会報告」(以下「  
本報告」という)が指摘した  
新たな事務処理に係る課  
題から見える当市の内部  
統制システム一般に関連  
する主要問題点

6 内部統制システム  
の整備(構築・運用)  
にあたってのポイント

5 本報告における  
提言の実施状況

4 本報告における  
内部統制システムに関連する提  
言の概要



## 2 内部統制システムとは何か

### (1) 株式会社における内部統制システム

- 会社法における内部統制システム整備の概要
  - ① 内容と整備主体  
「会社の業務の適正を確保するための体制」を取締役会決議
  - ② 整備方法  
基本方針決定→具体的体制の構築・運用
  - ③ 開示  
事業報告書に記載
  - ④ 監査
- 内部統制システムの整備義務  
違反により役員の損害賠償義務発生
  - ① 「大和銀行株主代表訴訟事件判決」
  - ② 「神戸製鋼株主代表訴訟事件裁判所所見」
- 内部統制システムの整備の効果
  - ① 損害の回避
  - ② 企業価値向上



①「大和銀行株主代表訴訟事件判決」

(大阪地方裁判所判決平成12年4月24日判例タイムス1047号86頁)

大和銀行ニューヨーク支店の行員が1984年から1995年までの11年間にわたって無断で簿外取引を行い、総額約11億ドルの損害を銀行に与えた事件である。当該行員は、頭取にこの事実を伝えたが、経営陣は、約2か月間、米国当局に報告しなかったことから、大和銀行は、約11億ドルの損害が発生したことを米国当局に隠匿していたなどとして米国において刑事訴追を受け、有罪の答弁を行い、3億4000万ドルの罰金を支払った。そこで、株主が当時の取締役・監査役に対し、約14億5000万ドルの損害賠償を求める株主代表訴訟を提起した。

裁判所は、判決文の中で、「健全な会社経営を行うためには、目的とする事業の種類、性質等に応じて生ずる各種のリスク...の状況を正確に把握し、適切に制御すること、すなわちリスク管理が欠かせず、会社が営む事業の規模、特性等に応じたリスクの管理体制(いわゆる内部統制システム)を整備することを要する。」と述べて、当時の取締役・監査役の責任を認め、総額7億7500万ドル(約830億円)を会社に支払うよう命じた。

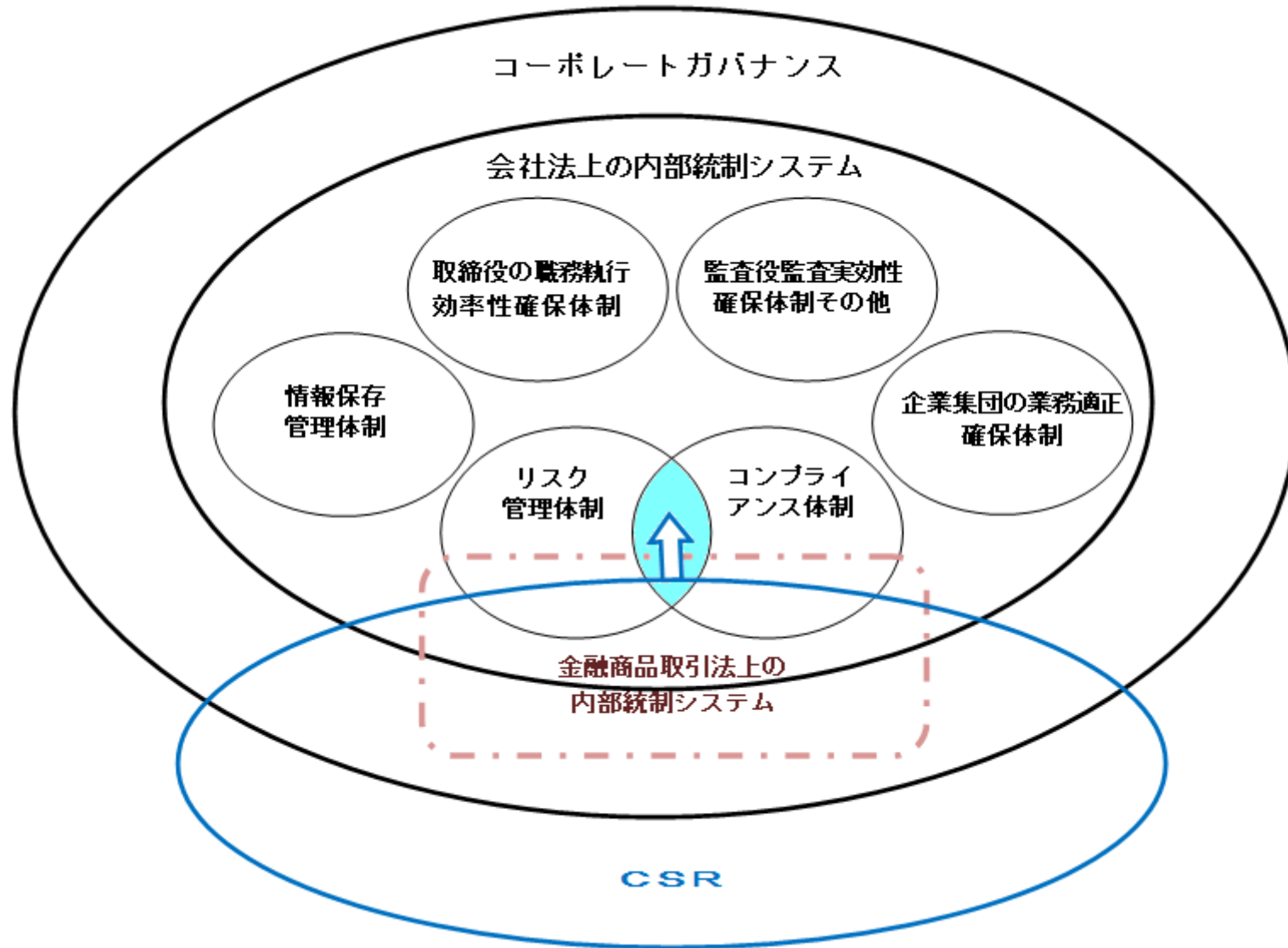
②「神戸製鋼株主代表訴訟事件における訴訟の早期終結に向けての  
裁判所の所見」

(神戸地方裁判所平成14年4月5日和解成立『旬刊商事法務』1626号(2002年)52頁)

神戸製鋼所が裏金を作って総会屋に利益供与をしていたとして摘発された事件について、当時の役員の損害賠償責任が追及された訴訟である。

裁判所は、「取締役は、商法上固く禁じられている利益供与のごとき違法行為はもとより大会社における厳格な企業会計規則をないがしろにする裏金捻出行為等が社内で行われないう内部統制システムを構築すべき法律上の義務があるというべきである。」との所見を出し、早期の和解成立を促した結果、最終的に当時の役員が会社に対し和解金を支払うこと、コンプライアンス委員会を立ち上げることを内容とする和解が成立した。

「神戸市経理適正化外部検証委員会報告」から見る当市の内部統制



2 内部統制  
システムとは  
何か

地方自治体においても、内部統制システム  
整備の必要性は同じ

- 業務の適正化の確保を自律的に行う必要性は、  
どの組織でも同じ
- 企業のように内部統制システムの不整備から直  
ちに倒産することはないとしても、長期的には、組  
織を腐敗・劣化させる



## (2) 地方自治体における内部統制システム

### 地方公共団体が内部統制を整備・運用する場合のイメージ

#### 組織体制の整備、基本方針の策定

#### 実施内容の例（イメージ）

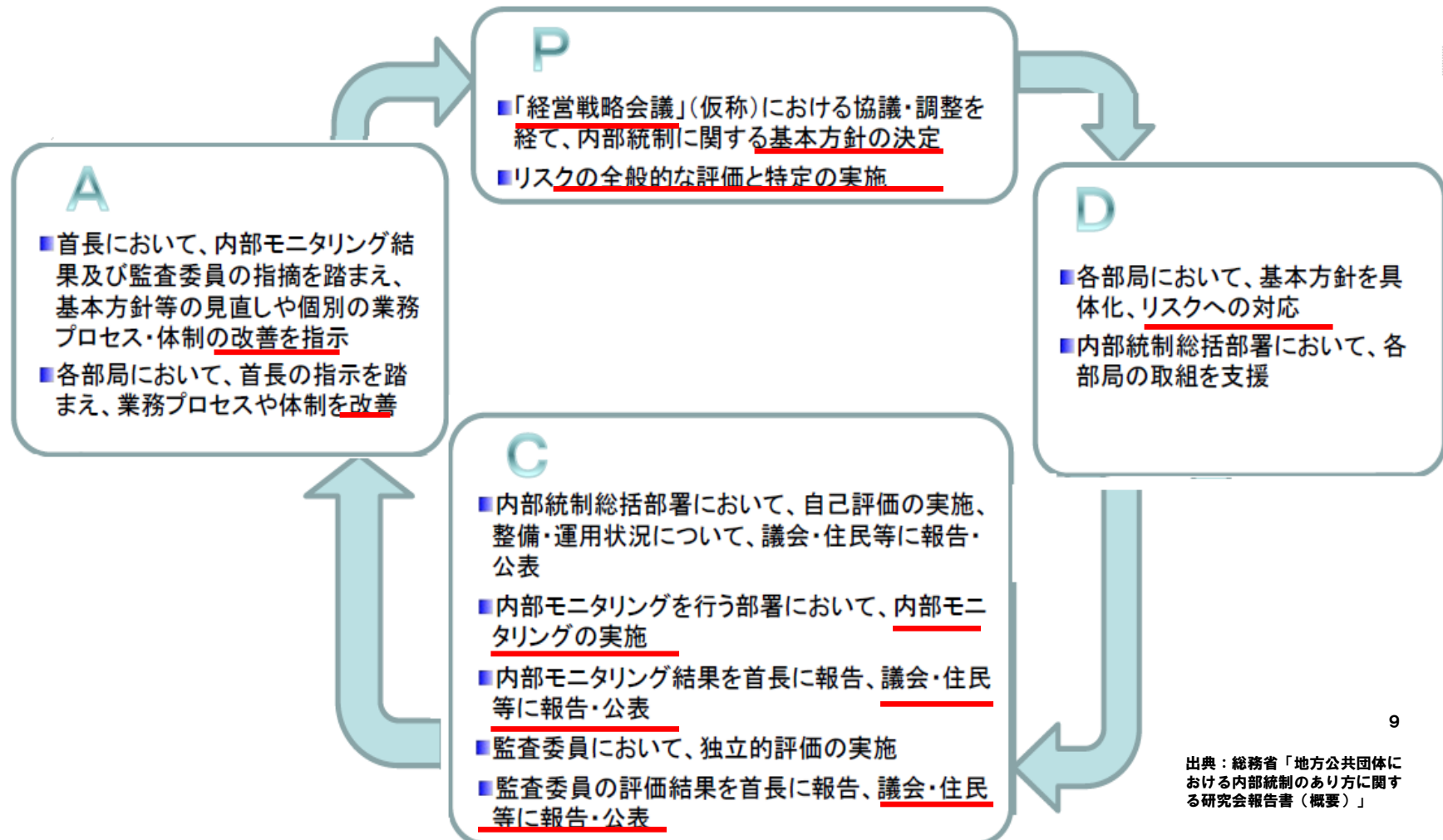
項目	実施内容
体制の整備	<ul style="list-style-type: none"> <li>○首長及び各部局長をメンバーとする「経営戦略会議」（仮称）の設置               <ul style="list-style-type: none"> <li>・内部統制に関する基本方針の協議・調整</li> <li>・リスクの全般的な特定と評価の実施</li> <li>・年1回以上のフォローアップの実施</li> </ul> </li> <li>○内部統制の整備・運用を総括する部署の決定               <ul style="list-style-type: none"> <li>・各部局の取組を支援</li> <li>・年1回以上、整備・運用状況について、議会・住民等に報告・公表</li> </ul> </li> <li>○内部モニタリングを行う部署の決定               <ul style="list-style-type: none"> <li>・年1回以上、内部モニタリングの実施</li> <li>・モニタリング結果を首長に報告、議会・住民等に報告・公表</li> </ul> </li> </ul>
首長の役割	<ul style="list-style-type: none"> <li>・基本方針の実施に関する最終責任者</li> <li>・その他職員に対し、基本方針の遵守を指示</li> </ul>
各部局の取組	<ul style="list-style-type: none"> <li>・基本方針を具体化</li> <li>・リスクへの対応</li> </ul>
所属単位の管理職の役割	<ul style="list-style-type: none"> <li>・基本方針の遵守</li> <li>・上司として日々の業務に関するチェック（日常的モニタリング）の強化</li> </ul>
職員の役割	<ul style="list-style-type: none"> <li>・基本方針の遵守</li> <li>・同僚として日々の業務に関するチェック（日常的モニタリング）の強化</li> </ul>
監査委員の役割	<ul style="list-style-type: none"> <li>・独立的評価の実施</li> <li>・評価結果を首長に報告、議会・住民等に報告・公表</li> </ul>
会計管理者の役割	<ul style="list-style-type: none"> <li>・会計事務に関する内部モニタリングの実施</li> <li>・必要に応じ、会計事務に関する規則の見直し</li> </ul>



## (2) 地方自治体における内部統制システム

### 地方公共団体が内部統制を整備・運用する場合のイメージ

◆ 内部統制の整備・運用において特に重要なことは、組織マネジメントにPDCAサイクルを導入すること。



「神戸市経理適正化外部検証委員会報告」から見る当市の内部統制

## 地方公共団体が内部統制の整備・運用を行うことによる効果

### ①不適正な事務処理の改善、法令等の遵守の徹底を実現

- 業務におけるリスクとコントロールが可視化され、上司・同僚による確認の強化や、別の部署による監察の実施などによって、不適正な事務処理に対する有効なチェック体制の構築が可能となる。
- 新たに必要な統制(ルールの整備、ITの導入など)の導入の契機となる。
- 地方公共団体を取り巻く諸課題や個別業務プロセスにおけるリスクを事前に洗い出し、組織的な議論を通じて評価・特定を行い、対応策を講じることによって、不適正な事務処理の改善や、法令等の遵守の徹底、新たな課題への適切な対応につながる。

### ②業務の有効性及び効率性の実現

- 業務プロセスに存在する重複や錯綜するルールの整理・合理化などの取組を実施することにより、不合理なルールや業務の無駄の見直しが図られ、業務の効率性の向上が図られる。
- 業務プロセスの遂行が当該業務の目指す目的に対し有効であるかどうかチェックすることにより、業務の有効性の向上が図られる。
- 地方自治運営の基本原則の一つであるVFM(Value For Money)の視点、「最少の経費で最大の効果を挙げる」ことに資すると考えられる。

### ③行政組織に関わる者の意識を改革

- 行政機関において、組織内部にリスクの存在を認めることが、内部統制の前提。
- 「行政無謬神話」に代表される行政組織に関わる者の意識そのものを改革することとなると考えられる。

### ④財務書類4表の一層の信頼性を確保

- 財務報告プロセスに内部統制の考え方を導入することにより、より一層信頼性の確保された財務書類4表の作成・公表が可能となる。
- こうした財務書類4表から得られるストック情報等を踏まえ、例えば、資産・債務改革の具体的な施策の策定がより実効性をもって行われることが期待できる。

### ⑤首長の戦略的業務への専念

- 首長が適切に内部統制の整備・運用を行うことにより、首長の目が行き届かない範囲の職員の不祥事件、事務処理ミス等に対し、組織的に対応することが可能となり、その結果、首長が地域経営などの戦略的な業務に専念できるようになることも期待できる。

住民から信頼される地方公共団体の実現

## 地方公共団体が内部統制の整備・運用を行うことによる効果の補充

①不祥事対応の記者会見や事後調査から解放される

→ 本来の業務に専念  
組織の疲弊の防止

②守れないルール, 不合理・不必要なルールの改善ができる

→ 業務の効率化  
遵法意識劣化(ルール軽視)の防止

③「組織で決めました」という責任の所在を不明確にする無責任な業務姿勢を駆逐できる

→ 無責任体制の排除  
やる気のある職員の育成

④資産を有効活用することができる

→ 本来の地方行政のための資産活用  
→ 無駄な支出の防止

⑤首長の能力を最大限活かせる

→ 有能な職員の確保・育成

「住民から信頼される地方公共団体の実現」がなされず不祥事が続けば、住民の納税意識が減退し、公務員に対する不信感が増大し、当該地方公共団体の存在意義自体に対する疑義まで生じかねない。

3 本報告が指摘した新たな事務処理に係る課題から見える当市の内部統制システム一般に関連する主要問題点

(1) 職員の意識にかかる課題から見える問題点

- ① 新たな事務処理の開始後においても、納品検査をしていないにもかかわらず、書類上は納品検査をしたかのような体裁を整えて支出審査を通過した事例の散見  
→ ルールを形骸化してきた組織風土
- ② 着服や私的流用といった不正行為さえ防止できれば、新たな事務処理に多少違反しても構わないという意識を有する職員  
の存在  
→ 公金支出に対する職員の間違った意識
- ③ 新たな事務処理を単なる事務手続の変更程度にしか認識しない職員  
の存在  
→ 内部統制システムの一環としての認識の欠如



3 本報告が指摘した新たな事務処理に係る課題から見える当市の内部統制システム一般に関連する主要問題点

(2) モニタリングに係る課題から見える問題点

- ① 新たな事務処理における、第三者による事後チェックを可能とする仕組みの不存在・所管課による専決調達に対する牽制等の仕組みの不十分さ・抽出検査の未実施

→ 日常的内部牽制機能の不十分さ

- ② 事後的な対応に終始する内部監察部門、内部統制を中軸とするガバナンスの意識がないままに導入された内部通報制度や外部通報制度、行財政局監察室による内部監査・会計室による会計事務監査・監査委員による監査・包括外部監査人による監査の役割分担の曖昧さ

→ 内部監察その他の制度の機能不全

4 本報告における内部  
統制システムに関連  
する提言の概要

(1) 基本的な考え方  
…内部統制システム全般に関連

- 市長の強いリーダーシップのもとに組織としての再発防止策の推進
- 課題に掲げられた職員の意識改革
- 課題に掲げられた効果的な再発防止策の策定～新たな事務処理を支える仕組みづくり～
- 不適正経理を根絶するための制度的担保としての市民への説明責任



4 本報告における内部  
統制システムに関連  
する提言の概要

(2) 速やかに対処すべき改善策

→ 「神戸市経理適正化外部検証委員会報告書の27項目（再発防止に向けて速やかに対処すべき改善策に関する提案）の提言への対応（所管課，対応方針，スケジュール等）」（以下「提言への対応表」という）

- 組織としての推進に係る提案
- 職員の意識改革に係る提案
- 効果的な再発防止策の策定～新たな事務  
処理を支える仕組みづくり～に係る提案
- 市民への説明責任に係る提案



4 本報告における内部  
統制システムに関連  
する提言の概要

### (3) 再発防止に向けた 中長期的な取組みについての提案

内部統制システムの  
確立に関する提案

内部統制システム導入に関  
する準備組織の設置, コン  
プライアンスリスク管理体制  
確立のための内部監察部  
門の強化





5 本報告における  
提言の実施状況

(1) 本報告における提言を実施すること自体が内部統制システム整備の一環

(2) 速やかに対処すべき改善策の進捗状況

＜提言への対応表記載事項の進捗状況＞

- 神戸市経理適正化推進本部，神戸市経理適正化委員会の設置
- 神戸市職員コンプライアンス共有理念策定
- その他

(3) 中長期的な取組みの進捗状況



「神戸市経理適正化外部検証委員会報告」から見る当市の内部統制

5 本報告における  
提言の実施状況

「特異な者がした犯罪，自分には関係がない」

「私生活上の問題，職務上の不祥事とは違う」

と言えるか？

神戸市の職員全体に対する信頼を大きく損なう

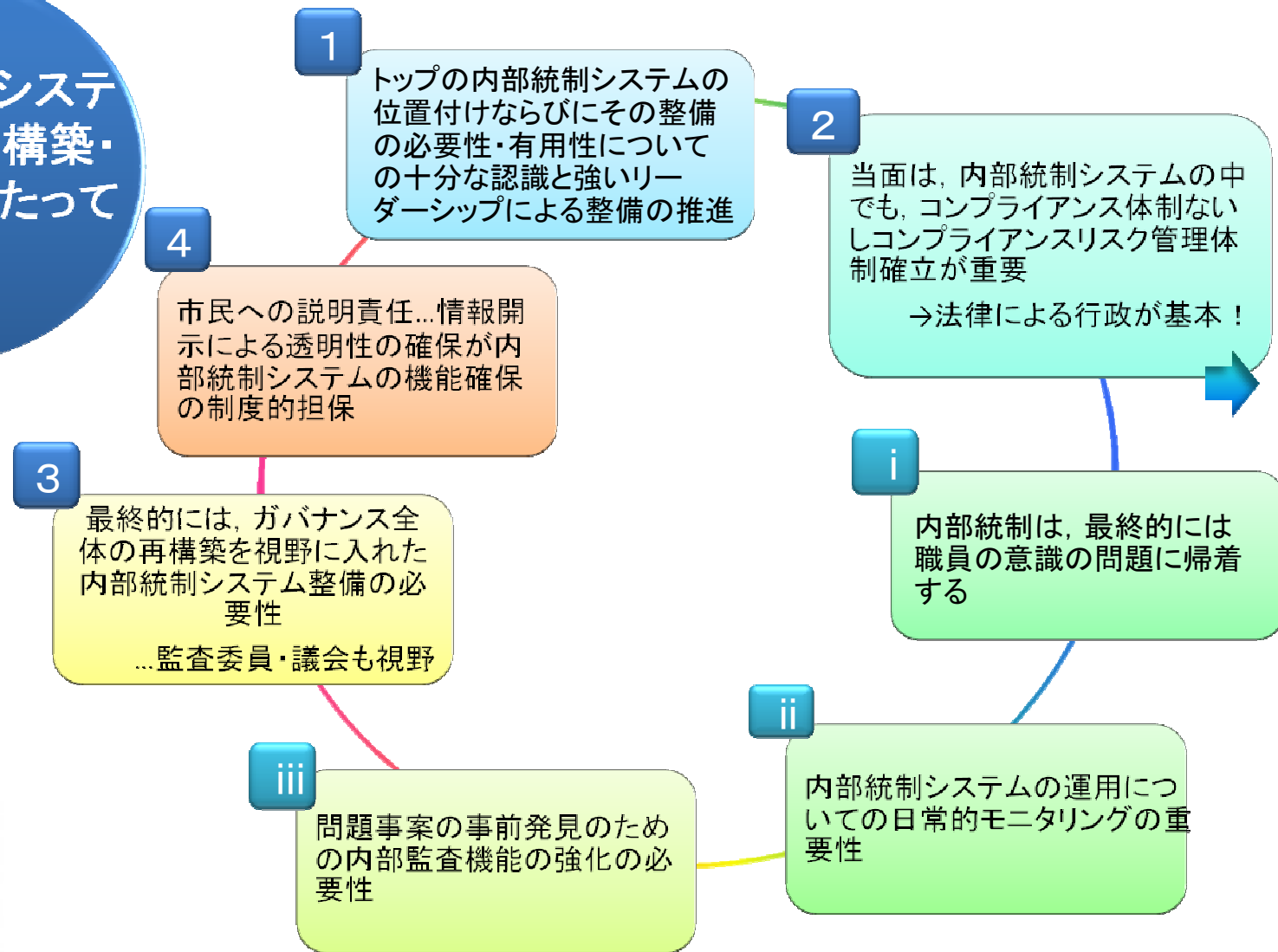
公金に手を出す危険性

根は同じ



「神戸市経理適正化外部検証委員会報告」から見る当市の内部統制

6 内部統制システムの整備(構築・運用)にあたってのポイント



「神戸市経理適正化外部検証委員会報告」から見る当市の内部統制

6 内部統制システムの整備(構築・運用)にあたってのポイント

市の内部統制システムの置付けならびにその整備必要性・有用性についての十分な認識と強いリーダーシップによる整備の推進

4

市民への説明責任...情報開示による透明性の確保が内部統制システムの機能確保の制度的担保

3

最終的には、ガバナンス全体の再構築を視野に入れた内部統制システム整備の必要性  
...監査委員・議会も視野

iii

問題事案の事前発見のための内部監査機能の強化の必要性

2

2

当市では、内部統制システムの中で、コンプライアンス体制ないしコンプライアンスリスク管理体制確立が重要

当面は、内部統制システムの中でも、コンプライアンス体制ないしコンプライアンスリスク管理体制確立が重要  
→法律による行政が基本！

i

内部統制システムを構築する

ii

内部統制システムの運用に際してのモニタリングの重要性

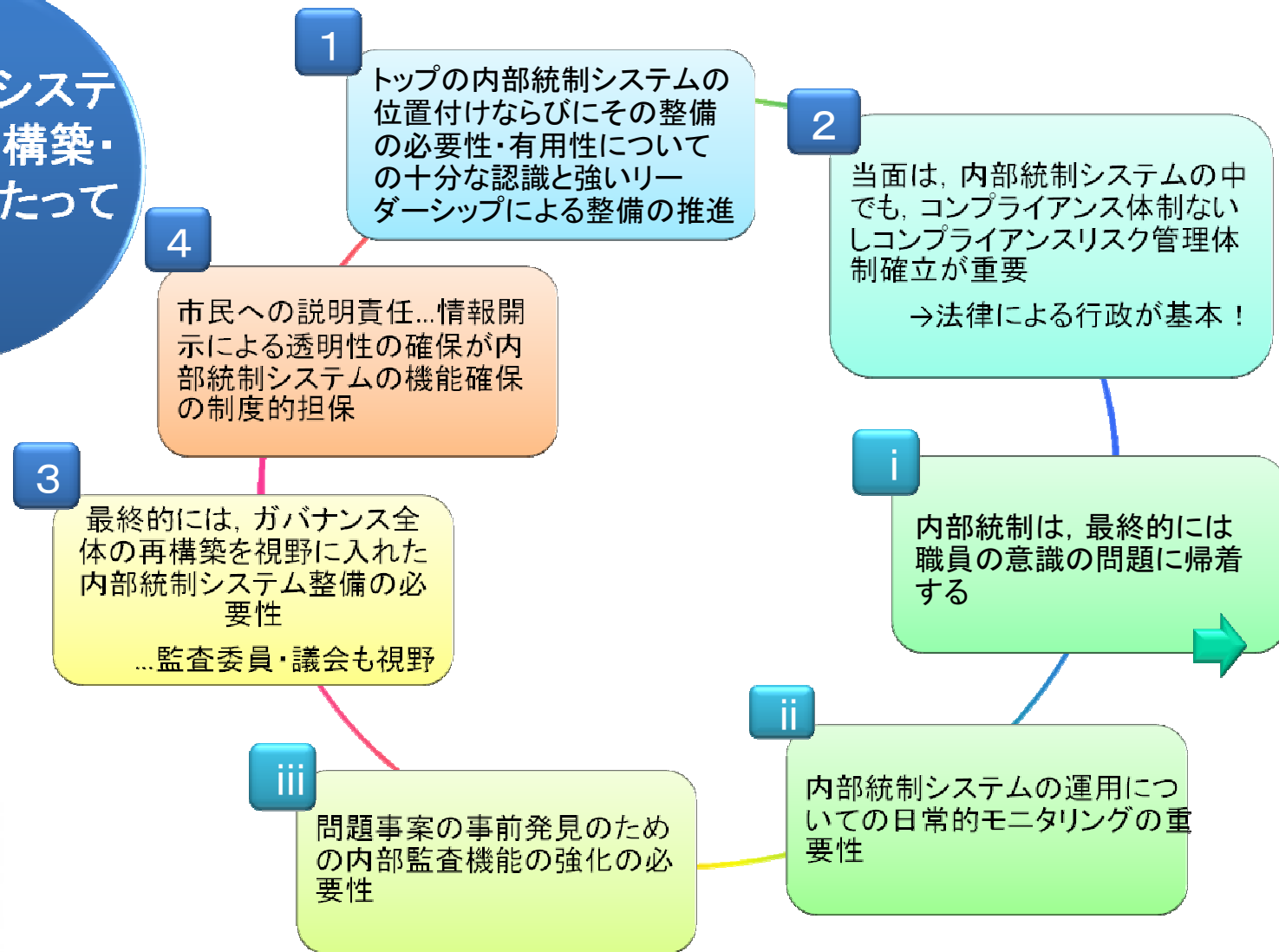
コンプライアンスリスクの洗い出し、対応策検討段階からの全職員の関与  
→教育効果！

性悪説に立った制度設計(ムシ型違反への対応)  
→ムシは必ずいる！



「神戸市経理適正化外部検証委員会報告」から見る当市の内部統制

6 内部統制システムの整備(構築・運用)にあたってのポイント



「神戸市経理適正化外部検証委員会報告」から見る当市の内部統制

6 内部統制システムの整備(構築・運用)にあたってのポイント

内部統制システムの整備(構築・運用)にあたってのポイント

4

市民への説明責任...情報開示による透明性の確保が内部統制システムの機能確保の制度的担保

3

最終的には、ガバナンス全体の再構築を視野に入れた内部統制システム整備の必要性  
...監査委員・議会も視野

iii

問題事案の事前発見のための内部監査機能の強化の必要性

i

2

内部統制は、最終的には職員の意識の問題に帰着する  
→内部統制の理解の浸透！

当面は、...でも、...レコン...制確立

i

内部統制...職員の意識する

性弱説に立った制度設計(カビ型違反への対応)  
→カビはムシを育てる！

ii

内部統制システムの運用...モニタリングの重要

階層的研修の必要性→役割・責任の自覚！  
継続的研修の必要性→10回聞いて1回理解！

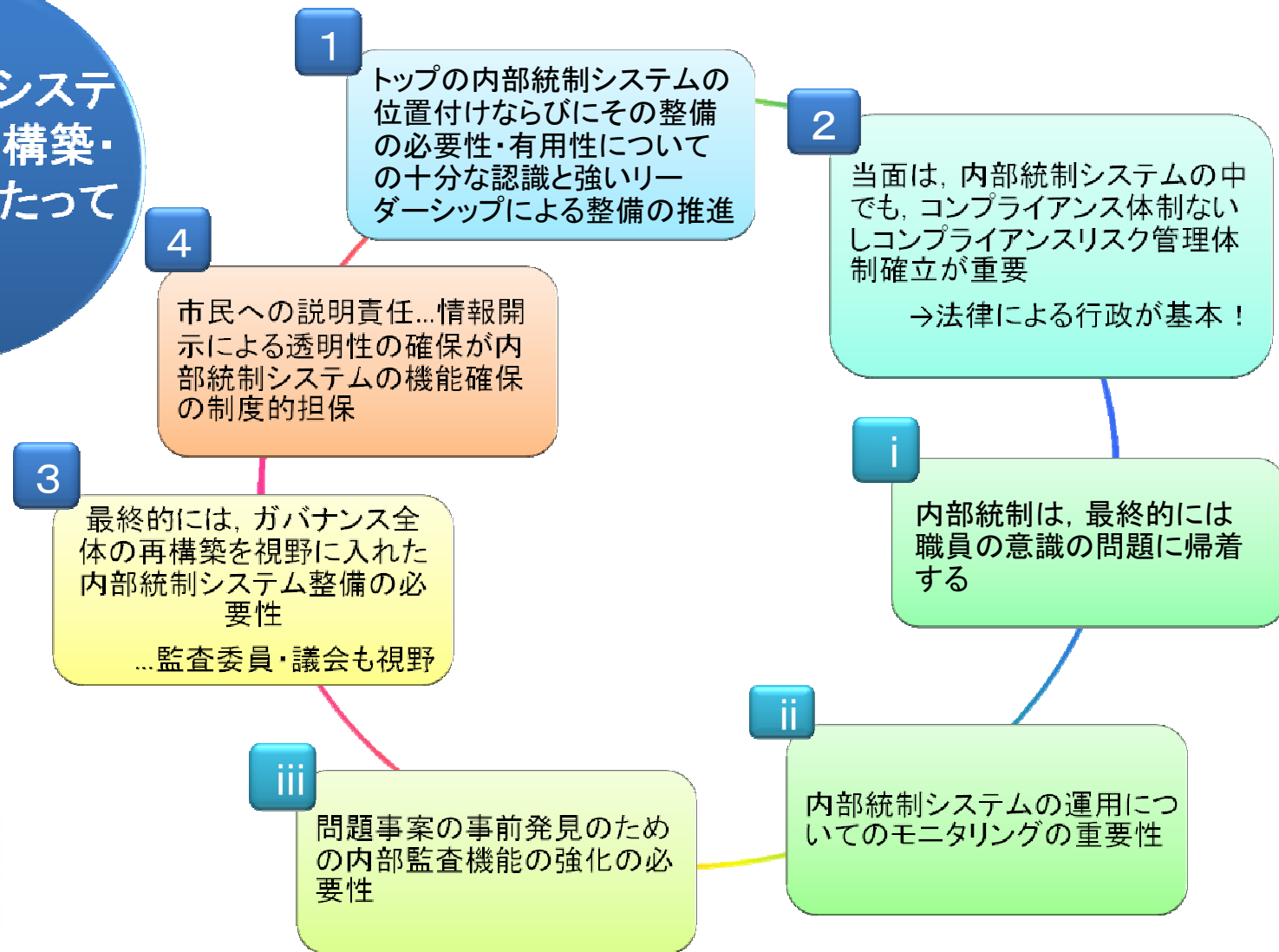
効果的な研修

- ① ヒヤリハット事例の報告検討
- ② 他市事案のグループ討論
- ③ 基本知識(反社会的勢力対応・インサイダー取引規制・セクハラパワハラ対応・個人情報保護等)の教育  
→うっかり型違反の防止！



「神戸市経理適正化外部検証委員会報告」から見る当市の内部統制

6 内部統制システムの整備(構築・運用)にあたってのポイント



「神戸市経理適正化外部検証委員会報告」から見る当市の内部統制

最後に……

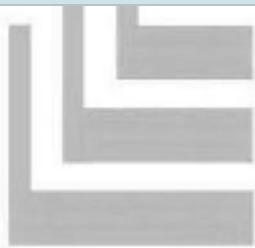
内部統制システムの  
整備(構築・運用)は,

市民  
のため

神戸市  
のため

神戸市職  
員のため

職員個人  
のため





2011年11月21日

第2回神戸市経理適正化推進本部会議

神戸市経理適正化外部検証委員会報告」から見る当市の内部統制

ご静聴ありがとうございました。

講 師

弁護士 上谷佳宏

弁護士法人 東町法律事務所

【神戸事務所】

〒650-0034 神戸市中央区京町80番 クリエイト神戸9階

TEL:(078)392-3100 FAX:(078)392-3113

Mail: info@higashimachi.jp URL:http://www.higashimachi.jp/

