

## 第3章 監査の結果及び意見

### 第1節 内部統制制度の導入 総務課内部統制推進担当編

内部統制推進担当は、総務課内の各担当の業務案内によれば、以下の2つの事務を執り行う部署である。

(1) 内部統制の推進に関すること。

(2) 外部監査に関すること。

今回の包括外部監査の予備折衝、契約、監査計画、実施においても、外部監査人は内部統制推進担当を窓口 to 諸々進めてきた次第である。

また、事件として選んだテーマが「内部統制の構築の状況ならびに運用実態の妥当性の検証」であるため、正に内部統制推進担当から実態状況に関しては同範囲が一番多い調査となった。

本節では、テーマの検証のために予め設定したサブテーマのうち、以下の6つを扱う（数字はサブテーマの管理番号）。

1. 改正地方自治法第150条準拠状況
5. リスク分析
9. 内部監査
12. 外部監査、監査委員監査の指摘事項に対する措置対応の体制
15. ルール制定における多様な視点の反映、監査委員の関与
16. 統治機構の明示

## 第 1 項 地方自治体と内部統制制度

### 1. 内部統制制度とは

日本の企業社会における内部統制に関しては、企業会計審議会（金融庁）が出している「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準」で、内部統制は以下のように定義されている。

“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、事業活動に関わ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、組織内の全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。”

日本において内部統制が議論されはじめたのは、外部監査人の体験によれば、戦後に始まった外資系監査事務所における会計監査の世界だったと思われる。欧米系、特に米国系企業で国際的に事業展開している企業においては、地理的にも大きく分散した組織を連結経営で統率していくためには経営者にとって内部統制の仕組みを組織で徹底していくことが不可欠な要素になっていた。また会計監査をする会計事務所からは、会計監査においてサンプリングによるチェックを理論的に支えるためのコンセプトとして、内部統制のしっかりしている企業組織においてはサンプリングの件数を減らせる（したがって監査報酬を抑制しながら）、適切な監査意見を表明できるというセオリーが作られて、業界の常識となっていた時代があった。

「内部統制」という言葉が生まれた背景には 2001 年から 2002 年にかけて米国で起こった会計不祥事が発端となっているという記事もあるが、実際にはそれより 20 年以上前から内部統制は日常的に聞く言葉であった。

そもそも内部統制という言葉は、**Internal Control** という英語を和訳したものである。

ここで留意しなければならないのは、エンロン事件以降に米国やその他の国で制度的に義務付けられた内部統制の仕組みの構築と運用よりも、経営管理の重要なツールとして内部統制は自発的に企業で取り入れられてきた歴史があるということである。

ちなみに欧米において内部統制は営利企業だけのものではなく、（一定の規模の）組織あるところ内部統制ありで、政府組織においても早くから内部統制の仕組みは取り入れられている。

「欧米主要国政府における内部統制の状況 及びそれに対する会計検査院の関与・検査」とい

う資料が三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングによって、会計検査院の委託業務報告書として平成 21 年（2009 年）2 月にリリースされている。（リンク：  
[https://www.jbaudit.go.jp/koryu/study/pdf/itaku\\_h22\\_naibu.pdf](https://www.jbaudit.go.jp/koryu/study/pdf/itaku_h22_naibu.pdf)）

## 2. 地方自治体に内部統制制度が導入されることになった経緯・背景

前号で見てきたように、営利企業であるかどうかにかかわらず、一定の規模のある組織では内部統制の仕組みの導入は必然であるというのが外部監査人の考えであるが、日本においては、総務省が地方自治体のマネジメントの向上という文脈の中で内部統制制度という概念の紹介と、導入に向けた強い働きかけを行い、最終的には地方自治法の改正（平成 29 年改正、施行令和 2 年 4 月 1 日）で、都道府県と政令都市への導入義務付けを行ったという動きになる。総務省は法改正後も、地方自治体の導入状況をモニタリングしている。

総務省の「地方公共団体における内部統制制度の導入に関する報告書」（平成 26 年（2014 年）3 月）では、地方公共団体における内部統制制度の導入の必要性を以下の項目でまとめている。（リンク：  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000287605.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000287605.pdf)）

- 1 人口減少社会の進行に伴い高まる地方公共団体の役割
- 2 拡大する傾向にある地方公共団体における事務処理リスク：(1 で役割が高まる)一方、地方公共団体は、次に掲げる理由により、その事務の不適正な処理のリスクが拡大する傾向にある。
  - (1) 多様なニーズへの対応：人口減少社会において必要とされる対人サービスは、多様なニーズに対し、よりきめ細やかな対応が求められている。同時に、これらの行政サービスを支える制度は複雑化している。
  - (2) 広範な事務の処理：行政事務を分担して管理している国の各省大臣と異なり、総合行政主体である地方公共団体の長は、広範な事務を処理している、など。
  - (3) 職員一人あたりの業務負担の増加：行革により職員は削減するが仕事量は変わらないことにより、ミスが増大等につながる懸念される。

## 地方公共団体における内部統制制度の導入に関する報告書(概要)

### 【地方公共団体における内部統制】

首長が、地方公共団体の事務の処理の適正さを確保する上でのリスクを評価して、自らコントロールする取組み

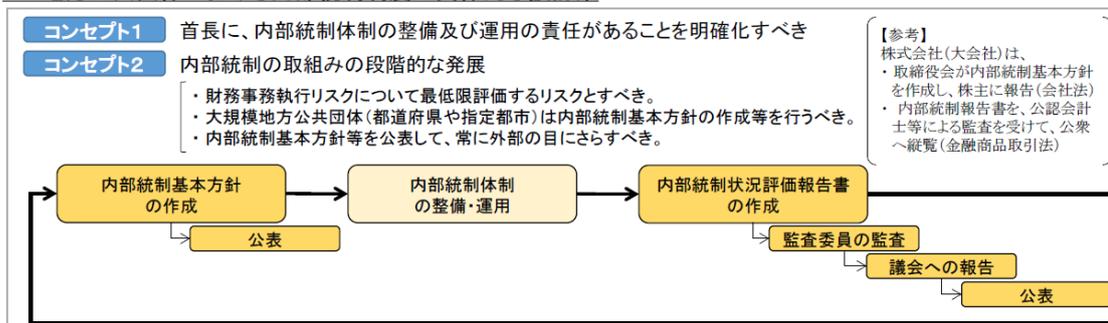
#### I 地方公共団体における内部統制制度導入の必要性

- 1 人口減少社会の進行に伴い高まる地方公共団体の役割
- 2 拡大する傾向にある地方公共団体における事務処理リスク
- 3 企業における内部統制の取組みの進展
- 4 取組みが十分でない地方公共団体における内部統制の現状

地方公共団体における内部統制の取組みを推進するため、

**地方公共団体における  
内部統制制度の充実が必要**

#### II 地方公共団体における内部統制制度の具体的な設計案



#### III 地方公共団体における内部統制制度の導入により期待される効果

- |                          |              |
|--------------------------|--------------|
| 1 首長のマネジメントの強化           | 2 監査委員の役割の強化 |
| 3 議会及び住民による監視のための判断材料の提供 | 4 住民が行う選択の基盤 |

また、法改正後に総務省が平成 31 年（2019 年）3 月に発表した文書が、「地方公共団体における内部統制制度の導入・実施ガイドライン」である。（リンク：

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000612923.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000612923.pdf) )

このガイドラインは、当然のことながら大田区でも参考にしているとのことである。そしてガイドラインに描かれている内部統制の 4 つの目的、6 つの基本要素は、金融庁が企業向けの内部統制の定義の中で述べたものと同じである。

### 3. 内部統制制度に準ずる取組の具体的内容

大田区は法改正によっても内部統制の仕組みの導入は法的には義務付けられていない。しかし、「多種多様化する行政ニーズに的確な対応が求められている中、事務事業の適正な執行を

より確固たるものとし区民から信頼される区政の実現を図るため、改正法施行前の令和元年6月に大田区内部統制取組方針を定め、地方自治法第150条には準拠する宣言をせずに、全体の制度設計の自由度を確保しながら内部統制制度の導入に取り組んできている。

大田区が総務省の総務省自治行政局行政課のアンケートに答えた内容は次の通りである。

(令和4年10月「地方公共団体における内部統制制度に係る調査結果」) (リンク：[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000850612.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000850612.pdf))

- ・大田区内部統制取組方針の策定 (法第150条の規定に基づく方針である旨の記載なし)
  - ・大田区内部統制推進会議の設置
  - ・大田区内部統制の手引きの策定
  - ・大田区内部統制取組報告書の作成[準ずる取組]
- 1) 自己点検チェックリストの活用 全部局に共通するリスクを30項目抽出したうえで、リスク対応策を示した自己点検チェックリストを作成し、各所属においてリスクの対応状況等を確認し
  - 2) 業務マニュアル等の整備 自己点検チェックリストを活用し、業務におけるリスクを「見える化」するための手段として、必要に応じて業務マニュアル等の整備を行った
  - 3) リスクコントロール表の活用 事務処理ミスが発生した所属において、リスク管理の視点から原因を分析し、リスク対策及び取り組みの振り返りを実施することで再発防止を図った

大田区としては、第150条に準拠して義務的に導入している他の自治体(数は多くない)の動きをある程度は参考にしつつ、どちらかというと大田区固有の状況に合致するように、第150条の体系のうち良い点を上手に取り込んで、どのように大田区で浸透させられるかということを強く意識して取り組んできたわけである。

令和3年12月に発行された「内部統制取組状況報告書」(リンク：[http://www.city.ota.tokyo.jp/gikai/kugikai\\_katsudou/iinkai/iinkaishiryosoumu/R04soumu/somuzaisei041215.files/03-2\\_041215souzai.pdf](http://www.city.ota.tokyo.jp/gikai/kugikai_katsudou/iinkai/iinkaishiryosoumu/R04soumu/somuzaisei041215.files/03-2_041215souzai.pdf))においても、第150条への準拠状況がどうなっているという分析はしていない。現状では国のガイドラインと

はかなりの違いがあると内部統制推進担当では認識しており、大田区の独自の取組ということを意識して、（急ぐことなく）段階的・漸進的にこれからも進めていく立場である。

#### 4. 内部統制制度の導入を検討している団体の検討状況やスケジュール

前号で引用した令和4年10月「地方公共団体における内部統制制度に係る調査結果」では、他の自治体の状況に関するデータを見ることができる。以下は大田区を含めた一部の抜粋である。これだけでも自治体によって様々な状況であることがわかる。

東京都中央区：内部統制導入に向けた基礎的調査を行っている段階であり、導入時期等の詳細は未定である

東京都新宿区：他自治体の実施状況等の情報収集などを行っている。

東京都目黒区：他区等の状況も参考にしながら策定を進めていくこととしている。

東京都大田区：当該制度に準ずる取組を実施しており、これまでの取組を「大田区内部統制取組報告書」としてまとめた。その中で、内部統制のステップアップ（ステップ1～3）を示し、ステップ3の段階で法に基づく内部統制制度の導入を予定している。

東京都渋谷区：全庁横断的な検討を行うべく、内部統制制度の導入に向けて、課題やその対応策等を検討するための情報を収集している。今後の検討のスケジュールについては調整中。

東京都荒川区：荒川区においては、監査委員による監査に加え、平成13年度から導入した包括外部監査制度により財務事務をテーマとして監査を実施するなど、様々なチェック体制を構築して財務事務を始め各種事務の適正な執行確保のための方策を実施している。こうした区の状態を踏まえて、自治法に定める内部統制制度の導入については、引き続き、都道府県や指定都市、制度を導入した区市町村の事例を基に調査研究を進めて行く。

## 第2項 監査手続

前項ならびに次項の事実関係にあたる情報は、2022年9月8日ならびに11月25日に行われた総務課内部統制推進担当とのヒアリング、ならびにヒアリング以外での追加質問への回答、あるいは外部監査人独自の情報収集という形で得られたものである。

外部監査人と内部統制推進担当との間の質疑応答の内容は多岐に渡り煩雑となるため記載を省略する。

次項にて、以下の観点から掘り下げて分析する。

1. 内部統制導入状況についての他の自治体との比較可能性
2. リスク分析の重要性
3. (包括的な) 内部監査部門の設置
4. 外部監査や監査委員監査の指摘・意見に対する措置対応の体制
5. ルール制定における多様な視点の反映や監査委員の関与
6. 統治機構の明示

## 第3項 監査人の分析

### 1. 内部統制導入状況についての他の自治体との比較可能性

#### 1) 改正地方自治法第150条

内部統制制度の導入（内部統制に関する方針の策定及び必要な体制整備）が義務化されている都道府県ならびに政令指定都市に適用される地方自治法の根拠条文を掲載する。それ以外の市区町村の場合、第2項において内部統制制度の導入は努力義務と位置付けられている。

#### 第150条

第1項 都道府県知事及び第二百五十二条の十九第一項に規定する指定都市（以下この条において「指定都市」という。）の市長は、その担任する事務のうち次に掲げるものの管理及び執行が法令に適合し、かつ、適正に行われることを確保するための方針を定め、及びこれに基づき必要な体制を整備しなければならない。

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

第2項 市町村長（指定都市の市長を除く。第二号及び第四項において同じ。）は、その担任する事務のうち次に掲げるものの管理及び執行が法令に適合し、かつ、適正に行われることを確保するための方針を定め、及びこれに基づき必要な体制を整備するよう努めなければならない。

- 一 前項第一号に掲げる事務
- 二 前号に掲げるもののほか、その管理及び執行が法令に適合し、かつ、適正に行われることを特に確保する必要がある事務として当該市町村長が認めるもの

第3項 都道府県知事又は市町村長は、第一項若しくは前項の方針を定め、又はこれを変更したときは、遅滞なく、これを公表しなければならない。

第 4 項 都道府県知事、指定都市の市長及び第二項の方針を定めた市町村長（以下この条において「都道府県知事等」という。）は、毎会計年度少なくとも一回以上、総務省令で定めるところにより、第一項又は第二項の方針及びこれに基づき整備した体制について評価した報告書を作成しなければならない。

第 5 項 都道府県知事等は、前項の報告書を監査委員の審査に付さなければならない。

第 6 項 都道府県知事等は、前項の規定により監査委員の審査に付した報告書を監査委員の意見を付けて議会に提出しなければならない。

第 7 項 前項の規定による意見の決定は、監査委員の合議によるものとする。

第 8 項 都道府県知事等は、第六項の規定により議会に提出した報告書を公表しなければならない。

第 9 項 前各項に定めるもののほか、第一項又は第二項の方針及びこれに基づき整備する体制に関し必要な事項は、総務省令で定める。

## 2) 設計の自由度について

大田区では地方自治法第 150 条に準拠する宣言はしていないのだから、独自のものであるという点を強調している。もちろん、最初から制度導入に必要なものをすべて盛り込むことは現実的ではなく、その段階主義・漸進主義は、非難されるべきものではない。

他方、行きつく先が、法 150 条に規定するものと大幅に異なっていて、果たしてこれは「内部統制システム」として有機的に機能するものかどうか疑問がつくような方向に発展しては困るというべきである。

この点に関して、大田区が総務省のアンケートに答えた内容からすればステップ 3 の段階が第 150 条準拠宣言でできる段階のようである。したがって、いずれは、義務的導入の自治体とも比較可能な段階に行くことを視野に入れているようである。

【内部統制のステップアップ】



ステップ3を拡大すると、地方自治法の規定に準じた「内部統制評価報告書」の作成の言葉が見える。

# STEP3

## 「信頼される区政」を実現

**環境** リスク対応能力の向上やDXなどにより、効率的かつ効果的に業務を遂行し、区民から信頼される区政を実現

**位置**

- 地方自治法の規定に準じた「内部統制評価報告書」の作成
- 各部署におけるリスク対応能力向上による事務処理ミスや事故の削減
- ICT等の活用による業務の自動化・標準化などによる業務プロセスの改革

**注** 労働人口減少やDX（デジタル・トランスフォーメーション）の進展への対応



### 3) 内部統制取組報告書

内部統制取組報告書は、区議会の総務財政委員会資料という状態で web 検索による入手はできるが、区の広報としての web site では、開示されているわけではなく、積極的な区民向

けの解説を区としては行ってはいない。外部監査人も、取組報告書をそのまま広報として掲載することが適切とは考えておらず、仮に掲載するとしても、解説付き要点の記載が望ましい。

これに対して、内部統制推進担当からは、「内部統制取組の活動について、今まで内向きの仕事で区民への広報という視点が弱かったので、概要を伝える方法について検討していきたい。」というコメントがあった。

#### 4) 外部監査人の評価

何が内部統制制度のエッセンスなのかという判断に関し、主観が勝り、客観性が損なわれると、内部統制制度自体が上手く機能しないリスクがあることを意識すべきである。いいところだけ取り入れるという見方だけでなく、統制サイクルとしての整合性を損わない導入の仕方かどうかを検討すべきである。

取組報告書でのプレゼンテーションの素材として第 150 条関連の体系を活用することは検討しても良いと考える。自らの言葉で、制度をわかりやすく説明しようとする姿勢は包括外部監査人としても支持できる。また、現状の区議会報告用の内部統制取組報告書は一般区民にとってわかりやすいかと言えば、そうとも言えず、庁内の活動をわかりやすく外部利害関係者に伝えるという視点で、分かり易くまとめたサマリー版の作成というのも十分検討すべきポイントかと思う。

また、取組報告書の中で、内部統制導入ステップの将来フェーズの説明にもう少し関心を向けるべきである。R3 年度報告では P19 に「所属長によるリスクマネジメントを進めていく」という記述が「これからの取組」に入っているので、R4 年度報告では、是非その取り組みの状況をレポートしてもらいたい。

また、ステップ 3 の段階が第 150 条準拠に到達する段階だとすると、モニタリング活動に関して「独立的评价」が必要であり、その担い手を決める必要がある。取組報告書は、その点については特に触れていないが、このトピックは本項第 3 号で更に詳しく検討する。

## 2. リスク分析の重要性

### 1) リスク分析の意義

大田区では内部統制制度導入を決めてから、マニュアルの整備を2回行ってきたとのこと。1回目はマニュアルがどれぐらいあるかを棚卸し、それをベースに整備するよう指示を出したのが、R2年度だった。R3年度は自己点検チェックリストに基づくマニュアル整備を依頼した。やはり、リスク（コントロールポイント）をマニュアルのどこに置いていくかということを中心に改善を図っていくことを依頼した訳である。

R4年度も同様の取り組みを行っていく計画である。これをずっと続けていくのと、所属長がリスクを的確に把握できるようにして、そちらも同じようにマニュアルに反映させるべきものは反映させていくという考えである。

外部監査人の考えでは、「リスク分析に始まり、リスク分析で終わる」と言っても良いぐらい、内部統制プロセスではリスク分析中心に物事が進んでいくべきである。ルールを作ることが目的ではなく、リスク分析の結果を踏まえて、リスクの発現を軽減するためのコントロールポイントがしっかりと入ったルール、事務処理手順を考えるべきであり、ルールや手順はその実現のためのツールに過ぎない。

現状ではリスクコントロール表は事務処理ミスが発生した所管課での再発防止に使うという活用の仕方をしているが、次のステップとしては、未然防止というところにも使っていきたいという内部統制推進担当の意向はある。予防という意味でも、外部監査人指摘の通り未然防止を含めて、マニュアルや自己点検チェックリストは何もなくとも活用する方向に変えていきたいとのことであった。

令和3年度の内部統制取組報告書のP18には事務処理ミスの「未然防止の考え方」が反映されるように進化した。「内部統制の推進には、所属長を中心としたリスクの未然防止と再発防止の取り組みが不可欠であり」のくだりである。ただし、言葉としては、リスクの未然防止ではなく、「リスクの顕在化による損失の発生や事務処理ミスの発生の未然防止」の方が妥当であるが。

### 2) トップダウン型のリスク分析の組み合わせ

リスク分析は基本的にボトムアップ型の集約プロセスになっていると考えられるが、これまで以上に

トップダウン型の分析も加えるべきである。その理由は3段落目に述べている。ステップ2の段階で、まずは職員がボトムアップであっても主体的に取り組んでいく行動の習慣化に取り組んでいくべきではないかと考える。令和3年度の内部統制取組報告書のP20のステップ2の内容に、「各部局における業務とリスクの見える化」が入っているので、これを素直に読めば、その段階では処理ミスが起きていない部局においてもリスクの棚卸し作業が進むという方向にいくことが期待される。

尚、情報セキュリティ対策では、トップダウンで対策強化を打ち出してもらっているそうである。統制環境ということを見ると、区政トップ層の関心の高さはもっと内外に見せていくべきと外部監査人は考える。

また、滅多に起きないが、いざリスクが顕在化すると災厄的な結果をもたらす Tail Risk に対する備えという発想は、ボトムアップ型のリスク分析だとなかなか出てこない話だと思われる。全庁をあげたリスク分析のプロセスにおいて、区政全般を見渡す位置にある、区長、副区長、総務部長からのインプットは重要と考える。

### 3) 過剰なリスク対応の問題

リスク分析、リスク管理というのは、すべて管理を強める方向に行くばかりではなく、今となっては必要のないのに管理を厳しくしていたものについては、管理を緩めていかないと非効率な事務運営になるということも意識してもらいたい。

歴史のある組織であれば、時代の変化に取り残されたものがあるのは普通の状態である。如何に意味がなく無駄になっているものがルールにもあり得ることを認識し、そのようなものを減らすことも内部統制の活動を通じてできるのではないかと思料する。

また、新任管理職向け研修の内部統制研修で、リスク対象の見直し、リスクを回避するのか、リスクを許容して事務処理を進めるのかという話を、内部統制推進担当課長自身がしたところである、というコメントもあった。大変結構なことである。最終的には、管理職だけでなく、作業マニュアルを見る職員一人一人に啓蒙していく必要があると内部統制推進担当では考えている。

### 4) 各所管課のリスク分析を全庁レベルで展開した俯瞰図

集約したものというのは「自己点検チェックリスト」ということになるとのコメントだったが、自己点検チ

チェックリストを使って、各所管課で実施したリスク分析結果を踏まえた俯瞰図はまだない、これから取り組んでいくアイテムになる。

民間企業だと、各部課で実施したリスク分析の結果を、毎年、内容別に対処すべき重要度を判定して組織全体のリスクマトリックスとして加工し、リスク委員会あるいはリスク管理委員会で共有する活動が一般的に上場企業に浸透していると思われる。

## 5) 外部監査人の評価

事務処理手順のマニュアルを整備するだけでなく、リスク分析に基づいたコントロールポイントという考え方が大事である。

リスク分析では職員からのボトムアップでの指摘、それから区政のリーダーからの問いかけや指摘の、双方からのインプットで区におけるリスク分析が行われているという状態が区のステークホルダーから見ると好ましいと考える。ボトムアップで作られた点検チェックリストを承認するという関与にプラスアルファの関与が望ましいと外部監査人は考える。

大事なのはリスク分析にトップ自らの視点を入れること、それが究極的なトップマネジメントのコミットメントのし方ではないかと外部監査人は考える。

また、過剰なリスク対応になっていないかという視点は、自治体の組織においては一層注目すべき点である。大田区においても、リスク分析、リスク管理というのは、すべて管理を強める方向に行くばかりではなく、今となっては必要もないのに管理を厳しくしていたものがあつた場合には、管理を緩めていかないと非効率な事務運営になるということも意識してもらいたい。

### 3. (包括的な) 内部監査部門の設置

#### 1) 内部監査部門の役割

「内部モニタリングには、日常的モニタリングと**独立的評価**がある。」と言われるうちの、独立的評価を担うのが内部監査である。日常的モニタリングは財務会計分野であれば、会計管理室が果たしているようなチェック機能あるいは各所管課におけるセルフ・チェックということができる。

内部統制推進をするリーダーである区長や副区長に内部監査の結果詳細が報告される体制でなければならない。内部監査は区の経営トップが整備した内部統制が、想定通りに適切に機能していることをトップ自ら確認するために実施されるものだからである。

総務省のガイドラインには「評価部局」を作ることが求められているが、現実にはそこまで対応できない自治体もあることに言及があり、大田区では内部統制制度導入当初、評価と推進の両方の機能を一つの部署で担うなどといった考えもあるようだが、まずは統制機能部門で連携して、今ある組織でやっていこうという判断になったとのことである。ガイドラインでも、既にある組織を活用するというのは肯定的に解説されている。

#### 2) 大田区における内部監査的活動実態

例えば、会計管理室が支出に関わる統制部局として他の部局へ往査して「検査」というものを行っている例がある。それを内部監査とは呼んでいない（内部統制取組報告書の中では「自己検査」と表現している）が、統制課が他の部局を検査する実務はあるということになる。

情報セキュリティ対策担当が（外部の専門家に委託して）実施している情報セキュリティ監査は、総務省が地方自治体向けにガイドライン提供している情報セキュリティマネジメントシステムの一環としても実施されているもので、大田区では平成 17 年から毎年実施してきた実績がある。

内部統制推進担当も、そのような活動に依拠したいと考えているという説明があった。

他方、監査委員監査では、基本、本庁の各課は毎年、それ以外の部局も数年に 1 回という頻度で監査が入るが、それを内部監査として扱うことはできない。大田区内部統制の手引きでも、監査委員監査は「外部」監査とはっきり明記しているとのことである。内部の監査だという認識は庁内全体としてないと考えているとの担当課長からの補足説明があった。

取組報告書の 11 ページに、推進体制で図示している中に「統制機能部門連携会議」を取り

上げているが、そこでは統制部局と内部統制推進担当が情報交換をしており、これが将来的に内部監査導入に繋がる重要な協議の場になるかもしれない。

統制機能部門連携会議は、企画課の経営改革担当課長、財政課長、総務課長、内部統制推進担当課長、法務担当課長、情報セキュリティ対策担当課長、人事課長、経理管財課長、会計管理者の9名を構成員としている。統制機能部門だからと言って、すべての構成員の所属課が、他の部局の検査をするわけではない。会計管理室、経理管財課、情報セキュリティ対策担当の実務に深く密接に関与している統制課は検査を担うことが多い。検査を実施していない統制課は、そもそも検査を実施する根拠規定がないと理解されている。

また、検査に関する規程は、会計事務規則や、物品管理規則などに分かれて規定されており、統一的な共通規程はないのが現状である。検査結果は例えば会計管理者から区長に報告されている。

### 3) 民間企業における三様監査と言う考え方

民間上場企業や上場していなくても大企業だと、内部監査を執行サイドの方で行い、監査役監査はそれにかかなり依拠している部分があるという関係がある。更に外部公認会計士監査でも、内部監査がしっかりやられている、そして監査役監査もしっかりやられている、だからこの会社については、基本的に内部統制がしっかりしていて、ガバナンスも効いており、安心して会計監査の意見も出せるという関係がある。三様監査と言って、3者の協力関係を築いて、それぞれの監査を効果的に実施していこうという考え方が広まっている。いずれ、内部監査機能が大田区の区長部局内に設けられ充実した暁には、監査委員・監査事務局と内部監査担当者間で密接な連携をしていくというイメージになる。

既に内部監査という観点ではないが、監査事務局との連携というのは内部統制推進担当としてもとても大事だと意識している。監査委員・監査事務局と協力、ときには相談しながら活動を進めていくことも重要だと思っているとのコメントがあった。

現状では監査委員の側は区長部局の活動から一線を画すという方針からか、内部統制推進会議に監査委員の方々がおブザーとして臨席することはないという。

#### 4) 他の自治体による独立的評価の導入例

詳細な記述はないが、栃木県の内部統制評価報告書の R3 年度版を見るとその P14 に栃木県は内部監査室を設けていることが伺われる。（リンク：

<https://www.pref.tochigi.lg.jp/b03/naibutousei/documents/r3hyoukahuokusyo.pdf> )

23 区だと、板橋区は経営改革推進課が独立的評価の担い手になっているようである。（「リスクマネジメントによる業務改善の推進（内部統制）」に関する 最終報告（案）について P5）（リンク：

[https://www.city.itabashi.tokyo.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/028/510/r21201\\_ki\\_4.pdf](https://www.city.itabashi.tokyo.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/028/510/r21201_ki_4.pdf) )

既に内部監査組織の導入実例はあると考えられる。

#### 5) 内部監査がない場合の弊害

「会計不正にせよ、検査不正にせよ、不正はやろうという意図だけでなく、監視体制や規制のルールなどが甘くて、やればできるからやる、という面も大きい」・山一証券破綻時の社内調査委員会の委員を務め、組織コンプライアンス問題の第一人者と言われる国広正弁護士の言葉。

従来からの区長部局における事務の処理は、事務分掌を定める、拠るべきルールを定める、実行は主管部局・所管課で担保するというのが運営ルールの伝統だと外部監査人は理解している。

しかし、人は必ずしも悪意がなくてもルール通りには動かない、動けないときもあるものである。そういう状態を仮に放置しておけば、長年のうちに表のルールとは異なる慣行というものが出来上がってしまうかもしれないし、不適切な状況が隠蔽される組織文化を生んでしまうリスクがある。

正しくルールを守ってやっているということは、自己宣言だけで担保されるものではなく、独立した他人の視点からチェックされる「監査」というプロセスで担保されるという意識を共有することが必要である。

## 6) 外部監査人の評価

内部監査のない内部統制システムは画龍点睛を欠く、というのが外部監査人の意見である。

民間企業でも内部監査の担い手が見つからない場合、それぞれの部署で行う自己点検（セルフ・チェック）で代替しようとする発想が出勝ちである。しかし、自己点検・自己監査は独立性に欠けている。監査の担い手で大事なことは監査される活動からの独立性（つまり自分の行為をチェックするのは人の性から言って、信頼できる客観的評価とは言えない）である。

内部監査部門というのは、内部統制の整備・運用状況を評価する部署になるわけだが、責任者をしっかり決めて、（統制機能部門の関係者の知見を活用するのは構わないが）独立性と客観性を保持した形で一元的に内部監査をする体制と、自己点検とでは、比肩できるようなものではない。

内部監査部門を立ち上げる際には、担い手としては内部異動で一から勉強してもらって内部監査活動を始めてもらうというより、責任者ならびに補助者とも外部から民間での内部監査経験者を採用または委託形式で活動を始められ、順次、内部からの異動者とミックスして活動を充実させるのが良いと思料する。

## 4. 外部監査や監査委員監査の指摘・意見に対する措置対応の体制

### 1) 現況

監査委員監査の指摘に対しては内部統制推進担当でとりまとめて区長部局は回答をし、それで更に措置という形で対応を決定している。監査対象の関係所属課の協力を得ながら、内部統制推進担当が窓口として動いている。

監査委員監査に関しては、大田区内部統制取組報告書（令和3年度）の22ページに監査対象の各所属の方で実際に監査委員に報告する前に書いてもらう書式例（「定期監査指摘事項 対応・実績報告書」）があり、そこにも内部統制の視点ということで、リスクや再発防止手続きの観点の記述も含まれている（リスクコントロール表と似た項目）。また、監査委員への報告からは除かれる記述も含めて内部統制推進担当が（一旦）受け取る情報フローとしており、各所属課から監査委員へただ報告するだけではないという意識を持ってもらうように進めている。

今の形は内部統制推進担当が、監査委員・外部監査人と監査を受ける部局の仲立ち・調整役をしていくモデルになっている。

## 2) 外部監査、監査委員監査の指摘事項等に対する措置対応の体制、手順（プロセス）に関し、区長や副区長名で発信された指示書

監査委員事務局から回付された指摘事項等を内部統制推進担当が収受し、そこから各所属課に対し、監査委員事務局との一定のフォーマットでフォローアップの結果を返すように依頼をしていく。

それは区長名や副区長名の指示書ではなく、総務部長名での依頼になっている。「大田区事案決定手続規程」等の文書化された事務処理ルールに基づき、決定権者の委任が行われているとのことである。発信者氏名についても、委任された事務に係る文書の発信者名は、受任者（保健所長、福祉事務所長など）の職氏名を使うルールである。なお、事案の重要度に応じて、副区長名、部長名、課長名等を使うことができると文書事務の手引きに明記されているとのことである。庁内においては色々な事務が各部局に所掌事務として配分されており、監査対応も、庁内の指示文書自体は必ずしも区長名や副区長名で出されることはなく、実際の発信者は所掌事務として担当になっている総務部長や会計管理者になることが定例化しているとの説明を受けた。

尚、監査委員監査については、例えば、「令和3年度後期定期監査及び財政援助団体等監査の結果に基づき講じた措置について、大田区長から通知があったので、次のとおり公表する。令和4年10月13日」と監査委員（実際には監査事務局）のweb siteのページで、「監査結果に基づき区長等が講じた措置」を監査委員全員の連名で公表する形を取っていることがわかり、また、区長名で監査委員に対する措置状況の通知があることも伺わせる。監査結果報告自体も、同様に監査委員関連のweb siteのページで、区長等の措置と同一階層で公表されている。

包括外部監査の場合、地方自治法第252条の38第3項の規定に従い、包括外部監査人から監査結果の報告の提出を受けた場合には、監査委員がこれを公表しなければならないと定めている。大田区の場合、監査委員関連のweb siteのページにおいて監査委員から包括外部監査の結果の報告を公表するというページは見当たらない。代わりに、総務課（の内部統制推進担当）が区のweb site上で監査結果を公表しているかのように見える。また、地方自治法同条の第6項では「当該監査の結果に基づき、又は当該監査の結果を参考として

措置を講じたときは、その旨を監査委員に通知するものとする。この場合においては、監査委員は、当該通知に係る事項を公表しなければならない。」と規定するが、こちらについても、監査委員から公表されている形跡は監査委員関連の web site 上では確認できず、総務課（の内部統制推進担当）が公表しているかのように見える。

なお、区の web site の外部監査のページの「制度の概要」の説明では「区と外部監査契約を結んだ者（外部監査人）は、監査結果と意見を記した報告書を作成し、議会、区長、監査委員等に提出します。これを受けて、区の監査委員が公表します。」と明記している。

この状況について監査事務局からの説明は、「監査委員名で告示している。」ということであり、「告示」という形式での公表方法を採用しているとのことである。噛み砕いて言うと、大田区監査委員条例第 6 条で、「監査委員が行う公表は、大田区告示式の例による」と規定し、区役所の掲示場に掲示して告示する方法である。このため、外部監査報告及び措置状況通知が監査委員にあった際、告示形式で公表しているという説明になる。また、外部監査人は、該当する告示の文章も令和 2 年度包括外部監査に関して入手し、文面を確認した。

したがって、監査委員は監査委員条例に基づく公表方法で、包括外部監査の結果報告があったこと、ならびに区長等による措置状況の通知があった場合には、通知にかかわる事項を公表していることは間違いない。

他方、外部監査人に理解できていないのは、包括外部監査報告書にしる、措置状況の内容にしる、かなりのページ数のある文書なのだが、区役所前の掲示場に掲示する方式で、その分厚い文書を同時にその掲示場に備え置いて閲覧に供しているのかどうかという点である。告示の方法を具体的に定める、大田区告示式はこの点について何も説明していない。

監査委員の告示の具体的表現では、報告書も措置状況も「別紙のとおり公表する」とある。

この辺りを法に基づいて適切に実施していることがわかるのが、神奈川県監査事務局の web site である（リンク：

<https://www.pref.kanagawa.jp/docs/h4c/cnt/f491088/p16428.html>)

大田区の場合、包括外部監査での報告と措置の通知の公表に関して地方自治法の規定は形式的には遵守されているが、その公表の手段は条例に従っていると言っても、包括外部監査結果報告や区長等による措置状況の通知の内容を公表するのにふさわしい方法なのかどうか、外部監査人は疑問である。やはり、監査委員監査の結果やそれに対する区長等の措置状況を監査委員関連の web site のページでも公表しているように、同じ web site での公表も検討

すべきだったのではないだろうか？ 他方、総務課の内部統制推進担当の方で区の web site に包括外部監査の結果報告やそれに対する措置状況の内容の公表をしてくれているおかげで区民その他外部の者も内容を読むことができるわけだが、地方自治法の公表規程との関わりの点では、内部統制推進担当の方の所管として web 公表を今後も続けるのが適切なのか、監査事務局とも協議の上、整理されることを提案する。

### 3) 全国市民オンブズマン連絡会議発行の「包括外部監査の通信簿」での大田区の措置対応評価

「包括外部監査の通信簿」ではこのところ、大田区の措置対応に低い評価が付されている。

(令和 2 年度監査と自治体の平成 30 年度監査報告活用度に関する通信簿の 2021 年版では、大田区の措置状況は 3 年連続 D または E の自治体としてレッドカード宣告を受けている)

内容を見ると、評価された措置の内容は平成 30 年度の「道路・公園・河川及び交通安全等に関する事務執行について」(包括外部監査人 菊池 努) のテーマでの包括外部監査報告に対する措置公表である。

評価の内訳は、速さ A、措置対応度 D、説明責任 D、総合評価 D となっており、評価コメントは「措置状況では意見に関してはまったく対応していない。措置内容も「努めます」「進めます」というように今後の方針が述べられたにすぎないものがかかなりある。務めたあとにどのようにしたかまで公表しなければ説明責任を果たしたことにはならない。他自治体の措置対応状況を参照し、区の包括外部監査に対する姿勢を根本的に改めるべきである。」とかなり辛辣である。

内部統制推進担当の認識は、これまで大田区は「措置」に対してのみ公表していて、参考意見に対してのアクションを公表していなかった。そこが、全国市民オンブズマン連絡会議からの評価が低くなった原因ではないかと考えているというところに留まっている。令和 2 年度の包括外部監査に対する、令和 3 年度以降の措置状況については、指摘に加え、意見についても公表している。(リンク：

<https://www.city.ota.tokyo.jp/kuseijoho/gaibukansa/2soti.html>) ちなみに、令和 3 年 12 月 16 日現在での第 1 回措置状況の公表があり、次に令和 4 年 10 月 21 日現在と少し間が空いて第 2 回の措置状況の公表が行われている。公表日は恐らく令和 4 年 11 月 16 日と考えられる。監査が終了してから 1 年 8 か月弱経過していることになる。

R4 年度の包括外部監査結果に対する区取組と情報発信についても参考意見に対するものも含めて公表していく方針であることを確認している。以上の取り組みにより、令和 4 年度以降の大田区の措置対応評価は改善傾向を示すのではないかと予想される。(外部監査人は 2022 年版の包括外部監査の通信簿は確認していないので予想に留まるが、恐らく 2023 年度版の通信簿に令和 2 年度監査に対応した区の措置状況の評価が掲載されると思われる。)

#### 4) 監査委員監査で職員の「立替払い」についての指摘が散見される件について

外部監査人からすると、散見されるというのは、逆に区長部局の現場には立替払いで処理したいニーズがあるのではないかと感じる。立て替払いを禁じる、あるいは認めていないルール自体に実務にそぐわない問題があるようにも感じる場所である。

監査委員がチェックをする中で浮かび上がってくるコンプライアンスエラーの中では相対的に数が多い。

監査委員からの指摘があっても年を改めると他の所管課でも立替払いが発生しているという状況に関して、内部統制制度の導入でリスク分析的アプローチをするのであれば、立替払いを認めないルールへの違反で、どういう行政事務上のリスクが生じるのか、区長部局側で原点に立ち戻って検討することは有意義ではないかと思われる。

もっとも、リスクの有無ではなく、法律で認められていないものはしてはいけないという結論になることは十分予想されるが、法律として絶対的に所与のものではなく、人が決めたルールなのであれば、不都合があるという声が高まれば、ルール自体の見直しをするというのが人の社会のあるべき姿ではないだろうか。ルールだから、そのルールが妥当かどうかではなく、遵守するのみ、では根本的な改善はない。

色々話を伺っていると、立替払いが駄目とされるのは、そのことによる財務的な不都合とか実質的なリスクの議論よりも、定められた手続きに従って行動していないことを問題視しているように感じられるという印象が強い。つまり結果（ゴール）の妥当性よりも過程の手続き違反が問題視されているように見える。この外部監査人のコメントに対しては、特に求めたものではないが監査事務局より以下の反論が寄せられた。「そもそもの認識が違う。立て替え払いのリスクは、

- ・ルールにのっとっていない

・恣意的・常態化し、やがて公金と私金の区別がつかなくなり事故につながる

などがあり、大きな影響を及ぼすことになる。」「監査委員は、定期監査や部局ヒアリングの際、このような事例があったときは、リスク影響度は大きい旨を指摘している。」

外部監査人は民間で遍く立替払いの精算が行われている実務に照らして、公金と私金の区別がつかなくなり事故につながる、リスク影響度は大きいという点に関しては同じ意見ではない。不適切な立替であれば決裁権者が払い戻しの精算をしなければ済むことであり、区長部局が財務的なリスクを負うことになるとは考え難い。

## 5) 外部監査人の評価

外部監査人からの各所管とのヒアリング実施の依頼書を区長宛てに発行することを求めていることに比較すると、報告書が出た後の、庁内でのアクションが、途中で行政トップを巻き込むことなく職務分掌に基づいた事務処理としてルーティン作業化しているように見える点については内部統制上、改善の余地があるのではと考える。

外部監査人監査については、ガバナンス上、今まで以上に行政トップのコミットメントが庁内外に見えることが望ましい。

立て替え払いの禁止ルールに関連して、後日、会計管理室や人事課でのヒアリングから旅費の支給に関しては事前概算払いの他、旅行後の「事後払い」を認める制度化をしていることがわかった。しかし「事後払い」は立替経費の精算には当たらないという、外部監査人としては良く理解のできない説明であった。この部分に関し、改めて会計管理室より「資金前渡による立替払いと旅行命令を受け実費弁償を本人の請求に基づき支払うことは、全く次元の違う話です。同列で語れません。」との補足説明があった。残念ながら、外部監査人にはこの補足説明もよくわからない。

また、立替払いの問題については、監査委員から部局が違っているにしてもコンプライアンス違反での指摘を繰り返し受けて、その度にもし再発防止やルールの徹底という型どおりの回答を繰り返しているようなことがあるのだとすれば、内部統制の基本であるリスク分析に基づいた議論を監査委員としてもらってもいいのではないかと感じる次第である。

## 5. ルール制定における多様な視点の反映や監査委員の関与

### 1) ルール作りの現況

庁内の各部局における行政上の手続きについては各部局で決めるという仕組みになっているかどうかについて、内部統制推進担当からの説明は、次のようなものであった。

- ・法定されている領域のものであれば、法定のルールがある
  - ・条例や規則になると、しっかりと法規担当（立案）及び文書係（調製・公布）が関わる
  - ・事業実施に当たり、業者選定においてプロポーザル方式を採用する場合、基本的な考え方や遵守すべき事項等については、経理管財課作成の「プロポーザル方式ガイドライン」に沿って対応している
    - 具体的には、まず、委員長である各所管部長決定により、選定委員会設置要綱を制定し、各選定委員会を設置する。その後、当該委員会において、募集要項や採点基準等詳細決定、募集、並びに実際の選考（書類審査及びプレゼン・ヒアリング審査）を実施している。
  - ・補助金であれば、「大田区補助金等交付規則」、「大田区補助金適正化方針」に基づき統一的な基準を設けて適正かつ効果的な補助金制度を運営している。「大田区補助金適正化方針」は財政課が所管していて、この方針に基づいて補助内容のメニュー化は進められる。また、制定・改正時には財政担当者の確認がなければ補助金として決定はされない。
  - ・庁内のルールで、「要綱」以外の文書名でのルール、典型的なものでは、要領、マニュアル、目的の事業を進めるための手引きの類。多くのルールは要綱でカバーされる。「要綱行政」とも言われるぐらいなので。

それぞれの所属でできる職員が準拠するルールについては要綱と異なり、どれくらい数があるかも把握はされていないと思われる。ただし、マニュアルと言われるルールについては、令和3年1月の業務マニュアル等の整備状況の調査で実数は把握済みである。
- 要綱は基本的に文書係に確認すれば数はわかるはず（ただし、現在も有効な要綱なのかどうかは、所管課でないとわからないかもしれない）。また、要綱であっても、すべてを庁内システムのオンライン上で閲覧できるわけではないという。
- 要綱には発番が付けられるが、所属でつくるルールにも番号は付番されるかという点については、

その種類や用途に応じて「～～部長決定」には番号が付くとのことであった。しかし、ルールというカテゴリだけでの発番ではないため、実数把握が難しいのだろう。

## 2) ルール策定に関与し、意見を反映させることのできるメンバーの多様性をどのように確保するか

ルールの有効性、合理性を高めるために、民間上場企業だと、一つの例としては取締役会レベルに役員の多様性を反映させることでこの問題を解決しようとしているのだが、これに関して大田区の区長部局がどうしているかを確認してみた。

- ・行政計画であれば、場合によっては関係団体、福祉であれば福祉団体の方とか、学識者、街づくりであれば地元の地域の方であるとか、工学、建築学を専攻されている方とかを（プロポーザルの）選定委員に入れているケースが結構ある。加えてパブリックコメントを求めることもある。そういう意味での多様性の確保はしている。また、行政計画であれば、全部長が参加する庁議で報告・審議されるという仕組みはある。
- ・条例であれば行政では審議会へ諮問答申しており、専門的見地や区民の視点を積極的に取り入れているし、パブリックコメントを求めるやタウンミーティングを開くという仕組みや実績がある。
- ・区長の附属機関<sup>1</sup>に対して区が様々なルールを決める際に諮問をしており、ルールを決めるにあたって多様な視点を入れている。
- ・色々な視点を計画や条例づくりに活かす、区民の意見や有識者・専門家の意見を聞くというのは大事だと思っている。
- ・パブリックコメントに関しては「大田区区民意見公募手続（パブリックコメント）実施要綱」により詳しい情報がある。（リンク：  
<https://www.city.ota.tokyo.jp/kuseijoho/publiccomment/index.files/pubkom280401.pdf>）

---

<sup>1</sup> 附属（また付属）機関とは、地方自治法第 138 条の 4 第 3 項及び地方公営企業法第 14 条の規定に基づき設置する機関で、区長等の執行機関の要請により、行政執行のために必要な審査、審議、調査等を行うことを職務とする機関。自らの執行権はない。審査会・審議会・調査会などの名称で呼ばれる。

以上が内部統制推進担当からの説明であった。

尚、大田区では審議会等の附属機関の一覧や一般的な運営方法を公表していない。また、地方自治法第 138 条の 4 第 3 項の目的を持つ諮問会議等であっても、個別条例に基づかずに設置されているものがあるのかどうかは一覧情報等がないため判然としない。少なくとも、大田区は付属機関設置に関する包括的な条例は持っていない。自治体によっては、地方自治法第 138 条の 4 第 3 項に基づく附属機関としての審議会等と、行政運営上の意見の聴取、交換、懇談等を行うために同条に基づかずに首長等が設置した懇談会等を明確に分けて両方を広義の「審議会等」として説明している例がある（熊本市）

附属機関、懇談会、パブリックコメントのいずれも、諮問型の多様性反映の仕組みであり、決定権は行政側にある。意思決定機関・会議のメンバーレベルでの多様性への配慮ということまでは大田区においても特筆すべきものはない。

### 3) 法律専門家の関与

要綱であれば庁内の法規担当のチェックを受けるということだが、法規担当を支えるため弁護士が常に控えてサポートしているのかどうかを確認してみた。

総務課の法務担当課長は弁護士資格を持っており、法律に精通した者が庁内にいるという認識が共有されている。また、法規担当に直接確認したところ、法規担当が窓口となって個人事務所を構える弁護士と随意契約による顧問契約を 1 年単位で締結し、法務サービスを受けているとのことだった。現状では同じ弁護士と契約更新した結果、数年は継続して顧問を依頼している状態だとのことである。所管課からの法律的な相談で、どの程度顧問弁護士に話を繋いでいるのかどうかについては、外部監査人は把握できていない。

所管課によっては直接別の顧問弁護士契約を結んで、法的助言を得ているところもあるらしい。

### 4) ルール作りの過程での監査委員の関与

区の各所管課が策定する要綱やガイドラインの策定や改訂について、監査委員は事前・事後の法令準拠性（あるいは妥当性）を確認をされているかどうか、職務上の確認義務があるかどうか

かについては直接、監査委員にも確認してみた。

要綱等を事前にチェック、あるいは相談を受けるという仕組みはないということであった。「区長部局が策定する要綱等について、事前や事後に監査委員がチェックする根拠がない」とまで、監査事務局は断言している。他方、定期監査において、監査対象の活動を評価する際に、事務処理のルールである要綱等を事後的に確認することはあり、ルールの妥当性について全く検討していないわけではない、仮に要綱に不備がある場合には改正等を指摘することもあるという点も確認した。

## 5) 外部監査人の評価

庁内で文書化されたルールについては、内部統制の観点からは棚卸して、全庁でも全体像を把握する必要があると感じる。各所属に実態把握は任せて、それを横断的に見ることを省略してしまうと、事務の合理化のきっかけを見落とすことになる。通常業務は事務分掌で管轄をしっかりと決めたとしても、区長部局全体としてどういう状態になっているか、横断的に見ていくというのは組織運営で大事なことである。

要綱でもオンライン上での確認不能、検索できないとなると、定められたルールを守れない、他方、事実上無効となった要綱もまだ形の上では廃止されてないという不具合が生じる可能性があり、内部統制上の一つのテーマとして要綱の棚卸しと整理は取り上げるべきと史料する。要綱の次は、要領レベルも対象に。

条例や行政計画といった大掛かりなルール、計画ではなく、庁内の各部局・所管課の事務処理ルールを定める場合に、ルール検討段階で下命を受けた担当職員・管理職でルールを作り上げていくルーティンは確立されていると考えられるが、直接の担当者でない職員や、様々な世代・性別など属性の事なる人々の多様な見方を取り組む仕組みは不在と考えられる。要綱・要領、あるいはマニュアル策定で、審議会やパブコメ、外部有識者への諮問があるのかないのかは、調査に至らず判然としない。

庁議<sup>2</sup>も基本的には部局の幹部を主なメンバーとして検討する場。謂わば執行ラインの上級幹

---

<sup>2</sup> 「大田区庁議規則」によれば、「区行政運営の最高方針を審議策定するとともに、区各機関相互の総合調整を行ない、区行政の能率的遂行を図るため庁議を設置する。」（設置目的）。区長主宰の下に、副区長、教育長、[大田区組織条例](#)(昭和49年条例第2号)[第1条](#)に定める部の部長及び部長に相当する職にある者で区長が指定する者をもって構成する。ただし、必要により関係職員を出

部中心で審議しているわけで、外部有識者等の庁外の常任メンバーはいない。区の行政組織の意思決定プロセスにも民間企業の社外取締役に似た、多様性を反映させる仕組みを作れないものか、外部監査人も自問するところである。もちろん、前述の審議会等の区長附属機関による専門的見地等による審議、パブコメ等の結果は庁議の場で活用されることにはなると理解している。

庁内の法規担当の幹部職員が弁護士資格を持っている場合でも、より客観的・専門的な法的知見を行政に活かすためには、役所外で法律事務所を構える開業弁護士に各所管課からも相談しやすい体制の確保が欠かせないと考える。民間であれば、幹部職員が士業資格を持っていればオールラウンドに特定分野の問題にも対処することができる体制とは必ずしも捉えていない。もちろん、既に必要に応じて所管課によっては直接、開業弁護士と個別の顧問契約を結んで頻繁な法的検討・確認のニーズに合った体制を取っているところがあることは付言しておく。大事なのは、むしろ頻繁に法的検討・確認のニーズがない所管課でも相談しやすい外部弁護士がいる体制を作れるかどうかという点である。

---

席させることができる。また、総務部総務課長は、幹事として庁議に参画する、と規定されている。多数決とは明示されていないので、多数決ルールではないと考えられる。

## 6. 統治機構の明示

### 1) 現況

区の広報 web site を見たところ、区のカバナンスの全体像を伝えるページはないという印象である。伝統的な組織図を開示したページはある。(リンク：<https://www.city.ota.tokyo.jp/kuseijoho/soshiki/>)

カバナンス関連情報を区民に伝えるという観点から見てみると、現在区の web site で広報されている情報は

- ・組織図という伝統的な切り口で情報が開示されていると、無味乾燥的なイメージの情報である
- ・監査委員に関しては、監査委員として独立してではなくデザインが恰も区長部局内の組織のように見える監査事務局のページから情報発信されており、そうなると区長部局の組織のように見えてしまう
- ・選挙管理委員会も委員会ではなく、委員会事務局のページとして情報発信している
- ・なぜ選挙管理委員会事務局と監査事務局を一つのページにまとめて表示するページにしているのか、趣旨がわからない
- ・現行の組織図の最終ページには、議会や監査委員、教育委員会、選挙管理委員会についても小さくリストアップはされているが区長部局と、議会・監査委員の関係は示されていない。
- ・議会事務局のページも、区政情報＞区のカバナンス・業務・窓口案内＞業務案内の体系の中で現れてくる。区議会のホームページの体系の中に入っているわけではない。大田区議会のホームページ体系の中で事務局に触れる方が自然なのではないかと思われる。

という点が気になるところである。

他方、教育委員会は委員会として区長部局からは独立のページを持っている。大田区議会も区長室に並列する形で独自のページ体系を持っていて、議会の議事録はそちらのページで閲覧できる。

### 2) 区のカバナンス体制を広報する所管課

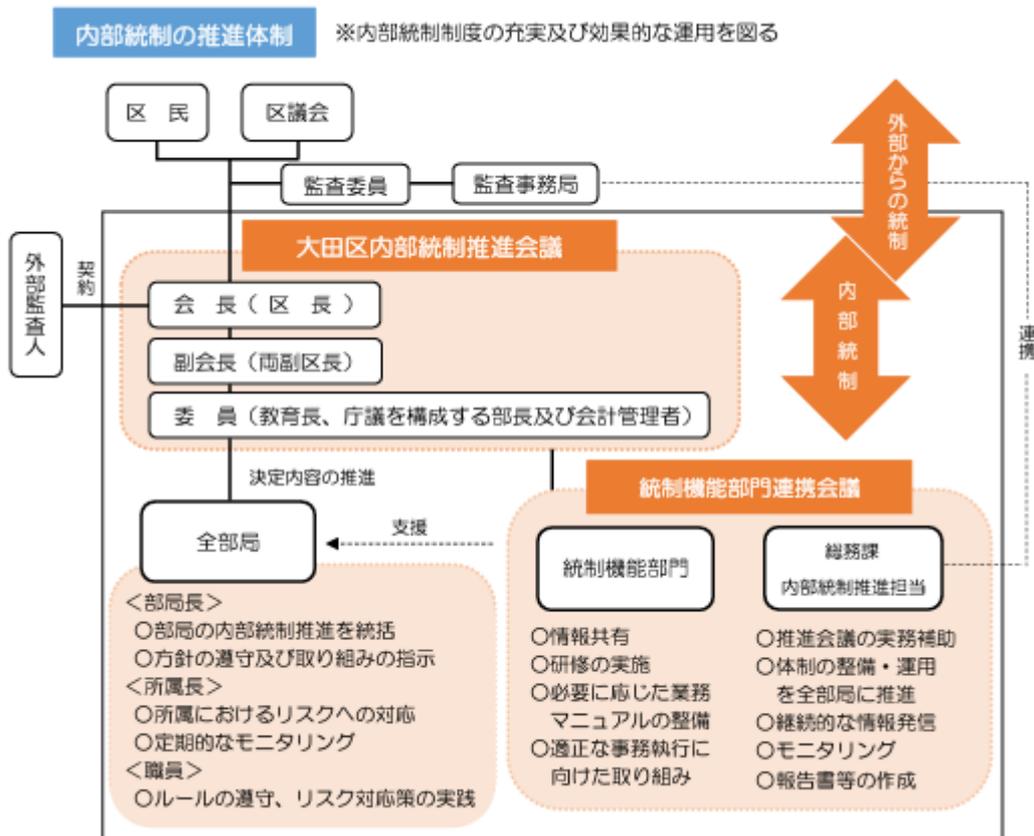
区のカバナンスの仕組みをどのように開示するかについては、広聴広報課では直接関知するところ

ではないという説明を受けている。

組織図担当は総務課ではなく、企画経営部の企画課であるとの、内部統制推進担当からのコメントだったが、ガバナンス体制を示すコンテンツの作成担当がどこになるのかについては現状では断定できない状態であった。

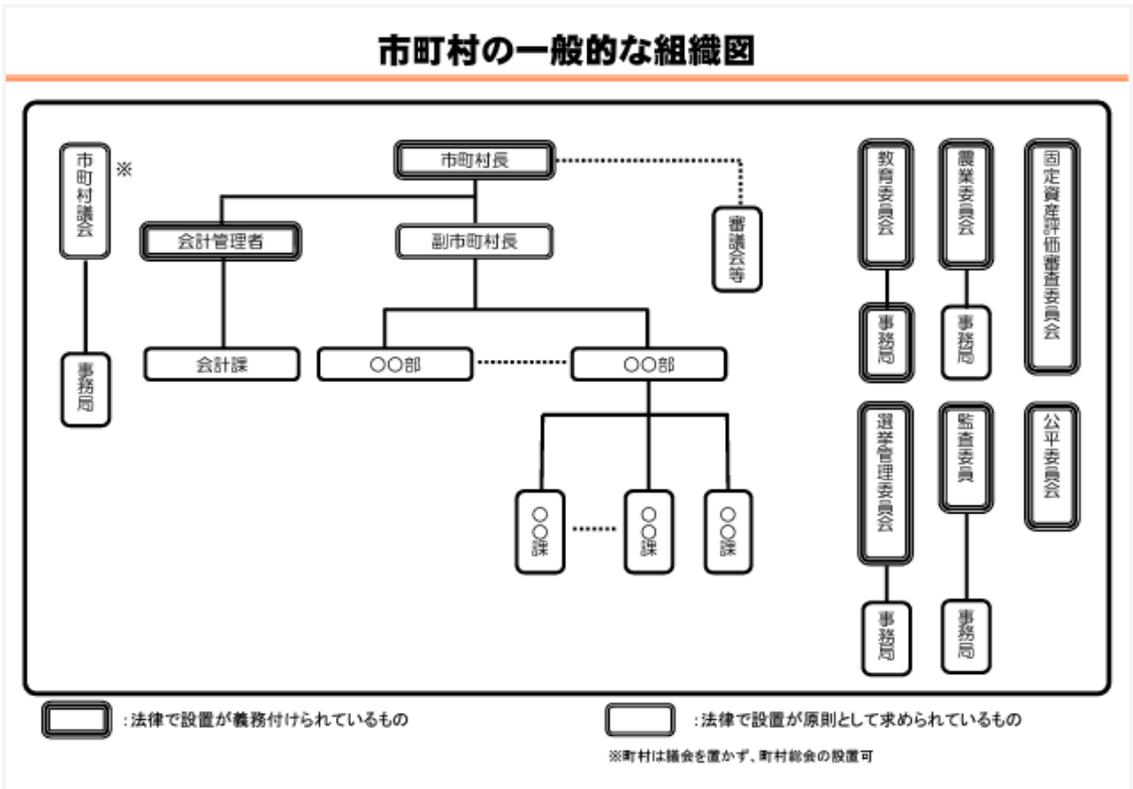
なお組織図の案内のページでも、所管課がどこになるのかの表示はない。

ガバナンス体制に関する図解については、内部統制取組報告書令和3年度版であれば3ページに掲載の下記の図が、少し加工は必要になるものの、たたき台になりうるコンセプト図と外部監査人は考えている。

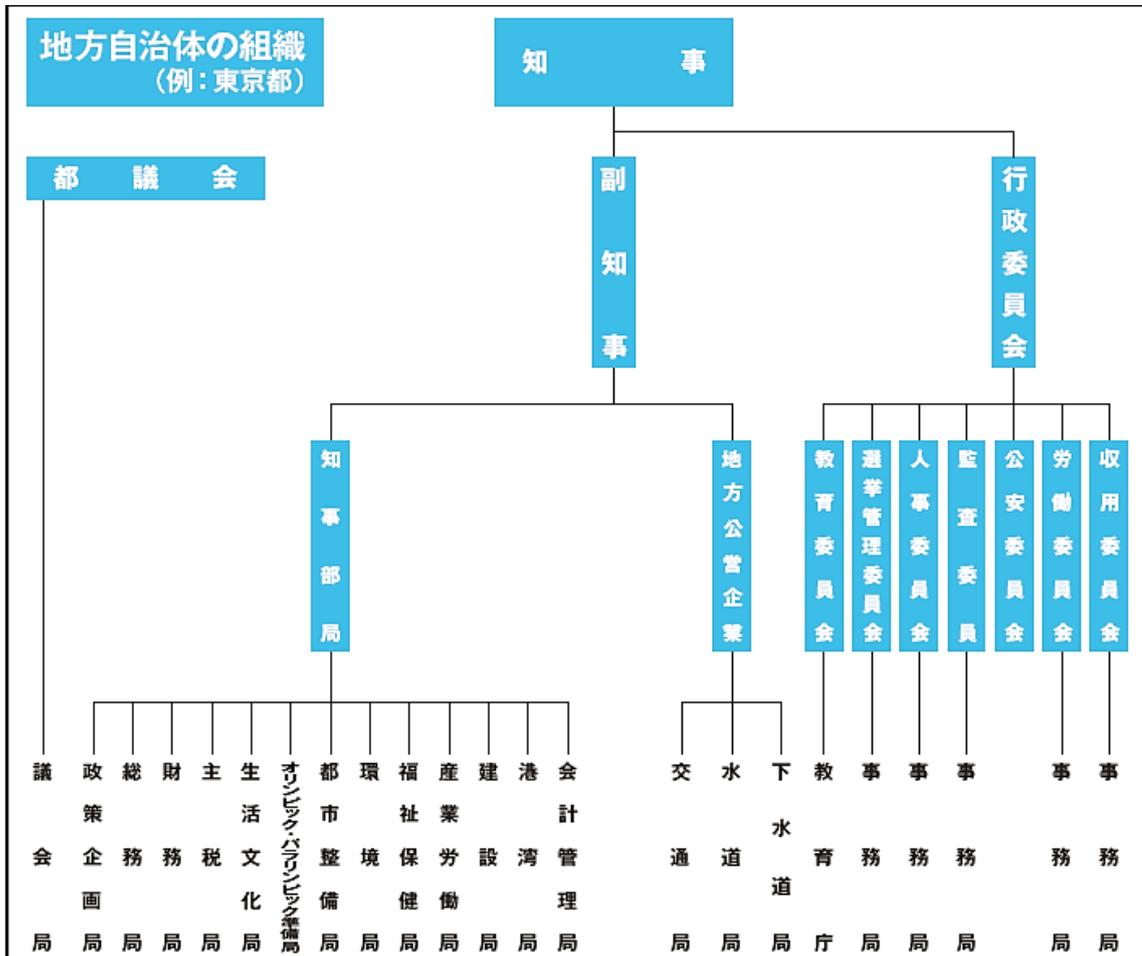


### 3) 他の自治体の組織図開示例

(1) 総務省によって示された、市町村の一般的な組織図例はこちらである。



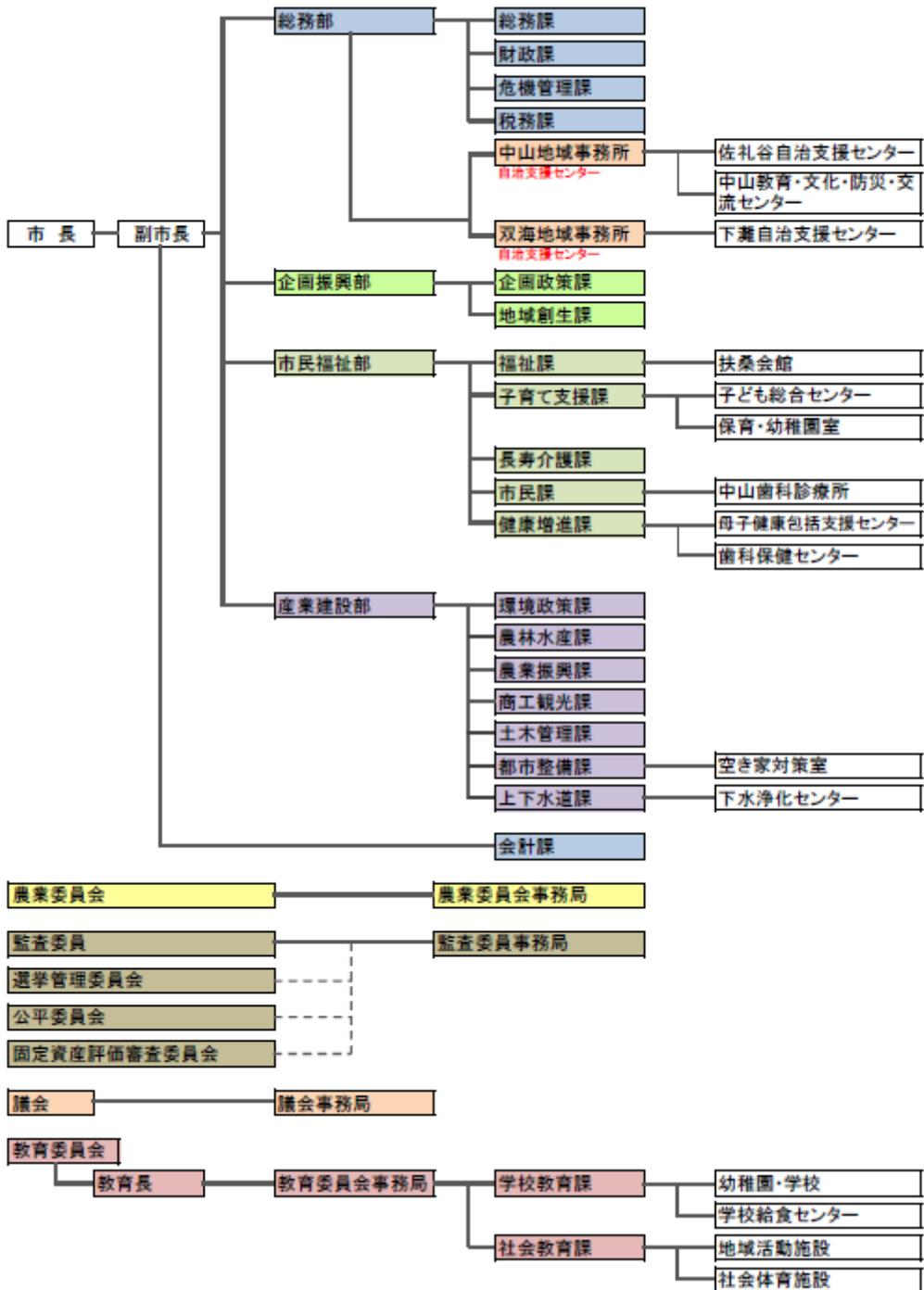
(2) ある専門学校が公務員講座の教材として作った組織図（東京都を例に）





(4) 愛媛県伊予市

組織図 (令和4年4月1日から)



#### 4) 外部監査人の評価

区が内部統制システムを導入している過程においても、例えば小学生高学年でもわかるように「区におけるガバナンスはこうやって成り立っている」ということを分かり易く説明するページがあってもいいのではないかと思われる。

そこまでは一般区民の認識が追いつかないから、ガバナンス上は性質の違う組織も同じ組織枠の中で扱うという省略も一つの方法論ではあるかもしれないが、他方、正しい知識のある区民からは、区長組織のガバナンスに関する認識を疑問視する見方も出るかもしれない。正確な情報を分かり易く伝える広報コンテンツであってほしい。

現在開示されている組織図について外部監査人が考える問題点は、階層構造は示されているとは言え、数ページに渡る部課名の羅列であって、一覧性がないということである。他の自治体等の組織図の開示例も掲載したので、参照してほしい。

これからもこれまでの伝統的な組織図のパターンを活かした web 開示をするのであれば、組織図のトップページとしてはもう少し纏めた形で 1 ページに収まるように、区長部局・教育委員会・選挙管理委員会・議会・監査委員の関係性がわかる組織図を持ってきて、区長部局の詳細については、各部毎にドリルダウンで詳細ページに飛ぶような提示の仕方がいいのではないかと、また更に課ごとの職務の情報ページとも相互リンクされるような構成にしたらいのではないかとと思われる。

## 第4項 監査結果

以上の事実関係の確認と監査人の分析に基づき、監査人は大田区の内部統制制度導入については、現在はまだ啓蒙期にあると考えられ、着実な進展を見せており妥当であると結論する。

他方、区の内部統制制度のグラウンドデザインについては重要論点について見直しが有用であると認識している。

また、包括外部監査の結果報告と、それに対する区の措置状況の公表方法に関しては、地方自治法の趣旨に照らして適切な方法になっているか疑いがある。

以上から、直ちに改善を要する指摘事項は次の通り。

### (指摘 1 - 1)

前項第4号 2) で触れたように、大田区の場合、包括外部監査での報告と措置の公表に関して形式的には地方自治法の規定に遵守している。しかしながら、やはり、監査委員監査の結果やそれに対する区長等の措置状況を監査委員関連の web site のページでも公表しているように、同じ web site での公表も検討すべきだったと考える。地方自治法の公表規程との関わり点では、内部統制推進担当の方の所管として web 公表を今後も続けるのが適切なのか、監査事務局とも協議の上、整理されることを提案する

また、今後の更なる改善のために、以下の意見を具申する。

### (意見 1 - 1)

前項第1号で触れたように、現状の区議会報告用の内部統制取組報告書は一般区民にとってわかりやすいかと言えば、そうとも言えず、今後、内部統制推進担当からの広報として庁内の活動をわかりやすく外部利害関係者に伝えるという視点で、分かり易くまとめたサマリー版の作成というのも十分検討すべき点と史料する。

### **(意見 1 - 2)**

前項第 2 号で触れたように、リスク分析においては職員からのボトムアップでの指摘、それから区政のリーダーからの問いかけや指摘の、双方からのインプットで区におけるリスク分析が行われているという状態が区のステークホルダーから見ると好ましいと考える。ボトムアップで作られた点検チェックリストを承認するという関与にプラスアルファの関与が望ましいと外部監査人は考える。

### **(意見 1 - 3)**

前項第 2 号で触れたように、また、過剰なリスク対応になっていないかという視点は、区の組織においては一層注目すべき点である。リスク分析、リスク管理というのは、すべて管理を強める方向に行くばかりではなく、今となっては必要もないのに管理を厳しくしていたものについては、管理を緩めていかないと非効率な事務運営になるということも意識してもらいたい。

### **(意見 1 - 4)**

前項第 3 号で触れたように、内部監査のない内部統制システムは画龍点睛を欠く、というのが外部監査人の意見である。立ち上げまでのハードルは高く、時間も掛かるかもしれないが、内部監査部門を立ち上げる際には、担い手としては内部異動で、一から勉強してもらって内部監査活動を始めてもらうというより、責任者ならびに室員とも外部から民間での内部監査経験者を採用または委託形式で活動を始められ、順次、内部からの異動者とミックスして活動を充実させるのが良いと思料する。

### **(意見 1 - 5)**

前項第 4 号で触れたように、監査委員監査や外部監査の報告書が出た後の、庁内でのアクションが、行政トップを巻き込まない形でルーティン作業化しているように見える点については内部統制上、改善の余地があるのではと考える。

監査委員監査や外部監査人監査については、ガバナンス上、今まで以上の行政トップのコミットメントが見えることが望ましい。

### **(意見 1-6)**

前項第5号で触れたように、要綱でもオンライン上での確認不能、検索できないとなると、定められたルールを守れない、他方、事実上無効となった要綱もまだ形の上では廃止されていないという不具合が生じる可能性があり、内部統制上の一つのテーマとして要綱の棚卸しと整理は取り上げるべきと思料する。要綱の次は、要領レベルも対象に。尚、内部統制推進担当からの補足説明で、「●年●月●日に限る」「失効する」などの文言で抽出し、ヒットしたものは所属へ確認している。」とのことだった。

### **(意見 1-7)**

前項第5号で触れたように、庁内の法規担当の幹部職員が弁護士資格を持っている場合でも、より客観的・専門的な法的知見を行政に活かすためには、役所外で法律事務所を構える開業弁護士に各所管課からも法規担当からの個別の許可を得なくても相談できるなど、相談しやすい体制の確保が欠かせないと思う。

### **(意見 1-8)**

前項第6号で触れたように、区が内部統制システムを導入している過程においても、例えば小学生高学年でもわかるように「区におけるガバナンスはこうやって成り立っている」ということを分かり易く説明するページがあってもいいのではないかと思われる。

現在開示されている組織図について外部監査人が考える問題点は、階層構造は示されているとは言え、数ページに渡る部課名の羅列であって、一覧性がないということである。他の自治体等の組織図の開示例も掲載したので、参照してもらいたい。

これからもこれまでの伝統的な組織図のパターンを活かした web 開示をするのであれば、組織図のトップページとしてはもう少し纏めた形で 1 ページに収まるように、区長部局・教育委員会・選挙管理委員会・議会・監査委員の関係性がわかる組織図を持ってきて、区長部局の詳細については、各部毎にドリルダウンで詳細ページに飛ぶような提示の仕方がいいのではないかと、また更に課ごとの職務の情報ページとも相互リンクされるような構成にしたらいいのではないかとと思われる。

## 第3章 監査の結果及び意見

### 第2節 情報セキュリティ 企画経営部情報政策課編

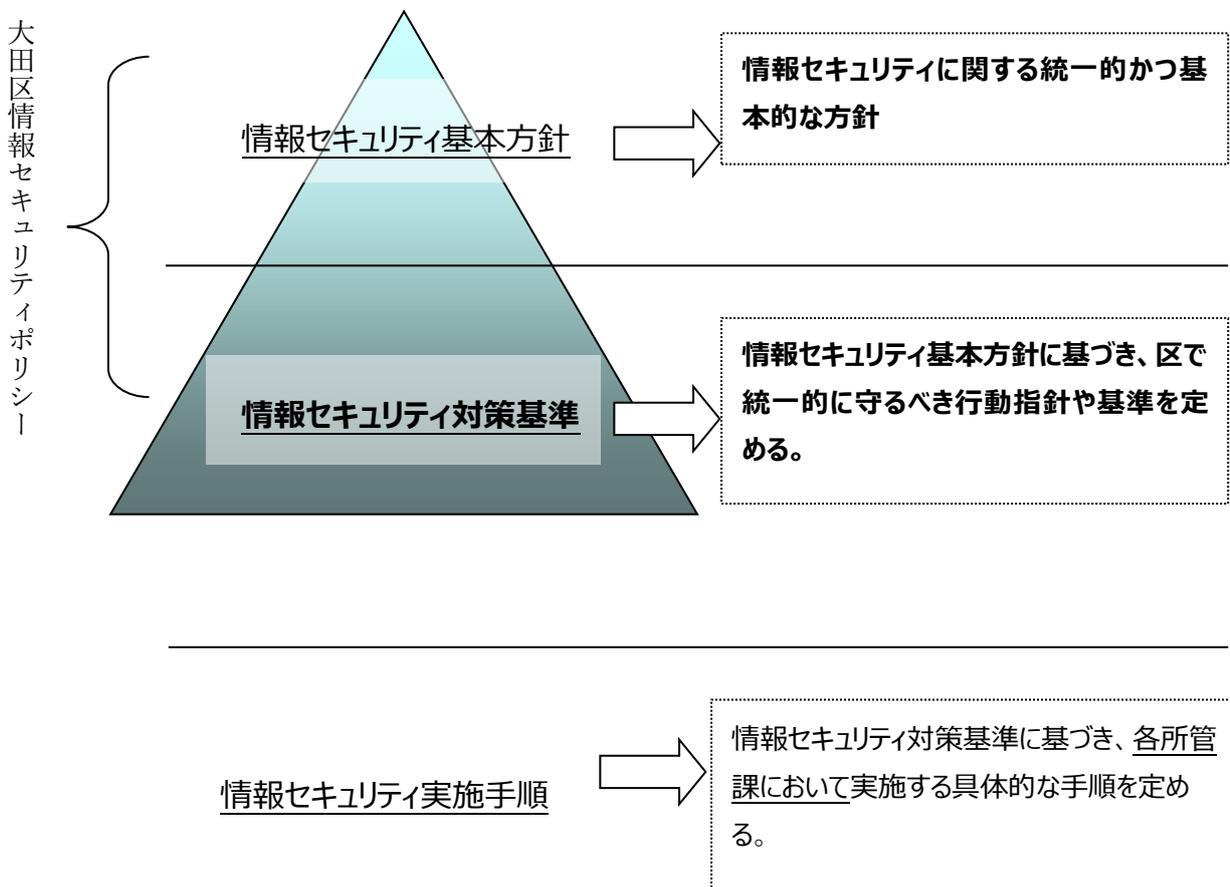
#### 第1項 区の情報セキュリティ体制の概要

##### 1. 大田区の情報セキュリティ対策の体系

区では、下記のような方針、基準そしてその下位規程に則り、情報セキュリティを整備・運用していくことを決定している。

- ・ 大田区情報セキュリティ基本方針（平成 16 年 1 月 30 日区長決定）
- ・ 情報セキュリティ対策基準（以下「対策基準」という）（詳細は非公開）

（初版平成 16 年 1 月 30 日助役決定、改正令和 4 年 3 月 1 日大田区情報セキュリティ委員会承認）



他に、「共通手順」として、下記のような個別事項についての具体的な規程が定められている。

・ **共通手順**

01\_大田区インターネット利用基準（令和 4 年 3 月 23 日改正）

02\_大田区 LGWAN メール取扱手順（令和 4 年 4 月 1 日改正）

03\_大田区電子メール取扱手順（令和 4 年 4 月 1 日改正）

04\_デバイス・ソフトウェア利用の手引き（平成 30 年 10 月改正）

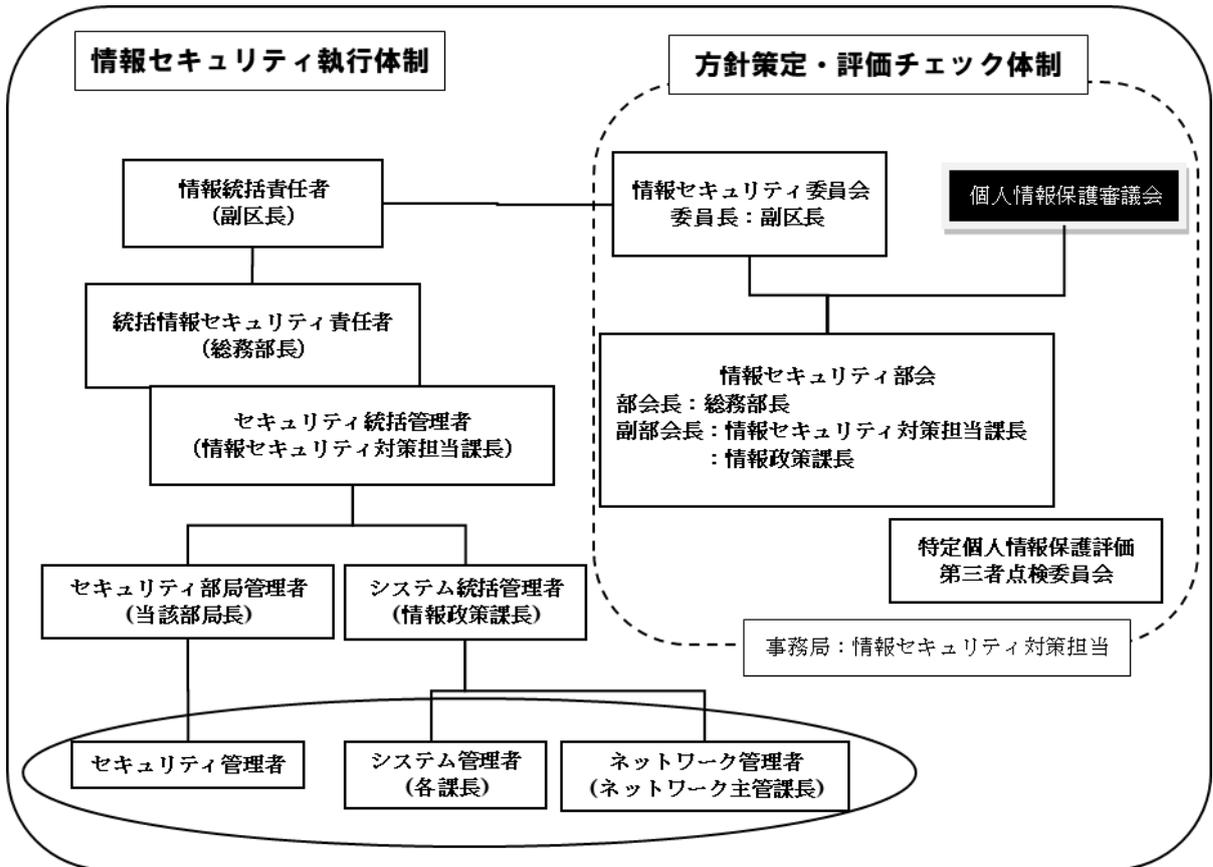
05\_オンライン・ストレージサービス利用手順

06\_強靱化に伴う各種解説

07\_区民情報系 USB メモリの利用等について(H29.02.22 改定版)

## 2. 情報セキュリティ管理体制

対策基準においては、情報セキュリティを担保するために、以下のような体制が規定されている。



## 3. 情報セキュリティを所管する部署

大田区においては、下記の部署が主に情報システムの管理に従事している。

- ① 企画経営部情報政策課（以下、「情報政策課」という。）
- ② 総務部総務課情報セキュリティ対策担当（以下、「情報セキュリティ対策担当」という。）

#### 4. 所管課の職務内容、職務分掌

情報政策課は、庁内の情報システムの開発、調達、運用、保守を統括し、庁内の情報資産を一元管理している部局である。

総務課においては、情報セキュリティ対策担当が、情報セキュリティ体制の整備に関して、情報セキュリティ委員会において情報共有と全体統括を行うとともに、「セキュリティ事故対応マニュアル」に基づき事故対応の徹底を図る。また、発生した事故の傾向やセルフチェックの結果を踏まえた各種研修を実施するなど、事故の抑止を図る。

情報政策課が、情報システムのインフラ面を主に担当し、情報セキュリティ対策担当が情報セキュリティに関する庁内事務運営を担当していると言える。

ただし、この両課は、情報セキュリティに関して、いわば「車の両輪」ともいう関係であり、実際は緊密な関係性の中で業務を遂行している。

以下の項で情報政策課に焦点を絞った、情報の整理と外部監査人の分析、所見を述べる。

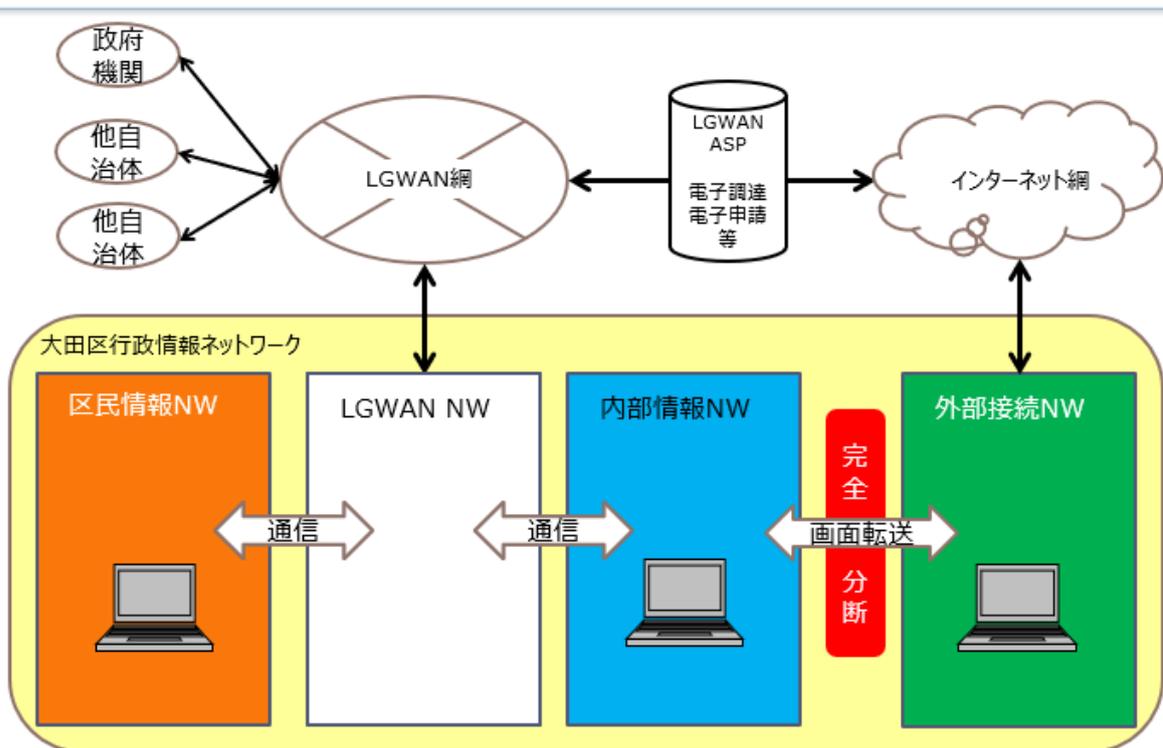
これに続く別の節では、総務課情報セキュリティ対策担当の活動に関する情報の整理と外部監査人の分析、所見を述べる。

## 第2項 情報システムの概要

区のシステムの概要を以下に示す。

### 1) 大田区庁内システムと LGWAN 網、インターネットの概要図

#### 大田区ネットワーク物理構成概要図



(1) 区民情報系システムとは、住民記録や戸籍等に係る情報システムである。また、LGWANと連携している。

(例) 住民記録システム、国保・年金システム、税収納支援システム等

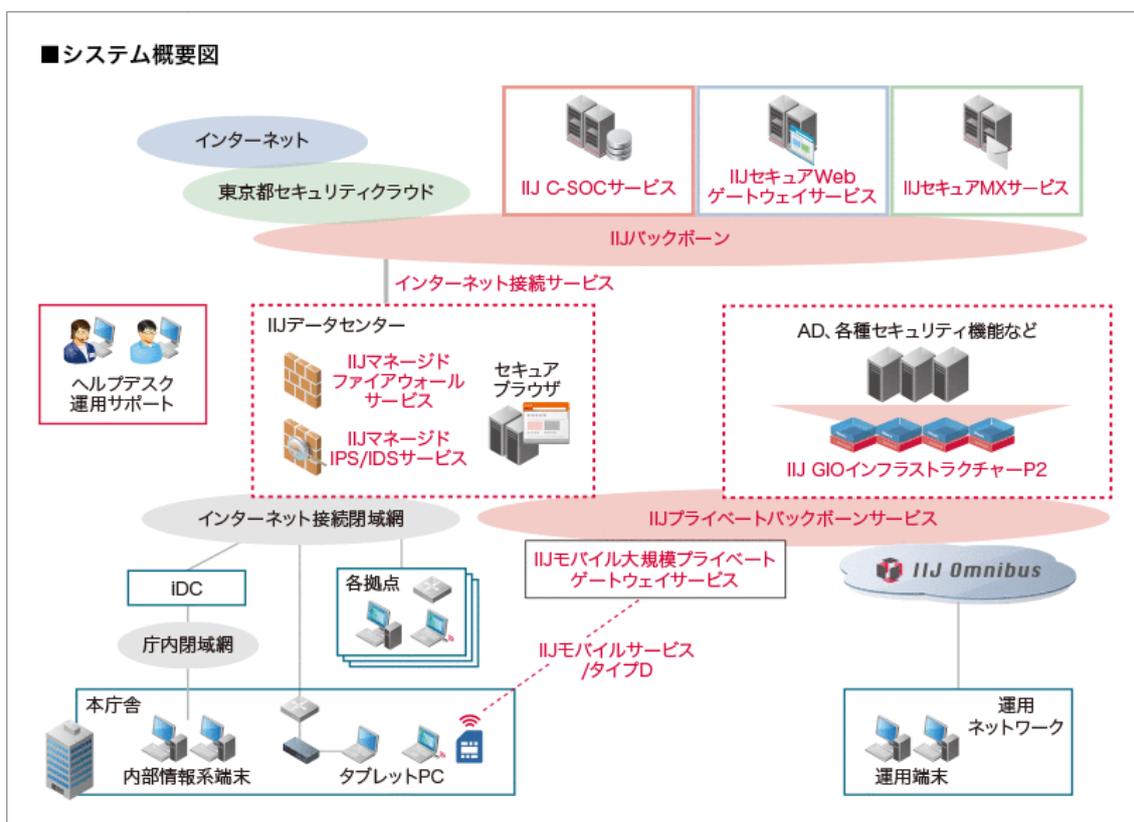
(2) 内部情報系システムとは、庁内の文書管理、グループウェア等の情報システムである。また、LGWANと連携している。

(例) 財務会計システム、文書管理/文書決定システム、道路管理支援システム等

(3) LGWANとは、総合行政ネットワーク (Local Government Wide Area Network) のことを指す。地方公共団体の組織内ネットワーク (以下「庁内 LAN」という。) を相互に

接続し、地方公共団体間のコミュニケーションの円滑化、情報の共有による情報の高度利用を図ることを目的とする、高度なセキュリティを維持した行政専用のネットワークを指す。

## 2) インターネット接続システムの概要



(引用元) IJ サイトにて公開されているもの

<https://www.iij.ad.jp/svcsol/case/city-ota-tokyo.html>

庁内システムとインターネット接続システムの関係の特長は下記のとおりである。

- ・ 侵入されることを前提として情報システムを設計している。
- ・ 庁内システムの(1)と(2)は、閉域網に構築されており、原則として外部接続を遮断している。
- ・ 内部情報系、区民情報系、インターネットはそれぞれ分離している。
- ・ システム単位でネットワークを分離することで、仮にウイルスに感染したとしても影響範囲を限定できる。
- ・ ユーザーはアクセス許可のないシステム及び機能へのアクセスは禁止されている。
- ・ 庁内システムは閉域網の中でマルチベンダーによる構築・運用をしている。
- ・ 庁内システムへは、許可されたデバイス以外の接続は禁止されている。
- ・ 庁内の端末のうちインターネット接続端末、持ち出し用タブレット PC 内のデータはすべて暗号化されている。これにより、端末紛失時のデータ漏洩は防止される。(尚、今後無線接続対応になる内部情報系端末についても暗号化の予定)
- ・ データセンターと庁内システムとの接続は、通信回線等、冗長化<sup>3</sup>されている。

---

<sup>3</sup> ここでの冗長化とは、サーバーやネットワークなどの機器故障や突発的なアクセス集中による負荷急増に備えて、必要とされる設備よりも多めに予備設備を準備しておくことで、不慮の事故や障害が発生しても、サービスを止めずに継続して提供できるようシステム構築することをいう。

### 第3項 監査手続き

前2項ならびに次項の事実関係にあたる情報は、2022年9月12日と9月16日ならびに12月15日に行われた情報政策課とのヒアリング、ならびにヒアリング以外での追加質問への回答、あるいは外部監査人独自の情報収集という形で得られたものである。

外部監査人と情報政策課との間の質疑応答の内容は記載を省略する。

これらの情報に基づき、以下のトピックについて次項で掘り下げて検討し、区の情報システムならびにネットワーク構築とその運用に関して、問題の有無を明らかにしていく。

1. 規定類の整備と更新状況
2. 情報漏洩への対応策
3. ウイルス等への対策
4. ファイルの受け渡しを巡る議論：民間オンライン・ストレージの利用の可否
5. サーバー等へのアクセス管理
6. 監視体制
7. バックアップ管理
8. ユーザーに優しいネットワークの問題
9. 情報セキュリティ事故に対する対応手順
10. 外部委託業者の管理、特にデータセンター運用業者について
11. 特権アカウントの管理
12. 情報端末使用環境の現地確認
13. 人材への投資
14. 設計思想

## 第4項 監査人の分析

### 1. 規程類の整備と更新状況

#### 1) 概要

情報政策課においては、「情報セキュリティ対策基準」や「大田区情報セキュリティ事故対応マニュアル」といった諸規程に基づき管理業務を行うが、その下位規程として情報政策課における管理規程の整備状況について確認するため、管理規程、手順書等の呈示をお願いし、閲覧した。

入手資料は、下記の1点である。

「情報ガバナンスの確立のためのガイドライン」（平成16年1月制定）構成は下記の通り。

第1編 ガイダンス編

第2編 システム企画ガイドライン

第3編 システム調達・委託ガイドライン

第4編 システム開発ガイドライン

第5編 システム運用ガイドライン

第6編 システム評価ガイドライン

第7編 システムコスト・効果ガイドライン

第8編 システム・アーキテクチャー管理ガイドライン

第9編 品質管理ガイドライン

第10編 ドキュメント管理ガイドライン

第11編 組織・人材・要員ガイドライン

第12編 プロジェクトマネジメント

第13編 業務分析等の一般的技法

第14編 システム関連法制度

（ただし、規程の内容については一部庁外に対して非公開の部分があるため、内容の詳細は記述しない。）

上記のようにシステムのライフサイクルに対応した構成で各ガイドラインが設定されている。また、情報政策課の説明によれば、ガイドライン自体が手順書であり、第3編のシステム調達・委託ガイドラインがもっぱら活用されているガイドラインで、その他の箇所は制定年が古いこともあってか、

利用が低調になっているとのことである。

R4 年度下期の計画としてこのガイドライン改訂作業に鋭意取り掛かっているとのことである。

## 2) 監査人の分析

当該ガイドラインに則り、システムの開発、調達、運用、保守が行われている。ガイドライン自体が手順書の役割を担うため下位規程はなく、また、ガイドラインは平成 16 年（2004 年）1 月に制定以来、一度も改訂されていない。

日々の業務の多忙さから、実務の拠り所となり、属人的な対応を避けるための手順書であっても中々アップデートまで手が回らないという事情も理解はできる。しかしながら、19 年間も現状実務に合わせた見直しが無かったということは、当然視できるものではなく、今後は、ガイドラインのアップデートを年間業務計画に盛り込み、担当課員も指定して、確実かつ着実なガイドライン更新が図られるべきと思料する。

## 2. 情報漏洩への対応策

### 1) 概要

情報資産(個人情報を含む機微情報)の漏洩を防止することが、情報セキュリティの根幹である。

この点に関し、大田区では以下のような対策がなされている。

#### (1) 内から出ていくファイルの暗号化

内部からの不正なデータ持ち出しによる情報漏洩を防止するために、庁内ネットワークのデータベースからデータを書き出す際、暗号化される。また、データ書き出しは係長・主査以上の職員による承認が必要となる。これらの手続はグループウェア上で行われ、内容はログとして記録される。

#### (2) 外から入るファイルの無害化

電子メールの添付ファイルや Web サイトからダウンロードしたファイル内に存在する不審なプログラムを無効化し、安全ファイルとして取り込む。通常の自動手続きで無害化できなかったファイルを

取り込む必要がある場合は、係長・主査以上の職員が取り込みファイルの安全性を十分に確認する。

また、ウイルス感染を防ぐために、メール本文の画像や URL リンクは無効化される。

### (3) 送信メール一時保留機能

情報漏洩事故の一因となる誤送信リスクの低減のために、送信メールを数分間保留する機能を導入している。

### (4) 不審メール自動判定

迷惑メールなど不審なメールを判定し、危険なメールであることを表示することで、不審メールの開封を防ぐ。

### (5) 電子メール添付ファイル自動パスワード設定

悪意ある第三者から情報を盗み見られるリスクを軽減するため、電子メールの添付ファイルを暗号化し自動的にパスワードロックをかける機能を導入している。尚、この手法については PPAP 問題<sup>4</sup>と言われ、その有効性が最近クローズアップされるようになってきている。

---

<sup>4</sup> PPAP の問題の「PPAP」は、以下の頭文字から取った略称。

**P** : パスワード (Password) 付き ZIP ファイルをメールで送りました !

**P** : パスワード (Password) を別のメールで送りました !

**A** : 暗号化

**P** : プロトコル (Protocol)

ファイルの受け渡しを社外の相手と行う際、「パスワード付き ZIP」でファイルを暗号化してメールに添付する方法は、現在でも多くの企業が情報漏えい対策として採用している。たとえメールに添付したファイルが通信経路上で盗聴されたり、意図せず間違った相手に送られてしまったりしたとしても、ファイルにパスワードが掛かっていれば中身を見られることはない。ただし、パスワードが同じメールの本文に記されているのは情報漏えい対策としての意味がないので、別のメールであらためてパスワードを送ることで漏えいを防止できるという理屈。一見するとこの方法は有効なようにも思えるが、実は多くの抜け道があり、現在ではセキュリティ専門家の間では「情報漏えい対策としての有効性はほとんどない」というのが定説になっている。

#### (6) 無許可メディアの使用の排除

統括システム管理者（情報政策課長）によって許可された USB メモリなどのメディアのみが使用可能で、無許可のメディアを差し込むとシステムが検知するとともに、ファイルをメディアにコピーすることはできない仕組みを採用している。

#### (7) 端末の暗号化

テレワーク用タブレット端末とインターネット接続端末には暗号化システムが入っていて、これら端末が外に持ち出されても、HDD は暗号化されているため、復号できないと読み取ることができないようになっている。

#### (8) インターネット接続によるマルウェア感染リスクを遮断

外部接続用の専用端末からのインターネット接続に拠らずとも、内部情報系の職員各自の端末からインターネット上の情報も見ることができるようにしているが、このための仕組みとして、セキュアブラウザというものを使っている。「コンテナ技術」というものを使って、コンテナ毎に一回一回インターネット環境を作り、X 点ボタン（Close 操作）を押すと、その時に見ていた状況すべて消去するという形で遮断する。この方式であれば、インターネットを見ても内部情報系端末がマルウェア感染することはない。従って感染したためにファイルの予期せぬ外部流出が起きるという可能性を摘んでいる。

## 2) 監査人の分析

情報漏洩対策の現状は申し分ないと判断した。

ただし、上記(5) 電子メール添付ファイル自動パスワード設定方式だけは改善対策が必要であり、その孕む問題については、「PPAP 方式の問題」として第 3 節 第 3 項で取り扱う。

## 3. ウイルス等への対策

ウイルスやマルウェアといった有害なプログラムの動作による情報漏洩に対処するため、大田区で用意されているウイルス等への対策について検討した。

## 1) 概要

### (1) エンドポイント(端末)におけるウイルス対策

庁内システムの端末については、ウイルス対策として以下のソフトウェアが導入されている。

- ・ パターンマッチング方式<sup>5</sup>のもの
- ・ 振る舞い検知方式<sup>6</sup>のもの

### (2) ウイルス対策のソフトウェアの更新方法

iDC<sup>7</sup>内のサーバーについては、ウイルス対策ファイルは自動更新される。

---

<sup>5</sup> パターンマッチングとは、マルウェアや感染したファイルに見られるデータのパターンをデータベース化し、コンピュータ上のファイルに同様のデータパターンがないかスキャンを行って確認する方法を言う。そのためパターンマッチングは、過去に検出されたことのあるウイルスへの感染を検知するためには有効な方法だが、今までに検出されることがない新種のウイルスに対しては対応できない。

<sup>6</sup> 振る舞い検知とは、ウイルス対策ソフトがマルウェアを検出する仕組みの一つで、その挙動から悪意のあるプログラムを識別して検出する方法を言う。挙動を判断材料にするため、未知のマルウェアでも検出することが可能となる。

<sup>7</sup> iDCとは、インターネットデータセンターの略称であり、いわゆるデータセンターの中でも、特にインターネット接続に特化した施設を指す。顧客のサーバー機器やデータを預かり、インターネット接続回線や保守・運用・管理サービスを提供する施設である。

iDCは、耐震構造に優れ、電源・空調設備が整備された建物内に、強固なセキュリティ対策（入退室管理、監視など）が施されている。顧客はiDCを利用することで、自社内でサーバーを設置・運用するよりも、比較的容易にサーバー機器やデータなどを設置・保管するための安全なスペースを確保でき、さらにインターネット接続などの各種通信インフラ網を利用することが可能となる。

庁内ネットワークに存在するシステムは、インターネットから遮断されているため自動更新できるものは限定されている。このため、J-LIS<sup>8</sup>が LGWAN 上で公開している「セキュリティ対策向上プラットフォーム<sup>9</sup>」に登録のあるソフトウェアの場合は、LGWAN 経由でダウンロードしてバージョンアップする。対して、セキュリティ対策向上プラットフォームにないソフトウェアの場合は、ウイルス対策ファイルを USB 等の記憶媒体に記録した上で、庁内に持ち込むときにマルウェア検査を行った後、ウイルス対策ソフトのパターンファイルの更新を行う。

### (3) Web 分離ソリューションによるファイル無害化

大田区では、令和元年度に、全職員の内部情報系端末に画面転送型の Web 分離を実現する仮想環境を構築している。これは、外部から庁内ネットワークにマルウェアが侵入するリスクを回避しつつ、各人の業務用端末から Web を閲覧できるようにしたものである。

平成 27 年度には総務省から「自治体情報システム強靱性向上モデル」が示され、ファイルの無害化に対応する必要も出ていた。

現在、大田区では、まずセキュアブラウザのコンテナの中で無害化する。浄化槽のような仕組み。ウイルスが取りつきそうなところを全部そこで削除してしまって、安全なものだけをダウンロードできるようになっている。ただし、無害化システムは対応できるファイルの拡張子が限定されているので、非対応のファイルについては、別の工夫も追加して、安全であることを確認した上でダウンロードできるようにしている（詳細な仕組みの記述は省略する）。

従来は、各課に 1 台ある外部接続専用端末でダウンロードして無害化したファイルを、USB メモ

---

<sup>8</sup> J-LIS とは、地方公共団体情報システム機構の略。地方公共団体情報システム機構法に基づく国及び地方公共団体が共同して運営する法人。マイナンバーカード関連システム、住民基本台帳ネットワークシステム、マイナンバー制度 の情報連携に用いる自治体中間サーバー・プラットフォーム等の運営や総合行政ネットワーク（LGWAN）を用いた地方公共団体向け ASP サービスの提供を進め、地方公共団体のデジタル化の支援も行う。

<sup>9</sup>総務省が実証事業として実施した「自治体情報セキュリティ向上プラットフォーム事業」を J-LIS が引き継いで実施している。地方公共団体の LGWAN 接続系セグメント及びマイナンバー接続系セグメントの配下にあるサーバーやパソコンの OS 及びウイルス対策ソフトの更新プログラムを適用するためのプラットフォームを設置しており、本事業を利用することで、手作業でパッチを適用する手間や適用忘れによるリスクを回避できる。また、Microsoft 365 Apps for Enterprise のアクティベーションを LGWAN 接続系セグメント及びマイナンバー接続系セグメントで行える中継機能を有している。

りを介して内部情報系端末に取り込んでいた。しかしこれでは、ファイルの取り込みに煩雑な手間がかかるため、外部接続専用端末を使いたい職員の順番待ちも発生することとなり、セキュリティ強化と引き換えに Web の利便性に課題が生じることとなった。

そこで、新たな Web 分離ソリューションのセキュアブラウザの導入を決めたという経緯がある。

これは、単一のソリューションとして無害化処理までを行えるのが特徴となっており、業務用端末でファイルをダウンロードした後、対象ファイルを選び、「無害化」をクリックすることで、安全なファイルを端末に取り込むことが可能となったのである。Web 分離では、各ユーザーがブラウザを立ち上げるたびにつくられる「コンテナ」という仮想環境を使い、セキュリティを担保している。これにより、マルウェアの侵入はコンテナ内にとどまるため、万が一感染しても、Web 接続を切断すればマルウェアはコンテナごと消失することとなる。

さらに、無害化も同じコンテナ内で行うため、通常のブラウザに近い利便性を両立できるというわけだ。

#### (4) 端末の強制遮断

SOC<sup>10</sup>で怪しい動きを検知して通報するまでのプロセスだけでなく、怪しい動きをする端末を強制遮断するシステムを実装している。

#### (5) 感染履歴

これまでのところ職員起因のウイルス感染事故はゼロ件（インターネット経由では感染例ある）。

セキュリティの専門家も何回か招いて、Penetration Test（侵入テスト）をしてみないかと持ち掛けたが、システムの安全設計の仕組みを聞いた反応は一様に「これに侵入するのは無理でしょう」というものだった。

また、年に何回か、総務課情報セキュリティ対策担当から標的型メール攻撃の訓練への協力要請があるが、そもそも現在のシステムは標的型メール攻撃対策を体現しているので訓練のために故意にネットワークの安全網に穴を開けることには賛同できず、庁内の職員の行動模擬訓練は行っていない。

---

<sup>10</sup> SOCとは Security Operation Center の略

## 2) 監査人の分析

iDC 内のサーバー、庁内の端末のウイルス対策に問題はないと判断した。

また、Web site 閲覧に伴うマルウェア対策としての Web 分離ソリューションの導入やダウンロードファイルの無害化プロセス、端末の強制遮断の仕組みも適切であると認める。

## 4. ファイルの受け渡しを巡る議論：民間オンライン・ストレージの利用の可否

### 1) 区のオンライン・ストレージ利用の現況

大田区セキュリティ対策基準などにおいて、庁内の職員等が利用するオンライン・ストレージ<sup>11</sup>については、システム統括管理者(※)が承認したオンライン・ストレージ以外の利用は禁止されている。

(※) システム統括管理者は庁内システムとネットワーク両方を統轄する管理者であり、具体的には情報政策課長のことを指す。

例外として、東京都または国・その他関連機関からの要請で、その団体が管理するオンライン・ストレージのみ使用が指定されている場合は、特例で使用を認める場合がある。

また、オンライン・ストレージでは、個人情報等の高度な機密情報を使用することは原則として禁止している。ただし、大田区セキュリティ対策基準に定義する機密性 2 以下の一定程度の機密情報については利用を許可している。

---

<sup>11</sup> オンライン・ストレージとは、「インターネット上(online)の保管場所(storage)」のことであり、クラウド・ストレージとも呼ばれる。クラウドに設置されているストレージにログインし、ファイルを保存しダウンロードすることができる。このメリットとして、①場所を選ばないアクセス性 ②一元管理で従来の手間が簡略化 ③サーバーの管理や運用が不要 ④導入、運用、人件費のコスト削減 ⑤常に最新バージョンが利用 ⑥容量の拡張性が高い ⑦バックアップの手間が不要 ⑧業務デジタル化によるコスト削減などがある。

対して、デメリットとして、①カスタマイズ性に乏しい ②データ漏洩といったセキュリティリスク ③障害発生時の対応はストレージ・サービス会社に依存などがある。

以上の状況を踏まえ、区としては閲覧期間制限やログ収集機能などの情報漏洩防止機能やウイルスチェック機能を有したオンライン・ストレージ・サービスを 2013 年度に製品選定して導入し、システム統括管理者が承認した大田区の推奨オンライン・ストレージとした。

システム開発などで Vendor と大容量のファイルをやり取りする際にも、相手先 Vendor が普段利用している外部オンライン・ストレージを使うのではなく、大田区運営のオンライン・ストレージに対するアクセス回数限定のアクセス権を毎週更新する形で Vendor に付与して、必要なファイルを格納してもらう運用を基本線としている。

## 2) オンライン・ストレージを原則禁止する理由

外部ストレージ・サービスの利用を無条件に認めた場合、外部ストレージに存在する区保有のデータの安全性が担保されず、情報漏洩やセキュリティ事故が発生した場合、区民からの信頼を損なう虞があると、情報政策課では考えている。また職員等から要請のあった都度、外部ストレージ・サービスの安全性を評価して利用許可を与えるプロセスを踏むことは、現実的ではないとも情報政策課は考えている。第 3 者のファイルをダウンロードや閲覧するためだけの外部オンライン・ストレージの利用であっても、都度、安全性検証の手間は掛けられないと同課では考えている。

## 3) 監査人の分析

安全性を第一義としたオンライン・ストレージ利用の方針は基本的に適切と考える。

外部監査人も、今回の包括外部監査にかかわるある程度大容量の資料を区側から受け取る際に、メール添付方式だとうまくファイルが受け取れず、大田区が運営するオンライン・ストレージを利用させてもらったことがある。その際、ダウンロード用の url リンクが通知されるメールと、また殆ど同タイミングでそのダウンロードの際に必要なパスワード通知が、同じく発信所管課（例えば総務課）のメールアドレスから包括外部監査人に送られてくる仕組みであった。外部監査人の持つ知識レベルでは、ファイル送信の案内、オンライン・ストレージ上のファイルへのアクセス url、そしてダウンロードの際に必要なパスワード通知が、いずれも同じ発信者名で届く仕組みが、電子メール添付ファイルの強制 ZIP 化の PPAP 方式の問題と重なりあっているように感じられ、今一つ、安心感と利便性の部分で納得できないものを感じてしまうところである。

PPAP 方式に対する対応等のために、今後のオンライン・ストレージの利用についてどのようにしていかは、情報政策課は関係諸課と検討は続けていくとのことであるが、上記の疑問点も踏まえた解決策の決定になることを願う。

また、庁外のインターネット空間にある情報をダウンロードしたい場合、その Web site が未承認のオンライン・ストレージ型のものであると、サイトにアクセスできない、だからダウンロードも閲覧さえもできないということになる訳だが、庁外の情報を取り込む上での不便さを肯定しているのが、現在の大田区の仕組みである。

強固なセキュリティと現状での利便性のバランス、また将来の技術の進展に伴う世の中の利便性向上への期待の動きに余り遅れることなく、システムのセキュリティと世の中の情報の活用方法を進化させていくことがネットワーク運営方針としても必要ではないかと思料する。

## 5. サーバー等へのアクセス管理

### 1) 概要

#### ① 物理アクセス

iDC への物理的アクセスは、データセンター運営事業者の運営規則の規制（アクセス申請、身分証明書の提示、生体認証、所持品検査等）に準拠することになる。

庁内のサーバー等機器類の管理区域への物理的アクセスについては、大田区セキュリティ対策基準に則り、管理区域への入退室は許可された者に限定され、生体認証と入退室管理簿によりアクセス管理を行っている。また、サーバー機器が設置されたラックは常に施錠されている。

#### ② 論理アクセス

システムサーバーへのログインは、システムごとに管理者権限を別個に与えている。

### 2) 監査人の分析

外部データセンターや庁内のサーバー等へのアクセス管理に関して、特に問題となる点はない。

システムサーバーへのアクセスに関する特権アカウントに関しては、本項第 11 号も参照のこと。

## 6. 監視体制

### 1) 概要

サーバーの死活監視など、遠隔地にあるサーバーの正常稼働の確認や庁内端末の異常動作の監視は重要である。情報政策課における監視体制の概要は以下のようになっている。

IIJ の C-SOC<sup>12</sup>サービスは 24 時間 365 日の常時監視体制としており、不正・異常のインシデントを検知した場合、情報政策課の担当係長や課のネットワークチームに即時にメールや電話連絡が届く。

この SOC サービスは、インターネット内外境界での入りと出の双方向を監視しているだけでなく、インターネットの介在しない内部発生の不正・異常もインターネットに面していない別の IDC を通じて監視をしている。

この後、SOC からの情報や OSINT<sup>13</sup>を活用して情報収集と封じ込めを行うとともに、大田区情報セキュリティ事故対応マニュアルに従い、また具体的な状況に合わせた解決に当たる。

### 2) NISC との連携

重大インシデント発生時の内閣サイバーセキュリティセンター（NISC）への緊急連絡は、総務課情報セキュリティ対策担当が所管する O-SIRT<sup>14</sup>経由で行う。

また、NISC はダイダロスというシステムが大田区などの IP を監視していて、NISC からのサイバー

---

<sup>12</sup> SOC とは、セキュリティオペレーションセンターの略称。セキュリティに詳しいエンジニアによってチームが構成され、システムやネットワークを常時監視することでサイバー攻撃の検出や分析、対応策のアドバイスを行う組織のこと。

<sup>13</sup> OSINT は「Open Source Intelligence : オープンソースインテリジェンス」の略であり、一般に公開されている情報源からアクセス可能なデータを収集、分析、決定する諜報活動の一種である。米国国防総省（DoD）によって、「特定の情報要件に対処する目的で、一般に入手可能な情報を収集し、利用し、適切な対象者に適時に普及させた情報」と定義されている。OSINT は「合法的に入手できる資料」を「調べて突き合わせる」手法であり、サイバーセキュリティ分野においても OSINT の活用が進んでいる。

<sup>14</sup> O-SIRT とは大田区セキュリティ事故対応チームの略称である。

攻撃検知通報には、月次の定期報告と緊急連絡の2種があり、メールで直接情報政策課に連絡が来る。

### 3) ログの保存と確認

ネットワーク上のユーザーの操作についてはログ記録を取っている。調査依頼があれば、ログを確認することはある。複数のログで誰がいつ、このファイルを、どうしたということを明らかにすることはできる。

区民情報系端末の操作履歴データ（書き出し状況ログ等）は、該当所属の所属長及び文書主任宛に月次で送付し確認する運用を取っている。

通信ログは5年保存。（システム、業務アプリ、ファイル操作などの）書き出しログもそれに準じるか最低でも3年は保存している。

### 4) 監査人の分析

庁内ネットワークやインターネットとの境界での異常な動きに対する監視体制は十分であると認める。

ログの確認に関しては、不定期のランダムサンプリングチェックを業務に組み込むことができないか、検討してもらいたい。ランダムサンプリングと言っても、無作為抽出よりは、AI活用あるいは人による条件設定での監査プログラム実行で怪しい動きのログを解析することが望ましい。既にC-SOCサービスの中で、現在進行形での異常な通信はチェックしているので、ログ確認自体は不要という見方もあるかもしれない。

このような提案をする理由は、要求フォルダからリリース・フォルダにファイルを移すプロセスに関して、係長以上は自己承認できる運用ルールであることを確認しているからである。悪用されると、係長以上は不正目的で庁内ネットワーク上の情報を外部に送信することができる。新任係長への昇任時研修で、何か漏洩があった場合には一番初めに疑われるのは係長以上になると説明し、自身の行動に気を付けるよう忠告することで牽制しているとの説明であった。それだけでは心理的牽制は十分ではないと考えるので、ログのモニタリングが必要ではないか、そういう監視体制であることを周知することで牽制効果を高めるべきと史料する。

## 7. バックアップ管理

情報システムに問題が発生したとき、バックアップからの復元を行うことで復旧を行うことが必要となる場合がある。このため、システムの重要度に応じて、適切なバックアップを計画する必要がある。

### 1) システムのバックアップの概要

各システムのバックアップは下記のようになされている。

#### (1) 区民情報系システム

毎日定時にテープにバックアップを行う。また、月 2 回バックアップメディアを他倉庫に保管する。

#### (2) 内部情報系システム

週 1 回 OS バックアップを行い、他地域のデータセンターに 1 世代分を保存する。業務データについては、日次で他地域のデータセンターに送信し保存している。

### 2) バックアップからの復元テスト

内部情報系基盤については、基盤移行時（令和 3 年度）に各システムに対しリストア・テストの実施を推奨し、一部を除き実施した旨報告を受けているとのこと。

また、令和 4 年度 of 取組として、内部情報系基盤における障害時訓練の一環で各システムベンダーにリストア手順の確認を依頼したとの説明もあった。

なお、区民情報系基盤（現在の基盤となった以降）は、リストアのテストを行ったことはないということである。

### 3) 監査人の分析

データ損失の社会的影響がより大きな区民情報系システムには手厚いバックアップがなされており、適切である。

現状では、これまでバックアップからの復元を行わなければならない事故は生じたことはなく、内部

情報系については新基盤への移行時に各システムでのリストア・テストが推奨されていたが、一部リストア・テスト未実施のシステムもあるようだ。将来の参照情報として、リストア・テスト未実施のシステム名は、ある程度の長期間、記録保存の体制が取られるのが望ましいと考える。

区民情報系についても、将来基盤移行する時には単にデータ復元を行うだけでなく、リストア・テストも行い、テスト記録を保存することが望ましい。

## 8. ユーザーに優しいネットワークの問題

### 1) メールを送信する際の強制 bcc 化

To: や Cc: で複数人に送ってしまうと、それぞれの受信者はメールのコンテンツだけでなく、同時受信する他者のメールアドレスの情報を不適切に取得してしまうことになる。これは役所から区職員以外の受信者に対して、他人の個人情報をリークしていることになることと認識している。これに対する有効な対策手段として考えられたのが、強制 bcc 化である。

メールアドレスにも名前や誕生日など、プライバシー情報が入ったメールアドレスや、店舗や事業所の公開メールアドレスなど様々な状況があると思うが、区のシステム保守担当としては、その違いで切り分けることはできないので、もうすべてのメールアドレスは個人情報であるという前提で、大田区の情報セキュリティ方針上は bcc 化すると決定している。

この方法は庁内ユーザーからも不満の声が小さくないという説明を受けた。

不満の理由は、「この連絡が誰に送られているのかわからない」、「返信する時も to に入っている 1 名（と発信者）にしか返らない」というところ。情報政策課からは、メールの本文中に To : 誰々、Cc: 誰々という情報を書くことで実務上の不便を軽減することを助言している。

### 2) 人に優しい、使いやすいシステム

現在の大田区のネットワーク設計思想のもう一つの大きなコンセプトは「使いやすいもの」という説明があった。職員が余りセキュリティを意識しなくても守れるもの、人に優しいシステムという考え方で、使い勝手の方は最大限確保し、ユーザー側に余り細かいことを意識させずにシステムの方で何とか上手くやってくれる、セキュリティが担保される仕組みを採用するのが基本的な考え方。

### 3) 人に優しいシステムの問題

普段余りセキュリティを意識しなくてもセキュリティが担保できてしまうので、その環境が続くと職員の中でも、どうしてもその意識が落ちてくることは否めない。セキュリティ意識を上げていくには、どうしたらいいだろうかというところを総務課の情報セキュリティ対策担当といつも頭を悩ませているという説明があった。

広く職員全部に同レベルのことを伝えていくのは対象人数も多いため厳しいのだが、色々な機会を捉えてアナウンス配信したり、講習会や研修会があるときには枠をもらって話したりなどの啓蒙活動を続けて補っているとのことである。

### 4) 監査人の分析

本件に関する情報政策課からの説明を聞いて、後程思い浮かんだのが、「護送船団方式」という言葉であった。

一番弱いところに水準を合わせて諸施策を調整していくやり方で、誰も落伍者を出さないことが目標となる。組織やコミュニティの安定には貢献する考え方、手法である。

この発想の弱みは、変化を嫌うということ、イノベーションが浸透しにくく、不効率なやり方が温存されるということ、護る力が弱まると、一気に組織が瓦解するリスクがあることなどだろうか。

アナウンスメントや研修機会を通じて関心の低い職員にも関心を高めるように努力されているということであったが、このような伝統的な底上げ手法だけでの効果は余り期待できないのではないかと考える。

外部監査人は対話型のテクノロジーを使うことで、職員ユーザーの IT リテラシー、セキュリティ感度を上げながら、セキュリティインシデントを生じさせない仕組みがプロセスの中にビルトインできるのではないかと期待している。具体的には、メールの最終的な送信前に、庁内ユーザー宛でのメールアドレスと、外部のメールアドレスを自動的に峻別し、本当にこのまま（この相手、このコンテンツ、この添付ファイルを）送っていいのか問いかける電子メール付加サービスがある（例えば外部監査人が体験したことがあるのは SPC Mail エスティーというサービス。個別にクリアランスを与えないと、外部に送信されない制限が掛かっている。）。大量の送信先がある場合には、受信者のメールアドレス開示を避けるために、Bcc で送るべき状況ではないかと、提案してくるようなメニューも考えられる。最終的には、ユーザーが理解した上で選択・決定というプロセスを日常

的に使うことで、セキュリティ感度も上がっていくものだろうし、そこに研修という、知識をブラッシュアップする機会が加われば更に、ユーザーの正しい理解も促進できるのではないか。

また、庁内のオペレーションでも AI の活用を進めて行けば、強制 Bcc の件に留まらず、必ずしも問答無用型のソリューションを採用せずとも、利便性を確保しつつ、情報セキュリティの堅牢さも維持できるのではないだろうか。是非検討いただきたいテーマである。

## 9. 情報セキュリティ事故に対する対応手順

「大田区情報セキュリティ事故対応マニュアル（以下、「事故対応マニュアル」という。）」（非公開資料）が平成 30 年 2 月 1 日付けで適用されている。（一部改正 令和 4 年 4 月 1 日）

このマニュアルに従って、情報セキュリティ事故に対処することとなっている。

### 1) 情報セキュリティインシデント

事故対応マニュアルでは、情報セキュリティインシデント（業務に影響を与えたり、情報セキュリティを脅かしたりする事件・事故のこと。以下「インシデント」という）は以下のように種類が定められており、内容はシステム事故だけに限られない。

- ① 情報システムの停止等
- ② 外部からのサイバー攻撃
- ③ 盗難・紛失・流出

### 2) O-SIRT の設置

事故対応マニュアルによると、情報統括責任者（副区長）により、大田区セキュリティ事故対応チーム（Ota Security Incident Response Team 以下「O-SIRT」という。）が設置される。

O-SIRT は、インシデントに対して迅速かつ適切に対応するため、即応力、専門的知見・情報収集力等を備えた緊急即応チームとして組織される。この O-SIRT は本節第 1 項第 2 号の情報セキュリティ管理体制の図には表現されていない。

### 3) インシデントの対応フロー

O-SIRT によるインシデント発生時の対応の概略は以下のようになっている。

- ① 検知・連絡：事故発生の検知・発見。所属長の及び関係部署への連絡
- ② 識別・分類：事実関係の確認。全体像(被害状況・影響範囲等)の把握
- ③ インシデント対応：初動対応の実施、復旧措置(暫定対応)の実施、配発防止策(恒久対策)の検討
- ④ 報告・公表：被害状況・影響範囲に応じ、国・都・関係機関に報告。報道機関・関係区民に公表
- ⑤ 事後対応：事故収束宣言。再発防止策の実施。報告書作成。

### 4) 庁内職員の事故遭遇時の連絡先

職員が事故・事件に遭遇した場合、連絡先は下記となっている。

- ・ システム事故以外について、情報セキュリティ対策担当に連絡
- ・ システム事故については、情報政策課に連絡

ただし、連絡先に迷った場合などは、どちらに連絡しても速やかに対処できるような緊密な体制となっている。 なによりも、インシデントを早急に把握し、対処することが第一義とされている。

### 5) 監査人の分析

情報セキュリティ事故に対応する適切なフローが設置されていると認める。

尚、情報セキュリティ執行体制の図にも即応チームとしての O-SIRT の存在は表示されていた方が良いでしょうと考える。

平時の情報セキュリティ執行体制の組織については、そこに表示される階層がやや多く、必然的なものなのかどうか疑問がある。 もう少し階層が少なくても運営できるのではないかという感じを受ける。 また、執行体制をモニタリングしたり、方針策定をするメンバーが執行側とほぼ重なりあっていたりするように見える。 兼務が駄目という訳ではないが、外部の目からは有効なモニタリング

や方針策定でのチェックアンドバランスが機能するようには見えないので、執行に関わっていないメンバーの割合を増やす必要があるのではないかと思料する。

## 10. 外部委託業者の管理、特にデータセンター運用業者について

### 1) 外部委託業者の選定

区では、クラウド環境の構築にあたり、複数のデータセンターを利用している。これらのリソース調達にあたっては、インフラやセキュリティに関する公的認証の有無やセンター設備の立地条件に問題はなかなど、諸条件を考慮して選定している。

また、クラウド環境等、各種の調達にあたっては、「ISO27017 などの第三者認証または、SOC などの監査フレームワークによるレポートを受けていること」を調達条件としており、区の基盤保守 vendor も ISO27017 を取得している。今後も第三者認証の更新状況を確認する予定となっている。

### 2) 監査人の分析

デジタル庁は 2021 年 10 月 26 日、日本政府の共通クラウド基盤「ガバメントクラウド」として、「Amazon Web Services」と「Google Cloud Platform」を選んだと発表している。これは、日本政府および日本国民の情報資産を米国のベンダー（ひいては、その統括者である米国政府）に委ねるという決定であり、独立国家としての意思決定としては問題があるという意見もある。

これに対して、区では、国内ベンダーのサービスを利用し、国内に設置されているデータセンターであり、より自国主義で環境を整えるという選択をしていることになる。区民の情報資産の保全においての区民の安心感を重視しての選択だと思われる。

また、調達にあたり、高い選定基準に基づき選定が行われ、また継続してベンダーの評価を実施しており運用上も適切であると考えられる。

## 1 1. 特権アカウントの管理

### 1) 特権アカウントについて

特権アカウントとは、サーバーやネットワーク機器、OS、各システムにおいて、最も高い操作権限を持つユーザー（アカウント）のことをいう。

つまり、特権アカウントを使えば、サーバー、データベース、ネットワーク機器、OS および各システムについて多くの操作が可能となることを意味する。

よって、権限の高いアカウントは、しばしば悪意のある攻撃者の標的とされるリスクを有しているがゆえ、特権アカウントの管理は重要となる。

### 2) 区の特権アカウントの管理

特権アカウントは、不特定多数に付与されることはなく、情報政策課に所属する一部の者のみに限定され運用されている。

また、年度切り替え時、年度途中の人事異動発生時に、特権アカウントの加除を行っている。特権アカウントの付与手続き、モニタリング手続きの文書化、適切な承認体制などこの特権アカウントに関する管理体制は整備されている。

他方、特権アカウントは、Active Directory（アクティブディレクトリ：AD）に限らず、各業務システムに存在し、AD も複数存在するため、自動的に付与・削除が行える体制になく、その管理はマニュアル作業で行われているのが現状である。

### 3) 監査人の分析

特権アカウントの利用は限定されており、付与範囲は適切である。

ただし、情報政策課実施手順では、付与状況の一元管理や点検が定められているものの、実態としてはマニュアル作業によるアカウントの管理であるため、管理台帳の整備・更新は十分とは言えず、定期的な記録の正誤点検や情報政策課メンバーの異動に伴う、特に権限抹消サイドのアクションが漏れる・遅れるリスクが認識されている。

特権アカウントが許可された者にのみ適切に付与されているかを確認するために、定期的な特権アカウントの棚卸作業が行われることがより望ましいと考える。また、高度なネットワークシステム

を扱う情報政策課なのだから、管理体制の不備をアナログな手作業で解決するのではなく、管理台帳の自動作成・更新にRPA（Robotic Process Automation）の活用が可能かどうかも検討すべきではないかと思料する。

## 1 2. 情報端末使用環境の実地確認

### 1) 概要

情報システムのセキュリティ状況を確認するため、実際の環境を確認した。情報政策課、情報セキュリティ対策担当の説明および、実機でのデモを確認した。

### 2) 確認したシステム

総務課において、下記の端末を確認した。

#### (1) 内部情報系端末（総務課）

ア サイボウズ Garoon（ガルーン）：グループウェア

イ 財務会計システム

ウ 文書管理システム

エ 文書決定システム

オ 庶務事務システム

カ SCVX（大田区電子メールサービス、大田区オンライン・ストレージ）

#### (2) 区民情報系端末（総務課）

#### (3) 外部接続端末（総務課タブレット）

#### (4) テレワーク端末（総務課タブレット）

### 3) 確認事項

#### (1) 内部接続端末

ア ログイン： 生体認証

- イ ログイン後： グループウェアが SSO<sup>15</sup>で起動
- ウ ログイン後： グループウェアから各システムに SSO でログイン  
(各システムでアクセス権設定されていることを確認)
- エ 課フォルダ： アクセス権あるもののみ表示されることを確認
- オ SCVX の起動： Web メール of 起動、添付ファイルのアップロード・ダウンロードの状況の確認

## (2) 区民情報系端末

- ア ログイン： 生体認証
- イ 区民情報系ポータルへのログイン： 総務課の権限ではログインができないことを確認した。
- ウ 審査運用： ログイン

(3) 外部接続端末： Microsoft Teams や Zoom の利用が可能で Web 会議用に用いられる。また、インターネットからダウンロードが必要なインストール用素材の入手にも使用される。

(4) テレワーク端末： 仮想デスクトップで、内部情報系端末と全く同様の作業を行うことが可能。

生体認証の設定については、入庁時に各課管理者から情報政策課に申請することで、特定の端末に一定時間アクセス権を付与し、各課にて設定することとしている。

ラップトップ型端末は、使用中はワイヤーロックを使用して固定し、退庁時はカギ付きキャビネットに収納される。

## 4) 監査人の分析

内部情報系、区民情報系、外部接続各システムへアクセスする端末は物理的にも分離されていることを確認した。 また、アクセス権限のないシステムや機能メニューの利用ができないことも

---

<sup>15</sup> シングルサインオン (SSO : Single Sign On) とは、1 度のユーザー認証によって複数のシステム (業務アプリケーションやクラウドサービスなど) の利用が可能になる仕組みを指す。

確認した。

特に問題となる点はない。

## 1 3. 人への投資

### 1) IT インフラのスペシャリストの処遇、キャリア形成モデルの現況

ネットワークの安全性と利便性の確保の仕組みは、当然ではあるが、ハードやソフトウェアが揃えばできる訳でなく、それを支える高度専門人材を必要としている。そして、IT インフラは行政サービスのバックボーンとしてこれからも益々重要になっていくことは間違いない。また、利害関係の点からも高度な知識を持ったスペシャリスト人材を Vendor に頼り切った運営になるのは好ましくなく、大田区のような規模の組織であれば、組織内に総合的な調整と、企画、意思決定のできるスペシャリストが是非とも必要である。

専門的に最先端の経験と知識を持っている（技術系）職員の世の中での位置づけ（国内だけでなく他国における処遇状況）も踏まえ、適正な処遇をする仕組みは現状の区の人事制度の中にはまだない。他の自治体では、それなりの経験を積み、それなりの資格を取得すれば、情報政策課あるいは情報システム課のようなところから外に異動することなく管理職に昇進できる、CIO もしくは CIO 補佐官になれる道もあるという話も聞く。

情報政策課のスペシャリストの処遇の改善に関しては、個々人の感じ方は様々であろうし、組織の財政上の制約や、人事制度の柔軟性の程度から、短期間では対処できない課題もあるだろう。

### 2) 高度専門人材に対する処遇

日本の中では自治体は民間企業との競争で人材確保する構図だが、日本全体としてみると、例えば、ソフトウェアエンジニアの給与水準は全職種の平均的な給与水準との乖離が小さいという指摘がある。つまり、高度専門人材は他の職種と比べてそれほど高い処遇を得ているわけではないという傾向があるということだ。

これに対して国際間比較すると、東京のソフトウェア技術者の給与水準は、西海岸や東海岸の都市を含めたアメリカの約 1/3、ソウルや上海の 8 割程度の水準らしい。一人当たり GDP を

各国の平均給与の代替的な指標として考えると、アメリカや韓国、中国だけでなく他の国々でも、その国の平均給与よりも、ソフトウェアエンジニアがかなり高い給与を得ている傾向を示しているとの意見がある。

2023年1月末のNHK クローズアップ現代では、日本の長時間勤務で給与が低いことに悩んだ若者が海外に移住して、農園や、介護職、すし職人として働いて得られる給与は日本よりもずっと高く、その結果、貯蓄もかなりできるという話がリポートされていた。少子化による労働人口の減少だけでなく、海外に人材流出する流れが定着し、海外からの人材の流入が細る傾向が続いて、日本は働く場所として見た場合の魅力が国際間競争では負け組に属しているのが今日の姿である。

ここから導きだされる予想は、従来の日本の国内だけの世の中の傾向で判断して、高度専門人材に対する待遇を他の職種に比べて突出させない人事方針を堅持していると、若手は海外移住の道を検討し始め、企業や自治体では高度専門人材を採用できず、繋ぎ留めることもできない事態が色々な組織で頻発するようになるということだ。

### 3) 監査人の分析

人事戦略や人事政策は、情報政策課でどうこうできる話ではないので、人事課だけでなく、企画経営部や区政のトップレベルで、過去の慣例や現状の制度的制約に留まる思考から、将来を見据えた対策を検討すべき時代になってきたように思われる。

人材に関する世の中の動きは、国際的な人の移動も加わって想像以上に大きな変化が起きつつあるように感じられる。

この問題は、人材戦略に関するサブテーマで改めて議論することとする。

## 1 4. 設計思想の再点検

### 1) 明らかにされた設計思想

- ・ 侵入されることを前提として情報システムを設計している。何重にもファイアウォールやハードウェア、マルウェア対策ソフトを張り巡らせていても、侵入はやはり起こりうると想定したネットワーク構築にしている。

- ・ もう一つの大きなコンセプトは「使いやすいもの」。職員が余りセキュリティを意識しなくても守れるもの、人に優しいシステムという考え方で、使い勝手の方は最大限確保し、ユーザー側に余り細かいことを意識させずにシステムの方で何とか上手くやってくれる、セキュリティが担保される仕組みを採用するのが基本的な考え方。

## 2) 隠れた設計思想？

情報政策課からの説明の中では、設計思想ということでは語られなかったが、実はそれも設計思想の一部ではないかと感じたものが、

- ・ 「行政の無謬（むびゅう）性へのこだわり」：これは情報政策課がそうだというよりも、むしろ庁内全体に遍く漂う基本的な思考ではないかと思われる。「自分達は間違ふことは許されてはいない、間違わないために前例を踏襲する」という行動パターンに無意識のうちに向かってしまう・・・度を越してしまうと、間違っているのに、その間違いを認めず、過去を正当化する説明に終始しかねない。

## 3) 監査人の分析

PPAP 問題に関する質疑応答では直接的には「区民がどう思うか」、「区民から見て大田区はちゃんとやっていることがわかるか」という表現であった。外部監査人は区民の一人として、必ずしも、そこで表現されるような「区民」の見方ではなかった。むしろ、未だに大田区は PPAP 方式が続けていて大丈夫なのか？という気持ちだったのであるが、自分自身の感じ方が大田区民の大多数を代表しているという思いはないので、庁内の職員の方々がイメージしている方が区民の大多数の感じ方を反映しているのかもしれない。

しかし、IT のように変化のダイナミックなテクノロジーの領域で、間違えるつもりはなくとも、結果的に後から振り返ると、あの時の考え方、仮定・仮説、その仮定に基づいた対策の決め方は不適切だったと反省しなければならないことは多々あると考える。対策を実施するときはスピード感も大事で、その後に得られた知見や現場の声に基づいて、改善を重ねていく。そのプロセスは無謬性への固執とは対極にあるように思われる。

もちろん声の大きな一部の区民からの批判の繰り返しで、職員の日常業務が圧迫されるという悲しい現実はあるのかもしれないし、そういう事態を想定しての防衛意識が「区民がどう思うか」と

いう表現で今やっていることからの変化を避ける方向に議論を向けることになるのかもしれない。

ただし、今までやってないことを新たにすることを求められた場合には「区民がどう思うか」という表現は使われることはないように思われる。なので、この表現は作為を正当化するための表現として多用されるのではなく、不作為を正当化するときの決まり文句として区の職員を呪縛していくことになるのではなかろうか。

IT の分野で、行政の方向性がポピュリズム的な発想から決定されるのは適切ではないと考える。民意を確認する必要がある場合には、庁内の職員だけで「民意」を作り上げるのではなく、区民にも多様な考え方があるのだから、庁外の有識者や一般区民を交えて意見交換する場を持って方向性を決めるプロセスを積極的に取り入れるのが良いのではないかと思料する。

## 第5項 監査の結果

以上の事実関係の確認と監査人の分析に基づき、監査人は、区の情報システムならびにネットワーク構築とその運用ルールのセキュリティレベルの堅牢さ、また、内部統制的観点からは、日常的にシステム運用のリスクに目を光らせ、自己研鑽を怠らず、プロアクティブに対策を講じようとする情報政策課の担当者の姿勢、ユーザーの利便性の確保にも配慮して必要なシステム改修にも慎重かつタイムリーに取り組もうとする姿勢に大変満足していることをまず、伝えたい。監査人が想定するリスクコントロール上の諸論点に関しても、情報政策課の現状の業務遂行ルールは、ほとんど全ての点において満足できるものであった。

以上から、直ちに改善を要する指摘事項はない。

また、今後の更なる改善のために、以下の意見を具申する。

### (意見 2-1)

前項第1号における検討の結果を受け、情報システムの形態の変化、管理体制の変更や要員の異動などにあっても適切な管理運用が継続できるように、今後はガイドラインの適時の見直しが行われることが望ましい。そのために、ガイドラインのアップデートを各年度の業務計画に盛り込み、担当課員も指定して、確実かつ着実なガイドライン更新が図られる体制とすることを提案する。

### (意見 2-2)

前項第6号における検討の結果を受け、ログの確認に関しては、不定期のランダムサンプリングチェックを業務に組み込むことができないか、検討してもらいたい。ランダムサンプリングと言っても、無作為抽出よりは、AI活用あるいは人による条件設定での監査プログラム実行で怪しい動きのログを解析することが望ましい。

このような提案をする理由は、要求フォルダからリリース・フォルダにファイルを移すプロセスに関して、係長以上は自己承認できる運用ルールであることを確認しているからである。悪用されると、係長以上は不正目的で庁内ネットワーク上の情報を外部に送信することができる。新任係長への昇任時研修で、何か漏洩があった場合には一番初めに疑われるのは係長以上になると説明し、自身の行動に気を付けるよう忠告することで牽制しているとの説明であった。それだけでは心

理的牽制は十分ではないと考えるので、ログの不定期モニタリングの実施と、そういう監視体制であることを周知することで牽制効果を高めるべきと史料する。

### **(意見 2-3)**

前項第 8 号における検討の結果を受け、対話型のテクノロジーを使うことで、職員ユーザーの IT リテラシー、セキュリティ感度を上げながら、セキュリティインシデントを生じさせない仕組みをプロセスの中にビルトインすることも検討してもらいたい。具体的には、メールの最終的な送信前に、庁内ユーザー宛てのメールアドレスと、外部のメールアドレスを自動的に峻別し、本当にこのまま（この相手、このコンテンツ、この添付ファイルを）送っているのか問いかける電子メール付加サービスがある。大量の送信先がある場合には、受信者のメールアドレス開示を避けるために、Bcc で送るべき状況ではないかと、提案してくるようなメニューも考えられる。最終的には、ユーザーが理解した上で選択・決定というプロセスを日常的に使うことで、セキュリティ感度も上がっていくものだろうし、そこに研修という知識をブラッシュアップする機会が加われば更に、ユーザーの正しい理解も促進できるのではないかと。

また、庁内のオペレーションでも AI の活用を進めて行けば、強制 Bcc の件に留まらず、必ずしも問答無用型のソリューションを採用せずとも、利便性を確保しつつ、情報セキュリティの堅牢さも維持できるのではないだろうか。是非検討いただきたいテーマである。

### **(意見 2-4)**

前項第 11 号における検討の結果を受け、特権アカウントが許可された者にのみ適切に付与されているかを確認するために、定期的な特権アカウントの棚卸作業が行われることがより望ましいと考える。また、高度なネットワークシステムを扱う情報政策課なのだから、管理体制の不備をアナログな手作業で解決するのではなく、管理台帳の自動作成・更新に RPA（Robotic Process Automation）の活用が可能かどうか検討すべきではないかと史料する。

参考

機密性による情報資産の分類

機密性による 情報資産の分 類情報資産レ ベル	分類基準	分類例
機密性 4	情報が漏えいした場合、区民全体及び全庁レベルの異なる業務の多数部局に重大かつ深刻な影響がある。 特定の職員、許可された臨時職員及び委託事業者のみ開示、使用できるなどの対策が必要	個人情報、個人番号、システムのセキュリティ設定情報などの機密情報
機密性 3	情報が漏えいした場合、区民及び区内単一業務部署の業務などに大きな支障が出る。 所管の職員、許可された臨時職員及び委託事業者のみ開示、使用できるなどの対策が必要	個別システムのIDやパスワードなどの部外秘情報
機密性 2	情報が漏えいした場合、個別業務の限られた範囲に影響がある。 一般の職員、許可された臨時職員及び委託事業者のみ開示、使用できるなどの対策が必要	マニュアル、内部統計情報などの庁外秘情報
機密性 1	開示、使用制限の無い公開情報 情報が漏えいした場合でも、ほとんど影響が無い。	区報、ホームページなどの公開情報

◎レベル 2 以上の機密性保持のためには、「実施手順」による各レベル別の対策を行った上で、以下の取扱い制限の規定が必要

- ・私物パソコンなど指定許可機器以外での作業禁止
- ・許可の無い複製及び配布の禁止
- ・保管場所の制限、保管場所への必要以上の外部記録媒体 \* 等の持込禁止と、保管記録の記載
- ・情報の送信、情報資産の運搬・提供時における暗号化・パスワード設定や施錠ケースの使用
- ・復元不可能な処理を施しての廃棄
- ・信頼できるネットワーク回線の選択と保守
- ・外部で情報処理を行う際の安全管理措置の規定

## 第3章 監査の結果及び意見

### 第3節 情報セキュリティ 総務課情報セキュリティ対策担当編

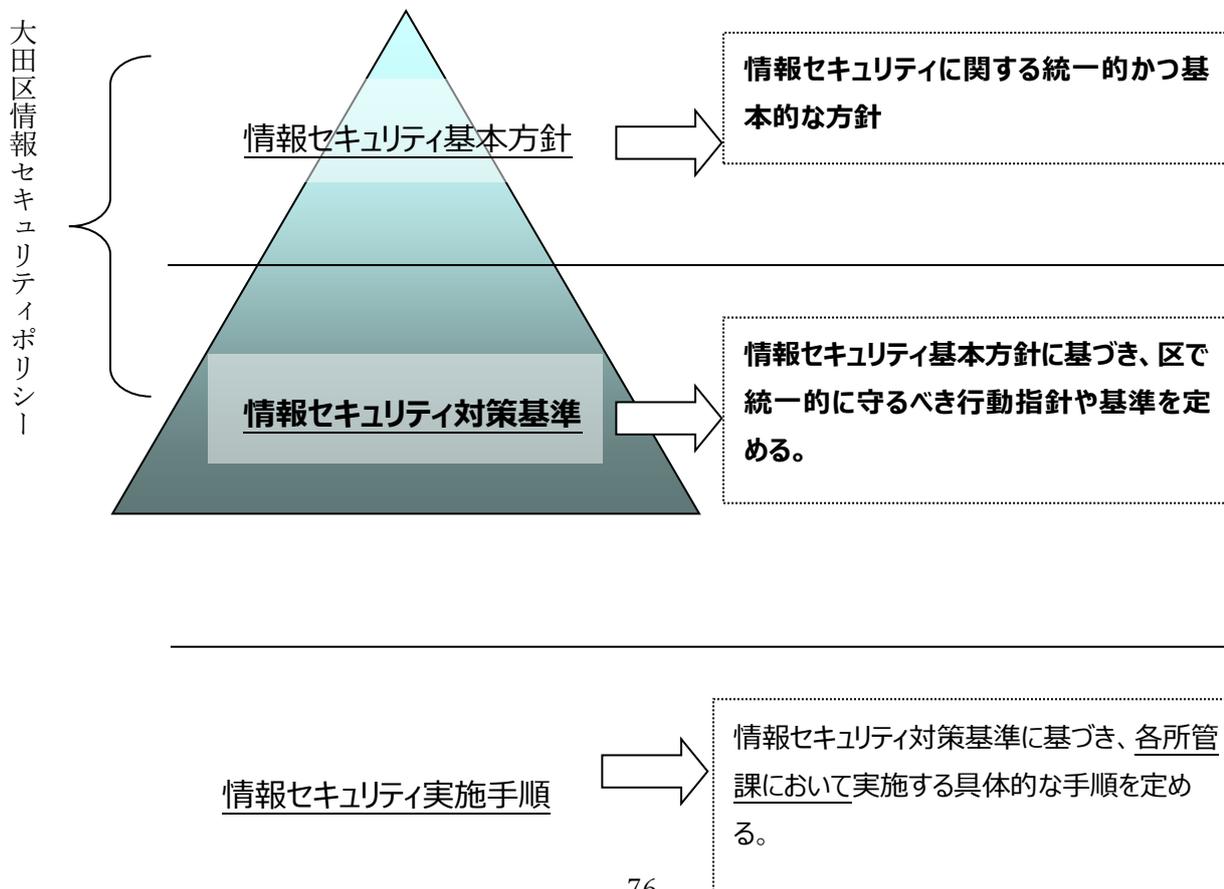
#### 第1項 区の情報セキュリティ体制の概要

##### 1. 大田区の情報セキュリティ対策の体系

既に第2節 情報セキュリティ 情報政策課編で示したように、区では、下記のような方針、基準としてその下位規程に則り、情報セキュリティを整備・運用していくことを決定している。

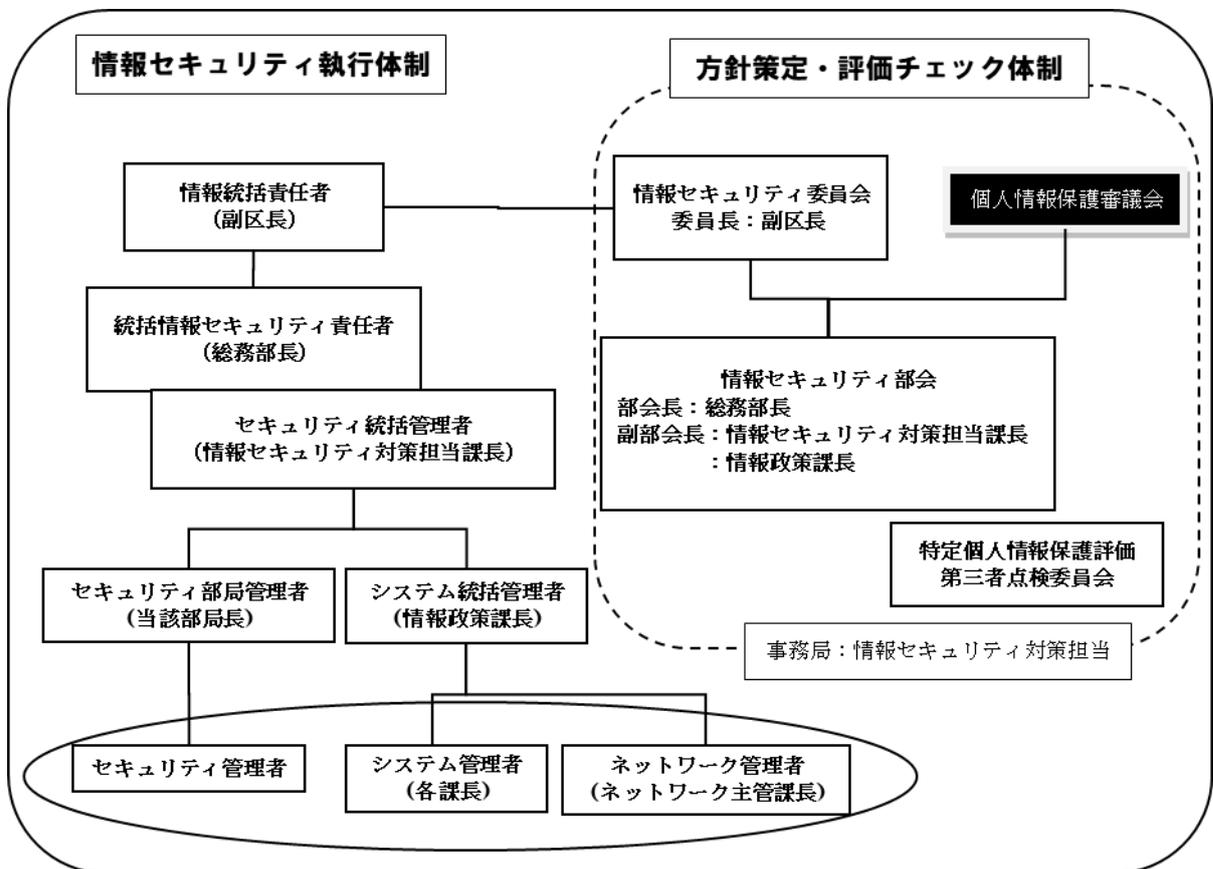
- ・ 大田区情報セキュリティ基本方針（平成16年1月30日区長決定）
- ・ 情報セキュリティ対策基準（以下「対策基準」という）（詳細は非公開）

（初版平成16年1月30日助役決定、改正令和4年3月1日大田区情報セキュリティ委員会承認）



## 2. 情報セキュリティ管理体制

対策基準においては、情報セキュリティを担保するために、以下のような体制が規定されている。



## 3. 総務課情報セキュリティ対策担当の役割

大田区においては、下記の2つの部署が情報セキュリティ管理に関与している。

- ③ 企画経営部 情報政策課 (以下、「情報政策課」という。)

④ 総務部 総務課情報セキュリティ対策担当（以下、「情報セキュリティ対策担当」という。）

情報政策課は、庁内の情報システムの開発、調達、運用、保守を統括し、庁内の情報資産を一元管理している部局である。

総務課の情報セキュリティ対策担当が、情報セキュリティ体制の整備に関して、情報セキュリティ委員会において情報共有と全体統括を行うとともに、「セキュリティ事故対応マニュアル」に基づき事故対応の徹底を図る。また、発生した事故の傾向やセルフチェックの結果を踏まえた各種研修を実施するなど、事故の抑止を図る。

情報政策課が、情報システムのインフラ面を主に担当し、情報セキュリティ対策担当が情報システム以外にも包括した情報セキュリティ全般に関する庁内事務運営を担当していると言える。

ただし、この両部署は、情報セキュリティに関して、いわば「車の両輪」ともいう関係であり、実際は緊密な関係性の中で業務を遂行している。

既に前節において情報政策課の情報セキュリティへの関与の状況については検討したので、以下の項では、総務課情報セキュリティ対策担当に焦点を絞った情報の整理と外部監査人の分析、所見を述べる。

## 第2項 監査手続き

前項ならびに次項の事実関係にあたる情報は、2022年9月8日ならびに12月15日に行われた総務課情報セキュリティ対策担当とのヒアリング、ならびにヒアリング以外での追加質問への回答、あるいは外部監査人独自の情報収集という形で得られたものである。

外部監査人と情報セキュリティ対策担当との間の質疑応答の内容は記載を省略する。

以下のトピックについて次項で掘り下げて検討し、区の情報セキュリティを担保する仕組みに関して、問題の有無を明らかにしていきたいと思う。

15. 情報セキュリティ管理の執行と方針策定・評価チェック体制の分離状況

16. 総務省「自治体情報セキュリティ対策の見直しについて」の公表後の動きについて

17. 情報セキュリティ監査の実施
18. 自動暗号化 zip 方式での電子ファイル外部送信の問題（いわゆる PPAP 問題）への対応
19. 個人情報及び機密情報の取り扱いに関する付帯条項の運用に関して
20. データ・センターを含む情報処理の外部委託業者全般の管理について

### 第3項 監査人の分析

#### 1. 情報セキュリティ管理の執行と方針策定・評価チェック体制の分離状況

第1項2号掲載の情報セキュリティ管理体制図を見ると、形の上では、情報セキュリティ執行体制と、方針策定・評価チェック体制は分離しており、相互牽制の働く内部統制上望ましい体制になっているように見える。

しかしながら、それぞれのメンバーを見ていくと

- 1) 執行側のトップの情報統括責任者と情報セキュリティ委員会の委員長は、同一人の副区長である
- 2) 情報セキュリティ委員会の規則は公開されているので、それを見てみると、委員長は、総務部を担任する副区長と定められ、副委員長は委員長以外の副区長と、総務部長の2名体制、委員は、大田区庁議規則第2条第1項本文に定める者とあるので、組織条例第1項の各部の長ならびに区長が部長に相当する職にあると定める者（ただし、現状では委員会メンバーには部長に相当する職位の者はいない）が委員ということになる。この委員会には情報政策課や情報セキュリティ対策担当課長の知見に対抗できるような知見を持つ委員はなかなかいないのではないかと考えられる。

委員会や部会の事務局を執行サイドの情報セキュリティ対策担当が務めることもあり、実質的には方針策定・評価チェック体制も執行サイドの考えに大きく影響される体制になっていると見られやすい。内部統制上、望ましい仕組みとしては、

- 執行サイドのトップと方針策定・評価チェック体制を司る機関のトップは別人が担当する方が

望ましい

- 情報セキュリティ委員会で、十分な専門性を持ち、執行サイドから独立して公正・客観的な立場から意見を述べられる者が必要である。具体的に考えられるのは、ここに外部の情報セキュリティの専門家も委員として追加選任することである。

以上は今後の検討課題だと思うが、意思決定の透明性と客観性を保つための仕組み作りというのは情報セキュリティの分野でも重要だというのが外部監査人の考えである。

## 2. 総務省「自治体情報セキュリティ対策の見直しについて」の公表後の動きについて

### 1) 自治体情報セキュリティ対策の見直しについて

令和2年(2020年)5月22日、総務省の自治行政局地域力創造グループの地域情報政策室から、令和元年12月から「地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドラインの改定等に係る検討会」で検討してきた内容の集大成として「自治体情報セキュリティ対策の見直しについて」という文書が公表された。(リンク：

[https://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01gyosei07\\_02000098.html](https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei07_02000098.html) )

ここでは、見直しの具体的施策として、次の6項目が挙げられている。

- 三層の対策の見直し
- 業務の効率性、利便性の向上
- 次期「自治体情報セキュリティクラウド」の在り方
- 昨今の自治体における重大インシデントを踏まえた対策の強化
- 各自治体の情報セキュリティ体制・インシデント即応体制の強化
- ガイドラインの適時の改定

### 2) 「地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドライン」の改訂

同じ年の12月28日には同じく地域情報政策室から平成13年3月に定めた「地方公共団体における情報セキュリティポリシーのガイドライン」の改訂も発表された。検討会の検討成果のもう一つである。併せて、「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」も改定された。

## 「地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドライン」等の改定について②

### 主な改定内容

#### 1. マインナー利用事務系の分離の見直し

- ・ 住民情報の流出を徹底して防止する観点から他の領域との分離は維持しつつ、国が認めた特定通信（例：eLTAX、びったりサービス）に限り、インターネット経由の申請等のデータの電子的移送を可能とし、ユーザビリティの向上や行政手続のオンライン化に対応

#### 2. LGWAN接続系とインターネット接続系の分割の見直し

- ・ 効率性・利便性の高いモデルとして、インターネット接続系に業務端末・システムを配置した新たなモデル（βモデル）を提示（ただし、採用には人的セキュリティ対策の実施が条件）

#### 3. リモートアクセスのセキュリティ

- ・ 業務で取り扱う情報の重要性に合わせて、LGWAN接続系のテレワークについての基本的な考え方、リスク及びセキュリティ要件とともに、想定されるモデルを記載

#### 4. LGWAN接続系における庁内無線LANの利用

- ・ LGWAN接続系において庁内無線LANを利用する場合のセキュリティ要件を記載

#### 5. 情報資産及び機器の廃棄

- ・ 神奈川県におけるHDD流出事案を踏まえ、情報システム機器の廃棄等について、情報の機密性に応じた適切な手法等を整理

#### 6. クラウドサービスの利用

- ・ クラウドサービスを利用するにあたっての注意点（サービスレベルの検討の必要性、バックアップを含めた必要なサービスレベルを保証させる契約締結等）を記載

#### 7. 研修、人材育成

- ・ 各自治体の情報セキュリティ体制・インシデント即応体制の強化について記載

※ その他、平成30年の「政府機関等の情報セキュリティ対策のための統一基準」の改定の内容を反映

2

参照リンク：[https://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01gyosei07\\_02000107.html](https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei07_02000107.html)

三層の対策で強化されたことによって、影響を受けてきた自治体の事務効率の低下への配慮から効率性・利便性を向上させた新たな自治体情報セキュリティ対策の基準を打ち立てるのが5月の発表の骨子であったが、従来の徹底的な分離を緩和して利便性を向上させようという工夫がガイドラインの改訂にも伺える。

ガイドラインの構成は、第1編で総則、第2編で自治体の情報セキュリティポリシーの例文集として、情報セキュリティ基本方針と情報セキュリティ対策基準の例文を掲載、第3編が第2編の例文の解説編となっている。

### 3) 更なるガイドラインの改訂

総務省のガイドラインは、実は令和4年3月25日にも改訂され、この時には自治行政局住民制度課デジタル基盤推進室からの発表となっている。(リンク :

[https://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01gyosei07\\_02000128.html](https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei07_02000128.html) ) その骨子は次の通り

#### 「地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドライン」等の改定について

##### ガイドライン改定の経緯

令和3年7月の「政府機関等の情報セキュリティ対策のための統一基準群」の改定及び地方公共団体におけるデジタル化の動向を踏まえ、「地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドラインの改定等に係る検討会」(座長:佐々木 良一 東京電機大学研究推進社会連携センター顧問・客員教授)において、改定案を検討

##### 主な改定内容

###### 1. 業務委託・外部サービス利用時の情報資産の取扱い

- 業務委託・外部サービスを再定義した上で、取り扱う情報に応じて適切なセキュリティ対策を実施するよう記載
- 外部サービス利用時のライフサイクルに渡るセキュリティ要件や利用承認手続に関する規定を記載
- 今後のクラウドサービスの活用を見据えて、第三者認証制度や監査報告書をクラウドサービス選定の指標・基準等として、積極的に活用するよう記載を見直し

###### 3. 多様な働き方を前提とした情報セキュリティ対策

- テレワーク実施場所等の運用面に関するセキュリティ対策を記載
- 支給以外の端末 (BYOD) 利用時の情報セキュリティ対策として、支給以外の端末に情報を保存させない対策や電子証明書等を用いて庁内ネットワークへ接続する端末を制限する対策を記載
- Web会議に部外者を参加させない対策を記載

###### 2. 情報セキュリティ対策の動向を踏まえた記載の充実

- 不正プログラム対策製品やソフトウェア等を導入するだけではなく、監視体制やCSIRTとの連携等の組織的な対応が必要である旨を記載

###### 4. マイナンバー利用事務系から外部接続先 (eLTAX、マイナポータル) へのデータのアップロード

- リスクアセスメントの結果を踏まえ、マイナンバー利用事務系から外部接続先へのデータのアップロードを認めるとともに、必要となる情報セキュリティ対策を徹底

### 4) 大田区での改訂ガイドラインへの対応状況

外部監査人は情報政策課で「情報ガバナンス確立のためのガイドライン」が R4 年度下期の改訂予定ということは説明を受けているが、それが総務省発表の R2 年末ならびに R4 年 3 月のガイドライン改訂を受けた動きなのか、また、情報セキュリティ対策担当が総務省発表の情報セキュリティポリシーのガイドライン改訂への対応の本部としてアクションを取っているのかどうかの確認ができていない。

総務省の検討会の座長の佐々木良一氏<sup>16</sup>は「自分たちの組織の対策を決めるには、リスクアセ

<sup>16</sup> 佐々木良一氏は当時、東京電機大学 研究推進社会連携センター 顧問 客員教授であり、元内

メントをしっかり行うことが大切だ」と強調している。

ここで改めて大田区の情報セキュリティ基本方針を見てみると、平成 16 年（2004 年）に区長決定されて以来、改訂はない。構成自体もかなり簡素で、総務省のガイドラインの例文に比べて簡素なためか、総務省ガイドライン側で基本方針の例文の変更があっても、大田区側では基本方針の改訂が不要な状態なのかもしれない。そうすると、総務省ガイドラインの基本方針の例文にあって、大田区の基本方針で触れていない基本方針的なものは情報セキュリティ対策基準の方に入れてあるのかもしれないが、内容を一つずつチェックしていないので、その仮定通りなのかどうか、今後も政府側ガイドラインと異なるポリシー体系を維持する方針なのかどうか、外部監査人は確認できていない。

情報セキュリティ対策担当からの説明は、「総務省ガイドラインの解説編には『情報セキュリティ基本方針の記載形式には、地方公共団体が実施する情報セキュリティ対策の基本的事項を規定し、宣言書形式にしてもいい』とあり、宣言書の形式例も掲載されています。大田区の基本方針はこの形式例に基づき宣言書方式をとって作成されており、対策基準についても、ガイドラインの対策基準の例文や解説編の内容を反映して作成しています。そのため、ガイドラインに沿ったポリシーであると認識しています。」である。確かに、地方公共団体が実施する情報セキュリティ対策の基本的事項を規定した簡素な宣言書形式の例文はガイドラインに掲載されている。その例文と大田区の情報セキュリティ基本方針を比べてみると、簡素という点では共通しているが、「宣言書」の体裁を取っているかどうかは微妙である。宣言書の例文では、宣言者が誰かということが宣言書の末尾に表示されているが、大田区の基本方針では、宣言するという文言もないし、誰の宣言かという点も明示的ではない（解釈すれば区長の宣言なのだろうとわかる程度）。基本的事項の内容は自治体によって多少は異なると思うが、積極的に例文とは異なる体裁、内容にした理由は外部監査人にはよくわからない。

情報セキュリティ対策基準の方は、令和 4 年（2022 年）4 月 1 日改正というファイルタイトルが確認できるので、情報セキュリティ委員会で 3 月 1 日に承認の上、4 月 1 日から新基準適用なのだろうと推測できる。また、R2 年末の総務省ガイドラインの反映だけでなく、R4 年 3 月 25 日発表分の新ガイドラインへの対応も、事前に公表された改定案で内容は把握できていたため、新しい情報セキュリティ対策基準に反映されているとのことである。

区の web site での情報セキュリティのポリシーに関する説明は下記のリンクで、公開できる情報セキュリティ基本方針の説明をしているのであるが、区民向けに安心できる情報を開示するのであ

---

閣官房サイバーセキュリティ補佐官だった。

れば、総務省の発表する「地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドライン」の改訂にどこまで準拠しているのか、大田区独自のポリシーがあるとすればそれは何か、開示できる限りで説明することが望ましいと外部監査人は考える。

ちなみに、特別区によっては原則非公開としながら、委託先事業者等に公開用の情報セキュリティ対策基準の抜粋版を web 開示しているケースがある（世田谷区）。

[https://www.city.ota.tokyo.jp/kuseijoho/ota\\_plan/kobetsu\\_plan/kusei\\_susumekata/jouhousecurity.html](https://www.city.ota.tokyo.jp/kuseijoho/ota_plan/kobetsu_plan/kusei_susumekata/jouhousecurity.html)

### 3. 情報セキュリティ監査の実施

#### 1) 概要

情報セキュリティ監査が情報セキュリティ対策担当課長の指揮の下、毎年 4 部署を対象に実施されている。この情報セキュリティ監査は、総務省が策定した自治体システム強靱性向上モデル提唱から 12 年遡る平成 15 年 3 月の地方公共団体における情報セキュリティポリシーのガイドライン発表に基点がある。大田区では平成 17 年度から平成 15 年度に制定された情報セキュリティ対策基準に基づき実施とのことである。

実際の監査業務は外部のシステム監査専門家を入札で決定して委託している。

情報セキュリティ監査報告書での指摘事項や意見については、各所管課において改善対応を行ってその状況を情報セキュリティ対策担当課長に報告し、その後、セキュリティ委員会にも報告するというルールで運用されている。

#### 2) 直近の情報セキュリティ監査

外部監査人は、この情報セキュリティ監査について、次の確認作業を行った

- ① 令和 3 年度 情報セキュリティ監査報告書 全体版 R3/11/12 の入手・閲覧
- ② 対応状況一覧表の入手・閲覧（①での指摘事項について各所管課の対応状況が報告された資料）
- ③ 質問

情報セキュリティ監査の結果としての指摘事項についての対応は各所管課に任せられ、所管課のセキュリティ担当が確認して、改善対応していた。その結果については、対応状況一覧表に記載され、情報セキュリティ対策担当に提出された。

以上から、情報セキュリティ監査を定期的実施し、その結果に基づいた改善アクションを導いている仕組みが機能していることが認められる。

### **3) 情報セキュリティ監査の更なる改善に向けて**

現状では、情報セキュリティ対策担当では、改善対応についての実施状況の確認はしておらず報告を受けるだけとなっている。内部監査的な定石としては、情報セキュリティ対策担当チームとして、適宜改善状況の確認や視察を行うことを予め監査計画に盛り込むことが望ましい。

指摘事項の内容には、現場ユーザーの初歩的なセキュリティルールに対する考えの甘さに起因するものなどが見受けられることもあり、情報セキュリティ対策担当による、随時の全庁向け注意喚起での情報管理リテラシーのレベル向上は引き続き必要と思料する。

また、この度の包括外部監査では情報セキュリティ監査の監査計画プロセスまで検討する機会はなかったが、監査の有効性を高めるためにも、最近の監査結果のトレンド、最近の世の中のセキュリティ監査関連トピックを踏まえた、リスク分析と重点監査項目の設定、先にも述べたような監査結果に対する改善状況のフォローアップチェックまでを視野に入れた適切な監査計画の立案が重要である。もし、それらが明確に意識されて来なかったのであれば、今後の監査計画の立案に活かしていただきたい。

## **4. 自動暗号化 zip 方式での電子ファイル外部送信の問題（いわゆる PPAP 問題）への対応**

### **1) 政府が PPAP 方式の廃止を宣言**

今から約 2 年前の 2020 年 11 月 17 日に平井卓也内閣府特命担当大臣がデジタル改革担当の立場から記者会見を行い、政府として初めて公式に「暗号化 zip ファイルの廃止」について、実は内閣府・内閣官房で廃止する方向で検討を進めていますという発表を行っ

た。その1週間後の記者会見（リンク：

[https://www.cao.go.jp/minister/2009\\_t\\_hirai/kaiken/20201124kaiken.html](https://www.cao.go.jp/minister/2009_t_hirai/kaiken/20201124kaiken.html)

）で更にこの点について解説を行い、2020年11月26日から、内閣府、内閣官房ではパスワード付きzipファイルを送信する方式を廃止すると明言した。また、他の省庁に関しては、「NISC<sup>17</sup>と連携しながら実態調査を進めており、その結果を踏まえて、zipファイル送信、送付と同じ経路でパスワードを自動で送る方式については廃止するということを促したい」と発言している。

平井卓也デジタル改革担当相は河野太郎行政・規制改革担当相らとの対話で、「zipファイルのパスワードの扱いを見ていると、セキュリティレベルを担保するための暗号化ではない」と指摘している。

尚、この後中央省庁でも一気に廃止に動いているわけではなく、内閣府、内閣官房に続く廃止のニュースは文部科学省が令和4年1月4日からPPAP方式から外部ストレージ利用方式に変えた（リンク：[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/other/mext\\_01727.html](https://www.mext.go.jp/a_menu/other/mext_01727.html)）という話が漏れ聞こえてくる程度であり、多くの省庁で調査中か、様子見と考えられる。なので、政府が一気に全省庁で廃止したという状況ではなさそうである。

## 2) なぜPPAPと呼ばれているのか

情報セキュリティ・トピックとして話題になってきたPPAP方式とは、zip形式で圧縮し暗号化したファイルをメールに添付して送信し、復号のためのパスワードは別のメールに記して送る、というやり方を指す略語である。この方式は2010年ごろから日本の企業や官庁においてメールで重要なファイルを送るとき（あるいは重要かどうかにかかわらず、全てのファイル送信）によく利用され、日本におけるde factoスタンダード化してきていた。

なお、PPAPという略し方は、以下の頭文字から取られている。

P…Password 付き Zip 暗号化ファイルを送りました

P…Password を別のメールで送りました

A…暗号化しています

---

<sup>17</sup> NISCとは内閣サイバーセキュリティセンターのことである。

P…Protocol (プロトコル = 手順)

この名称は、2016 年頃に大流行したピコ太郎の楽曲「ペン・パイナッポー・アップーペン (PPAP)」に由来するといわれており、パスワード付き zip ファイルを送って、パスワードを同時に別送する方法はほとんどセキュリティ対策にはならないという、ある種の揶揄が込められているとも言える。PPAP の名付け親は PPAP 総研代表の大泰司 章氏と言われている。

### 3) PPAP 方式が広まった経緯

PPAP 方式は、仮にファイルを添付した最初のメールを間違った相手に送ってしまったとしても、2 通目のパスワードを記したメールを送る前に気づけばファイルを開かれることがなく、誤送信対策になると説明され、既存のメールシステムへの改修が必要となるわけでもないことから、燎原の火のように我が国の企業・官庁・その他の団体で採用されてきたという経緯になる。また、ファイルが暗号化されているからメールを不正に傍受された際の対策にもなると考えられてきた。

さらに、個人情報を含むファイルを送信する際、PPAP 方式を守っていればプライバシーマーク (Pマーク) を取得できるという話が一部で広まっていた。

しかし、プライバシーマーク制度の運営団体である一般財団法人日本情報経済社会推進協会 (JIPDEC) は、平井大臣の宣言の翌日である 2020 年 11 月 18 日に、この方式について「以前から推奨していない」とのコメントを発表し、企業間に流布されていたその話を否定している。しかし、確かに推奨はせずとも、JIPDEC の多くの審査員も不適切な方式という指摘はしてこなかったようである。審査員や JIPDEC に悪気はなくとも、積極的に PPAP 方式を否定しなかったことから、プライバシーマークを取得した企業は、PPAP 方式の問題に気が付いている人が中にいても、プライバシーマークの維持で不利益な結果になることを恐れて現に採用している PPAP 方式を続けざるをえないという、情報セキュリティの観点からすればいかにもおかしい慣行が温存されてきたわけである。

星野靖裕氏のコラム記事によると (リンク : <https://cybersecurity-jp.com/column/50385>) 民間におけるインターネットの黎明期の 1995 年頃から 2000 年代の初めの頃までは、公的機関では、以下のルールでメール送信のセキュリティを担保しようとしていたという話である。

“公的組織等ではメールの盗聴も気にしなければならない。そこで、国は「地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドライン」の中でメールに対して次のルールを作った。

『機密性 2 以上の情報を送信する者は、必要に応じ暗号化又はパスワード設定を行わなければならない』

ここでいう「機密性 2 以上」というのは、「行政事務で取り扱う情報のうち、秘密文書に相当する機密性は要しないが、漏えいにより、国民の権利が侵害され又は行政事務の遂行に支障を及ぼすおそれがある情報」と定義されている。

漏れてしまうと問題になるような情報なので、パスワードも当然含まれる。つまり、公的機関ではメールおよびメール添付で漏えいさせてはいけない情報を送る場合のルールは次のようになる。

- 暗号化された状態で送ること
- 暗号化されていない場合はパスワード設定し、パスワードはメール以外の方法で送ること

この当時は「パスワードを次のメールで送っても良い」と誤解するような人はいなかった。”

“次に 2003 年頃からプライバシーマークの取得が企業で大ブームとなり、コンサルタント不足からネットワーク・セキュリティの知識が十分でない、ISO 取得のコンサルタントでも大丈夫だろうということで彼らが依頼企業の規定類整備のコンサルティングを請け負うことが当たり前のような中で、公的機関と同じような規程の文言にすれば大丈夫だろう」という風潮が出てくる。

こうして、「情報を送信する者は、必要に応じ暗号化又はパスワード設定を行わなければならない」の文言が、ISO コンサルタントの規程ひな形に盛り込まれることになったと語られている。

この時点で従来の公的機関のガイドラインにあった「機密性 2 以上」という言葉が消えている。プライバシーマークでは「個人情報」しか対象にないため、情報のレベル分けも行われない。そのため機密性レベルに関する単語は削除されたというわけだ。

そしてこれにより「パスワードはメール以外で伝えなければならない」という認識も薄れてしまうことになった。

コンサルタントからひな形を貰った企業は、「パスワードをかければ OK なんだな」とだけ考え、多くのプライバシーマークの審査員も「公的機関と同じような文言なら問題ないだろう」とその内容の意味を考えず指摘をしなかった。”

かくして PPAP が広まることになったわけで、民間の動きに何と中央省庁を含めた官公庁まで追隨して毒されていく流れとなった。ネットワーク・セキュリティの専門家は別として、我が国においては IT リテラシーの常識のように世間で扱われてきたと言っても過言ではない。実際、それら専門家の間では、メール自体の暗号化の浸透とともに、“PPAP は「セキュリティ的に問題あり」から「意味がないけど相手方を安心させる行為」に変わっていったため、それほど強く変更を要求されるようにならなく”なった時期もあったようである。その次の段階が、ネットワーク・セキュリティ・コミュニティ内の「意味がないのに、面倒だからやめよう」運動の時期、そして 2018 年頃からの Emotet を代表とする PPAP の仕組みを利用したマルウェア攻撃の登場で、大きな転換点を迎えることになる。

#### 4) PPAP 方式におけるセキュリティ上の問題点

では、PPAP 方式にはどのようなセキュリティ上の問題があるのか、以下に挙げる。

##### (1) 盗聴対策にならない

ファイルを添付したメールとパスワードを記したメールを 2 通に分けて送ったとしても、メールが第三者に盗聴など不正に閲覧される場合には 2 通とも見られてしまう可能性が高い。これは、メールを通信経路で不正傍受されていたら、同じ経路で連続して送信したメールはそのまま傍受されてしまうためである。また、PC が不正アクセスをされた場合も同様である。

ファイルとパスワードを分けて送るなら、パスワードは同じメールアドレスではなく、サブアドレスや携帯電話のメールアドレス、もしくはチャットツール、電話、FAX など別の方法で知らせるほうが安全性は高くなる。

しかし、実際には送信者の同じメールアドレスから受信者の同じメールアドレスに（つまり同一経路で）ほぼ同時にパスワードを送ることが一般的な方法として行われている。

尚、盗聴対策としては、メールの通信経路の暗号化、メール自体の暗号化があるとされるが、外部監査人はその道の専門家ではないので、本当にそうなのかどうかは判断できない。

##### (2) 誤送信対策としての効果は疑問

誤送信対策については、自動でパスワード記載のあるメールを送る仕組みでなければ、ある程度の効果はあるかもしれない。しかし、（自動方式は無論のこと）1 通目の宛先を間違えて送ってしまい、そのあと続けて 2 通目も同じ間違った相手に送ってしまう可能性は高い。それなら、そもそも誤送信自体を防止する対策を講じた方がよい。誤送信のような人的エラーは注意喚起だけでは抑制し難いため、対策ツールの利用が必要になってくる。

### (3) パスワードが容易に解析される

さらに、問題なのは、暗号化された zip ファイルのパスワードは簡単に解析されてしまうという事実がある。特によく使用される「ZipCrypt」という方式で暗号化したファイルは、「Lhaplus」などの一般的な圧縮/解凍ソフトを使うと容易に短時間でパスワードを解析することができると言われている。パスワードの入力回数制限もないので、総当たり攻撃という暗号解読手法で簡単にこじ開けられるのだそうだ。この方法が知られているとパスワードを別送しても意味がない。また、もう一つの AES-256 というビット数の高い方式も利用可能なようで、これだと現実には総当たり攻撃でも相当長い期間が必要になるという話もある。あるいは、ZipCrypt の方式でも文字種を増やしパスワードの長さを長くすれば、総当たり攻撃への耐性も高まるという議論もある。この辺りは、このトピックだけでも色々と研究すべきテーマなのかもしれないと思う。結論として zip 暗号化で安心するのは無邪気すぎるということか。

### (4) ウイルスチェックをすり抜ける

パスワード付き zip ファイルは、多くの（中には例外あり）ウイルス対策ソフトのリアルタイムチェックをすり抜けてしまうという問題もある。これは、zip ファイルに限ったことではなく、鍵付きの暗号化された電子ファイルすべてに共通の現象のようであるが、このことを悪用して、Emotet 騒動に代表されるマルウェアをパスワード付き zip ファイルにして送るという手法も現在では多く発生し、その被害を避けるためにパスワード付き zip ファイルを受け取らない、強制削除する設定にしている企業もある。それまでは「意味がないけど相手方を安心させる行為」として実質野放しになっていたのが、これからは、PPAP を継続する組織は、メールの送信先の相手方からセキュリティに対する感度の低い組織と評価されるような機運になりつつある。

### (5) セキュリティ対策をしたつもりになる

正にここが問題。危険性を検証することなく自分達の組織で PPAP 方式を採用しているだけでなく、その方法を採用していない取引先等に対して同調圧力を意識せずに掛けていて、PPAP が問題だと認識している相手方にも別の対策を取りづらくさせてしまうことがある。

以上のような問題を含んでいるため、PPAP 方式の継続は難しくなり、それに代わる方法を採用しなければならなくなっている。

## 5) 外国でのファイル送信ではどのようにセキュリティを担保しているか

PPAP は日本特有のガラパゴスルールということらしい。では欧米では、どういう状況かという、以下 2015 年頃の話だが、

添付ファイルのパスワード保護が指示されているプライバシーマークは日本独自の制度なので論外として、国際基準の方の ISMS<sup>18</sup>に対応した ISO/IEC 27001 というのがあるが、欧米企業はその認証取得に余り積極的ではなかったそうである。そして、面倒くさいという理由から、普通のファイルは暗号化も zip 圧縮もせずにそのままメールに添付して送るのが一般的なやり方。

他方、機密性の高いファイルに対する配慮は日本以上にしっかりしていて、パスワードを掛けるのではなく、閲覧者を明示的に指定できる仕組み（PC ログイン時のユーザー情報でファイルの開閉が出来る仕組みらしい）が組織内部では使われ、組織外の相手とのやり取りは過去では FTP サーバーの利用、それから Dropbox のようなマルチデバイス対応のファイル共有システムが浸透し始めていた。いずれも、様々な方法でアクセス制限や証跡が取れる、いつでも公開を取り消せることがポイントとのこと。

一律に何でもメール、何でも暗号化ではなく、機密レベルに応じてどのように送るかは個人の責任・リスクで判断する（つまり責任追及される前提）というのが日本との大きな考え方の違いかと思われる。

以上は、小川大地氏のブログから（リンク：

[https://www.itmedia.co.jp/enterprise/articles/1509/18/news016\\_2.html](https://www.itmedia.co.jp/enterprise/articles/1509/18/news016_2.html)  
)

2023 年 1 月の他の記事（リンク：<https://it-trend.jp/encrypted-mail/article/237-0008>）でも、“添付ファイルを ZIP 暗号化するのは日本独特の習慣です。むしろ、海外では ZIP ファイルは不審に見られ、受信拒否されることも少なくありません。”

---

<sup>18</sup> Information Security Management System 情報セキュリティ管理システム

“現在、世界中で Web ダウンロードが活用されるようになってきています。Web ダウンロードとは、権限のある者のみが入れる場所を Web 上に設け、そこでファイルを共有する仕組みです。ファイルをメールに添付するより安全性が高いのが特徴です。一方、メール本体を暗号化する PGP や S/MIME といった方法を採用している企業もあるでしょう。しかし、理解や操作が比較的難しいためか、主流にはなっていません。” のように書かれているので、ファイルは暗号化しない、クラウド・ストレージを使ったファイルダウンロードがトレンドと理解される。

## 6) セキュリティ向上のための PPAP の代替手段

PPAP に代わる、PPAP よりもセキュリティ強度の高いファイル共有手段としては、ファイル共有に重点のあるファイル転送サービスや共同作業にも適したオンラインあるいはクラウド・ストレージの利用が考えられると言われている。クラウド・ストレージの主なサービスブランドには Box、Google Drive、MS の OneDrive などがある。

誤送信や盗聴対策ということであれば、パスワードを送る方法をメール以外の別方法にするというのは、今の PPAP よりは効果が見込める（添付ファイルに対する総当たり攻撃を封じる対策ではないが）。

マルウェア対策として緊急避難的に、暗号化ファイルの添付があった場合はメール自体の受信を拒否することをポリシーとする対応も考えられるし、実際に採用するところも出て来ている。

## 7) 大田区の PPAP 方式への対応

情報セキュリティ対策担当チームは PPAP 方式をやめようと動いており、現時点では、メールシステム改修などの対応についてベンダーからの提案待ちの状況で検討が継続中とのことである。

情報セキュリティ部会や情報セキュリティ委員会など上部組織には、職員レベルでの運用方法の細部、いつから移行する、留意点の説明などが固まってから付議する予定としており、提案が固まるまでは議題としてもこれまで出していない。

また、技術的なセキュリティの強化の問題ではなく、主として区民向けの説明対策として、区の外部との情報共有の仕組みが zip・暗号化の従来仕組みに比べてセキュリティ・レベルが低下していないことを主張できるように、標準的なクラウド・ストレージからのダウンロード方法に加えて、ダウンロードするためのパスワードも相手方に送ろうという設計構想で動いている。

順調に行けば、今年度内に付議され、来年度に代替方式へ移行できると考えているとのことであった。

## 8) 外部監査人の評価

PPAP 方式を廃止する方向で検討が進んでいることは評価できる。他方、問題があることが社会的に認知されている中で、問題の解説自体、情報セキュリティ部会や情報セキュリティ委員会で議題として取り上げられず、区の方針策定やセキュリティ状況を評価する組織に正しい情報が速やかに共有される動きとならなかったことは、内部統制の観点からは問題であると考えられる。

この問題に限らず、様々なセキュリティ上の検討課題について、部会や委員会との適切・適時な情報共有を図っていくことが必要である。

また、代替案に関して、技術的な情報セキュリティの観点ではなく、区民向けの説明上の無難さからか、クラウド・ストレージからのダウンロードにパスワードが必要な仕組みに設計しようとしていると理解しているが、本来、情報セキュリティの主管部署として考えるべきは、専門家の立場から説明責任をきちんと果たすことなのではないだろうか？ 区長レベルの政策判断として、区民の安心感を重視した工夫をするというのは政策上ありうると思われるが、他方では税金という公金の使い方として、そこを重視することは妥当なのかという疑問がある。

そもそも PPAP が日本で広まって行った背景に、それぞれの組織・団体にセキュリティの危険性をきちんと精査せず、「他もやっている（政府が採用していることも含めて）」という点をかなり重視して意思決定をしたことがあると考えられる。日本の社会に普遍的に見られる「付和雷同」や「同調圧力」の問題が PPAP に凝縮しているように感じられる。その意味では、政府の宣言からすぐに慌てて付け焼刃の代替策に走らずに、慎重に情報収集と対策検討をしてきたこと自体は、むしろ大田区の主管部署では自分達で考えて、しっかりとリスクを評価し、そのリスクを軽減する対策を模索してきたのだから高く評価しても良い。

しかし、仮にパスワードがダウンロード用のリンクを送るメールと「同一経路」から、ほぼ同時に送られるようになるのであれば、それは PPAP 問題の中の盗聴対策、誤送信対策としては同じことの繰り返しになると思われるので、パスワードの別途送信の件は再検討すべきと考える。

## 9) IT の分野での無意味な習慣

少し番外編の情報だが、PPAP 問題に限らず、我が国の IT 分野には必要だと言われているものにもその効果が怪しい習慣がいくつかありそうである。

2019 年末の記事だが、「平成のうちにやめたかった『IT の 7 つの無意味な習慣』」という興味深い記事があるのでリンクを共有しておく。

(<https://qiita.com/spaces/items/39a822050b6e22d35123> )

その中で第 1 位にあげられているのが、パスワードの定期的変更になっている。世の中の常識と言われるものの変化は IT 分野では激しいものであると感じさせる。

## 5. 個人情報及び機密情報の取扱いに関する付帯条項の運用に関して

個人情報及び機密情報（以下、機密情報等）を取り扱う事務を受託した者又は公の施設の指定管理者（地方自治法第 244 条の 2 第 3 項に規定する指定管理者をいう。）（以下「受託者」という。）は、この契約又は協定（以下「契約」という。）の履行に当たり、「個人情報及び機密情報の取扱いに関する付帯条項」（改正 令和 2 年 2 月 4 日）を遵守し、個人情報及び機密情報を適正に取り扱わなければならないと定める「付帯条項」が基本的にすべての契約書類に添付される事務運用になっている。この付帯条項は参考情報としてこの節の末尾に掲載してある。

### 1) 機密情報等の範囲とその管理

付帯条項の第 2 条において機密情報の範囲が規定されているが、特に明記されていないものの、情報セキュリティ対策担当で意図している機密レベルは 3 以上（つまり、レベル 3 と 4）が付帯条項の対象となる機密情報とのことである。

対象となる機密情報に関しては、付帯条項の第 16 条第 1 項本文では、「受託者は、この契約が終了したとき、又はこの契約が解除されたときは、受託業務に係り提供、収集及び作成された個人情報及び機密情報を速やかに委託者に返還しなければならない。」とされている。

第 1 項但し書きでは、「、あらかじめ委託者が返還することが困難と認めた場合は、この限りでない。」とされ、それは第 2 項に続いて「前項ただし書きの場合においては、受託業務に係り提供、収集及び作成された個人情報及び機密情報を委託者からあらかじめ承認を得た方法等により廃棄、廃棄情報の項目、媒体名、数量、廃棄日時、廃棄方法、廃棄場所及び廃棄担当者名等を記載した廃棄証明書等の証跡を委託者に提出しなければならない。」と廃棄を求められることになる。

個別事案におけるこの付帯条項の運用は外部業者との契約主管課に委ねられることになる。

### 2) 運用の実態

外部監査人は、過去の区との別の委託契約の際の経験を通じて、反復的に機密・個人情報を受け渡しするようなケースではなく、業務上、一時的に個人情報や機密情報を見る機会が与えられたケースでの契約終了時の即時返却等のルールは現実にはそれほど徹底された運用にはな

っていないのではないかという疑問を持っている。

今回の包括外部監査契約でも、この付帯条項は当然のように添付されているが、契約主管部署以外の諸々の部署にヒアリングして監査上必要な情報を収集する際、報告書に載せられる情報かどうか、提供された（紙の）資料は返却するかどうかという確認はそれぞれ取っているものの、「x xが（付帯条項上の）機密情報に該当するので、業務終了時に返却してもらいたい」とはっきりと意思表示されたことはまずない。

また、電子的に提供された機密情報はどのように返却するのか、あるいは廃棄して廃棄の証跡を提出するのかも、よくわからないところである。

業務を受託する外部業者は、契約主管課等から「機密指定」の情報だとの指定を明示的に受けない限り、資料を返却したり、廃棄したりする必要があるのかどうか、まず判断はできない。

では、全ての受け取った資料、情報を契約終了時に返却または廃棄して証跡を提出すればよいのではという議論もあるかもしれないが、凡そ業務委託のような契約の場合、契約書の本文で契約終了後も一定期間、業務内容の説明責任に対応するために資料保存を求められるルールが課されることになり、そうできない事情もあるのである。

### 3) 外部監査人の評価

個人情報及び機密情報を取り扱う事務を受託した外部業者又は公の施設の指定管理者以外の外部業者との契約に「付帯条項」を一律添付させる運用方針は特段問題ではないと考える。

他方、業務上一時的に機密情報や個人情報に接する可能性のある外部業者に対して、契約終了時、付帯条項第 16 条の即時返却義務の対象にならない情報あるいはケースの例示がないのは、相手方業者にとっては不安定な状態に置かれることにもなるため、付帯条項のみでは少し不親切ではないかと感じる。除外されるケースなどの例示集や考え方の整理を情報セキュリティ対策担当で行っていただけると実務的な交通整理のたき台になるのではないだろうか。

また、情報セキュリティ対策担当より、庁内の契約主管課になる各所管課あるいは所管課でなくとも外部業者に機密レベル 3 以上の機密情報を提示する時には、明確に付帯条項上の機密情報に該当する旨の指摘と、（電子的に提供されたケースも含め）契約終了時の情報取り扱いの指示をするよう、ある程度定期的に注意喚起すべきと思料する。

## 6. データ・センターを含む情報処理の外部委託業者全般の管理について

### 1) 概要

外部委託業者の管理については、情報セキュリティ対策担当はサービス導入時に情報政策課とともに調達のセキュリティ要件やプロポーザルの審査等に参画する。選定後のデータ・センターの運用等のサービスを行う外部業者の継続管理に関しては、契約主管課である情報政策課などの責任で担当することになる。

外部業者が個人情報扱う場合には、電算処理を含む外部委託や電子計算システムへの個人情報の記録は、現行条例で個人情報保護審議会への諮問事項になっている。なお個人情報保護法の改正に伴う現行条例廃止後の令和5年度からは、法により審議会でこれらの事項を個別案件として諮問できなくなるため、セキュリティ部会（内部組織）での付議事項となる予定とのこと。情報セキュリティ対策担当は事務方としてセキュリティ部会や個人情報保護審議会に承認や諮問を求める準備をすることになる。

### 2) 外部監査人の評価

情報政策課が契約主管課として外部業者を継続管理する場合には、専門家的見地からどういうチェックポイントがあるか熟知していると考えられるので問題はないと考える。

他方、それ以外の契約主管課が情報処理に係る外部業者を継続管理する場合、どのような書類を徴求したり、確認したりしなければならないのかについて適切なノウハウが各契約所管課で共有される体制なのかどうかは今回の包括外部監査では検討できていない。

情報セキュリティ監査を実施する際には、契約所管課の（情報処理）外部業者の管理状況、手法がどうなっているかもチェックポイントに含めるのが望ましいと考える（既に含まれている場合は結構なことである）。

## 第4項 監査の結果

以上の事実関係の確認と監査人の分析に基づき、監査人は大田区の情報セキュリティ対策はセキュリティポリシーの文書化、管理体制の構築、運用面ではセキュリティ監査を通じたモニタリングの実施など、政府が働き掛けている情報セキュリティ対策の基本的な要請は満たしているものと認める。

他方、管理体制では実質的な相互牽制の仕組みが十分でないと見受けられ、近年アップデートが比較的短期間で行われている総務省発表の「地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドライン」の改訂にどの程度ペースを合わせてポリシー改訂を行っているのか、不透明な状況があるように感じられるなど、基本の仕組みに関しても改善の余地があると思料する。また、個別論点では PPAP 問題への対処の状況や「個人情報及び機密情報の取扱いに関する付帯条項」の運用に内部統制運用上の論点があったと考えている。特に PPAP 問題の解決で年度内に重要な決定が行われようとしていることに鑑み、再考を検討していただきたい点があるので、敢えて指摘事項として注意を促すこととした。

以上から、直ちに改善を要する指摘事項は以下の通り。

### (指摘 3-1)

前項第 4 号で触れたように、PPAP から移行する計画のオンライン・ストレージからのダウンロード方式で外部との情報ファイル共有する代替案に関し、仮にパスワードがダウンロード用のリンクを送るメールと「同一経路」から、ほぼ同時に送られるようになるのであれば、それは PPAP 問題の中の盗聴対策、誤送信対策としては同じことの繰り返しになると思われるので、パスワードの別途送信の件は再検討すべきである。

また、今後の更なる改善のために、以下の意見を具申する。

### (意見 3-1)

前項第 1 号で触れたように、情報セキュリティ管理体制における執行と方針策定・評価チェック体制の仕組みは、現状のメンバー構成だと、相互牽制が十分に働くとは考えにくい。内部統制上、望ましい仕組みとしては、

- 執行サイドのトップと方針策定・評価チェック体制を司る機関のトップは別人が担当する方が望ましい

- 情報セキュリティ委員会で、十分な専門性を持ち、執行サイドから独立して公正・客観的な立場から意見を述べられる者が必要である。具体的に考えられるのは、ここに外部の情報セキュリティの専門家も委員として追加選任することである。

以上は今後の検討課題だが、意思決定の透明性と客観性を保つための仕組み作りというのは情報セキュリティの分野でも重要だというのが外部監査人の考えである。

### **(意見 3-2)**

前項第 2 号で触れたように、区の web site での情報セキュリティのポリシーに関する説明は公開できる情報セキュリティ基本方針の説明をしている程度であるが、区民向けに安心できる情報を開示するのであれば、総務省の発表する「地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドライン」の改訂に情報セキュリティ対策基準まで含めて、どこまで準拠しているのか、大田区独自のポリシーがあるとすればそれは何か、開示できる限りで説明することが望ましいと外部監査人は考える。

### **(意見 3-3)**

前項第 3 号で触れたように、情報セキュリティ監査の指摘事項の内容には、現場ユーザーの初歩的なセキュリティルールに対する考えの甘さに起因するものなどが見受けられ、情報セキュリティ対策担当による、随時の全庁向け注意喚起での情報管理リテラシーのレベル向上は引き続き必要と思料する。

また、監査の有効性を高めるためにも、しっかりした監査計画の立案は重要である。最近の監査結果のトレンド、最近の世の中のセキュリティ監査関連トピックを踏まえた、リスク分析と重点監査項目の設定、監査結果に対する改善状況のフォローアップチェックまでを視野に入れた適切な監査計画の立案が望まれる。もし、それらが明確に意識されて来なかったのであれば、今後の監査計画の立案に活かしていただきたい。

### **(意見 3-4)**

前項第 4 号で触れたように、PPAP に関して問題があることが社会的に認知されている中で、問

題の解説自体、情報セキュリティ部会や情報セキュリティ委員会で議題として取り上げられず、区の方針策定やセキュリティ状況を評価する組織に正しい情報が速やかに共有される動きとならなかったことは、内部統制の観点からは問題であると考える。

この問題に限らず、様々なセキュリティ上の検討課題について、対策の目途がつかまで待たずに部会や委員会との適切・適時な情報共有を図っていくことが必要である。

### **(意見 3-5)**

前項第 4 号で触れたように、PPAP から移行する代替案に関して、技術的な情報セキュリティの観点ではなく、区民向けの説明上の無難さからか、クラウド・ストレージからのダウンロードにパスワードが必要な仕組みに設計しようとしていると理解しているが、本来、情報セキュリティの主管部署として考えるべきは、専門家の立場から説明責任をきちんと果たすことなのではないだろうか？ 区長レベルの政策判断として、区民の安心感を重視した工夫をするというのは政策上ありうると思われるが、税金という公金の使い方として、そこを重視することは妥当なのかという疑問がある。

### **(意見 3-6)**

前項第 5 号で触れたように、業務上一時的に機密情報や個人情報に接する可能性のある外部業者に対して、契約終了時、付帯条項第 16 条の即時返却義務の対象にならない情報あるいはケースの例示がないのは、相手方業者にとっては不安定な状態に置かれることにもなるため、除外されるケースなどの例示集や考え方の整理を情報セキュリティ対策担当で作成すれば、全庁で同じ目線で各所管課が運用するのを支援できると思われる。

### **(意見 3-7)**

前項第 5 号で触れたように、庁内の契約主管課になる各所管課あるいは所管課でなくても外部業者に機密レベル 3 以上の機密情報を提示する時には、明確に付帯条項上の機密情報に該当する旨の指摘と、(電子的に提供されたケースも含め) 契約終了時の情報取り扱いの指示をするよう、情報セキュリティ対策担当よりある程度定期的に注意喚起すべきと思料する。

## 個人情報及び機密情報の取扱いに関する付帯条項

改正 令和2年2月4日

個人情報及び機密情報を取り扱う事務を受託した者又は公の施設の指定管理者(地方自治法第 244 条の2第3項に規定する指定管理者をいう。)(以下「受託者」という。))は、この契約又は協定(以下「契約」という。))の履行に当たり、この付帯条項を遵守し、個人情報及び機密情報を適正に取り扱わなければならない。

### (用語の定義)

第1条 本付帯条項における用語の定義は、次に定めるところによる。

- (1) 個人情報 個人に関する情報であつて、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等(個人識別符号を含む。))により特定の個人を識別できるもの(他の情報と照合することにより特定の個人を識別することができることとなるものを含む。))をいい、次号に定める特定個人情報を含むものとする。
- (2) 特定個人情報 行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律(平成 25 年法律第 27 号。以下「法」という。))第2条第8項に規定する個人番号をその内容に含む個人情報をいう。
- (3) 機密情報 公開されることにより、契約を委託したもの(以下「委託者」という。))の行政運用に支障を及ぼすおそれのある情報をいう。
- (4) 従業者 受託者の組織内にあつて直接間接に受託者の指揮監督を受けて受託者の業務に従事している者(第 12 条に規定する再委託先において従事している者を含む。))をいう。

### (機密情報の範囲)

第2条 本契約における機密情報は、必要に応じ、あらかじめ委託者が指定の上受託者に提示するものとし、本契約の履行の過程で生じた機密情報のうち、本契約に基づく受託者から委託者への帰属の移行が完了していないものについても、本付帯条項の対象とする。ただし、次のいずれかに該当する情報についてはこの限りでない。

- ア 機密保持義務を負うことなく第三者から正当に入手した情報
- イ 本契約に違反することなく、かつ、契約の前後を問わず公知となった情報
- ウ その他、委託者と受託者の協議及び両者了解の上、対象としないこととした情報

### (個人情報及び機密情報の保護)

第3条 受託者は、この契約に基づく受託業務又は公の施設の管理業務(以下「受託業務」という。))の履行に当たっては、取り扱う個人情報及び機密情報に関して、次条から第 23 条までの定めに従わなければならない。

- 2 受託者は、この契約に基づく個人情報を取り扱う受託業務の履行に当たっては、大田区個人情報保護条例(平成 10 年条例第 66 号。以下「条例」という。))を、特定個人情報を取り扱う受託業務の履行に当たっては、法、条例及び特定個人情報の適正な取扱いに関するガイドライン(地方公共団体等・行政機関等編)平成 26 年特定個人情報保護委員会告示第6号)を遵守し、個人情報の漏えい、滅失及び毀損の防止その他の個人情報の適正な管理のために必要かつ適切な措置(以下「安全管理措置」という。))を講じなければならない。

### (秘密の保持)

第4条 受託者は、受託業務に関して知り得た個人情報及び機密情報を他人に知らせ、又は不当な目的に使用してはならない。この契約が終了し、又は解除された後も同様とする。

- 2 受託者は、受託業務の従業者又は従業者であつた者についても、前項の規定による義務を遵守させな

ければならない。

#### (第5条から第15条掲載省略)

##### (提供資料等の返還及び廃棄)

第 16 条 受託者は、この契約が終了したとき、又はこの契約が解除されたときは、受託業務に係り提供、収集及び作成された個人情報及び機密情報を速やかに委託者に返還しなければならない。ただし、あらかじめ委託者が返還することが困難と認めた場合は、この限りでない。

2 前項ただし書きの場合においては、受託業務に係り提供、収集及び作成された個人情報及び機密情報を委託者からあらかじめ承認を得た方法等により廃棄し、廃棄情報の項目、媒体名、数量、廃棄日時、廃棄方法、廃棄場所及び廃棄担当者名等を記載した廃棄証明書等の証拠を委託者に提出しなければならない。

#### (第17条から第22条掲載省略)

##### (疑義解釈)

第 23 条 この付帯条項に定めのない事項又は定めに疑義のある事項は、委託者及び受託者双方で協議して定める。

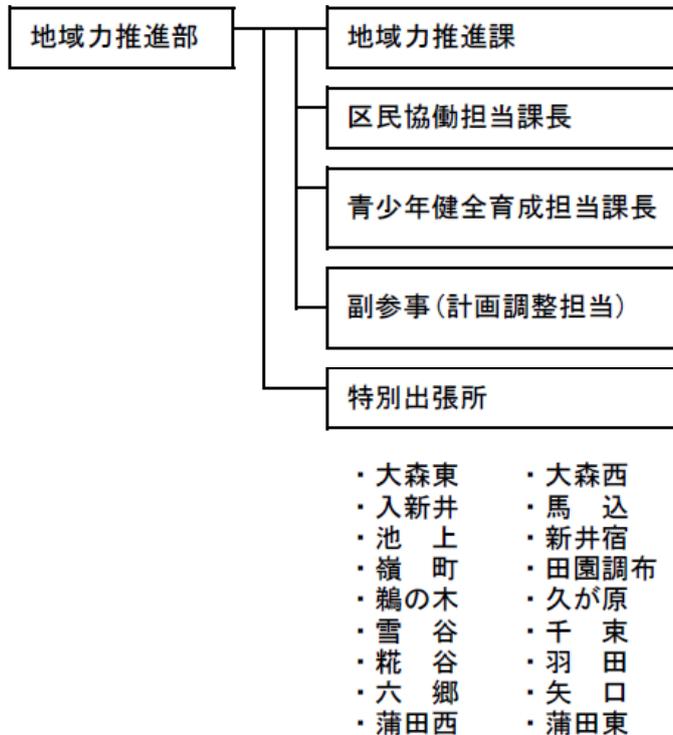
## 第3章 監査の結果及び意見

### 第4節 個人情報保護 地域力推進部 特別出張所編

本節では、マイナンバーを始めとする区民の個人情報保護がどのように担保されているのかを地域力推進部の特別出張所の窓口業務について検討する。

#### 第1項 地域力推進部の組織

1. 地域力推進部の組織構成は下記の通りである。(令和4年4月1日現在)



2. 地域力推進課の業務概要

「大田区組織規則」によると、地域力推進課の事務分掌の中に、特別出張所の業務の調整も含まれており、今回の個人情報保護の観点からの特別出張所の調査においても、ヒアリングの手配と直接の質疑応答で関与している。

(1) ～ (9) (省略)

(10) 特別出張所の連絡調整に関すること

(11) 地縁団体等との連絡総括に関すること

(12) 地域力推進に関すること

(13) 掲示板の総括管理に関すること

(14) ～ (19) (省略)

(20) 区民葬儀に関すること

(21) 他部及び部内他課との連絡調整に関すること（他係に属するものを除く）

(22) 他の主管に属しない区民に関すること

(23) 部内他課及び課内他係に属しないこと

### 3. 特別出張所の業務概要

特別出張所は、いわば「ミニ区役所」として、区民と直接接する場であり、区民の生活の便に供するため区内に18か所設けられている身近な存在の区の施設である。

特別出張所の受付業務等は下記の通り多岐に渡り（情報ソースは区のweb site「窓口案内」>「特別出張所のできる手続きなど」である）、ミニ区役所としての機能を備えていることがわかる（ただし、福祉系のサービスは担当していない）。また、段囲みをした業務は個人情報に接することになると考えられるもので、その範囲の多さにも目を見張らせられる。大きく分けて窓口サービス系と地域力業務系（地域防災や地域コミュニティの団体との連携など）の業務に内部では色分けされるとのこと。

I. 引越しの届出や戸籍の届出、印鑑登録申請などの受付

- (1) 転入・転出・転居届などお引越しの届出
- (2) 出生届、婚姻届、死亡届など戸籍の届出
- (3) 母子健康手帳の交付（妊娠届）
- (4) 印鑑登録申請
- (5) 外国籍の方の転入・転出・転居届などお引越しの届出
- (6) 特別区民税・都民税（個人）の申告書の一時受付（注：申請書を預かり担当課に転送される。）
- (7) 原動機付自転車や小型特殊自動車の廃車の受付
- (8) 国立・都立・私立学校への就学届の受付

## II. 住民票などの証明書の発行

- (1) 住民票の発行
- (2) 外国籍の方の住民票の発行
- (3) 印鑑証明の発行
- (4) 戸籍証明の発行（注：大田区に本籍のある区民ならびに他の自治体の住民に限り発行）
- (5) 特別区民税・都民税（個人）の証明の発行
- (6) 軽自動車税の納税証明の発行

## III. 国民健康保険や後期高齢者医療、国民年金に関すること

- (1) 国民健康保険への加入や資格喪失の届出、国民健康保険証の再交付
- (2) 区営プール利用券の配付(国民健康保険加入者)
- (3) 国民健康保険高齢受給者証の新規発行と再発行
- (4) 後期高齢医療受給者証の再発行の申請
- (5) 国民年金への加入・喪失（60歳未満<sup>19</sup>）

---

<sup>19</sup> 正確には、20歳以上60歳未満の自営業者・農業者とその家族、学生、無職の人など第1号被保険者の異動のみを取り扱う。

#### IV. 税金などの払い込み

- (1) 特別区民税・都民税の支払い
- (2) 軽自動車税の支払い
- (3) 国民健康保険料の支払い
- (4) 介護保険料の支払い
- (5) 後期高齢者医療保険料の支払い

#### V. その他

- (1) 所管区域区設掲示板へのポスター掲出管理など
- (2) 街路灯がつかないときの連絡
- (3) 大田区くらしのガイド・大田区防災地図・ハザードマップ・公営住宅の申込書などの配布
- (4) 無料大田区地図の配布（大田区シティマップナビタ）
- (5) マイナンバーカードの受け取り（12 の特別出張所に限定）
- (6) マイナンバーカードまたは電子証明書の更新について
- (7) マイナンバーカードに搭載されている電子証明書をロックされたとき、忘れたとき
- (8) 家庭から排出される廃食用油の回収（毎週水曜、祝日・年末年始除く）
- (9) 小型家電の回収ボックス設置
- (10) 家庭用使用済みインクカートリッジの回収箱設置
- (11) 自治会・町会案内
- (12) 国内外の大規模災害に対する義援金、救援金の募集（日本赤十字社）
- (13) り災証明の発行（風水害）
- (14) 休養村とうふ・伊豆高原学園の申込みはがき配布
- (15) デジタルサイネージでの大田区議会の本会議及び予算・決算特別委員会 LIVE 中継

尚、特別出張所でできる手続きなどに関する区のウェブサイトの情報には一部古い情報のものが残っているようである。

## 4. 監査対象の事務手続き

特別出張所の戸籍関係事務の届出の受け付け、住民基本台帳・印鑑登録の届出・申請処理に関するもの、戸籍関係の証明を含む、住民基本台帳・印鑑証明等関係事務、マイナンバー関連の事務業務を検討の対象とする。

### 第2項 監査手続

前項ならびに次項の事実関係にあたる情報は、2022年9月21日ならびに11月22日に行われた地域力推進課ならびに2つの特別出張所の関係者とのヒアリング、ならびにヒアリング以外での追加質問への回答、あるいは外部監査人独自の情報収集という形で得られたものである。

地域力推進部における出張所窓口サービス関連の調整を担うのが「住民サービス担当係長会」である。入新井特別出張所長は当該の幹事所長の一人として、当番期間中のため、今回のヒアリング対応を行ってくれた。特定のテーマに依らない全般的な調整を担う幹事所長の一人である。

同様にヒアリング対応を行ってくれた鶯の木特別出張所と入新井特別出張所の係長2名は住民サービス担当係長会 幹事係長のうちの2名である。地域力推進課もヒアリングの対象に含めるのは、前項第2号に「(10) 特別出張所の連絡調整に関すること。」とあり、地域力推進課は、特別出張所についても所管するためである。ヒアリングの対象となった入新井特別出張所ならびに鶯の木特別出張所については外部監査人が指定したのではなく、上記の役割から地域力推進課で手配された特別出張所との幹部職員ということになる。

尚、外部監査人が想定していた特別出張所全体に共通する状況が確認できるというヒアリングの前提とは異なり、報告書案を作成した段階で、「18出張所の業務規模、建物形態等は様々であって、現場確認もした入新井特別出張所、ヒアリング対象である鶯の木特別出張所、いずれも18の中の一部に過ぎない。このため、監査手続以降のご指摘等については、必ずしも該当しない、あるいはヒアリング対象の特別出張所では問題がなくとも他の出張所では該当する可能性があるものもある。」とのコメントが寄せられた。それが実態だとしても、特別出張所全

体を把握した上での説明が聞けなかったことは、外部監査人として残念に思う点である。また、特別出張所の現況の全体像を掴むためには、個別に同じ内容の質問をしていかなければならないという事実には、改めて驚いてしまっている。

外部監査人と地域力推進課ならびに特別出張所関係者との間の質疑応答の内容は記載を省略する。

また、2022年12月14日には入新井特別出張所の現地視察による主として文書関係の確認を行った。これも外部監査人が指定したのではなく、外部監査人が必要と考える確認事項を視察できる対象として地域力推進課で選んだ特別出張所ということになる。

## 1. 2022年12月14日の入新井特別出張所の現地視察にて

### 1) 入新井特別出張所

所在地：〒143-0016

大田区大森北一丁目10番14号（大森複合施設ビル（Luz大森）内）

### 2) 監査手続

監査手続としては現地施設内の視察、資料閲覧と適宜の質問を行った。

### 3) 確認された事実および結果

(1) マイナンバー安全管理措置マニュアルに規定するマイナンバーの管理に関する安全な事務遂行のための手続

措置マニュアルに規定される以下の文書の整備状況を確認した。

- ・個人番号及び特定個人情報<sup>20</sup>取扱者一覧
- ・特定個人情報等取扱事務概要（住民基本台帳に関する事務）

---

<sup>20</sup> 「特定個人情報」とは、マイナンバー（個人番号）やマイナンバーに対応する符号をその内容に含む個人情報のこと。マイナンバーに対応する符号とは、マイナンバーに対応し、マイナンバーに代わって用いられる番号や記号などで、住民票コード以外のものをいう。

- ・令和 4 年度特定個人情報に関する研修計画及び実施計画
- ・マイナンバー関連事故連絡先一覧
- ・廃棄記録簿 →該当事象がなかった。

## (2) 措置マニュアルに規定される取扱区域、管理区域の設定

特別出張所における取扱区域、管理区域図を閲覧し、内容の正確性を確認した。また現場視察を行い、施錠区域を確認した。また、施錠が可能な倉庫、キャビネットも整備されていた。

## (3) 紙書類・データ媒体の管理

### 紙書類・データ媒体の収納・施錠管理の状況

すべての特別出張所に適用される施錠に関するマニュアルのようなものは無いが、入新井では退庁時のチェックリストが用意されており、文書の収納や施錠等の状況を確認するルールとなっている。出張所に入る建物が、単独、共用（大田区）、共用（官公庁）、共用（民間）によって大きく異なるため、マニュアルを統一することの方が弊害が大きいと住民サービス担当係長会では考えられている。

データ媒体については、特別出張所にある情報資産の一覧として、「入新井特別出張所周辺機器一覧」を確認した。これは、毎年度実施される情報資産調査（毎年度 4 月 1 日付け）で作成され、情報政策課に報告される。尚、機器一覧には情報資産以外にも、独自管理しているケーブル類も追加したリストになっている。

これによると、出張所に配備されるデジカメ等の物品が主なものであった。

## (4) 電磁的記録媒体の廃棄処理について

情報資産の廃棄を行った者は、廃棄処理について文書を残すこととなっているが、調査した特別出張所においては、当該事象は発生しておらず、該当文書は存在しなかった。

## (5) 渡されなかった証明書の管理

窓口にて、住民が申請し発行した証明書(戸籍謄抄本、住民票等)が、何らかの誤り(請求者側に起因するもの、発行者側に起因するもの双方を含む)により再発行となった場合、あるいは重複して出力された場合、出力済みで申請者に渡されない証明書は廃棄ではなく、VOID(無効化)処理し申請書に添付し保管するとの取り扱いとされている。

このVOID(無効化)処理された出力済み証明書の管理状況を把握するため、以下の書類を確認した。3つの文書がセットで保管されていることを確認した。

- ・住民票の写し等交付申請書
- ・個人番号・住民票コード記載の住民票の写し等交付のチェック票(担当者、住民サービス担当係長もしくは特別出張所長の確認)
- ・請求者に発行されなかった証明書

確認サンプルは、令和4年12月のもの1件。なお、このような誤発行自体が頻繁に起こるわけではないため、確認サンプル数は限られるという説明を受けた。「個人番号・住民票コード記載の住民票の写し等交付チェック票」とともにVOID処理された発行済み証明書は編綴されていた。

次項にて、以下の観点から掘り下げて分析する。

1. 個人番号と特別出張所窓口業務
2. 個人情報漏洩への対策
3. 個人情報取り扱い事故について
4. 特別出張所におけるマイナンバーを中心とした個人情報保護手続きの実施状況
5. DV等から保護されるべき特別支援者の個人情報保護の管理について
6. 戸籍・住民票関連の証明書発行に係る郵送申請に関する規程と実務の乖離

## 第3項 監査人の分析

### 1. 個人番号と特別出張所窓口業務

#### 1) 状況

実務的には、下記の様に個人番号は特別出張所の戸籍関連の受付、住民基本台帳に関する窓口業務では申請者から受け取ることを要しない。

各種申請書への個人番号の記載自体はなくとも、行政手続自体は滞りなく行われる仕組みになっている。これは、申請人の届出情報に基づき、大田区固有の宛名番号と個人番号を住基システム内で紐づけることができる「統合宛名管理システム」の機能によるものである。住基システムに限っていえば、統合宛名管理機能は要しない。理由は住民基本台帳上、個人番号が明記（記録）されているためである。

したがって、窓口で個人番号自体を確認する必要性自体がなく、マイナンバーカードは、写真のある表面を身分証明書としての提示を求めただけのものに過ぎない。

#### 2) マイナンバー提示を個人が拒んだ場合

ちなみに、個人がマイナンバー（12桁の番号）の提示を求められた場合に、それを拒むとどうなるかであるが、2015(平成27)年11月9日付の全国商工新聞では全国中小業者団体連絡会が同年10月27日、28日に行った省庁交渉における各省庁の回答について、以下のとおり記載している。（リンク：<https://www.zenshoren.or.jp/2015/11/09/post-1744>）

##### 【内閣府】

「扶養控除等申告書」「源泉徴収票」などの法定資料や雇用保険、健康保険、厚生年金保険など書類に番号が記載されていなくても書類は受け取る。記載されていないことで従業員、事業者にも不利益はない。従業員から番号の提出を拒否されたときは、その経過を記録する。しかし、記録がないことによる罰則はない。

##### 【国税庁】

確定申告書などに番号未記載でも受理し、罰則・不利益はない。事業者が従業員などの番

号を扱わないことに対して国税上の罰則や不利益はない。窓口で番号通知・本人確認ができなくても申告書は受理する。

#### 【厚生労働省】

労働保険に関して共通番号の提示が拒否され、雇用保険取得の届出で番号の記載がない場合でも、事務組合の過度な負担が生じないよう、ハローワークは届出を従来通り受理する。罰則や不利益はない。労働保険事務組合が番号を扱わないことによる罰則や不利益な扱いはない。

このように、マイナンバー制度の導入を進めてきた国の行政機関である各省庁が自ら、マイナンバーの提出を拒否しても不利益は無いと2015年当時は回答している。現在もその基本的な考え方は変わらないと思われる。すなわち、マイナンバーの提出に関しては、各法律で各提出書類への記載が義務付けられているが、提出を拒否された場合の強制力までではない。記載義務はあっても、強制はできないという少し変わったルールである。少なくとも自治体に提出する書類でマイナンバーを記入しておかないと、自治体の行政事務の効率を害してしまうということはない。

### 3) 国民年金と国民健康保険など

国民年金などを運営する日本年金機構に関して言えば、住基システムへの接続はないため、自ら個人番号を調べることができない。それで年金加入者に個人番号等登録届を任意の協力依頼という形で求めている。令和5年1月からマイナンバーの届出をお願いする取組を実施するとアナウンスしている。

そして、次のようにQ&Aで説明している。「『個人番号等登録届』の提出を拒否したことによる罰則等はございませんが、該当の被保険者のマイナンバーが確認できないこととなるため、氏名・住所変更届の省略ができず、基礎年金番号とマイナンバーが紐づけられるまでの間は、引き続き事業主さまからの届出等が必要となってまいります。事業主さまにおかれましては、事業の趣旨をご理解のうえ、何卒、ご協力をお願いいたします。」罰則はないけれど、本人・事業主にとっての事務手続き上の不利益があることを説明しつつ、提出協力を促すというスタンスを取っている。

また、市区町村担当者向けの案内として次のように説明している。年金関係では少なくとも加

入者一人につき 1 回は、マイナンバーを記載した書類の受付と本人確認という手続きが求められる動きが加速するかもしれない。

「市区町村の担当者みなさまへ

#### 1. 届書へのマイナンバーの記入について

国民年金被保険者関係届書など、これまで基礎年金番号を記載していただいていた届書については、平成 30 年 3 月 5 日から、マイナンバーを記入して提出していただいています。（基礎年金番号の記入は不要です。）

#### 2. 市区町村窓口でマイナンバーを記入いただく際の留意点について

市区町村の窓口で被保険者の方からマイナンバーでの届出を受け付ける際には、本人確認措置を行っていただく必要があります。

#### 3. 住所変更届、氏名変更届、死亡届について（届出省略）

平成 30 年 3 月 5 日から、被保険者・受給権者の住所変更届および氏名変更届は、マイナンバーが収録済みの方（マイナンバーと基礎年金番号が紐付いている方）については、日本年金機構への届出を原則省略できます。

また、死亡届の届出省略についても、国民年金第 1 号被保険者および受給権者についてマイナンバーが収録済みの方（マイナンバーと基礎年金番号が紐付いている方）は届出を省略できます。」

他方、国民健康保険は大田区が保険者であるが、後期高齢者医療は都内全ての区市町村が加入する「東京都後期高齢者医療広域連合」が主体となって運営している。大田区が保険者である国民健康保険を含め、届出にはマイナンバーの記入と本人確認手続きが必要とされている。税金、福祉、こども関係など他の手続きも含め、マイナンバーの記入を求められる手続きはこちらの区の web page にまとめてある（リンク：

<https://www.city.ota.tokyo.jp/kuseijoho/mynumber/bangoseido/20151211tetsuduki.html> )

#### 4) マイナンバーカードの持ち歩きリスク

内閣府と総務省は、カードを持ち歩いて仮に 12 桁の番号を他人が見てもリスクはないということを PR するキャンペーンをしている。 マイナンバーカードを保険証として利用する政策を進めなければならない厚労省も同じスタンスである。

(リンク : <https://www.mhlw.go.jp/content/10200000/000577627.pdf> )

#### 5) 外部監査人の評価

住基システムや戸籍情報システム系の窓口届出や証明書申請の受付にはマイナンバー情報の入手は不要ということは理解した。 不要な情報の入手を積極的に求めないことで、窓口業務からマイナンバーが他者に漏洩するリスク（自治体等は漏洩させてはいけないルールなので）を軽減できるという現場感覚も理解できる。 ビニルカバーを外して番号印字のある裏面が他人や職員の目に触れるような状態でカードを提示しないように申請者をお願いしているとのことで、実務の現場で覗き見対策もされていることも確認できた。

他人がカードの 12 桁の番号を見てもリスクはないと政府が強調する中、その番号を事業者等が厳格に個人情報管理しなければならないという矛盾した制度ではある。

他方、国民年金や健康保険関係（後期高齢者医療保険を含む）でマイナンバーやマイナンバーカードの利活用が進む社会情勢の中、紙の届出・申請用紙にマイナンバー記入を求める国のルールが変わらない限り、窓口業務でマイナンバーの記載のあるものを受け付けるケースは減少していくとは言えないので、粛々とルールに基づいた事務手続きを遂行できるような体制を維持していくことが必要である。 尚、この点に関しては、一度紐づけてしまえば、その後、再紐づけは不要なため、減少する方向と見込むという意見もある。

## 2. 個人情報漏洩への対策

### 1) 概要

個人情報漏洩の対策としては、特別出張所において下記のような対策がされている。 ただし、特別出張所の規模によるなど、対策の程度には差異がある。

- (1) (その特別出張所で可能であれば) 申請、発行、收受の各作業を別担当にしていることで、職員による不正利用の相互監視が可能になっている。
- (2) 執務室内に監視カメラの設置は無いが、ただし出入口など館内には防犯カメラを設置している特別出張所もある。
- (3) 区民情報系端末のディスプレイは 17 インチで、上長席から見えるように配置している特別出張所もあり、そこでは作業内容が監視できるようにして、牽制している。
- (4) 区民情報系システムの操作ログに関しては、一部の特別出張所の住民サービス担当係長が日常的にチェックしているケースがある。
- (5) 内部情報系システムから区民情報系システムへのデータ移行は許可されているが、区民情報系システムから内部情報系システムへのデータ移行は原則として禁止されている(例外有。ただし、上長のセキュリティチェックを最低 2 回はクリアする必要がある)。
- (6) 区民情報系システムへアクセスできる職員の範囲を制限している。具体的には会計期間任用職員にはアクセス権を与える運営はしていない。ただし、個人番号カード交付に従事する会計期間任用職員には権限を付与している(統合(CS)端末を含めて)。
- (7) 各種情報システムへの接続は情報政策課に許可されたデバイス以外は禁止されている。
- (8) 問題発生時には、発行端末の画面操作ログと申請書の照合が可能となっている。
- (9) 重複出力・誤った出力の証明書はシュレッダーせず、VOID 処理の手続きを取って一式書類と一緒に保管するようにして、証明書の最終発行数と出力数の整合性が確認できるように目視できる証跡を残している。
- (10) 使用済み紙のシュレッダーについては、出張所毎に異なる可能性があるが、集中管理、実際のシュレッダー作業も係長が関与するなど不適切な紙媒体での情報の漏洩を防ぐような運営が行われている出張所もある。

## 2) 外部監査人の評価

情報システムからのデジタル情報漏洩については、情報政策課によるセキュリティ対策により、そのリスクはかなり小さい。

尚、区民情報系システムの操作ログのチェックは特別出張所として共通の定められたルールには

なっていないが、日常的に（ランダムでサンプリング的に）チェックできる特別出張所もあるようなので、共通手順に採用してはどうだろうか。これについては、定期的なログチェックと問題発生時のログチェックは分けて考えるべきで、前者は機械的な方法、後者は発見的手法で行う等、異なるアプローチをすべきという意見がある。

届出・申請書類から始まり、紙による事務処理がまだかなり残っているため、保管を含めた後処理の工程での紙文書の流出による情報漏洩リスクをゼロにすることはできない。これらは、区民等による申請・届出に電子申請システムを導入することで、申請から受付・承認に至るプロセスをシステム上で行うことによって低減できる可能性がある。

しかし、申請者の中には不慣れから電子申請などに対応できず新しい方式への不満が募る場合があるかもしれない。

そのような電子化によるデジタル・デバイド<sup>21</sup>への対応としては、庁舎内での申請者に対するアシスト要員を配置することで、申請等の手続きを支援しスムーズな移行を実現することも可能だろう。新型コロナワクチン予約がデジタル中心だったことにより、対応できない方々への支援については現場は既に経験済みとのことである。

他方では入力支援等を行う際、新たな情報漏洩リスクが惹起されるようになるとの指摘もヒアリングした住民サービス担当の係長よりあった。

また、特別出張所における個人情報漏洩対策は、特別出張所全体で同水準・同内容とは言えない状況がある。幹事所長会で共通対策と、出張所毎の状況に応じた対策を行うものの整理をすべきではないかと感じた。外部の者からすると、特別出張所全体としてどういう水準にあるのかをイメージしにくいし、特別出張所の関係者も、全体としてどういう状況なのかを説明しにくい

---

<sup>21</sup> デジタル・デバイドとは、国内法令上用いられている概念ではないが、一般に、情報通信技術（IT）（特にインターネット）の恩恵を受けることのできる人とできない人の間に生じる経済格差を指し、通常「情報格差」と訳される。

デジタル・デバイドは、あらゆる集団の格差を広げてしまう可能性を有しているため、その解消に向けて適切に対処しないと新たな社会・経済問題にも発展しかねない。他方、デジタル・デバイドを解消し、ITを普及させることは、政治的には民主化の推進、経済的には労働生産性の向上、文化的には相互理解の促進等に貢献すると考えられる。

のが現状である。

紙ベースのオペレーションが残る限りは、使用済み紙のシュレッダー手続きについても、すべての特別出張所で同じ目線でのルールの採用が必要ではないかと思われる。

最後に、紙であれ電子であれ個人情報の取り扱いをする以上は、問題の発生を未然に防ぐために執務室内に監視カメラの設置による牽制をすることを検討の余地があるのではないかと料する。

### 3. 個人情報取り扱い事故について

出張所の窓口業務において、個人情報取り扱い上の事故が発生しているならばどのようなものがあるのかを確認した。

また、所管課では事故の再発防止策をどのように講じているのかについて確認した。

#### 1) 研修資料から見た事故事例の一部

- ・同姓同名の他人の証明書を誤発行
- ・大田区への転入処理に関連した書類の所在不明
- ・国民健康保険証の郵送に関する事故

#### 2) 再発防止策の確認

##### (1) 研修の概要

研修資料は概ね下記の構成を取っている。

<p>① 事故事例</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・時系列による事実、発生状況の記述</li><li>・発生原因の分析</li></ul> <p>② この事例について研修受講者に考えさせる質問</p>
---

- ・この事例から起こりうる最悪の事態はどのようなことが想像できるか。
- ・このような事態を防止するために、各出張所ではどのような対策を行っているか。

当該研修について模範解答は用意せず、受講者の自由討議を行う。受講者は研修で得た知見を各出張所に持ち帰り情報共有を行うという形態をとる。

## (2) 個別の出張所で練られた問題再発のための改善策の例

- ・業務プロセスにおけるダブルチェックをトリプルチェックにして、確認漏れのリスクを低減する。
- ・チェック項目の指導の徹底

## 3) リスク分析

令和4年度の7月に実施した地域力推進課主催の研修では、各出張所の住民サービス担当の係長からリスク想定洗い出しをしてもらってから、それを取りまとめる形で研修を企画した。

内部統制制度の導入に際しては、特別出張所として特にリスク分析を行った訳ではないとのことであるが、今年度の研修に関連して行われたリスク想定洗い出しは、まさに外部監査人が求める内部統制プロセスにおけるリスク分析である。

その結果を受けてリスク情報が研修という形で職員に共有され、さらに現場でのコントロールポイントの見直しに繋がっている。

## 4) 外部監査人の評価

地域力推進課では、特別出張所職員向けの研修を定期的実施することにより、問題事例を共有し、同様の事故の再発を防止する努力をしており評価できる。

さらに今後もこの研修企画を通じてリスク分析をビルトインし、現場の事務処理におけるコントロール・ポイントを見直しする仕組みを継続してもらいたい。

## 4. 特別出張所における個人情報保護手続きの実施状況

### 1) 概要

「マイナンバー安全管理措置 大田区対応マニュアル 令和4年4月版(ver2.2)」(以下、「措置マニュアル」という。)を閲覧したところ、マイナンバーの管理に関する安全な事務遂行のための具体的な手続きが定められていることが分かった。

特別出張所におけるマイナンバーを中心とした個人情報保護の手続きの実施状況を確認するため、前項第3号で記載した通り、特別出張所の現地視察を実施した。

### 2) 外部監査人の評価

電磁的記録媒体の廃棄例がないことで確認できなかった廃棄簿を除き、下記のいずれも問題となる状況がないことを確認できた。

- (1) 措置マニュアルに規定されるマイナンバーの管理に関する安全な事務遂行のための手続き
- (2) 措置マニュアルに規定される取扱区域、管理区域の設定
- (3) 紙書類・データ媒体の管理
- (4) 渡されなかった証明書の管理

## 5. DV等から保護されるべき特別支援者の個人情報保護の管理について

配偶者からの暴力（DV）、ストーカー行為等、児童虐待及びこれらに準ずる行為の被害者については、市区町村に対して住民基本台帳事務におけるDV等支援措置を申し出て、「DV等支援対象者」となることにより、加害者（側）からの「住民基本台帳の一部の写しの閲覧」、「住民票（除票を含む）の写し等の交付」、「戸籍の附票（除票を含む）の写しの交付」の請求・申出があっても、これを制限する（拒否する）措置が講じられる。

### 1) マニュアル

本人以外の申請による証明書取得の禁止に関連し、特別出張所に備え置かれている、『住

民票の写し等の交付等を停止する特例に関する要領」第 4 条、第 5 条に係る事務処理マニュアル』大田区民部 戸籍住民課(令和 4 年 4 月改訂)を閲覧した。

## 2) 運用状況

マニュアルの内容とともに、詳細な内容の記述は省略するが、申請者と該当者について住基システムで検索して、支援措置フラグが付いている該当者であることが確認されると、支援措置マニュアルに従った慎重な対応が開始されることになっている。

身分を騙った虚偽の申請で支援措置が無効化されるリスクがあるが、申請者に親切に対応したいという職員の傾向が逆手に取られて情報漏洩事故に繋がらないよう、若手だけでなく、ベテランも含む全員対象の研修に力を入れているとの説明があった。

## 3) 外部監査人の評価

特別支援者の個人情報保護の観点から、本人以外の申請による証明書発行は、システム的にも、人的統制においても阻止されており、問題はない。

## <参考>

「DV 等支援措置」とはなにか。（総務省の公開情報をベースに引用）

### 1. 支援措置の概要

(1) DV 等支援措置の目的

(2) DV 等支援措置の申出者

（記載省略）

(3) DV 等支援措置の申出の方法、必要性の確認、期間

#### ① 申出の方法

住民票のある市区町村や戸籍の附票のある市区町村等に「住民基本台帳事務における支援措置申出書」を提出すること等により、DV 等支援措置を求める旨の申出を行う。

#### ② 必要性の確認

申出を受け付けた市区町村は、DV 等支援措置の必要性について、警察、配偶者暴力相談支援センター、児童相談所等の相談機関等の意見を聴き(※)、又は裁判所の発行する保護命令決定書の写し若しくはストーカー規制法に基づく警告等実施書面等の提出を求めることにより確認する。必要性を確認した場合、その結果を申出者に連絡する。

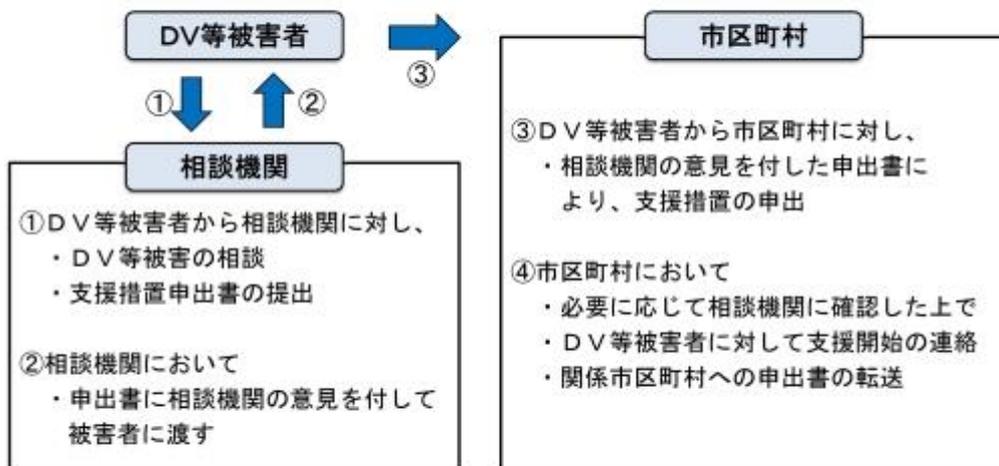
#### ③ 期間

DV 等支援措置の期間は、確認の結果を申出者に連絡した日から起算して 1 年となる。期間終了の 1 か月前から、延長の申出を受け付ける。延長後の支援措置の期間は、延長前の支援措置の期間の終了日の翌日から起算して 1 年となる。

(4) DV 等支援措置の内容

（記載省略）

D V等支援措置を受けるための手続の流れ(例) <相談機関が意見を付す場合>



※相談機関：警察、配偶者暴力相談支援センターなど

※事前に相談機関への相談を行っている場合は、①・②は不要

## 6. 戸籍・住民票関連の証明書発行に係る郵送申請に関する規程と実務の乖離

### 1) ヒアリングの質疑で生じた疑問

地域力推進課および特別出張所担当者とのヒアリングとその後のフォローアップにおいて、特別出張所へ直接、戸籍・住民票関連の証明書の郵送請求行われ、特別出張所としてそれに対応する例が少ないながらも存在することが判明した。

他方、区のweb siteの「戸籍・住民票の郵送請求」のページ（リンク：

[https://www.city.ota.tokyo.jp/seikatsu/koseki\\_j/kosekijyuminyuso.html](https://www.city.ota.tokyo.jp/seikatsu/koseki_j/kosekijyuminyuso.html)）に

おいては、郵送請求先を下記の様に記載しており、特別出張所に申請できる点には全く触れていない。

郵送請求先：〒144-8621 大田区蒲田五丁目 13 番 14 号

大田区 戸籍住民課 郵送担当

このような不整合な状況について、更に調査したところ、下記の事実が判明した。

## 2) 特別出張所における証明書発行事務

「郵送による住民票の写し等申請処理要綱」（平成 11 年 5 月 28 日 区戸発第 148 号）の第 1 条から 3 条に基づいて、本庁の戸籍住民課だけでなく、特別出張所においても、「郵便その他の方法による（以下「郵便による」という。）住民票の写し、戸籍の全部・個人事項証明書、身分証明書、転出証明書等（以下「住民票の写し等」という。）の申請及び身分に関する照会に関する申請（以下「特別な申請」という。）について」対応が出来る、あるいは対応しなければならないように規定されている。戸籍住民課に回送できる場合もあるが、要綱の第 4 条で条件設定されているため、何でも送ってよいというルールではない。

## 3) 特別出張所における戸籍事務についての沿革

旧本庁舎内（大田区中央にあった本庁舎のこと）において戸籍調査係、住民記録係の時代を経て平成 5 年度、戸籍住民課が新設された。

平成 10 年度までは、大田区では本庁に戸籍原簿がなく、各特別出張所にそれぞれの管轄地域の和紙ベースの原簿が備え置かれる仕組みを採用していた。これは東京都でも中央区など限られた特別区で行われていた仕組みである。したがって、それまでは本庁では戸籍事務を行うことはなく、すべて特別出張所で行われていた。「特別」出張所という呼称も、戸籍事務を扱うという意味での「特別」な出張所という位置づけであった。

他方、平成 6 年に戸籍法が改正され、戸籍は電算システム管理に移行する方針が国として打ち出された。大田区がこの電算化に対応できたのが平成 10 年である。

この時点では、本庁の戸籍住民課は 18 の特別出張所に続く 19 番目の戸籍事務を扱う窓口という位置づけであったが、やがて、大田区における戸籍事務を統轄する所管課として位置づけられていく動きとなった。

その結果、戸籍事務の大半は戸籍住民課で処理されることになったものの、人手が足りない部分については特別出張所が事務支援に回ることで事務処理の円滑化が図られた時期もあった。現在は戸籍住民課の業務処理能力も充実・安定し、特別出張所が事務支援をするというフェーズはその役目を終えたと言える。

このような戸籍事務処理の主体の大きなシフトを経て、各特別出張所では、大田区への戸籍関連の証明書の発行申請が郵送依頼であった場合、速達での送付が依頼されるような急ぎの依頼については、受け付けた特別出張所に対応して発行することを現在も続けているケースもあるようだ。しかし、特別出張所の係長クラスの幹部における認識は、「郵送依頼については、本庁の戸籍住民課の郵送担当に回送する」のを原則としているというものであった。これによれば、特別出張所が戸籍関係の証明書の郵送事務にかかわることはまずないことになる。

#### 4) 実務における問題点

今般、包括外部監査人の質問に端を発して、「郵送による住民票の写し等申請処理要綱」（平成 11 年 5 月 28 日付け）があるということも各特別出張所では改めて認識したという次第であり、特別出張所全体として郵送申請での戸籍事務に対応していかなければならない取り扱いルールになっている意識はなかったのが事実である。

したがって、戸籍住民課で実施されているような法定委託事務である戸籍関連の郵送申請にかかわる事務処理に関する研修体制は特別出張所職員向けでは現状十分に整備されていないものと推測される。

令和 4 年 12 月の戸籍システムの変更に合わせて、「郵送による住民票の写し等申請処理要綱」に関するマイナーな改訂案を戸籍住民課より示されているが、一定の戸籍事務を特別出張所でも行うとしている、上記要綱その他の区の内部ルールにおける、そもそもの事務分担の仕組み自体を変更しようという動きにはなっていない。「事務分担というよりも、事故（申請者の送付先誤り）として捉え直すことが、永続的対応が可能ではないか」と考える。事務分担をルール上見直しても、申請者側の錯誤を根絶することは不可能なため、例外措置（事故対応）として整理する方が現実的」との特別出張所関係者の意見もあるが、外部監査人は同じ意見ではない。

現行ルール通りで行くのであれば、年間の処理件数はかなり少ないであろう<sup>22</sup>特別出張所への戸籍関連の証明書の郵送依頼に対して、特別出張所として適切に対応できるように職員研修の充実を図る必要が出てくるであろう。

---

<sup>22</sup>速達で郵送されたものを除き、基本は戸籍住民課に回送すること及び、郵送請求分としてのログは取られていないため正確な件数は把握されていない。ただし、現場の作業実感としては、18 特別出張所から郵送した戸籍関係で年 10 件未満、住民票関連のものも含めても年 20 件前後ではないかという。

### 3) 外部監査人の評価

行政事務の経済性・効率性を考えた場合には、現状の職務分掌を郵送請求について継続することは、処理件数とそのための行政コストのバランスが良くないと考えている。

尚、郵送で受け付けた住民票関連の事務処理に関しては、特別出張所が取り扱うことについての実務上の不都合は現時点で存在していないと認識しているが、実際には、戸籍事務に限らず住民票関連の郵送での申請についても多くのケースで、本庁の戸籍住民課の郵送担当に回送していると聞いている。

内部統制的リスク評価をするのであれば、区的意思決定者は、むしろ戸籍ならびに住民票に関する郵送による申請への対応は戸籍住民課の郵送担当に集中させるという、新たなルールの採用を検討する方が合理的であると思料する。

## 第4項 監査の結果

以上の事実関係の確認と監査人の分析に基づき、監査人は特別出張所における個人情報保護を担保する内部統制上の特段の問題はないと結論する。

以上から、直ちに改善を要する指摘事項はない。

また、今後の更なる改善のために、以下の意見を具申する。

### (意見 4-1)

前項第2号で触れたように、紙による事務処理がまだかなり残っているため、保管を含めた後処理の工程での紙文書の流出による情報漏洩リスクをゼロにすることはできない。これらは、区民等による申請・届出に電子申請システムを導入することで、申請から受付・承認に至るプロセスをシステム上で行うことによって低減できる可能性がある。

しかし、申請者の中には不慣れから電子申請などに対応できず新しい方式への不満が募る場合があるかもしれない。庁舎内での申請者に対するアシスト要員を配置することで、申請等の手続きを支援しスムーズな移行を実現することも可能だろう。

更に、区民情報系システムの操作ログのチェックは特別出張所として共通の定められたルールにはなっていないが、日常的に（ランダムでサンプリング的に）チェックできる特別出張所もあるようなので、共通手順に採用してはどうだろうか。この提案に対しては、定期的なログチェックと問題発生時のログチェックは分けて考えるべきで、前者は機械的な方法、後者は発見的手法で行う等、異なるアプローチをすべきという意見がある。また、定期的なログチェックという提案に対しては、「何を以て問題操作なのか、というのを特定することは困難であり、今後紙の申請書が必要なくなれば、さらに困難となる。事故が起こった後、検証するのがログであって、未知の問題（大量検索や特定情報の頻繁なアクセス等、明らかに異常なものを除く）に対してログチェックはまったく有効ではない（サンプリングは無意味）と考える。」という特別出張所関係者からの意見がある。

特別出張所における個人情報漏洩対策は、特別出張所全体で同水準・同内容とは言えない状況がある。住民サービス担当係長会で共通対策と、出張所毎の状況に応じた対策を行うものの整理をすることを提案する。

また、紙ベースのオペレーションが残る限りは、使用済み紙のシュレッダー手続きについても、すべて

の特別出張所で同じ目線でのルールの採用が必要ではないかと思われる。

最後に、紙であれ電子であれ個人情報の取り扱いをする以上は、問題の発生を未然に防ぐために執務室内に監視カメラの設置による牽制をすることを検討する余地があるのではないかと思料する。

#### **(意見 4-2)**

前項第3号で触れたように、地域力推進課では、特別出張所職員向けの研修を定期的を実施することにより、問題事例を共有し、同様の事故の再発を防止する努力をしている。令和4年度の7月に実施した研修では、各出張所の住民サービス担当の係長からリスク想定洗い出しをしてもらってから、それを取りまとめる形で研修を企画した。今後もこの研修企画を通じてリスク分析をビルトインし、現場の事務処理におけるコントロール・ポイントを見直す仕組みを継続してもらいたい。

#### **(意見 4-3)**

前項第6号で触れたように、行政事務の経済性・効率性を考えた場合には、現状の職務分掌を郵送請求について継続することは、処理件数とそのため行政コストのバランスが良くないと考えている。

内部統制的リスク評価をするのであれば、区的意思決定者は、むしろ戸籍ならびに住民票に関する郵送による申請への対応は戸籍住民課の郵送担当に集中させるという、新たなルールの採用を検討する方が合理的であると思料する。

## 第5節 個人情報保護 区民部 戸籍住民課編

### 第1項 概要

#### 1. 戸籍住民課の業務の概要

区民部 戸籍住民課の主な業務は、令和4年度の区民部事業概要の事務分掌の説明によれば、以下のとおりである。業務委託先従業員、会計年度任用職員<sup>23</sup>を含め100名ぐらいの体制でオペレーションを回している、かなり多忙な部署である。

- (1) 戸籍及びその他付帯事務の調整及び専門的指導に関すること。
- (2) 戸籍の届出に関すること。
- (3) 埋火葬許可及びその総括に関すること。
- (4) 人口動態統計に関すること。
- (5) 身分登録等の記録に関すること。
- (6) 戸籍の附票に関すること。
- (7) 戸籍の記録事項証明等の交付に関すること。
- (8) 住民基本台帳、印鑑及びその付帯事務の調整及び専門的指導に関すること。
- (9) 住民基本台帳の届出の処理及び住民票の写し等の交付に関すること。
- (10) 印鑑の登録及び証明に関すること。
- (11) 身分証明その他の証明に関すること。
- (12) 税証明に関すること。
- (13) 郵送請求による戸籍、住民基本台帳等の証明に関すること。
- (14) 住民異動に伴う児童生徒の就学に関すること。

---

<sup>23</sup> 会計年度任用職員とは簡潔に言えば、自治体に所属する一般職の非常勤職員のこと。会計年度任用職員には地方公務員法が適用されるため、常勤の一般職と同様の守秘義務などが課される。また、短時間勤務（パートタイム）とフルタイム勤務の両方が含まれる。

- (15) 住民異動に伴う国民健康保険被保険者の資格及び被保険者証に関する事。
- (16) 住民異動に伴う後期高齢者医療保険被保険者の届け出の受付に関する事。
- (17) 住民異動に伴う国民年金被保険者の届け書の受付に関する事。
- (18) 住民異動に伴う介護保険被保険者の届け書の受付に関する事。
- (19) 平日夜間、日曜日及び土曜日の窓口業務に関する事。
- (20) 区民部保有の区民情報系システム更改及び部の情報化推進に関する事。
- (21) 戸籍住民課保有システム全般の運営及び保守に関する事。
- (22) 住民基本台帳ネットワークに関する事。
- (23) 通知カード及び個人番号カードに関する事。
- (24) 公的個人認証に関する事。
- (25) 大田区マイナンバーカードセンターの管理運営に関する事。
- (26) 住居表示に関する事。
- (27) 新たに生じた土地の確認並びに町区域・街区の新設及び変更に関する事。
- (28) 特別永住許可及び特別永住者証明書に関する事。
- (29) 在留カードに関する事。
- (30) 外国人住民に係る事務の調整及び指導に関する事(出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法に関する事務に限る。)
- (31) 外国人住民に係る法務省との情報連携に関する事。

## 2. 業務区分

前号で列挙した事務業務は、事業概況を元に下記の5事務事業に区分することもできる。

I. 戸籍関係事務

II. 住民基本台帳・印鑑証明等関係事務

III. 住居表示関係事務

IV. 郵送請求関係事務

V. 外国人住民関係事務

これらのうち、本節では I,II, IV に関して個人情報保護の観点から検討していく。

### 3. 戸籍関係事務のもう少し詳しい説明

#### 1) 戸籍関係事務

戸籍法に基づく法定受託事務であり、下記のような業務がある。

出生届・婚姻届・離婚届・死亡届などの届出の行政処分と戸籍への記録（戸籍への身分関係の登録事務）と戸籍に関する各種証明書の発行事務（登録した身分関係を公証する事務）

#### 2) 戸籍事務の規程類

戸籍事務は、戸籍法、法務省令、法務省民事局長通達などの法・規則・通達に則り業務を行う。これらには、事務の細目にわたり詳しい取り扱いが規定されている。なお、大田区の特特殊性、18 特別出張所での戸籍届出の受付業務については、戸籍事務取扱規程を設けている。

#### 3) 具体的な事務フロー

(1) 戸籍事務の届書にはチェック項目の印字があり、各担当者は、各自のチェック項目を法規に照らして確認し、押印する。その後、当日 1 日分の届書をまとめて、決定権者が確認し押印する。戸籍の届出書は、翌月東京法務局の戸籍課に送付し、法務局にて 27 年保存される(戸籍法施行規則 48 条、49 条)。届出書や提出書類にマイナンバーの記載が要求されることはないが、万が一記載あればその部分にマスキングすることで、鍵付き移動ボックスでの移送という手続きは省略できる（法務省民事局長通達にて）。

届出された情報が戸籍簿に正しく登録されるプロセスの概要は以下である。

① 届書から「戸籍情報システム」に登録された時、「仮戸籍」の状態となっている。

- ② システムから、「決裁用帳票」(紙)を出力し、入力担当とは別の者が内容をチェック  
戸籍住民課では、出生については2回チェックを行う。これは、戸籍の始めであり最も重要であるためである。
- ③ ②とは別に戸籍情報システム内の登録情報(仮戸籍)の内容を別担当がチェック
- ④ 上記プロセスを経て、問題なければ「本戸籍」へ状態変更する。ここまでは職員レベルのダブルチェック体制（品質は密度の濃い研修体制で担保する）
- ⑤ 1日分まとめて全件を係長が確認する。

## 4. 住民基本台帳・印鑑証明等関係事務のもう少し詳しい説明

### 1) 住民基本台帳・印鑑証明等関係事務

自治事務として住民基本台帳法に基づく下記のような事務を行う。

転入・転出の届出の受付と処理、住民票写しの交付

また、戸籍法に基づく戸籍の附表の写しの交付やマイナンバー法に基づくマイナンバーカード交付関連事務、大田区の条例に基づく印鑑登録・証明の事務も行っている。

### 2) 異動届等に係る業務フロー

住民基本台帳法（22条から27条）に基づく業務について、以下のような業務プロセスを取っている。

- ① 届出書受付：受付番号ごとに申請書類等をクリアファイル収納し、書類の混在を防止
- ② 審査/本人確認：法に基づき受付の可否を審査。必要に応じ挙証資料の提示を求める。身分証明書類を提示させ請求者の本人確認。権限委任されている場合は委任状等を確認
- ③ 住民票等記載(入力)：届出に基づき入力。複数の申請の同時処理は行わない。
- ④ 照合・決裁：届出に基づき審査・決裁。複数の申請の同時処理は行わない。

- ⑤ 帳票出力・証明書等交付：受付番号ごとに呼び出し。受付番号(半券)の確認、申請者の氏名確認の上交付
- ⑥ 申請書類保管：処理日ごとに編綴し、書庫に保管。年度別保存期間終了後は規程等に基づき廃棄

### 3) 前掲第3号の戸籍関連の証明を含む証明等交付業務フロー

戸籍法（10条～10条の4等）、住民基本台帳法（12条～12条の4、20条、21条の3）、印鑑条例18条等に基づく業務について、以下のような業務プロセスを取っている。尚、戸籍関係事務の登録と公証の事務のうち、住民担当が公証部分も所掌する体制を取っている。

- ① 申請受付：受付番号ごとに申請書類等をクリアファイル収納し、書類の混在を防止
- ② 審査/本人確認：法に基づき受付の可否を審査。必要に応じ挙証資料の提示を求める。身分証明書類を提示させ請求者の本人確認。権限委任されている場合は委任状等を確認。
- ③ 証明書出力：申請に基づき出力。複数の申請の同時処理は行わない。他の職員によるダブルチェックを掛ける。
- ④ 証明書交付/手数料収納：受付番号ごとに呼び出し。受付番号(半券)の確認、申請者の氏名確認の上交付。
- ⑤ 申請書等保管：処理日ごとに編綴し、書庫に保管。戸籍関連とそれ以外を分別し、それぞれの保存期間終了後は規程等に基づき廃棄。

## 5. 法定受託事務と自治事務について

「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」（地方自治法第1条の2第1項）とされ、地方公共団体の事務には、法定受託事務と自治事務の区分がある。

- ① 法定受託事務とは、地方自治法に定める地方公共団体の事務区分の1つであり、法令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、国または都道府県が本来果たすべき役割に係るものであって、国または都道府県においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法令で特に定めるものをいう（地方自治法2条9項）。

必ず法律・政令により事務処理が義務付けられ、是正の指示、代執行等、国の強い関与が認められている。

地方自治体における法定受託事務の主な例としては、国政選挙、旅券の交付、国の指定統計、国道の管理、戸籍事務、生活保護などがある。

- ② 自治事務とは、地方自治法に定める地方公共団体の事務区分の一つであり、地方公共団体の事務のうち、法定受託事務以外のものをいう。（地方自治法第2条8項）

法律・政令により事務処理が義務付けられるもの（例：介護保険サービス、国民健康保険の給付、児童福祉・老人福祉・障害者福祉サービス）と、法律・政令に基づかずに任意で行うもの（主な例：各種助成金等（乳幼児医療費補助等）の交付、公共施設（文化ホール、生涯学習センター、スポーツセンター等）の管理）がある。

原則として、国の関与は求報告、助言、勧告、指示となる。

## 6. 特別出張所における戸籍ならびに住民基本台帳・印鑑証明等関係事務

特別出張所においても、戸籍関係事務等は行われるが、下記のように取り決められている。  
尚、特別出張所は地域力推進課が所管課である。

戸籍関係事務：受付のみ。審査・受理決定は本庁にて行う。

住民基本台帳・印鑑証明等関係事務：特別出張所で本庁と同様の業務可能となっている。

## 7. マイナンバーの取り扱い

第3項第1号でも触れるが、戸籍住民課においては、マイナンバーカードの交付事務またはマイ

ナンバーの付された住民票の写しの発行を除き、マイナンバーの付された文書のやりとりをすることはない。

外部監査人は大田区におけるマイナンバーの記録された文書の受け渡しを行う部局の全体像を把握しているわけではない。今回の内部統制制度の導入に関連した調査対象部局の選定において、マイナンバー管理に焦点を当てたサブ・テーマは設定していないからである。

以下は参考情報として提供するものである。

個人情報の中でも、現在の法規制ではマイナンバーの管理に求められる配慮は極め付きに高いものがあるが、政府の個人情報保護委員会が令和3年度の全国自治体（教育委員会も含む）に求めた自己点検と報告で、半数近くでデータ入力などの業務を外部委託していて、そのうち、1割超の自治体で不備があったとの新聞記事がある（朝日新聞令和4年10月29日朝刊）。政府の個人情報保護委員会の発表はこちら（リンク：[https://www.ppc.go.jp/files/pdf/041019\\_houdou\\_teikihoukoku.pdf](https://www.ppc.go.jp/files/pdf/041019_houdou_teikihoukoku.pdf)）。不備のあったケースでは、委託先のマイナンバー情報の管理状況の把握や、委託先から再委託先に対する監督状況の確認に問題があったもようである。また、自治体の自己点検報告よりも管理不備の実態は更に悪い可能性もあると新聞記事は指摘している（個人情報保護委員会による自治体立ち入り検査の結果の分析から）。

これまでは社会保障と税、災害の3分野に限られていたマイナンバーリンクが、これからは自動車登録や、在留外国人の諸手続きにも利用範囲を拡げる政府方針の下では、自治体内部の管理体制の厳格さの維持だけでなく、委託先・再委託先の管理も漏れなくレベルを上げていく必要があると考えられる。個人情報保護委員会でも研修の支援などを通じて自治体の取り組みを後押ししていきらしい。

## 第2項 監査手続

前項ならびに次項の事実関係にあたる情報は、2022年10月4日ならびに12月23日に行われた戸籍住民課とのヒアリング、ならびにヒアリング以外での追加質問への回答、あるいは外部監査人独自の情報収集という形で得られたものである。外部監査人と戸籍住民課との間の質疑応答の内容は記載を省略する。

次項にて、以下の観点から掘り下げて分析する。

1. 戸籍住民課窓口におけるマイナンバーカードの取り扱い、他人に個人情報がさらされない工夫
2. 個人情報の開示につき特段の配慮が必要とされるケース
3. 個人情報の目的外利用の牽制
4. 区民情報系システムへのアクセス
5. 職員への研修
6. 郵送による戸籍謄本などの交付請求への対応

## 第3項 監査人の分析

### 1. 戸籍住民課窓口におけるマイナンバーカードの取り扱い、他人に個人情報さらされない工夫

#### 1) 窓口事務とマイナンバー

窓口事務におけるマイナンバー、マイナンバーカードとの関わりは下記の通り。

- (1) 窓口事務においては、マイナンバーは不要である。よつて、戸籍住民課窓口でマイナンバーを確認することはない。住民基本台帳にはマイナンバーは記載されているが、マイナンバーを利用する、取り扱う業務ではない。
- (2) 本人確認の証明書としてのみマイナンバーカードを拝見するが、必要な情報は顔写真・氏名・住所だけである。
- (3) 例外的に、マイナンバーカードを預かるのは、転居でカードに記載の住民票記載事項の変更のケースのみである。この場合、変更届と共に、届出人の許可の下でカードを預り、カバーを外してカード券面記載事項を変更することとなる。この作業では、住民基本台帳システムに接続されたマイナンバーのカードライターを用いて券面事項の書き換えが行われる。

#### 2) 他人にマイナンバーや個人情報が曝されない工夫

裏面のマイナンバーが職員や窓口の近くにいる第三者の視野に入らないよう、マスキングされたビニールケースから出されたマイナンバーカードを受け取らないよう、窓口担当に対して指示している。

窓口へ来られた来訪者にもマイナンバーカードの裏面を見せないようお願いしている。

また、窓口では、個人名ではなく発券機の番号で呼び出すことにしている。職員からカウンターで証明書を渡す時は申請者から名前を名乗ってもらって、職員は証明書の氏名と一致することを確認する手続きで他人の証明書を交付する事故を防止しようとしている。

#### 3) 外部監査人の評価

戸籍住民課の窓口業務においてマイナンバーが他人の目にさらされる仕組みではないことを確認

できた。また、個人名で待合の区民を窓口には呼ばない、他人の証明書の誤交付を防止するチェック手続きなど、適切な配慮をしていることも確認できた。

戸籍住民課においては、マイナンバーカードの交付事務またはマイナンバーの付された住民票の写しの発行を除き、マイナンバーの付された文書のやりとりをすることはないと理解した。

令和5年度からの個人情報保護法の地方自治体への適用開始については、戸籍法、住民基本台帳法でそれぞれ特別な情報保存の規定があるため、個人情報保護法や保護条例が直接適用されることにはならず、これまでの個人情報管理について基本的に変化するものではないことも確認した。

## 2. 個人情報の開示につき特段の配慮が必要とされるケース

### 1) 戸籍住民課における対応の状況

「住民票の写し等の交付等を停止する特例に関する要領」に従った手順を踏む。住民基本台帳法第2条で、国及び都道府県の責務として、法制上その他必要な措置を講じなければならないというフレームワークになっている。自治事務とは言え、各自治体でバラバラな対応とならないよう、「住民基本台帳事務処理要領」は国が定めている。

その中で支援措置<sup>24</sup>の取り扱いの大本が定められている。自治事務としては、要領・要綱が必要なので、先に引用した要領で事務のルールを区として定めている。出張所も取り扱うので同じ事務処理ルールを徹底する。

また、保安上の配慮から詳細は省くが、戸籍住民課以外の他課でも適切な対応がとれるシステム上の措置を講じている。

### 2) 外部監査人の評価

支援措置対応のルールへの所管課の認識、他課も含めた対応の適切さの確保について特に問

---

<sup>24</sup> 支援措置とはドメスティック・バイオレンス、ストーカー行為等、児童虐待及びこれらに準ずる行為の被害者を保護するため、これらの行為の加害者が被害者の住所を探索することを目的として住民票の写しや戸籍の附票の写しを取得することを制限する制度である。

題となる状況ではないと認める。

### 3. 個人情報の目的外利用の牽制

#### 1) 概要

戸籍法、住民基本台帳法、大田区個人情報保護条例、総務課情報セキュリティ対策担当からの通知に従って個人情報の管理を行っているが、現状は下記である。

- (1) アクセスログの保存： 区民情報系システムへのアクセスログは情報セキュリティ対策基準に準拠し保存されている。このログは、例えば「住民Aの情報に対するアクセスログ」という形でAのどの情報にアクセスしたか確認できる。
- (2) 監視カメラは作業エリアには設置していない。
- (3) 窓口職員には自席はなく、共通作業台において諸作業を行う。

(4) 証明書類発行等の処理件数は数百件／日であり、40 人待ち、70 分待ちなどという状況もある。 守秘義務や各関連法規における罰則規定の下、職員等は高い順法意識を持って事務処理に従事している。 かなり多忙な窓口の状況である。<sup>25</sup>

(5) 紙(印刷物)持ち出しによる漏洩やスマホなどのカメラ機能の使用による情報漏洩の対策として、窓口業務を行う委託従業員については、執務室内への私物持ち込みを禁止、常駐の委託業者の管理監督者の管理で、退出時の持ち物チェックも実施している。

## 2) 外部監査人の評価

状況をヒアリングした範囲では、不適切な個人情報閲覧、持ち出しについては研修等を通じて醸成された職務倫理に関する組織文化と職員等の順法意識の高さ、現場の多忙さを根拠に情報漏洩のリスクは低いと外部監査人も認識しているが、一般論として（不正の）意思があれば巧妙な偽装も可能かもしれないので、執務場所に監視カメラを設置する対策は再考の余地があると思料する。

最近、令和 5 年 3 月初めの NHK ニュースでも、令和 3 年 4 月と令和 4 年 2 月の杉並区役

<sup>25</sup> <参考> 区民部令和 4 年事業概要より

令和 3 年度戸籍謄抄本、住民票、印鑑証明等件数

種類	戸籍住民課			特別出張所			計			2 年度	元年度	
	有料	無料	計	有料	無料	計	有料	無料	計			
戸籍	謄抄本	49,120	24,205	73,325	40,443	6,477	46,920	89,563	30,682	120,245	122,289	143,472
	除籍謄抄本	40,781	29,003	69,784	14,416	2,213	16,629	55,197	31,216	86,413	85,658	83,083
	受理証明書	5,917	51	5,968	1,715	28	1,743	7,632	79	7,711	6,435	7,883
	小計	95,818	53,259	149,077	56,574	8,718	65,292	152,392	61,977	214,369	211,382	234,438
住民基本台帳	住民票等*	175,235	47,715	222,950	193,722	22,328	216,050	368,957	70,043	439,000	468,988	469,648
	広域交付住民票	287	0	287	250	0	250	537	0	537	601	711
	閲覧	1	11	12	202	587	789	203	598	801	866	1,228
	小計	175,523	47,726	223,249	194,174	22,915	217,089	369,697	70,641	440,338	470,455	471,407
印鑑	登録	10,935	27	10,962	14,723	64	14,787	25,658	91	25,749	27,103	27,657
	廃止届出等	0	1,732	1,732	0	3,622	3,622	0	5,354	5,354	5,988	6,243
	証明	40,548	95	40,643	112,198	630	112,828	152,746	725	153,471	180,934	188,134
	小計	51,483	1,854	53,337	126,921	4,316	131,237	178,404	6,170	184,574	214,025	222,034
計	322,824	102,839	425,663	377,669	35,949	413,618	700,493	138,788	839,281	895,862	927,879	

\* 住民票記載事項証明、戸籍の附票の写し、身分証明書等及び住居表示実施証明書等を含む

例えば、戸籍住民課での戸籍、住民基本台帳、印鑑関係証明書類の年間発行件数は 425,663 件であるため、単純に土日を除いた 260 日で除すと、1,637 件/日となる。よって、窓口が多忙であるとの心証は得られる。

所における住基ネットワーク端末からの不正閲覧とその結果としての個人情報漏洩事件に関し、漏洩の依頼者を逮捕したということが報じられている。

第 1 節でもこの言葉を引用しているが、「会計不正にせよ、検査不正にせよ、不正はやろうという意図だけでなく、監視体制や規制のルールなどが甘くて、やればできるからやる、という面も大きい」・山一証券破綻時の社内調査委員会の委員を務め、組織コンプライアンス問題の第一人者と言われる国広正弁護士という言葉。不正は、意図とそれを許す状況が組み合わさることで実行に至ることになる。守秘義務や法に基づいた罰則があるだけでは、不正の発生をゼロにはできないというのが現実であると、外部監査人は考えている。

## 4. 区民情報系システムへのアクセス

### 1) 戸籍情報システム、住民基本台帳システムへのアクセス制御の概要

#### (1) 端末へのアクセス

これらシステムへのアクセスは情報政策課によって用意された端末を用いて行われる。端末の情報セキュリティについては（第 2 節 情報セキュリティ（情報政策課）を参照のこと。）

また、端末へのアクセスについては、以下の認証方法を使う。

- ・生体認証で端末にログイン
- ・さらに業務システムには各人の ID + パスワード で各システムにログイン

#### (2) アクセスログの記録

各システムについて、誰が、どの機能メニュー、情報にアクセスしたかという、アクセスログは保存されている。

#### (3) アクセスログの確認状況

大田区情報セキュリティ対策基準では、ログを取得し、原則 5 年間保存しなければならないと定めている。このため、戸籍住民課においても、情報セキュリティ実施手順において、対策基準を適用し、戸籍システム、住基システムで取り扱われる情報はログを取得・保存している。アクセス

ログが保存されていることは、職員等に周知されている。

ただし、アクセスログの量は膨大であり、効果的で定期的な確認の実施は検討課題であると思料する。

尚、情報資産管理台帳に登録された、許可された外部記録媒体への情報書き出しについては、月に一度の書き出し状況の確認を実施している。

## 2) 外部監査人の評価

アクセスログの保全は、あくまで問題が発生した時の追跡のための証跡として当然に必要なものである。アクセスログが保存されていることは職員等に周知されており一定の不正抑止効果もあると考えられる。一層の不正抑止と早期発見を期待するなら、定期的なログの確認やログ解析に AI 技術の活用など検討すべきだろう。

# 5. 職員に対する研修

## 1) 概要

課の職員には、研修が義務付けられているが、特に戸籍関係事務に従事する職員には国が定めたルールに基づいて、その責務と能力の維持・向上のための研修が企画され、システムティックな多様な研修が実施されて、戸籍事務処理体制の充実・強化が図られている。

具体的には令和 4 年度は戸籍研修として以下のような研修が実施されている。また、表を見てわかるように、区の独自研修の中には住民基本台帳や印鑑登録証明事務に係る研修も含まれている。その事務の複雑さならびに国が研修要領を作っている関係から、量的には戸籍関係事務の研修が圧倒的に多い。

(※はコロナ禍で中止)

区分	種別	実施頻度・回数	対象者	研修内容
(1)国による研修 (法務局による研修など)				
	中央研修※ (管理者研修)	年 1 回 2 日間	全国の戸籍事務主管課長	国の通達(平成 22 年 10 月 1 日付け法務省民一第 2438 号民事局長通達)で示された「市区町村戸籍事務従事職員研修要綱」に基づく研修
	初級	年 1 回 4 日間	23 区及び島しょ町村戸籍事務初任職員	
	中級	年 1 回 5 日間	23 区及び島しょ町村戸籍事務中堅職員	
	上級	年 1 回 4 日間	東京法務局管内(1 都 10 県)市区町村の戸籍事務指導的職員	
(2)都の所属ブロックでの研修(大田区は第 3 ブロックに属する。)				
	城南地区研修	3 日間	品川、目黒、大田、世田谷、渋谷区戸籍事務従事職員	涉外戸籍届出(外国人を事件本人とする戸籍届出)の審査と受理
(3)区による独自研修				
	月 1 回報告・連絡・戸籍実務研修	月 1 回	戸籍届出担当職員	法令解釈・事例紹介、グループ討議も実施
	実務連絡会等	年 5 回	戸籍住民課、特別出張所	
	第 1 回	7 日間 (戸籍) または 2 日間	戸籍住民課、特別出張所の戸籍、住民基本台帳事務初任者	戸籍、住民基本台帳事務等、所管業務の基本的事項

	第 2 回	2 日間	戸籍住民課、特別出張所の戸籍、住民基本台帳事務初任者	戸籍の歴史(明治 5 年から戸籍制度の歴史と様式)、相続に伴う出生から死亡までの戸籍の見方など
	第 3 回	0.5 日間	戸籍住民課、特別出張所の戸籍証明事務担当者	情報セキュリティ 個人情報の保護について、(講師:情報セキュリティ担当係長)と戸籍証明(1)
	第 4 回	0.5 日間	戸籍住民課、特別出張所の戸籍証明事務担当者	戸籍証明(2)戸籍証明の交付の可否に係る基本と事例研究
	第 5 回	0.5 日間	特別出張所の戸籍届出担当職員	戸籍の届出の受付の法的根拠と具体的な事例

この表に記載されているもの以外にも、研修に関する法務省民事局長通達では特別研修として「導入研修」：市区町村の新規担当者向けの基本的意識を涵養することを目的とした研修と「専門研修」：市区町村で複雑困難な戸籍事務処理に従事する指導的に職員に、必要な高度の専門的知識及び技能を習得させることを目的とした研修の 2 種をそれぞれ法務局等で行うことが規定されている。前者は局初級者研修 I として令和 4 年 5 月に実施されている。後者は、3 回実施予定で、1 回目、2 回目は中止となった。

## 2) 外部監査人の評価

戸籍届出担当職員を中心に国のルールに基づいた緻密な研修体制が構築・運用されていることを確認できた。これによって戸籍住民課の専門家職員集団の事務処理水準の維持と向上が図られる体制であると認める。

## 6. 郵送による戸籍謄本などの交付請求への対応

### 1) 現況と展望

郵送による証明書等の交付請求への対応については、通達による厳格なルールがある（申請受付の要領）。

- ・ ABC 票(3 枚綴りの受付票)という特定の様式を使う
- ・ 出張所でも郵送ニーズへの対応あり。大田区民でも出張所が受け付けることを知っている方は直接、出張所に郵送依頼を掛けることがある。その場合は出張所に対応することになるのが分掌上のルール。ただし件数は少ないと見られている（特別出張所扱いの郵送請求件数の統計データが区民部の「事業概要」からは得られなかった）。
- ・ マイナンバーカードがあれば郵送依頼をしなくてもコンビニ等で発行できる証明書は増えている（住民票、印鑑登録証明書は平成 28 年 5 月から、住所が大田区の住民の戸籍証明書、税の証明書は平成 30 年 2 月から、住所が大田区外の住民の戸籍証明書は令和 3 年 10 月から）ため、また、令和 2 年度からの住民によるマイナンバーカード取得数の飛躍的増加を受けて、今後郵送交付依頼が増大していくとは考えられない。令和 3 年度のコンビニ交付の証明書は、戸籍関連で 6,605 件、住民票関連で 62,510 件、印鑑登録証明で 30,372 件だった。特別出張所処理分を含めた全体の証明書発行の処理件数は 938,769 件だったので、処理件数に占める比率は 1 割程度と、それなりに高い。
- ・ 令和 3 年度の郵送請求は、戸籍関連で 93,096 件、住民票の写し関連で 82,661 件、また、戸籍住民課が扱った転出証明の発行で、3,156 件の合計、178,913 件だった。ここ 3 年程同規模の郵送請求になっている。特別出張所も含めた全体の処理件数に占める割合は 19%になる。戸籍住民課の証明書交付処理件数総数の 425,663 件に対しては 42%にもなる。したがって、戸籍住民課の中ではかなり重要な証明書発行の請求類型ということになる。

### 2) 外部監査人の評価

証明書発行の郵送請求のニーズが現状ではかなり高く、戸籍住民課が大量の郵送請求の処理を厳格なルールの下に執り行う体制であることを確認した。今後は、証明書発行をできる限

りコンビニ発行にシフトしていくための PR 活動などが業務量削減のためには重要になってくるものと思料する。

尚、特別出張所における郵送請求対応の状況についての問題提起は、第 4 節の地域力推進課・特別出張所編にて扱う。

## 第 4 項 監査の結果

以上の事実関係の確認と監査人の分析に基づき、監査人は戸籍住民課による担当事務について、厳格な手続きの適用と事務処理品質を担保する緻密な研修制度の実施によって、特記すべき個人情報保護に関わる内部統制上の問題はないと結論する。

以上から、直ちに改善を要する指摘事項はない。

また、今後の更なる改善のために、以下の意見を具申する。

### (意見 5-1)

前項第 3 号で触れたように、不適切な個人情報閲覧、持ち出しについては研修等を通じて醸成された職務倫理に関する組織文化と職員等の順法意識の高さ、現場の多忙さを根拠に情報漏洩のリスクは低いと外部監査人も認識しているが、一般論として（不正の）意思があれば巧妙な偽装も可能かもしれないので、執務場所に監視カメラを設置する対策は再考の余地があると思料する。

### (意見 5-2)

前項第 4 号で触れたように、アクセスログが保存されていることは職員等に周知されているが、一層の不正抑止と早期発見を期待するなら、定期的なアクセスログの確認やログ解析に AI 技術の活用など検討すべきだろう。

## 第3章 監査の結果及び意見

### 第6節 BCP 防災危機管理課編

#### 第1項 BCPとは

BCPとは、英語の「Business Continuity Plan（又は Plan）」の頭文字をとった略語であり、災害などの緊急事態において企業や団体の事業を継続するための対応計画をまとめたものである。

BCPが世界的に注目をあびるきっかけになったのは、2001年のいわゆるアメリカ同時多発テロといわれている。ワールドトレードセンターへの航空機衝突により本社機能が壊滅したメリルリンチ社が、事前に策定していたビジネス継続計画や方針、手順を基に全従業員の避難を安全に完了させたと伝えられている。日本国内では、2011年のいわゆる東日本大震災で注目が高まり、昨今の台風による浸水被害などの異常気象もあいまって、その重要性が高まってきている。

災害対策においては、従来から災害対策基本法第42条に基づき、各市町村の長が、防災のために処理すべき業務などを具体的に定めた地域防災計画がある。しかし、このような災害時およびその復旧のプロセスにおいて、地方自治体の果たす役割がますます大きくなっており、災害時に資源（人、物、情報等）が制約を受けた場合でも、一定の業務を的確に行えるよう、国は各種の手引き、ガイドラインなどを策定し、地方自治体の取り組みに対する支援を行っている。

BCPの主な目的は、緊急事態において業務を継続するために必要な手順を総合的な見地から事前に計画することにある。自治体におけるBCP策定のアプローチは大別して3つの観点である。

1つ目は、緊急事態が発生した場合に事業が直接的に受ける被害を最小限に食い止めるにはどうすべきか、という観点である。企業・団体が事業を続けられなくなるリスクは多種多様である。地震や台風などの自然災害リスクの他、火災や爆発などの事故、情報漏洩などセキュリティ面のリスク、感染症蔓延のリスク、戦争やテロなどの政治的なリスクといったあらゆるリスクが考えられる。

2つ目は、緊急事態が発生して実際に被害を受けた後で、業務を継続し、業務だけでなく住民の生活が迅速に復旧するために何をすべきか、という観点である。業務を継続させるためには、被災後になるべく早く業務を元に戻すための仕組みや手順を構築しなければならない。

3つ目は、過去の自治体の災害対応の教訓を踏まえて、資源制約を如何に解消し、災害対応業務に実効性を持たせるかという観点である。

自治体においては、最後の3つ目が十分に考えられていない場合が多いという意見がある。

## 第2項 監査手続

前項ならびに次項の事実関係にあたる情報は、2022年9月26日ならびに12月9日に行われた防災危機管理課とのヒアリング、ならびにヒアリング以外での追加質問への回答、あるいは外部監査人独自の情報収集という形で得られたものである。

外部監査人と防災危機管理課との間の質疑応答の内容は記載を省略する。

次項にて、以下の観点から掘り下げて分析する。

1. 国、東京都、大田区の関係
2. BCPの重要6要素の点検
3. 防災危機管理課と各所管課の関係
4. BCPからBCMへ、さらにBCMSという考え方

## 第3項 監査人の分析

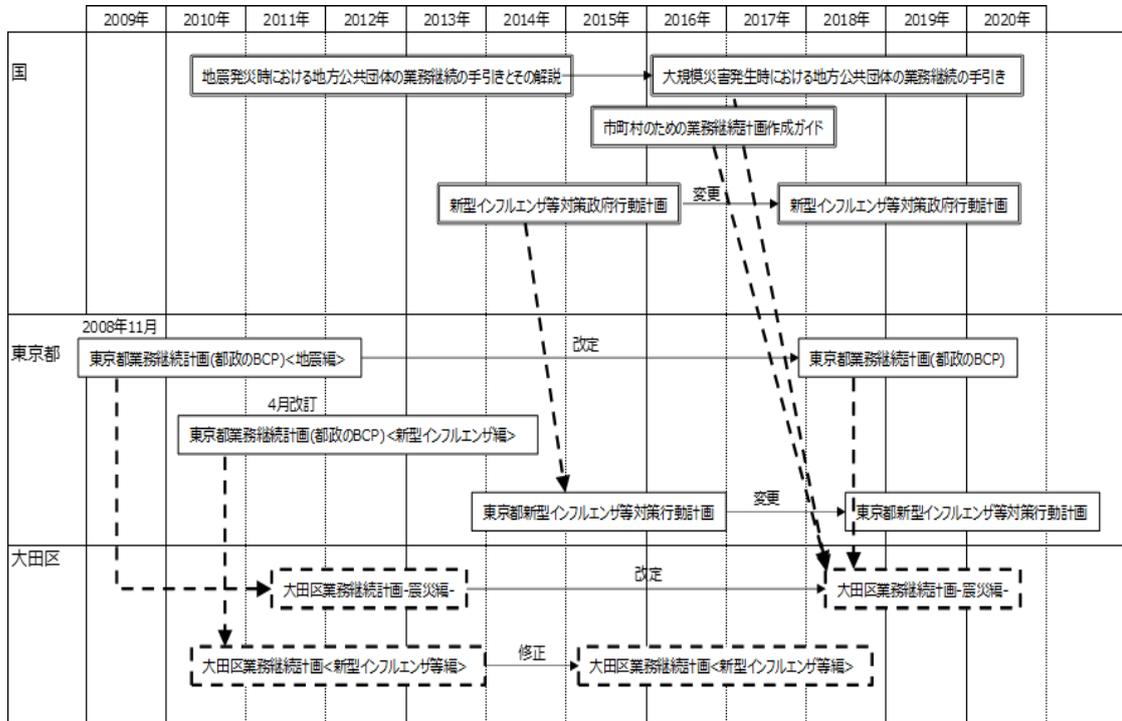
### 1. 国、東京都、大田区の関係

大田区のBCPとしては、大田区業務継続計画-震災編-、大田区業務継続計画<新型インフルエンザ編>があり、BCPは大田区地域防災計画を補完するものである。

大田区のBCPには、国や東京都のBCPとの整合性も必要なことから、大田区独自で策定するものではなく、実態として国のガイドラインを参考に、東京都の対応する計画との関係を踏まえ、考え方を参考にしている。

国、東京都、大田区のBCP計画等の関係は小さい字で恐縮だが、次の図解のようなものである。これでわかるように、2011年以降は東京都が計画を定めると、程なくして大田区でも計画

が策定・更新される動きであることがわかる。



大田区のBCPの中で基盤となる「大田区業務継続計画-震災編-」及びそれが参考としている国、東京都の以下のガイドライン・計画は、下表記載の部門での検討が行われている。

策定者	計画等	検討者
国	大規模災害発生時における地方公共団体の業務継続の手引き	内閣府（防災担当）
	市町村のための業務継続計画作成ガイド	有識者による「地方公共団体の業務継続の手引き改訂に関する検討会」
東京都	東京都業務継続計画（都政のBCP）	東京都総務局総合防災部防災管理課
大田区	大田区業務継続計画-震災編-	大田区総務部防災危機管理課

また、企業などで導入されている BCP で通常必要とされている下記の項目が網羅されているか検討してみた。

	「BCP 入門」	大田区業務継続計画-震災編-
取り組みの視点の明確化	原因の如何を問わずステークホルダーへのダメージを最小化するための迅速な対応に重点	第 1 章第 3 節 「区民の生命・身体及び財産を守り、区の社会機能を維持・・・」
対応する事態の想定	経営資源（リソース）の使用不可・不足による事業の中断リスク	第 2 章第 1 節 「東京湾北部地震」による激甚災害を想定
取り組みの主体	本社の BCP 推進体制ならびに各事業部の推進チーム	第 3 章 「大田区災害対策本部を設置」
事前対策	事業継続に必要な資源の確保の代替策（代替できる施設設備や緊急動員できる要員の確保など）に目途をつけることと、資源を災害の影響から保護する、代替の準備をしておくためのソフト的あるいはハード的な対策	第 5 章 「事前対策計画」
取り組み内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・緊急に復旧すべき業務と目標復旧時間の明確化</li> <li>・詳細な被害想定シナリオの設定</li> <li>・平常時に復帰するまでの対応計画</li> </ul>	第 4 章 「非常時優先業務」 第 5 章第 2 節 1 - 1. 「初動態勢の確保」

（表● 出所：緒方順一・石丸英治 BCP〈事業継続計画〉入門）

通常必要とされる内容は盛り込まれているため、網羅性は問題ないものと判断した。

## 2. BCP の重要 6 要素の点検

内閣府の防災担当が平成 27 年（2015 年）5 月にリリースした「市町村のための業務継続計画作成ガイド」<sup>26</sup>（リンク：<https://www.bousai.go.jp/taisaku/chihogyoumukeizoku/pdf/H27bcpguide.pdf>）によれば、BCP の特に重要な 6 要素（以下「重要 6 要素」と呼ぶ）が以下のように定められている。

<p>(1) 首長不在時の明確な代行順位及び職員の参集体制</p>	<p>首長が不在の場合の職務の代行順位を定める。また、災害時の職員の参集体制を定める。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・緊急時に重要な意思決定に支障を生じさせないことが不可欠。</li> <li>・非常時優先業務の遂行に必要な人数の職員が参集することが必要。</li> </ul>
<p>(2) 本庁舎が使用できなくなった場合の代替庁舎の特定</p>	<p>本庁舎が使用不能となった場合の執務場所となる代替庁舎を定める。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地震による建物の損壊以外の理由で庁舎が使用できなくなる場合もある。</li> </ul>

---

<sup>26</sup> 「市町村のための業務継続計画作成ガイド」：平成 26 年度に有識者による「地方公共団体の業務継続の手引き改訂に関する検討会」において、地方公共団体がより業務継続計画の策定に取り組みやすい内容になるよう手引きの見直しを進め、人口 1 万人に満たないような小規模な市町村であってもあらかじめ策定してもらいたい事項をまとめたガイドライン。

(3) 電気、水、食料等の確保	<p>停電に備え、非常用発電機とその燃料を確保する。また、業務を遂行する職員等のための水、食料等を確保する。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・災害対応に必要な設備、機器等への電力供給が必要。</li> <li>・孤立により外部からの水、食料等の調達が不可能となる場合もある。</li> </ul>
(4) 災害時にもつながりやすい多様な通信手段の確保	<p>断線、輻輳等により固定電話、携帯電話等が使用不能な場合でも使用可能となる通信手段を確保する。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・災害対応に当たり、情報の収集・発信、連絡調整が必要。</li> </ul>
(5) 重要な行政データのバックアップ	<p>業務の遂行に必要となる重要な行政データのバックアップを確保する。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・災害時の被災者支援や住民対応にも、行政データが不可欠。</li> </ul>
(6) 非常時優先業務の整理	<p>非常時に優先して実施すべき業務を整理する。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・各部門で実施すべき時系列の災害対応業務を明らかにする。</li> </ul>

これら重要6要素について、それぞれ必要な整備、運用がなされているか検討する。

## (1) 首長不在時の明確な代行順位及び職員の参集体制

大田区業務継続計画-震災編 (リンク :

[https://www.city.ota.tokyo.jp/seikatsu/chiiki/bousai/jishintaisaku/gyoumuk\\_eizokukeikaku-sinsaihen.files/BCPhonpen.pdf](https://www.city.ota.tokyo.jp/seikatsu/chiiki/bousai/jishintaisaku/gyoumuk_eizokukeikaku-sinsaihen.files/BCPhonpen.pdf) ) - 第3章第2節2. 「本部設置時の運用体制の確立」にて、区長の代替者が以下のように定められている。

代替者 (第1順位)	代替者 (第2順位)	代替者 (第3順位)
第一副区長	第二副区長	教育長

大田区災害対策本部運営要綱 別表第 1（第 7 条関係）で態勢、発令基準、参集指定職員が定められている。

態勢	発令基準	参集指定職員
第 1 次配備態勢 [注意態勢]	区内において震度 4 以上の地震が発生した場合	危機管理室長 防災危機管理課長 防災計画担当課長 防災支援担当課長 生活安全担当課長 区内在住の防災危機管理課職員
第 2 次配備態勢 [警戒態勢]	次のいずれかに該当する場合に発令する。 (1) 区内において震度 5 弱以上の地震が発生した場合 (2) 東海地震注意情報の発表並びに災害及び大規模事故が発生し、又は発生するおそれがある場合 (3) 本部長(区長)が災害対策上必要と認めた場合	区内在住の参事・副参事・専門参事・専門副参事 概ね全職員の 1/10（都費教職員を含む。）とし、規則に規定する動員計画によりあらかじめ指定した職員。 ただし、本部長(区長)は災害対策を進める上で必要に応じて、所属単位に増員又は減員をするものとする

<p>第3次配備態勢 [非常態勢]</p>	<p>次のいずれかに該当する場合に発令する。</p> <p>(1) 区内において震度5強以上の地震が発生した場合</p> <p>(2) 局地災害が発生した場合</p> <p>(3) 状況により本部長(区長)が災害対策上必要と認めた場合。</p> <p>(4) 区内に災害による小規模な被害の発生が確認された場合</p>	<p>区外在住の参事・副参事・専門参事・専門副参事</p> <p>概ね全職員の1/2(都費教職員を含む。)とし、規則に規定する動員計画によりあらかじめ指定した職員。</p> <p>ただし、本部長(区長)は災害対策を進める上で必要に応じて、所属単位に増員又は減員をするものとする。</p>
<p>第4次配備態勢 [厳戒態勢]</p>	<p>次のいずれかに該当する場合に発令する。</p> <p>(1) 区内において震度6弱以上の地震が発生した場合</p> <p>(2) 本部長(区長)が災害対策上必要と認めた場合次のいずれかに該当する場合</p>	<p>全職員(都費教職員を含む。)</p> <p>ただし、本部長(区長)は災害対策を進める上で必要に応じて、所属単位に増員又は減員をするものとする。</p>

参集予測は大田区業務継続計画-震災編-第2章第3節「職員の参集予測」で明らかにされている。同じく第5章第2節1.「態勢について」では、人事異動や採用・退職による人員構成の変化があるため、参集予測は定期的(年1回程度)に見直すよう定められている。

## (2) 本庁舎が使用できなくなった場合の代替庁舎の特定

大田区地域防災計画[令和4年修正]本編 第1部 総則 第3編 第1章 第1節8「本庁舎の代替庁舎」に、第1選択として大森地区、第2選択として調布地区の庁舎とすることが定められている。それぞれの地区でも複数の代替庁舎候補が挙げられている。現実には、それぞれ左端の施設が最有力候補ということになる。

#### ア 大森地区の代替庁舎

大森文化の森、新井宿特別出張所、大森地域庁舎、新井宿会館、池上会館等

#### イ 調布地区の代替庁舎

額町文化センター、調布地域庁舎など

### (3) 電気、水、食料等の確保

大田区地域防災計画[令和4年修正]本編 第8編第2章第1節「水、食糧、生活必需品等の事前確保」に水、食糧などの物資の確保及び供給計画が定められており、大田区業務継続計画-震災編-第5章第2節2-4.「電力の確保」で準備されている非常発電設備の現況が以下のように記載されている。

設置施設名	基本事項		
	出力	燃料・容量 (L)	作動時間
本庁舎	防災用：1000KVA 災害用：300KVA	重油 12,500+1,800	72
大田区産業プラザ	防災用：375 KVA	重油 1,000	3
ニッセイアロマスクエア	1600kW	重油 600	－
大森地域庁舎	防災用：100 KVA 情報シス用：300KVA	軽油 8,900	72
調布地域庁舎	150KV	軽油 950+8,000	72
入新井特別出張所	防災用：500KVA		－
六郷特別出張所	10KVA	軽油 198	－

代替庁舎と想定されているうち、規模の大きい大森地域庁舎、調布地域庁舎も準備がされている。また、発電機の整備や重油、軽油の品質点検、入替が必要と考えるが、ヒアリングによると年に1度実施されているとのことであった。

#### (4) 災害時にもつながりやすい多様な通信手段の確保

ヒアリングによれば、通信網については、区の施設 42 拠点は有線で冗長化している。情報政策課のある大森地域庁舎は、NTT 東日本ビジネスインターネット網と KDDI 広域イーサネット網の 2 つの通信網を利用しており、電信柱が違うことも考慮して採用している。学校や児童館、文化センターなどの小規模拠点では、NTT 東日本 FLETS 網の有線接続に加え、この通信機器ごとに SIM が入っていて、断線すると自動で SIM での無線による閉域網通信に切り替わる。

現在は、無線 LAN 化しているのは情報政策課、本庁舎 5 階、産業振興課、羽田イノベーションシティ、新井宿・久が原・羽田特別出張所、議会事務局に限られているが、令和 5 年度から主要拠点と位置づける施設は、無線 LAN 化する予定。

また、インターネットサービスなどのネットワークが使えなくなった時のために MCA ADVANCE という（専用回線の）無線通信のサービスを確保している。MCA ADVANCE では音声・mail・一定の画像をやりとりできる無線通信サービスである。災害時に情報を集約するための本部で運営する「総合防災情報システム」の代替的なシステムとして防災危機管理課に stand alone の端末を確保しているが、MCA ADVANCE で得られた情報は一旦その stand alone 端末に集約しておいて、ネットワーク復旧時に「総合防災情報システム」に反映させるという手順を計画している。

防災危機管理課での緊急連絡は、職員個人の携帯電話にソフトウェアを導入してもらい、(Google Play からの) LoGo チャットで情報共有している。常に携帯してもらっている、災害時優先携帯（災害時に通信制限を受けない）から Plus Message 機能で情報を一斉配信ができる。電気通信事業者の電話回線、通信回線が途絶するような災害でない限り、通信手段は確保されていると言える。

#### (5) 重要な行政データのバックアップ

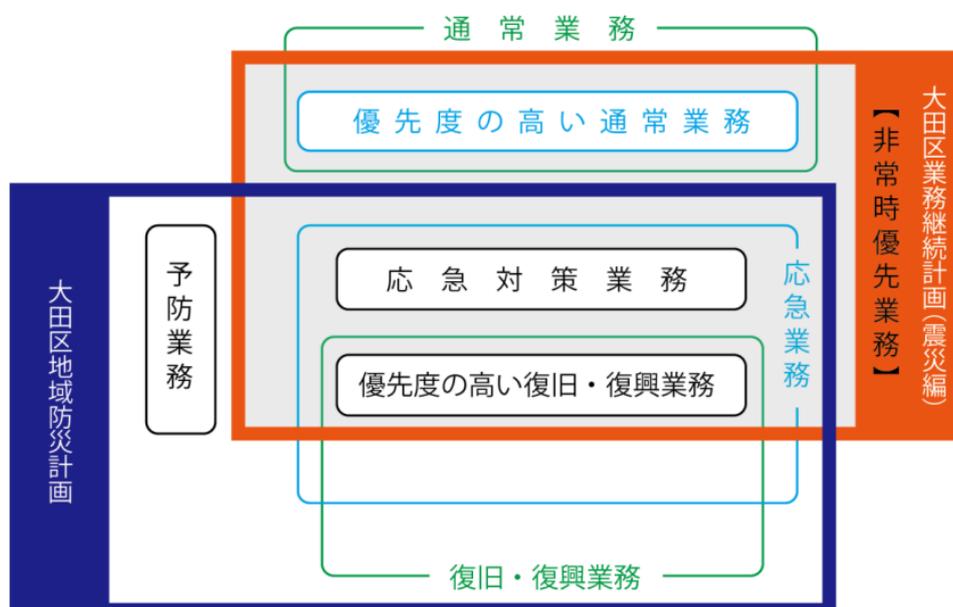
バックアップ対象とするシステムは、LGWAN 系（内部情報、庶務事務システムなど）、区民情報系（マイナンバー事務システムなど）の大きく 2 つに分かれる。LGWAN 系データベースは関西地方の iDC にあり、クラウド化されていて、週に 1 回バックアップして 3 世代保管されている。

区民情報系データベースは、区所有のサーバをハウジングしている iDC で日次差分、週次フルバックアップし、テープ保管したものを月 2 回輸送して遠隔地での外部保管している。

バックアップの頻度に問題があるとはみられず、隔地保管していて、LGWAN 系 iDC は、大田区とは異なる地盤にあることも安全性を高めている。バックアップデータのリストア・テストは実施していないとのことであったが、膨大なデータ量であるため、確認作業には日常業務を停止する必要があるためである。

## (6) 非常時優先業務の整理

大田区業務継続計画-震災編- 第 4 章「区が実施する非常時優先業務」に定められている。非常時優先業務を洗い出すために、下図のように考え方を整理している。



非常時優先業務の中でも優先度の高い通常業務は、職員等の不足を考慮して、業務再開／継続ランクを設定している。

ランク	種別	基準
A	継続	早期再開を要し、原則として規模縮小や業務方法の変更をしないで継続する事務
B	縮小	早期再開を要するが、区職員単独の再開に限界があり、規模縮小や業務方法の変更等によって対応する業務

(出典 大田区業務継続計画-震災編-)

上記の基準を基に、各部が非常時優先業務を時系列でまとめている。しかし、各部の非常時優先業務については、防災危機管理課では把握されておらず、業務に詳しい各部での作成に任されている。

## (7) その他

防災面では、総務部防災危機管理課が年度の事業計画の中で訓練を実施している。全庁的な訓練は以下の通り。

実施時期	主な定例訓練
5月	・大田区合同水防訓練
9月	・職員防災訓練（本部運営訓練） ・総合防災訓練（出張所管内×4ヶ所）
1月	・本部運営訓練

その他に、緊急時に配備される配備態勢で指定された職員の参集訓練等が実施されている。研修は、昇任試験時、新任職員に行われている。

大田区のBCPはリスク分析が行われて作成されたものではなく、第三者や専門家による確認、意見は求めているとのことである。

過重な対策について合理化する仕組みがあるかどうかについては、予算折衝の段階での制約が

かかるという認識が示された。

### 3. 防災危機管理課と各所管課の関係

BCP に基づいて、各部ではマニュアルやアクションカードを作成する流れであり、防災危機管理課では、各部の業務計画やマニュアル・アクションカードの作成状況、訓練の実施状況をチェック・指導対象としているとのことであった。ここまでは良い。

LGWAN や区民情報系のシステムが災害で稼働しなくなった場合の代替作業プロセスについて、各部の業務計画・マニュアル・アクションカードに明示されているかについては、防災危機管理課では把握していないという説明があった。そして、防災危機管理課はそもそもすべての業務を担う部署ではないとの説明もあった。

この点について補足すると、応急・復旧・復興業務について、地域防災計画に基づき日頃より準備・有事対応するのが防災危機管理課で、業務継続計画に基づく、「非常時に優先順位の高い通常業務」は各所管課で行うこととしているとのこと。これは、通常業務に精通しているのは各所管課であるという考えに基づいており、初期のコロナ禍においては各所管課で分散勤務・優先順位を決め業務を行った実績もあるそうだ。

事業継続関連の訓練に関しても、防災危機管理課で各課の訓練状況は確認していない。把握していないが、相談が来ることやアドバイスをすることがあるため、実施していない部署はないと（推定している）との認識だった。防災危機管理課で課題と思われるものは（自ら）企画しており、本部運営訓練やシステムを軸とした全庁的訓練を行っているとの説明である。

これをもって縦割り行政というのかどうかはわからないが、民間企業においても過度な縦割りでの事業運営は経営トップから見ると組織のポテンシャルが十分に活かせない、不効率な運営になるとして、しばしば問題になる。そこで、縦で動いている組織に横串を通して連携力を高めようという組織改革が行われる。防災危機管理課というのは、本来このような横串の機能を最大限に活かすべき組織だと思料する。他方では、有事の際に防災危機管理課は危機対応にかかりきりになり、区の非常時優先業務調整まで手が回らないことも想定されるとのコメントもあった。そうすると、複線思考で、防災対応は防災危機管理課が、業務継続調整のパートは例えば企画課といった別の中核部署がそれぞれ横串を通し、相互に連携することで相乗効果を発揮でき、リスクヘッジもできるのではないかと考えられる。

各部、各所管課が自律的に動ける体制の良さは認めつつ、情報システムの進化している今日である。業務継続調整部署のところに、各所管課の代替作業プロセスに関する情報、訓練実施に関する情報を集めてデータベース化し、防災危機管理課と共有する仕組みは作れるのではないだろうか。情報を集めたからと言って、それは業務継続調整部署がすべてを管理・統轄する責任を負っていることにはならないし、（仕事は増えることになるかもしれないが、）そのように集約された情報を2部署間で共有し、BCPの有効性を高めるために活用する有用性は危機管理室長や区政トップも認めるものだと思料する。

訓練においても、グループワーク型の図上訓練を積極的に取り入れることを検討してみてもどうか？ その旗振り役にも防災危機管理課ならびに業務継続調整部署はなれると考える。

## 4. BCP から BCM へ、さらに BCMS という考え方

しっかりした BCP が策定されて終わりではない。資源制約を如何に解消し、災害対応業務に実効性を持たせるかという点が益々クローズアップされてきている。

そのために、BCP の下位規程にあたる、所管業務毎のマニュアルやガイドラインも確実に整備しておかなければならない。それらが、災害対応業務の実行を担保する道標だからである。

RTO (Recovery Time Objective 目標復旧時間)や RLO (Recovery Level Objective 目標復旧レベル) という考え方も欠かせない。しかしながら、いずれのコンセプトも大田区の BCP 文書の中では触れられていない。所管各部におけるマニュアルやアクションカードでは触れられているのかもしれないが、公開資料ではないので、外部監査人は目にしてはいない。

そこで、BCP を包含する概念として BCM<sup>27</sup>、その更に上位概念として BCMS<sup>28</sup> というものが議論されるようになってきており、それらについてここで簡単に紹介しておく。

国際標準化機構 (ISO) では ISO22301 において BCMS を規格化している。

BCM は BCP を活用して、如何に企業内に浸透させていくか、戦略的に活用していくかという「マネジメント」全般を指す。東日本大震災では、BCP (計画と手順) を整備していたにもかかわらず、意思決定者の BCP 発動の遅れ、現場への代替手順の周知不足、訓練未実施による実効性検証の欠如等の理由から、計画通りに事業継続が実現出来なかった企業が多数見受けられたと言われている。BCM あっての BCP 策定ということであり、BCP 完成だけでは、道半ばという訳である。

さらに、継続的に BCM を実施するには、BCMS による「仕組みづくり」が欠かせない。

---

<sup>27</sup> BCM (Business Continuity Management)とは、企業・団体がビジネス・コンティニュイティ (BC) に取り組むうえで、事業継続計画の策定から、その導入・運用・見直しという継続的改善を含む、包括的・統合的な事業継続のためのマネジメントのこと。

<sup>28</sup> BCMS とは Business Continuity Management System の略称で、「事業継続マネジメントシステム」と呼ばれている。BCMS は、事業継続を確立して運用、改善するマネジメントシステムである。BCM や BCP を検証し改善していくシステムが必要であり、より効果的・実践的な BCM にするためのシステムが BCMS。

BCMS には「方針」、「BCP の策定」、「内部監査」、「レビュー」、「組織化」などが含まれる。

かなり大部の資料であるが、内閣府防災情報の web page には、「事業継続管理（BCM）に関する利用ガイド」というのが掲載されている。この文献を作成したのは「財団法人 日本情報処理開発協会」というところで、平成 18 年（2006 年）3 月のリリースである。

<https://www.bousai.go.jp/taisaku/chuogyoumukeizoku/pdf/BCM1803.pdf>

尚、これだけではなく、内閣府の防災情報のページはかなり充実している。

大田区でも、例えば BCP 震災編の第 6 章参考 第 1 節 計画の運用に関わる基本事項の第 1 項にて、業務継続管理（BCM）についての項目を設け、「BCP 業務継続計画等の運用は、業務継続を区の日常業務に取り込み、区職員一人ひとりに根付かせるための活動である。区は、区 B C P（震災編）及び関係する計画を継続的に実施・改善するため、計画（Plan）・実行（Do）・評価（Check）・見直し（Act）の PDCA サイクルを用いた業務継続計画の運用のしくみを構築し、「業務継続管理計画」に定める。」との記述が見える。

しかしながら、わずかこれだけの記述のみに留まり、どちらかという、区の業務継続体制の確立に向けた活動のエネルギーの大半が BCP の策定とアップデートに偏って費やされているのではないかと見えてしまうところである。上記に引用されている「業務継続管理計画」に関しては、現在公表されている文書としては区の web site では確認できない状況である。

東京都の状況はどうかと言うと、東京都業務継続計画（都政の BCP）平成 29 年 12 月版にて（リンク：

[https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/\\_res/common/BCP/00ikkatu.pdf](https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/_res/common/BCP/00ikkatu.pdf)

）その第 II 部第 3 章に、「実効性の確保に向けた取り組み」のテーマで、1 ページを費やして、BCM を推進する体制を説明している。具体的には「東京都 BCM 推進委員会」を設置していることを明らかにしている。大田区よりは、5 年以上前に少し進展している状況であることがわかる。

大田区は BCP の策定やそのアップデートにおいて東京都の動きをフォローすることを基本方針としているようなので、東京都が先行しているように見えるのは自然である。他方、東京都が採用している活動をすべてコピーしているわけでもないこともわかる。大田区としては、参照対象を拡大し、内閣府の防災情報や民間での先進の動きにも視野を拡げて、すぐ取

り組めないが良いものについては、将来に向けての課題として認識しつつ、自らの現状の立ち位置を客観的に評価する姿勢が望まれるところである。BCM や BCMS は 23 区の防災担当課長会では話題になったことがないのか、少し聞いてみたいと思う。

ついでに神奈川県や横浜市の状況はどうかというと、いずれも業務継続管理や BCM で検索にヒットするものはなかった。範囲の狭い調査であるが、自治体における事業継続体制の進化は、まだこれからのようだ。

## 第 4 項 監査の結果

以上の事実関係の確認と監査人の分析に基づき、監査人は BCP 策定にフォーカスする限りにおいては、必要とされる項目について、大田区では所要の対応がなされており、現状は基本的に問題ないと結論する。

従って、直ちに改善を要する指摘事項はない。

また、今後の更なる改善のために、以下の意見を具申する。

### (意見 6-1)

前項第 2 号 (7) その他で触れたように、財務的な制約なのか、あるいは自分達のことは自分達で十分に解決できるという自負の強さなのか、BCP の策定や、アップデートの過程で、外部専門家の活用は必要とされてきていない。しかしながら、それが、BCM や BCMS という民間で活発に議論されている概念の反映不足にもつながっているのではないかと思われ、区の事業継続体制の実効性について外部専門家による評価を受けるのは有意義なことと思料する。

### (意見 6-2)

前項第 3 号で触れたように、各部、各所管課が自律的に動ける体制の良さは認めつつ、縦で動いている組織に横串を通して連携力を高めことは大事である。せめて、BCP 発動時における業務継続調整部署のところに、各所管課の代替作業プロセスに関する情報、訓練実施に関する情報を集めてデータベース化する仕組みは作るべきである。情報を集めたからと言って、それは

業務継続調整部署がすべてを管理・統轄する責任を負っていることにはならないし、そのように集約された情報を防災危機管理課と業務継続調整部署の2部署間で共有し、BCPの有効性を高めるために活用する有用性は危機管理室長や区政トップも認めるものだと思う。

訓練においても、グループワーク型の図上訓練を積極的に取り入れることを検討するなど、その旗振り役として防災危機管理課ならびに業務継続調整部署が果たせる横串機能を活性化させたい。

### **(意見 6-3)**

前項第4号で触れたように、大田区の事業継続対策では、BCPの策定に比重が偏っている印象があり、世の中で議論され、東京都でも採用されているBCMのコンセプトの導入はまだ行われていない。しかしながら、実態としてはBCMの領域に関わる活動は防災危機管理課や各所管課でも行われているようなので、これからはBCMやBCMSというコンセプトを前面に出して、区として取り組んでいる状況を明らかにし、BCPの策定・アップデートはその中に内包されてくるとう位置づけで、情報と活動を整理されてはどうだろうか。

## 第3章 監査の結果及び意見

### 第7節 BCP 情報政策課編

#### 第1項 BCPとは

BCPの概論は、防災危機管理課について検討した第6節の第1項を参照のこと。

#### 第2項 監査手続

前項ならびに次項の事実関係にあたる情報は、2022年9月12日、16日ならびに12月9日に行われた情報政策課BCP担当とのヒアリング、ならびにヒアリング以外での追加質問への回答、あるいは外部監査人独自の情報収集という形で得られたものである。

外部監査人と情報政策課との間の質疑応答の内容は記載を省略する。

次項にて、以下の観点から掘り下げて分析する。

1. 参照すべき中央政府のガイドライン
2. BCPの重要6要素について
3. その他の検討すべき視点

#### 第3項 監査人の分析

##### 1. 参照すべき中央政府のガイドライン

ヒアリングを通じて得た全体的な印象は、大規模自然災害においては、区のITネットワークを正常稼働させるための資源のうち、電源や通信のサービスの長期間の喪失、そして人的資源として特にネットワークの運用保守サービスの委託先 vendor のメンバーが参集できなくなった場合の復旧の難しさから、実際に、情報政策課の行動マニュアルを閲覧したわけではないが、BCPは初

動対応までの行動マニュアルに終始しているのではないかということだった。思考自体が、次の仮復旧や本格復旧のフェーズまで及んでいないという印象だった。もちろん、できないものをできるはずと強弁するよりも、何ができないかを明らかにすることも BCP 作成で有意義なことである。その上で、関係部局との対話を重ねて、更に事業復旧体制をアップグレードしていくべきと外部監査人は考える。

内閣府の防災情報の web page に掲載されている、平成 20 年（2008 年）8 月のリリースと少し古いガイドラインだが、経済産業省が「IT サービス継続ガイドライン」というものを発表している。（リンク：

[https://www.bousai.go.jp/kyoiku/kigyou/keizoku/pdf/itsc\\_gl.pdf](https://www.bousai.go.jp/kyoiku/kigyou/keizoku/pdf/itsc_gl.pdf)）

他にも IT 部門の BCP 関連で参照できるガイドラインとして以下のものが挙げられる（いずれもハイパーリンク付き）：

- [サイバーセキュリティ経営ガイドライン | 経済産業省](#)
- [重要インフラにおける情報セキュリティ確保に係る安全基準等策定指針 | サイバーセキュリティ戦略本部](#)
- [中央省庁における情報システム運用継続計画ガイドライン | 内閣官房情報セキュリティセンター](#)
- [IT-BCP 策定モデル | 内閣官房情報セキュリティセンター（国会図書館アーカイブ）](#)
- [事業継続ガイドライン 第三版 | 内閣府](#)

これらのガイドラインは既に情報政策課でも参照済みではないかと考えられるが、直接確認したわけではない。現状、初動対応中心に留まっていると思われる、大田区の ICT-BCP について、改めて俯瞰的な視点を確認するため、今一度文献を開いてみて、情報政策課の BCP 関連活動に漏れがないのかどうか検討されるのは有意義なことではないかと思料する。

## 2. BCP の重要 6 要素について

BCP の防災危機管理課編の報告でも引用しているが、内閣府の防災担当が平成 27 年

(2015年)5月にリリースした「市町村のための業務継続計画作成ガイド」<sup>29</sup>(リンク：<https://www.bousai.go.jp/taisaku/chihogyomukeizoku/pdf/H27bcpguide.pdf>)によれば、BCPの特に重要な6要素(以下「重要6要素」と呼ぶ)が以下のように定められている。

<p>(1) 首長不在時の明確な代行順位及び職員の参集体制</p>	<p>首長が不在の場合の職務の代行順位を定める。また、災害時の職員の参集体制を定める。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・緊急時に重要な意思決定に支障を生じさせないことが不可欠。</li> <li>・非常時優先業務の遂行に必要な人数の職員が参集することが必要。</li> </ul>
<p>(2) 本庁舎が使用できなくなった場合の代替庁舎の特定</p>	<p>本庁舎が使用不能となった場合の執務場所となる代替庁舎を定める。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地震による建物の損壊以外の理由で庁舎が使用できなくなる場合もある。</li> </ul>
<p>(3) 電気、水、食料等の確保</p>	<p>停電に備え、非常用発電機とその燃料を確保する。また、業務を遂行する職員等のための水、食料等を確保する。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・災害対応に必要な設備、機器等への電力供給が必要。</li> <li>・孤立により外部からの水、食料等の調達が不可能となる場合もある。</li> </ul>

<sup>29</sup> 「市町村のための業務継続計画作成ガイド」：平成26年度に有識者による「地方公共団体の業務継続の手引き改訂に関する検討会」において、地方公共団体がより業務継続計画の策定に取り組みやすい内容になるよう手引きの見直しを進め、人口1万人に満たないような小規模な市町村であってもあらかじめ策定してもらいたい事項をまとめたガイドライン。

(4) 災害時にもつながりやすい多様な通信手段の確保	断線、輻輳等により固定電話、携帯電話等が使用不能な場合でも使用可能となる通信手段を確保する。  ・災害対応に当たり、情報の収集・発信、連絡調整が必要。
(5) 重要な行政データのバックアップ	業務の遂行に必要となる重要な行政データのバックアップを確保する。  ・災害時の被災者支援や住民対応にも、行政データが不可欠。
(6) 非常時優先業務の整理	非常時に優先して実施すべき業務を整理する。  ・各部門で実施すべき時系列の災害対応業務を明らかにする。

このうち（４）と（５）について情報政策課の備えを検討してみたい。

#### (4) 災害時にもつながりやすい多様な通信手段の確保

情報政策課へのヒアリングによれば、通信網については、区の施設 42 拠点は有線で冗長化している。情報政策課のある大森地域庁舎は、NTT 東日本ビジネスインターネット網と KDDI 広域イーサネット網の 2 つの通信網を利用しており、電信柱が違うことも考慮して採用している。学校や児童館、文化センターなどの小規模拠点では、NTT 東日本 FLETS 網の有線接続に加え、この通信機器ごとに SIM が入っていて、断線すると自動で SIM での無線による閉域網通信に切り替わる。

現在は、無線 LAN 化しているのは情報政策課、本庁舎 5 階、産業振興課、羽田イノベーションシティ、新井宿・久が原・羽田特別出張所、議会事務局に限られているが、令和 5 年度から主要拠点と位置づける施設は、無線 LAN 化する予定。

他方、防災危機管理課からは全庁の対応として、インターネットサービスなどのネットワークが使えなくなった時のために MCA ADVANCE という（専用回線の）無線通信のサービスを確保しているという話があった。MCA ADVANCE では音声・mail・一定の画像をやりとりできる無線通信サービスである。情報政策課にもこの MCA ADVANCE の無線通信サービスが配備されて

いるのか、不明である。防災危機管理課あるいは災害対策本部関係者用の専用なのかもしれないが、全庁の事業継続でも重要な ICT-BCP の所管課の情報政策課にも正確な情報を対策本部と共有するためにも何台か、通信端末の配備があるべきと史料する。

また、防災危機管理課での緊急連絡は、職員個人の携帯電話にソフトウェアを導入してもらい、(Google Play からの) LoGo チャットで情報共有している。電気通信事業者の電話回線、通信回線が途絶するような災害でない限り、通信手段は確保されていると言えとの説明があった。これに対して、情報政策課では、通信途絶という状況でなければ災害時の連絡手段として、「伝言ダイヤル 171 もしくは Web171」を使うという説明であった。なお、令和 4 年 12 月以降は大田区防災アプリを安否確認手段の第一とするとのことである。

課が違くと、災害時の連絡手段が異なるというのは、それぞれの課の状況に合わせた独自性が確保されていて良いとも言えれば、バラバラ過ぎると收拾がつかないのではという心配も感じるところである。闇雲に統一すべきとは考えないが、庁内サービスのインフラを担当する部局では協議の上、ある程度の共通ツールの利用を目指した方が良いと史料する。

## (5) 重要な行政データのバックアップ

バックアップ対象とするシステムは、LGWAN 系（内部情報、庶務事務システムなど）、区民情報系（マイナンバー事務システムなど）の大きく 2 つに分かれる。クラウド化されている LGWAN 系データベースのバックアップサイトは関西地方の iDC にあり、週に 1 回データ電送方式でバックアップして 3 世代保管されている。

区民情報系データベースは、区所有のサーバをハウジングしている iDC で日次差分、週次フルバックアップし、テープ保管したものを月 2 回輸送して遠隔地での外部保管としている。

バックアップの頻度と隔地保管に問題ないが、区民情報系についてはバックアップデータのリストア・テストは実施していないということが、災害時の BCP の事前対策としては気になるところ。他方、情報政策課のネットワーク担当係長へのヒアリングでは、内部情報系基盤については、基盤移行時の令和 3 年度に各システムに対しリストア・テストを（システムを所管する課で）実施することを推奨し、一部を除き、実施した旨の報告を受けているとの説明があり、内部情報系と区民情報系で復旧の実効性に対する安心度が異なっている。テストを実施していないという説明の際の理由付けは、「膨大なデータ量であるため、確認作業で日常業務を停止しなければならないから」だった。

リストア・テストは実施できるに越したことはなく、次号で触れる災害時の運用のバックアップサイトである代替施設の確保と関連づけて、その代替施設でリストア・テストができるような環境の構築を中期目標として掲げてはどうだろうか。

### 3. その他の検討すべき視点

#### (1) BCP から BCM、BCMS 思考へ

BCP の防災危機管理課編の節でも触れているが、しっかりした BCP が策定されて終わりではない。資源制約を如何に解消し、災害対応業務に実効性を持たせるかという点が益々クローズアップされてきている。

そこで、BCP を包含する概念として BCM<sup>30</sup>、その更に上位概念として BCMS<sup>31</sup>というものが議論されるようになってきており、それらについてここで簡単に紹介しておく。

国際標準化機構（ISO）では ISO22301 において BCMS を規格化している。

BCM は BCP を活用して、如何に企業内・団体組織内に浸透させていか、戦略的に活用していくかという「マネジメント」全般を指す。東日本大震災では、BCP（計画と手順）を整備していたにもかかわらず、意思決定者の BCP 発動の遅れ、現場への代替手順の周知不足、訓練未実施による実効性検証の欠如等の理由から、計画通りに事業継続が実現出来なかった企業が多数見受けられたと言われている。BCM あっての BCP 策定ということであり、BCP 完成だけでは、道半ばという訳である。

さらに、継続的に BCM を実施するには、BCMS による「仕組みづくり」が欠かせない。BCMS には「方針」、「BCP の策定」、「内部監査」、「レビュー」、「組織化」などが含まれ

---

<sup>30</sup> BCM (Business Continuity Management)とは、企業・団体がビジネス・コンティニュイティ (BC) に取り組むうえで、事業継続計画の策定から、その導入・運用・見直しという継続的改善を含む、包括的・統合的な事業継続のためのマネジメントのこと。

<sup>31</sup> BCMS とは Business Continuity Management System の略称で、「事業継続マネジメントシステム」と呼ばれている。BCMS は、事業継続を確立して運用、改善するマネジメントシステムである。BCM や BCP を検証し改善していくシステムが必要であり、より効果的・実践的な BCM にするためのシステムが BCMS。

る。

かなり大部の資料であるが、内閣府防災情報の web page には、「事業継続管理（BCM）に関する利用ガイド」というのが掲載されている。この文献を作成したのは「財団法人 日本情報処理開発協会」というところで、平成 18 年（2006 年）3 月のリリースである。

<https://www.bousai.go.jp/taisaku/chuogyoumukeizoku/pdf/BCM1803.pdf>

情報セキュリティに関するヒアリングで情報政策課のネットワーク担当から「侵入があることを前提のゼロ・トラスト思想」に沿ったシステム構築をしているとの話を伺った。同様に、すでに実際には考え方として無意識に取り入れているかとも思うが、「システム障害という事故は起こりうるもの」、「事故前提」のシステム構築・保守の考え方を前面に打ち出しても良いのではないだろうか？ その考え方の下に、BCMS、BCM、BCP も整理されていくべきものだろう。

## （2）RTO/ RLO について

RTO (Recovery Time Objective 目標復旧時間)や RLO (Recovery Level Objective 目標復旧レベル) という考え方も欠かせない。しかしながら、いずれのコンセプトも大田区の全庁の BCP 文書の中では触れられていない。所管各部におけるマニュアルやアクションカードでは触れられているのかもしれないが、公開資料ではないので、外部監査人は目にはしていない。情報政策課のマニュアルについても然りである。

実際に災害後にネットワークが稼働して、運用保守ができるかどうかは、電力・通信・委託先 vendor の参集可能性など、情報政策課外部の資源制約によるところが大きい状況ではあるが、それぞれの供給先が、復旧までの程度を見込むかという情報を独自に集めてみて、現実的な（最速・中間・最悪の 3 パターンで）、区の IT ネットワーク復旧が見通せる RTO 情報を作るプロジェクトは他の所管部局の仮復旧時の代替作業期間の目安となる重要な BCP 情報になると思われる。仮に最速でも 2 か月という見通しが出たとしても、それはそれで覚悟を決めるという意味で重要であるとともに、復旧に向けた根拠のある希望ということにもなる。

RLO も現状では未整理かもしれないので、改めて、時系列的な目標復旧レベルの段階を検討し、影響を受ける各所管課へのコミュニケーションを積極的に行うことが期待される。

### (3) リストア・テストのできるバックアップサイトの確保

内部情報系のバックアップサイトとしてはデータのバックアップを置く隔地の iDC の利用は行われているが、区民情報系ではまだその体制には移行していない。これは、相当に財務的なリソースを必要とすると想像するが、単にデータのバックアップ先としての隔地の iDC 活用だけでなく、そこをリストア・テストができる環境のある機器やシステムの備わった、仮復旧や本格復旧時のデータセンターとして活用するという構想を中期目標に据えてはどうだろうか？

また、how to の部分に関しては、このプロジェクトは大田区だけですべて自前で解決しようと思わず、隔地の自治体との受援協定の枠組みを使ったり、災害へのレジリエンスに強い国づくりを目指す、内閣府や総務省にアジェンダとして採用するよう働きかけたりするなど、複数の負担軽減化のアプローチが取れるのではないだろうか。複数の自治体でそれぞれの自治体の立地に合わせた隔地の iDC 活用が高度化できるのであれば、iDC 運営事業者にとっても社会的に有意義な挑戦課題ではないかと思われる。

### (4) ネットワーク運営・保守 vendor との SLA<sup>32</sup>

災害時にネットワーク運営・保守の vendor は参集することを保証はできないと伝えられて、契約に参集義務は盛り込んでいないとの説明であった。

それ以上の質疑はしなかったのであるが、では、災害時ならびに復旧過程での SLA はどうなっているのか、平常時の SLA は全て適用外になるのか、現状の契約に照らして確認しておくこと、そして、それは他の顧客とも同内容の条件なのか、優先的な扱いを受ける顧客がいるのかどうか、契約管理の問題として、次の契約更改の準備としても把握しておくことが望ましい。

IT 分野では、システムやサーバー運用などを外部委託する際、サービスの提供者と委託者とのあいだで、サービス内容や責任範囲について、双方の見解がぶつかることがしばしば起こる。システ

---

<sup>32</sup> SLA (Service Level Agreement)とは、「サービス品質保証」を意味する。おもに、IT サービスの分野で使われ、通信サービスやクラウドサービス、レンタルサーバなどの提供を受ける際、保証するサービス内容や責任範囲を細かく規定しておき、それを達成することができなかった場合にはどうするかというところまで定めたものを指す。つまり、サービスを提供する側と受ける側が、サービスの具体的な内容や、違反した場合のペナルティについて合意した契約、あるいは契約書が SLA である。

ムやサーバーに何らかの障害が起きたとき、それが契約の範囲内なのかどうか、委託者と受託者のどちらの責任とするべきか、お互いの言い分が噛み合わず、両者のトラブルに発展することもある。こうしたことから、SLA の必要性が認識されるようになったとのことである。

SLA は、サービスの提供者と利用者、双方のあいだに横たわっていた「曖昧さ」や「明記されない思い込み」を排除し、それらによって起こっていた認識のずれや齟齬を避けるために用いられるようになったもの。なので、サービスに対して双方の認識をすり合わせ、それによって無用なトラブルを回避し、双方のあいだに信頼関係を築くことに資する点が、SLA の持つ根本的な機能と言える。

## **(5) 先進自治体や企業の IT-BCP も参考に**

国のガイドラインの骨子を基に、大田区独自にアレンジして BCP を作成し、利用者の意見は聞いているが、外部の専門家の評価などは受けていない、というのが現状の情報政策課の BCP 文書。

外部監査人も適切な参照例は見つけれられていないが、世の中には、複雑で制約の多い IT-BCP や BCM に関して、高いハードルを乗り越えて、実効性の高い計画や体制構築に成功している実例がゼロではないと期待したい。

大田区の行政組織の職員は誇り高く、自前主義が随所に見られるようにも思うが、世の中の先進事例に学ぶ姿勢を持ち、幅広く情報を集める活動を普段から心掛けてみてはどうだろうか。

## 第4項 監査の結果

以上の事実関係の確認と監査人の分析に基づき、監査人は情報政策課管轄のネットワークインフラのBCPの実効性確保に関しては、直接コントロールできない外部リソースに相当依存している状況で、現状採用できるアクションを初動対応中心にまとめたことに、基本的に問題ないと結論する。

従って、直ちに改善を要する指摘事項はない。

また、今後の更なる改善のために、以下の意見を具申する。

### (意見 7-1)

前項第1号で触れたように、IT部門のBCP関連で参照できるガイドラインは一つというわけではなく、複数ある。これらのガイドラインは既に情報政策課でも参照済みではないかと考えられるが、現状、初動対応中心に留まっていると思われる、大田区のICT-BCPについて、改めて俯瞰的な視点を確認するため、今一度文献を開いてみて、情報政策課のBCP関連活動に漏れがないのかどうか検討されるのは有意義なことではないかと思料する。

### (意見 7-2)

前項第2号の災害時の通信手段の確保の議論で触れたように、情報政策課にもMCA ADVANCEの無線通信サービスが配備されているのか、不明である。防災危機管理課あるいは災害対策本部関係者用の専用なのかもしれないが、全庁の事業継続でも重要なIT-BCPの所管課の情報政策課にも正確な情報を対策本部と共有するためにも何台か、通信端末の配備があるべきと思料する。

また、防災危機管理課での緊急連絡は、職員個人の携帯電話にソフトウェアを導入してもらい、(Google Playからの)LoGoチャットで情報共有している。電気通信事業者の電話回線、通信回線が途絶するような災害でない限り、通信手段は確保されていると言えるとの説明があった。これに対して、情報政策課では、通信途絶という状況でなければ災害時の連絡手段として、「伝言ダイヤル171もしくはWeb171」を使うという説明であった。なお、令和4年12月以降は大田区防災アプリを安否確認手段の第一とするとのことである。

課が違くと、災害時の連絡手段が異なるというのは、それぞれの課の状況に合わせた独自性が確保されていて良いとも言えれば、バラバラ過ぎると收拾がつかないのではという心配も感じるとこ

ろである。闇雲に統一すべきとは考えないが、庁内サービスのインフラを担当する部局では協議の上、ある程度の共通ツールの利用を目指した方が良いと思料する。

#### **(意見 7-3)**

前項第3号(1)で触れたように、大規模災害時に限らず「システム障害という事故は起こりうるもの」、「事故前提」でのシステム構築・保守の考え方を前面に打ち出しても良いのではないだろうか？ その考え方の下に、BCP策定だけでなく、その実効性、客観性を高める仕組みとしてBCMSやBCMというコンセプトを取り入れた事業継続体制を構築していただきたい。

#### **(意見 7-4)**

前項第3号(2)で触れたように、実際に災害後にネットワークが稼働して、運用保守ができるかどうかは、電力・通信・委託先 vendor の参集可能性など、情報政策課外部の資源制約によるところが大きい。それぞれの供給先が、復旧までの程度を見込むかという情報を独自に集めてみて、現実的な(最速・中間・最悪の3パターンで)、区のITネットワーク復旧が見通せるRTO情報を作ることは他の所管部局の仮復旧時の代替作業期間の目安となる重要なBCP情報になると思われる。

RLOも現状では未整理かもしれないので、改めて、時系列的な目標復旧レベルの段階を検討し、影響を受ける各所管課へのコミュニケーションを積極的に行うことが期待される。

#### **(意見 7-5)**

前項第3号(3)で触れたように、単にデータのバックアップ先としての隔地のiDC活用だけでなく、そこをリストア・テストができる環境のある機器やシステムの備わった、仮復旧や本格復旧時のデータセンターとして活用するという構想を中期目標に据えてはどうだろうか？

また、how toの部分に関しては、このプロジェクトは大田区だけですべて自前で解決しようと思わず、隔地の自治体との受援協定の枠組みを使ったり、災害へのレジリエンスに強い国づくりを目指す、内閣府や総務省にアジェンダとして採用するよう働きかけたりするなど、複数の負担軽減化のアプローチが取れるのではないだろうか。

## 第3章 監査の結果及び意見

### 第8節 支払い手続き 会計管理室編

会計管理室は、区の支払い手続きの要の事務処理を統轄するとともに、区の決算にも関わるスペシャリストの部署であり、そのトップは会計管理者と呼ばれる。区の web site によれば、会計管理室の業務は以下の通りである。本節では、このうち、四角で囲った部分のうち、支払い手続きを中心に、そのプロセスにおける内部統制上の弱点がないかどうかについて検討する。

- (1) 会計事務の指導に関すること。
- (2) 指定金融機関に関すること。
- (3) 資金管理に関すること。
- (4) 室の庶務に関すること。
- (5) 財務会計システムの運用に関すること。
- (6) 支出命令の審査に関すること。
- (7) 精算書の審査に関すること。
- (8) 歳入及び歳出に係る記録管理に関すること。
- (9) 収入通知及び支出命令の執行に関すること。
- (10) 小切手の振出しに関すること。
- (11) 支払資金の管理に関すること。
- (12) 歳入歳出外現金の記録管理に関すること。
- (13) 決算に関すること。

### 第1項 支払手続きの概要

#### 5. 支払い手続きの流れ

支払い手続きの流れは以下の通りである。

- 1) 要求所管課で文書管理システムを使い、「起案決定」が行われ、これは係員→ 係長→ 課長（場合によっては部長）の流れでチェック・承認が行われるものである。
- 2) 財務会計システムから要求所管課の係員が起案決定に基づく「支出命令書」を紙で出力し、係長→ 課長のチェックを経て会計管理室に回す。起票者である係員の名前は財務会計システムにログインした者の名前で紙が出力されるようになっている。
- 3) 会計管理室では、起案決定と支出命令書の内容の一致をもう一度チェックするとともに、法令に基づき予算内の支出であるかなどの審査を行っている。
- 4) 起案をした所管課で遅くとも 2 営業日前にインターネットバンキングサービスに EB DATA を upload（各人別の振込データは要求所管課で支出命令書を元に作成する）し、会計管理室の出納職員がデータを承認する。
- 5) インターネットバンキングによる支払いの場合には紙による振込依頼<sup>33</sup>はしないルールにしている。インターネットバンキングのデータの修正が必要な場合も、事実確認をしっかりとつつ、紙ベースでの修正は銀行に提出しないようにしている。また、紙ベースの振込依頼書は財務会計システムからは出力できない仕様としている。
- 6) 銀行の EB のシステム上、前営業日までの登録しか受け付けない。又、振込資金は振込実行の前営業日に区の銀行口座から銀行に渡す（つまり預金残高がそのタイミングで減る）運用になっている。
- 7) 支払日分の支払いの全体を支払い方法毎に一覧にした「支払通知書」を財務会計システムから出力し、支払い当日の朝、銀行にて通知書を渡す。そして 15 時過ぎには銀行の担当者と区の出納担当者がお互いその日の収支のデータを相互確認し合う。

## 6. 過大支払い、誤送金（相手・金額）が発生した場合の事後対応

---

<sup>33</sup> 紙の振込依頼書を使うケースもある。支出命令書に支払金口座振替依頼書を添付することになっている。基本的には債主からの依頼に基づくもので、単発の支払時に使用している。会計管理室職員が作成するものではなく、支出命令書の所管課で作成する。

以上のプロセスからすると、文書管理システムを使った起案決定の段階でデータ入力を間違えると、誤送金が発生する可能性は否定できない。そのため、誤送金が発生するのは、基本的に所管課のミスと考えられる。誤送金が判明した時の対処方法は

- ・まず、組み戻し手続きでの送金ストップを試みる
- ・組み戻し手続きができない場合には送金先に、返還手続きをするよう所管課に働きかける
- ・以上までは不文律としてルール化されているが、返還依頼の仕方や、どういつタイミングで弁護士の関与を求めるか、法的手段に訴えるかについてのルール化はされていない。

会計管理室は回収担当とはならないと説明を受けた。要求所管課が初動を含めた債権回収には責任を持つルールである。5月末までが出納閉鎖の期日なので、それを超えないよう、会計管理室や総務課法規担当へ対応の相談をするなど善処の対策を立てていく。

会計管理室では正確な起案決定するための所管課の内部統制がこのトピックでは重要であると考えている。

## 7. 財務会計システム

現行の財務会計システムはH17年度から稼働のもので、ペーパーレス決裁に対応した設計にはなっていない。オンライン決裁対応への検討は進めているし、大田区の情報化推進計画によれば令和6年度にオンライン決裁システムの試行計画となっていたが、準備作業に関わる予算がこれまで認められていないため、計画止まりとなっている。

### 第2項 監査手続

前項ならびに次項の事実関係にあたる情報は、2022年10月3日ならびに11月8日に行われた会計管理室とのヒアリング、ならびにヒアリング以外での追加質問への回答、あるいは外部監査人独自の情報収集という形で得られたものである。

外部監査人と会計管理室との間の質疑応答の内容は記載を省略する。

次項にて、以下の観点から掘り下げて分析する。

1. 支払い手続きの内部統制上のリスク
2. 検査（会計事務規則第 10 章）
3. 資金前渡の運用について
4. 職員の旅費に関する条例に基づく、旅費の「事後払い」

### **第3項 監査人の分析**

#### **1. 支払い手続きの内部統制上のリスク**

##### **1) 一人だけで出金ができない仕組み**

まず、会計管理室の中では「審査担当」（定員 10 名）と「出納担当のうち、支払事務を担っている職員」（3 名）の分離・分業が行われている。そして、支払通知書を銀行窓口に出すプロセスによって予定外の出金は防止できる仕組みである。

##### **2) 上司による内部統制無効化リスクへの耐性**

支払日にデータ入力して出金することはできない。支出命令書は所管課の係員の名前が印字されて出力されるので、その係員として会計管理者の名前が出てくる支出命令書は異常な文書であり、審査を通して出納に回すことはまず不可能だろう。支出命令書上の検印については正しい収支命令者の印章イメージ自体の同一性も審査担当者は確認している。予算以上の支出命令書は起票できないため、高額な金額でもっともらしい支出命令書を会計管理者が一人では偽造できない仕組み。

支払通知書の偽造ができないとはいき切れないが、仮に偽造したとしても、銀行への資金移動額と合っていなければ振込送金できないので、そのような支払い通知書の偽造は意味がない。

### 3) スタッフの経験度を補う工夫

出納担当に新任者がいる場合には、経験者とペアリングするように配置しているし、異動年限も考慮している。また指導体制については、OJT ならびに毎月出納や審査担当内での打ち合わせでの情報共有がある。

### 4) 支払い漏れを防止する仕組み

支出命令書が起票されているにもかかわらず、審査に回ってきていない場合、審査担当グループの方で月 1 回はチェックを掛けている。

支出命令書における特定日を「支払希望日」にしているケースで、その執行日になっても支出命令書を出納で確認できていないものについては、出納・審査で毎日チェックして所属に確認して探索する手続きが決められている。

### 5) インターネットバンキングのデータのアップロードミスでの誤送金の回避策

インターネットバンキングの upload 済みデータ修正のつもりで、新規データとしてアップロードしてしまい、結果的に二重払い、過払いが発生するリスクをゼロにできる仕組みについて質問したところ、以下の説明を受けた。

・取引銀行に資金を渡す（送金日の前営業日）段階で、出納担当者は、支出命令書と出納担当者承認済みの EB 件数の件数の一致、送金金額の合計額の一致の 2 項目のチェックを入れている。従って、一つの支出命令書に対して、複数の EB 承認が出ていれば違算が生じるので、二重払いのリスクは回避できる。

### 6) 誤送金が発生した場合の、要求所管課による回収手順の標準化

回収手順を標準的に定めても、その通りには行かないと想定され、手順の標準化には否定的な意見が会計管理室からはあったが、標準化の努力を完全に放棄すると、所管課によってバラバラな対応、ひいては区として資金回収が難しくなるリスクに対して無防備になるのではと外部監査人は懸念したところ、以下の説明があった。

・（可能な場合の）組み戻し手続きまでは区として標準化されていると言える

- ・ 想定外の誤送金が相手方に着金してしまった場合に、どのような標準的な手続きを規定すべきかについて、どの程度の誤送金の額かやどの段階から弁護士の関与を求めるべきかについて現場感覚としては、ルール化は難しいのではという認識である。

## 7) 外部監査人の評価

色々な角度から誤送金や不正な資金の流出の可能性についての質問をしたが、会計管理室からの銀行振り込みでの支払い手続きは、鉄壁のガードが効いているという認識を持つに至った。

他方、誤送金回収手順については、会計管理室から見れば、要求所管課でしっかりやってもらえばいいということなのだろうが、大田区としては、所管課毎の判断のブレによる回収困難事案が生じないように、ルールのある一定の標準化が必要ではないかを感じる次第である。また、ではどの部局でリーダーシップを取ってその標準化をするのか、今の業務分掌体制では、外部監査人にも判断が付かない。

## 2. 検査（会計事務規則第 10 章）

### 1) 検査担当者

会計事務規則第 124 条に基づく「検査」の職務を行う者は、大田区においては会計事務に関わりの深い会計管理室の職員を検査員として任命している。対象は会計管理室職員全員（会計管理者を除く）である。

会計事務規則へのリンクはこちら（[https://www1.g-reiki.net/cityota.reiki/reiki\\_honbun/g112RG00000218.html](https://www1.g-reiki.net/cityota.reiki/reiki_honbun/g112RG00000218.html)）

### 2) 検査の方法

次号で扱う資金前渡で資金前渡受者が作成する現金出納簿（第 112 条）ならびに、資金前渡受者が作成する精算書ならびにその証拠書類（第 81 条）も検査では改めてチェック対象にはなるが、検査に従事する職員の人数や検査時間から、主にサンプリングによるチェックである。

検査実施前にチェックポイント等を検査員相互で共有し、検査に臨んでいる。

### 3) 外部監査人の評価

この会計管理室職員を検査員とした検査や、情報セキュリティに関する節で触れた、情報セキュリティ監査は、名称やそれぞれ根拠となるルールは異なるものの、謂わば「内部監査」を行う実務が既に大田区においては定着していることは、重要事実として記憶に留めておきたい。

## 3. 資金前渡の運用について

### 1) 資金前渡の必要性

「資金前渡」は地方自治法 232 条の 5 第 2 項に定められる支払い方法の一つである。

条文：普通地方公共団体の支出は、政令の定めるところにより、資金前渡、概算払、前金払、繰替払、隔地払又は口座振替の方法によってこれを行うことができる。

会計管理室の説明によれば、資金前渡とは、「債務金額が確定し、債権者が未確定である場合、若しくは債務金額及び債権者ともに未確定である場合（例外として給与その他の給付の資金前渡は、債務金額及び債権者ともに確定している場合が多い。）における特定の経費について、会計管理者が資金前渡受者に必要な資金を交付して、正当債権者に現金払をさせる制度である。」

会計管理室に資金前渡の典型的な事例を挙げてもらうよう依頼したが、報告書の完成日までに具体例の提示はなかった。代わりに、外部監査人は会計事務規則第 78 条に限定列挙していると思われる類型から以下を引用する（番号は同条での号数）。

- (10) 事業現場その他これに類する場所において支払を必要とする事務経費
- (11) 非常災害のため即時支払を必要とする経費
- (18) 交際費
- (20) 事務所、事業所等において常時必要とする少額の事務管理費

## 2) 資金前渡の所管部署ならびに会計管理室における処理

概算払いは（職員を含む）債権者である相手方が確定していて、債務金額が未確定の場合に、正当債権者に概算として支払するもので、会計管理課から基本的に対外的資金移動を伴うもの。これに対して、資金前渡は事業費発生の相手方債権者未確定のもので（債務金額は確定しているケースと未確定のケースの両方あるが）、資金移動も会計管理室では「支出の特例」と表現しているが、外部監査人からすれば庁内での資金の内部移動である。

旅費の概算払いが規定されているのは、多額の旅行資金の前渡が必要な旅行もありうるからである。

尚、資金前渡での資金移動が区長部局での内部移動であるという外部監査人の見解については、会計管理室は以下のように反論している。

「会計事務規則第 5 条において、区長が収支命令に関する事務を課長や所長に委任しています。そもそも資金前渡とは支出の特例として、会計管理者は支出命令書により債権者である資金前渡受者に支出をしているため、資金の内部移動ではありません。資金前渡受者は、その交付を受けた資金を単に出納保管することとまらず、交付を受けた経費の目的に従って債務を負担し、その債務を履行するために、正当債権者に対して自ら支払を行い、支払を完了したときは、支払を証する書類を添えて、精算をしなければならないとしています。」

上記の説明の中の「資金前渡受者」とは会計事務規則第 79 条に登場する用語で、「資金前渡を受けた者」のことである。会計事務規則では特定の個人、基本的には課の課長、それ以外は所長、学校長又は別表第 3 に掲げる者を差し（第 78 条による）、それぞれ個人を直接指す規定振りとなっているが、外部監査人は実質的な意味としては課長や、所長や、学校長などが帰属する所管の会計単位に対する資金の前渡しであると理解している。

先程の会計管理室からの説明に戻ると、外部監査人はその意味するところを十分に理解できていない。これは外部監査人が区の会計の仕組み、フィロソフィーをきちんと理解できていないことが主な事情であるが、「債権者である資金前渡受者に支出をしている」という表現からは、会計管理室から見ると、課長や所長、学校長その他の資金前渡受者に資金を渡した段階で、会計管理室の資金管理権限を外れ資金前渡受者に管理権限が移動したということと、それは区の経理としては（区長部局の外側への）支出済みと考えるべきだというフィロソフィーを示唆しているように感じられる。

民間営利企業における経理では、組織の内部者に対してこのような資金前渡しが行われた場合、それをもって、経理部門の管理権限を外れたとか、資金の外部移動だという考え方は必ずしも取らない。基本的には、仮払金あるいは前渡金という貸借対照表では流動資産の仮勘定と呼ばれる科目か、あるいは小口現金という現金科目で処理することになり、いずれも流動資産項目で、資金は組織外には流出済みとは考えない。

複式簿記ではなく、単式簿記を採用する自治体の経理では、流動資産項目という概念で事務を処理することが難しいため、工夫された結果としての理念の体系なのかもしれない。

区の預金口座から所管部署が課長名などで開設した、近隣銀行の預金口座（「公金口座」と会計管理室では呼んでいる）への資金移動によって資金前渡は実行される。しかしながら、渡した段階で、区の経理としては「預金」や「小口現金」や「仮払い」勘定での処理ではなく、歳出科目に経理されてしまう（実態は、簿外資金であり、事業費の先行計上なのに）。概算払いも同様に資金移動時に費用勘定で処理されてしまうのかどうかは、今回の調査では外部監査人は確認していない。

- ・ただし、用件終了後5日以内に精算を行い、前渡金残高は歳出戻入（つまり、事業費のマイナスを入れ）し、会計管理室が管轄する区の預金口座に振り込むこととなっている。（根拠は会計事務規則第81条）月を超えて、あるいは年度末を越えて用件が終わっていない場合の前渡金の未精算残金を会計管理室管轄の区の預金口座に戻してもらうかどうかについての会計事務規則の規程あるいは会計管理室の説明は明解ではない。

- ・所管課が小口現金として庁舎内に保管する現金は原則1万円以下のルールになっている。それを超えるものは資金前渡受者が開設した預金口座に戻さなければならないルール。

- ・本庁舎には指定金融機関のATMがあり、入出金がしやすい環境。

- ・資金前渡の費消の管理は所管部署の課長等の資金前渡受者責任で行うことになる。その管理の一つが現金出納簿の作成である（会計事務規則第112条）

### **3）資金前渡の所管部署における資金管理方法（会計事務規則第79条関連）**

- ・会計管理室から資金前渡の支出命令書により資金前渡受者の銀行預金口座に入金される。

- ・区の公金取り扱いの指定金融機関の口座であることは求めている。所管部署で使いやす

い銀行（ATMのあるところ）というガイドラインになっている。

- ・会計管理室では、前渡資金受者名義の預金口座にある（外部監査人の見解では依然）区の資金の日々の残高を随時把握してはいるが、精算により最終的な余剰金額が確定される。

会計事務規則第 112 条には資金前渡受者が現金出納簿を備えると規定しているが、この現金出納簿の書式は、資金前渡用口座の預金残高と口座からの現金の入出金を兼ねたものになっていて、その日の預金残高と現金残高は一冊の現金出納簿で同一行で確認できる仕組みになっているとのことである。

#### **4) 給与・旅費・児童手当の支払い（第 83 条関連）と第 84 条**

給与等の支払いの会計事務規則でのルール上の建付けは原則、現金払いの第 83 条。現金払いするためには、会計管理室から人事課（正確には人事課長）に結構な資金を資金前渡ししなければならない。しかしながら、実態は第 84 条の収支命令者（=人事課）の支出命令による会計管理室からの銀行振りこみが大半。会計年度任用職員等への支給も収支命令者の支出命令により会計管理室からの口座振り込みを原則にしている（現金払い無し）。

すべて会計管理室からの口座振り込みだけか、人事課給与係に確認したところ、臨時職員への支払いも含めて、口座振り込みをしているとの説明だった。

なお、宿泊を伴う旅行の宿泊費に関しては、所管課の課長決定の前に人事課長と協議を行っている。ただし、最終決裁者は所属の課長、又は部長である。

#### **5) 資金前渡の規模**

会計事務規則第 78 条第 1 項に該当するものとして、令和 3 年度 1 年間、令和 4 年度の 4 月から 12 月までの間に、会計管理室から資金前渡の形で所管課等に渡された資金額は

R3 年度                    3,780 百万円

R4（4 月－12 月）    2,997 百万円

これらは、歳入側・歳出側からの資金前渡の合計額になっている。絶対額としては相当な金額であるものの、区の歳出総額が数千億円であることを考えると、数%程度の割合しかなく、区の支払い取引の大半が、会計管理室による銀行振り込みとのことである。

## 6) 資金前渡の精算

会計事務規則第 81 条に従い、資金前渡受者が作成する精算書に添えられる証拠書類には、債主（売り手などの債権者）からの領収書だけでなく、請求書の原本も含まれるかについては、

- ・資金前渡は精算を前提としているため、領収書を証拠書類としている。
- ・請求書をもってから支出出来る場合は、支出の特例である資金前渡に依らず、原則として銀行振り込みなどの他の方法で支払を行うルールとしている。

したがって、納品時に現金払いの少額物品購入など、基本的には要求所管課における少額の現金支出ニーズに対応することが資金前渡の目的と考えられる。

資金前渡受者が作成して提出する精算書ならびに証拠書類について、会計管理者が（会計管理室）行う事後的チェックは

- ・資金前渡を受けた際の起案及び支出命令に則した支払い内容であるか、
- ・精算は会計事務規則第 81 条第 1 項にある、「その用件終了後 5 日以内」になされているか、領収書及び支払内容、経過を明らかにした関係書類が添付されているか、
- ・精算書には、領収書又は支払いを証明する書類の他、源泉徴収した場合にはその納付済領収書が貼付されているか、
- ・精算残金がある場合は指定金融機関へ返納した領収書が添付されているか、精算書の支払金額と領収書の金額が相違していないか

等について確認することである。

## 7) 年度末精算における残金を、翌年度の相当歳出に振替処理する場合（会計事務規則第 81 条第 5 項）

原則として各会計年度の歳出は、その年度の歳入をもって充てなければならないため、年度当初新年度予算で資金前渡を請求するが、新年度当初に資金が必要でその日が土日のため資金前渡請求できないとき、旧年度の残額を繰越して支払うことを可能とするために会規第 81 条第 5 項が例外的処理のケースを規定している。実際、数年に一度のことであると会計管理室から説明があった。

会計処理としては、所管が旧年度 3 月分を繰越し、4 月分として使用する決定をとり、必要な支払いをした後その残額を精算のうえ戻入となる。

本来であれば、新年度分として支払いをしなければならない経費が、（仮締め）決算上旧年度の歳出となっているため、振替命令書により旧年度から新年度へ年度の更生（訂正）を行い、年度のずれを是正する。これにより、決算上は各年度において正しく歳出されたことに記録が補正される。

区の歳入歳出の経理では款・項別に歳入・歳出額を単式簿記で記載しており、貸借対照表はないが、残金については、最終的には旧年度分に関しては支払後の残額を戻入をするため、仮計上された支出額が減ることとなり、支払をした額は新年度の支出額として資金前渡を請求した科目に計上される。

## 8) 外部監査人の評価

資金前渡については、運用実態のチェックを特定の所管課で行っていないので、単なる杞憂かもしれないが、資金前渡受者による経理的管理（出納簿、証憑、承認、チェック等）の水準のバラつきが出るのではないかと懸念が包括外部監査人にはある。例えば、資金前渡受者一人で管理しているのか、その所管部署で組織的な内部牽制が効くような複数名が関与する管理が行われているのかどうかの実態が、外部監査人には不明である。

6) で触れたように、資金前渡の精算プロセスで毎回、会計管理室が精算書と領収書をチェックするので、コントロールはあるにしても、精算の都度、現金出納簿も見ているのかも確認していないので、気になってしまうのである。この点に関し、会計管理室からは「受払のある都度証拠書類とともに現金出納簿を確認するのは、資金前渡受者の責です。また、現金出納簿の記載方法等の指導は手引きで周知、自己検査による実地検査で指導をしています。」との補足説明があった。

会計管理室の手引きと実地検査で各所管課での資金前渡受者の経理的管理の水準を担保

する仕組みということになる。

外部監査人の不安の背景にあるのが、区は複式簿記を採用せず、正確には簿外資金と言うことはできないのかもしれないが、仮に複式簿記を採用しているとすると、資金前渡時点で事業費として経理する現在の方法であれば、結果的に簿外資金ということになり、また、会計管理室としては、資金前渡の残高を日々把握管理する仕組みがないという2点の事実である。所管部署に資金がプールされている間に不適切な使用を招いてしまうのではないかと、ここが内部統制的に気になる点である。

尚、上記の単式簿記であるから簿外資金ということとはできないという外部監査人の記述に対しては、会計管理室より重ねて次のような反論があった。

「複式、単式簿記に関わらず、資金移動ではなく、支出として資金前渡受者に口座振替で行い、資金前渡受者の責任の基、現金出納簿等で管理しているため、簿外資金には当たらないと考えています。」

あくまでも、資金前渡の段階で庁外に支出済み（かつ区の組織には資金の管理責任がない？）というのが会計管理室の見解である。

## 4. 職員の旅費に関する条例に基づく、旅費の「事後払い」

### 1) 現況

人事課所管の「職員の旅費に関する条例」によれば、旅行は事後払いである「実績払い」とし、人事課起案の給与払いの手続きで翌月に精算されている。これは隣の駅に行くような小旅行も対象。

上記の条例へのリンクはこちら ([https://www1.g-reiki.net/cityota.reiki/reiki\\_honbun/g112RG00000192.html](https://www1.g-reiki.net/cityota.reiki/reiki_honbun/g112RG00000192.html) )

### 2) 職員の事業費立替払いのニーズとその払い戻しの制度的制約（地方自治法232条の5第2項）

公金（税金を原資にしたお金）の支出に関しては、予算統制に基づいた支出であるべきなのに、その統制を先に受けずに、一職員の判断で「勝手に」先に事業費を支出してしまう、事業

費立替払いは不適當な支出であるという認識が遍く大田区役所の中では共有されている。事後払いである旅費に関わる支出にあたっては、事前の旅行申請の際に経路経費を示し、所属で適切な内容であるか確認したうえで決裁し支出している。一職員の判断で勝手に支出することはできないルールである。この考え方は民間では殆ど取られていない。立替をして、適切な内容であるとチェックされ、承認を受ければきちんと払い戻しが行われるというのが民間の一般的な状況である。（もちろん、不適切な内容の支出であると上席者から判断されれば、払い戻しを受けられないことも起こりうる。）

しかし、法律（地方自治法第 232 条の 5 第 2 項）に規定されていない支払い方法だから、まず駄目という解釈になってくるわけだ。

区内の小中学校でも立替払いは駄目。立替払いが発生するというのは「計画性がない」と見做される。

ちなみに（多額ではない）小口現金は資金前渡を受けている各所管部署に置かれている。逆に会計管理室には小口現金はゼロ。

会計管理室や内部統制推進担当の認識では、区の職員の業務で、起案決定からの手続きを経ずに、公金の支出となる立替払いをしなければならないような「緊急性」が認められる状況がそんなに考えられないというところ。火事の見舞金支出を特別出張所がする場合も、ある程度の緊急性は認められても、所長がポケットマネーで立替ではなく、せいぜい、翌日の窓口現金払いの対応で十分目的は達成できるのではと理解されている。区の職員も、手続きありきという意識が高く、余り自分で立替をしてという行動にはならない。民法のルールは職場では意識されていない。

### **3) 旅費の事後払いと事業費の立替払いの精算は何が違うのか**

旅費の事後払い（正確な表現では、条例では「概算払いを受けなかった場合」、旅費支給規程の方では「旅行完了後に旅費を支給するもの」）は、結局、職員が正当な事業上の旅行だと自己判断の下に、先に旅費を立て替えて、給与と一緒に払い戻しを受けるものではないかと外部監査人は当初考えていた。しかし、実際には、旅行をする際は、（区内の移動であっても）必ず上司の（事前）承認を受けており、独断で旅行はしないということ、旅行申請の際にも、旅行の経路経費の妥当性を判断したうえで決裁し、支出しているという点が人事課から説明された。

したがって、管理職による経路旅費に関する事前承認を受けた上での職員による先行支払いがあり、条例という形で「事後に払う」実務の拠り所となるルールが現場には与えられていることになる。

ただし、この条例での事後払い方法が、地方自治法第 232 条の 5 第 2 項に抵触するものではないという理論構成には興味深いものがある。

人事課給与係が検討してくれた理屈としては、

- ・その旅費は事業者が区に対して請求したものではないから、事業費の立替を職員がしたことにはならないというロジック（つまり、交通事業者は職員に対して請求したものであり、区に対する請求という事実があるわけではないから、区の事業費ではない？）
- ・職員が区に対する債権者として請求しているのであり、立替の払い戻しではない

というものだったが、無理をさせてしまったように感じる次第である。

民法的には、（仮に職員の判断による事前承認無しであるが、内容的には区の事業費として適切な）立替の払い戻し請求も、事前承認を得た上での旅費の事後払いも、いずれも職員は債権者的立場であることには変わりはないのではないだろうか。

#### 4) 外部監査人の評価

事業費の立替払いの規制というのは官庁特有の問題であり、外部監査人としては実質的な規制の根拠が余り理解できない分野である。総務省辺りで、地方自治法第 232 条の 5 第 2 項の柔軟な解釈指針を出してくれることで実務上の不効率を回避できれば良いと考える次第である。

### 第 4 項 監査結果

以上の事実関係の確認と監査人の分析に基づき、監査人は大田区の会計管理室を通じた支払い手続きについては、内部統制の観点からは妥当であると結論する。

以上から、直ちに改善を要する指摘事項はない。

また、今後の更なる改善のために、以下の意見を具申する。

### **(意見 8-1)**

前項第1号で触れたように、誤送金回収手順については、会計管理室から見れば、要求所管課でしっかりやってもらえばいいということなのだろうが、大田区としては、所管課毎の判断のブレによる回収困難事案が生じないように、ルールの一定の標準化が必要ではないかと感じる次第である。また、ではどの部局でリーダーシップを取ってその標準化をするのか、今の業務分掌体制では、外部監査人にも判断が付かない。

### **(意見 8-2)**

前項第3号で触れたように、資金前渡については、運用実態のチェックを特定の所管課で行っていないので、単なる杞憂かもしれないが、資金前渡受者による経理的管理（出納簿、証憑、承認、チェック等）の水準のバラつきが出るのではないかと懸念が包括外部監査人にはある。

その不安の背景にあるのが、区は複式簿記を採用せず、正確には簿外資金ということではできないのかもしれないが、仮に複式簿記を採用しているとすると、資金前渡時点で事業費として経理する現在の方法であれば、結果的に簿外資金ということになり、また、会計管理室としては、資金前渡の残高を日々把握管理する仕組みがないという2点の事実である。所管課に資金がブールされている間に不適切な使用を招いてしまうのではないかと、ここが内部統制的に気になる点である。事業費の先行計上の方法を見直すなど、より統制が効きやすい方向への改善を検討されるのが望ましい。

## 第3章 監査の結果及び意見

### 第9節 脱ハンコ 企画課編

#### 第1項 「脱ハンコ」の潮流

##### 1. これまでの経緯

政府が主要な政策の一つとして掲げる「行政のデジタル化」に伴い、デジタル庁の新設など、行政手続の効率化を目指す様々な政策が推進されてきた。

その中の一つが、行政手続における「認印の全廃」である。2020年11月13日の記者会見において、河野太郎行政改革担当大臣（当時）は、行政手続における認印の押印を全廃すると発表した。

この脱ハンコの話題であるが、以前からその重要性はたびたび指摘され、議論の対象となっていた。例えば、政府が発表した「デジタル・ガバメント実行計画（初版）」（2018年1月16日）では、すでに行政手続における押印を「デジタル化の障壁」として、見直しの方針を示していた。

しかし、急速に脱ハンコの議論が盛り上がり、今回の決定に至ったのは、COVID-19の感染拡大の影響が大きいと言える。新型コロナ禍でテレワークへの対応に迫られ、官民間問わず、さまざまな業界において、業務のデジタル化とそれに伴う脱ハンコの現実的必要性が顕在化した。

こうした中、2020年9月に「行政のデジタル化」を主要政策とする菅義偉内閣が発足し、脱ハンコの流れは一気に加速した。発足から8日後の9月24日には、河野大臣が全省庁に向けて、業務内で原則ハンコを使用しないよう要請したほか、10月9日には、上川陽子法務大臣が婚姻届や離婚届への押印廃止を検討していることを明らかにし、政府一体となった脱ハンコの取り組みが推進されていった。そして、11月13日、遂に河野大臣が本人確認にならない「認印全廃」の宣言をするに至ったわけである。

この結果、押印が必要な14,992件の手続のうち、5,198件は廃止済みか廃止を決定、9,711件は廃止の方向で検討することとなり、不動産登記や法人登記など実印が必要な83件の手続を除く、ほぼすべての手続でハンコが不要になるとされた。

## 2. 認印が不要となる行政手続

具体的には、以下のような行政手続に認印の押印が不要となる。

- ・ 住民票の写しの交付請求
- ・ 婚姻・離婚届
- ・ 給与所得者の扶養控除（年末調整）
- ・ 自動車の継続検査（車検） など

なお、引続き実印の押印が必要となる手続には、以下のようなものがある。

- ・ 会社設立などの商業・法人登記
- ・ 不動産登記の申請、
- ・ 自動車の登録 など

## 3. 脱ハンコ政策の意味するもの

今回の認印の全廃はハンコ自体を全面的に廃止する取り組みではない。

そもそも認印とは、印鑑登録を行っていないハンコのことであり、印影を複製しやすいといった理由から、法的な証明力に乏しいとされている。また、私的な契約においても、特別な定めがない限り、認印の押印は契約の成立に必要な要件ではない。

そのため、これまで行われていた各種手続における認印の押印は、社会的な慣習として形式的に続けられてきた側面がある。

その慣習を見直し、行政手続における無駄の削減を目指したのが、今回の認印全廃の取り組みと言える。

### 第2項 監査手続き

前項ならびに次項の事実関係にあたる情報は、2022年9月22日ならびに12月9日に行われた企画課（中心であるが一部総務課文書係からの説明も含む）とのヒアリング、ならびにヒアリ

ング以外での追加質問への回答、あるいは外部監査人独自の情報収集という形で得られたものである。

外部監査人と企画課との間の質疑応答の内容は記載を省略する。

次項にて、以下の観点から掘り下げて分析する。

1. 大田区における脱ハンコへの取り組み
2. 大田区情報化推進計画【ver2.0】
3. 大田区の推進計画における取組の内容
4. 取組 22 業務のデジタル化、ペーパーレス化の推進
5. 2020 年 7 月 8 日の官民共同宣言

## 第 3 項 監査人の分析

### 1. 大田区における脱ハンコへの取り組み

大田区では、「申請書等の押印の廃止について（通達）」（平成 4 年 11 月 25 日）において、平成 4 年（1992 年）12 月 1 日より、326 種類の申請書等の押印を廃止し、本人による自筆署名とすることとしてきた。実に政府の脱ハンコ宣言の 28 年前である。したがって、国の意向を受けて、受動的に脱ハンコに取り組んできたわけではなく、自らの意思でこの形式主義の問題に取り組んで、行政サービスの改善に向き合ってきたことがわかる。

また、政府の宣言を受けた最近の「区の行政手続きにおける押印の見直しについて（通知）」（令和 3 年 1 月 27 日）において、押印については真に必要な場合を除き、原則廃止するという立場を明らかにしている。令和 3 年 4 月 1 日からの実施で、規則・要綱等で押印要請のあるものは、それらの改正に取り組むとしている。他方、国・都の法令等の改正を必要とするもの、オンライン申請等のデジタル化の推進によって押印廃止できるものは（その動きに合わせて）順次廃止するとしている。

後段の、「国・都の法令等の改正を必要とするもの…デジタル化の推進によって押印廃止できるものは順次廃止する」に関して、区が外部の事業者等と締結する契約書への押印継続が代表

的な継続案件である。

地方自治法第234条第5項には、少し長い文章であるが

「普通地方公共団体が契約につき契約書又は契約内容を記録した電磁的記録を作成する場合においては、当該普通地方公共団体の長又はその委任を受けた者が契約の相手方とともに、契約書に記名押印し、又は契約内容を記録した電磁的記録に当該普通地方公共団体の長若しくはその委任を受けた者及び契約の相手方の作成に係るものであることを示すために講ずる措置であつて、当該電磁的記録が改変されているかどうかを確認することができる等これらの者の作成に係るものであることを確実に示すことができるものとして総務省令で定めるものを講じなければ、当該契約は、確定しないものとする。」

と規定され、現行法を前提とする限り、区としても契約書への押印を廃止するとは言えないわけである。電子契約のニーズに区としてどう対応していくかは、経理管財課でまだ検討中の段階である。企画課としても、デジタル・デバイド<sup>34</sup>等の問題もあるので、徐々にシフトする必要があるとの認識を持っている。

規制改革・行政改革担当大臣直轄チーム 内閣府規制改革推進室 内閣官房 行政改革推進本部事務局が令和2年12月18日にリリースした「地方公共団体における押印見直しマニュアル【初版】」（リンク：[https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kisei/imprint/document/manual/201218manual\\_ver01.pdf](https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kisei/imprint/document/manual/201218manual_ver01.pdf)）でも国の内部手続きの押印見直しの状況にかかわる説明の中で、会計手続きに関連して本文13ページに、

## ②会計手続

「契約書」、「小切手」、「印鑑照合を行う必要のある手続・書面」のみ押印を存続することとしました。それぞれの手続において押印を存続させる理由は次のとおりです。

(i) 契約書 国の収入及び支出に直結する契約は、行政手続の中でも慎重を期す必要性が高く、さらに、契約の法的安定性を図る必要があるため。

※前提として、契約書は電子署名を用いたオンライン対応が可能

という説明がされており、契約書の締結は将来、電子署名を用いたオンライン契約にかなり移行

<sup>34</sup> デジタル・デバイドとは、インターネットやパソコン等の情報通信技術を利用できる者と利用できない者との間に生じる（情報）格差を指している。格差が分断にもつながるという問題意識である。

する見通しであることも念頭に、当面は押印継続の方針を採用していることがわかる。当然、各地方自治体でも政府のこの方針を踏襲する動きとなっている。

令和 2 年 6 月 19 日に内閣府・法務省・経済産業省が連名で「押印についての Q&A」と言う文書を発表している（リンク：<https://www.moj.go.jp/content/001322410.pdf>）。特にこの契約書の押印の問題を扱っているのであるが、地方自治法の縛りのない、民民契約においての政府の公式見解ということになる。

## 2. 大田区情報化推進計画【ver2.0】

大田区では、「大田区情報化推進計画【ver2.0】(以下、推進計画)」(令和 3 (2021)年度～令和 6 (2024)年度) (令和 3 年 3 月策定/令和 4 年 4 月 改訂 (Ver.2.0) ) を策定している。

これは、継続的な区民生活の向上に資する情報化施策の方向性を示すため、令和 2 年 2 月に策定された「大田区情報化推進指針」(以下、指針) を具体化したものである。

指針では、「ずっと住み続けたい大田区」の実現に向けて情報化施策を強化するために、情報化推進の視点として以下の 4 つを定めている。

視点 1 区民ニーズに即した行政サービスの提供

視点 2 多様な「ちから」を活かした公共の実現

視点 3 透明性・持続性を担保した組織運営

視点 4 ICT<sup>35</sup>の活用による職員能力の最大化

推進計画は、指針の示す 4 つの視点に基づく具体的な取組を示し、情報化を通じた大田区のさらなる発展に寄与することを目的とし、また、新型コロナウイルス感染症の影響によって情報化を推進する必要性が高まっていることも踏まえ策定されている。

---

<sup>35</sup> ICT は Information and Communication Technology (情報通信技術) の略称。情報処理や情報通信に関連する様々な分野における技術・サービスなどの総称。

この計画の中にも、脱ハンコに係る取組が含まれている。

### 3. 大田区の推進計画における取組の内容

総務省の「自治体デジタル・トランスフォーメーション（DX）推進計画」（令和2年12月25日）では6つの重点取組事項が掲げられている（2020年版ならびに2022年9月の改訂版でも変更なし）。

- I. 自治体の情報システムの標準化・共通化
- II. マイナンバーカードの普及促進
- III. 行政手続きのオンライン化
- IV. AI・RPAの利用促進
- V. テレワークの推進
- VI. セキュリティ対策の徹底

更に、自治体DXの取り組みとあわせて取り組むべき事項が次の2項目

- VII. 地域社会のデジタル化
- VIII. デジタル・デバйд対策

大田区の情報化推進計画においては、自治体DX推進計画で示されている地方公共団体が取り組むべき事項・内容や東京都の動向を踏まえ、また、大田区独自のニーズを加えて、下記の取組(抜粋)を挙げている。そして、この取組を推進するために大田区DX推進本部を設置が設置されている。取組数からもわかるように、このプロジェクトは少人数のチームだけで完遂できるものではなく、全庁に渡る職員のエネルギーの投入を必要とする壮大な規模の変革プロセスになってくる。

- 取組1 行政手続きのオンライン化等\*
- 取組2 行政手続きへのキャッシュレス導入
- 取組3 マイナンバーカード・マイナポータルの活用\*

- 取組 4 図書館における電子書籍サービス等の導入
- 取組 5 区民の ICT 利活用への支援 \*
- 取組 6 窓口における ICT を活用した手話及び多言語通訳等サービスの拡充 \*
- …
- (中略)
- 取組 17 オープンデータの推進 \*
- …
- (中略)
- 取組 21 5G・ローカル 5G 等の利活用の検討 \*
- 取組 22 業務のデジタル化、ペーパーレス化の推進 \***
- 取組 23 RPA・AI-OCR 等の活用 \*
- 取組 24 音声認識ツールによる議事録作成支援
- 取組 25 保育園入所利用 AI の活用
- 取組 26 ネットワーク基盤等のインフラ整備
- 取組 27 システムの標準化・自治体クラウド等の推進 \*
- 取組 28 ICT-BCP の策定と定期的な見直し
- 取組 29 情報システムガイドライン等の検討、システム刷新方針・計画の策定
- 取組 30 地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドライン等への対応 \*
- 取組 31 情報セキュリティ監査の実施 \*
- 取組 32 職員の情報セキュリティ教育・研修の実施 \*
- 取組 33 情報セキュリティ対策の高度化 \*
- 取組 34 ICT リテラシーの向上
- 取組 35 デジタル人材の育成
- 取組 36 テレワーク環境の整備 \*

\* 「自治体DX推進計画」において示されている地方公共団体取り組むべき事項・内容に対応した取組

## 4. 取組 22 業務のデジタル化、ペーパーレス化の推進

特に、脱ハンコのテーマに関連するものとして、「取組 22 業務のデジタル化、ペーパーレス化の推進」がある。この内容を少し詳しく見てみる。

<ul style="list-style-type: none"> <li>概要</li> </ul> <p>区では、これまで文書管理システム・文書決定システムなどによる内部事務の電子化を進めてきました。</p> <p>今後は契約・会計処理における決裁書類をはじめとした区の各種業務・手続などの電子化や、<u>電子署名を用いた行政手続における押印廃止</u>などの検討を進め、業務のデジタル化・ペーパーレス化を推進します。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>期待される効果</li> </ul> <p>電子上でやり取りが完結することにより、業務の効率化や区民・民間事業者などの利便性の向上が実現できます。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>実施スケジュール</li> </ul>
--

	令和 3 年度	令和 4 年度	令和 5 年度	令和 6 年度
押印廃止		拡大		
電子データ化		検討		試行実施・検証

上に述べられているように、現状では「文書管理システム」による電子決裁方式で庁内の事務処理がペーパーレスで進められるようになっているのだが、「財務会計システム」は部分的な電子化・オンライン化でしかなく、令和 6 年度にシステム入れ替えの計画となっている。そこがオンライン化・ペーパーレス・紙ベースの文書も電子ファイル化されてオンライン格納されるようになれば、庁

内の事務処理も見違えるようになると期待されるところである。

## 5. 2020年7月8日の官民共同宣言

2020年7月8日、内閣府、規制改革推進会議及び四経済団体は「『書面、押印、対面』を原則とした制度・慣行・意識の抜本的見直しに向けた共同宣言～デジタル技術の積極活用による行政手続・ビジネス様式の再構築～」を発表した。共同宣言署名人は、情報通信技術（IT）政策担当大臣 竹本直一、内閣府特命担当大臣、（規制改革）北村誠吾、規制改革推進会議議長 小林喜光、日本経済団体連合会会長 中西宏明、経済同友会代表幹事 櫻田謙悟、日本商工会議所会頭 三村明夫、新経済連盟代表理事 三木谷浩史の面々である。民間企業においても、形式的でデジタル化を阻害する商慣行や制度を転換し、時代に適したビジネス様式を確立するとした。

この共同宣言のうち、民民間取引での押印に関する見直し提言の骨子は下記の内容である。

### （2）押印についての考え方の整理

押印に関する民事基本法上の規定の意味や押印を廃止した場合の懸念点に応える整理

（内閣府・法務省・経済産業省作成の「押印についてのQ&A」）に基づき、押印が必須でない旨を周知し、民間事業者による押印廃止の取組を推進する。

### （3）電子署名等の電子認証の活用の促進

押印が必要な場合においても、書面の電子化のためには電子署名等の電子認証の活用が有意義である。政府がクラウド技術を活用した電子認証サービスの電子署名法における位置づけを明確化したうえで、電子署名等の電子認証の周知、活用が図られるよう取組む。

このように共同宣言においても、電子印鑑をはじめとした電子認証の重要性は指摘されており、今後電子署名法内における電子認証サービスの位置づけの明確化し、さらなる普及促進を図るとしている。

デジタル化の進展によるやや急速な社会の変化の中で、合意・契約プロセスのデジタル化の流れは止まることはなく、電子認証技術をベースとした電子印鑑・電子署名はやがては必須となるだ

ろうと外部監査人は予測する。

これまで「認印の押印」という、本人確認の証明にはならない形式的な慣習が長年社会に根付いていたように、組織においては他にも内容を伴わない業務も習慣化して残されがちである。業務のデジタル化は業務プロセスの見直しで、そうした無駄を見極め、無くしていくよい機会となる。

既に本項第 1 号で触れたように、大田区は、押印廃止には、平成 4 年より取り組んできており、「地方公共団体における押印見直しマニュアル 令和 2 年 12 月 18 日【初版】」において、その最終ページに掲げる作成協力団体に、「東京都大田区」が加わっていることは特筆すべき点である。これからもデジタル化に伴う諸改革をより進めていってほしいと考える。

#### **第 4 項 監査の結果**

以上の事実関係の確認と監査人の分析に基づき、監査人は大田区の脱ハンコへの取り組みは明確な方針とその実施を促す取組の実績において妥当であると結論する。また、脱ハンコが全国的な自治体 DX の動きとも連動した大田区情報化推進計画の大きな文脈の中で評価されるべきものであることも理解した。

区と外部の事業者等が締結する契約書への押印継続が現行地方自治法上妥当であることも確認できた。

以上から、直ちに改善を要する指摘事項はない。

また、今後の更なる改善のために提案する意見もこのテーマに関しては特段無い。

## 第3章 監査の結果及び意見

### 第10節 内部通報制度 総務課内部統制推進担当編

#### 第1項 公益通報者保護制度

##### 1. 我が国における公益通報者保護制度の概要

2000年頃に発生した食品偽装やリコール隠しなど、消費者の安全・安心を損なう企業不祥事が起き、組織内部からの通報を契機として明らかになった。そこで、事業者の法令遵守を推進し、国民の安全・安心を確保するため、① 事業者内部の違法行為について通報を行った労働者に対する解雇等の禁止や、② 公益通報に関し事業者がとるべき措置等を定めた「公益通報者保護法」（以下、この節で「法」と呼ぶ）が2006年に施行された。

公益通報制度においては、地方公共団体は、

- ・ 事業者としての立場
- ・ 外部の労働者からの公益通報を行政機関として受け付ける立場

の両面がある。

行政機関が取るべき措置として、

- ・ 法第13条では、公益通報を受けた行政機関は、必要な調査を行い、法令違反の事実があると認めるときは、法令に基づく措置その他適当な措置をとらなければならない
- ・ 法第14条では、通報者が、処分権限等を有しない行政機関に通報したときは、その行政機関は、処分権限等を有する行政機関を教示しなければならない

とされている。

##### 2. 大田区の公益通報者保護制度の概要

大田区では、「大田区職員等公益通報要綱」、「公益通報者保護法に係る外部の労働者からの通報処理要綱」が施行されている。また、毎年度、公益通報取扱状況について公表され

ている。これによると大田区職員等からの公益通報（以下、「内部通報」と呼ぶ）及び外部の労働者からの公益通報（以下、この節で「外部からの通報」と呼ぶ）ともに過去 10 年間 0 件となっている。

公益通報者保護法は 2022 年に改正されており、それを受けて「大田区職員等公益通報要綱」が改正されている。（リンク：[https://www1.g-reiki.net/cityota.reiki/reiki\\_honbun/g112RG00000876.html](https://www1.g-reiki.net/cityota.reiki/reiki_honbun/g112RG00000876.html)）

また、直近では 2022 年 5 月 1 日号の区報の 4 ページにて区民に向けた周知をしている。

（リンク

[https://www.city.ota.tokyo.jp/kuho/kuho\\_pdf/r04/kuho\\_20220501.html](https://www.city.ota.tokyo.jp/kuho/kuho_pdf/r04/kuho_20220501.html)）

本節においては、区の内部統制制度ならびに区政ガバナンスと密接なかわりがある内部通報にフォーカスして、調査をすすめ、分析を行った。また、区からの説明では、公益通報制度ならびに内部通報制度の所管部署は総務課内部統制推進担当とのことである。

## 第 2 項 監査手続

前項ならびに次項の事実関係にあたる情報は 2022 年 9 月 8 日ならびに 11 月 28 日に行われた内部統制推進担当とのヒアリング、ならびにヒアリング以外での追加質問への回答、あるいは外部監査人独自の情報収集という形で得られたものである。

外部監査人と内部統制推進担当者との間の質疑応答の内容は記載を省略する。

次項にて、以下の観点から掘り下げて分析する。

1. 内部通報制度の重要性
2. 大田区の現況
3. 内部通報制度は有効に機能しているか
4. 他の自治体の状況

## 第3項. 監査人の分析

### 1. 内部通報制度の重要性

公益通報のうち、内部職員等からの公益通報は、内部統制制度運用上のモニタリングフェーズにおける重要性があるとともに、内部統制制度より上位にある区長組織の組織統治（ガバナンス）の観点からは組織の健全性を担保するための最終的な仕組み・装置であると言っても過言ではない。

民間企業においても、内部通報制度が有効に機能していない、通報者保護が徹底されていない組織では名門大企業といえども、積年にわたる不公正な事務処理や、対外的な情報操作が温存されることになる。そして一旦それが白日の下に曝されると、企業の信用は著しく低下し、企業存続にも関わる重大な結果を招来してしまうことは、昨年の日野自動車におけるエンジン認証試験不正でも明らかであり、我が国においては近年、名だたる名門と言われる大企業での品質検査不正が後を絶たないことは誠に残念と言わざるを得ない。このような企業でも、経営トップが、内部統制制度の実効性を高めるだけでなく、内部通報制度の活性化にエネルギーを注いでいけば、このような悪しき慣行はもっと早く、事が小さいうちに芽を摘むことができたのではないかと思えるのである。また、それは経営トップの暴走に対する防波堤ともなりえたと期待したいところである。

外部監査人が考える、内部通報制度を有効に機能させるための秘訣は次の四点である。

- 1) 組織トップから、この制度の意義と健全な運用に対する強いコミットメントの表明
- 2) 通報者が「安心して通報できる」ように「匿名性の確保」を前面に押し出し、また、通報が処理されるフローにおいてもその匿名性が守られる仕組みとなっていることを明示すること
- 3) 組織が内部通報を重視していることを示す端的な行動が、安心して通報できることを「頻繁に周知する」ことである
- 4) 通報を受け取る側の体制が通報に対して迅速かつ慎重、そして公平・中立に調査を進め、必要な是正が適時に行われるように、関与するメンバーの研修を含めて整備され、通報処理の実効性が担保されるように配慮されていること

## 2. 大田区の現況

これらの諸点について大田区の現況を見ていくと、

まず、組織トップからのコミットメントについては

区長あるいは副区長から、例えば、昨年 6 月の要綱改正に際して、職員向けの格別のメッセージは発信されていないと理解しており、改めて、令和 5 年度に入って早期に、区長組織の経営トップからの力強いメッセージの発信が望まれるところである。

通報者の匿名性の確保を含め安心して通報できる体制については、

2022 年の公益通報者保護法の改正に伴い、消費者庁から公表された「公益通報者保護法を踏まえた地方公共団体の通報対応に関するガイドライン（内部の職員等からの通報）」

(リンク

[https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer\\_system/whistleblower\\_protection\\_system/overview/pdf/overview\\_190628\\_0019.pdf](https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/overview/pdf/overview_190628_0019.pdf) ) において、努力義務ではあるが、匿名通報も実名通報と同様の取扱いとすることが強く求められている。この法改正に伴い 2022 年 6 月に改正された「大田区職員等公益通報要綱」第 3 条第 2 項では、

「公益通報等は、書面(電子的方式、磁気的方式その他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る記録を含む。)により、原則として、通報者の氏名、所属その他の通報者が特定できる情報を記載し行うものとする。」と定められた。

この第 3 条第 2 項の「原則として…」の部分が改正により追加されて、匿名通報の受付を排除する規定ではなくなったとの説明であったが、匿名を受け付けるという積極的な表現ではないため、制度に詳しくない者が読んでも匿名通報が可能とは認識できない可能性が高い。また、匿名通報が可能であることをアピールするのであれば、堅い役所用語の要綱の条文を改正しただけではなく、他の手段でわかりやすく周知すべきと考える。

「原則として通報者の氏名、所属その他の通報者が特定できる情報を記載」することが求められているルールが匿名性の確保と拮抗するのではないかという問いかけを繰り返したが、「原則として」という書き方自体が例外である匿名通報を許容しているわけだから、この条項は匿名通報を否定していないという説明に終始している。また、消費者庁のガイドラインでは匿名での受付は努力義務とされているので、そのガイドライン違反ではないとも反論されている。

この辺りは如何にもお役所的な議論となっているように感じた。

確かに、深読みすれば匿名通報は否定していないのだろうし、消費者庁ガイドラインにも違反していないのであろう。しかし、内部通報制度が有効に機能するために大事なことは、ルール上は否定していないとか、ガイドライン違反ではないとかではなく、一にも二にも通報する職員等から安心して通報できる制度かどうかの安心感・信頼感を与えることであり、制度設計もその観点から行われるべきであるというのが、外部監査人の意見である。つまり、ルール違反ではないことを受当性判断の上位基準に置くのではなく、成果を出す上で有効な仕組み作りになっているのかどうかの方を上位基準とし、ルール違反ではないことは必要条件に留める、発想の変革も求められているというべきである。

この点、要綱改正の法務的なチェックは総務課法規担当に依頼したとの説明を受けているが、担当者には公益通報者保護制度に詳しい弁護士に相談するという発想はなく、また、内部者だけのチェックであっても、客観的・批判的な検討が不足するとは考えていないという認識である。前提として、内部職員が持っている情報・理解で十分に世の中の変化に対処できるという意識があるのだと推察する。多くのケースではそうであるかもしれないが、中にはそれでは足りないという謙虚な気持ちを持つことも大事ではないだろうか。本来、法務的なコンプライアンスチェックというのは形式的に法規違反になっていないことを確認するだけではなく、法改正が企図している目標達成を実現できるのかどうか、仕組み全体の整合性についても検討対象にしなければならないと外部監査人は考える。

(匿名通報も受け付けることを明示的には示さない一方)、区の制度運用の関係者が、顕名通報に拘っていた(あるいは今も拘っている)理由に、通報を受理したことや、是正措置の内容を通報者に知らせる必要があるとか、通報が本当に内部の職員から来ているかどうかかわからないからなどの背景説明があったが、外部監査人からすれば、いずれも通報された内容自体の調査必要性を判断する上で、必要条件とは考えられない。匿名通報者が本当に個別の連絡を望んでいるのであれば、匿名と言う形は取らないだろうし、調査結果・是正措置のフィードバックをする方法は、今日では個別連絡でなくとも、ウェブ上に簡潔な結果報告のページを開設すれば十分相手に届くと考える。

実はこの通報者への通知と言う話は、現在の要綱上、多段階に出てくる話になっている。しかも希望があれば通知するではなく、「総務部長は・・・通報者に通知しなければならない」という書きぶりになっている。ここまでくると、改正要綱が本当に「匿名通報」を受け付けるのを排除していないという説明に説得力があるのかどうか、かなり疑問になってくる。匿名通報者にどうやって通知するのだろうか？ それとも、大田区における匿名通報者の定義は、実名を告げた上の通報

で、通報処理の過程で匿名処理することを意味しているともいうのだろうか？

ちなみに、匿名通報は排除しないと言いながら、現在の区の公益通報者保護制度のページからできるメール送信は、氏名や電話番号の表記を求め、また、「問い合わせ」であって、申請などの手続きに代わるものではないと注意書きがされ、このツールを利用した匿名での通報は受け付けていないことがわかる。他に適当な匿名通報の手段も用意していないので、区が顕名通報と匿名通報を同列に扱っている、通報取扱者に対して匿名通報をしやすい仕組みをきちんと用意しているとは言えない。

通報者が安心できる体制として、2点目に大田区において再検討が必要なものは、外部通報窓口の設置である。現在は、通報実績とコスト面の経緯から、外部通報窓口を設置していない状況である。しかし、外部通報窓口の設置だけでなく、内部通報制度の設計がもっと通報者の安心感を担保できるものになっていれば、外部通報窓口の存在は、内部通報の利用件数の増大に大いに結びつく道具立てである。コスト面の問題は、確かに年にゼロ件ではなくとも数件にとどまる場合に年間100万円弱の報酬支払が必要と言われれば、逡巡するのも理解はできる。担当の感覚では、複数の自治体がサービスを共同利用することでコストを抑えるという外部監査人のアイデアについての実現可能性は低いという見立てであったが、コストが阻害要因なのであれば、それをクリアするための方策を是非とも見つけるべきである。ここで必要なのは、過去の行政知識ではなく問題解決の熱意である。外部通報窓口なしの内部通報制度は、絵にかいた餅で終わってしまうのは必定と言っても良い。幸い、内部統制推進担当も、外部通報窓口は内部通報制度を有効に機能させるためには必要という認識を示している。

また、外部通報窓口から区のどこに通報内容が伝えられるフローとなるのか、匿名性はそのフローの中でどのようにキープされるのかという部分の仕組み作りも大事である。外部通報窓口には、顕名通報でも、通報者は以後「匿名扱い」の処理を望むということが十分考えられる。外部通報窓口から区の通報取扱者に通報内容を伝える際、通報者の特定ができないように内容を伝えることは実際に可能と考えられる。他方、区の内部の通報窓口の場合、そもそも、実名通報した職員等が希望したとしても、通報者の特定ができないように区の内部組織が動いてくれるという想定を持てるのかという問題があり、そういったことを担保するためには相当の工夫が必要だと思われる。

外部通報窓口から区のどこに第1報が行くべきかの制度設計として、監査委員という区長組織とは別の（執行）機関も選択肢ではないかというのが外部監査人の意見である。ヒアリングの中で、外部通報窓口として監査委員はどうかという話を振ったことがあるが、監査委員の立ち位置は、むしろ外部通報窓口というより、外部通報窓口が、次に通報内容を伝える先の選択肢の

一つとして有効に機能するのではないかと考える。通報の内容に応じて、外部通報窓口の担当者は、区長組織側の通報取扱者に連絡するのか、一旦、迂回経路として、監査委員を選ぶのか選択できるようにすることで事案毎により効果的で慎重な調査を担保する仕組みを構築できる可能性が高まるのである。内部統制推進担当からは、区長部局内の内部通報プロセスに監査委員を位置づける考えはないというフィードバックがあったが、区長組織の健全なガバナンスを担保する役割を担っている監査委員にとって、必ずしも迷惑で不都合な話ではないと考える。区長部局を調査するという仕事は監査委員監査でなじみのある活動であり、生の内部通報情報に接することは監査委員監査のターゲット選定にも有用と考えられ、監査委員監査の活動を阻害するよりも、更に充実した活動に繋がるのではないだろうか？

安心して通報できる体制について考慮すべき3点目は、区長組織の中で、内部通報を処理する過程で通報内容に接する職員の範囲の再考である。

要綱レベルでは、教育に関するものは除き、区長部局に関しては、総務部総務課長と人事課長が通報を受ける者（「通報取扱者」）として指定されている。そして、通報取扱者は、（逡巡することなく）直ちに総務部長に報告し、総務部長が「公益通報等」に該当するかどうかを判定した上で、受理するかどうかを決める手続きとしている。また、（匿名通報を排除しないという説明に関わらず）、受理する場合にはその旨、公益通報に該当しないとして受理しない場合も、その旨と理由を通知者に通知する義務を規定している。そして、総務部長はこの段階で通報内容を区長に報告するとともに、自ら必要な調査を実施するか、通報取扱者に調査を命じるか、自身ならびに通報取扱者のみからなる（教育に関する通報のケースの委員を除けば、であるが）公益通報調査委員会を招集して、そこを通じて調査をすることもある。要綱は、この委員会の庶務は総務部総務課で処理すると規定する。

他方、実務運用はこの要綱の規定とは違い、庁内文書では周知していないものの、庁内LANでは事務分担という項目において、内部統制推進担当の職務として公益通報が記載されているとのこと。内部統制推進担当は2~3名の小規模チームなので、上の規定の中の委員会庶務を処理するのは、総務課の中でもこのチームしか内部通報は扱わないというのであれば、情報取扱者が不必要に拡大されていることにはならないだろう。

しかし、実際には、委員会庶務だけでなく、委員会が招集されない場合の内部通報においても内部統制推進担当が恰も通報取扱者のような立場で関与していくことになるのではないかと予想され、要綱と実務運営に乖離があるのではないか思われるし、乖離はないにしても、職員側から見れば、要綱自体の信頼性に対する疑問が起きてても不思議ではない。素人考えであるが、要綱上のルール作りは、通常の行政事務の感覚でこの内部通報制度を扱い、現実の事務処

理は如何様にも部下である職員に下命できるという発想にあるのではないだろうか？ そのような考え方は、内部通報の処理においては相応しくないものである。

職員側の不信を招かないよう、要綱の内容と実務運営はできる限り一致させる方が良いというのが外部監査人の意見である。

要綱と実務運営の不一致は、他にもある。消費者庁のガイドライン上は退職後 1 年以内の職員も公益通報ができるとされているため、退職者になると通報できないことはないという説明をされ、また、2022 年 6 月の要綱改正でも退職者対応が改正の趣旨の一つとの説明を受けたが、何度要綱を読み返しても、通報できる「職員等」の定義に退職 1 年以内の元職員が含まれるとは読めない。区の法務担当は、要綱に書いていないが消費者庁のガイドライン上にあるものは無条件に区のルールとして採用されるというスタンスなのだろうか？ そういう解釈をする職員が大多数とも思えない。どうも要綱の改正は不完全だったのではないかという印象が強くなっている。

職員への周知については、

民間団体における公益通報者の保護制度そのものや外部からの処分・勧告権を有する行政機関への通報に関わる周知は、毎年 5 月区報に掲載しているとの説明があった。

他方、内部向け（職員等向け）には、内部情報系の庁内ネットワーク上に周知通知文を 2008 年、2009 年に出したのが最後となっているとのことである。既に 14 年前である。しかも、開示を受けた文書は、総務課長名で各所属長宛てに、内部通報に関するものと、外部通報に関するものを 1 枚の周知依頼書の形でまとめたものであり、各所属長から所属職員に対する説明をするように求めている指示内容となっている。その周知依頼書によれば各所属長に送付された資料には「職員等から受ける内部通報に関わる処理要領」や「公益通報者保護法施行に伴う内部通報手続きについて（周知用）」という資料があったことが伺えるが、それらの資料が外部監査人に開示されることはなかったため、全庁で統一かつ職員に対して直接的な周知が行われたのか、また、どのような周知の工夫がされた内容なのかはわからない。

外部通報については、区報で毎年周知をする努力がされているにもかかわらず、内部職員向けの周知を怠ってきたことについて、その背景として、職員に対して積極的に周知している業務が全くないので余り周知のことを重視してこなかった、という説明があった。少なくとも言えることは制度運営に関与している担当者においても、本腰を入れて内部通報制度を活性化させるためには、

継続した周知という行為が不可欠であることへの認識が圧倒的に不足していたのだろう。また、穿った見方をすれば、ある意味では「他人事」であり、指導・監督行政庁として対峙することができる外部通報に関しては組織運営上の悩みもなく、鷹揚に構えていられるのに対して、内部通報に関しては、自らの組織内部の運営の問題として諸々配慮しなければならないことが多く、どちらかと言うと、内部通報が活性化して欲しくないという心理も働いていたのではないかとさえ感じられる。

外部監査人からの周知が足りないのではとの指摘に対して、内部統制推進担当者からも余り周知できていないことを認める発言もあり、今後は周知の方法、頻度を改善する方向へ自発的に取り組もうとする機運は感じられる。ただし、どこまで（情報の範囲なのか頻度なのか？）積極的に取り組むのかについては、要検討と、少し慎重な発言になっていることには留意しておきたい。

#### 通報を受け取る側の体制の整備と通報処理の実効性の担保については

内部通報の適切な取り扱い、通報者の保護は、一定の専門性が要求されるセンシティブな業務であり、要綱で通報取扱者と定められているからとか、職務命令で担当者になったからと言って担保されるものではなく、通報取扱者、総務部長、区長、そしてその他、通報に接することになる職員担当者は定期的に研修を受けることが望ましい。

現状では、通報件数ゼロ件が続いていることもあってか、研修に対するニーズが当事者から上がってくることはなく、実際定期的な研修は実施されていない。これでは、通報者の保護を図りながら、区長組織の問題点の調査とその改善が実行できると期待できるのかは微妙である。勇気を出して通報するのに、その後の通報処理のアクションについて期待を持っていいのかわからないようでは、やはり内部通報制度に乗った告発はやめておこうかなとなる。ひょっとすると期待できない体制であることを悟ってもらうことが、制度設計側の意図なのか、と邪推したくもなる。怒りが収まらない職員等が外部の報道機関や SNS を使って、問題を告発したら。。。。

もはや、組織内部の問題をインナーサークルの論理に従って隠したり、処理したりできない時代である。内部通報制度を採用する以上、区長としては、通報を確実に問題解決に繋がられる体制になっていることをアピールできなければならない。関係者の定期的研修は、そのために必須の道具立てであり、現状の区長組織における経験度からは内部で講師を見つけることはできないと思われるので、これは外部のこの分野での経験豊富な弁護士やリスク管理コンサルタントなどに講師を依頼する必要があると考える。

通報者を保護する件についても、現状では要綱ベースの事務フローだけが作成され、具体的な配慮の仕方についてのマニュアルは作成されていないとのこと。この点についても、内部リソースだけでは実践的なマニュアル作成ができるとは期待できず、外部の専門家の支援を求めるべきである。

### 3. 内部通報制度は有効に機能しているか

大田区において、内部通報も外部からの通報もいずれも少なくともこの10年間実績がないことについて、それ以前には平成20年と21年に1件ずつ通報実績があったとの説明があった。10年以上前の過去は別として、直近の10年間で通報がゼロ件というのは、明らかに周知が足りないか、職員からの制度に対する信頼が、足りないのではなくて全くないことを表しているものと外部監査人は判断している。

10年間もの長い間、内部通報、外部からの通報ともに実績がないというのは、制度運用担当者からはゼロ件の通報であっても公益通報制度が有効に機能していないとは認識していないという二重否定の構文でのコメントがあったが、説得力はないというのが外部監査人の見立てである。外部監査人からすれば、制度が十分に機能している訳ではない端的なエビデンスと考えるのが自然という判断になる。組織の不正に対する義憤だけでなく、最近の人々の権利意識の高まりを反映し、自身が受けた不利益への憤りから通報するという潜在的ニーズはあると考えられるのと、他自治体では通報実績が必ずしも多くはないにしても、ある程度の件数があるからである。

また、平成30年12月から翌年1月に掛けて業務上横領の罪に問われる職員不正事件が大田区で発生している（区のWeb page リンク：<https://www.city.ota.tokyo.jp/kuseijoho/press/release31/2020013001.html>）が、本件は単発で、かつ発生から比較的短期間のうちに結論が出た不正事件であるところ、仮に他の同様で行為が反復されているような不正事案において、不正の兆候が察知された段階で同僚職員あるいは部下からの内部通報があったとすれば、外部関係者の指摘の前に区として是正アクションを開始できたのではないかとも思う次第である。

### 4. 他の自治体の状況

他の自治体情報としては、東京都及び東京都特別区23区（大田区は除く）の全23地方公共団体のうち、公表資料で確認できた団体全て（1都10区）で過去10年間に少なくと

も 1 件の内部通報実績があった（確認できない団体は、通報実績がないから公表していないからかは不明であった）。

大田区だけでなく、東京都、他の特別区とも、内部通報制度のそれほど有効な運用ができているとは考え難い状況と言った方がよい。

これに対して近隣自治体の横浜市は、その Web page 上、「行政運営・監査」という名称のセクションに、コンプライアンス推進というサブセクションがあり（リンク <https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/gyosei-kansa/compliance/>）、その中に「不正防止内部通報制度」というネーミングで、職員等からの内部通報制度が対外的にも説明され、（リンク <https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/gyosei-kansa/compliance/naibutuuhou.html>）、さらに、不正防止内部通報制度運営状況のページも設けられて（リンク <https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/gyosei-kansa/compliance/naibutuhouneijoukyou.html>）、それによれば、令和 4 年度は既に 9 月までで、12 件の通報、令和 3 年度には 26 件もの通報があることがわかる。しかも受理した通報の概要や調査結果、横浜市の対応も簡潔に記載され開示されている。

たまたま検索で横浜市のサイトにヒットしたに過ぎないが、横浜市のような状態を目指すのが一つの目標ではないだろうか？

## 第 4 項 監査の結果

以上の事実関係の確認と監査人の分析に基づき、監査人は大田区の内部統制制度や区長組織の組織ガバナンスとも密接な関係がある内部通報制度については、内部統制環境の向上の観点からはいくつか改善しなければならない点があると結論する。

以上から、直ちに改善を要する指摘事項は下記の通りである。

### （指摘 10-1）

前項第 2 号、「通報者の匿名性を含め安心して通報できる体制については」で触れたように、改正後の大田区職員等公益通報要綱は、改正目的である「退職職員への対応や匿名通報への対応」を一般職員が認識できるようには規定していない。要綱以外の文書でそれが可能になっていると説明できるだけでは十分とは考えられないので、改めて一般職員が分かり易い表現

でこれらの要素を明記する必要がある。また、匿名通報を受け入れる場合に矛盾することになるとされる総務部長から通報者への通知義務の規定は、「希望があれば個別に通知する規定」に改めるべきである。また、要綱に明示された通報取扱の関係者と、現状の実務上の担当者との関係がわかりにくくなっている。実務の実態を反映した要綱の記載が望まれる。以上から、要綱は外部の法律専門家の助言も求めてなるべく早く再改定すべきである。

#### **(指摘 10-2)**

前項第 2 号、「職員への周知については」で触れたように、内部通報制度の職員への案内・周知は、それがされたとしても最新でも 2009 年に各所属長からそれぞれの所属職員への周知という方法で行われたことしか記録に残っていない。内部通報制度が機能するようにその存在と安心と通報処理の実効性が期待できる仕組みであることを、頻繁に（例えば、庁内掲示や毎月の職員向け一斉庁内メール配信などの手法で）通報取扱者名で情報発信すべきである。内部通報制度に本気で取り組むのであれば、周知の不足問題には待った無しのアクションが求められる。なお、職員に対する通報窓口の案内文書の例示を民間の一例からこの節の末尾に資料として収載しているので参考にされたい。

#### **(指摘 10-3)**

前項第 2 号、「通報者の匿名性を含め安心して通報できる体制については」で触れたように、コスト面の懸念があるとしても外部通報窓口のない内部通報制度は制度の実効性を高める上で重要な要素が欠けていると言わざるを得ない。区の職員にとっては、通報窓口が総務課長や人事課長に限定されていると、通報を躊躇する心理が働きがちと思われるため、区長部局の執行組織の幹部から独立した弁護士や内部通報窓口サービス受託の専門業者などの外部通報窓口の設置をし、通報先の選択肢を増やすべきである。これは、要綱の改正にも反映させるべきである。

また、今後の更なる改善のために、以下の意見を具申する。

#### **(意見 10-1)**

前項第 2 号、「組織トップからのコミットメントについては」で触れたように、内部通報制度が有効に機能することは組織ガバナンスの健全性を保つ上で不可欠の要素である。このレベルの重要度がある制度については区長あるいは副区長から、この制度の意義と健全な運用に対する強いコミットメントを表明したメッセージの発信が望まれるところである。

**(意見 10-2)**

前項第 2 号、「通報を受け取る側の体制の整備と通報処理の実効性の担保については」で触れたように、内部通報の適切な取り扱いと、通報者の保護が担保されるため、内部通報に接することになる区長部局の関係者は定期的な研修を受けることが望ましい。また、まだ未整備の通報者保護のマニュアル作成も含め、外部の専門家の支援を得て取り組むべきである。

●●グループ従業員各位

202●●年●●月●●日

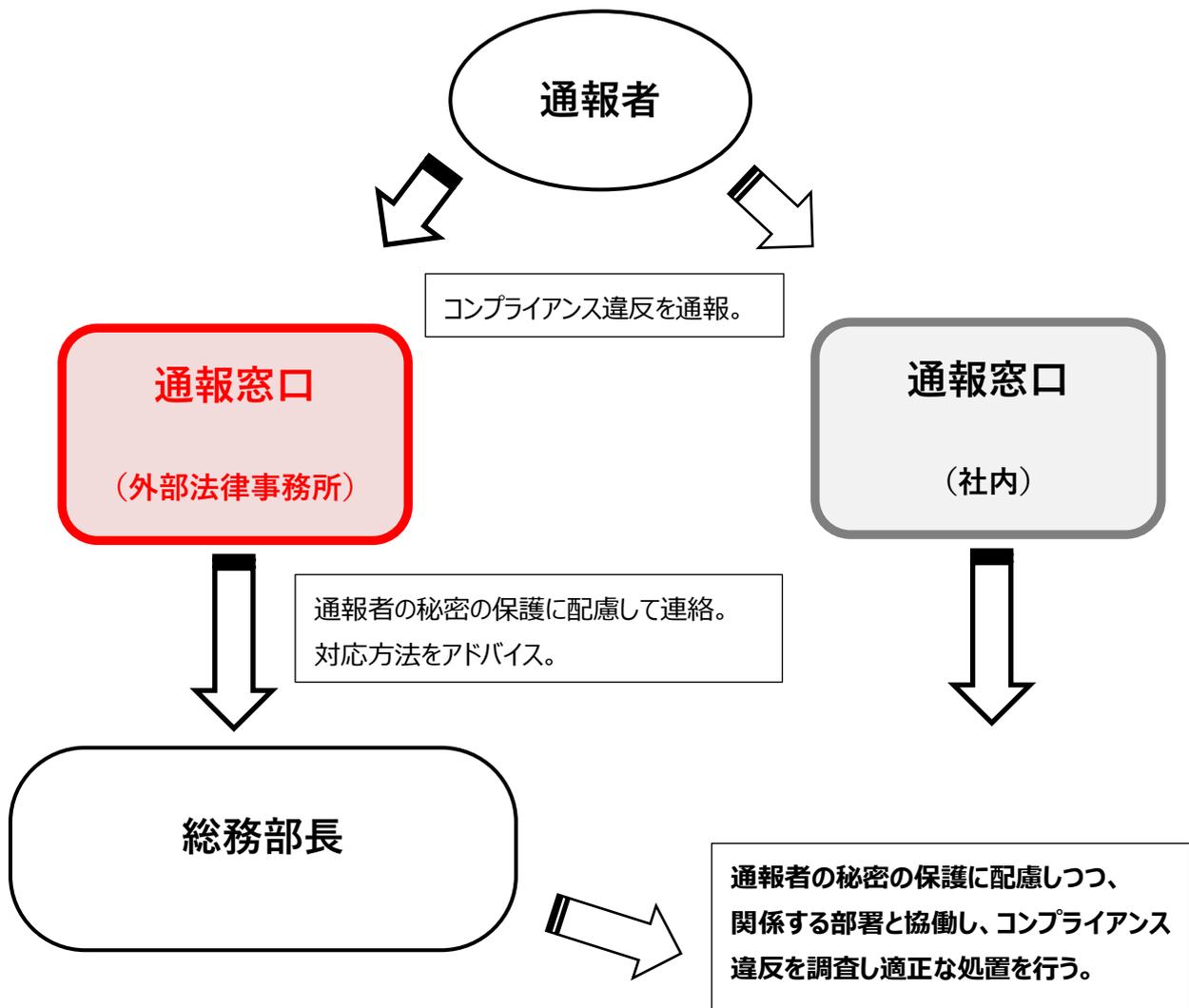
●●株式会社

●●部

●●ヘルプラインの設置

●●において、法令違反・不正行為・ハラスメント・その他コンプライアンスに違反する行為があった場合に、これを早期に発見し、是正するための仕組みとして、「●●ヘルプライン」を設置しました。

■ 通報時の流れ



## ■ 【留意事項】

1. 通報窓口は、●●グループの業務におけるコンプライアンス違反行為に関する通報を受け付けるためのものです。
2. 通報窓口を利用できるのは、●●の社員・契約社員・派遣社員です。
3. 通報は、匿名でも行うことができます。（基本的には社外通報窓口の場合）
4. 通報者の秘密の保護には、最大限配慮します。
5. 社外通報窓口に通報された場合は、その後のフィードバックについても基本的には社外通報窓口から行われることになります。
6. 会社は、通報者が通報したことを理由として、通報者に対して不利益取扱いをすることはありません。
7. 通報窓口は、通報者の法律相談に応じるものではありません。

### <社外通報窓口>

●●法律事務所 ●●ヘルプライン窓口（主担当弁護士：●●●●●）

E-mail ●●

郵送 ●●

FAX ●●

### <社内窓口>

●●株式会社 ●●部

E-mail ●●

Tel ●●

## 第3章 監査の結果及び意見

### 第11節 福祉オンブズマン 広聴広報課編

#### 第1項 福祉オンブズマン概要

##### 1. オンブズマンの起源と日本の国・地方自治体での今日的オンブズマン制度

オンブズマン制度は、1809年にスウェーデンにおいてはじめて設置された。「オンブズマン」という言葉は、権限を与えられた代理人・弁護人という意味で、スウェーデン語の「ombudsman」によるもの。当時から議会に比べて相対的に巨大化・複雑化している行政機関を議会が牽制する必要があった。そのため議会から任命された（国会）オンブズマンが創設され、これが議会の代理人として中立的・独立的な立場で（行政調査権や公務員訴追権等を駆使しながら）行政監視を行った。これがオンブズマンの起源である。

今日のオンブズマンが行政機構の内部に置かれ、行政に対して国民・市民の側からの苦情申立を契機に調査・勧告を行う制度に変わってきていて、その起源とはかなり趣の異なる制度になっている。今日では議会の代理人ではなく、「市民の代理人」としての性格が強くなっていると言えるだろう。

日本のオンブズマン制度は、国に設置されているものと地方自治体に設置されているものがある。国に設置されているものは、オンブズマン制度と言う名称は使っていない、1955年以降の総務省行政評価局の「行政相談」で、国の行政機関の業務に関する国民の苦情や意見・要望を受け付け、その解決や実現を促進する制度として導入されている。総務省のweb pageでは、「総務省の行政相談は、我が国の政治的、社会的風土の中で発展してきた独自の行政苦情救済制度です。行政評価局、行政相談委員及び行政苦情救済推進会議の三者が一体となり、我が国の実情に即したオンブズマン機能を果たしているとして、国際的なオンブズマンの組織である国際オンブズマン協会（IOI）やアジア・オンブズマン協会（AOA）から評価されています。」という肯定的な紹介文章が掲載されている。（リンク：

[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/hyouka/soudan\\_n/kokusaikouryu.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/soudan_n/kokusaikouryu.html)）

尚、大田区にも、「国の行政機関や特殊法人等の業務に対する要望等について、行政相談委員が相談を受け、解決のための助言等を行う」ために、総務大臣から委嘱された9名の民間有識者である相談委員が本庁舎1階ロビーやアトレ大森で月3回、この行政相談に

従事しているようだ。尚、行政相談員は無報酬のボランティアであり、また、行政機関への調査権はないため、厳密にはオンブズマン制度とは異なる要素がある。

地方自治体においても、様々な住民からの苦情に対応する方法があるが、その一つの方法として独自に設置しているオンブズマン制度があり、1990年に神奈川県川崎市に最初にオンブズマン制度が導入されている。行政全般を所管する一般（総合型）オンブズマンや福祉分野や情報公開・個人情報保護分野等に限定した特殊（専門型）オンブズマンがある。総合型には川崎市や、山梨県、沖縄県、熊本市、札幌市、三鷹市、国立市、多摩市などがあり、専門型には横浜市や大田区、中野区、世田谷区などがある。理由はわからないが、東京都はオンブズマン制度からは距離を置いているようである。

令和2年3月31日現在の「全国行政苦情救済・オンブズマン制度連絡会構成機関一覧」は本節末尾に掲載した。大田区も構成メンバーとなっている。大田区が導入した当時の自治体におけるブームは程なく終わり、オンブズマン制度の普及は首都圏・近畿圏を中心とした一部自治体（35団体前後）にほぼ限定されている。

大田区では2000年に「高齢者福祉オンブズマン」を設置し、それから間もない2002年からは福祉全般を対象とする「福祉オンブズマン」に拡大して今に到っている。

## 2. 大田区の福祉オンブズマンの沿革と現況

介護保険制度が2000年に導入され、従来の措置制度による介護から利用者介護サービス事業者の契約による介護サービスと制度が大きく変わるのに伴い、利用者である区民と事業者の情報格差などからくるトラブルが想定されるため、区民の権利保護を図る仕組みが必要という視点で2000年に高齢者福祉オンブズマン制度として導入され、1999年4月1日以降に発生した苦情から対応することとなった。区議会での意見に基づき、区長が政策判断し、「大田区高齢者福祉オンブズマン条例」を2000年3月10日に制定し、制度発足当初から福祉全般にオンブズマン制度を拡げるという区長の考えがあったため、2002年からは障がい者福祉、生活保護や保育まで範囲を拡げた福祉オンブズマンへと拡大・発展を遂げた。条例の名称も「大田区福祉オンブズマン条例」（リンク：[https://www1.g-reiki.net/cityota.reiki/reiki\\_honbun/g112RG00000058.html](https://www1.g-reiki.net/cityota.reiki/reiki_honbun/g112RG00000058.html)）に改称されている。福祉オンブズマン制度の運営に関わる所管課は企画経営部広聴広報課である。条例の制度的には、「区が行い、又は関与する福祉サービス」（条例第1条）を対象としている。

「関与する福祉サービス」には、サービスを提供する事業者への区の指導権限があるものが含まれるという解釈である。

福祉オンブズマンの定数は4人で、現在の福祉オンブズマンは弁護士2名、大学教授等2名となっている。公募方式は採用せず、前任者からの推薦を受けて、面接、区長決定を経て選任されている。議員や区と特別な利害関係にある企業等の役員との兼務は禁止されている。

福祉オンブズマンはそれぞれが独任制であり（独任制を採用しない自治体もあるらしい）、3年の任期で再任は1期に限り可能である。月1回は福祉オンブズマン会議を開いて全員と事務局メンバーが集まり、情報共有などを行っているとのことである。区民が福祉オンブズマンに直接相談や苦情申立てができるのは毎週火曜日午前中で、区役所本庁舎2階の福祉オンブズマン室に福祉オンブズマンが交代で勤務している。

火曜日以外の平日に相談がある場合は、福祉オンブズマン担当の事務局の広聴広報課の担当者に対応し、福祉オンブズマンへ橋渡ししている。事務局以外の福祉オンブズマンの調査を支援するための専門調査員の配置はしていない。

### 3. 相談・苦情処理の流れ

苦情調査を申し立てできるのは、大田区民であり、かつ大田区内（場合によっては大田区外）の事業者の福祉サービスならびに区の福祉サービスを利用していたり、サービスを利用できなくなったり、受けようとしたサービスの利用を認められなかった者であるという条件にしている。その苦情申立書を受けて、福祉オンブズマンが、書面調査（書類や記録の閲覧）のため、区の所管課や事業者等の関係機関への記録提出の要求、必要があれば自ら面談調査として区の所管課や福祉サービス事業者等の関係機関への聞き取り調査を行っている。調査の方法は条例第11条に規定している。調査の結果は、原則として45日以内（この期限は大田区福祉オンブズマン実施要綱に規定）に調査を完了して苦情申立者に通知されることとしている。

調査の結果、福祉オンブズマンが必要と認めるときは、区の機関である所管課に対して、

- ・ 「勧告」：福祉サービスの決定や内容の是正の勧告
- ・ 「意見表明」：苦情の原因が制度にあって、著しく不合理の場合に福祉オンブズマン全員一致での意見の表明

更に、福祉サービス事業者に対しては、直接ではなく、区の所管課を通じての間接的な働きかけ

ではあるが、

- ・ 「要請」：事業者側が（サービスの改善など）是正等の措置を講ずるよう、区の機関に対して要請（ちなみに、区の機関が福祉サービス事業者等に是正の措置を講じるよう求めることも条例上「要請」という）

を行うことができるという条例上のルールにしている。

勧告、意見表明、要請のいずれの場合も、区の所管課からは 60 日以内にそれらの結果、つまりフォローアップの状況を報告することになっている。（条例第 14 条第 5 項ならびに第 16 条第 3 項）

また、条例外ではあるが、「申し入れ」という提言の仕組みも採用し、近年は勧告でも要請でもない、より柔らかいアプローチとも言える、申し入れのケースが増えている。

さらに、相談や苦情申立てを受けない場合でも、福祉オンブズマン自らが問題ありと感じたときに調査事案を決められる「発意調査」というアクションを取れることが大田区のオンブズマン制度で評価されている点でもある。これは条例第 5 条 2 号に明記されている、福祉オンブズマンの権限である。

福祉オンブズマンの活動については、条例第 17 条に基づいて、毎年度、苦情申立ての内容や件数、勧告や意見表明等の内容、区や福祉サービス事業者の対応についてなどの運営状況について区長に報告するとともに区民へ広く公表のために、運営状況報告書が作成され、区の web site で公開されている。公表にあたっては、申立人などの個人情報等の保護に十分な配慮を図るようにしている。

## 第2項 監査手続

前項ならびに次項の事実関係にあたる情報は、2022年9月26日ならびに11月28日に行われた広聴広報課とのヒアリング、ならびにヒアリング以外での追加質問への回答、あるいは外部監査人独自の情報収集という形で得られたものである。

外部監査人と広聴広報課との間の質疑応答の内容は記載を省略する。

次項にて、以下の観点から掘り下げて分析する。

1. 23区内比較
2. 外国人区民への広報
3. 越境サービスにおける利用者の権利保護の弱さ
4. 事業者の苦情解決窓口が有効に機能することを政策目標にするのであれば
5. 他の苦情受付制度との違い
6. 大田区のオンブズマン制度の発展の方向性

### 第3項 監査人の分析

#### 1. 23 区内比較

相談件数は、人口の規模的に 23 区で上位にある世田谷区に比べても 3 倍、中規模の杉並区に比べると 12 倍以上と圧倒的な差を付けている。苦情申立て件数でも、世田谷区に比べて 10 倍以上、杉並区に比べても少なくとも 2 倍から 3 倍、これも圧倒的に多い。

	福祉 オンブズマン数	相談件数		
		2019 年度	2020 年度	2021 年度
大田区	4	646	642	600
世田谷区	5	173	181	171
杉並区	3	40	43	49

大田区の苦情処理件数については、以下の通り。相談件数の 3%程度しか、実際には苦情申立てとして扱われていない構図となる。もちろん、苦情申立てのレベルに至らない相談については放置されるということだけでなく、オンブズマン室の職員を中心に、他の制度や窓口を紹介して適切な解決を促すなどの対応活動をしている訳である。

	意見 表明	勧告	要請	申入 れ	調査 のみ	取り 下げ	調査 せず	調査 打切	次年度 継続	合計
2021 年度	0	0	0	10	5	0	1	1	1	18
2020 年度	0	0	0	5	8	2	1	0	0	*16
2019 年度	0	2	0	10	11	1	3	0	0	**27

\* 発意調査権に基づく調査も 2 件含まれ、1 件は障がい者総合支援法、もう 1 件は児童福

社の分野であった

\*\* 前年度からの継続件数 1 件を含む。また、発意による調査も 1 件含まれており、これは生活保護・低所得の分野で、「申入れ」という調査結果に含まれている。

大田区では、2019 年度に勧告が 2 件ある。1 件は障がい者福祉の分野で、もう 1 件は生活保護・低所得の分野であった。

世田谷区、杉並区の公表数値から分かる苦情処理件数は、以下の通り。

(世田谷区)

	意見 表明	勧告	要請	申入 れ	調査 のみ	取り 下げ	調査 せず	調査 打切	次年 度継 続	合計
2021 年度	0	0	0	0	0	0	1	0	1	2
2020 年度	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2019 年度	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1

世田谷区は福祉オンブズマン制度とは称しておらず、「保険福祉サービス苦情審査会制度」と名付けられ、審査会委員は苦情を直接受け付けるのではなく、区長が受け付けて、審査会は区長に対して諮問への意見を述べるという仕組みにしている。また、相談に対して区長側の職員が対応して解決に動く割合が殆どになっている模様。

(杉並区)

	意見 表明	勧告	要請	申入 れ	調査 のみ	取り 下げ	調査 せず	調査 打切	次年 度継 続	合計
2021 年度	0	0	0	8	0	0	0	0	0	8
2020 年度	0	1	0	1	0	0	0	0	0	2
2019 年度	0	0	0	9	0	0	0	0	0	9

相談件数や苦情申立て件数は全国的に見ても、おそらく大田区が突出して高い自治体になっているのではないかと見受けられる（正確な比較調査をしている訳でないが）。この傾向は2010年当時も同様だったようである。福祉オンブズマン室に多数の相談の声が寄せられていることを持って、大田区の福祉サービスに問題が多いと解釈するのは早計である。むしろ、福祉オンブズマン室の所管課の広聴広報課の周知活動によって制度の認知度が高い、区の福祉サービスの所管課からも相談者に福祉オンブズマン制度の利用を薦めることも少なからずあるところから、行政側と福祉オンブズマン側の信頼関係の醸成で成果が上がっていると見られることがその背景にあると外部監査人は分析している。区の採用した制度の中でも成功しているものと言えるのではないだろうか。

広聴広報課の周知活動について言えば、区報やweb siteに必ず定期的に情報を上げるようにしていること、福祉関係のカウンターや民間福祉事業者の施設で、利用者の目に触れやすいところに福祉オンブズマン制度のポスター等を掲示、また、区民・利用者に対応する区の福祉サービスの所管課の職員が必要に応じて福祉オンブズマン制度の情報提供を行っていることなど、多面的な情報提供で、安心感のある制度としての認知度が高まってきているのであろう。

行政側との信頼感の醸成に関しては、まず、苦情申立て等の調査とその結論の出し方において、福祉オンブズマンが公正・中立の立場から、公権力の行使が適切であったという裁定を出してくれることも多いということから、その仕事ぶりに対する信頼感があり、相談・苦情の調査を任せることでメリットがあると感じられていることが挙げられると思う。次に、年に一回、福祉サービスの所

管課との情報交換会を実施してきていて、相互理解が進んでいることも挙げておきたい。

一概に件数とオンブズマンの人数だけでは考えられないが、年平均 600 件の相談の内、平均 20 件の苦情処理件数で、原則 45 日以内での調査完了・苦情申立て人へのフィードバックとなると、オンブズマン室事務局職員を含めた人的リソースでは苦情申立てが集中すると 45 日間での調査結果通知が困難になるという認識も広聴広報課の担当からは示された。

2019 年と 2020 年には「大田区福祉オンブズマン条例」第 5 条のオンブズマンによる発意調査権に基づく調査が行われている。オンブズマンに発意調査権が与えられているのは都内において、公表情報によれば、千代田区と葛飾区にしか見られなかった。全国に範囲を拡げても、それは少数派と言われているので、大田区は発意調査権が与えられ実際に活用されている点でも先進的な自治体と言える。この発意調査権を上手く活用できれば、福祉レベルの向上が期待できるという、大田区の元福祉オンブズマンの論文の中でのコメントがある。（清水浩一氏：「自治体福祉オンブズマンの現状と展望- 大田区福祉オンブズマンとしての経験から-」2013 年 3 月 ダウンロード用リンク：

[https://meigaku.repo.nii.ac.jp/?action=repository\\_uri&item\\_id=421&file\\_id=18&file\\_no=1](https://meigaku.repo.nii.ac.jp/?action=repository_uri&item_id=421&file_id=18&file_no=1) )

最後に、令和 3 年度の運営状況報告書のページへのリンクを示す。

<https://www.city.ota.tokyo.jp/seikatsu/sodan/ombudsman/uneijokyohokoku/3houkokusho.html>

現状の報告書の外部開示方法に関して、少し苦言を呈するが、報告書を多数の（15 個以上の）PDF のファイルに分割して掲載しており、全体を一気に読むことができない。せめて、本編と資料編の 2 部ぐらいの分け方に留めて欲しいところ。

## 2. 外国人区民への広報

他区や東京を超えた他の自治体と比べても相談件数の突出して多い大田区の福祉オンブズマン制度であるが、外国人など日本語に堪能でない区民にも周知する工夫については、区報だけでは不足していると考えられる。区の web site や Twitter で制度の説明と当番委員についての情報を発信している、web site では 9 言語に対応しているとの説明があった。

Twitter では大田区のアカウントで福祉オンブズマンの相談日案内をしている。「お気軽に相談

を」という呼びかけの文字も見える。しかし、これは日本語情報のみ。また、「福祉オンブズマン」と入れないと検索にはヒットせず、さらに大田区のアカウントのフォロワーが少ないのか、検索上位には出てこない。

したがって、現状で確実なのは、大田区の公式 web site。ここでは日本語で「大田区 オンブズマン」で検索すると 2 番目に区の福祉オンブズマンのページに辿りつける。残念ながら 1 番目は市民オンブズマンというか、私設オンブズマンに関連したページ。広報的には、1 番目になるような対策が必要ではないかと感じられてしまう。また、英語で“ota city ombudsman”で検索すると、ここでは 1 番目にヒットするものの、日本語ページということになる。

区の web site では、日本語ページの上部にある「ことば/language」をクリックすると、次の <http://www.city.ota.tokyo.jp/honnyaku/index.html> ページへ飛び、確かにそのページに 9 つの言語での区政・サービスに関する、言語毎にまとめられたページへのリンクが掲載されているのがわかる。しかし、今内容を知りたいと思う、福祉オンブズマンのページに対応した、自分にわかる言語でのページが直接表示されるわけではない。外国人の方々は、このページから自分で、該当ページはどこなのか探さなくてはならない。外部監査人でも正しいページに辿りつける自信はない。

オンブズマンのページに限った話ではなく、区の web site 全体の外国語サービスの問題なのであるが、広聴広報課の方では、この不便さを認識した上で、次年度に向けて改善を計画中とのことである。

ここ数年内で外国人区民から福祉オンブズマンへの相談が実際にあったかどうかは、統計資料や実施報告書に表れていないので確認できない。

現状を前提に、言語変換で 9 言語に対応という説明を広聴広報課のメンバーがされるのは、情報として不正確であるし、不便な情報提供方法のままで、「当区ではちゃんと対応している」と外部に P R してしまっているとすれば、広報担当部署としての見識も疑われかねない。この問題にはなるべく早く改善対応していただきたいというのが外部監査人の考えである。

### 3. 越境サービスにおける利用者の権利保護の弱さ

大田区民でも他区あるいは他府県の事業所でサービスを受けていると、福祉オンブズマン制度によるトラブル解決ができないグレーゾーンが制度的に存在し、無視できない件数発生しているこ

と、また、条例で相談できるのは自区民に限定していることをヒアリングで伺った。

このグレーゾーンにどのように対処すべきか、福祉オンブズマン事務局側として考えているのは、まず、サービス事業者の苦情解決窓口にご相談してもらうこと。そこで問題解決に適切に動いてくれるのであれば、それに越したことはない。次いで、大田区障害福祉課や介護保険課等の区の福祉サービスの所管課での相談対応、(福祉オンブズマンは飛ばして) それらでうまく対応できない場合には東京都社会福祉協議会に設置されている「福祉サービス運営適正化委員会」や東京都国保連合会による介護保険サービスについての苦情相談に対応してもらうという順番。この「福祉サービス運営適正化委員会」等は都内の事業者、都民の間の区を越境したトラブルへの対処が可能な組織と言えるが、一番初めに相談できるわけでもなく、また対応の限界もあるとのこと。

東京都外の絡む、さらに広域の場合、また、上記の委員会等で対処できない場合、現状ではサービス提供事業者の苦情解決窓口に戻って何とかしてもらえないというのが福祉オンブズマン事務局の見立てである。

改めて大田区の福祉オンブズマン条例を検討してみると、その第 1 条でオンブズマン設置の目的を明らかにし、「区が行い、又は関与する福祉サービス(介護保険制度に係るサービスを含む。以下「福祉サービス」という。)」に関し、「区民の苦情等」を公正かつ中立な立場で迅速に処理することで、「福祉サービスに対する区民の信頼を高め、福祉の一層の向上を図るため」と謳う。確かに、「区民の苦情」が前面に立っているように見える。

他方、第 10 条で苦情申立てができる者の範囲を限定列挙しているが、ここでは「区民」であることを正面からは求めている。すなわち、

苦情の申立てをすることができる者は、次の各号のいずれかに該当する者とする。

- (1) 福祉サービスの適用を受け、若しくは取り消され、又はその申請を認められなかった者(以下「本人」という。)
- (2) 本人の親権者又は後見人
- (3) 本人の配偶者又は 3 親等内の親族
- (4) 本人と同居している者
- (5) 本人の住所地を担当する民生委員
- (6) その他区長が特に必要と認める者

上記の1号自体が区民であることを明示的に求めているのでなければ、文理解釈上、大田区民でなくても、苦情申立ては可能なのではないか、という疑問があるし、6号で区長が特に必要と認めてくれれば、大田区民でなくても苦情申立てできる余地があるように見える。

このような解釈が第1条と矛盾するかどうかであるが、福祉オンブズマン設置の目的が、（区が行い、又は関与する）福祉サービスに対する区民の信頼を高め、福祉の一層の向上を図るためなのだから、苦情の出処が大田区民でなくても、その苦情を公正かつ中立な立場で迅速に処理することによって、福祉サービスの改善が図られるのであれば、間接的にもかもしれないが大田区民が福祉サービスを利用する際の安心感、満足感の向上に繋がり、信頼も高まると言えるのではないだろうか？ 十分に政策目的は果たせる筈である。

あるいは苦情申立てとして処理はできなくても、オンブズマンの発意調査権を活用すれば、該当事業者の問題是正に繋がる調査も実施可能ではないかと考える。

外部監査人は法律の専門職ではないので、厳密な条例解釈とは言えないと思うが、ルールは人が決めたものであり、それを厳格・抑制的に適用することで救済されない不利益を被る人がいる、問題となる事業者のサービスの現状が放置されてしまうことになるのであれば、ルール自体を変えることも視野に入れて、越境サービスでの自区民以外の利用者の不利益救済に正面から取り組んでいただきたいというのがこのトピックでの外部監査人の提言である。

大田区民が越境サービスで他の自治体の事業者の施設で福祉サービスを受ける場合に保護のセーフティ・ネットが外れてしまうことに対しては、当初、救済できるように相手先自治体（少なくとも隣接自治体）と相互に対応する仕組みは作れないのかと検討してみた。しかし、大田区の影響力の及びにくい事業者に対して、質問や調査を行うことは現実的に困難と言わざるを得ない。むしろ、上記のように他の自治体の住民であっても、区に関与する福祉サービスの事業者から受けた不利益事案にオンブズマンが対応できる仕組みを整えて、それを謂わば「大田区モデル」として賛同・追随する自治体を増やしていくことが、周り道にはなるかもしれないが、現実的な広域での問題解決に繋がるのではないかと思料する。

#### 4. 事業者の苦情解決窓口が有効に機能することを政策目標にするのであれば

福祉オンブズマン事務局だけでなく、毎月行う福祉オンブズマン会議でも「事業所の苦情解決窓口が上手く利用されていない」という話題は福祉オンブズマン委員からも指摘されることがよくあるらしい。事業者の苦情解決窓口が有効に機能してくれば、トラブル解決はもっと早いという感覚が共有されているようである。

今年度「発意調査」で特養施設の苦情解決窓口がどの程度機能しているか実態調査する意向を福祉オンブズマンが持っているという話も伺った。

他方では、大きな事業者であると第三者委員<sup>36</sup>会的な受け皿を用意して苦情解決に対応することもできるようだが、小規模事業者にはそれはなかなか期待しえないのも現実と思われる。人々が福祉オンブズマン室に相談を寄せるのは、公正・中立な立場から申立ての調査をし、結論を出してくれるという点に大きな価値を見出している訳で、それが福祉オンブズマン制度の Value、価値と言える。

単に結論が出るスピードが速いだけでは、事業者の苦情解決窓口を利用者が積極的に利用しようとはならないと外部監査人は考える（同じ次元ではないが、企業のカスタマー・センターに電話しても、課題解決というより、何となく言いくるめられたような印象を受けることもしばしばあることと共通するものではないかと思う。もちろん、センターの対応スタッフの専門性が高く、問題の性質を見極め、的確な解決方法を提案してくれることも、時々はある訳だが）。

福祉オンブズマンとして、と言うより、区として事業者の苦情解決窓口の苦情対処力を上げていくことを目指すのであれば、区の人的、財務的リソースを使ったそれなりのテコ入れも必要ではないかと思料する。福祉オンブズマン並みの公正・中立さを担保することができなくても、それに近い仕組みになるように、小規模事業者の場合には、複数の事業者が共同利用できる苦情窓口の仕組みの組成とその水準作りに、区の福祉オンブズマン制度を運営してきたノウハウを投入し、政策誘導のための公助の仕組みの検討もお願いしたいと外部監査人は考える。

---

<sup>36</sup> 第三者委員：「社会福祉事業の経営者による福祉サービスに関する苦情解決の仕組みの指針について」という「技術的助言」が平成 12 年 6 月 7 日に厚労省から社会福祉事業の経営者向けに発出されており、その中に規模に関わりなく原則無報酬の第三者委員を苦情解決体制の一端として設置することを求める内容となっている。

## 5. 他の苦情受付制度等との違い

区が関わっている苦情受付制度には、第1項第1号の中で触れた、国の「行政相談」があり、大田区で公表された制度となっている。これは国の法律に基づいた他律的な救済制度という見方もできる。

大田区の福祉オンブズマン制度は、大田区が政策として採用し、条例を制定して運用しているもので、自律的救済制度ということもできるだろう。

同じような自律救済、あるいはサイレント・マジョリティーの声（実際には少数意見かもしれない市民の声）を拾い上げて区政の改善に反映させる試みは、広聴広報課が関与する、「区政へのご意見ご要望」を集める仕組みや（リンク：[https://www.city.ota.tokyo.jp/cgi-bin/formmail\\_r1/formmail.cgi?d=opinion](https://www.city.ota.tokyo.jp/cgi-bin/formmail_r1/formmail.cgi?d=opinion)）あるいは、「区政に対するわたしの提案」を受け付ける仕組みがある（リンク：<https://www.city.ota.tokyo.jp/kuseijoho/kuminnokoe/kuminteian/index.html>）

これとは別に、区の各施設には「区長への手紙」の用紙が用意されているとのこと。しかし、そのルートを使って吸い上げられた声は、全体の中の1%未満と低調のようである。圧倒的に多いのが、電話によるもの（令和3年度で60%）、次いでメール（同22%）、その次が区の窓口で直接伝えられた意見・要望（同17%）という状況。

また、区のweb site でこれらの制度をどの階層で開示しているかという点、

- 行政相談： MENU ボタン> 生活情報> 相談窓口一覧> 区で実施している専門相談> 行政相談（無料）
- 福祉オンブズマン： MENU ボタン> 生活情報> 相談窓口一覧> 福祉オンブズマン制度
- 区政へのご意見・ご要望：あなたの声をお聞かせくださいボタン> 区民の声（ご意見・ご要望、ご提案ボタン）> 区民の声> 区政へのご意見・ご要望> 区政へのご意見・ご要望（ご意見・ご要望の入力） 注：メールでの受付のみ
- 区政に対するわたしの提案： あなたの声をお聞かせくださいボタン> 区民の声（ご意見・ご要望、ご提案ボタン）> 区民の声> わたしの提案> 「わたしの提案」提出方法

- 区長への手紙： MENU ボタン> 生活情報> 相談窓口一覧

何となく掲載の階層に統一感がないような感じを受けてしまう。もちろん適切な検索を site 内ですれば、希望のページに最短で辿りつける訳だが。

福祉オンブズマン制度には、利用者等の権利保護・救済の役割だけでなく、調査を通じて区政の改善を図るという役割も期待されており、その意味で、権利保護に主眼が置かれた行政相談と、市井の声を吸い上げて、区政の改善のための種とする仕組みの両方の要素をもった仕組みとも言える。

区民等向けにこれらの制度の違いを分かり易く説明するポータルページがあると、区の職員にとっても区民等からの相談事の交通整理がしやすくなり、もちろん区民側にとっても区が用意したサポート体制の違いが分かり易くなってお互いにメリットがあるのではないかと思料する。

また、「区政へのご意見・ご要望」「区政に対するわたしの提案」「区長への手紙」は一つの入り口にまとめてもいいのではないだろうか？ 更に、メールの入力フォームも、ご意見・ご要望と、わたしの提案で共通化できる筈だと思う。尚、紙の用紙を用意した「区長への手紙」の利用度は相対的にかなり低いわけだが、意見吸い上げの共通のネーミングとしては、区長のコミットメントが伝わってくる「区長への手紙」に統一すると、インパクトがあり良いように思う。

最後に蛇足として、区が用意したメール入力方式であるが、できれば、送信後に登録した自分のメールアドレス宛に受信通知を兼ねた、送信内容がコピーされたものが自動で送られると、送信者側としては記録の整理、安心感につながるので改良を検討されたい。

## 6. 大田区のオンブズマン制度の発展の方向性

福祉オンブズマン制度から一般（総合）オンブズマン制度への発展を検討しているかについて福祉オンブズマンの事務局担当者に問いかけをしたが、現状ではそのような構想はないとの回答で、議論・検討もされていないような印象を受けた。

20 年余りの歴史のある大田区のオンブズマン制度であるが、その歴史を踏まえた総括をする報告書を広聴広報課として作成したことはまだない。外部監査人としては、制度の設置目的に対してしっかりと実績を出してきた福祉オンブズマン制度であると、高く評価しているので、現状に留まることなく更なる発展を模索するため、是非そのような総括報告書の作成を検討しても

らいたいと思う次第である。また、現状維持をするにしても、そのような振り返りの作業は有意義である。

本節第 1 項第 1 号でも触れたように、歴史的にはオンブズマンは議会による行政監視的な役割から始まっている。それが今日では市民の代理人的な性格が強くなってきたと言われ、そこで市民の権利保護・救済の役割がより強調されるようになってきている。

この度の包括外部監査の大テーマは大田区の行政機構における内部統制制度の導入状況を評価することであるが、その観点からは、苦情処理を通じて自律的な行政の行動変容に繋がるきっかけを与えている、福祉オンブズマンの活動に着目しており、そのような効果は福祉サービスの分野に限らず、行政サービス全般でも期待できるのではないだろうか。この点に関して、外部監査人自身には特段の知見があるわけではないので、一般（総合型）オンブズマンを採用して長い歴史を持つ、川崎市の区の関係課長 3 名と立正大学法学部教授の山口道昭氏との 2021 年初め頃の座談会の記事を参考として紹介しておくことに留める。

「かわさきの苦情処理・広聴・不服審査のいま」（リンク：

[https://www.city.kawasaki.jp/170/cmsfiles/contents/0000125/125975/10\\_zadankaiP42\\_55.pdf](https://www.city.kawasaki.jp/170/cmsfiles/contents/0000125/125975/10_zadankaiP42_55.pdf) )

## 第4項 監査結果

以上の事実関係の確認と監査人の分析に基づき、監査人は大田区の福祉オンブズマン制度は適切な制度設計が行われ、運営状況も他の自治体のオンブズマン制度の模範ともなりえる位、妥当であると結論する。運営状況報告書を閲覧し、福祉オンブズマンの活動が活発に行われており、機能している様子が伺えた。発意調査権を持つ仕組みも他の自治体と比べて先進的な制度であると認める。他方、広報活動の一部については、改善可能な点があるように受け止めた。

以上から、直ちに改善を要する指摘事項はない。

また、今後の更なる改善のために、以下の意見を具申する。

### (意見 11-1)

前項第1号で触れたように、福祉オンブズマンの年次運用状況報告書のweb site 開示に関して、多数の(15個以上の)PDFのファイルに分割して掲載していると、全体を一気に読むことができず反って煩わしい。せめて、本編と資料編の2部ぐらいの分け方に留めて欲しい。事務局からは、「検索しやすさのため、福祉分野別に掲載しています。音声読み上げ機能で閲覧している方からは、大量の情報を掲載してしまうと、一度全部聞かないと聞きたい箇所が分からないので不便である、というご意見も伺っています。」との追加説明もあったが、そうであれば、報告書全体版の1ファイルと従来通りの分野別ファイルの二通りの選択肢を用意してはどうだろうか。

### (意見 11-2)

前項第3号で触れたように、福祉サービスの提供事業者の事業所と相談者の住所が異なる自治体にある場合の越境サービス提供において、不利益を受けた利用者等が大田区民でないと、大田区が関与する福祉サービスの事業者から受けた不利益であっても福祉オンブズマン制度での調査・救済ができないという議論がある。しかしながら、現条例の目的論的あるいは文理解釈において自区民からの苦情申立てでなければオンブズマンの調査の対象とできないとは必ずしも断定できないのではないかというのが監査人の意見である。オンブズマンを設置した政策目的に立ち返り、現行制度でオンブズマンが対処できる範囲を拡張した運用を検討するか、必要があればルール自体の明示的な改正にも取り組んでいただきたい。引いては、それによって区が提供し、あるいは関与する福祉サービスに対する大田区民からの信頼を高め、福祉サービスの一層の

向上に資するものであると思料する。

**(意見 11-3)**

前項第 5 号で触れたように、「行政相談」、「福祉オンブズマン」の苦情受付制度、ならびに、区民等の意見を吸い上げる仕組みの「区民の意見・要望」、「わたしの提案」、「区長の手紙」をまとめて総合的に案内し、各制度の違いをわかりやすく説明するポータルページの追加を提案する。

また、「区政へのご意見・ご要望」「区政に対するわたしの提案」「区長への手紙」は一つの入り口にまとめても良いと思われる。

さらに、区が用紙したメール入力方式について、送信後に登録した自分のメールアドレス宛に区側での受信通知を兼ねて、送信内容がコピーされたものが自動で送られると、送信者側としては記録の整理、安心感につながるので改良を検討されたい。

(出典： 行政評価年報 令和元年度 総務省行政評価局)

全国行政苦情救済・オンブズマン制度連絡会構成機関一覧 (令和2年3月31日現在)

地方公共 団体等名	名称	事務局
北海道	北海道苦情審査委員	北海道総合政策部知事室道政相談センター
秋田県	秋田県県民行政相談員	秋田県総務部広報広聴課
山梨県	山梨県行政苦情審査員	山梨県県民生活センター
沖縄県	沖縄県行政オンブズマン	沖縄県知事公室広報課行政オンブズマン相談室
札幌市	札幌市オンブズマン	札幌市総務局オンブズマン事務局
函館市	函館市福祉サービス苦情処理委員	函館市福祉サービス苦情処理委員事務局
北見市	北見市オンブズマン	北見市市民環境部市民の声をきく課
つくば市	つくば市オンブズマン	つくば市オンブズマン事務局
川崎市	川崎市オンブズマン	川崎市市民部広聴課
上尾市	上尾市市政相談委員	上尾市市長政策室広報広聴課
新座市	新座市オンブズマン	新座市オンブズマン室
新宿区	新宿区区民の声委員会	新宿区区民の声委員会事務局
大田区	大田区福祉オンブズマン	大田区企画経営部広聴広報課福祉オンブズマン担当
世田谷区	世田谷区保健福祉サービス苦情審査会	世田谷区保健福祉部調整・指導課
中野区	中野区福祉サービス苦情調整委員	中野区健康福祉部福祉推進課庶務係
三鷹市	三鷹市総合オンブズマン	三鷹市総務部相談・情報課
府中市	府中市オンブズパーソン	府中市政策総務部広報課
昭島市	昭島市総合オンブズパーソン	昭島市企画部秘書課
調布市	調布市オンブズマン	調布市市民部市民相談課
日野市	日野市福祉オンブズパーソン	日野市健康福祉部福祉政策課地域福祉係
国立市	国立市総合オンブズマン	国立市オンブズマン事務局
多摩市	多摩市総合オンブズマン	多摩市オンブズマン事務局
横浜市	横浜市福祉調整委員会	横浜市健康福祉局相談調整課
川崎市	川崎市市民オンブズマン	川崎市市民オンブズマン事務局
	川崎市人権オンブズパーソン	川崎市市民オンブズマン事務局人権オンブズパーソン担当
藤沢市	藤沢市オンブズマン	藤沢市オンブズマン事務局
新潟市	新潟市行政苦情審査会	新潟市市民生活部広聴相談課
上越市	上越市オンブズパーソン	上越市オンブズパーソン事務局
富山市	富山市行政苦情オンブズマン	富山市行政苦情オンブズマン事務局
西尾市	西尾市行政評価委員会	西尾市総合政策部企画政策課
吹田市	吹田市福祉保健サービス苦情調整委員	吹田市福祉部福祉総務課
枚方市	枚方市福祉保健サービス苦情調整委員	枚方市健康部健康総務課
明石市	明石市行政オンブズマン	明石市政策局市民相談室
三田市	三田市オンブズパーソン	三田市経営管理部行政管理室総務課
北九州市	北九州市保健福祉オンブズパーソン	北九州市保健福祉局総務部総務課 (北九州市保健福祉オンブズパーソン事務局)
熊本市	熊本市オンブズマン	熊本市市民局オンブズマン事務局
公益社団法人 全国行政相談委員連合協議会		
総務省 行政評価局行政相談企画課		

(注)   は幹事自治体

## 第3章 監査の結果及び意見

### 第12節 人材戦略 人事課編

本節では、大田区の人材戦略の中でも、行政機構のスタッフィング・後継者育成、また専門人材の確保の方針と、現状の課題、課題の解決のための方針やルールの見直しの可否について検討していく。

#### 第1項 大田区の人材戦略を取り巻く状況

##### 1. 少子化による採用難、昇任意欲の低下、若手職員の離職

(少子化の影響)

少子化による採用難は、民間企業だけではなく、既に公務員採用でも遍く見られる現象となっている。

(ジョブ型採用)

今まで日本社会に根付いていた年功序列の考え方を維持できなくなってきた、時代の変化と共に採用への考え方、雇用への考え方も大きく変わろうとする過渡期にあると考えられる。その中の最近の代表的な流行語が「ジョブ型雇用」。比較対象として使われる言葉は日本式の「メンバーシップ型雇用」である。

メンバーシップ型の採用は比較的わかりやすく、新卒一括採用で総合的なスキルを求められる方式である。これが大田区での現状の主流な採用方式になっていると考えられる。

ジョブ型雇用は仕事の範囲を明確にすることで「より専門性を高める」方向性の採用方式である。応募者も自分の能力を活かせるのは何なのかの自覚が必要となる。最近では日立製作所が「全社員ジョブ型に」と報じられている。

ジョブ型雇用が注目されたのは、経団連第5代会長中西宏明氏が推進（正確にはメンバーシップ型の雇用を見直すべき、と提言）していると発表したのがきっかけと思われる。

中西氏は大手企業を中心として行われている新卒一括採用型／メンバーシップ型雇用を否定する発言をしており、その後KDDIでも導入すると報道があり、今後も導入企業が増えていくこと

が予想されている。

その理由としては、国内問題というより、「国際競争力を上げるため」という要素が大きいと考えられている。先進的な外国企業と競争で伍していくためには、長い時間を掛けてオールラウンドプレイヤーを育てる新卒一括採用型では専門職が育ちにくい、というデメリットがあるからだ。

総合職からの育成では入社時から専門分野で育成されてきたスペシャリストに追いつくのは難しいと思われる。

また、民間企業ではダイバーシティ（多様性）の浸透も進んでいる流れの中で、硬直性のある日本式メンバーシップ型採用では、さまざまな状況を持った有能な人材をうまく活用できない惧れがある。

例えば「子育て・育児と両立しながらの時短勤務」、「介護をしながら在宅勤務」、「外国人労働者の受け入れ」等。そういった働き方の多様性を受け入れてる上でも、ジョブ型雇用はフィットして人材の確保につながっていくと見られている。

ジョブ型の場合、経営管理者層は、逆に専門家としてのキャリアの先に出てくる可能性のポジションということになる。日本でも「一芸に秀でれば、多芸に通ず」という諺があるように、その道にまい進することは伝統的な生き方であったとも言えるのではないだろうか。実際、会計士や弁護士などの中・大規模プロフェッショナルファームではこのようなキャリアシステムになっている。

日本式メンバーシップ型採用は、新卒一括採用で職種を限定せずに総合職として採用する場合も多く、職種や仕事内容を長い期間に渡ってローテーションさせ適正を見極め、本人の希望等も取り入れつつ会社を長く支えていく人材を育てていく、採用と育成と評価の方針である。かつての高度成長期には、これが日本経済の発展の原動力とも見られていたことがある。

早期退職をしないように「年齢が上がる度に昇給していく」、「長く勤める程、退職金が多くもらえる」という手法をとることで、終身雇用のように長く勤めてもらうことを前提とした仕組みである。

回りの他の組織も同じ戦略を採用する中で、防衛的にも人材の確保の戦略として長く用いられてきた。メリットは多くあるものの、「専門職の人材が育ちにくい」といったデメリットもあるため、IT化の進む現代にそぐわない部分があるとの見方もある。メンバーシップ型雇用慣れた日本社会では、欧米で主流のジョブ型雇用に対する意見も根強くあり、ジョブ型雇用が今後定着していくかどうかは現時点では不透明である。

他方では、メンバーシップ型の人事戦略は、かつての原型を維持することはできず、役職定年制の浸透などで魅力が薄れつつあり、上場企業でもキャリア採用での転職が一般に広がる中で、慣れ親しんできたとはいえ、人事の様々な今日の問題解決に役立つとも言えない中途半端な仕組みになりかけているのではないかと外部監査人は考えている。

（昇任意欲の低下）

女性昇任状況 は令和 3 年度人事白書 P15 に簡単に触れられているが、民間企業に比較して管理職（課長以上）での女性比率 17.7%はやや高めではないかと外部監査人は認識している。帝国データバンク調査では、平均 9.4%が 2022 年調査結果。（リンク：<https://prtimes.jp/main/html/rd/p/000000529.000043465.html>）政府の男女共同参画白書では、2020 年が女性管理職割合 13.3%となっている。（リンク：[https://www.gender.go.jp/about\\_danjo/whitepaper/r03/zentai/html/honpen/b1\\_s02\\_02.html](https://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/r03/zentai/html/honpen/b1_s02_02.html)）。民間企業でも経営者や上級管理職が女性を管理職に昇進させたいという方針を持っていても、女性従業員側は色々な事情から余り積極的ではないという状況は外部監査人自身、見聞きしたことがある。

他方、中堅職員では性別にかかわらず昇任意欲が落ちてきているという人事課からの説明があった。例えば、主任職（申込制による選考）は係長・課長補佐及び管理職（課長級）選考の基礎となる職位であり、特に高度で困難な業務に積極的に取り組むことが期待されている職位である。人事課としては受験資格を有する職員に積極的に受験申込してもらいたい、申込率自体が近年 4 割未満に低迷しているとのことである。

魅力ある職場にするための施策として区では令和 3 年度に「職員のワーク・ライフ・バランス推進プラン 5 年計画」を策定しているが、これがためとは思わないものの、昇進対象世代のワーク・ライフ・バランス重視が逆に昇進意欲の低下に一役買っているのではと思えるような雰囲気人事担当者も感じることもあるらしい。

（若手職員の離職）

人事課担当者の印象としては、自発的意思による退職である「普通退職」の中で、若くして退職する職員が増加傾向にあるという話があった。実際には、令和 2 年度の退職者総数 219 名中、普通退職は 27 名であり、確かに令和 3 年度は 262 名の退職者総数のうち、普通退職は 42 名と大きく増えている。この中で 30 前半あるいは 20 代の若年職員がどれほどいたのかはわからないが、注目すべき人事上の事象なのだと思う。

大田区の人事行政のあらましは、「大田区人事行政の運営等の状況の公表に関する条例」に基づいて、詳細な内容が「大田区人事白書」という文書にまとめられ公表されている。最新版は統計的な過去データについては令和 3 年度中のもの、それ以外は令和 4 年度に入ってから動きも含めたものをまとめたものである。（リンク：  
[https://www.city.ota.tokyo.jp/kuseijoho/ota\\_plan/kobetsu\\_plan/kusei\\_susu\\_mekata/jinjihakusyo/R04\\_jinjihakusyo.html](https://www.city.ota.tokyo.jp/kuseijoho/ota_plan/kobetsu_plan/kusei_susu_mekata/jinjihakusyo/R04_jinjihakusyo.html)）

外部監査人は、最新版の 1 年前の白書を主に資料として利用した。

## 2. 職員採用の仕組み

採用活動は特別区全体で行うものと大田区独自のもの組み合わせである。

（特別区人事委員会経由の一括採用活動）

- ・特別区人事委員会で一括採用試験する方式は 5 パターン（下記 I 類から氷河期対策まで）
- ・I 類は基本的に学歴資格条件不要（一部、資格・学歴を問うものもある）の職種別採用で事務職を含む 11（狭義では 9）分野で。III 類は若年層（18 歳～21 歳）をターゲットにしたもので事務職種のみ
- ・障がい者枠採用は 18 歳から 31 歳まで（ただし、令和 5 年度実施分から、61 歳未満まで受験可能）で、これも事務職種のみ
- ・経験者採用（キャリア採用）は職種歴で 1 級から 3 級に分けている。これが民間企業経験者枠と言える。区単独でキャリア採用を実施する仕組みはない。
- ・就職氷河期対策：採用後は事務的職種に従事（人事白書 P7 参照）
- ・I 類の試験は大学卒業程度の学力を見る、III 類は高校卒業程度の学力を見るものである。I 類に関する応募倍率はまだ 1 以上だが既に少子化の影響を感じるトレンドになっている。
- ・I 類で最終合格者については高得点者から希望区 1 ～ 3 の順に人事委員会は合格者を各区に提示し、提示を受けた区で採用面接になる。採用面接合格者には区から内定を出す。不合格であれば人事委員会は次の順位の区に提示する。人事委員会の採用候補者名簿

に掲載されても、採用面接で合格するところがなく、特別区に就職できない試験合格者もあ  
る。

- ・合格者から希望区の上位に選んでもらえるよう、区では毎年制作する紙パンフレットにも力を入  
れてきた。R4 年度以降は電子版にも力を入れていく方針とのことである。

(大田区独自の採用活動)

- ・人事委員会の統一試験の応募職種に該当しない職種については区選考（特別区人事委員  
会から任命権者である区長に委任）で採用することになる。
- ・ただし、人事委員会で決めた選考の基準と方法に従うことになる
- ・職種によって、区選考は I 類・II 類・III 類の採用区分となる。II 類は元々、区選考だけ  
のための分類（福祉など、各区の需要を反映）
- ・II 類の試験は短大卒程度の学力を見るものである。
- ・任期付き職員採用制度は区長が任命権者で、人事委員会の承認を得た一般任期付き職  
員と 3 年未満の育児休業期間の範囲内で任用（採用）される育休任期付き職員の 2 タイ  
プである。
- ・「大田区障がい者活躍推進計画」に基づき、常勤職員以外に障がいのある会計年度任用職  
員<sup>37</sup>（オフィス・サポーター）を新たに R3 年度から採用した

### 3. 区の昇給の仕組み

#### 1) 給与の体系

区の職員の給与は、法律または条例に基づくもの以外は支給できないルールとなっている。

---

<sup>37</sup> 会計年度任用職員とは、白書でも P105 から 1 章が当てられているが、一般職の非常勤職員が会  
計年度任用職員である。大田区では令和 2 年度から任用を始めた。地方公務員法で規定されて  
いる守秘義務等の職務上の義務が課されるが、営利企業への従事制限の規定はパートタイムの会計  
年度任用職員には適用されない。

給与の構成要素は、給料（基本給にあたるもの）＋諸手当であり、この諸手当の中に白書では明示されていないが、賞与が含まれている。諸手当の他の主なものには扶養手当、地域手当、住居手当、通勤手当、時間外勤務手当、退職手当がある。

地域手当は、特別区内に勤務する職員に対して＋αで支給されるようになっていて、その支給率は20%となっている（おそらく給料月額に対して）。

「平均給与月額」という統計データは、人事委員会勧告では「月例給」と呼ばれる給料月額と毎月支払われる諸手当で計算されている。ただし、国家公務員の平均給与月額からは時間外勤務手当と特殊勤務手当等、含まれない手当があるため、同じベースで計算した平均給与月額も白書には併記している。

#### （賞与）

賞与は、人事委員会勧告では「特別給」とも呼ばれ、期末手当と勤勉手当という名称で呼ばれている。基本的に期末手当は6月30日、勤勉手当は12月10日に支払われるようだ。

令和2年度の「支給率」は一般職員に関していうと、期末手当2.55月分、勤勉手当2.05月分の合計4.60月分となっている。これは、東京都の4.55月分、国の4.45月分には比べても表面的には多く見える。尚、管理職員（課長以上）には年間の支給月分は4.60と同じだが、勤勉手当の方に比重を多くした按分になっている。

令和3年度になると、大田区の支給率は4.45月分となり、0.15月分、減少している。東京都も同じ4.45月分、国は4.30月分である。

先程、「支給率は・・・表面的には多く見える」と書いたが、実際の賞与の支給額は、給与月額あるいは、月例給に単純に支給率を掛けて計算されるわけではない。ここには白書でいうところの「職務段階別加算率」や「管理職加算率」が影響してくる。（令和3年度発行の白書だとP56）

具体的には

期末手当 = {(給料月額+扶養手当+地域手当)+(給料月額+地域手当)×職務段階別加算割合または給料月額×管理職加算割合}×支給月数×欠勤等日数に応じた支給割合

勤勉手当 = {(給料月額+地域手当)+(給料月額+地域手当)×職務段階別加算割合または給料月額×管理職加算割合}×支給月数×欠勤等日数に応じた支給割合×成績率

これらの算式を読み解くと、一般職員は給料月額と地域手当を足したものに職務段階別加算割合を掛けたものが、+α要素、管理職の場合には、おそらく地域手当が元々ないのだから、給与月額に管理職加算割合を掛けたものが+α要素になっているということと、一般職員については期末手当の計算ベースに扶養手当も含まれるということになる。東京都や国が同じ算式や加算率を使っているかどうかはわからないので、支給率だけで比較しても正確ではなく、実際の支給額水準の違いを反映している保証はない。

職務段階別加算の対象職員及び割合については、人事委員会の承認を得て「職員の期末手当に関する規則」「職員の勤勉手当に関する規則」に定めているとのことである。管理職加算率についても同様の手続きになっていると考えられる。

## 2) 給与水準・昇給の仕組み

### (給与水準)

初任給（白書 P 4 6）は給与条例第 6 条で人事委員会が定めると規定されている。それは下限・上限のあるレンジではなく職種・学歴またはキャリア採用タイプ毎の固定値である。それぞれの区による運営上の例外は認められていない。

国家公務員の水準は超えないような運営慣行になっている（法定ではないとのこと）。ルール的には、国家公務員の水準を超えるような決定をする場合には、越えなければならない理由を調査して明らかにしなければならないとされている。なので、敢えてそれに挑戦しようという地方自治体の人事委員会はないのだろうと推測される。

また、人事委員会の決定においては、その時点における労働市場の需要と供給の関係がストレートに給与水準に反映される訳ではないらしい。

尚、「民間準拠方式」と言って、給与水準は民間と同等（を指す）という基本的な考え方はあるので、民間よりも低い水準にすることは目指していない。実際、技能労務職は比較される民間類似職種の平均給与よりも大幅に高い傾向を示している（ただし、厳密な比較は無理と人事課では考えている）。人事課からの説明では、民間に比べて極端に水準を高くする意図があるわけではないが、結果的に技能労働職の給与はそのような傾向になっているにしてもその理由・背景は不明とのことであった。

他方、事務職に関しては、対比すべき民間給与をどのように求めるかで結果は大きく変わり、民

間比較は容易ではないと言える。

(昇給の仕組み)

毎年基本的には昇給する(昇給なしも制度としてはあり)が同じ入所歴でも、勤務成績評価を受けて、また、加算・抑制の調整を経ての昇給になるため、同一給与額ということはない。

(詳細は白書 P 5 2)

勤務成績評価は A から E の 5 段階。 E 評価だと昇給無しとなる。

政策として 55 歳からは昇給が抑制される仕組みにしている。

各区で職員を採用後の給与スケールに関しては、人事委員会でそれを直接決定するわけではないが、

- ・ 人事委員会から昇給幅の上限値が示される
- ・ 人事委員会から承認を得て、標準以上の昇給幅を設定することは可能になっている

ざりとて、区ごとの昇給幅が大きく異なっている実態はないらしい。

人事委員会は特別区の区長全員に対して、同一の給与水準の勧告を行い、区長たちはそれを各区で条例に落とし込んで、区議会の決議を経て、条例改正という形で新たな給与テーブルが決定される仕組みになっている。

令和 3 年度発行の人事白書 (P 4 6) によると、高卒採用と大卒採用の平均給料月額 は初任給で、1.2488 倍、勤続 10 年で 1.093 に低下するものの、勤続 15 年では再び、1.212 倍に格差が開き、勤続 20 年で 1.1057 に低下するという統計値になっている。しかしながら、これはそういう昇給カーブの制度設計をしているという訳ではないようだ。

「職員の経験年数別・学歴別平均給料月額」は、基準日における該当経験年数の職員の給料月額の平均を示したもので、年により差は変動する。経験年数 10 年目で必ずしも差が減少するわけではない。高卒と大卒では主任選考の選考対象年数などに違いがあるため、在職 20 年目くらいまでは差が大きい傾向がある。その後は差が小さくなる傾向がある。以上が、人事課からの説明だった。

## 8. 特別区人事委員会

特別区人事委員会は千代田区飯田橋に事務局が設置され、人事委員会は特別区人事・厚生事務組合の管理者が、その議会の同意を得て選任した3名の委員により構成されているとそのweb siteで説明されている。(リンク：  
<https://www.union.tokyo23city.lg.jp/jinji/jinjiiinkaitop/jinji/gaiyo.html> )

人事委員会の権限は、地方公務員法第8条に規定されており、次の事務を処理することとされている。

- 1) 人事行政に関する事項について調査し、人事記録に関することを管理し、及びその他人事に関する統計報告を作成すること
- 2) 人事評価、給与、勤務時間その他の勤務条件、研修、厚生福利制度その他職員に関する制度について絶えず研究を行い、その成果を地方公共団体の議会若しくは長又は任命権者に提出すること
- 3) 人事機関及び職員に関する条例の制定又は改廃に関し、地方公共団体の議会及び長に意見を申し出ること
- 4) 人事行政の運営に関し、任命権者に勧告すること
- 5) 給与、勤務時間その他の勤務条件に関し講ずべき措置について地方公共団体の議会及び長に勧告すること
- 6) 職員の競争試験及び選考並びにこれらに関する事務を行うこと
- 7) 職員の給与がこの法律及びこれに基づく条例に適合して行われることを確保するため必要な範囲において、職員に対する給与の支払を監理すること
- 8) 職員の給与、勤務時間その他の勤務条件に関する措置の要求を審査し、判定し、及び必要な措置を執ること
- 9) 職員に対する不利益な処分についての審査請求に対する裁決又は決定をすること
- 10) 8と9のほか、職員からの苦情相談に関すること
- 11) 1～10までを除くほか、法律又は条例に基づきその権限に属せしめられた事務

(特別区人事・厚生事務組合)

ここでいう、「特別区人事・厚生事務組合」は、特別区(長)の権限に属する事務の一部を共

同して処理するため、地方自治法第 284 条第 1 項に基づく一部事務組合として昭和 26 年（1951 年）8 月 10 日に東京都知事の許可を得て設立された、70 年以上の歴史を持つ長命な組織体である。設立当初から現在にいたるまで構成団体は、23 の特別区であり変更されていないが、組合の名称、共同処理事務等については数次にわたり変更されている。

設立の契機は、昭和 25 年に公布された地方公務員法の規定により、昭和 26 年 8 月から特別区の固有職員のために人事委員会を設置することが義務付けられたことから、それぞれの区で単独で行うより、これを共同処理することが総意となったためである。

設立当初の組合の名称は、「特別区人事事務組合」であり、その共同処理事務は地方公務員法に定める人事委員会の事務及び同法第 43 条の規定による共済制度の助成に関する事務であった。現在の名称は昭和 42 年 4 月 1 日からのものである。

途中で人事委員会が廃止されて公平委員会が設置されたり（昭和 27 年）、また、人事委員会が復活したり（昭和 53 年）して、組合の共同処理する事務の名称が変化していたり、特別区以外の団体の事務の共同処理も引き受けたりして、業務範囲は基本的に拡大基調の組織であった。中には途中で共同処理をやめている事業もある。

#### 特別区人事・厚生事務組合の活動(共同処理事務)

- 特別区人事委員会に関する事務
- 共同研修に関する事務
- 互助制度の助成に関する事務
- 上記のほか特別区の人事及び福利厚生に関する事務
- 組合教育委員会に関する事務
- 恩給の給付
- 公務災害補償に関する事務
- 更生施設、宿所提供施設及び宿泊所の設置・管理
- 路上生活者対策事業に関する事務
- 法務事務

つまり、特別区人事委員会の権限下にある特別区職員の採用試験の事務や給与等の勤務条

件についての勧告の実質的な事務は組合の方で運営されていると考えられる。そのためか、人事委員会に関する web site の記述は少な目で、組合の web site に間借りしているような印象であり、傍目にも主体は組合の方なのだろうと見える。

現在の組合の管理者は江東区長の山崎 孝明氏である。また、組合は自ら意思決定機関としての議会を持っているとのことである。議会の議員は各特別区の区長であり、議員の任期は区長としての任期と一致している。(リンク：

<https://www.union.tokyo23city.lg.jp/somu/tokujinko/gikai.html> )

尚、本節では、以後、特に断りがない限り、「人事委員会」は特別区人事委員会を指すものとして引用する。

## 第2項 監査手続

前項ならびに次項の事実関係にあたる情報は、2022年9月13日ならびに12月15日に行われた人事課とのヒアリング、ならびにヒアリング以外での追加質問への回答、あるいは外部監査人独自の情報収集という形で得られたものである。

外部監査人と人事課との間の質疑応答の内容は記載を省略する。

次項にて、以下の観点から掘り下げて分析する。

1. 人材確保戦略
2. 人材育成方針
3. 職員のキャリアプランニング支援
4. 人材のダイバーシティ
5. IT人材の確保
6. 特別区人事委員会による人事制度のフレームワーク化のメリット・デメリット
7. 東京都の市部の人事委員会の状況

## 第3項 監査人の分析

### 1. 人材確保戦略

#### 1) 重点目標

兎にも角にも、人事委員会を通じた統一試験の合格者に採用面接を受けてもらえるように、希望区のリストの上位に大田区の名前を入れてもらうことが重点目標になる。

今の一括採用試験の仕組みでは、統一試験の応募職種に該当するものを重ねて区選考で独自に募集することができない。

仮に欠員が出て経験者採用しようと思っても、経験者採用は特別区人事委員会に権限があ

る。区の採用要望は人事委員会に1年前、2年前のタイミングで伝える仕組みで、緊急のニーズには機動的な対応ができない。

但し、人事課の説明からは、区で独自に採用選考を実施したいというニーズや意向はないという印象を受けた。区の人事課は人事委員会採用方式に慣れ親しんで、かつ満足しているように外部監査人は感じた。そして現在の採用システムは正規職員採用に関しては非定期的な随時募集への対応もなく、人材の官・民相互交流がスムーズにできるようには設計されていないと言わざるを得ない。

一定の職務経験があると統一試験を経て採用された職員の初任給への加算ができる仕組みがあるが、気持ち程度の少額の加算に留まるそうである。初任給水準も人事委員会で決めることになっているため、大田区として独自に魅力ある水準を設定して募集する自由はない。

したがって、給与その他の待遇面で、大田区での就職を魅力的にする、相対的に優位にする道は断たれていることになる。

そうなるとアピールポイントは就職してからの働き甲斐や勤め先としての安定度ということに力点が移ることになる。後者は伝統的に公務員の魅力として語られる一般的なポイントであるが、実際の職場が安定度を感じられる程、余り変化のない「安泰な」ものなのかは、社会が変わる中で何とも言えない点であろうし、そこに大きな価値観を見出す応募者がリーダーシップを取って変革に立ち向かっていけるとは考え難い点でもある。前者については、大田区の人事課として具体的にどんな事を語るのか余り詳しい情報が得られていないので、これ以上のコメントは控える。

## 2) 他の特別区への転職

ちなみに、人事委員会で採用時の統一試験を実施するのであれば、採用後に職員本人の希望で他の特別区に空き枠があれば再試験無しで転職できるのか尋ねてみたところ、特別区相互の人事交流制度が使えるケースでは、厚生年金、共済も引き継がれる形で、かつ無試験で転職できるそうであるが、このルートはどうも狭き門のようである。

区と区の間で話を進めるルートではなく、個人的に転職を目指すのであれば、過去の試験合格の結果に基づいて、直接意中の区の門を叩くことは現状のフレームワークでは叶わず、まず、今の勤め先の区を退職し、特別区以外でしばらく仕事をしてから特別区人事委員会の試験を再受験して転職するしかない。人事委員会での経験者採用枠での応募も、年齢等の条件を満たせば可能とのことである。

### 3) 外部監査人の評価

以上から、少子化が進む日本で、上場民間企業でも 20 代前半の若年層の採用では採用予定数に達しないことが珍しくない状況で、大田区としてスムーズな世代交代と組織構造を維持していくための必要人数を採用していくのはかなり困難であり、現状のフレームワークでは、大田区の人事部としてできるアクションも限られるというのが、外部監査人の見立てである。これでは、人材確保戦略と言えるレベルの対策は打ち出しようがないのではないだろうか。

他の特別区への転職の話から導き出せるのは、採用事務を 23 区全体で共同運営していても、それは人材を 23 区全体でプールして活用することを考えた制度設計にはなっていないということである。ある区で採用されてそこである程度の行政の職場経験をした公務員が、何らかの事情でそこを離れ、他区でキャリアを高めて行こうと思っても、現在の人事のフレームワークは、採用した区で長く人材を囲い込むことを最善としているものなので、留まることが意に沿わなければ、煩雑な再試験の仕組みのために当人が公務員のキャリアに終止符を打つことになったとしても関知しない、そのような個人の事情を最大限配慮する価値はないと告げているようにも感じられる。今の世の動きからすれば、出入りがしやすい仕組みにした方が、反って人材確保に繋がるのではないかと思えるのに、残念なことである。

## 2. 人材育成方針

### 1) 区の方針

人材育成基本方針（H31 年 1 月改訂： 4 年前の改訂）では人事・研修における次の 3 つの方策で人材育成を推進することとしている。

- (1) 基本は職場での OJT で、これの支援を強化する
- (2) 人事評価とキャリアデザインを中心とした OJT、OFF-JT、異動・昇任の有機的連携
- (3) 職員が意欲的に業務に取り組める勤務環境の整備

また、能力開発については白書 P 2 1 に、職場内研修（OJT）と職場外研修ならびに自己啓発支援がハイライトされている。

能力開発のためには、研修体制だけでなく、定期的な異動等で多様な職務経験の機会を与え

る、区政全般にわたる視野を広げてもらうと同時に（一般的な）職務遂行能力を養成するという考え方を採用している。他方、適材適所という考え方ならびに、積極的に未経験の職務への配置を行って潜在能力を引き出すという方針も持っている。

## 2) 能力育成期間

能力育成期という考え方があり、採用から概ね 10 年、その間に計画的異動を実施、その後を能力拡充・発揮期と位置づけている。拡充期でも潜在能力を活用するため未経験の職務等への配置を行うことを明記している。

新規採用後 2 回目までの異動は、同一所属 3 年以上になると異動年限という捉え方をしている。それを超えた係員・主任は 4 年が異動年限になる。

なお、係長級は同一職（ポスト）3 年以上が異動年限

## 3) ジョブローテーション

事務職と専門職（事務職以外の職種）ではジョブローテーションの仕組みはやや異なる。

職員配置方針、人事異動基準は職員が自由に閲覧できるようになっているので職員に異動の予測可能情報を与えていることになるだろう。

4 月 1 日がメインの定期異動だが、令和 4 年度は 8 月 1 日付の人事異動も相当数あった。新型コロナ対応など、機動的な対応ができるように定期外異動もそれなりの規模で行われるようになってきているとのことである。

なお、採用時の職種を超えた異動は「転職」扱いとなり、人事委員会管轄の試験（「転職試験」）を受けなければならないようである。また、転職試験の受験に関しては年齢制限も設けられているとのことである。その点は、ジョブローテーションする上での制約条件になる。

異動の実施に当たっては全職員から自己申告書の提出を求めている。持てる資格・免許の活用意思や、能力水準の自己査定、異動希望、異動先希望、個別配慮事情などを書いてもらうとのこと。

能力拡充期・発揮期の職員については、より自己申告書と所属長の意見を重視した配置・異動になってくる。

#### 4) 外部監査人の評価

人事課としては区の事務職系、行政系の仕事は大変多岐に渡るので、色々なところを経験してもらいたいから、10年の能力育成期間は長いとは思っていないとのことであったが、外部監査人は今時の働き手のキャリア形成への期待からすると長すぎると考えている。10年の間に主任には上げられるが、まだ管理職とは位置づけられていない係長には昇任できない仕組みで、大量採用時代の、職員数の割りに管理職を増やせない時代の考え方を引きずっているように感じる。10年かけて能力を育成し、係長手前で職員側がそれで満足しているとすれば、金銭的な待遇では十分に報いられているということなのかもしれないが、民間では年齢の割にポジションに伴う責任ある仕事を任せられていないと見なされる可能性がある。

公務員は特別な仕事に就くのと、今の仕組みに留まることを正当化することもできると思うが、それによって民間の人材育成の考え方との違いが広がれば、その分、官民の人材交流には妨げとなると考える。この点は人材確保にも直接または間接的な影響があるだろう。

### 3. 職員のキャリアプランニング支援

#### 1) 昇任の仕組み

昇任については人事白書 P10,P11 にまとめてある。

主任と課長級への昇任にあたっては、今も申込制で申込者に対して、昇任選考（能力実証）を行っている。係長と課長補佐に関しては本人の申込に拠らない能力実証で昇任する。なぜ、主任職も能力実証方式にしないのか、そこに合理的な理由があるのかはよくわからない。

人事委員会が定める受験資格等の基準に基づき、各区で昇任選考を実施して、上位の職への任命ができる制度になっている。人事委員会が基準を定める権限を有することが、地方公務員法に定められているとのことである。

大田区の組織運営上のニーズがあっても、人事委員会のルールを満たさないと昇任試験が受けられないというのは、実務的に不便を感じるものなのか人事課担当者に尋ねてみたところ、

「人事委員会では昇任制度の見直しも良くやられていて、人事委員会と各区が意見交換をして、課題やそのための対応を協議しながら進めて、最終的には人事委員会が一般的な基準を

定めていくことになる。なので人事委員会のルール自体は妥当と考えている。」という回答であり、質問への直接の回答ではないが、要点としては人事委員会がルール作りをすることは法定のものであり、また、そのルールの見直しも良く行われて利害関係者である各区の意見も反映した民主的なルールになっているのだから、実務的な不便が仮にあったとしても甘受すべきというスタンスではないかと推測する。

大田区のこれまでの昇任モデル（最短で）：28歳 主任、33歳 係長、37歳 課長 ……外部監査人はこれが特別区全体のモデルかどうかは確認していない。
--

部課長には役職定年制を導入しようとしているところらしい（60歳を原則として役職定年に）

## 2) 主任職への申し込みの低迷

主任職（申込制による選考）は係長・課長補佐及び管理職（課長級）選考の基礎となる職位であり、特に高度で困難な業務に積極的に取り組むことが期待されている。受験資格を有する職員に積極的に受験申込してもらいたいが、申込率自体が4割未満に低迷しているとは前項1号で既に触れたトピックである。

人事課からの説明によれば、特に若年層職員の昇任意欲の醸成のため、昇任への不安解消等、昇任意欲を阻害する具体的な要因を的確に把握し、取り除いていく方策の実施が課題となっている。具体的アクションとして、研修の活用、所属長（課長）による個別面談（年2回）などのさまざまな機会を通じて職員とのコミュニケーションを充実させ、職員のモチベーションの維持・向上を図るとともに、キャリア形成への助言を求めているとのことである。

人事部では、各所管課課長との日頃の意見交換で折に触れ職員とのコミュニケーション結果のフィードバックは受けていて、

- ・育児・出産というライフスタイルの捉え方の大きな変化を感じる（世代間ギャップ？）
- ・12月頃は職員からの自己申告書も上がってくるので、人事課でも目を通してはいるが、記載内容は額面通りに受け止めており、主任昇任に積極的でない真意も自己申告書から把握できているという認識である

自己申告書から人事課で真意は把握しているとのことであるが、若年層の昇任忌避に関する職員の真意は上司と部下という立場でのコミュニケーションからは表に出ないことが多いと外部監査人は考える。

### 3) 外部監査人の評価

大田区の最短昇任モデルの年齢と役職であるが、肌感覚として若手の力を組織の活力に活かそうとする組織であれば、各職位でこれより3～4年早く昇任しても良いのではないかと感じるところである。しかし、人事委員会の考え方が変わらないのであれば、大田区としてできることはないということなのかもしれない。

主任職への申し込みの低迷の問題に関しては、区では上司とは異なる立場のメンター制度<sup>38</sup>は導入していないので、人事課が昇任対象の若年層職員に直接かつ匿名のアンケートを実施する、あるいは外部の調査会社に依頼するなど、真意を丁寧に聞き出し、分析可能な情報を得るための一層の工夫が必要ではないかと思料する。

## 4. 人材のダイバーシティ

### 1) 現況

職場のダイバーシティに関して、人事政策の中では特に取り上げられてはいないということをヒアリングの中で伺った。

これは4000人規模の職員数の組織として既に十分なダイバーシティが実現できているからなのかどうかは良くわからない。

ダイバーシティとは「多様性」のことであり、企業経営においては「人材と働き方の多様化」を意味する。ダイバーシティ・マネジメントというのは「組織全体が働くことに関する多様な価値観を受け

---

<sup>38</sup> メンター制度とは、所属する上司とは別に、年齢の近い年上の先輩社員や、社歴が近い先輩社員が新入社員や若手社員をサポートする、新入社員からすると相談しやすい兄／姉のような制度と言われる。しかし、必ずしも兄／姉のような年齢の近いサポート員だけでなく、聞き上手のおじさん／おばさんメンターも十分ありうるのではないかと外部監査人は考える。メンターは英語のMentorからきており、直訳すると助言者相談者という意味合いになる。

入れるように意識改革を進めていくこと」である。

近年民間でダイバーシティへの取り組みが注目されてきている背景には、働く社員の価値観が多様化してきたことはもちろんのこと、日本企業がグローバル競争を勝ち抜いていこうとしているなかで、もはや単一的な価値観で組織を動かしていくことが困難になってきているという状況を指摘する意見がある。

## 2) 総務省の問題意識

では、グローバル競争には参画していない、また、組織が生き残るためのイノベーションが重視されない（本当にそうかどうかはわからないが・・・）公務員の職場でのダイバーシティは不要なのだろうか？

これについては総務省自治行政部公務員部が「地方公務員における ダイバーシティ・働き方改革推進のためのガイドブック」を令和 2 年 3 月にリリースしているので、そのリンクを示しておく

（ [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000679790.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000679790.pdf) ）

少なくとも総務省は地方自治体にダイバーシティへの配慮が必要だと思っていたようである。

元々女性活躍のテーマのガイドブックに障がい者雇用のトピックも加えてガイドブックを刷新したという体裁であるが、はしがきに「職員の福利厚生を越えて、地方公共団体の経営戦略として、危機感をもって」という言葉が入っている。

## 3) 外部監査人の評価

外部監査人としては、やはり経営戦略の問題として大田区もダイバーシティを意識した組織運営に取り組むべきではないかという意見である。

前のトピックの若年層の昇任忌避の問題であるが、昇任を考えないスタッフは 3 年または 5 年の上限の有期契約という形でしか働けないというのが人事部の考え方と伺った（昇給テーブルの仕組みとの絡みもあるのだろう）。常勤スタッフは基本的に昇任していくべきものという捉え方が基本になっていて、昇任を目指さない常勤職員と、キャリア形成を目指す常勤職員の組み合わせで行政サービスを提供する組織を運営していこうという考えは採用されていない。

しかし、一つのロールモデルだけで組織運営をしなければならないということはないと思われるので、

様々な価値観を持つ職員を繋ぎとめられる柔軟で複線的な組織運営の考え方が採用されれば、これも働きやすく・無駄に人材を流出させない組織に向かっているのではないだろうか。

また、ダイバーシティへの取り組みで大事なのは、組織内の意思決定プロセスへ多様な考えの人々が参画していくことだと外部監査人は考えている。変化に強い組織は同質性の重視ではなく、多様性を重視して、色々な立場、考えの人が包摂され、生き生きと働き、意思表示ができる組織である。

## 5. IT 人材の確保

### 1) 専門人材への配慮

人事部から見ても、事務職の中でも（高い）専門性を有すると考えられるのは「戸籍事務」「税」「会計」「ICT システム」などとなっている。

通常より長めの配置を認めていないわけではないが、人材育成・キャリア形成にも配慮して（将来の異動の機会を確保して）もらいたいとの申し送りをする。習得するまでに時間が掛かったり、レアケースへの対応というところで、本人の意向や所属の要望に応じて、異動の時期を調整したり、長くいる職員には後任を育ててもらいたいと所属長に念押しすることもある、という説明を伺った。

制度的にも高度な専門的知識・経験を要する職務に従事する職員については異動基準年限を延長する特例基準を設けているとも伺った。

専門的知識を有する人材の確保は大田区の人事課でも非常に大きな課題と認識している。

現在は、事務職として一律に採用し、上記のスペシャリストも内部でそれぞれの分野の部署で経験を積ませて、よりスペシャリスト人材として育成する方針で対処している。戸籍や税務についても入庁時にある程度の知識があることを前提として採用しているわけではないとのことだった。

したがって事務職系のスペシャリスト要員を事務職というカテゴリーで一括採用する枠組みについては、採用後、様々な業務を経験させながら育成していくため、特に不都合はないというコメントをもらっている。

スペシャリストで管理職の仕事をしたいわけではなく、現場でその専門性のレベルを高めて組織に貢献したいと思う職員については昇任なしに金銭的な待遇を大きく向上させることはできず、昇任したからにはその職位の管理職としての役割をしてもらわなければ困るというのが、現状での人

事課の考え方であると外部監査人は理解している。人事課はこの点に関して、その通りだとは同意していない。

なお、民間からの任期付き採用で、課長級の場合、部下が付かないパターンはあるが、それ以外の部分の業務責任としては他の課長と同等のパフォーマンスが期待されるとのことである。

## 2) IT 人材の確保

これまでの枠組みは IT 系という特殊な知識体系が必要な業務に従事する職員もジェネラリスト枠で採用された事務職で一から育成することになるし、本人の意向だけでなく、適性を見て配置・育成すれば、問題とはならないと考えるというコメントがヒアリング時点であった。

東京都では既に遅くとも令和 4 年秋には、ICT 職が、事務職とは別に職種分類として採用選考されることが公開されていた（リンク：

<https://www.saiyou2.metro.tokyo.lg.jp/pc/ict/>）。I 類 B の新方式のカテゴリーとキャリア活用採用選考の 2 パターンでの採用で、「事務系」ではなく、「技術系」の枠内での募集をしている。これについてはヒアリング時点でも区の人事部は把握しており、都において各局事業における ICT 活用に関するコンサルティング・解決策の企画・提案、各局における業務システム等の企画・運用などに携わる職種として、ICT 職の採用試験を実施したという事をしっかりと認識していた。

これに対して、大田区が、あるいは人事委員会がどう追随していくのかについては、情報リリースまで微妙な時期だったため、ヒアリングの際には意思決定の内容について何うことはできなかったが、令和 5 年 2 月 24 日に特別区人事委員会事務局からリリースされた ICT 職の募集案内（採用試験案内）は I 類「事務職」カテゴリーで職務が「ICT」という表現になっている。また、令和 5 年度の採用試験ではなく、翌令和 6 年度の採用試験からである。ということは、実際に就職するのは令和 7 年度以降ということになる。都に遅れること、2 年ぐらいということになるのであろうか？

## 3) 外部監査人の評価

IT 人材の採用については、遅ればせながら人事委員会が対応して、令和 6 年度試験から I 類事務職カテゴリーで ICT 職務の未経験者募集（あるいは年齢基準からするとキャリア採用的要素も入っているのかもしれないがよくわからない）がされることが決まったのは大きな変化である。

ただし、まだ ICT を事務職と捉えるところが世の中や東京都の考え方とは異なっており、人事委員会の IT 人材に対する認識がにじみ出ているようにも思える。

IT 人材は民間を含めて、また、国内だけでなく国境を越えて争奪戦（あるいは、IT 人材が国を超えて転職しやすくなっている）の時代である。そして IT 人材の良し悪しで、少子化の流れの中で行政サービスを維持向上させることが可能かどうかの分かれ目になるクリティカルな人事課題である。その点では受験資格を日本国籍保有者に限っていることも気になる点である。

新しい採用制度が始まるだけでは IT 人材の確保には十分な結果を上げにくい環境なので、キャリア採用も含め、IT 人材確保の戦略を練り上げる必要がこれからもある。また、確保しただけでなく、その後に提供されるキャリアプランが魅力的でなければ、人材は結局流出することにもなる。採用からキャリアプラン、待遇の大枠を含めてどれだけ特段の配慮ができるか、人事委員会も巻き込んでの議論が必要になってくると思われる。

## 6. 特別区人事委員会による人事制度のフレームワーク化のメリット・デメリット

### 1) メリット

人事委員会は特別区の区長全員に対して、同一の給与水準の勧告を行い、区長たちはそれを各区で条例に落とし込んで、区議会の決議を経て、条例改正という形で新たな給与テーブルが決定される仕組みになっている。

したがって、23 の特別区で公平性が保たれるというのが大きなメリットと考えられる。

また、区の人事課としても、給与テーブルの根拠となる情報収集や、手間のかかる採用試験の実施の事務から解放される、その辺りは安心して任せられるというのが、同様に大きなメリットと考えられる。

方針決定においても、人事委員会が独断でルールを決めるということではなく、人事委員会と各区が意見交換をして、課題やそのための対応を協議しながら進めてた上で最終的に人事委員会が（共通項としての）一般的な基準を定めていくことになるらしい。人事委員会に対して 23 区の課長会から意見を上げることはできるし、実際にした例もあるとのことである。つまり、ある程度民主的なプロセスになっている。

## 2) デメリット

人事委員会自身が大田区にとっての課題を反映したかゆいところに手が届く制度設計をすることが難しくなっていることが挙げられる。(もちろん 23 区全てが同じ課題を抱えてる領域については 妥当なポリシー・メイキングは可能だろうが)

また、ICT 人材の募集施策の実施で東京都に遅れたように、おそらく 23 区の区長のコンセンサスを 得るのにどうしても時間が掛かり、変化へのアクションが遅れ気味になることが懸念される。

最後に、大田区の人事課の安心感の裏返しなのだが、「お任せ」という意識が、何かそのフレームワークで困っていることがあっても、仕方がない、その枠内で何とか改善する他ないと、やや思考停止気味になってしまう懸念も挙げておきたい。

## 3) 外部監査人の評価

人事委員会そして特別区人事・厚生事務組合による共同事務処理の仕組みによって効率的な調査・研究、ポリシー・メイキング、そして統一採用試験の実施と、加盟の 23 区に多大な恩恵を与えてきた仕組みであるが、各区の実情にあったオーダーメイド的なサービスの提供も共同処理の枠内で可能ではないのだろうか(製造業が単一製品、大量生産方式から、多品種少量生産というビジネス・モデルの採用も可能なように) ?

また、大田区においても、仮に人事委員会、事務組合による共同処理のフローが無くなった場合、一部の業務がそこから外れることになった場合、何が可能になって、何が困ることになるのか、せめてブレイン・ストーミングして、20 年先、30 年先のベストな仕組みを検討しても良いのではないかと 思料する。

## 7. 東京都の市部の人事委員会等の状況

前号との絡みで 23 区の状況と異なる、東京都の市部の状況について参考までに情報提供したい。

人事委員会に代えて公平委員会<sup>39</sup>という組織を持つところがある。国立市や多摩市が共同設置した、東京都市町村公平委員会、立川市、三鷹市、町田市などが共同設置している東京都市公平委員会が共同設置の公平委員会としてあり、代表団体は異なるものの、その事務局はいずれも府中市の同じ住所のビル内にある。また、八王子市のように、独自の公平委員会を持つ市もある。

市の給与水準については東京都の人事委員会の勧告を直接受けているのか、単に参考にしていいのか良くわからないが、市条例で対応する形を取っている。

市の採用試験は東京都の人事委員会でも、各市の公平委員会でもなく、それぞれの市が独自に運営しているもよう（それぞれの市の web site を見ての推測）。

条例により、公平委員会にて人事委員会が権限を持つ職員の競争試験及び選考並びにこれらに関する事務を行うこととすることができる。（地法公務員法第 9 条第 1 項）

人事委員会と公平委員会の設置やそれぞれの権限については、地方公務員法第 7 条及び第 8 条が参照条文である。

これらの市部の具体的な職員採用、給与水準の勧告・決定の仕組みについては大田区人事課としては詳細不明とのことであった。

---

<sup>39</sup> 公平委員会の業務は人事委員会と同じではなく、職員の給与等の勤務条件に関する措置の要求を審査し、判定し、必要な措置をとること、職員に対する不利益処分の不服申し立ての裁決・決定、その他の職員の苦情処理など。東京都や特別区人事委員会では公平委員会の業務も併せて行っている。

## 第4項 監査結果

以上の事実関係の確認と監査人の分析に基づき、監査人は大田区の人事政策の策定と運用では法規に基づき、また、特別区人事委員会・特別区人事・厚生事務組合による共同事務処理の仕組みの枠内で行われ、内部統制の観点からは妥当であると結論する。他方、今日の課題を踏まえ、将来に向けた制度設計の見直しについては、改善可能な点があるように受け止めた。

以上から、直ちに改善を要する指摘事項はない。

また、今後の更なる改善のために、以下の意見を具申する。

### (意見 12-1)

前項第3号で触れたように、主任職への申し込みの低迷の問題に関しては、区では上司とは異なる立場のメンター制度は導入していないので、人事課が昇任対象の若年層職員に直接かつ匿名のアンケートを実施する、あるいは外部の調査会社に依頼するなど、真意を丁寧に聞き出し、分析可能な情報を得るための一層の工夫が必要ではないかと思料する。

### (意見 12-2)

前項第4号で触れたように、外部監査人としては、やはり経営戦略の問題として大田区もダイバーシティを意識した組織運営に取り組むべきではないかという意見である。一つのロールモデルだけで組織運営をしなければならないということはないと思われるので、様々な価値観を持つ職員を繋ぎとめられる柔軟で複線的な組織運営の考え方が採用されれば、働きやすく・無駄に人材を流出させない組織に向かっていけるのではないだろうか。

また、ダイバーシティへの取り組みで大事なのは、組織内の意思決定プロセスへ多様な考えの人々が参画していくことだと外部監査人は考えている。変化に強い組織は同質性の重視ではなく、多様性を重視して、色々な立場、考えの人が包摂され、生き生きと働き、意思表示ができる組織である。

**(意見 12-3)**

前項第 5 号で触れたように、ICT 人材の募集で令和 6 年度から新しい採用試験が始まるだけでは IT 人材の確保には十分な結果を上げにくい環境なので、キャリア採用も含め、IT 人材確保の戦略を練り上げる必要がこれからもある。また、確保しただけでなく、その後に提供されるキャリアプランが魅力的でなければ、人材は結局流出することにもなる。採用からキャリアプラン、待遇の大枠を含めてどれだけ特段の配慮ができるか、人事委員会も巻き込んだ議論が必要になってくると思われる。

**(意見 12-4)**

前項第 6 号で触れたように、大田区においても、仮に人事委員会、事務組合による共同処理のフローが無くなった場合、一部の業務がそこから外れることになった場合、何が可能になって、何が困ることになるのか、せめてブレイン・ストーミングして、20 年先、30 年先のベストな仕組みを検討しても良いのではないかと思料する。

## 第3章 監査の結果及び意見

### 第13節 情報発信・統治機構の明示 広聴広報課編

#### 第1項 情報発信手段

大田区で情報発信手段としているメディアは、公式 web site（ホームページ）、Twitter、LINE、email、YouTube、区の東西で分けた複数のケーブルテレビでの広報番組の放送、広報誌（おおた区報）、色々な自治体の広報誌をスマホで閲覧できるアプリ（マチイロ）、区内掲示板でのポスター掲載（ふれあい情報）がある。デジタルメディア中心に変わってきているが、紙メディアも重要な広報媒体で、それを代表するのが月3回発行の区報である。その他、各所管が独自に作成するチラシ類、アプリ（はねびよんなど）がある。

本節での検討対象は区の公式 web site と区報を中心とし、それ以外の広報メディアは必要に応じて取り上げることとする。

自治体広報の歩みに関しては、「従来、情報管理は、行政の重大な仕事だった。戦前は、政府の情報は都道府県を通じて市町村に伝えられた。市町村は、その情報を末端の町内会に伝え、そして住民に伝えられた。住民に最も身近な市町村は、新しい情報を発信したり、政府の情報を加工したりできなかった。全て政府の情報は管理され、統制されていたのである。

そして戦後、民主主義を根付かせることに情報の重要性を認識していた「GHQ（連合軍総司令部）」は、1947（昭和22）年12月、各地の軍政部を通じて都道府県に『PRO 設置』を求める通達を出した。いわゆる PRO 設置指令である。『PRO（Public Relations Office）は、政策について正確な資料を県民に提供し、県民自身にそれを判断させ、県民の自由な意思を公表させることに努めなければならない』わが国の行政広報・広聴は、この一片の通達から始まったのである。」という説がある。（事業構想「自治体における広報の役割」浦野 秀一，リンク：<https://www.projectdesign.jp/200004/communication/004138.php>）

戦後の広報は上位下達の情報の流れから、住民と行政のより良い関係を作ることを政策目標として展開していくわけである。したがって、双方向の情報の流れが大事になってくる。

## 第2項 監査手続

前項ならびに次項の事実関係にあたる情報は、2022年9月26日ならびに11月28日に行われた広聴広報課とのヒアリング、ならびにヒアリング以外での追加質問への回答、あるいは外部監査人独自の情報収集という形で得られたものである。

外部監査人と広聴広報課との間の質疑応答の内容は記載を省略する。

次項にて、以下の観点から掘り下げて分析する。

1. 広報のデジタル媒体へのシフト
2. Web siteのコンテンツに対する広聴広報課による統制又は調整活動の拡大
3. Web 広報のルールに盛り込むことが必要だと考えられる点
4. Web siteの外国語への自動翻訳など情報へのアクセシビリティ
5. 区報を区民に届ける方法の検討とコンテンツの更なる充実

## 第3項 監査人の分析

### 1. 広報のデジタル媒体へのシフト

情報発信する際のメディアの使い分けについては、web site 掲載の重要な情報については、LINE、Twitter でも同時配信されるのが原則。LINE の使用は頻繁というより、区報や区議会広報誌の発行のお知らせなど、大切な情報に絞っての発信に（抑制的に）使われている。Twitter は各所管課が web site 以上に、より拡散して発信したい場合に使われている。YouTube を使うのは動画コンテンツ（例えば地域のお祭り、動画の方がわかりやすく情報を伝えられると考えられるもの：保育園の入園手続き案内の実例あり）を配信したい場合。これらは、広聴広報課所管のデジタル媒体である。

LINE の登録者数は 21,000 人程度でまだ増加余地の大きい媒体だが、特定のメディアの登録者数の多寡を気にするより、複数メディアからの情報発信でどれかに触れてもらえればよいと広聴広報課では考えている。謂わば、マルチチャンネル戦術ということになる。LINE はプッシュ型の情報発信で、かつ利用者は新規配信を良く見ることが期待できる媒体のため、LINE 公式アカウントの登録者の実際の閲覧率は他のメディアに比べて高いと考えられている。登録者数を増やすべく、折々に web site、Twitter、区内掲示板で LINE の紹介は行っているとのことである。ただし、先述のように、LINE を一押しという形でのプロモーションは行っていない。

LINE 公式アカウントはビジネスにおいて顧客セグメントに応じた特定 web site への誘導に使ったり、また、例えば国税庁が確定申告時期の税務署の申告書作成相談会場の予約サイトへ誘導するのに使っていたりするなど、単なる情報配信だけでなく、登録者との双方向コミュニケーション型で関係性を高められるツールであり、大田区での LINE のポテンシャルの活用は広報と広聴の両面でもっと研究しても良いテーマだと考える。また、区民へのリーチだけでなく、他の自治体の住民にもアプローチできる情報発信やメリットの提供で、他の自治体から大田区へ観光したり移住を考えたりする人々への訴求力を高めることにも活用できるだろう。

情報発信ツールとして、大田区が基礎的な行政情報の発信には利用していないもののうち、一般的に考えられる主なメディアは、公式アプリ、Facebook、Instagram、メールマガジンなどがある。このうち、東京都及び特別区 23 区のうち大田区を除いた 23 自治体の過半数が用いているものは、Facebook、メールマガジンである。しかし、23 自治体全てで採用されている web site、Twitter、YouTube、広報誌は大田区でも利用しており、利用メディアの拡がりが見劣りするというものではない。また、Facebook、Instagram もシティープロモーションでは活用しているとのことである。

広報広聴課所管外（各所管課独自）のツールで発信する場合の発信方法（例えば健康関連で、はねびよんアプリを通じての配信）については、広聴広報課でコンテンツ作成ルールを決めるなどの統括機能は持っておらず、各所管課に任されている。もちろん、各所管から相談があれば支援することは行っている。ちらしなども含めると、相当膨大な発信媒体があるため、広報広聴課が一元的に管理するには現状の人的リソースでは不足していると思われるし、あるいはそのような一元管理をすべきなのかという見方もあるかもしれない。基本的には各所管課では（厳格な）ルールが決まっている公文書の作り方が考え方のベースになっていると広聴広報課では見做しているため、重要な問題が発生するとは考えていないとの認識が示されている。

なお、広聴広報のデジタル媒体の数は、20年前に比べれば飛躍的に増えているとは言え、現状でも区民が区に関する情報を得る手段として紙媒体の区報もかなり健闘していると思われる。特にその傾向は70歳台以上の年代の区民には多いのではないかと予想される。令和3年実施の「大田区政に関する世論調査」にて、媒体の利用率の設問を1つ入れていたことを除けば、大田区の広聴広報課では近年実態調査を行ったことはないようだが、近隣の港区では令和3年9月に「港区民の区政情報取得に関する動向調査報告書」を公表している。（リンク：<https://www.city.minato.tokyo.jp/kouhou/kuse/chosa/documents/gaiyou.pdf>）色々な媒体に対する年代の違いによる期待の仕方が大きく変わっていて、大田区でも政策変更の可能性を検討する際には大いに参考にできるのではないだろうか。

## 2. Web siteのコンテンツに対する広聴広報課による統制又は調整活動の拡大

現在の区のweb siteのページ数は15,000ページにも達するという。かなりの大規模なsiteと言えるだろう。Web siteは広報として基本的にすべての情報が載るベース媒体と位置付けられている。

Web siteでの情報発信については、広聴広報課ではなく各所管課に編集権があるが、各課で担当者が編集した原稿を係長、課長の承認を受け、この承認過程で適切なチェックを受けた上でweb siteにアップロードされるという方法を採用してきている。

Web siteでの表現方法やデザインの統一については、広聴広報課が決めたルールがあり、編集権がある各所管課においてルールに則った原稿を作成するように任されている。そのため、広聴広報課ではweb site内を定期的に巡回チェックし、表現の逸脱などがあれば、各課に指摘し、都度修正してもらうことにしている。

広聴広報課でルールを適切な作成ルール設定し、作成は各課に任せ、ルール通りの運用になっているかどうかをチェックするという仕組みは内部統制の在り方として、妥当である。

現状で妥当でないとするれば、広聴広報課のマンパワー不足でチェックできる範囲、頻度が足りないのではないかということである。チェックに代えて、広聴広報課が各課の課員・管理職層に、不適切な表現等のアラートを内部メールなどで定期的に配信する、管理職・担当者向けの年次研修で伝えるなどの工夫も考えられるが、「性弱説」とも言う人が世の中にいるように、人は易きに流れるという傾向は避けられない。なので、チェックの量的水準を上げていくというのは是非とも検討してもらいたいところである。マンパワー不足の部分は外注でカバーできる余地もあるのではないか？

今の Web site を部外者として眺めていて感じるのは、逸脱しているということではないけれども、「配慮不足」「残念な表示」「素っ気ない」などの感情面に引っかかってくる諸点である。もっと、発信側の都合ではなく、読み手の気持ちに寄り添うようなコンテンツの作成ができないものか？

ここでは一例だけ挙げておく。区報のスピニアウト編のようなコンテンツに「おおた区報 PLUS+」がある。（尚、R5年3月末で削除予定のコンテンツ リンク：

[https://www.city.ota.tokyo.jp/kuho/kuho\\_plus/index.html](https://www.city.ota.tokyo.jp/kuho/kuho_plus/index.html)）このコンテンツは不定期の掲載だが、関わった広聴広報課の若い職員の感性がにじみ出ていて読みやすい、良い記事が掲載されている。残念なのは、各コンテンツをリストしてあるトップページの左側に表示された日付である。年が入っていないため、いつの年の掲載なのかわからず、少しだけいつく（重要な情報とも言えないので、その程度の感情のひっかかりに過ぎないのだが）。記事コンテンツ自体を開ければ、その上部に年月日がきちんと表示されているので、その疑問は解消するのである。何故、こんなことが起きてしまうのか？ 想像するに、新しいコンテンツを作成するときの課内での承認プロセスは適切に働いたと仮定して、そのコンテンツを掲載する先の、使いまわされているリストページの日付表示の異常点を気にしている課員は誰もいなかったということなのだろう。

現在の区の web site は 2021 年 9 月にリニューアルした際に全体的なデザイン等の見直しを行っているとのことである。そこからまだ間もないが、外部監査人は、web site の使い勝手、見やすさ、コンテンツの理解しやすさに関するトータルコーディネート、改善に関して、外部の PR/ マーケティング・コンサルタントによる現状評価・改善提言のサービスを受けることは有意義であると思料する。

### 3. Web 広報のルールに盛り込むことが必要だと考えられる点

各所管課がweb掲載コンテンツを作成する上でのルールは広聴広報課で作成したというのは、既に前号で触れた。そのルール自体の詳細は、外部監査人は閲覧を要求しなかったし、従ってその内容を具に検討したわけではない。

一方、ヒアリングで得られた情報、区のweb siteの一部を見て回った印象に基づいて、以下のようなルールが盛り込まれることを提案したい。既に盛り込まれているならば、それはそれで結構なことである。要点は、広報は送り手が出したい情報を出せば、それだけで目的が達成されるのかという疑問である。むしろ、どのような情報を届けて受け手に理解してもらいたいのか、情報を媒介として送り手と受け手の間の信頼関係を醸成することを、区の広聴広報活動の真の目的とすべきことではないのか？という問いかけである。

- 1) 担当者、係長、課長という承認フローの前に、担当者以外の課員（あるいは、できれば利害関係の少ない他の課のメンバーの方が望ましい）による、「わかりやすさ」チェックを受けることを基本ルールとして取り込むこと。
- 2) 情報発信したい側の意向だけでなく、その情報を活用したい区民や他の自治体住民や、企業関係者などにとって、利活用しやすいプレゼンテーションになっているかの視点をチェックポイントに入れること。
- 3) 新規のコンテンツを作成する際の承認フローでのチェックだけでなく、その所管課で掲載しているコンテンツ全体に、定期的かつ、循環的に、表現、表示の妥当性チェックを掛けることを必須のメンテナンス作業とすること。
- 4) 2年に1回は各所管で掲載したコンテンツ全体の比較的大掛かりな見直し作業を定例業務に組み込むこと。掲載を外すものについては削除ではなく、適切なarchive（アーカイブ）の手続きを取ること。
- 5) 各課に広聴広報課が作成した自己点検チェックリストを渡し、1年に1回、同時期でなくても良いので、月をばらして各課で所管するweb siteコンテンツ作成ならびに既存のコンテンツメンテナンスのプロセスの自己点検を行ってもらおう。広聴広報課は、各課における自己点検が適正に行われているかをチェックする内部監査を年に数課選んで実施し、その結果を関係所管課の課長ならびに部長に報告し改善を求めると共に、内部統制連絡会議に報告する。内部監査では、自己点検が有効に機能していることを確かめるために、個別ページの表現、表示についてもサンプルチェックして、自己点検結果と照らし

合わせる。

#### 4. Web siteの外国語への自動翻訳など情報へのアクセシビリティ

Web site、区報など区が発信する情報を外国人や視覚障害者に届ける工夫については、web site については9言語に対応しており、また、掲載コンテンツの音声読み上げ機能（株式会社日立社会情報サービスが提供するZoomSightの利用による）や音声版区報の掲載ページがある。声の図書室（点字図書館）には、声の区報（音声版）のCD貸し出しを行っている。

Web siteに掲載された区報は、Web版（HTML形式）と文書版（PDF形式）、音声版（MP3形式）の3パターンで掲載されており、Web版のHTMLファイルはGoogleなどの検索サイトでの検索機能に対応しているとのこと（ただし、区報内のヘッドライン名で検索しても中々検索上位に区報の該当版のページが来ることはない模様。また、Web版だけでなく、文書版のPDFファイルや音声版を掲載したページの紹介テキストには検索機能が有効のようである）。音声版は視覚障害者中心の利用が想定されている（ただし、介助者の支援は必要と考えられる）。

また、ICTの技術進展により、スマートフォンによる種々の民間サービス（例えばiPhoneのwebブラウザのsafariでは検索バーの左側の「あぁ」の表示を押すとweb site 翻訳の拡張機能まで簡単に辿りつける）があるため、区の実取べき対応としては現状で十分と考えているとの説明があった。

同様のweb page 翻訳（日本語から9言語以上の任意の外国語へ）がPCサイトで可能かどうかであるが、実は可能である。スマートフォン程簡単ではないが、PCのユーザー側で、ブラウザのChromeにGoogleの自動翻訳機能を拡張機能として付加する作業をすれば、今見ている日本語ページを同様に簡単に外国語翻訳ができる。

実は、福祉オンブズマンに関する節でも、web siteの外国語サービスを取り上げて、区のweb pageには自動翻訳の仕組みは取り入れられていないことを前提に、改善を求めるコメントを述べている。今回、改めて区のweb siteの各ページの上部にある、「ことば/language」をクリックして、次の<http://www.city.ota.tokyo.jp/honnyaku/index.html> ページへ飛び、9つの外国語毎のセクションの上のそれぞれの言語名のボタンのところをよく見ると、このボタンを押すと、機械翻訳された区のweb pageを見ることができると書いてある。押してみたところ、

Kodensha (高電社)開発の J-Server professional という自動翻訳ツールが導入されていて、確かに言語変換により区のホームページがすぐに外国語表示に変換されることが確認できる。前回は探求不足による不正確なコメントであった。しかし、その原因は 2 つある。

まず、外部監査人の質問不足で、「言語変換で 9 言語に対応」という説明の具体的な意味を確認しなかったこと。次に区の web page で外国語変換させる機能呼び出す仕組みが直感的な操作を前提にしたものではなく、説明文を理解してからボタンを押すというデザイン発想で作られているため、たくさんのテキスト情報に埋もれて、その言語名ボタンを押せばよいということが直感的には理解できなかったことである。この「説明を尽くしてから相手に行動してもらう」というのは役所で一般的な思考パターンなのかもしれないが、時にはそれが煩わしくて、意味も良くわからず、相手方は行動に至らずという結末を迎えることも多いのではないだろうか？

この直感的な操作に関しては、版元の高電社の web site の方は問題ない（リンク：<https://www.kodensha.jp/index/>） ページ上部の「Language」という表示のところを押すとプルダウンメニューで利用できる言語がリスト表示される。煩わしい説明なくとも、直感的に自分の使いたい言語でページを変換できる。

他方、区の web site も高電社の web site にも共通した問題は、どのページでこの Language ボタンを押しても、かならずトップページに戻ってしまうということ。つまり高電社の J-Server professional という製品仕様がそうなっているのだと思われる。Google の拡張機能である Google translate にはそのような「不思議な」仕組みはなく、自動翻訳後は直前に見ていたページに戻る。どちらがユーザーにとって使いやすいかは明白である。

区で高電社の製品を選定した際、どのような点を重視したのか確認していないのでわからないが、対応言語数、使いやすさ、導入コストなどの点で、今、どのシステムを組み込むのが最善の選択なのか、改めて検討してみるべきと感じた。広聴広報課からの追加説明で、翻訳機能の改善については、既に取り組みを進めており、来年度中に実装予定であり、今回翻訳について外部監査人から指摘した点はすべて解消するとのことである。

## 5. 区報を区民に届ける方法の検討とコンテンツの更なる充実

区報は、毎月 1 日、11 日、21 日の 3 度発行されており、1 日号は町会・自治会による配布及び一部地域のポスティングが行われており、11 日、21 日号は新聞折り込みで配布されている。発行日以降は、特別出張所などの区の施設、区内の鉄道の各駅の広報スタンド、区内の

コンビニエンスストア（セブンイレブン）にも置いてある。新聞購読をしていない区民は施設等でのピックアップや LINE 公式アカウントへの友達登録で、区報発行の通知を受信し、区の web site への連携で区報を閲覧してもらうというのが広聴広報課の基本構想である。

令和 4 年度の企画経営部の事業概要によれば、広聴広報課として約 2 億円前後の予算を区報の発行に充てており、広聴広報課の事業予算配分の中ではやや突出気味に高い予算額となっている。また、1 日号は 8 ページタブロイド判、約 33 万部を自治会・町会等からの配布、11 日号と 21 日号は 4 ページタブロイド判、約 13 万部を新聞折り込みでの配布、実際の発行部数はこれらに約 2 万部を足した部数での発行計画で、1 日号とそれ以外の号の発行部数にはかなりの隔りがある。尚、区内の世帯数は令和 5 年 2 月 1 日現在で 40 万世帯を少し超えている。

区報は基本が紙媒体のため、特に高年齢の区民には人気のある広報媒体と考えられる。区内の全ての世帯に届けられるようにするという観点から、1 日号の町会・自治会を通じた配布は、会員以外の世帯への配布も町会・自治会と自治会連合会との協定を通じて合意済みというのが広聴広報課の認識となっている。他方、11 日号、21 日号の新聞配布ルートは新聞購読率が下がっているため、既に全戸配布は目標とされてない。ただし、購読部数が減りつつあると言っても、指定した日に一度で大量に配布できるメリットがあると広聴広報課では評価されている。

また町会配布ルートに関しても、外部監査人が住んでいる地区の町会の班では、その理由はわからないが、前段で触れた区との協定があるにもかかわらず、町会に所属していない世帯には配布しておらず、少なくともそれは外部監査人が現在の住所に転居した 2018 年以来変わっていないし、町会の事務員もそれを認めているという事実がある。この状況について地域力推進課に確認したところ、「例年、協定内容を自治会連合会及び地区の自治会・町会長会議で確認し協定を更新しています。配布されない旨の報告が入った場合は、その都度、特別出張所を通じて、協定に基づき配布するように依頼しており、特別出張所長会でも周知しています。今後、職員の認識不足にならないよう注意していきます。また、会員世帯以外には配布しないという自治会・町会は把握しておりません。」という回答だった。

尚、町会・自治会から申し出があれば、事業者ポスティングに切り替えている地区も少なからずある。事業者ポスティングも加えれば全戸配布はほぼ達成されているというのが広聴広報課の認識になっている。

興味深いことに、町会・自治会は広報誌配布を負担と感じるよりも、会長・地区長・班長が配

布の過程で地域内を回ることによって異常がないかの見回りができ、班員同士の交流も生まれると、むしろ肯定的なイベントと考えている可能性がある。平成 31 年（2019 年）1 月の公表論文で千葉県野田市の星 伸明氏が「超高齢社会における自治体広報誌の配布方法を考える」を公表しているのを参考になるかと思う。（一般財団法人 地域活性化センター第 30 期地域リーダー養成塾の修了レポートとして発表）（リンク：

<https://www.jcrd.jp/seminar/11a095043ea6c9e06a58f7594409252176f8a594.pdf>)

駅やコンビニエンスストアを配布の重点に置くべきではないかという点について、駅のスタンドに置いている区報（約 1 万部）が過去の調査では平均 8 割程度ピックアップされている（かつ読まれていると推定）。LINE だと、区報発行通知に対する登録者からのクリック数はわずか毎号 400 程度に留まり、紙の区報の配布ならびに駅スタンド等でのピックアップが最も数量的に、区民にリーチしている区報の届け方ということになる。ただし、駅やコンビニエンスストア、区の施設でのピックアップを配布の主力に据えるというのは現状では現実的な選択肢ではないだろう。区の web site での区報のページのクリック数の統計もチェックされているとのことであるが、その状況を外部監査人は確認していない。

ちなみに大田区内の鉄道駅数は 40 で、1 日の乗降客数は合計して約 100 万人であり、人口約 75 万の大田区にとっては、駅の広報スタンドの活用は町会ルートや新聞配布ルートでカバーできない区民へのある程度数を稼げる有効な配布方法と外部監査人も認める。

区報をネットで閲覧する方法に関して、「マチイロアプリ」を利用することをもっと推進しても良いのではと提案したが、マチイロアプリはダウンロードしてインストールする手間があるため、LINE の友達申請の方がハードルは低いと考えるというのが区報担当者の認識だった。これに関して、LINE 経由の区の web site 上の区報の掲載方法であるが、web 版、PDF 版とも、マチイロに比べると見劣りがする、見にくいと思うのが外部監査人の感想である。

まず、web 版であるが、記事をどんどん下にスクロールしていく方式で読むので、一つのページに表示できる情報が間延びしていて、反って読みにくい。PDF 版に関しては、令和 3 年度版までは区報のページ毎に別ファイルを全ページのファイルの前に掲載しているため、一つの号の掲載内容を読むにも、一々ファイルを切り替えないと読めないと思ってしまう。PDF ファイルの情報量の大きさからか、ページ毎に区切る方が読者はファイルを開けやすいと考えられているようである。この PDF 版掲載の問題は色々な自治体でも同様の悩みがあるようである。これに対して、マチイロの方は区報を一つのファイルとして（PDF ではなく電子ブック形式のようである）表示でき、スマホの小さい画面上でも、指の操作で簡単に拡大表示できるので、記事全体の一覧性があると

もに、読みやすい。区のマチイロ紹介のページでも「いつでもどこでも簡単に閲覧できる」と説明しており、（リンク：[https://www.city.ota.tokyo.jp/kuho/kuho\\_app.html](https://www.city.ota.tokyo.jp/kuho/kuho_app.html)）まさにその通りだと思う。しかも、区報や区議会の広報誌だけでなく、他の自治体の広報誌も定期購読対象として登録できるし、バックナンバーも簡単に探せるため、スマホユーザーが広報誌を読むためのポータルツールではないかというのが外部監査人の評価である。元々区報は限られた紙面で読みやすいようにレイアウト編集されたメディアであるため、元の区報のように読める方が、やはり読み手にとっては見やすいのだと思う。区の web site での区報の表示の仕方もまだ改善の余地はあると思うので、マチイロなみの水準を目指して工夫してはどうだろうか？

以上、諸々の配布・配信ルートについて検討してみたが、全戸配布を前提としての唯一最善の方法はないということもわかったので、印刷・配送コスト削減にも有効なペーパーレスに一気に進むことはできず、紙媒体の配布ルートを維持しつつ、デジタル媒体との併存、その利用拡大を進めていくのが望ましいということになる。しかし、単なる現状維持方針では発展はないだろう。

あらためて現状を俯瞰すると、外部監査人として以下の点を指摘しておきたい。

- 世帯数 40 万世帯に対し、全戸配布前提の 1 日号も約 35 万部しか印刷しておらず、その差を埋める有効な区報の配信ルートを広聴広報課では開拓できていない
- 11 日号、21 日号は、予算の制約もあってのことだと思うが、約 14.5 万部しか印刷しておらず、そもそも全戸にリーチすることは目標としていない。全戸配布よりも、指定した日に一度で大量に配布できることを重視しているようである。
- 以上から、全戸配布の原則を堅持する必要があるのか？ 世帯数の一定割合をカバーする政策目標でも良いのではないか？
- 月 3 回の発行は、情報を極力すみやかに伝える目的があり、また、配布部数の多い 1 日号は、災害関連の特集、予算・決算の情報や若年層向け（新聞購読率の低い層）の記事を掲載するなど、11・21 日号と差別化しているとの補足説明があったが、外部監査人としては 3 回は必然なのかどうかよくわからない。月 2 回、あるいは月 1 回に発行回数を落として、紙面の充実を図るという選択肢もあるのではないか

紙面の充実、更なる魅力ある紙面づくりに関しては、大田区も「全国広報コンクール」（リンク：<https://www.koho.or.jp/contest/zenkoku/outline.html>）で表彰されることを目標にプロジェクトを立ち上げてはどうだろうか？ 広報誌も区民だけを対象としたものから、ネットによ

るアクセスを前提に他の自治体の住民をも読者として惹き付けるようなコンテンツで勝負するのが次のステージではないかと外部監査人は考える。ちなみに、全国広報コンクールは、「東京都広報コンクール」の入賞作品を東京都が推薦する流れとなっていて、大田区も「東京都広報コンクール」へは毎年応募しているとの追加説明があった。

令和4年度の優秀賞をとった自治体広報4つを下に紹介する。

- 長崎県「つたえる県ながさき」総務大臣賞／都道府県・政令都市部特選（リンク：<https://www.pref.nagasaki.jp/object/kenkaranooshirase/oshirase/506836.html>）
- 愛媛県西条市「広報さいじょう」総務大臣賞／市部特選（リンク：<https://www.city.saijo.ehime.jp/site/koho/koho202107.html>）
- 神奈川県葉山町「広報葉山」総務大臣賞／町村部特選（リンク：<https://www.town.hayama.lg.jp/soshiki/seisaku/5/3/13269.html>）
- 愛媛県内子町「広報うちこ」町村部入選1席（リンク：<https://www.town.uchiko.ehime.jp/site/kohouchiko/kouhouuchiko202112.html>）

## 第4項 監査の結果

以上の事実関係の確認と監査人の分析に基づき、区の web site からの情報発信に関し、監査人がイメージしたような、広聴広報課が独占的な編集権をもって掲載コンテンツの情報表現をコントロールする仕組みではないことを確認した。他方、広聴広報課がコンテンツ作成のルールを決めて、実際のコンテンツ作成は各課にそのルール下での自由制作・掲載を認める一方、web site の巡回チェックを行って逸脱表現等の修正を所管課に求めていく仕組み自体は、内部統制上、許容できるものと認める。紙媒体の代表格の区報は伝統的な広報ツールとして、安定的な配布・配信ルートを持っていることを確認できたが、細部を検討していくと現状維持よりも事業構想の再検討を含め大きな変革の可能性があるようにも見える。

また、サブテーマの一部である、(公式 web site における) 統治機構の明示に関しては、広聴広報課にコンテンツ作成の権限があるとは言えない状況のため、総務課内部統制推進担当との協議に基づく別の節で触れている。

以上から、直ちに改善を要する指摘事項はない。

また、今後の更なる改善のために、以下の意見を具申する。

### (意見 13-1)

前項第1号で触れたように、区の広聴広報活動における LINE 公式アカウントの利用は抑制的と表現された方が良い段階に留まっているが、単なる情報配信だけでなく、登録者との双方向コミュニケーション型で関係性を高められるツールであり、大田区での LINE のポテンシャルの活用は広報と広聴の両面でもっと研究しても良いテーマだと考える。広聴広報課でもより積極的な活用について、既に検討をしているとのことだった。

### (意見 13-2)

前項第2号中段で触れたように、区の web site については広聴広報課のマンパワー不足で巡回チェックできる範囲、頻度が足りないのではないかと考えられる。チェックに代えて、広聴広報課が各課の課員・管理職層に、不適切な表現等のアラートを内部メールなどで定期的に配信する、管理職・担当者向けの年次研修で伝えるなどの工夫も考えられるが、「性弱説」とも言う人が世の中にいるように、人は易きに流れるという傾向は避けられない。なので、チェックの量的水

準を上げていくことを是非とも検討してもらいたい。マンパワー不足の部分は外注でカバーできる余地もあると思料する。

**(意見 13-3)**

前項第 2 号後段で触れたように、web site の使い勝手、見やすさ、コンテンツの理解しやすさに関するトータルコーディネート、改善に関して、外部の PR/ マーケティング・コンサルタントによる現状評価・改善提言のサービスを受けることは有意義であると思料する。

**(意見 13-4)**

前項第 3 号で触れたように、広聴広報課が決定した区の web site へのコンテンツ掲載ルールに関して、各所管課での自己点検手続きとその自己点検プロセスを広聴広報課が内部監査するルールを含む、監査人が必要と考えるいくつかのルールを盛り込んでいただきたい。

**(意見 13-5)**

前項第 4 号で触れたように、現状の区の web site の外国語対応は 9 言語に限定されている。また、各ページを言語変換する仕組みは冗長で、直感的でなく、求める結果を得るまでに通過するステップが多すぎる。採用した機械翻訳のツールの機能限界もあるようなので、対応言語数、使いやすさ、導入コストなどの点で、今、どのシステムを組み込むのが最善の選択なのか、改めて検討し外国人にとっての情報利用の不便さを改善するべきである。広聴広報課からの追加説明で、翻訳機能の改善については、既に決定済みで、来年度中に実装予定であり、今回翻訳について外部監査人から指摘した点はすべて解消することである。

**(意見 13-6)**

前項第 5 号で触れたように、区の web site での区報の表示の仕方には、web 版、PDF 版ともまだ改善の余地はあると見受けられるので、スマートフォンアプリのマチイロ並みの水準を目指して工夫されることを勧めるとともに、マチイロの活用をもっと積極的に PR しても良いと考える。

**(意見 13-7)**

前項第 5 号で触れたように、区報の全戸配布の方針の堅持が現実には難しい状況を踏まえ、世帯カバー率、区報の発行回数、紙面の充実などについて新たな政策目標の検討が有意義であると思料する。