

掛川市監査委員告示第3号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第199条第2項の規定に基づく行政監査を実施したので、同条第9項の規定により、その結果を別紙のとおり公表する。

平成30年3月15日

掛川市監査委員 横山 茂 明

掛川市監査委員 草賀 章 吉

平成29年度

行政監査結果報告書

掛川市監査委員

目 次

	ページ
第1 監 査 の 種 類	1
第2 監 査 テ ー マ	1
第3 監 査 の 目 的	1
第4 監査の対象及び方法	1
第5 監 査 の 期 間	1
第6 監 査 の 着 眼 点	1
第7 内 部 統 制	1
第8 監 査 の 結 果	4
第9 意 見	4
参 考 資 料	6

平成 29 年度 行政監査結果報告書

第 1 監査の種類

地方自治法第 199 条第 2 項に基づく行政監査

第 2 監査テーマ

内部統制の検証について

第 3 監査の目的

昨年 6 月に地方自治法等の一部改正（以下「法改正」という。）が公布され、平成 32 年度から都道府県や指定都市に内部統制の体制整備や方針の策定を義務付けられるとともに、上記以外の市町についても努力義務が課された。

上記を踏まえ、本市における統制の仕組みや運用の現状を把握・確認し、適正な事務の執行の観点から、将来に向けて内部統制の充実をはかることを目的に実施する。

第 4 監査の対象及び方法

全部署を対象に、現在ある業務マニュアルやチェックリスト等の洗い出しを事前調査表により行う。

第 5 監査の期間

平成 29 年 9 月 8 日から平成 30 年 2 月 28 日

第 6 監査の着眼点

- (1) 業務マニュアル等の整備状況はどうか。
- (2) リスクを把握し、低減するものとなっているか。
- (3) 定期的に見直しがされているか。

第 7 内部統制

1 内部統制とは

組織の業務の適正を確保するための体制を構築していくシステム（制度）を指す。すなわち、組織がその目的を有効・効率的かつ適正に達成するために、その組織の内部において適用されるルールや業務プロセスを整備し運用すること、ないしその結果確立されたシステムをいう。

2 行政における内部統制制度導入の背景と効果

(1) 背景

少子高齢化が進展し人口減少社会に突入した状況下において、行政サービスの重要性は一層増大すると考えられる。職員減少による職員一人あたりの仕事量の増加、多様なニーズへの対応や広範な事務処理など、事務の不適正な処理のリスクが拡大する傾向にある。

国では、平成 19 年度に研究会を設置し研究がされ、平成 25 年度に検討会、平成 27 年度の

「第 31 次地方制度調査会」の答申を経て、平成 29 年 6 月に法改正が行われた。内部統制に関しては、内部統制体制の整備及び運用する権限と責任が首長にあることが明確化された。

※ 参考資料 1 「社会における内部統制制度導入の経過」

(2) 導入効果

① 不適正な事務処理の改善、法令等の遵守の徹底

ア 業務におけるリスクとコントロールが可視化され、上司・同僚による確認の強化や、別の部署による観察の実施などによって不適正な事務処理に対する有効なチェック体制の構築が可能となる。

イ 新たに必要な統制（ルールの整備、ITの導入など）の導入の契機となる。

ウ 諸課題や個別業務プロセスにおけるリスクを事前に洗い出し、組織的な議論を通じて評価・特定を行い、対応策を講じる。これにより、不適正な事務処理の改善や、法令等の遵守の徹底、新たな課題への適切な対応につながる。

② 業務の有効性及び効率性の実現

ア 業務プロセスに存在する重複や錯綜するルールの整理・合理化などの取組を実現することにより、不合理なルールや業務の無駄の見直しが図られ、業務の効率性の向上が図られる。

イ 業務プロセスの遂行が当該業務の目指す目的に有効であるかどうかチェックすることにより、業務の有効性の向上が図られる。

ウ 地方自治運営の基本原則の一つであるVFM（Value For Money）の視点、「最少の経費で最大の効果を挙げる」ことに資すると考えられる。

③ 行政組織に関わる者の意識を改革

ア 行政機関において、組織内部にリスクの存在を認めることが、内部統制の前提。

イ 「行政無謬神話」に代表される行政組織に関わる者の意識そのものを改革することとなると考えられる。

④ 財務書類 4 表の一層の信頼性を確保

ア 財務報告プロセスに内部統制の考え方を導入することにより、より一層信頼性の確保された財務書類 4 表の作成・公表が可能となる。

イ こうした財務書類 4 表から得られるストック情報等を踏まえ、例えば、資産・債務改革の具体的な施策の策定がより実効性をもって行われることが期待できる。

⑤ 首長の戦略的業務への専念

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

3 内部統制に関する法改正の主な内容

内部統制に関する方針の策定等を義務化（平成 32 年 4 月 1 日施行）

(1) 都道府県知事及び指定都市の市長は、内部統制に関する方針を定め、これに基づき必要な体制を整備しなければならない。（その他の市町村長は努力義務）

最低限評価すべきリスクとしては、

○財務に関する事務その他総務省令で定める事務（義務）

○上記以外で、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都道府県知事及び指定都市の市長が認めるもの（任意）と定めている。

- (2) 方針を策定した長は、毎会計年度、内部統制評価報告書を作成し、監査委員の意見を付して議会に提出しなければならない。

4 先進都市の動向

平成 21 年に「地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会」が報告された以降、都道府県、指定都市においては内部統制に取り組んでいるところが多く、特に静岡市は先進都市として全国事例で紹介がされている。

義務化されていない市町においても、滋賀県湖南市（人口約 5 万 5 千人）では、各課の業務手順書を市役所のホームページで公開している。また、兵庫県三田市（人口約 11 万 3 千人）では、平成 27 年度から内部統制に取り組み、平成 28 年度の内部統制状況報告書をまとめ、監査委員の意見を求め、結果を公表するなど、法改正に基づいた手続きを既に行っている。

なお、平成 28 年度に一般財団法人地方自治研究機構が行ったアンケートでは、回答した 606 の市区町村中、既に内部統制が整備されているものが 156 団体（26%）、今後整備が必要と考えているものが 338 団体（56%）と全体の 82%を占め、今後は取組状況を公開する市町が急速に増加することが予想される。

5 推進する上での留意点

平成 21 年 4 月に公表された「地方公共団体における内部統制のあり方研究会最終報告書」では、地方公共団体の内部統制の推進にあたり、留意点を以下のように記述されている。

- (1) 100点満点はない。

- ① 内部統制は、これで完璧ということではなく、PDCAサイクルを回すことで、毎年度少しずつ向上させることが必要。

- (2) 全く新しい取組をするものではない。

- ① 内部統制を整備・運用するというはすでに存在するルールや体制をベースに、リスクを管理するという観点から必要な見直しを行うものである。必ずしも新たな部署を置く必要は無く、既存の部署等を活用することもできる。

- (3) 過剰な統制はかえって問題。

- ① 人的・財政的な制約がある中で、費用対効果を十分踏まえて実施する必要がある。

- ② すべての業務について内部統制を行わなければならないのではなく、組織的にリスクを評価、特定し、内部統制を実施する業務プロセスを絞り込むことが求められている。

- (4) 団体規模に応じてフレキシブルに

- ① 総務省の研究会等において記載しているものは一つのモデルであり、この通りにする必要はなく、規模・特性などの実態を踏まえた簡素な仕組みをとることも十分考えられる。

- (5) 業務の外部化の場合も内部統制の対象

- ① 業務の民間委託、指定管理者など、業務の外部化が進んでいるが、委託者としての責任が残るものであり、民間に対するモニタリング等を通じて、委託業務に係るリスクを管理する取組が求められている。

第8 監査の結果

1 業務マニュアル等について

以下の状況が見られた。

- (1) 監査時点において業務リスクが記載されているものは少なかった。
- (2) 業務により、業務手順書とチェックリストが一体となっているものや、手順書だけで何十頁もあり要点が一見して把握できないものがあるなど、形態が様々で標準性、共通規則的なものが見受けられなかった。
- (3) 業務手順書が少ない部署においては、引継書に添付しているという回答があったが、引継書と業務手順書の果たすべき役割の違い、活用のあり方が理解されていないと思われた。
- (4) 全庁的に使用するマニュアルは庁内情報システム上に掲載されているが、単純に業務ごとに体系化されているだけになっている。新規採用職員や非常勤職員が利用する際に、すぐに適切な項目を見つけて活用できるか疑問である。
- (5) 数年に一度の見直しや、特に見直しをしていないと回答されたものが若干存在した。

2 内部統制に関する職員の理解について

定期監査時に内部統制に関する質問をした。内部統制という言葉、内容に対して、回答はまちまちであったが、過去にヒューマンエラー防止チェックリスト等の作成を全庁的に行っているため、必要性については、理解している職員が多かった。

3 組織、体制について

現時点で全庁的に内部統制を管理する明確な組織はない。

第9 意見

今回の監査では、内部統制の一環として業務マニュアル等について課ごとに整備され、共通的な業務については庁内情報システムで掲示がされているものの、リスク管理の視点からは十分とは言えず、内部統制についての職員の理解や組織的な運用についても課題があることが明らかとなった。

内部統制は、第三者に対し業務処理の適正性を示す上で非常に重要であり、今後は自治体の責務として全ての自治体に実施状況の公表が求められるものと推察される。

内部統制を進める上では、全庁的な実施状況を統括する組織、業務処理の適正性を明確にするためのマニュアル等の整備、業務の変化等に応じて常に改善を行うPDC Aサイクルの取組が不可欠である。

以上の点を踏まえ、以下の3点について来年度から取り組まれるよう強く望むものである。

1 組織体制の整備について

今までなじみのなかった内部統制を、職員が正しく理解することが重要であるため、内部統制の目的、必要性、直接的及び波及的效果、具体的な取り組み方等について研修等を通じて周知を図りたい。

外部に対して市が適正に業務を遂行していることを示せるように、内部統制を各部署に任すのではなく、全庁的な取組として推進されたい。

これらの事項を実施するにあたっては、統括する部署を定め全庁的な組織を設置することが必要

であるため、早急に組織の整備に取り組まれない。

※ 参考資料2 「他市における内部統制の組織体制」

2 業務マニュアル等について

内部統制にあつては、業務の各プロセスをフローチャート等により見える化し、業務リスクの洗い出しや業務処理の合理性・効率性を検証することが非常に有効である。検証結果等を踏まえて、業務フローを見直し、業務手順書として整備するとともに、事業の目的、根拠、リスク等を総合的に表したマニュアル等についても整備を進められたい。また、必要に応じてチェックシートを活用するなどして業務ミスの防止に努められたい。

なお、これらの実施にあたっては、職員の業務負担を考え、費用対効果を度外視した過度な業務マニュアル等の作成・訂正は当面避けるべきであると思うが、着実に段階的に実施されたい。更に、作成されたマニュアル等については、全庁的に閲覧できるようにし、各課のマニュアル等の内容の充実とレベルの平準化を進められたい。

また、現在、全庁的に使用する業務マニュアル等は庁内情報システムに事務内容別には掲示してあるが、新規職員や非常勤職員はどこを見れば良いのか分かりにくいいため、一覧表を作成・掲示し、番号別管理をするなどして、利用しやすいように工夫されたい。

3 PDCAサイクルの継続

内部統制に完全はない。業務プロセスに改善すべき箇所がないか、制度改正に沿ったプロセスになっているかなどを定期的にチェックし、その結果をマニュアル等に反映させ、PDCAサイクルを継続することで業務改善にもつなげられたい。

※ 参考資料3 「PDCAサイクルの事例」

最後に、内部統制体制の整備及び運用は、全ての地方公共団体の長がその権限と責任に基づいて適切に実施することが求められており、以上述べたことについて早期に所管部署を定めて対応されたい。

社会における内部統制制度導入の経過

民間

- ① 平成 18 年 5 月 会社法施行。大会社に内部統制の整備が求められる。
- ② 平成 20 年 4 月 金融商品取引法施行。内部統制の評価と監査が義務化される。

行政

- ① 平成 19 年 10 月 総務省が「地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会」を設置。
- ② 平成 20 年 11 月 会計検査院から地方公共団体の不適正な会計処理（「預け」等の問題）が指摘される。
- ③ 平成 21 年 4 月 「地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会」が報告書公表
- ④ 平成 25 年 7 月 総務省が「地方公共団体における内部統制の整備・運用に関する検討会」を設置。
- ⑤ 平成 26 年 4 月 上記検討会が報告書を公表。
- ⑥ 平成 28 年 3 月、「地方制度調査会」が「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」に内部統制についても記載。
- ⑦ 平成 29 年 6 月 9 日、地方自治法等の一部を改正する法律を公布。内部統制体制の整備及び運用する権限と責任が首長にあることが明確化される。

P D C A サイクルの事例

