

防府市監査公表第 2 号

地方自治法第 199 条第 2 項の規定に基づき行政監査を執行したので、同条第 9 項の規定によりその結果を公表します。

令和 3 年(2021 年) 3 月 1 9 日

防府市監査委員 末 吉 正 幸

防府市監査委員 吉 松 隆

防府市監査委員 田 中 敏 靖

令和2年度

# 行政監査報告書

防府市監査委員

## 目 次

第1	監査の概要	
1	監査のテーマ	1
2	監査の目的	1
3	監査対象及び着眼点	2
4	監査の方法	2
5	監査の期間	2
第2	地方公共団体における内部統制	
1	内部統制の概要	3
2	内部統制制度導入の背景	3
3	期待される導入効果	3
4	内部統制に関する法改正の主な内容	4
5	内部統制を整備・運用していく上での留意点	5
第3	監査の結果	
1	アンケート調査の結果等	6
2	庁内公開情報	9
3	業務研修について	10
4	定期監査や伝票検査等の結果について	11
第4	まとめ	12

### 参考資料（別冊）

- ・ 参考資料1 「業務の適正執行に関するアンケート結果報告」
- ・ 参考資料2-1 「庁内公開情報（会計課）」
- ・ 参考資料2-2 「庁内公開情報（入札検査室 入札係）」
- ・ 参考資料3 「内部統制制度の参考資料」

## 第1 監査の概要

### 1 監査のテーマ

財務事務に係る内部統制の現状と課題について

### 2 監査の目的

地方自治法等の一部を改正する法律（平成29年法律第54号）により、令和2年4月1日から都道府県と指定都市に内部統制の体制整備や方針の策定が義務付けられ、その他の市町村についても努力義務が課せられた。（地方自治法第150条第1項及び第2項）

本市においては、このたびの法改正の趣旨である内部統制(※)はまだ制度化されていないが、現時点においても、既存の法令等に基づいた一定の内部統制(※)は存在している。

そのため、本市における内部統制の現状と課題を確認するとともに、内部統制の必要性・重要性について、職員に対し意識啓発を行うことにより、事務の適正性の向上及び内部統制の体制整備に向けた機運醸成を図ることを目的に実施するものである。

組織であれば、既存の法令やマニュアル等に基づいた一定の内部統制(※)は存在します。例えば、起案による決裁処理、職員同士のダブルチェック、マニュアルによる引継ぎ等も内部統制といえます。

地方自治法の一部改正の趣旨である内部統制(※)とは、

- ①内部統制基本方針の策定・公表
- ②内部統制体制の整備・運用
- ③内部統制状況の評価、監査委員の審査、報告書の議会への提出
- ④基本方針等の見直し(①にフィードバック)

を実施することにより、地方公共団体の事務処理の適正さを確保する上でのリスクを評価し、リスクに対応するための規範を設けるなど、首長自らがコントロールする取組をいいます。

内部統制が機能することにより、業務の円滑な引継ぎやリスクの軽減などが可能となり、業務に対する職員の負担軽減にもつなげるものです。

### 3 監査対象及び着眼点

#### (1) 監査対象事務及び部署

##### (ア) 監査対象事務

- ・ 出納事務
- ・ 契約事務

##### (イ) 監査対象部署及び職員

- ・ 監査対象事務の統括部署（会計課、入札検査室）
- ・ 全庁各課（上下水道局を除く）の監査対象事務の担当者及び所属長

#### (2) 監査の着眼点

- ・ 財務事務に係るマニュアルは、適切に整備、運用されているか
- ・ 財務事務に係るリスク管理やモニタリングが適切に実施されているか

### 4 監査の方法

監査対象事務の統括部署に対し、業務マニュアルの整備状況や監査対象事務の担当者に対する研修会の開催状況など、監査の着眼点についてヒアリング等により確認する。

全庁各課の監査対象事務の担当者に対し、監査対象事務に関するアンケート調査を実施する。

### 5 監査の期間

#### (1) 監査の期間 令和2年12月から令和3年3月まで

## 第2 地方公共団体における内部統制

### 1 内部統制の概要

地方公共団体における内部統制とは、住民の福祉の増進を図ることを基本とする組織目的が達成されるために、行政サービスの提供等の事務を執行する主体である首長自らが、組織目的の達成を阻害する事務上の“リスク”を評価及びコントロールし、事務の適正な執行を確保するための体制をいう。

### 2 内部統制制度導入の背景

地方公共団体は、少子高齢化が進展する状況下において、行政サービスを安定的、持続的、効率的かつ効果的に提供していくため、その要請に対応した地方行政体制を確立することが求められている。

国では、平成19年度に「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」を設置し研究をスタートさせ、平成25年度の「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」の報告書、並びに平成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月に地方自治法等の改正が行われた。

また、これを踏まえ、平成31年3月には「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」が公表された。この中で、長は内部統制の整備及び運用に関する最終責任者であり、地方公共団体の内部統制が有効に機能するためには、首長の意識が最も重要であるとされている。

### 3 期待される導入効果

#### (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（組織目的の達成を阻害する要因をいう。以下同じ。）とそのコントロールが可視化され、上司・同僚による確認の強化や、別の部署による監察の実施などによって、不適正な事務処理に対する有効なチェック体制の構築が可能となる。
- イ 諸課題や個別業務プロセスにおけるリスクを事前に洗い出し、組織的な議論を通じて評価・特定を行い、対応策を講じることによって、不適正な事務処理の改善や、法令等の遵守の徹底、新たな課題への適切な対応につながる。
- ウ 新たに必要な統制（ルールの整備、ICTなどの活用）の導入の契機となる。

## (2) 業務の有効性及び効率性の向上

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

## (3) 首長及び職員の意識改革

- ア 組織内部にリスクの存在を認めることが、内部統制の前提となる。
- イ いわゆる「行政の無謬性神話」に代表される首長及び職員の意識そのものを改革することにつながると考えられる。

## (4) 財務書類の一層の信頼性確保

- 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の作成・公表が可能となる。
- イ こうした財務書類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持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、より専念できる。

## 4 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（令和2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）
- (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。

## 5 内部統制を整備・運用していく上での留意点

「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」の報告書では、地方公共団体が内部統制を整備・運用していくにあたり、以下の点に留意すべきであるとしている。

### (1) 内部統制に100点満点はない

まずは自らを取り巻くリスクを洗い出し、できることから始める。また、内部統制は、これで完璧ということではなく、PDCAサイクルを機能させ続けることで、内容を改善していくことが重要である。

### (2) 全く新しい取組みをするものではない

地方公共団体は、条例や業務マニュアルなど多くのルールに基づき業務を執行しており、組織と権限の明確化、決裁ルールの確立など、既に内部統制の考え方が存在している。

内部統制を整備・運用するということは、既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。

### (3) 過剰な統制はかえって問題

人的・財政的な制約もあることから、費用対効果を十分踏まえて実施する必要がある。

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) 地方公共団体の規模に応じてフレキシブルに

地方公共団体の規模・特性などの実態を踏まえた仕組みをとることが考えられる。

### (5) 業務の外部化の場合も内部統制の対象

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、受託者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みが求められている。



### 第3 監査の結果

本市における内部統制の現状と課題を確認するために、出納事務及び契約事務について、全庁各課の事務担当者及び所属長を対象に無記名式のアンケート調査を実施するとともに、監査対象部署に対しては適宜資料提供等を求めた。

また、内部統制の手段となるマニュアルの掲示内容や業務研修会の実施状況を確認するとともに、監査委員、監査委員事務局において実施する定期監査や伝票検査等において、よく見られる誤りを掲載した。

#### 1 アンケート調査の結果等

出納事務及び契約事務についてのアンケート結果は以下のとおりである。

なお、アンケート結果の詳細は、参考資料1「業務の適正執行に関するアンケート結果報告」（以下「アンケート結果報告」という。）にまとめた。

##### (1) 回答者の職名及び人数

(単位：人)

対象事務	管理職	課長補佐	係長	その他	計
出納事務	35	8	16	40	99
契約事務	35	7	23	33	98

##### (2) 業務の引継ぎ体制について

###### 【アンケート結果報告 P2、P10の設問5、6】

アンケートにおいて、業務の引継ぎ体制について質問した。

前任者等から十分な引継ぎを受けたかを問う設問5では、「十分に受けた」が、出納事務9.1%、契約事務4.1%となっており、「あまり受けていない」「全く受けていない」「書面・マニュアルのみで引継いだ」の計が、出納事務58.6%、契約事務54.1%となっている。

また、十分な引継ぎができなかった理由を問う設問6では、「④ 全庁マニュアルが充実しているので、引継ぎを受けなくても支障がなかった」「⑤ 職場のマニュアルが充実しているので、引継ぎを受けなくても支障がなかった」「⑥ 前任者（または経験者）がそばにいたので、特段の引継ぎは必要なかった」の計が、出納事務46.7%、契約事務39.7%となっている。出納事務、契約事務は、業務の範囲が広く、実際に業務を行いながら習得する部分が多いことも要因と考えられる。そのためには、マニュアルの内容充実、使い勝手の良さが重要といえる。

上記以外の回答として、「① 前任者とすれ違いで会えなかった」「② 自

分や前任者の仕事が忙しく、まとまった時間が取れなかった」の計が、出納事務26.7%、契約事務31.5%と多くなっており、担当職員の業務が多忙であることが、業務引継ぎにも影響している状況が伺える。

### (3) マニュアルの活用状況について

#### 【アンケート結果報告 P3・4、P11・12の設問7～9】

アンケートにおいて、マニュアルを利用したときの印象、改善の必要性について質問した。選択肢による回答は、出納事務、契約事務のどちらも、概ね同様であった。

利用したときの印象を問う設問7では、「① 知りたいことをすぐに調べることができた」「② 内容が豊富である」「③ 項目が適切である」など、好印象の回答が多くなっている。ただし、「⑨ 知りたいことを見つけ出しにくかった」の回答も多くあった。これらマニュアルは、業務に対する知識をある程度持っている職員が補完的に使用する場合には内容が充実しているが、業務経験年数が短く、業務に対する知識の不足する職員には使用し辛い部分もあると考えられる。

改善の必要性を問う設問8では、どちらの業務においても、「① 今のままで十分である」と「② 上の設問での回答を踏まえた改善が必要だと思う」が同程度の割合となっている。

なお、担当者の業務経験年数を問う設問4では、5年未満の割合が、出納事務53.6%、契約事務57.4%と50%を超えており、更に、3年未満の割合が、出納事務34.0%、契約事務30.3%と30%を超えている。業務経験の浅い職員が多い現状を踏まえると、「知りたいことを見つけやすい」を目指したマニュアルの改善が望まれる。

出納事務、契約事務に関する職場独自のマニュアルの作成状況を問う設問9では、「① 手順や注意事項などを体系的にまとめたマニュアルがある」の回答は、出納業務6.1%、契約業務5.1%と少なかった。また、「③ 職場独自のマニュアルも必要だと思うが、現在は無い」と、必要性を感じながら独自マニュアルは無いとの回答が、出納業務24.2%、契約業務27.6%あり、マニュアルづくりが進んでいない状況が伺える。

一方で、「② 体系的にまとまっていないが、参考になる資料が引き継がれている」が30%を越えており、また、「その他」の記述として、「自分用の資料は作成している」「後任者用への引継ぎマニュアルを作っている」など、職場ごと、職員ごとに工夫・努力されている状況も伺える。

#### (4) 職場におけるチェック体制について

##### 【アンケート結果報告 P 5・6、P 13の設問11、12】

アンケートにおいて、職場におけるチェック体制について質問した。

チェック体制が機能しているかを問う設問11では、「① チェック体制があり、機能している」「② チェック体制があり、概ね機能している」の回答の合計が、出納事務83.8%、契約事務78.5%と高くなっている。

一方で、「③ チェック体制はあるが、あまり機能していない」から「⑥ チェック体制がない」の機能していないとの回答が20%程度ある。

チェック体制が十分でない理由を問う設問12では、出納事務においては、「③ チェック体制を整えるための職員の数、時間が不足しているから」が最も多く、契約事務においては、「④ チェック体制を整えるための職員の知識・経験が不足しているから」が最も多くなっている。どちらの回答からも、職員の不足、それに伴い時間が不足していることが伺える。

また、「⑤ チェックの必要性に対する職員の意識が低いと感じる」の回答も一定数みられた。

チェック体制の整備にあたっては、業務量を踏まえた適切な人員配置や、業務の見直しによる効率化、AI、RPAの導入の検討、更にはチェック体制の必要性の再認識も含め、総合的な対策が望まれる。

#### (5) 業務の改善等について

##### 【アンケート結果報告 P 7、P 14の設問16】

アンケートにおいて、業務を適正に進めるために必要な取組みについて質問した。

どちらの業務においても、「① 研修の充実」「② マニュアルの充実」「③ 部署内でのチェックの強化」の回答が上位を占めており、内部統制への取組みが必要であることの認識が担当職員の中にもあることが伺える。

その他には、「⑧ 制度の簡素化」「⑨ 手続きの簡素化」「⑩ 職員の適切な配置」の回答も多く見られた。(4)でも述べた、業務量を踏まえた適切な人員配置の検討を行うとともに、適正で効率的な業務を遂行するために、制度の簡素化、手続きの簡素化が望まれる。

#### (6) 業務に関する意見について

##### 【アンケート結果報告 P 8、P 15の設問17】

アンケートにおいて、業務に関する意見について質問した。

回答には、Q&A、誤りの多い事例集、簡易なマニュアル、契約事務における参考例の公表に関する記述が多く見られた。その他の意見としては、制

度の簡素化、研修の充実（職場内研修含む）、適切な人員配置等に関する記述が見られた。

アンケート設問8及び設問17の「その他」の記述にも多くあるが、所管部署に対して職員から問合せの多い内容についてQ&Aを作成し、庁内公開情報等で公表することが望まれる。これにより、処理誤りや問合せ件数の軽減の効果が見込まれ、結果として、所管部署の事務軽減にもつながると考えられる。

## 2 庁内公開情報

### (1) 庁内公開情報について

全庁の職員が使用するマニュアル等は、全職員が随時利用できるようにイントラネットの庁内公開情報に掲示されている。

庁内公開情報は、「各種計画」「要綱・要領」「マニュアル」「ガイドライン」「様式ダウンロード」「参考資料」の6つに分類されており、更に、各分類の中において、サブメニューを設定することにより、業務単位に分類されている。

庁内公開情報は課単位に管理しているが、掲示内容は、各担当部署において定期的または随時に更新されており、更新に関しては概ね適切に処理されている。新規登録・更新されたマニュアル等は、全職員に周知するために、庁内公開情報トップページに1カ月間表示されている。

### (2) 庁内公開情報の掲示内容について

#### 【参考資料 庁内公開情報（会計課）、庁内公開情報（入札検査室 入札係）】

この度の行政監査においてアンケート調査を実施した、出納事務と契約事務を所管する会計課と入札検査室の庁内公開情報の掲示内容を確認した。どちらの部署も、全職員に対する周知のために、庁内公開情報を積極的に活用していることが伺える。

特に入札検査室の掲示内容は、要綱・要領が40件、マニュアルが17件、様式ダウンロードが255件など、非常に情報量が豊富である。しかし、情報量が豊富であるがゆえに、利用する職員からは必要な情報を見つけ難くなっている。掲示内容の整理を進めるとともに、利用する職員も、サブメニューや検索機能を有効に活用されたい。

### (3) 庁内公開情報の活用、改善について

庁内公開情報は、会計事務、契約事務に限らず、全庁の「各種計画」「参考資料」等が掲示されており、業務の情報共有のための重要なツールとなっている。業務のみならず自己研鑽にも有益であり、職員の積極的な活用が望まれる。

この庁内公開情報は、平成20年の運用開始から10年以上が経過し、この間掲示内容について、量的な充実が図られてきた。その存在は、職員間に十分定着しており、今や、本市の業務遂行における「財産」となっていると、言っても過言でもないであろう。

しかしながら、その量的な充実が一因ともなり、必要な情報を見つけ難いという状況に陥っている。各部署が独自に整理するという現状の方策だけでは、抜本的な改善は難しいようにも思われる。

庁内公開情報は、全庁の情報共有のための重要なツールであり、その活用方法や改善策については、全庁統一的な検討、見直しが必要な時期にきていると考えられる。

## 3 業務研修について

### (1) 出納事務、契約事務の研修について

出納事務、契約事務については、毎年、事務担当者を対象に研修会が実施されている。令和2年度は、新型コロナウイルス感染症拡大防止のため中止となったが、業務に携わる職員の理解を深めるために、今後も計画的に開催されることが望まれる。

なお、令和元年度の開催実績は次表のとおりである。

研修名	実施日	時間	対象者	受講人数	講師
建設工事等の発注事務に係るコンプライアンス研修	R1.5.30 R1.5.31	1.5 時間	建設工事等の発注事務に関わる職員	50人	所管部署職員
会計事務等実務担当者研修	R1.6.28	2.5 時間	会計事務及び契約(物品関係)事務担当者	100人	所管部署職員

#### 4 定期監査や伝票検査等の結果について

##### (1) よく見られる誤り

監査委員、監査委員事務局において実施する定期監査や伝票検査等で、よく見られる誤りを以下のとおり示す。

区 分	内 容
収入事務	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 調定日の誤り、調定漏れ</li><li>・ 納入期限の設定誤り、設定漏れ</li><li>・ 許可日・許可番号の記載漏れ</li></ul>
支出事務	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 年度を跨る兼命令の決裁権者誤り</li><li>・ 検収印の漏れ</li><li>・ 検収日から請求日までの期間が長期にわたっている</li><li>・ 支払遅延</li><li>・ 支出費目の誤り</li><li>・ 定められた書類（精算書、実績報告書など）の提出漏れ</li><li>・ 切手等の管理ミス</li></ul>
契約事務	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 随意契約（一者）の契約締結伺に、予定価格の記載漏れ</li><li>・ 随意契約（見積合せ）、入札の執行伺に、予定価格を記載</li><li>・ 予定価格調書の作成漏れ</li><li>・ 随意契約（一者）に、随意契約検討結果票、見積書の添付漏れ</li><li>・ 契約締結伺（単価契約）に、年間支出予定額の記載漏れ</li><li>・ 契約日の誤り</li><li>・ 適用条項、予算費目、予算額の誤り、記載漏れ</li><li>・ 検査調書の記載誤り、作成漏れ</li><li>・ 財務規則第 103 条の 2 の規定による公表漏れ</li><li>・ 長期継続契約書で、解除条項の規定漏れ</li></ul>
共通・その他	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 決裁区分の誤り</li><li>・ 決裁日の記載漏れ</li><li>・ 必要書類の誤り、添付漏れ</li><li>・ 見積書の日付漏れ、受付印漏れ、有効期限切れ</li></ul>

##### (2) 誤りの原因等

上表のよく見られる誤りは、検収印や受付印漏れなどの単純なもの、法令やマニュアル等の認識不足によるもの、担当者や上司のチェック不足によるものなどがほとんどである。

これらの発生を最小限に止めるためにも、内部統制の整備が求められるところである。

## 第4 まとめ

今回の行政監査は、内部統制の現状と課題を確認するとともに、内部統制の必要性・重要性について、職員に対し意識啓発を行うことにより、事務の適正性の向上及び内部統制の体制整備に向けた機運醸成を図ることを目的に実施した。

まず、この行政監査報告書の「第2 地方公共団体における内部統制」において、内部統制について、制度導入の背景、期待される導入効果、内部統制を整備・運用していく上での留意点等を示した。少子高齢化の進展に加え人口減少社会に入った現在において、行政サービスを安定的、持続的、効率的かつ効果的に提供していくための地方行政体制を確立することが、地方公共団体に求められている。内部統制制度は、そのために必要で有効なツールの一つであると考えられる。

次に、「第3 監査の結果」において、アンケート調査の結果、庁内公開情報の掲示内容、業務研修会の開催状況、及びこれまでの定期監査等でよく見られる誤りを示した。アンケートの回答からは、職員数及び事務処理時間の不足、並びに職員の知識・経験の不足の傾向がみられ、そのことが、チェックの必要性（内部統制の必要性）に対する意識の低さの一因になっていることが伺える。庁内公開情報には、マニュアルはもとより、市の各種計画や各部局のガイドライン、様式、参考情報等が掲載されており、本市の業務遂行における「財産」となっていることが伺えた。しかしながら、情報量が膨大となり、必要な情報を見つけることに苦労があり、運用の改善検討が必要な時期に来ていると考える。定期監査等でよく見られる誤りについては、受付印漏れなどの単純なもの、法令やマニュアル等の認識不足によるもの、担当者や上司のチェック不足によるものなどがほとんどである。これらについては、担当課長に対し注意事項として指摘するとともに、全庁へ周知しているが、同様の誤りが繰り返されていることが多く、既存の内部統制の仕組みは、十分に機能していないと言わざるを得ない。以上のことから内部統制制度の導入が求められるところである。

内部統制制度の導入は、「第2 地方公共団体における内部統制」に示しているとおおり、全く新しい取組みをするものではなく、既存の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見直すものである。しかしながら、制度設計の初期段階や、リスクの可視化の作業にあたっては、各職員に対して負担を強いることとなる。このため、過剰な統制とならないよう本市にあった仕組みにすると同時に、各職員に対して、内部統制の整備・運用の意義、すなわち、事務手続上のリスクを可視化して、これを組織としてリスクコントロールする仕組みを自ら構築することを説明し、浸透させる必要がある。

まずは、内部統制制度の早期導入に向けた体制づくりに着手されることを望むものである。