

令和元年度

# 包括外部監査結果報告書

(概要版)

令和2年3月

呉市包括外部監査人

公認会計士 出本 宏



# 目次

第1 包括外部監査の概要	1
1 外部監査の種類	1
2 選定した特定の事件	1
3 事件を選定した理由	1
4 実施した外部監査の手法	1
5 監査対象期間	1
6 包括外部監査の実施期間	1
7 包括外部監査人及び補助者	2
第2 監査対象の概要	3
1 内部統制とは	3
(1) 定義	3
(2) 内部統制の構成要素	4
(3) 内部統制の限界	6
2 我が国における内部統制に関する状況	6
(1) 制度としての取組み	6
(2) 上場企業等における内部統制の評価及び監査制度	6
(3) 地方公共団体における内部統制制度	7
① 制度導入の経緯	7
② 内部統制の評価手続	9
③ 全庁的な内部統制の評価	10
④ 業務レベルのリスク対応策の整備	14
3 内部統制に関する呉市の取組み	15
第3 包括外部監査の手法及び手続	16
1 監査に関する基本的な考え方	16
2 具体的な監査手続	18
(1) 全庁的な内部統制	18
(2) 業務レベルに係る内部統制	18
① 業務レベルに係る内部統制の整備状況の有効性	18
② 業務プロセスに係る内部統制の運用状況の有効性	19
(3) スケジュール	20
3 当年度における監査手続	21
(1) 全庁的な内部統制－「統制環境」の監査手続	21
① 誠実性と倫理観に対する姿勢の表明	21
② 内部統制の目的達成のための組織構造、報告経路および適切な権限と責任の確	

立 .....	22
③ 内部統制の目的を達成するための適切な人事管理及び教育研修 .....	22
(2) 業務レベルに係る内部統制－歳入業務 .....	23
① 歳入業務の原則的な流れ .....	23
② 選択した歳入業務 .....	24
③ 過去 10 年間に於いて歳入業務について指摘された事項 .....	29
④ 歳入業務における呉市の特徴 .....	29
第 4 監査結果 .....	30
1 全庁的な内部統制 .....	30
① 誠実性と倫理観に対する姿勢の表明 .....	30
② 内部統制の目的達成のための組織構造、報告経路および適切な権限と責任の確立 .....	33
③ 内部統制の目的を達成するための適切な人事管理及び教育研修 .....	34
2 業務レベルの内部統制 .....	36
第 5 指摘事項及び意見 .....	37
(1) 全庁的な内部統制 .....	37
(2) 業務レベルに係る内部統制 .....	38
① 指摘事項 .....	38
② 意見 .....	40
③ 付記事項 .....	40
《参考》全社的な内部統制の評価項目例 .....	42

## 第1 包括外部監査の概要

### 1 外部監査の種類

地方自治法第252条の37第1項の規定に基づく包括外部監査

### 2 選定した特定の事件

「内部統制の整備状況及び運用状況について（全庁的な体制、業務レベル（歳入）のリスク対応策）」

### 3 事件を選定した理由

内部統制制度に関しては、地方公共団体が、人口減少社会においても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には、その要請に対応した地方行政体制を確立することが必要とされ<sup>1</sup>、令和2年4月から都道府県及び指定都市はその導入を義務付けられることとなった（その他の市町村は努力義務）<sup>2</sup>。

もとより、地方公共団体は、「その事務を処理するに当っては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げ」<sup>3</sup>、また、「常にその組織及び運営の合理化に努める」<sup>4</sup>ことが求められており、そのための事務の適正な執行の確保には、法的義務の有無にかかわらず、一定の内部統制が存在することが前提となると考えられる。

以上のように、「内部統制の整備状況及び運用状況」は包括外部監査を行うにあたり、選択すべき監査テーマであり、呉市にとっても有意義であると考えられる。

### 4 実施した外部監査の手法

「第3 包括外部監査の手法及び手続」を参照のこと。

### 5 監査対象期間

原則として平成30年度。

ただし、必要に応じて令和元年度も監査対象とした。

### 6 包括外部監査の実施期間

令和元年6月1日から令和2年2月29日まで

---

<sup>1</sup> 出典：第31回地方制度調査会答申

<sup>2</sup> 地方自治法第150条

<sup>3</sup> 地方自治法第2条第14号

<sup>4</sup> 地方自治法第2条第15号

7 包括外部監査人及び補助者

包括外部監査人	公認会計士	出 本 宏
監査補助者	税 理 士	得 能 宏 一
監査補助者	公認会計士	山 田 紳 太 郎
監査補助者	公認会計士	黒 田 健 治

## 第2 監査対象の概要

### 1 内部統制とは

以下の内部統制に関する説明については、アメリカ合衆国のトレッドウェイ委員会組織委員会（Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission（略称「COSO」））報告書や我が国の「財務報告に係る内部統制の評価及び監査基準」及び「財務報告に係る内部統制の評価及び監査に関する実施基準」から引用している。そのため、企業経営を前提とした表現となっている。また、文中には包括外部監査人の私見も含まれていることを申し添える。

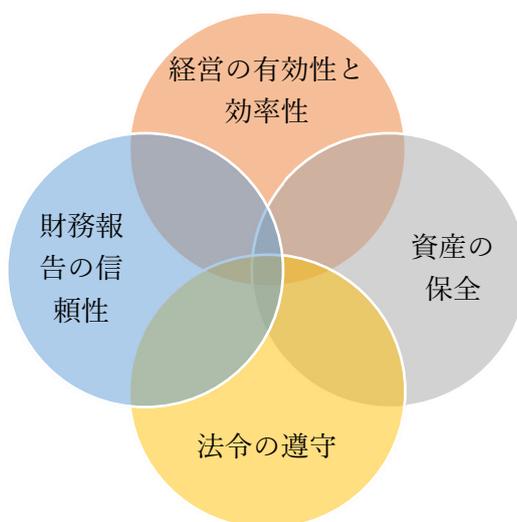
#### (1) 定義

内部統制とは、業務手順や社内体制といった組織内部の細かな仕組みにまで踏み込んで、不正・誤謬が起きないように規律を働かせることであり、以下の目的が達成されているとの合理的保証を得るために、業務に組み込まれ、組織内のすべての者によって遂行されるプロセスをいう。

- 経営の有効性及び効率性を高めること
- 企業の財務報告の信頼性を高めること
- 経営に関わる法令の遵守を促すこと

わが国では、これらに「資産の保全」を加え、4つの目的を達成すべきものとされている。

4つの目的はお互いに独立して存在するのではなく、相互に密接に関連するものである。



## (2) 内部統制の構成要素

内部統制の構成要素は以下のようになる。

### ● 統制環境

経営者の経営理念や基本的経営方針、取締役会や監査役の有する機能、社風や慣行等をいい、他の基本的要素の基礎をなし、リスクの評価と対応、統制活動、情報と伝達、モニタリング及び IT への対応に影響を及ぼす基盤となる。

統制環境の例としては、

- ① 誠実性及び倫理観
  - ② 経営者の意向及び姿勢
  - ③ 経営方針及び経営戦略
  - ④ 取締役会及び監査役又は監査委員会の有する機能
  - ⑤ 組織構造及び慣行
  - ⑥ 権限及び職責
  - ⑦ 人的資源に対する方針と管理
- などが挙げられる。

### ● リスク評価の機能

ここでいうリスクとは、組織目標の達成を阻害する諸要因を意味する。

企業目的に影響を与えるすべての経営リスクを認識し、その性質を分類し、発生頻度や影響を評価することをいい、評価の流れは以下のようになる。

#### ① リスクの識別

↓

#### ② リスクの分類

- ・ 全社的なリスクと業務プロセスのリスク
- ・ 過去に存在したことのあるリスクと未経験のリスク など

↓

#### ③ リスクの分析

↓

#### ④ リスクの評価

↓

#### ⑤ リスクへの対応

対応の方法の例としては、下記のものがある。

- ・ リスクの回避…リスクの原因となる活動の見合わせ・中止
- ・ リスクの低減…新たな内部統制を設ける など
- ・ リスクの移転…保険への加入 など



1つとしているのは、おそらくわが国ぐらいであろうが、これはシステム障害や情報漏洩が起こった場合の影響の大きさから、注意喚起のために強調されたものと推測する。

### (3) 内部統制の限界

何事においても、100%完璧というものは存在しない。公認会計士である包括外部監査人が軽々に述べるべきではないかもしれないが、内部統制にも限界がある。

限界の事例は以下のものが挙げられる。

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

このように限界は存在するが、それを理解した上で、内部統制を構築していくことが肝要となる。

## 2 我が国における内部統制に関する状況

### (1) 制度としての取組み

内部統制は、言葉通り組織内部に関わるものであり、法的に規制するものではなく、それぞれの組織が経営の有効性及び効率性の向上、財務報告の信頼性の確保及び法令の遵守といった目的を達成するために自発的に構築するものである。

このように、内部統制は内的な事象ではあるものの、以下の2つに組織体については、その内部統制の評価が法的に義務付けられている（令和2年2月29日現在）。

### (2) 上場企業等における内部統制の評価及び監査制度

上場企業等においては、財務報告の信頼性をより確保することを目的として、内部統制報告制度が平成20年4月1日開始事業年度から義務付けられた。経営者は内部統制を評価し報告する「内部統制報告書」（金融商品取引法第24条の4の4）を作成し、原則として公認会計士又は監査法人の監査証明を受けなければならない（同法193条の2）。

この内部統制報告制度の導入に当たり、「財務報告に係る内部統制の評価及び監査基準」及び「財務報告に係る内部統制の評価及び監査に関する実施基準」（以下、「内部統制基準等」という。）で制定され、これに準拠して経営者は内部統制の評価を行うこととなっている。

具体的には、経営者は内部統制の評価に当たって、連結ベースでの財務報告全体に重要な影響を及ぼす内部統制（「全社的な内部統制」）の評価を行った上で、その結果を踏まえて、業務プロセスに組み込まれ一体となって遂行される内部統制（「業務プロセスに係る内部統制」）を評価することとなる。

全社的な内部統制とは、企業全体に広く影響を及ぼし、企業全体を対象とする内部統制であり、基本的には企業集団全体を対象とする内部統制をいう。全社的な内部統制の評価項目として、内部統制の構成要素ごとに例が示されている。参考に別紙を添付しているので、参考にされたい。

業務プロセスに係る内部統制の評価は、全社的な内部統制の評価結果を踏まえ、整備状況の有効性の評価を行った後、運用状況の有効性の評価を行う。

### (3) 地方公共団体における内部統制制度

#### ① 制度導入の経緯

地方公共団体においても、令和 2 年 4 月から内部統制制度の導入を義務付けられ、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（その他の市町村長は努力義務）し、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、議会に提出することとなった。

また、併せて、監査委員は監査基準に従うこととし、監査基準は、各地方公共団体の監査委員が定め、公表することが義務付けられることとなった。

内部統制制度の具体的な運用に向け、平成 31 年 3 月に「地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会」より「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」（ガイドライン）がとりまとめられた。

上場企業等の内部統制に関する評価及び監査制度の目的が、「財務諸表のより一層の信頼性の確保」であるのに対して、地方公共団体における内部統制制度の目的は、「人口減少社会においても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」することにある。

内部統制制度の導入により、地方公共団体は、組織として、予めリスクがあることを前提として、法令等を遵守しつつ、適正に業務を執行することが求められる。そうした組織的な取組が徹底されることによって、長にとっては、マネジメントが強化され、政策的な課題に対して重点的に資源を投入することが可能となり、また、職員にとっても、業務の効率化や業務目的のより効果的な達成等によって、安心して働きやすい魅力的な職場環境が実現され、ひいては、信頼に足る行政サービスを住民が享受することにつながることを期待されている。

人口が減少するということが、地方公共団体の財政もそれに対応して厳しくなるということであり、人口の減少率以上の職員数、特に正規職員数の減少が見込まれる。このような状況において、行政サービスの質を維持するためには、内部統制制度の整備及び運用を向上させていくことが必須になるものと思われる。

このように、上場企業等の内部統制評価制度とはその目的は相違するが、内部統制の目的及び構成要素並びに内部統制の評価方法とも用語の使い方が違うだけで内容は同じである。

【両制度の比較】

	上場企業等の内部統制に関する評価制度	地方公共団体における内部統制制度
内部統制評価制度の目的	財務諸表の信頼性のより一層の確保のため	人口減少社会においても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
内部統制の目的	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 業務の有効性と効率性</li> <li>・ 財務諸表の信頼性</li> <li>・ 事業活動に関わる法令等の遵守</li> <li>・ 資産の保全</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 業務の効率的かつ効果的な遂行</li> <li>・ 財務報告等の信頼性の確保</li> <li>・ 業務に関わる法令等の遵守</li> <li>・ 資産の保全</li> </ul>
内部統制の構成要素	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 統制環境</li> <li>・ リスクの評価と対応</li> <li>・ 統制活動</li> <li>・ 情報と伝達</li> <li>・ モニタリング(監視活動)</li> <li>・ IT(情報技術)への対応</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 統制環境</li> <li>・ リスクの評価と対応</li> <li>・ 統制活動</li> <li>・ 情報と伝達</li> <li>・ モニタリング(監視活動)</li> <li>・ ICT(情報通信技術)への対応</li> </ul>
内部統制の評価方法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 全社的な内部統制の評価を行う。</li> <li>・ 全社的な内部統制の評価を踏まえ、業務プロセスに係る内部統制の整備状況及び運用状況の評価を行う。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 全庁的な内部統制の評価を行う。</li> <li>・ 全庁的な内部統制の評価を踏まえ、業務レベルに係る内部統制の整備状況及び運用状況の評価を行う。</li> </ul>
公認会計士又は監査法人の監査	あり	なし

## ② 内部統制の評価手続

ガイドラインによれば、以下のような段階を踏んで内部統制の評価を行う。

### ステップ1：内部統制に関する方針の策定

まず、長は、内部統制についての組織的な取組の方向性等を示すため、内部統制に関する方針を策定し、公表する。

### ステップ2：内部統制の整備

次に、内部統制に関する方針に基づき、全庁的な体制を整備しつつ、組織内の全ての部署において、リスクに対応するために規則・規程・マニュアル等を策定し、それらを実際の業務に適用する。

### ステップ3：内部統制評価報告書の作成

長は、内部統制の整備状況及び運用状況について評価を行い、内部統制評価報告書を作成し、監査委員の審査に付す。また、監査委員の意見を付けた内部統制評価報告書について、議会に提出するとともに、公表する。

### ステップ4：監査委員による内部統制評価報告書の審査

監査委員は、長が内部統制の整備及び運用について不断の見直しを行うため、内部統制評価報告書の審査を行い、意見を付す。

### ③ 全庁的な内部統制の評価

内部統制の評価に当たっては、全庁的な内部統制の評価と業務レベルのリスク対応策の整備状況及び運用状況の評価が行われる。評価に当たっては、上場企業等の内部統制評価制度と同様に、まず、全庁的な内部統制の評価を行い、それを踏まえて業務レベルのリスク対応策の整備状況及び運用状況の評価が行われる。

ガイドラインの（別紙1）では、地方公共団体の全庁的な内部統制の評価の基本的考え方及び評価項目が、内部統制の構成要素ごとに以下のように例が示されている。

基本的要素	評価の基本的な考え方	評価項目
統制環境	1 長は、誠実性と倫理観に対する姿勢を表明しているか。	1-1 長は、地方公共団体が事務を適正に管理及び執行する上で、誠実性と倫理観が重要であることを、自らの指示、行動及び態度で示しているか。
		1-2 長は、自らが組織に求める誠実性と倫理観を職員の行動及び意思決定の指針となる具体的な行動基準等として定め、職員及び外部委託先、並びに、住民等の理解を促進しているか。
		1-3 長は、行動基準等の遵守状況に係る評価プロセスを定め、職員等が逸脱した場合には、適時にそれを把握し、適切に是正措置を講じているか。
	2 長は、内部統制の目的を達成するに当たり、組織構造、報告経路および適切な権限と責任を確立しているか。	2-1 長は、内部統制の目的を達成するために適切な組織構造について検討を行っているか。
		2-2 長は、内部統制の目的を達成するため、職員、部署及び各種の会議体等について、それぞれの役割、責任及び権限を明確に設定し、適時に見直しを図っているか。
	3 長は、内部統制の目的を達成するにあたり、適切な人事管理及び教育研修を行っているか。	3-1 長は、内部統制の目的を達成するために、必要な能力を有する人材を確保及び配置し、適切な指導や研修等により能力を引き出すことを支援しているか。
		3-2 長は、職員等の内部統制に対する責任の履行について、人事評価等により動機付けを図るとともに、逸脱行為に対する適時かつ適切な対応を行っているか。

基本的要素	評価の基本的な考え方	評価項目
リスクの評価と対応	4 組織は、内部統制の目的に係るリスクの評価と対応ができるように、十分な明確さを備えた目標を明示し、リスク評価と対応のプロセスを明確にしているか。	4-1 組織は、個々の業務に係るリスクを識別し、評価と対応を行うため、業務の目的及び業務に配分することのできる人員等の資源について検討を行い、明確に示しているか。
		4-2 組織は、リスクの評価と対応のプロセスを明示するとともに、それによってリスクの評価と対応が行われることを確保しているか。
	5 組織は、内部統制の目的に係るリスクについて、それらを識別し、分類し、分析し、評価するとともに、評価結果に基づいて、必要に応じた対応をとっているか。	5-1 組織は、各部署において、当該部署における内部統制に係るリスクの識別を網羅的に行っているか。
		5-2 組織は、識別されたリスクについて、以下のプロセスを実施しているか。 1) リスクが過去に経験したものであるか否か、全庁的なものであるか否かを分類する 2) リスクを質的及び量的（発生可能性と影響度）な重要性によって分析する 3) リスクに対していかなる対応策をとるかの評価を行う 4) リスクの対応策を具体的に特定し、内部統制を整備する
		5-3 組織は、リスク対応策の特定に当たって、費用対効果を勘案し、過剰な対応策をとっていないか検討するとともに、事後的に、その対応策の適切性を検討しているか。
	6 組織は、内部統制の目的に係るリスクの評価と対応のプロセスにおいて、当該組織に生じうる不正の可能性について検討しているか。	6-1 組織において、自らの地方公共団体において過去に生じた不正及び他の団体等において問題となった不正等が生じる可能性について検討し、不正に対する適切な防止策を策定するとともに、不正を適時に発見し、適切な事後対応策をとるための体制の整備を図っているか。

基本的要素	評価の基本的な考え方	評価項目
統制活動	7 組織は、リスクの評価及び対応において決定された対応策について、各部署における状況に応じた具体的な内部統制の実施とその結果の把握を行っているか。	7-1 組織は、リスクの評価と対応において決定された対応策について、各部署において、実際に指示通りに実施されているか。
		7-2 組織は、各職員の業務遂行能力及び各部署の資源等を踏まえ、統制活動の水準を含め適切に管理しているか。
	8 組織は、権限と責任の明確化、職務の分離、適時かつ適切な承認、業務の結果の検討等についての方針及び手続を明示しているか。	8-1 組織は、内部統制の目的に応じて、以下の事項を適切に行っているか。 1) 権限と責任の明確化 2) 職務の分離 3) 適時かつ適切な承認 4) 業務の結果の検討
		8-2 組織は、内部統制に係るリスク対応策の実施結果について、担当者による報告を求め、事後的な評価及び必要に応じた是正措置を行っているか。
情報と伝達	9 組織は、内部統制の目的に係る信頼性のある十分な情報を作成しているか。	9-1 組織は、必要な情報について、信頼ある情報が作成される体制を構築しているか。
		9-2 組織は、必要な情報について、費用対効果を踏まえつつ、外部からの情報を活用することを図っているか。
		9-3 組織は、住民の情報を含む、個人情報等について、適切に管理を行っているか。
	10 組織は、組織内外の情報について、その入手、必要とする部署への伝達及び適切な管理の方針と手続を定めて実施しているか。	10-1 組織は、作成された情報及び外部から入手した情報が、それらを必要とする部署及び職員に適時かつ適切に伝達されるような体制を構築しているか。
	10-2 組織は、組織内における情報提供及び組織外からの情報提供に対して、かかる情報が適時かつ適切に利用される体制を構築するとともに、当該情報提供をしたことを理由として不利な取扱いを受けないことを確保するための体制を構築している	

基本的要素	評価の基本的な考え方	評価項目
		か。
モニタリング	11 組織は、内部統制の基本的要素が存在し、機能していることを確かめるために、日常的モニタリングおよび独立的評価を行っているか。	11-1 組織は、内部統制の整備及び運用に関して、組織の状況に応じたバランスの考慮の下で、日常的モニタリングおよび独立的評価を実施するとともに、それに基づく内部統制の是正及び改善等を実施しているか。 11-2 モニタリング又は監査委員等の指摘により発見された内部統制の不備について、適時に是正及び改善の責任を負う職員へ伝達され、その対応状況が把握され、モニタリング部署又は監査委員等に結果が報告されているか。
ICT への対応	12 組織は、内部統制の目的に係る ICT 環境への対応を検討するとともに、ICT を利用している場合には、ICT の利用の適切性を検討するとともに、ICT の統制を行っているか。	12-1 組織は、組織を取り巻く ICT 環境に関して、いかなる対応を図るかについての方針及び手続を定めているか。 12-2 内部統制の目的のために、当該組織における必要かつ十分な ICT の程度を検討した上で、適切な利用を図っているか。 12-3 組織は、ICT の全般統制として、システムの保守及び運用の管理、システムへのアクセス管理並びにシステムに関する外部業者との契約管理を行っているか。 12-4 組織は、ICT の業務処理統制として、入力される情報の網羅性や正確性を確保する統制、エラーが生じた場合の修正等の統制、マスター・データの保持管理等に関する体制を構築しているか

なお、上場企業等の内部統制評価及び監査制度では、情報技術の略称を IT (Information Technology) と称していたが、地方公共団体の内部統制評価制度では ICT (Information and Communication Technology) を使用している。当監査報告書においても、これ以降は ICT の略称を使用する。

#### ④ 業務レベルのリスク対応策の整備

業務レベルのリスク対応策の整備は、下記のような手順によることが想定されている。

##### (1) リスクの評価

###### ① リスクの識別・分類

各部局は、自らの部局の業務に関するリスクを洗い出し、リスクの内容をリスク評価シートに記載する。

その際、識別したリスクについて、

(ア) 全庁的な対応が必要となる全庁的リスクか、特定の業務に係る個別リスクか

(イ) 自らの団体において過去に経験したリスクか、未経験のリスクか

といった観点から分類する。

###### ② リスクの分析・評価

各部局は、識別・分類したリスクに対し、どの程度の重要性があるのかを評価の上、記入する。具体的には、各部局においてリスクの影響度及び発生可能性を踏まえて量的重要性を見積もるとともに、質的重要性について検討を行う。

内部統制推進部局は、各部局が評価したリスクを基に、他の部局でも評価すべきリスクがないか等を検討の上、全庁的リスク及び個別リスクの分類を整理し、必要に応じて、各部局にリスクの再評価を求める。

##### (2) リスク対応策の整備

内部統制推進部局は、識別・評価されたリスクの重要性に応じて、組織として対応する必要性の高いリスク及び必要性の低いリスクを整理し、各部局に対応策を検討するよう求める。その際、質的重要性が大きいと考えられるものについては、量的重要性に関わらず、必ず対応策を整備する。

各部局は、各リスクに対し、どのような対応策を整備するのか検討し、リスク評価シートに記載する。その上で、適宜、関連する規則・規程・マニュアル等について改訂等を行う。

内部統制推進部局は、各部局によるリスク対応策をとりまとめ、リスク対応策に不備や不十分な点がある場合には、各部局にリスク対応策の再検討の対応など求める。

### 3 内部統制に関する呉市の取組み

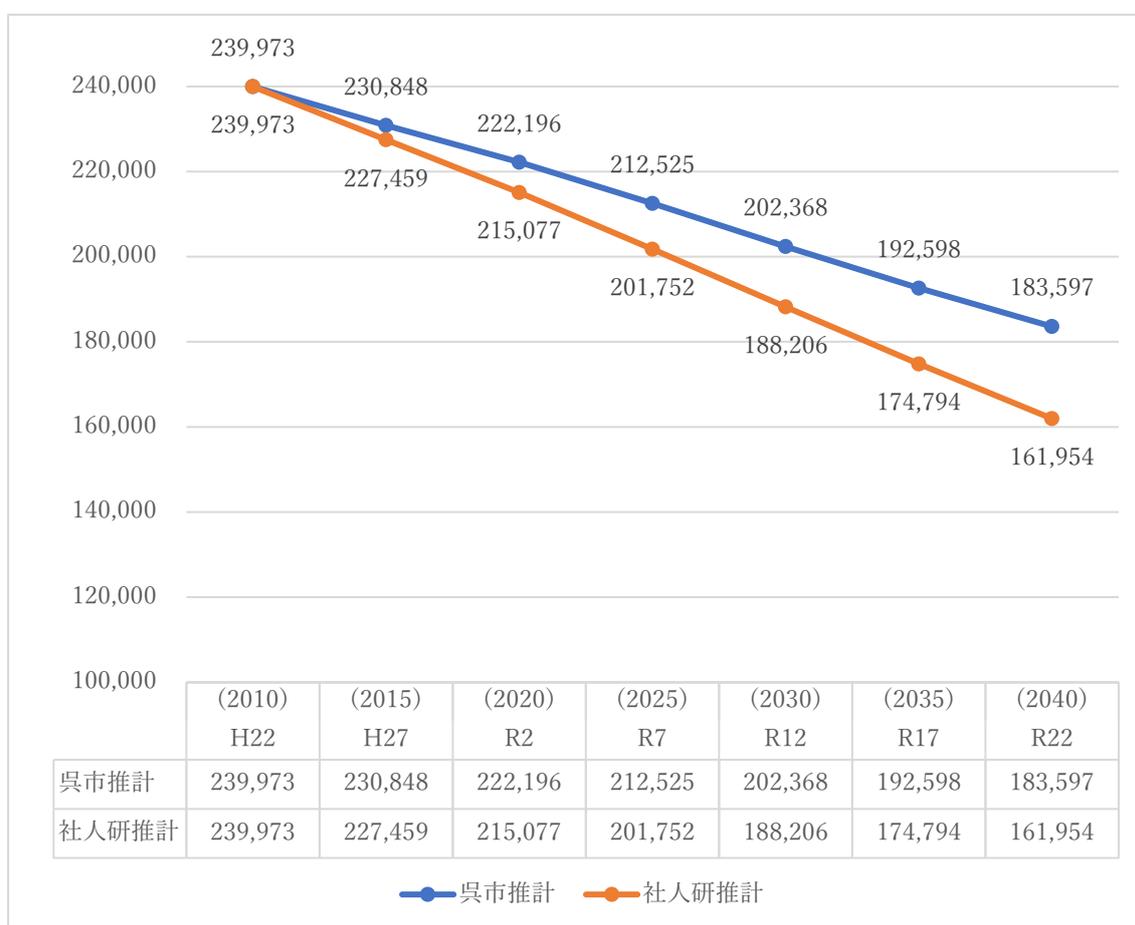
前述したように、地方公共団体の内部統制制度は、人口減少社会においても行政サービスを安定的、持続的、効率的かつ効果的に提供していくため、その要請に対応した地方行政体制を確立することを目的として導入される。

呉市の人口予測は、表1のとおりである。呉市の推計と国立社会保障・人口問題研究所（社人研）のそれとでは予測値に開きがあるが、いずれにしても、人口減少問題は、他の地方公共団体と比べてもより深刻な問題であると推測される。

このため、呉市は、令和2年4月から始まる地方自治体の内部統制制度の強制義務はないものの、内部統制機能の充実を平成30（2019）年度から検討している。（「第3次呉市行政改革実施計画（平成30年度～平成34年度）」より）

【表1 呉市の将来人口展望】

（単位：人）



（出典：呉市まち・ひと・しごと創生総合戦略及び人口ビジョン 令和元年度改定版）

### 第3 包括外部監査の手法及び手続

#### 1 監査に関する基本的な考え方

「第 1 包括外部監査の概要 3 選定した特定の事件」で記載した通り、呉市における内部統制の整備状況及び運用状況を監査対象とした。

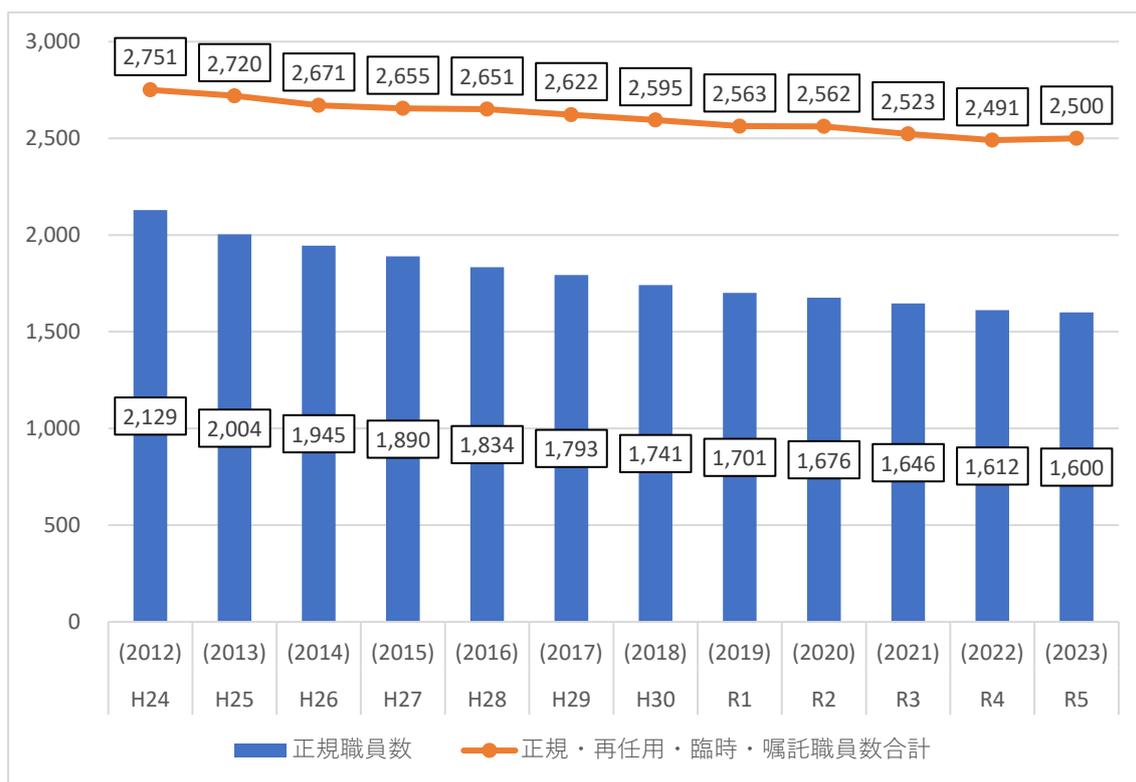
前述したように、地方自治体は人口減少社会においても一定レベルの行政サービスを提供していかなければならず、その要請に対応した体制を確立する必要がある。

呉市の将来人口展望は、人口減少及び高齢化はより加速していくと推測される。そうなれば、呉市の財政規模も自ずと縮小されていくものと予想される。それに合わせて、職員数の適正化も図っていかなければならない。

「第 2 次呉市職員体制再構築計画 平成 30 年 3 月」によれば、呉市の職員数の将来推移は表 2 のようになると計画されている。

【表 2 職員数の推移】

(単位：人)



(注) 数値は、市長事務局、議会事務局、各行政委員会事務局及び消防局の正規職員は対象とし、上下水道局は除かれている。

前記の人口の将来展望（(2章 4 表1) 及び職員の推移（表2）において、比較可能な平成27年（2015年）と令和2年（2020年）を比べてみると、

	平成27年（2015年）	令和2年（2020年）	増（△）減率
人口	230,848人	222,196人	△3.75%
職員数（総数）	2,655人	2,562人	△3.50%
正規職員数	1,890人	1,676人	△11.32%
職員1人当たりの 住民数（総数）	86.9人	86.7人	△0.23%
職員1人当たりの 住民数（正規職員）	122.1人	132.6人	8.60%

正規職員の減少を民間委託の推進や職員再任用等で補い、行政サービスの質の維持を図る予定であろうが、それのみをもって、質の維持が可能となるとは限らない。

呉市も計画しているように、内部統制の機能充実を併せて実行していくことにより、行政サービスの質の維持が可能となるものと思われる。

包括外部監査においても、内部統制の機能充実は喫緊の課題と判断し、「内部統制の整備状況及び運用状況」を監査対象とすることとした。

## 2 具体的な監査手続

監査の進め方としては、まず、全庁的な内部統制（統制環境・リスクの評価と対応・統制活動・情報と伝達・監視活動・ICTへの対応）を理解・分析した後、その結果を踏まえ、監査対象となる内部統制の範囲内にある業務レベルを分析した上で、内部統制の基本的要素が機能しているかを分析する。

ただし、実務経験者の立場で言えば、業務レベルの内部統制の監査を先行させたほうが全庁的な内部統制の理解がより深まることもあるので、必ずしも全庁的な内部統制の監査がすべて終了してから業務レベルの内部統制の監査に取り掛かるわけではない。

### (1) 全庁的な内部統制

全庁的な内部統制の監査すべき項目は、ガイドライン（別紙1）（「第2 監査対象 2(3)」参照）に基づいて、「評価項目」とされているものを監査上の着眼点として捉え行うものとする。

主な監査手続としては、

- 関係者への質問
- 条例及び規則等の閲覧
- 記録の検証 など

の手続により、監査対象となる全庁的な内部統制を適切に分析を行う。

### (2) 業務レベルに係る内部統制

業務レベルに係る内部統制の監査は、整備状況の有効性の評価と運用状況の有効性に分けて行う。

#### ① 業務レベルに係る内部統制の整備状況の有効性

業務レベルに係る内部統制の監査手続については、まず、組織及び業務の流れを理解することが必要であり、具体的には、重要な業務レベルごとにフローチャートを作成し、フローチャート上で、リスクがどこにあるのかを把握・識別する。

識別されたリスクが業務の中に組み込まれた内部統制によって、十分に低減できるものになっているかを、リスクと統制の対応表（リスクコントロールマトリックス（RCM））に記入する。リスクコントロールマトリックスは、どこにリスクがあり、どのようにコントロールされているかを対応する形で表示させた一覧表である。

監査上の要点（アサーション）は、原則的には、

- 合规性  
各業務手続は地方自治法及びその関連法令に則っているかどうか
- 経済性、効率性、有効性  
業務の執行及び事業の管理が、住民の福祉の増進、最小の経費で最大の効果を上げるこ

と、組織の運営の合理化並びに規模の適正化を志向しているかどうかとする。

また、この度の包括外部監査においては、これに加えて、規程には定められていないが、職員個々の努力により、リスクを回避されている業務（=暗黙知）の検出にも心がける。文書化やシステム化していなければ、なぜそのような業務をしていたのかが忘れられる可能性がある。職員数の減少が見込まれるなか、このような業務が確実に引き継がれるためには、「暗黙知」（長年の経験や勘に基づく個人の技術やノウハウ等）知の形式知（客観的に識別可能な知識）化は必要と考える。

なお、包括外部監査において選択することを計画している業務レベルは、以下のとおりである。

- 歳入
- 歳出（人件費及び固定資産の購入を含む）
- 固定資産管理

## ② 業務プロセスに係る内部統制の運用状況の有効性

業務レベルに係る内部統制の整備状況の有効性の監査をしたのちは、実際に適正に運用されているかの監査手続に入る。手続の実施方法は、サンプリングにより十分かつ適切な証拠を入手して行う。

具体的には、以下のような手続を行う。

- 関連文書の閲覧
- 当該内部統制に係る適切な担当者への質問
- 業務の観察
- 内部統制の実施記録の検証
- 各現場における内部統制の運用状況に関する自己点検の状況の検討 等

(3) スケジュール

呉市の予算規模は約 1、000 億円であり、時間的な制約上、すべての範囲を 1 年度で監査することはできない。

包括外部監査契約は単年度ごとに締結されるため、包括外部監査人が来年度以降も監査を行う保証はないが、可能な限り以下のようなスケジュールで遂行することを計画している。

	令和元年度 (2019)	令和 2 年度 (2020)	令和 3 年度 (2021)
全庁的な 内部統制	統制環境	リスクの評価と対応 統制活動 情報と伝達 ICT への対応	モニタリング 総まとめ
業務レベルの 内部統制	フローチャートの作成	フローチャート	フローチャート
	歳入 市民税 固定資産税・都市計 画税 使用料 国庫負担金 県負担金 国民健康保険料 後期高齢者医療保険 介護保険	歳出 固定資産購入 人件費 その他	固定資産管理
	RCM の作成	RCM の作成	RCM の作成
	同上	同上	同上及び総まとめ
	統計的サンプリング テスト	統計的サンプリング テスト	統計的サンプリング テスト
	—	歳入	歳出 固定資産管理

### 3 当年度における監査手続

当年度においては、前記のスケジュールにあるように、全庁的な内部統制については「統制環境」を、業務レベルに係る内部統制については、歳入業務を監査対象として選定した。

#### (1) 全庁的な内部統制－「統制環境」の監査手続

前述したように、ガイドライン（別紙1）（「第2 監査対象 2(3)」参照）に基づいて、「評価項目」とされているものを監査上の着眼点として捉え、以下の監査手続を行う。

##### ① 誠実性と倫理観に対する姿勢の表明

着眼点	①-1. 長は、地方公共団体が事務を適正に管理及び執行する上で、誠実性と倫理観が重要であることを、自らの指示、行動及び態度で示しているか。
監査手続	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 基本方針（行動倫理規範、コンプライアンス規程等）はあるかを確認する。</li> <li>・ 規程等の適時な見直しが行われているか更新状況を確認する。</li> </ul>

着眼点	①-2. 長は、自らが組織に求める誠実性と倫理観を職員の行動及び意思決定の指針となる具体的な行動基準等として定め、職員及び外部委託先、並びに、住民等の理解を促進しているか。
監査手続	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 基本方針の庁内外への周知方法について確認する。</li> <li>・ 基本方針の庁内での浸透度を確認する。 <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 研修教育</li> <li>➤ 行動倫理規範遵守に関する宣誓書の配布・回収</li> </ul> </li> </ul>

着眼点	①-3. 長は、行動基準等の遵守状況に係る評価プロセスを定め、職員等が逸脱した場合には、適時にそれを把握し、適切に是正措置を講じているか。
監査手続	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 庁内相談制度の運用状況を確認する。</li> <li>・ 逸脱行為に対する罰則適用の有無を確認する。</li> </ul>

② 内部統制の目的達成のための組織構造、報告経路および適切な権限と責任の確立

着眼点	<p>②-1. 長は、内部統制の目的を達成するために適切な組織構造について検討を行っているか。</p> <p>②-2. 長は、内部統制の目的を達成するため、職員、部署及び各種の会議体等について、それぞれの役割、責任及び権限を明確に設定し、適時に見直しを図っているか。</p>
監査手続	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 最新の組織規則・組織図を入手し、倫理条例・規則あるいは法令に違反するものはないか確かめる。</li> <li>・ 職務分掌規程を入手し、運用状況を確認する。</li> </ul>

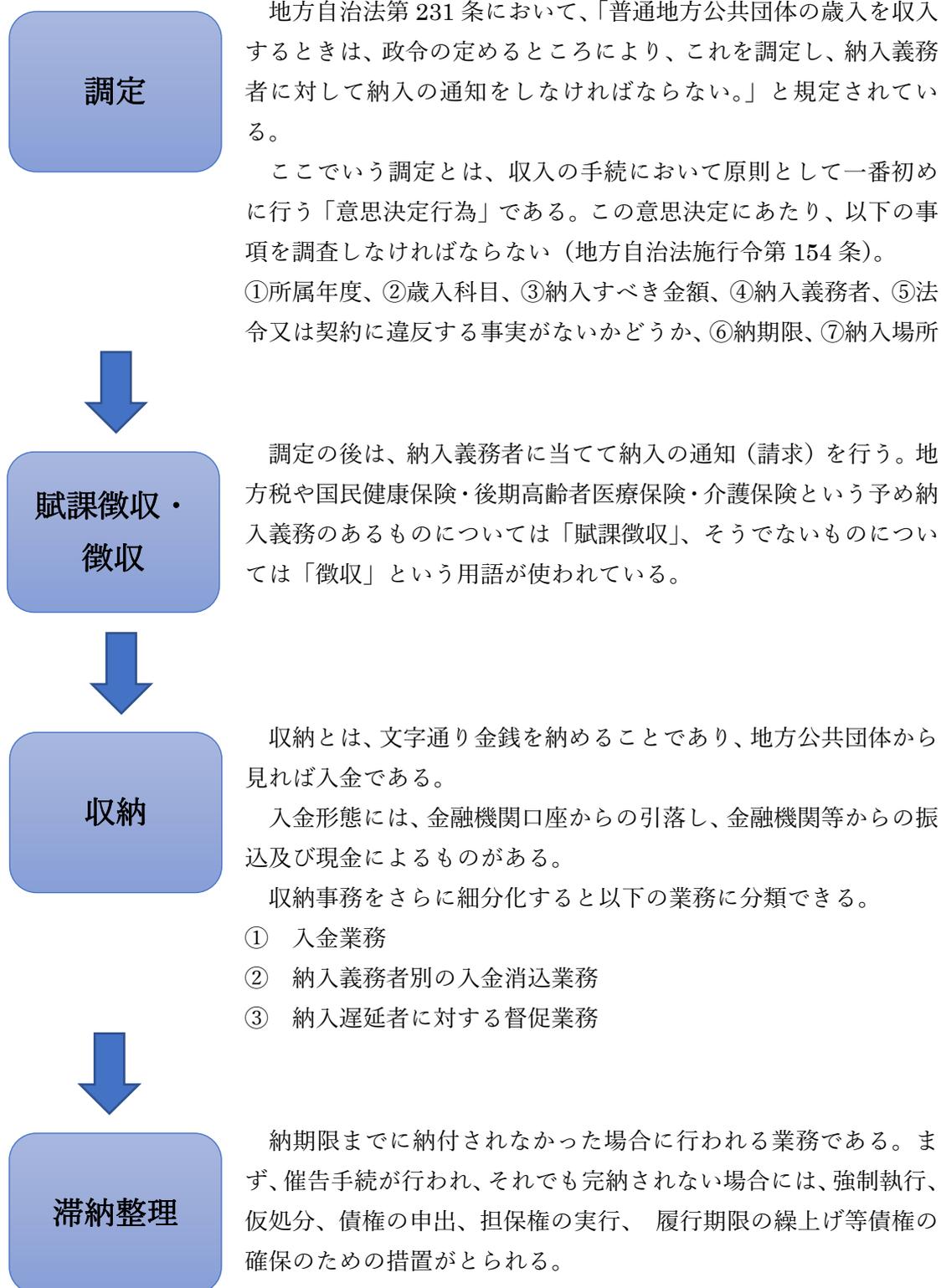
③ 内部統制の目的を達成するための適切な人事管理及び教育研修

着眼点	<p>③-1. 長は、内部統制の目的を達成するために、必要な能力を有する人材を確保及び配置し、適切な指導や研修等により能力を引き出すことを支援しているか。</p> <p>③-2. 長は、職員等の内部統制に対する責任の履行について、人事評価等により動機付けを図るとともに、逸脱行為に対する適時かつ適切な対応を行っているか。</p>
監査手続	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 最新の職務分掌規定・職務等級基準書・給与規定・人事考課規定等を入手して以下のことを確かめる。 <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 昇進及び給与の基準は明確になっているか。</li> <li>➤ 配置転換の基準は明確になっているか。</li> <li>➤ 教育訓練の方針は明確になっているか。</li> </ul> </li> <li>・ 人事データを入手し、「人事の滞留状況」を調査し、内部統制上問題ないか確かめる。</li> <li>・ 逸脱行為に対する罰則適用の有無を確認する。</li> </ul>

## (2) 業務レベルに係る内部統制－歳入業務

### ① 歳入業務の原則的な流れ

歳入業務の流れは、大きく分けて以下のような行為から構成される。



② 選択した歳入業務

呉市における歳入に関する平成 30 年度の決算額は以下のとおりである。

【表 平成 30 年度の決算額】

会計名称	款名称	項名称	決算額 (百万円)
一般会計	市税	市民税	14,410
		固定資産税	12,923
		軽自動車税	539
		市たばこ税	1,310
		入湯税	11
		都市計画税	2,092
	地方譲与税	地方揮発油譲与税	159
		自動車重量譲与税	393
		特別とん譲与税	81
	利子割交付金	利子割交付金	70
	配当割交付金	配当割交付金	121
	株式等譲渡所得割交付金	株式等譲渡所得割交付金	87
	地方消費税交付金	地方消費税交付金	4,212
	ゴルフ場利用税交付金	ゴルフ場利用税交付金	20
	自動車取得税交付金	自動車取得税交付金	193
	国有提供施設等所在市町村助成交付金	国有提供施設等所在市町村助成交付金	126
	地方特例交付金	地方特例交付金	155
	地方交付税	地方交付税	21,581
	交通安全対策特別交付金	交通安全対策特別交付金	24
	分担金及び負担金	分担金	102
		負担金	752
	使用料及び手数料	使用料	1,245
		手数料	884
	国庫支出金	国庫負担金	10,662
		国庫補助金	3,697
		委託金	9
	県支出金	県負担金	3,447
		県補助金	2,508
		委託金	33
	財産収入	財産運用収入	276

会計名称	款名称	項名称	決算額 (百万円)
		財産売却収入	292
	寄附金	寄附金	1,229
	繰入金	基金繰入金	3,047
	繰越金	繰越金	1,343
	諸収入	延滞金,加算金及び過料	35
		市預金利子	1
		貸付金元利収入	4,065
		受託事業収入	223
		雑入	910
	市債	市債	14,721
国民健康保険事業 (事業勘定) 特別会計	国民健康保険料	国民健康保険料	4,052
	国民健康保険税	国民健康保険税	—
	使用料及び手数料	手数料	0
	国庫支出金	国庫補助金	15
	県支出金	県補助金	17,365
	財産収入	財産運用収入	0
	繰入金	一般会計繰入金	1,554
		基金繰入金	600
	繰越金	繰越金	1,065
	諸収入	延滞金,加算金及び過料	20
預金利子		0	
雑入		36	
国民健康保険事業 (直診勘定) 特別会計	使用料及び手数料	使用料	0
		手数料	1
	繰入金	一般会計繰入金	28
	諸収入	雑入	6
	市債	市債	—
後期高齢者医療事業特 別会計	後期高齢者医療保険料	後期高齢者医療保険料	2,801
	国庫支出金	国庫補助金	6
	繰入金	一般会計繰入金	813
	繰越金	繰越金	154
	諸収入	延滞金、加算金及び過料	0
		償還金及び還付加算金	4
雑入		0	

会計名称	款名称	項名称	決算額 (百万円)
介護保険事業 (保険勘定) 特別会計	介護保険料	介護保険料	4,678
	支払基金交付金	支払基金交付金	5,543
		国庫負担金	3,490
	国庫補助金	国庫補助金	1,782
		国庫補助金	1,782
	県支出金	県負担金	2,955
		県補助金	191
	財産収入	財産運用収入	0
	繰入金	一般会計繰入金	3,159
		基金繰入金	-
	繰越金	繰越金	537
	諸収入	延滞金、加算金及び過料	0
預金利子		0	
雑入		5	
介護保険事業 (サービス勘定) 特別会計	使用料及び手数料	手数料	0
	繰入金	一般会計繰入金	32
	諸収入	雑入	12
	市債	市債	-
母子父子寡婦福祉資金 貸付事業特別会計	繰入金	一般会計繰入金	3
	繰越金	繰越金	84
	諸収入	預金利子	0
		貸付金元利収入	76
雑入		0	
公園墓地事業特別会計	事業収入	使用料及び手数料	1
	財産収入	財産運用収入	0
	繰入金	基金繰入金	3
地域下水道事業特別会計	事業収入	使用料及び手数料	13
	財産収入	財産運用収入	0
	繰入金	一般会計繰入金	4
		基金繰入金	0
	繰越金	繰越金	3
	諸収入	預金利子	0
雑入		0	
集落排水事業特別会計	事業収入	分担金及び負担金	1
		使用料及び手数料	50

会計名称	款名称	項名称	決算額 (百万円)
	国庫支出金	国庫補助金	75
	県支出金	県補助金	18
	財産収入	財産運用収入	0
	繰入金	一般会計繰入金	252
		基金繰入金	10
	諸収入	雑入	5
	市債	市債	100
地方卸売市場事業特別会計	市場収入	使用料及び手数料	75
	諸収入	預金利子	0
		雑入	0
野呂高原ロッジ事業特別会計	繰入金	一般会計繰入金	29
駐車場事業特別会計	事業収入	使用料及び手数料	176
	繰入金	一般会計繰入金	11
	諸収入	預金利子	0
		雑入	—
内陸土地造成事業特別会計	財産収入	財産運用収入	—
		財産売却収入	12
	繰入金	基金繰入金	3
	諸収入	市預金利子	0
港湾整備事業特別会計	事業収入	使用料及び手数料	465
	財産収入	財産運用収入	2
	繰入金	一般会計繰入金	131
	諸収入	受託事業収入	0
		雑入	6
	市債	市債	256
臨海土地造成事業特別会計	財産収入	財産運用収入	2
		財産売却収入	733
	繰入金	一般会計繰入金	500
	繰越金	繰越金	4
	諸収入	預金利子	0
		雑入	0
財産区事業特別会計	財産収入	財産運用収入	0
	繰越金	繰越金	5

会計名称	款名称	項名称	決算額 (百万円)
	諸収入	預金利子	0
		雑入	0
合計			162,001

(注) 0は金額が1百万円未満のもの、－は金額が0円のことを意味する。

歳入業務レベルの監査手続については、業務フローチャートを作成した後、RCMを作成するわけであるが、以下の規準で項レベルの歳入を選択した。

《選択規準》

- (ア) 歳入金額の大きいもので、かつ、  
 (イ) 呉市の独自収入もしくは徴収に職員の努力を要するもの  
 上記の規準により、以下の歳入に関する業務を選択した。

会計名称	款名称	項名称
一般会計	市税	市民税（個人）
		市民税（法人）
		固定資産税
		都市計画税
	使用料及び手数料	使用料（市営住宅）
	国庫支出金	国庫負担金（生活保護費）
国庫負担金（心身障害者）		
国民健康保険事業（事業勘定） 特別会計	国民健康保険料	国民健康保険料
後期高齢者医療事業特別会計	後期高齢者医療保険料	後期高齢者医療保険料
介護保険事業（保険勘定） 特別会計	介護保険料	介護保険料

③ 過去 10 年間に於いて歳入業務について指摘された事項

過去 10 年間に於いて、内部及び外部の検査や監査により不備を指摘された歳入業務は以下のとおりである。今後、歳入業務に係る内部統制の運用状況の監査を行う際の参考とした

平成 21 年 6 月の会計実地検査の結果、会計検査院より高齢者向け優良賃貸住宅に係る国庫補助金の返還の指示が 3 件あった。平成 17 年 9 月の国土交通省住宅局長通知に基づく消費税仕入控除税額について確認を行わず、事業者への補助金を交付していたことが原因であり、該当事業者に対して補助金の一部返還を求めるなど、混乱を生じさせた。

平成 21 月下旬に県税事務所から、旧蒲刈町大浦地区の評価額の確認依頼を受けた際、当該土地の評価が前年度に比べ大きく増額していることが判明した。

現地調査を行った結果、平成 21 年度の固定資産税評価替えに向けて、前年度中に現地調査を行い、そのデータを入力する必要があるにもかかわらず、評価額が上がっても税額にはあまり影響しないと軽率に判断をし、一部の地域を未調査のままデータの修正をすることなく放置し、納税者 211 名に対し誤課税を行った。

平成 23 年度定期監査において、平成 23 年度における回数券等の払出数と売上数を突合したところ、全 37 種の乗車券のうち 2 種において売出数が払出数を上回るという不合理が指摘された。

さらに、その後の調査の結果、乗車券等に関する払出元帳と倉庫内実数に 70,272 枚（換算額 1 億 8 千万円）の不一致があることが分かった。

うち、51,141 枚分については誤記であることが判明したが、残り 19,131 枚（換算額 4 千万円）の不一致については、原因究明に至らなかった。

固定資産評価に関し、適正に現況調査を行った上、評価システムに入力すべき権限・義務があるところ、平成 25 年度から平成 27 年までにかけ、7,860 件の評価項目の異動入力を行い、そのうち 893 件（重大な錯誤 235 件及びその他錯誤 658 件）について、課税額が過小となる不適正な入力を行った。重大な錯誤による影響総額は、434 万 7,744 円であり、そのうち平成 28 年度分の 246 万 5,693 円については、市民から追徴課税することとなったもの。

④ 歳入業務における呉市の特徴

呉市では、財務部収納課内に債権回収対策室を置き、市税のほか保険年金課、介護保険課及び子育て施設課で発生した滞納債権も合わせて滞納整理を行うことにより効率化を図っている。

## 第4 監査結果

### 1 全庁的な内部統制

#### ① 誠実性と倫理観に対する姿勢の表明

着眼点	①-1. 長は、地方公共団体が事務を適正に管理及び執行する上で、誠実性と倫理観が重要であることを、自らの指示、行動及び態度で示しているか。
監査手続	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 基本方針（行動倫理規範、コンプライアンス規程等）はあるかを確認する。</li> <li>・ 規程等の適時な見直しが行われているか更新状況を確認する。</li> </ul>
閲覧した 条例及び 規則等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 呉市の公務員倫理に関する条例（倫理条例）</li> <li>・ 呉市の公務員倫理に関する規則（倫理規則）</li> <li>・ 呉市における法令遵守の推進に関する条例（コンプライアンス条例）</li> <li>・ 呉市における法令遵守の推進に関する条例施行規則（コンプライアンス規則）</li> </ul>
監査結果	<p><b>行動倫理について</b></p> <p>倫理条例第1条によれば、その目的は、「市長等及び職員の職務の執行の公正さに対する市民等の疑惑や不信を招くような行為の防止を図り、もって公務に対する市民等の信頼を確保することにある。」とされている。</p> <p><b>コンプライアンスについて</b></p> <p>職員の行動については、コンプライアンス条例第3条で以下の事項を基本原則としている。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 全体の奉仕者であることを深く自覚し、常に市民の立場に立って公正に職務を遂行</li> <li>2. 職務に遂行に当たっての法令の遵守及び不当な要求に対しての毅然とした対応</li> <li>3. 行政の透明化を図ることにより、市政に対する市民の協力を得られるよう努めること</li> </ol> <p><b>規程等の適時な見直しについて</b></p> <p>条例は、平成19年7月1日から施行されており、平成20年4月1日及び平成27年4月1日付で改正されており、施行規則は平成19年2月5日の施行以来、平成30年3月31日までの間、11回の改正が行われている。</p>

着眼点	①-2. 長は、自らが組織に求める誠実性と倫理観を職員の行動及び意思決定の指針となる具体的な行動基準等として定め、職員及び外部委託先、並びに、住民等の理解を促進しているか。
監査手続	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 基本方針の庁内外への周知方法について確かめる。</li> <li>・ 基本方針の庁内での浸透度を確かめる。 <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 研修教育</li> <li>➤ 行動倫理規範遵守に関する宣誓書の配布・回収</li> </ul> </li> </ul>
閲覧した 条例及び 規則等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 呉市ホームページ</li> <li>・ 呉市職員研修ガイドブック（平成31年度版）</li> <li>・ 職員のサービスの宣誓に関する条例（服務宣誓条例）及び宣誓書</li> </ul>
監査結果	<p><b>基本方針の庁内外への周知方法について</b></p> <p>呉市では、上記条例及び施行規則をホームページ上に開示している。</p> <p>呉市トップページ/市政情報&gt;カテゴリー/市政運営・行政改革/コンプライアンス&gt;コンプライアンス&gt;資料集（呉市のコンプライアンス）と比較的アクセスしやすい。</p> <p>資料集においては、そのほかに「呉市における法令遵守の推進に関する条例の概要」及び「令和元年度呉市コンプライアンス推進事業計画」が開示されている。</p> <p><b>基本方針の庁内での浸透度について</b></p> <p><b>研修教育</b></p> <p>各職場において、コンプライアンスについて理解を深めるため、全職員を対象とした職場内研修（OJT）の中にコンプライアンス研修が組み込まれている。</p> <p><b>行動倫理規範遵守に関する宣誓書の配布・回収</b></p> <p>そもそも、職員は地方公務員法第31条によりサービスの宣誓をしなければならない。</p> <p>これを受けて呉市では、服務宣誓条例第2条により新たに職員となった者は、任命権者又は任命権者の定める上級職員の面前において宣誓書に署名してからでなければその職務を行ってはならないこととなっている。</p> <p>宣誓書（一般職員用）の文面は以下のとおりである。</p> <p>「私は、ここに、主権が国民に存することを認める日本国憲法を尊重に、かつ、これを擁護することを固く誓います。</p> <p>私は、地方自治の本旨を体し、呉市民全体の奉仕者として、公務を民主的かつ能率的に運営すべき責務を深く自覚し、法令および呉市の諸規定を遵守し、誠実かつ公正に職務を執行することを固く誓います。」</p>

着眼点	①-3. 長は、行動基準等の遵守状況に係る評価プロセスを定め、職員等が逸脱した場合には、適時にそれを把握し、適切に是正措置を講じているか。
監査手続	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 庁内相談制度の運用状況を確認する。</li> <li>・ 逸脱行為に対する罰則適用の有無を確認する。</li> </ul>
閲覧した 条例及び 規則等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ コンプライアンス条例</li> <li>・ コンプライアンス規則</li> <li>・ 公益通報制度のフロー図</li> <li>・ 呉市職員の懲戒の手続及び効果に関する条例（懲戒条例）</li> <li>・ 呉市職員賞罰審査会規程（審査会規程）</li> <li>・ 懲戒処分の指針</li> </ul>
監査結果	<p><b>庁内相談制度について</b></p> <p>市政運営上の違法行為等（法令違反、生命、財産、生活環境への重大な損害等）を職員、臨時職員、嘱託職員、委託業務に従事する者、指定管理者等が発見した場合には、法令遵守審査会（弁護士や大学教授、庁外の委員で構成）に直接通報できる。</p> <p>法令遵守審査会は、調査や審査等を行った後、市長及び任命権者に意見を付して報告し、これを受けて市長等は是正措置を講じ、概要を公表する。</p> <p>市長等が是正措置を行わない場合には、法令遵守審査会が公表することになっている。</p> <p>通報した者が不利益な取扱いとなることは禁止されている。</p> <p>なお、平成 30 年度の公益通報は 0 件であった。</p> <p><b>逸脱行為に対する罰則適用について</b></p> <p>呉市では、地方公務員法第 29 条第 4 項の規定に基づき、懲戒条例を制定している。懲戒処分の対象となる行為の詳細については、懲戒処分の指針に定められており、懲戒処分の対象となった者は賞罰審査会の審査を経たのち、処分が下される。</p>

② 内部統制の目的達成のための組織構造、報告経路および適切な権限と責任の確立

<p>着眼点</p>	<p>②-1. 長は、内部統制の目的を達成するために適切な組織構造について検討を行っているか。</p> <p>②-2. 長は、内部統制の目的を達成するため、職員、部署及び各種の会議体等について、それぞれの役割、責任及び権限を明確に設定し、適時に見直しを図っているか。</p>
<p>監査手続</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 最新の組織規則・組織図を入手し、倫理条例・規則あるいは法令に違反するものはないか確かめる。</li> <li>・ 業務分掌規程を入手し、運用状況を確認する。</li> </ul>
<p>閲覧した 条例及び 規則等</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 呉市事務分掌条例（分掌条例）</li> <li>・ 呉市事務組織規則（分掌規則）</li> <li>・ 呉市行政組織図</li> </ul>
<p>監査結果</p>	<p>部の職務分掌は分掌条例で、課レベルの職務分掌については分掌規則第3章（第12条の2～第23条）で定められている。</p> <p>最新の組織図と分掌条例及び分掌規則との間で相違するものは存在しない。</p>

③ 内部統制の目的を達成するための適切な人事管理及び教育研修

<p>着眼点</p>	<p>③-1. 長は、内部統制の目的を達成するために、必要な能力を有する人材を確保及び配置し、適切な指導や研修等により能力を引き出すことを支援しているか。</p> <p>③-2. 長は、職員等の内部統制に対する責任の履行について、人事評価等により動機付けを図るとともに、逸脱行為に対する適時かつ適切な対応を行っているか。</p>
<p>監査手続</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 最新の職務分掌規定・職務等級基準書・給与規定・人事考課規定等を入手して以下のことを確かめる。 <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 昇進及び給与の基準は明確になっているか。</li> <li>➤ 配置転換の基準は明確になっているか。</li> <li>➤ 教育訓練の方針は明確になっているか。</li> </ul> </li> <li>・ 人事データを入手し、「人事の滞留状況」を調査し、内部統制上問題ないか確かめる。</li> <li>・ 逸脱行為に対する罰則適用の有無を確かめる。</li> </ul>
<p>閲覧した 条例及び 規則等</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 呉市職員の給与に関する条例（給与条例）</li> <li>・ 呉市職員の初任給、昇格、昇給等に関する規則（初任給等規則）</li> <li>・ 呉市人材育成基本方針（育成方針）</li> <li>・ 人事データ</li> </ul>
<p>監査結果</p>	<p><b>昇進及び給与の基準について</b></p> <p>職務等級は7段階あり、育成方針において職務級別に必要な役割・能力が明確にされている。</p> <p>昇進については、給与条例及び初任給等規則において、その等級の基準となる相当職務が定められている。</p> <p>給与については、給与条例において等級別に給与月額が定められている。</p> <p><b>配置転換の基準及び人事の滞留状況について</b></p> <p>配置転換については明確な規定はないが、原則として、新規採用後概ね10年間で異なる3つの領域や職務を経験とすることを基本としている。</p> <p>人事管理・給与計算・研修管理業務システムから抽出した人事データで1つの部署における平均在籍年数を算出したところ、4.5年であった。</p> <p>中には、在籍年数が10年以上に及ぶ職員も存在するが、それらは専門的職種であった。</p> <p><b>教育訓練の方針について</b></p> <p>人材育成基本方針の1つに、「職員を育てる（能力開発と意識改革）」があり、これを実現するための施策に研修事業の充実も含まれている。</p> <p>この基本方針のもと、毎年度研修プログラムが作成され、年間を通じて各種</p>

	研修が実施されている。 逸脱行為に対する罰則適用について P33 と同じ。
--	---

## 2 業務レベルの内部統制

省略。詳細については、令和元年度 監査結果報告書の P36～P153 を参照のこと。

## 第5 指摘事項及び意見

### (1) 全庁的な内部統制

指摘事項      なし

意見            なし

(2) 業務レベルに係る内部統制

① 指摘事項

個人情報の管理の徹底－電磁的記憶媒体（USBメモリ等）の管理体制の整備

(ア) USB等の使用状況

業務フローチャートを作成した際に、納付書等の印刷やデータ入力を外部委託しているものが見受けられた。その際に個人情報の入ったデータの提供にUSBメモリ等を使用しているものがある。追加調査した結果、以下の24の業務で使用されていた。

部署	業務名
総務課	呉市プレミアム付商品券事業運営業務（決定通知の住所等印刷）
	呉市プレミアム付商品券非課税者分申請再勧奨通知作成業務（再勧奨通知の住所等印刷）
収納課	収納帳票印刷処理等 （督促状、催告状、口座振替済通知書）
市民税課	税務総合情報システム（委託処理）
資産税課	税務総合システム(委託処理)
市民窓口課	相続税法第58条に基づく通知
福祉保健課	特定保健指導業務
	特定健康診査受診券等印刷・印字・封入・封緘業務
	後期高齢者医療レセプト等処理業務
	被災者見守り・相談支援事業
保険年金課	委託（印刷）業者と国民健康保険証、簡易申告書及び医療費通知データの送受信
	電算会社とのデータ授受（医療費適正化）－国保システム
	電算会社とのデータ授受（医療費適正化）－健康管理増進システム
介護保険課	介護保険システム電算処理業務
子育て支援課	児童手当継続認定通知書印刷業務
	児童手当額改定通知・消滅通知印刷業務
	児童扶養手当現況届作成
	児童手当現況届作成
住宅政策課	市営住宅等の管理
選挙管理委員会事務局	呉市選挙人名簿定例処理電算事務
	広島県議会議員選挙 電算事務
	呉市議会議員選挙 電算事務
	参議院議員選挙 電算事務
営業課	下水道事業受益者負担金・分担金事務電算処理業務

(イ) USB メモリ等を使用する場合の指針

「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（総務省 平成 30 年 9 月 25 日改定）」では、「情報の持ち出し不可設定」<sup>5</sup>のタイトルで USB メモリ等の利用に関する規定が定められており、「その利用がやむを得ない場合においては、管理者権限を持つ職員のみ許可する設定とすることを例外として取り扱わなければならない」となっている。

また、USB メモリ等により端末からの情報持ち出しを行う場合は、次の手段により実施されなければならないとされている。

- 端末には利用許可された USB メモリ等のみ接続可能とすること。
- データは暗号化しパスワードを設定すること。
- 利用 USB メモリ等は、全て管理し利用履歴を残せること。
- データの受け渡しには、必ず上司の承認記録を残せること。

(ウ) 呉市の USB メモリ等の取扱いの現状

- 上記 24 の業務のうち、データが暗号化されていないものが 19 件ある。
- 上記 24 の業務のうち、パスワード設定されていないものが 11 件ある。
- USB メモリ等は各部署で購入している。
- USB メモリ等の管理責任部署が不明確あるいは事実上存在していない。
- 外部委託先への検査もしくは監査が行われていない業務がある。また、行っていたとしても、検査（監査）報告を文書で行っていない。
- 「呉市情報セキュリティポリシー」には、情報の持ち出し不可設定の規定が明確に記載されていない。

---

<sup>5</sup> 「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（総務省 平成 30 年 9 月 25 日改定）」 iii-38 頁

(エ) 指摘事項

住民の個人情報が必要な情報であることはいうまでもなく、その管理は厳密に行われなければならない。しかしながら、当年度においても、個人情報の流出事件が神奈川県や青森県弘前市で起きている。

呉市においては、幸いにも、これまで個人情報漏洩に関する事件は起こっていない。しかしながら、いざ、個人情報が流出したことが明るみになると、たとえ実害がなかったとしてもそれだけで不祥事となり、また、情報システムの設計変更が必要となることもあるであろう。

世の中に完全というものは存在しない。どんなに慎重を期して情報流出防止の仕組みを構築したとしても、情報流出が起きるときは起きるのである。現実的には、『より』情報流出が起りにくい仕組み、あるいは、可能な限り情報流出防止をゼロにする仕組みの構築を目指すものになると思われる。

では呉市の現状はというと、情報流出が起りにやすい仕組みになっているといわざるを得ない。

呉市では USB メモリ等を持ち出す際には、ジュラルミンのバッグに入れて移動している場合もあるが、それだけでは不十分である。以下のルールを徹底すべきである。

(i) USB メモリ等は特定部署で管理する。

各部署で購入は禁止し、特定部署が一括管理し、必要部署に支給する。

(ii) 使用部署では保管場所を定め、使用時以外は施錠管理する。

(iii) 端末には利用許可された USB メモリ等のみ接続が可能とする。

(iv) USB メモリ等（特に外部持出し用）は必ずパスワード設定とデータの暗号化を行う。

(v) 利用 USB メモリ等は、全て管理し利用履歴を残す。

(vi) 外部委託先への検査もしくは監査を定期的又は随時行い、検査（監査）報告書を作成する。

(vii) 「呉市情報セキュリティポリシー」にも、情報の持ち出し不可設定の規定を盛り込む。

② 意見

なし

③ 付記事項

情報システム関係で以下の検討課題が検出された。これらについては、来年度以降に行う予定の全庁的な内部統制の「ICT への対応」で検討したいと思う。

(ア) 個人情報管理について

(i) 個人情報データのやり取り

個人情報データは持ち出さないのが原則である。

総務省の「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」においても、USB メモリ等の利用は、あくまでやむを得ない場合の例外としてされている。

USB メモリ等の利用を選択した理由の一つに「データ量が膨大であるため」というのも見受けられた。しかしながら、国民健康保険料や後期高齢者医療保険料の納付通知書の印刷のように、外部委託先との間で専用回線を結び、データのやり取りを行っているものもある。

《検討事項》

- 情報システム関係の意思決定は、部署単位なのか、全庁なのか
- 外部とのデータ伝達手段として、どの方法がよいのか（リスクの対応を含めて検討する。）

(ii) 外部委託先のハードディスク等記憶装置に保存される個人情報データ

業務の性質上、外部委託先のハードディスク等記憶装置に個人情報データが保存されているものがある。

《検討事項》

- 遠隔操作ソフトウェアを利用して外部委託先のハードディスク等記憶装置にはデータを残さず、庁内のサーバーのみに保存できないか
- その費用対効果

(イ) 規程にない職員による自発的リスク制御行為

歳入業務では、規程にない職員による自発的リスク制御行為は、発見されなかった。これは、気づいていないだけかもしれない。フローチャート上に、表計算ソフトを利用した業務も見受けられ、これらが暗黙知に該当しないのかをさらに深掘りする必要がある。暗黙知に該当するのであれば、ただ文書化しただけでは形式知にはならない。

《検討事項》

- どのようにシステム化するべきであるか

(ウ) 調定手続におけるデータエントリー日付

調定手続は、民間企業でいえば受注手続のようなものである。現状の業務の流れは、担当者が起票入力⇒調定書の打ち出し・押印⇒承認権限者に承認依頼となっている。

本データとしてエントリー日付は起票日であり、未承認の状態でデータ登録される。上場企業等の内部統制監査であれば、「未承認の受注入力」は許されないが、地方公共団体においてはどうか。これも来期以降の検討事項とする。

## 《参考》全社的な内部統制の評価項目例

### 統制環境

- ・ 経営者は、信頼性のある財務報告を重視し、財務報告に係る内部統制の役割を含め、財務報告の基本方針を明確に示しているか
- ・ 適切な経営理念や倫理規程に基づき、社内の制度が設計・運用され、原則を逸脱した行動が発見された場合には、適切に是正が行われるようになっているか
- ・ 経営者は、適切な会計処理の原則を選択し、会計上の見積り等を決定する際の客観的な実施過程を保持しているか
- ・ 取締役会及び監査役又は監査委員会は、財務報告とその内部統制に関し経営者を適切に監督・監視する責任を理解し、実行しているか
- ・ 監査役又は監査委員会は内部監査人及び監査人と適切な連携を図っているか
- ・ 経営者は、問題があっても指摘しにくい等の組織構造や慣行があると認められる事実が存在する場合に、適切な改善を図っているか
- ・ 経営者は、企業内の個々の機能(生産、販売、情報、会計等)及び活動単位に対して、適切な役割分担を定めているか
- ・ 経営者は、信頼性のある財務報告の作成を支えるのに必要な能力を識別し、所要の能力を有する人材確保・配置しているか
- ・ 信頼性のある財務報告の作成に必要とされる能力の内容は、定期的に見直され、常に適切なものとなっているか
- ・ 責任の割当てと権限の委任がすべての従業員に対して明確になっているか
- ・ 従業員等に対すと権限と責任の委任は、無制限ではなく、適切な範囲に限定されているか
- ・ 経営者は、従業員等に職務の遂行に必要な手段や訓練等を提供し、従業員の能力を引き出すことを支援しているか
- ・ 従業員の勤務評価は、公平で適切なものとなっているか

### リスクの評価と対応

- ・ 信頼性のある財務報告の作成のため、適正な階層の経営者、管理者を関与させる有効なリスク評価の仕組みが存在しているか
- ・ リスクを識別する作業において、企業の内外の諸要因及び当該要因が信頼性のある財務報告の作成に及ぼす影響が適切に考慮されているか
- ・ 経営者は、組織の変更やITの開発など、信頼性のある財務報告の作成に重要な影響を及ぼす可能性のある変化が発生する都度、リスクを再評価する仕組みを設定し、適切な対応を図っているか
- ・ 経営者は、不正に関するリスクを検討する際に、単に不正に関する表面的な事実だけで

なく、不正を犯させるに至る動機、原因、背景等を踏まえ、適切にリスクを評価し、対応しているか

### 統制活動

- ・ 信頼性のある財務報告の作成に対するリスクに対処して、これを十分に軽減する統制活動を確保するための方針と手続を定めているか
- ・ 経営者は、信頼性のある財務報告の作成に関し、職務の分掌を明確化し、権限や職責を適切に分担させているか
- ・ 統制活動に係る責任と説明義務を、リスクが存在する業務単位又は業務プロセスの管理者に適切に作成しているか
- ・ 全社的な職務規定や、個々の業務手順を適切に作成しているか
- ・ 統制活動は業務全体にわたって誠実に実施されているか
- ・ 統制活動を実施することにより検出された誤謬等は適切に調査され、必要な対応が取られているか
- ・ 統制活動は、その実施状況を踏まえて、その妥当性が定期的に検証され、必要な改善が行われているか

### 情報と伝達

- ・ 信頼性のある財務報告の作成に関する経営者の方針や指示が、企業内のすべての者、特に財務報告の作成に関連する者に適切に伝達される体制が整備されているか
- ・ 会計及び財務に関する情報が、関連する業務プロセスから適切に情報システムに伝達され、適切に利用可能となるような体制が整備されているか
- ・ 内部統制に関する重要な情報が円滑に経営者及び組織内の適切な管理者に伝達される体制が整備されているか
- ・ 経営者、取締役会、監査役又は監査委員会及びその他の関係者の間で、情報が適切に伝達・共有されているか
- ・ 内部通報の仕組みなど、通常の通報経路から独立した伝達経路が利用できるような設定されているか
- ・ 内部統制に関する企業外部からの情報を適切に利用し、経営者、取締役会、監査役又は監査委員会に適切に伝達する仕組みとなっているか

### モニタリング

- ・ 日常的モニタリングが、企業の業務活動に適切に組み込まれているか
- ・ 経営者は、独立的評価の範囲と頻度を、リスクの重要性、内部統制の重要性及び日常的モニタリングの有効性に応じて適切に調整しているか
- ・ モニタリングの実施責任者には、業務遂行を行うに足る十分な知識や能力を有する者

が指名されているか

- ・ 経営者は、モニタリングの結果を適時に受領し、適切な検討を行っているか
- ・ 企業の内外から伝達される内部統制に関する重要な情報は適切に検討され、必要な是正措置が取られているか
- ・ モニタリングによって得られた内部統制の不備に関する情報は、当該実施過程に係る上位の管理者ならびに当該実施過程及び関連する内部統制を管理し是正措置を実施すべき地位にある者に適切に報告されているか
- ・ 内部統制に係る重要な欠陥等に関する情報は、経営者、取締役会、監査役又は監査委員会に適切に伝達されているか