
監 査 委 員 公 表

那 監 公 表 第 9 号
平 成 30 年 3 月 8 日
掲 示 済

那覇市監査委員 新 城 和 範
〃 宮 里 善 博
〃 糸 数 昌 洋
〃 古 堅 茂 治

平成 29 年度行政監査の結果について（公表）

地方自治法(昭和 22 年法律第 67 号)第 199 条第 2 項に基づき実施した平成 29 年度行政監査の結果を同条第 9 項の規定により、次のとおり公表する。

平成 29 年度行政監査報告書

那覇市監査委員

目 次

第1	監査の概要	1
1	監査の根拠	1
2	監査のテーマ	1
3	監査の背景と目的	1
4	監査の対象	2
5	監査の主な着眼点	2
6	監査の実施期間	2
7	監査の実施方法	2
第2	内部統制について	5
1	内部統制の目的	5
2	内部統制の基本的要素	5
第3	監査の結果	7
1	行政監察規程	7
2	I S O 9 0 0 1	7
3	マニュアル等	8
4	定期監査(10年度間)の指摘事項等の状況	9
	(1) 指摘事項等の区分	9
	(2) 財務事務別指摘事項等の状況	9
	(3) 部局別指摘事項等の状況	10
	(4) 財務事務別指摘事項等の主な内容	11
	(5) 定期監査指摘事項等の主な事例	13
5	財務事務執行リスクに係る内部統制の状況	14
	(1) 財務事務の理解	14
	(2) 物品会計事務	17
	(3) 契約の執行	18
	(4) 現金、切手、タクシーチケット等の管理	19
	(5) 内部検査の実施状況	19
6	財務事務の統括課と部局内総括課の状況	20
	(1) 財務会計事務	20
	(2) 契約事務	22
	(3) 物品会計事務	22
	(4) 公有財産事務	23
	(5) 各部局の総括課	24
	(6) 上下水道局の財務事務	25

第4	監査の主な着眼点についての考察	26
1	定期監査(10年度間)の指摘事項等への対応	26
	(1) 指摘事項等の原因が検証されているか	26
	(2) 事務改善策の措置が講じられているか	26
	(3) リスク管理等の措置が講じられているか	27
	(4) 事務改善策は有効に活用されているか	27
	(5) 改善策は再発防止に役立っているか	28
2	財務事務を執行する上でのリスク管理	28
	(1) 内部統制は整備し運用されているか	28
	(2) 内部統制は継続的に評価・改善されているか	30
第5	意見	30
1	内部統制体制の構築について	30
2	リスク・アプローチについて	31

【別紙資料】

平成29年度行政監査に係る調査票

第1 監査の概要

1 監査の根拠

地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「法」という。)第199条第2項並びに那覇市監査委員監査基準(平成29年那覇市監査委員告示第1号)。以下「監査基準」という。)第4条第1項第2号及び行政監査実施要領(平成29年3月那覇市監査委員決定)により実施しました。

2 監査のテーマ

「財務事務(*)執行リスク(*)に係る内部統制(*)への取り組みについて」

(*)財務事務：予算の執行(収入・支出)、契約、現金及び有価証券の出納保管、財産の管理等の事務

(*)リスク：組織目標の達成を阻害する要因(別紙資料：行政監査に係る調査票「リスク(例)」参照)

(*)内部統制：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、との合理的な保証を得るために、業務に組み込まれ、組織内のすべての者によって遂行されるプロセスのこと。すなわち、違法・不正行為、ヒューマンエラー、誤謬などの発生を予防し、法令、基準、手続に基づき、業務の適正を確保するために自律的に、牽制管理を行う仕組み

3 監査の背景と目的

内閣府が設置した第31次地方制度調査会は、人口減少社会に的確に対応する地方行政体制として、監査委員にあっては、監査の実効性や独立性・専門性の向上を図る必要があるとし、普通地方公共団体共通の統一的な監査基準を策定することを答申しました。

全国都市監査委員会は、同調査会の調査過程において平成27年8月、統一的な基準である「都市監査基準」を制定し、本市は、同都市監査基準に準拠した「那覇市監査委員監査基準」を平成29年3月31日付け策定しました。同基準第15条第1項は、監査委員が各種監査に当たって考慮すべき基本的事項として、リスクの評価と内部統制の有効性の関係について規定しています。

本市監査委員は、不適切な事務執行についてこれまで個別に指摘し、措置を求めるなど不適切な事務の是正、防止等に努めてきましたが、より一層適切な事務の執行を確保するためには、執行部による内部統制の充実に努めることが重要だと認識しています。そのようなことから、本行政監査は、以降の各種監査の実施に際して適用するリスク・アプローチ(リスクの識別及びその評価)の観点から、特に財務に関する事務の執行に係る内部統

制への取り組みをテーマとして実施しました。

また、地方自治法の一部改正(平成 29 年 6 月 9 日公布)により、普通地方公共団体の長(以下「長」という。)が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、その体制について評価した報告書を監査委員の意見を付して議会へ提出、公表する「内部統制制度」が法制化されました。当該改正は、都道府県や指定都市への導入を義務化(法第 150 条第 1 項)していますが、中核市である本市は当面、努力義務の観点から制度の実現に向けて努めることとなります(同条第 2 項)。

4 監査の対象

全部局(市長、議会、消防局、上下水道局、教育委員会、選挙管理委員会及び監査委員の各事務部局)を対象としました。

5 監査の主な着眼点

今回の行政監査は、前述のとおり、新たに那覇市監査委員監査基準が策定されたこと、及び法の一部改正による内部統制制度が法制化されたことを踏まえ、当該制度の整備、運用に向けた今後の本市の取り組みを念頭に、次に掲げる項目を主な着眼点としました。

(1) 定期監査における指摘事項等への対応

ア 平成19年度から平成28年度まで(10年度間)に実施された監査指摘事項等について、その原因を検証し、かつ事務改善策及びリスク管理等の措置が講じられているか

イ 事務改善策等は、有効に活用され、再発防止に役立っているか

(2) 財務事務を執行する上でのリスク管理

ア 想定されるリスクに対応する内部統制について、整備し運用されているか

イ 整備した内部統制は、継続的に評価・改善されているか

6 監査の実施期間

平成 29 年 4 月 19 日から平成 30 年 3 月 6 日まで

7 監査の実施方法

(1) 全部局に対し、行政監査に係る調査票(別紙資料)の提出を求めました。

(2) 財務事務(財務会計事務、契約事務、物品会計事務及び公有財産事務)について全部局を統括する統括課と部局(機関を含む。)ごとに総括する総括課について、次のとおり予備監査を実施しました。

※「統括課」とは、次表アに掲げる財務事務の根拠となる規則・規程を所管し、全庁的(上下水道局にあっては同局内)に当該事務の統括、調整等行う課のことをいいます。

※「総括課」とは、次表イ(ア)～(エ)に掲げる部局ごとの事務分掌の根拠となる規則等に基づき、部局内を取りまとめる課のことをいいます。

ア 財務事務の統括課

監査対象事務(規則等)	統括課(部局)
財務会計事務 (那覇市予算決算規則) (那覇市会計規則) (那覇市上下水道局会計規程)	財政課(企画財務部) 出納室(会計管理者) 企画経営課(上下水道局)
契約事務 (那覇市契約規則) (那覇市上下水道局契約事務規程)	法制契約課(総務部) 総務課(上下水道局)
物品会計事務 (那覇市物品会計規則) (那覇市上下水道局備品管理規程)	管財課、法制契約課(総務部) 総務課(上下水道局)
公有財産事務 (那覇市公有財産規則)	管財課(総務部)

イ 各部局の総括課と事務分掌

(ア) 市長事務部局(那覇市事務分掌規則(以下「事務分掌規則」という。))第16条)

部局	総括課	事務
総務部	総務課	(1) 部内の予算、決算、議案等文書の取りまとめに関する事 (2) 部内の連絡調整に関する事 (3) 部内の他課に属しない事務に関する事。
企画財務部	企画調整課	
市民文化部	市民生活安全課	
経済観光部	商工農水課	
環境部	環境政策課	
福祉部	福祉政策課	
健康部	保健総務課	
こどもみらい部	こども政策課	
都市計画部	都市計画課	
建設管理部	建設企画課	

(イ) 議会事務局(那覇市議会事務局処務規程第5条第1項)

議会事務局	庶務課	(1) 文書及び公印に関する事。 (2) 予算、決算及び経理に関する事。 (11) 他課の所管に属しないこと。
-------	-----	---

(ウ) 消防局(那覇市消防局の組織等に関する規則第7条第1項)

消防局	総務課	(1) 文書及び公印に関する事。 (4) 消防業務の企画に関する事。 (13) 他課に属しないこと。
-----	-----	--

(エ) 教育委員会(那覇市教育委員会の組織等に関する規則第6条別表1)

生涯学習部	総務課	9 教育委員会に係る予算の編成及び決算の総括に関する事。
-------	-----	------------------------------

		21 生涯学習部に係る総合調整に関すること。 22 両部に係る総合調整に関すること。 23 部内の他課に属しないこと。
学校教育部	学校教育課	19 学校教育部に係る総合調整に関すること。 20 部内の他課に属しないこと。

ウ 予備監査を実施したその他の課

市長事務部局(事務分掌規則第5条、6条、7条、10条、13条)

部局	課	事務
総務部	人事課(第5条第4項)	(3) 給与、報酬、費用弁償等に関すること。
企画財務部	情報政策課(第6条第3項)	(1) 電子自治体推進施策の企画立案及び総合調整に関すること。
	納税課(第6条第4項)	(1) 税務の総合調整及び企画に関すること(市民税課、資産税課)。
市民文化部	ハイサイ市民課(第7条第3項)	(17) 支所に関すること(真和志支所、首里支所、小禄支所)。
福祉部	保護管理課(第10条第4項)	(2) 生活保護に係る総合調整に関すること(保護第1課～第3課)。
都市計画部	技術管理課(第13条第4項)	(1) 建設工事の検査に関すること。

(3) 上記(2)による予備監査の結果を監査委員へ復命した後、監査委員によるヒアリングを次のとおり実施しました。

部局	ヒアリング対象課(室)
総務部	総務課、人事課、管財課、法制契約課
企画財務部	企画調整課、財政課、情報政策課
都市計画部	技術管理課
建設管理部	建設企画課
経済観光部	商工農水課
会計管理者	出納室
議会事務局	庶務課、議事管理課、調査法制課
消防局	総務課
上下水道局	総務課、企画経営課
教育委員会生涯学習部	総務課

第2 内部統制について

1 内部統制の目的

内部統制の目的は、普通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(総務省)により検討され、平成21年3月に公表された報告書(*)において、次のとおり示されています。

(*)報告書：「内部統制による普通地方公共団体の組織マネジメント改革
～信頼される普通地方公共団体を目指して～」

- (1) 業務の有効性及び効率性
事業活動の目的の達成のため、業務の有効性及び効率性を高めること。
- (2) 財務報告の信頼性
財務諸表及び財務諸表に重要な影響を及ぼす可能性のある情報の信頼性を確保すること。
- (3) 事業活動に関わる法令等の遵守
事業活動に関わる法令その他の規範の遵守を促進すること。
- (4) 資産の保全
資産の取得、使用及び処分が正当な手続及び承認の下に行われるよう、資産の保全を図ること。

2 内部統制の基本的要素

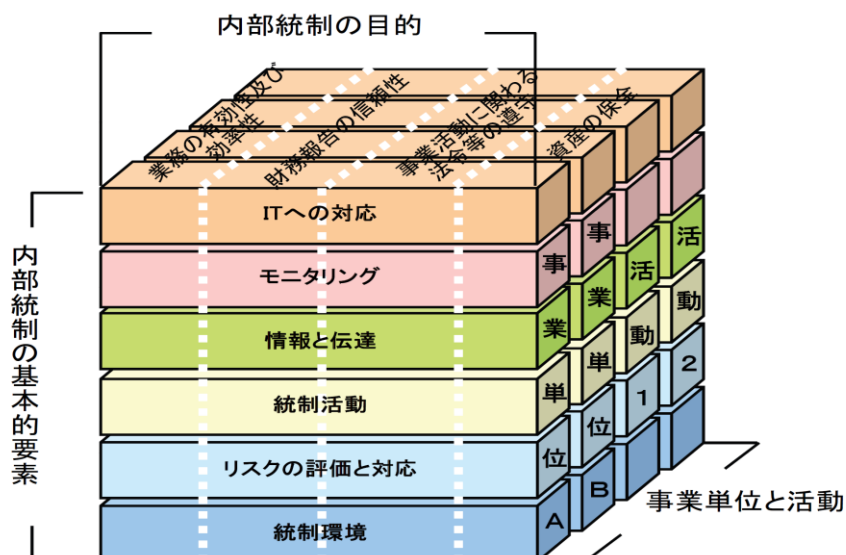
内部統制の基本的要素とは、上記研究会の報告書において「内部統制の目的を達成するために必要とされる内部統制の構成部分をいい、内部統制の有効性の判断の基準となる」次の6つの要素としています。内部統制にあっては、これらの要素がすべて適切に整備され運用されていることが必要となります。

- (1) 統制環境
組織に属する全ての者が、各々の権限と責任において、内部統制の整備・運用を行うための基礎となるもの。
- (2) リスクの評価と対応
組織を取り巻くリスクを洗い出し、リスクの分析・評価・特定を行うこと。
- (3) 統制活動
あらかじめ整備された体制やルールを実際の業務において適正に機能させるための方針及び手続き。
- (4) 情報と伝達
内部統制に関わる適切な情報の特定・管理を実施するとともに、組織内に必要な情報が円滑に伝達される環境を作ること。
- (5) モニタリング
以上のプロセスについて、日常的又は独立的な立場から監視し、必要に応じた見直しを行うこと。

(6) I T への対応

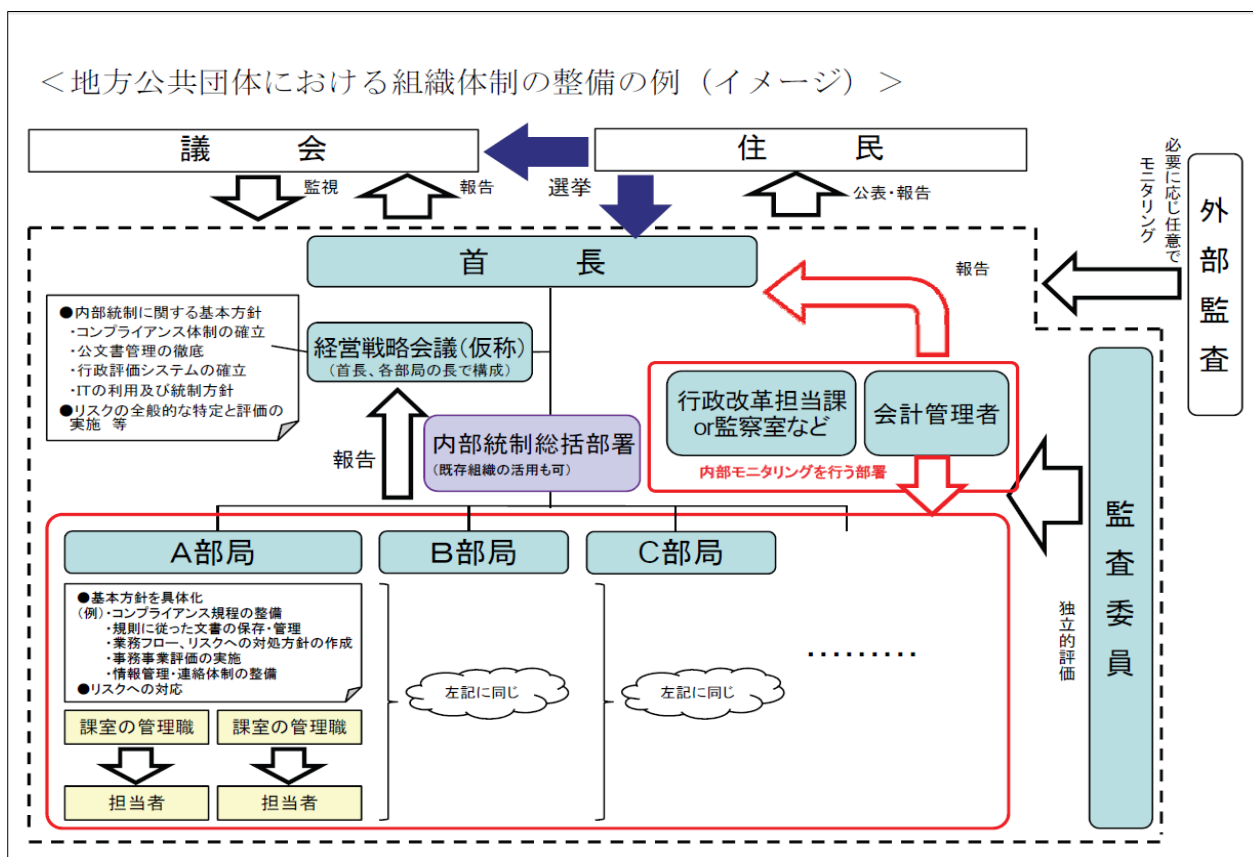
すでに取り入れている利用環境を把握した上で、適切な方針や手続を定めることにより、業務の効率化やリスクの対応につなげること。

<内部統制の目的と基本的要素の関係>



典拠：内部統制のあり方に関する研究会（総務省）報告書

<地方公共団体における組織体制の整備の例（イメージ）>



典拠：内部統制のあり方に関する研究会（総務省）報告書

第3 監査の結果

事務事業の管理執行に際し、各課(出納室、選挙管理委員会事務局、監査委員事務局を含む。)は、「リスクの重要度の評価」を低減するため、実体と手続の根拠となる規則と規程を制定し、具体的な事務事業の実施に際しては、要綱、要領、マニュアル、フロー図(以下「マニュアル等」という。)を整備しています。これらの規則等を遵守し、適正に運用することにより内部統制が有効に機能することになります。

本市は次のように、行政監察規程とISO9001を始め、多くの規則等を整備しています。

1 行政監察規程

本市は行政監察を行うため、那覇市行政監察規程(1966年12月12日訓令第17号。以下「行政監察規程」という。)を制定しています。その第2条は、監察方針を「市の事務、事業の執行並びに財産及び施設の管理等が適正かつ効率的に執行され、所期の効果を収めているかどうかを調査検討し、あわせてこれらの改善について指示又は勧告を与え、市の行政活動を促進し、事業運営と能率の向上を図るために行うものとする。」と規定しています。また、「監察事項」として第4条各号において、次のように規定しています。

- (1) 事務の分掌は科学的、効率的に行われているか。
- (2) 条例、規則、通達、指示等が守られているか。
- (3) 各職員の分担事務は適正に配分されているか。
- (4) 予算の執行が事務、事業の目的に沿って所期の効果があげられているか。
- (5) 条例、規則等の整備がなされているか。
- (6) 財産及び施設の管理等が適正かつ効果的に行われているか。

併せて第7条は「監察実施についての権限」として「企画調整課の職員は、監察の実施に当たり書類、帳簿、物件等の提出を求め、又は説明を聴取し、若しくは関係職員につき調査することができる。」と規定しています。

なお、当該規程第3条は、監察は、関係部課長(事務分掌規則第2条第2項に規定する課長をいう。)の意見を十分に聴取し実施する旨規定しています。

2 ISO9001

本市は、ISO9001(*)導入(平成14年7月25日認証取得)の意義を「市民ニーズを把握し、継続的改善を実施しながら、低コストで質の高い行政サービスを提供するシステムを構築」し、職員の意識改革として「経営改革を推進する中で、新しい行政課題に対し、職員一人ひとりが問題意識を持ち、自らの仕事に主体的に取り組む」必要があるとしています。そして、当該ISO9001の要求事項に基づき制定された「品質管理要綱(平成13年12月1日制定)」の目的を次のように掲げています。

- (1) 市民満足度を高め、市民サービスの充実強化を図る。
- (2) 業務上のミスを防ぎ、正確で公正な行政サービスを提供する。
- (3) 全職員が、自らの業務の継続的な改善に取り組み、効率的な行政運営を行う。
- (4) 部門横断で行う内部コミュニケーションの充実を図り、部門間の壁を克服する。

また、当該要綱は、財務事務を含む行政サービス及び事務の実施について規定しており、内部監査等において適正な事務の執行が保たれているかをチェックすることにより、内部統制が機能するとしています。

なお、適用範囲は、市長事務部局としています。

(*) I S O 9 0 0 1 : スイスのジュネーブにある「国際標準化機構 (I S O) 」が、製品・サービスの品質保証、品質管理等の仕組みについて定めた国際規格。製品・サービスに信頼性を与えるために組織が構築すべき「経営の仕組み」をルール化しており、I S O 9 0 0 1 の認証を取得したということは、その組織の仕組み (運営・運用管理) が国際的基準に適合していることを意味する。

3 マニュアル等

各部局は、事務事業の具体的な執行に際し、適正な事務処理を行うため、執行の指針や基準を示したマニュアル等を整備しています。今回の調査の結果、各部局は、次に掲げるように財務事務に係るマニュアル等を策定し、運用しています (表 1)。(2 ページ「7 監査の実施方法 (1) 」)。

表 1 各部局が策定したマニュアル等の件数 (単位 : 件)

部局名	マニュアル等	部局名	マニュアル等
総務部	120	こどもみらい部	6
企画財務部	7	出納室	35
都市計画部	33	議会事務局	7
建設管理部	18	消防局	0
市民文化部	10	上下水道局	27
経済観光部	3	教育委員会	20
環境部	32	選挙管理委員会事務局	2
福祉部	36	監査委員事務局	1
健康部	63	合 計	420

総務部のマニュアル等が 120 件と多い理由は、管財課の「那覇市庁舎等使用許可申請要領」外 75 件、法制契約課の「那覇市建設工事等指名業者選定取扱要領」外 36 件等、財産管理及び契約にかかる財務事務を所管していることによるものです。

4 定期監査(10年度間)の指摘事項等の状況

本行政監査の着眼点である内部統制の整備、運用に向けた本市の取り組みを確認するため、平成19年度から平成28年度まで(10年度間)に実施された定期監査における指摘事項等の状況を検証しました。

(1) 指摘事項等の区分

指摘事項等の区分ごとの件数は、次の表2のとおりです。

表2 区分ごとの指摘事項等の件数

指摘	是正	注意	要望	留意	検討	努力	合計
1	19	177	45	24	19	13	298

ア 平成19年度、20年度の指摘事項等の区分

- (ア) 指摘事項：重大な違法、不当及び不正の状況への指摘とする。
- (イ) 是正事項：改善を要する悪い状況を改め正すこと。
- (ウ) 注意事項：好ましくない状況があるので、気を付けるよう申し述べること。
- (エ) 留意事項：漫然としたことにより好ましくない状況が見受けられるので、心配りをさせることとする。
- (オ) 検討事項：より好ましい状況にするために、現在の状況の可否を考究する必要があるので、調べて解決させることとする。
- (カ) 努力事項：将来の行政効果の向上に向けて、更に精を出して努力させることとする。
- (キ) 要望事項：予算執行の効果や事業成績の見地から、事態の向上を求め望むこととする。

イ 平成21年度以降の指摘事項等の区分

- (ア) 指摘事項：重大な違法、不当及び不正の状況への指摘とする。
- (イ) 是正事項：改善を要する悪い状況を改め正すこと。
- (ウ) 注意事項：好ましくない状況があるので、気をつけるよう申し述べること。
- (エ) 要望事項：予算執行の効果や事業成績の見地から事態の向上を求め望むこと。

(2) 財務事務別指摘事項等の状況

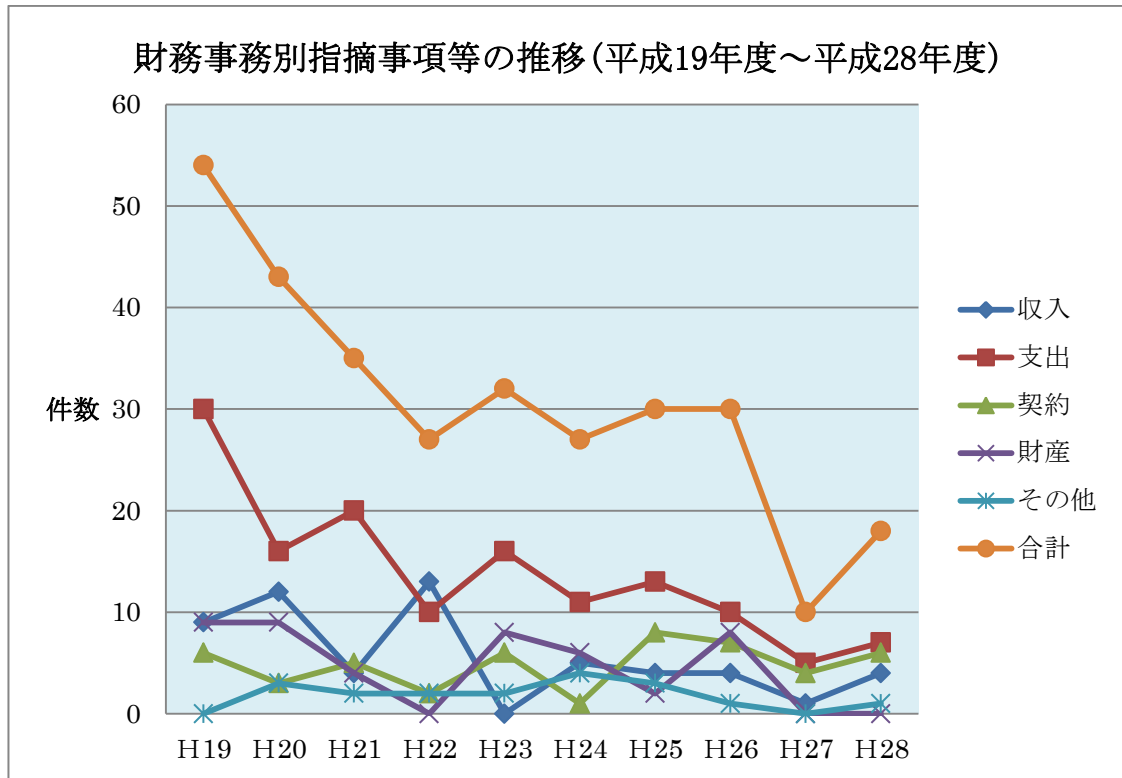
指摘事項等の財務事務別(年度別)の状況は、次の表3のとおりです。

表3 財務事務別指摘事項等の状況

年度	件数	内訳(財務事務別)				
		収入	支出	契約	財産の管理	その他
H19	54	9	30	6	9	0
H20	43	12	16	3	9	3
H21	35	4	20	5	4	2
H22	27	13	10	2	0	2
H23	32	0	16	6	8	2

H 24	27	5	11	1	6	4
H 25	30	4	13	8	2	3
H 26	30	4	10	7	8	1
H 27	10	1	5	4	0	0
H 28	18	4	7	6	0	1
合計	306	56	138	48	46	18

図 1



指摘事項等の件数(合計)が、平成 27 年度に減少した理由は、「要望事項」の指摘がなかったことによるものです(上記(1)イ(エ))。

定期監査の年度ごとの対象部局は、次のとおりです。

ア 平成 19、21、23、25、27 年度

市民文化部、経済観光部、環境部、出納室、議会事務局、上下水道局、教育委員会生涯学習部及び学校教育部、監査委員事務局

イ 平成 20、22、24、26、28 年度

総務部、企画財務部、都市計画部、建設管理部、福祉部、健康部、こどもみらい部、消防局、選挙管理委員会事務局(ただし、平成 26 年度以降は、上記アの対象としています。)

(3) 部局別指摘事項等の状況

部局別指摘事項等の状況は、次の表 4 のとおりです。

表 4 部局別指摘事項等の状況

部局(課等数)	件数	内訳(年度別)				
		H19・20	H21・22	H23・24	H25・26	H27・28
総務部(6課)	15	5	3	1	3	3
企画財務部(6課)	17	7	2	3	3	2
都市計画部(5課)	17	6	4	4	3	0
建設管理部(7課)	28	6	5	11	5	1
市民文化部(5課)	26	6	5	8	3	4
経済観光部(3課)	14	3	3	4	4	0
環境部(5課)	16	6	4	2	3	1
福祉部(7課)	23	5	6	3	5	4
健康部(6課)	15	2	3	2	7	1
こどもみらい部 (3課)	11	3	3	0	2	3
出納室	1	0	0	1	0	0
議会事務局(3課)	6	2	0	2	2	0
消防局(5課2署)	18	10	1	2	2	3
上下水道局(6課)	22	6	5	5	4	2
教育委員会生涯学 習部(6課)	46	20	12	6	6	2
教育委員会学校教 育部(5課)	23	7	3	4	8	1
選挙管理委員会事 務局	0	0	0	0	—	0
監査委員事務局	0	0	0	0	0	0
合 計	298	94	59	58	60	27

※上記、表2、4と表3の合計が異なるのは、1件の指摘に対し複数の財務事務別指摘等があったことによるものです。

(4) 財務事務別指摘事項等の主な内容

財務事務別の指摘事項等の主な内容は、次の表5のとおりです。

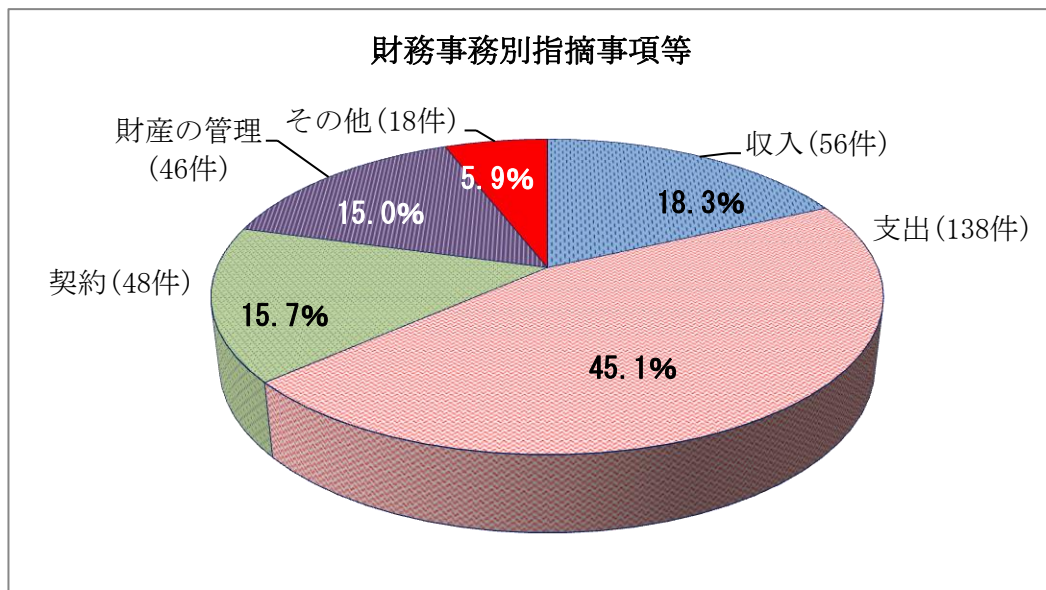
表 5 財務事務別指摘事項等の主な内容

財 務 事 務	件 数	内 訳 (件数)	主 な 内 容 (件数)
収 入	56 件	調定事務(20)	・ 調定時期が遅延していた(15)。 ・ 調定が漏れていた(3)。

		徴収事務 (4)	・根拠法令等の適用誤り (2)。 ・使用料の誤徴収 (2)。
		未収金 (20)	・未収金の徴収体制が不十分である (20)。
		現金取扱事務 (6)	・指定金融機関への払込みが遅延していた (5)。
		その他 (6)	・不納欠損処分が遅延していた (1)。 ・返還命令の決裁漏れがあった (1)。
支 出	138 件	予算計上 (18)	・予算の計上が計画的・効率的でない (14)。 ・適切な見積書の徴収がされていなかった (2)。 ・債務負担行為の議会提案が遅延していた (1)。
		事業執行 (34)	・事業の執行が計画的・効率的でない (25)。 ・事業の執行が効果的でない (8)。
		支出負担行為書 (19)	・支出負担行為書の作成時期が遅延していた (17)。 ・収入役 (現会計管理者)、財政課長への事前合議が漏れていた (2)。
		補助金等交付事務 (31)	・交付先団体の収支比率が低い (21)。 ・実績報告書の提出が遅延していた (2)。 ・事業報告書添付の領収書に不適切なものがあつた (1)。
		支払事務 (13)	・検査・検収が不適切である (4)。 ・所得税の源泉徴収漏れがあつた (2)。 ・支払いが遅延していた (2)。
		精算事務 (15)	・精算時期が遅延していた (13)。 ・精算が漏れていた (1)。
		その他 (8)	・年度末に次年度使用の物品を購入していた (2)。 ・給与計算に過誤があつた (1)。
契 約	48 件	随意契約 (21)	・随意契約理由が適切でない (8)。 ・2 者以上から見積書を徴していない (5)。 ・分割発注していた (4)。
		契約書 (17)	・契約締結が遅延していた (6)。 ・個人情報の保護に関する条件が付されていない (5)。

		その他(10)	予定価格が設定されていなかった(4)。 ・債務負担行為の設定及び長期継続契約の締結がないのに複数年契約をしていた(1)。
財産の 管 理	46 件	公有財産(12)	・土地、建物の所管換え、所属換えを行っていない(4)。
		物品 (34)	・備品台帳等の整備がされていなかった(15)。 ・備品シールが貼付されていなかった(4)。 ・備品が活用されていない(2)。
その他	18 件	その他 (18)	・民生委員・児童委員が不足している(3)。 ・事前調査、事業計画が不適切だった(2)。
合計	306 件		

図 2



(5) 定期監査指摘事項等の主な事例

前記(4)に掲げられた指摘事項等の主な具体的事例は、次のとおりです。

ア 収入事務

(ア) 調定

担当者は、補助金の決定通知(国庫補助金平成19年6月8日付け、県補助金平成19年7月17日付け)を受けたにもかかわらず、調定を約5か月後の平成20年1月15日の受理日に遡って行った。

(イ) 現金取扱事務

担当者は、入場料 72 万 8,500 円の現金を金庫に保管したまま失念し、調定及び指定金融機関への払い込みを 5 か月余り遅延した。

イ 支出事務

(ア) 事業執行

担当課は、工事に係る事前調査や関係者との調整により 7 回の契約変更を行った。結果、工期は約 1 年延長され、契約金額は 56.2% の増額となった。また、工事の一時中断に伴う費用が新たに生じた。

ウ 契約事務

(ア) 随意契約

担当者は、橋梁補修工事において、特殊な技術を有するとして、国及び県に実績のある事業者と安易に随意契約を締結した。

エ 財産の管理事務

(ア) 公有財産

建築担当課は、市営住宅が完成したにもかかわらず、当該住宅用地の市営住宅課への所属換えの手続きを行っていなかった。

5 財務事務執行リスクに係る内部統制の状況

全部局に提出を求めた「行政監査に係る調査票」の集計結果は、次のとおりです(2 ページ「7 監査の実施方法(1)」)。

(1) 財務事務の理解

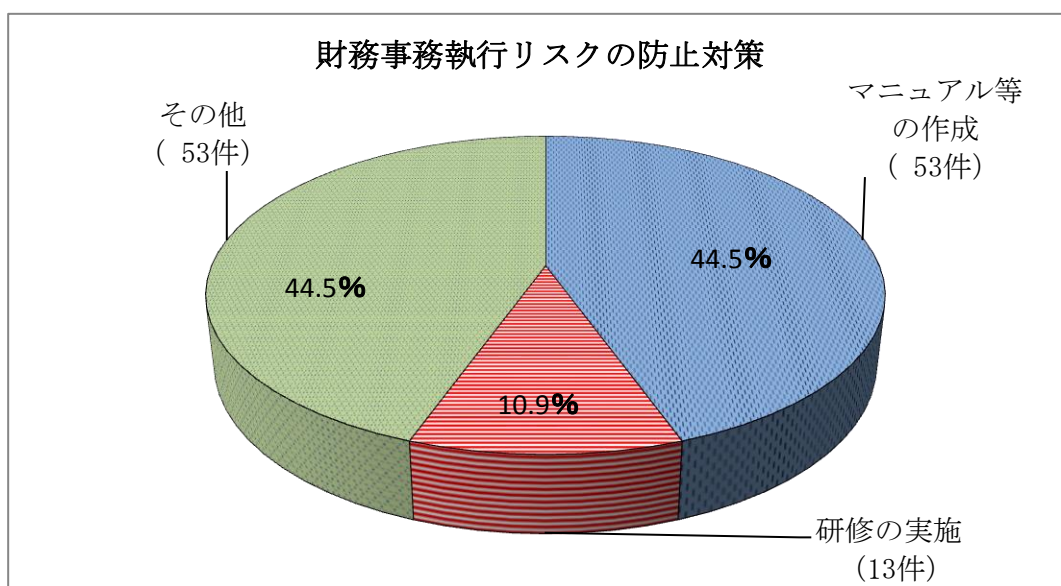
表 6 想定されるリスク

リスク(例)	・職員の人事異動の際、引継いだ業務の理解が不十分のまま不適切な事務処理が行われること。 ・財務事務に係る規則等の理解不足及び不注意により誤った事務処理が行われること。 ・管理者及び担当者の人事異動に伴う事務引継ぎが適切に為されなかったため、事務事業の継続性に不具合が生ずること。 ・前例踏襲により、不適切な事務処理が改善されないこと。 ・管理者の業務に関する知識不足及び懈怠により、内部牽制が十分に為されないまま決裁が行われること。
--------	--

ア リスクの防止対策(複数回答可)

対 策	件数(件)	割合(%)
① マニュアル等の作成	53	44.5
② 研修の実施	13	10.9
③ 特になし	0	—
④ その他	53	44.5
合 計	119	100.0

図 3



表中「④その他(53 件)」は、引継書による事務引継ぎを行う(15 件)、財務に関する研修を受講し、そのテキストを課内で共有している(14 件)、企画経営課による財務説明会の開催(上下水道局 6 件)等が主な内容となっています。

- イ 各課が作成した財務事務の執行に関するマニュアル等について
80 課中 53 課(66.3%)が、420 件のマニュアル等を作成しています
(単位：件)

① マニュアル等の件数	② 作成日が不明	③ 見直しの時期を定めていない	④ 直近の改正			
			H28.4～ H29.5	H25.4～ H28.3	H25.3 以前	改正なし
420	106	353	145	45	22	208

- ウ マニュアル等の改正等について

前記のとおり、本市は多くのマニュアル等を策定しています。これらのルールが実際に機能するためには、必要な改正等を行うなど、絶えず有効なモニタリングが求められます。

- (ア) 改正等の理由(複数回答可)

理 由	件数(件)	割合(%)
① 法令、条例等の改正	28	36.8
② 業務の変更	39	51.3
③ その他	9	11.8
合 計	76	100.0

(イ) 上司の決裁を受けているか

上司のチェック	件数(件)	割合(%)
① 全て受けている	32	60.4
② 一部受けている	8	15.1
③ 受けていない	13	24.5
合 計	53	100.0

(ウ) 公開キャビネットに掲載しているか

公開キャビネットへの掲載	件数(件)	割合(%)
① 掲載している	23	43.4
② 一部掲載している	9	17.0
③ 掲載していない	21	39.6
合 計	53	100.0

エ マニュアル等の活用状況について

活用状況	件数(件)	割合(%)
① 日常業務で随時使用	53	66.3
② 業務引継ぎ時に使用	26	32.5
③ その他	1	1.3
合 計	80	100.0

オ 財務事務を担当する職員は、財務に関する研修を受講しているか
80 課中 57 課(71.3%)が、財務に関する研修を受講しています。

なお、人事課が主催する財務事務に関する研修の平成 28 年度実績は、次のとおりです。

表 7 平成 28 年度職員研修実施総括表(平成 29 年度職員研修概要抜粋)

研修名	回数 (回)	期間	人数 (人)
① 財務会計研修Ⅰ(民法、契約、物品会計)	1	1 日	58
② 財務会計研修Ⅱ(出納事務)	1	1 日	89
③ 財務会計研修Ⅲ(予算決算事務、流用・使途変更、複数年契約)	1	1 日	58
④ 服務・旅費事務等基礎研修Ⅱ(安全衛生、共済組合、旅費事務)	1	4 時間	35
⑤ 新採用職員後期研修「予算のしくみ」	1	1.5 時間	59
⑥ 新任グループ長研修(第 1 回目)「監査事務」「出納事務」	1	3 時間	28
合 計	6	3 日 8.5 時間	327

カ 財務事務の分担

事務分担	人数(人)	割合(%)
① 専任	87	9.6
② 事業担当者	766	84.5
③ その他	53	5.9
合 計	906	100.0

表中「③その他(53人、5.9%)」は、ハイサイ市民課(支所)のほぼ全職員が、証明手数料の徴収に携わった結果です。

キ 財務事務の経験年数(通算)

経験年数	人数(人)	割合(%)
① 1年未満	120	13.2
② 1年以上3年未満	163	18.0
③ 3年以上	623	68.8
合 計	906	100.0

(2) 物品会計事務

表8 想定されるリスク

リスク(例)	・ストック(適正在庫量)に関する認識が不足し、資産管理の問題が発生すること。 ・入札及び複数の見積書を徴する必要のない少額の物品の購入が、担当者のみの裁量により行われること。 ・予算の全額執行(使い切り)が目的となること。
--------	---

ア 物品の納入確認は、どのような体制で行っているか

体 制	件数(件)	割合(%)
① 支払担当者と同じ	57	71.3
② 支払担当者と異なる	16	20.0
③ 特に決まっていない	7	8.8
合 計	80	100.0

表中「②支払担当者と異なる」と回答した16課のうち7課については、低額な物品(年度契約物品等)の納入確認は、支払担当者が行っています。

(3) 契約の執行

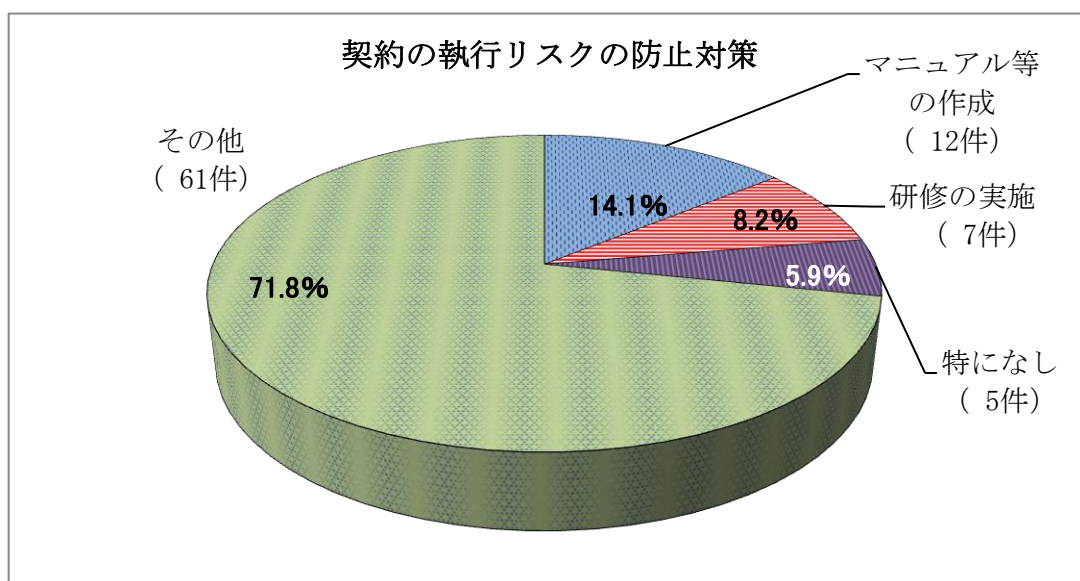
表 9 想定されるリスク

リスク(例)	・マニュアル等の未整備により、不適切な事務処理が行われること。 ・契約金額の積算に際し、明確な積算方法が整備されていないため、業者の見積りを安易に採用していること。 ・業務の仕様書が適切に作成されていないこと。 ・当初契約及び変更契約の手続きが適切にされていないこと。 ・契約に基づく成果物の確認が十分にされていないこと。 ・工事等の完了検査を監督員が行っていること。
--------	---

ア リスクの防止対策(複数回答可)

対 策	件数(件)	割合(%)
① マニュアル等の作成	12	14.1
② 研修の実施	7	8.2
③ 特になし	5	5.9
④ その他	61	71.8
合 計	85	100.0

図 4



表中「④その他(61 件)」の主な内容は、契約に関する研修を受講し、そのテキストを課内で共有している(20 件)、関係法令、規則等の確認、法制契約課へ照会(入札、契約等の手続きにおいて具体的な疑義が生じた場合)している(11 件)、O J T (6 件)等となっています。

(4) 現金、切手、タクシーチケット等の管理

表 10 想定されるリスク

リスク(例)	・ストック(適正在庫量)の認識が不足し、資産管理の問題が発生すること。 ・現金、切手等は、盗難や紛失、横領等事故及び事件の危険性があること。 ・現金、切手等の資産管理を担当する課及担当者に十分な内部牽制がかからないこと。
--------	--

ア 保管状況

区 分	キャビネット				該当なし	
	鍵あり		鍵なし			
	件数 (件)	割合 (%)	件数 (件)	割合 (%)	件数 (件)	割合 (%)
① 現金	23	28.8	0	0.0	57	71.3
② 切手	57	71.3	5	6.3	18	22.5
③ タクシーチケット	65	81.3	7	8.8	8	10.0
④ オキカカード	58	72.5	5	6.3	17	21.3

イ 管理者による保管状況の確認方法

主な確認の方法として、帰庁時にキャビネットの施錠を確認する(17 件)、月末時点での残高確認と使用状況のチェックを行っている(13 件)、毎月のタクシー使用料の請求に合わせて在庫状況の確認を行っている(9 件)等となっています。

(5) 内部検査の実施状況

区 分	検査あり		検査なし		該当なし	
	件数 (件)	割合 (%)	件数 (件)	割合 (%)	件数 (件)	割合 (%)
① 現金・預金残高	18	22.5	1	1.3	61	76.3
② 有価証券残高	5	6.3	1	1.3	74	92.5
③ 未収金	29	36.3	2	2.5	49	62.3
④ 支払実績	71	88.8	3	3.8	6	7.5
⑤ 備品の所在確認	74	92.5	5	6.3	1	1.3

ア 検査の頻度(表中「検査あり」の内訳)

(ア) ① 現金・預金残高(18 件)

月 1 回	10 件
随時	4 件
毎日	2 件
週 1 回	1 件
月 2 回	1 件

(イ) ② 有価証券残高(5 件)

年 1 回	3 件
月 1 回	1 件
年 2 回	1 件

(ウ) ③ 未収金(29 件)

月 1 回	13 件
年 1 回	4 件
随時	6 件
年 2 ～ 4 回	3 件
年 6 回	2 件
週 3 回	1 件

(エ) ④ 支払実績(71 件)

月 1 回	32 件
随時	9 件
年 2 回	8 件
年 1 回	7 件
週 1 回	4 件
年 4 回	4 件
年 3 回	3 件
毎日	2 件
年 5 、 6 回	2 件

(オ) ⑤ 備品の所在確認(74 件)

年 1 回	55 件
2 年に 1 回	12 件
月 1 回	2 件
年 2 回	2 件
週 1 回	1 件
随時	1 件
年 1 、 2 回	1 件

6 財務事務の統括課と部局内総括課の状況

本市では、財務事務の管理執行に際しては、関係規則により次のように統括課と総括課を定めています(2～3 ページ「7 監査の実施方法(2)」)。

(1) 財務会計事務

ア 内部統制の対象事務

普通地方公共団体の財務会計事務は、市民から負託された公金等を取り扱う事務であり、その事務処理は特段の公正性が要求され、地方自治法を始めとする関係法令等により、手続き等が厳格に定められています。

すなわち法は、長は、予算を調製、執行するとし(法第 149 条第 2 号)、会計管理者は、普通地方公共団体の会計事務をつかさどると規定しています(法第 170 条第 1 項)。これにより、事務処理の公正を確保するために、予算執行機関(命令機関)としての長と、長の支出命令等により現金の現実の支払い、収納及び管理等を行う会計機関としての会計管理者が分離されています。また、長は、会計を監督することとしています(法第 149 条第 5 号)。

イ 統括課(財政課、出納室)の権限と責任

本市は、前記(1)アの財務会計事務の管理執行に際しては、統括課を位置づけ、次のように権限と責任を定めています。

(ア) 長は、毎年度の予算編成をしようとするときは、あらかじめ予算編成方針を定めるものとする(那覇市予算決算規則(以下「予算決算

規則」という。)第4条第1項)。

(イ) 企画財務部長は、前項の予算編成方針に基づき、予算編成要領を作成し、予算編成方針に添えて前年度の10月31日までに部長(…)に通知しなければならない(予算決算規則第4条第2項)。

(ロ) 財政課は、「予算の編成、決算及び予算の執行管理に関すること。」を所管する(事務分掌規則第6条第2項第1号)。

(エ) 会計管理者は、会計事務の指導総括に関する事務を行い、会計事務に関して必要があるときは報告を徴し、又は調査することができる(那覇市会計規則(以下「会計規則」という。)第4条)。

(オ) 会計管理者は、必要があると認めるときは、出納員等の検査(会計規則第95条)、公金取扱者の検査をすることができる(会計規則第97条)。

ウ 各部局の権限と責任

会計管理者は、その権限に属する事務のうち、出納員に「歳計現金、歳入歳出外現金、保管有価証券及び基金の出納保管事務」を、収納出納員と収納取扱員に「所属課において直接収納する必要がある現金等の収納事務及び収納した現金等を指定金融機関等に払い込むまでの保管事務」を、それぞれ委任しています(会計規則第17条)。

エ 統括課による内部統制の現状

(ア) 財政課は、企画財務部長又は財政課長への必要な合議(予算決算規則第24条)のない誤った予算執行の事例があることから、これら手続きの不備を未然に防ぐための通知を適宜発出しています。また、毎年度の予算執行方針には「関係法令等に抵触することのないよう適正な執行管理に努めること。」、「監査及び包括外部監査等において論議あるいは指摘された事項については、十分に留意すること。」等、厳正な予算執行に努めるよう注意喚起を行っています。

(イ) 出納室は、各課から提出された支出命令書等の不備による返戻が多く見られる現状(主な理由は、次のa～cのとおり。)から、各課内のチェック体制と決裁時の審査の強化を目的に、毎年実施する財務会計研修、グループ長研修等へ会計事務に係る講師を派遣しています。

a 決裁印、請求印等の印鑑漏れ、印鑑不鮮明、印鑑違い

b 債権者の住所、代表者名等の誤り

c 添付書類(契約書、積算根拠資料、事業報告書等)の不備

また、法制契約課とともに、グループ長を対象とした「事務の適正化に向けての現状報告会」を開催し(平成29年2月)、支出命令書等の返戻状況(内容、懸念事項、実例等)についての報告及び注意喚起を行っています。

なお、会計規則第95条の検査を行うため、「現金収納取扱検査要領(平成29年4月施行)」に基づき、3課を対象として検査を行っています。

(2) 契約事務

ア 内部統制の対象事務

普通地方公共団体が締結する売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法によるものとし(法第 234 条第 1 項)、契約の適正な履行を確保するため又はその受ける給付の完了の確認をするため、必要な監督又は検査をしなければならないとしています(法第 234 条の 2 第 1 項)。

また、那覇市契約規則(以下「契約規則」という。)は、法の趣旨に則り、具体的な事務手続について規定しています。

イ 統括課(法制契約課)の権限と責任

本市は、前記(2)アの契約事務の管理執行に際しては、次の規則により法制契約課を統括課とし、統一的な事務の取扱い、手続等の整備を行っています。

(ア) 契約事務の総括に関すること(事務分掌規則第 5 条第 6 項第 6 号)。

ウ 各部局の権限と責任

法制契約課は、契約事務のうち建設工事(予定価格が 130 万円を超えるものに限る。)及び建設工事に伴う業務委託(予定価格が 50 万円を超えるものに限る。)について、事業課からの依頼による契約を締結し、その後、当該事業課へ契約書を送付しています。

なお、事業課は、監督員及び検査員に当該契約の履行管理及び検査を行わせ、検査員からの検査結果の報告のもと、可否の判定を行っています(契約規則第 48 条、49 条、50 条、51 条)。

エ 統括課による内部統制の現状

法制契約課は、上記(2)ウの契約のほか、各課からの入札、契約等の手続きにおいて具体的な疑義が生じた場合の問合せへの対応等、入札、契約等の手続き上の助言を行なっています。また、那覇市契約事務適正化検討委員会を設置し(平成 28 年 11 月 25 日)、契約事務の課題への取り組みについて検討を進めています。

(3) 物品会計事務

ア 内部統制の対象事務

法は、長が財産を取得し、管理し、及び処分すること(法 149 条第 6 号)とし、会計管理者が物品の出納及び保管など会計事務をつかさどる(法 170 条第 1 項及び第 2 項第 4 号)と定めています。すなわち、物品は長の管理する財産ですが、その出納及び保管は会計事務に属するものとして、会計管理者の権限とされています。

イ 統括課(管財課、法制契約課)の権限と責任

本市は、前記(3)アの物品会計事務の管理執行に際しては、那覇市物品会計規則(以下「物品会計規則」という。)により次のように統括課を位置づけ、それぞれの権限を定めています。

(ア) 会計管理者の事務を補助する職員は、物品出納員、物品分任出納

員及び物品管理者並びに管財課職員のうち管財課長が指定する職員とする(物品会計規則第5条第1項)。

(イ) 物品出納員は、管財課長及び教育委員会総務課長とし、物品分任出納員は、課(・・・)に1人置く(物品会計規則第5条第2項)。

(ウ) 会計管理者は、その権限に属する事務のうち、所管に属する物品の出納及び保管を物品出納員に委任する(物品会計規則第10条)。

(エ) 管財課長又は法制契約課長は、第11条第1項(下記ウ(ウ))の規定による依頼があったときは、その内容を審査の上、物品の購入に係る手続を行うものとする(物品会計規則第11条第3項)。

ウ 各部局の権限と責任

(ア) 物品管理者は、各課の課長とする(物品会計規則第5条第3項)。

(イ) 物品管理者は、会計管理者の命を受けて、その課における備品の台帳管理を行う(物品会計規則第6条第3項)。

(ウ) 課長は、物品の購入を必要とするときは、次の各号に掲げる物品の区分に応じ、当該各号に定める課長に依頼しなければならない(物品会計規則第11条第1項)。

第1号 年間単価契約物品 管財課長

第2号 年間単価契約外物品 法制契約課長

エ 統括課による内部統制の現状

管財課は、備品管理マニュアル等を整備し、毎年7月に実施される財務会計事務研修へ講師を派遣しています。また、備品を有効活用するため、譲渡については「余剰物品活用システム」を運用し、貸出しについては「備品共有リスト(貸出可能備品情報)」を平成29年度中に整備できるよう取り組んでいます。

(4) 公有財産事務

ア 内部統制の対象事務

法は、財産を取得、管理、処分を長の権限としています(法第149条第6号)。「財産」とは、公有財産、物品及び債権並びに基金(法第237条第1項)とし、更に公有財産の範囲を規定しています(法第238条第1項)。また、公有財産は、行政財産と普通財産に分類され(法第238条第3項)、行政財産とは、普通地方公共団体において公用又は公共用に供し、または供することと決定した財産をいい、普通財産は、行政財産以外の一切の財産をいいます(法第238条第4項)。

なお、地方財政法第8条は、地方公共団体の財産は、常に良好の状態においてこれを管理し、その所有の目的に応じて最も効率的に、これを運用しなければならない旨定めています。

また、那覇市公有財産規則(以下「公有財産規則」という。)第13条は、各部の長は、その所管に属する公有財産について、常に現況を把握し、経済的かつ効率的に運用しなければならない旨規定しています。

イ 統括課(管財課)の権限と責任

本市は、前記(4)アの公有財産事務を管理執行するに際しては、関係規則等により統括課を位置づけ、それぞれ次のように権限を定めています。

(7) 総務部長は、公有財産の取得、管理及び処分の適正を期するため必要があると認めるときは、各部の長に対し、その所管に属する公有財産について報告又は必要な措置を求めることができる(公有財産規則第3条)。

(イ) 各部の部長は、公有財産を取得する場合のほか6項目においては、総務部長に合議しなければならない旨(公有財産規則第4条)。

ウ 各部局の権限と責任

(7) 普通財産は、総務部長の所管とする(公有財産規則第5条第4項)。

(イ) 行政財産の管理については、その事務を分掌する各部の所管とする(公有財産規則第5条第2項)。

(ウ) 各課の長は、その所属に属する公有財産の現況の調査し、公有財産の維持、保存及び使用の適否ほか5項目の注意義務を課されている(公有財産規則第13条第2項)。

エ 統括課による内部統制の現状

管財課は、公有財産事務については、公有財産規則と那覇市管財事務取扱要領により、財産台帳への記載漏れ等がないよう全課に対し、定期的(年2回)に公有財産の取得・異動の報告を求めています。また、必要に応じ、財産の取得、管理等に関し、公有財産検討委員会、財産評価委員会等において調査審議等を行っています。

(5) 各部局の総括課

ア 内部統制の対象事務

各部局の総括課は、次のような規則や規程の根拠に基づき、部局内の財務事務の総括、調整等を行っています(3～4ページ「7 監査の実施方法(2)」)。

(7) 市長事務部局 事務分掌規則第16条

(イ) 議会事務局 那覇市議会事務局処務規程第5条第1項

(ウ) 消防局 那覇市消防局の組織等に関する規則第7条

(エ) 教育委員会 那覇市教育委員会の組織等に関する規則第6条別表1

イ 総括課による内部統制の現状

(7) 市長事務部局と消防局の総括課は、部局内の予算、決算、議案書等の取りまとめ及び連絡調整等を行っています。

(イ) 議会事務局は、議会に係る予算を庶務課に一元化し、集中管理を行っています。契約事務等を執行する場合は、執行起案を庶務課へ合議し、庶務課で支出負担行為を行った後に、事業担当課で執行しています。

(ウ) 教育委員会生涯学習部総務課は、次の事務を行っています。

a 実施計画案(企画経費)の策定

総務課は、各課から提出された実施計画(案)についてヒアリン

グを行います。その後、各課と連絡調整を行い、教育長主宰による局議において教育委員会としての実施計画(案)を決定し、企画調整課へ提出します。

b 予算要求案の策定及び市長への意見の申し出

総務課は、各課から提出された予算要求に関するヒアリングを行い、要求額等を確認します。要求額を取りまとめ、各課との連絡調整を行った後に、局議を経て、教育委員会としての予算要求見積書を財政課へ提出します。

また、予算に関する意見書(案)を教育委員会会議に議案として諮り、その議決後、市長へ意見書を提出します。

c 予算、決算等への対応

総務課は、各課の作成した政策説明資料を取りまとめ、各課と連絡調整を行い、財政課へ提出します。また、議会への対応としては、教育福祉常任委員会審査用の資料を作成し、同委員会による各課の審査に立ち会います。その質疑状況をまとめ、教育委員会全課へ議会情報として提供しています。

(6) 上下水道局の財務事務

地方公共団体は、一般的な行政活動のほか、水の供給や下水の処理など地域住民の生活に不可欠なサービスを提供する事業活動を行っています。こうした事業を行うために地方公共団体が経営する企業活動を「地方公営企業」といいます。本市は、上下水道局を設置しています。

ア 内部統制の対象事務

(7) 長は、水道事業と下水道事業の管理者を任命(1人)し、上下水道事業管理者(以下「管理者」という。)としています。また、管理者の権限に属する事務を処理させるため「上下水道局」を置き、管理者を「上下水道局長」とする旨規定しています(公営企業法第7条ただし書、第7条の2、第14条、那覇市水道事業及び下水道事業の設置等に関する条例(昭和47年条例第35条)第3条)。

(イ) 公営企業法は、企業管理規程の制定について、管理者は、法令又は当該地方公共団体の条例若しくは規則(・・・)に違反しない限りにおいて制定することができる旨(第10条)規定し、同法施行規則において、会計事務の処理に関し必要な会計規程を定めなければならない旨(第2条)規定しています。

(ウ) 上下水道局は、これらの規定に基づき、会計事務の処理に関し「那覇市上下水道局会計規程(平成26年上下水道局規程第6号)」を制定し、同局経営企画課が所管し、局内を統括しています。

(エ) 契約事務に関し必要な事項を定めた「那覇市上下水道局契約事務規程(平成17年水道局規程第1号)」及び備品管理事務の処理について定めた「那覇市上下水道局備品管理規程(平成15年水道局規程第6号)」は、同総務課が所管し、同局内を統括しています。

イ 統括課による内部統制の現状

- (7) 総務課は、各課(下水道課を除く。)の恒常的に使用する消耗品については、貯蔵品として一括購入し、保管のうえ、各課(下水道課を除く。)が使用する際に出庫しています。また、他課に属しない普通財産は一括管理し、固定資産の廃棄に伴う固定資産除却については、各課からの報告に基づき財務処理を行っています。
- (イ) 企画経営課は、予算編成、執行管理、決算の調製、業務状況の公表など、財政課及び出納室と同様の財務に関する事務を担っています。また、管理職をメンバーとする経営委員会を設置し、同局の経営に大きく影響する組織的課題を目標管理事項とし、四半期ごとに進捗状況を報告しています。

第4 監査の主な着眼点についての考察

今回の行政監査の主な着眼点である「指摘事項等への対応」並びに「財務事務の執行に際してのリスク管理」について、次のとおり考察します。

1 定期監査(10年度間)の指摘事項等への対応

(1) 指摘事項等の原因が検証されているか

リスク管理の上で、指摘事項等の発生原因が、職員と組織において的確に把握され、認識されることが、重要といえます。

前述のとおり、指摘事項等の発生が、職員に起因する主なものは、次のとおりです(11～13 ページ「表5 財務事務別指摘事項等の主な内容」)。

ア 事務処理の遅延があること。

イ 関係する法令、条例・規則等への理解が不足していること。

ウ 非計画的、非効率的な事務処理があること。

また、組織に起因する主なものは、次のとおりです。

エ 予算の計上及び事業の執行が計画的・効率的でないこと。

オ チェック体制が十分に機能していないこと。

これらの指摘事項等の発生原因については、下記(2)に示す「措置状況の報告書」へ記載されており、概ね全課において検証されています。

(2) 事務改善策の措置が講じられているか

指摘事項等の改善等については、被監査部局から法第199条第12項の規定に基づく措置状況の報告がありました。その結果、全庁的な改善策として、次のような事例がありました。

ア 財政課への検討事項(平成20年度後期)については、「那覇市長期継続契約を締結することができる契約を定める条例(平成21年条例第41号)」が制定されています。

イ 契約検査課(現 法制契約課)への指導監査(平成26年度前期)については、「那覇市契約規則」の全部改正(平成26年規則第59号)に際し、例外的に1人のものから見積書を徴取することができる旨(第23条ただし書)の規定として反映されています。

(3) リスク管理等の措置が講じられているか

リスク管理のための主な措置状況は、次のとおりです。

ア 関係法令等を熟知すること。

イ チェック機能を強化すること。

ウ 事務引継ぎを的確に行うこと。

エ 安易に随意契約を締結せず、一般競争入札による契約へ変更する。

しかし、上記措置に関わらず 10 年度間において同じ指摘事項等が散見されることから、再発リスクの抑制、低減に向けた事務事業等の見直し及び組織管理の強化が不十分であるといえます。

(4) 事務改善策は有効に活用されているか

同じミスを繰り返さないために、指摘事項等の状況と改善策に関する情報が、被監査課に留まらず全庁的に共有されることが必要です。本市は、指摘事項等の状況については、庁内イントラネット(組織内のプライベートネットワーク)の職員掲示板を活用し、情報の共有のための水平展開を図っていました。

このことに関し、本行政監査において、「被監査課でない場合の監査結果への対応」について監査委員ヒアリングを行ったところ、各部局の総括課における回答は、次の表 11 のとおりとなっています。

表 11 被監査課ではない場合の監査結果への対応

総括課(部局)	対応状況
総務課(総務部)	朝礼等において、所属長から職員へ報告書に目を通すよう指示している。
企画調整課 (企画財務部)	関連事業については、朝礼、メール等で周知、それ以外は職員各自で確認している。
商工農水課 (経済観光部)	「経済観光部課長、主幹会議」の場で報告する等、情報共有を図ることでフォローアップを行い、部内全職員への周知を行っている。
建設企画課 (建設管理部)	対象外の時でも、同様の事項がないか確認を行い、予防策を課内で検討している。
庶務課 (議会事務局)	庶務課担当職員から局内全職員に対し、電子メールにて情報共有を図っている。
総務課(消防局)	各職員に一任している。
総務課 (上下水道局)	三役(事業管理者、部長、副部長)に報告及び部内全課に周知するとともに、局議で情報を共有し、注意喚起を促している。
総務課 (教育委員会)	課長会議で情報を共有している。

指摘事項等の状況と改善策に関する情報は、単に口頭や文書による伝達に限らず、適時、会議等により周知を図ることが、リスク管理の精度を高めるために必要です。

(5) 改善策は再発防止に役立っているか

リスク管理の課題である再発防止には、組織の改正、職員の人事異動、市民ニーズの変化等リスク要因が混在する中、指摘事項等に対する改善策が職員と組織に浸透し、定着することが最も重要であるといえます。

「表3 財務事務別指摘事項等の状況」(9～10 ページ)、「表5 財務事務別指摘事項等の主な内容」(11～13 ページ)にあるように、全庁的に同じ指摘事項等(例：調定事務に係る事務)が毎年度発生していることから、リスクの低減、抑制のためには、内部統制が機能する仕組みづくりが必要だといえます(当該制度については、1～2 ページ「3 監査の背景と目的」のとおりです。)。

2 財務事務を執行する上でのリスク管理

(1) 内部統制は整備し運用されているか

ア 条例・規則、マニュアル等

(ア) 条例・規則、マニュアル等の整備及びPDCAサイクル(*)の活用

本市にあっても多数の条例・規則、マニュアル等を制定し、組織と権限の明確化、決裁区分の確立等、リスク管理に係る基本的なルールの整備はなされているものといえます。そうであるにしても実際の運用によって、リスクの発生をどの程度抑制し、低減したかは明確に確認できるものではありません。リスク管理については、事務事業の執行に際し、絶えずPDCAサイクルを活用することにより、職員のリスクに対する認識を高め、組織による適正な運用を図る必要があります。

今後、条例・規則、マニュアル等の整備及び運用に際しては、内部統制の視点からPDCAサイクルの更なる有効活用を図ることを求められます。

(*)PDCAサイクル：PLAN(計画)、DO(実施)、CHECK(評価)、ACTION(改善)の4つの視点をプロセスの中に取り込むことで、プロセスを不断のサイクルとし、継続的な改善を推進するマネジメント手法のこと。この考え方は、ISO9001にも用いられている。

(イ) 共通事務(財務事務、契約事務等)に係るマニュアルの作成

財務事務と契約事務に関するリスクの防止対策(14、18 ページ)として、「マニュアル等の作成」との回答が、財務事務は80課中53課、契約事務は12課ありました。各課から提出されたマニュアル等を確認したところ、簡易なフロー図にはじまり財務会計システムの展開画面を表示した詳細な手順書まで、同じ事務でもその内容は様々でした。

また、「その他」との回答のうち、「研修を受講し、そのテキストを課内で共有している」が、財務事務で14課、契約事務で20課あ

りました。全体の約4分の1の課が、例えば人事課の実施する研修テキストを実質的にマニュアルとして活用していることから、共通事務に関しては、財務事務の統括課が標準となるマニュアルを早急に作成する必要があります。また、マニュアルの作成に当たっては、規範性、決裁区分、データの保管のあり方、周知方法等について、統一的な基準を設けることが重要です。例えば、その周知の方法として、庁内イントラネットのポータル画面から直接アクセスできるようにするなど、職員が容易に情報を得ることができる仕組みづくりが必要だといえます(例：文書事務の手引)。

(ウ) マニュアル等の見直しの検討

各課が作成した財務事務の執行に関するマニュアル等(15 ページ)について、マニュアル等を作成した 53 課 420 件のうち、平成 28 年度中の見直しを検討していないのは、275 件(65.5%)、うち 208 件(75.6%)は、作成後の検討がなされていませんでした。

見直しの検討への取り組みが不十分な理由は、当該マニュアル等の規範意識が希薄化し、日常的に必要な活用がなされていないものといえます。マニュアル等の整備は、内部統制の手段として必要不可欠であることから、見直しの検討の周期等を定め、積極的に取り組む必要があります。

イ 職員研修

指摘事項等の発生は、職員に起因するところが多くありますが、組織のチェック体制が有効に機能していれば、回避できたと思われる事例がほとんどでした。

職員の能力(職員力)の向上には、日常における O J T(*)が極めて有効と考えます。事務事業の実践の場において O J T による職員の能力の向上は、職員と組織の役割と機能が最大限に発揮される契機となるものです。本市は近年、O J T(人事異動等による事務引継ぎを含む。)に関する研修は実施されてこなかったことから、今後、当該研修の実施に向けて検討する必要があります。

また、財務事務に関する研修は、人事課が、「財務会計研修Ⅰ」のほか4科目の研修を毎年度定期的の実施しています(16 ページ)。研修の効果については、受講時にアンケートを行っていますが、研修終了後も達成度の確認を行い、研修内容の充実に努める必要があります。

なお人事課は、前記ア(イ)のとおり水平展開の観点から研修内容を全庁職員へ周知するため、研修テキストを人事課ホームページ(庁内イントラネット)に登載しています。

(*) O J T : On the Job Training 業務を通して行う教育訓練のこと。

ウ 行政監察規程と I S O 9 0 0 1

先述のとおり本市は、行政監察規程を制定するとともに、I S O 9 0 0 1を導入し運用しています（いずれも適用範囲は、市長事務部局としています。）。

そのうち、I S O 9 0 0 1は、品質管理要綱に基づく「市民満足度を高め、行政サービスの充実強化を図る」等をその目的とし、財務事務の適正な執行の確保を含むものの、基本的には行政サービスの品質保証、品質管理等の仕組みをルール化したものです。その運用については毎年度、対象課へのヒアリングの実施、報告書の作成等、市長事務部局の行政運営に係る内部統制について、有効に機能しているものといえます。

一方、行政監察規程は、本市の行政運営が「事務、事業の執行並びに財産及び施設の管理等」の面から、事務事業が効率的及び効果的に執行されているか定期的に監察を実施する仕組みとなっています。

いわば当該規程は、財務会計リスクへの対処をその目的とした「内部統制制度」の趣旨（法 150 条第 1 項第 1 号）にも合致するものです。その点から現行の当該規程の目的と方針は、基本的に改正自治法に基づく「内部統制制度」構築の趣旨に沿っているものといえます。しかし、当該規程は近年、具体的な運用がなされていません。

本市は、法改正の趣旨を受け「内部統制制度」のあり方について先進都市等の調査、研究を行うこととしています。当該制度構築への取り組みに当たっては、現行の行政監察規程及び I S O 9 0 0 1 の意義や制度的整合性を含めた検討が必要です。

(2) 内部統制は継続的に評価・改善されているか

本市の財務事務の内部統制について、統括課では、各課からの相談、照会、協議、I S O 9 0 0 1 不適合報告などを通して各課の抱えるリスクを把握し、その対策として、注意喚起の通知、手引きの作成、研修の開催などを行っていました。しかし、10 年度間の定期監査において同じ指摘事項等が散見されること、統一基準による財務事務のマニュアルが作成されていない等がありました（26～30 ページ「第 4 監査の主な着眼点についての考察」）。従って、内部統制の観点からは、市長の方針が全部局へ共有、相互に連携して取り組む組織体制が不十分であり、また、組織的なリスクの把握や分析についても十分でないといえます。

第 5 意見

1 内部統制体制の構築について

先述のとおり、地方自治法の一部改正（平成 29 年 6 月公布）により、長が「内部統制制度」を整備することが法制化されました（法第 150 条第 1 項）。中核市である本市は当面、努力義務の観点から当該制度の構築に向けて検討することになります（同条第 2 項）。

当該制度は、市長の定める新たな方針のもとに、内部統制を整備、運用することにより、本市の事務の適正性の確保、監査委員の監査、議会の監視等がより有効に機能することを目的としています。このことは、市長や職員の事務リスクへの意識を高め、かつ事務執行のプロセスや役割分担を可視化し、結果、不適正な事務処理リスクの低減につながります。

いわゆる内部統制の目的は、今回の改正に拠るまでもなく、現行の地方公共団体の法制度のもとで義務付けられています。すなわち、最小経費で最大効果を挙げる事務処理の原則（法第2条第14号）、法令等遵守義務（地方公務員法第32条）、信用失墜行為の禁止（同法第32条）等諸法令が定められ、本市はこれら法令に基づき条例、規則・規程、マニュアル等を整備し、運用していることは先に述べたとおりです（7～8ページ「第3監査の結果1、2及び3」）。このことは、本市でも各部局の内部統制が既に存在し、相当程度機能してことを示しています。しかし、地方分権の進展、人口減少社会の進行等を背景として、本市の事務の適正性を確保するためには、内部統制を市長自ら事務上のリスクを評価し、かつコントロールする組織的、統一的な「内部統制制度」の構築が求められます。

本市は、当該制度の導入について、その重要性に鑑み、「沖縄県、指定都市及び中核市の導入状況等について、調査、研究」を行っていく旨述べています（平成29年9月定例会一般質問への答弁）。本市行政に対する市民の一層の信頼を得るためにも、「内部統制制度」構築への取り組みが求められます。

2 リスク・アプローチについて

監査基準第7条は「監査委員は、監査等の対象に係るリスクを考慮して、効果的かつ効率的に監査等を実施しなければならない。この場合において、リスクの重要度については、必要に応じて内部統制の整備及び運用状況の有効性を評価した上で総合的に判断しなければならない。」とし、いわゆるリスク・アプローチに基づく監査等の実施を規定しています。

リスク・アプローチとは、監査資源（人員、時間等）が限られている中、一定水準の監査等の品質を確保しつつ、効果的かつ効率的に監査等を実施する手法です。監査委員は、あらかじめ行政運営上の様々なリスクを認識し、リスクの影響度や発生可能性を評価します。具体的には、リスクの発生可能性とリスクが発生した場合に想定される影響を、それぞれ指標を設け段階を分けて設定します（表12、13）。その結果の重要度に応じ、リスクや専門性の高い分野に監査資源を重点化し、効率的に配分する必要があります。

本市の平成28年度決算（歳出）額は、一般会計及び特別会計2,213億4,234万3千円、上下水道事業会計166億3,295万1千円に上り、過去数年度においても増額の傾向にあります。また、同年度の実施計画に係る事業数は400余事業を数え、これらの多数の事務事業と多額の予算執行のプロセスに内在する職員と組織の財務会計事務等、事務処理リスクは広範かつ多岐に及びます。そのため、監査資源が限られる中、監査を効果的かつ

効率的に行うためには、リスク・アプローチの手法が有効であり、監査に当たっては、当該手法に習熟し、監査技能の専門性を高めることが求められます。

リスク・アプローチの手法は、市長の内部統制制度の整備・運用と相まって、本市の適正な財務事務の執行に寄与できるものです。行政サービスの持続可能な提供を確保するためにも、リスク・アプローチによる監査の実施への取り組みが必要です。

表 12 リスク評価基準の例

「影響度」 評価基準(例)	回答 レベル	影響の種類(例)				
		影響を及ぼす範囲	経営戦略	影響金額	施設・設備・情報システム	評判
組織に甚大な影響をもたらす	高	本市全体	実現困難	収入の5%程度	48時間に亘り設備・システム使用不可	新聞や主要サイトで大々的に報道される
組織に中程度の影響をもたらす	中	特定の区・局・部等	影響はあるが実現は可能	収入の1%程度	半日に亘り設備・システム使用不可	一部の業界紙、専門サイトに報道される
組織への影響はほとんどない	低	特定の担当部署	影響はほとんどない	収入の0.1%程度	数時間に亘り設備・システム使用不可	マスコミによる報道はない

「発生可能性」 評価基準(例)	1年以内に発生する可能性が高い	3年以内に発生する可能性あり	今後3年以内に発生する可能性はほとんどなし
回答レベル	高	中	低

典拠：監査等の実務ガイドライン案(全国都市監査委員会)

表 13 固有リスクの定性的評価イメージ

【影響度】	高	中	高	高
	中	低	中	高
	低	低	低	中
		低	中	高
		【発生可能性】		

典拠：監査等の実務ガイドライン案(全国都市監査委員会)

凡 例

表中の金額等の記述は、次の要領による。

- 1 表中に用いた比率は、百分率で、原則として小数点以下第2位を四捨五入して表示した。
- 2 各表中の符号「－」は、該当なしである。