

令和 3 年 度

静岡市内部統制評価報告書

審査意見書

静岡市監査委員

04 静 監 第 777 号
令和 4 年 8 月 23 日

静岡市長 田 辺 信 宏 様

静岡市監査委員	遠 藤 正 方
同	白 鳥 三和子
同	福 地 健
同	大 石 直 樹

令和 3 年度内部統制評価報告書審査意見の提出について

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 150 条第 5 項の規定により、審査に付された令和 3 年度静岡市内部統制評価報告書及び附属書類を静岡市監査基準（令和 2 年静岡市監査委員告示第 1 号）に基づいて審査したので、次のとおり意見を提出します。

令和3年度静岡市内部統制評価報告書審査意見

第1 審査の基準

この審査は、静岡市監査基準（以下「監査基準」という。）に基づいて実施した。

第2 審査の種類

1 審査の名称

令和3年度静岡市内部統制評価報告書審査

2 根拠法令

地方自治法第150条第5項

第3 審査の対象

令和3年度 静岡市内部統制評価報告書

第4 審査の着眼点

市長による評価が評価手続に沿って適切に行われているか。また、内部統制の不備について重大な不備に当たるかどうかの判断が適切に行われているか。

第5 審査の主な実施内容

令和3年度静岡市内部統制評価報告書について、「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」（平成31年3月総務省公表。以下「ガイドライン」という。）の「V 監査委員による内部統制評価報告書の審査」及び監査基準の規定に従い審査を行った。

第6 審査の実施場所及び日程

1 実施場所

監査委員事務局執務室等

2 日程

令和4年7月14日から令和4年8月17日まで

第7 審査の結果

1 監査基準第19条第2項又は同条第3項及び第5項の規定に基づく記載

市長が作成した内部統制評価報告書について、監査委員が確認した内部統制の整備状況及び運用状況、評価に係る資料並びに監査委員が行うこととされている監査、検査、審査その他の行為によって得られた知見に基づき、市長による評価が評価手続に沿って適切に実施されたか及び内部統制の不備について重大な不備に当たるかどうかの判断が適切に行われているかという観点から検証を行い審査した限り、重要な点において内部統制評価報告書の評価手続及び評価結果に係る記載は相当である。

2 監査基準第 19 条第 4 項の規定に基づく記載

審査した結果、指摘事項はなかった。

なお、意見については後述する。

【参考】

静岡市監査基準（令和 2 年静岡市監査委員告示第 1 号）（抄）

（監査報告等の内容）

第 19 条 監査報告等には、原則として次に掲げる事項を記載するものとする。

第 1 号から第 6 号まで 略

（7）監査等の結果

第 8 号 略

2 前項第 7 号の監査等の結果には、次の各号に掲げる監査等の種類に応じて、重要な点において当該各号に定める事項が認められる場合にはその旨その他監査委員が必要と認める事項を記載するものとする。

第 1 号から第 7 号まで 略

（8）内部統制評価報告書審査 市長が作成した内部統制評価報告書について、監査委員が確認した内部統制の整備状況及び運用状況、評価に係る資料並びに監査委員が行うこととされている監査、検査、審査その他の行為によって得られた知見に基づき、市長による評価が評価手続に沿って適切に実施されたか及び内部統制の不備について重大な不備に当たるかどうかの判断が適切に行われているかという観点から検証を行い審査した限りにおいて、内部統制評価報告書の評価手続及び評価結果に係る記載は相当であること。

3 第 1 項第 7 号の監査等の結果には、前項各号に掲げる監査等の種類に応じて、重要な点において当該各号に定める事項が認められない場合にはその旨その他監査委員が必要と認める事項を記載するものとする。

4 監査委員は、是正又は改善が必要である事項が認められる場合は、その内容を監査等の結果に記載するとともに、必要に応じて監査等の実施過程で明らかとなった当該事項の原因等を記載するよう努めるものとする。

5 監査委員は、内部統制評価報告書審査において、市長による評価が評価手続に沿って適切に実施されていないと認められる場合及び内部統制の不備について重大な不備に当たるかどうかの判断が適切に行われていないと認める場合は、その内容を記載するものとする。

第 6 項 略

第8 市長による内部統制の評価方法

本件報告書に記載のあるとおり、市長による内部統制の評価は、原則として、ガイドライン及び静岡市内部統制の実施に関する規程（令和2年静岡市訓令第9号外。以下「内部統制実施規程」という。）に沿って実施されている。ガイドラインでは、内部統制の評価方法として、次の点などが示されている。

- ・内部統制評価部局¹（本市では総務局コンプライアンス推進課）が全庁的な評価項目のそれぞれに対応する内部統制の整備状況の記録をすること。
- ・各部局が業務レベルの内部統制の自己評価を実施すること。
- ・評価対象期間中に結果として発生した不適切な事項に関する不備について評価を行うこと。

内部統制実施規程では、内部統制の評価の対象を市長の担任する事務のほか本市行政委員会及び公営企業の担任する事務にまで広げ、また業務レベルの内部統制の評価について、所管事務に係る内部統制の取組に関する各所属長が行う評価（縦串評価）及び共通事務に係る内部統制の取組に関する業務統括課（共通事務を所管する課かいで市長が指定するものをいう。以下同じ。）の長が行う評価（横串評価）並びにこれらの評価に対する内部統制評価部局が行う評価の3つを組み合わせることを定めている。

審査の過程においても内部統制の評価が原則としてガイドライン及び内部統制実施規程に準拠していたことが確認された。

なお、以下に列挙した項目においては、本市独自の取組であることを確認した。

- ・リスク対応策のリスクチェックシート²への反映
- ・内部統制評価シート³による評価
- ・評価期間中に発生したリスク（事務事業事故、ミス、ヒヤリハット）の評価

¹ 内部統制評価部局・・・第三者的な視点からモニタリングを実施し、内部統制の整備状況及び運用状況について独立的評価を行うとともに報告書を作成する部局

² リスクチェックシート・・・各所属の所管事務において想定されるリスクについて、発生可能性、重大性、想定される被害及び対策の内容等を示したもの

³ 内部統制評価シート・・・各所属において評価期間中に発生したリスクについて、リスクの概要、再発防止策及び再発防止策に対する各所属の自己評価（縦串評価）等を記載した「内部統制評価シート（前期又は後期取りまとめ）」と、評価期間中に全ての所属において発生したリスクのうち、会計、契約等各業務統括課が所管する共通事務に係るものについて、各業務統括課の取組状況とそれについての自己評価（横串評価）等を記載した「内部統制評価シート（業務統括課）」の2種類のシートがあり、このシートを基に内部統制評価部局が評価を実施している。

第9 審査の実施内容の詳細

ガイドラインに示された監査委員による内部統制評価報告書の審査の区分に従い、次のとおりに審査した。

1 市長による評価手続の適切性

ガイドラインの区分に従えば、監査委員は、長による評価が評価手続に沿って適切に実施されたかという観点から、評価手続に係る記載について審査することとされている。

この観点による審査は次の（１）及び（２）に掲げる区分に細分できることから、以下にそれぞれの区分に応じて審査の手法を示すこととする。

（１）全庁的な内部統制の評価手続

この区分においては、市長の評価手続がガイドラインと大きく異なることなく実施されていたことから、ガイドラインに沿って報告書に添付された「全庁的な内部統制の評価項目及び本市の整備状況（評価基準日 令和4年3月31日）」にガイドラインに示された評価項目が漏れなく記載されているか、また、全ての評価項目について漏れなく評価を実施しているかどうかの確認を行った。

（２）業務レベルの内部統制の評価手続

この区分においては、内部統制評価シート及び評価期間中に発生した事務事業事故及びミスの一覧表を基に評価が実施されていたことから、各所属、業務統括課及び内部統制評価部局における評価の手続が適切に実施されているか確認し、把握すべき内部統制の不備が内部統制評価シートにより漏れなく把握されるかどうかの検討を行った。

2 市長による評価結果の適切性

ガイドラインの区分に従えば、監査委員は、市長による評価の根拠となる資料を基に、必要に応じて、市長、内部統制評価部局及び関係部局の担当者等に対して質問を行った上で、市長が評価の過程において把握した不備について、重大な不備に当たるかどうかの判断を適切に行っているか、整備上の重大な不備がある場合には評価基準日までに是正されたかといった観点から、審査を実施することとされている。

この観点による審査は次の（１）から（３）に掲げる区分に細分できることから、以下に、それぞれの区分に応じて審査の手法を示すこととする。

（１）全庁的な内部統制の整備状況及び運用状況の評価結果について

この区分においては、市長の評価手続がガイドラインと大きく異なることなく実施されていたことから、ガイドラインに沿って、内部統制評価部局が行った全庁的な

評価項目それぞれに対する評価について、報告書に添付された「全庁的な内部統制の評価項目及び本市の整備状況（評価基準日 令和4年3月31日）」の各評価項目について、本市の整備状況、概要及び評価根拠の記載内容を確認、市長が行った評価結果が適切かどうかの検討を行った。

（2）業務レベルの内部統制の整備状況の評価結果について

この区分においては、内部統制評価シートにより最終的に市長が把握した整備上の不備はいかなる業務であったのかを確認し、それらの事項について内部統制評価部局及び関係部局の担当者等に質問等を行うことにより、市長が行った内部統制の整備状況についての評価結果が適切かどうか、特に、当該不備が重大な不備に当たるかどうかの検討を行った。

（3）業務レベルの内部統制の運用状況の評価結果について

この区分においては、市長の評価手続がガイドラインと大きく異なることなく実施されていたことから、ガイドラインに沿って、市長が把握した運用上の不備について各所属及び業務統括課が作成した内部統制評価シートにより網羅的に確認し、把握した運用上の不備及びその他必要な事項について、内部統制評価シート以外の記録等の閲覧や内部統制評価部局及び関係部局の担当者等に質問等を行うことにより、市長が行った内部統制の運用状況についての評価結果が適切かどうか、特に、当該不備が重大な不備に当たるかどうかの検討を行った。

第10 意見

内部統制評価報告書の審査を行った結果、重要な点において評価手続及び評価結果に係る記載は相当であると判断したが、ここでは審査の結果得られた心証を記載する。

1 高橋雨水ポンプ場整備に係る運用上の重大な不備について

高橋雨水ポンプ場の建設追加工事の監理委託については、契約事務は失念していたものの、令和3年9月16日の着手以降、コンサルには常に助言をもらい、現場にも入ってもらっていたので、監理業務自体はお願いしている認識でいたとのことであった。

しかし、監理業務をお願いすることに伴い、当然に認識されているべき委託料の支払いについては言及されておらず、また、コンサルに監理業務をお願いしていたにも関わらず、同様の業務を市職員も実施していたとの説明があるなど、内容に不整合又は説明不足の箇所があるように思われる。

建築基準法違反については、内部調査の途中であるとのことであるので、今後の調査の進展により、不整合や説明不足と思われる箇所が解消されていくことを期待する。

2 情報発信の在り方について

本市では、「事務事業事故」や「事務事業ミス」が発生した場合、その内容に応じて公表の基準が定められている。市政への信頼を確保していくためには、事故等が発生した際、その内容と原因、的確な再発防止策等を速やかに公表することが必要であり、そのための基準を定め、総務局コンプライアンス推進課が中心となって運営されている。事故等の内容によっては、原因の把握等に時間を要する場合も想定されるが、そのような場合であっても、隠蔽との誤解を受けることのないよう、発生的事实を伝える第一報の公表等、基準に従った迅速な対応に留意することが求められる。

高橋雨水ポンプ場建設工事の建築基準法違反に係る「内部調査報告書」については、記者会見では令和3年度中に取りまとめ公表するとしていたが、現在、調査が継続している状況となっている。調査を進めていく過程で新たな事実が判明することは、当然にあり得ることであり、それに伴って当初の想定よりも調査に要する時間がかかってしまうことは、やむを得ないことだと考える。

しかし、公表済の内容と異なる事実が判明した場合や、公表した時期までに調査が完了しない状況となった場合等には、市民の信用を損なわないためにも、適切な時期に、適切な方法で、正しい情報を発信していくことが必要であり、戦略的広報の観点からも、危機の一つである事務事業事故についての情報発信の在り方を検討していくことが求められる。

3 遵法意識の徹底について

報告書には、定期監査に係る指摘事項については全て措置済みとの記載があったが、定期監査において合规性（法令、条例、規則等に違反していないか）の観点から繰り返し指摘を行っている不備として、以下のような事例がある。

- ① 郵便切手を購入する際に担当者が会計処理上都合のよい任意の日付を請求書に記載したことにより、支払遅延防止法⁴に違反した会計処理が行われていた事例
- ② 市予算規則の規定により委託料の支出負担行為に必要な書類は決裁文書及び入札書（見積書）とされているところ、財務会計システム⁵で起票した支出負担行為伺書にこれらの書類が添付されていなかった事例

これらについて、監査において不備が指摘された所属から措置がなされたことは報告されているものの、複数の所属で同様の不備が毎年のように発生していることは、監査で指摘された法令等の違反が全庁的に共有されていないことを示しており、また、職員の遵法意識に課題があると言わざるを得ない。

こういった職員の遵法意識の欠如が高橋雨水ポンプ場のような重大な不備を引き起こすことに繋がりがかねない。

先に実施した令和3年度定期監査においても「法令等の遵守」について提言を行ったところであるが、内部統制評価部局が令和4年度の内部統制重点取組項目として「法令遵守の徹底」を掲げていることから、その取組が有効に機能し、先述したような合规性の観点における不備の再発が防止されているかについて、今後の定期監査等において推移を見守ることとする。

4 メール送信における情報漏えいの再発防止について

メールの送信手続の誤りによる個人情報の流出という事故が繰り返し発生している。

これは、再発防止策が機能していないことを示しており、行政に対する市民の信用を損なうことにも繋がっていくが、職員個人の研鑽に頼る再発防止策には限界があることから、システム改修による防止策が可能な場合は、その検討も本格的に進めていく時期に来ているのではないかと考える。

費用対効果の面も考慮する必要があるが、事故等の発生に伴う業務の増加だけではなく、同様の事故等を繰り返すことによる信用失墜というデメリットも考慮した上で検討が進められることを望む。

⁴ 支払遅延防止法・・・正式名称は「政府契約の支払遅延防止等に関する法律」。政府契約の支払遅延防止等その公正化を図るとともに、国の会計経理事務処理の能率化を促進するために定められた法律。この法律の規定は、地方公共団体にも準用することとされている。

⁵ 財務会計システム・・・本市の財務会計事務を管理するためのシステムで、予算編成、予算執行、決算管理、財産管理等を一括してシステム上で実施するもの

5 リスクの区分の判断について

報告書の「第1 評価手続」の「7 リスクの定義（本市で発生したリスクの区分）について」で、リスクを「事務事業事故」、「事務事業ミス」、「ヒヤリハット」に区分し、それぞれの判断基準を定義している。

この定義では、「損害その他の影響が生じたと認められる場合、その程度等の事情を考慮して区分する」、「損害その他の影響が大きいと認められるもの」、「比較的軽微であると認められるもの」等の基準が示されており、評価者の主観に依存する部分が多いものとなっている。

本市の内部統制では、市長の権限に属するすべての事務（各行政委員会及び公営企業を含む）を対象としており、これら多種多様な事務に関して発生するリスクについて、客観的に分類する統一的な基準の設定は困難であり、主観に依存する部分が多い基準となることは理解できる。

しかし、評価者の主観に依存する部分が多いからこそ、全ての部局の全てのリスクについて、平等な取扱いが確保されなければならない。

「事務事業事故」、「事務事業ミス」、「ヒヤリハット」の区分の判断が、案件や部局によって異なっていると、対外的に、本市の「内部統制評価」への信用を損なうだけでなく、内部的にも、内部統制評価部局に対する信用を損なうことにもなりかねないので、引き続き、平等な取扱いに留意することが求められる。

6 整備上の不備に係る報告書の記載について

整備上の不備と運用上の不備については、ガイドラインにおいて「結果として不適切な事項を発生させた」ものが運用上の不備であり、「結果として不適切な事項が生じていないような場合」については整備上の不備に当たるとされている。また、報告書においても「結果として不適切な事項を発生させた」ものを運用上の不備とすると記載されている。

今回、報告書において整備上の不備が22件あるとされていたが、そのうち事務事業事故が2件、ミスが6件とされていた。

以上のことから、整備上の不備は「結果として不適切な事項が生じていない」場合とされている一方、事故及びミスについては「結果として不適切な事項を発生させた」ものではないかとの疑義が生じたため、整備上の不備のうち事故及びミスとしたものについて内部統制評価部局に確認を行ったところ、大要、以下のような説明があった。

「結果として不適切な事項を発生させた場合」とは、具体的には「市民に具体的な被害・影響が発生した場合」をいうものと解釈し、例えば、仮に本市の事務において法律違反が認められたとして、それが手続上の違反にとどまるものであれば、「市民に具体的な被害・影響」が発生したものではないとし、整備上の不備として評価をしている。

他方、事故又はミスについては、ガイドラインとは異なる基準を設け区分しており、例えば、市民に具体的な被害は生じていないものの、罰則の要件となっている法令等の条項に違反するなどの不適切な事務処理があった場合にも当該基準に基づき事故とすることとしており、整備上の不備又は運用上の不備の区分と事故又はミスの区分とは必ずしも一致するものではない。したがって、事故又はミスと区分したものであっても、その事案の性質によっては、ガイドラインの定義に基づき整備上の不備と評価される場合もある。

内部統制評価部局による解釈は不適切とは言えないものの、以下の点において報告書の記載に課題があると言える。

- ① 報告書の記載からは「結果として不適切な事項を発生させた場合」が「市民に具体的な被害・影響が発生した場合」であるとは読み取ることができなかった。
- ② 報告書の「事務事業事故、ミス、ヒヤリハットの定義」におけるヒヤリハットの定義は「市民への被害が直接認められない事案」とされており、言い換えれば「市民への被害が認められないもの」については全て事故又はミスに該当しないとの疑義を生じさせるものとなっていた。
- ③ 報告書の「事務事業事故、ミス、ヒヤリハットの定義」におけるミスの定義は「市民への被害が軽微であると認められる事項」とされていたが、整備上の不備を「市民に具体的な被害・影響が発生していないもの」と解釈するのであれば、ミスとは「軽微ではあるものの市民への被害があったものであり、整備上の不備ではない」との疑義を生じさせるものとなっていた。

こういった疑義を生じさせることがないよう、整備上の不備であるかについては「市民に具体的な被害・影響が発生していないこと」を判断基準としていることや、事故又はミスについては法令等の条項に違反するなどの不適切な事務処理があった場合にも該当することがあり、市民の被害の状況のみが判断基準ではないことを明らかにしておく必要がある。

次年度以降の報告書においては、「運用上の不備と整備上の不備の区分」と「事故、ミス、ヒヤリハットの区分」の違い及び両者の関係が読み手に伝わるよう改善されることを望む。

