

西 監 発 第 61 号

令和5年9月29日

西宮市長 石 井 登志郎 様

| | |
|---------|---------|
| 西宮市監査委員 | 石 原 俊 彦 |
| 同 | 佐 竹 令 次 |
| 同 | 板 戸 史 朗 |
| 同 | 中 村 衣 里 |

令和4年度西宮市内部統制評価報告書審査意見書の提出について

西宮市長より審査に付された令和4年度西宮市内部統制評価報告書について、西宮市監査基準に準拠して審査した結果、次のとおり審査意見書を提出します。

令和4年度西宮市内部統制評価報告書審査意見

1. 審査の対象

令和4年度西宮市内部統制評価報告書(以下「評価報告書」という。)

2. 審査の期間

令和5年7月6日から同年9月21日まで

3. 審査の方法

西宮市監査委員は、西宮市長より審査に付された評価報告書について、市長による評価が評価手続に沿って適切に実施されたか、評価結果が適切か、特に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し、審査を行った。

これらの審査は、西宮市監査基準(令和2年4月1日監査委員決定)に準拠し、「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。以下「ガイドライン」という。)を参考に、必要に応じヒアリングを実施するなど、内部統制事務局に説明を求めたうえで審査を行った。また、その他の監査等において得られた知見を利用した。

4. 審査の結果

評価報告書について、上記のとおり審査した限りにおいて、評価手続及び評価結果に係る記載はおおむね相当であると認められた。

5. 備考

令和4年度西宮市内部統制評価報告書の「3 評価結果」「4 不備の是正に関する事項」に記載のとおり、市長は、本年度対象としたリスクから運用上の重大な不備を把握したため、本市の財務に関する事務に係る内部統制は評価対象期間において有効に運用されていないと判断した。なお、運用上の重大な不備については、以下のとおりである。

(運用上の重大な不備)

- ・市営葬儀の附属設備使用料の誤徴収
- ・指定管理貸出備品の廃棄手続漏れ

6. 監査委員の意見

なお、審査の過程において、内部統制の評価手続及び評価結果について、留意すべきと思われた事項は次のとおりである。

(1) 評価結果の判断基準

ア 評価結果に至る経過

業務レベルの内部統制における運用上の不備のうち「2者の見積合わせによる随意契約における委託業務で、契約を締結した相手方を通じてもう1者の見積書を徴取していた」事案(以下「事案」という。)の評価結果に至る経過は次のとおりである。

内部統制評価事務局(以下「評価事務局」という。)は、監査委員への評価報告書の審査依頼時に、事案のリスクを不備なしと評価していたが、監査事務局からの確認を受け、定期監査結果の指摘事項を参考に「事業者との不適正な関係」のリスクの不備と位置づけるとともに、重大な不備ではなく、軽微な不備と評価し、この評価結果の変更に伴い、改めて審査依頼の評価報告書が提出された。

その後、監査委員からヒアリングに向けて、事案を重大な不備としなかった理由を質問したところ、その理由には触れず、事案を「事業者との不適正な関係」のリスクと判断したのは定期監査結果の指摘事項の解釈を誤ったものであり、本来は「契約関係書類の不備」のリスクに該当するため、今年度の対象リスクの対象外であるとして、再度、審査依頼の評価報告書が提出された。なお、重大な不備かどうかの判断については、軽微な不備であるとしている。

イ リスクの類型及び判断基準

不備がどの種類のリスクに該当するか判断は、内部統制推進事務局が作成した「リスク評価シート」の「リスク具体例」によって判断することになる。

「事業者との不適正な関係」と「契約関係書類の不備」のリスク具体例は、それぞれ次のとおり記載されている。

1) 事業者との不適正な関係

- ① 設計金額、予定価格、最低制限価格情報の特定の業者への漏洩
- ② 競争入札における特定の事業者への便宜供与(入札参加資格の設定、指名業者の選定、仕様書の作成)
- ③ 合理的な理由のない特命随意契約

2) 契約関係書類の不備

- ① 仕様書や契約書の内容が不十分
- ② 設計書の内容が不十分
- ③ 処務規則等に定める専決区分に基づいていないものや財政課等への合議漏れ
- ④ 契約関係書類の收受や契約後に必要な手続の漏れ

ウ 評価結果の判断理由

評価事務局が、リスクを「事業者との不適正な関係」ではなく、「契約関係書類の不備」と判断した理由は、事案が契約手続に必要な書類を収集する手法の部分に問題があり、明確に不正とは判断されていないためであるとしている。

エ 評価結果に対する見解

事案については、令和5年6月8日の定期監査結果報告で指摘している。2者の見積合わせで、契約を締結した相手方を通じてもう1者の見積書を徴取するということは、相手方がもう1者の見積額を知ることが可能であり、この手法を用いることは、当初よりこの相手方と契約することを前提としていると疑われても仕方がない事案であることから、「価格競争の原理や公平性の担保の観点から問題があり、また、対外的にも誤解を生じかねない」と記載している。このことから考えると、「事業者との不適正な関係」のリスク具体例の「設計金額、予定価格、最低制限価格情報の特定の業者への漏洩」のほか「競争入札における特定の事業者への便宜供与」に該当するとも考えられるものである。

しかしながら評価事務局は、事案についてウに記載のとおり「事業者との不適正な関係」ではなく「契約関係書類の不備」と判断するとしており、疑問を感じざるをえない。明確に不正と判断されれば、犯罪を構成したり、契約の取消しにつながったりするものであるから、そこに至ったもののみを「事業者との不適正な関係」と判断するというのでは、不適正な事案の発生を未然に防ぎ、事務の適正な執行を確保するという内部統制制度の目的を達することはできないと考える。

オ 重大な不備の判断基準

なお、評価事務局は事案を「軽微な不備」と判断しているが、リスクが重大な不備に当たるかどうかの判断基準については、内部統制評価マニュアルの「運用上の重大な不備の判断基準」に示されている。

今回該当する「運用上の重大な不備の判断基準」では、

- ① 不正を原因として発生したもの
- ② 人命を脅かしたもの
- ③ 市又は第三者に対し、金銭的・物的、もしくは質的に重要な被害を生じさせたもの
- ④ 同様の不備が、複数の部局で多数発生している・特定の部局で毎年発生している等、重要性が高いもの
- ⑤ その他、訴訟事案やメディア報道で取り上げられたもの等、重要と判断したもの

とされている。

評価事務局が事案を軽微な不備とした理由は、上記のいずれにも該当しないためとしている。

特に①の「不正を原因として発生したもの」については、ここでも不正とは判断さ

れていないという理由から該当しないと判断しているが、エでも述べたように、不正と疑われても仕方がないような事案については、これに該当するものとして公表するとともに、全庁に警鐘を鳴らすことが、不適正な事務執行を未然に阻止するという制度の趣旨に沿うものであると考える。

また、定期監査の調査では、当該事案が令和元年度から令和4年度にかけて同じ手法で実施されていたことを確認しており、④の「同様の不備が、特定の部局で毎年発生している等、重要性が高いもの」にも該当している。

カ 意見

上記のような評価事務局と監査委員の判断の違いは、見解の相違である部分もあるが、リスク具体例や重大な不備の判断基準が、誰が判断しても同様の結果となる客観性を有していないことにも起因している。もちろん、完全な客観性を求めることは非現実的であり、また、リスク具体例や重大な不備の判断基準の記述のみで客観性を確保することは困難であることから、マニュアルのさらなる充実にも取り組む必要がある。

今後は、今回の評価結果や他都市の不備事例、判断基準を参考にするとともに、今後予定されているガイドラインの変更内容を踏まえ、明確で具体的な基準の設定や運用に努められたい。

(2) 評価結果の変更等

評価事務局の評価が手続の途中で変更されたことについては、「(1)ア 評価結果に至る経過」に記載のとおりであるが、評価結果は、評価報告書の核となるものであるため、簡単に変更が認められるものではない。内部統制の本格実施の初年度であることによる混乱と見ることもできるが、評価報告書への信頼にもかかわることから、より慎重な事務執行が求められる。

また、評価結果について、評価事務局があらかじめ重大な不備候補として選定したものを、内部統制推進本部評価部会(以下「評価部会」という。)で協議し、重大な不備を決定するとしているが、今回の評価結果の変更については、評価部会での協議がされていない。事案について、評価事務局は軽微な不備としているため評価部会で協議をしていないとしているが、評価結果が変更となった場合、評価部会の場で重大な不備と決定されることも考えられることから、評価結果の変更の際には評価部会の中で協議をされるべきであると考えられる。

なお、評価報告書については、令和5年7月6日に市長から監査委員に評価報告書の審査依頼がされているところ、同年8月30日に内部統制推進本部会議(以下「本部会議」という。)が書面開催されており、本部会議で評価結果が報告され、確定されている。このことは、本部会議で評価結果が確定する前に監査委員に審査依頼がされていることになるため、手順の適正性について疑義がある。したがって今後は、適正な手順で審査依頼の手続を進められたい。

(3) 独立的評価の手法

評価報告書には、「評価事務局は、各課の自己点検結果を基に、適切な自己点検を実施しているかの確認や、発生した不備が重要な不備に該当するかの判断(いわゆる独立的評価)を行います。」としている。評価事務局では、自己点検の確認の際に、監査結果報告や記者発表資料等により確認をしているが、ガイドライン等においても必ずしも求められていないことから実地検査までは実施せず、現場に過負荷な制度とならないような制度設計としているとのことであった。しかしながら、監査結果報告は、定期監査で年間に5、6局といった特定の部局を対象としたものであり、また記者発表資料については、内容的に極めて重大な社会的事案を対象としており、重大な不備の判断基準に照らせば「重大な不備」と判断されるもののみを対象とすることになり、これだけで確認をすることは、独立的評価の手法としては十分とは言えないと考えられる。たとえわずかなサンプルであっても抽出して実地検査を実施することで、評価手続の客観性を高め、評価結果の信頼性を担保することができるため、この手続は非常に有効性が高いと考えられる。次年度の評価に向けて、実施を検討されたい。

(4) 評価報告書の記載内容

評価報告書全体の所感としては、市民目線の視点から、全体的に内部統制の体制や運用、評価手続がどのように行われているのかが、その記載からは理解しづらいと考える。具体的には、内部統制の体制について、本市では整備状況や運用状況について評価を行う評価部局を各所管部局や内部統制手続の推進部局から独立した組織として設置し、その独立性を確保しているということが記載されていない。また、全庁的な内部統制評価の評価手続については、業務レベルの内部統制評価について説明されているような具体的な記載がされていない。このほか、内部統制の評価の過程において、評価年度の途中の4月から12月分の期間を対象に本市独自の中間評価を実施しているが、その内容や意義についても記載されていない。これらの記載には評価結果と直接関係ない事項も含まれるが、市民に対して内部統制が適切な体制、運用、評価手続を踏まえて実施されていることを示すのに大いに役立つものである。

評価報告書を作成するにあたっては、このような内容を盛り込むとともに、ホームページを活用し図表や補足説明を加えるなど、より丁寧に、より理解しやすいようにすることが、市民の市政への理解度や信頼度を高めていく上でも重要と考える。

今後の評価報告書の作成においては、こうした点を踏まえ、市民にとって、より丁寧でわかりやすい内容、表現を検討されたい。

(5) 今後の内部統制の整備及び運用

令和4年度は、内部統制の対象組織を市長事務部局のみとし、対象事務を財務に関する事務に限定しているが、市長事務部局以外の部局においても、同様の不備事案が定期監査等で指摘されているほか、公文書の誤廃棄など財務事務以外でも不祥

事が発生したことから、今後は対象組織や対象事務の拡大を検討されたい。

また、内部統制は、所管部局の事務負担を考慮しながらガイドラインを参考に手続を進めているところであるが、内部統制の目的である事務等の適正な管理及び執行を確保し、実効性を高めるためにも必要に応じ適切な手続を検討するなど、より効果的な制度の整備及び運用を進められたい。