

監査事務局の実務ポイント ～監査事務局職員に求められる 実践的監査技法と重点監査項目～

塩塚公認会計士事務所所長 公認会計士 塩塚 正康

はじめに

本稿は、令和8年5月に市町村アカデミー令和8年度専門実務課程「監査実務」で実施した講義「監査事務局の実務ポイント」の内容を再現するものである。講義のねらいは、①監査の意義・背景、監査事務局の役割、監査事務の流れといった基礎的な知識の確認、②実践的監査技法と重点監査項目への具体的なアプローチの理解、③内部統制・リスク・3E監査・ITスキル活用等を理解して組織の成長を目指すことの3つである。当日は、講義に加えて6回のワークショップを実施し、受講者同士の活発な議論を通じて理解を深めていただいた。本稿でも、その流れに沿って講義内容を紹介したい。

1 自治体における監査の意義・背景

人口減少、少子高齢化、住民ニーズの多様化、財政状況の悪化、社会インフラの老朽化、職員数の減少、災害等の発生、システム化への対応等。このように自治体を取り巻く社会環境は大きく変化している。自治体は、様々なニーズや問題に対して、限られた人員、予算で対応する必要がある、職員の業務負担は増加していると考えられる。このような中、監査事務局の監査では、何を考え、どう行動したらよいのか。これが本講義全体を貫く問いである。

自治体では事務処理ミス・不正・不祥事が多く生じている。これらの個別事案は多岐にわたるが、内容別にみると、①事務処理ミス（入力・送付・通知・金額の誤り、情報漏えい等）、②不正行為・犯罪行為（収賄、窃取、個人情報不正取得等）、

③ハラスメント・服務規律違反等に大別できる。それぞれの共通原因として、チェック体制の不備、業務量過多・人員不足、内部統制や職員倫理の形骸化、組織風土等が繰り返し指摘されている。これらに対して監査事務局は何をすべきかが問われている。

自治体監査の意義は多元的である。第一に、法令遵守・内部牽制機能である。監査では、財務事務や事業管理が法令・条例・予算等に適合しているかを検証し、不適正な事務執行を是正・抑止するとともに、組織内の「内部牽制」としてリスクの発見・抑制等の機能を持つ。第二に、財政規律の担保・説明責任の確保である。監査結果は議会・住民に提示され、財政運営の妥当性に関する客観的な評価材料となる。第三に、3E（経済性・効率性・有効性）の向上である。冒頭の社会環境を踏まえると、この3Eの視点が特に重要である。監査では、日常業務レベルにおけるリスクの把握と指摘等を行いつつ、3E重視の観点から業務改善を提案することが求められる。

ここで確認したいのが地方自治法第2条である。同条第14項は「地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、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るようにしなければならない」と定め、第15項は組織及び運営の合理化を求めている。この2つの規定は、監査の充実を検討する上でも重要な条文である。監査では、社会環境の変化に応じて、自治体運営の「改善」や「イノベーション」につながる指摘・意見を発信することが重要である。

研修では、ここで最初のワークショップ「監査事務局における課題を考える」を実施した。受講



塩塚 正康（しおつか まさやす）

公認会計士・税理士・地方監査会計技術者

塩塚公認会計士事務所 所長

1996年福岡県庁入庁。交通、男女共同参画、土木に関する政策業務に従事。2007年監査法人トーマツ（現：有限責任監査法人トーマツ）入社。民間企業の会計監査に従事した後、地方公共団体、医療機関、国公立大学等の公的機関に対する会計監査、コンサルティング業務に従事。

2018年塩塚公認会計士事務所開設。

委員歴：日本公認会計士協会 公会計委員会 専門委員

著書：『連結財務書類作成実務のポイント』（共著、ぎょうせい）、『新地方公営企業会計の実務』（共著、ぎょうせい）、『実務対応 病院会計』（共著、清文社）他

者が過去に経験した監査実務の課題、その根本的な原因、監査実務や監査事務局全体への影響について、個人ワークとグループディスカッションを行い、日々の監査実務における課題を全員で共有した。

2 監査事務局の役割

監査事務局は、独立した機関である監査委員の監査実務を担当する専門職集団である。その位置付けは、単なる「事務の執行部門」ではない。監査計画の立案から実施、報告に至るまでの全プロセスで、監査の質を確保する責任を担っている。主な責務としては、①監査計画の立案、②監査委員への適切な情報提供と支援、③監査の実施、④監査結果の分析・整理・報告、⑤改善提案の立案と関係部門への助言、⑥監査人材の育成と能力開発、⑦関係自治体との連携・情報交換が挙げられる。

さらに、社会環境の変化を踏まえると、監査事務局には新たな役割が求められている。すなわち、事後的なチェックから予防的支援へのシフト、内部統制の整備状況・運用状況及び成果の把握、リスクが顕在化する可能性を事前に検知する監査手法の開発、指摘等を行った業務が改善されたかの確認とフォローアップ、そしてデータ分析による異常検知やRPAの活用など、デジタル化やAIを活用した監査手法の高度化である。私は講義の中で、監査事務局は組織の「主治医」であり、内部から自治体の健全性を支える存在であると強調した。

ここで2回目のワークショップ「監査事務局の役割を深掘りする」を実施し、監査事務局が担うべき役割で重要なものは何か、そう考える理由と

ともに議論いただき、職務の価値を改めて認識していただいた。

3 監査事務の流れ

監査は、①監査計画の策定、②監査の実施、③監査結果の整理、④監査結果の報告と改善フォローアップ、という流れで進む。

このうち特に重要なのが①の計画段階である。「監査は計画が8割」と言っても過言ではない。計画では、前年度の監査結果の総括と課題分析、法改正や制度改正への対応、リスク評価に基づいた監査対象の優先順位付け、監査スケジュールの決定、限られた人的リソースを最適に配分するための事務局内での業務分担の決定、監査実施事項の決定、監査委員の方針との調整等を行う。

②の実施段階では、まず事前準備として監査対象部門へ資料・データの提供を依頼し、事前に分析して問題がありそうな箇所を抽出しておく。その上で実地監査を行い、「異常はないか」の視点でサンプルベースの書類確認、質問、分析等の監査手続を実施し、終了時には初期的な指摘事項を説明する。

③の整理段階では、指摘事項の分類、類似指摘事項の傾向分析、改善提案の検討と優先順位付け、報告資料の作成、監査対象部門への説明を行う。

④の報告・フォローアップ段階では、監査結果を議会・住民へ公表し、監査対象部門への改善指示（助言）と改善計画の提出依頼を行い、次年度の定期監査等で改善実施状況を検証する。改善が実現しない場合は再指導を行う。

この①から④までのプロセスは、PDCAサイクルとして運用していく。その際、監査事務局内で

「監査の実施に問題はなかったか」「もっとよくするにはどうしたらよいか」等を活発にディスカッションすることが重要である。

なお、体制が小規模な事務局では、限られた人員での効率的な監査が必要となるため、後述するリスク・アプローチを踏まえて事前の計画で絞ることが重要である。他方、職員数が少ない団体は、各部署の職員や住民との距離が近いという強みがある。日常的な業務観察による問題点の発見、インフォーマルな情報収集、住民目線の感覚を持ち住民の声を聴き活かすことが、有効な対策となる。

4 実践的監査技法

(1) 監査をKKDで実施していませんか

現在の監査はどのように実施されているだろうか。K（経験）、K（勘）、D（度胸）で実施していないだろうか。例えば、「リスク・アプローチを導入している」といっても、リスクの抽出・評価や監査対象の選定を経験だけで行っている、「しっかりと監査手続を行っている」つもりでも、重大な不正や不祥事を監査対象にできず見逃している、ということはないだろうか。KKDを否定するものではない。より一層の知識や技術の習得により監査を充実させましょう、というのが本講義の提案である。実践的監査技法のポイントは、①監査計画の最適化、②内部統制の理解、③リスク・アプローチの採用、④実施手続の明確化、⑤サンプリング手法の活用、⑥ITスキルを活用した監査、の6点である。

(2) 監査計画の最適化

監査計画では、次項以下に示す「内部統制の理解」と「リスク・アプローチの採用」を踏まえて、重点監査項目の選定を行うことが重要である。すなわち、内部統制の理解とリスク・アプローチは、監査の計画段階で実施することとなる。なお、重点監査項目の例については「5 重点監査項目」を参照されたい。

また、限られた人員で効率的に監査を行うため、監査調書の様式統一、監査対象部門との事前協議、チェックリストの活用が有効である。マンパワー不足には重点監査項目の絞り込み、専門知識の不足には研修参加や他団体との情報交換、時間的制

約には年間計画の適切な配分で対応したい。

(3) 内部統制の理解

内部統制とは、簡単に言えば「業務のミスや不正を防ぎ、効果的、効率的に業務が行えるように“仕組み”を整備し、それを運用すること」である。リスクの発生を防止し、又はリスクを早期に発見するために組織に組み込まれた様々な仕組みのことであり、自治体には基本的に内部統制が構築されている。方針の策定や評価等を行う「内部統制制度」が義務化されているのは都道府県と指定都市であり、その他の市町村は努力義務であるが、事務処理の複雑化、課題の増加、事務処理ミス等の発生を踏まえると、内部統制の構築は全ての自治体にとって極めて重要な取組である。内部統制は4つの目的と6つの基本的要素で整理される（表1）。

表1 内部統制の4つの目的と6つの基本的要素

4つの目的	①業務の効率的かつ効果的な遂行 ②報告の信頼性の確保 ③業務に関わる法令等の遵守 ④資産の保全
6つの基本的要素	①統制環境 ②リスクの評価と対応 ③統制活動 ④情報と伝達 ⑤モニタリング（監視活動） ⑥ICT（情報通信技術）への対応

では、なぜ監査で内部統制を理解する必要があるのか。監査対象ごとに内部統制の状況を理解し、内部統制が適切に構築されていればリスクは低いと判断して監査を縮小し、適切に構築されていなければリスクが高いと判断して重点的に監査を実施する。これにより、限られた人員でも効率的で実効性のある監査が可能となる。内部統制の理解というと難しく聞こえるが、結局は、監査対象の組織、業務内容、運営状況、リスク等をじっくり観察し、理解することに他ならない。

(4) リスク・アプローチの採用

リスクとは、「組織目的の達成を阻害する要因」をいう（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）。リスクには、予算執行の誤りや不適切な契約処理等の財務に関するリスク、法令違反等の法令等遵守に関するリスク、個人情報漏えい等の情報管理に関するリスク、事務処理ミスや業務の遅延等の業務運営に関するリスクなど、様々なものがある。

リスクを理解する上で重要なのは、想像力を働

かせることである。リスクは、JOBとJOB、ヒトとヒト、ルールとルール、システムとシステム、年度と年度等の「隙間」で発生することが多い。単に「〇〇のリスクがある」という抽象的な認識ではなく、「きっかけ」→「経過」→「結果」というリスクシナリオとして、どのような状況で、なぜ、どのように問題が起こるのかを具体的にシミュレーションすることが重要である。例えば、「職員の異動により業務の引き継ぎが不十分（きっかけ）→新任者が手続を理解せず、チェック体制も機能しない（経過）→補助金の不適切な支出が発生する（結果）」という具合である。

研修では、ここで3回目のワークショップ「リスクについて理解する」を実施した。受講者自身が関わった仕事を一つ書き出し、「もし起きたら困ること」を3つ挙げ、それを防ぐ仕組みやルールの有無、足りない・弱いところを検討することで、リスクを意識することが監査や内部統制の出発点であることを体感していただいた。

リスク・アプローチは、感覚ではなく理論的に理解することが大事である。監査リスク（AR）とは、監査人が重要な誤り等を発見できずに、監査の結果が不適切となってしまうリスクであり、監査対象に帰属する固有リスク（IR）、内部統制によっても防止又は適時に発見・是正されないリスクである統制リスク（CR）、監査を実施してもなお発見できないリスクである発見リスク（DR）の積（ $AR=IR \times CR \times DR$ ）で表される。監査リスク（AR）を低く抑えることが監査を実施する上で最も重要な目的であり、そのために、リスクに着目した監査を実施する。実務的には、監査対象事務ごとに、固有リスク（IR）と統制リスク（CR）の状況や内容を把握した上で、監査リスク（AR）を低く抑えるために、実施すべき監査手続を決める表を作成することがお勧めである（表2）。

例えば、工事契約事務では、予定価格の算定は情報漏えい等の固有リスク（IR）が高い。長年担当者が異動していない等の内部統制の不備がある（＝統制リスク（CR）も高い）とする。この場合は、監査時間等を確保して、契約事務の流れ、情報管理、落札率、指名競争業者の偏り等に問題がないか深度のある監査を実施する必要がある。

表2 リスクと内部統制の状況に応じた監査の深度

固有リスク (IR)	統制リスク (CR) 内部統制状況	監査の深度 (例)
高い	不備がある	深度のある監査（時間・人員を十分確保、閲覧書類を増やす、詳細な質問）
高い	不備がない	中程度の監査（時間・人員を一定程度確保、質問は簡略的）
低い	不備がある	中程度の監査（時間・人員を一定程度確保、質問は簡略的）
低い	不備がない	監査を極力省略化（前年度との比較のみ実施等）

(5) 実施手続の明確化とサンプリング手法の活用

監査手続としては、実査、質問、証憑突合、通査、分析的手続等があり、その定義と実施のポイントを明確にして使い分けることが重要である（表3）。

表3 主な監査手続

監査手続	内容
実査	現金、物品等の現物を実際に確認して、その実在性や数量を確かめる手続
質問	担当者等から口頭で説明を聴取する手続。業務プロセスの把握、問題点の発見に活用
証憑突合	請求書、領収書、契約書等、取引記録や財務データの裏付けとなる証拠書類を照合する手続
通査	帳簿や書類を通読して、金額の異常値、不自然な取引、承認漏れ等を発見する手続
分析的 手続	前年度比較、予算実績比較、比率分析等により財務数値の異常点を把握する手続

また、時間やコストの面から全件調査は不可能であるため、効率的な監査実施の手法としてサンプリングを実施する。リスクが高い項目はサンプル数を増やすこと、母集団の特性を把握することが基本となる。具体的な抽出方法には、金額基準による抽出（一定金額以上、異常な金額、端数金額のない取引）、性質による抽出（特定の取引種類・時期・部署）、無作為抽出（乱数表の利用）、系統的抽出（一定間隔での抽出）がある。

(6) ITスキルを活用した監査

ITスキルを活用した効率的な監査技法として、次の取組を紹介した。第一に、ペーパーレス化（監査資料のPDF提出・電子閲覧、Web会議によるヒアリングの一部リモート実施）。第二に、リスク・指摘・改善状況等を一元管理するデータベースや監査種別ごとの電子チェックリストの整備。第三に、財務会計システム等からCSVなどでデータを抽出し、支出・契約・補助金等の全件データを分析する「大量処理・分析型」監査であり、異常値検出やソート・クロス集計など簡易な分析から始めるとよい。第四に、ICT監査の導入やDX推進に対する監査であり、各部署のDX・業務効率化の取組の効果を可能な範囲で定量化し、3Eの観点から評価する。第五に、IT・データ分析に強い職員の位置付けや基礎研修等の体制・スキルの強化である。監査対象部門側の負担、情報セキュリティ等のガバナンス面の検討、職員のスキルのばらつき等の課題はあるが、できることから始めることが重要である。

ここで4回目のワークショップ「監査の効率化に向けた取組の検討」を実施し、時間がかかるわりに得られる情報が少ないと感じる業務とその根本的な原因、研修内容を踏まえた改善案を議論いただいた。

5 重点監査項目

(1) 監査の視点——合規性と3E

合規性は「法令等に従って行われているか」を確認する視点で、適法性（法令・条例・規則等への適合）、正確性（手続・記録が正確に行われているか）等を監査する。自治体監査における基本的な視点であり、収入調定、収入未済、契約、補助金などの各種事務が「規範」に合っているかをチェックする。3E監査は、経済性（Economy）・効率性（Efficiency）・有効性（Effectiveness）の3つの視点から事務や事業を監査する。経済性は無駄な支出がなく、より少ない費用・資源で必要な水準のサービスを確保しているか、効率性は投入した経費・人員・時間に対してどれだけ多くの成果を上げているか、有効性はそもそもの事業目的や政策目標に照らして望ましい成果が得られているかをみる視点である。ここで5回目のワーク

ショップ「3E監査の内容や実施方法」を実施し、3E監査が特に重要と思われる分野は何か、その分野に対して3E監査をよりよく実施するために監査事務局として何をすべきかを議論いただいた。

(2) 一般会計の重点監査項目

補助金・助成金では、交付要件の確認（交付要綱の明瞭性・具体性、審査の妥当性、補助対象経費の妥当性等）、執行管理（概算払の必要性、執行率の分析）、効果検証（実績報告書の検証、成果指標の設定と達成状況等）が着眼点となる。

工事契約・委託契約では、入札・契約手続（予定価格の積算根拠の妥当性、随意契約の妥当性、契約変更の適切性等）、履行確認（監督・検査体制、工事写真と設計図書との整合性、完了検査の実施状況等）、支払事務（前払金の必要性、証憑類の確認、支払遅延の有無等）を確認する。

収入未済額の管理では、債権管理（滞納整理台帳の整備状況、時効管理、督促・催告の実施状況等）、徴収対策（徴収計画の策定と実施状況等）、不納欠損処理（回収努力の十分性、債権放棄の適法性、議会への報告等）が重要である。

このほか、人件費・旅費（給与条例との整合性、諸手当の支給要件確認、超過勤務の適正管理、出張の必要性、復命書の確認等）、物品管理（取得・管理ルールの適切性、現品との照合確認、不用決定や売却・廃棄手続の妥当性等）も基本的な監査項目である。指定管理者制度では、選定プロセス（公募・非公募の判断根拠、選定基準の明確性、収支計画の妥当性等）から、協定書の内容（リスク分担、指定管理料の算定根拠等）、業務の執行状況（施設利用状況、保守点検、苦情対応等）、事業報告とモニタリング（利用料金の収納状況と現金管理、現地調査等）まで、一連の流れに沿って監査することが重要である。

(3) 特別会計・地方公営企業

国民健康保険、介護保険、後期高齢者医療の各特別会計では、保険料の収納状況と対策、医療費の適正化施策、サービス給付費の適正性、一般会計からの繰入金の妥当性等が着眼点となる。上水道・下水道等の地方公営企業では、料金収入・使用料収入の確保状況、施設の維持管理コストの妥当性、老朽化対策の実施状況、企業債の償還計画の妥当性等を確認する。

(4) 各会計共通——不正・不祥事・事務処理ミスの防止

不正等の防止の観点からは、現金・金券等（抜き打ちによる現金実査、受払簿と現物の定期照合等）、支出・契約事務（同一業者への偏重発注の有無、随意契約の運用の適切性等）、個人情報管理（保管状況、アクセス権限の設定等）、公金外現金（通帳・印鑑の分離保管、複数人によるチェック体制等）、給与・手当関係（認定事務の複数人チェック等）、税・料金の賦課徴収（課税資料の正確な入力、減免要件の確認体制、還付・充当の決裁手続等）が各会計共通の着眼点である。加えて、組織内の風通しのよさや心理的安全性の確保状況といった組織文化にも着目したい。

(5) 事例から学ぶ監査の着眼点

講義では、実際に発生した5つの事例を取り上げた。①学校徴収金等の現金・公金の横領（出納帳・通帳・残高証明と実査結果の突合、通帳・印鑑の分掌管理、人事ローテーション等）、②取引業者への水増し請求とキックバック（請求書と現場使用量・在庫の照合、発注者と検収者の分離、特定業者への偏りの監視等）、③決裁を経ない文書処理・公文書偽造（決裁文書の押印と受付日・処理日の整合性の確認等）、④継続的ハラスメントと相談体制不全（規程・窓口・研修等の体制整備状況の確認、相談処理の業務フロー・記録の点検等）、⑤通知文書の郵送先誤りによる個人情報漏えい（誤送付件数・傾向データの把握、封入・発送時の確認体制等）である。いずれの事例においても、助言にとどめず、監査によるフォローアップを行うことが再発防止の鍵となる。

6 監査事務局における人材育成

監査事務局が目指す人材像は、内部統制・リスク・3Eの視点を体系的に理解し監査に活かせる、指摘にとどまらず監査対象部門の業務改善を主体的に支援できる、データ分析やデジタル監査手法を実践できる、課題発見力・コミュニケーション力・継続的学習姿勢を保持する職員である。このような人材を育成するためには、研修だけではなく、配置・異動・評価を通じた統合的な人材育成を行い、監査職員の育成が組織全体の業務改善・内部統制強化・行財政改革につながるよう位置付

ける必要がある。

7 監査の充実化へ向けて

研修の最後には、6回目のワークショップとして、冒頭のワークショップで共有した監査実務における課題を振り返り、その課題を解決するには何をすべきかを考える演習を行った。研修で学んだ内部統制の理解、リスク・アプローチ、ITスキルの活用等を踏まえた具体的な解決策が各班から発表され、講義全体の学びを確認する機会となった。

最後に、監査の充実化へ向けたステップを整理すると、次のとおりである。

第一に、監査業務の棚卸しを実施することをお勧めしたい。いつ、どのような体制で、どのような監査をやっているか、期待される成果は出せているか、リスク・アプローチや内部統制の把握はできているか、3Eの視点を持っているか等を検討し、課題を明確化することで、特に留意すべき事項が把握できる。

明確になった課題を踏まえて、以下の第二から第四までを実施する。第二は、内部統制の把握とリスクの検討である。すなわち、内部統制の把握やリスク・アプローチの採用について取組が不十分であれば、本講義の内容を参考に、監査対象部門の内部統制を把握するとともに、リスク・アプローチの観点から、重点監査項目を選定し、実施すべき監査手続を決める。第三は、監査の実施である。各監査手続の内容の理解と実践、サンプリングによる実施、ITスキルを活用した監査も検討する。第四は、監査結果の整理・報告である。監査結果の整理を行い、監査結果の報告として発見事項の発生要因等を踏まえた改善提案を行う。

おわりに

監査は、行政運営に役立ち、ひいては住民サービスの向上につながる。そして何より、面白い。監査事務局の皆様が、組織の「主治医」として、地方自治法第2条の「最少の経費で最大の効果」の理念の下、自治体運営の「改善」や「イノベーション」につながる指摘・意見を発信し続けることを期待したい。本稿が、全国の監査事務局職員の皆様の実務の一助となれば幸いである。