

平成 20 年 1 月 24 日

市政記者クラブ 様

不適正な会計処理に係る外部調査委員会
委員長 市橋 克哉
事務局 総務局^{じょうむ}監察室
担当：城(972-2118)

不適正な会計処理に係る外部調査委員会からの緊急提言について

標記の件につきまして、本日、不適正な会計処理に係る外部調査委員会から緊急提言が提出されましたので、別紙のとおりご報告します。

記

1 提供資料

「不適正な会計処理による現金等に係る緊急提言」

2 不適正な会計処理に係る外部調査委員会

(1) 設置目的

不適正な会計処理に関する調査について、客観的かつ公正・公平な第三者の立場からの検証、再発防止策等の提言を行う。

(2) 構成

^{いちはし}市橋 ^{かつや}克哉 氏（委員長 大学教授）始め外部有識者 5 名

外部調査委員会 緊急提言(平成20年1月24日)の概要

1 はじめに

- ・当委員会は、今回の不祥事を、市民の信頼を裏切る非常に深刻な事態ととらえ、その責任を果たすべく、全力で取り組んでいる。
- ・今回、「可能なものは4月から実施できるようにするため、市の来年度予算に反映する」との市長の強い決意を受け、その一助となるよう、緊急提言を行うこととした。

2 これまでの委員会の活動

昨年11月16日の第1回会議以来、7回の会議を実施

専門調査員は、実地調査、内部調査結果の実地検証を実施

3 再発防止に関する緊急提言

(1) 再発防止の視点

- ① 現場の重視
- ② 予算執行管理の重視
- ③ 透明性と説明責任の確保

(2) 具体的な再発防止策

ア 職員の意識改革

- ① コンプライアンス研修の継続的な実施
- ② 管理職の自覚と実践
- ③ 風通しのよい職場づくり
- ④ 朝礼・ミーティングの励行

イ 行政の仕組みの改革

- ① 管理職の管理能力、経営能力の強化
- ② 節約を促す予算の仕組みの導入
- ③ 内部通報制度等の改善
- ④ 人事・給与制度の改善

- ⑤ 区役所の改革
 - ・ 区長が区全体の予算の状況を把握し管理できる仕組みの導入
 - ・ 緊急時に区長が弾力的に予算執行できる仕組みの導入
 - ・ 本庁と区役所との人事交流の活性化
- ⑥ リスクアプローチを踏まえた効果的なチェックの実施
優先順位の高いリスクをあらかじめ分析して重点的にチェックを行う民間の「リスクアプローチ」の考え方の導入
- ⑦ 再発防止の効果の検証

4 内部調査報告の検証について

(1) 検証状況

- ・ 市の調査方法の妥当性、判明した事案の網羅性、他に隠蔽されているものがないかについて、特に注意を払い、検証を実施した。
- ・ 現時点において、市の調査について、意図的な内部調査の隠蔽や恣意的な操作を確認していない。報告書提出までに、報告内容の妥当性を確認するとともに、市の内部調査報告書の内容が返還額計算の基礎として妥当かどうか検証を継続する。

(2) 今後の検証について

- ・ 調査の網羅性、正当性が担保されているかという観点から、報告書提出まで検証を実施する。

5 最終提言に向けて検討する事項

(1) 返還について

(2) 職員の処分について

(3) 職員の刑事責任について

不適正な会計処理による現金等に係る緊急提言

平成 20 年 1 月 24 日

不適正な会計処理に係る外部調査委員会

不適正な会計処理による現金等に係る緊急提言

目次

1 はじめに	1
2 これまでの委員会の活動	1
(1) 委員会の開催状況	1
(2) 専門調査員の活動	2
3 再発防止に関する緊急提言	2
(1) 再発防止の視点	2
(2) 具体的な再発防止策	5
4 内部調査報告の検証について	8
(1) 検証状況	8
(2) 今後の検証について	10
5 最終提言に向けて検討する事項	10
(1) 返還について	10
(2) 職員の処分について	11
(3) 職員の刑事責任について	11
(資料)	
1 不適正な会計処理に係る外部調査委員会委員・専門調査員名簿	
2 不適正な会計処理に係る外部調査委員会の開催状況	

1 はじめに

今回、名古屋市の複数の部署で、多額の不適正な会計処理による現金等が市の内部調査により判明した。

地方公共団体は、最少の経費で最大の効果を発揮することによって、公正、公平に住民の福祉の増大を図るという目的を持つものである。そのような地方公共団体において、不適正な会計処理による現金等が判明したことは、市民の信頼を裏切る重大な不祥事であり、非常に深刻な事態と言わざるを得ない。

このため、当委員会としても、大きな危機感を持って、市の内部調査を客観的かつ公正、公平な第三者の立場から検証し、再発防止策等の提言を行うという自らの責任を果たすべく、全力で取り組んでいるところである。

このたび、再発防止策のうち、可能なものは4月から実施できるようにするために市の来年度予算に反映するという市長の強い決意を受け、報告書の取りまとめに向けての議論の途上ではあるが、その一助となるように、緊急提言を行うこととしたものである。

2 これまでの委員会の活動

(1) 委員会の開催状況

	開催日	主な活動内容
第1回	平成19年11月16日	・ 不適正な会計処理による現金等の保管状況について ・ 内部調査チームの調査について
第2回	平成19年12月28日	・ 今後の検証等の進め方について

第3回	平成20年1月7日	・市職員からの事情聴取（内部調査チームの調査班班長）
第4回	平成20年1月14日	・市職員からの事情聴取（不適正な会計処理に係る局区の長）
第5回	平成20年1月16日	・市職員からの事情聴取（会計、監査、区政、財政、組織・人事を所管する局室長）
第6回	平成20年1月18日	・今後の検証等の進め方について ・緊急提言案の検討
第7回	平成20年1月22日	・緊急提言案の検討

(2) 専門調査員の活動

- ・ 実地調査の実施 平成19年12月15日（南区・緑区・天白区）
- ・ 内部調査結果の実地検証 平成20年1月7日、8日、9日、10日、14日、18日

3 再発防止に関する緊急提言

(1) 再発防止の視点

当委員会は、これまで、市の内部調査に係る関係書類の精査を行うとともに、内部調査に直接携わった職員、不適正な会計処理に係る局区の長、会計、監査、区政、財政、組織・人事の所管局室の長などから事情聴取を行い、精力的に内部調査結果の検証を進めてきた。

その中で明らかとなったことは、多くの部署で、不適正な会計処理によって、現金が捻出され、あるいは引き継がれ、かつ、支出さ

れていることが問題であることに気づかず、あるいは気づこうとせず、さらに、各種のチェックでも見過ごされていたことである。

これは、組織の中に組み込まれるべきチェックの仕組みである「内部統制」が組み込まれず、また、組み込まれていたとしても機能していなかったことの反映である。当委員会は、機能する「内部統制」を組み込むことに関する責任は、職員のみが負う問題ではなく、最終的には首長である市長が負う問題であると考える。

そもそも不適正な会計処理が生じた原因は、職員のコンプライアンス意識の欠如である。また、このような意識が醸成された背景には、閉鎖的で硬直的な組織のあり方があると考える。早急に、コンプライアンスの重要性を再確認するとともに、職員間のコミュニケーションや人事交流を活発にすることが必要である。統一的なコンプライアンス遵守の文化をつくり、どのような事項にリスクがあるのかの検討を適時適切に十分に行うといったリスクマネジメント体制を導入し、特にリスクの高い重要な事項についてはチェック体制を強化すべきである。

また、問題が発生した場合には、担当職員のみが一人で悩み処理するのではなく、組織的に対応できるように、適時に正確な情報の交換ができる体制の構築が必要である。

しかし、このような仕組みがつくられたとしても、この仕組みが機能不全に陥ることもあるため、これを防止するためには、第三者的な見地から定期的な監視活動を実施できる仕組みについても改善・強化していく必要がある。これらは、民間で採用されている「内

部統制」の考え方である。

当委員会としては、市は、市長による強力的リーダーシップのもと、「内部統制」の考え方を参考に、次の視点から、名古屋市の組織の体質を抜本的に改めるための再発防止に緊急に取り組むべきものとする。

① 現場の重視

今回の不祥事の背景の一つとして、市全般に、現場の実情や発想が十分に把握されず、市行政に生かされていなかったことがあると思われる。このため、再発防止は、現場を重視する視点で取り組まれるべきである。

② 予算執行管理の重視

財政民主主義の原則は、予算を、市民の代表である議会の承認というコントロールに服せしめるだけでなく、その執行段階においても、この予算および法令によるコントロールに服せしめることを要求する。今回の不祥事は、財政民主主義に基づく予算執行管理が厳正に行われれば、その多くは防ぎ得たものである。再発防止は、予算執行管理をより重視する視点で取り組まれるべきである。

③ 透明性と説明責任の確保

今日に至るまで、複数の部署で不適正な会計処理が行われ、発覚しなかったことは、市に対する市民の信頼を大きく傷つけることとなった。市民の信頼を一刻も早く回復するために、再発防止は、透明性と説明責任をしっかりと確保するという視点で取り組まれ、その進捗状況が市民に公表されなければならない。

(2) 具体的な再発防止策

ア 職員の意識改革

① コンプライアンス研修の継続的な実施

正規の会計関係法令を遵守するという共通認識を市全体に浸透させるために、職員各層の役割に応じたきめ細かなコンプライアンス研修が継続的に実施されるべきである。

② 管理職の自覚と実践

職員の意識改革の取り組みを実効性あるものとするためには、何よりも管理職が、コンプライアンス確保に関して果たすべき役割を自覚し、自ら実践するとともに、職員に対してきめ細かな指導監督を行うべきである。

③ 風通しのよい職場づくり

所属長を含む管理職が部下との対話の機会を積極的に設け、組織の一体感と規律性を高める取り組みが必要である。上司や同僚に相談しやすい、明るく元気で活力に満ちた風通しのよい職場づくりを進めることによって、職員の改善意欲を高めるべきである。

④ 朝礼・ミーティングの励行

全ての職場の活性化を図るために、毎日の朝礼やミーティングを実行することが望ましい。その際、「公金意識の向上」や「倫理意識の向上」といったスローガンの呼びかけだけではなく、職員が自主的に改善の取り組みに乗り出すことを決意する場とすべきである。

イ 行政の仕組みの改革

① 管理職の管理能力、経営能力の強化

身近で行われている不適正な会計処理を管理職が認識していなかった、あるいは不適正な会計処理による現金等の存在を認識しても積極的に介入して是正しようとしなかったという「現実」を踏まえて、研修の強化など所属長をはじめとした管理職の管理能力、経営能力の向上が図られるべきである。

② 節約を促す予算の仕組みの導入

今回の不祥事を見ると、予算は使い切れればいいという職員の意識があり、民間企業に比べて、節約に対する意識は著しく低いことがうかがえた。予算の配分、配当においても、予算の執行における節約が反映されるような仕組みが導入されるべきである。

③ 内部通報制度等の改善

今回、不適正な会計処理専用のイントラネット通報窓口が平成19年12月7日から21日まで開設され、11件の情報提供があった。また、同期間中の改善意見募集には408件の意見が寄せられている。内部通報は数居の高いものであるが、必要なときに利用しやすい制度にするために、制度および運用の工夫、改善を進めるべきである。また、今回取り組まれたような、職員からの改善意見を生かす制度の充実も図られるべきである。

④ 人事・給与制度の改善

コンプライアンス確保や業務改善に対する職員の意欲を引き出すため、これらの点で発揮された職員の能力、業績の評価が、人事や給与に、今以上に反映されるような制度の改善が図

られるべきである。

⑤ 区役所の改革

今回、市民サービスの第一線にある多くの区役所に不適正な会計処理による現金等があり、つい最近まで捻出行為さえ行われていたケースが判明している。長年、市の課題として取り組まれながら足踏みを続けてきた区役所の改革、自主性・主体性を発揮できる仕組みづくりを、今回の「ピンチ」を「チャンス」と捉え、全市を挙げて不退転の決意で取り組まれるべきである。

当面、不適正な会計処理の誘因となった、効率的な予算執行管理やジョブローテーションの阻害要因を除くため、次の取り組みが望まれる。

- ・ 区の予算に関して、現行の本庁所管局別の管理に加え、区長が区全体の状況を把握して管理できる仕組みを導入すべきである。
- ・ 緊急に必要となる予算需要に対して、区役所に係る予算の枠内で区長が弾力的に対応できる仕組みを導入すべきである。
- ・ 本庁と区役所の人事における硬直化した現状を打破し、両者の人事交流の活性化が図られるべきである。

⑥ リスクアプローチを踏まえた効果的なチェックの実施

監査、監察などを効率的、効果的に行うためには、全ての組織を順番に、あるいは不祥事の事後的な対応という発想から、優先順位の高いリスクをあらかじめ分析して重点的にチェックを行う民間の「リスクアプローチ」の考え方を導入すべきである。

その際、従来実施している本庁の事業所管区分に着目した縦

割りの監査だけでなく、区役所等における横断的な監査についても検討されるべきである。

⑦ 再発防止の効果の検証

再発防止の取組みが効果をあげているかどうかについて、継続的に検証し、その状況を市民に公表していく仕組みをつくるべきである。

4 内部調査報告の検証について

(1) 検証状況

今回の不適正な会計処理による現金等が判明した発端は外部からの通報であった。市は通報を受けたあと調査を開始したが、内部調査報告書に記載されている全ての事案が一度に解明されたのではなく、幾度かの調査担当班から関係者への働きかけにより段階的に解明された。それゆえ当委員会は、市の調査方法の妥当性、今回判明した事案の網羅性、他に隠蔽されているものがないかについて、特に注意を払って、市の内部調査報告書を検証した。

当委員会は、市の内部調査報告の精査を行うため、まず今回の調査範囲の考え方と調査方法について市の調査班に確認した。現在、市の調査班が入手した基礎資料の確認、現地への実地調査ならびに関係者へのインタビューを通して、内部調査報告書の検証を継続している。市の調査が関係者からの証言や外部・内部通報を基に実施されているため、調査の限界がそこにはあるが、関係者や外部・内部通報から具体的な証言があった事案について市調査班は詳細に調査を行い、全ての事案を内部調査報告書に記載するように努めて

いることが検証の過程で確認された。

また、市は、不適正な会計処理による現金等が存在した場合には、同様の事案がないか類似の課公所に直接の確認を行い、できるかぎりの発見に努めている。さらに、係長級以上の全ての職員から、調査の網羅性を担保するため、今回の調査における報告および回答に誤りのないことを確認する旨の「確認書」の入手を実施した。

一方、市は、今回の調査において、内部の不適正な会計処理を調査の対象としたため、市の外郭団体を利用した市の不適正な会計処理（いわゆる預け金）の有無は調査の対象としたものの、外郭団体自体を直接の調査対象とはしていない。また、市は、市の取引業者への確認については全ての取引業者を対象にしていない。ただし、関係者から不適正な会計処理に関する証言があった場合には、該当する取引業者に直接の面談を求めるとともに、関連業者から確認書の入手を実施することにより、調査の網羅性を確保している。

現時点において、当委員会は、市の調査について、意図的な内部調査の隠蔽や恣意的な操作を確認していない。当委員会は、報告書の提出までに、さらに報告内容の妥当性の確認を行うとともに、市の内部調査報告書の内容が返還額計算の基礎として妥当かどうかの検証を継続する。

<現時点での実施事項>

- ・市の調査方法の確認
- ・実地調査（南区役所、緑区役所、天白区役所）
- ・関係者の証言の確認
- ・内部調査報告書と基礎資料（外部証拠を中心に）との照合

- ・資金捻出方法の確認
- ・資金使途の確認
- ・捻出された資金により購入された物品の確認（一部）
- ・保管金の確認（全部）

(2) 今後の検証について

当委員会は、調査の網羅性および正当性を担保する観点から、報告書提出までに次の事項を実施する予定である。

<今後の実施事項>

- ・聞取り調査による使途の精査
- ・出所不明、使途不明とされているものの徹底解明
- ・備品購入したもので現物が確認できていないものの徹底解明
- ・不適正な会計処理により捻出された入金額と支出金の対応関係の精査
- ・外郭団体に対して、市からの不適正な会計処理（いわゆる預け金）の有無の調査

5 最終提言に向けて検討する事項

当委員会においては、内部調査および当委員会における現在までの検証作業によって明らかになった不適正な会計処理による現金等につき、今後も検証作業を継続し、以下に述べる観点から提言を行う予定である。

(1) 返還について

本件不適正な会計処理による現金等は、原則として市に返還され

るべきである。なお、不適正な会計処理による現金等の中には出所が確定できない金員も相当額含まれているが、同金員についても、公金から捻出されたものではないことの証明がなされない以上、市へ返還を要すべきと考える。

返還にあたって検討すべき主要な課題は以下のとおりである。

- ・ 返還の対象とすべき期間の確定
- ・ 返還額から控除しうる金額の有無の検討およびその確定
- ・ 返還責任を負うべき対象者の確定
- ・ 返還責任を負うべき対象者の具体的負担額の算出

(2) 職員の処分について

当委員会は、本件不適正な会計処理による現金等の問題が、多くの区のみならず本庁の局でも発生し、中には相当長期間にわたって継続されていた部署もあるという調査結果に鑑み、今回、原因・責任の所在を可及的に明らかにした上で、職員の処分についても意見を述べる予定である。

処分について検討すべき主要な課題は以下のとおりである。

- ・ 処分対象とすべき職員の範囲
- ・ 各職員の処分の軽重及びその理由

(3) 職員の刑事責任について

本件不適正な会計処理による現金等の捻出・支払の過程においては、虚偽の内容が記載された支出命令書が作成されている事実もあり、本金員で購入された物品の中には公務に資するものか否か慎重な検討を要すべきものも散見されることから、公金の私的流用の有

無についても厳格に調査すべきである。

不適正な会計処理に係る外部調査委員会委員・専門調査員名簿

	氏 名	役 職 等
委 員	いちはし かつや 市橋 克哉	大 学 教 授
	かとう めいじ 加藤 明司	公 認 会 計 士
	さいとう つとむ 齋藤 勉	弁 護 士
専 門 調 査 員	おおしま よしあき 大島 嘉秋	公 認 会 計 士
	みずの たいじ 水野 泰二	弁 護 士

(50 音順)

検証作業事務補助者	さいとう ゆういち 齋藤 雄一 (公認会計士)
-----------	----------------------------

不適正な会計処理に係る外部調査委員会の開催状況

区分	開催日	主な内容
第1回	平成19年11月16日(金) 午後1時～午後2時	<p>【出席者】委員3名、専門調査員2名</p> <p>【議事の概要】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・委員会設置の趣旨を確認するとともに、これまでの不適正な会計処理に係る調査結果と、内部調査チームの調査体制などについて市側の報告を受け、今後の委員会の進め方について話し合いを実施
第2回	平成19年12月28日(金) 午後5時～午後6時40分	<p>【出席者】委員3名、専門調査員2名</p> <p>【議事の概要】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市の内部調査の結果を受け、検証作業、今後の進め方について話し合いを実施
第3回	平成20年1月7日(月) 午後4時～午後8時	<p>【出席者】委員2名、専門調査員2名</p> <p>【議事の概要】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・内部調査班8班の班長から事情聴取 <ul style="list-style-type: none"> ①内部調査班による調査方法、内容などの概要 ②今回の不祥事に係る問題点、再発防止策など
第4回	平成20年1月14日(月・祝) 午後3時～午後9時	<p>【出席者】委員3名、専門調査員2名</p> <p>【議事の概要】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・不適正な会計処理に係る局区の長から事情聴取 <ul style="list-style-type: none"> ①不適正な会計処理に関する状況 ②職員への指導状況、職員の改革改善に対する意欲 ③再発防止策

区分	開催日	主な内容
第5回	平成20年1月16日（水） 午後4時～午後9時	<p>【出席者】委員3名、専門調査員2名</p> <p>【議事の概要】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・会計、監査、区政、財政、組織・人事を所管する局室長から事情聴取 ①現状の制度の運用状況 ②今回の不祥事に係る問題点
第6回	平成20年1月18日（金） 午後5時～午後8時	<p>【出席者】委員3名、専門調査員2名</p> <p>【議事の概要】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・今後の検証等の進め方について ・緊急提言案の検討
第7回	平成20年1月22日（火） 午後5時～午後8時30分	<p>【出席者】委員3名、専門調査員2名</p> <p>【議事の概要】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・緊急提言案の検討