

神 監 1 第 2 6 5 号
平成 2 3 年 1 月 1 7 日

A 様

神戸市監査委員	櫻	井	誠	一
同	佐	伯	育	三
同	崎	元	祐	治
同	松	本		修

不適正な経理処理に関する住民監査請求の監査結果について（通知）

平成 22 年 11 月 19 日に提出されました標記の住民監査請求について、地方自治法第 242 条第 4 項の規定により監査した結果を次のとおり通知します。

第1 請求の要旨

平成22年11月19日に提出された措置請求書及び同年12月3日の請求人の陳述によると、請求の要旨は次のとおりと解される。

神戸市（以下「市」という。）では、全庁的に物品調達に関する経理事務について緊急に内部調査を実施したところ、過去6年間で、168所属において、合計2億923万6,049円もの違法支出が行われていたことが判明した。

平成22年9月10日にまとめられた「不適正な経理処理に関する緊急内部調査結果報告書」（以下「報告書」という。）によれば、平成17年度から21年度における市の30局室区の需用費のうち、消耗品費、印刷製本費において、25局室区で法令違反の公金支出が繰り返し行われてきた。このことは、市の全局室区の83%において違法行為が蔓延していることを示しており、市のほぼ全組織において深刻な法令違反が長年にわたって行われてきたことを意味している。

行政の論理によれば、不適正な経理処理の大半は、公務遂行に必要な支出であり、一部、私的流用が疑われるものや公金の支出として不適切なものが含まれていたという報告になってしまう。

市民の論理や規範によれば、法令違反の行為は違法であり、損害が発生すれば賠償責任を負わされる。公務遂行に必要であったとの弁解で、その行為が法令違反であることを免れることはない。行政の内部規範で違法行為を追認し、責任を取らず、軽微な処分で今回の膨大な法令違反を済まそうとする態度は、多くの市民が従っている規範に反したものである。

報告書で、不正な経理処理で購入したが「公務遂行に必要な物品」であるとして正当化し、私的流用を否定してきた物品が、極めて安易に廃棄されていることは、調査の杜撰さを象徴している。

そもそも、違法な経理処理で購入された物品の業務上の必要性、価格や量の妥当性は一切検証されていない。業者の言い値で購入し業者を儲けさせるか、交渉により値引きさせその差額を着服するかはまったく自由であり、その購入金額に妥当性はない。

したがって、その支出に関わった職員によって損害賠償を行い、違法に購入された物品については処分し、新たに公務に必要な物品は適正な会計処理によって購入されなければならない。

よって、次のとおり、必要な措置を講ずるよう求める。

- （1）違法な公金支出の全体像を明らかにし、虚偽有印公文書作成、同行使、公金詐取等に関わった職員の厳正な処分を行うこと。
- （2）今回明らかになった、違法な公金支出2億923万6,049円の全額について、関連職員に対して、損害賠償請求することを市長に求めること。

- (3) 物品購入専決契約をめぐる市の無法状態を是正する措置を早急を実施すること。そのために、外部専門家による再調査・検証を実施すること。

理 由

- 1 ① 業者から事前に白紙の「見積書」「納品書兼検査調書」「請求書」等を調達し、架空の消耗品等の発注を行い、納品がないにも関わらず、あったとの虚偽記載・押印をして、業者に公金を振り込むことは、刑法第156条、第158条、第246条、第60条に違反する。
 - ② 当該支出は、地方自治法（以下「自治法」という。）第232条、第232条の3、第232条の4第2項、第232条の5、第234条の2第1項、第208条第2項、第210条等に違反する。
 - ③ 当該職員及び関連職員の行為は、「神戸市政の透明化の推進及び公正な職務の執行の確保に関する条例」（以下「コンプライアンス条例」という。）第3条、第4条、第5条に抵触する。
- 2 「差替え」によって違法に提供を受けた消耗品や備品の必要性、価格の妥当性を証明することはできない。
- 3 「差替え」によって違法に提供を受けた物品を、正規に購入した物品と同様に扱い、物品登録しようとすることは、物品管理の適正さを崩壊させる行為である。

第2 監査の実施

1 監査の対象

措置請求書、事実証明書及び陳述内容から、

- (1) 報告書において、不適正な経理処理とされた2, 793件の支出命令による2億923万6, 049円の公金支出（以下「本件公金支出」という。）が違法・不当であるか否か及び市に損害が発生しているか否か。
- (2) 本件公金支出により市に損害が生じているならば、その損害につき、当該支出決定兼命令書及び納品書兼検査調書に押印している支出担当者・課長、予算掌理課課長、会計課の課長・主査・担当、起案した担当者、関係する係長、検査員、立会人（以下、「本件関連職員」という。）に対して、市長が損害賠償請求をしないことは、違法・不当に財産の管理を怠る事実該当するか否か。
- (3) 報告書における不適正な経理処理のうちb分類「消耗品等の差替え」及びc分類「備品等の差替えで現物確認できたもの」により入手した物品（以下「本

件差替え品」という。)を、物品管理簿に記載して、適正に取得した物品と同様に管理することは、違法・不当な財産管理であるか否か。

を監査の対象とする。

なお、自治法第242条第2項は、住民監査請求は、「当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときは、これをすることができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。」と規定している。

また、「正当な理由」の有無については、「特段の事情のない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて」住民監査請求をするに足りる程度に「当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものである。」(平成14年9月12日最高裁判決)とされている。

本件公金支出は、平成17年度から21年度(一部、平成16年度分を含む。)の支出であり、本件請求は平成22年11月19日に提出されていることから、平成21年11月18日以前の支出については1年を経過している。

請求人は「正当な理由」の存在を自ら明確に主張するものではないが、市の報告書により平成22年9月10日に市の不適正な経理処理が判明するまでは、相当の注意力をもって調査を尽くしても、当該行為の存在及び内容を知ることができたと解せず、一方、報告書の公表後2か月程度で住民監査請求をしていることから、「正当な理由」があるものとして、1年を経過する行為についても監査の対象とすることとした。

2 監査の実施

行財政局(以下「当局」という。)及び会計室の関係職員から事情聴取を実施したほか、関係書類等について監査を実施した。

請求人に対しては、自治法第242条第6項の規定に基づき、平成22年12月3日に陳述の機会を設けた。

第3 監査の結果

1 事実の確認

(1) 市が実施した不適正な経理処理に関する緊急内部調査(以下「市内部調査」という。)について

市が平成22年9月10日に発表した報告書によれば、その概要は次のとおりである。

なお、集計結果については、平成22年12月21日に修正が発表されているため、上段()内に報告書に記載の数値、下段に修正後の数値を記載した。

以下、本件公金支出の金額は、数値修正後の２億９１４万４，２４９円とする。

- ①調査時期 平成２２年６月～８月
- ②調査対象年度 平成１７～２１年度
ただし、会計検査院の实地検査対象局については、平成
１６年度も対象としている。
- ③調査対象科目 消耗品、印刷製本費にかかる需用費
- ④調査対象所属 ３０局室区 ３３５所属
- ⑤調査対象契約 平成１７～２１年度で、各所属において１００万円以上（年
平均２０万円以上）の取引実績がある事業者との契約
及び、会計検査院の实地検査対象となった契約
- ⑥調査方法 事業者に対する書面調査、事業者からの関係書類の徴集、
各所属における関係書類の照合及び職員へのヒアリング、
当局における行政調査 など
- ⑦調査結果
ア．集計結果

	金額	支出命令件数	所属数
調査対象	6,382,550,965 円	105,401 件	335 所属
不適正な経理処理	(209,236,049 円) 209,144,249 円	2,793 件	168 所属

イ．不適正経理の分類による集計結果

(ア) 公務遂行に必要な物品等の購入であったが、不適正な経理処理であったもの

分類		金額	支出命令件数	所属数
a	会計年度の異なる支出	69,551,146 円	761 件	125 所属
b	消耗品等の差替え	(66,881,451 円) 66,918,201 円	(1,462 件) 1,463 件	104 所属
c	備品等の差替えで 現物確認できたもの	69,941,379 円	542 件	78 所属
小 計		(206,373,976 円) 206,410,726 円	(2,765 件) 2,766 件	※168 所属

(※) 所属数は延べ数ではなく重複を除いた実所属数

(イ) 不適正な経理処理であり、職員から返還を求めるもの

分 類		金 額	支出命令件数	所属数
d	備品等の差替えて 現物確認できないもの	(1,065,812 円) 1,029,062 円	(11 件) 10 件	(5 所属) 4 所属
e	備品等の差替えて公金の 支出として不適切なもの	(531,003 円) 439,203 円	7 件	4 所属
f	消耗品等の差替えて公金の支出 として不適切なもの	523,643 円	8 件	3 所属
g	私的流用の疑いがあるもの	741,615 円	2 件	1 所属
小 計		(2,862,073 円) 2,733,523 円	(28 件) 27 件	※9 所属

(※) 所属数は延べ数ではなく重複を除いた実所属数

(2) 不適正な経理処理に関わった職員の処分について

不適正な経理処理に関係した職員、管理監督者及び当該年度に管理部門や監察部門の一定の職にあった職員に対して、平成22年12月21日に懲戒処分、事実上の処分及び注意指導が行われた。

市の記者発表資料によれば、次のとおりである。

不適正な経理 処理の分類	懲戒処分			事実上の処分				合 計	注 意 指 導
	減給	戒告	小計	文書 訓戒	口頭 訓戒	口頭厳 重注意	小計		
a					86	153	239	239	200
b				72	126	3	201	201	171
c				100	115	13	228	228	133
d		1	1	1	3		4	5	3
e		4	4	1	2	3	6	10	1
f	1	1	2	2			2	4	4
g	2		2					2	
管理監督者等				79	21		100	100	
合 計	3	6	9	255	353	172	780	789	512

2 当局の説明

当局より次のような説明があった。

(1) 職員等からの返還についての考え方

公金の支出として不適切なものや私的流用にかかるものは、該当する所属又は責任の所在が明らかなものは個人に全額返還させ、また、公務に必要な物品であっても現物確認できないものは、適正な管理を怠ったため税金から購入した物品等を遺失させたものであることから、該当する所属に全額返還させることとした。

その結果、市内部調査の d ～ g 分類が「不適正な経理処理であり、職員から返還を求めるもの」となり、既に全額 273 万 3,523 円を、利息相当額 14 万 7,056 円（調査対象期間の市債の表面利率の平均である 1.48% で計算）も含めて返還を受けている。

(2) 会計検査院による国庫補助事務費等の経理の実地検査について

会計検査院は、平成 19 年度より全都道府県・政令指定都市を対象に国庫補助事業にかかる事務費等の経理等の状況の検査を行っており、市については、平成 22 年 2 月に実施された。

その概要は次のとおりである。

- ①検査対象 農林水産省及び国土交通省所管の国庫補助事業にかかる事務費（需用費（消耗品費、印刷製本費）、賃金、旅費）
- ②検査対象局 産業振興局、農業委員会、建設局、都市計画総局、みなと総局
- ③検査対象年度 平成 16 ～ 20 年度
- ④検査結果 約 600 万円の不適正な経理処理等による支払いがあったとの指摘を受けた。このうち需用費は約 520 万円だが、これは市内部調査の結果にすべて含まれている。
- ⑤国庫への返還 指摘額のうち約 160 万円が国庫補助返還対象となっているため、今後農林水産省及び国土交通省と各所管局で所要の措置について協議していく予定である。

(3) 不適正な経理処理の違法性について

①刑法

刑法に規定されている虚偽公文書作成及び同行使や詐欺に該当し、違法な行為であるかどうかについては、特定の実行行為者に可罰的な違法性があり、同人に刑事責任を問いえるものでなければならず、私的流用など重大な結果が生じているか等によって個別具体的に判断すべきであるものとする。私的流用が確認されたもの以外については、刑法上違法とまでは評価できないと考えている。

②自治法

不適正な経理処理は、支出負担行為は法令又は予算の定めるところに従いこれを行わなければならないとする自治法第 232 条の 3、当該支出負担行為が法令又は予算に違反していないことなどを確認したうえでなければ支出できないとする

同法第232条の4第2項、及び、職員は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検査をしなければならないとする同法第234条の2第1項に違反しており不適切であった。

また、今回の不適正な経理処理のうち、納品日と会計年度が異なる支出は、会計年度独立の原則を定める同法第208条第2項に違反しており、不適切であった。

しかし、不適正な経理処理であっても公務遂行に必要な支出については、同法第232条第1項の、地方公共団体は事務を処理するために必要な経費を支弁するという規定に違反しているとはいえず、また、不適正な経理処理であっても支出については債権者のために行っていることから、「地方公共団体の支出は債権者のためでなければこれをすることができない」とする同法第232条の5にも違反しているとはいえない。

なお、同法第210条に規定されている総計予算主義の原則は、歳入歳出を混淆することなく、収入、支出ともその金額をそれぞれ歳入予算、歳出予算に計上することをいい、不適正な経理処理とは直接の関係はないものとする。

③コンプライアンス条例

コンプライアンス条例第3条から第5条では、職員の責務として、法令遵守や倫理保持、職務の適正執行及び市民への説明責任などが定められている。

不適正な経理処理は、法令遵守ができていなかったといわざるを得ず、許されることではない。

(4) 不適正な経理処理による市の損害発生について

①市内部調査のd～g分類について

市に発生した損害は、市内部調査のd～g分類の合計金額である。

しかし、既に関係所属等から利息相当額も含めて全額返還を受けており、現段階では損害は発生していない。

②市内部調査のa～c分類について

市内部調査のa～c分類は、不適正な経理処理ではあるが公務遂行に必要なものが納品されている。

最高裁は平成6年12月20日に「損害の有無、その額については、損益相殺が問題になる場合はこれを行った上で確定すべきものである。したがって、財務会計上の行為により普通地方公共団体に損害が生じたとしても、他方、右行為の結果、その地方公共団体が利益を得、あるいは支出を免れることによって利得している場合、損益相殺の可否については、両者の間に相当因果関係があると認められる限りは、これを行うことができる。」と判示していることから、市に実害が生じているわけではないと考えている。

ア. 公務遂行上の必要性について

本件差替え品が公務遂行に必要であったかどうかの判断基準は、①法令等に違反する物品、②必要以上に高価な物品といった、明らかに公費で購入できないもの以外は、社会通念上適当であるかどうかとした。

社会通念上の判断は、各所属の業務内容との関連性や勤務形態、さらには時代の変化などによって異なってくるため、必要に応じて個別に使用実態を聴取するなどして判断した。

イ. 価格の妥当性について

今回明らかになった不適正な経理は専決契約にかかわるものであり、経理契約ではないので、公務効率性の点から、全てについて競争見積りを行うことが義務とはされていない。

したがって、正規で購入した同じ物品であっても価格が若干異なることから、差替えで購入した価格が正規で購入した価格に比べて全て同等又は低くなければならないというわけではないと考えている。

本件差替え品の価格の妥当性について、全てを確認することは以下の理由により不可能である。

- (ア) 物品（特にＯＡ機器）は時期によって価格変動があり、何をもって適正価格とするかが難しい。
- (イ) 最近の物品（特にＯＡ機器）は定価（希望小売価格）を設定していないものが多い（オープン価格）。
- (ウ) 印刷に伴う作業料や非定型の印刷費などは定価がないため適正価格を設定できない。

(5) 職員の処分について

平成２２年１２月２１日に、不適正な経理処理に関係した職員に対する処分を行った。懲戒処分９名、事実上の処分７８０名、合計７８９名である。

懲戒処分は減給等の一定の不利益を受けるが、事実上の処分のうち、文書訓戒も給与面での不利益を受けることになる。

(6) 差替えにより入手した備品の現物確認と管理について

市内部調査は過去５年を遡ったものであり、備品は故障などの理由で廃棄されていることも考えられるため、c分類は、実際に現物確認できた場合だけでなく、備品台帳で廃棄処分の確認ができるもの、複数の者による廃棄又は費消の証言があるものを含むと定義した。

なお、神戸市物品会計規則（以下「物品会計規則」という。）第８条は「物品管理者は、物品の受領又は交付の都度、物品管理員をして物品管理簿に記載させなければならない。」、同第１２条は「物品管理員は、物品の性質により自然損耗、

はかり増しその他の理由により現在高と帳簿残高とに過不足を生じたときは、物品管理者の承認を経て、物品管理簿を整理しなければならない。」と規定していることから、不適正な経理処理で購入した物品であっても、所属が管理すべき市の物品として確認した時点で、物品管理簿（以下「管理簿」という。）と過不足が生じているので、同第12条に基づき、管理簿を整理する必要がある。管理簿に、正規購入品と不適正購入品が混在することは特に問題はない。

（7）再調査の実施について

市内部調査は、職員へのヒアリングだけでなく、市に納入実績のある一定の事業者から得意先元帳の写しなどの関係書類を徴集し、市の支払関係書類と1件ごとに照合することで、厳正かつ客観的な調査を行ったことから、外部専門家による再調査を実施する予定はない。

（8）再発防止のための対策について

物品発注手続きの透明化の推進並びに物品等の納品立会及び検査の確実な実施の確保のため、平成22年7月26日以降、新たな物品等の専決調達事務処理を実施している。

職場研修等を通じて全職員に対して周知徹底を図るとともに、契約当事者である業者等に対しても啓発用チラシの配布、説明会の開催や市ホームページ等を通じての周知啓発を行い、さらに、職員が不正な経理処理に関する要請をした場合等に当該業者等が通報できる外部通報窓口を、市内の弁護士事務所に委託して設置した。

また、神戸市経理適正化外部検証委員会を設置し、現在取り組んでいる再発防止策の実施状況の検証、実効性の高い再発防止策の提言を頂くこととしている。

3 判 断

請求人の主張に対して、次のとおり判断する。

理 由 1

- ① 「業者から事前に白紙の「見積書」「納品書兼検査調書」「請求書」等を調達し、架空の消耗品等の発注を行い、納品がないにも関わらず、あったとの虚偽記載・押印をして、業者に公金を振り込むことは、刑法第156条、第158条、第246条、第60条に違反する。」について

本件公金支出について、刑法の条項に違反するという請求人の主張に対して、当局は、可罰的違法性を判断するなど刑事責任を問えるかどうかを考慮しなければならないとして、私的流用が確認されたもの以外については刑法上違法とまでは評価できないとする。

監査委員は、刑法上の罪が成立しているか否かを判断する権限は有しない。

しかし、請求人の主張の真意は、刑法に触れる行為だから本件関連職員は刑法上の罰を受けるべきだというのではなく、刑法上の犯罪の構成要件に該当するような行為を本件関連職員は行ったのであり、そのような行為は決して適法適正な行為ではないというものであると解せる。

例えば、当局は「差替えについては、契約した物品が納入されていないのに納入されたとする虚偽の内容の関係書類を作成することなどにより、実際には契約した物品とは異なる物品に差替えて納入させており、市の支払関係書類上に記載されている消耗品は架空である。」と認めている。

少なくとも、このような行為に基づいてなされた公金支出行為については、不当な行為であったとすることができるであろう。

- ② 「当該支出は、自治法第232条、第232条の3、第232条の4第2項、第232条の5、第234条の2第1項、第208条第2項、第210条等に違反する。」について

当局は、本件公金支出について、自治法第232条の3、第232条の4第2項、第234条の2第1項に違反しており、加えてa分類については同法第208条第2項にも違反しており、不適切であったと認めている。

これらは請求人が主張する全ての条項ではないが、請求人は市の違法行為を様々な方向から述べるがために複数の条項を取り上げたのであり、一部でも違法であることが言えればその目的は達することができるものである。

よって、本件公金支出が自治法に違反する行為であったことについては、請求人と市に争いがないとすることができ、監査委員もそれに異を唱えるものではない。

- ③ 「当該職員及び関連職員の行為は、コンプライアンス条例第3条、第4条、第5条に抵触する。」について

当局は、不適正な経理処理については法令遵守ができていなかったといわざるを得ず、許されることではないと述べていることから、コンプライアンス条例に抵触する行為であったことを認めている。

よって、本件公金支出がコンプライアンス条例に抵触する行為であったことについては、請求人と市に争いがないとすることができ、監査委員もそれに異を唱えるものではない。

上記①～③により、少なくとも②③において本件公金支出が違法であったことを当局自体が認めていることから、本件公金支出は違法な行為であったといえる。

そこで次に、本件公金支出により、市に損害が発生しているか否かを、市内部調査における不適正な経理処理の分類ごとに検討する。

市内部調査の a 分類は、自治法の会計年度独立の原則に違反する行為ではあるが、市の意思決定どおりの物品を購入しており、市の会計が継続する限り、市に損害は発生しない。

また、d～g 分類については、既に全額 273 万 3,523 円及び利息相当額 14 万 7,056 円（調査対象期間の市債の表面利率の平均である 1.48% で計算）が、該当する所属及び個人から市に返還されており、この部分についての損害は補填されている。

b 及び c 分類については、①職員が、当該業者に対して市の意思とは異なる意思表示をして、市の意思とは異なる物品を納入させ、②検査員、立会人が、市の正しい意思とは異なる物品が納入されたにもかかわらず、正しい物品が納入されたとの調書を作成し、③支出担当者が、事実と反する納品書兼検査調書に基づき、市の正しい意思どおりの納品があったものとして支出命令を発したことにより、市は公金の支出を行ったということになる。

つまり、市は、架空の物品の代金を支出したこととなり、この支出によって市に損害が発生するか否かが問題となる。

架空の物品の代金の支出は、単独では、市の損害である。

京都地裁平成 7 年 12 月 8 日判決でも「地方公共団体の財務会計の処理は、地自法、地方財政法、地方自治体の財務に関する条例、規則等に従って適正に処理されなければならない。(略)このように、関係法令によって、地方公共団体の支出負担行為、これに続く支出命令、支出行為は、予算の範囲内において、正確、厳正、公正に処理されることが求められているのであって、真実に合致した会計処理をすべきことがその前提とされているといえる。したがって、右のような会計の基本原則に反し、虚偽架空の事実に基づいて会計処理が行われ、公金が支出された場合、かかる公金の支出手続は、それだけで当然に違法であり、かかる違法な公金支出がなされた場合には、右公金支出にかかる金員に相当する損害が、公金支出をした地方公共団体に生じたものといわなければならない。」と判示している。

一方、市の意思決定がないまま、本件差替え品は事実上市の管理下に置かれており、それを公務に使用することにより市は利益を受けている。

この利益が損害と等しいか、それを上回るのであれば、市に損害は発生していないといえることができる。当局が主張するところの損益相殺である。

当局が市に実害が生じているわけではないと考える根拠として引用する、平成6年12月20日最高裁判決は、市が公共の用に供するために借り受けた土地について、固定資産税を非課税とすることができないのに非課税措置を採ったことによる損害と、右措置を採らなかったならば必要とされる右土地の使用の対価の支払を免れたという利益について判示したものである。

この判決では、「損害の有無、その額については、損益相殺が問題になる場合はこれを行った上で確定すべきものである。したがって、財務会計上の行為により普通地方公共団体に損害が生じたとしても、他方、右行為の結果、その地方公共団体が利益を得、あるいは支出を免れることによって利得している場合、損益相殺の可否については、両者の間に相当因果関係があると認められる限りは、これを行うことができる。」と判示し、当該案件については、「本件非課税措置を採ったことによる同市の損害と、右措置を採らなかった場合に必要とされる本件各土地の使用の対価の支払をすることを免れたという同市が得た前記の差引利益とは、対価関係があり、また、相当因果関係があるというべきであるから、両者は損益相殺の対象となるべきものというべきである。そうであれば、後者の額は前者の額を下回るものではないから、同市においては、結局、上告人が本件非課税措置を採ったことによる損害はなかったということになる。」としている。

そこで、b 及び c 分類において市に発生する損害と利益について、理由 2 で検討する。

理 由 2 「差替えによって違法に提供を受けた消耗品や備品の必要性、価格の妥当性を証明することはできない。」について

当局の説明は、本件差替え品が公務遂行上必要なものであれば、市は公務で利用したという実質的な利益を得ており、市に実害は発生していないとする。これは、市の支出額と、本件差替え品から市が受ける利益、つまり本件差替え品の価値が等しいという意味であると解される。

しかし、本件差替え品が公務遂行上必要なものであっても、市の支出額と本件差替え品の価値が同等であることの証明にはならない。調達目的が妥当であっても、物品の価値に比べて支出額が不当に高いことはありうる。

また、仮に適正な手続きをとった専決契約であっても、支出額が物品の価値に比べて不当に高ければ損害は発生しうるのであり、専決契約（随意契約）が可能であるからといって、常に支出額が妥当であるということもできない。

そこで、本件差替え品の価値の評価、支出額の妥当性について、報告書において明らかになっていないことから、監査委員は当局に対して説明を求めた。

その回答は、専決契約であり経理契約ではないから、競争見積りは義務ではなく、正規で購入した同一物品どうしても価格が若干異なるのだから、本件差替え

品の価格が正規購入品の価格に比べて全て同等又は低くなければならないというわけではなく、また、本件差替え品全ての価格の妥当性を確認することは不可能であるとの内容であった。

この回答では「市に発生した損害と市が得た利益とは同等であるから、結果的に損害は発生していない」とする主張の根拠としては不十分である。

価格妥当性の証明ができない以上、当局の「損害は発生していない。」とする主張を認めることはできない。

しかし、また一方で、価格妥当性の証明ができないから、市に損害が確実に発生していると断言することも困難である。

よって、本件差替え品の価格妥当性を証明することができないとする請求人の主張は、その点では妥当である。しかし、損益相殺を考慮して損害の発生が検証されなければならない場合にあっては、市の支出額と差替え品によって市が受ける利益額を明らかにせずして、損害を確定させることはできないというべきであるから、b及びc分類について、市に損害が現に発生しているか否かは断定できない。

理 由 3 「差替えによって違法に提供を受けた物品を、正規に購入した物品と同様に扱い、物品登録しようとすることは、物品管理の適正さを崩壊させる行為である。」について

当局は、管理簿はあくまで事実を正確に記入するものであり、不適正な経理処理で購入した物品であっても、所属が管理すべき市の物品として確認した時点で、当該物品の現在数と管理簿記載数とに過不足が生じるので、物品会計規則第12条「物品管理員は、物品の性質により自然損耗、はかり増しその他の理由により現在高と帳簿残高とに過不足を生じたときは、物品管理者の承認を経て、物品管理簿を整理しなければならない。」に基づき管理簿を整理する必要がある、また、管理簿上に正規購入品と不適正購入品が混在することは特に問題ないとしている。

確かに、適正に購入した物品の記載を想定している管理簿に、本件差替え品を記載することに対して、違和感を覚える市民感情は否定できない。

また、当局は、当該記載の根拠を物品会計規則第12条とするが、本件差替え品を市の物品として確認したことにより生じる管理簿上の過不足は、同条でいう「物品の性質により」生じる過不足とは言いがたい。

しかし、管理簿は、購入、寄付、保管転換等、入手方法にかかわらず、現在存在している物品を把握し正しく管理下におくための手立て、いわば備忘録であり、物品会計規則第8条も単に「物品の受領又は交付の都度」の記載と言うのみである。この趣旨からすれば、むしろ、本件差替え品だからといって現に市の管理下にありながら管理簿に記載しないことの方が、財産の管理を怠ることにつながる

行為といえよう。

よって、本件差替え品を正規購入品と同様に管理簿に記載して管理することが「物品管理の適正さを崩壊させる行為」であり、違法・不当な財産管理であるとは言えない。

第4 結 論

以上のことから、請求人の主張のうち、本件支出行為に違法性ありとする主張及び価格妥当性の証明ができないとする主張は妥当であるものの、市に現実には損害を与える内容のものでなければ住民監査請求の対象とはならないところ、a 分類及び d～g 分類については市に損害がなく、b 及び c 分類については、市に損害が発生していることが断定できない以上、住民監査請求の対象とする理由がないといわざるを得ない。

また、物品管理に関する請求人の主張については、理由がない。

なお、市は報告書において、b 及び c 分類については、公務遂行に必要であったものであり、市に実害は発生しているわけではないので、職員に返還を求めないとしている。

しかし、市において、架空名目で支出した金額（市の損害）と本件差替え品の価値（市の利益）との比較、本件差替え品についての価格妥当性の証明ができない以上、市に実害が発生していないと断言することはできない。

よって、本件差替え品の価格妥当性の証明ができない、即ち、市に損害が発生していないとは断言できないことを認め、市に損害が発生している可能性もあることを前提に、市民の納得が得られるような対応策を工夫の上、講じられることを希望する。なお、他自治体では、同種の事例において、損害額の推定値を算出し、職員で補填している例もあると聞く。

また、国庫補助返還額が確定した場合、返還額及び加算金の負担をどのように行うかも、合わせて市民に明らかにされることを要望する。

市においては、不適正な経理処理に関わった職員の処分を実施し、再発防止の取り組み及び神戸市経理適正化外部検証委員会による実効性ある防止策策定等、対策を講じられているところではあるが、今後、二度と同じ過ちを繰り返さぬよう、組織をあげて法令遵守を徹底されたい。