

神 監 1 第 137 号
平成 22 年 8 月 26 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	芦	田	賀	津 美

環境局職員の架空発注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 6 月 29 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6月29日に提出された措置請求書によると、請求の要旨は次のとおりと解される。

平成18年1月頃から平成22年4月にかけて、環境局業務課（平成21年4月より環境局資源循環部業務課（以下「業務課」という。））事務職員であった B（以下「元職員」という。）は、神戸市（以下「市」という。）物品購入システムの手続を利用し、実際には納入されていない印刷用紙やトナー等の消耗品名で、総額73,393,793円の公金を納入業者（以下「業者」という。）及び関連会社に支出させていた。

そして、印刷用紙やトナーの代わりに、納入させた商品券や大量のパソコンを、商品券は金券ショップで換金し、パソコンは買取業者に転売し、総額で56,056,603円もの公金を詐取し、借金の返済や競馬やゴルフなど自らの遊興に費消した。

市の物品購入システムにおいては、このような不正行為を防止するための様々なチェックシステムが組み込まれている。

しかし、現実にはそのすべてが機能しなかったという事実は、市の物品購入システムの信頼性が崩壊しただけでなく市の公金処理システム全体の信頼性が崩壊したと言える。

求める措置

1. 業者と市との馴れ合い・癒着構造を改めるため、事実関係を精査の上、この事件に関わったことが明らかな業者は通常の指名停止という処分ではなく、より厳しい対応をとること。また、民法703条に基づく不当利得返還請求を行うこと。
2. 6月11日付で行われた、関係職員の懲戒処分は極めて身内に甘いものです。法令違反の実態を精査され、懲戒免職も含めたより厳しい処分を行うこと。また、関連職員（以下、本件に関わる物品調達手続を行った職員を「関連職員」という。）の違法行為によって今回の73,393,793円もの公金が横領されたことから、これら職員が連帯して損害を賠償すること。
3. 物品購入の全庁的な調査を行い、物品購入システムを一から見直し、適正なチェックシステムが稼動する体制を構築すること。また、条例、規則違反があった場合は適正に処分すること。

理由

関連職員が、物品購入の際に神戸市契約規則（以下「契約規則」という。）第66条及び第67条及び神戸市物品会計規則（以下「物品会計規則」という。）第4条及び第5条に定める確認や検査を適切に行わず、又、虚偽の支出命令書等を作成し、必要事項を記入、押印する行為は、明らかに法令に違反するものであり、違法な公金の支出を行っている。

第2 監査の実施

1 監査の対象

- (1) 請求人は措置請求書において「平成18年1月頃から平成22年4月にかけて(中略)業者及び関連会社に支出させていた。」と記述している。地方自治法(以下「自治法」という。)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はできない。ただし、正当な理由があるときは、この限りではない。」と規定している。本件措置請求は、平成22年6月29日に提出されており、平成21年6月28日以前の支出は、当該行為のあった日から1年を経過しているが、今回の元職員の架空発注に関する事件(以下「本件」という。)は、市の調査により明らかになったものであり、市が平成22年4月30日に記者発表するまでは、相当の注意力をもって調査を尽くしても、客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在又は内容を知ることができなかったと判断できる。(平成14年7月2日最高裁判決)

したがって、本件措置請求に支出のあった日から1年を経過したものが含まれていたとしても監査の対象とすることとした。

- (2) 請求人は、市職員の具体的な財務会計行為及び行為者を特定していないが、事実を証する書面として平成22年5月21日及び平成22年6月11日付の市の記者発表資料等を添付している。これらの資料は、市において調査した結果が示されたものであることから、市の調査資料等から行為及び行為者が特定できるものと考えて、市が被害額としている73,393,793円の公金の支出に関する財務会計事務を監査の対象とすることとした。

なお、措置請求書中、業者と市の癒着、不十分な職員への処分及び不適切な物品購入システムを前提として措置を求める項目については、請求人の措置請求書に添付された書面等からも主張の前提となる具体的な行為が特定されていないため、監査の対象とはしない。

2 監査の実施

環境局及び行財政局(以下「当局」という。)、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8月4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) 本件の概要

当局が調査した結果、判明した事実は以下のとおりである。

元職員は、個人的に転売する目的を持って、平成18年5月頃から平成22年4月までの間に、業者9社(うち1社は既廃業)に対して市役所3号館駐車場等においてパソコン及び商品券を納入させていた。当該パソコン及び商品券の納入代金に公金を充当させるため、実際には納入されていない印刷用紙やトナー等

の品名を記入した内容虚偽の支払い書類により、支出決定兼支出命令書を作成し、あるいは他の職員に依頼し、少なくともパソコン 145 台分の納入代金 42,466,419 円及び商品券の納入代金 7,675,603 円を当該業者に支出していた。又、元職員及び業者のうち 4 社は、パソコン納入代金の支払いを促進するため、関連会社 7 社の名義を借りて市と取引があったかのように装い、23,251,771 円を当該関連会社に支出させており、合わせて、市の被害額は 73,393,793 円に及んでいる。

元職員は、納入させたパソコンを買取業者に転売し、平成 20 年 4 月から平成 22 年 4 月までの間に、48,381,000 円を取得し、又、商品券も金券ショップで換金していた。元職員は、これらの現金を借金の返済や遊興費等に使ったと供述している。

(2) 兵庫県警への告訴内容

元職員の行為は、刑法第 246 条第 1 項詐欺罪、同法第 156 条虚偽有印公文書作成罪及び同法第 158 条虚偽有印公文書行使罪に該当するとして、平成 22 年 5 月 21 日に兵庫県警察本部長に対し告訴状を提出している。

(3) 元職員に対する損害賠償請求

元職員の行為は、不法行為が成立するとして、損害賠償金 73,393,793 円及び遅延損害金の支払いを求めて 6 月 24 日に市会の議決を得て、6 月 25 日に神戸地方裁判所に対し訴えを提起している。

(4) 職員に対する処分内容

6 月 11 日付で元職員を免職とするほか、支出決議の際十分な内容確認を怠っていた、物品納入の際に適切な検査確認を怠っていた、及び管理監督責任等を理由として、職員 20 人に対して減給等の懲戒処分等を行っている。

(5) 所属における物品調達手続

30 万円以下の物品購入(専決調達)及び支払い手続(以下「物品調達手続」という。)は、副市長以下専決規程、契約規則、会計規則、物品会計規則等により、おおむね以下のとおりである。

ア 担当職員及び係長は、事業者より調達しようとする物品の見積書の提出を受け、検討する。課長又は主幹(以下「所属長」という。)は支出負担決議を決裁する。

イ 担当職員は、予算掌理課の決裁を受けた後、物品を発注する。

ウ 担当職員及び係長は、事業者からの納品を受け、検査(履行内容の確認)し、納品書兼検査調書を所属長(主管課長)に送付する。

エ 担当職員は、事業者から請求書を受け取り、所属長(支出担当者)は、見積書及び納品書兼検査調書等により請求内容を確認し、支出命令を決裁する。

オ 所属長(審査担当者)は、支出内容を審査後、支出命令書を会計室へ送付する。

カ 会計室は、支出命令書を確認し、会計課長の決裁後、銀行へ送付する。

2. 当局の説明

当局より次のような説明があった。

(1) 本件の背景について

業務課では、平成 19 年度頃から、指定袋制度の導入、家庭ごみの減量や資

源化の推進のために、各地域への周知啓発、排出指導が急務であり、各事業所が主体的に地域への周知徹底業務に取り組む必要があった。市内の各地域で開催する約 2,500 回及び市民 10 万人以上を対象とした説明会において使用する資料作成や、地域に応じた啓発チラシ、クリーンステーション等に掲示するポスターなどを大量に必要とした時期で、プリンターのトナーや印刷用紙などの消耗品の支出が多くなることは疑いにくい状況であった。

元職員は、平成 15 年 8 月に業務課に配属され、その後業務に精通していたこともあり、業務課長や他の職員は信頼していた。

(2) 物品調達手続について

業務課では、担当職員が口頭で発注し、事業者はそれを受けて納品していた。

業務課が納品場所とされている物品等については、納品後に担当職員又は係長が納品検査を実施していたこともあったが、納品場所が業務課以外の事業所等である場合には、業務課で納品を確認して事業所へ持っていくか、事業所で納品を確認してもらうのかが、不徹底であった。

本件について業務課長は、毎回ではないにせよ、元職員に対して決裁時に物品等の納入状況を聞くなどの確認はしていたが、納品書兼検査調書や支出命令書等、書類上の確認にとどまっていた。

(3) 本件への対応

不正発注に関する情報提供を受け、元職員や関係職員への聞き取り、事業者からの納品台帳の受取りとそれに基づく聞き取り、買取業者への資料提出依頼等により調査した。

調査は、元職員の記憶に頼る供述、事業者の納品台帳提出や調査は任意であることなどから、確認できる納品・支払内容には限界があったが、市の被害額が 73,393,793 円であることがわかった。その結果、元職員の行為が詐欺罪等に該当すると考え、兵庫県警察本部長に告訴状を提出した。

(4) 被害の回収について

本件について、元職員は単独で行ったと供述しており、元職員から回収することを第一義と考え、元職員から弁済する旨の弁明書の提出を受けているが、市会の議決を得て 6 月 25 日に損害賠償請求の訴えを神戸地方裁判所に提起した。

又、市との取引が無いにもかかわらず、架空の取引を偽装して支払いを受けていることが明らかな関連会社 7 社に対しては、支払代金 23,251,771 円について、6 月 11 日に不当利得の返還請求を行い、そのうち 4 社から 11,942,012 円の返還を受けている。

返還していない残りの関連会社 3 社には、弁護士と協議して提訴する予定である。

なお、関連会社 4 社からの返還により、元職員に対する損害賠償請求額は 61,451,781 円及び遅延損害金に減縮している。

(5) 今後の対応について

司法の判断に委ねて被害額の回収に全力をあげたい。

現在も警察の捜査は続いており、詳細は不明だが、元職員については、いまだ逮捕、起訴には至っていない。警察の捜査において、新たな事実が判明した場合は、訴訟等直ちに適切な対応をとっていく考えである。

(6) 再発防止策の策定について

今回の事態を受け、5月末から物品等の専決調達を対象とする全庁的な実態把握のための調査を実施している。又、6月11日には、物品調達に関するルール運用方法の見直しや内部牽制機能の強化などを中心とした「事故の再発防止に向けた対策」を策定した。この対策に基づいて、7月26日から従来の専決調達事務処理を見直し、発注書等による書面での発注依頼の徹底、従来の市標準様式の見積書や納品書兼検査調書を廃止し、事業者の任意の様式による見積書や納品書の活用による納品検査の徹底等新たな事務処理を実施している。

さらに、今後、外部有識者も加えた特別内部検査や事業者帳簿との照合確認検査の実施、不正な事務執行に関する事業者等からの外部通報制度を創設していく予定である。

第4 判断

理由

「関連職員が、物品購入の際に契約規則第66条及び第67条及び物品会計規則第4条及び第5条に定める確認や検査を適切に行わず、又、虚偽の支出命令書等を作成し、必要事項を記入、押印する行為は、明らかに法令に違反するものであり、違法な公金の支出を行っている。」について

(1) 違法・不当な行為の有無について

当局の調査資料および説明から、元職員には、個人的に転売する目的をもって、業者に対しパソコン及び商品券を納入させ、納入代金に公金を充当させるため、実際には納入されていない消耗品名を記入した内容虚偽の支払い書類を作成するなどして、業務課長等を誤信させ、業者に支出させていた事実があったことが認められる。

又、元職員が所属していた業務課長等についても、物品調達手続を行うにあたって実際に納品されていたかどうか現物を十分確認することなく、納品書兼検査調書に押印するとともに、支出決定兼支出命令書の決裁を行い、公金を支出していた事実があったと認められる。

このことから、当局が被害があったとする全ての支出についての判断はできないが、少なくとも当該支出の中には、自治法に規定されている、普通地方公共団体の事務を処理するために必要な経費の支弁（自治法第232条）や債権者のための支出（同法第232条の5）に抵触する支出行為、及び契約の履行を確保するため又は給付の完了の確認のための検査（同法234条の2第1項）や支出にあたって支出負担行為が法令に反していないことを確認（同法232条の4第2項）することに反する行為又は不作為があり、違法な公金の支出があったと言わざるを得ない。

(2) 必要な措置について

次に、本件における、職員の違法・不当な行為の防止・是正及び市が被った損害の補填等の必要な措置について検討する。

① 防止・是正のための措置について

ア 事実の解明について

当局においては、不正発注に関する情報提供を受けて以来、元職員及び関係職員に対する聞き取り、事業者に対する納品台帳の提出依頼と納品台帳をもとにした聞き取り調査を実施し、被害額として、73,393,793 円を確認している。

しかし、元職員は記憶に頼る供述をしていること、事業者の納品台帳提出や調査は任意であることなどから、当局の調査には限界があり、5 月 21 日には、元職員を詐欺罪等に該当するとして兵庫県警察本部長に告訴するなど、事実の解明に取り組んでいると認めることができる。

イ 職員の処分について

6 月 11 日には、元職員を免職処分とすると共に、平成 17 年度までさかのぼり、管理監督者も含めた 20 人に及ぶ職員に対して減給等の懲戒処分等を行っている。

ウ 再発防止策について

6 月 11 日には、「事故の再発防止に向けた対策」を明らかにし、7 月 26 日から、物品の発注方法や納品検査の徹底などの事務を見直した新たな専決調達事務処理を実施するほか、外部有識者も加えた特別内部検査や不正な事務執行に関する事業者等からの外部通報制度の創設を予定するなど、再発防止策についても着実に実行に移されるものと認められる。

以上のように、当局は、警察への告訴も行うなど、さらなる事実の解明に取り組んでいる。又、一方で、確認できた事実をもとに、再発防止策について着実に実施しているほか、本件に関係した職員の処分も行っている。現段階においては、防止・是正に関する必要な措置はとられているものといえる。

② 損害の補填について

次に、当局が調査により確認している被害額 73,393,793 円の補填について検討する。

ア 元職員及び業者からの補填について

元職員は市に対し、弁済する旨の弁明書を提出しているが、市は、回収の実効性を高めるため、市会の議決を得て 6 月 25 日に損害賠償金 73,393,793 円及び遅延損害金の支払いを求める訴えを提起している。

又、市との取引が無いにもかかわらず、架空の取引を偽装して支払いを受けていることが明らかな関連会社 7 社に対しては、6 月 11 日に不当利得の返還請求を行い、そのうち 4 社から 11,942,012 円の返還を受けており、この結果、元職員への請求額が 61,451,781 円及び遅延損害金に減縮している。

なお、未返還の関連会社 3 社に対しても、弁護士と協議の上提訴する予定であるなど、司法の判断にも委ねながら損害の回収に取り組んでいると認められる。

イ 関連職員からの補填について

請求人は関連職員に対して、連帯して損害を賠償することを求めているがこれは、本件に関わる物品調達手続を行った職員に対し、その違法行為により発生した損害について、市に連帯して賠償することを求めているものと解釈し、その法的根拠である自治法第 243 条の 2 による賠償責任が問えるかどうかについて検討する。

自治法第 243 条の 2 第 1 項では、会計管理者若しくはその事務を補助する職員や、支出負担行為や支出等をする「権限を有する職員又はその権限に属する事務を直接補助する職員で普通地方公共団体の規則で指定したもの（以下「予算執行職員等」という。）が故意又は重大な過失により法令の規定に違反して当該行為をしたこと又は怠ったことにより普通地方公共団体に損害を与えたときも」これによって生じた損害を賠償しなければならないと定めている。

又、同第 2 項では、「前項の場合において、その損害が二人以上の職員の行為によって生じたものであるときは、当該職員は、それぞれの職分に応じ、かつ、当該行為が当該損害の発生の原因となった程度に応じて賠償の責めに任ずるものとする。」とし、同第 3 項では、「普通地方公共団体の長は、第 1 項の職員が同項に規定する行為によって当該地方公共団体に損害を与えたと認めるときは、監査委員に対し、その事実があるかどうかを監査し、賠償責任の有無及び賠償額を決定することを求め、その決定に基づき、期限を定めて賠償を命じなければならない。」と規定している。

これらの規定の趣旨は、①予算執行職員等の職務の特殊性に鑑みて、第 1 項所定の行為に起因する損害に対する当該職員の賠償責任に関しては、民法の規定を排除し、その責任発生の要件又は範囲を限定し、又、当該職員の行為により当該地方公共団体が損害を被った場合に、簡便かつ迅速にその損害の補填が図られるように、地方公共団体を統括する長に対し、賠償命令の権限を付与したものと解され(同旨 昭和 61 年 2 月 27 日最高裁判決)、②当該職員は連帯して各人が全額について賠償責任を負うのではなく、職員別に賠償額を決定しなければならないのであり、③監査委員は、地方公共団体の長から請求があった場合に限り、賠償責任の有無及び賠償額を決定できると解されている(松本英昭「逐条地方自治法」)。

このような観点から、本件についてみると、まず、第 4(1)で述べたとおり、少なくとも物品調達手続を行った予算執行職員等に法令に違反した行為があったと認められる。しかしながら、現在当局において、元職員に対する不法行為による損害賠償請求訴訟が係争中であることや、業者に対して不当利得の返還請求を行うなど回収に向けた取組が進行中であること、又、予算執行職員等を欺もうし公金を支出させたとして元職員を告訴し警察当局の捜査が継続中であることから、現段階で自治法第 243 条の 2 第 1 項の損害(予算執行職員等が賠償すべき損害)については、具体的に発生しているとまでは言い切れない。又、上記の状況でもあり、同損害があるとして長から監査委員に対して監査の請求を行った事実も無い。

このように、予算執行職員等の行為により損害が具体的に発生している
とは言い切れず、又、長から監査委員に対して請求もなされていない段階
であることから、監査委員としては、予算執行職員等の賠償責任について
判断することはできない。

又、予算執行職員等以外の関連職員等についても、上記と同様に賠償の
対象となる損害等について特定ができないことから判断できない。

第5 結論

以上のように、元職員に対する損害賠償請求訴訟や捜査が継続中であるなど判
明していない事実も多く、予算執行職員等を含む関連職員等の賠償責任について
は判断できないが、現段階で必要な措置は講じられている。

しかしながら、元職員の違法な行為により市に大きな損害を与えたことは、そ
の損害の発生のみならず市の物品購入手続の信用を無くし、市行政に対する市民
の信頼を大きく裏切る不祥事であり、厳しく措置されるべきである。

本件においては、元職員の不法行為に大きな要因があるとはいえ、事務処理の
軽減を優先するあまり、納品検査などの物品購入手続に対する職員の認識不足や
組織としてのチェック体制にも甘さがあり問題があったと言わざるを得ない。

市では、物品調達手続の透明化、納品検査の確実な実施の確保、内部牽制機能
の充実・強化などを中心とする再発防止策を策定し、7月26日から、新たな専決
調達事務処理を実施するなど、既に一部防止策を実行に移しているほか、捜査当
局や司法の場における事実の解明や、本件以外の物品購入を対象にした全庁調査
などを実施して実態解明に取り組んでいる。

引き続き、市においては、事実の解明に取り組むと共に、その結果も踏まえて、
市の損失の補填やより実効性の高い再発防止策の構築に努められたい。

又、職員一人一人が、全体の奉仕者として市民の信託に対する責任を自覚し、
法令に基づいた厳正公平な職務の遂行に努めることを再度確認し、信頼回復に向
けて全力で取り組むことを要望する。