

平成 20 年 2 月 4 日

大阪市長 平松 邦夫 様

大阪市公正職務審査委員会
委員長 辻 公 雄

不適正な手続きによる資金の徹底調査について（勧告）

標題について、「大阪市内部監察規程」に基づく平成 19 年度共通監察課題「公金外現金の取扱いについて」の調査過程で判明し、報告を受けた不適正な手続きによる資金（以下、「不適正資金」という。）について、「職員等の公正な職務の執行の確保に関する条例（以下、「条例」という。）」第 24 条第 3 項の規定に基づき、本委員会は調査及び審議を行ってきました。

今日までに明らかになった調査結果に基づき、次のとおり勧告しますので、直ちに、必要な調査及び措置を取られるとともに、その内容を本委員会に報告してください。

なお、市民の信頼回復のためには、迅速かつ徹底的な調査及び改善案の策定が必要であり、遅くとも平成 20 年 2 月末日までには、市民に対しても一定の調査結果と今後の改善策を公表されたい。

記

1 調査結果

平成 19 年度内部監察の調査過程で、東住吉区役所に不適正資金が存在していることが判明し、平成 19 年 12 月初旬に、それまでに判明した事実概要についての報告を受けた。

報告を受けた本委員会は、東住吉区役所以外の他の所属においても同種の不適正資金が存在する可能性があるかと判断し、条例第 24 条第 3 項の規定に基づき、本委員会が自ら調査を実施することを決定した。

他の所属においても不適正資金が存在していると仮定した場合には、この時点で不適正資金が大阪市の一所属に存在していることを公表することで、証拠隠滅が行われる可能性が否定できないことや、他の地方公共団体における不適正資金の事件顕在化後の経過等に鑑み、本委員会は、当面は、通報の調査に準じた秘密裏の調査を行うこととした。

本委員会が実施した今日までの調査の範囲では、東住吉区役所においては、平成 3 年度以降、選挙事務の遂行過程における突発的な支出等に対応するため、予算配当された公金を不適正な手続きにより処理を行い、不適正資金を蓄積するとともに、支出してきたことが確認できる。捻出された金額は概略 5,000 万円、支出額は概略約 4,700 万円であり、差し引き、約 300 万円が現存している。

この不適正資金については、職員が個人的着服を企図して不適正な手続きにより捻出を始めたとまでは、現在までの調査で認められないものの、公務に使用したと推定でき

る物品の購入等以外に、一部私的流用と見られる支出が確認できるところである。

また、平成 19 年 12 月中旬以降、全区役所及び複数の局、複数の現場事業所への抜き打ちによる立ち入り調査を行い、金庫の内容物を点検したところ、内部監察時における報告漏れの資金が若干存在していた所属はあるものの、概ね適正な状況であり、調査の範囲では、金庫内に不適正資金を保管しているとは認められなかった。

2 判 断

不適正資金を職員が金庫以外の場所（書庫、自宅等）に保管している可能性が否定できないことと、選挙関係事務が全区役所で実施されている事実が存在する一方で、東住吉区役所のみが不適正資金を必要とされる特有な事情が認めにくいこと、また、選挙関係経費以外の公費や、公金外現金として役所内で保管している現金等を原資とする不適正資金捻出の可能性が否定できないことなどから、不適正資金についての、一層の調査が必要であると判断する。

しかしながら、本委員会事務局の体制等の問題と秘密裏に調査を行うことに限界があると判断するため、本日、市長に対して勧告を行うこととする。

3 勧 告

大阪市内部統制体制（「公正な職務の執行の確保のための内部統制体制に関する規程」）を活用し、不適正資金が生じた背景を含めた徹底的な実態解明による原因の特定を行い、責任の所在を明らかにするとともに、大阪市における公会計システムのチェック体制を含めた有効な再発防止策を講じ、不断にその実効性について検証すること。

実施すべき事実関係調査

- (1) 東住吉区選挙事務関係について
 - ア 不適正資金の捻出を始めた原因
 - イ 不適正資金の捻出方法
 - ウ 不適正資金の使途
- (2) 選挙関係事務にかかる公費支出について
 - ア 市選挙管理委員会における区選挙管理委員会の支出内容の審査方法
 - イ 支出可能項目の精査
- (3) 現在及び過去（平成 14 年度以降）における不適正資金存在の有無等について
 - ア 全所属、事業所における不適正資金存在の有無
 - イ 過去に存在し、現時点で存在していない場合には、その消滅処理の経過
 - ウ 公会計システムにおけるチェック体制

東住吉区役所における不適正な手続による資金についての調査報告

大阪市公正職務審査委員会

平成 19 年度内部監察「公金外現金の取扱について」を実施した際、東住吉区役所において平成 3 年度より平成 18 年度まで継続管理していた不適正な手続による資金(以下「不適正資金」という)約 300 万円の存在が当該区役所より法務監察室に報告された。

本委員会は、平成 19 年 12 月 5 日以降、関係資料の分析及び関係者のヒアリングを実施し、結果を次のとおり取りまとめた。

(1) 概要

(注 以下、金額は記録(差引簿の記載)が不明確である為概算であり、変更の可能性がある)

現在残高	319 万 6028 円(現金)
期間	平成 3 年 7 月～平成 19 年 3 月(約 16 年間)
差引簿収入欄の合計金額	5110 万 7066 円
差引簿支出欄の合計金額	4782 万 4838 円
管理方法	歴代の選挙担当の係長が通帳を管理し、主担係員が現金の出し入れを行っていた
関係書類	差引簿 1 冊 通帳 6 冊(通帳は平成 7 年度より存在)

再計算の結果、差引簿に計算誤りが数ヶ所あることが判明したため、計算額と現在残高額は一致していない。

収入について

資金源

主に、選挙及び統計調査の実施に際して各区に交付される公金

捻出方法

架空あるいは水増し請求で引き出して現金化し、実際の支出との差額を資金に繰

り入れていた

ア 消耗品費、食糧費、通信運搬費等 [合計収入額 約 2200 万円]

窓口払の支出命令書を使用し、区収入役室の窓口で請求者(業者)の押印のある領収書で現金を引き出した。

実際の支出額との差額を繰り入れている場合(同日に収入と支出が差引簿に記載されている)や、まとまった金額を架空請求して繰り入れていると思われる場合(収入のみが記載されている)があった。

後者の場合、交付された金額をいったん全額現金化して口座にプールし、必要が生じるたびに使っていたと推測される。

イ アルバイト賃金 [合計収入額 約 1370 万円]

架空のアルバイト名で賃金を支出し、現金を受け取って口座へ繰り入れていた。

全額を口座に繰り入れていることもあれば、実際にいたと思われるアルバイトに支払った残額を繰り入れていることもあった。

中には、実際にいたと思われるアルバイト名で支出されていることもあったが、口座からの支払金額とは一致していないことが多く、表向きのアルバイトと実際のアルバイト雇用には乖離があったと推測される。

また、架空のアルバイトとして、職員の親族等から名義を借用していたケースもあり、その場合、名義貸しの謝礼が支払われていた可能性が高い。(一人当たり 3000 ~ 5000 円)

ウ 統計調査員手当 [合計収入額 約 300 万円]

交付された手当額の一部あるいは全額を調査員に支給したことにして、実際に調査員に支払った手当との残額を繰り入れていたと推測される。

エ 交付された選挙及び統計調査関係費 [合計収入額 約 970 万円]

交付された金額を全て使い切ったと報告し、残額を現金化して口座へ繰り入れていた。

その他

ア 超過勤務手当 [合計収入額 約 78 万円]

関係者のヒアリングにおいて、選挙に従事した職員に一律の手当を支給するために、特定の職員に勤務実績のない超過勤務手当を請求させ、支給後に回収して口座に繰り入れていたという証言が得られた。平成 10 年度の収入のことではないかと推測されるが、事実関係は不明。平成 7 年度の資金については詳細不明。

H7 庶務より超勤手当返金 489,260 円

H10 選挙超勤戻り分 286,000 円

イ 企画より [合計収入額 約 75 万円]

平成 4 年度から平成 8 年度にかけて、年 1~2 回「企画より」として消耗品代等が口座に繰り入れていた。どこからこの資金を捻出し、また他にどこへ配分していたのかは不明。

H4 企画(主査より)消耗品代	20,000 円
H6 企画担当より通信運搬・消耗品代 5 年分	100,000 円
H6 企画より 平野との合同会へ	20,000 円
H7 企画より消耗品代	150,000 円
H8 企画より 7 年度消耗品	250,000 円
H8 企画	210,673 円

ウ 別口座からの繰り入れ 〔合計収入額 約 65 万円〕

職員親睦会と思われる口座の資金を繰り入れたたり、経費を立て替えたりしているケースがあった。

H5 調査係 No.2B 口座解約	348,706 円
H8 総務課懇親会への貸出戻入	300,000 円

エ 委員懇談会配当金 〔合計収入額 約 30 万円〕

平成 6 年度に収入があるが、詳細は不明

オ その他 〔合計収入額 約 4 万円〕

預金利息等

支出について

支出の内訳

内訳については関連する証拠及び伝票等が一切存在していない為、差引簿の項目に記載されている以上の詳細が不明であるが、公費での支出が可能であったものも含まれていると推定される。

支出内訳の詳細が不明であるため金額の確定は困難であるが、現時点で不適正な支出と思われる金額は、約 780 万円(下記)となっている。

公費で支出可能であったもの

勤務実績のあるアルバイト賃金

業務に関連して使用する文房具等の消耗品費や備品購入費

業務に関連する外部者が出席している会議でのお茶代等の費用

業務に関連して使用したタクシー代、切手代等通信運搬費

公費で支出できないもの

職場の懇親会経費

職員へ支払う各種手当

各種団体への支払い

(2) 事実経過

詳細な事実経過は次のとおりである。

- H19.7.5 内部監察「公金外現金の取扱について」実施の通知
・内部統制連絡会議幹事会議(=各所属コンプライアンス所管担当課長会議)にて法務監察室が説明を行い、通知文書を配付
- H19.9.28 各所属における監察結果報告締切
- H19.10.3 東住吉区より不適正資金の存在が法務監察室へ報告
[同区総務担当課長 法務監察室長]
- H19.10.3~ 各所属における監察結果報告の書類審査
・報告された公金外現金の中に不適正資金に類するものが含まれていないかどうかを法務監察室で確認
[確認の結果、報告された公金外現金の中に不審なものはなかった]
- H19.10.24 公正職務審査委員会へ法務監察室が不適正資金の存在を報告
- H19.10.29 法務監察室による各所属における再確認の指示
内部統制連絡会議幹事会議(同上)において、
・内容不明の資金等を保管していないかどうかを再確認するよう口頭で指示(もしあれば、11月末までに報告するよう併せて周知)
[報告してきた所属はなかった]
・各所属への立ち入り調査実施の周知
- H19.11.21~ 法務監察室による東住吉区へのヒアリングの開始
(以降継続して実施)
- H19.11.22~ 法務監察室による東住吉区関係資料の精査の開始
・差引簿、通帳の内容精査
- H19.12.5 公正職務審査委員会による調査実施の決定
- H19.12.10 關前市長及び柏木副市長への報告
關前市長より本委員会の指示のもと調査を進めるよう指示
- H19.12.17~21 24区役所への抜き打ちによる立ち入り調査
- H19.12.25~ 局、事業所等への抜き打ちによる立ち入り調査
- H19.12.27 平松市長へ立ち入り調査の中間報告
- H19.12.28 關前市長へ立ち入り調査の中間報告
- H20.2.4 市長への勧告

(3)24 区等への立ち入り調査の結果

立ち入り調査先

24 区役所、選挙管理委員会事務局、ゆとりとみどり振興局、港湾局、環境局
及び事業所等

12/17-22	24 区役所
12/25	選挙管理委員会事務局
12/26	ゆとりとみどり振興局、港湾局
1 / 8	中央卸売市場
1 /16	工業研究所
1 /17	水道局営業所(8ヶ所)
1 /20,22	斎場(4ヶ所)
1 /22	環境局(ルシアス庁舎)
1 /27	斎場(1ヶ所)、美術館、 天王寺動植物園事務所、中央図書館
1 /28,29	公園事務所(9ヶ所)

立ち入り先所属抽出の考え方

区役所及び選挙管理委員会事務局のほか、イベント等の実行委員会など現金を扱う機会が多い可能性がある所属や本局から目が届きにくい現場事業所で現金を扱う部署等を抽出した

調査結果

立ち入り調査に入った所属内の金庫の中には、不審な資金等(通帳、差引簿を含)は存在しなかった。

9月末を提出締切日としていた内部監察結果報告から漏れていた公金外現金が若干見受けられたが、意図的に報告していなかったと思われるものはなかった。

選挙に関連する公金外現金として、24 区中 18 区が区選挙管理委員会会費を管理していたが、不審な現金フロー及びストックは確認できなかった。

区選挙管理委員(4名)の報酬から会費を徴収し、選挙管理委員会関係行事等の経費に充当

(4)東住吉区関係者等のヒアリングの結果

平成 8～18 年度に東住吉区で選挙担当部署等に在籍した職員計 10 名 にヒアリングを行った。

当時の課長級職員 5 名、係長級職員 2 名、主担係員 3 名

職員の認識について

[平成 14 年度 以降]

(平成 14 年度...選挙事務が総務課から住民情報課へ移管した年)

課長級職員の認識

- ・ 不適正資金の存在を認識しておらず、前任者からの引き継ぎもなかった。
- ・ 区選挙管理委員の報酬から毎月会費を徴収しており(公金外現金)、委員会でのコーヒー代等選挙関連で支出している経費はそこから支出しているものと理解していた。

係長級職員の認識

- ・ 不適正資金が存在することは知っており、公費でまかなえない支出に対応するための必要悪であると考えていた。
- ・ ベテランの主担者が実務を行っていたため、収入支出の詳細はわからなかった。
- ・ その主担者の異動後は係長が引き取って管理し、新たな不適正資金づくりを行わないように努めるなどしており、不適正であることを認識しながらも必要悪として継続させていた。

主担係員の認識

- ・ 気持ちとしては不適正であるので嫌だったが、主担者の仕事としてやらないといけなかったと考えていた。
- ・ 係長から指示を受けたり、事後報告をした記憶はないが、存在はうっすらと知っていたと感じていた。
- ・ 差引簿をきちんとつけることが個人的に使っていないことの証明になると考えていた。

[平成 13 年度以前]

課長級職員の認識

- ・ 不適正資金の存在はうすうす気づいていたが、具体的なことは知らなかったし、係長や主担係員に対して指示することもなかった。

係長級職員の認識

- ・ 課長代理が不適正資金を握っており、その指示で主担者が実務を行っていた。
- ・ どのような場合に不適正資金から支出するかの判断は行ったが、最終判断は課

長代理が行っていた。

- ・ 投票日当日の突発的な支出など特別経費として要求しても間に合わない経費や、関係先への手土産や民間施設を投票所として借り上げる場合に定められている賃料で足りない分など公費で支出できないが業務を円滑に進めるために必要な経費をまかなうためのものと理解していた。

主担係員の認識

- ・ 事務的な支出は主担者の判断で行ったが、何に支出するかという判断は係長がしていた。
- ・ 選挙には何かとお金が必要であったが、選挙関係の予算配付が遅かったため、手元に自由になるお金を置いておく必要があると考えていた。
- ・ 年度末に下りてくる予算配付について、当時はゼロ精算が当たり前であったので使い切る必要があると考えていたため、業者から白紙の領収書等をもらってそれを使った。
- ・ 不適正なことと思いつつも、主担者業務のひとつとしてやっていた。

(5)選挙関係経費についての書類審査の結果

東住吉区関係者の証言を確認するため、選挙関係経費について市選挙管理委員会事務局にヒアリングを行うとともに、複数区において選挙関係経費の執行管理状況に関する書類審査を行った。

選挙関連経費の流れ

- ・ 市選管より、有権者数などの係数に基づき算出された金額が各区へ配付
- ・ 配付額の範囲内であれば、一部を除いて費目間の流用は可能
- ・ 配付金額では足りない必要経費については別途市選管へ要求し、認められれば追加で配付される
- ・ 選挙終了後精算し、残額は不用額として市選管へ返還
- ・ 精算報告は区から市選管へ費目ごとに決算額を報告する形で行われ、領収書等証拠書類の提出は求めている
- ・ 国政選挙の場合は国費なので会計検査院が、市費の場合は市の監査が入るがその際も市選管の書類のみを監査しており、区役所が保管する支出決議や領収書等の提出を求められたことはない

区の書類審査の結果

- ・ 特別の事情により追加経費が必要な場合、特別経費を市選管に要求している。

- ・ 投票日当日等に突発的な支出があった場合、配付された枠内で収まらない時は特別経費として後日要求している。
- ・ 民間施設を投票所として借用する場合、配付された枠内であれば賃料の設定は区の裁量で行える。
- ・ 手土産や謝礼については、必要性を勘案の上、配付された枠内で社会通念を逸脱しない範囲の額であれば公費から支出している。
- ・ 手土産については、完全に廃止している区もあれば区選管委員の会費から支出している区もあり、全般的には公費からの支出は減少しているようである。
- ・ 市選管から配付される予算は数年前までは潤沢であったが、近年は非常に厳しい状況にあり、費目流用して足りないところへまわすなどして工夫を重ねている。
- ・ かつては、配付された予算は使い切らなければならないという意識があったが、最近では余ったら返すという感覚に変わってきている。市選管も余った予算を他の区へまわしたりしている。

(6)現時点での委員会の推論

(3)～(5)の結果を踏まえ、本委員会としては次のような推論に達した。

不適正資金づくりが始まった理由について

- ・ これまでにヒアリングした職員からは、平成 3 年度に不適正資金づくりが始まった理由について直接的な証言は得られなかったため、具体的な理由は不明である。
- ・ しかしながら、関係者からのヒアリングから、東住吉区特有の事情により不適正資金が捻出されたのではなく、選挙事務の執行に際して突発的な支出などへの対応という全区に共通した課題を解決するため、東住吉区では不適正資金を捻出することにより対応したものと推測される。
(ただし、(5)の書類審査の結果を見る限り、突発的な支出等を正当な手続により公費支出することは可能であり、東住吉区関係者の証言の合理性には若干の疑問がある)

職員の関与について

- ・ 選挙事務が総務課から住民情報課へ移管されるまでの平成 13 年度以前において、課長級職員は不適正資金の存在を認識している程度であり、係長級職員と主担係員により管理されていた可能性が強い。

- ・ 平成 14 年度以降は、課長級職員は不適正資金には関与せず、係長級職員も存在を認識していたものの不適正資金についての具体的指示はしておらず、主担係員が従前の例に従い、ある意味では業務の一環として収入支出の管理を行っていたと推測される。
- ・ 主担係員は、個人的な着服の疑いを回避するため、克明に支出入の差引簿への記帳を続けていたと考えられる。

私的費消について

- ・ 不適正資金の存在を認識していた職員全員が個人的な着服はないと断言しており、差引簿にも個人的着服と思われる記載はないが、職場の懇親会等の飲食代に支出されている形跡がある。
- ・ また、業務に関連した市内部の勉強会(夜の懇親会を含めて)への経費支出については、やむを得ない或いは業務に関連した支出であると理屈づけて支出していたと推測される。
- ・ その他、コーヒー代やタクシー代などの差引簿上の簡単な記述しかない支出について、公費で支出することが可能であったものなのか、本来職員が個人的に支払うべき内容のものであったのかを判断することは現時点では困難である。