

「第4回 神戸市経理適正化外部検証委員会」議事要旨

○日 時 平成23年2月14日(月) 13:00~15:00

○場 所 三宮研修センター805会議室

○出席者

○経理適正化外部検証委員会(50音順, 敬称略)

伊東委員長, 上谷委員, 大内委員, 奥谷委員, 清水委員

○市側

玉田行財政局長, 小島行政監察部長, 古川監察室長, 三城主幹 他関係課長・係長

○傍聴者 1名

○概 要

1. 開 会

(事務局) 1月に不適正経理問題を受けて市会において臨時の委員会が開催され, 経理事務に関するルール遵守に対する職員の意識の甘さや公金に対する市民感覚とのズレが不適正経理に対する市民の怒りにつながっているのではないかといった意見をいただいた。この検証委員会においても既に委員から同様の意見をいただいているが, 再発防止に向け更なる意識改革を行ってまいりたい。

【議 題】

2. 前回(第3回委員会)の議事概要等

(事務局説明) 資料22, 資料23, 資料24に基づき事務局より説明

【質 疑】

(委 員) 資料24の「他自治体の内部監察体制及びその取組状況」に関連して, 神戸市では行財政局行政監察部監察室の所掌事務と会計室や監査委員が行う事務, 包括外部監査事務等との連携はないのか。

(事務局) 制度上では, 明確にリンクした仕組みにはなっていないが, 会計事務検査や監査委員の実施する監査と重複したものにならないように, 監察室が実施する事務監査のテーマを決めるなど実質的には意識して事務を行っている。

(委 員) 資料24に関して, 他自治体では不適正経理の再発防止に関する具体的な取組みの所管部署がある。例えば, 納品検査制度の見直しなど財務会計事務の改善に関する所管部署というのは, 広島市では財政課ということだが, 神戸市では, どこの部署が担当になるのか。

(事務局) 本市の場合, 今回の不適正経理に関して, もともと多額の私的流用があったことをきっかけに事故防止という観点から監察室が中心で対策をとりまとめてきた。今後は, 契約事務の改善等も検討していく必要があるため, 監察室が中心となり, 会計室や財務課等の関係課と連携しながら改善に取り組んでいくことになる。

(委 員) 資料23について, 事業者向けアンケートを実施するにあたっては, 記名式でなければ意味がない。ただ, 記名式にすることで, 通知簿のように事業者側に受け取られる可能性もある。記名に関してはどう考えているか。

(事務局) 調査の際に、帳簿類の市への提出協力の有無に関しても併せて聞きたいので、基本は記名で考えている。依頼する際には他の目的で使用しない旨を付記するが、中には無記名で回答される事業者もあると思う。

(委員長) 事業者向けアンケートを実施するのであれば、回答内容によっては提言にも反映させていきたいと考えているので、できるだけ速やかに実施し、次回の委員会の前までに速報を報告していただきたい。

3. 再発防止策の検証

(事務局説明) 資料25に基づき事務局より説明

【質疑】

(委員) アンケート結果及び先日、私たちが支出関係書類をレビューして感じたことが3点ある。

まず1点目は、部署にもよるとは思うが、実際には新たな専決調達事務処理（以下「新たな事務処理」）が正しくできていないところがあり、その事務の意義が理解されていない。また、職員アンケート結果では納品検査さえ徹底できれば発注書を省略してもいいのではといった意見があったが、発注書がなければ何に基づいて納品確認するのかが理解されていない。したがって、まずは新しいルールを職員に徹底することが必要である。そのうえで、簡素化できる事務があれば市の方で検討して行えばいい。2点目は、備品以外の物品の管理が非常にあいまいである。台帳への記載を免除されている物品についても管理状況を把握し管理方法を明確化する必要があるし、監察の方法も会計や財務監査といった視点も含めて実施していく必要がある。3点目は、今回は物品の調達に限って検討しているが、役務や修繕についても物品と同様に事務の流れを考えていく必要があるのではないか。

(委員) 職員アンケート結果の中で、新たな事務処理の有効性の評価が、担当者79.8%、係長93.3%、課長96.7%と異なっている。この差異から、担当者が新しい事務処理に対して負担感を抱く一方で、なぜそうしなければいけないのかという理解が不足しており、新しいシステムの有効性に疑義を持っていることが伺える。発注から納品までの管理の重要性の意識づけなど、担当者のモチベーションを高める工夫が必要である。

(委員) 資料25の15頁では、発注決議のシステム化が挙げられている。新しい財務会計システムに発注決議を取り入れることは可能か。また、27頁では一括調達部署の設置があげられているが、神戸市で一括調達を行う部署を設置することは可能か。他都市の状況はどうか。また、支出関係書類を閲覧した際に見積もり合わせを全く実施していなかったが、見積もり合わせのルールがあいまいになっている。さらに、備品管理台帳への記載について、備品として購入した物が台帳に記載されていなかったり、備品として記載した後に削除しているにも係わらず、訂正印を押印していないなど、備品管理台帳としての役割を果たしていない。備品といえども、現金と同様であり、備品管理ができていないということは現金の管理をしていないということである。職員の備品に対する意識を改革する必要があると感じた。

(事務局) 平成23年度より新財務会計システムを稼働させる予定であり、施行決議もシステム上で行うことになる。ただ、当面は発注書に関しては紙ベースで作成して業者に送付し、システム化の予算が付きしだい、新システムの中で発注書を作成できるよう考えている。

(委員) 一括調達部署を設置している自治体は少なくない。ただ、その形態は様々であり、それぞれに運用上の課題もあるようだが、他自治体の導入状況も踏まえ（設置に向け）検討していく。

(委員) アンケートでは有用な結果が得られた。新たな専決調達事務に関する職員間の認識の違いが如実に出ている。私的流用を防止するためならば、新たな専決調達事務は非常に煩雑だと考えている職員が少なくない。煩雑さに対する反発や事務を手抜きするといったことは、本質的な改善点の意義を理解していないからである。まずは新たな専決調達事務の精神を徹底させること

が第一段階でなければならぬと感じている。

(委員長) 資料25の18頁で、検査員として現物検査をしていないのに検査員の記名押印をしたことがあると回答した係長が68名(11.1%)となっている。アンケートに正直に答えていない人もいるのではないかとこの点を考えると数はもっと多くなるのではないかとこのように感じている。これはある意味では大変な数字で、ここに今回の不適正経理ひいては不正経理を招く原因となる職員意識、市当局の体質がまだ改善できていないことを如実に見ることができるかと思われる。

どうということかという、今回の一連の不祥事の背景にある不適正経理に対する反省は、物品購入という目的さえ正しければ手段はどうでもいいという考え方を反省するところにあつたはずである。目的が正しくなければいけないことはもちろんだが、それとともに手段である会計処理を適正に行うということも大切であつたはずである。にもかかわらず、納品検査という大切な手続がやられていないのに、あるいは不十分にしかやられていないのに、書類上はきちんとした納品検査ができていると書かれている。これは適正手続の逸脱、換骨奪胎、骨抜きである。

こういうことは、官僚の世界にありがちな悪弊である。実質はできていないのに、表面あるいは形式だけを整え、他から文句が出ないように形だけきれいに整える。こういうことがこのたびの職員アンケート結果に見事に出ているのではないかと感じた。

職員の意識改革に取り組む際には、こうした手法と考え方を抜本的に改めさせ、形式主義やごまかし主義を克服させることは最も重要な課題である。長年の悪弊なので、その克服には大変な困難を伴う課題があるかとは思いますが、取り組まなければならないと思う。

さらに言えば、支出の実質がないのに、納品検査をしていないのにしているかのような嘘の書類を整える理由を出納する部局の方で審査せずに、書類だけで、形式だけで判断するという体質にも問題があると思う。出納する側でも、形式的な書類が整わなければ、お金を出さないというのではなく、納品検査確認を担保できる手立てがあれば、お金を出すという例外的ではあっても柔軟な行政の仕組みも検討すべきである。職員の意識改革とともに、市の会計処理のあり方や体質を変えていき、公正で正直な会計処理の適用がまかりとおるようにしていく必要があると感じた。

(委員長) 職員アンケートでは不適正な経理処理を防止するための工夫や改善すべき点として予算執行のあり方を挙げている職員が多いが、この委員会の提言でも何らかの形で予算編成のあり方についての改善を盛り込まざるを得ないと思っている。来年度の予算編成にあたって、今回の不適正経理処理の問題を念頭に置いて、例えば、昨年度に比べて多くの部署に備品費を配付したとか何か具体的な取り組みをしているかどうか。

(事務局) 職員アンケートでも経常的な予算に業務に必要な備品の予算項目がないという意見が職員アンケート意見に沢山挙がっていたので、所属で備品の節が無い場合に節を設けることができるようにし、各局に通知した。しかし、抜本的な改善はまだであり、大きくは変わっていない。

4. 提言に向けた検討

【質 疑】

(委員長) では、これまでの委員会で議論のあつた意見について、私の方から事務局に対してまとめの作成を指示していたので、事務局の方から説明をお願いします。

(事務局) (資料26の説明)

(委員長) ただいま説明のあつたこれまでの「審議のまとめ」を踏まえて、私の方で僭越ながら現時点での大まかな提言の方向性を(私案)として作成させていただきました。お手元に配布されていると思いますので、事務局から代読していただけますか。

(事務局) (これまでの審議を踏まえた提言の方向性(私案)の読み上げ)

(委員長) ただいまの説明と同じ内容になるかもしれないが、私の方からもう少し別の言葉で説明をさせていただきます。今回の不適正な経理処理の問題について、アンケート結果などを見ていると、不適正経理の背景として、一つ目はルールを知らない或いは知ろうとしないケース、二つ目は知りながら意図的に行っていたケースに分かれると思う。

それぞれの対策の基本的な考え方として、まず一つ目は、ルール自体の明確化はもちろん、ルールを全職員に周知徹底できるように、ルールの啓発方法を工夫するしかない。また知ろうとしないケースに対しては、責任を明確にしてでも知ろうとするように促すしかないと思う。

また二つ目のうち、絶対にあってはならない、自分のために行うようなケースや怠慢でルール違反を犯すようなケースに対しては、市の方で再発防止策を策定しており、この再発防止策が現時点ではそれなりに有効に機能しているように思われる。

ただ、ルール違反が分かりながら、不正目的とか怠慢からではなく、仕事のために或いは組織のために意図的にルール違反を行ってきたようなケースに関しては、なぜそのようなことが行なわれたのか、その理由がやむを得ないものなのかどうかを見極める必要がある。

そうした意味で、必要に応じて例外的にルール運用の簡素化を検討する必要があるろうし、予算制度のあり方にも何らかの改善が必要になってくると思われる。特に、予算制度の改革となるといろいろ難しい問題があり、市当局には苦渋の判断を伴うことになると思うが、長い目で見て職員のモチベーションをあげることや業績向上につながると考えてもらいたい。

そしてそのような制度の改正、見直しに踏み込んでいくことこそ、組織として取り組んでいくことを職員にも分からせ、職員のモチベーションを高めることになると思う。組織としてルール重視が最優先であることを明確化し、組織として取り組んでいこう、みんなでやっぺいこうという強い気構えがなければ、再発防止の案をつくっても表面的なものになってしまい、再発防止ができないことになる。

どんなに立派なルールを作っても、ルールを運用するのが人であり、職員である以上、職員がその気にならなければ再発防止は期待できない。

さらに、アンケート結果にもあったが、業者と結託した場合など、その気になれば人はどのようなことでもするのは間違いないことである。要は、人が仕事をすれば、問題が発生するリスクはいつも抱えているということで、組織にとってコンプライアンスは容易なことではないというのを念頭に置くべきである。

その上で今回の環境局のような事件をなるべく早期に発見し、早期に対応できるようなシステムなり体制を整備しておくことが重要である。この点も、組織として、そういった体制やシステムが実効性を持つように整備しておくという決意が必要だと思う。でなければ形骸化してしまうことになる。

以上より、本委員会の提言の視点としては、大きく分けて3点にまとめられると思う。1点目はルールの遵守を最優先とする組織方針を明確化し、周知徹底すること。2点目は、ルールの遵守を困難にしている要因を確認し、必要に応じて改善すること。3点目は、ルール違反を組織として早期に把握できるようにしておくこと。皆さんのお考えもあると思うが、現時点では私個人としてはこの3点を軸にまとめてみてはどうかと思っている。

(委員) 委員長の私案については、基本的にこの内容でよいと思う。職員の意識改革の部分については強調し過ぎるくらいでもいいと思っている。アンケート結果などから軽微な手続きの違反は許されるという意識の職員がまだいるような気がする。最終的に刑事罰を受けるかどうかは別にして、ルールに違反した内容の公文書を作っていることは間違いないのであり、虚偽公文書作成罪という立派な犯罪に該当する。また、このような行為は条例を根拠とした内部規則違反でもあり、明らかに地方公務員法違反である。すなわち地方公務員法上も懲戒対象となり、場合によっては市に対する損害賠償義務が発生することがあるという意識をちゃんと持っていただくということを、提言にもしっかり書く必要があるのではないかな。もちろん分かっている人には当たり前のことだが、まだそうではない人がいるように思う。

また、提言内容にどうかかわってくるかは分からないが、内部監査に対する評価というのは重要な項目だと思う。印象的な話になるが、地方公共団体の場合は何か不祥事が起こって、事後的に、それに必要な範囲で対策をちょっとするということの繰り返しのよう気がする。

ご存知の通り民間企業では、内部統制が会社法上でも、金融商品取引法上でも要求されているが、会社法上での内部統制とは、まさに「不祥事が会社を潰す危険性がある」「役員の責任にもかかってくる」という認識のもとで、特に日本ではリスクマネジメントとコンプライアンスを両輪にしてできた制度である。もちろんそれ以外の情報提供とか職務執行の効率化といった要素もあるが、日本の場合は不祥事を主に念頭に置いている。

神戸市のシステムを見ていると、その辺の位置づけとしての内部統制を中軸とする全体のガバナンスの認識がないまま、内部通報制度やら外部通報制度やらをやっている気がする。先ほど質問した回答で、会計室と監察室の検査がどういう関係なのかがもう一つはっきりしていない点もそうである。

資料24の他自治体の事例を見ると、「職員等の公正な職務の執行の確保に関する条例」といった、会社法と同じ発想の条例がある。神戸市もそういった全体的な認識をすべきで、その中できちんとリスクマネジメントを位置づけ神戸市にとってどういうことがリスクなのかを意識する必要がある。

例えば、今回の不適正な経理処理に関する事例はコンプライアンス違反によって起きた事件なので、法学上はコンプライアンスリスクマネジメントになるが、いわゆるヒヤリハット事例として今回の事例も含め過去の集積に基づいて分析し、リスクを予見していく、それをきちんと制度設計してモニタリングしていくといった民間企業で当然のように行われているようなことを参考にしていく必要がある。

その際に重要なのはモニタリングの機能を果たす部署を充実させることである。監査委員では常時できないので、内部監察部署としての監察室が果たす役割ということになるのかもしれないが、そのあたりを意識して我々の提言に反映させるべきだと思う。視野を大きくするという趣旨ではないが、そうした観点から見ると必要があると思う。

(委員) 1月の終わりに新たな事務処理に基づく実際の支出関係書類を閲覧したが、その結果を手短にお伝えさせていただく。

印象としては、形式的には今回の新たな事務処理に沿った書類がそろえられている。しかし、それぞれの帳票のルールにおける意味が十分理解されていないように思われた。また、運用上の改善点として経済的な調達を心がける努力が欠けている。対策としては、趣旨を徹底するという意味での研修を行うことと内部監察を強化することがあげられると思う。

内部監察に関しては、そのシステムをどのように有効に機能させていくかが重要である。場合によっては、監査事務局との連携も必要になってくる。整理が必要である。

(委員) 今回の提言について一つ強調させていただきたいのは、やはりモニタリングの強化、リスクマネジメントをどうしていくかという点である。今、他の自治体でも不適正経理が発覚する中で、内部統制をどうするかは大変重要な課題になっていると思う。ご存知の通り、国でもこの点に関する地方自治法の改正が検討されており、監査制度の見直しの契機になっているのもやはり「内部統制をもっと構築しなければならない、そのためにはどのようにモニタリングしていくのか」ということだと思う。神戸市でも、今回の事件を契機に、内部統制をどうしていくのかという点を重視し、全国的にも率先して取り組んでいる市であるとアピールできるくらいになってもらいたい。

(委員) 先ほど備品管理の重要性について述べたが、やはり地方公共団体の会計が単式簿記と言われているものであり、備品も含め資産に対する概念が、各職員においてまだまだ十分に備わっていないのではないかと委員会での検討を通して感じた。今後、自治体の会計も複式簿記へ変わっていく流れにあり、率先して取り入れているところもあるので、神戸市でも、今回資産管理の重要性を議論していく中で、複式簿記導入の検討をしてはどうかと思う。

(委員) 新たな事務処理に対する評価がまず第一に必要なと思う。個人的には、新たな事務処理は今までに比べると大変緻密で良くできていると思う。肯定的な評価を踏まえて、今後どうすればよいかという流れで進めればよいのではないかと。現在新しくできているシステムを有用なものとして

したうえで、どのように不適正経理の防止をしていくかということを考えていきたい。したがって、システムそのものの運用をしやすい制度にすることが必要であり、そのためには可能な簡素化や例外的なケースの基準化などはシステム本体のあり方ということにつながっていくのではないかと。

その上で、システムそのものを外部から支える制度も必要だと考える。まず運用している職員のモチベーションを高めることが必要であり、そのためには研修を行うことが必要である。また一括購入や計画購入などの合理的な調達システムを構築などは、外側から使いやすいシステムにしていくことも必要である。また、予算措置についても、外側から支えるシステムとして改善を行うべきではないかと。

最後に、それらが全てうまく機能しているかというモニタリングをどうするかという結論になってくると思う。具体的にこういうやり方はどうかといった意見までは、これまでの議論では出てきていないので、方向性だけでも示せれば良いと考えている。

(委員長) 時間になりましたので、まとめに入ります。

次回の委員会がおそらく最後になると思うので、本日の委員の先生方のご意見やご提案を踏まえ、提言の素案を作成していただかなければならない。まず、素案のたたき台については委員長の私が作成するというところでよろしいかと。

(各委員) 異議なし

(委員長) それでは、今月中に提言項目に関して何か具体的な意見などがあれば事務局を通じてでも構わないので、私までお寄せいただきたい。いただいた意見や本日本までの審議結果、様々な会議資料、非公式の場での議論も踏まえて、私なりに提言のたたき台となるものを作成する。

また、できるだけ委員の皆さんのお考えを集約し、反映したいので、電話やメールでのやりとりはもちろん、皆さんに直接お会いして確認すべき場面もあるかもしれない。その際には、ご協力をお願いする。以上で審議を終了する。