

神戸市経理適正化外部検証委員会

報告書

平成 23 年 5 月 11 日

目 次

第1 はじめに

- 1 不適正な経理処理の発生…………… 1
- 2 不適正な経理処理の再発防止に向けた対策の策定…………… 2
- 3 事故の再発防止策に基づく新たな物品等の専決調達事務処理（以下「新たな事務処理」）の概要…… 3

第2 当委員会の役割と活動

- 1 当委員会の設置と委員就任…………… 5
- 2 当委員会の役割…………… 6
- 3 当委員会の活動…………… 6

第3 新たな事務処理の実施状況の確認

- 1 新たな事務処理の整備状況の確認…………… 10
 - (1) 客観的変更点
 - (2) 従来の事務処理と新たな事務処理との相違点
- 2 新たな事務処理の実施状況の確認…………… 11
 - (1) 新たな事務処理の運用状況に関する各所管課での自主点検結果の確認
 - (2) 新たな事務処理の運用状況に関する職員向けアンケート結果の確認
 - (3) 新たな事務処理に基づく支出関係書類の閲覧
 - (4) 新たな事務処理に関する事業者向けアンケート結果の確認
- 3 実施状況の確認結果…………… 11
 - (1) 自主点検の結果
 - (2) 職員向けアンケートの結果
 - (3) 新たな事務処理に基づく支出関係書類の閲覧
 - (4) 事業者向けアンケートの実施結果
 - (5) 確認結果についての総括

第4 新たな事務処理の効果の検証

- 1 全体的な評価…………… 20
- 2 課 題…………… 20
 - (1) 職員の意識に係る課題…………… 20

- ① 組織風土の改革、組織としての方針の明確化の必要性
 - ② 職員の公金支出に対する正しい意識保有の必要性
 - ③ 内部統制システムの一環としての認識の必要性
 - ④ 不適正な経理処理に関与していない職員のモチベーション低下防止の必要性
 - ⑤ 職員の責務の明確化の必要性
 - ⑥ 物品に対する資産としての意識向上の必要性
- (2) 事務処理の理解に係る課題…………… 22
- ① 新たな事務処理に係る手続及び財務会計事務の理解不足解消の必要性
 - ② 事務処理のフローチャートの可視化の必要性
 - ③ 新たな事務処理の意義まで含めた理解の浸透の必要性
 - ④ 調達の相手方である事業者に対するきめ細かな周知啓発の必要性
- (3) 具体的な事務処理に係る課題…………… 23
- ① 見積合わせの必要性
 - ② 請書の運用基準の明確化の必要性
 - ③ 納品検査に関するルール改善の必要性
 - ④ 備品管理簿の整備、ルール化の必要性
 - ⑤ 物品等以外の専決調達の改善の必要性
 - ⑥ 限定的な条件を付したうえでの新たな事務処理の例外的処理許容の必要性
- (4) 予算執行に係る課題…………… 25
- ① 予算編成システムの運用改善の必要性
 - ② 予算流用手続の簡素化の必要性
 - ③ 予算節減のインセティブを高める取組の推進の必要性
 - ④ 計画的な予算執行、管理を可能にする仕組みの必要性
- (5) モニタリングに係る課題…………… 26
- ① 第三者による事後チェックを可能とする仕組みの必要性
 - ② 所管課による専決調達に対する牽制等の仕組みの必要性
 - ③ 抽出調査の実施の必要性
 - ④ 内部監察その他の制度改善の必要性
 - ⑤ 事業者の協力の必要性
- (6) 組織に係る課題…………… 28
- ① 調達部門と納品部門の分離の必要性
 - ② 市の調達事務に関する統一的な判断基準や指導の必要性

第5 再発防止に向けた提言

1 基本的な考え方	29
(1) 組織としての推進	
(2) 職員の意識改革	
(3) 効果的な再発防止策の策定～新たな事務処理を支える仕組みづくり～	
(4) 市民への説明責任	
2 再発防止に向けて速やかに対処すべき改善策についての提案	30
(1) 組織としての推進に係る提案	30
① 新たな事務処理を確実に遵守することを最優先とする組織方針の明確化	
② コンプライアンスの中核理念化	
③ 監査、監察機能を有する機関等の連携強化	
(2) 職員の意識改革に係る提案	31
① 職員の意識改革に必要な研修の実施	
② 新たな事務処理等に関する研修の継続的な実施及び研修効果を高める工夫	
③ 職員の責務の明確化、厳格化	
(3) 効果的な再発防止策の策定～新たな事務処理を支える仕組みづくり～に係る提案	32
i 事務処理の理解に係る提案	32
① 職員に対する事務処理の明確化（手続の可視化）	
② 事業者への周知啓発	
ii 具体的な事務処理に係る提案	33
① 見積合わせのルール化	
② 請書受領に関するルール化及びその徹底	
③ 納品検査方法の改善	
④ 備品台帳等の記載内容や備品以外の物品に関する管理ルールの明確化	
⑤ 物品等以外の専決調達への新たな事務処理の適用	
⑥ 事務処理の例外的処理	
iii 予算執行に係る提案	34
① 予算編成システムの運用改善	
② 予算流用手続の簡素化	
③ 予算節減のインセンティブを高める取組の推進	
④ 予算の計画的執行の仕組みづくり	
iv モニタリングに係る提案	35
① モニタリング可能な帳票類への改善	

② 所管課による専決調達に対する牽制機能の強化	
③ 抽出調査の実施	
④ 会計室と行財政局監察室との連携	
⑤ 事業者の協力義務の明確化	
v 組織に係る提案	37
① 一括調達システムの導入	
② 物品等の専決調達も含めた契約事務総括部署の設置	
③ 新たな事務処理についての相談体制の確立	
(4) 市民への説明責任に係る提案	
3 再発防止に向けた中長期的な取組についての提案	38
(1) 内部統制システムの確立に関する提案	38
① 内部統制システムの確立全般に関する提案	
② リスク管理体制・コンプライアンス体制の確立に関する提案	
(2) 会計事務処理に関する提案－単式簿記・現金主義から複式簿記・発生主義－	40
おわりに	41

〈資料〉

- 資料1 不適正な経理処理に関する経緯、取組
- 資料2 不適正な経理処理に関する緊急内部調査の概要
- 資料3 不適正な経理処理に関する緊急内部調査結果
- 資料4 事故の再発防止に向けた対策
- 資料5 新たな物品等の専決調達事務処理について
- 資料6 第1回経理適正化外部検証委員会の議論のまとめと提言に向けた今後の議論のテーマ
- 資料7 第1回 経理適正化外部検証委員会議事要旨
- 資料8 第2回 経理適正化外部検証委員会議事要旨
- 資料9 第3回 経理適正化外部検証委員会議事要旨
- 資料10 第4回 経理適正化外部検証委員会議事要旨
- 資料11 新たな専決調達事務処理に関する各所管課での自主点検結果概要
- 資料12 新たな専決調達事務処理の運用状況に関する職員向けアンケート実施概要
- 資料13 新たな専決調達事務処理に関する事業者向けアンケート実施概要
- 資料14 物品等の専決調達事務に伴う業者等対応マニュアル

第1 はじめに

神戸市（以下「市」）からの説明によれば、下記1のとおり市において不適正な経理処理に関する事実が発生し、これを踏まえて、市は、下記2及び3のとおり再発防止策を策定したことが認められる。

1 不適正な経理処理の発生〈資料1、資料2、資料3〉

環境局において、物品調達事務に携わる職員が、消耗品の架空発注等の法令違反の公金支出を繰り返し、数千万円にもおよぶ多額の損害を市に与えるという不祥事が発生した。市は、この不祥事を受け、全庁的な実態把握を行なうため、物品調達に関する経理事務について緊急内部調査を実施した。

その結果、過去6年間で、市の168の所属において、合計約2億1千万円の不適正な経理処理が行われていたことが確認された。

不適正な経理処理の内容としては、①本来、支出すべき年度の予算と異なる年度の予算で執行した支出（翌年度納入、前年度納入）や、②支出関係書類では文房具などの消耗品等を購入したこととしているのに、実際にはパソコンなどの備品が納入されているもの（差替え）、さらには、③差替えの中でも公金の支出として不適切なものや、④私的流用の疑いがあるものなどがあつた。

もともと、こういった不適正な経理処理の大半は、例えば差替えにより実際に購入した備品類等も公務に必要なものとして使用されており、客観的には公務遂行に必要な支出であったことも判明している。

【緊急内部調査集計結果】

	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	209,144,249円	2,793件	168所属

(※) 過去5年間（平成17～21年度）で各所管課において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を対象とした。

(※) 不適正な経理処理には、環境局の事件にかかる73,393,793円及び学校園にかかる1,689,508円を除く。

【不適正な経理処理の発生及び調査等の経緯】 〈資料1〉

(平成22年)

- ・ 4月中旬 : 環境局において大量にパソコンを購入しているとの情報提供に基づき、取引の多い事業者の得意先元帳の提出依頼・照合に基づき納入記録確認、環境局元職員が購入したパソコンを私的に流用し、買取業者に売却して現金を得ていたことを供述
- ・ 4月30日 : 環境局元職員による不祥事発覚を公表
- ・ 6月～7月 : 緊急内部調査（各所管課による調査）の実施（幼稚園、小学校、中学校などの学校園については7～9月に実施）
- ・ 7月～9月 : 緊急内部調査（行財政局監察室による実地調査）の実施、調査結果取りまとめ
- ・ 9月10日 : 不適正な経理処理に関する緊急内部調査結果報告書を公表

2 不適正な経理処理の再発防止に向けた対策の策定 〈資料4〉

不適正な経理処理は市民の信頼を裏切るものであり、二度と不適正な経理処理を発生させないために職員で構成する市内部の検討委員会での議論を踏まえ、平成22年6月に市として「事故の再発防止策」を策定した。

事故の再発防止策（概要）

平成22年6月11日策定

1 物品調達手続の透明化の推進

①物品発注手続の明確化

- ・ 発注の際の所属長による事前承認の徹底
- ・ 発注書等の書面による発注依頼の徹底
- ・ 契約書として運用している標準仕様の見積書のあり方の見直し

②物品調達の適正な受注ルールの整備

(ア) 事業者対応のルールづくり・・「物品等の専決調達事務に伴う業者等対応マニュアル」の策定

(イ) 事業者への物品調達に関するルールの周知啓発

(ウ) 内部検査等に対する事業者への協力要請・・検査時の帳簿類の情報提供等

2 物品等の納品立会及び検査の確実な実施の確保

①事業者から徴収した納品書の活用等

- ・ 事業者の納品書による検査調書の作成（標準仕様の納品書兼検査調書の見直し）

②納品立会及び検査の徹底

- ・ 納入物件と納品書等の複数の職員による照合確認の徹底

3 内部牽制機能（検査等）の充実・強化

①外部有識者もメンバーに加えた特別内部検査の実施

②抜き打ち検査等、内部統制機関によるチェック機能強化

- ・事業者の帳簿類等との照合確認や聞き取りなどを実施

③自主監査、相互監査の強化

- ・自主監査における契約事務に関するチェック実施の必須化等

4 再発防止策の実効性を担保するための方策

①職員への意識啓発の徹底

- (ア)再発防止策を周知徹底するための職場研修
- (イ)各種研修での意識啓発の徹底
- (ウ)経理処理に関する相談体制の充実

②不正な事務執行に関する事業者からの通報制度の創設（平成22年9月1日より実施）

- ・事業者に対して、白紙の支払関係書類の提出など職員から不適切な事務処理の要求があった場合に、事業者からの通報窓口を設置。窓口については市外部の第三者への委託
- ・故意又は過失により不適正な事務処理に関与した事業者に対する契約制限

③適切なジョブ・ローテーションの徹底

5 今後の検討課題

①物品調達に関する発注状況等のモニタリングの仕組み

- ・物品等の発注状況に関して所属においてモニタリング、情報共有できるシステム構築に向け検討

②物品調達のあり方

- ・他自治体での取組みなども参考に、より公正かつ効率的な物品調達のあり方について検討

3 事故の再発防止策に基づく新たな物品等の専決調達事務処理（以下「新たな事務処理」）の概要（資料5）

専決調達とは、各所管課長がその権限に基づき実施する契約のことであるが、専決調達を利用した環境局での私的流用の発生要因として、「事故の再発防止策」では、①本来であれば発注前に所管課長の承認を経て発注すべきであるにも関わらず、事実上、その承認を得ることなく発注が行なわれていたこと。また、②複数職員によって現物検査するというルールが遵守されていなかったこと。さらには、③書類の記載や必要書類の添付漏れなどの書面上のチェックが中心であり、実質的なチェック体制の甘さがあったことなどと分析し、これに基づき、以下の点を要素とする新たな事務処理を平成22年7月から実施している。

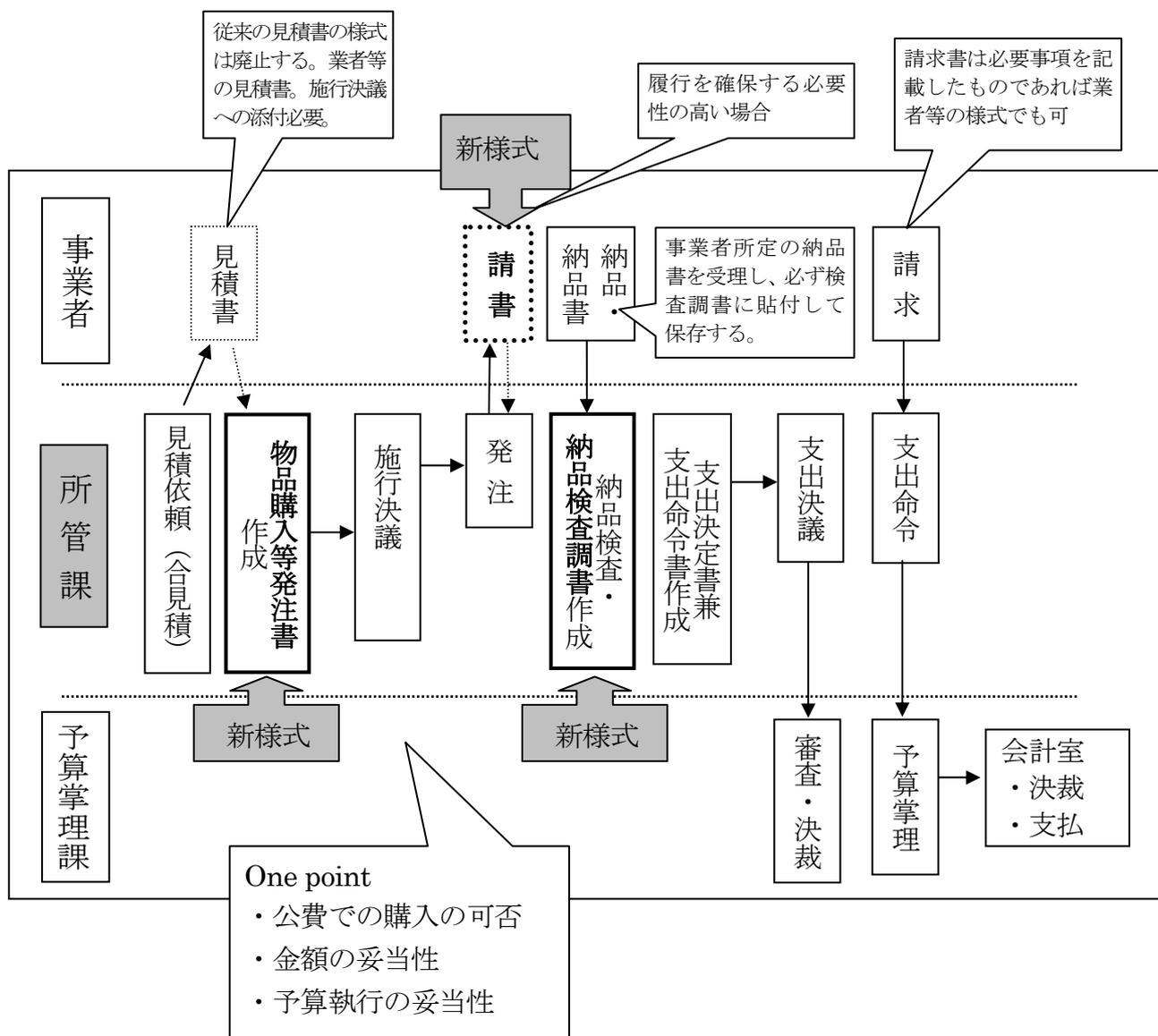
(物品購入等発注書の策定—口頭発注の禁止—)

物品発注手続の明確化を図るため、新様式の「物品購入等発注書」を策定し、口頭での発注を禁止するとともに、内部での事前決議を得た「物品購入等発注書」の写しを調達の相手方である事業者に送付することをルール化した。

(市の標準様式の見積書・納品書兼検査調書を廃止し、事業者の任意様式の納品書による納品検査)

物品等の納品立会及び納品検査の確実な実施を図るため、従来の市標準様式の支出関係書類を廃止し、事業者の任意様式の見積書及び納品書を徴集することとした。また、徴集した納品書を活用して検査調書を作成することとした。

〈職員向け研修資料「事故の再発防止に向けた新たな専決調達事務処理」から抜粋〉



第2 当委員会の役割と活動

1 当委員会の設置と委員就任

当委員会は、平成22年10月20日に、市における不適正な経理処理の再発防止策の実施状況を確認し、その効果を検証するとともに、さらに実効性の高い再発防止策の策定や経理事務の適正化を推進するため、専門的な見地から幅広く意見や提言を行うために設置され、委員として5名が当委員会の役割を果たすために市長から委嘱を受けた。

【神戸市経理適正化外部検証委員会開催要綱】

平成22年10月20日

市長 決定

(目的)

第1条 本市における不適正な経理処理の再発防止策の実施状況を確認し、その効果を検証するとともに、さらに実効性の高い再発防止策の策定や経理事務の適正化を推進するため、専門的な見地から幅広く意見、提言を行うため外部の有識者で構成する「神戸市経理適正化外部検証委員会（以下「委員会」という。）」を開催する。

(委員の委嘱等)

第2条 委員会は、市長が委嘱する有識者（別紙）により構成する。

2 委員の任期は、平成23年3月31日までとし、必要に応じて延長することができる。

(委員長)

第3条 委員会には委員長を置く。

2 委員長は委員の中から市長が指名する。

3 委員長は委員会を総理する。

4 委員長は必要に応じ関係者の出席を求めることができる。

(会議)

第4条 委員会の会議は、必要に応じて市長が招集する。

(秘密を守る義務)

第5条 委員は、第2条の事務を処理する上で知り得た秘密を他に漏らしてはならない。

その職を退いた後も同様とする。

(庶務)

第6条 委員会に関する庶務は、行財政局行政監察部監察室において処理する。

(雑則)

第7条 この要綱に定めるもののほか、委員会の運営に関し必要な事項は、別に定める。

附 則

この要綱は、平成22年10月20日から施行する。

《別紙》

「神戸市経理適正化外部検証委員会」委員名簿

(五十音順、敬称略)

伊 東 武 是 (弁護士)

上 谷 佳 宏 (弁護士)

大 内 ますみ (弁護士)

奥 谷 恭 子 (公認会計士)

清 水 涼 子 (関西大学大学院会計研究科教授・公認会計士)

2 当委員会の役割〈資料6〉

当委員会は、第2回委員会において、当委員会の主な役割を次のとおりとすることを確認した。

(1) 新たな事務処理の実施状況の確認

⇒策定時の計画どおりに実施されているのかどうか。とりわけ新たな事務処理の全所管課での実施状況を確認

(2) 新たな事務処理の効果の検証

⇒不適正な経理処理の再発防止として効果的な施策となっているかどうか。

(3) 再発防止に向けた提言

3 当委員会の活動〈資料7、資料8、資料9、資料10〉

当委員会の主な活動は、つぎのとおりであるが、このほか、適宜、電話や電子メール等により意見交換等を行なった。なお、委員会は公開で実施した。

《委員会の開催状況》

[第1回委員会]

□開催日時：平成22年11月12日（金）午前9時30分～午前11時50分

□議題

- ・市における不適正経理に関するこれまでの経緯
- ・不適正な経理処理に関する緊急内部調査結果やその発生要因等
- ・新たな事務処理を含めた再発防止策の内容、取組

[第2回委員会]

□開催日時：平成22年12月27日（月）午前9時30分～午前11時35分

□議題

- ・第2回委員会以降の審議の進め方
- ・新たな事務処理に関する各所管課での点検結果、他自治体での専決調達の仕組み
- ・市における内部統制の仕組み、再発防止策に基づく外部通報制度や特別内部検査

[第3回委員会]

□開催日時：平成23年1月17日（月）午前10時00分～午前11時30分

□議題

- ・再発防止策や経理事務処理に関する職員の意識啓発の取組
- ・新たな事務処理の運用状況に関する職員向けアンケートの中間報告

[第4回委員会]

開催日時：平成23年2月14日（月）午後1時00分～午後3時00分

議題

- ・新たな事務処理の運用状況に関する職員向けアンケートの集計結果
- ・これまでの審議のまとめ
- ・提言に向けた方向性

[第5回委員会]

開催日時：平成23年3月23日（水）午前9時30分～午前11時30分

議題

- ・新たな事務処理に関する事業者向けアンケートの集計結果
- ・報告書の検討

《委員会以外の活動状況》

○委員会の運営方法等に関する連絡会

日時：平成22年12月10日（火）午前10時00分～午前12時00分

日時：平成23年3月7日（月）午前9時00分～午前11時00分

日時：平成23年3月16日（水）午前9時30分～午前11時40分

日時：平成23年4月7日（木）午前9時00分～午前11時

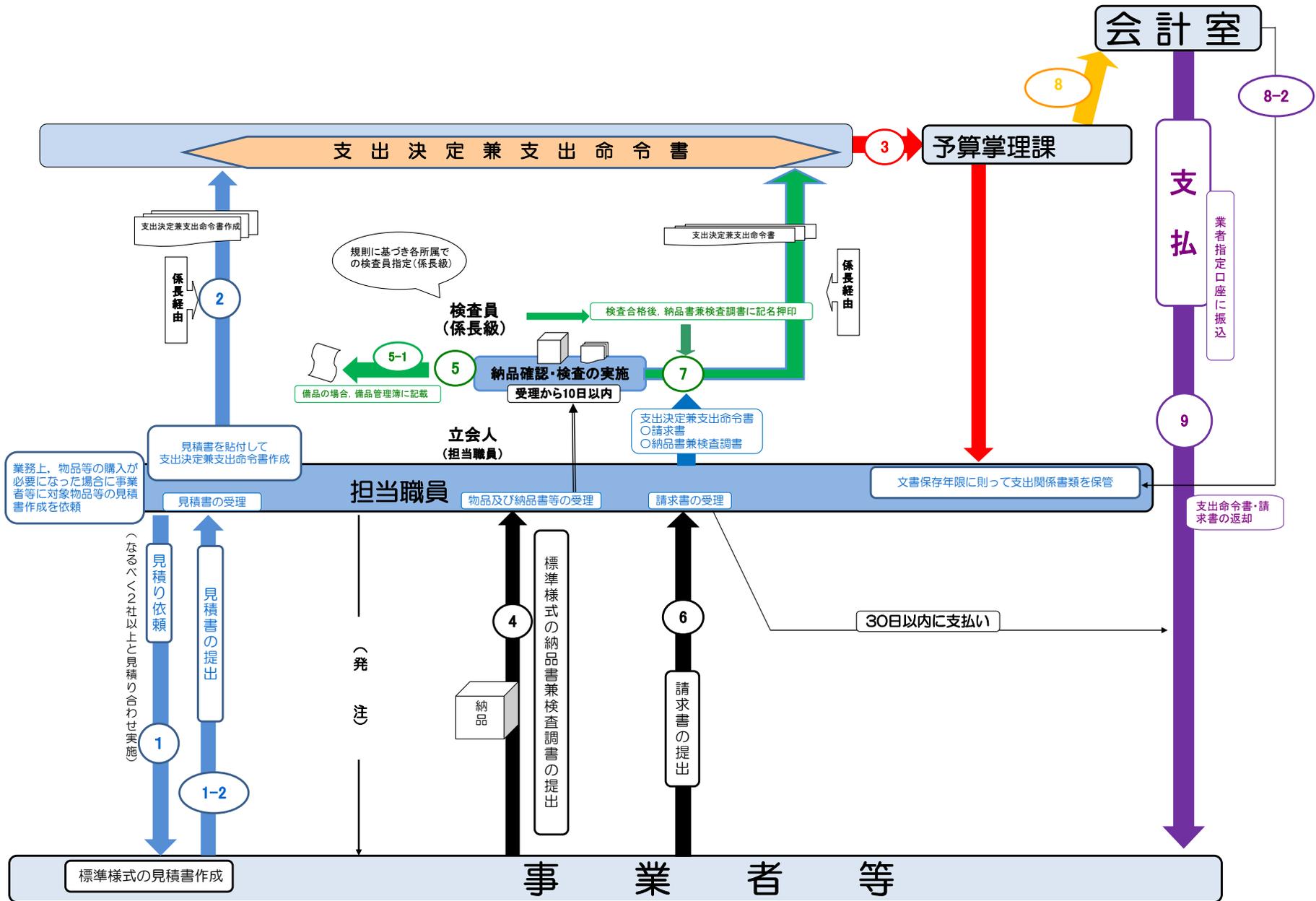
○新たな事務処理の運用状況に関する職員向けアンケートの閲覧

日時：平成23年1月11日（火）

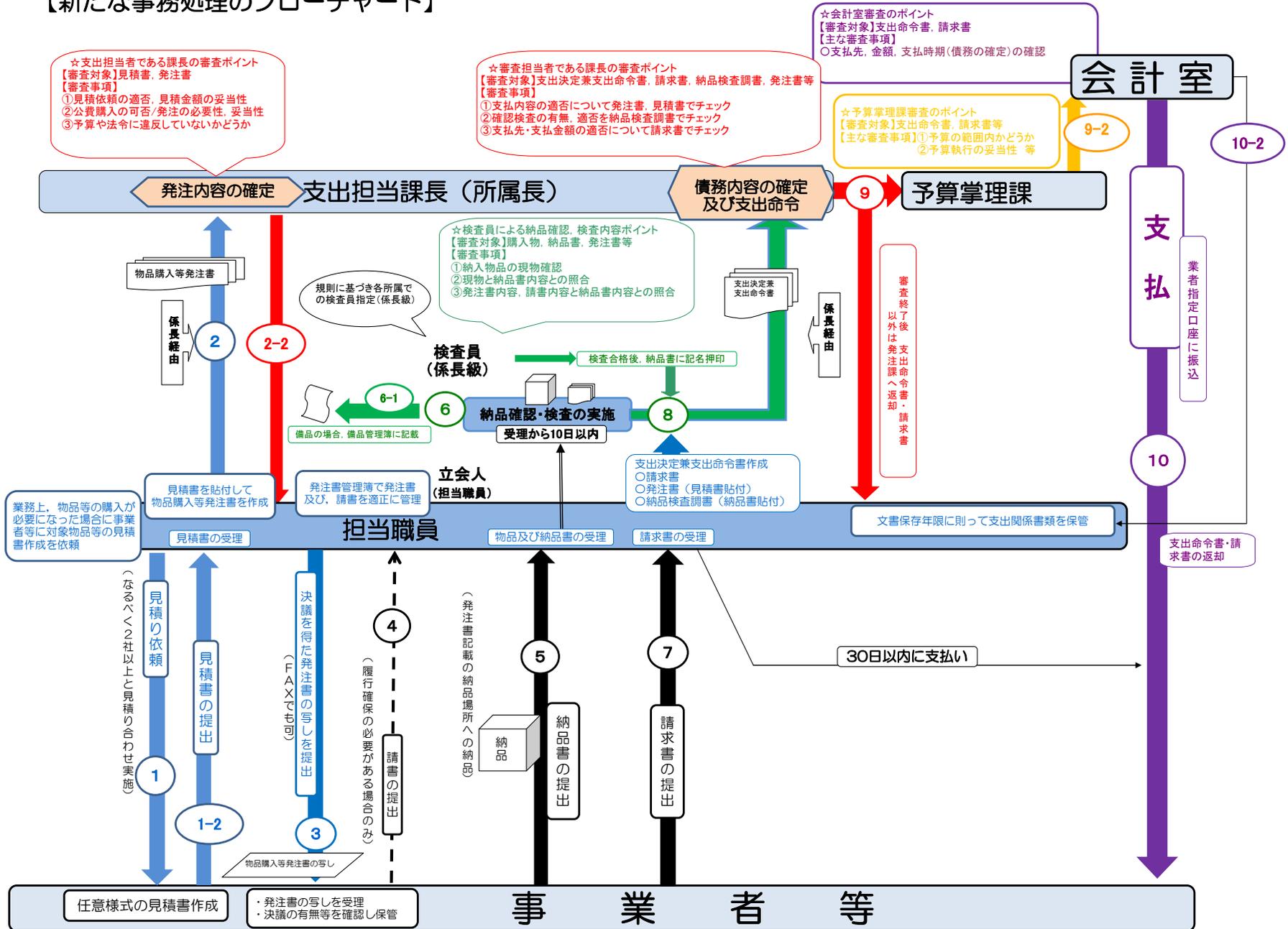
○新たな事務処理に基づく支出関係書類の閲覧

日時：平成23年1月31日（月）

【従来の事務処理のフローチャート】



【新たな事務処理のフローチャート】



第3 新たな事務処理の実施状況の確認

当委員会では、下記のとおり、まず、新たな事務処理の整備状況の確認のため、新たな事務処理と従来の事務処理を比較検討して客観的変更点及び相違点を把握したうえで、新たな事務処理の実施状況の確認作業を行った。

1 新たな事務処理の整備状況の確認

(1) 客観的変更点

新たな事務処理と従来の事務処理との間において、基本的な事務処理の構造自体に変更はない。しかし、複写式の市の標準様式（見積書(a)、納品書(b)、請求書(c)の三点セット。以下「標準様式」という。）を廃止したこと、発注時と支払時の決裁書類を分けたこと、支出決定兼支出命令書の審査をはじめ各段階の必要手続を明確化したことにおいて大きな変更がある。具体的には、次のとおりである。

表1 事務処理の主な変更点

段階	従来の事務処理	新たな事務処理
見積	標準様式あり	事業者の任意様式（以下、任意様式）による見積書が必要
発注	<ul style="list-style-type: none"> 支出決定兼支出命令書(物品専決調達決議を兼ねる)に見積書(a)を添付し、発注前に決裁 口頭発注が可能 	<ul style="list-style-type: none"> 物品購入等発注書に見積書を添付し発注前に決裁 物品購入等発注書の写しを発注先（事業者）へ送付する。
請書	省略（標準様式の見積書に請書機能を持たせていた）	履行確保の必要がある場合のみ発注先（事業者）から入手
納品 検査	<ul style="list-style-type: none"> 標準様式あり 検査員及び立会人が実施 	市の様式に任意様式による納品書を貼付、複数の職員が実施
請求	標準様式あり（但し、要件を満たせば任意様式可）	任意様式による（標準様式も可）
支払	<ul style="list-style-type: none"> 納品検査後、支出決定兼支出命令書は、見積書、納品書兼検査調書(b)及び請求書(c)とともに支払手続に回される。 	<ul style="list-style-type: none"> 発注～納品、検査終了後、支出決定兼支出命令書を作成 支出決定兼支出命令書の審査では、支出決定兼支出命令書と見積書、発注書、納品書、納品検査調書、請求書と照合し、決裁後に支払手続に回される。

(a)～(c)は複写式。下線 () を引いたものは決裁文書。

(2) 従来の事務処理と新たな事務処理との相違点

従来の事務処理では、下記の点を指摘できる。

- ①見積～請求までの一連の書類について、職員が事業者の代表者印が押印された標準様式を入手して自ら記載すれば、事業者との間で(a)、(b)、(c)の書類のやり取りは必ずしも必要なかった（口頭のみで完結できた）。
- ②発注前に決裁された支出決定兼支出命令書に納品書兼検査調書(b)を添付して支払

手続に回すが、納品検査が形骸化していれば誰もチェックをかけることができなかつた。

これに対して、新たな事務処理では、標準様式の廃止により1人の人間がすべての必要書類を容易には作成できなくなつた。また、適正な調達であるかどうかについて複数の人間が重層的に確認する体制となつた。

2 新たな事務処理の実施状況の確認

当委員会は、以下の方法で、新たな事務処理の実施状況の確認を行った。

(1) 新たな事務処理の運用状況に関する各所管課での自主点検結果の確認〈資料11〉

当委員会は、市に対して、全所管課等（約400）において新たな事務処理の運用状況に関して、口頭で相手方への発注を行なっていないかなど18の点検項目について、所管課長等が点検者となり、新たな事務処理実施後の支出関係書類等をチェックするように依頼し、市から点検結果の報告を受けた。

(2) 新たな事務処理の運用状況に関する職員向けアンケート結果の確認〈資料12〉

当委員会は、市に対して、新たな事務処理の運用状況や新たな事務処理の有効性、不適正な経理処理を防止するための提案などの項目に関する新たな事務処理に携わる職員（担当職員、係長級職員、所管課長等）向けアンケートの実施を依頼し、約2,700名の職員からの回答について、市からその内容や集計結果の報告を受けた。

(3) 新たな事務処理に基づく支出関係書類の閲覧

当委員会は、市が再発防止策に基づき実施している外部通報制度により通報のあつた所管課及び他の一部所管課の支出関係書類を閲覧し、新たな事務処理の運用方法等について問題点はないかどうかをチェックした。

(4) 新たな事務処理に関する事業者向けアンケート結果の確認〈資料13〉

当委員会は、市に対して、事業者向けアンケートの実施を依頼し、295の事業者からの回答について、市からその内容や集計結果の報告を受けた。

3 実施状況の確認結果

上記2の確認作業の結果は、次のとおりである。

(1) 自主点検の結果

不適正の点検項目数が4個と回答した所管課が2（全体の0.5%）、3個と回答した所管課が4（全体の1%）、2個と回答した所管課が7（全体の1.7%）、1個と回答した所管課が29（全体の7.3%）であった。

(2) 職員向けアンケートの結果（以下「職員アンケート」）

職員アンケートでは、回答した職員の約8割が新たな事務処理が不適正な経理処理の防止に有効であると回答し、その意義を認めていると思われる。

しかし、同アンケートでは、新たな事務処理の開始後も、口頭発注を行なったことがあると回答した職員が全体の5.6%、また、同じく全体の25%の職員が事業者から見積書、納品書、請求書の必要事項が未記入のものの提出を受けたことがあると回答（主な未記入項目は日付や登録債権者番号等）している。そのほか、納品検査に関しては、複数職員による納品検査を実施しなかったことがあると回答した職員が全体の9.6%、現物検査していないのに検査員として記名押印したことがあると回答した職員が全体の11.1%であった。

これらの数字からは、新たな事務処理が厳正にルールどおり運用されているとはいえない実態がうかがわれる。

また、担当職員アンケートでは、従来の事務処理と比較して新たな事務処理は事務負担や業務量が増えたとの回答が約8割と高率である。ただ、その理由として最も多く挙げられていた発注書による決議は、従来の事務処理においても、発注前の所管課長による承認手続として遵守すべきルールであり、従来の事務処理がいかに形骸化していたかをうかがい知ることができる。

さらに、新たな事務処理が不適正な経理処理の防止に有効であるとの回答を回答者の職階別で見ると、係長級職員、課長級職員が全体のそれぞれ93.3%、95.9%となっている反面、担当職員は全体の79.8%であり、実際に新たな事務処理を運用する担当職員が事務処理の負担感を抱く一方で、新たな事務処理の有効性に対して疑義を持っていることが推察できる。

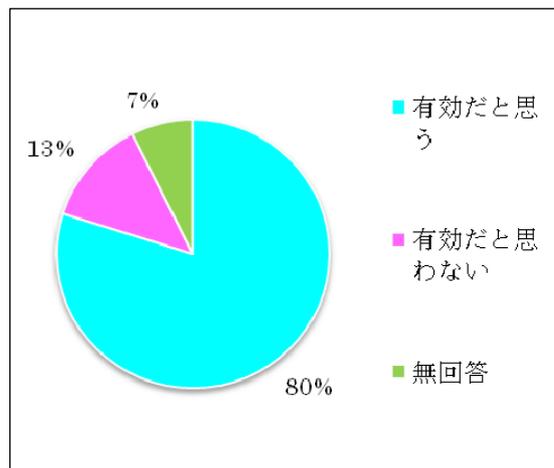
他方、所管課長へのアンケート結果では、従来の事務処理では、支払時点においてしかチェックできなかったが、新しい事務処理の開始後は、発注前に調達物品の必要性や金額の妥当性、見積合わせの実施をチェックし、具体的な指示を行うなど担当職員とのコミュニケーションの頻度が増えたという意見や、調達事務に関して担当職員

どうしが議論する機会が増えたという意見もあり、新たな事務処理の運用をきっかけに職場において書面だけでなく実質的なチェックの取組が生まれていると思われる。

【職員アンケートより抜粋】

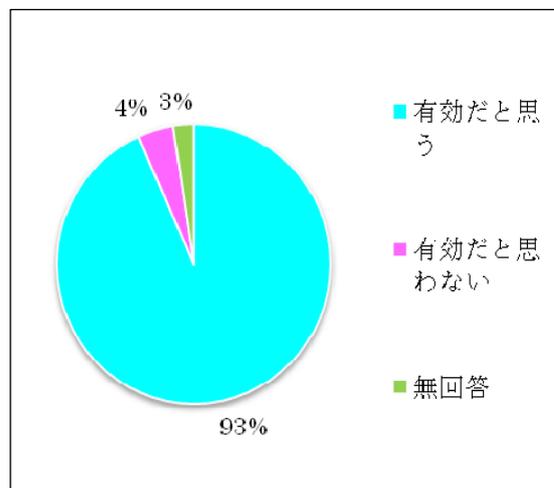
Q 新しい事務処理は不適正な経理処理を防止する上で有効だと思うか。(担当職員)

回答数	1,409	(%)
① 有効だと思う	1,125	79.8%
② 有効だと思わない	180	12.8%
無回答	104	7.4%



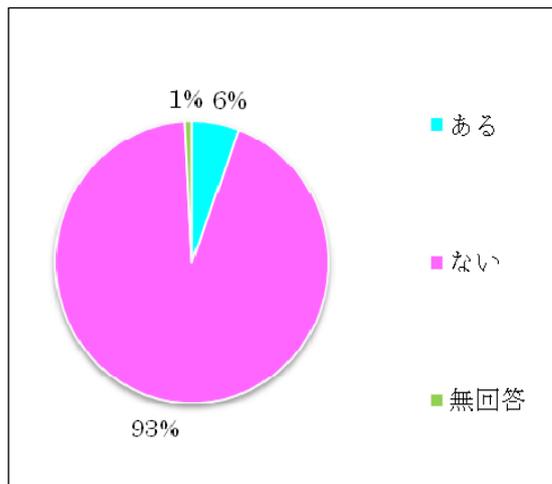
Q 新しい事務処理は不適正な経理処理を防止する上で有効だと思うか。(係長級職員)

回答数	614	(%)
① 有効だと思う	573	93.3%
② 有効だと思わない	26	4.2%
無回答	15	2.4%



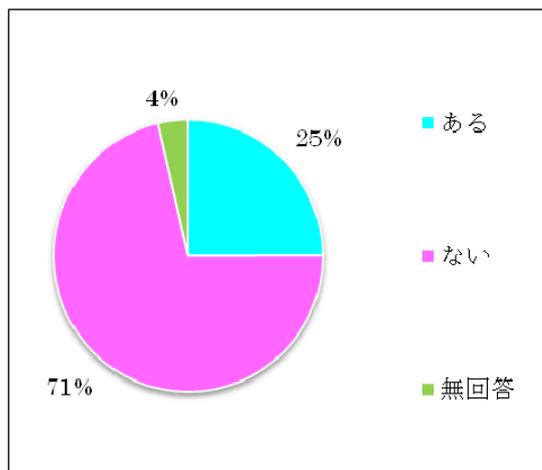
Q 口頭で発注を行ったことがあるか。(担当職員)

	回答数	1,409	(%)
①	ある	79	5.6%
②	ない	1,318	93.5%
	無回答	12	0.9%



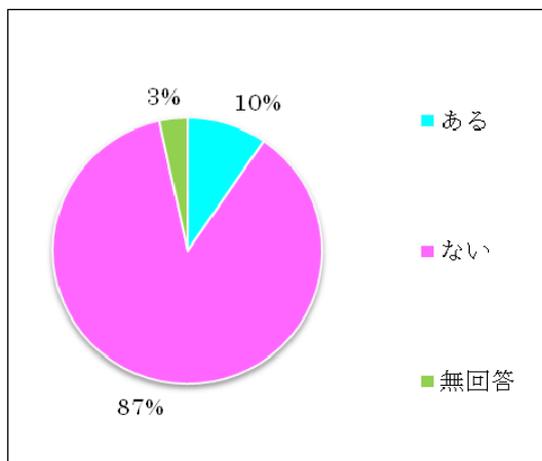
Q 業者から支出関係書類である見積書、納品書、請求書の必要事項が未記入のものの提出を受けたことがあるか。(担当職員)

	回答数	1,409	(%)
①	ある	352	25%
②	ない	1,005	71.3%
	無回答	52	3.7%



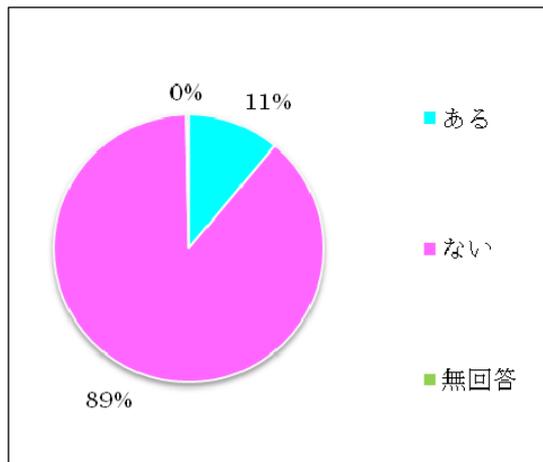
Q 納品検査に関して複数職員で行っていないケースがあるか。(担当職員)

	回答数	1,409	(%)
①	ある	135	9.6%
②	ない	1,226	87%
	無回答	48	3.4%



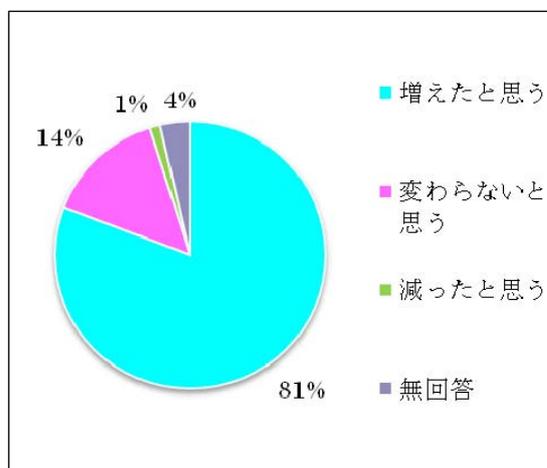
Q 検査員として現物検査していないのに検査員の記名押印をしたことがあるか。(係長級職員)

	回答数	614	(%)
①	ある	68	11.1%
②	ない	544	88.6%
	無回答	2	0.3%



Q 新しい事務処理について従来の事務処理と比較して業務量や負担が増えたと思うか。(担当職員)

	回答数	1,409	(%)
①	増えたと思う	1,138	80.8%
②	変わらないと思う	202	14.3%
③	減ったと思う	18	1.3%
	無回答	51	3.6%



(3) 新たな事務処理に基づく支出関係書類の閲覧

閲覧の結果、形式的にはほぼ新たな事務処理に従った事務処理がなされていた。

しかし、発注書の発注日等の日付の記載が無いものや、所管課長による訂正印が押印されていないもの、納品書の立会、検査した職員の記名押印が抜けているものなどが散見された。

また、事業者の納品書と当該納品書が貼付されている検査調書の両方に記名押印されている事例や、納品書に記名押印の余白があるのに、当該納品書が貼付されている検査調書に記名押印されている事例があった。

さらに、新たな事務処理の制度目的や運用方法に関して正確な理解が浸透していないのではないかとと思われる事例もあった。

(主な事例)

- ・見積書は入手しているが、発注書に添付されていない事例があった。
- ・物品購入等発注書の代替として事業者独自様式の注文書を使用して発注しているケースにおいて、発注日の記載がないものや納入期日の記入がない事例があった。
- ・納入期限の日付を修正した跡があるが、訂正印が押印されていない事例があった。

発注管理簿、物品管理簿に関しては、管理簿そのものが作成されていない場合や、作成されていても、発注日の記載が抜け、発注日付順に記載されていないなど、発注簿を作成する意義が理解されていないのではないかとと思われる事例が散見された。

また、備品管理簿に関して、備品とすべき物品の記載が無いなど適切な運用がなされていない事例があった。

(4) 事業者向けアンケートの実施結果（以下「事業者アンケート」）

事業者アンケートでは、新たな事務処理に関するルールのうち、事業者の任意様式である納品書を利用して市が納品検査を実施しているということや、新たに「請書」の様式が策定されたことを知らないと回答した事業者が、回答した事業者全体のそれぞれ 14.6%、45.1%となっている。不適正な経理処理を防止するために最も重要な納品検査の実施には、納品書は欠かせない書類であることが事業者側に十分に伝わっていないこと。また、「請書」に関しては、市に提出したことが無いという事業者が全体の7割を超えているという結果からも、ほとんど活用されていないことが推察できる。

次に、不適正な経理処理の再発防止のために市が実施する内部調査への協力の可否に関して、条件付きで協力するとの回答も含め、回答全体の92.5%が協力するとの回答であった。他方で、業務に支障が出る等の理由から協力しないと回答した事業者もいた。

新たな事務処理を含む市の契約事務に関する事業者向けの情報発信方法に関しては、改善すべきとの回答が全体の5割であり、情報発信の方法として、ダイレクトメールや電子メールなどの方法がわかりやすいとの回答が比較的多かった。

発注方法や物品調達に関して、市が取り組むべき点に関する自由意見、提案等では、新たな事務処理の運用に関して、所管課によって解釈が異なるなど、市としての統一的な解釈運用がなされておらず、事務処理方法の統一化、その徹底を図るための仕組みが必要であるという意見が多かった。

また、見積合わせの方法を明確化、透明化すべきという意見や見積書、納品書、請求書の記載事項に関する改善を求める意見が多かった。

さらに、新たな事務処理に関する十分な説明もなく、上からの目線で事業者に一方的に対応を求める職員の態度について改善を求める意見も少なくなかった。市では、新たな事務処理の開始時に、調達相手である事業者との応対に際して、丁寧かつ十分な説明責任の徹底など留意すべき主な事項をマニュアル化した「物品等の専決調達事務に伴う業者等対応マニュアル」〈資料14〉を策定しているが、職員への周知が徹底されていないと推察できる。

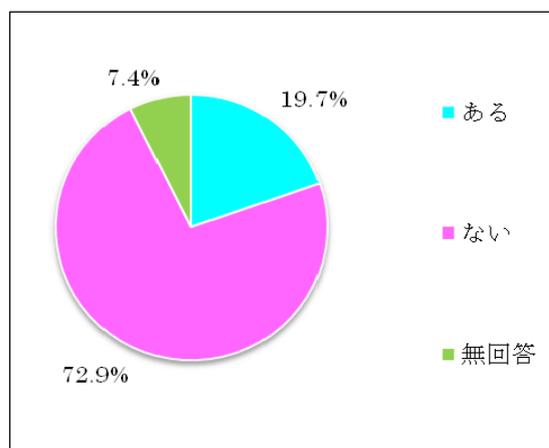
【事業者アンケートより抜粋】

Q. 新たな事務処理に関して、知らないルール（複数回答）

回答数	408	回答事業者数(295 事業者) に占める割合 (%)
① 新たな書類「物品購入等発注書」を策定し、承認印を押印した発注書を発注先に送付する必要があること	30	10.2%
② 市標準様式の「見積書」「納品書」が廃止され、発注先の任意様式になったこと	27	9.2%
③ 上記「納品書」を利用し、納品検査を実施していること	43	14.6%
④ 発注先から職員への未記載の「見積書」「納品書」「請求書」の受領を禁止していること	24	8.1%
⑤ 新たに「請書」の様式が策定されたこと	133	45.1%
全て知っている	151	51.2%

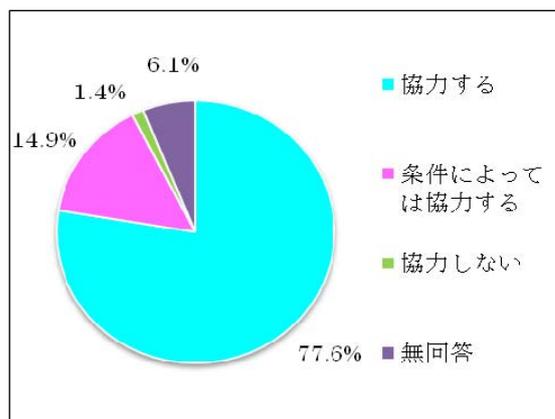
Q. 請書の提出の有無

回答数	295	(%)
① ある	58	19.7%
② ない	215	72.9%
無回答	22	7.4%



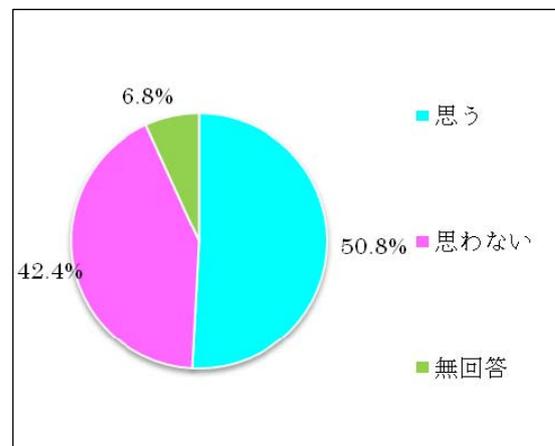
Q. 不適正経理の再発防止のための内部調査の際の協力について

回答数	295	(%)
① 協力する	229	77.6%
② 条件によっては協力する	44	14.9%
③ 協力しない	4	1.4%
無回答	18	6.1%



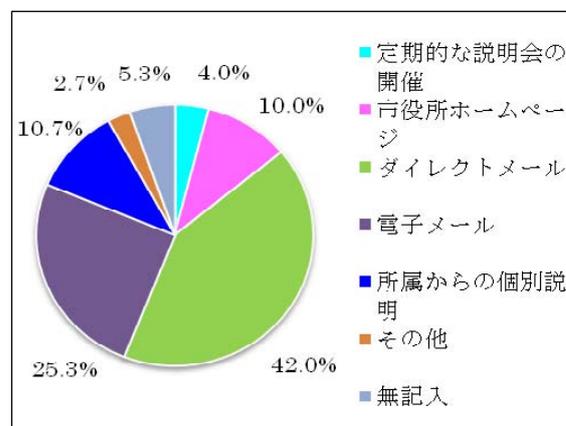
Q. 新たな事務処理を含む市の契約事務に関する情報発信方法を改善すべきかどうか

回答数	295	(%)
① 思う	150	50.8%
② 思わない	125	42.4%
無回答	20	6.8%



Q. どのような方法で情報発信するのがわかりやすいか。

回答数	150	(%)
① 定期的な説明会の開催	6	4.0%
② 市役所ホームページ	15	10.0%
③ ダイレクトメール	63	42.0%
④ 電子メール	38	25.3%
⑤ 所属からの個別説明	16	10.7%
⑥ その他	4	2.7%
無記入	8	5.3%



(5) 確認結果についての総括

以上の確認結果から、一部の職場や職員、そして、事業者には、未だ新たな事務処理の意義及びその内容が正確に理解されておらず、その結果、新たな事務処理の運用が適切になされず、新たな事務処理が有効に機能していない部分があるものと認められる。

第4 新たな事務処理の効果の検証

1 全体的な評価

当委員会は、新たな事務処理は、以下に述べるように、基本的には不適正な経理処理の再発を防止する仕組みとして有効なものであると評価する。

すなわち、新たな事務処理には、第3の1の記載及びフローチャートが示すように、その仕組みに次のような特徴がある。

- ① 発注先（事業者）との間で、見積書（フローチャート $\boxed{1-2}$ ）、発注書（同 $\boxed{3}$ ）、納品書（同 $\boxed{5}$ ）、請求書（同 $\boxed{7}$ ）の書面の授受を求め、口頭発注だけによる取引を禁じたこと。
- ② ①に実効性を持たせるために、標準様式を廃止し、事業者の任意様式を基本としたこと。
- ③ 発注内容の確定（A）、納品検査（B）、支出決定兼支出命令書の審査（所管課長（C）、予算掌理課（D）及び会計室（E））の各段階における審査事項を明確にし、複数の人間によって重層的に確認する体制としたこと。

これらの仕組みにより、承認を得た物品のみが発注され、発注されたとおりの物品が納品され、それらが再度確認されたうえで支払手続に回されることが担保される。従って、これらの仕組みがルールに則して運用されている限り、不適正な経理処理の防止に効果があるものと考えられる。

ところで、再発防止策は、その策定自体が目的ではなく、有効に機能させるためには、制度設計どおりに運用することが必須である。

しかしながら、第3の(5)で述べたとおり、一部の職場や職員、そして、事業者には、未だ新たな事務処理の意義及びその内容が正確に理解されておらず、その結果、新たな事務処理の運用が適切になされず、新たな事務処理が有効に機能していない部分があるものと認められた。

具体的には、次のような課題を指摘することができる。

2 課題

(1) 職員の意識に係る課題

① 組織風土の改革、組織としての方針の明確化の必要性

新たな事務処理の開始後も、納品検査というルールを遵守していないにもかかわらず

ず、書類上は納品検査したかのような体裁を整え、支出審査も通っている処理が少なからず行われている。これは重大な問題である。

ルールの形骸化を広めてきた組織風土を改革するためには、組織として、今回の不適正な経理処理の発生を真摯に反省し、不適正な経理処理の再発を許さないという強い決意のもとで、新たな事務処理を確実に遵守しなければならないという方針を明確化することが必要である。

② 職員の公金支出に対する正しい意識保有の必要性

市民から徴収した税金を財源にする市の調達事務においては、たとえ1円であっても、適正な手続を遵守して執行すべきものである。適正な手続の遵守により、事務の流れの中で、誰が、いつ、何をしたかが明らかになり、責任の所在が明確になって、第三者のチェックを容易にし、ひいては市民への説明責任を果たすことにつながるからである。今回の新たな事務処理はこの目的に沿うものであり、確実に遵守することに意義がある。しかしながら、着服や私的流用といった不正行為さえ防止できればルールに多少違反しても構わないという意識を有する職員が依然として存在する。

このような公金支出に対する職員の間違った意識を払拭し、正しい意識を持ってもらうことが必要である。

③ 内部統制システムの一環としての認識の必要性

内部統制システムの整備は、民間企業では当然のことと認識されている。そして、民間企業以外の組織であっても、コンプライアンスとリスクマネジメントを核とする内部統制システムを整備しない組織は、社会からの信頼を失い、組織自体の崩壊を招くという認識も一般化しつつある。このような意味において、新たな事務処理は、コンプライアンスとリスクマネジメントに強く関係するものとして、市における内部統制システムの一環を構成するものであり、これを適切に運用することができなければ、市という組織の存立自体にも影響を及ぼしかねない。しかしながら、そのような観点からの理解が十分ではなく、単なる事務手続の変更程度の認識しか有していないとの印象をもたざるを得ない職員も存在する。

以上の観点から、内部統制システムの一環である新たな事務処理の位置づけについて職員に徹底していく必要がある。

④ 不適正な経理処理に関与していない職員のモチベーション低下防止の必要性

従来の事務処理のもとでも適正な手続に基づき調達事務を実施し、今回の不適正な経理処理にも関与していない職員の中には、新たな事務処理は職員に対して過剰な事務処理を要求し、事務負担の増、業務効率の低下を招くものであり、不必要であるとの意見を有する者がいる。しかし、こういった職員も含めた全ての職員が厳格に新たな事務処理を運用していかなければ抜け穴が生じてしまい、不適正な経理処理の再発の危険性が生じる。

したがって、全ての職員に対して新たな事務処理の確実な履践を促すように、職員のモチベーションを高める啓発が必要である。

⑤ 職員の責務の明確化の必要性

職員の中には、新たな事務処理の意義を正確に理解せず、私的流用といった不正な行為をしていなければ、その責任は、決して重いものではないと考える者がいる。

公金を扱っているという職員の自覚を促すため、新たな事務処理に携わる職員のそれぞれの役割内容に応じて、賠償責任など法律上の責任を明確にし、違反者に対する制裁を徹底するなどの仕組みが必要である。

⑥ 物品に対する資産としての意識向上の必要性

備品管理簿の記載内容や方法が不明確であり、また備品以外の物品の管理方法もあいまいである。

物品も現金と同様の資産であり、管理の重要性を職員に意識づける必要がある。

(2) 事務処理の理解に係る課題

① 新たな事務処理に係る手続及び財務会計事務の理解不足解消の必要性

職員アンケートでは「事務処理の流れが分からない。」「教育や研修を受けていない。」「意図的ではなく新たな事務処理に違反する処理をやってしまう可能性があった。」という意見が散見された。また、実際の支出関係書類を閲覧すると、一部の所管課では発注管理簿に記載された支出関係書類が抜け落ちており、きちんと整理されていないことも判明した。新たな事務処理を含む財務会計事務全体の体系的な理解が徹底できていない印象がある。

職員に対して、新たな事務処理を含む財務会計事務全体の体系的な理解を促す必要がある。

② 事務処理のフローチャートによる可視化の必要性

調達事務の各段階における関係職員の役割が適正に果たされていなかったことが、不適正な経理処理を引き起こす一因となったと思われるが、その原因の一つとして、関係職員に事務処理の流れが分かりにくかったことが考えられる。

新たな事務処理における各段階での支出関係書類について、検査の実施など、どの職員がどのような役割を果たし、決裁するのか、その責任の所在や審査などの役割内容を明示したフローチャートを策定し、フローチャートに基づいた事務執行を徹底することが必要である。

③ 新たな事務処理の意義まで含めた理解の浸透の必要性

新たな事務処理の手続に関する理解不足は、新たな事務処理の意義に対する理解不足に起因している可能性がある。

従来 of 事務処理と新たな事務処理との変更点だけでなく、例えば、発注管理簿は何のために必要なのかなど、事務手続や帳票類の意義について、職員にきめ細かく理解させることが必要である。

④ 調達の相手方である事業者に対するきめ細かな周知啓発の必要性

職員アンケートでは、新たな事務処理を事業者が理解していないため、記載すべき見積書等の支出関係書類の誤記や空白が多いという意見が散見された。また、事業者アンケートでも、新たな事務処理に関するルールを知らない事業者が少なくなかった。さらに、同アンケートでは、市の契約事務に関する情報発信や職員の対応について、不親切であるとか、高圧的である等の理由から改善を求める事業者も多かった。

事業者に対する新たな事務処理に関する情報発信方法について、できるだけ分かりやすく親切かつ丁寧に周知できるように改善する必要がある。

(3) 具体的な事務処理に係る課題

① 見積合わせの必要性

現行のルールでは、随意契約である専決調達では見積合わせはなるべく実施することとされており、実施の有無に関する基準があいまいである。

随意契約である専決調達においても、購入価格の妥当性の検証や事業者選定の公正を期すためには、原則として見積合わせが必要である。

② 請書の運用基準の明確化の必要性

新たな事務処理では、事業者による履行確保を誓約させる必要性のある専決調達に関して、所管課長の判断に基づき事業者に新たな書式である「請書」を求めることとしているが、支出関係書類の閲覧では、「請書」を受領している事例は皆無であった。その理由として、実質的には履行確保を誓約させる必要性があるにもかかわらず、その運用基準がはっきりしていないために、「請書」を受領していない可能性もあることが考えられる。

事業者に履行確保を誓約させる必要性がある場合には、確実に「請書」を受領することが可能となるように、「請書」の運用基準を明確化する必要がある。

③ 納品検査に関するルール改善の必要性

職員アンケートでは納品検査に関して、係長級職員が在籍する所管課では、指定の係長級職員しか検査員になれず、事務処理の上で不都合が生じているという意見があった。

検査員の資格を係長級職員に限定するルールは、何らかの形で改善する必要がある。

④ 備品管理簿の整備、ルール化の必要性

2万円未満なので備品にはならないが、消耗品とも言い切れない物品（デジタルカメラ、高機能電卓等）についても管理簿で適正に管理すべきである。

備品も含めて管理簿の記載内容を改善するとともに、実態に適合した適正な管理方法を早急に検討する必要がある。

⑤ 物品等以外の専決調達の改善の必要性

新たな事務処理は物品等の専決調達に限定されているため、サービスの提供を要素とする役務などの専決調達では従来の事務処理に基づく運用であり、職員ばかりでなく事業者にも混乱が生じている。

新たな事務処理を有効に機能させるためにも、物品等以外の専決調達を含めた統一的な事務処理の仕組みを構築する必要がある。

⑥ 限定的な条件を付したうえでの新たな事務処理の例外的処理許容の必要性

職員アンケートや事業者アンケートによると、(a)急を要する場合のコピー、極少額の文具のように、物品の性質や金額、取引の形態によっては、見積書、納品書、請求

書への記載事項や支出関係書類の省力化がやむを得ない場合がある、(b) 零細な事業者も含め、全ての事業者に対して例外なく完璧な書類の作成を求め、職員が補記することを全く禁じてしまうというのは、合理的な運用とはいえない、(c) 職員が常駐しない施設への納品など人員の関係から、現物確認の完全な実施が難しい納品行為が存在するなどの意見が多くみられた。

確かに、新たな事務処理の画一的な運用が困難であると認めざるを得ない場合もあることは否定できない。

そして、物品の性質や金額、取引の形態、支出関係書類の性質、職場実態を一切考慮せず、新たな事務処理を一律かつ例外なく求めることは、書類の体裁だけを整えようという運用の形骸化を招く危険性もある。

しかし、他方では、この例外的処理を無限定に認めることは、新たな事務処理を無意味なものとする危険性が極めて高い。

物品の性質や金額、取引の形態、支出関係書類の性質、職場実態によって、その履行が実行困難であるとかにより、その履行を求めることが真に不合理であることが客観的に明らかな場合には、予め明確にルールを策定した上で、所定の明示的手続きを経ることを条件に、例外的処理を認めることを検討することも必要である。

(4) 予算執行に係る課題

① 予算編成システムの運用改善の必要性

職員アンケートでは、予算編成の当初から必要になることが分かっている物品購入費について予算をつけてもらえないという意見が多かった。各所管課からの予算要求内容を、査定を通じて抑制せざるを得ないという事情もあるとは思いますが、その運用が厳格に過ぎていた可能性がある。

他方、各所管課には、必要な物品購入費の予算が、自らの査定に基づき事務枠として与えられており、その範囲内での予算計上は可能な仕組みとなっている。

各所管課は、必要な物品に係る予算を適時に計上し、行財政局財務課は、各所管課の要求内容の必要性や妥当性審査の精度向上を図りつつ、必要な予算措置を徹底できるようにし、予算編成システムの運用を改善する必要がある。

② 予算流用手続の簡素化の必要性

予算流用手続については、その手続が煩雑であり、時間がかかりすぎるという意識

が職員の中には根強くあり、このことが不適正な経理処理に繋がっている可能性がある。

他の自治体の状況も踏まえながら、事務手続の簡素化の工夫が必要である。

③ 予算節減のインセティブを高める取組の推進の必要性

予算節減の取組を次年度以降の予算編成に反映する制度は存在するものの、活用例は決して多いとは言えず、何らかの利用障壁になる部分があるものと考えられる。

職員の予算節減のインセティブを高める制度設計に改善する必要がある。

④ 計画的な予算執行、管理を可能にする仕組みの必要性

物品等の調達に関する予算の計画的な執行管理が不徹底なため、年度末発注が集中し、翌年度納入などの不適正な経理処理を引き起こした可能性も排除できず、また、支出関係書類の閲覧では年間を通じて多用する物品等について小額の発注を繰り返すケースなど散見された。

物品等の調達に関する計画的な予算執行の仕組みが必要である。

(5) モニタリングに係る課題

① 第三者による事後チェックを可能とする仕組みの必要性

新たな事務処理では、複数職員が納品検査をするとともに、発注書明細と納品書明細の照合も納品検査の内容としているが、これらを誰がいつどこでどのような方法で実施したのかについて、記録として残すような配慮はなされていない。また、決議を得た発注書の写しの事業者への送付についても、その発信者、発信日時や受領者、受領日時が記録として残すような配慮はなされていない。

これらの事項を記録として残すような処置は、第三者による事後チェックを可能とするものであり、かつ、不適正な経理処理の発生の予防に有効な仕組みであることから、その導入を検討する必要がある。

② 所管課による専決調達に対する牽制等の仕組みの必要性

専決調達による予算執行については、事業予算を所管する各所管課長が、発注から支出命令の決定を行なっている。他方で、各所管課長は専決調達の支出審査機関としての役割も担っており、チェック機能が十分に発揮されているとはいいがたい状況に

ある。

所管課長の予算執行のマネジメントや支出審査機能を補強するなど所管課での専決調達を牽制する仕組みが必要である。

③ 抽出調査の実施の必要性

市では新たな事務処理に関する抽出調査を実施していない。各所管課での新たな事務処理の実施状況の確認や事務改善に向けた課題の把握のために、市自らが主体となって定期的に抽出調査を実施することが必要不可欠である。

また、調査に際しては、新たな事務処理に関する明確なフローチャートに基づき調査を実施するなど調査の実効性を高めるための工夫を検討する必要がある。

④ 内部監察その他の制度改善の必要性

長年にわたる不適正な経理処理が悪弊化していた要因の一つとして、組織として早期に問題点を把握し、発見出来なかった点があげられる。現状の市における内部監察部門の役割は、不祥事が発覚した場合の全庁調査や再発防止策の取りまとめのほか、随時の内部調査が中心となっており、いわば事後的な対応に終始しているように見受けられる。

また、市のシステムでは、民間企業では当たり前になっている内部統制を中軸とするガバナンスの認識がないまま、内部通報制度や外部通報制度を実施しているように見受けられる。その結果、行財政局監察室が実施する内部監察、会計室が実施する会計事務検査、監査委員が行う監査、包括外部監査のそれぞれの役割分担があいまいとなっている。このことが不適正な経理処理発生の一因となっている可能性がある。

これらの問題点を総合的な観点から検討し、内部監察その他の制度の改善を図る必要がある。

⑤ 事業者の協力の必要性

市が実施した緊急内部調査では、実際の取引内容を確認するため、取引帳簿の写しの提供等の協力要請に対して、様々な事情から協力を得られない事業者もあった。また、事業者アンケートでは、今後、市が実施する調査の際の協力の可否に関する質問に対して、協力しないと回答する事業者もあった。

しかし、新たな事務処理の実効性を担保するには、事業者の協力が不可欠であ

り、市民が納めた税金を財源とする市の財務会計事務の意義について事業者に対しても周知徹底したうえで、調査に際して、市が事業者の支出関係帳簿を閲覧したり、その写しを提出してもらうことに関する事業者の協力義務を担保できる何らかの仕組みも検討する必要がある。

(6) 組織に係る課題

① 調達部門と納品部門の分離の必要性

職員アンケートでは、事業者と職員とが結託すれば、新たな事務処理においても不適正な経理処理を防止できないという意見も少なくなかった。

発注における各所管課と事業者との接点を遮断することで不適正な経理処理の発生を予防することも検討する必要がある。

② 市の調達事務に関する統一的な判断基準や指導の必要性

支出関係書類の閲覧結果や事業者アンケート結果から、専決調達に関するルールの解釈に関して統一的な判断がなされないため、各所管課によってルールの運用方法や解釈にばらつきがあり、そのことが新たな事務処理の円滑な運用の妨げになり、ひいては新たな事務処理の遵守に対する意識の喪失に繋がる可能性がある。

統一的なルールや判断基準を策定し、それに基づく指導を徹底していく必要がある。

第5 再発防止に向けた提言

当委員会は、新たな事務処理の目的が不適正な経理処理を根絶することにあることを再確認したうえで、その観点から、新たな事務処理を不適正な経理処理の再発防止策としてさらに実効性の高いものとするための提言および経理事務の適正化を推進するための取組についての提言を行うこととする。

以下では、第4の2で述べた課題を踏まえ、まず、提言に当たっての当委員会としての基本的な考え方を整理し、次に、再発防止に向けて速やかに対処すべき改善策を提案し、最後に、再発防止に向けた中長期的な取組についての提案をする。

1 基本的な考え方

(1) 組織としての推進

不適正な経理処理を根絶するためにまず重要なことは、再発防止策を組織として推進していくことである。

また、推進にあたって組織のトップである市長の姿勢は、組織風土や組織内のリスク感覚、コンプライアンス意識、内部統制の仕組みなど再発防止のほぼ全ての面に影響を及ぼす最も重要な要素である。

したがって、市長の強いリーダーシップのもとで、市の全組織、全職員が一丸となって、再発防止策の推進体制を構築するとともに、会計事務検査や支出命令の審査を担当する会計室、内部監察を担当する行財政局監察室、その他の監査、監察機能を有する機関が連携し、相互の密接な情報共有のもとに再発防止策を強力に実行していくとともに、財務に関する監査等を実施する監査委員による重層的なチェック機能を有効に活用すべきである。

(2) 職員の意識改革

不適正な経理処理を根絶するために次に重要なことは、職員が再発防止策の意義を理解し、遵守するという強い意識を持つことである。

ところが、第3の(5)で述べたとおり、一部の職場や職員には、未だ新たな事務処理の意義及びその内容が正確に理解されておらず、その結果、新たな事務処理の運用が適正になされず、新たな事務処理が有効に機能していない部分があるものと認められた。

この背景には、第4の2の(1)で述べたような、多少のルール違反は許されるという

悪しき組織風土の存在、職員の公金に対する間違った意識、新たな事務処理の位置づけへの認識のなさ、形式や表面だけを取り繕うといった仕事の手法などの課題が山積している。職員が再発防止策の意義を正確に理解し、遵守するという強い意識を持つためには、問題の背景となっているこれらの課題を解決し、職員の意識や仕事の仕方を改革することが不可欠である。

長年に渡って蓄積した課題を抜本的に改めていくことは容易なことではないが、職員一人ひとりが真剣に向き合い、その克服に取り組むべきである。

(3) 効果的な再発防止策の策定～新たな事務処理を支える仕組みづくり～

不適正な経理処理を根絶するためにさらに重要な点は、新たな事務処理を効果的な再発防止策とするために、改善すべきところは改善して、これを支える仕組みを構築することである。

第4の1で述べたとおり、不適正な経理処理の再発を防止する仕組みとして新たな事務処理は有効であるが、第4の2で指摘したような様々な課題もある。新たな事務処理をより効果的な再発防止策とするためには、これらの課題を改善することが不可欠である。

(4) 市民への説明責任

不適正な経理処理を根絶するために最後に重要なことは、再発防止策の内容や実施状況について、市民への説明責任を果たすことである。

市の調達事務の財源は市民が納めた税金である。その使用に関して不適正な経理処理が発生したことを受けて策定された再発防止策については、他の市政事項にもまして、市から積極的に市民への説明責任を果たすことが要請される。再発防止策の実施に透明性を持たせ、市民の監視という機会を与えることは、不適正な経理処理を根絶するための有力な制度的担保となる。

2 再発防止に向けて速やかに対処すべき改善策についての提案

(1) 組織としての推進に係る提案

① 新たな事務処理を確実に遵守することを最優先とする組織方針の明確化

前記1の(1)で述べたとおり、不適正な経理処理を根絶するためにまず重要なことは、再発防止策を組織として推進していくことである。そのためには、市長自

らが、新たな事務処理を確実に遵守することを最優先する組織方針を明確にした
うえ、その強いリーダーシップと責任のもとで、市の全組織、全職員が不退転の
決意をもって、再発防止策の推進体制を構築し、再発防止に取り組むことを宣言
すべきである。

② コンプライアンスの中核理念化

また、職員の意識改革の前提として、市政にとって最も重要な価値基準のひとつで
あるコンプライアンスを明確かつ確実に職員一人ひとりに浸透させるため、コンプラ
イアンスに関する基本方針などを策定し、市の事業運営における中核理念とすべきで
ある。

③ 監査、監察機能を有する機関等の連携強化

第5の1の(1)で述べたとおり、再発防止策を組織として推進していくことの一環と
して、監査、監察機能を有する機関や局等が連携し、相互の密接な情報共有のもとで
再発防止策を強力に実行していくべきである。

具体的には、財務に関する監査等を実施する監査委員、内部監察を実施する行財政
局監察室、会計事務検査を実施する会計室の三者が、監査や監察、検査業務を行う過
程で把握した経理処理の問題点や、それぞれの監査、監察、検査業務を効果的なもの
とするための実施方法等について意見交換ができる場の設置、監査委員への内部監察
結果の報告とこれに対する監査委員の助言等の仕組みづくり、監査委員の講評や協議
の場への行財政局監察室の出席など重層的なチェック機能がより発揮できる仕組みづ
くりを検討すべきである。また、外部通報案件や経理事務に関わる内部通報案件につ
いての情報共有の仕組みも早急に構築すべきである。

(2) 職員の意識改革に係る提案

① 職員の意識改革に必要な研修の実施

第5の1の(2)で述べたように、職員が再発防止策の意義を理解し、これを遵守する
という強い意識を持つためには、まずは、その背景にある、第4の2の(1)の①ないし
⑥で述べたような、多少のルール違反は許されるという悪しき組織風土の存在、職員
の公金に対する間違った意識、新たな事務処理の位置づけへの認識のなさなどの意識
を改革することが不可欠である。

したがって、まずは全職員に対して、コンプライアンス意識を涵養するための研修を実施すべきである。また、研修を受けた職員がコンプライアンス意識を自己チェックできる仕組みなど、コンプライアンス意識を定期的かつ反復的に認識し、自発的に身につける方法を検討すべきである。

また、末端の職員に対する意識啓発を図っていく役割を担う幹部職員に対しては、民間企業等でのコンプライアンスの取組などコンプライアンスに関する知識を外部の有識者等から習得できる機会の提供も検討すべきである。

② 新たな事務処理等に関する研修の継続的な実施及び研修効果を高める工夫

経理事務に携わる職員向けに、新たな事務処理を含む財務会計事務に関する職員研修を早急に実施するとともに、これを継続的に実施すべきである。そして、研修項目には物品等の資産管理や予算執行の計画的な管理の重要性及びその方法に関しても盛り込むべきである。また、この研修においては、事務処理の手続的内容を正確に理解させることは当然であるが、さらにコンプライアンスの観点から新たな事務処理を遵守することの意義を周知徹底させることが重要である。

加えて、研修方法としても、単に講義を聴くというだけではなく、不適正な経理処理の具体的事例を題材にしたグループ討議やいわゆるヒヤリ・ハット事例の報告のような参加型の研修を組み入れるなどして、研修効果を高めるように工夫すべきである。

③ 職員の責務の明確化、厳格化

新たな事務処理に関わるそれぞれの職員の役割内容に応じて、違法な予算執行が生じた場合の地方自治法に基づく損害賠償責任を負う職員の明確化や、違法な経理処理に関与した場合の職員に対する厳正な懲戒処分を徹底すべきである。

(3) 効果的な再発防止策の策定～新たな事務処理を支える仕組みづくり～に係る提案

i 事務処理の理解に係る提案

① 職員に対する事務処理の明確化（手続の可視化）

新たな事務処理の流れとともに、審査事務も含めて事務処理に関わる職員の具体的な役割内容を明確化した事務処理フローチャートを策定し、ルールとして位置づけるべきである。

② 事業者への周知啓発

新たな事務処理の実効性を担保するには、調達の相手方である事業者の協力は不可欠であり、公金を財源とする市の調達事務の意義について事業者にも理解してもらうように啓発していく必要がある。例えば、支出関係書類などに関する事業者向けの作成要領の策定や、ホームページに限らずダイレクトメールなどの様々な媒体を通じて、新たな事務処理を含めた市の財務会計事務の仕組みや取組について分かりやすく情報発信していくべきである。

ii 具体的な事務処理に係る提案

① 見積合わせのルール化

一定金額以上の専決調達に関しては見積合わせを義務づけるとともに、様々な調達形態に合わせた見積合わせの方法や、事業者との馴れ合いや事業者の固定化を防ぐための見積合わせの実施に関する要領などを策定し、経済的な調達を推進すべきである。

② 請書受領に関するルール化及びその徹底

発注しても履行されなかった前例がある事業者や特に慎重を期す必要がある場合は、「請書」を提出させるように徹底するため、事業者から「請書」を受領するケースをルールの上でも明確化すべきである。

③ 納品検査方法の改善

不正防止のために納品検査で大切な視点は確実に複数の職員が検査することであり、検査員を指定の係長級職員等に限定するなどの現行のルールは見直す必要がある。この点、他の自治体では、局区等の長が毎年度、所属職員の中から検査員を任命し、局区等の各所管課において、横断的に任命を受けた職員が複数名で検査を実施するという方式を採用しているところもある。こういった事例も参考にしながら、専決調達に関する検査方法について、確実に複数職員での検査が行えるように改善していくべきである。

また、改善点に関しては、検査内容や検査方法を規定した検査要領を策定するなどルールの明確化を図るべきである。

④ 備品台帳等の記載内容や備品以外の物品に関する管理ルールの明確化

資産である備品や備品以外の物品について、管理の適正化を徹底するため、現行の備品管理簿の記載内容や運用方法を見直すなど、物品管理に関するルールを定めて、物品を資産として管理できる台帳としての機能が十分に果たせるように改善すべきである。

⑤ 物品等以外の専決調達への新たな事務処理の適用

新たな事務処理は物品等の調達事務に限定されているが、例えば役務や修繕といった物品等以外の専決調達にも新たな事務処理を適用するようにルールを改善すべきである。

⑥ 事務処理の例外的処理

第4の2の⑥で述べたように、物品の性質や金額、取引の形態、支出関係書類の性質、職場実態によって、新たな事務処理の履行が実行困難であるとかにより、その履行を求めることが真に不合理であることが客観的に明らかな場合には、例外的処理を認めることもやむを得ない。

ただし、そのような場合の例外的処理を許容するとしても、新たな事務処理を骨抜きにするようなものであってはならず、例外的処理が、その必要性や合理性のない場合にまで波及するようなことのないように、許容する基準を予め明確に定めたい。うえて、所定の明示的手続きを経ることを条件に、代替的な事務処理ルールを策定して、これを遵守させるべきである。

現場での運用によって不合理や不都合を解消するのではなく、限定的な範囲においてのみ例外的処理を認めるという厳格な運用をルール化することが肝要である。

iii 予算執行に係る提案

① 予算編成システムの運用改善

事業に必要な備品購入費については、配分予算額の範囲内で各局区等において、その必要性に関する十分な説明責任を果たすことを前提としたうえて、適切な額を当初予算で計上するように運用を改善すべきである。

② 予算流用手続きの簡素化

各所管課において、財政規律を確保し、市民に対して公金支出に対する十分な説明責任を果たすという目的を維持しつつ、各所管課における年度途中の状況変化に対する迅速な予算執行に柔軟に対応できるように、現在、行財政局財務課まで承認が必要な手続きを各局区等の庶務担当課までの承認とするなど事務手続きの簡素化を検討すべきである。

③ 予算節減のインセンティブを高める取組の推進

予算リサイクル制度について、対象となる事例や取組を明確化するとともに、実際に経費の節減に取り組んだ所管課にそのメリットが還元されるような仕組みも検討するなど職員による予算節減のインセンティブが働くような制度に改善していくべきである。

④ 予算の計画的執行の仕組みづくり

事業予算を所管する所管課ごとに、実績を踏まえた年間の予算執行計画を財務会計システムを活用して策定、管理するとともに、所管課が予算を掌理している各局区等の庶務担当課などと情報共有するなど専決調達による予算の計画的執行の仕組みを構築すべきである。

iv モニタリングに係る提案

① モニタリング可能な帳票類への改善

発注書については、その送付過程（送付日時、事業者側の受領者名等）を発注書の書面上にも明確化すべきである。

また、納品書に関しては、事業者から受領した納品書への検査職員の記名押印を徹底するとともに、検査調書には、検査項目（現物検査、発注書明細と納品書明細とのチェック等）や検査の場所など納品検査の実施方法などが事後的に第三者にも追証できるような記載項目を追加すべきである。さらに、発注管理簿の書式や運用方法を改善すべきである。一例を以下に示す。

(発注書管理簿の記入について) 【提案】

- ・新たな事務処理のルールでは、財務会計システムによって支出決定兼支出命令書が作成されるまでに発注～納品・検査のプロセスが完了するため、発注したものが適正なプロセスを踏んで納入され、支出手続に回されているかどうか確認するのが発注管理簿を作成する意義と考えられる。したがって、物品購入等発注書(或いはオーダーシート)を業者に送付した日付順に発注履歴を記録し、それについて最終的な決済のための支出決定兼支出命令書が作成され、個々の発注が完了していくことが確認できる台帳を1つ整備させるべきである。

(参考) 様式案

発注書番号	発注日 (Fax 送付日)	起案者	発注相手	案件名	金額	支出決定兼 支出命令書番号
...

なお、現在は発注書や発注管理簿は帳票として保管されているが、発注情報の集約化や効果的なモニタリングシステムを構築するために、財務会計システムと連動させることも検討すべきである。

② 所管課による専決調達に対する牽制機能の強化

事業予算を所管する所管課長が執行責任を有するのは当然であるが、適正な財務会計事務を確保するために、例えば、財務会計システムを利用して各所管課長の上司である部長級職員が、不自然な調達が無いかどうかをチェックするなど予算執行状況の定期的なモニタリングの仕組みの構築や、各所管課をとりまとめる局や部の庶務担当課による予算執行のマネジメント機能の強化を通じて、各所管課による専決調達に対して牽制する機能を発揮できるようにすべきである。

③ 抽出調査の実施

市が自ら主体となって、事務処理に関するフローチャートに基づき、定期的に新たな事務処理に関する抽出調査を実施すべきである。

また、調査結果に関しては公表し、財務会計事務に関する職員研修にもフィードバックするとともに、改善点に関してはフォローアップを必ず実施すべきである。

④ 会計室と行財政局監察室との連携

内部監察を担当する行財政局監察室と会計事務検査、支出命令審査を担当する会計室は、新たな事務処理が適切かつ効果的に実施されているかどうかという点について、適切な役割分担に基づき抽出調査等を通じて定期的にモニタリングすることが望まれる。

また、モニタリングを通じて、社会経済情勢の変化や新たな種類の取引の発生等の諸要因により発生する新たな事務処理の見直しについて適正な意見を言うべきである。

⑤ 事業者の協力義務の明確化

すでに述べたように新たな事務処理の実効性を担保するには、調達の手相手方である事業者の協力が不可欠である。市が実施する調査において、事業者が保有する発注書の写しを始め、市との取引関係の帳簿類の閲覧やその写しを提出してもらう必要があり、事業者の調査への協力を義務づけられるよう、事業者との間のルールづくりを早急に検討すべきである。

v 組織に係る提案

① 一括調達システムの導入

各所管課が日常的に使用する物品等の発注に関して、所管課から切り離し、集中的に実施する調達事務の一元化について、他の自治体や民間企業の事例も踏まえ、課題を整理し、早急に導入すべきである。また、一括調達システムの導入に先立ち、例えば、既に多くの民間企業でも利用されている民間事業者が提供するインターネットによる一括購買システムなどを対象の所管課を限定して試験的に実施し、運用上の課題を整理するなどの対応も試みられたい。

② 物品等の専決調達も含めた契約事務総括部署の設置

専決調達を含む契約関連規定の整備や運用基準の統一化及び適宜の規定改定や事務処理の見直し、指導体制の充実、さらには契約事務に関する事業者向け対応の集約化、事務処理の状況把握のために、責任をもって推進していく総括となる部署を設置すべきである。

③ 新たな事務処理についての相談体制の確立

経理事務に携わる機会の少ない職員も含めて全職員が、日頃から財務会計事務に関する基本的な知識を身につけられるように、新たな事務処理も盛り込んだマニュアルを策定すべきである。

また、職員専用ネットなどを活用して、新たな事務処理を含めた財務会計事務や会計関連規程の改正情報、よくある質問への回答などについて、よりわかりやすい情報発信にも取り組むべきである。

新たな事務処理の運用に関して、経理事務に携わる職員の疑義に関して所管課での自主的解決に押しつけてしまうことが決して無いように、支出命令審査を担当する会計室において相談窓口を一本化し、審査と指導対応の集約化を図り、集約された事務処理に関する問題点に対して、財務会計事務に関するルールの改善にフィードバックできるようにすべきである。

(4) 市民への説明責任に係る提案

第5の1の(4)で述べたとおり、再発防止策の内容、実施状況等について、市民への説明責任を果たすことが重要であるが、具体的には、ホームページ等により、再発防止策の内容を明らかにするとともに、定期的に再発防止策の実施状況や新たな事務処理についての違反事例を公表すべきであると考える。

再発防止策の実施等に透明性を持たせ、市民からの監視という機能をさらに有効なものとするために、再発防止策の実施状況ならびに当委員会の報告に対する市の取組の進行状況について第三者によるモニタリング体制を確立することが望ましい。

3 再発防止に向けた中長期的な取組についての提案

(1) 内部統制システムの確立に関する提案

① 内部統制システムの確立全般に関する提案

民間企業においては、会社法に基づきコンプライアンスとリスクマネジメントを核とする株式会社の業務の適正を確保するための内部統制システムを整備することが要請されており、これを整備しないことにより不祥事を起こした会社は、社会からの信頼を失い組織自体の崩壊を招くとともに、役員の法的責任が生じる仕組みが確立されている。そして、このような各組織における業務の適正を確保するための仕組みは、市のような地方公共団体においても、有効に機能するものと言えることから、近

時、国や他の自治体においても、内部統制の導入について議論が進んでいるようである。市においても、これらの動きを参考にしながら、市に適合した効果的な内部統制システムの整備（構築と運用）を図っていく必要がある。

しかし、内部統制システムは、市の組織全体のガバナンスの一環として正しく認識された上、その一部として組み込まれなければ、本来の効果を発揮することができないばかりか、他の制度との整合性が保てず有名無実のものとなりかねない。内部統制システムは、既存の組織ないしシステムに新たな個別のシステムを追加するというような性格のものではないことを十分に認識する必要がある。

そして、会社法における内部統制システムの整備において最も重要なことであるが、市への導入の際にも、上記のような内部統制システムの整備の必要性・有用性についての組織トップの十分な認識を得たうえで、トップの強いリーダーシップと責任のもとに、その整備を図ることが最も重要である。

これらを総合的に考えると、市に適合した形での効果的な内部統制システムの構築を直ちに行うことは、困難であると考えられる。しかし、近い将来において、地方公共団体への内部統制システムの導入が図られることは必至であり、これに時期を失せず、かつ混乱なく対応できるよう、トップである市長及び幹部職員を責任者かつ実働メンバーとする内部統制システム導入に関する準備組織を設置することを提案する。

② リスク管理体制・コンプライアンス体制の確立に関する提案

市のガバナンス全体を視野に入れた内部統制システムの導入については、上記①のとおり直ちに実行することは困難であると考えられる。しかし、今回の不適正な経理処理のような市民の信頼を失墜するような不祥事は、内部統制システムの核であるリスクマネジメントとコンプライアンスとが交錯する場面の問題であり、これらの再発防止のために、コンプライアンスリスクの管理体制を確立していくことにより対処することは可能である。

具体的には、不正を抑止する役割を有する内部監察が、社会状況に応じて組織としてのリスクや課題をできるだけ早期に把握し、実効的かつ適切な監察の実施のもとで、未然に問題の発生を予防し、拡大を防止する役割をも担うべきである。不祥事の再発防止に向けた内部監察部門の強化を検討すべきことを提案する。

(2) 会計事務処理に関する提案－単式簿記・現金主義から複式簿記・発生主義－

地方公共団体を含む現在の官庁会計は、「現金収支の管理・開示」を主目的とする、「単式簿記・現金主義」に基づき処理されている。「単式簿記・現金主義」に基づく会計処理では、単年度の予算の執行状況は明確にできる仕組みではあるが、物品等の資産の価値などのストック情報を得ることができない。この点、支出関係書類の閲覧では、備品管理簿の記載内容や方法が不明確であり、備品管理簿と実際の備品の保有状況が一致していない状況が伺えた。これは「単式簿記・現金主義」に基づく会計制度が備品等の資産の価値などの情報（ストック情報）を正確に集計し、タイムリーに報告する仕組みでないことから、資産管理の重要性に対する職員の意識が薄くなりがちであることが間接的な原因であると考えられる。

ストック情報を正確かつタイムリーに把握する有効な仕組みの一つとして「複式簿記・発生主義」による会計処理がある。「複式簿記・発生主義」とは「財政状態・経営成績の管理・開示」を主な目的としており、財産の状態などの正確な財政状態、及び経営成績をタイムリーに把握することが可能となる。また、「複式簿記・発生主義」を実施し、ストック情報を始めとした様々な情報を公開することにより市民への説明責任をさらに果たすこと（パブリック・アカウンタビリティの充実）が可能となる。

昨今、多くの自治体が「単式簿記・現金主義」から「複式簿記・発生主義」への移行を進めている。

市においても、移行を進めている自治体の事例を研究し、「複式簿記・発生主義」の導入に向けた会計制度に関する見直しを検討することが望まれる。

お わ り に

物品等の専決調達の仕組みを利用した環境局の元職員による公金流用の不祥事、それを受けて実施された市の内部調査における多額の不適正な経理処理の判明は、市民の市政への信頼を大きく傷つけるばかりでなく、地方公共団体の目的である最小の経費で最大の効果を発揮することにより、公正かつ公平に住民の福祉の増大を図るという点を見失っており、重大かつ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、大きな危機感をもって、市が策定した再発防止策に関して、多様な視点から、その実施状況の確認及び効果の検証を行い、さらに提言に向けた検討を重ねてきた。本報告書は、当委員会に課せられた役割を踏まえて取りまとめたものであり、短期間ではあったが、一定の役割を果たしたものと考えている。

今回の不適正な経理処理の背景には、単なる職員個人のモラルの欠如によるものばかりでなく、市の調達事務の財源が市民から託された税金であり、その執行には適正手続が強く求められることへの職員の意識の薄さ、職場でのコミュニケーション不全に起因するチェック機能の形骸化、さらには、形式を整えることや表面だけ取り繕うことを是とする体質が審査、監察や監査部門にも少なからずあったことなどではないかと考えている。再発防止策を実施していくにあたり、まず、この点を職員一人ひとりがしっかりと認識し、猛省しなければならない。

一度失われた市民の信頼を回復する道のりは大変険しいものであろうが、当委員会としては、今回の不祥事を契機に、市役所が一丸となって、既に取り組んでいる再発防止策とともに、本報告書を踏まえた改善を実施し、二度と不適正な経理処理を発生させない組織に再生することを期待したい。

今後、コンプライアンスを組織の命題とし、強い危機感を持って、不断の改善に取り組んでいかれることを重ねてお願いする。

平成 23 年 5 月

神戸市経理適正化外部検証委員会委員長
伊東 武是

資料編

不適正な経理処理に関する経緯、取組

※平成 22 年 11 月 1 日時点

(平成 22 年)

- 4月12日～28日
- ・環境局業務課において大量にパソコンを購入しているとの情報提供に基づき、取引の多い業者の得意先元帳の提出依頼・照合に基づき納入記録確認
 - ・環境局元職員が、購入したパソコンを私的に流用し、買取業者に売却して現金を得ていたことを供述
- 4月30日 環境局元職員による不祥事発覚を公表
- 5月6日 臨時局長会議の開催
「職員の綱紀粛正及び経理事務の適正な執行について（副市长通知）」
- 5月13日 第1回 「事故再発防止に向けた庁内検討委員会」を開催
(議題：事故の原因検証，検討課題等について)
- 5月20日 第2回 「事故再発防止に向けた庁内検討委員会」を開催
(議題：再発防止に向けた取組み等について)
- 5月21日 環境局元職員を詐欺罪等で告訴
- 5月27日 第3回 「事故再発防止に向けた庁内検討委員会」を開催
(議題：再発防止に向けた取組み等について)
- 5月31日 各局室区に対する緊急内部調査にかかる実施通知
- 6月3日～4日 各局室区に対する緊急内部調査実施要領説明会の開催
- 6月～7月 緊急内部調査（各所属による調査）の実施
(幼稚園，小学校，中学校などの学校園については7～9月に実施)
- 6月11日
- ・上記検討委員会での議論を踏まえて再発防止策である「事故の再発防止に向けた対策～市民の信頼回復のために～」を策定，公表した。
 - ・環境局元職員及び関係職員に対する懲戒処分
- 6月25日 環境局元職員に対する損害賠償請求を提訴
- 7月14日～16日
- ・上記「事故の再発防止に向けた対策～市民の信頼回復のために～」を踏まえて、「新たな物品等の専決調達事務処理」及び業者等と職員との接触に関する心得である「物品等の専決調達事務に伴う業者等対応マニュアル」を策定し，課長級（所属長）の職員約800人を対象に職員研修を実施。
- (新たな物品等の専決調達事務処理の概要)

 - ・事前決議を経た，物品購入等発注書（書面）による発注方法のルール化。
 - ・市標準様式の見積書・納品書を廃止し，業者等の任意様式による見積書・納品書を使用する。
 - ・業者等の納品書を活用し，複数職員による納品検査の徹底 他
- 7月20日～23日
- ・上記課長級職員説明会を踏まえ，全職場において「新たな物品等の専決調達事務」について職場研修を実施し，全職員へ周知徹底を図った。

- 7月26日 ・取引業者等に対する啓発チラシを各所属担当者を通じて配布
7月26日（月）以降の発注分から「新たな物品等の専決調達事務」を実施。
（教育委員会のうち、学校園については、9月に全校園長及び会計事務を担当する全職員に説明会を実施し、9月21日以降より実施）
- 7月末～9月初 緊急内部調査（行財政局行政監察部監察室による実地調査）の実施・調査結果取りまとめ
- 8月11日 第4回 「事故再発防止に向けた庁内検討委員会」を開催
（議題：新たな物品等の専決調達事務処理の実施の課題等）
- 8月25日 ・神戸商工会議所発行の「神戸商工だより9月号」に新たな事務処理に関する記事を掲載
- 8月31日 「神戸市における新たな物品購入等の調達事務手続きに関する説明会」を開催。
※市と物品納入など取引のある業者を対象に、新たな事務処理手続き等について説明し周知した。（約770名が参加）
※同日、配布資料等については市ホームページで公開
- 9月 1日 不適正な経理処理に関する外部通報制度の開始
※通報窓口に関しては「三宮法律事務所」に委託
- 9月 8日 環境局元職員に対する損害賠償請求にかかる勝訴判決
- 9月10日 不適正な経理処理に関する緊急内部調査結果報告書を公表
- 9月17日 環境局の事故に関連した架空請求業者3社に対する不当利得返還請求を提訴
- 10月 7日 兵庫県警が環境局元職員を詐欺罪で逮捕
- 10月12日 学校園における不適正な経理処理に関する緊急内部調査結果を公表
- 10月13日 ・第3回定例会市会決算特別委員会総括質疑において、再発防止策の実施状況やその効果に関する検証のための外部検証委員会の立ち上げ準備を進めていると市長が答弁
- 10月20日 ・第3回定例会市会総務財政委員会において、「神戸市経理適正化外部検証委員会」の設置について報告（趣旨、委員名、スケジュール）
- 10月26日 環境局の事故に関連して納入業者のうち5社が本市に対して売掛残金支払請求を提訴
- 10月27日 ・環境局元職員の元妻に対する損害賠償請求及び関連する納入業者7社に対する不当利得返還請求を提訴
・神戸地方検察庁が環境局元職員を詐欺罪で起訴

※再発防止策、緊急内部調査結果等に関しては、その内容を市ホームページ等で公開している。

不適正な経理処理に関する緊急内部調査の概要

1. 事業者に対する書面調査の実施

行財政局行政監察部において、平成 22 年 5 月、本市に納入実績のある一定の事業者 334 社に対し調査票を送付し、本市から不適正な納入依頼があったかどうかについて書面調査を行った。

書面調査対象事業者は、過去 5 年間（平成 17～21 年度）で各所属において 100 万円以上の取引実績のある事業者とした。

その結果、334 社の 85%にあたる 285 社からの回答を得た。

- 設問内容は「預け金」「一括払い」「差替え」という「不適正な納入」を本市から求められ、応じたことがあるかどうか。
- 差替えの依頼があったと回答した事業者は 7 社（預け金、一括払いはなし）
- 差替えがあったと回答した事業者に対しては、別途、得意先元帳の写しなど関係書類の徴集やヒアリングを通じて不適正経理の有無を確認し、調査結果に反映させた。

2. 事業者からの関係書類の徴集

調査を厳正かつ客観的に行うため、本市の支払関係書類と事業者の関係書類を 1 件ごとに照合することが必要不可欠であると考え、行財政局行政監察部などにおいて、本市に納入実績のある一定の事業者 64 社に対し、訪問などにより、趣旨を説明のうえ得意先元帳の写しなど関係書類を提出いただけるよう強く協力要請を行った。

書類提出依頼事業者は、過去 5 年間（平成 17～21 年度）で各所属において一定の取引実績のある事務用品・印刷業者とした。

その結果、64 社中の 81%にあたる 52 社から得意先元帳の写しを入手することができた。

- 64 社の取引件数・金額（約 5 万 7 千件、約 33 億円）に対して、得意先元帳の写しを入手できた 52 社の取引件数・金額は、約 4 万件・約 24 億円である。率にして、件数ベースで 70%、金額ベースで 73%である。

3. 各所属による内部調査の実施

- ① 実施時期 22年6月～7月
- ② 点検者 所属長
- ③ 調査方法

- ・業者の書類との照合

業者の得意先元帳と市の関係書類について、不適正な経理処理に該当していないかどうか1件1件照合した。

- ・職員へのヒアリング

所属職員に不適正経理処理の概念を周知した上で、平成17～21年度の担当者にヒアリングを行い、不適正経理の有無について調査を行った。

- ・チェックリストに基づく自主監査

備品の管理状況及び専決契約事務について、チェックリストに基づく自主監査を行った。

4. 行財政局による実地調査の実施

各所属が行った調査内容の検証のため、行財政局において、特別体制を組んで、全庁的に実地調査を実施した。

- ① 実施時期 22年7月末～8月
- ② 点検者 行財政局職員
- ③ 調査方法

- ・調査結果のヒアリング

各所属が行った調査結果について各局室区の担当者にヒアリングを行った。

- ・事業者の関係書類と市の関係書類を照合

あらためて、業者の得意先元帳と市の関係書類について、不適正な経理処理に該当していないかどうか1件1件照合し、確認を行った。

- ・不適正経理によって購入した備品についての現物確認

不適正経理によって取得された備品について、該当の所属で、現物確認を行った。

[参考]

○ 不適正経理の分類

分類	内 容	考 え 方	例 示
a	会計年度の異なる支出	「翌年度納入」「前年度納入」といった支出命令書等の内容と同じ物品であるが、納品日と会計年度が異なる支出	消耗品全般
b	消耗品等の差替え	支出命令書等の内容とは異なる物品として、業務に使用する消耗品等が納入されているもの又は印刷に伴う作業料（ファイリングや折込など）や送料、廃棄料など本来役務費で支払うべきものを需用費で支払っていたもの	消耗品全般 送料, 廃棄料など
c	備品等の差替えで現物確認できたもの	支出命令書等（消耗品等）の内容とは異なる物品として、公金としての支出が可能な他の支出科目の備品等が納入されたもののうち、職場において現物を確認できるもの（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）	業務用パソコン, デジタルカメラなど
d	備品等の差替えで現物確認できないもの	支出命令書等（消耗品等）の内容とは異なる物品として、公金としての支出が可能な他の支出科目の備品等が納入されたもののうち、現物を確認できないもの	所在不明の業務用備品
e	備品等の差替えで公金の支出として不適切なもの	支出命令書等の内容とは異なる備品等が納入されたもののうち、公金の支出として不適切なもの	リクライニングチェアなど
f	消耗品等の差替えで公金の支出として不適切なもの	支出命令書等の内容とは異なる消耗品等が納入されたもののうち、公金の支出として不適切なもの	飲食物など
g	私的流用の疑いがあるもの	支出命令書等の内容とは異なる物品等が納入されたもののうち、私的流用の疑いがあるもの	私的流用の疑いのある備品など

不適正な経理処理に関する緊急内部調査結果

1. 調査結果の集計

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	2,793 件	168 所属

(※) 過去5年間(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現地検査対象となった契約を対象とした。

(※) 不適正な経理処理には、環境局における事件にかかる73,393,793円及び学校園にかかる1,689,508円を除く

イ. 不適正経理の分類による集計結果

① 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	66,918,201 円	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	206,410,726 円	2,766 件	(※)168 所属

② 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	購入物品
d 備品等の差替えで現物確認できないもの	1,029,062 円	10 件	4 所属	パソコン、デジタルカメラ等
e 備品等の差替えで公金の支出として不適切なもの	439,203 円	7 件	4 所属	リクライニングチェア、電子レンジ等
f 消耗品等の差替えで公金の支出として不適切なもの	523,643 円	8 件	3 所属	職員が飲食する飲食物等
g 私的流用の疑いがあるもの	741,615 円	2 件	1 所属	パソコン、デジタルカメラ等
小計	2,733,523 円	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. 不適正経理処理にかかる返還の考え方

公金の支出として不適切なもの、私的流用にかかるもの、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り、不適正な経理処理によって本市に損害を与えていることから、該当する所属あるいは責任の所在が明らかなものは個人に全額返還させることとした。

事故の再発防止に向けた対策

～市民の信頼回復のために～

平成 22 年 6 月 11 日

神 戸 市

はじめに

環境局において、物品調達事務に携わる職員が、消耗品の架空発注等の法令違反の公金支出を繰り返し、7,300万円余（本市調査による）の損害を与えるという市政に携わる職員としてあるまじき、慙愧に耐えない不祥事が発生した。

このことは、市政に対する市民の信頼を大きく損ねる由々しき事態であり、今後の市行政の執行にも大きな影響をもたらすものである。

このような状況に鑑み、本市では、コンプライアンス（法令遵守）が公務執行の大前提であることを全職員に改めて再確認するとともに、全庁的な実態把握を行うため、物品調達に関する経理事務について緊急内部調査を開始したところである。

また、二度とこのような不祥事を起こさないための再発防止策を早急に検討すべく、5月13日に庁内の市職員で構成する事故再発防止に向けた検討委員会（以下「委員会」という。）を設置した。

委員会では、失墜した市民の信頼回復を主眼にして、今回の不祥事の実態を検証し、その発生要因の分析を踏まえたうえで、「物品調達の手続きに関するルールの運用方法の見直し」や「内部牽制機能の強化」などを中心に再発防止策を取りまとめた。

今後は、全職員が一丸となって、関係者の協力も得ながら速やかに実施可能な再発防止策を着実に実施し、一日も早く市民の皆さんから信用と信頼が得られるように努めていく。

また、委員会では引き続き再発防止策の実施状況やその効果を検証し、検証過程の中で判明した課題等を整理したうえで、さらに実効性の高い再発防止システムの構築に取り組んでいく。

目 次

1	事故の概要及び経過	P. 1
2	事故の主な発生要因	P. 1
3	再発防止策の概要	P. 2
	(1) 物品調達手続の透明化の推進	P. 2
	(2) 物品等の納品立会及び検査の確実な実施の確保	P. 3
	(3) 内部牽制機能（検査等）の充実、強化	P. 3
	(4) 再発防止策の実効性を担保するための方策	P. 4
	(5) 今後の検討課題	P. 5
	○ 『再発防止策スケジュール』	P. 6

1. 事故の概要及び経過

(1) 事故の概要

環境局事務職員が、平成18年1月頃から平成22年4月までの間に、内容虚偽の公文書を作成して消耗品を架空発注し、法令違反の公金支出を繰り返していた。

具体的には、複数の事務用品販売業者から、実際には消耗品（印刷用紙、トナー等）を購入していないのに、あたかも購入したかのように装って内容虚偽の支出決定兼支出命令書を作成して上記業者に公金を支出する一方、実際には上記業者からパソコンや商品券を納品させ、これらを買取業者に売却して私的に現金を着服していた。このような行為により7,300万円余（本市調査による）の公金を法令に違反して支出し、市に損害を与えた。

(2) これまでの経緯

- ・ 4月12日 情報提供により事故発覚，内部調査の開始
- ・ 4月30日 事実関係について記者発表
- ・ 5月6日 臨時局長会議の開催
- ・ 5月13日 再発防止に向けた第1回庁内検討委員会開催
- ・ 5月20日 再発防止に向けた第2回庁内検討委員会開催
- ・ 5月21日 兵庫県警への告訴（詐欺罪等），告訴についての記者発表
- ・ 5月27日 再発防止に向けた第3回庁内検討委員会開催

2. 事故の主な発生要因

○不明瞭な物品発注方法等

- ・ 現行の手続きでは、専決契約による物品調達に関して、事前の支出決定と支出命令が兼書として同一様式となっているため、発注の段階で事業者に対して書面でなく口頭で連絡することになっている。今回の場合は、事前に所属長による承認を経ずに、職員単独の判断による発注が事実上行われていた。

○納品検査に関するルール運用の形骸化

- ・ 物品調達の納品検査において、複数の職員によってチェックするという契約規則で規定しているルールどおりの検査を実際には実施していなかった。

- ・また、本来は事業者が記載すべき市標準仕様の支払関係書類の記載事項（品目、価格、数量等）について、実際とは異なる虚偽の内容を当該職員が記載したうえで決裁にまわしていたが、上司による実質的なチェックがなされなかったため、当該職員の私的流用を見逃すこととなった。

○不正な事務処理に対するチェック機能の甘さ

- ・会計事務検査等の内部統制機関での定例のチェックでは、書類の記載、添付漏れなど形式的なチェックが中心であったため、当該職員の架空発注及び私的流用を発見できなかった。

○前例踏襲に陥りやすい組織風土

- ・発注に関する当該職員の説明を鵜呑みにし、支払関係書類に対する所属長のチェックの甘さも垣間見えるなど、長期在籍者である当該職員への事務処理への依存傾向が、本来なすべきチェックの形骸化に拍車をかけ、結果として、当該職員の私的流用を助長することとなった。

3. 再発防止策の概要

(1) 物品調達手続の透明化の推進

①物品発注手続の明確化

- ・物品等を発注する際には、新たな書類として発注書により所属長の承認を得るとともに、発注日付等の必要事項を記入した書面により事業者に提示（ファックスでも可）することとする。また、事業者に対しても少なくとも支出時までは当該文書を保管するように依頼する。
- ・事業者から提出される見積書に関しては、品名、数量、単価、納期、見積年月日等の記載事項が無記載のものを職員が受け付けないことを周知徹底する。また、現在、請書としての役割も有している標準仕様の見積書に関しては、そのあり方も含め、契約内容の明確化の観点から見直す。

②物品調達の適正な受注ルールの整備

(ア) 事業者対応のルールづくり

- ・職員が事業者との接触にあたって留意すべき事項をルール化（「物品納入業者対応

指針（仮称）」し、全職員に周知啓発する。

(イ) 事業者への物品調達に関するルールの周知啓発

- ・今回の再発防止策を踏まえた物品等の発注や、納品方法等を中心とした物品等調達事務の基本的な仕組みに関して、事業者にも周知啓発を図り、遵守への協力を要請する。

(ウ) 内部検査等に対する事業者への協力要請

- ・内部検査等の際に、物品等の納品状況を調査するため、事業者の帳簿類との照合確認や聞き取りを実施する場合の協力を要請する。

(2) 物品等の納品立会及び検査の確実な実施の確保

①事業者から徴収した納品書の活用等

- ・納品書は、納入の事実を客観的に証する書類であることから、現在、標準仕様となっている納品書兼検査調書を見直し、事業者から徴収した納品書に基づき検査調書を作成する。
- ・納入日付等の記載の無い納品書を職員が受け付けないことを周知徹底する。

②納品立会及び検査の徹底

- ・納品立会及び検査は、事業者から提出された納品書等と納入物品とを必ず照合確認する。
- ・納品立会及び検査は、緊急の場合を除いて必ず係長級以上の職員を含めた2名以上の職員（検査等担当職員）により実施する。
- ・納品立会及び検査は、原則として発注課を納品場所として実施する。
- ・やむを得ず、発注課と納品場所の所属（納品課）が異なる場合には、発注課の発注書等の写しを事前に納品課に送付するなど、納品課に所属する検査等担当職員が納品立会及び検査を確実に実施する。
- ・納品検査の合格後、検査等担当職員は納品書にそれぞれ記名押印する。所属長は支出審査に当たって、納品書への検査等担当職員の記名押印を確認する。

(3) 内部牽制機能（検査等）の充実、強化

①外部有識者もメンバーに加えた特別内部検査の実施

- ・事業者等からの通報事案を中心に、外部の有識者と内部統制機関との合同検査チー

ムを設け、特別内部検査を実施する。

②抜き打ち検査等、内部統制機関によるチェック機能強化

- ・定期的な検査等において、納品物件の現物確認や管理状況、また、事業者の協力のもとで、事業者の帳簿類等との照合や聞き取りを実施するなどの検査等も随時、実施する。
- ・必要に応じて、スポット的な抜き打ち検査を実施する。
- ・また、所属での自主監査が確実に実施され、機能しているかどうかなど内部検査機能へのチェックを強化するとともに、今回の再発防止にかかる項目に重点化した検査等を実施する。

③自主監査、相互監査の強化

- ・毎年、実施している自主監査、相互監査において、契約事務に関するチェックの実施を必須とするとともに、納品書の確認など検査（履行確認）事務に関するチェック項目を増やし、自主監査・相互監査での検査の実効性を高める。

(4) 再発防止策の実効性を担保するための方策

①職員への意識啓発の徹底

(ア) 再発防止策を周知徹底するための職場研修

- ・今回の再発防止策を全職員に浸透させ、確実な実施を確保するため、再発防止策に関する特別職場研修を全職場で実施する。研修内容としては、再発防止策の周知徹底はもちろん、不適正な事務執行に関する事例検討など、職員一人ひとりが自らの問題として自発的に考える題材を盛り込んでいく。

(イ) 各種研修での意識啓発の徹底

- ・階層別研修（新規採用職員研修、3・4級職員研修、主任昇任研修、係長昇任時研修等）や、会計事務研修や基礎実務研修等の経理事務に関連する研修において、コンプライアンスの徹底や公務員倫理等の内容の充実化を図り、経理事務に関するルールの遵守を徹底し、法令遵守の意識啓発に努める。
- ・また、監査委員による定期監査等での指摘事項に関しても、職員研修等を利用して周知啓発していく。

(ウ) 経理処理に関する相談体制の充実

- ・これまでも、経理事務に携わらぬ職員が抱える制度運用の問題点や疑問点に関する

個々の相談に応じてきたが、今後も適切に対応していくとともに、相談・回答内容を全職員に向けフィードバックするなどの充実を図っていく。

②不正な事務執行に関する事業者からの通報制度の創設

- ・事業者に対しては、白紙の支出関係書類の提出など不適切な事務処理に応じないように啓発するとともに、物品調達等に関して本市職員から不適切な行為或いは要望があった場合に、事業者から通報を受ける窓口を創設する。通報があった場合には、内容に応じて事実関係を調査し、調査の結果、事実と判明した場合には特別内部検査（P 4（3）①）等の適切な措置を講じる。
- ・なお、通報窓口に関しては市外部の専門的知見を有する第三者への委託を検討する。
- ・他方、故意又は過失により不適正な事務処理に関与した事業者に対しては、経理契約の指名停止措置のみならず、随意契約の相手方としての制限措置を検討する。

③適切なジョブ・ローテーションの徹底

- ・事業者との契約が多い業務や金銭を取り扱う業務等を一定期間担当した職員の配置換えや、所属における職員の事務分担の定期的な見直しの一層の推進を図る。

（5）今後の検討課題

①物品調達に関する発注状況等のモニタリングの仕組み

- ・平成 23 年度に予定されている新財務会計システムの導入にあわせて、事業者別の物品等の発注状況に関して、所属内でのモニタリング、情報共有できるようなシステムを構築し、かつ所属を統括する部長級職員がチェックできる仕組みについて検討する。

②物品調達のあり方

- ・物品調達に関する専決契約については、所属ごとに発注・納品・検査・支払が行われているが、例えば、物品を必要とする部門と物品を調達する部門（検査・調達機関）との分離など、他自治体での取組みなども参考に、より公正かつ効率的な物品調達のあり方について検討する。

新たな物品等の専決調達事務処理について

～従来の事務処理との対比～

【ポイント】

1. 新様式の「物品購入等発注書」による内部での事前決議

- ・事前決議を得た「物品購入等発注書」に基づく業者等への書面発注
- ・業者等による「物品購入等発注書」の写しの受領，保管

2. 市標準様式のうち「見積書」と「納品書兼検査調書」を廃止

- ・業者等の任意様式の「見積書」及び「納品書」の提出

3. 業者等の任意様式の納品書を利用した納品検査の実施徹底

- ・新様式の「納品検査調書」に納品書を貼付

4. 記載事項が未記載の「請求書」等の受取りや職員による内容記載は厳禁

従来の事務処理との対比

○業者等が作成，提出すべきもの
●本市が作成，実施，渡すべきもの

事務処理の流れ		従来の専決調達事務処理	新たな専決調達事務処理
各 所 管 課	1	見積書 ○標準様式の見積書	○業者等の任意様式の見積書 (発注書に添付)
	2	発注 ●所属長等までの施行決議 ●発注に関しては口頭でも可	●物品購入等発注書兼購入伺により所属長等の事前決裁 ●物品購入等発注書兼購入伺の写しを業者等に送付することで発注 ○業者等は送付された発注書の写しを保管
	3	請書 (標準様式の見積書)	○請書 (調達内容によって作成)
	4	納品書 ○標準様式の納品書兼検査調書	○業者等の任意様式の納品書
	5	納品検査 ●標準様式の納品書兼検査調書に基づき検査調書を作成	●業者等の任意様式の納品書に基づき検査を実施
	6	請求 ○標準様式の請求書又は所定事項記載の請求書	○標準様式の請求書又は所定事項記載の請求書
7	●支出命令書の作成，所属長までの決議		

変更



会 計 室	審 査
	↓
	出 納
	↓
	支 払

第1回 経理適正化外部検証委員会の議論のまとめと提言に向けた今後の議論のテーマ

1. 第1回委員会での事務局からの報告に対する評価（主な点）

【第1回委員会での事務局からの報告】

《委員の評価》

○専決調達事件に起因した環境局での公金詐取事件

⇒違法行為に対する組織内でのチェックシステムが機能していなかった。

○不適正な経理処理の発生要因について

- ・業務上必要な物品購入であれば、不適正な経理処理は許されるという思い込み⇒公金に対する市民感覚と著しくかい離，法令遵守意識の著しい欠如
- ・会計処理制度等の制度的制約のため必要経費が措置されない実態⇒不適正な経理処理の再発防止のために制度的な課題もあるのではないか。

2. 委員会の役割について

①再発防止策の実施状況の確認

⇒策定時の計画どおりに実施されているかどうか。とりわけ新たな専決調達事務処理の全所属での実施状況を確認

②再発防止策の効果の検証

⇒不適正な経理処理の再発防止として効果的な施策となっているかどうか。

③再発防止に向けた提言

3. 提言に向けて今後の委員会で議論の中核になると考えられること

○職員の意識への働きかけ

- ・調達事務の仕組みを悪用した犯罪行為である不適正経理処理と制度的な問題が要因となり，調達事務の仕組みを利用して引き起こしてしまう不適正経理処理とは根本的に異なるが，後者についても，希薄な倫理観を媒介に犯罪行為の引き金になりかねない。

○形骸化を防止すること（モニタリング）

○事務執行の効率性（簡素化）

《その他》○調達の当事者である事業者等の協力が不可欠である。

4. 検証のために必要であると考えられる調査等

- ・全所属での点検確認の実施
- ・新たな専決調達事務に関する職員アンケートの実施，事業者等へのアンケートの実施
- ・他自治体での専決調達事務の仕組み等の調査
- ・対象所属を限定した抽出調査（サンプリング）の実施

第 1 回 経理適正化外部検証委員会議事要旨

1. 開催日時 平成 22 年 11 月 12 日（金）9：30～11：50

2. 不適正経理に関する緊急内部調査結果等事務局報告事項

（委員の主な要望，意見等）

- 不適正経理に関する緊急内部調査結果での a～g の分類で，複数の分類に重複するような事例についてどのような考えのもとに集計したのか整理して欲しい。
- 今回の調査では，調査対象となった全ての事業者に協力を得られたわけではなく，事業者から提出があった帳簿の記載内容が正確なのかどうかという問題もある。こういった調査では契約相手である事業者の協力は欠かせない。例えば，（調査のための帳簿類の提出について）事業者の協力義務を契約書に明記するなどの検討が必要ではないか。
- 発注及び納品時のそれぞれのチェックを適正に実施していれば，市の様式であっても事業者の任意様式であっても不適正な経理処理の問題は生じなかったはずであり，確実にチェックを実施させるために事業者の任意様式への変更を図ったものと理解している。
- 物品調達の計画性のなさが今回の事件の発生要因の一つであることを考えると，例えば発注回数をまとめるなど調達の効率化に関しても何らかの検討が必要ではないか。
- 新たな再発防止策では，検討課題として発注状況のモニタリングシステムの仕組みがあげられている。事後的に調達状況をチェックすることで，発注が集中している品目や時期などをチェックできるのではないか。また，前年度の予算執行について，品目別の実績額を対比することで執行段階でのチェックも可能なのではないか。
- 事務処理の各段階における関係職員の役割が適正に果たされていなかったことが，今回の不適正経理の問題を通じて判明したのではないか。新たな専決調達事務の流れにおいて，各段階で発注書や見積書などの書面がどの職員の決裁で確定するのか，その責任の所在や審査内容などを明示したフローチャートなどが必要だと思う。
- （不適正経理の発生要因の一つである）予算流用手続に関する事務の煩雑性について，実際には煩雑ではないことを職員に周知していく必要があると思う。

3. 意見交換等

- 新しい専決調達事務処理がうまく機能しているかどうかを検証するためには実際の取引を抽出してその事務の流れを追ってみるというサンプリング調査がとても重要だと考えている。新たな事務処理の運用状況を正確に把握するためにも、発注書など支出関係書類の調査が必要である。
- 私的流用では無く、支出内容そのものには問題はないが、差替えなど支出に関する手続きを省略することがなぜいけないことなのかということを経験者が十分に認識する必要があり、職員の意識の向上をどう徹底していくかということを考えていく必要がある。
- 支出手続きに関する厳密な手続きと事務処理の簡素化や効率性を上手く調整しなければ新たな事務処理の実効性を担保することは難しいと思う。
- 検証委員会として再発防止策に関する助言や新たな提言を行うためには現在の新たな専決調達事務の実施状況を確認することが必須である。職員アンケートなどの手法で新たな事務処理に関する各職場での履行状況や運用上の問題点について、できるだけ多くの職員から意見を聞いてみる必要がある。
- 新たな専決調達事務処理が不適正経理を予防するシステムであり、かつそのシステムが効率的かという点もアンケート等で調査していくべきである。
- 予算流用の手続きや専決事務に対する（所属外の）市の内部牽制システムについて整理して欲しい。また、他の自治体の専決事務の仕組みや不適正経理の再発防止策の状況についても教えてもらいたい。
- 今後の会議や配布資料に関して、個人のプライバシーに関すること等の特別な状況が生じたら別だが、原則として市民に公開すべきである（委員総意）。

第 2 回 経理適正化外部検証委員会議事要旨

1. 開催日時 平成 22 年 12 月 27 日（月）9：30～11：35

2. 議事 2～5 に関する事務局報告について（主な委員意見）

（1）前回（第 1 回委員会）の議事概要等、審議の進め方について

○「新たな専決調達事務処理フロー図（案）」に関して、従来の事務処理との変更点を明確にするなど工夫をして欲しい。

○審議の進め方の資料の中で、犯罪行為である不適正経理と調達事務の仕組みを利用した不適正経理という 2 つに分類しているが、後者の不適正経理についても偽造に当たる可能性がある場合など様々なものがある。不適正経理の評価として、「違法」とか「不正」或いは「不当」という表現が適切な場合もあり、全体を「不適正」経理として括るのではなく、表現方法を一度きちんと整理する必要があるのではないか。

○前回の会議で不適正経理の発生要因の一つとして会計事務処理の事務面での煩雑さが掲げられていた。確かに、手続きの中には一定の範囲で煩雑さを回避するため簡素化の検討が必要な場合もあるだろうが、手続きの制度的な意義や必要性を踏まえると簡素化すべきでない場合もある。法制度上の制約があるのは当然であり、その上でどのような簡略化ができるかということを検討すべきである。

〔サンプリング調査の実施について〕

○新たな事務処理のサンプリング調査は事務処理の正確な確認のためには必要な手段ではあるが、本委員会が実施するという事では無く、委員会の提言において（サンプリング調査の実施を）盛り込む方向で検討していく。もっとも、提言に盛り込むとしても、どのようなサンプリング調査を実施するのかという具体的な手法に関して、実際に実物の会計書類を確認することが重要であるので、その検討材料として市の方で抽出した支出関係書類等も参考にさせていただくということで進めていく。

（2）新たな専決調達事務処理の実施状況等

○各所管課の自主点検結果に関して、例えば保育所での日々納入せざる得ない賄材料の納品検査の緩和など一定の例外の必要性は認められるが、今後、例外を設けるにしても、

区分を明確にして解釈が広がらないようにしないとイケない。

- 所属長等のアンケート結果では、回答者の大半が新たな事務処理の改善をあげているが、その内容のほとんどは新しい事務処理の緩和を求める意見である。緩和の方向性は、不正を防止するための事務処理を確立した現在の流れに逆行することにもなりかねず、個々の内容についてはよく吟味すべきである。
- 他の政令市の専決調達の仕組みに関する資料を見ると物品等の一括調達システムについてほとんどのところが導入しているようなので、神戸市も取り組むべきではないか。
- 口頭での発注を行っている自治体が結構あるが、口頭で発注を行う中で、何か牽制する仕組みがあるのかどうか、あれば今後の検討材料としたいので次回までに教えて欲しい。
- 物品調達後の物品等の管理方法について他の自治体の調査が可能であれば確認していただきたい。

(3) 内部牽制のあり方

- 外部通報制度に関しては、事業者からの通報を端緒としているが、一般的には、市の内部からの通報による不適正経理の発覚という方が多いと思うので、そうした通報を特別内部検査につなげるような仕組みも必要ではないか。現在の内部通報制度や、コンプライアンスの制度などもご教示いただいたうえで参考にしたい。
- 他の自治体の調査を行うなかで、特別内部検査の体制を含め、会計室や監察室にあたる部署の人数、また、それが各都市でどれほどの人口規模に対する人数なのかなどについて知りたい。

[外部通報案件について]

- 今回の外部通報について、業者側と市の職員の言い分に食い違いがあるが、新たな事務処理において物品を調達する際に、職員が業者へ渡すべき「決議を得た発注書の写し」を渡していなかったこと。また、その後の業者から対象所属への問い合わせに対して、速やかに適切な対応（発注書の写しをFAXで送付する等）をしていなかったという事実は確認されている。
- また、外部通報に基づく調査として弁護士1名が立ち会うなど試行的に実施したが、通報受理から調査の実施まで1週間以上が経過しており、抜き打ち調査の実効性を確保するため、どのような体制で調査を実施していくのか今後の検討課題である。
- 通報案件以外の書類も監察室が全部調べたとのことだが、他の事務処理については不備

がまったくなかったという報告は信じ難い。細かい点まで調査し、本当に事務処理に不備がなかったのか、組織内の調査では甘くなってしまうのではないかと、厳しく調査して欲しい。

○外部通報があった案件については、同じような事例が他部署で生じないようにすることが重要である。職員研修などで、今回の事例を活用することが大事だと思う。

3. 意見交換（主なもの）

○どれほど全市をあげて再発防止に取り組んで、職員の教育を徹底したつもりでも、最後はやはり運用している「人」だと感じた。地道な職員教育の徹底が重要であると思う。新たな事務処理に関する職員研修の内容や今後の研修計画などがあれば提供して欲しい。

○特別内部検査での外部有識者のかかわり方だが、抜き打ち調査に市職員では無い弁護士が調査に関わるというのは調査権限の点から問題があると思う。弁護士は守秘義務があるので大丈夫だとは思いますが、調査への関与の位置づけがはっきりしないので、今後検討が必要ではないか。

4. 委員長まとめ

○今回の委員会での議論や配布資料などをもとに我々なりの意見もまとめなければならない。現在の制度的な問題点の把握は重要であり、アンケートの集計、分析、精査は今後の大切な作業になってくるだろう。

○アンケートの結果を踏まえて再発防止策に対する提言があれば、次回までにメールなどでやりとりをしていきたい。そのうえで、次回は具体的な内容について議論を深めていきたいと思う。

第3回 経理適正化外部検証委員会議事要旨

1. 開催日時等：平成23年1月17日（月）10：00～11：30

2. 議事2, 3に関する主な委員意見

(1) 前回（第2回委員会）の議事概要等

○従来の事務処理のもとで適正な手続きで調達事務を実施し、今回の不適正経理処理にも関与していない職員にとって、今回の新たな事務処理は負担の増であり、業務効率の低下を招くとの意見につながってくる。新たな事務処理は全ての職員が厳格に運用していないと抜け穴が生じてしまい、また不正が起こる危険性がある。適正な事務執行を促すように職員のモチベーションを高める啓発が必要である。

○職員アンケートの結果は、再発防止策の改善策や委員会としての提言を考える上で意見内容も含め大変重要な内容を網羅している。そこでアンケート結果について、具体的に我々の意見を述べていくことが委員会の提言の基礎となる。

(2) 新たな専決調達事務処理の運用状況等

○今回の新たな事務処理の意義は、市民から徴収した税金を財源にする市の調達事務ではたとえ1円であっても適正な手続きを遵守して執行する点にあり、そこをしっかりと職員が認識することが大切なのに、不正行為さえ防止できれば会計法規等に多少違反しても構わないという意識がまだ垣間見られる。

○不正防止のためには新たな事務処理の煩雑さもやむを得ないという意見があるが、以前の手続と比較して新たな事務処理が本当に煩雑になったのかどうかを実際の支出関係書類等を閲覧して確認してみる必要がある。

○納品検査に関して、神戸市では係長級職員が在籍する職場では、指定の係長級職員しか検査員になれず、事務処理の上で不都合が生じているという意見があった。検査員の資格を係長級職員に限定する法令は無く、指定された係長級職員しか検査員になれないという神戸市のルールはなんらかの形で改善する必要がある。

○法令だけでなく内部統制に関するルールの遵守の徹底は民間企業では当然である。こういったルールは資産保全や事務の効率化、有効化が目的であり、これが確実になされないと、今回のような多大な額の損失を出すリスクがある。その仕組みの重要性を職員に

徹底することが必要だと思う。

- アンケートの中で、見積書の提出や発注書の簡略化を求める意見があった。新たな事務処理の運用がリスク逡減の目的を超えて事務の効率化を阻害しているのではないかとも思う。例えば発注対象物品の性質や不適正処理の起こるリスクとの兼ね合いで、書類を一部省略したり、一括調達をしたりする等の方法も検討する必要がある。
- 全ての部署において個別事情を抜きにして統一的な事務処理の徹底を図ることは無理なのではないか。不正行為が起こるリスクとのバランスで効果的かつ過重な事務負担にならないように、職場実態に応じた例外的な運用ルールの方策も模索すべきである。
- 価格変動のない物品については、例えば単価契約等も手段としてあるのではないか。見積書を省略する場合をどうするかについては効率的な調達方法とセットで考えるべきである。
- （不正行為に対する抑止のためには）誰がいつ発注したのか、誰が注文を受けたのかを匿名化させず明確化するシステムが必要であり、発注を記録に残す、業者の担当者印のない書類は受け付けない等の点は重要である。
- 市で訂正できないために、事業者から何度も記載不備の書類が戻り大変だという意見があったが、事業者が書くべき書類に関して記載事項に不備があれば市が受領しないのは当然であり、まずは記入要領などを作成し、事業者が正しく記入することを徹底すべきではないか。
- 物品購入以外の役務などの専決事務に関しても新たな事務処理が適用されないのであれば、新たな事務処理の負担を省くために役務費に差替えて支出するといったことが起こりかねないと思う。業者が混乱しているという意見もあり、最終的には様式の統一が必要ではないか。また、役務費の方が、成果物がいまいちな上に、金額が高額になる場合も多く、従前の様式のままで不正のリスクが高いと思う。
- アンケートでは「事務処理の流れが分からない。」「教育、研修を受けていない。」「意図的ではなく新たな事務処理に違反する行為をやってしまう可能性があった。」というものがああり、新たな事務処理に関する周知が徹底できていない印象がある。
- 職場ごとに事情は異なると思うが、まずは備品等の計画的な発注がどうすればできるのかというノウハウを教育していくべきだと思う。
- アンケートでは予算で備品費がついていないという意見が多かった。この中には予算編成当初から業務の上で必ず必要だとわかっているのに、備品予算をつけてもらえないと

いう意見もあった。予算の組み方に問題があるのではないか。予算を厳格に査定せざる得ない事情は分かるが、予算編成の段階で認めなかったものについて、後から予算流用手続きで認めるとするのは、処理がいびつになるように思う。何らかの形で予算編成の仕組みを見直してもいいのではないか。

○予算の流用手続きに時間がかかりすぎる実態はあるのではないかと、事務の効率化を検討すべきである。

○局庶務担当課の決裁で事務処理が終わるようにして欲しいとあるが、仮に採用すれば何かデメリットはあるのか。他自治体の状況も踏まえ改善を検討すべきである。

○予算措置等に関する提案については、法律にも触れる問題でもあり、委員会として具体的な取組みの提言は無理であるにしても、将来にむけて方向性を検討していく必要があるといったような意見くらいなら述べることができると考える。

○調達専門部署の設置については前向きに検討してもらいたいと思う。

○先の委員会で、サンプリング調査をしようという意見がでたが、現行のシステムを理解するためには、支出関係資料を見ないとイメージがわからない。例えばアンケートでは事務処理が煩雑であるという意見が多いが、本当に煩雑なのかを確認する必要がある。単に支出関係書類を閲覧する作業なので委員だけで実施したい。閲覧結果に基づいて、今後のモニタリングやサンプリング調査に有効な意見ができれば、提言に反映したいと思う。

第 4 回 経理適正化外部検証委員会議事要旨

1. 開催日時等：平成 23 年 2 月 14 日（月） 13：00～15：00

2. 議事 2 に関する主な委員意見

（1）前回（第 3 回委員会）の議事概要等

- 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と思うが、通知簿と受け取られないように配慮して実施して欲しい。
- 事業者向けアンケートを実施するに際しては、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。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。

（2）再発防止策の検証

- 職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、実際には新たな事務処理が正しくできておらず、事務処理の意義が理解されていないと感じた。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。管理方法を明確化するルールが必要である。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の事務の流れを考えていく必要があると感じた。
- 職員アンケート結果では、新たな事務処理の有効性の評価が、担当者は 79.8%、係長は 93.3%、課長は 95.9%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関する負担を抱く一方で、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、新たな事務処理の有効性に疑義を持っていることが伺える。発注事務から納品事務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。
- アンケート結果では、新たな事務処理に関する職員間の認識の違いが如実に出ている。新たな事務処理の目的を私的流用の防止のみと捉え、非常に煩雑な手続きだと感じてい

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。まずは新たな事務処理の趣旨を徹底させることを第一段階でしなければならないと感じている。

○アンケート結果で、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。これはある意味では大変な数字で、ここに今回の不適正な経理処理を招く原因となる職員の意識、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。不適正な経理に対する反省は、物品購入という目的が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ったはずである。にもかかわらず、納品検査というルールが遵守されていないのに、書面上は納品検査ができているということになっている。実質はできていないのに、表面あるいは形式だけを整えるということがアンケート結果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とき、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。長年の悪弊であるから、その克服には大変な困難を伴うとも思うが、今、市として取り組まなければならないと思う。さらに、納品検査をしていないのに形式的に書面だけで審査するという審査担当部局の体質にも問題があると思う。職員の意識の改革とともに、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。

(3) 提言に向けた検討

○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、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。

○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。職員アンケート結果を見ていると、軽微な手続き違反は許されるという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く、このような行為は少なくとも内部規則違反として地方公務員法上も懲戒処分の対象となり、場合によっては市に対する損害賠償義務が発生す

ることがあるのだということ職員に分かってもらう必要がある。そういったことを提言にもしっかり書く必要があるのではないか。分かっている職員には当たり前のことだが、まだそうではない職員もいるように思う。

○提言内容として、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、地方公共団体は何か不祥事が起こって、事後的に、必要な範囲で対策をちよつとするということの繰り返しの様な気がする。金融商品取引法上でも内部統制が要求されており民間企業では当たり前だが、「不祥事が会社を潰す危険性がある」という認識のもとで、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のが内部統制の仕組みである。神戸市のシステムでは、内部統制を中軸とするガバナンスの認識がないまま、内部通報制度や外部通報制度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。また、内部統制の構築にあたっては、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り、その辺も意識して我々の提言に反映させるべきだと思う。

○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、印象としては、形式的には今回の新たな事務処理に従った運用がなされていた。しかし、それぞれの帳票の意味が職員に十分理解されていないように感じた。また、運用上の課題として、経済的な調達を心がける努力が欠けていると感じた。対策として、ルールの意義を徹底するための研修を行うことや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、システムを有効に機能させていくことが重要であり、内部監察と監査委員との連携も必要になってくると思う。

○今回の提言について一つ強調させていただきたいのは、モニタリングの強化と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、自治体で様々な不適正経理が発見されている中で、内部統制をどうするかは、大変重要な課題である。国の方で検討が進んでいる自治法改正では監査制度の見直しが議論になっており、その議論の中では、内部統制とそのモニタリングの仕組みをどう構築していくかが論点となっている。神戸市でも、今回の問題を契機に、全国的にも率先して内部統制に取り組んでいるとアピールできるくらいになっていただきたい。また、備品等が資産であるという職員の意識の薄さも気になる。資産管理の重要性を議論していく中で、現在、潮流になりつつある複式簿記の検討もしていつてはどうかと思う。

○提言では、第一に新たな事務処理に対する評価が必要である。個人的には、新たな事務

処理は従来と比較するとよくできていると思う。新たな事務処理に対する肯定的評価に立ち、今後、新たな事務処理をどうすればいいかという視点で整理すればいい。まずは、新たな事務処理を職員が運用しやすいものにしていくことが必要であり、そのために可能な簡素化、例外的ケースの基準化などの新たな事務処理のあり方につながっていく。新たな事務処理を運用する職員のモチベーションの向上も必要であり、そのためには研修を行うことが必要である。また、新たな事務処理そのものを外から支える制度として、一括購入などの合理的な調達システムの構築などがあげられる。予算措置についても、外側から新たな事務処理を支えるものとして改善を行うべきではないか。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。

新たな専決調達事務の各所管課での自主点検結果概要

(実施期間：平成22年11月30日～平成22年12月15日 対象所属：全所属 点検項目数：18項目)

1. 運用点検について

(1) 点検票回答所属数： 397所属

(2) 結果 (件数)

①各局室区ごとの集計結果

局 室 区	不適正の点検項目数ごとの 所属数集計				不適正の数が最も多かった所 属の不適正の項目数
	1個	2個	3個	4個以上	
全体	29	7	4	2	
市長室					
危機管理室					
会計室					
企画調整局	1				1個
行財政局					
市民参画推進局		1			2個
保健福祉局	9	2	1	1	7個
環境局	2		1		3個
産業振興局(農業委員会含む)					
建設局	4				1個
都市計画総局	2				1個
みなと総局					
水道局					
消防局	1	1	1		3個
交通局	3				1個
教育委員会事務局 ※	2			1	4個
選挙管理委員会事務局					
人事委員会事務局					
監査事務局					
市会事務局		2			2個
東灘区	1				1個
灘区	2				1個
中央区					
兵庫区					
北区(北神出張所含む)		1	1		3個
長田区					
須磨区(北須磨支所含む)	1				1個
垂水区					
西区(西神出張所含む)	1				1個

②点検項目ごとの集計結果（【該当無し】は集計から除外）

番号	点検項目内容	不適正と回答した所属数	回答所属数中の割合	不適とした理由
1	口頭で相手方への発注を行っていないか。	8	2%	次頁以降
2	発注に当たっては、物品購入等発注書（以下「発注書」）を作成し、決裁を得た発注書の写しを相手方に送付しているか。	6	1.5%	次頁以降
3	『発注相手』『発注課』『担当者氏名』など発注書の記載項目を漏れなく記載しているか。	4	1%	次頁以降
4	発注書の記載事項である『納入場所』について具体的な場所を記載をしているか。	2	0.5%	次頁以降
5	発注書に見積書等の発注金額を根拠づける資料が添付されているか。	3	0.8%	次頁以降
6	緊急発注の場合、決裁欄の特記事項に理由を記載しているか。	3	0.8%	次頁以降
7	発注書の写しを業者等に送付後、品切れ等の理由により発注内容に変更を生じた場合には、変更箇所を見え消しし、訂正日の記載、所属長等による訂正印を得ているか。	2	0.5%	次頁以降
8	発注管理簿等を作成して、発注書の管理を適正に行っているか。	4	1.0%	次頁以降
9	店頭での掛売調達の場合（無ければ該当無）、店頭での調達後、当初の発注書内容に修正があった場合、事後に所属長等までの訂正印を得ているか。	2	0.5%	次頁以降
10	履行確保を求める必要性が高い物品等の調達に関しては、所定書式である請書の提出を求めているか。	0	0%	次頁以降
11	請書を提出させる場合、納品時までには相手方から請書を受領しているか。	0	0%	次頁以降
12	所定様式である納品検査調書を作成し、業者等の任意様式の納品書を添付しているか。	1	0.3%	次頁以降
13	納品検査に際して、納品書と現物についての内容・数量確認のみならず、発注書内容と納品書内容との照合を行っているか。	3	0.8%	次頁以降
14	納品検査は必ず複数職員（検査員、立会人）により実施されているか。	13	3.3%	次頁以降
15	支出命令書に添付する請求書内容と納品検査調書及び発注書、それぞれの照合を行っているか。	1	0.3%	次頁以降
16	検査後、検査員、立会人は納品書の余白（余白が無い場合には、納品検査調書）にそれぞれ記名押印しているか。	3	0.8%	次頁以降
17	発注課と納品課が異なる場合、発注書の写しを納品課に送付するなどして納品課で確実に検査を行っているか。	6	1.5%	次頁以降
18	支出関係書類である見積書、納品書、請求書の必要事項が未記入のものに職員が記載していないか。	5	1.3%	次頁以降

③点検項目別 不適とした理由（主なもの）

1 口頭で相手方への発注を行っていないか。

- ・看板の製作・取付作業について需用費なのに役務費と考えて発注書の作成を行っていなかった。
- ・印刷物について納入日近くになって業者が倒産したので緊急のため他業者に口頭で発注していた。
- ・（業者側の）見積書の記載漏れによって発注書が出せず、事後的に発注書を送ったものが1件あった。
- ・新たな専決調達事務処理の認識不足によって口頭で発注を行ってしまったものがあった。
- ・印刷物の調達について本庁が出先分も一括文書発注したと誤解して、結果的に発注書の写しの送付を怠ったケースが1件あった。
- ・定価販売の物品については、新しい事務処理方法でも発注書は不要であると誤解し、口頭による発注を行った事例があった。

2 発注に当たっては、物品購入等発注書（以下「発注書」）を作成し、決裁を得た発注書の写しを相手方に送付しているか。

- ・看板の製作・取付作業について需用費なのに役務費と考えて発注書の作成を行っていなかった。
- ・発注書の写しを送付することを担当者が失念していた。
- ・（業者側の）見積書の記載漏れによって発注書が出せず、事後的に発注書を送ったものが1件あった。
- ・新たな事務処理の認識不足によって9月に1件だけ口頭発注後に発注書の作成を行っていた。
- ・印刷物の調達について本庁が出先分も一括文書発注したと誤解して、結果的に発注書の写しの送付を怠ったケースが1件あった。

3 『発注相手』『発注課』『担当者氏名』など発注書の記載項目を漏れなく記載しているか。

- ・発注書の記載事項である「納入期限」を未記載にしているものがあった。
- ・カタログ販売の発注書（業者専用の注文書）で担当職員名が抜けていた。
- ・発注書の記載事項である発注課名について発注課では無く納品課である出先事務所を間違えて記載していたケースがあった。

4 発注書の記載事項である『納入場所』について具体的な場所を記載をしているか。

- ・不注意により納入場所が未記載のものが1件あった。

5 発注書に見積書等の発注金額を根拠づける資料が添付されているか。

- ・賄材料の調達について、少額かつ頻繁な発注であるため、全ての発注書に見積書を徴収することは難しく貼付していない。
- ・店頭での掛売調達の場合には見積書を提出してくれない業者等があった。
- ・金額を指定して発注した花束で見積書をとっていなかった。

6 緊急発注の場合、決裁欄の特記事項に理由を記載しているか。

- ・新たな事務処理方法の理解不足のため記載していなかった。
- ・緊急発注の概念を誤解していた。

- 7 発注書の写しを業者等に送付後、品切れ等の理由により発注内容に変更を生じた場合には、変更箇所を見え消しし、訂正日の記載、所属長等による訂正印を得ているか。
- ・頻回に発注内容（数量等）の変更があり得る賄材料については、一部にできていないものがある。
 - ・事務処理を誤解して訂正日が記載されていないものがあった。
- 8 発注管理簿等を作成して、発注書の管理を適正に行っているか。
- ・事務用品の発注など頻度が多いものについて管理簿への記載が追いついていない。
 - ・管理簿への記載の遅延が1件や記載漏れが1件あった。
 - ・発注管理簿の番号をとっていない発注書があった。
- 9 店頭での掛売調達の場合（無ければ該当無）、店頭での調達後、当初の発注書内容に修正があった場合、事後に所属長等までの訂正印を得ているか。
- ・当初の発注書内容の減額（数量を少なくする）修正において、所属長の訂正印を得ていないケースがあった。
 - ・新たな事務処理を誤解して訂正を担当者印で行っていた。
- 12 所定様式である納品検査調書を作成し、業者等の任意様式の納品書を添付しているか。
- ・賄材料の納品では納品書はもらっているが、納品検査調書の作成はできていない。
- 13 納品検査に際して、納品書と現物についての内容・数量確認のみならず、発注書内容と納品書内容との照合を行っているか。
- ・納品場所へは電話連絡のみで発注書の写しの送付もれがあった。
 - ・一部に検査員立会人が不在の時の納入に受領確認で終わっているものがあった。
 - ・不注意により、発注書と納品書の照合を行っていなかった。
- 14 納品検査は必ず複数職員（検査員、立会人）により実施されているか。
- ・事業等で職員が一人の時に複数実施ができないケースがあった。
 - ・業務の性質上、物品会計規則で指定された検査員（係長級職員）が必ず立ち会える状況にない。
早朝の賄材料の納品検査など、検査員がすべてを行うことに無理がある。
 - ・毎日納品される賄材料については調理士が複数で検品しているが検査員（係長級）ではない。もっとも月に数回は検査員が抜き打ちで検査を実施
 - ・納品時に検査員が公休日の場合、直ぐに物品を使う場合、後日確認することがある。
 - ・担当係長が不在の場合に検査が事後となるケースがあった。
 - ・一部に検査員及び立会人の二人同時に検査を行っていない場合がある。ただ、検査自体は実施している。
 - ・納品時に複数職員により検査を実施していない事例があった。
 - ・納品先が出先のため管理職（係長級職員）が出向いて毎月確認を行っているが毎日とは出来ない。
 - ・一部のケースで、検査員や立会人が不在の時の納入に受領確認で終わっているものがあった。
- 15 支出命令書に添付する請求書内容と納品検査調書及び発注書、それぞれの照合を行っているか。

- ・賄材料については発注書、納品書、請求書の照合はしっかり行っているが、納品検査調書の作成ができていない。
- ・納品課での照合が出来ていなかった。

16 検査後、検査員、立会人は納品書の余白（余白が無い場合には、納品検査調書）にそれぞれ記名押印しているか。

- ・一部に検査員の押印が漏れていた。
- ・記名抜け（押印あり）があった

17 発注課と納品課が異なる場合、発注書の写しを納品課に送付するなどして納品課で確実に検査を行っているか。

- ・発注書の写しは発注課から貰わず電話で連絡がある。納品確認はしている。
- ・発注課で一括発注し、納入先が複数所属あるものについて、一括の納品書で検査をしている事例があった。但し、各納品先では検査自体は行っている。
- ・納品場所ごとに納品書作成を業者に指示していなかった。
- ・発注書の写しを納品課に送付するところ口頭連絡で済ませていた事例があった。（但し、納品課で確実に検査を行っていたことは確認済み。）
- ・納品場所へは電話連絡のみで発注書の写しの送付もれがあった。
- ・納品課の検査員や立会人となるべき該当職員が不在であったため、確実な検査ができなかった。

18 支出関係書類である見積書、納品書、請求書の必要事項が未記入のものに職員が記載していないか。

- ・請求書の請求日が未記入のものに職員が記載しているものがあった。
- ・業者の迅速な対応が得られない場合等に、支払いのためやむなく職員が記入した。
- ・請求書の債権者番号を書いた事例があった。
- ・代表者名や登録債券者番号漏れで記入したことがある。
- ・支出を急ぐ案件で、業者が遠方で日数を要する等の理由で、不備な箇所を一部加筆したことがあった。

新たな専決調達事務処理の運用状況に関する職員向けアンケート実施概要

1. 調査の目的

不適正な経理処理の再発防止策の検証及び提言をいただくために設置された神戸市経理適正化外部検証委員会において、平成22年7月26日から実施している物品等の新たな専決調達事務処理の実施状況（以下「新たな事務処理」）に関する実情を把握するために、新たな事務処理に携わる職員向けに新たな事務処理に関するアンケート実施の提案があった。これを受け、再発防止策のさらなる改善につなげることを目的に新たな事務処理の運用状況などを中心に職員アンケートを実施した。

2. 調査の対象

各所属（教育委員会学校園も含む）において物品等の専決調達事務処理（支出書類の作成等）に携わる担当職員及び係長級職員、所属長及び学校園長

（注1）単に検査の立会人となっている担当職員や検収のみに関わる係長級職員は除く。

（注2）担当職員及び係長級職員は任意での回答依頼（匿名でも可）

3. 調査内容

以下の5項目を中心に選択及び自由記載を併用し、所定の質問票作成提出を依頼

○年代や所属などの回答者特性

（注）学校園事務職員、所属長及び学校園長の質問票に関しては調査項目を設けていない。

○新たな事務処理の運用状況

○新たな事務処理の（不適正な経理処理防止の）有効性

○新たな事務処理と従来の事務処理との比較、新たな事務処理の改善点

○不適正な経理処理を防止するための提案

（所属長及び学校園長は新たな事務処理に関する意見や提案）

4. 調査実施期間

平成22年11月29日～平成22年12月17日

5. 回収結果

(1) 担当職員 : 1, 409 名

（注）学校園事務職員を含む。また、集計結果についても学校園事務職員の回答結果も含めて集計した。

(2) 係長級職員 : 614 名

(3) 所属長 : 397 名

(4) 学校園長 : 309 名

新たな専決調達事務処理に関する事業者向けアンケート実施概要

1 調査の目的

不適正な経理処理の再発防止策の検証及び提言をいただくために設置された神戸市経理適正化外部検証委員会において、平成22年7月26日から実施している物品等の新たな専決調達事務処理（以下「新たな事務処理」）に関する実情を把握するために、物品等の専決調達の相手方である事業者の方々を対象に、新たな事務処理等に対するご意見や改善点に関するアンケート実施の提案があった。これを受け、再発防止策のさらなる改善につなげることを目的に事業者向けアンケートを実施した。

2 対象事業者

新たな事務処理の実施後である平成22年8月1日～平成23年1月31日までの間に、市（全所属）との間に新たな事務処理の対象となる物品等（消耗品費、備品費等）の1万円以上の取引が10回以上ある事業者

3 調査方法

調査項目を記載した回答票を対象事業者に対して郵送で送付し、事業者の方で回答票を作成し、市にFAX等で返送いただいた。なお任意ではあるが記名方式で実施した。

4 調査項目

以下の5項目を中心に12の設問について調査した。

- 新たな事務処理の浸透度や改善点等
- 不適正な経理処理に関する外部通報制度の浸透度等
- 会計事務に関する特別内部検査に対するご意見等
- 調達事務に関する市のルールの周知方法等
- 市の調達事務の仕組みに関する意見、改善に向けた提案等

5 調査実施期間

平成23年2月22日（火）～平成23年3月7日（月）

6 回収結果

調査対象事業者数 645事業者

回答事業者数 295事業者 回収率 45.7%

物品等の専決調達事務に伴う業者等対応マニュアル

物品等の専決調達の相手方（以下 業者等）は調達事務によって直接的に利益又は不利益を受ける利害関係者です。発注者である市と受注者である業者等是对等な立場であり、発注者の有利な立場を利用して業者等に仕様書外の業務を依頼するなどの負担を強いたり、上から物と言うような態度で接していないか確認してください。

また、今回の新たな専決調達の事務処理について業者等に対して十分に説明し、適正な調達事務への協力を求めてください。

以下には、職員が業者等との対応にあたって留意すべき主な事項を挙げています。

【見積を依頼するに当たって】

1. 見積り合せはできるだけ実施し、公正な業者選定に努めること。

○30万円以下の物品等を各所属で調達する場合、融通が利くなどの理由で同じ業者等にばかり発注してはいけません。小額随意契約として認められている専決調達に関しても公正を確保する観点からできるだけ2者以上の見積り合せを実施し、また、1者であっても必ず見積書の提出をお願いしてください。



2. 見積り合せを実施する場合には、公正な方法を心がけること。

○見積書は業者等ごとに別個に提出を求めてください。特定の業者等に対して他の業者等の見積書の取りまとめを依頼するなどの行為は場合によっては官製談合になります。



○長年、受注してきた業者等の提案に沿った仕様書に基づき見積り合せを実施するなど特定の業者等が事実上有利になるような見積り合せを実施しないようにしてください。

3. 見積書の提出を求める場合には、業者等に対して発注内容を仕様書等で明確かつ具体的に表示すること。

○業者等にとっては、見積書の作成も負担となります。見積を依頼する業者等に対しては、必要な内容を記載した仕様書を配布するなど、発注内容をわかり易く明確にし、十分に説明するよう心がけてください。



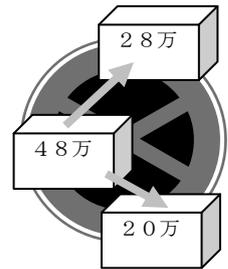
【発注に当たって】

4. 物品購入等伺の決裁前に業者等への発注を行わないこと。

- 支出負担行為決裁権者である所属長等の決裁を取らなければ業者等への発注はできません。
例えば、緊急時やむを得ない場合を除き、先に納品（履行）してもらい、事後に購入伺を起案するようなことをしてはいけません。

5. 故意に細分化して発注しないこと。

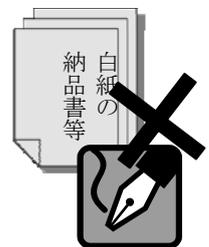
- 印刷物の発注など、故意に専決限度額以下に分割して発注することは、専決規程違反であり、意図的な特命随意契約として特定の業者等に対して発注したと受け止められかねない不適切な発注方法です。
- 計画的な予算執行を心がけ、一括購入できるものは経理契約にするように努めてください。



【その他】

6. 必要事項が未記入の支出関係書類について業者等に提出を求め、受領しないこと。

- 品名や金額等はもちろんのこと、日付が記載されていない見積書、納品書又は請求書を業者等に対して求めたり、受領してはいけません。受領後に気づいた場合には、業者等に記載をお願いしてください。
- 業者等が記載すべき見積書、納品書、請求書などの記載事項を職員が記載することは場合によっては文書偽造にもなり得ます（例えば検査日との整合性を取るために安易に納品日付を変更或いは記載するといった行為も同じです）。



7. 業者等からの利益供与については断固として断り、私的な関わりは避けること。

- 業者から歳暮その他名目を問わず、金品の收受、飲食、便宜の供与に決して応じてはいけません。
- また、職場で取引のある業者等に対して個人的な物品の購入を依頼したり、たとえ割り勘であっても業者等の担当者と飲食を伴にするなどの誤解を招く行為は厳に慎んで下さい。



8. 業者等に対してはなるべく複数で対応すること。

○見積書の依頼や受領など事務上の軽微な打合せは担当職員単独での対応でも構いませんが、事業を施行するうえで重要なもの（納期や仕様の変更など）は複数職員で対応し、必要に応じてコンプライアンス条例に基づく「要望等の記録票」等を作成し、所属長まで報告してください。



職員一人ひとりが法令等を遵守し、節度を持って業者等と対応することが大切です。このマニュアルによって業者等とのコミュニケーションを制限するものでもありません。むしろ、必要な情報は積極的に取り入れ、公正な発注を行うよう心がけてください。

神戸市行財政局