

公金外現金横領事件再発防止検討委員会
報 告 書

平成25年8月23日

大 津 市

目 次

1	はじめに	1 P
2	本市における公金外現金の取り扱い	1 P
3	事件の主な経過	3 P
	(1) 主幹Aの借金の背景について	
	(2) 主幹Aの横領の経過等について	
	(3) 職員からの個人的な借り入れについて	
	(4) 管理監督者や周りの職員の対応について	
	(5) 告発状及び被害届について	
	(6) 被処分者及び処分内容について	
	(7) 本市の当該事件を受けての対応について	
4	被害額	7 P
5	事件を防止できなかった問題点	8 P
	(1) そもそも主幹Aが抱えていたリスクの認識について	
	(2) 「公金外現金事務処理要領」に則った事務処理が全く欠如していたこと	
	(3) 公金外現金等の通帳や印鑑の管理方法について	
	(4) 職員同士での金銭の貸借の是非について	
	(5) ヤミ金融や押し貸しへの対処方法の知識不足	
	(6) 主幹Aには、状況に応じた適切な相談窓口がなかったこと	
	(7) 内部統制やそれによるけん制の制度の未整備、認識不足	
6	再発防止に向けて	11 P
	(1) 準公金（公金外現金）の取扱の厳守について	
	(2) 準公金（公金外現金）取扱事務にかかる検査の厳格化について	
	(3) リスク職員の情報管理について	
	(4) 内部通報の徹底について	
	(5) 職員研修（階層別研修）について	
	(6) 不祥事の処分基準について	
	(7) 職員相談室の設置について	
	(8) 内部統制の構築について	
7	むすびに	15 P
参考	「公金外現金横領事件再発防止検討委員会」の経過について	16 P

1 はじめに

本市建設部交通・建設監理課主幹 A（以下「主幹 A」といいます。）が、平成23年11月から平成25年4月にかけて、所管する外部団体（大津市地域公共交通活性化協議会及び大津の京阪電車を愛する会）会計で管理している公金外現金及び交通・建設監理課の親睦会会計（公金外現金に準ずる取扱い）のそれぞれの銀行口座から、無断で出金し、合計5,506,176円を横領（被害額）し、自身の借入金の返済に充てていたという事件が発生しました。

公金外現金を、本市職員が横領したという事実は、市民の皆様に対しまして、本市及び本市職員に対する信頼を大きく失墜させるものであり、ここに深くお詫び申し上げます。

なお、被害金額は既に当該職員から全額返金され、平成25年5月29日付けで、主幹Aを懲戒免職処分とし、管理監督者3名について2名を「減給10分の1、3箇月」、1名を「戒告」としました。

また、当該事件については、大津市長名の告発状及び外部団体からの被害届を、同月28日、大津警察署へ提出しました。

さらに、処分と同日付けで、公金外現金の通帳等を管理している所属職員以外の者によって公金外現金等が適正に管理されているかどうかを確認させるため、「コンプライアンス推進員による公金外現金の確認」を通知するとともに、庁内に「公金外現金横領事件再発防止検討委員会」を設置し、徹底した調査と再発防止策を策定することとしました。

本報告書は、当該委員会により、事件の事実関係の調査及びその原因の究明並びに再発防止策その他職員の服務規律の確保のために講ずべき措置の検討を行い、専門家の意見を聴くなかでまとめた結果を報告させていただくものです。

2 本市における公金外現金の取り扱い

大津市の公金外現金の取り扱いについての考え方は、「公金外現金事務処理要領（平成3年11月1日施行）」において定められています。

同要領第1項「趣旨」では、公金外現金は、「本来、団体が自ら取り扱うべき性格のものであり、現在市が処理しているものも、極力減らすことが重要であること。しかし、やむを得ず取り扱わざるを得ないものは、公金と同様、厳正に取り扱うこと」としています。

次に、第2項「公金外現金の定義」では、公金外現金とは、「本市以外の各種団体の所有に属する現金並びに一時預かり金等「大津市財務規則」の適用の対象とならないもので、業務の関係上本市職員が出納保管するものをいう。」とされ、付則の中で、「職員の親睦会においても、この要領に準じて取り扱うものとする。」としています。

第3項「公金外現金の取扱要件」では、新たに取り扱い場合は、「所管名、団体名、取扱金額(予算額)、取扱理由、取扱期間、出納保管責任者及び実務担当者氏名を明記し、団

体規約等を添付して所管部局長の決裁を受けなければならない。」としています。

第4項「公金外現金の取扱責任」では、「出納保管責任者を所管の課長(これに順ずるものを含む。以下同じ。)とし、実務担当者の係長又は係員の分離による相互けん制体制の確立を図らねばならない。」とし、出納保管責任者は、「当該事務取扱の掌握を図るとともに、その出納保管について定期的に点検を実施し、事故防止に努めなければならない。」としています。

第5項「公金外現金取扱状況の報告」では、「所管の課長は、年度当初に公金外現金取扱一覧表(様式として定められたもの)を作成し、所管部局長に報告しなければならない。」としています。(同一覧表の記載事項の変更の場合、決算の終了の場合も同様)

第6項「公金外現金の取扱方法」では、「公金外現金を取り扱う場合は、現金出納帳、収入整理帳、支出整理帳(それぞれ様式の定められたもの)等を備えて現金の受払いを明らかにしておかなければならない。」とし、さらには、「金銭の受払いは、必要証票書類を添付して、収入伝票及び支出伝票(それぞれ様式の定められたもの)により決裁を経なければこれを行なってはならない。」とし、現金は最寄りの金融機関に預金することを求め、預金通帳は所定の金庫に保管し、印鑑は出納保管責任者が保管するなど、適正化を図らなければならないとしています。

第9項「検査」では、所管部局長は、「毎年1回以上所属の公金外現金の取り扱いについて検査しなければならない。」とし、「検査の職員、時期、方法、結果の報告等具体的実施方法については、所管部局長が定めることとする。」としています。

また、第10項「その他」では、「この要領に定めるもののほか、公金外現金の取り扱いについて必要な事項は、各部局長が定めることとする。」としています。

この要領に定めるように、公金外現金の管理については、出納保管責任者と実務担当者の分離による相互けん制体制の確立や、出納保管責任者である課長に対しては、当該事務取扱の掌握を図り、定期的に点検を実施し、事故防止に努めなければならないなど、その責任の所在を明確に求めています。また、最終的には、所管の部局長に対して検査の義務を課すなど、部局による責任を求めている構成となっています。

さらに、平成23年10月19日に業務上横領容疑により逮捕された元納税課職員の事件に鑑みて、本市においては、その後、所属において取り扱っている公金外現金ごとに「準公金取扱マニュアル」(ここで言う「準公金」は「公金外現金」と同義語として使用)を作成し、年度当初に、出納室長及び総務部長の連名で部局長宛に「大津市公金取扱いマニュアル」及び「大津市準公金取扱いマニュアル」の確認について通知し、公金及び公金外現金について「公金・準公金取扱いマニュアル確認実施要領」により、さらなる具体的な確認を行うこととしています。

ちなみに、本年度(平成25年度)の、公金外現金への確認内容は、4月2日付で通知しており、まず、マニュアルについての確認事項として、「新規に取り扱うようになった事務処理がないか確認する。」、「廃止される事務処理がないか確認する。」、「職員が現金等を直接取り扱う事務処理でマニュアルが未作成となっているものがないか確認する。」、「マニュアルの記載事項に修正がないか確認する。」の4点で、マニュアルについての確認以外の確認事項については、「「公金外現金事務処理要領」に基づき、各所管課長から部局長への公金外現金取扱状況一覧表を提出し、その取扱いを報告しているか確

認する。」「所属管理の金庫内を点検し、不明金や長期に渡る未処理金がないか確認する。」「平成25年度の新規採用職員、臨時職員及び嘱託職員に、準公金の取扱いの重要性に鑑み、注意すべきポイントなどを説明し、意識付けを行ったかを確認する。」などの点であります。

これらの確認事項を、所属長が部局長に書面で報告し、部局長が取りまとめて書面で総務部長に対して報告する仕組みとなっています。

このように、公金外現金については、公金外現金事務処理要領をその取り組みの基本として、様々な確認事項を行い、その取り組みを適切に機能させていれば、横領が行なえない仕組みに、もし職員が、計画的、意図的に所属長等の目を盗み犯行を行なったとしても、速やかに発見できる仕組みとなっています。

3 事件の主な経過

事実関係につきまして、様々な視点からまとめたものを記載します。

(1) 主幹Aの借金の背景について

主幹Aは、10年ほど前から生活費や娯楽費などをクレジットカードで決済し、複数の借金を抱えるようになりました。

平成21年6月には、当時の未返済分について清算するため、別の金融機関から金銭の借入れを行い、計画的に返済を続けました。

平成23年4月になり、さらに別の金融機関から追加資金を調達しようとしたが、審査要件を満たせず融資が行われませんでした。その際、金利等条件の厳しい金融機関を紹介され、そこから僅かな金銭を借入れしました。

平成23年秋頃から、仕事に関わらず、ヤミ金融機関から主幹Aへの携帯電話に電話がよくかかり、主幹Aは離席し、廊下へ出て話すことが増えました。

その後、平成24年の夏から秋頃に、主幹Aは押し貸し（融資の案内を装って、架空の貸付を行なった事実をでっちあげて、脅迫まがいの言葉を浴びせながら架空の債権の回収を行う手口）の被害にあい、執拗な取立てを受けるようになり、本人の携帯電話や、職場の固定電話にも金融機関から架電されるようになり、別の金融機関から金銭を借入れ、押し貸しへの返済の一部に充てました。

同年12月27日には、ヤミ金融機関から主幹Aを出せとの内容の電話が職場に頻繁にかかり架電のピーク日を迎えました。この日は、10時頃から午前中、職場の電話がずっとなる状態でした。

主幹Aは、上司等に対しては、おじの借金の関係で自分も巻き込まれている旨の説明をしていました。

(2) 主幹 A の横領の経過等について

主幹 A は、金利等条件の厳しいヤミ金融機関への返済(借入利率は1か月に10割)が滞りがちとなり、それに充てるためや、押し貸しの取立てへの返済のため、平成23年11月9日から平成25年4月19日にかけて、自身が幹事であり、通帳や印鑑(幹事の個人印で登録)が自由に使用できる親睦会費から現金の引き出しを繰り返して、48万円余りを横領しました。

本来、主幹 A は平成23年度の所属の親睦会の幹事でしたが、幹事を引き継ぐタイミングとなる平成24年4月の歓送迎会が、諸般の事情(主幹 A 本人の事情以外の事情)により開催できず、懇親会の開催自体が、翌年1月まで持ち越しとなったため、そのまま平成24年度も幹事を続けることとし、親睦会の通帳を持ち続けました。

また、主幹 A が公共交通グループリーダーに就任した平成25年4月からは、同月1日から26日にかけて、大津の京阪電車を愛する会の会計口座等に保管されている現金137万円余りについて、さらに、同月10日から23日にかけて、大津市地域公共交通活性化協議会の会計口座に保管されている現金364万円余りについても出金し、横領し、取立ての返済に充てたものです。

これらについても、主幹 A は4月以降、グループリーダーとなった立場を利用し、本来、課長の脇机に保管されている通帳を持ち出していました。この時期は人事異動の直後であり、この年は、当該所属の前年度の課長、課長補佐、公共交通グループリーダーが全員、異動したため、当該職場の仕事に対する一定の経験値(精通度)を持って主幹 A を管理監督できる立場の職員が4月初、不在となった盲点をついたとも言えるものです。

なお、内部で事件が発覚した後、5月21日の午前中に、主幹 A は、横領により流用していた全額550万円余りを返金しました。

(3) 職員からの個人的な借り入れについて

横領とは別に、主幹 A がこの間、本市職員6名から個人的に借り入れを行っており、その金額は、平成24年11月から平成25年5月にかけて合計1,150万円余り(本人は3名から合計955万円と述べましたが、本市調査の結果、この報告時点では表記のとおり判明しています。)にのぼり、一部を除き、いずれも返済されていません。

また、主幹 A 本人は、金融機関からの負債額は1,750万円と述べています。

(4) 管理監督者や周りの職員の対応について

主幹 A が、親睦会会費からの横領を始めたのは平成23年11月9日であります。その前月の10月17日には、親睦会費の個別の取扱いマニュアルが作成され、その内容は、事務処理の役割分担や、収入、支出時の伝票の作成や決裁を受けること、また、通帳の保管体制や、課長による検査の実施等、「公金外現金事務処理要領」の定め

に基づいたもので、個別のマニュアルとして作成されています。大津市地域公共交通活性化協議会や大津の京阪電車を愛する会についても同日付で同様の個別の取扱いマニュアルが作成されています。

しかしながら、主幹 A が平成 23 年 4 月に親睦会の幹事に就任して以来、収入伝票や支出伝票は作成されておらず（つまり入出金時に、決裁もされていない）、管理監督者や所属職員等から具体的にそのことについての指摘もされないまま月日が経過しました。まず、このマニュアルが守れていない不作為が大きな誤りの始まりであるといえます。

平成 25 年 3 月 7 日に、同年 1 月 21 日に開催された所属の懇親会の支払の督促らしき電話が職場にあり、当時の交通・建設監理課の職員は、同日、当時の交通・建設監理課長（以下「前課長」という。）に 1 月 21 日開催の懇親会の支払の督促らしき電話があったこと、親睦会の収入・支出伝票が作成されていないと感じていること等を伝えました。いわば、この時点まで、管理監督者はもとより誰しも親睦会の収入・支出伝票が作成されていない状態であることを口に出して指摘していなかったのです。

相談を受けた前課長は、主幹 A を呼び、1 月 21 日開催の懇親会の支払がまだではないかということ、親睦会の伝票が回っていないので早くすること、親睦会の金銭を流用していないか、また、主幹 A の借金はどうか等、について確認しました。しかし、この時、通帳の確認まではしていません。

主幹 A は、前課長に対し、懇親会の支払は、直接支払に行って終わった。親睦会費の流用はしていない。借金は、連帯保証人になっており、かなりの額になっている。仕事を辞めようと思っている。と答えました。

前課長は、筋の悪い借金の額を主幹 A に確認し、手を切らせるために金銭を貸しました。その後、主幹 A は前課長が異動した後の 4 月 30 日及び 5 月 1 日に前課長（この時点では政策監に就任）を訪ね、借り入れを依頼し、前課長である政策監は金銭を貸しました。

また、先にも述べたように、主幹 A は、平成 24 年 11 月から 12 月にかけて、所属の異なる 3 名の職員から、平成 25 年 5 月には前課長である政策監を除く別の 2 名から金銭を借り入れています。

職員からの借り入れの総額は、現在判明しているだけでも、6 名から、合計 1,150 万円余りとなります。

これら金銭を貸した職員は、主幹 A の将来のことを考え、本人のためを思い全くの善意で個人の負担を省みず主幹 A に融資したわけです。その中には、弁護士による法的整理や警察に相談するなどヤミ金融に対してのアドバイスを行った者もいます。

しかしながら、結果としてこれらの借入金はやミ金融や押し貸しへの返済にあてられてしまい、本人をさらに追い込む結果となってしまいました。

また、主幹 A の上司である現建設部長（以下「建設部長」という。）は、平成 25 年 3 月中旬、主幹 A を呼び出し、親睦旅行を行わないことについて幹事（主幹 A のこと）

の独断ではいけないことと、積立金を返金すること、親睦会自体が、年間1回のみの開催のため、平成23年度からの繰越金程度を残し清算、返金すること、などを伝えました。

その後、平成25年4月19日にも主幹Aを呼び、親睦会費がまだ返金されていないので、新幹事の会計に事務処理をしてもらうように指示しています。

いずれも親睦会の会費のあり方に疑問を持っての指示ではありますが、通帳等の検査にまでには至っていません。

平成25年4月17日には、職員課から主幹Aの上司である平成25年度からの交通建設・監理課長（以下「現課長」という。）に対して主幹Aの給与の差押えを連絡しています。現課長は同日、建設部長にそのことを報告しています。

現課長は、連休前には、前課長や別の所属の幹部職員が主幹Aに金銭を貸していることを知り、連休明けには平成25年度の親睦会幹事である交通建設・監理課職員から、親睦会関係が主幹Aから引き継がれていないとの報告を受け、主幹Aへの確認の必要性を意識します。

平成25年5月15日、現課長は、主幹Aに速やかに親睦会会計帳簿及び証票類を次の幹事に引き継ぐとともに、通帳の提出を指示しました。また、大津市地域公共交通活性化協議会名義の通帳についても提出するように指示しました。

最終的に事件発覚の発端となったのは、平成25年5月16日に、大津の京阪電車を愛する会の新入会員への会員特典を送付している宅配業者が来庁し、本来、口座振替で支払われるはずの配送代金が落ちずに、未納の配送代金の集金を求められたことによるものでした。

現課長は、この未納金について主幹Aに支払いの対応を指示するとともに、翌日、主幹Aに改めて大津の京阪電車を愛する会の通帳の提出を指示し、宅配料の振替不能の経緯をたどりましたが明確な回答はなく、再度、通帳の提出を求めました。現課長は、この日の主幹Aへの事情聴取で、時間中の多くの携帯電話の使用は借金返済の督促であることを知りました。

平成25年5月19日、現課長が主幹Aに対し、聴き取り調査を行い、大津の京阪電車を愛する会と親睦会の通帳を提出させました。これにより、大津の京阪電車を愛する会は4月5日に使途不明金の払出しがあったことを確認し、親睦会は平成23年11月9日から平成25年4月19日までの間、毎月の給与支給日の翌日あるいは同日に、親睦会費及び旅行積立相当が引き出され、旅行会計への入金もされていないことがわかりました。

平成25年5月20日、主幹Aから現課長へ、大津市地域公共交通活性化協議会の通帳の提出があり、平成25年4月10日以降、複数回にわたり、使途が不明な払出し金の存在が見つかりました。

平成25年5月21日、建設部において、使途が不明な払い出し金は横領されたものと認識し、その金額を確定させ、主幹Aは全額を返済し、建設部はそれを確認しました。

平成25年5月23日に、市長、市議会へ報告し、夕刻に公表しました。また、同日、本市から主幹Aを同行し、大津警察署へ事件を届け出ました。

(5) 告発状及び被害届について

当該事件について、大津市長名の告発状及び外部団体（大津市地域公共交通活性化協議会）からの被害届を、平成25年5月28日付けで、大津警察署へ提出しました。

また、大津の京阪電車を愛する会についても、同年8月14日付けで、同署へ被害届を提出しました。

(6) 被処分者及び処分内容について

今回の事件に対して、処分を受けた者は下記のとおりです。

（平成25年5月29日付け）

- ア 交通・建設監理課主幹 男性 42歳 懲戒免職
- イ 交通・建設監理課長 男性 51歳 減給10分の1、3箇月
- ウ 福祉子ども部政策監 男性 54歳 減給10分の1、3箇月
- エ 建設部長 男性 57歳 戒告

※ アは事件当事者、イ～エは管理監督者

(7) 本市の当該事件を受けての対応について

平成25年5月29日に臨時部長会を開催し、下記内容を実施しました。

- ア 職員の綱紀の粛正及び服務規律の確保について、副市長から所属長宛に依命通達
- イ コンプライアンス推進員による公金外現金の確認
- ウ 公金外現金横領事件再発防止検討委員会の設置

4 被害額

主幹Aにより横領されていた被害額は下記のとおりです。

	名 称	横 領 の 時 期	金 額
(1)	交通・建設監理課親睦会	平成23年11月9日～25年4月19日	480,945円
(2)	大津市地域公共交通活性化協議会	平成25年4月10日～25年4月23日	3,646,191円
(3)	大津の京阪電車を愛する会	平成25年4月1日～25年4月26日	1,379,040円
合計			5,506,176円

※平成25年5月21日 本人は横領していた被害額を全額を返金

5 事件を防止できなかった問題点

本件の横領事件の直接の原因は、もちろん主幹 A の倫理観や正義感の欠如という個人に関する問題に起因する部分が大いと考えられます。10年ほど前から、主幹 A は、生活費や娯楽費などをクレジットカードで決済し、複数の借金を抱えるようになり、ヤミ金融に手を出し、その返済に困り公金外現金に手を出したのです。

しかしながら、所属の親睦会からの横領は、平成23年11月から行われており、1年6か月の長期に及んでいることから、なぜもっと早く発見できなかったのか、そして防止することができなかったのかという点において、組織的な問題、本人を取り巻く職員の意識に問題がなかったのかと考えられます。

そこで、主幹 A と関係した複数の職員から聴き取りを行った結果、判明した幾つかの問題点を考察しました。

(1) そもそも主幹 A が抱えていたリスクの認識について

主幹 A は、10年ほど前から、生活費や娯楽費などをクレジットカードで決済し、複数の借金を抱えるようになり、ヤミ金融機関に手を出し、ヤミ金融機関からの執務時間中の本人の携帯電話や所属の固定電話への架電があったことや、本人がおじの借金で自分にも取立てが及んでいると説明するなど、その事実は所属の中では皆知るところでした。

つまり、主幹 A からは、早くからリスクについてのサインが出ていた訳であり、「生活上に金銭上の問題を抱えている職員」として、苦し紛れに公金外現金等を横領するかも知れないという可能性が高いという見方で、管理監督者はリスクの統制を行う必要があったと考えられますが、そのような対応が全くなされていませんでした。

管理監督者の立場にあるもの、或いは周りのものが、弁護士による法的整理や警察に相談するなどヤミ金融に対してのアドバイスを適切に行い、また、公金外現金に対する徹底した検査を定期的に行うなど、リスクの統制を行うべきであったのではないかと考えます。

また、平成23年度から平成24年度へ、平成24年度から平成25年度への所属長異動時の引継ぎについても、主幹 A の当該件については取り上げられていません。

さらには、その様な状態の主幹 A を、平成25年4月の人事異動で、交通・建設監理課は、公共交通のグループリーダーに就任させ、親睦会のみならず、他の公金外現金についても、職務上自由にやり取りできる立場に就任させています。

この様に、早くから出ていた主幹 A からのサインに対して誰もがそれを受け止めず、放置し、横領を阻止できなかったことは、リスク統制に関する職員の意識レベルが低く、かなり深刻な状態であると分析できます。今回、懲戒処分を受けた職員のみならず、主幹 A に関わった職員全員の意識と、このような事件を阻止できるかどうかについての組織としての実行力の不足の問題と認識しなければなりません。

(2) 「公金外現金事務処理要領」に則った事務処理が全く欠如していたこと

いくら十分な制度仕組みを作ったとしても、職員がそれを十分に運用しなければ、制度仕組みはないものと同じです。今回は、公金外現金事務処理要領に則った必要な事務処理ができていませんでした。

そもそも、先に述べましたように、公金外現金事務処理要領においては「金銭の受払いは、必要証票書類を添付して、収入伝票及び支出伝票により決裁を経なければこれを行なってはならない。毎年1回以上所属の公金外現金の取扱いについて検査しなければならない。とし、職員の親睦会においても、この要領に準じて取り扱うものとする。」としています。

しかしながら、平成23年度から平成24年度にかけては、この点が全く行われていないため、親睦会の会計処理については、この要領による統制がないと同様の危険な状態の下にさらされていたこととなり、事実、事件へと繋がってしまいました。

しかも、この間、主幹Aにはヤミ金融機関からの電話がかかるなど、金銭的に追い込まれているリスクのサインが多く出ているに関わらず、公金外現金の「検査」を行わなかったことは、厳しく批判を受けるべきであります。

さらには、平成25年3月7日、当時の交通・建設監理課の職員が前課長へ、親睦会の収入・支出伝票の不作成等の指摘をしています。前課長は、管理監督者として通帳を出させ、直接確認を行ってれば、この時点で横領の事実を発見でき、少なくとも同年4月以降の天津市地域公共交通活性化協議会や天津の京阪電車を愛する会にまで、横領の手を伸ばさせることは防止できたと考えられます。これらの点は、今後のためにも強く指摘しておきたいと考えます。

(3) 公金外現金等の通帳や印鑑の管理方法について

今回の公金外現金等の通帳や印鑑の管理方法（事件発覚まで）は下記のとおり保管されていました。

外部団体等名称	通帳保管	印鑑	印鑑の保管場所
① 部の幹部会	課長	課長の個人印	課長
② 所属の親睦会	幹事	幹事の個人印	幹事
③ 所属の旅行積立	幹事	幹事の個人印	幹事
④ 天津市地域公共交通活性化協議会	課長	協議会の印	公印金庫
⑤ 天津の京阪電車を愛する会	課長	愛する会の印	課長補佐

この様に、当該所属では、①②③については、通帳と印鑑双方を同一の者が保管、管理している状態でした。①については平成23年度の金銭の出し入れについては、課長に印をもらいつつ出し入れは別の管理職が担当していました。

今回の場合、②については、元々、物理的に主幹Aが自由に出金することができる状態であり、④⑤については、職務上と見せかけ、通帳を借り出し、それぞれの印鑑

を押印すれば出金は可能であり、事実、その様に行われました。この時点は、先に指摘したとおり、人事異動の直後であり、当該所属の課長、課長補佐、公共交通グループリーダーが全員、異動したため、当該職場の仕事に対する一定の経験値を持って主幹Aを管理監督できる立場の職員が、不在となり、その盲点をつかれた状況でした。

事件後、印鑑については、②③についても「課長の個人印」に改められ、通帳の保管場所は①②③については課長補佐が保管することとし、通帳と印鑑を別の人間が管理するように改めたところです。このように、複数の職員で通帳と印鑑を管理するけん制体制を取ることが全庁的に求められます。

所属によれば、親睦会についても、以前から、複数の幹事が通帳と印鑑をそれぞれ分担して保管、管理している所属もあります。

(4) 職員同士での金銭の貸借の是非について

職員同士での金銭の貸借については法的に規制されているものではありません。

しかしながら、今回は、貸す側の職員の善意から発したものであるに関わらず、その金銭が違法なヤミ金融機関や押し貸しへの支払いとなり、有効に使われることはなく、逆に主幹Aを追い込んでしまったと考えられます。

本来、債務整理の常識からすると、債務者が、親戚や知人に金銭を借りる時点で、すでに破綻をしているとみるべきです。債務問題は、場当たりの周りが助けても悪い方へ進み、法的な措置をとらないと、状態を悪化させるだけです。今回のケースもまさにそのとおりと言えます。主幹Aが、金銭を借りに来た時点で、そのリスクについて察知し、適切な対応をしなければなりません。しかしながら今回は安易に複数の管理職が金銭を貸しており、そのあたりの認識不足が問題と考えます。

(5) ヤミ金融や押し貸しへの対処方法の知識不足

この問題は、主幹Aにだけに限ったことではありませんが、ヤミ金融や押し貸しの怖さに対する知識や、取立てや、被害にあったときの適切な対処方法を知る職員は少ないと考えられます。

また、職員は、接遇等で社会人として、また公務員として丁寧、親切にとの教育を受けつつ、逆に不当要求などには毅然と対応するようにとの教育も受けています。しかしながら、それらそれぞれの対応について実践において適切に判断し、さじ加減を巧みに駆使できる職員は少ないと思われます。

公務員であるがゆえに、電話での多少の威迫行為に対しても丁寧に対応してしまう。そのような職員も多いと思われます。悪いことは悪いで、はっきりと強く毅然と主張できる、その様な対応のできる職員や組織づくりが求められます。

(6) 主幹Aには、状況に応じた適切な相談窓口がなかったこと

本市では、職場の中で生ずる様々な問題の解決のため、例えばハラスメントの相談

の窓口や、メンタルや健康管理の相談窓口、また職員の法令等の違反を通報する公益目的通報の制度やその窓口を設置しています。

しかし、今回のように職員がヤミ金融機関に追いかけられ、押し貸しの被害にあった場合の相談窓口として適切なものは設置していません。そもそも主幹Aの場合、負債を抱えたことは自己責任ではありますが、本市が事業所としてその様な被害にあっている職員に対しての適切な相談窓口を設置していたとしたら、また違った展開が見られたかも知れません。

今回の調査では、主幹Aは、自身がヤミ金融機関に追われており、押し貸しの被害にあっていることを、周りに知られたくない心理状態あり、その点からもこの問題は悔やまれるところと考えられます。

現状では、相談窓口である職員課へ相談すれば、例えば、主幹Aのような問題を抱えた職員は、自身の状況は信用を失墜している状況と思われてしまい、処分されるのではないだろうかとの不安から、相談窓口が逆に「怖いところ」と言う印象となってしまう、適切な相談ができずに、孤立して悩み、負のスパイラルに入り込んでしまうことにもなりかねません。

(7) 内部統制やそれによるけん制の制度の未整備、認識不足

リスクを抱えた職員に対しては、その情報を必要に応じて関係の部署で共有し、適切にけん制しつつ、それらのリスクを統制していかねばなりません。

しかしながら、現在の天津市においては、リスク職員の情報の共有や、それについてのラインの整備や組織体制の整備など、内部統制やそれによるけん制の制度が未整備であり、そのため職員についても、それらの認識が甘い状態といえます。

今後は、組織全体で、そのような体制整備が求められます。

6 再発防止に向けて

(1) 準公金（公金外現金）の取扱いの厳守について

準公金（公金外現金）の事務処理方法について、これまで以上に適正な取扱いをすするため、下記のとおり見直しを行います。

また、合わせて、現在の「公金外現金事務処理要領」を、用語の統一も含め「準公金事務処理要領」へ改正します。

ア 準公金（公金外現金）の取扱い担当者について

準公金取扱い担当者は、1人で複数の準公金を取り扱うこと及び複数年以上同一の者が取り扱うことを原則禁止する（所属職員の人員がこれに満たない場合等は臨機の処置も可能とします。）こととし、また、実行委員会等への補助金交付手続担当者、実行委員会等の準公金担当者は別の者とする体制を徹底し、適切な準公金事

務の執行に務めていきます。

イ 通帳、印鑑等の保管について

すでに、交通・建設監理課においては、親睦会の会計処理に使用する代表者の登録印を幹事から所属長に変更し、複数の者による残高確認ができる方法に改めるとともに、通帳と印鑑を分散保管しています。また、地域公共交通活性化協議会及び大津の京阪電車を愛する会についても、通帳と公印を分散保管するとともに、通帳の保管場所を容易に持ち出せない場所に改めています。

このように、通帳、印鑑等の保管については、金庫等の施錠ができる安全な場所に保管するとともに、職務時間中においても、通帳と印鑑は別の場所に保管し、出納保管責任者である所属長が適正な管理に努めます。

また、公金管理を伴うことから、出納室の大金庫を使用している所属については、準公金に関する通帳や印鑑の保管を大金庫で行うことも可とします。ただし、手提げ金庫を別にするなど、公金との区別を明確に行っていきます。

さらに、使用する印鑑についても個人印による取扱いから公印に準じた取扱いとなるよう別途使用する印鑑も定めていきます。

ウ 「準公金（公金外現金）」の範囲について

準公金（公金外現金）の対象範囲を明確にして要領に明記することで、その取扱いに関する全職員の意識を高め、事務処理に遺漏のないように努めます。

(2) 準公金（公金外現金）取扱事務にかかる検査の厳格化について

準公金（公金外現金）取扱事務にかかる検査の実施については、総括部署であるコンプライアンス推進室が作成した検査計画によって検査の実施を通知し、その結果を取りまとめしていきます。

まず、所属長は、月末に通帳の残高を点検し、収支伝票等と照合されない不明な入出金がないか確認し、帳簿等に確認印を押印する方法によって点検することとします。

さらに、各部局のコンプライアンス推進員が検査員を指名し、当該検査員が検査することによって、所属以外の職員による検査を実施し、チェック体制を厳格にしていきます。（単独所属である部局については、相互に検査できるように調整します。）

これらの検査報告書については、コンプライアンス推進室が準公金ごとにその状況が把握でき、検査した職員が具体的に何を検査したかが分かるような、例えば、通帳の写しの添付を求めるなど、報告書の形態を改めます。

コンプライアンス推進室は、これらの報告を受け、適宜改善指導を行っていきます。その際、再検査の実施指示や、直接コンプライアンス推進室が何箇所かの所属に対して抜き打ちで検査に入るなどの措置を講じるなど、けん制を図ることによって、不正が起りにくい職場環境の醸成に努め、検査体制の充実を図ります。

(3) リスク職員の情報管理について

過去の例から、不祥事の発生前には必ずその「予兆」というものがありますが、それを見逃さない努力が必要となります。普段の職員の状況を知り、仕事上、プライベートも含めて適切に職員情報について管理をしなければなりません。

例えば、給与の差押命令が送られてきた、最近よく休むようになった、落ち着きが無い、よく席を立って携帯電話で話しをしている、頻繁に職場に特定の職員を対象とする呼び出しの電話がかかってくる、などがありますが、他にも何か普段と違うと感じたときは、周囲の者が上司に報告し、課長等を通じて時期を逸することなく当該職員に対し、事情説明を求めていく必要があります。

しかしながら、このような情報については、えてして当該部署内に留められることが多いため、市としてのリスク管理上、これらの情報を集約し、統括する部署が必要となります。例えば、職員課へ情報が集約されるシステムを構築し、情報はそこで一元化され、コンプライアンス推進室との連携のもと、必要に応じ、改めて関係部署への事情聴取などの適切な対応に努めていきます。

また一方で、これらの情報については、安易に外部に漏れるようなことが無いよう十分留意し、適切に管理を行う必要があります。

(4) 内部通報の徹底について

「大津市職員等の公正な職務の執行の確保に関する条例」に規定する公益目的通報以外に、事務の執行や職場における仕事の進め方について、不安や懸念に思うことがあれば、コンプライアンス推進室へ通報することについては、これまでも不定期に実施してきました。

今後、このような通報制度の利用は、常時可能とすることを、職員に啓発し、多くの職員の声を拾うことが、けん制の取組の一つと考え、不祥事の未然防止に努めてまいります。

(5) 職員研修（階層別研修）について

本市の公務員倫理に関する研修については、次の各階層別を実施しています。

まず、新規採用者及び臨時嘱託職員に対して、公務の特性と服務について理解を深める倫理研修を実施し、公務員としての自覚を促しています。

次に、係長級職員には、管理監督者として公務員倫理の再確認を行い、自ら倫理観の涵養と併せて部下を指導・監督する立場を自覚する研修を実施し、これを職場に持ち帰り、公務職場にふさわしい倫理観の醸成を図っています。

課長級職員については、自治体組織経営の観点から危機管理（不祥事対応）能力の強化を目的に研修を実施しています。

また、本年度に新たに主幹級職員に対して、危機管理（不祥事対応）研修を新設し、改めて組織管理の観点から公務員倫理研修を実施します。

ア 倫理研修

(ア) 新規採用者研修

- ・公務の特性とサービスを理解する。
- ・自治体法務の基本を学ぶ。

(イ) 係長3年目研修

- ・職務において重要な責任を負う管理監督者に求められる公務員倫理について、自問とグループ討議を通じてあらためて自らの倫理観を涵養するとともに、職場の倫理を高める役割を担っていることを自覚する。

(ウ) 臨時・嘱託研修

- ・公務の特性とサービスを理解する。

イ 危機管理研修

(ア) 長研修・主幹級研修

- ・管理職に必要な職場の管理能力を高め、組織の経営に必要となる心構えや知識を習得するとともに、危機管理能力を養成する。

ウ 公金及び準公金取扱い事務研修

法令遵守は当然のことながら、特に、準公金及び公金の取扱いについては、誘惑の多い事務であることから、新規採用職員から各階層における職員に対してその取扱いに関するそれぞれの職場での研修を実施して意識の向上に努めます。

エ 債務問題等のリスク研修

管理監督者を中心に、債務問題等をはじめとする職員が抱えるさまざまなトラブルについて、ケーススタディを中心とした研修を実施し、民事、刑事事件等への対応等、法的な措置をはじめとした、あらゆる対応能力を高めることにより、職員のリスクを回避するよう努めます。

(6) 不祥事の処分基準について

本市の懲戒処分は、現在、人事院の「懲戒処分の基準」に準拠していますが、運用基準の明確化を図ります。

また、処分基準を事前に公表し、職員に周知することで不祥事の抑止効果があると考えられ、職員それぞれが行う行動、判断について、この基準に照らして抵触するか、常に意識することで、職員を不祥事から遠ざける効果が期待できます。

(7) 職員相談室の設置について

職員が、仕事上、プライベートを含めて抱える様々な問題について、気兼ねなく相談できる窓口は、不祥事を防止するために非常に重要であります。

現在、セクハラ、パワハラなど特定の問題は、職員課を中心に相談窓口を開設し、複数の職員が相談業務を行っています。その他の精神保健、医療、経済、法律分野など専門的な分野に関する相談については、職場内の相談だけで解決することは限界があります。

職員が、日常生活の中で、様々なトラブルに巻き込まれることは、十分想定されません。このことをきっかけに、職員が不安を感じ、業務に支障をきたすだけでなく、金銭的トラブルが原因で大きな不祥事へと発展する例は、過去にいくつもありました。

様々な問題について、出来るだけ早い段階で積極的に相談し、専門家の意見（場合によっては複数の意見）を参考にすることによって、早期の問題解決が期待できます。不祥事の防止策として、何でも相談でき、また個人的、専門的な分野についても、安価な費用負担で相談できる窓口について、検討を進める必要があります。

(8) 内部統制の構築について

今回の事案のように、準公金（公金外現金）の取扱いは、大きなリスクを持つ事務の一つです。仮に、不祥事が発生する頻度は低いものであっても、その発生によって市政に重大な影響を与えるものは、日頃からリスクへの対応策を検討し、不祥事の発生の予防に努め、未然に回避し、仮に生じた場合もその影響を最小限に軽減していくことが必要です。

本市としても、このようなリスクを洗い出し、内部統制を構築するための指針を作成し、日頃からリスクについて認識するとともに迅速に対応できるような仕組みを構築していきます。

さらに、所属における内部統制の運用状況を検査していく、すなわち予防的な検査を導入することによって、内部統制の構築が一層推進されると考えます。

7 むすびに

主幹Aが、準公金（公金外現金）を横領したという今回の事件は、極めて悪質であり、決して許されることではありません。

これは、公金や公金外現金、例え親睦会の会費であっても、同じことです。

この事件が、1年6か月にわたり発覚しなかった背景には、「まさかあの人が」と言う、人を信用しきっていた、思いもよらなかったと言う感覚的なものに左右されてしまい、主幹Aから様々なサインが出ていたに関わらず、組織全体としてのリスクに関する問題意識の欠如により、それらリスクに対する統制が全くなされていなかったこと、また、その要因として本市の組織全体において、内部統制やそれによるけん制の制度が未成熟であるということなどがあげられます。

今後、二度とこのような事態を起こさないためにも、コンプライアンスやリスク管理の徹底を図るため、内部統制の充実を目指し、本市職員に対する市民の皆様の信頼の回復に向けて全力を傾注してまいります。

「公金外現金横領事件再発防止検討委員会」の経過について

今回の本市職員による公金外現金横領事件の原因の究明と再発防止策を検討し、本市における職員等の公正な職務の執行を確保するとともに、市民の皆様からの信頼回復を期するため「公金外現金横領事件再発防止検討委員会」を設置しました。

委員会の組織と開催経過については下記のとおりです。

なお、委員会は本市顧問弁護士の意見を聴くなかで報告書を取りまとめました。

1 委員会の組織

委員長：総務部長

副委員長：総務部政策監

委員：総務部管理監（職員課長）、職員課参事、
コンプライアンス推進室長、コンプライアンス推進室次長

2 会議の開催経過

第1回会議 期 日：平成25年6月 3日（月）
協議内容：今回の経過を確認し、今後の検討委員会の進め方について、また関係者からの聴き取り方法について協議しました。

第2回会議 期 日：平成25年6月18日（火）
協議内容：関係者からの聴き取り結果について、また再発防止策について協議しました。

第3回会議 期 日：平成25年6月27日（木）
協議内容：報告書の内容について協議し、素案を作成しました。

第4回会議 期 日：平成25年7月11日（木）
協議内容：報告書の内容について、弁護士から提言を得ました。

第5回会議 期 日：平成25年7月24日（水）
協議内容：報告書の内容について、弁護士からの提言を反映すべく協議しました。

第6回会議 期 日：平成25年8月 2日（金）
協議内容：報告書の内容について弁護士に助言を得ながら、最終的な協議、確認を行いました。