

不適正資金問題調査報告書

平成20年6月5日

大阪市不適正資金問題調査検討委員会

目 次

はじめに

1	不適正資金問題発覚とこれまでの経緯	1
2	不適正資金問題調査検討委員会の基本的認識	2
3	調査検討委員会における調査の結果	3
4	不適正な会計処理発生の原因と背景の分析	9
5	返還について	13
6	返還対象額からの控除等について	17
7	返還額の認定について	20
8	職員管理に係る委託料等について	21
9	返還の対象者	22
10	国への事業費の返還	25
11	再発防止に向けた改善具体策の検討	26
12	職員等の処分等について	34

おわりに

はじめに

平成 20 年 2 月、大阪市公正職務審査委員会からの「不適正な手続による資金の徹底調査についての勧告」を受けて、大阪市において不適正資金問題等についての全庁調査が行われた。その結果、57 件の不適正資金等の存在が判明し、同年 3 月 10 日に調査結果報告書が公表されたところである。

しかしながら、2 月の調査における不適正資金等の定義に該当しないものの会計手続上不適正と考えられる事例が複数件報告されていたことや、調査の信憑性を疑わせる事例が後に確認されたことなどから、調査の精度をより高め、市民からの信頼に足る調査結果とするため、本年 4 月 1 日に外部委員も含めた本調査検討委員会が設置され職員管理の委託料等も範囲に含め再調査を実施してきた。

この報告書は、本委員会が 2 月の全庁調査で判明した事例についてさらに調査を深め、4 月の再調査において判明した事例についても可能な限り調査を進め、その結果を取りまとめるとともに、再発防止策、関係職員の責任、損害の補填についての方針を示したものである。

1 不適正資金問題発覚とこれまでの経緯

- 平成 19 年 10 月 3 日 東住吉区役所において平成 3 年度より平成 18 年度まで継続管理していた不適正資金の存在が総務局法務監察室へ報告
- 平成 19 年 12 月 5 日 公正職務審査委員会による調査実施の決定
- 平成 20 年 2 月 4 日 公正職務審査委員会からの市長に対して「不適正な手続による資金の徹底調査についての勧告」
- 平成 20 年 2 月 5 日 不適正資金についての全庁調査の開始
(当初締切日：2 月 21 日)
- 平成 20 年 2 月 22 日 業者への「預け」に関する聞き取り調査を追加実施
(締切日：2 月 29 日 57 件)
- 平成 20 年 3 月 10 日 「不適正資金問題等についての全庁調査」結果報告を公表
- 平成 20 年 3 月 14 日 公正職務審査委員会から市長への意見書において、今後の職員の責任問題や再発防止策の策定等の対応については、別途の専門機関・組織を設置するなど大阪市の権限と責任において解決を図るべき旨の意見が表明
- 平成 20 年 4 月 1 日 大阪市不適正資金問題調査検討委員会を設置
- 平成 20 年 4 月 4 日 調査検討委員会において、虚偽の精算報告により書類上はゼロ精算とし残金をそのまま団体会計に積み残したままにしていた場合などについても新たに調査の対象として追加するとともに、前回の調査で対象としたものについても再度調査を自主申告方式により実施
(締切日：4 月 18 日)
※この結果、新たに 30 件が判明した。3 月 10 日報告分 57 件、3 月 10 日報告書で除外した 3 件及び 3 月 10 日以降判明した 1 件をあわせて、91 件を調査対象とした。
- 平成 20 年 5 月 2 日 大阪市会市政改革特別委員会へ報告
- 平成 20 年 5 月 20 日 大阪市会財政総務委員会へ報告
- 平成 20 年 6 月 5 日 大阪市長へ報告書を提出

2 不適正資金問題調査検討委員会の基本的認識

- ・ 不適正資金問題調査検討委員会(委員長：柏木孝副市長)は、不適正資金問題の全容解明を図るとともに、返還範囲の確定、責任範囲の確定、再発防止策の構築を図るため、副市長、総務局長等並びに法律や会計に関する専門家2名の外部委員をメンバーとして平成20年4月1日に設置された(資料編2委員名簿参照)。このほか、調査委員会を補佐するため、総数7名の調査チームを総務局内に発足させた。(4月18日には合計13名に増員した。)
- ・ 本委員会は、4月1日に第1回会議を開催し、全庁調査の実施について協議して以降、計6回開催し、毎回ごとに調査内容や進捗状況、返還範囲及び職員の責任等について審議を行った。また、不適正事案の多い所属長に対して外部委員を交えた調査検討委員直接による聞き取り調査も実施するなど、委員自ら事実関係の解明を行った。
- ・ 今回多くの所属において不適正資金等が判明したことの背景として、「希薄なコンプライアンス意識」「前例踏襲主義」「会計知識の不足」といったことがあげられるが、不適正資金等について個々の職員が不適正であるという意識すら持たず、あるいは、不適正であるという意識は持ちつつも職場に波風を立てることを回避したいという心理的ブレーキが働き、従来通りのやり方を継続したことが明らかとなっている。
- ・ しかしながら、手続きは不適正であったとしても私的費消さえなければ問題がないとか、不適正な会計手続きにより捻出された資金であっても公的な目的に使用されていれば問題がない、といった考え方は市民目線から遠く離れた役人の論理であり、不適正な手続によって公金又は公金外現金から資金を捻出した行為自体が厳しく処断されなければならない。
- ・ この問題は、「組織風土の問題」という言葉で集約、総括されるものではなく、全庁的に組織ぐるみで不適正な会計処理により資金が捻出されていたといわれても過言ではない。管理監督の立場にある者は厳しくその責任を自覚し、むしろ積極的にこうした組織風土を解消すべきであった。
- ・ 当委員会としては、以上のような認識のもと、判明した1件1件について4月以降調査を尽くしてきたところである。
- ・ その過程で、今回の事案の中には、公文書の保存期間の関係で資料が残存していないケースが多く見受けられ、また、職員の記憶に頼らざるを得ないことから、推計により金額を算定せざるを得ない事案が多くあることなどさまざまな事実が判明した。
- ・ このため、当委員会としては、他都市の事例も参考にして、調査の限界点も勘案しながらどのように返還額等を認定するのが合理的かつ妥当性があるかを検討し、市の損害と想定される金額の返還や、職員の処分の考え方を示すとともに、あわせて不適正資金が生み出された背景とその原因の分析を踏まえて早急に実現できる再発防止策について検証した。

3 調査検討委員会における調査の結果

(1) 調査の結果

今回の調査結果によって判明した不適正資金等については、以下のとおりとなっている。（※個々の詳細は資料編所属別一覧表及び個表を参照）

①不適正資金であることが判明したもの

	所 属 数	件 数	捻出が確認された金額
不適正資金	18	28	175,315,731
預 け	16	30	140,541,676
計	26	58	315,857,407

※所属数欄「計」は実所属数を記載している。

②調査の結果、返還金額の推計が困難であると判断したもの

	所 属 数	件 数
不適正資金	4	5
預 け	3	4
計	5	9

※所属数欄「計」は実所属数を記載している。

③調査の結果、大阪市への返還を要しないと判断したもの

	所 属 数	件 数
不適正資金	1	1
預 け	1	1
計	1	2

※所属数欄「計」は実所属数を記載している。

④調査の結果、不適正資金とは認められなかったもの

	所 属 数	件 数
不適正資金	2	2
預 け	2	2
計	3	4

※所属数欄「計」は実所属数を記載している。

⑤委託料等

	所 属 数	件 数
委託料等	10	18

(2) 調査の進め方

① 調査事項

調査事項としては全91件の以下の内容について調査を行った。

- ・ 3月10日の「全庁調査報告」において報告された分の追跡調査（57件）
- ・ 4月4日～4月18日で受け付けた自主申告分に対する調査（30件）
- ・ 3月10日以降に判明した経済局の事案に対する調査（1件）
- ・ 3月10日報告において対象外とした環境局等の調査（3件）

②調査内容

「不適正資金」、「預け」、「職員管理による委託料等」のいずれにおいても、その事例ごとの事実関係を確認する作業から調査を開始した。

- ・ 事実関係の確認手段として、それぞれの不適正事例に関与した職員を特定することから調査を進めた。
- ・ それぞれの所属に対し、過去10年間の当該事例に関係すると思われる関係職員名簿（名簿は実行行為者からその監督者まで全員記載）の作成を求め、当該名簿に記載された職員（退職者を含む）に対する聞き取り調査を実施するよう指示を行い、その聞き取り内容に基づき、関与者の特定を行った。
- ・ 関与者の特定を行うと同時に不適正資金の捻出、支出が行われていた期間を特定する作業を行った。
- ・ その後、それらの関与者に対する聞き取り内容から、どのようにして当該資金が捻出されていたかを確認した。
- ・ また、自主申告により申し出があった職員に対しても、本人への聞き取り調査を「不適正資金問題担当チーム」で実施するとともに、関係所属に対しては申出者の本人氏名は伏せたまま、申出内容の確認を行うよう指示し、該当年度に対応する部署に従事していた職員に対し、広い範囲で聞き取り調査を行うよう指示を行った。
- ・ これについても同様に関係職員の特定と不適正資金の捻出、支出期間の特定を行ったものである。
- ・ この後、各所属から提出された調査内容については、不適正資金問題調査チームにおいて、捻出原資とされた費目内容及びその窓口払い金額の確認、支出された全ての用途の内容チェック、公的使用と疎明できる領収書等資料の確認などの精査を実施した。
- ・ また、「預け」については、関係職員への聞き取り調査を元に、当時預けの対象となった業者を特定し、当該業者への契約額について過去に遡り調査を行うよう当該所属に指示するとともに、当該業者に対しても本市との取引状況の確認を求めるなど、取引状況を特定した。
- ・ その後、預けの捻出が行われた金額の特定を行い、当該業者から預けを原資として納品された物品の確認作業を行うよう関係所属に指示した。
- ・ 所属では、預けによって納品された物品の特定作業については、所属で保管されている納品書や備品台帳の記載事項による納品事実の確認、ならびに業

者で保管されている納品書控えや関係帳簿などの疎明資料に基づく確認を行った。

- ・業者において納品事実の確認を行った場合については、業者より納品確認書の提出を求め、関係所属には当該納品確認書の根拠についても業者確認を行うよう指導した。
 - ・関係所属から提出された疎明資料については、不適正資金問題調査チームにより、所属からの調査と業者からの調査の整合性の確認や、本市の会計書類上の支出額と業者の納品書等との突き合わせ、全ての使途の内容チェック、備品の現存確認等の精査を実施した。
 - ・また、「不適正資金問題担当チーム」においても業者への実地調査を行い、納品確認書の算定根拠についての調査を行った。
- ・以上の内容を項目別で表示すると以下のようになる。

(i) 不適正資金（プール金）

- ・事案の内容、経緯や目的
- ・資金捻出の原資、その開始時期
- ・捻出した理由、方法
- ・最終捻出年月日、内容、金額
- ・資金の保管形態、保管者
- ・資金の使途とその支出した理由、最終支出年月日、内容、金額
- ・疎明資料の有無（差引簿、通帳、領収書、その他）
- ・通帳復元の必要性
- ・私的流用の有無
- ・関係職員名簿
- ・ヒアリング結果内容

(ii) 預け

- ・預けの経緯や目的
- ・資金捻出の原資、その開始時期
- ・捻出した理由、方法
- ・最終捻出年月日、購入物品、金額
- ・資金の保管形態、関係業者名
- ・資金の使途とその支出した理由、最終支出年月日、内容、金額
- ・疎明資料の有無（納品書、業者の納品確認書）
- ・私的流用の有無
- ・関係職員名簿
- ・ヒアリング結果内容
- ・納入業者に対する調査
- ・不適正な物品納入等の有無

③ 調査対象期間

不適正な事務処理に関する金額を確定するためには、市の支出関係書類等による突合が不可欠であるが、市における会計書類の保存期間は文書管理規程により5年間と定められており、平成13年度以前の状況の詳細な把握は極めて困難と予想されたものの、職員等への聞き取り調査から平成13年度

以前から不適正資金の捻出が行われていたとの証言があることから、本委員会では会計書類の有無は問わず可能な限り遡ることとし少なくとも過去10年間について重点的に調査を尽くすことを指示した。

調査対象期間は平成9年度から平成18年度までの10年間を基本にした。なお、平成19年度に事例が該当するものについては当然のことながら対象としている。

(3) 「不適正資金」の状況

「不適正資金」とは、公金や公金外現金から不正に捻出し、いったんプールした後、通常の決裁手続を経ずに支出するために保管している資金と定義している。今回の調査では、これらの不適正資金を預金通帳や現金の形で保管していたものが、所属数では18所属・28件、「確認された捻出額総額」は約1億7,500万円となっている。これは、単純に所属数における比率を算出すると現在の市の局等及び区役所を合わせた全所属数50のうちの36%の所属で不適正資金が発覚したことになる。また、所属において保管している不適正資金残高は約3,900万円となっている。不適正資金において「確認された捻出額総額」が1,000万円を超えた所属は、次の6所属である。

・大正区	28,547,909円
・生野区	20,765,184円
・東住吉区	50,936,954円
・平野区	19,027,932円
・経済局	16,859,290円
・環境局	14,306,988円

これらの状況を見ると区役所での不適正資金（プール金）の捻出額が多い状況が見受けられる。後述するが、年度末の予算消化や突発的な支出への対応などにより、手元に現金を確保して弾力的な運用に使用していたという傾向が出ているとも推測される。

(4) 「不適正資金」の捻出等

ア 捻出方法

A アルバイト賃金の架空或いは出勤日数の水増し請求

架空アルバイト雇用の支出決議と支出命令書を作成又は出勤日数を水増しした支出命令書を作成し、職員が窓口で受領して不適正資金に繰り入れた

B 事業費用の架空或いは水増し請求

業者の押印がある物品供給見積書、請求書を使用して支出命令書を作成し、同じく業者の押印のある領収書を使用して職員が窓口で現金を受領し、不適正資金に繰り入れた。

C 切手シートの現金化

D その他

廃液から回収した塩化銀を売却

イ 用途

各所属の「不適正な現金等」の使途については、担当者が作成していた金銭出納帳や預金通帳に記載されているメモなどから使途を確認していった。

使途については、主なものは下記のとおりであるが、公務と無関係な個人的使用や着服は確認されなかったが、不適切と言わざるを得ない使途が一部に認められた。

内容としては、業務関連ではあるが予算措置がされていない又は公費による支出が困難であると判断したもの等を支出したり、支出決議等の手続に時間がかかるため突発的な支出に対応できないものを不適正資金から支出していたケースが多くみられた。

- A アルバイト賃金
- B 事務用消耗品・備品等の購入
- C 民間人選挙関係者の食事代、手土産代、車代等
- D タクシー代
- E 民間関係者への謝礼品、心づけ
- F 投票事務従事職員の自動車出勤時ガソリン代、宿泊代、弁当代等
- G 職員への手当
- H 懇親会・職員の飲食代
- I 組合への支払
- J その他

(5) 「預け」の状況

- ・「預け」とは、物品の納品なしに代金名目で一定額を取引事業者支払い、後の物品購入等の代金として、取引事業者管理させるものである。

今回全庁調査を行った結果、平成9年度から19年度までの間における「預け」の総額は、確認された捻出額総額で約1億4,100万円が確認された。「預け」に該当がある所属数は16所属で、単純に所属数での比率を算出すると現在の市の局及び区役所を合わせた全所属数50所属のうちの32%に相当する。

「預け」の手法は、全ての事例において、事務用品などの架空契約により行われていた。これは、(i) その時には必要としないが、安易に契約できる物品や金額で架空の契約をしておいて、(ii) 納品をさせないまま代金を支払い、(iii) 後日必要となるときに必要な物(契約と別品目)を納品させるという形を取られていたものである。

具体的には、

(i) 安易に契約できる物品や金額

安易に契約できる物品とは、事務執行上通常的に必要となる事務用品などのことで、例えばボールペンや消しゴム、コピー機のトナーなどのことであって、安易に契約できる額とは、少額特名随意契約で契約することができる10万円以下のことで、この金額内での契約であれば業者を選定する時間を省略することができ、かつ、「預け」に応じてくれる業者と契約することができたものである。

(ii) 納品をさせないまま代金を支払う

通常、納品があれば、契約どおり納品されているかを確認（履行確認）のうえ代金を支払うこととなるが、日常的にこの確認作業が行われていなかったか不十分であったと考えられる。

この履行確認には、履行確認者（担当課長）の印が必要となることから、「預け」が行われていた所属においては、実質的な履行確認が十分に機能していなかったといえる。

(iii) 後日必要なときに必要な物を納品させる

こうして捻出された金額は、業者で管理される状況となり、担当者はその金額内で、業者が取り扱っている物の中から、必要な物を必要な時に納品させていた。中には、金額が10万円を超えるようなものもあり、通常の事務手続きを行った場合には、少額特名随意契約とならない物の納品もあった。

・「預け」総額の多い所属

今回の調査で「預け」の「確認された捻出額」が1千万円を超えた所属は、次の4所属である。

ア 市民局	29,493,573 円
イ 教育委員会	53,919,223 円
ウ 浪速区	12,723,069 円
エ 西淀川区	27,935,772 円

これらの状況を見ると教育委員会および市民局での預け金額が大きいものとなっているが、とりわけ教育委員会の学校保健担当においては、平成12年度に発覚した同委員会の学務課における預け事件以後も同様の不適正な会計処理を行っていたということであり、言語道断であるといわざるを得ない。また、西淀川区においても、現在は解消しているものの、過去に多くの預けが存在し、区役所内の多くの部署で行われていた事実が判明した。

4 不適正な会計処理発生の原因と背景の分析

本委員会では、平成20年4月1日以降91件の不適正事例について、関係する29所属（10局、19区）の1,000人弱の職員（退職者、異動者含む）に対してヒアリングを実施し、不適正な会計処理が広範かつ長期間にわたって続けられていた原因と背景について、次のとおり分析を行った。

（1）共通する背景

91件の事例に共通する背景として、年度末に予算消化を図るために不適正な会計処理を行っていたことがあげられる。預けの多くがここに起因し、不適正資金においても根底にはこの意識があったものと考えられる。

3月10日の報告書でも指摘されていたように、予算は使い切らなければならないという意識が根強く存在していたことは否定できないと考えられる。特に、選挙事務に係る予算執行に限らず、「配分された予算を使い切らなければ次年度は削減される」ということが多くの職員の間で考えられていたことは否定できない。

この点については、年度末に配当保留していた予算の配分が行われることが多々あったため、使いきれないものを返還すると次年度の予算に影響するのではという思い込みなどから、不適正な会計処理につながった側面も否定できない。不適正手続を行った所属はもとより予算を配分した局にも責任がなかったとは言えないと考えられる。

また、大阪市予算規則において、歳出予算の目以下の流用手続や予備費の流用手続が規定されているにもかかわらず、選挙事務に係る予算執行を含めて、多くの区役所においては予算の費目間の流用が困難であると考えられていたため、やむを得ず不適正資金の捻出が行われていたことも明らかとなっている。

そのような中、預けなどの不適正資金の捻出についておかしいという意識が働かなかった、または、働いていたとしても改善を図るだけの時間的余裕やスキルの習得機会がなかったという声もあった。つまり、物品調達の関係法令に熟知しないまま、当面の業務を進めないといけない状況が現実であったようである。

さらに、区役所内部でのチェック機能が十分でなかったことも指摘されている。たとえば、特定事務に精通した職員が特定の担当部署に固定化、長期化するといった傾向にあり、予算担当課長が十分に決裁に目を通していないケースが見受けられるとのことであった。

この間、調査にあたって実際に不適正手続に関与した職員、関与しなかった職員、管理監督責任者などさまざまな立場の職員にヒアリングを行ったが、当時のことを鮮明に記憶していないケースが非常に多かった。中には、意図的に記憶にないと言っているのではないかと疑わざると得ないものもあったが、記憶に残らないほど不適正手続が日常化していたとも推察しうるものである。これは、平成20年2月に全庁調査を市長が指示した後においても、依然として不適正処理が続けられていた事例が複数存在していることに如実に表れている（大正区不適正資金、浪速区預け、教育委員会預けなど）。これも、前回の報告書であげられていたとおり、コンプライアンス意識の不足や職場の組織風土に起因しているものとも考えられ、早急な対応が求められる。

なお、観点は少し異なるが、こうした今回の問題は、内部統制体制に基づく調査や職員の自主申告などにより初めて実態が明らかになったものであるとは

いえ、不適正な資金の存在について市の監査が見抜けなかったことについては、結果としてその取組みが不十分であったものと言わざるを得ない。

今後、財政局、会計室等の関係部局とも十分連携し、より一層監査の充実を図り、これまで以上に厳正かつ徹底した監査が実施されることが望まれる。

(2) 不適正資金について

今回判明した「不適正資金」が発生した状況としては、年度末に配分された予算を使い切る必要性から架空の支出決議によって現金を窓口払いによって職員が受領し、不正に口座または現金でプールしていたケース、突発的な支出に対応するため或いは口座払いに対応していない業者への支払いを行うために手元に現金を置いておいたケース、予算科目や予算配付時期にしばられない運用を図るためにアルバイト賃金や消耗品などの水増しにより現金を窓口払いで受領し、捻出しているケースが多く見受けられた。

不適正資金から購入された物品等の大半が、公的に使用されるものであり、正規の手続において購入することができたものがほとんどであり、これらのことから、不適正資金がつけられた原因として考えられることは次のとおりである。

- ① 予算配分が適切な時期に行われなかったこと
- ② 突発的な支出に対応するための諸制度(小口支払基金など)が十分に活用されていなかったこと
- ③ 費目間流用や特別経費の請求といった制度が十分に活用されていなかったこと
- ④ 予算は使い切らなければならないという意識が根底にあったこと

これらの行為を助長した背景としては、業者への支払いを職員が区の会計窓口において現金で受け取る方法(窓口払)により行われていることから、区の多くの担当(課)の支払いを区職員が窓口で受領するという不自然な状況に対する区会計責任者によるチェック体制が十分に機能していなかったことが考えられる。

(注：平成17年度以降、市会計室(当時は収入役室)が業者への支払いやアルバイト賃金を窓口で受け取るのではなく口座へ振り込むよう指導を徹底しており、平成20年2月からは業者への支払は窓口払いを廃止し口座振込とする旨の通知を出している)

(3) 「預け」について

「預け」の資金より納品された物は、事務用品、備品等そのほとんどが公的に使用される物であり、「預け」を行わずとも正規の手続きにおいて購入することができた物がほとんどである。このことから、「預け」を行った理由は、私的な流用を目的としたものではなく、①配分された予算を使い切らないと来年度予算が減額されるという意識が働いたこと、決算見込額確定後に不用額が生じた場合には決算見込額を変更できないと考えたことや、②年度末に取引業者に預けを行い、その後の必要が生じる度に必要な物品を納入させて、一つ一つの物品の納入に必要な手続を省略するという物品調達の手続きの簡便化を図ったこと、が考えられ、少額特名随意契約(予定価格が20万円以下の工事請負並びに予定価格が10万円以下の工事以外の請負及び物品の買入契約について、任意に選定した者を相手方とし、かつ、見積合わせを省略できる契約)が可能な金額での架空契約を繰り返

して「預け」を捻出し、本来、少額特名随意契約では執行できない高額な物を納品させていた場合もあった。

これらの取扱いは、安易に前例を踏襲し、不適正であるという認識を持ちつつ、若しくはそうした認識すら持たずに、事務に要する時間と手間の省略を図ったものであり、公金を取り扱う際の厳格なルールに基づかずに事務執行上の煩雑さを避けるため行われてきたものということができるが、これらのルールは公金であるが故に順守されるべきものであることから、これらの取扱が到底許されるものではないことは明らかであり、職員のコンプライアンス意識の希薄さに大きな問題があったといわざるを得ない。

また、これらの行為を助長した背景としては、年度末(出納閉鎖期間)に同一業者に対し、多くの場合少額特名随意契約が可能な範囲である10万円以下に極めて近い金額の支出が短期間に行われていることや、支出決議を経ていない物品等が納入されていることについてのチェック体制が十分に機能していなかった点にも問題があったと考えられる。

今回の預けが判明した所属のなかでも、市民局、西淀川区の2所属においては、ほぼ当該所属の複数課において預けの実態が見受けられ、所属全体でこのような処理が行われていた可能性が伺える。特に市民局においては、総務担当、広聴相談担当、雇用勤労施策担当、男女共同参画担当、推進担当、消費者センター、同和対策部、及び子ども青少年局青少年事業企画担当、危機管理室、ゆとりとみどり振興局文化振興担当の旧市民局を含めて10部署において行われており、局内の多くの部署において行われていた事実を重く受け止める必要がある。西淀川区においても現在はずでに預け残高は解消されていたものの、総務担当、市民活動担当、支援運営担当、住民情報担当の区役所の大部分の部署で行われていたことが判明しており、区の組織全体の問題として認識するべきである。

特に、教育委員会においては、平成12年度に学務課において預けが発覚し、大きな問題として取り上げられたにもかかわらず、学校保健課では平成9年当時から継続して預けが行われていたことが今回の調査により判明しており、同じ本庁内の近接した部署でこのような事実行為が継続されていたことについては、許されるべきではない。多くの場合は年度末の予算を使い切るためにこのような行為が行われていたと推測されるが、本来は局内、もしくは区内の全体の会計処理についてチェックする機能を持つべき計理担当の機能が十分に発揮されていないかもしくは計理担当も一体となってこのような事実を黙認していた可能性も否定できないものであり、所属全体の責任を重く問うべきである。

(4) 職員管理に係る委託料等について

この類型に属する事例は、本市職員が受託団体の事務局として関与し、年度末に委託料を全額使い切ったとして精算報告を行っているものである。(大正区、東淀川区、旭区など)

残余金については、そのまま蓄積し続けたもの、次年度以降同事業に使用したもの、事業目的外に使用したものなどに大別することができる。

その背景として考えられることは、次のとおりである。

- ① 委託契約における精算の考え方が明確にされていなかったこと(委託料に残余金が発生した場合の取扱いについて明確な規定が置かれていない委託契約が

大半であり、団体から大阪市へ提出する精算報告書には領収書の添付が求められていないことが多い。)

- ② 本来業務と団体の事務局としての業務の区分けが職員の意識の中であいまいになっていたこと
- ③ 委託料が市からの公金を原資とするものであるとの意識が希薄であったこと

(5) 公会計制度について

公会計制度を適正かつ使いやすいように転換していくことが、再発を防止の観点からも重要であると考えられるが、職員のヒアリングでは、突発的な支出に対応するため、煩雑な会計手続を経る時間的余裕がなく、やむなく不適正な手続を行ったという証言があったが、調査を進める中、実は対応できる制度が存在していたが本人が知らなかったとか、制度はあるものの十分に活用できていなかったこともあったことが判明しており、原因が全て制度にあるとはいいがたい面もある。この点、会計事務を担当する職員に対する研修や会計処理手続に関するスキル習得機会の付与が不十分であったと言わざるを得ない。もとより、組織内の前例を踏襲してきたとはいえ、予算が足りない時や繁忙時期等に決裁を経ることなく支出するため、予算に余裕がある時に不適正資金を捻出したり、入札や比較見積を徴収することを怠り、少額特名随意契約が可能な額内に金額を収めて支出決議を行うような安易な方法に頼ることは許されることではなく、職員のコンプライアンス意識の一層の向上が求められる。

その他、現場から上がっていた声で特筆すべきものとしては次のようなものがあったので、参考までに掲げておく。

- ・ 区役所への配分予算については、突発的な支出に対する「予備費」的な配分を望む。
- ・ 区役所への予算の配分が遅かったということについては、年度を越えて出納整理期間内に配分されるケースもあり、やむを得ず不適正資金の捻出や預けが行われたこともあった。
- ・ 事業を所管する局に対して実態にあわせて配分予算の組み替えを依頼した（例えば、通信運搬費は不要であるので、消耗品費に変更してほしい）が、なかなか改善がなされなかった。
- ・ 選挙事務に際してのアルバイト雇用で、所定の勤務時間（7時間45分）を超える場合は、その手当日額を割り戻した時間単価を加算した手当日額（超過勤務手当を含んだ手当）を総務局長と協議のうえ決定することができるとされているが、緊急的な事態に対応できないことから手続の簡素化を望む。

5 返還について

(1) 返還の考え方

今回の不適正資金問題は、単なる職員個人のモラルの欠如だけにあるのではなく、長年にわたる公金意識の希薄さや、職場風土の問題並びに内部統制の不備がもたらしたものと考えられる。

このようなことからすれば、今回の返還は、不適正な処理に直接関わった者はもちろんのこと、組織全体としてもその責任を負うべきものとする。

したがって、退職者を含めて、市の行政にかかわった者全体の問題としてとらえるべきであり、特に管理監督の職にある者は、率先してその解決に当たることが望まれる。

(2) 返還の範囲

10年間で重点的に調査を行うことで進めてきた。

不適正な会計処理を裏付けるうえで不可欠な支出命令書等の市の公文書は、保管義務のある平成14年度分以降に限られており、それ以前の事実確認については、残された資料や職員の記憶等に頼らざるを得なかったことから、本委員会としては、その限界を埋めるため、さまざまな努力をしたが、職員に対して不利益処分を行うにあたっての詳細を確認するに至らない部分もあった。

こうした側面から、公法上の債権の消滅時効が5年(地方自治法第236条1項)とされているという観点からすれば、法的には、平成14年度以降に係る不適正な会計処理等について返還すれば足りるという議論もなされたが、今回の不祥事で損なった市民の信頼を回復するためには、法的な返還義務を果たすだけでは最低限の責任を果たしたに過ぎず、到底不十分といわざるを得ないとの結論に達した。しかし、法的な責任を超えて、職員に返還を求める期間を設定するには、ある程度客観的な説明も必要であり、この点において、民法では消滅時効の定めとして、不法行為に係る損害賠償については3年(民法第724条)、債務不履行に係る損害賠償については10年(民法第167条1項)とされていることを一応の参考とし、また、金融機関の取引明細の保存期間が10年間であること並びに不適正な会計処理が問題となった他の地方公共団体の返還対象期間の例を見ても、10年という期間が概ね遜色のない期間であることを勘案し判断したものである。

以上のことから、当委員会は、平成9年度以降の10年間で、返還対象期間とすることが妥当であるとする。

また、過去10年間に範囲を拡大すると、証拠書類が残されていない等の理由により類推の範囲が広がることから、職員への納得性・合理性を勘案し、過去5年間分は関与した所属で基本的に返還させるが、6年以前10年までの分(平成9年度～平成13年度)については組織風土及びそれを是正する努力を怠った問題として管理職以上の全職員により返還させるものとする。

ただし、平成8年度以前の分についても、書類等が保存されていた若しくは資料が復元できた等の理由により返還を求めることが可能なもので、かつその使用実態が市民の納得が得られないものについては、当然に返還を求めることとし、当事者及びその管理監督者が属した所属に返還させるものとする。

なお、職員管理の委託料等については、本委員会において4月に実施した全職員を対象とした自主申告による調査において、新たに調査対象に加え、事実関係の確認を行ってきたところであるが、一方で、現在監察部においても、「委託費の適正な会計処理について」というテーマにより、本市監理団体、報告団体、事業関連団体や本市職員が事務局として会計事務を執行している団体への委託料について、全庁的な内部監察が実施されている。

委託料におけるその会計処理および支出内容の当不当を判断するためには、委託契約の内容、委託事業における合目的性、委託元所属における指導・監督の状況などについて総合的に判断を行う必要があることや、また全庁的な事例間でのバランスも確保する必要がある。そのため、今回本委員会における調査対象分のみを先行して判断を行うことは、今後内部監察によって出てくる事案との整合性を確保するためにも適切ではないと考えられる。

従って、本委員会においては、委託料にかかる案件については、調査を行うのみに止め、その判断を留保することとし、今後の内部監察において統一的にその判断をゆだねるものとした。

一方、優先的に調査を行っていた経済局・環境局の事例については、事実関係についてほぼ調査を尽くし、精算義務のある委託料全額を市職員が代行してプールし、事業目的外へ流用していたことが判明しているため、本事例については不適正資金と認定し、今回の結果報告の対象として、収支が判明している平成6年度以降の期間について事業目的外使用分の返還を求めることとした。

(3) 返還の基礎となる額（返還対象額）

① 調査結果に基づき判明した額

- ・ 不適正資金（プール金）によるもの

不適正な会計処理が行われていたことを考慮し、返還対象期間に不適正な会計処理によって捻出された額を、返還の基礎とする。

- ・ 預けによるもの

預けによるものについては、当該業者への契約金額から納品書及び業者の納品確認書並びに備品台帳等により正当に納品の事実が疎明できたものに限り控除し、残りの全額を返還対象とし、現在業者の元に保管されている残高とあわせ、返還の基礎とする。

② 本委員会が推定する額

これまでに述べたとおり、返還対象期間の始期である平成9年度までのすべての期間について、その詳細を確認することが困難であるが、本委員会は、詳細を確認することができなかった期間についても、一定の合理性を前提としながら以下のとおり推定を行い返還の基礎とした。

ア 不適正資金を通帳により管理していたとされるもの

金融機関に取引明細の照会を行うことで、その取引の状況を確認することができた（取引明細の保管は市中銀行は10年間、郵貯銀行は5年間であるため、最長で返還対象期間の始期である平成9年度まで遡って把握できたものもあった。）。しかしながら、これにより把握された入出金が、どのような経緯で行われたかは不明であり、不適正な会計処理により捻出されたものであると断定するにも至らないもののそうでないという証明もできな

いものであることから、本委員会としては、確認された支出額のすべてを、返還の基礎とすべきであると結論づけた。

イ 不適正資金を現金によって管理していたとされるもの

不適正資金を現金によって管理していたとされるものについては、確認できる差引簿、領収書等が残存していない場合には、一切の収支状況を把握することは困難であった。そうした場合において、何らかの書類等が保管され捻出された金額が判明している事案が返還責任を負い、疎明資料を紛失または処分したものが免責されるということは著しく公平性を欠くことになると考えられることから、本委員会としては、それらの場合についても、証言等により不適正資金の捻出の事実が明らかに確認できたものについては、一定の推計により負担を求めることが妥当であるとともに、市民感情にも沿うものであると判断した。

③具体的な推定方法

当該捻出がどのような資金によって捻出されていたかを複数の証言より特定し、捻出費目に対応する窓口払金額から（現金による捻出は主に窓口払いにより職員が現金を受けとっていたという証言が多いため）、事実関係が判明している当該事案にかかる他の年度、もしくは他の所属の事案による傾向値等の分析によって、その返還の基礎とすべき金額を推定するという作業を行った。

ア. 不適正資金（選挙関係）

選挙関係については、周期的に選挙が行われており、たとえば統一地方選挙であればその規模も同様であると考えられることから、同一種類の選挙のデータを元に、過去の選挙規模を推計することとし、過去の差引簿等が残存し、不適正資金の捻出規模や公的使用の実態がほぼ解明されている東住吉区、生野区、大正区の3区の同一選挙の実績をもって、実績額が不明の区の推計を行うこととした。

具体的には

(ア) 推計を行う区において、疎明資料のない選挙の年へ疎明資料がある選挙の実績額を不明の同一選挙へあてはめる。

(イ) 推計を行う区において、同一選挙の実績がない場合は、選挙関係の不適正資金捻出のデータが残存する東住吉区、生野区、大正区の窓口払金額に対する捻出額の割合及び捻出額に対する公的使用にかかる金額の割合を平均して、推計を行う区の窓口払金額の決算額に乗じて算出し、その算出した額を推計したい同一選挙へあてはめる。

・推計を行う区の捻出額①＝窓口払金額×（3区の「捻出額／窓口払金額」の平均値）

・推計を行う区の公的使用額＝①×（3区の「公的使用額／捻出額」の平均値）

(注) 上記の窓口払金額に関しては、原資の種類を特定できるものに関しては、その特定した窓口払金額に率を乗じる。2部経費の窓口払いを選挙ごとに分けるのが困難な場合は、市全体の選挙予算額で按分する。

イ. 不適正資金（選挙以外）

選挙以外の場合で、平成13年度以前の捻出額が不明の場合については、判明している14年度から16年度（17年度以降については、窓口払いの抑制のため窓口払実績が大きく減少しているため算定に入れていない）の3ヶ年の捻出額、控除額の平均値をもって、不明年度の捻出額、控除額とみなし、返還額を推計した。

ウ. 預け

預けについても公的会計書類が残存していない平成13年度以前については、業者契約金額等が不明なため、平成14年度～18年度の預け額実績及び公的使用額実績の平均値をもって平成13年度以前の預け額及び公的使用額を推計し、返還金額を推計した。

（4）利息相当額の考え方

利息相当額については、他団体の例では、民法所定の年5%とする考え方や不適正資金の捻出がなければ当該地方公共団体の資金として運用されたとあろうことから指定金融機関での運用利率を適用する考え方並びに当該資金の捻出により調達せざるを得なかった地方債の発行利率を適用した事例などが見受けられる。

今回、不適正資金の返還期間とした平成9年度当時以降の本市の財政状況は、引き続き景気後退局面の中での税収不足から厳しい財政状況が続いており、歳計現金の日常の資金繰りも慢性的な資金不足状態にあった。そのことから日々の運転資金の調達のために、基金や金融機関等からの一時借入による資金調達を行っている状況が最近まで継続していた。このような状況を勘案し、当委員会は、今回の不適正な会計処理により不適正資金が捻出されていなかったら、市が負担する必要のない資金を余分に調達する必要もなかったという認識から、当該一時借入によって生じたコストを利息相当額として2%を返還させるという考え方を採用することとした。

(参考) 歳計現金の一時借入平均利率 最高値 平成9年度 1.604%

6 返還対象額からの控除等について

(1) 控除の考え方

地方公共団体の会計事務については、地方自治法や地方財政法を始めとしたさまざまな財務会計法規による厳格な規制が存在し、それによって「地方財政の健全性」が保たれている。

今回の不適正資金問題において、架空の契約等により不適正資金を捻出したこと自体が非難されるべきことは当然のことであるが、その支出内容については、本来適正な会計処理を行っていれば公的支出として認定できるものも含まれている。違法な財務会計上の行為により、地方公共団体に財産上の損害が発生した場合に、どのような基準で損益相殺をすべきか否かについては、最高裁平成6年12月20日判決（以下「最高裁判決」という。）において、公法上の債権についても、民法その他の私法上の損害賠償請求権と異なるところはなく、損益相殺を行うことに肯定的な見解を示しており、このような支出すべての金額を返還させるまでには至らないとも考えられる。従って、本来的に公務遂行上の経費として、必要な支出といえるかどうかを厳しく評価したうえで、返還額から控除し得るかどうかを判断することとした。

(参考)

最高裁判例（平成6年12月20日）

財務会計上の行為により普通地方公共団体に損害が生じたとしても、他方、その行為の結果、その地方公共団体が利益を得、あるいは支出を免れることによって利得をしている場合、両者の間に相当因果関係があると認められる限りは、損益相殺を行うことができる。

① 返還額から公的使用として控除を認める支出の考え方

- ア 正規の予算からでも執行することが可能な支出であること（予算措置可能性）
- イ 当該支出は、公務遂行の目的を達成するための必要なものと認められる支出であること。（必要性）
- ウ 当該支出が公務に役立っていると認められる支出であること（有用性）

本委員会は、上述した考え方をもとに、事案ごとの支出内容を精査し、返還額から控除を認める支出か否かを判断した。

② 控除を認めることができない支出

上記の公的使用として控除できる支出を考慮し、各事案ごとに支出内容を精査し、個別に判断を行ったが、次の要件のいずれかに該当する支出については、一律に控除対象外として整理を行った。

- ア 「職員関連」の支出
- イ 「使途不明」の支出

(参考) 具体事例

選挙事務における公的使用の認定の考え方 (統一基準)

選挙事務における公的使用と認められるもの

○ 公的使用と認められる経費

- ・印刷製本費
- ・切手購入代
- ・タクシー代 (選挙事務にかかるもの)
- ・資材運搬用自動車代 (タクシー、レンタカー借り上げ料を含む)
- ・啓発宣伝用自動車代 (")
- ・交通費 (選挙事務にかかるもの。出張旅費を含む)
- ・アルバイト賃金 (選挙事務にかかるもの)
- ・啓発経費 (選挙啓発にかかるもの)
- ・手数料 (選挙事務にかかるもの)
- ・食糧費 (選挙事務にかかるもので公的使用とわかる表記のあるもの。以下のものを含む。)
- ・民間人を対象とした打ち合わせ会における茶菓代 (650 円相当程度)
- ・投票・開票所における職員の弁当代 (平成 14 年度以前のものに限る)
- ・手土産 (打ち合わせにおける茶菓代相当程度に限る)
- ・貸布団代
- ・投票・開票所設置にかかる工事費、設備費
- ・選挙管理委員にかかる経費
- ・投票・開票日の前日、当日における宿泊費

※上記経費において、特に注釈のないものについては、当該名称のみで公的使用と認めるが、注釈のあるものについては、当該注釈の範囲内での使用に限り公的使用と認めるものとする。

○ 公的使用と認められない経費

- ・上記に当てはまらない経費
- ・食糧費 (選挙事務にかかる公的使用とわかる表記のないもの)
- ・職員のための打ち合わせ会等における経費

③公的使用控除からの減額

上述した考え方により、不適正な会計処理によって捻出された資金であっても公的に使用したものについては、返還対象額からの控除を行うこととしたが、不適正な会計処理であったことに鑑みると、物品購入の必要性・妥当性についても十分な吟味を経て購入されたかについては疑念が残る。また、業者への「預け」による物品購入の場合にも、公金は手続き的にコントロールの及ばない状況下に置かれること、正規の手続きを経していない以上、納品された物品等の必要性やその価格の相当性・適正性について問題となることが勘案される。本委員会の調査によると、預けによって納品された事務用品の中には通常よりも割引価格で納品されているものも見受けられたが、すべての取引事案についてそれが該当するかには疑問が残るところである。しかし、本委員会において今回の預けによる納品が 1 件ごとにその必要性や価格の適正性を検証することは相当年数も経過して

いることもあって著しく困難である。以上の点並びに他団体での状況も考慮し、公的使用が明らかにされたとする金額であってもその20%に相当する部分については、その必要性や価格の相当性・適正性に問題があったものと推認し、公的使用等と認められる金額の80%に相当する金額を控除することとする。

7 返還額の認定について

以上の結果を踏まえ、本委員会としては、以下の金額を返還するのが相当との結論に至った。

調査委員会が認定した返還対象基礎額	(A)	479,941,909 円
調査委員会が認定した公的使用額	(B)	261,729,994 円
利息相当額	{ (A - B) × 2% }	4,364,239 円
返還認定額		222,576,154 円
返還を求めべき総額		300,000,000 円

本委員会における調査、分析により具体的に認定できた返還額は 222,576,154 円であるが、なお不明な要素が多く返還金額の推計が困難であると判断せざるを得なかったものが相当数あることなどを勘案し、

返還を求めべき総額は 3 億円 が相当であると判断した。

(返還額の内訳)

・所属からの返還金	1 億 3,354 万円
(うち所属保管残高、業者に返還を求める預け残高)	4,303 万円)
・管理職からの返還金	1 億 6,646 万円

8 職員管理に係る委託料等について

職員管理に係る委託料等については、4月4日に実施した再調査で明らかになったケースがほとんどであるが、様々なケースがあることが判明した。委託料を支出している団体も多岐にわたり契約内容も様々である。委託料の精算義務についても、前金払い、概算払いでその取扱いが異なる。

少なくとも、ゼロ精算により団体内に積み残した額でなお現存する額は返還の対象となると考えられるが、市からの委託事業に関して市職員が事務局として関与していたとはいえ、別団体の経理事務に関わる事柄であることから別段の検討が必要である。

年度を越えて資金を流用した場合の取扱いをどうするか。契約当事者間の意思解釈としてどうであったのか。といった問題のほかに、何をもって目的の範囲内とするかは当該事業実施局の判断によるところが大きく個別の判断が必要である。また、委託先が本来の目的外に使用していた場合に誰に返還を求めるのか。特に事業が終了している場合の取扱いをどうするのか。といった課題が残っている。

現在、監察部における定期監察で全市的な調査が行われていること、なお引き続き検討を要する部分が多いことから、今回の調査報告では結論を出さないこととし、その統一的な対応策と返還については監察部において全容解明がなされた時点での対応とする。

ただし、優先して調査することとしていた環境局、経済局の事例については、精算義務のある委託料を市職員が代行してプールし、本来の目的外に流用していたことが明らかであることから、不適正資金としての取扱いとし、ゼロ精算により蓄積した額（現存する額を含む）を限度に返還の対象とする。

9 返還の対象者

(1) 対象者

不適正資金問題の根底には、職員のコンプライアンス意識や公金意識が極めて低いことや、不適正な会計処理を是正することなく漫然と継続させていた職場の風土の問題があり、基本的には不適正資金の捻出等に関与した所属において、過去に遡り、退職者も含めて返還すべきである。

しかしながら、この問題が公会計制度の適正な運用についての指導・監督義務を怠ってきたことに起因するところも少なくないことから、業務の執行管理を含めた管理監督責任の重さを問うとともに、過去において類似的な行為が批判されたにもかかわらず再び繰り返されたことについて組織的なケジメをつける意味で、全管理職にも負担を求めることとする。

(2) 返還金負担の考え方

公会計関係書類が存在し、ほぼ返還額が確定できる平成14年度以降(過去5年間)については、不適正資金の捻出等に関与した所属において返還し、その他については全管理職により返還することを基本とする。

所属による返還

退職者や異動者を含めて、不適正資金が捻出等された過去まで遡って返還させる。

管理職による返還

現在課長代理級以上の職にある職員に、その階級に応じた定額を自主返納させる。

(注 学校長、医療職職員を除く)

〈参考〉返還対象基礎額、公的使用額、返還認定額の算定方法

計算式

返還対象基礎額－公的使用額（公的使用、正当納品）×0.8＝返還認定額①

返還認定額① × 金利(2%) = 利息相当額②

返還認定額① + 利息相当額② = 実返還額③

公的使用額 公的用途に使用したことや公的使用にかかる物品を納品したことが確認できるものについては返還対象基礎額から控除
ただし、不適正資金、預けとも随意契約により執行していることから、その必要性、価格性が吟味された支出であったとは認めがたいことを勘案し、その公的使用額から2割を減じる

利息相当額 不適正な会計処理により、本来は本市が負担する必要のない資金を余分に調達するコストを生じさせたという観点から、返還認定額に利息相当額(2%)を加算する

(3) 優先して調査を行った事例等について

優先して調査に取り組むこととしていた事例や考慮すべき事情が認められる事例については、例外的に次の方法により返還を求めることとする。

ア 環境局・経済局における不適正資金について

[概要]

平成13年度の特別措置法失効まで同和対策事業として実施されていた資源再生共同作業場管理運営業務については、実態として職員が業務を代行しており、受託団体への委託費から消費税を除いた額が団体より職員名義の金融機関口座に振り込まれていた。両局は2か所ある作業場の管理運営業務を1か所ずつ一年交替で行い、残額が生じた場合には折半するなどして、それぞれの局において口座に蓄積していた。

[経過]

2月の全庁調査において、環境局から不適正資金の可能性がある資金が管理されている通帳の存在が総務局に報告されたが、「不正に捻出し、いったんプールした」という不適正資金の定義には該当しないものとして除外された。経済局からは同種の資金の存在は確認できなかった旨の報告がなされた。

しかし、その後市会での議論を受けて行われた調査において、経済局においても過去に同様の資金が管理されていた通帳の存在していたことが判明したことを発端として、平成18年に通帳が処分され、その後現金で担当課長の自宅で保管されていた事実が判明した。

(ア)経済局の事例の返還方法

委託料の残額は、同じ担当が所管していた工場アパート賃料の未収分の補填に流用されたほか、相当額の使途不明金が生じていた。また、同額の出し入れがひんぱんに見受けられ、関係者の証言から同じ担当で所管していた他事業への資金として一時的に借り入れるなどの行為が行われていたと推測される。

[返還]

委託団体から振り込まれた金額から共同作業場の事業目的に使用された額を控除した額を捻出額と認定し、使途が不明なものや目的外に使用したと考えられるものについて返還を求める。

本事例が2月の全庁調査において十分に調査を尽くしたとは言いがたい側面があり、その後の調査に時間を要した大きな要因となったこと及び多額の事業目的外への流用が認められることから、事実関係が判明している平成6年度まで遡り、返還認定額全額を所属において返還すべきである。

(イ)環境局の事例の返還方法

蓄積した委託料の残額は、共同作業場の機械の大規模な修繕等に備えて蓄積したとされており、実際には支出はほとんど行われていなかったが、一部使途が不明なものや目的外に使用したと考えられるものがあった。

[返還]

委託団体から振り込まれた金額から共同作業場の事業目的に使用された額を控除した額を捻出額と認定し、使途が不明なもの等について返還を求める。2月の全庁調査において全容の解明につとめており、不明朗な資金の動きは見受けられないものの、事実関係が判明している平成6年度まで遡り、返還認定額全額を所属において返還すべきである。

イ 東住吉区における組合支部との資金のやりとりについて

[経過]

平成 20 年 2 月 4 日の大阪市公正職務審査委員会の勧告時、東住吉区の不適正資金の収支を記録した差引簿に、組合支部との資金のやりとりが 11 件(平成 7～13 年度・約 92 万円)記載されていたことが公表された。

[返還]

組合支部に渡されたとされる資金は、選挙関係印刷物作成時に支部が所有する輪転機の使用料相当額として支払われていたものとされている。選挙以外の部署等が輪転機を使用した場合は単価×枚数で使用料を徴収していたが、選挙のみ 1 回あたりの定額で支払う旨の取り決めを行っていたこと自体が透明性に欠くこと、組合員も職員である以上公費により前述の方法で支払いを行うことが困難であることは当然承知しているべきであることから、不適正な会計処理によって捻出された資金が原資であることは当然認識しえたものと考えられるので、授受についての認識の一致が見られていない 2 件約 30 万円の支出も含め、判明している限りの支出額全額を所属および組合支部に対して返還を求めるべきである。

10 国への事業費の返還

今回の不適正資金においては、選挙及び統計に係る経費から捻出等されている事例がある。

これらの事例については、原資に国あるいは大阪府からの交付金が含まれており、本委員会の方針とは別の観点から返還を求められる可能性がある。そのため、所管所属において、それぞれの事業所管庁との調整を行い、不適正な会計処理により支出した事業費について返還を行うべきである。

仮に本委員会が認定した額以上の返還を求められた場合、その返還については不適正な会計処理を行った所属はもとより、不適正な会計処理をチェックする職責を十分に果たしていなかった責任に鑑み、予算配分元所属も連帯して返還にあたるべきである。

1 1 再発防止に向けた改善具体策の検討

「全庁調査結果報告書」(3月10日)における指摘

6 再発防止に向けた改善策の方向性

(1)意識・風土の改革

ア 職員の意識改革

コンプライアンス意識の向上にいつそう取り組んでいくとともに、職員の中にはこれまでの職務経験から会計事務に関する知識を得る機会があまりなかった者が少なくないことから、会計事務に関する知識を得る機会を増やすなどして職員の意識改革に取り組んでいく必要がある。

改善策：効果的な研修プログラムの策定

実践的な研修の実施

イ 職場の風土改革

幅広い人事交流を行うことにより職場の活性化を図り、風通しの良い職場風土づくりに取り組んでいく必要がある。また、職場において不適正な事例を見聞きした際に、職場において改善することが困難な場合に活用できる諸制度について、その趣旨や活用方法を十分に周知していく。

改善策：局区間人事交流の推進

コンプライアンス相談・公益通報制度のさらなる周知

(2)公会計制度の改革

予算は使い切るものという発想を根本から変えると同時に、必要性の精査は当然の前提としつつ、必要なときに必要な経費を支出し、創意工夫により発生した残金を戻入することがインセンティブにつながるように制度を転換していくことが不適正資金等の再発を防止すると同時に効率的な支出につながるものと考えられる。

改善策：必要な時期における予算配分

ゼロ精算をしないことのメリットシステム

予算執行における区長裁量権の拡大

口座振込払の徹底

小口支払基金の活用

(3)公金外現金の取扱

公金外現金から捻出した不適正資金については、事務局業務を行う職員が団体への委託金をゼロ精算として虚偽の報告を行っていた事例が見受けられたので、監査機能の強化が求められる。

改善策：団体の会計監査機能の強化

ダブルチェック体制の構築

(4)預けの防止対策

預けは少額特名随意契約を前提とした行為であり、特定業者との癒着が懸念されるため、それを排する方策を講じる必要がある。

改善策：納品の履行確認体制の強化

定期的な業者変更の検討

(1)本委員会による具体的改善策の提示と検証

本委員会は、3月10日の「全庁調査結果報告書」での指摘と今回の不適正資金問題にかかる調査結果を踏まえ、内部統制体制の整備という観点からの意識・風土の改革と、具体的な再発防止対策という観点からの公会計制度の改革等について関係各局とも調整・検討してきたが、以下のように取りまとめ提言を行うものとする。

①意識・風土の改革

ア 職員の意識改革

○効果的で実践的な研修の実施

平成18年度から全職員を対象としたコンプライアンス研修が実施され、局部長級及び課長級職員には、外部有識者等を講師とする集合型研修、課長代理級以下の職員には、各職場の実情に合わせた課題等について、課長級職員（内部統制体制における内部統制員）が講師となって行う職場研修が実施されているが、会計におけるコンプライアンス意識の涵養を図るための研修を全職員を対象に実施するとともに、これまで課長級職員が講師となって研修を実施してきた課長代理級以下の職員についても、外部有識者等の講師から直接にコンプライアンス知識や意識を学ぶ機会を提供できるよう検討されたい。

また、職員自らが日常的に行う会計処理が不適正資金等を生む要因につながる可能性はないかといった観点から自らチェックが行えるよう、コンプライアンス意識の涵養と会計知識の習得を併せ図る必要がある。また、研修を受けた職員がコンプライアンス意識の習熟度の確認や自己チェックを行える仕組みを作るとともに、さらにより進んだ会計知識を習得したいと希望する職員には知識習得の機会を提供することで、より研修効果を高めることについても検討されたい。

○会計事務担当者研修の実施と会計事務に関する情報発信

平成19年6月に、各主管担当において新たに会計事務に携わる職員に対し、基礎的な会計知識を付与するため会計事務担当者研修(19年度参加者約900名)が実施されたが、平成20年6月には、当研修を財務会計知識全般に関する研修と位置付け、予算や契約に関する項目や会計におけるコンプライアンスの重要性についての説明を追加することとされている。

また、平成19年7月には、日頃直接会計に携わる機会の少ない職員に対しても、広く会計制度に関する基本的な知識を身に付けてもらうため、「会計のあらまし」を作成し周知が図られたが、平成20年度からは、会計事務に携わる職員を中心に、会計規程等の改正情報やよくある質問への回答、会計室における取組などについて、よりわかりやすい情報発信にも取組む必要がある。

イ 職場の風土改革

○局区間人事交流の推進

職員が同一職場に長期間在籍することにより、当該職場の慣行や前例を当然のごとく受け入れてしまう傾向が強くなるとともに、職員の業務に対する改善意欲の低下を招くおそれがある。

また、組織運営においても、そのような職員が当該職場の事務に精通していることから、周りの職員も当該職員の有するノウハウに依存しすぎることもとなり、仕事を任せきったり、人事異動の対象から外れることになりがちであったと思われる。その結果、組織運営に関するマネジメント能力やコンプライアンス意識の低下を招き、今回の不適正資金に関する一連の事態を招いた要因にもなっている。

こうした観点を踏まえ、平成18年3月に、採用後概ね10年以内の間に局・区あわせて3所属を経験させることとした新たな所属間人事交流基準

を策定し、平成18年度の定期人事異動から、局・区間あるいは局・局間の積極的な交流が実施されている。また、平成19年度より、担当係長制をすべての所属で採用し、所属長の権限で、係長級以下の職員の担当業務を決定しうることにするとともに、所属内の異動を実施できることとし、所属の業務状況に応じたより弾力的な対応ができるようになっている。

今後は、公金等を取り扱う職場については、長期間在籍することが不適正な事案の発生につながる恐れが高いと考えられることから、当該職場においては、在籍年数の長い職員の異動や事務分担の変更等については特に留意すべきである。

○ コンプライアンス相談・公益通報制度のさらなる周知とその意義

日々の業務執行においてコンプライアンス上の問題を感じたときに、それが法令違反なのかどうか、どのように対処すればよいのか、などについて職員が気軽に相談できるコンプライアンス相談窓口が情報公開室監察部に設置され、また、職員等の職務の執行に関して違法又は不適正なものについて、広く通報を受け付け、外部監視機関である公正職務審査委員会が処理を行う公益通報制度が条例に基づき運用されている。

両制度の存在については、コンプライアンス研修等での周知などを通じ、職員に広範に浸透してきているものと考えられるが、引き続き、様々な機会をとらまえて一層の周知を図り、公金を取り扱うことについて常に責任と緊張を持つ職場風土の醸成に努められたい。

なお、平成20年度においてリーガルサポーターズ制度(*)の充実を図っているところであるが、契約内容を含めた事務執行一般についても、コンプライアンス上の疑義があるような事例には、早期にリーガルチェックを行うよう合わせて制度の周知を行うべきである。

また、こうした諸制度の整備充実に伴い、もはや組織風土によるコンプライアンス違反という口実は認められる余地がなく、あくまでも自己決定、自己責任による行為であるという自覚が強く求められる。

*リーガルサポーターズ制度

日々の業務執行におけるコンプライアンスを高めていくため、担当職員がいつでも専任の弁護士チームに法律相談をし、必要なリーガルサポートを受けることができる制度

②公会計制度の改革

○ 必要な時期における予算配分

予算の成立を受けて、各局が契約を行うためには、財政局から各局に予算配分を行う必要があり、収支の状況を踏まえながら予算を円滑に執行するためや、特定財源の確保の見通しを踏まえて予算を執行するために予算配分制度が執られている。

予算の配分には、自然災害や市税収入の大幅な落ち込みなど不測の事態に備えるため、節減可能な「超過勤務手当」及び「一般管理経費」について10%の配分保留が行われ、当該年度の税収の動向など収支の状況を勘案した上で、財政局において解除の有無が決定されている。

これまでは、各局からの要求に基づき、3月上旬から下旬に配分保留が解除されているところであるが、今後は各局における公募型指名競争入札

の日程等を一定確保するためにも、年内に解除についての意思決定を行い、1月冒頭に追加配当を行うこととされた。

○ 予算の節減インセンティブ制度の導入

予算は使い切るものという発想を根本から変えると同時に、必要性の精査は当然の前提としつつ、創意工夫により発生した残金を戻入することがインセンティブにつながるように制度を転換していくことが不適正資金等の再発を防止すると同時に効率的な支出につながるものと考えられる。

こうした点を踏まえ、予算の執行段階において、予定していた手法に変更を加えるなど、顕著な工夫により経費削減等を行い、当該年度予算の執行を抑制した（することが確実に見込まれる）場合には、次年度予算にその効果額を別途上乘せすることができる制度（節減インセンティブ制度）を新たに、平成20年度予算執行段階より導入することとされている。

具体的には、予算編成過程において財政局が審査を行い、対象事業を確定し、20年度補正予算において節減相当額の減額を行い、21年度予算において加算することとされているが、参考となる事例については公表し、ノウハウの共有化を図るべきである。

○ 予算執行における区長裁量権の拡大

・ 区長裁量権拡大等の経過

- | | |
|--------|---|
| 平成9年度 | コミュニティ育成事業費の予算措置の改善
「訓令」を「配分」に名称変更 |
| 平成10年度 | 区役所一般管理費・庁舎維持管理費の区権限の拡大
(四半期配分から上半期・下半期の2回配分へ変更) |
| 平成12年度 | 区役所一般管理費・庁舎維持管理費の区権限の拡大
(年度当初1回配分へ変更) |
| 平成14年度 | 新目「区政振興費」を創設 |

平成18年2月の市政改革基本方針において、「区政改革」がガバナンス改革の重要課題として位置づけられ、「予算について区役所の直接予算要求の実施」が掲げられた。

地域ニーズを迅速・的確に施策に反映させるためには、事業予算などについては局と同様に、可能なものから区自ら編成（要求）、執行できるよう、予算に関する区長権限の強化を図ることとし、平成19年度予算から「区予算」（目「区まちづくり推進費」）が創設された。

具体的には、防災、安全安心のまちづくり、地域振興・コミュニティづくり、生涯学習など、地域特性を生かして実施するまちづくりに関連する事業予算とともに、一般管理経費についても、局から区へ予算を移管し、区の権限において編成、執行することを可能にした。

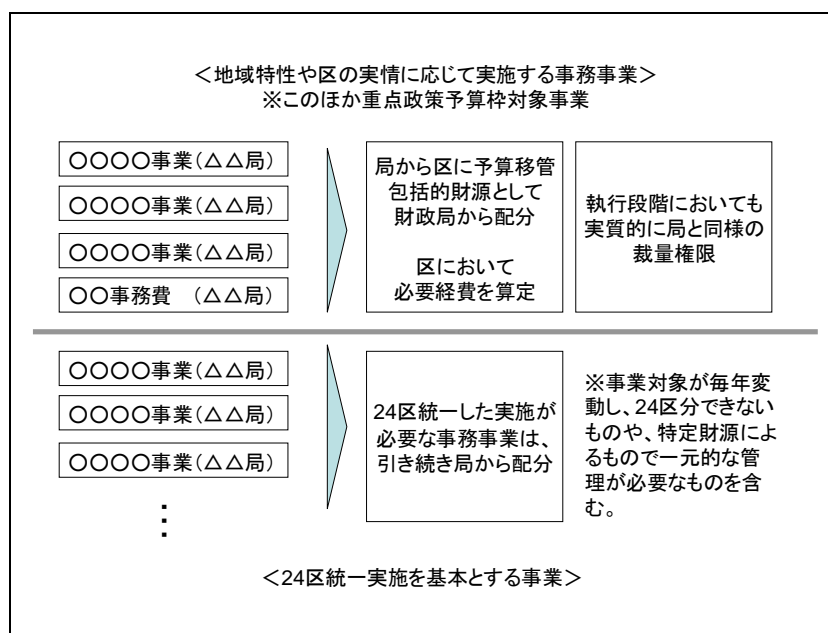
さらに、平成20年度予算では、区役所が管理する施設である区役所庁舎、区民センターなど区役所附設会館にかかる管理費を局から移管するとともに、平成19年度に移管した予算については、財政局からの包括的な財源配分により、局と同様に区においても「分権型予算編成」が実質的に可能になった。

このほか、重点政策予算枠においても、各区から直接予算要求を実施しており、これら区の独自予算（目「区まちづくり推進費」）については、執行段階においても、実質的に局予算と同様の裁量権限が付与されている。

（注：形式的には区予算は市民局予算の中に位置づけられており、市民局との間で手続きが必要であるが、実質的には区長裁量のもとにある。）

これらの取組みにより、区役所における不適正資金の捻出の背景となっていた突発的な支出に対する対応や年度末近くでの配分、実態に即した費目の組み替えなど、区役所配分予算の欠点について大きく是正されることとなっているが、引き続き、区の裁量予算枠拡大に向けての取組みを継続していくことが望まれる。

(参考)



○ 口座振込払いの徹底

取引事業者への支払いは、窓口払いを廃止し、当該事業者への口座振込み払いとし、また、職員に支払う経費やアルバイト賃金などの支払いは、窓口払いを原則廃止し、本人への口座振込み払いとし、やむを得ず窓口払いとするときは、会計室への事前報告が義務付けられた。（20年2月～）

○ 小口支払基金の活用

- ・小口の物品購入代金その他少額の経費の支払いを円滑に行う小口支払基金をより利用しやすくするため、コンビニなどのレシートを領収証書として取り扱えるようにされた。（19年4月～）
- ・緊急かつやむを得ない場合の職員の一時的な立て替えによる物品購入等に対する支出手続において、電話連絡等による事前の口頭了承を得たものについて、小口支払基金の運用を認めることが予定されている。（20年7月～）
- ・今後の運用実態を検証し、小口支払基金条例で規定されている基金額の増額や、1件当たりの小口支払限度額の引き上げを検討すべきである。

③公金外現金の取扱

○ 団体の会計監査機能の強化とダブルチェック体制の構築

市役所業務と密接に関係のある準公共的団体等の資金を公金外現金として、庁内等で保管することは現在業務の一環と位置づけられているが、その根拠規定である「公金外現金取扱規程（昭和16年達第135号）」が現状にそぐわない内容となっているという指摘がある。そのため、平成19年度に内部監査（定期・共通課題）として「公金外現金の取扱について」が実施され、また、本年度には「委託費の適正な会計処理について」を現在実施し、「所属内に事務局をおいている団体への委託を行っているもので、かつ、本市職員が当該団体の会計事務を実質的に執行しているもの」を対象とし、その現状把握と分析が行われている。

平成20年6月末を目途に、分析を終え監査結果を公表する予定とされているが、各団体における会計監査の現状を踏まえ、「公金外現金取扱規程」の改正を早期に行い、公金外現金を原資とする不適正資金等の発生防止を図りたい。また、これらの団体においては、会計責任者として日々の金員の保管・出納を行っている者が、実質的に、自らの会計行為についての監査も行っている事例が見受けられるため、会計責任者から明確に独立した別の監査担当職員がチェックを行う体制を構築するなど、団体における透明性と実効性のある会計監査制度の構築を図るべきである。

○ 精算報告の義務付け

市職員が事務局業務を行う団体に対する前払いの委託料については、平成20年度契約から経費の精算報告の必要な概算払いの方法によることが義務付けられた。（20年4月～）

④預けの防止対策

○ 納品の履行確認体制の強化

購入物品の納品確認が確実になされていないケースが多く見受けられたことから、納品の履行確認の強化を図る必要がある。

- ・契約規則上、局長等は給付の完了の確認のために検査を担当する職員を指定しなければならず、また必要に応じ検査補助職員を指定できることになっている。多くの所属（特に区役所）においては総務担当課長が検査職員となっているが、購入物品等の調達現場の責任者である各事業所管課長にも検査確認を行わせることを検討すべきである。
- ・また、契約金額が40万円以下のものについては、契約管財局長の通知により検査調書を省略できるとされているが、その場合には、業者から納品書を徴収のうえ、事業所管課長及び予算・契約担当課長の確認を受けることとし、その保管を求めるべきである。

○ 特定事業者との不適正な関係を生み出さないような業者選定

納入業者の固定化などにより不適正資金の温床とならないよう、契約関連規定に基づき、契約手続きを厳正に行う必要がある。

- ・契約管財局長通知により予定価格が10万円以下の物品買入契約等については、事務処理の簡素化と迅速化を図るため、局長等がそれぞれの実情に応じて10万円を超えない範囲内で見積あわせを省略できること（少額特名随意契約）とされているが、多くの預け事例において少額特名随意契約の不適正な利用

が見受けられた。そこで、契約規則上は、少額であっても随意契約によろうとするときは原則として2名以上の者から見積書を徴収しなければならないことから、原則に立ち返り、少額特名随意契約ができる金額範囲であっても競争性の確保に留意し、見積あわせを行うことを基本方針とされたい。

- ・また、今後、1社による特名随意契約を行った場合においては、契約結果を各所属HPに掲載することなども検討するべきである。

○ 取引事業者への対応

平成12年度の教育委員会の預けの際には、契約規則・約款に違反したことが明らかであるが教育委員会の指導に端を発するものであり、指名停止措置に相当する程度のものとは言えないとして、口頭注意を行っている。

今回の預けに関連していた取引事業者についても、同様に大阪市の指導に端を発するものであることから前回同様の措置とするが、今後同様の事例が発生した場合には指名停止措置も視野に入れて厳正に対処すべきである。

なお、選挙事務及び統計調査事務については国費等を原資としたものであり、特段の留意が必要であることから、次の対応を取られたい。

① 選挙事務における対応

- 選挙事務における公費執行に関する一定の基準を各区へ提示する
従来、枠として予算積算上の基準は示されていたが、執行にあたっての細部は区の判断にまかされていた。今後はその細部についても一定の基準を作成し、区に提示する必要がある。（公的、非公的使用の基準）
- 選挙経費を各区に予算配分するに当たって、準備経費についてあらかじめ概算で配分するなどこれまで以上に予算配分の時期を早める。
従来は、投票所の人数、機械の配置等、各区における投票事務に関する細部が確定してから配分を行っていたが、今後は概算で一定額を先に配分し、後に細部が確定してから修正を行うこととすべきである。
- 経理に関する事務は庶務担当が、管理執行に関する事務は選挙担当がそれぞれ職責を分担するよう各区に対して指導徹底する。
選挙管理委員会事務局では、経理、人員の調整は庶務担当で、選挙事務は選挙担当で行われるよう各区に依頼していたが、実態は選挙担当係長がひとりで全ての事務を行っていた状況が多く見受けられ、十分なチェック体制が整っていない状況となっていた。今後は事務の分散化と複数でのチェックを行われるよう区に対して指導する必要がある。

② 指定統計調査業務における対応

現在、指定統計調査の実施にかかる経費は、実施者である国の所管各省庁から大阪府を通じて市町村委託費として本市に交付されており、計画調整局から区の調査対象の規模（調査対象数等）に応じて各区へ予算が配分されている。

- 区における経費執行に支障が出ないよう大阪府に対し交付金の早期交付の要望を行い、区への予算配分時期を一層早めるとともに、あわせて、近年の調査環境の変化等に柔軟に対応できる交付金制度についても要望するべきである。

- 区に対し調査の経費の執行計画書と調査期間中の執行状況報告書の提出を求め、区の個々の事情に配慮した予算配分や不用予算の戻入、指定統計調査ごとの執行状況管理を行う必要がある。また、調査終了後、速やかに執行状況を確認し、また精算報告書には明細書等の添付を求めることにより、適正な執行状況をチェックするとともに、今後の統計調査の予算配分方法の検証を行い改善につなげられたい。

(2) 再発防止策にむけて

- 監査における厳正なチェックの実施について
今回の調査により、不適正な会計処理を長年本市の多くの部署において続けられてきた実態が判明した。今後は職員の意識改革や公会計制度の改革等の再発防止策の実行により、これらの問題が解消に向かうことを期待するが、そのためにもこれらの問題の解消が確実に図られているかを継続してチェックしていくことが必要である。厳正かつ徹底した会計監査の実施に努められたい。
- 今後二度と不適正資金による事例を大阪市政に生じさせることのないように提言するのが本委員会に課せられた大きな使命である。
そのためには、既に実施されている改善策やこれから検討すべき改善策が確実に講じられ、定着することが大切である。その意味でも、今回の対応が一過性のものに終わることなく、今後は、本委員会での再発防止策に沿ってきちんと事務がなされているかを、再発防止策の策定に関わった関係局において常に監視していく必要がある。また、再発防止策についても常に時宜に応じた見直しを行い、バージョンアップを図っていかなければならない。現場で実務に従事する職員から事務改善提案を広く求めることも有効な手段ではないかと考えるので、あわせて提案しておく。
また、今後新たに発生した不適正資金の事例に関しては、より厳格な懲戒処分で臨む方針を内外に明確に打ち出すべきである。

1.2 職員等の処分等について

(1) 市長等の責任について

この問題が平成19年度に発覚していることから、平成19年度当時の特別職に対してその責任を問うべきである。

市長：長年にわたり不適正な会計処理が行われていたことは、市民の信頼を損なう重大な事実であるので、組織のトップとしての責任は免れない。給料の減額措置等が行われるべきである。なお、平成19年12月まで市長をつとめ、長年本市に所属長、助役として在籍していた前市長についても、応分の金銭的負担を求めるべきである。

副市長：市長を補佐し、その補助機関たる職員を監督する職にある者として責任が問われるべきである。副市長就任前に所属長であったことも考慮し、これまでの取扱い、一般職員が負担すべき額等を勘案しながら、給料の減額措置等が行われるべきである。

不適正資金が問題となった平成19年度に在任していた前副市長についても、長年本市に所属長として在籍していたことも勘案し、応分の金銭的負担を求めるべきである。

収入役：平成19年度まで本市の金銭出納の最高責任者であった前収入役については、区役所等における会計事務の改善が図られてこなかったことに鑑み、応分の金銭的負担を求めるべきである。

(2) 職員の責任について

不適正な手続きにより公金を支出させる行為は、その目的の如何に関わらず許される行為ではなく、再発防止や事務処理を行う職員一人ひとりの意識の涵養を図っていく観点からも不適正な手続きに関与した職員については、何らかの処分（行政上の措置を含む）を行うべきである。

大阪市に損害を与えたか否か、捻出された資金が公的に使用されたかどうかではなく、不適正な手続きに関与したという観点から処分を行うという方針のもと処分の量定を決定することとする。

不適正資金の捻出等の実行行為者への処分については減給を基準として、申告時期、不適正資金への関与の態様(捻出、支出、保管等)、流用の有無など、一人ひとりの行為の具体的内容に基づき処分に軽重をつけることが適当である。

(処分の対象となる職員)

- 1 実行行為者（当該事業を所管する課長を含む場合がありうる）
- 2 実行行為者の管理監督責任者
- 3 物品等の納入等について納品の検査、履行確認等を担当した職員

不適正資金の捻出等に関与した実行行為者の大半は、不適正な会計処理を職場において慣習として引き継がれてきた業務としてとらえ、違法性の認識が希薄であったことがヒアリングを通じて判明している。しかしなが

ら、あまりにも公金意識を欠く対応を行ってきたことに対して、個人の責任を不問とすることはできないと考える。

管理監督責任者への処分については、実際に不適正な会計処理を認識していたかどうかという観点よりも、むしろ不適正な会計処理を防止すべき立場にありながら防止しえなかった責任という観点から問うべきである。その意味では、実行行為者の直近の上司だけではなく、不適正な会計処理が漫然と継続されてきた職場風土を改革すべき立場にあった所属長に対しても、その責任を問うべきである。

物品等の納入等について納品の検査、履行確認等を担当した職員への処分については、職場の状況によっては当該職員が所属全体の検査・履行確認を行うことが現実的に不可能な体制であった場合もあることから、個別の状況を勘案のうえ処分の量定を行うべきである。

しかしながら、職員が業者名の領収書を持参して現金を受け取ったり、年度末に同一業者への支払いが集中するなど不自然な支出が行われていることについてチェックするべき立場にあった会計責任者については、その態様に応じての責任が検討されるべきである。

また、個人的な費消行為を行った職員は論外としても、不適正資金を公的な目的以外の目的、本来業務以外の用途に支出した職員については、厳正な処分がなされるべきである。

とりわけ、2月の調査が始まって以降も不適正資金の捻出等を継続していた者、証拠書類を廃棄等した者、誠実に調査に協力しなかった者については、おのずと量定は加重されるべきである。

2月の調査で申告した職員、4月の調査で申告した職員、現時点までにおいて今なお申告していない職員の間で、処分の量定に軽重をつけるべきである。

2月の調査において誓約書を提出した所属長の責任については、その後明らかとなった事実の態様に応じて十分な調査を実施し得たのかどうかなどにより判断するべきである。

預けについては、教育委員会学務課において「預け」事件が発覚した後の平成13年度以降において行っていたもの（平成12年度以前から引き続き行っていたものを含む）については、当時の処分に量定を加重していくこととする。

なお、不適正な会計処理について、自主的に申告を行うなど是正を図るために何らかの行動を起こした者に対しては処分を免除又は軽減するべきであり、今後の大阪市におけるコンプライアンスの推進につながるよう、適切な対応を取られたい。

(3) 職員の刑事責任について

不適正資金問題に関しては、形式的には、職員において、虚偽公文書作成・同行使、詐欺等の犯罪構成要件に該当する行為に及んだものと評価しうるところであるが、これまでの当委員会での調査過程で、公務と無関係な個人的使用や着服は確認されなかった。

今回の各事例が基本的に組織慣行に基づく行為であることに鑑みれば、組織内における不正経理に係る資金の返還、内部処分に対応すれば足りるものとする。

もつとも、当委員会の調査終了後に、新たに過去のこの種事例が発覚した場合、当該職員に私的流用の事実が認められなくとも、反省心の欠如等の悪質性に鑑み、事案によっては、公訴時効や立証可能性を併せ検討の上、刑事告発を行い、司法機関の判断を仰ぐことをも視野に入れるべきである。もとより、新たな発生事例については、論を待つまでもなく躊躇すべきではないと考える。

おわりに

本調査検討委員会は、平成19年度の内部監察を発端として明らかになった不適正な手続による資金等の問題に関し、不適正資金問題に係る再発防止策、関係職員の問題、損害の補填について検討を行うとともに、これらに必要な調査を行うため、本年4月1日に設置された。

今回の不適正資金問題の調査検討にあたっては、各所属をはじめプロジェクトチームによる膨大な調査に基づき、これまで6回の調査検討委員会が開催されるとともに、所属長を直接対象としたヒアリングを2日間にわたって実施したところである。

本調査検討委員会においては、判明した91件の事例については、時間の経過や資料の不在など一定の制約があるなかで可能な限り調査を尽くし、再発防止策についても不適正資金が生み出された原因と背景についての分析を踏まえて、あらゆる角度から検討した。

今回の報告書は、本委員会に課せられた使命を踏まえてとりまとめたものであり、一定の役割を果たしたものと考えている。

今回の大阪市において発覚した不適正資金問題は、市民の市政及び市職員に対する信頼を大きく傷つけたわけであり、その原因究明にあたり、多くの時間と労力を費やさざるを得なかったことは、市政にとっては大きな損失であり、市民のサービスとは全く関係ない作業でもあった。また、一度失われた信頼を回復するためには、今後相当なる努力が必要である。本調査委員会としては、この報告書を契機として不適正資金問題をはじめ類似の事例が新たに起こり得ない大阪市政が始まることを切に期待するところである。