

公 表 第 9 号

地方自治法第199条第7項に基づく財政的援助団体に係る監査を実施したので、同条第9項の規定により、その結果を公表します。

平成24年12月13日

久留米市監査委員	島 原 修 一
久留米市監査委員	大 脇 久 和
久留米市監査委員	田 中 多 門
久留米市監査委員	青 柳 雅 博

# 財政的援助団体（財団法人久留米市体育協会）の 出納その他の事務に関する監査の結果について（報告）

## 1 監査の種類

地方自治法第199条第7項の規定による財政的援助団体に係る監査

## 2 監査の対象

財団法人久留米市体育協会 及び 久留米市担当部局（市民文化部）

## 3 監査の目的

本件公金不正横領事件の内容に基づき、当該団体の経理事務に関する実態と、その中で行われた事件の経緯及び事跡を確認し、横領や隠蔽の手段を調べることによって、不正行為を可能とした事務処理体制や仕組み等に係る不備や原因を検証する。

また、それらを通して財政的援助団体における内部統制の欠如や不十分さを明らかにするとともに、今後、本市各部局等が、財政的援助団体の事務運営に対する指導等を行う際の、留意すべき事項や、採るべき管理方法等の見直しに資するものとするべく実施した。

## 4 監査実施期間

平成24年8月3日から同年9月28日まで

## 5 監査の方法

当該団体に財政的援助を行っている久留米市の担当部局及び事件の当事者である財団法人久留米市体育協会の関係職員から、事件の概要や事情等についての聴取を行った上で、同団体の事務局において関係書類の提示を求め、実地監査を実施した。

また、本監査時点での、久留米市の担当部局及び当該団体による事件に関する内部調査結果についても併せて参照することとした。

## 6 監査の結果

### (1) 今回の公金不正横領の事跡及び手段並びに隠蔽の状況

#### 公金不正横領の手段について

久留米市の担当部局及び財団法人久留米市体育協会（以下「体育協会」という。）が行った内部調査によると、今回発覚した不正行為を行った嘱託職員は、平成6年2月から24年6月にかけて、体育協会の資金を延べ206回にわたり、合計91,863,464円を不正に横領していた。体育協会の経理担当であった同職員は、複数の口座間における預金の振替も含め、不正な入出金を繰り返しながら、その狭間で着服を図っており、主な手段としては2つの手口があげられている。

一つは、正当な手続きを経た上で支出を行う際、銀行に対する払戻請求書に押印を受けた後に、金額の頭に数字を加筆するというもので、その差額を着服していた。押印の時点では、「¥」マークは記入されていなかった。正当額が表示された伝票や帳簿と実際の支出額とが異なることとなり、平成21年度頃まで行われていた。

もう一つは、決裁行為自体を経ることなく行われた不正な払戻で、その口座の印を押捺した金額未記入の払戻請求書を用意しておき、随時にそれを使って不正な払戻を行っ

たものである。これは、同職員の述べたところによれば、正規の払戻に係るものを複数枚まとめて決裁を受けた際に、押印漏れを装い、印鑑の管理者から印鑑を預って、自ら別の払戻請求書に押印したということである。

また、同職員は、体育協会内に設置されている久留米市スポーツ少年団（以下「スポーツ少年団」という。）の会計においても、平成16年5月から24年6月にかけて、24,871,252円（体育協会の資金から補填して着服分を隠蔽した21,525,218円を含む。）を不正に操作している。ここでは、印鑑と預金通帳をともに自ら管理するという職務体制上の実態を利用し、不正な入出金を繰り返しながら着服を図っていたものである。

なお、同職員が両団体から実際に着服した95,209,498円のうち、46,397,461円は、事件の発覚前に密かに自費で穴埋めをしている。

#### 決算時における預金残高証明書について

体育協会では3つの銀行に7つの預金口座を保有しており、内部の決算監査時には、各口座の残高証明書を取り寄せることが必要となる。不正流用や横領を行っている中では、正当な残高証明書を全て揃えることは当然ながら不可能であり、監査時には、決算書に一致するように見せかけた残高証明書のコピーを準備していた。預金の年度末残高が決算額に一致しない口座は、決算日（3月31日）以降に、他口座から、あるいは他口座に預金を移動させることで決算書の額に残高を一致させ、その上で、取り寄せた残高証明書に、決算日に取得した残高証明書の日付を組み合わせて表示するといった偽造や、決算額と一致しているが決算日とは日付が別の残高証明書を添付するといった操作によって、残高相違の発見と指摘を逃れている。

7つの口座のうち5つは同一の金融機関の口座であり、そのことは口座間での資金の移動を容易にし、決算時の辻褄あわせに利用されたものといえる。

また、基本財産に係る預金の残高証明書や通帳については、平成17年度以前は、監査時に提出した事跡すら残されていない。基本財産を保有する方法として国債が購入された18年度以降についても、貸借対照表や財産目録の基本財産の額と実際の残高等とが整合しないものや、国債等の債券に係る取引残高報告書中の償還期間や償還年月日が表示された部分に黒い墨が落ちたように偽装されたものが提出されていた。

## (2) 不正行為を可能とした内部統制上の不備と欠陥

### 経理規程が遵守されていない

体育協会の経理規程では、出納員は、現金残高を出納簿の残高と日々照合し、預貯金については、毎月末に預貯金残高と帳簿残高を照合するよう定められている。

今回の不正では、大きな金額を複数の口座間で何度も動かしており、通帳にはその不自然な履歴が記載されている。規定どおりに預金通帳又は預金残高証明書の原本と照合してさえいれば、今回の不正は、早い時期に、容易に発見できたと思われる。

### 管理責任者による通帳及び公印の管理が徹底されていない

預金通帳は、鍵つきキャビネットに全て管理（鍵は囑託職員及びパート職員が共同管理）することとしていたが、実際には、日常的に使う3つの通帳は、囑託職員が別に自分の机で手元に管理していた。キャビネットの鍵を管理していたのは同職員自身だったので、キャビネットで管理してさえいれば不正行為を未然に防げたとは考えにくい。

定められた共同の管理場所に保管していれば、他の職員が通帳の内容を確認することも考えられるため、一定の抑止効果が期待できたものと思われる。

また、公印は鍵つき脇机で管理（鍵は事務局長が管理）されている。しかし、一時的にはあっても、管理者以外の者が印鑑を預かったり、管理者の不在時に使用したりしたこともあるなど、事実上、自由に押印することが可能な状況であったとのことである。このことは、事件の発覚後に、押印された未使用の銀行の払戻請求書が見つかったことから、その「管理」が有名無実化していたことの現れであると言うべきであろう。

#### 上司による業務指導が徹底されていない

自動振替のための指定口座用として預金口座を開設し、支払いの都度入金しているが、その口座に入金する手間が余計にかかるだけで、自動振替用の口座を別に持つ必要は見出せない。事件の発覚前にも、必要がないと嘱託職員に指導を行っていたとのことだが、嘱託職員が指示に従わなくても、それ以上の指導はなされていなかった。

#### 基本財産用の預金通帳の確認が行われていない

基本財産の一部を預けている決済用預金の口座は、当該基本財産の運用を行うとき以外の異動はないはずである。しかし、預金通帳にはそれ以外の預け払いの記録が残っており、現預金通帳で確認できる平成17年度以降、毎年度3月31日現在の預金残高は、決算書に表示されているあるべき金額と異なる。預金通帳を見れば一目で不自然な動きが見て取れるが、基本財産については動くことがないという思い込みが職場全体にあり、結果として、数年間にわたって誰一人、基本財産に係る預金の残高を確認することの意義や必要性に思い至らない状況であったことがうかがわれる。

#### 有価証券の取得等に関する事務手続に不備がある

国債などの有価証券を取得する際の手続として必要な体育協会の会長の承認について、当時の決裁文書上には常務理事までの印があるだけで、副会長2名及び会長の押印すべき欄は空欄のままでもかかわらず、国債が購入された実績がある。事務手続上の不備が見落とされたまま、チェック機能が働いていないという、いわば不正を行う隙がある体制であったとも言え、そのことが、やがては、次に述べる国債の偽装取引を可能にしたとも考えられる。

国債の取得と償還が2回行われたあと、国債などの債券購入の事実はない。別の預金口座に移され、不正操作のための資金として利用されていたためである。当然ながら購入の決裁文書などの事跡もない。それにもかかわらず、決算書等の会計書類には、さも、国債の取得があったかのように、従前の国債と同等の額がそれ以降も計上されている。そのきわめて不自然な状態が、事務処理上、疑問とされることもなく、見過ごされてしまっている。

#### 国債購入価額及び支払利息に係る上司等の確認が行われていない

国債購入価額には、その時点での経過利息が含まれ、また、流通価額等の条件は債券市場の影響により、その都度変わることが多いため、前回購入分と同一価額等の国債購入が計上されることは極めて稀であると考えられるべきであるが、この点についても、特に疑問は抱かれず、確認も行われていない。

また、国債の利払い時においては、収入伝票(伺)に添付することとされているはずの

銀行からの振込み案内等が添付されていなくても決裁が行われているなど、経理規程等に基づいた手続きが行われなくても、事務処理が進められている実態がある。

#### 人事管理の適切さに関して疑問が持たれる

嘱託職員は、平成5年度から今回の不正等の発覚まで一度も会計処理の担当から外れていない。退職後も退職前と同じ職場に再雇用され、しかも、同職員の職務知識の豊富さから、事務局側の判断によって、引き続き会計処理を担当させていたとのことである。このことは、不正等の未然防止、あるいは隠蔽等の工作の阻止という観点から見ると、極めて疑問が残る人事管理となっている。

#### 監事による監査機能が不十分である

体育協会の監査は、協会に加盟している団体から1人と、久留米市会計管理者（旧収入役）の計2人が監事を務めるという体制で、会計年度が終了して財務諸表等が作成された後（5月中旬）に半日程度の監査を行うというかたちで実施されていた。

不正等がその監査によって発見できなかった要因としては、一つには、嘱託職員が不正等を隠蔽するために、前述したとおり監査時に提出する書類の改ざん等を行っていたが、その際に、体育協会の責任ある立場の職員によるチェックもなされていなかったことがある。もう一つの要因は、体育協会の事務局次長からの聴き取りによって判明したことであるが、実際に監査を行ったときの手法として、監査の要点であり、必ず確認すべきものであるところの、総勘定元帳や財務諸表と預金残高証明書や預金通帳の原本との照合が行われていなかった、あるいは不十分であったことである。

その具体的な監査の手順としては、分量が多く確認に時間を要する総勘定元帳と収入・支出伝票との照合から始められて、総勘定元帳や財務諸表と預金残高証明書との照合は最後に行われており、しかもその際には、前述したようにもっぱら預金残高証明書の写ししか提示されていなかったとのことである。

#### 税理士に委託する業務範囲に不明確さがある

体育協会においては、平成17年度から、税務及び会計に関する業務を税理士に委託しており、受託した税理士は、今回の不正等が発覚するまでは、月に2～3回、半日程度の業務の中で、収入支出伝票と会計システムに入力された内容との抽出突合と、月末時点での預金通帳残高と会計システム上の残高との照合といった業務を行っていた。しかし、基本財産の一部を管理する預金通帳については、当然に変動がないと考えていたためか、特に確認などは行われず、また、公益財団法人移行のための新たな会計システムへのデータ入力においても、基本財産については、同様の理由からか、それを管理する預金通帳の確認までは行われていなかったとのことである。

なお、今回の不正等の発見は、簿記の資格を持つパート職員が、平成24年度初めに黒塗りがなされた預金通帳を目にしたため、不審に思って税理士にも伝えたが、その後23年度決算事務が終了しても何の動きもないため、体育協会の事務局次長にそのことを伝えたことが発端となっているとのことである。

#### スポーツ少年団における経理事務については危険性が見落とされている

当協会に設置されるスポーツ少年団については、事務局長が常勤の職員などではないことから、担当となった嘱託職員が通帳と印鑑を一緒に管理しており、支出伝票の作成

から決裁印の押印、また支出に至るまでの事務処理を一人で行うという状況が容認されていた。そのため、支払額の不正な増額や、支払実績のない費用についても、全くのところ担当以外の職員によっては何ら確認されることもなく、恣意的に操作できる状態となっており、容易に着服できる環境であったといえる。また、その実際の事務処理においても、証拠書類の未添付や決裁権者の印鑑の漏れも見られるなど、同職員以外の確認が行われていたとは考えにくいものが多い。現行の寄附行為上、スポーツ少年団が体育協会内に設置されていることから考えれば、体育協会としても、一人の職員だけに任せきりにすることの危険性について、十分に認知し、対応を考慮しておくべきではなかったかと思われる。

### (3) 内部統制の改善又は構築を要する事項

#### 事務局における会計処理方法のあり方について

会計処理について、支出伝票等の内部帳票における決裁を受けた上で、銀行への払戻請求書が作成されているが、実際の個別の払戻額などについては、一件ごとになんらかの照合を、直接、かつ具体的に行わなければ、正当な払戻が行われていたかどうかの確認のしようがない。経理規程においては、毎月末の出納員による預貯金残高と帳簿残高との照合が定められてはいるが、実際には行われず、たとえ規定どおりに照合を行っていたとしても不正経理があった場合の発見が、最悪で一月遅れることにもなる。現金の動きについては、より厳格なチェックが行われるような体制を作り、その機能が発揮されるように運用することが必要と思われる。

また、当然ながら銀行への払戻請求時には公印の使用が必要である。公印管理の重要性に鑑み、管理者以外の押印を不可能とする厳格な管理体制が必須であるといえる。

#### 人事管理について

人事管理のあり方についても、一人の職員が長期間にわたって同一業務を担当すると、不正につながる危険性が生じることについては、一般的に言われているところであり、それを防ぐことは人事管理における基本的事項であるので、久留米市の人事担当部局の助言・指導なども受けながら、定期的な担当業務の変更や複数担当制を採用するなどして、適正な人事管理体制を構築することが望まれる。

#### 規定の遵守について

体育協会では、経理規程をはじめとして、各事務についての規程等は整備されている。しかし、それらの規程等が定められた目的や趣旨、さらには何が定められているかという具体的な個々の規定内容についての理解が不足しており、そのことが今回の不正にもつながっていることは否めない。規定を遵守せず、また遵守しなくても、滞ることなくその後の処理が進められてしまう体制が、横領などの不正を可能にしたものといえる。

まずは、定められた意義も含めて各規程等を全職員が理解し、それぞれの職務、権限において、規定どおりの事務処理を厳正に行うことが必要であり、また、その上で、その処理一つ一つについてのチェック体制が構築されることが肝要である。

#### 資金の運用について

資金運用に当たっては、差し当たり支払準備等に支障のない現金について、最も確実

かつ効率的な方法で保管しなければならないとされていることから、体育協会においても国債購入による債券運用が行われている。しかしながら、国債の価額決定の仕組みや運用益の受取方法、さらにはリスク管理など基本的な事項については、最小限必要なことを組織として熟知しておくことが求められる。そのことにより、仮に不自然な取引の記載などがあったとしても容易に発見できるものと考えられる。

#### 税理士に委託する業務の範囲について

その業務の内容や範囲が契約書等により明文化されていなかったことや、税理士法に定められた税理士が行う業務から考えると、税理士にも、不正等を発見できなかった責任の一端があるとまでは、一概には言えないものと思われる。

しかし、実情を聴けば、業務に関連する部分のみではあるが、預金通帳の確認は行っていたはずであり、そのことや、平成24年度の初めにパート職員から伝えられた預金通帳の不審な黒塗りの件などを通して、預金通帳の内容の異常さを感じ取れなかったことが、不正等の発見の遅れに影響したことは否めない。

今後は、業務の範囲内で、できるだけ税理士の専門的知見を活用し、せめて預金通帳や証券などの現在高については定期的に確認を行うよう税理士の業務内容を改めるなどして、不正等の防止につなげるような委託を行うべきではないかと思料される。

税理士が行う業務………税理士法第2条には、他人の求めに応じた、租税に関する事務（税務代理、税務書類の作成、税務相談）が掲げられており、このほかに、他の法律で制限される事項を除き、税理士業務に付随した財務に関する事務（財務書類の作成、会計帳簿の記帳の代行その他）を行うことができるとされている。

#### 監事による監査のあり方について

体育協会の監事による監査の内容が、実質的に決算監査であったことを考えると、財務諸表等の適正性・正確性を担保することは最も重要かつ基本的な責任であるといえる。そのためには、決算時点での現金（預金）残高等の確認は必須事項の一つとして確実に実施されなければならない。もし一度でも、預金残高証明書又は預金通帳の原本が確認されてさえいれば、不正等は早期に発見されていた可能性が高かったであろうことを思うと、改めて監査の重要性、あるいは責任の重さについて認識し、そのあり方の是正に取り組むべきものと思われる。

#### スポーツ少年団の事務処理体制のあり方について

スポーツ少年団の事務処理は嘱託職員が長期に渡り一手に引き受けて行っていたため、実質的に会計処理に関する内部統制が行き届かず、規律が及ばない状態となっていたことから、まずは適正な現金等の管理と会計処理のあり方について、経理規程等を整備する必要があるが、それだけでは不正等の防止のためには十分ではないと思われるので、その前提として、決裁を要する事案が発生するごとに組織として適正に意思決定を行うことができるような事務局体制を構築すべきである。

不正の発覚以降は、スポーツ少年団の事務局長が、月1回程度会計書類等の確認を行っているとのことであるが、それでも実効性の面ではまだ十分とは言えず、スポーツ少年団の経理を担当する職員以外の体育協会職員も会計書類のチェックに関与し、組織として適正な団体運営が行われるようにするなど、自主的な団体として健全な管理を可能とするスポーツ少年団の事務局体制を構築する必要がある。

その他（物品等の購入手続きについて）

念のためにひとつ付け加えて述べるが、物品等に関わる不正で、業者の見積額（請求額）を水増しした上で、実際に納入される物品等の数量を少なくするなどして、支払った代金の一部を業者に預ける形で横領する一般的に「預け」と呼ばれている手法による事件が発生することがままあるが、今回の事件に当たっては、この点に関して、体育協会及び市担当部局による特段の調査は行われていない。

その理由は、同協会職員に確認したところでは、物品の納入時の数量確認は、囑託職員だけでなく他の職員も行っていたため、もし納入される数量が少ないなど異常な点があれば発見されやすいこと、この手法は業者と結託して行うため、外部からの通報等によって発覚するおそれがあり、他の手法と比べて発覚のリスクが高いこと、などを勘案して、不正等が行われる可能性が低いと判断したためとのことである。

しかし、可能性がないという確証が得られるまで、当協会及び市担当部局においては、いかなる可能性も排除せずに、囑託職員から事情を聴くことはもとより、事務処理事跡の一部を抽出するなどの方法により、あるかないかについて、具体的な調査を行うべきであったのではなからうかという懸念もないではない。

そして、そのような不正の可能性を全て摘み取ろうとする姿勢で臨むことが、本事件の全容の解明や、今後における不正等の、真の意味での防止に役立つものと考えられる。

#### (4) まとめと意見

今回の事件に対しては、監査委員として、二重の意味で、非常な危機感を抱かざるを得ない。一つには、これだけ公務員の適正かつ的確な事務処理や、倫理規範が求められている中にありながら、こうした事件が生じたこと。いま一つには、長期間にわたって、当該団体においても、そこへの財政的援助を行っている担当部局等においても、誰も気付かないままに不正な行為が行われることを可能としてしまったことである。

前者については、不注意や過失によるものならばともかく、故意に行われることについては、正邪を判断する感覚の滅失など、いわば個人の内心の問題であり、防止には一定の限界があると思われる。しかし、後者については、明らかに内部統制の不備に他ならない。万一、不正行為の誘惑に駆られたとしても、それを実行に至らせないための手立てについては、何らかの方法を講じることができたのではという批判を、体育協会は免れることはできない。

われわれ監査委員は、これまでも再三再四機会あるごとに、不祥事の発生を防止するべく、不正を許さない組織風土の醸成を図ること、及び、万一出来心が生じたとしても、その実行を思いとどまらせるための仕組みを作ることの徹底を、全部局等に対して指摘し、提言してきた。それにもかかわらず、外部の財政的援助団体でのことであるとはいえ、再度、そうしたことを指摘せざるを得ないのは、非常に残念に思うところである。

もちろん、形式的には一応の事務処理手順や、内部監査等の手続は定められていた。しかし、その内実はどうであったのか。

われわれが、可能な範囲で、また、一応の対象を選別した上で、監査対象団体や機関への事情聴取等をもとに、調査し、検証した具体的な横領の手段や、それを隠蔽するための様々な工作などについては前述したとおりである。そして、そのことを可能にした事務処理上の一種“驚くべき”実態の一端についても併せて明らかにしたとおりである。ここで



“驚くべき”というのは、文字通りの意味で“真摯な反省が不可欠な”ということと同等である。

例えば、体育協会職員からの聴き取りによるものであるが、当協会の事務局においては、職員全体の中に、経理事務についてはその嘱託職員に任せておけばよい、あるいは、その嘱託職員をすっかり信頼しきっていたという「雰囲気」があったであろうことは、感触として否めない。それがために、事務局内での内部統制規定は空文同然となり、協会の監事による定期監査までもが、十分に“掘り下げる”ことはおろか、平成5年から23年までの長い間にわたって、基本的かつ根本的な部分の点検さえ行われず、実質的に不十分なまま見過ごされていたのではなかったかと考えざるを得ない。

意見として述べたいのは、本市各部局並びに関係する各種団体及び各機関等において、その事務処理の実際について、不正を防止するために必要な見直しを、十分に行われたいということである。規則がある、規定がある、仕組みがある、役割分担がある、ということだけでは、決して安全とはいえず、安心することはできない。それらが機能するのか、実際に機能しているのか、それによって、内部統制が保たれているのかということ、思い込みではなく、より客観的に判断する取組を、改めて確実に行われたいということである。

この事件が生じたがために、改めてその手口を検証してみれば、細かなこと、簡単なこと、単純なこと、などばかりであるが、なぜこれに気が付かなかったのか、なぜきちんと目を通さなかったのかと、愕然とし、落胆する思いに駆られる。不正にせよ、その発見に至るべき真実は細部に宿る。そのことを改めて思い返すべきであろう。

さらに言えば、当該団体の内部統制のための一機関である監事や監査は、犯罪を捜査し、不正を摘発し、取り締まるための機関ではない。むしろ、そうした不祥事が生じる可能性などがあればそのことを執行機関に指摘し、発生に至ることを未然に防ぐ手立てを講じることを対象団体に促すことが、その必要な役目であると理解すべきであろう。つまり、職員の不始末をあげつらい、その責めを問うのではなく、むしろ、そうした非難に至る事態が起こってしまう危険から職員を守るために注意を喚起することこそが、使命のひとつであるといっても誤りではないと思われる。

われわれ久留米市の監査委員としては、当該団体への財政的援助を行っている市側の監査を行う機関として、法的な一定の制約を有している。地方自治法においては、監査委員は、必要があると認めるときに、財政的援助を与えているものの出納その他の事務の執行の範囲内について、その援助が目的にそって効果をあげているかどうかについて監査することができることとされている。したがって、その監査は、あくまでも任意であり、定期的に行うとされているものではない。また、これらの財政的援助を受けている団体は、それぞれ自主的に活動を営むものであって、各団体にはそれぞれ監事などの監査機関があり、自らの責任で監査が行われていることを前提として、具体的な監査を実施する必要があるものとされている。

こうした制約や前提を踏まえた上ではあるが、今回の事件については、可能な範囲で調査を行い、そこからくみ上げるべき課題等を整理して久留米市に示し、この事件を一種の痛みとして記憶に留めるとともに、二度と生じさせないための糧となることを願って、本件監査を行ったものである。

そして、これらのことは、とりもなおさず、そのまま、われわれ久留米市の監査委員自身及び監査委員事務局に対しても向けられるべきものであることは自覚している。自らの監査の糧ともすべきことを真摯に受け止めて、今後のわれわれの職務に臨むこととしたい。