

報 告 書

令和2年7月22日

泉南市し尿くみとり券処理業務の改善に係る第三者委員会

目次

序章 調査の目的及び経過	4
第1 泉南市し尿くみとり券処理業務の改善に係る第三者委員会の任務	4
第2 当委員会の構成	4
第3 当委員会の調査について	4
第4 調査等の経過	5
第5 本報告書について	6
第1章 本件事件及びこれに関連する事実関係	7
第1 泉南市におけるくみとり券処理業務の概要と歴史	7
1 概要	7
2 歴史	7
第2 泉南市におけるくみとり券処理業務の仕組み・体制	8
1 くみとり券について	8
2 くみとり券の販売体制	8
(1) 販売所における販売	8
(2) 市役所環境整備課の窓口における販売	9
3 使用されたくみとり券に基づく汲取り業者への委託料の支払	10
第3 泉南市におけるくみとり券処理業務に対する監査の体制及び実状	10
1 泉南市における監査について	10
2 くみとり券処理業務に対する監査	11
3 監査委員の理解・認識	12
第4 本件事件（公金横領事件）の概要	12
1 本件事件発覚の経緯	12
2 本件事件の当事者である元職員について	13
第5 本件事件を契機として判明した事実	13
1 くみとり券をめぐる差額不明金	13
(1) くみとり券の販売収入と汲取り業者への支払委託料の差額	13
(2) 販売所に対する委託手数料から推計される販売所における売上金額と会計課への入金額の差額	14
2 正規販売所ではない事実上の販売所の発覚	14
3 請求書作成の元職員への一任	15
4 破棄された疑いのある書類	15
第2章 調査により判明した組織の管理体制（ガバナンス・内部統制）における問題点	16
第1 人事及び担当業務の硬直化	16

第2	業務フロー・マニュアルの不存在	16
第3	監査における問題点	17
第3章	くみとり券制度のあり方及び再発防止策の提言	18
第1	はじめに	18
第2	くみとり券制度のあり方について	18
第3	暫定的なくみとり券制度の維持を前提とした再発防止策	18
1	現金取扱業務の廃止ないし縮小	18
2	くみとり券の管理方法の改善	19
第4	組織の管理体制（ガバナンス・内部統制）について	20
1	適切なガバナンス及び内部統制の構築	20
2	内部統制制度	20
3	関係者の役割	21
(1)	市長	21
(2)	職員	21
(3)	監査委員	21
4	調査を踏まえたガバナンス・内部統制に係る再発防止の具体策	22
(1)	業務フロー・マニュアルの作成及び相互チェックの徹底	22
(2)	一定期間ごとの業務ローテーション	22
(3)	監査における改善策	22
(4)	担当課における工夫	23
(5)	研修の実施	23
(6)	予算書・決算書の体裁の改訂	23
第4章	おわりに	25
	資料	25

序章 調査の目的及び経過

第1 泉南市し尿くみとり券処理業務の改善に係る第三者委員会（以下「当委員会」という。）の任務

当委員会は、令和元年9月に発覚した泉南市の職員（当時、以下「元職員」という。）によるし尿くみとり券（以下「くみとり券」という。）売上代金横領事件（以下「本件事件」という。）を契機として、くみとり券制度のあり方や組織の管理体制等について検証し、再発防止に関する提言を行うことを目的として、令和元年12月27日に設置されたものである（泉南市し尿くみとり券処理業務の改善に係る第三者委員会規則（以下「委員会規則」という。）第2条）。

当委員会の任務は、①本件事件及びこれに関連する事実関係の調査、②事実関係の調査結果を踏まえた同種事件の再発防止策の提言である。

第2 当委員会の構成

当委員会は、弁護士及び識見を有する者により構成されており（委員会規則第3条）、具体的構成は以下のとおりである。

委員長	松本 洋介	弁護士
副委員長	中丁 卓也	公認会計士
委員	細井 雅代	大学教授

第3 当委員会の調査について

当委員会は、泉南市長からの委嘱を受けて設置されたものであるが、泉南市の機関ではなく、泉南市からは独立した立場で、中立・公正で客観的な調査を行う第三者委員会である。

また、その任務は、上記のとおり、本件事件及びこれに関連する事実関係の調査と再発防止策の提言にあり、本件事件の関係者に対する責任追及ではない。

もともと、第三者委員会であることから、捜査機関と異なり調査には強制力はないため、あくまでも任意の調査によるほかなく、そのためには調査対象者の協力が必要不可欠であった。

しかも、本件事件について泉南市により刑事告訴がなされているという事情や本件事件の当事者である元職員が既に懲戒免職となっているという事情があった。

さらに、調査の過程において、新型コロナウイルスの感染拡大やこれによる緊急事態宣言の発出といった予期せぬ事態により、当委員会の活動も、一定期間休止せざるを得ないという状況にも遭遇した。

このような状況の中、当委員会が依頼した調査対象者のほとんどが任意に調査にご協力いただいた。改めて感謝申し上げる次第である。

しかし、本件事件の当事者である元職員に対しては、再三に渡り、事情聴取への協力を依頼し、元職員からも事情聴取に応じる旨の回答を得ながら、その直前に体調不良により中止せざるを得ないということが繰り返され、結局のところ、本報告書の取りまとめまでに、事情聴取を実施することができなかったことは、極めて残念であった。

ただし、当委員会の任務、特に再発防止策の提言との関係においては、元職員からの事情聴取を実施できなかったことが、その結論を左右するものではなかったと考えるものである。

第4 調査等の経過

当委員会の開催及び調査の経過は、以下のとおりである（いずれも令和2年）。

第1回委員会 1月31日（金）

正副委員長を互選するとともに、担当課（環境整備課）から本件事件に係る経過報告を受け、以後の当委員会の進め方について協議した。

第2回委員会 2月12日（水）

汲取り業者2業者及び販売所（販売委託者）3名から事情聴取を実施した。

第3回委員会 2月27日（木）

環境整備課職員5名、汲取り業者1業者及び監査委員事務局職員1名から事情聴取を実施した。

第4回委員会 3月26日（木）

監査委員経験者3名から事情聴取を実施した。

第5回委員会 6月20日（土）

第4回委員会までに実施した関係者からの事情聴取の結果を踏まえ、本件事件及びこれに関連する事実関係について確定するとともに、再発防止策について協議した。

第6回委員会 6月29日（月）

前回に引き続き、事実関係について確定するとともに、再発防止策を取りまとめ、本報告書の内容を確定した。

本報告書を泉南市長へ提出 7月22日（水）

第5 本報告書について

本報告書は、令和2年2月12日から3月26日までに実施した関係者からの事情聴取の結果及び関係諸機関から提供を受けた資料を踏まえ、第5回（6月20日）及び第6回（同月29日）の各委員会において、本件事件及びこれに関連する事実関係を確定し、また、くみとり券制度のあり方及び再発防止策を検討し、取りまとめたものである。

短期間かつ任意の調査のため、必ずしも十分ではない点があることは否めないところではあり、事実関係については、今後の捜査機関による捜査結果との齟齬が生ずることも予想されるが、当委員会の任務が本件事件及びこれに関連する事実関係の調査と調査結果を踏まえた再発防止策の提言にあることに鑑みれば、必ずしも捜査結果と矛盾するものではないと考える。

令和2年7月22日

泉南市し尿くみとり券処理業務の改善に係る第三者委員会
委員長 松本洋介

第1章 本件事件及びこれに関連する事実関係

第1 泉南市におけるくみとり券処理業務の概要と歴史

1 概要

(1) 泉南市におけるくみとり券処理業務は、一般家庭、事業所等において発生する生し尿の処理を目的とし、市役所の担当課（環境整備課）窓口及び地区ごとに設けられた販売所から、トイレの種類、汲取場所、箇所数等により、市民が条例により定められた種類のくみとり券を購入し、これを市が汲取り許可を与えた業者（汲取り業者）に提出することにより、汲取りを行うというものである。

この業務においては、地区ごとに販売所を設けることにより、市民がくみとり券を購入する際の利便性を図るとともに、市民が汲取り業者と直接現金の授受を行わないことにより、家主が不在の場合においても、くみとり券を家屋の軒先等に吊り下げておく等の対応をすることによって汲取りが可能となるなど、汲取り業務の遂行を円滑かつ効率的に行うことができるように配慮したものである。

(2) くみとり券処理業務を担当するのは、市民生活環境部環境整備課である。

(3) 泉南市においては、本日現在、約6,000名の市民が生し尿の汲取りを必要としており、くみとり券を使用した汲取りが行われている。

2 歴史

泉南市におけるくみとり券を使用した汲取りの歴史は、泉南市に現存する資料の範囲では、以下のとおりである。

昭和39年6月15日 泉南町（当時）し尿処理場設置並びに管理条例（昭和39年条例第18号）公布・施行

昭和39年11月1日 旧双子川浄苑、運転開始（泉南町）

運転開始に伴い、生し尿汲取りを泉南町が許可を与えた業者が行うこととなり、同時にくみとり券を使用した汲取りが開始された。

また、地区ごとのくみとり券の販売も行われるようになり、当初は各区长を通じて販売を行っていた。

昭和45年10月 樽井区事務所において、くみとり券を販売

（遅くともこの時点では、樽井区事務所において、くみとり券を販売していたことは判明した。）

平成30年現在 泉南市内全17の販売所において、くみとり券の販売が行われている。

第2 泉南市におけるくみとり券処理業務の仕組み・体制

令和元年現在の泉南市におけるくみとり券処理業務の仕組み・体制は、以下のとおりである（資料1）。なお、この体制は、少なくとも平成17年以降、同様であった。

1 くみとり券について

- (1) くみとり券には、普通券、無臭券、特殊トイレ券及び従量券の4種類がある（資料2）。
- (2) 市民が汲取り業者に汲取りを依頼するためには、1人1か月350円分の普通券が必要である。なお、普通券には、1人券、2人券及び3人券がある。
- (3) 汲取り時に、バキューム車からのホースが60メートル以上必要な家庭の場合、普通券のほかに、1家庭1か月につき360円の無臭券が必要である。
- (4) 簡易水洗便所の家庭の場合、普通券のほかに、1人1か月につき260円の特殊トイレ券が必要である。
- (5) 一般家庭で人数により算定しがたい場合及び工場、企業など一般家庭以外は、従量制となっており、180リットル券（1,200円）、900リットル券（6,000円）の2種類が用意されている（資料2）。
- (6) くみとり券には、管、無、特といった券種や金額のほか、例えば「No.00142」というような通し番号も印刷されている。
- (7) くみとり券は、在庫が少なくなった場合、環境整備課から契約検査課に印刷を依頼し、泉南市内の印刷業者に発注されていた。

2 くみとり券の販売体制

- (1) 販売所における販売

ア 泉南市は、平成30年現在、市内の17名の個人との間において、集金事務委託契約を締結し、同契約に基づき、くみとり券の販売を委託している。泉南市においては、この委託先を、「販売所」と呼んでいる。

イ 販売所は、市内に17か所設けられており、市民は、自宅近くの販売所においてくみとり券を購入することができる。

ウ 環境整備課が販売所に対してくみとり券を交付する場合、「し尿汲取券送付書」（資料3）という書類を同時に交付する。

「し尿汲取券送付書」には、くみとり券の区分（普通券、無臭券等の券種の区分）、各券種の枚数、番号、使用数、金額、数量、積算年月日及び総計（金額の合計）を記載する欄が設けられている。

「し尿汲取券送付書」は2枚1組のカーボン複写式となっており、1枚（正本）は環境整備課が、もう1枚（副本）は販売所が、それぞれ保管することになっている。

エ 環境整備課の職員は、定期的に販売所を訪問し、「し尿汲取券送付書」に記載されている前回訪問時の枚数と販売所に残っているくみとり券の枚数を確認し、減った枚数が売れた枚数であると認定し、当該売上金を計算のうえ集金する。

販売所に対しては、環境整備課の職員が、集金した金額を記載した領収書をその場で作成して交付する。

オ 集金した売上金は、販売所ごとに、環境整備課の職員が納入通知書兼領収書（納付書）を作成し、会計課において納付する。

カ 泉南市は、販売所に対して、上記アの委託契約に基づき、委託手数料として、集金額（くみとり券販売額）の5%を支払っている。なお、この委託手数料は、販売所における売上金の中から直接支払うのではなく、別途、し尿汲取手数料徴収委託料として予算化されている中から支払っている。

(2) 市役所環境整備課の窓口における販売

ア 市民は、上記(1)の販売所以外でも、市役所環境整備課の窓口を直接訪れ、くみとり券を現金で購入することができる。

イ 市民がくみとり券の購入に窓口を訪れた場合、環境整備課では、手の空いている職員が対応したうえで、「券の売上内訳」と題する書面に、売上の月日、時間、業者、地区、券（券種）及び枚数、入金額、釣銭額、売上額、担当者名を手書きで記入する。

ウ 売上金は専用の金庫に入れて保管し、業務終了時に、上記「券の売上内訳」と突合のうえ、売上金を会計課において納付する（ただし、会計課への納付は毎日ではなく、一時的に金庫において保管されることもある。）。

3 使用されたくみとり券に基づく汲取り業者への委託料の支払

(1) 市民は、汲取りを依頼する際に、購入したくみとり券を汲取り業者に交付する。汲取り業者は、市民から交付を受けたくみとり券を、概ね1月に1回、環境整備課へ持参、提出する。

環境整備課の職員は、汲取り業者から提出されたくみとり券を確認し、これに対応した汲取り業務委託料を算定した上で、「支出命令書」を作成して会計課に提出し、泉南市は、これに基づいて汲取り業者に対し委託料を支払う。

(2) なお、汲取り業者から回収した使用済みのくみとり券は、環境整備課において1か月間保管されることになっていた。

第3 泉南市におけるくみとり券処理業務に対する監査の体制及び実状

1 泉南市における監査について

(1) 泉南市では、主に、次の監査等を実施している。

① 定期監査（地方自治法第199条第4項に基づくもの）

市の財務に関する事務の執行および経営に係る事業の管理が適正、効率的に行われているかどうかを主眼としている。

② 随時監査（地方自治法第199条第5項に基づくもの）

必要があると認めるとき、定期監査に準じて実施する。

③ 住民監査請求に基づく監査（地方自治法第242条に基づくもの）

市長、または市の職員が行ったとされる違法または不当な公金支出や契約の締結等の行為について、あるいは違法または不当に公金の賦課、徴収を怠る事実等について住民から提出された請求を監査する。

④ 例月現金出納検査（地方自治法第235条の2第1項に基づくもの）

会計管理者及び公営企業管理者の保管する現金の現在高・出納関係諸表等の計数が正確かどうか、また現金の出納事務が適正に行われているかどうかを主眼として毎月実施する。

- ⑤ 決算審査（地方自治法第233条第2項、公営企業法第30条第2項に基づくもの）

決算その他関係諸表の計数の正確性を検証するとともに、予算の執行または事業の経営が、適正かつ効率的に行われているかどうかを主眼として実施する。

(2) 監査委員

監査委員は、市長が識見を有する者及び議員のうちから議会の同意を得て選任しており、現在、2名の監査委員が選任されている。

2 くみとり券処理業務に対する監査

- (1) 資料の残存している限りにおいて、くみとり券処理業務を担当する環境整備課を対象とする監査は、少なくとも、以下のとおり実施されていた。

① 定期監査

平成19年度、平成24年度、平成29年度

② 随時監査

令和元年度

③ 例月現金出納検査

平成21年1月、平成22年2月、同年9月、平成24年4月、同年12月、平成25年12月、平成26年4月、同年5月、同年7月、同年10月、平成27年5月、平成28年7月、同年11月、平成29年11月、平成30年5月、平成31年2月、令和元年11月

- (2) 同じく、決算審査に際して、環境整備課に対して質問がなされたのは、以下の年度であった。

平成23年度、平成25年度、平成28年度

(3) 令和元年度の随時監査及び行政監査

令和元年10月8日から同年11月1日まで、平成30年度及び令和元年度を対象期間として、環境整備課に対する随時監査及び行政監査が実施された。

この監査は、本件事件が発覚したことから、「なぜこのような事案が起きたのか、なぜ防げなかったのかを検証するとともに、再発防止と公金の適切な管理体制

制の構築に資することを目的として」（令和元年度随時監査及び行政監査結果報告書から引用）実施されたものである。

- (4) 上記(3)の監査を除けば、過去の監査において、汲取り業者に対する委託料について質問を受けたことはあったものの、くみとり券処理業務自体が監査の対象となった形跡は認められなかった。

3 監査委員の理解・認識

そもそも、監査委員は、監査委員に就任するに際し、また、実際の監査に際しても、泉南市におけるくみとり券処理業務の仕組み・体制（上記第2）を理解・認識するための機会を付与されておらず、したがって、実際の監査は、これらの仕組み等を理解・認識したうえで実施されていなかった。

第4 本件事件（公金横領事件）の概要

1 本件事件発覚の経緯

令和元年7月中旬、同年度に環境整備課に異動してきた元職員の後任の職員が、平成30年度決算の確認作業中、汲取り業者に対する委託料の支払に比べて、くみとり券の販売額が少ないことに疑問を抱き、調査を行ったが、この段階では明確な理由は判明しなかった。

同年8月上旬、上記後任の職員から担当部長に報告がなされるとともに、後任の職員が、元職員に、くみとり券の販売額が少ないことについて確認したが、元職員からは明確な説明はなされなかった。

同年9月3日、担当部長及び上記後任の職員が、元職員から聞き取りを行ったところ、元職員が、平成30年度において、50ないし100万円の現金の着服を告白した。

同月4日、人事課が元職員から聞き取りを行ったところ、元職員は前日と同様の告白をした。

その後の調査の結果、元職員は、販売所から集金したくみとり券の売上代金の中から、平成30年11月2日に244,770円、平成31年2月25日に104,000円、同年3月4日に70,180円の合計418,950円を着服横領した事実を認めた。

そこで、泉南市は、同年9月30日、上記横領の事実をもとに元職員を懲戒免職処分とし、同年10月2日、元職員に対する業務上横領罪（刑法第253条）で告訴状を泉南警察署長に提出し、同告訴状は、同月3日付で受理された。

2 本件事件の当事者である元職員について

- (1) 元職員は、昭和56年4月1日、泉南市技術職員として採用され、以来、平成17年3月31日まで、主として、し尿処理場に関する部署に勤務していた。
元職員は、同年4月1日、職種変更により泉南市事務職員を命じられ、平成21年4月1日、環境整備課課長代理に昇任昇格し、同時に、環境整備課環境整備係長を命じられた（その後一時期環境整備係長の兼職を解かれた時期もあった）。
その後、平成31年4月1日、配置換により、市民生活環境部産業観光課主幹に補せられた。
- (2) 元職員は、遅くとも平成17年度以降平成31年4月に産業観光課に異動するまでの間、くみとり券処理業務に関し、販売所との集金事務委託契約の締結、販売所へのくみとり券の交付及び販売所からの売上金の集金、集金した売上金の会計課への入金、市役所窓口におけるくみとり券の売上金の会計課への入金、汲取り業者から提出された使用済みくみとり券の回収及び確認、汲取り業者に対する委託料の支払のための支出命令書の作成といった、ほとんどの業務を担当していた。

第5 本件事件を契機として判明した事実

1 くみとり券をめぐる差額不明金

(1) くみとり券の販売収入と汲取り業者への支払委託料の差額

ア 前記第4・1のとおり、本件事件は、元職員の後任の職員が、汲取り業者に対する委託料の支払に比べて、くみとり券の販売額が少ないことに疑問を抱き、調査を行ったことを契機として発覚したものである。

そこで、今般、平成16年度から平成30年度までのくみとり券の販売収入と汲取り業者への支払委託料（税別）を比較してみたところ、平成18年度から平成30年度まで、毎年、汲取り業者への支払委託料（税別）の方が多かったことが判明した。

その額は、少ない年度（平成22年度）は約36万円であったが、これ以外の年度は、少なくとも約280万円、多いときは700万円を超える年度もあり、その総額は、約5,300万円に上る。

イ 市民がくみとり券を購入しても、必ずしも、その全てを購入した年度中に使用するとは限らず、家庭で使用されないまま残っているくみとり券も相当数はあると思われることからすると、本来であれば、くみとり券の販売収入が汲取り業者への支払委託料を上回っていてもおかしくはない（むしろ、その方が合理的）と考えられる。

この点、断定することはできないものの、何らかの不正が疑われるところである。

(2) 販売所に対する委託手数料から推計される販売所における売上金額と会計課への入金額の差額

ア 前記第2・2(1)カのとおり、販売所におけるくみとり券の販売に対しては、売上金の5%が委託手数料として販売所に支払われる。

本件事件の発覚後も、これまでに、販売所からは、委託手数料の金額が少なかったという申出がないことからすると、泉南市は販売所に対し委託手数料は、売上金の5%を正確に支払ってきたものと思われる。

これを前提とすると、販売所における売上金額は、委託手数料の金額を5%で除することにより、容易に推計することができる。

そこで、資料の残存している範囲において、平成17年度から平成30年度までの販売所に対する支払委託手数料の金額をもとに販売所における売上金額を推計し、さらに、販売所に対する委託手数料の支払時期における環境整備課の職員による会計課への入金額を比較したところ、少ない年度で約38万円（平成21年度）、多い年度（平成23年度）で約530万円の差額があり、合計約4,200万円にも上ることが判明した。

イ 販売所から集金したくみとり券の売上金額は、本来であれば会計課への入金額と一致しなければならないことからすると、この差額は、集金されたものの会計課へは入金されなかった金額であると推測でき、本件事件と同様に、販売所から集金した売上金の着服横領が強く疑われるところである。

2 正規販売所ではない事実上の販売所の発覚

今般の調査において、販売所からの事情聴取を実施したが、1件の販売所について、平成28年度以降は泉南市との集金事務委託契約を締結していなかったことが判明した。

しかし、この販売所は、自らが集金事務委託契約を締結していないこと、すなわち、正規の販売所ではないことを全く認識しておらず、従前と同様に、販売所として事実上機能していた。

販売所との集金事務委託契約の締結は、元職員の担当であったから、元職員は、この販売所との集金事務委託契約を締結していないことを認識しながら、この販売所にくみとり券を交付し、売上金を集金していた。この集金された売上金は、ある意味当然のことながら、会計課には入金されていない。

その額は、平成30年度までの3年間で約360万円に上る。

なお、この販売所に対しては、委託手数料は、他の販売所とは異なり、元職員が現金で支払っていたことも判明した。

3 請求書作成の元職員への一任

販売所に対する委託手数料や汲取り業者に対する委託費の支払に際しては、会計課における手続上、これらの者の泉南市長に対する請求書が必要である。

今般の調査により、これらの請求書は、元職員が印鑑を預かったり、元職員が自身にて準備したと思われる印鑑を使用したりして、事実上、元職員が作成していたことも判明した。

4 破棄された疑いのある書類

今般の調査のため、環境整備課に対し、関係資料の提供を求めたが、「し尿汲取券送付書」の正本（平成30年度以前分）、販売店から集金した際に交付する領収書の控え（同）、販売所から集金した売上金を会計課において納入する際の納入通知書兼領収書の環境整備課の控え、同調定書の環境整備課の控えなど、本来、環境整備課において保管されているべき多数の書類が見当たらなかった。

これらの書類は、意図的に廃棄された疑いがあると言わざるを得ない。

第2章 調査により判明した組織の管理体制（ガバナンス・内部統制）における問題点

第1 人事及び担当業務の硬直化

本件事件は、元職員による着服横領事件であるが、このような事件が起こった背景には、人事異動が長期間行われなかった結果、くみとり券処理業務を、長年（少なくとも14年間）にわたり、実質的に1人の職員（元職員）が担当していたという事情があることは明らかである。

確かに、販売所からの集金は、同僚の職員と2名で行っていたものの、実際は、長年にわたり、くみとり券処理業務は、元職員が1人で取り仕切っていたとあってよい状態であったから、同僚の職員による十分なチェック機能も働いていなかったと言わざるを得ない。

しかも、長年このような状況が続きながら、環境整備課又は市民生活環境部として、例えば、業務ローテーションといった特段の施策を講じることなく、漫然と元職員に任せていた点は非難を免れない。

第2 業務フロー・マニュアルの不存在

- 1 くみとり券処理業務は、販売所及び窓口において現金を取り扱い、また、販売所からは現金で集金するという業務を含んでいる。にもかかわらず、本件事件が発覚するまで、業務フロー（業務の流れ図）もマニュアルも整備されていなかった（なお、本件事件発覚後にマニュアルは作成された。）。

泉南市の他の課においても、多数の現金取扱業務が存在するが、それぞれマニュアルが作成されていることと比較すると、くみとり券処理業務について、なぜマニュアルが作成されることなく、本件事件が発覚するまで長期間が経過したのか、疑問を禁じ得ない。

- 2 汲取り業者に対する委託費の支払についても、同様に、業務フローもマニュアルも整備されていなかった。

当委員会による関係者からの事情聴取の際、汲取り業者の想定していた委託費よりも、実際に泉南市から支払われた委託費の方が少なかったことがあるという供述にも接したところである。この点は、当委員会の任務とは直接関係しないところであり、事実の認定はしないが、このような疑義を回避するためにも、業務フローやマニュアルの整備が必要である。

第3 監査における問題点

前記第1章第3・3のとおり、監査委員は、監査委員に就任するに際しても、また、実際の監査に際しても、泉南市におけるくみとり券処理業務の仕組み・体制を理解・認識するための機会を付与されていなかった。

よって、実際の監査は、これらの仕組み等を理解・認識したうえでは実施されていなかった。

第3章 くみとり券制度のあり方及び再発防止策の提言

第1 はじめに

くみとり券は、金券である。金券は、現金又はこれと価値同等のものである。

本件事件の背景には、泉南市において、この「くみとり券＝現金（又は価値同等物）」という意識が極めて希薄だったという事情があったのではないかと、いうことを指摘せざるを得ない。

そして、泉南市は、本件事件が、市民の多くが利用しているくみとり券をめぐって起きた事件であること、また、元職員が、市民がわずかな手数料で業務を受託している販売所から集金した売上金を横領し、汲取り業者を含む市民を巻き込んでしまったことを、猛省しなければならない。

第2 くみとり券制度のあり方について

大阪府内の他の市町村におけるし尿汲取り手数料の支払（徴収）状況を調査したところ、泉南市におけるくみとり券と同様の方法（金券の利用）を採用しているのは、4市町のみであった。

多くの市町村においては、汲取り業者による市民からの直接集金、振込、口座振替、納付書による納付といった方法を採用している（資料4）。

そこで、当委員会としては、泉南市においても、金券であるくみとり券制度を早急に廃止する方向で検討すべきと考える。当委員会は、くみとり券の利便性を維持しつつも、他の市町村の事例を参考にすることにより、泉南市においても、くみとり券制度の廃止は十分可能であると考え次第である。

第3 暫定的なくみとり券制度の維持を前提とした再発防止策

上記第2のとおり、当委員会としては、くみとり券制度は早急に廃止する方向で検討すべきと考えるが、以下においては、廃止されるまでの間、暫定的にくみとり券制度を維持した場合を前提とした再発防止策も提言することとする。

1 現金取扱業務の廃止ないし縮小

(1) 本件事件は、販売所から現金で集金した売上金を横領したという、いわば単純な事案である。

このような事案の再発を防止するために最善の方策は、現金の取扱業務を廃止することに尽きる。

販売所におけるくみとり券の販売実績の確認（すなわち売上金額の確認）が必要であり、そのために販売所への訪問が必要であるとしても、販売所からの売上

金の現金による集金を廃止し、販売所からの振込、納付書による納付といった方法を採用することにより、現金の取扱自体を廃止することは可能なはずである。

- (2) 直ちに、現金取扱業務を廃止することが困難であるとしても、これをできる限り少なくする方向での改善策が望まれる。

例えば、販売所での導入は直ちには困難かもしれないが、市役所の窓口での販売には、レジの導入を検討しうるのではないかと考える。これにより、販売年月日、券種、枚数、販売額を管理することができ、毎日の集計も容易になるばかりでなく、現在、職員が全て手作業で行っている作業を相当程度軽減することができ、現金の集計ミスといった単純ミスもなくなることができるものと考ええる。

そして、さらに言えば、できれば、販売所においても、販売管理システムを導入し、環境整備課と連携することが望まれる。くみとり券に関する限り、販売管理システムは、複雑な仕様は必要なく、汎用のものでも十分ではないかと思われる。

これにより、販売所への集金に先立ち、事前に環境整備課において当該販売所における前回訪問時以降のくみとり券の売上金額を把握しておくことができ、販売所ではその確認及び確認できた売上金の集金のみを行えば足りることとなり、少なくとも集金横領といった単純な横領は防止できるものと考ええる。

このような方策は、それほど多額の予算を必要とするものではないと思われ、行政サービスの効率化にも資するものと考ええる。

- (3) なお、従前と同様の方法による集金を行う場合であっても、2名以上の職員がいわゆるダブルチェックを行うことにより、本件事件と同種の横領を防止することができることは言うまでもない。

2 くみとり券の管理方法の改善

- (1) 連番管理の採用

くみとり券に、どのくみとり券が、いつ、どの販売所（または窓口）において販売されたものかを特定することが可能となるようなアルファベットや番号を記載（印刷）した連番管理の採用を提言する。

現行のくみとり券にも、通し番号が印刷されているものの、同じ番号のものが複数使用されているなど、くみとり券の販売実績を特定する機能を全く果たしていなかったが、これを改めるべきである。

- (2) 使用済みくみとり券の適切な保管

汲取り業者が市民から回収し、環境整備課へ提出した使用済みのくみとり券を一定期間保管する。物理的に保管に支障があるということであれば、スキャンしてデジタルデータとして保管することでも十分である。

これにより、上記(1)の連番管理と合わせて、販売されたものの未使用のくみとり券を特定することが可能となる。

- (3) 以上の連番管理と使用済みくみとり券の保管を組み合わせることにより、仮に、前記のような差額不明金が発生した場合でも、いつ、どの販売所で販売したくみとり券に関するものかを容易に特定することができ、ひいては、差額不明金の発生自体を抑制する効果が期待できると考える。

第4 組織の管理体制（ガバナンス・内部統制）について

1 適切なガバナンス及び内部統制の構築

泉南市では、本件事件を踏まえ、市民の福祉の増進に努めつつ、最少の経費で最大の効果を挙げることができるよう、事務の適正性の確保の要請が一層高まると考えられる。市長、監査委員がその役割を分担しつつ、事務の適正性を確保して適切なガバナンスを構築することは、泉南市に対する市民からの信頼を向上させるものである。

また、必要に応じて、現状では努力義務とされている内部統制制度（地方自治法第150条）の導入、あるいは制度における考え方や方法を実質的に導入することの真摯な検討を行うことにより、適切な内部統制を構築することが再発防止に有用と考える。

2 内部統制制度

内部統制制度は、行政サービスを安定的、持続的、効率的かつ効果的に提供していくために整備し、運用されるものである。内部統制制度の導入により、組織として、予め各事業などにリスクがあることを前提として、法令等を遵守しつつ、適正に業務を執行することが、より一層求められる。

そうした組織的な取組みが徹底されることによって、市長にとっては、マネジメントが強化され、政策的な課題に対して重点的に資源を投入することが可能となる。また、職員にとっても、業務の効率化や業務目的のより効果的な達成等によって、安心して働きやすい魅力的な職場環境が実現される。ひいては、信頼に足る行政サービスを市民が享受することにつながる事となる。

泉南市の内部統制が有効に機能するためには、市長の意識が最も重要である。市長は、内部統制の整備及び運用に関する最終責任者であり、内部統制の基本的要素

の一つである統制環境の根幹を成す組織文化に大きな影響を与えるからである。市長は、内部統制には一定の限界があり、リスクの発現をゼロにすることはできないということにも留意しつつ、自らが職員の意思決定や行動様式を大きく左右する存在であることを改めて自覚し、内部統制の取組みを先導していくことが求められる。

最終的な責任は市長にあるとは言え、内部統制は、業務に組み込まれ、組織内の全ての者により遂行されるプロセスであることから、市長を含む全職員が主体的に取り組むことが求められる。

また、内部統制は、継続的に見直しを行いながら構築していくものであることから、形式的かつ一時的な対応を図るのではなく、長期的な視点に立って取り組むべきである。

さらに、内部統制に取り組むに当たっては、リスクや課題と向き合って監査を行う監査委員の知見を生かすことも効果的であると考えられる。その結果、監査委員は、内部統制を前提として、より本質的な監査業務に人的及び時間的資源を重点的に振り向けていくことが期待される。

3 関係者の役割

(1) 市長

市長は、地方公共団体の事務について包括的な管理執行権限を有しており、内部統制の整備及び運用に関しても最終的な責任者である。職員に対する指揮監督を通じて、内部統制の整備及び運用を自らの事務として処理することとなる。統制環境に係る諸要因及びその他の内部統制の基本的要素に影響を与える組織文化に大きな影響力を有しており、泉南市における内部統制が有効に機能するかを大きく左右する。

(2) 職員

内部統制は、職員の日常の業務執行の中で行われるものであり、各部局における職員の役割と責任は重要である。内部統制の整備の一環として策定された規則・規程・マニュアル等を遵守し、適正な業務執行に努めることが必要である。

また、職員に代わって業務を遂行する外部委託先等も、同様の役割を担うこととなる。特に、委託業務に係る内部統制についての責任は委託者にあり、委託者が適切に外部委託先を管理する必要がある。

(3) 監査委員

監査委員は、財務監査や行政監査等の過程において、内部統制の整備状況及び運用状況について監視を行い、内部統制の不備又は内部統制の不備に当たる可能

性のある事項を把握した場合は、適切な改善又は是正を促すため、担当部局等に聴き取りなどの確認又は指摘を行うことが求められる。

4 調査を踏まえたガバナンス・内部統制に係る再発防止の具体策

(1) 業務フロー・マニュアルの作成及び相互チェックの徹底

そもそも、環境整備課には、現金の取扱いについてだけでなく、くみとり券処理業務全般について業務フローもマニュアルも作成されていなかった。これは、長期間にわたり元職員一人にくみとり券処理業務が一任されていたことと無関係ではないと思われる。

業務フローやマニュアルの作成により、次に述べる業務ローテーションも容易に実施することが可能になることが期待される。

もっとも、業務フローやマニュアルは作成すればよいというものではない。これらを作成したとしても、これに従った運用がなされなければ意味がない。当該業務がマニュアル等に従って遂行されているかについては、職員相互のチェックを徹底することが求められる。

さらに、業務フローもマニュアルも、常に、継続的に改善・改訂することにより、より効率的かつ効果的な行政サービスの提供につながるものであることも意識すべきである。

(2) 一定期間ごとの業務ローテーション

同じ課内においても、一定期間ごとに担当業務をローテーションすることにより、特定の業務を特定の職員のみが長期間にわたって担当するという状況を回避することができる。

全ての業務においてローテーションを実施することは現実的ではないかもしれないが、少なくとも、現金を取り扱う業務については、他の業務よりも、その必要性及び重要性は高いと考える。

(3) 監査における改善策

監査委員事務局において、くみとり券処理業務のような現金を取り扱い、また、収支が発生するような業務については、監査の準備又はその一貫として、担当課（本件では環境整備課）に対し、その収支の取りまとめ等を依頼するという姿勢も必要であると考えられる。

この取りまとめ等の結果、例えば、本来は収支が均衡するはずの事業における不均衡が発見されれば、担当課あるいは他の部門との協働により、その原因を追究することが期待される。

そして、監査委員による監査に際しては、監査委員事務局から、監査委員に対し、ある業務についての収支均衡という（あるいは収支に差が生じうる業務については、そのような）視点、予算と実績の比較といった視点を示唆することにより、より充実し、かつ効率的・効果的な監査を行うことができるものとする。

(4) 担当課における工夫

監査すなわち事後的なチェックは、監査委員による監査に限らない。

現金を取り扱う以上、環境整備課においても、不審に気付くことができるための仕組みが必要だったのではないかと考える。

実際、くみとり券の販売額と汲取り業者への委託費の支払額の差額は、平成22年度には大きく減少しており、これは、当時、市民生活環境部の職員が前年度までの差額に気が付いたことがきっかけと思われ、また、本件事件が発覚したのも、同様に、後任の職員による気付きがきっかけであった。

このような経験を踏まえれば、環境整備課においても、単に監査を待つのではなく、くみとり券販売額と汲取り業者への支払委託費との収支や、販売所に対する支払手数料から推計される販売所からの集金額と会計課への入金額を確認することは可能であると思われる。

そして、これらを監査委員事務局の指導も受けながら行うことにより、限られた時間と人数で行われる監査をより実効的なものとし、少なくとも早期に不審な点を発見することができるのではないかと考える。

(5) 研修の実施

今般の調査の結果、泉南市においては、くみとり券処理業務以外にも多数の現金を取り扱う業務が存在することを認識した。

くみとり券に限らず、現金又はこれに準じる金券の取扱いについては、研修の実施などにより、職員の意識向上を図ることも必要であるとする。

(6) 予算書・決算書の体裁の改訂

泉南市の予算書及び決算書は、端的に言って、とても読みにくい体裁となっている。例えば、決算書において、くみとり券の販売金額と汲取り業者への支払委託料を比較しようとする、相当離れた頁を探し出して見比べなければならず、くみとり券処理業務についての収支を確認することは、相当慣れていなければ容易ではない。これでは監査の効率も落ちることが懸念される。

当委員会としては、可能であれば、予算書及び決算書のより読みやすい方向への改訂を要望したいところであるが、直ちには困難だとしても、少なくとも、く

みとり券処理業務に限らず、収支がある事業については、その収支を一覧できるような別途の資料を作成することなどを検討することを提言する。

第4章 おわりに

本件事件は、元職員による40万円余りの公金横領事件であるが、本件事件を契機として、過去14年に遡って調査した結果、くみとり券制度をめぐっては総額5000万円を超える差額不明金が発覚した。また、元職員による他の不正もうかがわれたところである。

当委員会としては、泉南市に対し、本報告書で言及した再発防止策の提言を真摯に受け止め、二度と本件事件と同様の事件が起こることのないよう万全の対策を実施することを強く要望するものである。

資料

- 1 くみとり券に関する流れ
- 2 くみとり券（見本）
- 3 し尿汲取券送付書（書式）
- 4 大阪府市町村 し尿汲取り手数料支払い（徴収）状況（令和元年10月現在）

以 上