

向日市上下水道部における 不祥事に関する調査報告書

平成20年2月22日

向日市

目 次

1	はじめに	1
2	主な経過	2
3	元職員について	5
4	判明した事実	5
5	事件発生原因	7
6	処分内容	10
7	本市の対応	11
8	再発防止策	11
9	おわりに	13

1 はじめに

向日市上下水道部の不祥事は、本市の元上下水道部営業課職員が、生活保護世帯から集金した上下水道料金を着服・横領していたことが、平成19年8月16日に新聞社からの取材で発覚したものであります。

本人からの事情聴取を行った結果、着服・横領について告白したため、同年8月24日に元職員に対して懲戒免職処分を行い、28日には市から警察に業務上横領による告訴を行いました。

その後、警察機関と連携・協力しながら事件の全容解明に向け調査を行いました結果、新たに上下水道料金の着服・横領及び詐欺が発覚し、元職員も全面的に罪を認めました。

これは、重大な犯罪であるとともに、公務員としての職務倫理を踏みにじるあつてはならない行為であり、また、市の組織における管理監督責任や危機管理のあり方が問われる由々しき事態であります。

このため、市長及び副市長の減給処分をはじめ、追加処分も含め関係職員12名の厳正な処分を行いました。

この事件の裁判は、10月24日の第1回公判を含め4回開かれ、12月19日に懲役1年6か月執行猶予3年の判決が言い渡されました。

なお、被害総額436万3,207円につきましては、元職員が全額弁済することで、示談が成立しています。

こうした不祥事の発生により、市政に対する市民の信頼を大きく損なうこととなり、改めて市民の皆様に対して深くお詫び申し上げます。

このような不祥事を二度と起こさないため、また、一日も早く市民の皆様の信頼を取り戻すことができるよう、その原因究明と再発防止策を検討する「向日市公金管理適正化委員会」を設置する中で、「公金収納と管理適正化に係る改善方策」を策定し、再発防止に向け取り組みを進めております。

この調査報告書は、元職員の裁判を通じて明らかになった事実関係を踏まえ、発生原因及び再発防止策などについて取りまとめたものです。

今後とも、改善方策に基づき、全職員が一丸となって、再発防止に取り組み、市民の皆様への信頼回復に最大限の努力をしていく決意であります。

平成20年2月22日

向日市長 久嶋 務

2 主な経過

18. 12. 26 上下水道部営業課に、福祉事務所のケースワーカーから生活保護世帯の上下水道料金の滞納額に関する問い合わせがあり、滞納額について疑義が生じたので、平成19年1月4日に次のことを確認
- ① 生活保護費支給日に福祉事務所において元職員がケースワーカーから上下水道料金として、平成13年7月から毎月5,000円を受領し領収書を渡していた。
 - ② 元職員が受領していた上下水道料金について、平成14年10月から平成18年3月までの間、水道料金システムに入金記録がなかった。
 - ③ 元職員からケースワーカーに平成18年4月以降は後任がないので徴収を中止すると伝えていた。
19. 1. 5 毎月の入金記録が水道料金システムの収納記録にないため、平成14年度から平成18年度までの期間の領収書約三万枚について、点検を行ったが入金の確認はできなかった。
1. 12 元職員から事情聴取を行った。ケースワーカーから毎月5,000円を受領していた事実は認めたが、「入金処理方法について記憶がないので時間が欲しい」との返答
1. 22 元職員から「入金したはずの料金について適切に処理できていなかったのは自分の責任なので補填したい」との申し出があった。元職員は、長年収納経験を有するベテラン職員であったが、電算処理が不得意であったことなどから事務処理のミスと判断
2. 5 平成19年2月初旬 元職員から、平成14年10月から平成18年3月までの42ヶ月のうち、入金記録のあった5ヶ月分を除く37ヶ月分18万5,000円を支払うとの申し出
2. 22 18万5,000円を元職員が持参したため、上下水道料金としての入金処理を実施
8. 16 新聞社から上下水道料金の不適切な処理についての取材があったため、今日までの経過について市長に報告

19. 8. 17 元職員及び関係部局の職員から事情聴取
8. 20 元職員から事情聴取
8. 21 元職員から事情聴取を行ったのち、夜になって市長に横領の事実を告白
また、生活保護世帯以外の複数の世帯から横領していた事実も告白
8. 24 元職員の懲戒免職処分を発令
8. 27 元職員 向日町署に出頭、逮捕
8. 28 生活保護世帯から徴収した上下水道料金 3 7 ヶ月分 1 8 万 5, 0 0 0 円
について、向日町署へ告訴状を提出
8. 29 上下水道部営業課お客様係（西別館 1 階）と健康福祉部地域福祉課保護
援助係（別館 1 階）において向日町署が現場検証を実施
8. 28～9. 10 上下水道部営業課及び健康福祉部地域福祉課職員、延べ 1 2 回向日町署
において事情聴取
9. 7 「向日市公金管理適正化委員会」を設置
9. 13 向日町署の指摘により、告訴状の横領金額を元職員が不在であった平成
1 5 年 2 月及びケースワーカーが不在であった平成 1 6 年 6 月を除く 3
5 ヶ月分 1 7 万 5, 0 0 0 円に修正
9. 14 元職員は、上下水道料金 1 7 万 5, 0 0 0 円の業務上横領の罪で京都地
方裁判所に起訴
9. 20 上下水道部の調査により中間報告として、余罪の確認、事件の発生原因
及び対応策等について報告
9. 27～11. 13 上下水道部職員、延べ 1 3 回向日町署において事情聴取
9. 28 市長及び副市長の減給と管理監督者 6 名の減給等の処分を発令
(処分内容については、1 0 ページ参照)

19. 10. 24 京都地方裁判所で第1回公判が開かれ、元職員、起訴事実を認める。
11. 16 上下水道料金21万2,995円の業務上横領の罪で追起訴
11. 22 上下水道部の調査により、被害総額が400万円を超えること、元職員が他部署に異動後も詐欺を行っていたことが判明したことから、市議会に経過報告を行うとともにホームページに掲載
12. 3 第2回公判が開かれ、追起訴の事実も認める。
12. 10 第3回公判が開かれ、元職員の弁護士が被害額全額弁済の意思を表明
12. 12 「公金収納と管理適正化に係る改善方策」を策定
12. 17 元職員と被害額436万3,207円全額弁済の示談が成立
12. 19 第4回公判において、懲役1年6ヶ月執行猶予3年の判決
20. 1. 16 新たに判明した事実に基づき、管理監督者6名の追加処分を発令
(処分内容については、10ページ参照)

3 元職員について

市民生活部 保険年金課 総括主任

平成7年7月から平成18年3月まで上下水道部営業課に在職し、同課の上下水道料金滞納整理業務等に従事

平成19年8月24日付懲戒免職

4 判明した事実

(1) 横領

平成13年9月から平成18年3月までの間、上下水道料金滞納世帯で督促・催告状の送付を止めていた76世帯のうち30世帯で横領を行っていた。

期 間	平成13年9月から平成18年3月まで
世帯数	30世帯
金 額	4,032,172円

※ 起訴された17万5,000円の横領については、平成19年2月に全額弁済しているため被害額には算入していない。

(2) 詐欺

平成18年4月1日に市民生活部保険年金課へ異動後も横領が発覚する直前まで、上記横領世帯30世帯のうち6世帯から上下水道料金を徴収するという名目で詐欺を行っていた。

期 間	平成18年4月から平成19年8月まで
世帯数	6世帯
金 額	331,035円

上下水道料金横領及び詐欺被害一覧表

世帯	横領及び詐欺期間	横領 (H13.9～H18.3)		詐欺 (H18.4～H19.8)		被害額
		件数	金額	件数	金額	合計
A	平成13年9月～平成19年8月	17	108,122	10	22,000	130,122
B	平成13年10月～平成17年10月	16	310,471			310,471
C	平成13年10月～平成18年3月	41	241,952			241,952
D	平成13年10月～平成19年8月	46	391,475	9	90,000	481,475
E	平成13年12月～平成18年3月	19	290,327			290,327
F	平成14年1月～平成19年8月	35	317,000	16	120,000	437,000
G	平成14年10月	1	12,006			12,006
H	平成14年12月～平成15年1月	2	10,000			10,000
I	平成15年1月～平成19年8月	15	15,059	16	34,000	49,059
J	平成15年1月～平成18年3月	25	238,000			238,000
K	平成15年2月～平成18年11月	35	350,000	6	60,035	410,035
L	平成15年5月～平成18年3月	11	95,542			95,542
M	平成15年5月～平成18年3月	11	74,757			74,757
N	平成15年6月～平成17年4月	2	12,408			12,408
O	平成15年6月～平成17年4月	2	15,000			15,000
P	平成15年7月～平成17年1月	3	30,237			30,237
Q	平成15年8月～平成17年1月	16	294,169			294,169
R	平成15年8月～平成17年10月	5	191,898			191,898
S	平成15年9月～平成18年4月	1	25,906	1	5,000	30,906
T	平成15年10月～平成17年11月	11	140,064			140,064
U	平成15年12月	1	15,000			15,000
V	平成16年1月～平成17年10月	16	107,321			107,321
W	平成16年3月～平成17年1月	5	62,514			62,514
X	平成16年5月～平成18年3月	20	210,000			210,000
Y	平成16年5月～平成18年3月	19	168,290			168,290
Z	平成16年8月～平成18年3月	11	55,000			55,000
A'	平成16年10月	1	5,000			5,000
B'	平成16年10月	1	24,654			24,654
C'	平成16年11月～平成18年3月	7	210,000			210,000
D'	平成17年8月	1	10,000			10,000
	合計	396	4,032,172	58	331,035	4,363,207

5 事件発生原因

今回の事件は、水道料金の着服・横領という犯罪行為を行った元職員の公務員倫理の欠如、反社会性が最大の原因であるが、事件発生を未然に防止又は早期に発見できなかった組織にも大きな問題がある。事件を検証した結果、以下のことが事件誘発の原因と考える。

(1) 管理・監督者のチェック体制の不備

元職員が滞納整理業務を一人で行っており、組織としての管理を怠っていたことが、この事件を誘発させた大きな原因の一つである。とりわけ、集金した水道料金を営業課窓口にあるレジに納めておらず、納付指導等の概要など、管理・監督者への業務報告も日常的に行われていなかった。加えて、これに対する管理・監督者から元職員への注意、叱責もなく、業務点検が行われていなかった。

- ① 元職員が集金から収納、消し込み（台帳確認）という収納事務を一人で担当しており、だれからもチェックされる体制になかった。
- ② 生活保護担当者が、毎月受給される被害者の保護費の一部を水道料金として、直接元職員に手渡していたが、この事実を上下水道部の職員が誰も知らずに行われていた。
- ③ 公金を取り扱う部署にもかかわらず、元職員に約11年間の長きにわたって、同じ部署、同じ業務をさせていた。

(2) 業務処理システムの不備

- ① 被害者と合意した水道料金の分割納付状況を確認する台帳・帳票が欠如していた
- ② 分割納付に応じた世帯には督促状や催告状を送らないシステムとなっていたため、横領があっても、納付された世帯には未納であることが分からない仕組みになっていた。
- ③ 横領で使用された請求書（納付書）は、上下水道部営業課の職員であれば誰でも作成でき、その保管や管理が徹底していなかった。

- ④ 平成18年4月以降詐欺で使用された手書き納付書は元職員が上下水道部から持ち出したもので、納付書の保管や管理が不十分であった。
- ⑤ 領収印の保管や管理が、甘く不十分であった。

(3) 内部牽制機能の不備

市長の事務部局では、公金の収納・支出については、事務担当課、財政課、会計課などの各課に管理責任が分散されており、内部牽制が行われる機能が確保されている。

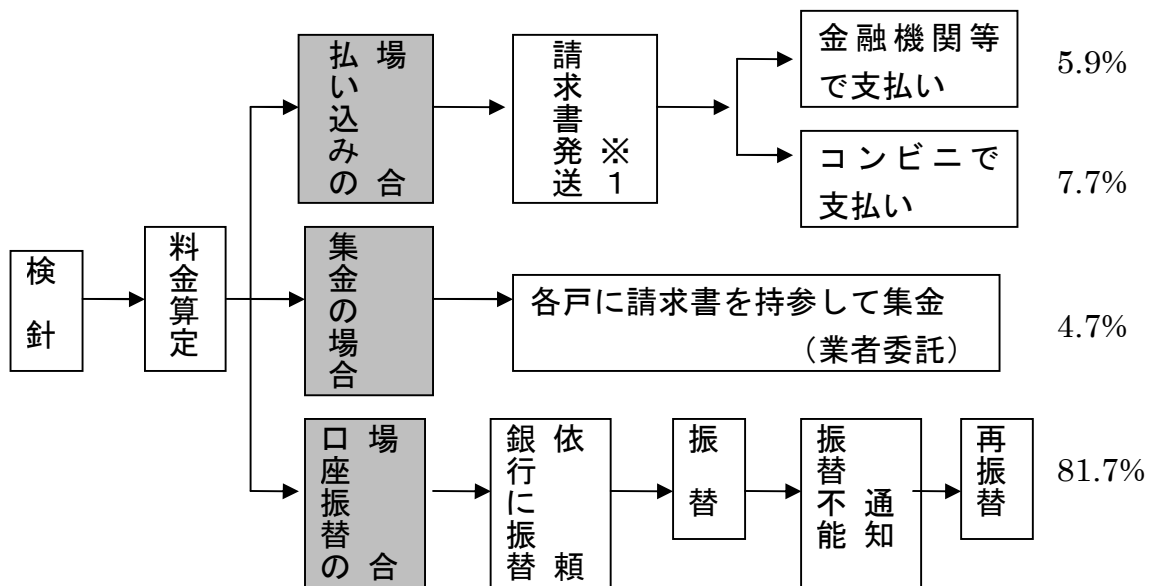
しかし、今回の事件は上下水道部において発覚したもので、これらの事務が営業課に集中していることから内部牽制という機能が働かなかった。

また、平成19年2月の不適切処理についても、十分な調査をせずに同じ職場の職員を信用してしまい、事実の確認が遅れた。

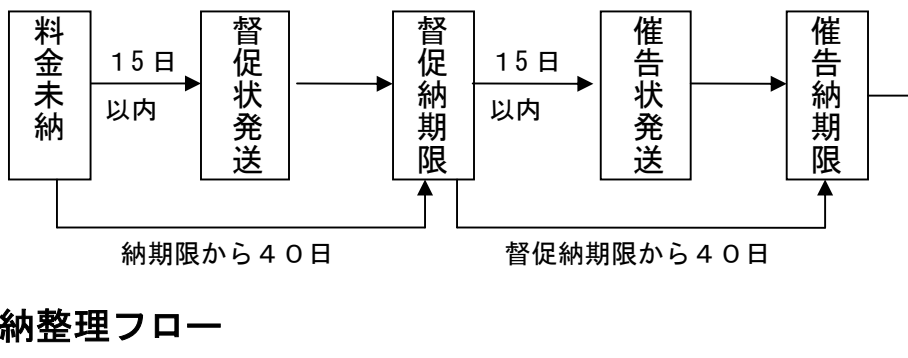
参考 上下水道料金収納までの流れ

- (1) 検針 各戸の水道メータの指示数から使用水量の確定
- (2) 料金算定 検針した水量に基づく上下水道料金の確定
- (3) 請求
 - ① 払い込み コンビニや金融機関等に請求書を持参して支払う。
 - ② 集金 委託集金人が訪問して料金を受領する。
 - ③ 口座振替 指定された期日に銀行から自動的に引き落とす
- (4) 滞納整理
 - 納期限までに納入されない場合は、要綱に基づいて、督促し、督促期日までに支払われない場合は、催告を行う。
 - 催告書を送付しても料金を支払わない世帯に対し、停水処分を実施する旨の文書の送付や各世帯を訪問し分割納付の指導等を行っている。

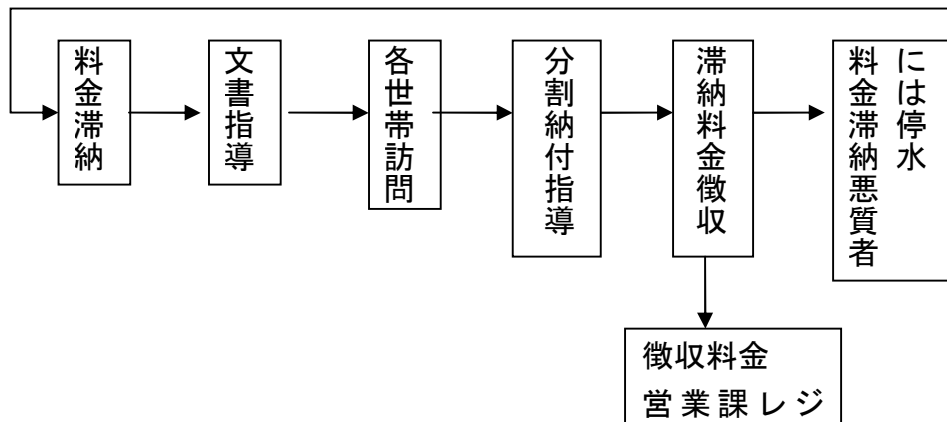
料金収納フロー



督促・催告のフロー



滞納整理フロー



6 処分内容

(1) 理事者

市長については、行政執行の最高責任者として、副市長については、道義的責任から減給処分を行った。

・平成19年10月1日

役 職	処分内容
市長	減給10分の1 2ヶ月
副市長	減給10分の1 1ヶ月

(2) 管理・監督者の処分

市の調査において、平成13年9月から平成18年3月までの横領及び平成18年4月から平成19年8月までの詐欺について、その期間の関係職員を指導監督等不適正の理由で処分を行った。

・平成19年9月28日（対象期間 平成14年10月～平成18年3月）

役 職	処分内容
上下水道部長	減給10分の1 1ヶ月
上下水道部次長兼営業課長	減給10分の1 1ヶ月
元上下水道部長	戒告
元上下水道部営業課長	戒告
元上下水道部営業課長補佐	文書訓告
元上下水道部営業課お客様係長	文書訓告

・平成20年1月16日（対象期間 平成13年9月～平成14年9月
平成18年4月～平成19年8月）

役 職	処分内容
元上下水道部長	戒告
元上下水道部業務課料金係長	文書訓告
市民生活部長	文書厳重注意
市民生活部次長兼危機管理監	文書厳重注意
市民生活部次長兼環境政策課長	文書厳重注意
市民生活部保険年金課長	文書厳重注意

7 本市の対応

(1) 損害額の弁済

平成19年12月17日に元職員と、本市の調査で判明した被害額全額弁済の示談が成立した。

被害弁済額 4,363,207円

(2) 上下水道部における対応策

- ① 集金等により外に持ち出す請求書（納付書）については、すべてコンピューターに登録し、持ち帰った請求書と毎日照合して管理の徹底を図っている。
- ② 手書き請求書については、すべて連番をつけ、職員が管理簿を作成し、持ち出したものを記入し持ち帰ったものと照合し管理している。
- ③ 集金の担当者は、請求書を作成できないこととした。
- ④ 督促状及び催告状は、対象となる全世帯に送付するシステムとした。

(3) 「公金収納と管理適正化に係る改善方策」の策定

平成19年9月7日に、不祥事再発防止策を検討する庁内組織「向日市公金管理適正化委員会」を設置し、その中での検討結果を踏まえ、公金収納と管理適正化のための方策を取りまとめ、全庁的に取り組んでいる。

8 再発防止策

(1) 危機管理の徹底

今回の不祥事が発生した要因は、公金を扱う公務員としての倫理意識やモラルの欠如にあるが、チェックできなかった組織や危機感の欠如、内部統制環境が機能していなかったことが原因でもある。

小さな市役所である本市では、これまでから職員間には職員としての仲間意識があり、それゆえの不用心もあって、逆に組織としての緊張感に欠ける点があった。

よって、不祥事の再発を防止するためには、コンプライアンス（法令遵守）及びリスク管理の徹底が図られた組織へと再構築する。

(2) 職員の意識改革

今回の事件は、まず、職員が公金を取り扱っているという意識や、公金は市民が職員を信頼して取扱いを委ねているという認識が欠如していた。加えて、内部のチェックが十分に機能しておらず取扱担当者の意思により公金の横領・着服ができたことや、職場におけるコミュニケーションが不足していたこと等が要因である。

一部の所属で起こったことではなく、職員一人ひとりがこうした事態を自らのことと重く受け止め、危機感を持って意識改革と風土改革を行うこととし、再発防止対策を確実に実行しなければならない。

このため、全職場に再発防止策を周知するとともに、全職員を対象とした法令遵守研修をはじめとした各種研修等を実施し、服務規律の確立に努める。

(3) 内部チェック機能の強化

- ① 現金の収納処理に係る内部牽制制度を含めた管理体制を常に見直していく。
- ② 管理・監督職員による日常業務での所属職員の指導監督の徹底を図る。
- ③ 会計管理者による現場査察の実施。
- ④ 公金収納と管理適正化のマニュアルやチェックリストの作成を行い、公金管理の適正化に努める。
- ⑤ 各種手続きにおける例外規定については、通常チェック以外の検討を行い、不正防止に努める。

(4) 人事異動の徹底

職員の意識改革や職場の活性化を図る観点から、現金を取り扱う職場や契約担当職員などについては、長期間にわたって同一職場に配置することがないような人事異動を行うこととする。

(5) 公益通報（内部通報）制度の周知

行政上の違法、不当な行為等を防止するため、職員からの相談・通報を適正に処理するため、平成19年9月から公益通報制度を新たに創設した。

匿名でも、違法行為の通報・相談ができるよう、全職員に対し、内部通報制度の趣旨・内容を周知徹底する。

9 おわりに

市民との信頼と協働を市政の基本に据えている本市において、今回のような不祥事は二度と起こしてはならない。

そのためには、職員一人一人が今回の不祥事を未然に防止できなかったことを深く反省し、市民の信頼のもとに公務員としての原点に立ち返り、自らの職責について強く自覚をもって、厳しく律しなければならない。

事件を風化させないため、元職員が逮捕された8月27日を、不祥事再発防止を誓う「8. 27信頼と改革の日」として制定し、職員全員で意識改革を図り、公務員のあり方を見直す日とした。

今後とも、公務員倫理、服務規律、法令順守の徹底を図り、再発防止に向けて、「公金収納と管理適正化に係る改善方策」により職員一丸となって、市政に全力で取り組んでいくものとする。