

下野市コンプライアンス確立委員会

報告書

平成31年3月28日

下野市コンプライアンス確立委員会

目 次

- 1 下野市コンプライアンス確立委員会の設置等について・・・・・・・・・・ 1
 - (1) 委員会の設置の経緯と目的について
 - (2) 委員構成について
 - (3) 委員会の開催について

- 2 事件の概要と経過・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 3
 - (1) 逮捕及び処分
 - (2) 刑事裁判
 - (3) 事件発生の原因について

- 3 コンプライアンスに係る意識調査・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 7
 - (1) 調査方法及び期間
 - (2) 調査対象及び対象者数
 - (3) 回答数及び集計方法
 - (4) 調査結果

- 4 本委員会としての提言・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 10
 - (1) コンプライアンスに関する提言
 - (2) 管理監督体制に関する提言
 - (3) 人事や組織に関する提言
 - (4) 電算システムに関する提言
 - (5) 公金取扱に関する提言

- 5 資料等・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 14
 - (1) 下野市コンプライアンス確立委員会設置要綱
 - (2) 下野市職員のコンプライアンスに係る意識調査結果報告書（別冊）

1 下野市コンプライアンス確立委員会の設置等について

(1) 委員会の設置の経緯と目的について

平成30年1月24日、下野市職員が公金詐取による詐欺容疑で栃木県警に逮捕されるという絶対あってはならない事件が起きてしまった。

下野市では、このような不祥事を未然に防止できなかったこと、また、逮捕されるまで庁内において発見できなかったことを極めて重く受け止め、直ちに公金等に係る全ての事務処理を対象に内部調査を実施し、同様のリスクのある業務の点検、業務手順の見直し、改善を図ってきた。

このような不祥事の再発を防止するためには、下野市役所に内在する不祥事発生要因を洗い出し、それらを徹底的に排除していく必要がある。

これらについては、内部的な観点のみならず、外部の専門的な知見や見識を有する有識者で構成される「下野市コンプライアンス確立委員会」を設置し、外部の目線からの評価・分析による提言を受け、職員の倫理観や管理職員のマネジメント能力の向上、コンプライアンス意識の醸成等に結びつけることが重要である。

(2) 委員構成について

	氏名	備考
委員長	中村 祐司	国立大学法人宇都宮大学教授
委員	矢野 聡	株式会社日本総合研究所研究員
委員	田中 真	弁護士

(3) 委員会の開催について

開催回	開催日・内容
第1回	開催日時 平成30年6月29日（金曜日） 午後1時30分から午後3時40分 内容 ・委員長の選任 ・委員会について ・事件の概要について ・対応等について ・公金等事務処理に関する状況等について

第2回	<p>開催日時 平成30年8月10日（金曜日） 午後1時30分から午後3時10分</p> <p>内容</p> <ul style="list-style-type: none"> ・超過勤務時間の水増しについて ・人事給与システムのセキュリティについて ・職員アンケートの実施について ・事件の経過について
第3回	<p>開催日時 平成30年11月15日（木曜日） 午後1時30分から午後3時30分</p> <p>内容</p> <ul style="list-style-type: none"> ・人事給与システム等について ・職員アンケート結果について ・報告書（案）について
第4回	<p>開催日時 平成31年1月24日（木曜日） 午後1時30分から午後2時45分</p> <p>内容</p> <ul style="list-style-type: none"> ・報告書（案）について ・内部統制制度について
第5回	<p>開催日時 平成31年3月28日（木曜日） 午後2時から午後2時45分</p> <p>内容</p> <ul style="list-style-type: none"> ・報告書（案）について

2 事件の概要と経過

(1) 逮捕及び処分

平成30年1月24日、下野市総務人事課職員が公金詐取による詐欺容疑で、栃木県警に逮捕された。

同職員は、平成6年4月1日に旧石橋町で採用され、平成18年1月10日の市町村合併により下野市の職員となり、平成25年4月1日からは総務人事課において職員へ給与を支給する業務を担当していた。

不正行為の内容は、本来下野市が給与を支給すべきではない休職者や出向職員の名義を使用し、一般職員等の給与を計算する給与システムにおいて架空の給与計算を行い、金融機関に給与の振込を行うためのデータを作成することで、逮捕された職員名義の複数の預貯金口座へ振込ませていたものである。

下野市では、平成30年1月31日に綱紀委員会を開催し、決定内容を市長に報告し、市長をして同日付で懲戒免職処分を発令した。管理監督者はその責任が果たせなかったとし、総務人事課長は減給10分の1を6か月、総務部長は減給10分の1を3か月とする懲戒処分とした。また、人事給与グループリーダーを訓告処分、会計管理者及び前人事給与グループリーダーを嚴重注意とした。

また、市長、副市長も未然に防止、早期発見できなかった責任を重く受け止め、市長は減給10分の2を3か月、副市長は減給10分の1を3か月とする減額条例を上程（平成30年第1回下野市議会定例会）し、同年2月27日に公布、施行された。

(2) 刑事裁判

ア 起訴 平成30年2月13日

平成29年9月分の公金詐取について詐欺罪で起訴。その後3度の追起訴があり、被害総額は37,157,619円であった。

イ 初公判 平成30年3月12日

宇都宮地方裁判所において初公判が開かれ、検察側は冒頭陳述で、元職員にはギャンブルによる借金があり、その返済やギャンブルのための現金を捻出するため、本来、給与が支払われない休職中の職員や派遣職員の名義を使用し虚偽の書類を作成し、給与を自分名義の口座に振り込ませ、給与をだまし取ったと指摘した。元職員はこれら起訴内容を認めた。

ウ 第2回公判 平成30年4月27日

エ 第3回公判 平成30年6月15日

オ 第4回公判 平成30年7月2日

追起訴について、元職員は起訴状の内容を認めた。

カ 第5回公判 平成30年8月6日

証人尋問（元職員の妻）、本人尋問が行われた。

キ 第6回公判（求刑） 平成30年9月4日

検察側が論告し、懲役6年を求刑、弁護側が執行猶予付きの判決を求める弁論を行った。

ク 第7回公判（判決） 平成30年9月11日

懲役4年の実刑判決が言い渡された。判決の要旨は以下のとおりである。

被告人は、職員の給与支給に関する業務に従事していた立場や職員間の信頼を利用し、ギャンブルによる借金を返済するため、長期にわたり多額の金銭を市から騙し取った。行為毎に、人事データの改ざんを行ってはその後正常なデータに戻すことを繰り返して犯行の発覚を免れようとしており、巧妙な手口である。

被告人が懲戒免職となったこと、犯罪歴が無いことや反省していること、これらの一般情状を考慮しても、懲役4年が相当である。

ケ 平成30年9月26日

2週間の控訴期間が経過し、判決が確定した。

(3) 事件発生の原因について

今回の不祥事の直接の原因は、当該元職員がギャンブルに依存し、多額の借金を複数の消費者金融に作ってしまった事である。元職員は、その返済に窮し、全体の奉仕者たる公務員であるにも関わらず、その社会的責任に反して自らの職務を悪用し、今回の犯行に至ったものであり、公務員としての倫理観、コンプライアンス意識の著しい欠如によるものといえる。

また、一連の行為を長期間にわたり発見できずに被害が拡大したことは、直接の管理監督者である決裁権者の責任も重大であったといえる。

元職員は、犯行に使われた給与システムに導入時から係わっており、同シ

システムに精通し、給与支給事務についても長期間担当していたことにより、上司の信頼を受けており、その結果、給与支給事務に係るチェック体制が脆弱となり、不正を発見することができなかったと考えられる。

さらに、犯行に使われた給与システムは給与支給対象者である職員の名義と異なる口座名義人を入力することが可能である仕様となっており、犯行に際しては、この仕様が悪用され、派遣職員等の名義を使用し、当該元職員の口座に詐取した金額を振り込ませていたものであり、このシステムの仕様についても事件を引き起こした要因として挙げられる。

また、本委員会として、執行部とのヒアリングにより、組織として、次のような問題点があったと考える。

ア コンプライアンスに関する問題点

下野市では、採用1年目及び3年目の職員を対象に公務員倫理研修を実施し、管理職員にはコンプライアンス研修を開始していた。

また、庁内掲示板等により服務規律の確保についての注意喚起を行い、公務員の倫理観、コンプライアンス意識の醸成を図っていたが、違反リスクを予防するリスクマネジメントスキルも含め、職務に応じた職員研修等の取組が不足していた。

イ 管理監督体制に関する問題点

管理監督者は、当該元職員に業務を一任し、管理監督者によるチェックがされず事務の進捗管理が適切に行われていなかった。

元職員は長期間同一業務を担当し、豊富な知識や経験を有していたとはいえ、上司による給与支給事務に係るチェックは必要であり、適切に実施されていた場合、元職員の犯行に対する予防効果があり、今回の不祥事を未然に防ぐことができたと考えられ、管理監督が不適切であった。

ウ 人事や組織に関する問題点

給与支給事務を担当する総務人事課人事給与グループには、事件の発生時点において、グループリーダーを含め4人の職員が配置されていたが、職員への給与支給事務に関しては元職員のみが担当しており、特定職員へ業務が固定化していたため、自浄能力を発揮することができなかった。

定期的な人事異動が行われているものの、当該元職員については、5年という長期間にわたって一人で同一業務に従事しており、また、犯行に使われた給与システムについてもその導入時から係わっており、不正行為を

容易ならしめていた。

3 コンプライアンスに係る意識調査

本委員会での検証過程において、当該事件の直接の原因等のほか、職員の倫理観や管理監督者のマネジメント能力の向上策の検討資料とするとともに、組織の現状等を確認し、下野市役所に内在する不祥事発生因子を発見し、排除するため、下野市職員のコンプライアンスに係る意識調査を実施した。その概要は次のとおりである。

(1) 調査方法及び期間

調査方法は、管理職員と部下である一般職員それぞれが認識する組織の現状とその相違が把握できるよう、部課長等を対象とした「管理職員用」とその他の職員を対象とした「一般職員用」の2種類とし、無記名による紙の調査票により回答を受け付けた。

また、職員が特定されないことがないように、調査票の回収に際しては封筒を活用するなど最大限の配慮をした。

調査期間は、平成30年8月21日（火）～平成30年9月10日（月）とした。

(2) 調査対象及び対象者数

ア 管理職員用調査の対象は人事評価の評価者となる部課長とした。

アの対象者 43人

イ 一般職員用調査の対象は（ア）以外の職員（再任用職員含む。）とした。

イの対象者 337人

※ ア、イの対象者計 380人（平成30年9月21日現在）

(3) 回答数及び集計方法

ア 管理職員用調査有効回答数 43人（有効回答率 100.0 %）

イ 一般職員用調査有効回答数 318人（有効回答率 94.4 %）

※ ア、イの有効回答数計 361人（有効回答率 95.0 %）

(4) 意識調査結果

意識調査結果の概要は次のとおりである。

職務を遂行する判断基準として法令を遵守することを優先とする結果が大半を占め、市民の信頼回復に必要なものにおいても法令順守が上位を占め

ていたことから、全体として法令順守への意識が強いことが伺われた。

職場環境については、コミュニケーションがとれ意思の疎通が図られているとの回答が多かったものの、風通しの良い職場づくりに重要なツールとしてコミュニケーションづくりやコミュニケーション不足に関する個別意見が多かった。

職場風土に関しては、合併後 10 年以上が経過しているが、いまだに垣根を感じている職員がいるが、徐々に解消されつつ状況にある。

今回の事件に関して主たる原因は個人にあるという意見が多かったが、職場風土に原因があるという意見も見受けられた。

なお、個別自由意見等のうち、主なものは以下の通りであった。

ア コンプライアンスについて

- ・コンプライアンス意識が不足している。
- ・公務員倫理が低下している。
- ・当事者意識が欠如している。 など

イ 管理監督体制について

- ・管理監督者としての指導・助言が不足している。
- ・業務の進捗管理、点検が不十分である。
- ・業務や面談を通じて部下の動向が把握されていない。
- ・危機管理意識が低い。
- ・部下職員のプライバシーへの遠慮がある。 など

ウ 人事や組織について

- ・人事配置が長期化している。
- ・同じ所属も含めた、他の職員の仕事に対する関心が低い。
- ・職員間の相互チェック機能が十分機能していない。
- ・上司への報告・連絡・相談体制が確立されていない。
- ・職場内のコミュニケーションが不足している。
- ・職場内の情報が共有されていない。
- ・特定の職員へ業務が集中・固定化している。
- ・旧三町の合併による垣根がある。
- ・気軽に相談できる職場環境が構築されていない。 など

これらのことから、下野市において、コンプライアンス意識の高い組織を構築するためには、職員のコンプライアンス意識のさらなる醸成、管理

監督者のマネジメント能力の向上、職場内のコミュニケーションの活性化の3点の取組が必要であると考えられる。

4 本委員会としての提言

前記のとおり、本委員会において、不祥事の発生原因、さらには、下野市に内在する不祥事発生の要因を検証した。

これらを踏まえ、本委員会は、市民の信頼回復及び再発防止に向け次のとおり提言する。

(1) コンプライアンスに関する提言

公務員は、高いコンプライアンス意識を持ち、公務を民主的かつ能率的に運営すべき責務を深く自覚し、全体の奉仕者として誠実かつ公正に職務を執行し、市民から信頼される存在でなければならない。

コンプライアンス意識は、職員一人ひとりが保持すべきものであるが、下野市として周知・徹底を図るとともに、コンプライアンス研修等を実施する中で、職員の意識向上に向けた取組を続けることが必要である。

また、職員自らがコンプライアンスを徹底できているかチェックできる仕組みを構築する必要がある。

以上のことから、コンプライアンスに関して次のように提言する。

ア コンプライアンスの徹底

「(仮称) 下野市コンプライアンスに関する指針」を策定し、市長等の特別職を含む全職員に対して、コンプライアンスの周知と徹底を図るとともに、コンプライアンス研修を年1回以上実施すること。

イ コンプライアンス意識調査の定期的な実施

職員一人ひとりのコンプライアンスに対する意識を深めるため、コンプライアンスの自己診断ができるチェックシート等を作成し、年1回以上職員に実施させること。

また、職員のコンプライアンス意識の浸透状況、組織風土の変化を把握し、以後のコンプライアンス確立に係る取組につなげていくために、コンプライアンス意識調査アンケートを定期的実施すること。

(2) 管理監督体制に関する提言

管理職員は、組織の目標を達成するために、業務の内容を把握するとともに部下の担当業務に係る十分な知識を習得し、その過程において組織内の課題を把握することにより、常に業務の進行管理を行わなければならない。

また、それらを通じて管理職員は、所属内の業務分担を適切に行い、職員

が能力を最大限発揮できるよう、適切な指導・助言及び業務内容が適切に実施されているかのチェックを行うなど、そのマネジメント能力を磨かなければならない。

以上のことから、管理監督体制に関して次のように提言する。

ア マネジメント能力の向上

管理職員は、コンプライアンス違反を発生させないためにも、その責任は大きく、資質と能力が問われる。

そのためにも、業務の進捗管理や部下職員の管理を適切に行う必要があり、マネジメント研修を行うなど管理職員のマネジメント能力等の向上を図ること。

イ 報連相の徹底

管理職員は、職員とのコミュニケーションを図り、業務の進捗管理を行うとともに、報告・連絡・相談を徹底させること。

ウ チェック体制の確立

管理職員は、不正や単純な事務ミスを防ぐためにも部下の業務の知識を十分に習得するとともに、チェック能力の向上を図ること。

また、個人の能力に頼らず、チェックリストの作成など組織としてのチェック体制を改善すること。

エ 内部統制への取組

内部統制は、長自らが組織目的の達成を阻害する事務上の要因をリスクとして識別及び評価し、対応策を講じることで、事務の適正な執行を確保するため、地方自治法の改正により、平成32年4月1日から施行される制度である。

下野市においては、内部統制体制の整備は努力義務であるが、事務の適正な執行を確保するため、市長及び副市長によるリーダーシップとガバナンス機能の強化という点からも内部統制体制の整備に取り組み、管理職員のリスク管理を徹底させること。

なお、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。

(3) 人事や組織に関する提言

人事や組織について、組織はその組織の目標の達成、課題の解決に向けて編成されることが重要であり、各所属の課題や業務量に応じて職員一人ひとりの経験や能力に応じて、人事異動や人事配置を行わなければならない。

また、職場内のコミュニケーションの活性化を図り、報告・相談がしやすい風通しのよい職場環境を構築しなければならない。

以上のことから、人事や組織に関して次のように提言する。

ア 特定職員への業務の固定化の解消

高度化する行政実務において、専門性の高い知識や経験を有するスペシャリストの育成は必要不可欠である。しかし、公金を管理する所属においては定期的な人事異動を基本とすること。

また、長期にわたって特定の職員が単独で同一業務に従事しないよう、複数の職員で担当するなど、業務の分散化を図ること。

イ 風通しのよい職場環境の構築

下野市では、人事評価制度において、上司と部下職員の面談を当初目標設定・中間・期末・結果開示時の全4回実施しているところであるが、これに限らず、普段から職員が気軽に相談できる風通しのよい職場環境を構築すること。

ウ 適切な人事異動の実施

下野市では、人事異動は「下野市職員人材育成基本方針」を基本とし、職員の資質の向上と専門性の確保等に重点を置き、職員力のさらなる向上を図るため、在課年数や自己申告書、所属長の意見等を参考に実施しているところであるが、各所属で抱える課題や業務量、内容に応じて必要な体制を確保すること。

また、専門性が必要とされる所属においては、計画的に後継者の育成を図ること。

(4) 電算システムに関する提言

各種のシステムは、適切に使用することで、事務の効率化が図れる。

しかしながら、今回の事件については、このシステムが悪用され、引き起こされたものであり、外部からの不正アクセスなどへの対外的な対策だけでなく、内部不正に対しても備える必要がある。

以上のことから、給与システムに関して次のように提言する。

なお、これは給与システムだけの問題でなく、下野市で導入している各種システムについても同様であり、下野市全体の問題として受け止める必要がある。

ア システム処理手順の見直し

給与支払業務が適正に運用されるようシステム処理手順を見直すこと。特に、休職等による給与支払対象者の異動や振込口座の変更については、上司の決裁を基本とするなどの処理手順を踏むこととし、必要に応じて下野市決裁規程の見直しも行うこと。

イ システムによるチェック機能の強化

不適切な事務処理を防ぐため、複数の職員によるダブルチェックを必須とするなど、システムによるチェック機能の強化を図ること。

特に、チェック後のデータの修正に際しては、データの修正を上司が確認できること。

ウ 情報セキュリティポリシーの見直し

下野市においては、平成18年にセキュリティポリシー（下野市情報セキュリティ基本方針及び下野市情報セキュリティ対策基準）を策定し、情報セキュリティ対策を運用しているところであるが、外部からの脅威や内部からの情報漏えいに限らず、今回の事件のような内部からの悪意を持った不正アクセスも想定した対策を策定し、適切に運用を行うこと。

また、今後も必要に応じセキュリティポリシーを見直すこと。

(5) 公金の取扱に関する提言

公務員は、公金は市民の大切な財産であると深く認識し、厳正に公金を管理しなければならない。

公金の取扱に関して次のように提言する。

下野市においては、今回の事件発生後直ちに公金等取扱業務について全ての業務を対象に総点検調査を実施したところであるが、個別業務における公金の取扱状況について定期的に点検し、業務フロー、マニュアル等を検証、見直すこと。

5 資料等

(1) 下野市コンプライアンス確立委員会設置要綱

(平成30年下野市告示第45号)

下野市コンプライアンス確立委員会設置要綱

(設置)

第1条 下野市職員の法令遵守及び公正な職務の執行の確保を図るため、法令遵守等に関する重要事項について客観的かつ専門的な意見等を求める場として、下野市コンプライアンス確立委員会（以下「委員会」という。）を設置する。

(構成)

第2条 委員会は、5人以内の委員をもって構成する。

2 委員は、弁護士及び学識経験を有する者のうちから、市長が任命する。

(任期)

第3条 委員の任期は、2年とする、ただし、再任することができる。

(委員長)

第4条 委員会に委員長を置き、委員の互選によりこれを定める。

2 委員長に事故あるときは、委員長があらかじめ指名する委員が、その職務を代理する。

(会議)

第5条 委員長は、委員会を招集し、会議の議長となる。

2 委員長は、必要があると認めるときは、委員以外の者の出席を求め、意見を聴取し、又は資料の提出を求めることができる。

3 会議は、非公開とする。ただし、委員会が必要と認めた場合は、公開することができる。

(守秘義務)

第6条 参加者は、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後もまた同様とする。

(報酬)

第7条 委員の報酬については、下野市特別職の職員で非常勤のものものの報酬及び費用弁償に関する条例（平成18年下野市条例第44号）の定めるところによる。

(庶務)

第8条 委員会の庶務は、総務部総務人事課において処理する。

(補則)

第9条 この告示に定めるもののほか、必要な事項は、別に定める。

附 則

(施行期日)

1 この告示は、公布の日から施行する。

(招集の特例)

2 この告示の施行後、最初に招集される会議は、第5条の規定にかかわらず市長が招集する。

(2) 下野市職員のコンプライアンスに係る意識調査結果報告書 (別冊)