

令和 2 年度

市長の要求に基づく監査結果報告書

「公金の収納又は支払に関する事務・公金の保管に関する事務」

下呂市監査委員

目 次

第1	監査の実施	-----	1
1	本基準に準拠している旨	-----	1
2	監査の種類	-----	1
3	監査の対象	-----	1
4	監査の着眼点	-----	1
5	監査の概要	-----	1
6	監査の実施場所及び日程	-----	1
第2	監査の実施内容及び結果	-----	2
1	一般会計及び特別会計	-----	2
2	下呂温泉合掌村事業会計	-----	6
3	水道事業会計	-----	20
4	国民健康保険病院事業会計	-----	25
第3	むすび	-----	29
1	一般会計及び特別会計全般について	-----	29
2	企業会計全般について	-----	29
3	下呂市監査委員の監査について	-----	31
4	監査委員事務局の体制について	-----	31

第1 監査の実施

1 本基準に準拠している旨

監査委員は、下呂市監査基準（令和2年下呂市監査委員告示第4号）に準拠して監査を行った。

2 監査の種類

地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第199条第6項の規定による市長の要求に基づく監査

3 監査の対象

平成29年度から令和元年度に行われた一般会計、特別会計及び地方公営企業会計（以下、「企業会計」という。）の公金の収納又は支払に関する事務及び公金の保管に関する事務を対象とした。

ただし、対象年度について、必要に応じ平成28年度以前も含める。

なお、市長からの本監査実施に係る要求理由の原文は、次のとおりである。

令和元年度下呂温泉合掌村事業会計の決算処理中に、多額の使途不明金があることが判明しました。現在、この件について全力で全容の究明に取り組んでいるところですが、同時に本件についての問題点や改善すべき点などを的確に把握し、不適切な事務の再発防止に向けた取り組みを進めるため、下呂市一般会計、特別会計及び企業会計の公金の収納又は支払に関する事務及び公金の保管に関する事務について、監査の実施を要求するものです。

4 監査の着眼点

- (1) 監査の対象とする事務が財務規則等の規定に基づき処理されているか。
- (2) 監査の対象とする事務の着手から完了に至る一連の手続きについて、組織的に管理されているか。

5 監査の概要

監査の対象となる部局に対し、監査資料の提出を求め、試査の方法により確認しながら、関係職員から事情を聴取し監査を実施した。

6 監査の実施場所及び日程

実施場所：下呂市役所下呂庁舎、下呂温泉合掌村、金山病院、星雲会館、下呂総合庁舎、消防本部、下呂振興事務所、金山振興事務所、馬瀬振興事務所、小坂振興事務所

日 程：令和2年5月26日から令和2年7月31日まで

第2 監査の実施内容及び結果

1 一般会計及び特別会計

(1) 会計設置の根拠

平成29年度及び平成30年度は、自治法第209条の規定に基づき、一般会計と9特別会計が設置されている。令和元年度に下呂市簡易水道事業特別会計が水道事業に統合され、特別会計は8会計となっている。

特別会計は、次に掲げるものとなっている。

- ・下呂市国民健康保険事業特別会計（事業勘定）
- ・下呂市後期高齢者医療特別会計
- ・下呂市介護保険特別会計（介護サービス事業勘定）
- ・下呂市介護保険特別会計（保険事業勘定）
- ・下呂市下水道事業特別会計
- ・下呂市国民健康保険事業特別会計（診療施設勘定）
- ・下呂市下呂財産区特別会計
- ・下呂市学校給費特別会計
- ・下呂市簡易水道事業特別会計（注：令和元年度から水道事業に統合）

(2) 出納事務を行う者

自治法第168条に普通地方公共団体に会計管理者一人を置くと規定され、自治法第170条には、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、会計管理者は、当該普通地方公共団体の会計事務をつかさどる旨が規定され、現金（現金に代えて納付される証券及び基金に属する現金を含む。）の出納及び保管を行うこともこれに含まれているため、会計管理者が一般会計及び特別会計の現金の出納及び保管に係る事務を行っている。

また、会計管理者の事務を補助させるため、自治法第171条に規定される出納員を置き、出納員を補助させるため、下呂市出納員その他の会計職員の任命に関する規則（平成16年規則第6号。以下「出納員等任命規則」という。）第3条に基づき現金取扱員を置いている。

出納員の任命について、出納員等任命規則第2条第2項に市長は、会計管理者の内申に基づき、本庁等の職員のうちから出納員を命ずると規定され、現金取扱員の任命について、出

納員等任命規則第3条第2項に市長は、出納員の内申に基づき、会計管理者の意見を聴いて、本庁等の職員のうちから、現金取扱員を命ずると規定されている。

出納員（所属長等）及び現金取扱員を任命したことについて、出納員等任命規則第6条の規定に基づき、出納員に会計管理者の権限に属する事務の一部を委任する旨、及び現金取扱員に出納員の権限に属する事務の一部を委任する旨が、毎年度告示されているが、出納員として自覚を持たない所属長がいること及び出納員と現金取扱員を混同している部署があることも認められる。

また、下呂市人事発令要領（平成16年訓令第20号）の総則の2には、すべて職員の採用、昇任、降任、転任等の人事発令は、この要領の定めるところにより、辞令簿に登載し、人事発令通知書（辞令書）を交付して行うものとするとして規定されていることから、出納員及び現金取扱員に任命された職員に対して、辞令書が交付されるべきところ、その手続きが行われていない。

(3) 公金を取り扱う金融機関

自治法第235条及び地方自治法施行令（昭和22年政令第16号。以下「自治令」という。）第168条の規定に基づき、指定金融機関、指定代理金融機関、収納代理金融機関に公金の収納及び支払いの事務を取り扱わせている。

(4) 収入の調定

自治法第231条に普通地方公共団体の歳入を収入するときは、政令の定めるところにより、これを調定し、納入義務者に対して納入の通知をしなければならないと定められ、自治令第154条には、自治法第231条の規定による歳入の調定は、当該歳入について、所属年度、歳入科目、納入すべき金額、納入義務者等を誤っていないかどうかその他法令又は契約に違反する事実がないかどうかを調査してこれをしなければならないと規定されている。

また、下呂市会計規則（平成16年規則第43号。以下「市会計規則」という。）に調定調書の様式等が規定され、下呂市事務決裁規程（平成18年訓令第10号）。以下「市決裁規程」という。）第6条別表第1中、3財務に関する事項の区分ごとに掲げられる金額ごとに定められた決裁権者によって決裁されている。

(5) 納入通知書の送付

自治法第231条に普通地方公共団体の歳入を収入するときは、政令の定めるところにより、これを調定し、納入義務者に対して納入の通知をしなければならないと規定され、市会計規則第6条に収入調定者は、調定したときは、会計管理者に対し通知するとともに、納入義務者（以下「納入者」という。）に対し納入通知書兼領収証書（様式第3号、様式第3号の2又は様式第4号。以下「納入通知書」という。）を送付しなければならないと規定されてい

る。

収入の内容によっては、財務会計システム以外の専用システムで納入通知書を出力している課も見受けられるが、市会計規則第6条（市税にあっては下呂市税に関する文書の様式を定める規則第1条）の規定に基づく様式で処理されている。また、手書きによる納入通知書については、平成27年度の財務会計システム更新時以降、一部を除き原則として使用しないこととしている。

(6) 領収書の交付

市会計規則第9条に会計管理者等は、納入者から納入通知書を添え現金の納付を受けたときは、これを収納し、領収証書を納入者に交付し、領収済の旨を収入調定者に通知しなければならない旨が規定され、これに基づき、納入者に対し領収書を交付している。

(7) 収納金の取扱い

市会計規則第10条に、会計管理者等は、現金を収納したときは、その日に現金払込書兼領収証書に現金を添えて指定金融機関等に払い込まなければならないが、特別の理由があるときは、この限りでない旨が規定されている。

指定金融機関の営業時間外に収納した現金があった場合、会計課や各部署の金庫に一時的に保管されているものの、保管する際の額の確認について、複数人で金額を確認する等の具体的かつ詳細な統一基準は設けられていない。

現金の1日当たりの取扱額について、過去3年間で最も多かったものは160万円を超え、日数については、閉庁日以外は毎日現金を取り扱っている部署もある一方で、取り扱った実績がない部署もある。市税、戸籍事務手数料等の種類については、窓口業務を担当する振興事務所が最も多くなっている。

(8) 収入調定の手続き等

市会計規則第4条第1項に収入調定者は、歳入の調定をしようとするときは、調定調書（様式第1号）により行わなければならないと規定され、同条第2項に収入調定者は、申告納付に係る地方税及び延滞金、戸籍手数料、印鑑証明手数料、公簿閲覧手数料等窓口でその都度納付する手数料のほか納付前に調定が困難な歳入については、会計管理者から領収済通知書の送付を受けた後速やかに調定しなければならない旨が規定されている。

調定調書が収入に係る伝票となっており、歳入予算所管課ごとにおおむね適切に起票されている。

(9) 不能欠損

市会計規則第19条に収入調定者は、歳入の未納金で法令、条例又は議会の議決により不納

欠損として処分するものがあるときは、その事実を明らかにした調書を作成して市長の承認を受け、かつ、その旨を不納欠損処分通知書（様式第 20 号）により会計管理者に通知しなければならないと規定されている。

平成 29 年度に新設された税務課債権管理室と連携して、事務処理されている。

(10) 支出の手続き

下呂市予算の編成及び執行に関する規則（平成 16 年規則第 41 号。以下「予算編成規則」という。）第 16 条に部等の長は、支出負担行為をしようとするときは、支出負担行為決議書（様式第 14 号）により市長の決裁を受けなければならないと規定され、同規則同条第 2 項に第 1 項の支出負担行為について、支出負担行為として整理する時期、支出負担行為の範囲及び支出負担行為に必要な書類は、別に規則で定めると規定されている。

別の規則とは、下呂市支出負担行為の整理区分に関する規則（平成 16 年規則第 44 号）の規定を指し、支出負担行為として整理する時期、支出負担行為の範囲、支出負担行為に必要な主な書類について、支出科目等の区分ごとに規定されている。

市決裁規程の中で内容、金額によって決裁区分が規定され、各予算所管課において、歳出予算執行に係る事務が行われている。

(11) 支出伝票の発行

市会計規則第 20 条に支出命令者は、支出をしようとするときは、会計管理者に対し支出負担行為決議書（様式第 22 号の場合は必要としない。）、市の債務が確定していることを証する書類、支出の原因及び金額の算出の基礎を明らかにした書類及び債権者の請求書（ただし、請求書を求めることが不相当と認められるものについては、これを省略することができる。）を添え支出命令書（様式第 21 号）により支出命令を発しなければならないと規定され、支出負担行為即支出となるような性質の経費については、支出負担行為決議書兼支出命令書（様式第 22 号）により行うものとする規定されている。

予算所管課ごとに市会計規則第 20 条の規定に基づき、支出命令書、支出負担行為決議書兼支出命令書が起票されている。

(12) 資金前渡、概算払及び前金払

市会計規則第 30 条に資金前渡の請求、同規則第 31 条に資金前渡の保管、同規則第 32 条に資金前渡資金の支払及び精算について、また、同規則第 33 条に概算払の対象経費、同規則第 34 条に概算払の精算、同規則第 35 条に前金払の対象経費、同規則第 36 条に前金払の精算について、それぞれ規定されている。

資金前渡、概算払及び前金払による支払区分で支払いをしたときは、その支払額に過不足がなく精算金が生じていない場合でも、財務会計システム上の精算行為は必須となっており、会計課によって未精算分が管理されているため、おおむね適切に事務処理されている。

(13) つり銭資金

下呂市つり銭資金の管理に関する取扱規程（平成 18 年訓令第 3 号。以下「つり銭規程」という。）の規定に基づき、会計管理者からつり銭資金の貸し付けを受けた出納員等任命規則に規定する出納員及び現金取扱員（以下「出納員等」という。）により管理されている。

つり銭規程第 4 条に出納員等は、つり銭資金の保管高の管理状況を、毎年 9 月末及び会計管理者が必要と認めるとき、会計管理者に報告しなければならないと規定されており、つり銭を扱う出納員等からその報告が行われている。

(14) 領収書の徴収

市会計規則第 25 条第 1 項に、会計管理者は、債権者に支払をしようとするときは、支出命令書に基づき債権者に小切手を交付し、これと引換えに領収証書を徴さなければならないと規定され、同規則第 26 条に、第 25 条の規定にかかわらず、会計管理者は、債権者から現金による支払を求められたときは、支出命令書に基づき債権者の領収証書と引換えに小切手を振出すことができると規定されている。

また、市会計規則第 77 条第 2 項第 1 号に支出の証拠書類として、「領収証書（隔地の債権者に支払うため指定金融機関に資金を交付した場合は、指定金融機関の領収証書、公金振替書又は口座振替払依頼書を指定金融機関に交付し振替をさせた場合は、指定金融機関の公金振替済報告書又は口座振替済通知書）。ただし、領収証書を得がたいときは、その理由、支払先及び支払金額を明らかにした支出命令者の証明書」と規定されている。

領収書の徴収について、おおむね適切に事務処理されている。

(15) 予算の執行

予算編成規則第 9 条第 1 項に部等の長は、予算が成立したときは、総務部長の定めるところにより、その所管に係る予算の年度間の執行予定表を作成し、総務部長に提出しなければならないと規定され、同条第 2 項に総務部長は、第 1 項の規定により提出された執行予定表を審査し、必要と認めるときは部等の長の意見を聞いて、予算執行計画の案を作成し、市長の決裁を受けなければならないと規定されている。

また、同条第 3 項に総務部長は、前項の規定により決定された予算執行計画を直ちに部等の長及び会計管理者に通知しなければならないと規定され、同条第 4 項に第 2 項に定める予算執行計画に係る詳細が規定されている。

いずれも規定どおりの事務処理は行われていない。

(16) 証拠書類の編さん

市会計規則第 78 条に収支に係る証拠書類は、命令書の種類ごとに、年度、科目、日付、番号の順に従い編集するものとし、同条第 2 項に一つの領収証書が数科目にわたるときは、当該証拠書類は主な科目に添付するとともに、関連する伝票の科目番号及び金額内訳を記載し、

他方には当該証拠書類を添付した所在科目、伝票番号を記載しなければならないと規定されている。

また、同条第3項に口座振替に係る支出の証拠書類は、別つづりとする規定され、同条第4項に収支に係る証拠書類のうち、会計管理者が各課において保管させることが適当であると認めたものについては、各課において保管できると規定されている。

証拠書類の編さんについては、おおむね適切に事務処理されている。

(17) 決裁の基準

市決裁規程第3条に事務の決裁は、この決裁の結果の重要性に応じ、決裁権者が行うものである旨が、また、第6条第1項には決裁権者が専決すべき事務は、各課及び出先機関に共通する事務については別表第1に（略）定めるところによると規定され、収入調定、支出負担行為、支出命令等の項目、調定、支出負担行為の金額ごとに決裁権者が示されている。

一般会計及び特別会計においては、おおむね適切に事務処理されている。

2 下呂温泉合掌村事業会計

(1) 会計設置の根拠

地方公営企業法（昭和27年法律第292号。以下「企業法」という。）第2条第3項の規定に基づき、同条第2項に規定する財務規定等を適用（以下「財務適用」という。）する企業会計で、その旨を下呂市下呂温泉合掌村条例（以下「合掌村条例」という。）第3条に規定されている。

(2) 出納事務を行う者

ア 会計管理者

財務適用の下呂市下呂温泉合掌村事業会計（以下「合掌村会計」という。）は、企業法第34条の2に財務規定等が適用される場合においては、管理者の権限は、当該地方公共団体の長が行うとされていることから、市長が管理者の権限を行っている。

企業法第34条の2ただし書で、管理者の権限のうち当該企業の出納その他の会計事務及び決算に係るものについては、条例で定めるところにより、その全部又は一部を当該地方公共団体の会計管理者に行わせることができるとされていることから、合掌村条例第6条に合掌村の出納その他の会計事務のうち①公金の収納又は支払に関する事務及び②公金の保管に関する事務を会計管理者に行わせる旨が規定されている。

実務においては、支出負担行為に関する確認事務も会計管理者が行っている。

会計管理者がつかさどる会計事務については、自治法第170条第2項第1号で、「現金の出納及び保管を行うこと」及び同第6号「支出負担行為に関する確認を行うこと」が明確に

区分されていることから、会計管理者によって支出負担行為に関する確認事務も行うのであれば、支出負担行為に関する確認を行うことを条例で明記する必要がある。

イ 企業出納員及び現金取扱員

企業法第 28 条に地方公営企業を経営する地方公共団体に、当該地方公営企業の業務に係る出納その他の会計事務をつかさどらせるため、企業出納員及び現金取扱員を置くと規定され、ただし書で、現金取扱員は、置かないことができると規定されている。このため、企業出納員について、下呂市下呂温泉合掌村事業会計規則（以下「合掌村規則」という。）第 2 条第 1 項に企業出納員及び現金取扱員を置くことを定め、同条第 2 項に企業出納員は、観光施設施設長（以下「施設長」という。）及び会計課長とする旨が規定されている。

しかし、企業出納員及び現金取扱員に任ずる旨の辞令書を交付すべきところ、この手続きが行われていない。

(3) 公金を取り扱う金融機関

合掌村規則第 4 条に市長は、合掌村の業務に係る公金の出納事務の一部を指定した金融機関に行わせるものとする規定され、同条第 2 項に出納事務の一部を取り扱わせる金融機関のうち、収納及び支払事務の一部を取り扱わせるものを合掌村出納取扱金融機関とすると規定されており、業務に係る契約が締結されている。

(4) 収入の調定

合掌村規則第 15 条第 1 項に施設長は、収入の調定をしようとする場合は、振替伝票（調定と同時に収入の収納が行われる場合には、収入伝票）を発行し、収入の根拠、所属年度、収入科目、納入すべき金額、納入義務者等を明らかにした書類を添付し、市長の決裁を受けなければならないと規定され、同条第 2 項に施設長は、第 1 項の規定による市長の決裁を受けた場合は、当該伝票を内訳簿のほか収入予算執行整理簿にそれぞれファイルしなければならないと規定されている。

平成 29 年度及び平成 30 年度について、振替伝票に係る手続きが行われていない。平成 31 年 4 月から毎日、振替伝票を決裁に付すよう施設長が指示したものの、10 月から月末にまとめてその処理をしている。

また、第 2 項の規定内容は、旧下呂町が平成初期まで採用していた手書きによる伝票処理を前提とした内容のものであり、実態に即していない。

(5) 納入通知書の送付

合掌村規則第 16 条に施設長は、収入を調定し、又は収入の調定を更正した場合は、直ちに納入義務者に対して納入通知書を送付しなければならないと規定され、口頭によって納入の通知をする場

合は、この限りではない旨が、また同条第2項には、同条第1項の場合において、納期日の定めのある収入に係る納入通知書については、当該納期日の10日前までに送付しなければならないと規定されている。

納入義務者に対する納入通知書の発行について、合掌村会計から一般会計その他の納入義務者への請求を行う場合、公営企業会計システム（以下「企業会計システム」という。）によって行われている。

(6) 領収書の交付

合掌村規則第18条に会計管理者は、現金取扱員、出納取扱金融機関から収入の納付を受けた場合は、直ちに納付者に対して領収書を交付しなければならないと規定されている。

実務において、現金取扱員は、収入を出納取扱金融機関に直接預け入れをしており、会計管理者に収入の納付を行っていない。

(7) 収納金の取扱い

ア 収納金の取扱いに係る規定

合掌村規則第19条に現金取扱員は、現金を収納した場合は、当該現金をその内訳を示す書類を添えて収納した日のうちに会計管理者に引き継がなければならないと規定され、やむを得ない場合には翌日引き継ぐことができると規定され、同条第2項には、会計管理者は、第1項の規定により現金取扱員から引継ぎを受けた収入及び自ら収納した収入を、引継ぎを受けた日のうちに出納取扱金融機関に預け入れなければならないと規定され、やむを得ない事情がある場合には翌日に預け入れることができると規定されている。

イ 納入通知書その他の納入に関する書類

企業令第22条の4第1項に出納取扱金融機関及び収納取扱金融機関は、納入通知書その他の納入に関する書類（当該書類に記載すべき事項を記録した電磁的記録（略）を含む。）に基づかなければ、地方公営企業の収入を収納することができないと規定されている。

観光施設で使用されている納入に関する書類は「(5)納入通知書の送付」に記述した企業会計システムで発行するもののほかに、納入書及び納入通知書（以下「納入書等」という。）の2種類があり、いずれも三部複写の手書きによるものとなっている。

納入書は入場料及び利用料専用、納入通知書は店舗売上等（その他にも使用できる汎用性はある。）に使い分けされている。

この2種類の様式について、合掌村規則には規定されていない。

また、一連番号やバーコードの類は印刷されていない。詳しくは次のとおりである。

(ア) 納入書

入場料（個人、団体、前売）を収納するためのもので、入場料から観光券利用額、前売手数料、業者手数料を差し引いた額が納入金額となっており、①原符、②領収証書、③納入書兼納入済通知書で構成されている。

(イ) 納入通知書

入場料以外に係るものを収納するためのもので、主に合掌村内の売店、茶屋、飛騨工房、市倉、萬古庵の各店舗の売上の収納に使われており、それ以外の収入にも用いられる。④原符、⑤納入通知書兼領収証、⑥領収済通知書で構成されている。

ウ 収納事務の手順等

日々の収納に係る事務の手順は、次のようになっている。

営業時間終了後に各店舗で入場料（利用料含む）及び売上料（以下「入場料等」という。）の確認を行い、レシートを付して各店舗から事務所に引き継がれている。事務所に集約された入場料等は、事務所職員複数人により、事務所の金庫に一時保管され、翌日、事務所職員が金額を再確認するとともに預け入れに必要な納入書等の起票を行っている。入場料等（現金）に②領収証書、③納入書兼納入済通知書、⑤納入通知書兼領収証及び⑥領収済通知書を添え、事務所に集金に来る出納取扱金融機関に預け入れしている。

納入書等は主に、平成23年度から令和元年度まで予算管理を担当していた職員（以下「元担当職員」という。）以外の職員が起票し、出納取扱金融機関から返される③納入書兼納入済通知書及び⑥領収済通知書は、元担当職員が綴りに整理していた。

この収納事務の出納取扱金融機関への預け入れ後の確認処理について、①原符と③納入書兼納入済通知書及び④原符と⑥領収済通知書との元担当職員以外の職員による照合は事務所内で行なわれていない。

エ 入場料等の着服に係る観光施設の内部調査

使途不明金の発覚後、観光施設が行った不正経理に係る内部調査の過程で、事務所内に平成25年度以降の①及び④原符が残されていたため、実際の出納取扱金融機関への入金額の証拠となる③納入書兼納入済通知書及び⑥領収済通知書と照合を行ったところ、差額があることが確認された。

事務所に保管している①原符と③納入書兼納入済通知書及び④原符と⑥領収済通知書は、三部複写であるため本来ならの全く同じ内容が記されているが、①原符と③納入書兼納入済通知書を比べると①原符の金額の方が多いものがある。④原符と⑥領収済通知書の照合についても同様で、元担当職員はこの差額を着服した。

事務所の金庫に一時保管された入場料等（現金）を出納取扱金融機関に預け入れる前に元担当職員によって、納入書等の金額を実際の額より少ない額に書き替える改ざんが行われていた。また、大型連休時のうちの1日分をそのまま着用している例も見受けられるなど、納入書等の改ざん及び入場料等（現金）の着用の手口も一通りではなく、複数の形態を確認している。

改ざんした納入書等に押印された出納取扱金融機関の出納印について、元担当職員が、偽の出納印を所持し押印したものか、コピーその他の方法によるものなのか特定することは困難であるが、この出納印も改ざんされているものがある。その印影について、観光施設から出納取扱金融機関に確認したところ、当該金融機関が押印したものではないことが確認されている。

観光施設職員の帰宅後は、警備会社の警備装置が作動しているが、その警備を解除させるための認証タグを事務所職員全員が所持し、また、事務所金庫の鍵の保管場所も全員が把握していたことから、元担当職員が事務所で一人になる機会は多くあったと思われる、平成26年11月4日から令和2年3月26日まで、こうした行為を繰り返していた。

平成23年度及び平成24年度については、①及び④原符が残っていないため、調査を行うことができず、原符が残されている年度のうち、平成25年度は着用された痕跡は認められなかった。

なお、元担当職員により着用された入場料等に係る観光施設の内部調査結果は表1のとおりである。

○表1 着用された入場料等の内訳

(単位：件・円)

年度	入場料		店 舗		しらさぎ座		年度別合計	
	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額
H26	4	595,720	4	1,030,730	0	0	8	1,626,450
H27	17	5,452,432	17	5,939,970	7	290,300	41	11,682,702
H28	71	22,212,974	68	21,195,440	26	1,501,500	165	44,909,914
H29	16	5,226,818	16	4,482,920	3	129,900	35	9,839,638
H30	38	13,590,308	48	15,892,630	—	—	86	29,482,938
R1	102	18,913,968	95	17,764,480	—	—	197	36,678,448
合計	248	65,992,220	248	66,306,170	36	1,921,700	532	134,220,090

オ 預け入れ日の省略化

合掌村規則第19条に現金取扱員は、現金を収納した場合は、当該現金を収納したその日のうちに会計管理者へ引き継がなければならない、会計管理者から出納取扱金融機関への預け入れもその日のうちに行わなければならないと規定されているところ、収納した入場料等（現金）の出納取扱金融機関への預け入れは、月曜日、水曜日、金曜日に行われている。

営業日当日の売上等の集計は、営業時間外に行うため、当日分は翌日または翌々日に出納

取扱金融機関に預け入れされている。具体的には、月曜日は金曜日から日曜日までの収納分、水曜日は月曜日及び火曜日の収納分、金曜日は水曜日及び木曜日の収納分をそれぞれ集金に来る出納取扱金融機関に預け入れしている。年末年始やゴールデンウィーク等の大型連休時の収納分もその全額が、事務所の金庫に一時保管されている。

この点について、平成 22 年度以前に観光施設に勤務していた現役職員に対し、聞き取りを行ったところ、当時、平日においては、午後 3 時から午後 4 時頃の時間帯にその日の入場料等の締めを行い、その日の午後 5 時までに集金に来る出納取扱金融機関に毎日預け入れしていたこと、及び出納取扱金融機関の休業日には、出納取扱金融機関の夜間金庫に毎日預け入れしていたとことを確認している。

平成 23 年度から令和元年度までの出納取扱金融機関への預け入れについて確認したところ、表 2 のような状況となっている。

○表 2 入場料等の出納取扱金融機関への預け入れ状況

(単位：日・%)

区 分	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30	R01
出納取扱金融機関営業日数(平日) ㉠	244	245	244	244	243	243	245	244	243
うち預け入れしなかった日数 ㉡	6	22	7	47	63	92	100	102	103
㉠に占める㉡の割合(㉡/㉠×100)	2.5	9.0	2.9	19.3	25.9	37.9	40.8	41.8	42.4
出納取扱金融機関休業日数(土日祝日)	122	120	121	121	123	122	120	121	123
合 計	366	365	365	365	366	365	365	365	366

元担当職員が配属された平成 23 年度から平成 25 年度までは、出納取扱金融機関の営業日は、ほぼ毎日入場料等が預け入れされており、出納取扱金融機関の営業日数㉠に占める平日の預け入れしなかった日数㉡の割合は高くても 9.0%に留まっているのに対し、平成 26 年度及び平成 27 年度は段階的に増加し、平成 28 年度以降のその割合の平均は、40.7%になっている。

したがって、入場料等の預け入れを月曜日、水曜日、金曜日に行うという形式が常態化したのは、平成 28 年度以降であると言える。

(8) 収入伝票の発行等

合掌村規則第 20 条に会計管理者は、収入の収納を証する書類等に基づいて収入伝票を発行し、現金出納簿にファイルするとともに、当該収入伝票に収入の収納を証する書類を添付し、施設長に送付しなければならないと規定され、同条第 2 項に、施設長は、送付を受けた収入伝票の借方票、貸方票をファイルした後、決裁票に収入の収納を証する書類を添付して決裁を受けなければならないと規定されている。

この規定内容は、旧下呂町が平成初期まで採用していた手書きによる伝票処理を前提とした内容のものであり、実態に即していない。実務において、金融機関から会計課を經由して観光施設に送付される納入書兼納入済通知書等と収入金額を担当者が確認し、企業会計シス

テムで収入に係る処理が行われている。

(9) 不能欠損

合掌村規則第 24 条に法令又は条例若しくは議会の議決によって債権を放棄し、又は時効等により債権が消滅した場合においては、施設長は振替伝票を発行し、当該伝票によって当該債権に係る収入金の調定の年月日、金額、収入科目、調定後の経緯等を記載した文書を添付して市長に報告しなければならないと規定されている。

平成 29 年度から令和元年度における実績はない。

(10) 支出の手続き

合掌村規則第 25 条に施設長は、支出の原因となるべき契約その他の行為については、あらかじめ文書によって市長の決裁を受けなければならないと規定され、同条第 2 項には、支出しようとする場合施設長は、当該支出に関する書類に基づいて振替伝票（現金の支払を伴う支出にあつては、支出伝票）を発行し、当該書類を添えて市長の決裁を受けなければならないと規定されている。

支出伝票の様式に関し、同規則第 95 条第 1 項第 2 号には、別記様式（省略）と規定されているのみである。

(11) 支出伝票の発行

ア 支出伝票の発行に係る規定

合掌村規則第 26 条第 1 項に施設長は、支出のうち現金の支払を伴うものについては、債権者の請求書等支払に関する証ひょう類に基づいて支出伝票を発行し、借方票及び貸方票をファイルした後、命令書に債権者の請求書等支払に関する証ひょう類を添付して市長の決裁を経て、会計管理者に送付しなければならないと規定されている。

この規定内容は、旧下呂町が平成初期まで採用していた手書きによる伝票処理を前提とした内容のものであり、実態に即していない。

イ 支出伝票の処理等

合掌村規則第 26 条第 2 項に支出伝票は、債権者及び勘定科目ごとに作成し、債権者の請求書その他証拠となるべき書類を添えなければならないと規定されているが、債権者に請求書を提出させることが困難な場合は、これを省略できると規定されている。

合掌村会計の支出の大半は債権者の請求書に基づき、支出伝票が作成され、債権者から請求書を徴することが困難な場合は、施設長の印を押印した支出調書に代えて事務処理されている。

ウ 複数の債権者への支払いに係る処理等

合掌村規則第 26 条第 3 項に 2 人以上の債権者に対して支払を行う場合において、勘定科目及び支払期日が同一であるときは、前項の規定にかかわらず、あわせて一つの支出伝票を発行することができ、この場合においては、債権者ごとにその支払額を明らかにした内訳書を添えなければならないと規定されている。

委託販売品に係る支払事務がこれに該当し、この方法により処理されている。

エ 支払事務の過程

合掌村規則第 26 条第 4 項に会計管理者は、第 1 項の規定により施設長から支出伝票の送付を受けたときは、債権者の名称又は氏名、勘定科目、支払おうとする金額等を添付書類と照合し、誤りがないことを確認した後、出納取扱金融機関に対して債権者の名称又は氏名、支払おうとする金額、支払日時等を通知して債権者に支払いを行わせるものとする規定されている。

実務においては、施設長から送付された支出伝票の審査を会計管理者が行い、審査を終えた伝票は、全て施設長に返却され、担当職員が企業会計システムで支出伝票の金額、口座番号等の債権者情報を根拠とする支払データを作成し、会計課に同データを送信、更に会計課から出納取扱金融機関等へ伝送することにより、債権者への口座振り込みによる支払いが行われている。

オ 債権者への支払通知

合掌村規則第 26 条第 5 項に会計管理者は、出納取扱金融機関に支払いを行わせようとする場合は、あらかじめ債権者に対して支払おうとする金額、支払の日時及び場所等を通知しなければならないと規定されている。

会計管理者の支払いに関する債権者への通知について、会計課に企業会計システムが配置されておらず、当該通知を行うことはできない環境となっている。

カ 支出金の着服に係る観光施設の内部調査

使途不明金の発覚後、観光施設が行った不正経理に係る内部調査の過程で、元担当職員は、会計課に送信する支払データの中に履行事実のない架空の取引に係る振込金額や口座番号等の債権者情報（以下「架空取引情報」という。）を挿入し、会計課に送信していたことが確認されている。

架空取引情報が挿入された支払データ（以下「改ざんデータ」という。）を受け取った会計課は、件数及び合計金額を観光施設から送付される支払予定表と一致しているか確認した後、小切手を振り出している。

元担当職員は、平成 23 年 4 月に合掌村に配属され、同年 7 月 20 日からこうした不正経理を

行い始め令和2年3月13日まで続けている。

なお、元担当職員による不正支出金に係る観光施設の内部調査の結果は表3のとおりである。

○表3 不正支出金の内訳

(単位：件・円)

年度	支払先A		支払先B		合計	
	件数	金額	件数	金額	件数	金額
H23	8	12,288,150	4	1,921,500	12	14,209,650
H24	6	2,319,750	9	2,829,918	15	5,149,668
H25	6	2,612,550	9	2,775,600	15	5,388,150
H26	1	2,156,500	7	2,780,320	8	4,936,820
H27	9	6,384,920	5	1,289,400	14	7,674,320
H28	6	7,170,000	1	648,000	7	7,818,000
H29	11	30,256,200	10	4,428,000	21	34,684,200
H30	14	19,945,440	14	5,048,676	28	24,994,116
R1	21	18,768,335	14	3,759,240	35	22,527,575
合計	82	101,901,845	73	25,480,654	155	127,382,499

注：支払先A及びBは架空取引に係る支払金の受入口座である。

キ 企業会計システムによる事務処理

各債権者へ支払いをするための支払データの作成をはじめとする企業会計システム上の事務処理については、施設長が決裁する仕組みになっておらず、架空取引情報を挿入することも可能で、他の職員による確認も行われていない。

企業会計システムについて、施設長の自席端末で 사용할 ことができるよう設定されていないため、施設長は企業会計システム上の情報を閲覧することができない状態となっている。また、会計課に企業会計システムの情報を閲覧できる環境が整備されておらず、支出伝票は、会計管理者の決裁後、全て観光施設に返却するため、支出伝票との照合等を行うことはできない環境である。

ク 業務の抱え込み

施設長は、元担当職員の観光施設在籍年数が連続して9年目を迎えていたため、令和元年4月、5月に元担当職員が担っていた支払事務を段階的に引き継ぐよう他の観光施設職員に指示をした。元担当職員から指導を受けながら元担当職員以外の職員が、2回この事務処理を行ったものの、それ以降は元担当職員が支払事務に係る処理を行うようになった。

ケ 支払事務で作成される書類

観光施設の支払事務を行う際、表4に掲げる書類を作成し、会計課及び出納取扱金融機関に送付している。

○表4 支払事務関係書類

書類の名称	主な記載内容等	作成手段	保管先
1 支払通知書	年度、会計名、支払金額（合計金額）、受取人（誰々外何件）、支払内容、会計管理者から出納取扱金融機関へ支払いを依頼する旨、日付。	表計算ソフト	会計課（出納取扱金融機関出納印押印後）
2 口座振込依頼書	振込指定日、振込依頼日、依頼人（観光施設）から依頼先（出納取扱金融機関）へ振込を依頼する旨、債権者情報（振込先金融機関名、支店名、預金種別、口座番号、口座名義人（カナ）、金額）、小計及び合計（件数、金額）。	企業会計システム	出納取扱金融機関
3 振込資金受領書	依頼先（出納取扱金融機関）から依頼人（観光施設）へ振込をした旨、以外は2 口座振込依頼書と同内容。	企業会計システム	観光施設（出納取扱金融機関出納印押印後）
4 支払データ	振込月日、依頼人（観光施設）、依頼先（出納取扱金融機関）、債権者情報（振込先金融機関名、支店名、預金種別、口座番号、金額、口座名義人（カナ））、件数、合計金額。 ※ファイル形式はテキスト	企業会計システム	観光施設（会計課）
5-①支払予定表（総括）※観光施設保管用	会計名、表題、出力日時、支払予定日、会計課保管用である旨、押印欄（施設長、観光施設担当）、支払いに関すること（支払方法、区分、支出科目、支払先（代表）、支払予定額、負担No、決定No、摘要）、合計額、添付書類明細。	表計算ソフト	観光施設
5-②支払予定表（総括）※会計課保管用	押印欄（観光施設担当）以外は5-①支払予定表（総括）（観光施設保管用）と同内容。	表計算ソフト	会計課
5-③支払予定表（総括）※出納取扱金融機関控用	押印欄（会計担当、観光施設担当）以外は5-①支払予定表（総括）（観光施設保管用）と同内容。	表計算ソフト	出納取扱金融機関
6-①支払予定表（明細）	会計名、表題、出力年月日及び時刻（秒まで）、支払予定日、支払方法、区分、支出科目、支払先、支払予定額、負担No、決定No、摘要。 ※5-①及び5-②支払予定表に添付する。	企業会計システム	観光施設、会計課

コ 不正経理による支払金の振込口座

架空取引に係る支払金が振込まれていた口座の名義について見てみると、表4に掲げる書類のうち、ほぼ同内容である「2 口座振込依頼書」及び「3 振込資金受領書」に記載される口座名義人（カナ）と「4 支払データ」の口座名義人（カナ）は、同じでなければならぬところ、異なったものとなっている。

また、表4に掲げる書類のうち、小切手振出の根拠となる「6-①支払予定表（明細）」の内容の一つに支払先があり、架空取引情報に係る支払先について見てみると、「2 口座振込依頼書」及び「3 振込資金受領書」の架空取引に係る口座名義人（カナ）と一致しており、「4 支払データ」の口座名義人（カナ）とは異なっている。

架空取引情報に係る「2 口座振込依頼書」及び「3 振込資金受領書」に記載されている口座名義人（カナ）と「6-①支払予定表（明細）」に記載されている支払先は、実在する企

業・事業所等の名称と同じものとなっている場合と架空の事業所等の名称となっている場合がある。

改ざんデータによる架空の支払金は、元担当職員が指定する二つの口座（以下「指定口座」という。）に振り込まれている。

以上のことから、元担当職員は、架空の取引に係る支払金が指定口座に入金されるよう、実質的に振込手続きに使用される支払データに挿入した架空取引情報の指定口座名義は、実在するものとし、「2口座振込依頼書」及び「3振込資金受領書」の口座名義及び「6-①支払予定表（明細）」の支払先は、実在する企業・事業所等の名称又はあたかも実在するような架空の事業所等の名称を記載し、人目に触れやすい書類審査等で不正が発覚しないよう、書類上の口座名義及び支払先を改ざんしていた。

サ 証拠の隠蔽

「3振込資金受領書」については、観光施設から会計課を經由して出納取扱金融機関に送付され、債権者への支払い完了後に当該金融機関が出納印押印後、会計課を經由して観光施設に返されている。

これは債権者への支払いが完了した証である領収書として保管されるべきもので、会計処理上重要な書類であるが、元担当職員によってそのほとんどが廃棄されており、「4支払データ」についても、元担当職員によって企業会計システムの端末から毎回削除されている。

人事異動で令和2年4月から新たに観光施設に配属された職員に対する事務引継ぎの際、元担当職員は、この書類及びデータについて、不要なものであるため廃棄するよう指示している。

(12) 資金前渡、概算払及び前金払

ア 資金前渡等に係る規定

合掌村規則第27条第1項に、資金前渡、概算払又は前金払を行う場合については、第26条の規定を準用する旨が、また、同条第2項に資金前渡を受けた者、概算払を受けた者又は前金払を受けた者は、支払いが終わった後、債権額が確定した後又は役務の提出が完了した後、精算書を作成し、証拠となるべき書類及び残金がある場合には、その残金を添えて会計管理者に提出しなければならないと規定されている。

また同条第3項に、施設長は、前項の精算書及び証拠となるべき書類に基づいて振替伝票、収入伝票又は支出伝票を発行し、当該書類を添付して市長の決裁を受けなければならないと規定され、同条第4項に、会計管理者は、第3項に規定する伝票に基づいて現金出納簿にファイルしなければならないと規定されている。

イ 切手等の購入手順

一般的に郵便切手、はがきの購入は、現金による支払いが必要となることから、資金前途

の方法によることが適当であると思われる。

公営企業の資金前渡については、企業令第 21 条の 5 第 1 項に次に掲げる経費については、地方公営企業に従事する職員をして現金支払をさせるため、その資金を当該職員に前渡することができる」と規定され、15 項目の経費が具体的に示されている。郵便切手は、同条同項第 15 号の「前各号に掲げるもののほか、経費の性質上現金支払をさせなければ事務の取扱いに支障を及ぼすような経費で管理規程で定めるもの」に該当すると思われる。

合掌村規則には、資金前渡に係る事務処理について規定されているものの、資金前渡することができる経費についての具体的な規定はない。

一般会計及び特別会計において、郵便切手、はがきを郵便局窓口で購入する場合、財務会計システム上の支払区分は資金前渡とし、支払方法は窓口払い（会計課の窓口）として支出伝票を起票し所属長の決裁を受け、会計課の審査後、資金前渡職員が会計課で現金を受けとり、郵便局窓口で切手等を購入している。その場合、郵便局で交付された領収書等証拠となる書類を当該職員が持ち帰り、資金前渡の精算書にこれを添付し、資金前渡による支払事務が完結する仕組みになっている。

通常、観光施設職員が切手等を購入する場合、支出伝票を起票し施設長の決裁後、会計管理者の決裁を受け、支出伝票が合掌村に返却された後、小切手振出しの根拠となる支払予定表を作成、これを会計課に持参し、振り出された小切手が現金化され、合掌村職員が現金を受け取り、郵便局で切手等を購入する手順となっている。

ウ 支払予定表の作成

小切手振出しの根拠となる 5-②支払予定表（総括）の作成について、表計算ソフトを使用するため、企業会計システムと連動していない。

また、5-②支払予定表（総括）に添付する 6-①支払予定表（明細）は、企業会計システムで作成するため、データ入力が必要となるが、一旦、6-①支払予定表（明細）を出力すれば、支出伝票を起票する必要はない。

この方法をとれば、施設長及び会計管理者の決裁を経ることなく、小切手振出しの根拠となる 5-②支払予定表（総括）及び 6-①支払予定表（明細）を作成することが可能である。

支払予定表（総括）は、表 4 に掲げるとおり、観光施設保管用（5-①）、会計課保管用（5-②）、及び出納取扱金融機関控用（5-③）の 3 種類が作成されている。これらの押印欄について見てみると、5-①支払予定表は施設長及び観光施設担当、5-②同表は観光施設担当のみ、5-③同表は会計課担当及び観光施設担当となっている。

小切手振出しの根拠となるのは 5-②同表であるが、押印欄が作成者のみとなっていることから、5-②同表の作成に関しては、組織的なチェック機能を働かせることができず、3 種類の支払予定表の中で最も容易に作成できる様式であると言える。

エ 資金前渡資金の着服に係る観光施設の内部調査

使途不明金の発覚後、観光施設が行った不正経理に係る内部調査の過程で、元担当職員は、通常行う正規な方法又は、支出伝票を起票しない方法で 5-②支払予定表（総括）及び 6-①

支払予定表（明細）を作成し、これを受領した会計課で小切手が振り出され、会計課窓口で現金を受け取り、切手等を購入せず現金を着服していたことが確認されている。

切手等を購入せず現金を着服していた場合の支出伝票について、通常行う正規な方法による場合、支出伝票が観光施設に残されるべきであるが、それが残されておらず、不正な方法による場合、支出伝票の起票自体行われないため、当然に存在していない。

なお、元担当職員により着服された切手等購入の資金前渡資金に係る観光施設の内部調査結果は表5のとおりである。

オ 資金前渡の精算

合掌村規則第 27 条第 2 項には、資金前渡を受けた者は支払が終わった後、精算書を作成し、証拠となるべき書類及び残金がある場合には、その残金を添えて会計管理者に提出しなければならないと規定されているが、会計管理者から元担当職員に対し、領収書等の提出について求められていない。

これは一般会計及び特別会計の支出伝票が、会計課に保管されているのに対し、合掌村会計（企業会計）の支出伝票は、観光施設で保管されているため、精算書の作成、領収書等の確認や管理は、資金前渡を受けた職員に任せられていたためである。

また、企業会計システムの端末が会計課に設置されておらず、資金前渡の方法により支出された資金の精算について、会計管理者は同システムによる管理を行うことができない状況となっている。

カ 実態に即していない規定

合掌村規則第 27 条第 3 項の規定に基づく、施設長による資金前渡等の精算書及び証拠となるべき書類に基づく伝票の発行等一連の事務処理が行われていないことから、同条第 4 項に規定されている会計管理者による施設長が発行した伝票に基づく現金出納簿へのファイルという事務処理も行われていない。

この規定内容は、旧下呂町が平成初期まで採用していた手書きによる伝票処理を前提とした内容のものであり、実態に即していない。

(13) つり銭資金

ア つり銭資金に係る規定

合掌村規則第 28 条に会計管理者は、収納事務につり銭の必要があると認めるときは、現金取扱員をして当該つり銭資金を別に定めるところにより保管運用させることができると規定されている。別に定めるとは、下呂市下呂温泉合掌村事業つり銭資金取扱要綱（平成 16 年訓令第 47 号。以下「つり銭要綱」という。）を指しており、その第 1 条には、この要綱は、合掌村規則第 28 条の規定に基づき、下呂温泉合掌村における入場料、利用料、一般売上料等の収納に係るつり銭資金（以下「つり銭資金」という。）の取扱いについて必要な事項を定め

るものとする」と規定されている。同要綱第3条に、現金取扱員が保管するつり銭の額は、合掌の里は1,200,000円以内、歳時記の森については300,000円以内と規定され、ただし書により、休日又は祝祭日等が連続して3日以上続き、出納取扱金融機関が休業となる場合、この期間内において30万円を限度につり銭を増額することができると規定されている。

イ つり銭の着服に係る観光施設の内部調査

使途不明金の発覚後、観光施設が行った不正経理に係る内部調査の過程で、元担当職員は、日常的に準備している額以上のつり銭を支出するため、通常行う正規な方法又は、支出伝票を起票しない方法で5-②支払予定表（総括）及び6-①支払予定表（明細）を作成し、会計課にこれを提出、現金を受け取り、返金に係る入金処理を行わず、そのまま着服していたことが確認されている。これは、切手等購入に係る資金前渡資金を着服していた手法と同様であり、支出伝票は存在していない。

なお、元担当職員により着服されたつり銭に係る観光施設の内部調査結果は表5のとおりである。

○表5 着服された切手等購入費及びつり銭の内訳

(単位：件・円)

年度	切手等購入費		つり銭		合計	
	件数	金額	件数	金額	件数	金額
H26	2	242,620	1	200,000	3	442,620
H27	3	528,800	1	400,000	4	928,800
H28	3	364,336	1	400,000	4	764,336
H29	8	489,100	0	0	8	489,100
H30	1	125,960	0	0	1	125,960
R1	2	169,500	2	750,000	4	919,500
合計	19	1,920,316	5	1,750,000	24	3,670,316

ウ つり銭の管理状況

つり銭要綱第4条第1項に現金取扱員は、その保管及び運用するつり銭資金について、毎日の出納額を明らかにしておかなければならないと規定されているが、増額分に係る出納状況を明らかにした書類は残されていない。

また、同条第2項に現金取扱員は、つり銭の保管高の状況をつり銭資金保管高報告書（同項指定様式）により、毎年9月末日及び3月末日に会計管理者に報告しなければならないと規定され、この規定に基づく報告は行われていないものの、任意様式により金種別に例月現金出納検査で報告されている。

(14) 領収書の徴収

合掌村規則第 42 条に会計管理者は、現金による支払又は小切手の振出しをしたときは、債権者の領収書又は出納取扱金融機関の領収書を受け取らなければならないと規定されている。

合掌村の支払いは、そのほとんどが企業会計システムでの口座振込による支払いとなっており、その場合、表 4 に掲げる「3 振込資金受領書」が領収書となる。出納取扱金融機関の領収印が押印された領収書を受領後、観光施設にて保存しておかなければならないところ、元担当職員によって、そのほとんどが廃棄されている。

(15) 予算の執行

合掌村規則第 85 条に施設長は、企業の適切な経営活動の調整を図り、事業の合理的かつ能率的運営に資するため、議決を経た予算に基づいてその実行計画（以下「執行計画」という。）を作成し、市長の決裁を受けて、予算執行の統制を図るものとする規定され、同条第 2 項には第 1 項の執行計画は、目節に区分するものとし、勘定科目表の目節及び別に定める区分によるものとする規定されている。

また、同条第 3 項に施設長は、毎月末日をもって月次執行実績表を作成し、翌月 20 日までに市長に報告しなければならないと規定され、同条第 4 項には施設長は、第 1 項に定める目節の変更及び金額を変更して執行しようとする場合には、それぞれ当該変更の理由等を記載した文書によって、市長の決裁を受けなければならないと規定されている。

しかし、いずれも規定どおり事務処理は行われていない。

(16) 証拠書類の編さん

証拠書類の編さんに関する規定はない。

(17) 決裁の基準

観光施設の決裁基準は、市決裁規程第 6 条第 1 項に規定されている課及び出先機関の個別事務について、別表第 2 の最後段に次のように規定されている。

11 下呂温泉合掌村

主務課	項目	決裁権者				合議先
		市長	副市長	部長	課長	
下呂温泉合掌村	(1) 合掌村の管理運営に関する こと				○	
	(2) その他上記に該当しないもの					
	特に重要と課長が認めるもの	○				関係部長及び 関係課長
	重要と課長が認めるもの			○		
	定期的又は軽易と課長が認めるもの				○	

合掌村規則には、調定や支出負担行為額の決裁権者について、金額ごとに規定されておらず、市決裁規程を準用する旨の規定もないことから、企業会計システムで出力される支出負担行為決議書等の決裁権者の根拠について明確になっていない。

(18) 不正経理による公金の着服額

今回の事件における不正経理による公金の着服額については、調査担当部局より提出された資料及び特別監査の実施調査の聞き取りにより、収入支出の両面であることが明らかにされた。関係書類が保存期限の経過により存在しないこと、また、不正処理を行った元担当職員が他界し、今後新たな被害額が発生する可能性も否定することはできないが、調査時点における最も正確な額として、収入で 134,220,090 円、支出で 131,052,815 円、合計 265,272,905 円であることを確認した。

3 水道事業会計 ~ 4 国民健康保険病院事業会計は省略

P 2 1 ~ P 2 8 は省略

第3 むすび

1 一般会計及び特別会計全般について

一般会計及び特別会計における公金の収納又は支払に関する事務及び公金の保管に関する事務については、財務規則等の法令等に照らしても、おおむね適切に処理されているものの、疑問視せざるを得ない事項も見受けられた。

収入においては、公金（現金）を取り扱う所属長が出納員として告示されているにも関わらず、出納員としての自覚を持っていない所属長があったほか、出納員と現金取扱員を混同している部署も認められた。出納員及び現金取扱員に任命する職員には辞令を発令することにより、公金を扱うものとして職責の重さを自覚させて、公金の収納事務に当たられたい。

また、指定金融機関等の営業時間外等に現金を金庫等に保管する際に、複数人で金額を確認する等の具体的かつ詳細な統一基準が設けられていないことから、部署によって、公金の取り扱いに差が生じないよう、全会計共通の公金取扱基準等の新設について検討されたい。

予算の執行については、予算編成規則第9条に規定する予算執行に関する事務処理を規定どおり処理されたい。

支出に係る事務については、おおむね適切に処理されている。

2 企業会計全般について

会計ごとに会計規則（規程）が定められているものの、その規程内容が合併前の旧町村時代に行っていた、言わば慣例的に処理するなど、現在の財務会計実務に則していない事項が多く散見される。市の例規として、そのあり方自体に問題があり、規則（規程）の見直しが必要である。

また、監査結果で記述したとおり、合掌村会計及び水道会計の出納について、現状では、会計管理者兼会計課長がその事務を行っているが、両会計の出納事務への関りについては、前述したとおり、法の解釈に照らしてみても適正を欠いていると言わざるを得ない状況であり、会計管理者と会計課長をそれぞれに置く等の措置を講じられたい。

予算の執行及び決裁行為について、規則、規程どおり執行されていない企業会計があることから、規則、規程を再確認され事務処理をされたい。

(1) 下呂温泉合掌村会計について

下呂温泉合掌村は、昭和38年に国指定重要文化財の合掌村大戸家の移築を機に、下呂温泉へお見えになる観光客の憩いの場として運営されてきた。昭和43年度より企業会計となり、下呂温泉宿泊客の約2割の方が入園する下呂温泉最大の観光施設であり、観光関係者、歴代の関係職員の努力により、下呂温泉の発展と共に存続してきた。

今回の事件で悪いイメージが残ることの無いよう、施設のイメージアップを図り、市直営で運営するのか、民間で運営するのか今後の運営方針を含めて、大切な施設として今後も存続していける体制を検討されたい。

ア 収入について

合掌村の収入について、そのほとんどが入場料及び売上料となっており、納入者が不特定多数であるため、仮に納入された現金を着服されたとしても、その事実は発覚しにくいという他の会計にはない特殊性が認められる。

収納に係る実務の過程で、営業時間終了後に各店舗から事務所に引き継がれた入場料等は、事務所職員複数人により、事務所金庫に一時保管されていたことや、日頃から意欲的に業務に取り組む元担当職員の勤務態度から、入場料等の着服を疑うことは難しかったと思われる。

合掌村規則は、収納した入場料等は、原則、その日のうちに出納取扱金融機関に預け入れしなければならないと規定している。しかし、実状は、やむを得ず一時的に保管している場合がほとんどである。したがって、納入書等の原符と出納取扱金融機関から返される納入済通知書等との照合や日々の通帳記載額の確認等、チェック体制を強化されたい。

また、納入通知書については、不正処理を防止する観点からも、一連番号を付して施設長が管理する等の体制にされたい。

イ 支出について

支出手続きの行為は、一連の過程で決裁行為がなされ組織的に管理されており、債権者との通常の取引に伴う支出について、書面上の決裁機能は正常に働いている。しかし、元担当職員は、企業会計システムの支払い処理の過程で、実際に履行事実のない架空取引に係るデータを本来のデータに紛れ込ませる方法で、指定口座に公金を送金していた。また、切手購入費、つり銭の着服については、元担当職員は、通常行う正規な方法又は、支出伝票を起票しない方法で小切手振出しの根拠となる支払予定表を作成し、会計課で不正に現金を受け取っていた。

いずれの場合も、施設長や担当部長の目の届かない企業会計システム等の操作によって行われており、今後同様の事件を起こさないため、各業務における管理者及び決裁者のチェック体制を構築されたい。

ウ 会計管理者及び企業出納員について

日常業務において、施設長が合掌村会計の現金出納簿と通帳を照合しようとする場合、記帳の必要性があるため、通帳原本は出納取扱金融機関によって管理されていることが多く、これを毎日確認することは困難である。

会計管理者は合掌村の出納その他の会計事務のうち、公金の収納又は支払及び公金の保管に関する事務を会計管理者に行わせる旨が条例に規定されており、その出納状況を通帳原本で確認しなければならない責任がある。

会計管理者は下呂庁舎の会計課にあり、企業出納員である施設長は、観光施設事務所にあるため、2人が同時に通帳原本の確認を行うことは困難であるが、実務において会計管理者は、出納取扱金融機関から通帳原本を受け取り閲覧する機会が多いことから、その出納状況について、両者が相互に情報共有しながら、事務処理に当たるよう努められたい。

また、会計管理者が随時、合掌村会計の情報を閲覧することができる環境の整備もチェック機能の強化という意味では有効な手段であると考えられるので、会計課に企業会計システムの端末を設置することを強く要望する。

エ 不正経理による決算額の修復

不明金の発生した平成 23 年度以降の下呂温泉合掌村事業会計の決算書について、不明金が無かった場合の決算書を作成し、令和 2 年度の決算書には不明金を計上し、不正経理による決算額の修復処理を早急に進められたい。

(2) 水道会計及び病院会計について

水道会計及び病院会計のシステムも合掌村会計と同じシステムを使用しているため、合掌村同様の不正が行われるリスクを抱えている。

この問題に対処するため、企業出納員の認証、決裁が無い限り、データの変更処理が行えないようにするなどのプログラム修正を行う必要がある。また、会計課に提出する支出命令書等の関係書類に支払データの根拠となる決裁済みの支払明細書を添付すること及び部署内で二重チェックを行うなど、確実に即効性のある再発防止に取り組まれたい。

また、当該システムの端末を会計課に設置し、全会計の支払事務を一元的に管理することのメリット、デメリット等も検証し、公金の収納及び支払が安全、確実に行われるための対策を講じるよう検討されたい。

3 下呂市監査委員の監査について

下呂市監査委員の下呂温泉合掌村事業会計の例月現金出納検査は、企業管理者の保管する現金の残高及び出納関係諸表の計数の正確性を検証するとともに、現金の出納事務が適正に行われているのかを毎月実施されていた。具体的な調査方法としては、担当課より提出される月次試算表及び資金予算表による現金残高と普通預金通帳の写しの月次残高、定期預金額、手持ち現金の合計額が一致しているかの確認と収入、支出の関係伝票の確認を行っていた。

また、決算審査については、市長より審査を求められた決算報告書の計数の正確性の検証と予算の執行又は事業の経営が適正かつ効率的に行われているか、担当課の説明と事業の抜粋により審査を行っていた。

不明金発生期間における監査業務を受け持った監査委員は既に退任されており、監査方法の詳細な確認は難しいところではあるが、提出された各種検査資料、審査資料及び担当課の説明、聞き取りにより計数の確認を行い検査、審査が実施されていたものと推測される。

なお、今回、例月現金出納検査時に確認を要する普通預金の月末残高の確認について、事件発覚前までは、通帳の写しで確認を行っていたが、通帳の写しが改ざんされていたことから、通帳及び指定金融機関の残高証明書（普通預金、当座預金、定期預金）によりチェックを行うこととした。

4 監査委員事務局の体制について

監査委員の事務を補助するため、下呂市監査委員条例に基づき、事務局を置き、書記その他の職員を置くことができると規定されている。

下呂市の監査委員は非常勤監査委員であることから、限られた時間の中で監査を実施することとなり、事務局職員に事前調査等、多くの事務を指示しているところであるが、今回の事件を受けて、更なる諸帳簿の事前調査等の充実・強化を図ることは、現在の事務局体制では事務局職員に相当の負担を生じさせることから、職員数も含め事務局体制の強化についても検討をされたい。

以上が市長からの自治法第199条第6項に基づく特別監査の要求による監査の結果である。

大多数の下呂市職員は、高い倫理観を持ち日々職務に精励している。しかし、観光施設の元担当職員が長期間に渡り多額の公金を着服するという不正経理を行っていたことは事実であり、誠に残念である。

不祥事の再発防止のため以下の対策を実施されたい。

(1) 職員研修の実施

非行事例を盛り込んだ実践的研修を継続的に実施する。

(2) 職員の身上把握

今回の不祥事は、元職員により外国為替証拠金取引（FX）、競馬等のギャンブル等に費消するため多額の公金が着服された。家庭環境等で悩み事はないか、ギャンブル等の性向を把握し、職員が陥穽に陥ることが無いよう予防する。

(3) チェック体制の構築

企業会計は、同一の企業会計システムを使用しているが、企業会計部署と会計管理者の双方でチェックできる体制を構築する。

(4) 検証できる企業会計システムの構築

たとえ、不正経理がされても、その詳細が、過去、長期に渡って検証できる企業会計システムとする。

更に今回の不正経理は、収入支出に係る実務のうち重要な部分や予算管理を9年間、元担当職員一人に行わせ、言わば“任せきり”の状態であったこと、また、組織的なチェック体制が機能していなかったことが一つの要因である。職員数の削減及び部署精通者の減少中ではあるが、計画的な人事異動を行う必要がある。

今後、市民の信頼回復に向けて、内部統制を導入し、全庁的な再発防止に向けた取り組みを進めるとともに、全職員が公務員としての倫理観と責任感を常に持って、法令、条例及び規則等再確認して正確で効率的な業務を遂行するよう要望する。