

30 香南市監査委員告示第8号

平成30年8月13日付けで提出された住民監査請求について、地方自治法(昭和22年法律第67号)第242条第4項の規定に基づき、その監査結果を次のとおり公表する。

平成30年10月15日

香南市監査委員 岩本 淳

香南市監査委員 有岡 正博

香南市監査委員 宮崎 晃行

香南市職員措置請求監査報告書

第1 請求の受理

1 請求人

請 求 人

2 請求の内容

請求人提出の香南市職員措置請求書及びその事実を証する書面から、請求の要旨及び措置要求は、次のとおりである。

(1) 請求の要旨

平成30年6月定例議会で市議会議員が指摘した、香南市の職員Aによる平成27年度の粗大ごみ処理手数料自動券売機（以下「券売機」という。）の47万7,700円の不明金について、7月19日香南市議会は公金不適切処理で調査特別委員会を設置した。翌日の高知新聞は、不明金47万7,700円について、「市は複数の職員への聞き取りや警察へ相談のほか、券売機製造メーカーとともに検証。田内修二副市長は『不明金である可能性が非常に高く、事件性が高い。』としている。」と報じている。にもかかわらず、香南市は、刑事告発など、事件解明に必要な措置をいまだにとっていない。

当市における47万7,700円の不明金は「券売機」に生じており、到底、外部の人間によって持ち去られたとは考えられない。

不明金の存在は、市財政に「実質的な損害」が存在することを示すもので、平成27年度決算等再調定の必要も生じる。本件に関しては、当然、監査委員は住民監査請求をうけて徹底監査を行うべき責務を有し、曖昧なまま放置すれば、監査が「事実上機能していなかった」との批判を招くことになるであろう。

(2) 措置要求

① 職員Aによる公金不適切処理に加え、47万7,700円の不明金は絶対に放置できない。

この不明金は何ゆえに生じたか、監査委員においては納税者の立場にたって徹底監査を行い、結果をすべて公表されたい。

- ② 副市長が「事件性が高い」と述べているように、この不明金問題は誰がみても犯罪的である。市長及び監査委員は、告訴・告発など断固たる措置を講ずべきである。

(3) 事実証明書

措置請求書には、事実を証する書面として次の書面が添付されている。

- ・ 事実証明書 1 粗大ゴミ券売機調定票と日報売上集計表の突合表
(請求人作成)
- ・ 事実証明書 2 平成 30 年 7 月 20 日高知新聞記事切り抜き (写)

3 請求の要件審査

本件請求は、平成 30 年 8 月 13 日に受付け、要件審査の結果、本請求の主旨である券売機における公金の取扱いは、財務会計上の行為に該当しており、事実証明書に示されている 47 万 7,700 円については不明金である可能性があるから、公金管理の不当を内容としており、同金額について損害発生のおそれがあることから、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）第 242 条第 1 項に規定する要件を具備しているものと認め、同日付けでこれを受理した。

第 2 監査の実施

1 証拠の提出及び陳述

- (1) 請求人に対して法第 242 条第 6 項の規定により、平成 30 年 8 月 30 日に、証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

なお、追加の証拠の提出はなかった。

- (2) 関係機関に対して、平成 30 年 8 月 30 日に陳述の機会を与えた。

2 監査対象事項

請求人が提出した請求書及びその事実を証する書面から判断して、次に掲げる事項を監査対象とした。

- (1) 平成 27 年度における香南市粗大ごみ処理手数料券売機の手数料 47 万 7,700 円は不明金であるかどうか。
- (2) (1) の 47 万 7,700 円が不明金である場合
- ① 何故発生したか
 - ② 券売機における公金管理状況
 - ③ 責任の所在と損失補填請求の可否

④ 告訴・告発の可否

3 監査対象機関

香南市環境対策課を監査対象機関とした。

4 監査方法

法第 199 条第 8 項の規定により、以下のとおり監査を行った。

(1) 関係課への資料提出請求による調査

(2) 関係人調査

関係人から以下のとおり事情聴取した。

- ・平成 30 年 9 月 18 日 券売機販売メーカー（以下「販売メーカー」という。）
 - ・平成 30 年 9 月 20 日
 - ・平成 30 年 9 月 27 日
 - ・平成 30 年 9 月 28 日
- } 平成 27 年度環境対策課職員

(3) 実地調査

実地における券売機調査を以下のとおり行った。

- ・平成 30 年 9 月 27 日

その他適宜、追加の調査を行った。

第 3 監査の結果

1 事実関係の確認

監査の結果、次の事実を確認した。

確認を行った方法は下記のとおりとする。

- A： 関係課からの提出資料
- B： 販売メーカーからの聴取
- C： 環境対策課職員からの聴取
- D： 実地による券売機調査

(1) 券売機の概要

券売機は、品名「グローリー製品自動券売機」、型式「V T—G10M型」及び購入金額は、1,428,000 円であり、平成 26 年 3 月 29 日に購入し、物品検収は適正に行われている。

所属は環境対策課であり、平成 26 年度に自動券売機として備品登録（備品番号 H26 12841）され、本庁 1 階ロビー（以下「ロビー」という。）に設置されている。（A、D）

（別紙 5－1 ①、③、④参照）

当該券売機は、市民が香南市廃棄物の減量及び適正処理に関する条例（平成 18 年香南市条例第 136 号。以下「条例」という。）第 25 条に規定された一般廃棄物の処理手数料（以下「手数料」という。）を、香南市粗大ごみ手数料券（以下「手数料券」という。）を券売機で購入することにより手数料を支払うもので、環境対策課職員（以下「職員」という。）により管理が行われている。

券売機での取扱手数料の種類及び手数料券 1 枚当たりの金額は下記のとおりである。

（別紙 5 - 1 ②参照）

（条例第 25 条参照）

- ア 徒歩、一輪車、自転車又は自動二輪車による搬入 1 回につき 210 円
- イ リヤカーによる搬入 1 台につき 510 円
- ウ 軽四乗用車又は普通乗用車による搬入 1 台につき 1,030 円
- エ 最大積載量 350 キログラム以下の車両による搬入 1 台につき 2,060 円
- オ 最大積載量 351 キログラム以上 1,000 キログラム以下の車両による搬入 1 台につき 4,110 円
- カ 最大積載量 1,001 キログラム以上 2,000 キログラム以下の車両による搬入 1 台につき 8,220 円
- キ 最大積載量 2,001 キログラム以上の車両による搬入 1 台につき、最大積載量が 1,000 キログラム増えるごとにカの金額に 4,110 円加算する。

この券売機の売上金の収納は、職員が券売機より取り出し、現金を計算した収納額で調定票を起票し、所属長が決裁を行い会計課への納入を行っている。（A、C）

この現金の取扱員の任命については、香南市財務規則（平成 18 年香南市規則第 43 号。以下「財務規則」という。）第 6 条の 2 で規定されている。

（2）券売機の利用状況について

券売機は、平成 26 年 4 月より稼働しており、手数料券の売上枚数は、平成 26 年度が 3,870 枚であり、平成 27 年度は 3,498 枚であった。一方で売上金額は、平成 26 年度が 4,795,380 円であり、平成 27 年度は 4,399,210 円となっている。

手数料券の売り上げの中では、軽四乗用車又は普通乗用車が多く、売り上げの半分を占めており、客単価は平均で約 1,247 円となっている。（A）（別紙 4 参照）

(3) 券売機の現状（平成 27 年度）について

①設置及び点検について

券売機の設置については、販売メーカーの定める設置基準内で問題がなく、現在に至るまで大きな故障の履歴はなく、来庁による販売メーカーへの修理依頼も行っていない。

平成 26 年 4 月 3 日に、一度だけ電話での修理依頼をしているが、紙詰まりが原因であり電話対応で解決している。(B)

その他は、紙幣の入金口に紙片等が付着・混入したりする紙詰まりや、手数料を投入したが手数料券が発券されない等であり、券売機の作動や内部のデータに影響を及ぼすものではなかった。(別紙 5 - 1 ⑩、⑪、⑫参照)

また、その発生頻度は券売機利用の頻度の多少に比例し、多い月は 4~5 回あり、全くない月もあった。

券売機の定期的な点検は、販売メーカーには依頼しておらず、年に 2 回程度の内部清掃を兼ねた軽微なものを職員が行い、時期については任意で設定をしており、不定期であった。点検項目は、特には定めていなかった。(B、C)

②累計クリア（締め）処理について

券売機の売上の集計を行う際は、累計クリア（締め）処理を行い、売上の累計データを印字しており、その際に印字された累計データは、ジャーナルと呼ばれる記録用紙に出力される。

累計クリア処理は、平成 26 年度及び平成 27 年度に各 10 回行っている。(別紙 1 参照)

累計クリア処理は、券売機の累計印字クリアの処理を行うと実施され、ジャーナルが印刷されるが、この時に同時に日計クリア処理も実施をされる設定となっており、日計クリア処理と累計クリア処理のジャーナルがそれぞれ券売機より印刷される。(A、B)

累計クリア処理を行った後で、売り上げの現金を券売機から取り出さずに保管しても、問題がなかった。(B) (別紙 5 - 2 ⑬、⑭参照)

ジャーナルに印字される内容は、下記のとおりである。

- ア 印字日時
- イ 累計クリア通番
- ウ 前回クリア日時
- エ 今回クリア日時
- オ 曜日区分

- カ 総売上（枚数、金額）
- キ 総販売（枚数、金額）
- ク 総払戻し（枚数、金額）
- ケ 各販売種別（7種類）の標準価格、売上（枚数、金額）、販売（枚数、金額）、払戻し（枚数、金額）
- コ 客数
- サ 客単価
- シ 取引件数
- ス 取引単価
- セ 取消件数
- ソ 累計クリア履歴

（前回クリアから過去5回分のクリア日時累計データであり、券売機の使用開始からの売上枚数及び売上金額の累計データが蓄積されており、最下部に印字）

（A）

ジャーナルの保管は券売機担当者（以下「担当者」という。）（当時1名）が行っており、券売機の売上金を会計課へ納入後に、会計課より通知された領収済通知書と共に保管していた。

（C）

③鍵について

券売機には下記の3種類の鍵が付属していた。

- ア 扉開閉鍵（本体扉の解錠、施錠をする）
- イ 係員鍵（係員キーの位置を変え、運用できる状態にする）
- ウ 内部鍵（硬貨の収納部分の引き出し、紙幣収納部分の解錠、施錠をする）

ア及びイの鍵は、個体番号があるため一般的には複製の可能性は低い。ウの鍵は、同機種の券売機は同じ鍵を使っており、銅板性である。イの鍵は、職員が累計クリア処理や払戻し処理を行う時に、係員キー挿入部に鍵を差し込み係員モードにすると、職員が操作可能となる鍵である。

券売機内の現金の補充や現金を取り出す場合は、アの扉開閉鍵で本体の扉を開き、ウの鍵で紙幣収納部及び硬貨収納部の解錠を行っていた。

また、券売機購入時より各鍵のスペアキーも付属されていた。（B、D）

（別紙5—1、5—2 ⑦、⑧、⑨、⑫、⑰参照）

④その他の機能について

券売機には下記の機能があったが、どれも実施はされていなかった。

ア 売上、設定等のデータをUSBメモリーで入力及び出力する機能

イ 日付、時刻の任意設定

ウ 係員パスワードの設定

(A、C) (別紙5-2 ⑭、⑯、⑰、⑳参照)

⑤保存されているデータについて

券売機の扉開閉等の履歴のデータは、券売機内に一定期間保存されているが、現在確認出来たデータは、平成29年10月4日以降のデータであり、平成27年度に関しては確認が出来なかった。(A、B)

(4) 券売機の管理について

①券売機の操作について

担当者が主に操作を行っていたが、他の職員も日々の紙詰まりの対応や払戻しの操作は行っていた。

平成26年度の稼働時に担当者は、販売メーカーより操作説明は受けたが、取扱説明書についてはどの職員も確認していなかった。

職員が券売機をどの程度まで操作可能であったかについては、担当者は売上の締め処理や券売機内の清掃と点検、また払戻し処理、紙詰まりやつり銭が出ない等のエラーの処理など、一通りの操作が可能であり、他の職員は、紙詰まりの対応や払戻し処理の操作は行っていた。

(C)

②券売機の鍵の管理について

券売機の鍵はスペアキーと合わせて2セットあり、前記(3)③の3種類が1セットであった。1セットは、課長席のレターケースに保管し、もう1セットは担当者が自分の机に保管していた。

担当者は、鍵を使用する時は、自分の机から取り出して使用しており、他の職員は、課長が保管していた鍵を取り出して使用していた。

鍵を持ち出す時のチェックは特に行っておらず、課長が保管していた鍵については、職員は課長に声をかけていたが、課長が不在の場合でもいつでも持ち出しは可能であった。鍵の持ち出し記録も作成しておらず、鍵の管理は出来ていなかった。(C)

③休日の対応について

券売機の設置場所はロビーであり、休日の昼間は利用が可能な状態である。

休日の昼間は、香南市職員が交代で日直勤務をしており、日直勤務職員は券売機設置場所であるロビーで待機しているから、券売機の状況は常に把握出来ていた。

券売機のエラーや券売機利用者の苦情などは、日直勤務職員が環境対策課の連絡網により連絡を行い、出務を依頼していたが、そのほとんどは担当者が1名でその対応を行っていた。

(C、D)

④券売機の取扱いのルールについて

環境対策課内では、券売機の取扱いについての協議を行ったことはなく、そのルールもなかった。また、環境対策課内の誰からも券売機についての意見が出ることはなかった。(C)

⑤払戻しについて

市民が券売機で手数料券を購入したものの使用しなかった場合には、払戻しを行っており、購入した手数料券を持参すると券売機で払戻しを行っていた。

払戻しは、券売機の払戻しメニューを選択し、払戻しを行う手数料の種類を選択すれば、券売機から払戻し券が発券され、同時に払戻し額が券売機から払い出されていた。

(別紙5-2 ⑬、⑰参照)

購入日の属する年度内であれば払戻しを行っており、平成26年度及び平成27年度で合計65件121,840円の払戻しを行っていた。(C)(別紙2参照)

払戻しを行った件数のうちで、払戻し券が保存されていたのは21件28,710円分であった。

払戻し券は、払戻しの処理後は担当者が担当者の机の引き出しに保管し、該当年度が過ぎると、まとめて封筒に入れて保管していた。

前記21件のうち、払戻し処理を行った日が平成28年3月31日の日付のものが、14件あった。これは、休日等に券売機内のつり銭がなくなった場合に、券売機の中につり銭用の小銭を補給する目的で、職員が自己の現金(硬貨)を券売機に投入して手数料券を購入することが行われており、同目的のために購入した手数料券を年度末にまとめて払い戻したものであった。

(A、C)(別紙2、3参照)

(5) 券売機売り上げの調定について(別紙1参照)

調定とは、法第231条の規定により歳入を収入しようとする場合において、内容を調査し収入金額を決定する行為であり、財務規則第25条第1項及び第30条において調定票の起票と会計管理者に対する送付について規定されている。

券売機の売り上げを収納する際には、担当者が券売機を操作し、締め処理を行い、券売機内の売上金を課長と共に計算を行い、調定票を起票していた。

調定票の決裁時において、課長は調定票の添付書類の確認が十分出来ておらず、確認は勘定した現金額とジャーナルに記載された総売上金額を照合するのみであった。(C)

調定票は、担当者による起票となっており、担当者印と課長印の押印がされており、出納機関として会計課の担当者印と会計管理者印が押印されていた。

この決裁は、香南市事務決裁規程（平成 18 年香南市訓令第 5 号）の別表の執行区分のその他で定められている調定票の決裁区分で決裁がされていた。

また、調定票には、ジャーナルのコピーが添付されていたが、中にはコピーの添付がない調定票もあった。(A)

調定内容については下記のとおりであった。

会計 一般会計
 部署 環境対策課（環境係）
 予算科目 14 款 使用料及び手数料
 2 項 手数料
 4 目 衛生手数料
 2 節 清掃手数料
 1 細節 粗大ごみ処理手数料
 摘要及び納入者 環境対策課（粗大ごみ処理手数料券自動券売機）

(A)

平成 26 年度、平成 27 年度の調定日、調定額及び該当期間

・表 1（平成 26 年度調定票）

調定日	調定額	該当期間
平成 26 年 5 月 1 日	350,380 円	3 月 19 日～4 月 30 日
平成 26 年 6 月 4 日	410,600 円	4 月 30 日～6 月 4 日
平成 26 年 7 月 1 日	355,240 円	6 月 4 日～7 月 1 日
平成 26 年 7 月 11 日	48,660 円	7 月 1 日～7 月 11 日
平成 26 年 8 月 1 日	343,800 円	7 月 11 日～7 月 31 日
平成 26 年 10 月 8 日	763,400 円	7 月 31 日～10 月 8 日
平成 26 年 11 月 20 日	743,980 円	10 月 8 日～11 月 20 日
平成 27 年 1 月 8 日	880,970 円	11 月 20 日～1 月 8 日

平成 27 年 3 月 31 日	898,350 円	1 月 8 日～3 月 31 日
調定額合計	4,795,380 円	

・表 2 (平成 27 年度調定票)

調定日	調定額	該当期間
平成 27 年 6 月 17 日	907,650 円	4 月 1 日～6 月 17 日
平成 27 年 6 月 25 日	282,910 円	6 月 17 日～6 月 25 日
平成 27 年 9 月 8 日	769,780 円	6 月 25 日～9 月 8 日
平成 27 年 12 月 11 日	953,150 円	9 月 8 日～12 月 11 日
平成 28 年 3 月 31 日	1,485,720 円	12 月 11 日～3 月 31 日
調定額合計	4,399,210 円	

表 1、表 2 のとおり、券売機の手数料売り上げにおける平成 26 年度と平成 27 年度の調定額の合計額は、9,194,590 円であり、調定額と同額が収納されていた。(A)

(6) 券売機での締め処理で出力されたジャーナルについて (別紙 1 参照)

前記「(3) 券売機の現状 (平成 27 年度) について」で触れたジャーナルの平成 26 年度分及び平成 27 年度分の累計クリア通番、印字日時、対象期間、総売上枚数及び総売上金額は、下記のとおりである。

・表 3 (平成 26 年度ジャーナル)

累計クリア通番	印字日時	対象期間	総売上枚数	総売上金額
00003	2014 年 4 月 8 日 17 時 54 分	2014 年 3 月 29 日 15 時 06 分～ 2014 年 4 月 8 日 17 時 54 分	49 枚	56,880 円
00004	2014 年 4 月 30 日 17 時 38 分	2014 年 4 月 8 日 17 時 54 分～ 2014 年 4 月 30 日 17 時 38 分	246 枚	293,500 円
00005	2014 年 6 月 4 日 14 時 45 分	2014 年 4 月 30 日 17 時 38 分～ 2014 年 6 月 4 日 14 時 45 分	333 枚	410,600 円
00006(※)	2014 年 7 月 1 日 14 時 08 分	不明	281 枚	355,240 円
00007(※)	2014 年 7 月 11 日 8 時 29 分	不明	43 枚	48,660 円
00008(※)	2014 年 7 月 31 日 17 時 01 分	不明	281 枚	343,800 円

00009	2014年10月8日 11時23分	2014年7月31日17時01分～ 2014年10月8日11時23分	618枚	763,400円
00010	2014年11月20日 14時32分	2014年10月8日11時23分～ 2014年11月20日14時32分	608枚	743,980円
00011	2015年1月8日 14時42分	2014年11月20日14時32分～ 2015年1月8日14時42分	701枚	880,970円
00012	2015年3月31日 14時43分	2015年1月8日14時42分～ 2015年3月31日14時43分	710枚	898,350円

※調定票へのジャーナルの添付はなく詳細が不明であるが、累計クリア通番 00009 の累計クリア履歴の印字内容より記載。

・表4（平成27年度ジャーナル）

累計クリア通番	印字日時	対象期間	総売上枚数	総売上金額
00013	2015年6月17日 8時55分	2015年3月31日14時43分～ 2015年6月17日8時55分	712枚	907,650円
00014	2015年6月25日 8時34分	2015年6月17日8時55分～ 2016年6月25日8時34分	227枚	282,910円
00015	2015年9月8日 14時57分	2015年6月25日8時34分～ 2015年9月8日14時57分	597枚	769,780円
00016	2015年12月11日 10時09分	2015年9月8日14時57分～ 2015年12月11日10時09分	757枚	953,150円
00018(※)	2015年12月11日 10時09分	不明	0枚	0円
00019(※)	2015年12月11日 10時10分	不明	0枚	0円
00020(※)	2015年12月11日 10時10分	不明	0枚	0円
00021(※)	2015年12月11日 10時11分	不明	0枚	0円
00022(※)	2015年12月11日 10時12分	不明	0枚	0円
00023	2016年3月31日 13時32分	2015年12月11日10時12分～ 2016年3月31日13時32分	1,205枚	1,485,720円

※累計クリア通番 00018～00022 は、該当する調定票及びジャーナルはなく不明であるが、累計クリア通番 00023 のクリア履歴の印字内容より記載。

また、ジャーナルの券売機設置時から平成 27 年度末の売上金額と売上枚数の積算である累計額及び累計枚数は下記のとおりである。

・表 5 (券売機設置から平成 27 年度末までの売上金額と売上枚数の累計クリア履歴の累計額及び累計枚数)

累計クリア通番	印字日時	売上金額	売上金額累計	売上枚数	売上枚数累計
00001 (※1)	2014 年 3 月 29 日 13 時 36 分	0 円	0 円	0 枚	0 枚
00002 (※1)	2014 年 3 月 29 日 15 時 06 分	1,530 円	1,530 円	3 枚	3 枚
00003	2014 年 4 月 8 日 17 時 54 分	56,880 円	58,410 円	49 枚	52 枚
00004	2014 年 4 月 30 日 17 時 38 分	293,500 円	351,910 円	246 枚	298 枚
00005	2014 年 6 月 4 日 14 時 45 分	410,600 円	762,510 円	333 枚	631 枚
00006 (※2)	2014 年 7 月 1 日 14 時 08 分	355,240 円	1,117,750 円	281 枚	912 枚
00007 (※2)	2014 年 7 月 11 日 8 時 29 分	48,660 円	1,166,410 円	43 枚	955 枚
00008 (※2)	2014 年 7 月 31 日 17 時 01 分	343,800 円	1,510,210 円	281 枚	1,236 枚
00009	2014 年 10 月 8 日 11 時 23 分	763,400 円	2,273,610 円	618 枚	1,854 枚
00010	2014 年 11 月 20 日 14 時 32 分	743,980 円	3,017,590 円	608 枚	2,462 枚
00011	2015 年 1 月 8 日 14 時 42 分	880,970 円	3,898,560 円	701 枚	3,163 枚
00012	2015 年 3 月 31 日 14 時 43 分	898,350 円	4,796,910 円	710 枚	3,873 枚
00013	2015 年 6 月 17 日 8 時 55 分	907,650 円	5,704,560 円	712 枚	4,585 枚
00014	2015 年 6 月 25 日 8 時 34 分	282,910 円	5,987,470 円	227 枚	4,812 枚
00015	2015 年 9 月 8 日 14 時 57 分	769,780 円	6,757,250 円	597 枚	5,409 枚
00016	2015 年 12 月 11 日 10 時 09 分	953,150 円	7,710,400 円	757 枚	6,166 枚
00018 (※3)	2015 年 12 月 11 日 10 時 09 分	0 円	8,188,100 円	0 枚	6,539 枚
00019 (※3)	2015 年 12 月 11 日 10 時 10 分	0 円	8,188,100 円	0 枚	6,539 枚
00020 (※3)	2015 年 12 月 11 日 10 時 10 分	0 円	8,188,100 円	0 枚	6,539 枚
00021 (※3)	2015 年 12 月 11 日 10 時 11 分	0 円	8,188,100 円	0 枚	6,539 枚
00022 (※3)	2015 年 12 月 11 日 10 時 12 分	0 円	8,188,100 円	0 枚	6,539 枚
00023	2016 年 3 月 31 日 13 時 32 分	1,485,720 円	9,673,820 円	1,205 枚	7,744 枚

※1 累計クリア通番 00001, 00002 は、設置時のテストのための入金。

※2 調定票へのジャーナルの添付はなく詳細が不明であるが、累計クリア通番 00009 の累計クリア履歴の印字内容より記載。

※3 累計クリア通番 00018～00022 は、該当する調定票はなく不明であるが、累計クリア通番 00023 のクリア履歴の印字内容より記載。

なお、累計クリア通番（以後「クリア通番」という。）00017は確認できず不明である。

(7) 調定票とジャーナルの47万7,700円の誤差について（別紙1参照）

当該券売機を設置した平成26年度から平成27年度末までの調定票とジャーナルを確認すると、調定額の総合計が9,194,590円、ジャーナルの累計額は、表5のとおり9,673,820円である。

クリア通番00001、00002は、設置時のテストのための入金であり、その金額を除くと、ジャーナルの累計額は9,672,290円であり、その金額に47万7,700円の誤差が生じている。

(A)

券売機の売り上げの総額はジャーナルの累計額であり、設置当初よりの積算である。

この積算は、券売機のデータとして累積をされており、券売機の基盤が破損する等の故障以外で変わることはなく、また、この累計額を任意に変更することは出来ない。(B)

平成27年度のジャーナルのクリア通番00017のジャーナルの情報がないが、クリア履歴の情報を遡っても5件分しか印字がなく、クリア通番00023から5件遡ったクリア通番00018より前は、売上累計額及び売上累計枚数が不明である。

このクリア履歴の印字は、5件を超えては印字出来ない設定になっており、6件以上前の処理の確認はジャーナルでは出来ない。しかしながら、ジャーナルのクリア通番は、時系列に採番をされており、欠番などはなく、締め処理を行えば必ず採番される番号である。

(A、B)

このことから、確認が出来ないクリア通番00017は、締め処理が行われていると解さざるを得ない。

また、クリア通番00016の期間は2015年9月8日14時57分から2015年12月11日10時09分となっており、その次の調定を行っているのはクリア通番00023で、期間は2015年12月11日10時12分から2016年3月31日13時32分である。

他のジャーナルを確認すると、どのジャーナルも期間の始期は、前回の締め処理の日時が印字されており、終期は締め処理を行った日時が印字されている。

クリア通番00016とクリア通番00023の期間を確認すると、クリア通番00016の終期とクリア通番00023の始期に3分間あり、この間にクリア履歴の情報から判明した6件分の何かの処理を行ったことが分かるが、クリア通番00018から00022の5件は、売上累計額の金額と売上累計枚数の変化がないことから、売上額のない締め処理であったことが確認出来る。(A)

以上のことから、確認出来ないクリア通番00017で行われた締め処理の金額が47万7,700円であった可能性があると考えられる。

同様に、手数料券についても表5のとおり、売上枚数が券売機設置時より累積されており、平成28年度のジャーナルであるクリア通番00024で確認した平成27年度末の売上累計枚数は、7,744枚であった。

クリア通番00016の売上累計枚数は6,166枚で、クリア通番00018の売上累計枚数は6,539枚であり、この間に373枚の誤差がある。(A)

また、この373枚に、「(2) 券売機の利用状況について」で前述した客単価の平均値である1,247円を乗じると465,131円になり、47万7,700円と近い金額になる。

以上のことから、確認出来ないクリア通番00017で行われた締め処理の売上枚数が373枚であった可能性があると考えられる。

2 監査委員の判断

(1) 平成27年度における香南市粗大ごみ処理手数料券売機の手数料47万7,700円は不明金であるかどうか。

前記「第3 1 事実関係の確認」(以下「事実確認」という。)(7)によると、券売機を設置した平成26年度から平成27年度末までの、調定票の調定額の総合計とジャーナルの累計額に47万7,700円の誤差が生じている。

この点、この誤差について、実際に硬貨又は紙幣として確認された現金ではないので、不明金と言えるかどうか問題となる。以下のとおり検討する。

①販売メーカーよりの聴取

券売機の売り上げの総額はジャーナルの累計額であり、この累計データは券売機の基盤が破損する等の故障以外で変わることはなく、任意に変更することもできない。

(事実確認(7))

券売機については、現在に至るまで大きな故障の履歴はない(事実確認(3)①)ことから、基盤の破損は考えられない。

また、関係人調査において、販売メーカーより、誤差が生じていることに関しては、考えられる原因は非常に限られ、人為的な原因の可能性が大きい旨聴取した。従って、券売機の故障等により生じた「単なる機械上の差額」とは考えられない。

②クリア通番00017の存在

販売メーカーより、券売機のクリア通番は連番として連続するもので、番号を飛ばして次の番号にすることはできない旨聴取した。つまり、クリア通番00017は、欠番ではなく、実際に何らかの締め処理をした実在するクリア通番と考えられる。

③クリア通番00016から00022までの売上累計額の差額

クリア通番00018から00022までの5件は、売上累計額に変化がない。つまり、売上額のない締め処理であったことが確認できる。一方、クリア通番00016から00018の間の売上累

計額には47万7,700円の差額がある。このことから、クリア通番00017において、売上金額47万7,700円の締め処理がされたことが推認される。

(事実確認(7)及び別紙1、4参照)

④手数料券の売上累計枚数の誤差に関連して

クリア通番00016とクリア通番00018の間に手数料券373枚の誤差があるため、クリア通番00017において373枚の締め処理が行われたことが推認されるが、この誤差に客単価の平均値である1,247円を乗じると465,131円になり、47万7,700円に近い金額になる。(事実確認(7))つまり、47万7,700円は、実際に硬貨又は紙幣として確認された現金ではないが、券売機の売上金額として、整合性のある金額といえることができる。

以上により、調定票の調定額の総合計とジャーナルの累計額の47万7,700円の誤差は、実際に締め処理された金額であるにもかかわらず、適正な会計処理がされていない不明金と解される。

(2) 不明金について

①何故発生したか

(1) ③のとおり、クリア通番00018から00022までの5件は、売上累計額に変化がない。

つまり、売上金額がないにもかかわらず締め処理をしている。また、上記5件とも、平成27年12月11日に行われており、不自然な締め処理であり、通常では考えられない。

また、上記にクリア通番00016と00017を加えた00016から00022についても、全て平成27年12月11日に行われているが、その処理に要した時間は、10時09分から12分のわずか3分間である。3分間という短時間で、このような締め処理を行う会計上の必要性も機械管理上の必要性も全くないと考えられる。

また、累計クリアのジャーナルへの印字は5件分しか印字できない券売機の特性に鑑みると、クリア通番00018から00022の累計クリアは、誰かがクリア通番00017の累計クリアの存在を隠すために行ったとの疑義も生じる。

さらに、クリア通番00016から00018はすべて10時09分に処理が行われており、処理に要した時間は1分間ということになる。販売メーカーの意見によると、ジャーナルの締め処理を1分間に3回行うのは困難であることから、クリア通番00017以降において、人為的に日時変更を行った可能性が高い。

上記により、誰かが、ジャーナル上にクリア履歴を5件分しか印字できない券売機の機能上の特性や、日時変更については任意に行うことができる機能を利用し、後で検証が困難になるようにしつつ、不明金を生じさせたと考えることが合理的である。つまり、本件は事件性が、強く疑われる事案といえることができる。

しかしながら、資料請求によって得られた調査、関係人調査及び実地調査を続けた結果、上記の疑義について、誰かを特定することまでは出来なかった。

②券売機における公金の管理状況

事実確認によると、券売機における公金管理については、以下の問題点があったと考えられる。

(ア) 券売機の公金管理のルール未作成

事実確認(4)④によると、券売機の取扱いについての協議を行ったことはなく、そのルールもなかった。

また、課内の誰からも券売機の管理についての意見が出たことがなかった。公金の取扱いについては、厳正かつ確実に処理しなければならないことは言うまでもない。公金の収納事務は、取扱担当者から課長等の管理者が証拠の確認を行いながら、財務規則等の手続きに従って適正に処理するべきである。

また、複数の職員が関わり、正確性、確実性を担保し、不明金の発生を防止するためのルールの作成は不可欠である。

しかしながら、本件券売機の公金管理においては、ルールの作成はもとより、取扱いについての協議すら行われてなく、意見が出ることもなかったことは、課全体として公金管理の重要性に対する認識が欠如していたと言わざるを得ない。

特に、累計クリアをはじめとする締め処理に関するルールの不存在が、定期的な締め処理の未実施に繋がり、本件不明金発生の原因になったと考えられる。

また、本件券売機には、日付、時刻の任意設定の機能が搭載されているが、日時変更に関するルールも不存在であった。日時変更は、前述のとおり、疑義を生じやすい操作であり、日時変更する際には、必ず2人以上が担当する等のルールが必要であったと考えられる。

(イ) 券売機の鍵の管理体制

事実確認(4)②によると、券売機の鍵は、課長席のレターケースに1セット、担当者の机に1セット保管されていた。担当者の机にも保管していたことは、担当者以外の職員は知らなかった。

そのような状況のもと、鍵を持ち出すときのチェックも特に行っておらず、持ち出しや返却の記録もなく、ルールもなかった。

また、鍵の持ち出しは、課長が不在の際、誰でもできる状態にあり、券売機を開けることや合鍵を作製することは極論すれば、環境対策課以外の者でもできる状況にあった。

以上のことから、鍵の管理はできていなかったと解される。

(ウ) データのUSBメモリー出力、係員パスワード設定の未実施

事実確認(3)によると、券売機には、売上等のデータをUSBメモリーへ出力する機能や、係員パスワードの設定をする機能が搭載されている。この機能は、公金管理をするうえで、非常に有益な機能であるが、聴取によると、担当者及び課長その他職員すべてこの機能を知らなかったことが確認された。

データ出力機能を使用しておれば、不明金発生未然防止に繋がったであろう。

(エ) ジャーナル原本、券売機の購入決裁綴り、券売機の購入契約書、領収済通知書、取扱説明書の紛失

環境対策課においては、ジャーナルの原本が存在せず、また、券売機の購入決裁綴り、券売機の購入契約書、領収済通知書を紛失している。また、券売機に関する取扱説明書もな

く、書類の保管体制に問題があったと判断するほかはなく、そのことにより、本件不明金に関する事実解明が困難になっているものである。

(オ) 払戻し券の処理

事実確認（４）によると、払戻しを行った件数のうちで払戻し券が保存されていたのは、平成 26 年度及び 27 年度で 65 件中 21 件となっており、44 件が不明である。払戻し券の保管は、払戻しが適正に行われたことの証拠となるものであり、公金管理上重要な書類である。管理責任が問われるべき問題である。

(カ) 課内業務の偏り

平成 27 年度環境対策課職員への聴取及び就業日報等によると、担当者への業務の偏りが業務内容や業務量において見られた。

また、休日の対応についても、ほとんど担当者が一人で行っていた。そのような状況にもかかわらず、課内の割り振りについての協議もなかった。（事実確認（４）②）

そのような中で、券売機の管理が担当者任せになっており、本人も負担感を持っていた。そのことが、課として、公金を管理する意識の低下に繋がった遠因であると考えられる。

③責任の所在と損失補填請求の可否

(ア) 不明金発生者への請求

（２）の①のとおり本件は、事件性が強く疑われる事案である。つまり、今後において、捜査機関の捜査等が行われれば、詳細が明らかになる可能性があり、その場合、第一義的には、特定人への損害賠償の請求をしなければならない。

一方、監査委員として、上記のとおり、資料請求による調査、関係人調査及び実地調査を行い、事実解明に取り組んできたが、監査委員の権能には、法令上の限界があり、司法警察のもつ捜査権能を有しているわけではない。

そこで、不明金を発生させた者が明らかになっていない以上、本件措置請求に係る監査委員の判断としては、特定人への損害賠償請求を行うことの勧告はできない。

(イ) 市長の責任

法第 138 条の 2 には、地方公共団体の執行機関の義務として、「普通地方公共団体の執行機関は、当該普通地方公共団体の条例、予算その他の議会の議決に基づく事務及び法令、規則その他の規程に基づく当該普通地方公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負う。」と規定されている。

また、法第 147 条には「普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体を統轄し、これを代表する。」、法第 148 条には「普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体の事務を管理し及びこれを執行する。」、法第 149 条第 3 号、第 5 号、第 6 号及び第 9 号には「普通地方公共団体の長は、概ね左に掲げる事務を担当する。3 地方税を賦課徴収し、分担金、使用料、加入金又は手数料を徴収し、及び過料を科すること。5 会計を監督すること。6 財産を取得し、管理し、及び処分すること。9 前各号に定めるものを除く外、当該普通地方公共団体の事務を執行すること。」、及び法第 154 条には「普通地方公共団体の長は、その補助機関である職員を指揮監督する。」と規定されている。

券売機の公金管理に関する事務については、法第 138 条の 2 等に規定する普通地方公共団体の事務に該当するものと解されるが、その管理には、前記②（ア）～（カ）の問題があっ

た。すなわち、当該地方公共団体の事務を誠実に管理し、執行していたと言うことはできない。

また、法第 154 条には、長の「指揮監督」権が規定されているが、「指揮」とは、補助執行の方針、基準、手続等について命令し、これに従わせる積極的な作用をいい、「監督」とは補助機関である職員の遵守すべき義務に違反することがないかどうか、その職務の達成上不適当なことがないかどうかを監視し、必要に応じて命令等による是正措置を講ずる消極的な作用をいう。（「逐条地方自治法」学陽書房）

本件券売機の公金管理において法第 154 条の規定を適用した場合、「指揮」の観点及び「監督」の観点の両面において、市長が適切に権限を行使していたと言い難く、職務の達成上不適当なことがなかったか監視していたと解することは困難で、指揮監督権の行使を怠ったと認めざるを得ない。

そこで、市長は、指揮監督義務等の法令上の義務を果たしていなかったことにより、本件不明金 47 万 7,700 円について、損失補填方法を決定し、具体的な措置を行うべきと考える。

④告訴及び告発の可否

請求人は、本件措置請求において、(ア) 市長に告訴の勧告をすること、(イ) 監査委員がみずから告発することの 2 点について請求している。以下のとおり検討する。

(ア) 市長に告訴を勧告すること

法第 242 条第 1 項には次のとおり規定されている。

「普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員について、違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担がある（当該行為がなされることが相当の確実さをもつて予測される場合を含む。）と認めるとき、又は違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実（以下「怠る事実」という。）があると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、当該行為を防止し、若しくは是正し、若しくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しくは怠る事実によつて当該普通地方公共団体のこうむつた損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求することができる。」

ここで、市長に対し、本件について告訴を勧告することが、法第 242 条第 1 項に定める「必要な措置」の範囲に含まれるかが問題となる。この点、捜査機関に対し告訴することは、本件不明金の真相の解明をするための有力な方法である。また、本事案の発覚以来、ここ数か月間の市民感情の悪化等に鑑みたとき、捜査機関に告訴し、速やかに真相を解明することは重要であることも監査委員として理解するところである。

しかしながら、法第 242 条第 1 項に定める必要な措置は、①予防措置、②是正措置、③怠る事実解消措置、④損害補填措置という財務会計上の 4 項目の措置に限られており、刑事告訴は、住民監査請求の範囲を超えていると解される。すなわち、法令上、告訴を市長に勧告することは、住民監査請求で求め得る措置には該当しない。

(イ) 監査委員に告発を求めること

法第 242 条第 4 項には下記のとおり規定されている。

「第1項の規定による請求があつた場合においては、監査委員は、監査を行い、請求に理由がないと認めるときは、理由を付してその旨を書面により請求人に通知するとともに、これを公表し、請求に理由があると認めるときは、当該普通地方公共団体の議会、長その他の執行機関又は職員に対し期間を示して必要な措置を講ずべきことを勧告するとともに、当該勧告の内容を請求人に通知し、かつ、これを公表しなければならない。」

上記のとおり、法第242条が監査委員に要求している内容は、監査委員が、当該普通地方公共団体の議会、長その他の執行機関又は職員に対し期間を示して必要な措置を講ずるよう勧告することである。刑事訴訟法第239条第2項には公務員の告発義務が定められているが、監査委員に告発することを求めることは、上記のとおり、住民監査請求で求め得る措置には該当しない。

第4 勧告

法第242条第4項の規定に基づき、市長に対し、次の措置を講ずるよう勧告する。

記

1 措置すべき事項

不明金47万7,700円について、市長は自らの裁量で、損失補填方法を決定し、不明金額を補填するための措置をとること。

2 措置期限

平成30年12月31日