

不祥事再発防止報告書

平成29年4月

熱海市職員不祥事再発防止委員会

目 次

第1章 報告書総括	1
第2章 社会福祉課生活保護事務の検証	
1 事件の概要	1
2 事件発生当時の社会福祉課生活保護事務の現状	2
3 社会福祉課生活保護事務不正事案の要因分析	3
4 本事案発生を受けての現金取り扱い事務等の再構築	4
第3章 過去の再発防止策の検証と公金等取り扱いの状況	
1 過去の再発防止策の確認と再検証	7
2 職員アンケートの実施及び検証	10
3 業務フローの検証、ヒアリング調査、 アンケート調査から抽出された課題（要因分析）	14
第4章 再発防止アクションプラン	15
資 料	

第1章 報告書総括

平成28年10月28日、不適切な事務処理により、横領等の行為を行っていた本市職員を懲戒免職処分とする不祥事案を公表した。この職員が引き起こした横領等の事件は、法を犯してはならない立場にある公務員としてあるまじき行為である。

熱海市役所として、このような不祥事を起こし、市民及び関係者の皆様の信頼を裏切ってしまったことを重く受け止め、こうした事案が二度と起こらないよう、再発防止策を講じ、市民の皆様の信頼回復に努めるため、11月2日に副市長を委員長とする職員不祥事再発防止委員会を設置した。

同委員会において事件の全体像の把握、業務フローの検証等を行ったところ、業務フロー等が活用されず職員の判断による処理がされているなどの課題を把握した。それらの課題の早期解決と他の公金等取り扱い業務において同様な事件が発生しないよう、特に、社会福祉課生活保護事務の検証、過去の再発防止策の検証と公金等の取り扱い状況を重点的に検証し、公金横領等の再発防止に向けた対応策を検討したものである。この検討に際しては、アドバイザーとして、弁護士及び公認会計士を迎え、熱海市役所内の検討にとどまらず、第三者からの意見を踏まえたものとした。

今後は、職員一人ひとりがこの事件を深く胸に刻み、法令を遵守し、職務を遂行していくことを徹底するとともに、策定した再発防止アクションプランに市役所一丸となって取り組み、市民の皆様の信頼回復に向けた努力を積み重ねていく。

第2章 社会福祉課生活保護事務の検証

1 事件の概要

当該職員は、平成23年7月から社会福祉課生活保護室にケースワーカーとして勤務し、平成26年4月に被保護者Aさんの生活保護担当となった。平成27年3月末でAさんの生活保護は廃止されていたことから、当該職員は、その現金を直ちに市に戻入する処理をしなければならなかったにも関わらず、あたかもAさんに生活保護費を支給したかのように装い、他者の戻入金に充てる目的で、横領した。また、市が管理しているケース記録票に不正に加筆し、虚偽の公文書を作成したほか、生活保護システムを不正に操作し、戻入データを削除した。

事件発覚の経緯については、当該職員が平成28年4月に人事異動になった

ことに伴い、別の被保護者の金銭管理に関する業務の引き継ぎを行った際の後任者の疑義に基づく課内調査の中で非違行為が判明した。

この事件については、平成28年10月28日に事案の調査結果について公表し、当該職員を懲戒免職処分とするとともに、市長・副市長をはじめとする関係職員の処分を行ったものである。

2 事件発生当時の社会福祉課生活保護事務の現状

今回のような事件を二度と発生させないために、日常的に行われている生活保護事務の処理に関して、ケースワーカーと査察指導員等へヒアリングを行い、事件の発生要因と実際の事務手続等の流れ、管理体制について検証を行い次の事象が判明した。

(1) 原則を無視した取り扱い

① ケースワーカーによる現金の取り扱い

ケースワーカーは、現金を取り扱わないことを原則としているにも関わらず、全てのケースワーカーが単独で現金を扱える環境にあった。

② 不適切な本人確認

入院等で受給者の来所が困難な場合、職員が手続きを代行しており、その手続きのために受給者の印鑑を預かっていた。

③ 戻入金の未処理

被保護者より市に返納された生活保護費等を市に戻入しなければいけないが、戻入処理を行わず課内設置の金庫等に保管していたケースがあった。

(2) ケースワーカー任せの対応

① ケースワーカーによる金庫の管理

課内金庫の解錠方法を全てのケースワーカーが承知していた。

② 困難ケースの金銭管理の実施

金銭管理が困難なケースについて、ケースワーカーが金銭管理を行っていた。

③ ケース記録への記載不足

ケースワーカーのケース記録への記入漏れ等により組織としての情報共

有がなされていなかった。

④ 非組織的なケース管理

受給者の死亡、失踪等、状況の変化に応じたケースワーカーの対応に対し、査察指導員の関与が希薄化していた。

(3) 管理監督者の関与不足

① 管理監督者による指揮監督の不徹底

管理監督者が処理の遅れ等を把握し、その改善を促す措置が十分でなかった。

② 管理監督者によるチェック機能不全

厳しく管理をしなければならない現金について、保管状況や残高、及び入出金の状況を把握していなかった。

3 社会福祉課生活保護事務不正事案の要因分析

社会福祉課生活保護事務の現状から、導き出された不正事案の要因は、次のとおりである。

(1) 事務処理規程・マニュアル等の未整備・不徹底

「生活保護法に基づく要保護世帯の扶助費業務フロー」が策定されているものの、部分的な内容にとどまり、事務処理の基本となる包括的な規程やマニュアル等が整備されておらず、個々の職員の判断や裁量が優先されたことにより、基本から逸脱した処理を許す結果となった。

「生活保護法に基づく要保護世帯の扶助費業務フロー」の内容が徹底されず形骸化していたことにより、不正な処理を誘因した。

(2) ケースワーカーによる現金の取り扱いの容認

ケースワーカーは現金を取り扱わないことを原則としているにもかかわらず、ケースワーカーによる現金の取り扱いを容認し、さらに単独での取り扱いを可能としていたことにより、不正を可能とする環境を作り出してしまった。

(3) 内部牽制の不足

ケースワーカー任せの対応が常態化する中で、個々のケースへの対応について、上司や他の職員が内容を点検するなど業務内容を牽制する機能が不足し、不正処理を見逃す結果となった。

ケースワーカーがケースを担当する期間が3年以上となる場合もあり、今回の不正行為者においても在籍期間が3年を超えるなど、業務の固定化により他者の目が届きにくい状態が続き、引き継ぎ時の点検等が行われなかった結果、不正な事態の長期化を招いた。

(4) 職責に応じた役割の不徹底

管理職である所長（部長）、課長及び監督職員である査察指導員が、その職責に応じた役割を十分に果たさず、ケースワーカーに対する適切な指揮監督が行われなかったことにより、不正な処理を行うことが可能となった。

(5) 生活保護システムにおける厳格性を欠く権限管理

生活保護システムに発生した戻入データの変更について、権限管理に厳格性を欠いていたことにより、特別な権限を有することなく通常の操作を通じた不正な削除を可能とする環境にあったことが、不正な処理の発覚の遅れを招いた。

4 本事案発生を受けての現金取り扱い事務等の再構築

不正事案の要因分析を受けて、迅速に次の事項に取り組んだ。

(1) 事務処理規程の整備

不正発生の要因の一つが、本来現金を取り扱わないはずの担当ケースワーカーが過度に現金を取り扱っていたことに起因しているとともに、その取り扱いについて事務処理規程等が整備されていない状況が確認された。そのため、事務処理規程等を整備していくことにより、事務処理の適正化、透明性の確保を図る。

- ① 生活保護に係る事務決裁要領
- ② 公金等取扱マニュアル
- ③ 遺留金品取扱マニュアル
- ④ 被保護者に係る金銭管理支援マニュアル（内規として整備済）
- ⑤ 査察指導マニュアル
- ⑥ 債権管理マニュアル

(2) 生活保護システムの運用管理に係る整備

不正の発生要因の一つが、生活保護システムの内容及び決裁等が担当ケースワーカーの判断のみで容易に変更・決裁・削除等が行われる状態であったため、早急に運用管理を次のとおり適正に整備する。

- ① 生活保護システムにおける運用管理権限の中で特に支給に直結する決裁権限を査察指導員及びそれを補佐する職員（主幹等）に限定する。（整備済）
- ② 生活保護システムにおける経理事務業務の返還金管理において、変更・削除等を行うことの出来る権限を査察指導員及び経理担当者に限定する。
- ③ 窓口支給に係るデータ作成を、担当ケースワーカー毎に生活保護システム外で作成し、それを査察指導員及び経理担当者が管理・確認する。そのデータを経理担当者が生活保護システムのデータと照合した上で、公会計システムにて支出伝票を起票する。（整備済）

(3) 生活保護室金庫の管理方法の整備

生活保護室にて使用している金庫については、管理者を明確にし、解錠できる者を査察指導員及びそれを補佐する職員（主幹等）に限定する。暗証番号についても査察指導員及びそれを補佐する職員（主幹等）のみが把握、管理する。また、この暗証番号については定期的に変更するものとする。（整備済）

(4) 生活保護費の窓口(現金)支給方法等の整備

不正の発生要因の一つであった、担当ケースワーカー単独による窓口支給の方法について、早急に適正な整備を行うものとする。また、事件発覚前から取り組んでいた口座支給の活用等について、より一層利用促進を図る。

- ① 従来は査察指導員等により現金が封入された封筒が、そのまま担当ケースワーカーの元に渡され、それを担当ケースワーカー単独で被保護者に渡していた。これを担当ケースワーカーには渡さず、査察指導員が一括して管理するものとし、被保護者が来所した際には査察指導員又は担当ケースワーカー以外の職員にて本人確認を行い、必ず複数で支給することとする。（整備済）
- ② 事件発覚以前から取り組んでいた、口座支給及び代理納付の活用について、より一層利用促進を図り、窓口支給を減少させる。（整備済）

※事件発覚前	平成28年	6月	定時支給	窓口件数：174件
				支給総額：9,601,559円
発覚後支給日	平成29年	2月	定時支給	窓口件数：92件
				支給総額：4,969,448円

(5) 組織的運営の確保

【管理職】

- ① 生活保護事務の運営が、法令や内規に基づいて適正に行われているか、常に原点に立ち返り点検・確認を行う。
- ② 個別の事務処理について、不適正な状況が確認された場合に、速やかに改善を図る。
- ③ 査察指導員による担当ケースワーカーへの指導状況の把握に努め、支障が生じるおそれがある場合も含め、適正な指導のための助言や指導を行う。
- ④ 人事管理において、長期にわたる同一ケースの担当に限度を設けるとともに、担当ケースワーカーの在籍期間の長期化を抑制するなどの配慮を検討する。

【査察指導員】

- ① 生活指導等のケースワーク活動の把握、担当ケースワーカー等の事務処理の審査や業務の進行管理の徹底を図る。
- ② 担当ケースワーカー等による事務処理の遅延状況を把握した上で、組織的に適正な事務処理が図られるよう職員同士の協力の確保に努める。
- ③ 被保護者からの生活保護費及び返還金等に関する問合せに対し、客観的に対応できる体制を確保するとともに、自らも個々のケースの状態に変化があった際には、生活保護費について過不足なく支給されているか、返還等が遅滞なく行われているかについて早期の把握に努める。

【担当ケースワーカー】

- ① 担当ケースワーカーは、査察指導員の指導の下、ケースワーク業務に専念することとし、日々の活動内容の報告をケース記録への記入を通じて行い、組織内での情報共有の徹底を図る。
- ② 事務の遅延や想定外の対応が予見される場合には、他の担当ケースワーカーへの相談や査察指導員からの指示を仰ぎ、単独の判断による処理を避ける。

【事務員等】

- ① 事務員等は、経理事務や出納業務を漫然と行うことなく、事務処理の適正性について、担当ケースワーカーに対する牽制機能を発揮する。

(6) 規範意識の徹底

- ① 研修や所属内での指導により、業務を遂行する上での規範意識を高め、職責に応じた適正な事務処理の確保を図る。
- ② 今後策定される事務処理規程等を遵守した事務処理の徹底を図る。

(7) 内部牽制の確保

- ① 現金の取り扱いをはじめとする各種事務処理について、職員に任せきりにせず、上司はもとより同僚同士が相互にチェックし支援できる体制を確保する。
- ② 前例のない状況や不測の事態が発生した際に、職員が単独で判断することなく、組織的に対応策を検討できるよう相談しやすい職場環境の確保を図る。

第3章 過去の再発防止策の検証と公金等取り扱いの状況

1 過去の再発防止策の確認と再検証

平成21年4月に各文化施設の入館料や販売品売上金の横領という不祥事が発生した際に、不祥事再発防止策検討委員会を立ち上げ、公金等の現金を取り扱う業務の洗い出しを行った後、現況を調査し、業務ごとに担当課長のヒアリングを行い、①取り扱い手順（業務フロー等）の整備、②外郭団体等の現金管理、③業務フロー等の管理運用、④（仮）不祥事防止対策委員会の設置、⑤職場環境の整備を柱とした再発防止策を策定した。

その中で、不祥事を再発させないためには業務の仕組みやルールを明確化することだけではなく、一人ひとりの意識と気質も重要な要素となるため、定期的に調査を行い、問題意識の希薄化を防ぐことが示されていた。しかし、実際には再発防止策が定着せず有名無実となっていたことから、今般、過去の再発防止策を踏まえ、基本調査、業務フロー等の調査、点検及びアンケートを行った。

(1) 基本調査

【平成28年11月21日から11月28日まで】

調査内容 平成23年度から平成28年度の間で

- ① 職員が公金（現金）を取り扱っている業務
- ② 料金徴収業務等を委託（指定管理者）している業務
- ③ 外郭団体等の事務局として、通帳管理や現金の取り扱いをしている業務

①から③までの業務の該当年度とその業務名について

調査結果（取り扱い件数について）

① 職員が公金（現金）を取り扱っている業務

該当年度	件数
平成23年度	140
平成24年度	141
平成25年度	139
平成26年度	143
平成27年度	143
平成28年度	147

② 料金徴収業務等を委託（指定管理者）している業務

該当年度	件数
平成23年度	5
平成24年度	5
平成25年度	4
平成26年度	6
平成27年度	7
平成28年度	7

③ 外郭団体等の事務局として、通帳管理や現金の取り扱いをしている業務

該当年度	件数
平成23年度	33
平成24年度	28
平成25年度	32
平成26年度	27
平成27年度	31
平成28年度	28

(2) 実績調査及び業務フローの見直し

【平成28年11月30日から12月15日まで】

- 調査内容
- ①平成23年度から平成27年度に職員が現金を取り扱った業務について収入、証拠書類と入金金額を調査
 - ②現金取り扱い業務に沿ったフローの見直し及び作成

(3) ヒアリング調査【平成28年12月21日から12月27日まで】

調査内容 ①基本調査、実績調査及び業務フローを基に、職員不祥事再発防止委員会の委員が3グループに分かれ、各課の課長に対し、ヒアリングを実施した。

Aグループ 調査官 副市長・市民生活部長・公営企業部長

Bグループ 調査官 教育長・消防長・健康福祉部長

Cグループ 調査官 経営企画部長・観光建設部長・会計管理者

ヒアリング日程

Aグループ

総務課	12月21日	14:00～
長寿介護課	12月21日	14:30～
社会福祉課	12月21日	15:00～
消防総務課	12月21日	15:30～
生涯学習課	12月26日	14:00～
秘書広報課	12月26日	14:30～
企画財政課	12月26日	15:00～
図書館	12月27日	11:00～

Bグループ

会計課	12月22日	10:30～
議会事務局	12月22日	11:00～
観光経済課	12月22日	11:30～
都市整備課	12月26日	13:30～
まちづくり課	12月26日	14:00～
危機管理課	12月26日	14:30～

Cグループ

学校教育課	12月21日	11:00～
水道温泉課	12月21日	13:30～
協働環境課	12月21日	14:00～
健康づくり課	12月26日	14:00～
市民生活課	12月26日	14:30～
税務課	12月26日	15:00～

ヒアリング調査のまとめ

各課の課長を対象としたヒアリング調査では、現金の取り扱い業務に関して次のような意見が多く聞かれた。

- ・同一の公金取り扱い事務であるのに各課異なる取り扱いを行っている。
- ・過去の業務フローが課内で共有されていない。
- ・業務フローと実際の事務にずれがある。
- ・外郭団体等の資金管理の中で、預金通帳と印鑑を別人が管理することが徹底されていない。

(4) 業務フローの修正

【平成29年1月18日から平成29年1月27日まで】

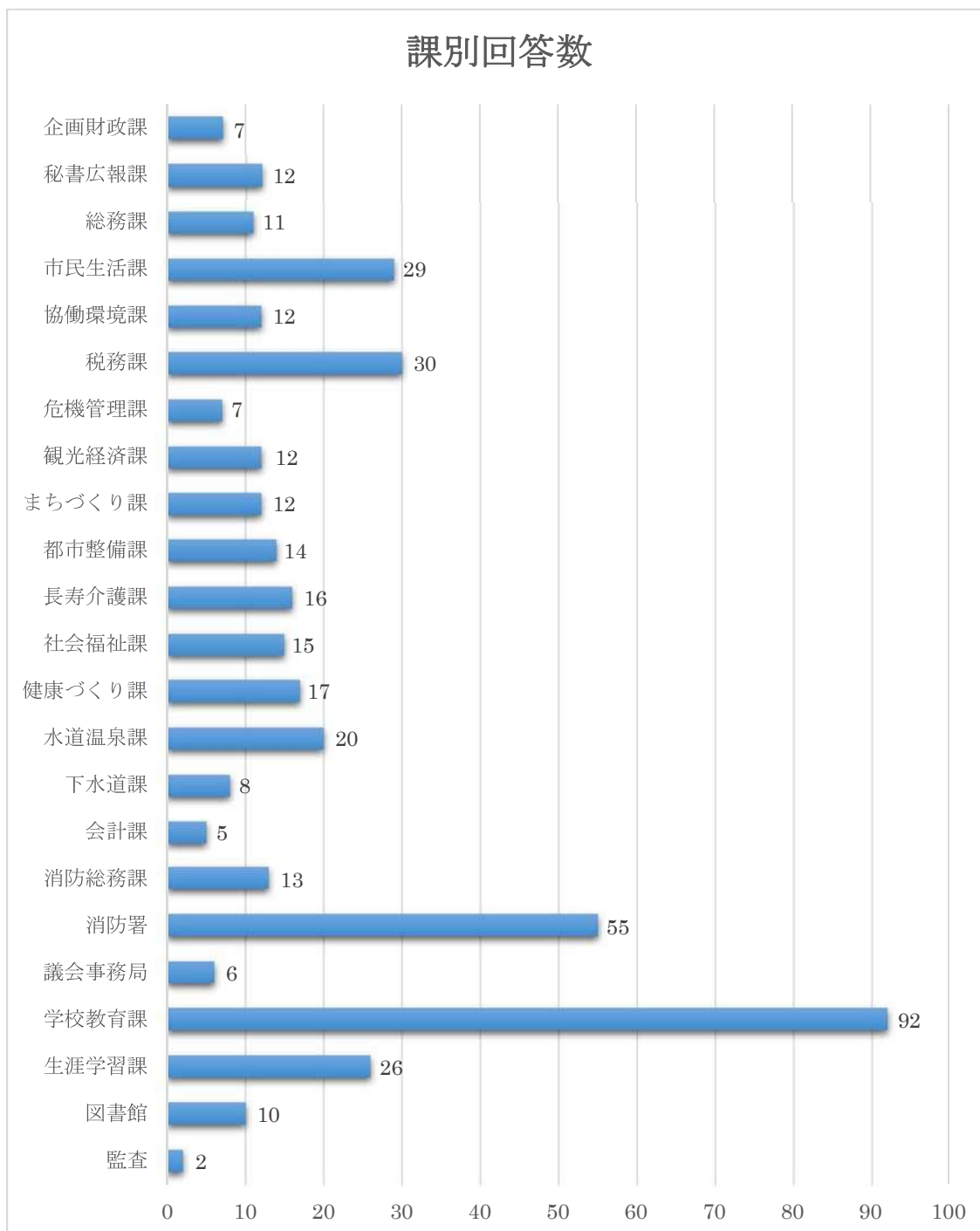
ヒアリング調査での指摘事項について、業務フローを修正するよう依頼した。

2 職員アンケートの実施及び検証

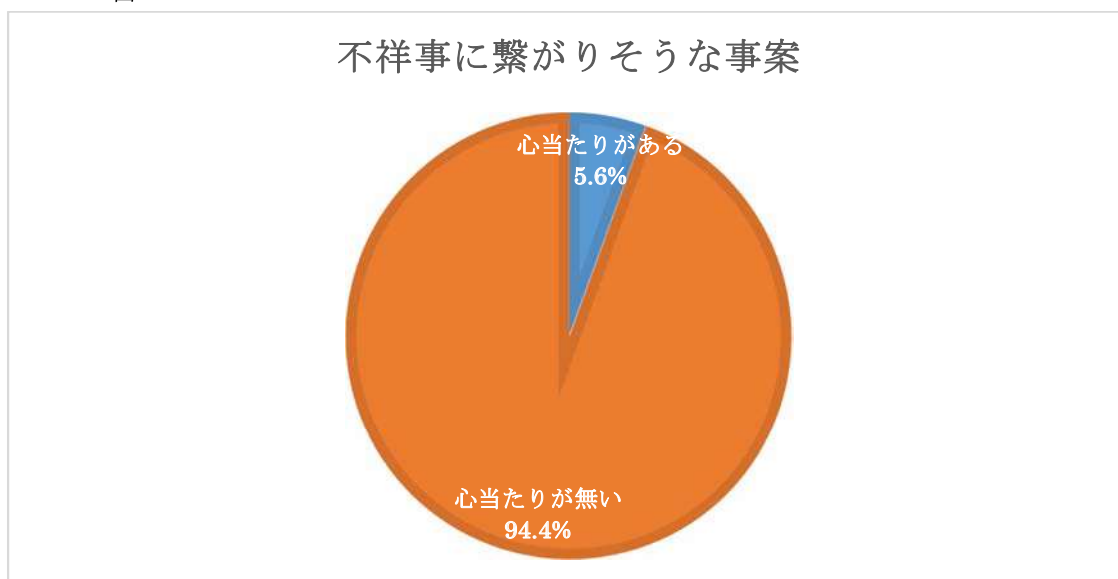
各課の責任者である課長に対して業務フロー等のヒアリングを行ったが、職員からより多くの意見等を収集するため、コンプライアンス実態調査アンケートを実施した。

- ① 実施期間 平成29年2月7日から2月10日まで
- ② 対象職員 全職員652人（臨時・パート職員を含む。）
- ③ 回答人数 431人（66.1%）
- ④ 調査結果

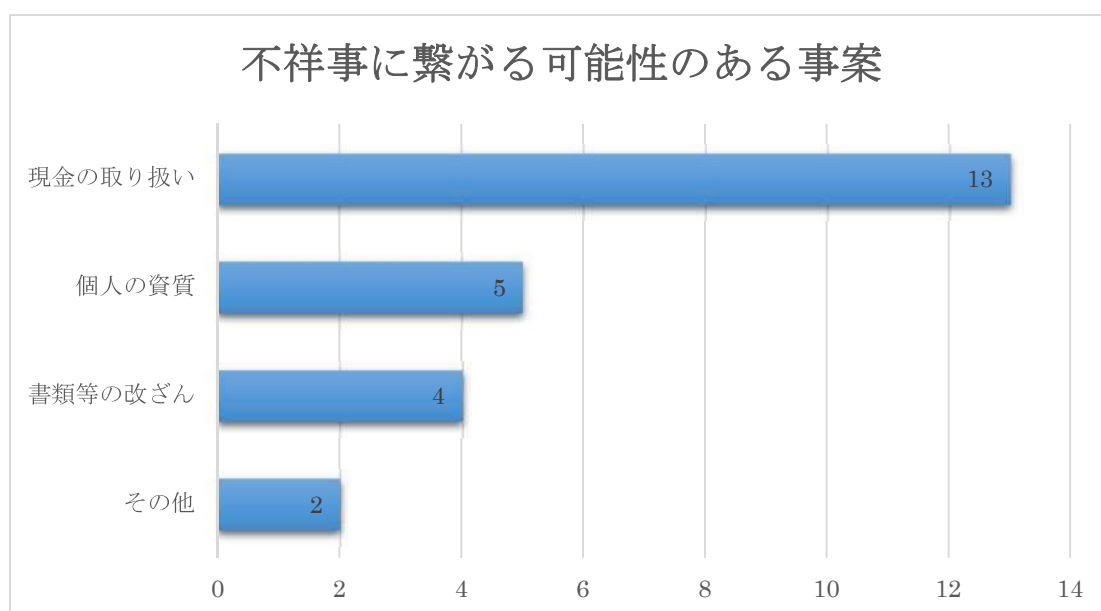
Q 1 職員の属性（所属及び氏名） *氏名に関しては自由記載とした。



Q2 公金等の取り扱いについて、不祥事に繋がりそうな事案に心当たりがあるか否か？



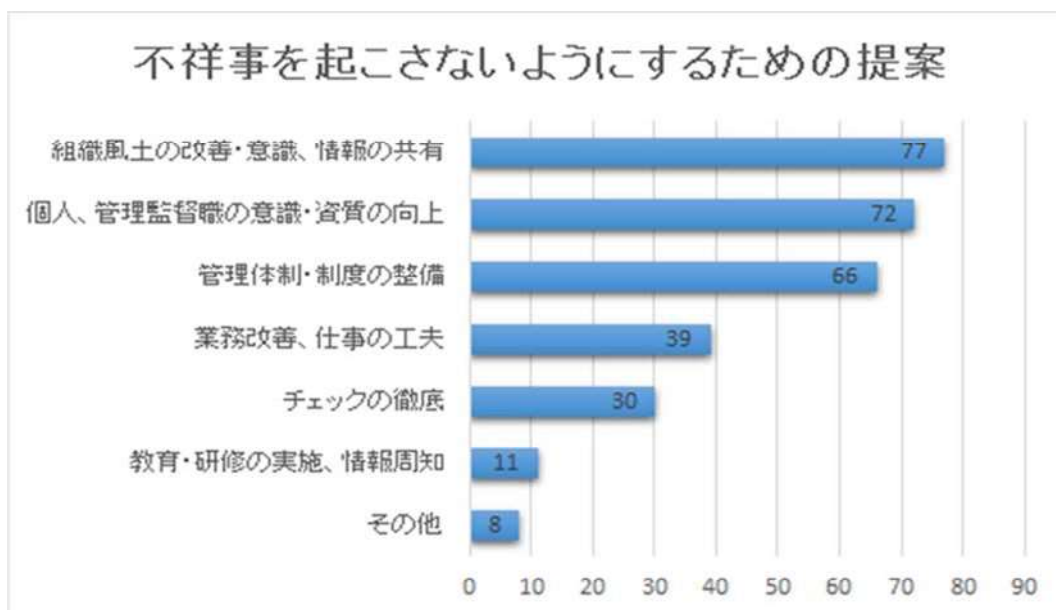
心当たりがある 5.6% (24件)
心当たりが無い 94.4% (407件)



・「心当たりがある」と回答した者のうち、不祥事に繋がる可能性があるものとして挙げられたものは、外郭団体等の資金管理、税、料金等の徴収、生活保護費の現金支給など、職員が単独で現金・帳票等を取り扱わなければならない業務が存在することであった。

Q3 不祥事を起こさないようにするための提案

寄せられた提案及び意見 231件



(複数回答)

・職員の資質向上、風通しの良い職場風土の醸成、業務チェックの仕組みの再構築、現金等の管理方法の厳格化などを中心に多くの提案や意見が寄せられた。

アンケート調査のまとめ

不祥事に繋がる可能性のある事案として、「現金の取り扱い」が最も多く挙げられた。不祥事を起こさないための提案には、職員個人の意識・資質の向上が挙げられたほかには、組織風土の改善、情報共有、管理体制・制度の整備など、組織で取り組むべき提案や意見が多く寄せられた。これらの意見等は、各課の課長を対象としたヒアリング結果とほぼ同様であった。

3 業務フローの検証、ヒアリング調査、アンケート調査から抽出された課題 (要因分析)

(1) 現金取り扱い業務フローの一部未作成及び未修正

今回の不正事案の発生誘因の一つとした現金取り扱い業務フローについて他の部署においても一部未作成や未修正であるものが見受けられた。担当部署における業務フローの運用管理状況を全庁的に年1回確認する必要がある。

(2) 外郭団体等の資金管理方法の不徹底

外郭団体等の「通帳・印鑑管理方法の業務フロー」には注意事項として、入出金手続きが担当者だけで可能とならないよう、通帳と印鑑は別々に管理保管するルールとしているが一部単独での管理が見受けられた。

使い込みや不正出金防止の観点から別管理を徹底する必要がある。

(3) 金庫の取り扱いに関するルールの未整備

今回の不正事案では、管理監督者が金庫内の残高や入出金の状況を把握していなかった。ヒアリング調査において、他の部署においても金庫内の金額等の把握が不十分であり、金庫の保管場所などのルールが整備されていない部署が見受けられた。金庫内の現金等の紛失などを誘発する可能性を抑制するためのルールづくりが必要である。

(4) 複数人での現金取り扱いの不徹底

販売・集金等業務における現金運搬や金銭授受のほか、現金書留等の開封などを複数人で行うことを業務フロー等で注意事項としている。また、アンケート結果でも単独で行うことによる不正のリスクが指摘されている。しかし、実際には人員体制等の理由により、やむを得ず単独で行っている実情がある。原則、現金は複数人で取り扱うことを徹底する必要がある。

(5) 不正に対する抑止力の欠如

今回の不正事案の発生要因としては、内部管理の不徹底や同一部署で業務が固定化することによる内部牽制機能の不足が挙げられる。また、アンケート調査では個人の資質の向上や職員間のコミュニケーションの促進が不正を抑止する環境となるとの意見があったことから、職場内で不正を抑止するための仕組みづくりが必要である。

第4章 再発防止アクションプラン

今回の不祥事及び過去の再発防止策の不徹底は、二度と繰り返してはならないという決意の下、今回の不祥事の検証及び過去の再発防止策の再検証を踏まえ、新たに再発防止策（再発防止アクションプラン）を策定した。

特に、「いつまでに」「誰が」「何を行うか」を明確にするとともに、行政事務改善委員会によるモニタリングなど継続的なチェック機能を構築し、不祥事を起こさない仕組みづくりに重点的に取り組んでいくものである。この再発防止アクションプランを市役所一丸となって着実に実行していくものとする。

(1) 公金等の取り扱いに関する庁内ルールの策定（すぐに取り組むこと）

① 業務フローのモニタリング

業務フローの管理運用が形骸化していたことから、企画財政課が業務フローの保管、引き継ぎ、見直しサイクルが徹底されるよう、定期的（年1回）にチェックする。基準となる業務フローの見直しを行う場合は、事務組織及び事務手続き等に関する調査審議を所掌する行政事務改善委員会で検証する。

② 外郭団体等の資金管理の適正化

外郭団体の事務局として外郭団体等の資金管理を行っている例も見受けられるが、特別な事情によりやむを得ず外郭団体等の預金通帳等の管理を行わなければならない場合は、印鑑は課長、通帳は室長が管理するなど、預金通帳と通帳印の管理を別人が行うことを徹底し、その実施状況について監査委員がより厳格に定期的（年1回）に対象課を選定してチェックし、結果を市長に報告する。

③ 各課所有及び会計課の金庫の管理に係るルール整備

各課所有金庫及び会計課の金庫室の管理方法等が統一されていないことから、平成29年9月を目途に金庫の管理方法についての取扱方針を行政事務改善委員会及び会計課が策定し、庁内に徹底するとともに、会計課が定期的（年1回）にチェックし、結果を行政事務改善委員会に報告する。

④ 厳格な現金の取り扱い

現金の取り扱いが発生する業務については、職員が現金を取り扱わない方法を工夫し、それによることができない場合は、複数人で取り扱うことを原則とし、その実施状況については、監査委員がより厳格に定期

的（年1回）に対象課を選定してチェックし、結果を市長に報告する。

(2) 不正を起こさない人づくり・組織づくり（すぐに取り組むこと）

① 組織風土改革の実施

職員間のコミュニケーションの活性化や、職場の問題意識の共有（業務プロセスの共有・改善）などにより、不正を起こさない風通しの良い組織風土の醸成をする。

② 熱海市職員倫理規程の見直しと熱海市職員コンプライアンス基本方針の策定

秘書広報課が必要に応じて熱海市職員倫理規程の見直しをするほか、職員のコンプライアンス意識を向上させるため、平成29年9月を目途に「熱海市職員コンプライアンス基本方針」を策定する。

なお、不祥事の処分量定を決定する懲戒処分の方針については、社会情勢の変化などにより改定するものとする。

③ 人事評価の仕組みの活用

所属長は常に部下職員の動静に関心を持ち、課員とコミュニケーションの強化を図る。また室長及び主幹も部下職員の動静に関心を持ち、部下職員の相談役として、人事評価の期初、期末面談を活用して、不祥事の端緒を発見することに努める。

④ 定期的なジョブローテーションの確立

公金等を取り扱う部署については、業務の担当替え等を行い、同一人物が長期間、同一業務に関わらないように努める。

⑤ 定期的なアンケート実施による不正の内部牽制

不祥事に繋がりそうな可能性のある事案など、職員一人ひとりのコンプライアンス意識を確認すると共に、不正事案に繋がるような事案を早期に発見するため、全職員に対しアンケートを実施する。

⑥ コンプライアンス研修等の実施

熱海市職員倫理規程の見直しに基づく職員倫理研修を実施すると共に、職階に応じたコンプライアンス研修を定期的実施する。

(3) 継続的なモニタリングの実施（すぐに取り組むこと）

職員不祥事再発防止委員会のチェック機能を常設の行政事務改善委員会に引き継ぎ、不祥事につながる小さな芽を未然に発見するように努める。具体的には、業務フローのモニタリングや、金庫の管理方法、コンプライアンスに関する研修の実施状況、定期的な職員アンケートの実施などのチェックを継続的に行うものとする。