

対馬市職員の公金横領問題にかかる  
再発防止について

令和4年8月  
長崎県対馬市

## 目次

1. はじめに	1
2. 事実経過等	2
1) 横領の発覚	2
2) 協議会が受託した事業の概要	2
3) 事業の支出の流れ	4
3. 事件の動機及び発生要因	5
1) 横領の動機	5
2) 市内部統制の不備	5
4. 事件の顛末による職員等の責任	6
1) 当事者に対する処分	6
2) 当事者が所属する部長及び課長に対する処分	6
3) 市長及び副市長に対する処分	6
5. 当事者の動向	7
6. 損害賠償	7
7. 民事訴訟	7
8. 再発防止策	8
1) 対策1 会計事務のルール化	8
2) 対策2 DX推進による通帳の紙管理からデータ管理への移行	11
3) 対策3 組織の内部統制の構築	11
4) 対策4 所属長がルール運用を徹底する組織体制の整備	11
5) 対策5 職員の意識改革	11
6) 対策6 業務管理の強化	12
7) 対策7 労務管理の強化	12

## 1. はじめに

令和4年3月、対馬市観光交流商工部観光商工課の職員が、事務局を担っている対馬観光活性化協議会（任意団体）の通帳から、延べ131回にわたり不正に出金し、公金59,661,481円を横領する事件が発生しました。

この行為は、市民からの信頼を大きく裏切るものであり、極めて残念であります。

対馬市職員は、市民全体の奉仕者として、公務を民主的かつ能率的に処理すべき責務を深く自覚し、法令、条例、規則等及び上司の命令に従い、誠実かつ公正に職務を遂行しなければなりません。

このような観点から、本事案にかかる原因の調査を行い、あらゆる手段を尽くして再発防止に努めるとともに市民、国及び県から信頼を回復していかなければなりません。

そのためには、対馬市組織内部による原因調査及び再発防止策のほか、「対馬市職員の公金横領にかかる第三者による原因調査及び再発防止策検討委員会」による第三者の視点を加えた、原因調査及び更なる再発防止対策の提言を踏まえ、二度とこのような不正、不祥事を起こさないよう事務等の適正化及び事故防止に向けて、職員の意識改革、組織・事務処理体制等の整備を図ります。

令和4年8月

長崎県対馬市長 比田勝 尚喜

## 2. 事実経過等

### 1) 横領の発覚

対馬市観光交流商工部観光商工課の職員が事務局を担っている対馬観光活性化協議会（以下「協議会」という。）の通帳から、当該協議会の事務及び会計処理を行っている市職員（1名）が、令和3年9月15日から令和4年3月1日までの間、延べ131回にわたり不正に出金し、公金59,661,481円を横領した。

本事件は、対馬市職員が事務局を担っている任意団体の会計事務において、令和4年3月2日に当事者が上司に報告し、発覚した。

#### ※ 協議会とは

令和2年1月に対馬市、長崎県対馬振興局、対馬市商工会、一般社団法人対馬観光物産協会及び一般財団法人対馬市国際交流協会の観光関連機関で組織し、主に観光客誘客のための各種助成事業等を行う任意団体である。

事務局は対馬市観光交流商工部観光商工課の職員が行い、今回、横領に至った「行っ得！つしまクーポン券事業」、「観光産業緊急支援事業に伴う対馬市内宿泊者向けクーポン券発行業務対馬藩札事業（県事業）」及び「対馬藩札事業（市事業）」の交付、換金業務等を受託していた。

【委員構成は、以下のとおり。 計5名】

会 長（対馬観光物産協会 会長）

副会長（対馬市商工会 会長）

委 員（対馬市長）

監 事（対馬市国際交流協会 副理事長）

監 事（長崎県対馬振興局 管理部長）

### 2) 協議会が受託した事業の概要

#### ① 「行っ得！つしまクーポン券事業」

- ・ 目的 航路・空路で本市を訪れる観光客に対し、「行っ得！つしまクーポン券」を交付することで対馬市への来島意欲向上を図る。

- ・ 交付対象者 航路・空路で、長崎しま旅 募集型企画旅行商品（フリープラン）又は長崎しま旅「わくわく乗船券」のいずれかを利用して、令和3年4月1日から令和4年2月28日までの間に、対馬市内に1泊以上宿泊する者（対馬市内に居住し、住民登録をしている者は除く。）
- ・ 交付期間 令和3年4月1日から令和4年2月28日まで
- ・ 事業費 交付額 63,423,122円  
精算額 15,128,270円  
返納額 48,294,852円
- ・ 委託者 一般社団法人長崎県観光連盟

## ② 「観光産業緊急支援事業に伴う対馬市内宿泊者向けクーポン券発行業務対馬藩札事業（県事業）」

- ・ 目的 新型コロナウイルス感染症の影響により減少した観光客を回復させるため、電子クーポン「対馬藩札」の発行により、旅行商品の販売促進及び地域の消費喚起を図る。
- ・ 交付対象者 令和3年4月1日以降に対馬市内に所在する加盟宿泊施設にて1泊以上宿泊する者。ただし、ご自身のスマートフォンに専用アプリをダウンロードできる者に限る。
- ・ 交付期間 令和3年4月1日から予算上限に達し次第終了
- ・ 事業費 交付額 52,583,465円  
精算額 52,583,465円  
返納額 0円
- ・ 委託者 一般社団法人長崎県観光連盟

## ③ 「対馬藩札事業（市事業）」

- ・ 目的 電子クーポン「(新)対馬藩札」の発行により、新型コロナウイルス感染症の影響により打撃を受けている観光関連事業者へ支援を図る。
- ・ 交付対象者 令和3年11月1日以降に対馬市内に所在する加盟宿泊施設にて1泊以上宿泊する者。ただし、ご自身のスマートフォンに専用アプリをダウンロードできる者に限る。

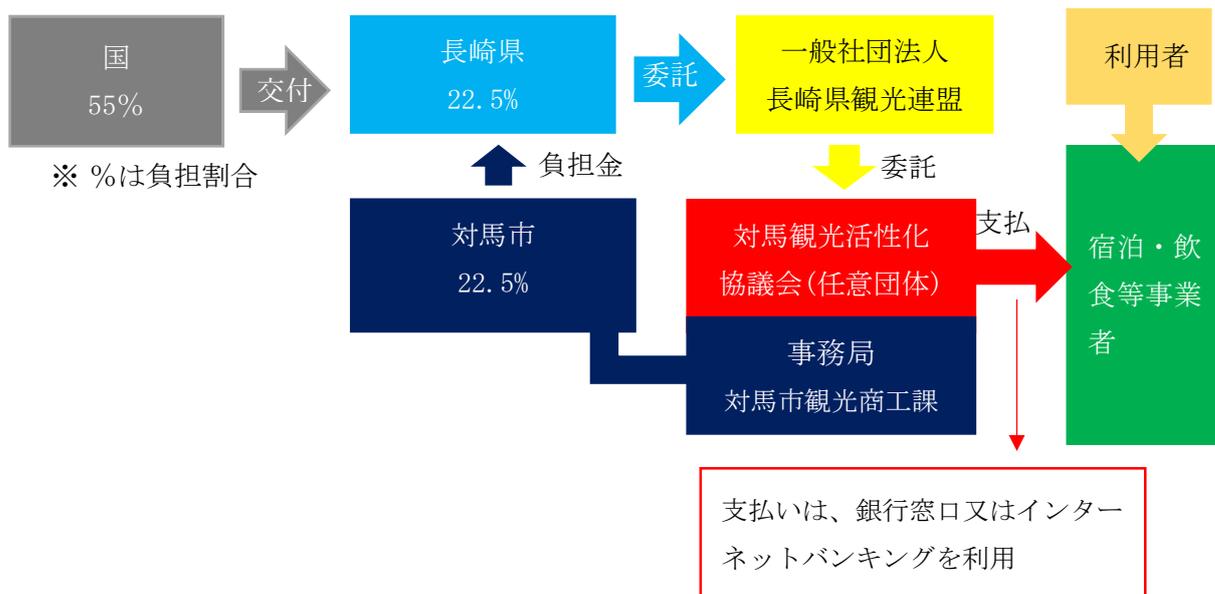
- ・ 交付期間 令和3年11月1日から予算上限に達し次第終了
- ・ 事業費 交付額 53,000,000円  
精算額 46,591,303円  
返納額 6,408,697円
- ・ 委託者 対馬市

### 3) 事業の支出の流れ

① 「行っ得！つしまクーポン券事業」及び「観光産業緊急支援事業に伴う対馬市内宿泊者向けクーポン券発行業務対馬藩札事業（県事業）」は、長崎県が実施する事業で、対馬市は長崎県に当該事業費の負担金を支払っている。

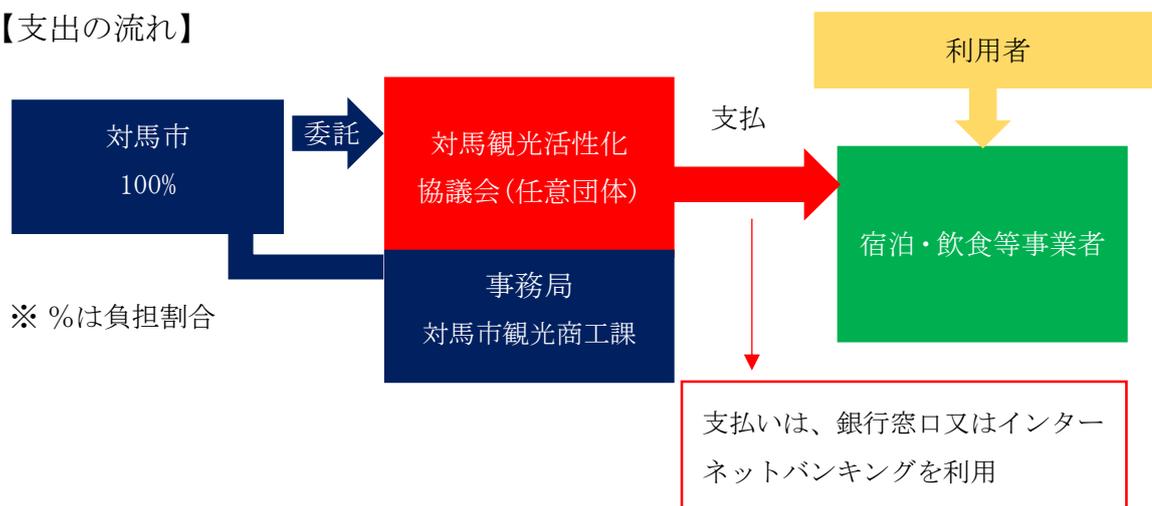
2事業ともに、一般社団法人長崎県観光連盟から協議会が事業の委託を受け、クーポン券の交付事務及び加盟店舗との精算窓口の業務を行っていた。

#### 【支出の流れ】



- ② 「対馬藩札事業（市事業）」は、対馬市が実施する事業で、協議会は対馬市から事業の委託を受け、クーポン券の交付事務及び加盟店舗との精算窓口の業務を行っていた。

#### 【支出の流れ】



### 3. 事件の動機及び発生要因

#### 1) 横領の動機

当事者によると「コロナ感染症対策事業による観光事業者への支援事業に加え、通常業務もあり業務過多となっていたこと」、「家庭内での経済的事情等でストレスが溜まっていたこと」に加え、「経済的に余裕ができればという安易な気持ちからインターネットでの競艇を始め、負け分を取り返そうという焦りで深みにはまっていった」と話している。

参考：職員の経歴（令和4年3月10日時点）

採用 平成29年4月 年齢 20歳代  
勤務 4年11か月

#### 2) 市内部統制の不備（発生要因）

##### ① 任意団体の印鑑及び通帳管理の不足

協議会の事務局を観光交流商工部観光商工課の職員が担っており、事業毎に担当職員が事務を遂行していた。

一般社団法人長崎県観光連盟からの受託事業である「行っ得！つしまクーポン券事業」及び「観光産業緊急支援事業に伴う対馬市内宿泊者向けクーポン券発行業務対馬藩札事業（県事業）」並びに対馬市からの受託事業「対馬藩札事業（市事業）」は、当事者が担当し、前記3事業分の換金資

金を同一の通帳で一括管理していた。

観光関連の事業において、事務用品の購入及び換金事業等の迅速さを事業者から要求されるため対応できるよう、協議会の設立当初からATMで送金・出金できるように通帳に暗証番号を設定していた。

これにより通帳のみでもATMでの払い戻しが可能となり、銀行の営業時間外でも自由に出金ができる状態であった。また、通常は、通帳と印鑑は別の職員が管理すべきところを、今回の事件が発生した市組織部署（観光交流商工部観光商工課）では当事者に一括して任せていた。

そのため当事者は勤務終了後に市内の銀行のATMで現金（一日最大50万円）を出金し、自己の口座通帳に現金を入金し、当該口座から競艇情報サイトの情報料及び舟券を購入し、この行為を繰り返し行っていた。

## ② 所属長の管理・監督の不足

当事者が所属する市の組織部署（観光交流商工部）では、所属長（部長又は課長）の支出決裁は、事業者からの請求書と送金先の明細のみの確認に留まっていた。そのため通帳の写し等により残高確認をしていなかった。また、所属長（部長又は課長）による定期的な出納帳及び通帳の原本による出納状況の確認を怠っていた。

## ③ 任意団体の事務処理のルールの未整備

上記①②を含め対馬市の組織全体で任意団体の会計事務に関するルールが整備されておらず、職員は、通常に対馬市財務規則に準じ、それぞれ任意団体の会計事務を実施していた。

## 4. 事件の顛末による職員等の責任

### 1) 当事者に対する処分（法律等違反、非違行為）

処分日 令和4年3月11日

地方公務員法第29条第1号及び第3号の規定により免職

### 2) 当事者が所属する部長及び課長に対する処分（管理・監督責任）

処分日 令和4年3月11日

地方公務員法第29条第1号により給料10分の1

6か月間の減給

### 3) 市長及び副市長に対する処分（管理・監督責任）

議決日 令和4年3月28日

第1回対馬市議会臨時会で対馬市市長及び副市長の給与及び旅費に関する条例の一部を改正する条例を上程・可決

市長 給料100分の50 1年間の減給

副市長 給料100分の20 1年間の減給

## 5. 当事者の動向

令和4年7月13日に業務上横領容疑で逮捕

対馬市は、令和4年3月8日に業務上横領に該当すると判断し、厳重な処罰を求め告発に向けた相談を対馬南警察署に行った。

その後、同署による捜査で犯行が明らかになったことから対馬市は、告発状を令和4年7月1日に提出し、逮捕となった。

## 6. 損害賠償

### ① 令和4年3月14日

国家賠償法第1条第1項の規定により協議会から対馬市に対し、損害の補償額請求が行われ、対馬市は同日請求書を受理

### ② 令和4年3月28日

第1回対馬市議会臨時会により損害賠償額の決定及び損害賠償金の予算額について可決

### ③ 令和4年4月18日

対馬市から当事者に国家賠償法第1条第2項に基づき損害賠償請求を郵送。当事者からは、市が指定する期日までに納付されなかった。

## 7. 民事訴訟

対馬市では、令和4年6月14日の第2回対馬市議会定例会で損害賠償（求償）の請求に関して、地方自治法（昭和22年法律第67号）第96条第1項第12号の規定により、訴えの提起を行うための議案を上程し、同日、可決。今後は、民事訴訟により当事者に対し損害賠償金の請求、回収を行う。

## 8. 再発防止策

対馬市では客観的な視点による原因調査、再発防止策の提言を求めため学識経験者、弁護士及び公認会計士から構成する委員3名による「対馬市職員の公金横領にかかる第三者による原因調査及び再発防止策検討委員会」を令和4年5月2日に立ち上げた。

委員会から事案の発生経緯及び発生の要因の検証をはじめ取扱要領が再発防止策として実効性のあるものか、また、組織全体の体制の在り方について提言を頂くなど、中立・公平な立場で検証・検討を行い、令和4年5月13日に「対馬市職員の公金横領にかかる第三者による原因調査及び再発防止策検討委員会報告書（別紙）」がまとめられた。

対馬市では、委員会からの報告書を踏まえ、以下のとおり再発防止策を講じる。

### 1) 対策1 会計事務のルール化

対馬市では任意団体の会計事務に関するルールがこれまで未整備であり、通帳管理等一定の取り決めはあるものの、職員個々の判断で対馬市財務規則を準用し、任意団体等の事務及び会計処理を行っていた。そのため会計事務の管理レベルにバラツキが生じていた。

公金横領を未然に防ぐためには明確なルール化が必要であるため、「対馬市職員が関与する任意団体の事務及び会計事務取扱要領（以下、「取扱要領」という。）」を制定し、任意団体等の会計事務の統一を図り、事務処理の厳格化を行う。

対馬市職員が関与する任意団体の事務及び会計事務取扱の骨子

#### ① 基本方針

職員が従事することができる任意団体の事務等は、対馬市が所掌する業務に密接な関連を有する事務で、かつ、公共の利益の増進に寄与すると認められるものとする。

#### ② 任意団体の会計事務等の市長承認

毎年4月末までに、職員が任意団体会計事務等を行う場合、所属長が

申請により当該状況を把握し、かつ、市長へ承認を得る。

※ 承認基準

- ア 任意団体の目的等が行政業務と密接に関係するものであること。
- イ 任意団体の事務等の執行、決裁について、所属長が関与できる執行体制（決裁権者）であること。
- ウ 任意団体の規約において、監事の設置を明確に規定していること。
- エ 任意団体の内部監査の強化のため、複数の監事を設置すること。
- オ 監事に職員以外の者を起用するなど、客観性、公平性が保たれること。
- カ 会計事務における確認については、複数の者で行われるように、責任及び権限を明らかにすること。

③ 文書管理

- ア 文書の発信及び收受は、すべて当該団体の代表者又は団体の事務局を受任する所属長の決裁を受けた後に行う。
- イ 文書の收受、処理、編さん及び保存は、対馬市文書管理規程（平成31年対馬市訓令第4号）のほか、市の規則又は規程等の例による。

④ 会計事務等の取扱い

- ア 支出等の決裁（毎回）  
会計事務担当者は、支出伝票に預金通帳と証拠書類を添えて所属する職員及び所属長の決裁を受ける。
- イ 支出方法  
口座振込を原則とする。ただし、経済的かつ合理性がある場合（資金前途、費用弁償など）に限り、現金払いを行うことができる。
- ウ 受払簿の管理  
郵便切手、金券等は、任意団体等が定める受払簿により管理する。
- エ 出納状況の確認（毎月1回）  
会計事務担当者は、現金出納簿及び預金通帳を、毎月1回、所属長等に提出し確認を受ける。
- オ 決算状況報告（会計年度毎）  
会計事務担当者は、会計年度ごとに現金出納簿その他の決算資料

等を作成し、所属長の決裁を受ける。

⑤ 預金通帳等の取扱い

ア 通帳印の保管

原則として所属長が保管する。

イ 通帳の保管

所属長が指定する職員(会計事務を担当する職員以外の職員に限る。)に預金通帳を保管させる。なお、預金通帳の保管を行う職員がない場合は、会計課(分室も含む。)で保管する。

※通帳印及び預金通帳は、それぞれ保管者の責任において、金庫その他の施錠ができる設備等に別々に保管するものとする。

⑥ 預金通帳作成

キャッシュカードの作成は行わない。

⑦ 所属長の責務

ア 任意団体の事務等について、公務と同様に、適正かつ厳正に管理し、執行する。

イ 任意団体の自主運営能力の育成等により当該任意団体が自ら事務を行うことができるように努める。

ウ 所属職員の定期的な事務分担の見直し、業務指導等を実施し、事故及び不正の防止に努める。

エ 特定の職員に任意団体の会計事務を、3年を超えて担当させないように努める。

⑧ 職員の責務

任意団体の事務等について、公務と同様に、適正かつ厳正に管理し、執行しなければならない。

⑨ 外部監査

取扱金額が100万円を超える任意団体は、適正な会計事務を監視するため、第三者による監査を年1回実施し、監査結果の概要を公表する。

## **2) 対策2 D X推進による通帳の紙管理からデータ管理への移行**

現在の任意団体等の会計事務は、通帳管理及びエクセルデータによる帳簿等が作成されており、財務に関するシステム化がされていない。

このことよって任意団体等の会計事務のチェック機能及び業務効率を考慮すると、将来的に財務システム化を行う必要がある。

対馬市は、令和6年度に財務システムの変更を予定しており、当該変更に合わせて、任意団体等の会計処理に対応できるシステム導入の検討を行う必要がある。令和6年度の財務システム変更に合わせて、任意団体等の会計事務に対応できる財務システム導入を検討し、D X推進による収入・支出におけるデータ管理及び決済機能等を組み込んだシステムを構築し、任意団体等の会計管理業務の精度向上及び業務効率化を図る。

## **3) 対策3 組織の内部統制の構築**

これまでの任意団体等の会計事務の監査等においては、その任意団体等のみの監査及び監視体制であったため、今回のような横領が発生した要因の一つと判断される。精度の高い監査、監視体制を図るために、内部監査及び外部監査体制を早急に構築する必要がある。

内部監査体制の構築については、令和5年度からの対応に向け、市内部における協議・検討を実施する。なお、その間については、総務部総務課において内部監査を実施する。

外部監査体制についても、令和5年度からの実施に向け、効果的な外部監査の導入を検討する。

## **4) 対策4 所属長がルール運用を徹底する組織体制の整備**

これまで、任意団体等の会計事務に係る外部監査及び内部監査を実施しておらず、所属長においては、会計事務の管理に留まっており、責務や会計事務の管理体制が不十分であった。このことを踏まえ、今回策定する「取扱要領」により所属長の役割、統一した会計事務の取扱い及びチェック体制の仕組みを職員に周知する。任意団体等の会計事務におけるルールの徹底と確実に実行する組織体制の構築を図る。

## **5) 対策5 職員の意識改革**

対馬市の職員研修は、階級別及び研修項目別で、段階的な業務効率向上及び職員の能力向上に向けて実施をしている。その中には財務関連の研修を取り込んでいるものの、今回の事案が発生したことを踏まえ、更なる職員のコンプライアンス意識を醸成する必要がある。

報告書の提言内容を参考に、人事課主導による研修を令和4年度から実施する。次年度以降についても服務規律や倫理等に関するテーマを盛り込んだ研修を織り交ぜながら継続的に実施し、再発防止及び職員の意識改革に取り組む。

## **6) 対策6 業務管理の強化（事務総量の見える化）**

現在、職員の出退勤管理や時間外勤務管理及び年休等休暇の取得状況は、システム化されているが、組織的な事務総量把握までは至っていない。しかし、現システムにおいて出退勤状況や時間外勤務状況を所属長等が把握しており、過度な業務にならないよう組織的に取り組んでいる。

将来的な組織全体の行政業務の能力・能率向上に向け、各部署の業務総量、職員個々の事務量の把握、業務過多な職員への所属長によるフォロー体制づくりは必要であり、事務総量を把握することで、各部署の定数管理や職員の心身的健康管理等に活かすことができる。

事務総量の見える化に向け、より効率的かつ効果的な取組手法を検討するための内部協議を行い、早期、実現に向けた取り組みを進める。

## **7) 対策7 労務管理の強化**

職員のメンタル的健康管理に向けて、毎年、ストレスチェックを実施し、高ストレス該当者については、当事者の希望により産業医の面談等を実施している。多様化する行政業務に対応していくには職員個々の健康管理は重要であり、今後も継続した取り組みを進める。

また、職員の業務やハラスメント等の相談窓口の受け皿を増やすと共に、所属の上司に対してのアラート発信が出来る仕組みを構築するため、ストレスチェック結果に関する様式の見直し（情報提供の同意等）に取り組む。