

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

令和4年5月13日

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

## 目次

第1章	調査の概要.....	1
【1】	第三者委員会設置の経緯.....	1
【2】	調査対象の事業及び検討事項.....	1
【3】	本委員会の構成.....	1
【4】	本委員会による調査方法.....	2
【5】	本委員会の議題・議事概要.....	2
第2章	調査対象の事業概要.....	3
【1】	行っ得！つしまクーポン券事業（県事業）.....	3
【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）.....	6
【3】	【新】対馬藩札事業（市事業）.....	10
【4】	対馬観光活性化協議会の体制・業務概要.....	13
第3章	事案経緯等.....	14
【1】	事案発生の経緯.....	14
【2】	事案発覚の経緯及び顛末.....	14
【3】	事案発生当初における対馬市の内部管理状況.....	16
第4章	事案の発生要因.....	17
【1】	任意団体における会計事務に関するルールの未整備.....	17
【2】	上司の監督・フォロー不足.....	17
第5章	再発防止策.....	18
【1】	任意団体における会計事務に関するルールの整備.....	18
【2】	モニタリング体制の構築.....	18
【3】	職員の意識改革.....	19
【4】	業務管理・労務管理の強化.....	19
第6章	おわりに.....	20
別紙1	対馬市提供資料一覧.....	21
別紙2	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 員会委員名簿.....	22
別紙3	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 員会開催経過.....	23

## 第1章 調査の概要

### 【1】 第三者委員会設置の経緯

令和4年3月、対馬市職員が公金約6千万円を着服横領した事案（以下、「不正事案」という）の発生を受けて、対馬市は調査を開始した。同年3月、長崎県及び対馬市が「対馬市職員による長崎県事業「しま旅滞在促進事業」にかかる公金着服について」の概要を国に報告した。

その後、対馬市は、同年4月、中立・公正な外部委員のみで構成される第三者委員会による客観的な調査及び当該調査に基づく再発防止策の策定に向けた提言を受けることを決定し、「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（以下、「本委員会」という）」を設置することとなった。

### 【2】 調査対象の事業及び検討事項

本委員会は、以下に掲げる調査対象の事業について調査を実施した（以下、「本調査」という）。

#### 調査対象の事業

- ① 行っ得！つしまクーポン券事業（県事業）
- 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）
- ③ 【新】対馬藩札事業（市事業）

#### 調査検討事項

- ① 不正事案に関する発生原因の調査分析
- ② 再発防止策の提言

### 【3】 本委員会の構成

本委員会は、以下の委員から構成される（50音順・敬称略）。

- ・ 勢一 智子（西南学院大学 法学部 法律学科 教授）
- ・ 中村 亮介（弁護士・税理士）
- ・ 米本 昌弘（公認会計士・公認不正検査士）

なお、本委員会は、有限責任監査法人トーマツを本委員会の事務局とし、関係資料収集等の本調査検討の補助に関する業務を担うものとした。

#### 【4】 本委員会による調査方法

本委員会は、以下の方法により、調査を実施した。

- ① 対馬市提供資料（別紙1参照）の閲覧・分析
  - ・ 事業概要等、事実関係に関する資料
  - ・ 対馬市による調査・分析・報告資料
  - ・ 対馬市による再発防止検討資料
  
- ② 対馬市職員へのヒアリング
  - ・ ヒアリング対象者：観光商工課職員・総務課職員
  - ・ ヒアリング内容：対馬市提供資料に関する補足説明

#### 【5】 本委員会の開催経過及び議事概要

第1回本委員会（Web会議）

令和4年5月2日（月）13:00～13:55・令和4年5月6日（金）14:30～15:15

- ① 不正事案の概要について
  - ・ 対馬市より、事案の発覚経緯および事実関係、対馬市が考える発生要因について委員が説明を受け、質疑応答を行った。

第2回本委員会（Web会議）

令和4年5月10日（火）10:00～12:00

- ① 不正事案に関する調査・分析結果について
  - ・ 委員会事務局より、事案の発生要因（案）および再発防止策（案）を委員に説明し、協議を行った。
  - ・ 任意団体の会計事務に関するルール未整備や上司の監督・フォロー不足を本案発生の主たる要因とし、当該要因に基づく再発防止策（第5章）の骨子について合意した。
- ② 本委員会報告書の構成案について
  - ・ 委員会事務局より、報告書の構成案を説明し、合意した。

第3回本委員会（Web会議）

令和4年5月12日（木）10:00～10:40・同日 17:00～18:45

- ③ 本委員会報告書（案）について
  - ・ 委員会事務局より、本委員会報告書（案）を委員に説明し、協議を行った。
  - ・ 事案の事実関係、発生要因および再発防止策について合意した。

## 第2章 調査対象の事業概要

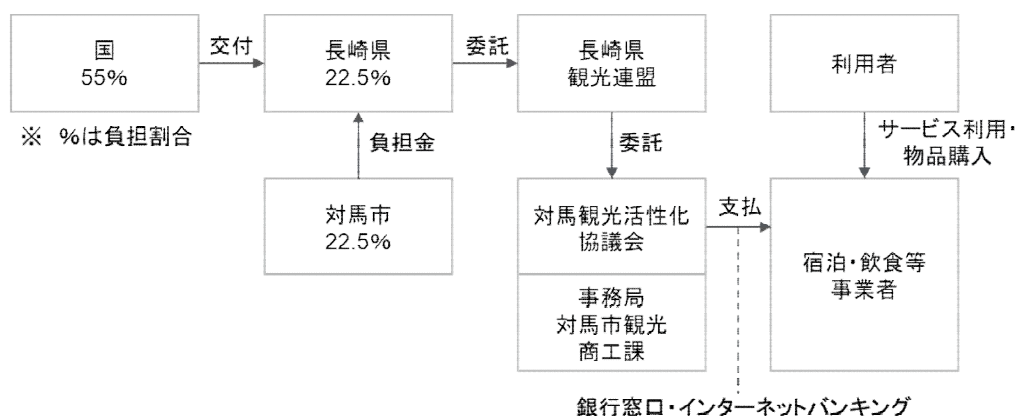
### 【1】 行っ得！つしまクーポン券事業（県事業）

事業財源：特定有人国境離島地域社会維持推進交付金

事業主体：長崎県

委託先：（一社）長崎県観光連盟から対馬観光活性化協議会に業務委託

事業費の流れ：以下のとおり



#### 1. 実施事業の概要

##### ① 事業目的

航路・空路で対馬市を訪れる観光客に対し、下記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。

##### ② 事業概要

名称	行っ得！つしまクーポン券
事業主体	一般社団法人 長崎県観光連盟
本市事業主体	対馬観光活性化協議会
交付対象者	航路・空路で来島し、以下①～②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日の間に、対馬市内に1泊以上宿泊する者をいう。（対馬市内に居住し、住民登録をしている者を除く） ① 長崎しま旅 募集型企画旅行商品（フリープラン） ② 長崎しま旅 「わくわく乗船券」
交付期間	令和3年4月1日から令和4年2月28日まで
交付内容	1枚1,000円の額面のクーポン券が5枚綴（5,000円分）になったものを1冊として交付

交付上限	対馬市内での1人1泊につき1冊を交付するものとし、1人あたりの交付は最大3冊まで
交付総数	11,000冊
交付場所	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 観光情報館 ふれあい処つしま</li> <li>▪ 対馬空港ターミナル2階 売店</li> <li>▪ 比田勝港国際ターミナル1階 観光案内所</li> </ul>
利用可能店舗	事前に登録されている対馬市内のクーポン券取扱加盟店
使用期限	クーポン券の使用期間は、発券日を含めて4日間又は令和4年2月28日のうちどちらか早い日まで

2. 契約期間

令和3年4月1日から令和4年3月15日

3. 契約金額

7,213,122円（うち消費税及び地方消費税 655,738円）

4. 換金に伴う経費

換金原資：55,000,000円（5,000円×11,000冊）

振込手数料：1,210,000円（220円×5,500回）

5. 特記事項

交付事務については、以下2者に再委託

（一社）対馬観光物産協会 契約金額：3,903,200円

- ・ 観光情報館 ふれあい処つしま（厳原町）
- ・ 比田勝港国際ターミナル1階 観光案内所（上対馬町）

対馬空港ターミナルビル株式会社 契約金額：3,306,600円

- ・ 対馬空港ターミナルビル2階 売店

6. 事業実績

総発行数	11,000冊（55,000枚）
販売冊数	1,722冊（8,610枚）
販売率	15.6%
換金枚数	8,385枚
換金率	15.2%
販売期間	令和3年4月1日～令和3年4月23日 令和3年7月1日～令和3年8月9日 令和3年9月25日～令和4年2月28日

加盟店舗数	<p>総計：154件          宿泊業：75件          飲食業：59件          交通業：20件          ※各業種において1事業者ずつ加盟辞退となった。</p>
利用額詳細	<p>総利用額：8,385,000          宿泊業：761,000円(9.1%)          飲食業：4,598,000円(54.8%)          交通業：3,026,000円(36.1%)          ※飲食店での利用が半数を占める形となった。</p>
加盟店稼働率	<p>総計：154件(加盟辞退3店舗を除く)          利用のあった事業所数：63件(41%)          宿泊業：10件(13.3%)          飲食業：42件(71.2%)          交通業：11件(55.0%)</p>

7. 収支に関する実績

契約金額	<p>当初：7,213,122円          (一社)対馬観光物産協会 3,903,200円          対馬空港ターミナルビル(株) 3,306,600円          諸経費 33,000円</p> <p>実績：6,707,300円          (一社)対馬観光物産協会 3,367,700円(▲535,500円)          対馬空港ターミナルビル(株) 3,306,600円          諸経費 33,000円          ※比田勝港ターミナルでの交付事務を12月より中止したため減額。          差引額：505,822円</p>
------	---

換金に伴う経費	① 換金原資 当初：55,000,000 円 実績：8,385,000 円 差引額：46,615,000 円 ② 振込手数料（換金にかかる振込手数料をいう） 当初：1,210,000 円 実績：35,970 円 差引額：1,174,030 円
長崎県観光連盟への返金	歳入：63,423,122 円 支出：6,707,300 円（委託料） 8,385,000 円（換金原資） 35,970 円（振込手数料） <hr/> 合計：15,128,270 円（総費用額）  差引額：48,294,852 円

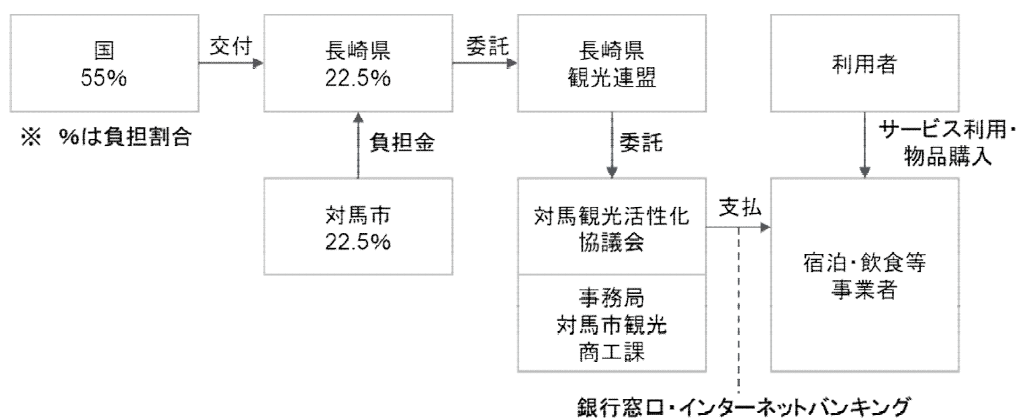
【2】 観光産業緊急支援事業に伴う対馬市内宿泊者向けクーポン券発行業務  
対馬藩札事業（県事業）

事業財源：特定有人国境離島地域社会維持推進交付金

事業主体：長崎県

委託先：（一社）長崎県観光連盟から対馬観光活性化協議会に業務委託

事業費の流れ：以下のとおり



1. 実施事業の概要

特定有人国境離島地域社会維持推進交付金の令和2年度3次補正において閣議



決定された「観光産業緊急支援事業」を活用し、特定有人国境離島地域における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、地域の観光産業の維持を目的とした電子クーポン発行事業の対馬市版「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。

## 2. 電子クーポンの概要

名称	対馬藩札（電子）
事業主体	対馬観光活性化協議会
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（木）から予算上限に達し次第終了
交付内容	1泊につき1人5,000円の電子クーポン「対馬藩札」の専用アプリをダウンロード済の方に交付
交付上限	1キャンペーン（25日間）中取扱加盟宿泊施設1泊につき5,000円とし、1キャンペーン中最大3泊まで
交付予定額	50,105,000円（10,021人泊分）
交付場所	対馬市内取扱加盟宿泊施設
使用（失効）期限	交付後7日間

## 3. 契約期間

令和3年4月1日から令和4年3月20日

## 4. 契約（精算）金額（事務費）

2,478,465円（うち消費税及び地方消費税225,315円）

## 5. 換金に伴う経費（精算）

換金原資 50,105,000円（5,000円×10,021人泊）

## 6. 特記事項

本契約は、一般社団法人長崎県観光連盟の申し出により請負契約により契約を締結。

## 7. 事業実績

令和3年11月7日事業終了

交付（チャージ）数	59,540,000円（11,908人泊） [ ] システムベース)
-----------	---------------------------------------

総利用数	58,609,269円(1日平均476,498円) ( ████████ システムベース)
販売率	118.8%
換金率	98.4%
販売期間	令和3年7月1日～令和3年8月9日 令和3年9月25日～令和3年10月31日 ※長崎県の感染段階がステージ4へ引き上げとなったことから 8月10日から9月24日までの間、事業を停止とした。
換金期間	令和3年7月1日～令和3年11月7日
加盟 店舗数	総数：186件 宿泊業：59件 飲食業：71件 小売業：44件 交通業：7件 体験業：3件 その他：2件
利用額 詳細	総利用額：58,609,269円 ( ████████ システムベース) 宿泊業：33,139,834円 (56.5%) 飲食業：8,100,535円 (13.8%) 小売業：17,076,379円 (29.1%) 交通業：248,909円 (0.4%) 体験業：24,000円 (0.04%) その他：19,612円 (0.03%) ※宿泊業と小売業で約8割を占める形となった。
加盟店 稼働率	全体186件 利用のあった事業所数：159件 (85.4%) 宿泊業：54件 (91.5%) 飲食業：59件 (83%) 小売業：36件 (81.8%) 交通業：6件 (85.7%) 体験業：3件 (100%) その他：1件 (50%)

8. 収支に関する実績

<p>契約金額</p>	<p>請負金額：2,478,465 円  「対馬藩札」システム利用料：1,102,310 円  「対馬藩札」加盟店参加手数料：660,000 円  事務局費  事務手数料：551,155 円  振込手数料：165,000 円    実績：2,109,281 円（差引額 369,184 円は協議会収益）  「対馬藩札」システム利用料及び「対馬藩札」加盟店  参加手数料：1,796,477 円  事務局費  事務手数料：133,284 円  振込手数料：179,520 円</p>
<p>換金に伴う経費</p>	<p>換金原資  当初：50,105,000 円  実績：50,105,000 円  差引額：0 円</p>
<p>長崎県観光連盟への返金</p>	<p>請負契約のため、換金に伴う経費のみの精算となるが、換金に伴う経費における委託金額満額の利用により返金はなし。</p>

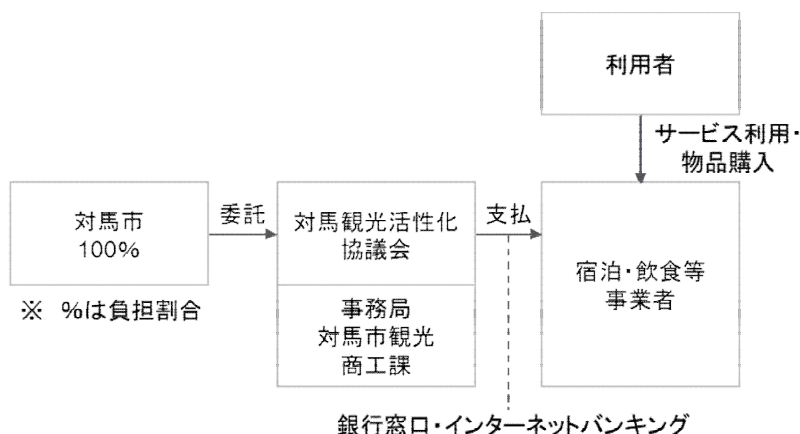
### 【3】 【新】対馬藩札事業（市事業）

事業財源：新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金

事業主体：対馬市

委託先：対馬観光活性化協議会

事業費の流れ：以下のとおり



#### 1. 実施事業の概要

新型コロナウイルス感染症拡大の影響による打撃を受けている観光関係事業者への支援を目的として、対馬市内の取扱加盟店宿泊施設に宿泊した方に対し、1泊5,000円分の電子クーポンを発行する。

#### 2. 電子クーポンの概要

名称	【新】対馬藩札（電子）
事業主体	対馬観光活性化協議会
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、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（月）から予算上限に達し次第終了
交付内容	1人1泊5,000円の電子クーポン「【新】対馬藩札」の専用アプリをダウンロード済の方に交付
交付上限	1人あたり1キャンペーン中取扱加盟店宿泊施設1泊につき5,000円を付与。1キャンペーン中1泊に限る。
交付予定額	50,000,000円（10,000人泊分）
交付場所	対馬市内取扱加盟店宿泊施設
使用（失効）期限	交付後7日間

3. 契約期間  
令和3年10月1日から令和4年3月31日
4. 契約金額  
3,000,000円
5. 換金に伴う経費（精算）  
換金原資 50,000,000円（5,000円10,000人泊）
6. 特記事項  
本契約は、対馬市と事務委任契約を締結。
7. 事業実績  
令和4年3月31日事業終了

交付（チャージ）数	46,811,912円（ <span style="background-color: black; color: black;">XXXXXXXXXX</span> システムベース） 内訳：37,376,912円（7,475泊）＋9,435,000円 （1,887人泊（対馬藩札実施期間との重複分））
総利用数	45,154,953円（ <span style="background-color: black; color: black;">XXXXXXXXXX</span> システムベース） 内訳：36,650,684円（1日平均398,377円）＋8,504,269円 （対馬藩札実施期間との重複分）
販売率	93.6%
換金率	96.4%
販売期間	令和3年11月1日～令和4年1月24日 ※長崎県の感染段階レベルが2-IIへ引き上げとなり、まん延防止等重点措置の適用を国へ要請するとともに観光キャンペーン（ふるさとで“心呼吸”の旅キャンペーンを含む）においても1月24日（月）から割引を停止することとなったことから、予算上限に達する前ではあったが事業終了となった。
換金期間	令和3年11月1日～令和4年1月31日
加盟店舗数	総数：186件 宿泊業：59件 飲食業：71件 小売業：44件 交通業：7件 体験業：3件 その他：2件

利用額詳細	<p>総利用額：36,650,684円 (システムベース)</p> <p>宿泊業：20,424,405円 (55.7%)</p> <p>飲食業：5,634,697円 (15.3%)</p> <p>小売業：10,113,171円 (27.5%)</p> <p>交通業：417,134円 (0.01%)</p> <p>体験業：45,414円 (0.001%)</p> <p>その他：15,863円 (0.0004%)</p> <p>※対馬藩札同様、「新」対馬藩札においても宿泊業と小売業で約8割を占める形となった。</p>
加盟店稼働率	<p>全体 186 件</p> <p>利用のあった事業所数：161 件 (86.5%)</p> <p>宿泊業：49 件 (83%)</p> <p>飲食業：63 件 (88.7%)</p> <p>小売業：41 件 (93.1%)</p> <p>交通業：5 件 (71.4%)</p> <p>体験業：2 件 (66.7%)</p> <p>その他：1 件 (50%)</p>

8. 収支に関する実績

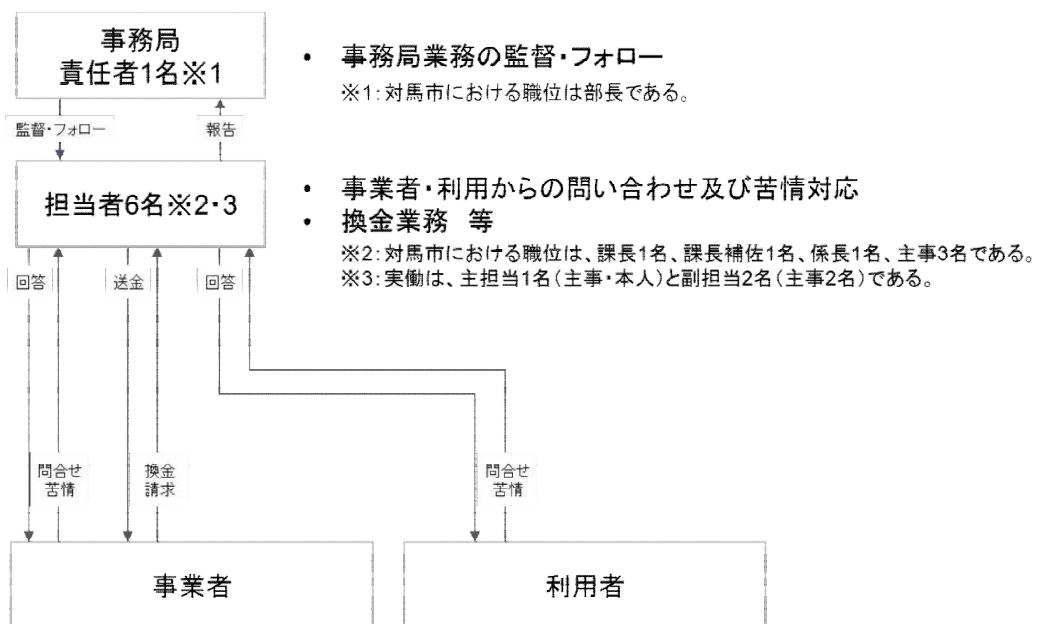
契約金額	<p>請負金額：3,000,000円</p> <p>システム利用料：1,000,000円</p> <p>加盟店決済手数料：1,200,000円</p> <p>振込手数料：800,000円</p> <p>実績：1,497,776円</p> <p>システム利用料及び加盟店決済手数料：1,426,716円</p> <p>振込手数料：71,060円</p> <p>差引額：1,502,224円</p>
換金に伴う経費	<p>換金原資</p> <p>当初：50,000,000円</p> <p>実績：44,742,005円 (換金原資)</p> <p>差引額：5,257,995円</p>

対馬市への返金	歳入：53,000,000円
	支出：1,426,716円(システム利用料及び加盟店手数料) 71,060円(振込手数料)
	44,742,005円(換金原資)(内17,662円は協議会負担)
	351,522円(ポスター制作費等) 協議会負担
	合計 6,408,697円(内369,184円は協議会負担)
	差引額 6,408,697円 返金

#### 【4】 対馬観光活性化協議会の体制・業務概要

対馬観光活性化協議会（以下、「協議会」という）における事務局の体制・業務概要は、以下のとおりである。

なお、協議会は法人格のない任意団体であり、設立は容易である一方、法律行為を団体名義で行うことができない（団体の代表者名義で実施する）団体である。



## 第3章 事案経緯等

### 【1】 事案発生の経緯

対馬市の調査資料によると、本人の横領着服に至った経緯・動機については以下のとおりである。

- ・ 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、他の通常業務も並行して担っていたため業務過多となっており、また、家庭内での経済的事情等によるストレスがたまっていた。
- ・ 経済的な余裕がほしいと考え、本業以外での収入を得ることができないか調べている中、競艇投資に関する情報サイトを見つけた。
- ・ 当初は、本人の自己資金内で競艇に関する情報料や舟券を購入していたが、資金を回収できない状況が続いた。
- ・ 当たればすぐに返すことができると考え、令和3年9月15日（水）から令和4年3月1日（火）までの間に協議会の銀行口座から131回に亘って、現金を引き出し、横領着服に至った。

### 【2】 事案発覚の経緯及び顛末

対馬市の調査資料によると、事案発覚の経緯及び顛末は以下のとおりである。

令和4年3月2日（水）

- ・ 本人から観光交流商工部部長（以下、「部長」という）及び観光商工部次長兼観光商工課長（以下、「課長」という）に協議会の公金を横領したとメッセージアプリを通じて告白があり、横領額について5千万円は下らないと記載があった。部長は事案の概要を市長・副市長に報告した。

令和4年3月3日（木）

- ・ 課長が協議会の通帳を確認し、通帳が繰り越されていない状況ではあったものの、被害概算額を算出した。
- ・ 市長・副市長・総務部長に対し、部長・課長が本人からの告白内容及び被害概算額を報告した。
- ・ 本人を対馬市役所外の会議室に呼び出し、部長・課長・課長補佐の3名で事情聴取を行った。
- ・ 市長・副市長・総務部長・人事課長と協議を行い、部長と課長が事情聴取の内容を説明した。協議の結果、最優先で対応すべき事項として、正確な被害総額を算出すること、また、本人に顛末書を提出させたうえで全貌を解明することとした。



- ・ その他、長崎県への報告、協議会委員への説明、補正予算の対応、警察への告発と記者会見の準備、弁護士への相談内容等について、協議を行った。
- ・ 本人から横領着服額の計算書を受領し、被害総額が 59,662,765 円と判明した（その後の対馬市の調査においては、被害総額は 59,661,481 円であった）。

令和4年3月4日（金）

- ・ 本人から顛末書が提出された。

令和4年3月7日（月）

- ・ 弁護士への情報提供及び確認事項を課長が人事課長と協議した。
- ・ 弁護士と通話後、課長が弁護士に関係資料をメールで提供した。
- ・ 市長・副市長・総務部長・総務課長・人事課長・部長・課長・課長補佐により、3月8日に警察への告発、市議会への報告、長崎県・長崎県観光連盟・協議会委員への報告、記者会見を行うことを確認し、その準備を行った。

令和4年3月8日（火）

- ・ 議会に対し事案概要を説明した後、記者会見を実施した。
- ・ 長崎県観光振興課、長崎県観光連盟、協議会委員、関係機関及び関連会社に連絡した。

令和4年3月11日（金）

- ・ 懲戒処分について、本人は懲戒免職、管理職（部長・課長）の2名は給料10分の1・6か月分の減給処分となった。

令和4年3月28日（月）

- ・ 議会全員協議会開催。再発防止のための任意団体の事務取扱要領案の説明が行われた。
- ・ 第1回臨時会開催。損害賠償額を決定し、損害賠償金の予算上程が可決した。
- ・ 市長・副市長の給料減額処分が可決された（市長：給料100分の50・1年間、副市長：給料100分の20・1年間）。

令和4年3月29日（火）

- ・ 市から協議会へ損害賠償金の振り込みが行われた。
- ・ 協議会から長崎県観光連盟に事業費精算分を返納した（返納額：48,294,852円）。また、協議会から行っ得！つしま事業、市対馬藩札事業の未払い36件分を送金した。

令和4年3月31日（木）

・ 協議会から対馬市に事業費精算分を返納した（返納額：6,408,697円）。

### 【3】 事案発生当初における対馬市の内部管理状況

#### 1. 任意団体における全般的な管理状況

対馬市における管理職の責任・役割は定義されている。一方で、当該管理職が任意団体の構成員となり、かつ、対馬市の組織とは異なる指揮命令系統となった場合、当該管理職は任意団体においてどのような責任・役割があるのか不明確な状態となっていた。

また、任意団体の会計事務に関するルールが整備されていないことから、任意団体の構成員が各々の判断で対馬市の財務関連規則を準用するに留まっており、任意団体における会計事務の管理レベルにバラツキが生じている状況であった。

#### 2. 支出業務の管理状況

事業者からの換金請求（電子クーポンの場合はシステムによる自動送信）に基づいて、担当者が支払伝票を起票し、決裁者の支出決裁の後、同担当者がインターネットバンキング又は振込で事業者への支払を実行していた。

また、事務用品の購入等を現金で支払うケースがあるため、ATMで現金を引き出すことができるように通帳開設当初から暗証番号を設定していた。本通帳は本人が単独で管理しており、常時、出金可能な状況となっていた。

換金請求による支出及び事務用品の購入等による支出にあたって、決裁者は支払伝票及び証憑を確認のうえ決裁していたが、通帳との照合は行っていなかった。また、対馬市による調査資料によると、本事案が発生する以前、本人の業務ミスにより事後決裁となった案件があったものの、特段の指導を受けることがなかったため、仮に不正に現金を引き出したとしても後で返せば誰にも分からないだろうという印象を本人は持ったようである。

#### 3. モニタリングの状況

対馬市による調査資料によると、事業終了後の監査は協議会内でのセルフチェックであることから、仮に不正が行われたとしても監査で不正が露呈することはないだろうと本人は思ったようである。

#### 4. 業務管理の状況

本人は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、他の通常業務も並行して担っていたため業務過多と感じていたようである。

対馬市の調査によると、令和3年4月から令和4年2月までの月平均残業時間は

18時間程度である。

一方で、本人は、土日も含め事業者・利用者からの問い合わせを個人の携帯端末で対応しており、対応にあたった時間は残業時間にカウントされていない。任意団体における業務も含めた本人の業務総量は把握できていない状況である。

#### 5. 労務管理の状況

本人のストレスチェックの結果に異常は見受けられず、産業医との面談を実施した事実はない。また、観光商工課全体のストレスチェックの結果は、全組織平均と比較して良好な結果となっていた。

一方で、対馬市の調査資料によると、本人は上司の業務の進め方や課内での業務分担に相応の不满を抱えていたことを訴えている。

## 第4章 事案の発生要因

### 【1】 任意団体における会計事務に関するルールの未整備

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、任意団体の会計事務をはじめとする管理業務は、任意団体の構成員の裁量に委ねられている状況であった。その結果、協議会における会計事務においては、担当者が単独でATMから現金を引き出すことができる、支払伝票の作成・現金出納簿への記帳・支払実行が分離されていない、事業終了後の監査がセルフチェックになっている等の初歩的な内部統制の不備が散見された。このような内部統制の不備が不正の機会となり、本人の不正の動機（経済的なストレス）・正当化（後で返せば問題ない）が相まって、本事案を引き起こしたものと考えられる。

### 【2】 上司の監督・フォロー不足

対馬市と任意団体でそれぞれ指揮命令系統が異なり、任意団体における上司の役割・責任が不明確になっていたことから、任意団体の業務における当該上司の監督・フォローへの意識が希薄になり、結果として、監督責任を全うできなかったものと考えられる。

また、任意団体の業務を含む担当者の業務総量が見える化されていないことから、担当者の業務総量や業務内容を上司が把握することができず、監督・フォロー不足が生じたと想定される。

## 第5章 再発防止策

### 【1】 任意団体における会計事務に関するルールの整備

対馬市は、本報告書提出時点（令和4年5月13日）において、「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（案）」の骨子を以下のとおり、策定している。

- ① 会計事務担当者の取り扱いの明確化
  - ・ 会計事務の申請（任意団体の会計事務に従事する旨、所属長を通じて市長へ申請する）。
- ② 預金通帳等の取り扱いの厳格化
  - ・ キャッシュカードは作成しない。
  - ・ 預金通帳は、会計事務担当者以外の職員が保管する（保管する課員が課内にいない場合は、会計課で保管する）。
  - ・ 預金通帳印は所属長が保管する。
- ③ 課内のチェック体制強化
  - ・ 会計事務担当者による支出処理の際、他の課員が支出伝票・預金通帳・証憑をチェックする。
- ④ 所属長（部長又は課長）によるチェック強化
  - ・ 支出処理時のチェック強化（支出伝票に預金通帳・証憑を添えて、任意団体（所属長）の決裁を得る）。
  - ・ 支出状況のチェック強化（月1回、所属する部長・課長が現金出納簿と預金通帳に基づいて支出状況を確認する）。
  - ・ 特定の者が3年以上連続して、同一の任意団体の会計事務を行っていないか確認する。

本委員会は、上記の再発防止策に加えて、以下の取組みを行うことを提言する。

- ・ 所属長及び課内における支出伝票のチェックの際に支払先の適切性を確認する、又は、支払先（本調査対象事業では、加盟店が相当）の登録をする際には会計事務担当者と別の者が担当する。
- ・ 対馬市のDX推進による通帳等の紙管理からデータ管理への移行に合わせて、データ上でのチェック・異常値分析（例えば、換金請求データと支出データを比較して異常な動きがないか分析する等）の仕組みを構築し、管理業務の精度・業務効率を向上させる。

### 【2】 モニタリング体制の構築

対馬市は、本報告書提出時点（令和4年5月13日）において、以下のとおり、

外部監査体制の構築を検討している。

- 職員が会計事務を担う任意団体において、取扱金額が 100 万円を超える場合には、第三者による監査を年 1 回実施し、監査概要を公表する。

本委員会は、上記の再発防止策に加えて、以下の取組みを行うことを提言する。

- 外部監査が機能するためには、組織の内部統制が構築されていることが前提であり、内部統制の重要な要素である内部監査体制を構築する必要がある。
- 総務部等の客観性・独立性を保持する組織に監査機能を設置し、「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」の整備・運用状況をモニタリングすることも一案である。
- また、外部監査・内部監査の結果を所属長の評価に反映する等、所属長がルール運用を徹底する組織体制を整備することも重要である。

### 【3】 職員の意識改革

対馬市は、本報告書提出時点（令和 4 年 5 月 13 日）において、以下のとおり、職員研修の実施を検討している。

- 管理職  
公金の取扱に関する研修（横領発生のメカニズム（動機・機会・正当化）及びその防止策に関する事項など）。
- 管理職以外  
公金の取扱に関する研修（横領事案、刑罰等処分など）。

本委員会は、上記の再発防止策に加えて、以下の取組みを行うことを提言する。

- 公金の取扱の前提となる服務規律や倫理に関する研修体系の 1 テーマとして組み込む等、体系的かつ継続的に実施すべきである。

### 【4】 業務管理・労務管理の強化

本委員会は、再発防止策として以下の取組みを行うことを提言する。

- 任意団体における業務も含めた業務総量が見える化し、上司が担当者の業務総量・業務内容・繁忙時期等を把握し、適宜、監督・フォローすることができる体制を整備する。
- 残業時間やストレスチェックの結果を踏まえ、人事課が上司にアラートを出す等、連携を強化する。
- 内部相談窓口を設置して、担当者が所属ライン以外の組織又は組織外に相談できる体制を整備する。

## 第6章 おわりに

本事案発生の主たる要因は、任意団体における会計事務に関するルールの未整備であることは前述した通りである。

一方で、任意団体は法人格がなく、対馬市における運営ルールの枠外で、構成員の裁量によって運営されるため、任意団体の運営ルールを形式的に整備したとしても、対馬市から任意団体へのガバナンスが効きづらいことに変わりはない。

引き続き、対馬市における事業の推進に任意団体を活用する場合には、上記のとおりガバナンス上の課題が存在することを念頭においたうえで、事業の規模や特性等に応じた管理体制（対馬市側・任意団体側の双方）の整備を検討されたい。

本報告書における「第4章 事案の発生要因」の調査・分析及び「第5章 再発防止策」の提言は、本報告書提出日（令和4年5月13日）時点で本委員会が調査・分析した「第3章 事案経緯等」を前提としている。

今後、警察による捜査の進展等によって新たな事実が識別された場合には、対馬市は本報告書をベースにしつつ、追加的な事案の発生要因の調査・分析や再発防止策のブラッシュアップを検討されたい。

以 上

対馬市提供資料一覧

1. 事業概要等、事実関係に関する資料
  - ① 行っ得！つしまクーポン券事業について
  - 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及び【新】対馬藩札事業フロー（対馬藩札・【新】対馬藩札）
  - ③ 各事業詳細（滞在型観光促進事業・輸送コスト支援事業・雇用機会拡充事業・運賃低廉化事業）
  - ④ 令和3年度\_時間外手当実績（当事者）
  - ⑤ 2021年度ストレスチェック集団分析結果（観光商工課）
  - ⑥ 当該職員の令和3年度事業実施スケジュール
  - ⑦ 顛末書及び計算書
  - ⑧ 対馬市職員公金横領に関する顛末（時系列）
  
2. 対馬市による調査・分析・報告資料
  - ① 対馬市職員公金横領の概要について
  - ② 対馬市職員による長崎県事業「しま旅滞在促進事業」に係る公金着服について
  
3. 対馬市による再発防止検討資料
  - ① 対馬市職員が行う任意団体の会計事務取扱について

別紙 2

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  
委員名簿

勢一 智子 西南学院大学 法学部 法律学科 教授

中村 亮介 弁護士・税理士

米本 昌弘 公認会計士・公認不正検査士

(50 音順・敬称略)



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  
開催経過

第1回

1. 開催日

令和4年5月2日（月）13:00～13:55（中村委員・米本委員）

令和4年5月6日（金）14:30～15:15（勢一委員）

2. 場所

Web 会議

3. 議事

- ① 不正事案の概要について
- ② 今後のスケジュールについて

第2回

1. 開催日

令和4年5月10日（火）10:00～12:00（勢一委員・中村委員・米本委員）

2. 場所

Web 会議

3. 議事

- ① 不正事案に関する調査・分析結果について
- ② 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の構成案について

第3回

1. 開催日

令和4年5月12日（木）10:00～10:40（米本委員）

令和4年5月12日（木）17:00～18:45（勢一委員・中村委員）

2. 場所

Web 会議

3. 議事

- ① 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（案）について