

**島原市有明の森フラワー公園における
不正な事務処理に関する第三者委員会**

報 告 書

令和5年3月

目 次

1	不正経理問題の経過	1
2	委員会調査の結果	
(1)	不正経理について	3
(2)	有明の森フラワー公園物産館別館について	4
(3)	焼肉屋「どんどん」について	5
(4)	イタリアンレストラン「アルレッキーノ」について	5
(5)	本件に関する市の業務体制について	7
(6)	有明ふるさと開発振興協会について	7
(7)	共同事業体ブランド島バラについて	8
(8)	株式会社プチライフについて	8
3	委員会の検証結果	
(1)	不正経理の方法について	9
(2)	不正経理の目的について	10
(3)	不正経理に至った原因について	11
4	結論	
(1)	不正経理の性質について	16
(2)	不正経理で支払われた公金について	17
(3)	アルレッキーノの赤字について	17

5 再発防止について

(1) 全庁的な内部統制体制	18
(2) 公益通報制度	19
(3) 業務プロセスの見直し	21
(4) 職員倫理向上、ハラスメント防止	21
(5) 指定管理者制度運用の見直し	22

6 終わりに

【資料】

有明の森フラワー公園「アルレッキーノ」に係る不正経理	25
有明ふるさと開発振興協会におけるレストラン事業	26
不正経理の方法	27
委員会開催経過の概要	28
第三者委員会委員名簿	28

【2回目以降の略語表】

用 語	略 語
島原市	市
有明の森フラワー公園	フラワー公園
イタリアンレストランアルレッキーノ	アルレッキーノ
有明ふるさと開発振興協会	振興協会
島原市産業部	産業部
共同事業体ブランド島バラ	ブランド島バラ
株式会社プチライフ	プチライフ
島原市産業部しまばらブランド営業課	ブランド営業課
焼肉屋どんどん	どんどん
しまばらブランド営業本部長	本部長

1 不正経理問題の経過（資料 25，26 頁参照）

島原市は、公の施設である「有明の森フラワー公園」について、平成 23 年度から指定管理者制度を導入し、現在まで指定管理者による管理運営を行っている。

当該施設では、平成 25 年 7 月から平成 31 年 1 月までの間、イタリアンレストラン アルレッキーノが営業されていた。

本件不正経理問題では、アルレッキーノに生じた赤字を補填する目的で、市職員が指定管理者に架空請求をさせ、それに基づき不正支出をしていた事実が判明している。

アルレッキーノの事業主体は、書類上は当時の指定管理者である有明ふるさと開発振興協会であった。（アルレッキーノは、平成 27 年 3 月までは国の補助事業である緊急雇用創出事業を活用し運営されており、国へ提出された書類上はそのようになっている。）

もっとも、関係者からの聞き取りによると、アルレッキーノの実質的な運営は、島原市産業部が行っていた実態があったことが認められる。

レストラン会計は別会計としていたことから、振興協会にアルレッキーノを経営しているという明確な認識はなかったか、極めて希薄であったことが認められる。

平成 26 年度で国の補助事業が終了したことから、平成 27 年度にはアルレッキーノの経営は赤字となった。提出資料によると平成 27 年 11 月以降、振興協会がレストラン会計以外の会計から立て替えを行っていることが確認できた。

振興協会のレストラン会計に対する立て替えは、振興協会が指定管理を終了する平成 28 年度分の支払いまで継続して行われた。

平成 28 年度をもって当該施設の指定管理期間が終了することから産業部は、

再度振興協会に指定管理を引き受けるよう協議を行った。しかし、振興協会はアルレッキーノの赤字を解消しないことには指定管理を引き受けることはできない旨、産業部に伝えた。

産業部では、内部協議の結果、架空のイベントを実施したことにし、架空の食材の請求書を作成して、市から振興協会へ支払うことで赤字を補填することとした。この方法により、遅くとも平成２８年度には、振興協会へ対する支払いが開始されたとみられる。

産業部は、振興協会の立替払いを解消するためこのような不正経理を行っていたが、結局、振興協会は平成２９年度以降の指定管理者に応募せず、立替払いを解消することはできなかった。

その後、市は平成２９年度以降の指定管理者を募集したが応募がなく、２回目で応募した共同事業体ブランド島バラが選定され、平成２９年度から平成３１年度までの指定管理者となった。

産業部は、振興協会からアルレッキーノの立替払い分を支払うよう求められており、それを解消するためブランド島バラに振興協会の平成２８年度末の赤字額を肩代わりするよう求め、その返済は、指定管理料から行うことを提案した。なお、聞き取りによると指定管理の応募に当たり産業部は、アルレッキーノの継続をブランド島バラに要請し、指定管理料についてはアルレッキーノの経費を後ほど精査し、見直すという約束を行った。

上記提案を受けたブランド島バラの代表構成員である株式会社プチライフは、産業部の提案を受け入れるため構成員の株式会社繁農園との共同企業体を解消し、振興協会の口座に２４１万６，２９５円を３回に分けて振り込んだ。

その後、産業部は、振興協会に支払っていた時と同様の方法でブランド島バラに対しても、不正経理による赤字補填のための支払いを継続した。

また、アルレッキーノが閉店した平成３１年１月以降は、市特産品の認知度

向上や販路拡大を目的として商品を購入したという架空の名目でも支払いを行っている。

産業部は、平成２９年度中には、ブランド島バラが振興協会に肩代わりした分に相当する額の支払いを終わったが、その後も、アルレッキーノの運営に伴う赤字補填として、ブランド島バラに令和２年３月まで支払いを継続した。

２ 委員会調査の結果

（１） 不正経理について（資料２７頁参照）

調査の結果今回の不正経理は、食材等に係る架空の納品書や請求書を作成し、指定管理者の口座へ入金する方法で行われていた。

振興協会が指定管理者のときは、次のような方法が取られていた。

①上記方法により、振興協会のレストラン会計の口座へ入金を行い、その後振興協会の別の口座へ入金されていたもの（以下「架空請求①」という。）
平成２８年１１月から平成２９年４月まで６回 合計７８万９，７１３円

②上記方法により、振興協会のレストラン会計の口座へ入金を行い、そのままレストラン会計の経費に充てられていたもの（以下「架空請求②」という。）

平成２８年７月から平成２９年２月まで１９回 合計１３２万２，２１２円

③指定管理者が支払うべきアルレッキーノで使用される食材について、小売店から発行された納品書、請求書により本来振興協会のレストラン会計で負担すべきものを島原市産業部しまばらブランド営業課が立替えて支払っていたもの（以下「市立替払」という。）

平成２８年８月から平成２９年２月まで９回 合計８２万２３５円

架空請求①により支払われた金額については、レストラン事業では使用されておらず、全額が不正な支出と考えられる。

架空請求②又は市立替払により支払われた金額については、実際にレストラン事業に使用されており、支出の目的とされている島原フェアなるイベントが実際に開催されていれば、その経費に充てられている金額については、不正な支出とまでは言えないとも考えられる。しかし本委員会では、島原フェアの開催について確認できる資料の提出がなかったこと及び振興協会役員が不正経理の詳細を知らなかったと主張することから当該支出による不正な支出額は明らかにすることができなかった。

なお、その支払は全てブランド営業課の需用費から支出されていた。

また、ブランド島バラが指定管理者のときにブランド営業課から指定管理者に支払われた金額（指定管理料を除く。）は、次のとおりであり、

年 度	件 数	金 額
平成 2 9 年度	2 8 件	3, 2 7 1, 3 8 2 円
平成 3 0 年度	2 7 件	3, 6 3 0, 3 9 0 円
平成 3 1・令和元年度	3 8 件	2, 6 0 6, 1 1 6 円
合 計	9 3 件	9, 5 0 7, 8 8 8 円

市及び指定管理者が確認した不正な支出は、次のとおりである。

年 度	件 数	金 額
平成 2 9 年度	2 3 件	2, 9 5 1, 1 2 3 円
平成 3 0 年度	2 4 件	3, 4 7 3, 7 0 2 円
平成 3 1・令和元年度	3 3 件	2, 2 4 6, 0 8 9 円
合 計	8 0 件	8, 6 7 0, 9 1 4 円

なお、その支払は振興協会時と同様、全てブランド営業課の需用費から支出されていた。

（２） 有明の森フラワー公園物産館別館について

当該別館は、フラワー公園の休憩所として利用されていたが、平成 2 3 年

度に当時の担当部長の意向により厨房施設や浄化槽を整備するなどして改修された。

当時の指定管理者である振興協会は、平成２３年１０月から、当該別館にて、焼肉屋どんどんを運営したが、平成２５年３月には閉店した。どんどん閉店後、平成２５年７月から、当該別館にて、緊急雇用創出事業を活用し、振興協会に委託してアルレッキーノの運営が始まった。緊急雇用創出事業は、平成２７年３月で終了したがアルレッキーノはその後も継続して運営され、指定管理者がブランド島バラに交代した後の平成３１年１月に閉店している。

（３） 焼肉屋「どんどん」について

どんどんについては、当時の指定管理者振興協会と市との間に交わされた基本協定に付随する指定管理協定書の事業計画書や自主事業計画書にも記載がなく詳細は不明である。市の調査及び本委員会の聞き取りでは自主事業として取り扱われ、振興協会の負担で運営されていたものの最終的な赤字については、振興協会の要請に応じて、市が処理をしたとのことである。

振興協会から市に提出された決算書では赤字額は確認できるものの、関係者の聞き取り内容に齟齬があり、正確な赤字額の確認まではできなかった。

また、具体的な補填の方法についても確認は取れていない。

（４） イタリアンレストラン「アルレッキーノ」について

アルレッキーノについては、どんどんの閉店後物産館別館の活用について産業部が検討する中で当時のしまばらブランド営業本部長の発案により、観光客向けの本格的なイタリアンレストランというコンセプトで開店し、その経営については国の補助事業である緊急雇用創出事業を活用し、書面上は振興協会が委託業者という形態で行われていた。

しかし、シェフ以下スタッフの雇用や運営方針については、産業部主導で行われていた実態が認められる。振興協会は、アルレッキーノについては、

自らの事業であるという明確な認識はなかったか、極めて希薄で、市が行っている事業という認識すらあったようである。

レストラン会計については、振興協会本体の会計から切り離して管理をしており、事務上は渡された請求書を振興協会の事務員が支払うだけであったようである。

緊急雇用創出事業が終了した後も、産業部はアルレッキーノを継続する意向を振興協会へ伝えたが、当時の振興協会の会長によると、振興協会は、アルレッキーノの運営を断ったということである。

この点について、市側の記録、市職員の聞き取りによる証言はなかったが、当時産業部と振興協会とでアルレッキーノの取扱いについてはっきり協議して決めることなく、振興協会の同意を得ずに継続させたことがこの後の不正経理に繋がったものと推測される。

その後、アルレッキーノの経営は赤字が膨らみ、振興協会は次回の指定管理者の募集に参加せず、ブランド島バラが指定管理者を引き継いだ。

なお、当時ブランド島バラが提出した申請書を確認すると、事業計画書の中に「物産館別館についても自主事業を行うか、外部委託をして施設使用料を徴取するか、島原市と協議の上アルレッキーノの存続も視野に検討し、適正な管理運営を行います。現段階では継続運営の予定です。」との記載があり、収支計画書の収入欄に自主事業とは別に「アルレッキーノ売上」との記載がある。

この点からすると、ブランド島バラについては、赤字の場合の補填への期待を有していたかは別として、基本協定書に規定する指定管理者の本来の業務に、アルレッキーノの運営も含まれていたという認識を一応は有していたと考えるのが相当である。

緊急雇用創出事業終了後の平成２７年度以降も継続して、指定管理者によ

リアルレッキーノは運営されたが赤字は解消されることなく、指定管理期間の途中、当時のシェフが辞めたことで平成31年1月に閉店した。

(5) 本件に関する市の業務体制について

フラワー公園は、旧有明町が整備した公園である。

平成18年の島原市との合併当時は有明支所が所管していたが、平成23年4月から産業振興部（後の産業部）に所管替えとなり、平成27年度から平成31年度までは、ブランド営業課が所管する施設であった。

産業部の指揮系統は、部長、主管課長、課長、課員であるが、当時部内には部長待遇の理事が本部長として配置されていた。

本部長は当時の部内で年長者であり、専門的な知識や民間のノウハウ、人脈を有しているという評価で市が迎えたような形となっており、ブランド営業課の業務内容については、部長も本部長の意見を尊重し、率先して指示することがあまりなかった実態とみられる。

(6) 有明ふるさと開発振興協会について

元々フラワー公園の物産館に商品を卸す生産者組合的な色合いだったようで、物産館で商品を販売することが主目的の任意団体である。

平成25年8月提出の指定管理者指定申請書の添付資料によると、平成17年12月に発足しており旧有明町から物産館の業務を委託されている。

また、同資料では従業員は3人となっているが聞き取りでは、経理に関しては、事務員が1人だけで会長も経理に関わっておらず、決算等は税理士法人に委託して実施されていた。聞き取りの結果として振興協会にレストラン経営を行うノウハウも人材もなかったと判断せざるを得なかった。また、市への提出書類についても振興協会が独力で作ることはできず、ブランド営業課が事実上作成していたことがうかがえる。振興協会においてもブランド営業課は振興協会を指導、サポートする立場であるとの聞き取り結果であっ

た。

振興協会は、平成２３年度から平成２８年度までの間、フラワー公園の指定管理を行ってきたが、上記（４）に記載のとおりアルレッキーノの赤字を負担しなければならなくなったことから、平成２９年度以降の指定管理者の公募には参加せず、解散の運びとなった。

その際、平成２８年度末での振興協会の未払いがほとんどアルレッキーノに関するものであったため、振興協会は支払いを産業部に求めた。

産業部は、その支払いを平成２９年度からの指定管理者であるブランド島バラに立て替えるようお願いし、ブランド島バラから振興協会へ３回に分けて、２４１万６，２９５円が支払われている。

振興協会は、上記入金後、未払い金を清算し、平成２９年９月に解散した。

（７） 共同事業体ブランド島バラについて

ブランド島バラは、平成２９年度からのフラワー公園指定管理者公募の際、プチライフと株式会社繁農園が設立した共同企業体である。

平成２９年４月からフラワー公園の指定管理者として指定されたが、平成２９年５月以降はプチライフが単独で指定管理業務を行うに至った。

（８） 株式会社プチライフについて

プチライフは、福岡市に本店を有する医療機器、健康器具等を主に販売する業者であり、指定管理業務を行うのはフラワー公園が初めてであった。

聞き取りによると、産業部からの要望で、平成２９年度以降も、アルレッキーノを継続する方向で事業計画を作成し、指定管理料について途中で増額するとの約束でアルレッキーノの運営を引き受けたとのことであった。

本委員会に提出された指定管理者からの申出書によるとプチライフが見積もった指定管理料は１，８６０万円で、年度協定書の指定管理料１，１５３万８，０００円とは約７００万円の差がある。また、プチライフは、市から

支払われた指定管理料を原資として２４１万６，２９５円を振興協会へ支払っている。

その後プチライフは、ブランド島バラの代表構成員としてアルレッキーノの経費が現在の指定管理料の積算に含まれていないことを理由に協議の申出を市長宛に提出している。

３ 委員会の検証結果

（１）不正経理の方法について

振興協会時における不正経理については、２（１）で記載のとおり架空請求①、架空請求②及び市立替払という３つの方法により実施されている。

架空請求①、架空請求②については、ブランド営業課の職員が架空の請求書を作成し、指定管理者から代表印を押印してもらい、納品確認もない状態でブランド営業課長、産業部主管課長の決裁を受けて、会計課から公金の支出が行われているものであるが、請求書に記載の食材についてその一部が実際に納品されている可能性については否定できないことから、ブランド営業課から振興協会に振り込まれた後のお金の流れに着目し、ブランド営業課又は振興協会がレストラン会計の立替分を返すという意図を持って、振興協会の別会計へ送金された金額を架空請求①、そのままレストラン会計の経費として充てられた金額を架空請求②と区別した。

市立替払については、実際にアルレッキーノに納品された食材について、小売業者から提出された請求書に基づきブランド営業課長、産業部主管課長の決裁を受けて、会計課から公金の支出が行われている。本委員会に提出された資料では、ブランド営業課が直接支払いと記載しているだけであり、支出書類の形式上は正規の支払いと見分けが付かないため本委員会ではその支出が不正か否かについては判断しかねるがブランド営業課においては、不適

切な支払いと認識があったものと思われる。

なお、ブランド島バラ時における不正経理については、納品のない食材（アルレッキーノ閉店後は、PR用特産品）について架空の納品書や請求書を作成し、指定管理者の口座へ支払いを行う方法で行われていたが市立替払については、確認できなかった。

また、指定管理者及び当時の市担当者いずれも納品がないことについて認識していたとの聞き取り結果であったため、市の調査で確認できている金額を不正経理の額とした。（２（１）記載のとおり。）

（２）不正経理の目的について

不正経理の目的については、時期により次のような目的であったものと推測される。

ア 振興協会が指定管理者の時期

緊急雇用創出事業が終了した後のアルレッキーノの取扱いについて、産業部と振興協会の間で調整が付かず、経費負担についてもはっきりと決められない状態あった。このような状態で営業した平成２７年度及び平成２８年度のアルレッキーノの運営にかかる経費について、産業部が赤字を補填する目的で支出している。この理由としては、平成２９年度以降の指定管理の公募時に産業部と振興協会で行われた話し合いの中で、振興協会がアルレッキーノの赤字について負担している状況を問題視し、継続できない旨の説明があったため、産業部が次年度以降も振興協会に引き受けてもらえるような意図で不正経理によりアルレッキーノの赤字分を補填しようとしたものと推測される。

このときの不正経理による支出は、開始年月日は特定できなかったが、平成２８年度中には終了しており、この不正経理による支出では、振興協会の赤字分を補填することはできなかった。

結局、振興協会は、平成２９年度以降の指定管理者の公募に参加せず、振興協会は解散することとなった。

振興協会は解散に際し、当時残っていた未払い分を産業部に補填を求めたが平成２９年度以降は産業部と振興協会は取引関係になかったため産業部は振興協会へ不正経理による支出を行うことができず、産業部内で協議を行い平成２９年度から指定管理者となったブランド島バラにその未払い分の肩代わりを依頼し、ブランド島バラの代表構成員プチライフは振興協会の銀行口座に現金を振り込んだ。

なお、この支払い前にブランド島バラから構成団体である株式会社繁農園が脱退し、ブランド島バラはプチライフ１社のみの構成となったが、この時点で産業部はその事実について議会への報告、説明を行っていない。

イ ブランド島バラが指定管理者の時期

産業部は、ブランド島バラが立て替えた振興協会の未払い分について平成２９年６月から不正経理による支出で返金し、平成２９年度中にその支払いを完了した。

その後も不正経理による支出は続けられ、支払い理由は、指定管理者がアルレッキーノにかかる経費を産業部が後ほど精査して増額するという約束を実現できなかったため、その代替え案として支払われたとされており不正経理は令和２年３月まで続けられた。

(３) 不正経理に至った原因について

振興協会に不正経理により支出した理由は(２)アに記載のとおりであるが、不正経理に至った原因は複数あると思われる。

ア 指定管理協定書等の不備

市と振興協会は、フラワー公園の指定管理について基本協定書の中でその業務内容、指定管理の範囲を定めている。平成２６年度から平成２８年

度までの指定管理についての基本協定書によると、アルレッキーノがある物産館別館については指定管理者が管理する施設として記載されており、事業計画書には、現在運営している施設としてアルレッキーノが記載されている。

なお、業務仕様書によると物産館別館の業務内容について、アルレッキーノの営業についての記載はない。また、自主事業についてもアルレッキーノの記載は見られなかった。

アルレッキーノの赤字問題が原因で振興協会は、平成29年度以降の指定管理に応募せず、振興協会は解散することとなった。

振興協会は解散に際し、アルレッキーノについては、自らの事業であるという明確な認識はなかったか、極めて希薄で、市が行っている事業という認識すらあったことから当時残っていた未払い額を産業部に補填を求めた。

産業部については、当時の部長を初め、職員からの聞き取りでは振興協会が困っているので何とかしなければならないとの認識で不正経理を行ったとの証言を得ていることから、少なくとも事情を知っている産業部の職員は、市が補填すべきであるとの認識であったと思われる。

このような産業部の認識となった理由としては、アルレッキーノの経営について十分振興協会に説明することなく、産業部の主導で事業を始めてしまい、事業開始後も実際の経営は産業部が差配しており、アルレッキーノは市が実施しているとの認識を指定管理者を含め外部に与えてしまったこと、協定書がアルレッキーノの記載について曖昧であり、年度協定書等に記載すべきであったのにそれを怠ったことが原因と思われる。

少なくとも緊急雇用創出事業終了後は、振興協会から協議の申出があっていることからアルレッキーノの運営についてどうするのか決定し、合意

内容を共有すべきであった。

イ 指定管理者制度の運用について

市と指定管理者の関係については、問題があると言わざるを得ない。本来指定管理者制度は、民間の活力を使ってサービスの向上及び経費節減を実施するもので、指定管理施設の運用に関しては、協定書に定められた範囲において、指定管理者の裁量に委ねるべきものである。

今回のケースでは、基本協定書で指定管理者本来の業務としてレストラン運営を規定することなく、自主事業という形で指定管理者が望まない事業を実施させ、その経費についても適正な指定管理料を算定することなく、予算を確保しなかったことから、指定管理者に大きな金銭的負担を与えてしまった事実がある。そもそもレストラン事業を市の観光施策のため行う必要があるのであれば、専門業者に委託するなど適正な方法で実施されるべきものであり、現在指定管理をお願いしているという安直な理由でレストラン経営の経験もない団体に管理を任せるのはあまりにも無責任である。

また、指定管理者の選定は地方公共団体が実施する入札と同様に公平、公正に実施しなければならないものであるが、現在指定管理を引き受けているとはいえ指定管理期間終了後も指定管理をお願いするための会議を実施し、さらに、補助事業の申請書類や指定管理の決算等の書類も産業部が強く関与して作成することについては、指定管理者制度の趣旨に反すること、非常に問題があると言わざるを得ない。

そもそも、振興協会設立の経緯としても、振興協会の規約等から指定管理者とすることありきで設立されたことすらうかがえる。

生産者の集まりである振興協会の各構成員としては、物産館で生産物を販売できれば良いと考えるのは、無理からぬところもあり、この点からも、採用、経理などレストラン運営の重要部分を産業部に依拠するいびつな運

用の構造が作られたと言える。

経理事務について、会長すら詳細な内容を把握しておらず、会長印の管理も杜撰であったことは、このような運用の結果ともいえる。

ウ 公金の取扱いについて

本来架空請求による支出ということ自体公金の取扱いとしてあり得ないことであるが、他に以下の様な問題が見受けられた。

当時活用されていないからという理由で明確な目的もないのに国の補助金を活用し物産館別館を改修したことが、振興協会が自主事業で実施したどんどんが閉店した後のアルレッキーノの運営に繋がっている。

本来、公的な補助事業は、国民の税金が使用されるものであるため、その費用対効果、公益性が十分に検討されるべきものであるが、あまりにも杜撰であったと言わざるを得ない。緊急雇用創出事業についても補助事業で指定管理者に業務委託をしておきながら、その使途については産業部の意向が強く影響しており、聞き取りの中では「市の接待等にも使用されており、このような補助金の使われ方が今回の架空請求に至る遠因ではないか」との趣旨の証言もあったところである。

また、指定管理者への赤字補填について、指定管理料を上げて予算計上するなど適正な方法を取らず、架空請求により他の費目から複数年にわたり多額の公金支出を続けたことは、非常に悪質であり、公務員として備えるべき法令遵守の意識が欠如していたと言わざるを得ない。

更に不正な経理と知っておりながら、何年にもわたり誤った決算を市議会へ報告していたことは、市議会及び市民の信頼を大きく裏切る行為である。

エ 組織としての問題

委員会の調査では、以下の点について問題があると考えられる。

まず、産業部の指揮監督体制が市内部でもはっきりしていなかった点が挙げられる。当時の島原市では部長、主管課長、担当課長、課員が一般的な部の組織であるが、産業部には部長と同格の理事が配置されており、肩書はブランド営業本部長となっているが、実際の職責について詳しくは定められておらず、関係者の聞き取りでも大きな食い違いがあった。

ブランド営業課においては、平成28年度までは理事と課長が職員の指揮監督は行くと分掌事務上になっていたが、平成29年度以降は本部長の分掌事務は存在していない。

また、分掌事務上は、産業部全体の職員の指揮監督は、部長にのみ与えられており、理事には与えられていなかったが、聞き取りの中で自分と同格の理事で先輩ということもありブランド営業課の事務について理事に遠慮して任せきりであったとの証言があっていることから、ブランド営業課の職員にとっても理事を飛び越えて部長に相談しにくい空気があったと思われる。また、上司に逆らえる雰囲気ではなかったと証言もあったところである。

このことが、分掌事務上は部長まで報告すべき事が報告されていなかったり、稟議されていなかったことの原因のひとつであろう。

もうひとつは、部内で情報が共有されていないといったことが挙げられる。聞き取りでも隣の課の職員が何をしているか分からないとの証言もあったが、支払いを行う主管課にあっては、何回も架空のイベントの食材の請求書が回議されてきており、本来であれば部内のイベントについてはある程度共有されるべきものであり、また把握できていないのであれば部内で確認を取れば済むことだが、それを何年も行っていないのは、部内での情報共有不足と言えよう。

さらには、指定管理者の業務の範囲という重要案件については、当然、

担当部長のみをもって処理できる案件ではなく、財政部局はもとより市長、副市長へ報告し、判断を仰ぐべきであったが、そうした処理がされていない。どのような理由があったのかは不明であるが、そうした行動が行われることもなく担当部ぐるみで不正経理を長期間続けさせてしまったことについては、組織として問題があったと言わざるを得ない。

また、平成30年12月には、指定管理者から協議の申出が市長宛文書にて提出されている。この申出書には、アルレッキーノの経費が現在の指定管理料の積算に含まれていないため、指定管理料を増額して欲しい旨の記述がされており、市長、副市長及び財政部局にも供覧されていたにもかかわらず、市として十分に対応していなかったことが今回の不正経理の発見が遅くなった理由のひとつと思われる。

4 結論

今回の不正経理について、以下のことを確認する。

(1) 不正経理の性質について

架空の公用イベントを実施したという名目で、納品されていないレストランの食材等について、架空の請求書を作成し不正に公金を支出したことについては、明らかに犯罪行為であり、産業部の当事者はその認識があった。

この不正経理については、アルレッキーノの赤字補填のためブランド営業課が内部で協議し、実行を決定したことであり、事後的に不正経理の報告を受けた産業部長も黙認していること。

この不正経理については、産業部が主導で行っており指定管理者は少なくとも産業部が納品のない物品の請求書を作成し、その支払いがアルレッキーノの赤字補填に関するものであったことを知っていた。

なお、具体的に不正経理の開始を決定した打合せの内容、具体的な指示、

振興協会へどのように伝えたかという不正経理の詳細については、委員会及び市で行った聞き取り調査では、記録も残っているにもかかわらず、当時の職員及び振興協会関係者全てが憶えていないとの回答であったためそれ以上明らかとすることはできなかった。

(2) 不正経理で支払われた公金について

今回の不正経理で支払われた公金については、不正な処理で支払われた公金であるため、市へ返還すべきものであること。

(3) アルレッキーノの赤字について

今回の不正経理の原因であるアルレッキーノの赤字について誰が補填すべきものであるか等その詳細は、全容究明後に司法で判断されるべき案件であるが、本委員会での調査に基づく意見としては、次のとおりである。

ア 振興協会の赤字

緊急雇用創出事業においては、振興協会会長名で市と業務委託契約を結んでアルレッキーノの運営を行うこととしている。

緊急雇用創出事業終了後の取扱いについては、産業部と振興協会がどのような協議を行い、どのような約束があったか、資料の提出や聞き取りからもはっきりしなかったため詳細は不明である。もっとも、振興協会は事業終了後もレストラン事業の残余金や継続雇用に伴う補助金を受けており、通帳の管理など経理事務は振興協会が行っている。

したがって、形式上は、自主事業にかかる経費であるから、振興協会が負担すべきものであったと解するのが原則である。

しかし、上記のとおり、振興協会に自主事業との認識はなかったか、希薄であり、また、そのような認識となってしまったのは、そもそもの指定管理のためにノウハウのない生産者団体を作らせたこと、緊急雇用創出事業のアイデアや申請手続を産業部が代わりに行ったり、実質的にレストラ

ン経営の重要部分を産業部が代わりに行っていた実態があることから、負担義務者や負担割合については、最終的には司法判断に委ねざるを得ないところである。

イ ブランド島バラの赤字

関係者の各聞き取りを総合すると、産業部が指定管理の条件として、アルレッキーノの継続を求めており、ブランド島バラが応じたことが認められる。

その際、指定管理料について指定管理者と産業部の間に、どのような協議や合意があったかまでは、聞き取り内容が一致せず、正確な認定まではできない。もっとも、平成30年2月に産業部と指定管理者が協議を行い、アルレッキーノの赤字について話し合いがなされ、不正経理が継続している。このことからすると、少なくとも、産業部としてはアルレッキーノの経費について、なんらかの責任があるとの認識があったとは考えられる。

上記のように、産業部と指定管理者との間の、指定管理料や補填に関する合意内容を完全には認定することはできないことから、負担義務者や負担割合については、最終的には司法判断に委ねざるを得ないところである。

なお、書類上は、指定管理者が応募時に提出した金額が指定管理料として確定しているところであり、産業部として、アルレッキーノを運営するのに既に前回の指定管理料では不足していることは当然認識していたはずで、不正経理による補填までしながら、アルレッキーノの運営まで指定管理者に任せ、前回を下回る指定管理料となったことは、非常に理解に苦しむところである。

5 再発防止について

(1) 全庁的な内部統制体制

ア 全庁的な内部統制体制の必要性

本件不正経理の方法は３（１）のとおり「ブランド営業課の職員が架空の請求書を作成し、指定管理者から代表印を押印してもらい、納品確認もない状態でブランド営業課長、産業部主管課長の決裁を受けて、会計課から公金の支出が行われているもの」であるが、「担当部ぐるみで不正経理を長期間続けさせてしまったことについては、組織として問題があったと言わざるを得ない」ものであり、本件不正経理に直接携わった担当職員の中には上司の指示により行ったと述べた者もいた。

そのため、本件不正経理の再発防止策として、担当部内だけでの対策では実効性に疑問があり、担当部外からの監督の必要性がある。

イ 具体的な施策

平成３１年３月総務省策定の「地方公共団体における内部統制制度の導入・実施ガイドライン」などが参考となる。同ガイドライン２頁にも、「本ガイドラインは、主として、内部統制制度の導入が義務付けられている都道府県及び指定都市を想定しているが、基本的な枠組みとしては、全ての地方公共団体に共通しているものと考えられる。」とある。

また、同ガイドラインに関する文献や各地の地方公共団体における事案等が公開されており、市における具体的施策の策定においてもこれらが参考になると考える（（２）以降の施策についても同様のことが言える）。

（２） 公益通報制度

ア 公益通報制度の必要性

全庁的な内部統制を構築しても自浄作用が十分に発揮されない可能性があることから、不祥事について市の内部及び外部からの実効性のある通報制度を構築する必要性がある。

本件不正経理の調査における聞き取りの中でも、当時の職員達がこの不

正経理を忸怩たる思いで行ってきたことが伝わってくる発言も多く、担当職員の中には担当部外への相談はできなかったのかとの質問に対し相談したことが判明して後日不利益を被らないか心配でできなかった旨述べた者もいた。

そうであれば、担当職員自身は本件不正経理を行いたくなかったのであり、通報者が完全に保護される公益通報制度が構築されていたならば、担当職員の通報により本件不正経理は未然ないし早期に防止できた可能性がある。

また、指定管理者の労働者等外部からの通報により、本件不正経理を早期に防止できた可能性もある。

イ 具体的な施策

平成29年7月消費者庁策定の「公益通報者保護法を踏まえた地方公共団体の通報対応に関するガイドライン（内部の職員等からの通報）」及び令和4年6月同庁策定の「公益通報者保護法を踏まえた地方公共団体の通報対応に関するガイドライン（外部の労働者等からの通報）」などが参考となる。

上記アの担当職員の供述からもわかるとおり、内部通報を実効化するためには通報者が完全に保護される必要がある。その一方法として、通報窓口自体を拡大することが考えられる。例えば、通報窓口に市から独立性のある外部の者を加えること、外部委員への直通とすること、「通報ポスト」を設置し投函は時を問わずに行えるようにすること、無記名とすることなどが考えられる。

また、通報対象を拡大することが有用と考える。例えば、本件不正経理の事実自体の通報だけでなく、同事実発生の一要因となった可能性がある担当職員が証言したパワハラ的な関係（後記（4））についても通報対象

となるようにすべきである。

(3) 業務プロセスの見直し

ア 業務プロセスの見直しの必要性

本件不正経理はブランド営業課長、産業部主管課長の決裁を受けて会計課から公金の支出が行われたものであり、担当職員、課長による複数チェック体制による不祥事防止ができなかった。本件不正経理のように担当部ぐるみの不祥事の場合、担当部内だけの複数チェック体制では不祥事防止はできない。

そこで、担当部内の複数チェック体制を改善する必要があるとともに、他の部署に過剰な負担とならない限度で、他の部署によるチェックも導入することが望ましい。

イ 具体的な施策

不祥事防止策を策定するにあたり、まず現在の業務フローを把握し、そのフローの中でどのような不祥事が発生しうるか、過去の内外における不祥事事例も参考にしながらリスク分析を行うことが有効である。

担当部内の複数チェック体制について、本件不正経理のような不祥事を発見できる業務フロー、チェック項目のマニュアルを作成すべきである。

例えば、本件不正経理は、納品確認もない状態でブランド営業課長、産業部主管課長の決裁を受けて行われたとの聞き取り結果から、納品確認の確認項目についてもマニュアル化する、これまでと比べて少額の取引額についてもより厳格な決裁手続を経るようマニュアル化することなどが考えられる。

(4) 職員倫理向上、ハラスメント防止

ア 職員倫理向上及びハラスメント防止の必要性

指定管理関係者、市職員の中には、本件不正経理発生の経緯について、

担当部内のパワハラと評価し得るような言動についても述べる者がいた。仮にそのような言動が本件不正経理の一要因となっていたのであれば、パワハラを防止することは不祥事防止にも有効である。

また、パワハラが一要因であったとしても、担当職員及びそれに関与した上司が本件不正経理を行ってよい理由にはならないのであり、職員倫理向上にも努めるべきである。

イ 具体的な施策

民間向けであるが、厚生労働省作成の「パワーハラスメント対策導入マニュアル」などが参考となる。

市が条例未制定であれば、労働施策総合推進法、人事院規則 10 - 16（パワー・ハラスメントの防止等）に鑑み、パワハラ防止条例を制定することが考えられる。

また、理想的には煩雑な施策なしに各職員の職業倫理により不祥事防止できることが望ましいことから、各職員の職業倫理向上にも努めるべきである。

(5) 指定管理者制度運用の見直し

本件不正経理の一要因として、「基本協定書で指定管理者本来の業務としてレストラン運営を規定することなく、自主事業という形で指定管理者が望まない事業を実施させ、その経費についても適正な指定管理料を算定することなく、予算を確保しなかったことから、指定管理者に大きな金銭的負担を与えてしまった事実」があり、その負担への対応として本件不正経理が行われた。

そこで、指定管理制度運用の見直しを行うとともに、協定締結に際して市側は指定管理者が同制度内容を適切に理解できるよう協定書案等関係書類を示しながら必要な説明を行うべきである。また、協定書等において不明瞭な

一義的に解せられない条項が存在する場合は、同条項の見直しを行うべきである。

6 終わりに

以上が本委員会の意見であるが、今回の調査については限られた時間の中で任意によるものであったため、未だ不明な点も多い。

聞き取りの中でも、当時の職員達がこの不正経理を忸怩たる思いで行ってきたことが伝わってくる発言も多く、なぜ上司に相談することもなく、このように長期間行われてきたかその理由も明らかになっていない。

また、調査の中で明らかになったどんどんにおける赤字の処理についても不明な点が多く、当時の産業部と振興協会の関係は、発注者と指定管理者という立場上あまりにも不適切であり、その関係性が今回の不祥事の要因であったのではないかと推察される。

特に本委員会が問題視するのは、多額の現金を私的に関係職員が指定管理者へ支払っているという事実が確認されている点である。

この問題についても聞き取りを行ったところではあるが、今までに明らかになった内容を隠蔽するために行ったとの理由のみでは理解しがたい金額であり、本件についてはまだ明らかになっていない不正があるのではないかと危惧される。

また、本件において決算やアルレッキーノの経営状況について、市議会に対して虚偽の報告を繰り返していた点についても言及したい。本来市政運営については、市長と市議会とが協力して行うべきものであるが、事実と異なる情報を市議会へ報告し続けたことで、議会のチェック機能が果たされず、また信頼関係も大きく損なわれる原因となった。

あわせて、組織ぐるみの不正経理が何年にも渡って継続し、国民からの税金

が原資である多額の公金が支出され続けたことを見逃したという責任も重大であると考えている。

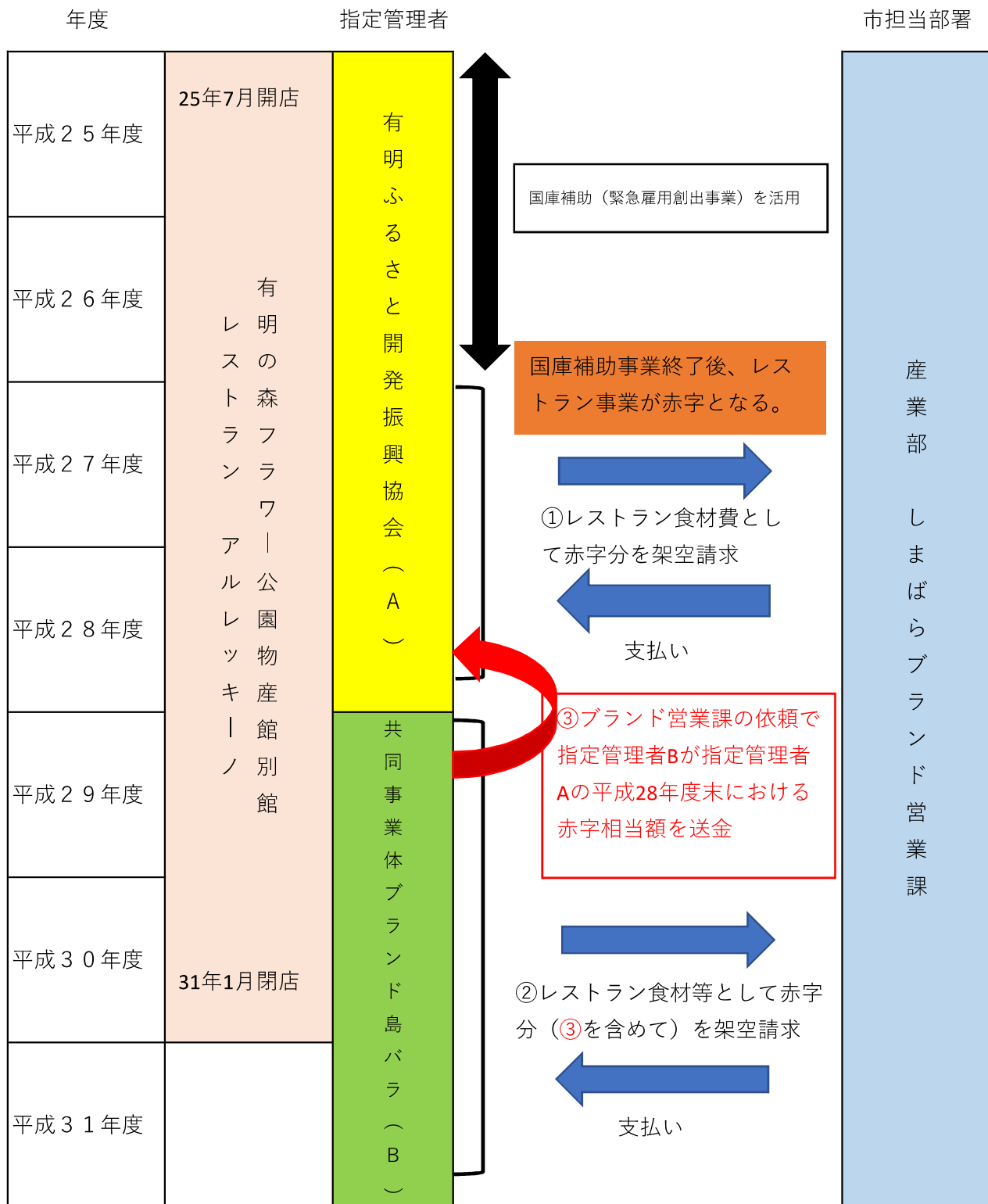
いずれにしても本件については、多額の公金が不正に支出されていたという事実が明らかであり、こうした点をうやむやにしたまま放置することは絶対に許されないことであり、今後は、二度とこのような問題を起こすことがないよう強く求めたい。

また、今回の問題は、市職員の業務遂行の中に発生したものであり、更に個人的に費消されたものでもない。

職員がその職務を一所懸命果たそうとした中で生じたものである。従って、単に個人の責任のみを問うことなく、市の業務組織の問題として、これを一過性のものとせず、継続的な再発防止策を遂行されることを希求するものである。

以上

有明の森フラワー公園「アルレッキーノ」に係る不正経理

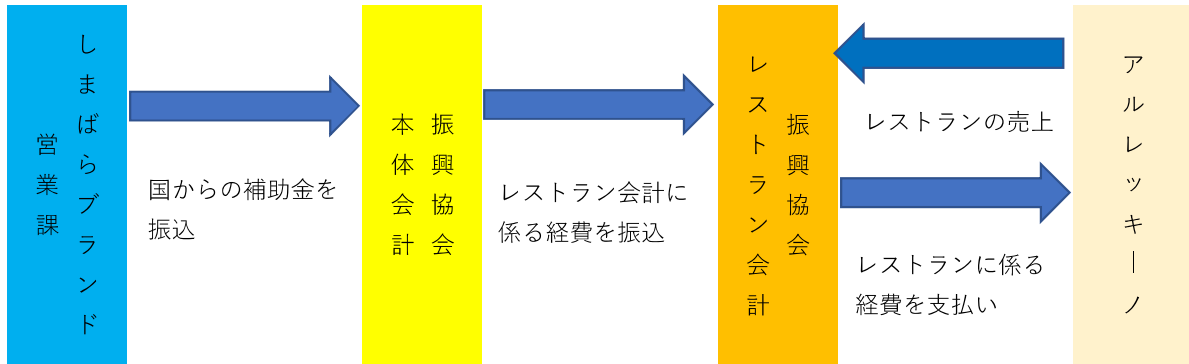


* ①のほかブランド営業課がレストランの食材代金を直接支払っていることについても確認

* 指定管理者Aは、③の支払いを受けた後赤字を清算して解散する。

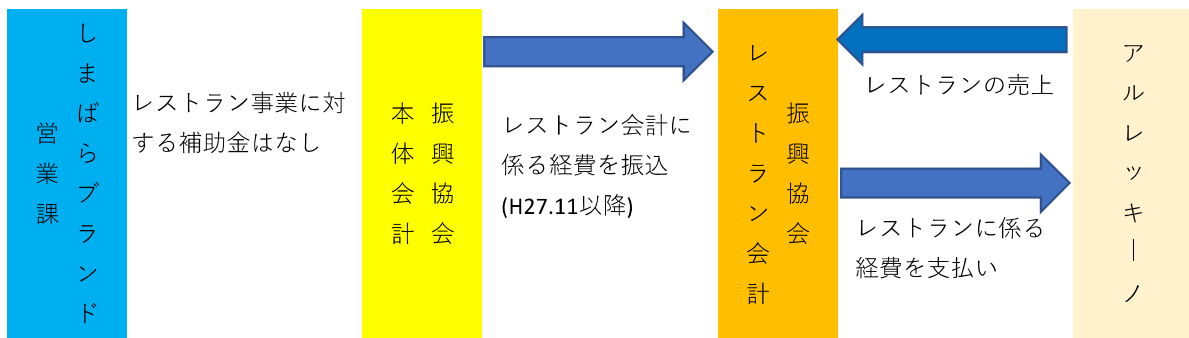
有明ふるさと開発振興協会におけるレストラン事業

国の緊急雇用創出事業活用時（平成25年7月～平成27年3月）



- * 国からの補助金があるため振興協会本体会計に赤字は発生しない。
- * アルレッキーノの売り上げの一部をレストラン会計に積み立てていた。

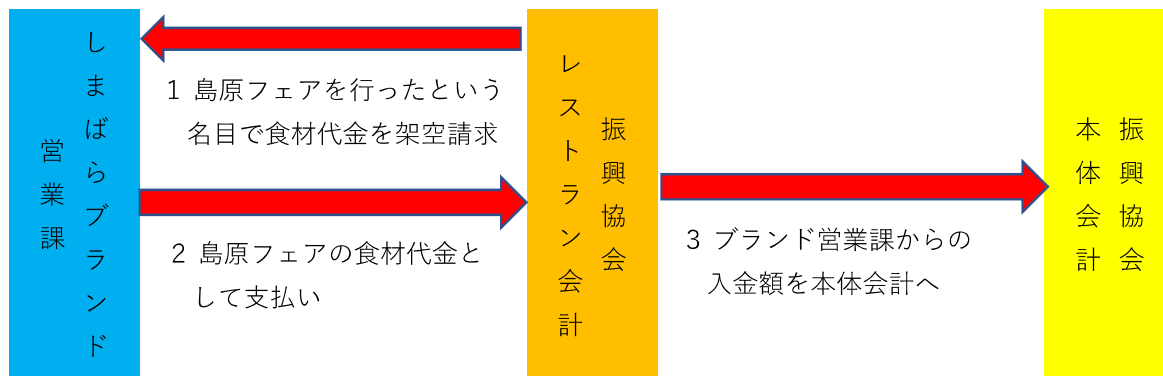
緊急雇用創出事業終了後（平成27年4月～平成29年3月）



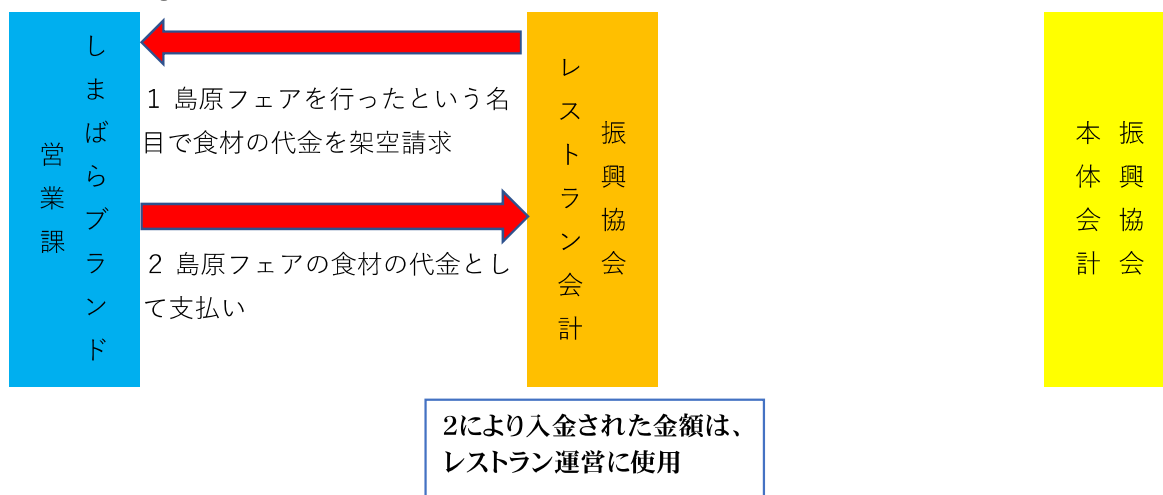
- * レストラン会計の赤字は振興協会本体会計で補填する必要がある。
- * 平成27年10月までは、緊急雇用時の剰余金等を活用していたが、11月にはレストラン会計だけでアルレッキーノの経費を賄うことができなくなる。

不正経理の方法

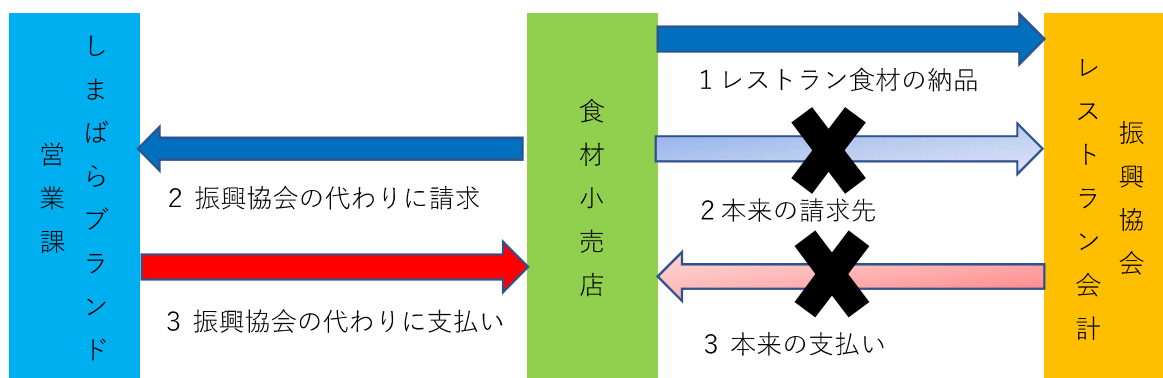
架空請求①



架空請求②



市立替払



委員会開催経過の概要

令和４年　８月２４日	委員委嘱
令和４年　９月　５日	第１回委員会開催
令和４年１０月１８日	第２回委員会開催
令和４年１１月　９日	第３回委員会開催
令和４年１２月　９日	第４回委員会開催
令和４年１２月２７日	第５回委員会開催
令和５年　２月１４日	第６回委員会開催
令和５年　３月１５日	第７回委員会開催

第三者委員会委員名簿

役職	氏名等	所属等
委員長	税理士 もとむら 本村 さぶろう 三郎	本村三郎税理士事務所
副委員長	弁護士 おおた 大田 まさかず 真和	有明しまばら法律事務所
委員	弁護士 こうの 河野 てつし 哲志	島原中央総合法律事務所