

調布市郷土博物館における不適正な
事務処理に関する報告書

平成24年5月

調布市教育委員会

1 この報告書は、調布市郷土博物館（以下「博物館」という。）における「郷土博物館だより」（以下「博物館だより」という。）の発行に係る不適正な事務処理についての報告である。

2 事件の概要

博物館では「博物館だより」を年度に1回発行しているが、平成21年度発行予定の第73号及び平成22年度発行予定の第74号については、納品の実態がないにもかかわらず、調布市内の印刷業者であるA社に対して印刷代金が支払われていた。

「博物館だより」の当時の担当は、事業係長であったN（平成23年4月から再任用主任、以下「N主任」という。）であるが、発行が遅れていることや納品実績がないにもかかわらず印刷代金だけを支払っていることは上司に報告していなかった。

また、N主任は、平成24年2月上旬に博物館の職員から、「博物館だより」が未発行になっていることを指摘され、第73号及び第74号の発行に向けての編集作業及び印刷を、市内の別の業者に正規の事務手続きを行わずに個人的に依頼し、費用を私費で支払っていた。

本件は、平成24年3月25日、N主任が当時のO郷土博物館長（平成24年4月1日から再任用主任、以下「O主任」という。）に報告し明らかになり、関係職員等への事情聴取等、調査を行ったところである。なお、公金着服の疑義についてはN主任が事情聴取において否認していること、また、A社が印刷代金を調布市（以下「市」という。）に返納（2年分の印刷代金163,800円は、A社から平成24年5月2日に市に返納された。）していることから、N主任の公金着服はなかったものと考えるのが妥当と判断する。

3 「博物館だより」の発行及び未発行の事実確認

(1) 第72号（平成20年度発行）について

平成20年度発行の「博物館だより」第72号は、平成21年2月27日付けでA社と契約（印刷部数2,500部、契約金額81,900円）した。

「博物館だより」の担当が決まっていない中、N主任が担当することになったが編集作業が進まず、契約を行った平成21年2月27日にはA社に完全原稿を渡せる状態ではなかった。なお、平成19年度発行の第71号まで

は一部の編集作業を印刷業者が行なう契約であったが、第72号については編集やレイアウトが済んでいる完全原稿をCDによりA社に渡すことになっていた。

第72号の納期は平成21年3月31日であったが、その時点でも原稿は完成しておらず、支払い等の会計処理を済ませなければならない出納閉鎖(5月31日)も近づいてきた。

こうした中、N主任はA社社長に対し、「原稿が少し遅れそうなので、会計処理だけ先に済ませる必要があるから、請求書だけ先に欲しい。」と連絡し、平成21年4月21日にA社から「請求書兼領収書」及び「納品書兼検査書」が届けられた。

平成21年3月31日付けの「納品書兼検査書」は検査員、N、立会人、Kが押印し検査確認したうえで、決裁欄には、係員、係長、課長補佐、館長がそれぞれ押印している。

また、平成21年4月21日付けの支出命令書の決裁欄には、係員、係長、館長がそれぞれ押印しており、平成21年5月14日に口座振替により印刷代金81,900円が市からA社に支払われた。

平成21年7月から8月頃、第72号の完全原稿ができあがり、同年9月に第72号がA社から納品された。

(2) 第73号(平成21年度発行予定)について

平成21年度発行予定だった「博物館だより」第73号も事務分担が明確になっていない中、当時、事業係長であったN主任が発行の準備を行うことになり、平成22年3月2日付けでA社と契約(印刷部数2,500部、契約金額81,900円)した。

この際も第72号と同様に原稿作成には手が付けられておらず、平成22年3月31日までに納品の見込みがないにもかかわらず、契約行為が行われた。

N主任は第72号と同様、A社社長に対し、「原稿が今年も遅れそうなので、会計処理だけ先に済ませる必要があるから、請求書だけ先に欲しい。」と連絡し、平成22年4月20日にA社から「請求書兼領収書」及び「納品書兼検査書」が届けられた。

平成22年3月31日付けの「納品書兼検査書」は検査員、N、立会人、Gが押印し検査確認したうえで、決裁欄には、係員、係長、館長がそれぞれ

押印している。

また、平成22年4月20日付けの支出命令書も同様に、決裁欄には、係員、係長、館長がそれぞれ押印しており、平成22年5月14日に口座振替により印刷代金81,900円が市からA社に支払われた。

平成24年3月、第73号の原稿はN主任が作成に当たったものの作業が進まなかったことから、編集作業を市内の編集業者P社に個人的に依頼し、同3月末に完全原稿を完成させた。第73号は印刷されていないが、N主任は編集代金として30,000円を、3月30日に私費でP社に支払った。

(3) 第74号（平成22年度発行予定）について

平成22年度発行予定だった「博物館だより」第74号についてもN主任が発行の準備を行うことになり、平成23年3月4日付けでA社と契約（印刷部数2,500部、契約金額81,900円）した。

この際にも第72号及び第73号と同様、原稿作成には手が付けられておらず、平成23年3月31日には納品の見込みがないにもかかわらず、契約行為が行われた。

N主任は第72号及び第73号と同様、A社社長に対し、「原稿が今年も遅れそうなので、会計処理だけ先に済ませる必要があるから、請求書だけ先に欲しい。」と連絡し、平成23年4月28日にA社から「請求書兼領収書」及び「納品書兼検査書」が届けられた。

平成23年3月31日付けの「納品書兼検査書」は検査員、N、立会人、Gが押印し検査確認したうえで、決裁欄には、係員、係長、館長がそれぞれ押印している。

また、平成23年4月28日付けの支出命令書の決裁欄には、係員、係長、館長がそれぞれ押印し、平成23年5月26日に口座振替により印刷代金81,900円が市からA社に支払われた。

第74号の原稿もN主任が作成に当たったものの作業が進まなかったことから、平成23年9月、編集作業を市内の編集業者P社に個人的に依頼したが、平成23年12月時点では9割程度しかできておらず、編集は完全にできていなかった。N主任は平成24年3月に追加の原稿をP社に送り、3月12日に原稿が完成した。（第73号の入稿より先に第74号の編集が完成した。）

N主任は平成24年3月16日に印刷を依頼しようとA社に行ったが、平

成 23 年 7 月に A 社社長が死亡していたこともあって、営業活動が行われていないことを知り、同日、市内の印刷業者である U 社に原稿を持ち込み、3,000 部の印刷（印刷代 68,670 円）を個人的に依頼した。

その際、納品日を 3 月 23 日、納品先及び請求先に P 社を指定しているが、3 月 23 日午前中に N 主任が U 社に電話をして、「午後に自分が取りにいけます。」とし、同日午後に博物館の車両で自ら取りに行っている。

また、N 主任は印刷代金及び編集代金として 3 月 29 日に P 社に、U 社への印刷代金 68,670 円と P 社への編集代金 30,000 円の合計 98,670 円を私費で支払っている。その後、P 社から U 社に印刷代金が支払われている。

4 職員の処分

(1) N 主任

ア 処分内容

減給 10 分の 1、3 か月

イ 理由

「博物館だより」第 72 号、第 73 号及び第 74 号の発行事務に対し、担当者として次の懲戒事由に該当する行為があったため

(ア) 納品の事実がないにもかかわらず、納品検査を合格とした行為

当該行為は、納品の事実がないことを知りながら、契約書に基づく納品が行われたと偽るものであり、市の行政執行に対する市民の信頼を低下させる行為である。（地方公務員法第 33 条の規定による信用失墜行為の禁止違反）

(イ) 納品の事実がないにもかかわらず、契約業者に代金を支出した行為

当該行為は、地方自治法施行令第 160 条の 2（支出命令について、当該支出負担行為に係る債務が確定した時以降に行うものとする規定）に違反するとともに、市の行政執行に対する市民の信頼を低下させる行為である。（地方公務員法第 32 条の規定による法令等に従う義務違反及び地方公務員法第 33 条の規定による信用失墜行為の禁止違反）

(ウ) 第 73 号及び第 74 号について、別業者に個人的に業務を依頼し、私費により印刷物を作成した（しようとした）行為

当該行為は、契約の完了がなされていないことを知りながら、当該契

約の目的が達成されたように繕おうとしたと指摘しうるものであり、市の行政執行に対する市民の信頼を低下させる行為である。(地方公務員法第33条の規定による信用失墜行為の禁止違反)

(エ) 本件に係る状況や処理について、上司への報告義務を怠った行為

当該行為は、上司に報告がなされず、N主任の独自の判断のもとに行われており、職務命令の前提となる報告義務に違反する行為である。(地方公務員法第32条の規定による法令に従う義務違反)

ウ 処分の量定について

(ア) 当該処分の関与

N主任は郷土博物館事業係長として「博物館だより」第72号から第74号までの発行の担当として携わっていた。その内容は、記事の作成は他の職員の関与があったが、編集作業、業者への原稿の入稿、印刷発注、納品等、「博物館だより」発行に係る一連の処理は、N主任自身またはN主任の指示のもとに執行されていた。また、当時の上司であるO前館長に相談・報告せずに、独自の判断により行われている。

(イ) 当該行為に至った動機

O前館長の説明によると、N主任は、当時、郷土博物館の開館35周年行事やエコミュージアム構想に係る業務等により、通常より多忙な状態で、「博物館だより」の作成に費やす時間の確保が困難であったようである。

また、当該行為に至った理由として、本人の説明によれば前述のような状態にある中、「博物館だより」は、これまで長年にわたり継続的に発行されており、それを途切れさせてはいけないという思い等から、予算執行上の制約もあり、前記イの行為に至ったものであるとのことである。

また、本人の説明及びA社から、市から支出した印刷代金の返還の状況を踏まえると、公金着服の事実はないものと考ええる。

(ウ) 本件行為の性質（故意・悪質について）

前記イのとおり、当該行為については信用失墜となり許容されるものではない。市においては、平成19年度に出張旅費等の不適切な取扱いが発生したことを踏まえ、全庁的にも再発防止に向けた取り組みを行ってきたところであり、市に対する信用を傷つける行為と指摘せざるを得ない。また、一連の行為の中では外形上、適正な処理を行っているよう

に見せかけようとしたと捉えざるを得ない行為も見受けられ、その点について悪質なものであると考えざるを得ない。

一方、前記(イ)のとおり、「博物館だより」の作成が思うように進行しない中、発行を途絶えさせてはならないとの強い思いからの行為であり、そのこと以外に本件行為の動機（例えば公金着服など）があったようには見受けられない。

(エ) 処分内容について

調布市職員の懲戒処分の指針第2第2項第9号で次のように規定されている。

「(9) 公金保管中の公金の流用等又は公物の不適正な処理をした職員は、減給又は戒告とする。」

本件行為については、上記のとおり市の信用失墜の度合は小さくない。

また、「公金の不適正な処理」という観点からは、平成20年度から平成22年度までの3年度にわたり、継続的に不適正な処理が行われており、上記懲戒処分の標準例から加重すべき要素である。

一方、前記(イ)に記載する当時の本人の置かれた状況等を踏まえると情状酌量の余地がないわけではない。また、公金不適正経理問題に係る処分は次のとおりであった。

【参考・平成19年度における公金不適正処理問題に係る処分内容】

減給10分の1 6か月4人（欠勤・虚偽報告・旅費不適正受給）

減給10分の1 3か月2人（情報の隠ぺい・公金不適正管理）

減給10分の1 1か月5人（虚偽報告・旅費不適正受給）

戒告 4人（旅費不適正受給・情報の隠ぺい・公金不適正管理）

この処分内容を参考に、本件に係る関与の状況、動機を含めて総合的に検討し、減給10分の1、3か月の処分とする。

(2) 管理監督職員

ア ○主任（当時 郷土博物館長）

(ア) 処分内容

減給10分の1、1か月

(イ) 理由

所属長として適正な指揮監督にかけていたと認められるため

(ウ) 処分の量定について

「博物館だより」は年度に1回発行され、位置づけとしても博物館の顔となる広報誌である。本来、博物館長の職にある者として、「博物館だより」の発行については関心を寄せるべきであるにもかかわらず、本人の説明によると、部下職員にまかせきりで、本件の事態が発生していることは、全く認識していなかったとのことである。このことは、所属長の立場にある者として怠慢のそしりを免れないものである。

さらに、平成24年2月9日にY係長の呼びかけで、O主任とN主任の3人で打ち合わせを行い、「博物館だより」の発行が遅れていることが議題となっているが、本人の説明によると、遅れているのは平成23年度発行分のことで、平成22年度発行分であるとの認識はなかったとのことである。

担当職員であるN主任からの報告がなかったとはいえ、所属長の立場から本件にかかわる適切な指揮監督がなされていなかった責任は重い。

一方、本件に関して隠ぺいを図り、又は黙秘しようとする事実は見受けられない。むしろ本件の重大性の認識が欠如していたと指摘し得るものである。

(エ) 処分の量定について

調布市職員の懲戒処分の指針第2第5項第1号で次のように規定されている。

「(1) 指揮監督不適正

部下職員が懲戒処分を受ける等した場合で、管理監督者としての指導監督に適性を欠いていた職員は、減給又は戒告とする。」

イ 監査事務局長（当時 教育部長）、市民部次長（当時 教育部次長）、公益財団法人文化・コミュニティ振興財団事務局長（当時 教育部副参事（社会教育担当））

(ア) 処分内容

訓告

(イ) 理由

適正な指揮監督に欠けていたと認められるため

ウ 教育長

(ア) 処分内容

口頭注意

(イ) 理由

適正な指揮監督に欠けていたと認められるため

5 事件の背景

(1) 事務の分担

博物館では事務分担を定めて係長や課長（館長）が進行管理を行うというシステムが、平成20年度から行われておらず、誰が中心となって事務事業を進めるのか、館内での情報共有や確認が行われていなかった。

事務事業は、事務分掌や年間の業務スケジュールを、職員が共通認識した上で係長や館長がこれを進行管理していくものであるが、博物館では、十分行われていなかった。

「博物館だより」は年度に1回の発行ではあるが、年度に1回しか発行されないからこそ博物館の広報誌として位置づけ、テーマや内容について職場の全員が関心と関わりを持つ必要があるが、一人の担当者に任せたままになっていた。

博物館では多くの事業が行われているが、専門職それぞれの領域において企画する慣習があり、事務分担を決めて確認するということが行われていなかった。

「博物館だより」は、掲載内容等を館内で打ち合わせすることなく、各年度に実施した事業の担当者の中で「博物館だより」に記事を掲載し報告しようと思った職員が発行業務を行っていたことから、担当者としての職員を年度当初などにおいて決めていなかった。

(2) 管理監督者の関わり

平成19年度及び平成20年度は学芸員の副館長と事務職の館長による2人の管理職の体制であったが、平成21年度からは学芸員の館長1人が管理職として総括している。

事務職の館長では対応が難しい文化庁や東京都の専門員との協議がスムーズに行えること等は、専門職の管理職のメリットといえる。

一方、管理者である館長が国史跡である下布田遺跡や深大寺城跡の保存、整備や登録有形文化財である真木家住宅(上石原2-48-1)の保存など、国、東京都、地権者及び所有者との協議等を中心に担っていたため、博物館

における予算執行等の通常の事務的業務は係長に進行管理が任されていた。

特に、企画展示や特別展示など数年単位で大々的に実施される事業については館長が進行管理を行っていたようだが、毎年定期的で開催される展示活動や「博物館だより」の発行などには関心が薄かったようである。誰が中心となって作業を進めているのか、どのような特集で、どのような記事や写真を掲載するのか、いつ発行するのかといった進行管理は全く行われていなかった。

(3) 専門職と事務職

平成23年4月1日現在、博物館には常勤学芸員7人、非常勤再任用学芸員3人、事務職4人、臨時職員3人の合計17人がおり、本館と分室の運営を行っている。本館は月曜休館のため、土曜日及び日曜日はローテーション勤務であったり、再任用職員の休務日があるなど、職員全員が揃うのは限られた曜日しかない。

文化財係は分館に専門職1人、事務職1人、臨時職員1人の3人の体制である。事業係は展示事業の準備や打ち合わせ、深大寺水車館の管理など、専門職も事務職も自席でじっくりと事務をする時間が少ないのが職場の特徴である。

専門職である学芸員は、それぞれが自分の領域をもっており、考古学などの文化財、古文書などの歴史、生活様式などの民族、美術等、各自が持っている知識や経験をもとに事業を企画しており、事業の実施に当たっては休日や深夜まで準備することもある。各自が企画する事業については学芸員同士であっても他人の領域に踏み込んで意見を述べるのが少なく、意見を求める習慣もないのが実情である。

事業に係る予算執行については、主に専門職である学芸員から庶務を担当する事務職の職員に物品購入や契約の依頼がなされ、こうした依頼に基づいて予算執行の事務手続きが行われるシステムができていたことから、印刷物についても納品されたという口頭での確認があり、かつ、請求書等の書類が整っていれば成果物の確認を行わないで事務処理が進められることもあった。

このように、一つの事業のスケジュールや内容が専門職と事務職との間で情報の共有がされず、関心や関わりのない中で事業が企画、実施されていた。

(4) 職場環境

市役所において各課（室・館を含む。）では、係内打ち合わせや課内打ち合

わせが行われており、中には毎朝朝礼を開催し、各自が日々のスケジュールや事務の進捗状況を報告し、課・係内の全員が情報共有している職場もある。

しかし、博物館では事務分担表の作成や年間の事業スケジュールの作成など、誰が、いつどのような事業を担当するのかがわかる資料が、平成20年度から22年度までの間は作成されておらず、係内打ち合わせや館内打ち合わせも行われていなかった。担当者同士の打ち合わせは行われていたようだが、全体の打ち合わせがないことで、他の職員、特に事務職の職員は、いつ頃、どんな事業が行われるのか情報を共有できていない状態であった。そのような状況が続いたことで、事業を担当していない職員は徐々に事業に関心がなくなり、報告がなくとも気にならず、事業の進行状況をはじめ事業の詳細を尋ねることも行われなくなっていった。

また、専門職である学芸員は、どのような事業を企画するか、展示物をどこから借りてくるかなど、事業を成功させるために様々な工夫を凝らす一方、事業の実施に伴う事務的手続きや会計処理、報告書等の作成が不得手な傾向がある。

6 不適正な事務処理が行われた原因

(1) 印刷業者の選定

平成18年度及び平成19年度に発行された「博物館だより」第70号及び第71号はN主任以外の者が担当していたが、印刷業者の選定に当っては印刷物仕様書を作成のうえ、複数社から見積をとって契約を行っていた。

しかし、第72号から第74号までの印刷については、印刷物仕様書の作成及び複数社から見積をとるなどの手続きが行われず、A社の1社から見積書をとるだけで契約が行われていた。

第70号及び第71号の印刷は99,750円(A-4,8ページ,2,500部,消費税込)で市内の印刷業者とそれぞれ契約(第70号はU社,第71号はT社)している。しかし、印刷物仕様書によると完全原稿での入稿ではなく、原稿はWordで作成、フロッピー渡し、写真、図、表についてはデータ、コピー、Excelデータ渡しとなっており、一部の編集作業を含んだ印刷契約となっている。

このため、第72号から第74号までは完全原稿渡しでの印刷依頼であったことから、印刷代金は第70号及び第71号より安くなった一方、完全原

稿を作成するための編集作業をN主任が行わなければならなくなり、原稿は徐々に出来あがったものの、完全原稿に仕上げるための編集作業が新たな負担になった。

また、印刷業者の選定及び契約条件の設定などについて、前任者からの引き継ぎはなく、後任のN主任からの問い掛けも行われていなかった。

(2) 事務処理の怠慢

事業の実施後に発行する報告書をはじめ報告しなければならない各種の報告は、公金を使って事業を行う以上必ず求められ、また、義務付けられたことである。

本件発生の元になった「博物館だより」は、必ずしも義務付けられたものではないが、博物館が1年間に行った事業報告を掲載し、定期的に市民にお知らせしていることを考えると、博物館として発行の準備を行い、職員全員が関心を持っていなければならないことである。

N主任は、「博物館だより」発行の担当者が明確になっていなかったとしても、また、事業係長としての業務が多忙であったとしても、「博物館だより」の発行事務に対して、期日を守って発行するという意識を持って事務処理に当たる必要があった。しかし、原稿の作成や編集作業を速やかに行わず事務処理を後回しにしたところに問題があった。

(3) 公金を執行する意識の欠如

本件では、「博物館だより」を印刷する契約行為が行われた時点では原稿が出来ておらず、かつ、納品予定の3月31日までに原稿が出来る見込みがないにもかかわらず、印刷業者と契約を行っていたことは、公金の不適正処理に該当するとともに、同じ行為を3年間にわたり同じ印刷業者との間で続けた行為は、公務員としてあってはならない行為であり、大変遺憾であると言わざるを得ない。

公金の執行に当たって押印するという行為が何を意味しているのか、納品があったことを検査するという行為が何を意味するものなのか、N主任はもとより納品書兼検査書を点検すべき検査員、検査立会人や管理者、支出命令書における庶務担当者、係長及び館長が、それぞれの立場で公金の執行に関する意識が欠如していたと言わざるを得ない。

(4) 私費での印刷

第73号及び第74号の発行の遅れには、N主任の多忙さもあったが事務

処理に対する意識の欠如や職場環境など、複合的な理由が考えられるが、私費で業者に編集や印刷を依頼する行為が何を意味するのか、なぜそのような行動に走ったかは、理解できないところである。

N主任は、原稿は遅れたが印刷代金は支払ってあるので、後からA社に印刷してもらえば良いと考えていたと説明しているが、A社社長が亡くなり経過の分かる者がいないので、自分で負担して取り繕えば良いと考えたようである。

また、半年の遅れはあるものの第72号を9月に発行したこと。また、第74号を1年遅れの本年3月末に正規の事務手続きを行わずに公の物を私費で印刷したということを考えると、印刷物さえ出来ていれば、多少の遅れはあっても問題ないのではないかといった意識があったと受け取れる。

第72号も第74号も印刷物があるから、問題となるのは第73号だけであり、第73号も編集は出来ていて印刷するだけの状態にあるので問題ではないという考えは、本件のもつ重大さを全く理解していないと言わざるを得ない。

7 再発防止策及び今後の取り組み

- (1) 事務分担が明確になっていない業務があるので、年度当初に係長が中心となって、担当者がローテーションするように心掛けるとともに、主として業務を担当する職員とサブとして業務にかかわる職員を定めることで、担当者一人が独断で物事を進めないようにするとともに、担当者一人に負担がかからないようにすること。
- (2) 係長及び館長は、所管する業務がスムーズに行われているか常に把握するよう努めるとともに、管理監督者として職員に適宜アドバイスを行いながら進行管理を行うこと。
- (3) 定期的な会議を開催して、専門職、事務職の区別なく業務の進捗状況等について情報共有を行い、職員全員が問題意識を持つようにすること。
- (4) 業務の実施に当たっては必ず起案を行い、事業の内容を事前にチェックする体制を確保するとともに、進行管理を行いやすくすること。
- (5) 調布市事案決裁規程では物品購入の場合、予定価額が10万円以下のものは所管課長（館長）の判断で随意契約の方法により業者選定できているが、これは事務処理の簡素化と即応性のためと考えられる。

本件では複数社から見積をとらずに契約をするなど、契約行為そのものに問題があったが、仕様書の作成や複数社から見積をもらうことなどについて、今後、博物館においてルール化すること。

- (6) 検査体制については、現在同一課（館）内の職員が検査員及び立会者になっているが、今後は相互けん制が図れるよう、検査体制の見直しを検討するとともに、支出命令書の決裁に当たっては、納品書兼検査書には成果物を必ず添付し各課長が確認するなど、全庁的な再発防止の取組みを早急に構築していく必要がある。なお、今後、調布市会計事務管理委員会において、具体的な対策を検討することとしている。