

国及び地方自治体における不適正経理と再発防止への取組

— 決算検査報告に見る不適正経理の歴史的変遷 —

決算委員会調査室 清水 雅典

1. はじめに

我が国の公債残高は増加の一途をたどっており、平成25年度末には750兆円に上る見込みとなっている¹。また、高齢社会における社会保障の財源として、消費税の引上げ等も予定される中、国民から徴収された税金が無駄なく効果的に使われているかなどといった、「税金の使い方」に対する国民の関心は、近年一層高まっていると言えよう。民主党政権下において誕生した「事業仕分け」や「行政事業レビュー」等も、まさにこのような国民の関心等を反映したものであったと考えられる。

「税金の使い方」については、無駄使いの有無や、税金を投じた事業の有効性・効率性等もさることながら、税金が「法令や予算に基づき適正に使用されているか」という前提も極めて重要である。これらの点についてチェックを行い、国民に対して説明責任を果たすのは、我が国の財政監督機関たる会計検査院の役割である。憲法第90条は、「国の収入支出の決算は、すべて毎年会計検査院がこれを検査」として定め、会計検査院法第20条第2項は、会計検査院が、「会計経理を監督し、その適正を期し、且つ、是正を図る」ことを明記している。

会計検査院の検査は、事業の経済性、効率性、有効性など様々な観点から行われるが、いわゆる合規性（会計経理が法律、予算等に従って適正に処理されているか）も重要な観点の1つである²。最近の決算検査報告（以下「検査報告」という。）においても、合規性の観点等による検査の結果、法令等に違背した不適正な会計経理等（以下「不適正経理」という³。）に係る事案が多数掲記されており、新聞報道等によっても大きく取り上げられている⁴。

ところで、検査報告では、はるか以前から、毎年度のように不適正経理等に係る事案が不当事項等として掲記されてきており⁵、その例は枚挙にいとまがない。しかし、不適正経理と一口に言っても、その態様等は千差万別であり、不適正経理が行われた目的や背景もそれぞれ異なっている。また、その具体的な事例やその手口等は、一般には余り知られていないのではないと思われる。

そこで、本稿では、戦後の検査報告に掲記された国（出先機関を含む各省庁、公団等）及び地方自治体（以下「自治体」という。）の会計経理（自治体の場合は国から交付された国庫補助金等の会計経理）に係る不当事項、処置要求事項等の中から、主な不適正経理の事案等をピックアップし、その歴史等を概観する。さらに、不適正経理が行われた背景や、その具体的手法等に何らかの特徴があるかなどに関しても分析しつつ、不適正経理の変遷と、それに対するこれまでの再発防止に向けた取組等について論じることとしたい。

2. 戦後の不適正経理の歴史

(1) 戦後の混乱期から昭和30年代までの間における不適正経理

ア 公団の経理等に係る多数の不正行為

第二次世界大戦後の昭和22年に日本国憲法が制定され、第90条に会計検査院についての規定が置かれたが、時を同じくして、明治22年に制定された旧会計検査院法も全面改定され、昭和22年4月19日に現行の会計検査院法が公布された。そして、同年5月3日、同法は日本国憲法と同時に施行され、新たな会計検査制度が創設された。

戦後間もない混乱期における会計検査院の検査対象等は、軍用財産、終戦処理費など、当時ならではの特殊なものも多いが、不適正経理との関連で注目されるのは、公団の経理に関するものである。当時、経済統制の公正な運営を確保するとともに、民間企業の能率性等の長所を生かした業務運営を行うなどのため、食料品配給公団、石油配給公団など15の公団が設置された。これらの公団は、全額政府出資の法人として官庁に準ずる地位を与えられ、かつ国の予算会計制度の拘束からある程度離脱した伸縮性のある運営を期待されたものであり、役職員には多数の民間人が登用された⁶。

しかし、各公団における会計経理は適正を欠いたものが少なからずあり、会計検査院が公団の検査を重点的に実施した結果、22年度から25年度までの検査報告に掲記された各公団関係の不当事項の指摘件数及び指摘金額の合計は、135件・27億円⁷余に上っている⁸。これらのうち、不適正経理の態様としては、架空の名義により支払った経費等を給与に充当したもの、売買差益積立金の一部を予算外に経理してプールしたものなど多岐にわたっているが、最も多かったのは公金横領等の不正行為であり、これが135件のうち63件を占めている。この中には、鉱工品貿易公団において、24年4月から翌年2月までの間に、職員13名が合計3億5,000万円以上を領得したなどの事案も発生している⁹。24年当時の大卒公務員の初任給が約4,000円であったことを考慮すると¹⁰、にわかには信じ難い金額である。このような事案の発生原因としては、公団における内部監査制度が事実上全くなかったことなどが指摘されている¹¹。

会計検査院は、これらの不当事項の指摘と合わせ、公団の経理に関し意見表示を行うとともに、25年5月に「公団経理の不正防止について」という各公団宛て注意文書を発し、収入・支出における事務担当者と出納担当者の明確な区分等、会計経理に係る具体的な改善策を示し、講じた措置を報告させるなどして経理の厳正化等を図った。

なお、22年に会計法が、翌23年に国有財産法がそれぞれ制定され、会計法令等の整備が進み、会計法等において出納官吏の現金亡失等に対する弁償責任も規定された。しかし、この時期には、上記の公団だけでなく、各省庁においても現金の領得事案等が相次ぎ、「現金を取り扱う官署ではほとんど軒並みに不正行為が発生している状況」であったと言われている¹²。このように、戦後の混乱の中で会計秩序が乱れ、不正不当な事態が多発したことなどから、当時の連合国最高司令官総司令部（GHQ）の強い意向等もあり、25年には、支出官、支出負担行為担当官等の予算執行職員等に係る弁償責任等を規定した「予算執行職員等の責任に関する法律」が制定された¹³。

イ 災害復旧に係る補助事業における不適正経理と査定検査の実施

会計検査院は、狭義の会計経理についてのみならず、公共工事の積算、設計、施工等についても検査を実施してきており、いわゆる工事検査は、明治期以降現在に至るまで、会計検査の重要な一分野となっている。昭和20年代は、荒廃した国土の回復等を図るため、公共事業費が大幅に増加した。特に災害復旧に係る補助事業は、特例によって補助率が大幅に引き上げられたこともあり、会計検査院が26年度に建設省¹⁴所管の災害復旧工事の検査を重点的に行ったところ、粗漏工事、便乗工事等の不適切な事態が1県を除く全ての都道府県で数多く発見された。これらの事態は、構造物の粗雑な施工等、工事の技術面に係るものだけでなく、例えば、被災した橋りょうの架け替えを実施したとして国庫補助金の交付を受けていたが、実際には被災しておらず、工事の実績は全くなく、補助金を別の目的に使用していた事態（いわゆる架空工事）など、会計経理面でも極めて不適正な処理が行われていたものが多数あった¹⁵。

その後、28年には全国的に各種の大災害が発生し、被災地の復旧に多額の国費が投じられる見込みとなった際、会計検査院は、上記の検査経験等を踏まえて、工事費の不正使用等を効果的に防止するため、災害復旧工事の査定が完了した着工前時点で検査を行うという、いわゆる「査定検査」を実施した¹⁶。その結果、二重査定や災害便乗等の水増し申請による査定が多数判明することとなった。これらの指摘に基づいて、農林、運輸、建設各省が補助金等の減額を行った工事の件数は合計1万8,000件超、金額は合計110億円に上った。特に農林省の場合には、査定検査を実施した工事全体の約70%において減額がなされるという驚くべき結果となった。このような査定検査は30年代も実施され、その後災害復旧事業の査定に関する意見表示等も行われた結果、不適正経理は減少を続け、国損の発生を未然に防止するため大いに役立ったとされている¹⁷。

ウ 補助金適正化法の制定

上記イで論じたように、国庫補助事業に係る膨大な件数の不適正経理の存在が明らかになり、検査報告における指摘事項が増加傾向にあることから、国会でもこうした問題を早期に是正する必要があるとの声が高まり、参議院予算委員会において、不適正経理に対する具体的措置を講ずべきとの決議がなされた¹⁸。この決議等を踏まえ、具体的な立法措置の1つとして昭和30年7月に制定された法律が、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（以下「補助金適正化法」という。）である¹⁹。

補助金適正化法は、補助金の交付手続等が統一的に整備されたものであり、補助金の交付決定の取消や罰則等も規定されたことから、補助金等の不適正経理の再発防止に大きく貢献した。補助金適正化法制定と査定検査の実施等によって、30年代前半には不適正経理が激減し、図表1のとおり、例えば建設省の災害復旧事業については、28年度検査報告（30年1月国会提出）時点における指摘件数・金額は2,141件・20億5,000万円であったが、31年度検査報告（32年12月国会提出）時点では同じく52件・1,400万円（金額ベースで99%減）となるなど、相当程度改善が図られたことがうかがえる。

図表 1 農林省及び建設省所管補助事業の不適正経理に係る指摘件数・金額の推移

所管等 検査報告	農林省所管				建設省所管			
	公共事業		災害復旧事業(査定検査)		公共事業		災害復旧事業(査定検査)	
	指摘工事(件)	指摘額(百万円)	指摘工事(件)	指摘額(百万円)	指摘工事(件)	指摘額(百万円)	指摘工事(件)	指摘額(百万円)
昭和28年度	1,907	589	16,725	8,701	451	138	2,141	2,050
29年度	1,516	461	6,663	1,671	231	86	678	265
30年度	1,032	331	2,750	613	93	27	190	47
31年度	733	265	1,612	290	36	10	52	14

(出所) 会計検査院『日本国憲法下の会計検査 50年のあゆみ』121 頁及び各年度の検査報告を基に筆者作成。

(2) 昭和 40 年代から 50 年代までの間における不適正経理

ア 昭和 40 年代における不適正経理の一時的減少

前記 2.(1)で論じたとおり、会計検査院による査定検査の実施や補助金適正化法の制定等により、昭和40年代に入ると、工事費の水増し等の不適正経理に係る不当事項は大幅に減少した。その一方、意見表示・処置要求の事案が増加しており、例えば、31年から35年までの5年間では、これらの事案は僅か1件にとどまるが、30年代後半から徐々に増加し、41年から45年の間には、実に39件に上っている。その内容は、公共工事の積算等の経済性に係る指摘が多く、高度経済成長期における公共事業費の累増に対応する形で、これらの検査に対して重点的な資源配分がなされたものと考えられる²⁰。

他方、40年代には、大規模かつ組織的な不適正経理に関する指摘はほとんど見受けられない。しかし、50年代に入ると様相が一変し、いわゆる「裏金」作りが組織的に行われているような事態が多数判明した。ここでは、それらの中から特徴的な事例として、日本鉄道建設公団（以下「鉄建公団」という。）等と長野県箕輪町における不適正経理を取り上げる。

イ 鉄建公団等における大規模な不適正経理

昭和53年度検査報告には、鉄建公団等において、実際には出張等の実績がないのに、架空名目により旅費の支払を受ける（以下「カラ出張」という。）などして、これを正規の会計帳簿外等で別途経理していた事案（以下、このような経理等により捻出された資金を「別途経理資金」という。）等が掲記されており、その金額は鉄建公団分だけで2億7,000万円に上っている²¹。また、54年度検査報告では、日本電信電話公社における、カラ出張等による総額13億円以上に及ぶ別途経理資金の存在も指摘されている²²。これらは、支給根拠のない職員への手当、会食の経費等に使用されており、いわゆる裏金に当たる。この鉄建公団等の問題に端を発し、各省庁や特殊法人でもカラ出張等が判明し、新聞等で連日報道された。この問題は国会でも取り上げられ、54年11月には参議院決算委員会が「公費の不正経理根絶に関する決議」等を行った²³。このように、会計検査院の重点的な検査、マスコミによる追及キャンペーン、国会での決議等が奏功し、各省庁や公団等の組織的な裏金作りに係る指摘は、徐々に検査報告から姿を消していった。

ウ 箕輪町における補助金等の不正受給

この時期における、自治体の組織的な不適正経理の代表的事例としては、昭和57年度検査報告に掲記された、長野県箕輪町による補助金等の不正受給が挙げられる。同町、同町農業協同組合等は、各省の補助金や公庫等の貸付金を受給し、遺跡の調査・保存、水田整備、農道整備、公営住宅建設等の事業を実施したと報告していた。しかし、実際には、関係書類を偽造して、事業の一部を実施しないで架空の経費を計上したり、請負業者から割戻しを受けたりした上、これらに見合う金額を、架空の会社の名義を用いて同町の歳入に収納していたり、補助の対象とならない事業を含めて精算していたりなど、組織ぐるみで不適正経理を行っていた。検査の結果、このような手段等によって受給した補助金・貸付金の合計額は9億1,000万円に上り、うち1億8,000万円が不当と認定された。会計検査院は、これらの補助事業及び貸付事業の実施主体が6省2公庫にわたっていたため、部局を超えて合同で検査を実施した。そして、自治体としては過去に類を見ない著しい不適正経理が横行していたことなどを踏まえて、57年度検査報告での掲記に当たっては、補助金・貸付金を所管する各省等の部分のみならず、別途、府省や公団並みに「箕輪町」の項目を新たに設け、6省2公庫にわたる不当事項を一括して記述するという異例の厳しい対応を採った²⁴。

(3) 昭和60年代から平成初期にかけての不適正経理

ア 組織的な不適正経理の大幅な減少と依然として改善されない個人の不正行為

昭和50年代に各省庁、公団、自治体等において、前記のような不適正経理に係る指摘が相次ぎ、マスコミ等で大きく取り上げられたこともあってか、昭和60年代には、同種事態の不当事項は減少している。しかし、不適正経理が全てなくなったわけではなく、例えば、東京地方裁判所等7裁判所において出張日数の付増し等により旅費が過大に支払われた事例や、郵便局において職員が現金を領得したなどの不正行為事案等がある。

特に後者については、昭和20年代以降毎年のように同様の事態が発生していたため、郵政省も各種対策を講じてきたが、十分な改善には至らなかった。その原因としては、特定郵便局等において、内部けん制を機能させる体制の整備等が不十分であったこと、郵便局の数は小規模局を含めると非常に多く、郵政監察等によっても悉皆調査が不可能であったことなどが挙げられよう。そのため、60年度から平成6年度までの間に5,000万円以上の損害額が発生した事案は、郵便局関係だけで15件（うち1億円以上が5件）に上るなど、個人による不正行為は依然多発している²⁵。一方、カラ出張、架空経費等による組織的な裏金作り等の事案は、この間ほとんど検査報告に登場していない。

ところで、昭和50年代頃からの社会保障給付費の急増等に伴い、社会保障関係の指摘事項が増加している。その中でも特に注目されるのは、国民健康保険の財政調整交付金の不適正経理である。一方、平成7年頃には、いわゆる「官官接待」問題がマスコミ等により大々的に報道される中、国庫補助事業における事務費のうち、食糧費がその原資となっていたことなどが判明し、食糧費の使途に注目が集まった。ここでは、財政調整交付金の不正受給と食糧費の問題を取り上げる。

イ 財政調整交付金の不正受給

国民健康保険については、保険者となる市町村等に対して各種の国庫助成が行われており、その一つとして、市町村が行う国民健康保険について財政調整交付金が交付されている。この交付金は、市町村間における国民健康保険の財政力の不均衡を調整するため、国民健康保険法の規定に基づき交付するもので、普通調整交付金と特別調整交付金がある。昭和60年代以降問題となったのは、一部の市町において、事実と異なる実績等を基に交付申請を行うことにより、交付金を過大に受給していた事態である。

普通調整交付金は、収入額が需要額に満たない市町村に対して、その不足を解消するため交付するものであるが、市町村における保険料の収納努力を交付額に反映させるため、徴収決定をした保険料額に対する収納額の割合が所定の率を下回るなどした市町村については、一定率の減額が行われる。一方、特別調整交付金は、保険料の収納割合の向上等に努めている市町村に対して特別に交付するものである。検査報告において指摘されたのは、普通調整交付金の算定に当たり、徴収決定をした保険料額を実際より過小に申告したり、特別調整交付金の算定に当たり、保険料の収納割合が向上していないのに所定の要件を満たしたように装い交付金を受給していたなどの事態である²⁶。

これらの手口により財政調整交付金を不正に受給していたなどとして63年度から平成6年度までの検査報告に掲載された市町は40に上る。また、その金額も大きく、例えば元年度検査報告における指摘金額は合計58億円であり、その中には、1市で34億円もの不正受給を指摘された事例もあった²⁷。本件は国会でも厳しく追及され、厚生省は、過大交付分を返還させるとともに特別指導監査を実施するなどして再発防止を図った²⁸。

ウ 国庫補助事業における食糧費の不適正経理

平成7年には、市民オンブズマンによる情報公開制度を利用した調査等に端を発し、いわゆる「官官接待」が社会問題となった。そして、その原資として、国庫補助事業の事務費のうち「食糧費」が使用されていたため、食糧費の用途等の全容解明を求める声が国会等でも日増しに高まったこともあり²⁹、会計検査院は、農林水産、運輸、建設各省が実施する国庫補助事業の食糧費について、その使用実態、経理の適否等を検査した³⁰。

各省の交付規則等によると、補助事業における食糧費の使用範囲は、補助事業の実施のために直接必要な会議用茶菓子等とされており、補助事業の実施に直接要したものが補助対象となる。しかし、会計検査院が5自治体における6年度の食糧費を検査したところ、本省庁等からの視察に伴う懇談会や、補助事業を実施していない部署の懇談会等で使用されていたほか、経理関係書類に具体的な使用目的等が記載されていないなどの事態が明らかとなった。例えば、懇談会で使用されていた食糧費（農林水産省所管）のうち、具体的な使用目的が明確でないと指摘された支出は計2億9,000万円に上る³¹。

このような指摘を受け、上記の3省は、原則として懇談会の経費を補助対象としないこと、経理関係書類の記載等を明確化すること、都道府県及び各省において審査・確認を適確に行うことなどを定めて、各都道府県に周知徹底した。こうした一連の取組等により、7年度以降、各省庁の補助事業における食糧費の用途の厳格化等が進められた³²。

3. 近年の不適正経理の状況

前章では、戦後から平成初期にかけての各省庁等や自治体の不適正経理の歴史等を概観してきたが、本章では、近年、特に平成10年頃から現在までの間に、各省庁等においてどのような不適正経理が指摘されたかなどについて論じたい。

この間の検査報告掲記事項としては、文部省委嘱等事業におけるカラ出張等による別途経理資金の捻出（8、9両年度検査報告）、内閣官房及び外務省における報償費の不適切な執行とチェック体制の不備（12年度検査報告）、在外公館における支払金の差額に係る別途経理資金等の不適正経理（13年度検査報告等）、都道府県警察等における偽造した領収書等に基づく不適正な捜査費等の支払（15、16両年度検査報告）など多岐にわたるが、本稿では、代表的事例として、労働局の別途経理資金及び自治体の預け金等に係る不適正経理を取り上げるとともに、最近の指摘事項の状況等についても論じることとしたい。

（1）都道府県労働局における別途経理資金等の不適正経理

平成16年に広島、兵庫両労働局において別途経理資金の着服等が発覚し、国会においても都道府県労働局の会計経理等について関心が高まったことなどを受けて、17年次以降、会計検査院が全労働局を対象として検査を行った結果、25労働局において、庁費、謝金、旅費等を不正に支出するなどしており、そのうち16労働局では、不正支出等により捻出した資金を別途に経理するなどしていた。具体的には、カラ出張のほか、業者からの架空の請求書等に基づいて庁費等を支出し、これを事後に業者から返金させたり、雇用の実態がないのに、虚偽の書類等を作成し、相談員等を雇用したこととして謝金等を支出させたり（以下「カラ雇用」という。）などしていたものである。

このように、多岐にわたる手法によって捻出された別途経理資金の額は5億円に上り、うち4億3,000万円が費消されていた。その用途としては、懇親会費や交際費等であったとされているが、これらは関係職員の申告によるものであり、その裏付けとなる資料等は現存しておらず、さらに、このうち3,000万円以上が用途不明となっていた。

また、物品の購入等に当たり、虚偽の関係書類を作成するなどの不適正経理も行われていた。例えば、支出金を業者に預け、後日これを利用し適宜物品を納入させる、いわゆる「預け金」（具体的手法等については後述）や、契約した物品と異なる別の物品に差し替えて納入させる「差替え」等を行っていた事態は、47労働局全てで発見されている。

以上の検査により、7年度から17年度までの間の別途経理資金や、預け金、差替え等の不適正経理に係る支出が指摘され、その総額は78億円に上っている³³。

この検査結果は新聞等でも大きく報じられ、参議院においても、このような不当事案を根絶し、会計規律の厳正な保持に努めるべきとの警告決議が行われた³⁴。また、厚生労働省も、職員の懲戒免職等の厳しい処分を実施するとともに、監査体制の強化、内部けん制が機能する体制の整備等の再発防止策を策定した。その結果、18年度以降の検査報告には、労働局における同種の不適正経理事案は掲記されていない。

(2) 自治体における預け金等

平成18年から19年にかけて、一部の府県において、長年にわたり不適正な経理処理による資金の捻出が行われていた事態が判明し、自治体の会計経理について社会的な関心が高まった。これを受け、会計検査院は、20年次から3か年にわたり、全都道府県及び21年度末時点で政令指定都市（以下「政令市」という。）であった18市における国庫補助事業の事務費（需用費、賃金及び旅費）について検査を実施した。その結果、不適正経理を行って需用費を支払ったり、補助対象と認められない用途に需用費、賃金又は旅費を支払ったりしていた事態が全ての都道府県及び政令市で明らかとなった。その金額は、13年度から20年度までの間の合計で52億円（国庫補助金相当額25億円）に上っている。

具体的な指摘の態様としては、需用費に係る不適正経理では、前記の「預け金」が金額ベースで最も多かった（不適正とされた支払額合計25億円のうち9億5,000万円が預け金であった。）。なお、検査の結果、預け金によって購入された物品等の大半は業務のために使用されていたが、千葉県では、預け金を返金させたり、預け金を利用して納品させた収入印紙等の金券を換金したりして別途に経理し、これを業務の目的外に使用していた。また、このうち一部資金についてはその使途が確認できなかった。さらに、同県は預け金を利用し、ノートパソコン等の備品（計2億8,000万円相当）を納品させていたが、これらの中には、職員が自宅に持ち帰って使用したり、所在が不明となったりしているものが多数見受けられた。さらに、22年次の検査時点で、合計3億3,000万円の預け金が業者に残存しており、その一部は、業者の倒産等により回収が不可能となっていた³⁵。

一方、賃金及び旅費についても、合計27億円（国庫補助金相当額14億円）が不当として指摘されたが、これらは、国庫補助事務費の使用が可能な事業等に対する認識が不十分であったなどのため、補助事業に従事していない職員等が、補助事業のための賃金や旅費を使用し、いわゆる補助対象外と認定されたものであり、不適正経理として指摘されたものではなかった。その意味では、前記のカラ出張等とは不当性の度合いが異なると思われる。

当時、このような不適正経理等が全ての都道府県及び政令市において行われていたという事実は連日のように新聞、テレビ等で大々的に報道され、国民的な関心事項となった。国会や地方議会等においても度々取り上げられ、参議院では警告決議も行われている³⁶。このような関心の高まり等を受けて、各自治体は、会計検査院の検査結果等を踏まえた内部調査を行うとともに、再発防止策の策定等を行った³⁷。

会計検査院も、上記の事態を不当事項として指摘するだけでなく、その背景等についての検証も行った。これにより、各自治体の内部の会計機関等において、職務の分担による相互けん制が十分に機能していなかった点が不適正経理の発生を許す原因の1つであったことを明らかにし、会計事務手続の改善を促した。また、各自治体の内部調査の実施状況や再発防止への取組状況等について評価を行うなど、異例とも言える継続的かつ重点的な検査を実施した。そして、22年12月、これらの多岐にわたる検査の結果等を取りまとめ、随時報告として「都道府県及び政令指定都市における国庫補助事業に係る事務費等の不適正な経理処理等の事態、発生の背景及び再発防止策について」を国会及び内閣に報告した。

(3) 最近の不適正経理（平成 22、23 両年度の検査報告における事例等）

上記(1)及び(2)の労働局や都道府県・政令市の不適正経理等が明らかとなって以降、検査報告では、国及び自治体における不適正経理は、件数としては減少しており、内容的にも変化が見られる。例えば、最近2か年の検査報告（平成 22、23両年度）の予算経理に係る不当事項について見ると、外務省の在外公館や国土交通省（海上保安庁）における不適正経理等の事例がある³⁸。しかし、これらは虚偽の書類の作成など法令等に違背していた点で問題であるが、カラ出張等により資金を捻出するなどの事態ではなく、支出自体は業務上の必要性が確認されており、直接的に多額の国損が発生しているわけではないことなどから、前記の組織的な別途経理資金等の不適正経理とは一線を画すべきであろう³⁹。

また、水増し請求等も、補助事業者や委託事業の受託者である民間企業、社団法人等による事例は少なからず指摘されているが⁴⁰、国・自治体が組織的にそれらを行っていた例は見当たらなかった。別途経理資金に係る指摘も、一部の国立大学の研究者等による公的研究費に係る預け金等の指摘事例を除けば、国・自治体に関しては皆無であった⁴¹。

以上のことから、少なくとも現時点では、各省庁及び自治体等における不適正経理は、量的には減少しており、その不当性の度合いも低下しているものと評価できよう。

一方、個人による現金領得等の不正行為について、直近3か年の検査報告を見てみると、21年度2件、22年度6件、23年度5件となっている。ちなみに、約10年前の、12、13、14各年度の検査報告では、いずれも50件前後の不正行為事案が掲記されている⁴²。この結果からは、不正行為事案の発生件数が大幅に減少しているように見えるが、これについては、郵政公社が19年10月に民営化され、郵便事業等が株式会社の業務とされたことなどにより、20年度以降の検査報告では、郵便局の事案が含まれていない点を考慮する必要がある。

すなわち、前記2.(3)アでも論じたとおり、郵便局の不正行為は毎年度多数発生しており、その領得額も多額に上っている。上記の12年度検査報告では、不正行為50件のうち、45件が郵便局の事案であったことを考慮すると、郵便局分を除けば、件数的には最近の検査報告と大差はないことになる。さらに、1件当たりの金額で比較してみても、例えば、法務省福島刑務所における保管金4,000万円の領得や、法務省名古屋法務局における収入印紙7,400万円分の領得等⁴³、過去の事案と同じく損害が多額に上っているものもある。

これらを考え合わせると、個人による不正行為については、依然として一部の省庁等で過去と同種の事案等が散見され、残念ながら大きく改善されたとは言いがたい。

4. 戦後の不適正経理の歴史等から学ぶべきこと

以上のとおり、戦後の各時期における不適正経理とそれに対する再発防止策の概略等を紹介するとともに、不適正経理が行われた背景等についても論じてきた。その結果、不適正経理の態様・手法の変化、組織的かつ大規模な不適正経理の大幅な減少、個人の不正行為への更なる対策の必要性等の実態が浮かび上がってきた。本章では、その要因等を更に分析し、そこから何を学び、今後はどう活かすべきかなどの点について私見を述べたい。

(1) 不適正経理の手法等の変遷と預け金の問題点

ア 不適正経理の手法等の移り変わり

裏金作り等の不適正経理の手法については、昭和30年代以前に多く見られた架空名義の支払や、架空工事・二重請求等による補助金の受給等は、実地の検査等によれば比較的容易に不審な点等が発覚するものであったと思われる。昭和50年代に頻発したカラ出張等は、実在する職員による正規の出張等の中に、架空のものを少数含めていた場合、書類上不審な点等は発覚しにくく、その実態を明らかにするには、職員への聞き取り調査や客観的証拠の収集等に相当の労力を要するものであったと考えられる。このように、検査による全容解明が容易でないことなどが、近年までこうした手法が多用されてきた理由ではないかと推察される。そして、このカラ出張等の不適正経理に係る指摘の減少と前後して、預け金の存在が検査報告等に登場するようになる。

イ 預け金という手法の広がりとなされた新たな手法の創出

預け金の定義については、前記3.(1)で論じたとおりであるが、具体的な手法等を図示すると、次頁図表2のとおりである。このような手法が全国的に広まった背景には、プールした資金は業者側で保管されることとなるため、管理面での省力化が図られ、しかも、カラ出張等と異なり、不適正経理の証拠となるプールした資金が、発注者の側に存在していないことから、出納検査等において歳入原因が不明な資金が発見されないなどの利点があったのではないかと想像される。さらに、事実関係等を明らかにするには、取引業者に赴くなどして帳簿類を調査する必要等があるため、時間の制約や調査・検査権限上の問題等もあり大きな困難を伴うことから、従前の不適正経理の手法に比べて、事態が発覚する可能性はより低いものであったと考えられる。

このように、裏金作り等の不適正経理の手法の変遷は、会計検査等により全容が解明され再発防止が徹底されると、その手法は徐々に姿を消していき、発覚のリスクがより低い巧妙な手法が考案され、全国に広まっていくという、ある意味では「いたちごっこ」の歴史であったとも言えよう。したがって、預け金による不適正経理の減少に伴って、これに代わる新たな手法が編み出されるおそれも払拭できないと思われる。

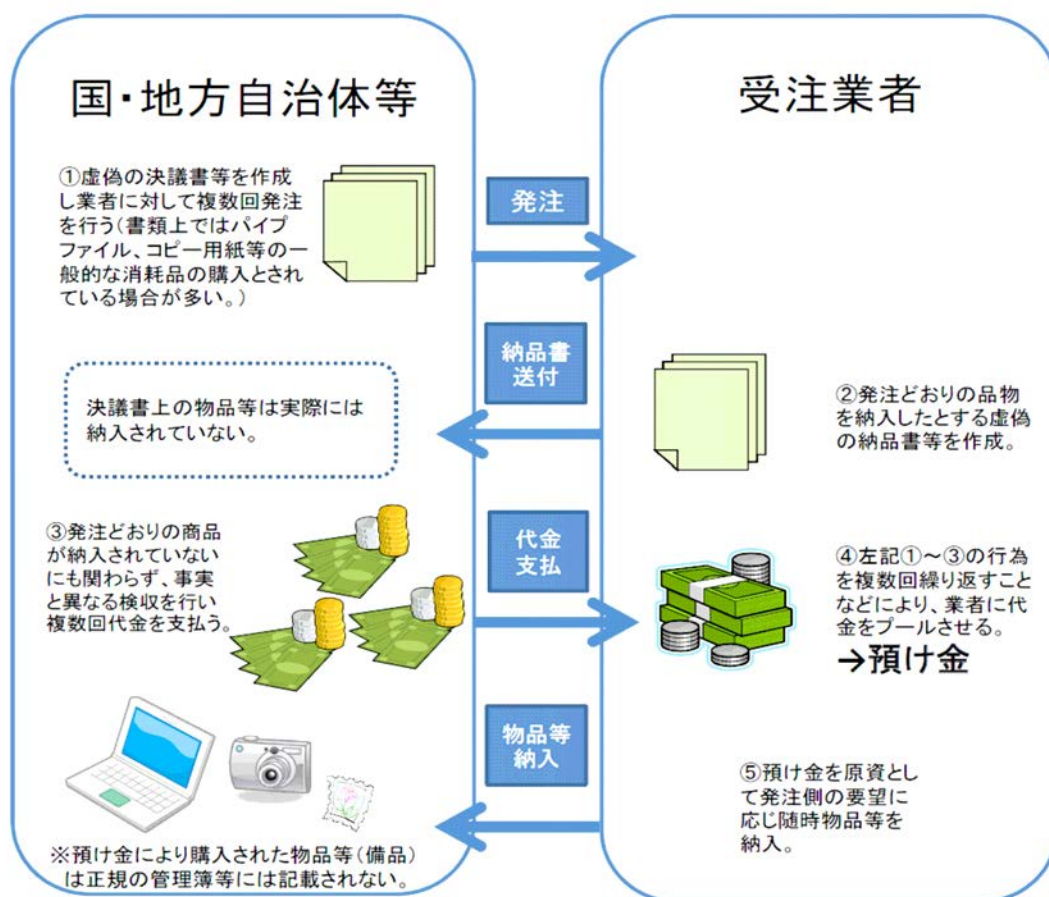
ウ 預け金に係る本質的な問題点

預け金が多数の自治体で行われていた背景には、各組織において、交付された補助金は残さず使い切らねばならないという意識や、事務の省力化や効率化等を図れるならば多少の事務上の瑕疵等は許されるとの意識があったとされている⁴⁴。

こうした予算の使い切り主義の弊害や、繰越し等の事務の煩雑さ等を解消するため、複数年度予算等を認めるべきとの意見もある。これについては、研究開発等の長期的な視点に立った柔軟な予算執行が求められる分野においては必要性は高いと思われるが、一方で、これだけで預け金の問題の全てが解決するわけではないと考える。すなわち、預け金の問題の本質は、一度預け金とした金銭は、会計帳簿上公式には存在していないものとなるため、「内部統制が機能しない使途自由な予算が生まれる」ことであろう。

さらに、図表2のとおり、預け金で購入した備品等は、正規の手続を経ていないことから、購入後の物品管理等の対象とならない。だからこそ、前記3.(2)のとおり大量の備品が所在不明になったり、預け金が業務目的外に使われたりするなどの事態が繰り返されるのである。預け金は、単なる予算使い切り主義の産物という見方にとどまらず、前記のとおり、過去の別途経理資金等の代替手段であり、統制を受けない自由な予算を求めた結果でもあると考えられる⁴⁵。こうした側面を直視した上で対策を講じなければ、結局は預け金に代わる新たな手法により同種の事態が繰り返されかねないことを認識する必要がある。

図表2 預け金の具体的手法及び経理処理のプロセス



(出所) 検査報告等に基づき筆者作成

(2) 組織的・大規模な不適正経理減少の要因

組織的・大規模な不適正経理が年代を経るに従って減少していることは既に論じてきたとおりである。最近では、個別の不適正経理は依然存在するものの、組織的な裏金作りが国・自治体で行われた例は、検査報告等では見受けられない。前記のとおり、全都道府県・政令市の賃金と旅費を検査した結果、補助対象外の指摘は多数あったものの、カラ雇用、カラ出張等の指摘が皆無であったことは、一定の改善が図られている証左でもあろう。

こうした改善が進んできた背景には、本稿で論じてきたとおり、それぞれの時代状況や役割に応じた各機関の実効的な対策等があった。戦後間もない頃の経理びん乱とも言える不適正経理は、補助金適正化法等の会計法令の整備により大きく改善された。昭和50年代以降の不適正経理の是正には、マスコミや国会による追及、参議院決算委員会の決議等が効果的であった。また、60年代から平成初期にかけては、食糧費のように、情報公開制度を活用した市民オンブズマンの調査が不適正経理発見の端緒となった例もあった。

そして、前記3.で論じた、近年の労働局や自治体の不適正経理に係る会計検査院や各機関の対応には、従前に比べ、再発防止の徹底や不適正経理の根絶という意味が強く感じられる。すなわち、会計検査院は、問題の重要性等に鑑み、従前のような幾つかの機関の抽出ではなく、前記のとおり全労働局・全都道府県及び政令市で重点的な検査を実施した。例外なく全ての部局・自治体を検査したことのけん制効果は大きかったと考えられる。

また、検査を実施し、個別の不適正経理を指摘した後、これらの問題が発生した背景や原因等について分析するとともに、各省庁や自治体が策定した再発防止策の内容等を総合的に検証した点にも注目すべきであろう。各自治体等の再発防止の取組は広範多岐にわたっており、十分な検証が行われたかについては意見が分かれる部分もあると思われるが、少なくとも再発防止策の実効性確保という観点からは一定の意義があったと言えよう。

さらに、自治体の不適正経理に対しては、補助金等を交付した国土交通省等も、問題が明らかとなった場合には、直接的な国損の有無等に関わらず、全て補助金適正化法の規定に基づき、加算金・延滞金を課した上で補助金返還を命じるという厳しい措置を採った⁴⁶。

なお、不適正経理を行った自治体では、千葉県のように、補助金等の返納に際し、現役の管理職職員のみならず、平成15年度から20年度の間に退職した元管理職職員等に対しても返還を求めた例等があった⁴⁷。これには賛否両論があると思われるが、少なくとも現役職員個々の問題に帰結させず、長年の組織の悪弊に対し、管理職・元管理職が中心となり、組織全体として責任を負う姿勢を示しているものと思われ、この点は評価すべきであろう。

以上のとおり、近年の不適正経理に対する各機関の再発防止への取組は、戦後の歴史の中でも特筆すべきものであり、不適正経理の根絶に向けた重要な一歩と評価できよう。

(3) 個人による不正行為事案の発生防止に向けて

個人による現金領得等の不正行為事案は、前記のとおり、最近も毎年数件ずつ発生している。これらは、組織的な裏金作り等とは異なり、個人が内部統制の僅かな隙間を狙って現金を領得するなどの事案であるため、これを完全に撲滅することは困難であるものの、発生防止に向けて、次のような取組が効果的であると思われる。

まず、不正行為は本質的に個人の問題であるが、こうした事案が発生しやすい環境条件や要因（例えば、ポスト在任期間の長さ、職務権限の集中度等）があり、それらが組み合わさったとき、発生リスクが高まると考えられる⁴⁸。したがって、不正行為を未然に防止するため、各機関における過去の事案を検証し、その背景等を分析するとともに、発生時の要因等を類型化して情報を関係機関で共有し、内部監査等で役立てることが考えられる。

また、過去の事案を参考にしつつ対策を講じることも必要である。例えば、今から20年以上前の検査報告に、法務省等において発生した、書類に貼付された未消印の収入印紙を領得した事案が数回掲記されている⁴⁹。これは、手法としては単純・古典的で、近年ほとんど見られなかったが、平成23年度検査報告では、法務省で、同手法により7,400万円が領得された事案が発覚した（前記3.(3)参照）。本件は、歳月を経るにつれ過去の事案が忘れられ、チェック体制が甘くなると、同種の不正が再び発生するという典型例であろう。

一方で、行政を取り巻く環境の変化とともに、不正行為の態様等が変わっていくことも忘れてはならない。例えば、最近では、オンライン申請システムや国税の還付事務に係るシステム等を利用した領得事案等も散見される⁵⁰。国の各官署等において、前渡資金等の現金を取り扱う機会が減った反面、電子納付や還付金のオンライン処理の普及等により、新たな手口による事案が発生する可能性にも注意を払うべきであろう。

さらに、これらの不正行為は、業務上横領等の犯罪に当たるものであり、懲戒処分等と共に、場合によっては、（現在も行われているが）刑事告発の必要があることは言うまでもない。組織的に行われた不適正経理の場合、担当者の処分等では問題の本質的な解決にはならず、組織における内部統制の機能不全等の要因を除去することが重要である。一方、個人の不正行為については、一義的には、損害の速やかな補填を求めた上で、厳格な基準による処分・告発を行う姿勢を示すことこそが有効な再発防止策になるものと思われる。

5. おわりに

不適正経理は、現在に至るまで国・自治体等において絶え間なく続いている問題である。しかし、本稿で論じてきたとおり、法令の整備や関係機関の努力等により、不適正経理の件数は大幅に減少し、内容的にも不当性が高い組織的な裏金作り等はなくなってきている。したがって、各省庁等の不適正経理は一向に改善・解消されていないなどとして表面的に批判するだけでなく、これまでの是正措置、特に近年の再発防止の取組が一定の成果を上げている点を評価する必要もあると思われる。その上で、件数の多寡や不当性の軽重に関わらず、不適正経理は許容されるものではないという立場から、その根絶に向けて、次のステップとして更にどのような取組を進めるべきか議論することが重要ではないか。

一方で、再発防止策が浸透したように見えても、時の経過とともに緩みが生じ、過去の教訓や反省が風化すると、同種事態等が繰り返されるおそれを否定できないことは、残念ながらこれまでの不適正経理の歴史が証明している。それゆえ、各省庁や自治体等が再発防止への取組を継続的に行うことは当然であるが、国会や会計検査院の役割として、再発防止策等が適切に機能しているかなどを定期的に検証していくことも重要であろう。

国民の貴重な税金によって賄われている予算に係る会計経理の適正性の確保は、国民の公務に対する信頼の基礎となるものであると考える。今後も、不適正経理の根絶という大きな目標の達成に向けた関係機関の不断の努力を心から期待したい。

（しみず まさのり）

-
- 1 財務省『日本の財政関係資料－平成25年度予算案補足資料－』（平25.4）13頁参照。
 - 2 会計検査院事務総長官房総務課渉外広報室『会計検査院』（平成25年版）14-16頁参照。
 - 3 本稿では、「不適正経理」という用語は、検査報告上の「予算経理」に係る指摘のみならず、「不正行為」や、「補助金」に係る不適正な会計経理等を含めた広義の意味で使用する。
 - 4 一例として、「税金無駄遣い5,290億円」『日本経済新聞』（平24.11.3）参照。
 - 5 検査報告上の不当事項、意見を表示し又は処置を要求した事項（本稿では「意見表示」又は「処置要求」という。）、会計検査院法第30条の2に基づく国会及び内閣に対する報告（本稿では「随時報告」という。）等の掲記区分の詳細については、平成23年度検査報告7～9頁参照。
 - 6 会計検査院『会計検査院百年史』（昭和55年）446-456頁参照。
 - 7 本稿における指摘金額等の表記は、原則として、10億円以上の場合は億円単位、10億円未満の場合は1千万円単位とするが、必要に応じて異なる単位で記述する場合もある。
 - 8 会計検査院『日本国憲法下の会計検査 50年のあゆみ』（平成9年）22頁参照。
 - 9 昭和24年度検査報告201-228頁参照。なお、鉱工品貿易公団の事案については227頁参照。
 - 10 人事院「国家公務員の初任給の変遷」〈http://www.jinji.go.jp/kyuuyo/kou/starting_salary.pdf〉参照。
 - 11 会計検査院『会計検査院八十周年史』（昭和35年）246-247頁。
 - 12 前掲『会計検査院百年史』453-454頁。
 - 13 会計検査院『会計検査院百三十年史』（平成22年）163-165頁参照。なお、弁償責任制度の詳細や、予算執行職員の概念等については、久米浩一『会計事務職員の弁償責任』（全国会計職員協会 平成22年）参照。
 - 14 本稿では、省庁等の名称については当時のものをそのまま用いている。
 - 15 前掲『会計検査院百三十年史』194頁参照。なお、指摘事例として、昭和27年度検査報告164-277頁参照。
 - 16 前掲『日本国憲法下の会計検査 50年のあゆみ』117-118、170-171頁参照。
 - 17 前掲『会計検査院百三十年史』194-195頁参照。
 - 18 この決議や、国会での質疑の詳細等については、拙稿「会計検査院における公共工事の検査と参議院の決算審査－国民生活の安全・安心の確保に向けた取組－」『立法と調査』第337号（平25.2）34-35頁参照。
 - 19 同法の具体的内容等については、福田淳一『補助金等適正化法講義』（財団法人大蔵財務協会 平成19年）3-11頁参照。なお、本書も、本法制定の背景として、昭和28年度検査報告では、不当事項の指摘の大半を補助金関係が占めており、補助金関連予算の適正化を図ることが必要不可欠であったことなどを挙げている。
 - 20 意見表示・処置要求の件数等について、前掲『日本国憲法下の会計検査 50年のあゆみ』330-342頁参照。なお、公共工事の積算等の経済性に係る指摘の事例としては、「特定多目的ダム本体建設工事の予定価格の積算について」（昭和45年11月20日・建設大臣宛て）等が挙げられる。
 - 21 昭和53年度検査報告224-232頁参照。
 - 22 昭和54年度検査報告152-162頁参照。
 - 23 第90回国会参議院決算委員会会議録第1号2頁（昭54.11.28）参照。
 - 24 昭和57年度検査報告321-333頁参照。
 - 25 前掲『日本国憲法下の会計検査 50年のあゆみ』152頁。
 - 26 本件の詳細については、高本秀雄『私の見た不正経理』（全国会計職員協会 平成23年）99-108頁参照。
 - 27 平成元年度検査報告123-125頁及び前掲『日本国憲法下の会計検査 50年のあゆみ』161頁参照。
 - 28 第133回国会閉会後参議院決算委員会会議録第4号4頁（平7.9.20）参照。
 - 29 市民オンブズマンの調査の結果、40自治体の平成5年度の食糧費27億円のうち23億円近くが接待目的の懇談費であったとされている。第133回国会閉会後参議院決算委員会会議録第4号3頁（平7.9.20）参照。
 - 30 前掲『日本国憲法下の会計検査 50年のあゆみ』137頁。

- 31 平成6年度検査報告 211-216 頁参照。
- 32 補助事業における食糧費使用の適正化を図った注意喚起文書の一例として「建設省所管補助事業における食糧費の支出について」（平成7年11月20日・建設事務次官通知）参照。
- 33 平成17年度検査報告 120-147 頁及び 787-818 頁参照。
- 34 第162回国会参議院決算委員会会議録第12号22頁（平17.6.7）参照。
- 35 平成21年度検査報告 1002-1019 頁及び 22年度検査報告 861-871 頁参照。
- 36 第177回国会参議院決算委員会会議録第1号14頁（平23.2.14）
- 37 一例として、静岡県「不適正経理に対する再発防止策」（平23.3.30）参照。〈<http://www.pref.shizuoka.jp/suitou/yodo/documents/saihatubousisakuhoukokusyo.pdf>〉 同県は、この中において、物品調達システムの見直し、内部けん制の強化、職員の意識改革等を始めとする詳細な再発防止策を定めている。
- 38 平成22年度検査報告 97-100 頁（外務省）及び 23年度検査報告 519-522 頁（国土交通省）参照。
- 39 ただし、外務省の在外公館の不適正経理については、平成16年に会計検査院から処置要求が行われ、その後改善処置を講じたとしていたにもかかわらず、同様の事態が指摘された点は極めて問題であると思われる。
- 40 例えば、農林水産省の補助事業において、事業主体である民間企業が、補助事業と無関係の経費を上乗せするなどして事業費を過大に報告していた事態（平成23年度検査報告378-379頁、382頁）等が挙げられる。
- 41 国立大学法人の指摘の一例として、平成22年度検査報告159-160頁参照。なお、これらの指摘は22年度の検査報告に掲載されているが、当該経理自体は19年度以前に行われていたものである。問題の完全解決にはいまだ至っていないものの、20年度以降公的研究費の不適正経理が減少傾向にあることは、文部科学省の調査（「公的研究費の不適正な経理に関する調査結果について（第2報）」（平25.4.26））からもうかがえる。
- 42 会計検査院「決算検査報告データベース」〈<http://report.jbaudit.go.jp/>〉での検索結果による。
- 43 平成22年度検査報告86頁（福島刑務所）及び23年度検査報告124-125頁（名古屋法務局）参照。
- 44 平成22年度検査報告 864 頁参照。
- 45 総務省「地方公共団体の監査機能に係る課題について」〈http://www.soumu.go.jp/main_content/000059449.pdf〉によれば、一部の自治体では、預け金が行われていた原因の1つとして、業務の遂行等のため必要と考えられていた接待費用、土産代等を捻出するためであった点を挙げている。これは、本稿2.（3）ウで論じたとおり、食糧費についてその用途が厳格化され、従前どおりの使用ができなくなったことなどから、まさに、預け金という代替手段によって資金を確保したという経緯があったのではないかと推察される。
- 46 「国土交通省所管補助事業等の事務費に係る不適正な経理の適正化について」（平成20年11月7日）参照。
- 47 千葉県報道発表資料「業者プール金及び職員等からの返還金の状況について」（平成25年6月5日）参照。〈<http://www.pref.chiba.lg.jp/gyoukaku/press/2013/documents/henkan250605.pdf>〉 なお、これらの元管理職職員等が負担すべきとされた額は3億6,000万円であったが、25年4月末時点で既に4億2,000万円が集められた。また、14年度以前に退職した元管理職職員からも、協力金として約4,900万円が負担された。
- 48 増島俊之『行政管理の視点』（良書普及会 昭和56年）45-64頁参照。本書では、現金領得等の汚職事件を共通の視点からできるだけ多く分析し、それぞれの類型ごとに汚職が発生する環境条件を抽出し、それらを基にして「汚職発生の警戒警報図」を整備する試み等について論じられている。その主張は、本書発刊から30年以上が経過した現在においても多くの示唆を与えるものとなっている。
- 49 一例として、昭和60年度検査報告34頁参照。
- 50 平成19年度検査報告（173-175頁）では、複数の税務署において、システム端末を不正に使用し、架空の還付金データを入力し、自己の口座等に振り込ませるなどの手口で還付金を領得した事案が掲載されている。
- ※ 本稿におけるインターネット上の参考文献等は、いずれも平成25年5月13日から同年6月13日までの間にダウンロードしたものである。