東北大学
TOHOKU UNIVERSITY

平成22年度東北大学契約研修　資料

内部監査から見た契約事務

監査室
平成22年8月

目次

１．監査室の業務と講義の目的について

（１）監査室の設置
（２）監査室の業務
　　～どんな仕事をしているのか～
（３）本講義について

２．本学における不正事例とその対応

（１）病院工事契約問題
　１）経緯（概略）
　２）何が問題とされたのか
　　～平成１９年度決算検査報告から～

（２）預け金問題
　１）預け金による不正とは何か
　２）大学等における預け金不正の発生状況
　３）預け金不正はなぜ生じるのか
　　～その発生と発覚のパターン～
　４）本学における預け金問題

（３）不正に対する本学の対応
　１）研究費不正使用防止計画
　　～研究費不正使用防止計画推進委員会～
　２）コンプライアンス、内部監査の強化

３．内部監査等における不適切事例

分割発注について
　１）本講義における「分割発注」の定義
　２）「分割発注」と思われる事例
　３）「分割発注」の理由
　４）「分割発注」をしないためには

1．監査室の業務と講義の目的について

（1）監査室の設置

会計経理に係る本学の内部監査担当部署は法人化以前から財務部内に設置されていました。しかし、監査対象となる活動から組織的にも精神的にも独立している必要があることから、平成１７年４月に総長直属の組織として再編成され、監査室が設置されました。

（2）監査室の業務　～どんな仕事をしているのか～

監査室の業務は『国立大学法人東北大学事務組織規程』第３０条に規定されています。

1)内部監査
2)監事の事務を補佐
3)業務能率の増進及び改善
4)会計監査人の監査及び選定に関すること

以上の４つが監査室の主な業務となります。

（3）本講義について

本講義は、本学における過去の不正事例の経緯等を振り返り、問題点及び問題が発生した背景への理解を深め、今後同様の事例が発生しないよう心がけていただきたいこと、及び、内部監査から分割発注に関する事例を紹介し日常の会計経理及び契約事務の参考としていただくことを目的としています。

【関連規程等】
国立大学法人東北大学事務組織規程
第30条　本学に、監査室を置く。
2　監査室においては、次の事務をつかさどる。
一　内部監査に関すること。　二　監事の事務を補佐すること。
三　業務能率の増進及び改善に関すること。　四　会計監査人の監査及び選定に関すること。

2．本学における不正事例とその対応

（1）病院工事契約問題

1）経緯（概略）

ア　工事施工に至るまで（平成18年2月～7月）

- 2月　病院の眼科教授から、屈折矯正手術運用システムの事業計画が提出された。
- 5月　システム導入に伴う手術室改修工事見込額2000万円をもって事業計画が承認された。
- その後、工事費が割高になることが判明、工事担当部署と眼科教授が相談し、眼科教授を通じるなどして関東地方のＡ会社が紹介され、7月に工事費についてＡ会社との間で合意が成立した。

イ　工事の発注、施工（平成18年10月～12月）

- 10月　必要な契約手続きを行わずに、工事担当部署から口頭により、当該工事（工事費2310万円）を一括してＡ業者へ発注し、11月～12月にかけて工事を実施した。
- 予定価格が250万円を超える工事契約は契約内容を公表する必要があるが、公表されなかった。

ウ　工事完了後に契約伺（平成19年2月～3月）

- 2月　平成18年10月又は11月に起案したこととして、当該工事を3件に分割し、随意契約による契約伺を起案し決裁を経て契約書を作成する。この手続きの過程において病院内部及び本部から問題提起がされることはなかった。
- 3月　工事費2310万円がＡ業者に支払われた。

エ　新聞報道、委員会の設置、報告（平成19年8月～10月）

- 8月　新聞等により、本件工事について、本来一つの工事であり、学内規程上必要な入札手続きを経ずに特定の業者に請け負わせ、工事完了後に随意契約となるように契約を３分割していたなどと報道。同月16日、事態を受け、学外の有識者を含めた東北大学病院工事契約問題調査検討委員会が設置された。
- 10月　同委員会により報告書が取りまとめられた。

オ　会計検査院による意見表示、平成19年度決算検査報告で不当事項（平成20年2月～11月）

- 平成20年 2月　本学において会計検査院による平成19年度会計検査が実施され、病院の工事契約が検査対象となった。
- 平成20年11月　会計検査院が作成した『平成19年度決算検査報告』において、本件工事契約について、会計事務が適正を欠くとして不当事項とされた。また、内部統制等が十分機能するための体制を整備するなどして、常に適正な契約事務が行われるよう意見の表示が行われた。

２）何が問題とされたのか　～平成１９年度決算検査報告から～

ア　会計規程等の法令が遵守されていない

（ア）会計規程等に違反した契約事務が行われたこと

- 契約に当たってあらかじめ行うべき手続き（予定価格の設定、入札、契約書の作成など）を行わずに口頭で一括して業者に発注した。

  （国立大学法人東北大学会計規程　第40条、41条、43条）

- 工事完了後に、小額随意契約となるよう（予定価格が1000万円を超えないよう）工事を三分割し、工事発注前の日付で契約書等を作成　（注：現在は500万円を超えない場合等に随意契約が可能）した。

  （国立大学法人東北大学契約事務取扱細則　第40条）

  （国立大学法人東北大学建設工事等随意契約実施細則　第2条）

（イ）職務権限を逸脱した契約事務が行われたこと

- 病院の経理責任者の権限で行える工事契約は予定価格が2000万円以下の場合であるが、本件では一括して業者に発注され、その予定価格は2000万円を越えていた。本来なら施設部へ契約依頼すべき案件。

  （国立大学法人東北大学会計事務取扱細則　第3条、別表3）

（ウ）所掌を越えた契約事務が行われたこと

- 発注等の契約事務を所掌していない係が業者へ発注した。

（エ）工事について契約の内容が公表されなかったこと

- 本件工事は予定価格が250万円を超えており、契約の内容等をＨＰ等で公表すべきところ、手続きが行われなかった。

  （公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律（入札契約適正化法）、同法施行令　第4条、国立大学法人東北大学契約事務取扱細則　第53条）

イ　内部統制等が十分に機能していない

（ア）当該部局における統制環境

- **経理担当部局が、教授等の意向を受け入れざるを得ない状況に陥りやすい統制環境下にあった。**

（当該教授から契約の相手方となり得る業者の紹介を受けたり、工事を行うに当たり専門的な知識が必要なため当該教授の意見を聞かざるを得ない場合があった。）

（イ）当該部局における内部牽制

- **工事完了後の契約伺の決裁の過程において、工事完了後に契約書を作成するなどしたことに対する問題提起がされず、「会計規程等に違反した契約事務が行われたこと」及び「所掌を越えた契約事務が行われたこと」に対する内部牽制が機能しなかった。**

（ウ）当該部局に対する本部の内部統制

- **契約年月日を遡って契約書が作成された際、本部において、その内容の確認を十分に行わず、虚偽の契約書が作成される事態を看過した。**
- **本部において、各部局の予定工事の案件等について協議を行うなどの体制をとっておらず、法人全体の工事契約を一元的に管理することができず、本件のような分割契約について内部牽制が機能しなかった。**
- **公表対象工事の有無について、本部において確認できる体制となっておらず、本件工事の契約内容等が公表されなかったことについての内部牽制が機能しなかった。**

（エ）監査の状況

- **平成18年度は、監事監査においては契約制度等が重点項目に含まれていなかったこと、監査室監査（内部監査）では病院が監査対象部局ではなかったこと、病院内において各種会計手続きの日常的な点検が行われていなかったこと、などにより本件工事について内部牽制が機能しなかった。**
- **各監査機関（理事等、監事、監査室、会計監査人）の協議の場として４者協議会が設けられているが、平成18年度は、本件工事の契約や統制環境について、いずれの監査機関も監査対象としておらず、監査機関等相互の調整が十分でない。**

ウ　会計検査院から表示された意見

個別の工事契約に係る会計事務を適正に行うこと、及び、法人において内部統制等が十分機能していない事態について適切な処置を講ずる要があるとして、会計検査院から以下の意見が表示された。

（ア）病院の経理担当部局において、工事を行うに当たり専門的な医学の知識が必要となることなどから、教授等の意向を受け入れざるを得ない状況に陥りやすい統制環境の改善に資するため、適正な工事契約事務を行えるよう内部統制の体制を整備すること

（イ）各部局の担当者に対して、内部牽制におけるそれぞれの役割を果たすことの重要性を十分認識した上で、適正に契約事務を実施するよう周知徹底すること

（ウ）各監査機関等が、監査対象部局の統制環境を十分把握した上で、個別の契約事務等についても厳正に監査するなど、的確な監査を実施していくこと

（エ）各監査機関等が監査計画等を策定するに当たっては、監査対象の重複、漏れが極力生じないよう、各監査機関等が相互に、適切に調整するなどして、監査を行っていくための体制を整備すること

エ　意見表示を受けての本学の主な処置状況（平成21年8月時点）

- 病院において、全職員に対して会計事務手続き等の研修を実施。
- 営繕工事契約について、随意契約によることができる基準額を予定価格が「1000万円以下」から「500万円以下」に引き下げ、一般競争の拡大を図った。
- 営繕工事契約について、入札手続きを本部事務機構施設部に一元化した。
- 本部事務機構施設部において全学の工事契約に関し一元監視を行えるよう事務手続きを見直した。
- 学外の学識経験者等による入札監視委員会を設置し監視体制を整備した。
- 適正な経費執行を目的として作成した「経費執行ハンドブック」を大学ＨＰに掲載し全学に周知を図った。
- 工事発注担当者等規律保持マニュアルを策定配布するとともに工事発注担当者向けの説明会を開催した。
- 四者協議会の開催回数を増やし、監査計画の相互の調整等についてより効率的、効果的に実施出来るよう見直した。

（２）預け金問題

１）預け金による不正とは何か

・預け金とは、「架空の取引、すなわち物品の納品事実がないにもかかわらず、架空の納品書や請求書を取引業者に作成させ、その書類に基づき大学側に代金を支払わせ、当該業者に「預け金」として管理させること」である。

・預け金は、大学等の教育研究機関においては、科学研究費補助金や受託研究費など国等から配分される公的研究費において行われることが多い。

・預け金は、当該経費本来の目的や使用に関するルールから外れて使用されることになるため、不正な行為である。まして、その原資が国民の税金であることを考慮すれば、その使途は厳正でなければならず、あってはならない行為である。

・公的研究費の不正使用に対しては、ペナルティが科される。
例えば科研費では、研究費の返還（加算金を含む）のほか、応募資格が一定期間停止される。学内においては懲戒処分の対象となりうる。

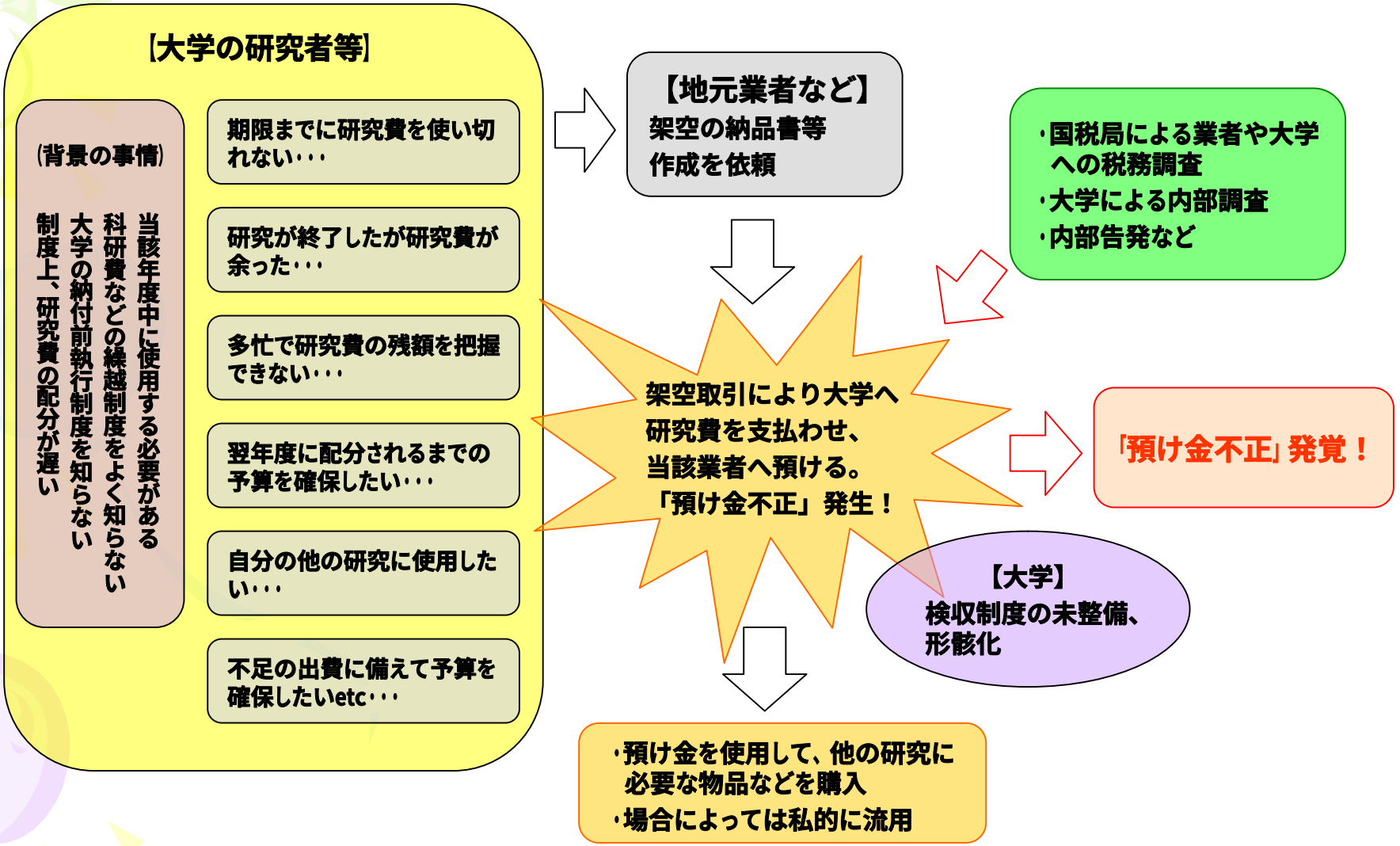
・このような預け金不正は、大学等の研究機関や自治体等において、多くの事例が発生している。

２）大学等における預け金不正の発生状況

国立大学などの研究費不正にかかる新聞報道等（Ｈ２１年４月～Ｈ２２年８月）

大学名	日付	概要
広島大	H21.5.19	平成15～19年度に、架空発注により公的研究費を業者へ不正プールしていた。私的流用はなかったとされる。プール額約3600万円。
岡山大	H21.6.19	平成14～17年度に、架空発注により公的研究費を業者へ不正プールしていた。私的流用はなかったとされる。プール額約2160万円。
名古屋大	H21.6.30	平成14～17年度に、架空発注により科研費などを業者へ不正プールし、一部は私的流用していた。プール額約819万円。
東京大	H21.7.11	平成18年度に、業者に虚偽の納品書を作成させ、科研費で補助対象外の実験台や流し台を購入していた。流用額753万円。
理化学研究所	H21.9.9	平成16～20年度に、架空発注により研究費を業者へ不正プールし、付けまわしの返済に充てていた。プール額約3900万円。
東京医科大（私立）	H21.9.14	平成15～17年度に、架空発注により科研費を業者へ不正プールしていた。私的流用はなかったとされる。プール額約480万円。
和歌山県立医科大	H21.10.28	平成15年度から5年間に、架空発注により研究委託費を業者へ不正プールしていた。私的流用はなかったとされる。プール額約1370万円。
獨協医大（私立）	H21.11.12	以前に発覚した不正の追跡調査の結果、平成15～18年度に、架空発注により研究費を業者へ不正プールしていたことが判明。私的流用はなかったとされる。プール額約514万円。
山口大	H22.1.29	平成16～21年度に、架空発注により科研費などを業者へ不正プールし、一部は私的流用していた。プール額約1億3千万円。（最近の報道では1億8千万円に拡大）
東京大	*H22.4.24*	*預け金に関する内部の調査委員会において，手心を加えるため虚偽の報告書を作成していた。*
大阪大	H22.6.15	元教授の研究室が、元教授の退職前にパソコン５台を業者から購入しながら、消耗品を購入したように書類を処理していた。その他カラ出張や給与のキックバックの疑いあり。
岐阜大	H22.8.7	元教授が、平成18～19年度に架空発注により、国から受託した研究の費用に約１８６万円を不正計上していた。受託研究とは関係のない設備の購入に使用。

３）預け金不正はなぜ生じるのか　～その発生と発覚のパターン～



４）本学における預け金問題

ア　問題の経緯（概略）

①平成１９年１０月に実施された仙台国税局の税務調査において、物品の納入事実がないにもかかわらず、架空の納品書・請求書を取引のある業者に作成させ、その書類に基づき大学側から支払われた代金を業者が預かり管理しているとの指摘があった。

②財務部及び部局による予備調査を経て、同年１１月に「研究費預け金問題調査委員会」が設置される。

③同委員会等による調査の結果、多元物質科学研究所の教員３名、電気通信研究所の教員１名について、「預け金」の事実のあったことが確認された（H13～H18にかけて、総額約2500万円）。いずれも私的流用はなかった。また、カラ謝金、カラ出張はなかった。

イ　処分等

①当該教員について、平成２０年３月３１日付けで懲戒処分（停職１～４ヶ月）とした。

②業者について、平成２０年４月３日付けで６社に対し取引停止(停止期間：４月７日～７月６日)とした。

③資金配分機関による主な処分

・預け金とされた金額等について各資源配分機関からの求めに応じ研究費を返還

・ＮＥＤＯ・・・・・・・・・・・・研究者に対し２年間の委託事業への参画又は補助金の交付を停止

・文部科学省、日本学術振興会・・・研究者２名に対し４年間、科学研究費補助金の交付停止

・経済産業省・・・・・多元物質科学研究所に対して補助金等の交付及び事業の委託を12ヶ月停止、
指名競争入札における指名を８ヶ月停止

ウ　問題点

①平成１９年度以前は納品検収体制に不備があり、実質的には購入依頼者である教員が納品確認していた。

②繰越制度や受託研究の変更契約など年度をまたいだ研究費の使用方法が、個々の教員に十分理解されていなかった。

③法人化当初において、受託研究契約の締結が遅れたことに伴い予算配分が遅れ、適切な執行が困難な状況にあった。

（３）不正に対する本学の対応

１）研究費不正使用防止計画の策定　～研究費不正使用防止計画推進委員会の設置～

・平成１９年２月に文部科学省が定めた『研究機関における公的研究費の管理・監査のガイドライン』において、不正防止対応計画の策定・実施が求められていること、また、平成１９年１０月に本学において預け金不正問題が発生。

　かかる事態を受け、平成１９年１２月、本学に研究費不正使用防止計画推進委員会を設置し、翌年の平成２０年１１月、研究費不正使用防止計画を策定。（http://www.bureau.tohoku.ac.jp/kenkyo/fb/fuseibousi.htm）

・同計画において、ルールを周知徹底するために経費執行ハンドブックを作成・配布する、不正使用防止について説明会や研修会等において周知し意識の向上を図る、教員自らが予算執行残高を把握できるようにする、あるいは、納品検収体制における実効性の維持などを定めた。

２）コンプライアンス、内部監査の強化

・コンプライアンス（法令その他の学内規則の遵守）の推進に係る体制の確立を図るため、平成２０年１２月に『国立大学法人東北大学におけるコンプライアンスの推進に関する規程』を定めるとともに、コンプライアンス委員会を設置。

・内部監査において、調達案件の意図的な分割及び預け金不正に対する監査の強化を実施。

３）各部局にお願いしたいこと

・１）に定められたことを、部局毎に工夫のうえ、推進していただきたい。

　（例）研究費使用等について部局独自のマニュアルを作成、各種制度の教授会等を利用した研修の実施、執行率が思わしくない教員と緊密な連絡をとる、検収センターにおける納品の事実確認の徹底など

3．内部監査等における不適切事例

分割発注について

１）本講義における「分割発注」の定義

「本来一体として契約すべき調達案件について、合理的な理由なく、複数回に分割して契約すること」

２）「分割発注」と思われる事例

①工事依頼書の日付けや見積日が同一で工事場所が極めて近接しており、代金を合算すると150万円を超える。
②フォーラムの会場で使用する機器の借り上げとその設置作業を分けて契約していたが、代金を合算すると150万円を超える。
③実験機器とその電源装置を分けて契約していたが、発注先と納品日が同一だった。購入依頼書の日付が修正されており、代金の合計額が150万円を超えることから、購入依頼が時間間隔をおいて行われたよう作為されたものであると疑われる。
④実験機器とその消耗品を分けて契約していたが、代金を合算すると150万円を超えており、確認したところ教員がすでに発注していた案件だった。

３）「分割発注」の理由

①何らかの理由により見積合わせなどの手続きを省略するため（多忙、納品時期など）
②担当事務に書類が提出される前に教員が分割して発注していたことから、つじつまを合わせるため
③購入依頼が膨大で、発注処理することで手いっぱいである、また、専門的な物品は内容を理解することが容易でなく、担当事務において類似案件をチェックしたり取りまとめることが難しい。

４）「分割発注」をしないためには

多忙である、処理量が多いなどの理由による分割発注は、対外的には通用しません。
「分割発注」を防ぐために、調達業務にあたっては、次の措置を参考としていただければと思います。

- 見積合わせなどの契約手続きについて教員等によく周知のうえ、150万円を超える案件については早めに購入依頼書を提出してもらうなどの措置を講ずる。
- 教員発注により結果的に分割発注となることを防ぐために、教員等に対して、一体として機能する設備等の調達、類似物品を近接した時期に複数購入する場合などで150万円を超える場合には、事前に担当事務に相談のうえ手続きを進めるよう周知する。

【参考：小額随意契約、見積合わせに関連する規程等】

- 売買、貸借、請負その他の契約締結は入札を原則とする。（会計規程第39条、40条）
- 予定価格が500万円を越えないときは随意契約が可能（小額随契）。（契約事務取扱細則第40条五）
- 小額随意契約による場合、物品調達等においては、調達が可能な複数の業者による見積合わせを行う。
  （契約業務マニュアル 6.随意契約の場合の手続き）
- 小額随意契約による場合、工事においては、原則５者以上の業者に見積の提出を招請し、複数の業者による見積合わせを行う。 （工事契約業務マニュアル Ⅱ.2.随意契約）
- 予定価格が150 万円を超えない場合見積書の徴取を省略可能。
  （契約業務マニュアル 6.随意契約の場合の手続き、工事契約業務マニュアル Ⅱ.2.随意契約）