

美作監査第105号  
平成26年12月8日

美作市長様  
美作市議会議長様

美作市監査委員 窪田 功  
同 高田 修平  
同 松本 妙子  
同 日笠 一成

## 東粟倉工房株式会社の監査結果について

対 美作総務第1号（26.4.2）

地方自治法第199条第7項の規定により、市長から要求のあった事項のうち、東粟倉工房株式会社関係の監査結果について、同条第9項の規定により下記のとおり報告するとともに、同条第10項の規定に基づき意見を提出します。  
なお、同条第12号による通知についても配意願います。

### 記

#### 第1 監査要求事項

監査依頼文書に書かれている「市が出資している法人の経営状況等」事項のうち、東粟倉工房株式会社に関する部分

#### 第2 監査の期間

平成26年4月18日から平成26年12月3日まで

#### 第3 監査の対象

次の2点を監査対象とした。

なお東粟倉工房株式会社に関する監査にあたっては、地方自治法第199条第7項に規定の範囲、即ち出納その他それに関連した事務に限られることを念頭に実施したが、監査要求側の意向も斟酌し、関係者の理解と協力が得られた場合には、周辺事業に亘って調査を実施した。

- 1 東栗倉工房株式会社の不自然な経理調査と、急激な業績悪化の主要原因と責任の有無
- 2 美作市が平成25年12月に「投資及び出資金」として支出した4,500万円の適法判断と責任判断

#### 第4 監査の方法

監査にあたっては、東栗倉工房株式会社及び美作市の関係部課職員から、書類の提出を求めるとともに、退職者を含む関係者から事情聴取を行った。

また、年度決算及びそれに伴う税務申告関係の委託先についても、事情聴取した。

なお、重要参考人である A 元市長（東栗倉工房株式会社代表取締役社長）については、地方自治法第199条第8項による参考人として出頭を求め調査協力を要請したが、株式会社雲海に関する百条委員会とも関係があるなどと主張し、制度の違いなどについて説明したものの協力が得られなかった。

#### 第5 監査の結果

##### 一 第3の1について

東栗倉工房株式会社の経営悪化の原因等については、平成25年6月1日、美作市は B に委託して経営診断調査を実施し、同年7月5日にその結果報告書（資料1）の提出を受けているが、同報告書にも記載されているとおり一部関係帳簿がないこと（ただし、実況や美作市の当初判断からしても、農業分野の一部のものに限られているものと認められる。）、及び同社職員が離職・離散していること等も重なり、記憶による調査では経理状況を解明することは困難であった。

ただし、同社の規模及び業務内容からして、各取締役、とりわけ現地を預かっていた C 代表取締役、及び監査役が通常期待されている注意義務を果たし、取締役会等において早期に問題提起していたとしたら、また美作市が地方自治法第221条第3項に基づく調査と適切な措置要求をし、総務省からの関係通達に基づく対応等を的確に行うなど行政責任及び株主責任（約98%所有）を果たしていたとしたら、また地方自治法第243条の3第2項に定める事項について議会提出等が実行されていたとしたら、そして議会としても同条文を認識しこの履行と説明を求めていたとしたら、このような唐突な清算事態は、未然に防止できた可能性も考えられることから、それら関係者の責任は免れないものと判断する。

よって、各取締役等役員については、民事、刑事責任が存することはもちろんのこと、地方公共団体としての美作市及び大株主たる地位にある美作市として、また同社資金のほとんどが市民の税金で賄われていることにも鑑み、職務の懈怠等行政責任には重いものがある。

## 二 第3の2について

東栗倉工房株式会社については業績悪化により清算することとし、清算するために必要とする資金4,500万円を、節区分「投資及び出資金」として支出しているが、これは関係法令等に違背するものと認めるほか、「継続企業を前提とする株式投資」という大前提をも欠いた第三者割当増資引受けであり、実質的には東栗倉工房株式会社の不始末により生じた損失の穴埋めというべきであることから、本来は同社役員等が補填すべきものであるにも関わらず、返却義務等を生じない投資名下に市税をもって補填したものと云わざるを得ず、不当支出と判断せざるを得ない。

よって、関係職員の行政責任はもちろんのこと、地方自治法第243条の2等に基づく賠償責任についても、前記の推移を見極めた上、検討の要があると判断する。

## 三 監査により判明した事項

### 1 東栗倉工房株式会社の決算関係書類及び関係者から判明した事項

#### (1) 決算関係書類等から判明したこと

ア 決算関係書類を見ると、平成22年度決算までは、経営的には極端な状況変化はなかった。

イ しかし、23年度決算では約648万円もの預金の取り崩しがみられるほか、新たに短期借入金500万円や農業経費94万円などが計上され、未払金も約100万円程度増え、減価償却費が計上されていない（毎年310万円から870万円程度の減価償却費計上）などから、この期において既に経営的に問題が生じてきていたことは明白であり、事実平成23年11月14日開催の取締役会における平成23年度中間決算書類の承認協議の際に指摘もされてもいたことから、取締役等に通常期待されている注意義務をもってすれば、業績の急激悪化は認識し得たものと考えるが、会社役員としても、またこれを知り得た美作市（株主としての責任を含む）としても的確な対応を取らなかった点、責任がある。

ウ 24年度決算では、前年度に続いて約719万円もの預金の取り崩し、短期借入金が増えたこと、農業関係では売上高が約121万円のところ農業経費が約463万円であること、荷造運賃や消耗品費、支払手数料だけでも、前年度に比べて約918万円も増えたこと、前年に引き続いて減価償却費が計上されていない上、一気に2,476万円余もの経常損失計上は、到底考えられない決算内容である。

毎月の月次決算や中間決算を、各取締役や出資者であり調査指導権限を有する美作市が、前記イに記載の状況変化をも併せて関心をもってその推移を注視しておれば、早期発見ができたものと考えのほか、地方自治法第243条の3の第2項による情報の議会提出がされ、かつ議員としても内容吟味していたとしたら、議会としても問題提起する期待可能性も否定できないことから、この点関係者に懈怠があったと言わざるを得ない。

とりわけ、前記イ及び前述の状況変化を早期に把握していたはずの各取締役及び監査役の経営責任（善管注意義務違反、監視義務違反、忠実義務違反）は、重いものと言わざるを得ない。

## (2) C 代表取締役からの事情聴取等から判明した事項

代表取締役として会社経営を取り仕切ってきた C の理解と協力の下、現存する書類や記憶に基づき事情聴取を重ねたことにより判明した事項は次のとおりである。

ア C の代表取締役就任は、平成21年6月17日である。

同人は東粟倉工房株式会社の取締役であり、現地責任者として勤務していたものであるが、業務管理も職場管理能力にも問題があったことは、以下の状況等から認めざるを得ず、善管注意義務や忠実義務違反による責任は免れないものとする。

イ とりわけ農業分野を担当する D の公私混同のような所業と不明瞭な農産物販売代金の扱い等を看過放任したことは、現地を預かる取締役としては誠に遺憾であり、その責任は重いものと認める。

ウ この農業分野の赤字については、平成24年5月22日開催の取締役会・株主総会の2号議案として検討されており、赤字になるようになれば止めることも考える必要があるのではとの意見も出たが、まだ

1年だけなのでもう少し様子を見ることとして承認されており、その杜撰な取り扱いに関する注意義務違反等の責任は別として、農産物事業の継続に関しては、直ちに C 取締役の責任を問うことはできないものと思料する。

エ また、同社が購入したコメの一部について自宅倉庫に保管し、その毎月の棚卸についても同人一人で行っていたほか、精米や販売についての持ち出しも一人で行っていたこともあって、棚卸残高や販売伝票の不明瞭さは否めず、不適切管理であったと思料するが、その追跡は今では困難である。

オ 職場管理についても、例えば時間外勤務協定の未締結や、休日出勤のことなどは過去からのいきさつの次第もあって、職場慣行として行われてきていたものでもあり、また社会保険等への未加入問題も同様で無知により継続されてきていた問題であり、職員から労働基準局等の申告により判明するという事態は誠に遺憾であり責任はないとは言えないものの、同人のみについて問責することはできないものと考え

カ なお、高額赤字決算が確実になった平成25年5月10日、美作市は同人を呼び出し、E 市長から更迭通告と必要以外余分なことは何もしないよう指示したこと、及び平成25年8月21日の臨時議会において E 市長が、「わかった時点で一切の権限は行使させていません。物を一つ買うにしても何にしても一切自分の権限ではすなと、、、。一切の権限は渡しておりません。」との答弁がされてもいることからしても、その後における対処や調査は、同人に協力はさせたものの美作市の責任において主体的に行ったものと認められるので、同日以降における C 代表取締役の責任について検討する際には、考慮の要がある。

このこともあってか、特別清算や清算方針のことについては、同人は代表取締役であったにも関わらず、相談を受けていないと供述してるほか、同年10月25日の取締役会においても、清算は同人ではなく、取締役等役員でもない市の副市長 F に一任して行う旨決定していることからもうかがえるところである(同社の平成25年12月の清算人登記では、会社業務に精通してなく機能発揮しなかったこともあってか取締役会の決定にも関わらず、2か月遅れで C 代表取締役を清算人として登記されている)。

ただこの E 市長による通告や指示は、同社の代表取締役の執行権にも及んでいるが、E 市長は同社の社長でも代表取締役でもなかったことから、通告権限には疑義があるほか、その後における現地代表取締役としての職務遂行に制約等を来たしたことは否めない。

おって E 市長は市長交代により他の第三セクター会社の代表取締役に就任しているが、東栗倉工房株式会社への就任は拒んだことにより、A が代表取締役社長のまま現在に至っている。

キ 美作市が提出したと説明してきた被害届も、美作警察署に關係書類を持って総務課参事である G 等と相談に行ったものの、同人では提出には及んでいないと供述していることから、これに関する議会答弁は正確性を欠いたものであったことは認めざるを得ない。

ク 資金繰りのために同人が同社の預り金として拠出していた 600 万円については、平成 25 年 10 月 25 日の取締役会において返金決定されており、その拠出に問題のあることは否めないものの、返還手続きについては社内手続きを経て行われたものであることから、問題があるとするれば同社内において措置されてしかるべき課題である。

ケ 協力が得られたので、同社及び D が管理していた通帳等のデータから、入出金関係について調査した結果によれば、資金繰りの悪化が歴然としているのに、この情報が関係者において全く生かされていないことは、誠に遺憾である。

また下記(3)のケのような内容からしても、被害届の提出見送りは、同人を普通退職扱いしたことも相まって判断した時、刑事訴訟法第 239 条第 2 項から考えると、恣意的であり理解に苦しむところである。

なお、同社内のこととは言え、調査した平成 22 年度から 24 年度における貸借対照表の一部数値にも基礎的誤りが発見されるような状況から判断して、その杜撰さは目に余るものがある。

コ 平成 25 年 8 月 31 日付で旧東栗倉工房株式会社は品名ごとの棚卸資産評価を実施し、その評価額合計を 16,942,401 円としている。しかし、同日付で新旧東栗倉工房株式会社間において締結した「棚卸資産譲渡契約書」による譲渡額は、3,478,060 円であり、その差

額は実に13,476,130円に上っている。

これについては疑問を禁じ得ないし、美作市も介在して行われたとの供述もあるが、年経過を見た今となつてはその評価額の妥当性についての判断は容易ではないほか、その損失処理についての供述も得られなかったが、その帰趨については会社同士のこととは言え、一方は美作市が94%を出資している会社である以上、その処理内容については注視の要を認める。

### (3) 元経理担当職員等からの事情聴取から判明した事項

元経理担当者を中心に協力を得て判明した事項は次のとおりである。

なお、同人らはそれぞれ新たな就職先に勤務していることや、近隣関係のこと等から、実名を明らかにしないよう等の申し出があり、その申し出に理由があると認められるので、本文においては個別記載しないものとする。

ア ベテランの経理事務担当者が、平成23年度決算を直前にして退職しているが、本人都合のほかにも、不明朗経理に嫌気がさしたとの供述もあることから、何らかの不適正操作も行われていたのではないかとの推量も出来るが、裏付け資料の確保はできなかった。

イ 同担当者らの供述によると、東粟倉工房株式会社の税務を担当しているのは、津山市にある株式会社 H (調査の結果、担当は I) であるが、C 代表取締役が行った会社への個人入金について指摘があった程度で、経理事務に関して大きな指摘を受けた記憶はないとのことであった。

ウ また、後継経理担当者にあつても、このままでは東粟倉工房株式会社がつぶれると思ひ、新たな職探しに入りそれが見つかったことから、平成25年7月30日退職している。

このことから、美作市では経理応援の必要を認め、東粟倉総合支所職員を派遣し対処させていたとのことである (C 代表取締役の供述とも一致)。

エ 税理士等(美作市が委託した B と  
思われる)が、6月に二日間来社しているが、一般職員が尋ねられたのは農業部門を中心としたものだけであったと供述している。

オ (経営診断書を見せて質問したのに対し)「ロス、紛失、盗難」とまで書かれているが、失敗ロスや過剰仕入れロスによるもので、その際における記帳漏れにより誤解されたものではないかとの供述もあった。

なお、経理係に届いた伝票は紛失しないよう即綴るなどし、それに基づききちんと入力経理してきたことから、山陽新聞が「経理が杜撰」と報道したことについては、よからぬ風評も立ったことから立腹していた。

カ ただし、D が担当していた農業部門の経理については、各経理担当者から公私混同など疑問がもたれた時には同人に質した上是正措置したとの供述や、購入した資材の行方も完全には把握できなかったとの供述も得られるなど、同人の業務遂行は相当杜撰なものであったと認められるものの、その所為についての悪意・過失判断も含めて実態を明らかにすることはできなかった。

その象徴的な事例は、平成25年7月2日、美作市役所においてG 参事、C 代表取締役、そしてD らが協議した白菜の苗代金かぶの販売代金等の混同入出金で整理決済されていたことである。

なお、もっとも古いものとしては、平成24年2月2日の白菜販売代金180,397円(23年度決算に計上されるべき販売代金)がD氏名義の口座に入金されたままになっており、この発見は翌年7月の調査を待たねばならなかったという始末である。

キ 以上のことから、C 代表取締役の知識や能力不足は否めず、それなりの努力の跡は見受けられるものの、一部においては永年にわたって職場慣行として行われてきたものもあったとは言え、経営管理も職場管理も不十分であったことは認めざるを得ない。

またこうした実態を、市の幹部はもちろん、数名の議員も承知しながら迅速的確に対応してこなかったとの供述もあり、市にとっても市税を使って出資している第三セクターにおいて、破産相当の事案が発生しているにも関わらず、組織的な取り組みも薄く、その上情報の共有化と管理の杜撰さがここでも見受けられるところである。

ク 工場の冷蔵庫保管の製品管理が杜撰で、問題を生じかねないとの指摘もあり、この点疑念は持たれるものの解明するには至らなかった。

ケ 平成24年度決算では600万円のかさ上げ経理があったようだとの情報もあったほか、市の調査時において事実を伝えようとする動きもあ

ったようであるが、伝達されなかったとの供述もあるなど、何らかの不  
適正経理が行われていた可能性もうかがえるが、物証を得るには至らな  
かった。

また美作市においても、「以前から粉飾決算をしていた可能性もある。」  
などとして顧問弁護士に情報提供している事実もある。

なお C 代表取締役と D の人間関係は悪く、そうした中にお  
いて、古参の男性職員であることもあって、従業員を掌握し強い影響力  
を持っていた D のインフォーマルな事情のあることも念頭に置く  
必要がある。

コ 東栗倉工房株式会社が作成した決算関係書類では、赤字決算であった  
ものが、担当の H から帰ってくると黒字に修正されていたとの噂  
についても調査したが、事実確認はできなかった。

なお、H の J 税理士及び担当の I に質したところ、  
疑問等を発見し C 取締役に照会の上訂正したことはあったが、そのよ  
うな事実はありえないことと否定された。

サ 従業員数名は D にも相談の上、7月7日ごろ美作市役所に赴き、  
F 副市長に会社をつぶさないよう嘆願しているが、その際同人からは  
つきりと、東栗倉工房株式会社は清算すると厳しく言われたとの供述と、  
その記録も存在するとのことであることから、美作市はこの時点で既に  
同社の閉鎖と清算を決定していたものと推量する。

シ C 代表取締役の経営管理や業務管理が不十分で統率力にも問題が  
あり、また従業員との意思疎通も欠けていたとの供述は複数人からあり、  
特に D の恣意的かつ公私混同の行為を指摘是正できなかったこと  
は、上記ケの事情があるとは言え、否めないことである。

ス 前取締役の K からは、C 代表取締役に引き継いだ平成2  
1年当時には預金残高が2,900万円程度あったものが、わずか数年  
の間に枯渇するなど、同社の経営規模や内容から判断して考えられない  
ことであるとの供述もあり、経営診断書が指摘しているように、「自社内  
での特殊な要因があったことがうかがえる。」ところであるが、これを解  
明するには至らなかった。

セ 事務所2階には、平成24年度の伝票や帳簿類が相当量保存されてい

ることから、例えば E 市長が平成 25 年 8 月 21 日の臨時会等で説明・答弁してきた、「会計士や税理士やらプロを入れて調べました。プロを入れてもわかりません。原始伝票が、まず元の伝票がありませんから。」などという答弁は、誇張され誤解を生じかねない表現で、実態把握を欠いた不正確答弁と認められ、D 扱いの農業分野の一部伝票や帳簿の欠落や不備というのが、実態だったと推量出来る。

当時の状況をもはや再現することはできないが、美作市や委託を受けた調査組合が、農業分野、しかも D 扱いに絞って調査していること、及び関係者からの聴き取りからも、このことは推認できるところである。

#### (4) 「 L 」から得られた情報

有限会社「 L 」の M に、野菜の仕入れ先として法人である東栗倉工房株式会社ではできないものか質したところ、そのような規定はなく、事実法人からの仕入れもあるとのことであり、関係書類で確認しても、法人からの仕入れ取引は相当あることを確認した。

よって、東栗倉工房株式会社が定款で農業分野を営業科目に掲げて事業展開しているにも関わらず、その販売代金の決済については別口座を設け、同通帳を同社の管理下に置いたとはいえ、肝心の出荷管理が不十分なままに D の個人口座をもってこれにあてた所為は、杜撰で不自然なものと言える。

そしてこの口座を設けたがゆえに、後ほど同人等が設立した「 N (株)」の取引口座や、純然たる個人口座の存在とも関連して、不自然かつ不明瞭な混入経理の温床となったものと認められる。

#### (5) D からの事情聴取等で判明した事項

D は、平成 18 年ごろから同 25 年 8 月 30 日まで東栗倉工房株式会社に在職し、退職時（普通退職）には、営業部長、工場長及び店長の職にあった者である。

ア 東栗倉工房株式会社が農産物事業を始めたのは、5月から9月ごろの暇などきの余剰労働力の活用対策と収入の確保策として、O などからの販売協力も得られたことから、平成 23 年取締役会の承認手続きを経て、同年 5 月 9 日定款変更して行うことになったことは、取締役会記録や登記簿からも、D 等の供述からも判明する事実であることから、D の個人的なものではなく会社業務と

して取り組んだことは明らかである。

イ しかし閑散期における現従業員の仕事対策等の域を逸脱し、D は勝手に従業員を雇用するなどして、同行が行っている営農事業と公私混同の生産や販売活動を展開するに至り、経理担当も指摘せざるを得ないような不明瞭会計にまで及んでいたことは明白であるが、これを C 取締役は是正等できなかつたものである。

ウ 荷造運賃が、平成24年度において前年度より約680万円も増加したのは、D の供述によれば、大口取引先側から開店と同時に東栗倉工房株式会社の製品を店頭に陳列すれば、売り上げも伸びるとして申し入れがあり、D 主導でこれを受け入れ、午前3時出発に繰り上げたことによるものであるとのことであつた。

運賃の値上がりについては、平成24年8月9日の取締役会記録によれば第2号議案として協議されおり、承認までの発言記録はないものの、9月中間決算報告等の機会において、各取締役レベルにおいても状況把握できていたはずと考えられる中、何の指摘記録もないことから実態としては承認されていたとも受け取れる。

なお、C 代表取締役ではその後、口頭でも報告し承認を得ていたと記憶していることから、そのきっかけはどうかであれ、同社の経営判断として採用されてきたものと判断する。

エ N の設立に至るまでの経緯は次のとおりである。

a 第5の三の1の(5)のAに記載したとおり、東栗倉工房株式会社においては農産物事業を平成23年から開始しているが、D 個人としても自己が管理する農地で従前から野菜等の生産と販売を手掛けていた。

b 営業担当であつたD氏は、取引先の一つであるPのQ氏との話し合いの結果、共同出資で平成24年12月3日、N(代表取締役・D、ただし平成25年1月29日からは同氏の長男であるRに変更。資本金500万円)を設立し、同行が生産若しくは仕入れた農産物を同社名で販売することとなつた。

c 東栗倉工房株式会社と、N両社の農産物生産事業と販売事業の双方を、Dが行っていたことから、販売のみならず、種苗

や資材についても混入経理事故が生じてきたことは、第5の三の1の(3)のケに記載したことからもうかがえるところである。

決済口座を管理する S の思い違いによるものは別として、この混入経理に悪意等が存在したか否かは、美作市が行った調査と同様、監査委員としても詳らかにすることはできなかつたものの、市が行った調査関係では、平成25年7月17日

T が作成した不適切事項取りまとめ書や、同人作成の平成24年度決算確認書で明らかのように、D においては、東粟倉工房株式会社の売上金を自己若しくは自己が管理する N 口座に入金する行為は横領行為だと理解していること、及びその件数も判明しただけで5件・1,058,163円にも及んでいることから判断して、その後補填されたとはいえ、同社は美作市がおよそ98%も出資している第三セクター会社であるだけに、刑訴法第239条第2項の規定の次第もあって看過できないところである。

d しかし平成25年7月3日 G 作成の調査報告書においては、被害届の提出は可能だが、業務上横領事件としての刑事責任の追及は不相当として、E 市長まで何の指摘もなく供覧手続きを終えている。

しかし、平成25年8月21日開催の臨時議会における E 市長答弁(たとえば、返却したからといって、それが帳消しになるわけではないので、徹底的に調べていく等の厳しい答弁。)とは乖離したものとなっており、E 市長の今後における強い責任追及を前提に補正予算に賛同するとした討論議員もあつたほか、市長が繰り返し被害届を提出しているとの答弁もあつたこと、及び前記後段に記載の告発義務規定のあることも勘案の上、再検討されてしかるべきである。

## 2 美作市からの情報提供等により判明した事項

(1) 美作市では平成25年4月末ごろ、東粟倉工房株式会社の24年度決算で大幅な赤字が生じることが判明したことから、5月10日、市役所に C 代表取締役を呼び、現状説明を受けた結果、E 市長から同人に更迭予告をするとともに、必要以外余分なことは何もしないよう指示している。

これら権限に疑義のあること等については、第5の三の1の(2)の

カに記載したとおりである。

(2) また平成25年8月21日の臨時会において、担当の田園観光部以外の  
いろいろな部署職員及び東栗倉総合支所職員を相当数派遣し、総力を挙げて  
調査しようとしたがかなわなかったとの趣旨答弁がされている。しかし、  
現地責任者や経理担当者らの供述とは相当乖離しており、同答弁を含む美  
作市の主張の信憑性に疑問が生じたことから報告を求めたところ、派遣等  
記録がほとんどされていないこともあって正確な延べ人数の把握さえ困  
難とのことであった。また25年度の決算審査（東栗倉工房と大芦高原国  
際交流の村関係に限っての集中審査まで実施）の状況から判断しても、情  
報管理の杜撰さも相まって統率のとれた調査と、それに基づく正確かつ組  
織的な現状把握も、的確な方針検討協議もされていないものと認めら  
れるし、その後においても同様のことと認識する。

(3) 株主総会を予定していた平成25年5月27日、E市長はなぜかこ  
れを会議に変更し、同人からは無駄ではないかとの意見はあったものの職  
員による調査では解明困難として、美作市は部外専門業者に委託しての経  
営診断の実施を決定している。

会社側出席者は、A、U、C、市側からは、E市長、  
F副市長、V担当部長等で、場所は市役所、W取締役は欠席とい  
う状況である。

なお、地方自治法第199条第7項等による監査は、平成26年4月  
2日の現市長が要求するまでは、監査委員による監査も前市長からの監  
査要求もされないまま経過していた。

(4) 上記決定に基づき、市は平成25年5月30日、経営診断調査業務委  
託による調査実施を起案し、顧問弁護士であったXか  
らの紹介であるとの理由をもって「B  
」を随意契約先とし、何の調査もすることなく同組合が最適などと  
の理由をもって業者選定し、6月1日経営診断調査業務の委託契約を締  
結している。

契約関係及びその活用状況に関する杜撰さ等については、平成25年  
度決算監査報告書の指摘等事項に記載し、議会説明したとおりである。

(5) 前記受託者による調査は、美作市からの情報と東栗倉工房株式会社  
のごく一部の職員からのヒヤリングを中心として実施されたものと認めら

れるほか、現地調査は6月初旬の二日だけという内容であり、このことに起因してのことか、内容において事実関係とは齟齬している点も見受けられる。

とくに解明されてしかるべき農業分野を預かる Y 本人からの説明を受けることなく作成されていることについてはいかなものかと考える。

(6) 一方美作市においてもそれと並行して調査を継続しているが、その調査は農業部門に限定して実施されていることから、その他部門には問題はないと判断したものと認められるが、関係者からの説明や状況から判断したとき、その判断は妥当なものとする。

(7) 農業部門の調査は、 G 、 Z 、 T 、 AA の4名により、平成25年6月10日から17日の間において、美作市役所及び東粟倉工房株式会社で行われており、その結果報告内容は、別添資料2のとおりである。

(8) 同報告書で分かるように、 D 等の管理に係る N の農業分野の経理関係については、販売代金や種苗の購入代金等の決済関係を中心に、解明困難なことから不明瞭さは残ってはいるものの、関係者の努力により一応の調査ができているものとする。

職員が作成した報告書等に記載されているように、一部販売代金についての不明瞭な点はうかがえるが、時間経過の次第もあって記憶による調査は今日では限界があり、経費や労力を惜しまないのなら格別、解明は困難と判断せざるを得ない。

(9) また美作市においては、平成25年6月27日や同年7月2日等において、農業分野を担当する D に業務上横領容疑があるとし、 G 、 BB 及び T において被害届の提出及び業務上横領事件成立の可否を含めた調査を実施している。

(10) その総括報告書は、 G により平成25年7月3日付で作成されており、同報告書によれば、「東粟倉工房株式会社に入金されるべき2件30万円の売上金を、 D が管理する同人名義の個人口座に振り込ませた行為は、売上金を横領したものと同様であるから、被害届の提

出は可能であるが、業務上横領事件として刑事責任を追及するには不相当と推察する。」とし、同報告書は農業振興課長、田園観光部長、企画振興部長、副市長及び市長まで、何の指摘記載もされることなく供覧を終えていることは、第5の三の1の(5)のエのdに記載したとおりである。

- (11) 上記文書処理状況から、美作市においては、その時点において刑事告発等による刑事責任の追及は不相当との判断を下していたものと思われる。

しかしながら、同人を普通退職させた上、刑訴法第239条第2項の定めがあるにも関わらず、被害届の提出さえ見送ったことには、美作市が対処して来た他の事例と比較した場合、疑問を持たざるを得ない。

- (12) なお、調査の結果判明した販売代金等の口座間混入や是正未済分については精算することとし、その内容については「農業関係の支払い及び売上金入金に関する顛末書」(平成25年7月5日 C 代表取締役作成)に記載されているとおりである。(資料3)

- (13) 美作市では、職員による調査能力には限界があるとして、前記(4)に記載した経緯を経て、平成25年6月1日、税理士等4名で構成する  
B と支払い限度額120万円の委託契約を締結し、同社の調査に当たらせている。

その報告書は平成25年7月5日美作市に提出されているが、前記(5)に記載したとおり、C 代表取締役などごく一部の職員からの聴き取り結果を中心に作成されたものであること、及び肝心の D 本人から事情説明を受けていないなどのこともあって、事実関係において齟齬する点があるなどやや偏ったものとなっている。

そうしたこともあって、D 氏は診断結果には不満を持っており、事情聴取するに当たっては株式会社雲海と同様に百条委員会において真実を明かしたいと強く主張する始末であった。

また、その杜撰な契約事務と、診断結果の不可解な公開遅延による利活用不足も、否めない。

- (14) 一方、本件清算及びそのために必要となる資金手当てに関する議会対応であるが、平成25年7月26日の産業建設委員会、8月5日の全員協議会及び8月21日の臨時会で説明されている。

- (15) これらの中において、E市長は数度にわたって被害届を提出しているとか、平成25年7月26日の産業建設委員会及び同年8月5日の全員協議会や、すでに報道発表済みであつた特別清算方針を、8月21日の臨時会の会議録にあるように、理由説明のないままに任意清算に方針転換している。

しかしこの特別清算方針は、美作市が相談した顧問弁護士からの助言に基づいて一旦妥当であると決定し報道発表までされたものであるにもかかわらず、その変更理由を明らかにしない方針転換も含め、それらの社内手続きがあまりにも不分明なものとなっている。

なお方針転換したことにより、会社法第545条等による「役員等責任査定決定」等の適用を受けられなくなったことと、清算業務等に関する知識が乏しい関係者によって作業を進めてきたことから、その後の清算業務の遅延と責任問題の先送りにもつながっていることは明らかであり、その社内手続きをも含めて問題のある方針転換であったと言わざるを得ない。(資料4)

おつて相談を受けた顧問弁護士からの連絡文書(回答)に添付の特別清算のフローチャートには、この役員等の責任査定決定が受けられることを根拠法令まで示して書かれているが、その後の推移を見たときこの咀嚼や理解対応が関係者において出来なかったのではないかと思料する。

- (16) 議会提案関係者において、特別清算と任意清算(通常清算)に関する基礎的知識等に欠けていたと見え、議員からもこのことについての疑問も問題提起もなかったし、採決後においても数名議員が特別清算により整理されていくものとの認識であり、変更についての説明不足は否めないほか、その後における責任問題の推移を見た時、不自然性のあることも禁じ得ない。

- (17) また、精算に必要な資金は4,500万円であるとして、平成25年8月21日の臨時会に提案し、議会承認を得ている。

しかし後日判明することではあるが、売掛金を反映していなかったほか、経理担当者等精通者からの説明や意見聴取もなされずに算出された数値であったことから、現状においては旧東粟倉工房株式会社において約2千万円近くもの残余金が生じている。

経理関係者等からの聴き取りでは、当時の経理上必要補填額は2,200万円から2,300万円程度と認識していたとのことであったこと

から、この乖離について考察すると、そもそも4,500万円は地域産業と雇用のために必要な農業振興費であるとして議会承認されていること、及びその後判明した情報等を総合的に加味して判断したとき、新会社に引き継ぐに当たって、すでに老朽化し問題を生じかねない施設や機械類の整備費も加味して積算されていた可能性も否めないと考える。

なるとならば、① 平成25年8月31日、新旧東栗倉工房株式会社間において、土地を含む建物及び機械装置類についての使用貸借契約を締結しているが、その第7条において大規模な修繕等に係る経費負担条項があること、② そしてそれを裏付けるものとして、平成25年度12月議会におけるF市長職務代理者やV担当部長の答弁等からも十分うかがえるからである。

- (18) 議会对応等を見た時、株式会社雲海も同様であるが、行政美作市としての立場と、株式会社の大株主としての立場とを、例えば前記(15)や(16)等にも見受けられるように、混同していることが散見され、解散決定や特別清算、通常清算のことなどは、同社の取締役会や株主総会の決議事項であることでもあり、第3者割当増資のことも含めてきちんと立場を区別し、かつ適切な表現をもって説明答弁すべきであるが、各種発言等を見たときこれになされていないものと思料せざるを得ない。

## 第6 担当税理士から得られた情報

東栗倉工房株式会社の税務申告関係を受託している「 H 」から得られた情報として、すでに平成24年度決算及び平成25年度決算(ただし解散登記した同年10月25日まで)に基づく納税や美作市を含む関係先への届けは、すでに完了していることが判明したほか、外形標準課税の次第もあって、来る10月25日までに清算完了及び株主代表訴訟等の要を認めたので、9月30日、美作監査第81号をもって美作市長あて情報提供するとともに、必要措置事項については勧告済のものである。

なお、4,500万円の増資資金受け入れを含む解散決算期(平成25年4月1日から同年10月25日)の経理については同社において決算書類を作成し、平成26年2月19日付全取締役連名による報告書を添付して納税関係事務を委託している J 税理士に送付し、同税理士は同年3月3日納税手続きを完了していることから、適正に行われたものと判断

した。

## 第7 意見

以上の結果を踏まえ、監査委員として次のとおり意見を述べることとする。

### 一 美作市に対する意見

- 1 まず、発覚後の美作市の調査等の初期対応であるが、当時は精通していた経理職員も在職していたのであるから、不慣れで明確な権限を持たない市の職員や、さらに業務にも精通していない B

などによるロスの多い調査を行うのではなく、取締役会の議決を経た権限を持った組織と調査責任者とを定め、その指揮の下に精通している同社経理担当職員らの協力を得て、現存する伝票や書類をもとに再確認等をすれば、不足する伝票等や公私混同経理の追跡も、的を絞ってもっと正確かつ効率的に行えたものとする。

また問題が農業分野に限定されていると思われることから、たとえ同社に一部伝票がないとしても、それは限られた取引先であるので、それら取引先の協力を得たならば、この掌握はほぼ確実にできたと考えられることから、的確な状況判断とそれに基づく初期対応策に問題があったと判断する。

- 2 そして、調査責任者やその組織の指揮命令系統も明確でなかったこともあって、得られた情報の共有化も不十分であり、平成25年度の決算審査における集中審査時における対応や、その後における経過等を見た時、文書及び情報管理体制の不十分さが否めず、市長等幹部にあっても正確な現状把握ができないままに経過して来たことは誠に遺憾である。

そのような現状であるとの認識もないまま、美作市長は地方自治法第199条第7項による監査要求に及んだものと思料せざるを得ず、監査委員としても美作市が分散保管されている資料や情報収集の、しかも要求しなければ資料等提出しないという統制と統率のない状況下における監査では、不効率極まりなく、事実いざ知らずを長引かせ来ただけであり、初期対応を終えた後における美作市制のガバナンスにも、問題のあることは否めない。

- 3 また、本年3月議会における一般質問に対する答弁で、 F 市長職務代

理者副市長が「3月8日にはすべての債権債務が確定するので、その後速やかに清算に伴う決算書を作成し、土地建物や出資金等の残余財産を美作市とCCとで配分する。なおこれら手続については3月末を目途に、司法書士や税理士との調整を図りながら進めているので、今しばらく待つように。」と明確に答弁しているが、3月30日以降においてもこれが放置されて来たことにより、いらぬ経費負担につながったことは誠に遺憾であるので、これらについても改められたい。

4 市民を代表する議員や委員に対する答弁等対応についても、事実に基づき誠実に対応すべきところ、上記1及び2の次第もあってか、事実にもとるような答弁内容も見受けられるほか、地方自治法第243条の3に定める議会対応の欠落も含め、説明責任を有する行政責任上からも誠に遺憾である。このことについては、9月26日文書で勧告済みのものである。

5 株式会社としての統率も指揮命令系統も、欠如していたものと認められるほか、監査役設置会社とし、監査役・DDとして登記されてはいるものの、慣例的に取締役会にも出席していないことから、監査体制も不十分だったのではないかと思料する。

こうした実態や急激な業績悪化等のことは、例えば平成24年5月22日開催の取締役会・株主総会に出席していた各取締役（代表取締役・A、同・C、取締役・W）も、株主側として出席していたV等市の担当幹部も、決算関係書類を見れば容易に把握できていたはずである。

さらにさかのぼれば、平成23年11月14日開催の取締役会において、すでに赤字額が拡大していることや、資金繰りに窮していることについては指摘され協議されてもいたのである。

また、第5の三の2の（15）でも述べてきたとおり、特別清算方針の不可解な変更によりもたらされた弊害も軽視できないところである。

そうした中、美作市にあっては地方自治法第221条による対処も、会社法第297条以下に定める株主としての権利行使も、適時適切にしてこなかったことは誠に遺憾であり、取締役としての過失責任の外に、職務懈怠をはじめとする行政責任の存在についても否定することはできないものと考えられる。

なお、DD監査役は平成26年2月13日死亡している。

6 取締役等についての背任容疑についてであるが、任意の調査においてはそ

の犯意をうかがうことは出来なかったし、現調査段階においては犯意の立証も困難と考える。

また D についての業務上横領容疑については、第5の三の1の(5)のエのdに述べたとおりである。

## 7 美作市において改善及び対処されたい事項は次のとおりである。

(1) 平成25年8月23日、すでに清算方針を決定し清算するためには必要な資金だとして、東粟倉工房株式会社に、節区分を「投資及び出資金」名下に4,500万円の支出を決め、清算予定会社の第三者割当増資を引き受けたことは、地方自治法第2条の第14項及び第16項、第138条の2、地方財政法第4条等に照らしたとき、また「第三セクター等の抜本的改革の推進等について」（総財公第95号、21.6.23）にも違背するものであるほか、顧問弁護士からの助言記録に、「第三セクを廃止する補填まではできない。」との記載もある。

また、「継続企業的前提がなければ、株式投資は成立しない。」という前提をも欠いた処分であるほか、この支出は同社の資金繰りショートを回避するためのものであるにも関わらず、8月中に補填しなければ倒産する旨議会説明と答弁をし、実質的には同社の損失を投資名下に肩代わりし、その結果、本来同社役員が連帯して負担すべき損失を、美作市において肩代わりするためのものであることは、美作市においては十分認識し得たものと認められることから、特別清算方針の不可解な変更とも相まって、不正かつ不当支出と史料する。

よって各取締役については、会社法第355条違反として株主代表訴訟や善管注意義務違反等による民事手続きによりその返還を求められてしかるべきと考える。

この支出手続きについてであるが、地方自治法第243条の2や美作市会計規則第172条及び国家賠償法による職員の賠償責任はもちろんのこと行政処分についても、民事手続きの推移をも見極めながら検討されたい。

なお市長等一部幹部において事に対処し、必要な情報の共有化も欠けていた職場環境の下において指示型で対処させられてきたことも否めないことから、職員に対する責任問題を検討する際には、これを考慮する必要がある。

(2) 東粟倉工房株式会社内において発生した損失については、一義的には

同社内において対処・措置されるべきであることに鑑み、とりわけ美作市においては同社株式の98%余をも保有する筆頭株主としての責務を自覚し、取締役会を開催するなどして各取締役の民事責任について協議を呼び掛けるとともに、その結果によっては株主総会を開くなどの正式手続きを採られた上、最終的には法的手段の検討も含めた対処方針を社内決定されてしかるべきかと考える。

- (3) 以上等のことを謙虚に反省し、東栗倉工房株式会社のみならずすべての出資法人について、地方自治法の定めによる各種権能発揮により、二度とこのような事態を生じないよう関係法令等も研鑽の上、体制の整備と強化を図られたい。
- (4) 4,500万円の支出は、地域産業及び雇用確保の上から、同社業務が途絶えるようなことはあってはならないとして倒産回避が絶対に必要だとし、農業振興費として議会承認を得られたものであること、及び行政の継続性、安定性にも配慮し、この支出目的と経緯等を踏まえた対応が肝要かと考えるので、旧東栗倉工房株式会社の株主としても同社が締結した使用貸借契約書に基づく対応をするなどして、所期の目的達成に努められたい。
- (5) 株主責任の自覚喚起並びに清算業務の促進等については、すでに「東栗倉工房株式会社の調査情報の提供と清算手続きに関する意見について」（美作監査第81号、26.9.26）において勧告済みであるので、本報告書での指摘は省略する。

## 二 東栗倉工房株式会社に関する事項

以下の事項については、地方自治法第199条に規定する監査委員の監査範囲を超えるものと思料するものの監査要求側の意向も踏まえ、関連する事項として関係者の理解と協力が得られた範囲において調査したので、その結果と参考意見を併せて記載しておくこととする。

なお、以下の意見等はあくまで参考としてものものであり、その斟酌や対処は同社内の問題であるので、取締役会及び株主総会等において、同社の圧倒的大株主で実権を完全に掌握可能な美作市の株主責任において、市民の多くが理解と納得が得られるよう厳正に対処されてしかるべきものであることを付言しておく。

おって美作市においては、株主としての調査はもちろんのこと、地方自治法第221条第3項によるより幅広い調査等権限が付与されているので、この適時適切な権利行使についても取り組まれない。

- 1 第5において縷々述べてきたとおりの状況からして、各取締役には、①民法第644条に定める善良なる管理者としての注意義務違反及び会社法第355条の忠実職務執行義務違反、そして同法第357条の監視義務違反も明確であると考えられる。

何とならば、平成23年11月14日開催の取締役会に提出された平成23年度中間決算書類や協議からして、経営の悪化とそれによる資金繰りの悪化をも掌握していたという事実もあるからである。

とりわけ、現場管理を任されていた C 代表取締役の管理責任は重いものと認めるが、定款では代表取締役社長は当会社業務の統括責任者とされていることから、その任にあった A 元市長の責任も、これまた重大であると言わざるを得ない。

なお、役員等は会社法第430条の定めるところより、連帯責任有することは言うまでもないことである。

- 2 さらに、経営状況が急激に悪化する中であって、会社法第435条以下に定める株主への適時適切な報告を欠き、また適切な対応措置が採られなかった点、各取締役等に懈怠があったものと言わざるを得ない。

- 3 なお、監査役であつた DDにおいても監査役としての責任はあるが、平成26年2月13日に死亡していることから、会社内における対処は別として、ここでは指摘しないこととする。

- 4 E 市長等が、例えば平成25年8月21日の臨時会において、あて職として取締役等に就任している者の責任については、取らなくてもよいという趣旨答弁をしているが、これは総務省通達や最高裁判例をわきまえない答弁であるので指摘しておきたい。

- 5 農業分野を担当していた D についての調査は、美作市において概ね実施されており、時間が経過した今日においてはこれ以上の調査は出来なかったものである。

ただ、それら調査結果から判断すると、同人においては東粟倉工房株式会社に入金されるべき売上代金を、自己が管理する口座に入金する行為は横領行為だと理解していることから、判明した5回に及ぶ一連の行為等、

特に平成24年2月2日の白菜販売代金180,397円については、翌平成25年7月、美作市の調査により発見され指摘を受けるまでの長期にわたり、自己が管理する口座に入金されていたこと看過していた事例については、弁償があった故を持って刑事責任の追及に及ばなかったことには、疑問を持たざるを得ないので、再検討の要があるのではないかと考える。

6 上記に関連して、現場を管理していた C 代表取締役の供述によれば、懲戒解雇すべきとの意見を見無視し、また美作市が相談した顧問弁護士からは、懲戒解雇事由が発生したときは懲戒解雇すべきで、整理解雇と同時に行うことは不自然との助言も受けていながら、D はなぜか懲戒処分されずに他の職員と同様に普通解雇にして退職金が支払われているとのことであるが、社会通念からしてとても是認できる措置ではなかったものと考えられる。

7 また、東栗倉工房株式会社では美作市の介在の下に、新東栗倉工房株式会社との間で平成25年8月31日、土地・施設等の使用賃貸契約と棚卸資産の譲渡契約を締結しているが、第5の三の2の(17)及び同1の(2)のロに述べてきたとおり疑義等が認められるので、今後について注視していく必要がある。