

最終報告要旨

調査委員会

1 調査の経過

(1) 中間報告後の調査事項①の調査継続

当委員会は、令和5年8月7日に発足し、京都市の新型コロナウイルスワクチン接種事業に関するNTMの業務(以下「本件業務」という。)に係る関係資料の調査、関係者等からのヒアリング等を行い、同年10月12日に、調査事項①「本件業務における京都市に対する過大請求その他の不正等に係る事実関係の解明」につき、中間報告を行った。

その後、当委員会が、調査事項②「NTMの同種業務における類似の過大請求等の有無の調査」及び同③「原因の究明及び再発防止策の提言」についての調査を開始したところ、内部通報等により調査事項①についての新たな情報が寄せられ、また、当委員会からNTMに対して改めて依頼した同社内の関係者間のチャットが提供された。これらの情報も踏まえて、当委員会は、調査事項①に関する調査を継続することとした。

(2) 新たな不正の判明

中間報告においては、NTMから京都市に対する委託料の請求のうち、令和3年2月分（業務開始）～同4年8月分につき、契約内容の誤認等により過大請求が発生し、これを隠蔽するために、2件の実働時間数の水増しが行われたことが判明していた。中間報告後の調査によって、上記に加え、同年9月分～12月分につき、計算違いにより発生した実働時間数の不足を隠蔽するために、1件の実働時間数の水増しが行われ、また、先の令和3年2月分～同4年8月分につき、やはり過大請求を隠蔽するために、別の1件の実働時間数の水増しが行われたことが判明した。いずれも詐欺罪を構成し得る不正であり、一部ではタイムシート（派遣社員が出退勤時刻等を記載し、管理者が確認印を押すなどして作成される、勤務時間を管理するシート）等の請求根拠資料（一般に請求の根拠とされる資料）の改ざんが行われており、文書偽造罪を構成し得る不正でもあった。

(3) 事実認定の見直し

中間報告後の調査の結果、中間報告における認定事実は大幅に見直すこととなった。

中間報告段階においては、当委員会は、主に執行役員・本部長のA氏、副本部長のB氏及びC氏、大阪のセンター長のD氏等の関係者の当委員会に対する供述等に基づき、⑦令和4年8月以前分の過大請求の隠蔽は、C氏が自己保身のために行ったものであり、A氏、B氏ら幹部社員は同過大請求については認識していなかった、⑧同年9月分

の過大請求が判明した際には、C氏による同年8月以前の過去分については過大請求が無いとの説明を信用し、同過去分の過大請求の有無の調査は行わなかった、㊦C氏とD氏は、他の社員に虚偽の資料の整理作業等を行わせたことはあったが、当該社員には虚偽の資料であることは告げておらず、同人らは作業の意味を理解していなかった、と認定していた。

しかし、中間報告後の調査により、㊦令和4年9月分の過大請求が判明した当時、A氏の指示により過去分の過大請求の有無についての社内調査が行われており、A氏、B氏は令和4年8月以前の過去分に過大請求があったことを認識していた、㊧京都市の本件業務の運用を担当していた大阪ECソリューションセンター（以下「本件運用部門」という。）の複数の社員は、他所の業務の請求根拠資料の流用や虚偽の資料の創作などの実働時間数の水増し行為に、それと認識しながら関与しており、さらに、同センターではそのような水増しが特別なことではなくなっていた、㊦A氏、B氏は、京都市に対する提出資料については、何らかの不正により過大請求が埋め合わせられていると認識しながら、これを黙認していた、という事実が明らかになった。

さらに、京都市以外の自治体から受託した業務においても、いくつかの水増し行為を疑わせる事実が認められ、京都市の業務以外にも水増し行為が広がっている可能性があることも判明した。

(4) 本件調査に対するNTMの姿勢

中間報告後の調査においては、上記のように、当委員会の当初のヒアリングにおけるNTM幹部社員を含む複数の関係者の供述に虚偽があったことが判明した。また、中間報告後は、当委員会が依頼した資料の提供が速やかになされないなど、NTMの本件調査に対する対応姿勢が消極的となった。

(5) 調査事項②及び③の調査

上記のような状況を踏まえ、後記のとおり、当委員会は、調査事項②について、後記4において述べるとおり、このまま調査を継続したとしても、正確で客観的な結果を得ることは困難であると判断されるため、同調査を中止することとし、調査事項③については、これまでに判明している事実関係に基づき、「基本的な原因の究明」と「早急に行うべき方策」について報告することとした。

2 京都市案件の事実関係

中間報告後の調査によって判明した事実関係の概要は以下のとおりである。

(1) 令和3年2月分～同4年8月分における過大請求の発生

本件契約（京都市とNTMとの間の新型コロナウイルスワクチン接種事業に係る事務処理等の業務委託契約）の中で、NTMが担当した本件業務（コールセンター業務、窓口業務等）のオペレーター等に係る人件費は、単価契約（契約時に単価だけを決め、事後に単価×実績数量で価額が確定する契約）とされていた。

NTMの本件運用部門においては、京都市からオーダーされたオペレーター等の予定人員数を、人数を減らすことなく派遣会社等に割り当てて、人員派遣を要請していたが、派遣会社等は派遣要請された人員数を満たすことができず、恒常的に予定人員数に不足する状況であった。

同運用部門の担当者は、オペレーター等の人件費は総価契約（契約時に単価と数量がきまり価額が確定している契約）であって、委託料の請求は京都市からオーダーされた予定人員数（予定時間数）に基づいて行えばよいと認識（誤認）し、令和4年9月分の過大請求が判明するまで、予定時間数に基づいて請求を行っていた。

そのため、令和3年2月分（業務開始）～同4年8月分につき、過大請求が発生していた。

(2) 令和4年11月、12月における実働時間数の調査

令和4年9月のコールセンター会場の集約を契機に、運用現場のH氏、上司のD氏は、明らかに人員が不足状況を認識しており、その状況を踏まえると、現場の人員不足に関わらず、京都市に対し、予定時間数で請求することに違和感を持ち、契約内容について確認し、オペレーター等の人件費が単価契約であったこと、同9月分に過大請求があることを認識して、その旨をC氏に報告した。また、この頃、京都市に対する関係者からの情報提供により、京都市によるNTMに対する監視が強まっていた。

同年11月、京都市からの申入れを受けて、本件運用部門の社員らは、本件業務の業務開始から直近までの実働時間数につき、取り急ぎの調査を行ったが、実働時間数は請求時間数に相当量足りない状況であった。そのため、作業を担当した社員らは、実働時間数の水増しをして請求時間数に沿う資料を作成して京都市に提出した。これら社員らには、実働時間数の水増しは特別なことではなかった（その際のチャットのやりとりからは、水増し行為に抵抗感を感じていることは認められなかった。）。実働時間数が請求時間数に不足していたことは、B氏、C氏に報告された。

同年12月、やはり京都市からの申入れを受けて、同部門の社員らは、A氏の指示により、業務開始～同年11月分の実働時間数につき、請求根拠資料を確認しながら調査を行ったが、やはり実働時間数が請求時間数に不足していた。そのことはC氏、B氏、A氏に報告された。但し、社長のE氏には報告されなかった。

この際、D氏らは、C氏の指示で、同年9月分～11月分につき、一旦は不足する実働時間数の水増しを行い、過大請求を隠蔽する方向での準備を行ったが、結局は、京都市に対して、9月分について、過大請求の発生を説明することとなった。なお、9月分について、一旦は水増しを行って過大請求額を減少させる検討をしていたことは、C氏からA氏に報告された。

(3) 令和4年9月分～同年12月分における水増し行為

NTMは、令和5年1月5日、京都市に対して、令和4年9月分のオペレーター等の人件費につき約1万5400時間、約4000万円の過大請求が発生していたことを

説明した。これを受けて、京都市は、NTMに対して、同年9月分～12月分につき、勤務実績一覧表（タイムシートに基づき各個人別の勤務実績である時間数を一覧表にまとめたもの）及びタイムシートを提出するよう求めた。

そこで、D氏とH氏は、令和4年9月分～12月分の請求根拠資料を整理していたところ、令和5年1月10日頃、先の算定の計算違いに気が付いたが、今更、計算違いを理由に過大請求額を増額させることはできないと考え、実働時間数の水増しを行うこととした。これにつき、C氏からの指示があったことは認められず、A氏の関与も認められなかった。

(4) 令和3年2月分～同4年8月分における水増し行為

京都市は、令和5年2月、NTMに対し、令和3年2月分～同4年8月分につき、過大請求の有無に関する調査とタイムシート等の請求根拠資料の提出を求めた。

C氏は、既に同期間分につき、実働時間数の不足があることを認識していたので、これを京都市が知ることとなり、一旦計上された売上が減額されることは避けようと考えて、過大請求を隠蔽することを決意し、D氏に指示をして、実働時間数の水増しを行わせた。これにつき、A氏の指示があったことやB氏が事前に承知していたことは認めるに足りる証拠はない。

このときも、複数のNTMの社員が、京都市に提出する請求根拠資料の整理等の作業を行ったが、実働時間数の水増し行為については、その旨を認識して関与しており、その際のチャットのやりとりによれば、水増し行為に対する抵抗感はなかった。

(5) 令和5年6月の京都市への最終報告

令和5年6月27日、NTMは、京都市に対し、令和3年2月分～同4年8月分につき過大請求はほぼ無い旨の最終報告を行い、請求根拠資料を提出した。

A氏及びB氏は、上記期間において過大請求が発生していることを認識していたから、過大請求がほぼ無いという報告を知って、C氏が、何らかの不正な方法によって不足分を埋め合わせたと認識したにもかかわらず、これを黙認したものであった。

最終報告の後、窓口業務（京都市の支所等に人員を配置して、来訪した市民の相談に対応する業務）に関する報告と資料提出が補充されたが、このときにも、D氏が指示をして、実働時間数の水増しが行われた。

(6) その後（令和5年7月）以降の状況

令和5年7月、京都市は、先の報告を精査した結果、約1785万円の過大請求があったこと等を理由に、NTMを1年間の入札停止処分とし、NTMに対し、同額の返還を求め、本件以外の更なる過大請求その他の不正などについての報告等を求めた。

NTMは、令和5年7月末、指摘された過大請求額の返還を行う旨応答し、同年8月7日、当委員会を設置した。

(7) 実働時間数の水増しの方法

実働時間数の水増しの具体的方法としては、⑦他所の自治体の業務に従事したオペ

レーター等のタイムシートを流用する（上記(3)、(4)）、④民間企業の業務に従事したオペレーター等のタイムシートを流用する（上記(3)）、⑦架空のオペレーター等のタイムシートを作成（創作）して提出する（上記(3)）、⑩派遣会社から提供を受けた虚偽のタイムシートを提出する（上記(4)、(5)）、④NTMが直接に雇用する社員や契約社員であって、実際には稼働していない者のタイムシートを提出する（上記(5)）がみられた。

3 京都市に対する過大請求額の算定

上記の認定事実を踏まえて、当委員会が算定した過大請求額は、8億5718万2064円（消費税抜き）となった。

なお、中間報告では、7億4888万6873円（消費税抜き）としていた。このときは、京都市が行っていた職位間調整の取扱い（上位の職位の実働時間数が予定時間数を上回っていれば、下位の職位の実働時間数の不足分につき、上位者が下位の業務に従事したとみなす取扱い）を参照し、同様の取扱いを行ったが（同取扱いを行わない場合、7億9741万7584円）、今回は、この取扱いを行わない時間数とした。

中間報告からの増加分は、主として2(3)の計算違いを隠蔽するために行われた水増しの約5100万円及びある派遣会社が過大請求と自認した約700万円である。

4 調査事項②の調査の中止

上記のとおり、本件運用部門においては、実働時間数の水増しが複数の社員によって行われ、幹部社員がこれを黙認していたという状況であり、同部門では実働時間数の水増し行為は特別なことではなくなっていた。その意味では、当委員会が確認し得た以外に水増しが存在する可能性も否定しきれない。

中間報告後に、当委員会に寄せられた情報によれば、京都市以外の自治体の業務においても、実働時間数の水増しが行われていたと疑わせるいくつかの事実関係が認められ、京都市の業務以外にも水増し行為が広がっている可能性があった。

水増し行為として、原資料であるタイムシート等の請求根拠資料の改ざんが行われると、内部通報等の情報なしには、正しい調査を行うことは困難である。

しかし、現在のNTMは、幹部社員ら関係者が当委員会に対して虚偽の供述を行っており、本件調査に対する対応姿勢が消極的である上、アンケート調査においても社員から不正に関する申告は殆ど行われなかった。このような現体制のままでは、社内から不正に関する内部通報等が寄せられることは期待できない。

以上を踏まえ、当委員会としては、このまま調査を継続したとしても、正確で客観的な結果を得ることは困難であると判断し、調査事項②の調査は中止することとした。むしろ、後述の「早急に行うべき方策」の中で、必要な措置をとることが相当である。

5 調査事項③-1 基本的な原因の究明

京都市案件を分析すると、「過大請求の発生」と「実働時間数の水増しという不正行為」の2つの問題がある。前者の「過大請求の発生」は、過失によるものであり、後者の「実働時間数の水増しという不正行為」は、故意によるものである。前者よりも、後者の方が、重大であり、再発しないよう緊急に改善すべきものである。

(1) 実働時間数の水増しという不正行為

ア 基本的なコンプライアンス意識の欠如

実働時間数の水増しという不正は、極めて悪質な法令違反（刑罰法規違反）である上、本件運用部門の複数の社員が関与し、幹部社員も不正を黙認しており、同部門において水増し行為は特別なことではなくなっていた。

このことの第一義的かつ根源的な原因は、幹部社員を含めたNTM社員に存在する「基本的なコンプライアンス意識の欠如」である。

京都市案件の本質は、偶々コンプライアンス意識の欠如した社員個人が不正行為を行ったという個人の事象と捉えられるものではなく、幹部社員にコンプライアンス意識の欠如が存在し、その部下である社員にもコンプライアンス意識の欠如があり、複数のそのような社員が関与して不正行為が行われたという組織の問題と捉えるべきものであって、起こるべくして起こった事案と理解すべきである。

イ コンプライアンス確立のための施策の不十分

NTMにおいては、コンプライアンス委員会の設置など、コンプライアンス確立のための施策が外形上は行われていたが、それを実質的に機能させるために必要となるコンプライアンス研修が行われていないなど、ハラスメント事案に関する部分を除いては、NTM経営陣のコンプライアンス確立への取り組みは、真剣さを欠き、不十分であった。

ウ 取締役会及び親会社の監視・監督機能の不全

NTMの取締役会においては、令和4年9月分の過大請求が判明した際、過大請求発生の原因究明等の議論はされず、NTMにおいては公共案件が極めて急激に業容拡大していたにもかかわらず、同事業の運用現場の実態調査を検討することもされなかった。取締役会が十分に監視・監督機能を果たしていたとはいえない。

また、コンプライアンス確立のための施策が不十分であることについても、取締役会がこの点を改善するために、十分な監視・監督機能を果たしていたとはいえない。

親会社である㈱博報堂プロダクツ（以下「プロダクツ」という。）も、NTMの京都市に対する上記9月分の過大請求が判明した際の対応や、コンプライアンス確立のための施策が不十分であることへの対応について、親会社の子会社に対する監視・監督機能を十分に果たしていたとはいえない。

エ 内部監査の対応の遅れ

NTMには、内部監査を行う部署は設置されておらず、プロダクツの監査室がNTMの監査を実施することになっていた。これまで、同監査室からNTMに対して、ハ

ラスメント事案に関しては、指摘や評価が行われたが、未だ、公共案件の実状に関する監査は実施されていなかった。NTMにおける公共案件の急激な業容拡大を踏まえれば、内部監査の対応の遅れが不正行為を発見できなかった原因の一つといえる。

オ パワーハラスメント（パワハラ）体質

NTM社内には、パワハラ体質が存在することが認められる。パワハラ自体がコンプライアンス意識の欠如の表れであるが、それが原因となって、上司から不正行為の指示があった場合に抵抗できなくなるなど、今回の不正行為の原因の一つといえる。

カ 公共案件の極めて急激な業容拡大

NTMの経営に関わる執行役員、取締役会及び親会社としては、公共案件の極めて急激な業容拡大や収益率の急伸の状況を踏まえれば、現場を含めた業務の実態を注視すべきであった。このような状況について、明示的に議論や原因の確認が行われた形跡もない。NTMのガバナンスは、もともと有効ではなかったところ、この公共案件の状況に明らかに追いついていなかった。

キ 派遣会社等の選定手続の不透明

NTMにおいては、派遣会社を選定する際、競争入札や見積合わせは行われず、派遣会社ごとの従前の業務実施状況等の情報を集約して選定の参考とするといったことも行われておらず、もっぱら、運用部門のセンター長、副本部長、本部長が個人的な知見に基づいて選定を行っている。

このような派遣会社等の選定手続は、極めて不透明であり、接待や金品の受領を含めた不正行為が発生する危険を孕んでおり、コンプライアンスの確立という観点でも問題である上、NTMにおいて選定権限を有する社員から派遣会社等に対して、不正行為への協力が求められた場合に、派遣会社等はこれを断り難くなるといったことが起こる背景となっている。

(2) 過大請求の発生

ア 予定人員数の不充足

本件運用部門では、故意に予定人数よりも少ない人数を派遣会社等に要請することにより差分を利益として得ようとする意図はなかった。

予定人数の不充足が生じた原因としては、①コールセンター会場の管理監督の不十分、②現場と管理職・管理部門との情報共有のルールの不備、③タイムシート等の請求根拠資料の徴求及び保存の不備が挙げられる。

イ 契約内容の誤認

本件運用部門において、オペレーター等の人件費が、実際には単価契約であるのに総価契約であると過失により誤認していた。

この原因としては、①営業部門と運用部門との情報共有のフローの不備、②公共案件の急増に体制が追いつかず、知見の乏しい社員、部署による同事業の担当、③社員

の基本的業務知識や業務手順の不足が挙げられる。

ウ その他の原因ないし背景

上記の各原因が生じる原因・背景としては、①業務に関する基本的マニュアルの未整備、②社内の情報共有の不足、③公共案件の急増に追い付かない体制、④業務知識等の研修の不備が挙げられる。

6 調査事項③-2 早急に行うべき方策

(1) 再出発のための時限的体制

上記5(1)の各状況に鑑みると、現在のままの経営陣に対して、後述の「早急に行うべき方策」の実施を委ねることは相当ではなく、「再出発のための体制」(経営陣)を組織することが必要である。再出発のための体制は時限的体制とすべきである。

再出発のための時限的体制については、親会社のプロダクツが「早急に行うべき方策」の実施を指導する役割を担うべきであるから、プロダクツから投入された人材が主要メンバーとなるべきである。

現在のNTMの経営陣、取締役会メンバーについては、A氏及びB氏の影響力は排除することが相当であり、再出発のための時限的体制に参加させるのは不相当であり、E氏は、直ちに同体制から排除する必要はないものの、早急に行うべき方策に携わることは相応しくない(継続する各業務自体に携わることは問題がない)。その他のメンバーは、排除する必要まではないが、同人らも含めた人材の中から、プロダクツが適任者を選んで参加させることが相当である。

なお、コンプライアンス確立の観点から、社外の人材を加えることも重要であると考えられる。

(2) 早急に行うべき方策

上記5の基本的な原因の究明で列举した各事由を踏まえれば、再発防止策として多数の項目も考え得るところであるが、同究明に述べたように、基本的なコンプライアンス意識の欠如により重大な不正行為が発生し、緊急に改善を要する現状に鑑みれば、早急に行うべき方策を中心に提言することが相応しいと考える。

ア 社内の意識改革

まず、以下の2つの方策により、NTM社内の意識改革を行う必要がある。

(ア) 不正との決別宣言

真っ先に、「再出発のための体制」(経営陣)は、全社員、派遣会社等及び委託者等の関係者に対して、二度と不正行為を行わない、不正行為とは決別する旨の宣言を行う。

(イ) 全社員へのコンプライアンス意識付与

社内にコンプライアンス確立を担う部署を設置し、責任者を置いて、全社員への

コンプライアンス意識の付与を主導させるとともに、今後の体制・フローの整備及び規則・ルールの策定においても、コンプライアンス確立の観点から意見を述べさせることが考えられる。

全社員に対しては、守るべき遵守事項と行動原則を策定し、種々の研修等を行って、コンプライアンスの意義と重要性、遵守事項と行動原則について教育していくことが必要である。

往々にして、多くの社員が行っているから構わないと不正行為に対する感性が鈍化していることがあるが、コンプライアンス研修等によって、これを改善する必要がある。実働時間数の水増し行為についても、抽象的な説明ではなく、具体的で実際の説明によって、何が社会的に許されないのかを理解させ、そうすることによって、現場の社員から不正に係る内部情報が提供されるようにすべきである。

イ 過去の不正の清算

(ア) 不正の清算の必要性

当委員会は、調査事項②の調査を中止したが、仮に、いずれかの自治体の業務において不正行為が行われていれば、それは明らかにされなければならないし、不正が判明した場合には、必要な措置がなされるべきである。

上記の社内の意識改革、それによる社員行動の変化によって、社員から過去の不正に係る内部情報が自発的に提供され、過去の不正を解明できるようになると考えられる。

(イ) 清算のためのチーム

再出発のための体制の下に、社員からの情報を踏まえて、各自治体の業務における過大請求の有無を調査するためのチーム（実働部隊）を設置し、過大請求があった場合には、同チームにおいて額の算出を行い、当該自治体との間で必要な措置等につき対応を行うこととすることが相当である。

このチームには、NTMの社員の外、プロダクツの社員、外部の弁護士及び会計事務所等の専門家が参加することが考えられる。比較的短期間（半年ないし1年）を目標として、必要な人員を手当てすることが相当である。

ウ その他の早急に行うべき方策

(ア) 請求根拠資料等の保存等

コールセンター業務において、今後は、タイムシート、個人別勤怠データ、派遣会社等からの請求書・明細書といった請求根拠資料を、委託者が提出を求めるか否かにかかわらず、派遣会社等から徴求し、NTMで保存し、かつ改ざんができないようにすることとする。

(イ) 早急に行うべき方策実施後の体制等の検討

早急に行うべき方策を実施した後、NTMは、どのような成り立ちの会社として、どのような方針で事業を行うことが相応しいかについて検討する。

エ 継続的に実施すべき方策への着手

再出発のための時限的体制には、上述のほか、継続的に実施すべき、内部監査体制の強化、パワハラ体質の改善、派遣会社等の選定の透明化、基本的マニュアルの整備、社内の情報共有のルール化、業務知識付与の研修の整備等についても、可及的速やかに着手を行うことが期待される。

以上