

会計調査最終報告書 (要約版)

平成30年4月25日

学校法人城西大学会計調査委員会

学校法人城西大学 御中

当会計調査委員会は、貴法人から御依頼のありました貴法人における会計問題の調査について、第1回調査に引き続き調査をしましたので、ここにその調査内容を最終報告として、御提出いたします。

学校法人城西大学会計調査委員会

委員長 弁護士 青木 二郎

委員 弁護士 藤田 昇三

委員 公認会計士 梶間 栄一

委員 公認会計士 岡部 雅人

＝目次＝

第1	調査の概要.....	5
1	調査の対象事項.....	5
2	調査概要.....	5
第2	M前理事長に対する退職金の支出.....	5
1	支出の概要.....	5
2	支出及び会計処理のいきさつ.....	5
(1)	本件退職金支給額の算定.....	5
(2)	本件退職金の支給決裁.....	6
(3)	本件退職金の支給と支給に伴う会計処理.....	6
(4)	監査人からの指摘.....	7
(5)	指摘事項への対処と会計処理の変更.....	7
3	支出の適切性－退職金を支給することの可否.....	8
(1)	前理事長に退職の事実があるか.....	8
(2)	特別代理人の選任があるか.....	9
(3)	理事会の決議があるか.....	9
(4)	本件退職金の支給を決議したとされる常務会記録について.....	9
(5)	予算及び決算処理について.....	11
4	支出の妥当性.....	12
5	結 論.....	12
第3	平成27年における前理事長の海外渡航に関する支出.....	12
1	支出の概要－平成27年8月のアメリカ渡航.....	12
2	検討内容.....	12
3	結 論.....	14
第4	水田家・親族に対する法事費用等の支出.....	14
1	命日、お盆、彼岸などの法事費用（領収書、支払証明書での現金払い取引）..	14
(1)	支出の概要.....	14
(2)	結 論.....	14
2	名誉理事長の一周忌・三周忌の偲ぶ会費用（請求書での銀行振込取引等）..	15

(1) 支出の概要.....	15
(2) 結 論.....	15
3 土地（鴨川市所在）の現物寄付.....	15
(1) 支出の概要.....	15
(2) 結 論.....	15
第5 諸案件に対する貴法人の対応とその後に発生した諸案件との関係.....	15
1 貴法人を取り巻く諸案件の概要.....	15
(1) U氏らによる刑事告発、文書の配布.....	15
(2) M事件の発覚.....	16
(3) 教職員等による文書の配布.....	17
2 諸案件に対する貴法人の対応.....	17
(1) U文書及びU氏らの刑事告発に対する対応.....	17
(2) M事件に対する対応.....	18
(3) 教職員等の文書により提起された問題に対する対応.....	20
(4) 監査人の指摘した事項に対する貴法人の対応.....	20
(5) 文科省の現地調査.....	21
(6) 諸案件に対する対応の適否とその後に発生した諸案件との関係.....	22
第6 会計支出及び諸案件の対応の不適切さの原因.....	22
1 不適切さの原因分析.....	22
2 法令等を遵守して経営する姿勢・意識の欠如.....	23
(1) 理事会の軽視の姿勢.....	23
(2) 経営情報の開示・透明性の欠如.....	24
(3) 文書の捏造が行われていたこと.....	24
(4) 会計処理の不健全さ.....	25
(5) 公益法人の経営者であることの意識・倫理感の欠如.....	25
(6) 学内諸規程の整備不良.....	26
3 経営執行部に対する監督・監視の機能の不十分さ.....	26
(1) 理事会の監督機能.....	26
(2) 監事の監視機能.....	26
(3) 評議員会の牽制機能.....	27
第7 ガバナンスの向上に向けた提言.....	27

第1 調査の概要

1 調査の対象事項

当会計調査委員会が今回の最終調査において調査対象とした事項は、次のとおりである。

- (1) M前理事長に対する退職金の支出
- (2) 平成27年における前理事長の海外渡航に関する支出
- (3) 創業家・親族に対する法事費用等の支出
- (4) 諸案件に対する貴法人の対応とその後に発生した諸案件との関係
- (5) 会計支出及び諸案件の対応の不適切さの原因
- (6) ガバナンスの向上に向けた提言

2 調査概要

- (1) 今回の調査に係る調査期間

平成29年10月4日～平成30年4月9日

- (2) 今回の調査方法

会計証憑、学内規則、会議議事録等の書面調査及び関係者からの事情聴取

第2 M前理事長に対する退職金の支出

1 支出の概要

M前理事長（以下「前理事長」という。）は、平成20年3月14日、前理事長個人（自己）に対する退職金ないし退任慰労金1億0620万円（平成20年3月31日時点の理事長報酬月額240万円に在職期間27年1か月に相応する退職金支給率44.25を乗じた額）の支給を決定し、同年4月24日、所得税等の税金を差し引いた8630万9000円を自己の預金口座に振り込ませて、これを、学校法人城西大学（以下「貴法人」という。）の会計から支出させた。（以下、この退職金ないし退任慰労金を「本件退職金」といい、退職ないし退任を「退職」という。）

2 支出及び会計処理のいきさつ

(1) 本件退職金支給額の算定

前理事長は、A顧問（平成19年3月31日まで法人事務局長）に対し、自己への退職金支給額の算定を命じ、A顧問は、平成19年11月ころ、城西大学（坂戸）人事課課長補佐に対し、当初、退職日を平成20年3月31日とす

る前理事長の勤続年数の算定を、続いて本俸月額240万円とする前理事長に対する退職金支給額の算定を指示した。検討の結果、退職金額は1億0620万円（所得税等差引支給額8630万9000円）とし、平成19年11月13日付け退職金支払調書を作成した。

また、同課長補佐は、A顧問の指示で、平成20年3月7日ころ、前理事長が平成25年3月31日付けで退職する場合及び平成30年3月31日付けで退職する場合の各退職金額の算定をし、その内容の退職金支払調書を作成し、これをA顧問に提出した。

(2) 本件退職金の支給決裁

平成20年3月14日、法人本部において、決裁書の様式に従い、本件退職金の支給に係る決裁書が作成された。その決裁書には、起案日として「平成20年3月14日」、決裁日として「平成20年3月14日」、起案番号として「人19-39」が記載されており、押印欄には、決裁権者理事長の印、法人事務局長の印、大学事務局長の印、人事課長の印が押されていた。

当時の決裁書の押印の順序（稟議の方法）は、まず決裁権者の理事長が決裁印を押し、続いて法人事務局長、大学事務局長という順で、上から下に下ろされて押印されていた。

そして、この決裁書の下記欄には、支給対象者の職・氏名欄に、「学校法人城西大学理事長M」と記載されており、支給日欄が「平成20年4月24日」と記載されていた。また、この決裁書の右上欄外に「振込みは20年度4月入ってからして下さい。」旨の付箋が付いていた。

(3) 本件退職金の支給と支給に伴う会計処理

法人本部事務局は、上記の支給決裁に基づき、平成20年4月24日、貴法人の預金口座から前理事長の預金口座に8630万9000円を振り込み、前理事長から領収証を受け取っている。そして、貴法人は、この支給に伴い次のとおり会計処理をした。

ア 人事課は、本件退職金の支給に伴い、平成19年11月13日付けの退職金支払調書の支給日欄に「平成20年4月24日」、支払方法欄に「銀行振込」と手書きで記入し、事務局長欄に、人事課長欄に、係欄に各押印をして完成させた退職金支払調書を保管した。

イ 人事課は、本件退職金の支給後、前理事長に、退職金支給明細書及び退職所得の源泉徴収票・特別徴収票を交付した。後者には「支払を受ける者」が「理事長水田宗子」と記載されていた。

ウ 経理課は、本件退職金の支給後、本件退職金について、「平成19年度退職金」として、部門「法人」、借方科目「退職金」、貸方科目「未払金」、金額「1億0620万円」とする仕訳帳を作成して保管した。

エ 経理課は、決算準備のため、平成20年4月25日ころには決算報告書一次案を作成し、同月30日には、平成19年度退職金一覧表を作成した。その一覧表において、本件退職金は、経理区分「法人」、金額「106,200,000」と記載されていた。

オ 貴法人は、平成20年5月9日、本件退職金にかかる源泉所得税を川越税務署に納付した。

(4) 監査人からの指摘

平成20年5月16日、19日、20日の日程で、平成19年度の決算監査が行われた。同月16日、監査人から、前理事長への本件退職金の支給について、①前理事長が役員を退職していないのに役員としての退職金を支払うことはできないこと、②教員としての70歳定年で退職金を支払うとしても、理事長報酬月額240万円は役員部分と教員部分との区分が不明確であるからこの額を教員の定年退職時の本俸として算定するのもおかしいこと、③教員として退職金を支払う場合は教員給与部分に対して退職金支給率を乗ずるべきであることなどの指摘を受け、④教員としての定年退職の退職金支給に関する決裁があるのかの調査を受け、その調査の結果、教員としての退職金の支給に係る決裁がないことの指摘を受けた。

(5) 指摘事項への対処と会計処理の変更

ア 指摘事項への対処

上記監査人からの指摘事項について、税務署には既に所得税を納付済みであり、退職金支給額の変更ができなかったため、同年5月20日になって、支給済みの退職金額1億0620万円のうち2993万9600円（67万6600円×44.25）を教員分の退職金とし、それを控除した残額7626万0400円を役員分の退職金とすることにし、その区分が分かるように、退職金支払調

書に内訳表を添付することになり、その内訳表を作成した。

イ 会計処理の変更

上記の対処に従い、上記第2、2、(3)の会計処理を次のとおり変更した。

(7) 決裁書の書換え

まず、決裁書の起案日欄、受付日欄、処理日欄及び決裁日欄を全て「平成20年3月21日」とし、起案番号欄を「人発第 ー 号」とし、決裁番号欄を「20 ー法決ー 」とし、下記欄の職・氏名欄を「学長（1号理事）M」とし、支給金額欄を「106,200,000円」とし、支給時期欄を「平成20年 月 日」とした決裁書をパソコンで作成・印刷し、その決裁番号欄に「3号」、支給時期欄の月欄に「4」、日欄に「24」と手書きで記入し、それに理事長欄に「水田」、法人事務局長欄、城西大学事務局長欄、経理課長欄及び人事課長欄に各役職者の押印をして、決裁書を作成し直した。

その後、上記の決裁書の起案番号欄の空白箇所「19-1」を記入し、決裁番号欄の手書きの「3号」を修正液等で消去しその上に「19-15」と記入し、受付・総務課の係欄に押印を追加した決裁書を作成した。こうして、「理事長M」あての退職金が「学長（1号理事）M」あての退職金に変更された。

なお、教員分の退職金として支給した取扱いをするならば、その退職は城西国際大学の教員の退職であるから、同大学の退職決裁として取り扱うべきであるところ、そのとおりに取り扱われていない。

(1) 退職金支払調書の差し替え

(ウ) 会計書類の変更

- a. 仕訳帳の書換え
- b. 総勘定元帳の修正
- c. 退職金一覧表の修正
- d. 退職所得の源泉徴収票特別徴収票の再発行

3 支出の適切性－退職金を支給することの可否

(1) 前理事長に退職の事実があるか

退職金の支給を決定しそれを支給するには、その前提として退職の事実が必要である。検討してみると、前理事長には理事長としても学長としても、退職の事実が

なく、前理事長によって行われた平成20年3月14日の本件退職金の支給決定及びその支給は、「理事長M」に対する退職金としても、「学長（1号理事）M」に対する退職金としても、根拠がなく、支給することができなかったといわなければならない。

(2) 特別代理人の選任があるか

70歳定年による教員としての退職があったとしても、本件退職金の支給決定及び支給は、給与体系に基づかない、理事長の独断、裁量による個別的な決定に基づく支給であるので、利益相反行為になるというべきであるところ、本件退職金の支給について、特別代理人の選任手続がとられていない。

(3) 理事会の決議があるか

平成20年4月24日に支給された本件退職金について、理事会の承認決議が存在しないことは明らかである。

(4) 本件退職金の支給を決議したとされる常務会記録について

ア 常務会記録の存在

貴法人には、本件退職金の支給を決議したとされる、①平成19年3月5日開催されたとする常務会記録及びそれに添付の「学長（1号理事）に対する退職金の支給について」と題する書面並びに②平成20年3月21日開催されたとする常務会記録及びそれに添付の「役員の退任慰労金の支給について（常務理事会申し合わせ）」と題する書面が保管されている。

そして、前者の常務会記録には、「学長（1号理事）の退職金支給について、これまでの常務理事会審議事項を確認し、M学長の退職についてもこれに基づき支給することとした。」と記載されており、後者の常務会記録には、「役員の退任慰労金の支給について、別紙資料により案の報告があり、これを審議し、了承された。合わせて、これまでの学長（1号理事）に対する退職金の支給実績と水田学長の退職金の支給内容案について報告があり、了承された。」と記載されている。

これらの書面から、上記常務会において本件退職金の支給を決議したことがうかがえるところ、この常務会決定が有効かについて検討する。

イ 平成19年3月5日開催とされる常務会記録及び添付の「学長(1号理事)に対する退職金の支給について」と題する書面について

(ア) 同日の14時から16時まで、平成19年度事業計画(案)及び予算(案)など9件の議題及び4件の報告事項を審議したとする常務会資料が保管されていることや当時の常務理事の記憶から、上記常務会記録に記載された常務会は、開催されていないと認められること、(イ)上記常務会記録には、上記のとおり「学長(1号理事)の退職金の支給」について審議決定されたと記載されているので、これに従えばその後である平成20年3月14日に、「学長(1号理事)M」に対する退職金として支給決定されてその名目で支給されていたはずであるが、実際にはそのように行われておらず、上記第2、2、(2)(3)のとおり「理事長M」に対する退職金として支給決定されその名目で支給されていること、並びに(ウ)この常務会記録には、「これまでの常務理事会審議事項を確認し」と記載されているが、「常務理事会」が設置されたのは、平成21年4月1日であって平成19年3月5日の時点においてはまだ設置されておらず、当時は「常務会」と称していたことから、上記の常務会記録及び添付書面は、実際の会計上の処理の変更があった平成20年5月20日より後になって、変更した内容に合致させるために、日付を遡らせて作成されたものというべきである。

ウ 平成20年3月21日開催とされる常務会記録及び役員の退任慰労金の支給について(常務理事会申し合わせ)と題する書面について

(ア) 同日の「午後2時～午後3時30分」の間、役員人事や役員報酬などの議題で常務会を開催した旨の別の常務会記録が保管されており、この常務会の開催は前理事長の職務に係る行事予定表兼実績表に記載されていること等から、実施されたものと考えられるところ、同じ日の「午後5時～午後6時」に再度開催し、同じ議題の役員報酬に関する本件退職金を審議したとはおかしなことであること等から、上記常務会は、開催されていないと認められること、上記常務会記録には、前理事長の退職金に係る審議事項として、「これまでの学長(1号理事)に対する退職金の支給実績と水田学長の退職金の支給内容案について報告があり、了承された。」と記載されており、その常務会で了承されたとする添付書面には、「③学内から選任された学長(1号理事)に

あたっては、70歳に達したときに退職金を支給する。」と記載されている。上記の「平成19年3月5日常務会」があったとすると、そこで審議決定されたことを、平成20年3月21日になって、再び審議・決定したことになり、不可解であること、(ウ)上記常務会記録には「学長(1号理事)の退職金の支給について了承された」と記載されているが、そのとおりであるならば、その後になって監査人から前理事長を退職していないのに役員としての退職金を支払うことはできないとの指摘を受けることもなく、当初の支給決裁書の「理事長M」の記載を「学長(1号理事)M」に書き換えることもなかったことからして、上記常務会記録及び添付書面は、実際の会計上の変更処理があった平成20年5月20日より後になって、その変更処理した内容に合致させるために、日付を遡らせて作成されたものというべきである。

エ 有効性について

かように、上記①及び②の常務会記録及びその添付書面は、実際の会計上の処理の変更があった平成20年5月の後に、変更処理した内容に合致させるために、日付を遡らせて、机上で作成されたものというべきで、有効な常務会の審議結果ということとはできない。

仮に上記①及び②の常務会記録及びその添付書面が、有効な常務会によって定められたものであるとしても、常務会の権限を定めた常務会内規は、理事会の承認決議を得ておらず、常務会で、本件退職金の支給に関する事項を決定することはできないといわなければならない。

(5) 予算及び決算処理について

予算における完全性の原則(第1回報告書8頁参照)に基づき、その支給日が属する平成20年度の予算に予算計上すべきであったが、予算統括責任者の前理事長は、予算計上せず、過大に設定した平成19年度の予算枠を利用して、同年度の未払金として、同年度の決算に計上して処理した。これは、予算外の支出を禁止する超過支出禁止の原則(第1回報告書8頁参照)に反する。

前理事長は、平成19年の決算に計上したのであるから、平成20年5月27日に行われた理事会の決算報告において、自己への退職金の支給を決定し、同年度の未払金として、同年度の決算に計上して処理したことを報告すべきであったが、これもしなかった。

4 支出の妥当性

本件退職金の支給は、給与体系に基づかない、理事長の独断、裁量による個別的な決定に基づく支給であり、その支給額は、給与規程に基づく最高限度の支給額の3.5倍を超える額であった。したがって、本件退職金相当額の支出は、違法性を帯び、著しく妥当性を欠いているというべきである。

5 結論

以上のとおり、前理事長が、平成20年3月14日前理事長個人（自己）に対する本件退職金の支給を決定し、同年4月24日所得税等の税金を差し引いた金額を自己の預金口座に振り込ませて、これを、貴法人の会計から支出させたことは、前理事長の独断、裁量による個別的な決定に基づくものであって、特別代理人の選任及び理事会の承認決議を経ていないものである。したがって、貴法人から前理事長への本件退職金相当額の支出は、私立学校法第36条第2項、第40条の5に抵触する違法な支出というべきであり、著しく不適切な支出であるといわなければならない。

第3 平成27年における前理事長の海外渡航に関する支出

1 支出の概要—平成27年8月のアメリカ渡航

前理事長は平成27年8月4日から8月17日の期間、アメリカに出張として渡航しており、その経費として以下の金額合計128万4360円が貴法人より支出されている。

- ア 国際航空券代 59万1820円
- イ 留学生募集協力お礼として 60万円
- ウ 保険料 2万1980円
- エ 日当 7万0560円

2 検討内容

(1) アメリカ渡航は他の海外出張と明らかに異なる点があるか

前理事長の出張については、通常は理事長室においてスケジュール作成を行い、往訪先に連絡し面談の設営を行なっているが、「アメリカ出張」については理事長室が関与するのは航空券の手配だけであり、その他の点を含めて下記表（第1回会計調査報告記載済み）のように大きく相違している。

	米国出張	その他の出張
参加者	前理事長単独	学長・副学長以下、大勢の人員が随行
宿泊	不明（請求無し）	現地一流ホテル
移動	不明（請求無し）	常に専用車をハイヤー
スケジュール作成	B法人局長が作成したものと思われる	理事長室にて作成
往訪先への連絡	理事長室では行っていない	理事長室より先方へ連絡し、面談設営
成果報告	特に無し	HP、大学広報誌等に掲載
その他		各往訪先宛に多くの土産物を持参、一部は事前に郵送

(2) 計画は適切に作成されているか

当該計画は、下記の点から不十分なものであり、適切に作成されていないと判断できる。

- (ア) 通常の出張計画を作成する部署ではなく、B法人局長が作成しており、計画内容に沿った面談予約等がなされていないとみられること。
- (イ) 大学の学長が面談相手であるなら事前の面談予約は必須と考えられるが面談予約がなされていない可能性が高く、海外出張の事前計画として不十分であると考えられること。

(3) 実績報告は事実に基づいているか

業務として認識されるのは、8件である。少なくとも2件については事実に反していると判断できる。また、1件は会食であり、この会食だけのために2週間に及ぶ出張をする必要があったとは考えがたい。その他については具体的な相手や意見交換内容を確認できなかった。

(4) 当該行為は学校法人の出張と認められるか

実績報告とそれに関する貴法人関係者からの提出資料からすると、計画はずさんで、実績として記載されている内容に誤りがあり、大学関係者との面談についても確認できないことから、当該アメリカ渡航を学校法人の業務として認められる出張と判断することには大きな疑問がある。

(5) 当該行為の支出のうち前理事長に関係のないものがあるか

当該行為に関連する支出は、「1 支出の概要」で示したとおりであり、前理事長のアメリカ渡航に関連して費消されていると認定できる。

3 結 論

以上の検討から、以下の点を確認できるため平成27年8月のアメリカ渡航を貴法人の業務として認定することには、大きな疑問がある。

- (1) 通常の海外出張と計画、内容の面で大きく異なること。
- (2) 計画そのものがずさんで面談予約をした形跡の確認ができないこと。
- (3) 文部科学省に提出した実績の報告書に事実と異なる内容が含まれていること。
- (4) 上記の事実と異なる実績を除いた場合、具体的な業務の実績を確認できないこと。
- (5) アメリカでの経費が領収書で精算されておらず、経費の実態が不明確であること。

したがって、当該アメリカ渡航に関して支出された金額は、貴法人の職務に関して支出されたものと認めることは、困難であるから、不適切な支出と判断せざるを得ない。

第4 水田家・親族に対する法事費用等の支出

1 命日、お盆、彼岸などの法事費用(領収書、支払証明書での現金払い取引)

(1) 支出の概要

水田家及び親族に対する法事費用は法事ごとに10～50万円の支出が行われていた。平成18年度から28年度の会計記録から、合計1910万円の現金支出が認められる。

(2) 結 論

各法事費用の具体的な支出の根拠については、学内規程には見当たらない。一部の支出については、決裁書があるものの大部分は決裁書もない。支出の金額(多額)と支出の形態(多額の法事費用にもかかわらず領収書のみによる現金支出)は、教育という特に公共性の高い学校法人からの支出として極めて不適切であると判断される。

経理の説明責任が強く求められる時代、水田家に対する法事費用は、金額は多額で社会通念を超え、また支出方法は現金支出と言うことで到底保護者に説明できる支出にはなっていない。

2 名誉理事長の一周忌・三周忌の偲ぶ会費用（請求書での銀行振込取引等）

(1) 支出の概要

水田清子名誉理事長の一周忌、三周忌の費用は、主に外部からの請求書に基づき銀行振込で支払いをしているが、これら取引の妥当性を検証する。

(2) 結論

名誉理事長の三回忌偲ぶ会の支出は、会食費215万7818円（株式会社ホテルオークラ東京）及びお土産28万234円（株式会社文明堂銀座店の領収書）の計243万8052円となっている。

名誉理事長の三回忌偲ぶ会の支出は、外部業者からの請求書等に基づき支払いを行っているが、学内で支払うことを承認した決裁書がなく行われている。

そもそも通常の学校では三周忌の偲ぶ会の支出までは支出しない。三周忌の偲ぶ会は学校行事とは認めがたい支出である。公共性の高い学校法人の支出の根拠が見い出せず、過度な支出と判断される。水田家の法事費用の支出には、公私混同が見受けられ、不適切な支出と判断せざるを得ない。

3 土地（鴨川市所在）の現物寄付

(1) 支出の概要

平成27年9月、D氏（前理事長の従兄弟）より鴨川市所在の土地の寄付を受けるが、同月「お礼」として100万円を支出している。

(2) 結論

平成27年9月、D氏より鴨川市土地の現物寄付69万7817円を受けた。しかしながら現物寄付とは通常、反対給付を伴わない資産の受贈を言うが、今回の現物取引は同月にB法人局長の「物品購入・会同・会食費使用伺」で寄付に対する謝礼100万円をD氏に現金で支出している。

この取引は、現物寄付額以上の反対給付を法人事務局長の指示で決定したり、多額の支出にもかかわらず支出に現金を用いたり、公共性・公益性の高い学校法人としては、通常あり得ない理解不能な取引を行っている。

第5 諸案件に対する貴法人の対応とその後に発生した諸案件との関係

1 貴法人を取り巻く諸案件の概要

(1) U氏らによる刑事告発、文書の配布

ア 平成18年10月26日、元城西大学職員であったU氏外6名は、警視庁に、前理事長を背任罪及び補助金適正化法違反で刑事告発した。告発事由は、①名誉理事長に対する役員報酬不正支払、②中国人留学生多数の授業料滞納問題を隠蔽し大学補助金の不正受領、③その他3件を内容とするものであった。

平成22年3月31日、U氏らは、東京地検特捜部に、再び、前理事長を背任罪等で刑事告発した。告発事由は、①名誉理事長に対する役員報酬不正支払、②前理事長自身に対する退職金不正受給、③偽造領収書を利用した公金横領、④その他1件であった。上記③の公金横領は、下記のM事件に相当する事案であったが、U氏らは、これを前理事長による犯罪と主張していたものである。

平成22年9月10日、U氏らは、上記告発事件を再び警視庁に刑事告発した。告発事由は、担当捜査官との協議の結果、上記③の偽造領収書を利用した公金横領一本に絞り込んだ。

イ U氏は、平成21年1月、法人の役員をはじめ、教職員あてに「学内教職員の皆様へ」と題する文書（以下「U文書」という。）を配布した。その文書の内容は、①前理事長の不正な個人的クレジットカードの使用、②学内のセクハラ事実隠蔽と被害者に対する口止め料の支払、③大学出入り業者との癒着、④城西国際大学が行なった中国人留学生受入れに関わる入管法違反、⑤紀尾井町キャンパス用地取得に関する不正、⑥高額な役員報酬による経常費補助金カット等の問題を指摘するものであった。

ウ また、U氏は、貴法人の理事・執行部あての平成23年4月4日付け文書及び貴法人の理事及び法人事務局長、経理課長あての同月吉日付け「学校法人城西大学理事の先生方へ」と題する文書を送付している。その内容は、前理事長サイドのM事件についての対応や自己及び職員に対する対応を非難するものであった。

(2) M事件の発覚

平成23年2月2日、警視庁練馬署の捜査員から城西大学（坂戸）事務局長に捜査に関する電話が入ったこと等からM事件が広く学内に知れ渡った。

「M事件」とは、貴法人の法人本部庶務課長で理事長の秘書として稼働していたMが業務上取り扱っていた法人本部小口現金仮払金を、偽造領収書等を使

用して着服横領した事案である。

(3) 教職員等による文書の配布

平成23年4月26日には、貴法人の教職員等による仮称大学健全化委員会が「大学改革に立ち上がろう」という文書（以下「教職員等の文書」という。）を城西大学（坂戸）構内で配布した。同文書の内容は、貴法人の運営・管理の現況に触れた上で、前理事長及び理事会の罪を列挙するとして、①名誉理事長に対する給与の支給、②理事給与高額のため補助金カット、③前理事長に対する退職金（学長退任）不正支給、④法人事務局長退職金不正支給、⑤クレジットカードの不正支給、⑥架空領収書作成による現金着服などの指摘であった。

2 諸案件に対する貴法人の対応

(1) U文書及びU氏らの刑事告発に対する対応

ア 法律顧問事務所による調査

貴法人は、U文書が提起した諸問題について、法律顧問事務所である森田・山田法律事務所に調査を依頼した。同法律事務所は、平成21年2月18日付けの調査報告書を提出した。それによると、「U文書に記載された事実はないものと考えられる。」としている。

同報告書では、名誉理事長の理事長退職金及び名誉理事長の報酬並びに前理事長の退職金の各支給について、役員報酬に関する内規に基づき常務会で審議し理事長が決定しているのでは問題がないとしている。しかし、当委員会では、理事会の承認を得ていない役員報酬に関する内規に基づき常務会で審議し理事長が決定することには問題があるとして、名誉理事長の退職金及び報酬の支給については、第1回報告書においてこれを違法とし、前理事長の退職金の支給については、本調査報告書の第1においてこれを違法としているものである。

なお、同調査報告書には、「本報告書に記載されている事実は、実質2週間余の限られた時間の範囲内で、かつ貴法人等から提供された資料又は口頭による情報に基づくものであり、その事実の成否を独自に確認したものではない。」と記載されている。

イ 常務理事名義の文書の配布

貴法人は、元常務理事であるE氏名義の平成21年2月18日付けの「学外者からの文書等について」と題する文書を配布してU文書に対し反論した。

なお、U文書記載の事実の真否は別にして、E氏は、当委員会の調査に対し、この文書の作成名義人として自分の名前を使用することを承諾したことはないと述べている。

ウ 理事会への報告がないこと

理事長は、U文書のことも、それについて調査し調査報告書が出たことも、E氏名義の文書を配布したことも、理事会には何も報告していない。

エ 同報告書が指摘した改善策の実施がないこと

同報告書は、U文書の記載事実の有無の調査の中で気づいた、前理事長の贈答品や物品の購入、会食、ホテル宿泊、タクシー利用等についての手続や決裁基準が定められていないこと等の不備や不備の原因を指摘し、貴法人に改善策を求めていた。しかし、会食について、会同会食の前に、「会同会食使用伺」を提出することに改善されたが、それ以外は改善されなかった。

(2) M事件に対する対応

ア M事件発覚前、察知しながら対応しなかったこと

平成19年当時、法人本部の経理処理をしていた城西大学（坂戸）の経理課に同じ店舗の領収書がたびたび回ってきた。経理担当者は、その領収書に不審を抱くようになり、調査したところ、Mの提出した領収書が店舗の発行するものと相違することが分かった。

そこで、その旨を上司の経理課長に調査資料とともに報告し、経理課長は、法人本部の法人事務局長に伝えた。しかし、法人本部は、Mに対する対処を何もしなかった。

イ 発覚直後の対応

(7) Mに対する懲戒解雇処分

貴法人は、M事件が発覚するや懲戒委員会を立ち上げ、M氏を懲戒解雇にすることが相当とする同委員会報告書及び懲戒事由説明書をまとめ、これを基に、理事会は平成23年2月17日開催の理事会においてMに対する懲戒解雇処分を承認した。しかし、前理事長は、法律顧問事務所の調査の動向をみて処分を決めるとしてすぐ処分をしなかった。

同年4月30日に懲戒解雇処分に処した。

(1) 関係者の処分

平成23年8月26日開催の理事会において、城西大学学長、同大学事務局長、B法人局長、C経理部長に対する管理監督責任に係る処分案が承認された。また、前理事長、常務理事、監事による俸給の一部自主返納が了承された。

ウ 法律顧問事務所による調査

貴法人は、M事件についても、法律顧問事務所である森田・山田法律事務所に調査を依頼し、平成23年6月23日付けの調査報告書を提出された。その内容は、Mが着服横領した金額を約1億5402万円とするものであった。

同報告書は、平成23年7月11日開催の理事会に提出されたことが同日の理事会議事録に記載されている。

エ 民事上の示談

貴法人は、平成23年12月14日、M氏との間で損害賠償債務承認弁済合意書を締結した。その主たる内容は、貴法人が被った損害賠償額1億5402万5832円から弁済額4300万円を控除した1億1102万5832円について、①貸金債権250万円の譲渡代金による弁済、②リゾートクラブ会員権の売却代金による弁済及び③平成24年1月から支払済みまで毎年1月、4月、7月、10月の各末日限り、M及びMの扶養家族の最低生活に必要な金額を除いた一切の収入による弁済をすることであった。

オ M氏に対する刑事告訴

M氏に対する刑事告訴をすべきかについては、貴法人の理事会において、何度か審議されたが、刑事告訴するとの意思統一がされないまま経過していたところ、文部科学省から再三にわたり告訴すべきとの指導を受けて、ようやく平成28年1月8日になって東京地方検察庁に刑事告訴をした。

カ 会計処理上の対応

(7) 学内における会計処理の担当部署の変更

貴法人では、従前から、法人本部の会計処理の業務を城西大学（坂戸）の経理課が取り扱っていたが、平成23年11月に、それを法人本部に移管し法人本部が取り扱うことにした。

(1) 会計処理に対する監視体制

平成23年、城西大学（坂戸）経理課の部屋に間仕切りを設けて外部者の入室を制限し、金庫室に監視カメラを設置して金庫室に入室する者の監視を強固にし、もって、会計に関する情報が外部に流失することの対策をした。なお、平成24年4月1日付けで、M氏が取り扱っていた領収書に不審を抱いて調査をした、城西大学（坂戸）経理課職員2名を経理と関係のない他部署に配転させた。

(3) 教職員等の文書により提起された問題に対する対応

ウ 貴法人内の状況

上記第5、1、(3)のとおり、平成23年4月26日に教職員等の文書が城西大学（坂戸）構内で配布された。当時の貴法人内の状況について、元城西大学（坂戸）人事課長は、当委員会のヒアリングに対し、「当時平成23年頃、職員が全部反旗を翻しまして、集会をやって、組合からも、・・・、当時学校側は法人側、事務局側という対立構造で、それを収めんとどうしても運営が立ち行かないということで、・・・」と述べている。

エ 教職員への文書の配布

貴法人は、法律顧問事務所の調査報告書が提出された直後の平成23年6月27日、城西大学・城西短期大学学長であったF氏名義の「城西大学・城西短期大学教職員の皆さんへ」と題する文書を配布した。

なお、当委員会のヒアリングに対しF氏は、この文書は法人本部が作成したもので名前が使用されたと述べている。

オ 学内処分の実施

貴法人は、教職員の中で中心的に活動していた城西大学事務局長及び同事務局次長に対し、学内集会を開催した違反行為を理由に、退職勧告を行い、平成23年8月31日、二人を依願退職させた。

(4) 監査人の指摘した事項に対する貴法人の対応

ア 監査人の指摘事項

監査人の担当者の公認会計士は、当委員会の照会に対し、「毎年度、監査の計画段階、中間段階、最終結論の段階で、留意すべき事項、改善すべき事項について、理事長、事務局長及び監事に対して書面を提供し、説明を行っており」、内部統制に関する指摘として、平成23年度以前では、「①内部統制の構

築・整備について、②内部監査が実施されていない点、③役員退職金についての規定の改定等を含めて検討する件」と回答した。

イ 指摘事項に対する貴法人の対応

- (7) 上記①の「内部統制の構築・整備について」は、内部監査室を設置したこと以外は、理事会議事録に審議した旨の記載はなく、複数理事の事情聴取によれば、実際にも理事会で審議したことはなかった。
- (1) 上記②の「内部監査が実施されていない点について」は、理事会議事録に内部監査室の監査報告がなされた旨の記載はなく、複数理事の事情聴取によれば、実際にも理事会に報告されておらず、また、内部監査は十分に機能していなかった。
- (ウ) 上記③の「役員退職金についての規定の改定等を含めて検討する件」は、理事会議事録に審議した旨の記載はなく、複数理事の事情聴取によれば、実際にも理事会で審議したことはなかった。

(5) 文科省の实地調査

貴法人に対し、文部科学省の实地調査が、平成28年10月14日及び同年11月11日に実施された。貴法人の運営・管理について、文部科学省からは正すべきと指摘された事項のうち主要なものは、次のとおりであった。

- ア 寄附行為と理事会規則の整合性がないこと。
- イ 理事会規程と常務理事会規程の整合性がないこと。
- ウ 理事会から理事長に委任された権限が何か明確でないこと。
- エ 役員報酬に関する規程が整備されていないこと。
- オ 決算における「予算差異」が多すぎること。
- カ Mに対する損害賠償金について引当金が立てられていないこと。
- キ 小口現金の取扱いに関する規程や基準がないまま処理されていること。

この時点においてこのような多くの指摘を受けたということは、上記の諸案件について苦い経験を経たにもかかわらず、前理事長及び法人本部幹部（以下「経営執行部」という。）において何ら是正・改善をしなかったこと、遵法意識をもって法人経営に当たっていなかったこと及び法律顧問事務所や監査人の指摘事項を誠実に実行していなかったことを示していると考えられる。

(6) 諸案件に対する対応の適否とその後に発生した諸案件との関係

ア 諸案件に対する対応の適否

- (ア) U文書や教職員らの文書によって提起された問題は、主として前理事長の不正行為に関する疑念であった。したがって、前理事長の職務を監督し監視する役割を持つ理事会及び監事を中心にして、真相を究明するべき厳格な対応が望まれた。ところが、貴法人は、経営執行部が行った法律顧問事務所の調査で事足りるとして十分な調査をしなかった。第三者委員会又は外部委員による調査を行うべきであった。
- (イ) M事件については、城西大学（坂戸）経理課員が不審に思って調査し上司に報告した平成19年ころに対処していれば、被害も少なく終わったし、その後の学内混乱を防げたものと考えられる。また、刑事告訴も早期に行うべきであった。
- (ウ) 外部の法律顧問事務所の指摘や監査人の指摘をもっと真摯に受け入れて、法人の運営・管理のしくみや学内諸規程を整備すべきであった。
- (エ) かように、平成20年前後以降に貴法人に発生した諸案件に対する貴法人の対応は、中途半端なものであって、不適切であったといわざるをえない。

イ その後に発生した諸案件との関係

上記のとおり、貴法人を取り巻く諸案件に対する貴法人の対応は、不適切であった。そのため、その後に、再び、下記の類似な案件が発生した。なお、当委員会は、下記(ア)(ウ)及び(エ)の問題を第1回調査で調査し、(イ)の問題を第1回調査及び今回調査で調査している。

- (ア) 名誉理事長死亡時の退職金（又は弔慰金）支出問題
- (イ) 海外出張費用支出問題
- (ウ) 会食費用の不正支出問題
- (エ) 公私混同行為

第6 会計支出及び諸案件の対応の不適切さの原因

1 不適切さの原因分析

不適切な支出及び対応が行われた原因については、①経営執行部において、私立学校法等の法令及び寄附行為その他の諸規程（以下「法令等」という。）を遵守し

て経営する姿勢及び意識が欠如していたこと、及び②経営執行部に対する監督、監視の機能が十分に働いていなかったこと、と判断する。

2 法令等を遵守して経営する姿勢・意識の欠如

(1) 理事会の軽視の姿勢

ア 上記のとおり、学校法人の業務決定は、理事会が行い、理事長は、その決定に基づいて業務執行を行うと定められている（私学法第36条第2項、寄附行為第11条第2項）。ところが、貴法人の経営執行部においては、この基本的なことが十分に理解されず理事会を軽視する姿勢が見受けられる。当委員会がそのように判断した事実を次に示す。

イ 理事会の運営について

理事会規程第3条によると、理事長は、毎月1回理事会を招集することになっている。ところが、前理事長が理事長に就任した平成16年度以降でいえば、同年度から平成20年度までは、年間2回ないし4回にすぎず、平成21年以降増えてはいるが、平成28年度まで、6～9回であった。

ウ 役員報酬等に係る決定を理事会に付議していないこと

学校法人の役員に対する報酬等の支給については、公益法人として、会社より高度の公益性が求められる学校法人においては、寄附行為に定めるなど同様の取扱いが望ましいが、最低限、理事会の支給決議が必要であるとすべきである。ところが、前理事長は、①名誉理事長に対する理事長職の退職金、②名誉理事長職の報酬（又は功労金）及び③名誉理事長職の退職金（又は弔慰金）並びに④前理事長に対する退職金の支給を、理事会に付議することなく、決定し支給した。

エ 業務執行の報告の不履行

理事長は、重要な事項及び理事会の委任に係る事項を理事会に報告すべきと定められている（理事会規程第7条）。ところが、下記(2)のとおり、重要な事項を理事会に報告しなかった。

オ 理事長選任決議が行われていないこと

理事長職については、理事の退任、再任の際には、理事会における理事長の選任決議を必要とするところ、前理事長は、平成28年3月28日の理事会を除いて、その選任決議を行わなかった。

(2) 経営情報の開示・透明性の欠如

理事会規程第7条により、前理事長は、重要な事項及び理事会の委任に係る事項の概要を理事会に報告する義務を負っていた。ところが、当委員会の調査事項に関する分野だけでも、次の事項を報告していなかった。

ア 前理事長は、上記(1)ウの①ないし④の支給をしたことを理事会のみならず常務会にさえも報告しなかった。

イ 前理事長は、U文書に記載された案件を法律顧問事務所に依頼して調査したこと及びその調査結果を理事会に報告しなかった。

ウ 経営執行部は、M事件についての法律顧問事務所の調査結果、M事件についての対応措置及び関係者に対する処分を学内に開示・周知しなかった。

(3) 文書の捏造が行われていたこと

ア 経営執行部の遵法意識の欠如を端的に示すものとして、常務会等の記録及び支払証明書の文書の捏造が認められたことである。

イ 常務会等の記録の捏造

経営執行部は、上記第6、2、(1)、ウの退職金等の支給に関し、あたかも常務会の決定があったかのごとく常務会等の記録を捏造した。そのような事例として下記の4件が見つまっている。

(ア) 平成16年6月7日付け常務会記録

(イ) 平成19年3月5日付け常務会記録

(ウ) 平成19年3月21日付け常務会記録

(エ) 平成25年1月7日付け常務理事会議事録

ウ 支払証明書の捏造

第1回調査(海外渡航)にて調査した、平成28年8月22日付けの80万円の支払証明書に記載された「米国入試募集協力お礼」及び同日付けの10万円の支払証明書に記載された「海外勤務活動資金」の支払の事実については、前理事長が、80万円のうち50万円は翻訳代金、食事代、心付け等の別の使途に費消し、他は受け取っていないこと、及び10万円はUCLA派遣教員に会っておらず渡していないことを認めているので、その事実がないことが明らかである。そうすると、同月16日の前理事長の帰国後に作成された、これらの支払証明書は、捏造されたことになる。

(4) 会計処理の不健全さ

ア 予算による規律の不遵守

予算による規律（予算統制）については、第1回報告書8頁に記載し、その遵守については、同報告書21頁及び24頁に記載した。今回の調査の対象となった前理事長に対する退職金の支出については、本報告書第1、3、(5)において記載した。いずれの支出についても、予算による規律を遵守していたものとは認められないものである。

イ 支払証明書の多用

貴法人の法人本部の会計処理においては、この支払証明書が非常に多く使用されており、平成23年から平成28年までに支払された、法人本部の「雑費明細データ」のうち、「支払証明書」による仕分の伝票件数を抽出したところ、その件数は合計558件あり、その合計額は8310万2251円であった。他の部門でも支払証明書は、使用されているが、香典などの真に領収書がもらえない場合に限られていた。

また、例外的使用が許容されるべき支払証明書が、貴法人においては、多くの支払費目に、かつ高額な支払に使用されていた。そして、それらの多くが、領収書をもらおうと思えばもらえる支払に関するものであった。

そして、貴法人の支払証明書の書式は、「上記のとおり相違ないことを証明します。」の下部に、支払担当者と支払証明者の2名が連名で記名押印することになっているが、支払担当者をC経理部長、支払証明者をB法人事務局長とするものが大部分であった。この二人は、直接支払を担当した者ではなかった。前理事長に金員を渡したことは証明できても、支払をしたことを証明することができない者であった。したがって、支払の事実を証明するという支払証明書の本来の機能が働いていなかった。

(5) 公益法人の経営者であることの意識・倫理感の欠如

学校法人は、国や自治体からさまざまな税制上の優遇や助成金（補助金）を受けて教育という公共性及び公益性の高い事業を営む公益法人であることに鑑みると、その学校法人の経営に関与する者は、いわば「公人」として、高度な遵法意識及び倫理感の下に、学校法人の経営を行うべきである。

ところが、理事長は、第1回報告書39頁以下に述べたとおり、亡夫の七回

忌法要の後の私的な会食費用46万8590円を元スウェーデン大使夫妻歓迎食事代と見せかけて貴法人からこれを支払わせたり、日常的に、公用車を私的な買物等に使用したり、運転手を私的な用務に限度を超えて利用しているものであって、公益法人の経営者であることの遵法意識・倫理感が欠如しているといわざるをえない。

(6) 学内諸規程の整備不良

貴法人の経営執行部は、貴法人の運営・管理に当たって、法令等を遵守し、貴法人のために、忠実又は誠実にその職務を行うべき義務を負っていた。その忠実義務又は誠実義務の内容として、学内諸規程を整備する義務を負っていた。ところが、貴法人の経営執行部は、その義務を怠って、学内諸規程の整備を怠っていたというべきである。

整備されるべき諸規程として、当委員会の会計調査に関わりのあった諸規程についていえば、寄附行為の改定、理事会規程の改定、監事規程の制定、評議員会規程の制定、経理規程の改定、予算編成統制規程の制定、小口現金取扱規程の制定等が必要であると考えられる。

3 経営執行部に対する監督・監視の機能の不十分さ

(1) 理事会の監督機能

理事会には、法人経営及び教育事業の諸問題の審議を通して、理事長の業務執行を監督する役割があるが、貴法人では、理事会の開催が少なかったこと、理事会に情報が十分に提供されないこと、前理事長において議案を付議しないこと等の理由により、理事会は、理事長を監督する役割を十分に果たしていなかったといえることができる。

(2) 監事の監視機能

貴法人では、監査規程は制定されておらず、計画的な往査が行われておらず、内部監査室や監査人との十分な連携もなかった。城西大学（坂戸）において、実際に実施された監事監査は、年度の中間において1度だけ、監査人の監査時に、監査人から報告を受けるとい程度の監査であった。したがって、貴法人においては、監事による監査が十分に行われていたとは到底いえず、私立学校法が監事に期待している監視機能が果たされたとはいえない。

(3) 評議員会の牽制機能

貴法人の評議員会は、私立学法及び寄附行為の定める諮問事項を審議するため、1年に2回ほど開催されているだけであって、上記の諸案件が提起した諸問題などを、貴法人の運営・管理に係る重要な問題として、審議しておらず意見を述べていない。したがって、評議員会に期待された上記牽制機能は、機能していなかったといわざるを得ない。

第7 ガバナンスの向上に向けた提言

- 1 第1回報告書及び本報告書で指摘したとおり、前理事長の在任中に行われた貴法人の会計支出には、多くの不適切なものが認められている。そのような不適切な支出等が行われた原因等については、各該当箇所では分析、指摘したとおりであるが、貴法人において前理事長時代に不適切な会計処理が繰り返されていたことの背景事情として、前理事長の強いリーダーシップによって運営されていたところ、前理事長の職務執行に対する理事会、評議員会、監事等による監督、監視、牽制機能、すなわちガバナンスの機能が十分に発揮されなかったことが挙げられる。
- 2 このことを踏まえ、本件のような不適切な会計処理を繰り返すことなく、学校法人として社会的役割を果たしていくためには、理事長や理事に強い倫理観、責任感を有する人を得なければならないことはいうまでもないが、ガバナンスの強化、すなわち、執行機関である理事長に対する理事会等の諸機関による監視・監査体制を格段に強化することが必要である。そのための具体的な方策として、以下の施策を提言する。
 - (1) 寄附行為及び倫理規程をはじめとする各種の規程類を整備すること
 - (2) 理事会の機能を強化すること
 - ア 理事会を月1回以上開催することとすべきである。
 - イ 理事長に対し、定期的に理事会に業務執行状況を報告することを義務づけるべきである。
 - ウ 役員（理事及び監事）並びに評議員の待遇、報酬等を理事会の決議事項として明定し、これを下部機関に委任する場合には、金額の枠及び給与等の具体的な算出方法を理事会において定めた上で委任することとすべきである。
 - エ 理事の過半数を外部理事とし、その中に法律専門家と会計専門家をそれぞれ少なくとも1名含めることとすべきである。

- オ 理事の就任更新回数を制限するとともに、定年を設けるべきである。
- カ 監事に理事会への出席を義務づけるべきである。
- (3) 評議員会の機能を強化すること
 - ア 予算、決算等の法定事項以外の重要な事項に関しても評議員会を開催することとすべきである。
 - イ 理事長に対し、重要案件を評議員会に報告することを義務づけるべきである。
 - ウ 複数の外部有識者を評議員に選任すべきである。
- (4) 役員報酬の決定に関し、評議員又は評議員会の関与を強化すること
- (5) 監査機能を強化すること
 - ア 監査規程において、監査計画及び監査報告の理事会等への説明及び組織内の各部門への定期的な往査を義務づけるべきである。
 - イ 監事と理事長との定期的な意見交換会を開催することとすべきである。
 - ウ 監事と監査人との間で定期的な意見交換を行うこととし、内部統制のみならず、ガバナンスの課題についても、情報や問題意識を共有し、その実効性を確保できるようにすべきである。
 - エ 監事、監査人及び内部監査室の三者間の連携、協力関係を強化すべきである。
 - オ 監事の就任更新回数を制限するとともに、定年を設けるべきである。
- (6) 内部通報制度を強化すること
- (7) 外部有識者による委員会の創設を検討すること
- (8) 予算統制及び会計処理を厳格化すること
 - ア 予算原則を遵守し、予算化されていないものについては、原則として、実施しないようにすべきである。
 - イ 予算編成統制規程等の会計関係規程を整備すべきである。
 - ウ 支払証明による支出を厳格に制限すべきである。

以 上