

丹波市不正事務処理に関する第三者委員会 中間報告書

◎ はじめに

丹波市不正事務処理に関する第三者委員会（以下「当委員会」という。）は、平成26年2月8日、丹波市長から、平成24年3月の不正な支払処理をはじめとする不正事務処理事案について、客観的かつ公正な立場からの検証と再発防止策の提言を求められた。当委員会は鋭意、調査を開始し、会議を重ねて、事案の検証に努めてきた。まだ調査、検討すべき事項は残っているが、当委員会は、現時点での見解を中間報告の形で市に提出することとした。それは、可能な限り早期に再発防止の方策を講じたいという市の希望があり、また当委員会としても現時点で提言できることは提言をして、市のトップを含む全職員の意識改革を促し、適正な事務処理を行うための職場環境や組織運営方法の改善、改革につなげていただきたいと考えたからである。

ところで、中間報告のまとめに入っていた本年8月16日以降の豪雨により市に甚大な被害が発生し、現在、復旧に向けて、全市を挙げて懸命の努力が続けられている。その最中に中間報告を出すことで市に負担を課することになりはしないかとためらいもあったが、当委員会の活動を最重要事項とみなして事務局の人員を確保していただいた市の姿勢に感謝し、予定どおり中間報告書を提出することとした。

今後、当委員会は最終答申に向けて、さらに活動を続けていく。市はこの中間報告を真摯に受け止めていただき、災害からの復旧が最優先ではあるが、できるところから実践し、公務員倫理やコンプライアンスの意識向上に努めるとともに、適正な事務処理の徹底に取り組むことによって、市民の信頼を回復されることを期待するものである。

第1 丹波市における不正な事務処理の発覚と市の対応

丹波市（以下「市」という。）の報告によれば、下記1のとおり市において不正な事務処理が発覚し、市は下記2のと通りの対応をした。

1 不正な事務処理の発覚

(1) 丹波市水道部における不正な事務処理

① 平成24年3月の不正な支払処理【告訴事案】

平成23年度市島簡易水道再編推進事業実施設計業務について、年度末に完了検査を実施した際、委託業務が未完了（後日の査定で出来高は28.3%）であるにもかかわらず、業務検査調書に検査結果を「合格」と、また委託業務成績表に良好な成果物の提出があったと虚偽の事実を記載した。これに基づき、市は、委託料の全額である9,181,200円を支払った。

② 平成23年3月の不正な支払処理【新たな事案】

平成22年度市島簡易水道再編推進事業実施設計業務について、年度末に、委託業務が未完了であるにもかかわらず、受託業者に仮の成果

物を提出させた。その結果、業務完了の検査において「合格」と判定され、市は、委託料の全額である3,150,000円を支払った。

③ 東芦田新水源のマンガン流出事故と水質検査結果の隠ぺい【水質検査事案】

平成27年度稼働予定の丹波市青垣地域の「東芦田新水源」について、新水源完成後の平成24年8月に試運転を行った際、同水源付近の公共施設の水が濁ったことで、多量のマンガンが含まれていることがわかった。市は、議会や住民に対して、平成19年に井戸の試掘で水質検査を2度行っており、その結果は基準値の10分の1以下であったことと、本井戸の水質検査は実施していないと説明していた。

しかし、濁水送水後に原因を調べる中で、平成24年9月、本井戸の水質検査を平成21年11月18日に実施していた事実が判明し、当時の水道部工務課担当職員が上司に結果報告をしないまま水質検査分析結果報告書をファイルにとじ込んでしまい、上司（係長、課長）も検査結果の確認をしていないことがわかった。その検査の結果は、基準値の12倍にあたるものであった。

ところが、この事実は、これまで市民に説明してきたことと異なるため、地域住民の理解を得ることは難しいとして、当時の水道部長の指示により隠ぺいし、その後も水質検査は実施していないことにしていたことが判明した。

(2) 丹波市消防本部における不正な事務処理【消防事案】

市消防本部における化学ポンプ自動車積載用高圧空気容器（ボンベ）購入に際して、適正な最低見積金額を提示した業者があるにもかかわらず、別の業者が見積った製品を購入したいため、別の業者に見積書の再提出を指示し、見積書を再提出して最安値となった業者と物品購入契約を締結した。この事案は、公益通報制度による通報で判明したものである。

2 市の対応

(1) 水道部の関係

水道部における不正な事務処理（告訴事案）については、委託業務未完了のまま委託料全額を受け取った業者が平成24年6月28日に倒産し、業務の追完が見込めなくなったことから、平成24年8月16日に水道部工務課長から部長へ報告したことにより発覚した。報告を受けた市長は、この件にかかわった水道部職員3名を、「虚偽有印公文書作成罪及び同行使罪」に該当する不正として、丹波警察署に刑事告訴をした。

この告訴事案に関して警察の捜査を受ける中で、他の設計業務でも業務完了前に業者に委託料を全額支払う不正な支払処理（新たな事案）が発覚した。さらに「新たな事案」については、先に告訴を受けた職員とその前任者が関与していたことがわかった。

その結果、両案にはつながりがあり、組織として問題があったと考え、捜査終了時点で告訴した職員3名に贈収賄の事実がないことを確

認した上で、告訴を取り下げた。

また、平成26年4月1日、平成18年度末をもって廃止していた公営企業管理者を公営企業現場における管理監督総括責任者として設置するとともに、同日付の人事異動において、関係職員の異動辞令を発令し、人事上の措置を行った。

(2) 消防の関係

平成25年12月25日の公益通報のあった消防本部における不正な事務処理については、同日から1月5日にかけて法令遵守委員会が調査を行い、通報のとおり公正を害すべき行為が行われた事実が存在したことを確認した。市長は、法令遵守委員会からその旨の報告を受け、公益通報事案につき丹波警察署に通報するとともに、議会に報告した。

また、法令遵守委員会の指摘もあったことから、本不正の背景にある職場におけるパワーハラスメントの問題とその重大性に着目し、異動前の前消防長が消防本部職員に対するパワハラ実態調査を実施した。また、平成26年2月1日付で人事異動を発令するとともに現消防長も4月16日、5月14日の2回にわたりパワハラ実態調査を実施した。

さらに、消防長の資格基準を定める条例を改正し、市長の事務部局の職員からの配置を可能とした上で、平成26年4月1日付で人事異動を行うとともに、不適正な事務処理に関与した職員を消防本部内で配置転換を行った。

(3) 市組織全般

平成24年3月の不正な支払処理事案発覚後、内部組織として「不正事務処理等再発防止員会」を設置し、そこで、不正事務処理に至った背景（原因）を探り、再発防止対策を提言し、実践していくための「職員の不祥事に関する経過及び対策に関する報告書」を平成25年1月にとりまとめた。

その結果、①公務員倫理の徹底のため職員憲章を制定し、職場内での唱和。②OJT研修の必須項目として職場内研修の徹底。③職員研修（管理職研修・全体研修等）の充実。④公益通報制度の有効活用に向けての周知を行った。

また、契約履行検査体制のあり方を見直し、事業監理課経験職員を指定検査員に任命し、検査体制を強化するとともに、行政組織を見直し、平成26年4月1日より財務部事業監理課を入札検査部に昇格及び独立させ、職員配置の充実とともに検査体制のさらなる強化を図った。

(4) 議会の対応

丹波市議会では、水道部における平成24年3月の不正な事務処理について、事件の原因や背景の究明、再発防止を図るため、平成25年3月8日開催の第65回丹波市議会定例会において地方自治法第98条第1項の規定による「水道部不正事務処理事件の調査と再発防止のための特別委員会」を設置し、事務の調査が行われ、9月30日に委員会調査報告書が報告された。

さらに、その後に発生した水道部の度重なる不正事務処理、東芦田新水源のマンガン流出事故、水質検査結果の隠ぺい、消防本部の不正

な入札事務手続について、その要因、背景や体質そのものを究明し、根絶する目的で、関係する事務の調査を行うため、地方自治法第100条第1項の規定による「不正事務処理・不正入札事件調査特別委員会」が平成26年1月24日開催の第71回丹波市議会臨時会において設置され、事務の調査が行われているところである。

なお、6月25日開催の第75回丹波市議会定例会には、東芦田新水源のマンガン流出事故と原水水質検査結果の隠ぺいについて、中間報告書が提出された。

第2 当委員会の役割と活動

1 当委員会の設置と委員の就任

平成24年3月の水道部における不正な支払処理をはじめとする市における不正な事務処理について、客観的かつ公正な検証及び再発防止のための提言を行うため、市は、丹波市不正事務処理に関する第三者委員会条例を制定（資料1参照）し、平成26年1月24日、丹波市不正事務処理に関する第三者委員会を設置した。

当委員会は、平成26年2月8日、辻重五郎丹波市長から下記5名が委員として委嘱を受けるとともに、市長から諮問（資料2参照）を受けて、活動を開始した。

役 職	氏 名	職 業
委員長	大内ますみ	弁護士
委員長職務代行者	上脇 博之	大学教授
委員	安藤 幹根	公認会計士
委員	北林 泰	兵庫県立大学監事
委員	元吉由紀子	経営コンサルタント

2 当委員会の役割、組織、運営

当委員会の役割（所管事項）、組織、運営については、丹波市不正事務処理に関する第三者委員会条例に規定されたとおりであるので、資料1を参照されたい。

3 当委員会の活動

当委員会の主な活動は、次のとおりであるが、このほか、適宜、電話や電子メール等により意見交換等を行った。なお、委員会会議は公開で行った。

（1）委員会会議の開催状況

日時・場所	内 容
-------	-----

第1回	平成26年 2月8日(土) 12時20分～15時36分 於：兵庫県民会館	1 委嘱状の交付 2 委員長及び同職務代行者の選出 3 諮問書の交付 4 会議運営要綱・傍聴要領の認定 5 会議の原則公開の決定 6 不正事務処理事案の概要説明 7 次回日程及び議事内容について
第2回	平成26年 2月28日(金) 14時00分～16時52分 於：兵庫県民会館	1 不正事務処理発生的前提と背景について 2 調査・審議の進め方について 3 資料提出要求について 4 次回日程及び議事内容について
第3回	平成26年 3月26日(水) 10時01分～14時08分 於：兵庫県民会館	1 調査・審議の進め方について 2 契約事務・検査事務について(説明職員出席) 3 消防事案の検証 4 履行検査手続について(説明職員出席) 5 資料提出要求について 6 次回日程及び議事内容について
第4回	平成26年 4月16日(水) 10時00分～12時39分 於：丹波市立氷上住民センター	1 調査・審議の進め方について 2 水道部事案について(説明職員出席) 3 4月1日付人事異動方針(説明職員出席) 4 資料提出要求について 5 次回日程及び議事内容について
第5回	平成26年 5月13日(火) 13時00分～15時30分 於：丹波市保健センター	1 調査・審議の進め方について 2 不正事務処理の原因等について 3 資料提出要求について 4 次回日程及び議事内容について
第6回	平成26年 6月13日(金) 13時00分～15時20分 於：兵庫県民会館	1 調査・審議の進め方について 2 不正事務処理の原因等について 3 中間報告の取りまとめについて 4 資料提出要求について 5 次回日程及び議事内容について
第7回	平成26年 7月15日(火) 13時00分～16時00分 於：兵庫県民会館	1 調査・審議の進め方について 2 不正事務処理の原因等について 3 中間報告の取りまとめについて 4 資料提出要求について 5 次回日程及び議事内容について
第8回	平成26年 8月11日(月) 13時05分～16時25分 於：兵庫県民会館	1 調査・審議の進め方について 2 不正事務処理の原因等について 3 中間報告の取りまとめについて 4 次回日程及び議事内容について

第9回	平成26年 8月25日(月) 15時00分～18時40分 於：兵庫県民会館	1 調査・審議の進め方について 2 不正事務処理の原因等について 3 中間報告の取りまとめについて 4 次回日程及び議事内容について
第10回	平成26年 9月9日(火) 15時00分～18時40分 於：兵庫県民会館	1 事案に共通する課題・改善策について 2 中間報告の取りまとめについて 3 次回日程及び議事内容について

(2) 委員会会議以外の活動状況

- 平成26年 4月16日午後1時30分～午後3時
水道部、消防本部の事務所視察及び聞き取り調査
- 平成26年 3月18日～3月25日
消防事案の関係者に対するアンケート調査

第3 調査により判明した事実

1 調査方法等

当委員会においては、次の調査方法により事実確認を行った。

- ① 市への資料請求に基づき提出された資料の精査
- ② 会議へ説明員として出席を求めた市職員からの聴取
 - 第3回：財務部事業監理課長
 - 第4回：企画総務部長、技監兼入札検査部長、水道部長、入札部
入札検査室長、前財務部事業監理課長、前水道部工務課長
- ③ 消防事案の関係者に対するアンケート調査
- ④ 水道部、消防本部の事務所視察及び関係職員からの聞き取り調査
 - 消防本部：消防長ほか関係職員
 - 水道部：水道部長ほか関係職員

2 判明した事実

(1) 丹波市水道部における不正な事務処理について

- ① 平成24年3月の不正な支払処理【告訴事案】
平成23年度丹水委第27号 市島簡易水道再編推進事業実施設計業務に関して、平成24年3月に行われた事務処理について、当委員会が把握した事実は以下のとおりである。

◆契約締結時以降の経過

平成23年9月に水道部工務課工務係のN主査が前記実施設計業務について起工何を起案し、決裁、公開入札を経て、同年11月18日、M社との間に、契約金額9,135,000円、履行期間を契約後から平成24年3月23日までとする設計契約を締結した。

契約当時、水源等について地元と協議中で、合意が得られなければ設計が進まない状況にあり、N主査は、M社から、「工事が完了しなく

ても、責任をもって業務を行うので、3月末完了として代金を払ってほしい」と言われたと述べている。ただ、この時点ではM社の希望という程度で、強く要請されたわけではない。

本件の設計業務については、契約後から翌年3月中頃まで、N主査がほぼ一人で担当してきた。N係長は、地元説明会では同席し、調整してきたと述べ、M社との打合せに同席したこともあると言うものの、業務の進捗状況は把握しておらず、N主査に報告を適宜求めもせず、N主査に任せきりであった。Y課長も業務の進捗状況につき、3月中頃まで報告を受けていないし、業務の進捗状況を全く把握していなかった。要するに、本件業務については、すべて担当の主査とM社任せで、その直属の上司である係長も課長も進捗状況の報告を受けず、求めず、工務課として契約業務の履行状況の管理をしていなかったということになる。

◆不正な事務処理

平成24年3月中頃、M社の業務が進捗せず、年度内の完了が不可能なことが明らかになった時点で、N主査は、N係長に、年度内にM社に契約金額（委託料）全額を支払うために、仮の成果物を提出させて完了検査を受けてよいかを尋ね、N係長が了承したので、さらにY課長に尋ねて了解を得た。

なお、その後の3月19日、契約金額を9,181,200円と増額変更する変更契約をM社と締結している。この時点で、本来の契約の履行完了にほど遠いにもかかわらず、増額変更する理由や必要性については、調査資料からは不明である。

担当主査、N係長、Y課長の合意のもと、3月23日付でM社から業務完了届の提出を求め、これを徴収して、同月25日、財務部事業監理課に検査依頼書を提出したところ、検査員として担当課長が指名された。そこで、同月28日に、Y課長が検査員、N主査が立会人として合格の検査調書を作成し、かつN主査を主任調査員、N係長を総括調査職員、Y課長を検査職員とする高評点の委託業務成績表も作成して、財務部に提出した。その結果、同月30日にM社から請求金額を9,181,200円とする請求書が提出され、4月25日、委託料の全額が市からM社に支払われた。

このような事務処理をした動機について、N主査は、M社が年度末の委託料の支払いを希望していたこと、地元同意が得られないために業務が遅延していることに引け目があったこと、先払いをしても確実に残りの業務はしてくれると信頼していたことを挙げ、M社から支払の強要や金品の授受等の利益供与は一切受けていないと明言している。N係長は、M社を信頼し、早々に完成させてくれると思い、了承したと述べ、Y課長は動機について何ら語らない。

また、仮の成果物によって完了検査を受けることについて、Y課長、N係長、N主査のいずれもが、事業監理課が検査すれば不合格となると認識していたと述べているが、そうであれば、不合格となった場合にどのように対応するか、どのような責任が生じるかについて懸念し

ていてしかるべきであるのに、そのようには見えない。そのような懸念がないのは、以前に仮の成果物で検査を通した経験があった（この点については「新たな事案」で詳述）ためか、担当課長が検査員に指名されることが予測されたためではないかとも考えられるのである。

◆その後の経過

前述の経過で、設計業務が完了していないにもかかわらず、M社に委託料全額を支払った以後も、M社任せで、業務の進捗具合の把握や、督促をした記録もないのであるが、平成24年6月25日にN主査がM社の元社員からM社が危ないとのうわさを聞いたことを契機に、M社が営業を停止し、自己破産申立準備中との事実が明らかとなった。

この事実を知ったN係長は、6月28日にY課長と事業監理課に報告し、Y課長は、7月2日に水道部長にM社の自己破産の件と、3件の未完の工事監理業務があることを報告したが、本件設計業務については報告しなかった。この間、N係長、N主査は、Y課長の指示により、M社の社員にデータの提供を求め、出来高を高める努力をした。また、先払い分を他の工事の未払い分と相殺できる可能性があるため、本件と、他の3件の出来高の算出作業を進めた。

8月16日、出来高の計算ができたので、Y課長から水道部長に初めて未完成のまま委託料全額を先払いした事実を報告した。この報告を受けた水道部長が本件につき副市長、企画総務部長に報告したのは、8月23日であり、この間に1週間が経過している理由は不明である。翌24日には市長に報告され、同日、市議会に報告、記者発表となった。

その後、市長、副市長、水道部長、企画総務部長らによる、Y課長、N係長、N主査からの事情聴取を経て、9月18日に市としてY課長、N係長、N主査の3名を「虚偽有印公文書作成・同行使」で丹波警察に告訴し、事案の解明を警察に委ねることとなった。

市は、平成25年10月から11月にかけて、告訴事案の捜査の過程で、過去にも本件と同種の事案があったとの情報を得て、調査した結果、後述の「新たな事案」が判明した。同種事案の発生について、市としては、本件は単に個人の資質の問題ではなく、組織の問題としてとらえるべきであるとの認識のもとに、贈収賄がなかったことを確認した上で、平成26年1月6日に告訴を取り下げた。

なお、市がM社に先払いした金員は、他の工事の未払金と相殺されて、結果的には丹波市は金銭的な被害を受けていない。

② 平成23年3月の不正な支払処理【新たな事案】

平成22年度丹水委第40号市島簡易水道再編推進事業実施設計業務に関して、平成23年3月に行われた事務処理について、当委員会が把握した事実は以下のとおりである。

◆契約締結時以降の経過

平成22年8月5日、水道部工務課工務係のN主査が、補助金対象事業である前記実施設計業務について起工伺を起案し、決裁、公開入札を経て、同年10月1日、O社との間に、契約金額3,150,000円、履行期間を契約時から平成23年1月31日までとする設計契約を締結した。

その後の進捗状況については、O社作成の同年12月14日付の打合せ議事録によれば、議事録作成時点では、まだ設計作業の全体像の確認と、O社からの必要資料の提供依頼があった程度で、実際の設計業務には入っていなかったことがうかがわれる。

本件は補助金対象事業であるから、年度内に完成できずに繰越しを行う場合には、1月中頃兵庫県に繰越しのための必要な書類を提出して手続を踏む必要があった。そのため、平成23年1月に入って、N主査は、本件につき、年度内完成でいくか、繰り越すかをK係長と相談し、期間の延長で年度内に終わらせると決定し、繰越しの手続はとらなかった。この決定に基づき、同年1月31日付で、期間を同年3月25日まで延長する旨の変更契約をO社と締結した。しかし、その後も設計業務は、はかどらず、N主査はK係長に相談し、K係長からO社に作業の督促をするということになったが、実現はしなかった。

◆不正な事務処理

平成23年3月上旬、O社の業務が年度内に完了しないことが明らかになった時点で、N主査はK係長に報告したが、K係長からはもう繰越しはできないと言われ、Y課長とも相談した。Y課長、K係長、N主査で相談した結果、業務が完了したこととして完了検査を受けることとし、検査の業務成果物については、増量のため仮の成果物を提出させることとした。K係長は、Y課長に、O社に後日きちんと完成させる旨の確約書を提出させるべきかどうかを尋ねたが、Y課長は後に残るので確約書はないほうが良いと答えた。

以上の話し合いの後の3月15日、O社との打合せに、N主査、K係長が出席し、O社に対し、未完成で完了検査を受けるために業務完了届の提出を含め各種の指示をした。O社の打合せ議事録には、O社からの年度内完了は困難との報告に対し、丹波市側（N主査、K係長）から、完了検査日は決定しているので、3月25日にチューブファイルや図面を提出するよう指示があった旨の記載がある。

このようにして、3月30日には成果物の一部と増量のために加えた本来の成果物ではないものを合わせて成果物として提出して、財務部事業監理課の検査員の検査を受け、合格となった。その結果、4月15日に契約金額の全額である3,150,000円が市からO社に支払われた。

偽装した成果物で合格となったことについて、Y課長は「合格していたことは驚いた」と述べ、また、本件について、どの程度の未完であったかは、金額も低く気にしていなかったと、まるで他人事のように述べている。

また、合格としたことについて、事業監理課は、妥当な分量の成果物（本件の場合は水道管の設計図や設置図など）の提出があり、提出書類に矛盾等がなければ、偽装を見抜くのは非常に困難であるとの見解を示している。

◆その後の経過

平成25年9月6日、市において、平成26年度予算要求資料作成のためデータを調査していたところ、O社の業務の中で一部の数量表の不

足を発見し、〇社に問合せをした。その後の10月から11月にかけて、市から告訴され、警察で事情聴取を受けていたN主査が、「過去にも告訴事実と同様のことがあった」と発言した。それを受けて市において調査した結果、本件について、当時の出来高が4.7%しかないのに、偽装した成果物により完了検査を受け、全額支払うようにしたことが判明した。

同年12月3日には、〇社から不足分が追完され、同日、市は本件について、記者発表を行った。

③ 東芦田新水源のマンガン流出事故と水質検査結果の隠ぺい

本件事案については、丹波市議会の不正事務処理・不正入札事件調査特別委員会（100条委員会）において、平成26年1月30日以来、関係者の証人喚問も含め、精力的に調査が行われ、中間報告書も提出された。当委員会としては、その経過を踏まえ、成果を尊重して、必要であればさらに調査・確認をして、後日、当委員会の答申を出すことにしたい。

したがって、本件事案については、今回の中間報告ではこれ以上触れない。

(2) 丹波市消防本部における不正な事務処理について

市消防本部における化学ポンプ自動車積載用高圧空気容器（ボンベ）購入を巡る不正な事務処理問題については、大きく2つに分けることができる。一つは業者の見積書の差替え不正事務問題であり、もう一つは、それが上司である管理職らに報告され、報告を受けた管理職らの対処・隠ぺい問題である。

① 本件ボンベの見積書差替え不正事務について

◆本件の事実の概要

当該ボンベについては、従来、「ブルネッカー」が納品され、それを使用するのが通例となっていたが、近年では、基準を満たした別の商品が納品されているし（表1参照）、それを使用しても特に何の問題も起こってこなかったため、本件において起案した主査は、特に製品名を指定せず、機能さえ満たせば納品が可能な仕様書を作成した。

平成25年10月5日、M係長は、当該ボンベ4本を購入することを、主査の作成した原案に基づき起案し、同月25日には見積業者選定伺書を作成した。そのいずれにおいても、T副課長は確認印を、U課長は決裁印を押していた（課長決裁済）。

主査は11月7日にM係長名で業者10社に見積通知を行った。

同月14日には、これにつき、ある業者から質疑書がファクシミリで届いたので、T副課長らと検討した結果、主査は、同月18日にM係長名で、「仕様書を満たしていればどこの製品でも良い」という趣旨で「質問の製品を精査したところ、仕様書内容を満足しています」と返答するために、各業者にはファクシミリで「仕様書のとおりとする」と回答した。

同月26日、原案を起工した主査が見積開封担当だったが、13時から緊急出動し（15時9分まで）不在であったため、T副課長は、14時、

M係長に「戻っておけ」（お前は自分の席に戻っておけ）と告げ、一人で業者10社の見積書の開封を執行したところ、最低見積金額はA社の347,200円であり、その商品は商品ア（ウルトレッサー）であった。これは適正であった。

ところが、T副課長は、商品イ（ブルネッカー）の方が良いと独断し、商品イを348,000円で見積った次点のB社に、見積書を再度提出してもらい最低見積金額を提示した業者になってもらうためにM係長に「B社に連絡しろ」と命じた。

同副課長の指示を受けたM係長は、B社に対し、見積業者へ2回目の見積書を提出するよう電話で依頼した。しかし、B社はその依頼を断った。後ほど、M係長は、主査にB社への念押しの電話を指示したが主査は拒否した。

その報告を受けたT副課長は、B社が製品を仕入れる会社Cに、B社と調整させて見積書を再提出させるようM係長に指示した。

同副課長の指示を受けたM係長は、会社Cに電話し、B社と相談するよう依頼した。

すると、B社からM係長に電話があり、M係長は、B社に見積額を1,000円下げるよう指示したところ、B社は、ファクシミリで、商品イで347,000円という見積書を送信して提出した。

M係長は、B社の見積書を、ファクシミリで送られたものに差替えて、契約締結伺を作成するよう、主査に指示した。

同月28日、主査は、契約締結伺を作成し決裁を受けた上で、B社と物品購入契約書を作成した。

T副課長は、主査に指示し、ファクシミリによらない見積書（2回目見積書）をB社に提出させ、ファクシミリによる見積書を2回目見積書と差替え、あたかもB社が1回目で見積金額を見積ったかのように偽装した。

年度	メーカー	商品名	型番・規格	数量
H17	エア・ウォーター防災(株)	ブルネッカー	730C II Z	3
H17	エア・ウォーター防災(株)	ブルネッカー	730C II Z	3
H18	エムエスエイジャパン(株)	カーボライト	CH-45	2
H20	エムエスエイジャパン(株)	カーボライト	CH-45	4
H21	エア・ウォーター防災(株)	ブルネッカー	730C II Z	11
H23	エア・ウォーター防災(株)	ブルネッカー	730C II Z	2
H24	エア・ウォーター防災(株)	ブルネッカー	730C II Z	6
H25	エムエスエイジャパン(株)	カーボライト	CH-45	4

② 見積開封の不正事務に関し報告を受けた後の管理職の対応について
◆本件の事実の概要

上記見積開封における不正事務処理に関し報告を受けた後の管理職の対応・隠ぺいについての事実の概要は、以下のとおりである。

主査は、11月28日又は同月30日から12月8日までの間に、不正行為に係長3名と他の主査1名に報告し、上司への報告について相談した。

12月9日、主査は、U課長に不正行為を報告したところ、U課長は1人では判断できないとして署長の同席を求め、U課長と署長は、不正行為の報告を受けた。

同月11日、U課長と署長は、次長に不正行為を報告した。

報告を受けた次長は、未契約であれば、直ちに業者Aを落札業者として手続を進め両業者への説明を指示するとともに、U課長と署長の同席のもと消防長に報告した。その際、T副課長の指示で開封時に不正行為があったこと、T副課長のパワハラがあまりにも酷いので注意してほしいと署員が思っていることも報告した。

しかし、消防長は、契約書正副2通が消防本部に保管されていたことを確認したにもかかわらず、次長、署長、U課長の4人で相談し、「不正である認識はあったが、既に契約が成立した後で、このまま進めるしかない」と判断した。

T副課長は他の管理職に「市の方に報告する」旨伝えたものの、署長から「待て」と言われたので報告しないままだったと証言している。

同月25日、公益通報がなされ、不正事務が発覚した。

なお、消防本部で見積書を出し直した業者との契約については、事業監理課長の説明によると、受注者側の申出によって解除したという手続をして合意に基づき契約を解除し、本来の契約すべき業者と契約して、既に物品（ボンベ）納入は完了している。

第4 問題点と課題

1 水道部における問題点

(1) 水道部【新たな事案】(平成23年3月の不正な支払処理)

水道部の2つの事案のうち、先に発覚したのは「告訴事案」であるが、先に起きたのは「新たな事案」なので、ここでは、後者の問題点から指摘する。

【不正な支払処理にかかわった関係者の責任】

Y課長は、N主査及びK係長から、本件O社の業務が年度内に完成しないことの対応策を相談され、業者に仮の成果物を提出させて完了検査を受け、支払処理をすることを了解した。O社に「後日きちんと完成させる」という趣旨の確約書を提出させようというK係長の案について、Y課長は、「後に残るので提出させないほうがよい」と指示している。市の財務規則に反することを重々承知の上での判断である。Y課長の了解を得て、N主査とK係長はO社に対し、未完成のまま完了検査を受けるために必要な資料の提出などを指示し、O社から業務完了届や未完の成果物などの提出を受けた上で、成果物を偽装して検査を受けた結果、合格となり、契約金額全額が市からO社に支払われた。

このような、N主査、N係長、Y課長の行為は、市の財務規則に反していることは明らかであり、公務員としての倫理に触れるほか、職務に背いてO社の利益を図り、市に損害を与える行為として「背任罪」

という刑法上の罪に該当する可能性がある。特に、不正な事務処理を正すべき立場の課長が、部下と一緒にあって、組織ぐるみの不正にかかわり、それでうまく完了検査に合格して支払処理ができたことが、後日の告訴事案の発生にもつながっていくのであるから、Y課長の責任は重いと言わなければならない。

そして、組織ぐるみで不正にかかわり、業務が未了のO社に契約金額全額の支払をした後、K係長は異動となったが、工務課にとどまったY課長は、同じくとどまったN主査に業務が完成したかどうか確認させたり、自ら確認するなどのフォローを全く行っていない。未完成のままであることがわかったのは、平成23年3月の不正事務処理から1年半を経過した平成25年9月に予算編成の資料を作成するためデータを調査している過程においてである。この点においても事業の進捗を管理する管理職として無責任極まりない。

【不正の背後にある問題点】

① 進捗管理の概念の欠如

本件の関係者であるN主査、K係長、Y課長の全員に、契約業務の進行、進捗状況を管理、監督、督励するという意識が希薄若しくは欠如していた。担当であるN主査は、受託業者であるO社との打合せに出席していて、本件設計業務がほとんど進捗していないことを知っていたため、平成23年1月に、本件を年度内完成でいくか、繰り越すかをK係長に相談した。その結果、契約期間の延長で年度内に終わらせると決定した。

なお、それまでO社の業務が進まなかったのは、O社の実施設計の前提となる測量業務の完了が平成23年1月下旬であったことによる。しかし、測量業務の契約は本件O社との契約の後であり、履行期限は両契約とも平成23年1月末日であった。通常は、測量が終わったところから管路等の実施設計をしていくので、O社が当初の契約どおり履行できると期待するのは契約の時点で無理だったのである。O社がこの状況を知っていて契約をしたかどうかは不明であるが、履行期限の延長を決めたときも、それで年度内にできるかどうかなどO社と協議した経過もなく、行政が一方的に変更契約をさせたのではないかと疑わざるを得ない。

その後も業務は進まず、N主査から相談を受けたK係長は、O社に作業の督促をしようと言ったが、実際には行わなかった。委託業務の進捗を妨げている要因を調べたり、O社に報告させたりした記録はなく、進捗管理のノウハウがないばかりか、進捗管理という概念すらなかったのではないかと疑いたくなる。Y課長は、担当主査・係長に仕事を任せきりにした上に、年度末の3月に入るまで、O社の業務の進捗状況の報告を受けておらず、報告を求めてもいないし、金額も高額ではなかったという理由で、どの程度未完であったかは気にもせず、把握もしていない。工務課として契約業務の履行状況の管理をしていなかったということになる。

② 繰越処理の否定と不正事務の動機

本件は、補助金対象事業であったので、1月末には国への繰越手続をとらなければならなかった。当該年度の1月に事業費の繰越しをすかどうかを決定するのが通例であり、その時期にN主査とK係長とで検討をし、O社と協議をせずに、履行期限の延長で年度内に完了させ繰り越さないとしたのである。しかし、3月になって年度内に完成しないことが明らかとなり、補助金対象事業の出来高不足が生じるのを回避するため、繰越しができないならばと、不正に走ってしまったと推測される。

時宜に遅れてはいても、3月上旬であれば繰越処理は可能だったかもしれないが、仮に繰越しはできなかったとしても、適正な手続があるはずで、少なくともY課長はそのことを知っていてしかるべき立場にあり、適正な手続を踏むよう指導するべきであった。また、そのような事態に陥らないよう、繰越しの是非の判断をする時期に、部下の判断のフォローや確認をするべきでもあった。

③ 検査体制の問題

本件では、完了検査は事業監理課の職員が検査員として行ったが、業務完了届が提出されていたこともあって、成果物として提出されたものが未完成であることを見抜けず、検査を合格させてしまった。結果的に、騙された感があるが、以前から事業監理課の検査が実効性のあるものでなかったのではないかの疑念がある。事業監理課によると、過去に不合格になったものがないとのことであり、未完成の成果物が提出されるという可能性に思い至らず、容易に騙されたということもあり得る。

(2) 水道部【告訴事案】(平成24年3月の不正な支払処理)

【不正な支払処理にかかわった関係者の責任】

N主査は、平成24年3月中旬に、委託業務の年度内完成は不可能であることをN係長に告げ、M社に仮の成果物を提出させて完了検査を受けていいかを尋ね、N係長、Y課長の了解を得た。検査員にY課長が指定されたことで、検査をしたこととして、虚偽の委託業務成績表及び業務検査調書の作成にかかわった。

N係長は、N主査から仮の成果物で完了検査を受けていいかを尋ねられ、安易に了解し、Y課長の了解も得た。Y課長が検査員に指定されたことで、虚偽の委託業務成績表及び業務検査調書の作成にかかわった。

Y課長は、N主査の提案を了承し、自らが検査員に指名されたことで、N主査に命じて虚偽の委託業務成績表及び業務検査調書を作成させ、その書類に検査職員として押印をした。

このような、N主査、N係長、Y課長の行為は、いずれも市の財務規則に反していることは明らかであり、公務員としての倫理に触れるほか、「虚偽有印公文書作成・同行使」という刑法上の罪にも該当する。N係長はN主査から不正な事務処理の提案を受けた際、直属の上司としてこのような行為を戒め、他の処理方法を考えるべきであったのに、それをせず、N主査の提案をY課長につなぐような立場をとった。Y

課長は、工務課の長として、部下である主査や係長をいさめ、不正を防止し、公正な事務処理に導くべき立場にあるのに、それをせず、部下の不正な提案を容認し、検査員になったことで不正を積極的に実行した。組織ぐるみの不正を行わせたという点で、特にY課長の責任は重大である。

【不正の背後にある問題点】

① M社への依存体質と不正事務の動機

市の水道ビジョン等基本計画の作成や、その具体化である市島簡易水道再編推進事業実施設計業務に関しては、市水道部の職員では対応しきれず、実績と経験を積んだコンサルタント業者であるM社に依存する度合いが高かった。また、「信頼」の名のもとに、業務の遂行もM社にほぼ任せきりであり、水道部職員はそのことに抵抗感がなかったと思われる。

「依存」、「信頼」の感情が、M社から強く要請されてもいないのに、委託業務未完了のまま、契約金額を全額支払うという行為の動機の一つとなった。

② 進捗管理の概念の欠如

M社への依存体質もあり、本件の関係者であるN主査、N係長、Y課長の全員に、契約業務の進行、進捗状況を管理、監督するという概念が欠如していた。本件業務についてはすべて担当のN主査とM社任せで、平成24年3月中旬にN主査から委託業務の年度内完成が不可能との報告を受けるまで、その直属の上司であるN係長、Y課長は進捗状況の報告を受けず、求めず、工務課として契約業務の履行状況の管理をしていなかったということになる。

③ 繰越処理の未検討

進捗状況を把握していれば、契約期限である年度末を待たずとも、年度内に契約業務を完成させることは不可能とわかったはずであるが、繰越処理の検討もせずに、漫然と契約の期限である年度末を迎えてしまった。繰越処理のことは、そもそも担当者であるN主査の念頭になかったように思われる。これは、先払いしても後できちんと完成させてくれるというM社に対する「信頼」と、前年度の同種事案（新たな事実）で、補助金対象事業でありながらも繰越しをせずに未完成のまま完了検査をパスして契約金額を支払った経験があったためではないだろうか。

④ 検査体制の問題

年度末に検査が集中する関係で、検査は事業監理課ではなく、発注担当課で行うことが多く、本件では発注担当課長が検査員に指名されている。そのために、検査の独立性が確保されず自己検査となってしまう、チェック機能が全く働かなかった。

⑤ 危機に際しての報告、連絡体制の不備

M社の倒産が明らかとなった後、未完成のまま契約金額の先払いをした事実をY課長から水道部長に報告するまで約50日、水道部長から副市長、企画総務部長へ報告するまで7日の期間がかかっている。組

織ぐるみの不正な事務処理により委託業務が未完成であるにもかかわらず委託料の全額を受け取ったM社が倒産し、自己破産の申立をする事態となって、M社に業務の完成は期待できなくなった。この危機的な状況にあってなお、その責任者であるY課長は、上司である水道部長への報告を遅らせた。また、報告を受けた水道部長は副市長らへの報告まで7日間を要している。水道部として、危機に際しての報告・連絡の重要性が意識されておらず、報告・連絡を受けての対応が遅れることになった。

(3) 両事案に共通する背景と問題点

① 水道ビジョン等基本計画の策定時及び運用時の問題

水道に関する市の事務を評価するにあたり、当委員会は、市に水道事業推進の基本となる水道ビジョン等の策定について資料請求したところ、「水道ビジョン等の策定にあたっては、水道事業運営審議会や議会への説明を行いながら計画を策定した。」と回答があったが、特段の資料は得られなかった。水道事業運営審議会の会議録を見ても、ビジョンや基本計画の内容について詳細な説明や審議が行われた形跡はない。従前の簡易水道を統合整備する大事業で、未経験の市水道部では対応できず、基本計画の策定から、その具体化である簡易水道再編推進事業の実施計画の立案まで、実績と経験を積んだコンサルタント業者であるM社に任せきりとなったのではないだろうか。当委員会としては、水道の基本計画等に水道部が積極的に関わらず、M社にいわば「丸投げ」に近い状況で計画等が策定・立案されたのではないかと推察するのである。

この業者依存の体質が、契約に基づく委託業務の進捗管理をしない、できないという問題となって今回の事案で不正な事務処理に結びついたと言える。

また、地元同意が得られず、M社の委託業務の進行が遅れ、それが告訴事案での不正な事務処理に結びついたという問題についても、地元同意がなかなか得られないのは、そもそも市の水道再編計画が地元の理解や賛同をきちんと得ないまま推進された結果ではないかと疑われる。

水道事業運営審議会の第1回（平成17年6月16日）・第2回（平成17年11月29日）の会議録によれば、当時、地元の合意については言及されておらず、第4回（平成18年5月16日）の審議会で「原案のとおり市長に答申する」ことが決定されている。ところが、水道ビジョン等基本計画の策定後、第10回水道事業運営審議会（平成19年2月20日）において「丹波市水道施設設備基本計画」事業進捗状況が報告された際、ある委員から「地元の十分な理解が得られるようにしていただきたい」との発言があり、事務局は「地元で了解を得ながら調査をしている」と応答しており、第11回（平成19年7月4日）では事務局が「水源調査のため地元交渉に努力していますが、未だ了解を得られていません」と説明している。第14回（平成20年7月22日）では、会長の「地元の皆さんに対する十分にご理解をいただいていない部分があるよう

であるので、誠意を持って対応をいただき、この事業が進行していくように慎重に取り組んでいただきたい」との発言がある。この経過を見ても、基本計画策定後に、地元の合意が得られないことが問題となっていることが察せられる。

業者依存の計画策定で、地元との協議が十分に行われぬまま、あるいは地元の理解と賛同が不十分なままに計画が策定され、実行段階で地元との調整に時間がかかり、事業の進行に支障が出たことが、今回の水道部の不正事務処理の背景にあると思われる。

② 事業管理体制の問題

水道部の事業進捗管理体制の問題は、市が公表している「事務事業評価シート」からも読み取れる。水道部工務課の事業の一つである水道計画作成事業の評価シートでは、平成20年度と21年度に、「住民の理解が得られていない」ことを今後の課題ととらえ、次年度以降の改善案（課長記入欄）として、「地元説明会や広報等により市民の理解と協力を求める」と記載がされている。21年度は「積極的に地元調整に努めた」ことなどから、改善達成率は80%であったが、翌22年度は50%に低下したにもかかわらず、次年度以降の課題は「該当なし」と記され、改善案の欄は空白となっている。平成22年度は、「新たな事案」が発生した年であり、委託している設計業務が進捗しないまま不正な支払処理をしたため、担当者が何も課題を書けず、また、課長も書くように指導できなかったのではないだろうか。

同様に、平成23年度では、水道部工務課の事業が拡張事業に一本化されているのであるが、その事務事業評価シートの「次年度の改善案」欄には、評価欄に関連記載がないのに、唐突に、「測量・実施設計業務を先行した執行体制の徹底」という記載がある。この時点では「告訴事案」はまだ発覚していないが、実施設計が未完了のまま事業を進めていくことへの課長の懸念が記されたと考える余地がある。

このような事務事業評価シートの記載の不審な点や、疑問点を、上位者が見て、気づき、問いかけ、指導する仕組みがあれば、不正を未然に防ぎ、あるいは早期に発見できた可能性がある。「事務事業評価シート」は、担当者と課長が書くだけで終わったのでは何の意味もない。そこに適切な課題と改善策が記載されているか、それが実行に結びついているかを、上位者（部長）がチェックし、責任を持って管理する必要がある。

市には、事業を施策単位に取りまとめた「施策評価シート」という帳票もある。しかし、これも、課長が記載し、部長が確認することになっているものの、効果的な改善策を検討し、実行につなげる運用の仕組みは設けられていない。

事業管理体制が、事務事業評価シートや施策評価シートという形式に依存し、書くだけの作業に終わってしまって、評価した結果を改善に結びつける運用をしてこなかったことは問題であり、実際に事業を推進する課長の上司である部長が、本来期待されるべき管理責任を果たしてこなかったとも言えるのである。

③ 公務員倫理の欠如、コンプライアンス意識の欠如

関係者全員に、公金を扱う緊張感がなく、公務員倫理、コンプライアンス意識が欠如していることは明らかである。

このような不正な事務処理が組織ぐるみで行われることは、M社やO社を信頼していたとか、早々に委託業務を完成させてくれる（従って市に損害を与えることはない）と思っていたとかの弁解にもうかがわれるように、最終的につじつまが合えば、過程の手続は軽視するという風潮があったのではないかと思われる。自分の家の改修工事を業者に依頼して、約束の工期が来ても半分も出来ていないのに、代金全額を支払う者がいるだろうか。

特に水道部工務課という組織の長であるY課長の意識の欠如は大きな問題である。先に起きた「新たな事案」で、繰越処理の時宜を失した苦肉の策として完成を偽って完了検査を受け、合格の判断を受けたため、「告訴事案」においても、安易に再び不正な事務処理を行ってしまう結果を招いており、課長のコンプライアンス意識の欠如は重大である。

④ 管理職の機能不全

既に【不正な支払処理にかかわった関係者の責任】の項で述べたように、両事案とも、課長という管理職に期待される機能は全く果たされておらず、組織ぐるみで不正にかかわる要因となっている。

「新たな事案」においては、業務が未了のO社に全額の支払いをした後、K係長は異動となったが、工務課にとどまったY課長は、同じくとどまったN主査に業務が完成したかどうか確認させたり、自ら確認するフォローなどを全く行っていない。未完成のままであることがわかったのは、平成25年9月に予算編成の資料を作成するためデータを調査している過程においてである。繰越判断もすべて部下任せにしており、実態の把握から問題の解決に至る一連の進捗を管理をする責任が果たされていない。

告訴事案においても、課長は、部下の行為をチェックし、公正な事務処理に導くと言う管理職としての機能が全く果たされていない。

⑤ 組織風土、体質の問題

いずれの事案も、水道部工務課の担当主査、係長、課長が一団となって未完の委託業務について、23年度末、24年度末に、不正な手段により完了検査に合格し、契約金額全額を支払う結果に至ったものであって、課長をトップとする組織ぐるみの不正である。担当主査と課長は両事案に関与し、係長は事案ごとに異なっていることから、問題は、この不正が本件の両事案の関係者のみの特性にとどまるものか、それとも水道部全体として、部長以下組織全体に通じる仕事のとらえ方ややり方、職場環境や習慣に及ぶものかどうかということである。両事案の背景に、委託事業の進捗に関して、ほとんど業者任せの体質があることは、すでに指摘した。市の水道事業に深くかかわってきたM社は自己破産により市と関係を断ったが、M社に限らず、水道部には、業務を受託した業者にすべてお任せの依存体質が根強く残っているの

ではないかと危惧される。

現段階では、他に本件類似の事案は発見されていないが、市水道部に上記のような組織風土や体質があるとすれば、その改善、解消のため、組織全体の進むべき方向を定める方針や、組織運営の仕方を見直す必要がある。

⑥ 部長が行う課長の目標管理の問題

個々の職員の仕事の進め方に関して、勤務評定の一環として目標管理を行う仕組みがある。しかし、工務課長の「目標管理シート」には、平成23年度も24年度も目標設定時と目標変更／中間フォロー時に部長が面談を行った形跡がない。これでは目標管理ではなく、査定しか行っていないことになる。人事制度上は、目標管理を行っていることになっていたとしても、シートが記入されているだけで、制度運営が形骸化しており、実際の部長のマネジメントの中で有効活用されていなかったことになる。

また、課長の目標の一つに掲げられた水道施設統合整備事業では、平成23年度に具体的な複数の取組項目別に行動計画の記述があったが、平成24年度からは「工事発注率」一つだけになっている。委託事業において進捗を管理する役割認識が欠如していた背景には、工務課長の目標設定がこのような発注率のみの設定となったことを容認してきたか、見過ごしてきた水道部長の制度運用上の問題を含むマネジメント力の不足が背景にあったことが考えられる。

2 消防本部における問題点

(1) 見積書の開封と見積書の差替えに対する評価

① 随意契約における物品購入事務のマニュアル・仕組み

事業監理課長の説明によると、物品購入につき地方自治法は基本的に一般競争入札でその調達をしなければならないと定められているが、指名競争入札と随意契約は、その特例として認められている。

丹波市財務規則は、第88条で「予定価格の限度額」を定め、第89条で「見積書の徴収」を定めている。

随意契約の手法として、その物品が例えば1社しか取扱いがない等の場合であれば、その1社に限られるが、通常は複数の業者から見積書を徴収するというのが原則で基本である。

随意契約に関しては、市役所内イントラネット上で掲示板に掲載しており、職員が自由に使える内容の書式、書類があり、市役所内職員を対象に研修会を行ってきた。また、これ以外に「丹波市物品購入事務取扱要綱」が物品購入の事務の手続を定めており、これに基づいて随意契約を行っている。

備品購入費に係る合議事項フローチャートのルールの中で、基本的に各部署の担当課で運用、処理をするという手続を採っている。

年度初めに庶務担当者会議というそれぞれ課の庶務担当に対しての説明会を開催し、その中で、随意契約のフローチャートはその資料に毎回つけて、流れの説明は、財政課から大体は説明している。

より具体的には、書式の中の「開札結果表」には「執行者」、「立会者」という記名欄があり、見積書の開封（開札）の「執行者」は「担当課長以上」と表記されており、開封の作業は複数で行うのが基本である。課長の机のもとで担当者が来て、その段階で封筒に入ったものをはさみで切って開封して、一つ一つ確認していくような手続が一般的である。

随意契約の立会人は、入札の場合とは異なりマニュアルはないものの、複数で開封作業をするというのが原則で、1人で実施することは許されず、1人でやれば不正である。

② 本件は上記仕様書・マニュアル違反

本件は、「競争見積による随意契約」に該当し、その場合の「相手方の選定」は「指名競争入札における場合と同一に考えるべき」である（丹波市財務部事業監理課「入札契約事務の手引き」（平成18年4月9頁））。

随意契約の手続の流れにきちんと沿っていけば、恣意的な運用はできないはずである。

事業監理課長の説明によると、随意契約では、必ず価格が安いところと契約するというものではなく、価格は高くても規格・性能が良いとして契約することもあるし、品質など様々な要素をトータル的に良いもので契約できるが、本件は、結構厳しく条件を定め、あまり品質に差がないような仕様書になっているので、一番安いところと契約するのが妥当であった。

本件では、「執行者」は「課長」で、「立会者」が「副課長」と「係長」として、それぞれ記名して確認印を押しているし、見積結果、開封結果の報告をしているので、複数で立ち会って開封しないといけないという認識があったといえる。

本件で副課長は、上記仕様書を含めマニュアルに違反して見積開封作業と見積書の差替えが行われたものであると断定できる。

随意契約であっても刑法の入札妨害罪が成立するというのが最高裁判例である（入札妨害被告事件・最高裁判所第二小法廷・昭和33年4月25日判決・刑集12巻6号1180頁）。

丹波市法令遵守委員会も、市長に対し「今回の事案については、入札談合等関与行為の排除及び防止並びに職員による入札等の公正を害すべき行為の処罰に関する法律第8条（職員による入札等の妨害・・・）、刑法第96条の6（公契約関係競争等妨害・・・）に抵触するおそれがあり、警察に通報するとともに適切に対処できるよう求める。」と報告している。

③ 副課長の弁明についての疑問

副課長は、当委員会の質問に対して、以下のように回答し弁明している（ただし、重要な点についての回答のみ紹介する）。

(ア) 「開札時間になった旨を私が執行者に伝えましたが、『よろしく』と言われたため、消防署供用机で担当係長と2人で開封作業を行いました。」「開封作業を終了してから執行者と署長が担当係長の

所に開封状況把握に来られたと担当係長から聴取しました。」

- (イ) 「執行者が同席されていなかったため、開封結果を執行者の自席へ行き最低見積金額を提示した業者名と金額を口頭で伝えました。同時にエアークォーターの取扱業者でない旨伝えました。」「執行者から『何とかならへんの』との発言があったため、課長決裁での裁量があるものと自己判断を行い、執行者に担当係長が購入しようとしていたボンベメーカー（エアークォーター製）の総販売元の代理店（見積安価から2番目）に交渉する旨伝えるとともに、担当係長に指示を行い交渉の結果、開封作業時よりも安価になったため見積書をファクシミリで徴収し契約締結伺書を決裁したものでした。」
- (ウ) 「担当係長も執行者の自席まで来て、開封作業の結果及び交渉結果について状況説明が行われました。・・・」
- (エ) 「1回目の交渉では見積書提出額は安価であるため『値下げは出来ない』と業者が言いましたと担当係長から聴取しました。が『困った』と係長はつぶやく。」「担当係長が『もう1回電話してみましようか』と言った・・・」。

以上の回答・弁明は、法令遵守委員会の聴取においてもほぼ同様の回答・弁明がなされているが、そのうち、上記(ア)と(ウ)は、係長の回答と矛盾する。

まず、上記(ア)の点であるが、係長は、「今回の見積開封作業は、副課長1人でされました」と回答しており、また上記(ウ)の点につき、係長は、「今回は、副課長が判断されたので、課長以上には報告していません。」「副課長の指示を課長にすぐに相談しなかった」と当委員会に回答している。係長は、副課長の指示で一連の不正事務に手を貸していたことを認めており、上記(ア)(ウ)についてのみ真実と異なる回答をする理由はないだろう。したがって、副課長の(ア)と(イ)の回答・弁明については、ほかに第三の証言がない限り、現時点では真実とは言い難いと言わざるを得ない。

次に、上記(イ)についてであるが、本件で課長に裁量の余地がないことは、副課長もわかっていたはずである。というのは、副課長も「開封結果から、納入しようとするボンベが仕様書内の規格等の内容を満足するものであれば、最低見積金額を提示した業者・・・を断る理由がありませんでした。」と当委員会に回答しているからである。また、副課長の地位にある職員であれば、本件で裁量の余地がないことはわかっているはずである。したがって、本件で副課長が「課長決裁での裁量がある」と思い込むはずがないのである。

最後、上記(エ)についてであるが、副課長は、当委員会の「どう判断するのが適切だったと思いますか」という質問に対し、以下のようにも回答している。

「仕様書等に誤りがあった時点で見積徴収を中止するべきでありました。」「メーカー（エアークォーター）に固持するのであれば、落札者なしとして再度仕様書を作成し、見積徴収を行う方法もあったのでは

ないかと思えます。」「消防防災物品は複雑で特殊性があり、価格だけで決定できない物品もあることから、メーカー及び機種 of 十分な精査をしたのであれば、選定理由書を作成し購入手続を行うべきでありました。」

以上のように回答したのは、消防本部の係長以上の者らの回答の中で副課長、ただ一人であり、係長、課長、署長、次長、消防長は、そのような回答をしてはいない。つまり、当時だけではなく、現在でも、「メーカー（エアウォーター）に固持」している、あるいは「商品（ブルネッカー）に固持」しているのは、副課長だけである。この点につき、副課長は、法令遵守委員会の聴取に対して「商品（ブルネッカー）」に固持する回答をしている。

そこで疑問が生じる。過去にエアウォーター・ブルネッカー以外のメーカー・商品が何度か購入されているし（11頁表1参照）、それを使用しても特に何の問題も起こってこなかったし、業者から届いた質問書にも「仕様書を満たしていればどの製品でも良い」という趣旨の回答をしていたにもかかわらず、なぜ副課長一人だけが「メーカー（エアウォーター）に固持」あるいは「商品（ブルネッカー）に固持」したのだろうか、と。このような疑問が生じる。この点につき、当委員会への回答においては、明確な説明はない。法令遵守委員会の聴取に対しては、ブルネッカー以外の商品だと「ボリュームの容量が・・・少ない」からと答えている（ように読める）が、それが真実の理由であるとは思えない。というのは、今回の仕様書における「内容積(L)」を見ると「6.8」であり、各業者の見積書における「内容積」はいずれのものも「6.80」で同じ容量だからである（なお、「最高充てん圧力」も同じ数値であるし、「圧力指示計内蔵」も同じである）。

したがって、副課長の、「執行者から『何とかならへんの』との発言があった」という回答も、「『困った』と係長はつぶやく。」「担当係長が『もう1回電話してみましようか』と言った」という回答も、第三者の証言がない限り、現時点では、真実であったとはみなし難い。

④ 副課長の責任

以上のように、現時点では、見積書の開封作業と見積書の差替えにおける不正事務は、副課長の独断に基づき、副課長が部下の係長を使って強行した不正事務であったとみなさざるを得ない（なお、課長の責任については後述する）。

したがって、第一に、副課長が本件の業者10社の見積書を一人で開封したのは、上記仕様書・マニュアルに違反するものであった。

第二に、副課長が、商品イ（ブルネッカー）の方が良いと独断し、商品イを348,000円で見積った次点のB社に、見積書を再度提出してもらい最低見積金額を提示した業者になってもらうために係長に指示してB社に商品イで347,000円という見積書を提出させたことは、行政として許されない不正行為であった。

⑤ 副課長の回答・弁明から生まれる疑惑

副課長は、前述したように、法令遵守委員会に対し、ブルネッカー

以外の商品だと「ボリュームの容量が・・・少ない」と説明している（ように読める）が、これは客観的事実に反するので、ブルネッカーでなければならない真実の理由ではない、ということになる。つまり、真実の理由は別のところにある、ということになる。

その結果、前述の疑問は疑惑へと発展することになる。というのは、副課長は、法令遵守委員会の聴取に対して「納期で縛ればブルネッカーを特定できる」と答えているからである。

となると、過去にメーカーや商品を限定しない仕様書であっても、副課長は「メーカー（エアーウォーター）あるいは商品（ブルネッカー）に固持」し、意図的に納期を縛ることで「エアーウォーター製」の商品「ブルネッカー」を消防に入れていたのではないかと、つまり、公正な事務がなされてきたと言えないのではないかと、という疑惑である。

⑥ 課長の責任

課長は、法令遵守委員会に対し、見積書の開封作業が行われていた時刻に席を離れており、副課長の見積開封における不正事務処理について報告を受けるまで知らなかった旨答えている。この証言通りであるとすれば、課長は、見積書の差替えが行われたことを本当に知らなかったのかもしれない。

たとえこれが真実であったとしても、当日、見積書の開封が行われること自体は当然知っていたはずである。また、課長は、当委員会の「従来、見積開封作業は誰が行ってきましたか」という質問に対し、「起案者と立会人及び執行者で行っていると認識しています」と回答している。この認識によると、執行者として見積開封作業を行っていなければならない立場にあったわけである。にもかかわらず、本件では、見積開封作業を部下に行かせたままにしていたのである。

また、見積書が正式のものでないファクシミリによるものであったし、後日差替えという付箋が貼ってあったにもかかわらず、課長は、随意契約の見積開封結果について決裁印を押していることにつき、法令遵守委員会に対し、「係長と副課長にそのようにもっていかれたのではないかと」「印鑑を付いたことは思い出せません」と、まるで騙されて決裁印を押したかのように弁明していた。しかし、当委員会の質問に対しては、「執行者の欄に押印をしました」とあっさり認めている。そうであれば、契約締結時には、ファクシミリによる見積書が添付されていたとの証言があるから、不正事務が行われたことを実際は知っていたとしても不思議ではない。

たとえ、それを確認していなかったとしても、見積開封作業を部下に任せただけで済ませたのであれば、課長は、執行者である以上、そこに不正がないか厳重にチェックすべき立場にあった。ところが、契約締結時には、ファクシミリによる見積書が添付され、後日差替えという付箋が貼ってあったにもかかわらず、課長は「添付されていた各業者の見積書までは確認していませんでした」と回答している。課長は、本来行うべきことを怠らずに厳格に行っていれば、本件の不正事

務を見抜けたはずである。不正を見抜けなかったのは執行者として、あまりにも軽率であったと評さざるを得ない。

したがって、課長は、たとえ見積書の差替えという不正事務を当時知っていなかったとしても、本件の執行者であり決裁者であったことは否定できない事実であるから、見積開封作業を部下に行かせたままにした上に、不正行為を見抜けず許してしまった点で、その結果に対する責任を免れるものではない。

⑦ その他管理職の責任

副課長の独断による見積書の差替えという不正事務について、当時課長以上の管理職のほとんどは、消防本部2階事務室における座席の各位置から判断すると、その不正事務を目の当たりにしていた可能性がある。

ところが、それを証言する管理職は一人もいないので、とりあえず現時点では、見積書の差替えという不正事務そのものについて管理職の責任を検討することはしない。

(2) 報告を受けた後の管理職の対応・隠ぺいに対する評価

① 主査の上司への勇気ある報告

副課長の独断による見積書の差替えという不正事務について、主査は、係長3名と他の主査1名に報告し、最終的には課長にも報告した。その結果、署長、次長、消防長にまで報告されるに至り、これらの管理職の職員らがこの件を検討し、不正事務を正す機会を得たことになる。

したがって、主査の上司への報告は、不正事務を許さないという正義感に基づくものであり、かつ職場を自分らの仕事のやり甲斐のあるものに変革したいという思いに基づくものであり、消防本部における上意下達の風土を考慮すると“勇気ある決断”であったと高く評価することができる。

ところが、消防長ら管理職の職員らは、この機会を活かせないどころか、逆に不正事務を隠ぺいしたのである。

② 課長の対応の問題

課長は、開封した業者の見積書の差替えという不正事務について、たとえ報告を受けるまで知らなかったとしても、本件の執行者として不正を見抜けず決裁していた以上、その不正事務の報告を受けた後は不正事務を止めさせ、この事務の正常化に向け尽力し、正常な事務に戻すために積極的な言動をなすべき立場であった。

にもかかわらず、課長は、本件の執行者の職責、副課長の上司である管理職としての職責を果たす言動を積極的に行ったという情報はないどころか、むしろ、法令遵守委員会の聴取によると、不正事務を隠ぺいする方向で発言したとの証言がある。これは決して軽視できるものではない。

③ 署長の対応の問題

平成25年12月10日、消防長室で、署長、課長、主査の3名で話をしていた時、署長は、管理職に報告した主査に対し「お前のやっている

ことは消防署をつぶす行為である。」等と述べた。

また、別の日、消防長室で、署長、課長、副課長、係長、主査の5名で対応を話していた時、署長は、「副課長は消防署のために動いてくれた。」等と述べた。そして、副課長が財務規則違反だったことを反省しているの、これで終わりである、と主査に伝えている。

したがって、署長は、不正行為を隠ぺいする方向で動いた上に、部下へのパワハラを行っていたと評されても仕方ないだろう。

その上、署長は、法令遵守委員会の聴取によると（公益通報制度の趣旨に反することのないよう、ここでは具体的には紹介しない）、公益通報制度について全く理解しておらず、その制度の趣旨に反する言動を行っていることが確認できる。

④ 消防長の対応の問題

次長は、当委員会の質問に対し、「事務手続として、受注者と契約の相手方の押印済みで契約書正副2通が消防本部にあり、後は送付するだけの状態でした。」「私は・・・両業者にお詫び、説明をしてでも適正な事務に戻すよう進言しました・・・」と回答している。法令遵守委員会に対しても、不正事務について報告を受けた12月11日に、“契約書の作成がまだであれば「本来の形」に戻すべきだ”という趣旨の指示をしたと説明している。

これが真実であれば、消防長は、次長の重大な指摘を軽視又は無視したことになる。

消防長は、契約書が作成されたので、「不正である認識はあったが、既に契約が成立した後で、このまま事業を進めるしかない」と判断した旨、法令遵守委員会に対しても当委員会に対しても説明・回答しているが、契約書が業者に送付されないままで消防本部に保管されていたことが判明したにもかかわらず、本当に、そのような理由から結論を出したと言えるのか疑念が生じる。

むしろ、不正事務の報告に対し「聞かなかったことにしてくれ」（あるいは「知らなかったことにしてくれ」と述べたことを法令遵守委員会に対し認めており、不正行為をあえて積極的に隠ぺいしたのではないかと疑われる。

その他、消防長は、法令遵守委員会の聴取によると、例えば、入札が不調になった時、係長を消防長室に呼びつけて幹部の面前で恫喝し圧力をかけていた。

消防長のいずれの言動も、消防長としては、あまりに不適切であり、消防本部内の不正事務処理の隠ぺいを最終的に判断した点で重大な不正を行ったと評さざるを得ない。

⑤ 管理職らの対応に対する評価

本件事案が「公益通報」という制度により明らかになったことを重視し、消防本部の職場風土、管理職の役割について評価、検討を行う。

副課長の部下職員に対するパワハラは非常に激しいもので、多くの職員に悪影響を生じさせ、職員の恨み、怒りを買っていたことが関係資料から推察できる。

一方、従来、副課長の仕事ぶりは一部の上司からは評価され、一部の職員からも仕事への言動は的を射たものと評価されていたところがあることも関係資料から推察できる。このことが、パワハラを正当化しエスカレートする理由・背景にもなっている節がある。

副課長のパワハラは、上司（課長、署長、次長、消防長）も認識していたが、上司は縦型の指揮命令が強い消防組織のためには「必要悪」又は「やむを得ない」との立場をとり続けていたのではなかろうか。このことは、上司が副課長を「腫れ物にさわるように扱う」「野放しにしている状態」という職員の言葉に現われている。

消防本部内における上意下達という組織的体質の問題もあって、パワハラは、副課長以外の管理職においても日常的に行われてきたのではないかと推察される。

消防長を筆頭に管理職らは、「聞かなかったことにする。」という表現が象徴しているように、入札不正行為を「隠ぺい」してしまった。その言い分として「消防の組織を守るため」「オープンにして利益を受ける者がいない」等としているが、公務員として最も大事な法令を遵守する気構えが見受けられず、むしろ、消防長らは、組織防衛のために不正事務の隠ぺいの方向で画策したとみなさざるを得ない。

3 共通する課題

(1) 職員の公金支出に対する正しい意識保有の必要性

市民から徴収した税金（国庫補助金もつまるどころ市民から徴収した税金である）を財源とする市の支払い事務においては、たとえ1円であっても、適正な手続を遵守して執行すべきものである。適正な手続を遵守することにより、事務の流れの中で、誰が、いつ、何をしたかが明らかになり、責任の所在が明確になって、第三者のチェックを容易にし、ひいては市民への説明責任を果たすことにつながるからである。ルールを煩雑と考え、着服や私的流用といった職員個人々の利益を図るような不正行為さえしなければ、ルールに多少違反しても構わないという意識を有する職員や、管理職が存在するとすれば、その意識を徹底して改める必要がある。公金支出の適正な手続を遵守する意識の保有と並行して、常にルールを合理的、合目的なものに改定している努力も必要である。

今回の水道部の不正な支払処理も、消防本部の不正な事務処理も、一見、支払い事務のルールを遵守しているかのような外見を装っている（水道部では支払う前提として完了検査を受けること、消防本部では最低金額の見積書を提出させること）。ルールに問題はなくても、それを使う者が公金支出に対する正しい意識を持って行動しなければ、不正を防止できないという実例である。

(2) 組織風土の改革

不正に流される意識は、職場の雰囲気や仕事の慣習など組織風土に根付いているところがある。水道部において係長が交代しているにもかかわらず、同様の未完了事業に関し虚偽の事実を記載して委託料を

支払うといったことや、消防本部において副課長の見積書差替えを差し止められなかったことは、個々の職員の努力に委ねるだけでは気づきにくく、変えにくい側面があると考えられる。

しかしながら、平成25年の「職員の不祥事に関する経過及び対策に関する報告」では、再発防止対策に関する提言内容は、個人の意識、認識、スキル、業務、異動などに関する提案に留まっている。また、改訂された「人材育成基本方針」も、自己学習（自学）を基本として、個々の職員に求める傾向が強く見受けられる。

今後、不正を予防するにあたっては、個々の職員が取り組む前提として組織全体で目指す方向性や規範を共有し、相互に役割を確認し合い、職場全体で仕事のやり方を見直していくことができる組織風土の改革をしていく必要がある。

(3) コンプライアンスを組織運営方針の中に位置づける必要性

今回の不正事務処理は、水道部、消防本部の両部署で、また、部長級職員から担当職員まで複数の階層にまたがる職員が関与して、年度を越えて発生している。そして、いずれの事案も、職員個人の私的利益を得るための行為ではなく、不正が委託業者等との関係において起きている。

コンプライアンスの徹底のために現在職員が唱和している職員憲章は、あくまで職員を対象にしたものなので、本件のような委託業者をも巻き込んだ不正事務処理の再発を防止するためには、コンプライアンスについて委託業者にも理解と協力を求められるよう、コンプライアンス方針を組織運営の方針として位置づけ、広報していく必要がある。

(4) 管理職の意識改革と階層別役割、能力の見直し

どの事案においても、管理職の無責任さは非難してもしきれものではない。このような倫理観・責任感の欠如が本件に関与した管理職だけの特性によるものであれば、その当事者のみを非難すればよいが、中間報告では触れない水道検査結果隠ぺい事案などを見ても、管理職全般の意識や役割認識に共通する問題があるように思われる。

管理職の機能については、平成25年3月改訂版の「人材育成基本方針」に各階層別の役割と特に要求される能力が示されているが、平成23年度改訂版の「新しい勤務評定の手引き」にある階層別の期待・役割との間に整合性がとれていない。

特に、勤務評定の手引きにおける職位別の期待・役割に関する評価項目においては、部長職では“目標設定力”“目標遂行力”“業務評価力”が、管理職（次長～副課長）ではこれに“人材育成力”“統率力”が加わるものの、潤滑に業務が遂行されることを前提としたものであり、リスク管理や危機対応、難題解決のための柔軟性や折衝力など変化対応機能が希薄である。かつての町時代とは異なり、規模が大きくなったことで組織内外の問題は増加し、その解決のために管理職に求められる能力は格段に高まっていると思われるので、今一度、階層別の役割、能力から見直す必要があるのではないだろうか。

また、水道部でも消防本部においても、個人の目標管理シートにおける目標や行動計画の設定が適切に行われていない現状があり、管理職の機能不全を招いている可能性がある。今後は、管理職の階層別の役割をもとに、職責を自覚させ、確実に役割を果たせるようマネジメント力を向上することが急務である。

なお、平成26年4月に本件に係る職員を異動させているが、単に人事異動の措置をとるだけでは解決したことにはならない。それぞれの能力が適切に評価され、改善（指導・育成）に結びついているかを個別に検証していく必要がある。

(5) 不正に関与していない職員のモチベーション低下防止の必要性

不正事務に関与している職員は市職員全体から見れば極わずかである。しかしながら、市民の市役所に対する信頼が損なわれたことで、職員が職場でどのような影響を受けるか懸念される。組織としては、職員のモチベーションを維持し、市民への信頼回復に向けた取組みを進めていくことが必要である。

市では毎年「職員アンケート」を実施し、調査結果を分析し、職員意識の特徴を職場診断書として各部長に送付している。これを活用すれば、上記取組みを行うことが可能となるが、その取扱いはすべて部署任せになっており、市全体として運用管理されていないという問題がある。

第5 再発防止に向けた提言

1 既にとられた市の対応

(1) 組織としての取組み

① 職員研修の充実

- (ア) 職務倫理の徹底のため「職員憲章」を制定し、職場内での唱和。
- (イ) OJT研修の必須項目として職場内研修の徹底。
- (ウ) 職員研修（管理職研修・全体研修等）の充実。
- (エ) 公益通報制度の有効活用に向けての周知を行った。

② 検査体制の見直し

- (ア) 契約履行の監督職員、調査職員及び検査職員に関する要綱の一部改正（指定検査員）
契約履行検査体制のあり方を見直し、事業監理課経験職員を指定検査員に任命し、検査体制の強化を図った。
- (イ) 丹波市履行検査要綱の一部改正
契約履行検査体制のあり方を見直し、事業監理課検査員、主管課検査員及び指定検査員の検査範囲の明確化を図った。

③ 組織の見直し

(ア) 入札検査部の新設

平成26年4月1日より財務部事業監理課を入札検査部に昇格及び独立させ、職員配置の充実とともに検査体制のさらなる強化を図った。

(イ) 公営企業管理者の設置

平成26年4月1日より、平成18年度末をもって行政改革を主な理由として廃止していた公営企業管理者を公営企業現場における管理監督総括責任者として、設置した。

④ 人事異動基本方針の策定

次に掲げる異動基準を定めた。

(ア) 原則として、事務職の職員にあっては、同一の部署において5年を超えないようにする。

(イ) 原則として、支所所属の事務職職員にあっては、3年を超えないようにする。

(ウ) 原則として、現金を取り扱う部署配属の事務職職員にあっては、3年を超えないようにする。

(エ) 課又は係の構成人数と異動人数を勘案し、業務に支障のないよう配慮するものとする。

(オ) 支所機能を円滑に機能させるため、本庁と支所の人事交流を積極的に推進するものとする。

⑤ 事務分掌の見直し（水道部）

平成26年度から水道技術管理者の事務分掌を明確にし、権限発揮及び指導監督が行える体制とした。

⑥ 公益通報制度の周知と活用

公益通報制度について、職員全体に周知するとともに不正事務処理防止の観点から活用を促した。

⑦ 消防本部職員に対するパワハラ実態調査の実施

法令遵守委員会の指摘もあったことから職場におけるパワーハラスメントの重大性に着目し、異動前の前消防長が消防本部職員に対するパワハラ実態調査を実施した。また、平成26年2月1日付で人事異動を発令するとともに現消防長が4月16日、5月14日の2回にわたりパワハラ実態調査を実施した。

(2) 職員の意識改革

① 職員憲章の唱和

職員の意識改革のため、職員憲章の唱和を定例化した。

② 部内、課内、係内での会議を定例化

職場のコミュニケーションの重要性に鑑み、職場における会議を定例化した。

2 改善策についての提案

(1) 市の水道事案への対処に対する評価と改善策

① 市の対処に対する評価

(ア) 入札検査に関して

水道部の不正事務処理の2事案は、委託業務が未完成であるにもかかわらず、本来の成果物であるかのような偽装をして検査員に提示し、あるいは担当課の課長自らが検査員となって完了検査を通過した事案であって、不正の最終チェック機能を果たすべき検査体制が機能しな

かった事案であるから、検査体制を見直し、入札検査部を新設し、検査機能の強化と独立性の確保を図った市の改革は迅速かつ的確な改革として、評価できる。しかし、担当課とする検査は極力少なくするとはいえ、検査件数は多く、特に年度末に集中する場合は、チェックが形式的なものになる可能性がある。また成果物を「偽装」するなど意図的な不正の場合、専門の検査員でもチェックできない場合も想定される。入札検査部は、不正防止の最後の砦であるが、決して万能ではないことを自覚して、常にチェック体制が万全となるよう普段からの努力が求められる。

(イ) 予算繰越しに関して

両事案は、未完成の委託業務について、予算の繰越しを考慮すべき時期に担当者レベルで繰越しをしないと判断し、結果的に未履行の業務を翌年に繰り越せず、契約金額全額の支払い処理をしたというものであるから、市の対処としては、予算の適正な執行と繰越しの是非のチェック体制を検証する必要があると思われる。

(ウ) 告訴取下げに関して

市は、水道部の不正事務処理が発覚した後、関係者（課長、係長、主査）3名を告訴したが、「新たな事案」が発覚するに及び、関係者3名のみの問題ではなく、組織としての問題の可能性があると見て、告訴を取り下げた。このような市の対処については、捜査機関による事案の解明を求めて告訴したのであるから、組織ぐるみの不正の可能性はあるなら、「新たな事案」についても告訴をするという発想にならなかったのはなぜかという疑問が残る。当委員会では、その真意を推測することはできないが、市が市職員を告訴する・しないという非日常の判断については、特に公正さが要請されることを明記していただきたい。

② 改善策の提案

(ア) 入札検査部に求められる役割

もし原課が、完了検査に通りさえすれば、その過程や隠れた不備はかまわないという考え方であれば、不正を防止する最後の砦である入札検査部の責任は過大となり、多大の人員と時間を要することとなる。不正の防止を入札検査部に頼るまでに、原課が、契約や検査に対する正しい知識を持って仕事をするという教育、研修が肝要である。そのためには、契約、進行管理、検査に関する知識、ノウハウを蓄積している入札検査部が、原課からの相談に応じられる仕組み、教育や研修の一翼を担う仕組みを作ってはどうか。

(イ) 予算の執行に関する体制づくり

予算の計画的な執行のためには、既にある「事務事業評価シート」が有効に活用できるよう、年度当初に部・課長で「事務事業検証会議」を開催し、予定事業が確実に実施できるよう、改善策の検討、アイデア出しなどを行い、実行につなげる。また、事業の検証結果後は、同じメンバーで「施策検証会議」を行い、容易に改善が見込まれない事業を中心に、施策全体で戦略を練り直すなど、根本的な解決につなげ

られるよう対策を講じる。平成25年度から水道部で行われている水道部幹部による会議を活用されて、上記の役割も果たせるようにしてはどうか。

予算の繰越しについては、予算編成時に財政課を通じて調査がなされているが、繰越しをするかどうかは、原課の担当者と担当課長で実質的な決定がなされ、全庁的な場で議論がなされていない感がある。予算の執行管理の一環として、繰越しの是非についても全庁的に協議する場を予算編成作業の重要スケジュールの中に位置づけておけば、水道事業であれば、水道部として当該業務の進行状況を厳格にチェックし、当該予算の繰越しの是非の判断を行うようになるのではないだろうか。

このことは、とりわけ補助金対象事業において強く求められるが、補助金対象外の市独自の事業であっても軽視されるべきではない。

(2) 市の消防事案への対処に対する評価と改善策

① 市の対処に対する評価

平成25年12月25日の公益通報を受け、法令遵守委員会は、同日から今年1月5日にかけて調査を行い、通報のとおり公正を害すべき不正事務が行われた事実を確認している。つまり、本件は、公益通報制度による通報で判明したものであり、公益通報制度が実際に機能したと高く評価することができる。

もっとも、通報を受けた法令遵守委員会による関係職員からの事情聴取において、パワーハラスメントの実態やその他の不適正事務処理を示唆する発言も聴取しており、その結果は消防長の人事異動や不適正な事務処理に関与した職員の人事異動・配置転換に反映している部分があるものの、聴取結果がすべて活かされていると言えるか疑問が残る。

というのは、例えば、副課長は、人事異動しているものの、当委員会の質問に対し、事実関係につき正直に回答し真摯な反省をしているとは評価できないからである。これは、人事異動はなされたものの、行政処分が全くなされていないからではなかろうかと推察される。

また、異動前の前消防長が、署員に対し消防署内のパワハラを含めた事情聴取を行っているが、その結果と分析をまとめた文書を読むと、その焦点が見積書の開封・差替え問題が中心のようであり、それゆえパワハラ疑惑の主体が副課長に限定され、課長以上の管理職についても副課長に対する対応のあり方の問題に限定されており、管理職の不正事務隠ぺい問題について事情聴取されているとは言えず、副課長以外の各管理職のパワハラ問題については取り上げられてはいないからである。また、前消防長はパワハラをしたと名指しされている人物のうちの一人であり、その人物がパワハラ問題の事情聴取をしても署員が正直に回答するとは思えない。なお、現消防長も署員に対し消防署内のパワハラを含めた事情聴取を行っているとは報告されているものの、その結果をまとめ分析した文書が存在するののかも不明であり、当委員会に提出されてはいない。

また、人事異動により副課長と消防長を異動させ、消防本部内の組織改編も行われており、これらについては、職場環境の改善策として評価できるが、管理職らに対しては、何らの行政処分もなされていないからである。

さらに、署長にあつては、公益通報制度に対する無理解を超えてその制度の趣旨に反する言動を行っているとの証言があるにもかかわらず、何らの行政処分もなされていない。

したがって、市の対処としては、まだまだ不十分であると評さざるを得ない。

② 改善策の提案

物品調達のための見積書の開封作業は、一職員だけに任せるのではなく、仕様書などマニュアルで明記しているように複数の職員で行い、決裁権者が責任をもって執行又はチェックする体制を採るべきである。既に改善されていると思われるが、特記しておく。

管理職は、消防本部が典型的な縦型社会であったとしても、職員（署員）が自由にももの言える環境は確保すべきである。特に、消防職という特別な職種で、しかもほとんど異動がない職場では、良好な職場環境の維持は管理職の大きな役割であるが、それに加え、市長部局との人事交流を通じて、その環境を確保することも考えられるだろう。この度の消防長の異動は、この点で期待できる。

もちろん、職種の内容を考慮しない人事交流は逆効果であるが、例えば、消防の専門職の署員が市長部局の危機管理部門、医療・保健部門等に異動すること（ただし、署員の補充が必要）は、職業経験上有意義である上に、市長部局と消防本部の相互に刺激を与え、職員が自由にももの言える環境づくりに役立つと考えられる。

昨今では、消防業務も防災や減災、救急・救命などにおいて、市民と協働で進める事案が増えている。厳格な上意下達による業務だけでなく、本部においては、ボトムアップによる風通しのよい職場風土づくりや、ボトムアップによる提案や改善運動を進めていく取組みが期待される場所である。パワーハラスメントを真に防止するためには、これを機に新しい時代の消防本部の目指す姿を掲げ、新しい組織風土、運営のあり方にチャレンジしていくといった方策を築いていくなど、大きなパラダイム転換を図っていくことをお勧めする。

また、他市消防本部との人事交流も、専門職の署員の意見と各署員の希望を聞いた上で、職務に支障が生じないようであれば、積極的に検討すべきではなかろうか。

この度は、公益通報制度により事件が発覚したわけであるが、これについて管理職の職員らが十分理解せずパワハラを働いたことを踏まえれば、公益通報制度について職員に周知することは言うまでもなく、管理職に対する公益通報制度の学習が不可欠であることを強調せざるを得ない。

(3) 共通する改善策

今回の中間報告では、水道部、消防本部における不正事案を検証し、そこから各問題点と改善方策を提案してきたが、両事案が発生している根底に全庁に共通する課題があることから、以下に言及する。

① 組織としての取組みに関する提案

(ア) トップのコンプライアンス意識の徹底

行政組織のトップである市長が、職員にどのようなメッセージを伝え、また、どのような行動をするのかは、組織における価値観を表し、職員の思考や行動に大きな影響をもたらす。今の市においては、組織全体にコンプライアンス意識を徹底し、行動につなげていく必要性があることから、特にトップが果たす役割は大きい。

直近の平成26年の年初や年度初めの市長メッセージも、記録して残されておらず、その場限りの発信に終わっていて、庁内の取組みに展開していくなどの有効活用がなされていない。今後、市長には、「不正は断じて許さない」という強いメッセージを繰り返し出し、具体的に組織内にうまく浸透させる方策と組み合わせて展開すること、市長と職員が直接対話する機会を設けること、また、市長が参加する会議では常にコンプライアンスに関する問題事案を第一議題とし、市長及び部長が自ら責任をもって問題に対処する姿勢を示すことなどにより、コミットメントを高めていくことを期待する。

(イ) コンプライアンスを最優先とする方針の策定

行政職員にとってコンプライアンスは、仕事を進める上での基礎となるものである。市ではこれに対し、「職員憲章」を制定し、唱和することによって、個々の「職員の意識改革」に取り組んでいる。

ただ、職員憲章には、＜法令遵守＞と＜内部統制＞というコンプライアンスに関するもののほか、＜明朗快活＞、＜能力向上＞、＜地域貢献＞の項目もあり、いずれも抽象度の高い記述内容になっているため、必ず守るべき事項としての徹底が図りにくい現状にある。

コンプライアンスは、人材を育成する以前に必ず備えるべき事項であることから、徹底を図るためには、「職員憲章」とは別に、組織運営にあたって最優先する「コンプライアンス基本方針(仮称)」を策定し、職員及び市民に明確に示せるようにする。なお、項目には、解釈にぶれを生じないように、具体的な内容の記述を含めておくとよい。

(ウ) (コンプライアンスの徹底を図る) 組織風土づくり

市は、合併から10年を迎えている。市としての体制も徐々に整備され、今までの人と人とのつながり(顔見知り)を基本とした仕事の仕方から組織としての仕事の仕方への移行が急がれているが、今最も大事なことは、職員のコンプライアンス意識の徹底であり、法令(規程等)を十分に理解した上で仕事を進める職場風土の構築である。

そのためには、前項の「コンプライアンス基本方針(仮称)」をもとに、市長並びに幹部は、職員が常に仕事の進め方を法令、各種規程に基づいて行っており、また行わなければならないことを、機会あるごとに説明し、市民の理解を得るべきである。管理職においては、決裁の度に起案者にその業務の根拠を聞き、業務の進捗情報を問う等の姿

勢が求められる。職員は、倫理規程、財務規則、決裁規程等を編冊し、全職員の机上に置き、いつでも見れる状態にして、仕事を点検する習慣をつくる必要がある。コンプライアンス基本方針は、階層ごとの役割に応じ、職場での行動に結びつく展開を図ることによって徹底されるものとなる。

(エ) 監査、検査機能を有する機関の強化

600人強の職員体制の中で、監査・検査部門の充実には人的に限界がある。また、原課が不正を承知の上で虚偽の書類を作成した場合にそれを正すにも限界がある。そのことからして、(厳格な監査・検査を行うのは当然のこととして) 監査・検査部門に求められるのは、原課が契約意識や検査意識をもって仕事をするよう教育、研修をするということと、原課からの相談等に対し、対応できる仕組みをつくり、相談等に十分応えられるよう知恵、ノウハウを集積することである。また、監査・検査部門が変わったことを職員、市民にアピールするためには、外部から専門人材を招くのも一つの方法である。(公認会計士、県等からの人材派遣、アドバイス)

② 職員の意識・行動改革に関する提案

(ア) 職員の階層ごとの役割再設定

現在の「人材育成基本方針」には階層別の役割と要求される能力が記載されているが、具体性に欠け、項目にも過不足がある。「新しい勤務評定の手引き」とも整合性を図り、実効あるものに改訂していく必要がある。

なお、再設定にあたっては、階層ごとに当事者を対象としたワークショップを開き、自らを振り返り、今後いかにあるべきかを考える検討プロセスを経て、役割を再設定することで、設定の意図の共有と設定後の実行を図る方法などがある。

(イ) 職員の意識・行動を改善する取り組み

コンプライアンス基本方針(仮称)の策定と徹底にあたっては、職員の参画意識を高めるため、各部署に「コンプライアンスリーダー」を設定し、部署内で「ヒヤリ・ハットミーティング」を開催し、改善策を検討するとともに、リーダー会議を通じて、部署を横断した方針の策定や徹底度の調査、改善活動の企画、研修などを実施する「コンプライアンス推進活動」を行う、といった具体的な展開策を講じていけば、職員憲章の唱和などにより意識づけしたことを、確実な役割行動にしていくことが可能となる。

(ウ) 管理職のマネジメント力の向上

部長職、管理職、監督職が階層に応じ、自己の果たす役割を見直し、管理・監督職としての自覚を高めていくことが求められる。特に、職員が減少する中での職場の活性化は管理職の大きな役割である。そのためには、専門知識を持つことは勿論であるが、職員からの相談ごとに的確に対応できる判断力が求められる。また、管理職はともすれば「自組織を守るため」を第一とした「隠ぺい体質」に陥ることがあるが、これは、市民との距離を遠ざけるだけではなく、問題の解決も遠

ざけるものであり、取るべき方策ではない。

コンプライアンスを徹底し、市民の信頼を向上する職員の意識・行動を改革するためには、部長と課長が個人目標の前提となる「組織目標」を適切に策定しておくことが欠かせない。「新しい勤務評定の手引き」には、部長職、管理職、部署としての使命を明確化し、部の組織目標、課の組織目標を所属職員に周知することが示されているが、役所内で「組織目標」が設定され、共有されている実態が見受けられない。職員がおかしいと思うことがあれば気軽に発言し、変えるべきことは変えてく改善取組みを促進していくためには、事業の目標を設定するだけでなく、業務プロセスの改善や職場活性化の課題を含めた組織使命及び組織目標の設定とそれに基づくマネジメントの実践力を高める研修を実施していく必要がある。

(エ) 職員アンケート等の活用

職員アンケートをもとにした職場内研修については、上記組織目標のもとで課題の設定と実施内容、結果、効果の把握を行い、庁内で共有を図る。幹部会議においては、その検証を行うようにすると、有効活用することができる。

③ 市民の信頼回復に向けて

今回の不正事務処理の発生は、市民の信頼を大きく損ねることになった。今後信頼の回復に向け組織全体で誠心誠意取り組む必要があるが、現在市で設定している総合計画並びに行政改革実施計画には、行政組織を運営するにあたっての方針や、その実現に向けた体系的な課題が設定されていない。このため、信頼回復をすと言っても、かけ声やスローガンに終わってしまう可能性がある。

6町が合併して生まれた丹波市としては、市の行政組織を一体的に運営する上で、どんな行政組織（市役所）であることを目指すのか、また、市民からどのように信頼され、何を満足してもらうことを目指すのか、そのために行政組織をいかに運営、管理していくのかについては、個々の部署内の事務取扱や個人の意識レベルを超え、より上位にある総合計画や行政改革大綱・計画などにおいて方針・目標を定め、その実現のために取り組む姿勢を市民に示す必要がある。それが、今後、市民の信頼を回復し、さらに市民の満足度を高めていくことにつながると思われる。

◎ 終わりに

当委員会は、中間報告後の取組みとして、以下のとおりに考えている。

まず、水道部の事案について、中間報告では触れなかった「水質検査結果の隠ぺい」事案についての調査・検証を行い、他の水道部の事案と総合した当委員会としての報告と意見を出したいと考えている。

また、消防本部の不正事務については、今回の報告では解明できなかった種々の疑問点について、さらに検討したいと考えている。

さらに、可能であれば、水道部、消防本部以外の市の部署における問題を

把握し、中間報告後の市の取組みも踏まえて、再発防止と市民の信頼回復のための方策を提案できればと考えている。

当委員会は最終報告に向けて、課題に取り組んでいくが、そのためには、これまで同様、市の全面的な調査への協力をいただく必要がある。現時点では、豪雨被害の対応と復旧が市に課せられた最大の使命であり、状況を見守りつつ、今後の活動の予定を立てたい。1日も早い豪雨被害からの回復を祈って、結びとする。

平成26年9月12日

丹波市不正事務処理に関する第三者委員会
委員長 大内ますみ

資料編

資料1

○丹波市不正事務処理に関する第三者委員会条例

平成26年1月24日
条例第2号

(設置)

第1条 本市における不正な事務処理について、実態把握及び再発防止に向けた提言等を行うため、地方自治法（昭和22年法律第67号）第138条の4第3項の規定に基づき、丹波市不正事務処理に関する第三者委員会（以下「委員会」という。）を設置する。

(所掌事務)

第2条 委員会は、市長の諮問に基づき、次に掲げる事項について、独立して調査、検証及び審議を行い、その結果を市長に答申する。

- (1) 不正な事務処理の事実関係の解明その他の実態把握に関すること。
- (2) 不正な事務処理の再発防止対策の提言に関すること。
- (3) 前2号に掲げるもののほか、市長が必要と認める事項

(組織)

第3条 委員会の委員は、5名以内とする。

2 委員は、委員会の目的を達成するために必要な高い識見を有すると認められる者のうちから、市長が委嘱する。

(任期)

第4条 委員の任期は、第2条に規定する事務を終える日までの間とする。

(守秘義務)

第5条 委員は職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も、同様とする。

(委員長)

第6条 委員会に委員長を置き、委員の互選によりこれを定める。

- 2 委員長は、会務を総理し、委員会を代表する。
- 3 委員長に事故があるとき又は委員長が欠けたときは、あらかじめ委員長の指名する委員が、その職務を代行する。

(会議)

第7条 委員会の会議（以下「会議」という。）は、委員長が招集し、その議長となる。

- 2 会議は、委員の過半数の出席がなければ、これを開くことができない。
- 3 委員長は、必要があると認めるときは、委員以外の者の出席をさせ、意見を聴取し、若しくは必要な資料の提出を求め、又は調査をすることができる。

(庶務)

第8条 委員会の庶務は、企画総務部において処理する。

(その他)

第9条 この条例に定めるもののほか、委員会に関し必要な事項は、委員長が委員会に諮り、これを定める。

附 則

(施行期日)

- 1 この条例は、公布の日から施行する。
(丹波市特別職に属する非常勤の職員の報酬及び費用弁償に関する条例の一部改正)
- 2 丹波市特別職に属する非常勤の職員の報酬及び費用弁償に関する条例（平成16年丹波市条例第41号）の一部を次のように改正する。
〔次のよう〕略
(有効期限)
- 3 この条例は、平成27年3月31日限り、その効力を失う。
(特例措置)
- 4 この条例の施行の日以後最初に開催する会議は、第7条第1項の規定にかかわらず、市長が招集するものとする。

資料 2



諮問第11号

丹波市不正事務処理に関する第三者委員会

不正事務処理対策について（諮問）

平成26年 2月 8日

丹波市長 辻 重五郎



丹波市では、公正・公平な立場で厳正に事務事業の執行に当たるべき職員が不正な事務処理を行い、また、管理監督すべき立場にある職員がその事実を隠ぺいするなど職員による不正な事務処理等が連続して発生しており、市民の皆様の本市行政に対する信頼は大きく失墜しております。

特に平成23年度に水道部で発生した不祥事以降は、職員一丸となって再発防止に取り組み、行動規範となる職員憲章を定め、職員倫理の向上に努めてきたにもかかわらず、その後発生した事案は、痛恨極まりない不祥事であり、市政に与える影響は極めて甚大であると感じております。

今、本市に求められるのは、二度とこのような不正な事務処理を繰り返さないという決意のもと、これまでの事案について、客観的かつ公正な検証を行い、再発防止を図ったうえで、失われた市民の信頼を全力で取り戻し、「誇りの持てる住んでよかった丹波市」を目指して、市政10周年の節目に再出発することであると強く考えています。

以上のことから、本市行政の信頼回復を図るため、度重なる不正な事務処理について、調査、検証及び審議をいただき、その再発防止策についてご提言いただきたく、下記のとおり貴委員会に諮問いたします。

なお、本諮問事項につきましては、事案の重大性及び迅速な再発防止策の実行の必要性などを鑑み、平成27年3月31日までに答申いただきたくお願い申し上げます。

記

【諮問事項】

- 1 次に掲げる不正な事務処理の事実関係の解明、実態調査及び再発防止対策の提言
 - (1) 丹波市水道部における不正な事務処理（平成24年度から平成25年度発覚分関連）について
 - (2) 丹波市消防本部における不正な事務処理（平成25年度発覚分関連）について
 - (3) 前2号のほか各部署における不正な事務処理について
 - (4) その他本市の不正事務防止対策に向けて貴委員会が必要と認める事項
- 2 不正な事務処理の背景・温床と考えられる職場風土改善のための分析、調査及び提言