

丹波市不正事務処理に関する第三者委員会 最終報告書 目次

◎ はじめに	P 1
第1 丹波市における不正な事務処理の発覚と市の対応	P 2
1 不正な事務処理の発覚	P 2
（1）丹波市水道部における不正な事務処理	P 2
① 平成24年3月の不正な支払処理【告訴事案】	
② 平成23年3月の不正な支払処理【新たな事案】	
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】	
（2）丹波市消防本部における不正な事務処理【消防事案】	P 2
2 市の対応	P 2
（1）水道部の関係	P 2
（2）消防本部の関係	P 3
（3）市組織全般	P 3
（4）議会の対応	P 4
第2 当委員会の役割と活動	P 4
1 当委員会の設置と委員の就任	P 4
2 当委員会の役割、組織、運営	P 5
3 当委員会の活動	P 5
（1）委員会会議の開催状況	P 5
（2）委員会の会議以外の活動状況	P 7
第3 調査により判明した事実	P 7
1 調査方法等	P 7
2 判明した事実	P 7
（1）丹波市水道部における不正な事務処理について	P 7
① 平成24年3月の不正な支払処理【告訴事案】	
② 平成23年3月の不正な支払処理【新たな事案】	
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【水質事案】	
（2）丹波市消防本部における不正な事務処理について	P15
① 本件ポンベの見積書差替え不正事務について	
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	
第4 問題点と課題	P17
1 水道部における問題点	P17
（1）水道部【新たな事案】（平成23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】	P17

- 【不正の背後にある問題点】
- ① 進捗管理の概念の欠如
 - ② 繰越処理の否定と不正事務の動機
 - ③ 検査体制の問題
- (2) 水道部【告訴事案】(平成24年3月の不正な支払処理) P19
- 【不正な支払処理にかかわった関係者の責任】
- 【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
 - ② 進捗管理の概念の欠如
 - ③ 繰越処理の未検討
 - ④ 検査体制の問題
 - ⑤ 危機に際しての報告、連絡体制の不備
- (3) 水道部【水質事案】 P20
- ① 東芦田水源の井戸完成時の水質検査結果(平成21年11月30日付分析結果報告書)が、なぜファイリングされたまま、放置されたのか。
 - ② 水道部の施設係A²主幹と工務係M主査は、誰に指示されたわけでもないのに、なぜマンガン流出事故の原因になる東芦田水源の水を配水するような作業をしたのか。
 - ③ 水道部の部長以下の管理職が、なぜ東芦田水源の井戸完成時の水質検査結果の存在を隠すことにしたのか。
 - ④ 2度の濁水事故で、なぜ最初の濁水事故が公表されなかったのか。
 - ⑤ 問題点まとめ
- (4) 各事案に共通する背景と問題点 P24
- ① 水道ビジョン等基本計画の策定時及び運用時の問題
 - ② 事業管理体制の問題
 - ③ 公務員倫理の欠如、コンプライアンス意識の欠如
 - ④ 管理職の機能不全
 - ⑤ 組織風土、体質の問題
 - ⑥ 部長が行う課長の目標管理の問題
- 2 消防本部における問題点 P27
- (1) 見積書の開封と見積書の差替えに対する評価 P27
- ① 随意契約における物品購入事務のマニュアル・仕組み
 - ② 本件は上記仕様書・マニュアル違反
 - ③ 副課長の弁明についての疑問
 - ④ 副課長の責任
 - ⑤ 副課長の回答・弁明から生まれる疑惑
 - ⑥ 課長の責任
 - ⑦ その他管理職の責任
- (2) 報告を受けた後の管理職の対応・隠ぺいに対する評価 P32
- ① 主査の上司への勇気ある報告
 - ② 課長の対応の問題

③ 署長の対応の問題	
④ 消防長の対応の問題	
⑤ 管理職らの対応に対する評価	
3 共通する課題	P34
(1) 職員の公金支出に対する正しい意識保有の必要性	P34
(2) 組織風土の改革	P35
(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	P35
(4) 管理職の意識改革と階層別役割、能力の見直し	P35
(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	P36
第5 再発防止に向けた提言	P37
1 中間報告までにとられた市の対応	P37
(1) 組織としての取組み	P37
① 職員研修の充実	
② 検査体制の見直し	
③ 組織の見直し	
④ 人事異動基本方針の策定	
⑤ 事務分掌の見直し（水道部）	
⑦ 消防本部職員に対するパワハラ実態調査の実施	
(2) 職員の意識改革	P38
① 職員憲章の唱和	P38
② 部内、課内、係内での会議を定例化	
2 中間報告までにとられた市の対応（改善策）についての提案	P38
(1) 市の水道事案への対処に対する評価と改善策	P38
① 市の対処に対する評価	
(ア) 入札検査に関して	
(イ) 予算繰越しに関して	
(ウ) 告訴取下げに関して	
② 改善策の提案	
(ア) 入札検査部に求められる役割	
(イ) 予算の執行に関する体制づくり	
(2) 市の消防事案への対処に対する評価と改善策	P39
① 市の対処に対する評価	
② 改善策の提案	
(3) 共通する改善策	P41
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	
(イ) コンプライアンスを最優先とする方針の策定	
(ウ) コンプライアンスの徹底を図る組織風土づくり	
(エ) 監査、検査機能を有する機関の強化	
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	

- (イ) 職員の意識・行動を改善する取組み
- (ウ) 管理職のマネジメント力の向上
- (エ) 職員アンケート等の活用
- ③ 課長職など管理職の人事のあり方の見直し及び「職員人事異動基本方針」の運用改善
- ④ 市民の信頼回復に向けて
- 3 中間報告後にとられた市の対応 P46
- (1) 公正さに関する事項 P46
- ① 市長訓示式の実施
- ② 職員レポートによる所属単位での研修の実施
- ③ 消防本部における職場風土改善研修（コンプライアンス・パワーハラスメント撲滅）
- (2) 検査・入札に関する事項 P46
- ① 入札制度改革の実施
- ② 契約事務の改善
- 4 中間報告後にとられた市の対応に対する評価と再発防止に向けた提言の補足 P46
- (1) 組織としての運営体制（公正さに関する事項）について P46
- 【評価】
- 【改善策の検討】
- (2) 契約事務に関する事項（検査・入札に関する事項）について P49
- ① 事業課以外の原課の契約手続き、技術指導の求めに応じる仕組みづくりについて
- 【評価・検討】
- ② 検査権の委任について
- 【評価・検討】
- ③ 入札制度改革について
- 【評価・検討】
- ④ 入札・契約事務のさらなる公正性について
- 【評価・検討】
- ⑤ 物品調達のための見積書の開封作業等について
- 【評価・検討】
- 5 管理職アンケートについて P51
- (1) アンケート調査の目的 P51
- (2) アンケート調査の結果 P51
- i 水道部の「不祥事」に関連して
- ① 年度末の繰越処理について
- ② 工事や委託契約の完了検査について
- ③ 工事や委託契約の履行状況、進捗状況の管理について（課長の役割）
- ii 消防本部の「不祥事」に関連して
- ① 随意契約に関して、開封作業を一人で行ったことがあるか
- ② 開封作業におけるマニュアルの再確認、見直しを行ったか。

- ③ 随意契約で最安値以外の業者と契約した事例はあるか。
- iii 水道部、消防本部以外の「不祥事」の可能性について
- iv 法令等の遵守について
 - ① あなたの部課の職員は、法令等を熟知し、それらを遵守しているか。
 - ② あなたの部課の職員は、法令等についてどのようにして知識・情報を把握し、理解しているか。
 - ③ あなたの部課の職員は、法令等に即しているかどうか分からないときや疑問を感じる時、誰かに相談しているか。
- v 職場での取組みについて
 - ① 不祥事防止に向けての具体的取組みについて
 - ② 不祥事を起こさないために自分の部課以外の人に期待する取組みについて
- vi 合併して10年、町から市に変わり仕事のやり方が変わったために、逆に、町時代の仕事のやり方等が残っていて、そのことが仕事に支障をきたしていることはないか。(そのことが、結果として不祥事につながる場合)

(3) アンケート調査から見えてくるもの

P54

- ① 水道部、消防本部以外の部課でも「不祥事」の発生する可能性はある。
- ② 職員の減少に対する抜本的な取組みが求められる。
- ③ 不祥事防止に向けての管理職の更なる自覚が求められる。
- ④ 丹波市職員としての一体感を醸成することが求められる。
- ⑤ 真摯な回答が期待をもたせる。

◎ 終わりに

P56

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	P57
資料2	不正事務処理対策について(平成26年2月8日付諮問)	P59
資料3	アンケート調査のお願い	P60
資料4	記号式の質問に関する集計(職位別)	P64
資料5	職員人事異動基本方針	P65
資料6	不正事務処理に関する改善策の検討及び現在の取組状況について(状況報告)【平成26年12月11日現在】	P66

丹波市不正事務処理に関する第三者委員会 最終報告書

◎ 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、調査を行い会議を重ねて事案の検証に努め、平成26年9月12日に中間報告書を市に提出した。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その時点で提言できることを取りまとめ、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管理方法の改善に繋げていただきたいと考えたからである。

ところで、中間報告のまとめ作業に入った昨年8月17日以降の豪雨により市内とその住民に甚大な被害が発生した。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中、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、また、中間報告を受けて、改善に取り組む市の姿勢に敬意を表するものである。

中間報告提出以降は、最終答申の取りまとめに向け、中間報告までの成果を踏まえた上、中間報告で触れなかった水道部の「水質事案」について検証し、また中間報告後にとられた市の対応策の評価をし、水道部、消防本部を含む市の全部署の現状を把握するために全管理職へのアンケート調査を行った。

諮問事項は多岐にわたり、時間的制約のある中、そのすべてを綿密に調査・検討することは困難であったものの、各事案の検証と再発防止策の提案、市全体の職場風土、コンプライアンスやマネジメントの問題に関する提言など、当委員会は、第三者委員会として相応の任務を果たせたものと考えている。

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、委託業務が未完成（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、委託業務が未完成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、濁水が生じて、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、試掘井戸の水質検査は2度行って良好な結果を得ていたが、本井戸の水質検査は実施していないと説明した。

ところで、濁水送水後に原因を調べる中で、本井戸について平成21年11月18日実施の水質の分析結果報告書が見つかり、マンガンが基準値の12倍に当たるという結果が出ていた。

しかし、この事実はこれまで市民に説明してきたことに反するため、当時の水道部長の指示により公表せず、その後も水質検査は実施していないことにしていた。また濁水の送水も実際は2度であるのに、最初の濁水送水は公表しなかった。

(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) 消防本部の関係

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が、企画総務部職員課と連携して4月16日、5月14日の2回にわたり、消防本部職員に対する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委員会」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「職員の不幸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」を設置した。委員会からは、同年9月30日に調査報告書が提出された。

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、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、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」（以下「100条委員会」という）が設置された。100条委員会は、同年6月25日開催の第75回丹波市議会定例会において、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、中間報告書を提出し、その後も調査を継続して、最終的には全31回の会議を重ね、平成27年3月27日開催の第80回丹波市議会定例会において最終報告書を提出する運びとなっている。

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 不正事務処理発生の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
中間報告	平成26年 9月12日(金) 於：丹波市役所	中間報告書を丹波市長へ提出
第11回	平成26年 10月28日(火) 10時00分～12時27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 答申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12回	平成26年 11月14日(金) 13時00分～15時15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 管理職アンケートの実施について 4 答申の取りまとめについて 5 次回日程及び議事内容について
第13回	平成26年 12月25日(火) 13時35分～16時00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 不正事務処理の原因等について 4 管理職アンケートの検証について 5 答申の取りまとめについて 6 次回日程及び議事内容について

第14回	平成27年 1月20日(火) 10時00分～12時30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 答申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15回	平成27年 2月16日(月) 15時00分～17時30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 答申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16回	平成27年 3月5日(木) 15時00分～17時30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 答申の取りまとめについて
答申	平成27年 3月27日(金) 於：丹波市役所	最終報告書を丹波市長へ提出（答申）

(2) 委員会の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
- 平成26年11月20日～12月5日
管理職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、入札検査部入札検査室長、前財務部事業監理課長、前水道部工務課長
第13回：水道部工務課長、同課主査
- 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
- ⑤ 管理職に対するアンケート調査

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伺を起案し、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、〇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【水質事案】

本事案は、平成24年8月22日及び同月28日に西芦田浄水場から配水した水道水で濁水事故が発生し、その原因を調査する中で、同年9月上旬に、東芦田新水源の原水中のマンガンが基準値を大幅に超えているという平成21年11月の水質検査結果があったことが判明したが、その事実を公表せず、「隠ぺい」したというものである。本事案について、当委員会が調査した結果、判明した事実は以下のとおりである。

◆東芦田水源開発工事の施工と水質検査

市は、水道ビジョンに基づき、新規水源開発事業の一環として、平成18年6月から東芦田地区で井戸の試掘を行い、平成19年10月に、水質に問題がないとの結果を得た。そのため、三菱マテリアルテクノ(株)に発注して平成21年7月からさく井工事を行い、同年11月18日には井戸からの連続揚水試験と水質検査のための採水を行う運びとなった。本工事では、水道部工務課工務係のK係長が総括監督員、同係のA¹主幹が主任監督員として、工事の管理、監督に当たっていた。

揚水試験にはK係長が立ち会うこととなり、K係長はA¹主幹に、試験当日に採水した水の水質検査を業者に依頼するよう指示した。A¹主幹は、定期水質検査の担当である施設係T主査に検査依頼をしてくれるよう頼み、T主査はこれを受けて検査業者である日本メンテナンスエンジニアリングに連絡し、採水用の容器を水道部の事務所に持ってきてもらい、それをA¹主幹に渡した。A¹主幹は、平成21年11月18日の揚水試験当日、採水した容器を持ち帰り、T主査がそれを検査に回した。なお、この時点での水質検査は、本件さく井工事の仕様書に、「揚水試験の最後で採水し、市の指定業者で検査させる」とあるので、それに基づくものであった。

この水質検査については、平成21年11月30日付分析結果報告書が郵送でT主査宛に届けられた。この報告書は、他の分析結果報告書（44枚）と一緒に同封されていたので、T主査はA¹主幹から頼まれた検査結果報告書を取り出し、内容は見ないで、A¹主幹の机に置いた。報告書には、マンガン及びその化合物0.60mg/L（基準値0.05mg/L以下）、鉄及びその化合物 0.34mg/L（基準値0.3mg/L以下）、末尾「判定」欄に、「鉄及びその化合物、マンガン及びその化合物以外、水質基準に適合」との記載があり、一読すれば、マンガン及びその化合物の含有量が基準値を大きく上回っていることがわかるようになっていた。A¹主幹はこの報告書をそのままファイリングし、誰にも報告をしなかった。A¹主幹に水質検査を指示したK係長も報告を求めなかった。そのため、この報告書は平成24年8月28日に濁水事故が起きて、その原因を探るために捜し出されるまで、仕舞い込まれたままになっていた。

A¹主幹が分析結果を誰にも知らせず、報告書をファイリングして仕舞いこんだ点について、同主幹は、平成26年2月19日の100条委員会で、試掘調査で良好な水質と認識していたので、本井戸で水質が変わるとも思えず、形式的に水質検査を行ったという程度の認識で、内容を見ずにファイリングしたと証言し、同年4月28日の100条委員会では、さらに追及されて、検査表を見たかもしれないし、マンガン値も見たかもしれないが重大なこととは思わなかったもので、上司に相談せずファイリングしたと証言している。

なお、検査業者によれば、異常値が出れば、電話で担当者に速報を入れるのが通例であるとのことだが、検査を依頼したT主査は聞いていないと断言しており、A¹主幹も、業者からもT主査からも、検査結果については何も聞いていないと証言している（4月28日100条委員会）。

また、揚水試験の最後で採水して検査することは仕様書に記載されているので、検査費用は受注者の三菱マテリアルテクノの負担と思われるが、設計書には経費として計上されていなかった。この不整合に誰も気づかないまま、検査業者に依頼をしたT主査は、A¹主幹から何も聞いていないので、臨時の検査と思い、市の支払いとした（¥21,000）。

◆ 2度の濁水事故の発生

ア 最初の濁水事故

平成24年8月22日午前9時頃、丹波少年自然の家とグリーンベル青垣から濁水の通報があり、施設係M主査が丹波少年自然の家で受水槽の水の濁りを確認し、施設係A²主幹がグリーンベル青垣で濁水を確認した。利用者には西芦田浄水場内の通常使っていない導水管で濁りが発生してろ過しきれなかったおそれがあると説明し、午前10時30分頃から、前記2名と工務係M主査が西芦田浄水場の配水池区域の洗管作業を行った。この濁水事故について施設係A²主幹は、次の述べる2度目の濁水事故が起こるまで、上司に報告しなかった。

ところで、その2日前の8月20日に、施設係A²主幹と工務係M主査が、施設係N係長に洗管作業をすると口頭で告げて事務所を出て、指

示等を受けたわけではなく、自分たちの発意で、試験的に東芦田水源から原水を汲み上げて西芦田浄水場に通水する作業を行っている。すなわち、両名は、同日午前10時頃から東芦田水源のポンプを作動させて水を汲み上げ、西芦田浄水場への通水管に流し、その水を西芦田浄水場手前のドレンから排水して通水管を洗浄した後、午後2時頃にドレン横の仕切弁を開けて浄水場に通水を開始した。東芦田水源の水を浄水場のろ過機を通して配水池に流したのである。しかし、夕刻になって、浄水場の残留塩素濃度が低下したので、両名は、ドレンから浄水場内に導く導水管の洗管ができていないため濁りが生じて残留塩素の濃度が低下したと考え、午後6時頃に水源のポンプを停止して、仕切弁を閉じた。

イ 2度目の濁水事故

平成24年8月29日午前11時頃、青垣認定こども園、グリーンベル青垣、丹波少年自然の家から濁水の通報があり、施設係M主査が青垣認定こども園及び丹波少年自然の家に向いて濁りを確認した。この濁水事故について被害調査が開始され、青垣認定こども園から持ち帰った濁水と、8月29日に採水した水道水が水質検査に回された。

ところで、この前日である8月27日、施設係A k主幹と工務係M主査は、再び、施設係N係長に東芦田水源地から西芦田浄水場への導水管の洗管作業をすると告げて事務所を出て、以下の作業を行っている。すなわち、両名は洗管作業の後、午後2時頃から東芦田水源から西芦田浄水場への送水を開始し、調整の具合やろ過の具合を確認して、そのまま翌日の午前9時30分頃まで送水を続けた。その結果、東芦田水源の原水が浄水池、配水池を通過して利用者に配水された。

◆その後の濁水事故の調査と「隠ぺい」

2度目の濁水事故の後、直ちにその原因や被害の調査が開始され、同年8月29日に、A²主幹は施設係N係長に1週間前にも濁水があったことを報告した。N係長は、そのことを口頭でF水道部長に報告したと100条委員会において供述している。同じ頃、水道部工務課Y課長が原水の水質検査結果がないか捜すよう課員に指示し、8月30日に、施設係T主査らが平成21年11月30日付分析結果報告書を発見した。同主査は、当日、その報告書をPDFに落としておいた。

同年9月6日には水質検査の結果が出て、マンガン濃度が、青垣認定こども園で8月28日に汲み置かれていた水では0.14mg/L、その翌日、東芦田水源からの通水を停止した後の水では0.03mg/Lであったことから、東芦田水源のマンガン濃度の高い水を入れたことによる濁りと判明した。

東芦田水源のマンガン濃度の高い原水が濁水事故の原因であることが判明し、東芦田の井戸完成時の水質の分析結果報告書（マンガン濃度が高いとの結果あり）が発見されたことを受けて、その対応のため、同年9月7日頃、F水道部長は水道部の管理職である工務課Y課長、同課M副課長、業務課H課長を集めた。その席上で、F部長は「合議で」と言い、他の管理職は「部長の意向で」と言っているが、東芦田

水源のマンガン濃度が高いとの検査結果が存在したことは今さら公表できないとして、捜し出した分析結果報告書を再びファイルして、書庫に保管し、その存在を隠ぺいした。その間、公表すべきだとの意見を出した者はなく、市長、副市長に報告もされなかった。

そして、同年9月10日には、2度目の濁水事故のみについて、東芦田水源のマンガン濃度の高い原水を通水したことが濁りの原因であると、議会への報告と記者発表がなされたが、東芦田水源の井戸完成時にマンガン濃度が高いとの検査結果が出ていたことは、水道部による「隠ぺい」が行われたため、公表されなかった。

ところで、この記者発表による新聞報道を見た青垣支所のY支所長は最初の8月22日の濁水の発生の記載がないのを不審に思い、同年9月11日にグリーンベル青垣の濁水の経過報告書を水道部に提出した。この報告書を受けたF水道部長は、A²主幹に詳細な報告書を作成するよう指示はしたが、そのままにして、配水地域、議会等にも説明せず、市長への報告もせず、最初の濁水の実態は水道部内部にとどめられた。

その後、マンガン流出事故を県の健康福祉事務所に報告した際、同事務所から、西芦田浄水場の改修後の届け出がないことを指摘された。この浄水場は実際は平成23年4月から給水を開始していたが、1年以上遡っての届け出は受理できないと県の指導があり、工務係M主査が当時の担当者の名義で平成24年4月1日から給水を開始する旨の届出書（平成24年3月31日付）を作成し、平成24年9月14日に同事務所に提出した。また、同年10月23日頃に、同事務所から、氷上南浄水場の給水開始届が出ていないことを指摘され、同年10月24日に、平成24年3月30日付で同年4月1日から給水を行う旨の給水開始届（実際の給水開始は同年3月21日）を当時の担当書の名前を使って後任者が作成し、同事務所に提出した。

◆隠ぺい事実の発覚

前述の経過で、濁水事故（マンガン流出事故）について公表された事実は、「平成24年8月28日に起きた濁水事故の原因は、東芦田水源のマンガン濃度の高い水を混合して配水したことによるものであるが、水源の試掘段階ではマンガン濃度に問題はなかったので水質検査はしていない」というものであった。

ところで、平成25年12月になって、職員課がマンガン流出事故の顛末書が出ていないことに気づき、水道部に調査を依頼した。その過程で、同年12月27日、水道部の工務課T係長が平成21年11月30日付分析結果報告書のPDFを発見し、直ちに工務課M課長及びY部長（F部長の後任）に報告がなされた。事態を重く見たY部長は、平成26年1月10日に水質検査結果の存在を市長に報告し、水道部が水質検査結果の存在を隠していたことが明るみに出た。

さらに、同年1月24日、青垣支所のY支所長から、再度平成24年8月22日のグリーンベル青垣の濁水の経過報告書が提出され、Y水道部長の知るところとなった。同年2月4日、Y部長は市長と企画総務部長に状況を報告し、同日及び翌日に関係者からの事情聴取を行った。

その結果、マンガン流出事故は平成24年 8月22日にもあったのに、水道部内部にとどめて公表されなかったことが判明した。

(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もので、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回目で最低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、不正行為を係長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）

水道部の不正な支払処理の2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、本件〇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。〇社に「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係長は〇社に対し、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、〇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〇社に支払われた。

このような、N主査、K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、職務に背いて〇社の利益を図り、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、部下と一緒にになって、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、業務が未了の〇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る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との疑念がある。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、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) 水道部【水質事案】

本事案については、前述した判明した事実から、以下に述べるように、四つの大きな疑問点と、それに伴う様々な問題点を指摘することができる。

① 東芦田水源の井戸完成時の水質検査結果（平成21年11月30日付分析結果報告書）が、なぜファイリングされたまま、放置されたのか。

- ・ さく井工事について、係長が総括監督員、同系の主幹が主任監督員でありながら、工程や仕様書等の把握ができておらず、業者任せになっていたのではないのか。井戸完成時の水質検査は工事の仕様書に記載されており、水質検査結果は成果物となるものである。ファイリングしたまま放置されていたのであれば、完了検査の際に成果物として提出されていなかったはずで、完了検査に問題はなかったのか。
 - ・ さく井工事の仕様書には水質検査が記載されていたが、設計書では検査費用が経費として計上されておらず、その不整合に誰も気づかないまま、水質検査が行われ、特に指示のないまま市の支払いに回され、市が支払ってしまった。井戸から汲み上げた水を水質検査に回すよう指示されたA¹主幹は、定期的な水質検査ではなく、さく井工事に伴う検査であることがわかっていてしかるべきで、そうすると費用はどこが出すかという疑問も浮かぶはずであるが、おそらくそのようなことは意識に上らなかったのだろう。この事実も、主任監督員である主幹と、その上司で総括監督員である係長が、工程や仕様書等の把握をしていなかったことを示している。
 - ・ 係長の指示で主幹は井戸から汲み上げた水を水質検査に回したのであるから、どうして結果を指示した係長に伝えなかったのか。また、係長は結果を聞かなかったのか。指示された方はその結果を報告する、指示した方はその結果の報告を求めるということで、組織は有機的に動いていくものである。係長が報告を求めていれば、あるいは主幹が係長に報告する気持ちがあれば、検査結果の報告書をそのままファイリングして放置するという事態は避けられたはずである。
 - ・ マンガンが基準値を大幅に超えているという水質検査の結果を何も見なかったというのも、そのまま誰にも報告せずにファイリングして放置したというのも、理解不能である。「きれいな水」という思い込みがあったとしても、その思い込みが重大な事故につながる可能性を自覚できないということが問題である。
- ② 水道部の施設係A²主幹と工務係M主査は、誰に指示されたわけでもないのに、なぜマンガン流出事故の原因になる東芦田水源の水を配水するような作業をしたのか。

二人は、水源の一連の工事が完了したので、東芦田の水を使った給水開始届を出すのに必要な水質検査をする準備のために、8月20日は東芦田と西芦田の両水源からの取水量の調整をするのが主な目的、8月27日は翌日の本検査に向けての流量調整が主な目的で、作業をしたと述べている。この作業は上司からの指示があったわけではなく、二人で相談してやったとのことである。しかし、水道部工務課のM課長（事故当時のY課長の後任）によれば、東芦田水源の水を送水する必要があるのは、事業完成後の平成27年度以降で、この時期にする必要はなかったと述べている（1月

30日100条委員会)。二人は、いずれの日にも「洗管作業をする」と係長に告げて事務所を出ているのであるが、「洗管作業」のみならず、これまで使用したことのない東芦田水源の原水を、いとも安易に配水池まで流して、利用者に配水してしまっている。東芦田水源は「きれいな水」との思い込みがあったという弁解がここでも出てくる。試掘段階で「きれいな水」だったというだけで、水道部全体に、いつまでも、確たる根拠もなく、このような思い込みが浸透してしまっていたのは、ある意味で恐ろしいことである。

また、東芦田水源からの取水や流量調整をするのは、日常のルーティンな業務（洗管作業はそうか？）を超えているのだから、どんな手順で行うかなど、しかるべき上司に相談、報告の上、作業に臨むべきであった。ただ、当時の水道部の現状では、相談・報告を受けた上司が適切な指示（例えば東芦田水源の水が配水されないように断水をするなど）ができたかについて危惧を抱かざるを得ない。

- ③ 水道部の部長以下の管理職が、なぜ東芦田水源の井戸完成時の水質検査結果の存在を隠すことにしたのか。

おそらく、F部長には、水質検査はしていなかった（実際そう思っていた）と言ってきたのに、今さら、実は以前にマンガン濃度が高いという水質検査結果が出ていましたと言えば、騒ぎが大きくなっていろいろ追及されるし、過去の検査結果を公表しなくても、もう今回の濁水事故はマンガンが原因だったとわかったのだから、いいではないか、という気持ちがあったのではないかと思われる。他の管理職は、部長の「今さら公表できない」という思いに同調し、異議を唱えなかった。しかし、検査結果をなかったことにするのは、検査結果が出ているのに何も対応しなかった原因を調査せず、その責任を不問にするということであり、まさに「臭いものには蓋」という解決策である。これでは、水道部という組織内の問題は隠されてしまって、再発の防止も期待できない。

また、市民生活の安全・安心に関わる水道水のことで、間違った発表を訂正せずに隠してしまうと、それが明るみに出れば、市民の行政に対する信頼を損ない、行政に不信を抱かれてしまう。市長に報告せず、市民への説明責任を果たさないという「公表しない」という重大な水道部長の決定に対して、管理職らは誰も異論をはさまなかった。これは、水道部長の決定に逆らえないという上下関係によるというよりも、波風を立てたくない「事なかれ主義」の蔓延によるものであると推察でき、部長以下の管理職の問題意識の低さと責任の自覚のなさが重大な問題として浮かび上がってくる。

- ④ 2度の濁水事故で、なぜ最初の濁水事故が公表されなかったのか。

この件については、水道部の管理職には、あえて「隠ぺい」し

たという認識すらなかったのではなかろうか。最初の濁水事故では、その原因を作った主幹と主査はマンガンが原因とは思ってもやらず、上司に報告もしていない。2度目の濁水事故を起こして、ようやく最初の濁水事故のことを係長に口頭で報告した。係長は部長に報告したと言うが、その後、何の指示も処理もされず、青垣支所長からの報告で部長がA²主幹に報告書作成を命じたが、その後、また何の指示も処置もされなかった。要するに、放置されていたのである。「濁水の原因はマンガンを含んだ東芦田水源の水が流出したからであるが、この水は当初は水質に何ら問題がなかったため、マンガン濃度が高いことはわからなかった」というのが、事故直後（実際は2度目の事故）の水道部の説明である。本来なら、水が「流出した」のではなく、意識して「通水した」のであるから、事故の原因の究明には、そのような作業をなぜしたのか、どのように作業すべきであり、あるいはすべきでなかったのか、その責任は誰にあるかを究明し、再発防止に努めるべきであるから、最初の事故の存在を無視することなどできないはずである。残念ながら、当時の水道部の部長を含む管理職にそのような認識はなく、最初の事故の報告書作成を命じただけで、そのまま放置してしまった。1回目の事故は、結果として公表しなかったものであり、意図的に公表しなかったのではないと考えられる。しかし、本件濁水事故で流出したのはマンガンであり、さいわい直接人体に影響のない物質であったけれども、最初の濁水事故をないがしろにするような水道部長以下管理職の事故対応では、市民の安全を託するに不安・不信を抱かざるを得ない。

⑤ 問題点まとめ

ア 総括監督員、主任監督員は委託事業の内容（仕様書等）の把握ができていないのか。人員の不足で管理業務が多いのは理解できるが、すべて業者任せではなく、業務の要所を把握して監督する能力を培う必要がある。

イ 指示を出しても報告を求めない、指示を実行しても報告しない、というのでは組織は有機的に働かない。水道部が6町の寄合所帯であったため、個人プレーで仕事をして、情報の共有や、グループで共同作業に馴染まないということはないか。東芦田水源の水を通水するという日常作業ではない作業をする際も、二人の個人プレーで行われた。

報告を出す様式が煩雑で不合理なものになっていないか。

ウ 委託事業の完了検査を受ける際の心得として、検査を受ける前に、仕様書記載の成果物がそろっているかを課内でチェックしているか。チェックがおろそかになっていないか。検査する側にもチェック漏れはないか。

エ 東芦田水源の水質について、水道部全体が「きれいな水」という思い込みを持った危険性がある。水道技術管理者である職員に、水源の水質の変化の可能性についての知識がなかったとは思われない

が、実務に知識は生かされていない。水道技術管理者が名のみではなく、実効のある立場にあることが必要である。また、水道部全員に、安全な水道についての最小限の知識のレクチャーが必要ではないか。

オ 事故時の対応マニュアルは、軽微と思っても上司に報告し、原因を調査し、重大と思われる場合は副市長、市長に報告し、公表し、市民への説明義務を果たすという流れに沿ったもので、かつ煩瑣を避け、合理的なものでなければならないが、そのようになっているか。どこかの段階で「隠ぺい」が生じる可能性はないか。事故の「顛末書」で、事故処理の検証ができていないのか。

カ 本事案では、組織員のバラバラな行動、意思疎通の悪さ、業務への理解不足、管理職の「事なかれ主義」と隠ぺい体質などなどにより、事に当たっての正しい対応がなされず、これでは、水道部は組織として末期的な機能不全に陥っていたというしかない。特に、部長を頂点とする管理職のマネジメント能力の低さは大きな問題である。

(4) 各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かかわらず、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なお理解をいただいている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」ことを今後の課題にとらえ、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。

事業管理の体制が、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

不正な支払処理の関係者全員に、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

不正な支払処理の2事案については、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、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。

さらに、水質事案においては、部長が率先して不都合な事実の「隠ぺい」を行っており、課長らは異を唱えることがなかったのであるから、この無自覚、無責任では、管理職に期待される機能を果たせるはずもない。

⑤ 組織風土、体質の問題

不正な支払処理の2事案は、いずれも、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。

さらに水質事案ですでに指摘したように、部長を頂点とする水道部の管理組織には、「事なかれ主義」と隠ぺい体質が存在していた。

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、消防署供用機で担当係長と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。同時にエアウ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（エアウォーター製）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回電話してみまじょうか』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(ウ)の回答・弁明については、ほかに第三の証言がない限り、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（エアウォーター）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います。」「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「ボリュウムの容量が・・・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、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、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」「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、契約締結伺には、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まにしていたのであれば、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、契約締結伺には、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で、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々人の利

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ったものと考えられる。

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」においては、再発防止対策に関する提言内容が、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）を基本とした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ことを前提とながらも、さらに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こっている。

また、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に環境整備する必要がある。

今後は、コンプライアンスを組織運営の方針として位置づけ、関係機関にも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、水質事案の水質検査結果の隠ぺいなどの例を見ても、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いる。「職員アンケート」や職場診断書は、本来組織としてのめざす姿や目標、計画（Plan）があつたうえで、その運用実態（Do）を把握、評価（Check）するためのもので、その結果を改善（Act）に結びつけてこそPDCAのマネジメントサイクルは機能できるものとなる。しかし、本市においては組織全体でマネジメントの基盤であるPDCAサイクルが効果的に運用管理されていない問題がある。

第5 再発防止に向けた提言

1 中間報告まで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、企画総務部職員課と連携して4月16日、5月14日の2回にわたり、消防本部職員に対する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 中間報告までにとられた市の対応（改善策）についての提案

(1) 市の水道事案への対応に対する評価と改善策

① 市の対応に対する評価

(ア) 入札検査に関して

水道部の不正な支払処理の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

不正な支払処理の2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、市の対応としては、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、水道部の不正な支払処理が発覚した後、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。このような市の対応については、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

があるなら、「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はいるものの、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、署長にあっては、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

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えない。

(3) 共通する改善策

水道部、消防本部における不正事案が発生した根底には、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発信し、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ことよい。

(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

組織としてコンプライアンス意識を高め、不正に関する未然防止の対策を立て、日常業務の進捗管理から、問題発見、課題解決に向けた行動を適切に進めていけるようになるためには、組織を運営する階層ごとの役割を明確にして、職員の意識・行動につなげていく必要がある

る。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ため、「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、市の「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 課長職など管理職の人事のあり方の見直し及び「職員人事異動基本

方針」の運用改善

「水道部における不正な事務処理」については、当時の担当課長が担当主査らに仕事を任せっきりにしていたことや不正事務を止めさせることなく不正な事務処理に手を染めたことに対し、その責任を厳しく指摘した。しかし他方では、少なくとも課長職における人事のあり方については、その原則的転換を求めざるを得ない。

というのは、第一に、不正事務処理当時の水道部担当課長は、100条委員会において、“平成20年から水道部に配属され、それまで30年間水道部以外の部署にいた”旨、証言しているからである。そのような職員をいきなり水道部の課長に任用するのは、課長人事のあり方として全く問題がなかったとは言い難い。

そもそも当時の水道部の事業は、合併前には経験したこともない大規模事業であり、従来水道部で業務に専念し続けていた職員でさえも、当該事業計画を無事に実行するのは容易ではない重責であったと思われる。それゆえ、いくら高い能力を有していたとは言え、それまで水道部に従事していなかった職員がいきなりその課長職に抜擢されても、従来から携わっている担当主査らを適切に指示・指導することは、事実上無理だったのではないかと思われる。

ところで、市は、「不正事務処理防止を図ること」等を目的として平成25年10月22日付けで「職員人事異動基本方針」（別記）を策定し、「同一部署」における勤務年数を原則として3年から5年とし「異動基準」を3年未満、5年未満と定めている。複数の部署を経験することは、職員の適正分野を見定め、あるいは能力開発・向上の面からも貴重な材料でもあり必要なことと認めるものの、3年以内、5年以内という短期間で他部署への人事異動を発令することには、いささか疑問が生じる。

第二に、そもそも現在の行政には高い専門性が要求され、職員には高度に専門的な知識・知見が求められる。このような知識等は、理論・思考など頭の中だけで形成されるわけではなく、その職場を経験するという実践によって形成されるものである。したがって、いくら有能な職員であっても、経験もなく現場を知らない職員をいきなり課長に抜擢してしまうと、これまでの担当職員らに任せっきりになるのは必至であろう。「課内研修報告書」において「担当者任せの係長や課長が多く、事実の内容や進捗状況を全く把握しない管理職がいる」との指摘があるのは、事務量の過多に加えて、課長任用人事にも「人事異動基本方針」の考え方を当てはめていることが一つの重要な要因だろう。水道部の事案が今後繰り返されないためには、可能な限り一つでもその重要な原因をなくす必要があるから、やはり課長人事任用のあり方は見直されるべきであるし、さらには現行の「職員人事異動基本方針」については、その運用を改善することが求められる。

第三に、行政に不祥事が起きた場合、課長などの管理職は水道部の事案のように責任が厳しく問われることになるが、にもかかわらず、専門的な知識・経験のない職員でも管理職に任用する人事のあり方を

続けられれば、管理職を希望する職員がなかなか現れないおそれがあり、それが恒常化すれば、住民の人権を適切に保障し住民の切実な要求に充分に応える地方自治体になることは事実上不可能になるだろう。

むしろ、第四に、不正事務処理を防止するというためだけではなく、職員のやる気を引き出して経験を積んだ優秀な職員にその能力を十分発揮してもらおうというためにも、経験のない部署の管理職に任用するという人事のあり方は変更し、経験を積んだ課で優秀な職員をその課長職に任命して名実ともに「適材適所」の任用人事へと改めるべきである。

第五に、「課内研修報告書」において「問題が発生した場合、速やかに報告、相談し、上司の経験より有益なアドバイスを受け、解決を図る」との意見があることを踏まえれば、職員を職場経験のある部署の課長職に任用した方が、問題の解決に資するだけではなく、その部下の指導・教育も十分に期待でき、課全体の政策能力等を高めることができ、ひいては、より良い行政サービスを市民に提供でき市の行政全体を充実したものにすることに繋がるだろう。

なお、本提案は、すべての職員につきその採用時から課長任用まで同じ課に所属させることを求めているのではない。職務内容の類似性を考慮して、他の部署へ異動させることもあろうし（例えば、消防の専門職の職員が市長部局の危機管理部門、医療・保健部門に異動するなど）、優秀な職員には、本人の希望も踏まえた上で、多様な部署の職務を経験させ、能力を高めることも重要である。人事異動では、人事異動基本方針の冒頭に掲げられている目的を達成するために適材適所の配置を実施することになるはずであるから、同一部署での勤務年数で機械的に異動するのではなく、職員の適性や将来性、能力の向上などのほか、事務の円滑な執行も考慮して異動させるべきであり、特に管理職の人事では、さらに経験も重視して行われるよう運用の改善を求めるものである。

④ 市民の信頼回復に向けて

今回の不正な支払処理やマンガン流出事故に絡む隠ぺい問題の発生は、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）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、何を満足してもらお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考える。

3 中間報告後にとられた市の対応

当委員会の中間報告書の提出を受けて、丹波市不正事務処理等再発防止委員会は、平成26年度中に、職員コンプライアンス基本方針を検討し、職員が相互に信頼し高め合える組織風土を作るための調整を図るため、提言を受けた改善策に対して直ちに取り組むべき事項等についての報告を平成26年12月11日に「不正事務処理に関する改善策の検討及び現在の取組状況等について（状況報告）」として市長に報告した。

なお、次の事項については、平成26年度において実施した。

(1) 公正さに関する事項

① 市長訓示の実施

コンプライアンス意識の徹底に向けたメッセージ発信のため毎月定例開催とした。

② 職員レポートによる所属単位での研修の実施

テーマ「続く不祥事に対して職員として思うこと」について、職員全員がレポートを作成し、所属長へ提出。その後所属単位でレポートを活用して研修を開催した。

③ 消防本部における職場風土改善研修（コンプライアンス・パワーハラスメント撲滅）

消防本部での連続した不正事務処理・入札価格漏えい事件を踏まえ、職場風土の改革に向け個々の職員の意識改革と共に、組織全体で仕事のやり方を見直す研修を実施した。

(2) 検査・入札に関する事項

① 入札制度改革の実施

予定価格の事前公表制度を導入した。

② 契約事務の改善

契約事務において、決裁添付の帳票について自筆押印とした。

4 中間報告後にとられた市の対応に対する評価と再発防止に向けた提言の補足

(1) 組織としての運営体制（公正さに関する事項）について

中間報告後、毎月、市長の訓示式が実施されるようになり、また、全職員が第三者委員会の中間報告を読んだレポート「続く不祥事に対して職員として思うこと」を所属長に提出したうえで、各職場で「不正事務処理にかかる課内研修」が実施された。

また、平成26年12月11日には丹波市不正事務処理等再発防止委員会から、「不正事務処理に関する改善策の検討及び現在の取組状況等について（状況報告）」が提出され、「不祥事の防止に向けた現状の認識」をもとに17項目からなる「提言等に対する再発防止対策」が提出されている。

【評価】

市長並びに職員に真摯に取り組む姿勢が伺え、今後に期待が持てる。

しかしながら、状況報告の内容面では、冒頭に「丹波市の不祥事の根幹には『組織の問題』がある」としているものの、記述が「知識」「意識」「行動」といった人に内在する側面に限られており、組織としての運営のあり方やその責任を担う管理職のあり方については全く記されておらず、組織運営面で不十分な観点が見受けられる。その主な観点は以下の3つである。

- ① 市全体で組織運営を統括する機能が欠けている。
17項目の対策が記されているものの、個々の課題別に担当課のタテ割で列挙記述されているだけである。これらの項目を市全体として体系だててとらえる検討や、効果的にヨコと連携する計画があるようには見受けられない。
- ② 職場において所属長が果たす組織目標管理機能が欠けている。
「課内研修報告書」は、どれも議事録に近い概要のメモが添えられているだけの記述に留まっている。「研修テーマ」欄はあるが、研修の目的や目標の設定がされていない。「報告書」と題されているが、「報告者」が研修後の考察を付しているわけでもなく、誰に対する報告なのかも不明であり、報告を受けた者がそれを評価しフィードバックしている様子も見当たらない。
すなわち、管理職がP D C A【Plan（計画）→ Do（実行）→ Check（評価）→ Act（改善）】によるマネジメントサイクルを回すという、基本的な組織運営の習慣づけがされていない状況にある。管理職としての責任が不明確で、組織としての方向づけ、判断基準、優先順位づけなどの運営基盤が整備されないまま、目先の課題に取り組むことが目的化した状態を繰り返しているように思われる。
- ③ 効果的な業務改善の取り組み方になっていない。
「課内研修」で全職場で熱心に研修に取り組みながらも、報告書からは研修を何のために行い、どのように課題選定をし、どこまでを目標として実施したのか、それによってどんな効果があったのかという、一連の業務改善の流れが見えて来ない。これでは、かけた労力の割に組織としての学習効果が得られにくいものとなるだろう。勿体ないことである。
また、後述する「管理職アンケート」の結果を見ても、法令遵守の情報把握や理解について職員の自学、自己研鑽によるとしている回答が多く、職場での取り組みも日々の仕事の習慣としてきちんと仕組みを設定しているケースはほとんどなかった。

【改善策の検討】

不正事務処理への対応にあたっては、大きく二段階の工程がある。前段は、「不正」が起こった状況を調べ、「何が不正か」を認識、評価して、正否の判断基準を揃えること。後段は、今後の再発防止に向けて、「どのようにすれば不正が起こらなくなるのか」の対策を講じ、改善することである。ただし、各段階における組織内での取り扱いには、前記【評価】で示した①市全体②職場運営③業務改善の取り組み方に違いがあるので、留意が必要である。

- ① 市全体においては、「不正」に対する関心を高める意識づけとして市長からの訓示は大きな意味がある。今後も折に触れて発信を続けていきたい。ただし、同じことを繰り返すだけでは、マンネリ化する危険性がある。対象を変える、ポイントを変える、方法を変えるなど、バリエーションを豊富にしておく必要があるだろう。また、「不正」へのアラーム強化の発信と、「再発防止」のための取組みのけん引役であり、率先者である者としての発信には違いがあるため、組織の取組み段階に応じて発信する必要もある。

また、これらトップの発信と各部署の取組みをいかに連携していくのかについては、副市長と企画総務部の管理職（部長及び課長）が各部署の取組み状況や職員の実態を踏まえ、いつどのような取組みを進めていけばいいのかについて全体構想と計画を立てて行う必要がある。個々の取組みをバラバラに実施するのではなく、今後策定するコンプライアンス基本方針のもと、既存の行政経営の仕組み（総合計画や行政改革大綱、人材育成基本方針、人事評価）を活用し、適宜改定しながら、新しく設定する組織目標管理などの仕組みとともに一貫した“行政経営システム”として整合性を持たせて、統合的に運営していくことが重要である。扇の要をしっかり束ねておくことは、取組み全体の効果を高める役割を持つ。

- ② 職場運営においては、前段として、所属長はまず職員がどのように「不正」について意識、認識、行動しているかの実態を把握することが第一歩となる。それには、今回の一連の不祥事に対する愚痴を聞くことも含まれる。そこから、自分たちにとって今回の件がどのような意味をもつのか、自分たちにどんな改善や研修が必要かを考えるプロセスへ移行していくようにする。このプロセスを経ることが、職員の当事者意識を高め、研修への積極的な参画姿勢と研修効果を高めることにつながる。

- ③ 今回の防止策にかかる業務改善については、職員個人が行う「個人目標管理」を前提としたものが多かったが、不正事案では多くの場合、個々の職員が「これぐらいよいだろう」「自分はきちんとできている」という無自覚や無意識なところで起こっている。そのため、個人任せにするだけでは、なかなか防ぎきれないことがある。そこで、重要となるのが、管理職が相互の関係性を生かしながら改善活動を行うことである。また、改善対策は実施するだけでなく、事後の結果を測定し、効果をふり返り、問題を発見し、原因を探って、問題解消に向けたさらなる改善をする、といったPDCAサイクルを繰り返していく必要がある。

職場の不正防止策は、それぞれの職場の仕事や職員の状況によって異なるため、課や部の単位で、課長や部長が責任をもって組織運営していくよう、市全体で組織運営の体制を築いていくことが必要となる。「組織目標管理」は、このような組織のマネジメントを恒常的に実施し、向上し続けるマネジメント習慣を築いて行くために有効な仕組みと言える。

- ④ 最後に市全体として、上記①から③を総合的にマネジメントする組織運営体制を構築し、マネジメント力を向上する必要がある。

市長は、これらの組織運営の体制を築くこと、また、組織運営が常に有効に行われているかどうかを部長とともに検証することが肝要となる。

なお、組織運営責任の発揮の仕方については、個々の管理職の属人的な資質・能力に左右され、なかなか客観性を持ちにくいことから、相互にマネジメントのやり方を学習し合う「職場マネジメント実践セミナー」の場を設定し、定期的に相互評価を行うことが有効な方法と考えられる。これらは、個別に組織のタテ割で行うものだけではなく、トップダウンとボトムアップがうまく連鎖していくよう、ヨコでも連携しながら取り組むことによって効果が高まってくる。職員数が減り、豪雨災害の対応など突発的な業務も増えているだけに、効率的・効果的なやり方をしていくことが期待される。

(2) 契約事務に関する事項（検査・入札に関する事項）について

① 事業課以外の原課の契約手続き、技術指導の求めに応じる仕組みづくりについて

市は、以下の施策を講じている。

ア 入札検査室において、事業課以外の原課が実施する土木・建築工事について、平成26年7月から一部支援（指導）を実施している。例えば、工事請負業者、現場監理業務会社、担当課の監督員等が打合せをする初回の会議前に担当者への指導を行うほか、工事中間時の担当者等への相談対応（指導、助言）を行うなどである。

イ 教育や研修の一翼を担う仕組みとして、入札検査室において、平成26年7月に消防本部職員に対して「随意契約について」の研修を実施し、同年11月に全職員を対象に「地方公共団体の契約実務について」の研修を実施した。また、同年10月に標準的知識の標準化のために手引書（「随意契約の手引き」と「工事監督の手引き」）を作成し、それぞれ掲示板で周知した。

さらに、施設建築課において、平成27年4月から事業課以外の「建築」設計、施工管理等の技術支援を行う予定（ただし、職員の1名増員が必要。）である。

【評価・検討】

これまでマニュアルが存在していなかった随意契約に関して、「随意契約の手引き」としてマニュアルを整備し、掲示板で周知したことは改善事項として評価できる。ただ、これに関する研修を実施したのが、現時点では不正事務処理が起きた消防本部の職員に対してのみであり、今後は他の部署においても同様の研修を実施することが望まれる。

なお、施設建築課で行う技術支援の具体的な内容はまだ明らかになっていないが、支援の仕組みが適切に整備・運用されることを期待している。

② 検査権の委任について

市は、以下の施策を講じている。

ア 履行検査要綱を改正し、平成25年11月から、入札検査室検査員以外に指定検査員4名を委嘱し、検査が集中する繁忙期に検査を依頼している。

イ 平成26年4月から、特殊な大型工事については、技術士等の有資格者のいる外部検査機関に委託し、検査を実施している。

【評価・検討】

検査権を委任することにより、チェック機能は有効に働くと考えられるが、検査業務が書類だけの形式的な検査にとどまることなく、実効性のある検査が行われるよう、指定検査員への指導監督及び外部検査機関の検査の事後検証作業なども必要であると思われる。

③ 入札制度改革について

平成26年10月28日、入札前に設計金額を業者に教えたとして、市の消防本部職員が県警に官製談合防止法違反等で逮捕されるという事件が発生した。この事件を受けて、市は、平成27年2月から、入札で事前に予定価格を探ろうとする不正な動きを防止し、公正な競争の促進を図るため、予定価格の事前公表を実施した。予定価格が130万円を超える建設工事、業務委託、物品購入について、入札通知日から開札日前日まで公表するということである。

【評価・検討】

予定価格の事前公表は、不正防止という観点からは好ましい制度であるが、刑事事件として平成26年10月に摘発された予定価格の漏洩は、公務員倫理・コンプライアンスの問題であると同時に、消防本部という組織風土や体質に根差したものでないかを十分に調査・検証する必要がある。

まだ制度として始まったばかりであり、今後の適切な運用が期待されることである。

④ 入札・契約事務のさらなる公正性について

平成25年11月から入札検査室（当時は財務部事業監理課）において、一般競争入札を基本とし、随意契約においても複数から見積り徴収するなどの競争性を確保するよう指導している。特に随意契約については、法令遵守の徹底を図るため、全職員を対象に研修会を実施するとともに随意契約の手引きを作成し職員に周知している。

【評価・検討】

これまで随意契約に関しては、マニュアルが存在していなかったが、平成26年10月に「随意契約の手引き」としてマニュアルを整備し、掲示板で周知がはかられた。全職員を対象の研修を早期に実施することが望まれる。

⑤ 物品調達のための見積書の開封作業等について

消防事案で問題となった物品調達のための見積書の開封作業等については、マニュアル（フローチャート）に示されているとおり、複数職員で行い、決裁責任者が責任をもって執行することを徹底する方策の一つとして、平成26年11月から、定められた帳票の確認のための氏名欄は自筆押印するよう、入札検査室から要請をした。

【評価・検討】

自筆押印という行為も重要であるが、本来の目的は開封・確認作業であることを再認識していただき、形式的なものにならないようする

必要がある。まだ制度として始まったばかりであり、今後の適切な運用が期待されるところである。

5 管理職アンケートについて

(1) アンケート調査の目的

丹波市の水道部及び消防本部において不祥事が発生したことにつき、市の管理職が事態をどのように捉えており、自分の職場を中心にどのように対処したのか、又対処しようとしているのか意見を聞くことは、当委員会として、不正防止に対し具体の提案をする際に参考になることはもとより、市のガバナンスを把握する上でも大事なことと考え、アンケート調査を実施した。記名式で、回答しにくい質問があったにも関わらず管理職の全員から回答をいただいたことにお礼を申し上げます。

(2) アンケート調査の結果

i 水道部の「不祥事」に関連して

① 年度末の繰越処理について

- ア ある — 36人 (45%)
- イ ない — 40人 (49%)
- ウ 未回答 — 5人 (6%)

○ 「ある」と回答した人の内、繰越処理に困った経験がある人はほとんどいなかった。

ただ、以下のような意見があった。

- ・国、県の補助事業の場合は、国、県と調整する必要があり、煩わしいと感じた。
- ・繰越理由は、補助金交付決定の遅れや天候の不順等外部要因での止むをえない以外は厳しく問われることが多く、発注事務の遅れという職員個人が責められることをどうしても避けようとする傾向になる。
- ・困ったことはないが、予算書で「目立つ」と言われたことがある。
- ・繰越の確定時期が、補正予算の編成時期と一致しないことがあるため、余裕がない。(担当者との連絡、調整不足)
- ・繰越＝職務怠慢と思われている風潮がある。

② 工事や委託契約の完了検査について

(ア) 完了検査を受ける場合どんな点に注意するのか

- 大部分の意見は以下の通りである。
- ・仕様書に記した内容と成果品に差異がないかに注意
- ・工期内に工事や業務が完了しているかに注意

(イ) 課長自身が検査員として完了検査をしたことがあるか

- 約20人が「完了検査をしたことがある」と回答
- 又、その場合どんな点に注意するかについては、
- ・仕様書、契約内容どおりに完了しているかの確認
- ・出来高の確認と質的確認である。

(ウ) 完成見込みということで完了検査を受けたことがあるか

- ほぼ全員が「ない」と回答

③ 工事や委託契約の履行状況、進捗状況の管理について (課長の役割)

- 主な意見は以下の通りである。
 - ・課内打ち合わせ会で工程表、進捗状況の確認
 - ・問題を未然に防ぐ指針的役割（工程の遅延理由の掌握と原因排除を具体的に指示）
- ii 消防本部の「不祥事」に関連して
 - ① 随意契約に関して、開封作業を一人で行ったことがあるか
 - ほとんどの人が2人以上で実施している。
 - 一人で行ったことがある人が5人いた。その理由は、
 - ・自らが不正を行うことはないとの担当者の判断（思い込み）
 - ・人手が足りない。時間が合わない。
 - ・上司に伝えた上で自席で一人で開封（近くに職員もいるので不正事務はないと判断）
 - ② 開封作業におけるマニュアルの再確認、見直しを行ったか。
 - 半数近くの部、課で見直し、再確認を行った。
 - ③ 随意契約で最安値以外の業者と契約した事例はあるか。
回答者全員が「なし」と回答
- iii 水道部、消防本部以外の「不祥事」の可能性について
 - ア 他の部課では一切起こりえないことだ 10人（11%）
 - イ 他の部課でも起こりうることだ 42人（52%）
 - ウ どちらとも言えない 21人（26%）
 - エ その他（未回答、不明） 8人（11%）
 - ②の「他の部課でも起こりうることだ」と回答した人の主な理由は以下の通りである。
 - ・一個人の倫理の問題がある
 - ・現実的な行政事務執行の中では手順を外れたやり方を取らざるをえない場面がよくある。
 - ・（極論であるが）行政が行う行為は交渉事を含めて全て原理原則に則り、一切の妥協や譲歩を行わない土壌に変えない限りは、今後も同様の不祥事は起こり得ると思う。
 - ・基本的なことで悪いことはしたらあかん、ということをも早めに教育しておくべき。
 - ・課長以下関係者がそろって行えば「起こる」可能性はある。
 - ・コンプライアンスの意識度によっては起こり得る可能性がある。
- iv 法令等の遵守について
 - ① あなたの部課の職員は、法令等を熟知し、それらを遵守しているか。
 - ア 熟知し、遵守している 19人（23%）
 - イ 熟知しているが、場合により遵守できていないかもしれない 16人（20%）
 - ウ 熟知しきれておらず、場合により遵守できていないことがあるかもしれない 38人（47%）
 - エ 熟知しておらず、遵守できている自信がない 0人
 - オ その他 8人（10%）
 - 主な意見としては、

- ・仕事の慣れから遵守できていないことがあるかもしれない。
 - ・関係業務の法令が多岐にわたり、これらに加え市の財務規則等を遵守するには完璧は難しい。
- ② あなたの部課の職員は、法令等についてどのようにして知識・情報を把握し、理解しているか。
- 大部分が課内研修、自己研鑽、引き継ぎ（申し送り）である。
- ③ あなたの部課の職員は、法令等に即しているかどうか分からないときや疑問を感じるとき、誰かに相談しているか。
- | | |
|--------------------|-----------|
| ア 必ず相談している | 59人 (73%) |
| イ 相談するときと、しないときがある | 15人 (19%) |
| 相談していない | 0人 (0%) |
| エ その他 | 7人 (8%) |
- 「具体の相談相手は誰か」（複数回答）については、上司70人、同僚55人、先輩46人、他の部署45人、他の自治体14人であった。
- v 職場での取組みについて
- ① 不祥事防止に向けての具体的取組みについて
- 主な意見は以下の通りである。
- ・ほとんどの課において、職場研修を実施した。
 - ・判断に迷うことがあれば、事務提要等を参考にすること。
 - ・起案文書には、根拠条例等を記載し、根拠を確認する習慣を身につける。
 - ・様々な案件報告については、第1報を口頭で行い、その後書簡報告することを徹底する。
 - ・担当者が一人で抱え込まないように係長が係内の状況把握を行う。
 - ・風通しの良い明るい職場風土に改善できるよう努力する。
 - ・職員それぞれが今回の不祥事を自分のこととして受け止めること。
 - ・分からないことは、カンでは解決しないことを自覚すること。
 - ・決裁する上司は、納得いかない場合は、押印しないこと。
- （課長、係長、職員の役割については）
- ・日常業務での職員—係長—課長への連絡、相談のできる環境をつくる。
 - ・課長、係長が見本となるような言動を行い、部下がなんでも相談できるような職場環境をつくる。
 - ・担当者が「起案」、係長が「まとめ」、課長が「確認、チェック」する。
 - ・組織の危機のほとんどは、「現場」から端を発しているにもかかわらず、末端に行くほど危機管理意識は希薄になる。課長、係長、職員はそれぞれの立場で危機管理意識が向上するよう報告、連絡、相談、研修に取り組むように努める。
- ② 不祥事を起こさないために自分の部課以外の人に期待する取組みについて
- 主な意見は以下の通りである。
- ・職員一人一人が今回の不祥事を対岸の火事とするのではなく、自分のこととして受け止め、公共の福祉に資する全体の奉仕者であることを再度確認し、認識すること。

- ・各課とも人手不足の中で業務を行っているが、忙しさを理由に本来すべき事項を見過ごししたり、省略したりしていて、その結果がミスにつながる可能性がある。
 - ・適材適所の人員配置、特に専門職は不足しており、分からないまま仕事をこなしている職員が多い。(人員計画の見直し、OB専門職の活用)
 - ・個人の不知による不祥事を組織で事前に食い止め(報告、連絡、相談の徹底と迅速な対応)不祥事を行わせない職員間の関係をつくり、市職員としての責任を再認識すること。
 - ・職員同士が横の連携(他課職員との十分な意見交換)を持って市としての考え方に立つこと。
 - ・職員同士で馴れ合いにならず、常に良い緊張感を保つこと。
 - ・「これくらいなら」とか「今回だけ」などといった一時の感情に流されず、常に遵法精神に基づいた判断を行う。
- vi 合併して10年、町から市に変わり仕事のやり方が変わったために、逆に、町時代の仕事のやり方等が残っていて、そのことが仕事に支障をきたしていることはないか。(そのことが、結果として不祥事につながる場合)
- 主な意見は、以下の通りである。
- ・旧町時代に簡略されていた事務が、市に移行してから複雑になっているものがある。しかも、複雑化した事務がなぜその手法によらなければならないのかが職員に十分理解されていないのではないか。
 - ・合併により職員の専門性が高まるはずであるが、職員数の減少と事務量の増加、市民サービスの変化に組織がついていけない。
 - ・旧町時代は業務のエリアも狭く、決裁や意思疎通なども早くできたが、エリアも広くなり組織も大きくなることで決裁に時間がかかり、市長、副市長との相談もなかなか時間が取れない。
 - ・一人ひとりの家庭事情なども見えにくく、職員に対する対応も手探りにならざるをえない。何かあった時に同じ方向を向いて仕事が出来にくい。
 - ・旧町時代にされていた地元要望に対する対応の仕方が違うため、なかなか統一した対応ができない。職員が地元対応に大変苦勞し時間を費やしている。(住民と直接接しない部署と、利害関係のある住民と毎日のように接している部署とのリスクの差が大きすぎる。)
 - ・法的にはクリアしているが、手法の微妙な違いで市民に与える感情が変わり、市民の突き上げに苦勞することはある。
 - ・町の時には全員がある方向を目指して取り組んでいたが、組織が大きくなり、市をあげて取り組んでいる筈が各部での認識の違いで調整がつかないこともあり、事業を遂行するのに苦慮することがある。
 - ・縦割り行政の弊害で各部署間の横の連携が欠如しているために、無駄や非効率な業務を遂行しているのではないか。職員相互の「心の合併」が未達なのか、各部署が連携して何かを行うという発想に欠けている。

(3) アンケート調査から見えてくるもの

- ① 水道部、消防本部以外の部課でも「不祥事」の発生する可能性はある。

「水道部、消防本部以外の部課での「不祥事」の可能性について、「どちらともいえない」を含めると80%近い管理職の人が「起こり得る」と思っている。その理由としては、先に「水道部、消防本部以外の部課での不祥事の可能性」の中で記したが、職員倫理の問題、行政としての仕事の進め方、組織のガバナンスの問題、合併後の余波等効果が出るには時間がかかる問題が多く、その解決には、全庁挙げての継続した粘り強い取組みが求められる。

② 職員の減少に対する抜本的な取組みが求められる。

職員の減少が不祥事にもつながると危惧している管理職が少なからずいる。町から市になり、自前で自立してできる事業も増えたが、それを執行する職員の数、職員の専門性、管理職の能力がついていけない、という現場管理職の意見である。

行政改革による職員の削減は、健全な財政運営の面からも強く求められるところであるが、削減に伴う問題点を明らかにし、適正な措置を講じなければマイナス面が噴出し、結果として市民にそのツケが回ってくることになる。

市の行政改革の必要性、それを実施するための対応策（業務のアウトソーシング、中間支援団体の育成、職員研修の更なる充実等）を示し、市民、職員に丁寧に説明し、行政改革への理解と協力を求めるべきである。

③ 不祥事防止に向けての管理職の更なる自覚が求められる。

今回のアンケート調査では、管理職の役割として、職員との意思疎通、職員との連携、職場の良好な雰囲気醸成等が回答されているが、市幹部としての管理職の役割の重要性があまり述べられていない。所属長として、部内、課内のとりまとめは、当然のこととして、業務をスムーズに進めるために各部、各課との横の連携を密にすることが求められる。又、部下からの相談に的確に応えるために日頃からの専門知識の修得、自己研鑽の必要性があまり述べられていない。管理職としての更なる自覚が求められる。

④ 丹波市職員としての一体感を醸成することが求められる。

行政エリア、職員数等から町時代はそれなりの一体感があったが、市になり、職員間の一体感が薄れてきている。逆に、市になり全体の組織が大きくなったことから担当する業務を守る意識が強くなり、部、課ごとの組織の壁が生じ、調整が必要とされる業務を中心に停滞が生じるケースがある。管理職を中心として、丹波市としての一体感の醸成が求められている。

⑤ 真摯な回答が期待をもたせる。

今回のアンケート調査は、職氏名を明らかにしたうえでの回答を求めたものであったが、個々の管理職の真摯な回答には、今後の不祥事撲滅に向けての決意を感じさせ、丹波市政が新しく生まれ変わるという期待・展望を持たせるものだった。

◎ 終わりに

当委員会は、諮問の対象となった事案に絡み、最終答申を提出するまでの過程で16回の会議を開催し、すべての会合に全委員が参加したうえ、各委員は、会議よりもはるかに多くの時間を、資料の読み込み、調査事項の起案、メールでの討議、答申の起案に費やした。また事務局は、常に3～4人体制で、豪雨被害発生以降はその復旧を急務とする中、当委員会の、時にはタイトな要望にも応え、会議場の設営、資料の収集と整理、事情聴取や視察の手配、アンケートの実施と集計、答申案の校正など、最優先で委員会事務に当たっていただいた。さらに事実認定に当たっては、当初は丹波市不正事務処理等再発防止委員会や法定遵守委員会の資料を参考に事案の把握に努め、多大な時間を費やして証人や参考人の喚問をされた市議会の「不正事務処理・不正入札事件調査特別委員会（100条委員会）の議事録も大いに参考にさせていただいた。

本件事案の解明のために、市、市職員、市議会、第三者委員会などなど、どれほど多くの人の時間と労力が注がれたかしのれない。このように、ひとたび「不祥事」を起こせば、それがなければもっと建設的なことに使える資源をいかに多く使うことになるか、本来注がれるはずの市民サービスの機会を損失していることに思いを馳せるべきである。

一度失われた市民の信頼を回復する道のりは険しいが、市は、当委員会の答申を踏まえ、市がすでに取り組まれている再発防止策に更なる改善を実施されて、二度と不正、不適切な事務処理を起こさない組織に再生することを期待したい。また、コンプライアンスを組織の命題とし、強い危機感を持って、不断の改善に取り組んでいかれることを重ねて願います。

平成27年 3月27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

資料3

アンケートご協力をお願い

丹波市の水道部において、委託業務が未完成であるにもかかわらず、完了検査を不正な手段で合格とさせた上、委託料全額を業者に支払うという事案、同じく水道部において、多量のマンガンを含む水道水を配水するという事故が起き、その原因を調査する過程で、以前の水質検査でマンガンの含有量が基準値の1.2倍あるという検査結果が出ていたのに報告がなされていなかったことが判明したのですが、これまで水質検査はしていないと市民に説明していたことと矛盾するため、水道部長の指示により水質検査は実施していないこととして、事実を隠ぺいしたという事案が明らかになりました。

また、丹波市消防本部において、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、各業者の見積書の開封作業でマニュアルに違反して一人で開封した上に、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という事案がありました。つい最近のことですが、同じく消防本部において、消防自動車を一般競争入札で購入するについて、業者に情報を漏らしたとして職員が逮捕されるという事件が起きました。

これらの「不祥事」を踏まえ、事案の解明と改善策を提案する立場である第三者委員会は、丹波市の管理職にあるみなさまに、以下の質問についてご回答くださるようお願いいたします。なお、ご回答は第三者委員会で集計し、参考とさせていただきますが、市当局にも情報として提供する予定ですので、ご了承ください。

平成26年11月20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

回答者氏名 _____

所属部課 _____ 役職名 _____

【提出期限】 平成26年12月5日(金)午後5時 厳守
【提出先】 丹波市不正事務処理に関する第三者委員会
事務局 荒木 一 (企画総務部総務課)
【提出方法】 ガルーンメールによる。
送信の際は、ファイル名に所属・氏名を入力してください。

1 水道部の「不祥事」に関連して（水道部の職員は回答不要です。）

① 年度末の繰越処理について

未完成の事業がある場合や、未消化の予算の年度末の繰越処理についてあなたの部課では、繰越処理をした事例がありますか。

ア ある

イ ない。

あるとお答えいただいた場合、繰越処理に関して、困った経験がありますか（例えば繰越の手続のできる時期を徒過してしまったなど）。あれば詳細を教えてください。

1－①（ア又はイの記号で回答し、「ア」の場合は詳細記述のこと）回答欄

② 工事や委託契約の完了検査について

（1）あなたの部課では、完了検査を受ける場合に、どんな点に注意をしますか。

1－②－（1）回答欄

（2）課長自身が検査員として完了検査をしたことがありますか。その場合にどんな点に注意しますか。

1－②－（2）回答欄

（3）工事や委託業務が完成していないが、完成見込みということで完了検査を受けたことがありますか。あるいはそのような事例を見聞したことがありますか。あれば詳細を教えてください。

1－②－（3）回答欄

③ 工事や委託契約の履行状況、進捗状況の管理について

あなたの部課では、外部に発注あるいは委託した工事や役務について、どのように管理していますか。その場合の課長の役割は何ですか。

1－③回答欄

2 消防本部の「不祥事」に関連して（消防本部・消防署の職員は回答不要です。）

① 随意契約に関して、あなたの部課では、各業者の見積書の開封作業を、これまでどのように行ってきましたか。立会人なしに一人で行ったことがありますか。あればその理由（例えば人手が足りなかったなど）をお答えください。

2－①回答欄

② 消防本部の随意契約における不正事務処理の事件の発覚後、あるいは本委員会の中間報告の提出後、あなたの部課において各業者の見積書の開封作業におけるマニュアルの再確認あるいは見直しを行いましたか。見直しを行った場合、その具体的な内容をお答えください。

2－②回答欄

③ あなたの部課において、随意契約で、最安値の見積を出した業者と契約せず別の業者と契約した事例がありますか。その理由は何ですか（最安値以外の条件があったなど）。

消防本部の事案のように、最安値の見積を提出した業者と契約すべき事案において、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するなど、不正な事務処理をしたことがありますか。あるいはそのような事例を見聞きしたことがありますか。あれば詳細を教えてください。

2-③回答欄

3 消防本部、水道部以外の部課での不祥事の可能性について

消防本部、水道部で起こったような不祥事は、消防本部、水道部のみに限った特別なことで、他の部課には起こりえないことだと思えますか。それとも、他の部課でも起こり得ることだと思えますか。

- ア 他の部課では一切起こり得ないことだ
- イ 他の部課でも起こり得ることだ
- ウ どちらとも言えない

3回答欄（ア～ウの記号で回答）

4 法令等の遵守について

① あなたの部課の職員は、自分が守るべき法令、規則、規程、マニュアル について熟知し、それらを遵守している自信がありますか。

- ア 熟知し、遵守している自信がある
- イ 熟知しているが、場合により遵守できていないことがあるかもしれない
- ウ 熟知しきれずおらず、場合により遵守できていないことがあるかもしれない
- エ 熟知しておらず、遵守できている自信がない

4-①回答欄（ア～エの記号で回答）

② あなたの部課の職員は、守るべき法令、規則、規程、マニュアルについて、どのようにして知識・情報を把握し、理解していますか。（例えば自己研鑽、部内研修、前任者からの申し送りなど）

④-②回答欄

③ あなたの部課の職員は、法令、規則、規程、マニュアルに即しているかどうか分からないときや疑問を感じる時、誰かに相談していますか。

- ア 必ず相談している
- イ 相談するときと、しないときがある
- ウ 相談していない
- エ わからない

4-③回答欄（ア～エの記号で回答）

アかイと答えられ方の相談相手は誰でしょうか。

上司 先輩 同僚 他部署の人
 その他 _____

5 職場での取組みについて

① 水道部や消防本部の一連の不祥事を知って後、あなたの部課では不祥事防止に向けて何か取組みをしていますか。すでに取り組んだこと、これから取り組みたいことを教えてください。また、取組みにおいて、課長、係長、職員は、どのような役割を担っていますか。

5-①回答欄

② 不祥事を起こさないために、あなたの部課以外の人に期待する取組みはありますか。それは、誰に対する、どんな取組みですか。

5-②回答欄

6 丹波市は今年で合併して10年を迎えています。町から市に変わり仕事のやり方が変わったために、あるいは逆に、市になる前の仕事のやり方等が残っているために、それが仕事に支障をきたしていることはありませんか。あれば詳細を教えてください。

6回答欄

以上です。ご協力ありがとうございました。

資料4

記号式の質問に関する集計（職位別）

1 水道部の「不祥事」に関連して（水道部の職員は回答不要です。）

① 年度末の繰越処理について

未完成の事業がある場合や、未消化の予算の年度末の繰越処理についてあなたの部課では、繰越処理をした事例がありますか。

- ア ある
- イ ない。

あるとお答えいただいた場合、繰越処理に関して、困った経験がありますか（例えば繰越の手続のできる時期を徒過してしまったなど）。あれば詳細を教えてください。

	部長15人	次長3人	課長52人	副課長11人	合計81人
ア	10(67%)	1(33%)	20(38%)	5(45%)	36(45%)
イ	4(26%)	2(67%)	29(56%)	5(45%)	40(49%)
未回答	1(7%)	0(0%)	3(6%)	1(10%)	5(6%)

3 消防本部、水道部以外の部課での不祥事の可能性について

消防本部、水道部で起こったような不祥事は、消防本部、水道部のみに限った特別なことで、他の部課には起こりえないことだと思いますか。それとも、他の部課でも起こり得ることだと思いますか。

- ア 他の部課では一切起こり得ないことだ
- イ 他の部課でも起こり得ることだ
- ウ どちらとも言えない

	部長15人	次長3人	課長52人	副課長11人	合計81人
ア	2(13%)	0(0%)	8(15%)	0(0%)	10(11%)
イ	8(54%)	3(100%)	24(46%)	7(64%)	42(52%)
ウ	3(20%)	0(0%)	16(31%)	2(18%)	21(26%)
未回答	2(13%)	0(0%)	3(6%)	1(9%)	6(7%)
不明	0(0%)	0(0%)	1(2%)	1(9%)	2(4%)

4 法令等の遵守について

① あなたの部課の職員は、自分が守るべき法令、規則、規程、マニュアル について熟知し、それらを遵守している自信がありますか。

- ア 熟知し、遵守している自信がある
- イ 熟知しているが、場合により遵守できていないことがあるかもしれない
- ウ 熟知しきれておらず、場合により遵守できていないことがあるかもしれない
- エ 熟知しておらず、遵守できている自信がない

	部長15人	次長3人	課長52人	副課長11人	合計81人
ア	5(33%)	3(100%)	11(21%)	0(0%)	19(23%)
イ	2(13%)	0(0%)	11(21%)	3(27%)	16(20%)
ウ	7(47%)	0(0%)	25(48%)	6(55%)	38(47%)
エ	0(0%)	0(0%)	0(0%)	0(0%)	0(0%)
未回答	1(7%)	0(0%)	3(6%)	1(9%)	5(6%)
不明	0(0%)	0(0%)	2(4%)	1(9%)	3(4%)

③ あなたの部課の職員は、法令、規則、規程、マニュアルに即しているかどうかわからないときや疑問を感じる時、誰かに相談していますか。

- ア 必ず相談している
- イ 相談するときと、しないときがある
- ウ 相談していない
- エ わからない

	部長15人	次長3人	課長52人	副課長11人	合計81人
ア	10(66%)	1(33%)	41(79%)	7(64%)	59(73%)
イ	3(20%)	2(67%)	7(13%)	3(27%)	15(19%)
ウ	0(0%)	0(0%)	0(0%)	0(0%)	0(0%)
エ	1(7%)	0(0%)	1(2%)	0(0%)	2(2%)
未回答	1(7%)	0(0%)	3(6%)	1(9%)	5(6%)

資料5

職員人事異動基本方針

平成25年10月22日
企画総務部

- 1 目的
事務事業の円滑な執行、組織の活性化、職員の意欲の向上及び不正事務処理防止を図ることを目的として、職員の適材適所の配置を適正に実施するため、職員人事異動基本方針（以下「基本方針」という。）を定める。
- 2 対象職員
基本方針に基づく異動の対象となる職員は、次の者を除くすべての職員とする。
 - (1) 管理職
 - (2) 次項に規定する異動日の前日において、長期病気休暇、休職処分、産前産後の特別休暇、育児休業の状態にある者
 - (3) 事務執行上、特に異動させることが適当でないと認める者
- 3 異動日
基本方針に基づく異動の日は、毎年度の初日とする。
- 4 異動基準
 - (1) 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。
 - (2) 原則として、支所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。
 - (3) 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。
 - (4) 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。
 - (5) 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 異動希望申告制度に基づく異動
異動希望申告制度に基づく異動希望者については、当該配属部署に2年以上配置されている者を優先して異動対象とする。（ただし、適正と認める希望理由を有する者に限る。）
- 6 女性の登用目標
女性職員の管理監督職への登用率について、最終年度を平成28年度として、次のとおり目標を設定する。
 - (1) 管理職の女性登用率目標を20パーセントとする。
（参考：平成25年4月1日現在の女性管理職の割合が6.3%であるが、平成26年度から平成28年度の3年間で、45歳～49歳の女性職員構成率約35%の半分程度の率で女性管理職を増やすことを目標とする。）
 - (2) 係長職の女性登用率目標を30パーセントとする。
（参考：平成25年4月1日現在の女性係長職の割合は19.3%であるが、平成26年度から平成28年度の3年間で、40歳～44歳の女性職員構成率約30%と同程度の女性係長を登用することを目的とする。）
- 7 管理職ヒアリングの実施
翌年度における事務事業の状況、組織上の課題、職員の勤務状況等を把握し、人事異動に反映させるため、9月下旬頃に管理職ヒアリングを実施するものとする。

資料6 **不正事務処理に関する改善策の検討及び現在の取組状況等について（状況報告）** 【平成27年12月11日現在（不正事務処理等再発防止委員会）】

平成26年12月11日

丹波市不正事務処理等再発防止委員会

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」から、現時点で明らかになった市の問題点や課題、再発防止に向けた改善策をまとめた中間報告書の提出を受けました。その内容は、不祥事の経緯、動機、背景等を正確にとらえた事実認定と当該不祥事を発生させた内部統制の問題、コンプライアンス上の問題点等を含め、職場風土についてまで言及されており、丹波市の不祥事は「組織の問題」であるとした厳しいものでありました。

一度失った市民からの信頼は一朝一夕に回復することはできません。

丹波市不正事務処理等再発防止委員会では、本年度中に、職員コンプライアンス基本方針（素案）を検討し、職員が相互に信頼し高め合える職場風土をつくるための調整を図っていきます。

今回の報告書においては、第三者委員会から提言を受けた改善策に対して直ちに取り組むべき事項を整理した内容と第三者委員会中間報告以降に捜査機関の摘発により明らかになった官製談合防止法違反等による職員逮捕事件の経過について報告いたします。

1 不祥事の防止に向けた現状の認識（基本的な意識）

職員聴取等含め内部検討を進める中で確認した事項の他、丹波市不正事務処理に関する第三者委員会中間報告書、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調査報告書、不正事務処理・不正入札事件調査特別委員会中間報告書で指摘を受けた組織の課題を整理し、不祥事の温床として考えられる職場風土といわれる共通する問題を職員の行動様式に置き換え、可視化し、認識すべき現状を整理しました。

今後、調整する「コンプライアンス基本方針（職員行動指針等）」の作成において、第三者委員会の最終報告書等を受け、視点等含め再考していきます。

（1）不祥事の起こりやすい職場風土

① 問題意識の希薄さ・欠如

- ・自分だけは大丈夫、自分には関係ないという過信
- ・不祥事は個人の問題で組織は関係ないという考え
- ・不祥事防止は組織がすることという他人任せの考え

- ② お互いにアドバイスしない・忠告しない
・誰かがするだろう。関わりたくない。
- ③ 組織内のコミュニケーション・連携不足
・上下の連携・部局を超えた横の連携不足
- ④ 前例踏襲の体質（前任者と同じ、先輩から教えられたまま）
- ⑤ 担当者に任せきりの業務管理体制とチェック機能の不備
・管理職、監督職の機能停滞
- ⑥ 隠ぺい体質（職員個人においても、組織においても）
・都合の悪い情報を隠したり、報告を先延ばしにする
- ⑦ 時代の変化、住民意識の変化に対する認識不足
・職務に対する意欲や研究心、責任感の欠如・減退
- ⑧ 職員個々の意識の低さ（組織の一員として自らを律する意識）
- ⑨ 仕事、職場、自分に対する慣れ・ダレ・甘え・乱れ・疲れ
・危機感・緊張感・連帯感の不足
- ⑩ 利害関係者との馴れ合い・倫理観の欠如

（2）不祥事の防止のため基本事項

① 偏見、思い込みにとらわれていないかを意識する

多数派同調

人は判断に迷った時、異常な事態に遭遇した時、周囲と同じ行動をとることで安全と考えようとする。

「前任者と同じやり方をしておけばいい」

「とりあえずみんなと同じようにやっておこう」

正常化の偏見

危険を無視・過小評価して、心の不安定を解消しようとする。

「他にもやっている人はいるから問題ないはずだ」

経験上の過信

経験を超えた事態が起きても 経験則のみで判断しようとする。

「思い込み・決め込みで判断処理する」

傍観者意識

誰かがするだろう。関わりたくない。注意・関心を自ら解こうとする。

「問題はあるけれど自分がしなくても誰かが指摘・改善するだろう」

② 「知識」と「意識」と「行動」のバランス

- 「知識」は情報。常に正しい知識・新しい知識の確保に努めなければならない。

・何をしなければならないか？何をしてはいけないか？

- 「意識」は、正しい知識を常に心に留めて、行動基準として活かしているか？

・正しい意識は正しい知識があつてのこと。

- 「知識」を「意識」し続けるためには日常の繰り返しが欠かせない。
 - ・ 知識と意識の継続には、職場でのコミュニケーションやミーティングが大きな役割を果たす。
- 行動は、正しい知識と正しい意識の上に立つ。
 - ・ 知識不足や間違った知識は、間違った行動を生じる。
 - ・ 意識が欠けたときや薄れたときに、正しい行動の制御を失う。
 - ・ 正しい知識と正しい意識があっても、見える形の「行動」で示さなければ市民の理解・信頼は得られない。

2 提言等に対する再発防止対策

☆公正さに関する事項

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る			
<p>(1) トップのコンプライアンス意識の徹底 【総務課】 H26. 11 「不正は断じて許さない」という強いメッセージの発信（繰り返し） ・毎月市長訓示式（11月は本庁、春日庁舎、消防本部） ・出席できない職員には、録音データを配布し聴取させる。</p> <p>(2) 市長からの提案指示（研修） 【総務課】 H26. 11 ・「続く不祥事対して職員として思うこと」個人レポートの作成（ふりかえり） ・課単位での職場研修（意識の定着）</p> <p>(3) 市長と職員の対話の機会 【総務課】 H27. 4 ・各部で若手職員を中心に対話の機会を設定（1年に数回）</p> <p>(4) 「目安箱」の設置 【総合政策課】 H27. 4 ・職員から市長に。7か所設置（本庁・春日庁舎・4支所・消防本部） 市長のみが目にすることを担保。回収は市長・秘書係長が直接回収 ※年間2回全施設を巡回予定</p>			
担当課	総務課	取組開始	H26. 11
担当課	総合政策課	取組開始	H27. 4

2	公益通報制度の機能維持		
<p>(1) 法令遵守と倫理保持の視点 <平成25年からより丁寧な制度周知に> ① 担当している事務が公正に処理されていることを市民に説明できる体制がとられているか、常に自らを振り返る習慣をつける。 ※一例) 1時間前出勤（前日の日報処理、職場の整理整頓、清掃、準備行為） ② コンプライアンス事項の職員への周知・研修（公益通報制度・不当要求防止対策等） （※公益通報制度は平成20年4月から周知）</p> <p>(2) 監督職・管理職への啓発・情報提供 ① 公益通報制度研修会の実施（年1回程度） （内部通報だけでなく外部通報者から公益通報を受ける場合もあり適切な対応をするため） ② 風通しの良い職場環境づくりに向けて各課に参考情報等の提供（共有） ・イントラネット（デチエ）を使った共有化</p> <p>(3) 職員からの公益通報等を機能させるために、法令遵守委員会を弁護士等専門職等による独立する外部委員会として設置することの検討</p>			
担当課	総務課	取組開始	H27年度中

3	コンプライアンス基本方針の策定と組織風土づくり		
<p>(1) コンプライアンス意識の徹底 【総務課】 H27. 4</p> <p>① 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」策定</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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 ・職員、市民に明確に示せるよう具体的な内容を記述する <p>(2) 法令を十分理解した仕事の進め方の徹底 【総務課】 H26. 12</p> <ul style="list-style-type: none"> ・管理職は、決裁の度に起案者にその業務の根拠を聞き、業務の進捗状況を問う。 ・職員は、倫理規程、財務規則、決裁規程を常に確認し、点検する習慣を身に着ける <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-left: 20px;"> <p>具体的な提案</p> <ul style="list-style-type: none"> ・決裁様式に法令根拠等を記入する項目を定めた様式に変更（根拠規定の習慣化） </div> <p>(3) 市民の信頼に回復に向けての取組み</p> <ul style="list-style-type: none"> ・コンプライアンス基本方針に改善計画についても掲載についても検討。 			
担当課	総務課	取組開始	H27. 4

4	公正さの要請（告訴取下げに関して）		
<p>(1) 「告訴事案」告訴取下げ等の判断に至った理由の説明 【職員課】</p> <p>① 第三者委員会の指摘</p> <p>第三者委員会では、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があるなら、「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とし、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するよう求める。</p> <p>② 告訴を取り下げた理由</p> <p>「新たな事案」は「告訴事案」の捜査の中で発覚した事実であり、一連の捜査の中で解明されることなどの理由から、「新たな事案」については告訴を見送ることとなった。</p> <p>告訴事案については、告訴した時点で行政処分を行っており、捜査の状況から新たな贈収賄等の事実もなく公文書偽造についても不起訴となったことから、「告訴事案」で個人の資質を問うものでなく組織の問題であるとして告訴を取下げた。</p> <p>(2) コンプライアンス体制の再構築 【総務課】【職員課】</p> <p>① 現在の法令遵守委員会は副市長を委員等とする内部委員会として構成をしています。公益通報、不当要求防止等、職員の非違行為に対するより適切な対応を考えると法令遵守委員会については、弁護士等専門職による独立した外部委員会が公正・公平を保つ上でより適切と考えられる。</p> <p>現在の副市長をトップとした法令遵守委員会を内部のコンプライアンス推進する要の委員会に置き換えるなど、コンプライアンス体制の再構築に向けて調整をすすめる。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・コンプライアンス担当課（若しくは係）の設置 H27. 4 ・コンプライアンス体制の検証・整備 ・法令遵守委員会（弁護士等 外部委員 3名程度（案））の設置準備 			
担当課	職員課	取組開始	H27. 4
担当課	総務課	取組開始	H27. 10

☆検査・入札等に関する事項

5	事業課以外の原課が契約手続き、技術指導の求めに応じる仕組みをつくる		
<p>(1) 事業課以外の原課が実施する土木・建築工事について、平成26年7月から次の一部支援（指導）を実施している。【入札検査室】</p> <p>① 工事請負業者、現場監理業務会社、担当課の監督員等が打ち合わせをする初回の会議前に担当者への指導。</p> <p>② 工事中間時の担当者等への相談対応（指導、助言）</p> <p>(2) 教育や研修の一翼を担う仕組み</p> <p>① 全職員対象、求めのある部単位で職員研修会を実施している。【入札検査室】</p> <p style="margin-left: 20px;">平成26年度実績</p> <ul style="list-style-type: none"> ・7月12日 消防本部職員研修「随意契約について」 ・8月21日 全職員対象「地方公共団体の契約実務について」 (豪雨災害により11月26日に開催日変更) <p>② 標準的知識の標準化のために手引書を作成 【入札検査室】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・10月16日 「随意契約の手引き」(掲示板周知) ・10月16日 「工事監督の手引き」(//) <p>③ 技術支援 【施設建設課】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・平成27年度より事業課以外の「建築」設計、施工管理等の技術支援を行う予定 <p>※ ただし、施設建築課職員の1名増員が必須</p>			
担当課	入札検査室	取組開始	H26. 7
担当課	施設建築課	取組開始	H27. 4

6	検査権の委任		
<p>○ 履行検査要綱を改正し、入札検査室検査員以外に指定検査員4名を委嘱し検査が集中する繁忙期に検査を依頼。(H25.11より実施)</p> <p>○ 平成26年度より特殊な大型工事については、技術士等の有資格者のいる外部検査機関に委託し検査を実施。(H26.4より実施)</p>			
担当課	入札検査室	取組開始	H25. 11

7	入札制度改革について		
<p>事前に予定価格を探ろうとする不正な動きを防止し、公正な競争の促進を図るため、予定価格の事前公表を実施。</p>			
担当課	入札検査室	取組開始	H27. 2

8	入札・契約事務のさらなる公正性		
<p>○ 一般競争入札を基本にし、随意契約においても複数から見積り徴収するなど競争性を確保するよう指導。 特に随意契約については、法令遵守の徹底を図るため、全職員を対象に研修会を実施するとともに随意契約の手引きを作成し職員に周知。</p>			
担当課	入札検査室	取組開始	H25. 11

9	<p>消防事案で問題となった物品調達のための見積書の開封作業等については、マニュアル（フローチャート）に示されているとおり、複数職員で行い、決裁責任者が責任をもって執行することを徹底。</p>		
<p>(1) マニュアルをより厳格にするため、定められた帳票の確認のための氏名欄は、自筆押印する。</p>			
担当課	入札検査室	取組開始	H26. 11

☆予算執行に関する事項

10	<p>予算の計画的な執行と事務事業の適切な管理、施策検証ができる仕組みをつくる</p>		
<p>(1) 適切な事業進捗管理ができる帳票の検討 【総合政策課】 職員数が減少し、移譲事務、災害対応等、益々多くの業務を抱える中、業務改善を進めるには、既にある事務事業評価シート等の仕組みを有効活用することが鉄則であると理解するものの、水道部事件にもみられるように、現在の事務事業評価システムが業務の進捗管理、施策検証に活かされていない実情があることから、平成26年度中に適切な事業進捗管理ができる仕組みを検討し、平成27年度から適切な事業進捗管理ができる帳票を導入する。</p> <p>(2) 現在、予算繰越の進行管理を課長で行っていたが、平成27年度からは、部長までとする。 【財政課】</p>			
担当課	総合政策課	取組開始	H27. 4
担当課	財政課	取組開始	H27. 4

11	適切な業務の進捗管理		
<p>(1) 業務の計画的な発注 ・年度内執行の徹底を図るために年間を通じた計画的な発注を行う。 【H26.4】</p> <p>(2) 適切な業務の進捗管理と組織的なチェック体制の構築 ・現在の事務事業評価システムが業務の進捗管理、施策検証に活かされていない実情があることから、「事務事業評価」事務に陥らない、進捗管理ができる帳票を作成し、組織でチェック 再掲 【H27.4】</p> <p>(3) 繰越制度の適正な運用 ・法の定めによる繰越制度を適正に運用する。</p> <p>(4) 決裁権者、文書取扱者の意識改革 ・担当者は契約事務や支出事務の手引きやマニュアルを確認して適切に処理すること ・職階ごとの職務、責任、報告等を含め見直す。</p>			
担当課	全課共通	取組開始	H26.4

☆職員の資質向上に関する事項

12	管理職のマネジメント力の向上		
<p>(1) 組織目標の策定、共有化 ・組織目標の設定方法、達成度の判断基準を検討する（数値化） 組織目標とは、市長の判断を部長が政策に反映させ、課長が実現のために施策として捉え、事業を展開するものであるが、現状は係の事務事業の集約が組織目標になっている矛盾を是正する。</p> <p>(2) マネジメント実践力を高める研修 ・管理職のマネジメント向上研修</p>			
担当課	総合政策課	取組開始	H27.4

13	職員の意識・行動を改善する取組み		
<p>(1) 職員の階層ごとの役割再設定 ・「人材育成基本方針」「新しい勤務評定の手引き」の整合をとり、実効性のあるものとなるよう見直しをする。</p> <p>(2) 職員の意識・行動を改善する取組み ・第三者委員会中間報告を踏まえて、コンプライアンスリーダーの設置、職場内でのヒヤリハットミーティングの開等、改善活動の企画研修等実施に向けて調整を行う。</p> <p>(3) 職員アンケート等の活用 ・職場研修における有効活用とフィードバック</p>			
担当課	職員課	取組開始	H27.4

☆組織・人事に関する事項

14	市民の信頼回復に向けての取組み		
<p>(1) 組織の再編（機構改革）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・行政組織の運営上どのような組織を目指すのか ・市民から信頼され、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管理運営していくのか。 <p>(2) 総合計画に掲げる目標実現のため、障壁となる組織の課題を取り除く。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・コンプライアンス基本方針（職員行動指針等）にもこの視点を加える 			
担当課	総務課	取組開始	H27. 4

15	職種の内容を考慮した市長部局と消防本部の人事交流の実施		
<p>(1) 消防職員を複数とする人事は難しいため、1年～2年を期間として1名の交流人事を行う。（消防職員の配置先は、危機管理部門、医療・保健部門等に異動するなど）</p> <p><u>提案一例</u> <u>生活環境部生活安全課消防団係長に消防職員を配置する。</u></p> <p>(効果)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・消防団（非常備消防）と消防本部（署）とのパイプが強まる。 ・消防水利あるいは消防機材の知識を活かして、自治会等への説明が可能。 ・総務、財務など行政運営の基礎知識を直接主担当の職員とやりとりをすることで貴重な経験となる。 ・市長部局で執務をとることにより、事務職の状況を肌で感じることができ、消防職に戻ったときの風土改善の一翼を担うことが期待できる。 <p>(2) 消防職員の事務業務を軽減できるよう消防職員の計画的な採用と市長部局から事務職を派遣する。</p> <p>人事交流で事務職員を送ることにより、消防本部（署）の事務能力を高めることが期待できる。</p>			
担当課	職員課	取組開始	H27. 4

16	勤務評定のやり方の見直し		
<p>(1) 職員が適正な評価を受ける仕組み（評価者が適切に評価できる仕組み）に変更する。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・現状では、評価者の評価にもばらつきを生じており、評価基準の標準化が必要となっている。 ・評価に関する様式への記載方法等にも課題があるため、評価者が責任を持って適切に評価できる仕組みに改める。 <p>(2) 評価者（監督職・管理職）研修</p> <ul style="list-style-type: none"> ・新しい評価システム研修の実施。 			
担当課	職員課	取組開始	H27. 4

17	新しい組織風土づくり		
<p>(1) 自信と誇りを持って職務を遂行できる組織風土</p> <ul style="list-style-type: none">① 基本の「き」 あいさつ、笑顔、言葉かけ② 市民から信頼される職員像へ ～自己研鑽と交流～③ 職員憲章の実践 <p>(2) ボトムアップによる風通しのよい職場づくり</p> <ul style="list-style-type: none">① 職員だれもが自由に意見を述べ、業務改善等の提案ができる組織風土。② 係長クラス（監督職）に組織の潤滑油的な役割を具体的に求める仕組みの検討。③ 管理職の役割 報・連・相が機能する組織マネジメント ・自己分析、組織分析 外、日常の変化に気がつく信頼関係の醸成。 <p>(3) 安心して働ける職員相談体制</p> <ul style="list-style-type: none">① 職員相談員制度による相談窓口の設置（秘密厳守）			
担当課	職員課	取組開始	H27. 4

3 官製談合防止法違反等事件の経過

(1) 事件

平成26年10月28日（火）兵庫県警本部において、官製談合防止法違反及び公契約関係入札妨害事件の被疑者として逮捕

(2) 被疑者

消防本部職員 松尾恒伸 係長（47歳）

(3) 事件概要

松尾係長が、平成25年8月28日に実施した化学消防ポンプ自動車（C A F S 付）1台の一般競争入札に絡み、事前に設計金額を（株）モリタの
水本社員（容疑者）に教えて落札させた。

(4) 職員逮捕後の対応

平成26年	事 項
10月28日	・職員逮捕記者発表（午後3時頃） 県警捜査二課 （「H25化学消防ポンプ自動車」入札設計価格の情報漏えい） ・丹波市記者発表（午後5時30分）
10月29日	県警強制捜査（消防本部、市役所）
10月29日	株モリタ関西支社を18箇月の指名停止
10月29日	議会報告（議運・議員総会） 逮捕事案について
10月30日	不正事務処理等再発防止委員会 ・改善策の着手、職員逮捕にかかる事実確認等検討
10月31日	議会報告（議員総会） 逮捕事案について
11月1日 ～4日	「再発防止委員会で消防係長以下聴取20名程度」 【聴取方針】 ●再発防止策検討のため、若手職員を中心に意見聴取を行う。 これに則して、職員が考える逮捕事案理由の確認（組織・個人）、件外調査（他にないか）の確認も行う。 【聴取事項】 ① 職場役職等 ② 官製談合防止法違反 ③ パワハラ ④ 職場改善 ⑤ 市長部局との人事交流 【消防職員聴取】 1日 5名、2日 6名、3日 2名、4日 5名 = 18名
11月5日	消防幹部職員聴取 6名
11月6～7日	追加関係職員聴取 4名
11月11日	公益通報事案（ボンベ事案）を刑事告発（副課長・係長）
11月21日	ボンベ事案書類送検（副課長・係長）

(5) 不正事務処理等再発防止委員会による係長以下職員聴取の結果

・逮捕事案に則して他に同様の事案がないか件外調査を行ったが、公益通報であった見聞レベルと同様の内容であった。

捜査機関から求められる捜査照会資料の内容と重なることから、捜査の密行性を阻害しないことを念頭に、件外調査にかかる聴取は今回をもって終了し、捜査機関の判断に委ねることとした。

4 委員会等開催記録（平成26年度）

（1）丹波市不正事務処理等再発防止委員会

- | | | |
|-----|-------------|---------------------------------------|
| 第1回 | 平成26年4月10日 | 第三者委員会の対応等について |
| 第2回 | 平成26年10月30日 | 第三者委員会中間報告改善策の検討
逮捕事案に伴う消防職員聴取について |
| 第3回 | 平成26年11月4日 | 消防職員への聴取状況等について |
| 第4回 | 平成26年11月11日 | 不正事務処理等改善策の検討
消防職員の聴取状況報告 |

（2）正副委員長協議

- 随 時
- ・不正事務処理・不正入札事件調査特別委員会説明対応
 - ・丹波市不正事務処理に関する第三者委員会説明対応
 - ・捜査対応等

（3）消防職員への意見聴取

- | | | |
|-----|------------|--------|
| 調 査 | 平成26年11月1日 | 職員聴取5名 |
| 調 査 | 平成26年11月2日 | 職員聴取6名 |
| 調 査 | 平成26年11月3日 | 職員聴取2名 |
| 調 査 | 平成26年11月4日 | 職員聴取5名 |
| 調 査 | 平成26年11月5日 | 職員聴取6名 |
| 調 査 | 平成26年11月6日 | 職員聴取3名 |
| 調 査 | 平成26年11月7日 | 職員聴取1名 |

※（参考）引き続き起こる不祥事の概要

- ① 平成23年度市島簡易水道再編推進事業の実施設計業務について、平成24年6月に本業務が完了しないまま受託業者が倒産したことにより、虚偽の業務検査調書により委託料の全額である9,181,200円を支払ったことが発覚した。この事件以外にはない例外的な事件として平成24年9月に関係職員3名を告訴する事態に至った。
- ② 平成25年7月25日、青垣総合運動公園施設使用料、スイミング使用料等7,013,470円を担当係長が横領する事件が発覚した。全額を返済させ、懲戒免職とした上で告訴を行い、不正を許さない丹波市の姿勢を示し、信用回復に向けて真摯に取り組む市に大きな打撃を与えることとなった。
- ③ 平成25年9月、「告訴事案」の捜査過程の中で判明した同事業の平成22年度実施設計業務について、同様の手続きにより未完の業務に委託料全額を支払った「新たな事案」が発覚し、水道部の関係事業においてこうした不正事務処理が常態化していることを疑われることとなり、水道部だけでなく組織としての市の信用を失う結果となる。
- ④ 平成25年12月25日、公益通報により消防本部における化学消防ポンプ自動車積載用高圧空気容器（ボンベ）購入事務に当たり、職員により見積書の差替えが行われ公正な入札手続き等を妨害する事件が発覚した。ボンベ事案以外にも調査すべき事項があることを確認したことから、内部調査の限界ととらえ、捜査機関による捜査に委ねるため丹波警察署に通報を行った。また消防幹部による組織的な隠ぺいもあわせて明るみになったことから、水道部以外の部署においても同様の組織風土があると断定され、信頼回復のためには第三者委員会等による公正で独立した認定が必要と考え、第三者委員会を設置することとなった。
- ⑤ 平成24年8月東芦田新水源の試運転を行った際に原水を西芦田水源の上水に混入させ、水源付近の公共施設の水が濁ったことで、原水に多量のマンガンを含んでいることが分かった。これまでの住民説明会等では、「水質検査は実施していない」と説明してきたにもかかわらず、平成21年度に実施した試掘井戸の水質検査結果があることを組織ぐるみで隠ぺいしていた事実が、平成26年2月4日の市長への報告により明らかになった。
- ⑥ 平成26年10月28日、消防物品購入事案（ボンベ事案）で不正事務処理を行った担当係長が、捜査機関の捜査により平成25年8月28日に実施した化学消防ポンプ自動車（C A F S 付）の一般競争入札に絡み、事前に設計金額を特定の業者に教えて落札させた官製談合防止法等違反の罪で企業側職員とともに逮捕される事件が起こった。
この事件の端緒となったボンベ事案について、捜査機関の要請を受け、平成26年11月11日に法令遵守委員会で事実確認を行った内容に基づき刑事告発を行った。結果として、平成26年11月21日に副課長、係長が書類送検されることになった。