

大津市職員不祥事に関する意見

平成26年3月25日

大津市長 越 直 美 様

大津市職員不祥事防止対策検討委員会

委 員 長	中 村 和 洋
委員長職務代理者	小 田 垣 亨
委 員	小 川 恭 子

当委員会は、以下のとおりの意見を述べる。

第1 はじめに

当委員会は、大津市における職員不祥事に関して、専門的な見地による不祥事防止対策についての意見を求められた。

当委員会は、平成25年12月16日、同月27日、平成26年1月14日、同月27日、2月12日、3月7日の合計6回にわたって、大津市担当職員に不祥事事案の事実関係やその原因、今後あるべき方策等について説明を求め、委員相互において、協議を進めつつ議論を深めてきたところである。

その上で、本日、当委員会として大津市に対する意見をまとめたので、ここに報告する。

第2 総論

当委員会においては、大津市職員により近年行われた不祥事事案として、8つの事案（詳細は、後述第3で述べる。）（以下「本件不祥事事案」とい

う。)について検討の対象とした。その検討については、各事案についての大津市担当部局による調査結果の報告を受けるだけでなく、具体的な資料の提供と説明を求めた。また、併せて、参考資料として、今般、大津市において行われた所属長から職員を対象としてなされた不祥事再発防止のための聞き取り調査結果及び全職員を対象とした不祥事に関するアンケートの調査結果の提供も受け、その内容についても説明を求めた。

各事案について特有と思われる不祥事の原因及びその対策についての意見は、第3で述べる(なお、大津市から報告を受けた事案のうち、7、8の事案は、問題点が共通するため、意見書においては1つにまとめた)。

本項では、本件不祥事事案に共通すると思われる不祥事の発生の原因と、それらを防止するため講ずるべき方策について、意見を述べる。

大津市においては、「大津市職員等の公正な職務の執行の確保に関する条例」、「大津市コンプライアンス推進指針」など、不祥事防止のために必要な各種法令、規程の整備は概ねなされているものと評価できる。

しかしながら、それにもかかわらず、不祥事が後を絶たないことは、職員に対して、不祥事防止のための意識が徹底されていないからに他ならない。

そもそも上記のような不祥事防止のための規程について、職員が普段の職務の際に手近に利用できるような、例えば簡易なマニュアル、パンフレット、Q&A、手帳などという形式による具体的な落とし込みがなされていない。

要するに、不祥事防止については、形式的な制度としては整っているものの、その実効性が十分に担保されているものとは評価できないのである。

また、当委員会において、不祥事防止に関する研修の有無・内容について担当部局から聞き取った印象としても、その成果についての検証がなされていない。すなわち、研修のうちには、その内容、程度が、資料の配付など形式的なものであったり、時間が不十分であったり、あるいは、各現場で任されていて、内容の検証が十分できないものが含まれており、また、全般的な

傾向として、研修の理解度についての検証がなされているものとは認められず、相当問題があるものと推測され、しかも、そのような問題があること自体、担当部局において自覚されていない。職員に対するアンケートの結果においても、不祥事に関して、自分とは関係のない他人事であるかのような感想も見受けられ、職員1人1人が、自分の問題として捉えられていない面がある。

また、担当部局自身においても、コンプライアンスについての特別の研修の企画も実施されているようではあるが、その数は少なく、有効に活用されていない。

不祥事が発生する原因には、事件の当事者個人のみならず、組織全体の遵法意識が十分でないという土壌の問題や、不祥事誘発につながる制度上の問題点があることから、それらを整え、不祥事防止のための体制が構築されなければならない。

単に規程等の書面を作成し、配布し、また、形式的に口頭で伝達するだけでは、コンプライアンスに関する意識は、職員の血肉とはならない。

各職員がコンプライアンスに関して、必ずしも十分な知識や意欲を持っていないということを前提に、不祥事防止対策については、根本的に練り直されるべきである。

具体的には、まず、日常的に職員が活用しやすいマニュアル等を作成し、それを配布するだけでなく、具体的に研修・教育して周知徹底されなければならない。

また、全職員を対象に、定期的に、具体的な不祥事の事案について、その原因と、その不祥事が重大な結果を招くことを詳細に解説するなど、実質的な内容のある研修が行われるべきである。

さらに、研修の効果を検証するために、終了後に、各職員の理解度を評価するための仕組みが設けられる必要がある。その上で、理解度が不十分であ

れば、研修内容の改善を施していくというようなサイクルの構築が必要であり、このようなことを、継続的に繰り返していかなければならない。

同時に、不祥事の起こりにくいシステムの構築という観点からの、各種組織ないし制度の見直しも不可欠である。これらは、大津市における緊喫の課題である。

第3 各論

1 住居手当不正受給事案について

大津市において、職員が平成6年4月から平成24年7月までの18年4か月にわたり、住居手当として総額330万円の不正支給を受けていた事案について、資料に基づき、その内容の説明を受けた。

その原因としては、そもそも各種手当の受給要件、変更があった場合の手続について、個々の職員に周知されていないという問題が指摘できる。

また、当該職員が転居をしていることなどは容易に判明する事柄であるにもかかわらず、そもそも上司において、住宅手当の受給要件について確認を怠っていたという安易な事務処理体制が、当該非行を長期化・重大化させた要因となったことは、重く受けとめられなければならない。

今後の再発防止のためには、年末調整の際などに、毎回、各種手当の要件や必要な手続について、一覧にした上で具体例を記載したわかりやすいパンフレットのような書類を配布するなどして、周知徹底を図るとともに、各職員の遵法意識を高める工夫をすることが有効であると思料する。

また、審査についても、現在は、年1回の受給要件の調査を行っているとのことであったが、人事管理に必要な各職員の情報については、関係部署に適切に情報が共有されるような方策が必要である。

2 駐車場事業特別会計における不適切な決算処理事案について

大津市駐車場事業特別会計について、担当職員が、平成23年4月に徴収した定期券売上金を、本来平成23年度分として計上しなければならないにもかかわらず、虚偽の報告をして、平成22年度分として計上した事案について、資料に基づき、その内容の説明を受けた。

この事案については、担当職員が、平成22年度予算の数字と辻褃を合わせるために、指定管理者である業者に指示した上で、上記不適切な処理を行ったものである。

この背景には、①本来であれば、実態を反映した報告が行われなければならないにもかかわらず、形式が先にありきとの、いわゆる「お役所的発想」により、実態の方を形式に無理に合わせるという考え方があるものと推測され、②会計上の数字が真実のものを反映していなければ、各種統計の基礎資料としての用をなさず、将来の各種関係する判断に悪影響を与えることについての理解が欠けていること、③不正を指示された指定管理者（業者）が、そのことを大津市に通報できない、あるいはしようと思っても方法が分からないという問題等があることが指摘できる。

したがって、職員に対して、研修などの教育により、会計上の処理のみならず、統計一般の根拠となる数字については、実態を反映したものでなければ意味が無いことや、予算など形式上の数字に合わせることは厳に戒められるべきであることを徹底する必要があると思われる。

また、本件では、職員単独で上記のような不適切な処理が行われていることから、会計上の処理については、必ず複数のチェックが行われる体制が構築されるべきである。

大津市においては、公益目的通報制度が設けられているとのことであるが、大津市のホームページを見ても、その連絡先などがわかりにくいので、もっとアクセスを容易にする工夫がなされるべきである。

3 公金外現金横領事案について

(1) 問題点

大津市の職員が、預かり保管中の職場の親睦会の現金48万円余り及び外部団体の現金500万円余りを横領した事案について、資料に基づき、その内容の説明を受けた。

この事案に関しては、①外部団体の現金を大津市の職員が管理していること、②親睦会の会計が適正に管理されていないこと、③職員の多重債務問題についての対応が不十分であること、といった問題点が挙げられるので、以下、意見を述べる。

(2) 外部団体の現金の管理について

本件については、そもそも外部団体の現金を、大津市の職員が管理していることが果たして適切であるのか、が問題である。

法令の根拠に基づくのであれば格別、そうでない以上、外部団体の経理業務は、公務員としての職務に含まれない可能性もあり、そのような業務を職員が行わなければならない実情を改める必要性がある。

大津市の担当者からの説明によれば、地域性や慣行を理由として、同様に外部団体の経理を大津市の職員が行っている事例は、327件にもものぼることである。

しかし、法令の根拠に基づかず、このような業務を行うことは公務として問題である上、この種の業務は、職員数の少ない支所・公民館等で行われていることが多いとのことであるから、本件と同様の不正が再発する可能性は高い。当委員会としては、同種の不祥事の再発を防止するためには、外部団体の公金外現金を大津市職員が担当するという慣行を早急に改める必要性があると考えたものである。

また、仮に、単なる地域性や慣行ではなく、大津市で会計処理を担当するについて特別の必要性が存する場合には、当該公金外現金の取扱いを大津市

が所掌することについて必要な法的手当をした上で、大津市本庁における経理担当部局等の決裁を経なければ、入出金ができないこととするなど、不正を防止するための効果的な手法を導入する必要があると考えられる。

(3) 親睦会の会計の適正化について

親睦会の会計については、職員の福利厚生のため、各職場において任意に行われているものであるが、現金を取り扱うこと、会計担当者に任せきりになりがちであることから、不正が行われる危険性をはらむものであることを常に念頭におき、これに相応しい対策を講じる必要がある。

この種親睦会会計についても、会計担当者を2名にする若しくは、会計監査を毎月行うといった具体的方策が講じられるべきである。

(4) 多重債務問題への対応について

上記不祥事を行った職員については、多重債務の問題を抱えていることが動機となっており、他の職員からも多額の借入れを行っていたとのことである。

金融機関等一部の企業においては、職員間の金銭の貸借を禁止しているところもある。ただ、地方公務員の場合、私生活上のプライバシーとの関係で、そこまでの措置を講ずることができるかは、なお検討の余地があろう。

ただ、私生活上の問題を抱える職員が、人事上の評価を気にして直属の上司には相談をしにくいことは容易に想定できる。そのため、むしろ、人事評価を行う部局とは異なる部局又は外部の機関において、守秘義務を徹底した上で、職員専用の相談窓口を開設し、多重債務等の問題については、むしろ、弁護士など適切な専門家を紹介する制度を構築するべきである。

4 強制わいせつ罪で公判請求されている事案について

大津市の男性職員が、女性に対して強制わいせつ行為を行ったとして公判請求されているという、2件の事案について、資料に基づき、その内容の説明

を受けた。

しかしながら、どちらの裁判でも、被告は公訴事実を争っているとのことであり、裁判も係属中であることから、当委員会としては、これらの事案についての個別の意見は差し控えることとする。

ただし、いわゆるセクシュアル・ハラスメント、パワー・ハラスメント（以下「セクハラ等」という。）に対する一般論として以下の点を指摘しておく。

大津市においては、今回の不祥事防止の検討を機会に、全職員に対して不祥事に関するアンケート調査を行った旨報告を受けたが、その内容には、セクハラ等の存在を指摘するものが少なからず見受けられる。

それらが実際に、法的にセクハラ等に該当するか否かは具体的な調査をしなければ判明しないことから、個人名や具体的な部署が特定されているものについては、今後調査が行われる必要がある。

他方、大津市におけるセクハラ等の相談窓口に対する申告は、これまでの実績でせいぜい年間1～2件程度のことであり、現実には、相談窓口が活用されていない。相談窓口のより一層の拡充と周知徹底が必要である。

また、その際には、例えば、24時間対応の留守番電話方式による相談受付などの、相談する者の立場に立った利用のしやすい具体的方策が検討されるべきである。

なお、特にパワー・ハラスメントについては、職務上の指導と評価されるべきものと、そうではなく不適切なパワー・ハラスメントに該当するものとの違いについて、一般の職員が十分な知識を持ち合わせていないことも想定される。

セクハラ等の研修の際には、できるだけ多数の具体的事例を紹介するとともに、職員が身近に利用しやすい、パンフレットや小冊子を作成するなどして啓蒙を図るべきである。

さらに、セクハラ等の調査については、特にセクシュアル・ハラスメントの場合には、相手の同意いかんにかかわらず、公平な判断を担保するためにも、必ず男女ペアの職員が聞き取りを行うことが徹底されるべきである。

なお、セクシュアル・ハラスメントに限らず、不倫関係その他の男女間の不適切な関係は、単なる個人の倫理上の問題にとどまらず、その態様によっては、強制わいせつやストーカーなどの犯罪を構成したり、交際費の捻出や慰謝料支払による経済的破綻から窃盗や横領等の犯罪につながる危険性もある。さらには、第三者に秘密を握られることにより、業務につながる不祥事を誘発するおそれも看過できない。

従って、職員の私生活領域に踏み込むことについては、慎重な上にも慎重な配慮が必要であるが、個人の領域として放置するのではなく、広報や研修、さらに上記（４）で提案しているような相談窓口での適切な対応等の工夫により、職員の安全確保と不祥事発生の防止のための、きめこまやかな方策が講じられるべきである。

5 公用車事故に関する事案について

公用車の事故が多数発生している状況について、資料に基づき、その内容の説明を受けた。

交通事故の原因は、交通ルールの遵法意識の低さが原因の場合もあるが、大津市職員によって生じた事故の多くは、一般的な過失によるものであり、その最大の原因は、運転技術の未熟さにあるものと思われる。

滋賀県内の交通事情の関係で、職務を行うためには、公用車を使用することが数多くあり、運転する機会が多いとの説明を受けた。

そうである以上は、運転適性の正確な把握や、十分な運転技術の習得は、必要不可欠である。

自動車の運転に従事する可能性のある職員については、その全員に対し、

運転適性検査を実施し、成績が十分でないものについては、運転を認めるべきではない。

また、安全運転教育についても、短時間の講習に参加させるだけでなく、できる限り、外部の教習所等による実技訓練を行う機会を拡充するのが望ましい。

6 大津市民病院における公契約関係競売等妨害罪の事案について

大津市民病院総務課に勤務していた職員が、平成25年3月12日に行われた、施設増築工事設計業務委託の入札において、設計価格に近い金額を業者に漏洩した事案について、資料に基づき、その内容の説明を受けた。

当該職員は、平成19年に、離婚した女性の元夫に対して、当該女性の住民票上の住所を教えたという地方公務員法違反（秘密漏洩）により罰金刑を受けており、停職6か月の懲戒処分を受けていたものである。

そもそも、重大な秘密漏洩を行った職員を、本件のように入札に関連する秘密を取扱う業務に従事させていたことについては、著しく不適切であったものといえ、この点に弁解の余地はない。大津市においては、職員の配置そのものに問題があったといわざるを得ない。

また、当該職員が、設計価格を安易に漏洩した背景には、入札業務に関する遵法意識の低さがあったといえる。

大津市においては、入札業務に関連する詳細なマニュアルは存在するものの、職員が普段から利用しやすいような、不祥事を防止することに特に重点を置いた文書は存在していない。例えば、Q&A形式による簡易なパンフレットのような文書を作成し、入札に関連する職務に従事する職員に配布するとともに、内容の周知・教育が行われるべきである。

また、当該職員は、日常的に業者と頻繁に連絡を取り合う状況にあり、安易に上記のような漏洩を行う土壌があったともいえる。しかし、職場内にお

いて、このような問題点について、何ら危惧されていた形跡はなく、上司による監視・監督も不十分であった。入札に関連する職務については、利権が発生しやすく、全国的にも贈収賄などの不祥事が多発しているところであるから、常に複数の目によるチェックが行われるように制度を構築し、上司による監視・監督が徹底されなければならない。

さらに、上記事案では、業者との私的な交際があったという事実は把握されていないとのことであるが、強く要求されたわけではないのに、安易に設計価格を教えたという行為からすると、職員と業者との関係が近すぎ、いわゆる「なあなあ」の関係にあったことが疑われる。

大津市においては、独自の職員倫理規程は設けていないとのことであるが、地域に親族・友人の多い地方公務員の特徴からすると、利害関係者との交際については、適切な配慮が不可欠である。

国家公務員倫理規程に準じた規程を整備し、研修・教育によって、職員に周知徹底する必要がある。

また、上述の大津市職員に対するアンケートの結果によれば、執務スペースに外部の保険の外交員等が出入りするなどの事実がうかがわれるが、机上に、公務関係の書類等が存在している場合が多くあるにもかかわらず、外部の者の出入りを許している風潮があるとすれば、大いに問題であり、そのような風潮が安易に秘密を漏洩した、上記事案の背景にあるものとも推察される。

職務と関係のない外部の者の執務スペースへの出入りを禁止するなど、秘密保持の方策が厳に講じられるべきである。

なお、平成26年2月6日に、大津市職員が公契約関係競売等妨害罪の容疑で逮捕され、同月27日に、加重収賄罪の容疑で再逮捕されている。同事案については、今後の捜査、公判によって事案が解明されるべきものであり、手続が進行中とのことであるため、当委員会では、直接検討の対象とはして

いない。しかしながら、同事案は、大津市役所のコンピューターから入札関連情報を不正に入手したというものであり、秘密管理体制そのものにも、また、秘密に関する職員の意識水準にも、双方ともに相当問題があったことがうかがわれ、上述の大津市民病院における公契約関係競売等妨害罪の事案と共通の問題点が存すると考えられる。大津市において、上記公契約関係競売等妨害罪及び加重収賄罪容疑の事案についても、今後、徹底した調査と再発防止策の構築が強く望まれることはいうまでもない。

7 市立小学校教諭による不祥事案について

市立小学校教諭が、当時14歳の青少年と淫行を行ったことで滋賀県青少年の健全育成に関する条例違反により罰金刑となり、懲戒免職処分がされた事案及び別の市立小学校教諭が、滋賀大学構内に女子便所から侵入したことで建造物侵入罪で罰金刑となり、停職1か月の懲戒処分がされた事案について、資料に基づき、その内容の説明を受けた。

大津市の担当職員の説明によれば、本件については、いずれも個人的な動機によるもので、勤務態度等に問題はなかったとのことである。

しかしながら、まず、上記淫行事案については、当該職員からの聞き取りは、警察署に勾留中に接見をして行われたにすぎず、被害児童と知り合った経緯についても、単にフェイスブックを通じてというだけであって、詳細な聞き取りができていない。一般に、この種事案については、同種の行為を繰り返していて、調査によって隠れた被害が発掘される事例も少なくないが、上記事案の報告書中には、刑事処分後に、当該職員から、事案についての詳細な説明を聞いたり、同僚・保護者その他を通じて、被害に関する実態調査を試みた旨の報告はなく、実際のフェイスブックのメールなどを確認しようとした事実もない。

また、上記建造物侵入事案については、飲酒の上であるにせよ、母校であ

る大学構内で考え事をするため、深夜に女子便所の窓から侵入したと供述しているというものであり、一見して奇異な印象を抱く動機の内容となっている。この動機が事実であるならば、本当にメンタル・ヘルス面での問題はなかったのか、家庭での悩みなどはなかったのかなどについても、慎重に調査がなされるべきであったといえるが、その点に特に着目した調査が行われた形跡もない。

当委員会としては、いずれの事案についても、不祥事発生についての原因調査が十分ではなかったと思料する。

同種の不祥事の発生を予防するためには、原因の追及が何よりも重要であって、特に上記事案のように、刑事処分がなされ、重い懲戒処分もなされる事案こそ、徹底した原因究明が不可欠である。したがって、重い処分を決することが不可避である場合であっても、処分を行う前に、その原因や事実を徹底して調査するという観点から、対象となる職員より詳細な聞き取りを行うことを励行すべきである。

また、いずれの事案も、職場での問題はなかったと結論付けられている。

しかし、一般論として、個人に不祥事が発生した場合、当該個人が属する組織の長において管理責任を問われることを避けようとして、無難な調査・回答にとどめようという意識が働く可能性がある。特に、小学校教諭が当時14歳の青少年と淫行を行うということは、重大な不祥事であって、本当に何らの兆候もなかったのか、疑問なしとしない。不祥事の当事者だけでなく、上司・同僚に対しても、十分な聞き取り調査が行われなければならない。

さらに、職員に対する研修も不十分である。本件より前に、学校現場で不祥事防止の研修は行われていない。短時間の講話や資料の配付は行われているようであるが、研修の名に値するものではない。不祥事防止のための取り組みとして行われる研修については、形式的なものではなく、具体的な内容を伴うものが行われなければならない。

特に教育現場は、青少年の教育や健全な発達に多大な影響を及ぼすものであって、この種不祥事の発生は厳に戒められるべきであり、各職員の意識を一層高めることは不可欠である。

第4 おわりに

職員不祥事の問題は、決して単なる個人の問題ではなく、その背景にある全体の遵法意識が低いという組織の風土、不祥事防止の体制が不十分であるという制度のあり方にこそ、大きな問題があることが十分に認識されなければならない。

個々の職員の不祥事であっても、その批判は大津市役所全体に及ぶものであり、ひいては、市政そのものに対する信頼を失い、職務の執行を阻害し、公務へ悪影響を及ぼすことが不可避となる。

また、職員不祥事が度重なり、市民からもそのたびごとに大きな批判を受けることで、職員全体が公務員としての誇りを失うことにもなる。

現に、今回の検討対象となった本件不祥事案以外にも、引き続き重大な不祥事が発覚していることは、前記6の末尾でも引用しているところであり、この様な状況が続けば、市民の信頼は失墜し、職員の意欲もますます低下していくこととなる。

当委員会は、大津市が不祥事防止のための徹底した意識の改善、制度の構築、実質的な研修の実施とその成果の検証、それに基づく研修制度の改革などにより、不祥事を招く風土、組織の問題点を改善していくことにより、職員が誇りを取り戻し、市民からの信頼を取り戻すことを大いに期待する。

以上

委 員 名 簿

(敬称略)

中村 和洋 (委員長 弁護士 大阪弁護士会推薦)

小田垣 亨 (職務代理者 (株)滋賀銀行法務室長 大津商工会議所推薦)

小川 恭子 (委員 弁護士 滋賀弁護士会推薦)