



大船渡市簡易水道事業に関する市職員の逮捕事件に係る概要と再発防止策

# 報 告 書

令和元年12月

大船渡市簡易水道事業に関する市職員の逮捕事件に係る第三者委員会

## 1. 大船渡市簡易水道事業に関する市職員の逮捕事件に係る第三者委員会

### (1) 第三者委員会設置の経緯

平成 31 年 1 月 17 日、大船渡市都市整備部簡易水道事業所の職員が簡易水道事業所の委託業務に関して、受託業者から現金を受け取った収賄罪の嫌疑で逮捕された。

この事態を受け、市においても、全部署を対象とした委託事業に係る事務執行状況を調査、管理職員を対象としたヒアリング実施、その結果を基に市独自の再発防止策を策定、実施するなど一定の対応がとられている（経緯については別紙 1 参照）。

しかし、逮捕事件の発生原因の究明、再発防止策の検討には、外部の視点による調査審議が不可欠であることから、市より市議会に「大船渡市簡易水道事業に関する市職員の逮捕事件に係る第三者委員会条例」（以下、「本条例」という。）案が提出され、その制定を経て、第三者委員会（以下、「本委員会」という。）が設置された。

### (2) 本委員会の検討項目

本委員会は、事件の発生原因の究明その他事件の実態把握及び再発防止策に関すること（本条例 2 条参照）について諮問を受け、本件に関連する事実の確認と、これを踏まえた再発防止策の提言を行うべく下記項目につき調査審議することとした。

- ① 本件の事実関係の調査
- ② 類似事案の有無及び事実関係の調査
- ③ 上記①②の原因究明
- ④ 市が実施し、又は実施予定である再発防止策の評価
- ⑤ その他の再発防止策の提言

### (3) 本委員会の構成

役 職	所 属 等	氏 名
委員長	岩手県立大学総合政策学部教授	窪 幸治
委員長職務代理者	弁護士	菊池 優太
委員	元警察官	熊澤 久美
委員	公認会計士、税理士	佐藤 公哉

### (4) 本委員会の開催等

	開催日	内容
第 1 回	平成 31 年 4 月 23 日（火）	・ 委嘱状交付 ・ 委員長互選 ・ 諮問書手交 ・ 委員長職務代理者の指名 ・ 調査審議（事件概要、公判経緯、市の取組状況、今後の進め方等）
第 2 回	令和元年 6 月 3 日（月）	・ 市が独自に策定した業務改善策の取組内容について

		・今後の検討の進め方について
第3回	令和元年6月24日(月)	・亘理義政氏のヒアリング
第4回	令和元年7月8日(月)	・亘理義政氏の元同僚職員のヒアリング
第5回	令和元年9月3日(火)	・内部通報制度について ・業務改善策施行後の状況等について ・報告書の方向性について ・簡易水道施設の現地視察
第6回	令和元年12月10日(火)	・調査報告書の内容について

## 2. 事実関係の概要

### (1) 逮捕事件の概要

大船渡市都市整備部簡易水道事業所元技監亘理義政（以下「元技監」という。）が、平成30年9月7日、当市の簡易水道事業の委託業務の受託業者である株式会社佐々忠の代表取締役である佐々木秀光（以下「本件受託業者」という。）から、市が随意契約により同年8月に発注して施工された本郷浄水場ろ過池砂上げ業務、緩速ろ過砂洗砂業務及び根白浄水場連絡道路修繕業務の委託業者の選定等に関し、有利な取り計らいを受けたことに対する謝礼及び今後も同様の取り計らいを受けたいとの趣旨のものであることを知りながら、現金30万円の供与を受け、もって自己の職務に関して賄賂を収受したという事実により、逮捕、起訴されたものである。

これらの事実については、元技監も、公判及び本委員会でのヒアリングでも認めており、刑事裁判において懲役1年6月、追徴金30万円、執行猶予3年の判決が下されている。

### (2) 本件に関連する事実

本委員会の調査においては、本件起訴事実以外にも次の事実が認められた。

ア 本件受託業者からの収賄は、本件起訴事実以外にも存在し、常態的な贈収賄が行われていたことが明らかになっている。そして贈収賄額が少なくとも計300万円にのぼることを、本委員会ヒアリングにおいて元技監は認めている。

イ 本件受託業者以外の別の事業者との間でも贈収賄があったことが疑われる。この点、本委員会ヒアリングにおいて元技監は贈収賄の事実があったことを認めている。ただし、本委員会では、別の事業者へのヒアリングまでは行っていない。

ウ 同僚職員等のヒアリングや発注資料によれば、元技監が発注していた浄水場施設・水道管の修補工事業務等に関しては、夜間や週末に緊急性のあるものとして実施されたうえ、この契約にかかる起案は事後的に行われ、他職員のチェックの働かない発注が存在した。

エ 元技監は、他職員を担当者名義として作成した起案書を、技監として決裁するなど、実質的に単独で発注業務を行っている例が認められた。

オ 簡易水道の取水・浄水設備の中で流量データが保存されている本郷浄水場のデータと、本件受託業者の工事の日時等を突合したところ、確定はできないが、工事が現実には実施されていない（すなわ

ち架空発注である)可能性が相当程度疑われる状況がみられた<sup>1</sup>。贈収賄の金額が工事価格と連動している点も相まって、その原資が架空発注により捻出されていたという推測も成り立ちうる。また、元技監が担当した別事業者に関する件でも、水道管工事の施工にもかかわらず道路に掘削の痕跡が見られなかった旨の供述もあった。

なお、架空発注に関して、元技監はその事実を認めているものではない。

### 3. 原因及び背景（問題点）

本件は、元技監個人の反規範性に由来するところが大きいことは否定しがたい。しかし、長期間の人事の滞留や元技監に契約事務が集中する一人体制が生じ、不適正な発注が容易に実行可能であるという誘発的な状況の作出も大きな要因であった。

従前の体制下での通常の業務遂行過程においても、元技監が決裁過程で回覧する起案文書の不自然さ（見積書については、常に相見積り業者が同一であること、別業者であるのに見積書の書式が類似していること及び見積額も僅差で特定業者が受注に至ること。その他工事箇所の地図の添付がないこと等）については、決裁権者を含め回覧過程において容易に認知しうるどころ、漫然と起案が決裁されていたことが窺われる。

確かに、緊急工事の必要性、報酬額から受注業者が少なく、競争的でないため、一者（本件受託業者）に受注が集中しているにもかかわらず仕方がない事情はあったにせよ、常に相見積り業者を含め三者セットで、毎回特定の業者が受注する状態であり、発注工事の一覧化がなされていなかったとはいえ、異常性に気づいておかしくなかったと思われる。この点、財政課経験のある職員によると、砂上げ・砂洗業務発注が異常に多いこと看取していた旨述べられている（なお、現技監からは当該業務の頻度は少なくて済み、実際に引き継いでからの工事は1回で済んでいる）。

この体制不備に関しては、旧三陸町地区を担当する簡易水道事業所の位置づけが水道事業所の出先機関のようになっていたことにも一因がある。簡易水道事業所職員の多くは水道事業所と兼任となっているものの、非常時の支援のため兼任とされているだけであり、通常業務では切り分けられており、その業務体制が強化される格好にはなっていなかった。

次に、人事の滞留に関して、東日本大震災による復旧・復興工事の需要が継続しており、これによる担当職員の残留の必要性は一定程度窺われるものではあるが、他部署では過度に長期間の滞留はなく異動は行われており、本件における元技監ほど長期の滞留はみられないとのことである。

また、一時的に元技監の一人体制が生じる時期などもあり、それ自体業務体制として問題があるが、それを生じさせた技術職の職員の休職については、その一因が元技監による当該職員への暴言など不適切な対応にあったことが窺われ、適切な上司の介入があれば防げた可能性がある。

<sup>1</sup> 本郷浄水場では流量データが存在していたため、平成29年度以降のデータを取り寄せ、検証した。同浄水場には1～3号槽が設置され、通常2槽で沈殿濾過を行っており、通常の砂上げ業務工程では、砂上げを行う水槽への流水を停止し、これまで運用していなかった水槽への流水に切り替え、停止された水槽から砂上げを行う。そこでデータを確認すると、例えば平成29年4月28日から休止していた3号槽を稼働、1号槽を同年5月3日から平成30年8月20日まで休止、翌21日から2号槽を令和元年5月22日まで（24日から3号槽）休止していることになっているが、佐々忠への本郷浄水場の砂上げ業務委託（契約日）は記録上、平成29年5月16日、12月22日、同30年7月9日、8月20日、10月15日、11月19日となっている。内4回は既に砂上げされた濾過地について作業がなされたことになり、空工事の疑いが残る。

さらに元技監に関しては、本件に先立ち、複数の服務上の問題<sup>2</sup>がみられ、一定の職員間で周知のところとなり、上司にも伝えられていたが、適切な指導監督がなされなかったことが窺われる。また他職員も2(2)エで指摘したとおり、結果的に不適切な発注に協力させられているが、技監は上司の立場にあり、何も言えなかったとのことである。

したがって、通常の業務上及び疑われる非違行為への監督指導等が適時になされていれば、収賄行為に至ることは防げた可能性がある。また、一部行為は入札談合等防止法違反が疑われるもので、法令遵守体制として不十分で、元技監だけでなく職員全体の倫理意識について課題があることが窺われる。

総じて、本件の原因として、以下のことを挙げることができる。

- ① 元技監の公務員としての自覚及び倫理観の欠如
- ② 実質的に権限や業務が元技監一人に集中するという業務体制
- ③ 元技監によって起案された業務の確認業務の不備及び確認体制の不備
- ④ 元技監の服務態度における問題を看過した指導・監督体制の不備
- ⑤ 受注可能な業者の不足
- ⑥ 職員全体の倫理意識の不十分

#### 4. 市による対応

##### (1) 再発防止策の策定

市は、事件発覚後に管理職に対するヒアリングを行うとともに、そこで指摘された再発防止策を参考にするとともに、以下の再発防止策を実施し又は実施予定としている（詳細は別紙2）。

- 1 組織マネジメントに関する改善
  - (ア) 公益通報制度の創設
  - (イ) 「懲戒処分の指針」の市民及び職員に対する公表
  - (ウ) 文書の適正処理及び適正管理
  - (エ) 秘匿性の高い回議書類の適正管理
  - (オ) 事務室へのあいさつのみの事業者訪問等の立入を原則禁止
- 2 人事体制に関する改善
  - (ア) 長期滞留の弊害を意識した適切な人事異動
  - (イ) 倫理研修の定期的な実施
  - (ウ) コンプライアンス研修の定期的な実施
  - (エ) 組織マネジメント研修の定期的な実施
  - (オ) 財務事務研修の定期的な実施
  - (カ) 風通しの良い職場づくりの実施
- 3 業務システムに関する改善
  - (ア) 随意契約事務のマニュアル、チェックリストの作成

<sup>2</sup> ルールに則っていない可能性がある職場駐車場の利用、行先を同僚に伝えないまま現場へ行く、現場から職場に戻らず直帰する、現場との移動における自家用車の使用、不貞関係にあると周知されている女性との庁内でのやりとり、事業者との飲食、反社会的勢力とのつながりをほのめかす等。

- (イ) 随意契約に関する業者選定理由の厳格化と決裁による業者選定
- (ウ) 随意契約に関して競争性と適正価格の確認ができる手法の確実な実施
- (エ) 委託工事の抜き打ちによる執行状況確認検査
- (オ) 設計や積算、見積り内容などの複数チェック体制の構築
- (カ) 委託工事を年度途中に一覧化
- (キ) 契約履行確認、検収等の厳格化と責任の明確化

## (2) 再発防止策の進捗

市では、策定した再発防止策につき、昨年度中に事務室への事業者の立入制限、随意契約のマニュアル化、少額随意契約手続の厳格化（要決裁額の10万円への引下げ、原則三者以上の見積り徴収等）に着手し、それ以外についても本年度中におおむね実施されている。

なお、上記 [1] (ア)「公益通報制度の創設」に関しては、内部通報制度として素案（「大船渡市内部通報取扱要綱」）を提示されており、本委員会の提言を受けてさらに検討することとなっている。

また、一部実施状況の検証作業も行われ、財政課が上記 [3] につき、令和元年10月11～28日に行った調査結果の報告を受けている。内容は、同課作成の「委託業務事務執行チェックシート」に基づき、担当課による上記 [3] (ア)の実施として作成された「随意契約事務執行チェックリスト」の利用状況、同リストによる(イ)(オ)(カ)(キ)の実施状況について確認した（「令和元年度委託業務に係る事務執行状況の確認結果報告書」（令和元年11月26日））。結果として、手続上の瑕疵がある不適正事案については14件であり、平成30年度に本件を受けて行った緊急調査の219件からは激減している。チェックリストの利用は義務付けられていないが、利用率は高いことが確認できた。

また同調査では上半期の発注状況をリスト（一覧）化し、発注業務の偏りの確認が行われている。そこから、偏るがみられた案件について担当課への照会がなされ、台風15・19号による即日実施の必要性や、専門的能力（情報システム保守関連）、地域特性（森林整備等）であり、複数業者による見積り合わせであり、適正な執行であることを確認したとの報告を受けている。

## 5. 市が実施した再発防止策について

### (1) 市が実施した再発防止策の評価

本件は、複合的な要因からなるところ、それらに個別に対応をとるものである。これは網羅的となっており、全般的に適切と評価し得る。また、通常業務を円滑に進めていくにあたって、有用な取組みと考える。

本件の防止においては、随意契約事務に関してもマニュアル化、三者以上の見積り、複数職員の立会いの下での見積書開封などの対策が取られている。また、各種研修による業務上の知識の習得、意識の変革、各業務体制の見直しが進められ、長期滞留の一因ともなった長期在職者への依存意識低減にもつながり得るものである。

特に「委託工事を年度途中に一覧化」は、本件の要因の一つである特定業者への発注の偏りから特別な関係に入っていくことを防止するものとして適切である。ただし、現状においては年度下半期をリスト化の対象とし、それに基づくチェックを行うかすら未確定な点は、やや課題が残る。

また研修に関しては、公正取引委員会による独占禁止法に関する研修も行われた。本件においても元

技監が贈賄業者と飲食しているなど入札談合等が疑われる事実(入札談合等関与防止法2条4項「入札、競り売りその他競争により相手方を選定する方法」は、相見積りによる少額随意契約も規制対象とする)があり、それを一部職員が認識するも、さほど問題視されることはなかったことからすると、入札談合等防止法に関する知識修得の機会は望ましいものである。

加えて、新任者から課長補佐までの者に対する業務改善研修(各年代・職位等で分かれ、平成31・令和元年度では計4回開催)で、庁内講師を活用する点は、通常業務の円滑化に資する取組みであり、庁内でのノウハウ継承やコミュニケーションが促される効果も期待されるものと評価する。

内部通報制度は、上記要綱(案)及び検討内容の説明によると、公益通報者保護法より広く、不適正事案の萌芽段階となる事実を収集する趣旨であり、通報対象事実は地方公共団体の運営に係る法令違反全般、条例・規則等の内部規程違反ほか、職場環境を悪化させる行為が入り、通報者としては職員及び市と契約関係にある事業者等が予定され、通報者保護、外部窓口設置も盛り込まれ、消費者庁「公益通報者保護法を踏まえた地方公共団体の通報対応に関するガイドライン(内部の職員等からの通報)」(平成29年7月31日)。以下、「内部通報ガイドライン」という)に照らして、内部通報制度の標準を目指すものと評価できる。

もっとも、さらに充実が望まれる点もあり、下記6でいくつか指摘を行う。

## (2) 市が実施した再発防止策への改善要望

上記 [3] (カ)「委託工事を年度途中に一覧化」に関しては、上記の通り不十分な点があり、市ホームページでのリスト公表を行うとともに、同「委託工事的抜き打ちによる執行状況確認検査」と組み合わせ、適宜活用されたい。

また「随意契約事務執行チェックリスト」に関しては、適正な業務執行の流れをその都度確認することで、当然のものとして意識していくため、一旦は義務化することが望ましいように思われる。また、現時点でも利用率は高く、各段階で作業確認をするだけで抵抗は少ないと考えられ、不適正事案の発見のツールとして活用できることを考えると、随意契約に関する管理票として添付、保存を恒常化とすることを検討いただきたい。

他方、検収については、今回架空発注が若干疑われる状況もあり(そもそも相応の疑われる状況が存在すること自体、信用に係る)、規模・事情に応じて可能な範囲で、工事の中間・完了段階での現場確認や、写真の撮影記録などによる確認を強化徹底するなどの対策も検討されたい。

それから、上記(1)で指摘したように、研修に庁内講師を活用することについて積極的に評価するものの、他方では、不適切なノウハウの承継、パワーハラスメントと評価される指導となる可能性もあり、それを防ぐためには庁外の知見を入れる必要もあると考えられる。したがって、入札談合等防止法研修含め、外部講師による研修も適切に組み合わせ、ノウハウ継承と良好な職場環境を保持の両立を目指していただきたい。

付随して、下記で改めて提言を行うが、「懲戒処分の指針」につきパワーハラスメント等を対象とした規定がないことは不十分である。

## 6. 再発防止策の提言

本委員会としては、市の再発防止策、市議会特別委員会の提言を踏まえ、職員の意識向上、不適切事案

の未然防止のための施策等に関連して、次の五点につき提言を行う。

- ① 職員倫理条例の制定
- ② 内部通報制度（案）への提案
- ③ ハラスメント対策の強化
- ④ 適切な情報の記録・保存
- ⑤ 再発防止策の定期的検証

#### (1) 職員倫理条例の制定

本件は故意の犯罪行為であり、標準的な倫理観からはそもそも実行されがたいものではあるが、直ちに実行されているわけではなく、元技監の細かい服務規律違反というべき行為及び、その見過ごしの積重ねの先に、特定事業者との関係が醸成され本件のような贈収賄という大きな非違行為に至る様子が窺われた。

したがって、職員全体における日常の倫理観の保持が一定程度再発防止に寄与するものと考えられる。そこで、信頼回復への決意を含め、公務員倫理を再認識する旨宣明し、また事業者や利害関係者との接触に関する禁止行為等及びその監督体制を含めた公務員倫理の基本的事項に関する内容を定めた職員倫理条例（仮称）を制定することが考えられる。

その経過や結果の市民への可視化も含めて民主的な議論を経ることに大いに意義があるものと考えられ、国家公務員倫理法第 43 条の趣旨や普遍的な意義を有しうるものであることから、内部的な要綱などによるものではなく、条例化されることが望ましいものとする。また、制定後は、改めて関係事業者等に禁止行為等についてわかりやすく周知を図ることも望まれる。

#### (2) 内部通報制度（案）への提案

本委員会に示された、「大船渡市内部通報取扱要綱（案）」を前提に提言を行う（細かい修正意見は、別紙 3 参照）。

まず、上記の通り、全体的には標準に沿ったものとなっているが、書き振りなどからは濫用を防止するため、あまりに制度創設・運用に対して消極的と見える部分も存在する。

たとえば、通報以下の庶務を総務部総務課が担当することになっているが、統括責任者を置かれていない点や、「内部通報」の定義（要綱案第 2 3 号）に「不正の利益を得る目的、他人に損害を加える目的その他の不正の目的ではなく、」という図利加害目的でないことが入っており、また説明でも「通報対象事実」に「客観的事実に基づき」は客観的証拠が必要とする旨が述べられ（要綱案第 5 3 項）、通報のハードルが高いように思われる。証拠を求めることで、資料の持ち出しを誘発する可能性が出てきて、好ましくない。

したがって、一つには市幹部を統括責任者として置くことを提言したい。これにより、市全体として取り組む姿勢を示すことが、事案に応じて要求される部局横断的な対応を容易となる利点がある。他方、内部通報の定義に図利加害目的除外の記述は削除し、通報者保護の例外として同目的で行われた場合を扱う旨、また「客観的事実に基づき」は、調査対象の特定ができる程度に、客観的な事実を摘示し、確定的な証拠までは必要としない旨を明らかにした方が望ましいと考えられる。この二点につき、検討されたい。



次に、自己申告者に対する任意的な懲戒処分の減免制度（要綱案第 15）を導入することが検討されているが、これは望ましいものとする。懲戒処分においては、行為の悪質性と処分の均衡が問題になるところ、自己申告は、それにより行為の結果が縮減されることになるし、反省態度として情状面で考慮される事由であり、自主的通報を行った者に対する処分等の減輕措置は、実質的に妥当であり、他方で早期発見につながる点で有用であるため、要綱に明記すること（要綱案第 15）は望ましいと考える。

そして内部通報の対象として、下記（3）のハラスメント事案への対応を同制度に組み込むか、検討されたい。ハラスメント対応は申告者の保護がより必要であり、別途創設することもあり得るが、本市の規模等を考慮すると、内部通報制度に組み込むことが適当と考えられる（内部通報ガイドライン 2（2）③も容認している）。

最後に、実効性確保の点で、二点指摘したい。一つは制度自体につき、職員等に十分な周知を行うことが不可欠である。また、その際は通常業務におけるミーティングや上司への相談等を行うことも併せて促進することとされたい。より軽い段階で、通常業務の監督指導の範囲で問題解消が最善であるからである。

二つ目には、職員数約 400 名の組織では、必ずしも第三者性、専門知識を手当てすることは容易ではなく、これら制度を実効的に動かすため、外部窓口設置は評価できる。しかし、ハラスメント対応も含め、数が増えることも予想され、将来的な課題としては周辺自治体との共同機関化等（地方自治法 252 条の 7、252 条の 14 等）を目指すべきである点（内部通報ガイドライン 2（2）④参照）は、ここに注記しておきたい。

### （3）ハラスメント対策の強化

今回、元技監が、職場内外での部下に対する暴言や反社会的勢力とのつながりをほのめかす圧迫的な言動、無視するなど、パワーハラスメントが疑われる状況があったが、十分対応がなされなかったようである。

ヒアリングにおける市の説明では、パワーハラスメントの定義があいまいであり、「懲戒処分の指針」に対応規定が存在せず、ハラスメント対策も確立していないこと（精神的不調に関しては保健室・産業医を介した指導、総務部等へ通知されることによる対応が実際には行われている）が理由として挙げられた。

しかし、平成 30 年に改正された労働施策総合推進法（令和 2 年 4 月 1 日施行）は、30 条の 2 で事業主にパワーハラスメント対策を求めており、さらに地方公共団体は推進側として、地域の実情に応じて国の施策を補完する役割が求められている（5 条。なお、国は 4 条 14 号：「職場における労働者の就業環境を害する言動に起因する問題の解決を促進するために必要な施策を充実すること。」が求められている）。

そして、厚労省労働政策審議会第 20 回雇用環境・均等分科会（令和元年 10 月 21 日開催）において「職場におけるパワーハラスメントに関して雇用管理上講ずべき措置等に関する指針の素案」も示され、また同 24 回会議（同年 12 月 23 日開催）において案が決定され、内容の当否はともかく、少なくとも平成 24 年 1 月 30 日に公表された厚生労働省の「職場のいじめ・嫌がらせ問題に関する円卓会議ワーキング・グループ」報告書の定義が採用されている。

すなわち、三要素（①優越的な関係を背景とした言動であって、②業務上必要かつ相当な範囲を超えた

ものにより、③労働者の就業環境が害されるもの)を充足するものとされる。

また、代表的なものとして、六類型（イ 身体的な攻撃（暴行・傷害）、ロ 精神的な攻撃（脅迫・名誉棄損・侮辱・ひどい暴言）、ハ 人間関係からの切り離し（隔離・仲間外し・無視）、ニ 過大な要求（業務上明らかに不要なことや遂行不可能なことの強制・仕事の妨害）、ホ 過小な要求（業務上の合理性なく能力や経験とかけ離れた程度の低い仕事を命じることや仕事を与えないこと）、ヘ 個の侵害（私的なことに過度に立ち入ること））に整理されている。

したがって、パワーハラスメントに関して各種整備対応することは、必要不可欠となっている。

加えて、妊娠・出産、育児介護休暇取得等を理由とした、いわゆるマタニティハラスメント等についても、防止措置をとることが求められ（男女雇用機会均等法 11 条の 2、育児・介護休業法 25 条）、またセクシャルハラスメントに関してはいわゆる SOGI（性的指向・自認）、機微情報の暴露に対しても対象とされてきており、これを機にさらなるハラスメント対策の見直し、強化を行っていただきたい。

そこで、「懲戒処分の指針」におけるハラスメント関連規定整備、ガイドライン作成、ハラスメント相談窓口、ハラスメント調査等の手続を設ける必要があると思われる。

もともと、上記の通り、ハラスメント相談窓口等は独立してではなく、上記内部通報手続と一体的に行うことが適当であり、同手続と併せて検討されることが望ましいと考える。ただし、ハラスメント対応には、関係改善への援助、引離しの配置転換、行為者の謝罪、被害者の労働条件上の不利益回復、メンタルヘルス不調への相談対応等、特殊の考慮が必要であることも注記しておく。

#### (4) 適切な情報の記録・保存等

本委員会の調査検討で問題となったのは、長期にわたる元技監の問題行為に関して、ヒアリングで一定の供述は得られるものの、書面等でそれら行為に対する相談、監督指導の記録が残されておらず、疑いの範疇を超えて、事実認定することが困難であった点である。

例えば、元技監の行動について、当時の部下が都市整備部長（退職者）に相談したという供述はあるが、その後それがどのように処理されたかは、伝聞でしか確認することができず、確証をもつには至らなかった。記録が残っていないことで、元技監の問題も組織的共有あるいは都市整備部内において監督的地位にある者に継承されることもなかった。

したがって、適正な業務執行のため、また不適正事案が発生した際の対処、再発防止を考えるにあたり、一定の情報の記録・保存を行うようにすべきである。もちろん、不確定的な情報の集積、利用に関しては問題もあり、何を記録化し、評価に利用できる範囲等について改めて検討を行う必要がある（必要に応じて、公文書管理体制全体に広げることもありうる）。

少なくとも、この点も上記（2）の内部通報制度導入において情報管理体制の検討が行われる際に、併せて検討されたい。

なお、業者による働きかけの記録（・公表）制度についても、併せて検討されたい。本件のような贈収賄や広く入札談合防止になり、いわゆる行政対象暴力への対抗策としても機能し得るところであり、問題共有が図られると考えられる。

#### (5) 定期的検証

再発防止策に関しては、その実施状況の確認及び問題状況の検討、再発防止策自体の見直し等を行っ

ていくべきである。効果検証を伴わなければ、確実な信頼回復につながらない。他方で、形骸化したまま防止策を続けることで、無用な負担が続くことに意義を見出すことができない。

既に対応結果の公表が行われているものもあるが、定期的にまとめて検証し、さらなる改善をしていくこと（廃止含む）は当然であり、確実に行っていただきたい。

なお、緊急性ある簡易水道管理業務委託に関しては、一者に単価契約を行う改善をした。これは緊急対応の必要に安定的に応じられるのが、現在大船渡市管工事業協同組合であり、許容されうる。しかし、将来的には競争的な手法による委託に戻ることはあり得ることは指摘しておく。

（附） 上記 2 (2) オで、架空発注が疑われる状況があることを指摘したが、市においても改めて可能な限り各種資料を精査のうえ損害賠償責任（民法 415・709 条）追及の可否について検討することが期待される。

## 6. おわりに

本件は、少額随意契約に係る発注業務に関して権限を有する元技監がチェック体制の不備を利用した点で、特殊な事案である。この状況を前提にして、本件を完全に防ぐための体制を構築することは困難で、高費用なものとならざるを得ない。

そこで本委員会では、前提である特異な状況を生み出さないことを念頭に置き、職場全体の業務管理体制の機能向上、通常業務での注意強化を目指すべく提言を行った。もとより内部統制構築義務（地方自治法 150 条 2 項）は、通常想定される不正行為を防止しうる程度の管理体制を求めるもので、必要な範囲で現実的かつ実効的な対応を求めたつもりである。

もっとも、提言内容は異常事態に対する対応が中心となっている。しかし、例えば、内部通報制度は例外的な仕組みであること、通常業務でのコミュニケーション、指導監督の中で問題が解消していくことがより望ましく、そのような環境を作り上げることがより重要であることは、注意的に述べておきたい。

本旨を超えた要望となるかもしれないが、提言にあるハラスメント対策強化の部分では、これを機に市として人権に十分配慮を行うことを宣明し、適切的な体制に刷新することで、社会を先導する役割を果たすことも意識してもらえれば幸いである。

最後に、繰り返しになるが、上記のように本件は特異な状況の下で、元技監という地位にある者が行った特殊な事案であるが、不適切事案に対する職員全体の意識が高ければ、その特異な状況を生じ得なかったことに留意する必要がある。

この点を忘れず、「全体の奉仕者」たる公務員として、住民の利益を忠実に増進する責務を果たし、全職員が適切かつ効率的な業務執行について意識を保持し、再び不適切な業務執行により市役所の信用が失墜する事態が生じることがないように切望するものである。

以 上

(別紙1：逮捕後の市の対応)

■平成31年1月17日(木)

午後0時5分	報道機関から簡易水道事業所長に対し、市職員(簡易水道事業所技監)の逮捕に係る問い合わせあり。逮捕について認知。
午後0時10分	逮捕について、簡易水道事業所長から、市長、副市長、統括監、総務部長、都市整備部長、総務課長に連絡。 市長から、市議会への報告と記者会見開催を指示。
午後3時30分	市議会会派代表者会にて、副市長から各会派代表に概要を説明。
午後4時10分	市議会議長から、市長に対し、事件の徹底解明、警察への捜査協力、職員の綱紀粛正等の申入れ。
午後4時30分	臨時記者会見
午後7時頃	岩手県警察による市役所本庁の家宅捜索

■平成31年1月18日(金)

- ・臨時庁議
- ・市議会全員協議会にて、市職員の逮捕に係る対応経緯等を説明
- ・部課長会議
- ・全部署を対象に、委託事業に係る事務執行状況の調査を開始(1月21日まで)

■平成31年1月22日(火)

- ・再発防止に向けた庁内事情聴取①
- ・株式会社佐々忠を平成32年1月21日まで市営建設工事に係る入札における指名停止措置(岩手県は平成31年1月24日から1年間指名停止)
- ・株式会社佐々忠を平成31年7月21日まで市排水設備工事指定店の指定の効力の停止

■平成31年1月23日(水)

- ・再発防止に向けた庁内事情聴取②
- ・盛岡地方検察庁による事情聴取(簡易水道事業所所長)

■平成31年1月24日(木)

- ・再発防止に向けた庁内事情聴取③
- ・盛岡地方検察庁による事情聴取(簡易水道事業所所長補佐)

■平成31年1月25日(金)

- ・再発防止に向けた庁内事情聴取④
- ・災害復興局土地利用課技監、農林水産部水産課係長をそれぞれ簡易水道事業所技監、同係長に兼務発令

■平成31年1月29日(火)

- ・庁議にて、部課長等に対し、再発防止に向けた業務改善案を周知

■平成31年1月31日(木)

- ・「不適正な事務処理を防ぐための教訓」を改正し、部課長等を通じて全職員に周知

■平成31年2月4日(月)

- ・市議会全員協議会にて、対応状況等を説明

- 平成 31 年 2 月 7 日（木）
  - ・市職員起訴
  - ・起訴を受け、簡易水道事業所技監の任を解いて総務部付とし、休職を命じて給与を支給しないこととした
  - ・市議会議長、会派代表者に市職員起訴について説明
  - ・臨時記者会見
- 平成 31 年 3 月 5 日（火）
  - ・市広報紙に市の対応及び業務改善案に係る記事を掲載
- 平成 31 年 3 月 20 日（水）
  - ・初公判
- 平成 31 年 3 月 22 日（金）
  - ・平成 31 年大船渡市議会第 1 回定例会において、「大船渡市簡易水道事業に関する市職員の逮捕事件に係る第三者委員会条例」が可決され、同日公布
- 平成 31 年 4 月 23 日（火）
  - ・第 1 回大船渡市簡易水道事業に関する市職員の逮捕事件に係る第三者委員会を開催（第三者委員会における協議経過は前記のとおり）
- 令和元年 5 月 8 日（水）
  - ・第 2 回公判
  - ・総務部付技監を懲戒免職処分
  - ・関係上司 2 人を減給処分（組織上の関係部長級職員 10 分の 1 1 か月、直属の部長級職員 10 分の 1 3 か月）
- 令和元年 5 月 16 日（木）
  - ・令和元年大船渡市議会第 1 回臨時会に市長及び副市長の給料月額削減に係る条例案を上程し、可決（市長減給 10 分の 1 3 か月、副市長減給 10 分の 1 2 か月）
- 令和元年 5 月 30 日（木）
  - ・第 3 回公判

(別紙 2 : 市が策定した再発防止策)

1 組織マネジメントに関する改善

(ア) 公益通報制度の創設

組織、個人の不法・不正行為等を通報できる制度創設を行い、自浄作用の向上やコンプライアンス経営の推進を図る。

(イ) 「懲戒処分の指針」の市民及び職員に対する公表

不法・不正行為を行うとどうなるのかを具体的にイメージさせる。

(ウ) 文書の適正処理及び適正管理

公文書(電子ファイルを含む)の保管場所を例示するなど、関係者が常に閲覧、チェックしやすい環境を整える。

(エ) 秘匿性の高い回議書類の適正管理

施行同等の情報管理のため、運用の徹底を周知し、回議書類の秘匿性の向上を図る。

(オ) 事務室へのあいさつのみの事業者訪問等の立入を原則禁止

机上に秘匿書類がある場合があることから、閲覧される可能性を排除し、秘匿性の向上を図る。

2 人事体制に関する改善

(ア) 長期滞留の弊害を意識した適切な人事異動

事務効率を配慮しながらも、長期在職者への依存意識軽減と職員育成意識を高める。

(イ) 倫理研修の定期的な実施

役職別、職種別、年代別等多角的で定期的な研修を実施し、職務に見合った公務員倫理を理解する。

(ウ) コンプライアンス研修の定期的な実施

役職別、職種別、年代別等多角的で定期的な研修を実施し、職務に見合ったコンプライアンスの意識を高める。

(エ) 組織マネジメント研修の定期的な実施

役職別、職種別、年代別等多角的で定期的な研修を実施し、職務に見合ったマネジメント能力の向上を図る。

(オ) 財務事務研修の定期的な実施

役職別、職種別、年代別等多角的で定期的な研修を実施し、職務に見合った財務のきまりを理解する。

(カ) 風通しの良い職場づくりの実施

人事評価の個人面談などを充実し、チェック機能の働く職場をつくる。

3 業務システムに関する改善

(ア) 随意契約事務のマニュアル、チェックリストの作成

施行時から完了検査までの具体的注意事項を掲載したマニュアルを作成し、確実な事務の執行と複数人によるチェック体制を構築する。

(イ) 随意契約に関する業者選定理由の厳格化と決裁による業者選定

10万円以上の少額随意契約の場合には、決裁による業者選定をルール化し、業者選定の透明性を高める。

(ウ) 随意契約に関して競争性と適正価格の確認ができる手法の確実な実施

①競争性と価格の妥当性を担保するため、3者以上の見積徴収を原則とし、競争性と適正価格の確

実性を高める。

②見積りを依頼された業者は、見積書を契約担当者へ持参若しくは郵送することとし、随意契約事務の秘匿性の向上を図る。

③見積額の情報漏洩防止と契約事務の透明性確保のため、見積書は封入を原則とし、随意契約事務の秘匿性の向上を図る。

④見積書の開封は職員複数人立会いのもとで行い、随意契約事務の秘匿性の向上を図る。

(エ) 委託工事の抜き打ちによる執行状況確認検査

発注手順、確実な履行等を確認するため、担当課以外による検査を実施し、複数チェック体制を構築する。

(オ) 設計や積算、見積り内容などの複数チェック体制の構築

課内に技術職が1人の場合など、課を越えた技術職のチェック支援を行い、複数チェック体制を構築する。

(カ) 委託工事を年度途中に一覧化

年度途中で、事業名、見積依頼業者、落札者、応札金額等を一覧にし、発注状況の偏りなどを確認する。

(キ) 契約履行確認、検収等の厳格化と責任の明確化

履行確認は、担当者より上位職のものが確認及び押印し、責任の明確化とチェック機能の向上を図る。

(別紙3：大船渡市内部通報取扱要綱(案)への修正意見)

※要綱案につき、一定の修正案及びコメントをした。そのまま直すというより、再検討をしていただくことを念頭に置いたものである。

※※ハラスメント対応を組み込む場合、より慎重な対応が求められる部分を意識する必要がある。例えば、通報＝ハラスメント申し出段階から、申請者の保護を考慮するなど。別途、要綱等を策定、対応部署を一元化することも考えられる。

## 大船渡市内部通報取扱要綱(案)

### (目的)

第1 この要綱は、職員が知り得た行政運営上の違法又は不当な行為等に関し行われる内部通報に係る基本的事項を定めることにより、市としてとるべき措置を確立し、内部通報をする者の保護を図り、不正防止の対する自浄作用の向上と、公正かつ透明な市政の運営に資することを目的とする。

### (定義)

第2 この要綱において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

(1) 職員 地方公務員法(昭和25年法律第261号)第3条第2項に規定する一般職の職員及び同条第3項第3号に規定する非常勤特別職の職員並びに同法第22条第2項及び第5項に規定する臨時的任用の職員

→ 会計年度任用職員 等へ変更

(2) その他関係者 市が他の事業者との請負契約その他の契約に基づいて事業を行う場合における当該事業に従事する者 → 「市と契約関係にある事業者及びその役職員」など(消費者庁の要綱例に即したもの)

(3) 内部通報 職員及びその他関係者が不正の利益を得る目的、他人に損害を加える目的その他の不正の目的ではなく、(← 過度に通報を抑制しないため。不正防止は第5及び通報者保護の範囲から外す形で図る) 知り得た行政運営業務遂行上の法令違反行為又は不当適正な行為事実又はそのおそれのある行為事実に関して行われる不正防止のため通報することをいう。

(4) 通報者 内部通報をした職員及びその他関係者をいう。

### (総括責任者)

第3 内部通報に関する事務を総括するため、総括責任者を置くこととし、(市長又は副市長など)をもって充てる。

2 総括責任者は、通報に係る適切な対応を確保するための事務を総括する。

3 総括責任者は、前項に関する事務を総務部に行わせることができる。

[以下、繰り下げる。]

### (相談窓口、通報窓口)

第3 通報処理の仕組、通報対象事実への該当性等の相談に応じる窓口(以下「相談窓口」という。)を総務部総務課に設置する。

2 内部通報を受け付ける窓口(以下「通報窓口」という。)は、以下のとおりとする。

(1) 庁内窓口 総務部総務課に設置する。



(2) 庁外窓口 外部委託先として、総括責任者が指定する者  
(通報者)

第4 通報窓口の利用者は、職員及びその他関係者とする。

(通報対象事実等) → 1項と2項以下は分けた方がよい。

第5 職員及びその他関係者は、本市の業務において法令違反行為及び不当な行為(以下「不正行為」という。)が生じ、又は生じるおそれがあると思料した場合、通報窓口に通報することができる。

2 職員及びその他関係者は、不正の利益を得る目的、他人に損害を加える目的その他不正の目的で通報をしてはならない。

3 職員及びその他関係者は、通報に当たっては、客観的事実に基づき、誠実に行わなければならない。

→ 客観的事実の提示が望ましいが、調査対象としてある程度特定されればよく、必ずしも証拠まで必要とするものではないことを明らかにすべきでないか。そうしないと、利用が過度に抑制されるし、証拠持ち出し自体が問題となることもありうるのではないか。

(利益相反関係の排除)

第6 通報処理業務に携わる者は、自らが関係する不正行為についての通報の処理に関与してはならない。

2 通報処理業務に携わる者は、手続の各段階において、利益相反関係を確認するものとする。

(通報の方法)

第7 相談窓口及び通報窓口の利用方法は、相談票(様式第1号)又は内部通報書(様式第2号)を用い、書面、電子メール、電話、面談又はファクシミリ(第3第2号の庁外窓口に通報する場合は、書面、電子メール及びファクシミリに限る。)により行うものとする。具体的な連絡先等は別途定めようで周知する。

(通報受領の通知)

第8 通報窓口は、書面、電子メール又はファクシミリにより通報がなされた場合、通報者に対し、速やかに、通報を受領した旨を通知する。

(通報内容の検討・調査)

第9 庁内窓口は、通報受付後、調査の可否、調査が必要な場合には具体的な調査の内容を検討し、通報者に対し、速やかに、今後の対応について通知するとともに、通報者に対する不利益な取扱いがないこと、秘密は保持されること、個人情報保護されること、通報受付後の手続の流れ等を、説明するものとする。ただし、通報者が説明を望まない場合その他やむを得ない理由がある場合は、この限りでない。

2 庁外窓口は、通報受付後、庁内窓口連絡のうえ、庁内窓口とともに、調査の可否、調査が必要な場合には具体的な調査の内容を検討し、通報者に対し、やかに、今後の対応について通知するとともに、通報者に対する不利益な取扱いがないこと、秘密は保持されること、個人情報保護されること、通報受付後の手続の流れ等を、説明するものとする。ただし、通報者が説明を望まない場合その他やむを得ない理由がある場合は、この限りでない。

3 庁外窓口は、通報者の同意がある場合を除き、通報者の特定につながる情報を庁内窓口に開示しない。

4 調査が必要な場合、庁内窓口が調査を行い、必要に応じて他部門または弁護士等に調査を依頼することができる。ただし、通報者の同意がある場合を除き、庁内窓口は、他の職員に通報者の特定につながる情報を開示してはならない。

5 庁内窓口は、不正行為に関与する者に調査を依頼してはならない。

(調査における配慮)

第 10 庁内窓口その他調査担当者（以下「調査担当者」という。）は、調査の実施に際し、通報者の秘密を守るため、通報者が特定されないよう調査の方法に十分に配慮しなければならない。

（協力義務）

第 11 職員は、通報に係る事実関係の調査に際して協力を求められた場合には、調査担当者に協力しなければならない。調査担当者による調査を妨害する行為をしてはならない。

（進捗状況の通知）

第 12 通報窓口は、通報対象者（不正行為を行い又は行うおそれがあると通報された者をいう。）や当該調査に協力した者等の信用、名誉及びプライバシー等に配慮しつつ、通報者に対し、適宜、調査の進捗状況について通知するよう努める。

（調査結果の通知）

第 13 通報窓口は、調査担当者の調査の結果を踏まえ、調査結果を、可及的やかにとりまとめ、通報者に対し、その結果を通知する。

（是正措置）

第 14 市は、調査の結果、不正行為が明らかになった場合には、やかに是正措置及び再発防止措置を講じなければならない。

（庁内処分）

第 15 市は、調査の結果、不正行為が明らかになった場合には、当該内部通報に係る通報対象事実に関係する職員の処分について、必要な手続等を行うものとする。ただし、通報者又は調査に協力した者が自ら不正行為に関与していたことを積極的に申告した場合、その者に対する処分については減免することができる。

（是正結果の通知）

第 16 市は、通報対象者や当該調査に協力した者等の信用、名誉及びプライバシー等に配慮しつつ、通報者に対し、遅滞なく、是正結果について通知する。

（フォローアップ）

第 17 通報窓口は、通報処理後も、通報者に対して通報を理由とした不利益取扱いや職場内での嫌がらせ等が行われたりしていないかを確認するなど、通報者保護に係る十分なフォローアップを行う。

（職員の責務）

第 18 職員は、庁内における不正行為を認知したときは、その是正に努めなければならない。

（通報者の保護）

第 19 何人も市は、通報者が、不正の利益を得る目的、他人に損害を加える目的その他の不正の目的でなく通報したことを理由として、通報者に対して解雇その他いかなる不利益取扱いも行ってはならない。

2 市は、通報を行ったことを理由として、通報者に対して不利益取扱いや嫌がらせ等を行った者があるときは、当該不利益な取扱いや嫌がらせ等を行った者に対し、適切な措置をとるものとする。

3 市は、通報者が通報したことを理由として通報者の職場環境が悪化することのないよう、適切な措置を講じなければならない。

（通報者等の秘密及び個人情報等の保護）

第 20 市及び通報処理業務に携わる者は、通報者の承諾又は法令による場合など正当な理由がない限り、通報者の秘密又は個人情報その他の通報において知り得た情報を漏らしてはならず、また通報者の探索をしてはならない。

2 市及び通報処理業務に携わる者は、通報者の承諾又は法令による場合など正当な理由がない限り、通報者の秘密又は個人情報その他の相談、通報において知り得た情報を目的外に利用してはならない。

3 市は、前二項の規定に違反した職員の処分について、必要な手続等を行うものとする。

(仕組の周知等)

第 21 通報窓口は、通報処理の仕組及びコンプライアンス（法令等遵守）の重要性について、職員に対し、十分に周知するよう努めなければならない。

2 市は、情報処理業務に携わる者に対して、十分な研修等を行う。

(内部通報関連資料の管理)

第 22 市は、内部通報の処理に係る記録及び関係資料について、通報者の秘密保持に配慮して、適切な方法で管理しなければならない。

(公表)

第 23 市は、内部通報に関し必要と認める事項を、適宜公表するものとする。

(見直し)

第 24 市は、本要綱による是正措置及び再発防止策が十分に機能しているかを確認するとともに、必要に応じ、本要綱による通報処理の仕組を改善することとする。

(補則)

第 25 この要綱に定めるもののほか、内部通報に関し必要な事項は、市長が別に定める。