

赤磐市不適正事務処理に関する 第三者委員会報告書（要旨）

令和2年9月

赤磐市不適正事務処理に関する第三者委員会

第1 設置の経緯及び調査に関する事項

1 第三者委員会設置に至る経緯

平成31年2月頃、勤務実態の無い臨時職員に賃金が支払われていた等の疑いが生じた。赤磐市が内部調査を実施したところ、勤務実態の無い臨時職員への賃金支払いのみならず、関係法令に違反した任用手続や公文書の作り直しが明らかになった。さらには、令和元年11月30日、前教育次長が背任容疑で逮捕される事態にまで至った。これら一連の事態を受け、赤磐市は、専門家による独立した立場からの調査が必要であると判断し、議会の議決を経て第三者委員会条例を公布及び施行し、令和2年2月28日に、第三者委員会を設置した。

2 第三者委員会の構成

| | | |
|------|-------|--|
| 委員長 | 金馬 健二 | (岡山弁護士会所属弁護士 きずな綜合法律事務所) |
| 副委員長 | 吉沢 徹 | (岡山大学大学院法務研究科教授 岡山弁護士会所属弁護士 のぞみ法律事務所) |
| 委員 | 岡田 雅夫 | (岡山大学名誉教授) |
| 委員 | 横野 崇司 | (岡山弁護士会所属弁護士 横野崇司法律事務所) |

3 調査事項

(1) 諮問事項

不適正事務処理の経緯及び原因の検証及び究明
不適正事務処理の再発防止策
その他上記各事項の目的達成のための必要事項

(2) 留意調査事項 (概要)

公文書の作り直し及び違法な賃金支出の経緯を明らかにする。
関係法令等への抵触の有無・程度を評価する。
職員、市議会議員及び関係者の対応の問題点を明らかにする。
幅広い観点から原因を調査する。
対象期間は基本的に平成30年度とする。
調査の過程で違法な事実等が判明した場合は指摘する。
具体的な再発防止策及びその周知方法を提案する。

4 調査期間及び調査の方法

(1) 調査期間

令和2年2月28日から同年9月11日まで

(2) 調査方法

各種資料の検討及び関係者からの事情聴取

5 第三者委員会の活動

委員会を合計9回開催

合計14名に対し聞き取り調査を実施

第2 調査結果及び調査結果に基づく当委員会の意見

1 認定できる前提事実

(1) スクールバスの運行及び給食配送

赤磐市は、吉井地区のスクールバスの運行及び給食配送業務を、吉井観光バス株式会社（代表取締役H。以下「吉井観光」という。）に委託していた。委託業者の決定に当たっては、入札を行っていたが、吉井観光1社しか応札しない状態であった。

吉井観光は、平成29年頃から経営が悪化し、運転手に対する賃金の支払いも遅れがちになっていた。

(2) スクールバス運行、給食配送についての行政組織上の権限について

ア 赤磐市教育委員会

教育委員会は、独立行政委員会として、首長から一定の独立性を有する組織である。これは、教育行政について中立性が求められるためである。

スクールバス運行及び給食配送についての権限は、500万円を超える契約締結に関する事務を除き、赤磐市教育委員会に帰属している。

イ 専決制度

教育委員会の権限の一部は教育長に委任され、さらに、迅速かつ効率的な事務処理の必要性から、教育次長の専決権限も規定されている。

スクールバス及び給食配送車の運転手である臨時職員の任用や賃金決定、賃金の支出の権限は、教育次長が有している。

(3) 臨時的任用について

ア 臨時的任用の期間、手続について

臨時職員は、地方公務員法上、「緊急のとき又は臨時の職に関するとき」に6か月を超えない期間（一回のみ更新可）において任用される職員である。

赤磐市における臨時職員の任用手続、勤務条件等については、臨時職員要綱が制定されている。同要綱により、臨時職員の任用に当たっては、所属長（担当課長等）が任用申請書を作成すること、任用される者から承諾書を徴すること、任用が決定したときは任命権者（本件では教育委員会）が任用通知書により通知を行うこと等

の手續が定められている。

イ 臨時職員の給与について

地方自治法は、給与は法律又はこれに基づく条例に基づかずには支給することができないと規定し、非常勤職員に対する報酬は、勤務日数に応じて支給することとし、これと異なる扱いをするときは、条例の特別の定めが必要と規定している。赤磐市の給与条例（平成30年当時のもの）は、臨時職員の給与について「この条例の規定にかかわらず、予算の範囲内で別に任命権者が定める。」としていた。この規定を受けて、臨時職員要綱では「基本賃金は日給」、「1日の勤務が常勤職員の勤務時間に満たない場合の基本賃金は時給」、「労働需給の事情、その他特殊な事情があると認める時は…任命権者と相談して臨時職員に支給する基本賃金を決定することができる。」と定めていた。

臨時職員要綱の規定により、臨時職員の給与を日給ではなく月給で支給することが認められるように見える。しかし、地方自治法は、日給制と異なる扱いをするためには、要綱ではなく条例で定めることを求めているのであるから、要綱では、臨時職員の給与を月給制にするための根拠とはならない。これは、地方自治法において、住民主権の観点及び給与を保障する観点から、公務員の給与について給与条例主義がとられているためである。

なお、現在の赤磐市では、会計年度任用職員の給与等に関する条例を定めており、当時の臨時職員に相当する会計年度任用職員の給与について、条例により規定している。

(4) 赤磐市における公文書の管理について

赤磐市では、公文書の管理について赤磐市文書管理規則を定めており、同規則には、起案された文書を各課で保管すること、保管される文書にはその重要度に従って保管期間が定められていること、などの規定が存在する。

(5) A議員について

ア A議員は、元吉井町の職員であったが、退職後、農協（現在は「晴れの国岡山農協」）の理事に就任し、ライスセンターの運営にかかわるなどし、一方で、吉井町議員を務めた後、赤磐市の市議会議員を務めながら、吉井観光にも勤務し、給与をもらっていた。

イ A議員は、赤磐市議会の総務文教常任委員会の委員長を長年務めてきた（なお、令和2年6月26日、委員長不信任決議が可決されている）。総務文教常任委員会の所管には、教育委員会の所管に属する事項が含まれていた。

委員長は、委員会の議事を整理し、秩序を保持するものとされているが（赤磐市議会委員会条例第11条）、平成28年4月以降の委員会会議録を見る限り、A議

員が、委員長として、適切に議事を整理し、秩序を保った委員会運営を行ってきたとは思われない発言等が目立った。

(ア) 具体的には、次のような言動が挙げられる。

他の委員や職員らに対して、「〇〇君」という個別の名前ではなく「おめえ。」と呼ぶことが多数ある。

「ふざけたこと言うな。」「たるんどんじゃねんか。」「このあほが」「おめえ、おかしいじゃねえか。」「おめえ、ええかげんにせえや。」「ちばけるな職員。」などと、威圧的言動を繰り返す。

「気分悪いわ。」「もう頭にきてしもうた。」などと立腹している状態であることを端的に示して、自分の都合の良い方向へ議論を誘導しようとする。

「おめえ、黙っとれ。」「発言やこう認めてねえ。」などと高圧的な言動を用いて、他の委員らの発言を遮る発言者の発言を途中で遮り、矢継ぎ早に質問を畳みかけ、回答困難な状況に陥らせ、あるいは発言者が謝罪せざるを得ない状況に陥らせる。

(イ) このような、A議員の強圧的かつ批判的な言動を受け続けることにより、他の委員や市の職員を含む出席者らは萎縮し、毅然と反論する気を喪失し、A議員の不適切な言動を放置するに至っている。

(ウ) 市議会会議規則上、発言は、すべて簡明にするものとし、議題外にわたり又はその範囲を超えてはならないとされているが、会議録中の全体の半数以上はA議員によるものといえ、また、発言の内容が議題外まで及んでいることから、進行役であるA議員自らが、会議録からの発言内容の削除を要求する場面も見受けられるため、議事が進まず、徒に時間を費やしていると思われる場合が多くみられる。

(エ) 以上のように、総務文教常任委員会は、A議員の一人舞台・独壇場の様相を呈していると言わざるを得ず、対抗して議論・反論をする委員や出席者の存在は窺えない。もちろん、A議員の発言や質問の内容が、全て不適切なものであったとはいえないが、執拗に説明を要求して議事進行を停滞させ、この体験をした他の委員らや、説明のために出席した市の職員らの中で、「A議員を怒らせると大変なことになる。」「A議員に逆らうと仕事(業務)が滞る。」などといった感覚が、深く刷り込まれていったであろうことは想像に難くない。

ウ また、市の職員に対して、担当する業務に関して、言うことを聞かなければ協力しないなどと脅迫めいた言動を行うこともあり、さらに副市長室や職員の執務スペースにも容赦なく出入りして居座るため業務に支障が生じることもあったが、これに対する適切な対応がとられていたとはいえない。その原因は、市の職員全体として、A議員について、他人の話を見聞かずに自己の言い分を一方的に押し付ける対応困難な人物との認識があり、職員の中には、A議員の大声を聞いただけで恐怖心を

感じる者もいたため、A議員に反論等ができない雰囲気・空気感が醸成されていたことにあるといえる。

(6) B次長（当時）について

B次長は、平成29年から赤磐市教育次長であった。

教育長が、校長を退任した人物であって行政事務については門外漢であると考えられていたこともあり、B次長は、契約等の事務に関しては教育長に相談等をすることがほとんどなかった。

(7) C課長（当時）について

C課長は、平成29年から教育総務課長であり、B次長が直属の上司であった。

(8) Dセンター長（当時）について

Dセンター長は、平成26年から中央学校給食センター長であり、給食センター業務従事者に対する賃金の支払いに関する権限を有していた。

2 認定できる本件不適正事務処理ないしは不祥事に係る事実

(1) 本件の不適正事務処理ないしは不祥事に至る経緯

ア C課長は、吉井観光に業務委託してきたスクールバスの運行及び給食配送について、吉井観光が倒産した場合には、その運転手を確保できなくなるおそれが迫っていることから、顧問弁護士にも相談した結果、業務委託契約を解除し、吉井観光の運転手を臨時職員として任用するのが相当と考え、その旨B次長に報告した。

平成30年5月14日、市教育委員会は、業務委託契約を解除し、同月15日頃、C課長らは、吉井観光の運転手5名に今後の運行の依頼をした。

運転手5名は、同月16日以降も、吉井観光の従業員時代と同様にスクールバスの運転を分担して行い、そのうち3名は1台の給食配送車の運転を交替で行うことになった。

運転手らは、概ね、午前7時半から午前8時過ぎまで朝のスクールバスを運転し、給食配送車の運転がある場合には、午前10時半から午後零時過ぎまで配送し、その後、午後の便を運転し、小学校であれば午後5時前、中学校であれば午後7時前に業務が終了することとなっていた。

さらに、B次長は、A議員の提案によって、吉井観光の事務員として働いていたGを、事務員として臨時任用することとした。

Gは、A議員自宅前のA議員所有の事務所に通い、運行表のコピーを運転手らに渡す等の仕事をするようになった。

イ これに先立ち、B次長は、平成30年5月上旬頃、K副市長から、吉井観光が不

渡りを出すかも知れない状況について、A議員に相談するよう指示を受けて連絡し、副市長室でK副市長、B次長らとA議員が会合し、吉井観光との業務委託解除後の運転手による運行の形態、方針について協議した。

ウ A議員は、吉井観光の運転手に組合を作らせ、組合に業務委託することを強く主張したことから、さらに、その協議のため、K副市長やB次長、C課長らは、同年5月21日、A議員自宅を訪れた。

A議員は、「吉井観光が危ないとKが言ったから、わしが、40万円も吉井観光に資金を出したんじゃない。わしはそれを回収したい。」「うちの事務所を使わせてええけえ、運転手の組合に委託しろ。組合費をピンハネすることになるけど、市が困るなら仕方ねえ。」などと迫った。

エ 一方、同月23日、赤磐市長は、組合に対する業務委託形態をとることを認めるべきでない旨の意見をB次長らに伝えた。

教育委員会の管轄になっていない市民バスの運行に関し市長部局の立場で関わっていたK副市長は、市民バスの運行については別途、他の業者に委託することで解決する方向にあったことから、スクールバスの運行及び給食配送の問題には関わらなくなった。

B次長は、A議員の機嫌を損ねると、スクールバスの運行及び給食配送の業務に、元吉井観光の運転手を携わらせることに支障が生じたり、教育委員会の業務に影響力を持つA議員から今後の教育委員会の業務の妨害を受けたりすることを恐れ、市長との間で板挟みとなって苦慮した挙げ句、A議員が組合形態を取った場合と同様の利得を得られるようにした上で、赤磐市が運転手を直接雇用する旨の窮余の策を考え、その策定をC課長に命じた。

C課長は命じられるままに、臨時職員として運転手を直接雇用して、吉井観光に業務委託料として支払っていた金額を目安として運転手5名に月額28万円ずつを支給することとし、各人から組合運営費として、5万円ずつをA議員が受け取る案を作成した。

オ 同月24日、C課長及びB次長が、公民館の2階ロビーでA議員と会い、上記提案を示したところ、A議員は、すぐに、運転手を直接雇用することを承諾した。C課長は、運転手らに直接雇用形態で臨時任用することを伝え、F運転手にも給与月額28万円を支給する旨伝えた。

カ その後、A議員は、A議員方前にあるA議員所有の事務所に、運転手5名を呼びつけ、J運転手は給与月額32万円、L運転手は給与月額20万円、I元運転手は給与月額18万円、M運転手は給与月額28万円、F運転手は給与月額28万円とする旨伝えるとともに、運転手各人に対し事務所費として5万円をA議員に対して支払うよう求めた。これに対し、J運転手とM運転手は、5万円は高いと述べて、3万円ずつを支払うこととなり、F運転手とL運転手は支払いを拒否したところ、

F運転手は月額給与が28万円から20万円に減額されることになった。I運転手はJ運転手を介して事務所費1万円を支払うこととなった。

また、G事務員は、A議員から求められるままに、支給される9万円の月給の中から毎月2万円をA議員方に持参して支払うこととなった。

(2) 適正事務処理ないしは不祥事に係る一連の事実

ア 平成30年6月10日、A議員はEに給食配送車の予備要員の仕事を紹介した。

Eが、別の場所で働いているから、予備要員であっても代わりの運転業務はできない旨を告げて断ると、A議員は「行ける時に行ってくれ。月に8万円入るからそのうち4万円をわしにくれ。」と求めた。

Eは怪訝に思いながらも了承した。

イ 同月11日、A議員は、B次長に電話して、F運転手の賃金を28万円から20万円に下げよう伝え、B次長はこれに従って、C課長にその手続をするよう命じた上、A議員に電話でその旨報告した。その後、A議員は、電話で、B次長に対し、月額8万円でEを給食配送車の予備要員として臨時任用するよう求めた。

ウ 給食配送業務とスクールバス運行业務は、時間帯が重ならないから兼務可能であり、Eの任用は全く不必要であった。

しかし、A議員は、B次長に対し「Fから減らした8万円をEにまわしてくれえ。」「Eには4万円渡しとけばよかろう。残りは組合費として取ろうと思う。」と伝えた。

エ B次長は、C課長、Dセンター長に対し、Eを給食配送の予備要員として月給8万円で任用するよう指示した。C課長は、予備要員は不要であると思いながらも、上司から言われたことに疑問を持つことなく安易に従う気質であったこともあり、指示に従った。Dセンター長は、給食配送業務の運転手は足りていると伝えたが、A議員の紹介であると言われて、既定事項と考え、引き下がった。

また、B次長は、C課長に、A議員から聞いた月給額を各人に伝えるよう命じた。

C課長は、躊躇することなく、そのとおりを各人に伝えた。

オ B次長は、任用の起案は、日付を遡って平成30年5月16日とし、任用期間について、地方公務員法及び臨時職員要綱上6月以内となっているのに、その定めを超える10か月とし、給与支払いの始期を5月16日に遡らせ、その旨C課長に手続をするよう指示した。

任用通知書には、「給食配送車運転（コンテナの積み下ろし）」「勤務時間は月曜日から金曜日の午前10時半から12時半まで」と記載することとした。

カ 平成30年6月13日、C課長は、E方を訪問して承諾書や通勤届を渡した。その際、Eは、別のところで働いており、いつも給食センターに行けるわけではない旨を告げたが、C課長はこれに返答しなかった。C課長はB次長に対し、Eが別の

場所で働いている旨を告げたが、B次長から「委員長から8万円と言われとるんじや。待機は労働になるから問題ない。」と言われて、そのまま従い、Dセンター長にEの任用を指示した。

Dセンター長は、「給食配送業務は、Jたちで回っているのに任用せんといかんですか。」と聞いてきた。C課長は「次長さんにも任用するように言われていますからお願いします。」と答えると、Dセンター長はすんなりと了解した。

さらにC課長は、B次長から命令されたとおり、Eの5月分の給与として、半月分4万円の給与を支払うようDセンター長に伝え、その後、臨時運転手として勤務したことの証明書を発行させた。

Dセンター長は事実に反することを承知しながら、C課長の命令に従った。Dセンター長は、C課長を通じてのB次長の指示に従い、Eの履歴書も提出させず、配送車運転手の臨時職員は時給1200円との取扱があるのに、これを大幅に超える時給1750円とし、また、臨時職員は時給又は日給とすべきなのに、月額支給することとした。

Dセンター長は給食配送車の運転日誌を確認し、Eは一度も稼働していないとC課長に伝えたが、C課長は、B次長から待機だからよいと言われるや、すぐにこれに従った。

C課長から送られてきた承諾書、通勤届には具体的な内容は書かれていなかったが、Dセンター長は、おかしいと考えながらも、勤務証明書を部下に指示して作成し、Eの給与の支出命令書を作成する手を続けた。

また、9月には、C課長は、夏休みのために給食配送が行われない8月分の賃金も支払うようDセンター長に伝えた。

キ 同年6月18日、Eは、A議員から「金が入ったはずや。」と言われ、赤磐市から振り込まれた5月分4万円を引き出し、内金3万円をAに渡した。

ク Eはその後、7～10月に振り込まれる度にA議員に4万円を手渡した。

Eは、赤磐市から、同30年5月分から同31年2月分の賃金として合計76万円を受領し、同市に同額の損害が生じた。

ケ 同年11月25日、Eは、A議員に11月振込分を従前どおりに渡そうとすると、「もうええから、お前使うとけ。」と急に言われ、その後、A議員とは連絡が取れなくなった。

コ Eは、平成31年1月に至って、任用通知書の交付を受けて（給食センターの担当職員が送付の事務を失念していたためである。）、自己の業務が月曜日から金曜日の毎日10時半から12時30分まで待機して運転業務に従事することになっていることを知り、給食配送車を運転したことは一度もなく、業務に全く従事しなかったのに、合計76万円の給与を支給されたままでいることに後ろめたさを感じるに至り、これを受領したままにするわけにはいかないと考えるようになった。

Eは、平成31年2月28日、C課長に対し、受領した給料全額を返したいと申し出たところ、C課長は、「それは困る。内部で検討させてくれ」と受取りを拒否し、同年3月4日、Eが教育委員会に全額を返還しに行くと、C課長は、「任用通知書の記載を変えたら受け取ってくれるか。」と再依頼してきた。

しかし、Eは、C課長の再依頼を受け入れず、返還の申し出を継続した。

一方で市長部局と教育委員会は、賃金の返還を受けるべきかを検討し、勤務実態が無かったことが明らかとなったため、返還を受けるべきとの判断に至った。最終的には、同年4月3日、支給を受けた76万円全額の戻入の手続が取られた。

サ また、他の運転手らも、スクールバスや給食配送業務に従事しなかったか従事した日数がわずかであった8月についても、賃金全額の支払いを受けていた。

なお、8月に運転業務に全く従事しなかったI運転手には、教育委員会が賃金の返還を求め、後日、I運転手は受領した8月分の給与を市に返還している。

シ 一方、A議員は、J、G、M、Iから月額合計9万円を、事務所費として、毎月自宅に持参させて、受け取ってきた。

運転手らに事務所が必要であれば、吉井支所庁舎でも十分に賄うから、事務所の費用は本来必要なかった。現に運転手らは、ほとんど事務所を使っておらず、「事務所費」は、A議員がJらから金員を受け取る名目になっていたに過ぎなかった。

ス 公文書の書き換え

(ア) 平成30年11月、運転手らの賃金支払いに関し、会計管理者から教育総務課に、賃金の支払いの起案（支出負担行為兼支出命令）には任用通知書の写しの添付が必要であることが伝えられると、C課長及びその部下は、既に作成済みの任用通知書では賃金が時給で記載されており、月額32万円等の賃金の支出根拠にならないことから、改めて月額を記載した任用通知書を作成し直す必要があると考え、月額を記載した新たな任用通知書を作成した上、時給のみが記載された当初の任用通知書を廃棄した。

(イ) さらに、平成31年3月末、市議会議員による開示請求がなされるや、Eの任用に係る違法行為を隠蔽するため、同月末ないし同年4月初旬頃、B次長は、C課長及びDセンター長と共謀の上、いずれも時給額のみが記載されていたE任用時の決裁文書である「赤磐市立吉井学校給食センター臨時職員の任用（5月16日付）について」と題する書面（以下「本件起案」という。）及び「臨時職員任用申請書」（以下「本件申請書」という。）につき、月給額を記載するなどして内容を書き換えたこれらの書面を新たに作成し、差し替えることとした。

本件起案及び本件申請書については、Dセンター長が部下職員に指示をして新たな起案書面を作成させた。さらに、他の臨時職員6名の任用申請書についても、C課長が自ら又は部下に指示をして、内容を書き換えた上でこれらの書面を新た

に作成するとともに、当初保管されていたものを廃棄している。

3 認定事実に対する当委員会の評価

(1) B次長による不適正事務処理ないしは不祥事に係る行為

ア B次長は、A議員の指示により、給食配送業務のためにさらにEを臨時職員として任用する必要はなく、またEが現実に勤務することが想定されないにもかかわらず、Eを平成30年6月、給食配送業務のための臨時職員として任用し、同年5月に遡って、Eが返金の申し出をした平成31年2月まで、合計76万円を月給として支給し、赤磐市に損害を与えたものである。

これは、刑法上の背任罪（刑法第247条）に該当するところ、既に背任罪として刑事処分（罰金50万円の略式命令）を受けている。

イ また、B次長は、C課長及びDセンター長と共謀して、上記の違法行為を隠蔽するため、本件起案及び本件申請書につき、差し替え目的で、内容を書き換えた書面を新たに作成し、差し替えている。

これらの新たな書面の作成行為は、真実は決裁等に用いられていない書面であるにもかかわらず、あたかも作成日付頃に決裁に用いられた書面であるかのように装う内容の書面を作成し、同書面を開示するなどしたものであるから、刑法上の虚偽有印公文書作成・同行使罪（刑法第156条、第158条）が成立する可能性が高い行為と認められる。

さらに、B次長は、C課長と共謀して、他の臨時職員6名の任用申請書についても内容を書き換えた上でこれらの書面を新たに作成するとともに、当初保管されていたものを廃棄している。

上記作成、差し替え行為については、刑法上の虚偽有印公文書作成・同行使罪（刑法第156条、第158条）が成立する可能性が高い行為と認められる。

また、上記廃棄行為についても、現に作成がなされてから赤磐市において保管されていた公用文書を毀棄したものであるから、刑法上の公用文書毀棄罪（刑法第258条）が成立する可能性が高い行為であると認められる。

(2) C課長による不適正事務処理ないしは不祥事に係る行為

C課長は、B次長から命じられるままに、上記の背任行為に加担し共同して背任行為に及び、また、B次長と共謀してなした本件起案及び本件申請書の作成・差し替え行為及び廃棄行為について、刑法上の虚偽有印公文書作成・同行使罪（刑法第156条、第158条）及び公用文書毀棄罪（刑法第258条）が成立する可能性が高い行為と認められる。

さらには、平成30年11月、臨時職員6名の任用通知書の作成・差し替え行為及び廃棄行為についても、刑法上の虚偽有印公文書作成・同行使罪（刑法第156条、

第158条)及び公用文書毀棄罪(刑法第258条)が成立する可能性が高い行為と認められる。

(3) Dセンター長による不適正事務処理ないしは不祥事に係る行為

Dセンター長も、B次長あるいはC課長から命じられるままに、前記の背任行為に加担し、共同して背任に及び、また、B次長と共謀してなした本件起案及び本件申請書の作成・差し替え行為については、刑法上の虚偽有印公文書作成・同行使罪(刑法第156条、第158条)が成立する可能性が高い行為と認められる。

(4) 本件に関連する不適正事務処理あるいは違法行為

ア 臨時職員の賃金の月給による支払いの違法性(地方自治法違反)

(ア) 前提事実において述べたとおり、臨時職員の給与は、本来、日給又は時給によってなされるべきものである。ただし、勤務の特殊性等格別の事情がある場合には、他の支給方法を条例に定めることにより選択することも認められている。

(イ) 勤務の特殊性を考慮する余地のない事務員のGについては、月給制が適法化されることはない。予備要員として採用されたEについても、勤務の特殊性ありとすることは困難である。

(ウ) 他の5名の運転手について給与金額の決定過程を見ると、吉井観光に支払っていた業務委託料を踏襲して、日給制による金額をはるかに超える給与額を定め、つじつまを合わせるために月給制としたことが推認される。少なくとも給与決定過程において、5名の運転手の勤務の特殊性を考慮した跡は全く見られない。その意味で、5名の運転手らについて月給制を採用したのは、合理的根拠を持たず、裁量の範囲を逸脱するもので違法というべきである。

(エ) その結果、E以外の臨時職員に対しても、月給額と本来時給・日給で算出すべき金額との差額について不当支払いの結果が生じ、とりわけ、通常どおりの勤務をしない夏休み中の給与がより過大に支払われる結果になっている。

ただ、運転手の確保が困難な状況で、市の職員から給与額を提示されて臨時任用に応じた臨時職員らに対し、不当支払分についての返還を求めるべきものかどうかは、禁反言則、違法性の程度による衡平原則等の観点から、困難な面が認められる。

イ 臨時職員について法定の6か月を超える任用期間とした違法(地方公務員法違反)

臨時職員であるのに、任用期間を10か月に定めたことは、地方公務員法違反となる。ただし、6か月を超える期間に支払われた賃金については、現実に労働がなされている以上、ただちに不当利得として返還を求めるべきことにはならない。

ウ B次長による専決処分の問題性

本件臨時任用の内容に係る判断は、B次長が専決処分として単独で決定している

ところ、これらは、規則上、疑義があるとき等として、上司の指揮を受け又は上司と協議すべき案件であった。専決権者によって専決制度が濫用されたといえる。

関連して、これらの事態の推移を見過ごしていた教育長の責任についても、無視できない。

エ 臨時職員任用における手続違反

本件の臨時職員任用に当たっては、次のとおり、臨時職員要綱違反がある。

- ① 任用が決定され伝えられたのは、平成30年6月であったのに、任用通知書は遡及適用の記載がないまま、いずれも同年5月16日に遡って作成されている。

Eに対しては、架空の任用関係を作成したもので、現実に違法な支出を招くものとして、実体的に違法であり、他の6名については、遡及適用の記載を欠いた形式上の手続違背がある。

Eに対しては同年31年1月に至るまで任用通知書を交付しなかった不適正処理もある。

- ② 臨時職員任用の起案に履歴書の添付がないのは、臨時職員要綱に違反する。
- ③ 賃金の支出兼命令に任用通知書の添付がないのは、財務規則に違反する。

②及び③は、それ自体で何らかの法的効果が生じるものではないが、本件背任行為に関わったB次長らにおいて、法令に従い、コンプライアンスを遵守すべき業務の遂行を疎かにしていた顕れというべきものである。

オ A議員の問題行為

B次長らが本件背任行為に及んだのは、①日頃からA議員がB次長を含む市の職員に対し威圧的言動を行い、恐怖心を抱かせていたこと、②本件においても、A議員がB次長にEを任用するよう求めたことが原因となっている。

この点につき、刑事処分に当たっては、検察官は、運転手の予備要員が必要でなかった旨のA議員の認識の点に疑問を呈して、B次長らとの共犯性の認定に消極的な判断を行っていることが窺われる。

しかし、刑事記録を検討すると、A議員がEに赤磐市が臨時職員として任用する話を持ちかけた際、EはA議員に対し、月の半分は他の仕事をしているからいつもは仕事に行けないことを告げ、A議員においても、Eに、仕事に出ても出なくてもいいこと、赤磐市から月8万円が支払われること、そのうち4万円を自己に渡すことを告げている。この兩名の会話からすると、A議員は、Eが実際に勤務しなくても赤磐市からEに月8万円の給与が支払われるのであるから、本来Eが8万円全額を受け取る理由はないゆえ、うち4万円を自己に渡すようEに告げたものといえる。そうすると、A議員において、B次長らをして、本来支払う理由のない給与を赤磐市からEに支払わせることを認識していたものといえるのであるから、A議員には、B次長らとの背任の共同正犯性を認め得るといえ、仮に共同正犯性まで認めるのが困難と考えたととしても、B次長に対する背任の教唆犯又は幫助犯(刑法第247条、

第61条第1項、第62条)が成立する可能性を否定することは困難であるものと思料される。

カ 倫理規程及び不当行為等対策要綱違反

B次長が、A議員からEの任用を求められ、これに唯々諾々と従ったことは、「人事の公正を害する恐れのある行為」の要求を拒否せず、上司に報告もしなかったものであり、職員倫理規程に違反する。

また、A議員から、正当な権利がないにもかかわらず権利があるとして、人事の公正を害するような任用行為（違法又は不当な行為）を要求されたことに対し、漫然と応じており、不当要求等対策要綱にも違反する。

なお、A議員も、「市の職員等・・・の公正な職務執行を妨げ、その権限又は地位による影響力を不正に行使するよう働きかけないこと」及び「市職員等の採用に関して推薦又は紹介をしないこと」といった議員倫理の基準を、全く遵守できていないのであるから、赤磐市議会議員政治倫理規程違反となる。

4 不適正事務処理ないしは不祥事及び関連する不適正事務処理あるいは違法行為の原因分析

(1) 本件に係わった職員の規範意識の著しい欠如

ア 本件背任行為に関し、B次長、C課長、Dセンター長は、いずれも、違法性を認識しながら、又は、違法であるかを検討しようせず、行為に及んでおり、公務の適性を確保しながら職務を遂行しようとする意思を著しく欠いていた。

イ 本件の公文書書き換え行為について、B次長は、不正を隠蔽すべく、虚偽の前記各公文書を作成等することを指示し、C課長、Dセンター長は、安易にその指示に従うこととし、前記虚偽の各公文書の作成等及び毀棄をしたものであり、それぞれの規範意識の鈍磨は相当根深いといえる。

ウ 確かに、本件背任行為は、B次長が自ら発案したものではなく、A議員がEを任用するようB次長に求めたことが契機となっており、B次長においては、日頃から市の職員に対し威圧的言動を行っていたA議員に対する恐怖心から、同議員の意向に沿うべく本件背任事案に及ぶことを決意したものであるが、このようなある特異な人間が関わって、市政の健全性を損なう危機が生じた場合には、職員がその影響を排除する機能を果たしていれば本件不祥事案の発生を防ぐことができたはずである。

しかしながら、職員らはその機能を全く果たそうとせず、公務員の倫理よりも保身を優越させ、健全性を害することに協力するばかりか、却って特異な人間の利得心を付度して動いたり、正義に反する上司の命令に無批判に従ったものであり、職員の規範意識が著しく欠如していたことは否定できないというべきである。

(2) A議員の行動の問題

前述のように、本件不祥事案は、A議員の言動が強く影響力を及ぼしている。これは、もちろん前述したA議員の特異性によるところが大きいと思われるが、元々、議員の中には「市民から選ばれた代表」であることを口実にして、職員は議員の言うことに当然のように従う存在と考えて行動する者も一定数あり、職員側も、議員には逆らえないと考えて従属的にふるまうこともあって、職員個人が、議員の不適切あるいは不当な要求に対して毅然とした対応を取ることを、事実上困難にする雰囲気があったことが背景にある。

B次長のような役職のある職員の場合、議会・委員会との調整など、効率的な業務遂行のために、議員の要求に無批判に従ってしまう面もあった。

(3) 赤磐市の組織体制に関する問題点の検討

ア 赤磐市においては、2名の弁護士と顧問契約を行っていることに加え、弁護士登録をしている職員（以下「弁護士職員」という。）を任用するとともに、岡山県警察から十分な捜査経験を有する警察官の出向を受けている。これらは一部の自治体のみに見られるものであり、赤磐市においては法的見解を得る体制が比較的充実しているといえる。加えて、総務部総務課には、公益通報の窓口を設置していた。

また、赤磐市職員倫理規程では、職員は、公正な職務の遂行を損なうおそれのある行為の要求があったときには、その要求を拒否するとともに所属長に報告する義務があり、問題のある事例については市長に報告される仕組みになっている。

赤磐市不当要求行為等対策要綱では、職員は、不当要求行為等があった場合には、厳正な態度で臨むとともに所属長に報告するものとされ、さらに各部署には不当要求行為等防止の担当者及び責任者が置かれるうえ、不当要求行為等防止対策委員会が設置されているはずである。

赤磐市においては、違法行為を防止・是正する体制が不十分であったということはず、むしろ充実しているといえる。

イ 上記違法行為を防止・阻止する体制は実質的に機能していたであろうか。顧問弁護士、弁護士職員及び岡山県警察からの出向職員のいずれも資質・適性に問題は窺われず、実際の活動ないし稼働状況も何ら問題視すべき点は見られず、それぞれの役割に応じて十分な職務を遂行しているといえる。公益通報は行われた事例が無いが、このことをもって機能していなかったと直ちに評価することはできない。倫理規程、不当要求行為等対策要綱についても同様である。

他方、上記各体制が各職員に十分周知されていなかったことが考えられる。これについては、前記背任行為に関与した職員の中には、弁護士らに相談する方法を十分認識していなかったり、公益通報の窓口が設置されていることを認識していなかった者もいる。倫理規程上の倫理監督者、総括倫理監督者の存在や不当要求行為等防止対策委員会などの存在も多く職員に知られていないことが窺われる。

上記各体制が各職員に十分周知されていなかったことにより、上記各体制が十分機能していなかったといえ、そのことは、前記背任等の違法行為を招いた一因といえることができると思われる。

ただ、そうであったとしても、各職員は、他の職員らに問い合わせるなどすれば、職務の適法性についての法的見解を得たり、他職員の違法行為を阻止するための方法に関する情報を入手できるのであるから、そのような情報収集を行わなかったのは、違法行為に関与した各職員のいずれもが違法行為に及ぶことを優先したからに過ぎない。前記背任等の違法行為に関与したいずれの職員についても、上記違法行為を阻止・是正する手段を用いようともせず、同違法行為に及んだのは、結局のところ、各職員の規範意識が著しく低かったことに帰着するものといわざるを得ない。

第3 再発防止及び今後に向けた提言

1 組織運営に関する提言

(1) 議員と職員との距離、関係

本件においては、前記のとおり、日頃から職員に対し、威圧的言動を行い、職員の畏怖・困惑状態に陥らせるなどしていたA議員が、B次長に指示し、必要もないのにEを任用させたのであり、同議員の行為は、背任の共同正犯行為又は教唆行為である可能性が高い行為と評価し得るものであり、いわばA議員により、B次長らに対していわゆる不当要求行為が行われたといえる。

本件のような事案は、いわゆる行政対象暴力の一形態であり、市議であっても行政対象暴力行為等の不当要求行為に及ぶことは許されないことはいうまでもなく、市及び職員は、このような行為に対して毅然とした対応を行う必要がある。

市議が行政対象暴力行為等の不当要求行為に及ぶに至る要因の一つとして考えられるのは、日頃から市議と職員らとの職務上の人間関係における適切な距離が保たれていないことである。本件において、A議員においても、日常的に事前の了解を得ることなく副市長室や職員の執務スペースに出入りし、職員らの執務に対し、威圧的態度をもって様々な口出しを行い、職員らを萎縮させるなどし、職員が自己の指示等に従わざるを得ない旨の心理状態に陥らせていたといえる。

したがって、市としては、日頃から市議と職員らとの間の距離が保つことができるよう、毅然とした態度をもって対処すべきである。

そうはいつても、前述のとおり、立場の違い故に個々の職員が適切に市議に対し毅然とした対応を行うことは事実上困難といえる。そこで、次項以降に掲げるように、職員が「個人」で対応するのではなく、組織的に毅然とした対応をとることができる体制を整える必要がある。

(2) 議員の規範意識の醸成及び議会内における自浄作用の強化

ア 対策の必要性

議員による不当要求行為は、岡山県内においても他市において実例があり、職務強要行為に及んだ議員が逮捕された例も存在する。議員による不当要求行為を防止するための対策が採られる必要がある。

イ 議員の規範意識の醸成

議員による不当要求行為を防止するためには、まずもって議員の規範意識の醸成を図る必要がある。つまり、議員だからといって特別な支配的地位を有するものではなく、職員は使用人でも小間使いでもないことを理解し、要求行為が、適正な市政チェックなのか不当要求なのか適切な判断ができるようにならなければならない。規範意識醸成のための研修を定期的に行うことが必要である。その際も、テストやレポートを課すなどして、研修効果が上がる工夫がなされるべきである。

ウ 赤磐市議会議員政治倫理規程に基づく措置

本件において、A議員がB次長にEを任用するよう要請したことは、議員による市の職員等の公正な職務執行を妨げ、その権限又は地位による影響力を不正に行使するよう働きかけること及び市職員等の採用に関して推薦又は紹介することを禁止する赤磐市議会議員政治倫理規程に違反する行為である。

また、A議員が、複数の臨時職員に対し、給与の一部を自己に支払わせていたことは、議員が、議員活動に関し、市民に疑惑の念を与え、又は道義的批判を受けるおそれのある寄附等を受けることを禁止する同規程に違反する行為である。

議会は、倫理基準に違反したと認められる議員に対し、同規程に基づき必要な措置を講じるものとされており、適切な措置が講じられることが期待される。

エ 市民による監視

議会、議員がその役割、機能を適正に果たすためには、議会の運営、議員の言動、活動に対し、市民の目が向けられていることが不可欠であり、最終的には、市民が選挙を通じて、議員を適正に選択、淘汰することが民主主義の基本であることは改めて指摘するまでもない。

(3) 職員の規範意識の醸成及び法的見解を得る機会の確保

職員が違法行為に及ぶ原因として考えられるのは、個々の職員の規範意識の欠如のみならず、法的知識の乏しさ故に違法性の意識を十分持つことができないこと、議員の要求には素直に応じなければならない、あるいは職務の遂行に当たっては、上司の指示・意向に従っておきさえすればよいという、これまで漫然と受け入れられてきた雰囲気・空気感・環境などが挙げられる。

そこで、弁護士や捜査機関関係者等の専門家ないしその経験者を講師として招くなどして、規範意識醸成のための研修を定期的に行うことが必要である。この際、レポートの提出等により、研修効果の確認も必要である。

(4) 倫理監督者、総括倫理監督者及び不当要求行為等防止対策委員会の周知と活用

前述のとおり、赤磐市職員倫理規程によれば、職員は、公正な職務の遂行を損なう恐れのある行為を求める要求があったときには、その要求を拒否するとともに所属長に報告する義務があるとされ、問題のある事例については、所属長から倫理監督者、総括倫理監督者を通じて市長に報告される仕組みになっている。

また、赤磐市不当要求行為等対策要綱によると、職員は、不当要求行為等が生じたあるいは生じる恐れのある場合には、厳正な態度で臨むとともに所属長に報告するものとされ、さらに各部署には、不当要求行為等防止責任者や不当要求行為等防止対策推進員が置かれるだけでなく、不当要求行為等の総合窓口として、不当要求行為等防止対策委員会が設置されている。同要綱では、不当要求行為等を報告した職員に対して、正当な理由なく不利益な取り扱いがなされないように配慮することも規定されている。

このように、職員が、不当要求行為等に困ったときに利用できる人や制度は充実しているのである。これらの制度を周知するとともに、職員が使いやすい環境を整え、実質的に機能するように努める必要がある。

また、前記のように、赤磐市においては、弁護士職員及び岡山県警からの出向職員が稼働し、同職員らから容易に法的見解を得られる体制をとっているのであるから、このことを全職員に十分周知することが必要である。

(5) 行政執行の適正化を図ることを重点的に検討する専門部署を創設

職務の適法性に疑義が生じる案件を特定の部署に集め、同部署において職務執行の適正化を図るための方策を集中して検討及び対処することが考えられる。

他の自治体においては、行政執行適正化推進課を設置し、警察官の出向を得、同課に所属させて行政執行の適正化を図っているところもあり、参考になると思われる。

(6) 公益通報の窓口の周知

職員が違法行為に及び、また、及ぼうとしていることを認識したときには、公益通報を行うべきことを周知する必要がある。併せて、同通報を行うことにより、何ら不利益を受けることがないことを周知し、必要な手続を明示するなどして、各職員が同通報を行いやすい環境を整え、実質的に同制度が機能するよう努める必要がある。

なお、公益通報を行った者に対しては、人事上の不利益を絶対に与えてはならないことは当然であるが、人事上の不利益が与えられることを懸念させるような行為がなされるようなこともあってはならない。

(7) 内部・外部の充実した監査の実施

職務執行の適法性に関する監査が行われることにより、違法行為の抑止につながる。内部監査だけでも一定の効果があると思われるが、職員同士の馴れ合いになることを防ぐべく、弁護士らによる外部監査が望ましく、積極的に検討されるべきである。

赤磐市においては、平成29年に赤磐市個別外部監査契約に基づく監査に関する条例が公布・施行され、個別外部監査を行うことが可能となっているものの、同条例に基づく個別外部監査が実施された例はない。本件不祥事案についても、当第三者委員会による調査によるまでもなく、同条例による個別外部監査がなされて然るべきであったともいえるのであり、同条例が既に十分機能していないのではないかと懸念するところである。同条例に基づき、積極的な個別外部監査がなされるべきである。

(8) 虚偽有印公文書作成・同行使、公用文書毀棄行為の防止

本件においては、公文書が紙媒体で保管されていたため、物理的に事後的な差し替え及び毀棄が容易であった。

これらを防止するためには、文書をデータで管理し、事後的な修正等を行った場合に記録が残るシステムの導入が必要と思われるが、赤磐市においては本件発生以後、そのような機能を備えた電子決裁システムを導入することとしており、間もなく導入がなされる。有効に利用されることが期待される。

(9) 事なかれ主義の撲滅、「報・連・相」の徹底、上司から部下へのサポート

以上のような様々な対策を講じたとしても、それらが職員によって適切に利用・実現されなければ奏効しない。しかし、公務員に特有ともいえるいわゆる事なかれ主義から、不当要求行為を受けたとしても安易にそれに応じたり、また、職員が他の職員らに相談することなく抱え込んでしまい、結果として不当要求行為に応じてしまうという事態に至るといふことへの懸念もにわかに払拭できない。

また、職員らに、不当要求行為に該当するか否かを適切に判断できる機会を確保する必要もある。すなわち、不当要求行為に該当するか否かは、行為主体の属性により判断するものではなく、行為自体の内容及び態様により判断するものであるゆえ、その行為主体は反社会的勢力に属する者に限られず、一般市民や議員も含まれるのであるが、不当要求行為と正当な要求行為との区別が困難な場合もある。そこで、上司への報告・連絡・相談（いわゆる「報・連・相」）を徹底させるとともに、上司から部下へ適切な助言・指示等がなされることが不可欠である。さらに、必要に応じ、前述した内部外部の法専門家に対する相談を行ったり、公益通報を利用するなどして、組織的に適切な対応を行うことができる体制を整えていく必要がある。

事なかれ主義の撲滅、「報・連・相」の徹底、上司から部下へのサポートの充実を実現するための体制は、市長自らリーダーシップを発揮して整えることが必要である。

2 総括

本件のような不適正事務処理ないしは不祥事が二度と起こらないようにするためには、以上のとおり、職員が不当な圧力を受けたり、上司から指示されて、公務員としての倫理よりも優先して不当な指示に従ったり、忤度することを強いられるような事態を招かないための制度的保障をし、風通しの良い職場環境を築くことが必要であることはいうまでもない。

しかし、制度を運用しあるいは職務を遂行するのは、あくまでも「人」である。本件においては、関与した職員（とりわけ幹部職員）あるいは議員に規範意識の著しい欠如が見られ、これが大きな要因となっているものと言わざるを得ない。

一人一人の職員が、市民のために公僕として働いていることを自覚し、規範意識を醸成して、公務員倫理を優先する職場をつくるための、協働・指導体制の構築と各職員とりわけ幹部職員の平素からの精進が肝要である。また、これを監視する市民の目が不可欠でもあるといえよう。

以上