

平成 25 年 7 月 22 日

市政記者クラブ 様

総務局職員部監察室

担当 児玉

電話番号 972-2117

嘱託員不正採用問題に係る最終報告書について

標記の件について、本日、専門調査委員から市長に対し最終報告書
が提出されましたので、資料提供します。

嘱託員の不正採用問題に関する最終報告（要約）

専門調査委員	北	條	政	郎
同	中	村	勝	己
同	福	本	博	之
同	園	田		理
同	鬼	頭	治	雄
同	山	路	昌	宏

第1 中間報告書の一部修正（第3章）

中間報告書では、主査（後に係長）であった丙は、イントラネットを通じて財政福祉委員会審議を視聴していた旨を認定していたが、補充調査の結果、当時、イントラネットを通じて財政福祉委員会審議の配信は行われていないことが判明した。また、再度丙から事情聴取を行った。丙は財政福祉委員会でAが質問していた風景が頭に浮かんだとのことであり、委員会室横の控室から見ていたかもしれないとの回答であった。この点を踏まえて中間報告書の一部を修正することとした。

第2 原因究明・再発防止の視点での検討

嘱託員不正採用という事件がなぜ起こったのか、その原因を検討し、再発防止を図るために、どのような改善を行うべきかという視点で調査・検討を行った。

1 議員側の要因

本件不正採用の直接的な原因は、A議員が、健康福祉局生活福祉部長であった甲に対し、本件嘱託員採用試験の成績にかかわらずBとCを採用するよう要請したことにある。本件不正採用は、A議員に端を発し、A議員のためになさ

れたものと評価しても過言ではない。

本件調査の過程で、職員に対して要望を行うのは必ずしも特定の議員に限られず、これらの者からの要望に対して、限られた特定の職員のみが特別な対応をしている訳でもないと推察された。

議員等から、「Dさんの子の保育所への入所申込みについて、相談に乗ってやって欲しい。」といった類の要請を受けた場合に、職員が、「希望する保育所に入所させる」ために、裁量権を行使している可能性も否定できないと推察された。

2 職員側の要因

職員が、今回と同じ立場、同じ状況に立たされた場合に、同様の行為を行ってしまう可能性があるのか、特に本件の3人の職員のみのものであるのかを検討するため、①他の同種事案の情報提供の呼びかけとその検討、②職員アンケート（行政職の課長以上）の実施、③複数職員からの事情聴取、④適正職務サポート制度に関する資料等の検討、を行った。

(1) 要望（口利き）に対する対応が、虚偽公文書作成罪、虚偽公文書行使、公務員職務濫用罪といった刑事法に違反すること、懲戒解雇を含む懲戒処分に該当するという規範意識が希薄であったと考えられる。

(2) 部長から課長、課長から主査に対して依頼が行われており、上司からの（職務）命令が拒絶し難いという状況があったと考えられる。

(3) 名古屋市適正職務サポート制度が機能していなかったと考えられる。

この点は、項を改める。

3 名古屋市適正職務サポート制度について

(1) 道路清掃事業における不祥事を受けて、名古屋市は外部委員により構成される「名古屋市公正職務執行提言委員会」を設置した。

平成16年2月10日、同委員会から「提言（第1次）」

平成16年3月22日、同委員会から「提言（第2次）」

が公表された。

提言（第1次）では、職員倫理の規定整備

提言（第2次）では、要望・働きかけへの対応制度、公益通報制度の整備が提言された。

- (2) 「提言（第1次）」を受けて、平成16年3月26日に、名古屋市職員の倫理の保持に関する条例が制定された。

「提言（第2次）」を受けて、名古屋市適正職務サポート制度が創設された（平成17年1月31日施行）。

- (3) 名古屋市適正職務サポート制度の3つの仕組み

- ・すこやか職務ヘルプライン（相談・通報のルール）
- ・すこやか職務レポート（記録・公表のルール）
- ・コンプライアンス・アドバイザー

- (4) すこやか職務レポート制度（口利きに対する対応）の検証

①制度概要

不正要望を受けた場合に、不正要望であり記録することを要望者に教示し、要望内容を確認した上で記録する。

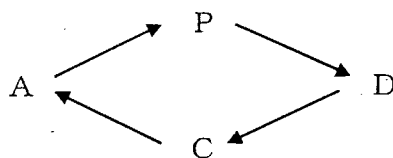
②PDCAサイクルによる検証の必要性

PLAN（計画）… 不正・不当な行為が行われるか、行われる恐れがある場合に、それを防止するための制度を立案する。

DO（実施・実行）… PLANに沿って、一度、制度の運用を行ってみる。

CHECK（検証・評価）… 制度の運用状況を検証し、制度に実効性があり、不正・不当な行為が消失、減少しているかを検証し、問題がある場合には、問題点を抽出する。

ACT (処置・改善) … 抽出した問題点を解消するため、制度の改善を行い、その改善策を実施する。



平成16年3月の「提言(第2次)」で、改善が示され(P L A N), 名古屋市適正職務サポート制度が実施されたが(D O), その後, すこやか職務レポート制度で, 不正要望(口利き)やそれに対する不正な対応が防止できているかについて検証・評価(C H E C K)が実施されてこなかった。

③本件での検証

平成17年1月31日の施行後, 平成23年度(平成24年3月31日)までに不正要望としてレポートされたものは0件とのことである。

すこやか職務レポート制度の存在により, 不正要望が行われることに対する一般予防的効果, 抑止的効果については, 一定の成果があったと推察される(但し, 数値的な検証は困難)が, 個別案件において, 防止効果は発揮できていたとは評価し難い。

④すこやか職務レポートが十分に機能してこなかった背景

ア 要望(口利き)が, 一見して明らかに不正と判るような表現が用いられることは少ない。

e x 「Dさんの子の保育所の入所について相談に乗ってやって欲しい。」
イ 職員が上記要望の真意を, 「Dさんの子を保育所に優先的に入所させてやって欲しい。」という趣旨であると理解し, 敢えてレポートしようとするれば, 要望者本人に対し, 不正要望であり記録することを教示し, 要望内容を確認しなければならない。その際に要望者から, 「『相談に乗ってやって欲しい。』とお願いしているだけで, 不正な要望ではない。

記録すべきではない。」と反論される。

- ・不正か否かの判断を，記録する職員自らが行わなければならない。
 - ・不正要望との判断に対して，要望者からの反論が予測される。
- ※レポートしようとする職員を十分に守る制度になっていない。

⑤他の自治体での制度についての検討

大阪市等では，適正・不正を問わず，すべての要望を記録する制度を採用している。

Dさんの子の保育所の入所について相談に乗ってやって欲しいとの要望も記録することになる（要綱で明示）。

一宮市では，公職者（国会議員，地方議会議員，首長，それらの秘書や親族，職員，職員OB）からの要望はすべて記録する制度を採用。

大阪市，神戸市，京都市では，外部委員により構成される機関への諮問等も行われている。

第3 改善策の提言

1 主に議員を念頭に置いて

本件不正採用と同種不正の再発防止を図っていく上では，捜査機関による犯罪捜査に委ねるだけでは足りない。市会議員による市職員に対する政治倫理違反の違法不当な働きかけを，議員を直接の対象として，統制し抑止していく必要がある。現状の名古屋市会議員政治倫理綱領のみで再発防止は到底なしえない。

他の都市の議員の政治倫理確立のための制度を検討した結果を踏まえ，名古屋市において，市会議員が政治倫理に違反した場合や違反した疑いがある場合に，市民がそのような議員の不正な政治活動を公正な第三者機関において調査するよう求めることができ，第三者機関による調査結果を広く公開する仕組みを設けることが必要である。

具体的には、現に福岡市において制定されている、福岡市議会議員の政治倫理に関する条例、福岡市長の政治倫理に関する条例を参考にして、政治倫理条例を名古屋市においても制定すべきである。

2 執行機関に対して

(1) すこやか職務レポート制度の改善

- ・市民や各種団体からの不正要望の記録は従前どおり、すこやか職務レポートで対応。
- ・公職者等（国会議員，地方議会議員，首長，それらの秘書や親族，職員，職員OB）からの要望は，適正，不正を問わず全てレポートする。
- ・レポートを局区の直属の上司，及び局区の監察主幹へ報告，さらに，要望に対する局区での対応内容を含め，外部委員で構成される委員会へ報告する。
- ・不正要望は積極的に公表する。

提案理由

- ・公職者等からの要望に限定することで，事務量の増大化を軽減する。
- ・職員自らが，不正か否かの判断をするという負担や事実上のリスクを軽減する。
- ・適正な要望も記録することから，要望者から「不正要望ではない。」との反論がされることがなくなる。
- ・この提案にもとづく改善策についても，引き続きPDCAサイクルにもとづき，持続的に検証され，改善されていく必要がある。

(2) 職員教育

不正要望に対して，不正な対応を行うことが，刑事法違反，懲戒処分の対象になることを含め，コンプライアンス講習，局区内でのコンプライアンス・ミーティングの積極的な実施を求める。

目次

第1章 専門調査委員の選任と調査の経緯.....	5
1 匿名の通報.....	5
2 刑事告発.....	5
3 専門調査委員の選任.....	6
4 当委員らによる調査.....	7
第2章 本件不正採用の概要.....	8
1 はじめに.....	8
2 A議員の委員会質問等とこれが甲の心理に与えた影響.....	8
3 上記委員会審議の頃におけるBとA議員との関係等に関する甲らの認識.....	9
4 A議員の甲に対する「採用要請」.....	9
5 A議員の「要請」に対する甲の受け止め方.....	9
6 甲から乙に対する「指示」の状況.....	10
7 丁に対する引継ぎ等と丁の対応.....	10
8 乙から丙に対する「指示」と丙の了承及び丙の心理.....	10
9 「適正職務サポート制度」と甲らの対応, 受け止め方.....	11
10 丙の不正行為の実際.....	12
11 面接試験の実施と評価.....	12
12 試験後の状況.....	13
13 採用後のBとA議員との関係.....	13
14 己の認識・関与の有無.....	14
第3章 中間報告書の訂正.....	15
1 はじめに.....	15
2 中間報告書の記載.....	15
3 補充調査の経緯.....	15
4 補充調査の実施.....	15
5 補充調査の結果.....	15
6 まとめ.....	16
第4章 他の「不正」ないしそれと疑われる事案の調査及び検討.....	17
1 情報提供依頼文書の配布と提供情報の概要.....	17
2 職員採用にかかる不正行為に関する提供情報の具体的内容.....	18

3	上記事案の調査.....	19
4	提供情報を踏まえた考察.....	19
第5章	アンケートの実施と結果分析.....	21
第1	アンケートの実施.....	21
第2	個別的分析.....	21
第3	総合的分析.....	28
第6章	本件不正採用発生の原因.....	30
第1	議員側の原因.....	30
1	A議員の甲に対する「採用要請」.....	30
2	議員等からの要望（口利き）・陳情.....	31
第2	職員側の原因.....	34
1	はじめに.....	34
2	「適正職務サポート制度」が利用されていない現状について.....	34
3	「すこやか職務レポート」における法令違反等の不正の判断の困難性..	35
4	市会議員の要望に実効性があるかのような外観の作出.....	36
5	職員のコンプライアンス意識，遵法意識の希薄化.....	37
6	裁量の枠内での恣意的な運用.....	38
7	職務命令と人事考課.....	40
8	職務サポートの実効性に関する検証の必要性.....	41
第7章	再発防止に向けた提言.....	44
第1	政治倫理条例の制定.....	44
1	議員を直接の対象として再発防止を図る必要性.....	44
2	綱領の実効性の欠如.....	44
3	政治倫理条例の制定.....	45
第2	「すこやか職務レポート」の改善.....	46
1	名古屋市公正職務執行提言委員会による「提言（第2次）」.....	46
2	「すこやか職務レポート」の概要.....	48
3	現行の「すこやか職務レポート」の問題点.....	48
4	他の自治体における要望等の記録に関する制度.....	50
5	他の自治体における要望等に係る外部委員会の設置状況.....	51
6	具体的な改善提案.....	52
第3	職員に対する教育・啓蒙活動.....	54

第4章	まとめ.....	55
第8章	最後に.....	57

第1章 専門調査委員の選任と調査の経緯

1 匿名の通報

平成24年4月8日、名古屋市長宛ての「市長ホットライン」に「北区役所の滞納整理嘱託員は、市議員の口利きで、採用試験の成績に関わらず試験前から採用が決まっていたようです。…事実関係を調査し明らかにしてください。」との匿名の通報が届いた。

2 刑事告発

この通報を受けて、名古屋市総務局職員部監察室（以下、単に監察室という。）より調査依頼を受けた健康福祉局職員課において内部調査を開始し、その結果、平成22年4月24日に実施された国民健康保険料滞納整理嘱託員採用選考試験（以下、本件嘱託員採用試験という。）において不正があったと疑うに足る相当な事由があると判断し、平成24年8月28日、名古屋市は、愛知県警察本部に対して、不正に関与した下記の3名の職員が刑法156条（虚偽有印公文書作成罪）及び同法158条（虚偽有印公文書行使罪）又は同法193条（公務員職権濫用罪）に該当するとして、これらの職員について刑事告発を行った。

（被告発人）

- 甲 健康福祉局生活福祉部長
- 乙 健康福祉局生活福祉部保険年金課長
- 丙 健康福祉局生活福祉部保険年金課主査

（平成22年4月1日からは同課保険料係長）

（肩書は、いずれも平成22年1月から4月にかけてのものである）

（告発事実の概要）

甲は、平成21年秋頃、健康福祉局を所管する財政福祉委員会委員である名古屋市議員Aから、当時、名古屋市健康福祉局生活福祉部保護課の嘱託員であったBの委嘱期間が平成22年3月末日で終了することに伴い、Bの新たな嘱託員としての採用について要求を受けた。甲は、A議員の要求を試験の成績に関わらずBを採用するよう要求があったものと受け止め、部下の乙に対し、同年3月頃、成績に関わらずBを採用するよう指示した。乙は、当初はこれを拒否したものの、最終的には受け容れて、部下で嘱託員の採用選考に携わる丙に対し、同月下旬頃

から4月頃にかけて、成績に関わらずBを採用するよう指示した。丙は、当初はこれを拒否したものの、強い指示にこれを了承し、Bが実力により合格する可能性も期待していたが、同月24日午前実施された採用選考試験では、Bの筆記試験の成績が午後の面接試験に進むための最低基準点に達しなかったため、このままでは上司の指示に従えないと当惑し、同日昼頃、面接試験の対象者を決定する直前に、採用選考試験の会場内において、Bの答案用紙を抜き取り、答案中のうち、誤答であった2問について、採点誤りを装って正答に改ざんすることで、本来の得点を嵩上げして、本来、面接試験の対象とならなかったBを不正に面接試験へと進めた。Bの面接試験は乙が担当し、Bは、最終的に採用選考試験に合格となった。その後、採用選考試験当日の結果に基づき作成された2通の公文書において、被告発人らの不正な行為による採用選考試験当日の結果に基づき、事情を知らない起案者をして、これらの公文書中のBの点数、順位、採用選考可否、委嘱する嘱託員等の記載について虚偽の内容を記載させ、被告発人も印鑑を押捺して虚偽公文書を作成した。そして、これらの公文書を行使することで、本来の成績では採用候補者になり得ず、また嘱託員として委嘱され得なかったBを、採用候補者として不正に決定し、嘱託員として不正に委嘱（以下、本件不正採用という。）するに至った。

3 専門調査委員の選任

名古屋市長は、上記告発にかかる本件不正採用は名古屋市民の市政に対する信頼を著しく損なわせるものと考え、中立公正な外部の学識経験者に委嘱して「本市における職員の採用に係る法令の違反その他の不適正な行為に関する事項」について調査を行わせ、本件嘱託員採用試験における不正行為の存否、その実態や原因・背景を究明し、その他の職員採用にかかる不正行為の有無等を解明するとともに、今後、同様な不正が行われないよう再発防止に向けての提言を求めることが必要と判断し、地方自治法174条1項の規定による専門委員として専門調査委員を設置することとし、愛知県弁護士会に対し、同委員の推薦を依頼した。

そして、愛知県弁護士会から推薦を受けた6名の弁護士である当委員らが、名古屋市長から「専門調査委員」としての委嘱を受け、調査を開始することとなった。

4 当委員らによる調査

上記委嘱を受け、当委員らは、本日現在までの約5ヶ月間に、本件不正採用に関する事実確認、嘱託員等非常勤職員の採用試験の実施状況の調査等をするため、計468点の関係資料を検討するとともに、主に名古屋市役所において計44回の会議を開催した。同時に、本件に関連し計14名の名古屋市職員を対象としたヒアリングを行い、また、「適正職務サポート制度」に関する職員の意識調査のため、課長級以上の名古屋市職員を対象としたアンケートも実施した。この間、メールやFAX等により当委員ら宛に不正採用に関する情報提供も多数寄せられた。本最終報告書は、かかる調査を踏まえて作成したものである。

第2章 本件不正採用の概要

1 はじめに

当委員らは、本件嘱託員採用試験に関して、関係資料の検討及び関係者の事情聴取等を行い、平成25年4月3日付で市長宛に中間報告書を提出した。同報告書においては、本件嘱託員採用試験に関して、不正行為があったことを改めて確認し、その個人的及び組織的背景、利害状況等を含め、以下の事実関係の存在を認めた。

2 A議員の委員会質問等とこれが甲の心理に与えた影響

A議員は、名古屋市健康福祉局を所管する財政福祉委員会委員であったところ、平成21年9月下旬頃から、同局生活福祉部保護課の所掌事務に関し、甲やその部下の保護課長らに対して、議会での質問のための資料の提出要求などを行っており、その要求に関して、甲らが議員控え室に出向いたりした際に、A議員は、甲らに対して、時には激しく厳しい口調で叱責することがあった。甲は、これに対して、どのように対処すべきか困惑しまた苦悩する心境になっていた。

そして、A議員は、同年10月6日に開催された財政福祉委員会で、同局生活福祉部保護課の所掌事務に関し、「今資料要求をしましたんで、・・・」、「資料出てから改めてやるんですが・・・」と発言し、同月9日開催の同委員会でも、甲らに対する質問、問答で「・・・それは怠慢できちっとやってないんじゃないの。」、「許さぬのだわ。・・・」、「・・・あんた調べてみや。そんなこと言ったって、でたらめのこと言ったってあかんがね。・・・」、「・・・違うがね、あんた。でたらめのやつ出しとったっていかぬよ、はっきり言って。・・・」、「・・・きのうまでかかって、僕がいろいろあんたのどこへ行って調べとるが、実際そんなようなことは、資料としてはやっぱり証拠書類検査には持ってこないかぬがね。・・・」、「そんなものはそれで許さぬわ。・・・」、などと執拗かつ殊更に困惑させるような方法で質問ないし発言をなし、甲は、これら質問に対して、「・・・私ども今御説明できません。大変申しわけございませんが、御理解いただきたいと思っております。」などと釈明、謝罪に努めている状況が委員会記録にも記録されている。

甲は、A議員とのこれらの遣り取りを通じて、A議員に対する畏怖困惑の念を

いただき、また議会審議での同様の「混乱」を再発しないためにどうすべきかを思いめぐらすところとなったようである。

3 上記委員会審議の頃におけるBとA議員との関係等に関する甲らの認識

A議員が上記委員会で生活保護受給者に対し通院タクシー移送費が高額に給付されている事例について質疑したことに関して、当時、健康福祉局生活福祉部保護課内では、A議員に対しその情報を提供したのが、平成19年4月より嘱託介護支援専門員として採用され当初守山区に配置されて勤務していたBではないかと噂されていて、甲も「BはA議員との繋がりがあるから気を付けたほうが良い」と聞かされており、甲らにとっては、A議員とBとは相応の関係を有しているものと認識されていた。

4 A議員の甲に対する「採用要請」

甲は、平成21年11月10日頃、A議員から、議員控え室で、Bの嘱託介護支援専門員としての委嘱期間が平成22年3月末日で終了することに関し、「引き続き嘱託でBを採用するようにしてくれ」との「要請」を受けた。これに対して、甲が、筆記試験と面接試験があること及び嘱託員の契約が終了してから2か月間を空ける必要があることを説明すると、A議員は、「どうしたらいいんだ。局長に頼めばいいのか」などと発言し、本件嘱託員採用試験の成績にかかわらずBを採用するよう要請した。

また、平成22年3月中旬か下旬頃、A議員は、甲に対して、「もう一人頼む」として、Cに関する「申込書」かなにかの書類を渡してBと同様の採用要請をした。

かかるA議員の甲に対するBとCの採用要請は、平成16年10月15日議決にかかる名古屋市会議員政治倫理綱領第3、1項(4)所定の「特定の者のため、良識を疑われるような取り計らいをしないこと」との規定に反するものと思料される。

5 A議員の「要請」に対する甲の受け止め方

甲は、A議員の上記各要請を聞き、採用しなければ上記の委員会審議やその前の厳しい叱責と同じ状況が再来するかも知れないと困惑畏怖し、「採用しなければならぬ」と「圧力」を感じた。また、甲は、「局長に言えばいいのか」と言

われたことに対して、自分の「部」内で処理しなければいけないと考えた。

6 甲から乙に対する「指示」の状況

平成22年1月末頃、甲は、部長室で乙に対して、Bを採用するようにとのA議員からの話があることを伝え、「検討してくれ」あるいは「なんとかしてくれ」と本件嘱託員採用試験の成績にかかわらずBを採用するよう指示した。乙は、当初は「断って下さい」などと拒否していたが、甲は、「断れない」、「部で面倒を見なくちゃいけない」、「断れないんだ」などと乙に話し、乙も、2～3回目には、「他になければしょうがないですね」、「わかりました」と渋々、承諾した。Cについては、同年3月末頃、甲から乙に対して、「なんとかしてくれ」と依頼し、乙は、「しょうがない」と考えて、これを承諾し、後述の通り、丙に依頼を伝えた。

7 丁に対する引継ぎ等と丁の対応

乙が甲からの依頼を本件嘱託員採用試験に関する主担当であった丁（平成22年4月1日から健康福祉局生活福祉部保険年金課主査）に伝えたか否かははっきりしない。他方、丁は、平成22年3月末頃の丙からの引継ぎの際に、「議員案件がある」と言われ、引き継いだBの募集申込書に貼付された付箋には「ぐりぐり」なる文字が記載されていた。またCの募集申込書には何も書かれていない付箋が貼ってあった（この付箋は、丁が剥がして捨てた）。丁は、翌4月の早い時期に自ら乙の席に赴き、丙から引き継がれた議員要請には応じないとの趣旨で、試験は公正にやる必要があると話したところ、乙は、局長から言われていると答えたが、困惑している様子であった。丁は、自己に対する人事上の不利益のことは考えたが、自分が言わなければならないと思って、「私が局長に言います」と言ったところ、乙は、それには及ばない（自分の役割である）との反応であった。丁としては、この案件は解決したと思っていた。

8 乙から丙に対する「指示」と丙の了承及び丙の心理

丙は、平成22年3月下旬頃に、乙から、Bを「どうしても合格させないかん」、「ねじこまないかんだわ」と険しい顔をして言われた。丙が、「嫌です」と答えると、乙は、「A議員がかかわつとる話なんで、断れん話なんだ」として、回避できない案件であることを丙に説明した。乙は、丙に対してBを合格させるにつ

いての具体的な指示はしなかったが、一次（筆記）試験の点数を下げることでなんとかなると考え、また二次の面接は自分の担当班に入れることを念頭に置いていた。乙からの話を聞き、丙は、A議員が恫喝的な言動をすることで職員内で有名なことも知っていたことから、「断れない話」だと考えたものの、「他の人に頼んだらどうか」と言ってみたが、乙からは、その者には「頼めないから、お前に話している」と言われ、丙としては、逃れられないようにレールが敷かれていて、職務命令だと思って、本件嘱託員採用試験の成績にかかわらずBが採用されるよう取り計らうことにつき承諾することとなった。その後、二人目のCの名前を示され、BとCの二人を採用するようにとの話となった。

丙は、一次の筆記試験を担当する自分に言われたことなので、「点数をなんとかしろよ」と言われたものと考えたが、突き詰めると、足切り点を下げることで合格させるか、点数の嵩上げしかないと考えた。そのため、足切り点を下げるため（及び16名という多数の採用であるから）、面接時間を1人20分として、応募者140名のうち一次試験合格者を60人前後とするように、丁に対して、「多いほうでやろうね」と指示した。丙は、足切り点を下げたので、BとCには何とか実力で一次試験を突破して欲しいと考えていた。

9 「適正職務サポート制度」と甲らの対応、受け止め方

甲、乙及び丙は、いずれも、A議員から上述のような「要請」に接した際にかかると「要請」が本件嘱託員採用試験にかかる適正な職務執行を妨げ、「職員は、法令等を遵守し、常に公正な職務の執行に当たらねばならない」（名古屋市職員の倫理の保持に関する条例3条2項）「職員は、市民全体の奉仕者であり、市民の一部に対してのみの奉仕者ではないことを自覚し、職務上知り得た情報について市民の一部に対してのみ有利な取扱いをする等市民に対し不当な差別的取扱いをしてはならない」（同条3項）等の職務基準に違反する要望であることを認識し、かつ、「名古屋市適正職務サポート制度」（職務基準に違反し適正な職務執行を妨げる外部からの要望を職員が記録し組織として対応したり、職務基準に違反し適正な職務執行を妨げる事実等について職員が相談、通報する窓口を設置しその是正、改善につなげたりする制度。以下、「適正職務サポート制度」という。）の存在自体は知っていたが、それぞれ、この制度は現実的には利用できない制度だと考えていたり、念頭になかったりして、これを利用しようとはしなかった。

10 丙の不正行為の実際

平成22年4月24日の試験当日、丙らは、採点を終えた筆記試験解答用紙を20点台、30点台、40点台、・・・と10点毎に集めて、枚数をカウントし、明らかに不合格点数（20点台等）の解答用紙は別の場所に置き、合否のボーダーにある解答用紙を含めて、高得点の順に用紙を並べ、高得点順にチェックしてゆき、足切り点を39点とした。そして、丙がボーダーの30点台前後の解答用紙を立ったまま上から一枚ずつめくっていくと、Cは60人枠に入っていて安堵したが、Bは足切り点を下回っていた。丙は、どうしようかと悩んだが、その場でBの解答用紙を抜き取った。抜き取ったものの、点数の嵩上げには躊躇し、悩んだ。Bは、点数が足りない以上、面接を受ける資格がない、そのまま落とそうかと考えたが、その時、「これは上司の命令だ」と思い、A議員の恫喝的な顔が浮かんで、落としたりとんでもないことになってしまう、恐ろしいという強迫観念に負けて、その場で立ったまま、机上にあった青鉛筆で誤答の印がしてある部分を正答の○印に書き換え合計点数も書き換えて点数の嵩上げをし、その解答用紙を該当のところへ差し込んだ。

解答用紙採点・整理会場には丙以外に複数名の職員がいたが、他の職員らは、採点台（机）の片付けや一次（筆記）試験合格者発表の準備作業などを行っていて丙の周囲におらず、以上のBの解答用紙にかかる丙の不正行為に気付かなかった。

丙は、その後、昼の休憩時に気分が滅入っていたところ、乙に呼ばれ、「あれ、どうなった」と聞かれたので、「点数を加えました」か「下駄をはかせました」と答えたところ、乙は、「そうか。悪かったな」などと答えていた。

11 面接試験の実施と評価

一次（筆記）試験合格者に対して、午後から二次（面接）試験が行われた。乙は、甲から「（BとCの）面接は（乙が）やってくれますね」と言われていたもので、BとCの面接は自分が担当することを丙に伝えた。そこで、丙は、面接の班分けをする際に、BやCが乙の面接担当班に入るように「工夫」することを考えていたが、偶然、両名とも乙の担当班となったので、丙が「工夫」する必要はなかった。乙は、丁に対しても、面接試験の前にBとCの面接を担当したいと言っていた。そして、甲は、乙に対して、試験会場で、「二次（面接）は通してくれ」という意味で、「宜しく」と言った。

BとCに対する面接試験は、乙と千種区役所保険年金課長戊が担当したが、乙は、試験開始前に、戊に対して、「嘱託員をやっていた人がいる」などと言って、何番と何番などと受験「番号」を示して暗に当該受験番号の受験者を合格させたい旨の意向を示した。戊も、乙の意向を理解した。乙と戊が担当する班全員の面接終了後、合格者を誰にするか協議した際に、乙は、戊に対して「若いけど鍛えれば・・・」などとCを暗に推薦するような話をした。面接試験の結果は、Cについては、乙の評価と戊の評価が異なっていたが、Cの評価ともう一名の受験者の評価が1点しか違わなかったため、協議の結果、Cを合格させることとし、戊は、Cにかかる面接評価票の「面接結果」欄に記載していた「B」（採用してもいいだろう）を「A」（ぜひ採用したい）に書き換え、もう1名の受験者のそれを「A」から「B」に書き換えた。その結果、乙戊が担当した班からは、BとCを含む3名が合格となった。これを知った丁は、Cの合格は、同人の年齢が若く、滞納整理嘱託員としては本来不適任ではないかと考えられる人物であったことから、「面接において不正がなされたか」と考えた。

12 試験後の状況

BとCが「合格」したことは、試験当日に乙から甲に連絡され、続いて甲は、これをA議員に連絡した。A議員は、その際、甲に対して、「(Bを)北区の配置としてくれよ」と指示ないし要請を行い、甲は、これを了承し、翌日、これを乙に伝えた。事情を知らない丁は、港区在住のBの配置予定区を昭和区とする案を作成し、乙に提示したが、乙は、これを北区に変更し、Bは、北区に配置された。

なお、A議員の甲に対するBの配置区に関する要請は、職員の人事の公正を害する行為で、前記名古屋市会議員政治倫理綱領第3、1項(4)所定の「特定の者のため、良識を疑われるような取り計らいをしないこと」との規定にも反するものと思料される。

13 採用後のBとA議員との関係

上述の通り、BはA議員と旧知の間柄であったようで、A議員は、Bが本件嘱託員に採用された後、Bが勤務する北区役所に数回、Bを訪問したことがあり、その際、Bは、「下(の喫茶店)へ行ってきて良いですか」などとして、A議員と連れだって職場を離れるなどしたこともあった。市議員が、一職員の就労場所を訪れることは通常はないことであった。Bは殊更、A議員との関係を周囲に

示すような態度を取っていると周囲からは受け止められており、北区保険年金課長に直接、意見を言うなど通常の嘱託員には考えられない行動を取ることもあったが、それを注意されることもなかったようである。

また、Bは、嘱託員として採用された後、A議員が代表を務める政治団体に対し、1か月1万円宛の寄付をしており、現在判明している限り、平成22年には7万円、同23年には12万円、合計19万円の寄付をしている。前記名古屋市議員政治倫理綱領第3、1項(2)所定の「政治活動に関して疑惑を受けるおそれのある献金等を受けないこと」との規定に反するものと思われ、またこの点からも、BとA議員との関係には相応のものがあつたと考えられる。

14 己の認識・関与の有無

当委員らは、健康福祉局長己からも事情聴取を行った。己については、Bの採用を巡るA議員の要請等を知っていたのではないかと伺わせる事情も無いわけではないが、己は、そのような事情に関する事実関係を否定しており、己が、上記のような不正採用に関与しあるいはそれを認識しつつ容認していたことまでを指摘することはできない。

第3章 中間報告書の訂正

1 はじめに

平成25年4月3日付で市長宛に提出した中間報告書の記述に一部誤りがあった。関係各位にお詫びするとともに、中間報告書の下記記載を訂正する。

2 中間報告書の記載

当委員らは、中間報告書「5、調査の結果、当委員らが認めた事実関係」〔(1) A議員の委員会質問等とこれが甲の心理に与えた影響〕において、丙らに対する事情聴取に基づき、平成21年9月ないし10月当時、「これらの(財政福祉)委員会審議の状況は、職員が机上のパソコンでイントラネットを通じて視聴できるもので、丙らも実際に上記の審議状況を視聴していた」と報告し、「(7)乙から丙に対する「指示」と丙の了承及び丙の心理」において、「丙は、上記(1)の委員会審議をイントラネット中継で見ていたことを思い出した」と報告した。

3 補充調査の経緯

その後、平成21年10月当時、財政福祉委員会の審議状況を職員がイントラネットで視聴できる体制にはなっておらず、中間報告書のこの点に関する認定、及び記述は誤りであるとの指摘を受けた。

4 補充調査の実施

前項記載の指摘を受け、当委員らにおいて、以下の補充調査を実施した。

- (1) 名古屋市会議長に委員会の審議状況を職員がイントラネットにより視聴できるようになった具体的時期(試験実施を含む)の照会
- (2) イントラネットで平成21年10月の財政福祉委員会の審議状況を視聴した旨を述べた丙からの再度の事情聴取

5 補充調査の結果

- (1) 名古屋市会議長への照会については、常任委員会のイントラネット中継は、平成23年3月28日から配信が開始された旨の回答を得た。
- (2) 丙からの再度の事情聴取の結果は、以下のとおりであった。

- ア 自分としては机上のパソコンでイントラネット中継を見たという記憶であるが、当時イントラネットで配信されていなかったということであれば、記憶違いであったかもしれない。
- イ 平成22年4月24日の滞納整理嘱託員の試験の際、合格点に達していないBの解答用紙を抜き取ったものの、一旦は、点数の嵩上げに躊躇し、悩んだ際に、「これは上司の命令だ」と思い、「A議員の恫喝的な顔が浮かんで、落としたらとんでもないことになってしまう」という強迫観念に負けて、その場で点数の嵩上げを行ったが（中間報告書5項(9)参照）、この場面は、まさに平成21年10月の財政福祉委員会でA議員が質問をしていた際の風景が頭に浮かんだものである。生活保護受給者が通院のためタクシーを使った際の費用の問題に関する質疑であったと記憶している。
- ウ イン트라ネットによる配信で視聴したのではないとすれば、本庁保険年金課の主査として、課長等が答弁するための資料を取りそろえ、委員会室横の控室で待機していた際に、直接、その審議状況を見ていたのかもしれない。主査は、委員会室には入れないが、保険年金の収納率については主査が担当しているため、その議員からその点にかかる質問があった場合にそなえて、控え室で待機していることはある。

6 まとめ

以上の補充調査を踏まえ、中間報告書のうち「(1) A議員の委員会質問等とこれが甲の心理に与えた影響」の記述中、「これらの（財政福祉）委員会審議の状況は、職員が机上のパソコンでイントラネットを通じて視聴できるもので、丙らも実際に上記の審議状況を視聴していた」との記載箇所を「これらの（財政福祉）委員会の審議状況は、丙も自ら見聞きするなどして、これを知っていた可能性が高い」と修正し、「(7) 乙から丙に対する「指示」と丙の了承及び丙の心理」の記載中、「上記(1)の委員会審議をイントラネット中継で見ていたことを思い出し、」との記載箇所を削除する。

第4章 他の「不正」ないしそれと疑われる事案の調査及び検討

1 情報提供依頼文書の配布と提供情報の概要

当委員らは、平成25年2月20日付で、本件不正採用問題の原因究明、他の類似事案の有無等の調査のため、広く名古屋市職員および関連団体職員に対し、本件嘱託員採用以外の職員採用にかかる不正行為に関する情報提供を依頼する文書を配布し、その結果、封書、電話、FAX、電子メールなどの手段で情報提供を受けた。また、市長ホットラインに寄せられた職員採用にかかわる法令違反その他不正な行為に関する情報も、監察室を経由して情報提供いただき、合わせて20件以上の情報提供を受けた。

それらの提供情報には、職員採用にかかる不正行為以外の内容、具体的には、本件不正採用の関係者に関する情報、特定職員の勤務態度に関する情報、特定職員によるパワーハラスメントに関する情報、特定職員の定期異動に関する情報等が含まれていた。

また、職員採用にかかる不正行為に関する提供情報の中にも、具体的に何らかの不正行為があったとするものではなく、特定職員を念頭に置き、当該職員が採用された結果そのものに対する疑問を指摘するものと思われる内容のものが多くみられた。

また、監察室の主導により、平成19年4月から平成24年12月末までに実施された非常勤職員の採用試験において、改ざんが疑われる形跡や合否決定に係る決裁の書類に不正に転記したと疑われる形跡の有無の点検が、各局区室において一斉に行われ、当委員らはその点検結果について報告を受けた。一部において、採用試験に関する書類が保存期間経過前に誤って廃棄されていたり、採用試験に関する書類が不存在である理由が不明であったり、口述試験の判定書等を作成していなかったり、最終的に合否には影響がなかった転記ミス、合計ミス、記載漏れがあったりしたものの、改ざんが疑われる形跡や合否決定に係る決裁の書類に不正に転記したと疑われる形跡については、確認されなかったとの報告がなされた。

2 職員採用にかかる不正行為に関する提供情報の具体的内容

職員採用にかかる不正行為に関して、ある程度具体的な情報提供があった事案の内容は、以下のとおりである。

- (1) 環境局作業員（技士）の採用試験において、市議員の口利き、職員労働組合からの推薦を受け、筆記試験（作文試験）の得点の嵩上げ、面接で合格点にする工作等が行われていた。受験者リストに誰からの推薦かを明記して把握し順位をつけて大物議員や労働組合幹部の推薦者を優先的に合格させていた。
- (2) 子ども青年局の嘱託員採用において、一応公募はするが、職務怠慢でも慣れた人が良いからとの理由で、任期満了の嘱託員ばかりが再度採用されている。
- (3) 健康福祉局介護指導課の臨時職員が同課の嘱託員として採用されたが、同人は試験前から採用されることが約束されていた等と言っていた。
- (4) 某保健所保健予防課の嘱託員採用及び臨時職員採用において、保健予防課長と看護主査が合格ありきの試験をして出身大学の後輩ばかりを採用している。保健予防課長は、正職員採用試験を受験した臨時職員に対し、「面接の担当者に電話しといてあげるから」と言い、実際に電話していた。
- (5) 環境局の某センターに勤める者は「俺が市議員に頼んで、あいつを技士に採用してやった」等と常日頃から公言している。その者は、定年退職後も再任用職員として再び雇用されると聞いている。
- (6) 任期が終了する市民経済局産業部の再任用職員の再就職にあたり、同局及びその所管する外郭団体の幹部が、同外郭団体の職員として採用すべく、一般の窓口にも市の関係課にも募集要項を配布せず、他の者が応募しないように便宜を図った。
- (7) 健康福祉局生活福祉部の所管する施設での臨時職員採用において、ホームページ上での募集を見た応募者が履歴書を持参したが、既に採用枠が埋まった後だったので断ったところ、A議員から健康福祉局総務課長に電話があり、応募者の面接をすることになり、2か月間限定で採用されることになった。
- (8) 交通局の市バス運転手採用試験について、某車庫の主任助役であった者は、「今年息子が市バス運転手を受けた。実技試験は運転が下手で事故をしたにもかかわらず、また面接試験では遅刻をしたにもかかわらず合格した。こんな息子でも、労働組合のN支部に頼んだから合格した。さすがNの力はすごい。」と周囲に言っていた。

(9) 某区総務課の嘱託員採用において、募集前から、募集地域の前交通指導員で決定していると地域で言われていた。

3 上記事案の調査

前項の各事案について、提供情報を精査し、監察室から調査報告を受け、また一部事案については、当委員らにおいても関係者からの事情聴取や関係資料の収集・検討等の調査を行った。しかし、いずれの事案においても明確な不正行為の存在を確認するには至らなかった。但し、不正行為があったと相当程度疑われる事案が存在したことも事実である。

例えば、(7)の事案については、関係者からの事情聴取及び提供資料の検討を行った結果、A議員からの問い合わせがあったこと、その後急遽募集がなされ、面接が実施されたこと、面接担当職員が当該応募者について不適任と判断したにもかかわらず、上司が「不採用とする理由がない。」との理由により採用を決定した疑いのあることを確認した。しかし、A議員からの問い合わせ内容については、単に募集内容の確認や募集の終了した採用情報をホームページ上に掲載していたことの説明を求めただけであった可能性も否定できず、特定人の採用を依頼したものとまで明確に認めることはできなかった。また、関係者の事情聴取によれば、当該現場は慢性的な人手不足の状態にあり、直後に退職する可能性のある者がいたことから、なるべく採用できる者は採用しておきたいとの思惑があったとのことであり、面接担当者とも相談して判断したとしており、当該応募者の採用が明らかに不正な採用であると認めるには至らなかった。

4 提供情報を踏まえた考察

これらの事案の多くは嘱託員及び臨時職員の採用に関するものであり、その採用の当否の判断は各担当部局に委ねられている。また、採用の当否は主として面接によって判断されており、その面接は各担当部局内部の職員だけで行われている。したがって、これらの採用においては、外部からの監視の目に晒されることはない上、そもそも面接においては客観的な基準がなく、採用担当職員の実事上の広範な裁量の下で採用の当否が判断されることから、外部からの働き掛けがあった場合や職員と縁故のある応募者がいた場合には、裁量の逸脱濫用にわたる不正な採用判断がなされる可能性が否定できず、実際にそのような事案が皆無であるとは考えられない。

そして、職員採用にかかる不正行為として、上記のとおり、ある程度具体的な情報提供が短期間に相当数寄せられている。

このような情報提供の状況も踏まえると、採用の当否の判断が各担当部局に委ねられている採用試験においても、面接官に事前に受験者に関する予断に当たる情報を与えないように配慮したり、面接官を複数にし、各面接官ができる限り独立して評価するようにしたり、面接官として場合によりその担当部局以外の職員を関与させたり、筆記試験と面接試験との得点配分を変更したり等の方法により、職員採用の公正さをより担保する方策が検討される必要があると思われる。

第5章 アンケートの実施と結果分析

第1 アンケートの実施

本件不正採用の前記事実関係を踏まえ、本件不正採用発生の原因究明と再発防止に向けた提言をするに先立ち、当委員らは、「適正職務サポート制度」に関する職員の意識調査をするため、アンケートを実施した。このアンケートは、名古屋市職員のうち課長級以上の行政職（事務・技術、派遣職員は除く）を対象として、平成25年5月15日を回答期限として実施したものであり、回答は無記名式とした。対象職員数908名中、774名から回答（85.2%）が寄せられた。

本報告書末尾にアンケートの集計結果を添付する。

第2 個別的分析

- 1 「適正職務サポート制度」の認知度（問1）については、748人（96.6%）が「知っている」と回答しており、認知度は低いとはいえない。しかしながら、本調査が課長級以上の行政職を対象としたものであることに鑑みれば、24人（3.1%）が「知らない」と回答したこと自体、いささか問題なしとしない。
- 2 「すこやか職務ヘルプライン」の認知度（問2）については、694人（89.7%）が「知っている」と回答したが、「知らない」と回答した者も79人（10.2%）おり、「適正職務サポート制度」に比べて知らないとの回答が多かった。これは、「適正職務サポート制度」の存在は知っているが、具体的な内容についての認知が徹底されていないということであろうか。
- 3 職場内での「適正職務サポート制度」を含むコンプライアンス研修の体験の有無（問3）については、266人（34.3%）が「ある」と回答し、497人（64.3%）が「ない」と回答した。「適正職務サポート制度」の存在は知っているが、その制度に関する職員研修が不十分であったため、このような結果になったとみるべきである。

- 4 「すこやか職務ヘルプライン」の中の通報・相談制度の認知度（問4）については、704人（90.9%）が「知っている」と回答し、67人（8.7%）が「知らない」と回答した。問2と同様、「適正職務サポート制度」の存在は知っているが、具体的な内容について周知されていないことの現われとみられる。
- 5 具体的な職務違反・妨害的行為等に遭遇したことがあるか否か（問5）については、92人（11.9%）が「ある」と回答し、678人（87.6%）が「ない」と回答した。この数字のみを捉えれば、名古屋市においては、そのような行為等の発生件数はさほど多くないとの見方も可能であるが（しかし、92人が「ある」と回答したことは、そのような事例が「少なくない」ことを示しているとも言える）、そもそも各職員がどのような行為を職務違反・妨害的行為と捉えるかについて、各人各様とも考えられる。したがって、判断の難しい微妙な案件について、行為等の有無についての判断に差が生じる可能性も否定できず、この数字は慎重に評価すべきである。
- 6 問5で「ある」と回答した者を対象に、その際、「すこやか職務ヘルプライン」の「通報・相談」行為を取ったか否か（問6）を質問したが、6人（6.5%）が「取った」と回答し、85人（92.4%）が「取らなかった」と回答した（1名は無回答）。この結果は、回答者が職務違反・妨害的行為等であると明確に認識しながら、そのうち9割以上の職員は、制度に基づいた「通報・相談」行為に至っていなかったことを示している。本制度を検討するにあたって、このような結果となった原因の究明が極めて重要となる。
- 7 「すこやか職務レポート」の認知度（問7）については、606人（78.3%）が「知っている」と回答し、153人（19.8%）が「知らない」と回答した。「すこやか職務レポート」の認知度は、「すこやか職務ヘルプライン」の認知度（問2）に比べてさらに低いことが判明した。
- 8 「すこやか職務レポート」の中の記録・確認制度の認知度（問8）については、564人（72.8%）が「知っている」と回答し、206人（26.6%）

が「知らない」と回答した。問7との関連で見れば、「すこやか職務レポート」の存在は知っているが、その具体的な内容について知らない者が相当数存在するという事実が明らかとなった。

9 具体的な違法・不当・職務妨害的要望等を受けたこと、遭遇したこと等があるか否か（問9）については、131人（16.9%）が「ある」と回答し、639人（82.5%）が「ない」と回答した。この結果についても、問5の分析と同様、各職員がどのような行為を違法・不当・妨害的行為と捉えるかについて、各人各様とも考えられ、慎重に判断すべきである。しかし、131人も多数が違法・不当・職務妨害的要望を受けたと回答していることは、職務の適法・公正に対する侵襲の危険が相当数あることを示していると考えることが可能である。

10 問9で「ある」と回答した者を対象に、その際、「すこやか職務レポート」の「記録・確認」行為を取ったか否か（問10）については、5人（3.8%）が「取った」と回答し、125人（95.4%）が「取らなかった」と回答した（1名は無回答）。このことは、回答者が違法・不当・妨害的行為等と明確に認識しながら、9割以上の職員が制度に基づいた「記録・確認」行為に至らなかった事実を示している。「記録・確認」をしないまま、その後の処理がどのようなにされたのかは興味のあるところである。そして、問6の分析と同様、本制度を検討するにあたって、原因の究明が極めて重要である。

なお、名古屋市においては、毎年9月に、前年度の人事行政の運営等の状況が公表されており、その中に「すこやか職務レポート」に関する実績が含まれている。平成17年1月31日に制度が施行されて以降、平成23年度まで、「すこやか職務レポート」が記録された実績はなかったと報告されている。アンケートに「記録・確認」行為を取ったと5人が回答しているが、これがいずれも平成24年度以降のものであるのか、それとも平成23年度以前のものも存在するのか、存在する場合、なぜそれが実績として公表されるに至っていないのか、疑問が残るところであるが、アンケートを無記名式としたため、その理由等は確認できなかった。

11 問6あるいは問10で（「通報・相談」行為あるいは「記録・確認」行為を）「取った」と回答した者（合計9人）を対象に、その結果の満足度はどうか（問11）を質問したところ、「はい」「どちらかといえばはい」と肯定的な評価をした者は2人（22.2%）、「いいえ」「どちらかといえばいいえ」と否定的な評価をした者は1人（11.1%）と回答数が少ないながらも評価が分かれた。しかし、注目すべきなのは「わからない」との回答が3人（33.3%）あり、「無回答」も同数あったことである。なぜ「わからない」あるいは「無回答」となったのかについて原因を究明することも重要と思われる。

12 問6で（「すこやか職務ヘルプライン」の「通報・相談」行為を）「取らなかった」と回答した者を対象に、その理由（問12）を質問したところ、「職務の範囲内で適正に処理できたから」が29人（34.1%）、「上司や同僚に直接、相談して指示（アドバイス）を仰いだから」が24人（28.2%）であり、回答者の半数以上が、他の方法で対処することができたから「すこやか職務ヘルプライン」の「通報・相談」行為を取らなかったと回答した。さらに、「そのような事態や要望については、拒否あるいは無視した（相手にしなかった、聞き流した）から」と回答した者が16人（18.8%）おり、以上の合計81.1%は、そのような事態に遭遇した場合も、本制度によらず、自己の判断・態度、あるいは職場内における他の者からの助言等により、違法・不当・職務妨害的要望に対して業務の中で対応しているとの事実が認められ、この結果については一定の積極的評価をすることもできる。

しかしながら、他方、約2割の職員については、そのような事態に遭遇した場合、自己の判断あるいは職場内の他の者からの助言等による適切な対応がでなかったことも明らかとなった。職員が違法・不当・職務妨害的要望であると認識していた事態の実に約2割が、適切な対応がなされることなく放置あるいは黙認されていた可能性があり、この点は深刻な問題として指摘されるべきである。

また、「『適正な市政の職務の執行を妨げる』かどうかの判断ができなかった（困難だったから）」と回答した者が8人（9.4%）、「制度自体の実効性に疑問があったから」と回答した者が23人（27.1%）、「制度自体が使いにくいから」と回答した者が13人（15.3%）おり、制度自体に内在する欠陥あるいは実効性に対する疑問をあげた者が合計44人（51.8%）もいた。

本問は複数回答可としたので、先に何らかの他の方法で対応できたと回答した者の中にも、制度自体に内在する何らかの不備・欠陥を指摘する意見が相当数存在したものと見てよい。

その他、「制度を利用することで、自己に何らかの不利益が及ぶのを避けたかったから」と回答した者が13人（15.3%）いたことにも留意すべきである。

13 問10で「「すこやか職務レポート」の『記録・確認』行為を取らなかった」と回答した者を対象に、その理由（問13）を質問したところ、「職務の範囲内で適正に処理できたから」と回答した者が51人（40.8%）で最も多かった。これは、職場内におけるルールに則って事務が適正に処理されたため、違法・不当な要望行為が効を奏さなかったケースと見ることができる。また、「上司や同僚に直接、相談して指示（アドバイス）を仰いだから」と回答した者が34人（27.2%）いた。これも、違法・不当な要望行為に直面した当該職員が、職場内で孤立して悩むことなく、そのような行為に対し組織として適正かつ柔軟に対応できたケースと見ることができる。類似の回答として、「そのような事態や要望については、拒絶あるいは無視した（相手にしなかった）から」が39人（31.2%）おり、そのような行為を明確に拒絶する態度を示したものとして評価することができる。

他方、「要望者に対して、記録の内容の確認を求めることができなかった（困難だった）から」及び「制度自体の実効性に疑問があったから」と回答した者がそれぞれ41人（32.8%）、「『法律等の違反』、『正当な理由なくして』、『社会常識を逸脱した手段』、『適正な職務の執行を妨げる市政に関する要望』かどうかの判断ができなかった（困難だった）から」と回答した者が24人（19.2%）、「制度を利用することで、自己に何らかの不利益が及ぶのを避けたかったから」と回答した者が18人（14.4%）、「制度自体が使いにくいから」と回答した者が22人（17.6%）、「要望の内容をレポートに記録することができなかった（困難だった）から」と回答した者が13人（10.4%）、「制度の利用の仕方が分からなかったから」と回答した者が13人（10.4%）いた（なお、この中には複数回答も含まれているため、総割合は100%を超過する。）。

これらは、制度自体に内在する問題を示すものであり、職員が記録・確認等の行動を取ることにに対する阻害要因が存在すると見るべきである。

14 職場内（部内・課内）でコンプライアンス遵守に関する特別な指導を行っているかという質問（問14）に対しては、「行っている」と回答した者が340人（44.0%）、「行っていない」と回答した者が420人（54.2%）、無回答の者が14人（1.8%）であった。

ただし、この結果を分析する際には、「行っていない」という回答の中には、特別な指導は行っていないが、日常的・一般的な指導や訓辞等を行っているとの趣旨で回答した者も少なからず含まれているようであり、そのような回答者の意向を汲む必要があるだろう。他方、「行っている」と回答した者を対象とした次の問15の結果を見る限り、その指導が果たして「コンプライアンス遵守に関する特別な指導」としての内実を伴うものであるか否かは、慎重な検討が必要である（この分析は次項目にて行う。）。

15 問14で「コンプライアンス遵守に関する特別な指導を行っている」と回答した者（340人）を対象に、「具体的にどのような方法で行っているか」（問15）を質問したところ、「朝礼時」が169人（49.7%）と最も多く、次いで「職場内会議・定例会議時」が88人（25.8%）、「職場内研修開催時」が47人（13.8%）、「日常業務内において適宜」（同趣旨を含む）が46人（13.5%）、「人事面接、職務状況面接時」が34人（10%）、「個別案件発生（報告）時」が24人（7.0%）であった（なお、この中には複数回答も含まれているため、総割合は100%を超過する。）。

このように、日常業務の中でコンプライアンス遵守の指導が行われていることは確かであるが、朝礼時あるいは職場内会議・定例会議の限られた時間内で、果たしてどれほどの内実を伴うコンプライアンス遵守の指導が実践されているのかは大いに疑問である。むしろ、アンケートの結果から、日常業務と別個独立に企画・実施された特別なコンプライアンス遵守の指導や研修は、強いて挙げるとすれば職場内研修が行われていた程度であり、その他にはほとんど特別な指導や研修は実施されていなかったことが明らかとなった。

16 最後にアンケート対象者全員に対し、現行の「適正職務サポート制度」全般に対する自由意見を求めた（問16）。回答を分類すると、「適正職務サポート制度」の改善を求めるもの、「適正職務サポート制度」自体に対する消極的評価、その他の3つに分かれる。

このうち、「適正職務サポート制度」の改善を求める意見としては、「制度の周知徹底を求める」（27人）というものがあつた。「適正職務サポート制度」の認知度は96.6%（問1）であるが、アンケート対象者（課長級以上の行政職・事務・技術、派遣社員を除く）の認知度は高くても、その部下については未だ認知度は高くなく、アンケート対象者自身が、組織全体に制度の周知徹底がなされていないと感じていると見ることができる。

続いて、「要望記録の前提として、要望者への確認手続を廃止すべき」（25人）、「記録対象となる行為の適正・不正の区別が困難」（24人）、「要望や働きかけについては全件記録すべき」（20人）、「制度に実効性を持たせるべき」（15人）、「不当要望を拒絶した場合の職員の不利益防止策の制度化が必要」（14人）といった意見も多数あつた。これらの意見は、主として「すこやか職務レポート」に関するものであるが、記録すべき対象行為の判断が困難であり、しかも、違法・不当な要望・働きかけについてその要望者自身に対して記録内容の確認を求めることの実現困難性が指摘されている。そして、この制度の実効性を担保するため、むしろ、適正・不正を問わず、全ての要望・働きかけを記録すべきであるとの積極的な意見も複数見られた。さらに、記録・確認の前段階である違法・不当な要望・働きかけの拒絶が重要であることは言うまでもないが、そのような要望・働きかけを拒絶した職員の不利益防止策の制度化こそが重要とする示唆に富む指摘もあつた。

また、「事務負担の軽減、簡易で運用可能な制度とすべき」（12人）、「制度運用に向けての組織的な取組み（制度利用が当然という職場環境・意識の改革）が必要」（11人）といった意見もあつた。これらの意見は、制度を積極的に評価しつつも、それが実際に利用されていない背景として、制度の利用が職場内において非日常的・非定型的な行動とみられ、制度の利用を躊躇させる雰囲気や環境が存在していることを窺わせるものである。

その他、「定期的なコンプライアンス研修や実際に不当・不適切要望を受けた場合の対処法に関する研修、制度利用のための模擬体験研修などの開催が必要」（合計15人）、「適正職務サポート制度」の活用（成功）事例の公開が必

要」(9人)、「上司への相談・助言の制度化が必要」(4人)といった意見もあった。

第3 総合的分析

- 1 まず、「適正職務サポート制度」の存在とその内容については、アンケート回答者のうちの相当多数の者がこれを知っていた。

次に、これまでに具体的な職務違反・妨害的行為等に遭遇したことがあると回答した者は、回答者全体の11.9%であったが、そのうち現実に通報・相談行為を取ったと回答した者は、わずか6.5%であった。

これまでに具体的な違法・不当・職務妨害的要望等を受け、あるいは遭遇したこと等があると回答した者は、回答者全体の16.9%であったが、そのうち現実に記録・確認行為を取ったと回答した者は、わずか3.8%であった。

- 2 「適正職務サポート制度」(「すこやか職務ヘルプライン」,「すこやか職務レポート」)があることは広く知られているが、その利用率は極めて低く、制度が十分に機能していないという問題がある。「適正職務サポート制度」が機能していないことについて、アンケート結果の分析から浮かび上がる要因は、次のとおりである。これらの要因は、「適正職務サポート制度」の実効性が乏しいという回答にもつながっているものと見られる。

- ① 職員が、職務違反・妨害的行為、あるいは違法・不当・職務妨害的要望に該当するか否かの判断に苦慮している。
- ② 職員が、要望者に対し、記録の内容の確認を求めることに苦慮している。
- ③ 職員が、自己に何らかの不利益が及ぶことを恐れ、「適正職務サポート制度」の利用を躊躇している。

- 3 他方、「適正職務サポート制度」を利用することなく、「職務の範囲内で適正に処理できた」、「上司や同僚に直接、相談して指示(アドバイス)を仰いだ」、あるいは「そのような事態や要望については拒絶あるいは無視した(相手にしなかった)」といった回答も相当多数みられた。このような対応が、全職員の間、全組織内において日常的に円滑に行われているのであれば、もはや「適正職務サポート制度」の存在意義は失われ、それは好ましい状況ともいえる。

しかしながら、他方で、そのような適正な対応ができず、しかも、「適正職務サポート制度」を利用することもできず、結局、解決策を見出だせないまま孤立して悩む職員が現実存在する。まさに、本件不正採用問題も、このような背景があつて発生したものと言えよう。

- 4 今回のアンケート結果の分析を踏まえ、まず、職務違反・妨害的行為、あるいは、違法・不当・職務妨害的要望等の行為に対し、各課、各部、各局が一体となつて、組織として毅然として断固たる態度を示すことの重要性を指摘することができ、そのために新たな仕組みを構築する必要がある。

同時に、「適正職務サポート制度」についても、これまでほとんど機能しなかつた原因を見極め、制度を実効的なものにするため、職員が制度の利用によって不利益な取扱いを受けないようにすることも含め、抜本的な制度改革が喫緊の課題である。

そして、制度改革の大前提として、職員に対し、単に朝礼時における訓辞であるとか、会議における議題の一つにとどめるのではなく、コンプライアンス研修を充実させ、また、これを繰り返し実施していくことが求められる。

第6章 本件不正採用発生の原因

第1 議員側の原因

1 A議員の甲に対する「採用要請」

(1) 本件不正採用の直接的な原因は、言うまでもなく、A議員が、健康福祉局生活福祉部長であった甲に対し、「引き続き嘱託でBを採用するようにしてくれ」、「どうしたらいいんだ。局長に頼めばいいのか」、「もう一人頼む」などと、本件嘱託員採用試験の成績にかかわらずBとCを採用するよう要請したことにある。

A議員は、試験当日、甲より、BとCが本件嘱託員採用試験に「合格」したことの連絡を受けた。その際、A議員は、甲に対し、「(Bを)北区の配置としてくれよ」と指示ないし要請を行い、Bはその通り北区に配置された。

A議員は、本件嘱託員に採用されたBの下を数回訪れ、BもことさらA議員との関係を周囲に示すような態度を取っていた。

A議員が代表を務める政治団体は、Bが本件嘱託員に採用された後、Bより、1か月1万円宛（平成22年、23年で合計19万円）の寄付を受けていた。

本件不正採用によって利益を受けたのが、成績にかかわらず採用されたBとCであることは明らかであるが、甲に対し採用要請をなしたA議員自身も、間接的にせよ少なからぬ利益を受けていた。

このように、本件不正採用は、A議員に端を発し、A議員のためになされたものと評価しても言い過ぎではない。

(2) A議員の甲に対するBとCの採用要請行為は、単に、前記名古屋市の議員政治倫理綱領第3、1項(4)所定の「特定の者のため、良識を疑われるような取り計らいをしないこと」との規定に反するというに止まらない。

甲に採用要請をすることで、公務員たる甲に、その部下に対して、本件嘱託員採用試験の成績に関わらずBとCを採用するよう指示させ、部下であった乙に義務のないことを行わせたという公務員職権濫用罪（刑法193条）の共謀共同正犯（刑法65条1項、60条）ないし教唆犯（刑法65条1項、61条1項）に該当する疑いもあると言わなければならない。

2 議員等からの要望（口利き）・陳情

- (1) 市会議員の働きかけで名古屋市職員が入札予定価格に近い額を業者に漏らしたという名古屋市道路清掃事業をめぐる不祥事を受けてなされた、平成16年3月22日付での名古屋市公正職務執行提言委員会による「提言（第2次）」では、以下のように指摘している（提言4頁）。

「現行地方自治制度における議会は、国会における議員内閣制とは異なる大統領制（首長制）の下で、議事機関と位置付けられ、議員は議会の一員として、執行部に対する監視、牽制等の役割を果たすことが期待されている。また、議員は、地域に密着した存在であり、地域住民の意向を把握して、これを政策決定や政策執行に反映させていくという役割も肯定されるものである。」

- (2) 確かに、市会議員等が、地域住民の意向を把握し、要望、あるいは陳情という方法で、それを市政の政策決定や政策執行に反映させるよう努力することは、現行地方自治制度において重要であることは論を待たない。

しかし、その要望が、「法令、政令、条例、要綱等に違反するもの」、「合理的な理由がないにもかかわらず、特定の人を有利又は不利に取扱うことを求めるもの」などである場合に、その要望に対して一定の便宜を図ることは、市政の公正性、平等性、透明性を歪めることとなる。

また、現実には、一見して明らかな表現をもって、「法令、政令、条例、要綱等に違反する」あるいは「特定の人を有利又は不利に取り扱うことを求める」要望が行われることは少ない。例えば、「Dさんの子を、希望する保育所に入所させてやって欲しい。」といった要望であれば、「特定の人を有利に取扱うことを求める」ということが明らかであるが、そのような直截的な表現が用いられることは稀である。むしろ、「Dさんの子の保育所への入所申込みについて、相談に乗ってやって欲しい。」、あるいは「Dさんの話を聞いてやって欲しい。」といった表現で要望されることの方が多い。

また、市会議員において、Dさんから「子の保育所への入所について区役所に相談に赴いた際に、職員に十分に話を聞いてもらえなかった。」、「職員の説明が不十分だった。」という苦情を聞き、職員の対応が不適切で、市民の市政に対する信頼が損なわれることを防ぐため、改めて「Dさんの子の保育所への入所について、話を聞いてやってほしい。」、「説明してやって欲し

い。」という要望をしている場合もあろう。このような要望は、純粋に職員
の対応を是正することを目的として行われることもあれば、Dさんが有利に
取り扱われることを期待して行われることもあろう。

市会議員からの要望が、たとえ、職員への対応を是正し、純粋にDさんの不
信を取り除こうとする意図によるものであったとしても、「Dさんの相談に乗
ってやって欲しい。」「Dさんの話を聞いてやって欲しい。」という要望を受
けた職員が、「Dさんの子を希望する保育所に入所させる（特定の人を有利に
取扱う）よう求める」ことを示唆する要望と受止めたり、そのような趣旨と
理解することは稀なことではないと考えられる。そうであればこそ、市会議
員には職員への誤解を招かないよう、より慎重な発言が求められるところでも
ある。

- (3) 当委員らは、今回、職員不正採用を巡る調査の一環として、複数の職員か
ら事情聴取を行った。その過程で、議員等の公職者から職員に対して、「〇〇
さんの△△の件について相談に乗ってやって欲しい。」といった特定人に係る
要望がなされる例がある旨の供述を聴取した。前記したような、「Dさんの子
の保育所への入所申込みについて、相談に乗ってやって欲しい。」「Eさんの
市税の滞納に対する差押について、話を聞いてやって欲しい。」といった類の
ものである。

そして、市会議員からこれらの要望を受けた職員の中には、対応する区役
所の担当係長等に、「〇〇議員の紹介でDさんが相談に行く。」等を伝える等
の対応をしている例があった。さらに「それならば、Dさんに〇〇日の〇〇
時に窓口にお越しただいて下さい。担当係長が対応します。」旨を議員に伝
えるという対応をしている例もあった。

さらに、Dさんの子が希望する保育所に入所できることが決定した場合に、
職員から、要望を行った当該市会議員に対し、「ご紹介のあったDさんのお子
さんは、希望する保育所に入所できました。」旨の報告をしている例もあつた。

事情聴取において、これらの例を供述する職員の対応からは、あたかも市
会議員からの上記のような要望が日常的に行われ、要望を受けた職員らも、
日常的に上記のような対応をしているかのような印象を持たせるものであつた。

- (4) 前記した職員（課長級以上の行政職）に対するアンケートでは、具体的な
違法・不当・職務妨害的要望等を受けたこと、遭遇したこと等があるか否か

(問9)については、131人(16.9%)が「ある」と回答している。相当数の職員が、違法・不当・職務妨害的な要望を受けたとの認識を持っていることが裏付けられた。

また、上記問9の質問に対し、「ある」と回答した者が、「Dさんの相談に乗ってやって欲しい。」「Dさんの話を聞いてやって欲しい。」という表現での要望を、違法・不当・職務妨害的な要望と認識した上で回答したものであるか否かは明らかではないが、これらを明確に「ある」に含めるとすれば、その比率はもっと高くなったと考えられる。

(5) また、当委員らが、市長からの委嘱を受けた後、職員に対して、採用に関して不正が行われたと疑われる事例についての情報提供を呼びかけたところ、短期間に相当数の情報が寄せられた。前述の通り、それらの全例を子細に調査することはできなかったが、提供された情報を精査していくと、必ずしも市会議員からの要望に限らず、名古屋市の職員等からも、同様の要望が行われていると思われる情報提供もあった。

(6) ただ、この種の要望が、少数の一部の市会議員から行われているにすぎないのか、あるいは相当数の議員から行われているのかを確定することはできなかった。

また、市会議員からの要望に対し、窓口担当者への連絡、面談日時の設定、選考結果の報告まで行うといった対応をしている職員が、ごく少数の一部職員にとどまるのか、あるいは、多数に上るのかを確定することはできなかった。ただし、少なくとも、一定数の職員が上記のような対応をしていることが推認された。

以上の事情から、職員に対して要望を行うのは必ずしも特定の市会議員に限らないこと、職員等からも行われていること、並びに、これらの者からの要望に対して、限られた特定の職員のみが特別な対応をしている訳ではなく、一定数の職員が、同様の対応をしていることが推察される。

また、明確な裏付けを得ることはできなかったが、市会議員、職員等から、「Dさんの子の保育所への入所申込みについて、相談に乗ってやって欲しい。」といった類の要請を受けた場合に、単に相談に応じたり、話として聞いたりするだけでなく、「希望する保育所に入所させる。」ために、職員が裁量権を行使している可能性も否定できないと推察される。

第2 職員側の原因

1 はじめに

(1) 中間報告書では、本件不正採用が行われた要因・背景として、大要、以下の点を指摘した。

ア 甲（健康福祉局生活福祉部長）について

A議員の要請に応じてBを採用しなければ、財政福祉委員会での審議や資料提出に関し、厳しく叱責等をされるかも知れないと困惑畏怖した。

イ 乙（健康福祉局生活福祉部保険年金課長）について

上司である甲からの依頼に対し、部下である乙は、当初は「断って下さい」などと拒否していたが、最終的には渋々ながらも承諾した。

ウ 丙（健康福祉局生活福祉部保険年金課主査）について

上司である乙からの依頼に対し、「嫌です」と答えたものの、最終的には職務命令と受け止め承諾した。

(2) しかし、A議員からの叱責を畏怖困惑したからという理由、上司からの依頼（命令）に対して部下として断れなかったという理由だけでは、本件での不正採用という虚偽有印公文書作成罪、虚偽有印公文書行使罪、公務員職権濫用罪といった刑事犯や、懲戒解雇を含む懲戒処分という厳しい不利益が課せられる行為を行うに至った背景としては必ずしも十分とはいえないと思料される。

このため、本事案の調査を踏まえ、本件の背景について以下のとおり考察した。

2 「適正職務サポート制度」が利用されていない現状について

名古屋市は「適正職務サポート制度」を創設し、職員による不正行為が行われようとしている場合に相談や通報をする「すこやか職務ヘルプライン」、外部から不正行為の要望を受けた場合にレポートする「すこやか職務レポート」、職員に対して公平・公正な職務遂行の助言を行う「コンプライアンス・アドバイザー」の制度を設けている。

しかし、本件ではいずれの制度も利用されることがなかった。また、「Dさんの子の保育所への入所申込みについて、相談に乗ってやって欲しい。」との要望があった場合、それは、「すこやか職務レポート」により記録され、報告される

ことが望まれるが、前述のとおり、「すこやか職務レポート」が創設されて以降、平成23年度までの間に、そのような要望が記録され報告された事例は1例もないとされている。

3 「すこやか職務レポート」における法令違反等の不正の判断の困難性

(1) 「すこやか職務レポート」は、次のいずれかに該当し、適正な職務の執行を妨げる要望を外部から受けたときに、記録する旨を規定する（名古屋市適正職務サポート制度要綱第19条）。

ア 要綱第6条1項（1）～（3）に該当する場合

＜参考＞

第6条1項（1）法律，政令その他の法令

同 （2）条例，規則（委員会の規則・規程，企業管理規程）

同 （3）要綱，要領

イ 暴力行為，正当な理由なく面談を強要，粗野または乱暴な言動により他人に嫌悪の情を抱かせる行為その他社会常識を逸脱した手段によるもの

(2) 本件では，A議員から甲に対して、「引き続き嘱託でBを採用するようにしてくれ。」との要望があった。甲は、「筆記試験と面接試験があります。」旨を述べているものの，A議員から，「どうしたらいいんだ。局長に頼めばいいのか。」と言われた。

この場合，A議員からの要望が，「たとえ筆記試験や面接試験が不合格であっても，Bを嘱託として採用してくれ。」という明示的な要望であれば，「すこやか職務レポート」に記録すべき要望であることは明らかと言える。しかし，A議員の「引き続き嘱託でBを採用するようにしてくれ。」，「どうしたらいいんだ。局長に頼めばいいのか。」という表現のみからは，「すこやか職務レポート」に基づいて記録をすべき不正な要望であるか否かの判断に躊躇してしまう可能性はある。甲は，A議員の上記発言を「たとえBが筆記試験や面接試験に不合格となるような成績であっても合格させ，嘱託員として採用して欲しい。」という趣旨であると付度した上で対応したと認められるが，それを「すこやか職務レポート」で記録し，報告することはしなかった。

「すこやか職務レポート」は，要望者に対して，レポートの仕組みを教示し，要望内容を確認した上で記録する手続である。このため，不正な要望として記録しようとするれば，これをA議員に説明して要望内容を確認すること

が必要不可欠となる。説明や確認の際にA議員から「法令、政令、条例、要綱等に違反するような要望はしていない。」「甲が勝手に、A議員の真意を誤解しているだけだ。」との反論を受けることを危惧し、結果として「すこやか職務レポート」として記録はしなかったとも推察される。

- (3) 同様の問題として、職員が議員から、「Dさんの子の保育所の入所の手続について相談にのってやって欲しい。」といった要望を受けた場合の対応が挙げられる。当該要望を受けた職員において、その要望の真に意味するところが、「Dさんの子を優先的に保育所に入所させてやって欲しい。」という趣旨であると付度してしまうことは、決して珍しいこととは思われない。

ただ、それを「すこやか職務レポート」に記録するため要望内容を確認する際に、要望者から、『相談に乗ってやって欲しい』、『話を聞いてやって欲しい』、『手続を教えてやって欲しい』、とお願いしているだけで、何ら法令等に反する不正な要望をしているものではない。記録するのは不当である。」との指摘を受けることも考えられ、この場合には職員としても反論に窮することになる。そして「すこやか職務レポート」に記録することは困難となる。

「すこやか職務レポート」が創設された以降、平成23年度まで1例も記録され報告されたことがないとされていることには、このような背景があるものと推察される。すなわち、市会議員からのこれらの要望に対し、市会議員の要望の真意を付渡し、「特定の人を有利、又は不利に取扱うことを求めているような」内容であろうと付度しつつも、表現としては直ちに法令等に違反する内容でないことから、要望者からの反論をおそれ、敢えて記録しないという対応をしている例が多数潜在していると思われる。あるいは、市会議員からの上記のような要望に対し、Dの子の保育所入所の選考過程自体に不正が行われないのであれば、区役所の窓口担当係長に連絡することや、選考結果を市会議員に報告すること自体は、何ら不正な職務には該当しないと考えている職員も、一定数は存在していることが推察される。

なお、後述するように、大阪市などでは、「Dさんのお子さんの保育所への入所について相談に乗ってやって欲しい。」という要望は、すべて要望内容を確認した上で記録する制度となっている

4 市会議員の要望に実効性があるかのような外観の作出

仮に、上記したような「Dの子の保育所入所」の選考が、違法・不正に行わ

れたものではないとしても、市会議員の要望（口利き）の結果、特定の者が有利に取扱われたかの如き外観が作出されている可能性がある。

即ち、要望を行った市会議員は、職員から「Dの子が希望する保育所に入所できました。」と報告を受けることにより、「自己の要望（口利き）により、Dの子が保育所に入所できた。」と誤信する可能性が考えられる。そして、口利きを行ったことで実際に効果があったと考え、支持者等の市民からの要請を受けて同種の要望（口利き）を繰り返す可能性がある。

一方、市会議員に口利きを依頼する市民の側でも、「市会議員に口利きを依頼した結果、希望する保育所に入所できた。効果があった。」と誤信する可能性がある。それらが友人・知人等に喧伝されると、さらに、自己に有利な取扱いを得るために市会議員に口利きを依頼する市民が出てくることも考えられる。

結果として、職員が、市会議員に窓口担当者を紹介したり、選考結果を議員に伝えるといった対応をしていることが、市会議員による要望（口利き）に実効性があるかのような外観を作出しているとも考えられる。

5 職員のコンプライアンス意識、遵法意識の希薄化

- (1) 本件不正採用に関わった職員3名は、本件が虚偽有印公文書作成罪、虚偽有印公文書行使罪、公務員職権濫用罪といった刑事法に違反することや、懲戒解雇を含む懲戒処分という厳しい不利益が課せられる程の行為であることの認識が乏しかったと考えられる。当該職員3名は最終的には刑事法違反については不起訴となったものの、平成25年6月18日付で、懲戒処分（懲戒解雇2名、停職6ヶ月1名）を受けることとなった。今回の対応が、刑事法に違反し、かつ懲戒処分を受けるような行為であることを予め認識していれば、たとえA議員からの叱責がいかほどのものであろうとも、あるいは上司からの職務命令であらうとも、不正採用に関わる一連の行為を行わなかった（回避した）と推察される。

本件不正採用にかかわった3人の職員において、行為の不正性や重大性についての認識が希薄であり、コンプライアンス意識に欠けていたと断ずることは容易ではあろうが、単にそれにとどまるとは思えない。

- (2) 多くの要望において、「話を聞いてやって欲しい。」「相談に乗ってやって欲しい。」との表現が用いられ、それらが、要望者の真意としては「特定の人を有利に取り扱って欲しい。」と示唆されていることを、個々の職員が付

度しつつも、「すこやか職務レポート」として記録したり報告したりせず、また、一定数の職員において、窓口担当者に連絡したり、選考結果を市会議員に報告するという対応が行われていることからすると、「この程度の対応であれば、刑事法に違反することもなく、また懲戒の対象にならない。」との誤信や過信が、職員間において蔓延していたのではないかと危惧される。

無論、このような要望が行われること、このような職員の対応が行われることについて、不正の疑念を持つ職員が多数存在することも想定されるが、残念ながら、それらの職員が声を出し、「すこやか職務レポート」として報告するには至っていない。

加えて、市議員から要望（口利き）を受け、「特定の者に有利な取扱いをするよう求められた、あるいは示唆された。」という場合に、選考条件を満たさない人を違法に入所させる（合格させる）というまでの対応は行わないとしても、当該職員の裁量権の範囲内で行われる限り、要望のあった特定人を優先的に選考することは可能との認識があるのではないかと危惧される。

例えば、上記した保育所入所について、ほぼ同一条件にあるD、E、Fから1名のみが保育所に入所できるといった場合に、そのうちの誰を選ぶのが職員の裁量に委ねられるのであれば、市議員から要望（口利き）があったDの子を優先的に選ぶといった対応が行われている可能性が否定できない。職員の裁量の枠内であり法令等に違反しないとの反論もあろうが、結果として市政の公正性、平等性、透明性を疑わせ、市政に対する市民の信頼を損ねることに繋がる。

6 裁量の枠内での恣意的な運用

- (1) 裁量の枠内であれば、D、E、Fのうち市議員から要請があったDを入所させる（合格させる）という取り扱いは、面接の場面で顕著に表れやすい。

本件不正採用に関わった3名の職員は、いずれもが、Bが実力で筆記試験に合格してくれることを期待していた。Bが実力で筆記試験に合格さえすれば、それに続く面接は乙が面接官の1人に加わることで、面接に合格させることができると考えていた。

面接は、主観的な採点基準にならざるをえず、面接官の裁量の余地が大きい。このため、Bが筆記試験にさえ合格すれば、それから先は面接における乙の裁量の枠内で、Bを嘱託員として採用でき、A議員の要望（口利き）に

応えられると考えていた。

結果として、Bが筆記試験の合格に達する点数を取れず、筆記試験の点数を不正に嵩上げまでして筆記試験に合格させたことが、本件の問題性をより大きくしたという側面があるものの、筆記試験にさえ合格すれば、面接は裁量により「特定の人を有利に取扱うことが可能になる。」と認識されていること自体が、市政の公正性、平等性、透明性を損ねることに繋がるといわざるをえない。

- (2) 今般、平成23年度の交通局の助役選考試験において、労働組合役員である者が全員合格し、中には筆記試験で44点であった者が面接では最高の93.34点と評価されるなどして選考試験に合格し、筆記試験では75点であった者が面接では50点で不合格になったという事例が、市会本会議で指摘された。

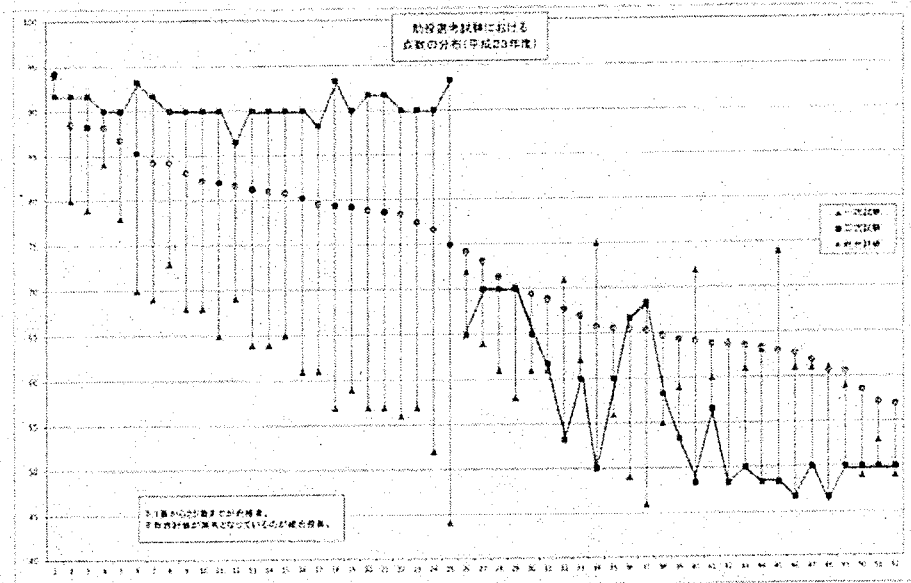
その面接における得点分布を見ると、受験者総数52名のうち、合格となる25番までは、いずれも面接が85点以上であるのに対し、26番以降の不合格者の中には面接で71点以上の者はいない(70点が3名であった)。

90点以上95点未満	23人	
85点以上90点未満	2人	… 以上の25人が合格者
80点以上85点未満	0人	
75点以上80点未満	0人	
70点以上75点未満	3人	
65点以上70点未満	4人	
60点以上65点未満	3人	
55点以上60点未満	2人	
50点以上55点未満	9人	
45点以上50点未満	6人	

面接において、90点以上の者が23人いる一方で、71点以上85点未満という点数に分布する者は0人であるというのは、得点分布としては、合理的な説明が困難である。公正な試験が行われた場合には、その得点分布は正規分布に近似すると思われるところ、上記助役選考試験では面接の点数は明らかに正規分布から逸脱し、合格者の面接得点分布と不合格者のそれとの間に明らかな隔たりが存在している。

下記グラフは、上記助役選考試験における点数の分布状況を示したもので

ある。



25番以内の合格者を境に、不合格者とされた者の面接における点数は極端に低い。これも、面接における裁量の枠内という名の下で、特定の者が有利に取り扱われているのではないかとの疑念を抱かせる。

7 職務命令と人事考課

本件不正採用は、A議員から要望（口利き）を受けた甲が、部下である乙に嘱託員としての採用を依頼し、この依頼を受けた乙が部下である丙に嘱託員としての採用を依頼した。

これらの依頼は、役職を離れた純粋に個人的な依頼とは評価できない。部長という地位、課長という地位に基づいて行われたと認められる。現に、丙は職務命令と受け止めたと供述している。

名古屋市では、係長や主査の人事考課は課長が行い、課長の人事考課は部長が行う。このため、上司である課長や部長の依頼に従わなければ、あるいは上司からの依頼を拒否すれば、人事考課上で不利な取扱いを受けると危惧するのは人間の心理としては当然である。それを職務命令と受け止めることも無理からぬ面がある。

上司からの不正な依頼や職務命令に対しては、「適正職務サポート制度」にお

ける「すこやか職務ヘルプライン」や「コンプライアンス・アドバイザー」を活用することになっているが、本件において現実にこれらの制度が利用されることはなかった。第5章でも指摘したように、職員に対するアンケートの回答の中にも、これらの制度の実効性に対する疑問を指摘するものが少なくなかった。

8 職務サポートの実効性に関する検証の必要性

(1) 前記したように、名古屋市公正職務執行提言委員会による平成16年の「提言(第2次)」に基づき、名古屋市では「適正職務サポート制度」が創設された。

「適正職務サポート制度」が創設されたこと、及びこの制度の創設の存在が職員に認識され、外部等に広報されたことで、不正行為を行おうとする職員、不当な要望をしようとする外部の要求者に対して、心理的抑制を与えることとなり、職員の不正な行為、あるいは外部からの不当な要望は、一定程度減少したと推測される。数値的な比較はできないものの、「適正職務サポート制度」が創設された意義は少なくなく、不正防止、市政の公正性、平等性確保に対して、一定の効果があつたと推認される。

しかしながら、「適正職務サポート制度」が存在しつつも、本件不正採用、あるいは助役選考試験におけるような不正疑惑が発生したことも事実である。

「適正職務サポート制度」の一般的予防効果は一定程度評価しつつも、さらに、個別に起こり得る不正行為を防止するため、「適正職務サポート制度」の実績や運用状況を検証し、より優れた制度に改善していくことが必要であると考えられる。特に、「すこやか職務レポート」は、平成17年1月に制度の運用が開始された後、平成23年度まで、1件の記録も行われていないとされている。既に指摘したように、「相談に乗ってやって欲しい。」、「話を聞いてやって欲しい。」という表現での要望の場合に、「すこやか職務レポート」として記録する旨を説明すれば、要望者から、「法令等に違反する要望をしている訳ではない。」と反論され、結果として記録できないことも十分に想定される。このような場合に、記録できないからといって放置するのではなく、このような要望も記録できるように制度の改善を進めることが望まれる。

(2) このような既存の制度の効果を検証し、より実効性がある制度への改善を

進めていくため、PDCAサイクルという方法を取り入れることを提唱したい。

PDCAサイクルは、論者により多少ニュアンスが異なるものの、概ね以下のような考え方である。

PLAN（計画） …不正・不当な行為が行われるか、行われるおそれがある場合に、それを防止するための制度を立案する。

DO（実施・実行） …PLANに沿って、一度、制度の運用を行ってみる。

CHECK（検証・評価） …制度の運用状況を検証し、制度に実効性があり、不正・不当な行為が消失、減少しているかを検証し、問題がある場合には、問題点を抽出する。

ACT（処置・改善） …抽出した問題点を解消するため、制度の改善を行い、その改善策を実施する。

(3) 本件では、名古屋市公正職務執行提言委員会から、「提言（第2次）」が提出され、それにもとづいて、「適正職務サポート制度」が創設された（PLAN）。

そして、「適正職務サポート制度」の運用が現実開始された（DO）。

しかし、一般予防的な見地から一定の効果があるとは考えられるものの、個別の案件において、現実に職員による不正行為が潜行していないか、外部からの不当要望が密かに行われていないかの検証（CHECK）が行われなまま推移した。このことが、本件不正採用や、交通局の助役選考試験にかかる不正疑惑が発生した背景事情として挙げられる。

(4) 当委員らは、改めて、平成16年3月に名古屋市公正職務執行提言委員会から提出された提言（PLAN）を考察し、「適正職務サポート制度」の運用状況（DO）を検証し（CHECK）、必要に応じて改善策を提言していくこと（ACT）が重要な役割と理解している。

そして、多数の職員からの事情聴取、職員アンケート、その他の資料の検討の踏まえると、やはり、「適正職務サポート制度」は、一般予防の見地からは一定の効果があったと認められるものの、さらに改善すべき点があると評価せざるを得ないとの結論に至った。

次章第2において、具体的な改善点について検討を加える。

第7章 再発防止に向けた提言

第1 政治倫理条例の制定

1 議員を直接の対象として再発防止を図る必要性

前述のとおり、本件不正採用は、市会議員であるA議員に端を發し、A議員のためになされたものと言っても過言でない。A議員の甲に対する採用要請行為は、前記名古屋市会議員政治倫理綱領（以下、綱領という。）の規定に反するのみならず、公務員職権濫用罪（刑法193条）の共謀共同正犯（刑法65条1項、60条）ないし教唆犯（刑法65条1項、61条1項）に当たる疑いもあると言ふべきものであった。

しかし、このように市会議員による犯罪の疑いある行為についても、捜査機関の種々の判断から立件されなかつたり起訴されなかつたりすることがある。現に本件でA議員は捜査機関により起訴されていない。

犯罪と認めるには至らないが政治倫理に違反する不当な政治活動などは、そもそも捜査機関の捜査が及ばない。

今後、本件不正採用と同種不正の再発防止を図っていく上では、捜査機関による犯罪捜査に委ねるだけでは足りないと言ふべきであり、市会議員による市職員に対する政治倫理違反の違法不当な働きかけを、議員を直接の対象として、いかに統制し抑止していくか、という視点も欠かすことはできない。

2 綱領の実効性の欠如

この点、名古屋市会においては、前述の綱領が議決されている。

この綱領は、市会議員の働きかけで名古屋市職員が入札予定価格に近い額を業者に漏らしたという名古屋市道路清掃談合事件や、市会議員らが衆議院議員選挙での運動買収を受けたという選挙買収事件が相次いだことを受けて、平成16年10月に議決されたものであった。綱領は、政治倫理の確立のため、市会議員の責務を明らかにし、議員が遵守すべき行為規範を定めている。

しかし、本件の事情に照らすと、綱領は、市会議員の政治倫理の確立を図る上で、実効性を全く有していないと言わざるを得ない。

すなわち、綱領第3, 1項は、「議員は、…次に定める事項を遵守しなければならない」と遵守事項を定め、(4)で「特定の者のため、良識を疑われるような取り計らいをしないこと」が挙げられていた。A議員による本件の採用要請行為は、かかる遵守事項に違反していたが、綱領の存在はA議員の行為を何ら抑止することができなかった。

そればかりか、綱領第3, 3項では「議員は、政治倫理に反する事実があるとの疑惑を受けたときは、自ら進んで疑惑を解明し、その責任を明らかにするよう努めなければならない」と疑惑解明努力義務を規定していたが、A議員は、当委員からの事情聴取の要請に対し、「必ずしもその法的根拠は明らかでない」と疑惑解明への協力をも拒んだのであった。

このように、綱領が実効性を有しないのは、それが、単に議会の決意表明に止まり、議員が政治倫理に違反した場合や違反した疑いがある場合の措置について何らの定めも置いていないことが要因だと思料される。

現状の綱領のみでは再発防止は到底なしえない。

3 政治倫理条例の制定

以上のような本件に即した検討に加え、他の都市の議員の政治倫理確立のための制度を検討した結果を踏まえると、当委員らは、本件不正採用と同種の不正の再発防止を図っていくためには、名古屋市において、市会議員が政治倫理に違反した場合や違反した疑いがある場合に、市民がそのような議員の不正な政治活動を公正な第三者機関において調査するよう求めることができ、第三者機関による調査結果を広く公開する仕組みを設けることが必要であると考える。

より具体的には、現に福岡市において制定されている、福岡市議会議員の政治倫理に関する条例、福岡市長の政治倫理に関する条例を参考にして、次のような内容の政治倫理条例を名古屋市においても制定すべきである。

- ① 市長、市会議員を対象に、「市職員の採用、昇任若しくは人事異動に関し、推薦若しくは紹介をしないこと」等を遵守事項とする政治倫理基準を条例で規定する。

(後述のとおり、政治倫理審査会を市長の附属機関として設置するのが望ましく、そのため市長も対象にすべきである)

- ② 市民は、市長や市会議員に政治倫理基準違反行為をした疑いがあるときは、それを証する資料を添付し、有権者50名以上の連署をもってすれば、市長

や市会議長に対し、政治倫理審査会が調査を行うよう調査請求書を提出することができるものとする。

(調査請求の濫用を防止するため一定数の連署を要件とするが、上記以上の多数の連署を求めるなど上記より厳しい要件を課すことは、市民が調査請求をなすことを事実上不可能か著しく困難なものとし、妥当でない)

③ 政治倫理審査会は、市長の附属機関として設置する。

(二元代表制や議会の自律性に鑑み市会議長が議会に調査機関を設置するという方策も考えうるところではあるが、それでは、その調査機関は地方自治法上の特別委員会として議員のみで構成されることになる。本件不正採用に関するA議員の疑惑についての名古屋市会のこれまで取組みの現状に照らすと、「同僚」議員の不正に対する公正な審査、調査を名古屋市会に期待することは困難だと思われる)

④ 政治倫理審査会の委員は、有識者及び市民から選任する。審査会の会議は原則公開とする。市長、市議員は、審査会の調査への協力義務を負うものとし、非協力や虚偽説明があった場合はその旨が公表されるものとする。

⑤ 政治倫理審査会による調査結果や意見が記載された調査報告書は、その内容が調査請求をした市民の代表者に通知され、要旨が公表されるものとする。

第2 「すこやか職務レポート」の改善

1 名古屋市公正職務執行提言委員会による「提言（第2次）」

平成16年3月22日付での名古屋市公正職務執行提言委員会による「提言（第2次）」(以下、単に提言という。)では、要望、働きかけへの対応制度について、大要、以下のように指摘した(提言3頁以下)。

(1) 記録についての基本的な考え方

外部からの要望、働きかけに対して、適切に対応するためには、まずこれを記録し、組織として情報を共有化することが必要となる。不祥事の再発防止のみならず、市政の意思決定過程の一層の透明化、市民への情報公開という観点からすると、外部からの要望、働きかけについては、公開の場でなされた場合、書面でなされた場合、他の記録制度がある場合などを除き、基本的に記録しておくべきであるという考え方が、当委員会の基本的認識である。

(2) 記録の具体的対象

外部の要望、働きかけについて、具体的にどの範囲で記録するかについては、市行政の様々な活動領域と関連するものであり、当委員会としては、次の視点から検討を行った。

- ①市政の意思決定過程の透明化，市民への説明責任の向上を図るという視点
- ②市民の正当な要望や議員の正当な活動を妨げないという視点
- ③今回の道路清掃事業をめぐる不祥事のような違法・不当な要望・働きかけに対して，公平・公正な行政を推進するという視点
- ④事務量がどの程度になるかという視点

ア 公職者からの要望・働きかけ

現行地方自治制度における議会は，国会における議院内閣制とは異なる大統領制（首長制）の下で，議事機関と位置付けられ，議員は議会の一員として，執行部に対する監視，牽制等の役割を果たすことが期待されている。また，議員は，地域に密着した存在であり，地域住民の意向を把握して，これを政策決定や政策執行に反映させていくという役割も肯定されるものである。

執行部としては，このような役割を担った議員から公益に根ざした要望，提言が寄せられた場合には，誠実に対応する責めを負うものであり，そのためには，まず要望，提言を記録することが市民に対するアカウンタビリティ（説明責任）を果たすという観点からも，必要かつ有益と考える。

従って，当委員会としては，議員を始め公職者からの要望，働きかけは，違法・不当に限定せず，すべて記録対象とすることが妥当と考えるが，このように記録することによって具体的な支障が明らかとなれば，その範囲で除外することを否定するものではない。

（イ以下は略）

（3）対象となる職員

ア 記録する職員には，市長をはじめ特別職も含むこととする。

イ 市の外部からの要望，働きかけに限らず，職員も職務を離れて働きかけ等を行った場合にはその対象に含めるべきである。

（4）公表，公開制度

ア 要望，働きかけの公表，公開は，実効性の確保と説明責任を果たすという観点から実施すべきである。

イ 要望, 働きかけの内容及び対応経過等は, 実効性の確保及び客観性の担保という観点から, 外部委員の意見を踏まえ, 違法・不当なものを一般の閲覧に供するなど積極的に公表することとする。

将来的には, 行政の一層の透明化を図るという観点から, 公職者の要望, 働きかけについては, 記録した内容をすべて公表することが望ましい。

ウ 記録した内容は, 別途情報公開制度の対象となる。

2 「すこやか職務レポート」の概要

名古屋市は, 上記提言を受けて, 「適正職務サポート制度」を策定し, 平成17年1月31日から施行した。

この制度は, 「すこやか職務ヘルプライン」, 「すこやか職務レポート」, 「コンプライアンス・アドバイザー」の3つで構成されている。このうち, 本件で特に問題となる「すこやか職務レポート」は, 大要, 以下のような内容である。

【名古屋市適正職務サポート制度要綱第19条】

職員(市長を含む)は, 職員以外の者から, 次のいずれかの各号に該当し, 適正な職務の執行を妨げる市政に係る要望を受けたときは, その内容を明確にした後, 別紙様式(以下「レポート」という。)の記録欄に記録する。この場合において, 要望を行う者(団体を含む, 以下「要望者」という。)に対して, 当該要望を記録し, 公表することを予め教示して行う。

(1) 第6条1項(1)～(3)までに掲げる職務の基準に違反するもの

<参考>

第6条1項(1) 法律, 政令その他の法令

同 (2) 条例, 規則(委員会の規則・規程, 企業管理規程)

同 (3) 要綱, 要領

(2) 暴力行為, 正当な理由なく面談を強要する行為, 粗野または乱暴な言動により他人に嫌悪の情を抱かせる行為その他社会常識を逸脱した手段によるもの

3 現行の「すこやか職務レポート」の問題点

(1) 「すこやか職務レポート」は, 適法, 不正を問わず全件の要望を記録するものではなく, 法律, 政令, 条例, 規則, 要綱等(以下, 法令等という。)に違反する要望である場合(以下, 不正要望という。)にのみ記録することに

なっている。また、「法令等に違反する疑いがありそう」、「法令等に違反するおそれがある」というだけでは記録の対象にならないか、あるいは職員が記録することを躊躇することが考えられる。

第6章で指摘したように、「Dさんのお子さんの保育所への入所について相談に乗ってやって欲しい。」という要望など、暗に、「Dさんのお子さんの保育所への入所について便宜を図ってやって欲しい。」という趣旨を含みかねない要望についても、一見して法令等に違反するとは速断できず、「すこやか職務レポート」として記録されない可能性も高いと考えられる。

- (2) 法令等に違反するか否かの判断を、記録する職員自身が行わなければならないが、要望内容を確認した上で記録することによる事実上のリスクや不利益は職員が負担することになる。

職員が「すこやか職務レポート」として記録する場合には、要望者に対して、レポート制度を教示し、要望内容を確認した上で記録することが必要である。この点も第6章で指摘したが、要望を記録する際に、要望者から、『相談に乗ってやって欲しい。』、『話を聞いてやって欲しい。』と依頼しているだけなのに、なぜ法令等に違反すると判断するのか。」という反論を受けたり、記録しようとする職員を批判したり非難されたりすることが考えられる。

この観点から見ると、「すこやか職務レポート」は、積極的に記録をしようとする職員を十分に守るだけの制度にはなっていない。

- (3) 「すこやか職務レポート」で記録したレポートは、記録した当該職員の上司（管理監督職員）に報告する制度になっている（要綱第21条）。

組織の自律性や自浄能力という観点からみて、当該局区内で問題を処理すること（autonomy）の重要性は否定するものではない。しかし、本件不正採用のように、部長、課長、主査（係長）が関与する事件においては、当該局区内に報告するだけでは、その自律的な処置、自浄能力を発揮することが困難な場合もある。

このため、「すこやか職務レポート」に基づいて記録したレポートやその要望に対する対応内容は、当該局区のみならず、外部委員で構成される別の組織（職員倫理審査会等）にも報告し、そこでの判断、指導を受けることが望ましいが、現状の制度では、そのような方策は取られていない。

4 他の自治体における要望等の記録に関する制度

(1) 要望をすべて記録する制度

ア 適法、違法を問わず要望については、原則的に記録する制度であり、横浜市、京都市、大阪市、神戸市、広島市がこれを採用している。ただし、大阪市では、不正な要望とそれ以外の要望とを分け、不正な要望については、別の書式での記録を行うこととしている。

明らかな不正・不当な要望等については、職員はその場で拒絶することが求められている。一方、明らかな不当要望と断定できない要望については記録することになる。例えば、大阪市では、「〇〇さんは高齢なので、施設入所について配慮してやって欲しい。」とか、「〇〇さんが保育所入所の手続きで相談に行きます。」といった要望は、記録すべき要望として例示されている（大阪市要望等記録対応マニュアル）。

イ この制度の長所として、職員が不当要望等であるか否かの判断に迷うものであっても、要望として記録されることが挙げられる。そして、記録は、所属課長、所管課長、場合によっては、要望等管理責任者、局等の長、市長の各段階に報告される。

職員の立場からみて、要望者から「法令等に違反する不当な要望でないのに、何故記録するのか。」という反論を受けたり、批判されたりすることがなくなり、記録することが極めて容易になる。例えば、「相談にのってやって欲しい。」「話を聞いてやって欲しい。」といった類の要望は、職員において不正要望か否かの判断を要することなく、要望内容を確認した上ですべて記録することになり、議員等からの反論を受けることはない。

他方、この制度の短所としては、要望等をすべて記録することによる職員の事務量が増大する可能性が考えられる。

ウ 神戸市では、以下に挙げる要望については、記録しないことができると規定しつつも、公職者（国会議員及び地方公共団体の議会の議員、他の地方公共団体の長）から行われた要望の場合は、以下の場合でも記録する制度となっている。

(ア) 日常的に行われる営業活動に係るもの

(イ) 多数の者が利用する公の施設における利用者その他の関係者との間で日常的になされるもの

(ウ) 相談業務における要望等で職員等が多数の要望者に順次対応するよう
な場合であって、記録することが困難なもの

(エ) 相談業務における要望等でその場で用件が終了し、職員が要望者に対
して改めて対応し、又は回答する必要がないもの

(2) 不正な働きかけ等について、内容を確認した上で上司に報告する制度

福岡市では、不正な働きかけが行われた場合に、職員は管理監督者に報告
し、管理監督者は当該職員に不正な働きかけ等に関する事項を確認した上で
局長等に報告するという制度を設ける一方で、局長等は、不正な働きかけか
どうか判断に迷う要請を受けた場合には、公正職務調査委員に報告して調査
を求めることができる仕組みになっている。

(3) 公職者等からの不当な働きかけを記録する制度

一宮市が採用している制度であり、公職者としては、以下の者が挙げられ
ている。

- ① 国会議員並びに地方公共団体の議会の議員及び長（以下、「国会議員等」
という。）
- ② 国会議員等の元職、秘書、親族、代理人及び使者
- ③ 業界団体等各種団体の役員等
- ④ 一宮市職員であった者

5 他の自治体における要望等に係る外部委員会の設置状況

要望や働きかけについては、内部の職員により構成される組織に報告し、そ
こで調査・検討した上で対応を自律的に判断する例も多い。その一方で、以下
のように、外部委員による第三者機関での調査・検討した上で対応を判断する
仕組みを設けている自治体もある。

(1) 横浜市における不正防止内部通報及び特定要望記録・公表制度委員会

市長は、不正防止内部通報及び特定要望記録・公表制度委員会（弁護士資
格を有する者その他必要と認められる者により構成）に対し、特定要望（特
定の者に対して有利又は不利な取扱いを求める要望、法令や倫理に違反する
要望等）について助言を求めることができる。

(2) 大阪市における要望等審査会と公正職務審査委員会

所属長において、要望等の内容が不正な働きかけであるかどうか判断し難い場合については、大阪市要望等審査会（学識経験者その他市長が適当と認める者により構成）に意見、助言を求めることができる。

不当要求行為があった場合には、大阪市の機関は大阪市公正職務審査委員会（学識経験者その他市長が適当と認める者により構成）に報告する。

大阪市の機関は、不当要求行為の行為者が不当要求行為を中止しないときは、その旨を公表することができる。

(3) 神戸市における公正職務審査会

要望等の内容が違法又は不当であるかどうかを執行機関が判断できない要望等を受けた場合に、神戸市公正職務審査会（学識経験者その他法令等又は行政事務に関し専門的知識を有する者により構成）に諮問する。

6 具体的な改善提案

上記のような他の自治体における「要望の取扱い」や「外部委員会の設置状況」を踏まえ、当委員らは、平成16年3月の「提言」における基本理念に立ち返り、市民や各種団体からの不正要望を記録するすこやか職務レポート制度を維持しつつも、さらに、「市会議員等の公職者等からの要望については、適法、違法を問わず、すべてを記録すること」、及び「その記録は、当該局区のみならず、外部委員を中心に組織される別の組織に報告すること」を骨子とした制度に改善されることが望ましいと提言する。

具体的には以下のとおりである。

(1) 公職者等について

公職者等を以下のとおり定義する。

- ① 国会議員並びに地方公共団体の議会の議員及び長（以下、国会議員等と総称する）
- ② 国会議員等の元職、秘書、親族、代理人及び使者
- ③ 名古屋市職員（職員が職務を離れて要望・働きかけ等を行う場合）
- ④ 名古屋市職員であった者

(2) 記録すべき要望

公職者等からの要望は、適法、違法を問わず、その全てを、要望内容を確認した上でレポートに記録する。ただし、以下の場合には記録しなくてもよい。参考までに、レポートの書式例を本報告書末尾に添付する。

- ① 公開の場における要望
- ② 書面や電磁的記録による要望
- ③ 単に事実又は手続に関する問い合わせに属するもの

例えば、「保育所の入所手続は、どこの窓口で行うのか。」との問い合わせに対して、「区役所の〇〇課です。」と回答する場合は、事実又は手続に関する問い合わせと理解してよい。しかし、「Dさんのお子さんの保育所への入所について、相談に乗ってやって欲しい。」等、特定人（氏名のみならず、関連事情を含めて人物が特定できる場合を含む）の有利又は不利な取扱いにつながる可能性がある要望は全て記録の対象とする。なお、これは横浜市、京都市、大阪市、神戸市においても、実務上の運用として記録するものとされている要望である。

(3) 報告先

レポートの報告先は、次のとおりとする。

- ① 当該局区の直属の上司、及び当該局区の監理主幹（又は監理主査）に報告する。
- ② 職員のレポート、及びそれに対する当該局区での対応内容を記載したレポートを、外部委員を中心に構成される機関（職員倫理審査会等）に報告する。

(4) 報告後の対応

上記レポートの報告を受けた者は、次のとおり対応しなければならない。

- ア 当該局区において、調査の上で、法令等に従って対応する。そして、当該局区において対応した結果を、レポートに記載し、上記（3）②の機関に報告する。
- イ 当該局区において、不正要望であるか否か、または対応方針について疑義が有る場合には、必ずコンプライアンス・アドバイザーに相談し、その判断を受ける。
- ウ 外部委員を中心に構成される機関（職員倫理審査会等）は、報告されたレポートにもとづき、不正な要望であるか否か、また局区の対応が不正な対応であるか否かの調査を行い、不正な対応が行われた場合には当該局区に対して対応の是正を勧告する。

(5) 積極的な公表

当委員らとしては、外部委員を中心に構成される機関（職員倫理審査会等）において、「不正な要望」と判断した要望については、その後の同種の不正要望を抑止するためにも、以下のように、積極的に公表することが望ましいと考える。

ア 外部委員を中心に公正される機関（職員倫理審査会等）は、不正な要望、あるいは不正の疑いが高いと判断した要望について、一定の時期毎に（例えば半年毎）、その要望者の氏名、要望の日時、場所、要望内容等を公表する。ただし、対象とされた特定人の氏名等はプライバシーに配慮する必要がある。

イ 外部委員を中心に公正される機関（職員倫理審査会等）は、公職者等の名前を騙って要望をした疑いがあると判断した要望については公表しない。

ウ 不正要望をしたとして公表されようとする者は、不正であるか否かについて、職員倫理審査会に対し審査を求めることができる。

（6）上記提案の理由

市民や各種団体からのすべての要望を確認した上で記録することは、大阪市等が実践しているものの、職員の事務量の増大等を考慮すると直ちに名古屋市に導入することは困難な面があると考え。この点、公職者等の一定の者からの要望に限ることで、事務量の増大はある程度軽減できると考える。

公職者等からの要望について、内容を確認した上で記録することは、特別な書式を用いてはいないものの、これまでも職員各自が適宜の方法で確認し、記録していたものと推察される。記録をせずに、記憶のみで対応していたとは考えがたい。

そして、今後は、公職者等からの要望等は、適正・不正を問わずすべてを記録することにより、要望内容が適正か不正かの判断を行うという職員の負担や事実上のリスクが軽減される。公職者等から「不正な要望ではない。」との反論を受けることもなくなる。

また、要望等については、情報公開の対象となる。また、不正な要望については、積極的に公表することにより、その抑止的効果も期待される。

第3 職員に対する教育・啓蒙活動

第5章のアンケートの分析でも指摘したとおり、「適正職務サポート制度」（「すこやか職務ヘルプライン」、「すこやか職務レポート」）が存在することは、職員において相当程度認識されてはいるものの、その利用率は極めて低く、制度が十分に機能していなかったという問題がある。公職者等からの要望については、不正要望に限らず、すべてをレポートする制度を採用する一方で、適正職務サポート制度の積極的な利用について、職員に対する教育・啓蒙活動を積極的かつ継続的に行っていくことが重要と考えられる。具体的には、次のようなものが挙げられる。

- ① 監察室は、個別の案件に対応するのみならず、職員のコンプライアンス向上のための講演、教育指導、啓蒙活動を積極的に行う。
- ② 課長級以上の管理職に対しては、年に1回程度、監察室が開催するコンプライアンス研修の受講を義務付ける。
- ③ 局区の課長は、定期的に（3ヶ月に1回程度）、課内の職員向けに、コンプライアンスミーティングを開催する。コンプライアンスミーティングのための教材、資料の作成は、監察室において協力する。
- ④ コンプライアンス講演、コンプライアンスミーティングにおいては、職員が不正要望、不正のおそれのある要望に応じて、不正な対応をした場合は、刑事法に抵触するときには刑事告発される可能性があること、市に対して損害を及ぼした者に対しては損害賠償請求がなされる可能性があること、及び懲戒解雇を含む厳格な懲戒処分が課せられる可能性があることを周知徹底する。

また、公職者等の要望で、「すこやか職務レポート」で記録すべきであるにもかかわらず職員が記録をしなかった場合には、記録しなかったこと自体をもって不作為によるコンプライアンス違反となることがあり、場合によっては、懲戒処分の対象となる可能性があることを周知する。

第4 まとめ

以上の提言については、条例等の改正が必要なものもあるが、議会及び執行機関において十分に協議検討し、市政の公正性、平等性、透明性が損なわれることのないよう必要な制度改善に努められることを希望する。

また、今回の当委員らの提言が完全なものとは考えていない。PDCAサイクルの考え方に従い、絶えず、制度の実効性を検証しつつ、不具合があれば、それに対する改善策を策定し実践していくことが必要である。

今回の提言を最終のものとして評価するのではなく、常に、検証と改善を積み重ねる姿勢が必要であるとするのが、当委員らの一致した意見である。

第8章 最後に

1 本件不正採用が不正義であることは論を待たない。職員採用試験も「試験」であるから、公平かつ公正に行わなければならないことは当然である。筆記試験の誤った解答を正答として点数を嵩上げすることは勿論、面接試験において恣意的な採点をして合格させることは、いずれもあってはならない違法不当なものである。このような違法行為、不正義・不公正を行った職員が厳しく批判されるべきであることは明らかである。

しかし、かかる事態は関与した職員だけの考えや要因のみで発現したものではない。そこに市会議員の積極的な関与があり、本件不正採用に向けて回避不可能な淵源を提供したことは前述の通りである。市会議員の行為無くして本件不正採用は生じ得なかったのである。したがって、市会議員の職員に対する違法あるいは不当行為の働き掛け、慫慂も亦、厳しく指弾されるべきある。

そして、平成16年の「提言（第二次）」によって創設された「適正職務サポート制度」も、本件不正採用の抑止を果たせなかった。成果が得られなかった制度は改善されるべきである。

2 当委員らは、調査の結果、上記の認識に至り、本件不正採用の原因の分析、検討に基づいて、a) 違法・不当要求を受けた職員側の公正な職務を遂行すべきという意識の希薄化という素因、b) 本件不正採用の発端となった議員側の違法・不当要求の存在という要因、及びc) 「適正職務サポート制度」が本件不正採用を抑止すべく機能しなかった原因に対応するべく再発防止策を提言するものである。

提言の要旨は、①市会議員や市長の政治倫理確立のための政治倫理条例の制定、政治倫理審査会の創設、②現行の「すこやか職務レポート」制度の実効性確保のための記録制度の改善や、職員倫理審査会等の第三者機関が記録にかかる要望等への対応を検討する仕組みの創設、及び③職員の意識改革、教育啓蒙のためのコンプライアンス研修等の強化の3点である。

3 当委員らは、本年2月に本件不正採用問題に関する調査等の委嘱を受けて以来、5か月にわたって資料調査、関係者からの事情聴取、それらの検討を行った結果、上記のような認識にたつて、本報告書を提出するに至ったものである。

これまでの調査等にあって事情を聴取した関係職員に対しては、聴取に先立って黙秘権の告知をしたが、それにも拘わらず、誠実かつ詳細な供述が得られたこと、また監察室においては、多数の資料収集やその取りまとめ、その他当委員らの調査、検討のための十分な協力していただいたことに感謝したい。

他方、A議員については、当委員らからの要請にも拘わらず、直接の事情聴取ができず、弁明を得られなかったことは残念というほかない。

- 4 本報告書による原因分析、提言は、今後、関係諸機関によって更に検討を加えられ、具体的な改善案が策定されることと思われるが、それらの改善策によって、本件不正採用と同様の不正事例の再発が防止され、名古屋市における各種行政が公正かつ公平に遂行されるようになることを希望する。

以上

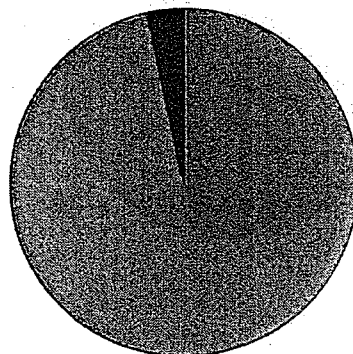
アンケート実施結果

問1

あなたは「名古屋市適正職務サポート制度」（平成17年1月31日施行、以下「サポート制度」といいます）をご存じですか。

知っている	748人	96.6%
知らない	24人	3.1%
無回答	2人	0.3%
合計	774人	

知らない, 24人 無回答, 2人



知っている, 748人

□ 知っている

■ 知らない

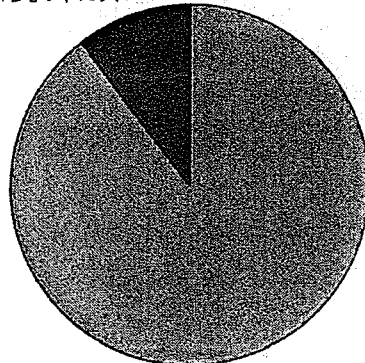
□ 無回答

問2

サポート制度の中で「すこやか職務ヘルプライン」が定められていることをご存じですか。

知っている	694人	89.7%
知らない	79人	10.2%
無回答	1人	0.1%
合計	774人	

知らない, 79人 無回答, 1人



知っている, 694人

□ 知っている

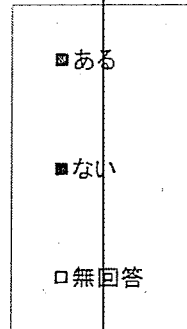
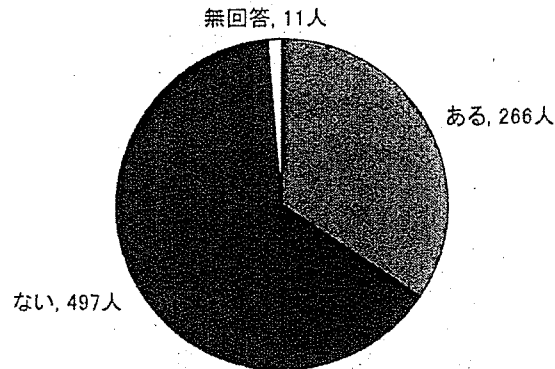
■ 知らない

□ 無回答

問3

現在から3年以内に、サポート制度を含むコンプライアンス研修を受けたことがありますか。

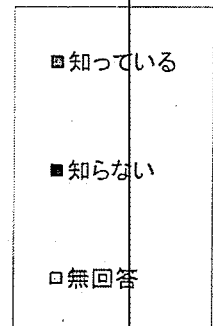
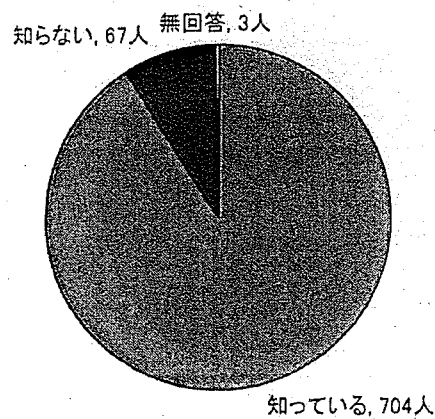
ある	266人	34.3%
ない	497人	64.3%
無回答	11人	1.4%
合計	774人	



問4

ヘルプラインの中で、法律、法令、条例、規則、要綱、要領等の職務の基準（以下「職務基準」という）に違反し、適正な市政の職務の執行を妨げるような市政に係る（以下「職務妨害的」という）事実又は職員の行為があったような場合やそれが行われようとしていると職員が思料した場合において、職員はその事実を一定の者に通報し又は相談して、適切な指導や助言を得ることができる、と定められていることをご存じですか。

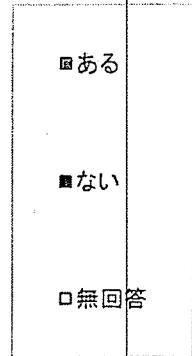
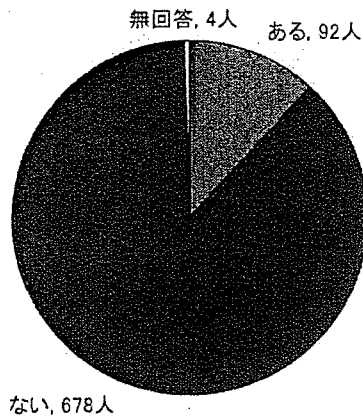
知っている	704人	90.9%
知らない	67人	8.7%
無回答	3人	0.4%
合計	774人	



問5

これまでの名古屋市における職務の中で、問4にあるような事実や行為（行われようとしている場合も含む）に遭遇したこと、あるいは、他の職員から報告・相談を受けたようなことがありますか。

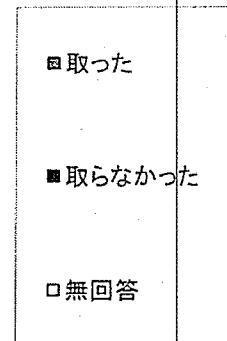
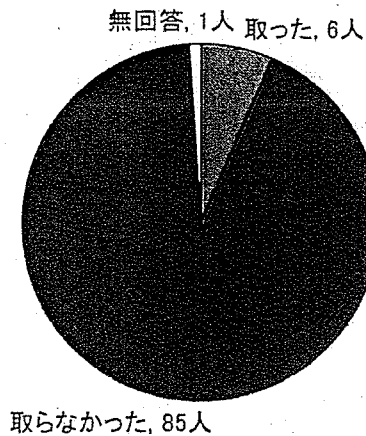
ある	92人	11.9%
ない	678人	87.6%
無回答	4人	0.5%
合計	774人	



問6

(問5で「ある」と答えた方にお聞きします)
そのとき、実際にヘルプラインに従って、「通報・相談」という行動を取りましたか。

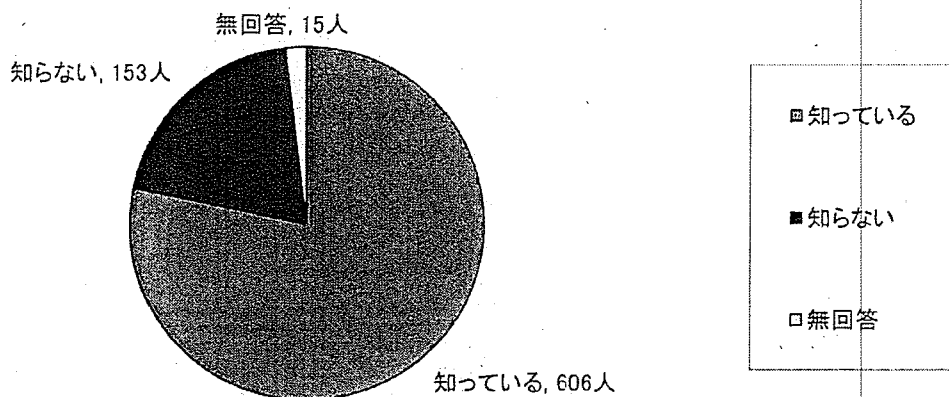
取った	6人	6.5%
取らなかった	85人	92.4%
無回答	1人	1.1%
合計	92人	



問7

サポート制度の中で「すこやか職務レポート」（以下「レポート」といいます）が定められていることをご存じですか。

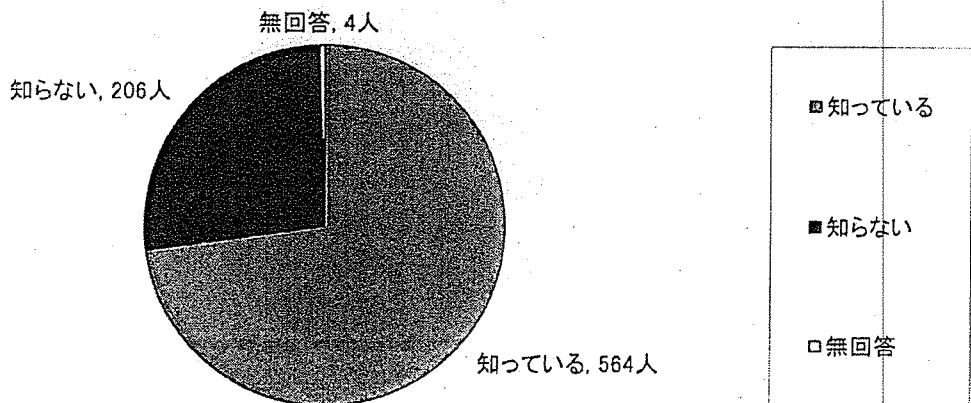
知っている	606人	78.3%
知らない	153人	19.8%
無回答	15人	1.9%
合計	774人	



問8

レポートの中で、職員が職員以外の者から、職務基準に違反するものや、暴力行為、正当な理由なくして面接を強要する行為、粗野又は乱暴な言動により他人に嫌悪の情を抱かせるような行為その他社会常識を逸脱した手段によるもので、職務妨害的要望を受けたときは、その内容を明確にした後、レポートに記録するとともに、要望者に対し、記録の内容の確認を求めよう定められていることをご存じですか。

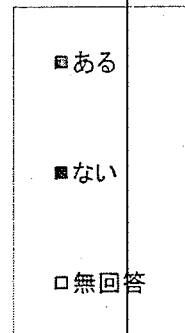
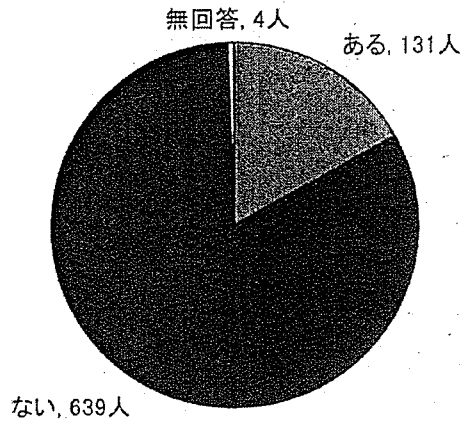
知っている	564人	72.8%
知らない	206人	26.6%
無回答	4人	0.5%
合計	774人	



問9

これまでの名古屋市における職務の中で、問8にあるような要望を受けたこと、又はそういう現場に遭遇したこと、あるいは他の職員から報告・相談を受けたようなことがありますか。

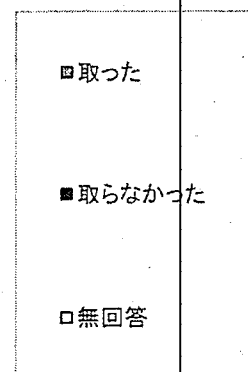
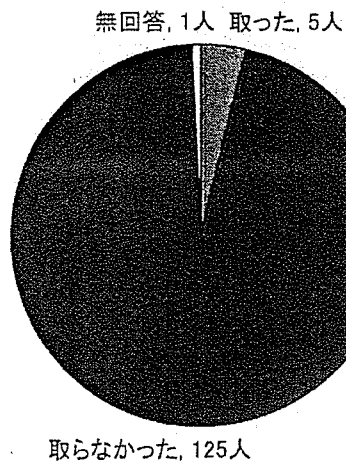
ある	131人	16.9%
ない	639人	82.5%
無回答	4人	0.5%
合計	774人	



問10

(問9で「ある」と答えた方にお聞きします)
そのとき、実際にレポートに従って、「記録・確認」という行動を取りましたか。

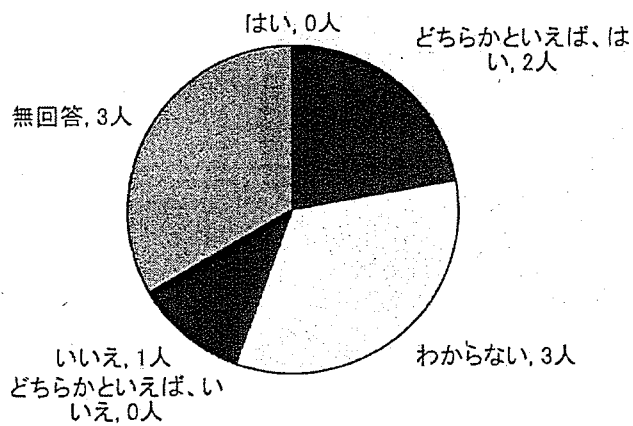
取った	5人	3.8%
取らなかった	125人	95.4%
無回答	1人	0.8%
合計	131人	



問11

(問6、あるいは問10で「取った」と答えた方にお聞きします)
その結果は、あなたが満足できるようなものでしたか。

はい	0人	0.0%
どちらかといえば、はい	2人	22.2%
わからない	3人	33.3%
どちらかといえば、いいえ	0人	0.0%
いいえ	1人	11.1%
無回答	3人	33.3%
合計	9人	

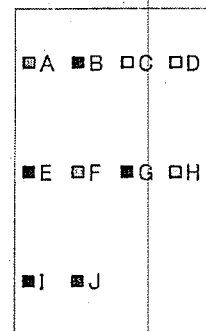
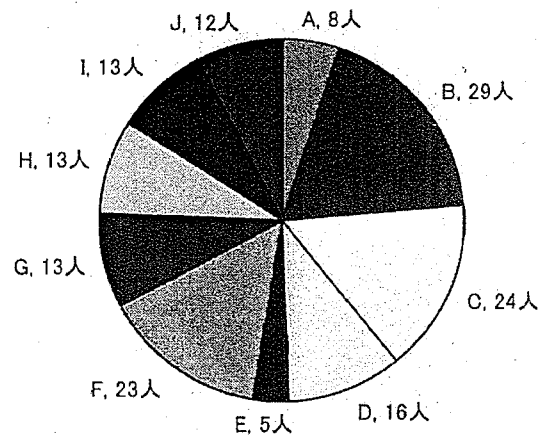


<input type="checkbox"/> はい
<input type="checkbox"/> どちらかといえば、はい
<input type="checkbox"/> わからない
<input type="checkbox"/> どちらかといえば、いいえ
<input type="checkbox"/> いいえ
<input type="checkbox"/> 無回答

問12

(問6で「取らなかった」と答えた方にお聞きします)
 そのとき、ヘルプラインに従って、実際の行動(通報・相談)にまで移さなかったのは何故ですか(複数回答可)。

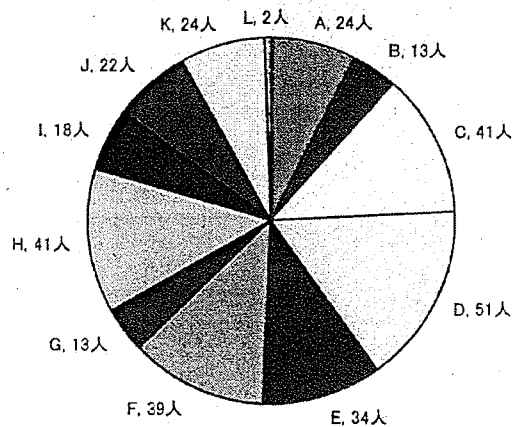
A:「適正な市政の職務の執行を妨げる」かどうかの判断ができなかった(困難だった)から。	8人	9.4%
B:職務の範囲内で適正に処理できたから。	29人	34.1%
C:上司や同僚に直接、相談して指示(アドバイス)を仰いだから。	24人	28.2%
D:そのような事態や要望については、拒絶あるいは無視した(相手にしなかった、聞き流した)から。	16人	18.8%
E:制度の利用の仕方が分からなかったから。	5人	5.9%
F:制度自体の実効性に疑問があったから。	23人	27.1%
G:制度を利用することで、自己に何らかの不利益が及ぶのを避けたかったから。	13人	15.3%
H:制度自体が使いにくいから。	13人	15.3%
I:その他	13人	15.3%
J:無回答	12人	14.1%
合計	156人	



問13

(問10で「取らなかった」と答えた方にお聞きします)
 そのとき、レポートに従って、実際の行動(記録・確認)にまで移さなかったのは何故ですか(複数回答可)。

A:「法律等の違反」、「正当な理由なくして」、「社会常識を逸脱した手段」、「適正な職務の執行を妨げる市政に係る要望」かどうかの判断ができなかった(困難だった)から。	24人	19.2%
B:要望の内容をレポートに記録することができなかった(困難だった)から。	13人	10.4%
C:要望者に対して、記録の内容の確認を求めることができなかった(困難だった)から。	41人	32.8%
D:職務の範囲内で適正に処理できたから。	51人	40.8%
E:上司や同僚に直接、相談して指示(アドバイス)を仰いだから。	34人	27.2%
F:そのような事態や要望については、拒絶あるいは無視した(相手にしなかった、聞き流した)から。	39人	31.2%
G:制度の利用の仕方が分からなかったから。	13人	10.4%
H:制度自体の実効性に疑問があったから。	41人	32.8%
I:制度を利用することで、自己に何らかの不利益が及ぶのを避けたかったから。	18人	14.4%
J:制度自体が使いにくいから。	22人	17.6%
K:その他	24人	19.2%
L:無回答	2人	1.6%
合計	322人	

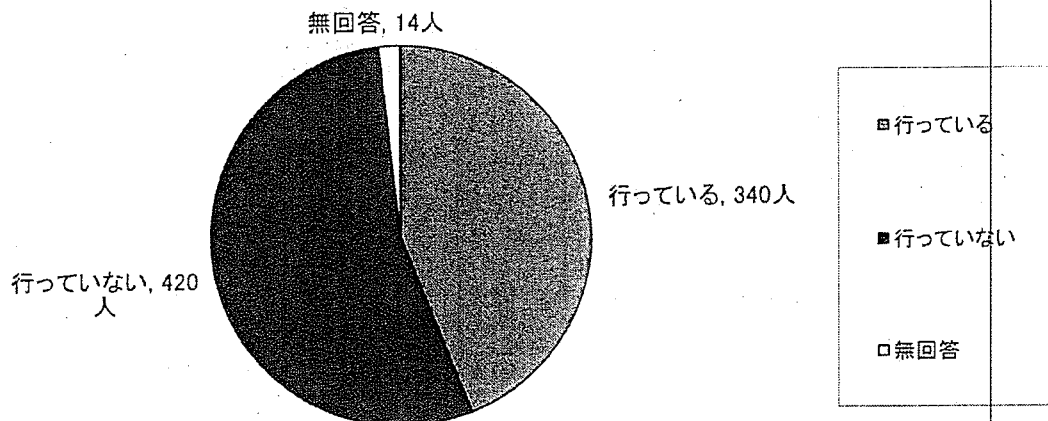


<input type="checkbox"/> A	<input type="checkbox"/> B	<input type="checkbox"/> C	<input type="checkbox"/> D
<input type="checkbox"/> E	<input type="checkbox"/> F	<input type="checkbox"/> G	<input type="checkbox"/> H
<input type="checkbox"/> I	<input type="checkbox"/> J	<input type="checkbox"/> K	<input type="checkbox"/> L

問14

あなたは、部内や課内で、部下に対して、コンプライアンス遵守に関する特別な指導を行っていますか。

行っている	340人	44.0%
行っていない	420人	54.2%
無回答	14人	1.8%
合計	774人	



問15

(問10で「取らなかった」と答えた方にお聞きします)

あなたは、部内や課内で、部下に対して、コンプライアンス遵守に関する特別な指導を行っていますか。

朝礼時	169人
職場会議・定例会議時	88人
職場内研修開催時	47人
適宜、日常業務中での会話(相談)時	46人
人事面接、職務状況面接時	34人
個別案件発生(報告)時	24人
全件報告	2人
夕礼時	2人
局部長会議で話題になったとき	1人
年度始め	1人

その他	
業績評価にウェイトを置く	2人
出入り業者からの贈答の禁止	2人
特定の市議員の生活保護申請にかかる口利きを記録させている	1人
発生事例の紹介や職員による討論等の研修を行っている	1人
職場にコンプライアンス遵守の標語を掲示	1人
具体的事例とその影響を説明	1人
関連記事を配布・回覧する	2人
不当要求対応訓練を実施	1人
事務に係る根拠法令等の再確認を指示	1人
不当要求に対する組織的対応を指示	1人

問16

現行のサポート制度全般について、改めた方がよい点など、お気づきの点があれば、お教え下さい。

(制度改正を求めるもの…□□□□ することが必要である)	
制度の周知徹底	27人
要望者への確認手続の廃止	25人
適正か否かの判断の困難さ・あいまいさをなくす	24人
要望・働きかけ事項については全件記録を徹底	20人
実効性を持たせること	15人
不当要望を拒絶した場合の職員の不利益防止策の制度化	14人
事務負担の軽減、簡易な運用可能な制度	12人
制度運用に向けての組織的な取り組み(制度利用が当たり前という職場環境・意識の改革)	11人
定期的な説明・コンプラ研修	10人
制度活用事例(成功事例)の公開	9人
上司への相談・助言の制度化	4人
通報案件について、外部委員による全件チェック	4人
不当・不適切要求を受けた場合の対処法に関する研修の実施	3人
通報・相談先の人選(人間関係が、それらの行動の阻害要因)	3人
制度利用のための模擬体験研修	2人
議会における、適正な議員活動ガイドラインの策定	1人
その他	8人

(制度自体への消極)	
要望事項の記録・要望者への内容確認は非現実的(困難、不可能)	28人
現行の制度手直しのみでは実効性なし(議員と職員の関係こそ問題)	10人
当事者職員の有益性について疑問	9人

(その他)	
現行制度で問題なし	4人
制度の改善の必要性は感じていない	3人
行政対象暴力対策の方が重要	3人
上司に相談しやすい職場風土の構築	3人
職務に関連することは個人対応ではなく組織で対応すべきである	2人
役職者(局長と部長間)の風通しをよくすべき	1人
議員側の研修の必要	1人
市長ホットラインで通報できるので本制度の利用は限定されると思う	1人
報酬的なクレイマー等への対処に関するサポート制度の充実が必要	1人
当該職員が「不適正」と判断したものを行政監理委員会が「適正」と判断する可能性があり制度利用に二の足を踏む	1人
相談員は所属する局の職員ではなく他局の職員がよい	1人
市議会に職員からの相談窓口を設置すべき	1人
総務局が真摯に対応していないことが問題	1人
多くの事案が軽微なものとして内部的に処理をして完結している	1人
名古屋市という組織の中では「自分の身は自分で守れ」が基本原則では?	1人
事例に遭遇したことがないので、制度の有効性についてはわからない	1人
職員を育成・サポートしていくシステムが必要	1人
いわゆるクレイマーに対する対処方法も記載して欲しい	1人
職場意識の改善向上策が必要	1人
議員対応に苦慮することある	1人
もともと抑止力的な制度だと思う	1人
管理監督者に余裕がなくなっており、リフレッシュできる施策を考えて欲しい	1人
通報から処分に至るプロセスの時間の短縮	1人
行政側に問題や弱点がある場合、制度による対応は困難	1人
文書公開請求や説明要求に対する嫌がらせの規制が必要	1人

すこやか職務レポート (H25. .改訂)

対応職員	所属・補職:		氏名:	
要望日時	平成 年 月 日 ()		時 分 ~ 時 分	
要望方法	<input type="checkbox"/> 面談 (場所:) ・ <input type="checkbox"/> 電話			
要望者	氏名	1. 国会議員、地方公共団体の議会の議員・長 2. 1の元職、秘書、親族、代理人、使者 3. 名古屋市職員(職務を離れて要望等を行う場合) 4. 名古屋市職員であった者		
	住所			
	電話番号	() -		
件名				
要望内容	<hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>			
公表・公開の対象であることを要望者に説明	<input type="checkbox"/> 済	要望者による要望内容の確認	<input type="checkbox"/> 済	署名() ・ <input type="checkbox"/> 無
対応方針	<hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>			
備考	<hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>			
起案日・決裁日	起案日:平成 年 月 日		決裁日:平成 年 月 日	
施行日・報告日	施行日:平成 年 月 日		報告日:平成 年 月 日	
決裁			監理主幹	コンプライアンス・アドバイザーへの相談 <input type="checkbox"/> 要 ・ <input type="checkbox"/> 不要 相談日(/)

※①公開の場における要望。②書面や電磁的記録による要望。③単に事実又は手続に関する問い合わせに属するものは記録しなくてもよい。