

不適切な事務処理に関する再発防止策

平成31年4月
多摩市

目 次

第1	はじめに	P 1
第2	再発防止策の策定にいたった経緯	P 2
第3	不適切な事務として指摘を受けた事案1	
1	事案の概要	P 3
2	調査委員による指摘とその問題点	P 4
3	不適切な事務が生じた原因と必要な対策	P 5
第4	不適切な事務として指摘を受けた事案2	
1	事案の概要	P 6
2	調査委員による指摘とその問題点	P 6
3	不適切な事務が生じた原因と必要な対策	P 7
第5	再発防止のための取組み	
1	制度運用面での改善	P 8
(1)	検査体制の改善	
(2)	発注に関する事務の確認と注意喚起	
2	知識に裏付けされたコンプライアンス	P 9
(1)	取組み1：職員一人ひとりの意識改革	
●	コンプライアンス研修の強化	
(2)	取組み2：基本的な業務のスキル向上	
●	予算・契約・会計・文書等の実務研修の強化	
(3)	取組み3：マニュアル等の整備・活用	
(4)	取組み4：監査指摘事項及び事務処理誤り等に対する全庁的対応	

第1 はじめに

今般、市職員からの申告を契機として、外部の弁護士らによる調査を行った結果、市の事務に不適切な点があったことが明らかになりました。

法令の定めに従って日々の事務を行うことは、公務員として最も基本的な義務であり、今般の調査結果は市のコンプライアンス上、看過できない重大な指摘であると受け止めています。

また本来であれば、誤った事務があったとしても、職員相互のチェック体制によりその誤りは早期に発見され、速やかに私の元まで報告がされて、組織としての適切な対応策が講じられるべきでした。それにもかかわらず、そのような組織体制が十分に機能しなかったことについても、組織の長として忸怩たる思いしております。

多摩市は、2021年に市制施行50周年を迎え、次の50年に向けた大きな転換点を迎えます。今後、ますますまちの魅力を向上させるとともに、多くの課題に取り組んでゆくためには、市民のみなさんとの協働が不可欠です。

それにもかかわらず、今般、市民のみなさんの信頼を損ねる結果となったことについて、市を代表してお詫びいたします。

市では、今後同じ過ちを繰り返さぬよう、昨年10月に調査内容を市議会に報告するとともに、不適切な事務と指摘された事項について、各関係部を中心に具体的な事務執行のありかたについて検討してきました。

本再発防止策では、前半をこれまでの経緯、事案の概要及び不適切な事務処理が生じた原因と必要な措置などを調査報告書に基づき詳細に記述し、その課題を明確にするとともに、後半は、その対策としての具体的な取組み内容を取りまとめました。

なお、この再発防止策の取組みを進めるだけでなく、各々の部署でさらに求められる取組みを行う考えでありますし、私も組織のガバナンスの強化のためにリーダーシップを発揮していく所存です。

今後、職員一人ひとりが本件を教訓とし、よりよい行政運営を実現するために、一丸となって再発防止に取り組みます。

平成31年4月12日

多摩市長 阿部 裕行

第2 再発防止策の策定にいたった経緯

1 職員による申告と外部弁護士への調査の委託

平成30年3月29日、本市職員から、市長に宛てて、市の内部事務に違法ないしは不適切な点があるとの趣旨が記載された書面が送付されました。

市は、この指摘が事実であればコンプライアンス上の重大な問題があると考え、客観的かつ公平な調査を行うべく、本市と利害関係のない弁護士2名を調査委員として任命し、事案の解明を図ることとしました。

2 調査結果の報告

調査委員らは、同年5月10日から8月24日にかけて関係者からのヒアリングを行うとともに、関連資料の精査をし、調査を実施しました。

その結果、申告のあった事項の一部に違法ないしは不適切な事務が存在することが判明したため、調査委員らは、その問題点を平成30年8月31日付けの報告書にまとめ、市に提出しています。

3 調査結果に対する対応の状況

報告書の提出を受けた市は、市として報告書の内容を検証するとともに、関係職員の処分の決定など必要な手続きを行い、平成30年10月1日には、この報告書を公開して、不適切な事務があったことを市民の皆さんにご報告、お詫びしました。

また、併せて同日、全職員に対して改めて法令、庁内ルールの遵守を徹底するように通知するとともに、関係各課において、再発防止のための検討に着手するよう指示を行っています。

4 再発防止策の策定

今般、各課での検討の結果がまとまりましたので、本件の問題点を指摘した調査委員の弁護士らにも法律の専門家としての観点から助言を受けるとともに、内容に誤りのないことを確認して頂いたうえで、この再発防止策を策定しました。

以下では、報告書において指摘を受けた各事案の問題点について改めて確認し、そのような不適切な事務が生じた原因を検討したうえで、市の実施する取組みについてご説明します。

第3 不適切な事務として指摘を受けた事案1

1 事案の概要

- (1) 平成25年12月9日、多摩市下水道課は、事業者との間でポンプ場設置工事について委託契約を締結した。同契約には、工事に伴う近隣住宅への補償業務も含まれていた。
- (2) その後、工事が進み、ポンプ場の設置工事が完了したため、平成28年3月31日までに完了検査の予定であった。
- (3) しかし、上記工事において発生した家屋補償のうち1件については、所有者との交渉が難航し、補償額が年度末の平成28年3月31日までに確定しない可能性があった。

そこで、下水道課は、受託事業者との間で、平成28年3月7日付で、本件業務委託契約に関する覚書を締結した。【P4～5問題点3参照】

覚書の内容は、市は本件業務委託に関する平成27年事業費（工事施工分）に未了の1件の家屋補償見込み額を加えた額を受託事業者に支払うこととし、受託事業者は、平成28年5月31日までに補償業務を完了して、不用額が発生した場合には、市にこれを返還するというものであった。

本件覚書の締結は、決裁権限のない前課長の決裁でされている。

- (4) 上記覚書の締結をもって、本件業務委託契約に関する精算額が確定したと考えられたため、その旨が平成28年3月議会（平成28年3月8日）において報告され、契約変更手続が行われた。
- (5) 本件工事は、1件の家屋補償が未了のまま、前課長により平成28年3月31日の完了検査で合格とされた。【P4問題点1参照】
平成28年4月1日に受託事業者から市に上記（3）記載の金員の請求があり、市は、同年4月28日に支払いをした（これにより市は確定した既履行分の報酬と、未履行の1件の補償見込み額を支払ったことになる）。
- (6) ところが、平成28年5月31日までは、残り1件の家屋補償交渉が終わらない見込みとなり、受託事業者から、業務が終わらないので業務委託料（補償見込み額の部分）を返還するか、未了の補償事務について新たに契約をしてほしいと求められる事態が生じた。
- (7) そのような情勢から、平成28年5月10日、下水道課から文書法制課に上記の経緯について法律相談がなされた。

法律相談の結果は、「そもそも完了検査済みで、議会の議決を経て精算しているものであり、委託料が余っていること及び委託内容が終了していないということ自体が手続上大きな問題である。新規に契約書や覚書を適法に作成することは無理だと思われる」という回答であった。

- (8) しかし、引き続き受託事業者において補償業務を行わせるため、同年5月27日付けで未了の補償業務を新規で委託する内容の協定書（以下「新規

業務委託協定書」という。)が締結された(この委託料には受託事業者に預けられていた補償見込み額が充てられており、新たな金銭の授受はない。【P4～5問題点2参照】

同協定の締結には部長の決裁が必要であったが、新課長の決裁によりされている。【P5問題点3参照】

- (9) 平成28年6月24日ころ、本件の経緯について下水道課長から都市整備部長に報告がされた。報告を受けた都市整備部長はさらに副市長へ報告をした。

このとき上記報告に対し、副市長は、今後はこのようなことをしないようにという注意をし、補償交渉を早期に完了させるよう指示したほかは、特段の対応はしなかった。【P5問題点4参照】

- (10) 平成29年3月31日、上記補償交渉が完了しないことから、市と受託事業者は、新規業務委託協定書につき、協定の期間を延長する協定書を締結した。同協定の締結には部長の決裁が必要であったが、新課長の決裁によりされている。【P4～5問題点3参照】
- (11) 平成30年3月、適正な補償額を供託することにより、新規業務委託協定書に基づく委託業務は終了した。

2 調査委員による指摘とその問題点

- (1) 業務委託契約に係る業務の一部(補償業務)が完了していないにもかかわらず、所管課により完了検査が合格とされていたこと。

【問題点1】

実際には完了していなかったにもかかわらず、将来の見込みにより完了検査が合格とされていた。このことは、適切な契約の履行を確保するために定められた完了検査事務(地方自治法234条の2、多摩市契約事務規則57条～57条の6)として、不適切なものである。

- (2) その後、所管課において、未了の業務について、これを新たに委託する旨の新規業務委託協定書を締結するなどの対応がされたこと。

【問題点2】

未了分の業務について新規の契約としたうえ、その委託代金は相手方に預けていた補償見込み額を充当する形とした。このような処理は、実態を反映しないものであり、形式的には、予算外の契約として地方自治法210条、232条の3に反している。

- (3) 完了検査に関連して作成された覚書や、新規業務委託協定書の締結などが、決裁権限のない所管課長によって行われたこと。

【問題点3】

多摩市事務決裁規程4条に定められた決裁区分に反している。

- (4) 以上の経過が副市長に報告がなされた際、今後はこのようなことをしないようにとの注意、及び補償交渉を早期に完了させるよう指示されたほかは、状況を是正する指示がなされなかったため、引き続き、不十分な対応が所管課によって行われたこと。

【問題点4】

本来であれば、この時点で原因の調査、積極的な違法状態の是正措置が講じられるべきであった。

3 不適切な事務が生じた原因と必要な対策

- (1) コンプライアンスに対する職員の認識の不足

まず、2の(1)から(4)について共通する問題として、コンプライアンスに対する職員の認識が不十分であったことがあげられる。

たとえば、2の(1)については、予算単年度主義の制約の中で、事務の円滑な遂行のために契約の完了を急ぎたいとの考えにより、履行期限である3月末日に業務が完了していなかったことにもかかわらず、将来の見込みによる完了検査が行われたものと思われる。

また、2の(2)から(4)については、法令の定めにとぐわぬ実情が生じていたものの、当初の契約を完遂することに囚われ、適法な事務執行の視点が疎かになったため生じたものと思われる。

しかし、そもそも職務の遂行にあたり、市職員には法令遵守義務が課されているのであって、理由の如何を問わず、法令に反した事務処理は許されない。

これらの事務が生じた背景には、最終的に必要な目的を達成できるのであれば、そこにいたる手続が疎かになってもやむを得ないといった意識が窺われるが、そのような考え方では、さらなる不適切な事務の発生にもつながりかねない。このような考え方を根本から正していく必要がある。

職員のコンプライアンス意識のさらなる向上について対策をしなければならぬ。

- (2) 完了検査手続きにおけるチェック機能が不十分だったこと

2の(1)の問題が生じた制度的な要因として、所管課検査員による検査の範囲が広範に過ぎたことが考えられる。

従来は、任命検査員による完了検査が大半であったが、業務手順の見直

しを進める中で所管課検査員による検査に委ねられてきた。

しかし、所管課検査員の検査では、所管課が発注した業務について、自身で完了検査を行うことになるため、本件のような事案に第三者の視点からのチェック機能が働かない。この点について、規則の改正を含め検査手続の改善を図る必要がある。

第4 不適切な事務として指摘を受けた事案2

1 事案の概要

下水道課では、平成27年5月25日に、平成29年4月の公営企業化に伴い必要となる「財務会計システム」の構築等（一期施工分）について契約手続が行われた。

ところが、この契約には含まれていない「電子決済システム」、「文書管理システム」、「契約システム」、「グループウェア」等の各種システムの構築及び企業会計システムと連携させるためのカスタマイズ等の開発作業（二期施工分）について、予算化、契約手続がされていないにもかかわらず、担当職員（同課前課長）が平成28年5月26日付けで発出した「発注内示書」なる書面により4,709万400円もの多額の業務について業者に発注内示がされ、実際に業務が進められていた。

その結果、契約手続、予算措置等が取られていないにもかかわらず、平成28年10月時点で1,874万2,000円分の作業が完了していた。

【P6～7問題点5～7参照】

発覚後の対応として、市は、二期施工分について契約内容を精査し、平成28年10月時点で完了していた1,874万2,000円分の作業も含め、その一部（3,056万4,000円）を事業化して、平成29年度の予算に計上したうえで、改めて契約を締結した。

2 調査委員による指摘とその問題点

- (1) 予算外、契約外の業務につき本件発注内示書が職員から業者に交付され、これに基づき、1,874万2,000円分の作業が完了していたこと。

【問題点5】

総計予算主義の原則から、市の契約は、原則として議会での予算承認を受け、所定の契約事務手続を経た上で締結されるものであり、その他の手法ではなされないものである。それにも関わらず、本件発注内示書には「万が一正式契約の締結に至らなかった場合でも、当方は貴社に対し、貴社が着手し実施した本件業務の費用について双方合意の上精算を実施するものとする」との記載がされており、業務を実施したことにつ

いて契約類似の責任を追及される可能性の高い文書であった。

この発注内示書により契約が成立していたとまではいえないものの、上記の点を考慮すると、予算外の契約類似行為として、地方自治法210条、232条の3に反した事務であったと考えられる。

- (2) 発覚当時において、事実の公表や、職員への処分が検討されたがいずれもなされていないこと。

【問題点6】

当時、公表や処分のための調査が尽くされておらず、事実の検証や、それに必要な情報の共有がされていないため、コンプライアンス上、不十分な措置である。

- (3) 平成29年度の予算承認を得るにあたって、先行して開発が行われている事実の報告が議会になされていないこと。

【問題点7】

議決を通じて、予算への民主的統制を及ぼそうとする法（地方自治法96条2号）の趣旨に照らし、議会への報告が不十分であった。

3 不適切な事務が生じた原因と必要な対策

- (1) コンプライアンスに対する職員の認識の不足

事案1と同様に、2の(1)から(3)に共通する原因として、コンプライアンスに対する職員の認識が不十分であったことがあげられる。

まず、2の(1)については、一定の期日までに、新システムの整備を完了しなければならないという職員の義務感から生じたものであると思われるが契約手続に先行して業務を行わせるような事務執行は許されない。

また、2の(2)及び(3)についても、仕様を精査したことで最終的に市に損害が生じない見通しがあったため、議会への報告や公表等の必要性は低いとの庁内の判断から十分な調査、公表がされなかったものと思われる。しかし、現実の損害の発生の有無とは別に、本件のように法令の定めから著しく逸脱した事務の存在が発覚していた以上は、その時点で調査を行い、手続違反についても是正すべきであった。

同じ過ちを繰り返さぬよう、職員のコンプライアンス意識のさらなる向上について対策が必要である。

- (2) 発注内示行為に関する検討

本件で発出された発注内示書は、業者の求めにより業者の書式で発出されたものであり、庁内の契約ルール上は予定されていない手続である。

そのため、契約手続の庁内マニュアル上にも、このような手続に関する記載はない。

仮に、このような手続が他でも行われている実例があるのであれば、直ちに発注内示に関する考え方を整理し、法令に適合した運用がされるように改めなければならない。

第5 再発防止のための取組み

以上の検討を踏まえ、制度面の改善と、職員のコンプライアンス意識を高めるための措置を講じ、再発防止に取り組む。

1 制度運用面での改善

(1) 検査体制の改善

ア 新制度の試行

平成30年12月28日に、30多総総第1132号「所管課検査員が行う検査等に関する取扱いについて（通知）」を发出し、所管課検査の手続の一部を、試行的に改めた。

具体的には、都市整備部、環境部、下水道事業の各所管課検査員が行う検査について、原則として契約発注課以外の所管課検査員が検査を行うこととし、相互にチェックを行うこととした。

また、これまで所管課検査の対象とされていた契約のうち、予定価格が500万円を超える所管課契約工事については、任命検査員による検査を実施することとした。

これらの取組みにより、発注課以外の第三者によるチェックが働くこととなり、適切に検査手続が実行されることとなる。

イ 今後の検討課題

上記の措置はあくまで暫定的なものであるから、三部署による試行的な取組みの成果を検証したうえで、契約事務規則の改正も視野にいれ、引き続き所管課検査の範囲を限定していく方針で全庁的な協議・検討を継続していく。

(2) 発注に関する事務の確認と注意喚起

ア 発注内示に関する調査の実施と結果の分析

本件を受けて、全課を対象に①「発注内示書」という書式を運用したことがあるか、②「指示簿」または「発注書」などを契約締結前に運用したことがあるか、③上記のほかに、契約締結前、あるいは予算の確保前に事業者が発注や依頼をしたことがあるか、という3点について調査を行った。

調査の結果、本件のように予算のない中で発注内示書による契約締結類似行為がされた例は確認されなかった。

しかし、国・都の制度改正に伴い、システム改修等の特命契約が必要となった案件について、予算は成立していたものの、国・都の側で必要な仕様が確定しなかったために契約の締結ができないという事案で、新制度の施行期限までに業務を完了させるべく、契約成立前にもかかわらず担当係長名の文書で事業者と業務に関する調整が行われていたとの報告があった。

また、その他に単価契約による業務委託契約の個別発注にあたり、担当者名で依頼文書が発出されていた事案などについても報告があった。

イ 対応策

上記の調査の結果、発注内示書による不適切な事務がないことは確認できたため、新たに発注内示に関するルールを策定することはない。

しかし、予算外での契約類似行為は確認されなかったとはいえ、先の例についていえば、まず仕様のうち確定した部分に基づき契約を締結し、必要に応じて契約変更手続を行えば足り、後の例についても契約成立後の事務とはいえ、担当者名での発注文書は不適切である。

これらの危ういケースも確認されたため、平成31年2月19日付30多総総第1449号「法令等を遵守した、適正な契約事務の徹底について（通知）」により、全職員に事案を周知し、改めて適正な契約事務の執行を求めることとした。

また、特に上記のシステム改修の事案のように、マニュアルにないイレギュラーな事態が発生した場合には、職員全員で知恵を出し合い、適切な解決を図らなければならない。

そのためには、各担当者や各課は問題を抱え込むのではなく、文書法制課法務係に相談をするなどして、必要な助言を求めることが重要である。

そして、相談を受けた法務係では、財政課、総務契約課など、事案ごとの関係課と協力して、適切な解決のために必要な措置を講じるものとし、問題の終局的な解決まで継続的にフォローをしていくものとする。

2 知識に裏付けされたコンプライアンス

職員の不祥事は市政に対する市民の信頼を損ね、今後の市政運営に及ぼす影響は大きなものがあることから、職員一人ひとりが法令を遵守し、業務時間外の日常生活も含めて自らの行動を律し、市民から信頼される高い倫理観や強固な法令順守の意識を持たなければならない。

さらには、人財育成基本方針の取組みを着実に進め、より強い組織を形成しなければならない。

そして、再び不祥事を起こすことのないよう、次の取組みを行う。

- 職員一人ひとりの意識改革
- 基礎的な業務のスキル向上
- マニュアル等の整備・活用
- 監査指摘事項及び事務処理誤り等に対する全庁的対応

なお、実施にあたっては、以下の3つの視点をもって取組む。

- ★ 他人事ではなく「自分の事」として考える
- ★ 原点に立ち返る
- ★ 取組みの継続

(1) 取組み1：職員一人ひとりの意識改革

⇒ ● コンプライアンス研修の強化

平成28年度より、コンプライアンス意識の強化を目的に実施している「コンプライアンス研修」は、全職員が一丸となり「自分事」として考え、取り組むべき喫緊の課題であることから、不祥事再発防止とコンプライアンス意識を強化、徹底するため、平成31年度からは、以下のとおり、対象職員の幅を拡げ、すべての職員が定期的に受講する仕組みとする。

【実施案】

対象・年度	2019年度	2020年度	2021年度	2022年度	2023年度
役職者	係長職	係長職	管理職	係長職	係長職
主任・主事	主任・主事	主任・主事	主任・主事	主任・主事	主任・主事

※ 管理職、係長職：3年に1度のペース

※ 主任・主事職：5年に1度のペース

(2) 取組み2：基礎的な業務のスキル向上

⇒ ● 予算・契約・会計・文書等の実務研修の強化

市民へのサービス提供を進めるにあたっては、正確な事務処理が正確な業務執行につながり、そのことが事務処理ミスや不正な業務執行の防止に結びつく。そのため、職員として基本的に身につけておかなければならない業務上の知識やスキルについては、すべての職員が確実に習得し、実行できる能力の育成を行う。

また、これに合わせ、これまでの研修区分の見直し等を行い、基礎研修に重きを置いた研修を実施していく。

【実施案】

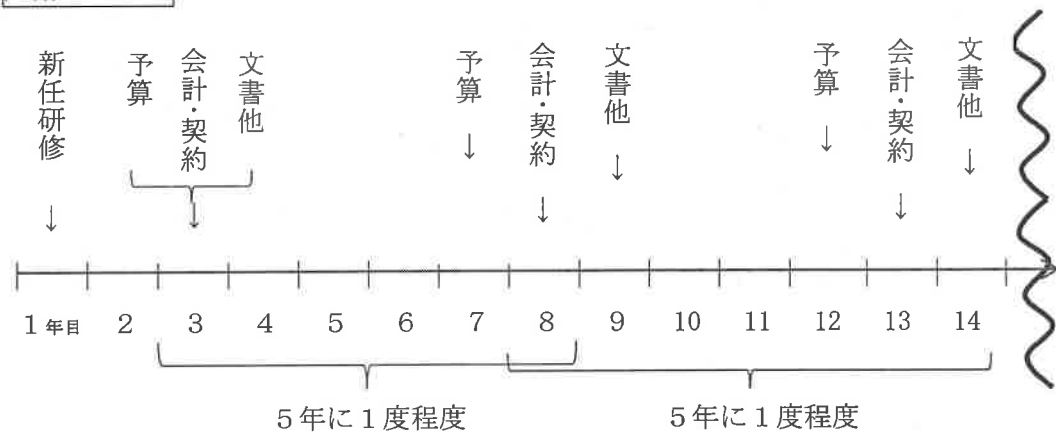
◆係長向け

基礎実務について、監査の指摘事項やミスが発生しやすい点を中心にした研修を悉皆制で実施する。

◆主任・主事向け

基礎実務を担当する職員は、5年に一度程度、定期的、継続的に研修を受講することとする。

受講イメージ



(3) 取組み3：マニュアル等の整備・活用

各職場では、これまでも業務上必要なマニュアルの整備を行ってきた。また、全庁的にも、全職員の基礎的な実務マニュアルの整備も行ってきたおり、職員の業務水準を同レベルとするための環境の整備は進めてきたところである。一方、実態としては、マニュアルが各種あるものの、内容を熟知するには膨大な時間が必要なことから、すべてのマニュアルに目を通しているとは言いがたい現状にある。いわば、マニュアルの形骸化が見受けられる。しかしながら、時間が無い事を理由に業務の基本の習得をないがしろにすることはできない。

ここで、再度原点に立ち返り、マニュアルの周知はもとより、「活きるマニュアル」とするため、管理監督者が日常業務の中で、マニュアルの確認が習慣化するよう職員の指導を行う。

また、職員は、数年後の人事異動をにらみ、配属直後から業務の引継書の作成を進め、人事異動の内示があつてから急ごしらの引継ぎとならないようにする。

なお、その引継書は、担当業務のマニュアル的な要素を兼ね備えたものとなることから、次の担当者に引継ぐ際には、新旧の担当者による内容のチェックや、さらに内容のブラッシュアップがされ、常に質の高い引継ぎがされる仕組みとしていく。

(4) 取組み4：監査指摘事項及び事務処理誤り等に対する全庁的対応

地方自治法に基づき、実施される定期監査では、財務に関する事務の執行及びその他関連する事務事業全般について監査が行われるが、毎年同じような指摘が繰り返されている。そうした現状に鑑み、指摘された事項については、特定の部署の指摘にとどめず、すべての部署に指摘されている事項であると捉え、全部署が総点検を行い、実施状況を副市長に報告する仕組みを新たに構築する。

また、監査指摘事項以外にも財務処理上の誤りが生じた際には、誤りの内容や原因の把握、各職層に応じた対応策を講じ、全庁で共有することにより同様の誤りを防ぐ仕組みも構築する。

以 上

本件、不適切な事務処理について、第三者として調査いただいた、調査委員より、以下のコメントをいただいた。

(調査委員らからのコメント)

今般、多摩市が再発防止策を策定し、コンプライアンス推進のための新たな一歩を踏み出されたことは、評価に値するものと考えます。しかし、再発防止策の策定は、それ自体が目的ではなく、コンプライアンス体制の更なる充実のための方策に過ぎないということは十分に留意していただきたいと思います。

コンプライアンスを推進するためには、互いに忌憚なく意見を述べあえる環境が重要ですが、そのような組織を実現するためには、職員の皆さんの不断の努力が必要です。適正な事務執行を目指し、部課の垣根を越えて、職員の皆さんの間で闊達な議論がされることを望みます。

弁護士 古川 健太郎

弁護士 金田 真明