

綱紀肅正・組織管理に関する最終報告

～二度と不祥事を起こさないために～

平成23年9月

福知山市

目 次

| | | |
|------|-------------------------------|----|
| I | はじめに | 1 |
| II | 疑惑の対象となった工事等 | 2 |
| 1 | 市民病院立体駐車場建設工事 | 2 |
| 2 | 市民病院什器購入 | 2 |
| 3 | 武道館移転新築工事に伴う電気設備工事 | 3 |
| III | 不祥事の再発防止に向けて | 5 |
| 1 | 事件の背景と信頼回復に向けての取り組み | 5 |
| 2 | 福知山市職員収賄事件調査特別委員会からの提言内容と実施状況 | 7 |
| 3 | 外部検討委員会の設置 | 10 |
| 4 | 不祥事の原因と提言内容の骨子 | 10 |
| 5 | 具体的な提言内容と実施状況 | 11 |
| IV | おわりに | 14 |
| | | |
| | 資料 | |
| 1 | 飲食接待を受けた状況 | 15 |
| 2 | 飲食接待を受けたことに対する処分内容と処分理由 | 16 |
| 3 | 市長・副市長・病院事業管理者の給料減額 | 17 |

I はじめに

平成20年1月22日、(当時)土木建築部都づくりプロジェクト建設室長(以下「元職員」という)が、市民病院事務部病院建設室長として在職中に、市民病院全面改築工事に関わり、特定の業者に便宜を図った見返りに、繰り返し飲食接待を受けるとともに現金1,000万円を受け取った容疑で逮捕され、同年2月12日に起訴された。また、同年2月15日には、市民病院改築工事と合わせ、武道館移転新築工事においても度重なる飲食接待を受けた容疑で再逮捕され、同年3月7日に追起訴された。

元職員は、京都地方裁判所での公判において、飲食接待を受けたことは認めたが、現金1,000万円を受け取ったことや飲食接待の一部を否認し、また贈賄側に便宜を図っていない旨を主張した。しかし、平成21年3月9日に言い渡された判決は、「懲役2年・追徴金1,040万3,260円」であり、起訴内容どおり認定された。

さらに、判決を不服とした元職員が大阪高等裁判所に控訴したが、同年10月9日に「控訴棄却」との判決が言い渡された。その後、最高裁判所に上告するが、平成22年2月9日に「上告棄却」の決定がされ、「懲役2年・追徴金1,040万3,260円」の実刑とした1、2審判決が確定した。

今回の事件では、元職員が逮捕されて以来、本人への事実確認ができないまま進展し、また関係書類も押収されている中、核心については司直の手によってしか解明できない部分も相当あった。しかし、「市民の信頼を回復するためには、自らの手で事実関係と原因を究明し、職員の倫理行動に関する不適切な状況を徹底的に搾り出して断ち切ることが必要である」との決意のもと、市としても独自に調査を進め、逮捕された元職員のみならず、今回の事件で飲食接待に関わったことが明らかになった他の3人の職員についても処分を行ったほか、理事者等についても給料の減額を行ってきたところである。

一方、平成20年3月10日には市議会において職員収賄事件調査特別委員会が設置され、平成22年11月26日の臨時議会において最終報告がされるまでの2年半の間に、31回の委員会と証人喚問・参考人招致などの調査が行なわれた。

また、市においても平成20年6月4日に透明性のある公正な市民本位の行革を進めるため、職員不祥事の再発防止に向けて、第三者の視点に立った専門的な見地から指摘いただく外部検討委員会を設置し、「公務員倫理のあり方」や「入札・契約制度のあり方」について、同年12月18日に提言をいただいた。

以上の状況を踏まえ、平成20年2月15日の「綱紀肅正・組織管理に関する中間報告」、同年3月3日の「不祥事に関する中間報告追加資料」、及び平成21年12月の「広報ふくちやま」での報告以降、職員収賄事件調査特別委員会及び外部検討委員会からの提言に対する対応策や市としての再発防止に向けた取り組みなどの実施状況について報告し、まとめとする。

II 疑惑の対象となった工事等

1 市民病院立体駐車場建設工事

市民病院立体駐車場建設工事において、共同企業体から直接贈賄側A社には下請にされず、地元業者が第1次下請に入り、その下請に贈賄側A社が入った事実が公になったのは、平成20年3月25日の贈賄側の公判の中で、共同企業体の現場事務所長の証言によるものである。

その内容は、共同企業体から直接贈賄側A社に下請けすることは、贈賄側A社の経営から見て不安があるため、地元業者へ下請けし、さらにこの地元業者が贈賄側A社に下請けしたというものであるが、詳細は不明である。

そのことは、市民病院建設工事資料の中の「下請業者・専門業者選定届綴」でも確認された。

1次下請業者から、2次下請の贈賄側A社への「丸投げ」に関しては、建設業法第22条に「一括下請の禁止」があり、元請から下請だけでなく、下請間においても同様に一括下請は禁止されている。

なぜ、一括下請が認められていないかは下記の理由による。

- | |
|---|
| ① 発注者が建設業者に寄せた信頼が裏切られる。 |
| ② 施工責任があいまいになり、工事の質の低下を招き、労働条件の悪化につながる。 |
| ③ 中間搾取を目的に、施工能力のないブローカー的不良建設業者の輩出を招く。 |

今回の1次下請業者と贈賄側A社の関係については、工事が完成した現在、書類上は整っているものの、どれだけ実質的に工事に関与していたかは不明で、法に抵触する状況にあったのかは判断できない。

2 市民病院什器購入

市民病院の改築事業において、病院内に設置するソファ、テーブル、椅子等の備品の物品売買契約である「什器(3)」購入契約について、市の財務規則第157条に違反していないかどうかを整理する。

財務規則第157条（権利義務の譲渡等の禁止）

契約者は、契約によって生じる権利義務を第三者に譲渡し、承継させ、若しくは担保に供し、又は工事、製造若しくは供給を一括して他人に請負わせ、又は委任してはならない。ただし、特別の必要があつて市長の承認を得たときは、この限りでない。

(1) 経過

- ① 病院との契約業者が、契約にいたるまでの事務処理や請求行為は行ったものの、それ以外の納品や検査立会についてはメーカーとの役割分担により、ほとんど関与していなかった。
- ② 当時の病院の担当者も、契約業者ではなく、メーカー業者と調整や納品の打合せ等を直接行っていた。
- ③ 本来は、契約業者とのやりとりとなるべきであったが、新病院の開院日が迫っていたこともあり、直接メーカーとの連絡・立会・検査等となった経過がある。

(2) 考察

財務規則第157条の条文は、商取引においての中間搾取等による弊害防止のためトンネル会社等の介入を禁止したものと解すべきである。

例えば、工事の一括下請（丸投げ）は建設業法で禁止されているように、元請業者が請け負った工事を一括して下請業者に請け負わせ、完成品の質の低下や労働者の労働条件、安全管理が脅かされることを防止するため禁止している。

製造や供給についても同様であり、製造を請け負った者がそのまま他の製造業者に請け負わすというのはこの条文に違反する。

しかし、今回の事例の場合は、次の点で違反しないものと解する。

- | |
|---|
| <p>① <u>発注者（病院）は、契約業者に対して物品売買の契約をしたものであり、契約業者は製造専門業者に請け負わせることは通常の商取引であり、事務的業務と製造をそれぞれ分担することは財務規則に抵触するとはいえない。</u></p> <p>② <u>物品売買契約の契約者が、製造業者に製造の請負をさせるのは、当然といえる。</u></p> <p>③ <u>また、供給にも該当しない。（供給とは電力・ガス・水道供給といったもの）市財務規則の中でも供給と売買は別の取扱をしていると解する。</u></p> <p>④ <u>「一括して」という部分についても、入札や契約、請求などの事務的業務は行っており「一括」ではないと考える。</u></p> |
|---|

契約者でありながら納品検査において毎回立ち会っていなかった（メーカー業者の担当者の証言では、4回のうち1回は立ち会っていた）ことについては、メーカー業者との役割分担の上とはいえ、不適切であったといえる。

3 武道館移転新築工事に伴う電気設備工事

武道館電気設備工事は工事規模から公募型指名競争入札で実施することとされ、平成19年7月4日の資格審査委員会で「市内に本社・本店のある構成員」という条件をつけて共同企業体を公募することが確認された。

公募期間は平成19年7月10日から7月23日で、応募は2者であった。

7月25日の資格審査委員会では、2者では競争性が発現できないとして、共同企業体の条件を「市内に支店・営業所のある構成員」に変更して再公募することが確認された。

なお、他の事項についての変更はされていない。

8月9日から8月22日まで再公募した結果、5者の応募があり、8月31日の資格審査委員会で5者の資格を確認し、同日、指名選定委員会でこの5者を指名することが確認された。

入札執行は9月26日で、贈賄側B社を含む共同企業体が落札した。

(1) 指名停止等

贈賄側B社に対して市は、市民病院建設工事に係る福知山市職員に対する贈収賄事件に関する本市の内部調査において、平成20年2月12日に起訴された元職員を含めた複数の本市職員に対して、接待を繰り返したことが確認されたことで、福知山市指名競争入札参加者指名取扱要綱に基づき、2月15日から8月14日（6ヶ月）までの指名停止措置を行った。

さらに、2月15日に、市民病院建設工事をめぐる贈収賄容疑で、贈賄側B社北京都支店長が逮捕されたことで、指名停止期間を平成21年2月14日

(12ヶ月)まで延長することとした。

このような状況の中、平成20年3月13日に贈賄側B社北京都支店長より、共同企業体の代表者に対して、共同企業体からの自主的な脱退届が提出され、共同企業体の代表者はこれを承認し、共同企業体協定書第16条に基づき、代表者が契約を履行することとして、同日、福知山市に脱退承認願が提出された。

同日、緊急に福知山市建設工事指名競争入札参加者資格審査委員会を開催し、共同企業体の代表者が贈賄側B社北京都支店の出資分を継承することに対し、資本力・技術力において単独でも工事完遂が可能と判断され、翌3月14日に共同企業体構成員変更の覚書を締結した。

ただし、出資比率がゼロである構成員贈賄側B社は瑕疵に対する責任から逃れたわけではなく、武道館建設に関わる贈賄の容疑が明白となれば、その瑕疵に対する責任を負うこととなり、さらに、施工を実施している共同企業体の代表者とは、契約約款第45条の解除権の行使をすることとなる。

(2) 分離発注に関する考え方

本市は公共工事の受注機会の拡大と市内業者育成の観点から、大型建築工事等については可能な限り分離発注を行い、通常は市内に本社・本店がある業者を中心に公募を行ってきた。

しかし、業種によっては市内に本社・本店のある業者が少ないこと、さらに入札参加申請時に専任技術者の確保が困難な業者も存在するなど、公募を実際に行わないと競争性が確保できる参加業者数は確認できない状況である。

当初の公募による参加者数が少ない場合、市内本社・本店及び支店・営業所に公募範囲を拡大することは、競争性を確保する上で通常の措置であり、狭義の地元業者から広義の地元業者への参加拡大は問題ないと判断する。

また公募は入札参加条件さえ満たせば、誰でも参加できる調達方法であり、行政の恣意性が介入することは皆無に等しく、今後も市内業者育成及び資本力と技術力の強化の観点から積極的に継続していく。

(3) 最低制限価格について

従来、最低制限価格は市長等がある一定の範囲内で、独自に判断した価格を決定していたが、予定価格に対する最低制限価格との率が一定で推移し、また入札後に公表していることから業者が容易に最低制限価格を予想できる状況となった。

その対策として、国の低入札価格調査制度を引用し、平成19年9月以降の最低制限価格の設定は工事内容を検討し、算定根拠を持って設定することとした。

しかし、市長等において工事毎に最低制限価格の積算を行うことは実務上困難であり、契約検査課の職員が概数を積算し、参考資料として添付し、市長等はそれを参考として決定を行うこととした。

今回の武道館移転新築に伴う電気設備工事の起工伺においては、前記の改正どおり、予定価格調書(白紙)・最低制限価格調書(白紙)を添付し、積算した参考資料を封入し関係各課へ合議、最終市長の決裁とした。

しかし、マル秘扱いでの合議というものの、実際は最終決裁権者へ届くまでに物理的な保護がなされておらず、公務員の守秘義務意識により守られていたのが実態である。

起工伺の決裁は都づくりプロジェクト建設室にも合議されており、元職員が最低制限価格に関する参考資料を見ることができる状況にあったことは、否定できない。

Ⅲ 不祥事の再発防止に向けて

1 事件の背景と信頼回復に向けての取り組み

(1) 事件の背景

今回の不祥事は、幹部職員の広範な裁量権への期待を目的としたもので、最終的に収賄罪で実刑の判決が下されるという最悪の事態となった。

その要因には、職員個人としての課題と、組織としての課題の2つの側面があると考える。

言うまでもなく、今回の不祥事は、当事者の公務員としての資質に関わる問題であり、当事者に公務員倫理に基づく自己規制が働けば、このような状況に陥ることは避けられたはずである。

また、組織としての課題は、大型プロジェクト事業を進めるに当たり、一職員を長期にわたって大きな職務権限を行使できるポストに置いていたことや、チェック体制が十分機能していなかったことが挙げられる。

さらに、元職員が執務していた病院建設室長室は個室で、室内での様子は同じ職場の職員にもわからなかったことも、大きな要因と考えられる。

(2) 信頼回復に向けての取り組み

ア 職員倫理携帯カードの作成

今回の不祥事の発覚後に「職員倫理携帯カード」を作成し、全職員が、各自署名のうえ名札ケースに入れ、常に携帯するようにした。

このカードには、綱紀粛正・服務規律の遵守をはじめ、公務員倫理の確立、めざす職員像について記載している。

イ 条例・規則を制定・施行

法令遵守の推進及び倫理の保持のために必要な事項を定め、公平・公正な職務を遂行するため、平成20年3月27日、「法令遵守の推進等に関する条例」を制定し、6月26日に施行した。

また、条例の施行に合わせ、「法令遵守の推進等に関する条例施行規則」「倫理規則」「外部公益通報に関する規則」を制定・施行するとともに、全職員に研修を行い、内容の理解を徹底した。

これらの条例・規則では、「内部通報」「贈与等への対応」「不当要求行為への対応」「外部通報」の4つの制度を定めている。

ウ 市職員からの内部通報

市政運営上、法令違反や人の生命、身体、財産、生活環境に重大な損害を与える行為などがある場合、外部委員3人で構成する法令遵守審査会に、内部通報をできる制度である。

通報があった場合、審査会で調査し、事実であれば必要な改善や再発防止措置を行うとともに、年1回、その状況についてとりまとめ、公表すること

としている。

エ 贈与等への対応

市職員への贈与等への対応について、利害関係者との禁止行為等を定めた。

※ 「利害関係者」とは、許認可や補助金の交付、立入検査、行政指導、契約などの市職員の職務に関し、何らかの効果や影響を受ける事業者等をいう。

(ア) 利害関係者との禁止行為

- ① とともに飲食したり、接待を受けたりする。
- ② 金銭・物品または不動産の贈与（餞別・祝儀・香典・供花等を含む）を受ける。
- ③ 金銭・物品の貸し付け（業として行われる場合、無利子または利率が著しく低いものを含む）を受ける。
- ④ 無償でサービスの提供を受ける。
- ⑤ とともにゴルフをしたり、旅行をしたりする。
- ⑥ 利害関係者に要求し、家族・親戚・知人等第三者に利益を受けさせる。

(イ) 利害関係者以外との禁止行為

- ① 過度の接待を受ける。
- ② 自分が払うべき請求書を他人に回す。

(ウ) 倫理の保持を阻害する禁止行為

- ① 他の職員が倫理規則等違反の行為によって得た財産上の利益であることを知りながら、その利益を受け取る。
- ② 倫理規則等に違反する疑いのある事実について、虚偽の報告をしたり、隠ぺいしたりする。
- ③ 部下職員の倫理規則等に違反する疑いのある事実を上司が黙認する。

オ 不当要求行為等への対応

不当要求行為とは、次のような内容をいう。

- ① 暴力等、社会常識を逸脱した手段により要求の実現を強要する。
- ② 威圧的な言動で、不当な要求を強要する。
- ③ 正当な理由なく、職員に面会を強要する。
- ④ 違法・社会常識を逸脱した手段により、金銭・権利を不当に要求する。
- ⑤ 粗野・乱暴な言動により、職員に身の安全に不安を抱かせる。
- ⑥ 特定の団体・個人に有利な取り扱いを求める働きかけをする。

カ 市役所以外の事業所での法令遵守のための通報制度

市役所以外の事業所等においても、事業者が法令に違反している、または違反しようとしている場合に、そこで働く労働者が市役所に通報することができる。通報者に不利益が生じないように、通報者を保護する仕組みも定めている。

通報内容が真実であると信じる相当の理由があり、通報者がその事業所に陥れるなどの不正な目的の通報でないことが確認されれば、事業所に対して処分・勧告などを行う。

2 福知山市職員収賄事件調査特別委員会からの提言内容と実施状況

市民病院・武道館建設工事に関わる収賄事件に関して検証を行い、議会の立場から問題点を明らかにし、同時に再発防止のための提言を行うべく、平成20年3月11日に設置された福知山市職員収賄事件調査特別委員会から、平成22年9月28日に提言を受けた。

具体的な提言内容と実施状況は、次のとおりである。

| | 提 言 内 容 | 実 施 状 況 |
|--------------------------|--|--|
| 財務規則違反に係わって | 財務規則違反が行われないようにするために、法令遵守を徹底することはもちろんのこと、物理的に財務規則が遵守できる仕組みづくりを検討する。 | <u>物品購入に係る検査については、平成23年度より、物品分任出納員は係長級以上の責任ある者を任命し、物品検収は物品分任出納員と他の職員の立会いにより行うこととした。</u> |
| | 業者側の不適切な行為に対して、厳正な対応を行うことを求めるとともに、契約相手方が財務規則に違反した場合について、明確な行政処分を行うことを明記すること。 | <u>財務規則第147条では、業者が財務規則違反又は契約違反をしたときは契約を解除することができる」と明確に規定されている。</u> また、福知山市指名競争入札参加者指名停止取扱要綱第2条の「不正又は不誠実な行為」の措置基準の中に「福知山市財務規則第147条（契約解除）の適用を受けた時又は同条に該当すると認められるとき」指名停止を行うと規定されており、具体的な事例に即して、その規定を適用することとしている。 |
| 下請業者選定「承諾制」と公共事業の適正化について | 承諾制の問題については、本来このような制度はないこと、市職員が下請け業者を選定する権限がないこと、また、業者との契約については、定められた契約図書以外には何もあってはならないことを改めて徹底すること。 | <u>事件後、下請選定にかかる「承諾制」は既になく、今後もありえないことの徹底はできている。</u> |

| | | |
|------------------------------------|--|--|
| <p>下請業者選定「承諾制」の問題と公共事業の適正化について</p> | <p>地方公営企業法の全部適用である病院事業・ガス水道事業において、「契約」関連の業務の適正な執行を図るための体制づくりを整備し、管財契約課との緊密な連携を図る体制を整備すること。</p> <p>また、管財契約課に契約関係の事務の委任ができないかどうかを検討し、一層の改善を図っていくこと。医療機器の購入など専門的な分野について、契約などに対するチェック体制の拡充を図ること。</p> | <p><u>現在、管財契約課の職員がガス水道部及び市民病院の各指名選定委員会の委員となってチェック体制を整備しており、契約に関して緊密な連携を図っている。</u></p> <p>契約事務は市長部局・ガス水道部・市民病院とそれぞれが実施している、地方公営企業法の全部適用の企業であるガス水道部と市民病院で行っている契約事務を市長部局に委任することについては、契約事務を管理者権限としている同法の規定から困難である。</p> <p>また、市民病院においては平成21年度から総務課に参事を配置し、契約などに対するチェック体制の拡充を図っている。</p> |
| <p>建設業法に係わって他</p> | <p>建設業法に違反する一括下請負を防止するために、工事途中の検査体制を抜本的に拡充させ、下請け業者の状況を議会に対して報告を行うこと。</p> <p>最低制限価格の設定では、複数人以上が設定し、入札時に同時に開封し、その平均値をとるなどの改善が行われたが、その結果について透明性を高めるために公表すること。</p> | <p><u>平成21年4月から、専任の主任技術者を必要とする公共工事(契約額が土木工事他2,500万円以上、建築工事5,000万円以上)について、工事着手後2～3カ月を目安に点検を実施している。</u></p> <p><u>平成23年度から毎年度末に点検結果を議会へ報告することとし、市のホームページでも公表することを考えている。</u></p> <p><u>平成22年4月より、最低制限価格は複数人で設定し、それぞれの設定した価格の平均値を最低制限価格としており、入札後公表している。</u></p> <p>入札の翌日には福知山市のホームページ電子入札ポータルサイト及びガス水道部のホームページで公表しており、さらに、管財契約課及びガス水道部総務課カウンターの閲覧場所で誰でも閲覧できるようにしている。</p> |

| | | |
|-------------------------|--|---|
| 建設業法に係わって他 | 資格審査委員会や指名選定委員会の議事録を拡充し、指名理由など議会に対して報告を行うこと。 | <u>指名理由は、平成21年度から福知山市のホームページ電子入札ポータルサイト及びガス水道部のホームページで公表しており、さらに、管財契約課及びガス水道部総務課カウンターの閲覧場所で誰でも閲覧できるように公表している。</u> |
| 市の2回にわたる報告と市職員の法令遵守について | 改めて、市がこの事件の全体と、市職員に対する処分のあり方も含めて、事件発覚後の市当局の対応を振り返って、最終的な総括を行い、市民や議会に対して報告することを求める。 | <u>今回の報告をもって最終的なまとめとし、市のホームページや情報公開コーナーなどで公表していく。</u> |
| | 改めて、契約行為などでの財務規則の遵守、行政・市職員の権限を越えた行為の禁止、その他各種法令の遵守について、その徹底を図り、処分を含む厳格な対応を行うこと。 | <u>財務規則や各種法令の職員研修会の実施により法令遵守の徹底を図る。</u> <u>職務の遂行に関して、法令違反や不適正な事務処理を行った場合は、懲戒処分等の指針により厳格に対応するとともに、新たに制定した職員分限懲戒等審査会規則に基づき、外部の専門家を加えて免職や停職と判断される案件について、公正かつ透明性を持った処分を行う。</u> |
| | 事件後、福知山市における法令遵守の推進等に関する条例が施行されているが、その中でも特に「内部通報制度」が有効に活用されるための改善を求める。 | <u>「内部通報制度」の仕組みの周知・研修を継続実施するとともに、通報者の保護を徹底する。</u> |
| | 情報の収集について、市長等が情報を正確に把握できる仕組みづくりを行うこと。 | <u>組織内での報告・連絡・相談の徹底を図るために、報告書・フレッシュメモ等の文書報告を適切に行う。</u> また、コミュニケーション研修の実施等により、職場内でのコミュニケーションを向上し、課内・部内での情報の共有化をさらに進め、市長等が情報を正確かつ速やかに把握できるようにする。 |

3 外部検討委員会の設置

今回の不祥事を踏まえ、第三者の視点に立った専門的な見地から再発防止策の提言をいただき、透明性のある公正な市民本位の「行政経営」を断行するため、平成20年6月4日、外部委員4人で構成する「職員不祥事の再発防止に向けた組織・業務に関する外部検討委員会」（以下「外部検討委員会」という）を設置し、同日に第1回の委員会を開催した。

以降、外部検討委員会を5回にわたり開催し、12月18日にそれまでの審議内容を集約した提言書を、市に対し提出いただいた。

以上で外部検討委員会は終了となったが、この委員会は、市議会の地方公共団体への調査権に基づく真相究明を目的とした、いわゆる百条委員会とは異なり、あくまでも、幅広い範囲から再発防止策を提言いただくことを目的として設置したものである。

市職員からの事情聴取や、公判の状況も聞く中で、一定の再発防止策を提言いただくことが可能であると判断し、この提言をもって委員会としての役割を終了としたものである。

職員不祥事の再発防止に向けた外部検討委員会 委員

(敬称略。所属等は委員会開催当時)

| | | |
|-------|-----------------|---------------------------|
| 委員長 | なかむら 中村 かずひろ 和洋 | 大阪弁護士会所属弁護士 |
| 職務代理者 | つのやま 角山 いさお 勇夫 | 京都府道路公社理事 綾部宮津道路管理事務所長 |
| 委員 | かざま 風間 のりお 規男 | 同志社大学政策学部教授 |
| | ふたば 二場 くにひこ 邦彦 | 京都創成大学名誉教授 立命館大学名誉教授 |

4 不祥事の原因と提言内容の骨子

外部検討委員会では、不祥事の原因を次のように整理している。

本件不祥事の原因は、第一に、職員に公務員倫理が徹底されておらず、私的な関係と公的な関係を混同して、業者との間でけじめのない不適切な関係を持ちやすい土壌があったことが挙げられる。

第二の原因としては、入札や、契約関係等についての制度に不透明な点があり、市内部での上下関係、横のつながりにおける相互の監視、あるいは市外部からの監視が働いていなかったことが挙げられる。

以上のことから、「公務員倫理を徹底させ、職員の意識向上を図るための具体的な方策を講ずること」「入札・契約に係る制度を透明化し、外部からの監視、内部における監視を十分に働かせるための方策を講ずること」の2点を中心とした提言を受けた。

また、外部検討委員会の審議を踏まえて作成した「コンプライアンス制度ガイドブック」については、飲食や接待など、内容によっては国家公務員よりも厳しい基準とし、「コンプライアンス行動指針」についても公務員として最低限、絶対に守らなければならない事項や、違反すると市民の信頼を失墜するような行為の禁止を最優先として定めるなど、提言を受ける前に再発防止に向けて積極的に取り組んだところである。

5 具体的な提言内容と実施状況

| | | 提 言 内 容 | 実 施 状 況 |
|----------|------------|--|--|
| 公務員倫理の徹底 | | <p>職員の倫理向上を図るためには、個別の職員に対して教育を行う必要がある、そのためには、定期的な研修が不可欠である。</p> <p>また、研修内容については、外部講師を招くほか、一方的な講義・講演形式だけではなく、少人数によるゼミ形式で行うなど職員参加型の研修を行うといった工夫が必要である。</p> | <p><u>平成22年度から、外部講師の招聘や少人数によるゼミ方式など、より理解を深めるための工夫した職員研修を実施している。</u></p> |
| | 入札・契約制度の改革 | <p>一般競争入札の拡大</p> <p>指名競争入札については以下のような措置を講ずる必要があるが、それにとどまらず、そもそも一般競争入札をできるかぎり拡大することによって、指名に関連する不正が行われないような仕組みが作られる必要がある。</p> | <p>現在、設計価格が土木工事で3,500万円以上、建築工事で4,000万円以上、舗装工事で2,500万円以上、その他の工事で3,000万円以上の工事について、条件が合えば広く入札参加ができる「条件付一般競争入札」を実施している。</p> <p>これらの設計価格未満の工事については、指名競争入札を実施している。</p> <p><u>指名業者は合理的な基準により選定しているが、今後、入札・契約の公平性・競争性をさらに高めるために条件付一般競争入札を拡大することについては、電子入札制度の運用状況を踏まえて検討する。</u></p> |
| | 競争性の確保 | <p>公正な競争を確保し、指名選定が特定の業者に偏ることのないように、指名業者については、工事規模等に応じた適切な数を確保する必要がある。</p> <p>また、公募条件についても、厳格にしすぎるなどして実質的に特定の業者以外の者を排除することのないように、やはり、工事規模等に応じた適切な条件の設定がなされなければならない。</p> | <p><u>入札参加者の指名については、設計価格が250万円以下の場合には5者以上、250万円を超え500万円以下の場合には7者以上、500万円を超える場合は10者以上を確保するとともに、公募条件も狭めないようにしている。</u></p> |

| | | | |
|------------|--------------------|---|--|
| 入札・契約制度の改革 | 指名業者の指名理由の公表 | <p>公共工事の指名競争入札においては、業者の指名選定の透明化を行うために、指名業者の指名理由を入札結果と同時に公表する必要がある。</p> <p>また、記載する理由については、それが合理的な基準の下に行われたことが分かり得る程度に具体的な記載が必要である。</p> | (9 ページに別途記載) |
| | 定期的な工事点検 | <p>特定の業者に対して便宜を図ることを防止し、公共工事を適切ならしめるためには、公共工事の実施に当たって、定期的に点検を行う回数を増やすとともに、点検結果についても、担当者以外の職員の目に触れやすいようにして保管するなど、一層の透明化を図る必要がある。</p> | (8 ページに別途記載) |
| | 入札時における最低制限価格の設定方法 | <p>最低制限価格の漏洩を防止するために、複数人が最低制限価格を決め、その平均値をもって決定するなどの方策が必要である。</p> <p>また、決定権者については、他の決定権者への不当な影響を防止するためには、市長を外すのが望ましい。</p> | <u>平成22年4月1日から、コンサルタント業務で設計額が500万円以上、建設工事で設計額250万円以上の場合、複数人が最低制限価格を決め、平均値をもって決定している。</u> |
| | 郵便入札制度及び電子入札制度 | <p>談合行為をできる限り防止するという趣旨から、適切な運用を図るようになされたい。</p> | <p>平成21年4月からコンサルタント業務全件、建設工事は設計額1,000万円以上で開始した電子入札も、更なる競争性、透明性及び公平性の向上のため、<u>建設工事では設計額250万円以上に対象を拡大している。</u></p> |

| | | | |
|--|------------------------|--|---|
| 入札・契約制度の改革 | 入札監視委員会の設置 | <p>入札・契約の過程並びに契約の透明性を高めるためには、外部の第三者の監視を受けることが有効であると考えられるので、入札監視委員会の設置を速やかに検討する必要がある。</p> <p>また、実際の運用に当たっても、委員に入札制度や法律の専門家を起用するなど、効果的な監視が行われるように工夫されたい。</p> | <p><u>入札・契約の過程並びに契約の透明性を高めるために、外部の第三者の監視を受ける入札監視委員会を平成21年4月に設置した。</u></p> <p>この委員会では、設計価格が250万円を超える一定期間内（4月～9月または10月～翌年3月）の契約済工事の中からの抽出案件について、入札・契約の運用状況等を審議することとしている。</p> <p><u>今後、物品についても拡大を検討していく。</u></p> |
| | 組織体制の見直し | <p>契約検査を担当する部署については、工事の執行を担当する部署と同一では、相互の監視の強化を図ることが困難であるから、独立性を確保できる専任の組織体制への見直しを図る必要がある。</p> | <p><u>平成21年4月に、独立性を確保するため、契約検査担当部署を事業部から切り離して財務部に所管替えし、組織体制の見直しを図った。</u></p> |
| | 公営企業と市長部局との入札・契約事務の見直し | <p>法令の規定に抵触しない範囲で、公営企業の入札・契約事務に関しても、公営企業と市長部局相互の監視が行き届くような体制にされたい。</p> | <p><u>個々に入札業務を行っているガス水道部及び市民病院について、平成21年4月から市長部局からも指名選定委員会に1名参画している。</u></p> |
| | 職員の分限・懲戒について | <p>不祥事が起こった場合の職員の分限・懲戒については、外部の有識者等第三者の意見を求める制度を構築するのが望ましい。</p> | <p><u>福知山市職員分限懲戒等審査会規則を平成22年3月に制定し、外部の有識者等を委嘱して、免職や停職と判断される案件について審査を行っている。</u></p> |
| <p>※ その他、法令遵守に関して、内部通報制度、職員倫理、外部公益通報等について意見をいただき、規則に反映させた。</p> | | | |

IV おわりに

今回の不祥事は、幹部職員の広範な裁量権への期待を目的としたもので、最終的に収賄罪で実刑の判決が下されるという最悪の事態となった。

言うまでもなく、当事者に自己規制が働けば、こうした状況に陥ることは避けられたはずであり、今回の不祥事は、当事者の公務員としての資質にかかる問題であったと思われる。

しかし、今回の不祥事は、当事者だけに起因する特異なケースとはいえず、組織としての課題もあったものと認識する。

市としても、今後二度とこういった不祥事を起こさないよう、「職員不祥事の再発防止に向けた組織・業務に関する外部検討委員会」、及び「福知山市職員収賄事件調査特別委員会」から、再発防止に向けてのさまざまな提言を受け、その趣旨を最大限尊重して改善策の実施に努めているところである。

外部検討委員会からの提言の最後で述べられているとおり、公務員倫理の徹底のためには、何よりも各職員の自覚が大切であり、いかに立派な制度を作ろうとも、その背景に公務員であることへの誇りと高い倫理観が伴っていなければ、正に『仏作って魂入れず』であり、単なる形式や自己満足に墮してしまう。

今回の不祥事を契機に、市長以下、全ての職員が、全国の模範となるような高い倫理観を醸成し、市民の信頼回復に努め、公正で透明性のある市民本位の行政を実現していく決意である。

資料

1 飲食接待を受けた状況

(所属・役職等は事件発覚当時)

| | 土木建築部 都づくりプロ ジェクト建設 室長 | 土木建築部長 | 土木建築部次 長兼契約検査 課長 | 土木建築部 建築課主任 |
|--|---|----------------|------------------------|----------------|
| ● 丹波市接待① (平成18年6月) | 金額は不明 | — | — | 金額は不明 |
| ○ 東京旅行① (平成18年8月) | 7万4,547円 | — | — | — |
| ○ 東京旅行② (平成18年9月) | 10万5,419円 | — | — | — |
| ● 丹波市接待② (平成18年10月) | 金額は不明 | 金額は不明 | — | 金額は不明 |
| ◎ 北陸旅行① (平成18年11月) | 7万9,466円 | 7万9,466円 | 7万9,466円 | 7万9,466円 |
| ○ 北陸旅行② (平成19年4月) | 5万3,966円 | — | — | — |
| ◎ 丹波市接待③ (平成19年7月) | 1万9,426円 | 1万9,426円 | — | — |
| ● 神戸市接待 (平成19年夏) | 金額は不明 | 金額は不明 | — | — |
| ◎ 北陸旅行③ (平成19年12月) | 7万436円 | 7万436円 | 7万436円 | 7万436円 |
| 総 額 | 40万3,260円 | 16万9,328円 | 14万9,902円 | 14万9,902円 |
| 司直による取調結果 | 逮捕 【判決確定】 懲役2年 追徴金1,040 万3,260円 | 書類送検 【起訴猶予】 | 書類送検 【起訴猶予】 | 書類送検 【起訴猶予】 |
| <p>● 市の内部調査で判明 ○ 裁判で判明 ◎ 市の内部調査及び裁判で判明 注1：市の内部調査や裁判で判明した内容のみ記載している。 注2：金額は、裁判で明らかになった額を記載している。</p> | | | | |

2 飲食接待を受けたことに対する処分内容と処分理由

(所属・役職等は事件発覚当時)

| | 処分日 | 処分等内容 | 処分等理由 |
|-------------------|-------------|-----------------------------------|--|
| 土木建築部 建設室長 | 平成20年2月12日 | 刑事起訴休職 (給与支給60%) | 収賄罪で起訴されたため。 |
| | 平成20年6月5日 | 次長級から主任級に4階級降任 合わせて、企画管理部付けに異動 | 利害関係者から度重なる飲食接待を受けたことに対し、弁明の機会を設けたが、事実関係の確認を拒否し、その職に必要な適格性を欠く。 |
| | 平成20年11月21日 | 懲戒免職 | 公判において、利害関係者から度重なる飲食接待を受けたことに関する収賄罪を認めた。 |
| 土木建築部長 | 平成20年2月15日 | 減給10分の1(6か月) | 利害関係者から度重なる飲食接待を受けた。 |
| | 平成20年2月25日 | 部長級から主任級に5階級降任 合わせて、保健福祉部付けに異動 | 利害関係者との飲食、接待などその職に必要な適格性を欠く。 |
| | 平成20年4月3日 | 諭旨免職 | 収賄容疑で書類送検され、起訴猶予処分となったことに伴い、元・部長級としての職責を鑑み、本人に退職願を提出させ諭旨免職とした。 |
| 兼 土木建築部 契約検査課長 | 平成20年2月15日 | 減給10分の1(4か月) | 利害関係者から度重なる飲食接待を受けた。 |
| | 平成20年2月25日 | 次長級から主任級に4階級降任 合わせて、商工観光部付けに異動 | 利害関係者との飲食、接待などその職に必要な適格性を欠く。 |
| 土木建築部 建築課主任 | 平成20年2月15日 | 減給10分の1(2か月) | 利害関係者から度重なる飲食接待を受けた。 |
| 事務部長 | 平成20年2月15日 | 減給10分の1(6か月) | 部下職員が利害関係者との旅行で接待を受け、また市民病院建設事業に係る事業者決定に当たり、疑惑を招いた行為等の職員倫理、事務管理に係る監督責任を問う。 |

3 市長・副市長・病院事業管理者の給料減額

| | 起算日 | 減額割合 | 減額期間 |
|---------|------------------|-----------------|--------------------|
| 市長 | 平成 20 年 2 月 12 日 | 給料の 10 分の 2 を減額 | 平成 20 年 3 月 31 日まで |
| | 平成 20 年 4 月 1 日 | 給料の 10 分の 5 を減額 | 平成 20 年 5 月 31 日まで |
| 副市長 | 平成 20 年 2 月 12 日 | 給料の 10 分の 2 を減額 | 平成 20 年 5 月 11 日まで |
| 病院事業管理者 | 平成 20 年 2 月 12 日 | 給料の 10 分の 1 を減額 | 平成 20 年 5 月 11 日まで |