

## 姫路市職員不祥事調査・再発防止検討専門委員からの提言

平成29年3月10日

姫路市職員不祥事調査・再発防止検討専門委員／姫路獨協大学副学長

道谷 卓

### 目次

#### はじめに

#### 一、調査結果について特筆すべき事項

#### 二、今回の事案の原因

#### 三、再発防止策

#### おわりに

#### はじめに

入札情報漏洩をめぐり、平成28年9月に建設局道路整備課長が収賄容疑で、同10月には建設局長が別の収賄容疑で逮捕されるという、姫路市にとっては前代未聞の不祥事が発生した。そこで、市はこの入札情報漏洩事案について、調査を行い、再発防止を検討するための専門委員を置くこととなった。当職は、刑事訴訟法の研究者として本専門委員を委嘱され、これまで、3回の委員会に出席し、この間に随時なされた調査チームによる調査報告を受けた。

当職をはじめ、専門委員からは、調査チームに対して、建設局の職員に対して事件の原因究明と再発防止を目的に聞き取り調査（以下、建設局調査という）を行うよう要請し、また、同様の調査を全庁的な規模で拡大してグループ討議（以下、グループ討議という）を行ってもらうことも要請した。そして、懲戒免職となった二人の元職員に対しても、委員会として個々に事情を聴取したい旨の要望を出し、元課長に関しては、委員が直接聞き取りを行うことができた。さらに、調査チームに対して、二人の元職員の刑事裁判の傍聴を依頼し、その内容の報告を受けることとなった。一方、本件発生の遠因として、職員以外の者からの要望が過度になされたのではないかという指摘を行い、これらの要望等についてはすべて記録し、公表することを検討してはどうかという意見を提案したところ、市当局においては、現在、関連条例についての所要の改正作業を遂行中であるとの報告を受けた。

ところで、これまで3回開催された委員会の期間中、委員会からの意見等を受け、姫路市においても、早速、改善策を講じている点がいくつかある。実施済みのものとして、局長室への訪問者の確認体制、入札制度の改定（最低制限価格算出方法の改定）、工事現場施工

管理所管部署への公用携帯電話の配備があげられる。

これら委員会での協議や調査報告をもとに、本稿では、本事案について、調査チームによる調査結果について特筆すべき事項をピックアップし、そこから導き出される本事案の原因を究明することで、今後の再発防止策を提言するものである。

## 一、調査結果について特筆すべき事項

本節では、建設局調査とグループ討議という二つの調査結果について、その特筆すべき事項の提示とその問題点を指摘し、さらには、事件後すみやかに実施された入札制度改革についてもその妥当性を指摘したいと思う。

特筆すべき事項の一点目は、元課長、元局長とも、仕事ぶりや人柄とも、少なくとも事件発覚までは、姫路市職員としてはとても優秀な公務員であったということである。これは、建設局調査で、元課長については、「仕事熱心でしっかりしていた。明るく面倒見がいい人で、マイナス面はない。」などの証言が、また、元局長についても、「判断が早く、自分で決断できないときに相談に行くと、答えを早く出してくれる人だった。面倒見がいい人で、局内のコミュニケーションをとっていた。」などの証言がそれらを例証していると言えよう。ただ、このような、他の職員から優秀な人材であると評価される人物であっても、本件のような不祥事を起こしているという事実は看過できない。そのため、いかなるポジションにある姫路市職員であっても、ふとしたことから、今回のような事件の当事者になる潜在性は秘めていると想定して、再発防止の具体策を検討する必要があるだろう。

二点目は、建設局調査における職員倫理条例等の内容を理解しているかという設問に対する結果である。回答者 100 名のうち、理解していないと答えた者が 22 名、少し理解していると答えた者が 48 名、よく理解していると答えた者が 30 名という結果であった。職員倫理条例を理解していない者が 22 名もいた（さらに、少し理解している者が 48 名もいた）、そして理解している者が 30 名しかいないというこの調査結果は、相当深刻な状況にあると言っても過言ではない。この数字から、建設局に限って言えば、所属職員のほとんどが職員倫理条例を理解していないことを示しており、今回のような事件を起こさないようにするための最低限の方策として、職員倫理条例の理解を徹底させるということが、喫緊の課題であるように思われる。

三点目は、グループ討議から出された本件の原因に関する多数意見の中で、「長期在課により、特定業者との関係が親しくなった」という点である。元局長は、市の局長級としては異例の 4 年を超える在任期間を数えており、また、元課長も部署や職位は変遷しているものの平成 15 年から道路工事を担当する部署に在職している。このような、同一部署での長期在任は、関連業者との関係が密接になる可能性が高くなるという弊害が生じ、今回の事件を引き起こした要因の一つとして考えることができよう。

四点目は、建設局調査において、入札や工事に関する市会議員の要望の中に過度な内容のものがあり、対応に苦慮する関係職員がいることが明らかとなった点である。過度な内容として、「議員から工事の順番を早くして欲しいとの要望をよく聞く。」、「当初予算に計上していない議員の地元の工事について要望があった。」とか「こちらが「できない」と言うと、「国へ行くぞ」「県に行くぞ」「議会で質問するぞ。」等と脅してくる。答えられなかったら、ものすごく文句を言ってくる。「できない」「遅くなる」と言えば、机をたたいて怒り出す議員もいる。」という耳を疑うような回答も多数あり、これが真実であれば、このような市会議員からの無茶な要望に毅然とした態度で対応する仕組み作りを構築する必要があるように思われる。

最後は、入札制度に関する点である。事件発生時の入札制度においては、最低制限価格の算定方法の公表と情報公開請求に基づく過年度分の全部公開により、当該情報を利用して積算ソフトを用いることで、最低制限価格がかなりの精度で算出することができるようになっており、実際、最低制限価格かその近辺で複数の業者が応札し、抽選により落札するケースが多くなっているのが現状である。そこで、市当局は、事件後すみやかに入札制度の改革を行い、最低制限価格にランダム係数を導入することで、積算ソフト等による同価格の算出を難しくするという方策をとることとした。そして、このランダム係数導入により、土木工事の入札における同額抽選件数（平成 28 年 12 月末現在）が、導入前の 41.5% から、導入後は 12.0% にまで減少したというのである。確かに、ランダム係数導入という入札制度のすみやかな改革は特筆すべき点に値するが、導入後もいまだ、同額抽選件数はゼロではなく、12.0% も残っていると言うことは問題とすべきように思われる。

以上、入札制度改革を含め、五点の特筆すべき点を上げることとした。

## 二、今回の事案の原因

本節では、前節で指摘した五点の特筆すべき事項をもとに、今回の事案の原因について言及したいと思う。

ところで当委員会は平成 28 年 11 月 28 日に、元課長に対して聞き取り調査を行ったのであるが、その際の象徴的なことは、元課長が述べた「一番後戻りできないのは 1 回目なんですよね。」という言葉、すなわち、事件の一番の要因は 1 回目を断ることができなかった点だという供述である。そして、元課長は、聞き取り調査の最後に、「研修を何回するかということよりも 1 発目を断れというのを教えてほしい。」という切なる要望を述べている。すべては、これに尽きるとも言えるわけだが、他方で、そもそもこの 1 回目を断らなければならないというような親密な関係になるまで、どうして相手方との交流を深めるに至ったのかが問題であり、そうならないような対人関係をどうして築いていくか、それがむしろ重要なことであると思慮されよう。前節で指摘した五点は、この点に密接な関連をもつ

ものと思われる。

前節の一点目、元局長、元課長の二人とも、同じ職場にいる他の職員は、概ね二人を優秀な人材だと評価している。端から見て、優秀な公務員が本件のような事件を起こしてしまったことこそが、今回の一番重要な問題であると言えよう。勤務態度の芳しくない職員が事件を起こしたのであれば、当該職員の問題となる点を抽出し、それを改善するようになれば再発防止につながるのであるが、本件はそうはいかない。一見、何の問題も抱えていない幹部職員が事件を起こしたのである。このことは、いかなる立場の善良な職員がいつ、同じような過ちを行うかもしれないという危険性をはらんでいるのである。従って、こうした危険性を惹起しないような環境を構築していく必要があるように思われる。今回、二人の元職員は、相手方業者と永年にわたり親交を深めていく中で後戻りできないような関係を構築してしまったわけで、今回の事案の原因はまさにそこにあると言えよう。こうした後戻りできない関係を構築しないようにするにはどうすればよいか再発防止の重要な点になると思われる。そして、この後戻りできないような関係が構築されていなければ、前述の「1回目」は、まずありえないということになる。

そもそも、二人の元職員が、業者との間で一線を越えてしまうような関係を構築すると言うことは、前節二点目の指摘にある、職員倫理条例等を全く理解していなかったということに他ならない。二人は幹部職員であるから当該条例等を知っていたということは推測できるが、ただ上面だけをかじり、中身を十分に理解し、それを自身で真摯に受け止め実践しようとするところまで至っていなかったと断言せざるを得ない。すなわち、この職員倫理条例等の十分な理解と実践の欠如が、今回の事案の原因の一つとしてあげられよう。

前節三点目の長期在課の問題は、前述の業者との間で一線を越えてしまうような関係を構築してしまうことの温床になっていることは間違いないであろう。つまり、この長期在課も今回の事案の原因の一つとしてあげることが出来よう。

前節四点目の市会議員の過度な要望についても、業者選定にあたって相当なプレッシャーになっていたことは十分に理解できる。建設局調査でも、「議員からの要望がひっきりなしで、元課長は席についている暇もないほどだった。」という証言がそのことを如実に示している。このように、議員からの過度の要望も、今回の事案については、その遠因ととらえることができるように思う。

前節最後の入札制度の問題点であるが、そもそも、事件発生時の入札制度においては、最低制限価格の算定方法の公表と情報公開請求に基づく過年度分の全部公開により、当該情報を利用して積算ソフトを用いることで、最低制限価格をかなりの精度で算出することができるようになっていたという状況が存在する。今般、入札に参加する業者はいずれもが最低制限価格で応札することを試みようとしている。これは、最低制限価格を算出する前提となる情報が相当入手できることから、それを可能にしている。そして、多くの業者は積算ソフト等の文明の利器を用いてこの最低制限価格の算出を相当な精度であてにかかってくるのが実情である。しかし、文明の利器を使えない業者は、その情報を知っている

人間から直接聞くと言う原始的な方法に頼らざるを得ない。今回の事件はまさにその原始的な方法が取られたことに端を発しており、それが、元職員と業者との永年の親密な関係を構築してきたことと重疊的に絡み合っ、最悪の結末を迎えたわけである。つまり、業者にとって最重要情報である最低制限価格が計算できてしまうような制度が存在したということが、本事案の原因を構成していることも否定しがたいであろう。

結局、今回の事案の原因は、1回目を断ることができなかったという点をもとに、この1回目を断らなければならないというような親密な関係になるまで業者と交流を深めることになったのが問題であり、そのプロセスとして、職員倫理条例等を理解していなかったことや、長期在課、議員からの過度の要望、そして、入札制度の問題などが複雑に絡み合ったことだと分析することができる。

### 三、再発防止策

一節、二節で検討してきたように、本事案は、姫路市職員として優秀な人材だと評価される人物が引き起こしている点に注目する必要がある。このことは、すべての姫路市職員が、場合によっては、本事案のような当事者となる可能性がありうることを想定しておかなければならない。

犯罪学の理論に日課活動理論（ルーティン・アクティビティ・セオリー）という考え方がある。これは、犯罪は、①行為者（加害者）②対象者（被害者）あるいは対象物③有能な監視者の欠如、の三つがそろえば必ず起こるという理論である。言い換えれば、行為者はもちろんのこと、対象物が存在しなければ犯罪は起こりえないし、また、有能な監視者がいれば犯罪は防止することが可能であるということになる。本事案に置き換えると、①の行為者は当該職員、②の対象物は、さしずめ「最低制限価格」ということになり、そして、③は姫路市という組織全体が有能な監視者足りうるかということになる。そして、このような見方を、前節までに検討してきた内容にあてはめることで、本事案から導き出される再発防止策を提案してみたいと思う。

まず、①の行為者について、これは、特筆すべき事項および原因で言及した一点目（二人の元職員、いずれも優秀な人材であると言う点）、二点目（職員倫理条例等の不徹底）、三点目（長期在課の問題）が関連してくる。優秀な人材であっても、本事案のような加害者になってしまったということは、市の職員であれば、このような状況に陥る可能性が常に起こりうるということを念頭に置いて対策を立てる必要がある。今回の事案は、二人の元職員がいずれも同一部署に長期間在籍しているという共通項があり、このことが事件の相手方（業者等）との親密な関係を構築する要因となったことは否めない。そこで、こうした親密な関係を構築させないためにも、適当なサイクル（たとえば、業者等との契約を行わなければならない業務を担当する場合、同一部署では2年を上限に異動させるなど）

で人事異動を的確に行うということが必要になると思われる。優秀な人材であっても、たとえ自分自身が十分に注意していたとしても、他所からいかなる問題が降りかかってくるかもしれないので、そのような事件に巻き込まれる要因を当該人物に近付かせないよう、最初からシャットアウトするのである。犯罪に巻き込まれないことの鉄則である危険なものには自ら近付かないというものである。なお、職員倫理条例等については、二人の元職員は管理職という立場上、その内容を知ってはいたと思われる。しかし、その理解と実践が全くなされていなかったことが問題である。内容を知っていても理解と実践がなされなくては全く意味がない。この点をどうすべきかが課題となる。この点は、後述することにする。

ところで、四点目の市会議員の過度な要望については、すでに、市は市会議員等からの要望等の全件記録化を原則とする旨の当該条例の改正を検討している。この改正案では、原則、要望等を全件記録化することが義務づけられているが、記録しないことができるその例外が規定されようとしている（改正案（記録の例外）第9条の2）。法令における例外規定の創設は、条文の文言の解釈如何によっては、例外の原則化をもたらす虞れがつきまとう。当該条例の改正に当たってはそのようなことが起こらないよう十分な配慮がのぞまれる。

次に②の対象物、すなわち入札制度における「最低制限価格」と言う問題である。すでにこの問題は、市の方でランダム係数を導入するという改革を実施しており、一定の成果はあがっているものと見受けられる。しかし、一節と二節でも言及したように、同額抽選件数はゼロになっていない（ゼロになるような改革でない限り、いずれ過ちは繰り返されることになるであろう）し、本件業者は積算ソフトを使うことができないために賄賂という手段で当該情報を知りうる立場の職員から直接入手しようとしたのであって、「最低制限価格」を非公開にする限り、この問題は永久になくなりはないと思慮される。そこで、前述の危険なもの、つまり、ここでは「最低制限価格」の暴露という事象には近付かせないという鉄則を実現するには、極論ではあるが「最低制限価格」そのものを公表するしかない。ただ、これを公表することは、現状の入札制度そのものの根幹をゆるがすおそれもあるので、慎重に検討されたい。この提案はあくまで、犯罪学理論の立場から、危険をゼロにするにはどうすべきかに言及したことを付記しておく。

そして、③有能な監視者の存在について、これは、以前設置されていた「監察室」の復活を提案する。建設局調査では公益通報制度をよく理解している者が100人中28名しかいないという点に鑑み、監察室を復活させることで、他の職員の不正を発見した場合等の通報先が明確になり、通報を容易にすることができる。そして、監察という名が持つ重みから職員同士の緊張感が高まり、とりわけ今回のような贈収賄事件という二度とあってはならない事案の抑止につながるものと思われる。また、職員の不正をいかに未然に防ぐか、すなわち予防策であるが、これは、一節と二節で指摘した建設局調査から明らかとなった職員倫理条例の不徹底、このことを改善するにはどうすべきかと言う点に尽きると思われ

る。この改善策については、単に研修を義務的に行うだけではすまされない。内容を理解させ実践していくよう中身のある研修を行う必要がある。全職員がこの倫理条例を理解し実践していれば、本件のような事案は起こらなかったであろうし、一部の不徹底者が本件のような事案を起こしたとしても、多くの職員が倫理条例を理解し実践しておれば、そのような職員が有能な監視者となり、事件を未然に防ぐことができるのである。では、職員倫理条例を理解させ実践させるにはどうすべきであろうか。グループ討議の中からも、少数意見ではあるが、「倫理携帯カードを作成し携帯させる」とか「給与明細等にメッセージを記載する」などの提案がなされている。このような意見は、すぐには効果があがるものではないが、職員に対し問題意識を惹起させるきっかけ作りのひとつにはなるであろう。小さなことではあるが、このような提案は傾聴するに値する。

さて、職員倫理条例の徹底をどうすべきか、市はこれまでに各種の研修を実施してきている。しかし、前述のように建設局調査では、倫理条例の理解に関して信じがたい調査結果がでている。そこで、今後は、市の全職員が職員倫理条例を理解し実践することのできる研修の中身に向上させていく必要がある。そして、新任や昇任した場合だけでなく、今回は、全職員に対して、当該研修を義務づけることを行う必要があると思われる（全職員に行うことが困難な場合は、建設局職員全員に絞っても良い）。その内容も、公務員倫理や条例の理解を講義形式で一方向的に伝えるのではなく、多くの事例を盛り込んだ、アクティブラーニングを導入したグループワーク形式の研修を行うようにすれば良いであろう。講義形式では、重要な内容も聞き流されてしまう虞れがあるが、アクティブラーニングでは受講者みずからが主体的に研修に参加しなければならないので効果は上がると思われる。そして、内容も公務員倫理とはというような性善説にたつものではなく、国や全国の自治体で実際に起こった様々な不祥事を元にした事例を紹介し、それをもとにしたケーススタディ（とりわけ、本件や同種事件をモデルにした事例を複数用意し、職員、業者、議員など受講者に役割を与え、そして、全役割を経験させるというロールプレイング形式の講習にすれば効果が上がるであろう）を行うことが良いように思う。

おわりに

以上、今回の姫路市職員不祥事案について、専門委員として、調査チームによる調査結果の特筆すべき事項を示し、それに基づき今回の事案の原因を究明し、今後の再発防止策を提案した。

最後に、当職からの犯罪学における日課活動理論の三要素（①行為者②対象物③有能な監視者の欠如）を基にした再発防止策を確認して、本提言のまとめに代えたいと思う。①の行為者の観点からは、長期在課にならないような適当なサイクルで人事異動を的確に行うことと、市会議員等からの要望等の全件記録化にかかる条例改正案の問題点の検討（例

外規定の再検討)を提案した。②の対象物の観点からは、入札制度改革における「最低制限価格」公表化を言及した。③の有能な監視者の観点からは、監察室の復活を提案し、かつ、職員倫理条例を理解と実践を徹底するための意義ある研修等を実施することを提案した。

市長は記者会見で今回の不祥事に関連して、「役所の信用はゼロだ。」とまで述べられている。今回の事件は姫路市制発足以来、最大の危機的事態である。二度とこのようなことが起こらないためにも、姫路市職員不祥事調査・再発防止検討専門委員会からの提言を真摯に受け止め、再発防止の施策を早急に実施されることを切に願ってやまない。

以 上