

栗東市職員収賄事件等再発防止対策報告書

平成20年12月18日

栗東市職員収賄事件等再発防止対策委員会

第1 はじめに

地方公務員は全体の奉仕者であり、公共の福祉の増進のために全力をあげて職務に専念しなければならぬにもかかわらず、今回本市職員による収賄及び詐欺事件が発生し、市民の公務に対する信頼を著しく失墜してしまう事態になったことは非常に残念なことであり、重く受け止める必要がある。

この報告書は、栗東市において今後このようなことが二度と起こらないよう、業務執行体制が適正であったか及び今回の不祥事を引き起こす土壌がなかったかについて検証した上で、公務員倫理及び契約事務手続等に関し、改善すべき対応策を検討した結果をとりまとめたものである。

1. 収賄事件及び詐欺事件の概要

平成20年9月7日	上下水道事業所上下水道課職員、井之口和義主査（以下「主査」という。）が工事発注下請け業者から、下請け業者を推薦した見返りに現金100万円を収賄した容疑により京都府警に逮捕
9月28日	別件工事において同業者から200万円を収賄した容疑により京都府警に逮捕
10月9日	前記二件の収賄容疑で京都地方検察庁から起訴
10月10日	起訴されたことを受け、栗東市職員懲戒等審査会を開催 地方公務員法第29条第1項（全体の奉仕者たるにふさわしくない非行）及び同法第33条（信用失墜行為の禁止）に明らかに違反していると判断し、懲戒免職処分とした。
10月14日	別件委託業務において、同元主査は委託下請け業者と共謀して委託業務の一部を施工していないにもかかわらず、したように見せかけ公金103万7千129円をだまし取った容疑により京都府警に詐欺容疑で再度逮捕
11月4日	余罪等について捜査、取り調べられる中、上記詐欺事件とは別件の5件の工事において、業者と共謀し同様の手口により、更に公金438万1千564円をだまし取っていたことが明らかになり、あわせて京都地方検察庁から起訴
11月17日	京都地方裁判所において収賄事件に係る公判
12月16日	京都地方裁判所において詐欺事件に係る公判

2. 栗東市職員収賄事件等再発防止対策委員会設置に至る経緯

平成20年9月7日の逮捕を受けて、緊急に公務員倫理及び契約事務手続等に関し再発防止対策の検討を行うため9月10日に栗東市職員収賄事件等再発防止対策委員会（以下「委員会」という。）を設置。

同年10月14日、主査が公金詐欺容疑により再度逮捕され、詐欺事件についても検証し、再発防止策を検討することとした。

3. 委員会検証作業の基本的な考え方

(1) 検証の視点

委員会に職員倫理部会及び契約事務部会を設置し、職員倫理部会においては職員の勤務手

チェック体制及び職員倫理等に関すること、契約事務部会においては契約事務のチェック体制等に関することの検討を行った。

(2) 検証の概要

事件に係る業務の執行状況等は主に関係課職員への聞き取りにより事実関係を確認し、主査の勤務状況は勤務管理システムの記録を調査した。また、入札・契約事務並びに検査体制については、特に既存の条例・規則・要綱等を確認し、不備がないかの調査を行った。

(3) 部会による検証

①職員倫理部会

上下水道課の事務分掌、職員体制及び水道技術管理者の資格根拠、業務内容、水道事業管理規程の提出を求め、主査の業務内容及び従事の様子等を聞き取りし、次の項目について問題点及び課題の検討を行った。

- ・ 人事配置・職員体制等について
- ・ 勤務体制及び職員管理について
- ・ 職員の倫理規範意識の向上策について

②契約部会

上下水道課の契約事務、契約事務のフローを聞き取り、今回の事件に発展した原因を見つめるため次の項目について問題点及び課題の検討を行った。

- ・ 入札及び契約の手法について
- ・ 工事の監理方法について
- ・ 工事の検査体制について

第2 職員倫理部会の協議概要

職員倫理部会は総務課長を部会長として5人の委員で構成し、委員会からの付議事項は、職員の収賄事件等に係る問題点及び課題を検証した上で、公務員倫理等に関し再発防止策を取りまとめることであったので、次の項目について9月17日から6回の部会を開催し、現状を把握した上で検証をした。

- (1) 人事配置・職員体制等について
- (2) 勤務体制及びその職員管理について
- (3) 職員の倫理規範意識の向上策について

- (1) 人事配置・職員体制等について

【現状】

①業務執行体制及び指示命令

栗東市水道事業所の体制は、水道事業所管理者は市長であり、水道事業所所長は建設部長が所長を兼務しており、上下水道事業所次長兼上下水道課長が上水道及び下水道の所属長となっている。

・浄水係内の事務分掌は次のとおりである。

- 係長 1) 水道施設計画及び総合調整 2) 県南部用水 3) 専用水道・簡易専用水道・小規模貯水槽水道施設 4) 水道水の健康等相談、苦情対応
- 主査 1) 水源施設の改良設計及び工事施工、監督 2) 水道施設管理及び上水供給調整 3) 上水、簡易施設の維持・管理・点検及び関連する委託契約 4) 給配水管の漏水修理に伴う、修理委託契約及び使用材料単価契約と工事店組合との調整
- 技術員 1) 上水道の水質及び水系病原生物等の調査、検査管理に関する施設の改良設計及び工事施工、監督 2) 水質計画と情報公開

主査の業務内容は、水源地の故障対応が主であり、24時間体制の常駐で委託業者による各水源地の管理を行っていた。異常の発生があれば昼夜を問わず委託業者及び電話通報による緊急連絡が一番に主査に入る体制となっており、内容によって急遽現場に出動し、業者と協同で故障対応やその指導を行っていた。

指示命令に関しては、各浄水施設での緊急修繕等については、常駐の委託業者から連絡が主査に入り、順次、技術員、係長へと連絡が入る体制となっている。

②担当職員への業務の集中

平成20年度は係長が新たに替わったこと、また、技術員は2年目で経験年数が浅かったことから、業務分担があったとはいえ、主査1人に水源地や浄水場、加圧ポンプ場、配水池の浄水施設すべての維持・管理・修繕・施設改良、施工工事及びその監督等の業務が集中して偏っていた。

③同一業務従事年数と法上の資格との関係及び長期同一業務に至った経過

主査は平成7年度に採用後、平成20年度まで13年間上下水道事業所上下水道課浄水係の勤務であった。水道事業は基幹的なライフラインであり、その管理については重大な責任があるため、水道法により水道技術管理者（有資格者）を置くことが定められている。水道技術管理者は水質検査や施設基準等に適合しているか等全般について強い権限をもち、緊急事態にも迅速な判断と命令をしなければならない職責にある。長期にわたり同一業務に従事していた要

因は、同一係内において他の職員の人事異動や病気等による長期休暇状態であったことから、万一の場合に備えて、複数の水道技術管理者の配置を行う必要があった。

【検証】

浄水施設の業務においては効率的執行の面から複数職員が現場に行くことは少なく、主査を全面的に信用し任せていたことともあわせて単独での行動となった。さらに、その業務執行の確認についての検収事務等は十分とはいえない。上司の指示命令については、詳細まではされていないと判断される。

長期の同一業務従事については、近年の公務においては専門化高度化してきており、その業務に精通・熟知している職員は、本人も職場も公務サービスの円滑な維持推進のため異動を望まない傾向にあり、専門性の高い職種であることや事情があったとはいえ、これを看過してきたことが、事件の一因となったとも考えられる。

長期の同一業務従事が直ちに不祥事発生につながったとは必ずしも考えにくい、未然に防止できなかった職員のチェック体制や組織風土にも問題があるといえる。同一業務に長期にわたり従事するのはライフラインの公務執行上避けられない面もあるが、特に権限を行使する部署においては長期同一業務従事者の人事異動を厳格に実施する必要がある。

【今後の対応】

①現場における業務の複数職員による執行

効率的な行政運営の観点からは現場に常に複数職員が出向くことは難しい面がある。日常管理業務等については、単独での業務執行も認めるが、設備の交換等の重要な判断時においては、複数での現場確認とする。

②長期同一業務従事者の人事異動の厳格化

同一業務に同じ職員が継続して従事することは、業者との癒着などの不祥事を生み出す可能性が増大する。そのため、職員配置にあたっては、専門性が要求される業務にあっても同一係における在職期間が継続して5年を超える職員は原則として異動することとする。

(2) 勤務体制及びその職員管理について

【現状】

①職員の出退勤の管理

主査の勤務状況は朝定時までに出勤し、その後市内9カ所ある浄水施設や水源地、加圧ポンプ場等へ1人で出向き、維持管理を担当していた。退勤記録は出退勤システムにより自分のパソコンで行っていたが、時間外の業務においては現場から電話にて帰宅する旨の連絡が入ることもあり、月の内数日は翌日に退勤時間を入力し、所属長が本人の報告により確認し記録を行っていた。

②出先（浄水場等）現場等での勤務把握状況

出先（浄水場等）現場での勤務状況の把握にあっては、主査1人が現場へ出向き業務をおこなっていた。現場に出向く前には上司に業務内容の説明をし、帰庁後にその報告をしていた。

③時間外勤務の適否の判断と命令

施設改修工事は給水量の少ない深夜に実施しなければならず、停電時や荒天時等緊急に出動

しなければならない時もあり、所属長に許可を得るいとまがない時は、係長や課長補佐への電話連絡で行い、翌日所属長が本人からの事後報告により時間外勤務の承認をしていた。水道課職員の時間外勤務の状況は、本年度月平均が10.2時間であるが、主査の月平均は25.8時間である。夜間出勤や緊急時出勤が多い業務からすると、特に多いとは認められない。

④ 休暇等事実確認の方法

休暇等の事実確認については、主査は本年度月平均1日程度の取得となっており、その理由は私用によるものであり、詳細内容については個人のプライバシーの領域に属することから確認はしていない。

【検証】

勤務体制及びその職員管理については、施設の維持管理の場合大半は1人で行っていたことにより、上司への報告が事後処理となっていた。緊急性のある業務の場合は致し方ない面もあるが、業務内容等職務の状況を十分に確認すべきであったといえる。

勤務状況の把握及び時間外勤務の管理についても、上司が詳細を把握し管理すべきであったが、緊急性の多い業務であった事、また、主査が業務を熟知していたため本人からの申告の業務内容を信用するあまり、疑わなかったことが事件の発生を助長したとも考えられる。

水道事業は24時間体制であり、緊急異常時には昼夜を問わず出勤しなければならない。時間外勤務については、設備の異常時には必ず主査に通報があり、その異常記録時間と主査の時間外勤務の時間を確認したところ不適正なところは確認できなかった。

休暇や勤務時間以外の行動については、プライバシーの観点から具体詳細まで確認する性格のものではなかった。

【今後の対応】

① 出先現場等での勤務状況把握方法の改善

本庁から出先現場に出かける場合は、行き先と帰庁予定時間を上司等に告げることを改めて徹底するとともに、先に記述のとおり複数職員で対応し、帰庁時には口頭による報告を行った上で、書類で正式な報告を行うことを徹底する。

また、勤務時間が深夜等の場合であっても電話により業務従事前と終了時には上司に必ず報告するものとする。

② 時間外勤務命令方法の改善

時間外勤務を実施する場合は今日までも事前に業務執行内容や勤務時間を所属長に申し出た上で、翌日に報告することになっているが、再度周知徹底を行う。所属長は、業務内容や緊急性について適切かどうか判断し、時間外勤務の承認を行う。

(3) 職員の倫理規範意識の向上策について

【現状】

① 公務員としての基本的な服務

公務員は「全体の奉仕者」であり、地方公務員法において服務の根本基準を定めており、公共の福祉の増進のために勤務し、全力をあげて職務に専念すること等が規定されている。

また、平成7年に栗東市職員の服務に関する規程を、平成10年には栗東市職員倫理規程を定め、職員の勤務における服務や公正な職務遂行のため関係事業者との接触に関し遵守すべき事項等を定め、公務に対する住民の信頼を確保し、倫理の保持に努めてきた。

②職員への倫理規範意識の周知徹底

本市では、新規採用時に公務員としての基本的な地方公務員法に基づく詳細内容として、職員倫理規程や職員服務規程の職員研修を実施している。また、年末や事故等があった場合は、その都度綱紀の肅正を適時に全職員に通知し、倫理規範意識の周知徹底を図ってきた。

倫理規範意識は本人の自覚が最重要であり、主査の場合については推測になるが、認識はあったと考えられる。

【検証】

このような事態に及んだのは、何らかの背景やきっかけがあったからのことであり、一度やってみたところ露見しなかったのが、罪を重ねていった。その過程で罪の意識があっても今度は逆に発覚しないように権限を最大限に活用して業者に口止めや強要をするなど、このような悪循環と呼べる構図が今回の事件に繋がったのではないかと思われる。

倫理規範意識に関しては、綱紀の肅正等は適宜周知しているが、職員の再認識を図るため、倫理規範意識の向上のための研修や服務規程の研修を定期的に行う必要がある。また、職場や同僚等の話し合いの場を設定し、日頃から職務や生活面でも職員が困っていることがあれば、気軽に相談ができ、話し合える職場環境づくりが肝要である。一方、近年職員個人のプライバシーについてはなかなか助言しにくい状況であるが、生活面などで派手になるなど様子が異なる点に気づけば、職場の先輩としてある程度アドバイスすることも必要である。

【今後の対応】

①職員の倫理研修会の実施

今回の事件の概要は、各部長から所属長へ説明を行い、所属長から各職員へ周知した。また、職員倫理規程及び職員服務規程の再度の周知徹底を早急に図り、職場研修会を開催した。

管理職に対する職員管理の徹底及び一般職への倫理規範意識の向上を図るため、公務員倫理の集合研修会を実施する。(10月22日管理職、11月26日一般職実施)

②定期的な倫理研修会の開催

人材育成基本方針の改定を行い、職員倫理に関する記述を盛り込み、定期的な研修会の開催についてルール化を図る。

③栗東市職員倫理規程の改正

栗東市職員倫理規程を改正し、関係事業者との接触に関して禁止行為項目を追加し明確化する。

第3 契約事務部会の協議概要

契約事務部会は財政課長を部会長として5人の委員で構成し、次の項目について平成20年9月17日から12月12日の間、計7回の部会を開催し、公正・公平な入札、契約事務、さらには検査・チェック体制等に関する検討を行った。

- (1) 入札及び契約の手法について
- (2) 工事の監理方法について
- (3) 工事の検査体制について

- (1) 入札及び契約の手法について

【現状】

水道事業は、常に安全で、安定した飲料水を供給することを義務づけられた中で、いつ、どこで、発生するか予測できない緊急災害等に対しても、「持続」出来る能力（安全対策）を保持する為、市内全域を網目状に水道管を配備したり、水源地施設に予備施設（機器）を設置するなどともに、職員による24時間監視での業務となっている。

特に、水源地や配水池、ポンプ場等は、水道水供給の根源となる重要施設であり、一時も運転を停止することが出来ない状況で、常に日々の点検やメンテナンスを行い、トラブル発生を最小限に留めている。

点検やメンテナンスには、これまで施設に携わってきた豊富な経験が必要であり、結果的に長年、同一職員が担当することとなった。

今回、収賄事件の舞台となった栗東市水道事業、特に水源地施設は、機械設備や電気設備等、特殊な設備や機器がほとんどで、予備設備の無い弁栓類や各種注入ポンプ及び運転制御指令回路などの改修工事では、トラブル発生と同時に修繕工事に着工しなければならない。

たとえ緊急災害に備えた予備設備を一時的に利用するとしても、安全能力が低下した中での水源地運転となり、更なるトラブル発生時に対応しきれない上、水源地停止による濁水や水圧低下が起こり、市民生活に与える影響は図りしれないものがある。

こうした理由から、契約は入札によらず随意契約による緊急修繕工事での対応となるわけであるが、既存機械設備等と改良、改修する機器との整合性（相性）や部品調達日数の短縮、工事施工時のトラブル軽減から、水源地設備設置時の設備メーカーや施工業者に発注することが多かった。

また、栗東市では、各家庭への給水管に鉛管が使用されているところが多く残っていることや近年の車両の大型化、民間開発による破損、管の老朽化等々、漏水発生件数も近隣市町に比べ非常に多かったことから、市民に負担や不便を掛けることなく、常に安全な水道水を供給出来るよう、更には、道路陥没や通行障害等の二次災害の防止の目的から、昭和59年より「栗東市上下水道工事協同組合（現名称）」と緊急漏水修理工事の委託契約を締結し対応してきた。

緊急漏水修理は発生件数も多く昼夜を問わず発生することから、設計書を作成したり契約書を交わすことをせず、修理業者と市職員が現地にて立会し、修繕方法等を決めて工事に着手することとなっている。緊急漏水修理は、給水管や本管での漏水事故に対応する為の委託業務であったが、水源地の設備機器や水道工事業者が施工可能な程度の簡単な部品交換等についても、工事が安価で施工できることと一時も運転を停止することが出来ない水源地での緊急工事であることから、当委託業務内での施工となっている。

【検証】

主査が13年にわたり同一業務を担当していた上、同一メーカーの同一業者での修繕という状況が長年にわたり続いていたことにより、主査とメーカー側修繕業者との関係が曖昧となり、発注者と請負者という一線を越え癒着につながったと考えられる。

同様に緊急対応のため待機する市内業者との関係も「緊急」という大儀を前に口頭指示での契約と精算決裁が常套手段となり、担当が固定していることもあり上司や同僚のチェックの目が届きにくかったことも考えられる。緊急対応により措置した修繕工事等は事後報告となるため、その都度契約書を起こすことがなく、その発注内容が不明瞭なものとなっていた。

【今後の対応】

①契約審査、入札方法の変更

現行の入札制度に不足する規定や要綱などを整備し、透明性の高い制度として移行していく。そのために、水道事業所の行う事業については平成21年度からは契約審査、入札を契約検査室で一括して行うこととし、栗東市水道事業会計規程を改正する。

また、業者の指名願いの受付、登録、格付けについては今後の水道事業の緊急体制などにも影響することから、平成21年度中に案をまとめ、栗東市の格付け基準に則したものとしてまとめる。

これと同時に、契約審査にかからない小規模な工事等の随意契約や年間単価契約についても契約検査室の決裁を受けるとし、その契約方法についても市の手順や規則に準じて実施する。

②随意契約の厳格化

地方自治法、栗東市財務規則で認められている随意契約ではあるが、随意契約理由が適正であるかを見極めるため、水道事業所内の決裁だけではなく、契約検査室でも内容をチェックしていく体制とする。

随意契約については水道事業所に限らず市の発注する事業においてもその契約理由の精査を行うチェック体制を作らなければならない。

随意契約の中でも「緊急のため」「特異な工事のため」を理由に1社を対象とした随意契約をすることが真に適正なのかどうか、そのチェックを厳格にする。そのため、起工何を作成する担当監督員にとどまらず、主任監督員、統括監督員のスキルアップのための研修を実施する。今年度は平成21年2月に監督員研修を実施する。

また、特定業者との癒着を防ぐため、実施段階にあつては随意契約チェック表を作成し、係長若しくは課長補佐の職責にてこれをチェックする。

(2) 工事の監理方法について

【現状】

浄水場の管理については特別の技術職がその管理に就く必要があり、その代替要員がないため必然的に長期間同一の職員がそれに従事する事となっていた。

工事を発注した際も、そこに従事する管理業者が主査と長年の付き合いであることから、提出すべき書類も曖昧になっていったと考えられる。

また、日常の緊急対応工事についても同様に顔見知りの業者であったため提出が必要な書類も上司に決裁することはなく、主査が本人の判断で収受し、あるいは提出さえされていなかった事例も中にはあった。

【検証】

主査1人の裁量で現場を掌握し、業務を遂行していたことがこのような状況になった大きな要因であり、業者もまたそれに馴れきり、提出する書類を省略してきた。

また、そのことを上司が十分チェックする仕組みになっていなかったことから、工事監理の上で不都合が起っていた。

【今後の対応】

工事監理における日常のチェック体制を強化するため、下請け人届け、施工体制台帳が適正に記載され、提出されているか、また、特記仕様、使用材料の同等品の取扱や記載方法について適正であるかを係長若しくは課長補佐がその職責にて台帳を作成し、工事の着手前及び工事期間中に一回以上チェックをする。

これらを的確に実施するため、契約事務の項で記述した監督員研修で同時に研修を行うほか、管理項目のチェックリストを作成する。また、これらの監理の着実な運用をするため、平成20年度中に「栗東市工事施行適正化推進要領」を作成し、平成21年度から適用する。

(3) 工事の検査体制について

【現状】

通常の工事においては契約検査室で検査していたが、修繕工事ではその手順が整理されていなかったことから、途中で必要な検査が省略されたり、土中などに埋設され完成後は確認できないものなども検査員の確認を省略されたりするケースが見受けられた。

また、日常の待機時における緊急対応工事においては市職員が必ず立会している事から、写真や、提出図書が省略されたものとなっていた。

完了検査時は、配管状況等、埋め戻しにより目視での確認が出来ないことや、上記と同様に、市職員が施工状況を確認しているとのことから、担当職員及び立会職員からの聞き取りによる検査となっていた。

【検証】

水道事業所での検査手順が周知されておらず、またその手順もきちんと整理されていなかったことも要因の一つと考えられる。また、緊急工事との名目で、検査書類が省略されたのもその一つである。今回の事件は、完了検査が工事写真提出の必要もなく、書類検査だけで、現地検査が無いことを悪用したものであり、検査手法を見直す必要がある。

【今後の対応】

平成21年1月5日から水道事業所の検査業務についても栗東市建設工事及び委託業務検査要綱又は栗東市小規模事業監督検査取扱要領に基づき検査を行う。

第4 事実関係

(1) 対応の経過

平成20年 9月7日	本市上下水道事業所上下水道課職員が収賄容疑により京都府警に逮捕されたことを受け、緊急に幹部が集合し、対応策等について協議
9月8日	市総合調整会議を開催し、事件の概要説明を行い、全職員へメールにより周知と綱紀の肅正を行った。記者会見
9月10日	再発防止策を検討するため副市長を委員長とする「栗東市職員収賄等再発防止対策委員会」を設置、開催し、検討課題等について協議
	全職員を対象に各職場において所属長から職員倫理規程及び職員服務規程を再度説明を行い、綱紀の肅正と職員倫理の周知徹底を図った。
10月1日	「広報りっとう」10月1日号に市長のお詫びを掲載
10月14日	記者会見
10月22日	職員倫理研修（管理職対象）開催
11月19日	中間報告
11月26日	職員倫理研修（一般職対象）開催
	議員各位には都度報告するとともに、9月議会及び議会全員協議会で経過説明及び謝罪を行う。

(2) 委員会開催状況

- 第1回 9月10日 委員会設置の趣旨、事件概要の把握
- 第2回 9月29日 部会における検討事項協議
- 第3回 10月14日 詐欺容疑による再逮捕報告、部会における追加検討事項協議
- 第4回 11月12日 部会からの中間報告
- 第5回 11月18日 中間報告まとめ
- 第6回 12月18日 最終報告まとめ

(3) 管理監督者処分等状況

- 市長 給料の10分の1 3ヶ月削減
- 副市長 給料の10分の1 2ヶ月削減
- (以下、平成20年11月21日付)
- 水道事業所長 減給10分の1 2ヶ月
- 水道事業所次長 減給10分の1 2ヶ月
- 上下水道課元課長補佐及び現課長補佐 戒告
- 上下水道課係長 訓告

第5 おわりに

以上のとおり栗東市職員収賄事件等再発防止対策委員会において改善すべき対応策を検討した結果をとりまとめたものである。

今後は、この報告に掲げる改善を速やかに具現化し、着実に実行の上、職員がそれぞれの立場で公務員倫理の高い理念を持ち続け、市民への信頼回復と再発防止に努める。

以上、再発防止策の報告と致します。

平成20年12月18日

栗東市職員収賄事件等再発防止対策委員会 委員長 中村洋三