

延岡市 御中

不正業務等再発防止策推進事業
(延岡市上下水道局) に係る業務委託
報告書 (別冊)

2025年 1月 31日

一般社団法人 Healthcare and LOCAL agenda

代表理事	公認会計士	塩 塚 正 康
代表理事	公認会計士	奥 村 栄 隆

目次

第1章	本業務委託（変更契約分）の概要	3
1.	業務の名称	3
2.	契約期間	3
3.	追加事項	3
4.	業務内容	3
	（ア）事前打ち合わせ	3
	（イ）不正業務等の発生原因の調査および問題点の整理	3
	（ウ）不正業務等に係る是正・改革方策の策定	3
	（エ）報告会の開催	3
第2章	本業務委託（変更契約分）で実施した調査の概要	4
1.	調査の前提	4
2.	調査方針	4
	（ア）重要論点	4
	（イ）調査方針（調査対象部署、調査内容、是正・改革方策の提案等）	5
3.	経緯等	5
	（ア）概要	5
	（イ）経緯	6
	（ウ）市が策定した改善方策等	7
第3章	調査結果	8
1.	ヒアリング項目及び回答の概要	8
2.	問題点	10
	（ア）組織のトップが誤った判断をしており、部下が従わざるを得ない状況を招いた。	10
	（イ）重要な協議が限られた出席者の中で非公式に実施されており、意思決定が密室化していた。	11
	（ウ）予算執行の管理を行う契約支払い事務担当課の情報の把握及び関与が遅かった。	11
	（エ）上下水道局内では、職場の雰囲気、部署内のコミュニケーションや協力体制等の組織風土に問題があった。及び、人材マネジメントにも問題があった可能性がある。	11
	（オ）職員が業務上の悩みや苦情を相談できる窓口が不明確であった。また、法令違反行為を通報する内部通報制度は活用されなかった。	12
第4章	是正・改革方策の策定	13
1.	前章に記載した問題点と本章に記載した是正・改革方策の関連	13
2.	是正・改革方策	14
	（ア）管理監督職に対する統制のより一層の強化	14
	（イ）経営上の問題や懸念事項に関する会議体の規定化及び運用	14
	（ウ）適切な組織風土の構築、及び人材マネジメントに関する検討	15
	（エ）苦情や相談窓口の明確な設置と運用、並びに公益通報制度の運用の強化	17
3.	P D C A サイクルの仕組み・体制づくりの提案	18

第1章 本業務委託（変更契約分）の概要

1. 業務の名称

不正業務等再発防止策推進事業（延岡市上下水道局）に係る業務委託（変更契約分）

2. 契約期間

当初：令和6年7月16日（火）～令和6年11月15日（金）

変更後：令和6年7月16日（火）～令和7年1月31日（金）

3. 追加事項

当初契約期間においてとりまとめた報告書について、次の事項を実施し、その結果について当該報告書の更新（別冊可）を行う。

- (1) 「案件2 契約事務手続きに係る虚偽公文書作成」については、上下水道局内部のチェック機能が働かず、上下水道局を統括する管理職や契約支払い事務担当課の管理職までもが誤った判断をした原因や局全体がなぜ不正業務を是認する方向で流されていったのかの原因（具体的には、契約支払い事務担当課の管理職が反対意見を進言したにもかかわらず上下水道局を統括する管理職がトップダウンで誤った判断を指示したのか、もしくは契約支払い事務担当課の管理職も当初から誤った判断をしていたのか。）を究明するためにも、当時の所属職員（契約支払い事務担当課の管理職、契約支払い事務担当課の監督職A、契約支払い事務担当課の監督職B）に対する追加ヒアリングを実施するなどし、契約支払い事務担当課を掘り下げて調査する。
- (2) 公営企業であり、独立した組織である上下水道局の中で十分なチェックを行い、悪い方向に流されないようにするためのチェック体制を的確に構築し、適切に運用するためのPDC Aサイクルの仕組み・体制づくりの提案を行う。
- (3) 職員の心理的安全性については、流されることにより心理的安全性を得ようとするのではなく、流されまいとしても心理的安全性が確保できるようにする必要があることから、当事業における調査対象事案の直接的な発生原因に留意したうえで、報告書への記載を行う。

4. 業務内容

(ア) 事前打ち合わせ

調査の実施方法、再発防止策の検討方法、スケジュールその他留意事項に関して、上下水道局の契約支払い事務担当課及び関係課と事前協議を行う。

(イ) 不正業務等の発生原因の調査および問題点の整理

追加事項に係る事実把握や、発生原因の究明を行い、是正・改革方策の策定を行う。

(ウ) 不正業務等に係る是正・改革方策の策定

上記（ア）～（イ）の内容を取りまとめ、当初契約期間においてとりまとめた報告書の更新（別冊可）を行う。

(エ) 報告会の開催

上記（ウ）で更新した報告書に基づき、市長、山本副市長、小泉副市長及び関係課の管理監督職に対し報告会（WEBにて開催）を行う。

第2章 本業務委託（変更契約分）で実施した調査の概要

1. 調査の前提

不正業務等再発防止策推進事業（延岡市上下水道局）に係る業務については、不正業務等再発防止策推進事業（延岡市上下水道局）に係る業務委託報告書（以下「本編報告書」という。）として内容をとりまとめたところである。

本編報告書において調査対象とした不正業務等は8案件である。本編報告書に記載のとおり、当該8つの案件を通して、「不正業務等に係る対応サイクル」及び「内部統制」の2つの観点から体系的な要因分析を行い、真の問題点を明確化し、その上で、当該問題点に基づき「不正業務等に係る是正・改革方策」の策定を行った。

このため、本編報告書に記載の不正業務等に係る是正・改革方策の内容は、個別案件に係る是正・改革方策というよりは、むしろ上下水道局における不正業務等に対する取り組み、内部統制の構築に関する内容である。

しかし、「案件2 契約事務手続きに係る虚偽公文書作成」については、次のような問題がある。具体的な経緯は「3. 経緯等」に記載のとおりであるが、令和5年3月17日、所管課である事業担当課職員の他、上下水道局を統括する管理職、及び予算管理や支払管理等を行う契約支払い事務担当課職員が対応を協議の上で、支払手続き等を進めることを意思決定している。すなわち、本来であれば、問題のある支払い手続きであれば積極的に阻止すべき立場にあった契約支払い事務担当課が協議の場に出席していたにもかかわらず、誤った意思決定がなされている。

よって、「案件2 契約事務手続きに係る虚偽公文書作成」については、他の7つの案件と比較して、上下水道局内部のチェック機能が働かなかつたことにより、虚偽の公文書を作成してしまった等、組織的な問題点が特に大きいと考えられる。

2. 調査方針

前項を踏まえ、不正業務等再発防止策推進事業（延岡市上下水道局）に係る業務委託（変更契約分）（以下「本業務」という。）として、調査方針を整理し、追加調査を実施する。

(ア) 重要論点

前章に記載があるとおおり、本業務の重要論点は次のとおおりである。

【重要論点】

- ・上下水道局内部のチェック機能が働かず、上下水道局を統括する管理職や契約支払い事務担当課の管理職までもが誤った判断をしたのはなぜか、その原因は何か。
- ・局全体がなぜ不正業務を是認する方向で流されていったのか、その原因は何か。（具体的には、契約支払い事務担当課の管理職が反対意見を進言したにもかかわらず上下水道局を統括する管理職がトップダウンで誤った判断を指示したのか、もしくは契約支払い事務担当課の管理職も当初から誤った判断をしていたのか。）

(イ) 調査方針（調査対象部署、調査内容、是正・改革方策の提案等）

前述の重要論点を踏まえ、本業務では、組織的な行為を招いたと言わざるを得ない契約支払い事務担当課を調査対象部署とし、当時の所属職員（契約支払い事務担当課の管理職、契約支払い事務担当課の監督職A、契約支払い事務担当課の監督職B）に対する追加ヒアリングを実施し、組織として誤った意思決定をしてしまった原因の究明を行うこととした。

【調査対象部署等】

調査対象部署	対象職員	調査内容
上下水道局 契約支払い事務担当課	当時の所属職員 3 名 管理職 監督職 A 監督職 B	・ 上下水道局内部のチェック機能が働かず、上下水道局を統括する管理職や契約支払い事務担当課の管理職までもが誤った判断をしたのはなぜか。 ・ 局全体がなぜ不正業務を是認する方向で流されていったのか、その原因は何か。 ※具体的な質問項目は、「第 3 章 調査結果」に記載している。

上記の調査を踏まえ、把握された原因に基づき、独立した組織である上下水道局の中で十分なチェックを行い、悪い方向に流されないようにするためのチェック体制を的確に構築し、適切に運用するための P D C A サイクルの仕組み・体制づくりの検討を行い、是正・改革方策の提案を行うこととした。

なお、本編報告書にも記載しているが“やっではいけないことを、勇気をもって「やっではいけない」と発言する”ためには、職員の心理的安全性（組織において、自分の意見や気持ちを安心して表現できる状態）を高めることが重要である。しかし、“やっではいけないことを、周囲の意見に流されてしまい発言しない（ないし同調の発言をしてしまう）”ことで安心してしまうこと等も心理的安全性であるという誤った解釈もされかねない。よって、本業務では、心理的安全性の本来の意義に鑑みて記載を行っている。

3. 経緯等

「案件 2 契約事務手続きに係る虚偽公文書作成」の経緯等については、本編報告書に記載しているが、改めて本項にも記載し、本業務ではより詳細な経緯を市から入手したうえで、関与職員を明確化することが重要であるためアンダーライン部分を加筆している。

(ア) 概要

上下水道局職員が、令和 4 年 8 月 29 日に行われた公共樹設置工事（予定価格 50 万円程度）に関し、当該工事の施工者との契約事務手続きを行わないまま、当該工事を施工させ、かつ、令和 5 年 3 月に、虚偽の工事設計書や見積結果表、契約書を作成し、あた

かも真正な契約手続きが行われていたものと装い、さらに、工事代金の支払い事務を進めるため、虚偽の検査調書を作成し、また現場写真を変造して、証拠書類として添付した。

(イ) 経緯

令和4年6月

公共柵設置工事を土地所有者から要望される。その際、特定の工事業者に工事させるよう要求される。

令和4年8月29日

現地にて職員立会の下、埋設物確認の試掘が実施されたが、土地所有者からの強い要望でそのまま工事が進められ、契約事務手続きを行わないまま、職員が当該工事の施工を進めた（適正な契約事務手続きを行わないまま工事を施工させた）。

令和5年3月3日

業者から提出された見積を参考に工事設計書を作成する際、見積金額を超えた金額になるよう数量・延長を調整して工事設計書を作成し（虚偽の工事設計書を作成）、随意契約として工事執行伺を作成した（虚偽の工事設計書を容認）。

令和5年3月9日

見積依頼書を送付する（提出期限3月17日）。

随意契約の場合、3者以上の者から見積書を徴することになっているが、施工した業者と契約をする必要があったため、後の2者には見積依頼を行わなかった。

令和5年3月16日

施工業者が上下水道局に来た際、正規の契約手続きを経ないまま、令和4年8月に工事が終わっていることが発覚した。

令和5年3月17日

- ・前日、発覚した問題について上下水道局内で対応を協議した結果（協議出席者：上下水道局を統括する管理職、事業担当課の管理職、事業担当課の監督職、事業担当課の担当者、契約支払い事務担当課の管理職、契約支払い事務担当課の監督職Aの6名 ※契約支払い事務担当課の監督職Bは同席していない。）、業者が工事代金を支払ってもらえず困っていることから、支払い手続きを進めることを決定する。
- ・見積依頼を行わなかった2者を不着扱いとする見積結果表を作成し（虚偽の見積比較表を作成）、その後、支出負担行為を起案し決裁された（不適正な事務処理を中止させなかった）。
- ・既に工事が完了しているにも関わらず、これから施工するような契約書を作成し、

公印を押印した（虚偽の契約書を作成）。なお、本来公印を使用するときは、公印管理者又は公印取扱主任に決裁文書及び押印を必要とする文書を示し、その承認を受けなければならないこととなっているが、そのルールを遵守せず、意図的に捻じ曲げ、逸脱した方法で公印を押印した。

令和5年3月24日

工事代金の支払い事務を進めるため、検査調書を作成し（虚偽の検査調書を作成）、また現場写真を変造し（現場写真の変造・変造の指示）、証拠書類として添付した。

令和5年3月27日

支出命令審査の際、正規の契約手続きを経ていない工事は支払いできないと支出を止められた（審査担当：契約支払い事務担当課の監督職B）。しかしながら、その指摘の趣旨を理解していたにもかかわらず、定められた決裁に関するルールを特段の理由もなく変更し、強引に支出しようとした。

令和5年3月28日

契約事務手続きに係る虚偽公文書作成により、業者への支払いができない状況であることを、市長、副市長に報告したのち、弁護士や警察との協議と併せて、人事当局によるすべての関係職員に対する事実確認の聴取を開始した。

（ウ）市が策定した改善方策等

A) 再発防止策

- (1) 延岡市随意契約ガイドラインにおいて、見積書を依頼する際には、見積依頼書を「手渡し」又は「郵送」により行ったうえで、見積依頼業者に対し「受領書」の提出を求めるなどの見直しを行い、適正な事務処理の徹底を図る。
- (2) 随意契約で工事を発注する際の事務手続きに、新たに「チェックシート」の作成と決裁文書への添付を追加し、決裁者までのすべての職員が事務処理の確認を徹底することで、適正に契約事務手続きを進めることができるよう改善を図った。
- (3) 法令遵守の徹底を図るため、内部規程の整備や職員の研修を実施する。
- (4) 契約管理に関する研修や文書管理に関する研修を実施し、適正な事務処理の遂行と再発防止の徹底を図る。
- (5) 工事等の発注状況を「見える化」し、進捗状況が複数の目で確認できる体制を構築することで、適正な事務処理の徹底を図る。

本編報告書にも記載のとおり、本事案に係る再発防止策の検討は、所管課以外の課による第三者的立場からの検討も実施されており、適切に実施されたと判断できるものの、その検討に係る議事録の作成や、第三者的立場からの事後検証が明確になされていないことは問題であり、今後は正すべきである。

第3章 調査結果

1. ヒアリング項目及び回答の概要

前章に記載した調査方針を踏まえ、ヒアリングを実施した。なお、ヒアリングを実施した対象職員について個人の特定を避ける観点から、原則として、個人名の記載及び個人別の具体的な回答記載は行っていない。

【ヒアリング項目及び回答（概要）】

No	項目	回答（概要）
1	契約事務手続の法令違反については、どの時点で認識したか。	<ul style="list-style-type: none"> ・ 契約支払い事務担当課の管理職及び契約支払い事務担当課の監督職Aは、R5. 3. 17 の協議の時点で法令違反を認識した。 ・ 契約支払い事務担当課の監督職Bは、R5. 3. 27 の支払審査の時点で、書類に添付された業者の写真が適切ではないことに気づき、そのことを上下水道局内で指摘した。これにより本件が発見された。 ・ よって、契約支払い事務担当課の監督職Bは、R5. 3. 27 の時点で法令違反を認識した（R5. 3. 17 の協議には同席していなかった）。
2	R5. 3. 17 の協議はどのような状況だったか。	<ul style="list-style-type: none"> ・ 上下水道局を統括する管理職、事業担当課の管理職、事業担当課の監督職、事業担当課の担当者、契約支払い事務担当課の管理職、契約支払い事務担当課の監督職Aの6名が出席した。契約支払い事務担当課の監督職Bは同席していない。 ・ 事業担当課から契約書等の作成を進めたいとの話があった。 ・ これに対して、契約支払い事務担当課から法令違反である旨の発言があっており、協議の出席者は法令違反であることを認識したと考えられる。 ・ しかし、工事が完了しており支払いが済んでおらず業者が困っているとの発言もあった。 ・ 事業担当課から契約書等の作成を進めたいとの話があった。これを受け、最終的には上下水道局を統括する管理職が支払いを進めることを決定し、同席者は同意した。 ・ 契約支払い事務担当課の真意としては了承出来なかったが、工事が完了していること、上下水道局を統括する管理職の同意があることから結果的に止められなかった。
3	R5. 3. 17 の協議において、問題があるにもかかわらず、なぜ支払うと	<ul style="list-style-type: none"> ・ 業者が困っている、すでに工事が完了しているといった状況があったのが大きな要因だと思う。

No	項目	回答（概要）
	<p>いうことを決めてしまったのか。 その原因はなにか。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 上下水道局を統括する管理職が意思決定し、同席者が同意した以上、支払いに進んでしまった。 ・ 年度末であり支払の期限も迫っていたことも要因の一つであると思う。 ・ 同席者全員に油断、軽視、妥協、雰囲気委ねるといった気持ちがあったと思う。
4	<p>結果的には、R5. 3. 27 の支出命令審査の際に、局内で支出は止められ、本件が発見されている。しかし、なぜもっと早期に発見できなかったのか。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 問題が発生したのは R4. 8 月の時点であるが、契約支払い事務担当課が問題を把握したのは、R5. 3 月だった。 ・ R5. 3 月まで事業担当課の情報が契約支払い事務担当課まで共有されていなかった。問題の把握が遅く、年度末で「支払わなければならない」という切迫した状況だった。 ・ 事業担当課内では、上司からの部下への声掛けもなかったと聞いており、部署内のコミュニケーションがうまく機能していなかったことも問題だったのではないかと。 ・ 本件では、地権者や業者が事業担当課の窓口で話をしている等、事業担当課内では気付いていた職員もいたはずと思う。しかし、他人事と思っていたのかもしれない。
5	<p>仮に、支払ってしまった場合、市役所組織内の影響や市民への影響はどのように考えていたか。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 業者へ支払うことに集中していたため、市役所組織内への影響や市民への影響まで考えが至っていなかった。 ・ 「悪しき前例」になると思ったし、様々な影響があると思った。市民への影響としては「市のスキャンダル」になると思った。
6	<p>問題が発生した際に、適時に、早期に発見するためには、どのような手だてが必要と考えるか。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 上下水道局内で、問題の情報共有を早く行うべきである。 ・ 職場内のコミュニケーションを良くすべきである。 ・ 事業担当課内で、各業務の管理が適切に実施できていれば、早期に発見できたはずである。 ・ 組織の見直しが必要であると思う。具体的には、現状では、事業担当課は計画・工事・進捗管理をしているが予算の執行管理は契約支払い事務担当課が実施している。このため、事業担当課は予算管理に対する意識が低くなっていたことも問題だったと思う。よって、事業担当課内に予算担当者

No	項目	回答（概要）
		を置くことも一案と考える。
7	発生当時の職場環境について、人間関係、組織内の風通しのよさ、職員のモチベーション等はどのような状況であったか。	<ul style="list-style-type: none"> ・ 上司と部下の関係が悪い部署がある、部署間の協力体制や連携が弱いと感じることがあった。 ・ 当時の上下水道局には、仕事に対するモチベーションが低い職員や事務処理ミスが多い職員が複数いた。上下水道局の職員は、本庁の職員に比べて事務処理能力が低い職員が多いと感じることもあった。 ・ 結果として、理想的な組織の状態ではなかったと思う。

2. 問題点

前項に記載したヒアリング結果を踏まえ、次のとおり、問題点の整理を行った。

(ア) 組織のトップが誤った判断をしており、部下が従わざるを得ない状況を招いた。

- R5年3月17日の協議においては、事業担当課から契約書等の作成を進めたいと話をしたが、これに対して契約支払い事務担当課は法令違反である旨の発言をしており、出席者は法令違反であることを認識したと考えられる。にもかかわらず、支払いを進めている。契約書等の作成を進めたいと話をした事業担当課の管理職をはじめ、協議の出席者全員に責任がある。
- しかし、最も問題と考えられるのは、上下水道局のトップである上下水道局を統括する管理職が支払いを進めることを決定したことである。
- 本来、上下水道局の組織では、事業担当課と契約支払い事務担当課が相互に牽制することで適切に業務を遂行させるための仕組み、すなわち内部統制が構築されている。
- しかし、組織のトップが誤った判断をしてしまうと、事実上、組織のトップは部下に対して、誤った業務遂行を指示したと同等となる。組織のトップの行動や判断は組織全体の規範となることから、部下に対して誤った指示に従わざるを得ない状況を招くこととなり、その結果、組織に構築された内部統制が無効化してしまう（内部統制の無効化）。
- すなわち、R5年3月17日の協議では、事実上、上下水道局のトップである上下水道局を統括する管理職が誤った判断をしており、これにより内部統制が無効化したことで、その後、虚偽の契約書の作成等の組織的な行為に進んでしまった。
- 上下水道局を統括する管理職が誤った判断をした原因は、断定はできないものの、工事が完了していたこと、年度末であり支払期限が迫っていたこと、リスクを軽視していたこと、本件内容の理解が十分ではなかったこと等の複数の要因が考えられる。

(イ) 重要な協議が限られた出席者の下で非公式に実施されており、意思決定が密室化していた。

- R5年3月17日の協議の出席者は、上下水道局を統括する管理職、事業担当課の管理職、事業担当課の監督職、事業担当課の担当者、契約支払い事務担当課の管理職及び契約支払い事務担当課の監督職Aの6名である。
- この協議は、非公式な会議であり、また、上下水道局の他課職員は同席していないし、予算執行を審査する契約支払い事務担当課の監督職Bも同席していない。限られた出席者の下で協議されており、意思決定が密室化している。このために、誤った判断に対する統制が弱くなっていたと考えられる。
- 上下水道局内の重要事項の協議にあたっては、各部署や重要な職責を有する職員が同席すべきである。しかし、上記のとおり、限られた職員のみで協議し、上下水道局を統括する管理職の下、誤った判断がなされている。
- 本件発覚のきっかけとなった契約支払い事務担当課の監督職BがR5年3月17日の協議に出席していたならば、少なくとも契約書等の偽造といった組織的な行為にまでは及んでいなかった可能性も高い。

(ウ) 予算執行の管理を行う契約支払い事務担当課の情報の把握及び関与が遅かった。

- 本件は、R4年8月に契約事務手続がなされていないにもかかわらず工事が実施されている。すなわち、事実上問題が発生したのは、R4年8月である。
- しかし、本件について契約支払い事務担当課が内容把握したのはR5年3月であり、情報の把握が極めて遅い。年度末の状況を踏まえると、支払いへの切迫感や、早急な判断が求められたこと等から誤った判断の助長につながった可能性がある。仮に、早期に情報把握できていれば、誤りを正すための冷静な判断及び関与を行うことも可能であったと考えられる。
- 契約支払い事務担当課において、情報の把握が遅かった原因は、事業担当課における業務上の問題等の情報が適時に契約支払い事務担当課に共有されていなかったことが挙げられる。

(エ) 上下水道局内では、職場の雰囲気、部署内のコミュニケーションや協力体制等の組織風土に問題があった。及び、人材マネジメントにも問題があった可能性がある。

- 本編報告書にも記載したが、本件については、事業担当課内において担当者から管理監督職に対する相談が不足しており、また管理監督職は担当者の業務の進捗状況等を把握しているものの、より詳細な課題の把握までには至っていない。
- また、ヒアリング結果を踏まえると、事業担当課内の雰囲気が悪かったこと、部署内のコミュニケーションに問題があったこと、上下水道局内における部署間の協力体制に問題があったこと等が把握された。これらを総括すると上下水

道局の組織風土に問題があると考えられる。

- さらに、ヒアリングでは、仕事に対するモチベーションが低い職員や事務処理ミスが多い職員が複数いた等といった意見もあった。個人的な感想であることは否めないものの複数の職員が同様の内容を発言していたことから無視はできないと考える。このような意見は、育成、評価、配置等の人材マネジメントに関して問題がある可能性を呈している。
- 組織風土に問題があると、問題や懸念事項が適切に報告されない、部署間の情報共有が滞り相互牽制が機能しない、仕事への意欲が低下する、ストレスにより正しい判断ができなくなる等といった状況を招きかねない。また、事務処理能力の低い職員が相対的に多いといった意見は市全体の人材マネジメントに問題があった可能性も否定できない。人材マネジメントに問題があれば、業務効率の低下のほか、前述の組織風土の悪化にも繋がる。このように考えると、組織風土に問題があったこと、及び人材マネジメントに問題があった可能性があることは、本件の法令違反を招く重要な土壌になっていたと考えられる。

(オ) 職員が業務上の悩みや苦情を相談できる窓口が不明確であった。また、法令違反行為を通報する内部通報制度は活用されなかった。

- 地方公務員法上、地方公共団体の職員は、原則として、人事や職場環境に関する悩みや苦情を公平委員会へ申し立てることができる（地方公務員法第8条）。しかし、地方公営企業の職員は、同規定は適用されない（地方公営企業法第39条）。
- このため、地方公営企業では、職員の苦情を適当に解決するため、地方公営企業等を代表する者及び職員を代表する者各同数をもつて構成する苦情処理共同調整会議を設ける必要がある（地方公営企業等の労働関係に関する法律第13条）。
- この点、延岡市上下水道局における苦情処理共同調整会議の設置状況を質問したところ、明確な設置はしていないとのことであった。
- 本件の内容を把握すると、事業担当課職員、契約支払い事務担当課職員等複数の職員が対応等に悩み苦しんだことが窺える。しかし、悩みや相談を申し立てる窓口が明確には設置されていなかった。このことは、本件が結果的に組織的な行為となってしまった要因の一つであると考えられる。
- また、法令違反行為については、延岡市は公益通報制度を整備しており、市職員は内部通報を行うことも可能である。しかし、本件においては活用されていない。これは、本件発生当時は、同制度の周知不足のほか、通報による自身への不利益等を懸念した可能性もある。

第4章 是正・改革方策の策定

1. 前章に記載した問題点と本章に記載した是正・改革方策の関連

前章に記載した問題点と本章に記載した是正・改革方策の関連は次表のとおりであるため、参考にされたい。

【問題点と是正・改革方策の関連】

前章に記載した問題点	本章に記載した是正・改革方策
(ア) 組織のトップが誤った判断をしており、部下が従わざるを得ない状況を招いた。	(ア) 管理監督職に対する統制のより一層の強化 (イ) 経営上の問題や懸念事項に関する会議体の規定化及び運用 (ウ) 適切な組織風土の構築、及び人材マネジメントに関する検討 (エ) 苦情や相談窓口の明確な設置と運用、並びに公益通報制度の運用の強化
(イ) 重要な協議が限られた出席者の下で非公式に実施されており、意思決定が密室化していた。 (ウ) 予算執行の管理を行う契約支払い事務担当課の情報の把握及び関与が遅かった。	(イ) 経営上の問題や懸念事項に関する会議体の規定化及び運用
(エ) 上下水道局内では、職場の雰囲気、部署内のコミュニケーションや協力体制等の組織風土に問題があった。及び、人材マネジメントにも問題があった可能性がある。	(ウ) 適切な組織風土の構築、及び人材マネジメントに関する検討
(オ) 職員が業務上の悩みや苦情を相談できる窓口が不明確であった。また、法令違反行為を通報する内部通報制度は活用されなかった。	(エ) 苦情や相談窓口の明確な設置と運用、並びに公益通報制度の運用の強化

2. 是正・改革方策

前章に記載した問題点を踏まえ、本件に関する是正・改革方策の策定を行う。

(ア) 管理監督職に対する統制のより一層の強化

組織のトップが誤った判断を行うと、内部統制を無効化することに繋がり不正業務等を招いてしまうことに鑑み、上下水道局は、管理監督職にある者に対する統制をより一層強化すべきである。

- 前章に記載のとおり、本件が組織的な行為になったことに関する最も大きな問題点は、組織のトップである上下水道局を統括する管理職が誤った判断を行ったことである。
- もちろん、当該判断に流されてしまった者の責任も重い。しかし、組織のトップが内部統制を無効化してしまうと、その雰囲気にもまれてしまう、妥協してしまうといった状況を招くことから、組織のトップの責任が何よりも重い。
- このため、管理監督職にある者は、当該状況や責任を深く理解するとともに、内部統制の内容と無効化のリスクを徹底的に理解する必要がある。
- よって、上下水道局は、管理監督職にある者に対する統制をより一層強化するため、内部統制、コンプライアンス、不正業務、公務員倫理等に関する研修を継続して実施するほか、経営上の問題や懸念事項に関する会議体による検討（次項参照。）を行うべきである。

(イ) 経営上の問題や懸念事項に関する会議体の規定化及び運用

上下水道局内における経営上の問題や懸念事項を適時に把握するため、及び適切な対応を検討するため、職責を有する者が網羅的に出席する会議体の設置を規定化するとともに、運用を行うべきである。

- R5.3.17における協議の場では、限られた出席者の中で協議されており、意思決定が密室化しており、誤った判断に対する統制が弱くなっていたと考えられる。よって、上下水道局内の重要事項の協議にあたっては、各部署や重要な職責を有する職員が同席すべきである。
- また、本件について契約支払い事務担当課が内容を把握したのはR5年3月であり、情報の把握が極めて遅い。このことも誤った判断の助長につながった可能性がある。
- このため、上下水道局契約支払い事務担当課は、経営上の問題や懸念事項を適時に把握するため、及び適切な対応を検討するため、職責を有する者が網羅的に出席する会議体の設置を、具体的な協議すべき事項を含め規定化し、週に1度等定期的に開催すべきである。
- 本件のように複雑な問題や面倒な問題については、会議の場で話辛い可能性もあ

る。このため、前提として適切な組織風土を構築しておくこと（次項参照）、批判や非難は控えめにすること、組織全体の協力体制を明確にすること等が重要である。

- なお、上下水道局によれば類似の会議体として定例会合会議を設置しているとのことであるが、規定化までには至っていないことから、上記を踏まえ、規定化及び運用を検討されたい。
- また、本項で提案する会議体の運用及び通常の業務において、組織的な判断を下す際に法的な懸念や疑義がある場合には、市の顧問弁護士と相談し、意見を求めるとともに、提供された意見を事務手続等に活用することが望ましい。

(ウ) 適切な組織風土の構築、及び人材マネジメントに関する検討

問題や懸念事項の適切な報告、部署間の情報共有等を促し、モチベーションの向上、業務効率の向上等を図る観点から、上下水道局は、適切な組織風土の構築に取り組むべきである。また、人材マネジメントについては、問題点の有無や内容を見極め、その内容に応じて、育成、評価、配置等を改善する取り組みを検討すべきである。

- 上下水道局は、組織風土と人材マネジメントの問題が本件の法令違反を招く重要な土壌になっていたことを深く理解すべきである。
- 適切な組織風土を構築するためには、まず、上下水道局を統括する管理職は、組織風土に関する明確なビジョンを提示し、率先垂範により模範的行動を実践すべきである。
- 次に、上下水道局内全体において、オープンな意見交換を促進するなど、コミュニケーションの活性化に取り組むべきである。さらに、部署間及び部署内における相互信頼関係の構築も重要である。
- そのためには、①前項に記載した会議体、インフォーマルな交流機会の創出等により日常的なコミュニケーションを強化すること、②上下水道局における共同目標を設定して全体で取り組むこと、③合同の研修会等を実施し、チームビルディング活動を行うこと等が考えられる。なお、これらについては、総務担当部署である契約支払い事務担当課が実施を行うべきである。
- また、適切な組織風土を構築するためには心理的安全性を確保することが必要である。心理的安全性とは、「組織の中で、自分の意見や提案、懸念を、否定や排除を恐れることなく表明できる状態」をいう。この心理的安全性については誤解が生じやすいことから、次のとおり、よくある誤解と正しい理解を整理する。あくまで、正しい理解に基づく心理的安全性を確保すべきである。

【心理的安全性に関するよくある誤解と正しい理解】

よくある誤解	正しい理解
<p>心理的安全性は単なる優しい職場環境のことである。 例：単に「優しい」「和やか」な雰囲気を作る。</p>	<p>建設的な意見の対立、率直な意見、オープンなコミュニケーションが可能な環境を作らなければならない。</p>
<p>周囲に流されることを正当化する。 例：自分の意見を持たずに他者に依存する。批判的思考を放棄する。</p>	<p>自身の考えを持った上で、周囲に流されることなく、建設的な意見を発言しなければならない。組織目標の達成に向けた提案を行うべきである。</p>
<p>気楽に過ごすことを許容する。 例：法令違反を発見しても報告しない。</p>	<p>正直かつ率直に発言すべきである。法令違反を発見したら適時、適切に指摘しなければならない。</p>
<p>職員を甘やかしてしまう。 例：厳しい指摘や評価をしない。</p>	<p>職員に対して、適切なフィードバックを行わなければならない。率直な意見交換を活発に行うべきである。</p>

- 人材マネジメントとは、組織の目標達成に向けて“人”を効果的に育成し、活躍を促す、一連の取り組みのことであり、採用、育成、評価、配置等の一連の要素から構成される。前述のとおり、上下水道局には人材マネジメントに問題があった可能性がある。
- このため、上下水道局は、人材マネジメントに関する問題点の有無や内容を見極め、取り組みを検討する必要がある。例えば、職員の知識不足等に問題があれば、管理監督職にある者は職員に対する育成を強化すべきである。
- また、人材マネジメントについては、本件で問題が生じていた公印の使用や決裁に関するルール等に対する職員育成の観点も重要である。上下水道局は、コンプライアンス意識を更に高めるよう職員を育成するとともに、既定のルールをより効果的なものに見直す等、本編報告書にも記載のとおり統制活動の強化を継続的に図るべきである。
- なお、人材マネジメントについては、上下水道局内のみで取り組むには限界があると考えられることから、市の人事担当部署とともに検討することが望ましい。

(エ) 苦情や相談窓口の明確な設置と運用、並びに公益通報制度の運用の強化

職員が業務上の苦情や相談を行える窓口として、上下水道局に苦情処理共同調整会議の設置を行い、実質的な運用を行うべきである。また、市が運用している公益通報制度については、職員への周知等を強化すべきである。

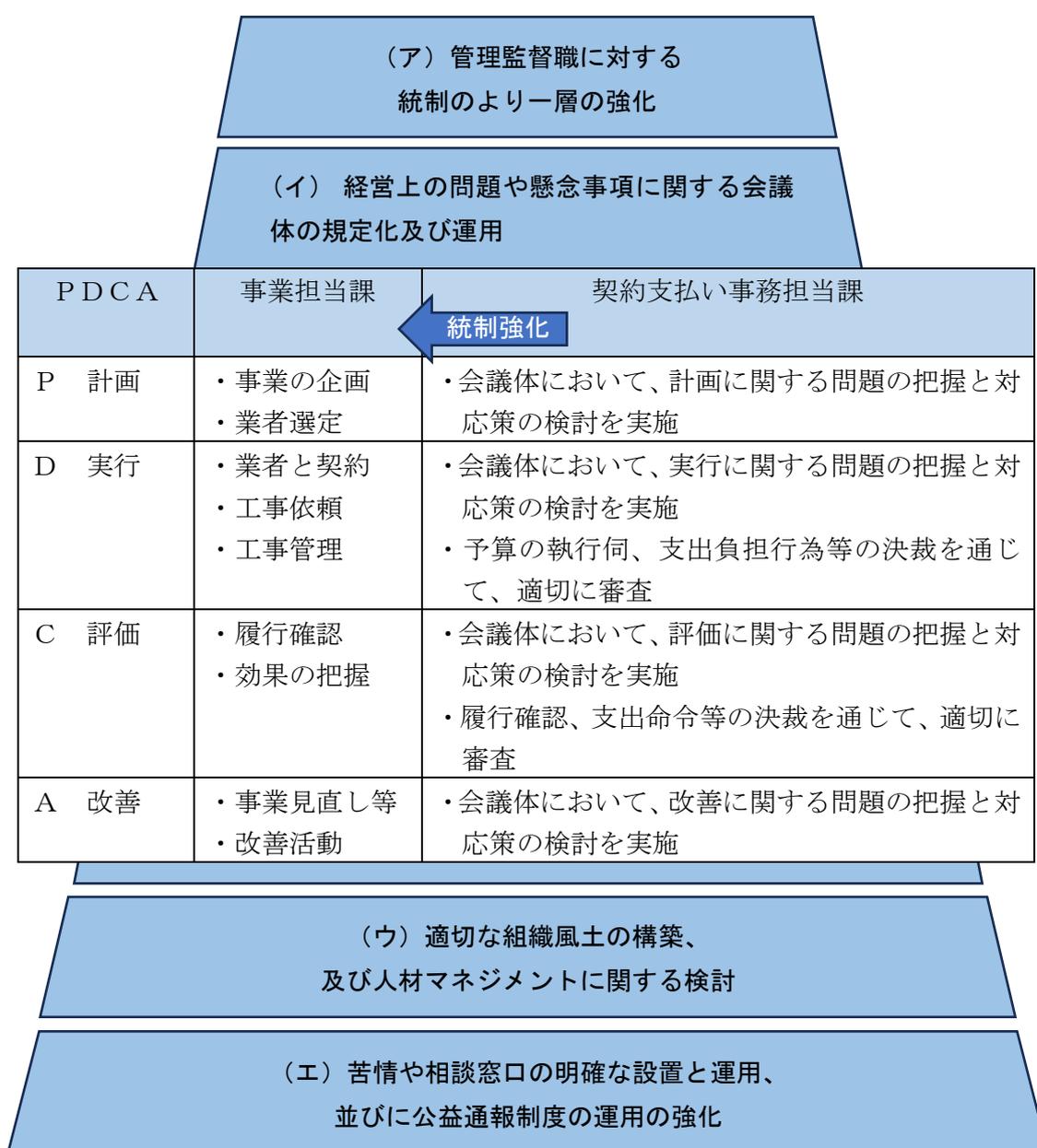
- 本件が発生した際、職員が悩みや相談を申し立てる窓口は明確には設置されておらず、このことは、本件が結果的に組織的な行為となってしまった要因の一つであると考えられる。
- また、前項の適切な組織文化を構築したとしても、本件のように複雑な問題や面倒な問題については、上司への報告や会議等での発言をし辛いと考える職員もいる可能性がある。そのためには、職員が活用できる相談窓口が重要となる。
- よって、上下水道局は、地方公営企業等の労働関係に関する法律第 13 条に基づき、職員が業務上の苦情や相談を行える窓口として、上下水道局内に苦情処理共同調整会議の設置を規定化すべきである。また、同会議に係る相談窓口を契約支払い事務担当課に設けるとともに、職員への周知を行う等により、実質的な運用を行うべきである。
- なお、市は、公益通報制度の運用も行っていることから、職員への制度周知を強化し、犯罪や不正業務を発生させないようにすべきである。
- 本項に記載した相談窓口や公益通報制度は、第 3 章 2. (ア)に記載した「内部統制の無効化」に対しても効果的な取り組みとなることから重要であることを認識されたい。

3. PDCAサイクルの仕組み・体制づくりの提案

前項に記載した是正・改革方策について、上下水道局における業務実施のPDCAサイクルとの関連性を整理し、仕組み・体制づくりの提案を行う。

前項に記載した（ア）から（エ）までの各方策のうち、業務実施のPDCAサイクルに直接関連があるのは、「（イ）経営上の問題や懸念事項に関する会議体の規定化及び運用」である。ただし、「（ア）管理監督職に対する統制のより一層の強化」は、PDCA実施の前提になるとともに、「（ウ）適切な組織風土の構築、及び人材マネジメントに関する検討」及び「（エ）苦情や相談窓口の明確な設置と運用、並びに公益通報制度の運用の強化」は、PDCA実施を支える土台となる。

【仕組み・体制づくりの提案図】



以上