

第1回（平成16年10月13日実施）

コンプライアンスと職員力

～住民の信頼確保と職員の意識改革～

「近江八幡市コンプライアンス条例の 制定と運用について」

滋賀県近江八幡市コンプライアンスマネージャー
岡治 利和 氏



はじめに

私はコンプライアンスマネージャーという変わった職名をいただき、本来は滋賀県庁の職員ですが、平成14年4月から出向の形で近江八幡市職員として勤務しています。近江八幡市に出向する前は、土木交通部監理課で審査契約の仕事をしていました。建設工事の入札契約の格付けや指名、審査委員会の仕事でしたが、時代の流れとともに工事発注の際、建設業者もなかなか経営が苦しくなったところで、別方面からの業者も指名されるよう公平性・公正性を高めていく改革をしていたわけですが、いろいろ圧力があるところでした。

本日はコンプライアンス制度と運用ということでお話をさせていただきます。

近江八幡市は湖東地方にあり、琵琶湖線で京都まで30分、大阪駅までちょうど1時間という所に近江八幡駅があります。隣の安土町は、ご存知のとおり安土城があった所で、織田信長が本能寺の変で殺されたあと、四十三万石の大名、豊臣秀次が近江八幡の山の上に城を構えて、廃城となった安土町の商人や町民が、近江八幡市に移り住んだということです。その豊臣秀次も、また世継ぎ騒動に巻き込まれて死んでしまいます。主を失って城下町が荒れてくるということで、商人たちがてんびん棒を担いで全国を行商に回ったという近江

商人の発祥の地です。琵琶湖には沖島があるので、淡水の湖に人が住む島があるのは世界的にも珍しいということです。またお越しになっていただければと思います。

それでは、本論に入ります。

1. 行政におけるコンプライアンス

近江八幡市は、コンプライアンス（法令遵守）を徹底することによって、不当要求への対応をしています。それだけではなく、行政運営の適正性を確保することに取り組んでいます。コンプライアンスという言葉は、最近よく使われるようになってきましたが、ここ数年、食品会社や自動車メーカーなどで法令を守らないという事例があり、マスコミに大きく取り上げられました。会社ぐるみで法令を守らないことが起きますと、その企業に大打撃が加わるわけですが、その打撃は収益に影響するだけでなく、企業の存続自体にも影響するということで、企業の社会的信用を守るためのコンプライアンスが最重要課題になっている時代かと思います。

一方、行政について考えてみますと、行政というのは本来、法令を守るとかというレベルの話ではなく、法や条例、規則に従ってそれを実現させることが仕事です。法令遵守そのものが、行政の仕事といってもいいようなものですから、

特に取り立ててこれを守るための総合的な対策を立てるという発想は、今までなかったのではないかと思います。確かに、職務を通じて犯す職員個人の犯罪、例えば収賄や競売入札妨害はたくさん起こってしまっていて、そういうものに対しては、倫理規程を作るとか、入札契約制度を改革して予定価格を事前に公表するといった対策があります。しかし、組織として適正に業務ができるようにする制度を作ることを、正面切ってやるというのは、今まであまりなかったのではないかと思います。

行政は悪をなさずというか、職員の個人犯罪は起こるけれども、行政自体のやることに間違いはないという大前提の観念があるのかなと思います。でも、完璧にやっているのかと言われると、実際にはなかなかできていないところがあります。気がついてみたら違法だった、不適正だったとか、あるいは外からの圧力に負けて、正しいとは思えないのに変なことをやっている、自ら気がついてはいるけれども、しかたがないという部分があるのかなと。私も前の職場で、長い間いろいろな仕事をする中で、もうひとつ納得いかない部分は多々あったものです。そういうものがあれば、それを正していくこと



が必要で、当たり前のことではあるけれども、できていないのであれば、日本国憲法や地方公務員法で、法令の遵守とか、全体の奉仕者として、適正な行政運営を行うことが義務づけられている行政にこそ、コンプライアンスが必要だと。それを完全なものにしなければならないといえるのではないかと思います。

2. コンプライアンス制度導入の背景

近江八幡市は人口6万8000人ぐらいの小さな地方都市です。職員数は病院を含めて約1000人、病院を除きますと500人ほどです。なぜこんな小さい田舎の市にこういう制度ができたかといいますと、いろいろなことがあって、その再発防止のためにできたのです。うちの市の恥を皆さんに言いふらしているようなものですが、今の市長は、前の市長が汚職で辞めたあと、平成10年末に市長になりました。ですから、きれいな行政をやっていくのだという部分が合ったわけですが、今の市長が就任してからも、いろいろな事件が起きました。

その一つが、職員が恐喝されるという事件です。単に恐喝事件の被害者が市の職員であったということだけではなくて、市の職員が職務上のことで因縁をつけられ、公金には手をつけず、ポケットマネーなのですが、長年にわたって多数の職員が恐喝され続けていたのです。そういうことが市役所内の公然の事実で、「あそこへ行くとボーナスがなくなるらしい」といううわさも飛んでいたようです。知っていたにもかかわらず、組織として対応できなかったということで大きな話題にもなっていたので、警察が入って被害届を出させて事件になり、実刑判決が出ました。今年、出所してきて、市内にその者

も住んでいるのですが、そういうことがあったわけです。これが一つのきっかけなのですが、ほかにもいろいろなことが起こっていて、職員を脅して圧力をかけてくる者がたくさんいたという状況です。

この事件ですが、今まで何の罪も犯していない者が、恐喝を一つ起こしたら、執行猶予がついてすぐ出てくるのかなと思います。多数、多額、悪質な恐喝事件でしたので、初犯で実刑になりました。公判の中で裁判官が述べられたのは、そんな大罪人にしてしまったというのは、市も責任があるのではないかと。最初から拒否していれば、そんなに大罪を犯すことにならなかったのではないかと。調子に乗ってだんだんとエスカレートしたということかなと思います。

それが一つのきっかけですが、恥ずかしい話ばかりを並べますと、市民病院の資金運用についても不適切な事例が発覚しました。安全かつ有利な運用ということが原則なのですが、要は、景気のいいバブルのときに投機的な運用をしていて、これが時代の流れとともに景気が悪くなって、大きな損が出たことが分かったのです。それは新聞に発表して処理したのですが、そういう運用はだめだということを知らなかったのか、分かっているにもかかわらずもうけようと思ったのか、その辺はやはりきちんと適正にやっていく必要があるし、チェックする必要があるのではないかと。ほかにもいろいろあったのですが、行政についても、コンプライアンスという部分でしっかりやっていくことができないかということで、近江八幡市はマネジャーと条例の二つで、コンプライアンス制度を導入したわけですね。

市町村における不当要求には、さまざまな状況があり、その程度の差を量る指標はなかなか

ないのですが、近江八幡市も、これが始まる前は非常ににぎやかだったようで、私も県の職員をしていまして、近江八幡市は大変だと感じていたところもあります。先ほどの恐喝事件でも分かるように、職員がそういう者を恐れて、おびえきっていたこともありますし、私は2代目のコンプライアンスマネジャーですが、先代のときはもっと厳しかったのかなと思うのです。いろいろな話を聞いてみますと、事業の関係で、ある市民の自宅を訪れると、畳の上に短刀を突きつけられるとか、何人もの職員が木刀でたたかれて、中には骨折した職員がいるようなことがありながら、被害届を出すという発想もないという状況にあったようです。

福祉の相談室の壁には、蹴ったのか、ひじでたたいたのか、大きな穴が開いています。これが市役所の日常の状況だったようです。こんなことでは、公平・公正な市役所の業務ができるはずがありません。大阪府の中の市町村は、都会の市町村ということで、また田舎とは違う面でいろいろ大変なことがあるかと思いますが、近江八幡市はそういう状況だったということです。

3. コンプライアンス制度の運用

3-1. コンプライアンスマネジャー

そういうことで、平成12年4月、滋賀県庁から1名と滋賀県警から1名、2名のコンプライアンスマネジャーが配置されました。私は2代目で、県警から来ているのが3代目になりますが、なぜ外から来ているのかと思われるでしょう。地方分権の時代に、県から来て市の業務をチェックするのは、あまり芳しくないのではないかと。しかし、近江八

幡市が今までやってきた行政運営が、これでいいのかわかるを見るについては、学校を出て、近江八幡市へ就職して、10年、15年仕事をした者よりも、違う所の行政の経験のある者が、客観的な目を見たほうがいいのではないかという部分がありました。また、私は近江八幡市の出身でもないし、住んでもいませんので、利害関係がないので、客観的に見られるという部分があります。警察から来ている者は当然、不当要求のプロで、警察との連携を密にできることから、他団体の職員を配置したということです。

私たちは2人で一つの部屋にいますが、主な仕事は、職員からの相談に対するアドバイスです。また、重要な決裁で、こういうものはコンプライアスマネジャーの合議が要りますということが定まっていて、その合議が回ってきます。私どもはどこの部にも属さずに、市長直属というところで、病院、福祉、市民課、水道課、税金など、近江八幡市が行うすべての分野を対象として見ており、相談業務と合議の仕事をしています。

3-2. コンプライアンス条例

コンプライアンス条例は13年7月に施行されました。こういった条例を作ったら、市政のコンプライアンスが確保できるのだということで、同じような条例を作ろう、その内容について教えてほしいという問い合わせがあります。しかし、条例を作ったことで不当要求に屈しない適正な市政運営ができるかというと、そういうものではないのではないかと。先ほどの事件を教訓に、近江八幡市は不当要求に屈せずに、そういうものと戦いながら適正な行政運営をやっていくのだという、トップを含めた全職員の意志が

あって、それを文字にしたものが、この条例です。条例を作ったからどうだというものでもないと思っています。

ここで一つ、不当要求に屈しないための重要なポイントは、自分の仕事を市民に説明できるようにしておくということです。自信を持って、自分の仕事をだれにでも説明できる。自分の仕事を説明できる自信があるかないか。これが重要なかなと思います。いろいろなことをすると、利害関係のあるかたから文句が出てきますが、それに対して自信を持って説明できるか。「やばいな、これを突かれたら痛いな」ということを持っている、なかなか厳しい面がありますが、弱い面があると、そういう者が来ても弱い、なかなか対応できないということがあるので、その辺が条文に載っているということです。

3-3. コンプライアンス委員会

コンプライアンス委員会は、5名の外部委員で構成されています。内訳は弁護士が1名、大学教授3名、警察OBが1名ですが、委員はすべて市外在住で、近江八幡市に何の利害関係もないし、顧問弁護士でもありません。そういうことにも気を使いながら、全く客観的な第三者機関を作っています。

主な仕事は、不当要求の調査や判断をしていただくということです。不当要求が起こったときにどうするかというと、職員は「これを拒否しなければならない」となっていて、そのときは上司に報告します。上司は、庁内で組織する不当要求等対策委員会へかけて、そこから第三者機関であるコンプライアンス委員会へかけて、そこでそれが不当要求かどうかを調査します。その結果に基づいて、市長は警告を発し

たり、その警告を公表したり、指名業者であれば指名停止をしたりという措置ができるようになっていきます。

ただ、不当要求というのは、なかなか判断が難しく、私どもも相談を聞くのですが、単に職員の対応が悪くて、市民が怒っているだけというのがありますし、説明が十分できていないこともあります。市民がこれを悪く解釈すると、市に対して都合の悪いことを指摘した人に、不当要求者のレッテルを張って、それを排除しようとしているのではないかとと言われることがありますので、不当要求かどうかという判断は、市の内部ではだめだと。ですから、第三者機関を作って、そこで調査して、これは不当要求だということを確定して、それに対して措置を発令するということをやっています。

3-4. 運用の実際

先ほど、不当要求があったときには上司に報告すると言いましたが、上のほうから不当な処理を強要されることも、不当要求だろうと思います。上司が、とんでもない事務処理を部下にせよと言う。その部下はどうしたらいいのか。手続きから言うと上司に報告するのですが、それは不当要求をしている上司ですので、組織としてはなかなか対応できません。そこで、直接コンプライアンス委員会に相談できるという制度があり、それについてはまた保障がされています。本市は公益通報を目的にしたものではないのですが、不当要求に組織として対応することを考えたとき、一つの例外として、上司からの不当要求については直接言えるという、公益通報制度の機能も有しています。

それから、先ほどはコンプライアンス委員会

にかけて、市長が警告を発したりすると言いましたが、実際の運用では、コンプライアンス委員会に不当要求かどうかという判断を仰いだことはありません。というのは、私どもでは、不当要求に発展するおそれのあるものと解釈するのですが、日々の窓口での苦情やとんでもない要求に対しては、アドバイスをし、その対応をすることによって、結果的に向こうがあきらめるといえるか納得されて、一件一件終わるのです。ずっと続けて要求されたら不当要求になりますが、とんでもない要望を持ってこられても、それはできないということを説明すれば、あきらめてくださいます。それで終われば調査をして警告を発したり、公表したりする必要はありませんので、不当要求として委員会にかけなければならない前に消してしまうという部分で、純粹な形でコンプライアンス委員会にかけたことも、警告を発したことも、今までないという状況です。

では、どんなアドバイスをしているかというと、まず不当要求の対策マニュアルがあり、それ以上のことはないわけですが、それプラス、向こうが言っている内容とうちが説明した内容が、それでいいのかどうかという部分を私どもが客観的に聞かせていただきます。もしも市が間違っていれば、当然謝らなければならないこともありますし、説明が足りないということであれば、もっと説明せよということもあります。ただ、とんでもない暴力的な話については当然、複数対応とか、必ず録音するとか、時間を区切るという対応をしています。

それから、いちばん心強いのは警察との連携です。とんでもない犯罪を構成するような状況が予測されるときは、大抵は1回来て「上司と

相談しておけ。あした何時に来るからな」ということで帰られ、その次の対応をアドバイスします。これは強要なり恐喝なり、不退去なり器物破損なりに該当するのではないかと思われる部分については、事前に警察に情報を全部、提供して、何時ごろこういう者が来るので、こういうことで呼ぶかもしれないと。こういう罪に当たるかもしれないから、うちのほうは録音して、その辺のことはきちんと証拠として残しておくということを連携しながら、もし来たときにそういうことになれば、警察を呼ぶ。警察官にはそのことを熟知して来ていただくということです。

視察に来られた方から、警察のほうにお願いするのだけれども、「こいつがこんなことを言うから怒っただけや」と言われたら、警察官は「そうか、あまり騒ぐなよ」と言って帰ってしまうぐらいしかできないと聞いたことがあるのです。しかし、うちは行動を克明に記録し、テープを取ったりメモをしたり、割れた灰皿とか壊れた物をきちんと残して、警察に来ていただいたら逮捕していただくことを前提として、証拠集めをしていくということです。

私も行政経験はあるのですが、なかなか警察に通報しにくいのが現状です。しかし、職務上、犯罪を知ったときは、当然、公務員として犯罪を通報する必要があります。例えばこれ以上の説明はできないというとき、「業務に支障がございますのでお帰りください」と何回か言って、ある一定の時間を取って帰らなければ、「不退去」ということで逮捕することもできるようです。その辺でも警察は連携していただけますので、きちんと不退去罪で逮捕していただけるような対策を講じながら対応して、もしそれに該

当するようなことがあれば、警察を呼んで逮捕していただくことをやっています。

4. 効 果

先ほど、短刀とか、木刀で殴ったとか、穴が開いているとか、近江八幡市へは二度と行きたくないというような情報を言ってしまいましたが、今は全くそんなことはありません。平穏な普通の市役所の生活をしています。私は何が変わったのか分からないのですが、職員は「本当に市役所は変わった」とつくづく言われます。それが効果なのかと思うのですが、前の恐喝事件のように、一人で思い悩むということがなくなって、組織として対応するということができるようになりました。

私が言うのも変なのですが、条例を作っても、なかなか難しいです。コンプライアンスということ、私はどちらかというと法令に合っているかどうかで見ますし、もう一人のほうは不当要求に対応するという目で見ています。これはほとんどの場合、密接に絡み合っているので2人でやっているわけですが、それを専門的に見ている者がいることで、制度がきちんといく一つの条件かと思っています。

民間でもどこでも一緒かもしれませんが、組織というものは何かもめごとがあったときに、そんなもめごとを上に持って上がるな、もめごとが起こったところでうまく解決せよという意識があると思います。これが、その組織できちんと対応できればいいのですが、ある程度、不当要求者の要求をのんで、機嫌よく帰ってもらうという処理であれば、これは問題です。うまく処理できなければ、職員が悩んだり、出勤できなくなったりという例もあるのですが、そ

うということから解放されました。

近江八幡市は、きちんとしたことをしなければ上に通らないよということになっていますので、職員もいいかげんなことで受け付けできない。トップがそういう考え方ですので、当然、部長クラスも課長も、そういう考え方で仕事をしなければならない。課の中でもそういう考え方で仕事をしないと、全然上に通らないということです。今までだとかねごねとやっていたことが、今は非常に充実した考え方で、時間はかかりますが、きちんとやる体制になっています。組織として対応するし、その組織で対応できない部分は、コンプライアンスマネジャーのアドバイスをもらう。犯罪になりそうであれば、警察がすぐに対応してくれるということで、自分の思う公平・公正を追求できるという状況にあるのかなと思っています。

こういうことをやっていますので、だんだん減ってきています。いちばん効果があったのは、私がいてもあまり効果はないのです。警察のOBの人が市役所内にいるということで、近江八幡市庁舎内で騒ぐことを楽しみにしているような連中は、もうそのときに来なくなったようです。非常に情報が早くて、私と警察の者と2人いるのですが、去年いた者が長期入院したりしていたら、「入院しとったらしいな」という情報を隣町の暴力団が言っていたと。職員よりも暴力団のほうがよく知っているということで、警察の動きを非常に敏感に感じていますので、勤務しているだけでも値打ちがあったということです。

それから、そういう対策をずっとやっていますので、近江八幡市は無理を言っても聞いてもらえないことが大体分かってもらえたのか、最

近は非常にやっかいな不当要求はほとんどなくなっています。それよりも、例えば昔から行政につながりのある、何とか委員会の委員さんにもなっておられる団体で、よくよく考えてみるとこれも非常に不当要求だという、難しいものが少し残っています。客観的に考えながら、当たり前、例外とか、そういうものではないのだということをやっています。これも今大きく進みましたが、目標に向けてもうちょっとかなと。という状況です。

5. 職員の意識を維持するために

近江八幡市は、コンプライアンスマネジャー設置から4年半、条例の施行から3年が経過しました。コンプライアンスを充実するためには、職員の意識がいちばん大事で、それがないと話にならないのですが、制度を作ったときは非常に燃えていたのが、今はそれを維持しなければならないという段階に入っているのかなと思っています。決まりごとをそのとおりにやるというのは、ものすごくエネルギーを使うし、時間のかかることです。うまくやれば、そこですっと終わってしまうのですが、けんかもしなければならないし、時間もかかるし、体力も要る。でも、「もういいか」と思ってしまったら最後になりますので、その辺の風化を防ぐ取り組みをしています。

毎年4月と10月を「コンプライアンス月間」と位置づけて、全職員が取り組めるようなテーマを設定しています。例えば、不当要求があったときの全体的な汎用的な対応マニュアルがあるのですが、福祉なら福祉、税務なら税務、病院なら病院、各組織ごとにも作っていただく。あるいは、昔からある覚え書き、あまり客観的

でない約束事みたいなものを一度全部掘り起こしてみ、それが今適切なのかどうか検討してみるといったことを、1年に2回ずつやって、そういう意識づけをしています。

それから、「不当要求対策リーダー」を所属ごとに作っています。私どもコンプライアンスマネージャーは用心棒ではありません。もめごとが起こったときには、その職場で、その窓口で対応できるような力をつけていくということが大切です。とんでもないときには出ていくこともあります。基本的に私たちは出ていきません。相談に来られたら、アドバイスをして対応していただくことになっていますが、職場ごとに不当要求対策リーダーを位置づけて、その職員の研修を年に2回はしたり、新採職員の研修をしたり、コンプライアンス月間を設けたりということで、職員がうんざりしないぐらいの意識づけをしている状況です。

最初に言いましたように、行政の大前提としてのコンプライアンスということで、今まで論じられてこなかったのではないかと思います。近江八幡市ではあえてそういうことに取り組んで、適正化を目指してきました。今までのところ、かなりの成果があったかと思うのですが、まだまだ完璧ではありません。常識として持っている部分が、客観的によく考えてみれば、不当要求なのかなという部分がまだあるのではないかという状況です。近江八幡市としては、今後より一層コンプライアンスを充実させて、本来の行政の責務を果たすことで市民の信頼を確保できるよう、これからも取り組んでいかなければならないと思っています。これで私の説明を終わらせていただきます。

近江八幡市コンプライアンス条例

(目的)

第1条 この条例は、市政が市民の厳粛な信託によるものであることを認識し、本市職員（地方公務員法（昭和25年法律第261号。以下「法」という。）第3条第2項に規定する一般職の職員及び同条第3項に規定する特別職の職員のうち市長、助役及び収入役（以下「市長等特別職」という。）をいう。以下同じ。）が職務を遂行するに当たっての法令遵守体制に関して必要な事項を定めるとともに、公正な職務の遂行を確保するために必要な措置を講じることにより、公務に対する市民の信頼を確保し、市民と共に公正かつ民主的な市政の運営に資することを目的とする。

(基本的心構え)

第2条 職員は、全体の奉仕者であることを深く自覚し、市民から信頼される職員となるよう不断に公務員としての資質の向上に努めるとともに、常に公共の利益の増進を目指して公正な職務の遂行に当たらなければならない。

2 職員は、職務の遂行に当たっては、市政が市民の信託によるものであることを認識し、法令遵守の姿勢のもと、市民に対して業務についての十分な説明を行い、理解を得るよう努めなければならない。

3 職員は、提供することにより、公正な職務の遂行を損なうおそれのある情報又は公正な市政の運営に不当な影響を及ぼすおそれのある情報を除き、積極的に情報を提供しなければならない。

(職員の責務)

第3条 職員は、職務の遂行に当たっては、常に業務内容の説明ができるよう整理しておかなければならない。

2 職員は、違法又は第6条第2項に規定する公正な職務の遂行を損なうおそれのある行為（不作為を含む。以下同じ。）を求める要求があったときは、これを拒否しなければならない。

3 職員（この項において市長を除く。）は、前項の行為を求める要求又は第6条第2項に規定する暴力行為等社会常識を逸脱した手段により要求の実現を図る行為があったときは、直ちに規則で定める上司及び所属長に報告しなければならない。

(管理監督者の責務)

第4条 管理監督の立場にある者（以下「管理監督者」という。）は、その職務の重要性を自覚し、部下職員の公正な職務の遂行の確保に努め、その行動について適切に指導監督しなければならない。

2 管理監督者は、部下職員から前条第3項の規定による報告を受けたときは、適法かつ公正な職務を確保するために必要な措置を講じるとともに、当該報告内容が公正な職務の遂行を損なうおそれがあると認められる場合は、規則で定める近江八幡市不当要求行為等対策委員会（以下「対策委員会」）に通知しなければならない。

(任命権者の責務)

第5条 法第6条に規定する任命権者（以下「任命権者」という。）は、行政施策の説明及び公正な職務の遂行の確保並びに法令遵守体制の確立に資するよう、職員研修を実施し、本市に係る事業者等への指導啓発を行い、職員の遵守すべき事項を定めるとともに、庁内体制の整備等必要な措置を講じるものとする。

(市民等の責務)

第6条 市民は、自らが地方公共団体を構成する一員であることを深く自覚し、常に市政の運営に関心を払うことによって、公正かつ適正な手続きによる行政運営の確保に積極的な役割を果たすよう努めるものとする。

- 2 何人も、本市職員（この項において法第3条第3項に規定する特別職の職員（議会の議員を除く。第8条第1項において同じ。）を含む。）に対して、公正な職務の遂行を損なうおそれのある行為を求めてはならない。また、暴力行為等社会常識を逸脱した手段により要求の実現を図る行為をしてはならない。

(コンプライアンス委員会の設置)

第7条 本市における法令遵守体制の確立を図り、公正な職務の遂行を確保するため、近江八幡市コンプライアンス委員会（以下「委員会」という。）を設置する。

- 2 委員会は、委員5人以内をもって組織する。
- 3 委員の任期は2年とし、再任を妨げない。
- 4 委員は、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も同様とする。
- 5 この条例に定めるもののほか、委員会の組織及び運営について必要な事項は、規則で定める。

(委員会の任務)

第8条 委員会は、規則で定めるところにより対策委員会又は職員から通知があった場合において、当該通知の内容が公正な職務の遂行を損なうおそれのある行為又は暴力行為等社会常識を逸脱した手段により要求の実現を図る行為（以下「不当要求行為等」という。）に該当すると疑うに足りる相当な理由があると認められるときは、直ちに必要な調査を行うものとする。不当要求行為等を受けたと認める第6条第2項に定める特別職の職員（この項において市長等特別職を除く。）から必要な調査の依頼を受けた場合も同様とする。

- 2 委員会は、前項の規定による調査の結果を、委員会に通知を行った対策委員会又は職員、前項の規定により調査を依頼した特別職の職員、任命権者（この項において市長を除く。）及び市長に報告しなければならない。
- 3 委員会は、前項の規定により報告を行う場合には、第9条の規定に基づき市長又は公営企業管理者（以下「市長等」という。）が行う措置について、意見を述べることができる。
- 4 委員会は、前各項に定めるもののほか、次に掲げる事項を担当する。法令遵守体制の整備に関し、調査、研究するとともに、必要に応じ任命権者に意見を述べること。その他この条例の遵守

の徹底を図ること。

(不当要求行為等の行為者への警告等)

第9条 市長は、前条第2項の報告を受けたときは、当該報告に基づいて、不当要求行為等の行為者に対して文書で警告を行うものとする。

2 前項の警告を行う場合において、市長は市民への公表その他必要な措置を講じることができる。

3 市長等は、競争入札の参加資格を有する業者に対して第1項の警告を行った場合は、別に定めるところにより当該業者に対し指名停止その他必要な措置を講じることができる。

4 市長等が前各項の規定に基づき不当要求行為等の行為者へ警告等を行う場合は、前条第3項に規定する委員会の意見を尊重しなければならない。

(適用除外)

第10条 第6条第2項の規定は、公職にある者等のあつせん行為による利得等の処罰に関する法律(平成12年法律第130号)の適用を受ける者(市長を除く。)に関して適用しない。

(補則)

第11条 この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

付 則

(施行期日)

1 この条例は、平成13年7月1日から施行する。

(近江八幡市特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例の一部改正)

2 近江八幡市特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例(昭和31年近江八幡市条例第24号)の一部を次のように改正する。

別表(第1条及び第2条関係)情報公開審査会委員の項の次に次のように加える。

コンプライアンス委員会

委 員

日 額 14,000円

近江八幡市コンプライアンス条例施行規則

(趣旨)

第1条 この規則は、近江八幡市コンプライアンス条例(平成13年近江八幡市条例第3号。以下「条例」という。)の施行に関し必要な事項を定めるものとする。

(職員の上司等への報告)

第2条 条例第3条第3項に規定する報告は、次の各号に掲げる職員の区分に応じ、当該各号に定める者に対して行うものとする。

・次号から第6号に該当する者以外の者 直属の係長又は係長相当職の職員及び所属の課長、所

長、園長又は課長相当職の職員

- ・係長及び係長相当職の職員 直属の課長補佐又は課長補佐相当職の職員及び所属の課長、所長、園長又は課長相当職の職員
- ・課長補佐又は課長補佐相当職の職員 所属の課長、所長又は課長相当職の職員
- ・次長及び次長相当職の職員、課長、所長、園長又は課長相当職の職員 所属の部長又は部長相当職の職員
- ・部長又は部長相当職の職員 助役
- ・助役、収入役及び教育長 市長

(不当要求行為等対策委員会の設置)

第3条 条例第4条第2項の規定に基づき、近江八幡市の業務執行における不当要求行為等を未然に防止するとともに、市としての統一的な対応方針等を定めることにより、市民及び職員（条例第1条に規定する職員をいう。以下同じ。）の安全と、公務の円滑かつ適正な執行を確保することを目的に近江八幡市不当要求行為等対策委員会（以下「対策委員会」という。）を設置する。

2 対策委員会は、別表に掲げる委員により構成する。

3 対策委員会に委員長を置き、助役をもって充てる。ただし、助役が不当要求行為等を受けたとする場合は、総務部長が委員長の職を行う。

4 対策委員会は、必要に応じて委員長が招集する。この場合において、委員長は、必要があると認めるときは、第2項の規定にかかわらず当該不当要求行為等に関係する一部の委員を招集することができる。

5 対策委員会は、必要に応じて関係職員の出席を求めることができる。

6 対策委員会の庶務は、総務部職員課において行う。

(所掌事務)

第4条 対策委員会の所掌事務は次のとおりとする。

- ・次条の規定に基づく通知に関する対応方針および事後措置の協議検討
- ・前号の協議検討に基づく条例第8条に規定するコンプライアンス委員会への通知
- ・不当要求行為等に関する情報交換および各部（課）の連絡調整
- ・その他対策委員会が必要と認める事項

(対策委員会への通知)

第5条 条例第4条第2項後段の規定に基づく対策委員会への通知は、条例第3条第3項の報告を行った者が、第2条第1号から第3号に定めるものにあつては所属長、同条第4号から第6号に定めるものにあつては、それぞれ同号に定める報告を受けたものが行うものとする。

2 前項の規定は、市長が条例第3条第2項に定める要求を受けた場合に準用する。

(職員のコンプライアンス委員会への通知)

第6条 職員は、条例第3条第2項に規定する要求が当該職員以外の職員からあった場合には、条

例第7条に規定するコンプライアンス委員会に通知することができる。

(不当要求行為等)

第7条 条例第6条第2項に規定する「公正な職務の遂行を損なうおそれのある行為」とは、次に掲げるものをいう。

- ・市が行う許認可等又は請負その他の契約に関し、特定の事業者等又は個人のために有利な取扱いをするよう要求する行為
- ・入札の公正を害する行為又は公正な契約事務の確保に関して不適当な行為
- ・本市の競争入札の参加資格を有する業者に関し、特定の業者の経済的な面における社会的評価を失わせる行為又はその業務を妨害するおそれのある行為
- ・人事（職員の採用、昇任、降任又は転任をいう。）の公正を害する行為
- ・市が行おうとしている不利益処分に関し、当該不利益処分の被処分者となるべき事業者等又は個人のために有利な取扱いをするよう要求する行為
- ・前各号に掲げるもののほか、法令等及び要綱で定められた基準等の規定に違反する行為であって、当該行為により特定の事業者等又は個人が有利な取扱いを受け又は不利益な取扱いを受けるよう要求する行為

2 条例第6条第2項に規定する「暴力行為等社会常識を逸脱した手段」とは、次に掲げるものをいう。

- ・暴力行為 身体の一部や器具を使って、故意に相手を傷つけようとする行為又は相手が恐怖を感じ、反論し得ない状況に追い込むほどの脅迫行為若しくは正常な業務が遂行できない程度の喧噪行為
- ・正当な理由もなく面接を強要する行為 正常な状態で面談することが困難とし、断ったにもかかわらず、強硬に脅迫的言動をもって面接を強要する行為
- ・粗野又は乱暴な言動により他人に嫌悪の情を抱かせる行為 大声又は相手を罵倒する言動等で、聞くに堪えない程度の不快感を与える行為
- ・正当な権利がないにもかかわらず権利があるとする行為 権利若しくは提供を受けた役務に瑕疵がないにもかかわらず、瑕疵があるとし、若しくは交通事故その他の事故による損害がないにもかかわらず損害があるとして、又はこれらの瑕疵若しくは損害の程度を誇張して、損害賠償その他これに類する名目で金品等の供与を要求する行為
- ・前各号に掲げるもののほか、庁舎等の保全、庁舎等における秩序の維持又は市の事務事業の遂行に支障を生じさせる行為

(コンプライアンス委員会の委員)

第8条 条例第7条に規定するコンプライアンス委員会（以下「委員会」という。）の委員は、法令遵守体制に関して識見を有し、かつ、職員の職務遂行に関して公正な判断をすることができる者のうちから市長が委嘱する。

2 委員が欠けた場合の補充の委員の任期は、前任者の残任期間とする。

(委員長及び副委員長)

第9条 委員会に委員長及び副委員長をおく。

2 委員長及び副委員長は委員の互選により委員の中から定める。

3 委員長は委員会を代表し、会務を総理し、会議の議長となる。

4 副委員長は、委員長を補佐し、委員長に事故あるとき又は委員長が欠けたときは、その職務を代理する。

(会議)

第10条 委員会は、委員長が招集する。

2 委員会は、委員の過半数が出席しなければ会議を開催することができない。

3 委員会の議事は、出席した委員の過半数でこれを決し、可否同数の場合は議長の決するところによる。

(委員会の調査)

第11条 委員会は、条例第8条第1項に規定する調査を行う場合にあっては、委員会に通知をした職員、対策委員会、条例第8条第1項の規定に基づき調査を依頼した特別職から意見の聴取を行うとともに、関係者に対し必要な資料の提出を求め、又はこれらの者の出席を求めその説明若しくは意見を聴くことができる。

2 委員会は、前項に規定する調査を行う場合は、不当要求行為等を行った疑いのある者に意見陳述の機会を与えることができる。

3 前項の規定による不当要求行為等を行った疑いのある者の意見陳述は、口頭又は書面により行うものとする。

4 委員会は、第1項に規定する調査を行う場合において、不当要求行為等が職員の対応に起因すると認められるときは、慎重に調査するものとする。

(不当要求行為等の報告)

第12条 条例第8条第2項に基づく報告は、不当要求行為等があったと認めた理由

又は不当要求行為等がなかったと認めた理由を明らかにして行うものとする。

2 委員会は、不当要求行為等が繰り返し行われ、又は公正な職務の遂行が著しく損なわれるなど、公正な職務の遂行を確保するため不当要求行為等を行った者に対して厳正な措置を講ずる必要があると認めるときは、前項の報告を行う際に、当該不当要求行為等の報告内容を市民へ公表すべきことを意見として述べるものとする。

3 前項の意見には、公表の方法及び不当要求行為等を行った者の氏名の公表の有無についても述べるものとする。

(庶務)

第13条 委員会の庶務は、総務部総務課で行う。

(委員会等への通知等)

第14条 条例第8条第1項に規定する特別職から委員会への調査依頼、第5条の規定に基づく対策委員会への通知及び第6条の規定に基づく職員から委員会への通知は、別記様式1により行うものとする。

(対策リーダー)

第15条 各所属内の不当要求行為等を防止するとともに適切な対策を講じるために、各所属に不当要求行為等対策リーダー（以下「対策リーダー」という。）を置く。

2 対策リーダーは、各所属の所属長に次ぐ職責にある職員のうち所属長が指定する者とする。

3 対策リーダーは、不当要求行為等を防止するため、日常業務の遂行において所属長を助け、部下職員の相談、指導及び対策を行うものとする。

4 対策リーダーは、部内の統一的な対策を講じるため、定期的に情報交換の場を設けるものとする。

(不当要求行為等発生時の措置)

第16条 所属長、対策リーダー又は所属職員は、それぞれの職場において不当要求行為等が発生し、又はそのおそれがあると認めるときは、直ちに注意若しくは警告を発し、退去を命じ、排除を行い又は警察への通報等の措置をとり、併せて所属長は別記様式2発生通知票により対策委員会に報告するものとする。

(職員への配慮)

第17条 市長は、職員が第6条の規定に基づく通知を行ったことにより、正当な理由なく不利益な取扱いを受けることのないよう必要な配慮をしなければならない。

(補則)

第18条 この規則の施行に関し必要な事項は、市長が別に定める。

付 則

この規則は、平成13年7月1日から施行する。

別表（第3条関係）

近江八幡市役所不当要求行為等対策委員会

委員長	助役
委 員	総務部長
〃	市民環境部長
〃	健康福祉部長
〃	産業経済部長
〃	建設部長
〃	人権政策室長
〃	教育委員会教育部長

委 員	市民病院・事務長
〃	コンプライアンスマネージャー
〃	総務課長
〃	職員課長
〃	企画課長
〃	市民課長
〃	上水道課長
〃	児童家庭課長
〃	農政課長
〃	道路交通課長
〃	人権政策課長
〃	教育委員会・総務課長
〃	市民病院・庶務課長
以上 22 人	

「中野区公益通報制度の創設と運用について」

東京都中野区総務部総務分野主査
山崎 裕樹 氏



はじめに

東京には23の区がありますが、中野区はそんなにメジャーな区とはいえないかなと思っています。全国的なところで名が聞こえているとすれば、教育委員候補者の区民投票、いわゆる「準公選」という仕組みを以前に実施していました、その条例を廃止する・しないというときには全国的なマスコミ報道があったことと、区役所の隣にある中野サンプラザが、コンサート会場としてよく利用されますので、耳にされたことがあるのではないかと思います。

本日は、当区で実施している公益通報制度についてお話しさせていただきます。

1. 公益通報制度の導入

中野区では4期16年にわたり、同じ区長による区政運営がなされてきましたが、2002年に勇退され、同年6月、現在の区長に替わりました。新しい区長は早速、行政改革に着手し、2003年2月に中野区の経営改革指針を策定し、行財政改革の方向性、取り組むべき課題を明確にしました。経営改革を強力に推進するためには、組織と職員のより一層の活性化と意識改革を促す必要があることから、2003年6月にこの公益通報制度を導入しました。

この制度は、公正で民主的な区政運営を確か

なものとし、行政運営上の不正行為や違法行為を職員が発見した場合、またそれを通報した場合、通報した職員が不利益を受けることなく、区の公益が守られることを目的としています。同時に職員提案制度も計画指針の中で作られ、区の品質保証の両輪と位置づけてスタートしました。

この公益通報制度を導入するきっかけとなったエピソードを、一つご紹介させていただきます。私どもの職員が、民間派遣研修で1週間ほど大手スーパーに行きまして、食品売り場で商品を並べる仕事を任されたのですが、そのスーパーでは賞味期限の長い物、つまり新しい物を前に並べて、古い物をいちばん後ろに置くように指示されたそうです。一般的には古い物が前、新しい物は後ろにあって、私も牛乳などを買うとき、後ろの方から取ってしまうのですが、そのスーパーでは逆の指示をされたというのです。

職員が素朴な疑問として理由を聞いたところ、「お客様にとって都合のいいことは、私どもにとっては都合の悪いことかもしれないけれど、うちのお店では、お客様の都合のいいことを優先して実践するようにしているのです。」と言われたそうです。そのことが大変印象に残ったという研修報告を職員から聞いた区長が、それは行政にも通じるものがあるだろうと。我々に

とって都合の悪いことが、もしかすると区民にとっては有益なことが多いのではないか。区政の品質を保証する意味でも、そういうものを具体化した制度を定めていく必要があるだろうということから、この公益通報制度が生まれたといえます。

では、この制度がすんなり受け入れられたかという、導入時にはやはり懸念する声も聞かれました。お互いを監視する制度なのではないか、区長は職員を信頼していないのではないかと、疑心暗鬼になった職員もいたようです。そこで区長は、定期的を実施している職員向けのあいさつ放送の中で、たびたびこの制度について触れ、行政においてもよりよい品質の職場環境を打ち出すことで区民の期待にこたえられるものである、公益通報制度は決してネガティブなものではなく、職場風土の健全化を保証する制度なのだという、この制度の趣旨を、繰り返し職員に話して理解を求めました。

2. 通報の対象

では、通報の対象となる具体的な例はどのようなものになるかということですが、区では「中野区の公益通報に関する要綱」と定め、通報の対象となる事案を大きく次の三つに決めました。一つは「条例、規則、訓令等を含む法令違反、またはそのおそれがある事例」、二つめは、「区民の生命、健康に重大な損害を与えるおそれのある事例」、三つめは、「その他区民全体の利益等公益に反するおそれのある事例」です。具体的には、収賄、横領、背任、職権乱用、公文書偽造、業務怠慢、情報の漏洩、詐欺などで、作為の義務があるにもかかわらず不作為で放置している、あるいは裁量の範囲を著しく逸

脱した決定、または法令に違反する違法の命令、業務執行上生じた事項を隠蔽した場合などを想定しています。

ただし、誹謗中傷、私利私欲、あえて混乱を生じさせようという不正な意図、通報者の個人的な私憤、敵意等、個人的な感情によって通報してきたもの、あるいは勤務条件に関するものは、この制度からは対象外としています。

3. 公益通報制度の仕組みと流れ

手元の資料の10ページ（本講演録28ページ）がこの仕組みを簡単な図式にしたもの、11ページ（本講演録29ページ）が、この仕組みを理解していただくため職員向けに作成したチラシです。10ページ（本公演録ページ）に委員会の組織の構成等が載っているかと思いますが、通報を受けるのは、「公益通報委員会」で、区の助役、収入役、教育長、人事担当部の代表として総務部長、それから公益通報相談員の5人で構成されています。公益通報相談員は区の職員ではなく、透明性を確保し、法的な助言が得られるように、区内在住の弁護士の方に入っていました。相談員の方には、通報があると、内容の整理・証拠の状況・冤罪の可能性などについて、法的な助言を入れて文書にまとめて、意見書として提出していただくようになっています。

この公益通報委員会に通報する方法は、郵便、電話、公益通報メールボックスの3通りあります。メールボックスは、庁内の情報ネットワーク（庁内LAN）の中に用意してある専用のボックスで、何か事実が発覚した場合、この中に通報できるようになっています。中野区の場合、通報は匿名で行えますが、メールだけは庁内ネットワークを使用するため、どうしても個人が特定できてしまい

ます。したがって、通報手段としては使用しづらい面がありますが、一方で、日常的に職員が使う庁内メールが常に目に留まるところにありますので、仕組みそのものを職員に意識づけし、不正行為を抑制するという点では大変効果があるのではないかと感じています。

また、外部の公益通報相談員に直接、郵便や電話で通報することも可能です。このことで、「通報しても、区の内部で問題をもみ消してしまうのではないか。」という疑念を職員が抱かないように配慮しています。

匿名を認めていますので、通報が具体的な事実かどうかを正確に調査する必要があります。そのために、通報の際に伝えてほしいことはパンフレットやチラシなどであらかじめ周知しているところですが、内容としては、その事実が発覚した時期、場所、不正行為を行っている該当職員の氏名や所属、証拠となりうる状況を、できる限り具体的に通報していただくように定めています。通報がありますと、公益通報委員会が、区長の指定する職員を調査員として調査を始めます。通常、総務課長に相当する総務担当参事や、人事課長に相当する人事担当課長などが調査員として命じられ、通報者のプライバシーに配慮しながら事実関係を調査します。

ただ、例えば建築分野や保健・福祉分野など、専門的な知識が必要な場合も当然考えられます。そういった場合は、担当部の管理職を調査員として別に指名することもあります。調査員は、管理者の協力を求めて、関係書類の閲覧や提供、事情の聴取、実態調査などを行い、結果を公益通報委員会に報告することになっています。

この公益通報委員会は合議制で、何回か委員会を開く中で一つの結論にまとめていき、その

結果を区長に報告します。区長は報告に基づいて、必要な改善措置を指示するほか、事例が深刻である場合は、必要に応じて懲戒分限審査委員会、あるいは警察への告発などを行うことになっています。

運用の実績については、マスコミ等に明らかにしなくてはならないぐらいの深刻な事例であれば、その場で随時ということもありますが、そういった事例がない場合は、原則として年に1回公表することになっています。この仕組みは、昨年6月に導入して、現在2年目になりますので、1年目の実績について本年6月の議会に報告するとともに、広報紙を通じて、区民の方々にも公表したところです。

なお、要綱の第9条で、「通報者は、通報したことにより人事、給与その他職員の勤務条件についていかなる不利益も受けない」と定めており、通報者が通報したことによって不利益を受けることがないよう保証しています。

4. 中野区の公益通報制度の特徴

公益通報制度については、全国的に取り組みが始められてきているところではないかと思います。東京23区の中でも、中野区のほか、杉並区と千代田区が条例を定めて公益通報制度をすでに実施していますが、中野区の制度の特徴的なところを大きく二つご紹介させていただきます。

まず1点目ですが、この公益通報制度は「要綱」で制定しました。杉並区や千代田区では条例で定めているのですが、中野区の制定時には、全国的に取り組みが始められたばかりで、今年の6月に成立した国の公益通報者保護法もまだ検討の段階でした。なるべく早期にこういった制度を導入したかったという事情もあり、あく

まで規範として体系化する意味で、要綱でスタートしました。個人的な見解ですが、国の保護法も成立しましたので、全国的な動きや国の動向等も見極めたうえで、今後、条例化する動きも起こりうるのではと思っています。

もう一つの特徴は、公益通報相談員をお願いしている弁護士の方についてです。千代田区などは年間で委託契約をしていると耳にしたのですが、中野区の場合は報酬費による出来高払いで契約をしています。その理由は、公益通報委員会があくまでも、公平な調査を行って区長に報告するという立場であって、決して不正行為を行っていると思われる職員を、裁く場ではないということです。そして、裁決を取ることもありませんので、弁護士の方にはあくまでも、法的な助言をしていただきたいということに主眼を置いているため、こういった方法をとりました。

相談員の方と契約をして協定書を交わしたのですが、その際には三つの職務についてお願いしました。まず、「文書または電話によって公益通報を受けていただくこと」が一つです。2点目に、「公益通報を受けた場合は、速やかに通報内容を整理して、法的な助言をしていただくこと」です。弁護士としての法的な立場も十分発揮していただきながら、客観的にその通報内容について、今後どう取り扱っていくべきであるといったことを、文書に的確にまとめていただいています。3点目は、「公益通報委員会に出席して、その場でも法律知識に基づいて助言を行っていただく」ということです。この3点を業務として定め、通報を受けることは随時、通報内容の整理や公益通報委員会への出席については、通報があった時点で行っていただくという形で、協定を結んでいます。

報酬費については、法的な助言を行って文書をお作りいただいた件数で1件、公益通報委員会への出席で1件とカウントし、1件当たり2万円の報酬をお支払いしています。つまり、月額でいくらかという形では支払いしていませんで、通報があった実績に応じて、今申し上げた支払い方法によりご協力をいただいています。弁護士さんによっては、この条件では協力できないという方もいるのではないかと思います。中野区の場合は、区内法曹会の会長に、夜に通報が来ることもあるかもしれないので、なるべく区内在住の弁護士さんで、今申し上げたような厳しい条件でもご協力いただける方はいないかと相談しました。幸いにして趣旨をご理解いただき、相談員としてお引き受けいただく弁護士さんが見つかり、発足以来、同じ方に相談員としてご協力いただいているところです。

5. 残された課題

そういった形で1年4か月ほど運用してきましたが、やはり課題がまだまだあります。

まず一番大切な課題は、通報者をいかに保護するかということです。メールを除けば、郵便あるいは電話による通報は匿名でかまわないことを周知しているのですが、これで完全に匿名を保障できるかというと、事例によってはやはり課題が残っています。例えば少人数職場での通報ですと、その内容だけで該当する職員がほとんど絞り込まれてしまったり、特定できてしまったりすることが想定できます。また、調査を進めていくうちに、通報者が特定されてしまうケースも当然考えられますので、調査の段階で細心の注意が必要になってくると認識しています。

もう一つは、匿名ということに伴って、冤罪や誹謗中傷の通報なのか、あるいは本当に事実が発生している通報なのかを、正しく判断することが課題になってくるかと思います。要綱の第3条第4項の中で、「誹謗中傷、私利私欲等の不正な意図又は私憤、敵意等個人的な感情によって利用をしてはならない」と定めていますが、匿名でよいことを、悪意を持って利用すれば、事実と異なる通報が寄せられやすいという懸念は、やはり否定できないからです。ただし、幸いにもこれまでのところ、そういった例は生じておりません。

また、事実関係がなくても、調査が行われたことによる風評被害が発生しないとは限りませんので、やはり調査方法については、極めて慎重な対応が必要になってくるかと思います。そういった面からも、外部の相談員である公益通報相談員の方の助言は、区の職員だけで判断するよりも、大きな役割が期待できるのではないかと考えているところです。

6. 公益通報の事例紹介

では、実績がどのくらいあるかということですが、年に1回公表ということで、今年の6月、「平成15年度公益通報の状況」という形で報告しました。先ほど、発生した時点ですぐにマスコミへ公表するような事例はなかったと申し上げましたが、通報件数は15年度中に3件ありました。その中には、厳密にこの制度の趣旨に照らし合わせると、該当しないケースが2件含まれています。対象外として処理することもできたのですが、仕組みが導入された初年度ということもあって、間口を広げて扱うことが調査委員会の中で確認され、公益通報として取り扱いました。

簡単に事例を紹介します。

1件目は、本来の公益通報に該当するケースですが、アルバイトの雇用に関する通報でした。障害のある方の介助につくアルバイトを採用している事業所で、契約しているアルバイトが急遽来られなくなった日に、以前同じ勤務についた経験があつて、今は契約していない人物を正規の雇用契約を結ばないまま、雇用しているという通報でした。

本件について、先ほどご説明した公益通報委員会の中で調査を行った結果、その事業所では、アルバイトを2人つけることが認められていて、正式に契約しているAさんとBさんに来てもらっていたけれども、Aさんが急に都合が悪くなってしまった。アルバイトはどうしても2人必要だということで、3月まで来てもらっていたCさんに代わりに入ってもらった。しかし、Cさんとは雇用契約をしておらず、休んだAさんに一回賃金を振り込んで、そのお金を、実際に働いたCさんに回すという方法を、雇用主はとっていたのです。それを現場で見ていた職員が通報した、というわけです。

これは、3人以上の登録者がいて、そのうち2人が勤務に就くという形であれば何ら問題はなかったのですが、雇用主が「2人しかアルバ



イト登録をしてはいけない」という誤った解釈をしていたために、勤務に就けない人が出たとき、今回のような対応をとってしまっていたことがわかりました。

本件の場合、横領や不当な雇用といった悪質性は認められないということで、制度の趣旨を理解させたうえで厳重に注意し、直ちに実際に勤務に就いていただいたCさんと契約を結んで、正式に賃金をお支払いした、というのが1件目の事例です。

残りの2件は、先ほど勤務条件は対象にしないとご説明しましたが、明らかに勤務条件に係る通報であるけれども、取り扱ったというものです。1件は、通勤方法としてバスを届け出ているのに、実際は徒歩や自転車で通勤している人がたくさんいるという通報でした。通報者も相手先も匿名、勤務場所も不明であったため、調査不能ということになりました。人事担当者から全職員に対して、こういった指摘を受けることのないように、各自、通勤方法については適正な方法をとるよう改めて通知を流すにとどまりました。

最後の3件目は、庁外の職場、出先機関での出勤簿処理についてです。給与計算や超過勤務の計算のため、人事担当あてに提出する締め切り日が、月末より2～3日早くなるケースがあるのですが、そこの所属長は毎月20日ぐらいには出勤簿を締めてしまう。その時点で月末まで出勤印を押さしてしまうのは問題だし、月末近くに急に休みが取りたいときに、出勤簿を締めてしまったことを理由に休暇が取りにくくなっている、という通報でした。

こちらについても当然、職務に支障がなければ、労働者の権利として休暇は取れるわけでは

し、20日頃に月末までの出勤印を押させることも大いに問題があります。直ちに、適正な出・退勤管理に努めるよう通知しました。また、同時期に電子システムによる出・退勤管理や休暇申請に切り替える予定がありましたので、正しい運用方法とあわせて周知に努めたところです。

平成15年度については、以上の3件が通報実績としてありましたので、6月に公表しました。通報があったということは、区民の方に信頼していただくという意味で残念なことです。逆にマスコミに取り上げられるような深刻な事例が発生しなかった。あるいは、この仕組みを導入したことで、ある程度の抑止効果があったのではないかと、評価しているところです。

仮に今、運用実績が1件もなかったとしても、「中野区は通報がなかったのだから、不正は全くないのだろう。」と、住民の方々に思っていただけの段階には至っていないのではないかと考えています。むしろ、「仕組みそのものがきちんと機能しているのか。」「職員がその仕組みそのものを理解できているのか。」という疑問の方に向いてしまうのではないかと感じています。

これから真に住民の方から信頼していただき、透明性の高い区政運営を展開していくためには、相応の時間と努力が必要になってくると思います。今後とも職員一人ひとりにこの仕組みを正しく理解してもらい、そのうえで、通報が1件も発生しない行政サービスの実現を目指して、我々職員も一丸となって努力していけたらいいと思っています。

以上で、私からの説明を終わらせていただきます。ありがとうございました。

中野区職員の公益通報に関する要綱

(目的)

第1条 この要綱は、職員が知り得た行政運営上の違法な行為等に関して行われる通報について、必要な事項を定めることにより、違法な事態を防止し、又は損失を最小限に抑え、公正な職務の遂行を確保するとともに、公務に対する区民の信頼を確保し、公正かつ民主的な区政の運営に資することを目的とする。

(定義)

第2条 この要綱において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- (1) 職員 一般職の職員及び地方公務員法（昭和25年法律第261号）第3条第3項第3号の非常勤職員並びに区長、助役及び収入役をいう。
- (2) 公益通報 公益を守るために職員が知り得た行政運営上の他の職員の違法な行為又は違法性の高い行為に関しての通報をいう。
- (3) 公益通報相談員 職員からの公益通報を受けるため設置する弁護士の資格を有する相談員をいう。
- (4) 公益通報メールボックス グループウェアの電子メール機能に設けられた公益通報に係るメールを受信するための専用のメールアドレスをいう。

(公益通報)

第3条 職員は、次の事案について区民全体の利益及び行政に対する信頼への著しい損害をもたらすおそれがある事項を知り得たときは、第5条に規定する公益通報委員会に対し、総務部総務分野統括管理者（総務部総務分野統括管理者に係る公益通報は、総務部長）（以下「総務分野統括管理者」という。）あて又は公益通報相談員あてにより公益通報を行うことができる。この場合において、総務分野統括管理者あての公益通報は文書又は公益通報メールボックスにより、公益通報相談員あての公益通報は文書又は電話により行うものとする。

- (1) 法令（条例、規則及び訓令を含む。）違反又はこれに至るおそれのある事案
 - (2) 区民の生命、健康に重大な損害を与えるおそれのある事案
 - (3) その他区民全体の利益等公益に反するおそれのある事案
- 2 前項の公益通報をするときは、公益通報に係る当該職員の氏名及び所属、発生時及び場所、証拠の状況等をわかりやすく伝えなければならない。
- 3 公益通報は、公益通報メールボックスを除き、匿名により行うことができる。
- 4 公益通報は、区の行政運営の適正化に資するために行うものであり、誹謗中傷、私利私欲等の不正な意図又は私憤、敵意等個人的な感情によって利用をしてはならない。
- 5 第1項の規定にかかわらず、勤務条件に関する事案については、公益通報をすることができない。

(公益通報の処理)

第4条 公益通報相談員は、前条の公益通報を受けたときは、通報内容を整理し、速やかに総務分野統括管理者に報告しなければならない。

2 総務分野統括管理者は、前条の公益通報を受けたとき又は前項の報告を受けたときは、次条の公益通報委員会の開催に必要な措置を講じなければならない。

(公益通報委員会の設置)

第5条 職員からの公益通報を処理するため、公益通報委員会（以下「委員会」という。）を設置する。

2 委員会は、助役、収入役、教育長、総務部長及び公益通報相談員をもって構成する。

3 委員会に委員長を置き、助役をもって充てる。

4 委員会は、委員長が招集し、主宰する。

5 委員長に事故があるときは、委員長があらかじめ指定した委員がその職務を代理する。

6 委員に係る公益通報については、当該委員は、次条第2項の場合を除き、会議に参加することができない。

(委員会の職務)

第6条 委員会は、必要があると認めるときは、区長が指定する職員（以下「調査員」という。）に調査をさせることができる。

2 委員会は、前項の調査のほか、必要があると認めるときは、公益通報に係る事案の決定に関し権限を有する者及び公益通報に係る職員を監督する責務を負う者（以下「管理者等」という。）並びに公益通報に係る当該職員から事情を聴くことができる。

3 委員会は、審議内容を区長に報告する。

4 委員会の庶務は、総務部において処理する。

(調査員の調査)

第7条 調査員は、次に掲げるところにより調査を行い、その結果を委員会に報告しなければならない。

(1) 管理者等に説明を求め、及びその管理する関係書類等を閲覧し、又はその提出を求めること。

(2) 管理者等に事情の聴取又は実態調査についての協力を求めること。

(運営状況の公表)

第8条 区長は、公益通報の件数、主な内容等について、毎年度公表しなければならない。

(不利益取扱いの禁止)

第9条 公益通報をした職員（以下「通報者」という。）に関する情報は、非公開とするとともに、通報者は、通報したことにより人事、給与その他の職員の勤務条件の取扱いについていかなる不利益も受けない。

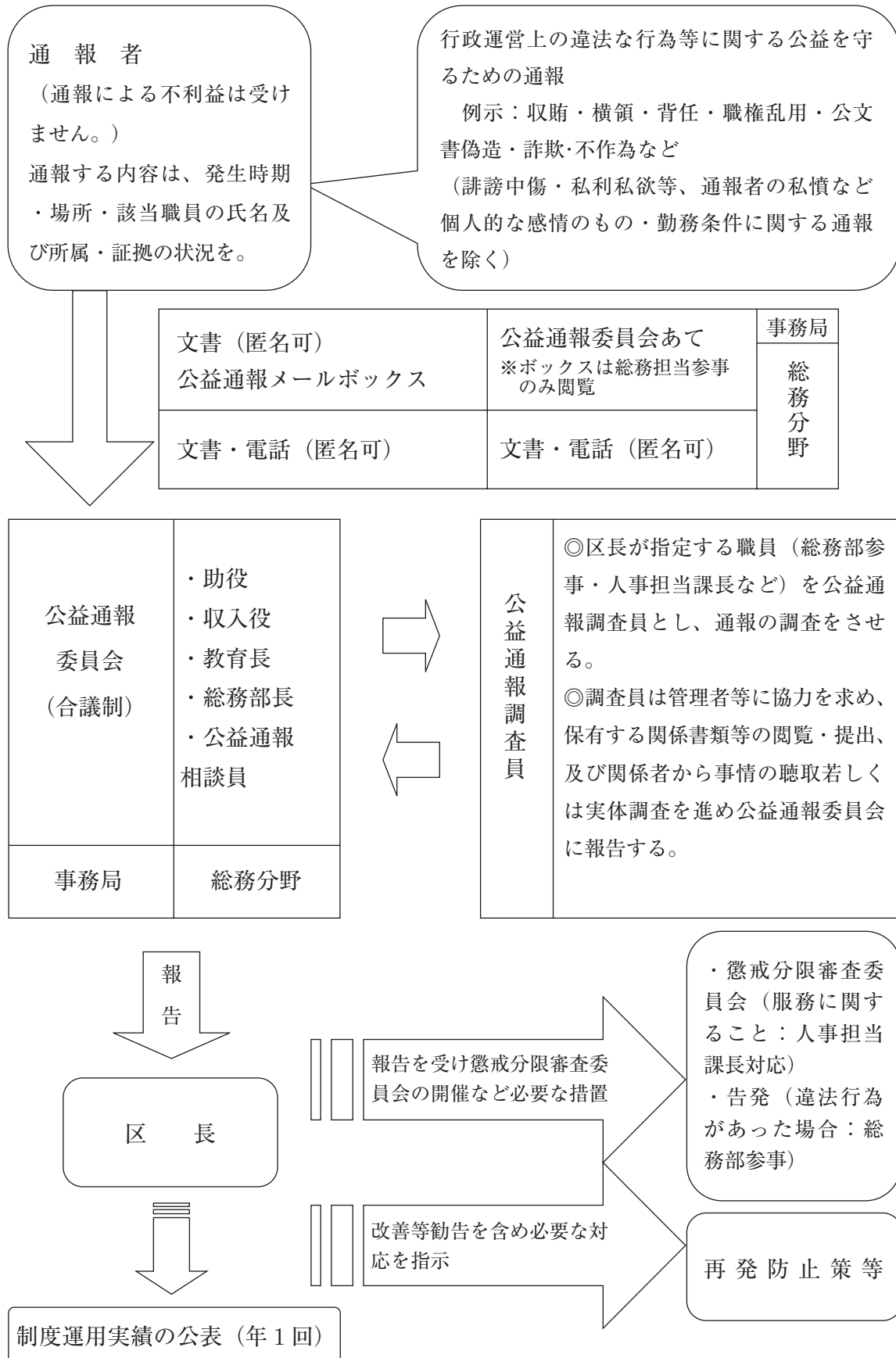
(補則)

第10条 この要綱に定めるもののほか、公益通報に関し必要な事項は、別に定める。

附 則

この要綱は、2003年6月9日から施行する。

中野区職員の公益通報に関する制度



中野区職員の公益通報に関する制度について

1. 制度について（通報者は不利益を受けない制度です）

公益通報制度は、職員が行政運営上で他の職員の違法な行為等（例示：収賄、横領、公文書偽造、詐欺など）を発見した場合、その通報に対し必要な対応を行い、区の公益の損失を防止し、区政への区民の信頼を確保するための制度です。また、通報者は人事、給与その他のほかの勤務条件の取扱いについて、いかなる不利益を受けない制度です。

2. 通報要件

◎通報者は次の内容を具体的に盛り込み通報します。なお、私利私欲等不正な意図または通報者の私憤及び、勤務条件に関するものは除きます。



発生時期、場所、該当者とその所属、証拠の有無とその状況など
※通報者は匿名で通報することもできます。

3. 通報先とその手段

①総務担当参事経由

◎ 文書の場合、公益通報委員会あてと朱書きし、封緘の上総務分野まで。

⇒総務担当参事に限り開封します。

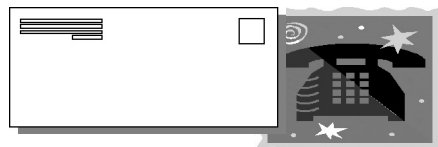
◎ グループウェアのメール送信で総務分野を指定し、その中の公益通報メールボックスを選択し送信します。

（メールによる通報は匿名とすることはできません）

⇒総務担当参事に限りパスワード等により閲覧します。

②公益通報相談員

◎ 大谷 典孝（おおたに のりたか）弁護士
※弁護士には文書または電話で通報できます



4. 通報の対応

助役・収入役・教育長・総務部長・公益通報相談員で構成する公益通報委員会を開催し、協議結果を区長に報告します。



区長が指定する職員が調査をします。

◎再発防止策

◎告発、懲戒分限審査委員会

制度運用実績は年1回公表します