

## 第三者調査チームによる「大阪市政における違法行為等に関する調査報告」に対する大阪市の対応等について

平成24年4月2日、野村修也特別顧問（当時）を代表者とした第三者調査チームにより「大阪市政における違法行為等に関する調査報告」が市長に対し提出されました。

市会において職員の実質的なヤミ専従や勤務時間内における政治活動が相次いで指摘されたことなどを受けて、平成24年1月に、市長が野村修也氏を本市の特別顧問として委嘱し、市職員以外の第三者によるチームを結成しました。そして、大阪市政全般について違法行為や不適正行為がないかどうかを本市から独立して調査し、内部統制の観点から根本原因を探り出すことによって改善の道筋を提言していただくこととしたものです。

この報告書により指摘された事項について、本市として真摯に受け止め、抜本的に改善していくため、各所属において指摘事項の調査等を行い、改善等に取り組んできましたが、このたび、その対応状況等を取りまとめましたので、ご報告します。

今後につきましては、必要に応じて、「外部監察チーム」など第三者の目も入れながら、不断に本市行政の点検を行い、適正な業務執行に努めていきたい、と考えています。

また、今回特に指摘されなかった事項についても、内部監察等を通じて、定期的に確認作業を行い、不適正な事象があれば、早急に改善します。

このような取組を通じ、市民の皆さまから信頼いただける、公平・公正な大阪市政を確立し、これまでに問題となった行為は二度と繰り返すことのないよう、職員全員が一丸となって、不祥事の根絶、服務規律の確保に努めるとともに、職員一人一人が常にコンプライアンス意識をもって業務に取り組む組織の確立を目指してまいります。

※ 指摘事項（概要）における構成・付番等については、本市の確認・対応事項項目に併せて人事室で再構成したものであり、第三者調査チームの報告書のそれとは異なります。

## 第三者調査チームによる「大阪市政における違法行為等に関する調査報告」に対する大阪市の対応等について

### 指摘事項（概要）

#### 【1】ヤミ便宜供与

##### 1. 2012（平成24）年3月1日の「中間報告」によって解明された事実

###### （1）大阪市交通局による労働組合へのヤミ便宜供与 [報告書 P.22～23]

###### ①交通局庁舎内

ア 正規の手続きを踏んでいないにもかかわらず、交通局が明示的に認めている便宜供与 ⇒ 相談室や倉庫、会議室における組合備品等の設置や入室の選定等

イ 交通局が明示的に認めていないが、黙認している便宜供与 ⇒ 倉庫や会議室における組合備品等の設置

ウ 組合による交通局庁舎会議室の優先使用および勤務時間内利用を黙認

###### ②地下鉄駅構内及び乗務所並びにバス営業所

ア 地下鉄・天神橋筋六丁目駅 ⇒ 正規手続きのない談話室の提供等

イ 地下鉄・天王寺駅 ⇒ 撤去予定の物品の放置

ウ バス・中津営業所 ⇒ 卓球場、トレーニングルームの設置（組合の所有であることが明らかではないとの説明あり）。

###### （2）区役所における「ヤミ便宜供与」の疑い [報告書 P.23～24]

###### ①都島区役所

分館和室に娯楽用品、私物と思われる書籍類が多数置かれており、倉庫内には卓球台等、所有者不明の物品が置かれていた。

###### ②此花区役所

敷地内別建物の扉に組合共済会のポスター貼付、机の中には労働金庫の申請書類が置かれていた。また、ごみ箱には組合関係の書類が大量に廃棄されていた。物品類には区役所所有の監理シールがなく、所有者は直ちに分からないとのことであった。その他、私物と思われる野球用具等が置かれていた。

###### ③福島区役所

業務関係の書類倉庫に私物と思われる組合関係の書類をまとめたファイルが置かれていた。

###### （3）「トレーニングルーム」問題（ヤミ便宜供与の疑い） [報告書 P.24]

###### ①地下鉄・阿波座乗務所

多数のダンベル、ベンチプレスマシンが見られた。

###### ②地下鉄・天神橋乗務所

一般的なトレーニングマシンに加え、サンドバックも設置。野球用具もあった。

###### ③バス・中津営業所

ランニングマシン、サイクリングマシン、様々な筋力トレーニングマシンが多数並んでいた。

## 2. 中間報告以降に明らかになった事実

### 1 交通局

#### (1) 大交会館 [報告書 P.42～45]

ア 大交会館とは（境川MTビル）

イ 現在の大交会館の地代

ウ 平成 16 年の旧大交会館の移転補償

エ 問題点

(ア) 相場地代に比して著しく廉価であること。

(イ) 現行地代の算出プロセスにおいて、実態と異なる事情が加味されていること。

(ウ) 旧大交会館の移転補償として現大交会館が借地権付建物として交付されているが、旧大交会館の価格評価が過大になされている疑いが残ること。

(エ) 大交が昭和 26 年以来、地代優遇を受けたことによる利得の総額は約 1.8 億円～約 3.6 億円に上ること。

オ まとめ

交通局は大交との協議の中で、長年にわたって様々な妥協、譲歩を繰り返す中で、法律上強く保護を受ける権利を、必要な手続きを経ずに、ずるずると許容していくことにより、大交に賃料差額として高額な利得を得させ、さらに借地権放棄額として約 1.66 億円の補償まで認めるに至った。恩恵的に使用収益を認めた上で、更に財産補償まで行い、二重取りと言われても仕方ないような管理状況であり、市民の貴重な財産を預かり管理するという意識が希薄であると言わざるを得ない。

#### (2) その他の施設使用にかかる便宜供与 [報告書 P.45～46]

ア 地下鉄・梅田駅：北係員室等にファックス、シュレッダー、書類等が置かれていたが、交通局によると平成 24 年 3 月 9 日に一部撤去したとのこと。

イ 地下鉄・大日乗務所：3 階倉庫に投票箱 2 個、クーラーボックス等が置かれていることが判明したが、平成 24 年 3 月 11 日に撤去したとされている。

ウ 地下鉄・天王寺駅：メーター室に金庫が置かれていることが判明したが、平成 24 年 3 月 22 日に撤去する予定とされている。

エ 地下鉄・森之宮乗務所：2 階小会議室にコピー機が置かれていることが判明したが、平成 24 年 3 月 8 日に撤去したとされている。

オ 地下鉄・ドーム前千代崎管区駅：駅長室内書庫にコピー用紙等消耗品、組合関係書類等が置かれていることが判明したが、平成 24 年 3 月 11 日に撤去したとされている。

カ バス・住吉営業所：本館 2 階宿直室等に金庫及びコピーを置かせていることが判明したが、平成 24 年 3 月 7 日にまでに撤去する予定とされている。

キ バス・港営業所：2 階倉庫に書棚、ロッカー等が置かれていたとされている。

#### (3) チェックオフ [報告書 P.46]

交通局の自主調査によれば、法規定に基づき、組合と協定を締結し、労働組合費の控除を行ってきたが、平成 20 年 4 月 1 日に給与に関する条例が改正され、翌

年には大阪市職員労働組合でチェックオフが廃止されたこと、また、大阪市従業員労働組合においてもチェックオフ廃止について申し入れを行うという状況を勘案し、交通局においても平成24年2月29日付けで労働組合に対し廃止の申し入れを行ったとのこと。

(4) 職員懲戒委員会 [報告書 P.47]

交通局の自主調査によれば、交通局職員の懲戒処分にあたって、事前に労使の代表者で構成される職員懲戒委員会から意見を聴取しているとのことである。現在、処分の量定に関しては、妥当性・客観性・公平性の確保のため、大阪市懲戒審査事務嘱託に諮り決定していることから処分量定が職員懲戒委員会の意見に拘束されることはないが、今日的観点から誤解を与える懸念があることから、廃止の方向で検討しているとのこと。

(5) 組合専従者の給与計算 [報告書 P.47]

交通局の自主調査によれば、組合専従者等の給与計算事務は、労働組合と覚書を締結し有償で、交通局給与計算システムを使用して計算しているが、見直しする方向で検討しているとのこと。

(6) 組合専従者の定期健康診断 [報告書 P.47]

交通局の自主調査によれば、組合活動専従者の定期健康診断は、休職中とは言え職員であるため交通局が費用を負担して実施してきたが、見直しする方向で検討しているとのこと。

2 こども青少年局 [報告書 P.47]

こども青少年局の自主的調査によれば、平成24年1月19日で許可を打ち切った市役所本庁舎4階のスチール書庫を市役所労働組合福祉保育支部組合が使用し、収納物の撤去を要請しているにもかかわらず、いまだ撤去されていない。

3 環境局 [報告書 P.47～48]

環境局の自主的調査によれば、東北環境事業センターで、カラーコピー機、机等が発見されたが、平成24年3月21日にすべて撤去したとされている。

しかし、第三者調査チームが平成24年3月22日に同センターについて行った調査では、1階小会議室のキャビネットの中に、市職の出納帳等の入ったA4サイズの封筒が2通置かれていたほか、施設内で所有者不明の物品等が多数発見された。

4 水道局 [報告書 P.49]

水道局の自主的調査や第三者調査チームの調査により、水道工事センターや浄水場の会議室等で組合関係の資料や物品等が発見された。

**指摘事項（概要）**

**【2】実質的ヤミ専従**

**1. 2012（平成24）年3月1日の「中間報告」によって解明された事実**

(1) 市会で問題になったケース [報告書 P.25]

①市バス・守口営業所

組合支部長が臨時運行、増便に限って乗務、非乗務の勤務時間内に組合活動や選挙活動を行っていた。

## ②市バス・中津営業所

組合員が通常の乗務ダイヤではなく、安全対策業務等乗務しない業務に偏って従事し、非乗務の勤務時間内に組合活動や選挙活動を行っていた。

### (2) 交通局の資料から明らかになった実態 [報告書 P.25]

組合役員の勤務状況によれば、例えば住吉乗務所の組合幹部は平均で月2日しか乗務していなかった。その他の事業所においても組合幹部は平均で月6日～12日程度しか乗務していなかった。

### (3) 実質的ヤミ専従の温床となっている管理体制 [報告書 P.25]

早退等の申請は口頭で申請、スターフ（(注) バス乗務員のその日の行路を記載した表を指す。）への押印の手続きが必要だが、組合役員は印鑑を庶務係に預け、組合活動等の必要が生じれば連絡し、スターフの事後処理を一任。タイムカードの打刻漏れ等データと突き合わせると、未打刻のまま組合の集会に参加していたこととなるケースは年20件程度存在することとなる。また、休暇を取って組合活動へ参加する場合でも本来の組合休暇の開始時間より1時間以上早く退出するケースが年間10数件確認されたが黙認されていた。バス乗務員の勤怠記録のうち組合役員のものは頻繁に「手入力」され、不正の温床となっている疑いがある。

## 指摘事項（概要）

### 【3】勤務時間内組合活動

#### 2. 中間報告以降に明らかになった事実 [報告書 P.49～50]

各局等における自主的アンケート調査によって、以下の事実が明らかになった。

- 1 健康福祉局：課長代理級以上の管理職員241名のうち1名が、部下職員等が勤務時間内に不適切な組合活動をしているのを見かけたり、注意したことがあると回答。
- 2 ゆとりとみどり振興局：課長代理級以上の管理職76名のうち1名が、部下職員が勤務時間内に組合活動と思われる電話をしているのを見かけたり、注意したことがあると回答。
- 3 環境局：課長代理級以上の管理職員99名及び組合員でない係長級2名の合計101名のうち2名が、部下職員等が勤務時間内に組合活動と思われる電話をしているのを見かけたり、注意したことがあると回答。また、1名が、部下職員等が勤務時間内に不適切な組合活動をしているのを見かけたり、注意したことがあると回答。
- 4 建設局：課長代理級以上の職員155名のうち4名が、部下職員が勤務時間内に組合活動と思われる電話をしているのを見かけたり、注意したことがあると回答。また、1名が、部下職員が勤務時間内に不適切な組合の活動をしているのを見かけたり、注意したりしたと回答。
- 5 水道局：非組合員である係長以上の管理職196名のうち24名が、平成20年4月以降、勤務時間内に機関紙等の配布や支部費等の徴収など、適法な交渉以外の組合活動をしている職員を見たことがあると回答した。

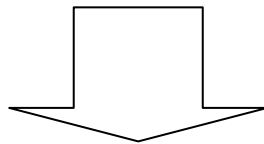
#### 6 教育委員会

- (1) 課長代理級以上の教育委員会事務局・学校以外の教育機関職員61名のうち1名が、部下職員が勤務時間内に組合活動と思われる電話を見かけたり、注意したことがある

- (2) 課長代理級以上の指導主事 18 名のうち 1 名が、所属の教職員が、勤務時間中に組合活動に関するビラや機関紙を配っているのを見た(聞いた)ことがあると回答した。
- (3) 校園長・教頭979名のうち延べ99名が、所属の教職員が勤務時間内に組合活動に関するビラや機関紙の配布等の組合活動をしているのを見た(聞いた)ことがあると回答した。

### 3. 提言 [報告書 P.66]

**【提言 1】** 「労使癒着」の構造を脱却し、労働条件の交渉という原点に立ち返ることによって、健全な労使関係を構築することを期待する。そのためには、今回の調査によって明らかとなったヤミ便宜供与や実質的ヤミ専従などの悪弊を除去し、職場における規律の緩みを解消することが大切である。特に、便宜供与の象徴ともいえる「大交会館」の問題については、早急に関係を解消するとともに、場合によっては過去に遡って便宜供与分の清算ができないかどうかを話し合うことが望まれる。



## <本市確認・対応>

### 1. 条例等の制定

- 労働組合等との交渉の対象となる事項の範囲、交渉内容の公表等に関する事項を定めることにより、適正かつ健全な労使関係の確保を図り、もって市政に対する市民の信頼を確保することを目的として、「労使関係に関する条例」を制定した（平成 24 年 8 月 1 日施行）。特に、第 12 条において、労働組合等の組合活動に関する便宜の供与は行わないものとする旨規定した。
- また、同条例第 9 条において、労働組合等の構成員である職員による職務専念義務違反等の組合活動を抑止するために、任命権者は労働組合に対し必要な措置を講ずるよう求めることができる旨規定した。

### 2. 庁舎利用等の便宜供与について

- 組合等への庁舎利用等の便宜供与については、各所属において確認・改善等を行い、平成 24 年 8 月末には、人事室から各所属に対して、メールにて現状確認を実施した。
- 所属からの回答によると、大阪市役所労働組合に対する関係で、既に便宜供与許可は取り消したものの、組合側が訴訟結果が出るまで撤去しないとして解消されていないケースが 6 所属（総務局、こども青少年局、都市整備局、港区役所、天王寺区役所、西淀川区役所）あったが、それ以外については、調査報告で指摘された所属を含め、全ての所属から「便宜供与問題なし」と回答があった。

○報告書により個別に指摘された所属の対応状況は、以下のとおりである。

**【交通局】**

労働組合へのヤミ便宜供与と指摘された組合備品等については、平成24年3月末で、また、トレーニング器具については、4月末で施設内から完全に撤去を行った。なお、職員の健康管理のあり方については、24時間勤務、不規則勤務者を抱える交通事業者として民間事業者の状況等も踏まえ検討中である。

**【都島区役所】**

「囲碁等の娯楽用具」「私物と思われる書籍類」について、すべて撤去した。「卓球台・ラケット等一式」については、障がい者の方々などとのグループワークに使用する業務用物品であり、現在も業務用として利用している。

**【此花区役所】**

ポスターや引き出しにあった書類について直ちに廃棄したほか、個人の所有物と思われる物品についても、平成24年3月1日に撤去した。また、指摘のあった衛生班室については、組合としての使用事実はなかったが、平成24年3月8日から、施錠・管理を総務課で行うなど管理を徹底し、応接室は区役所の倉庫として使用、シャワー室は職員が薬剤散布の後などに使用（使用簿作成）することに限定した。

**【福島区役所】**

平成24年5月に区内の課長会等において、各所管の書庫等に私物が置かれていないか、あれば速やかに整理を行うことの指示を出し、総務課において立入調査も実施した上で、適正な状況であることを確認した。

**【環境局】**

平成24年4月中旬から下旬にかけて、課長級を中心とした局内部監察チームによる各事業所への監察を実施する中で、労働組合への便宜供与は行われていないことを確認した（同様の内部監察は、5月下旬や9月中旬にも実施）。10月1日には、職員の服務規律の確保、不祥事その他市民の疑念や不信を招くような行為の防止を図ることを目的として、「環境局特別査察チーム」を設置した。

**【水道局】**

平成24年3月に第三者調査チームが柴島浄水場へ調査に入って以降、局内に調査チームを設けて、抜き打ちによる現地調査を速やかに実施するなど、撤去漏れ等を含め、徹底した調査・確認を行い、適正化を図った。

○人事室としても、実際に抜き打ちで現地を確認したところ、特に問題はなかった。

○なお、報告書の指摘にはないが、南港市場の更衣室・詰所で、折りたたみベッドや炊飯器等の多くの私物が見つかった事案について、職務専念義務違反の疑念を抱かせるような私物の持ち込みや使用の禁止を速やかに職員に指示し、9月14日に撤去を完了した。また、管理職が中心となって、職場の巡視や点検などを実施することとした。今後、職場環境についてのルールづくりも検討する。

○今後とも、全市的に、便宜供与のみならず、不適正な私物の持ち込み等につい

ても、人事室が継続的にチェック等を行っていく。

### 3. 大交会館について

- 調査報告において「場合によっては過去に遡って便宜供与分の清算ができないかどうかを話し合うことが望まれる。」と提言された点について、交通局から、その趣旨を踏まえ労働組合側に対し見解を確認したところ、清算についての法的な根拠はない旨顧問弁護士の見解を得ているとのことであった。また、交通局も局の顧問弁護士に確認したが、従前の契約については有効であり、法律上返還を求めていくことはできない旨の見解であった。
- 交通局としては、過去に遡っての清算はできないものの、今後、労働組合との関係についてはより健全・適正なものとしていく。そのため、提言をいただいた今年度から、賃料の減免を廃止し、現在の市場原理に基づく適正賃料を徴収するため実施した不動産鑑定をもとに賃料を改定する。また、ビルの区分所有者である労働組合の協力を得て、区分所有関係の明確化を図る。

### 4. 交通局に対する他の指摘事項について

- 調査報告において指摘された「チェックオフ」については、交通局から平成 24 年 2 月 29 日に労働組合に廃止を申し入れているが、引き続き協議中である。
- 「職員懲戒委員会」については、平成 24 年 3 月 28 日付で協定破棄を申し入れ、同年 4 月 18 日付で協定を廃止した。
- 組合専従者の給与計算及び定期健康診断については、平成 24 年 3 月 31 日をもって廃止した。
- 市バスの実質的ヤミ専従については、交通局において、勤怠管理の徹底（時間内組合活動の厳格な運用の徹底）を指示するとともに、市会で問題になったケースについては平成 24 年 8 月下旬に懲戒処分を行った。また、組合役員の乗務ダイヤについても、基本ローテーションを順守させている。



## 指摘事項（概要）

### 【4】違法・不適切な政治活動

#### 1. 2012（平成24）年3月1日の「中間報告」によって解明された事実

（1）地方公務員法36条で禁止されている政治活動が疑われる事象〔報告書P.25～26〕

##### ①大阪市職員労働組合関係

- ・地公法36条の適用を受ける大阪市職員組合の支部長が「紹介者カード」を他の組合員に配布し、記入を依頼した文書が見つかった。この点について、管理職職員は事実を知らなかったと証言、注意喚起の形跡はなく、禁止対象行為の理解も曖昧であった。
- ・ある区の支部役員等選挙の「選挙広報」で、市職員である候補が、「橋下徹が大阪市長になれば大阪市民の財産を一部特権階級に譲ることになる。市長選闘争については組合員の総力を挙げ勝利しなければならない」旨の呼びかけを実施。こうした呼びかけが市長選告示後にもなされたとすれば、明らかに地公法に違反した可能性がある。

##### ②管理職職員

- ・管理職職員が勤務時間中に選挙対策打ち合わせのため公用メールを発信。
- ・管理職職員が勤務時間中に市長の選挙運動のため、公用メールを用いて市長と国会議員の面談を調整。
- ・管理職職員の証言では、選挙期間中に現職市長の街頭演説の日時等の連絡が、「総務的な事務連絡」として、政策企画室から各局総務課長を通じ、口頭で市職員に広く行われていた。人事当局は参加は任意との前提であれば問題ないと考えていた。

（2）大阪交通労働組合員の時間内の政治活動〔報告書P.26〕

交通局の独自調査で、組合員による勤務時間中の政治活動等が確認されている。

#### 2. 中間報告以降に明らかになった事実

1 平成23年11月市長選挙をめぐる大阪市役所での違法・不適正な政治活動

（1）はじめに〔報告書P.29～30〕

（2）市幹部職員における政治活動の関与〔報告書P.31～40〕

ア 協働まちづくり室及び各区役所が行った地域団体支援活動について、選挙を目的とした利益誘導、候補者アピールのための活動の側面が否定できないこと

（ア）副市長から区長への支持

（イ）協働まちづくり室の設置と市長サプライズ訪問等の企画立案・実施

（ウ）区長らによる選挙情勢分析会議と特別職への報告

（エ）元区長ら職員OBによる地域振興会等団体への支持依頼

（オ）『行政と政治の分離』についての見解（平成24年2月9日情報公開室作成）において報告済みの事項

1. 地域懇談会の開催

2. 地域防災フォーラムの開催

3. 区民まつりにおける市民協働アンケートの実施と啓発物品の配布

イ 政策企画室（企画部）、情報公開室が行った政策広報活動について、選挙広報活動、候補者への選挙対応アドバイスの側面が否定できないこと

（ア）大都市政策等、大阪市の政策の広報活動

（イ）市長コメント、想定QA、HPでのコメント作成支援

（ウ）前市長演説の日時連絡

ウ 政策企画室（秘書部）が行っていた現職市長補助の業務について、候補者としての活動の補助の側面も否定できないこと

（ア）候補者としてのスケジュールの調整への関与

（イ）職員OBと政治団体と連絡窓口

（3）各局等の一般職員における政治活動の状況 [報告書 P.40～41]

ア 第三者調査チームから各局等に対し、部局内で一般職員らによってどのような政治活動が行われていたか、自主的調査に基づく報告を求めた。

（ア）建設局：課長代理職以上の職員1名が、部下職員の勤務時間内の政治活動を見かけた、注意したと回答。

（イ）交通局：全職員の電子メールログデータを調査。選挙活動に関連するタイトル名が多数確認され、演説会、街頭ビラ配布等について職員間で連絡されていたことが推察される。また、局独自調査以外で、候補者の施策を掲げた大交のビラが、公選法に違反する疑いのもと配布されていた事実も市議の告発で明らかとなっている。

（ウ）水道局：全職員の電子メールから選挙活動に関連すると思われる「紹介カード」が含まれるタイトルを抽出、該当1件確認され、選挙期間中のカード記入を依頼するものと思われるとのこと。

（エ）教育委員会：校園長・教頭の内2名が自ら勤務時間中に政治活動に関するビラや機関紙等を配ったことがあると回答。また同7名が勤務時間中に政治活動に関するビラ等を配っているのを見た（聞いた）ことがあると回答。

（オ）区役所：紹介カードについて、中間報告該当の支部長にヒアリング。市職本部の幹部からの要請で、支部長独自判断で配布したものではないとの回答。各支部へ本部から同様の紹介カードの配布依頼があったものと推察。また、各区役所の管理職アンケートでは、上記支部長とは別の区役所から紹介カードの配布・回収を目撃したとの回答あり。

イ 以上のように、市役所内の一般職員においても、現職候補者を支援する活動に相当程度関与していた事実が把握された。

（4）まとめ [報告書 P.41～42]

ア 総務局付6名について

（ア）前ポストでの関与と現在の処遇

（イ）上記政治活動と上記6名の責任の関係について：選挙時における市役所の活動が、市民の目から見て市役所の中立性、公平性を欠くような活動になっていた点について、6名に官房部局の幹部職員としての責任があることは否定できない。しかしこれまでの調査では地公法や公選法で規制される政治活動に明確に該当する行為があったとは評価できない。

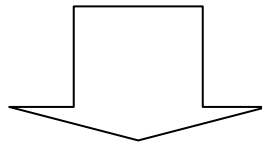
イ 今後必要となる対策

選挙における対応として、幹部職員のみならず、一般職員、現業職員、市長、副市長の特別職においても選挙や近接時期において、市民目線で中立性・公平性が認められるために求められる事項をルール化し、ガイドライン・条例として確立していく必要がある。

**3. 提言** [報告書 P.66]

**【提言3】** 職員の政治活動に関するグレー・ゾーンを解消するために、現職市長・副市長の側の留意点や、行政行為と政治活動を区別するためのルールなどを策定することが必要である。併せて、それを担保するための仕組み（事前にチェックをする組織など）を設けることも必要だろう。

**【提言5】** 今回の報告を踏まえ、処分に値する職員がいるかどうかについては、より丁寧な事情聴取を行う必要があるが、現時点においては、大阪市職員人材開発センターで待機している6名の職員の行為は一部不適切な行為はあったものの、違法とまでは言えないものと考えられることから、今後の処遇について早急に検討されたい。



**<本市確認・対応>**

**1. 条例等の制定**

- 政治的行為と混同されるような活動を制限することにより、市政の政治的中立性を確保することを目的として、「政治的中立性を確保するための組織的活動の制限に関する条例」を制定した（平成24年8月1日施行）。
- また、本市において公務員に求められる政治的中立性を揺るがす事象が生じていることにかんがみ、職員に対して制限する政治的行為を定めるとともに、職員の政治的中立性を保障し、本市の行政の公正な運営を確保し、もって市民から信頼される市政を実現することを目的として、「職員の政治的行為の制限に関する条例」を制定した（平成24年8月1日施行）。本条例では、本市職員（現業職員除く）の政治的行為を、国家公務員並みに制限するとともに、それに違反した場合には懲戒処分を行うことができる旨を定めている。

**2. 総務局付の6名について**

- 平成24年6月1日付けで各所属へ配属した。

## 指摘事項（概要）

### 【5】人事介入

#### 1. 2012（平成24）年3月1日の「中間報告」によって解明された事実

##### （1）現業職の採用における口利き [報告書 P.26～27]

###### ①環境局

- ・採用面接時の申込書に、市議員・組合役員・人事部局幹部等の名前記載の痕跡が多数見つかった。消しゴムで消去されていたが、大部分は判読可であった。
- ・元市議員の証言で、採用に関し口利きを頼まれることはあったが、採用試験の点数に基づき、無理と断ることもあったとのこと。

###### ②交通局

採用時の履歴書に、組合役員の連絡先を記載した紙が挟まれていた。

###### ③建設局

調査時に足止めされ、その間に職員が書庫で、提出を依頼していた採用申込書に添付されていた付箋を剥がしていた。付箋には「問題」「○」「×」などの記載があった。

##### （2）昇進等の人事異動に対する組合の関与 [報告書 P.27]

###### ①交通局

担当職員が昇進試験について、実施要領を組合に説明する際に対象者の人事考課等の記載された内部資料を組合に提示していた。

###### ②現場職員

交通局、建設局、環境局、水道局のいずれにおいても、現業職員の昇進に関し、現場監理者（組合役員であることが多い）に事実上の推薦権を持たせる仕組みで、その推薦が通るケースが大半であった（水道局は募集ポストの2倍程度の推薦を求めていることが多く、一定の選考が行われていた。）。

#### 2. 中間報告以降に明らかになった事実

##### 1 新旧人事部課長アンケート概要 [報告書P.51～54]

- （1）概要：第三者調査チームは、各局の人事に関する部課長級150名に対して、組合や市議等からの人事介入に関連するアンケートを実施。何らかの口利きが「あり」とした回答をした者は38名、そのうち市議からの働きかけがあったとする回答が12通存在した。
- （2）採用時点に関する口利きについて：市議や組合関係者を經由して履歴書が手渡されていた等。
- （3）異動・昇進に関する口利きについて：異動前の連絡や情報提供の依頼等。
- （4）追加ヒアリング結果：アンケート記載を受け、記者に追加的にヒアリング実施。
  - ア 職員A：合格発表前に、現職市議1名から合否を教えるよう、電話連絡を受け、発表当日に、市議に電話で伝えた（不合格）等。異動・昇進についても、3人の市議から、「異動させる方向で、職員本人から事情を詳しく聞いてあげてくれ」という内容を議員控室で伝えられた。
  - イ 職員B：過去に数年間、履歴書等を市議や組合関係者から受け取り、担当局に

渡した。1年間に市議と組合関係者合わせて10名程度という記憶である。当時の市議が誰かまで具体的に覚えておらず、現職でいるかどうかは不明等。異動等についても、1年間に市議と組合関係者合わせて30名程度という記憶。働きかけ方は、具体的な事情を言って、異動させてあげてくれ、と言ったり、事情をよく聞いてあげてくれ、と言ったりするもの。市議が誰かまでは具体的には覚えていない。

ウ 職員C：数年前に、2名の現職議員、1名の議員OBから、異動に関する働きかけを受け、結果について当該議員に報告。この際、議員から、高圧的に言われることがあった。

エ 職員D：過去に総務局の人事担当在任時、人事に関する働きかけを受けたが、所管が異なると回答することが多かったので、実際には、各部局の人事担当者への直接の働きかけは多かっただろうと推測している。具体的な働きかけの内容は、「知り合いが受けているので、よろしく頼む」などと言われる程度のものである。相当年月が経過しており、働きかけをした市議で現職市議はいないと思う。

(5) アンケート調査結果総括：回答は、時期が平成18年以前のこととするものが多かったが、平成19年以降についての回答もあり、現職議員からの働きかけについても回答があった。この結果から、採用、昇進について、平成18年以前には相当数の口利きが存在し、平成19年以降、件数が減ったとしても、依然として議員、組合関係者らによる口利きが存在していることなどがわかる。

なお、今回のアンケートを踏まえたヒアリング調査で、職員の採用に関して、少なくとも1名の現職市議が、異動・昇進に関しては少なくとも3名の現職市議が、当局に対して不適切な働きかけを行ったとのコメントがあった。

先日、議会において実施された独自のアンケート調査では、市議全員が働きかけを行ったことはないとの回答をしている。なお、職員からも、現職市議からの人事に関する働きかけ自体が皆無ということはないとの声も寄せられている。

(6) 今回の口利きアンケートの回答の中の自由記載欄：採用に関して「うわさでは50～100万円と聞いた」、「市議からが多かった。試験を受けるのでよろしくとか、可否を連絡していただいたらよいなど程度の差はあった。」、「〇〇市議（当時）から〇〇課長（当時）に対して応募者（〇〇）の申込書を持参して「よろしく頼む」と依頼。これを受けて〇〇課長から採用選考（筆記試験・面接）に際し配慮するよう指示があり、採点を甘くするなどして合格するように取り計らった（答案の改ざん等はなかったものと記憶している）。」等の記載があった。

## 2 現業職採用時の関係書類調査結果 [報告書P.54]

(1) 水道局：平成16年度以前の採用に関し、議員を中心とした関係者から口利きが存在し、局の運用も口利きがあることが前提となっていたことが関係ファイル等の調査で明らかとなった。（当局が、議員全員に対して採用試験の関係書類を配布している。受験者名と議員名が記載されたリストが作成されている。等）

(2) 環境局：水道局と同様、口利きが存在。合格者の履歴書調査の結果、議員・組合幹部等関係者名が鉛筆で記載され、消しゴムで消した跡があった。

### 3 各局の独自調査 [報告書P.54～59]

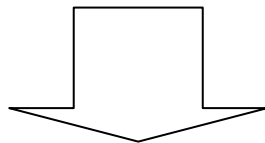
各局等における自主的アンケート調査で、以下のような回答があった（複数回答含む）。

- ・職場内に、組合と協議して決めた人事異動に関する慣行がある。
- ・管理職の昇任、ポストの増減、移管について、判明した時点で組合に報告をする。
- ・評価について、組合役員を務める部下職員に相談・意見聴取する。
- ・管理職の昇任について組合に昇任候補者の名簿等を見せる、口頭での伝達などの方法により、協議・説明・意見聴取する。
- ・人事考課について組合に協議・説明・意見聴取した。
- ・人事異動について組合役員との協議等の場を持つ。
- ・技能主任ポストについて、組合役員との協議等を行い、その増減結果についても組合へ直ちに報告する。
- ・市議員等から、職員の採用について依頼を受けたり、採用・昇任以外の人事関係について依頼を受けることがある。 等

### 3. 提言 [報告書 P.66]

**【提言 1】** 「労使癒着」の構造を脱却し、労働条件の交渉という原点に立ち返ることによって、健全な労使関係を構築することを期待する。そのためには、今回の調査によって明らかとなったヤミ便宜供与や実質的ヤミ専従などの悪弊を除去し、職場における規律の緩みを解消することが大切である。

**【提言 4】** 市議員の口利きについては、我々の調査結果と議会の調査結果との間に齟齬が生じている。したがって、この点を早急に再確認した上で、市議員と市職員との接触に関するルールを設けることが必要だろう。



## <本市確認・対応>

### 1. 条例等の制定

○労働組合等との交渉の対象となる事項の範囲、交渉内容の公表等に関する事項を定めることにより、適正かつ健全な労使関係の確保を図り、もって市政に対する市民の信頼を確保することを目的として、「労使関係に関する条例」を制定した（平成 24 年 8 月 1 日施行）。

条例第 4 条において、懲戒処分、分限処分、職員の採用、退職、転任、昇任、昇格その他の具体的な任命権の行使に関する事項については、管理運営事項として、労働組合等との交渉の対象とすることができず、また、労働組合等と意見交換その他交渉に類する行為も行ってはならない旨規定した。

## 2. 市会議員等からの口利きについて

- 平成24年4月1日に「要望等記録制度」（「職員の職務の執行に関する要望等の記録等に関する規則」に基づく制度）を改正し、公職者（市会議員含む）、団体から寄せられる、特定の個人、団体を指定して行われる意見、苦情、情報提供等についても要望等の定義に含み、記録・公表の対象とすることで、公正な市政の運営を一層図ることとした。

## 指摘事項（概要）

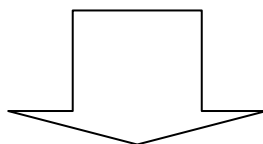
### 【6】規則に違反する疑いのある随意契約〔報告書 P.27〕

#### 1. 2012（平成24）年3月1日の「中間報告」によって解明された事実

- ・大阪市契約規則では「随意契約によろうとするときは、見積りに必要な事項を示して2名以上の者から見積書を徴するものとする。ただし急施を要するときその他やむを得ない理由があるときは、この限りでない。」と定めているが、各部局の随意契約の中には急施を要するときその他やむを得ない理由があると言えないにもかかわらず、競争性のない形で随意契約が締結されている場合があると見受けられる。
- ・交通局では58年間にわたり、職員OBが天下っている市交通広告協同組合に対し、地下鉄・バスの車内広告の枠配分を委ねてきた実態があった。
- ・交通局によると、契約そのものは枠配分後、個々の広告業者と交通局との間で個別になされ、市交通広告協同組合に対しては広告業者から手数料が支払われるため、形式上は随意契約にあたらないとのことだが、事実上、広告枠配分業務を特定者に継続的に委ね、対価が協同組合に流れてきたことは間違いなく、こうした金銭の流れはさらに調査を進める。

### 3. 提言〔報告書 P.66〕

【提言6】 「中間報告」では、規則に違反する疑いのある随意契約として、交通局が58年間にわたって市交通広告協同組合と締結してきた随意契約を取り上げた。今後は、契約関係を監視するチームを立ち上げて、市の締結している契約を総点検することを期待したい。



## <本市確認・対応>

### 1. 大阪市交通広告協同組合について

- 交通広告協同組合が行ってきた業務については、交通局において委託業務の内容を精査のうえ、実施事業者を24年度に公募し、25年度からは委託契約により実施することとした。

### 2. 協定・覚書等の調達手続きによらない契約案件の調査について

- 契約管財局と人事室の連名で全所属を対象に調査を実施した。調査対象は、契約規則に定める調達手続きによらず、過去3か年度（平成21～23年度）にわたって、特定の相手方に対して継続的に何らかの行為を請け負わせたり、あるいは認めることによって、結果として何らかの利得を相手方が得ることとなる案件で、形式上、契約の形態をとっていないもの、例えば、協定、覚書、あるいは許可・承認等の名称によるものを含み、有償・無償を問わないこととした。



### ○調査結果の分類

- (1) 21 所属から合計 231 件の回答があったが、うち 53 件については、行政財産使用許可を出していたり、協定等の相手方選定に際して公募を行っているなど、今回の調査対象外であった。(別紙 1)
- (2) 残る 178 件について精査し、次のように分類を行った。
  - a 特に問題がないと考えられるもの 42 件 (別紙 2)
  - b 公募化や覚書解約等による見直しを行うもの 31 件 (別紙 3)
  - c 今後引き続き対応を検討すべきもの 105 件 (別紙 4)

### ○上記各分類に対する分析と今後の対応

各分類の分析結果と今後の対応は次のとおりである。

なお、契約手続きによらない協定・覚書等による場合にあっても、特定の者を相手方とするときは、透明性・公正性の向上を図る観点により、各所属において相手方の選定理由も含めた協定・覚書等の締結状況(案件名称・期間・合意内容・金額・相手方等)を公表するなどの取組を行う。

#### 【 a 分類 】

- ・災害協定などの業務協力協定や市内部での協定、市民相談事業のほか、施設の維持管理や各種事業にかかる工事等にかかる協定等であり、取扱いとして、適正であると判断した。

#### 【 b 分類 】

- ・今後は契約規則に基づく契約手続を行う。契約管財局が、各所属の改善のサポートを行い、適正な契約事務の執行の確保に努めることとし、見直しの実施について報告を受けることとした。

#### 【 c 分類 】

- ・今後、公募化や事業の見直しなど、引き続き各所属で検討を行い、検討結果について、報告を受け、確認作業を行っていくことが必要である。
- ・また、82 件を占める古紙等のリサイクル(無償)に関するものについては、より公正な手続きとするため、本市としての取扱いを契約管財局が整理した上で、各所属に通知等を行う。

### 3. 随意契約の適正化について

○今回の調査結果の「業務委託契約によるべきと認められるもの」も含めた随意契約全般について、その適正な事務の執行を確保するために、これまでの各所属での契約事務審査会でのチェックに加え、学識経験者等の外部委員により構成される大阪市入札等監視委員会を活用することによって、更なるチェック機能の強化に取り組んでいく。

○具体的には、各所属における契約事務審査会での審査状況全般や委員長が選定した個別案件に関する報告を大阪市入札等監視委員会に行い、同委員会での調査審議により、改善等が必要と認められたものには意見をいただいた上で、契約管財局が必要な対応策を策定し、その内容を全所属へフィードバックすることによって、適正化の推進を図ることとする。

## 指摘事項（概要）

### 【7】区役所と地域団体の不透明な関係（官民癒着の問題）

#### 1. 2012(平成24)年3月1日の「中間報告」によって解明された事実 [報告書 P.27～28]

- ・区役所が管理費を徴収せず地域団体の名簿管理を行っていることが明らかになった。
- ・区役所の実務上、行政の仕事と地域団体の仕事が混然となって処理され、結果、個人情報保護その他法令上の問題が生ずる可能性もある。
- ・区役所において地域団体幹部らの個人情報に記載した詳細な名簿を作成している例も発見した。
- ・こうした名簿と区役所業務との関連性（業務上必要か）などを含め引き続き更に調査を行う。

#### 2. 中間報告以降に明らかになった事実

##### 1 大阪市民共済生活協同組合（以下：市民共済） [報告書 P.59～63]

###### (1) 概要

- ・「大阪市民共済生活協同組合」のホームページの表記は、あたかも大阪市が市民共済を営んでいるような誤解を与え、場合によっては生協法上の共済募集規制に抵触する恐れがある。

###### (2) 市民共済の問題点

- ・市民共済は、地域振興会と事業委託契約を締結しているが、受託者である地域振興会に大阪市が公の庁舎の一部を「無償」で提供することにより、地域振興会が経費としての賃料や光熱費を負担することなく、手数料の全額を収受する仕組みになっている。本来ならば、大阪市は、地域振興会の事業にスペースを提供する見返りとして、一定の賃料を収受すべき立場にあるものと考えられるが、これを放棄しているために、その分が、地域振興会に手数料収入となって帰属していることになる。仮に大阪市が地域振興会から賃料及び光熱費を収受していたとして概算すると昭和36年度から平成23年度までの累計で、概ね8,300万円ほどに上ることが明らかになった。
- ・市民共済は、年に2回の理事会と、年1回の総会が開催されており、いずれも市職員の勤務時間内に開かれている。市民共済には、複数の市職員が理事として就任しているが、これらの会議出席に関する勤怠の手続きが曖昧で、職務免除の手続きをとって出席している者は少なく、何らの手続きも取らずに出席している者が多い。これも市民共済に関する業務が公務なのか否かが市役所内部で判然としてないことが原因と思われるが、市民共済を民間企業として位置付ける限り、職務専念義務違反の恐れがある。

##### 2 名簿管理業務 [報告書P.63～64]

- ・現在、すべての区役所において、地域の各種任意団体の名簿が管理されているが、理由を区役所に求めると、行政活動への協力を求めるために管理しているとの回答がみられるが、そうであれば代表者の連絡先を把握すれば十分であって、個々の構成員の氏名・住所・電話番号を細かく管理する必要はないはずである。
- ・この指摘に対して、区役所側は、地域貢献任意団体の中には事務局を設ける余裕が

ないところが多く、その業務を代行する必要があると主張する。

- ・確かに、任意団体のうち、公益的活動に従事しているために特に会費等を徴収していない団体については、そのような理由は妥当するだろうが、区役所が名簿を管理している団体には、会費等を徴収しているところもあり、そのような団体の場合には、相応の会費等収入があるわけで、その収入で業務委託が可能ならばである。この種の団体は、以前は会費等の徴収等に係る事務も区役所が担当していたが、不適正資金問題の温床になっていたことから、現在では、大阪市が各地域のコミュニティ協会にその業務を委託する形になっている。この委託費を公費で賄っていること自体に疑問があるが、このような仕組みを作れば、名簿の管理業務を委託することは可能と思われる。
- ・区役所によって管理されているこの種の名簿が、古くは選挙の際に活用されていたという証言は多く聞かれる。また、最近でも市の職員以外の者が、この種の名簿を選挙活動に利用しているといった内部告発もある。
- ・さらに、特定の個人がどのような団体に属しているか、言い換えれば、誰と誰が知り合いなのかといった情報を、必ずしも公務とは言い切れないにもかかわらず、無条件で行政側が把握することにも、疑問を呈する声がある。
- ・実際、第三者調査チームが実地調査した際、名簿作成資料がダンボールに詰めて大量に破棄されていた。確かにダンボール箱には「個人情報あり」といった注意書きが書かれていたが、ダンボール箱の中には他の一般的なゴミも大量に含まれており、そのダンボール箱自体も他の一般のダンボール箱と一緒に廃棄場所に保管されていたのであり、個人情報の管理に慎重さを欠く面がある。
- ・以上の点を考えれば、真に公務と呼ぶに値するもの以外は、区役所における名簿管理のあり方については、一定の見直しが必要だろう。

### 3 コミュニティ協会 [報告書P.64]

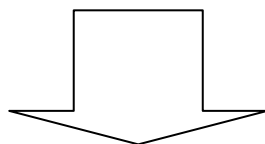
- ・現在、各区の区民センターや区民ホールなどの管理業務は、ほとんどがコミュニティ協会に委託されている。契約に際しては、公募方式がとられているが、大阪市とコミュニティ協会との間には様々な取引関係が存在していることから、1つの取引だけに参加しようとする業者に比べ、低廉な条件を提示しやすいといった側面があることに留意が必要である。
- ・区民センター等の管理業務に配置されているコミュニティ協会の職員（合計213人）のうち45人が市役所からの天下りである。天下りの多い団体であるからこそ、独占的に業務を請け負っていることについて、疑念が生じないように、最終の注意払うことが必要であろう。
- ・かつて区役所が担当していた地域団体の会費等の管理業務は、各区のコミュニティ協会に委託されている。この事業は、「市民活動団体等の公益活動の連携・協働の促進等による地域コミュニティづくり事業」と呼ばれ、年間で2,000万円ほどの委託料が大阪市からコミュニティ協会に支払われている。
- ・各区役所に行けば分かるが、この業務を遂行するために、各区役所はコミュニティ

協会の職員に対して、事務スペースを提供している。業務委託契約書によれば、区庁舎の使用料は免除されることになっているが、高額な委託費を支払った上に、このような事務スペースの便宜供与が必要なのかについては再考の余地がある。

- ・区役所の側は、これまで自分たちが担当していた仕事であるために、外部委託をした後も、頭の切り替えが十分になされておらず、区役所とコミュニティ協会とが渾然一体となっている嫌いがある。
- ・これでは、不適正資金問題の防止という目的を果たせない嫌いがある。

### 3. 提言 [報告書 P.66]

【提言 2】 「官民癒着」の構造を総点検し、不透明な資金の流れが生じていないかどうか、また、市の職員が必ずしも公務とは言えない業務に従事していないかどうかを再検討することが求められる。この点では、市民共済との関係を整理するとともに、区役所が任意団体の名簿を管理する仕組みについても再検討が必要であろう。



## <本市確認・対応>

市政改革室・区長会議代表区長・市民局において、全区・関係部局に対し事実関係の確認を行い、改善策の検討を実施した。

### 1 大阪市民共済生活協同組合について

#### (1) 市民共済への人的関与について（市民局）

##### ア 背景及び事実経過

- ・昭和 36 年に市民共済が設立された当時は、木造家屋が市域の大半を占めており、火災件数も多かった。また、民間の火災保険の掛け金が高く、一般市民が加入しにくいといった時代背景があり、誰もが加入しやすく、市民本位に運営される相互扶助の制度が必要であるとの認識のもと、大阪市長を理事長に共済組合（火災共済のみ）が設立された。加えて、昭和 40 年頃から交通事故による死傷者が急増したことを背景に、交通災害を被った市民を救済する施策について大阪市会で度々議論がなされ、昭和 45 年から本市の要請により交通災害共済事業が開始され、長年、市民の安全で安心な暮らしに寄与してきた。
- ・このような背景から、歴代の市長が理事長、副市長が副理事長を、市民局長、健康福祉局長、消防局長、財政局財務部長及び区長 1 名が市長への受嘱の手続を経たうえで、理事に就任してきた。（現市長就任後は、市長及び副市長は理事長・副理事長に就任しておらず、理事長・副理事長は空席となっている。）

##### イ 改善策等

- ・かつては、市民共済は民間に比べて、地域密着型の共済の事業としての特性があり、本市としても行政的立場から理事会に参画し、業務運営のチェック等を行う必要があったが、現在では、市民共済の運営も安定し、公の関与の必要性が薄れたこと、また、設立当時とは時代背景も大きく変わっていることから、

市民共済への本市の関与のあり方について整理を行い、理事に就任していた本市職員（5名）については、平成24年3月31日をもって辞任した。

## (2) 市民共済ホームページ上での宣伝について（市民局）

### ア 背景及び事実経過

- ・前記のような市民共済設立の経過や事業運営の実態を踏まえ、ホームページ上に「大阪市が全面的にバックアップしている」や「大阪市が全面的にサポートしています」等の表現を使用してきた。
- ・当組合では、広告宣伝活動の推進にあたっては、生協法をはじめとする関係法令等を順守のうえ、お客様に誤解や誤認を与えないように心がけるとともに、監督官庁である大阪府の指導検査を踏まえ、適正な運営に努めてきたところである。
- ・大阪府では、広告宣伝の取扱いに関して、虚偽であったり、誇大広告に該当するおそれがある場合は、速やかに指導しているとのことであるが、当該ホームページの記述内容が生協法上問題があるか否かについて大阪府に問い合わせたところ、大阪府からは、「大阪市と当組合の具体的な関係での取扱いなどを含めて判断することになるが、当該記述内容をもって特段の改善等を指導するという判断にはいたっていない」との見解が示されている。
- ・なお、平成24年5月16日以降、市民に誤解や誤認を与えないよう、市民共済のホームページから上記のような表現は削除されている。

### イ 改善策等

市民共済のホームページから上記のような表現は削除されたが、市民局としては、さらに、市民共済へのすべての関与をリセットするという観点から、昭和36年の設立当時から行ってきた貸付保証契約（現在7億円：火災共済事業6億円・交通災害共済事業1億円）についても、平成24年度末をもって更新しないこととした。

## (3) 市民共済理事会等への出席のための手続について（市民局、財政局、福祉局、消防局、港区役所）

### ア 本来とるべき手続

受嘱手続を経て市民共済の理事に就任していた職員は、理事会等の出席に際しては、職務専念義務の免除（以下：職務免除）の手続をとる必要がある。

### イ 所属ごとの事実確認等

【市民局】 職務免除の手続がとられていなかったケースが多数あった。  
また、市内出張とされていたケースで、交通費が支給されていたものがあったが、当該交通費については返還させている。

【財政局、消防局】 職務免除の手続はとられていなかった。

【福祉局】 職務免除の手続をとっていた。

【港区役所】 昭和58年度以降、歴代港区長は、市民局の「各種研究会など委員の分担」の確認事項に基づき、受嘱承認の手続を経て市民共済の理事に就任してきたが、理事会等の出席にあたっては、職務免除の手続をとっていなかった。

【各区役所】 多数の区役所においても市民共済の理事会等に出席していた。

具体的には、例年6月に開催される市民共済通常総代会にあたり、区長、市民協働課長、担当職員が、表彰者等の対応のため業務として出席をしてきた。市民共済通常総代会では、年次報告・決算・予算等の審議を合わせて、功労者に対する表彰も実施されており、その表彰対象者の多くが、地域団体等の関係者であることから、区長、市民協働課長、担当職員は、市民協働課の事務分掌である地域の振興に関する業務の一環として市内出張により出席してきた。

今年度からは、市民共済との関係を見直したことにより、市民共済の通常総代会などの会議に区長及び関係職員は出席していない。

#### (4) 市民共済への区役所における便宜供与について（各区役所）

##### ア 区役所庁舎の提供

###### (ア) 背景及び事実経過

市民共済は、1(1)アに記載しているような公益上の必要性から、行政として推進すべき業務として位置づけられてきたため、区役所においても、市民共済設立当初から市民に身近な窓口として庁舎スペースの一部を無償で使用させてきたが、本来とるべき行政財産の目的外使用許可の手続きはとられていなかった。

###### (イ) 改善策等

かつては、市民共済は民間に比べて、地域密着型の共済の事業としての特性があったが、現在では、市民共済の運営も安定し、公の関与の必要性が薄れたこと、また、設立当時とは時代背景も大きく変わっていることから、次のとおり改善することとした。

- ・市民共済に対する区役所庁舎の使用を平成24年3月31日で廃止する
- ・廃止にあたっては、市民の混乱等を考慮し、平成24年6月30日までの3か月間の経過措置期間を設ける。
- ・経過措置期間については、区役所庁舎の目的外使用許可手続きをとり、その間の使用料を徴収する。

##### イ 市民共済への区役所職員の関与

###### (ア) 背景及び事実経過

- ・各区役所では、市民共済の事業について、その公益性等を考慮し、昭和36年度～昭和45年度については、区役所職員が窓口で市民共済の業務を行っており、昭和45年度以降は市民共済の職員（主任）1名が配置されたが、主任の不在時や混雑時には区役所職員が補助的に市民共済の業務に従事することがあった。
- ・その後、平成22年4月からは市民共済の主任に加え、市民共済アルバイト職員1名が配置されたことによって、区役所職員が市民共済業務に関わることはなくなったが、一部の区役所で、市民共済職員不在時の電話の取り次ぎ対応などに限って関わっていた。

###### (イ) 改善策等

職員が市民共済の業務に関わっていた一部の区役所についても、平成24年

6月30日をもって市民共済の窓口は退去し、以降の関与はない。

## ウ 市民共済から地域振興会が受託した業務の実施場所

### (ア) 事実経過

- ・地域振興会は、市民共済との業務委託契約に基づき事業周知のためのチラシの回覧やポスター掲示、契約者への通知文書の配付協力、出張受付の際の協力などの当該委託事業にかかる普及推進業務を各地域で行っているが、これらの業務において区役所庁舎を使用していない。
- ・ただ、一部の区役所において、地域振興会が受託した業務を実施していた。

### (イ) 改善策等

区役所庁舎を地域振興会が使用していた区役所においては、改善を行い、現在区役所庁舎の使用はない。

## 2 地域団体の名簿管理について

### (1) 区役所における地域団体の名簿管理の取扱い（各区役所）

#### ア 背景及び事実経過

- ・区役所では、地域団体、活動組織と連携しながら区内の施策や住民の地域活動を進めていくうえで、地域団体、活動組織と連絡調整が不可欠であることから、地域活動をしている各種団体の役員の名簿を作成してきた。名簿の作成にあたっては、大阪市個人情報保護条例に則り、個人情報を収集する段階からその目的や内容を説明して理解を受けており、また、団体の代表者だけではなく、業務連絡等の必要がある役員や校下代表などの構成員についても、大阪市個人情報保護条例に基づき事務の届出を行い、氏名、住所、電話番号等の情報を保有していた。
- ・なお、名簿掲載の情報については、団体の了解を得て提供してもらっており、業務上最小限の範囲に止めていた。
- ・多数の区役所の状況は上記のとおりであるが、一部の区役所において、個人情報保護条例に基づく取扱いができていないなどの事象があった。

#### イ 改善策等

- ・名簿を作成する場合は用途を明確にし、その用途に応じた必要最小限の情報を団体の了承を得て収集し、厳格に保管・管理するなど、個人情報保護条例に基づく取扱いを徹底する。
- ・また、現在区によって、所有している名簿の種類や情報内容等についても、差異があることから、名簿そのものの必要性や、また本当に必要最小限の情報となっているかなど、引き続き精査を行い、適正な運用に努めていく。

### (2) 区役所における地域団体の名簿管理の代行（各区役所）

#### ア 事実確認等

- ・区役所業務として、地域団体の組織運営業務は実施していない。
- ・地域団体の名簿については、区役所として関係する地域団体との業務連絡や、区の会議・事業の案内、調書・報告書作成等の業務に使用するため、役員や会員の名簿を作成し管理しており、地域団体業務を代行しているものではない。
- ・多数の区役所の状況は概ね前記のとおりであるが、一部の区役所においては、

団体の指導・育成といった観点から、団体の名簿管理業務の代行をしているとも受け取られる事例があった。

**イ 改善策等**

問題のあった区役所において、上記事例の解消を図った。

**(3) 区役所における地域団体の会費等の徴収等の代行（各区役所）**

**ア 事実確認等**

地域団体の会費等の徴収に関する業務は団体固有の業務である。会費の徴収は、過去においては、区職員が行っていたことがあるが、本来、会費徴収は団体の会員相互で主体的に行うべきものとの考えから、公金外現金管理を区役所職員が行わなくなった平成 22 年度からは、行っていない。ただ、ある区役所においては、地域振興会と公衆衛生協会の会費等の徴収事務を行っていた。

**イ 改善策等**

8 月以降、地域団体の会費等の徴収等は行っていない。

**(4) 区役所における地域団体の名簿の目的外利用、外部提供（各区役所）**

**ア 事実確認等**

区役所業務に係る地域団体名簿については、行政目的の達成のために真に必要な情報に限り、地域団体に対して当該使用目的を明示したうえで任意提供を受けたものであり、その利用については当該目的に限定され、当該目的以外に名簿が利用された事実は認められなかった。

**(5) 区役所における地域団体の名簿の廃棄等（各区役所）**

**ア 事実確認等**

- ・保有個人情報については、業務上保有する必要がなくなったときは、速やかにシュレッダー機で裁断するなど、確実な廃棄を徹底している。
- ・また、廃棄予定の個人情報を含む機密文書については、他の文書と分けてダンボール箱に詰めて「焼却」と注意書きを記載し、倉庫で厳重に管理した後、溶解処理を行っている。
- ・多数の区役所の状況は概ね前記のとおりであるが、一部の区役所において、一般の廃棄段ボール箱と同じ場所や、鍵のかからないロッカー、職員の机の中に保管するなど、廃棄に関して慎重さを欠く事例があった。

**イ 改善策等**

- ・問題のあった区役所において、鍵のかかるロッカーに保管することとするなど、より慎重な取扱いを行うよう改善した。

**3 コミュニティ協会について**

**(1) コミュニティ協会との関わりについて（市民局）**

**ア 背景及び事実確認等**

各種地域団体で構成され、市域全体にコミュニティづくりのネットワークを有する団体であり、各区の特性や課題に対応できることから、これまで、地域コミュニティづくりに関する事業については、公募によらず、コミュニティ協会と特名随意契約を行ってきた。



市民局とコミュニティ協会の契約関係は次のとおりである。

・すきやねん大阪市民運動推進事業

(H23 決算：15,546 千円 ⇒ H24 暫定予算：6,261 千円)

H23：(財) 大阪市コミュニティ協会と特名随意契約

H24：事業廃止

・コミュニティスタッフ育成事業

(H23 決算：13,237 千円 ⇒ H24 暫定予算：事業廃止)

H23：(財) 大阪市コミュニティ協会と特名随意契約

・地域が元気！地域コミュニティパワーアップ事業

(H23 決算 50,463 千円 ⇒ H24 暫定予算：事業廃止)

H23：(財) 大阪市コミュニティ協会と特名随意契約

・市民活動団体等の公益活動の連携・協働の促進等による地域コミュニティづくり事業

(H23 決算 480,996 千円 ⇒ H24 暫定予算 161,774 千円)

H23：24 区へ予算配分し、各区と (財) 大阪市コミュニティ協会が特名随意契約

H24：24 区へ予算配分し、各区と (財) 大阪市コミュニティ協会が特名随意契約 (※契約期間：平成 24 年 4 月から 7 月までの暫定)

イ 改善策等

平成 24 年度からは、区役所、市民局ともに、事業委託を行うに際して、公募によることを基本として進めているところであり、現在暫定的に特名随意契約を行っている事業についても、事業内容を他の市民局事業とともに見直し再編し、新たな地域レベルでの事業として、市民局が広く公募により事業者を選定し、10 月 1 日より新たに事業を行っている。

(2) コミュニティ協会との取引 (各区役所)

ア 事実確認等

コミュニティ協会との委託契約については、「会館管理運營業務」については、公募による指定管理者として選定され、「区コミュニティ育成事業」については、公募型プロポーザル方式による事業者として選定されており、公募によって選定されていない委託契約としては、「市民活動団体等の公益活動の連携・協働の促進等による地域コミュニティづくり事業」がある。この事業は、平成 23 年度までは、区における地域コミュニティに精通しており、当該事業を効率的かつ効果的に実施できる唯一の団体であるとの理由で (財) 大阪市コミュニティ協会へ特名随意契約を行っていた。本年度は、市レベルでの事業内容の整理等を行うこととしており、暫定的な措置として 7 月末まで特名随意契約を行った。

イ 改善策等

暫定予算での執行が終了する 7 月末以降に、市政改革プランでの「地域社会づくりにおける中間支援組織の活用のあり方」に基づき、事業内容を他の市民局事業とともに見直し再編し、新たな地域レベルでの事業として、市民局が広く公募により事業者を選定し、10 月 1 日より新たに事業を行っている。

### (3) コミュニティ協会への市OB職員の就職（市民局）

#### ア 事実確認等

コミュニティ協会における市OB職員の状況

- ・平成23年5月現在 45名
- ・平成24年5月現在 30名

退職予定者の再就職に関する情報を一元管理することを目的として、平成22年10月に大阪市人材データバンクが設置されて以降、市OB職員は人材データバンクあるいは一般公募により再就職してきたが、10月1日以降、コミュニティ協会については、職員基本条例により、本市の財政支援団体として、市OB職員の再就職は原則的に禁止した。

### (4) 地域団体の会費等の管理業務などにおけるコミュニティ協会との関係（区役所）

#### ア 事実確認等

- ・地域団体の会費等の徴収に関する業務は団体固有の業務であり、そもそもコミュニティ協会へ委託している業務には会費徴収することは含まれていない。
- ・ただ、公金外現金管理を区役所職員が行わなくなった平成22年度からは、コミュニティ協会が、各団体から支援依頼を受けて、通帳管理や入出金管理を支援してきた経過がある。
- ・平成24年4月からは、この通帳管理等についても各種市民活動団体において管理するようになってきており、各市民活動団体等の自律的なあるべき姿になってきている。

### (5) コミュニティ協会への区役所庁舎の使用（各区役所）

#### ア 事実確認等

- ・平成22年度からコミュニティ協会に委託した「市民活動団体等の公益活動の連携・協働の促進等による地域コミュニティづくり事業」においては、業務を行う場所について「業務内容を履行するため、区役所及び区民センター内に実施体制を整備し、年間240日以上開設すること」と指定している。
- ・したがって、コミュニティ協会の区庁舎の使用については、本市が行政目的により実施する委託業務であって、目的外使用ではないことから使用料は発生しない。
- ・また、コミュニティ協会は、本委託業務の実施にあたって受託者が負担すべき光熱水費は負担している。
- ・多数の区役所の状況は概ね前記のとおりであるが、次のとおり、一部の区役所においては、対応の異なる事象があった。
  - ・コミュニティ協会が平成23年度末をもって退去した。
  - ・コミュニティ協会は区役所庁舎を使用していない。
  - ・コミュニティ協会に目的外使用許可の手続きを行い、使用料（減免はしない）も徴収している。

## 4 官民癒着の構造の総点検

### (1) 地域団体との関係の適正化にむけた総点検（各区役所）

前記した以外の事象が、次のとおり各区役所において判明した。

#### ア 日本赤十字社への区役所職員の関与

##### (ア) 事実確認等

各区役所では、日本赤十字社が実施する災害義援金・社資（活動資金）の募集など、職員が日赤の職務を受嘱し、事業の実施及び事業費の執行を行っている。

##### (イ) 改善策等

- ・各区役所が行っている社資の募集への関与については、平成 24 年 7 月 31 日をもって、受嘱している職務を辞任することにより解消した。
- ・災害義援金については、行政協力として、平成 24 年度末まで継続する。

#### イ 共同募金会への区役所職員の関与

##### (ア) 事実確認等

各区役所では、共同募金会が実施する赤い羽根募金の募集など、職員が共同募金会の職務を受嘱し、事業の実施及び事業費の執行を行ってきた。

##### (イ) 改善策等

- ・現在はすべての区役所で、公金外現金を取扱わないようにした。
- ・共同募金にかかる適正な取扱いについては、大阪府共同募金会などの関係機関と協議を行っている。

## 指摘事項（概要）

### 【8】頻発する不祥事

#### 1. 2012（平成24）年3月1日の「中間報告」によって解明された事実 [報告書 P.28]

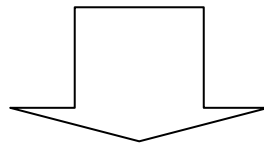
- ・大阪市における最近の不祥事処分事案をみると、覚せい剤、傷害・暴行、窃盗などの重大犯罪行為が継続的に頻発している。
- ・過去5年間（平成19年度から23年度途中まで）で、違法薬物による処分11件、傷害・暴行等による処分29件、窃盗に係る処分32件。
- ・これが当たり前のように頻発する職場環境そのものが重大な問題と言わざるを得ない。
- ・処分事案の中には適正な処分がなされているのか疑義のあるもの含まれる。
- ・懲戒処分や口頭注意などの対象にさえならず、水面下に埋もれている事案が存在する可能性もある。
- ・公正職務審査委員会には職員の違法行為に係る公益通報が数多く寄せられているが、通報事案の調査を所属部局に任せきりにしている場合がある。これでは所属において問題が隠蔽される可能性がある。
- ・したがって上記に掲げた処分件数は、実態のごく一部にすぎない可能性も否めない。

#### 2. 中間報告以降に明らかになった事実 [報告書 P.64～65]

- ・第三者調査チームが中間報告を行った平成24年3月1日以降、3月29日までに、懲戒免職1件、停職処分6件、減給処分3件、戒告処分1件の懲戒処分が行われている。
- ・これらには、覚せい剤といった犯罪行為だけでなく、校長からの嚴重注意にもかかわらず校内で飲酒行為を繰り返していた事案も含まれている。中間報告で指摘したとおり、職場環境そのものに重大な問題を抱えていると言わざるを得ない。

#### 3. 提言 [報告書 P.66]

【提言1】 「労使癒着」の構造を脱却し、労働条件の交渉という原点に立ち返ることによって、健全な労使関係を構築することを期待する。そのためには、今回の調査によって明らかとなったヤミ便宜供与や実質的ヤミ専従などの悪弊を除去し、職場における規律の緩みを解消することが大切である。



## <本市確認・対応>

### 1. 大阪市服務規律刷新プロジェクトチームの設置

- 平成24年3月21日に、橋下市長を委員長、村上副市長を副委員長、関係部局の局長等を委員としたプロジェクトチームを立ち上げた。これまで4回のPT会議を開催し、次のような取組を行ってきた。

#### 1 喫煙、マイカー通勤、入れ墨問題などの服務規律違反等について

- (1) 喫煙、マイカー通勤問題、公金取扱い

- ・所属長、管理監督者、職員宛に、「勤務時間中における喫煙禁止」「マイカー通勤禁止」「公金の適正な取扱い」の徹底を通達（5月）
- ・処分の厳格化（上記通達以降の発生事案について）

(2) 入れ墨問題

- ・全庁調査実施（5月）
- ・職員倫理規則改正（6月）
- ・調査への回答拒否者への処分（8月）
- ・入れ墨を入れている職員の人事配置（実施は定期異動時）

(3) 職員基本条例（別表）の改正（11月予定）

- ・処分基準について府市との量定比較
- ・「職員の政治的行為の制限に関する条例」「大阪市労使関係に関する条例」などへの違反行為の追加

## **2 服務規律に関する職員への働きかけについて**

(1) 職員への通知（通知文、人事担当課長会）

(2) 研修

- ・階層別研修における服務・コンプライアンス研修（7月～）
- ・コンプライアンス研修（局部長級）（8月）
- ・服務・コンプライアンス研修（課長・課長代理級）（8月）
- ・各所属における服務・コンプライアンス研修（9月～12月）

(3) 定期的な情報発信

- ・コンプライアンス・ニュース
- ・不祥事削減に向けてのコラムを新設（6月）

## **3 職場風土活性化の取組について**

「はなまる活動表彰制度」の新設（6月）

職場活性化を推進する活動、地域貢献に資する活動について、新たに市長表彰の対象とする。

## **4 各所属における指導・取組の推進**

各所属において、職場活性化運動などの取組や服務規律確保の取組を重点的に行っている。

## **5 現場職場における服務規律の確保**

技能職員に対する研修強化（7月～）

中堅層の階層別研修にコンプライアンス・服務研修を導入する。

主任層の研修においてコンプライアンス・服務のカリキュラムを新設・強化する。

技能統括主任・部門管理主任に対して、グループ討論型コンプライアンス・服務研修を新設する。

## **2. 総務局監察部及び大阪市公正職務審査委員会の体制強化等**

○平成24年4月1日から総務局監察部に担当係長3名、係員1名を増員するとともに、府警OB4名を配置した。また、大阪市公正職務審査委員会について、平成24年7月24日から委員数を3名から6名に増員し、8月7日から2部会制による審議を開

始している。これらによって、総務局監察部の事実調査機能を強化するとともに公益通報の処理の迅速化を図り、総務局監察部の職員による調査件数の増加に取り組んでいる。

- 各所属において公正・公平な調査が実施できるよう、平成24年6月5日・6日に、各所属のコンプライアンス担当者を対象とする研修を実施した。
- 平成24年7月2日から、弁護士5名を大阪市特別参与として委嘱し、「外部監察チーム」を編成した。本市職員の不祥事等に対して、組織としての自浄作用を働かせるため、本市職員にかかる様々な問題に関して、市長や他の任命権者の指示を受けて、迅速に客観的な事実を明らかにし、組織の改善、ひいては市民からの信頼回復に努めていく。

### **3. 条例等の制定**

- 地方公務員法に定める根本基準に従った健全な人事制度を構築し、これを公正かつ厳格に運用するために必要な事項を定めることにより、任命権者による人事権の行使を適切なものとして、効率的な公務の執行を確保し、もって市民から信頼される市政を実現することを目的として「大阪市職員基本条例」を制定した（平成24年6月1日施行）。
- 条例では、非違行為の種類に応じてどのような懲戒処分となるかを表形式で定め、その上でさらに処分を加重する場合または軽減する場合の取扱いを明らかにし、処分量定の決定基準を明文化することで、適正な処分内容と迅速な処分決定を担保した。
- 懲戒処分を行うにあたり、条例を根拠にして設置した附属機関である大阪市人事監察委員会の意見を事前に聞くこととし、専門的見地に基づく意見を聴取する手続きを条例で定めることにより、より公正な懲戒処分とするため万全を期している。

以 上