

報 告 書

（「放置自転車撤去業務の不適正事務に関する調査」に対する検証等報告書）

令和7年2月25日

大 阪 市 長 様

外 部 監 察 専 門 委 員

弁 護 士 山 形 康 郎

弁 護 士 浜 田 真 樹

弁 護 士 土 橋 央 征

弁 護 士 中 島 亮 平

弁 護 士 阪 中 達 彦

第1 はじめに

1 外部監察専門委員による調査等に至る経緯

本報告書は、外部監察専門委員が大阪市から委託を受けて実施した調査等の結果をまとめたものである。

大阪市建設局（以下「建設局」という。）は、令和6年3月、「放置自転車撤去業務の不適正事務に関する調査」を開始した（以下、この調査を「建設局調査」といい、その結果を取りまとめた令和7年2月の「放置自転車撤去業務の不適正事務に関する調査報告書」を「建設局調査報告書」という。）。この放置自転車撤去に関する不適正事務とは、建設局職員が行っていた以下①～③の事象をいう（以下、これらを総称して「本件不適正事務」という。）。

- ① 放置禁止区域外の放置自転車は、大阪市自転車等の駐車の適正化に関する条例第10条第3項及び同条例施行規則第4条（以下「本件自転車等の駐車適正化条例等」という。）で定められた期間（7日間）以上放置されていることを確認した上で撤去を実施すると定められているところ、当該期間が経過したことの確認を行わず撤去していたこと
- ② 放置自転車を撤去した際に記録する業務報告書である保全巡視報告書に、虚偽の事実を記載し、上記不適正事務の発覚を免れていたこと
- ③ 中浜工営所における自転車放置禁止区域外で撤去した自転車等については、盗難された自転車であるかを試行的に警察署へ照会しているところ、この照会に必要な防犯登録番号を意図的に剝がしていたこと

建設局は、中浜工営所に所属する特定の職員（以下「職員A」という。）の非違行為に関する調査（令和4年1月から6月の間に実施）の過程で、職員Aによる放置自転車撤去に関する不適正事務の疑いを把握した。このため、建設局は本件不適正事務に関し書類調査を行ったが、その当時の調査では、不適正事務にかかる事実を確認することができなかった。

建設局は、令和5年9月、再度、職員Aによる放置自転車撤去に関する不適正事務が行われているとの情報を得たことから、再調査を行うこととし、令和6年3月には、道路橋梁総合管理システム（以下「本件管理システム」という。）上に入力されたデータと、本件管理システムに添付された写真データ内容を照合する方法で、本件不適正事務の実態の解明に向けて調査を開始した。

もっとも、建設局調査は、局内部で実施されるものであるため、その調査方法や結果については客観性が不十分となる可能性も否定できない。そこで、大阪市は、令和6年5月28日、「放置自転車撤去業務における不適正事務に関し、事実を明らかにするための調査等」（助言・評価）を、外部監察専門委員に委託した。

2 受託事務

(1) 外部監察専門委員が大阪市から委託を受けた事務は、次のとおりである。

ア 建設局が実施する(ア)及び(イ)の調査にあたって、調査手法等に対する助言を行うこと

(ア) 建設局所管「本件管理システム」に保存されているデータの撤去日を改ざんし、即日撤去している事例がないかの確認調査

(イ) 関係部署職員のヒアリング調査

イ 建設局が放置自転車撤去業務に関して策定する是正・再発防止措置についての助言

ウ 建設局による調査結果に対する評価

(2) 外部監察専門委員は、上記調査対象や調査依頼事項について、以下のとおりの着眼点に基づき、調査・検証業務を行うこととした。

ア 自転車放置禁止区域外の放置自転車に関して、条例及び規則等に則り、撤去業務及び事務処理を適正に行っているかの調査業務が妥当か

イ 建設局が放置自転車撤去業務に関して策定する是正・再発防止措置が妥当か

ウ 建設局のガバナンス（特に各工営所）が機能しているか

(3) 外部監察専門委員の調査体制としては、当初、6名により調査を開始したが、うち1名については、調査開始後に長期の病気療養に入り本調査への従事が困難となったことから、本報告書の作成には関与しておらず、結果として5名体制により本報告書を作成した。

第2 検証のために実施した事項

前記第1の大阪市からの委託を受けて、外部監察専門委員において、以下の業務を行った。

1 資料・文献調査

放置自転車対策業務マニュアル（平成22年4月付け建設局作成、平成27年4月改訂）、建設局の指揮命令系統図等の業務実施にかかる資料及びその他建設局が建設局調査において収集した資料並びに関連法規に関する注釈書等及び裁判例等の調査

2 進捗会議への出席・協議

建設局との間で以下のとおり進捗会議を開催し、建設局の行う調査の方法論や内容について、助言等を行った。

第1回：令和6年5月29日、第2回：同年6月13日

第3回：同年7月18日、第4回：同年8月19日

第5回：同年9月26日、第6回：同年10月23日

第7回：同年11月27日、第8回：同年12月23日

第9回：令和7年1月22日、第10回：同年2月17日

3 ヒアリング調査における同席

建設局が行うヒアリング調査（職員A、職員Aの部下職員及びその他工営所職員）への同席並びに補充ヒアリングの実施

4 現地確認

建設局中浜工営所、中浜工営所管内の自転車放置禁止区域外で撤去した自転車の保管場所

第3 調査業務に対する検証結果など

1 前提事項（放置自転車対策業務マニュアル）

放置自転車対策業務マニュアルには、自転車放置禁止区域外の長期放置自転車等について、以下のとおりの記載がある。かかるマニュアルは、大阪市自転車等の駐車適正化に関する条例及び同条例施行規則に基づき、積極的に放置自転車対策を推進することを目的として策定されたものである。

<放置自転車対策業務マニュアル（抜粋）>

4-1-1 保全巡視業務との連携

（1）幹線道路等の保全巡視（全作業班）の際、歩行者の通行を著しく阻害している放置自転車を発見した場合は、自転車等の移動・整理を行い、必要な通路確保を行うこと。

（2）市民通報の有無にかかわらず、長期放置を発見した場合は、状況に応じてエフ第3・5号を貼付、所定の手続きにより、適切な処置を講ずること。

（3）市民通報があった場合には、即座に適切な対応を行い、店舗・事業所・共同住宅等の管理者・責任者と面談し、「放置防止」の啓発・指導を行うこと。なお、面談の際には、複数名の対応とし、以下の点を原則として説明する。

- ① 自転車等の長期放置の改善
- ② 歩行者の通行阻害、消防・救急活動の障害となること
- ③ 当該施設内での自転車駐車場の確保
- ④ その他

【以下略】

4-2-1 撤去作業

道路上や自転車駐車場内（有料自転車駐車場を除く）に長期間（7日間以上）放置さ

れたままになっている自転車等を撤去する。なお、実施にあたっては、必要に応じて所轄警察署等関係機関へ協力を要請すること。

(1) エフ・ステッカーの貼付

- ① エフ第5号（道路上）及びステッカー
- ② エフ第6号（自転車駐車場内）

(2) 撤去

エフ貼付後、7日間が経過してもなおエフがついたままの自転車等を撤去する。
撤去後は、自転車等の整理及び清掃を行う。

(3) 公示

撤去作業後撤去箇所の路面等に撤去告知書に必要事項を記入し、貼付する。また、撤去公示版が設置されている場合は撤去日を記入する。

(4) 保管

各工営所の保管所で20日間以上保管する。

【以下略】

2 問題事例の抽出プロセス（システム調査）について

職員が自転車放置禁止区域外における放置自転車を撤去した際に記録する建設局が保有する本件管理システムには、撤去された自転車の写真データが添付・保存されている。そのため、写真データの情報を確認することにより、職員が撤去自転車の写真を撮影した日を特定できる。

他方、本件管理システムの入力データは、職員が本件管理システム上で作成する保全巡視報告書に、撤去場所や撤去日を入力する方法で記録されたものであり、職員が自転車を撤去したとする日時を報告した結果を示すデータである。

写真データは職員による写真撮影の日を、入力データは職員による撤去日の報告内容を示す客観的な資料である。

入力データと写真データの情報（日付）を突合し、2つのデータの日付が異なっている場合には、放置自転車の撤去日について、虚偽事実の申告等が明らかになるものであるから、問題事例の抽出方法は合理的である。

なお、調査対象のデータの内容は、カメラの日時設定が誤っていないこと、両データともに後に修正等がなされていないことを前提とするものの、本件不適正事務の実態の解明に向けて調査を開始した令和6年3月末時点で保存されたものであるから、一定の証拠能力や証拠価値があるものと評価し得る。

また、調査対象範囲は、平成22年度から令和5年度までの14年間の撤去自転車としてデータ保存されている287万5526台であり、本件管理システムで確認可能なすべてのデータであることから、情報の抽出範囲に偏りがある等の事情はない。

以上のとおり、問題事例の抽出プロセスは、客観的資料に基づき、広く、虚偽事実の申告等の問題事例を明らかにすることができるため、合理性があるといえる。

3 ヒアリングについて（対象者・ヒアリング項目・実施態様など）

ヒアリング対象者は、平成22年度から令和5年度までに放置自転車撤去業務に従事した職員、管理監督者及びそれらの関係職員271名である。

ヒアリング内容は、下記のとおりであり、事前にヒアリングの目的を告知した上で、本件自転車等の駐車適正化条例等や放置自転車対策業務マニュアルに則った業務が遂行されているかについて確認や回答を求めるものであり、ヒアリング項目や方法について特に問題のある事項はないと認める。

- (1) 法令等やマニュアルの認識
- (2) 不適正事務の有無（法令等やマニュアルに基づき業務遂行がなされているか）
- (3) 不適正事務を行った場合はその契機や理由
- (4) エフ貼付後の経過期間の確認方法
- (5) 撤去作業の対応者
- (6) 保全巡視報告書の作成者選定や写真添付のルール
- (7) 保全巡視報告書への虚偽記載の有無
- (8) 公示（撤去告知書の貼付）の有無
- (9) 業務指示の態様、上司の認識など指揮系統について
- (10) 無料駐輪場におけるルール

4 アンケート調査の実施プロセスについて

工営所において、パワーハラスメント等の事情がみられたため、組織風土の調査及び建設局のガバナンス（特に各工営所）が機能しているかの調査を目的として、アンケート調査を行った。

アンケート調査は、匿名で（記名をすることも可能である）、十分な回答期限を設けて任意の回答を求めるものであり、また、回答方法についても複数の方法（Microsoft forms、メール、紙）から選択できるものであるから、その実施プロセスについて、特に問題がある事項はないと認める。

5 調査結果のとりまとめに対する検証結果

(1) 事実認定について

建設局調査報告書第4章(2)で認定された事実並びに第3章及び第4章(1)による調査方法については、外部監察専門委員としても、いずれも相当であると認める。

(2) 責任論について（市の責任及び関与職員への対応について）

大阪市の責任については、後記する賠償方針に記載されたとおりであり、合理的であると考えられる。

職員の責任については、建設局調査報告書では、主に規則違反を故意に行った職員 A、職員 A の部下職員、その他職員及び管理監督者に分けてその責任を検討している。

まず、職員 A の責任については、建設局調査報告書の結論は相当である。

次に、職員 A の部下職員（技能職員 15 名）の責任についても、建設局調査報告書の結論は相当である。職員 A から強要されていたという点については、部下職員に対して、大阪市が職員としての内部責任を問う際の酌量事情とはなり得るし、求償を行うかどうかを検討する際の酌量事情となり得る。ただし、この場合も、各々の部下職員がどの程度強要されていたのか、職員 A との関係性、立場等を総合的考慮すべきである。また、規則違反行為に加担しない方法（上司への報告、別途苦情を申し出る方法等）が取り得なかったかどうか併せて検討・考慮されるべきである。

さらに、その他の職員のうち、技能統括主任及び部門監理主任以外については、建設局調査報告書では、責任を追及することが酷であるとしている。この点、実際に作業を行った者が特定できないこと等からすれば、この認定は相当であると言える。また、技能統括主任及び部門監理主任については、技能統括主任制度要綱及び部門監理主任制度要綱から、責任があると指摘している点についても相当である。

最後に、特に管理監督者（行政職員）の責任について、建設局調査報告書でも、管理監督としての責任があるとしており、この点は相当であるが、今後各自の責任について具体的に検討する段階においては、各自のそれぞれの職位からどのような義務が認められるかを具体的に検討し（具体的にどうすべきだったのか）、その義務になぜどのように違反したのか（なぜ義務を履行できなかったのか、どのように履行できなかったのか）を明らかにすることが求められる。つまり、各管理監督者の職位に応じたどのような義務（例えば、人事上の指揮命令義務なのか、職場風土を構築する義務なのかなど）があったのかが検討されるべきである。さらに、なぜこの義務があったにもかかわらず、各管理監督者が義務を履行できなかったのか、管理監督者相互の関係性なども踏まえつつ、検討の上、結論付ける必要がある。この義務違反は、再発防止策にも大きく影響すると思われ、本件不適正事務における問題の本質（異常ともいえる数の個人の不適正事務をなぜ停止させることができなかったのか）とも関係する重要な事項であり、徹底的な調査・検討がなされるべきである。

(3) 賠償方針について

大阪市の賠償方針に関しては、賠償の対象、賠償の額、賠償の手続について、外部監察専門委員において検討を行った。

まず、賠償の対象として、大阪市では、本件管理システムに保存されている撤去自転車の写真撮影日と撤去日を比較し、規則に反する撤去がないかどうか検討を行い、

違法に撤去したと思われる4万1267台を特定した。その中から無料駐輪場において業務委託に基づき規則期間を遵守して撤去した事が確認された1676台を差し引いた3万9591台について、賠償の対象としている。

職員からのヒアリングの中では、撤去後の写真撮影の手間を省くために、撤去前に予め写真だけを撮影していた場合があり、実際には規則期間に関する規定を満たしていたものが多かったという説明がなされることがあった。仮にこの説明が事実であれば、記録上はともかく、事実経過としては適法に行われた撤去であり、違法性がなく賠償義務がないことになる。

しかし、前記職員の説明については、信用性の問題に加え、これを支持する証拠がなく、仮に被害を主張する者から訴訟提起された場合、前記本件管理システム上は適法な撤去であることを証明できないことになり、大阪市の責任が認められ、敗訴する可能性も十分にある。このため、職員の説明の信用性及び訴訟における反証の困難性から、賠償の対象を前記のとおりとすることについては合理性があるといえる。

なお、無料駐輪場における撤去については、法律上及び条例上の根拠が明確ではなく自力救済として違法性を帯びる可能性も否定できない。ただし、本受託事務における検証としては、大阪市が施設管理者としての立場から、無料駐輪場において、一定期間の放置によって撤去されうると掲示して、それに従って対応していたこと自体は、一定の合理性のある対応であることを前提に意見を述べるものとする。その上で、無料駐輪場において規則期間を遵守していたことが確認できた事案(1676台分)について、今回の賠償の対象範囲から除外するという方針をとっていることについては、迅速な賠償を進めるための制度であり、個別救済の道を閉ざすものではないことも考え、不合理とまでは言えないと考える。

賠償の額については、大阪市は1台あたり2000円としている。

この金額の妥当性については、賠償対象となる自転車が個々に異なることを考慮すると、法的な評価として見解を述べることは、本来は困難である。大阪市は、撤去した自転車の平均売却額が1060円であることを考慮要素としているが、この点を直接の賠償額設定の根拠とすることについても一定の限界があると言わざるを得ない。ただし、実際に撤去した自転車は資産価値が様々であり、資産価値が低いものも相当数存在したことも認められたこと、この賠償方針に同意できない場合に個別救済の道を閉ざすものではなく、大量かつ迅速な賠償を進めるための一定の和解的解決を目指す制度の中での賠償であることなどを考慮すれば、前記賠償額が不合理であるとまでは言いがたい。

賠償の手続としては、申出人の申告した場所と実際に撤去した自転車との距離、特徴、時期などから賠償の可否を決め、電話、メール及びオンラインシステムなど多岐にわたる方法を可能にするとのことである。賠償の方法については、一定の誤差が生

じる可能性があり、義務のない賠償を行う結果を招来する危険性については否定できないものの、地方公共団体である大阪市として一定の広い範囲で賠償を行うことは当然であり、合理的な基準といえる。

以上から、大阪市の賠償方針については合理的といえる。

6 再発防止策について

建設局調査報告書では、第8章において、(1)から(5)までの技術的観点からの再発防止に向けた取り組み、(6)から(10)までの職場風土に起因する問題を解決するための取り組みについて記載されている。

うち、(1)から(5)までについては、本件不適正事務に対する直接的な対策であり、これらの再発防止策の(1)から(4)までについては、主に大阪市内部の業務フローに関する事項であり、職員アンケート、調査結果及び建設局工営所業務刷新プロジェクトチームにおける議論において、発案、検討されたものであり、本件不適正事務を今後防止する上での対策として相当である。また、(5)についても管理監督者に業務知識を習得・実践させるものであるため問題はなく、実効的な制度改定・監査・研修となることを期待したい。

以上より、(1)から(5)までの再発防止策については不合理な点は見受けられず、相当である。

(6)以降の問題意識とその改善の取り組みについては、限られた人員で固定化される傾向にある工営所といった職場において、仮に、不適正な事務処理等が生じたときに抑止力が効かなくなる職場風土となるリスクをどのように防止するかに向けた取り組みである。

このため、一般論としては、相当であると考えられるが、建設局調査報告書において記載された具体案のみで解決することは困難であって、建設局全体で、職場の風土改善を実質的なものとする取り組みを継続することが必要である。

例えば、今後、業務フローの中で、行政職員も深く関与が求められることになるような再発防止策が記載されているが、そのこと自体は妥当であるとしても、運用において、該当ポジションにある職員の責任のみが重くなり、負担が増えるだけというのでは持続性ある解決策とは言えないことになる。

そのため、前項の(2)で述べたとおり、主に管理監督責任を有する全ての職員がなぜ本件不適正事務を防止できなかったかについて、調査・検討を踏まえた責任の所在の明確化とこれを通じた反省を確実に行った上で、今後、不適正事務やハラスメントなどの問題行為が生じた際に、工営所内で解決を図らせようとするのではなく、局全体で、徹底した不正究明の体制をとり、不適正事務をあいまいにしないこと、問題を早期に把握できるような申告を容易にする制度上の仕組みを整えることや、局側が問題行為につい

て、積極的に把握し改善する姿勢を維持することも重要である。

さらには、同一工営所内での人事の固定化を防ぐための適切なタイミングでの人事異動、他局との人事交流の活性化、民間委託や他局、局内他部門との協業時において業務上の接点を増やし、閉ざされた職場環境の醸成の防止を図るなど、職場の風土改善に努める必要もある。

こうした取り組みについては、外部監察専門委員が建設局長との間で実施した意見交換の席においても、同局長自らが、積極的に取り組むことを約束する発言をしていることから、その実行と実効性ある改善が不断に重ねられていくことを期待するところである。

7 まとめ

建設局調査報告書については、調査方法、事実認定、賠償方針などについては、概ね妥当といえる。

また、再発防止策についても、より個別具体的、かつ実効化を目指す取り組みがなされるべきである。

本件不適正事務の発生を職員 A 個人の問題と矮小化して捉えることなく、これを防げなかった組織の問題として取り組むべきであり、工営所だけでなく、建設局全体において同様の問題が生じていないか、検証・検討されるべきである。

本件不適正事務の再発防止策の実施をきっかけに、職場風土・環境の改善が進み、大阪市民に対する市民サービスがよりよいものになるよう、外部監察専門委員として期待するところである。

以上