

報 告 書

令和元年 12月 19日

大 阪 市 長 殿

外部監察専門委員

弁護士 山 形 康 郎



弁護士 岡 本 英 子



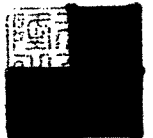
弁護士 浜 田 真 樹



弁護士 土 橋 央 征



弁護士 井 上 一 隆



弁護士 足 立 啓 成



第1 はじめに

1 調査に至る経緯

本報告は、大阪市外部監察専門委員らが、大阪市長の委託を受けて行った調査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、平成29年6月、直近5か年度において、同局が発注する下水道管渠開削工事において埋戻材として使用されるスラグ混合改良土について、工事事業者による購入量報告と、改良土メーカーによる販売量報告との間に乖離があることを確認した。両者はスラグ混合改良土について買主と売主の関係に立つので、報告される量は原理的に一致しなければならない。しかし実際には、両者間に何倍もの差異が見られた。

そこで建設局は、同局コンプライアンス連絡会議の内部機関である局統制部会において調査を行い、その結果を平成30年3月30日付で公表した（「スラグ混合改良土使用工事に係る不正事案に関する調査報告」。以下、「建設局報告書」という。）。

しかし、この調査は上記のとおり建設局内部において実施されたものであるため、その調査結果については客観性が十分ではないとの批判が妥当し得るものと考えられた。そこで、大阪市長は、客観的な事実の調査を外部監察専門委員らに委託したものである。

2 委託を受けた内容

外部監察専門委員らが大阪市長から委託を受けた内容は、「大阪市建設局発注の下水汚泥溶融スラグを使用した下水道管工事における不適切な施工に関し、事実等を明らかにするための調査等」である。

外部監察専門委員らは、これに基づいて、必要な調査を行った。

第2 調査の実施

1 調査方法

外部監察専門委員らでは、以下の方法により調査を行った。

(1) 資料調査

建設局報告書、その作成過程において収集された資料及び「建設局、水道局における不適正施工に関する報告書」（入札契約制度改善検討委員会技術部会、平成30年9月。以下、「制度改善検討委員会報告書」という）等

(2) 担当部局からの聴き取り

建設局水環境課

(3) 現地調査

汚泥溶融工場（舞洲スラッジセンター）、改良土プラント

(4) アンケート調査

建設局職員（元職員を含む）464名、工事業者132社

(5) ヒアリング調査

建設局職員16名（水環境課、総務課、調整課、方面管理事務所）、工事業者1社

2 調査の正当性に関する注記

なお、前項記載の調査を実施するにあたり、資料収集や日程調整等の事務的な作業の一部を、建設局水環境課職員に委託した。この作業は外部監察専門委員らの委託に基づき、その指示に従ってなされたものであるので、このような

関与があったことが本調査の正当性を揺るがすことはない。

第3 調査から認定される事実

1 建設局報告書における事実認定について

上記「第2」の調査を行った結果、建設局報告書において認定された事実経過（建設局報告書第4項〔16頁・17頁〕）については、以下の記述において明示する部分を除き、その正確性を疑わせる事情は特に発見されなかった。

そこで、以下においても、上記認定にかかる事実経過は正確であることを前提として論ずることとする。

2 購入量報告と販売量報告との間に乖離が生じた要因

平成24年度から平成28年度までの間においてスラグ混合改良土の購入量報告と販売量報告との間に乖離が生じていたことの原因については、建設局報告書第9項において「スラグ混合改良土不正事案の原因分析について」として記述されている（27頁～32頁）。そこで指摘された内容は、概ね妥当といえるが、後述のとおり（第4の2に記載）、一部において不適切といわざるを得ない記載があった。

3 市職員の関与について

（1）積極的な関与者の存在が認められるか

上記のと通りの調査を行ったが、スラグ混合改良土の購入量報告と販売量報告との間に乖離が生じていた現象について、市職員が伝票の偽造等の不正に積極的に関与（ここでは、伝票の偽造等を業者等に指示したり、それを示唆したりすることを念頭に置いている）していたことを示す資料は発見され

なかった。建設局職員及び工事業者に対するアンケート調査でも、積極的な関与を指摘する回答は皆無であった。

したがって、市職員が不正に積極的に関与したと認めるには至らなかった。

(2) 認識していたにもかかわらず放置した市職員はいたか

これに加え、市職員が伝票の偽造等の不正に消極的に関与（ここでは、業者により不正が行われていることを認識したのにあえてこれを見逃したりすることを念頭に置いている）したことがないかについても調査を行った。

ア 現場監督について

外部監察専門委員らの調査結果から、以下の事実が認められる。

- ① 現場事務所の現場監督は、実際に工事現場を巡視することもあったが、その際主に留意するのは下水管の埋設が適切になされているかといった点であって、埋戻し作業や埋戻し材の材質については、少なくとも中心関心事項ではなかったこと。
- ② 現場で使用されている埋戻し材の材質を写真から判断することは困難であり、埋戻し材がスラグ混合改良土であるか否かは、実際の埋戻し土を手にとってスラグ含有の有無を確認しない限り困難であること。
- ③ そもそも、建設局において、現場監督を対象として、スラグ混合改良土とそれ以外の改良土等との区別について説明する研修等は実施されていなかったこと。

なお、建設局職員及び工事業者に対するアンケート調査において、現場監督またはそれに準ずる立場の職員が不正を認識していた可能性がある旨を回答したものが7件あった。しかし、それらはいずれも、抽象的な認識可能

性を示すのみで具体的エピソードを伴うものではなかった。

これらの事実と、それ以外に現場監督職員の消極的関与があったことを示す資料が発見されなかったことから、現場監督が不正に消極的に関与したことを認めるには至らなかった。

イ 水環境課職員について

外部監察専門委員らの調査結果から、以下の事実が認められる。

- ① 水環境課職員は、実際にスラグ混合改良土を使用する工事の現場（工事の実施及び実施内容の事後的確認の双方を含む）には直接関与していなかったこと。
- ② 関与の程度としては、「工事担当者会議」（水環境課、工務課工事管理担当及び各方面管理事務所等が参加）の場において留意点等の周知を図る程度であったこと。

なお、建設局職員及び工事業者に対するアンケート調査でも、水環境課職員が不正を認識していたことを示す回答は皆無であった。

これらの事実と、それ以外に水環境課職員の消極的関与があったことを示す資料が発見されなかったことから、水環境課職員が不正に消極的に関与したことを認めるには至らなかった。

但し、不正が行われていることを認識したのにあえてこれを放置したという意味での関与は認められなかったものの、後述のとおり（第４の１（２）に記載）、不正が発生していると考え、早期に調査に着手するのが妥当であるにもかかわらず、積極的にアプローチしなかったと評価せざるを得ない。

ウ その他の職員について

これら以外の職員についても、不正に消極的に関与したことを示す資料は発見されず、したがってそのような事実を認めるには至らなかった。

4 問題の発覚と対処について

(1) 建設局報告書の前提となった同局の内部調査は、平成 29 年 6 月に、直近 5 か年度のスラグ混合改良土の工事事業者の購入量報告と改良土メーカーからのスラグ混合改良土販売量報告を照合し、これが合致しなかったことをきっかけに始まった（建設局報告書 2 頁）。そして、先行調査を経て本格的な調査が始まったのは、平成 29 年 11 月 27 日であった。

(2) 建設局報告書によれば、スラグ混合改良土につき改良土メーカーの販売量と工事事業者の購入量との間に大きな乖離があることは、遅くとも平成 26 年 8 月 18 日には建設局（水環境課）において認識されていたことがわかる（建設局報告書 16 頁）。この時点で認識された乖離（平成 25 年度の実績に基づく）は、「使用量（スラグ換算値）2、844t に対して販売量（スラグ換算値）776t」であり、その差異は約 3.6 倍である（建設局報告書 2 頁）。また、外部監察専門委員らの調査により、同じころ、水環境課内の会議において、伝票の偽造等がなされている可能性についても指摘されていたことが判明している。

しかし、その後、この問題について平成 26 年度になされた対応は、9 月に工事担当者会議においてスラグ含有の目視確認依頼及び仕様書についての周知がなされたこと並びに改良土メーカー各社に対してスラグ混合改良土の製造（重量比 3：7）の再周知がなされた程度であった。なお、平成 27 年 2 月には、現場事務所の現場監督が水環境課に対し、埋戻し材にスラグ混

合改良土が使用されていない工事を発見したことを報告していた。

平成 27 年度は、ようやく 12 月になって「状況について精査が必要であり、未然防止策を取ることに」が工事担当者会議において確認され、翌年 2 月に「スラグ混合改良土のスキーム改善について協議して案を検討していく」こととされたのみであった。なお、外部監察専門委員らの調査によれば、水環境課が前年度のスラグ使用実績に係るデータを入手するのは毎年 6 月頃とのことであり、平成 27 年度においても、同年 6 月頃には、水環境課は平成 26 年度のスラグ使用量に関するデータを入手していた。平成 26 年度のデータでは、「使用量（スラグ換算値）5、062t に対して販売量（スラグ換算値）1、950t」であり、その差異は約 2.6 倍である。

水環境課が、「スラグ混合改良土が使用されていない可能性がある」との認識に至ったのは平成 28 年 9 月の課内打合せにおいてであり、この時点において、問題の端緒を認識してからはや 2 年が経過している。

しかも、水環境課がこの課内打合せで認識した乖離は、「スラグ混合改良土の使用報告量 40、000t に対して出荷報告量 10、000t 弱」と、およそ 4 倍にも上るものであった。このような状況であるにもかかわらず、平成 28 年 11 月に水環境課が決定した対応策は、「平成 29 年度においては試行的に確認行為を行う中で、実態把握をまず行う」というものであった。その理由について水環境課は、「工事ごとに何が問題なのか把握できていない状況である」ためとしている（建設局報告書 17 頁）。

5 建設局報告書の内容について

建設局報告書第 9 項（8）は、「組織ガバナンスについて」と題して、関係

部署における対処等について検討を行っている（建設局報告書 32 頁）。そして、水環境課における検討状況について述べる中で、「（26 年度から 27 年度の異動に伴う新旧課長の引き継ぎにおいて、本件について引継ぎは受けていないと思うと新任課長は述べている。）」との記載がある（以下、この記載を「当該記載」という。）。

当該記載は、文字どおりに受け止めれば、平成 26 年度の課長（他自治体からの出向者であった）が平成 27 年度の新任課長に対して引継ぎを実施していなかったことを認定し、併せて、建設局としてはそれが問題解決遅延の一因になったものと考えられることを示すものと理解される。

ところが、外部監察専門委員らが当時の関係者からヒアリング調査を行う中で、平成 26 年度の課長より、要旨、「自分は平成 27 年度の課長への引継ぎにあたっては資料を作成し、その資料に基づいて説明を行った。そして、その資料にはスラグ混合改良土について「仕様通りの改良土が確実に現場搬入されているのかの材料確認の仕組み等課題」の事項があると明示していた。」との説明がなされ、併せて、当該引継資料の写しも提供された。他方、平成 27 年度の課長からは、この点について、要旨、「引継ぎがあったか受けたかどうかは、わからない。建設局報告書に引継ぎは受けていないと思うとの記載があることは認識しているが、正確にそのように述べたのではなく、いわば『印象で』答えたものと思う。平成 26 年度の課長が述べていることを否定するような材料は持ち合わせていない。」との回答があった。

そこで外部監察専門委員らにおいて建設局報告書の作成過程についても調査したところ、当該記載は、建設局報告書公表の 11 日前である平成 30 年 3 月

19 日時点のドラフトには存在していないこと、その後公表までの修正において挿入されたものであること及び挿入を行ったのは建設局報告書の大半を執筆した理事（当時）であったことが明らかとなった。ただし、同理事は、外部監察専門委員らに対し、要旨、「平成 27 年度課長が引き継ぎを受けた記憶が無いという調査班作成のヒアリングメモをみて、おそらく引継ぎなどしていないだろうと推測し、このような記載をした。平成 26 年度課長のヒアリングメモについては記憶にない。」と述べた。

これらを含めて外部監察専門委員らにおいて調査を行った結果、上記理事が平成 26 年度の課長を陥れるとか、責任を押し付けるといった悪意をもって当該記載を挿入したものであると示すような事情までは発見されなかった。したがって、外部監察専門委員らは、上記理事の悪意の存在までを認定するものではない。しかし、その表現について、問題があると評価せざるを得ないことは、後述する（第 4 の 2）とおりである。

第 4 問題点

1 対応の遅れ

（1）前記（第 3 の 4）のとおり、平成 26 年 8 月に乖離が初めて認識されているが、このときの販売量と使用量の乖離（平成 25 年度実績）は約 3.6 倍に上る。

平成 27 年度に認識された乖離（平成 26 年度実績）は約 2.6 倍であるが、これは前年度よりも乖離が相対的に小さくなっているとはいえ、いまだ 2 倍以上の差が生じているわけであるし、乖離の絶対量はむしろ前年度よりも

増大している。

そして、平成 28 年度に認識された乖離（平成 27 年度実績）は、約 4 倍にも上った。

（2）スラグ混合改良土の使用スキームを考えると、使用量と販売量とが厳格に一致することまで求めるわけにはいかないことは否定できない。しかし、それを前提としても、その差異が約 3.6 倍に上るということはおよそ合理的に説明できるものではなく、そこに何らかの問題が存することは誰の目にも明らかである。そして、大阪市はスラグ混合改良土の使用実績に基づいて業者に対する対価を支払うのであるから、使用実績が水増しされたものであるということは、すなわち、大阪市の公金が不正に支払われているということである。

そのため、建設局、とりわけ水環境課においては、この乖離の事実を認識したならば、それ以上の被害拡大を防止する措置を直ちに講ずるとともに、速やかにその原因究明を始めねばならなかったといえる。

ところが、実際には、前記のとおり、問題の存在が認識された平成 26 年 8 月から実に 2 年間以上、水環境課は何らの実効的な対処も取らなかった。対処が遅れば、その分、大阪市の損害は増大を続けることになるのは明白であるから、この不作為について、組織としての責任は重大である。

また、仮に平成 26 年度中の対応開始が困難であったとしても、平成 27 年 6 月ころには上記のと通りの乖離が判明したのであり、かつ、そのころには上記のと通りの工事担当からの報告も認識していたのであるから、いかに遅くとも、平成 26 年度の使用量実績が確認できた時点において、直ちに対策

が取られなければならなかった。

このような対応の遅れが、大阪市の経済的な損害を増大させることにつながった。

- (3) さらに、平成 28 年 11 月によりやく決定された対応策は、「翌年度に実態把握を行う」というものにとどまり、たとえば暫定的にスラグ混合改良土の使用を停止するとか、緊急の一斉調査を実施するとかいったものとは異なり、そもそも「対応策」と呼べるようなものではない。

「対応策」がようやく取られたとしても、その内容がこのようなものにとどまったことは、結局、大阪市の損害をさらに 1 年分増加させることと直結したものといえ、到底看過できるものではない。

- (4) 以上のとおり、対策開始の遅れ及び対策の不十分さが、ともに本件の損害を拡大させた直接的な要因であったといわざるを得ない。

- (5) 外部監察専門委員らは、このような対応の遅れの原因として、以下の点を挙げたい。

- ① 現場事務所と建設局側の意思疎通の不全
- ② 事務引継ぎの不徹底
- ③ 不正事案等の問題を共有して処理する組織がないこと

これ以降、各問題点を発見した経緯及び本件不正との関係について述べる。

ア 現場事務所と建設局側の意思疎通の不全

スラグ混合改良土利活用についての主管課は水環境課であるが、実際の工事においてスラグ混合改良土の使用を監督するのは、現場事務所に所属している現場監督であった。

しかし、現場事務所側からは、水環境課は、現場の監督状況について十分把握していないのではないかといった指摘がなされている。他方で、水環境課から現場事務所に対して通知される事項について、現場事務所においてその重要性や趣旨が徹底されていなかった可能性がある。

すなわち、平成 26 年 9 月 22 日付で水環境課係長から現場事務所宛に送信されたメールには、スラグ混合改良土の使用について不審な点がある旨が記載されている。しかし、この日以降も、現場事務所において、監督体制を変更又は強化した形跡は見られない。

それ以後も、現場事務所から水環境課に対し、スラグ混合改良土がまったく使用されていない工事があった旨の報告があったのに、水環境課においてそれを取り上げて、具体的に対策を講じようとした様子も認められない。

これらの経緯から、水環境課と現場事務所における情報や問題点を共有するという姿勢が十分でなかったことが窺われる。

このような意思疎通の問題が、本件不正事案を長期間存続させた一因となったものというべきである。

イ 事務引継ぎの不徹底

すでに指摘したとおり（第 3 の 4 に記載）、水環境課は、平成 26 年度中には、不正の可能性を認識していた。しかし、この時点においては、スラグ混合改良土の品質に問題がある（すなわち、スラグ含有量が少ない）のか、不正が行われているのかについては把握できていなかった。

水環境課における平成 26 年度中の取組みとしては、現場事務所に周知し、監督体制を強化し、品質のチェックをしようとしていたということであった。

このような取組みは、当該時点において十分な情報がなかったことにも鑑みれば、直ちに合理性を欠いたものとははいえない。

ところが、このような対処について、職員の異動の際に十分な引継ぎがなされていなかったものと思われる。

すなわち、すでに述べたとおり（第3の5に記載）、外部監察専門委員らの調査に対し、平成26年度の担当課長は、転任の際にこの問題についても平成27年度の担当課長に引継ぎを行ったと述べているが、平成27年度の課長は引継ぎを受けたかわからないと述べている。

このような認識のずれが生じた理由は、外部監察専門委員らの調査によっても判明しなかった。しかし、少なくとも、新旧課長間において引継ぎがなされたか否かが曖昧であったことと、そのために、水環境課として継続的に問題への対処をしなくてはならなかったにもかかわらず、それができなくなってしまったことは指摘できる。

確かに、所掌業務の多さのために引継ぎ事項も多岐にわたっていたことは間違いはないが、そのことで引継ぎの不十分さが正当化されるものではない。

このような事務引継ぎの不徹底が、対応を遅延させた原因であると指摘せざるを得ない。

ウ 不正事案等の問題を共有して処理する組織がないこと

本件不正事案を最初に把握したのは、水環境課であった。

しかし、水環境課において、平成26年度当時、スラグ混合改良土を担当する職員が2名にとどまっていたことや、職員の意識としても、スラグ混合改良土の利活用方法に問題が生じたときに、どこの部署がそれを主として担

当するかについて認識の齟齬があったことは、建設局報告書 29 頁に記載されているとおりである。

このような状況下において、水環境課の人員だけで、本件のような事案の問題性を早期に認識し、これを調査し、原因を究明解決することができたかどうかについては、はなはだ疑問が残るところである。

そもそも建設局の部署はかなり細分化されており、専門的な対応が可能となるという利点はあると思われるものの、どの部署の所管事項かが必ずしも明らかでない問題が生じたときの対処を遅延させる原因となった可能性がある。

なお、建設局の事務分掌においては、部署横断的な事象についての部署間調整は、調整課において図られることになっている。しかし、調整課が実際の調整を行うためには、その前提として、問題の発生を部署横断的に認識・共有することが必要であり、この実現のためには調整課の存在だけでは十分ではない。

また、総務課内にはコンプライアンスを担当する事業管理担当が存在するが、これも、部署横断的な対応を行うためにはその前提として局長等の判断が必要であり、機動的な対応は期待できない。

さらに、日常業務の中で認識した問題点を担当課以外の部署と不断に共有し、これを処理するという職員意識も見られない。実際に、本件不正事案においても、事業管理担当は、平成 29 年 11 月まで対応をしておらず、早期に問題を共有し処理をすることはできていなかった。

部署の細分化がこうした問題を惹起する可能性について、認識されるべき

ものとする。

(6) 建設局報告書及び制度改善検討委員会報告書における認識について

このように、外部監察専門委員らにおいては、対応の遅れの問題性は極めて大きかったものと考えている。ところが、この点について、建設局報告書及び制度改善検討委員会報告書は、いずれも、「対応が遅れた」ことについての明示的な検討はなされていない。代わりに指摘されているのは、スラグ混合改良土の制度設計上の不備とか、制度運用上の不備といった点である。

しかし、制度上の課題があったことは間違いないとしても、より大きな問題は、問題点の早期発見の機会があったのにこれを見過ごしていたことや、問題点が指摘されてもその対策が取られなかったことにあるものとする。本件で見られた対応の遅れは、制度上の課題があったというだけで正当化されるものではない。この意味において、上記両報告書の検討は不十分であったと言わざるを得ない。

さらに、両報告書ともに、現時点までこの不正に関して、誰がどのような責任を負うべきなのかについて、検討をしていない。この点については、今後検討されると思われるが、両報告書に記載が無いことについては指摘をしておく。

2 建設局報告書の公平を欠く記載について

前記認定（第3の5に記載）のとおり、建設局報告書には、①両課長の供述内容を正確に反映していないこと、②その記載内容は、事実とは異なるのに、平成26年度の課長に責任があるかのような印象を与える記述となったこと、という問題があったものといわねばならない。

その結果、大阪市建設局が当該記載によって他自治体からの出向者に責任を負わせて組織防衛を図ろうとしたのではないかとの推察を許すものとなっていることは否定できない。

建設局の調査は、不正事案の発生を受けてその検証を行うものであったのであるから、客観的には内部調査であるとはいえ、その調査及び報告書作成にあたっては、身内による偏った調査であるとか公平を欠くといった邪推を受けることがないよう、細心の注意が払われる必要があった。しかるに、これまで検討してきたとおり、少なくとも当該記載については、こういった注意が十分ではなかったと評価せざるを得ない。

3 現場監督のありかたについて

建設局報告書においては、制度に関する問題、職員意識の問題及び組織の問題が指摘されている（建設局報告書 27 頁）。外部監察専門委員らとしても、これらの問題については同意する。しかし、これ以外に、現場管理が書面中心主義に陥っており、その監督に実効性が乏しかったのではないかという点を指摘する。

すなわち、外部監察専門委員らは、大阪市の担当部局から、大阪市の現場事務所が工事業者に対して工事完成時の検査において要求する資料について聴取りを行った。それによると、完成時に工事業者に対して提出を求める資料は多岐にわたっており、埋戻し状況を撮影した写真なども多数含まれている。しかし、これらの監督を行っていた職員から外部監察専門委員らが聴き取ったところ、資料の整理確認に多大な労力を要するほか、写真などを見ても、スラグ混合改良土を使用しているかどうかは、判断することが困難であり、実際に手

に取ってみなければならないということであった。しかし、現場監督が、工事現場で土を手にとっての検査はほとんど行われていなかった。

また、スラグ混合改良土の出荷伝票も、業者から提出される資料に含まれていたものの、監督担当課においては、出荷伝票の出荷元への出荷確認等を行っていなかった。

スラグ混合改良土を埋戻し土に使用するというスキームにおいては、大阪市は工事業者に対し、スラグ混合改良土を使用するということの故に、その分の対価を上乗せして工事代金を支払っている。そのため、もしスラグ混合改良土が使用されていないとすると、この上乗せ部分は不当に支払われていることとなるのは明らかである。したがって、スラグ混合改良土が本当に工事に使用されているかどうかを確認することは、極めて重要である。にもかかわらず、工事業者から提出される資料等を検査することしかせず、実際に現場で土を見たり、出荷元への確認などのいわゆる裏取り検査をしていなかった。本件不正の手口は、実際にはスラグ混合改良土を使用していないにもかかわらず、伝票を偽造するなどして、監督をすり抜けていたということであった。これは、まさにこの書面を中心とした管理体制の盲点を突かれたといっても過言ではない。

現場管理体制については、工事数と監督する職員数の相関関係にも依存するところであるため、外部監察専門委員らとして、具体的な改善方法について明示することはできないものの、例えば抜打ちによる現場巡視や出荷元確認を行っていれば、本件不正を防止できたのではないかと考えられる。

抜打ちによる現場巡視等の必要性は、建設局報告書においても提示され（33頁）、制度改善検討委員会報告書においても実効性のある施策と評価されてい

る。現実の人員数や業務量に鑑みれば、何らかの工夫を凝らした監督体制を構築することが必要であることは明白であるから、制約もある中で、より実効的な対応策がとられることを強く期待する。

4 結語

以上のとおり、現場における監督の不備に加え、不正発見の遅れとそれに対する対処の遅れが、大阪市の損害を増大させる大きな要因となった。

現場における監督の問題点については、建設局自らもこれを認めているところであり、今後の改善が期待されるところである。

しかし、本件における対処の遅れについては、建設局報告書に指摘されているような「スラグの有効活用の制度設計上の不備」があったとしても、それを理由として正当化できるようなものではない。少なくとも職員個々が意識を高く持ち、公金の不正支出の可能性に敏感になることによって、発生防止や早期発見が可能になるものと考えられる。他方で、職員の意識のみに頼るだけでは対策として不十分である。問題を速やかに把握でき、速やかに対処できるような組織構成や業務体制についての検討が望まれる。

第5 補論

1 はじめに

本報告書のドラフトを完成させた後、外部監察専門委員らの責任において、同ドラフトを建設局に事実上閲覧を認めた。その趣旨は、専門的用語の誤り、日時や事実関係において、明白な誤りなどがないかの確認を求めることにあった。

そうしたところ、建設局より、事実関係に関する要修正箇所の指摘に加え、内容に亘る意見が併せて寄せられた。

そこで、建設局から寄せられた意見と、それに対する外部監察専門委員らの意見をここに追記することとする。なお、事実関係に関する要修正箇所の指摘については、外部監察専門委員らにおいて確認した後、必要に応じて修正を実施済みである。

2 建設局からの意見とこれに対する外部監察専門委員らの意見

(1) 1点目

ア 意見の対象となった記載

本報告書8ページ20行目「建設局報告書の作成過程についても（中略）報告書の大半を執筆した理事であったことが明らかになった。」

イ 建設局からの意見

報告書の作成にあたりましては、建設局コンプライアンス連絡会議の内部機関であります局統制部会が調査した内容を理事等が記述し、局として意思決定（決裁）を行い、報告を行っているものでありますので、組織として作成していることを述べさせていただきます。

ウ これに対する外部監察専門委員らの意見

ここで認定しているのは実際に当該箇所を執筆したのは誰かということであり、その報告書の意思決定権者（形式上の名義）が誰かということとはそもそも論点が異なる。

(2) 2点目

ア 意見の対象となった記載

以下のイに記載のとおり

イ 建設局からの意見

報告書は組織的に作成した文書ですので、P 9 の 6 行目からの段落にある報告書の原案の記述者の一人にすぎない理事の悪意について、示す事情が発見されなかったにもかかわらず、「理事の悪意を認定するものではない。」¹と記述が及んでいることについて、違和感を覚えます。

また、P 1 5 の 9 行目からの「建設局の公平を欠く記載について」において、事案の当該課長であったにもかかわらず、係長に任せきりであったこと、また引継ぎについても P 1 3 の 6 行目から記載のとおり曖昧であったことから、重大な責任があることから免れられないものであると考えることから、1 2 行目の「平成 2 6 年度の課長に責任があるかのような印象を与える記述となった」と逆に読めば当該課長に責任がないかのように記述されていることや、建設局報告書において、他自治体からの出向者だとする記載が無いことから、1 4 行目の「他自治体からの出向者に責任を負わせて」と記述されていることについても、違和感を覚えます。

ウ これに対する外部監察専門委員らの意見

(ア) 最終的な作成者が組織であるか否かと、原案作成者がどのような主観を有していたかは全く関連性がない。ここでは後者について検討している。そして、そうである以上、検討した内容(当該原案作成者の主観について)の結論を示さないという帰結はあり得ない。

(イ) 建設局の指摘が、作成名義が組織である以上、そこに関与した個人の責

¹ その後、本報告書では、「理事の悪意の存在までを認定するものではない。」との修正を加えている。

任は問われるべきでないという趣旨を含むのであれば、これには強く反対する。両者は別の問題である。

(ウ) 当該箇所はあくまで、建設局報告書が引継ぎの局面において「平成26年度の課長に責任があるかのような印象を与える記述となった」ことを認定するものである。実際、平成26年度の対応に問題があることは他の箇所(第4の1)において明記しており、報告書全体を見れば、平成26年度課長には責任がないなどと認定するものではないことは容易に認識できるはずである。

(エ) 他自治体からの出向者であったことは客観的事実であり、本報告書(第3の5)にも明記している。建設局報告書に記載がなかったとしても、そのことが外部監察専門委員らが行う認定の妨げになるものではない。

3 まとめ

前記の建設局から意見に対して、外部監察専門委員らから、「建設局内の特定の者の見解か、建設局としての見解か」を尋ねたところ、「建設局としての見解である」とのことであった。事実確認のための閲覧に対して、外部監察調査委員らに対して、組織として実質的に見解の修正を求める対応というのは、適切ではないと考える。

また、不祥事が起きた際に、組織内部の人間による調査は、明白な証拠がない限り、組織的意思決定の名のもとに特定の個人の責任の所在について曖昧にしたり、行政の無謬性の維持を図ろうとしたりして、結論においても、組織防衛を図ろうとする傾向が認められることが、今回の調査に対する反応を見ても明らかであると言わざるを得ない。

大阪市という組織において問題事象が発生した場合の調査において、第三者の目線、外部者の目線から、責任の所在を含めて明確にする調査が今後も必須であることを強く感じさせる事象でもあり、補論として、記述するものである。

以上