

信頼回復と再生のための抜本改革大綱

～不祥事の根絶に向けて～

平成18年8月

京 都 市

目次

第1部 環境局における「解体的」改革	1
第2部 生活保護業務に係る不祥事防止のための改革	9
第3部 全庁的な抜本的改革	15

この大綱は、技能労務職員による不祥事が長年にわたり頻発し、本年度に入り逮捕者を多数出している環境局の解体的な出直しのための改革と、近時一連の不祥事が発生した生活保護業務に係る不祥事防止のための改革、更には、全庁的に取り組むべき抜本的改革について、その方向性と主要な58の対策の骨子を実施時期を含め緊急に取りまとめたものです。

この大綱で掲げた対策については、直ちに実施する項目のほか、今後その具体化を図る必要のある項目もあります。また、不祥事の中には現在なお本市の調査や警察の捜査が継続しているものもあり、調査や捜査の進展によっては不祥事発生の新たな原因や問題点が判明すること考えられます。

このため、今後この大綱に掲げた対策の具体化を図るとともに、必要に応じて、新たな対策を追加し、実施して参ります。

第1部 環境局における「解体的」改革

1 問題の所在

本市では、職員の不祥事が多発し、市民の市政への信頼を大きく損ねる重大な問題となっている。中でも、過去10年間に懲戒処分を受けた者、逮捕された者の大半は環境局の職員であり、そのうちのほとんどを技能労務職員が占めている。

その原因と背景については、次のとおりである。

2 原因と背景

(1) 原因 ~3つの甘さ~

原因については、以下の採用時の と採用後の 及び の3点が考えられるが、採用時の事情がいかなるものであれ、職員に採用した以上、本市の責任において基本的な服務規律を遵守徹底させるべきことは当然であり、採用後の本市の取組に関する 及び に、最も大きな問題があったと考える。

採用の方法に甘さ

- 技能労務職員の優先雇用における問題点 -

いわゆる「優先雇用」を始めた時期は、高度経済成長期と重なり、ごみやし尿収集員への求職が少ない中、要員の確保

を最優先させたため、「甘い採用」があった。

その後も、京都市の主体性と責任ある取組が不十分であったため、一部に公務員としての自覚や適格性を欠く者を採用した。

(優先雇用は、平成13年度で完全に廃止)

採用後の指導や研修、処分に甘さ

- 技能労務職員のサービス管理・指導・育成面における問題点 -

ア 公務員としての自覚や適格性を備えた職員とするための指導や研修が不十分

イ 懲戒処分の厳格な実施が不十分

ウ 被処分者に対する指導や研修が不十分

勤務実態や職場環境に甘さ

- 技能労務職員の職場における問題点 -

ア 長い待機時間が発生する勤務形態、他の指定都市並みではあるが民間に比べて余裕のある作業体制

イ 遊具類の持ち込みが公然となされるなどの職場環境

(2) 背景

こうした3つの甘さに加え、それを助長する次の要因があった。

同一職場における長期在職者の存在

- 指導・監督に従わず、仲間の違反行為をかばいあう意識と

部外者を排除する排他的職場風土が醸成された -
事業所組織の肥大化に伴う所属長などによる管理監督の不
十分さ
所属長などの管理監督職員の知識・経験不足や現場の技能労
務職員との接点の少なさ
業務に対する意欲の向上や達成感が得られにくい技能労務
職職場の状況

3 「解体的」改革策 ～ 7つの改革～

3つの甘さとそれを助長する要因を一掃するため、サービス管理・指
導・育成面の改革、処分制度の改革、作業の改革、業務の改革、職
場環境の改革、人事の改革、組織の改革の7つの「解体的」改革を
断行する。

(1) サービス管理・指導・育成面の改革

環境局サービス担当理事とサービス監察チームの新設

- 警察官OBを含むサービス監察チームによる抜き打ち査察等
を実施する -

【平成18年9月から実施】

事業所等と本庁が一体となった指導体制の強化

- 事業所等の所属長を支える体制や本庁と現場との日常
的な連携体制を確立する -

【平成18年9月から実施】

技能労務職員に対する重点的な研修の実施

- 業務の特性等を的確に反映した研修内容とする -

【平成18年9月から実施】

被処分者に対する再発防止研修の実施

- 再度不祥事を起こすことのないよう、計画的な研修を実施する -

【平成18年9月から実施】

年次休暇取得等に問題のある場合の指導強化

- 年度の早い時期に年次休暇を取り尽くすなど、出勤状況に問題がある職員に対する指導を強化する -

【平成18年9月から実施】

給与差押え、多重債務のある職員への指導強化

- 私生活における金銭管理能力に問題がある職員に対する指導を強化する -

【平成18年9月から実施】

(2) 処分制度の改革

処分指針の改正による、より厳しい懲戒処分の実施

- 飲酒運転や無免許運転などを厳罰とするとともに、懲戒処分の公表の範囲を拡大する -

【平成18年9月から実施】

分限免職処分の基準策定と外部有識者による判定委員会の設置

- 公務員としての適格性を欠く者や勤務態度不良の者に対して分限免職処分を適用する -

【平成18年10月から実施】

(3) 作業の改革

ごみ収集作業の充実による待機時間の解消

- 有料指定袋制導入に伴う不適正排出ごみへの対応等を新たに行う -

【平成18年9月から実施】

ごみ収集作業の3名体制から原則2名体制への見直し

- 交通事情等を踏まえ、可能な箇所から実施する -

【平成19年4月以降実施】

技能労務職員における名札着用の徹底

- 責任感、使命感を持たせるために、名札の着用を徹底する -

【平成18年9月から実施】

(4) 業務の改革

ごみ収集業務の50%委託化の計画的実施

- 競争原理の導入による業務能率の向上を目指す -

【平成19年4月以降順次実施】

死獣収集業務の委託化

- 全面的な委託化を実施する -

【平成19年4月から実施】

ごみ啓発班の創設

- ごみの減量と適正排出に向け、地域に根ざした重点的な啓発を実施する -

【平成18年9月から実施】

新たなごみ収集業務をノルマアップにより実施

- プラスチック製容器包装の収集や各ターミナルにおける清掃活動等に取り組む -

【平成19年10月から実施】

一人暮らしの要介護高齢者や身体障害者に対するごみ戸別収集サービスの拡充，ごみ収集時における市民への挨拶の励行等

- 市民サービスを徹底し、「市民に愛されるごみ収集」へと転換する -

【一部実施中・順次拡大】

(5) 職場環境の改革

遊具類の使用や私物持込み禁止の徹底

- 職場に公私の「けじめ」を徹底する -

【平成18年8月から実施済】

休憩室の抜本的な模様替えの実施

- 社会的に理解の得られるスペースへと改装する -

【平成19年4月以降実施】

(6) 人事の改革

技能労務職員の50%削減の段階的实施

- 作業や業務の改革等に取り組むことにより、目標を達成する -

【平成19年4月以降順次実施】

まち美化業務員新規採用の凍結

- 作業や業務の改革等に併せて採用を凍結する -

【平成19年4月から実施】

長期在職者に対する人事異動の実施

- 停滞した職場風土を刷新する -

【平成19年4月から実施】

技能労務職員の役付職員等への積極的な登用

- 業務への意欲向上と職業人としての育成を図る -

【平成19年4月から実施】

技能労務職員に対する表彰制度の拡充

- 技能労務職員の士気高揚を図る -

【平成18年度中に実施】

(7) 組織の改革

まち美化事務所の統廃合

- 業務や作業の改革等に併せて、現行の 11 箇所を 8 箇所とする -

【平成 19 年 4 月以降順次実施】

市民美化センターと生活環境事務所の統合

- 死獣収集業務の全面委託化に併せて実施する -

【平成 19 年 4 月から実施】

大規模事業所における職員規模の適正化

- 管理監督を十分に行える程度に職員規模の適正化を図る -

【平成 19 年 4 月以降順次実施】

第2部 生活保護業務に係る不祥事防止のための改革

1 問題の所在

北福祉事務所において、生活保護ケースワーカー（以下「ケースワーカー」という。）による生活保護応急援護金の詐取・窃盗並びに被保護世帯から預かった預金通帳及び生活保護費返還金の不正流用が発生した。

2 原因

今回の一連の不祥事については、遵法意識をはじめとする公務員倫理の欠如といった職員個人の問題に起因することは言うまでもないが、以下の4点に大きな原因があったと考えられる。

(1) 現金等の取扱い及び保管における問題点

現金等の取扱いにおける問題点

ア 現金の取扱いの不適切さ

北福祉事務所においては、直接、ケースワーカーに現金が渡されるなど現金の取扱いが不適切であった。

イ 応急援護金に係る取扱ルールの不明確さ

応急援護金については、窮迫する世帯への緊急的な対応を行うために、これまで大きな役割を果たしてきたが、全

市的な統一運用基準を設けず，厳格な取扱いをしてこなかった。

ウ 預金通帳等の資産に係る取扱ルールの不明確さ

被保護世帯からの依頼により，例外的に福祉事務所が管理する預金通帳等の資産の取扱いについて，明確なルールを定めていなかった。

エ 生活保護費返還金に係る取扱ルールの不備

支給された生活保護費の一部が返還される場合，ケースワーカーが被保護世帯から現金を預かることがあるが，その際の取扱ルールに不備があった。

現金等の保管における問題点

北福祉事務所においては，勤務時間中，応急援護金を錠のかかっていないキャビネットに保管するなど，日常の金銭管理が不十分であった。

(2) 生活保護業務監査の不十分さ

生活保護業務の監査は，厚生労働省の方針に基づき，被保護世帯に対する支援，指導，調査等が適正に行われているかどうかを，保護台帳を中心に監査するもので，不祥事の防止を目的としたものではなかったため，今回のようなケースワーカーによる不正を未然に防ぐことができなかった。

(3) 職員意識の不十分さ

生活保護制度に対する心構えや金銭管理をはじめとする事務手続に関する認識が不十分であり、ケースワーカーとしての使命感や責任感が欠落していた職員が、一部に存在した。また、北福祉事務所の応急援護金が無くなったことについて、発生後約3箇月、福祉部長から上司への報告が行われなかったことから明らかなように、管理監督職員の遵法意識さえも欠如していた。こうしたことがないように、これまで過去の不祥事を教訓として指導等を行ってきたが、意識が十分に浸透していなかった。

(4) 人事管理の不十分さ

福祉事務所では、ケースワーカーに対し、保護台帳への適切な記載等をはじめとする一般的な事務能力よりも、対象となる世帯の状況に応じて緊急的、個別的に対応できる能力を求められることが多い。

このため、長期在職者については、事務より対象世帯への対応を重視する傾向が強くなるが、これに対して、計画的な担当地区の変更や研修の実施等、組織的な対応をしてこなかった。

3 再発防止のための改革策

不祥事を引き起こす4つの原因を一掃するため、現金等の取扱

事務の改革，監査体制の改革，職員研修の改革及び人事の改革の
4つの改革を断行する。

(1) 現金等の取扱事務の改革

ケースワーカーによる現金取扱いの原則禁止

- 現金等の取扱ルールを全面改正し，例外的にケースワーカーが現金を取り扱う際の手続を明確に規定する -

【平成18年9月から実施】

応急援護金の廃止と窮迫世帯に対する新たな対応策の創設

- 生活保護法に基づく迅速な支給システムを構築し，窮迫世帯への対応を行う -

【平成18年9月から実施】

- 上記システムでは対応し得ない，一日の猶予もない窮迫世帯に対する新たな対応策を創設する -

【平成18年度中に実施】

現金等の取扱ルールの被保護世帯への周知

- 生活保護制度の説明を行うとともに，ケースワーカーが基本的に現金を取り扱わないことなどを周知徹底する -

【平成18年度中に実施】

(2) 監査体制の改革

特別査察班の設置

- 抜き打ち査察や拳証資料の裏づけ調査等 , 福祉事務所全体の事務処理及び現金管理の適正化を強力に推進する -

【平成 1 8 年 9 月から実施】

外部アドバイザーの招へい

- 公認会計士等の専門家による特別査察班への助言及び不正が起こり得ないシステムの充実を行う -

【平成 1 8 年度中に実施】

人事異動時における内部点検の継続実施

- 今年度 , 事務の適正化に非常に有効であった人事異動時における内部点検を継続実施する -

【平成 1 9 年 4 月から実施】

(3) 職員研修の改革

適正な事務執行に関する研修の強化

- 職階別 , 担当別の徹底した現金等の取扱いに係る研修及びケースワーカーに対する一般事務研修を定期的を実施する -

【平成 1 8 年 9 月から実施】

ケースワーカーの専門性と倫理観を高めるための研修の実施

【平成 1 8 年度中に実施】

(4) 人事の改革

ケースワーカーの人材育成の充実と適正配置

- 一般事務研修等の実施により、事務処理能力と処遇能力のバランスの取れたケースワーカーを育成し、併せて、本庁と現場の人事交流や短期間(3年程度)での地区(世帯)の担当替えを実施する -

【平成19年4月から実施】

第3部 全庁的な抜本的改革

1 問題の所在

今日不祥事が続発している環境局や生活保護業務の問題は、本市の他の行政分野でも生じうる組織的な問題であり、現実には他の行政分野でも少なからず不祥事が発生している。この原因を明確にし、これに対応した全庁的な抜本的改革策を策定する。

2 原因

(1) 技能労務職の不祥事の原因

京都市では、昭和40年の同和対策審議会の答申の趣旨を踏まえ、就労対策が極めて重要であるとの認識に立ち、これを補完するものとして昭和48年度から技能労務職への優先雇用を実施してきた。

優先雇用は、同和地区住民の経済的基盤の確立、生活や教育環境を飛躍的に向上させるなど、大きな成果を挙げ、その役割を果たしてきたが、同和地区の実態の改善状況を踏まえ、平成7年度に一般公募を導入し、優先雇用は段階的に縮小して、平成13年度の採用をもって完全に廃止した。

一方で、優先雇用を始めた時期は、高度経済成長期と重なり、厳しい現業労働部門には求職者が少ないという現実と、拡大す

る業務に大量の人員を必要とするという実態から，要員の確保を最優先させてきたため，公務員としての適格性を十分にチェックしない「甘い採用」があったと言わざるを得ない。

その後も，京都市の主体性と責任ある取組が十分になされなかったことは明白であり，結果として，公務員としての適格性を欠く者も採用することとなった。

しかしながら，採用時の事情がいかなるものであれ，職員に採用した後においては，本市の責任において，基本的な服務規律を遵守，徹底させ，公務員倫理を確立すべきであったにもかかわらず，職員の指導監督をはじめ種々の点で取組の不十分な面が数多くあった。これが長年にわたって積み重なったことが，不祥事を発生させやすい組織風土を作り出してきた最も大きな要因である。

また，業務内容が，単純な労務を反復する変化に乏しい作業であり，昇進等の面で将来展望の持ちにくい仕事であることから，業務改善や能力向上の意欲が湧きにくくなっている。

(2) 公金等の取扱いに関する不祥事と原因

ア 今年度になってから，本市の生活保護業務における公金等の取扱いに関して以下の不祥事が判明した。

生活保護応急援護金の詐取

生活保護応急援護金の窃盗

被保護世帯預金通帳不正流用

生活保護費返還金不正流用

これらの発生原因は、第2部で述べたとおりである。

イ 市民からの通報を契機に、服務規律等強化月間中、環境局市民美化センター死獣収集取扱手数料の職員による着服が判明した。現時点（平成18年8月末）で不正に関与したと明らかになっている職員は、死獣収集作業従事者5名のうち4名を占め、個人の問題とは言えない状況にある。

ウ 公金等に関する不祥事について共通するのは、事務処理のシステムやマニュアルが相当程度整備され、なおかつ、不祥事発生の際に、再三にわたり、その確実な遵守について注意を喚起してきたにもかかわらず、期間を置いて同様の不祥事が再発していることである。このことは、業務点検に対する所属長等の責任感の欠如、日常の「報・連・相」の不足、人事異動等により、不祥事の教訓が組織的に定着せず、職員の問題意識が希薄化するに従って形骸化していくことによるものと考えられる。

(3) 抑止効果の低い懲戒処分及び被処分者への指導等の不足

以前に懲戒処分を受けた者が、再度不祥事を起こすケースが少なからずある。過去10年間における被処分者のうち、以前に処分された経歴を持つ者は19%である。

これについては、個人の問題によるものだけでなく、処分に厳格さが足りず、被処分者を真摯に反省させる程度に至らなかったことや、被処分者に対する継続的な観察や指導が、十分になされてこなかったことが要因と考えられる。

さらに、退職時に重大な犯罪行為が隠れていた時に、一旦退職金が支払われれば、犯罪行為が発覚しても禁固刑以上の判決が確定するまでは、その返還を請求することが条例上できないという改善すべき状況がある。

(4) 不祥事につながる兆候のある職員への指導等の不足

不祥事の中には、周囲の職員がその発生のおそれを認識することが可能であった事例が存在する。不祥事を起こした者の中には、休暇の取得に問題のある者、給与の差押えを受けている者や多重債務を負っている者が多数おり、生活態度の乱れや金銭的な問題を抱えていることが不祥事につながり、結果としてこれらを兆候と考えることができる。

このような兆候は、覚せい剤をはじめとした薬物事犯のような重大な不祥事に現れていることもある。

しかしながら、これまで、このようなことを組織内で十分に認識してこなかったため、的確な指導等がなされなかった。

さらに、給与差押え等を通じて個人的な経済状況を所属長が把握している事例においても、公務外の問題であるため指導が

十分に及ばない場合も多かった。

また、薬物事犯が課題として認識されていた部局では、兆候と思われる状況を現認しても、本市に捜査権がないこともあり、独自に薬物事犯に関与しているかどうかを見極めることは困難であった。

(5) 職員意識の不十分さ（公務員倫理に関する自覚）

公務員は、当然のことながら、法令遵守はもとより道義的にも高い倫理観を要求される。しかしながら、本市職員の中には、自らの職務遂行において、また、他の本市職員の職務遂行に接する場面において、さらに、私生活の様々な場面においても、こういった公務員倫理を、十分に意識できていない者が少なからずいると考えられる。

3 抜本的改革策

(1) 技能労務職の人事・業務管理の改革

サービス監察会議への技能労務関係部局からなる部会の設置

- より具体的、機動的な体制を確立する -

【平成18年9月から実施】

サービス監等による職場巡察

【平成18年9月から実施】

長期在職者に対する人事異動の実施

- 停滞した職場風土を刷新する -

【平成19年4月から実施】

技能労務職員に対する重点的な研修の実施

- 業務の特性等を的確に反映した研修内容とする -

【平成18年9月から実施】

技能労務職員の役付職員等への積極的な登用

- 業務への意欲向上と職業人としての育成を図る -

【平成19年4月から実施】

技能労務職員に対する表彰制度の拡充

- 技能労務職員の士気高揚を図る -

【平成18年度中に実施】

技能労務職業務の再構築

- 労力提供業務への民間活力の導入を推進する -

【中長期的に継続した取組】

技能労務職採用の凍結

- 技能労務職業務の再構築のため、当面全庁的に採用を凍結する -

【平成19年4月から実施】

(2) 公金等の取扱いの改革

公金等の管理，チェック体制の徹底

- 複数職員による相互チェック，業務引継ぎ時の所属長による確認などを徹底する -

【平成 1 8 年 9 月から実施】

各種規程，業務マニュアル等の遵守状況の上司によるチェックの徹底

- 上司の役割を確実に果たさせる -

【平成 1 8 年 9 月から実施】

各種規程，業務マニュアル等の職場での再確認と掲示

【平成 1 8 年 9 月から実施】

(3) 処分及び被処分者への指導等の改革

処分指針の改正による，より厳しい懲戒処分の実施

- 飲酒運転や無免許運転などを厳罰とするとともに，懲戒処分の公表の範囲を拡大する -

【平成 1 8 年 9 月から実施】

分限免職処分の基準策定と外部有識者による判定委員会の設置

- 公務員としての適格性を欠く者や勤務態度不良の者に対して分限免職処分を適用する -

【平成 1 8 年 1 0 月から実施】

被処分者に対する再発防止研修の実施

- 再度不祥事を起こすことのないよう、計画的な研修を実施する -

【平成18年9月から実施】

退職手当条例の改正

- 退職後に犯罪行為が発覚した職員に対し、速やかな退職手当返還請求を行う -

【平成18年11月に市会提案】

(4) 職員指導等の改革

服務監察会議への区役所，支所部会等の設置

- より具体的，機動的な体制を確立する -

【平成18年9月から実施】

所属長による定期的な職員ヒアリングの実施

- 業務上の課題，人間関係や家庭生活上の悩みをヒアリングする -

【平成18年9月から実施】

所属長のための職員指導マニュアルの作成

- 問題事象別に具体的な対応策を記載する -

【平成18年度中に実施】

年次休暇取得等に問題のある場合の指導強化

- 年度の早い時期に年次休暇を取り尽くすなど、出勤状況に問題がある職員に対する指導を強化する -

【平成18年9月から実施】

給与差押え、多重債務のある職員への指導強化

- 私生活において金銭管理能力に問題がある職員に対する指導を強化する -

【平成18年9月から実施】

(5) 職員意識・職員行動の改革

「京都市職員の行動規範」(仮称)の策定

- 京都市職員の倫理の保持に関する条例第3条(職員の責務)を具体化する -

【平成18年度中に実施】

公益通報制度の積極的周知と活用の促進

- 問題事象を早期に発見し、早期に解決する -

【平成18年度中に実施】

名札の着用と公務員にふさわしい服装の更なる徹底

- 職務に責任と誇りを持って臨み、意識の高揚を図る -

【平成18年9月から実施】

組織内コミュニケーションの活性化

- 局区長や所属長が一般職員と直接的かつ双方向にコミュニケーションを行う -

【平成18年9月から実施】

(6) その他の改革

情報セキュリティ対策の徹底

- 小型記憶媒体（フロッピーディスク等）の管理や委託業者等の庁内入退室管理などを徹底する -

【平成18年度中に実施】

電子入札の対象案件の拡大と工事契約における通常型指名競争入札の廃止

- 競争性の向上を図る -

【平成19年度中に実施】

一定額以上の随意契約内容の公表

- 透明性の向上を図る -

【平成18年度中に実施】

業務や職場に応じた公金管理，市民対応，不祥事の兆候等への対応マニュアルの策定

- 具体的で，きめ細かい業務フローにより，組織的なチェック機能を強化する -

【平成18年度中に実施】

土木事務所統括組織の設置

【平成19年4月から実施】

「教職員資質等判定委員会」(仮称)の設置

- 対象を全教職員に広げて、分限処分を含めた厳格な対応のための判断根拠となる資質・能力を調査する委員会を設置する -

【平成19年度中に実施】

職場におけるマイカー駐車の問題禁止とマイカー通勤の自粛

【平成19年4月以降実施】

(7) 改革大綱推進本部の設置

市長をトップに副市長と全局区長等が参画し、この大綱に基づき改革を断行するための体制を構築する。

【平成18年9月から実施】