

島尻消防組合不祥事に係る第三者委員会調査報告書要約版

はじめに

・令和元年 11 月から 12 月にかけて、島尻消防組合（以下「組合」という）について以下のような不祥事が相次いで新聞報道された。①職員を懲戒処分にしたところ、県人事委員会が処分を違法とする裁決を下したこと、②内部規程を手続きを経ずに書き替えた疑惑、③職員を違法に飛び級昇格させた疑惑、④野球賭博等が行われている疑惑、⑤救急活動記録票を改ざんした疑惑。

・組合管理者は、令和 2 年 3 月 25 日これら不祥事の存否、原因の究明及び再発防止を目的として「島尻消防組合不祥事に係る第三者委員会（以下「当委員会」という）を設置した。

・当委員会は、18 回の委員会を開催した。内 6 回は委員である弁護士の事務所における情報提供者からの聴取りである。関係者からの聞取りは、延べ 17 人（実人数 8 人）、加えてメールによる情報提供 16 人（内面談者 8 人）に及んだ。

・令和 3 年 4 月 28 日当委員会は調査結果をとりまとめ、正副管理者に報告書を提出した。

第 1 懲戒処分について

・平成 30 年 3 月 9 日、組合は職員に対して、パワハラと職務規程違反を理由として処分を行った。当該職員が県人事委員会に審査請求をしたところ、人事委員会は、当該処分を違法とする裁決を下した。

・当委員会は、違法とされた懲戒処分を行った原因の究明と今後違法な懲戒処分を行うことがないよう対策を検討した。

・**処分事由 1**（29 年アンケート中被処分者の言動についての自由記述）

・人事委員会の裁決

被害者が特定されておらず、被害者からの事情聴取が行われていない。唯一被害者が

特定されている事案についても、個別具体的な事情について明らかにされていない。したがって被処分者の行為がパワハラに該当すると認定できない。

・ **処分事由 2**（他の職員に対するメールや LINE によるパワハラ）

・ 人事委員会の裁決

詳細な事情聴取を前提とした適切な調査が行われたとはいえない。

・ 当委員会の判断

・ 不十分、不適切な調査一聴聞又は弁明の機会を付与しなかったことが原因の一つであり、今後懲戒処分を行うのであれば、聴聞又は弁明の機会を確保すべきである。

・ 本件では被害を訴える者を構成員とする審査体で懲戒処分が決定されている。処分該当事由の調査体と処分決定の審査体を別々に構成し、さらに両組織の構成員に被害者及び加害者等の当事者を排除するなど公平性を保つよう配慮が必要である。

無記名アンケートは、パワハラの有無を把握する端緒にすぎない。加害者、被害者の特定、聞き取り、目撃者等の特定など客観的な資料に基づく事実の認定を行うべきである。

・ 本件事件を取り巻く環境一付言として

消防組織の厳格な上下関係は組織行動を行う上で重要である反面、一つ間違えばパワハラを生み出しかねない側面を有することは否定できない。日頃からパワハラに十分な対策をとることが違法な処分を防止する一助になると思われる。

・ パワハラ対策の提案 a 厚生労働省指針に示された雇用管理上の措置の整備、b すでに行われている対策の実効性の確保、c パワハラ規程の制定・遵守 d 外部講師を招いての講習

・ 当委員会の調査対象としなかったが、情報提供者の面談においてもパワハラの実態の存在の情報提供があった。

処分事由 3（消防署規程 28 条及び第 30 条、警防規程 34 条違反について）

・ 裁決一火災通報に際し被処分者は指揮隊長として出動すべきであったが（しなかった、しかし）、本件出動については指揮交代を行える体制は十分に確保されていたものと認められるから、警防規程 34 条に違反し、当務長としての職責を放棄したとまでは認められない。

※警防規程 34 条

火災等の災害現場へ出動した当務の長は、指揮宣言を行い指揮隊長となり出動各隊を統括指揮し、消防活動方針を決定し情勢に適応する部隊配備を定め、必要と認めるときは消防部隊資機材の応援要請並びに効果的な現場広報を行い、現場における消防部隊中枢として最大の消防活動効果を挙げるように努めるものとする。

当委員会の判断

・組合が処分事由 3 を理由として下した懲戒処分は不相当とは判断しない。
被処分者の行為には、厳格に指揮命令系統を定め遵守すべきという要請を上回る必要性と十分な許容性が認められないため、組合において、同行為を警防規程第 3 4 条に違反すると判断したことが誤りだったと断じることはできず、また、当該行為について聴聞、弁明の機会が確保されているにもかかわらず本人がその機会を放棄したのであるから、懲戒処分が相当であるとの決断を下したことについても強い非難には当たらないと考えられる。

第 2 飛び級問題について

・組合では、条例や規則の基準を超えた昇格発令（飛び級）をしていたと報道された。当委員会では飛び級の有無、飛び級が行われていたのであればどのような態様であったのか、どのような原因に基づくのか、飛び級が及ぼす影響を調査した。

当委員会の調査結果、問題点

・平成 20 年 3 月から 26 年 2 月までの 6 年間で 21 人の職員に対して飛び級（1 級から 2 級を経ないで 3 級への昇格）を実施していたことが分かった。

・当委員会の聴取調査に対して、組合は、消防組織における階級制度の重要性を強調し、「当時は 1 級に 5～6 年在級したら 3 級に上げていた」と説明した。しかし、昇格は給与制度の範囲内で行われるべきであって、人事制度の性格を有する消防士から消防副士長への昇任のみを基準として行われるべきではない。

・飛び級が実施されたことによって 21 人の職員が受けた給与（期末・勤勉手当を含む。）上の影響について、組合に対して平成 15 年度から平成 30 年度までの間におけ

る適切に昇格が運用された場合に支給されるべき給与とこの間実際に支給された給与の差額の仮の計算を求めたところ、21人の職員のうち、9人の職員（上級6人、中級2人、初級1人）が過少に給与を支給されており、その総額は12,217,000円余、他の12人の職員（上級6人、中級6人）が過大に給与を支給されており、その総額は27,614,000円余であることが分かった。

当委員会の判断

・組合は、消防組織の特殊性（指揮系統を確保するための階級制度の存在）を強調し、本来、組合自ら定めた例規（条例及び規則）に基づく給与制度が予定していない「飛び級」を実施した。その結果発生した給与上の問題（給与の過少支給及び過大支給）は、その当事者である21人の職員の給与の均衡だけではなく、他の全ての職員との給与の均衡を欠くという到底看過できない状況が発生させた。公務員の給与が、住民が負担する税金を原資とする以上、この状況は、可及的速やかに是正されるべきである。

第3 規程の書替え問題

・組合が県人事委員会に提出した島尻消防組合警防規程が、組合幹部の独断で書き替えられていたと報道された。

当委員会の調査

・当委員会が調査したところ4件の島尻消防組合警防規程が存在することがわかった。

・これら4件の規程には、3種の制定日、2種の訓令名（訓令及び消防本部訓令）、2種の訓令番号、3種の施行日、2種の適用日、3種の9条1項の規定内容、同じく3種の9条2項の規定内容がある。これらは、それぞれ一定の手続を経て制定された規程と考えられる。

・当委員会が、組合における条例等の制定手続及び文書の保管・保存の状況を把握するために、2件の条例、1件の規則及び2件の規程に係る新規制定時の起案文書及び一部改正時の起案文書について抜取り調査を実施したところ、14件の起案文書の閲覧依頼に対して閲覧に供されたのは2件のみで、他は保存されていないか、所在不明という

状況である。

・組合における条例等の制定やこれに係る文書の取扱いについては詳細な手続き規定が整備されているにもかかわらず、必ずしも適切な事務処理がなされていないことがわかる。県人事委員会の裁決書の中に、「警防規程の変更を行ったことに関する決済手続きを証する書面は存在しない」と記載されていることにも表れている。

当委員会の判断

・審査請求人（第1における被処分者）が主張するような、「組合は、人事委員会における審理を組合有利にすすめるために意図的に規程を書き換えた」ということを認定することはできないが、条例等の制定、改廃に係る事務手続については、明らかに多くの問題点が存在する。

具体的には、案に過ぎないもの（規程③）が出張所に放置され、変更したと主張するもの（規程④）の新規制定に係る決裁手続を証する文書が存在しない以上、条例等の制定やその取扱い（文書の保管・保存）については、適切に行われているとはいえない。

・これらのことから、組合は、新聞報道にある「内部規程（島尻消防組合警防規程）の一部が、組合幹部の独断で書き換えられ」たとの謗りを免れない。

組合は、住民の信頼を回復するためにも、法令（法律、政令、省令等）はもちろんのこと、自ら定めた例規（条例、規則、規程等）を遵守し、「文書による行政」の基本に立ち返って事務処理を行わなければならない。

そのためには、職員の適正な配置、文書事務や法制執務に関する能力の向上のため定期的かつ継続的な研修の実施が必要である。

第4 野球やボーリングを利用した賭博行為の有無について

・元職員から総務省消防庁の相談窓口でボーリング、野球賭博が行われている旨の通報があった。日常的に高校野球を利用した賭博行為が行われている旨の新聞報道がなされた。

当委員会の判断—事実の認定

・当委員会としては、通報者が参加者の名前を挙げている平成29年の野球賭博について、その存在が認定できると断言することはできないが、職員及び消防長の発言の不自然さから、賭け金額は明らかでないものの野球賭博自体が行われていたことは相当程度疑われるものと判断する。

・野球賭博の形式

情報提供者ごとに異なっているが、どの（野球賭博に関する）情報提供も内容が詳細、具体的であり、信用できる。組合全体が参加する形式の野球賭博が行われていたわけではないが、組合内に複数のグループができ、各自で野球賭博を行っていたものと考えられる。それゆえ、統一した形式はなかったものと思われる。

・行われていた時期、金額等

そして、上述のように、平成28年か平成29年ころの島尻消防本署（玉城署）で行われていた野球賭博において、嘱託職員の特定の女性が勝っていた旨の情報を提供した情報提供者が3人おり、当該3人の聴取りの状況からお互いに口裏を合わせているようなことはうかがわれなかった。

したがって、平成29年ころに上記特定の嘱託職員が勝った野球賭博が存在した可能性は非常に高く、よって、島尻消防本署（玉城署）において平成29年ころまでに恒例イベントとして（甲子園について）野球賭博が行われており、勝者は数万円程度取得していたものと考えられる。

・参加者等

さらには、当該野球賭博は幹部職員が勤務している2階において公然と行われていたとのことであり、そうであれば、主導していたかどうかはともかく、少なくとも課長以上の幹部職員も野球賭博に参加していたものと考えられる。

当委員会の判断2－原因の分析と対策の提案

・一口があまり高額でなく公然と行うことはできないとは思いつつ強い違法性までは感じていなかったことが原因と思われる。問題化することに対する危機感もなかったものと考えられる。

・しかし、市役所内でカード賭博を行い書類送検された例、消防局内で数千円の現金を賭けて書類送検された例もある。

本件のような事態を生じさせないためには、職員の法令に対する理解度を高めることが必要である。具体的には、公務員の不祥事に関する講習等を定期的で開催し、その際に不祥事事例集等を配布する等の措置をとることが望まれる（すなわち、組合は、職員に対して、他の消防において過去問題になった不祥事等や、上記市役所のカード賭博の事案等消防以外の公務員の組織的不祥事について知識を得させて、同じ轍をふまないように組織管理を行うべきである。）。

内部者からの通報システムを確立すること、具体的には組合外部に通報窓口を設置することが望ましい。この際、最も重要なことは、通報者について通報したことによる不利益な取扱いを完全に排除することである。

・現状について

いずれの情報提供者においても、平成29年に通報があつて以降は、賭け事は行われることはなくなり、以降、見たこともないとのことであつたので、その旨付言する。

第5 記録改ざんの疑いについて

令和元年10月14日交通事故に救急車が出場しているが、帰署後に作成される救急活動記録票がいったん作成された後に、実際より早めに出場したように改ざんされていた、また改ざんは幹部の指示で日常的に行われていたと報道された。

当委員会の判断1 一事実の認定

組合において、しばしば救急活動記録票の修正指示が課長からあることは認定でき、当該修正指示については、組合の各隊長によって強制された、指導を受けたとの受ける印象の違いがある。

しかし、少なくとも同日の救急活動記録票について当時の警備課長（ないし組合）において事実と異なった記載をする意図も事実も認められないと判断した。

・そもそも、報道において改ざんされたと指摘される救急活動記録票は、決裁前の報告書であり、当該文書に修正を加えたとしても公文書として成立した文書を事後的に偽造、変造したことにはならないと考えられる。

・当委員会としては、令和元年10月14日の事故に関する救急活動記録票の内容を修正した行為について報道にあるような改ざんにはあたらず、ましてや虚偽公文書作成罪には該当するようなものではないと判断した。

当委員会の判断 2 - 問題点と提言

・情報提供によるとある時期の消防長が「2分にしろ」と職員にことあるごとに話していたとのことであり、同時期においては、2分以内出場が暗黙のルールとなっていたものと思われる。

また、同じくメールや情報提供に現れているように、実際、令和元年当時の警備課長において「2分以内」との指導を行っていたことも事実であると考えられる。さらには、当時の署長から「2分以内」との指導があったとの情報提供もあった。

・2分ルールがあったことは、情報提供があったのみならず、AVMが導入される前の平成27年1月において組合における救急活動記録票の「指令」から「出場」まで2分以内が80%を超える割合を占めて圧倒的に多いことにも現れている。

・救急活動記録票において「覚知」「指令」等が多義的で解釈によって時刻が異なるのであれば、同票の記録の正確性が担保できず、記録、データを保存する意義に疑問が残る。

かかる状態を回避する手段として、「覚知」「指令」「出場」の定義を統一し、報告書の記載方法をマニュアル化すべきである。

さらに一步踏み込んで提言するのであれば、AVMによる記録に統一すれば、押し忘れの際の微調整以外に大きく時刻が修正される危険性はないのであるから、代替車や追加車についての2次出場をAVMシステムに導入することが望ましいと考える。

おわりに

1 本件調査によって、当委員会は、組合において、①懲戒処分において履践すべき手続の欠如（第1において顕在化した問題）、②明らかに内部規程に反した運用の昇格及びその結果としての不適切な給与の支払い（第2において顕在化した問題）、③内部規程の制定手続を履践しておらず同種の規程が複数存在する混乱状態（第3において顕在化した問題）、④組織内での長期間にわたる賭博行為の放置（第4において顕在化した問題）、⑤業務の記録票において恣意的な修正が可能な状態の放置（第5において顕在化した問題）等の問題点が存在すると判断した。

2 当該問題点から、組合においてはこれまで地方公共団体としての行政組織であるにもかかわらず、法令よりも内部の独自のルールや漫然とした従来慣行にしたがって問題を処理し、解決しようとしてきたことが明らかになっている。

この点について象徴的であるのが、飛び級問題についての組合の説明である。組合は、当初、県に対して（そして当委員会に対しても）、島尻消防組合職員の初任給、昇格、昇級等に関する規則第37条にしたがった適切な措置である旨説明していた。しかし、当該条項は、上記規則外の昇格を行う場合に関するものであるところ、組合の飛び級に承認を得るための起案文書によると、当該飛び級は、島尻消防組合の給与に関する条例第6条の1及び島尻消防、清掃組合職員の初任給、昇格、昇級等に関する規則第18条1項2による昇格、すなわち同規則に基づく昇格であることが明らかになっている。したがって、問題となっている飛び級昇格は、上記規則37条に基づいて行われたものではないのである。

このように、独自のルールや従来慣行を重視する影響と思われるが、組合上層部においても組合自らが定めた内部規程について十分理解していないことが判明している。

3 さらに別の問題として、当委員会は、野球賭博問題の調査手続において、組合が当委員会に対して正確ではない説明をしている可能性を感じている。

4 これまで組合における法令や内部規程遵守の必要性を論じてきた。この点、消防長において真摯に対応する旨の回答を得ているが、組合における従来からの内部独自ルールや慣行にしたがって運用されてきた閉鎖的な体制や問題点の発覚に対して不適切な対応をとったことが疑われる体質を一朝一夕に改善することは困難

であると思われ、当委員会において、抽象的に法令、内部規程遵守を掲げて研修、勉強会等を開催することを提言しても即時に効果がでない恐れを払拭できない。

したがって、本調査の最後に、当委員会は、これまで第1から第5までに提案してきた対策を実施することに加えて、組合において、監査委員制度などの内部監査機能の活性化を図ると同時に、弁護士等の専門家の活用、地方自治法174条の専門委員制度の導入また他団体との人事交流制度を導入することを提案する。

組織外の者の客観的な監視の目に定・期的に接すること、組織内に外部の者を組み入れて意見を求めることは組合の内部の判断のみで運営が固定化する危険性を防ぐのに効果的であり、現在の組合がコンプライアンス構築責任を果たしていく近道であると考える。

以上