

第2回八王子市職員の通勤手当等不正受給にかかる第三者検討会【議事要旨】

1 開会

【事務局】

- 配付資料の説明
- 出席者紹介

2 検討会参加者からの所感等（前回欠席の参加者）

【参加者】

- ・個人事業主としての視点では、経費として認めてもらうには交通費ひとつとっても領収書が必要なので、証拠がなくても支給されていたことに曖昧さを感じた。一方で、職員数が多い中で全てを厳密に管理する難しさも理解できる。
- ・主婦の視点としては、家計なら交通費が数千円ずれても気付くので、何年も気付かなかったことに驚いた。市民に説明する際は「一人当たり月いくら多かったか」など、家計簿のような説明が分かりやすいと感じた。一方でバス代を申請しつつ健康のために歩くことは理解できるので、そういう仕組みがあったらいい。どこからが適正でどこからが不正か明確に示せると良い。
- ・母親やPTAとしての視点では、子どもに「大人がズルしたの?」と聞かれ困ったが、市が自主的に調査し改善に動いている点は説明できた。
- ・PTAでも「注意するとハラスメントになるかも」と感じる空気があり、市役所も同様に言いづらい文化があったのではないかと推測している。
- ・アナログ管理が問題の背景にあると思うので、デジタル化を進め、人を疑わないで済む仕組みづくりを望む。

3 第1回第三者検討会での質問について

【事務局】

- ・前回質問をいただいた4点について、回答をそれぞれ資料に記載した。これについてご意見等あればお願いします。

【参加者】

- ・慣行があったのかという質問に対して、「職員課では把握してない。」という回答になっているが、これを見た時冗談じゃないかと思った。一番ここをクリアにしなければならぬところだと思う。
- ・5年6か月も不正受給を続けていた方がいるということは、慣行があって馴れ合いがあったということ。ここをクリアにしてくれないと、この先進めないと思う。これがあったのか、なかったのかこの場ではっきりしていただきたい。

【職員課長】

- ・資料の説明が不足していた部分があった。組織的な問題、不正の温床となったものは、あったという認識でいる。現在、全職員を対象にした汚職等防止研修を実施しており、全員アンケートを提出しているので、具体的なことはそこから拾おうと思っている。

【市長】

- ・私は認識があったと考えている。つまり、この程度は許されるもの、部長クラス等で認められる雰囲気があった。これぐらいなら許されるだろう、それがこの不正の温床になったと認識している。

【参加者】

- ・民間企業だと定期券代はもらっているが、それを使うか使わないかは裁量があって、悪意はないけれども、裁量で実際には定期を買わないで徒歩や車で通勤していることがある。その部分がどうなのかと前回質問させていただいた。
- ・悪意があるかどうかとか、バレるかバレないかというより、ある程度通勤方法については裁量があると勘違いしているような雰囲気があったのかどうか私の質問の意図だった。
- ・「税法上の扶養と扶養手当では要件が異なり」とあるが、八王子市の扶養手当の要件はどういうルールになっているのか。

【労務課主査】

- ・扶養手当は八王子市職員の給与に関する条例及び規則で定めており、被扶養者の収入が年額130万円未満であることが要件だが、被扶養者の状況や被扶養者が誰なのかによって多少細かい規定の違いがある。

【参加者】

- ・健康保険法だと130万円で扶養から外れるが、130万円で外れるのは協会けんぽや健康保険組合と同じなのか。

【労務課主査】

- ・市職員は東京都市町村職員共済組合に加入しているが、被扶養者の収入の要件は同じく年額130万円。ただ、被扶養者によって一部条件が異なっていて、例えば年金の受給者であれば、年額180万円までといった例外もある。

【参加者】

- ・年末調整の機会を活用するのは住所変更では有効だと思うが、扶養手当てに関しては共済の手続とリンクするわけなので、共済組合の手続で管理するといった取組も必要なのではないか。

【労務課長】

- ・共済の手続も労務課で受け付けており、共済手続で扶養を外れるときには、同時に声掛けなどを行っている。

【参加者】

- ・資料3ページ、2(1)のイ、組織・制度の問題(体制面)の参加者意見欄に「本当の理由にまだたどり着けていない」と書いてある。これは私自身の前回発言である「悪意の有無を本人に聞いても真実は分からない」という発言が要約されていると思うが、不正受給の原因を明言するのを避けているように感じた。
- ・原因を明らかにするための具体的なアプローチが示されていない。職員がどう考えて行動したのか、どんなに都合が悪くても、こういう空気があったと全員で認めない限り明るい未来はつukれない。

【参加者】

- ・我々は自ら調査できないため、事務局の調査結果に依存せざるを得ないが、本当に十分な調査が行われているのか疑問がある。例えば、過去に「確認済み」とされた内部通報案件が、初期調査やスクリーニングから漏れていた点について、なぜ見逃されたのかという原因分析が必要で、単に処分して終わりでは再発防止につながらないのではないかと。
- ・不祥事の調査には「横の広がり」(類似事案調査)と「縦の深さ」(組織内の責任調査)が必要で、通勤手当以外の住居手当・扶養手当については、まだ通勤手当ほど深く調査されていないのではないかと。通勤手当とは動機も手口も異なるだろうし、自主返納した人

に対して通勤手当と同様の調査をしないと根絶はできないかもしれない。

- ・縦の調査として、当事者本人だけでなく所属長へのヒアリングは行ったのか。

【職員課長】

- ・所属長にも聞いている。

【参加者】

- ・であれば、そのヒアリング結果は重要。先ほど市長も雰囲気はあったとおっしゃっていたが、どの程度の雰囲気なのかを事実確認した方がいい。
- ・チェックというのはどの程度したかというのが重要で、本当に見ていなかったのか、見たけれど見たふりをしていたのか、チェックしたことにはしようというのものもあるかもしれない。
- ・表面的なチェックや、形式的に「確認したことにする」といった対応では、今後現物確認を義務付けても実効性がなくなる。そのため、これまで実際にどのようなチェックが行われてきたのか、具体的な運用実態も含めて詳しく調査しなければ、再発防止策は機能しないことになる。

【労務課長】

- ・内部通報は調査開始後に寄せられたもので、実名が判明する場合は本人や所属長へのヒアリングを行って実態確認をした。
- ・通報者が対象者の通勤届の実態を把握していないケースでは、調査の結果、問題がなかった事例もあり、匿名通報については、個別調査が困難なため、正確な届出を出すよう促す通知を出している。
- ・従来の確認方法については、毎年通知は出していたものの、具体的な確認方法までは載せておらず、所属長の判断に委ねていた点に課題があった。
- ・現在は、面談の機会を活用し、労務課が作成したチェックシートを用いて、職員自身が給与明細や庶務事務システムを確認し、通勤手当・住居手当・扶養手当など全ての届出内容と実態を一から点検する仕組みを導入している。その上で、チェックシートをもとに所属長との面談を行い、届出内容と実態の一致を確認する運用を行っている。

【職員課長】

- ・労務課長からも説明があったとおり、年に1回、適正な受給についてという通知を出しているが、ほとんどの管理職が、その通知が出た時に声掛けをする、朝礼で周知をする、その程度だった。チェックをしたかという意味では、管理職においても声かけ止まりだったので、組織的には動いていなかったということになると思う。

【参加者】

- ・故意や悪意はなかったということだが、現在の調査方法ではそのように断言できるだけの調査の質に達していないのではないか。
- ・要約ではその問題意識がマイルドな表現に置き換えられ、調査の不十分さや構造的な欠陥が曖昧にされていると感じる。
- ・本当の理由を発見するアプローチとして、「市の調査の質はまだ足りていない」「故意や悪意を発見するためのシステムが抜け落ちている」といったように、強く明確な言葉で記録に残さなければ、この検討会自体が予定調和に終わってしまうのではないか。

【参加者】

- ・前回からの質問事項の(3)で、住居手当とか住所変更とかいろんな紙が全部ばらばらだっで書かれているが、一つの申請書で済むように一本化できないか。

【労務課長】

- ・システムで申請するため、例えば、住所変更だったら住所変更の画面になるので、その下に住居手当の申請画面が出てくる仕様になっていない。

【参加者】

- ・紙だったら一枚紙になるが、システムならスクロールしたら下に出てきて、全部下までスクロールしないと終わらないようにしたらいいのではないか。

【労務課長】

- ・システム上で不足があるとアラートを表示するようにはしているが、スクロールして他の申請もあるというのを見せる仕組みにはなっていない。参考にさせていただく。

【参加者】

- ・上司による確認が年1回の声かけにとどまり、具体的なチェック方法も定められていなかったという事実をもって、管理職の責任やチェックの甘さを直接問うのはおかしい。
- ・問題の根本は、八王子市として明確なルールや仕組みを整備してこなかったことにあり、それは管理職だけでなく、歴代の市当局や議会も含めた組織全体の責任である。そのため、反省も職員だけでなく、組織全体で行う必要がある。
- ・今後は、性善説を前提としつつも、ミスや勘違いが起きないように具体的で明確な制度設計を行うことが重要で、今回の問題は、仕組みそのものが不適切だったことが原因の一つである。

【参加者】

- ・これまでの「声かけ程度」の確認体制が職場の馴れ合いを生んだのだろう。今後、チェック機能を増やし、個人でも確認できる仕組みを整えるという説明があったが、仕組みだけを強化しても、再び馴れ合いが生じれば同じ問題を繰り返すことになるのではないか。
- ・チェック体制の強化と並行して、職員一人一人の意識改革にどう取り組むのかが不可欠であり、それを行わなければ、数年後に再び同様の検討会を開くことになりかねない。市として職員の意識改革をどのように考えているのか。

【総務部長】

- ・問題の背景には、管理の甘さが職員の認識の甘さにつながり、それが結果として不適切な運用につながったという構造的なものがあつたと認識している。
- ・通勤届の申請時点では虚偽申請を行った職員はいなかった。しかし、実際の通勤過程において、徒歩や経路変更、介護などの事情を「許容されるのではないかと捉える認識のずれが積み重なって今回の結果を招いたと考えている。
- ・原因は個人の認識の甘さだけでなく、制度理解の不足、管理部門の周知不足などが複合的に重なったもの。
- ・再発防止には、仕組みを整えるだけでなく、制度の目的や正しい運用を職員全体で共有することが不可欠であり、研修を継続的に実施し、コンプライアンス意識の向上に取り組む必要があると考えている。加えて、職員の意識に依存しない形での体系的なチェック体制の構築についても、コストを踏まえつつ実現可能なものを検討していきたい。

4 不正受給の背景・原因等 ～調査結果、研修での意見を踏まえて～

【事務局】

- ・これまで主に原因と不正の温床となる慣例、慣行、組織文化についての意見をいただいた。これらを踏まえて再発防止策を検討していくことになる。
- ・再発防止策を検討する上で必要となる、市長が講師となって実施している汚職等防止(公務員倫理)研修の実施状況については、11月17日に第1回を開催した後、本日の第6回までで約1,200人が受講し、年内に全職員受講を目指している。
- ・研修参加者の声として、不正受給の原因としては、「これくらいなら大丈夫」、「バレないだろう」といった慢心、制度理解不足などがあり、不正の温床となる慣例・慣行、組織文化については、縦割り意識、忖度、事なかれ主義など、だいたい強い言葉で感想が挙げられている。
- ・前回、不正のトライアングル理論をご紹介いただいたので、これを踏まえて再発防止策を考えることとしたい。

【参加者】

- ・現在整理されている原因分析が比較的個人の倫理観にフォーカスされているところがあるので、一度不正のトライアングルの3要素(動機・機会・正当化)に全てを当てはめて考える必要がある。
- ・3要素の中でも、今回「機会」への対策が不十分だったことが大きく、チェック機能が不十分だったために不正が可能となる状況を生んだと考える。慣行としてチェック機能が形骸化していることで、この程度は許されるという雰囲気を生んだのではないか。
- ・公務員としての倫理観も大事だが、それ以前に制度・仕組みとして不正ができない構造を作ることが重要。その際、どこまでコストをかけるかは、組織として考えるべき課題である。
- ・現行制度は職員にとって煩雑で負担の大きい仕組みになっている可能性があり、倫理観を理由に手続ばかり増やせば、職員のモチベーションや組織への信頼感を損なうおそれがある。
- ・職員が自治体の最大の目的である住民福祉の増進に集中できるよう、事務の簡素化・合理化を進めつつ、不正が起こらない仕組みを構築することが望ましい。

【参加者】

- ・実務家としての経験上、民間企業でも制度を十分に周知できていないことは珍しくない。例えば扶養手当の収入要件を家族間のコミュニケーション不足で把握できなかったケースなど、悪意のない不適切な受給は起こり得る。そのため、今回についても悪意があったかどうか別として、制度を分かりやすく教える・周知する取組が非常に重要だと考える。
- ・扶養や共済の制度については、直属の上司が必ずしも理解しているわけではないので、労務課や職員課が主体となり、被扶養者がいる職員向けの制度周知を行うことも大変重要。
- ・年末調整などで確認できる機会があったにもかかわらず見逃されていた点については、縦割りによる部署間の連携不足が大きな要因であり、所属長と職員課が互いに「チェックしているはず」と考えてしまっていたことに問題があったのではないか。
- ・個々の職員を責めても将来につながらないので、組織文化を見直し、横断的な連携と分かりやすい制度設計によって再発を防ぐ仕組みづくりが重要だと考える。

【参加者】

- ・どういう研修をして、どのくらいの時間やられているのか。

【市長】

- ・私が一方的に講義をするのではなく、参加型研修で実施している。
- ・ケーススタディとして、まず今回の不正受給について、なぜ起こったのか、どうすれば再発防止ができるのか、全員が自分のこととして考えてもらい、意見発表をしてもらう。次に贈収賄の事例をもとに、なぜ私たち公務員は法律を守らなければならないのかといった話をしている。そして、例えばハラスメント事例や縦割りといった公務員が批判される事例なども紹介しながら、公務員に求められる倫理観についての講義をしている。
- ・私自身がかつて東京都庁で汚職等防止研修をしていた2時間半の内容を、1時間で行っている。

【参加者】

- ・市長は意見発表の時にその場にいるのか。

【市長】

- ・いわゆる机間指導として、私が机の間を回って職員にマイクを向け、直接意見を聴いている。

【参加者】

- ・それはあまりよろしくないのではないか。上層部への忖度が起きるのではないか。

【市長】

- ・受け身に回ってほしくないので、最初の導入部分で職員の意見を聴いている。
- ・上層部に対する忖度は駄目だとはっきり言っている。私も忖度された意見であってはならないと考えるので、終了後のアンケートで自分の言葉として書いてもらうようにしている。

【事務局】

- ・先ほど意見の中であった民間との違いということに関して、通勤手当の法的な性質や一般的な不正受給の態様というのを整理した補足資料を簡単に説明させていただく。

【法務文書担当部長】

- ・補足資料1により、通勤手当における民間と公務員の違いや不正受給の態様、判例を踏まえた管理体制の重要性についてお示しする。
- ・まず通勤手当の性質について、通勤手当は本来被雇用者が負担すべきものであるところ、民間では福利厚生として就業規則等に基づく任意給付であるのに対し、公務員は法律・条例に基づき支給される点が大きな違いとなる。
- ・民間は人材確保や労働条件向上の一環として柔軟に制度変更が可能だが、公務員は法令主義のため、テレワークやワーケーションなど労働環境の変化への柔軟な対応が難しいことが特徴の一つ。
- ・不正受給の一般的な態様として、①合理的でない経路申請、②経路変更後の未申請、③申請と異なる通勤手段の利用、④実態と異なる居住地・経路での申請、⑤定期券解約後の払戻金取得などがある。①と④はチェックできるが、その他は本人申請に依存しており、把握・発見が困難であるという実務上の課題がある。
- ・西八王子駅と市役所間の通勤については、バスの本数が少なく、時間帯によっては徒歩や別経路を選択せざるを得ない実情もあり、30分も待つのなら西八王子駅まで歩こうという考えも起きると思われる。
- ・そのため、この区間は定期券を購入すれば通勤手段は問わない、又は2キロ未満なので通勤手当を支給しないといったルールの見直しも考えられる。
- ・判例(全国建設厚生年金基金事件)では、通勤手当を不正に受給した社員を諭旨退職処分とした会社が敗訴した。その理由は、通勤手当の確認・管理体制が十分に構築されて

いなかった点が重視されたことによるもの。これは、制度を定めるだけでなく、継続的に管理・実行する体制の不備が重要であることを示している。

- ・今回の問題は個人の意識だけでなく、制度設計の曖昧さ、実態と合わないルール、継続的チェック体制の不在といった管理体制の弱さが大きく関与しており、それを踏まえたルールと運用の再構築が重要と考える。

【労務課長】

- ・西八王子駅から市役所間の事例を挙げたが、前回の検討会でも民間では比較的柔軟にルールを決めているという意見もあった。市役所の場合は原資が税金ということもあって、柔軟といっても限界がある。ただ、ルールを厳しくすればするほど、職員とっても負担がかかるのでよくないという意見もいただいた。
- ・市役所としての許容範囲について、いいアイデア、意見があれば伺いたい。

【参加者】

- ・民間でも株主に説明できる範囲で適正な運用が求められるので、民間だから緩いというわけではない。その前提に立った上で、制度設計として重要なのは距離基準であり、民間では「一定距離(例:1.5km)以上でなければ公共交通機関利用を認めない」というところが多い。
- ・西八王子駅から市役所まで徒歩10~15分なので、距離が短い区間では裁量やグレーな運用が生じやすいのではないか。
- ・柔軟なやり方として考えられるのは、例えば定期券を購入すれば実際の通勤手段(徒歩・自転車)は問わない運用とするか、一定距離未滿は通勤手当を支給しないとするか、また、実費精算方式も選択肢の一つである。
- ・雨の日だけ公共交通を利用し、晴れの日には徒歩とする運用も実費精算であれば可能であり、Suica等の履歴提出で確認もできる。通勤専用Suicaを支給すればインターネットで全部の履歴を出せるので、柔軟性と透明性の両立が可能になる。
- ・最終的には制度としてどこまでを許容し、どこからを許容しないということを決めれば、いいわけで、民間の株主に当たるのが議会ということであれば、議会の理解を得た上で柔軟な対応をすればいいのではないか。

【参加者】

- ・ほとんど同じ意見だが、西八王子から市役所までは、健康手当のようなものとして全員一律の金額を支給するのもいいのではないか。実態確認する手間も省けるし、歩けば健康になるし、時間が合えばバスに乗ってもいい。お小遣いとして自分の好きなことに使ってもいいし、そんな制度があってもいいのではないか。

【事務局】

- ・先ほど、例えば子どもが大きくなってきた職員に向けて扶養手当とか住居手当の説明をしたかどうかという意見をいただいた。お子様に上手に説明されたとのことだったので、うまく伝えて受け止めてもらえるようないい方法があれば。

【参加者】

- ・クリエイターとして絵を描いて説明してきた経験から、子どもに理解できる表現であれば大人にも伝わる。難しい制度を砕いて伝えるために「絵で通訳する」「柔らかい言葉で説明する」といった広報チームがあってもいい。
- ・広報手法としては、市のホームページだけでなく、スマホ、ラジオ、SNSなど、気軽に触れられる媒体の活用や、分かりやすさを重視した情報発信が必要。また、子どもはある意味情報を簡潔にまとめる力に優れているので、子どもに広報を担ってもらえるのも面白い取組ではないか。

【参加者】

- ・第1回検討会で300件近い問合せやクレームがあったと聞いたが、前回は話したとおり、私の周りでは、「なぜこれが不正受給になるのか。」「別に良いのではないか。」という意見がある。仮にパブリックコメントを行えば意見は半々になるのではないか。
- ・手当が税金で支給されている点で厳しい意見は理解するが、市民のために役立つ仕事をしていると市民の方が実感できれば一定の理解は得られるはず。今回の問題を契機に、市として「市民のためにしっかり働く」という姿勢と、なぜ制度を変えるのかという意思を明確に示せば、一定の理解は得られると思う。そうすれば、通勤手段についても、状況に応じた現実的で柔軟な運用は許容されてもいいのではないか。
- ・市長が行う研修は、会計年度任用職員も対象となっているのか、また、報告された不正事案に会計年度任用職員が含まれているのか。

【職員課長】

- ・研修も今回労務課で実施した調査も、正規職員を対象に行っており、会計年度任用職員は対象としていない。

【参加者】

- ・会計年度任用職員の方は、不正受給をしている人はいないのではないかと。現場の方たちと話していて、会計年度任用職員の方は、民間から転職してきた人もいるし、仕事への意識が正規職員とは違うのではないかと感じている。

【参加者】

- ・全職員を対象とした研修のアンケート結果について、要約したものではなく、実際の「生の声」に一つ一つ目を通して意見を考えたい。公開・共有する予定はあるか。

【職員課長】

- ・次回の検討会では、お示しできるようにしたい。

【参加者】

- ・一人一台パソコンが配備されていない職場の出勤確認は、朝礼の時に顔を見て判断ということだった。私にとって結構な驚きだが、今でもそうなのか。

【労務課長】

- ・基本的にパソコンを立ち上げたときのログによって出勤・退勤の管理をしている。一方、業務で一人一台のパソコンは必要ない職場もあるので、そういう職場は、職場のパソコンで独自にエクセルなどで出退勤を管理したり、紙の出勤簿に押印している職場もある。

【参加者】

- ・いろんなやり方が増えれば増えるほど人手も大変で、アナログの限界を感じている。職員の負担が増えて、本来の業務に影響が出てしまうのはとても気の毒だと思う。
- ・調査に1年もかかった原因の一つだと思うので、これが改善されるといい。

【市長】

- ・私たちは今回の事故に対して正しく向き合っているのだろうかと常に感じてきたところ、ご指摘いただいたとおり、まだ向き合い方が甘かったと感じた。
- ・再発防止に向けては、職員一人一人が今回の事故に対して正しく向き合い、真の原因は何なのかを自分たちで考え、答えを出すべきものと思っている。
- ・本日は貴重なご指摘をいただいたことに感謝する。

5 閉会

【事務局】

- ・次回は、研修のアンケートをお示しし、生の声から原因となるものを拾い、これらを踏まえて具体的な再発防止策についてご意見をいただければと思う。
- ・第3回は1月26日(月)10時、第4回は2月16日(月)14時からの予定。