

平成 28 年(2016 年) 5 月 12 日

横須賀市議会議長 板 橋 衛 様

吉田市長の不透明な市政運営に関する調査特別委員長

木 下 憲 司

吉田市長の不透明な市政運営に関する調査特別委員会
中間審査報告書

本委員会に付託された付議事件のうち、一般職の任期付職員（一般事務職）の任用及び任期後の採用問題について、会議規則第38条第2項の規定により別紙のとおり報告します。

吉田市長の不透明な市政運営に関する調査特別委員会中間報告書

1 本事件の概要と調査実施に至った経緯

平成 27 年 3 月 16 日の総務常任委員会において、現在、政策推進部都市イメージ創造発信担当課長の職にある者（以下、「当該職員」という。）は、市長選挙（平成 21 年 6 月）を控えた吉田市長の後援会に 5 万円の寄附をしていたことが明らかとなった。当該職員は、市長からの推薦を受け、面接による選考の結果、平成 22 年 5 月に 3 年間の任期付職員として経済部商業観光課主査（上席主査）で採用された。その後、平成 25 年と 26 年の 2 度にわたり任期が更新され、法的に認められた最長 5 年の任期終了の約 1 年前には、人事異動により経済部から現在の政策推進部に配置換えされた。さらに、その任期終了の直前に、市が公募する一般行政職の採用試験に応募し、任期の定めのない課長職として採用された。

平成 27 年 3 月 25 日、総務常任委員会での議論を踏まえ、議長から市長に対し、「職員採用にあたっては、公正を期し、今後もあらぬ疑念を持たれることのないよう申し入れる」との職員採用のあり方について申し入れを行ったが、同年 3 月 24 日付けですでに採用試験の結果に関する決裁が完了していた。

これら一連の任用事務には、能力と関係なく縁故や個人的な利害関係に基づいて行う人事（以下、「情実人事」という。）の疑いもあることから、議会として真相の究明を行うため、本調査特別委員会において、「一般職の任期付職員（一般事務職）の任用及び任期後の採用問題」について調査を行うこととなった。

2 採用に関する事実経過

平成 22 年

2 月 24 日

市長からの総務部長への指示（集客・プロモーション担当職員として採用したい人物の雇用形態についての検討）に基づき、集客担当職員の任用等に関する市長への報告を実施した。

3 月 10 日

当該職員との面談を実施した。（面談者は、総務部長及び人事課長）

3 月 19 日

職員採用選考試験の最終面接を実施した。（面接官は、沼田副市長、総務部長及び経済部長）なお、経済部長は短時間の勤務形態であることを理由に採用に「否」の判定をした。

3 月 23 日

当該職員の採用決定に関する決裁文書を発議した。なお、雇用形態は短時間勤務ではなくフルタイム勤務に変更されていた。

5 月 1 日

当該職員を平成 25 年 4 月 30 日までの任期付職員として経済部商業観光課主査（上席主査）に任用することを発令した。

平成 24 年

4 月 1 日

当該職員を経済部担当課長（集客・プロモーション担当）に昇任させることを発令した。

12 月 27 日

市長の方針に基づき当該職員の任期を1年延長することを決定した。

平成 25 年

5月1日

当該職員の任期を平成26年4月30日までに更新することを発令した。

平成 26 年

3月25日

市長の方針に基づき当該職員の任期を1年延長することを決定した。

4月1日

政策推進部担当課長（都市イメージ創造発信担当）に配置換えすることを発令した。

5月1日

当該職員の任期を平成27年4月30日までに更新することを発令した。

8月19日

当該職員の任期終了後の補充方法に関して市長への報告を行った。この際、市長から優秀な人材獲得のためには、任期付ではなく、任期の定めのない職員として採用することが適当との方針が示された。

10月10日

前回の市長報告結果を踏まえて、職員採用試験（政策推進部都市イメージ創造発信担当課長）実施の方針を市長に報告し、了承を得た。この際、面接試験の面接官に市長を加えることを総務部から提案した。

12月22日

職員採用試験の実施方法を決定した。

平成27年

2月1日

職員採用試験第1次試験を実施した。（小論文の採点は、政策推進部の政策推進課長及び政策・自治基本条例担当課長が担当）

3月13日

職員採用試験第2次試験（最終面接試験）を実施した。（面接官は、市長、両副市長、政策推進部長及び総務部長）

3月24日

職員採用試験結果の決裁を完了した。（当該職員の採用を決定）

5月1日

当該職員を政策推進部都市イメージ創造発信担当課長に任用することを発令した。

3 本事件に係る委員会の経過

平成27年

12月10日（第8回）

本事件に係る関係理事者及び要求資料を決定した。

平成28年

1月14日（第9回）

関係理事者から職員採用に係る経過及び関係資料の説明を聴取し、質問を行った。

総務部及び観光担当部に対し、都市イメージ創造発信担当

課長新設の経緯及び当該職員が関与した契約関係資料の提出を要求した。

次回は、市長及び沼田副市長に対する質問を行うことを決定した。また、総務部長に対する質問について、体調不良により委員会への出席が困難な場合は委員派遣により正副委員長において同部長との面談を実施することを決定した。

法的助言を受ける体制の構築について正副委員長案のとおり進めることを決定した。

1月28日（第10回）

委員長より総務部長との面談結果の報告を行った。

関係理事者から委員会提出資料の説明を聴取し、質問を行った。

観光担当部に対し、当該職員が関与した契約のうち、集客促進強化事業業務委託一式ほか3契約についての受託者の支出内訳が分かる資料及び三浦半島自転車パンフレット作成関係資料の提出を要求した。

沼田副市長に対する質問を行った。

次回は、要求資料に対する質問、吉田市長に対する質問及びこれまでの審査で疑義が生じたことから政策推進部及び総務部に対する質問を行うことを決定した。

2月9日（第11回）

これまでの審査を踏まえた質問及び観光担当部からの提出資料に対する質問を行った。委員会からの指摘事項については観光担当部が改めて調査を行い、委員会として調査結果の報告を受けることを決定した。

吉田市長に対する質問を行った。

今回は、職員採用問題の関係者8名（退職者を含む）を参考人として招致し、質問を行うことを決定した。

平成27年度の調査経費に100万円を追加することとし、その議決を委員長から議長に申し入れることを決定した。

2月23日（第12回）

職員採用問題の関係者8名を参考人として招致し、質問を行った。

今回は、定例会終了後の3月29日（火）に開会し、当該職員本人を参考人として招致し、質問を行うことを決定した。

平成28年度の調査経費を350万円以内とし、その議決を委員長から議長に申し入れることを決定した。

3月29日（第13回）

観光担当部から平成23年度、24年度緊急雇用創出事業実施状況報告書内容調査の結果報告を聴取し、質問を行った。受託事業者が緊急雇用した社員の人件費において、社会保険料が計上されていないことに対し、公金を支出している以上、市としての対応が必要との指摘があり、担当部局で対応し、委員会としてその結果報告を受けることを決定した。

当該職員を参考人として招致し、質問を行った。

今後の審査スケジュールを4月11日（月）、4月26日（火）、5月12日（木）及び5月30日（月）とすることを決定した。

今回は、これまでの調査を踏まえ、中間報告の内容を見据えた今後の調査方法について委員間で協議を行うことを決定した。

4月11日（第14回）

観光担当部から平成23年度、24年度緊急雇用創出事業（集客促進強化事業）にかかる新規雇用失業者の社会保険加入について、報告を聴取し、質問を行った。

職員採用問題の総括について協議を行い骨子案の方向性を決定した。

都市イメージ創造発信担当課長の採用試験に関し、当該試験の実施要領及び筆記試験の内容が分かる資料を改めて要求することを決定した。

次回は、中間報告の内容について協議を行うことを決定した。

4月26日（第15回）

総務部から都市イメージ創造発信担当課長職の採用試験に関する資料について、説明を聴取し、質問を行った。

委員会の中間報告書の正副委員長案について、委員長から説明があり、次回の委員会において内容の協議を行うことを決定した。

次回は、中間報告書の内容及びポートマーケットにおけるBBQパークの設置に関する問題の要求資料について協議を行うことを決定した。

5月12日（第16回）

委員会の中間報告書の取りまとめを行い、6月8日の本会議において、委員長から中間報告を行うことを決定した。

今後の審査スケジュールを6月20日（月）、7月19日（火）、8月2日（火）、8月24日（水）及び9月13日（火）とすることを決定した。

ポートマーケットにおけるBBQパークの設置に関する問題の要求資料を決定した。

今回は、ポートマーケットにおけるBBQパークの設置に関する問題について、シティサポートよこすか及び関係理事者から説明を聴取することを決定した。

4 調査事項の問題点と委員会の判断

(1) 任期付職員の採用（平成22年5月）

ア 任期付職員の採用に係る情実人事の疑惑

「地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律」及び本市の「一般職の任期付職員の採用等に関する条例」並びに「同施行規則」（以下「任期付職員の採用等に関する法令」という。）は、情実人事を戒めており、本件における情実人事の疑いについて調査した。

吉田市長と当該職員は、同じ政治塾に籍を置くなど、吉田市長が市議会議員時代からの、旧知の間柄であった。また、平成21年6月の横須賀市長選挙に際して、当該職員は同選挙に立候補を予定していた吉田市長の後援会に対し、5万円の寄附をしている。このような中で、吉田市長は当該職員の本市役所職員への登用を推薦し、その後採用のための手続きを経て、任期付職員としての採用に至った。

まず、政治団体への寄附は、政治資金規正法上、許容されたものであるとともに、当該寄附と本件任用との関連性を認めるに足る証拠は得られなかった。また、旧知の友人関係であることから、縁故のある情実人事の可能性についても調査したが、関係者の供述からは確たる証拠は得られ

ず、本件任用が法令でいうところの情実人事であるとの確たる認定には至らなかった。

しかし、本件全般を俯瞰すると、当事者の意図や思惑とは別に、結果的に事実経過が物語ることは、社会通念として一連の過程を「情実人事」と目されかねず、公正さを失った人事であると受け止められる可能性がある。

イ 当該職員の中途採用時における任用意思決定の混乱

当該職員の任用事務は、平成 22 年 1 月頃に吉田市長が推薦したことに始まり、平成 22 年 5 月 1 日に 3 年の任期付職員（フルタイム勤務）として採用し、経済部商業観光課主査（上席主査）に配置することで完了した。この間の任用意思決定過程を調査した結果、そこには混乱と不明瞭さが認められる。すなわち、民間企業に勤務していた当該職員を採用する目的は①専門的知識経験を活用②後継者の育成、とされるものの、当初人事当局が想定した勤務形態は任期付きの短時間勤務であり、当該職員本人もその勤務形態を希望していた。一方、当該職員を配置される部署は、職務の性格上、短時間勤務は不適當（フルタイム勤務が適當）と判断していた。この混乱が露呈したものが面接試験であり、面接試験において、面接官の一人で当該職員の上司となる経済部長は、短時間勤務を理由として採用不適當の判断を示した。面接試験の結果を受けて、人事を担当する総務部長は当該職員に対し短時間勤務からフルタイム勤務へ意思変更することを求め、当該職員は推薦者である吉田市長とも相談し、フルタイム勤務への変更を了承した。その結果、短時間勤務からフルタイム勤務へ勤務形態が変更とな

り、採用に至った。なお、この間の変更経緯に関する客観的な資料や記録は残されていない。また、勤務形態の変更に伴う、再選考試験は行われておらず、さらには、最終的にフルタイム勤務としての採用に関する決裁文書は存在していない。

このような状況から指摘される問題点は、市役所当局が求める採用目的である、①専門的知識経験を活用及び②後継者の育成と、短時間勤務を希望する当該職員の就労意識の違いが採用時に正しく認識・整理されないままに職員採用に至ったわけで、この点は、その後の任期更新や任期の定めのない職員としての採用、そして責任ある職（課長）への昇任やその間の職務実績に係る諸問題の原点とも言えるものである。要するに、熟慮のないままトップダウンで民間企業に勤務する人物を採用し、不明瞭な意思決定過程のもと実務を担当する上席主査に配置したもので、そこには職の要求を冷徹に考察した跡が認められず、首長としての人事権（任命権）の行使及び補助機関の事務のあり方が不適切であったと認められる。

ウ 「任期付職員の採用等に関する法令」が規定する「選考」の未実施

一般職の任期付職員の採用に関して、「任期付職員の採用等に関する法令」は「選考」により採用することを求めており、「選考」の際になすべき、専門的な知識経験又は優れた識見の検証方法を定めている。しかしながら、本件「選考」事務は、「任期付短時間面接評価表」（提出資料）に基づく面接のみで採用を決定している。この面接評

評価表に記載されている質問項目は、いずれも一般的な内容であり、「任期付職員の採用等に関する法令」が求める専門的な知識経験等の検証には不十分である。また、専門的な知識経験等の検証は、履歴書で確認したとのことであるが、前職（大手広告代理店勤務）の確認が、本人の能力評価にどれほどつながるのか疑問である。さらに、この面接は面接評価表の名称が示しているとおおり、短時間勤務での採用を前提としており、フルタイム勤務を前提とした「選考」面接は行われていない。要するに、形だけの「選考」は行われているものの、「任期付職員の採用等に関する法令」が規定する「選考」は適切に実施されていないものと判断する。

エ 市長施策（マニフェスト）への主体性を欠いた対応

前項で述べた、任用意思決定の混乱及び「選考」の未実施の背景には、採用事務に関係した職員の市長施策（マニフェスト）実現に対する主体性を欠いた、ただ従えば足りるという対応があったものと推察される。このマニフェストには、「企業や団体などで実力を発揮している優秀な人材を登用します」「シティセールスのための特命担当を置きます」と記載されていたが、当時の課長クラス以上の関係者は、異口同音に、吉田市長の初当選に際し、マニフェストを意識したと供述している。職員から見て上意下達ともいえるマニフェスト政策への対応には、関係者間で温度差があることがうかがえるものの、総じて、このことが市長の人事推薦という行為を受け身的に受け止めて任用事務が進められたものと推察できる。そして、その結果が、既述のような不明瞭な任用事務

に及んだものと認められる。

(2) 任期付職員の採用（平成 22 年 5 月）から（2 回の任期更新を経て）5 年間の任期満了まで

ア 初任者教育の未実施並びに職場における当該職員に対する O J T（職場内での教育訓練）及び支援体制の不足

職員を途中で採用する場合、公務員としての倫理観などを急ぎ教育する必要がある。しかし、当該職員の供述によると、採用時の初任者教育は行われていないとの認識である。また、O J T は、関係者の供述によると適切かつ計画的には行われていない。さらに、職場内の支援体制についても、その職場自体が本件のような中途採用者を受け入れることに経験不足であったことも相俟って、十分ではなかった。

当該職員は、集客・プロモーション担当課主査（上席主査）として採用され、その後同担当課長として一貫して集客・プロモーション業務を担当するわけであるが、その間に多くの不適切な業務遂行が見受けられた。

集客・プロモーション事業は、当該職員採用後に事業予算が増額されたが、当該職員が担当課長となり、平成 24 年度から責任者として事業執行を取りまとめていた。その際に、集客促進実行委員会における決裁権限は 500 万円までと過大で、公正な予算執行に不可欠な見積書を省略する案件が半数を占め、さらに広報活動の成果物がほとんど保存されておらず、発注と納品が確実にされていたのか確認の術がない。また、当該職員が民間時代に付き合いのあった事業者を優先的に活用するとともに、それらの事業者への

発注関係書類の中には2年前には存在が確認されていたにもかかわらず、現在紛失していて内容の確認ができないものもあった。さらに、国の緊急雇用創出事業においては、市内の観光事業者に補助金事業を発注した際、その事務の取り扱いに多くの疑義が生じたため、今回の調査の結果、県に対する報告書も修正が必要な事態となった。なお、当該職員の供述によると、採用当初から、公務員としての倫理観や主査・課長の職責について自覚がないまま、勤務を継続していたことがうかがえる。

これを要するに、中途採用者に対して公務員としての適切な教育がなされず、また、OJTや支援並びに内部統制が希薄なまま勤務が継続されたことにより、不適切な勤務実態に至ったものと判断される。

イ 中途採用者の課長職への配置

当該職員は、採用後2年が経過した時点で担当課長へ昇任している。課長職には相応の責任と権限が付与されることは言を待たない。特に、当該職務のように実務として事業を計画・実施し、その際に多額の予算執行に携わる配置には、実務経験をより重視した慎重な配置が望ましい。

しかるに、当該職員は公務員としての実務経験がわずか2年で課長職へ配置されたわけで、その結果が前項で述べた不適切な業務結果へつながったものと判断する。

ウ 1回目任期更新時（平成25年5月）における任命権者としての人事評価未確認

1回目の任期更新は、供述によると、上司である経済部長からの進言はなく、市長のトップダウン指示で実行されてい

る。また、その際、市長は、当該職員の直属の上司である部長の人事評価を確認していない。一般に、ボトムアップの進言をもとに熟慮して人事措置を講ずるものであれば理解できるところであるが、担当部署からの進言もない中、何を根拠に人事措置を講じたのか不明瞭である。任命権者及び関係者は、当該職員の業務実績として、観光集客結果の向上を理由に挙げているが、それを根拠とする人事評価が明示されないため、不明瞭さを払拭できない。また、人事措置を検討するに当たり、業績・賞罰や能力評価を考慮することは当然のことと考えるが、その際に最も重視すべき人事評価を確認していないことは、任命権者の業務処理として怠慢であったと判断する。

(3) 任期の定めのない職員としての採用（平成 27 年 5 月）

ア 不明瞭な、採用形態の変遷及び競争試験の実施

都市イメージ創造発信担当課長を公募するにあたって、同課が所属する政策推進部及び人事当局は任期付職員の採用として、検討を行っていた。しかし、市長から「不安定な雇用状況におかれる任期付職員よりも、任期の定めのない一般職員として採用することが優秀な人材の獲得につながる」との方針が示され、任期の定めのない職員を採用することとなった。このことは、任期付職員では優秀な人材を得られないとの認識を示したこととなるが、現実には、スペシャリストとして高く評価する当該職員を任期付職員で雇用しているわけで、何ををもって「優秀な人材を獲得できない」というのか、矛盾しており、任期に定めのない職員として採用する合理的

な理由が不明確である。

また、関連法の解釈で、任期付職員の再任用を容認しているにもかかわらず、人事当局者はそのことを知らなかった旨の認識を供述している。このことは、人事当局者として、当初は、当該職員以外の人材を任期付職員として採用することを企図したにもかかわらず、市長方針に従う形で、当該職員採用の可能性のある競争試験の実施に至り、結果として、当該職員の雇用を継続することとなった。

さらに、本調査の結果、競争試験の実施要領が存在しないことも判明した。競争試験を実施するうえで、筆記試験及び面接試験の配点や、その評価配分の基準、そして面接試験における受験者順番の決定要領などを事前に考案して、試験は公明正大に実施されるべきである。しかし、その実施要領が存在しないことは、すなわち試験結果によって事務的に合否を操作できる可能性もあり、公正性に疑問がある。

これを要するに、採用形態の変遷及び競争試験の実施要領に不明瞭さが認められる。

イ 市長が面接官を担当することによる公正性の欠如

職員採用試験の2次試験（面接試験）において、市長は面接官の一人として面接試験を担当した。関係者の供述は「これまでも特別な採用においては市長が面接官を行ってきた。今回は人事当局から市長が面接官に加わることを提案した」とのことである。しかし、任命権者である市長が、副市長や部長の適正な評価に影響を及ぼすおそれがある形で面接を担当することは、適切なこととは言えない。また、本試験の受験者に、かつて市長自ら推薦して任期付職員として採用した

当該職員が含まれていること、なおかつトップダウンで当該職員の任期を更新した事実を勘案すると、情実人事との疑いを持たれる可能性が非常に高い。

よって、市長が面接官を担当することは、部下の進言とはいえ回避すべきであり、試験の公正性及び競争性を著しく損ねる軽率な行為で、試験そのものが当該職員の採用ありき、いわゆる「出来レース」とされてもおかしくないものと判断する。

5 調査事項に対する総括

(1) 一連の人事権行使における倫理観の欠如に対する指摘

本件「一般職の任期付職員（一般事務職）の任用及び任期後の採用問題」を総括するならば、当事者の意図や思惑の実際とは別として、①市長と当該職員が旧知の友人関係にあること、②市長が当該職員を本市の職員として任用することを推薦した事実、③当該任用にあたっての選考が必ずしも十分なものとは言えないこと、④その後の任期更新が直属の上司による人事評価の確認もなく、市長のトップダウンで行われたこと、⑤当該職員の任期満了時における職員補充のあり方として、任期の定めのない職員として採用することとした理由に矛盾があること、⑥以上の事実関係の下で当該職員が参加する採用試験に、あえて市長が面接官を担当したこと から、一連の過程は、公正さを失った情実人事であると、市民に受け止められる可能性がある。そのことは、吉田市長自らが定めた「市長及び副市長の服務及び倫理に関する規範」における「市長等は、全体の奉仕者として人格と倫理の向上に努め、その職務に関して市民の疑惑

及び不信を招くような行為をしてはならない」ということにも抵触することとなる。よって、これら人事権行使の問題点は、市の人事行政、さらにはそのような人事を経て任用・異動している職員によって担われている市政全般への信頼を著しく失墜させることにもつながる行為であったと指摘せざるを得ない。

(2) 公正な人事制度構築のための改善意見

これまでに問題点として、①市長が面接官を担当することによる公正性の欠如②任期付職員の採用に係る情実人事の疑惑③職員の中途採用に係る任用意思決定の混乱を列举した。これらを総合すると、人事の公正性、公平性及び透明性が担保されていないため、そのことがひいては人事全般への信頼を失墜することにもつながる行為と言わざるを得ない。

いうまでもなく、人事権（任命権）の適正な行使は、組織を維持・向上させる上で大きな柱であり、適切な人事行政は組織の活性化につながる。

よって、公正な人事制度を構築するため、以下の事項について改善を図る必要がある。

ア 市長（任命権者）自らが面接を行うことは否定しないが、部下である評価者に影響を与えるおそれがある形で行う慣習は取り止めること。

イ 合法・適法という法令順守の視点のみならず、情実人事の概念を幅広くとらえ、情実人事との疑念を持たれるような採用形態は排除すること。

ウ 任期付職員の採用という、特殊な採用形態にあたっては、職の要求と人材確保及び採用後の勤務形態並びに人事管理

という要素を適切に評価・考量し、慎重な任命権の行使に努めること。

(3) 適正な採用事務の執行及びその後の人事管理に対する改善意見

これまでに問題点として、①「任期付職員の採用等に関する法令」が求める採用時における「選考」の未実施②課長職公募における不明瞭な採用形態の変遷及び競争試験の実施③市長施策（マニフェスト）への主体性を欠いた対応④初任者教育の未実施並びに職場における当該職員に対するOJT及び支援体制の不足⑤中途採用者の短期間での課長職への配置を列挙した。これらからまず言えることは、形骸化した法令順守ではなく、真に法令に準拠した採用事務が実施されるべきことである。次に、人事行政における主体性を欠いた対応は禁物であり、良かれと思う施策が、結果として、その効果が結実しないことも考えられる。そして、職員を中途採用する場合、採用後の人事管理には十全の配慮が必要であり、それが無い場合、調査結果が示すように、採用目的とその結果に齟齬が生じる可能性がある。

よって、適正な採用事務の執行及びその後の人事管理について、適正化を期するため、以下の事項について改善を図る必要がある。

ア 採用事務において法令を順守すること。

イ 採用試験における公正性を担保するため、事前に試験要領を考量して、試験を実施するなど、厳正な採用事務に努めること。

ウ 中途採用者の受け入れにあたっては、適正な教育の実施、
そして職場における支援体制の充実及び内部統制の確立に努
めること。