

前子ども若者はぐくみ局長収賄事件に関する
調査報告書

令和4年12月

前子ども若者はぐくみ局長収賄容疑事件調査委員会

目 次

はじめに	1
第 1 調査の概要等	2
1 調査の目的等	2
2 調査対象とした期間及び業務	3
3 調査項目及び調査の方法	5
4 子ども若者はぐくみ局からの意見聴取	7
5 参与からの意見聴取	7
第 2 調査により判明した事実関係等	8
1 前提となる事実	8
(1) 市職員の倫理の保持に関する規程の概要	8
(2) 本市における保育事業の概要	8
2 前局長に関する事実	10
(1) 前局長の経歴	10
(2) 前局長のマネジメントや勤務態度等	10
(3) セヴァ福祉会への通常とは異なる対応等	11
3 セヴァ福祉会及び前理事長に関する事実	11
4 前理事長による禁止行為の働き掛け（前局長に対するもの）	12
(1) 経過	12
(2) 前理事長の意図等	12
(3) 禁止行為に関する前局長の認識等	12
5 前理事長による禁止行為等の働き掛け（前局長以外の職員に対するもの）	13
(1) 行為 1（自宅へ送付された物品の受領等）	13
(2) 行為 2（昼食の提供等）	14
(3) 行為 3（所属職員向けの菓子詰合せ等の提供）	15
(4) 他の社会福祉法人との関係について	15
6 前理事長の要望と本市業務執行への影響	16
(1) 前理事長から本市に対する主な要望	16
(2) 前理事長の要望における態様と業務上の支障行動及び本市の対応	17
(3) 業務執行への影響	17
第 3 本事案の問題点と原因の分析	18
1 本事案の問題点	18
(1) 問題点①（高い倫理観を保持すべき局長級職員による重大な違反行為）	18
(2) 問題点②（前理事長との適切さを欠く関係の継続）	18
ア 問題点②-1（前局長以外の職員の倫理条例違反行為）	18
イ 問題点②-2（円滑な業務執行に支障のある状況の継続）	18
(3) 問題点③（上記問題点を顕在化させ対処できなかった組織運営の在り方）	18
2 本事案が発生した原因等の分析	19
(1) 原因①（事件の直接的原因としての前局長の倫理観の欠如）	19

(2) 原因②（子ども若者はぐくみ局における公務員倫理の浸透不足）	19
(3) 原因③（子ども若者はぐくみ局における組織風土）	20
ア 原因③-1（保育行政分野における法人等との関係性に係る認識）	20
イ 原因③-2（慣例に踏み込まない思考）	20
ウ 原因③-3（前局長の判断等への依存）	21
エ 原因③-4（困難な課題の抱え込みと周囲の職員による関与の不足）	21
(4) 問題点及び原因に係る総括	22
(5) 組織としての反省点	23
第4 再発防止に向けた改善策	24
1 トップによるメッセージの発信	24
2 公務員倫理の確保に向けた取組	24
(1) 公務員倫理の高揚を目指す研修の充実	24
(2) 職員だけでなく事業者等も対象にした制度周知の徹底	24
(3) 禁止行為の働き掛けへの組織的な対応の徹底等	24
(4) 禁止行為等の基準の明確化・社会的妥当性の確保	24
(5) 職員自身による公務員倫理の定期的な点検	24
3 組織・サービス・人事に関する取組	25
(1) 局長級をはじめとする幹部職員へのマネジメント等研修の実施	25
(2) 公務員倫理に関する定期的な職員ヒアリングの実施	25
(3) 適正な人事配置の実施	25
4 子ども若者はぐくみ局における新たな組織文化の醸成	25
(1) 組織文化の刷新に向けた局取組方針の発信	25
(2) 局内の公務員倫理の確保・再徹底に向けた取組	25
ア 公務員倫理の確保・再徹底に向けたマニュアルの策定	25
イ 公務員倫理の確保・再徹底に向けた研修の実施	26
ウ 公務員倫理の確保・再徹底に向けた組織づくり	26
(3) 事業者等との適切な関係性の再構築	26
(4) 公正かつ適切な業務執行の確保・推進	26
別記 個別事案に係る業務執行への影響に関する調査結果	27
個別事案①（夜間保育園の認可と昼間保育園の定員の引下げ）	27
個別事案②（指導監査業務における対応）	28
個別事案③（土曜休園に係る対応）	29
個別事案④（保育士等からの指摘に係る対応）	30
個別事案⑤（扶助費、補助金等の支給・交付業務における対応）	30
おわりに	31
参考資料 1 調査委員会の委員構成	32
参考資料 2 調査委員会の開催状況	33
参考資料 3 収賄事件の刑事事件としての経過	34

はじめに

本市では、平成21年9月に京都市職員コンプライアンス推進指針を策定し、サービス監察、業務監察の強化、職員の倫理意識の向上、コンプライアンス推進体制の確立などの取組を進めてきた。

しかしながら、令和4年2月8日、当時子ども若者はぐくみ局長であった** ***(以下「前局長」という。)が受託収賄容疑で逮捕され、その後、単純収賄罪で起訴(同年3月1日、同月22日)される事態に至った。

コンプライアンスを徹底してきた本市として、局の最高責任者であり、所属職員を統率し牽引する立場でもある局長級職員がサービス規律に違反したことは痛恨の極みである。

事件発生により、贈賄者に特別な便宜を図ったのではないかと、といった子ども若者はぐくみ局が行う業務への疑念が生じるなど、市政に対する信頼が著しく毀損され、市政の推進に甚大な支障が生じることとなった。

これまでにない深刻な事態であることを重く受け止め、市民の皆様の信頼の回復に努め、事件発生により生じた疑念を払しょくできるよう、徹底した調査を行い、問題点の分析・検証を行うため、子ども若者はぐくみ局長収賄容疑事件調査委員会(令和4年2月15日設置。同年3月3日付け人事異動に伴い、前子ども若者はぐくみ局長収賄容疑事件調査委員会に改称。以下「調査委員会」という。)を設置した。また、随時、調査委員会に参画いただいた参加者から、本市職員以外の第三者の立場での助言や提案等を頂き、取組を進めてきた。

公判において確認された事実や、職員からの事情聴取、関係資料調査等により判明した事実からも、業務の公正さが歪められた事実は認められなかったが、局長級職員による重大な倫理条例違反の行為のほか、その他職員の倫理条例違反の行為やそれらを生んだ組織風土等の課題が明らかになったことから、これらを深く真摯に反省し、二度と同様のことが起こらないよう、再発防止に向けた改善策を取りまとめた。

第 1 調査の概要等

1 調査の目的等

- 前局長に関する収賄事件（※1）の発生を踏まえ、事件の背景も含めた事実関係を把握するとともに、社会福祉法人セヴァ福祉会（以下「セヴァ福祉会」という。）に対する業務執行の公正さへの影響と、それら業務執行等における前局長をはじめとする職員の公務員倫理の保持等に係る状況等を検証し、問題点の分析を行ったうえで、再発防止等の方策を取りまとめることを目的として、調査を実施した。
- 設置当初は、捜査機関の捜査等に影響を与えないよう、捜査への全面的な協力を取組の主眼とし、関係職員への事情聴取をはじめとした本格的な調査は、捜査終了後に実施した。
- 調査委員会では、これらの調査を踏まえ、11回の調査委員会を開催し、検討を重ねて本報告書をまとめた。

※1 収賄事件の概要

【前局長に対する起訴内容】

（令和4年3月1日付け）

前局長は、京都市子ども若者はぐくみ局長として、保育所等における安定的な施設運営を図るための補助金に係る交付決定等に関する職務に従事していた者、***（以下「前理事長」という。）は、セヴァ福祉会理事長であり、かつ、同法人が経営し、京都市認可に係るセヴァ子ども学園園長である。

前局長は、平成31年3月8日に、京都市内のホテルにおいて、前理事長から、補助金などの各種行政的支援により前記法人に有利かつ便宜な取り計らいを受けたとの趣旨の下に供与されるものと知りながら、紳士国産腕時計1点（販売価格45万3492円）の供与を受け、もって自己の前記職務に関し賄賂を收受した。

（令和4年3月22日付け）

前局長は、京都市子ども若者はぐくみ局長として、保育所等に対する指導等の権限の行使に関する事項を決定する職務に従事していた者、前理事長は、セヴァ福祉会理事長であり、かつ、前記法人が経営し、京都市認可に係るセヴァ子ども学園園長である。

前局長は、令和2年9月12日に、京都市内のホテルにおいて、前記保育園に対する指導監査等につき、前理事長から、前記保育園に有利かつ便宜な取り計らいをしてほしいなどの趣旨の下に供与されるものと知りながら、純金小判1点（販売価格39万8千円）の供与を受け、もって自己の前記職務に関し賄賂を收受した。

【（贈賄側）前理事長に対する判決内容】

地裁判決（確定）の概要は次のとおり。

主文：懲役1年、執行猶予3年

理由：直接的に補助金交付、指導監査が歪められたとは認めがたいが、保育行政の公正に対する社会の信頼を損なう悪質な行為である。

※2 調査委員会の構成や開催経過、収賄事件の刑事事件としての経過は、巻末に参考資料として添付

2 調査対象とした期間及び業務

(1) 対象期間

主たる調査項目が前局長の収賄事件による業務執行の公正さへの影響であることから、前理事長との関係を踏まえ、前局長が業務に影響を及ぼし得る可能性のある次の期間を設定した。

- ① 子ども若者はぐくみ局長(民間保育園に関する事務への管理監督)として在職していた平成29年4月～令和4年2月(贈収賄があった時期。※1)
- ② 保健福祉部長(局の庶務及び保育園等への指導監督事務を担当)として在職していた平成24年4月～平成29年3月(親密な関係となった時期。※2)

※1 参照：第2-2-(1) 前局長の経歴

※2 参照：第2-4-(1) 禁止行為の働き掛けに係る経過

(2) 対象業務

保育行政としてセヴァ福祉会と関連のある業務は以下のとおりであり、セヴァ福祉会に関する具体的な業務執行状況を調査の対象とした。

対象業務【所管部署】	業務の概要
○ 社会福祉法人の認可業務【はぐ創】 ○ 民間保育園の認可業務【幼保】	社会福祉法人の設立や民間保育園の設置に係る認可等の申請に基づき、当該申請を審査のうえ認可等の決定を行っている。また、これに伴う相談等にも対応している。
○ 民間保育園に対する運営指導【幼保】	安定した保育園運営の確保のため、年度当初に制度改正の内容等を説明する集団指導を行うほか、保育園からの個別相談に応じるとともに、保護者等からの苦情があれば、事実確認を行い、必要に応じて指導を行っている。
○ 社会福祉法人に対する指導監査【はぐ創】	適正な法人運営と社会福祉事業の健全な経営の確保を目的として、3年に1回、法人運営、事業の実施状況、人事管理、資産管理、会計管理等について確認を行うとともに、必要な改善指導を行っている。

○ 民間保育園に対する指導監査【はぐ創】	児童の処遇の向上及び施設運営の適正化を目的として、1年に1回、職員配置等の運営基準、児童処遇、労務管理、財務管理等の施設運営全般について確認を行うとともに、必要な改善指導を行っている。
○ 扶助費（保育に要する費用。以下同じ。）、補助金等の支給・交付【幼保・育推】	民間保育園に対する財政的支援を目的として、保育に要する費用について国が定める「公定価格」に基づき算定する扶助費の支給、特定の目的に対する補助金等の交付を行っている。

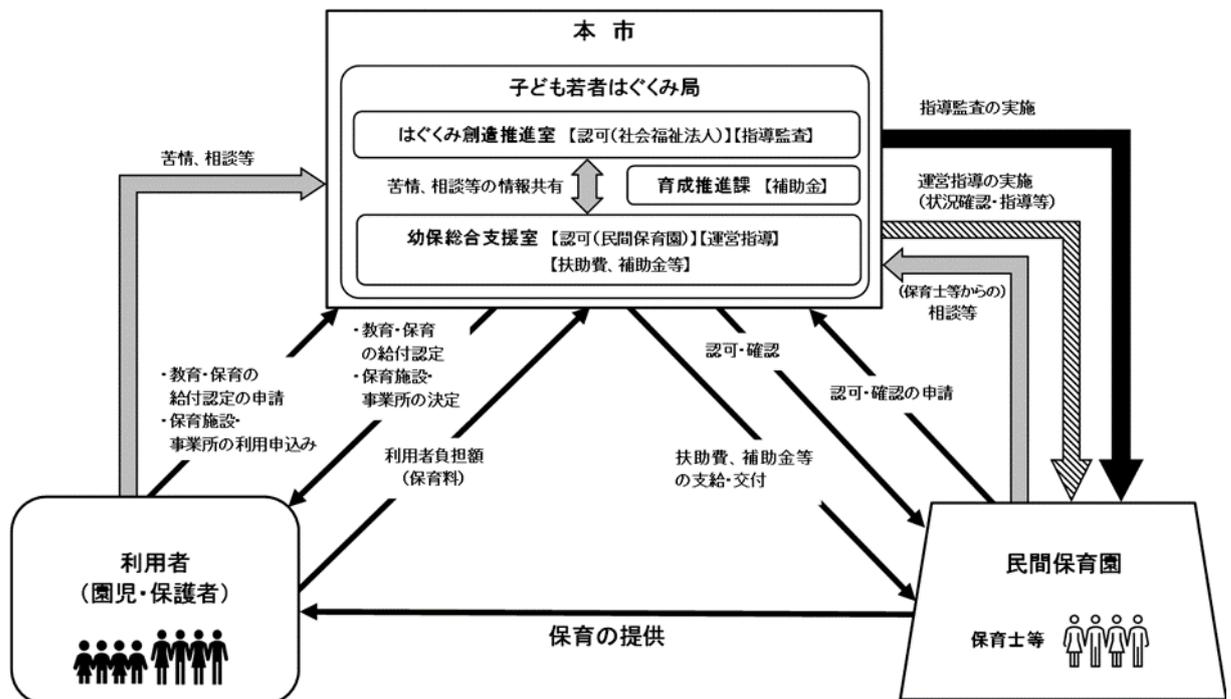
※ 所管部署名については以下のとおり省略

はぐ創：はぐくみ創造推進室

幼保：幼保総合支援室

育推：育成推進課

【参考：本市・利用者・民間保育園との関係】



※ 本市は、民間保育園（運営する社会福祉法人含む。）の認可を行い、利用者に対して保育の提供を行う。また、運営指導及び指導監査により、保育園運営全般に対して指導等を行うとともに、扶助費、補助金等の支給・交付を行っている。

3 調査項目及び調査の方法

(1) 調査項目

「公正な業務執行」、「公務員倫理」、「組織マネジメント」を視点として、以下の3点について、調査を実施した。

ア 収賄事件

- 収賄を構成する事実、収賄事件の経緯、動機、背景など

イ セヴァ福祉会に関する日常的な業務執行

- セヴァ福祉会を対象とする業務に係る前局長の関与の有無、指示の妥当性、その結果
- セヴァ福祉会を対象とする業務執行の公正さの検証

ウ その他の類似事案

- 前局長以外の職員に対する前理事長からの不正な働き掛けの有無
- 他の団体からの不正な働き掛け、金品の收受等の有無

(2) 調査の方法

ア 前局長への聴取

- 令和4年3月30日、主に起訴事実の認否、事案の経緯・意図・反省点などについて聴取した。

イ セヴァ福祉会に関連する業務に従事した職員への聴取等

- 令和4年4月以降、セヴァ福祉会との関係、業務上の対応、前理事長からの働き掛けなどについて、平成24年度以降にセヴァ福祉会に関連する業務に関わった職員で真相解明のため欠くことのできない者47名（延べ53名）に対し聴取等を行った。
- 具体的には、セヴァ福祉会関連業務の状況等を明らかにするため、前理事長への対応を念頭に置いて、業務を統括する補職者職員（局等の運営推進の責任者である当時部長級職員、課等の運営の責任者である当時課長級職員及び係等の業務の統括者である当時課長補佐級職員・係長級職員）を対象とした。また、個別事案を明らかにするために必要となった退職者及び係員に対して聴取を行った。
- 併せて、上記事情聴取対象者（退職者を除く。）について、セヴァ福祉会等からの「京都市職員の倫理の保持に関する条例」（以下「倫理条例」という。）上の禁止行為（贈与、食事の提供等）の働き掛けの有無やその対応等に関する書面調査を行った。

	聴取対象者（調査対象年度当時）	人数
現職	部長級の職員	2名
	課長級の職員	14名
	課長補佐級・係長級職員	23名
	係員	4名
	再聴取を必要とした職員 【公判に関する事実、監査業務、セヴァノーチェ学園認可業務に係る者】	6名
退職者	部長級の職員（3名）、課長級の職員（1名） 【セヴァノーチェ学園認可業務、監査業務に係る経過等に知見を有する者】	4名

ウ 前理事長への聴取

令和4年10月、前理事長に対し、事情聴取を依頼したが、同氏の協力を得られなかった。

エ 関係資料の調査・分析

(7) セヴァ福祉関係の決定書、供覧書、報告書、前局長のメール等

セヴァ福祉との関係を明らかにするため、決定書・供覧書のほか、報告書・メール等、約350件を確認した。

なお、業務の状況に関する文書の保存期間については、財政的な支援や指導監査に係る経常的な文書では最高で5年であり、その他の対象業務に係る文書はおおむね10年以下である。

(4) 子ども若者はぐくみ局に対する質問調査

業務ごとの事務の実施、過去のセヴァ福祉に係る対応とその理由等について、質問調査を行った。

4 子ども若者はぐくみ局からの意見聴取

業務面における問題点の把握・分析、再発防止策等については、業務実態を踏まえ、より多面的かつ有効なものとするため、業務所管局である子ども若者はぐくみ局から、意見聴取を行った。

5 参与からの意見聴取

(1) 三野参与

令和4年4月以降、委員会資料等を提示のうえ、調査の進め方、手法等について、随時、助言・提案を依頼し、専門的見地から意見を頂いた。

(2) 鵜養参与

令和4年4月以降、委員会資料等を提示のうえ、調査の進め方、公務員倫理に係る問題点の確認、再発防止策の検討について、随時、助言・提案を依頼し、専門的見地から意見を頂いた。

第2 調査により判明した事実関係等

1 前提となる事実

(1) 市職員の倫理の保持に関する規程の概要

ア 制度概要

- 職員の職務執行の公正さに対する市民の疑惑や不信を招くような行為の防止を図るとともに、職員の倫理観の高揚を図り、公務に対する市民の信頼を確保することを目的として、平成12年3月に倫理条例を制定した。
- また、倫理条例に基づいて制定した「京都市職員の倫理の保持に関する条例施行規則」（以下「倫理規則」という。）において、職員の職務に利害関係を有する者（以下「利害関係者」という。）からの贈与等の禁止や制限を具体的に定めている。

イ 禁止行為

- 職員は、利害関係者から接待を受けることや、金銭、物品又は不動産の贈与を受けること等（以下「禁止行為」という。）を禁止されている（倫理規則第4条）。
⇒ 職員は、利害関係者から禁止行為の働き掛けを受けた場合、監察監に文書で報告することを義務付けられている（倫理規則第8条）。

ウ 禁止行為の例外

- 上記の規定にかかわらず、茶菓の提供を受けることや、職務として出席した会議その他の会合において5千円以内の飲食物の提供を受けること等については、禁止行為の例外とされている（倫理規則第5条）。

(2) 本市における保育事業の概要

ア 法に基づく民間保育園における保育の仕組み

- 認可を受けた民間保育園における保育については、児童福祉法第24条において市町村が実施することとされていることから、本市が利用者から保育料の徴収を行ったうえで、民間保育園に対し扶助費を支給し、民間保育園が利用者に対し保育の提供を行っている。
- 平成24年8月に成立した子ども・子育て支援法等の子ども・子育て関連3法に基づき、平成27年度から「子ども・子育て支援新制度」の運用が開始されており、質の高い幼児期の学校教育・保育の総合的な提供、保育の量的拡大・確保、地域の子ども・子育て支援の充実を目的として、認定こども園、幼稚園、保育園を通じた共通の給付（施設型給付）及び小規模保育等への給付（地域型保育給付）の創設等が行われている。
なお、民間保育園における保育については、上記新制度の運用前と同様に扶助費を支給することとされている。

イ 本市における保育等に係る総合計画

- 本市における保育事業は、本市の特色を「はぐくみ文化」にあるとしたうえ、市民の生き合う力を高め、「子育て・「共育」環境日本一」のまちを目指すとした、子育て支援に関する総合計画としての京都市はぐくみプランに基づき、推進されている。

同プランでは、幼児教育・保育の充実と支援の質の確保に優先的に取り組むとし、平成27年度以降、保育提供体制の底上げが必要であるとして一定数を整備していたものを、保育ニーズが横ばい等になったことから、令和2年度からは既存施設の活用を第一に対応するように見直されている。

- なお、平成6年に国が総合的な少子化対策・子育て支援としてエンゼルプランを策定し、待機児童対策を打ち出して以降、本市もそれに呼応し、保育を必要とする児童に対し必要な保育を提供するため、保育提供体制の確保などの取組を進めた結果、平成26年度以降、年度当初の待機児童ゼロを継続している。

ウ 組織体制・専決等

- 平成11年度に社会福祉、保健衛生、子育て支援等を所管する保健福祉局を創設し、同局福祉部保育課において民間保育園の運営指導・扶助費の支給等を、同局企画部監査指導課において民間保育園等への指導監査を行っていた。
- その後、平成29年4月に子どもや青少年等に関する政策を融合し、総合的かつ積極的に推進していくため、子ども若者はぐくみ局を創設し、同局幼保総合支援室で民間保育園の運営指導・扶助費の支給等を、同局はぐくみ創造推進室の監査担当部門で民間保育園等への指導監査をそれぞれ行うこととした。
- また、それぞれの業務は室長、担当部長以下の専決で実施されるが、民間保育園等への行政処分（新規利用者の受入停止処分等）などの重要なものについては、局長の専決により実施されている。

	保育部門	監査部門（児童に係るもの）
平成11年度～	保健福祉局福祉部 保育課	保健福祉局企画部 監査指導課
平成15年度～	保健福祉局子育て支援部 保育課	保健福祉局保健福祉部 監査指導課
平成27年度～	同上	保健福祉局保健福祉部 監査適正給付推進課
平成29年度～	子ども若者はぐくみ局 幼保総合支援室	子ども若者はぐくみ局 はぐくみ創造推進室

2 前局長に関する事実

(1) 前局長の経歴

- 前局長は、昭和62年4月に本市事務職員として採用された。
- 平成17年4月に保健福祉局保育課長、平成18年4月に同局保健福祉総務課担当課長、平成20年4月に文化市民局区政推進課長、平成22年4月に保健福祉局地域福祉課長、平成24年4月に同局保健福祉部長（※1）を歴任し、平成29年4月に子ども若者はぐくみ局長（※2）に就任した。
- その後、収賄事件が発覚し、市の事情聴取において前局長が以下の事実を認めたため、同事実が禁止行為に当たり、京都市職員の懲戒処分に関する指針における倫理保持義務違反に該当すると判断し、地方公務員法第29条第1項各号の規定に基づき、懲戒免職処分を受けた（令和4年4月8日付け）。
 - ① 令和4年3月1日付け起訴事実に関して、平成31年3月、京都市内のホテルにおいて、前理事長から腕時計を受領した後、不用品として処分し、換金したこと。
 - ② 令和4年3月22日付け追起訴事実に関して、令和2年9月、京都市内のホテルにおいて、前理事長から小判を受け取ったこと。

※1 保健福祉分野に係る本市施策を推進する局の庶務、労務、計理、市会対応等に関して、庶務を担当する部長として局長を補佐し、局内を統括するとともに、民間保育園関係では社会福祉施設等の指導及び監督に関する事務を担当していた。加えて、服務面においては、局の監察担当として、局職員を指導監督する責任者の立場にあった。

※2 子育て支援分野に係る本市施策を推進する局の運営全体の最高責任者として、局の職員及び業務をマネジメントするとともに、民間保育園関係では、保育園の認可、運営指導、指導監査、保育に関する扶助費、補助金等の支給・交付等に関する業務に対して管理監督責任を負っていた。

(2) 前局長のマネジメントや勤務態度等

- 部下職員の証言を総合すれば、根拠法令等に基づく原則的な対応を重視するマネジメント・勤務態度であった。
- また、「判断は的確で、指示に反対意見が出るようなこともなかった。」といった証言があるなど、知識・経験が豊富で判断も的確であることから、頼りになるという評価が一般的であった。
- 一方で、前局長は議論を重視していたものの、職員にとっては、前局長よりも優れた考えを提案できないという理由で反論が難しいといった事情や、「指示は絶対という雰囲気はあった。」「職員によっては「前局長が言っているからこうする。」と考えているところがあった。」といった証言があるなど、前局長の判断や指示に依存する傾向が確認された。

(3) セヴァ福祉会への通常とは異なる対応等

前局長が子ども若者はぐくみ局長であったとき、セヴァ福祉会に関しては、以下のような通常とは異なる対応をしていたことが確認された。ただし、セヴァ福祉会に対して有利な取り計らいをするような指示等は確認されなかった。

- 前理事長への対応に関して、前局長が直接対応することや、前理事長と話のできる関係を維持するに当たって有効な職員を選別し、特命的に対応させることがあった（※1）。
- 前局長と前理事長との関係について、両者は直接連絡を取り得る関係であることが職員間で認知されており、同氏からの要望等は、特段の指示がなくとも、前局長に報告がなされる状況にあった（※2）。
- 上記対応の水面下で、前局長は、禁止行為である金品の贈与や接待に応じていたが、前局長がそのことを他の職員に相談した形跡は確認されなかった（※3）。

※1 前局長の申述

- ・ 前理事長は何をするか分からないところがあり、上手く宥めてコントロールしないといけないと思っていた。
- ・ 前理事長は気に入った人の話しか聞かない。
- ・ 他の部下職員を巻き込んではいけないと思い、基本的に私一人で対応していた。
- ・ 私や対応可能な特定の職員が対応しなければ、コストパフォーマンスが悪いと判断していた。

※2 部下職員の証言

- ・ 前局長に直接連絡が入る可能性があったので、ほぼ共有していた。
- ・ 他の園とは違うのかなという認識はあった。

※3 前局長の申述

- ・ 誰にも相談することができなかった。

3 セヴァ福祉会及び前理事長に関する事実

- セヴァ福祉会は、昭和52年11月に社会福祉法人として認可を受けた後、その翌年からはセヴァ子ども学園（昼間保育園）を、平成26年からは新たにセヴァノーチェ学園（夜間保育園）を設置し、同年以降、2つの民間保育園を経営している。
- 前理事長は、昭和54年からセヴァ子ども学園の園長であり、平成19年からはセヴァ福祉会の理事長を兼任していた。

	名 称	時系列（定員数）	前理事長の役職
法 人	セヴァ福祉会 (H19.4.1 実相院福祉会から 名称変更)	S52.11.28 認可	H19.4 ～R4.3 理事長
施 設	セヴァ子ども学園 (H19.4.1 実相院保育園から 名称変更)	S53.4.1 認可 (90名) H16.4.1 定員変更 (105名) H17.4.1 定員変更 (120名) H26.4.1 定員変更 (100名)	S54.2 ～R4.3 園長
	セヴァノーチェ学園	H26.4.1 認可 (20名)	—

4 前理事長による禁止行為の働き掛け（前局長に対するもの）

前局長の収賄事件に関する公判は完結していないものの、公判で指摘された前局長や前理事長の捜査機関に対する供述、公判における両者の陳述、調査委員会の調査等から明らかとなった事項は、おおむね次のとおりである。

(1) 経過（前理事長第1回公判、検察官による証拠調べ（捜査機関に対する前局長の供述として））

- 平成17年4月、前局長が保育課長に配属された際、当時の上司及び前任者に紹介されるかたちで会食したことがきっかけで、両者は知り合った。
- 平成20年4月、前局長が文化市民局区政推進課長に転出した段階で、前理事長との関係は途切れたが、平成22年に地域福祉課長に配属された後となる平成23年夏頃に、前理事長から仕立券の贈与があり、前局長が漫然とお礼をしたことがきっかけで接点が復活し、その後、贈答品が贈られるようになった。
- 平成24年4月に前局長が保健福祉部長に昇任した後、より懇意な関係になり、定期的に会食を行ったり、仕立券を贈与されることとなった。さらに、平成24年12月に前局長は現金100万円を受領し、パチンコで費消した。
- 平成26年4月に認可された夜間保育園（セヴァノーチェ学園）の調整を前局長が担ったことで、前理事長から前局長に、スーツの仕立券、食材、菓子折りが頻繁に贈与されるようになった。
- 約10年にわたり、前局長は、前理事長から物品や飲食物の提供を計31回受けていた。（この事項に限り、前局長第1回公判における検察官による冒頭陳述で明らかとなった。）

(2) 前理事長の意図等（前理事長第1回公判、検察官による冒頭陳述等）

- 前理事長は、セヴァ子ども学園の定員について、市の要請に従うかたちで、平成16年に90名から105名に、平成17年に120名に増員した。これにより、国の「公定価格」の算定では児童一人当たりの単価が下がることになるが、扶助費は「公定価格×児童数」を算定基準としているため、本市からの扶助費が目減りしたとして、前理事長は市に対して定員削減を要望していた。
- 夜間保育園の認可時に、セヴァ子ども学園の定員が120名から100名に減じられたが、その後も前理事長は、定員を90名にするよう要望していた。
- 刑事事件に係る前理事長の贈賄の意図は、上述の定員削減のほか、行政支援や指導監査への便宜として、老朽化修繕への補助、土曜保育への理解、監査において園のダメージとなる指摘をしないでほしい、というものであった。

(3) 禁止行為に関する前局長の認識等（前局長第1回公判、前局長又は弁護人による主張等）

- 前理事長は、自身の要望を聞き入れない場合、運営する保育園を閉園すると言っていた。過去、本市との調整の最中に突然閉園した法人があったことを踏まえ、前理事長が子どもたちの状況を見捨てて突発的な行動を行わないよう、話のできる関係を継続することを考えて対応する中で、贈与物を受領したり、接待を受けてしまった。
- 前理事長の贈与等の真意は分からなかった。
- 前理事長から過去の上司等も受領していたと言われていたため、誰にも相談することはできなかった。

5 前理事長による禁止行為等の働き掛け（前局長以外の職員に対するもの）

- セヴァ福祉会関連業務に関わった47名の職員に対し、前理事長による禁止行為の働き掛けの状況等を確認したところ、現金、貴金属等の贈与を受けた職員はいなかったが、以下の行為の働き掛けを受けた者がいたことが判明した。
 - ・ 物品を自宅へ送付された職員 : 4名（うち受領者：2名）
 - ・ セヴァ福祉会で昼食の提供を受けた職員：16名
 - ・ 執務室等で菓子詰合せ等の提供を受けた職員：10名
- ※ 昼食や菓子詰合せ等の提供については、セヴァ福祉会以外の一部の社会福祉法人においても確認された。
- 各行為の詳細な状況等については、次のとおりである。

(1) 行為1（自宅へ送付された物品の受領等）

- セヴァ子ども学園を含む民間保育園を担当する役職者のうち、業務上のやり取り等を通じて前理事長が「付き合う価値がある」と判断した者に対して、主に業務上の関係がある間に、同氏から、歳暮等の名目で自宅に送付される形等で、食品等の贈与の働き掛けが行われていた（該当職員：4名）。
- 上記の前理事長の行為を受けた職員らのうち、倫理条例上の禁止行為であると認識のうえ、宅配事業者からの受取りの拒否や返送により、贈与を受けなかった者が2名、法人に物品を持参するも預かってもらえず、また、同氏に禁止行為である旨を説明のうえ返却を試みたが、同氏から「あいさつ程度である」「過去の担当者も受け取っていた」「この程度で返却はあり得ない」として返却を拒否等され、受領に至った者が2名であった。

なお、受領に至った2名は、受領物と同等の食品等を後日返送するなど、対応を模索していた形跡が認められた。
- 贈与物の金額は、1万円程度又はそれに満たない程度と、比較的高額なものであり、同一人への複数回の贈与も認められた。
- 受領に至った2名は、いずれも前理事長からの贈与の働き掛けについて、上司に相談していなかったが、その理由については「前理事長との関係で窓口となるのは私一人しかなく、問題を上手く収めるよう調整しなければならぬと考えていた。」「解決し難い問題であり、上司を巻き込むことが控えられた。」等と申述している。

【評価】

送付された物品の受け取りを拒否したり、同物品を返送した職員については、物品の贈与を受けたことにはならないが、受領した2名については、後日に同等品を返送した事情があるとしても、倫理条例で禁止する物品の贈与を受けたという事実には変わりはない。

(2) 行為2（昼食の提供等）

- 行為1と異なり、業務でセヴァ福祉会を訪れた職員を対象に、幅広く行われていた。
- 提供された昼食の内容は、セヴァ福祉会が雇用していた調理師が調理したものや、料理屋に発注した弁当等であり、金額はおおむね3千円以内のものであった。また、一部ではあるが、帰り際に雑貨（靴下やハンカチ）が提供されたことも確認された。
- 上記行為に対して、職員らは、食事等の提供は不要である旨を事前又は提供時に伝える等の対応を行っていたが、それに対する前理事長の反応は、「これは検食である」「廃棄するのはもったいない」等と発言しながら喫食するよう強要するものであり、前理事長不在時にも事務長から「食べてもらえないと、理事長に怒られる」と喫食を懇願され、最終的には喫食するに至った（該当職員：16名（うち用務が監査であった者：9名））。

なお、これらについても、相当額の支払を申し出て、前理事長が請求する金額（数百円程度）を支払う、前理事長やセヴァ福祉会事務員が支払を受け付けない場合は、相手方の銀行口座へ相当額を返金するなど、対応を模索していた形跡が認められた。
- 該当所属の職員の間では、セヴァ福祉会を訪問すると、昼食が提供されそれを喫食するよう強く求められることは知られていたが、令和3年9月に喫食を強要された職員が上司に報告するまで、組織的な対応には至らなかった。

【評価】

倫理規則において「職務として出席した会議その他の会合において、利害関係者から5千円以内の飲食物の提供を受けること」を禁止行為の例外と定めているが、これに該当するかどうかについては、「職務の執行の公正さに対する市民の疑惑や不信を招くような行為の防止を図る」という倫理条例の目的にも照らして判断する必要がある。

上記行為は、いずれも職務上の必要性が認められ、金額的にも規定の範囲内に収まってはいるものの、行為が常態化する状況にあったこと等を踏まえれば、「職務の執行の公正さに対する市民の疑惑や不信を招くような行為」ではないとまでは言い難い。

とりわけ、監査業務で訪問したものについては、当該業務が監督的立場から行うものであることを踏まえれば、市民の疑惑や不信を招くおそれが一層高いものと評価すべきであり、禁止行為の例外である「会議その他の会合」として認めることは困難である。

(3) 行為3（所属職員向けの菓子詰合せ等の提供）

- 行為2と同様に、前理事長が本市執務室に訪問したときのほか、職員がセヴァ福祉会を訪問したときなどに、幅広く行われていた。
- 提供された物品は、数千円程度の菓子の詰合せであり、受領した職員は、執務室内の水屋等にそれを置き、所属職員らで喫食をしていたことが確認された。

【評価】

利害関係者から物品の贈与を受けてはならないが、社会一般的な通例として、茶菓の提供を受ける場合がある。これは、接遇に伴うものであり、具体的な態様等からその適否を判断すべきものである。

本行為は、直接的な接遇の場面のものとはいえず、また、例え、接遇であったとしても、市民からの疑惑や不信を抱かれるおそれがあるものは受けるべきではない。

(4) 他の社会福祉法人との関係について

他の社会福祉法人との間で上記行為に類似するものがないか調査を行ったところ、行為1については確認されなかった。また、行為2及び行為3については、監査以外の用務で訪問した際の昼食の提供や、菓子類の提供といった類似事例は散見されたものの、その態様や頻度を踏まえると、前理事長の事案に相当するものはなく、倫理条例に明らかに違反するというものは確認されなかった。

6 前理事長の要望と本市業務執行への影響

以下のとおり、前理事長の要望は、職員に過大な心身的負担を感じさせる態様であり、本市の円滑な業務執行に支障を生じさせていたことが確認された。

しかし、既に前理事長に対する判決において、業務が歪められたとは認められなかった旨が示されており、調査委員会の調査の結果としても、業務の進捗管理等、一部に改善を要する事項が見られたものの、前局長等がセヴァ福祉会に便宜を図るため、法令や内部ルールに反して指示をしたなどの事実は認められず、業務の公正さが歪められた事実は確認されなかった。

(1) 前理事長から本市に対する主な要望

前理事長からは、前局長等宛ての手紙や電話などで要望が寄せられており、おおむね次のような状況が認められた。

ア 定員の削減

平成18年度以降、セヴァ子ども学園の定員を90名に引き下げることを認めるよう、継続して強く要望していた。

これは、セヴァ子ども学園の受入児童数が定員を恒常的に超過する中で、本市の保育提供体制の確保に向けた定員増の要請に従って、定員90名を平成16年度、平成17年度の2か年でそれぞれ15名ずつ引き上げ、120名とした経過があったが、その際、定員の引上げに伴い児童一人当たりの扶助費等の単価が引き下がるなどの説明を事前に聞いていなかったとして、当初の定員に戻すことを要望していた。

イ 夜間保育園の開設

平成15年度以降、岩倉地域等の近隣の病院から保育園の新設、定員の確保等の要望があるとして、それらの要望書などを添え、定員の確保、保護者の変則勤務等にもより柔軟に対応できる夜間保育園の新設を認めることを要望していた。

ウ 本市補助金の追加交付

平成30年度にセヴァノーチェ学園に係る調理室改修工事等に対する補助金としてセヴァ福祉会に交付した京都市保育所等施設整備補助金について、追加で補助金を交付することを要望していた。

エ 指導監査結果に対する意見等

指導監査の結果については、各保育園に対する指導監査の終了後に、現地で口頭による講評を行ったうえで、後日、書面で具体的な指摘内容を通知しているが、講評内容、通知内容等に対する意見、反論等を手紙により行っていた。

オ 指導監査日程の変更

各保育園に対する指導監査日程（監査実施予定日）については、年度当初に策定する監査実施計画において決定したうえで、各保育園に対して通知している。当該通知後、各保育園からの日程変更に係る相談等を受けた場合、当該変更理由等を確認のうえ変更等の対応を行っているが、当該日程の変更の要望を手紙等で行っていた。

(2) 前理事長の要望における態様と業務上の支障行動及び本市の対応

ア 要望における態様について

前項のような要望を繰り返す際の前理事長の態様について、以下のとおり確認された。

- 主要な要望であった定員の削減を求める際、園を廃止することや、新規児童の受入れを行わないことをほのめかすなど、本市の保育の提供等の取組を阻害するような態度を示していた。
- 要望が聞き入れられない場合等には怒り、「あんたでダメならもっと上に言う」といった対応や、弁護士を立てて争うことなどを予告したのも見られた。

イ 業務遂行上で支障となる行動について

次のとおり、①贈与や昼食の提供等を通じて通常とは異なる関係を作ろうとする、②一方的な主張に終始する、③気に入った者の話しか取り合わない（気に入った職員に連絡をする）、といった業務遂行上で支障となる行動が確認された。

- 指導監査において、前理事長は担当した職員に昼食等を提供し、結果として、それに応じていた職員がいた。また、その態様について「(働き掛けについては)有無を言わずという印象だった。実際に監査に行く人達は困っていた。」などの証言を踏まえれば、強要というべきものであった。
これらの行為により円滑な業務遂行を妨げていたほか、指摘事項の確認等に対しては、自己の主張を繰り返し、はぐらかす行為や、監査結果の送付後には理事長名でそれに意見等する手紙を毎回のよう送付してくるなど、他の保育園では見られない受検態度であった。
- 運営指導において、土曜休園に係る指導の際に、希望者がいる場合には保育に対応する必要がある旨を繰り返し説明、指導を行うも、前理事長からは、「方針を変えるつもりはない。問題とするならば弁護士を立てて争う」といった回答や、一方的にこの件について対応を終了するという内容の手紙が送られてくるなど、理解を示さず、一方的な主張に終始していた。
- 本市職員は、前理事長による園運営や監査に関する要望そのものに対して、法令・規則等に基づく対応を粘り強く行っていた。ただし、要望が繰り返されることや、業務遂行上の支障行動となっていたことに対しては、組織的に明確な指導や拒否といった踏み込んだ対策が講じられることなく、前理事長と話をすることができる関係が維持されるよう対応していた(昼食や物品等の強要への対応は第2－5参照)。

(3) 業務執行への影響

本事件を踏まえ、セヴァ福祉会と関わりのある業務として、保育園に係る認可業務、運営指導業務、指導監査業務、扶助費・補助金等の支給・交付業務を調査したが、いずれも公正さを歪めるものは確認されなかった。

※ なお、前理事長の要望、公判等で確認された事実、一部報道で取り上げられた内容などを踏まえ、特に業務の公正さに疑いが生じた主な個別事案について、業務執行への影響に係る調査結果の詳細は、別記 個別事案の調査結果のとおりである。

第3 本事案の問題点と原因の分析

1 本事案の問題点

(1) 問題点①（高い倫理観を保持すべき局長級職員による重大な違反行為）

局の職員を統括する局長級職員は、職務についての能力、組織のマネジメント能力だけでなく、高い倫理観を保持していることが必須であり、そのことが組織全体の共通認識となっている。そして、局長級職員として着任した職員も、その職責の重さをかみしめて、緊張感を持って局を統括している。

前局長の行為は、公務運営に著しい影響を与えたものであったことは言うまでもないが、高い倫理観を保持すべき局長級職員による行為であるという点でも、市組織にとっての当然の前提をくつがえすものであった。

(2) 問題点②（前理事長との適切さを欠く関係の継続）

贈収賄により業務の公正さが歪められることはなかったが、前局長による前理事長への通常と異なる対応がなされる中で、次のような前理事長との適切さを欠く関係が継続し、結果として業務の公正性に疑念を抱かれかねない事態を招き、むしろ同氏の行動を助長させた可能性があった点で、深刻な問題である。

ア 問題点②－1（前局長以外の職員の倫理条例違反行為）

前局長のように高額かつ継続的なものではないが、前局長以外の職員も、物品や昼食の提供等の禁止行為に依拠していたことが確認された。

イ 問題点②－2（円滑な業務執行に支障のある状況の継続）

セヴァ福祉会と関連のある本市業務においては、前理事長から繰り返される要望や業務上の非協力的な対応に苦慮し、円滑な業務執行に支障が生じていたが、組織として踏み込んだ対策が講じられないまま、業務に支障のある状況が継続していた。

(3) 問題点③（上記問題点を顕在化させ対処できなかった組織運営の在り方）

本事案は、問題点①で示したとおり、局長級職員が事件の主たる当事者であったため、組織運営に重大な影響を及ぼしていたことは言うまでもない。

しかし、前局長に限らず、前理事長の要望や業務上の支障行動に対応した職員は多数存在し、当該職員を統括する所属長等もその状況を見聞きしている。これらの職員は、少なくとも自身が知り得る範囲で是正すべき問題が存在していると認識できていたはずである。

これにもかかわらず、前局長の逮捕、調査委員会による事情聴取に至るまで、組織として問題を顕在化させ、前理事長との関係を改めるなどの正しい対処ができなかったことは、組織運営の在り方に問題があったものとして重く受け止めなければならない。

2 本事案が発生した原因等の分析

(1) 原因①（事件の直接的な原因としての前局長の倫理観の欠如）

- 公判において、前局長と前理事長の不適切な関係は10年以上の長期にわたること、物品や飲食物の提供を受けた回数は31回であること、受領物に多額の現金が含まれていること等が指摘されている。
- 当該行為については、前理事長が突発的な行動をとらないよう、話のできる関係を継続する中で、当初は倫理観の緩みだったものが、徐々に麻痺していったと考えられるが、これらの態様は、調査で明らかとなった他の職員の事案とは一線を画すものである（※）。
- この点を踏まえれば、どのような経過・背景があったとしても、前局長が禁止行為を積み重ねていった直接的な原因は、同人の倫理観の欠如にあることは明らかである。

※ 参照：第2－4 前理事長による禁止行為の働き掛け（前局長に対するもの）

(2) 原因②（子ども若者はぐくみ局における公務員倫理の浸透不足）

- 前局長以外にも、前理事長から贈与された物品の受領や昼食の提供を受けた職員が複数名確認されたが、いずれの職員にも、受領等に関する積極的な動機はなく、対応を模索していたことが確認された（※）。
- これらの行為は、原因③で詳述するように「保育提供の確保をはじめとする保育行政の円滑な執行のため、やむを得ない」、「前例があるなら断りにくい」という誤った認識が働いており、前理事長との関係が悪化し、業務に支障が生じることへの懸念が大きく影響を及ぼしていた。
- 本市では、「「公務員への信頼」「市民の京都市職員への信頼」は何物にも代えがたい市政の根幹である」という考えの下、事あるごとに公務員倫理の確保、徹底を職員に求め、取組を進めてきたところである。
- 本事案での職員の判断は、公務員倫理の確保よりも業務遂行や課題解決を優先させた結果、信用失墜を招いたものであり、本末転倒と評価せざるを得ない。本事案が生じた子ども若者はぐくみ局内においては、公務員倫理に対する基本的認識が浸透していなかったと重く受け止めなければならない。

※ 参照：第2－5 前理事長による禁止行為等の働き掛け（前局長以外の職員に対するもの）

(3) 原因③（子ども若者はぐくみ局における組織風土）

ア 原因③－１（保育行政分野における法人等との関係性に係る認識）

- セヴァ福祉会をはじめ民間保育園の設置主体である法人等と本市の関係は、保育を必要とする全ての児童に必要な保育を提供するため、待機児童解消が課題とされた時期においては、本市から法人等へ保育園の定員増を依頼し、協力して保育提供体制の整備に取り組むというものであった（※１）。
- このような保育行政分野における法人等との関係性、更には待機児童の解消が社会的にも重要課題とされ、保育提供体制の確保が強く求められていた状況から、職員にとっては、同提供体制確保のために法人等との円滑な関係を維持する、という視点をより強く意識せざるを得ない状況にあった。
- そしてこの視点は、定員の削減要望等を繰り返し行う前理事長（※２）への対応において過度に意識され、組織としてき然とした対応を取るという正しい判断がなされず、原因①や②、そして前理事長の支障行動が改善されない状況が継続する一因となっていた。

※１ 参照：第２－１－(2) 本市における保育事業の概要

※２ 参照：第２－６－(2) 前理事長の要望における態様と業務上の支障行動及び本市の対応

イ 原因③－２（慣例に踏み込まない思考）

- 原因③－１で示した状況の中、前局長は前理事長が保育提供を取りやめるなどの深刻な影響が生じる可能性を強く意識し、強硬な対応を取らず関係を維持する考え方で臨むこととし、同氏に通常とは異なる対応を行っていた（※）。
- このような考え方については、保健福祉部長当時の前局長自身が、その上司から前理事長への対応を特例的に命じられていたこと等を踏まえれば、前局長個人の判断というよりは、組織の慣例として前局長が踏襲したものと捉えるべきである。
- また、こうした対応は、前理事長に対し同氏の行動を許容する姿勢を示すことになり、同氏の支障行動を一層助長させるおそれや、対応を行う特定の職員と前理事長との間に、不適切な関係が生じるおそれがあるものである。
- 本来であれば、方針決定に関与する管理職職員が中心となり、組織的な課題として認識され、改善されていくべきところ、慣例として踏襲されてきた結果、対応が見直されることはなく、前理事長の支障行動がむしろ増長することとなった（ただし、踏襲の背景には、次に述べる前局長の判断等への依存も影響していたものと考えられる。）。

※ 参照：第２－２－(3) セヴァ福祉会への通常とは異なる対応等

ウ 原因③－３（前局長の判断等への依存）

- 前局長は、保健福祉分野を中心とした職務経歴やその能力により、高度化・複雑化する行政課題への対応に関し、子ども若者はぐくみ局の中核としての役割を果たしていた。そのため、同人の認識にかかわらず、前局長の判断等へ依存する傾向を生み出し、自身の取組姿勢が所属職員に大きな影響を及ぼし得る存在となっていた（※）。
- このような状況の下、所属職員は、前理事長への通常とは異なる対応を前局長や前局長の指示を直接受けた職員が行っていることを認識することで、それを批判することなく受け入れ、疑問を抱き改善されていくことはなかった。

※ 参照：第２－２－(2) 前局長のマネジメントや勤務態度等

エ 原因③－４（困難な課題の抱え込みと周囲の職員による関与の不足）

- 前局長は、前理事長からの禁止行為の働き掛けに応じていたが、これらに関して他の職員に相談することはなかった。
- また、前局長以外の職員についても、自宅へ送付された物品を受領した者は、倫理条例上の禁止行為であることを認識しながら、上司にそのことを報告・相談することはなかった（※１）。
これについて、「解決し難い問題であり、上司を巻き込むことが控えられた」といった申述があることを踏まえると、原因③－２で記載した慣例に踏み込まない思考の下で、業務に対する責任感や、個人で上手く問題を収めるべきとの役割認識等が働いたものと考えられる。
- また、上記以外の上司・同僚・部下に当たる職員は、前局長が前理事長に直接対応したり、特定の職員に前理事長への対応を命じるなどの通常とは異なる対応をしていたこと（※２）をおおむね認識していたものの、「前局長等がおかしなことをしているかもしれない」といった疑問を抱くことはなかった。
- これは、上で述べた原因に加え、「前理事長を怒らせたなら大変ということでは有名だった」「セヴァ福祉会はややこしいという印象はある」といった所属職員の証言や、「ややこしい園に関わりたくない」という思いは全職員にあったと思う」といった管理職職員の証言を踏まえれば、支障行動を続ける前理事長に対する負担感や忌避感から、「面倒ごとに巻き込まれたくない」という意識も影響していたものと考えられる。
- 本来的には、困難な課題であるからこそ、組織として状況を把握し、改善に向けた対応を進めて行くべきであるが、上下左右の報告・連絡・相談が十分になされず、また、それぞれの立場から責任を持って関与することが希薄であった。その結果、前局長等が困難な課題を抱え込むこととなり、慣例を踏襲する方針や倫理観の緩みが是正できなかった。

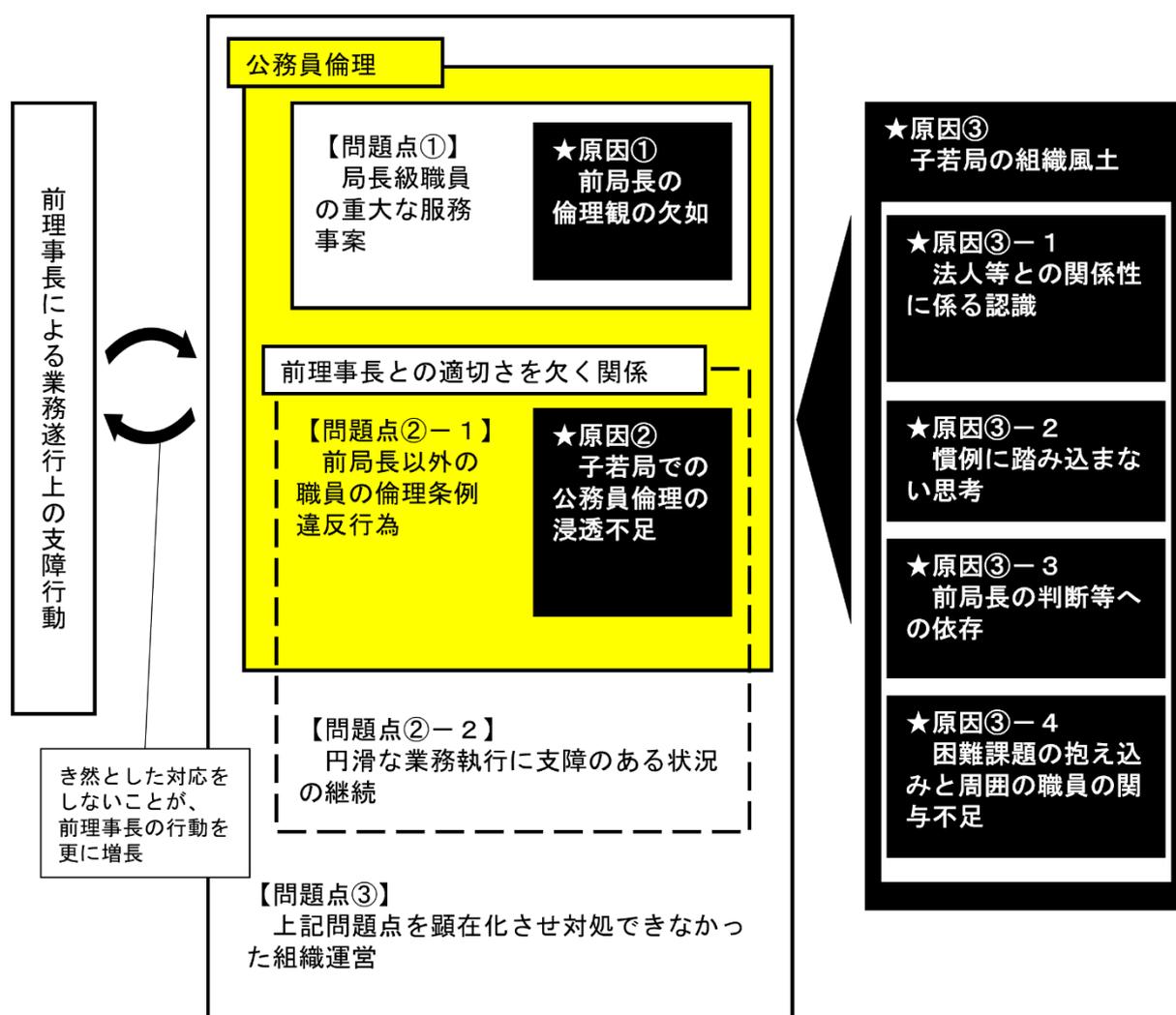
※１ 参照：第２－５ 前理事長による禁止行為等の働き掛け（前局長以外の職員に対するもの）

※２ 参照：第２－２－(3) セヴァ福祉会への通常とは異なる対応等

(4) 問題点及び原因に係る総括

- これまでに述べたことを総括し、図式化すると以下のとおりとなる。
- 本事案の原因として、関係職員らへの公務員倫理の浸透不足があったことは言うまでもない。それに加え、倫理条例違反行為も含めた前理事長との不適切な関係が継続していたにもかかわらず、組織的な課題として認識・改善がなされなかったという問題が把握され、その背景的な原因として、子ども若者はぐくみ局における組織風土が影響していたことが明らかとなった。

(参考) 問題点及び原因の関係性等に係るイメージ図



(5) 組織としての反省点

- 本事案は、公務員倫理の徹底不足や組織運営上の問題など、市に対して多くの教訓を与えるもので、とりわけ、前項の総括を踏まえ、原因③-2～原因③-4の分析等から考察すると、組織運営に関して、次の4点の課題があったことを反省しなければならない。

【組織運営に関する課題】

① 組織統率（ガバナンス）

業績に表れにくいコンプライアンスの遵守、基本ルールの徹底（※）について、トップから現場職員の一人一人まで価値観を共有し、これを尊重する組織づくり

② 責任関与（コミットメント）

全ての職員がコンプライアンスを自らの問題として捉え、当事者意識を持って責任を持ち、関与する組織づくり

③ 相互理解（コミュニケーション）

局区内、局区間における上下左右の意思疎通、情報共有、相互理解を促進する組織づくり

④ 危険認知（アウェアネス）

長年行われてきた慣習であっても、全ての職員が潜在的リスクを意識し、疑問を持ち、改善する組織づくり

※ 本事案において、関係職員らは公務員倫理に関する問題意識は有していたものの、業務遂行等を優先し「職務の公正さについて市民の皆様から疑念を抱かれない」という公務員倫理の原点に立ち返ることができなかった。

このことを踏まえれば、公務員倫理はもちろんのこと、その他の遵守すべきルールについても、改めてその意義を確認し、不明瞭な点があれば明確化させたいと、浸透させていく必要がある。

- 本事案は、前理事長による業務上の支障行動や、職員の公務員倫理の浸透不足といった原因が重なって生じたものではあるものの、上で述べた観点は、組織運営として普遍的な原則であり、これらを適正に機能させることを組織運営の共通理解として、京都市役所に根付かせ、発展させていく必要がある。
- また、職員個人への意識の徹底もさることながら、積極的に責任に関与（コミット）する職員、報告する職員、長年の慣習に疑問を持ち、改善に取り組む職員に対して、組織として受け入れ、むしろそうした行動を奨励していくことが重要である。

第4 再発防止に向けた改善策

1 トップによるメッセージの発信

本事案を踏まえた再発防止に向けて、組織運営に係る4つの原則を徹底させることを明らかにするとともに、市民からの信頼が行政の根幹であり、過去からの因習を疑い、市民から疑わしいと思われる行為を行っていないかを自省し、贈答物を受領しないことや組織的に相談することを徹底する。併せて、違反行為には厳罰で臨む旨のメッセージを発信することで、組織・職場文化の刷新につなげる。

2 公務員倫理の確保に向けた取組

(1) 公務員倫理の高揚を目指す研修の充実

本事案を踏まえ、改めて「職務の公正さについて市民の皆様から疑念を抱かれない」という公務員倫理の原点を周知・徹底していく必要がある。

局長級職員を含めた全職員に対し、改めて職員の倫理意識の高揚を図るため、より実践的な効果を得られる研修を実施する。

(2) 職員だけでなく事業者等も対象にした制度周知の徹底

(1)と併せて、本市に関わりのある事業者の皆様に対しても、公務員倫理に関する制度等について御理解をいただけるよう、明確化され分かりやすい基準を周知する。

(3) 禁止行為の働き掛けへの組織的な対応の徹底等

どのような相手方であっても、禁止行為の働き掛けがあった場合は、職員としてき然とした対応が求められることは当然であるが、職員個人にその対応を委ねるのではなく、組織的な対応としていかなければならない。

したがって、組織内での報告や、禁止行為の働き掛けを繰り返す者に対しては、氏名公表等の厳格な対応を行うといった、既存の仕組みを徹底的に機能させるとともに、贈答物を組織的に返送する仕組みを新たに構築するなど、職員の倫理観の確保を組織としてバックアップできるよう、取り組んでいく。

(4) 禁止行為等の基準の明確化・社会的妥当性の確保

利害関係者との間での禁止行為の例外に関して、現行規定の考え方や解釈が市内部で周知・徹底されていた状況とはいえ、職員が自己に都合の良い解釈をする余地があったものといわざるを得ない。

改めて、本市の公務員倫理に関する制度について、社会的妥当性の確保にも留意しながら、禁止行為等の基準を明確化する。

(5) 職員自身による公務員倫理の定期的な点検

コンプライアンス推進月間等の機会を活用し、職員が自身の行動を定期的に振り返る機会を確保する。

3 組織・服務・人事に関する取組

(1) 局長級をはじめとする幹部職員へのマネジメント等研修の実施

局長級職員であった前局長による前理事長への対応姿勢が、局全体の組織風土に影響を与えていたことは重く受け止めるべきであることから、改めて、局長級職員をはじめとした幹部職員に対して、その職責と影響力を認識させ、適切なマネジメントや、相互理解を促進するための風通しの良い職場づくりが確保されるよう研修を行う。

(2) 公務員倫理に関する定期的な職員ヒアリングの実施

本件において、利害関係者からの禁止行為の働き掛けへの対応について、上司等へ相談することができず、個人で抱え込むことを選択した職員が散見された。

これを踏まえ、組織的に状況を早期に把握し対策を徹底することができるよう、局長級職員をはじめ利害関係者との接触が多い職員を中心に、定期的なヒアリング等の実施を検討する。

(3) 適正な人事配置の実施

これまでから、本市が直面する困難な行政課題に対し、的確かつ迅速に取り組めるよう、意欲、能力、知識、経験をいかす柔軟な人事配置を行ってきた。

本事案の発生は、前局長個人の資質に拠るところが大きいものの、背景的原因となった子ども若者はぐくみ局の組織風土に関しては、人事配置面での影響もあったと考えられる。このことを重く受け止めたうえで、引き続き、適正な人事配置を実施していく。

4 子ども若者はぐくみ局における新たな組織文化の醸成

(1) 組織文化の刷新に向けた局取組方針の発信

○ 本事案の当事者局として、二度とこのような事案を生じさせることのないよう、公務員倫理の確保、法令等の遵守を最優先とすることの徹底、局に関わりのある事業者等との適切な関係性の再構築、困難な課題への組織的な対応の徹底等、信頼回復のために局が一丸となって取り組むべきことを取組方針としてまとめ、局内の全職員に対して周知・徹底する。

(2) 局内の公務員倫理の確保・再徹底に向けた取組

ア 公務員倫理の確保・再徹底に向けたマニュアルの策定

○ 本事案を踏まえ、不正な要望、支障行動等への対応のほか、倫理条例を遵守するうえで必要な具体的知識など、業務上起こり得るリスクとそれらに対する対応についてマニュアルを策定し、職員一人一人の公務員倫理の確保、実践につなげる。

イ 公務員倫理の確保・再徹底に向けた研修の実施

- 全庁で行う研修（第4-2-(1)）に加え、上記アで策定するマニュアルに基づく局内研修を定期的実施する。

ウ 公務員倫理の確保・再徹底に向けた組織づくり

- 個人任せではなく組織で対応する認識を共有するため、次のような観点で本事案を踏まえた職場ミーティングを実施する。

- ・慣例の踏襲などによる潜在的なリスクがないか。
- ・所管事業に関わりのある事業者等との関係性に課題はないか。
- ・リスクや課題があった場合、周囲の職員や管理職職員がどのような行動を取るべきか（いかに組織的な対応につなげていくか。）。 など

(3) 事業者等との適切な関係性の再構築

- 局に関わりのある事業者等との適切な関係性の再構築のため、全庁で行う公務員倫理に係る制度の周知（第4-2-(2)）と併せて、組織文化の刷新に向けた局取組方針の周知を行い、各所属及び所属職員による今後の対応に理解と協力を求める。

(4) 公正かつ適切な業務執行の確保・推進

- 調査委員会が行った業務執行に係る調査の結果を踏まえ、組織的な進捗管理などの徹底に取り組むとともに、(2)ウで実施する職場ミーティングなどで業務に関する課題が見つければ、速やかに組織的な共有を図り、改善に向けて取り組むことにより、公正かつ適切な業務執行の確保・推進を実現する。

別記 個別事案に係る業務執行への影響に関する調査結果

本事件を踏まえ、セヴァ福祉会と関わりのある業務として、保育園に係る認可業務、運営指導業務、指導監査業務、扶助費・補助金等の支給・交付業務を調査したが、前理事長の要望、公判等で確認された事実、一部報道で取り上げられた内容などを踏まえ、特に業務の公正さに疑いが生じた主な個別事案に係る業務執行への影響に係る調査の結果は、次のとおりであった。

個別事案①（夜間保育園の認可と昼間保育園の定員の引下げ）

1 調査の視点

- セヴァノーチェ学園の認可及びセヴァ子ども学園の定員の引下げ等について、前局長が前理事長の要望を受けて、便宜を図る目的で不正に認可等を進めたのではないか。
- 現在では、園は夜間保育に取り組んでいないのではないか。

2 業務執行への影響

- 調査を行った結果、以下の点から、業務の公正さが歪められた事実は確認されなかった。
 - ・ セヴァノーチェ学園の認可及びセヴァ子ども学園の定員の引下げについては、本市保育部門において検討・調整を進めた経過があり、前局長が認可等を主導した事実は確認されなかった。
 - ・ セヴァノーチェ学園の認可については、地域の要望を契機として検討されたものであり、前理事長からの要望にのみ応じたものではなかった。
 - ・ セヴァ子ども学園の定員の引下げについては、以下の点を踏まえて認められたものであり、地域の保育ニーズに沿った対応であった。
 - ▶ セヴァ子ども学園の定員を20名引き下げているのは、定員20名のセヴァノーチェ学園の新設に伴うものであり、施設の増築等を行っていない中で、両園を合わせた保育定員には変わりがない。
 - ▶ 近隣地域に保育園が新設され、地域の昼間保育ニーズへの対応が進んでいる。
 - ・ 夜間保育への取組については、以下の点から、制度に沿った対応であった。
 - ▶ 園としては、午後10時まで保育を提供することが可能な状況である。
 - ▶ 利用者が保育を必要とする時間が午後10時より前に終わる場合には、その時間に合わせて閉園時間を前倒しすることが認められており、それに従い閉園している。

※ 参照：第2-3 セヴァ福祉会及び前理事長に関する事実

個別事案②（指導監査業務における対応）

1 調査の視点

セヴァ子ども学園及びセヴァノーチェ学園に対する指導監査業務について、公正さが歪められることはなかったのか。

2 業務執行への影響

- 調査の結果、以下の点から、業務の公正さが歪められた事実は確認されなかった。
 - ・ 児童福祉法等の規定に基づき他の保育園と同様、毎年度、定められた実施方法等により指導監査が実施され、文書指摘等による指導が行われていた。
 - ・ 指導監査実施後に通知した指導監査の結果については、セヴァ福祉会からの意見、反論等を受けて修正が行われることはなく、当該結果に基づく指導が行われていた。
 - ・ 指導監査日程については変更を行っているが、日程変更自体は指導監査を確実に実施するために行っているものであり、他の保育園等からも要望があれば対応している状況にあった。
 - ・ 土曜休園に係る対応について、令和元年度及び令和2年度の指導監査において、当該取扱いに関する指導が行われていた（※）。

※ 参照：個別事案③（土曜休園に係る対応）

（参考：民間保育園に対する指導監査業務の概要）

根 拠	児童福祉法、子ども・子育て支援法等
実施方法	<ul style="list-style-type: none">・ 各園に対して年1回実施・ 監査項目は運営基準、児童処遇、労務管理、財務管理等の施設運営全般・ 前年度の指摘件数等に応じて、「集中監査」、「重点監査」、「通常監査」、「簡易監査」の4つの監査区分を設け、当該区分に応じた手法、体制等により監査を実施
実施後の取扱い	<ul style="list-style-type: none">・ 現地での講評を行うとともに、指摘内容の重要性、重大性を考慮し、文書指摘、口頭指摘、指導の3区分に分類したうえで、後日、指摘内容について書面にて通知・ 文書指摘については、期限を定めて改善状況の報告を求めたうえで、改善状況とともに公表

個別事案③（土曜休園に係る対応）

1 調査の視点

- 平成31年4月から令和2年9月までの間、セヴァ福祉会が毎月1回土曜日を休園していたことへの指導等について、その公正さが歪められることはなかったのか。

2 業務執行への影響

- 調査の結果、以下の点から、業務の公正さが歪められた事実は確認されなかった。また、セヴァ福祉会は、令和2年10月以降、毎月1回の土曜日を休園する取扱いを行っていない。

- ・ 毎月1回土曜日を休園することに対する本市の考え方について、平成31年2月及び令和2年4月に保護者等から問合せを受けたが、いずれの問合せについても、本市の取扱いを説明のうえ、セヴァ福祉会に対して事実確認及び土曜休園を行う場合の必要な取扱いについて指導していた。
- ・ 令和元年度及び令和2年度の指導監査において、休園日を設定する場合には、保護者に家庭保育についての協力を求める理由を説明のうえ、利用希望者には保育を提供する旨を周知するよう指導していた。

なお、土曜日を休園することは、法令違反に該当するものではなく、このことに対する本市の指導は、相手方の任意の協力によって効果を上げるものであるため、事業者の理解・協力を得ながら、粘り強く適切な指導の徹底に努める性質のものである。

（参考：本市における土曜休園の取扱い）

根 拠	<ul style="list-style-type: none">・ 保育施設・事業所における業務水準について（保健福祉局子育て支援担当局長通知） ※ 直接の法的根拠はなく、行政指導によるもの。
要 件	<ul style="list-style-type: none">・ 希望がある場合は開園することを文書で示したうえで、各施設・事業所の説明により、全ての保護者の了解が得られた場合に限る。 ※ なお、休園に当たっては、保育園から本市に対して届出を行う等、事前の手續は必要としない。

個別事案④（保育士等からの指摘に係る対応）

1 調査の視点

- 令和2年3月に保育士、保護者代表等から、相談、指摘があったことへの対応について、その公正さが歪められることはなかったのか。
- なお、具体的な指摘内容は、令和元年度のセヴァ子ども学園の卒園式で保育士に対する前理事長による過度な叱責等のパワーハラスメントが疑われる行為があったこと、その他、前理事長の職員への日常的な態度や、セヴァノーチェ学園園長の勤務実態（施設長としての未専従）等に問題があることであった。

2 業務執行への影響

- 調査の結果、以下に示すとおり、業務遂行上で必要十分な対応がなされず、業務管理上の問題として改善を要するものの、セヴァ福祉会に対して便宜を図った形跡はなく、業務の公正さが歪められた事実は確認されなかった。
 - ・ この事案に関する対応方針を決定しなかったことにより、結果として指摘内容の十分な確認等が行われていなかった。これらの経過を確認したところ、当時は、新型コロナウイルス感染症の国内感染が広がり始めた中で、日々、施設運営上の対応方針の検討や感染者発生の対応などに追われ、ひっ迫した業務状況であったことが認められ、業務の進捗管理が不十分であったことに原因があった。
 - ・ なお、令和3年度の指導監査においては、セヴァノーチェ学園園長が未専従状態であるとの疑義が生じたため、未専従であった期間を報告し、減算を行うよう文書指摘による指導が行われていた。

個別事案⑤（扶助費、補助金等の支給・交付業務における対応）

1 調査の視点

セヴァ福祉会に対する扶助費、補助金等の財政的支援について、規定に基づかずに支給・交付するなど、公正さが歪められることはなかったのか。

2 業務執行への影響

- 調査の結果、以下の点から、業務の公正さが歪められた事実は確認されなかった。
 - ・ 扶助費、補助金等については、国通知、本市要綱等において定められた対象、単価等に基づき支給・交付を行っていた。
 - ・ セヴァ福祉会からの要望を受け、施設の老朽化修繕のための追加の補助金をはじめ、本市要綱に基づかない補助金の交付はなかった。

おわりに

局の最高責任者の立場にあった前局長の逮捕は、市民や事業者の皆様のみならず、日々の業務を真剣かつ適正に遂行している多くの職員にとっても、大きな衝撃と無念の思いを抱かせることになった。

報告書で述べたとおり、刑事事件の原因は、前局長個人の倫理観の欠如にあったことは明らかであるが、単に個人の問題ではなく、その背景として、前理事長との適切さを欠く関係の継続と、問題点を顕在化させ対処できなかった組織運営の問題が明らかとなった。

本事案の発生により、本市は、市政運営の基盤であり何物にも代えがたい市民の皆様からの信頼を失った。

本市にとって、事業者の皆様に寄り添い、相談があった場合には真摯に対応することを通じて、信頼関係を構築していくことは重要である。一方で、公務員である限り、市民の皆様から疑問を抱かれる対応は許されるものではない。

本事案において、前理事長の行動に組織としてき然とした対応を取らなかったことが、同氏の行動を助長させ本事案発生の一因となった可能性は否定できず、この点についても、本市として深く反省しなければならない。

そして、全ての職員が一丸となって、本事案を深く受け止め、京都市職員であることの自覚と高い倫理観を持ち、公務員としての在り方を常に自己に問い掛けながら、再発防止、不祥事の根絶に向けて全力で取り組み、市政への信頼を取り戻していかなければならない。

参考資料 1 調査委員会の委員構成

委員長	監察監	
副委員長	行財政局長	
委員	統括監察員	
	行財政局総務部長	
	行財政局人事部長	
	監察員	
	行財政局総務部総務課長	
	行財政局総務部法制課長	
	行財政局人事部人事課長	
参与 (注2)	京都総合法律事務所 弁護士	三野 岳彦
	(一財)公務人材開発協会 業務執行理事	鵜養 幸雄

注1 設置当初は、捜査機関の捜査協力及び組織内での情報共有を優先する観点から、子ども若者はぐくみ局関係職員を含めていたが、具体的事案を調査する段階に移行した時点で、調査の公正さに疑いを生じさせることのないよう、令和4年4月21日付けで、市政一般等を所管する行財政局長等をはじめとする職員による構成に改組した。

注2 調査委員会の取組内容をよりの確なものとするため、令和4年4月5日付けで参画いただいた。各参与の役割については、以下のとおりである。

- ・三野参与：調査委員会における調査の進め方や手法等に係る助言や提案等
- ・鵜養参与：公務員倫理の徹底や再発防止策等に係る助言や提案等

参考資料2 調査委員会の開催状況

委員会	日付	報告・協議事項
第1回	令和4年2月15日	<ul style="list-style-type: none"> 調査委員会の委員構成及び役割 捜査状況の共有と今後の進め方
第2回	令和4年2月28日	<ul style="list-style-type: none"> 捜査協力要請への対応状況等 本件事件の関連業務に係る調査の進め方及び情報共有
第3回	令和4年3月11日	<ul style="list-style-type: none"> 調査委員会の名称変更（3月3日付け人事異動に伴うもの） 捜査協力要請への対応状況等
第4回	令和4年4月28日	<ul style="list-style-type: none"> 調査委員会の構成変更等（4月5日付けでの参与の参画、同月21日付けで委員構成の変更） 4月8日付け前局長懲戒免職処分 調査委員会の調査の方針等
第5回	令和4年5月20日	<ul style="list-style-type: none"> 調査委員会の調査の取組状況
第6回	令和4年6月30日	<ul style="list-style-type: none"> 前理事長に係る第1回公判（6/22）の概要 セヴァ福祉会からの働き掛け状況等に係る調査、公務員倫理上の問題点等、業務における影響等の検証状況 今後の進め方
第7回	令和4年8月10日	<ul style="list-style-type: none"> 前理事長に係る第2回公判（7/29）の概要 子ども若者はぐくみ局の所管業務に係る調査依頼、確認状況等 調査報告書の作成に向けて 今後の進め方
第8回	令和4年9月16日	<ul style="list-style-type: none"> 前局長に係る第1回公判（9/6）の概要 前理事長に係る判決（9/7）の概要
第9回	令和4年10月4日	<ul style="list-style-type: none"> 調査報告書案に係る参与意見 子ども若者はぐくみ局の所管業務に係る調査依頼、確認状況等 調査報告書の作成に向けて 今後の進め方
第10回	令和4年11月11日	<ul style="list-style-type: none"> 調査報告書の作成に向けて 今後の進め方
第11回	令和4年11月29日	<ul style="list-style-type: none"> 調査報告書の取りまとめ

参考資料3 収賄事件の刑事事件としての経過

月日 (※)	内 容	備 考
2月 8日	前局長逮捕 前理事長逮捕	受託収賄罪 贈賄罪
2月 9日	京都府警が本庁舎等を家宅搜索	
3月 1日	前局長起訴 前局長再逮捕 前理事長起訴	単純収賄罪 単純収賄罪 贈賄罪
3月 22日	前局長追起訴 前理事長追起訴	単純収賄罪 贈賄罪
6月 22日	前理事長に係る第1回公判	
7月 29日	前理事長に係る第2回公判	結審
9月 6日	前局長に係る第1回公判	
9月 7日	前理事長に係る地裁判決	懲役1年、執行猶予3年の有罪判決
12月 27日	前局長に係る第2回公判 (予定)	

※ いずれも令和4年