

## 蒲郡市公益通報調査委員会 調査結果報告書（概要）

### 第1 本件事案の概要・経緯

#### 1 令和6年7月12日

蒲郡市職員（以下「通報者」という。）から蒲郡市に対し、公益通報申出書（以下「申出書」という。）が提出された。

申出書に記載された要旨は、以下のとおりである。

#### 記

- ① 平成28年3月31日に福祉課の職員で生活保護のケースワーカーであった福祉課職員Aが退職し、同日の午後に他の福祉課の職員が福祉課職員Aの机を整理していたところ、机の中から大量の印鑑が発見された。
- ② 福祉課職員Aが行った被保護者との面談記録を参照したところ、その大半が面談を実施していなかったにもかかわらず、面談を実施したもものとして記載した虚偽のものであったことが判明した。  
具体的には、面談を実施したとされている日に公用車を使用したという記録は存在せず、既に死亡している被保護者との面談記録も存在しており、ほぼ外出していなかった。  
当時の福祉課長は、上記に関して、「問題だ。人事課に報告しないと。問題だ。」と述べて人事課長に報告へ行ったものの、人事課長は福祉課職員Aが既に退職していることを理由に取り合わなかった。  
福祉課で騒ぎとなっており、通報者は、福祉課長、福祉課職員B、福祉課職員C及び福祉課職員Dらから話を聞いた。
- ③ 福祉課職員Aの行為は、刑法上の公文書偽造罪、生活保護法及び地方公務員法等に違反している。  
また、福祉課長による報告があったのに、当時の人事課長によって隠蔽されてしまった。  
死亡者との面談記録があったことから、その世帯には生活保護費を余分に支給してしまっていた可能性もある。  
いずれにせよ、面談記録を偽造し、生活保護受給世帯の自立支援をしていなかったことは大きな問題である。  
隠蔽してはならなかったものであり、不正を明らかにし、再発防止策の策定、事実の公表を求める。

## 第2 調査委員会の設置と活動の概要

### 1 調査委員会の設置経緯

調査委員会は、令和6年4月1日、通報者から蒲郡市に対し、公益通報申出書が提出されたことを受けて、令和6年5月23日、蒲郡市公益通報調査委員会設置要綱（以下「本要綱」という。）に基づき、蒲郡市長により設置されたものである。

そして、上記通報に関する調査中、令和6年7月12日、本件事案に関する新たな申出書が提出されたことから、引き続き調査委員会にて同件事案に関する調査を実施したものである。

### 2 調査事項

第1回調査委員会（令和6年5月29日開催）において、下記事項を調査事項と定めた。

#### 記

- I 公益通報に係る事実関係の掌握及び原因究明並びに再発防止に関すること
- II 公益通報に係る法令に基づく措置その他必要な措置に関すること
- III その他公益通報に関し委員会が必要と認めること

調査委員会の究極の目的は、再発防止策を構築することである。しかしながら、再発防止策を構築するためには、その前提として、本件対象行為の原因及びその背景を分析して特定する必要がある。そして、原因及びその背景を分析して特定するためには、本件対象行為に係る事実関係について、予断を持たず、中立公平な立場で詳細に調査する必要があることから、上記事項を調査事項と定めた。

### 3 調査委員会の構成

調査委員会の構成メンバーは以下のとおりである。

	職名	氏名
委員長	愛知大学法学部准教授	永戸 力
副委員長	蒲郡市役所 総務部長	小田 剛宏
委員	弁護士	菊地 隆太
委員	弁護士	兒山 明彦

また、蒲郡市は、調査委員会の推薦の下、委員補助を、以下のとおり選任した。委員補助は、調査委員会の会議に同席するとともに、ヒアリング・報告書作成等に参画した。

	職 名	氏 名
委員補助	弁護士	小林 巧
委員補助	弁護士	西山 大樹
委員補助	弁護士	豊田 睦晃

その他、調査委員会の庶務については、本要綱8条に基づき、事務局として蒲郡市企画部人事課の職員2名が担当することとした。

#### 4 調査概要

(1) 本件事案を目撃したとされる通報者及び申出書において記載されていた当時の福祉課職員を対象に事情聴取を実施した。

ア 通報者

イ 平成●●年度の福祉課長

ウ 平成●●年度の福祉課の生活保護担当

エ 平成●●年度の福祉課の生活保護担当

オ 平成●●年度の福祉課の生活保護担当

(2) なお、後述のとおり、通報者に対するヒアリングを実施した際、通報者より福祉課職員Eという職員が本件事案の話聞いた際に居合わせていたかもしれない旨の言及がなされたが、同職員は平成22年3月31日に退職し、平成25年3月31日まで再任用され、その後も非常勤として勤務することはあったものの、平成28年3月31日時点では在籍しておらず、同年4月1日から再度非常勤として勤務を開始したものである。

そのため、本件事案発生時は在籍しておらず、平成28年4月1日から配属された部署も福祉課から相当に距離が離れており、仮に、前日に来訪していたとしても福祉課に立ち寄って騒動の場に加わるとは考え難いことから、事情聴取の対象とはしていない。

(3) 客観資料として、福祉課職員Aが担当した被保護者の中で、既に死亡した者32名のケース記録票を含む記録を参照した。

福祉課職員Aによる公用車の使用記録は、公用車の使用記録の保存期間が1年であり、調査時点で当時のものは存在していなかったことから、確認することはできなかった。

#### 5 調査委員会の開催状況

調査委員会は、本件事案に関して、以下の期日に合計7回の委員会を開催した（なお、調査委員会の回数は、令和6年5月29日開催の第1回調査委

員会からの通しである。)

令和6年9月25日	第3回調査委員会
同年11月20日	第4回調査委員会
令和7年1月24日	第5回調査委員会
同年3月11日	第6回調査委員会
同年3月14日	ヒアリング（通報者及び福祉課職員B）
同年4月25日	第7回調査委員会
同年5月19日	ヒアリング（福祉課長、福祉課職員C及び福祉課職員D）
同年6月20日	第8回調査委員会
同年8月21日	第9回調査委員会

### 第3 事実認定の対象と方法

#### 1 事実認定の対象となる行為について

調査委員会では、申出書に記載されている事実の存否等を対象として調査を開始した。

#### 2 事実認定の方法

調査委員会は、日本弁護士連合会が平成22年7月15日付けで策定し、同年12月17日付けで改定された「企業等不祥事における第三者委員会ガイドライン」における「事実認定に関する指針」を参考に本件事案に関する事実認定を行うものとするところ、同指針の内容は以下のとおりである。

- ① 第三者委員会は、各種証拠を十分に吟味して、自由心証により事実認定を行う。
- ② 第三者委員会は、不祥事の実態を明らかにするために、法律上の証明による厳格な事実認定に止まらず、疑いの程度を明示した灰色認定や疫学的認定を行うことができる。

調査委員会は、原則として、民事訴訟における裁判所による事実認定の方法に準ずるよう努めたが、そもそも、調査委員会は事実調査に関して何らの強制的な権限を有さないこと、約9年前の事柄についての事実調査であるため客観的な証拠が残存している蓋然性が低いこと、また、調査期間が限定されていること等も踏まえて、調査委員会による事実認定の方法は以下のとおりとするものとした。

- ① 関係当事者間に争いがない事実は、他の客観的資料と矛盾しない限り、原則として、事実として認定する。
- ② 客観的資料が存在する場合には、関係各当事者の供述がそれと沿わ

ない場合でも、原則として、客観的資料から見て取れる事項を事実として認定する。

- ③ 関係者・当事者の供述が一致しない事項は、客観的資料、供述の一貫性・具体性・迫真性、その他の時系列との整合性・不自然さの有無、供述者の立場（当該事項について第三者であるか、虚偽の供述をする動機が存在するか等）等を総合的に評価し、認定できると判断するに至った場合に限り、事実として認定する。
- ④ 事実として認定できない場合でも、事実であった可能性が高いと思われる場合で、原因究明や再発防止の策定のためには有用であると思われる場合には、事実認定に至らないが、事実であった可能性が高いものと認定する。

## 第4 本件事案についての調査結果

### 1 ヒアリング内容

#### (1) 通報者のヒアリング内容

調査委員会は、平成28年3月31日の事情について、申出書記載の内容を基にして、通報者から下記の内容を聴取した。

記

- ・（非公開を条件に聞き取りをしたヒアリング調書からの引用13箇所）

#### (2) 検討事項

申出書内容及び上記聴取内容を踏まえると、本件事案における問題点は、福祉課職員Aによる被保護者との面談記録の偽造の有無であり、その判断のために事実認定の可否を検討すべき事項は、以下の4点であると考えらる。

記

##### ① 検討事項1

福祉課職員Aの机の引出しから大量の印鑑が出てきたこと

##### ② 検討事項2

福祉課職員Aが被保護者の死亡後に面談した旨の記録を作成したこと

##### ③ 検討事項3

公用車を使用しないと訪問することが不可能な距離に居住している被保護者との面談日において、福祉課職員Aによる公用車の使用記録が存在しないこと

##### ④ 検討事項4

福祉課長が面談記録の偽造について、人事課に報告へ行ったこと

- (3) 元福祉課長のヒアリング内容  
調査委員会は、元福祉課長から下記の内容を聴取した。  
記  
・(非公開を条件に聞き取りをしたヒアリング調書からの引用 1 2 箇所)
- (4) 元福祉課職員 A のヒアリング内容  
調査委員会は、元福祉課職員 A から下記の内容を聴取した。  
記  
・(非公開を条件に聞き取りをしたヒアリング調書からの引用 1 5 箇所)
- (5) 元福祉課職員 B のヒアリング内容  
調査委員会は、元福祉課職員 B から下記の内容を聴取した。  
記  
・(非公開を条件に聞き取りをしたヒアリング調書からの引用 1 9 箇所)
- (6) 元福祉課職員 C のヒアリング内容  
調査委員会は、元福祉課職員 C から下記の内容を聴取した。  
記  
・(非公開を条件に聞き取りをしたヒアリング調書からの引用 1 6 箇所)

## 2 事実認定

- (1) 検討事項 1 (福祉課職員 A の机の引出しから大量の印鑑が出てきたこと)
  - ア 通報内容を見ると、面談記録に被保護者による押印が必要な箇所が存在していることを前提に、福祉課職員 A が被保護者の印鑑を自ら用意して被保護者に無断で押印をすることにより、あたかも被保護者が面談記録の内容を了解していたかのような外観を作出し、虚偽の面談記録を作成したという状況が想定される。  
しかしながら、ヒアリングにおいては、平成 28 年 3 月 31 日、福祉課職員 A の机の引出しから大量の印鑑が出てきたことを見た者は存在せず、通報者以外にそれを聞いたことを記憶している者も存在しなかった。
  - イ また、通報者を除くヒアリング聴取者は、いずれも被保護者の印鑑は普段の業務(ケース記録の作成等)に使用することはなく、これが要求

されるのは被保護者から提出される収入申告書くらいであって、被保護者の印鑑がそもそも何らかの不正を作出するために用いることができるわけではない（よって、そもそも福祉課職員Aが大量の印鑑を保管する理由が存在しない。）旨供述している（なお、蒲郡市では収入申告書への押印も、令和3年2月に廃止されている。）。

この点については、福祉課職員Aが担当した被保護者にかかるケース記録票を調査し、同記録票には担当員（福祉課職員A）・係長兼査察指導員・課長補佐・課長・次長及び所長の押印欄があるのみであって、被保護者が押印する箇所はないことを確認しており、客観的な状況とも整合している。

このことからすると、仮に、当時、福祉課職員Aの机の引出しの中から大量の印鑑が出てきたということがあったとしても、それにより、直ちに福祉課の職員において福祉課職員Aが虚偽の面談記録を作成する不正を行っていたという発想に至る（さらには福祉課職員Aの退庁後のわずかな時間において必要な調査を終え結論が出ている状況となった）とは考え難く、印鑑の発見を契機として通報内容にあるような大騒ぎが発生したことも考え難い。

ウ このように、当時、福祉課職員Aの机の引出しの中から大量の印鑑が出てきたことを見た者は存在せず、通報者以外にそれを聞いたことを記憶している者も存在せず、客観的状況に見ても福祉課職員Aが大量の印鑑を自身の机の引出しの中に保管する理由自体も存在しないことからして、福祉課職員Aの机の引出しから大量の印鑑が出てきたことを認定することはできない。

また、上記の事情に加えて、通報内容にあるような経緯による大騒ぎの発生が想定し難いことも上記結論を裏付けるものである。

(2) 検討事項2（福祉課職員Aが被保護者の死亡後に面談した旨の記録を作成したこと）

ア ヒアリングにおいては、平成28年3月31日、福祉課職員Aが被保護者の死亡後に面談した旨の記録を作成したことを確認した者は存在せず、通報者以外にそれを聞いたことを記憶している者も存在しなかった。

また、通報者を除くヒアリング聴取者は、いずれもこれまでに死亡した被保護者との面談記録が問題となったこともなかったと供述している。

イ また、被保護者に係るケース記録票を確認したところ、被保護者が死

亡した場合には死亡届と死亡診断書または死体検案書が添付されている（なお、ケース記録票と戸籍を照合したところ、被保護者の死亡後に面談した旨の記載は確認できなかった。）。これに加え、ケースワーカーは当該記録において査察指導員等から定期的に決裁を受ける必要があることからすれば、死亡届等が添付されている場合に新たに当該被保護者との面談を実施したとの記録が作成されることは考え難い。

仮に、被保護者が死亡したものの、死亡届等が添付されずその死亡が見落とされ、新たな面談記録が作成されたということがあったとしても、ケース記録票上の外観は被保護者が存命の場合のものと変わらないから、福祉課職員Aが退職した当日の午後に、担当者であった福祉課職員A以外の者がケース記録票を参照して、その場で死亡した被保護者との面談記録に気付くことは非常に困難であると考えられる（この点は、当時の福祉課職員に対する各ヒアリングにおいて同旨の供述がなされた）。

通報内容を踏まえると、福祉課職員Aの机の引出しから大量の印鑑が発見されてそれを契機として面談記録への疑義が生じたことから、死亡した被保護者との面談記録に気付いたということになると思われるが、上述のとおり、ケース記録票に被保護者の印鑑で押印する箇所は存在しないから、印鑑が発見されたとしても、その場で面談記録の偽造を想起して調査を開始し、死亡した被保護者との面談記録が作成されていたと結論づけるまでに至るとは到底考え難い。

ウ 死亡した被保護者との面談を含め、実施していない面談を実施したという虚偽の記録を福祉課職員Aが作出することについて、合理的な動機を見出すことも困難である。

すなわち、通報内容等を前提とすれば、福祉課職員Aが面談実施の手間を惜しんで記録上は面談を実施したことにしたものの、実際は面談を実施していなかったことから、死亡した被保護者との面談記録という矛盾したものが作出されたということになる。

しかしながら、一度の偽造ならまだしも、通報内容のように、面談記録の大半が実施していない虚偽のものであったのならば、事態発覚の可能性はより高くなり、発覚した場合には大きな問題となることは確実であるところ、このような大きなリスクを負ってまでケースワーカーの日常業務である被保護者との面談を回避することのメリットが存在するとは考え難い。そのうえ、福祉課職員C及び福祉課職員D等に対するヒアリングによれば、被保護者と会えないことは往々にしてあることであり、その際には会えなかった旨記載するだけで足りると供述

していることからすれば、殊更虚偽の記載をする必要性も認められない。

加えて、福祉課職員Aの事務処理能力について厳しめの評価をする福祉課長の供述は存在するものの、総じて問題点は見受けられず、福祉課職員Aの仕事ぶりについて肯定的な供述が多くあったことから、福祉課職員Aが上記リスクを負ってまで虚偽の面談記録を作出する必要があったとは考え難い。

したがって、福祉課職員Aが虚偽の面談記録を作出する合理的な動機は見受けられない。

エ このように、当時、死亡した被保護者との面談記録が発見されたことを見た者は存在せず、通報者以外にそれを聞いたことを記憶している者も存在せず、実際の面談記録からもその旨の記載は確認されなかったこと、その他福祉課職員Aが退職した当日に面談記録の大半が虚偽のものであると気付いた上で調査を実施してそのように結論づけることが非常に困難であり、福祉課職員Aに虚偽の面談記録を作出する合理的な動機も見受けられないこと等の事情を考慮すれば、福祉課職員Aが被保護者の死亡後に面談した旨の記録を作成したことは認められない。

(3) 検討事項3（公用車を使用しないと訪問することが不可能な距離に居住している被保護者との面談日において、福祉課職員Aによる公用車の使用記録が存在しないこと）

公用車の使用記録は、平成28年度時点においては紙媒体で作成されていたが、保存期間が1年であってすでに廃棄されていたため、調査委員会において公用車の使用記録を確認することはできなかった。

また、ヒアリングにおいては、平成28年3月31日、福祉課職員Aの担当した被保護者の面談記録について、公用車の使用記録との整合性を確認した者は対象者の中には存在しなかった。

そのため、公用車を使用しないと訪問することが不可能な距離に居住している被保護者との面談日において、福祉課職員Aによる公用車の使用記録が存在しないことを認定することはできない。

なお、公用車の使用記録自体が厳密なものではなかったとの話もあり（元福祉課職員Cヒアリング）、そもそも公用車の記録自体から不正の事実を結論付けることは困難と思われること、このほか上記検討事項1及び2の事実自体認定できないことからすれば、平成28年3月31日、福祉課において検討事項3のような話がなされたこと自体、認定すること

はできないものとする。

(4) 検討事項 4 (福祉課長が面談記録の偽造について、人事課に報告へ行ったこと)

ア ヒアリングにおいて、福祉課長自身は、平成 28 年 3 月 31 日、人事課長に何かを言いに行ったかどうかということについて、そのような記憶はない旨の供述をしている。

また、通報者以外に、当時、福祉課長が人事課に行ったことを見たという者はいない。

そして、福祉課長が人事課に行ったことについて、これを裏付ける客観的資料も存在しないため、福祉課長が面談記録の偽造について、人事課に報告へ行ったことを認定することはできない。

イ 福祉課長が人事課長に報告へ行った可能性について、調査委員会としては、その可能性も低いと考える。以下その理由を述べる。

まず、検討事項 1 乃至 3 で検討したとおり、福祉課職員 A が退職した当日に虚偽の面談記録の存在が判明し、面談記録の調査が行われ、死亡者の記録や公用車の使用記録とその内容を照らし合わせ、その大半が虚偽のものであると結論づけられ、それを他部署の人物に報告することができる状況にまで整理することができたという状況に至ることが考え難いのであって、これらの事実が認定できない以上、福祉課長が人事課長に報告に行く理由もまた存在しないこととなる。

その点を措くとしても、当日中に人事課に報告へ行くということが考え難い。福祉課においてケースワーカーによる不祥事の疑いが生じたのであれば、少なくともケースワーカーを束ねる役割を担う査察指導員（当時は、福祉課係長が務めていた。）との間で情報共有を行い、まずは、福祉課の内部で調査が行われるはずである（福祉課長へのヒアリングでは、福祉課長が各ケースワーカーの具体的な活動について詳細に把握している様子は伺われず、むしろ査察指導員の方で把握すべき事項と認識している様子が伺われた。）。そして、初動調査の後、資料と共に報告書が作成され、情報共有が可能な状態となって初めて、人事課等の他部署の人物が関わってくるのが通常であると考えられる。通報内容を前提とすると、平成 28 年 3 月 31 日に、福祉課長から人事課長に直接口頭で福祉課職員 A の面談記録に関する件が報告されたことになるが、そのような状態で事案を持ち込まれても人事課長としては困惑するであろうし、報告内容を理解した上で何らかの回答をその場で行うことは困難であるとする。

仮に、退職した福祉課職員Aに関することであつたため、人事課長が福祉課長の報告の内容を理解せずに追り返したということがあつたとしても、当該報告内容が事実であれば福祉課内でも大きな問題となっているであろうこと、また人事課長自身の不手際といった事案でなく自身に対する責任を問われる状況でないことを踏まえれば面談記録の偽造という大問題がそのまま放置されることは考え難い。少なくとも、当日に調査を実施し、人事課長に報告するまでのことを行った人物が人事課長のその場のひと言のみで引き下がるとは考え難い。部長を含む上司に掛け合い、問題解決に向けて行動するはずである。

以上からして、福祉課長が人事課長に報告へ行った可能性は低いといわざるを得ない。

### 3 本件事案についての意見

上述のとおり、検討事項1から4について、いずれもヒアリング対象者の中で通報者以外にこれらの事実を記憶している者は存在しなかった。

退職後に福祉課職員Aが湯飲みの回収に訪れたことがあつたという供述が存在したものの、その際に面談記録に関する話題が出たということもなかったとのことである。

調査委員会において、死亡した被保護者のケース記録票を参照したものの、死亡後に面談記録が作成されたような箇所はなく、特に不自然な部分も存在しなかった。

そのため、調査委員会としては、検討事項1から4の存在を認定することはできず、これらの事実が存在した可能性も低いと考えた。

したがって、調査委員会は、本件事案において、福祉課職員Aによる被保護者との面談記録の偽造は存在しなかった可能性が高いと結論づける。

以上