

資 料 提 供	
令和7年11月21日	
課 名	人 事 課
担当者	丸石
内 線	2 2 3 9
直 通	082-513-2239

2025年11月21日

調 査 報 告 書

(概 要 版)

目次

第 1 本調査の概要	1
(1) 本調査に至る経緯等	1
(2) 調査対象事項	1
(3) 調査員	1
(4) 調査方法	2
(5) 報告書の構成	2
第 2 当初調査を踏まえた事実経過の確認	3
(1) 公益通報事案の処理スキーム	3
(2) 当初調査の経過及び概要	3
(3) 別途判明した事実	11
第 3 公文書偽造の罪の該当の有無	12
(1) 本件公益通報事実の有無とその後の処分の措置	12
(2) 本件公益通報事実が事実であると認められるか否か	12
(3) 懲戒処分ないし刑法違反に相当する行為の有無	12
第 4 当初調査及びその判断の妥当性	15
(1) 当初調査の妥当性	15
(2) 当初調査の判断の妥当性	16
(3) 補足	17
巻末資料 職員からの公益通報に関する要綱（通報当時）	19

第 1 本調査の概要

(1) 本調査に至る経緯等

- 令和 3 年 11 月 30 日付で、広島県の内部窓口に、「国庫補助災害復旧工事に係る偽造文書作成に関する通報」（以下「本件公益通報」という。）があった。
- 広島県は、「職員からの公益通報に関する要綱」（以下「要綱」という。）に基づき、令和 3 年 12 月 8 日付で調査実施を決定し（以下「当初調査」という。）、当初調査の結果を、令和 5 年 4 月 11 日付で公益通報職員（以下「通報者」という。）へ通知した。
※なお、本報告書においては、当初調査の後に実施された広島県による再調査を、便宜上、単に「再調査」と呼称する。
- 同通知の内容は、「当該通報事案に関し、通報者の保護に最大限留意しながら、慎重に、かつ第三者的立場の関係職員や当時の関係者も含めて、複数回の聞き取り調査を行うなど、可能な限り調査を継続してきましたが、結果としてその事実認定の有無に関する特定には至ることができませんでした。」というものであった。
- 本調査は、広島県が、本調査の調査員に対し、この当初調査の内容や判断プロセスの妥当性について中立的な立場からの評価・検証を行うこと、また、調査員においてさらに必要と考える調査を行うことを委任したものである。

《通報内容》

項目	通報内容
いつ・どこの誰が	α 建設事務所 β 課内の職員 D（職員 A に提出）
どこで何のために	国庫補助災害復旧工事の申請に係る偽造文書提出のため
何をどんな時に	決裁文書とし国との協議文書として使用された
どの法令等に違反しているのか （違反するおそれがあるか）	虚偽公文書作成罪、偽装公文書行使罪、侮辱罪、名誉棄損罪、これについての人権侵害
他にそれを知っている人	周囲の業務中の職員

※通報者が特定されないように、内容を一部修正している。

(2) 調査対象事項

- 文書偽造の罪の該当の有無
- 当初調査やその調査を踏まえた判断の妥当性

(3) 調査員

- 弁護士 池上 忍（広島法律事務所）
- 弁護士 胡木 健志（胡木法律事務所）
- 弁護士 和田森 智（石口俊一法律事務所）

(4) 調査方法

ア 関係資料の確認・検討

広島県における当初調査資料、再調査資料に加え、本件の内容や性質等を踏まえ、本調査を通じて必要性があると思慮された資料についても、個別に追加提出を求めるなどして調査を実施した。

イ 関係者に対するヒアリング調査

本件公益通報の対象となった文書の作成経緯や背景事情を確認するため、令和3年当時のα建設事務所の関係職員8名に対し、ヒアリングを実施した。

また、当初調査の判断プロセス検証のため、人事課職員7名及び調査員6名に対してヒアリングを実施した。

ウ 前提条件

- ・ 本調査の調査資料は、原則として、広島県から提供を受けたものである。
- ・ 本調査におけるヒアリングは、対象者の任意の協力のもと、認識している事実を正確に回答し、虚偽の無いよう回答すること、調査を受けた事項及び調査により知り得た情報を外部に漏らさないこと、通報者を特定するような行為をしないことを約して実施した。また、本調査における本件公益通報の対象となった文書の作成に関わった職員に対するヒアリングは、あくまで任意のものであり、事実認定の根拠とするには限界があるため、客観的な資料に基づいて認定できる事実及び争いなく認定できると判断した事実のみを根拠として可能な範囲で認定した。

《ヒアリング対象職員》

所属（当初調査時）	調査上の役割	職員
α建設事務所職員	通報事案関係者	職員A、職員B、職員C、職員D、職員E、職員F、ほか2名
	調査員	2名
土木建築局職員	調査員	4名
人事課職員	人事課長、補佐役等	7名

(5) 報告書の構成

- ・ 第2 広島県が行った当初調査の資料を踏まえ、調査員において必要と考えて行った調査の結果も加味して確認した事実経過を記載
- ・ 第3 文書偽造の罪の該当の有無を検討し、記載
- ・ 第4 当初調査やその調査を踏まえた判断の妥当性を検討し、記載

第2 当初調査を踏まえた事実経過の確認

(1) 公益通報事案の処理スキーム

広島県においては、上記のとおり要綱が定められており、公益通報事案の処理スキームは、次の二段階となっている。

ア 公益通報の内容が事実であるかの確認の処理スキーム

- (ア) 内部窓口は、通報者の氏名、所属及び通報の内容となる事実を把握し、趣旨の確認に努める（第5条第1項）
- (イ) 内部窓口は、通報の内容が公益通報に該当すると思料したときは、速やかに受理し、通報者に対し、遅滞なく通知（第5条第2項）
- (ウ) 内部窓口は、人事課長に対し、公益通報を報告（第6条第1項）
- (エ) 人事課長は、検討の上で、必要があれば調査を実施（第6条第3項）
- (オ) 人事課長は、通報者に対し、調査を行うか否かを通知（第6条第6項）
- (カ) 人事課長は、調査の結果、公益通報の内容が事実であると認めたときは、知事に対し、速やかに報告（第7条第1項）
- (キ) 人事課長は、調査結果を、通報者に対し、遅滞なく通知（第7条第2項）
- (ク) 人事課長は、補佐役（第2条第7号）及び調査員（第6条第5項）の指名が可能

イ 事実である場合のその後の是正措置、処分等の処理スキーム

- (ア) 知事は、改善及び再発防止のための措置を講じる必要があると認めるときは、会計管理者及び局長に対し、対応を指示（第7条第5項）
- (イ) 局長等は、速やかに必要な是正措置等を講じ、知事に対し結果を報告（第7条第6項）
- (ウ) 知事は、必要があると認めるときは、関係者の処分等を行う（第7条第7項）

(2) 当初調査の経過及び概要

ア 令和3年度の経緯

- ・令和3年11月30日 人事課内部窓口へ、虚偽公文書作成を訴える公益通報があった。

《通報内容》

項目	通報内容
いつ・どこの誰が	α 建設事務所 β 課内の職員D（職員Aに提出）
どこで何のために	国庫補助災害復旧工事の申請に係る偽造文書提出のため
何をどんな時に	決裁文書とし国との協議文書として使用された
どの法令等に違反しているのか （違反するおそれがあるか）	虚偽公文書作成罪、偽装公文書行使罪、侮辱罪、名誉棄損罪、これについての人権侵害
他にそれを知っている人	周囲の業務中の職員

※通報者が特定されないように、内容を一部修正している

通報内容は、要するに、 α 建設事務所 β 課内で、国庫補助災害復旧工事の申請に係る偽造文書提出のため、職員 D が虚偽の協議文書を作成し、同文書が職員 A に提出され、国との協議文書として使用されたというものである。

そして、本件公益通報の対象とされた虚偽の協議文書とは、国庫補助災害復旧工事の設計変更協議（以下「重変協議」という。）の添付文書である。具体的には、当初、 γ 災害復旧工事に使用する作業用スペースとして確保予定であった土地について、その地権者から、事情により貸すことができなくなったという説明を受けたという、 α 建設事務所の当該工事の担当者と地権者との間の協議録（以下「本件協議録」という。）である。

- ・令和 3 年 12 月 2 日 外形的に、本件公益通報が要件を備えていることから、公益通報として受理することとし、調査の必要は別途判断することとした。
- ・令和 3 年 12 月 8 日 人事課は、本件公益通報が事実であれば、「虚偽公文書作成罪」、「人事院の懲戒指針に掲げる『公文書の不適正な取扱い（虚偽公文書作成）』」に該当する可能性のあるものであることから、本件公益通報に係る調査の必要性があるものと判断し、調査を実施することとし、土木建築局職員を調査員として指名し、調査の依頼をした。
- ・令和 4 年 3 月 28 日 調査員から人事課に対し、調査結果が報告された。
なお、人事課への報告に先立ち、土木建築局内の補佐役・調査員に指名されていない管理職員と、本件公益通報に関し、協議が行われている。（令和 4 年 1 月 26 日）

《主な調査方法》

関連文書の確認、関係職員からの聞き取り

《調査員の報告書の内容》

本件は、工事に必要な工法変更をするに当たり、国の災害査定的重要変更手続き（以下「重変手続き」という。）が必要となる中で、当該手続きに係る必要書類（変更理由の裏付け資料）の作成に関して生じた事案である。

○ 背景となった事実関係について

- ・ 工事を受注した施工業者から、「現場付近の調査及び荒れた田畑の使用協議を行ったところ、現場付近には工法変更のための用地を確保できませんでした」として、工法変更を承認するよう工事打合せ簿が提出され、発注者として承諾している。
- ・ 施工業者から提出された施工計画書では、変更後の工法を予定している旨を記載され、発注者として受理している。

○ 作成された協議録について

- ・ 本件協議録は、重変手続きの中で変更理由の裏付け資料として作成されたものであるが、実際に職員が行った協議事実を記録したものではなく、工事請負業者が工事現場付近で用地確保を試みたが確保できなかったとの申し出に基づき、国へ説明しやすい理由を記述作成したものであった。

○ 変更手続きに係る事務処理について

- ・ 工事はすでに発注済みであり、実際の工事施工が開始されるまでに重変承認申請を行う必要があるため、早急に関係資料を作成する必要があった。
- ・ 当該工事の担当者は職員Cであるが、本件協議録は、職員Aの指示により職員Dが作成を代行し、職員Cに起案の押印と決裁回議を依頼したものであった。
- ・ なお、これらの書類作成手続きに当たって、課内で異議の申し立て等が生じた形跡は見当たらなかった。

《ヒアリング対象職員の発言概要》

- 職員A**
- ・ 変更承認に必要な書類は変更理由書、設計金額変更設計書、変更理由の裏付け資料であり、協議録は裏付け資料である。
 - ・ 協議録は、変更申請が認められやすいように作成したものであり、実際の協議録ではない。
 - ・ 協議書のシナリオは私が指示し、職員Dが作成している。記録者名は担当者にして、押印を依頼している。担当者にシナリオまで考えさせない。
 - ・ 協議録の決裁ラインは課長までで、本省変更では変更理由を通りやすいものになっていることは知っている。当該箇所の中味まで知っていたかはわからないが、決裁に手間をかけても仕方ないので、回議があれば決裁していた。

- 職員C**
- ・ 当該工事の監督員は私。工事内容が変更されるため、重変手続きは必要である。変更手続きに必要な書類は、職員Dがすべて作成していた。彼が作成した協議録に印鑑を押すように言われた。
 - ・ 協議録の内容は、自分が地元の個人と協議した内容になっていたが協議は行っていないので違和感があった。この書類作成で私がしたことは、判をついたことだけである。職員Dが他の箇所も含めてまとめて作成していた。押さざるを得なかったので判をついた。押さざるを得なかったので、誰かに質問や意見はしていない。
 - ・ 工事の受注業者から、現場付近で作業用地が確保できないので、工法変更を承認するよう工事打合せ簿が提出された時に、私は承諾している。当初、変更手続きは必要ないと思っていたが、係長から必要と言われ変更資料作成が必要となった。自分が整理すべき資料を人が整理してくれたものだが、事前に話がなかった。

職員D

- ・ 重変手続きに必要な文書(変更理由書、変更設計書、協議録)は自分が作成した。協議録の内容は事実ではなく、国へ説明しやすい理由を記述したもの。
- ・ 担当ではない箇所为重変協議手続きを代行していたが、工事発注済で急ぎだから自分がやった。自分が代行している箇所はいくつかある。今発注している箇所はほとんど自分が作ったものではないか。人に作成を頼んだものはない。担当者に打合せ簿への押印と決裁を回すことを依頼した。
- ・ 手続きを急ぐように指示したのは、職員Aだったか職員Bだったか、覚えていない。
- ・ (決裁過程で)協議録の内容に疑問を持った人はいたかもしれないが、記憶に残っていない。異論はなかったと思う。決裁は課長まで完結しているので問題なかったと思う。

- ・ 令和4年3月28日 人事課は対応の方向性を協議し、調査員に対して次の内容を依頼した。

《依頼内容》

- ・ 実際に行っていない協議録を作成する等、常態化しているのかどうか、今回は特別な事情によりやむを得ず行ったものなのか、等の確認が改めて必要。
- ・ 調査報告を受け、土木建築局として、本件をどう評価し、今後の対応をどうするのか(他の工事、国への対応、局長の謝罪も必要な案件では?)等について、整理が必要。

イ 令和4年度の経緯

- ・ 令和4年7月14日 調査員から人事課に対し、「本件に対しての局としての評価」が提出された。なお、土木建築局内の補佐役・調査員に指名されていない管理職員が内容を確認のうえ、完成した。

《評価の内容》

- ・ 本件では、早期に必要な工法について、業者に対しての工法変更を承諾しており、早期に工事を進めるために、早急に重変協議を行い、変更を国に認めてもらう必要があった。
- ・ 工法変更のための用地が確保できないことは業者からの聞取りで確認しており事実であったが、早急に国の承認を得る必要があるという状況の中、万が一にも国から県の努力不足等の指摘を受けないよう、経緯事実を補強するために、職員が直接地権者とやり取りしたかのような協議録を作成したものと思われる。
- ・ なお、他の同種の協議案件では、国への申請に当たり地権者との協議録が添付されていないものもあり、このような協議録を作成・添付する必要性は低い。
- ・ 災害復旧事業に係る重変協議に当たっては、実際の協議事実等を基に国に対して説明し易く整理しているが、実際になかったことをあったこととして報告することは通常ないと考えている。
- ・ 本件は、工事を進めるため早急に変更承認を得る必要があったという背景、及び県職

員が直接裏取りをし、工法変更のための用地の確保（＝経費節減）のために努力したことを協議録により示す必要があるとの思い込みがある中で、職員Aが事実でない協議録の作成を指示したことで発生したものと思われる。

- ・ 令和4年7月27日 人事課は弁護士1に対し事案に係る意見を聴取した（なお、氏名等は伏せて意見聴取を行っている）。

《意見の概要》

- ・ 当該協議録は、メモではなく公文書に該当。
 - ・ 協議録の作成権限のある者（県職員）が架空の内容の作成をしていること、上司も承認していること等、当該案件は、刑法第156条虚偽公文書作成等の構成要件に該当する。
 - ・ コンプライアンス上の大問題
 - ・ 内部統制上の問題としても大きい問題
 - ・ 他にも事例がないかどうか（この職員等に関わらず）まで対象を広げるかどうかは県としての判断。
 - ・ 公益通報の趣旨そのものの事案であり、淡々と処理すべき。
- ・ 令和4年9月9日 人事課は、公益通報内容は事実であると認められる前提で、今後の対応（調査結果の通知、関係局への対応指示、関係職員の処分、公表タイミング、専門家のセカンドオピニオンの必要性等）について協議した。
また、行政経営部長、総務局長、広報課への協議もなされている（氏名等は伏せて協議を行っている）。

《協議内容》

- ・ 本件公益通報の内容が事実であると認められる。
- ・ 今後の対応案として、①通報者への調査結果の通知（要綱第7条第2項）、②関係局への対応指示（要綱第7条第5項）、③関係職員への処分（要綱第7条第7項）が検討されている。

《協議時の意見》

- ・ 同種事例の調査の必要性、公表のタイミングの検討、弁護士のセカンドオピニオンの検討。
- ・ 令和4年9月26日 人事課及び調査員は、弁護士2に対し事案に係る意見を聴取した（なお、氏名等は伏せて意見聴取を行っている）。

《意見の概要》

- ・ 弁護士1と概ね同意見

- ・令和4年10月3日 人事課から調査員へ次の対応を依頼した。

《依頼内容》

- ・ 該当職員への確認等（目的・動機の深堀り、指示の方法・態様、他事例の有無等）
- ・ 国への確認等（事案の報告、今後の取扱いについての調整等）
- ・ マスコミ発表への事前調整等（広報課との調整）
- ・ 知事への報告スケジュール

- ・令和4年10月7日 調査員及び補佐役・調査員に指名されていない管理職員が、職員Aに対し、再ヒアリングを行った。

《再ヒアリング内容》

- ・ 協議録の内容が真実かどうかのチェックまでしておらず（自分はチェックする立場でもない）、真実かどうかは「分からない」。
- ・ 前回ヒアリングの際に、「実際の協議録ではない」と答えたのは、「そうではないか」ということであり、自分が「真実ではない」ことを確認した訳ではない（前回ヒアリングの際は、何を聞かれているのか十分に分からなかった）。
- ・ 重変協議については、基本的には、私と各工事の担当者、重変協議に詳しい職員Dの3人で相談しながら進めていたが、この件については、担当者が何もしないので、私と職員B、職員Dの3人で進めていた。
- ・ この件も含め、ほとんどの協議書は、職員Dが作成してくれた。
- ・ 重変協議は変更理由のいくつかのパターンがあり、いずれかのパターンに当てはめて協議書を作成していくが、私はどのパターンで協議するかについて指示していた（前回ヒアリングにて、「協議のシナリオは私が指示した」というのは、（協議の内容のシナリオではなく）どのパターンで協議するかという指示ということ）。
- ・ 国の担当者によって違うのかもしれないが、ある年度は、土地を借りる際の借用書等、かなり細かいところまで資料を求められた。ある年度は、逆に細か過ぎる資料は省いてくれということを言われたケースもあったが、以前の感覚を引きずっていた。
- ・ 本件のようなブロック製作については、（査定を通りやすくするため）実際にヤードがなくても、災害査定では「ヤードあり」としている。それを変更するに当たって、「ヤードがなかった」とは言えないので、地権者にお願いしたがダメだったというシナリオが必要になる。

- ・令和4年10月31日 調査員及び補佐役・調査員に指名されていない管理職員が、職員Bに対し、再ヒアリングを行った。

《ヒアリング内容》

- ・ 地権者と協議したことになる協議録に書かれていることについて、ヤードが借りられなかったのは事実だが、この協議自体は行っていない。この頃、近隣で市の災害復旧工事も行われており、ヤードの候補地であった周辺の土地を市が借りていたのは事実。この現場の近隣の人からそういう状況を聞いていたし、業者からも（誰に

どのように確認したのかは不明だが）この近隣の土地が使えるかを当たった上で、「ヤードがない」と聞いていた。

- ・ 協議録の相手方になっている方は、おそらく、協議録を作成した職員Dが近隣の住宅地図から拾った名前だと思う。協議録に名前のある方と協議はしていない。
- ・ 職員Dが直接地権者とやり取りをした可能性は、おそくないと思う。
- ・ 協議録に押印したことは間違いないが、重変協議のために筋の通る理由になっていれば良いという認識で、協議の相手方については重要視していなかった。
- ・ 協議録の作成に当たって、重変協議の資料は職員Dが作成してくれていたもので、「施工ヤードの候補地は市が借地しており使えない」という情報を伝え、工法変更するための重変協議資料の作成を職員Dに依頼した。
- ・ 現場の近隣の人のことを職員Dに伝えなかったのかもしれないが、協議録に名前のある方と協議したというシナリオを考えたのは職員Dである。
- ・ 職員Cを起案者にしたのは、職員Dが、元々のこの工事の担当者の職員Cに花を持たせようと思ったのではないか。
- ・ 職員Cに対する説明を、私が説明したか、職員Dがしたかはよく覚えていない。
- ・ 協議録には、職員Eと職員Fも押印しているが、彼らはこの協議が事実でないということを、たぶん知らないと思う。
- ・ 協議録の内容は、裏付け資料として中途半端にも思えるが、その時は特に気付かなかった。
- ・ 重変協議に当たって、このような裏付け資料としての協議録は、添付することが多いのではないか。ただし、この年の災害については、このような変更はこの箇所だけだったと思う。
- ・ 同様の重変協議でこのような協議録を添付していない事例もあったとのことだが、このような協議録を添付するものだと思っていた。
- ・ 架空の協議録を作成しているケースの有無については、この件のように「ヤードが確保できない」等の流れとしての事実はあるが、査定の際にどのように（国に対して）話しているかによって無理矢理資料を作っているケースはあるかもしれない。

- ・ **令和4年12月2日** 人事課は、職員Aが否認主張をし、シナリオを考えたのは職員Dである可能性も生じたことから、弁護士1に対し再度意見を聴取した。

《意見の概要》

- ・ 責任を押し付けあっているような状況であり、このままなにもせず、真相は闇の中ということはいだけない。話を聞く努力をしたということは必要。

- ・ **令和5年3月24日** 人事課及び調査員は、職員Dに対し再ヒアリングを実施した。

《再ヒアリングの内容》

- ・ （重変協議書の一式を提示された上で、）前回ヒアリングにて、話を聞かれたことについては、あまり覚えていない。

- ・（重変協議書の一式を提示された上で、）変更の理由書（１頁目）は確かに自分が作成したものであるが、２頁目の協議録については、覚えていない。

- ・令和５年３月２８日 人事課は今後の対応等について協議した。

《調査結果をふまえた本件公益通報の通報対象事実の有無等について》

①協議録の作成経緯等について

第三者的立場の職員も含め、複数の関係職員等から、複数の回の聞き取り調査を行った結果、職員Dが当該協議録を作成したものと推認されるものの、当該者は、当該協議録に関して一切覚えていないと証言していることから、当該協議録に係る作成主体を特定することは困難であり、その作成の経緯等に関しても、これ以上の事実認定等を行うことは困難と考えられる。

②協議録の内容等について

当該協議録の記載された内容については、他の複数の関係書類等（工事打合せ簿等）において記載された内容とも整合性が取れており、全くの虚偽である、とまでは断言できないものと考えられる。

③国への協議に係る当該協議録の位置付けについて

当該協議録に関して、国への重変協議に係る協議資料の一部として、国に対して施行されている事実は確認できたものの、次の点から当該協議録が、国における当該協議結果に重大な影響を与えているとは考えにくい。

- ・他の同種事案において、こうした協議録が添付されずに協議が認められている事案があること。
- ・R３年度の変更協議に関して、国の担当者からは、細かすぎる資料は省略するよう求められていたこと。

《今後の対応（案）》

- ・当該通報のあった事案に関して、通報以降、通報者の保護に最大限留意しながら、慎重に、かつ第三者的立場の関係職員や当時の関係者も含めて、複数の回の聞き取り調査を行うなど、可能な限り調査を継続してきたものの、結果としてその事実認定の有無に関する特定には至らなかったことから、通報者に対して通知を行う。
- ・調査の結果、当該通報対象事実の認定の有無を特定することが困難であるため、調査結果の知事報告、是正措置・関係者の処分等については行わない。
- ・調査結果の通知を行うに当たっての留意事項等として、公益通報内部窓口から、当該調査結果の通知を行う前に、通報者に対して、当該調査結果の概要を調査員から伝達し、通報者の現在の思いについて、丁寧に聞き取り等を行う。

ウ 令和5年度の経緯

- ・令和5年4月6日 調査員から通報者へ対し、調査状況を連絡した。

《連絡内容》

- ・ 本件公益通報については法律に基づいて対応しており、ごく限られた調査員で、通報者の保護にも最大限留意しながら慎重に対応しており、第三者的立場の関係職員も含めて関係者に複数回の聞き取りをする等、時間をかけて調査してきた。
- ・ 正式には、今後、通報窓口である人事課から通知があると思うが、調査の結果、本件公益通報について、通報内容が事実だという認定までは出来なかった。

- ・令和5年4月11日 人事課は、通報者へ調査結果を通知した。

《調査結果》

当該通報事案に関し、通報者の保護に最大限留意しながら、慎重に、かつ第三者的立場の関係職員や当時の関係者も含めて、複数回の聞き取り調査を行うなど、可能な限り調査を継続してきましたが、結果としてその事実認定の有無に関する特定には至ることができませんでした。

(3) 別途判明した事実

- ア 本件協議録の相手方として記載されている地権者の姓は、実際の地権者とは異なるものであり、また、本件協議録に係る協議は行われていなかった。
- イ PC操作ログ等によれば、本件協議録を作成したのは職員Dであった。

第3 公文書偽造の罪の該当の有無

(1) 本件公益通報事実の有無とその後の処分の措置

本来あるべき公益通報事案の処理は次のとおりである。

- ①調査の結果、事実であれば速やかに知事に報告
- ②報告を受けた知事は、必要と認めた場合は是正措置や処分を行う

このため、本件公益通報における文書偽造の罪の該当の有無についても、一足飛びに懲戒処分ないし刑法違反に相当する行為の有無を論じるのではなく、まず「ア 本件公益通報事実が事実であると認められるか否か」を検討した上で、事実であると認められる場合に、「イ 懲戒処分ないし刑法違反に相当する行為の有無」を検討する。

(2) 本件公益通報事実が事実であると認められるか否か

- 客観的資料から確認できる事実やヒアリング結果を基に、次のことが認められる。
 - ・ 職員Dが本件協議録を作成し、職員Cに作成者として押印するよう依頼し、職員Cがこれに押印し、職員B、職員F、職員Eの決裁を経て職員Aに提出されたこと
 - ・ 本件協議録が職員Aを通じて技術企画課へ提出され技術企画課から国に提出されたこと
 - ・ 本件協議録に「相手方」として記載されていた地権者の姓は、実際の地権者のものとは異なり、また、職員Cも本件協議録記載の協議に参加したことがないと認識しており、本件協議録記載の協議が存在しなかったこと。
- 以上のことから、「国庫補助災害復旧工事の申請に係る偽造文書提出のため、職員Dが虚偽の協議文書を作成し、同文書が職員Aに提出され、国との協議文書として使用された」という本件公益通報事実は、優に認められる。

(3) 懲戒処分ないし刑法違反に相当する行為の有無

このように本件公益通報事実が認められるとすると、次の段階として、懲戒処分に相当する行為があると認められるか否かを検討することになる。

ここで、懲戒処分に相当する行為があると認められるか否かの判断は本来的に広島県知事の裁量に委ねられているが、その判断に密接に関連するのが、刑法違反に相当する行為があると認められるか否かの判断である。

そこで、本報告においては、まず、刑法違反に相当する行為があるか否かを検討し、懲戒処分に相当する行為があるか否かについては意見を述べるにとどめる。

もっとも、本調査における本件公益通報の対象となった文書の作成に関わった職員に対するヒアリングは、告知・聴聞の機会を付与した上でのものではないため、ヒアリング結果を根拠とする認定には一定の限界があることを前提としている。

ア 刑法違反に該当する行為があるか

刑法に定められた公文書を偽造する罪としては、有形偽造すなわち作成名義を偽る公文書偽造罪（刑法 155 条）と、無形偽造すなわち文書の内容を偽る虚偽公文書作成罪（刑法 156 条）の 2 つがある。

公務員が内容虚偽の公文書を作成したとして、当該公務員に当該公文書を作成する権限がある場合は、ただ虚偽公文書の罪のみが問題になる。

本件で問題となっている文書は、α 建設事務所 β 課が担当していた国庫補助災害復旧工事の重変協議の添付文書であり、その作成に関与したとされる職員はいずれも当該文書作成当時、α 建設事務所 β 課に所属していた。

そうすると、本件では、文書作成権限を有する公務員が問題となっている文書を作成したものといえるから、虚偽公文書作成罪（刑法 156 条）のみが問題になる。そこで、以下では虚偽公文書作成罪の成否について検討する。

虚偽公文書作成罪の構成要件

- ・ 客観的には、
 - ①公務員が
 - ②その職務に関し
 - ③虚偽の文書・図画を作成し、又は文書・図画を変造したこと
 - ④公務員の印章又は署名の有無

（有印虚偽公文書作成罪か、無印虚偽公文書作成罪かの分水嶺）
- ・ 主観的には
 - ⑤行使の目的があること
 - ⑥上記①ないし④についての故意があること

①②④⑤について

- ・ 関係職員のいずれについても認められる
- （④は、有印か無印かの分水嶺であり、自らの印章で押印していない者も、その他の構成要件が認められる場合は認められるという意味である。）。

③⑥について

- ・ 関係職員ごとに個別の検討が必要

区分	職員A・職員B (事案の関係職員)	職員C (協議録起案者)	職員D (協議録作成者)	職員E・職員F (事案の関係職員)
③虚偽の 文書・図画 を作成又は 変造	【非該当】 ヒアリング結果からは具体的な実行行為が認定できない。 ※協議録の具体的な内容を具体的に指示して作成させたのであれば、職員Dが本件協議録の内容が虚偽であると認識していなかったとしても、理論上は間接正犯が成立し得る。	【該当】 本件協議録の内容を確認した上で、作成者として押印した。	【該当】 本件協議録を作成し、職員Cが作成名義人として押印するという相互利用補充関係が認められる。	—
⑥故意	—	【該当】 本件協議録が虚偽であること、国に提出されることを認識していた。	【非該当】 情報を渡されて本件協議録の作成を指示されただけであり、渡された情報の真偽までは知らなかった。 （令和3年度のヒアリングで、協議録の内容について「事実ではなく、国へ説明しやすい理由を記述したもの」と回答しているが、当時のヒアリングは告知聴聞の機会はもちろんのこと、公益通報事案と分からないよう細心の注意を払ったものであったうえ、録音データも残っていないため、職員Dが質問内容を完全に把握したうえで回答したものかどうか、確認できなかった。）	【非該当】 変更協議の業務にはほぼ関与しておらず、本件協議録についても回覧されてきたので決裁印を押印しただけで、その内容の真偽についての認識はなかった。

以上のとおり、職員Cの行為は虚偽公文書作成罪にあたるが、その他の関係職員については、少なくとも本調査を含む現時点の調査結果からは、同罪の成立を認めることができない。

イ 懲戒処分に相当する行為があると認められるか

刑法違反に相当する行為があったか否かは懲戒処分を検討するにあたって密接不可分な判断要素ではあるが、完全に一致するものでもない。

本件においては、内容虚偽の公文書が作成されたこと自体は争いがないので、そのような事態に至った経緯や背景事情を鑑みて、組織体としての問題と捉え、その観点から懲戒処分を検討することもあり得ると考える。

第4 当初調査及びその判断の妥当性

(1) 当初調査の妥当性

公益通報事案の処理スキームに従って、当初調査の妥当性を検討し、問題点があった段階を次に記載する。

ア 公益通報の内容が事実であるかの確認の段階

(ア) 「人事課長は、調査の結果、公益通報の内容が事実であると認めたときは、知事に対し、速やかに報告」の段階（第7条第1項）

- ・ 人事課は「事実認定の有無に関する特定には至ることができませんでした」と判断している。すなわち、事実であると認めていないため、知事に報告していない。この処理自体は、事実と認めていないことによるものであるから、処理自体は妥当である。ただし、当初調査の判断の妥当性（後記）にて検討のとおり、この判断自体は、妥当なものとはいえず、また、令和4年3月30日以降の調査は必要なものとはいえない。

(イ) 「人事課長は、調査結果を、通報者に対し、遅滞なく通知」の段階（第7条第2項）

- ・ 通報者に対し、「事実認定の有無に関する特定には至ることができませんでした」との通知がなされている。ただし、当初調査の判断の妥当性（後記）にて検討のとおり、この判断自体は、妥当なものとはいえず、また、令和4年3月30日以降の調査は必要なものとはいえない。

(ウ) 「人事課長は、補佐役及び調査員の指名が可能」との点（第2条第1項第7号及び第6条第5項）

- ・ 調査員以外の者に対し公益通報事案であること及び通報者を特定することができる情報を伝えることは、明らかに要綱違反であり、公益通報制度の根幹である通報者保護の要請にも反する。また、通報者保護の要請からすると、調査員以外の者に公益通報事案であることを伝えるだけでも、それ自体が通報者の特定に繋がりがねないことから、適切ではない場合がある。
- ・ 本件事案については、調査員以外の職員の調査への関わり方について、適切ではないものがあった。具体的には、土木建築局における補佐役・調査員に指名されていない管理職員の関与は少なくとも適切ではなかった。
- ・ 行政経営部長、総務局長、広報課への協議も、情報共有が通報者の特定に繋がる程度に事案の詳細にわたった場合は、同じく適切ではないと評価されうるが、本件ではそこまで詳細な情報共有があったとは認められない。

イ 事実である場合のその後の是正措置の段階

- ・ 人事課は「事実認定の有無に関する特定には至ることができませんでした」と判断しているため、事実である場合のその後の是正措置の段階には進んでいない。この処理自体は、事実と認めていないことによるものであるから、処理自体は妥当である。
- ・ ただし、当初調査の判断の妥当性（後記）にて検討のとおり、この判断自体は、妥当なものとはいえない。

（２）当初調査の判断の妥当性

当初調査は「事実認定の有無に関する特定には至ることができませんでした」との判断に至るものであるから、この間の当初調査の経過及び内容にそって、当初調査の判断の妥当性を検討する。

- 令和４年３月２８日の調査員からの報告内容を前提とすれば、人事課は、本件公益通報に係る通報事実である「国庫補助災害復旧工事の申請に係る偽造文書提出のため、職員Ｄが虚偽の協議文書を作成し、同文書が職員Ａに提出され、国との協議文書として使用された」との事実が存在することは、優に判断できた。
- しかし、人事課は本件公益通報に係る通報事実が存在するとの判断をすることなく、
 - ・ 実際に行っていない協議録を作成する等、常態化しているのかどうか、今回は特別な事情によりやむを得ず行ったものなのか、等の確認が改めて必要
 - ・ 令和４年３月２８日の報告を受け、局として本件をどう評価し、今後の対応をどうするのか等について整理が必要であるなどとして、公益通報の内容が事実である場合のその後の是正措置を検討するため、調査を続行した。
- 公益通報事案の処理スキームは、
 - ① 公益通報の内容が事実であるかの確認の段階において、「人事課長は、調査の結果、公益通報の内容が事実であると認めたときは、知事に対し、速やかに報告する」
 - ② 事実である場合、その後の是正措置の段階において、「知事は、改善及び再発防止のための措置を講じる必要があると認めるときは、会計管理者及び局長に対し、対応を指示する」こととされている。
- 上記の調査の続行の理由をふまえると、①の報告を行わず、②の検討のために調査を続行することとした判断は妥当なものとはいえない。人事課は、本件公益通報が事実であると認めたのであるから、知事に対し、速やかに報告すべきであった。

- 令和4年3月30日の時点において、調査を続行するとした当初調査の判断は、妥当なものとはいえないため、当然ながら、以降の調査は必要なものとはいえず、妥当なものともいえないが、実際には当初調査は続行されたことから、なお念のため、令和4年3月30日以降の当初調査の判断の妥当性について、検討する。
- 令和4年3月30日以降の調査をふまえても、本件公益通報の内容が事実であるとの判断はできたが、本件公益通報の内容が事実であるとの判断ができなかった場合の処理を検討する様子が見受けられるに至った。
- その後、人事課は、「事実認定の有無に関する特定には至ることができませんでした」との判断をした。

ただし、この間の調査結果を前提にしても、なお、人事課は、本件公益通報に係る通報事実が存在することは、判断できた。
- 以上より、令和4年3月30日以降の調査を考慮しても、人事課は、本件公益通報が事実であると判断できたが、「事実認定の有無に関する特定には至ることができませんでした」との判断をしており、この判断は、妥当なものとはいえない。

(3) 補足

- 公益通報事案の処理スキームは、①公益通報の内容が事実であるかの確認、②事実である場合のその後の是正措置、処分等の二段階となっている。
- ②事実である場合のその後の是正措置、処分等においては、次のスキームである。
 - ア 知事は、改善及び再発防止のための措置を講じる必要があると認めるときは、会計管理者及び局長に対し、対応を指示
 - イ 局長等は、速やかに必要な是正措置等を講じ、知事に対し、結果を報告
 - ウ 知事は、必要があると認めるときは、関係者の処分等を行う
- 令和4年3月30日以降の調査を続行した理由のうち
 - ・ 「実際に行っていない協議録を作成する等、常態化しているのかどうか、今回は特別な事情によりやむを得ず行ったものなのか、等の確認が改めて必要」との点は、上記アの是正措置の検討を理由とするものである。
 - ・ 「令和4年3月28日の報告を受け、局として、本件をどう評価し、今後の対応をどうするのか（他の工事、国への対応、局長の謝罪も必要な案件では？）等について、整理が必要。」との点は、上記イの是正措置の検討を理由とするものである。
 - ・ その後「本件に対する局としての評価」が提出された後は、弁護士に対する意見聴取が行われているが、これらは、上記イの是正措置の検討を理由とするものである。

- 公益通報事案の処理スキームのうち、①公益通報の内容が事実であるか否かの確認の段階では、人事課長がその判断主体であるのに対し、②事実である場合のその後の是正措置の段階では、知事がその判断主体となる。

とはいえ、公益通報は人事課の所管とされていることから、②事実である場合のその後の是正措置の段階においても、公益通報事案を所管する人事課として、②事実である場合のその後の是正措置を先行して検討するため、調査を続行したものと判断される。

特に、懲戒処分は、公益通報事案と同じく、人事課の所管であることから、人事課としては、なおさら、懲戒処分を先行して検討するため、調査を続行したものと判断される。

- 本件公益通報が事実であると判断できたにも関わらず、「事実認定の有無に関する特定には至ることができませんでした」との妥当でない判断をしたことは、懲戒処分を先行して検討したため、本件公益通報に関する事実認定の判断と懲戒処分に関する事実認定の判断を混同したものと推測される。

すなわち、刑法犯の成否に関しては職員C以外について刑法犯の成立が認められないとすれば、同様に、本件公益通報に関する事実も認定できないとの判断になるものとして「事実認定の有無に関する特定には至ることができませんでした」との妥当とはいえない判断をしたものと推測される。

巻末資料 職員からの公益通報に関する要綱（通報当時）

職員からの公益通報に関する要綱

制 定 平成 18 年 3 月 20 日
施 行 平成 18 年 4 月 1 日
一部改正 平成 19 年 9 月 7 日
一部改正 平成 20 年 4 月 1 日
一部改正 平成 23 年 4 月 1 日
一部改正 令和 2 年 4 月 1 日

（目的）

第 1 条 この要綱は、県の執行機関の職務遂行に当たっての法令等（条例及び規則を含む。以下同じ。）に違反する行為について、これを知った職員からの通報を適切に処理する事項を定めることにより、公益通報職員の保護及び県の執行機関による法令の遵守を推進することを目的とする。

（定義）

第 2 条 この要綱において、次の各号に掲げる用語の定義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- ① 執行機関 知事部局、議会事務局、選挙管理委員会事務局、監査委員事務局、人事委員会事務局及び労働委員会事務局をいう。
- ② 職員 執行機関に所属する地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 号）第 3 条第 2 項に規定する一般職に属する職員及び同条第 3 項第 3 号に規定する特別職に属する職員をいう。
- ③ 公益通報 職務上の行為に関し、法令等に違反し、又は違反するおそれがある事実（以下「通報対象事実」という。）について、県政の適法かつ公正な執行を期するために、職員から県の執行機関に対して行われる通報をいう。ただし、不正の利益を得る目的、他人に損害を加える目的その他の不正の目的で行われる通報（以下「違反通報」という。）を除く。
- ④ 公益通報職員 公益通報を行った職員をいう。
- ⑤ 内部窓口 総務局人事課参事とする。
- ⑥ 外部窓口 公益通報について、公平で中立な立場で適切に職務を遂行できる者のうちから知事が指名した者とする。
- ⑦ 補佐役 公益通報に係る事務を補佐させるため、総務局人事課長（以下「人事課長」という。）が指名した者とする。

（通報）

第 3 条 職員は、通報対象事実を知り得たときは、次に掲げる事項を別紙様式に記載し、親展の封書又は電子メールにより、内部窓口又は外部窓口に対し、速やかに通報を行うものとする。この場合において、職員は、情報の信頼性を確保するとともに、情報に基づく調査を可能とするよう簡潔かつ正確に記載するよう努めるものとする。

- ① 職員の氏名、所属及び連絡先
- ② 通報対象事実に係る行為者の氏名及び行為の概要
- ③ 通報対象事実の証拠その他これに類するもの

（公益通報職員の責務）

第 4 条 職員は、公益通報に当たっては、客観的な資料に基づき、誠実に行うようにしなければならない。

2 公益通報職員は、当該公益通報に関し行われる調査に際して、必要に応じ協力しなければならない。

（通報の受付及び受理）

第5条 職員からの通報を受けた内部窓口及び外部窓口は、当該職員に係る秘密の保持に留意しつつ、当該職員の氏名、所属及び通報の内容となる事実を把握するとともに、趣旨の確認に努めるものとする。

- 2 内部窓口及び外部窓口は、前項の通報の内容が公益通報に該当すると思料したときは、速やかにこれを受理し、その旨を、当該公益通報職員に対し、遅滞なく通知しなければならない。この場合において、内部窓口及び外部窓口は、当該通報に関し当該公益通報職員に対する不利益な取扱いのないこと及び公益通報職員の秘密は保持されることを説明しなければならない。
- 3 内部窓口及び外部窓口は、第1項の通報の内容が公益通報に該当しないと思料したときは、当該通報を行った職員に対し、遅滞なく、その旨及びその理由を通知しなければならない。この場合において、内部窓口及び外部窓口は、遅滞なく人事課長に対し、通報の内容及び通知する内容を報告する。
- 4 外部窓口は、前項の報告を行う場合には、違反通報の場合を除き、通報を行った職員の氏名その他通報を行った職員が特定され、又は類推される可能性のある情報を秘匿して報告するものとする。ただし、通報を行った職員が秘匿することを要しない旨を申し出たときは、この限りでない。
- 5 第1項の通報を行った職員が議会事務局、選挙管理委員会事務局、監査委員事務局、人事委員会事務局又は労働委員会事務局（以下「行政委員会等」という。）に属する職員である場合には、内部窓口は、速やかに当該職員の属する事務局の長へ通知するものとする。

（調査の実施）

- 第6条 内部窓口及び外部窓口は、前条第2項の規定により受理した場合は、遅滞なく人事課長に対し、その旨及び公益通報の内容について報告する。
- 2 外部窓口は、前項の報告を行う場合には、公益通報職員の氏名その他公益通報職員が特定され、又は類推される可能性のある情報を秘匿して報告するものとする。ただし、公益通報職員が秘匿することを要しない旨を申し出たときは、この限りでない。
 - 3 第1項の報告を受けた人事課長は、事実確認のための調査の必要性を十分に検討し、必要があれば調査を実施する。
 - 4 人事課長及び補佐役は、前項の調査の実施に当たっては、公益通報職員の秘密を守るため公益通報職員が特定されないよう十分に配慮するとともに、通報対象事実に係る第三者（以下「利害関係人」という。）の秘密、信用、名誉、プライバシー等に配慮しなければならない。
 - 5 人事課長は、必要に応じ職員の中から調査員を指名することができる。ただし、当該通報対象事実に関係する職員を指名することはできない。
 - 6 人事課長は、適正な業務の遂行に支障がある場合を除き、遅滞なく、公益通報職員に対し、第3項に規定する調査を行う場合にはその旨を、調査を実施しない場合にはその旨及び調査を実施しない理由を通知するものとする。
 - 7 前項の通知は、外部窓口で受理した公益通報の場合は、外部窓口を通じて行うものとする。

（調査結果の報告等）

- 第7条 人事課長は、前条第3項の規定による調査の結果、当該公益通報の内容が事実であると認めたときは、速やかに知事に報告するものとする。
- 2 人事課長は、前項の調査結果を、利害関係人の秘密、信用、名誉、プライバシー等に配慮しつつ、公益通報職員に対し、遅滞なく通知する。ただし、あらかじめ通知を希望しない旨の申出のあった公益通報職員に対しては、この限りでない。
 - 3 前項の通知は、外部窓口で受理した公益通報の場合は、外部窓口を通じて行うものとする。
 - 4 外部窓口は、必要に応じ、調査結果について助言を行い、又は意見を述べることができる。
 - 5 知事は、第1項の報告を受けた場合において、その改善及び再発防止のための措置（以下「是正措置等」という。）を講じる必要があると認めるときは、会計管理者及び局長（以下「局長等」という。）に対し、対応を指示するものとする。
 - 6 前項の規定による指示を受けた局長等は、速やかに必要な是正措置等を講じ、その結果を知事に報告しなければならない。この場合において、当該局長等は、当該是正措置等が十分に機能していることを適切な時期に確認し、必要があれば、新たな是正措置等を講じなければならない。

- 7 知事は、第1項の報告を受けた場合において、必要があると認めるときは、当該通報事実に関し関係者の処分等を行うものとする。

(是正措置等の通知)

- 第8条 知事は、前条第6項の是正措置等の報告を受けたときは、その内容を、利害関係人の秘密、信用、名誉及び、プライバシー等に配慮しつつ、公益通報職員に対し、遅滞なく通知する。ただし、あらかじめ通知を希望しない旨の申出のあった公益通報職員に対しては、この限りでない。
- 2 外部窓口で受理した公益通報に係る前項の通知は、外部窓口を通じて行うものとする。
- 3 前条第2項に規定する通知は、第1項に規定する通知と併せて行うことができるものとする。
- 4 外部窓口は、必要に応じ、是正措置等について助言を行い、又は意見を述べることができる。

(公益通報職員の保護)

- 第9条 公益通報職員の氏名、所属その他個人を特定する情報は、知事、人事課長、内部窓口、外部窓口、補佐役及び調査員以外の者に漏らしてはならない。ただし、第5条第5項に規定する通知を行う場合は、この限りでない。
- 2 知事は、公益通報職員に対し、当該公益通報をしたことを理由として、不利益な取扱いをしてはならない。
- 3 人事課長は、公益通報に係る措置が終了した後、公益通報をしたことを理由とする当該公益通報職員に対する不利益な取扱い又は嫌がらせの有無の確認その他必要な追跡調査及び評価を行うものとする。
- 4 公益通報職員に関する情報は、公開しない。

(職員の責務)

- 第10条 職員は、違反通報を行ってはならない。
- 2 職員は、第6条第3項の調査に当たって、人事課長、補佐役又は調査員から協力を求められたときはこれに応じなければならない。
- 3 前項の規定により調査に協力した職員は、調査を受けた事実及び調査により知り得た情報を漏らしてはならない。
- 4 職員は、公益通報職員を特定しようとする行為を行ってはならない。
- 5 職員が前各項に規定する責務に違反した場合、知事は、必要があると認めるときは、当該職員の処分等を行うものとする。

(その他)

- 第11条 第5条第1項の通報を行った職員が行政委員会等に属する職員である場合には、第5条第2項及び第3項並びに第6条第1項及び第9条第1項中「内部窓口」と、第2条第7号、第5条第3項、第6条第1項及び第3項から第6項まで、第7条第1項及び第2項、第9条第1項及び第3項並びに第10条第2項中「人事課長」とあるのは「任命権者の指名する職員」と、第7条第5項中「会計管理者及び局長」とあるのは「事務局の長」と、第7条第1項及び第5項から第7項まで、第8条第1項、第9条第1項及び第2項並びに第10条第5項中「知事」とあるのは「任命権者」と読み替えて適用するものとする。
- 2 通報対象事実が二以上の任命権者に係る公益通報については、当該各任命権者が協働で事案の処理を行うものとする。
- 3 人事課長が公益通報の対象となった場合には、第2条第7号、第5条第3項、第6条第1項及び第3項から第6項まで、第7条第1項及び第2項、第9条第1項及び第3項並びに第10条第2項中「人事課長」とあるのは「行政経営部長」と読み替えて適用するものとする。
- 4 この要綱に定めるもののほか、必要な事項は別に定める。

附 則

この要綱は、平成18年4月1日から施行する。

附 則

この要綱は、平成19年10月1日から施行する。

附 則

この要綱は、平成20年4月1日から施行する。

附 則

この要綱は、平成23年4月1日から施行する。

附 則

この要綱は、令和2年4月1日から施行する。