

小布施町役場職員の自死等にかかる調査・検証のための第三者委員会報告書【概要版】

令和5年11月 小布施町

第1 第三者委員会の概要

1 設置の経緯（P 1）

小布施町では、令和2年度から3年度の間、現職の町職員3名が自死、2名が病死で亡くなるという異常事態を受け、従前から持病があり公務に起因しない病死であることが明らかな職員1名を除いた4名の職員につき、それぞれの事案の背景要因やそれに対する町の取組内容の妥当性について、外部の視点を入れた調査・検証を行い、組織としての対応策や風土改革、さらに職員一人一人の意識変革に活かすための具体的な取組などの提言を受けることを目的として、「小布施町役場職員の自死等にかかる調査・検証のための第三者委員会」（以下「第三者委員会」という。）を設置することとした。

2 第三者委員会の業務内容（P 1～2）

令和2年度以降に死亡した職員4名について、後記の業務を行う。

- ① 死亡に至る経過および事実関係の調査・整理
- ② 町の対応状況（職員への聞き取りを含む）の検証
- ③ 関係者からの聞き取り
- ④ 再発防止策の整理・検討
- ⑤ 報告書等作成

3 第三者委員会の構成（P 2）

委員長 徳竹 初男
委員 田下 佳代
委員 小林 泰

上記委員は、長野県弁護士会への推薦依頼に基づき選任されたものであり、小布施町とは利害関係を有しておらず、独立した立場で調査・検証を行った。

第2 調査の概要

1 関係資料の調査、検討（P 2）

小布施町から提供を受けた資料を精査した。

2 関係者からの聞き取り調査（P 3）

令和4年9月から令和5年6月までの間、委員会を開催し、小布施町の関係者合計15名から聞き取り調査を行った。

第3 調査結果 ※項目のみ表示

1 A氏（P 4～P 17）

(1) 死亡に至る経過概要

- (2) 死因となりうる事実関係の整理および町の対応状況（職員への聞き取りを含む）の検証
- (3) 判明した問題点と今後の課題

2 B氏（P17～P27）

- (1) 死亡に至る経過概要
- (2) 死因となりうる事実関係の整理
- (3) 町の対応状況（職員への聞き取りを含む）の検証
- (4) 判明した問題点と今後の課題

3 C氏（P27～P34）

- (1) 死亡に至る経過概要
- (2) 死因となりうる事実関係の整理
- (3) 町の対応状況（職員への聞き取りを含む）の検証
- (4) 判明した問題点と今後の課題

4 D氏（P34～P47）

- (1) 死亡に至る経過概要
- (2) 死因となりうる事実関係の整理および町の対応状況（職員への聞き取りを含む）の検証
- (3) 判明した問題点と今後の課題

第4 第三者委員会の判断

1 今回の自死等との関連が疑われる原因についての考察（P47～54）

(1) 職員数の不足

小布施町においては、唐沢元町長の在任期間中、町財政の債務超過を解消するため、職員数を大幅に削減した。また、後を引き継いだ市村前町長も、町の厳しい財政状況を踏まえて職員数を増やすことはしなかった。その結果、小布施町は、北信地域の同規模の人口を有する町と比べても職員の数が少ないこととなった。職員数の削減のためには、新規採用職員を抑制せざるを得なかったこともあり、30歳台半ばから40歳代半ばの中堅職員が少なく、ややバランスを欠いた年齢構成となっている。

職員数の不足は、長時間勤務にもつながっていく。

(2) 長時間勤務

自死した職員を含め、多くの職員の時間外が常態化していた。

職員の中には、11か月連続で80時間を超える時間外勤務をし、そのうち5か月は100時間を超え時間外勤務をしていた職員もあり、ここまで至るともはや異常な勤務状況と言わざるを得ない。理事者及び管理職の労務管理のあり方が問われてしかるべきである。

(3) 縦割り行政の弊害、属人的な業務分配、硬直的な職員配置

ア 職員からは、「各職員が複数の業務を抱えている上に、担当者のみが一人で処理する体制となっている」「同じ課・係であっても上司や同僚のフォローさえなく、チー

ムで仕事できていない」との意見が出されている。

このような状況においては、職員の代替性がなく、また容易に休暇を取得できず、時間外勤務の増加へとつながっていく。

特に災害発生等の緊急時においてすら、柔軟な人員配置または業務分担の変更がなされずに特定の部署に業務が集中・固定化されたままになっており、特定の職員の過重な業務負担が直ちに解消されていないという状況が見られた。

イ また、職員対話会等では「能力のある職員に過度に業務が集中し、その職員の負担および責任が増えていた」「時には異動後も従前の担当業務を引き続き行っていた」との話もあり、いわば「人に仕事がついて回る」状況が生じていた。

ウ 職員配置の適材適所および適切かつ柔軟な人事異動を欠いていた。

(4) 職場環境

職場対話会における職員からの主な声として、①職場の風通しが悪く言いたいこと、おかしいと思うことが言えない、②職場の雰囲気は暗い、悪い、③職員間のコミュニケーションを図ることができない、④若手の職員に対するフォローがない、⑤ねぎらい、褒める、励ましの言葉、評価がない等が挙げられている。

(5) メンタルヘルスに関する対応

町には複数の相談担当者が存在し、常時職員からのメンタル面を含めた相談を受けており、年間を通しての相談人数および回数はかなりの数にのぼっている。今回検証対象としている職員らの死亡直後、主に全職員の精神的なケアのため相談員による相談を実施しており、これらの対応については一定程度評価できる。しかし、町として、職員に対し、相談員に相談させるという対応で終わってしまい、相談後の町のフォローが必ずしも十分でないとの声が聞かれた。また、支援会議により話し合いはされたが、それに基づき組織として決定をし、方針を立てて対応していくことができていなかったとの声も聞かれた。

(6) 健康診断等

死亡した職員について、亡くなる前に、上司あるいは周囲の職員は、心身の状況が悪化していることを認識していたにも関わらず、町は、医師の受診を強く促したり、定期的な通院状況を把握したり、療養休暇を取得させる等の措置をとっていなかった。

2 小布施町の対応で指摘すべき事項（心身に疾患を抱えている職員に対する対応）

(P54～P55)

自殺した者の8割から9割は実際に行動に及ぶ前に、自殺するという意思を言葉に出して誰かに伝える等何らかのサインを他人に送っている。自死した3名のうち2名は、自殺の兆候が示されており、自死の兆候が示された場合は主治医等に連絡する等の方法を考えるべきであったと思われる。

3 総括（P56）

4名の職員それぞれの死の原因を特定することは困難である。

しかし、上記第4の1及び2で考察した複数の諸事情が、少なくとも4名の死の背景事情として存在したことは確かである。したがって、共通の諸事情・諸要因を背景に、それぞれ個別の事情や異なる要因が複合的に、程度も異なって働いたことにより、死の結

果に至ったものと評価せざるを得ない。

第5 再発防止に向けた提言

1 小布施町役場の改善すべき問題点（P56）

調査対象とされている職員4名の死因については、前記第4の「第三者委員会の判断」に記載したとおり、直接的には小布施町における職員の健康管理上の問題が存在し、間接的ないし潜在的には小布施町の組織的問題が関わっているものと考えられる。特に亡くなった職員のうち3名については自死であり、メンタルヘルス対策は最重要な課題であると考えられる。そこで、上記を二つに分けて、以下に再発防止策を提言する。

2 自殺防止のためのメンタルヘルス対策について（P56～P62）

(1) （省略）

(2) 国民に対しては、自殺対策基本法を中核とする施策が講じられているが、その理念および対策は当然に一般企業や地方自治体の組織においても実践されなければならない。2年間で3名の職員が自死した小布施町においては、役場の組織内においても直ちに職員の自殺防止に向け、積極的に対策を講じる必要がある。

今回の小布施町の自死事例をみると、いずれもうつ病またはうつ状態にあったことに加え、その背景には職場における過労や孤立等の問題が生きることの阻害要因となったのではないかと推認されるため、医療的または精神的ケアの方策とともに職場環境の改善が検討されなければならない。

また、自殺をする危険性の高い職員を早期に発見し、その者の自殺を未然に防止すべく対処する必要がある。

(3) メンタルヘルス対策

ア 一般的な対策（早期発見）

「労働者の心の健康の保持増進のための指針」（平成18年、厚生労働省）では、「メンタルヘルス不調に陥る職員を発見した場合は、その早期発見と適切な対応を図る必要がある」とされており、自治体にとっても参考となり得る。

イ 小布施町の相談体制

小布施町には、外部の相談員が、職員の相談に応じたり、職員のカウンセリングに応じている旨である。それらの相談員によれば、小布施町はかなり相談数が多いとのことであるから、比較的気軽に相談しやすい体制になっているように思われ、それら相談員によってメンタルヘルス不調に陥っている職員の発見がなされる可能性が高いと考えられる。相談員が発見した場合には専門家としての助言および自殺防止のための適切な対応が期待できる。他方、相談数が他の町村に比べて多いことは別の問題として役場内に何かしら原因があるのではないかという懸念を払拭できない。

ウ 早期発見と対応

上司である課長、係長及び同僚職員の平素の観察が最も重要であり、必要である。

また、周囲の関係者全員がそれに協力し連携されることが期待される。

エ 提言（その1）相談体制の強化・拡充

町では、相談数がかかなり多い実情に照らし、上記イの相談体制を一層強化・拡充す

る必要がある。例として、小布施町衛生委員会の委員の一部と専門的知見を有する相談員による「精神衛生健康管理チーム」を結成し、職員のメンタルヘルスに対応し支援していく体制の構築が検討されるべきである。

また、各課の課長または係長が、月一回程度部下職員のメンタルチェックを実施し、メンタル面の問題兆候が見られた場合には上記のチームへの報告を義務づけ、チームは、必要に応じて面談し、専門の医師の治療につなげていくことが期待される。

オ 提言（その２）危険な状態を把握した場合の対応

今回亡くなられた職員の中にはうつ病またはうつ状態にあったものと判断され、中には「死にたい」ともらしていた事例も存在しており、上司および同僚はそうした状況を程度の差はあれ認識していたにもかかわらず、自死の結果を招いたことは軽視できない。

町は、上記エの「精神衛生健康管理チーム」として対策を協議し、医師と連絡・連携するなどして、可能な限りきめ細かに対応するのが妥当である。このような場合は、特段に細心の注意を払う必要があり、職場に出勤しているのに、本人またはその家族の自発的な対応に依存したり、医師に任せきりにするのは適切ではない。

カ 提言（その３）負担の大きい業務への配慮

住民との関りが深くクレームにつながりやすい業務については、職員において向き不向きがあるので、そうした業務を苦にしない職員を人選すべきである。教育的見地から配属するときにはベテランを配置した体制の中で業務遂行させて慣れさせる等の配慮を行うのが適切である。配置後に明らかに適性がないことが判明したときには、年度途中であっても配置換えを検討すべきである。

(4) 職員の身体上の健康管理について

ア （省略）

イ 提言 → 健康診断の徹底と専門職員の配置

健康診断を受診しない職員や体調不良をもらしている職員に対しては、不受診の理由を確認し、放置することなく、衛生委員会の委員または所属長を通じて受診勧奨をすることが必要である。

また、各課長において職員の健康状態をチェックして、月に一回程度衛生委員会に報告を上げる仕組みを制度化すべきである。万一、深刻な内容の健康状態が疑われる場合には、速やかに衛生委員会に報告させ、産業医に通報するといった対応をなすような仕組みを設けるのが妥当である。

さらに、町に看護師資格を有する健康相談員を配置することも要検討事項である。

3 町の人事・組織体制について（P62～P64）

- (1) 小布施町が開催した「職員対話会」では、職場の問題点として、①絶対的な人員不足、②各課・係の分業化と職員の孤立化（一人親方的業務運営）があげられる。これらのことが令和２年以降の現役職員の死亡が相次いだ背景事情となり、間接的ないし潜在的に関わったものと捉えられる。

したがって、それらの改善策を講じるべきことは必須であるといえる。

- (2) 提言（その１）→ 職員数の不足の早期改善を図ること

少なくとも同規模の自治体と同等程度まで増加させるよう、可及的速やかに職員の増加に努めるべきである。

- (3) 提言（その２）→ 職場における分業化を見直し、職員の孤立化の解消に努めるとともに、職員の業務量について可能な限り客観的な計測により適切な管理を行うこと

職場において一定程度の分業は必要であるが、過度の分業によって職員が孤立化し、組織として機能が失われるならば大きな弊害であり、また、職員の心身が疲弊することにもなりかねないため、そのような事態に陥らないよう孤立化の解消が必要である。

さらに、特定の人に業務負担が集中しないよう、各課・係ごとの業務量を定量的に把握し、職員の人員配属の見直しをすべきである。

- (4) 提言（その３）→ 業務マニュアル書の作成・整備を早急に図ること

業務継続性を担保するため、全ての業務についてマニュアル書の作成を徹底し、業務に関するノウハウを蓄積するための環境整備を押し進めることが重要である。業務の属人化を防ぎ、共有化や効率化にも資すると考えられるので、速やかに実施すべきである。

- (5) 提言（その４）

「３つの柱で進める職場環境の抜本改善に向けた取組方針」で示された改善策、①時間外業務の運用適正化とノー残業デイの実施、②職員同士の交流機会の創出促進についても、働きやすい職場環境づくりや後述の「風通しのよい職場づくり」に役立つものと考えられ、そのことが精神的負荷やストレスの解消に資することにつながるので速やかに実行し、継続することが肝要である。

4 よりよい職場環境づくりのための提言（P65～P67）

- (1) （省略）

- (2) 職員においては、役場の雰囲気がとにかく暗い、世代間のギャップ、職員間の交流がない、孤立を感じる、といった職場の環境への問題意識がある。また、そうしたことの原因として、仕事の属人化、余力がない、この10年で組織が真逆の方向へ進んだ、いろいろなものを犠牲にして、ギリギリでやって来た旨を述べるものもある。そして、最も目立つのが「風通しのいい職場」を望む声である。この意見は、上記の多様な意見を集約するものと解され、小布施町の組織体制の基礎となり、職場環境改善のキーワードとなるものと考えられる。

- (3) 平成19年以降の10年ないし12年の間が職員数不足の谷間になっていて、絶対的な人員不足と各課・係の分業化と職員の孤立化を招いたといえる。その結果、職員の職場環境が悪化し、個々の職員の余裕がなくなることによって多くの弊害を生み出し、風通しが極めてよくない職場環境を生み出したと考えられる。

- (4) 改善の提言＝風通しのよい職場づくり

ア 風通しのよい職場であるためには、コミュニケーションが取りやすいことが前提であり、そうなれば、上司と部下、先輩と後輩、部署と部署の間に垣根がなく、誰もがコミュニケーションを取りやすい環境・雰囲気が醸成され、職場の人間関係も良好となり、お互いにわかり合えることから職員同士が立場や役職に関わらず、相手を尊重するようになり、職員間に助け合いの姿勢が生まれ、他の職員の業務を支援するこ

とや業務の改善策の提案なども出てきて、組織改善も推進されるといったメリットがあると考えられる。

イ 小布施町においても、「風通しのよい職場づくり」が実現することによって、全て解決するわけではないが、これが前進すれば、メンタルヘルスの対策やハラスメントの防止等にも大いに資することとなり、しかもその方策の取組が比較的容易である。そのため、できることから早急に実践するよう提言する。

コミュニケーションが取りやすい環境・雰囲気醸成により、職員同士が役職や立場に関わらず、相手を尊重するようになり、職員間に助け合いの姿勢が生まれ、他の職員の業務を支援することや業務の改善策の提案なども出てきて、組織改善も推進される。

ウ 風通しのよい職場とするための方策として一般に指摘されているのは、①職員同士の挨拶の励行、②職員が雑談しやすい場をつくること（休憩室、雑談の場所等）、職員同士の交流を生むイベントの開催等が挙げられる。

ちょっとしたことではあるが、まずはちょっとしたことから始めて徐々に拡大浸透させ、やがては「役場が変わった」と言われるよう継続することが肝要である。

第6 おわりに（P68～P69）

当第三者委員会の「風通しのよい職場づくり」という提言は、ごく当たり前のことかもしれない。しかし、当たり前のことを実践していくことが活力ある役場をつくるためには重要であると考ええる。

社会が複雑化し、価値観も多様化する中で、行政に求められる役割も高度化し、職員の負担も増えている。しかし、そのような中で役場が力を発揮し、住民の期待に応えていくためには、職員が価値観を共有し、助け合うことが重要である。

魅力ある小布施町になるために、今一度、役場の組織体制のあり方と職場環境の改善について見直してほしい。そして、それは、不幸にして亡くなられた4名の職員の死に報いることであると思う。