

令和3年8月20日

徳島市長 内藤 佐和子 殿

調 査 報 告 書

徳島市専門委員

弁護士 高 田 明 夫

弁護士 北 川 健太郎

目 次

第 1	調査の概要	1
1	調査事項	1
2	調査方法	1
第 2	徳島市政における要望等に対する公正な職務の執行の確保に関する条例の概要	1
1	条例制定の経過	1
2	不当な要望等と不当要求	1
3	要望等の記録と報告	2
4	不当な要望等及び不当要求への対応	3
5	徳島市職員に対する不当な働きかけ等の防止等に関する取扱要綱との比較	3
第 3	本調査に至る経緯	4
第 4	事案の概要と経過	6
第 5	調査結果	10
1	はじめに	10
2	調査対象案件の概要	12
3	調査結果	12
4	認可外保育所の認可に係る案件	14
5	認定こども園の建設予定地に関する案件	16
第 6	要望等記録が作成されなかった原因	16
1	制度周知等の状況	17
2	統計的な数値	17
3	担当職員らの供述	18
4	検討	18
第 7	提言(再発防止策等)	19

第1 調査の概要

1 調査事項

本職らは、令和2年10月12日、徳島市政における要望等に対する公正な職務の執行の確保に関する条例施行規則(以下「規則」という。)8条の定める専門委員^{*1}に委嘱された。

その職務は

- ① 職員に対して不当な要望等又は不当要求が行われた場合(不当な要望等又は不当要求が行われた疑いのある場合を含む。)及び不当な要望等又は不当要求が行われるおそれがある場合において、事実関係その他の不当な要望等又は不当要求に係る状況の調査を行うこと
- ② 職員に対する不当な要望等又は不当要求を未然に防止するための対策について調査すること

であるところ(同条2項)、市から、委嘱に当たり、特に、市議会議員から職員に対する案件の調査を求められたことから、主としてこれらの案件を対象に調査を実施した。

2 調査方法

市から資料の提出を受け検討を行った。

関係職員15人に対して合計21回の聴取を実施した。

なお、新型コロナウイルス感染症による緊急事態宣言(令和3年1月13日から同年2月28日までの間)並びに本職らの勤務地である大阪府を対象とするまん延防止等重点措置及び緊急事態宣言(同年4月5日から現在までの間)の発出期間中、調査方法は、原則として、電子メール、電話等によることとし、市に赴く方法による調査は可能な限り差し控えた。

第2 徳島市政における要望等に対する公正な職務の執行の確保に関する条例の概要

1 条例制定の経過

かつて、市では、産業廃棄物処理業者に対する行政処分に関し、担当職員らに対する第三者による働きかけが大きな問題となった。このため、市は、弁護士らによって構成される調査団に対し、当該案件の調査及び第三者による働きかけ防止策等について提案を求めた。そして、同調査団は、平成28年10月31日に報告書を提出し、その中で、市議会議員による当時の市長、副市長、部長ら市幹部に対する不適切な働きかけを認定した上、このような第三者による働きかけの防止策として、「外部からの働きかけを広く対象とし、当該働きかけを記録し、必要に応じて上司、最終的には市長まで報告を上げ、組織全体で対応するシステム」を提案した。

この提案を受けた市は、まず、将来的な条例制定を見据えた暫定的な措置として、「徳島市職員に対する不当な働きかけ等の防止等に関する取扱要綱」(以下「旧要綱」という。)を制定し、平成29年6月1日から施行した。

そして、旧要綱の運営状況を踏まえて「徳島市政における要望等に対する公正な職務の執行の確保に関する条例」(以下「本条例」という。)を制定し、平成31年4月1日に施行して現在に至っている。

2 不当な要望等と不当要求

- (1) 本条例は、まず、「要望等」について、「職員に対して行われる要望、提言、提案、相談、意見、苦情、依頼その他これらに類する行為(職員が職務で他の職員に対して行うものを除く。)であって当該職員が職務として受けるものをいう。ただし、不当要求に該当する場合にあつては、当該職員が職務として受けるもの以外のものを含む。」と定義している(本条例2条3号)。
- (2) そして、「不当な要望等」については、「要望等であつてその内容が次のいずれかに該当するもの(不当要求を除く。)をいう。

*1 専門委員は、地方自治法174条の定める非常勤職員である。

- ア 正当な理由なく、特定の者に対して著しく有利又は不利な取扱いを求めること
- イ 正当な理由なく、特定の者に対して義務のないことを行わせ、又は特定の者の権利の行使を妨げることを求めること
- ウ 正当な理由なく、執行すべき職務を行わず、又は定められた期限までに執行しないことを求めること
- エ 市が当事者となる契約において、市以外の契約の当事者に不当な利益が生ずることを求めること
- オ 職務上知り得た秘密を漏らすことを求めること
- カ アからオに掲げるもののほか、法令その他の規程等に違反することを求めること

と定義している(同条4号)。

- (3) 次に、「不当要求」については、「暴力又は乱暴な言動その他の社会的相当性を逸脱する手段により要望等をする」と定義した上(同条5号)、規則において、具体的に

- 「(1) 暴力的行為、威迫的言動、その他社会常識を逸脱する手段により要求の実現を図る行為
- (2) 正当な理由なく、面談を強要する行為
- (3) 乱暴な言動、威嚇行為等により職員に身の安全の不安を抱かせる行為
- (4) 正当な権利行使を装い、機関紙又は図書等の購入、工事計画の変更、工事の中止、下請け参入又は法外な補償等を強要する行為
- (5) 庁舎等の保全及び庁舎等における秩序の維持に支障を生じさせる行為」

を伴う要望等としている(規則2条)。

- (4) 規定振りから明らかなどおり、不当な要望等は要望等の内容に着目するのに対し、不当要求は要望等の態様に着目するものとなっている。

3 要望等の記録と報告

- (1) 要望等を受けた職員は、当該要望等の内容を記録しなければならない(本条例5条1項)。この記録を「要望等記録」という(同6条1項)。

この要望等記録の作成が免除される事由として

- 「(1) 議事録等にその内容が記録される要望等
- (2) 書面により行われる要望等
- (3) 公式又は公開の場における要望等
- (4) その内容が次のいずれかに該当する要望等
 - ア 単なる事実の問い合わせ
 - イ 事実関係の確認
 - ウ 日常的に行われる営業活動
 - エ 多数の要望等に順次対応するような場合であって個別に記録する必要性が乏しいもの
 - オ その場で用件が終了し、職員が要望者に対して改めて回答する必要がないもの」

が規定されている(同5条1項)。

- (2) 要望等記録の記載事項は

- 「(1) 要望等を受けた日
- (2) 要望等を受けた場所
- (3) 要望等を受けた方法
- (4) 要望者の氏名及び連絡先(法人その他の団体にあつては、名称並びに要望等を直接行った者の所属、役職、氏名及び連絡先)
- (5) 要望等を受けた職員の所属、役職及び氏名
- (6) 要望等の内容

(7) 要望等を行った者に対し、その場で対応した内容」
であり(規則4条1項)、不当な要望等又は不当要求に係る要望等については、更に
「(1) 不当な要望等又は不当要求に該当すると判断した内容
(2) 不当な要望等又は不当要求に対し、その場で講じた措置」
も記載する(同条2項)。

(3) 要望等記録は、要望等がなされたときに作成しなければならないが、緊急を要する場合には、まず、実施機関に口頭で報告し、要望等の対応終了後に作成することができる(規則5条)。実施機関とは、市長、教育委員会、選挙管理委員会、公平委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会、公営企業管理者、消防長及び議会である(同2条1号)

(4) 職員は、作成した要望等記録(又はその写し)を速やかに実施機関に提出しなければならない(本条例6条1項)。

(5) 市作成に係る本条例の逐条解説によれば、不当な要望等に該当するか否かの判断は実施機関が行うものとされている。また、上司の決裁を受けて、組織的に共有することにより実施機関に提出したとされ、要望等の内容が軽易な場合は課長、比較的重要なものである場合は部長、不当な要望等又は不当要求に該当すると考えられる場合は市長が決裁者とされている。

4 不当な要望等及び不当要求への対応

(1) 職員は、要望等が不当な要望等又は不当要求に該当すると思料するときは、他の者の権利及び利益を害さないよう十分に留意し、正当な理由なく、特定の者に対して便宜又は利益を図ることにならないよう慎重かつ適正に対応しなければならない(本条例4条2項)、また、不当要求が行われた場合(不当要求が行われるおそれがある場合を含む。)は、公正な職務の執行及び職員等の安全の確保を図るため、複数の職員により組織的に毅然とした態度で対応しなければならない(同条3項)。

(2) 実施機関は、不当な要望等又は不当要求があったと認める場合、公正かつ厳正に対処するものとされ(同8条1項)、当該要望者に対する警告、当該要望等記録の公表その他の必要な措置を講じることができる(同条2項)。

なお、実施機関が、当該要望につき不当な要望等若しくは不当要求に該当するか否か判断できない場合又は前記措置を講じようとする場合、徳島市職員倫理審査会^{*2}に諮問することができる(同9条1項、2項)。

(3) 規則では、徳島市公正職務委員会について規定している。

同委員会は、第一副市長(委員長)、第二副市長(副委員長)、総務部長、消防局長、教育長、上下水道局長、交通局長及び病院局長をもって構成され

「(1) 不当な要望等又は不当要求への対策に関すること

(2) 不当な要望等又は不当要求についての警察その他関係機関との協議に関する
こと

(3) 不当な要望等又は不当要求についての警告等の措置の実施に関すること

(4) 不当な要望等又は不当要求についての情報交換及び連絡調整に関すること

(5) 前各号に掲げるもののほか、委員会が必要があると認める事項に関すること」
を所掌事務とし、委員以外の職員、警察、その他関係者に対しても出席を求めることができる(規則9条及び10条)。

5 徳島市職員に対する不当な働きかけ等の防止等に関する取扱要綱との比較

前記のとおり、本条例は、旧要綱を条例化したものであるとはいえ、規定する内容については異なる部分も少なくない。

このうち、今回の調査に係るものは、以下の点である。

(1) 要望等

*2 徳島市職員倫理条例15条1項に基づき設置されている。

旧要綱の定義は、「職員に対して行われる当該職員の職務に関する要望、提言、提案、相談、意見、苦情、依頼その他これらに類する行為(職員が職務で他の職員に対して行うものを除く。)をいう。」とされ、職務に関しない不当要求は定義から除かれている点で本条例とは異なっている。

(2) 不当な働きかけ

旧要綱では、「不当な要望等」との用語は用いず、「不当な働きかけ」としているが、定義を比較すると、「職務上知り得た秘密を漏らすことを求めること」(本条例)が、「公正な職務の執行を妨げることが明白であること」(旧要綱)である点を除き、ほぼ同じものとなっている。

なお、「不当要求」の定義は、ほぼ同一のものとなっている。

(3) 要望等の記録と報告

ア 職員に要望等の記録が義務付けられる点は同様であるが、「要望等記録票」と呼称され、作成した要望等記録票は「所属の長」に提出しなければならない(旧要綱 8 条 1 項)。所属の長は、当該職員が課長補佐の場合は課長、課長又は副部長の場合は部長とされている(旧要綱の解説資料)。

記録票作成義務の免除事由は、「公式又は公開の場合における要望等」がないことを除き、本条例とほぼ同一である(同 7 条)。

要望等記録票の提出を受けた所属の長は、当該要望等が不当な働きかけ等に当たると思料するときは、速やかに市長に当該記録票を提出しなければならない(同 8 条 2 項)。

イ 不当要求があった場合、職員は、口頭その他適切な方法により直ちに所属の長に報告し、報告を受けた所属の長は、直ちに市長に報告しなければならない。

第 3 本調査に至る経緯

これからは、「不当な働きかけ」と「不当な要望等」を併せて「不当な要望等」と、「要望等記録票」と「要望等記録」を併せて「要望等記録」とそれぞれいうことにする。

令和 2 年 4 月 2 日、市長選挙が行われ、現市長が初当選し、同月 18 日に就任した。

そして、令和 2 年度の教育・保育施設整備事業に係る予算に疑問を感じた現市長の指示により、同予算の策定経過を調査する過程で、同事業に関連する市議会議員による要望等について、要望等記録が全く作成されていないことが判明した。

同予算には、同年度中に民間の保育所・認定こども園合計 8 施設の新設・改修を補助するため約 16 億 2813 万円が計上され、それにより収容定員を 496 人増加させるものであったところ、再検討の結果、当時の待機児童 37 人(入所保留数も含めても 251 人)に対して過剰供給となること、予算議決後に建設場所が変更となるなど事業の進め方に問題があること、過大な財政負担となることなどを理由として、同事業を全面的に見直して予算執行を行わないことを決定し、これを同年 6 月 3 日に公表した。

○同日の記者会見における市長説明の抜粋

令和 2 年度当初予算に計上されました民間施設の新設補助により確保する定員は 496 人増加することとなりますが、現在の待機児童数は 37 人、その 37 人も含めた入所保留数は 251 人となっております。この 251 人の中にはさまざまな方(かた)がいらっしゃる、例えばここの保育園でないと入らない、という方(かた)も含めた数字となっております。今回の事業手法はほかの徳島市立幼稚園・保育園や私立のほかの保育園の状況をきちんと精査しないままの民間施設の新設補助を前提とするものになっており、定員の過剰な確保につながる可能性があります。徳島市としましては、今の財政状況も踏まえて、その投資とリターンのバランスを考えないといけない局面にあると思っていますし、ほかの幼稚園や保育園とのバランスも考えないといけません。ちなみにこの計画では本年以降 3 カ年で合計 800 人の定員を確保していく計画となっております。

次に予算議決後の場所の変更についてです。

本事業は、「教育・保育施設等整備費補助事業」として、事業者名、事業予定地などを議会で説明した上で予算の議決を得た案件ですが、その後、一部施設におきまして、整備場所の周辺道路の問題や防災上問題のあるエリアであることが判明し、別の場所に急きょ変更になっているにもかかわらず、所管の委員会で正式な説明もなされないまま、事業が進められようとしており、この事業の進め方そのものにも疑問が残っているような状態です。

一つの場所を変更すると、他の場所にも影響が出ることが想定され、既存の施設とのバランスも含めての再検討が必要であると考えております。

また、総事業費 16 億円の事業実施による財政負担増大の懸念もございます。

待機児童対策はもちろん重要課題ではありますが、この厳しい財政状況の中では、本事業の実施に伴い発行する地方債の償還や定員の増加に伴う給付費の増加は、徳島市の財政を圧迫していくことは確実です。

教育・保育施設の配置につきましては、本来、徳島市における公立施設の統廃合を含む再編方針により、公民の役割、バランス等を勘案し、全体的に事業を進めていく必要があると考えますが、現時点では、次期計画が策定されていない状況になっております。このため、民間保育施設の整備による定員枠の拡大だけが先行すると、将来の非効率な財政負担の増大につながってしまいます。

これは、子どもたちに多額の借金をまわすことになるという意味です。

子どもたちの未来を守るための真の意味での待機児童対策への取組みについて考えていきますと、教育・保育の推進に伴う財政負担は、今、徳島市でもとても大きくなっています。こうした状況の中で、教育・保育の安定的な提供と、子どもの健全やかな発達を保障する「将来にわたり持続可能な保育サービスの提供」を進めていくためには、将来を担う子どもたちに過大な財政負担を残さないよう的確に見極めた上で、最小の経費で最大の効果を得られる取り組みが必要不可欠であり、特に、施設整備への投資は、今後の経常的に必要となる運営経費にかかる財政負担も十分踏まえ、計画的に行う必要があると考えています。

このまま民間施設の整備のみを優先し、事業を進めることになれば、待機児童解消はおろか、保育サービスそのものや市民生活への多大な影響も予測されます。市民の皆さんの生活を守り、子どもたちの未来を守るためにも、本事業だけではなく、市の事業全体を検証しつつ、事業効果を見極め、行財政改革を進めていきます。

とりわけ、待機児童解消に向けましては、公立施設の再編方針を早急に定め、公民の役割を明確化した上で、より効果的な施設配置による最適な定員確保を図ってまいります。

さらに、保育士確保の課題も大きいことから、保育士の働き方改革や処遇改善による効果も検討するなど、今後、持続可能な保育サービスの提供のために最善の手法を選択し、早急な待機児童対策に取り組んでまいります。

徳島市の財政状況ですが、主要財源の税収が伸びない一方で、扶助費などの社会福祉関係経費が大幅に増加するなど財政需要が膨張しており、これらを基金の取り崩しや地方債の借り入れで賄ってきたことにより、危機的な状況となっております。

直近の令和元年度一般会計決算におきましては、6 億円の財政調整基金を取り崩し、地方債残高は約 1,000 億円まで増大しています。

また、この度の新たな国難ともいえる新型コロナウイルス感染症は、世界経済、日本経済に大きな影を落とし、今後、大幅な税収の減など、徳島市の市政運営にも大きな影響を及ぼすことが容易に予測されます。

このままでは、重要課題である待機児童対策はおろか、現在の保育サービスそのものすら提供できなくなるかもしれない、市民の皆さまの生活を守っていくためにも、早期に改革に取り組まなければならないと決意を新たにいたしましたところであります。

既に、予算があるからそのまま実施するというのではなく、一つ一つしっかりと検証した上で、最終的な政策判断を行い、予算を執行していくことが、徳島市の財政運営を預かる市長としての責務であると強く認識しております。

前記要望等記録が作成されていなかったことや当該要望等は、市議会でも問題視されるに至り、同年6月25日、市は、市議会4会派の議員から、教育・保育施設整備事業に対する第三者の過度の介入について調査を求める申入れを受けた。

同年7月、市は、要望等記録の作成状況について全庁的な内部調査を行い、その結果、それまで未作成となっていた要望等記録が作成・提出された。これを受けて、市が担当者のヒアリング等を実施したところ、前記事業も含め、不当な要望等又は不当要求に該当する可能性の認められる市議会議員からの要望等及びこれらを受けた業務遂行における問題が明らかとなった。

そして、市は、旧要綱・本条例が機能していなかったことを重視するとともに、市議会議員による不当な要望等・不当要求の有無など事実関係を解明するため、専門委員による調査を行うことにしたものである。

第4 事案の概要と経過

調査に当たり、関連するものも含めて調査対象として、市から情報提供を受けた事象を取りまとめると次表のとおりである。なお、固有名詞は伏せている。

○保健福祉部・土木部に係るもの

番号	時期	内容	問題点
1	平成30年4月	X議員から、保健福祉部子ども企画課A課長に対し、認定こども園アが、市の第1期子ども・子育て支援事業計画(※)とは異なる地区に設置されたことについて、「第2期子ども・子育て支援事業計画では、今後、こうしたことがないように。」などと強い申入れがあった。 ※平成27年度～平成31年度(令和元年度)を対象期間とし、民間施設の整備も同計画に基づき行われていた。なお、第2期計画の対象期間は令和2年度～令和6年度である。	不当な要望等・不当要求に該当する可能性がある。
2	同年5月	X議員から、A課長に対し、認定こども園イの立入調査を実施したことに対し、「きちんと運営できているので、今後行く必要はない。」などと強い申入れと同時に、「誰が指摘したのか。」などと質問があった。	不当な要望等・不当要求に該当する可能性がある。
3	平成31年1月	X議員から、A課長に対し、認可外の保育所ウについて、「平成31年度中に認可できないか。」との要望があった。	年度途中で認可することは法令に違反するものではないが、市における同種事例はなく、不当な要望等・不当要求に該当する可能性がある。
4	同月	番号3の要望を受け、保育所ウの認可について部内で協議したものの、第1期子ども・子育て支援事業計画に位置付けられていない施設の新設であるため、第2期子ども・子育て支援事業計画に位置付けた上で、平成32年	特定業者に対する先例のない取扱いが行われている。

		(令和2年)4月に認可する方針とした。 しかし、その後、再度協議した結果、平成31年度中に認可することとした。その際、第1期子ども・子育て支援事業計画に位置付けられていないことについて、同一ブロックにある保育園エの定員削減に伴う補充の取扱いとした。	
5	令和元年5月	保健福祉部B部長から、同部C副部長に対し、X議員からの要望として、保育所ウの認可について、令和元年10月頃の認可に向けて準備を進めるように指示があった。	B部長に対する不当な要望等・不当要求に該当する可能性がある。
6	同年6月	X議員から、A課長に対し、保育所ウについて、同年9月に認可施設として開園できるよう認可の要望があった。	不当な要望等・不当要求に該当する可能性がある。
7	同月	Y議員から、A課長に対し、策定中の市立保育所の再編計画について、「〇〇地区で市外の事業者が認定こども園を整備するという噂を聞いた。同地区は保育所の定員は足りており、新たに認定こども園を整備すると過当競争になるため、新規参入は認めない。また、保育所オの受皿として市外の事業者が参入することも認めない。」などと強い申入れがあった。	不当な要望等・不当要求に該当する可能性がある。
8	同年7月	B部長から、C副部長に対し、保育所ウについて、同年9月の開園に向けて認可準備を進めるよう指示があった。	B部長に対する不当な要望等・不当要求に該当する可能性がある。
9	同年8月	X議員から、A課長に対し、保育所ウについて、「9月には事業を開始したいと言っていたのに、認可が10月とはどういうことか。9月の事業開始に間に合うよう認可するように。」との要望があった。	不当な要望等・不当要求に該当する可能性がある。
10	同月	保育所ウについて、同月中旬に開催する子ども・子育て会議で認可が認められた後に入所手続を開始すると9月入所に間に合わなくなるため、入所を担当する子ども施設課が、開設見込みの段階から入所申込みを受け付けることで対応した。	このような対応をすること自体は法令に反するものではないが、番号4記載と同様、特定事業者に対する異例の取扱いが行われている。
11	同月	甲(法人)が運営する介護事業所において、介護報酬の過大給付が判明し、保健福祉部介護保険課が返還(過誤調整)を求めるに当たり、同課D課長が、甲と関係があるX議員に事前に連絡したところ、X議員が甲と交渉してくれることになった。以後は、X議員からE副市長に進捗状況の連絡があり、それをB部長経由で知らされていた。 なお、甲のホームページでは、X議員は甲の顧問として掲載されていた。	特定の事業者との関係で市議会議員にこのような関与を認めることは業務遂行の在り方として問題である。
12	同年9月	X議員から、A課長に対し、当時策定中の第	不当な要望等・不当要

		2期子ども・子育て支援事業計画について、「乙(法人)が保育所を計画しているらしいが、市の方針として、株式会社の参入は認めないと聞いている。他の事例でも、社会福祉法人を作らせているので、株式会社の参入は絶対に認めないように。」と強く要望があった。	求に該当する可能性がある。
13	同年 10 月	X議員同席の下、E副市長から、土木部F部長に対し、丙(法人)が開設予定の認定こども園力に関する道路整備(道路新設)について相談があった。 同年 11 月にも同一の出来事があった。 甲と丙の代表者は同一人である。	番号 11 と同様の問題が伏在する可能性がある。
14	同年 11 月	X議員から、A課長に対し、保育所ウについて、「小規模保育事業所として認可を受けたが、通常の認可保育園としたいので第2期子ども・子育て支援事業計画による整備施設に含めてほしい」と要望があった。	同事業計画における施設の選定手続は終了していたが、他方、市としても、収容対象となる3歳以上の児童の安定した保育環境を考慮したことに加え、他の施設の予定定員もなお流動的であったことなどから同計画に含めた事情もあり、不当な要望等・不当要求の可能性があるとまではしない。
15	同月	上記要望を受け、同保育所を上記事業計画に含めることにし、その際、整備を予定していた他施設の定員を減じることにより調整を行った。	このような取扱いは法令に反するものではないが、特定業者に対する特例的な取扱いとなっている。
16	令和 2 年 1 月	令和 2 年度当初予算編成に当たり、民間保育園整備費補助事業に係る予算約 16 億 2800 万円(前年度約 3 億 9100 万円)について保健福祉部と財政部の意見が対立し、市長査定により予算計上が決定された。財政部の反対理由は、将来の財政破綻を招くというもので、①第2期子ども・子育て支援事業計画に基づく施設整備を行った場合、施設整備に係る費用及びその後の給付金の急激な増大が予測されること、②財政負担軽減のため同時に進めることになっていた市立保育所・幼稚園の再編計画が進捗していないこと、③市長選挙(4月)を控え、政策予算は6月の補正予算とすべきこと(※1)であった。他方、保健福祉部は、待機児童対策の必要性に加え、6月予算では令和2年度限りの国庫補助金のかさ上げ措置(対象経費の1/3を1/2に増額するもの	

		<p>で、これにより国・県の補助金を減じた市の実質負担額は約 4 億 9443 万円から約 2 億 0270 万円となる。)を受けられなくなることを予算請求の理由としていた(※2)。</p> <p>※1 従来、市では、市長選挙年度の当初予算は、人件費等必要最低限(骨格予算)にしておき、政策的経費や新規事業費は6月の補正予算(肉付け予算)として計上する慣行となっていた。</p> <p>※2 ただし、実際にかさ上げ措置が受けられることが決定されたのは予算成立後であり、当時は未定であった。</p>	
17	同年 3 月	<p>同年 2 月、別の議員の指摘を契機に、認定子ども園カの建設予定地が当初の計画から変更され、土砂災害警戒区域内となっていたことが判明した。この事態に関連し、X 議員から、A 課長に対し、以下のような言動があった。</p> <p>(1) 建設予定地が土砂災害警戒区域内にあるため、認可が困難であることを告げた際に、「どうして今頃言ってくるのか。そんなことも確認していないのか。」などと叱責を受けた。</p> <p>(2) 建設場所の変更について、第 2 期子ども・子育て支援事業計画どおり、当初と同じ中学校区内を要望したところ、以前、他施設では事業計画とは異なる校区でも黙認したことがあったと指摘され(番号 1 参照)、他校区における建設を認めるよう要望を受けた。</p> <p>(3) 建設場所の変更について丙と協議をしていたところ、「自分が土地を探しているのに勝手なことをするな。」との叱責を受けた。結局、X 議員が選定した同一校区内の土地に建設予定地が変更された。</p> <p>(4) 予算成立後に建設場所が変更となったことについて、再度の予算議決を受けなければならない可能性がある旨告げた(※)ところ、「予算の議決に場所は関係ない。」との叱責を受けた。</p> <p>※建設場所の変更について、3 月議会閉会後に議長ら関係者に説明したところ、一部に「予算議決後の場所変更は認められない。」との発言があったことによる。</p>	<p>不当な要望等・不当要求に該当する可能性がある。</p>
18	同年 4 月	<p>退職を控えた E 副市長から、D 課長に対し、番号 11 の介護報酬返還について、今後は X 議員と直接接して対応するよう指示があった。</p>	<p>番号 11 と同じ。</p>

○財政部に係るもの

番号	時期	内容	問題点
19	平成30年7月	Z議員から、所長Gと職員Hに対し、預金差押えをしていた特定の市税滞納者について、「分納中の差押えはひどい。無効だ、取り消せ。」、「差押えを解除しないと議会で迫る。わしは次の選挙でも当選するから覚悟しておけ。わしが言い始めたら、a(市議会議員名)どころではないぞ。」、「なんな、その態度は。クビ切ったる。飛ばしてやる。」との発言があった。また、I部長に電話し、「GとHをすぐにクビにせえ。飛ばしてしまえ。」と発言した。	不当な要望等・不当要求に該当する可能性がある。
20	同年8月	Z議員から、財政部に対し、前記差押手続について、存在しない「差押予告通知」を見せるように求められたことから、GとHが「催告書」を持参し、要望に係る文書がないことを説明すると、「わしは20年も議員してるから覚えとるんじゃ。隠すな。今ないと言うんなら、いつまであったか、調べてこい。わしはおまえらを信じてないんじゃ。」、「いちいち言い訳をするな。おまえは何をにらんどんな。言い訳したり、人をにらんだりしても、わしはとことんやるぞ。」との発言があった。	不当な要望等・不当要求に該当する可能性がある。

第5 調査結果

1 はじめに

- (1) 市議会議員による要望等が不当な要望等・不当要求に該当するか否かの判断の記載に先立ち、前記の一連の事象自体が、いわゆるコンプライアンス上の重大な問題をはらんでいることを指摘しておきたい。

今日、コンプライアンスは、単なる法令遵守、すなわち法律や条例を守ってさえいけばよいというものではなく、より広く、社会規範・倫理に従うことや社会からの要請に応えることも含む概念として広く社会に浸透している。特に、「社会からの要請」は、時代の中で刻々と変化し続けているものでもあり、鋭敏な時代感覚が求められることになる。CSR(企業の社会的責任)やSDGs(持続可能な開発目標)が重視される時代にあつて、例えば、環境保全への取組について、必ずしも法令には反しない長年にわたるやり方(プラスチックゴミの排出等)が、他の企業の取組が進む中で不十分なものとして消費者やNGOから厳しい批判を受け、企業価値すらも毀損されるといった事態も起こり得る。

そして、取り分け公務員の場合、その所属組織が国であるにしろ地方自治体であるにしろ、100パーセント公共の福祉の実現を目的としている以上、要求される水準も、営利を目的とする民間企業よりはるかに高次のものになることは明らかである。公務員倫理が強く求められるゆえんである。地方自治体においても、コンプライアンスに係る行動基準や行動指針を定めているところがあるが、その内容は、法令遵守だけにとどまらず、公正・中立な業務の遂行、社会情勢や市民感覚に応じた業務の見直し(前例踏襲の排除)、情報公開等も含めた説明責任(アカウンタビリティ)などがほぼ共通して含まれている。もちろん、このような行動基準等は、いわば確認的に定められているものであり、同じ公務員である当市の職員には求められてないというものではない。

そのような観点から一連の事象を見た場合、まずもって、条例・要綱上の義務である要望等記録を作成していない点で法令違反を犯しているわけであるが、問題はそれだけにとどまらないと考える。

- (2) まず、番号 4、同 10 及び同 15 については、要望等記録を作成せず、つまり X 議員等の要望があったことを隠した上、その要望等に沿って特定の事業者に便宜有利な取扱いをしているとの外観を呈している。しかも、番号 4 については、一旦組織として決めた方針を間もない時期に撤回して要望等に沿っているだけでなく、当該取扱いについては過去に例もないというのであるから、当然のことながら、そのこと自体で不正な業務遂行が行われたのではないかとの疑いを生じさせることになってしまっている。

これらは、要望等記録の制度がなくても問題とされかねないものであるが、要望等記録を作成しないことによって、問題が一層際立つ結果となっている。

このような事象は、行政の生命線ともいべき公正さに対する信頼を損なうものであると考えるべきではなかろうか。一般市民に「議員に頼めば無理も通るのではないか」との疑念を生じさせることになりかねない対応である。

昔日(せきじつ)であれば、議員等の要望があったとしても、結果的に業務を適法・適正な範囲で執行することができていれば、このような対応も許容される面が多分にあったとは思われるが、現在においては、このような発想はもはや通用し難いものとするべきではなかろうか。行政としての説明責任を全(まっとう)する観点からしても、少なくとも経緯を記録して公正な対応を行ったことを後日適確に説明できるようにしておくべきであるし、仮に、説明困難ということであれば、対応すること自体してはならないという結論になるはずである。

- (3) 次に、番号 13 は、F 部長が、E 副市長から X 議員の同席する場に呼ばれ「相談」を受けたとの経緯であるが、その前提として、X 議員から E 副市長に丙が開設予定の認定こども園に関する道路新設に係る要望等があったことは明らかであると思われるのに、E 副市長による要望等記録は存在せず、E 副市長が F 部長に対し、秘密裏に市議会議員の意向を背景に所管業務に関して便宜有利な取扱いを求めた疑いが払拭できない外観を呈することになっている。

なお、厳密に言えば、この場合に要望等記録を作成すべきは E 副市長であり、F 部長の責めに帰すべきところはないように思われるし、土木部では、その後の当該道路整備に係る経過を記録しており、これを確認する限り、特段の便宜有利な取扱いが行われていたとまでは認められなかったことを付言しておく。

- (4) さらに、本条例の適用が直接問題となる局面ではないが、番号 11 及び同 18 についても問題がある。少なくとも当該部署では、市議会議員が関係している施設に係る案件が発生した場合、事前に当該議員に説明しておくことが慣例化していたことである。確かに、そうすることにより、当該議員からの突然の苦情等を受けるなどして対応に苦慮することもなくなり、場合によっては当該議員の助言や協力を受けて業務が円滑に遂行できる場合があることは否定できない。しかし、他方で、議員の理解が得られなければ業務が停滞することになりかねない^{*3}、議員の助力を受けたことが「借り」となって、後日これを「返済」しなければならない事態も考えられるところである。不正行為の温床にもなりかねない。

今日(こんにち)、市民に対し、このような議員との関係を必要・合理的なものとして説明することもできないであろう。

- (5) そもそも旧要綱とこれを格上げする形で制定された本条例は、市議会議員と市幹部らとの関係において発生した前記第 2・1 記載の事態の発生を受け、その反省に

*3 実際、令和元年 10 月から令和 2 年 4 月までの間は手続は進まず、現市長時代になってから手続を進めて同年 10 月に納付されている。

立って、不当な要望等・不当要求から職員を守り、その公正な職務の執行を確保するために制定されたものであり、要望等の記録は、制度を機能させる大前提となる行為である。

それにもかかわらず、本来部下職員に制度の周知徹底を指示する立場にある副市長・部長・課長という幹部・管理職自身が、旧要綱施行早々から、この作成を放棄していたというのであるから、事態は深刻というほかない。

また、旧要綱・本条例の制定・施行過程において、従来からの議員との関係についても、何らかの見直しがあつて然るべきと思われるところであるが、なお、旧態依然とも思われる関係を継続させていたもので、肝心の幹部・管理職クラスの意識改革が遅れ、健全な市民感覚と乖離していたこともうかがわれる。

- (6) 前記のとおり、令和2年度の教育・保育施設整備事業の予算執行が凍結されたものであるが、これらの事象を事後的に、かつ全体として見た場合、その背景に、不当な要望等・不当要求を含め何らかの重大な問題^{*4}が伏在しているのではないかとの強い疑いを生じさせる状況にあったことは間違いなく、前記の市長説明に触れられている問題と相まって、当時の保育施設整備事業に係る政策判断の正当性に対しても疑問が生じることも、やむを得ないところである。

2 調査対象案件の概要

前記一覧表のうち、市から不当な要望等・不当要求の疑いがあると指摘されている案件は、番号1から同3、同5から同9、同12、同17、同19及び同20である。

前記のとおり、これらの要望等については、いずれも当該要望等があつたときに要望等記録が作成されておらず、令和2年度になって作成漏れが判明したものである。

これとは別に、本職らにおいても、要望等の実情把握も兼ね、令和2年3月31日までの間に提出された要望等記録(保管期限の経過により廃棄されたものを除く)を確認したが、調査対象となるものは見当たらなかった。とはいえ、前記の事象に鑑みると、専ら幹部・管理職クラスの職員が、市議会議員からの要望等について、旧要綱・本条例上の義務をどの程度履行していたかについては、はなはだ疑問というほかない。

3 調査結果

(1) 結論

いずれの案件についても、不当な要望等・不当要求であることを根拠付けるための資料(証拠)が十分ではなく、「不当な要望等・不当要求が行われた疑いがある」との認定にとどめることとした。以下、証拠と事実認定との関係について、若干補足して説明しておく。

まず、前記1記載の問題があること、すなわち市議会議員による要望等があつたことと、これらが旧要綱・本条例が定める不当な要望等・不当要求として認定できるか否かは別の問題である。仮に、議員の要望等に基づいて特定の事業者に有利な取扱いをしていたとしても、当該要望が「暴力又は乱暴な言動その他の社会的相当性を逸脱する手段」によるものであることを根拠付ける証拠が十分でなければ、不当要求とは認定できないという結論になるし、同様に、不当な要望等についても、定められた各要件を充足することを根拠付けるに十分な証拠が必要である。

また、ここでいう「事実が認定できない」とは、「事実が存在しない」ことを意味するものではなく、「事実があつたかどうか証明できない」ということを意味す

*4 本件とは関係なく飽くまでも一般的な可能性としてであることを断っておくが、公務員が特定の者に対し、認可等の処分について便宜有利な取扱いをし、金銭等財産上の利益を得た場合、収賄罪(刑法197条1項等)が成立する可能性があることはもちろん、公務員に特定の者に対する便宜有利な取扱いを求めた議員が財産的利益を得た場合、公職にある者等のあつせん行為による利得等の処罰に関する法律(あつせん利得処罰法)違反の罪が成立する可能性もあることを指摘しておく。

る。

我々は、今回の認定作業に当たって、各案件が不当な要望等・不当要求として民事・刑事の裁判において証明できるか否かという基準を用いている。つまり、裁判において証明を求められた場合に、証拠をもって、裁判官に当該事実があったと確信させ、その旨の判決が得られるか否かということである。この点、裁判手続と異なり、行政としての認定である以上、それほど厳格に考える必要はないとの意見はあり得るかもしれないが、前記のとおり、各案件の存否が市行政上の問題となり、本調査における認定によって、訴訟も含めた更なる紛議が発生する可能性を考慮すれば、最も厳格な基準をもって判断することを相当と考えた。

なお、今回の調査については、協力義務が課せられたのは現職の職員(定年退職後の再任用職員も含む。)だけであり、当然のことながら、捜索・差押えといった強制力を伴うものでなく、調査の範囲・方法が限定されていることも認定に慎重にならざるを得ない背景事情となっている。

以下、このような結論に至った理由を述べる。

(2) 理由

ア 最も重大な問題と考えたのは、いずれも発生当時に要望等記録が作成されておらず、市として適正な手続が全くとられていなかったことである。

前記のとおり、要望等を受けた場合、職員は、作成を免除する事由がある場合を除き、その記録と上司への提出(報告)を義務付けられているのであるから、記録をしていないこと自体、担当職員の供述の信用性を低減させる事情になることが避けられない。

記録をしなかったことについて正当な理由があれば、このような推認を免れることが一応可能とは思われるものの、いずれの案件についても、そのような理由を見出すことはできなかった。各案件の担当者が、要望等記録を作成しなかった理由については後に検討する。

そもそも、行政機関として事実認定を行い、外部の者の責任を明らかにしようとする以上、まずもって、内部において必要かつ適正な手続がとられていることが、前提として必要であると考ええる。

イ 次に、各案件は、平成30年4月から令和2年3月までの間に発生したものであるが、それぞれ既に相当期間が経過している上、いずれの案件も、録音等の客観的な裏付けや中立的な第三者の目撃供述もなく、事実の認定は、基本的に当該職員の供述の信用性に全面的に依拠する構造となっている。

しかしながら、一般的に、時間の経過に伴って人間の記憶には欠落や変遷が避けられないし、なかには当人の意図しないままに記憶が改変されている例すら決して珍しいものではない。また、特に、会話における発言については、人の供述には相手方の発言だけを強調する傾向があるところ、確かに、当該発言だけを切り取れば問題であるかのように見えるが、様々なやりとりがなされた会話全体を観察した場合、一部の発言だけを殊更問題視するには及ばないことも往々見受けられるところである。記憶に基づく供述により事実認定することについては慎重な吟味が必要である。

そのような性質を有する供述の信用性を担保するためには、供述内容の具体性、迫真性、客観的事実との整合性等が重要な要素となるが、各案件の担当職員から、面談の時期(日時)、場所、同席者、当該市議会議員の発言も含めたやりとりの具体的な内容・時間、前後の関連する出来事などといった事項について、例えるならば、当該証言だけをもって裁判における立証が可能と評価できるレベルの供述を得るには至らなかった。

前記アにも関連するが、少なくとも、案件発生時に詳細な事実関係を確認して記録するなど迅速かつ適切に対応していれば、このような問題は最小限にとどめ

られたはずである。

ウ 要望等の場に他の職員も同席している場合もあった。

この点、中立公正な第三者とはいえなくとも、職員間の供述が一致し相互に補強し合うことにより、供述の信用性が高まることは間違いない。

しかしながら、この点も、単に内容が一致しているだけでは足りず、それぞれの全体としての供述が事後の口裏合わせの疑いを容れない程度まで具体的であることが不可欠である。

当該要望等があったから相当離れた時期において、記憶の欠落、変遷等によってあいまいになり、一部に食い違いも生じている供述がおおむね一致していることをもって、そのような評価はできない。

エ 要望等の態様が問題となる不当要求と異なり、要望等の内容が問題となる不当な要望等については、前記のとおり、「正当な理由なく、特定の者に対して著しく有利又は不利な取扱いを求めること」などの要件を充足する必要がある。

この点、そもそも、市議会議員は、市議会の予算議決権、条例制定権、調査権等の権限に基づき、市政全般にわたり、職員に対し、質問し、資料の提供を求め、意見を述べることなどが正当な職務として認められている。

このことからすると、例えば、一見して「特定の者に対して著しく有利な取扱い」を要求するかのような発言があったとしても、それが、例えば、当該分野における行政一般の在り方に対する問題意識や地域住民の要望から出たとの説明が可能であったとなると、その発言をもって直ちに「正当な理由なく」とまで断じることとはできないものとする。

この点については、市議会議員と特定事業者との関係のみならず、当時における前後の事実経過、当該議員の発言の詳細等個々の具体的な状況に基づき慎重に判断する必要があるが、現段階において、その解明が困難であることは、これまで述べたところからも明らかであろう。

オ 以上のとおりであるが、一部の案件について、調査結果を若干詳細に記載しておく。

4 認可外保育所の認可に係る案件

(1) 案件の内容

番号 3、同 5、同 6 及び同 8 の案件である。

認可外保育所(保育所ウ)から平成 31 年度中に認可を得たいとの要望があり、当初、保健福祉部では、平成 32 年(令和 2 年)4 月に認可予定としていたところ^{*5}、まず、平成 31 年度(令和元年度)内に認可する方針となり、その後、10 月認可方針としていたものが 9 月認可に変更(前倒し)されたという過程において、X 議員から不当な要望等・不当要求があった疑いがあるとされている。

(2) 事実認定上の主な問題点

ア まず、C 副部長兼保健福祉政策課長(当時)が退職した B 部長に代わって作成した要望等記録によれば、B 部長(当時)が X 議員の要望等を受け、令和元年 5 月に 10 月認可の方針となり、その後、同年 7 月に 9 月認可の方針に変更された経緯となっている。

これらの要望等の場に C 副部長は同席しておらず、当時の B 部長の発言内容に基づき要望等記録を記載したもので、C 副部長によれば、「B 部長の口ぶりから、当該要望は E 副市長(当時)を通じてのものとの可能性がある。」とのことであるが、いずれにしても、いわゆる伝聞証拠に当たるものであるところ、B 部長は既に退職済みで調査への協力を得られず、E 副市長も令和 2 年 11 月に死去したため

*5 事業の開始を基準として記載しており、実際の認可日は前月になる(以下も同様である。)

聴取不能であり、結局、X議員からB部長又はE副市長に対する要望等の状況は、その有無も含め不明である。

なお、C副部長は、X議員から直接当該要望を受けたことはなかったと供述している。

イ これに対し、A子ども企画課長(当時)が作成した要望等記録によれば、平成31年1月頃、X議員から平成31年度中に保育所ウの認可ができないかとの要望等があり、その後、令和元年8月に同年9月に認可をするよう要望等があったとされている。

しかしながら、保育所の認可は保健福祉政策課(C副部長が兼務)の所管であり(子ども企画課は保育所等の施設整備の計画を所管する。)、所管を異にするA課長に対する要望等によって認可方針が変更されたことは同課長も否定するところである上、B部長及びC副部長に対する要望等の有無について同課長の知るところはない。

また、A課長に対する当該要望等の態様も、同課長作成の要望等記録の記載によれば「強く要望があった」というものであるが、今となっては、その程度や具体的な文言内容を明確にすることもできない。

ウ これとは別に、保健福祉部の保管資料によると、保育所ウについて、平成31年1月17日付け部内資料では平成32年4月認可の方針となっていたが、同資料から約1週間後に作成されたと思われる平成31年1月25日付け部内資料では、一転して平成31年度中に認可する方針に変更されている。なお、両資料中にX議員の要望等に触れた部分はない。

これらの資料は、当時、A課長により作成されたものであるが、特に、平成31年1月25日付け資料は、X議員の要望等により方針が変更されたことを隠ぺいするため作成された疑いがあるところ、同課長は、この作成経緯や用途(協議に用いたことなど)について具体的な説明をすることができなかった。そして、その理由は、当時、他業務も抱えて繁忙を極めていたためとしか考えられないとのことである。

また、当時のJ部長(B部長の前任者)は、X議員から要望等を受けたことはもとより、当該案件について報告を受けたり協議をしたこともなかったと供述する。

エ これらの資料及び供述を総合すれば、一応、保育所ウにつき、当初は平成32年4月に認可する予定にしていたものが、平成31年1月頃に平成31年度中に認可する方針となり、さらに、同年7、8月頃、それまで10月認可の方針であったものを9月認可に変更したのではないかと考えられるが、関係者の供述が一致しないなど、結局のところ、要望等に対する評価以前の問題として、具体的な要望等の状況及び認可方針の変更経緯がそもそも不明というほかない。

オ そして、以上のような事実関係を前提に検討しても、X議員から担当職員に対する不当要求を認定することはできないし、不当な要望等ではないかとの観点から見ても、年度途中の認可手続自体に法令違反等の瑕疵(かし)もなく、当初の方針(平成32年度の認可)も事務負担面を除けば前例踏襲的な取扱いの域を出ないこと、保育所ウの認可と同時に行われた保育所エの定員削減についても、定員割れが続き削減の要望があったことから、子ども・子育て支援事業計画上の定員数の帳尻合わせのために行われたにすぎないことなどの事情に加え、何よりも、保育所ウの認可によって当該ブロック内の待機児童及び保留児童の減少が見込まれていた*6、との行政目的達成に資する事情も認められるのであり、この点でも消

*6 この点は前記平成31年1月25日付け資料に明記されている上、実際、認可されたことにより、保留児童が9人減少しているとのことである。ただし、この中に待機児童が含まれていたか否かまでは当時把握されておらず確認できない。

極と判断せざるを得ない。

5 認定こども園の建設予定地に関する案件

(1) 案件の内容

番号 17 の案件である。

丙(法人)が開設を予定している認定こども園について、令和 2 年 4 月認可の方針で手続を進めていたが、①建設予定地が土砂災害警戒区域内であったこと、②代替建設地の選定、③施設整備に係る補助金予算の議決を受けた後の建設予定地の変更であることが問題となり、その過程において、X 議員から不当な要望等・不当要求があった疑いがあるとされている。

(2) 検討結果

ア A 課長の作成した要望等記録の内容は、番号 17 (1)から(4)に記載したとおりである。すなわち

「(1) 建設予定地が土砂災害警戒区域内にあるため認可が困難であることを告げた際に「どうして今頃言うてくるのか。そんなことも確認していないのか。」などと叱責を受けた。

(2) 建設場所の変更について、第 2 期子ども・子育て支援事業計画どおり、当初と同じ中学校区内を要望したところ、以前、他施設では事業計画とは異なる校区でも黙認したことがあったと指摘され、暗に他校区における建設を認めるよう要望を受けた

(3) 建設場所の変更について丙と協議していたところ、「自分が土地を探しているのに勝手なことをするな。」との叱責を受けた。

(4) 予算成立後に建設場所が変更になったことについて、再度の予算議決を受けなければならない可能性がある旨告げたところ、「予算の議決に場所は関係ない。」などと叱責された。」

というものである。以下、それぞれ「(1)発言」から「(4)発言」という。

イ まず、「叱責」について、不当要求に該当する可能性があるところ、A 課長の現段階の供述によって、その程度や詳細な文言等を明らかにすることまではできない。

ウ 次に、不当な要望等として検討すると、まず、(1)発言は、それ自体、単に職務の怠慢として非難するもので、建設予定地を変更しないことを要求するのであれば格別、当該発言だけをもって「著しく有利又は不利な取扱いを求める」などの要件を満たすとまではいえない。

(2)発言については、仮に、建設場所変更に係る「暗黙の要望等」と解したとしても、子ども・子育て支援事業計画上、建設場所の変更を一切許さないというものでもない上、飽くまで政策目的達成のために可能な範囲の配慮を求めたものと解する余地もあり、これもまた、不当な要望等の要件を満たすとまではいえない。

(3)発言については、建設場所の選定について、市(A 課長)の関与を拒否する趣旨の発言ではあるものの、この発言だけでは「執行すべき職務を行わ」ないことを求めるものとまでは評価できないし、他の不当な要望等の要件を充足するとも思われない。

(4)発言については、そもそも、改めて予算議決を要するか否かについては疑義があるところであり、市でも検討の結果、直ちに再度の予算議決を求めず、まずは令和 2 年 6 月の市議会において報告しておくとの対応方針を決めていたものであるから、このような事情の下、当該発言をもって「法令その他の規程等に違反することを求め」たとまでは認定できない。

エ 以上のとおり、X 議員の各言動が認定できたとしても、これを不当な要望等・不当要求と認定することまではできない。

第 6 要望等記録が作成されなかった原因

1 制度周知等の状況

(1) 旧要綱の施行に先立ち、いずれも職員向けに、Q & Aも含め詳細な解説資料が作成され、課長級以上の管理職を対象とする説明会が実施されている。本職らも当該資料を確認したが、記載が難解であるなどといった問題はないものと思われた。

また、制度の円滑な実施を図るため、施行日(平成29年6月1日)から3か月間、全部局の要望等記録票を人事課(不当要求の場合は総務課)に回付させる措置も講じられ、人事課では、個別事例の照会にも積極的に応じていたとのことであり、施行時に特段の混乱があったとも見受けられない。

他方、平成30年4月期の人事異動後における特段の周知の措置は講じられておらず、その点は各部局に委ねられていた。

(2) 本条例の施行に先立ち、旧要綱と同様、詳細な解説資料が作成され、説明会が実施されている。

ただし、説明会は、平成31年2月に実施されており、本条例が同年4月に施行されるとはいえ、人事異動期でもあり、その点では周知の実効性には疑問がないではなく、人事異動後にも特段の周知措置が講じられておらず、それは令和2年度も同様である。

(3) 市では、これまで要望等に関する研修等が実施されたことはない。

2 統計的な数値

(1) 記録の件数

これまでの要望等記録の作成(提出)件数を見ると

平成29年度 6,299件(10か月)

平成30年度 7,055件

令和元年度 6,357件

となっている。なお、平成29年度(6月以降)及び平成30年度は旧要綱の施行期間中である。

(2) 各部門の状況

令和元年度の各部門の状況は、次表のとおりである。

部門	全件数	不当な要望等	不当要求	市会議員等
企画政策局	2	1	1	0
総務部	0	0	0	0
財政部	3	0	0	0
市民環境部	483	2	4	10
保健福祉部	316	2	4	313
経済部	260	0	0	34
都市整備部	603	1	1	22
土木部	3,225	0	1	358
危機管理局	2	0	0	0
会計管理者	0	0	0	0
消防局	0	0	0	0
教育委員会	6	0	0	0
行政委員会	6	0	0	0
企業局	1,451	0	0	0
合計	6,357	6	11	737

まず全件数を見ると部門間の偏りが著しいことが明らかである。

土木部が3,225件と全体の約半数を占め、その中でも道路維持課が2,486件となっているが、道路補修とこれに関連する要望等が多数に及ぶことによるものである。他部門も同様であり、市民環境部(483件)では市民環境政策課(377件)、経済部(260件)では耕地課(247件)、保健福祉部(316件)では子ども施設課(314件)、都市整備部(603件)では公園緑地課(535件)とそれぞれ市民に身近な業務を担当する部門に要望等が集中している。

次に、不当な要望等及び不当要求を見ると、それぞれ 6 件、11 件の合計 17 件であり、全体の要望等の件数における割合は 0.27%である。なお、不当な働きかけ及び不当要求の合計は、平成 29 年度は 22 件(同 0.35%)、平成 30 年度は 26 件(同 0.37%)であった。

全要望等の記録中、「市議会議員等^{*7}」によるものが 737 件である。そして、保健福祉部については、子ども施設課 314 件のうち 1 件を除く実に 313 件がこれに該当する。特定の保育施設への入所について配慮を求める内容であり、保護者からの依頼に基づくものと考えられる。

ただし、市長、副市長及び部長級が作成した市議会議員の要望等に係る要望等記録は見当たらず、今回調査した範囲においても、副市長、部長及び課長が要望等記録を一切作成していなかったことからすれば、これらの職員が市議会議員からの要望等を受けても要望等記録を作成しないことが常態化していたのではないかと強く疑われる状況にある。

3 担当職員らの供述

前記各案件に関与したか否かにかかわらず、今回聴取した職員中に旧要綱及び本条例の存在を知らない者はいなかった。

それにもかかわらず、職員らが市議会議員によるものも含めて要望等記録を作成しない理由として供述するところは、次のようなものであった。

議員からの要望等を不当な要望等・不当要求として記録することにより、将来、当該議員からどのような報復を受けるか分からず、その際、組織が守ってくれるかどうか分からない。

議員とはそのようなこと(無理なことなど)を言うてくるものであり、それに従わない以上、特に要望等記録を作成してまで問題にすべきとは思わなかった。

必要があれば上司に報告しており、それ以外に記録することは面倒である上、職務に忙殺されて記録する時間的余裕もなかった。

制度は知っていても、具体的な要望等について、それを記録しなければならぬものとはまでは認識しなかった。

自分が不当な要望等・不当要求に該当すると判断したものを記録すればよいと理解していた。

複数の理由が併存する場合もあるが、分類すると

- ① 報復に対する恐れ
- ② 事態や制度に対する軽視^{*8}
- ③ 制度に対する正確な理解の欠如

になると思われる。

4 検討

要望等記録を作成しなかった職員個人について共通して指摘できることは、やはりコンプライアンスに対する意識が不十分であったということであるが、それだけにとどまらず、前記各案件が、いずれも幹部・管理職によるものであったことからすれば、この問題は、組織全体のものとして重く受け止められるべきである。

より具体的にいえば、前記①については、そもそも組織全体のコンプライアンス体制・意識が徹底していれば、当該職員が不安を感じることなどあり得なかつたはずである。組織のコンプライアンスに対する不安・不信が職員のコンプライアンスに反する行動を誘発するという事態は、組織として看過できるものではない。

前記②③についても、制度周知の段階で、職員に対し、当該制度が組織として職員

*7 市議会議員、国会議員、県議会議員及び他の市町村議会の議員である。

*8 繁忙を理由とする職務上の義務違反を許容することはできず、同理由は②に分類されるべきものである。

とその職務を不当な要望等・不当要求から守り、市行政の公正を確保するという重大な意義を有することを十分に浸透させていなかったことに起因するものと考えられるところである。制度発足の段階こそ、相応の周知が図られてはいるものの、その後は、公表のための定期的な件数調査を除き、制度の浸透に向けた特段の組織的な取組がなされているとはいえないし、徳島市職員倫理審査会との連携(諮問等)や公正職務委員会の活動実績も乏しいように思われる。この点でも組織としての問題をはらんでいるものと思われる。なお、聴取対象者の中には、市議会議員についてではないが、旧要綱・本条例に基づき不当要求に対する対応が組織的かつ迅速になされるようになったことを制度の恩恵として評価する声もあったことを付け加えておく。

第7 提言(再発防止策等)

今回の調査結果は、市議会議員による要望等について、要望等記録が適時に行われないなど所定の手続がとられなかったことにより当該要望等が不当な要望等・不当要求に該当するか否かの認定が困難になったというものである。

また、それに先立ち、市議会議員による要望等にも関連し、市の幹部・管理職の業務の遂行について、市議会議員との関係においてコンプライアンス上の重大な問題があることも指摘した。

これらを踏まえて提言する。

- 1 まず、市の組織全体として、コンプライアンスの推進を図る必要があると思われる。調査した職員の範囲が一部に限られるため、全体を判断することはできないとはいえ、問題の重要性に鑑みても、この課題に取り組む組織体制を整えるなどの取組を行うことが必要である。その際、成果を上げている多くの企業や地方自治体の例が参考になるであろう。

また、その取組の中で、特に、幹部・管理職を対象として、市議会議員との関係について、時代にふさわしいものとするための見直しを行うことが望ましい。例えば、特定の事業者との関係において、市議会議員の関与がどの程度許容されるのかなどについても、ケースメソッドを取り入れるなどして徹底した議論を行うべきと考える。

今回の調査中、前記で取り上げた事象以外に関しても、「市議会議員からの要望に対し、せっかく現場で検討して断ったのに、当該議員から要望を受けたと思われる幹部・管理職から指示が降りてくることがあった。上司からの業務命令となると部下としては従わざるを得なくなる。」といった職員の発言に接したが、今後、そのような懸念を持たれることのない市政の実現を組織一体となって目指していただきたい。
- 2 次に、市議会議員による要望等が記録されていなかった案件に対する直接的な再発防止策としては、改めて本条例をその意義も含めて周知徹底することになると思われるが、その際、例えば、以下のような点について留意すべきである。
 - (1) 市議会議員の要望等については、課長級以上の管理職が受ける場合が多いと思われるので、これらの管理職に対する指導に重点を置くとともに、要望等報告書を作成しなかった場合の制裁(処分等)についても厳格に行うこと(なお、市長・副市長が要望等を受けた場合に記録すべきことは当然の前提である。)
 - (2) 要望等の件数が部門間で偏る傾向が顕著であることを踏まえ、毎年4月の異動期における指示・指導を特に要望等が多い部署について重点的に行うこと
 - (3) 本条例による成果、例えば、不当な要望等及び不当要求等に対する対応事例を職員に広報的に周知するなど制度のメリットを実感できる施策を講じること
 - (4) 特に要望等が多い部門における要望等記録の記載事項、方法等を合理化して事務

負担を軽減すること^{*9}

- 3 最後に、職員と市議会議員との面談・電話の内容を録音することを検討すべきである。

前記第2・1記載の事態に続く今回の事態の発生を見ると、今後とも市議会議員による要望等が問題となる事案が発生することが懸念される上、書面による記録だけでは、不当な要望等・不当要求であるか否かを明確に判断し難いことも既に明らかである。このような問題を解決するためには、要望等を機械的に記録することが最も効果的である^{*10}。本条例もこれらの方法による記録を禁じているとは思われないし、他の自治体の条例では、録音できることを明記している例もある。

以上

*9 本文では詳しく触れなかったが、前記のとおり、規則4条1項及び2項で要望等記録の記載事項を具体的に定め、別途書式も提供されているところ、何ら問題のない要望等が大半を占める中、報告が部門内止まりで完結する記録作成業務が相当程度の事務負担となっているように見受けられた。同条3項において「前2項の規定にかかわらず、要望等の内容が軽易又は定型であるときその他実施機関が相当の理由があると認めるときは、前2項に規定する事項の一部を記録しないことができる。」とされ、運用としても各部門が作成する資料に規則に定める項目が含まれる場合は、要望等記録として取り扱うことが認められているところ、多数の定型的な要望等を一覧表化して工夫している部門もあるとはいえ、市全体として更なる合理化が可能かつ必要と思われる。

*10 職員に録音を義務付けたところで、今回の要望等の記録の問題と同様、実際に義務が履行されなければ意味をなさないが、この点は、コンプライアンス意識を浸透させることによって解決すべき課題である。