

要望等への対応に関する  
新たなしくみづくりの提言  
(答申)

平成18年6月

神戸市公正職務検討委員会

# 目 次

はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1

1. 今回の事件から提起された職務執行上の課題・・・・・・・・ 2

2. 現行制度の課題・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 4

3. 正当な議員活動と働きかけの区分・・・・・・・・・・・・ 7

4. 新たなしくみづくりへの提言・・・・・・・・・・・・・・ 9

5. 行政手続の透明性の向上のための行政手続条例改正・・・・ 1 5

6. 職員の倫理規範の確立・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1 6

7. 市長のリーダーシップの発揮と権限・責任の明確化・・・・ 1 7

8. まとめ ～要望等への対応に関する基本的な枠組み～・・・・ 1 8

おわりに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 2 2

《資料》

- 神戸市公正職務検討委員会 委員名簿・・・・・・・・・・・・ 2 3
- 神戸市公正職務検討委員会 審議経過・・・・・・・・・・・・ 2 4

## はじめに

神戸市公正職務検討委員会は、平成18年4月に神戸地方検察庁により、産業廃棄物処理施設の設置許可に関して、あっせん収賄容疑で市会議員が逮捕・起訴された事件（その後、資源リサイクルセンター管理運営業務の委託方法の変更に関して同容疑で再逮捕、受託収賄罪で追起訴）を契機に、現行制度である「不当要求行為等への対応に関する指針」及び「契約業務等に関する働きかけについての取扱要綱」についての問題点を整理し、議員活動を尊重しつつ、要望等に対する職員の公正な職務執行の確保及び行政の透明性の向上を図ることを目的として、市民・議員等からの意見・要望・提言等に対して、行政組織として取るべき適切な対応策及びしくみづくりを検討するため、平成18年4月26日に発足した。

当委員会は、市長からの委嘱により、大学教授、弁護士、公認会計士といった外部の有識者5名で構成された。

今回の事件をきっかけとして、検討すべき課題の洗い出しと行政としてとるべき対応策についての早急な検討を要すると判断したため、当委員会は、4月26日の第1回委員会以降、5月末までの約1か月間で5回の委員会を開催し、短期間での集中審議を行ってきた。

審議においては、具体的事例の検討に基づき現行制度の課題の抽出を行い、実効性のある制度改革に向けて検討を行ってきたが、この度、各委員から出された意見を「要望等への対応に関する新たなしくみづくりの提言」としてまとめたので、答申する。

平成18年6月7日

神戸市公正職務検討委員会

委員長 米 丸 恒 治

# 1. 今回の事件から提起された職務執行上の課題

## (1) 今回の事件を契機とした行政手続上の問題点

今回の事件を契機として、行政内外の経緯から明らかになったことは、事業者からの中間処理施設設置許可申請に先立ち、要綱で定められている申出書の提出の手続に関して、当該申出書を神戸市が預かるなどの事務処理が行われたということである。一方で時期を同じくして隣接同意と協定に関する基準等についての要綱改正が行われたという事実があり、こうした事務処理経過が市民から見て不透明であったことは否めない。

## (2) 当委員会で検討した審議内容

当委員会に与えられた課題は、行政の透明性の向上及び公正な職務執行の確保を図るために、行政組織として取るべき適切な対応策及びしくみづくりを検討することである。そのため、今回の事件についての個別の事案の原因や事態を調査するのではなく、今回の事件から浮かび上がった行政手続のあり方や現行の契約手続・その他の行政活動に対する外部からの働きかけに対応する制度とその現状、そして、これまでの議員等公職者からの働きかけに対する職員の対応を検証し、今後の神戸市の対応、行政運営の改善に向けて汲み取るべき課題を明らかにし、公正で透明性の高いしくみづくりを行うために、改善策を提言していくこととし、審議を進めていくこととした。

## (3) 今回の事件から提起された職務執行上の課題

委員会における検討の結果、次のような点が職務執行上の課題として明らかとなった。

- ① 働きかけに対して、それが正当な活動なのか、どう対応すべきかその対処法が必ずしも十分には確立されていなかった。また、議員等公職者からの正当な働きかけについてもそれを正確に記録し、行政への情報提供、意見交換、あるいは働きかけとして、位置づけるしくみがなかった。

- ② 議員等公職者への説明や会議・打合せ等へ参加する際の意見や情報交換についても、しくみの上で記録を残すこととされていなかった。こうした記録も残すことにより、正当な議会活動の証にするほか、行政の仕事の透明化、適正化につながるものと考えられる。
- ③ 要綱の改正については、内部的に適正な諮問手続を経て行われた市民の公益のための要綱改正が、裁量権の濫用ではないかとも問われた。これは、要綱等の制定改廃に際しての市民からの意見公募手続が現行の神戸市行政手続条例の対象とされていないために、市民生活にとって重要な要綱制定・改正が行政内部のみで行われるなど、透明な手続が十分に確保されておらず、市民理解が得られにくいこともその一因であると考えられた。
- ④ 日常業務の中で、職務の決裁権が誰にあるのか、法令等の何を根拠に職務を進めているのかなど、職員一人ひとりの意識に差があることは否めず、また、実務知識や倫理意識が希薄な部分があったと言える。

## 2. 現行制度の課題

### (1) 神戸市における現行制度

神戸市においては、市民・議員等からの市政に対する意見・要望・相談・苦情等について、①契約業務等、②行政処分等、③行政計画・予算・その他生活関連のもの（街灯の電球の玉換など）と大きく3類型に分類した場合、①の契約業務等については、「契約業務等に関する働きかけについての取扱要綱」に基づき対応しており、更に、①～③のいずれについても不当要求行為等に該当する場合は、「職員の適正な職務執行の確保に関する指針」に基づき対応している。具体的な対応類型については、【図1】に示しているとおりである。これら2つの現行制度は、いずれも行政内部の決裁手続により創設されたものであり、行政内部における業務執行のよりどころを定めたものである。また、市会への報告はなされているが、条例として定められたものではない。

### (2) 不当要求行為等への対応に関する指針の制定経過

近年、行政に対する不当要求がクローズアップされ、各都市で対応策が確立されている中、平成16年7月、兵庫県警察本部等からの要請もあり、市としての不当要求対策を確立する必要性が生じた。そこで、不当要求行為等に対して組織的な取組みを行うことにより、市民に信頼される適正な職務執行及び職員の安全を確保することを目的として、職員の内部通報制度をあわせ持った「職員の適正な職務執行の確保に関する指針」を制定し、平成17年8月1日から施行している。

### (3) 契約業務等に関する働きかけについての取扱要綱の制定経過

さらに、各地で発生している官製談合事件など、契約業務をめぐる不祥事に対する最近の社会情勢等を踏まえ、神戸市が行う契約業務等に関する働きかけへの対応を定めることにより、契約業務等の透明性のより一層の向上、不正な働きかけの防止及び市民の信頼の確保に資することを目的として、「契約業務等に関する働きかけについての取扱要綱」を制定し、平成18年4月1日から施行したところである。

市政に対する意見・要望・提言等への対応類型

意見・要望・提言・相談・苦情等

意見・要望等を行う者

- ① 企業関係者
- ② 業界団体・地域団体等の構成員
- ③ 公職者（国会議員・地方議会議員）
- ④ 他の行政機関の職員
- ⑤ その他の個人

団体要望

- ・ 住民自治組織指導者との懇談会
- ・ 婦人市政懇談会
- ・ 各種市政懇談会
- ・ その他団体からの要望

個別広聴

- ・ 市長への手紙
- ・ まちかどトーク
- ・ 出前トーク
- ・ 政策提言会議
- ・ 市政アドバイザー
- ・ その他

職員（市長・助役等を含む。）

契約業務等

- ① 工事請負
- ② 不動産・動産の売買・賃貸借等
- ③ 製造その他の請負
- ④ 業務委託
- ⑤ PFI法による公共施設等の整備等

行政処分等

- ① 行政処分
- ② 行政指導
- など

その他の行政行為

- ① 行政計画
- ② 予算・事業
- ③ 生活関連
- 〔電球玉換・側溝補修等〕

契約業務等に関する働きかけ  
についての取扱要綱

- ① 公式・公開の場におけるもの
  - ② 陳情書・要望書等の書面
  - ③ 局室区長が定める軽易なもの
- を除外

- 該当すれば
- ① 記録・公表の旨告知
  - ② 記録
  - ③ 局室区長等へ報告
  - ④ 概要の随時公表

適正な職務執行を妨げる働きかけ や 暴力・乱暴な言動など社会的相当性を逸脱する手段による不当な要求行為 の場合は

職員の適正な職務執行の確保に関する指針（不当要求行為等対策）

- 該当すれば
- ① 記録
  - ② 警告等必要な措置
  - ③ 局室区長等へ報告
  - ④ 不当要求行為等が止まない場合  
：局室区長による告発・公表等必要な措置
  - ⑤ 全庁的な取組みが必要な場合  
：不当要求行為等対策会議（庁内組織）

- ① 公式・公開の場でなされたもの
  - ② 書面によりなされたもの
  - ③ 議会活動のためになされたもの
- を除外

#### (4) 現行制度の課題

以上のような現行制度には、次のような課題があるものと考えられる。

- ① 現在、市政に対する意見・要望等への対応に当たっては、「不当要求への対応に関する指針」と「働きかけに対する取扱要綱」の2つの根拠に基づく制度を運用している。これらの制度は、それぞれの目的・根拠が異なっていることもあり、不当要求に該当するのかわ、働きかけに該当するのかわといった判断基準が複雑である。また、例えば、不当要求行為の定義として、「社会的相当性を逸脱する手段」によって行われたもの、又は「内容的に不当な要求行為」があると考えられるが、現行指針では、手段及び内容となっているなど、運用上も分かりにくいものとなっている。こうした点の見直し・改善が必要である。
- ② 働きかけの記録対象を契約業務に限定しており、許認可の際や要綱の制定改廃の際において外部とのやりとりがあったのかわ、なかったのかわ、また、行政の裁量権の範囲内で、どのように外部の意見を反映させているのかわといったことについては、記録に残っていないといった課題がある。このほか、不当要求への対応に関する指針では、議会活動のための要望が除外されているなど、そもそも議員等公職者からの行政に対する働きかけへの対応としては、必ずしも十分ではないと考えられる。

以上のように今回の事件では、現行制度で対象とし、適用を想定している範囲を超えた部分で問題が指摘されていることから、行政処分、要綱の制定改廃等による行政内部の処分基準・審査基準、行政指導、行政計画など、現行制度がカバーしていない領域についても対象範囲を拡大する必要がある。

- ③ 働きかけに対する公正かつ透明な対応が神戸市全体として実質的に機能するようなくみをつくっていく必要があることから、現行の指針や要綱のように行政内部の制度としてではなく、議会と一体となって、「条例」として神戸市全体の基本的なくみとなるような高次の理念によるコンプライアンスの体制づくりが必要である。



### 3. 正当な議員活動と働きかけの区分

#### (1) 正当な議員活動の保障

- ① 神戸市の行政は、神戸市全体に対して様々な行政活動を実施しなければならないが、市民の代表である議員は、個別的な対応が必要な市民ニーズが行政に反映されるよう、市民とのパイプ役としてのきめ細かい活動を行い、結果として神戸市全体の施策や市民福祉の向上に反映させていく。これらもまさに重要な議員の活動であると言える。したがって、こうした議員や議会の活動の役割からして、政策提案などの正当な議員活動は、当然に尊重され、保障されるべきである。
- ② 一方で、議員には、行政の担当する業務についての職務執行権限こそないが、住民代表である公職者としての職責があることから、議員の発言には、重みがあり、こうした重要性のある議員による行政とのやりとりは、正確に記録され、市民の目にさらされるとともに、適切に行政に反映されるよう担保される必要がある。そして、その際の透明性も求められる。

#### (2) 働きかけの区分と対応の判断基準

- ① 働きかけを記録する場合に問題となってくるのが、正当な議員活動を萎縮させ、阻害することになるといった懸念が生じることである。議員と職員との間で、「これは働きかけなので記録する。」「これは働きかけではないので記録しない。」といった判断にぶれが生じれば、「この内容は、働きかけではないだろう。」とか「いや、働きかけにあたる。」といったやりとりが生じ、場合によってはトラブルとなることも十分に考えられる。これまで、いわばマイナスイメージをもって捉えられてきた観のある「働きかけ」に該当するかどうかのこうした判断は、専門家でも難しく、それを現場の窓口の職員に任せるのは、事実上不可能であると考えられる。
- ② 働きかけの内容の表現の仕方により、利益誘導として捉えられたり、逆に全く利益誘導でない政策提言として捉えられたりする。また、全く一般的な政策提言という形であっても、結果として特定の業者に利益を与え、

後から全く知らなかったとすることも可能であるし、職員に業者を紹介する場合でも条件によっては、正当な議員活動としての紹介であると言える場合もある。そのように考えると、働きかけについては、不当なもの等といったマイナス要素に限定することは不可能であり、結果的に全件記録するしかないのではないかと考えられる。

- ③ 働きかけは、その内容により、「地域振興」「利益誘導」「政策判断」「一般的な相談」「不当要求」など、様々な判断があり得るため、職員の対応に当たっては、公益性、重要性などの視点で対応の類型化を図り、どのような対応をするべきかについての基準の明確化に努める必要がある。今後、具体的な対応の判断基準を整備していく必要があると考えられる。

### (3) 議員等公職者の要望等への対応についての基本原則

以上のような判断から、議員等公職者の要望等への対応に当たっては、次のような基本原則を確立することが考えられる。

- ① 議員等公職者からの要望等は、当・不当を問わず住民代表という背景から行われるものであるため、当・不当にかかわらず、すべて記録し、原則全件公開するしくみをつくる必要がある。そうした取組が、議員等公職者の活動と行政の業務の透明性を確保し、職務の適正化につながると考えられる。
- ② 個人的な評価の余地が残るような判断（組織的に客観的判断として明確に意思統一できないような場合）は、できるだけ窓口に任せるようなことはせずに、記録を残すことによって事後的・将来的に公正性を担保するような対応の仕方が考えられる。
- ③ 仮に不当な要求等があった場合でも、それが公開・公表されることにより、市民の批判、場合によっては、法の批判を受けることになるので、こうした記録を残すことによる行政の透明性の確保を通じて、結果的に長い目で見ると、マイナスイメージで捉えられる働きかけが解消されていくことにつながり、そうした働きかけを行う者も公開がなされることを前提に正当な要望等を行っていくことが想定されるなど、不当な要求や圧力の抑止力になるものと考えられる。

## 4. 新たなしくみづくりへの提言

本委員会では、検討の結果、前述した議員等公職者についての基本原則の確立とともに、以下で述べるような新たなしくみづくりによって、行政内外のコンプライアンス確立のための体制の整備を提言する。

### (1) 「(仮称) 公正な職務執行の確保及び行政の透明化の推進に関する条例」 (コンプライアンス条例) の制定

#### ① 新条例の制定

現行制度は、指針・要綱といった行政の内部基準に基づいている。行政の透明化を図るためには、議会も含めて神戸市全体で一体となった制度改革をされることを提案する。その意味からも、条例化を通じて、より高次の理念のもとに、現行の指針・要綱を抜本的に整理・一元化し、現行制度の必ずしも十分でない部分も補完する形で見直しを行うべきである。

条例においては、以下で述べる新たなしくみの骨子と基本原則を明確に定めるとともに、前述した議員等公職者からの要望等についての基本原則として、「議員等公職者からの要望等は、原則、全部記録、全部公開」することを明確に定めるべきである。

なお、議員等公職者以外の者からの要望等についても、原則的に記録は、必要と考えるが、公職者とは異なり、単なる問い合わせや事実確認、通常の営業活動等、軽易なものは記録を省略するなど、記録方法の工夫が必要であると考えるので、実施に当たって検討を要する。その上で、具体的な手続等細目に至る部分については、条例の委任による規則又は運用細則等を整備して対応していくことが望ましいと考えられる。

記録の公開に当たって、情報公開条例及び個人情報保護条例で例外的に非公開・非開示と定められている情報については、これら条例との整合性を図られるよう付言しておく。

#### ② 市民参画による手続の透明化

新条例制定に当たっては、市民参画による制定手続の透明化を図るため、「神戸市民の意見提出手続に関する条例」の規定に基づき市民意見募集手続を経るべきである。

### ③ 市会との相互協力

神戸市全体の基本原則としての条例化のためには、チェック&バランスを基礎とした市会との相互協力が必要なこともいうまでもない。特に、議員等公職者についての記録範囲を拡充するなど、議員と行政とのやりとりも含めて適正な公務執行を確保するための施策も提言していることから、市会においても本答申の趣旨目的を汲み取っていただき、神戸市全体が一体となった改革に取り組むことが望まれる。

## (2) 要望等の記録の制度化に関する留意事項

### ① 「働きかけ」から「要望等」へ

本来あるべき正当な働きかけも含めたすべての要望等を対象とすることから、「働きかけ」といういわばマイナスイメージの観のある表現を価値中立的なものとして捉えなおし「要望等」に改めることが相当である。

### ② 記録方法のルール化

#### ア) 記録の分量・程度のカテゴリ化

すべてを記録するとなると、現実的に詳細な記録をしていくことは、量的・物理的・事務効率的に行政の負担も相当なものになり、実現不可能であると考えられる。一方で、正確な記録でなければ、要望等を行った者に改めて確認の機会を求められることも多くなってくる。また、内容によっては、記録がパターン化できるものもある。例えば、特に具体的な用件もなく名刺を置いていくだけのようなものや議員等公職者以外の者からの前述したような軽易な要望等は除く、あるいは、要望等を行う者が議員等公職者か、それ以外の者かの区分で、内容を詳細に記録するか、又は記録の簡素化を図るかなど、記録する程度や記録の取り方も工夫する必要があると考えられる。制度化に当たっては、事務効率や実務上の問題も検討し、できるだけ簡易かつ正確に記録できるようなルールづくりをしておく必要がある。

## イ) 記録の仕方

記録内容は、記録する側の認識に委ねられることを明確にしておくことが重要である。要望等を行う側は、様々な思いを持って要望等をしてくるが、あくまで要望等を受けた職員側がどのように認識したかという観点で記録しなければ、記録が取れないことにも留意すべきである。

### ③ 要望等を行う者に対する告知等

条例化によって、議会はもとより市民にも周知されれば、記録する度に要望等を行う者に対し記録を取る旨の告知をする必要性は減少するものの、担当窓口での個別的な掲示を通じて確認するなど、周知徹底の必要性には注意を要する。一方で、要望等を行う者の要請により、職員が記録する段階で訂正したり、要求自体がなかったものとして取り扱うことは、あってはならない。

### ④ 要望等を行う者に対する確認の機会の付与

記録の一方的公開が問題となることも考えられるが、一方ですべての記録について要望等を行う者に対する確認を行うのは、現実的には不可能である。したがって、要望等を行う者からの確認の機会は、後述する第三者による審査機関で審議する案件に限って、その審議の前に、要望等を行った者に対して訂正の申出や意見書等の提出を求めるなどの方法により、確認の機会を付与すれば十分であろうと考えられる。

### ⑤ 公職者の範囲

公職者の範囲については、あっせん利得処罰法においては、当初、国会議員の公設秘書を公職者としていたが、その後の改正で補佐する者にもその範囲を広げ、私設秘書も公職者の対象に含めている。条例化する際には、公職者に秘書まで含めるのかなど、その範囲を明確にしておくべきである。

### ⑥ 公職者の要望等の公開

職員や議員といった公務員が公的な立場で行った行為に関する情報については、最近では、情報公開法制上、議員等公職者からの要望等についても、当該公職者の氏名も含めて公開される傾向にあることも付言しておく。こうしたことから、議員等公職者からの要望等については、原則公開する旨条例において確認的に規定することが考えられる。

### (3) コンプライアンス担当組織の新設・庁内体制の整備

- ① 全庁的にコンプライアンスについての強いメッセージを発信するとともに、行政がどのような法的根拠や基準に依拠して活動しているかといった法令遵守の観点から、行政運営の状況について調査・点検するための専任組織の新設が必要である。
- ② 要望等について、全く問題のないケース、軽微なケースなど、明白な判断が可能で、特別の対策を立てることなく対応できる場合は、各部局又はこの専任組織で処理することが妥当であると考ええる。
- ③ 一方で、外部機関の判断を仰ぐ必要性はないが、全庁的な対策についての協議が必要な場合は、コンプライアンス担当組織を事務局とした全庁的な対策会議「(仮称)コンプライアンス対策会議」で協議するようなくみも必要であると考えられる。
- ④ 現実に様々な事務事業を実施している各局室区においてコンプライアンスが徹底されてこそ公正な職務の執行及び行政の透明化の実効性があることから、各局室区においてコンプライアンス推進体制を整備すべきである。具体的には、例えば、「(仮称)コンプライアンス推進責任者」を設置し、所属長等をもって充て、責任の明確化を図ること、などについて検討することも望まれる。
- ⑤ このほか、コンプライアンス体制について定期的な点検・評価・見直しを行い、このPDCAサイクルを活用しながら職員が常に高いコンプライアンス意識を持ち続けるように努めていくことが重要である。

### (4) 常設の第三者機関の設置

以上のような行政内部的なコンプライアンス確保の体制を整備するとともに、外部の委員からなる諮問と監視の体制の整備も不可欠である。そのために、常設の第三者機関(②常設の第三者機関「(仮称)公正職務審査会」(以下「審査会」という。))を設置することを提言し、さらに当該機関への諮問事項等の選別の監視と行政内部のコンプライアンス体制確保について指導・助言する役割を担う機関(①外部アドバイザー)についても提案する。

## ① 外部アドバイザー(仮称：コンプライアンス専門委員)の設置

本委員会では、コンプライアンス担当組織に提出された要望等の中から後述する常設の審査会に付議すべき重要事案が多くなることも想定されるため、付議事案の選別については、行政内部で選別することに対する監視の役割も必要であり、行政内部のコンプライアンス担当組織に対しアドバイザー（コンプライアンス専門委員）として指導・助言する役割も担う機関が必要であり、そのため行政外部から外部アドバイザーを専門委員として任命するなどの方法により、より実効性・効率性に配慮したしくみにすることも検討した。将来の検討課題としては、（仮称）コンプライアンス対策会議に外部の専門委員を参加させることも考えられる。

## ② 常設の第三者機関(審査会)の設置

これまで述べてきたように要望等の当・不当の判断を行政内部の組織だけで判断するには限界がある。そこで、行政内部に設置されるコンプライアンス担当組織に対して、行政側の対応につき全般的に指導・助言するとともに重要事項についての審査機能を有する常設の第三者機関として審査会を設置すべきである。

審査会の職務としては、(ア)特定の者への便宜又は利益誘導につながる「特定要求行為」、(イ)特に重要な政策提案に関する要望等、(ウ)法令等違反又は内容・態様が不当な要求である「不当要求行為」に関して、当・不当の判断が難しい事案であって審査会の判断を仰ぐべきものと判断した事案について、個別に審査し、行政の対応（警告，告発，即時公表など）について提言する，といったものが望ましい。

なお、前述の「3. 正当な議員活動と働きかけの区分 (2) 働きかけの区分と対応の判断基準の③」で記した働きかけに対する対応の判断基準については、この審査会に諮り検討されることが望ましい。

## ③ (仮称) 法務監の設置

将来の課題として、コンプライアンス担当組織を統括・監督する者として、例えば、外部から招へいた専門職「(仮称) 法務監」の設置について、予算・組織・権限の問題を含めて検討することを提言する。なお、その検討に当たっては、他の自治体における制度化の状況も参考にすることが望ましい。

## (5) その他早急に実施すべき取組

### ① 全市横断の法令等遵守調査の実施

神戸市においては、これまで行政調査規則に基づき、事務調査として各局室区の事務が適正に行われているかどうかについて調査してきているが、公金（特に現金）や物品の出納その他の会計事務の処理状況に関する調査が多く、同規則で調査可能となっている「法令、条例、規則等の運用状況の調査」については、平成2～5年度等、過去に若干の調査例があるだけである。

平成15～17年度にかけては、現金取扱事務を中心に従来型の事務調査を3か年計画で実施し、調査対象となる全所属の調査が完了したことから、平成18年度以降は、新たなテーマによる次期中期計画を立て、数年間でテーマ対象となる全所属部局を調査しようとしている、とされている。

この際、この行政調査を充実させ、各局室区の法令等の整備・運用状況の全件調査及び監察・指導を実施することを提案する。

### ② 職員の意識啓発等

「要望等は記録する」というルールを徹底し、職員に要望等を記録するしくみを習得してもらうために、職員の意識啓発と新たなしくみの周知徹底のための研修を実施すべきである。また、現行制度から新たなしくみへの移行がスムーズに進むよう周知期間を設けることが望ましく、新制度開始前に、まずは、管理職職員に対する研修を実施すべきである。

なお、制度開始当初は、混乱も予想されるので、コンプライアンス担当組織における相談窓口を設置するなど、職員が取り組みやすい環境づくりに努めることを提案する。



## 5. 行政手続の透明性の向上のための行政手続条例改正

### 神戸市行政手続条例の改正

平成18年4月に施行された改正行政手続法では、行政運営の更なる公正の確保と透明性の向上を図り、もって国民の権利利益の保護に資することを目的として、①法律に基づく命令又は規則、②審査基準、③処分基準、④行政指導指針を定める場合に、30日以上意見提出期間を置き、広く一般の意見や情報の公募を行う手続を定めている。

同法では、地方公共団体については、命令等を定める行為に関する意見公募手続については適用除外となっているが、「この法律の規定の趣旨にのっとり、行政運営における公正の確保と透明性の向上を図るため必要な措置を講ずるよう努めなければならない。」と規定されている。

今回の事件においては、行政指導する段階の行政の裁量や、要綱に基づく行政をめぐって、議員の働きかけの影響があったのではないかとされている。直ちに表面的な影響としては見えてきていないが、許認可等の行政処分の処分基準となる要綱等をつくる段階で、行政の裁量が働くことによって影響が出ることもあり得る。

こうした影響の可能性もあることに鑑みると、神戸市においても、既に「神戸市民の意見提出手続に関する条例」を制定しているものの、行政運営の更なる公正の確保と透明性の向上を図るためには、より一層の制度の充実が必要であると考えられる。

そこで、改正行政手続法の趣旨に照らして、議会の議決を要しない規則、要綱、要領などで定められている審査基準、処分基準及び行政指導指針について、これらの基準等を制定・改正する際に新たに意見公募の手続を導入し、その結果を公表することにより、基準の明確化、手続の適正化・透明化を図ることを目的とした行政手続条例の改正をすべきである。この点の早急な取り組みを求めたい。

## 6. 職員の倫理規範の確立

市政の信頼回復のためには、職員一人ひとりのコンプライアンス意識の確立が欠かせない。日常業務の中で、職務の決裁権が誰にあるのか、法令等の何を根拠に職務を進めているのかなどについて、職員の意識を更に高めることやコミュニケーションの強化による風通しのよい職場づくりが必要である。

現在、神戸市では、明文化された倫理規範はないが、最近の行政を取り巻く状況からすると、法令遵守、職務の公正性、市民の信頼確保等の観点を踏まえた、職員の倫理規範の整備と周知徹底が必要である。その際に、倫理規範は、職員が市民と地域のために希望を持って活動できるよう、前向きで将来に向かっての展望を切り開けるような基調とすべきである。

そこで、コンプライアンス条例において、特定要求や不当要求への対応に対する体系立った職員の行動規範の確立と、倫理原則を明文化するための規定を盛り込み、それに基づいて職員に対する研修を強化すべきである。

## 7. 市長のリーダーシップの発揮と権限・責任の明確化

### (1) 市長のリーダーシップの発揮

これまで述べてきたような様々な改革を実効的に実現し、市会とともに神戸市の行政を改善し、職員の志気を高めるためにも、また、市民の信頼を得るためにも、市長自らがその言葉により、市民に対してはもちろんのこと、職員に対しても適時適切に市の方針を明確に発信するとともに、重要な局面においては、直接的な意思表示を行うなど、市長のリーダーシップの発揮が求められる。

### (2) 権限・責任の明確化

政令指定都市として、人口150万人超（平成18年5月現在）を抱え、9つの行政区を持つ神戸市においては、組織規模が非常に大きく、その代表者である市長の権限の範囲は広範にわたる。市民に対する説明責任を果たす観点からは、現行の専決区分における実際の運用状況が適切なものとなっているかどうかについて、再度、点検する必要がある。

そして、専決規程や委任規則の適正な運用の徹底と責任ある決裁権限の行使により、市民に対する説明責任を果たすことが急務である。

## 8. ま と め ～要望等への対応に関する基本的な枠組み～

これまで述べてきたように、本答申では、職員の公正な職務執行の確保及び行政の透明化を目的として、後に示す趣旨・項目を盛り込んだ「(仮称) 公正な職務執行の確保及び行政の透明化の推進に関する条例」を市民意見募集手続を経て制定し、行政内外のコンプライアンス体制の確立の基本とすることを、重要な改革の中心的事項として提言する。

現行の不当要求や働きかけに関する指針や要綱は、整理・一元化し、具体的な手続等については、条例から委任された規則等として整備することについても検討を求める。

更に、制度の実効性を上げるために、コンプライアンス担当の専任組織の設置、庁内体制の整備、法令遵守調査、倫理規範の明文化と意識啓発に関する研修の実施を提言する。

このほか、規則、要綱、要領などで定められている審査基準、処分基準及び行政指導指針を制定・改正する際に意見公募の手続を導入する行政手続条例の改正を併せて行われることも提言する。

なお、当委員会では、具体的な制度設計の細目については、十分な検討を行うことができていないため、当委員会の提言の趣旨を十分に汲み取られた上での制度化と実施に向けた細目の検討を市当局に委ねざるを得ない。その際には、市民の意見を十分に反映させるとともに、市民の代表者である議会におかれても、十分に本答申の趣旨を活かした改革への協力がなされることを要望する。

最後に、何よりも市政の改革に当たっては、市長のリーダーシップの発揮が必要不可欠であり、市長からの明確なメッセージの発信によって、市民の信頼回復に努められるよう申し上げておきたい。

※1 条例に盛り込むべき趣旨・項目は、次ページ以降に掲げている。

※2 要望等への対応のイメージを【図2】に示している。

## 条例に盛り込むべき趣旨・項目

### 1. 目的

職員の職務に係る法令遵守及び倫理の保持のための体制整備を図り、要望等への対応における公正な職務の執行を確保し、行政の透明化を図ることにより、正当な議員活動を保障するとともに、市民の信託にこたえ信頼される市政を確立することを目的とする。

### 2. 定義

#### (1) 要望等

職員以外のものが職員に対し、その職務に関して行う要望、提言、提案、相談、意見、苦情、依頼、その他これに類するものをいう。

#### (2) 公職者

国会議員、地方議会議員、他の自治体の長（これらの者の秘書、親族、代理人を含む。）

#### (3) 特定要求行為

特定の団体又は個人を他のものと比べて有利又は不利に扱うなど特別の扱いをすること（不作為を含む。）を求める要望等をいう。

#### (4) 不当要求行為

##### ① 正当な理由なく次に掲げることを求める行為

ア 特定のものに対して著しく有利又は不利な取扱いをすること。

イ 特定のものに対して義務のないことを行わせ、又は権利の行使を妨げること。

ウ 職務上知り得た秘密を漏らすこと。

エ 執行すべき職務を行わないこと。

オ その他法令に違反すること又は職員としての倫理に反することを行うこと。

カ その他これらに類すること。

##### ② 職員の公正な職務の執行を妨げることが明白である要望等をする行為

##### ③ 暴力又は乱暴な言動など、社会的相当性を逸脱する手段により要望等をする行為

### 3. 市政運営に当たっての基本姿勢

(1) 市長のリーダーシップの発揮により、公共の利益の増進を目指し、全職員が共通の認識に立って透明性の高い市政の運営に取り組む。

(2) 専決規程や委任規則の適正な運用と責任ある決裁権限の行使により、市民に対する説明責任を果たすとともに、市民の協働と参画により豊かな神戸の創造に向けて全力で努力する。

#### 4. 倫理原則

- (1) 市民全体の奉仕者であり職務は市民から信託された公務であることの自覚，不当な差別的扱いの禁止，常に市民の立場に立った公正な職務遂行
- (2) 自らの行動が市全体の信用に影響を及ぼすことへの認識，公私の別の明確化，職務や地位の私的利益のための利用の禁止など，倫理意識の高揚への努力
- (3) 職務関係者からの贈与の授受等，市民の疑惑や不信を招く行為の禁止
- (4) 職務の公正を損なったり，不当な影響を及ぼすおそれのある情報の適切管理
- (5) 法令遵守，特定要求行為や不当要求行為に対する毅然とした組織的対応

#### 5. 要望等への対応

##### (1) 公職者からの要望等は，原則，全部記録，全部公開

※ 情報公開条例及び個人情報保護条例との整合性を図ることが必要

- (2) 公職者以外の者からの要望等は，軽易なものを除き，記録，公開
- (3) 記録は，客観的，正確かつ簡潔に行う。
- (4) (仮称)公正職務審査会に付議された場合に，要望等を行う者に対する確認の機会を付与

#### 6. 第三者機関の設置

(仮称)公正職務審査会の設置（外部有識者若干名で構成）

審査会の職務として，特定要求行為，特に重要な政策提案，法令違反又は不当要求行為に対する市の対応（警告，告発，即時公表，その他必要な措置）を提言する。

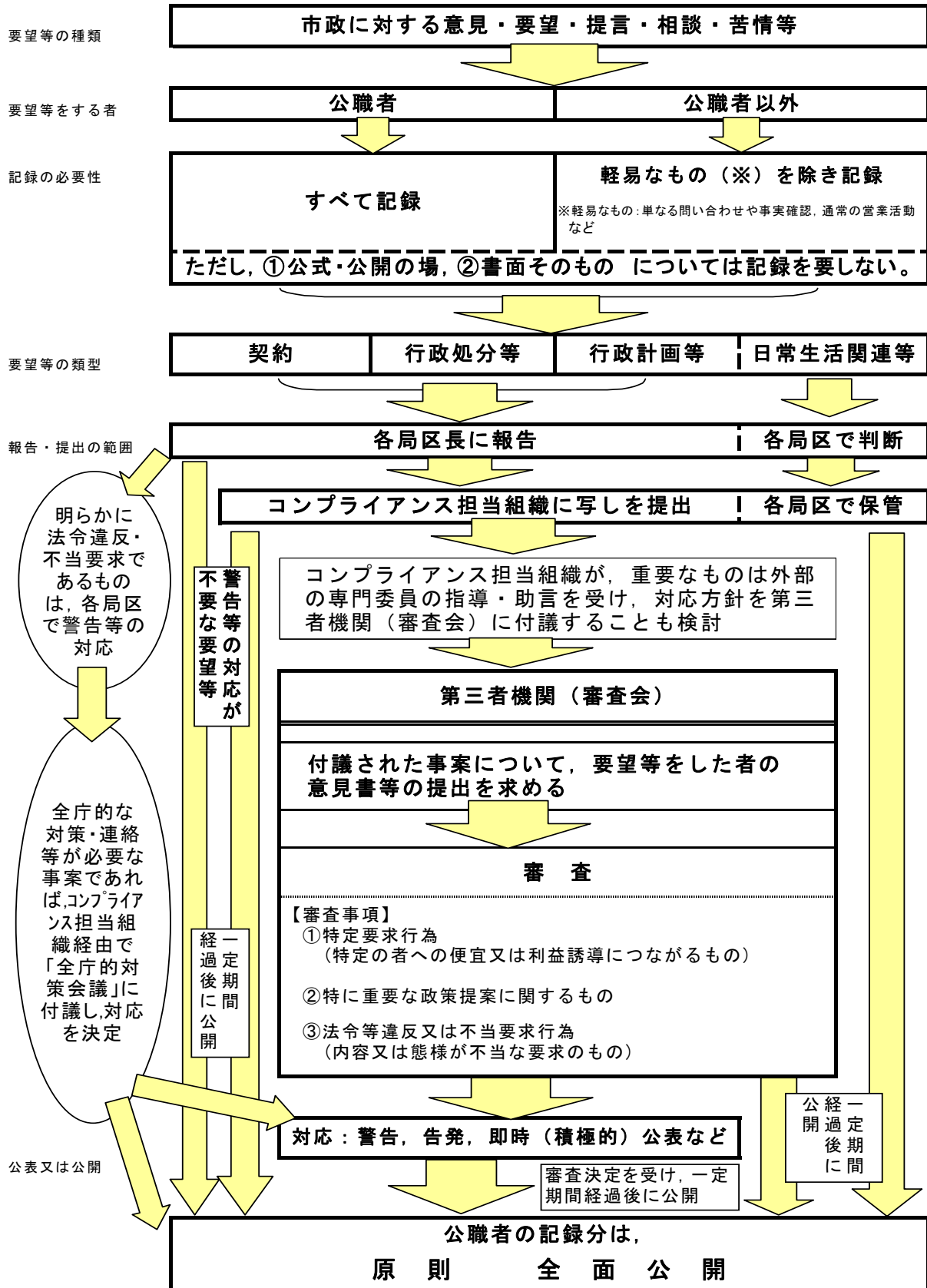
#### 7. 庁内体制の整備

- (1) (仮称)コンプライアンス推進責任者の設置（所属長等をもって充てる）
- (2) (仮称)コンプライアンス対策会議の設置  
審査会の判断を仰ぐ必要はないが，全庁的な対策について協議する必要が生じた場合に開催（事務局：コンプライアンス担当組織）

#### 8. 運用状況の公表

市長は，特定要求行為・不当要求行為等の件数・概要などの運用状況を毎年度公表する。

～要望等に対する対応のしくみ（フロー）案～



※不当要求への対応に関する指針、働きかけに対する取扱要綱は一元化して整理する。

## お わ り に

今回の事件は、神戸市政約120年の歴史の中で例をみない事態であり、非常に遺憾なことである。市長、職員及び市会は、この機会に改めて行政の透明化を図ることを最重要課題と認識し、市政に対する信頼を回復させるため、この提言の早期実現に最大限の努力を払われることを要望する。

そして、何よりも職員一人ひとりがコンプライアンス（法令・倫理遵守）の徹底について自覚するとともに、神戸市職員であることを誇りに持ちつつ、職務に専念することで公正な職務の執行を確保していかなければならない。

また、神戸市職員が長年にわたって培ってきた自由闊達な組織風土とそれに根ざした先見的な施策選択を今後も伝承していくことが重要である。そこで、組織としてもコミュニケーションのより一層の充実による仕事の進めやすい職場環境づくりに努めるとともに、常に時代適合性、効率性などを意識して行政経営方針の確実な実行に努め、市民に対する説明責任を果たすことが重要である。

これまで本答申で述べてきた提言・提案を真摯に受け止め、公平・公正・透明を旨とした神戸市政の実現に向け、行政・議会ともたゆまぬ地道な努力をなし、市民の信頼を回復し、これまで以上に市民の安全・安心を第一に、くらしを守り、市民の利益の向上に資するまちづくりの推進に着実に取り組んでいかれることを切に求めたい。



# 《資料》

## ○ 神戸市公正職務検討委員会 委員名簿

〔委員長〕

よね まる つね はる  
米丸 恒治 神戸大学大学院 法学研究科教授

〔委員〕 4名（五十音順）

あら かわ まさ ゆき  
荒川 雅行 関西学院大学 法科大学院教授

おお つか あきら  
大塚 明 弁護士

きし もと よう こ  
岸本 洋子 弁護士

たに ざわ み さ こ  
谷澤 実佐子 監査法人トーマツ シニアマネジャー・公認会計士

## ○ 神戸市公正職務検討委員会 審議経過

区分	開催日時	審議内容
第1回 (公開)	平成18年4月26日(水) 14:00～16:00	○委員委嘱（開会前） ○委員長選出 ○現行制度の概要について事務局説明 ○意見交換 ○今後の進め方について ○次回委員会について
第2回 (非公開)	平成18年5月10日(水) 15:58～18:15	○第1回委員会議事概要について ○具体的事例について事務局説明 ○意見交換 ○次回委員会について
第3回 (非公開)	平成18年5月16日(火) 15:56～18:10	○第2回委員会議事概要について ○具体的事例（前回の続き）について事務局説明 ○働きかけの分類と対応基準について検討 ○意見交換 ○課題の整理 ○次回委員会について
第4回 (公開)	平成18年5月20日(土) 14:00～16:03	○第3回委員会議事概要（要約）について ○現行制度の課題のとりまとめ ○新たなしくみづくりに向けた検討 ○意見交換 ○答申(案)作成に向けた項目の整理 ○次回委員会について
第5回 (公開)	平成18年5月31日(水) 15:00～17:10	○第4回委員会議事概要について ○答申(案)について ○意見交換 ○まとめ
答申提出	平成18年6月7日(水)	○答申の提出