

提言（第2次）

（平成16年3月22日）

名古屋市公正職務執行提言委員会

委員名簿

委員長

成田 清

委員長代理

昇 秀樹

委員

進藤 兵

委員

柘植直也

委員

宮澤俊夫

委員

宮島元子

1 はじめに

当提言委員は、今回の道路清掃事業を巡る不祥事が、一部職員の倫理意識、法令遵守精神の欠如により発生したものであり、職員の意識改革が重要な課題であるとして、平成16年2月10日に、「職員倫理規定の整備」について第1次提言を行った。

その後、当委員会では、残された「要望、働きかけへの対応制度」「公益通報制度」等の課題の検討を開始した。その検討の最中で、今回の道路清掃事業を巡る刑事事件の公判が開始され、検察官の冒頭陳述も一部行われ始めた。

各提言委員は、刑事事件により明らかとなってきた事態を深刻に受け止め、市長が意欲を示す市政の抜本的な改革を進めるためには、職員の意識改革を中心とした取り組みのみでは十分でなく、より実効性の高い制度を提言していく必要のあることを改めて認識した。

今回の提言は、先進自治体や企業の取り組みも参考にしながら、地方自治制度本来の姿に立ち返った制度を提言するものであり、市長としては、この提言を真摯に受け止め、果敢に実行に移すことにより、市民の信頼回復に努めていただきたい。

2 検討の経過

提言委員会は、平成16年1月22日に設置され、平成16年2月10日の第1次提言以降、次のように委員会を開催し、検討を行ってきた。

○第5回検討委員会（平成16年2月23日）

- ・ 要望・働きかけへの対応制度について
- ・ 東京千代田区における公益通報制度について

○第6回提言委員会（平成16年3月6日）

- ・ 要望・働きかけへの対応制度について
- ・ 公益通報制度について

○第7回提言委員会（平成16年3月12日）

・公益通報制度について

○第8回提言委員会（平成16年3月22日）

・要望・働きかけへの対応制度について

・公益通報制度について

3 その他

市長からは、当委員会の提言を受け、その後、議会や市民の意見を聴いた上で、制度化を図っていくという考え方が示されている。

今回の提言には、議員の活動と関連し、地方自治制度のもとでの執行部と議会のあり方についての根幹の議論を経て、制度化されるべきものが含まれている。提言委員会は、市長から委嘱された委員会であり、また、時間に制約があったこともあり、市議会の皆様のご意見やお考えを直接伺うことができなかった。

市当局においては、この提言の趣旨や意味するところを十分に汲み取ったうえで、市民に信頼される健全で民主的な市政の実現に向けて、市議会と建設的な議論を行い、実効性のあがる制度を構築されることを切に希望する次第である。

4 提言

(1) 要望、働きかけへの対応制度について

今回の不祥事は、市議会議員からの違法な働きかけに端を発したものであり、外部から違法・不当な要望、働きかけを受けた場合に、組織的に対処し、公正、公平で透明な職務執行を進めるための取り組みを制度化することが必要である。

この制度の創設により、職員の適正な職務執行が確保され、市政の意思決定過程の一層の透明化が図られることにより、公正・公平な市政運営が推進されるとともに、外部からの違法・不当な働きかけから職員が守られことにもなる。

ア 記録についての基本的な考え方

外部からの要望、働きかけに対して、適切に対応するためには、まずこれを記録し、組織として情報を共有化することが必要となる。不祥事の再発防止のみならず、市政の意思決定過程の一層の透明化、市民への情報公開という観点からすると、外部からの要望、働きかけについては、公開の場でなされた場合、書面でなされた場合、他の記録制度がある場合などを除き、基本的に記録しておくべきであるという考え方が、当委員会の基本認識である。

イ 記録の具体的対象

外部の要望、働きかけについて、具体的にどの範囲で記録するかについては、市行政の様々な活動領域と関連するものであり、当委員会としては、次の視点から検討を行った。

①市政の意思決定過程の透明化、市民への説明責任の向上を図ると

いう視点

- ②市民の正当な要望や議員の正当な活動を妨げない視点
- ③今回の道路清掃事業をめぐる不祥事のような違法・不当な要望・働きかけに対して、公平・公正な行政を推進するという視点
- ④事務量がどの程度になるかという視点

(ア) 公職者からの要望・働きかけ

現行地方自治制度における議会は、国会における議院内閣制とは異なる大統領制(首長制)の下で、議事機関と位置付けられ、議員は議会の一員として、執行部に対する監視、牽制等の役割を果たすことが期待されている。また、議員は、地域に密着した存在であり、地域住民の意向を把握して、これを政策決定や政策執行に反映させていくという役割も肯定されるものである。

執行部としては、このような役割を担った議員から公益に根ざした要望、提言が寄せられた場合には、誠実に対応する責めを負うものであり、そのためには、まず要望、提言を記録することが市民に対するアカウンタビリティー(説明責任)を果たすという観点からも、必要かつ有益であると考えられる。

従って、当委員会としては、議員を始め公職者からの要望、働きかけは、違法・不当に限定せず、全て記録対象とすることが妥当と考えるが、このように記録することによって具体的な支障が明らかとなれば、その範囲で除外することを否定するものではない。

(イ) 市民、団体等からの要望、働きかけ

市民、団体等からの要望、働きかけについても記録することが必要かつ有益である。

市民、団体等からの要望、働きかけについて、様々なものが想定され、これをすべて記録することは事務量も膨大になり、それにより日常業務が停滞し、市民サービスの低下が懸念される。そこで、何らかの基準により記録の対象を限定することが必要である。

記録を限定する方法としては、全職場を対象として実施される事務事業の総点検において、客観性を担保するため外部委員の助言を得た上で、事務処理の手続きや基準の明確化を図り、それをメルクマール（指標）とすることでよいと考える。

（ウ）行政対象暴力

この制度は、違法・不当な要望、働きかけに対して、公正・公平な行政を推進する観点から、その内容だけでなく、その態様が職員に恐怖、不安を与えるような、いわゆる行政対象暴力も対象にすることが望ましい。

ウ 対象となる職員

- （ア）記録する職員には、市長はじめ特別職も含むこととする。
- （イ）市の外部からの要望・働きかけに限らず、職員も職務を離れて働きかけ等を行った場合にはその対象に含めるべきである。

エ 公表、公開制度

- （ア）要望、働きかけの公表、公開は、実効性の確保と説明責任を果たすという観点から実施すべきである。
- （イ）要望、働きかけの内容及び対応経過等は、実効性の確保及び客観性の担保という観点から、外部委員の意見を踏まえ、違法・不当なものを一般の閲覧に供するなど積極的に公表することとする。

将来的には、行政の一層の透明化を図るという観点から、公職者の要望、働きかけについては、記録した内容を全て公表することが望ましい。

- （ウ）記録した内容は、別途情報公開制度の対象となる。

(2) 公益通報制度について

公務員は、法令遵守義務を負い、刑事告発義務が課されるなど、一般市民に比べて特に法令遵守が求められる存在である。

また、職員は市政における違法又は不当な事実があった場合に、これを最も的確に把握・発見しうる立場にあるため、今回の不祥事のような不正行為を発見した場合に、それを通報すべき仕組みをつくることにより、組織防衛、自己保身等の理由により、内部で隠匿されることを防ぎ、公平・公正な市政を確保することができるものとする。

ア 制度構築の基本的な考え方

違法・不当な事実が組織の内部でも隠匿されることがなく、通報され、処理がなされるためには、通報者が通報しやすい、通報することに抵抗感を覚えない制度を考えることが必要である。その意味からも、少なくとも、犯罪事実を知りえた職員は、通報の法的義務を負うことを条例等に明記すべきである。

また、現在国において公益通報者保護法案が準備されているが、同法案は公益通報者の保護を目的とするものであり、具体的な通報の手続きを定めたものではなく、公益通報制度を実際に運用しようとする立場で、その手続き等を定める必要がある。

イ 通報者の範囲

通報できる者としては、市長を除く市職員のほか、外郭団体の職員、取引事業者等、市と法律関係又はその延長上にある者を含めるべきである。

職員に限定しないのは、外郭団体、取引事業者の職員等からの通報も認めることが透明で、公平・公正な市政を推進するという観点から、

適当と考えるからである。

ウ 通報の対象

公益通報者保護法案では、通報の対象を特定の法令違反の事実に限定しているが、透明で、公平・公正な市政を推進するという観点からは、違法な事実に限定するのではなく、違法である可能性があるもの、違法とまではいえないが不適當であるものまで含めることが望ましい。

エ 通報の方式

原則として実名とすべきである。

無責任な通報、あるいは特定個人・団体を誹謗・中傷するような内容の通報を防止するために加え、実名での通報でないと通報内容の検証が困難であることから、実名での通報を原則とすべきである。

ただし、通報対象事実を生じ、あるいは生じるおそれがあると信じるに足りる相当な理由がある場合などには、限定的に匿名による通報も保護することを検討すべきである。

オ 通報先

通報先は、客観性を持たせるため、民間企業が社外の法律家などに調査を委託する例等に倣って、外部委員を委嘱し、それに委ねることが望ましい。

外部委員以外への「外部通報」については、通報対象事実の内容、違法の程度、通報先、通報者がその通報先に通報するに至った理由等を考慮し、相当と判断される場合もありうるので、先行自治体の例を参考に、できる限り、取り入れる方向で検討すべきである。

カ 外部委員

外部委員には、通報された事件について調査を行い、その結果を市長と通報者双方に通知し、必要な場合には、市の機関に適正な措置をとるよう勧告する権限を付与するものとする。

外部委員には、その権限に照らし、守秘義務を課する必要がある。

キ 通報者の保護

- 一 (ア) 制度化に当たっては、通報した者が、通報したことを理由として、免職、降任その他の法律上、事実上の不利益を被ることがないように明示することが必要である。
- (イ) 通報した者が実際に不利益な取扱いを受けた場合、外部委員による救済制度を設けることが望ましい。
- (ウ) 公益通報者の氏名等、個人が特定され得る情報の秘匿その他当該通報者を保護するために必要な措置を講ずることが必要である。

ク 制度運用上の留意点

公益通報制度は運用を誤れば、風評被害あるいは行き過ぎた職員の相互監視による抑圧的な職場環境を招く危険がある。

従って、制度の運用に当たっては、そうした弊害が起きないように格別の注意を払うことが必要である。