

「要望（口利き）等」の記録、公開等に関わる制度の現状と課題

伊藤久雄（認定NPOまちぼっと理事）

府中市の発注工事の入札で、最低制限価格を、市議を通じて業者側に漏らしたとして、東京地検立川支部は6月23日、市都市整備部参事（入札実施当時は都市整備部長）を官製談合防止法違反で起訴した。価格を教えて業者に工事を落札させたとして、いずれも自民系会派市議の2容疑者と、落札などした市内の建設会社社長の3容疑者を公契約関係競売入札妨害罪で起訴した（以上、毎日新聞）。

改めて、いわゆる「口利き」の問題について、行政と議会・議員との関係を透明性確保の観点から、「要望等（口利き）」の記録、公開等に関わる制度の課題として考えたい。

■ 府中市：本市職員の官製談合防止法違反事件について（府中市 HP）

本件概要

事実内容

府中市都市整備部参事 塚田雅司（56 歳）が官製談合防止法違反の容疑により警視庁に逮捕され、その後起訴された。

概要等

当該人は、昭和 63 年に入庁、平成 31 年 4 月から都市整備部長、令和 2 年 4 月から都市整備部参事

市が発注した工事「四谷さくら公園（2 期）拡張整備工事」「浅間町 1 丁目地内道路新設工事」に関して秘密事項である最低制限価格を教示したもの

これまでの経過

令和 2 年 6 月 2 日（火曜日）

- ・本市の職員が、官製談合防止法違反容疑で逮捕されたことが判明した。
- ・警視庁が市庁舎内を捜索し、関係書類が押収された。
- ・職員逮捕を受けて、記者会見を開催した。

※ 記者会見要旨

https://www.city.fuchu.tokyo.jp/mayor/shokuin_jiken.files/0623kaiken_youshi.pdf

令和 2 年 6 月 23 日（火曜日）

- ・当該職員が起訴されたことを把握した。

令和 2 年 6 月 24 日（水曜日）

- ・地方公務員法第 28 条第 2 項第 2 号（刑事事件に関し起訴された場合）の規定により当

該職員を休職処分とした。

- ・職員の非違行為の責任を重く受け止め、令和2年7月から9月までの市長の給料を20%、副市長の給料を10%減額する条例を市議会に提案し、可決された。

■ 今回の事件を機に「要望等記録制度」の検討を

(以下は筆者が府中・生活者ネットワークの機関誌に投稿した原稿である)

今回の事件は、最低制限価格の教示という「官製談合事件」です。この間、公共工事をめぐる事件の大半は予定価格の漏洩でした。最低制限価格は予定価格の80%から90%程度を設定し、工事の質を確保するための制度です。昨年秋の入札時には、資材や人件費の高騰で入札不調(予定価格オーバーや辞退)が続いていました。それなのに、なぜ予定価格より相当安い価格の教示を事業者が迫り、市議や職員(前部長)が応じたのかは大いに疑問です。その背景や完成した工事の質の問題などは、今後の裁判の中で明らかにしなければなりません。

市長は、今回の事件を受けて職員のコンプライアンスの徹底を図るなど、再発防止に向けた取組みに着手するとしていますが、入札システムや職員の資質の問題ではなく、行政と議会・議員との関係性が最大の問題だと私は思います。いわゆる「口利き」の問題です。

議員は市民等のさまざまな要望を受けて、行政側に働きかけます。普通は当然な議員活動の一環です。しかし、今回のような違法な教示を迫る事案もまれにみられます。そのことを防止する制度として「要望等記録制度」(名称はさまざまです)があります。議員(不特定多数の市民も対象としている自治体もあります)の要望をすべて文書に記録する制度で、情報公開の対象とするものです。記録と公開、このことによって行政と議会・議員との関係を透明化するもので、府中市においてもぜひ検討して欲しいと思います。伊藤久雄(元自治体職員)

■ 2017年「口利き」記録制度の調査(全国市民オンブズマン連絡会議)

(「口利き」記録制度については、全国市民オンブズマン連絡会議による詳細な調査報告がある)

◇ 調査方法

昨年同様、47都道府県、20政令市、48中核市ならびに今治市を対象とし、本年(2017年)6月1日現在の制度について、アンケート調査の方法によって調査した。

アンケートで明らかにしたい事項は、①行政に対する働きかけを記録する制度を設けているか、制度を設けている場合には、②記録する働きかけを「不当、違法な働きかけ」に限定しているか、③これらの情報について、情報公開条例以外の方法で開示、公表しているか、④記録件数、⑤その他特記事項とし、アンケート用紙を各自治体に配布し、回答を

集計し、対象全自治体から回答を得た。

◇ 制度の制定状況（詳細は資料参照）

調査時点での制定状況は以下のとおり。

都道府県（４７）		政令市（２０）		中核市（４８）	
制度あり	制度なし	制度あり	制度なし	制度あり	制度なし
２９	１８	１６	４	２７	２１

◇ 記録の要件（違法・不当が要件か）

都道府県（記録制度ある自治体総数２９）		政令市（記録制度ある自治体総数１６）		中核市（記録制度ある自治体総数２７）	
違法・不当のみ	全て	違法・不当のみ	全て	違法・不当のみ	全て
１７	１２	６	１０	１０	１７

◇ 対応する条例

記録制度のある自治体の多くは要綱、要領などによっているが、条例を策定している自治体は以下のとおり。

- ・ 神奈川県職員等不祥事防止対策条例
- ・ 新潟市における法令遵守の推進等に関する条例
- ・ 要望等記録制度（名古屋市職員の公正な職務の執行の確保に関する条例）
- ・ 京都市職員の公正な職務の執行の確保に関する条例
- ・ 神戸市政の透明化の推進及び公正な職務執行の確保に関する条例
- ・ 旭川市政における公正な職務の執行の確保等に関する条例
- ・ 盛岡市市政における公正な職務の執行の確保に関する条例
- ・ 高槻市公正な職務の執行の確保等に関する条例
- ・ 姫路市職員の倫理と公正な職務の確保に関する条例
- ・ 呉市における法令遵守の推進に関する条例
- ・ 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
- ・ 松山市コンプライアンス条例
- ・ 大分市における公正な職務の執行の確保等に関する条例
- ・

◇ 議員からの口利き・働きかけ記録件数

記録された働きかけの内、当該自治体議員からの口利き・働きかけ件数を回答したのは、東京都（８８件）、大阪府（１件）、名古屋市（６９件）、京都市（４３２件）、大阪市（２４８件）、神戸市（６７５件）、岡山市（７件）、熊本市（１件）、岐阜市（１１０７件）、

豊田市（４件）、東大阪市（５件）、奈良市（１３件）、長崎市（１７１件）であった（件数のとりまとめをしていないのは広島市・高槻市・枚方市・尼崎市）。

◇ 情報公開条例以外の開示制度の有無

記録された働きかけの内容をより簡単に市民が知るために、情報公開条例に基づく開示請求以外に、より簡便な方法で開示する制度を設けているか否かを質問した。

都道府県では、記録制度を設けている２９自治体のうち、１１自治体が、政令市では１６自治体のうち、７自治体が、中核市では２７自治体のうち、９自治体が情報公開条例以外の手続きで情報を開示（公表）する制度を設けている、と回答している。

■ 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（平成３１年４月１日から施行）

条例策定自治体のうち、最も新しく、かつ「要望等に対する公正な職務の執行の確保」と名のついた徳島市の条例について、市のホームページから、その概要を紹介する（条例全文は資料参照）。

条例の概要

１ 目的

この条例は、職員が市民の皆さんから要望等を受けた場合における、職員や実施機関（市長、教育委員会、選挙管理委員会等の各機関をいいます。）のとるべき対応等を定めることにより、公正な職務の執行を確保し、もって公正な市政を推進することを目的としている。

２ 対象職員

特別職（議会の議員を除く。）、臨時職員及び嘱託員を含む、全ての徳島市職員がこの条例の対象となる。

３ 条例の対象となる要望等

職員が職務として、市民の皆さんから受ける要望や提言、提案、相談、意見、苦情、依頼等がこの条例の対象となる。ただし、不当要求（下記５を参照）に該当する場合にあっては、職員が職務として受けるもの以外のものを含む。

４ 実施機関の責務

実施機関（市長、教育委員会、選挙管理委員会等）は、市民の皆さんからの要望等に対応するための体制整備やその他必要な措置を講じる。

５ 要望等を受けた職員の責務

職員は、市民の皆さんから受けた要望等について、上司に報告するとともに、誠実かつ公正に対応する。

また、要望等のうち、「不当な要望等（注１）」や「不当要求（注２）」に該当すると思わ

れる場合には、他の市民の方の権利や利益を害さないよう十分に留意するとともに、正当な理由なく、特定の者に対して便宜や利益を図ることにならないよう、慎重かつ適正に対応する。

米「不当な要望等」「不当請求」については、市の HP を参照されたい。

https://www.city.tokushima.tokushima.jp/smph/shisei/syokuinsaiyou/kousei_shokumu_jorei.html

6 要望等の記録

職員は、市民の皆さんから受けた要望等について、これまでと同様に、職員がその内容を記録する。

なお、窓口での問い合わせ等、次に該当するものについては、記録しない場合がある。

- (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) 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、職員が要望者に改めて回答する必要があるもの

7 要望等に対する実施機関の対応

実施機関は、市民の皆さんから受けた要望等について、その必要性、実現性、公平性その他要望等の実現に当たって検討すべき事項を総合的に検討し、対応方針を決定する。

なお、不当な要望等や不当要求があったと認める場合には、要望者に対する警告や、要望等記録の内容の公表等の必要な措置を講じる場合がある。

8 徳島市職員倫理審査会への報告等

この条例の運用（実施機関が不当な要望等又は不当要求に該当するものへの対応について意見を求める場合等）について、弁護士など外部委員で構成する徳島市職員倫理審査会に報告し、意見を求める。

また、条例の運用状況（次のとおり）を毎年度、市ホームページ等で公表する。

- (1) 前年度における要望等の総件数
- (2) 不当な要望等又は不当要求の件数
- (3) 不当な要望等又は不当要求の概要

この条例は、職員が市民の皆さんから要望等を受けた場合における、職員や実施機関のとるべき対応等を定め、公平性・透明性の高い市政の推進を図ることを目的とするもので、市政に対する市民の皆さんからのご要望やご意見を妨げるものではない。

また、窓口等で職員が市民の皆さんのご要望やご意見などを記録することがあるが、ご理解とご協力をお願いします。

■ 都内の策定状況

都内の策定状況とその内容は別紙のとおりである（伊藤作成）。都内には現在、下記のような条例等がある。

- ・ 東京都 職務に関する働きかけについての対応要綱
- ・ 目黒区 職員倫理条例
- ・ 新宿区 職員の行動規準及び責務等に関する条例
- ・ 中野区 職員倫理条例
- ・ 立川市 職員倫理条例
- ・ 多摩市 契約業務に係る不正な働きかけへの対応に関する要綱

東京都について、全国市民オンブズマン連絡会議は次のよう述べている。

『東京都では、過去、「要望、相談等に関するもの」を記録する制度を設けていたものの、この制度は、働きかけを記録することそれ自体を目的とするものではなかった。これに対し、都は昨年(2016年)11月に新たに「職務に関する働きかけについての対応要綱」を設け、行政に対するすべての働きかけを記録する制度をスタートさせた。知事の交代と、豊洲市場への移転問題があったことが制度化の背景にあることは明らかな。利権が渦巻くオリンピックの開会を控え、確実に働きかけが記録されることを求めたい。』

他の区市については、例えば立川市では2003（平成15年）年の水道工事を巡る不正入札事件によって4名の職員が逮捕される事件があり、多摩市は2002年（平成14年）に当時の市長が産業廃棄物処理業者からの収賄容疑で逮捕され、有罪判決を受けるといった経緯があった。また新宿区や中野区は、公益通報制度が制度化されたことが契機になったと思われる。

■ 今後の課題

府中市がこれからどのように取り組むのかは、現段階では明らかなではない。しかし、これまで述べてきたような現状を踏まえて、府中市もふくめた自治体の課題、とりわけ要望等記録制度の確立と情報公開について列挙しておきたい。

① 制度化

制度化は条例策定によるのが望ましい。多くの自治体は職員倫理条例や公正な職務の執行の確保等に関する条例、法令遵守の推進に関する条例などの名称が多いが、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ように、意図が明確な名称が分かりやすい。職員に倫理や法令順守（コンプライアンス）を求めるだけでなく、

市民や事業者に向けた対応も明確にする必要がある。

東京都の要綱（職務に関する働きかけ についての対応要綱）も条例化することが求められる。

② 条例（制度）の内容

- ・ 対象は職員だけでなく、会計年度職員や派遣職員、指定管理者、委託事業者など、できるだけ幅広くする。
- ・ 要望等は、議員、事業者、市民を対象に、「不当な要求」だけでなく、「すべて」を対象とする。
- ・ 受けた要望等のすべてを文書に記録し、職制や首長に報告する。
- ・ 第三者機関を設置し、報告を受けた首長はすべて第三者機関に報告するとともに、年に1回、制度の運用状況を公表する。
- ・ 職員等の対応のあり方も条例に明記する。
- ・ 要望等の記録は、「情報公開条例」の対象であることを明記する。

米 具体的には徳島市の条例などを参考に。

③ 記録と公開によって活動の正当性を担保

- ・ 市民が様々な要望を行政に届けるのは正当な活動であり、権利である。
- ・ 議員のロビー活動は議員としての正当な活動である。
- ・ 不当な要求等であるかどうかは、職員等が判断する同時に、公開された記録をもとに市民としても判断できる。あるいは判断できる資料となる。
- ・ 議員にとっても、公開された方が正当な活動であることの証明にもなる。

④ 行政と議会・議員との関係の透明化

- ・ 記録と公開は、行政と議会・議員との関係の透明化に資することになる。

府中市の今後の取り組みを注目するとともに、「要望等記録」制度化未実施の自治体の制度化にも期待したい。

<参考資料>

- 2017年「口利き」記録制度の調査（全国市民オンブズマン連絡会議）
<https://www.ombudsman.jp/taikai/kuchi2017.pdf>
- 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（平成31年4月1日から施行）
https://www.city.tokushima.tokushima.jp/shisei/syokuinsaiyou/kousei_shokumu_jorei.files/H310314_koseishokumu_jorei.pdf
- 5年目の新たな決意～入札事件を風化させない～ 立川市（平成20年11月）
<https://www.city.tachikawa.lg.jp/keiyaku/shise/keyaku/nyusatsujiken/documents/5nenmenyuusatujiken.pdf>