

# 生駒市における効果的かつ公正な 広聴の仕組みづくりに向けた提言

平成19年 2月

生駒市行政改革推進委員会  
口利き等適正対応検討部会

## ～ 目 次 ～

### はじめに（ p 1 ）

#### 1 広聴に関する現行制度と課題について（ p 2 ）

##### (1) 現行制度の概要

生駒市の広聴制度

「生駒市不当要求行為等の防止に関する要綱」

市議会における取組み

##### (2) 現行制度の課題

広聴制度に関する課題

「生駒市不当要求行為等の防止に関する要綱」に関する課題

#### 2 効果的かつ公正な広聴の仕組みづくりについての提案（ p 8 ）

##### (1) 要望等の情報公開の徹底

##### (2) 戦略的な広聴制度の構築

##### (3) コンプライアンス（法令遵守）体制の強化・再構築

コンプライアンス体制の整備

・ 内部体制の整備

・ 第三者機関の設置

要望等の記録制度

・ 「要望等」の考え方

・ 記録を行う範囲

・ 記録の方法

・ 相手方に対する記録内容の確認

・ 要望等の公開

要望等への対応イメージ図

職員倫理の明文化

公益通報者保護制度への対応

・ 通報対象事実

・ 通報者の範囲

・ 通報窓口

・ 通報の処理

・ 通報者の保護

#### 3 新たな仕組みの推進のための方策について（ p 1 6 ）

##### (1) コンプライアンス（法令遵守）条例の制定

条例に規定することが望ましい内容

##### (2) コンプライアンス制度の周知

##### (3) 市議会との連携の重要性

#### 《別紙》（ p 1 9 ）

1 「生駒市不当要求行為等の防止に関する要綱」

2 「生駒市議会議員政治倫理要綱」

3 「公益通報者保護法について」

#### 《資料》（ p 2 7 ）

1 生駒市行政改革推進委員会設置要綱

2 行政改革の推進体制

3 口利き等適正対応検討部会委員名簿

4 口利き等適正対応検討部会検討経過

## はじめに

生駒市は、社会経済情勢に適合した効率的で質の高い行政運営の仕組みづくりを進めるため「生駒市行政改革推進委員会」を設置し、専門的な事項を審議するため、以下の3専門部会（「口利き等適正対応検討部会」、「入札制度改革検討部会」及び「補助金等適正化検討部会」）を平成18年9月に設置した。（資料1「生駒市行政改革推進委員会設置要綱」及び資料2「行政改革の推進体制」参照）「口利き等適正対応検討部会」設置の目的は、行政運営の透明性の向上に向けた対策の強化を求める機運が高まっている状況を受け、行政の基本的かつ重要な機能である広聴機能の向上を念頭に、生駒市においても議員等からの要望、提案等について、現状の課題を整理するとともに、現行制度の再構築や新たな仕組みづくりについて市民の目線に立ちながら検討することである。

本検討部会は、大学教授1名、弁護士1名、団体代表者1名と一般公募市民2名で構成され、設置から4ヶ月余りの間で7回の会議を開催し、集中的な検討を行った。また、第4回には本市における広聴の現状や課題に関し、議会と委員会の意見交換を市議会の理解を得て実施したところである。課題の検討は、まず、部会名にある「口利き」という用語を“行政における基本的機能である広聴であり多くの市民にプラスとなる提言や要望など、行政運営上、最大限の尊重が求められるもの”として捉え、次に、広聴全般に関する現行制度の問題点を整理した上で、今後に向けた効果的かつ公正な広聴の仕組みの構築についてを検討するという順序で展開した。（資料3「口利き等適正対応検討部会委員名簿」及び資料4「口利き等適正対応検討部会検討経過」参照）

結果、記録の徹底と情報公開を原則とした「戦略的広聴制度の構築」と「法令遵守体制の強化・再構築とその為のコンプライアンス（法令遵守）に関する条例化」を本検討部会提言の骨子とするに至った。

本提言は委員会としての中立性、多様かつ公平な視点により検討を重ねた結果作成されたものである。今後、本提言の趣旨を踏まえ、市民からの提案要望を効果的な行政運営に活かすとともに、特定の個人や団体の利益のための不当な要求といった不当・違法なものの抑止に向け積極的かつ早期の対応がなされ、市政運営の透明性と公正さを高めていくための取組みが一層進んでいくことを期待するものである。

## 1 広聴に関する現行制度と課題について

生駒市における現行の広聴は、市長部局における各窓口での受付及び市議会を通じた請願・陳情、そしてそれらの公正な運用の為に2つの要綱により構成されている。以下に各現行制度の詳細とその課題を紹介する。

### (1) 現行制度の概要

#### 生駒市の広聴制度

市民からの生の声を聴く「広聴」の制度は、情報公開の推進とともに、市政運営における透明性を確保する上で極めて重要な役割を果たすものである。

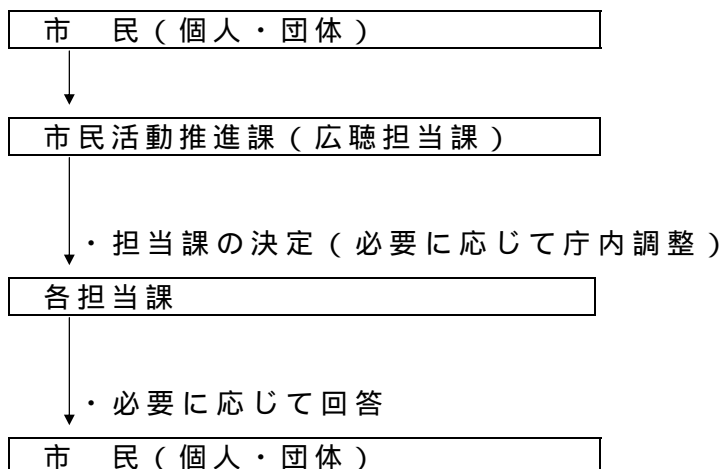
生駒市では、市民、各種団体、議員等からの意見、要望、相談、苦情等について、広聴担当課を中心として、「口頭」「書面」「電子メール」「市民意見箱（ききみみポスト）」など各種媒体の種類に応じた一定の処理基準に則り、対応がなされている。

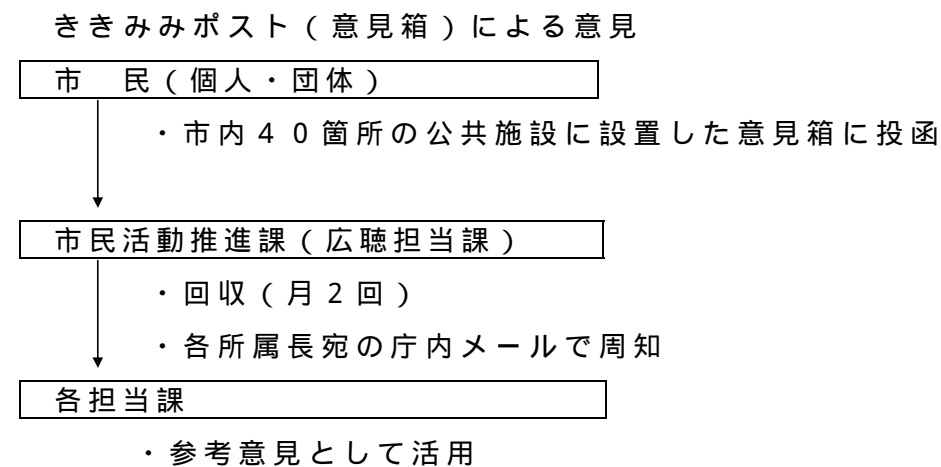
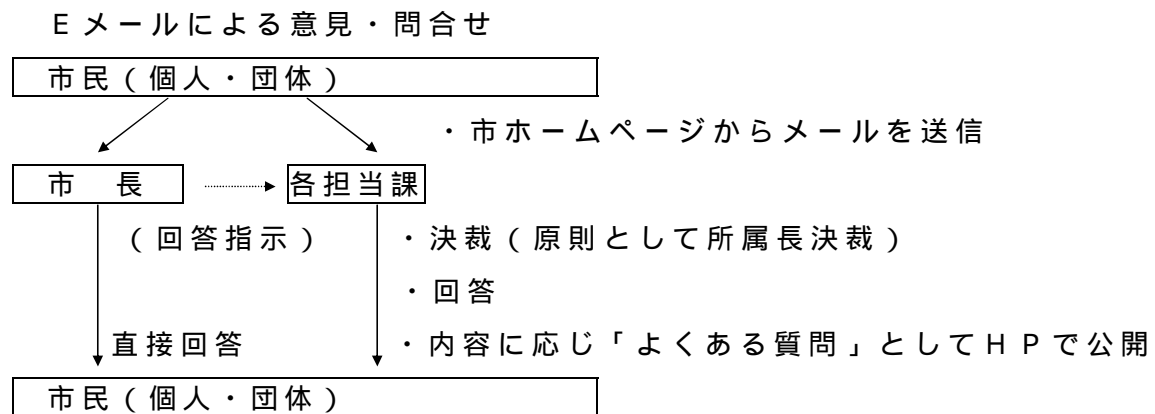
#### 各種要望、意見等の処理の流れ

##### 軽易な要望、意見、苦情等



##### 要望書（文書による要望）





「生駒市不当要求行為等の防止に関する要綱」

上記の要望等が「不当要求行為等」に該当する場合には、行政内部のルールとして「生駒市不当要求行為等の防止に関する要綱」に基づく対応が制度化されている。（別紙1参照）

この要綱は、あらゆる不当要求及び暴力的不当要求行為に対し組織的な取り組みを行うことにより、事務事業の円滑、適正な執行を確保することを目的として、平成16年2月から施行されている。

制度導入当初は、主に暴力団等の反社会的勢力による行政対象暴力などへの適切な対処を主眼に置いたものであったが、平成18年7月に、公正な広聴の仕組み構築に向け本専門部会の提言までの暫定措置として、次のような対策の強化が実施されている。

「不当要求行為等」の定義の追加

- ・「市が行う許認可又は請負その他の契約に関し、特定の事業者等又は個人のために有利な取扱いをするよう要求する行為」
- ・「法令、条例、規則、訓令その他遵守すべき規程に違反し、又は違反す

るおそれのある行為であって、当該行為により特定の事業者等又は個人が有利な取扱い又は不利益な取扱いを受けるよう要求する行為」  
対策を総括する「不当要求行為等対策委員会」の委員長を市長に変更

#### 市議会における取組み

生駒市議会においても、議員自らの倫理規範として「生駒市議会議員政治倫理要綱」（別紙２参照）を平成３年１月から施行している。

市議会では、リクルート事件を発端に議員活動に対する厳しい自制を求める声が高まったことを背景に、平成元年には各種の虚礼廃止を目的とする「より清潔な議員活動の推進に関する決議」や「虚礼の廃止に関する申し合わせ」を実施、平成２年に各会派の代表により設置された「生駒市議会議員の政治倫理に関する検討会」での検討を経て、同年１２月の全員協議会において同要綱を制定されている。

この要綱では特に、申合わせ事項として「市が行う許認可又は契約に関して、議会の会議以外で関与しない。また、特定の企業、団体又は個人のために有利な取り計らいをしない。」旨を規定（第３条第３号）するなど、自らを律する取組みがなされている。

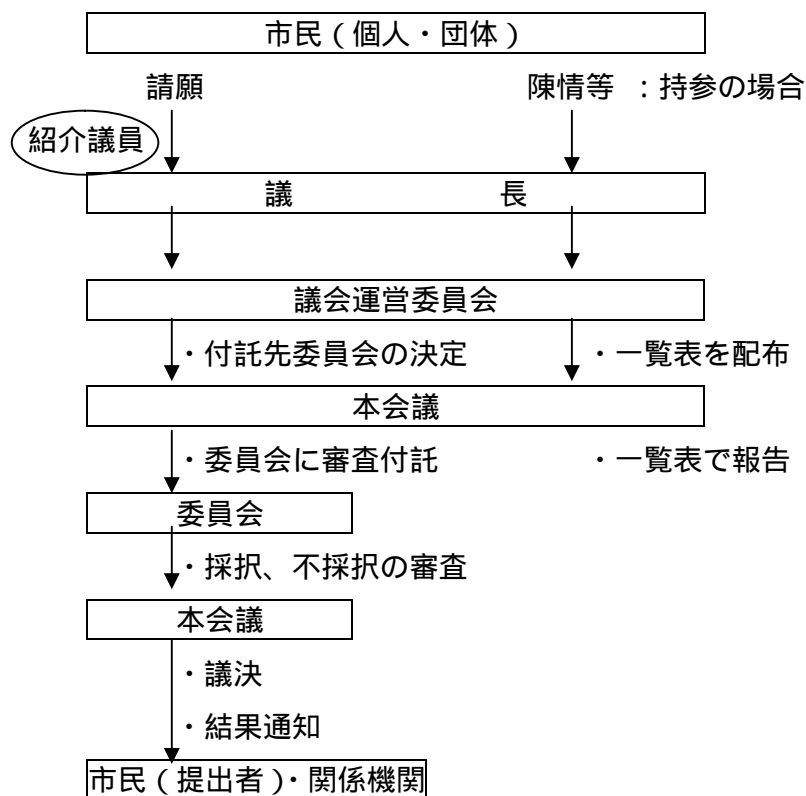
また、市議会における広聴機能としては、市民の代表である議員本来の重要な役割として、個々の議員が行政との橋渡しを行い、市民の声を直接行政に届けるといったきめ細かい活動とともに、市政に関する意見や要望などを受け付ける「請願・陳情」が制度化され、行政運営への市民ニーズの反映に寄与する取組みがなされている。

## 市議会への請願・陳情等

請願：地方自治法の規定により議員の紹介を経て提出されるもの

陳情、要望、要請：紹介議員のないもの

〔 第 1 2 4 条 普通地方公共団体の議会に請願しようとする者は、議員の紹介により請願書を提出しなければならない。 〕



## (2) 現行制度の課題

上記のような現行制度には、次のような課題があると思われる。

### 広聴制度に関する課題

現在の生駒市の広聴制度には、書面や口頭によるもののほか、電子メールや意見箱など、各種媒体を活用した仕組みが用意されているが、複数の受付方法が個別に稼働している状況にある。

これらの受付手法は、市民から寄せられる情報の多様なインターフェイスとして位置づけることが重要である。

文書等による要望などは、原則として広聴担当課において内容の集積が図られているものの、広聴担当課以外に日々寄せられる市民の要望等については、全庁的に確立した処理方法が存在せず、またその実態すら把握されていないのが現状である。

また、広聴担当課で受付、整理された要望等についても、関係する部局との調整はなされるものの、全庁的に情報を共有し、政策決定に反映させる仕組みが確立されていない。

さらに、後述の「不当要求行為等の防止に関する要綱」の制度を含め、現在の制度では、要望等の当、不当にかかわらず、その内容を広く公開することは想定されていない。

個人の利害やプライバシー等への配慮は必要であるが、市長部局に寄せられる要望等とともに市議会議員等からなされる要望等については、政策決定の透明性を確保する上で、市民に明らかにされるべきものである。

### 「生駒市不当要求行為等の防止に関する要綱」に関する課題

#### (7) 要望等の記録の対象が限定的

現行制度では、「不当要求行為等」に該当する行為があった場合にのみ、不当要求行為等発生連絡表という様式を用いて、市長を委員長とする対策委員会に報告することとしている。

「不当要求行為等」にあたるかどうかの判断は、対応する職員の認識に委ねられているが、現場レベルで、日々寄せられる要望等の内容が軽易なものなのか、不当であるのか等の判断を行うことは、非常に困難であり現実的に不可能に近い。さらに、要望等を行った者への配慮などから、記録を控えるといった対応がなされることも容易に想像できる。

#### (イ) 「不当要求行為等」の範囲が狭い

また、「不当要求行為等」は、“許認可・契約で有利な取扱いを求める行為”と“法令違反の行為によって有利（不利）な取扱いを求める行為”に実質的に限定されており、組織的に対処すべき行為としては、極めて狭い範囲にとどまっている。

#### (ロ) 「公職にある者」からの要望等を想定した制度設計になっていない

現在の制度では、行為の主体が「公職にある者」かどうかによって取扱いに差異は設けていない。しかしながら、各地における不当な口利き等の例を引くまでもなく、議員などからの発言等は、重みをもって受けとめられることから、その重要度を勘案して、やりとりを正確に記録するとともに、行政運営に適切に反映するなどの取扱いが必要である。

#### (ハ) 行政内部の意思決定により創設されたものであり、規範性がない。

現行制度は、職員への示達事項として「要綱」で定められ、市役所内部での取扱いにとどまっている。市行政の透明性の向上を図る観点からも、行政内部の職員はもとより、市議会や市民にも広く周知し、制度の徹底を図る必要があ



ることから、自治体の最高法規である「条例」による制度化が望まれる。

以上のとおり、現在の要綱は、導入当初、「行政対象暴力」に特化した内容であったものについて、応急措置的に不当要求等の記録制度を付加したこともあり、不十分な点が見受けられる。

また、平成18年7月の制度改正から日が浅いことも一因であるとはいえ、現在まで「不正な口利きに当たる不当要求行為等」の報告事例は皆無であり、このことから記録制度そのものが有効に機能していないことが窺える。

## 2 効果的かつ公正な広聴の仕組みづくりについての提案

第1章における現行制度とその課題を踏まえ、本専門部会は、記録と情報公開の徹底を基盤に、「戦略的広聴制度の構築」「コンプライアンス体制の強化・再構築」を骨子とした、効果的かつ公正な広聴の仕組みづくりを提案したい。

### (1) 要望等の情報公開の徹底

行政の業務の透明性を確保し、職務の適正化を進めるためには、後述のとおり、要望等の記録制度を徹底し、記録された要望等については、原則として全てを公開することを徹底すべきである。

要望等の内容を公開・公表することは、不当な口利きや働きかけを行おうとする者にとっても、市民の批判・社会的な批判を受けることとなるので、不当な要求や圧力の抑止力になるものと考えられる。

同時に、要望等の公開によって情報を共有した市民においても、市政への積極的な参加を促す契機になるものと考えられる。

### (2) 戦略的な広聴制度の構築

広聴は、広報・情報公開の仕組みとともに、開かれた行政を推進する上で重要な機能である。広聴機能の抜本的な強化なくしては、公正で透明性の高い市政運営の実現は困難である。

風通しのよい市政運営を実現するための対策として、まず、広聴担当部局の機能強化が必要である。

広聴担当課は、文書や電子メールなどによる要望を単に取りまとめるだけに終わるのではなく、市役所全体の広聴のあり方を統括する部署として、ホームページや広報紙などにより意見や要望のあらゆる提出方法を市民に案内するなど、全ての市民にとって意見を言いやすい環境の整備に努めるほか、各種要望、意見等のデータベース化を進め、情報共有化の基盤を早急に整えるべきである。

また、各担当課に寄せられる市民からの口頭による要望等についても、後述の要望等の記録制度を活用して広聴担当課に一元的に集積されるシステムを構築し、その際に、コンプライアンスの確保を担う担当部局との連携を図るようすべきである。

さらに、市民の生の声を政策や行政運営に活かすことは、質の高い経営を行う上で必要不可欠である。広聴担当課に集積された情報を速やかにトップ(市長等)、関連部署等へ伝達し、政策決定に活用する仕組みづくりも求められるところである。

「コンプライアンス（法令遵守）」：あらゆる法令や社会規範、行政の倫理を遵守する考え方。近年、法令違反による信頼の失墜が事業存続に大きな影響を与えた事例が続発したため、特に企業活動における法令違反を防ぐという観点からよく使われるようになった。

### (3) コンプライアンス（法令遵守）体制の強化・再構築

#### コンプライアンス体制の整備

法の執行を担い、公共の福祉を増進するために市民の負託を受けて行政サービスを提供する自治体には、民間企業以上に遵法精神や倫理性が求められているにもかかわらず、各地で官製談合や職員厚遇問題などが取りざたされるなど、地方行政への市民の信頼が大きくゆらいでいる。

このような状況の中、自治体には、市民からの信頼の確保と公正な職務の遂行のための「コンプライアンス」の考え方が強く要請されている。

また、職員自身が快適に仕事ができる環境の整備にもつながることから、公正な職務を遂行するための拠りどころとなる職員倫理の原則を定めるとともに、庁内外の体制を整備し、コンプライアンスを組織文化として浸透させるべきであると考えられる。

#### ・ 内部体制の整備

法令遵守を全庁的に徹底し、推進するためには、市内部にコンプライアンスの取組みを推進する専任の組織を創設することが望ましいが、少なくとも窓口となる担当部局を明確にし、市の内外に取組みの意志を明確に示すことが必要である。

担当組織においては、記録された要望等についての一義的な報告の窓口としての役割のほか、制度・理念の啓発や職員に対する研修の実施、職員の相談窓口としての機能も担うこととするべきである。

さらに、現行制度において、不当要求行為対策を総括するために、市長を委員長として設置されている「不当要求行為等対策委員会」を「（仮称）コンプライアンス対策会議」等と名称を改め、庁内の対策組織として充実させることが考えられる。

対策会議においては、記録された要望等の内容を確認し、全庁的な調整を必要とする事案について対応策を協議するとともに、当・不当の判断が困難な事案等について、後述の第三者機関に審査を要請するなどの役割を担うとともに、コンプライアンス体制の定期的な点検と見直しを実施することが望まれる。

- ・ 第三者機関の設置

コンプライアンス体制の確立に当たっては、庁内の体制づくりだけでなく、外部の機関による監視・助言の環境整備が重要である。

要望等の内容が正当なものか、不当なものかについては、行政内部のみで判断するのではなく、弁護士等の学識経験者数名からなる「（仮称）コンプライアンス推進委員会」を設置し、審査・調査の権限を付与することによって要望等の処理に関する透明性を高める措置が必要である。

（仮称）コンプライアンス推進委員会の所掌事務としては、以下のものが想定される。

- ・ 諮問を受けた事案（当・不当の判断が困難なもの）についての審査及び対応策（要望者への警告、捜査機関への告発、氏名等の公表など）の提言
- ・ 記録された要望等に係る行政側の対応についての定期的な調査及び指導・助言

#### 要望等の記録制度

- ・ 「要望等」の考え方

新たな記録制度が対象とするのは、本来の正当な要望・提案などや「口利き」、「働きかけ」等の一般的に“不正”“不当”といった感覚で認識されるものにかかわらず、これらを広く含むものとすべきである。

よって、新制度の対象となる行為は、市の内外を問わず、国、県、市町村の議員や他の自治体の長、一般市民のほか、市の事務事業に係るあらゆる団体・個人からの「要望等」という形で次のように整理すべきである。

（ 「要望等」：職員に対して行われる職務に関する要望、提言、意見、苦情  
その他これらに類するもの ）

- ・ 記録を行う範囲

現行制度において「不当要求行為等」に限定されている記録の範囲については、当・不当、適法・違法などの判断にかかわらず、市民への説明能力の向上のため、「要望等」のすべてを記録することを大前提とすべきである。

しかしながら、要望や苦情などのすべてを記録することは、膨大な事務量となることから、要望等を行うものが、議員などの「公職にある者等」か、それ以外の者かによって区分し、少なくとも「公職にある者等」からの要望等については、全てを記録することが必要である。

「要望等」については、その表現の仕方や対応する職員等の感覚によって、特定の者に利益を誘導する行為として認識されたり、正当な提言や意見として

捉えられたりすると考えられる。このことから、少なくとも公職にある者等からの要望等については、不当なものといった否定的な要素のある行為に限定することなく、全てを記録する方法が最良の選択であると思われる。

（公職にある者等）

「公職にある者等」、とりわけ市議会議員については、予算や条例などの議会審議を通じて市政の方向性を示すという役割とともに、市民生活の様々な課題についての市民の声を直接行政に届けることも、非常に重要な活動のひとつである。したがって、「公職にある者等」からの正当な政策提言や事業要望については、最大限に尊重され、真摯な対応が図られるべきものである。

よって、このような重要性をもった議員等からの要望等と行政とのやりとりについては、正確に記録され、行政運営に的確に反映されるとともに、情報公開条例や個人情報保護条例との整合を図った上で、原則として公開されることが重要である。

（公職にある者等の範囲）

「公職にある者等」の範囲については、「国会議員、地方公共団体の議員、他の地方公共団体の長」のほか、あっせん利得処罰法（公職にある者等のあっせん行為による利得等の処罰に関する法律）に準じ、これらの者の「秘書」と「その活動を補佐する者」を含めた形で制度化すべきである。

（記録の例外）

上記のとおり、「要望等」については、原則として全ての記録が必要であると考えられるが、要望等の内容について他に確認・記録する制度的な担保がある場合など、次に掲げるものについては、例外として記録を省略することができると考えられる。

公式又は公開の場で行われるもの

他の法令や別の制度によって記録されるもの

書面で提出されるもの

単に事実や手続き等の確認、問合せであるもの

さらに、「公職にある者等以外からの要望等」については、日常的な相談や苦情から、提言、意見に至るまで多種多様なものが寄せられ、膨大な量にのぼると考えられる。これらについては、記録の対象を

「職員に対し、職務に関する具体的な行為をし、又はしないこと求める要望、要請、依頼その他これらに類する行為」

に限定して、日常的な相談、苦情、意見等については対象外とするなど、事務効率や職務の円滑な執行とのバランスを考慮した取扱いとすることも許容されることが考えられる。

- ・ 記録の方法

記録内容については、できる限り客観的な事実のみを記載するものであるが、要望等を行う側の意図、思いは様々であると考えられるので、最終的には要望等を受けた職員がどのように認識したのかという基準に則って処理することを明確化すべきである。

また、面談の場合には原則として複数の職員で対応するなど、記録の正確性を高める措置も必要である。

記載様式等も含め、これらの具体的な記録方法については、条例の委任を受けた施行規則等で定めることになると考えられるが、記録すべき項目としては、受付日時や要望者の氏名、要望等の内容などに加え、部局間での調整の経緯を含む行政内部での対応状況、要望内容の公表の是非等についても記載すべきであろう。

- ・ 相手方に対する記録内容の確認

記録された要望等の全てについて、その内容が正確かどうかの確認を要望者に対して一律に実施することは、事務処理上、極めて困難であろうと思われる。

しかしながら、記載内容の正確性を担保する上で、確認と訂正の機会を付与することも必要であると考えられるので、一定の期間内に申出があった場合に限り、これを認めることとすべきである。

- ・ 要望等の公開

記録された要望等については、記録内容及びその要望に対する市の対応方針を、原則として定期的にすべて公表すべきである。

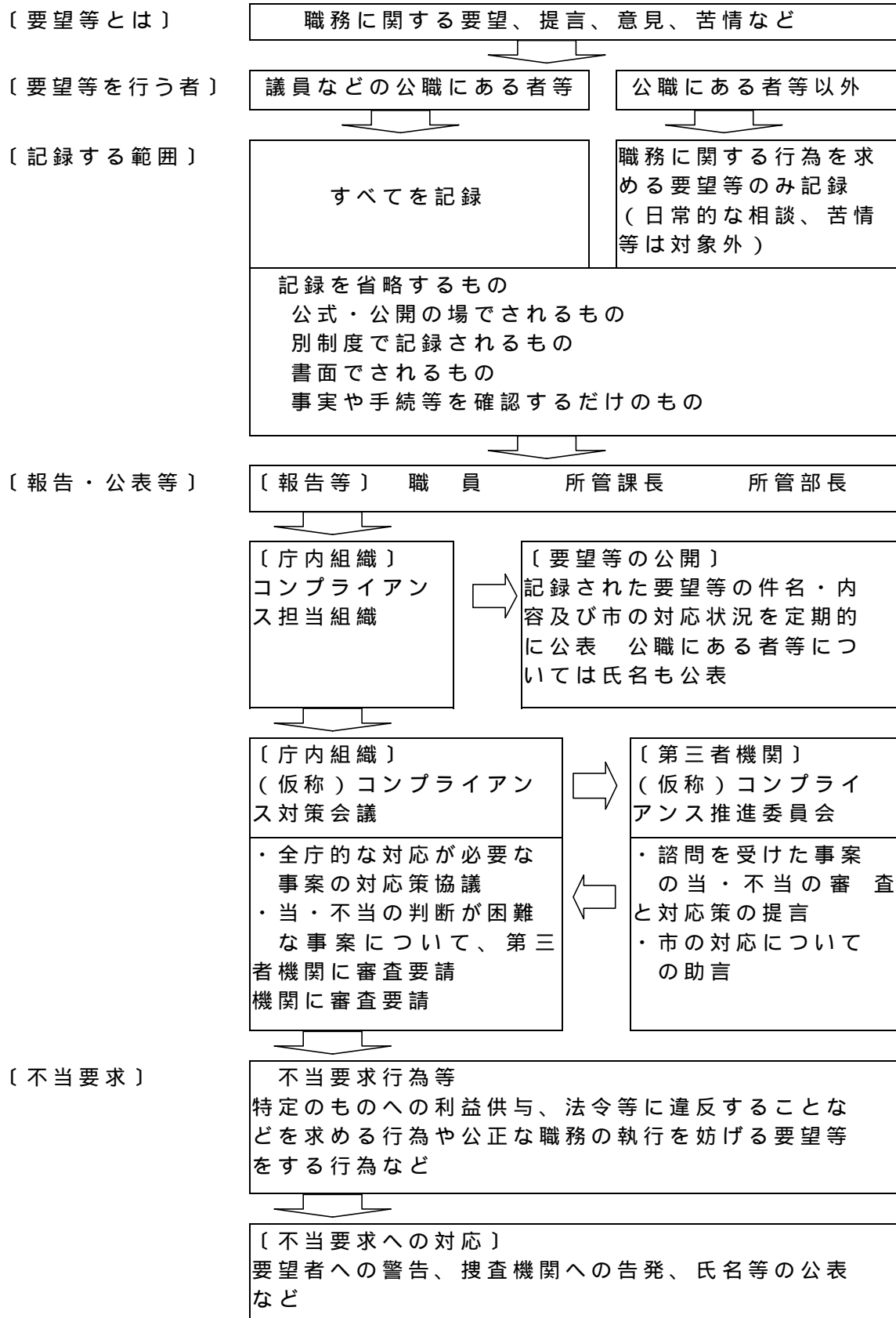
公表に当たっては、要望等の件名や概要などの記録内容については、市民との即時性のある情報共有を図るため、その要望に関する市の対応が終了しているか否かにかかわらず、公表することが必要である。

要望等に関する市の対応状況については、事案の処理が終了した段階で随時公表する対応とすべきであろう。

この場合、情報公開条例及び個人情報保護条例との整合を図るとともに、公表することにより、個人や団体の正当な活動を制約し、利益を害することとなるものについては公表を差し控える等の配慮が必要である。

また、公表する場合、住所、氏名等の個人が特定される情報は掲載しないことが適当であると考えられるが、団体等及び公職にある者等については、その活動の重要性に鑑み、名称又は氏名の公表を検討すべきである。

要望等への対応イメージ図



### 職員倫理の明文化

コンプライアンス体制を確固たるものとし、組織文化として定着させるためには、職員一人ひとりの意識の確立が何より重要である。

職員については、地方公務員法などの法令によりサービスの根本原則が定められており、適正な職の執行がなされているものとするが、これらの法令の精神を十分に汲み取り、機能させながら、市民の期待に応えていくためには、職員の行動のよりどころを、倫理規範として具体的かつ明確にすべきである。

全体の奉仕者としての職員の立場を再認識するため、コンプライアンス条例において、職員倫理の原則を明文化することが望ましい。

### 公益通報者保護制度への対応

国民生活の安心や安全を損なう法令違反行為を労働者が通報した場合、解雇等の不利益な取扱いから保護し、事業者の法令遵守経営を強化するために「公益通報者保護法」が平成18年4月1日から施行されている。（別紙3「公益通報者保護法について」参照）

この法律の趣旨に則し、市政運営上の違法行為等を早期発見し、是正していくため、いち早く事実を知り得る職員からの内部通報を受け付け、通報者を保護する制度を創設すべきである。

公益通報者保護の体制づくりは、後述の要望等の記録制度を柱とするコンプライアンス条例を補完する制度としても重要である。以下に、公益通報制度の骨格とすべき事項を示す。

#### ・ 通報対象事実

内部通報の対象とする事実については、市の事務事業に関し、以下のものが想定される。

(ア) 法令（条例、規則等を含む。）違反の事実

(イ) 人の生命、身体、財産又は生活環境に重大な損害を与える事実

また、上記の事実が生じる恐れがある場合についても対象とするべきであるが、業務妨害や誹謗中傷など不正の目的をもってする通報は保護の対象外とすべきである。

#### ・ 通報者の範囲

保護の対象とする通報者の範囲については、市職員のほか、市の事務事業の受託者・請負業者及びその役員・従業員とすべきである。

また、市の出資団体の役員及び職員を対象とするかについても検討すべきで



ある。

- ・ 通報窓口

通報先については、弁護士等の外部機関とすることが望ましい。

同じ組織の職員等に通報することは心理的に抵抗感のある職員がいると考えられることに加え、通報者の秘密保護のためにも有益である。

- ・ 通報の処理

通報があった場合には、通報先の外部機関において必要な調査・審査を行い、市長に報告することとし、市長が違反行為等の是正・再発防止措置を講じるとともに、概要を公表することとするべきである。

通報者に外部機関による審査結果や是正措置の内容について通知を行うことも重要である。

- ・ 通報者の保護

公益通報制度の利用を躊躇することのないよう、職員が通報したことをもっていかなる不利益な取扱いもしてはならないことを明文化すべきである。

不利益な取扱いには、免職、停職等の懲戒処分のみならず、不利益な配置の変更など人事・給与上の差別的取扱い等の事実上の行為も当然に含まれるものである。

また、通報を行ったことで、職員が守秘義務違反に問われることが想定されるが、可能な限り公益通報が守秘義務違反にならないよう、特に手続・様式を定型化して事前に示しておくことが望まれる。

### 3 新たな仕組みの推進のための方策について

#### (1) コンプライアンス（法令遵守）条例の制定

市政運営の更なる透明化を図り、生駒市全体の取組みとして公正な職務執行を推進するためには、市議会での議論を経て、制度の条例化を目指すべきである。

条例化に当たっては、現在、市役所の内部基準である要綱に基づいて取り組まれている不当要求行為等の記録制度の再構築を図るとともに、公正な職務執行を確保するための基本姿勢や倫理の原則をも明記すべきである。

#### 条例に規定することが望ましい内容

##### 名称

「（仮称）市政の透明性の向上及び公正な職務の推進に関する条例（コンプライアンス条例）」

##### 1 目的

職員の職務に係る法令等の遵守及び倫理の保持のための体制を整備し、市政運営の透明化を図るとともに、公正な職務の執行を推進することにより、市民の負託にこたえ信頼される市政を確立し、もって市民の利益の保護に資することを目的とする。

##### 2 定義

###### (1) 要望等

職員に対して行う当該職員の職務に関する要望、提言、意見、苦情その他これらに類するもの

###### (2) 公職にある者等

国会議員、地方公共団体の議員及び他の地方公共団体の長に掲げる者の秘書及びその活動を補佐する者

###### (3) 不当要求行為等

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、又はその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ず、又は定められた期限までに行わないこと

(オ) その他法令等に違反すること又は職員の倫理に反することを行うこと。

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

暴力、威圧的な言動その他の社会的相当性を逸脱した言動その他の不正な手段によって、職員の公正な職務の執行を妨げる行為

### 3 職員の職務執行及び倫理に係る基本原則

- (1) 職員は、法令等を遵守するとともに、市民全体の奉仕者として、常に公正な職務の執行を図るとともに、公共の利益のために職務を遂行しなくてはならない。
- (2) 職員は、公私の別を明らかにし、その職務や地位を私的な利益のために用いてはならない。
- (3) 職員は、職務上知り得た情報を適正に管理し、公正な職務の執行を妨げないようにしなければならない。
- (4) 職員は、不当要求行為等が行われた場合（その恐れがあると認める場合を含む。）は、毅然とした態度で対応しなければならない。

### 4 要望等の記録等

- (1) 公職にある者等からの要望等については、原則として全て記録する。
- (2) 公職にある者等以外からの要望等については、「職員に対し、職務に関する具体的な行為をし、又はしないことを求める要望、要請、依頼その他これらに類するもの」を記録する。

#### (3) 記録の例外

- 公式又は公開の場で行われるもの
- 他の法令や別の制度によって記録されるもの
- 書面で提出されるもの
- 単に事実や手続き等の確認、問合せであるもの

#### (4) 記録内容の確認

要望者から申出があった場合は、一定の期間内に限り、記録内容の確認の機会を付与する

#### (5) 要望等の公開

- 原則として、記録内容と対応方針を定期的に公表
- 公職にある者等からの要望等については氏名も公表

### 5 第三者機関の設置

- (1) 「（仮称）コンプライアンス推進委員会」の設置
- (2) 弁護士等の学識経験者数名で組織
- (3) 所掌事務

要望等に関する審査、調査等

- (7) 諮問を受けた事案（当・不当の判断が困難なもの）についての審査及び対応策（要望者への警告、捜査機関への告発、氏名等の公表など）の提

言

(1) 記録された要望等に係る行政側の対応についての定期的な調査及び指導・助言

## 6 運用状況の公表

市長は、要望等の件数、概要等の運用状況を定期的に公表

### (2) コンプライアンス制度の周知

コンプライアンス制度の創設について、まずは条例化により、議会はもとより市民にも、その制度内容を周知するとともに、市政運営の透明化と公正な職務執行を目指すという理念が広く浸透するように適切な方法により広報を徹底すべきである。

また、要望等や公益通報の件数、概要などの運用状況を定期的に公表し、市民への説明責任を果たすとともに、常に職員一人ひとりが自覚を持って、自律的に法令等を遵守するとともに、誠実で公正な活動を行う意識を保持・持続させるために、研修を通じて職員のコンプライアンス感覚の涵養、強化を図っていくことも重要である。

### (3) 市議会との連携の重要性

上記のような提言内容を実現し、生駒市全体の重要課題として制度の条例化に取り組むためには、市政運営のチェック機関である市議会との連携が不可欠である。

本提言は、市議会議員や市民などからの要望や提言等を一律に抑制し、意見が言えないような環境を作るのではなく、行政需要を的確に把握し、市民本位の市政を進めていくためには、各分野から寄せられる様々な意見や提言等を積極的に受け止め、公平・公正な立場で市政に活かしていくことを本来の趣旨としてなされたものである。

市長部局には政策立案能力の向上を、市議会には議員自らの倫理規範である「生駒市議会議員政治倫理要綱」の意義の再確認と更なる充実を期待しつつ、本提言の趣旨に理解を賜り、生駒市が一体となったゆるぎないコンプライアンス体制づくりに向けた改革が行われることを切に願うものである。

# 《別 紙》



## 1 生駒市不当要求行為等の防止に関する要綱

(目的)

第1条 この要綱は、生駒市の事務事業に対するあらゆる不当要求及び暴力的不当要求行為(以下「不当要求行為等」という。)に対し、組織的な取組みを行うことにより、当該事案に適切に対処し、もって職員の安全と事務事業の円滑かつ適正な執行を確保するため、必要な事項を定めるものとする。

(不当要求行為等の定義)

第2条 この要綱において「不当要求行為等」とは、次の各号に掲げるものをいう。

- (1) 市が行う許認可又は請負その他の契約に関し、特定の事業者等又は個人のために有利な取扱いをするよう要求する行為
- (2) 法令、条例、規則、訓令その他遵守すべき規程に違反し、又は違反するおそれのある行為であって、当該行為により特定の事業者等又は個人が有利な取扱い又は不利益な取扱いを受けるよう要求する行為
- (3) 暴力行為等社会常識を逸脱した手段を用い不当な要求をする行為
- (4) 威圧的言動により職員に嫌悪の情を抱かせ不当な要求を強要する行為
- (5) 正当な理由もなく、職員に面会を強要する行為
- (6) 正当な権利行使を装い、又は社会常識を逸脱した手段により機関誌、図書等の購入を要求し、又は金銭及び権利を不当に要求する行為
- (7) 前各号に掲げるもののほか、庁舎等の公共施設の保全及び秩序の維持並びに公務の執行に支障を生じさせる行為
- (8) その他前各号に準ずる行為

(不当要求行為等対策委員会の設置)

第3条 不当要求行為等の対策を統括するために、生駒市不当要求行為等対策委員会(以下「委員会」という。)を設置する。

(委員会の組織)

第4条 委員会は、委員長、副委員長及び委員をもって組織する。

2 委員長は市長を、副委員長は委員のうちから市長が指名する者をもって充てる。

3 委員は、教育長、市長公室長、企画財政部長、市民部長、福祉健康部長、生活環境部長、建設部長、都市整備部長、開発部長、議会事務局長、水道局長、教育総務部長、生涯学習部長、消防長及び消防部長並びに市長が必要と認める職員をもって充てる。

(顧問)

第5条 委員会に顧問を置き、生駒警察署長、副署長及び刑事課長の職にある者をもって充てる。

2 顧問は、委員会の要請に応じて会議等に出席し、意見を述べることができる。

(委員会の会議)

第6条 委員会は、必要に応じて委員長が召集し、その議長となる。この場合において、委員長が必要と認めるときは、第4条第3項の規定にかかわらず、協議内容によっては一部の委員をもって開催することができる。

- 2 委員長が不在又は事故あるときは、副委員長がその職務を代理する。
- 3 委員長が必要と認めるときは、委員会に委員以外の者の出席を求めることができる。  
(所掌事務)

第7条 委員会の所掌事務は、次のとおりとする。

- (1) 不当要求行為等に関する情報交換及び各部(局)の連絡調整
- (2) 不当要求行為等に対する対応方針及び事後措置の協議検討
- (3) 不当要求行為等の未然防止及び啓発
- (4) その他委員会が必要と認める事項

(不当要求に対する職員の責務)

第8条 職員は、一切の不当要求に応じてはならない。

(不当要求行為等発生時の措置等)

第9条 不当要求行為等が発生し、又はそのおそれがあると認めるときは、所属長又は対応した職員は、必要に応じて、警告、退去命令、排除、警察への通報その他の措置を講ずるとともに、所属長は、所管委員を通じてその都度、不当要求行為等発生連絡表(別記様式)により委員長に報告するものとする。

(庶務)

第10条 委員会の庶務は、市長公室職員課で行う。

(その他)

第11条 この要綱に定めるもののほか、不当要求行為等対策に関し必要な事項は、市長が別に定める。

附 則

この要綱は、平成16年2月1日から施行する。

附 則

この要綱は、平成18年7月1日から施行する。



別記様式（第9条関係）

生駒市不当要求行為等対策委員会委員長 殿

所 属 長

不 当 要 求 行 為 等 発 生 連 絡 表

対 応 職 員	所 属 ( ) 氏 名 ( ) 内線等 ( )
対 応 日 時	年 月 日 時 分 ~ 時 分
対 応 場 所	面談 (場所: ) 電話 (場所: ) その他 ( )
相 手 方 不詳の場合は、風貌を 記載	氏 名 ( ) 団体名 ( ) 連絡先 (TEL ) 特定方法: 直接面談 電話での名乗り その他 ( )
事 案 の 概 要	事案名 ( )
対 応 方 針	
対 応 結 果	

用紙が足りない場合は、別紙を付けること。

## 2 生駒市議会議員政治倫理要綱

平成2年12月6日

全員協議会決定

### (目的)

第1条 この要綱は、生駒市議会議員(以下「議員」という。)が、主権者たる市民の厳粛な信託を受け、法の精神にのっとり、市民全体の奉仕者としてその倫理性を自覚し、公正、誠実かつ清廉を基本として、厳しい倫理意識に徹して積極的に活動し、市政の発展に寄与することを目的とする。

### (遵守事項)

第2条 議員は、次に掲げる事項を遵守する。

- (1) 市民全体の利益の実現を目的として行動すること。
- (2) 地方自治の本旨にのっとり、公正な議会運営及び適正な市政を確保するため、議員本来の責務を全うすること。
- (3) 自らの行動を厳しく律し、議員としてふさわしい品位と識見を養うこと。
- (4) 公正でかつ清廉な選挙運動及び政治活動を通して、市民の支持と信頼を培うこと。
- (5) 政治倫理に反する行為として、政治的又は道義的批判を受けたときは、誠実に疑惑を解明すること。

### (申合せ事項)

第3条 議員は、政治倫理の確立のため、次に掲げる事項を申し合わせる。

- (1) 公職選挙法(昭和25年法律第100号)及び政治資金規正法(昭和23年法律第194号)を遵守し、特に寄附及び虚礼を廃止することにより、金のかからない政治の実現と選挙の公正確保に資する。
- (2) 直接又は間接を問わず、公の利益に反する組織又は団体に関与しない。
- (3) 市が行う許認可又は請負その他の契約に関して、議会の会議以外で関与しない。また、特定の企業、団体又は個人のために有利な取り計らいをしない。
- (4) 議員の配偶者又は1親等の血族が経営に参画し、かつ、市に対する請負額又は納入額が市の総請負額又は総納入額の10パーセントを超える企業又は団体の役員にならない。
- (5) 前号の企業又は団体及び公共的団体を除き、市に対し請負し、若しくは物品その他の納入を行う企業又は市から補助を受けている団体の役員にならない。
- (6) 議長及び副議長並びに常任委員長の選任後、速やかに署名押印の上、この要綱を遵守する旨の誓約書(別記様式)を議長に提出する。

### (審査の請求)

第4条 議員が前2条の規定に違反した疑いが生じたときは、理由を付け、議員6人以上の連署をもって、議長に審査を請求することができる。

2 前項の規定による審査の請求は、文書でもってしなければならない。

(政治倫理審査会の設置)

第5条 議長は、前条の審査の請求があったときは、生駒市議会議員政治倫理審査会(以下「審査会」という。)を設置するものとする。

2 前項の規定により審査会を設置するに当たっては、議員定数の2分の1以上が出席する全員協議会において、3分の2以上の者の同意がなければならない。

(違反措置)

第6条 議長は、審査会での審査の結果、政治倫理に反する事実があると認める議員に対し、次に掲げる措置を採ることができる。

- (1) 要綱を遵守するための警告
- (2) 議会への出席自粛の勧告
- (3) 議会役員の辞職勧告
- (4) その他審査会が必要と認める措置

2 前項の措置については、議員の3分の2以上が出席した全員協議会において、4分の3以上の者の同意がなければならない。

(要綱の改廃)

第7条 この要綱を改廃しようとするときは、議員の定数の2分の1以上が出席する全員協議会において、3分の2以上の者の議決を要する。

(その他)

第8条 この要綱に定めるもののほか、施行について必要な細則は全員協議会で定める。

附 則

この要綱は、平成3年1月1日から施行する。

## 誓 約 書

わたくしは、ここに、主権が国民に存することを認める日本国憲法を尊重し、かつ、擁護することを堅く誓います。

わたくしは、生駒市議会議員として地方自治の本旨を体するとともに、生駒市議会議員政治倫理要綱を遵守し、市民全体の奉仕者として公正で誠実かつ清廉な政治活動を行うことを堅く誓います。

年 月 日

生駒市議会議長

殿

住 所 生駒市

氏 名

印

### 3 公益通報者保護法について

第1 公益通報者保護法（平成16年6月18日法律第122号）とは  
平成16年に制定され，18年4月より施行されている。

#### 1 法律の目的

公益目的で通報した所定の公益通報者を解雇・降格・減給等不利益な取扱いから保護すること，国民の生命・身体・財産等の保護にかかる法令を事業者・行政機関に遵守させることの2つ。

#### 2 内部告発（公益通報）の実例

（1）三菱自動車のリコール隠し事件（平成12年6月）

（2）雪印食品の牛肉原産地偽装事件（平成14年1月）

（3）愛媛県警の旅費不正支給事件（平成17年2月）

#### 3 内部告発（公益通報）保護の必要性

##### （1）組織の高度化・専門化

特定の情報が少数の専門家によってのみ管理されるようになってきた。専門家が互いに口裏を合わせさえすれば不正が容易に隠蔽され得る。

##### （2）内部告発に対する組織内部での消極性

たとえ義憤・正義感を持ち告発したいと考える者がいても，告発により左遷されるリスクを恐れて踏み切れない。

組織を内部から浄化し，不正を事前に抑止するために，内部告発者を一定の要件の下に保護する体制を作ることが必要。

#### 4 法の基本的な仕組み

##### （1）「公益通報」とは（2条）

###### ア 「労働者が」

ここにいう「労働者」には公務員も含む。

###### イ 「不正の目的でなく」

他人を誹謗中傷する私怨によるものなどは除外される。

###### ウ 「労務提供先又は当該労務提供先の事業に従事する場合におけるその役員、従業員、代理人その他の者について」

ここにいう「労務提供先」には私企業だけでなく国・地方自治体も含まれる。

「役員・従業員・代理人その他の者」とあるので，自治体の職員・議員も含まれる。ただし「事業に従事する場合における」ものでなければならぬので，私生活上の問題は除外される。

###### エ 「通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしている旨を」

ここにいう「通報対象事実」とは，刑法をはじめとして合計413の法律に規定する犯罪行為のこと。

###### オ 次のいずれかに通報すること

###### （ア）事業者内部の通報先

事業者が予め設けたホットラインやコンプライアンス対策室等

###### （イ）行政機関

法律上の監督権限をもった国・地方の行政機関

###### （ウ）その他の外部の通報先

報道機関や消費者団体等が想定されている（ただし補助的）

(2) 効果（3条～5条）

「公益通報」をした者に対し、そのことを理由として解雇しても無効。また、降格・減給等の不利益な取扱いをしてはならない（ただし、外部へ通報する場合は要件が加重されている）。

5 口利き問題と公益通報との関係

違法・不当な口利きを受けた市職員が、それを通報しても不利益な取扱い（解雇・降格・減給等）を受けないこととして予めルールを定めておけば、職員が違法・不当な口利きに対し萎縮することがなくなる。また、違法・不当な口利きをする者もリスクを冒してまで口利きをしなくなる。

## 第2 行政における公益通報者保護制度

### 1 国の行政機関における公益通報者保護制度

公益通報者保護法の制定を受け、通報者を保護しコンプライアンスを確保するために「国の行政機関の通報処理ガイドライン」（平成17年7月19日関係省庁申し合わせ）を設けた。部署横断的な通報処理の仕組みを作ること、通報を受理してから処理が終了するまでの標準処理期間を設けたことに特徴がある。

<http://www5.cao.go.jp/seikatsu/koueki/gaiyo/files/naibu.pdf>

### 2 地方自治体における公益通報者保護制度

国のような統一的な制度はなく、個々の自治体で制定すべきものとされている。しかし、いくつかの自治体ではガイドラインが設けられており、中でも参考にし得る事例としては以下のようなものがある。

#### (1) 長野県

長野県職員等公益通報制度実施要綱（平成16年1月）を定めている。

公益通報は原則として知事又は副知事に対して行うものとされ、事実関係の調査は公益通報調査幹が行う（ただし、組織的な違法行為や知事等の行為については第三者機関である公益通報委員会が直接調査できる）ものとされている。

<http://www.pref.nagano.jp/keiei/seisakut/happyou/040130.pdf>

#### (2) 東京都千代田区

区条例（千代田区職員等公益通報条例，平成15年7月2日条例第13号）を制定している。

通報者の範囲として、区の職員に限らず、区の出資する公社・業務受託者・工事請負者・指定管理者の役職員及び退職者まで含めている。また、通報の対象として、違法行為だけでなく「事務事業にかかる不当な事実」も通報の対象としている（例えば、公共事業の入札等に際して業者や外部団体から圧力・干渉があった場合も通報できる）。

条文 <http://www.city.chiyoda.lg.jp/news/release/20030702/jourei.pdf>

制度のイメージ図

<http://www.city.chiyoda.lg.jp/news/release/20030702/seido.pdf>

# 《資 料》





## 1 生駒市行政改革推進委員会設置要綱

(設置)

第1条 本市における行政改革の推進に当たり、広く市民の意見を求めるため、生駒市行政改革推進委員会(以下「委員会」という。)を設置する。

(所掌事務)

第2条 委員会は、行政改革の推進に関し必要な事項について審議し、市長に提言するものとする。

(組織)

第3条 委員会は、委員20人以内をもって組織する。

2 委員会の委員は、次に掲げる者のうちから市長が委嘱する。

- (1) 学識経験を有する者
- (2) 市民団体等の代表者
- (3) 一般公募市民
- (4) その他市長が必要と認める者

(任期)

第4条 委員の任期は、2年とする。ただし、再任されることを妨げない。

2 委員が欠けた場合における補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。

(委員長、副委員長等)

第5条 委員会に委員長及び副委員長を置く。

2 委員長及び副委員長は、委員の互選により定める。

3 委員長は、会務を総理し、委員会を代表する。

4 副委員長は、委員会の円滑な運営を図るため、委員長を補佐する。

5 委員長は、必要があると認めるときは、委員のうちから委員長代行を指名することができる。

6 委員長代行は、委員長が不在のときは、その職務を代理する。

(会議)

第6条 委員会の会議は、委員長が招集し、委員長が議長となる。

(専門部会)

第7条 委員会に専門的な検討が必要な事項について審議させるため、必要に応じて専門部会を置くことができる。

2 専門部会は、次に掲げる者をもって組織する。

- (1) 委員長が委員のうちから指名する者
- (2) その他委員長の指名に基づき市長が委嘱する者

3 専門部会の部会員の任期は、当該専門部会に係る事項の審議が終了するまでの間とする。

4 専門部会に部会長を置き、各専門部会に属する者の互選により定める。

5 専門部会は、必要に応じて部会長が招集し、部会長が議長となる。

6 部会長は、必要があると認めるときは、各専門部会に属する者のうちから部会長代理を指名することができる。

7 部会長代理は、部会長が不在のときは、その職務を代理する。

(関係者の出席等)

第8条 委員長（専門部会にあっては部会長）は、必要があると認めるときは、会議に関係者の出席を求め、説明若しくは意見の陳述又は資料の提出を求めることができる。

（庶務）

第9条 委員会の庶務は、企画政策課において処理する。

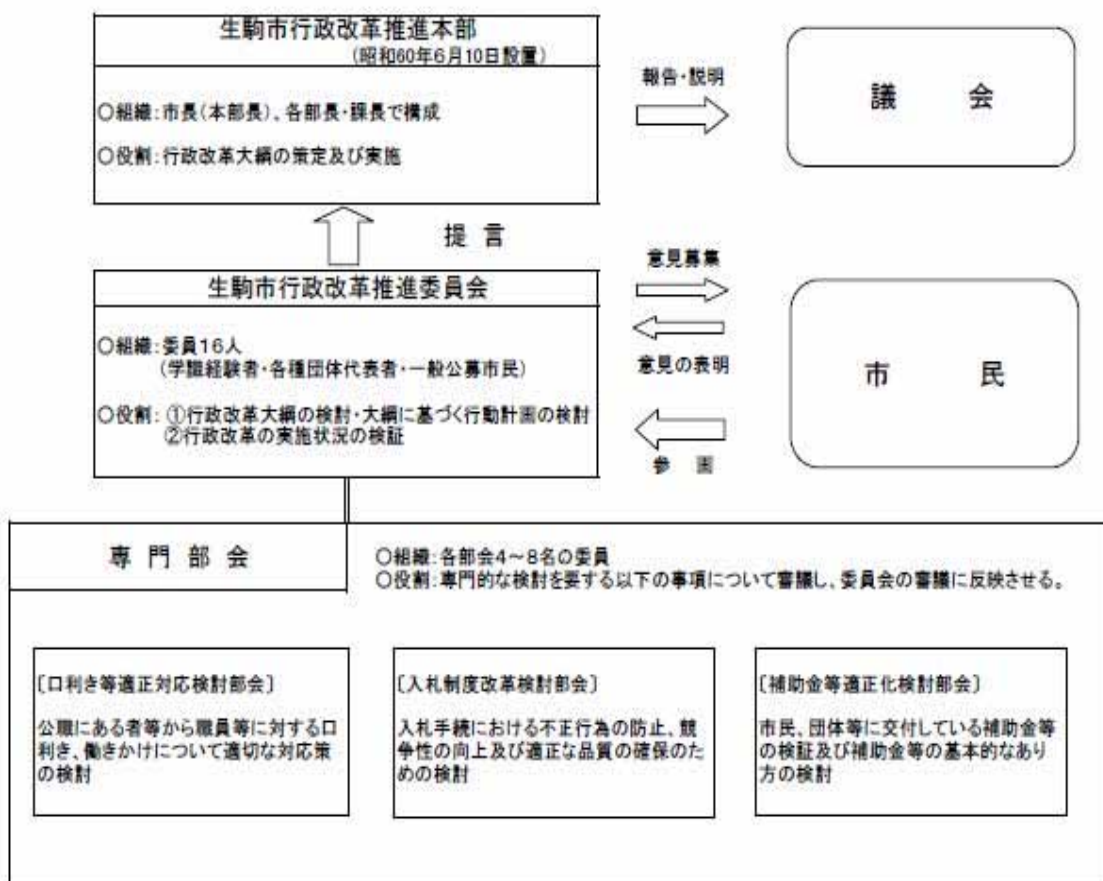
（施行の細目）

第10条 この要綱に定めるもののほか、委員会の運営に関し必要な事項は、市長が定める。

附 則

この要綱は、平成18年6月15日から施行する。

## 2 行政改革の推進体制



### 3 口利き等適正対応検討部会委員名簿

区分	役職等	氏名	委員会役職
学識 経験者	大阪経済大学 客員教授	スエムラ ユウコ 末村 祐子	部会長
	弁護士	ヤギ マサオ 八木 正雄	部会長代理
団体 代表	生駒市PTA協議会 会長	ハルミ ショウジ 春見 祥司	
一般 公募	市民	オザキ カヨコ 尾崎 嘉代子	
	市民	タニ イツオ 谷 巖夫	

### 4 口利き等適正対応検討部会検討経過

回	開催日	検討内容
第1回	9月20日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・部会長等の選任</li> <li>・委員間の問題意識の確認</li> <li>・口利き等適正対応検討部会における検討課題の整理</li> </ul>
第2回	10月11日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・今後のスケジュールについて</li> <li>・広聴要望等の処理の現状等についての確認</li> </ul>
第3回	11月13日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・疑問点等の確認について</li> <li>・現行制度等についての意見交換</li> <li>・提言の構成要素と検討の進め方について</li> <li>・今後のスケジュールについて</li> </ul>
第4回	11月30日	(議会との懇談) <ul style="list-style-type: none"> <li>・現行制度の課題整理</li> <li>・コンプライアンス条例の骨子</li> <li>・提言の構成要素についての意見交換と今後のスケジュールについて</li> </ul>
第5回	12月13日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・提言書の検討</li> </ul>
第6回	1月11日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・提言書の検討</li> </ul>
第7回	1月19日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・提言書の取りまとめ</li> </ul>