

平成23年12月9日

生駒市長 山下 真 様

生駒市法令遵守委員会  
委員長 秋田 仁志

生駒市法令遵守推進条例において市長等の面会記録閲覧制度の必要性について（答申）

このことについて、平成23年11月4日付け生監第102号で諮問のあったこのことについて、生駒市法令遵守委員会は下記の理由によって、生駒市法令遵守推進条例に市長等の面会記録閲覧制度を設ける必要はないものと判断します。

#### 記

#### 1 現行の生駒市法令遵守推進条例について

生駒市法令遵守推進条例（以下「本条例」という。）第1条には、「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、市政の運営の透明性の向上を図るとともに、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」と目的を規定している。

また、この目的を達するために、法令遵守に関する市及び職員の責務を定めるとともに、要望等の記録・公表制度及び公益目的通報制度を定めている。

生駒市法令遵守委員会（以下「本委員会」という。）は、本条例の目的を達するために、定期的な調査を実施し、毎年、制度の運用の改善に向け意見を述べてきた。直近では、平成23年6月29日に『要望等の記録・公表制度のさらなる定着にむけて』と題する報告書を市長に提出したところである。

生駒市においては、本委員会からの提言を受けて、公職者から寄せられた要望等について、平成22年4月から、文書によって発言が記録される場合等一部を除き、そのすべてを記録することなど改善もなされてきた。

#### 2 面会記録閲覧制度の内容（平成23年9月8日付け議員提出議案第10号）について

平成23年9月8日付け議員提出議案第10号の生駒市法令遵守条例の一部を改正する条例（以下「改正条例」という。）は、市長、副市長及び教育長が、その職務を執行するに当たって職員以外の者と面会したときに、面会の日時、場所、相手の氏名等及び面会内容等を記録し、閲覧に供するものである（以下「提案制度」という。）。

また、このような提案制度を設ける必要性について、提案議員は次のように説明されている。

市長が直接関与する事件に対して、法令遵守制度が十分に効力を発揮し得るかどうか

かは疑問である。このことは、本条例では、市長は職員に含まれるものであり、要望等については、受動的立場として規定されており、また、市長の指示は、記録の対象とはならない。

また、生駒市議会定例会における一般質問など議会の場において、市長の行動の記録と公表についてただされたが、対応した制度改善に着手されていない。

そして、提案制度は、法令遵守制度のいわゆる穴をうめることにより、より公正で、透明性の高い行政執行を目指すものである。  
と説明されている。

### 3 提案制度の必要性について

本委員会は、本条例に提案制度を規定する必要性について、提案議員の提案理由、平成23年9月5日付け生監第1012号で生駒市長から生駒市議会議員各位宛の生駒市法令遵守推進条例の一部を改正する条例について（意見）及び平成23年9月14日開催の企画総務委員会での議論等を踏まえ、次のように考える。

#### ① 提案制度を規定する理由について

本条例は、平成19年に生駒市において発覚した元市長及び元市議会議長が関与した事件（以下「平成19年発覚事件」という。）を踏まえ、創設されたものである。

提案議員は、平成19年発覚事件のような不祥事の再発防止について、本条例では不十分とされている。しかし、平成19年発覚事件の当時に本条例が制定されていたとすれば、まず、元市長等は元市議会議長からの要望を記録・公表しなければならない。また、市長から部下への違法な職務命令については、公益目的通報の対象となる。このことから、まさに、本条例は、平成19年発覚事件を防止するために効果的に働くものと考えられる。

また、平成22年度に実施した職員アンケートでも、職員のコンプライアンスの变革、口利き・働きかけの減少等一定の効果が見られる。

このことから、あえて、今、提案制度を規定する必要性があるのかという疑問を感じる。

#### ② 市長及び面会者が受ける制約について

市長は、施策の形成、実施において、多様な民意を把握し、住民、利害関係者、議員、政治家などとの意見交換や議論を通して、相反する意見・利害の調整を行いながら、生駒市の施策に住民の意思を反映すべく判断、決定を行っていくという政治家としての重大な役割を担っている。

この過程で住民等から市長等に寄せられる意見等の中には、政策提言など、要望等記録・公表制度の対象である「職員以外の者が職員に対して行うその職員の職務に関する要望、提言、相談、意見、苦情その他これらに類する行為」（本条例第2条第6号）以外の意見、提言、要望等も含まれるのであり、本提案制度が導入されたと仮定するならば、「職務を遂行するに当たって職員以外の者と面会したとき」における、日時、場所、相手方、件名、内容を原則としてすべて記録、公表（「閲覧に供する」）する

こととなる。

しかし、市長等が行う様々な立場で様々な意見をもつ多くの住民、利害関係者、議員、政治家等との面会、意見交換、要望、協議等は、その事実・内容ともに、本来的に、市長等とその面会者である住民、利害関係者、議員、政治家等の、それぞれの表現の自由、思想・良心の自由、政治活動及び参加の自由、集会・結社の自由、同自由に支えられる民主主義・地方自治に深くかかわる事項である。そのため、提案制度導入に伴い、市長及び面会者がこのような制約を受けることになる場合は、萎縮効果をもたらさないよう、提案制度の明確な必要性及び合理性と適用対象の限定性、厳格性及び明確性が必要になると考えられる。

しかるに、改正条例案では、上記①のとおり、提案制度の必要性及び合理性が十分ではなく、かつ下記③のとおり、対象範囲も厳格性及び明確性を欠くものであって、上述の制約を受けることの正当性を見いだせない。

### ③ 提案制度の基準の明確性について

改正条例案では、面会の記録等の対象を「職務を遂行するに当たって職員以外の者と面会したとき」と規定している。

しかし、「職務を遂行するに当たって職員以外の者と面会したとき」の要件、範囲は必ずしも明確ではない。

平成23年9月14日開催の企画総務委員会での議論において、提案議員は、「公と私、ここに線引きは一定できるだろう」とする見解を示されており、運用手引書で対応可能と考えられているようである。

上記のとおり、提案制度による制約については、明確な必要性、合理性と適用対象の限定性、厳格性、明確性が必要になると考えられるところ、提案制度は、この点においても、制度上も運用上も、濫用の危険性を含め、問題が多いと言わざるを得ない。

### ④ 市長等と共に議員を提案制度の対象とすることについて

平成23年9月14日開催の企画総務委員会での議論等では、議員も市長等と同様に面会記録閲覧制度を設けるべきとの意見があった。

しかし、提案制度を本条例に規定することについての上記各問題点は、議員についても、同様に当てはまるものであることから、提案制度をもうけることは相当とはいえない。

## 4 結論

以上のことから、提案制度が、期待される不当要求の防止、より高い市政の透明性の向上等の本条例の目的に資するとは言い難く、また、市長の政治活動の自由、市民の広く政治に参加する権利、思想・言論の自由等を阻害することとなりうる。

このことから、提案制度を設ける必要はないものと判断する。

以上