

行政処分の決定過程における働きかけ等 の防止策に関する調査報告書

平成28年10月31日

行政処分に対する働きかけに関する調査団

浅 田 隆 幸

森 晋 介

瀧 川 義 市

—目次—

第1章	行政処分に対する働きかけに関する調査団の活動内容	1
第1	調査団について	1
1	調査団の発足	1
2	事務局担当者	1
第2	委託業務について	1
1	名称	1
2	目的	2
3	提出すべき調査報告書の内容	2
4	調査事項	2
第3	調査団の活動	2
第2章	平成28年7月8日付けで徳島市が行った株式会社ヤングクリーンに対する行政処分 を決定する過程における、市当局に対する第三者からの働きかけについて	5
第1	株式会社ヤングクリーンについて	5
第2	平成28年7月8日付けで徳島市が行った株式会社ヤングクリーンに対する行政処 分に至る事実経過	6
第3	行政処分決定までの過程における第三者からの働きかけ等の有無	25
1	ヤングクリーン元従業員らによる窓口での要求行為等	25
2	J市議による「責任をとらせる」との発言	26
3	J市議による副市長、部長、課長への指示	27
4	J市議による市長への働きかけ	29
第4	上記働きかけ等が市当局の意思決定に与えた影響	31
1	調査の端緒となった	31
2	ヤングクリーンを平成28年4月15日付けで不許可とする方針を決定づけた	31
第5	行政処分等の妥当性	32
1	平成28年3月31日に市長によって示された、ヤングクリーンを同年4月15日付	

	けで不許可とする方針の決定	32
	2 ヤングクリーンに対する平成28年7月8日付け更新許可及び改善命令	34
第6	上記働きかけ及び一連の事実経過における問題点	35
	1 前提事実	35
	2 個人的な利害関係が色濃く関係する働きかけ	39
	3 意思決定に至る過程に関する個々具体的な指示に及ぶ働きかけ	41
	4 威迫的な言動や職員個人への叱責，誹謗中傷等を伴う働きかけ	42
第3章	第三者からの働きかけ等の防止策の提案	43
	第1 改善すべき問題点	43
	1 働きかけにかかる問題を担当部局で抱え込む	43
	2 議員等による要求等に対して特別扱いする	43
	3 職員の意識，組織風土の問題	44
	第2 改善策の要点	45
	1 組織全体で対応し，外部委員の参画を得る開かれたシステムの構築	45
	2 議員等を特別扱いしない	46
	3 職員の意識改革	46
	第3 具体的な方策～条例等の規範制定～	47
	1 対象とする働きかけ	47
	2 対応手順	47
	3 記録票の取り扱い	48
第4章	まとめ	49
	第1 調査経過について	49
	第2 調査結果について	50
	第3 第三者からの働きかけ等の防止策の提案について	50
	第4 最後に	51

第3 行政処分決定までの過程における第三者からの働きかけ等の有無

1 ヤングクリーン元従業員らによる窓口での要求行為等

平成25年7月19日、ヤングクリーン元従業員や元取締役のCらは、徳島市長宛てに、ヤングクリーンが廃棄物処理法に違反する行為を行っている旨の告発状（第1回目）を提出し、以後、連日、担当部局の窓口を訪問し、ヤングクリーンに対する行政処分を行うように要求した。

7月22日には、元従業員らは、20名で庁舎10階の担当部局に押しかけ、大声を出すなどしたため、庁舎10階フロアが騒然となった。市職員において、対応が困難な状態となり、警察署に通報し、警察官が臨場して、ようやく事態の収拾に至った。

もっとも、元従業員らは、22日に警察官から来課者を数名程度に絞るように指導されたことを受け、その翌日の23日には、午前10時から12時にかけてBほか計4名が、午後0時30分頃に6名が、午後1時30分に8名が、午後2時45分に7名が、次々に市庁舎の当局窓口

を訪れ、ヤングクリーンについて行政処分を行うように求める要求を繰り返し行った。

この要求行為において、「早く行政処分をしろ。」「今すぐヤングクリーンに行ってこい。」「いつまでに市は対応するのか。」「納得するまで若い者は来る。」「今日は持ち物検査をしているから大丈夫だが、入れ墨が入っているようなものばかりだ。」と述べる等した。

担当部局は、元従業員らの要求行為を受け、ヤングクリーンの営業所に立ち入り調査を行うなどしたが、調査を行った当日には、すぐに元従業員らが担当部局の窓口を来訪し、市のヤングクリーンに対する調査方法に対する要求がなされるなどした。

また、窓口での要求をするにあたって、Cから、ヤングクリーンの元従業員に対する解雇について、これを不当解雇とする決定が近々出る見込みであるなどと、ヤングクリーンに対して違法行為を認定する司法判断がなされることを告げるなどした。なお、実際には、元従業員らが行った地位保全及び賃金仮払仮処分の申立ては、後日、徳島地方裁判所において全て却下されている。

元従業員らは、その後も、同27年1月10日、11月4日と3回に渡る告発状の提出、同27年3月11日、4月6日と2回に渡る公開質問状を送付し、ヤングクリーンに対する処分をするように繰り返し要求した。

これら元従業員等による一連の行為は、担当部局を訪問の上で対応した市職員に直接的にヤングクリーンに対する行政処分を早期に行うことを求めるなどしたものであり、行政処分の過程で実施される調査や作成される各種照会文書・決裁文書の起案など、処分における具体的な事務作業を担当する職員らに対し、ヤングクリーンに対する処分をするよう働きかけるものであった。

2 J市議による「責任をとらせる」との発言

平成27年6月23日、J市議は、平成27年徳島市議会文教厚生委員会において、ヤングクリーンを「A社」とした上で、ヤングクリーンについて廃棄物処理法に違反する事実があるにもかかわらず処分をしていない、ヤングクリーンについて入札への参加資格を認めたことを問題

であるとして、詳細な質問を行った。

J市議は、上記質問において、ヤングクリーンが平成26年4月に徳島東警察署に告発されたこと、検察庁が不起訴とし検察審査会が不起訴相当としたこと、その不起訴処分は起訴猶予を理由とするものであったことを説明した。また、J市議は、告発者が証拠による立証の観点から無許可営業に関する告発対象事件を5件に絞り込んだ、検察庁はヤングクリーンについて廃棄物処理法違反があったと言っている、不起訴となったが仮に起訴されていれば有罪となったはずである、起訴猶予処分となった検察庁の書類をJ市議が部長に渡しているから市は知っていたはずである、と述べた。

さらに、J市議は、上記質問において、ヤングクリーンの違反に対する処分を市が怠慢により放置しているとして、「現在の病院局長」、「D副部長」、「課長」を名指しした上で、「責任をとってもらおう。」「責任をとらせるので、今後を注視しておく。」などと述べた。

こうしたJ市議の発言は、告発者が告発対象事件をどのように絞り込んだかといった告発者でなければ知りえない事情や、ヤングクリーンの不起訴処分の理由は起訴猶予であるといった担当部局やヤングクリーン自身も当初認識していなかったような刑事処分に関する機微情報にも通曉していることを示した上で、担当部局の対応を批判し、担当部局の担当者の懲戒を示唆しながらヤングクリーンの処分をしていないことを市の怠慢であると指弾するものであり、ヤングクリーンに対する処分をするよう担当部局の担当職員に対し働きかけるものであった。

3 J市議による副市長、部長、課長への指示

平成27年2月1日頃、H第一副市長は、I部長に電話をし、「J市議から電話があった。『ヤングクリーンの不起訴が起訴猶予だったのを知っとるか。入札業者に指名するのは不適切でないか。検察審査会にも出しており、いつ許可が取消しになるかわからんぞ。』と言われた。」という旨を伝えた。電話を受けたI部長は、H第一副市長からの電話を、D副部長、K課長へ伝達した。

7月の初め、J市議がK課長を第二副市長室に呼び出した。J市議は、在室するH第一副市長、M第二副市長、O部長の3名の面前で、K課長

に向かって、「何でわしが（議員に）戻ってきたかわかるか。」「ヤングクリーンの件に議員生命をかけた。ちゃんと処分せえよ。」「これからは課長が判断して処理せえ。部長，副部長には相談せんでええから，わしのところへ報告しにくるように。」という旨を一方的に終始命令口調で言い渡した。

10月中旬頃，J市議は，H第一副市長に対し，ヤングクリーンに対する処分について，ずるずると時間が経っているとの批判をした上で，工程表を作って処分に向けて進めていくべきだとの意向を示した。

10月中旬，J市議は，I部長，D副部長及びK課長の3名を議員控室へ呼び出し，「許可取消しを早うせえ。専門家を紹介するけん，おまえら2人で行って来い，処分に向けた工程表を作れ。」という旨を述べ，L弁護士を紹介し，相談に行くように指示した。

10月中旬頃，J市議は，H第一副市長に対し，L弁護士の下へ相談に行ったD副部長とK課長を批判した上で，以後は両名ではなくI部長が処分に向けた作業を進めていくべきであるとの意向を示した。

1月中旬頃，J市議は，H第一副市長及びI部長に対し，「ヤングクリーンの処分は許可取消しだろう。環境省に聞いてみたら，こんな違反は想定しとらんとっておった。事業停止だけではぬるいな。」という旨を述べた。

3月31日午前10時過ぎ頃，ヤングクリーンの許可申請に対して不許可とする処分をQ市長が決裁しなかったことについて，H第一副市長及びI部長から報告を受けたJ市議は，納得できないと不満を示し，自らがQ市長と直接話をする旨を述べた。

副市長，部長，課長に対するJ市議の上記言動は，同人が指定する弁護士への相談や工程表の作成など個々具体的な作業や，さらにはそれを誰が担当するかという点までを指示するものであり，ヤングクリーンの行政処分の過程で実施される調査を指揮したり，文書の起案指示・決裁を行う立場にある担当部局の幹部職員らに対し，ヤングクリーンに対する処分をするよう働きかけるものであった。

4 J市議による市長への働きかけ

平成27年11月10日、I部長及びK課長が市長室へ行き、Q市長に対し、廃棄物処理法に基づく調査を実施することを報告した際、Q市長は、調査に限っては認めるものの、処分をすることについては消極的な態度を示した。また、同28年2月3日、担当部局がヤングクリーンに対して事業停止処分に向けた手続を実施する伺書の決裁を求めた際は、Q市長は、まずは指導を優先する方法が妥当である旨述べて、同伺書を決裁しなかった。

このように、Q市長は、ヤングクリーンに対して適正な調査及び調査結果に応じた行政指導を行うことについては肯定するものの、いきなり事業停止という重大な処分を行うことについては消極的な言動をしていた。その後も、2月中に2度に渡り、H第一副市長がヤングクリーンの処分をするように判断を仰いだが、態度を変更しなかったとH第一副市長がI部長に語ったことも上記と整合しており、ヤングクリーンについていきなり事業停止処分を行うのは相当でないとするQ市長の方針、態度は一貫し、明確なものであった。

ところが、3月2日、H第一副市長から担当部局に対し、ヤングクリーンの事業停止に向けた手続を進めるように市長の指示があったとの説明がなされ、さらに、3月30日には、H第一副市長から担当部局に対し、ヤングクリーンを4月15日付けで不許可処分をする伺書の起案が指示された。

これに対して、担当部局は、副市長の指示に従いヤングクリーンを4月15日付けで不許可処分をするとの内容の伺書を起案したものの、処分後の対処について全く目途が立たない状態で処分を行うことは廃棄物処理行政における市の責務に照らし相当でないと考え、最終的に市長に判断を仰ぐこととした。

3月31日午前10時頃、H第一副市長、I部長、K課長がヤングクリーンを不許可処分とする伺書をQ市長の下へ持参し、処分後の対処ができていない中で不許可処分をした場合に生ずる問題や、その問題解消のために新市長によって処分が撤回、変更される可能性があることを説明した結果、Q市長は、新市長に判断を委ねることとし、ヤングクリーンの不許可処分を決裁しなかった。

ところが、同日の午後2時過ぎ頃、H第一副市長とI部長が市長に呼

ばれて、市長室に入室すると、Q市長とJ市議の2人がおり、J市議は、H第一副市長とI部長に向かって、「お前等が市長に説明した内容は、さっき議員控室で聞いた内容と違うでえ。現市長が決めたことを新市長が簡単にひっくり返すことはできんだらう。ほんなことするんだったら議会としても追及するぞ。」という旨を述べ、Q市長は、J市議に呼応して「簡単にひっくり返せんのなら、判押すわ。」という旨を述べ、ヤングクリーンの許可申請に対して4月15日付けで不許可処分とすると決定した。

このようにQ市長は、午前10時頃、市長室での担当部局とのやりとりにおいて、ヤングクリーンに対する不許可処分を決裁しないとした後、午後2時までのわずか数時間の間に方針をいわば180度変更している。

この間、Q市長が不許可処分を決裁しないことをH第一副市長から聞いたJ市議が、Q市長の方針について納得できないと不満を示し、Q市長と話をする旨述べたこと、その後午後2時に呼出を受けたH第一副市長とI部長が市長室に入室した際、市長室にはQ市長とJ市議の2人だけが在室していたこと、J市議が担当部局のQ市長への説明内容について「現市長が決めたことを新市長が簡単にひっくり返すことはできんだらう。ほんなことするんだったら議会としても追及するぞ。」という旨の批判する言動を行い、Q市長がJ市議の言動を受けこれに呼応して「簡単にひっくり返せんのなら、判押すわ。」という旨を述べたこと、他方で、Q市長は方針転換をするにあたり、担当部局の者と協議をしたことは一切なく、担当部局が提示していた問題（ヤングクリーンを不許可処分とした場合に市内のごみ収集が滞り市民生活に多大な混乱が生ずるという重大な問題）について、部下に何らかの対策を講ずるよう指示したり、自ら検討をした形跡は全く窺えないこと、が認められる。

これらの事実を総合すると、Q市長が3月31日午前10時にいったんヤングクリーンについて不許可処分をしないと結論を出した後、午後2時に一転して不許可処分とすると方針を転換したのは、J市議の意向を反映したものであると考えられ、J市議からQ市長に対し、ヤングクリーンに対する不許可処分を行うように求める働きかけがなされたものと推認される。

第4 上記働きかけ等が市当局の意思決定に与えた影響

1 調査の端緒となった

ヤングクリーン元従業員らは、平成25年7月19日、同27年1月10日、11月4日と3回に渡る告発状の提出を、同27年3月11日、4月6日と2回に渡る公開質問状の送付をし、また、告発状提出後には担当部局の窓口を訪問し、ヤングクリーンに対する処分を求める働きかけを行った。

こうしたヤングクリーンの処分を求める言動を受けた都度、担当部局は調査を実施するなどしており、これらヤングクリーン元従業員らの働きかけは、担当部局がヤングクリーンの調査を行う端緒となったという意味で、担当部局の意思決定に影響を与えたものである。

2 ヤングクリーンを平成28年4月15日付けで不許可とする方針を決定づけた

担当部局は、調査の結果、判明した事実について、違反の時期・程度、回数、他市町村の運用状況等を総合的に勘案し、まずは行政指導を行うのが適切であると考えていた。また、とりわけヤングクリーンを事業停止ないし不許可とした場合には、市内のごみ収集が滞り市民生活に多大な混乱が生ずるといった重大な問題があるところ、その対処について有効な方策が見出せておらず、かかる状態で処分を強行することは絶対にできないとの結論に達しており、以上の点について、Q市長も同意見であった。

ところが、Q市長は、平成28年3月31日午前10時には、ヤングクリーンを不許可とする処分を決裁しないことを決定したにもかかわらず、同日午後2時には方針を転換し、ヤングクリーンを4月15日付けで不許可とする方針を決定するに至った。

この点、前記のとおり、Q市長が上記方針転換をするにあたっては、J市議の働きかけを受けたことが推認される。

そして、Q市長が、方針転換をするにあたり、担当部局の他の者と協

議をしたことは一切なく、担当部局が提示していた問題（ヤングクリーンを不許可処分とした場合に市内のごみ収集が滞り市民生活に多大な混乱が生ずるという重大な問題）について、部下に何らかの対策を講ずるよう指示したり、自ら検討をした形跡は窺えない。

このように、Q市長は、それまでに担当部局が検討を重ねて市長に提示していた問題を顧みず、それまでに自らが示していた方針といわば180度異なる決定をするに至ったものである。したがって、J市議のQ市長に対する働きかけが、市が平成28年4月15日付けでヤングクリーンを不許可とする処分を決定するにあたり、決定的な影響を与えたものと推認される。

第5 行政処分等の妥当性

1 平成28年3月31日に市長によって示された、ヤングクリーンを同年4月15日付けで不許可とする方針の決定

徳島市は、平成28年3月31日、ヤングクリーンが行った同年2月16日付けの一般廃棄物処理業にかかる許可申請について、4月15日付けで不許可とする方針を決定し、4月1日にヤングクリーンの代理人弁護士に電話でその旨連絡した。

それ以前に、平成27年11月10日、I部長及びK課長が市長室へ行き、Q市長に対し、廃棄物処理法に基づく調査を実施することを報告した際、Q市長は、調査に限っては認めるものの、処分をすることについては消極的な態度を示した。また、同28年2月3日、担当部局がヤングクリーンに対して事業停止処分に向けた手続を実施する伺書の決裁を求めた際は、Q市長は、まずは指導を優先する方法が妥当である旨述べて、同伺書を決裁しなかった。

このように、Q市長は、ヤングクリーンに対して適正な調査及び調査結果に応じた行政指導を行うことについては肯定するものの、いきなり事業停止という重大な処分を行うことについては消極的な言動をしていた。その後も、2月中に2度に渡り、H第一副市長がヤングクリーンの

処分をするように判断を仰いだが、態度を変更しなかったとH第一副市長がI部長に語ったことも上記と整合しており、ヤングクリーンについていきなり事業停止処分を行うのは相当でないとするQ市長の方針、態度は一貫し、明確なものであった。

それゆえ、3月31日にヤングクリーンを4月15日付けで不許可とする旨のQ市長の方針決定は、J市議の意向を反映した方針転換であると考えられ、J市議からQ市長に対し、ヤングクリーンに対する不許可処分を行うように求める働きかけがなされたものと推認されることは前記のとおりである。

もとより、行政が処分を行うにあたっては、当該処分の時点までのあらゆる事情を考慮に入れて様々な観点から多面的に検討を行い、当該事案において最も適切妥当と考えられる処分を行うことが求められる。それゆえ、いったんある問題について方針を決定した後であっても、処分に至るまでは、あるいは処分に至った後でも、必要に応じて瑕疵がないかどうかを点検するなどし、これを柔軟に見直すことは何ら制約されるものではない。

しかし、3月31日午後2時頃に示されたQ市長の方針は、それまでの市長の方針をいわば180度転換するものであり、同日の午前中に示した方針からわずか数時間での変更であったところ、変更した理由も明確にされてない。さらには、担当部局が提示していた問題（ヤングクリーンを不許可処分とした場合に市内のごみ収集が滞り市民生活に多大な混乱が生ずるといふ重大な問題）について何らの対応策を示さず、Q市長において、部下に何らかの対策を講ずるよう指示したり、自ら何らかの検討をした形跡もないという点で、不自然かつ不合理なものであった。

したがって、平成28年3月31日にQ市長によって示されたヤングクリーンを同年4月15日付けで不許可とする方針の決定は、その結論の当否を論ずる以前の問題として、決定に至る過程が不透明で、担当部局の調査、検討過程を無視し、不自然かつ不合理な方針転換をしたという問題があった。

2 ヤングクリーンに対する平成28年7月8日付け更新許可及び改善命令

徳島市は、ヤングクリーンを同年4月15日付けで不許可とする前記方針を決定した後、Q市長の決裁により4月15日に処分をいったん3か月間延長する決定をし、さらに7月8日、S市長の決裁により、ヤングクリーンから平成28年2月16日付けで申請のあった一般廃棄物処理業許可の更新について、許可期間を2年間（平成28年4月1日に遡及）として許可し、その上で同社に対し改善命令を行った。

市が、最終的に上記処分を行ったのは、市長、副市長、担当部局で協議を重ねた結果、①ヤングクリーンに法令違反の事実を認定できるものの、裏付けとなる客観的証拠が乏しく、処分を強行した場合には敗訴するリスクがあること、②仮に、違反事実を認定できたとしても、平成21年から同24年までの事案であり、常習性を認め難く、③他市の運用状況に照らしてもまずは指導等を行うべきであっていきなり事業停止や不許可処分をするのは重過ぎると考えられること、④環境省の所管課に照会した際の助言も同様の見解であったこと、⑤当初ヤングクリーンは市を相手に訴訟をしていたところ、訴訟を取り下げられ、6月8日に上申書が市宛に提出され今後の改善が期待できる状況となったことから、ヤングクリーンに対する処分を改善命令とするのが相当との結論に至ったためであった。

ところで上記処分は、Q市長において示されていたヤングクリーンを同年4月15日付けで不許可とする前記方針を変更するものである。

しかし、前記のとおり、いったんある問題について方針を決定し、処分をした後であっても、必要に応じて瑕疵がないかどうかを点検するなどし、これを柔軟に見直すことは何ら制約されるものではない。ましてや、本件では、まだヤングクリーンを同年4月15日付けで不許可とする方針（その後7月15日まで延期）が決定されたにとどまり、処分に至っていない段階であったため、改めて検討を行い、適切な判断の下で最終的な処分を決定することができるのは当然である。

そして、市の方針変更の理由は前記のとおり、担当部局の調査、検討過程を踏まえた合理的なものであり、その過程において、外部から何らかの働きかけを受けた事実も認められない。

この点に関し、J市議が平成28年6月20日、徳島市議会文教厚生

委員会において、市当局がヤングクリーンの処分の見直しを検討していることについて、「利害関係者と会ったことはないかと市長に聞いてほしい。選挙のときに会ったことはないか。何て言われたか。聞いてきてもらえるか。今、ここでスイッチ押してもいいが。」と持参したレコーダーを示しながら述べた。また、ヤングクリーンの告発人代理人を務めた弁護士からは、本調査に対し、市の意見が従前から変更した点を指摘し、「むしろ一旦成された市の処分が撤回されたことこそ何らかの政治的圧力がかかったものと疑わざるを得ません。」とする書面が提出されるに至っている。

しかし、本調査のあらゆる過程でS市長とヤングクリーン経営陣との間にJ市議が指摘するような事実やそれに類する事実が存在したことは全く認められなかった上、J市議は本調査団からのヒアリングの要請並びにレコーダーのデータ提供依頼にも応じなかったことからすると、J市議が主張する録音データ等は存在しないものと推認される。また、告発人代理人も、平成28年3月31日に示された方針の決定を処分と位置付けて論じる点で誤解がある。この点を措くとしても、市の方針変更の理由は前記のとおり明確かつ合理的であるから、告発人代理人の指摘する内容もまた、根拠に乏しいものといわざるを得ない。

このように、7月8日、S市長の決裁により、ヤングクリーンの許可申請を許可し、その上で同社に対し改善命令を行った処分は、担当部局が調査、検討した過程を踏まえ、市長、副市長、担当部局において協議した結果、決定されたものであり、外部からの働きかけを受けたものではなく、手続は適正で、結論としても妥当であった。

第6 上記働きかけ及び一連の事実経過における問題点

1 前提事実

調査の結果、以下の事実が認められた。

■ ヤングクリーンとJ市議は、従前より親交があり、平成17年3月16日には、当時のヤングクリーン代表取締役AとJ市議が、J市議の議員報酬及び期末手当請求権をAに譲渡する旨の合意に関する書面が取り交わすなど、

両者は経済的つながりを有する関係であった。

■ 平成18年，AがJ市議と相談し，ヤングクリーンの経営改善を行うという目的で，J市議の紹介により，同人の弟であるCがヤングクリーンに入社し，以後，Cの息子であるW，J市議の息子であるG，J市議の後援会に所属するXらがヤングクリーンに入社する。

■ 平成21年9月ころ，ヤングクリーンは，業績が好転せず，J市議の助言により，経営上の窮地を脱するために徳島市渋野町に廃棄物処理関連施設を建設することを構想中であったところ，J市議は，当時，ヤングクリーンの代表取締役であったBに対し，「渋野町の地主が『今だったら土地を売ってもよい。ただし，ヤングクリーンには売れない，Jであれば土地を売ってもよい。』』と言っている。」などと述べ，同施設建設のための用地取得資金の手付金名目で，700万円の交付を求めた。

Bは，J市議の助言通りにしなければヤングクリーンが潰れるのではないかと考え，自分と妻の預金を取り崩して700万円を用立て，同年9月14日，市役所南館3階の1室で，700万円を交付した。

なお，上記廃棄物関連施設の建設計画は，実現に至らずに消滅している。

■ 平成22年4月22日，Cがヤングクリーンの取締役就任する。以後，ヤングクリーンの経営は，Cが中心となって取り仕切るようになった。

■ 平成22年6月24日，Cが，廃棄物処理を業務とするE社を設立する。同社は，ヤングクリーンと競業する企業であったが，Cは，E社の設立につきヤングクリーンの取締役会の承認を得ていなかった。

■ 平成23年8月決算後，ヤングクリーン内部において，Cの月額80万円の役員報酬をはじめ，Cの親族及び関係者の給料名目で毎月170万円程度の支払いがされるほか，E社にも年額数千万円に達する金額の支払いがされていることやその他多額の使途不明金が判明したとして，Aらにおいて，Cがヤングクリーンの資金を不正に流出していると判断し，対応を検討し始める。

■ 平成24年7月9日，ヤングクリーンが，取締役であったCを解任した。

■ Cは、取締役を解任された後も、ヤングクリーンの会社事務所に出入りし、平成24年8月頃、ヤングクリーンの従業員とともにY労働組合を結成する。

その後、同組合は、ヤングクリーン経営陣に対し、団体交渉の場で、「経営権を返せ。」「Cを首にしたのはなぜか。」などと主張するなどした。

■ 平成25年3月7日付けで、Y労働組合がヤングクリーンの取引金融機関に対し、ヤングクリーンが従業員に対して総額2億円近くの割増賃金を未払いである旨記載した「通知書」を送付した。

■ 平成25年5月6日付けで、Y労働組合がヤングクリーンの取引金融機関に対し、ヤングクリーンに対し未払い割増賃金の支払いを求める訴訟を提起した旨を記載した「通知書」を送付した。

■ 平成25年5月17日付けで、Y労働組合が、ヤングクリーンに対し、賃金不払いを理由に無期限ストライキを行う旨を通告した。また、同組合は、ヤングクリーンの取引先約1000か所に対し、「組合は労働関係調整法37条に基づく組合員による無期限ストライキを実施することになった。」旨の文書を送付し、そのためヤングクリーンは取引先等から、問合せや抗議の電話を多数受けることになり、その数は400件程度に上った。なお、関連事件訴訟等において、同ストライキは、労働関係調整法37条所定の予告期間を設けない違法なストライキであったことが認定されている。

■ 平成25年6月13日、ヤングクリーンが同社の従業員の一部を、①正当な理由なく長期に渡り無断欠勤したこと、②ヤングクリーンの業務を妨害する目的で違法なストライキを敢行したこと、③ヤングクリーンの取引先及び関係機関に対してヤングクリーンの名誉、信用を損なう行為を行うなどして、同社の経営に深刻な損失を与えたことを理由として、即時解雇した。

■ 平成25年9月17日、Cが代表を務めるE社、F社が一般廃棄物処理業の許可申請書を提出する。

■ 平成26年3月20日、徳島地方裁判所が、C及びヤングクリーンの元従業員らが行った地位保全及び賃金仮払仮処分の申立てについて、申立てを全て却下する決定をした。

■ 平成27年11月11日、ヤングクリーンの元代表取締役でかつてCと行動を共にしていたBが、徳島地方裁判所において、証言をした。証言の中には、平成25年7月から8月頃に、J市議とCが、「ヤングクリーンの許可を飛ばせば、1000軒の顧客の廃棄物収集・運搬が滞り、徳島市が新規に一般廃棄物処理業の許可を下ろすようになる、その許可をE社が取得してヤングクリーンがしていた仕事的一切合財を引き受けるようにする」、という旨の相談をしていた、とする内容が含まれていた。

■ 平成27年12月14日、B及びその妻が、J市議に対して、交付した前記700万円の返還を求め徳島地方裁判所に提起していた民事訴訟において、その請求金額の全額について、J市議が借入れ及び返還義務を認める内容の和解が成立した。

■ 平成28年3月26日、徳島地方裁判所が、①E社に対し、車両管理費、作業処理代、産廃スポット請負、社員教育費の各名目でヤングクリーンからE社に支払われた金員について、2000万円を超える損害賠償の支払いを命じるとともに、②Cらに対し、ヤングクリーンの取締役でありながら利益相反取引及び不法行為性を帯びる行為を行ったこと、ヤングクリーンに銀行取引停止処分を受けさせて事実上の倒産状態に陥らせることを目的に小切手を偽造して取り立てに回したこと、ヤングクリーンの信用を毀損する目的でヤングクリーンの取引金融機関等に通知書を送付したこと、(違法な)ストライキを実行するにあたりヤングクリーンの顧客約1000件にその旨を通知したこと等の行為が不法行為に該当するとし、総額4000万円を超える損害賠償の支払いを命じ、③さらにCらに対し、ヤングクリーンから持ち出していた帳簿等の引渡しを命じた。

■ 平成28年4月1日、ヤングクリーンが、徳島市を被告として提起した一般廃棄物処理業の不許可処分差止訴訟において、Cがヤングクリーンを廃棄物処理法で告発した頃、CとJ市議がヤングクリーンを倒産させた上でE社において許可を受けてヤングクリーンの顧客を篡奪しようとしていたと主

張し、それに関連する証拠を提出した上、E社からJ市議及びその長男に対し、給与が支払われていることを証するものとしてE社の賃金台帳を提出した。

2 個人的な利害関係が色濃く関係する働きかけ

前記のとおり、ヤングクリーンの処分を求め、告発状や公開質問状の送付、窓口での要求行為を繰り返した元従業員らは、ヤングクリーンの業務を妨害する目的で違法なストライキを敢行し、ヤングクリーンの取引先及び関係機関に対してヤングクリーンの名誉、信用を損なう行為を行うなどしたことを理由に同社を解雇された者らであった。

とりわけ、その中心的役割を担っていた人物は、ヤングクリーンの元取締役として一時はヤングクリーンの経営を取り仕切っていた者であり、取締役を解任されてからは、ヤングクリーンを倒産させて自らが代表を務める別会社がヤングクリーンの顧客を篡奪することを画策していたとの指摘がなされている人物である。実際、同人が被告となったヤングクリーンとの間の民事訴訟においても、同人は、役員在任中にヤングクリーンと競業する別会社を設立して同社に不正に資金を流出させたり、ヤングクリーンを事実上の倒産状態に陥らせることを目的に小切手を偽造して取り立てに回したり、ヤングクリーンの信用を毀損する目的でヤングクリーンの取引金融機関や顧客等に通知書を送付したりしたことが認定され、裁判所から4000万円を超える損害賠償並びに持ち出したとする帳簿等の引渡し等を命ぜられている。

また、ヤングクリーンの処分を求めるように議会で繰り返し発言し、担当部局職員に自らが指定する弁護士への相談や工程表の作成などを指示し、最終的に前市長の決定に大きな影響を与える働きかけを行ったと推認される議員は、ヤングクリーンの代表取締役と議員報酬の譲受に関する合意書を取り交わすほどの経済的つながりを有する関係であったほか、ヤングクリーンの経営に関する助言に絡んでヤングクリーンの別の代表取締役とも700万円の貸借関係を有するなどしていた。さらに、同議員は、自身の弟や息子もヤングクリーンに在籍し、自らについてはヤングクリーンが資金を不正に送金していたと認定された関係会社（※

ヤングクリーンに代わって一般廃棄物処理業の許可を得ようとしていたことが指摘されている会社である。)から報酬を受領していたことを証する証拠が提出されている。

このように、ヤングクリーンに対する処分をするよう働きかけていた者らは、皆、ヤングクリーンないしヤングクリーン経営陣との間で直接の契約関係が存在する、ヤングクリーンの一般廃棄物処理業許可がなくなれば自らの利益につながる可能性も生じ得る、などといった経済的利害関係を有する者であったといえる。

ところで、特定の法人や個人に対する行政処分を求める働きかけ等がなされる場合、それが公益目的に基づく場合もあれば、私的な利害関係の対立を背景とする場合や他者を陥れようとする不法な動機に基づく場合もある。そして、不法な動機等に基づく不当な働きかけであっても、働きかけの方法は、要望、要請、提言、提案、相談、意見、苦情等の体裁をとり、あたかも正当な申入れであるかのような外観を呈することも多いことから、一見してその目的等を判別することは困難なことが多い。

こうした不法な動機や私的な利害関係の対立を背景とする働きかけについて、行政がどのように対処すべきかは、検討を要する問題である。

行政に対して、特定の法人や個人について法令違反があることを理由とした処分を求める働きかけがなされた場合、たとえそれが何らかの利害関係を背景としたものであっても、その一事をもって当該働きかけを無視することはかえって問題であり、違反事実が疑われる場合には適時に調査を行うなど、適切な対処をすることが求められる。

他方で、不法な動機や私的な利害関係を背景とする場合は、要求が繰り返しなされたり、手段・方法も一方的であるなど、働きかけが執拗かつ強硬なものとなることが少なくない。かかる働きかけがなされる場合、調査や処分の過程に介入を招くなどし、結果として行政の意思決定が歪められ、当該働きかけに引きずられた不当な処分がなされるおそれがある。

また、そうした働きかけに対して、職員が言われるがままに対応する場合には、市民からみて、特定の者からの申入れに唯々諾々と従い、いわば言いなりとなって不公正な行政運営がなされているとの疑いを抱かれる可能性もある。

そこで、特定の法人や個人に対する行政処分を求める働きかけ等がなされる場合は、ときにそれが何らかの利害関係を背景とする可能性が存

することを考慮に入れ、常に、処分の過程が公正であるか、市民からみて公正であるとの信頼を保っているかといった点を意識して、慎重かつ公正な検討、判断を行うことが求められる。

この点、本件においても、担当部局が、元従業員らの指摘や要求を端緒とし、ヤングクリーンに対する法令違反行為の調査を行ったことは適切であった。

しかし、その後、継続的な調査、検討の過程で、議員から個々具体的な指示を受け、最終的に前市長が、それまでの方針を覆し、担当部局による検討の積み重ねと問題提起を無視して、処分後の問題に対する対処を何ら講じないまま処分する方針の決定を強行している。

これは、利害関係者による働きかけがなされた結果であると推認され、働きかけにより行政の意思決定が歪められたという意味で大きな問題がある。

3 意思決定に至る過程に関する個々具体的な指示に及ぶ働きかけ

行政に対して、特定の法人や個人について法令違反があることを理由とした処分を求める働きかけがなされた場合、当該働きかけが調査等の端緒となるという意義を有することがあるのは前記のとおりである。

しかし、当該働きかけが、意思決定に至る過程、例えば調査の手法、時期、担当者の選定等に関し、個々具体的な指示を行い、自らの意向を反映することを求めるものに及ぶ場合は問題である。

いつ、誰に対し、どのような調査を行うか、それを誰が担当するかは、行政の責任において、その主体的な判断の下で行われるのが原則である。

こうした意思決定過程に利害関係人等が影響力を行使することを認めると、意思決定が歪められて公正さを欠くおそれが高く、そのようにしてなされた行政処分は、その結論の如何にかかわらず、到底市民の信頼を得ることはできない。調査の職権発動を求めるものとしては正当と認められる働きかけであっても、その後の意思決定過程への介入の態様によっては不当となりえるのである。

この点、前記のとおり、副市長、部長、課長に対するJ市議の言動は、同人が指定する弁護士への相談や工程表の作成など個々具体的な作業や、

さらにはそれを誰が担当するかという点まで指示するものであり、ヤングクリーンの行政処分の過程で実施される調査を指揮したり、文書の起案指示・決裁を行う立場にある担当部局の幹部職員らに対し、ヤングクリーンに対する処分をするよう働きかけるものであった。

こうした調査や判断の過程について介入する個々具体的な指示を行った働きかけは、手段・方法として相当な範囲を逸脱したものといえ、問題がある。

4 威迫的な言動や職員個人への叱責、誹謗中傷等を伴う働きかけ

ヤングクリーンの元従業員らが行ったように、担当部局の窓口に多数で来訪し、大声を出したり、反社会的勢力を背後に抱えるかのような威迫的な言辞を用いることが社会的相当性を欠く行為であったことはいうまでもない。

また、J市議の働きかけは、職員個人を名指しした上で、「責任をとってもらおう。」「責任をとらせるので、今後を注視しておく。」などと、職員個人の問題にしてその個人責任の追及をすることを示唆するものであった。

意に沿わない職員に対して、叱声を浴びせたり、「やる気がない。」「怠慢である。」と批判したり、無能呼ばわりしたりするのも、職員個人を誹謗中傷するものである。

ヤングクリーンに対する処分を求める働きかけのうち、こうした言動は、その内容の妥当性を論じる以前に、手段、方法が不当なものであり、不当な働きかけであったといえ、問題である。

第3章 第三者からの働きかけ等の防止策の提案

第1 改善すべき問題点

本調査を通じて、市の意思決定過程に以下の改善すべき点が存在することが確認された。

1 働きかけにかかる問題を担当部局で抱え込む

本調査を通じて、市の担当部局は、複数回に渡り、様々な働きかけを受けていたことが明らかとなった。

しかし、担当部局は、かかる働きかけに対して、対処に苦勞をしながら、それを他に相談することができていなかった。部局内での相談、協議はなされていたものの、これを部局内で対処すべき問題として抱え込み、市の組織全体としてみれば、孤立した状態での対処にとどまっていた。

これは、こうした働きかけを受けた部局が対処するにあたってのルールが明確でなく、相談できる適切な窓口も存在しなかったことに大きな要因がある。

また、こうした働きかけに対しては、市政のトップである市長や、それを補佐し職員を監督する立場にある副市長に対し、相談して適切な指示を仰ぐことが求められるところ、本件では、その市長や副市長にも働きかけがなされていたと推認される状況が明らかとなっている点に特徴がある。

2 議員等による要求等に対して特別扱いする

本調査の結果、市の意思決定過程に関し、議員による働きかけが多数回に渡ってなされていることが明らかとなった。

この点、いうまでもなく地方公共団体における議会は、住民の代表機関である。議会は、自治立法（条例等）の定立や予算の議決等を通じて多様な民意を反映し住民の意見集約を行うという中核的権能をはじめ、それを基盤として地方公共団体の運営全般に渡る方針を決定する政策形成機能、さらには執行機関を監視する監視機関としての機能、といった極めて重要な役割を担っている。

そのため、市が政策を立案、実行するにあたり、議会及びそれを構成する議員との間で十分な意見交換をする場を持つことは不可欠であり、その重要性については多言を要しない。

しかし、かかる議会及び議員の役割の重要性と、個別具体的な法の執行に議員の指示、介入が許されるかどうかは、全く区別して論じられるべき問題である。

特定の個人ないし法人に対する処分を行うにあたって、外部の者の意向を反映することは、行政運営の公正さを害するものとして許されず、それは議員の意向であっても同じである。

市長室や副市長室において、市長や副市長の面前で、特定の議員が職員に対し指示を出したり、個別具体的な行政処分について意見を述べるなどというのは、仮にそれが何らかの崇高な理念や動機を有していたとしても、妥当性を欠くものであるといわざるを得ない。

そして、住民全体の奉仕者として市民全体の利益と公平性・公正性を重んじるべき行政が、かかる不当な働きかけを容認し、特別扱いをすること自体が大きな問題であり、職員及び公務に対する住民の信頼を損なうものである。

3 職員の意識，組織風土の問題

本調査の過程を通じて明らかとなった議員による働きかけは、職員個人に対する叱責や個人攻撃を伴うものであった。また、議員の指示により、議員が指定した弁護士を訪問して助言を仰ぐなど（その結果、何ら有効な助言は得られていない。）、本来の職務から逸脱した余計な労力を費やしている実態も判明した。

これらの点について、職員の側においても、議員の都合に合わせた特

別な対応をする傾向が一部に見られ、理不尽な要求や叱責を我慢してでも、議員との摩擦を避けたい組織風土が醸成されていることが認められた。

選挙で選ばれた議員の要求は何でも聞かなければならない、議員に睨まれると議会対応で苦勞するから、という感覚が優先していき、過剰な対応や特別扱いすることが行政の公平性・公正性を害し、職員及び公務に対する信頼を害する結果になるという点についての問題意識が希薄となっていた。

第2 改善策の要点

上記問題点に対する改善策として、以下の提案を行う。

1 組織全体で対応し、外部委員の参画を得る開かれたシステムの構築

働きかけに対し、担当者や担当部局の孤立を防ぐことが重要である。

不当な働きかけは、密室で行われる場合にもっとも弊害をもたらす可能性が高い。

そこで、まずは、働きかけについて、担当者や担当部局以外の目にとまる機会を確保するため、適時かつ適切に記録がされる必要がある。

そして、記録した内容は、速やかに上司に報告され、報告を受けた者はさらに必要に応じて自らの上司に報告することで、市長をはじめとする組織全体で対応する仕組み作りが必要である。

もっとも、前記のとおり、市長自らが働きかけを受けることもあり、組織内部のみで構築する制度では、不十分なケースもあり得る。

そのため、不当な働きかけにより行政の公平性・公正性を害する事態が生じていないかどうかを審査する外部委員により構成される委員会を設置することがより効果的である。

2 議員等を特別扱いしない

本件でもそうであったように、議員等により不当な働きかけがなされることもあることから、働きかけの対応ルールを定めるにあたっては、議員等を例外としてはならない。

むしろ、市の職員においては、議員等を特別扱いすることを容認する組織風土が認められることから、議員等による働きかけにも対応ルールを適用する必要性が高い。

3 職員の意識改革

どのようなルールを定めてもそれが有効に機能するか否かは、それを運用する人にかかっている。

そのため、何よりも重要なのは、職員の意識改革である。

仕組みを作った上で、それを全庁的に周知徹底し、職員が実践できるように研修等を継続的に実施する必要がある。

そうすることで、職員自身も安心して正当な職務に専念できることになり、それが透明で開かれた行政を実現していく基盤となるのである。

第3 具体的な方策～条例等の規範制定～

前記の改善策を実施する方法として、以下の内容を骨子とするルールを制定することが有用であるので、提言する。

提言するルールは、外部からの働きかけを広く対象とし、当該働きかけを記録し、必要に応じて上司、最終的には市長まで報告を上げ、組織全体で対応するシステムである。

不当な働きかけがなされていないか、公正な行政運営に支障となる事象が発生していないかといった点について、外部委員からなる委員会が審査を行うため、透明で開かれた行政の実現に資することが期待できる。

そして、当該ルールは、広く市民全体で共有される必要があること、職員全体に周知徹底して意識の改革を促すものとされる必要があることからすれば、条例等の規範として制定することが考えられる。

1 対象とする働きかけ

職員に対し、その職務に関する行為をさせ、またはさせないように求めることをいう。

要望、要請、提言、提案、相談、意見、苦情、依頼、その他名目ないし態様の如何を問わず、広く一般に働きかけを対象とする。

正当な働きかけと不当な働きかけについては、外観において区別が容易でない場合も多く、働きかけを受けた担当者にその区別をさせることは弊害が大きいからである。

2 対応手順

① 職員は、働きかけを受けたときは、公正な職務の遂行を確保するため、速やかにその内容を「働きかけ記録票」（仮称）に記録し、上司に報告することにより組織的に対応する。

② 報告を受けた上司は、自らの責任で対処が容易なものについては速やかに適切な対処を行う。また、報告を受けた上司は、当該働きかけが公正な職務の遂行に支障を及ぼすと認められるなど必要がある場合

は、さらに上司に報告し、報告を受けた上司も同様とする。

- ③ 市長は、働きかけの記録を下記の委員会に諮り意見を求める。

記

名 称 徳島市公正職務審査委員会（仮称）

所管事務 徳島市に対する働きかけに係る事案に関する調査, 審査,
意見具申

組 織 外部の委員 5 人以内で構成

次に掲げる者のうちから、市長が委嘱する。

ただし、公正中立性を確保するため、徳島市と現に契約
関係にある者を除く。

ア 弁護士

イ 企業の経営、組織運営に関し優れた識見を有する者

ウ 学識経験を有する者

エ その他市長が適当と認める者

任 期 2 年

- ④ 市長は、毎年 1 回この条例の運用状況を公表する。

3 記録票の取り扱い

記録票は、徳島市情報公開条例第 2 条第 2 号に定める公文書として開示請求の対象となる。開示・非開示の判断にあたっては、同条例第 7 条の規定が適用される。

第4章 まとめ

第1 調査経過について

本調査の過程において、働きかけにより方針を転換したと推認される前市長、前第一副市长、前第二副市长、告発人らの代理人であった弁護士が、調査団からのヒアリングの依頼を拒否したのは残念であった。

とりわけ、前市長、前両副市长は、市政のトップ及びこれを補佐する者として市民の利益のために公務に従事していた方々であり、現在は職を離れているとしても、在職中に従事した業務に関し、市民に対する説明がなされることが望まれる立場であることに疑いはなく、その対応は遺憾であったというほかない。

また、J市議は、調査団が調査を実施中の平成28年9月21日、徳島市議会文教厚生委員会において、調査団からの出頭依頼書を受領していることを認めているが、調査団に対する回答はなく、同人がその存在を主張していた録音データも提供されなかった。

なお、J市議は、上記委員会において、Q前市長及び前両副市长について、「この3人は、前の市長は、第三者の働きかけなどはない。私が許可権者なので、私の権限で許可をだめと言ったもので、行く必要はないと言って、来ないようである。H前副市长は、申し上げることは何もないと返している。所管ではないM前副市长にも届いているようである。M氏は呼び出されるような覚えはないので、行かないということである。」と発言している。これは、J市議がQ前市長や前両副市长らとの間で、調査団からの調査依頼の対応についても連絡を取り合う関係であることを明らかにしたものと見える。

なるほど、確かに、調査団には調査に応じることを強制する法的権限はない。

しかし、少なくとも一連の経緯に関与した方々であれば、経過の詳細を、そして、自らの行為が正当であるならばその根拠等を、調査団に直接説明する、または、それが困難ならば文書にて具体的経過を説明する等の行動がなされるべきであったと考えられ、これら非協力的な対応は非常に残念であった。

第2 調査結果について

前記のとおり，上記の方々がヒアリングを拒否したものの，それ以外の関係者のうち調査団が必要と認める方々からは，十分な協力を得ることができた。

そして，関係者からのヒアリングに加えて，行政処分に至る過程で作成された各種資料や，市議会の議事録，関連する裁判記録などの証拠書類が豊富に存在したために，事実関係の解明が十分にできたものと考えている。

第3 第三者からの働きかけ等の防止策の提案について

前記のとおり，徳島市の行政処分に関し，外部からの働きかけが存在し，その中に個別具体的な処分の意思決定過程に介入するような不当な働きかけが存在することが明らかとなった。

これらの不当な働きかけを防止し，公平かつ公正な行政運営を確保する必要がある。

他方で，一般に，働きかけの中には，行政の適正化に資する正当なものも存在し，それが放置されるのも問題である。

そこで，働きかけを記録して，組織全体で，あるいは外部の委員で構成される委員会で，対応をしていくシステム作りを提案した。

提案したシステムが担う目的，機能は，不当な働きかけを排除するという消極的なものにとどまらない。

正当な働きかけ，すなわち，行政が本来対応すべきであるのに放置されている問題を市政の正常な処理過程に乗せるためのルールとしても機能し得る。市民や議員の働きかけにより，これまで放置され，見過ごされてきた問題が解決された場合には，その功績も記録されるという機能をも合わせ持つものである。

かかるシステムが有効に機能すれば，透明で開かれた行政を実現するための一助となり得るものと確信する。

第4 最後に

調査団としては、本報告書が徳島市政の健全な発展に寄与することを念じている。

以上