

政官接触の規制に関する一考察

国家公務員制度改革基本法に寄せて

正 木 宏 長*

目 次

- はじめに
- 第1章 政官接触の制限 国家公務員制度改革基本法に至るまで
 - 第1節 国の取組
 - 第2節 地方自治体の取組
 - 第3節 ま と め
- 第2章 国家公務員制度改革基本法と政官接触の規制
- 第3章 政官接触の規制に関する考察
 - 第1節 政治と行政の関係の適正化
 - 第2節 行政決定への外部圧力の防止による適法性維持
 - 第3節 距離と透明性の保障
- おわりに

は じ め に

2008年6月、国家公務員制度改革基本法が成立した。国家公務員制度改革基本法は、「国家公務員制度改革について、その基本理念及び基本方針その他の基本となる事項を定める」ものである（国家公務員制度改革基本法1条）。国家公務員制度改革基本法の制定に際して、論議を呼んだ争点の一つとして、「政官接触」の規制がある。これは国会議員と行政職員との接触について制限を行うというものである。いわゆる「口利き行為」の規制である。公務員制度改革として、行政職員に対し、議会の議員との接

* まさき・ひろたけ 立命館大学准教授

触の制限が行われるのであるならば、それは、行政官僚制の中立性や透明性を担保する法規制として機能するであろう。

本稿は、政官接触の規制について、行政法の観点から考察を行うものである。本稿はまず、政官接触の規制が国家公務員制度改革基本法に規定されるに至るまでの、国と自治体の政官接触を規制する取組を紹介し(1章)、次に国家公務員制度改革基本法制定時の政官接触に関する議論と、国家公務員制度改革基本法を検討する(2章)。そして、政官接触の規制について三つの観点から分析する(3章)。

第1章 政官接触の制限

国家公務員制度改革基本法に至るまで

第1節 国の取組

国会議員が、行政職員に議場外で接触をして、個々の政策や行政決定に影響力を行使する、あるいは行政職員の側から国会議員に接触をするということは、行政学ではすでに把握されているところである¹⁾。政治学や行政学の観点からこの現象をどう分析するかはさておき、大臣や政務官ではない、個別の政治家や国会議員が行政機関に不当な影響力を有し、個々の行政決定に関与しているのであれば、それは、行政の透明性や中立性といった観点から問題となるだろう。

国で政官接触を制限する取組が行われ始めたのは、2000年代に入ってからである。これは、ある国会議員が外務省に不当な関与をしていたという事件に対応して行われたものであった²⁾。

まず、2002年7月16日の閣僚懇談会申合せによる「政・官の在り方」と題する文書が挙げられる³⁾。

閣僚懇談会申合せ「政・官の在り方」は、「1 基本認識」の(1)において、「『政』は、行政が公正かつ中立的に行われるよう国民を代表する立法権者として監視責任を果たし、また、国務大臣、副大臣、大臣政務官

として行政を担う。『官』は、国民全体の奉仕者として中立性、専門性を踏まえて法令に基づき、主に政策の実施、個別の行政執行にあたる。」としている。

閣僚懇談会申合せ「政・官の在り方」の特徴的な点は、国会議員からの行政職員への働きかけについて定めを置いたことである。すなわち、「2 対応方針」の（1）で、「『官』は、国会議員又はその秘書から、個別の行政執行（不利益処分、補助金交付決定、許認可、契約等）に関する要請、働きかけであって、政府の方針と著しく異なる等のため、施策の推進における公正中立性が確保されないおそれがあり、対応が極めて困難なものについては、大臣等に報告するものとする。報告を受けた大臣等は、要請、働きかけを行った国会議員に対し、内容の確認を行うとともに、政・官の関係について適正を確保するなど、自らの責任で、適切に対処する。」としたのである。そして、この大臣への報告を具体的なものにするために（4）で、「『官』は、上記（1）により大臣等に報告するものについては、日時・経過、内容等、当該案件の処理経過を記録し、大臣等の確認を経た上で保存する。この場合……、記録の正確性を十分確保することとし、詳細な発言内容を保存する場合には、改めて本人の確認を求める。」としたのである。

このように、2002年の閣僚懇談会申合せは、国会議員の「官」への働きかけで、「対応が極めて困難なもの」について、「官」が大臣に報告することを求めている。さらに、大臣に報告する政官接触については日時・経過・内容の記録の作成を「官」に求めているのである。

また、外務省では一連の不祥事を受けて2002年8月21日付けで「外務省改革『行動計画』」を策定している。「外務省改革『行動計画』」は「

政・官の在り方」として、「1 文書作成義務」を設定している。それによると、文書管理規程を改正し、「採用・昇任等の人事管理」、「許認可・補助金交付決定等の事務事業」、「それ以外の政策・施策に関する意見提出のうち、大臣の事務統括権限に支障が生じ得るもの」に関する国会議

員からの意見提出について、文書化することを定めている。またその際には、省員側の応答も記録するとしている。作成した文書については、閣僚懇談会申合せのラインで確認を行い、内容確認は政務本部を通じ行うとする。内容確認の際に政側と官側で意見が異なり、最終的に意見の調整がつかない場合には、両論併記として保存するとされている⁴⁾。

このような取組は、法律による規制ではない。また、閣僚懇談会申合せは官僚を指して「官」という語を用いているが、「官」がどの範囲の行政職員を指すかは、明らかでない。だが、閣僚懇談会申合せで国が、国会議員からの行政職員への接触で、「政府の方針と著しく異なる等のため、施策の推進における公正中立性が確保されないおそれがあり、対応が極めて困難なもの」について、大臣への報告や記録の保存を定めたことの意義は認められるであろう。

第2節 地方自治体の取組

議会の議員と行政職員との接触の規制は、一部の自治体において既になされている。これは市町村だけでなく一部の都道府県でもなされている。自治体では政官接触の規制はコンプライアンスの一環として行われることが多い。規制の根拠は、「条例」「要綱」「規程」「要領」「マニュアル」と様々である⁵⁾。規制の対象は、大まかにいえば、自治体職員への組織外の者からの要望や陳情を一般的に対象とするものと、自治体職員への組織外の者からの要望で脅迫的な言動によるなど不当なもの(「不当要求行為」と呼ばれる)のみを対象とするものの二つに分けられる。自治体で行われている利害関係者と行政職員との接触規制は、議員と行政職員との接触の規制に止まらない。自治体の定める規制は、自治体職員と組織外の者との接触を一般的に対象とするものが多い。例えば、自治体職員に寄せられる全ての不当要求行為を規制対象とするために、民間人からの自治体職員への不当要求行為と共に、政治家(当該自治体議会の議員とは限らない)からの自治体職員への不当要求行為も規制対象となるという具合である。

規制の内容は様々である。規制の仕組みを見ると一般的にまとめれば、行政に対する外部の者からの要求への対応の指針を定め、要求があった場合は記録を作成するというものが多い。だが、上で述べたように形式においてもフォーマルな法的規制として「条例」を定める自治体から、非法的な「マニュアル」を根拠とする自治体まであるように、規制の内容もまた細部で様々な違いがある。適用除外を認めるか、どのような要望者であれば規制を適用するか、対象となる行政への要求はどのような要求か、記録の公表を行うかといった点で、各自治体に相異が見られる⁶⁾。

以下では、各地の自治体の取組のうち条例化されたものを紹介する。

一 大阪市

大阪府は2006年、「職員等の公正な職務の執行の確保に関する条例」（以下、大阪市公正職務執行条例）を定めている⁷⁾。この条例は、職員による不利益取り扱いに対する市民からの公益通報制度も定めているが、同時に職員に対する不当要求行為への対応も定めている。

大阪市公正職務執行条例では、不当要求行為を定義して、「脅迫、威圧的な言動、暴言、けん騒その他の不穏当な言動により、又はその地位を利用して、若しくはその権限に基づく影響力を行使して、本市職員に対し、不適正にその職務上の行為をし、又はしないことを求める行為その他の不正な手段によって本市職員の公正な職務の執行を妨げる行為」（大阪市公正職務執行条例2条9項）としている。そして、職員の責務として、「本市職員は、不当要求行為があったときは、これを拒否しなければならない。」（大阪市公正職務執行条例3条4項）とする。機関の責務として「本市の機関は、常に公正な市政の運営を図り、市政に対する市民の信頼を確保するよう十分に配慮するとともに、この条例の定めるところにより公益通報及び不当要求行為に適切に対処しなければならない」（大阪市公正職務執行条例4条1項）としている。

不当要求行為への対応としては、機関への報告と内容の記録、公正職務

審査委員会への報告が定められている(大阪市公正職務執行条例22条1項, 2項)。不当要求行為を行った者に対しては、書面による警告や捜査機関への告発その他不当要求行為を中止させるために必要な措置をとるものとされ、措置に従わない場合は公表することができるとされている(大阪市公正職務執行条例22条3項, 23条1項。公表に際して、理由の通知や証拠提出の機会の付与といった相手方への手続的保護が規定されている。大阪市公正職務執行条例23条2項)

大阪市公正職務執行条例は、不当要求行為に関して特に適用除外規定は設けていないので、地方議会の議員あるいは国会議員からの行政職員への働きかけでも、「威圧的な言動」や「その地位を利用」した条例でいう「不当要求行為」であるならば、職員は拒否せねばならず、記録の作成等が行われるということになる⁸⁾。だが、条例の「不当要求行為」の定義にやや曖昧なところが残る。これは大阪市も認めるところである⁹⁾。民間人からの不当要求行為も大阪市公正職務執行条例の規制対象となる。大阪市公正職務執行条例の不当要求行為規制は、行政過程の透明化というよりも、不法な要求による行政への影響力行使を防ぐという側面が強いと言えるだろう。

大阪市公正職務執行条例だけを見ると、大阪市は不当要求行為の規制のみを行っているように見えるが、規則により、要望一般の記録も行っている。2006年に制定された「職員の職務の執行に関する要望等の記録等に関する規則」(以下、大阪市要望記録規則)がそれである。大阪市要望記録規則は、「要望等」を定義して「職員に対し、職務の執行に関し一定の具体的な行為をし、又はしないことを働きかける要望、要請等の行為をいう。」(大阪市要望記録規則2条2項)としている。そして、市民からの要望等については、「職員は、職務の執行に関し一定の行為をし、又はしない旨の要求を受けた場合において、当該要求が要望等に該当し、かつ、不正要望等に該当しないと認めるときは、直ちに、当該要望等の内容を記録しなければならない。」(大阪市要望記録規則5条1項)とされている。記

録される項目は、「受付日時」「要望等が行われた方法」「受付場所」「要望者の氏名」「要望者の住所又は連絡先」「要望等の内容」「要望者による記録内容の確認の有無」「公表についての教示の有無」「回答が不要である旨の意思表示を要望者が行った場合にあっては、その旨」「要望等を受けた職員の氏名及び職名」「その他所管課長がその所管する業務に係る要望等に関して適当と認める事項」である（大阪市要望記録規則10条）。記録は保存される（大阪市要望記録規則11条）。要望者には要望についての対応方針等の回答がなされ（大阪市要望記録規則7条）、対応方針等を回答した要望等については公表がなされることとされている（大阪市要望記録規則12条）。

このように、大阪市では不当要求行為には該当しない市民（むろん政治家も含む）からの市政についての要望に関しても一律に、記録のための措置が規則で定められていることになる。

大阪市の取組で興味深いことは、規則でも「不正要望等」の概念が設定され、対応がなされていることである。不正要望等の定義について条文を抜粋する。

大阪市職員の職務の執行に関する要望等の記録等に関する規則2条7項

この規則において「不正要望等」とは、次の各号に掲げる要望等をいう。

- (1) 特定の者に対し、不当に優先的な取扱いをし、若しくは利益を与え、又は不当に不利な取扱いをし、若しくは不利益を与えること
- (2) 職権を濫用して、特定の者に義務のないことを行わせ、又は特定の者の権利の行使を妨害すること
- (3) 正当な理由なくして、執行すべき職務を執行せず、又は定められた期限までに執行しないこと
- (4) その他法令等（法律及び法律に基づく命令並びに条例及び規則（地方自治法（昭和22年法律第67号）第138条の4第2項に規定する規程その他の規程を含む。）をいう。以下同じ。）に反する行為又は公務員の職務に係る倫理に反する行為を行うこと

不正要望等については、「職員は、不正要望等があったときは、これを拒否しなければならない。」(大阪市要望記録規則4条2項)とされている。そして「職員は、要望等を受けた場合……において、当該要望等が不正要望等に該当すると認めるときは、速やかに、要望者に対し、当該要望等が不正要望等に該当し、応じることができない旨を回答するとともに、その旨をその属する担当等の課長に報告しなければならない。」(大阪市要望記録規則8条1項)。

大阪市要望記録規則の定める「不正要望等」と、大阪市公正職務執行条例の規制する「不当要求行為」の関係であるが、不正要望等を拒否しても、引き続き要望があり不当要求行為にあたる場合は、条例の「不当要求行為」の規定を適用するという関係になるようである¹⁰⁾。

大阪市は、条例で不当要求行為を規制し、規則で市民から寄せられた要望一般について記録するという仕組みを採用している。要望一般についての記録を行う大阪市要望記録規則は、行政過程の透明化に資する仕組みだと言えよう。

二 旭川市

旭川市は、2007年「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」(以下、旭川市公正職務執行条例)を定めている¹¹⁾。この条例も大阪市公正職務執行条例と同じく公益通報制度と共に「不当要求行為」への対応を定めるものである(ただし、公益通報制度は、職員による公益通報制度である点で、何人でも通報できる大阪市公正職務執行条例とは異なっている)。

旭川市公正職務執行条例では、不当要求行為は2条11号で、以下のよう
に定義がなされている。条文をそのまま抜粋する。

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2条11号
不当要求行為 次に掲げる行為をいう。

- ア 職員の職務に関し、その地位を利用し、又はその権限に基づく影響力を行使して、次に掲げることを求める行為であって、職員の公正な職務の執行を妨げるもの
- (ア) 許認可その他の行政処分に関し、正当な理由がなく、特定の法人その他の団体又は個人のために有利な又は不利な取扱いをすること。
 - (イ) 入札の公正を害すること又は公正な契約事務の執行を妨げること。
 - (ウ) 人事（職員の採用、昇任、降任、転任等をいう。）の公正を害すること。
 - (エ) (ア)から(ウ)までに掲げるもののほか、正当な理由がなく、特定の法人その他の団体又は個人のために有利な又は不利な取扱いをすること。
- イ 暴力、乱暴な言動その他の社会常識を逸脱した手段により要求の実現を図る行為

旭川市公正職務執行条例も、特に適用除外規定は設けていないので、国会議員や地方議会の議員による口利き行為も不当要求行為に該当すれば規制対象になるだろう¹²⁾。

不当要求行為への対応としては、まず職員の責務として、「職員は、その職務の執行に関し十分な説明責任を果たすとともに、不当要求行為があったときは、これを拒否しなければならない。」とされている（旭川市公正職務執行条例4条5項）。

職員が「不当要求行為があったと史料するときは」、記録の作成と記録の上司への提出が求められる（旭川市公正職務執行条例19条1項、上司ではなく、公正職務推進委員会又は公正職務審査会への提出を認める例外規定がある）。不当要求行為があったと史料するときの記録の提出を受けた者は、当該記録に係る行為が明らかに不当要求行為に該当しないと認める場合を除き、記録を公正職務推進委員会に提出しなければならない（旭川市公正職務執行条例19条2項）。公正職務推進委員会は、記録の提出を受けたときは、直ちに必要な調査を行い、不当要求行為があったと認めるときは、その旨及び当該調査の内容を市長等¹³⁾及び公正職務審査会に報告しなければならない（旭川市公正職務執行条例20条1項）。

市長等は、公正職務推進委員会からの報告があった場合、必要があると認めるときは、直ちに、不当要求行為を行った者に対し、書面による警告その他不当要求行為を中止させるために必要な措置をとる。この場合、市長等は、あらかじめ、当該措置について公正職務審査会の意見を聴かなければならない(旭川市公正職務執行条例20条2項)。

旭川市公正職務執行条例は、市長等が書面による警告その他不当要求行為を中止させるために必要な措置をとることができることを定めている。筆者が旭川市役所に問い合わせたところ、必要な措置には「公表」も含まれるとのことであった。

旭川市公正職務執行条例も、大阪市公正職務執行条例と同様、公益通報制度と不当要求行為への対応が定められている。旭川市公正職務執行条例の不当要求行為にも、民間人からの行政への圧力が含まれる。だが、旭川市公正職務執行条例は、記録の作成について職員が「不当要求行為があったと史料するとき」にあまねく記録の作成と上司への報告を求めている。これは、大阪市公正職務執行条例のように「不当要求行為」だけを記録の作成の対象にすることに比べると、当該職員への問題となる影響力行使が、条例で記録作成が求められる「不当要求行為」に該当するか否かの難しい判断を、職員に強いることはない。不当要求行為に該当するか否かの判断に迷う場合も「不当要求行為があったと史料するとき」には該当するであろう。不当要求行為にあたるかどうかの判断は公正職務推進委員会が行うことになっている。この点では、大阪市公正職務執行条例に比べると合理的な規定の仕方であると言えるだろう。反面、市民からの要望等一般の記録は行っていないようである¹⁴⁾。

三 神戸市

神戸市は2006年「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」(以下、神戸市公正職務執行条例)を定めている¹⁵⁾。神戸市公正職務執行条例は、不当要求行為への対応を定めているが、公益通報制

度の確立と共に不当要求行為への対応の定めた大阪市公正職務執行条例や旭川市公正職務執行条例とは異なり、行政職員への要望等一般への対応をも規定した条例となっている。一方で神戸市公正職務執行条例では、公益通報制度は定められてはいない（公益通報について神戸市は「神戸市公益通報取扱要綱」で対応している）。

神戸市公正職務執行条例は、市政の透明化を推進することも目的として制定された条例であり、他の自治体の条例に比べると不当要求行為や要望について詳細な定めを設けている。条例の目的は「職員等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、市政の透明化を推進するとともに、公正な職務執行の確保を図るため必要な事項を定めることにより、市民の信託にこたえ、市民に信頼される市政を確立すること」（神戸市公正職務執行条例1条）である。

神戸市公正職務執行条例は不当要求行為への対応を定めている。神戸市公正職務執行条例は、不当要求行為を次のように定義している。条文をそのまま抜粋する。

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2条6号
不当要求行為 次に掲げるものをいう。

ア 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著しく有利な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) 職務上知ることのできた秘密を漏らすこと。
- (エ) 執行すべき職務を行わないこと。
- (オ) (ア)から(エ)までに掲げるもののほか、法令等に違反すること又は職員等の職務に係る倫理に反することを行うこと。

イ 職員等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

ウ 暴力又は乱暴な言動その他の社会的相当性を逸脱する手段により要望等をする行為

不当要求行為に対して、執行機関等（任命権者等を指す。神戸市公正職務執行条例2条1号）の責務として、「執行機関等は、不当要求行為が行われた場合（不当要求行為が行われるおそれが切迫していると認める場合を含む。）は、市民に信頼される公正で公平な職務の執行及び職員等の安全の確保を図るため、複数の職員等により組織的に毅然とした態度で対応しなければならない。」（神戸市公正職務執行条例6条3項）。

神戸市公正職務執行条例は、このように不当要求行為への毅然とした対応を定める一方で、市民からの「要望等」への対応を定めている。「要望等」の定義規定をそのまま抜粋する。

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2条4号
要望等 職員等以外のものが職員等に対して行う当該職員等の職務に関する要望、提言、提案、相談、意見、苦情、依頼その他これらに類するものをいう。

神戸市公正職務執行条例は要望等に対しては、誠実に内容を受け止めて、適正に対応しなければならないとしている（神戸市公正職務執行条例6条1項）。

市長その他の執行機関は、内容が違法又は不当であるかどうかを判断できない要望等を受けた場合や、要望等への職員の対応が違法又は不当であるおそれがある場合で、必要があると認めるときは、神戸市公正職務審査会への諮問を行う（神戸市公正職務執行条例10条）。

神戸市公正職務執行条例は、不当要求行為とは言えない「要望等」一般に、記録作成義務を課していることが特徴である。すなわち「執行機関等は、要望等を口頭により受けたときは、その内容を確認し、簡潔に記録をするものとする。この場合において、当該記録をするに当たっては、不実又は虚偽の記載をしてはならない。」（神戸市公正職務執行条例7条1項）とされている。要望者には記録の内容確認の機会が付与される（神戸市公正職務執行条例9条1項）。

市民から市役所に寄せられるあらゆる要望について記録義務を課すと、

記録作成保持の負担が膨大になるだろう。そこで、神戸市公正職務執行条例では、記録作成の例外規定が置かれている。つまり、公開の場での要望で記事録に記録がなされるようなものや、単なる事実関係の確認を求めるものについては、執行機関等は当該要望を記録しないことができるとされている（神戸市公正職務執行条例8条1号、2号）。また「公職者」以外の者からの要望であれば、日常的に行われる営業活動に係るものや、相談業務における要望等でその場で用件が終了し、改めて回答する必要がないものなども、執行機関等は記録をしないことができる（神戸市公正職務執行条例8条3号）。「公職者」とは、「国会議員及び地方公共団体の議会の議員」や「他の地方公共団体の長」あるいは彼らの秘書である（神戸市公正職務執行条例2条3号）。このように神戸市公正職務執行条例は政治家からの要望については一般市民からの要望と区別して、特に記録作成の義務がある場合を明記していることが特徴である。

神戸市公正職務執行条例では「市長は、各執行機関等における要望等に係る記録等の件数その他の運用状況を取りまとめ、毎年度公表するもの」とされている（神戸市公正職務執行条例18条）。

神戸市公正職務執行条例の特徴は、例外規定があるとはいえ、「不当要求行為」だけでなく「要望等」一般について、市に記録作成の義務を課したことであろう。旭川市公正職務執行条例が記録作成の義務を課したのは「不当要求行為があったと料するとき」に限定しているし、大阪市の場合は要望一般の記録の制度は規則で定められている。それに比べると、「要望等」一般への記録作成義務を条例で定めている神戸市公正職務執行条例は、行政過程の透明化を強く指向したということになる。さらに「公職者」についての定義規定を設け、国会議員、地方議員、自治体の首長といった政治家からの要望等については、それ以外の一般市民の要望よりも記録作成の例外規定の適用の余地を狭めていることも、大きな特徴である。

一方で神戸市公正職務執行条例は、不当要求行為への対応について、大阪市公正職務執行条例や旭川市公正職務執行条例のように、不当要求行為

をした者への行政指導等が規定されていない。これは神戸市公正職務執行条例6条3項の「組織的に毅然とした態度で対応」に、不当要求行為への警告 行政指導ということになるだろう や警察への告発が含まれると理解されているからである¹⁶⁾。神戸市公正職務執行条例は、不当要求行為への対応を中心とした他の自治体の条例に比べると、行政過程の透明化を強く指向するものであると言えそうである。

第3節 ま と め

国の閣僚懇談会申合せは、国会議員の「官」への働きかけで、「対応が極めて困難なもの」に限って大臣への報告と記録を求めるものであった。その限りで、適用範囲は限定されているだろう。

自治体の取組は条例化されたものだけを見ても、様々である。「不当要求行為」への対応と記録を定めるものもあれば、「要望」一般の記録を求めるものもある。本稿では紹介しなかったが議員と自治体職員との接触に限定した規制を行う自治体もある。だが多くの自治体が、コンプライアンスの一環から、「不当要求行為」や「要望」であれば、政治家からのものも、市民からのものも、ひとくくりにして規制対象としている¹⁷⁾。こういった自治体の取組は、議会との関係で行政の中立性や透明性を確保するだけでなく、民間との関係でも、行政の中立性や透明性を確保するシステムとして機能していると言える。

また、規制対象も大きく分けて二つあるということがわかる。一つは対応困難な要求や「不当要求行為」に限って規制するものである。旭川市公正職務執行条例と国の閣僚懇談会申合せが(条例単体だけで見れば大阪市公正職務執行条例も)これにあたるだろう。このような規制は、もっぱら行政意思決定への不正な影響力行使を防ぐという観点からなされていると考えることができる。これに対して神戸市公正職務執行条例や大阪市要望記録規則の、広く要望等一般の記録を行うという規制形式は、単に不正な影響力行使を防ぐだけでなく、行政過程の透明化を指向するものだと言

えるだろう。

第2章 国家公務員制度改革基本法と政官接触の規制

2008年に、国家公務員制度改革基本法が制定される際、政官接触の規制が一つの争点となった。国家公務員制度改革基本法の制定の経緯を見てみると、まず、2007年、国家公務員法の改正がなされ、人事評価制度の導入や再就職等監視委員会の設置等による退職管理の適正化がなされた。同年4月の閣議決定では、国家公務員法の改正とは別に、引き続き公務員制度の総合的な改革を推進するため、基本方針を盛り込んだ法案を立案することとなっていた。そこで「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会」が設置され、2008年2月、懇談会は報告書を提出した。そして政府は懇談会の報告書に基づいて、国家公務員制度改革基本法の政府案を2008年4月、国会に提出したのである¹⁸⁾。

政官接触の規制については、公務員制度の総合的な改革に関する懇談会の報告書で示されていた。報告書は、「内閣中核体制」を確立するために、大臣、副大臣、大臣政務官の他に、「政務専門官」の職を設けるとしていた。さらに、「国会議員（立法府）との接触は、大臣、副大臣、大臣政務官および『政務専門官』が行い、それ以外の公務員については、行政の中立性の観点から、大臣の命令による場合に限るなどの厳格な接触ルールを確立し、政官の接触の集中管理を行う。」として、国会議員と公務員との接触の厳格な規制の方針を打ち出したのである。この改革は、「政官の接触の集中管理」によって「公務員の役割を議院内閣制にふさわしいものにする」ものと、報告書は位置づけていた¹⁹⁾。

国会に提出された国家公務員制度改革基本法の政府案は、懇談会の報告書の内容を受けて、政官接触の制限を定めていた。政府案は5条1項で「政府は、議院内閣制の下、国家公務員が内閣、内閣総理大臣及び各大臣を補佐する役割を適切に果たすこととするため、次に掲げる措置を講ずる

ものとする。」としていた。そして、5条1項1号で講じられる措置として、「各府省に、国会議員への政策の説明その他の政務に関し、大臣を補佐する職（以下この項において「政務専門官」という。）を置くとともに、政務専門官以外の職員が国会議員に接触することに関し、大臣の指示を必要とするなど、大臣による指揮監督をより効果的なものとするための規律を設けること。」としていたのである²⁰⁾。

国家公務員制度改革基本法の政府案では、大臣を補佐する職以外の職員については、国会議員との接触には大臣の指示が必要とするなどの規律が設けられることとされていた。このような規律が文面通り設けられたとすれば、懇談会の報告書が求めたように指示がなければ政官の接触は制限されるだろう。政府側答弁では、政官接触の制限は、国会議員と公務員との接触のルールがないために、大臣の方針と関係なく国会議員と公務員が折衝を行い、結果として政策決定における政治主導が損なわれて、官僚主導の状況が生み出されているという問題意識から提案されたものだとされている²¹⁾。

だが、国家公務員制度改革基本法の政府案は、国会で修正を受けることとなった。修正によって、政府案の政務専門官の創設とそれに伴う政官接触の制限は削除された。かわりに政官接触の透明性と公平性を高める観点から、政官接触については記録の作成を求める旨の規定が設けられた。

これは、国会議員にとって必要な情報収集を阻害しないルール作りが困難であることから、むしろ、国会議員と公務員がどういう風に接触をしたのかということ記録して残すこととし、記録に残さなかったことをルール違反とすることが、現実的ではないかという、批判を受けてのものであった。ルールとしては、虚偽記録には懲戒処分をするといった内部統制や、政治家との接触の際は原則として複数で会うといったことが、ありうるルールとして参議院での審議の際、政府側から示されている²²⁾。

2008年6月、国家公務員制度改革基本法は成立した。採用試験制度の見直し（6条）、官民の人材交流の推進（7条）、能力と実績に応じた処遇の

徹底（10条，ここで定年の65歳への引き上げの検討も規定されている），内閣人事局の設置（11条），労働基本権についての規定（12条）など注目すべき規定は多いが^{23）}，政官接触については以下のように定められた。

国家公務員制度改革基本法5条

3項 政府は，政官関係の透明化を含め，政策の立案，決定及び実施の各段階における国家公務員としての責任の所在をより明確なものとし，国民的的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資するため，次に掲げる措置を講ずるものとする。

- 一 職員が国会議員と接触した場合における当該接触に関する記録の作成，保存その他の管理をし，及びその情報を適切に公開するために必要な措置を講ずるものとする。この場合において，当該接触が個別の事務又は事業の決定又は執行に係るものであるときは，当該接触に関する記録の適正な管理及びその情報の公開の徹底に特に留意するものとする。

国家公務員制度改革基本法は基本法であり，国の今後の施策の方針を示すものである。今後は国家公務員制度改革基本法に沿った形での制度改革がなされることになる。政官接触については，国家公務員制度改革基本法は，接触の記録の作成と公表の措置を講ずるものとした。ここでは政官関係の透明化が指向されているのである。

第3章 政官接触の規制に関する考察

国家公務員制度改革基本法あるいは各地の自治体で行われている政官接触の規制を考えるうえで，行政法学の観点からは三つの観点を提示することができる。この三つの観点は相互排他的なものではない。これらは，政官接触の問題を考えるうえで有益な示唆を与えるだろう。

第1節 政治と行政の関係の適正化

政治と行政の関係という観点から見れば，政官接触の規制は，議会の議

員と行政職員との接触のチャンネルを限定することで、政治と行政の関係を適正化する機能を果たすことになる。政治の行政への不当な個別介入が防止されるのである²⁴⁾。

議会の議員による干渉からの行政職員の中立というテーマは我が国の行政法学には新鮮であるようにも感じられるが、政治からの行政の中立の問題は、我が国では戦前の官吏制の下で深刻な問題として存在していた。1898年の政党内閣成立以来、政党内閣は獮官制を用いたために、政党勢力と官僚勢力との間で、1932年の文官分限令改正まで一進一退の抗争があった²⁵⁾。政治と行政の問題は公務員制度を考えるうえで古典的なテーマの一つなのである。

柳瀬良幹は、戦前の官吏制度について二つの考えの存在を指摘していた。柳瀬によれば、一つは官吏をなるべく政治勢力に従属せしめようとする考えであり、もう一つは反対に、なるべくこれを政治勢力から独立に保とうとする傾向である。柳瀬によると、行政の性質の一つは政策の技術的執行であって、この意味においては行政は政治とは異質の作用であり、従ってこの地位においては、行政はなるべく政治の影響を受けないことが必要となる。しかし、他方で行政は国家権力を以てする政治の意図の具体化という側面を持っており、この点から見ると行政は政治の一部であって、官吏は政治勢力の一要素であり、政治上の諸勢力が官吏を自己に従属させようとして、政治諸勢力の間で官吏に対する政治的支配権の争奪を生じさせるのである²⁶⁾。

戦後改革によって、我が国の公務員制度から獮官制は排除された。そして、我が国では政策形成における官僚の影響力が強大になったことをうけて、官から政へをキャッチフレーズとした行政改革が行われるに至った。田中二郎はこのように記している。

「公務員が政治上どのような地位を占め、どのような役割を演ずるかは、現実の政治的・経済的・社会的地盤のいかんにより、そこでの政党政治の運営の態様・政治勢力の消長とか、行政需要の量と質及びこれに応ずる専門的・技術的知識の

要否等によって、著しく影響される。すなわち、政党の政治支配が徹底している場合には、公務員は、政党の支配下に単に行政の執行を担当する事務的・技術的職員に止まる傾向があるのに対し、政党の政治支配が衰頹するにつれ、公務員が自ら実質的に政治的決定にまで参画する度合いが高まり、時には、政治的指導者の地位を獲得するに至ることがある。官僚政治とか官僚行政というのがこれである²⁷⁾。」

田中二郎は続けて、現代では一般的な「政治」と専門的・技術的な「行政」とが区別され、「政治」の指導のもとに、専門的・技術的な「行政」が職業的公務員によって行われると述べていた²⁸⁾。

国家公務員制度改革基本法の政官接触の記録の作成と公開は、内閣機能の強化に関連して定められている。「政治」による「行政」への介入の強化が定められる一方で、政官接触の透明化に関する規定が置かれたことは示唆的である。そこでは「政治」による「行政」への統制の強化が図られる一方で、不透明な影響力行使への制約が加えられようとしているのである。この制約には、専門的・技術的な行政の領域に対しては、不透明な政治の介入は抑制されるべきであるという、行政の中立性の発想が看取される。政治家が行政職員と接触を持つことで、行き過ぎた政治主導によって、公正な行政が歪められるということは、いわゆる「族議員」の存在を見れば十分に考えられることである。逆に、国家公務員制度改革基本法の制定の際の国会の議論で現れたように、大臣の意向に反して、行政職員が政治家と接触を持ち、それによって政治主導が損なわれるということも考えられる。いずれも政治と行政の関係を一方の極に偏らせることで、適正な政官関係を損ない、強いては議院内閣制を機能不全に陥らせるものと言えるだろう。

国家公務員制度改革基本法の制定の際、そもそも政官接触の集中管理が政府案であったことを考えれば、柳瀬がかつて論じた、「官吏をしてなるべく政治勢力に従属せしめようとする考」と「なるべくこれを政治勢力から独立に保とうとする要求」²⁹⁾との相克が、政官接触の規制を機に現代的

な争点として浮上してきたと言える。

政官接触への制約は、政治に対する行政の中立性を維持することで、政治と行政の関係を適正化し、議院内閣制を健全に機能させる制度であると考えることができる。とりわけ当初の政府案の行政職員と国会議員の接触の集中管理の制度の下では、行政官僚制の中立性維持の観点が色濃く表れる。政府案にあった問題意識は、省庁内の大臣とそれを補佐する職に、「政」と「官」のコミュニケーションのチャンネルを限定することであった。チャンネル外での、個別の官僚と政治家の接触は、議院内閣制の機能を損なうものと考えられていたのである。つまり、本来、大臣等の指揮の下で行われなければならない行政が別の政治家の影響下に置かれる、あるいは官僚が大臣等の指揮から逸脱して他の政治家と接触することで、内閣の行政権行使のハイアラキーからの、逸脱が起こると把握されていたのである。

制定された国家公務員制度改革基本法は、行政職員と政治家との接触の制限までは踏み込まず、接触の記録と公開のための措置を講ずるという要求に止まった。このような透明化のための措置により、不適切な接触の抑止効果が期待できるだろう。国家公務員制度改革基本法制定時の議論は、議院内閣制、あるいは政治家と官僚との関係についての古典的かつ現代的な問題を提示したと言える。

第2節 行政決定への外部圧力の防止による適法性維持

行政官僚制の中立性の維持ないし中立的な行政決定の保障は、「政治」、あるいは「政治」を背景とする政治家との関係のみで語られるものではない。私的利害関係者との関係で私的利益からの行政の中立性を語ることも可能である。第1章で見たように、各地の自治体で議員と行政職員との接触が、「不当要求行為」や「要望」への対応の定める条例によって規律されていることから、そのことは明らかであろう。そこでは、地方議会の議員からの働きかけでも暴力団員からの働きかけでも行政職員に対するもの

であれば一括して、記録が要求される「要望」や、行政指導の対象となる「不当要求行為」と見なされるのである。

暴力団員からの要望も地方議会の議員からの要望も一括して「要望」とする、あるいは不当な要求であれば「不当要求行為」とする自治体の取組は、単なる「政治」と「行政」との関係のみで語ることはできない。行政外部者からの「要望」「不当要求行為」を一律に規制する取組にはどのような評価がなされるべきなのか。

一つの考え方として、要望あるいは不当要求行為を、インフォーマルな形態での行政参加の一種と把握することができる。遠藤博也は、公聴会や意見書の提出のような「制度内参加」の他に、「さまざまの圧力団体による隠然、公然たる影響力の行使をはじめ、陳情、反対運動など利害関係者の多様な参加、関与が政策策定・執行段階に存在」とし、これらの参加を「制度外参加」と位置づけていた³⁰⁾。

住民あるいは政治家からの自治体職員への要望（行き過ぎれば不当要求行為になる）は、視点を変えれば行政への参加の一形態として把握することができる。だが、それが参加の望ましい形態であるかどうかは別問題であろう。少数の地域有力者や政治家あるいは暴力団員の言動が制度外で行政決定に影響力を持つというのは、むしろ行政倫理と行政の公正性の衰退を示すものに他ならない。

不当な影響力行使に対して、遠藤は行政法学上の解答を用意していた。遠藤は非公式手続による影響の一つとして「不当な外部圧力」を挙げる。そして、詐欺や脅迫に基づく許認可の取得が行政行為の瑕疵となるように、「不当な外部圧力」に基づいて裁量権を行使する行政処分であれば、他事考慮として裁量処分であっても裁量権の濫用として違法であるとするのである。遠藤は外部圧力が有ったため裁量権の濫用とされた事例として、地元出身者優先を主張する町職員組合の反対のため、成績上問題がない町職員採用試験に応募した者への不採用処分がなされた事例（水戸地裁昭和55年11月20日判決，判例時報999号118頁）や、非組合員をバス乗務から排除

しようとする職員組合の威力に屈してなされたバス乗務に代わる代務命令に、市バス運転者が従わず欠勤したため懲戒処分をしたことについて、懲戒処分を裁量権の濫用とした事例（横浜地裁昭和57年5月27日判決，判例時報1056号249頁）を挙げている³¹⁾。

遠藤が挙げた事例は、私人が行政決定に影響力を行使した事例であった。行政活動に議会の議員が介在したことが争点となっている判例も存在する。

東京地裁昭和49年7月26日判決（下民集25巻5～8号653頁）は、授業中、特定の宗教団体の批判をしたX（高校専任講師）への授業停止・転勤命令の処分について、Xが国家賠償法1条により損害賠償請求をした事例である。Xは懲戒処分に際して東京都教育庁に出頭したところ、A（都議会議員）らに面談させられてAらから叱責を受けており、これについての損害賠償も請求されていた。判決は、(旧)教育基本法10条1項により、特定の教員に対する特定の政党の党派的圧力は不当な支配に該当するとし、たうで、B（東京都教育庁（東京都教育委員会事務局）総務部長）は、AらとXとの直接の接触を避けるべきであるとし、それにもかかわらず、不用意にAらにXを非難叱責する機会を提供し、Xの教育活動に関して、Xに党派的立場からの圧力を加えるに至らしめたことは、過失に基づく違法行為であると言うべきであるとして、Aらからの叱責について損害賠償責任を認めた。授業停止・転勤命令の処分の適法性については、Aらの圧力に屈してなされたものであることは認められず、従つて、著しく公正を欠き、あるいは専ら不当な動機にもとづくものであるとはいひ難いとして、授業停止・転勤命令の処分は適法なものとされている。

同事件の控訴審判決（東京高裁昭和50年12月23日判決，判例時報808号57頁）も、Aらが都教育庁総務部長室において同庁幹部らの列席のもとに授業内容について非難、叱責した行為は、宗教団体を背後にもった政党の立場から特定の教員に対して加えられた党派的圧力であり、教育の中立性、自主性を阻害する一党一派に偏した教育への干渉として、教育に対する「不当な支配」に当たるものといわなければならないとして、損害賠償責

任を認めている。

本件は、教育という政治的党派からの中立性が求められる分野における事件であるが、本判決で示されたような、教育への党派の圧力による不当な支配の排除という原則は、行政法一般の議論にも参考になる。また、都議会議員による教員への非難叱責の機会を設けたことは違法としつつ、授業停止・転勤命令の処分は適法なものとしてされているのである。

議員による行政機関への影響力行使については、さらに以下の判例が参考になると思われる。

行政裁量権の行使に際して、議会で議員の質問があったことが裁量権の濫用に繋がるかが争点となった事例として、大阪地裁平成4年8月31日判決（労働判例618号24頁）がある。

本件は、同僚職員に匕首を突きつけたことを理由に、地方公務員法29条1項3号により懲戒免職処分を受けたX（給食調理員）が、懲戒免職処分は裁量権の濫用であると訴えた事例である。本件で、Xは、給食調理員を下請けでなすべきだとの見解を持つA（市議会議員）が市議会で本件を取りあげて質問の対象としたことをもって、本件免職処分は、Aの質問への対処という、本来考慮すべきでないことを考慮してなされたと主張し、裁量権の濫用を主張していた。大阪地裁は、質問への対処ということが考慮されていたと認めるに足る証拠がなく、また、本件免職処分は公務員関係の秩序の維持という公務員に対する懲戒処分の制度目的からみて非難すべきところはなく、Aの質問への対処ということが仮に考慮されていたとしても、それが裁量の範囲を越えるものということとはできないと判示した。

本件大阪地裁判決は、議会での議員の質問なので、本稿が扱っている、議場外での、議員による行政職員への圧力とはコンテキストが異なる。だが、議会の質問への対処が仮に考慮されていたとしても、それだけで裁量の範囲を越えるものではないとの判示がなされたことは興味深い。単に議員の介入が存在しただけでは裁量権の濫用と評価される他事考慮がなされたということにはならず、他事考慮と言うためには、他の事情の過小評価

や、議員の介入を過大評価することが必要になるということだろう。このような趣旨は、議会の議員の介入はあったが、処分自体は「議員らの圧力に屈してなされたもの」ではないとして違法性を認めなかった前掲東京地裁昭和49年7月26日判決からも窺える。逆に言えば、議員の圧力に屈して他事考慮により処分がなされた場合は、裁量権の濫用が認められるとも考えられる。

現職ではないが、元都議会議員の行政活動への介入についての興味深い判例として、東京地裁昭和61年3月27日判決(判例時報1199号98頁)がある。本件は、マンション建設に際してA(施主,承継前原告)が、反対運動を行ったY(近隣住民)に民事損害賠償を求めた事案である。判決によると、Yは建設阻止のためにB(元都議会議員)に工事中止を依頼したので、Bは東京都庁のC(建築指導部長)とD(貸付課係長)に工事中止させるよう働きかけた。これを受けてCはE(建築業者)に対して工事中止の行政指導をし、DはAの取引先銀行に、Aと住民との話し合いがつくまでAへの貸付を一時見合わせるようにとの行政指導をした。東京地裁は次のように判示をしている。

「Bのした右各行為は、その政治家たる地位を利用して直接東京都の上級職員に働きかけ、都の行政指導の影響力を利用する意図で行ったもので、とくに貸付課のDに対する働きかけは、Aが東京都の融資斡旋制度の利用を考えていることを奇貨として行われたものであると推認するに難くなく、いずれもその意図、方法、手段において穏当さを欠く嫌いはあるものの、右各行為は、住民の要望を受け入れずに工事を始めた施主及び業者を住民側との話し合いに応じさせる目的でなされたものであり、また、C及び貸付課のDの行った行為も行政指導として許容される限度を超えないものと認められることに照らすと、Bの右各行為それ自体が違法とはいえず、Bに前記趣旨の依頼をしたYらに違法な工事妨害行為があるとはいえない。」

本件では、元都議会議員による、東京都職員への圧力があり、職員が圧力に従って行政指導を行っていることが認定されている。だが、当該行政

指導は違法ではないので、行政指導を依頼した元都議の働きかけも違法ではなく、よって住民の依頼行為も違法ではないとされているのである。本判決のこのような理論には一考の余地がある。前掲東京地裁昭和49年7月26日判決は、議員による介介入行為（教員への叱責）は違法としつつ、懲戒処分自体は適法としている。本判決も元都議の東京都職員への依頼について「意図、方法、手段において穏当さを欠く嫌いがある」があるとしているので、元都議による行政指導の依頼行為は、違法とするという考え方もあっただろう。本判決が、職員の行政指導が適法であるから、元都議の行政指導の依頼も適法、住民の元都議への依頼も適法との三段論法をとったのは、訴訟の直接の当事者となっている住民の業者に対する損害賠償責任を否定するためのロジックだったのであろうと考えられる。

議会の議員の介入があったことを理由に、行政裁量権の行使を他事考慮として違法にするという判例を筆者は行政訴訟の分野で見つけることができなかった。だが、上のような判例から、議会の議員による行政への働きかけには、違法な他事考慮を行政庁になさしめる可能性があるということは推測できるであろう。不当な外部圧力は、行政裁量論あるいは行政救済法の観点からすると、処分の違法を導く一要素になると考えられる。

このように考えると、大阪市公正職務執行条例や旭川市公正職務執行条例のように不当な要求であれば「不当要求行為」として、議員からのそれも市民からのそれも一律に規制し、不当要求行為があれば行為者に対する行政指導や違反事実の公表をするという仕組みは、行政活動の適法性維持のシステムとして機能するということになる。不当要求行為の影響下でなされた行政活動が違法性を帯びる場合が生じるので、そのような違法な行政活動を事前に抑止する必要があるのである。大阪市公正職務執行条例や旭川市公正職務執行条例のような不当要求行為を規制する条例は、このような観点から行政活動の適法性を保障する条例として理解されよう。政官関係の適正化だけでなく、適法性をも保障する条例であるから、議員からの要望も市民からの要望も不当なものであれば規制対象となるのである。

これらの条例で、公益通報制度と共に不当要求行為の規制が定められ、「コンプライアンス条例」と呼称されていることは示唆的である。

不当要求行為を規制する条例の下では、東京地裁昭和61年3月27日判決に現れたような「穏当さを欠く」要望は、議員からの要望でも市民からの要望でも、規制の対象となる「不当要求行為」になる可能性がある。裁判で不当な圧力による他事考慮を主張することが「不当要求行為」の事後統制であれば、不当要求行為への対応を定める各地の条例の仕組みは、「不当要求行為」の事前規制と言えよう。このようにして不当要求行為の規制は、不当要求行為の記録の制度も伴うことで、不当要求行為自体を未然に防止し、あるいは事後的に是正することで、国民や住民に対する関係での行政過程の適法性を保障するものとして機能するのである。

第3節 距離と透明性の保障

不当な影響力が行政決定に及ぶことを防ぎ、行政活動の適法性を維持するという説明は、「不当要求行為」に限定して規制を行う自治体の取組に親和的である。

だが、神戸市や大阪市のように、「要望」一般について記録の作成を求める自治体の取組を説明するには、さらなる理論が必要となるだろう。要望一般についての記録の要求は、職員と一般住民とのやりとりまで記録の対象とするものである。そのようなやりとりには自治体に有益な情報をもたらすものもあるだろうし、住民が行政職員に穏当な態様で要望を伝えることは、禁圧されるべき行為ではない。

議会の議員と行政職員との接触についても、議会での議論のために、議員が行政職員と接触して現場の情報を収集することに一定の実益はある。また、行政に対して何らかの要求をする市民が、議会の議員を仲介として、職員と接触を持とうとする場合もある。こういった場合、職員と市民との間でのやりとりを仲介する議員の活動は、必ずしも行政の中立性を損なうものではない。だが、「要望」一般の記録を要求する場合、不法性の無い

市民からの要望も記録の対象となる。

要望一般の記録の要求に対する一つの説明としては、他の諸勢力からの「距離」保障の観点からの説明がある。

山本隆司によれば、民主主義原理は、「平等主義的な」「一般的で同等の」、協働の機会の付与を要請する。公行政は国民が選挙を通じて組織した国民議会による民主主義的正統化を不可欠とする。そして「国民」によって正統化された国家機関には、特殊利益からの距離の確保や、利益の衡量、調整が求められるのである³²⁾。

大橋洋一は行政法の一般原則として「距離保障、概観性保障、合理性保障」を挙げる。それによると従来、我が国では省庁と業界団体、族議員との間で不透明な交渉が多くもたれてきたが、「行政と市民との間のグレーゾーンを排除し透視可能な空間を創設すれば、そのことにより官民の癒着、行政の過剰な介入、特定市民・業界の不合理な要求を防止でき、結果としてこの空間が市民の自由の保障や行政の公正な運営に貢献する。」としている³³⁾。

国家公務員制度改革基本法の国会議員と行政職員の接触の記録の作成と公開の規定は、行政過程の透明性を意識している。国会議員からの行政職員への接触があっても、接触の記録が作成されていれば、国民は行政決定に対して、国会議員による影響力の行使があったことを知ることができる。そして記録の公開により、不当な影響力行使に対しては、国民による批判と、接触の公開により批判がなされることを予期するがゆえの自制を国会議員に期待することができる。

また、神戸市公正職務執行条例のような自治体への要望一般の記録のシステムにより、住民は、情報公開請求をすることで自治体の行政決定に際して、第三者の影響力行使があったかどうかを知ることができる。こうして、特殊利益の不透明な介入の防止と、特殊利益から「透明な距離」³⁴⁾を置いた行政決定が保障される。

神戸市公正職務執行条例や大阪市要望記録規則のような自治体への要望

一般の記録の要求や、国家公務員制度改革基本法における政官接触の記録と公開の要求は、距離保障、概観性保障を行うものと考えられる。だが、距離保障の観点から見れば、国家公務員制度改革基本法は政治と行政の関係のみを扱い、私人との関係を対象としないことから、神戸市や大阪市の要望一般への記録の要求と比べると、その適用範囲が限定されているということになる。逆に言えば、神戸市や大阪市の行政外部者からの行政への要望を一般的に記録する仕組みは、一歩進んだ距離保障システムであると言えるだろう。

お わ り に

本稿は、政官接触についての規制を概観し、それらを「政治と行政の関係の適正化」、「行政決定への外部圧力の防止による適法性維持」、「距離と透明性の保障」の三つの観点から説明することを試みた。

政官接触の規制は我が国では、まだ始まったばかりの試みである。国家公務員制度改革基本法も、これからの制度改革の方針を示す基本法であるので、国の政官接触への規律の具体的な制度化にはさらなる法制化を待つ必要がある。

議員の行政職員への接触は、「族議員」の問題もあり一般的にはよく知られている現象である。昨今、議員の政治倫理が問題となり、2000年に「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」が制定され、金銭の授受が伴う議員のあっせん行為については刑事罰が加えられることになった³⁵⁾。だが、それに対する公法学の議論は進展していないように思える。

そもそも、国会議員も地方議会議員も、公法学上は立法部を構成する一員である。国会議員の地位については、憲法に不逮捕特権や発言の免責特権などの定めがあるが、一議員が具体的な行政決定に介入するということは、そもそも古典的な公法学では想定されていなかった現象であろう。だ

が実際には、刑事事件で、県議会議員が、暴力団員と共に、一般競争入札から指名競争入札に変更するよう市助役と市教育委員会教育次長に脅迫及び職務強要をしたこと（神戸地裁姫路支部平成15年3月12日判決，判例集未掲載，LEX/DB28095276）や、町議会議員が、指名競争入札で特定業者を除外させようとして、指名除外をするよう町長に脅迫及び職務強要をしたこと（広島地裁平成14年5月8日判決，判例集未掲載，LEX/DB28075603）で有罪判決が下される事例さえある。議会の議員が現実に行使している影響力に即した形での公法学理論の形成は、これからの課題となることであろう。憲法学でも「立法の基本的アクターとしての個々の議員に着目すべきだとの見解がかなり強くなってきている」³⁶⁾とされる。

もう一つ、本稿が論じなかった争点がある。それは本稿で取りあげた「政官接触の規制」「口利き規制」が行政法学の体系上、どのように位置づけられるかである。政治倫理条例と並んで神戸市公正職務執行条例を「情報の収集・管理・保護システム」の一つとして位置づける立場もある³⁷⁾。また、公務員の法令遵守を定めていると考えるならば、「政官接触の規制」「口利き規制」を「公務員法」の一つと考えることもできる。そうだとすれば、不当要求行為に行政職員が屈すれば、行政決定の適法性に疑義を生じさせることから、「公務員が行政組織の人的構成要素である」という命題が、一般的な公務員法以上に強調されることになるだろう³⁸⁾。さらに、神戸市公正職務執行条例は「職員等」を「執行機関等及びその補助機関である者をいう。」（神戸市公正職務執行条例2条2号）と地方自治法の作用法的行政機関概念で定義しているが、内部的な定めに関してはある種の「行政組織法」「行政運営法」としても把握可能だろう³⁹⁾。いずれにせよ、従来の体系論の枠組みに簡単に収まるものではないことはたしかである。

1) 近時の実証的な研究として、村松岐夫「転換期における官僚集団のパースペクティブ」年報行政研究42号（2007）2頁。

なお、本稿で扱う議会の議員による行政職員への働きかけは、議会での質問のような議員の権能の行使や、議会調査権の行使のような議会の権能の行使によるものを含まない。ただし議会での議員の質問に関する判例を参考として取りあげた。

また本稿で、議会の議員との対比で公務員という語が用いられることがあるが、そこでいう公務員とは一般的な行政実施に携わる職業公務員、いわゆる官僚を想定している。

議会の議員も公務員法上は公務員ではないかという疑義が生じることから、政官接触の規制に際しては、法文上、官僚を「職員」と規定することが多いようである(国家公務員制度改革基本法5条3項1号など)。本稿も引用上、原文が公務員の語を用いている場合を除いては、基本的に公務員ではなく「職員」の語を用いた。

- 2) 平成14年(2002年)7月16日の閣僚懇談会申合せについて、読売新聞2002年7月17日朝刊の社説参照。

他に参照、大森彌『官のシステム』(東京大学出版会、2006)249頁以下。

- 3) <http://www.cas.go.jp/jp/siryou/arikata.html>

- 4) http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/kai_genjo/actpln/kodo.html

- 5) 神戸市ホームページに掲載されている、神戸市公正職務検討委員会の資料「不当要求行為等防止対策・働きかけ対応策について(他自治体の制度の概要)」で各地の自治体の制度の概要がまとめられている。都道府県では内容に差はあるが、宮城県、長野県、鳥取県、高知県が要領や要綱で対応をしている。

<http://www.city.kobe.jp/cityoffice/09/031/kouseisyokumu/1kaime/tatoshi.pdf>

下に挙げる2004年の第11回全国市民オプズマン函館大会の大会記録「議員からの口利き記録制度について」も参考になる。

<http://www.ombudsman.jp/taikai/04youbou.pdf>

他に参照、荒川雅行「政治腐敗と刑事規制 いわゆる「口利き」規制をめぐる」法と政治58巻1号(2007)25頁,32頁以下。

- 6) 前掲注(5)の神戸市公正職務検討委員会の資料を参照。

- 7) 大阪市の「職員等の公正な職務の執行の確保に関する条例」は、大阪市例規データベースで閲覧可能である。

<http://www2.city.osaka.jp/reiki/reiki.html>

- 8) 筆者が大阪市役所に問い合わせたところ、国会議員、市会議員による口利き行為も内容如何で条例の不当要求行為に該当するし、後述の大阪市要望記録規則の対象になるとのことであった。

- 9) 平成18年度版大阪市のコンプライアンス白書を参照

<http://www.city.osaka.jp/soumu/compliance/pdf/hakusyopdf.pdf>

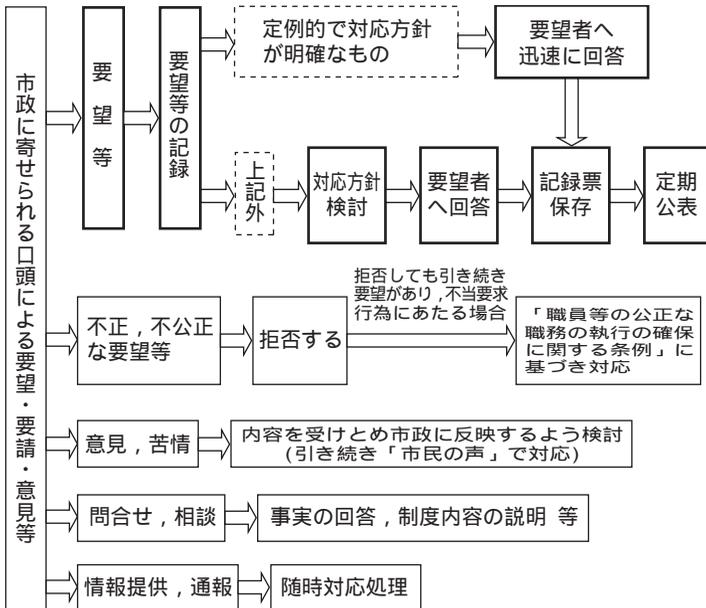
平成18年度の大阪市公正職務審査委員会への不当要求行為の報告案件は0件であり、「これは、各局等におけるいわゆる『不当な要求』の実体がバラバラで、明確な『不当要求行為』の定義が示されていないという現状も一つの要因として考えられる。」とされている。前掲・大阪市のコンプライアンス白書13頁。大阪市の場合、要望記録規則により、まずは不正要望等として対応されることも報告案件が少ないことの一因として考えられよう。

大阪市の職員向けコンプライアンスハンドブック(第2版)は32頁で「不当要求行為」の具体例を挙げている。これによると、例えば威圧的な言動としては『ワシが誰かわかってゆうてんのやろな。』『ワシが にひとことゆうたら市長がえらいことになるで。』などと、自分の地位や力などを背景に威圧する行為が規制対象となる「不当要求行為」

であるされる。

<http://www.city.osaka.jp/soumu/compliance/pdf/handbookdainihan.pdf>
 (32頁参照)

- 10) 大阪市要望記録規則の概要については、下の大阪市による制度概要図を参照。
<http://www.city.osaka.jp/jyouhoukoukaishitsu/04/youbou/01.html>



要望記録制度の運用状況であるが、大阪市によると平成19年度分で、各行政分野で公表件数は合計7263件である。うち公職者（国会議員、府会議員、市会議員などの公職者）によるものは合計289件（うち99.6%が「公園、道路」に関して）であった。

http://www.city.osaka.jp/jyouhoukoukaishitsu/04/youbou/pdf/080512_02.pdf

- 11) 「旭川市政における公正な職務の執行の確保に関する条例」は旭川市例規類集で閲覧可能である。

http://www.city.asahikawa.hokkaido.jp/files/soumu_soumu/d1w_reiki/reiki.html

- 12) 筆者が旭川市役所に問い合わせたところ、このような回答を得た。
 13) 「市長等」とは、「市長及び当該事案に係る任命権者」のことである（旭川市公正職務執行条例9条1項）。
 14) 筆者が旭川市役所に問い合わせたところ、文書主義によって重要な案件の記録はなされるし、業務の負担増への懸念もあるので、市民からの要望一般を記録する制度を設けてはいないとのことであった。

- 15) 「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」は、神戸市例規で閲覧可能である。
<http://www.city.kobe.jp/cityoffice/09/010/reiki/>
神戸市公正職務執行条例制定時の議論について参照、荒川・前掲注5)33頁以下。
- 16) 筆者が神戸市役所に不当要求行為への対応を問い合わせたところ、このような回答を得た。
- 17) 前掲注(5)の神戸市公正職務検討委員会の資料を参照。
- 18) 国家公務員制度改革基本法の制定の経緯について、政木広行「国家公務員制度の総合的な改革の第一歩」立法と調査284号(2008)3頁,3頁以下。
- 19) 「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会」報告書1頁,2頁。
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumuinkaikaku/pdf/houkoku1.pdf>
- 20) 国家公務員制度改革基本法の衆議院への提出時法律案
http://www.shugiin.go.jp/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g16905075.htm
- 21) 政木・前掲18)8頁。
厳格な政官接触の禁止は、イギリスの制度を参考にしたものとされる。イギリスの公務員制度については参照、村松岐夫編著『公務員制度改革』(学陽書房,2008)97頁以下。
アメリカでは、連邦議会の議員と行政職員との接触は、連邦行政手続法では、正式手続における一方的交際の禁止に抵触する場合は除けば規制されていない。上院議事規則や下院職務行為委員会のガイドラインでの制約はあるが、議員の行政職員との接触の自由を前提としている。だが、アメリカの学説には接触の記録を求めるものもある。詳しくは、廣瀬淳子「アメリカの政策形成過程と政官関係」外国の立法213号(2002)1頁。正木宏長「行政法と官僚制(4)」立命館法学312号(2007)30頁,71頁以下。
- 22) 政木・前掲(18)8頁以下。
- 23) 国家公務員制度改革基本法の概説として、政木・同上。西尾隆「国家公務員制度改革基本法」ジュリスト1363号(2008)44頁。
- 24) 阿部泰隆『行政法解釈学』(有斐閣,2008)60頁以下,549頁以下。
- 25) 鶴飼信成『公務員法』(有斐閣,新版,1980)13頁。
政治学からの分析として、升味準之輔『日本政党史論 第4巻』(東京大学出版会,1968)165頁以下。
- 26) 柳瀬良幹『自治法と土地法』(有信堂,1969)244頁以下。
- 27) 田中二郎『新版 行政法 中巻』(弘文堂,全訂第2版,1976)222頁。
- 28) 田中・同上222頁。
- 29) 柳瀬・前掲(26)244頁。
- 30) 遠藤博也「権力と参加」『岩波講座基本法学6 権力』(岩波書店,1983)315頁,332頁。
- 31) 遠藤博也『実定行政法』(有斐閣,1989)176頁。
- 32) 山本隆司『行政上の主観法と法関係』(有斐閣,2000)361頁以下。山本の距離の議論は、行政と私人との協働の論議において展開された。例えば、「国が公益を実現する際に必要な情報を収集し知識を創造する能力の限界を補うために、能力を備える私的主体に情報の収集と知識の創造を委ねると、国の決定が特殊利益に偏し中立性が損なわれる可能性がある

政官接触の規制に関する一考察（正木）

る。」とされる。山本隆司「開かれた法治国」公法研究65号（2003）163頁，163頁。他に参照，山本隆司「公私協働の法構造」金子宏先生古稀祝賀『公法学の法と政策 下巻』（有斐閣，2000）531頁，山本隆司「行政組織における法人」塩野宏先生古稀記念『行政法の発展と変革 上巻』（有斐閣，2001）847頁。

山本の「距離」の議論については，毛利透の論評がある。毛利透「行政法学における「距離」についての覚書（上）（下）」ジュリスト1212号（2001）80頁，1213号（2001）122頁。これに対する山本の応答は，山本隆司「日本における公私協働」藤田宙靖博士東北大学退職記念『行政法の思考様式』（青林書院，2008）171頁，221頁以下。

- 33) 大橋洋一『行政法』（有斐閣，第2版，2004）23頁。

大橋が距離保障を論じるものとして他に，大橋洋一『都市空間制御の法理論』（有斐閣，2008）355頁以下。

また，角松生史は透明性・コンプライアンスの観点から神戸市公正職務執行条例をとりあげている。角松生史「手続過程の公開と参加」磯部力ほか編『行政法の新構想』（有斐閣，2008）289頁，311頁以下。

- 34) 毛利・前掲注(32)「覚書（下）」128頁。

- 35) 野中俊彦ほか『憲法』（有斐閣，第4版，2006）103頁。

「公職にある者等のあつせん行為による利得等の処罰に関する法律」については参照，荒川・前掲注(5)28頁以下。

- 36) 高見勝利『現代日本の議政と憲法』（岩波書店，2008）271頁。

高見は続けて，議員の「職」に注目し，「国民から託された，自立性・独立性の強い議員職の保持者には，その職務を誠実に履行し，おおよそ国民の信任を欺くようなことはあつてはならぬという，個人倫理を超える『公共倫理』が伴うとする考え方」を紹介している。高見・同上272頁。

- 37) 阿部・前掲注(24)548頁以下。

- 38) 行政組織法と公務員法との関係については，藤田宙靖『行政法の基礎理論 下巻』（有斐閣，2005）32頁。

- 39) 宇賀克也は「内閣府と省」の章で，政官関係の問題や接触ルールの問題を論じている。宇賀克也『行政法概説』（有斐閣，2008）153頁以下。

本稿で引用したウェブページの最終閲覧日は，2009年1月4日である。