

## 政治腐敗と刑事規制

——いわゆる「口利き」規制をめぐる——

荒川雅行

はじめに

刑法の談合罪容疑などで知事や市長が相次いで摘発されている。ことに、福島、和歌山および宮崎の三県の知事が、公共事業をめぐる談合や贈収賄事件で逮捕されるという異常な事態が続いている。

これまでも、公共事業や公務員への採用などについて、国会議員や地方議会議員の、いわゆる「口利き」に絡んだ汚職事件は跡を絶たないのが現状である。

「口利き」とは、本来、仲介・あっせん・紹介などをすることを意味するのであるが、政治家やその秘書等が、住民や特定の企業・団体の要望や依頼に応じて、便宜を図り、一定の経済的利益を得られるように働きかけたり、あっせんしたりすることで刑法上の問題となる。

とくに先の前知事による一連の汚職事件などにおいて、いわゆる「天の声」とよばれる官製談合における自治

政治腐敗と刑事規制

二五

体の首長等の幹部職員による特定受注業者の指示などがその典型例であるといえよう。

このような議員や政治家の「口利き」や「働きかけ」に対していかなる法的規制が有効であるかについては、最終的には刑事罰による担保が必要であるにせよ、たんに刑事規制を拡大するだけでは有効でないようにおもわれる。

なぜなら議員や政治家には、行政の担当する業務についての職務権限こそないが、国民や市民の代表である公職者としての職責があることから、その発言や活動にはそれなりの重みがあるのであって、一定の政策立案などの正当な議員活動は、それ自体尊重され、保障されるべきなのである。したがって、このような政治家の活動自体の当否は、基本的には有権者の選挙による判断を仰ぐべきことがらといえるからである。ただし、その判断の前提として、それらの活動が住民の前に十分公開されることが必要であることはいうまでもない。

そこで、本稿においては、主として地方議会の議員を念頭に置きつつ、政治家の「口利き」、「働きかけ」に対して、刑事規制のみならずいかなる法的規制が可能であり、また有効であるかについて検討を加えたい。

筆者は、昨年（二〇〇六年）四月、兵庫県神戸市議の汚職事件<sup>(1)</sup>に端を発して、議員の「口利き」に対する批判を受けて設置された「公正職務検討委員会」の一委員として、その問題を検討し、神戸市に対する答申案の作成に参加する機会にめぐまれた。<sup>(2)</sup>

本稿では、そのときの議論の一端を紹介しつつも、それにとどまらず、「口利き」規制一般をめぐる問題性について論じることとしたい。なお、本文中の意見にわたる部分は、もとよりわたくし自身の個人的意見であるこ

とをお断りしておく。

- (1) この神戸市の一連の汚職事件の詳細については、例えば神戸新聞の特集などによって知ることができる。 [http://www.kobe-np.co.jp/news\\_now/muraokachigi.shtml](http://www.kobe-np.co.jp/news_now/muraokachigi.shtml) 参照のこと。
- (2) このあっせん収賄事件の内部行政監察結果および公正職務検討委員会の組織、構成、各回における討論の内容（議事録）また最終的な答申等については、 <http://www.city.kobe.jp/cityoffice/09/031/toumei/index.html> を参照された  
い。

#### 一 「口利き」、「働きかけ」等に対する刑事規制

そこで以下では、法律レベルにおいて、「口利き」等に対して、いかなる刑事規制が可能かをみていくこととする。

まず、公職に就く政治家が役人（公務員）に対して、「働きかけ」をしたり、「口利き」をおこなったりすることによって、その報酬を得た場合には、刑法上の賄賂罪の一つである「あっせん収賄罪」（刑法一九七条の四）の適用が可能である。

もっとも、あっせん収賄罪においては、あっせんの内容は、他の公務員に職務上不正な行為をさせ、または相当の行為をさせないことが必要である。このように、あっせんの内容に一定の限定があったため、従来本罪の適用範囲はきわめてかぎられたものであった。

そこで、本罪の欠陥を埋めるべく制定されたのが、いわゆる「あっせん利得処罰法」である。本法は、議員立法として、平成十二年（二〇〇〇年）の第一五〇国会において、「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」（平成十二年法律第一三〇号）として成立し、平成十三年（二〇〇一年）三月一日から実施されている。<sup>①</sup>

本法によると、①公職にある者（衆議院議員、参議院議員または地方公共団体の議会の議員もしくは長）が、②国もしくは地方公共団体が締結する売買、賃借、請負その他の契約（国または地方公共団体が資本金の二分の一以上出資している法人が締結する契約も同じ）または特定の者に対する行政庁の処分に関し、③請託を受けて、④その権限にもとづく影響力を行使して、⑤公務員にその職務上の行為をさせるように、またはさせないようにあっせんすることまたはしたことにつき、⑥その報酬として財産上の利益を收受したときは、三年以下の懲役に処せられる（同法一条参照）。以上は、「公職者あっせん利得」であるが、それ以外に「議員秘書あっせん利得」についても規定されている（同二条参照）。

本法の罪と刑法上のあっせん収賄罪とのちがいは、あっせん収賄罪においては、あっせんの内容が公務員の職務上の不正行為に限定されているのに対して、本法の罪については、あっせんの内容が、公務員に適正な職務行為をさせ、または不当なことをさせないものであっても処罰の対象となりうる点にある。

したがって、あっせんの内容の点では、本法の罪は、刑法上のあっせん収賄罪に比べて、より広い範囲のものを対象としているということができるのである。

逆に、本法の罪については、あっせん収賄罪にはみられない要件が加えられており、それらの点では、あっせん収賄罪よりも処罰範囲が狭くなっている。

すなわち、第一に、その主体が「公職にある者」と（立法当初）「公設秘書」に限定されていたこと。第二に、あっせんの内容が、「契約または処分」に関するものに限定されていること。第三に、あっせんの方法が、権限に基づく影響力を行使したものと限定されていること。第四に、收受の目的物が、「賄賂」よりも狭い「財産上の利益」に限定されていること。その他、両罪は、法定刑が異なり、刑法上のあっせん収賄罪が五年以下の懲役を予定しているのに対して、本法の罪はそれよりも軽く、三年以下の懲役を予定しているのである。

ところが、第一の点については、つぎのような法改正による是正措置がとられた。

すなわち、同法で当初独立の犯罪主体となっていなかった国会議員の私設秘書等による不祥事が発覚したことから、平成一四年（二〇〇二年）には、同法二条の議員秘書あっせん利得罪の主体に、国会議員のいわゆる「私設秘書」が加わる改正法が成立した（「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の一部を改正する法律」<sup>(2)</sup>）。

しかし、行政処分でない事実的な行為について影響力を行使して利得を得た場合については適用がなく、また請託の有無や利得の対価性が明らかでない場合などには依然として本法の適用は困難である。

なお、さらに注意しておくべきことは、このときの改正においては、地方公共団体の首長（知事や市町村区長等）や議員の秘書は、犯罪の主体とはならなかった。公設秘書の存在しないこれらの者については、さらに私設秘書についてまで拡大すべきではないと考えられたためである。

以上のことがらを前提にして、とくに公共事業への「口利き」、「働きかけ」や「介入」に対する刑事規制をみておこう。

まず第一に、政治家（国会議員・地方議員・公設秘書等・首長）による国・地方公共団体等の発注機関の職員（公務員）に対する「口利き」、「働きかけ」等については、刑法上の収賄罪（刑法一九七条）や競売入札妨害罪・談合罪（同九六条の三）の適用の可能性があり、特別法としていわゆるあっせん利得処罰法の適用が可能である。

つぎに、それらの「口利き」や「働きかけ」の対象となる国・地方公共団体等の発注機関の職員（公務員）については、いわゆる公共工事入札契約適正化法（「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」）による規制がなされている。<sup>(3)</sup>ここでは、入札・契約情報の公開、第三者の意見の反映等による透明性の確保や公正競争促進のための入札・契約方法の改善等が目的とされている。ただし、本法については罰則規定はない。

さらに、これらの公務員が公共事業を請け負う事業者に対する「働きかけ」等については、いわゆる入札談合等関与行為防止法（平成一四年成立）の適用が可能である。<sup>(4)</sup>ここでは、いわゆる「官」の談合への関与を防止することを目的とされている。

なお、本法についても、昨年重要な一部改正がおこなわれた。

その改正の要点は、①公正取引委員会の改善措置要求等の対象となる特定法人を現行の国や地方公共団体の「出資比率二分の一以上」から「三分の一以上の株式保有を義務付けられている株式会社」に拡大し、高速道路株式会社（旧日本道路公団）なども適用対象とし、②入札談合関与行為に該当する行為として、公取委が官製談

合と認定し、改善措置要求できる範囲を現行の「談合の指示」、「受注予定者の指名」、「秘密情報の漏洩」とあわせ、談合を知らながら特定業者の入札参加を認めるなどの「幫助」を新たに追加し、③談合に関わった職員の責任を明確にするために、各省庁の長等は、入札談合等関与行為をおこなった職員に対する賠償責任の有無等の調査や懲戒事由の調査について、調査結果の公表を義務付け、④事業者等に談合を唆すこと、予定価格その他の入札等に関する秘密を教示すること等の方法により、談合に関与する行為をおこなった職員に対し「五年以下の懲役または二五〇万円以下の罰金」を課す罰則規定を創設した。その他、法律の名称が「談合等関与行為の排除及び防止並びに職員による入札等の公正を害すべき行為の処罰に関する法律」に改められた。

そして、公共事業を請け負う事業者の政治家に対するあっせん依頼については、刑法上の贈賄罪（同一九八条）や競売入札妨害罪・談合罪（同九六条の三）の適用が可能であるし、談合そのものについては刑法上の談合罪に加えて、独占禁止法による談合摘発が可能である。<sup>(5)</sup>

以上のような、一口でいえば、「政〓官〓業」の構造的なトライアングルにメスを入れるべき刑事規制の有り様を模索していくことが刑事政策上の重要な課題であるといえるが、本稿ではひとまずそれらの問題点を以上のように簡単に指摘するにとどめ、以下では、とくに「政」による「口利き」、「働きかけ」や「あっせん」、「介入」にかかわる問題点を洗い出し、再発防止にむけての検討および一定の提言をおこないたいとおもう。

(1) 本法の詳細については、勝丸充啓編著『わかりやすい あっせん利得処罰法Q&A』（大成出版社、二〇〇一年）、増田啓祐「いわゆる『あっせん利得処罰法』の概要について」警察学論集五四巻四号（二〇〇一年）五〇頁以下、同

「いわゆる『あっせん利得処罰法』の概要について」現代刑事法三巻五号（二〇〇一年）五九頁以下、堀内捷三「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（あっせん利得罪法）」ジュリスト一一九七号（二〇〇一年）三七頁以下、西田典之・鎮目征樹「あっせん利得処罰法」法学教室二五二号（二〇〇一年）一二五頁以下、等参照のこと。

(2) 江原伸一「いわゆるあっせん利得処罰法の一部改正の概要」警察学論集五五巻一〇号（二〇〇二年）一〇一頁以下参照。なお改正部分の解説については、勝丸・前掲書（注1）に「追補」というかたちで本書とは別の冊子体のかで加えられている。

(3) 本法の詳細については、公共工事入札契約適正化法研究会編著『公共工事入札・契約適正化法の解説』（大成出版社、二〇〇一年）参照のこと。

(4) 本法の詳細については、林義郎他監修『詳解 入札談合等関与行為防止法』（ぎょうせい、二〇〇二年）参照のこと。

(5) 最近の、独占禁止法の改正にもとづく公正取引委員会と検察による談合摘発の強化の動きも見逃せない。独占禁止法の改正については、日刊建設通信新聞社編『入札談合と改正独占禁法Q&A』（日刊建設通信新聞社、二〇〇六年）。このような最近の摘発状況等については、例えば、週刊エコノミスト二月一三日号（二〇〇七年）において、「談合列島」というテーマで特集が組まれているので、あわせて参照されたい。

## 二 法律以外の「口利き」等に対する法的規制

つぎに、法律以外の「口利き」等に対する法的規制をみていくこととする。

この点については、すでに多くの自治体において、条例や要綱等において、いわゆるコンプライアンス条例等



のなかで規定されているケースがでてきている。

例えば、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」、新潟市の「新潟市における法令遵守の推進等に関する条例」、名古屋市の「名古屋市職員の倫理の保持に関する条例」、近江八幡市の「コンプライアンス条例」等多数存在する。<sup>①</sup>

その他、条例以外にも「要綱」（京都市、堺市、広島市、静岡市、千葉市、さいたま市、横浜市等）や「規程」（福岡市、仙台市等）、「要領・マニュアル」等（北九州市、川崎市、宮城県、高知県等）で対応している場合も多い。

神戸市においても、すでに「職員の適正な職務執行の確保に関する指針」（以下「指針」と略す）が平成一七年八月一日より、「契約業務に関する働きかけについての取扱要綱」（以下「要綱」と略す）が平成一八年四月一日より実施されており、そのなかで議員等の働きかけ等については一定の規制を始めていたのであった。そこで、以下ではこれらの規制内容についてみておこう。

#### ① 「指針」における規制対象としての「不当要求行為等」

この「指針」自体の目的は、内部の職員等からの通報（内部通報）により組織として不正防止の自浄作用の向上を図るとともに、不当要求行為等に対して組織的な取り組みをおこなうことにより、市民に信頼される適正な職務執行及び職員等の安全を確保することにある（同「指針」1参照）。

したがって、そこではまずその内部通報に関する事項がおもに規定されており、そのなかで「不当要求行為等」についても規定されていたのである。

ここに「不当要求行為等」とは、「職員に対して適正な職務執行を妨げる働きかけや暴力又は乱暴な言動など社会的相当性を逸脱する手段による不当な要求行為をいう」（「指針」10参照）。

この「不当要求行為等」は、一口でいうと、いわゆる「行政対象暴力」をさすが、その例としては、つぎのような類型を想定していたのである。

「暴行や脅迫、その他威圧的な言動など不当な手段により、違法又は不当な行為を要求したり、正当な職務の執行を阻害しようとする行為のことをいう。

合理的な理由に基づく合理的な要求や苦情であるかということ判断基準とし、具体的には、職務の執行に関して、職員に対し、次のいずれかに該当する行為を行うことを求め、促し、又は示唆することをいう。

ア 合理的な理由なく、特定の者に対して有利な取扱いをし、又は不利益な取扱いをすること。

イ 合理的な理由なく、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げること。

ウ ア及びイに掲げるもののほか、公務員としての職務に係る倫理に反する行為を促すこと、などであり、それらに該当する行為を具体的に示すと、以下のような行為である。

1 暴力行為（身体の一部や器具を使って、職員を故意に傷つけようとする行為）、職員に恐怖を感じさせ、反論できなくする等の脅迫行為又は正常な業務ができないほどの喧騒行為

2 粗野又は乱暴な言動等（大声で罵倒するなど）により、職員の身体の安全に不安を抱かせたり、職員に聞

- くに耐えない程度の不快感を与える行為
- 3 職員が正常な状態で面談することが困難であると判断し、当該面談を断ったにもかかわらず、脅迫的言動をもって面接を強要するなど、正当な理由なく、職員に面会を強要する行為
  - 4 職員の制止に反して事務室又は会議室の中に強行的に立ち入ろうとする行為
  - 5 退去を要求したにもかかわらず、特定の場所に居座る行為
  - 6 正当な権利行使を装い、あるいは社会常識を逸脱した手段により、業務に不必要・無関心な機関紙及び図書等の購入を要求し、事務事業の変更、中止等を要求し、又は、金銭（賛助金・寄附金の類）、品物その他財産上の利益及び権利を不当に要求する行為
  - 7 庁舎等の保全（備品及び物品の損壊、庁舎等を汚す、無断で銃器・凶器・爆発物その他危険物の持ち込むなど）若しくは庁舎等における秩序の維持、又は、公務の執行に支障を生じさせる行為
  - 8 市が管理する施設又は土地に街宣車等の車両その他の物を当該施設又は土地の管理者の承認なく留め置き、又は移動若しくは撤去を要求したにもかかわらず、引き続き留め置く行為
  - 9 市が行う許認可等又は請負その他の契約に関し、特定の事業者又は個人のために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よう要求する行為（許可要件が整っていないのに「許可しろ（早くしろ）」、又は許可要件が整っているのに「許可するな」等要求する、正当な許認可に対し取り消しを要求するなど）
  - 10 入札の公正を害する行為又は公正な契約事務の遂行を妨げる行為（入札に「〇〇を指名しろ（又は、××

- を指名するな)」等と要求する、「予定価格を教えろ」等と要求するなど)
- 11 本市の競争入札の参加資格を有する業者に関し、特定の業者の経済的な面における社会的評価を失わせる行為又はその業務を妨害するおそれのある行為
- 12 市が発注した工事に関して、職員に対し脅迫的又は暴力的な言動を行う等、その施工及び管理に支障を及ぼすおそれのある行為
- 13 市が行おうとしている処分に関し、当該処分の被処分者となるべき事業者又は個人のために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よう要求する行為（営業停止や措置命令に関し、「処分はするな（又は、処分を軽くしろ）」等と要求する、補助金の交付要件に該当しないにもかかわらず、「交付しろ」等と要求するなど）
- 14 権利、提供を受けた役務の瑕疵若しくは交通事故その他の事故による損害がないにもかかわらず権利、瑕疵若しくは損害があると主張し、又は当該権利、瑕疵若しくは損害を誇張する行為
- 15 法令等に違反し債務の全部若しくは一部の免除又は履行を猶予する行為を要求する行為（住宅使用料、水道料金等の免除を要求する、税金の支払期限の猶予を要求するなど）
- 16 市及び職員を誹謗中傷する内容をことさら大きな音声で街宣活動する行為
- 17 合理的な理由なく、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よう求め、促し、又は示唆する行為
- 18 職務上知りえた秘密を漏らすよう求め、促し、又は示唆する行為

19 職員の採用、昇任、降任又は転任に関し、特定の個人が有利又は不利益な取扱いを受けるよう要求する等人事の公正を害する行為」(「不当要求行為の定義QA」より)

なお、以上の「不当要求行為等」の多くは、つぎの刑罰法規に該当する可能性がある。それらは、刑法上の暴行罪(刑法二〇八条)、脅迫罪(二二〇条)、強要罪(二二三条)、建造物侵入罪・不退去罪(一三〇条)、業務妨害罪(二三三条、二三四条)、各種毀棄罪(二五八条、二六一一条)、強制執行妨害罪(九六条の二)、競売等妨害罪(九六条の三)等であり、それ以外に、軽犯罪法、地方公務員法、独占禁止法等の各罰則に該当する可能性がある。

ただし、これらの不当要求行為については、あくまで内部的な「指針」に定められていたことから、当然のことながら、これらの行為が以上の刑罰法規に該当する場合は格別、なんら罰則規定は存在しえない。

② 「要綱」における規制対象としての「働きかけ」

「要綱」の目的は、「神戸市が行う契約業務等に関し、職員が関係者から受ける働きかけへの対応について必要な事項を定め、組織として適切な対応の徹底を図るとともに、働きかけの内容を市民に公表することにより、契約業務等の透明性のより一層の向上、不正な働きかけの防止及び市民の信頼の確保に資すること」にある(「要綱」一条参照)。

したがって、「要綱」の作られた趣旨からは「契約業務等」に限定されることになる。

なお、ここにいう「契約業務等」とは、「ア 工事の請負 イ 不動産若しくは動産の売買又は賃貸借等 ウ 製造その他の請負 エ 業務委託 オ PFI法第二条に規定する公共施設等の整備等」である（同「要綱」二条一項参照）。

そのなかで、議員等の「働きかけ」について規制しており、まず「働きかけ」をおこなう主体を「関係者」として定めている。

すなわち、ここに「関係者」とは、「ア 企業その他の法人の役員、使用人、顧問その他これに類する者 イ 業界団体、地域団体その他の団体の構成員（構成員が企業その他の法人である場合は、その役員、使用人、顧問その他これに類する者をいう。）ウ 国會議員、地方議會議員若しくは自治体の長又はこれらの者の秘書、親族若しくは代理人 エ 他の行政機関の職員（退職者を含む。）オ 本市退職職員 カ アからオに掲げる者以外の個人」である。

そして、このような「関係者」から「働きかけ」があった場合には、そのすべての「働きかけ」について、速やかに「対応記録票兼報告書」を作成したうえ所属長へ提出し、この記録票は、保管・保存され、市の情報公開条例に規定する公文書として公開請求の対象となっていたのである（同「要綱」三条、四条参照）。

そこで、「要綱」にいう「働きかけ」とは、「関係者が職員に対して契約業務等に行う要望、提言、意見、相談、苦情等をいい、勤務時間内に行われたものであるか否かを問わない。ただし、前号カに掲げる個人からの働きかけについては、特定のものの特便宜又は利益誘導を図ろうとする場合に限り」とされ、その例としては、「ア 競争入札参加資格に関する働きかけ イ 特定の入札・契約等に関する予定価格、最低制限価格、低入札

価格調査に係る基準価格、設計金額、見積金額等に関する働きかけ ウ 特定の入札・契約等に関する参加条件、入札・契約手続等に関する働きかけ（注）入札・契約等とは、随意契約による見積り合わせ、コンペ、プロポーザルを含む」とされている（同「要綱」二条四項参照）。

ただし、例外としてつぎに掲げるものについては、法令等に違反する場合を除き、この要綱上の「働きかけ」に該当しないとされている。それらは、(1)公式又は公開の場合（議会、審議会、公聴会等）における要望等 (2)陳情書、要望書等の書面 (3)局室区の長が軽易なものと定めた要望等」である。

さらに、最後の、局室区の長が軽易なものと定める要望等とは、「①手続き、事務処理、公表情報、事業内容に関する単なる問い合わせや事実確認、②会議や打合せ、ヒアリングにおける通常の事務執行の範囲内であると解される発言、③社会通念上、通常の営業活動や本市の本来業務に関する一般的なお願いの範囲内であり、かつ、執拗又は圧力的な要求でないもの」をいい、なお「①を除き、議員等公職者（秘書、親族、代理人を含む。）からの要望・相談等は、軽易なものと解されないので、要綱の『働きかけ』に該当するものとする。ただし、企業・団体役員等の一般的な紹介や、側溝の補修依頼等は、契約業務等とまでは言えないので、この要綱の『働きかけ』には該当しないものとする」とされていたのであった。

以上のように、「要綱」においてはかなりきめ細かく「働きかけ」の概念を定めていたのであるが、その対象は「契約業務」に限定されていた。しかしながら、「働きかけ」は、そのように「契約業務」に限定されるものではなく、それ以外にもありうる。規制対象も、なんら契約業務に限定される必要はないのであり、むしろその

対象は拡大されるべきであろう。

そこで、その「契約業務」以外にも、例えばあっせん利得処罰法一条に規定されているような、特定の者に対する行政庁の処分、および、その他の行政行為等にわけて考察するのが便宜である。

また、とかく負のイメージをもつ「口利き」や「働きかけ」という言葉も、辞書的には「仲介・あっせん・紹介などをすること」を意味するものであるが、これはこれまで政治家の不当な介入行為の意味合いで使われる場合が多い。<sup>(2)</sup>

なるほど、「賄賂」や「財産上の利益」に結びつけば、それはすでに刑法上またはあっせん利得処罰法上の犯罪たりうるが、「賄賂」や「財産上の利益」に結びつかない、いわば「良き口利き」、すなわち政治家の正当な政治活動ということもありうる。そこで、この言葉をいったん価値中立的なものにとらえ直し、あるべき議員活動を見直していくべきである（後に触れるように、このたび神戸市で制定された条例においては、「要望等」および「不当要求行為」といった表現がとられた）。

そのような理解から、つぎのような仮設的な事例の場合、「働きかけ」の当否の判断は、そこに含まれるどのファクターを重視するかによって判断がわかれ、その判断がいかに困難であるかわかるであろう。

#### (1) 契約について

##### ① 議員の特定の支援者への指名入札への要請

例えば、ある議員が、特定の業者を指名入札における指名業者に加えてやって欲しいといった要望がなされる



ケースが考えられる。その際、その業者は地域のためにも尽くしているまっとうな業者で、地元業者を成長させるためにも指名回数を増やして欲しいといった口添えがなされる。

この場合には、議員の「口利き」は、一方では特定業者への「利益誘導」ともいえるが、他方では「地域振興」の側面も否定できないのである。

### ② 地元業者のみへの発注要請

例えば、ある議員が、本市の仕事は市の業者に請け負わせるべきだ。市外の業者を参入させるわけにはいかない。今後は地元業者だけで工事の発注をしろ、といった要求がなされるケースが考えられる。

この場合についても、議員の「口利き」は、一方では特定業者への「利益誘導」ともいえるが、他方では「地域振興」といった「政策提案」とも理解しうるのである。

### ③ 用地関係の問い合わせ

例えば、ある議員から、地域住民から相談を受けているので、今年度の買収予定地域を教えて欲しい旨の要望があった場合、これも、一方では特定の者への「便宜供与」ということにもなるが、他方では、買収といった「公務の円滑な遂行」といった側面も否定できないのである。

### (2) 行政処分

・ 公募前の指定管理者制度に関する業者の紹介

例えば、指定管理者の公募前に、議員からある業者の紹介を受け、この業者もがんばっているから覚えておいてやって欲しいといった推薦を受けるケースが考えられる。

この場合、一方では特定業者への「利益誘導」ともいえるが、他方では「業者の参加の機会の拡大」といった側面も存するのである。

(3) その他の行政行為

・ 指針策定における市議からの意見

例えば、ある土地の跡地利用の意見募集要項の作成に先立ち、所管課において本件土地利用指針の策定をおこなった。その過程において、ある市議から、当該地域は若年ファミリー層の入居しやすい住宅の供給がのぞましいとの意見が寄せられた。これを受けて、当該指針において、その旨の表現が追加された。

この場合も、一方では一般的な「政策提言」であるともいえるし、場合によっては特定の者への「利益誘導」にもつながることもありうるのである。

以上のように、議員からの「口利き」、「働きかけ」についての態様はさまざまで、特定の利益誘導は明らかに問題であるが、当・不当の判断をその窓口や現場でただちにおこなうことがきわめて困難な場合のあることが明らかとなった。

ここに、議員等からの「口利き」、「働きかけ」等については、原則としてすべて記録すべきことが要請される。さらにそれらの記録は、すべて公開され、最終的には、市民の目に触れるような仕組みが求められるのである。そうすることによって、公職者の活動と行政の透明性を確保し、職務の適正化につながるものといえよう。

ただし、公職者の場合には全部記録が原則とすべきであるが、先の「要綱」でも定められていたように、公職

者以外の者の場合には、たんなる問い合わせや、事実確認等の軽易なものは省略されてしかるべき場合もあろう。これらの点については、記録上の工夫が必要である。

また、神戸市の場合、「指針」と「要綱」の二本立てで運用がなされていたのであるが、それぞれの目的・根拠も異なっていることもあり、ある行為が、「不当要求」に該当するのか、「働きかけ」に該当するのかその判断基準も明らかではなく、また何よりもそのいずれもが内部規範にとどまっていた点に問題があった。

そこで、内部規範にとどまらずよりいっそうの透明化を推進し、さらにはこれらの内部規範を抜本的に整理・一元化し、さらには補完・修正することにより「条例化」を図るべきである。

なお、このような条例化が図られたとしても、それにただちに刑事規制を働かせるかについては、さらに検討を要しよう。この点については、冒頭においてのべたとおり、まずは「口利き」等の透明化を徹底することによってこの問題の解決を図るべきであろう。

以上みてきたことは、もっぱら「口利き」、「働きかけ」をおこなう主体側からの検討であったが、「口利き」等の対象となる行政の側の対応も重要である。

「口利き」等をすべて記録するという仕組みを職員に周知徹底し、記録方法のルールを確立した後は、その仕組みを担う職員（公務員）については、つねに市民の立場に立った公正な職務執行、いわゆるコンプライアンス（法令遵守）体制のよりいっそうの推進化が求められるべきである。市民の不信や疑惑を招くような行為を禁

止し、「口利き」、「働きかけ」に対する毅然とした取り組みは、個々の職員のみならず、行政の組織的対応としても不可欠である。そのためには、もしそのような組織がなければ、まずは組織内において、コンプライアンス体制を推進すべき担当組織の設置が必要である。議員からなされる要望等について、軽易なケースや問題ないケースなど特別な対策を必要としないで対応可能な場合には、このような専任組織が担当すべきである。

ただし、以上みてきたような内部的な組織だけでは限界があり不十分であって、外部の有識者等から構成される第三者機関も設置されるべきである。これは、行政内部のコンプライアンス体制確保や対応について指導・助言する役割や重要事項についての審査機能を有する常設の審査機関である。その職務としては、コンプライアンス委員会では、当・不当の判断が困難な事案について、個別に審査し、行政側の対応（例えば、警告、告訴・告発、即時発表等）についての提言をおこなうことになろう。

以上のような検討をふまえて、神戸市においては、このほど「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」<sup>(3)</sup>（平成一八年九月二〇日条例第一三三号）が制定され、平成一九年一月一日より実施されている。

以下、要点のみ紹介しておこう。

まず、第二条において、条例の対象となる者について規定されている。

## 第二条（定義）

- (1) 執行機関等 本市の地方公務員法（昭和二五年法律第二六一号）第六条第一項に規定する任命権者又はその委任を受けた者をいう。
- (2) 職員等 執行機関等及びその補助機関である者をいう。
- (3) 公職者 次に掲げる者及びその秘書その他次に掲げる者の活動を補佐する者をいう。
  - ア 国會議員及び地方公共団体の議会の議員
  - イ 他の地方公共団体の長

ここでは、地方議會議員の秘書等についても、あっせん利得処罰法の改正にあわせて、その「活動を補佐する者」というかたちで規定された（二条三項）。なお、議員の親族関係者（父母、子、配偶者等）については形式的には規定されなかったが、これもあっせん利得処罰法と同様、それが実質的に議員の政治活動を補佐する者であるかぎり、ここでいう「活動を補佐する者」に該当するであろう。また、市長等も例外ではない（三項イ）。つぎに、「口利き」等の概念についても、先にその概念を価値中立的にとらえ直すべきであることを指摘したが、この点についても、同条において、つぎのような規定がおかれ、ひとまず「要望等」という用語で括られた。

## 第二条

- (4) 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

政治腐敗と刑事規制

四五

見、苦情、依頼その他これらに類するものをいう。

さらに、違法性を有する不当な「口利き」については、つぎのように「不当要求行為」として表現された。

## 第二条

(6) 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

そして、要望等の全面記録化については、まず六条において、その基本原則がのべられ、つづいて七条から八

条において、記録化に関するルールがのべられている。

#### 第六条（要望等への対応の基本原則）

執行機関等は、市民と市との協働と参画を実現するために、市政運営に対する要望等の重要性を十分理解し、誠実にその内容を受け止め、適正に対応しなければならない。

2 執行機関等は、特定のことを特別に扱うことを求める要望等に対しては、他のものの権利及び利益を害さないよう十分に留意し、正当な理由なく、特定のものに対して便宜又は利益を図ることにならないよう慎重かつ適切に対応しなければならない。

3 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。

#### 第七条（要望等の記録及び報告）

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。

2 執行機関等は、要望等の意図及び内容を正確に把握するために、要望等を行ったもの（以下「要望者」という。）に対し、当該要望等の内容を記録した書面又は電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他の知覚によ

っては認識できない方式で作られた記録をいう。以下同じ。)の提出を求めることができる。

3 執行機関等は、要望等の内容が記録された書面又は電磁的記録が提出されたときは、要望者にその内容を確認するものとする。

4 要望等の記録及び報告に関し必要な事項は、執行機関等が定める。

#### 第八条 (記録の例外)

執行機関等は、前条第一項前段の規定にかかわらず、次の各号のいずれかに該当する場合は、当該要望等の内容を記録しないことができる。

(1) 公式又は公開の場における要望等であって、議事録その他これに類するものとして別途記録がなされること  
き。

(2) 要望等の内容が単なる問い合わせ又は事実関係の確認にすぎないことが明白であるとき。

(3) 公職者以外のものからの要望等であって、その内容が次のいずれかに該当するとき(当該要望等の内容が自己又は第三者に特別の利益又は不利益を与えることを求めるものであって、公正で公平な市政運営を阻害するおそれがあると認めるときを除く)。

ア 日常的に行われる営業活動に係るもの

イ 多数の者が利用する公の施設における利用者その他の関係者との間で日常的になされるもの

ウ 相談業務における要望等で職員等が多数の要望者に順次応対するような場合であって、記録することが



困難なもの

エ 相談業務における要望等でその場で用件が終了し、職員等が要望者に対して改めて対応し、又は回答する必要があるもの

### 第九条（確認の機会の付与）

要望者は、執行機関等に対し第七条第一項前段の規定による記録の内容について確認を求めることができる。この場合は、執行機関等は、速やかに要望者に対し、当該記録を提示しなければならぬ。

2 執行機関等は、前項の確認の結果、必要があると認めるときは、次の各号に掲げる区分に応じ、当該各号に定める処理をするものとする。

- (1) 記録されている情報に誤りがある場合 当該情報の訂正
- (2) 記録されるべき情報が明らかに記録されていない場合 当該記録されるべき情報の追加
- (3) 事実でない情報が記録されている場合 当該情報の削除

また、第三者機関についても、つぎのように要望等に対する当・不当の判断が執行機関にとって困難な場合や議会の議決があった場合には、「公正職務審査会」に諮問し、その審査・答申を受けることが規定化された。

### 第一〇条（審査会への諮問）

政治腐敗と刑事規制

四九

市長その他の執行機関（以下単に「執行機関」という。）は、次に掲げる場合であって必要があると認めるときは、当該要望等に係る第七条第一項前段の規定による記録又は同条第二項若しくは第三項の書面若しくは電磁的記録（以下「記録等」という。）及び次条第二項の意見書とともに、神戸市公正職務審査会（以下「審査会」という。）に諮問するものとする。

(1) その内容が違法又は不当であるかどうかを執行機関が判断できない要望等を受けた場合

(2) 要望等に対する職員等の対応その他の行為が違法又は不当であるおそれがある場合

2 執行機関は、市会が前項第二号に係る同項の規定による諮問（以下「第二号に係る諮問」という。）をすべきである旨の議決をしたときは、当該議決を尊重して当該諮問をするように努めなければならない。

最後に、要望等の一般的な公開については、つぎのように市長が毎年度まとめて公表するかたちをとっている。なお、このような方法の公開と、情報公開条例にもとづく公開請求とは別である。その意味で、今後は、情報公開条例および個人情報保護条例との整合性を図る必要もあろう。

#### 第一八条 （運用状況の公表）

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する。

- (1) これら条例等の詳細については、各自治体のホームページよりたどることができるので、あわせて参照されたい。
- (2) 例えば、福井県越前市の「職務に関する口利きの記録等取扱要綱」二条二項においては、つぎのように規定している。

この要綱において「口利き」とは、不当要求になるおそれがある要求として、対象者が職員にその職務上の行為をさせるように、又はさせないように、要望、相談、苦情等を面談、電話等により当該職員に伝えることをいう。ただし、次の各号に掲げるものを除く。

- (1) 法令、条例等の規定に基づく聴聞等の公式の場合及び市議会の本会議、常任委員会等の公開の場になされたもの
- (2) 陳情書、要望書、依頼書等の書面になされたもの
- (3) その口利きの対象となる行為が、口利きを受けた職員にとって適正な職務の執行と考えられるもの
- (3) この条例の詳細については、<http://www.city.kobe.jp/cityoffice/09/031/toumei/index.html> 参照のこと。

おわりに

これまで検討してきたように、とくに地方議会の議員のいわゆる「口利き」政治を排除するためには、ただちに刑事制裁に求めるのではなく、事前の法的規制、例えば条例により、公職者からの要望等を、原則的にはすべて記録し、公開していくことが有効な規制方法のひとつであることが明らかとなった。

ただし、その前提として、行政サイド（執行機関）のコンプライアンス体制のいっそうの推進化や強化が図られるべきである。

「口利き」を規制するためのその他の行政サイドの対応として、いわゆる公益通報制度の充実も当然なされる

政治腐敗と刑事規制

五一

べきである。さらに、最近表面化した議員のいわゆる政務調査費の問題性などについても、本稿では検討できなかったが、今後の課題として引き続き検討していきたい。

## Political corruption and the criminal law

Masayuki ARAKAWA

The corruptive case caught in the mediation of the member of an assembly doesn't end in such cases as the adoption to the public enterprise and the official. These cases constitute crimes such as bribery or bid-rigging of Japanese Criminal Law. But the limit is not so clear between improperly (illegal) meddling and good (constructive) mediation.

Last year in Kobe City, a former Kobe Municipal Assembly chairman was arrested on suspicion of accepting 3 million yen from an industrial waste disposal farms as a reward for pressing a senior municipal official to stop the construction of a rival facility.

He was indicted for forcing the Kobe government to revise building guidelines for industrial waste facilities and received a total of 6 million yen.

As the effective measures to prevent such a improperly meddling, some local governments which record mediation and which introduces it to the public increase to prevent unjust intervention to the administration like this.

This ararticle also propose that all mediation should be recorded and introduced to the piblic by local ordinance.