

## 第5回 明石市自治基本条例市民検証会議 議事概要

日 時：2025年5月20日（火）15：00～17：00

場 所：市役所議会棟2階大会議室

出席委員：新川会長、丸山副会長、有年委員、大野委員、石井委員、崎野委員、堀内委員

---

### 1. 開会

### 2. 議事：制度や検証内容について

（1）法令遵守及び公益通報制度について

総務課：資料に基づいて説明

会長：ただ今の説明について、各委員からご意見、ご質問、検証結果に対する評価はないか。

委員：2点質問する。まず、スライド12ページに記載されている公益監察員が対応した公益通報の件数について、調査は一定数あるのに対して是正勧告が0件となっている。公益監察員が審議した結果であるということは理解しているが、2名の公益監察員がいる中で、審議の結果が可否同数となった際はどのように決定されるのか。

また、リスクの把握と対応策の検討について、職員にどのようにフィードバックしているか。

総務課：1点目について、基本的に公益監察員は独任制であり、案件ごとに分担して審議に当たっているため、可否同数になることはない。2点目については、追加資料9のコンプライアンス通信がリスク評価に関する職員へのフィードバックの例である。

委員：法令遵守は、行政という大きな舞台もあれば、まちづくりという小さい舞台もある。私もまちづくりの会長として法令遵守を心がけながらまちづくりを進めている。住民から難しい話を持ちかけられた際には、自分で判断できない場合は弁護士に相談するなどして、法令遵守の意識を持って対応している。この点、明石市の法令遵守の対応はリスク対応も含めて素晴らしいと思う。一方で、地域と行政との付き合いが多いまちづくり活動においては、法令遵守を心がけながらも、個々の職員の人間性や魅力などが表に出て、共創社会として一緒にまちづくりを進めていく雰囲気も欲しいと思うがいかがか。

総務課：市職員は公務員であるため、全ての市民に平等に、法律を守りながら業務に当たるのは当然であるが、市民が抱える事情は多様であるため、形式的な回答にとどまらず、市民に寄り添った対応が大切であると考えている。

委員：先の質問については、職員に対する研修に多様性がないことも要因になっているのではないかと感じた。1点質問だが、明石市法令遵守の推進等に関する条例（以下「コンプラ条例」という。）があることによるメリットを感じた具体的事例はあるか。

総務課：市政に対する市民の信頼を確保し、公正かつ民主的な市政の運営を図るところにコンプラ条例のメリットがあると考えている。例えば、対話と共創、市民参画、協働のまちづくりなど、丸谷市政におけるキーワードがあるが、ルールや法律を守らない市に対して、市民の理解や協力は得られない。コンプラ条例は、市政に対する市民の信頼を確保することにより、市民の参画や協働、対話と共創のまちづくりの実現を下支えするような効果があると考えている。

会長：コンプラ条例は、要求、要望等への対応も重要な柱にしていると思うが、これまでに対処した事例はあるか。

総務課：コンプラ条例自体は、職員倫理に呼びかけ、あるいは、職員の職務遂行の柱となる条例であり、職員が日頃から気をつけなければならない点を列挙したものである。職員が業務の慣れにより疎かになってしまう所を引き戻す点でもコンプラ条例がある。  
市民からの要求という点では、例えば、窓口で大声を出す市民や法令に違反する要求をする市民がいる場合には、不当要求として、コンプラ条例でも厳正な対処を求めている。ただし、現実問題として、市民の悩みを十分に拾えていない市の対応が背景にある場合もある。そのため、不当要求と直ちに決めつけるのではなく、職員が丁寧に話を酌み取る中で、必要に応じて不当要求を所管する部署と連携をして粘り強く対応している。

会長：昨今の問題として、全国的にカスタマーハラスメントに関する条例が制定されようとしている動きがみられるが、これについて、明石市の対応はいかがか。

総務課：現時点で、具体的に条例化・制度化の予定はない。

委員：公益通報制度について質問する。明石市には内部窓口と外部窓口があり、外部窓口が機能することがこの制度の公正性や中立性を担保するためにとっても重要であると思っている。そこで、内部窓口と外部窓口のどちらが多く利用されているか伺いたい。

総務課：手元に数字を持ち合わせていないが、外部窓口が多いような印象である。

委員：通報職員にとって、外部窓口に通報する際の心理的なハードルと内部窓口に通報する際の心理的なハードルがあると思うが、これらを解消するために工夫している取組みはあるか。

総務課：内部窓口に通報すると、場合によっては通報者に「不利益な取り扱いを受けてしまうのではないか」、「お手盛りの調査が行われるのではないか」という心配を与えてしまうため、そのような事態を回避するために、本市としては外部窓口を設け、直接外部窓口へ通報することができる建付けとしていることが、通報者の心理的ハードルを下げる一つの方策となっていると考えている。

総務課：さらに、過去のコンプラ条例は通報を实名によることとしていたが、平成30年度ごろに、通報者が報復等の恐れがあると思料した時、つまり、客観的な証拠がなくとも通報者が不利益を被ると思った時は、匿名による通報を可能とするよう、コンプラ条例の改正を行った。このよ

うな取組みも通報者の心理的ハードルを下げる一因となっていると考える。

委員：弁護士職員への庁内法律相談が年1,000件以上あると資料に記載があった。職員が色々な意識を持って弁護士に相談しているという点は評価するが、この件数には下調べもないような相談が含まれているのではないかという心配がある。相談職員が自身で検討し、その方向性について弁護士職員に相談することで相談職員の能力向上やスキルアップに繋がるものだと思うがいかがか。

総務課：全く下調べなく答えを求める相談もあるが、緊急でない案件は、弁護士職員から相談職員に対して調査と整理を求め、相談を差し戻すこともある。また、全庁的には、弁護士職員への相談に際し、課の方針やどのような点で悩んでいるのかという部分を相談職員が検討した上で相談するよう総務管理室長名で通知文も出している。こうした経緯を踏まえ、印象としては、徐々に相談職員が自身で法令や裁判例、他自治体の事例等を調査した上で方針を固め、弁護士職員に法的な視点を質問されるケースが増えてきていると思う。

総務課：弁護士職員を雇用する前は、外部の顧問弁護士への法律相談を行っていたが、顧問弁護士への相談はハードルが高く、年間30件程度しかなかった。弁護士職員による庁内の法律相談となり、担当課も自身で法令等を解釈・調査し、法的な見解を問い合わせるものも数多くあると把握しているため、年1,000件を超える相談の個々の内容についても、充実したものであると考えている。

委員：資料にあるコンプライアンス通信だが、内容が充実していて分かりやすい。作成者にとっては相当な労力や尽力があったものと思われる。これは、市としては非常に貴重な財産というべきだろう。これら過去のコンプライアンス通信について体系的に、調べやすい形になっているか。

総務課：コンプライアンス通信は、庁内のオンラインの掲示板に掲示し、年度ごと・テーマごとに分類しているため、検索性は一定高いと考えている。

委員：公益通報については、兵庫県でも大きな問題になっている。実名を出して通報するケースもあると思うが、実名を出してでも通報するのは、かなり本気である通報だと思う。このような通報の結果について通報者が納得いかない場合には、裁判に移行することとなるのだろうが、過去に公益通報から裁判へ移行した割合などは把握しているか。

総務課：具体的に法的トラブル、手続きに移行した事案はない。

総務課：公益通報があった旨、その内容は毎年議会で報告をしている。調査の結果、是正勧告には至らない、公益通報には当たらないものについても、対応や調査の概要等を市民の代表である議会に報告することで、公平性を確保している。  
通報者が納得をしなかったとしても、市は隠すことなく公益通報に該当しないことをお答えしている。

会長：その他特にご意見なければ、検証を進めていく。

まず、検証1の「制度が社会情勢に適合しているか」について、この法令遵守・公益通報制度の運用を庁内に浸透させる努力をしており、適合していると評価する。ただし、社会情勢の変化の中、コンプライアンスそのものの意味合いも変化している。カスタマーハラスメントの観点や、コンプライアンスそのものが単に法律、条令、規則の遵守ということだけでなく、社会規範や道徳倫理というところまで含めて考えていかなければならないと言われている側面についても留意の上で職員への研修を進めていただきたい。

検証2の「本市にふさわしい制度か」について、「SDG s 未来安心都市あかし」という目標に、有効で説明責任がある透明性の高い公共機関を発展することが掲げられており、その目標に沿った制度を本市が持っているということが大事であることから、適合していると評価する。そして、対話と共創のまちづくりを進めるに当たり、市民に信頼いただける姿勢あるいは行政の運営を図っていくためにもコンプラ条例、それに基づく制度の運用をしっかりと進めてもらいたい。検証3「①参画と協働に基づくこと」について、法令遵守・公益通報制度、それ自体が、本市行政、組織、そして職員を対象にしていることから評価になじまないと言われているが、意見あるか。

委員：説明があったように、これらの制度は参画と協働の土台・前提になっている、その意味では参画と協働に資する面があると考えうることもできる。とはいえ、検証項目に対する評価としては、少しずれてしまうのかもしれないため、このままで良いかと思う。

会長：当検証会議としては、評価なしとする。しかし、委員から意見があったように、法令遵守・公益通報制度、それらに基づく本市の職員研修のあり方、業務の運用、リスクの洗い出しは、市民の声から成り立っている面がある。このような市民の参加を市民参画といえるかどうかは議論があるかもしれないが、留意いただきたいと追加的に意見する。検証3「②公正で透明であること」については、この制度が行政の公正性と透明性の確保に貢献していることは間違いのないとして、適合していると評価するが、公益通報制度やコンプライアンスの仕組み自体の公開性と透明性を確保していく努力は今後も続けていただきたいと追加的に意見する。検証3「③効果的で効率的であること」については、弁護士職員による、他の自治体にもない非常に効果的な研修会をやっており、コンプライアンスを全庁的に確保する効果的な環境が確保されている点から、適合していると評価する。効率的の評価については、場合によって費用対便益の話になりがちだが、むしろ、市民にとって効果的で効率的な行政のあり方を求めるために法令遵守・公益通報制度が機能していくのではないかと判断する。検証3「④施策を計画的に実施し、実施結果について評価を行うこと」については、職員研修、リスク評価、庁内通信によるフィードバックを計画的に行っているという説明であったが、委員から意見あるか。

委員：公益通報の実施結果についての評価という観点による理由付けが見られなかったが、議会に概要の報告を行っていると言明があり、評価も一定行われていると伺い知ることができたため、適合していると評価してよいと考える。

会長：法令遵守、公益通報制度は、制度の運用そのものについての定量的な評価が難しく、この制度が役に立ったかどうかという定性的な評価になってしまう側面がある。コンプライアンス通信による内部周知や、市ホームページによる公表や議会報告など、外の目にさらす評価の仕方を探っているという観点から、適合していると評価するが、今後の実施結果の評価手法については、今後の課題として工夫をお願いする。

それぞれの検証について、各委員の意見を簡単にまとめたが、特にご意見はないか。  
それでは法令遵守制度についての検証は、以上とする。

## （２）政策法務制度について

総務課：資料に基づいて説明

会長：ただ今の説明について、各委員からご意見、ご質問、検証結果に対する評価はないか。

委員：取り上げられている具体例は、条例がいかに効果を発揮しているかということが分かり、市の努力が伺える。そこで２点質問する。１点は、検証のシートの取組の課題／制度に対する考え方の箇所、  
「自治体法務検定の団体受験において期待通りの成果が得られていないため研修形態を検討する必要がある」と述べている部分について具体的に教えてほしい。もう１点は、条例制定に関する説明が主であったが、法や条例の解釈の検証がどういった場面で行われているのか説明を求める。

総務課：１点目の質問について回答する。明石市では２０１９年まで自治体法務検定の団体受験を実施し、２０１６年度から２０１９年度までの総受験者数は１５２名、目標達成者は１０６名であり、達成率は約７０％であった。受験に当たっては研修と職員の自主学習を経ていたが、自治体法務検定の試験内容から実務に直結する内容が少ない点、また、難易度が高く、職員の自主学習の負担が大きいという課題があった。さらに、目標未達成者は継続して受験していたため、累積者に対する対応も困難であった。そのため、より実務に則した法務能力の向上という視点のもと、自治体法務検定の団体受験から８名いる弁護士職員による継続的な学習の導入へと方針を見直し、入庁１年目から３年目までの職員に対して継続的に法務研修を行っている。入庁２年目の職員には基礎的な学習に重点を置き、３年目の職員には定着した知識をグループワークにより深めていく取組みを行っている。また、地方自治法や家族法など分野別に学習を深め、より幅広く知識を業務に活用できるような研修を進めている。

総務課：２点目の質問について回答する。予防法務の観点では、業務が都度見直されることのないよう、正確に法令解釈をする必要があり、この点において弁護士職員による庁内法律相談が機能している。その上で、必要に応じて条例を改正するという動きがあるかと思う。

総務課：法や条例の解釈、検証は日常的に行われている。職員は、トラブルが生じた場合にどうすればいいのか、そして、トラブルを生じさせないためにはどうしたらいいのかという観点からも業務を行っている。そして、トラブルが生じた際又は潜在的なリスクが発見された際には、弁護士職員に相談しながら対応している。なお、この弁護士職員による庁内法律相談は、弁護士職員が答えを決めるのではなく、全責任は担当課が持つこととなる。そのため、担当課が問題に対してどのように対応するか検討し、法律相談は、その検討から漏れている点や不明な点について、判例等に基づきアドバイスされるもので、担当課の方針を補強する役割もあると考えている。

スライド１１ページに記載しているとおり、従来の外部顧問弁護士に対する法律相談件数が年間２９件であったところ、弁護士職員への相談が年間１，２５０件と増大している。主観ではあるが、この相談のほとんどは、法令や条例の解釈の検証から起因したものであると捉えてい

る。

委員：認知症やこどもの養育費のことなど、身近な条例が制定されるのはありがたい。また、海の近くに住んでいることもあり、夏ごろになると、水上オートバイの騒音に悩まされていたが、明石市水上オートバイ等の安全な利用の促進に関する条例が制定され、改善が図られたことで、行政が市民の生活をよく見ているのだと感じた。

まちづくりの観点でみても、市民と市が協力をして、住みよいまちづくりをするということについて住民の理解を求める際、条例に定められているということが、明石市が本格的に実行しようとする姿勢が分かる大きなキーワードとなった。

さらに、助成金の要件について相談した際も、要綱に定められている内容なので担当者によって運用が変わることがないという説明があり、行政が公平に進むことを目の当たりにしたことでも市に対する信頼感が増した記憶がある。行政が市民への平等の施策を提供していく点において、大きな成果であると感じる。

会長：現場からの貴重な意見であった。公平に基づく行政ということが徹底されることで市民の方々の信頼感が得られ、あるいは、行政活動の明確な運営責任領域が理解しやすくなっているように思う。市民の方への説明責任もこうした条例制定に基づいて達成できているということかと思う。

委員：明石市水上オートバイ等の安全な利用の促進に関する条例の制定や明石市漁港管理条例の一部改正のようにマイナスの事柄を正すものは、条例に罰則を設けるなどすれば可能であろうと思われる。一方で、日本酒乾杯条例のように、風潮を作り出す条例も多く見られるように思う。これら政策を作り出す際、日本で成功している事例を持っている専門的人材を雇用するような検討があってもよいかと思うがいかがか。

総務課：条例によってそのまちの特色が違ってくる。明石市では、弁護士職員のほか、国や他市で勤めていた者を雇用するなどし、前職の専門的知識を本市に還元するような多様な人事交流を進めているところであり、新たな政策づくりについてもこれらを活かしながら進めている。

総務課：条例は明石市に関係する全ての人に守っていただくなくてはならないルールであり、そのルールを作る・変える場合は有識者や市民の意見は必要となる。一般的に、市民に影響を与えるような条例を制定、改廃するときは、審議会を設置し、有識者の専門的知見のほか公募市民による市民目線の意見も聴きながら条例の立案を進めている。

総務課：日本酒乾杯条例について、明石市では平成25年度に明石市の伝統産業である清酒による乾杯の普及の促進に関する条例が制定されたが、これは議会からの提案による条例であった。議会が二元代表制の両輪となって条例を提案した事例である。

委員：2点質問する。法務相談について、公正で透明であることの評価に関係するが、担当課が弁護士職員に相談する際、その相談内容の記録は担当課の意思決定過程における記録になるため、組織的に作成し、保管することを徹底されてはどうかと考えるがいかがか。また、法務研修について、従来の自治体法務検定の団体受験は、合格率や個々の点数が目に見えて研修の効果が明確であったと思う。現在、別の研修制度を採用している中で、職員のモチベーションを維持するための取

組みや効果測定の方法について伺いたい。

総務課：法務相談は軽微なものから難解なものまで幅広くある。軽微な相談については口頭で済ませることもあるが、難解な相談については相談職員から上司に報告することを前提に考え、書面で回答するよう意識している。さらに、対面でその書面を一緒に見ながら論点や法的な考えをしっかりと誤解なく伝えている。この点において、法律相談を対面で行うことの意義があると考えている。

また、相談職員によっては、口頭で終わった法律相談について記録を作成し、その記録を弁護士職員に確認を求めるケースがある。弁護士職員も、若干違うニュアンスで受け取られて記録されている場合には記録の訂正をお願いしている。このように、できるだけ正確な内容で相談内容を記録化していくよう努力している。

総務課：現在の研修では、効果測定として事後課題の設定を行っている。事後課題は研修講師が作成し、受講後に配布し、人材開発担当が採点し、結果を所属長にフィードバックしている。事後課題には目標値を定め、目標値に達していない受講者は、人材開発担当がフォローしている。また、現在の研修は概ね同期による受講となるため、休憩時間中に職員間で相談や競争が生じ、職員の自己反省のきっかけにつながっている。

委員：市民の参画と協働という点に関し、条例制定のプロセスにおいて審議会・タウンミーティング等を実施することで市民の参画と協働に基づいているという評価ができるが、むしろ市民のニーズを捉えるということが政策法務の肝になるのではないか。その部分における市民の参画や協働について伺いたい。

総務課：スライド8ページの中段にある③市民参画手続は、明石市市民参画条例に則った条例上の手続を指している。これは、一般的にはある程度政策案の形が出来上がっている状況で市民の声を聴くものであるが、一方で、①にある市民ニーズ・社会情勢の把握というのは、日々現場で行われている。丸谷市長が率先して行っているタウンミーティングも①に当たるものであり、それぞれのテーマについて市民の意見を聴き、市民がどのように感じているのか、どのような課題があるのかを担当課が把握し、市民ニーズを汲み、政策案を具現化し、一定の形になったところで③の市民参画手続として、パブリックコメント等で意見を聴き、軌道修正して政策の策定に向け進めていく流れとなる。

委員：では、市長が精力的に行っているタウンミーティングなどが非常に意味を持っているということだと思うが、そこで、実際に出た意見や、あるいは市民アンケートやヒアリングで出た声について、透明性の確保という観点から行っている取組みがあれば伺いたい。

総務課：政策の実現に繋がる意見は、それが立法事実になるため、公表されるものもあるだろうが、審議の意思形成過程での情報であるため、集約化、数値化させた形をとることも多いと考える。政策の立案前に把握した市民ニーズをどのように公開すべきか等の今後の検討余地はあるものの、必要に応じて公表されていると考える。

委員：私も日常的に、意見を求められ、その瞬間は思いつかなくても、誰かが別のところで言っていた

意見に同様の思いを抱くことがあるため、公表に向けての動きというのを一層進めていただければと思う。

会長：その他特にご意見なければ、検証を進めていく。

検証１の「制度が社会情勢に適合しているか」については、当然あってしかるべきであるとして、適合していると評価するが、さらなる制度の充実を図っていただきたいという意見があった。補足として、政策立案に力が入っているように捉えられるが、解釈面については、弁護士職員への相談件数は多々挙がっているが本当に法令解釈というのが適正にされているのか、自主的かつ積極的な法令解釈が庁内で確立されているのかという点が社会情勢適合性の観点からしても課題であると意見があった。

検証２の「本市にふさわしい制度か」については、本市の特性を踏まえた政策的な条例を設計していることから、適合していると評価する。様々な基本方針、SDGsや、その中で出てきている人にやさしい、子どもたちにやさしい、そのような明石の条例制定に向けての動きが進んでいくことで、政策法務制度が大いに生かされていると判断できる。本市にふさわしい制度が運用されるためには、市民生活に直結する政策をしっかりと検討し、あるいは法令解釈を十分に行うことが重要である。風潮を作るための呼びかけの条例と実体ある条例は違いがあるため、例で示された条例は基本的に市民生活に利益や制約もある重要な条例であったかと思うが、ぜひ意識してもらいたいという意見があったかと思う。

検証３「①参画と協働に基づくこと」について、市民参画、市民協働ということをしっかり踏まえて運用し、それを実現するための制度になっていることから適合していると評価する。市民の声の公開性や透明性の確保、それに対する説明責任をしっかり踏まえた運用というのが望ましいという意見があったため、今後に向けて留意いただきたい。検証３「②公正で透明であること」について、これは、職員への研修や弁護士職員への相談などから、公正さや透明性についての動きを確保する努力がみられるとして、適合していると評価する。一部、記録文書類については、メモも組織的に使えば公文書として情報公開条例対象になるため、相談記録をきちんと残していく、そしてこれを業務の役に立てて活用していくという点を徹底して運用いただきたい。これがなされると、法令解釈や法律相談の意義も深まり、職員に徹底をされ、政策法務的な観点での解釈、立法に繋がっていくのではないかと思う。検証３「③効果的で効率的であること」については、条例の制定、施行あるいは、その趣旨というのが行政全般、そして市民への対応の中でも活きてきている。そのような意味で効果的な制度になっているのではないか。そして、実際に効果的で効率的に運用されているのではないかと捉え、適合していると評価する。効果の便益の観点では別の議論がありうると思うが、このあたりは取り出して、効果の効率的に進められていると判断する。検証３「④施策を計画的に実施し、実施結果について評価を行うこと」については、適合していると評価をするが、実際問題として、政策法務制度で計画的な実施及びその成果の評価というのをどのようにすべきか悩みながら取り組んでいるのが現実ではないかと思う。個々の政策、法令解釈に焦点を絞ってPDCAサイクルとして考えることは可能だが、政策法務制度全体として計画的に何を実施していくのかと考えると、政策的な条例を何本作ったから目標達成という話ではないはずである。その点で難しいところがあると考え。ただし、政策法務という考え方に基づいて業務が運営をされることについて毎年職員へ丁寧に説明をし、また、組織運営の方針に反映をし、その結果としてどのように評価と見直しを行ったのかという点を政策法務の観点で一定集約していくというような努力は必要ではないか考えるため、今後の工夫をお願いしたいと考える。

以上がまとめだが、他にご意見はないか。

それでは、行政手続制度についての検証は、以上とする。

事務局：次回は7月15日（火）の午後3時から市役所議会棟2階大会議室にて行う。財政運営制度、評価制度、行政改革制度の3制度について検証いただく。資料は3月24日に配布しているが、評価制度について一部修正が生じたため、机上の資料に差替えをお願いする。正式な資料は2週間前までに市ホームページで公開し、会議当日に改めて配布させていただく。

### **3. 閉会**