

# 豊田市不当要求行為等調査委員会答申書

豊田市長

鈴木 公平 殿

平成16年7月26日

豊田市不当要求行為等調査委員会

会長 菅原 郁夫

- 答 申 書 目 次 -

第 1	はじめに .....	1
1	委員会が設置された経緯(1)	
2	委員会の目的 - 市の諮問の内容 - (1)	
3	委員会の調査活動(2)	
第 2	答申 委員会の認定した事実 .....	4
	- 新川の市に対する要求行為とこれに対する市の対応 -	
1	事件の発端(4)	
2	事件の展開(9)	
3	事件の長期化と中断(13)	
4	事件の再燃(17)	
5	事件の波及と新たな展開(21)	
6	市長及び職員に対する脅迫・強要と仮処分等の法的措置(24)	
第 3	答申 市に対する不当要求行為の有無の認定 .....	27
第 4	答申 職員の違法又は不当な職務行為の有無の認定 .....	33
1	職務行為の違法性、不当性の判断基準(33)	
2	職務行為の違法性について(34)	
3	職務行為の不当性について(35)	
第 5	答申 職員の違法又は不当な職務行為の原因 .....	41

第6 答申 提言 .....	4 5
----------------	-----

- 法令を遵守した公正な行政を確保するために -

- 1 市職員の意識改革に向けて(45)
- 2 市の行政組織上の改善に向けて(46)

第7 終わりに .....	5 4
---------------	-----

- 透明で開かれた市民のための市政を実現するために -

(別紙)

関連土地位置関係図 .....	5 6
-----------------	-----

## 第1 はじめに

### 1 委員会が設置された経緯

(1) 平成15年12月9日及び10日、豊田市内の暴力団組長新川昭次郎こと辛相萬（以下「新川」という。）及びその配下の幹部組員永田秀一ら4人が、豊田市長や幹部職員に対する暴力行為等処罰法違反（集团的脅迫）の容疑で逮捕されるという事件が発生した。この事件は、新川らが、豊田市長や幹部職員に対し、市庁舎内や市長の自宅で、大声を上げて脅しながら土地のあっせんや市長の念書の作成等を執拗に求めたというものであり、現在、名古屋地方裁判所岡崎支部刑事部で職務強要事件として審理中である（以下「本件職務強要事件」という。）。

この事件は、暴力団組長らが、日中、市庁舎内等で市長や幹部職員に対し集団で脅迫行為を繰り返し、自らの要求の実現を執拗に強要したという極めて異常なものであるが、この事件の背景には、昭和61年に開始された豊田市の道路用地買収に端を発し、新川らが10数年間にわたって豊田市側に様々な要求行為を繰り返し、これに対し豊田市側も穏便な解決を求め水面下で新川らと様々な折衝を行ってきたという極めて異常な「歴史」がある。

(2) 豊田市は、本件職務強要事件が市行政上極めて異例かつ遺憾な事件であり、市民の市政に対する信頼を損ないかねない重大事件であると認識し、平成16年1月5日、豊田市不当要求行為等調査委員会（以下「当委員会」という。）を設置し、本件職務強要事件に関わる事実調査と原因究明の調査、審議をするよう諮問した。

当委員会の委員は、以下の3名である。

会 長 菅原郁夫 名古屋大学大学院法学研究科教授

委 員 福田正之 株式会社豊田自動織機総務部顧問

委 員 藤田 哲 弁護士・名古屋大学大学院法学研究科教授

### 2 委員会の目的 - 市の諮問の内容 -

(1) 豊田市が当委員会に諮問した事項は、以下の5点である。

① 都市計画道路小坂若林線の用地買収に端を発する市への不当要求行為等に関する事実の調査

- ② 市に対する不当要求行為等の有無の認定
- ③ 職員の違法又は不当な職務行為の有無の認定
- ④ 職員に違法又は不当な職務行為があった場合は、その原因の究明
- ⑤ 法令を遵守した公正な行政を確保するために市が取るべき措置の勧告

(2) 鈴木公平豊田市長は、当委員会への諮問に際し、市行政に伴う長年の悪弊や問題点があれば、当委員会の調査によりこれらを全て洗い出し、改めるべきところは改め、より適切な市政推進を図りたいとの強い決意を表明した。

### 3 委員会の調査活動

当委員会は、市の諮問を受け、平成16年1月15日以後、下記のとおり合計13回の委員会を開催し、この間、関係部署職員から事実経過についての聴取、関連資料の収集と検討及び現地調査等を行ったほか、新川らとの交渉を担当した職員と上司及び前市長等合計9名（うち調査時点における既退職者6名）から直接事情聴取を行った。

本事案の発端から既に10数年を経過していることから、関係者の記憶が薄れたり、関係資料が散逸していたりしたが、当委員会は、限られた資料や限られた調査期間の制限内で精力的に調査した結果、諮問された各項目について次のような調査結果を得たので、答申する。

なお、各委員は、下記委員会開催日以外にも、自宅等において関連資料等の精査と答申事項の検討及び答申書の作成を行った。

#### 記

第1回	平成16年1月15日（木）	10:00～12:00
-----	---------------	-------------

※事件の概要の説明、調査の要点及び調査のスケジュールの協議		
-------------------------------	--	--

第2回	2月 5日（木）	10:00～12:00
-----	----------	-------------

※庁内資料や関係規程の収集と検討、調査の要点及び事情聴取計画の協議		
-----------------------------------	--	--

<p>第3回 2月26日(木) 10:00～12:00  ※関連資料の検討と事情聴取事項の検討・協議</p>
<p>第4回 3月9日(火) 9:30～15:00  ※元計画開発部都市建設課職員2名及び元計画開発部長からの事情聴取</p>
<p>第5回 3月26日(金) 9:30～12:00  ※元道路対策部用地第2課職員及び元土木部街路課職員からの事情聴取</p>
<p>第6回 4月12日(月) 9:30～14:00  ※元土木部幹線道路推進室長、元秘書室職員及び前市長からの事情聴取</p>
<p>第7回 4月26日(月) 10:00～12:00  ※元道路対策部長からの事情聴取</p>
<p>第8回 5月7日(金) 10:00～12:00  ※答申書の作成に係る基本方針の協議、「市に対する不当要求行為等の有無の認定」に係る要点及び「職員の違法又は不当な職務行為の有無の認定」に係る要点の協議</p>
<p>第9回 5月28日(金) 10:00～12:00  ※「職員に違法又は不当な職務行為があった場合は、その原因の究明」に係る要点及び「法令を遵守した公正な行政を確保するために市がとるべき措置の勧告」に係る要点の協議</p>
<p>第10回 6月8日(火) 10:00～12:00  ※答申書案の検討と協議</p>
<p>第11回 6月25日(金) 10:00～12:00  ※答申書案の検討と協議</p>
<p>第12回 7月9日(金) 13:00～15:30  ※答申書案の検討と協議</p>
<p>第13回 7月26日(月) 13:00～14:00  ※答申書の決定と市長への答申</p>

## 第2 答申 委員会の認定した事実

### - 新川の市に対する要求行為とこれに対する市の対応 -

#### 1 事件の発端

##### (1) 都市計画道路小坂若林線道路改良事業用地の買収

ア 本件職務強要事件のそもそもの発端は、昭和61年度に、都市計画道路小坂若林線道路改良事業（以下「本件事業」という。）用地として、豊田市（以下「市」という。）が暴力団組長新川から同人所有の豊田市山之手10丁目41番6及び同41番7の土地（以下「本件土地」という。）を買収したことにある（以下「本件用地買収」という。）。

都市計画道路小坂若林線道路改良事業は、当時の市の重点施策の一つであり、本件事業に伴う道路用地の買収は、市にとって最優先の課題であった。

イ 本件用地買収に関し、市がいつごろから新川と接触していたのかは判然としないが、当時、本件用地買収を所管していたのは、計画開発部都市建設課であり、同課A職員及びB職員が二人三脚で新川との用地買収交渉に当たり、他の職員に関与させることはなかった。また、新川が所管課と話がつかず揉めるような場合は、計画開発部長Cが対応していた。

ウ 本件用地買収で道路用地として必要とされたのは、前記山之手10丁目41番6の土地132.78㎡のうち23.27㎡と同41番7の土地77.43㎡のうち18.15㎡に過ぎなかったが、新川から、残った土地だけでは事業ができないので土地全部を買収して欲しいと強く要請されたため、市はこの2筆を丸筆で買収することとした。

エ ところが、市と新川との交渉が合意に達し、土地売買契約を締結する段階になって、新川は、市に対して、本件土地の道路用地以外の残地部分を、後日、自分に買い戻しさせることを約束するように強引に要求してきた。A職員はC部長と相談し、買い戻しさせるのであれば道路残地部分を市が買収する意味はないことから、道路残地部分は買い戻しさせないことで新川と交渉したが、新川は頑として了解しなかった。

A職員は、新川との交渉が決裂した場合の本件事業への悪影響など今後の先行きに不安を感じたため、C部長と相談の上、市の重点施策であった本件事業を進めていく上でやむを得ないと判断し、新川に道路残地部分を買戻しさせることの含みで、本件土地2筆を丸筆で買収することとした。

オ また、A職員は、本件土地の売買契約締結後に新川が市に対して様々な要求をしてくることを危惧していたため、売買契約締結時に、新川から市に対し土地売買契約及び物件移転補償契約の締結に関し、今後一切異議申立て及び要求をしない旨の念書を提出させることを、新川と協議していた。

A職員は、新川が道路残地部分の買戻しを要求したことを機に、新川から差し入れさせる念書の内容を再度検討し直し、前記項目の他に「移転先の用地について、予定どおり確保できなかった場合には、市に譲渡した土地のうち道路部分を除いた残地を、今回契約単価（115,000円/m<sup>2</sup>）で市の指定する時期に買戻します。又、これ以外に代替地要望はいたしません」との項目を加えることにした。

カ その後、新川との交渉は合意に達し、昭和61年6月23日、市と新川との間で、本件土地を売買代金2,417万4,150円で市に売り渡す旨の土地売買契約が締結され、昭和61年6月27日と昭和62年1月22日の2回に分けて、代金全額が新川に支払われた。また、昭和61年6月23日付けで新川から市に対し前記念書が差し入れられた（以下「昭和61年6月23日付新川念書」という。）。なお、本件土地売買契約に伴い、市は新川に対し物件移転補償費として7,728万5,880円を、新川の妻の経営するリース会社に対し営業補償費として451万7,880円を支払った。

## **（2）代替地あっせんの口頭約束**

ア 昭和61年7月ごろ、新川は、別件の容疑で逮捕、勾留されたようである。

本件土地の売買契約書では、新川が市に本件土地を引き渡しする期

限が昭和61年10月20日と定められていたが、新川が身柄拘束されたため、本件土地の引渡しができなくなるおそれが生じた。

イ そこで、昭和61年9月ごろ、新川の妻と新川の知人Iが来庁し、新川の保釈を要請する文書をA職員名で作成するよう依頼してきたのを受け、A職員は、9月29日、10月20日及び11月11日の3回にわたり、役職名で新川の保釈を要請するお願い文書を作成し、裁判所に提出した。

ウ 昭和61年11月ごろ、勾留中の新川からC部長、A職員宛に、「(本件土地の)立退き金額1億400万円では納得できないので、市との売買契約を白紙に戻したい」、「妻とIが新川の代理人としてC部長とA職員を訪ねるので、(市が払える)数字を出して欲しい」、「市が新川の要求を受け入れず(本件土地明渡しの)強制執行をした場合は、後々まで個人的感情が残るのでよく考えて欲しい」、「1億5,000万円は欲しいので、C部長とA職員で自分の言い分を通して欲しい」などを内容とした手紙が届けられた。

また、昭和61年11月17日には、新川の妻が、先に市との間で締結した本件土地の売買契約を解除するといって、市役所に数千万円の現金を持参して職員の机に積み上げたりした。

これに対し、市は、同年11月22日付けで、C部長、A職員連名で、新川に対し、「契約金額の変更及び契約の白紙撤回はできない」、「契約を履行(本件土地の引渡し)していただきたい」旨を内容とする回答書を出した。

エ 昭和61年12月2日、保釈された新川は来庁し、計画開発部都心整備対策室が別の道路事業で新川の知人であるIに対し市街化調整区域内で代替地を多く渡したことを持ち出し、自分にも市街化調整区域内で800坪の代替地を探すようにC部長に要求してきた。

また、新川は、本件土地を市に引き渡さず、市側も新川に本件土地の引渡しを求めることもなかった。

オ このような新川の一連の言動を踏まえると、新川は、一旦は納得して道路用地の買収に応じ、市との間で本件土地の売買契約を締結したが、昭和61年11月ごろになって、知人のもうけ話を聞きつけ、自分も用地買収に関し市からさらなる利益を得ようと考え始めたと思われる。新川の市に対する執拗な要求行為が始まるのも、このころからである。

カ 新川の主張では、昭和61年12月27日、C部長が新川に対し、市街化調整区域内で300坪の代替地を探し、あっせんする旨の口頭の「約束」をしたこととされている（以下「C部長の口頭約束」という。）。

後年、このC部長の「300坪の代替地の口頭約束」なるものが一人歩きし、新川はこの「口頭約束」なるものを口実に、市に対し数々の新たな要求を行い、また、要求の規模も次々に拡大させていくことになる。その意味で、C部長の口頭約束は、今回の事件の根源的な原因となったものである。

しかし、このC部長の口頭約束自体を検証してみると、約束したとされる場に同席した当事者により、その「約束」の有無、内容及び解釈についての認識が異なっており、実際はどういうものであったかは判然としなかった。とりわけ、「口頭約束」をしたとされるC部長自身、当委員会の事情聴取に対し、新川との間でこのような約束をした記憶はないと説明している。また、A職員も、C部長と新川との間で「約束」がされた記憶があるとしつつも、その「約束」の内容は、新川が市街化調整区域内で探してきた300坪の土地について、新川が建物を建築することができるように市が許認可に関し、できる範囲内で努力するという意味であったと説明している。

このように、C部長と新川との間の「口頭約束」の内容もはっきりしたものではなく、市ができる範囲で新川に協力するという程度のものであった可能性が高いが、市側の対応の最大の問題点は、C部長の後任者において、C部長と新川との間においてどのような約束がなされたのか、また、その約束は法律的にみてどのような意味があるかなどについて調査や検討を一切することなく、新川の一方的な要求に基づき、C部長が「300坪の代替地を提供あるいはあっせんする口頭約束」をした

ことを前提に対応している点である。とりわけ、C部長に対し一度も事実関係を確認することなく、新川の要求に漫然と対応していたことは大きな問題であった。

このようにして十分な検討が行われぬまま、新川と市の間において、この「300坪の代替地の口頭約束」とされるものが既成事実となり、後年、この口頭約束の不履行を口実として、新川は次々と新たな要求を拡大していくこととなる。

キ 昭和62年3月5日、新川からN元市長宛に、移転先の土地が買収できなくなったためという理由で、本件土地の道路残地部分167.97㎡の土地の買戻しを求める普通財産売払申請書が提出された。昭和61年6月23日付新川念書に沿うものであった。

それを受けて、市では、昭和62年3月12日に、同土地残地部分を市の買収単価（115,000円/㎡）と同額で新川に売り払う旨の決定がされた。しかし、新川に対する売払いは、実施されなかった。理由は不明である。

ク 昭和62年度になって計画開発部長はC部長からD部長に替わった。

新川はD部長に対して、「C部長から300坪の代替地の口頭約束の引継ぎを受けているか」、「300坪を宅地にしろ」、「開発を認めろ」などと、C部長との口頭約束の実行を激しく迫った。

このころから、新川は、昭和61年6月23日付新川念書の存在を主張せず、その代わりに、C部長の後任者に対し、C部長との口頭約束を持ち出し、300坪の代替地の提供を執拗に市に要求するようになった。

このような経緯を考えると、新川は、このころに、一方的に昭和61年6月23日付新川念書を反故にし、300坪の代替地の提供の要求に切り換えていったものと思われる。これに対し、市側は、昭和61年6月23日付新川念書を棚上げにしたまま、新川の新しい要求に対応していった。そればかりか、C部長の口頭約束の有無や内容を検証することなく、新川の言いなりになって漫然とその場しのぎの対応

を繰り返していくこととなった。

ケ 昭和62年7月20日には、計画開発部は、新川の要求に沿い、300坪の代替地として、市有地を新川に提示したものの、うまくまとまらなかった。

コ 昭和62年7月30日、A職員は、新川の執拗な要求に屈し、本件土地上の建物移転に伴う代替地問題は、適地がなく、解決していないという新川宛の確認書を出した。

サ その間も本件事業は進められ、昭和63年5月17日には、市は、本件土地の南隣の山之手10丁目46番の土地（以下「本件土地南隣地」という。）の一部（39.97㎡）を道路用地として所有者Pから買収している。

## 2 事件の展開

### （1）新たな要求（組事務所の敷地等の買収要求）

ア 市では昭和63年度に組織改正が実施され、以後、本件事業は道路対策部の所管とされ、本件の用地関係については道路対策部用地課が担当することとなった。

イ 新川は、その後も、道路対策部に対し、C部長との間で代替地300坪を新川に提供する口頭の約束があったと主張し、その履行を強く迫った。

ウ しかし、結局、市は新川の気に入る土地を紹介することができなかつたため、新川は、平成元年3月20日、「300坪の代替地の提供」の要求を断念し、これに代わり、以下の3点を履行するよう市に強く求めるようになった。

#### 記

- ① 本件土地の道路残地部分を新川へ払い下げること。
- ② 新川が本件土地南隣地の道路残地部分を所有者Pから買うので、

Pの移転先として近隣の市有地をPに払い下げること。

- ③ 新川の所有する山之手10丁目39番1及び同39番2の土地を市が買収すること（なお、③の土地の上には新川が組長を務める暴力団新川組の事務所があった。以下③の土地を「組事務所敷地」という。）。

エ 道路対策部長Eらは、平成元年4月、市民相談室の担当弁護士に相談するなどして、新川の新しい要求への対応策を検討したが、本件事業を円滑に推進するためには、新川の新しい要求をいずれも呑まざるを得ないとの結論に達し、同月24日には、K前市長にその旨を説明して了解を得た。

オ しかし、本件用地買収に関しては、市は新川との間で本件土地売買契約を締結し、市から土地売買代金全額が新川に払われており、本件土地売買契約に関する市の債務は、全て履行済みであった。前述のとおり（第2の1（2）カ。本答申書7頁）、「300坪の代替地の提供」の約束自体、曖昧なものであり、市がこれに応ずる法律上の義務はないものであった。したがって、「この300坪の代替地の提供」に代わる、道路残地部分の土地の払下げや組事務所敷地の買収の要求も、市がこれに応ずる法律上の義務はないものであった。

しかるに、市側は、十分な調査も検討することもなく、新川の執拗な要求に屈し、新川の新たな要求を受け入れるという致命的な誤りを犯したのである。この時点において、市が新川の要求を毅然と断り、法的対応をとっておれば、新川との紛争がこのように長期化することはなかったのである。

カ 平成元年5月15日には、新川からK前市長宛に次の内容の確約書（以下「平成元年5月15日付新川確約書」という。）が提出された。

#### 記

- ① 市は、本件土地の道路残地部分167.97㎡を総額2,035万7,964円で新川に払い下げること。

- ② 市は、本件土地南隣地の道路残地部分412㎡を総額3,149万7,400円でPから買収し、同額で新川に払い下げること。
- ③ 大林土地区画整理区域内土地314.01㎡をPに移転先として払い下げること。
- ④ 新川は、市に組事務所敷地260㎡を、根抵当権抹消及び建物（新川組事務所）撤去後、総額3,151万2,000円で市に売り渡すこと。
- ⑤ 新川は、代替地300坪の約束を白紙とし、今後、新たな要求は一切しないこと。

キ これを受け、道路対策部では組事務所敷地及び本件土地南隣地の道路残地部分の売買契約締結のための庁内手続を進め、平成元年5月29日には予算執行伺書が起案された。そこでは、これらの土地の買収が、都市計画道路小坂若林線の代替地取得事業とされ、契約金額は新川が提出した平成元年5月15日付新川確約書記載の金額と同額になっていた。

## （２）組事務所の敷地等の買収

ア ところが、平成元年5月31日ころ、新川から道路対策部に対し、新川組事務所の建物を同年10月末までに撤去するから、新川組事務所の建物が建ったままで組事務所敷地の売買契約をして欲しいとの要求があった。

道路対策部は、組事務所の建物を撤去してから土地売買契約を締結する約束になっているとして、新川の要求を断っていたが、結局、新川の度重なる要求に押し切られ、新川から建物を間違いなく撤去する旨の確約書を取って、土地上の建物（新川組事務所）を取り壊さないまま、その敷地の土地売買契約を締結することとなった。

イ 平成元年6月7日、市は、新川との間で、組事務所敷地の土地売買契約を締結し、同時に、新川から同土地上の建物（新川組事務所）を平成元年10月末日までに撤去する旨の市長宛の確約書を提出させた。

また、同日、市とPとの間で、本件土地南隣地の道路残地部分412㎡を売買代金3,149万7,400円で売買する土地売買契約も締結された。

ウ 組事務所敷地の土地売買契約書によれば、売買代金の支払いは、契約締結後に半額が、土地の引渡し及び登記完了後に残額が支払われることとなっていた。ところが、新川は、市へ所有権移転登記はしたものの、市への土地の引渡しや建物（新川組事務所）の撤去はしなかった。それにも関わらず、道路対策部は、新川に対し、6月16日に土地売買代金の半額を、6月23日には残金の支払いを行った。

どうしてこのような不適正な処理が行われたのか、当委員会の調査でも判然としなかったが、道路対策部の担当者が、建物の撤去や土地の引渡しが特に問題となる特別な案件であることを経理担当者に伝えなかったため、経理担当者は建物の撤去や土地の引渡しが問題とならない通常の代替地の購入であると誤解して、登記済証で市の所有権移転登記の完了を確認しただけで、それ以上の調査をすることなく、売買代金を新川に支払ったものと考えられる。関連部署の連携が不十分であったことや、チェック体制が十分に機能しなかったことは言うまでもないが、道路対策部の担当者が、新川に対する出金事務をスムーズに行わせるために、建物の撤去や土地の引渡しが問題となる問題案件であることを秘匿し、十分な情報を経理担当者に伝えなかったのではないかとの疑問が残った。

エ このようにして、組事務所の建物を撤去することなく、その敷地の売買契約が締結され、しかも組事務所の建物が撤去されないまま売買代金全額が支払われたことから、組事務所の建物が市にとって大きな負担となった。新川は、組事務所の建物の撤去と敷地の引渡しを取引材料として、次々に市に要求を繰り返すこととなった。いわば、組事務所の建物の撤去が、新川が交渉を有利に進める上で、格好の材料となった。

### 3 事件の長期化と中断

#### (1) 次なる要求(大林町の土地等の払下げ要求)

ア 道路対策部では、平成元年5月15日付新川確約書に沿い、本件土地や南隣地の道路残地部分を新川に払い下げるため、価格の査定や売払いのための庁内手続を進めていた。

イ ところが、平成元年6月22日、新川からB職員に、新川が払下げを受ける予定の本件土地南隣地の道路残地部分の実測面積が登記簿面積より15坪不足しているから、その不足分の代わりに豊田市大林町1丁目64番の市有地(以下「大林町の土地」という。)が欲しいとの要求があった。

翌6月23日には、新川とその関係者らが来庁し、大林町の土地又は近隣の土地を払い下げるよう要求した。応対したE部長、B職員らは、要求には応じられない旨を回答した。

市とPとの間の本件土地南隣地の道路残地部分の土地売買契約は、いわゆる公簿売買とされており、たとえ実測面積が減少したとしても、売買代金額は減額されないものであった。新川は、面積の不足を口実に、さらなる土地の払下げと利益の獲得を画策しているのではないかと思われた。E部長らが新川の新たな要求を断ったのも当然であった。

ウ 平成元年6月28日には、新川とその関係者ら3名がK前市長と面談した。その際、K前市長は、新川とよく話し合いをするようにと、同席したE部長やB職員らに指示した。

この時、K前市長が新川らと面談したことも軽率であったし、何よりも、事情をよく知らないK前市長が、事実関係を確認することなく、新川の話をよく聞いてやるように指示したことは大きな問題であった。K前市長の不用意な指示で、新川の要求は大いに勢いを増し、現場担当者は苦境に立たされることとなった。

ただし、K前市長自身は、当委員会の事情聴取に対し、E部長等へ指示した内容を明確に記憶していないと説明している。他方で、K前市長は、新川との面談の際、市民一般に対する態度として、よく話を

聞くようにと職員に指示したことはあったとも説明している。その真偽は不明であるが、いずれにしろ、市長の思慮を欠く言動が新川を優位な立場に立たせたことは事実である。

エ その後も、新川からB職員に大林町の土地の払下げ要求が再三なされたが、B職員が応じなかったため、B職員は平成元年10月19日には「上司が了解しているのになぜ反対をするのか。上司の言うとおりにやれ」などと新川から厳しくなじられ、10月28日には、B職員の自宅に同旨の電話が新川からかかった。

また、平成2年1月23日には、E部長とB職員が新川組事務所に呼びつけられ、B職員はずっと立たされたまま、新川からお前が一番悪いなどと一方的に厳しい批判を浴びせられ続けた。

オ 市の担当者レベルでは新川の要求に応じなかったものの、結局のところ、大林町の土地を新川に払い下げる方向で庁内手続が進められていった。

ところが平成2年3月に入り、市が新川に大林町の土地を払い下げる準備を進めているという話が地元住民に伝わり、市に対し近隣住民から苦情が寄せられた。そこでE部長らは、平成2年3月9日に地元住民に対し経過等の説明を行ったが、地元住民は大林町の土地の払下げに強く反対し、理解は得られなかった。

そのため、大林町の土地を新川に払い下げることは、事実上断念された。

## (2) 部長の自筆メモの交付

ア その後も市と新川との交渉は続けられた。

イ 平成2年4月11日、新川関係者が来庁した際、市側は近隣住民の反対が強く、大林町の土地の払下げは困難である旨を伝えたが、新川側は大林町の土地しか要らないから地元を説得するように主張するとともに、市の覚書を交付するように厳しく要求した。

この交渉の際、E部長は、大林町の土地の払下げが事実上断念され

たにも関わらず、「1. 大林町1丁目64番地」、「2. 実測面積539.58㎡」、「3. 払下げ時期は工事完了後とする」「平成2年4月11日道路対策部E㊟」と書いた自筆メモ（以下「E部長メモ」という。）を新川側に交付した。

ウ E部長は、本件用地買収の道路工事をまず進めるために、道路工事が完了しなければ新川に土地を払い下げない趣旨でこのメモを作成したものであったと説明しているが、その後、新川からは、大林町の土地の払下げ約束があったことを証明する念書としてこのメモが使用され、市を窮地に追い込むこととなった。

このように、E部長メモは、新川の圧力のもと、新川の主張とは別の趣旨で作成されたものであり、本来市側に新たな義務を生ぜしめるものではなかったが、平成10年3月に新川が出所後、市に要求行為を再開するときに、このE部長メモが市の約束不履行を証明する文書として新川に利用され、事件が再燃する大きな原因となった。

### **(3) 鴻ノ巣町の土地の払下げ**

ア 大林町の土地の払下げの話が頓挫したため、市は、新川の怒りを鎮めるため、平成2年9月ごろ、新川に大林町の土地に代え、豊田市鴻ノ巣町1丁目13番4の市有地（以下「鴻ノ巣町の土地」という。）の払下げを打診した。

イ しかしながら、前述のとおり、大林町の土地の払下げ要求も、全くのいいがかりにすぎないものであり、市が大林町の土地に代えて鴻ノ巣町の土地を新川に払い下げる理由も全くないことは明らかであった。

ウ 道路対策部は、新川が鴻ノ巣町の土地の払下げで了解する意向であったため、鴻ノ巣町の土地の払下げと併せて、組事務所の建物の撤去と本件土地等の道路残地部分の払下げを行い、市と新川との問題を一挙に解決し、本件事業を円滑に推進させることを意図し、平成2年12月18日、新川とE部長名で以下のような覚書（以下「平成2年1

2月18日付覚書」という。)が締結された。

#### 記

- ① 新川は、組事務所の建物を平成3年5月30日までに撤去し、土地を更地にしなければならない。
- ② 市は、本件土地道路残地部分167.97㎡及び南隣地の道路残地部分412㎡を、新川が前項を履行した後、速やかに新川に売り渡す。
- ③ 新川は、市の施工する道路工事(2路線)に関連して境界立会等の協力をし、市の事業が円滑に推進するように協力しなければならない。

エ ところが、新川は別件で刑務所に服役することとなり、新川とその後の交渉を進めることが困難となった。

平成3年2月12日ころ、新川は道路対策部に対し、新川に代えて妻を買主として鴻ノ巣町の土地等の売買契約を締結して欲しい旨の申出書を提出したため、市は、新川の妻と交渉を進めることとなった。

また、その交渉の過程において、市は、組事務所敷地上のすべての物件を平成3年5月30日までに必ず撤去し、撤去しない場合は市において処分しても異議はないという新川の念書も受領した。

オ 平成3年4月1日から道路対策部は道路部と名称変更され、部長はE部長からF部長に替わっていた。また、道路対策部の用地第1課と用地第2課も統合され、道路部用地対策室が組織された。

カ 平成3年5月8日、市と新川の妻との間で、鴻ノ巣町の土地545.37㎡を6,817万1,250円で新川の妻に売り払う旨の土地売買契約が締結された。この契約書には、特記事項として、組事務所の建物等を平成3年5月30日までに撤去しなければならないという条項が定められていた。

なお、この鴻ノ巣町の土地は、都市計画道路小坂若林線道路用地の代替地名目で払い下げられたにも関わらず、同年6月20日には、新川の妻から県内の民間会社に転売されている。

キ 平成2年12月18日付覚書においても、鴻ノ巣町の土地の売買契約書においても、平成3年5月30日までに組事務所の建物を撤去することが定められていた。しかし、今回も、平成元年6月7日の確約書（前記第2の2（2）イ。本答申書11頁）の場合と同様に、約束された期限までに新川組事務所の建物は撤去されなかった。

ク 道路部用地対策室G職員は、平成3年5月30日以後も、新川組事務所の建物の撤去を再三、新川側に催促したが、新川側は一切応ぜず、建物を撤去しなかったばかりか、組事務所として使い続けた。

ケ G職員は、新川が組事務所撤去の約定を再三にわたって違約し、その敷地の占有も継続したため、法的手続により明渡しを求めるしかないと考え、平成3年11月25日ごろ、組事務所敷地の明渡訴訟を提起する旨の決定書を起案し、道路部長の決裁を受けた。しかし、理由は不明であるが、その後、明渡訴訟が提起されることはなかった。

コ このような経緯を経て、道路部では、組事務所の建物の撤去等の問題は残るものの、新川の妻に対する鴻ノ巣町の土地の払下げをもって、本件用地買収を巡る新川との問題は解決したものと考えた。

前述のとおり、新川が別件で実刑判決を受け長期間服役したことから、平成3年初めころから、市に対する新川の要求行為は事実上なくなった。市は、新川の要求行為が事実上なくなったことから、新川との問題を法的手続によって根本的に決着を図ることなく、事実上放置することとなった。このようなあいまいな市の対応が、新川の要求の再燃を許すこととなった。

## 4 事件の再燃

### (1) 前市長との面談

ア 新川は、出所後の平成10年3月2日、秘書室長Hに電話を架け、K前市長と面談したい旨申し入れた。その際、新川は、C部長の名前をあげたり、E部長メモを所持していることを告げ、K前市長が面談しない

ならば「わしはわしのスタイルで行（く）」とK前市長に伝えるように申し向けた。

Hから報告を受けたK前市長は、「前に（新川に）お会いした時に、担当者に、『市民に迷惑をかけてはいかん。やれること、やれないことがあるので、その点をわきまえてよく話を聞くように』と担当者に指示したことを覚えている」、「したがって、過去からのいきさつ位ならお会いして伺ってもよいが、要望とか解決せよという話だと無理を生じるのでお会いできない」旨を回答するようHに指示した。

市長の指示を受けたHは、「いきさつ位の話ならばOKということですが」と新川に伝えると、新川は「それで良い。迷惑をかけないから、よろしく願います」と答え、同年3月13日に、K前市長と新川が面談することとなった。

イ 平成10年3月13日に、K前市長は、市役所の市長室で新川と面談した。新川には知人のIが同行していた。

新川はK前市長に「E部長メモ」（前記第2の3（2）イ。本答申書15頁）を見せて、大林町の土地の払下げがなされておらず、市が約束不履行であることを強く訴え、大林町の土地に代わる土地の提供を要求した。

それに対して、K前市長は、新川の要求を明確に拒絶しなかったばかりか、E部長にメモの趣旨や内容を確認することなく、新川に土地をあっせんすることを約束したものと考えられる。

この点について、K前市長は、当委員会の事情聴取に対し、新川と約束をしたことを明確に否定してはいるが、所管部の担当者は、その後K前市長から新川に土地をあっせんするようにと指示されていることから、当委員会は、前記のように判断した。

ウ K前市長は、断片的な情報は別にして、新川との交渉の経緯について詳しく承知していたかどうかは疑問であった。それにも関わらず、K前市長は、平成10年3月13日に、安易に新川と面会し、担当部署に事実関係を確認することなく、新川が「市長が約束した」と主張する根拠となるような言動をしたのであった。

K前市長が、この時に担当部署（土木部）に新川との交渉経緯を確認しておれば、新川の妻に対する鴻ノ巣町の土地の払下げをもって本件用地買収に関する問題は解決済みであるという市側の基本認識を知ることができ、新川に「土地のあっせんの約束」をしたと主張されるような言動をとることもなかったと考えられる。このようなK前市長の軽率な言動が、新川の要求行為を勢いづかせ、市の対応を誤らせたことは否めないと思われる。

エ 平成10年3月25日、新川宅で、本件事業を所管していた土木部長、同部用地調整監、同部街路課職員らが、新川と交渉を行った。交渉には新川の知人I及び新川の妻が同席した。

市側は、市と新川の平成2年12月18日付覚書（前記第2の3（3）ウ。本答申書15頁）等を提示し、市は代替地として要望のあった大林町の土地の代わりに鴻ノ巣町の土地を払い下げたので、市と新川との問題は解決済みであると主張した。これに対し、新川は、市から鴻ノ巣町の土地の打診があった時に、鴻ノ巣町の土地以外にもう1ヶ所の土地を提供するという口頭約束があったなどと突然言い出した。

結局、この時も、市の担当者は、新川に一方向的に押し切られ、「もう1ヶ所の提供約束」が事実であったかどうかなどを前任者に尋ねるなどしてきちんと検証しないまま、新川の主張を簡単に受け入れてしまった。

この平成10年3月の市側の一連の不適切な対応によって、鴻ノ巣町の土地の払下げによって基本的には終息したと思われていた、市に対する新川の要求行為は、再燃することとなった。

## **（2）産業廃棄物処理業用地のあっせん等の要求**

ア 新川は、交渉再開当初、市に対し、「もう1ヶ所の代替地」として、市街地の中でホテルが経営できる土地のあっせんを要求した。そのため、土木部は、平成10年4月9日、新川に市有地6ヶ所をあっせんしたが、新川との交渉はまとまらなかった。

同年5月ごろ、新川の要求は、ホテルから産業廃棄物処理業が可能な土地に替わり、土木部では、平成12年5月ごろに至るまで、市内

松平地区、猿投地区、近隣町村の土地を新川にあっせんしたが、地形、道路状況、法規制などが障害となり、いずれもうまくまとまらなかった。

イ この間、新川は、平成10年5月ごろ、組事務所の移転補償費を要求した。土木部は、移転補償費は支払えないが、新川に払下げ予定の本件土地等の道路残地部分の単価を調整することでどうかと提案し、新川の了解を得た。

また、平成12年1月には、新川は、市が買収した本件土地及び南隣地の道路残地部分に工作物を設置し、「青空市場」なるものを無断で開設した。土木部は取りやめるように説得したが、新川は聞かず、結局は黙認することとなった。

新川は、「青空市場」の開設を口実に、市が買収した本件土地及び南隣地の道路残地部分を不法占拠することとなった。そして、これらの土地の明渡しが市にとって頭の痛い問題となり、新川にとっては、組事務所の敷地同様、市に対する有力な交渉材料として使われることとなった。

ウ また、このころ、交渉に当たった職員たちは、新川から、「自分はこれまで市の担当者から様々な約束を受けている。しかし、市は言い訳ばかりである（約束を実行しない）。そこで、街宣車を用意し、大日本正心塾という政治結社をつくらせ、街宣活動を展開するつもりである」、「今、街宣車3台を用意している。市長に対して、諸々思い当たることがあるだろうということでやりたい」、「もたもたしていると市長のところへ行く。年末には行く。街宣車を市役所周辺に回す」、「仮釈放がもうすぐ切れる。仮釈が切れたらこんなものでは済まん。ガンガン圧力をかける。正心塾の名も正木〇〇の一字をもらってつけた。そこらの右翼に絶対負けない。街宣車の担当に厳命が出している。今日の街宣車も俺が出している。街宣車3台とジープを持っている」、「部長も約束を守らないと定年してからケガをするぞ」などと、様々な脅しを執拗に受けていた。

エ 産業廃棄物処理業の用地のあっせんがまとまらない中、K前市長は、平成12年2月に退任することとなった。このころ、新川は、K前市長に面談し、一連の経緯を新市長に引き継ぐこと及び新川を新市長に引き合わせることを要求し、K前市長は新川に約束をした（ただし、当委員会の事情聴取に対し、K前市長はその間の事情を明確に記憶していないと説明しているが、当委員会は、関連職員の事情聴取から、K前市長と新川との約束があったと判断した。）。

### **(3) 特別養護老人ホーム用地のあっせんの要求**

ア 平成12年2月に、鈴木公平現市長が新市長に就任した。新川との交渉は、組織的な検討が行われないうまま、以前の担当者が引き続き担当した。

イ 平成12年5月21日、新川は、産業廃棄物処理業の用地ではなく、福祉事業用地を探してくれと要求するようになった。土木部では、平成15年1月ごろに至るまで、特別養護老人ホーム用地として市内高岡地区など数ヶ所の土地を新川にあっせんしたが、土地所有者の意向や法規制などが障害となり、いずれもうまくまとまらなかった。

ウ この間、所管部（平成12年度は土木部、平成13年度以降は建設部に名称変更）は、新川の様々な要求に応えるため、不動産業者との連絡や国土法の許可申請などに深く関与した。

## **5 事件の波及と新たな展開**

### **(1) 久岡町の土地の買収要求と公用車の交通事故の発生**

ア 平成13年6月ごろから、新川は、建設部に対し、配下の組員であるMの父親の所有する豊田市久岡町6丁目29番の土地（以下「久岡町の土地」という。）を買収するよう働きかけた。建設部も、この土地を購入することにより、膠着状態になっていた山之手の不法占拠問題（新川組組事務所と「青空市場」の撤去）の解決が少しでも進展するのではないかとの期待から、久岡町の土地を買収する方向で検討を

進めていた。しかし、この久岡町の土地は道路に接していない囲繞地で、隣接地との境界も確定していないものであったことから、市の買収手続は難航した。

買収交渉がなかなか進展しないことに業を煮やしたMは、「今月中に契約してくれないと暴れる」、「11月中に半金の払えるようにしてくれないと暴れる」などと、担当者を執拗に脅し続けた。

イ その後、建設部では久岡町の土地を買収するため隣接地の地権者との交渉に努めたが、隣接地所有者の一部が土地境界について承諾しなかったり、土地の面積を確定することができなかったりして、市とMの父親との売買契約の締結には至らなかった。

ウ 久岡町の土地の売買契約が思うように進展しなかったためか、平成14年8月30日ころには、街路課の担当者名及び豊田市長名で久岡町の土地を平成15年12月末日までに坪20万5,000円で市が買い上げるという偽造の確約書が出回ったり、平成14年10月15日には、新川運転の乗用車（ベンツ）と市の清掃車との接触事故が発生したりした。この交通事故の示談交渉過程で、新川は久岡町の土地を早く買収せよと市の担当者に厳しく要求した。

エ 対応に苦慮した市は、境界確認に反対している久岡町の土地の隣接地の所有者を説得し、境界についての承諾を得て、平成14年11月6日、Mの父親と久岡町の土地（788㎡）を4,893万4,800円で売買する旨の土地売買契約を締結した。

## （2）Q鉄道の土地の買収要求

ア 平成15年2月24日、新川の義兄の橋本らが来庁し、J総合企画部専門監に対し、豊田市が開発を抑制している西部地区の民有地約8万6,000坪の一部を市が所有者のQ鉄道から買収するよう求めた。

同月27日には、新川が来庁し、J専門監に対し、「この買取りの件を市が受けてくれれば、特別養護老人ホーム用地のあっせんのはず

べて済んだこととしたい。青空市場はいつでも引き渡せる。組事務所用地については市が指定する内容できちんとした念書を入れ、直ちに移転先の建設にかかり、完成したらすぐに明け渡す。これをもって、豊田市との4年余にわたる問題をきれいに整理したい。」などと話した。

イ Q鉄道が所有していた西部地区の土地については、市がQ鉄道より買収すること等を内容とする覚書を締結しており、当時、その覚書の取扱いを巡って市はQ鉄道と交渉中であった。

新川は、何らかのきっかけで、西部地区の土地をめぐる市とQ鉄道との経緯を知るに至り、市がQ鉄道から土地を購入する話を仲介し、何らかの利益を得ようとしていたのではないかと思われる。

ウ その後、市は、この件については環境影響評価を行い慎重に対応していくことを決定し、新川に対しても、早期の対応は無理であることを伝えた。その結果、平成15年8月25日に来庁した新川は、Q鉄道の件は時間がかかってもやむを得ない旨をJ専門監に話している。しかし、他方で、新川は、年内に然るべき「つなぎ」のもうけ話が必要なことと、一度市長に面談し、しっかり市長から関係部署に指示してもらって、長年の懸案を処理してもらいたいと要求した。

### (3) 清水町の土地の買収要求

市がQ鉄道所有の西部地区の土地を早期に買収することが難しくなったため、平成15年10月6日に来庁した新川は、西部地区の土地を平成15年12月までに市が買収できなかった代替措置と称して、清水町のふれあい広場の土地を市が買収するよう提案した。

清水町ふれあい広場は、豊田市清水町5丁目52番1に存する面積3,900㎡余りの土地で、市が地域のコミュニティ活動の場として、設置している公の施設である。昭和54年から市が土地所有者と使用貸借契約を締結し、ふれあい広場として市民の利用に供していた。所有者から市に対し、土地の買収を要望されていたが、市が設定したふれあい広場の買収条件に適合しないため、市は買収しなかった。

新川が要求した買収方法は、所有者が新川関係者に土地を売り、新川側から市が土地を買収するという方法であった。市は、そのような方法で買収することはできない旨を回答するとともに、もし、市が所有者から買収するとしても、実測面積と境界立会いが必要なことを交渉に訪れた新川関係者の橋本らに伝えた。

市は、清水町ふれあい広場の買収をもって、市が提示することができるとする最終の解決策とすることを決定し、10月末ころまで、新川側との交渉を続けたが、結局、新川との交渉はまとまらなかった。

## 6 市長及び職員に対する脅迫・強要と仮処分等の法的措置

ア 市に対して様々な要求を次から次へと繰り返したにもかかわらず、思うような成果を手にすることができなかった新川は、平成15年7月ころから、再三、鈴木市長との面談を要求するようになり、「来年2月（市長選挙）が迫ってくることでもあり、お互いの課題は早く処理したほうがよい」などと、市長選挙に合わせた不穏な行動を暗示するようになった。

イ そのような状況の中で、平成15年8月31日、新川が突然、鈴木市長の自宅を訪問した。新川は、激昂した様子で、「平成10年から、市に対していろいろと要望している。5年も経過しているが、いまだに自分に対して市は何もやってくれない。これはすべて鈴木市長が消極的だからだ」、「特養（特別養護老人ホーム）の件は、息子のためにとって一生懸命頑張ってきた。しかし、最終的にダメになり、自分に恥をかかせ、かつ、損害を与えた。これは市のミスであり、対応した職員の責任は市長であるあなたに責任をとってもらいたい」などと述べ、鈴木市長がこれを断ると、新川は、更に激昂した様子で苦情を申し立て、「とにかく、俺のことをやってもらうからな」と言い放って、帰って行った。

ウ 平成15年10月ごろになると、新川あるいは橋本は、入れ替わり立ち替わり頻繁に市役所を訪問し、新川は、交渉に当たったL助役、J専門監、建設部調整監 O、建設部用地担当専門監、総合企画部秘書

課職員らに対し、鈴木市長が、平成16年3月末日で任期が満了するL助役を4月以降も留任させることを確約するか、市長が現在までの新川と市との間の交渉経緯を記載した念書を書き、新川に差し入れることを要求し、これが満たされない場合は、平成16年2月に実施予定の市長選挙に向けて、何が起こるかわからないと脅迫した。併せて新川は、鈴木市長に面会することを強く要求した。

しかし、L助役から新川の要求を伝えられた鈴木市長は、L助役の留任の確約の要求も念書の差し入れの要求も双方ともに拒絶し、また、新川に面会することもなかった。

エ 鈴木市長が新川の要求を拒絶した後、新川は行動をさらにエスカレートさせた。

新川は、平成15年10月6日から21日にかけて、交渉に当たったL助役、J専門監、O調整監らの職員に対して、「今回こちらが提案していることがきちんとできないと何が起きても知らん。韓国へ渡らなければならんかもしれんし、チャカ（拳銃）ぶち込むかもしれん」、「お前（市長）とおれが家でな、話しとったとこ現場写って、暴力団…超武闘派の組長とやね、現市長どういいういきさつやってことを…作文作るから、ブンヤが作りますわな。そら、わしの顔があるので、どんな風にも作る。なら、選挙飛んでまうで。これは脅しでもなんでもないわ」、「あんたら別に警察行ってもかまへんけど、アクション起こすで、きれいなアクション起こしたるわい。だけどわし、起こしたって捕まらんでね、わしは、絶対、自信あるで、…だけど外のタイミングあるわな、こいつやるなら、2月にやらんことには何の意味もないわ」、「ここらでハッキリ言ってね、何かあったら、この席、おれと対面した人、全員、やるでな。それだけは心しておいてくれよ」、「お前なんか簡単に危害を加えられるぞ。ダンプでぶつけるとか」などと執拗に脅したり、特別養護老人ホーム用地のあっせん不奏効の責任を取って指を詰めた若い者の指だとして、ビンに入ったホルマリン漬けの小指を見せたりするなどの凄まじい脅迫行為を行った。

オ 市長や幹部職員に対する脅迫行為がエスカレートし、市職員による交渉では解決できないと判断した市は、平成15年10月末ころ、法的手続による公平な解決をすることを決断し、平成15年10月31日、新川に対して面談の強要や架電等を禁止する面談強要禁止等仮処分命令等を申し立てると共に、豊田警察署に被害届を提出した。

カ 平成15年11月6日、名古屋地方裁判所岡崎支部は、新川に対して、鈴木市長らへの面談の強要を禁止すると共に、市長宅の半径500m以内、市役所の半径1km以内に立ち入ること等を禁止する仮処分命令を発令した。

平成15年11月15日、市は新川に対し、債務不存在確認請求訴訟と組事務所の撤去を求める建物収去土地明渡請求訴訟を提起し、現在、名古屋地方裁判所岡崎支部民事部において係属中である。

平成15年12月9日と10日には、新川らが、鈴木市長やL助役、J専門監、O調整監らに対する暴力行為等処罰法違反（集团的脅迫）の容疑で逮捕されるに至り、新川らの脅迫行為はようやく終息した。

### 第3 答申 市に対する不当要求行為の有無の認定

#### 1 不当要求行為の判断基準

新川が市に対して行った様々な要求行為について、

- ① 新川が市に対し、一定の行為を請求する権利あるいは正当な利益があるかどうか
  - ② 新川の市に対する要求行為の方法、態様・程度が、社会的に正当なものかどうか
- 等の要素を総合的に評価して、その当、不当を評価、判断すべきものと考ええる。

#### 2 新川の市に対する要求行為を列記すると以下のとおりである。

**丸筆買収要求**（道路用地以外の残地部分も併せて市が買収することを要求）

**残地部分の買戻要求**（道路用地以外の残地部分を市が新川に売却することを要求）

**隣地の買収要求と払下げ要求**（Pが所有していた隣地について市がPから買収すると共に、市が新川に売却することを要求）

**300坪の代替地（移転先）の提供あるいはあっせん要求**

**組事務所敷地の買収要求**（組事務所の建物が建っている土地を市が新川から買収することを要求）

**大林町の土地の払下げ要求**

**鴻ノ巣町の土地の払下げ要求**

**産業廃棄物処理業用地のあっせん要求**

**組事務所の移転補償費要求**

**特別養護老人ホーム用地のあっせん要求**

**久岡町の土地の買収要求**

**Q鉄道の土地の買収要求**

**清水町の土地の買収要求**

### 3 これらの要求行為について、順次検討する。

#### 丸筆買収要求

ア 道路用地の買収に際し、残地部分が少なく、残地部分の有効利用が期待できないような場合は、道路用地部分のみならず、残地部分も併せて買収することは合理性がある。

イ しかし、本件用地買収において、道路用地として買収の必要があったのは、新川の所有していた山之手10丁目41番6の土地132.78㎡の内、23.27㎡と、同41番7の土地77.43㎡の内、18.15㎡にすぎなかった。新川の所有する土地の面積の2割弱が道路用地として買収対象とされているにすぎなかったのである。残る8割強の面積の土地は、道路用地として必要がなかったにもかかわらず、新川はこの残地部分と併せて、2筆全部を丸筆買収することを要求したのであった。

ウ 道路用地の買収に際しては、しばしば地権者から理不尽あるいは強引な要求が出されることがある。また、この当時における新川の要求行為の具体的な内容を記録した資料は見つからず、丸筆買収要求行為を不当要求行為だと断定することには躊躇せざるを得ない。

しかしながら、問題なのは、市において新川の土地の丸筆買収の必要性や妥当性を真剣に検討することなく、新川のような過大な要求を繰り返す人物との交渉を早く決着し、市の重要施策の一つとされた本件事業を円滑に進めるために、新川の要求を丸呑みした可能性も否定できない点である（この市の対応の問題点については、後述する）。

#### 残地部分の買戻要求

ア 新川と市との間で買戻特約など一切なされておらず、新川が市に売却した土地の買戻しを請求できる権利はない。また、市が新川から買収した土地を、一部とはいえ、新川に売却（新川からみれば買い戻す）する必要性、合理性も全くない。新川が買い戻すのであれば、そもそも市がその土地を新川から購入する必要性がないからである。

新川は、市との交渉が合意に達し、売買契約を締結する段階になっ

て、突然残地部分の買戻要求を持ち出し、暴力団の威力を背景に執拗に買戻の要求行為を繰り返した。

イ したがって、新川の残地部分の買戻要求は正当なものでなく、不当要求行為であると言わざるを得ない。

### **隣地の買収要求と払下げ要求**

基本的には、②と同様である。

本件土地南隣地の新川の払下げ要求は、新川に払下げを請求できる法律上の権利はなく、またその必要性、合理性も全くなく、不当要求行為であると考ええる。

### **300坪の代替地の提供あるいはあっせん要求**

ア 市は、道路用地のみならず残地部分も新川から買収し、新川に正当な売買代金を支払っている。また、市と新川との本件土地売買契約については、代替地提供に関する何らの特約もなく、したがって、市が買収する土地の代替地を新川に提供する義務はない。

また、「代替地」ではなく、「移転先」「引っ越し先」の要求であったとしても、基本的に同様である。市が道路用地を買収した場合、市に土地を売り渡した所有者は、自分の責任で「移転先」あるいは「引っ越し先」を見つけることになり、新川だけが特別扱いされる理由はない。

また、市が「移転先」「引っ越し先」を新川にあっせんする法律上の義務もない。市が、土地を売り渡した所有者に、「移転先」の情報を提供することはあるが、それは行政上のサービスにすぎず、法律上の義務ではない。

イ しかるに、新川は、市の担当部長が「300坪の代替地を提供する」口頭の約束があったと主張し、市に対しその履行を執拗に求めている。

前述のとおり、C部長の口頭約束自体あいまいなものであり、新川とC部長がどのような口頭約束をしたのか、確認することは困難であ

った。新川は、確認が困難なあいまいな口頭約束の存在を楯にとり、その履行をC部長の後任者に厳しく迫ったと考えるのが合理的である。

ウ しかも、新川の要求行為は、この300坪の代替地提供要求を機に、次第にエスカレートし、以下のような態様でなされることとなった。

- a 市役所に何回も押しかけ、何時間も居座って、担当者や上司、市長との面談を要求する。記録で確認できるだけでも、新川らが市役所に押しかけた回数は合計137回、電話をかけてきた回数は122回に上る。
- b 配下の組員や関係者を複数名同行し、担当者との面談の場に同席させる。
- c 新川あるいは配下の組員は、担当者との交渉時に大声を出し、きつい言葉で自らの主張や要求を長時間にわたって執拗に繰り返す。
- d 担当者、上司、市長の念書を執拗に要求する。
- e 担当者の自宅に夜間電話をかける。家族の行動を監視していることをほのめかす。
- f 自宅あるいは組事務所に担当者や上司を呼びつけ、新川や組員らが大声で罵倒する。
- g 交渉時に、「テメエ殺すぞ」とか「俺の為に刑務所に行く奴が5人いる」、「指をつめる」、「親分への顔向け」、「街宣をかけるぞ」などと、大声で威迫する。
- h 前任者との口頭約束や念書を持ち出し、その内容を一方的に主張して、その履行を厳しく迫る。

エ 新川は、担当者との交渉に際し、暴力団員であることは明示しないものの、担当者らは新川が暴力団員であることを十分に承知しており、新川も市担当者らの「暴力団は怖い。何をされるか分からない」という不安心理を巧みに利用して、困惑や畏怖を覚えさせ、自分の要求を呑ませようとしたのであった。

オ 新川が市に代替地の提供やあっせんを求める法律上の権利はないことに加え、新川らの要求行為は地権者として社会通念上許される範囲をはるかに超え、職員に対する脅迫行為と言わざるを得ないものであることを考え併せれば、300坪の代替地の提供あるいはあっせん要求は、不当要求行為であると評価せざるを得ない。

#### **組事務所敷地の買収要求**

#### **大林町の土地の払下げ要求**

#### **鴻ノ巣町の土地の払下げ要求**

#### **産業廃棄物処理業用地のあっせん要求**

#### **組事務所の移転補償費要求**

#### **特別養護老人ホーム用地のあっせん要求**

#### **久岡町の土地の買収要求**

#### **Q鉄道の土地の買収要求**

#### **清水町の土地の買収要求**

新川が、市に対し、このような土地の買収や払下げ等の請求ができる法律上の権利はない。新川は、あいまいな「300坪の代替地提供の口頭約束」なるものを持ち出し、その履行を厳しく迫り、あるいはその不履行の責任を厳しく追及して、要求を次々に拡大していったのである。その出発点となった「300坪の代替地」の要求自体、新川に法律上の請求権はないものであった。

しかも、その請求態様や程度も、前述のとおり社会通念上許容される範囲を著しく逸脱した、執拗かつ不相当なものであり、脅迫行為といえるものであった。

したがって、新川にこれらの請求をする法律上の権利が全くないことや、請求方法や程度が著しく不相当であったことを考えれば、いずれの要求も、もともとの不当要求の差し替えであり、新川が市に対し不当要求行為を行ったものと評価せざるを得ない。

- 4 以上のように、新川は、用地買収の対象とされた土地の所有者であることに便乗し、地権者であることを口実に、様々な法外な要求を強硬に繰り返したものである。

問題は、市側において、新川につけこまれる隙が多く、新川のような不当要求行為を執拗に繰り返す人物に対する対応が十分できていなかったと考えられることである。この点については、第4以下で詳述する。

## 第4 答申 職員の違法又は不当な職務行為の有無の認定

### 1 職務行為の違法性、不当性の判断基準

(1) 当委員会は、市職員が、法律、政令、条例の法令に違反した場合は、その職務行為を違法と評価すべきものとする。

(2) これに対し、市職員が、法令に違反しないものの、市の内部規定に違反したり、公務員として著しく不適切な行為を行った場合は、その職務行為を不当と評価すべきものとする。

問題は、どのような行為を公務員として著しく不適切と評価すべきかであるが、この点については、平成14年3月26日に公布された（平成14年7月1日施行）豊田市職員倫理条例（平成14年条例第1号。以下「本件倫理条例」という。）の規定が参考になると考えた。

即ち、本件倫理条例第3条第1項は、職員が遵守すべき職務に係る倫理原則として、以下の項目を上げている。

#### 第3条第1項

職員は、市民全体の奉仕者であり、市民の一部に対してのみの奉仕者ではないことを自覚し、職務上知り得た情報について市民の一部に対してのみ有利な取扱いをする等市民に対し不当な差別的取扱いをしてはならず、常に公正な職務の執行に当たらなければならない。

本件倫理条例第3条の趣旨は、公務員の遵守すべき基本的倫理原則として、公務員の行う職務行為全般に広く妥当するものとする。

よって、本件倫理条例第3条の趣旨に違反した場合には、同条例施行の前であったとしても、公務員として著しく不適切な行為を行ったものと評価するのが相当である。

(3) 以下、このような観点から、違法あるいは不当な職務行為がなかったかを検討する。

## 2 職務行為の違法性について

(1) 本調査を通じて、市職員が、明らかに地方公務員法などの法律や政令、豊田市の条例に違反する行為は認められなかった。

また、市職員が新川から利益の供与を受けた事実も認められなかった。

(2) 問題となるのは、本件倫理条例が施行された平成14年7月1日以後の職務行為である。

たとえば、市が、平成14年11月6日、久岡町の土地を新川組の組員Mの父親から買収した行為については、本件倫理条例施行後であり、本件倫理条例に違反する可能性が考えられるのである。

当委員会は、久岡町の土地が新川組組員Mの父親の所有する土地であったからこそ、そして、新川から久岡町の土地を買収するよう厳しく圧力をかけられたからこそ、市は久岡町の土地を買収したと判断した。いかに新川の執拗な脅しがあったとしても、また、本件用地買収を円滑に進めるといふ目的があったとしても、格別買収の必要性が高いとも考えられない土地を買収すること自体、格別有利な特別扱いをしたものと考えざるを得ない。したがって、職務の公正さを疑われてもやむを得ない、差別的取扱いをしたものと評価するのが相当である。

しかし、このように評価したとしても、暴力団組長である新川らが市庁舎に押し掛け、前述（第3の3④ウ。本答申書30頁）のとおり執拗な脅迫行為を繰り返したことを考えれば、担当者が新川の脅しに屈したとはいえ、担当者の職員が本件倫理条例に違反したと断定するには、躊躇せざるを得ない。むしろ、担当者が本件倫理条例に違反したというより、市が組織的対応をとることができず、担当者の職員に新川の問題を押しつけた点にこそ、大きな問題があると考えられる。

(3) これに対し、平成14年7月1日以後の行為であっても、Q鉄道の土地買収や清水町の土地買収の要求については、結果として、新川の不当要求に応じなかったものであるから、不当な差別的取扱いをしたものではなく、本件倫理条例に違反するものではない。

しかし、担当者は、新川に有利な取扱いをすることを承知の上で、新川

に便宜をはかろうと動いていたことも事実であり、本件倫理条例に違反する一歩手前であったことを特に付言しておきたい。

### **3 職務行為の不当性について**

#### **(1) 丸筆購入**

道路用地以外の残地部分も併せて丸筆で購入したもののだが、道路用地部分が2割弱しかないことを考えれば、8割を超える残地部分を購入する必要性、妥当性があったかを慎重に検討すべきであった。確かに、用地買収の実務においては、地権者の土地利用状況等に鑑み、丸筆購入が必要とされる場合もあることは否定できないが、本件倫理条例第3条の趣旨に照らせば、それは地権者を不当に利するものであってはならず、その意味で、丸筆買収をすべきか否かの判断は慎重になされるべきであった。

しかるに、市側で、このような慎重な検討がされた痕跡は見あたらなかった。暴力団組長というやっかいな人物との交渉を「円滑」に終わらせるために、新川の要求を丸呑みしてしまった可能性がある。

丸筆購入に関しては資料が乏しく、不当な職務行為であると断定することはできないが、不透明な部分があったことは否定できないと思われる。

新川の例にとどまらず、用地買収に関しては、地権者から不当あるいは過大な要求がされることが多い。地権者の非常識な要求に対しては、毅然として対応することが必要であり、話し合いによる解決が著しく困難な場合は、土地収用法の適用も検討すべきである。

#### **(2) 残地部分払下げ約束**

市が購入した土地を同じ人物に払い下げることは、合理性がない。通常であれば、このような意味のない土地購入はなされないはずである。新川の脅しに屈し、理由のない買戻しの余地を残したものである。

したがって、新川に対して格別有利な差別的取扱いをしたものと言わざるを得ず、明らかに本件倫理条例の趣旨に反するものであって、不当な職務行為であったと評価せざるを得ない。

### (3) 隣地の買収と払下げ約束

上記(1)、(2)と同様、不当な職務行為であると考える。

### (4) 300坪の代替地の提供あるいはあっせんの口頭約束

前述のとおり、C部長と新川との間で、どのような口約束がなされたか判然としなかった。新川は、判然としない、あいまいな口約束の存在を強く主張し、C部長の後任者に対し、その口約束の履行を強く求めたのであった。

市側の問題点は、C部長に事実関係を確認することなく、口約束の有無や内容を一切調査することなく、新川の言うままにC部長の口頭約束の存在を鵜呑みにして、その約束を履行しようとしたことである。口頭約束をした当事者から事情聴取もせず、何ら証拠もないままに、約束を履行しようとしたことは、言語道断である。また、C部長も、口頭とはいえ、新川から「約束」をしたと主張されるような言動をとったことも問題であった。また、人事異動に伴う後任者への引き継ぎも極めて不十分であった。

このように、C部長も、その後任者も、新川に対して毅然とした態度をとることなく、まさに、腫れものにさわるように新川に対応しており、結果として一般の市民に対するものとは全く異なった特別有利な取扱いをしようとしたものと考えられ、本件倫理条例の趣旨に照らせば、不当であったと評価せざるを得ない。

また、当時は、面談記録すら満足に残されておらず、交渉記録を証拠として残すような当然の対応もされていなかった。

このC部長の行為は、豊田市公有地の取得及び処分に関する事務処理規程（昭和63年訓令第2号）の制定前とは言え、同規程第46条第1項及び第2項の趣旨に照らすと、不適切な処理がなされたものと言わざるを得ない。

(参考)

○豊田市公有地の取得及び処分に関する事務処理規程

(取得等の交渉)

第46条 関係職員は、公有地の取得等の交渉に当たっては、2人以上で行うことを原則とする。

2 公有地の取得等の交渉に当たった関係職員は、その交渉経過を交渉日誌（様式第8号及び様式第9号）により記録しておかなければならない。

## （5）組事務所敷地の買収

新川から組事務所の敷地を購入する必要性も相当な理由もなかったにもかかわらず、新川の一方的な要求に屈したと考えられる。

しかも、組事務所の建物を撤去させ、更地にさせた上で敷地の売買契約を締結すべきであるにもかかわらず、新川から圧力をかけられ、新川の言うままに組事務所の建物が残ったままで敷地の売買契約を締結したことは、大きな問題であった。

また、敷地の売買契約書上では、土地の引渡し後に残金が払われる約定になっていたにもかかわらず、土地の引渡しがなされないまま残金が払われており、売買契約が契約書どおりに履行されなかったことも豊田市予算決算会計規則（昭和63年規則第23号）第31条や豊田市契約規則（昭和39年規則第28号）第57条第2項及び同第58条第1項にも明らかに違反するものであり、手続上も大きな問題であった。

この組事務所の存在が、市にとって大きな懸念材料となり、大きな禍根を残すこととなったことを考えれば、組事務所の敷地の買取りを巡る市の一連の対応は、極めて不適切であり、また、本件倫理条例の趣旨に照らしても、新川に格別有利な差別的取扱いをしたものと考えられ、組事務所の敷地の買収を巡る市の一連の対応は、不当な職務行為であったと考える。

（参考）

### ○豊田市予算決算会計規則

第31条 収入役は、…支出の命令を受けたときは、これを審査し、当該命令が次の各号のいずれかに該当するときは、その理由を付して、これを…支出命令者に返送しなければならない。

（8）その他…支出の内容又は手続が…契約に違反しているとき。

○豊田市契約規則

(検査員の一般的職務)

第57条

2 検査員は、請負契約以外の契約についての給付の完了の確認(部分払を行う場合の既納部分の確認を含む。)について、契約書その他の関係書類に基づき、当該給付の内容及び数量について検査を行わなければならない。

(検査調書)

第58条 検査員は、検査を完了したときは、検査調書(様式第15条)を作成しなければならない。

**(6) 不法占拠の放置**

新川は、約定に再三違反し、組事務所の建物を撤去せず、組事務所として使用し続けた。これに対し、市は、新川の明らかな債務不履行にもかかわらず、法的措置を取ることなく、新川の不法占拠を長期間放置することとなった。この間、建物は、暴力団新川組の組事務所として使用され、大勢の暴力団員が日夜出入りし、異様な外観と共に、周囲の住民に大きな不安を与え続けた。

また、新川は、市が購入した道路用地残地に「青空市場」を無断で開設し、不法占拠を続けたにもかかわらず、これを放置したことも問題であった。

一般市民が市有地の不法占拠をすれば、市がこれを放置することは考えられず、新川が暴力団組長であり、極めてうるさい人物であったが故に、ことさら放置されたものと考えられる。したがって、本件倫理条例の趣旨に照らせば、明らかに不当な職務行為であったと考える。

**(7)**

**大林町の土地の払下げ要求**

**鴻ノ巣町の土地の払下げ要求**

**産業廃棄物処理業用地のあっせん要求**

**組事務所の移転補償費要求**

## **特別養護老人ホーム用地のあっせん要求**

### **久岡町の土地の買収要求**

### **Q鉄道の土地の買収要求**

### **清水町の土地の買収要求**

いずれも、市が新川の要求に応ずる法律上の義務や理由がないにもかかわらず、新川の執拗かつ強引な要求に次々と屈し、新川の言いなりになったものであり、新川に対して格別有利な取計らいをし、あるいはしようとしたものであり、本件倫理条例の趣旨に照らしても、いずれも不当な職務行為と評価される。

(8) この点に関連して、当委員会は、市長の責任に触れざるを得ない。

その責任は、大きく二つの観点から指摘することができる。一つは、今回の一連の事件に対する個人としての行為責任であり、もう一つは、職員の不当な職務行為を放置した市の最高責任者としての職責上の責任である。

まず、前者について考えてみる。新川の問題は、N元市長の時に端を発し、K前市長在任時に問題が拡大し、新川の不当要求が次々にエスカレートしていったものである。その過程において、K前市長は、自ら新川と面談し、十分な調査をすることなく、新川の言うことを聞くように担当者に指示したり、時には、K前市長との約束があったと新川から指摘されるような軽率な言動をしたことは、市長としての節度と注意を欠き、著しく不適切な行為であったと考える。この点に関しては、直接的にその責任を問われるべきである。

次に、後者の視点について考えてみる。後述のように、今回の一連の事件は、個々の職員の資質や能力に大きな原因や問題があったというよりは、個々の職員は自らに許された職務権限の範囲内で事態の收拾に向けて努力をしたが、市が明確な一定の方針を立てず、組織を上げて新川の不当要求行為に対応しなかったために、対応した職員が不当な職務行為を行い、結果として新川の不当要求に屈してしまったものといえる。このように、個々の職員の責任を明確に特定しがたい場合であっても、市長は、市政の最高責任者として、職員を統轄し監督すべき立場にある以上、職責上、職員の不当な職務行為を放置した責任を負うべきである。

このような視点から考えるとき、何ら有効な対策を打たなかったK前市長がその職責を果たしていなかったことは明らかであるが、鈴木現市長も、不適切な指示や言動をすることはなかったものの、市長に就任した平成12年2月以来、3年9ヶ月近くにわたって、結果として職員の不当な職務行為を放置した責任は否定できないと考える。たとえ前市長在任時に問題化した事件とはいえ、もっと早い段階において、庁内に調査委員会を設置するとか、顧問弁護士と法的対応策を検討するとか、所轄警察に助力を求めるなどの、不当な結果の回避に向けて抜本的な措置を取るべきであったといえよう。

とはいえ、鈴木現市長は、暴力団の組長や組員らの連日にわたる執拗な脅しやいやがらせに屈することなく、最終的には法的手続により公平で明確な解決をすることを決断したものであり、その勇気は評価すべきものと考えられる。

(9) また、本件に関しては、市長の職制上の責任と同様、市の収入役の責任にも言及せざるを得ない。前述のとおり市は、組事務所敷地の売買に関し、土地の引渡しを受けていないにもかかわらず、売買代金残金を支払っており、このような不適切な支出を看過した収入役の責任も重大である。

確かに、収入役が、数多くに上る市の全ての支出の内実を把握し、その当否を実質的にチェックできる体制にないことは理解できないわけではないが、本件のような異例のケースが出現することを想定し、このような異例な事態に適切に対応するシステムや仕組みが整備されていなかったことは問題である。本件では、まさに形式的な書類査定だけにとどまらず、より踏み込んだ調査を実施し、不適正な支出を防止すべき責任は、市の会計責任者である収入役にあったと言わざるを得ない。

(10) このように、市も、不合理、不条理と思われる新川の不当要求を次々と受容しており、新川に対してだけ特別有利な取扱いをしたものと評価せざるを得ず、不当な職務行為を数多く行ったものと考えられる。

問題は、なぜ、このような特別扱いが堂々とまかり通ったのか、市のどこに問題があったかである。

## 第5 答申 職員の違法又は不当な職務行為の原因

1 個々の職員は、道路用地の確保という市行政の早期推進に向けて真剣に自らの業務を遂行したものであるが、結果として、新川の不当要求に次々と屈し、大きな混乱を招く原因を作ったことは否定できない。

しかし、個々の職員の資質や能力に大きな原因や問題があったとは考えられなかった。むしろ、個々の職員は自らの職責を全うすべく、自らに許された職務権限の範囲内で最大限事態の收拾に努力していたともいえる。しかし、逆に言えば、そういった全体的、統一的視点を欠いた個人の努力としての個別的な対応の集積が、全体として不当な結果をもたらしたともいえる。

そのような視点で見れば、新川の暗闇を許したのは、個々の職員の行為もさることながら、より本質的には長年にわたって市行政や市職員の間で澱のようにたまった古い体質や旧弊であり、新川は、組織体の欠陥を巧みについたものと言うことができる。

2 以下、不当な職務行為の原因と考えられる要因を列記する。

### (1) 組織的な対応ができていない

新川のように、自らの利益追求のためには手段を選ばず、不当要求行為を次々に繰り返す者に対しては、担当者が個人で対応しても限界がある。課全体、部全体、あるいは市全体で対応策を協議、検討し、職員での対応に限界があると判断した時は、早急に警察や弁護士と相談し、法的対応の可否を検討すべきである。

しかるに、これまで、市は、新川のような法外な不当要求を繰り返す者に対して、このような組織的対応をすることはなく、担当者あるいはその上司が個人的に対応してきた。また、担当者が人事異動等で交替する時にも、十分な引き継ぎがなされておらず、前任の担当者の問題意識が後任者に引き継がれていなかった。このように、これまで文字通りの担当者任せになっており、市全体で新川問題の問題意識を共有していなかった。

市が組織的に対応せず、担当者や上司が水面下で新川らと個人的に折衝し、穏便に解決しようとしたことが、市の傷口を広げ、新川につけこまれることとなった。ここに、市の大きな隙があった。

## **(2) 担当者の縄張り意識がある**

(1) の担当者任せの裏腹の問題であるが、担当者も、新川問題は自分が解決するしかないという誤ったプロ（職人）意識を持ち、問題を一人で抱え込み、その場限りの対応をすることが多かった。担当者は、上司に相談することも殆どなく、新川の厳しい追及に苦慮し、個人で対応できなくなった時に、初めて上司に相談しており、後手後手の対応に終始せざるを得なかった。情報が担当者に集中し、担当者しか把握していない事実関係も広汎にわたることから、担当者が情報を開示し、問題意識を広く共有しなければ、組織的対応などできるはずがなかった。

このように、担当者が個人で頑張る背景には、ややこしい問題を一人で解決できないようでは、役所内での評価が下がってしまうのではないかと危惧する公務員特有の心理があるのではないかと思われる。そのため、勢い、他人に相談したり、助力を頼まず、全て一人で解決しようとするのではないかと思われた。

担当者の縄張り意識と共に、与えられた課題を達成した者が評価されるという、いわば出来高評価のゆがんだ人事評価システムの問題点も、組織的対応を難しくしている一因ではないかと思われた。

## **(3) 遵法精神及び市民感覚が欠如している**

担当職員は、道路建設用地確保という行政目的達成のために、新川と粘り強く交渉を行ってきたが、行政目的達成という意識が強い余り、市民意識や健全な社会常識から逸脱した不相当な「譲歩」を次々に行ってしまった。

残念ながら、今回の調査の範囲内では、担当者には、新川の要求が果たして正当なものか、新川の要求に応ずることが新川に不当な利益を与えたことにならないか、市の対応が市民や社会にどのように映るのかなどといった問題意識を感じ取ることができなかった。市の行政目的を円滑に遂行するためにはやむを得ない、などと市の対応を正当化する身勝手な説明をつけ、新川の要求に唯々諾々と従うことになった。

市長をはじめ、市の職員には、法令に違反しないという消極的な遵

法意識にとどまらず、市民意識や健全な社会常識と合致した行動をするという、より次元の高い遵法意識や倫理観を身につけることが求められる。暴力団の組長に市の土地を払い下げたり、暴力団の関与する産廃処理施設を作らせようとするのが、市民や社会からどのように評価され、いかに厳しく批判されるかという意識は殆どなかったと言ってもよい。市が提供する土地に暴力団の組事務所が作られ、多数の暴力団員が日夜出入りして、近隣の住民を不安に陥れることを考えたことがあったのか。暴力団に便宜を図り、産廃処理施設や老人ホームを造らせ、莫大な利益を手にしさせることの意味を考えたことがあったのか。市長や市職員の意識と市民意識との間に、大きな乖離があったと言わざるを得ない。

#### **(4) 責任感が希薄である**

現場の担当者から、市のトップの市長まで、誰もきちんと責任を取る者がいなかった。

市内部では、担当者から始まり、課や部の上司、責任者、時には助役、市長まで連なる重層的な決裁体制を取っているが、逆にこのことが、誰がそのことを決定したのかを曖昧にし、責任の所在を曖昧にしている。その結果、不祥事が発生しても、担当者から決裁をした上司、幹部まで、誰も責任を自覚し得ない状態が生じている。

新川の事件でも、組事務所の建物を撤去しないまま、その敷地の売買契約が締結されたり、土地の引渡しがなされないにもかかわらず、売買契約書の約定に反して売買代金全額が払われたり、あるいは新川の不法占拠を放置したり、不適切な処理がなされているにもかかわらず、これまで誰も責任をとった形跡はない。

市民に対して重い責任を負っているという意識が極めて希薄であると言わざるを得ない。特に市行政のトップに立つ市長は、市民から選挙で直接選ばれた者であり、市民に対して誰よりも重い責任を負っていることを自覚すべきである。今回の事件は、N元市長の時に発生し、K前市長の時に問題が拡大したものであり、その意味でK前市長の責任は極めて重いものと言わざるを得ない。

## **(5) お役所的体質が蔓延している**

前任者の決定した方針を漫然と引き継ぎ、新たな問題意識で見直すこともしない。本当に以前の決定が正しかったのか、現在の社会常識に合致しているか、市民や社会の健全な常識から遊離していないか。そのような見直しをする職員は殆どいない。まさに、前例踏襲の悪弊である。

問題点を指摘すれば、前任者のミスとなり、自分でその後始末をさせられる。正論を言い、頑張った者が馬鹿を見る。そんな事なかれ主義が蔓延している。市民の信頼をなくせば、市も存続できないという危機意識が、市の末端からトップまで欠如している。

## 第6 答申 提言 ー法令を遵守した公正な行政を確保するためにー

新川の不当要求を許した市の原因としては、大きく分けると、職員の意識上の問題と市の行政組織上の欠陥の2つがあげられる。

当委員会は、本調査結果を踏まえ、この2面について、当面的な改善措置と将来に向けた抜本的改革の両面から、以下のような提案を勧告する。

### 1 市職員の意識改革に向けて

市政を運営し、市を支えるものは、市の職員である。いかに、組織を整備し、新たな組織を立ち上げて、それを動かすものは個々の職員である。市役所を心の通った組織として再生し、魂を入れるのは、職員以外にはない。

その意味で、今、市に一番必要なものは、職員の意識改革である。市民の期待に応える、高い倫理観と責任感を持った職員の養成が豊田市を再生し、豊田市を市民のための市役所に生まれ変わらせる。なによりも、職員自らの意識変革と再生が求められていることを、職員自らが自覚すべきである。

#### (1) 倫理研修と教育の徹底

市民意識や市民常識から乖離し、「お役所の常識は社会の非常識」と成りうる場合が多々存在することを、まず認識することから始めなければならない。

そのためには、コンプライアンスの徹底に必死に取り組んでいる企業の担当者などを講師に招き、倫理観の重要性やコンプライアンスの重要性について、徹底した研修や教育をする必要がある。職員に危機意識を持たせるためにも、コンプライアンスの軽視によって市場からイエローカードやレッドカードを示された企業の担当者を講師として呼ぶのが望ましい。

また、市民との意見交換の機会をもっと増やす必要がある。行政のユーザーとしての市民の声を聞き、利用者の声を行政に生かす努力がもっとなされるべきである。市民の声を聞くために、NPOの利用なども、もっと積極的にされてよいであろう。

## **(2) 人事交流の必要性**

お役所の閉鎖組織内での人事異動だけでは、多様な意見や考え方に接する機会が乏しく、市民感覚からますます遊離してしまうであろう。企業からの出向者の受入れ、企業への出向者の派遣など、民間企業との人事交流にも、もっと積極的に取り組むべきである。いかに、自分の感覚が世間からずれているかを自覚するためにも、世間の目を役所に取り入れ、あるいは世間の中に自ら出て行くことが必要である。

## **(3) 人事評価の見直し**

組織を変えるには、その組織を構成する人の考え方や意識を変える必要があり、そのためには、人事評価の方法を見直すことが有効である。

これまでは、与えられた課題を達成した者だけが評価され、達成できなかった者がマイナスの評価を与えられてきた。その時代に合わなくなったとしても、また、市民感情に合致しなくても、役所で一旦決まったことを闇雲に実行したものが評価されてきたと言ってよい。

これからは、単に課題を達成したという結果だけではなく、実行段階での納税者の要求に答えているか、市民常識に反していないか、コンプライアンス上問題はないかといった、手続や倫理面での質的評価を導入することが必要である。

## **2 市の行政組織上の改善に向けて**

### **(1) 決裁・報告の改善及び万全化**

市が組織として合理的かつ能率的に行政を執行していくためには、それぞれの職位にある職員の権限と責任が明確なものでなければならない。また、市が組織体として外部に対して統一された矛盾のない行政を執行していくためには、事案の重要度に応じて、然るべき職位にある上司まで、適切なタイミングで正確な報告がなされ、その事務が調整されていなければならない。

市において、各職位の権限行使の準則として、豊田市職務権限規程が定められているが、本事案においては、職員が正規の決裁手続を経る

ことなく、「300坪の代替地の口頭約束」とされるものや「自筆メモの交付」を行っており、それが職員の独断による個人的意思表示であるのか、組織として意思決定されたものであるのか、仮に組織として意思決定されたものであるとしても、いつ、どのような事情の下に、誰が関与して、誰の責任で決定されたものであるかなど、いずれも判然としないものが見受けられた。

したがって、言うまでもないことであるが、組織としての意思決定過程と責任の所在を明確化するために「**決裁手続を徹底する**」ことが必要である。

さらに、各課における職務権限行使の準則である豊田市職務権限規程別表第3「各課別決定区分表」で、試みに「道路部用地対策室」の決定権限事項を見るとわずかに1項目が定められているに過ぎず（平成3年度）、これでは、権限行使の基準としてはいかにも不十分であると言わざるを得ない。意思決定を要する事項のうち、少なくとも主要な事項については、決定権限事項として定め、決定責任を明確にし、必ず決裁手続が行われるように「**職務権限規程を整備する**」必要がある。

また、報告に関して言えば、豊田市職務権限規程及び豊田市職員服務規程において、職務権限や事務の執行状況、職務の結果や経過などを上司に報告し、処理することができない事項があるときは、直ちに上司の指示を受けるべき旨が定められているが、本事案においては、上記の口頭約束とされるものや自筆メモの交付などの重要な事項が上司に報告され、その指示を受けた形跡は見当たらなかった。逆に「このような事項は、報告された上司の方が困るので、自分限りで腹に収めておいた方がよい」などという誤った対応がなされたため、上司が判断を間違ったり、市として不統一な対応がなされた。したがって、これも当然のことではあるが、職務の内容に応じて「**適宜適切に報告することを徹底する**」必要がある。

## （2）各種記録化の推進

市に対する違法・不当な要望や働きかけについては、必ずその内容のみならず、態様も含めて記録し、正確な情報の共有化を図ること

が、組織として適切な対応を行うための第一歩となる。本事案では、用地交渉の記録化に関し、豊田市公有地の取得及び処分に関する事務処理規程において、職員に記録作成が義務づけられ、その様式も定められていたにも関わらず、記録作成が職員に徹底されていたとは言い難く、記録の作成がなされていなかったり、作成されたとしても、未決裁の個人メモレベルのものであったりする場合が多く見られた。その結果、担当者も組織も、事案全体の正確な事情を把握することができていたかどうか、大いに疑問であった。それが下記に述べる「不十分な事務引継ぎ」と相まって、新川につけこまれる大きな要因となった。

したがって、用地交渉などの「**重要業務はもとより、紛議予想事案、市民からの要望や働きかけ等については、必要事項の記録と決裁を義務化（既に義務化されているものについては徹底）する**」ことと、その場合の記録作成の要否及び範囲に関する「**記録作成基準を制定する**」ことが必要である。

加えて、本事案においては、新川から市宛に提出された念書、確約書等の重要な文書で、豊田市文書管理規程に定める収受の手続がなされていないものが見受けられた。そのため、これらの文書が組織内でのように取り扱われたのか（決裁・供覧の有無・範囲等）が判然としなかった。併せて、文書管理規程を遵守した適切な取扱いが必要である。

### （３）会議（打合せ・検討会等）の開催による情報の交換・共有化

本事案においては、特定の職員数人が新川の担当者として、新川らとの交渉を含む業務を全て抱え込み、個々に対応したため、組織として情報を共有し、対応していくという姿勢はほとんど見られなかった。事案発生から年月が経過し、担当者と新川が個人的関係を深めていくにつれて、益々そうなっていく。部課長のリーダーシップの下に、困難な事案についてそれぞれが知識・経験に基づき知恵を出し合い、悩みについて励まし合い、お互いを勇気づけ合いながら新川に対処していくという組織としてあるべき姿を作りあげることができなかった。課においては「あの人の仕事」、部においては「あの課の仕

事」、市においては「あの部の仕事」とあっさり割り切り、誰もが関わるのを避けようとし、自分のこととして考えようとはしなかった。担当者が上司に相談すると露骨に嫌がられることもあった。担当者は先の見えない不安と焦りの中で孤立感を深めていった。その裏返しで、「すべてを自分に押し付けながら、都合のいいときだけ勝手なことを言うな」という担当者の思いと、その結果としての個人プレーであった。このような状況では、情報を共有することはできないし、組織的な対応も不可能である。

したがって、課においては必ず課長のリーダーシップの下に「**定期的**に連絡会を開催する」ことが必要である。それは通り一遍の形だけのものであってはならず、各担当者の業務に関する情報の交換はもちろんのこと、担当者の抱えている問題を一緒になって解決し、悩みを共有する場でなければならない。併せて課長は、この場から将来、大きな問題となる可能性がある事案をつかみ、発生初期の段階で、対策を講じ、必要に応じ、部レベルや市レベルでの対応を要請していくという役割を果たすものである。

また、このような情報交換の必要性は、課内、部内だけにとどまらない。課や部の枠をこえた、横断的な連絡、調整会議を開催し、重要情報は直ちに市の重要幹部に報告されるなど、問題案件の情報を市役所全体で共有するための工夫が必要である。

#### **(4) 幹部職員の独断専行の排除と信賞必罰**

本事案における「300坪の代替地の口頭約束」とされるものや「自筆メモの交付」は、本来、市に法的義務がなかったにも関わらず、市組織内において、大きな職務権限と影響力を有する上級の幹部職員が、正規の決裁手続を踏むことなく行ったものである。しかも、これらの幹部職員らは、その後も、これらの行為について上司に報告することもなく、また、自らの行為を是正する措置をとることもなかった。そのため、これらは、新川の不当要求の材料となり、結果として、本事案の行方を左右する大きな役割を果たしたものであった。

それにも関わらず、市においてこれらの幹部職員に対し、責任を追及し、地方公務員法に基づく懲戒処分や指揮監督権限に基づく注意等の

指導がなされた形跡はなかった。

責任ある地位にある幹部職員の不適切な行為は、部下からの是正を期待し得ないばかりではなく、結果として、弱い立場にある下位の職員に過重な責任を課すことになる。従来、窮地に追い込まれ、結果として不当な行為を強いられた最前線にある職員の責任がともすると過度に追求される反面、幹部職員の無責任な行為が何らの措置もとられることなく放任されてきたように思われる。

このような、幹部職員の無責任な行為に対し、何らの措置もとることなく放任する風土が、その後、新川の要求に対し、その場限りの無責任な対応を繰り返す行為を誘発することの一因となった。

したがって、今後は、「**紛議の原因となる独断行為についての追及と処罰、幹部責任の追及**」を厳格に行う必要がある。

#### **(5) 内部監査体制の強化と厳格な監査**

市には、地方自治法の規定により、長から独立した監査委員が置かれており、また、平成11年度からは同法の規定により第三者の公認会計士である外部監査人も置かれている。しかし、平成元年以来、組事務所敷地については、新川に不法占拠され、不適切な財産管理が継続していたにも関わらず、監査委員又は外部監査人により、当該事実が指摘されることはなかった。

市では平成15年度以降、外部監査人の監査テーマについて、広く市民から意見を募集するという方法を採用している。監査委員及び外部監査人ともに、監査対象を決定するに当たっては、より一層の工夫を凝らし、不適切な業務の発見に努めて、厳格な監査を行われるように要望する。

また、上記監査機関とは別に、市長においても独自に、後述するような「職員の相談窓口の設置」や「コンプライアンス体制の整備」を行い、不適切な業務の予防・早期発見・早期是正に努められたい。

#### **(6) 事務引継ぎの万全化**

繰り返すが、不当要求行為等に適切に対応するには、組織として、事案全体の正確な情報を把握することが、絶対に不可欠である。そのた

めには、上記（２）の「各種記録化の推進」で述べた事項と併せて、特に紛議予想事案等について、人事異動等の場合には、必ず後任者に対して詳細な引継ぎを行うことが必要である。

事務の引継ぎに関しては、豊田市職員服務規程において、業務引継ぎが定められ、更に引継ぎ事項が重要である場合には、その始末等を文書で作成し、上司、引継者、引受者が署名押印することが義務づけられているにも関わらず、本事案においては、通り一遍の引継ぎしかなされておらず、幹部職員も担当職員も、当然知っていて然るべき前任者の重要な言動について、ほとんど知らないという状況であった。これでは、新川の「前任者との間で約束があった」などの強硬かつ執拗な要求に適切に対処することができないのは、自明であった。

したがって、今後は、「**紛議予想事案など懸案事項についての事務引継ぎを徹底する**」ことが必要である。事務引継ぎの際には、記録だけでは十分に伝え難い前任者の事案に関する問題意識も十分に後任者に引き継がれることが必要である。

## （７）職員の相談窓口の設置

不当要求行為等に対しては、発生当初の時点で、組織として正しい対応方針を定め、それに沿って毅然とした対応をとることが最も重要で、効果的である。しかし、課や部のレベルで誤った対応方針が一旦決定されたり、発生から長い期間が経過し、相手方の要求に応じてきたなどの既成事実が積み重ねられてしまうと、たとえ担当者が従前の誤った対応に疑問を持ったとしても、周囲の空気に逆らって、個人でそれを是正するということは、大きな勇気と膨大なエネルギーを必要とし、非常に困難である。たいていの場合は、「お前はなぜ、職場を混乱させるのか」、「文句があるならお前が相手と対応すればよい」、「お前が揉ますから相手が怒鳴り込んできた」などと非難され、職場内で孤立し、結局はあきらめてしまうことにもなりかねない。

本事案において、発生当初において正しい対応方針を立てることができず、相当期間経過後においても何度も法的措置により解決すべきだという動きがあったにも関わらず、それが最後まで市内部で大きな流

れとなり得なかった。その原因は、このような組織内における事なかれ主義と、誤りを正そうとする職員の声を汲み上げ、それをサポートし、組織的な動きに転換していくための是正システムの欠如であった。

したがって、「**市組織内部と外部に倫理相談窓口を設置する**」ことが必要である。それぞれの役割としては、組織内部の倫理相談窓口は主として事案発生当初に職員から相談を受け、不当要求行為等に対する正しい対応方針が立てられるようにサポートすることが考えられる。また、外部の倫理相談窓口は、組織外の弁護士などをそれに充て、内部の倫理相談窓口では相談しにくい状況にある事案に対して職員が安心して相談できるものとするなどが考えられる。そしてこれらの相談窓口で相談された事項については、原則として市の最高幹部に報告され、十分な調査を経て、然るべき是正措置が速やかに指示されるべきである。

## **( 8 ) コンプライアンス ( 法令遵守 ) 体制の整備**

豊田市では、平成15年8月1日に「豊田市不当要求行為等対策要綱」を制定し、不当要求行為等に対しては、個人ではなく、組織として対処することとし、そのための対応組織や職員の行動基準を定めている。しかし、要綱制定のみをもって、これで善しとするのではなく、実際の事案が発生するごとに、職員が要綱に従って適切に行動し得たかどうか、また、要綱自体が期待どおり実際に機能し得たかどうかを十分に検証し、フィードバックしながら職員を教育し、必要に応じ、要綱を見直していくことが重要である。

特に、各課にコンプライアンス責任者を常設し、日常的に現場の情報を収集したり、問題案件の発掘に努めたりして、不祥事の未然防止に努めると共に、万が一不祥事が発生した場合に適切な処置を行わせることが重要である。また、庁内の情報を集約する市長直轄のコンプライアンス本部を設置して、コンプライアンス情報の早期収集と早期対応を行うことが必要である。コンプライアンス本部は、職員に対するコンプライアンス教育を実施したり、コンプライアンスプログラムを作成、推進したりして、職員のコンプライアンス意識を向上させるこ

とも担当すべきである。

加えて、6月18日には、国において「公益通報者保護法」が制定・公布され、2年以内に施行されることとなっている。また、他の自治体（近江八幡市ほか）においても、いわゆる「コンプライアンス条例」を制定する自治体が出てくるなど、昨今、広く社会全体において、法令の遵守を図っていくという機運が高まっている。豊田市においても、これらの動きを注視し、更なる「**コンプライアンス（法令遵守）体制の整備**」について検討を続けていくことを要望する。

## （9）人事的措置

本調査を通じ、用地買収を担当している職員に若干ながら「我々は貧乏くじを引かされている」という被害者意識が存在することが感じられた。市の施策にとって重要かつ不可欠であり、また、膨大な予算を擁する職務に従事する職員が、このような意識を持っていたら、士気は上がらない。問題意識も改善意欲もなく、前例を踏襲し、言われたことだけをやるということにでもなれば市にとって大きなマイナスでもある。前述したように、このような困難な業務に真摯かつ献身的に取り組む職員を正當に評価する人事評価システムを検討すると共に、併せて「**用地買収担当の若手職員の育成**」や「**人事回転の適正化**」などを通じて組織の活性化を図るよう努められたい。

## 第7 終わりに - 透明で開かれた市民のための市政を実現するために -

当委員会は、本調査を通じ、現場で多くの職員が歯を食いしばって新川の横暴に耐えていたことを知った。市職員のある者は、市のために、恐怖に耐えながら一生懸命新川との交渉を続けてきた。自分の力だけでは解決できない限界を感じながら、不満も言わず、自らの職責を果たそうとしてきた。我々は、現場の職員の悲鳴にも似た叫びを幾度も感じ取ることができた。

どうして、新川の不当要求が放置され、担当者の職員はここまで苦しまなければならなかったのか。我々は、このような苦しい状況に置かれた職員に同情を禁じ得ないと共に、このような状況を改善することなく放置し続けた市の姿勢に強い疑問を感じる。当委員会は、担当者の不手際や姿勢を責めるのではなく、担当者を進退窮まる困難な状況に追いやった市の姿勢と責任を自覚し、早急に改善を進めるべきものと考えている。

とりわけ市長は、市の最高責任者としての責任を自覚し、率先して市政の改革に取り組むべきである。鈴木現市長の評価は、単に過去の責任追及の視点のみからではなく、旧弊を排し、今後、いかに市民のための市政を築くかといった視点からなされるべきであろう。

確かに、本調査により判明した市組織上の様々な問題点の多くは、長年の慣行により形成された古い体質や旧弊というものであり、一過性のものではないだけに、その改善には多くの努力と工夫が必要である。

何よりも、このような問題点を意識し、古い体質や旧弊を改善していかなければならないのは、市長を始めとする市職員である。組織を変えるのは人である。人の勇気である。本答申が、「改革」に伴う痛みを克服して、市民のための豊田市に生まれ変わるための勇気を後押しするものになれば幸いである。

当委員会としては、本答申を具体化するためのアクションプログラム（行動計画）を早急に策定し、速やかに（できれば平成16年度中に）実行に移されることを強く希望する。

平成16年7月26日

豊田市不当要求行為等調査委員会

会 長 菅原 郁夫<sup>印</sup>

委 員 福田 正之<sup>印</sup>

委 員 藤田 哲<sup>印</sup>

関連土地位置関係図  
(豊田市山之手(ほか地内))

