

行政指導中止申出書

別紙の通り、貴職による行政指導は、法律又は条例に規定する要件に適合しないので、奈良県行政手続条例(平成8年3月奈良県条例第26号。以下「本件条例」という)35条1項及び2項の規定に基づき、2025年(令和7年)2月28日までに、貴職において必要な調査を行い、当該行政指導の中止その他必要な措置をとるよう求める。また、同日までに、貴職においてとった措置の内容について、申出人に報告するよう求める。

なお、当事者の表示等の詳細は、いずれも別紙の通り。

また、疎明資料については、既に貴職に提出済みのものがほとんどである。したがって、今般提出するものは、最小限に留める。貴職による調査の過程で参照・確認が必要なものが生じた場合には、随時、照会があれば、対応する予定である。

疎 明 資 料

甲1号証	正副会長会議協議結果(平成29年3月21日)
甲2号証	正副会長会議協議結果(平成31年3月20日)

附 属 書 類

1 甲号証(写し)	各1通
1 委任状	1通

2024年11月18日

申出人 代理人 弁護士 松 岡 康 毅



同 弁護士 兒 玉 修 一



同 弁護士 幸 田 直 樹



奈良県知事 山下 眞 殿

(〒630-8501 奈良市登大路町30番地

奈良県総務部法務文書課公益法人係 御 中)

当事者目録

〒634-0063

奈良県橿原市久米町652-2

申出人 公益社団法人橿原経済倶楽部

同代表者代表理事 高 瀬 泰 嗣

〒634-0078

奈良県橿原市八木町1丁目6番23号大和信用金庫八木支店ビル4階

弁護士法人やまと法律事務所(連絡先)

電 話 0744-24-5315

FAX 0744-25-7650

上記申出人代理人 弁護士 松 岡 康 毅

同 弁護士 兒 玉 修 一

同 弁護士 幸 田 直 樹

第1 中止等を求める行政指導の内容について

1 勧告年月日 2024年(令和6年)9月3日

2 勧告を行った県の機関

奈良県知事(令和6年9月3日法文第307号)(以下「本件勧告」という)

3 中止等を求める行政指導の内容

(1) 本件勧告においては、合計5つの点についての勧告がなされている。

具体的には、①社員への説明責任の遂行、②理事会による責任ある法人運営の確立、③監事機能の適正化、④全役員(理事及び監事)に対するコンプライアンス研修及び職務内容研修の実施、⑤講ずべき措置の検討体制の5つである(以下、各勧告事項については、以下「勧告事項①」ないし「勧告事項⑤」という)。

このうち、本申出において、中止を求めているのは、勧告事項①及び同⑤の2点についてである。その余の勧告事項②ないし同④については、現在、代表理事(会長)である **T** (以下「**T**」という)を中心に、的確に対応すべく努力している最中である。

(2) 勧告事項①について

勧告事項①の内容は、次の通りである。

「社員に対して、本件勧告文(求める措置の根拠となる事実(別紙①)、奈良県公益認定等審議会会長メッセージ(別紙②)、及び本件事案の全体像(別紙③)を含む。)を配布した上で、勧告に対して行う措置について理事会において検討した内容を説明し、社員への意見聴取を実施するなど社員個々の意見を聞くこと。また、当該意見のとりまとめ結果及び今回勧告に係る措置状況報告書を社員へ報告すること、(意見聴取方法に関する詳細は令和6年9月3日付け奈良県総務部長通知を参照)」

(3) 勧告事項⑤について

「措置の公正性及び公正性を確保するため、平成29年3月及び

平成31年3月の正副会長会議に関係した当時の正副会長及び事務局長を措置の検討に参画させないこと」

第2 行政指導の根拠となる法令又は条例の条項、及びそこで規定された要件について

本件勧告の根拠となるのは、公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律(平成18年法律第49号)(以下「公益認定法」という)の次の条項とされている。

(勧告、命令等)

第28条 行政庁は、公益法人について、次条第2項各号のいずれかに該当すると疑うに足りる相当な理由がある場合には、当該公益法人に対し、期限を定めて、必要な措置をとるべき旨の勧告をすることができる。

(公益認定の取消し)

第29条 ……略……

2 行政庁は、公益法人が次のいずれかに該当するときは、その公益認定を取り消すことができる。

- ① 第5条各号に掲げる基準のいずれかに適合しなくなったとき。
- ② 前節の規定を遵守していないとき。
- ③ 前2号のほか、法令又は法令に基づく行政機関の処分違反したとき。

(公益認定の基準)

第5条 行政庁は、前条の認定(以下「公益認定」という。)の申請をした一般社団法人又は一般財団法人が次に掲げる基準に適合すると認めるときは、当該法人について公益認定をするものとする。

……略……

- ⑩ 各理事について、当該理事及びその配偶者又は三親等内の親族（これらの者に準ずるものとして当該理事と政令で定める特別の関係がある者を含む。）である理事の合計数が理事の総数の3分の1を超えないものであること。監事についても、同様とする。

第3 行政指導が法令又は条例に適合しない理由について

1 はじめに

- (1) まず、本申出は、奈良県行政手続条例(平成8年3月奈良県条例第26号。以下、単に「条例」という場合、同条例のこととする)にかかるものであるが、同条例は、行政手続法46条に基づき、定められたものである(条例1条1項)。

したがって、同条例の解釈にあたっては、行政手続法にかかる判例や解説がほぼあてはまると思料するので、以下においても、適宜引用したい。

- (2) その上で、本件条例35条1項は、行政指導の中止などを求めることができる場合について、「当該行政指導が当該法律又は条例に規定する要件に適合しないと思料するとき」と定めている。

そこで、まず、本件条例の意味するところについて確認した上で、今回の申出がこれに該当することについて指摘する。

- 2 「当該行政指導が当該法律又は条例に規定する要件に適合しないと思料するとき」について

この点については、

「行政指導の前提となる「法令に違反する行為」がなかったなど、行政機関の判断材料となった事実認定が誤っていると考えるときや、「法令違反」とはいえないなど、法令の解釈や当該事案への法令のあてはめが誤っていると考えるとき、をいう(センター・逐条265頁参照)。

軽微な違反に対して過大な負担をもたらすような指導をした場合のように、理論上の「効果裁量」の逸脱濫用があると考えるときも、これに含まれると解する余地がある(比例原則や平等原則など法の一般原則違反の問題を指摘するものとして、高木ほか・救済法137頁[常岡孝好]参照)。」

などとされている(高木他「条解行政手続法(第2版)」395頁)。

本件勧告、特に本申出に対象となっている勧告事項①及び同⑤について、結論から指摘しておく、まず、(1)勧告が前提としている事実認定に誤りがある。そして、(2)既に是正済みの事項を理由として、法人としての運営に過度な介入を行うという意味で、法によって認められた裁量の範囲を逸脱・濫用していると言わざるをえない。したがって、本件勧告のうち勧告事項①及び同⑤は「必要な措置」(公益法人法28条1項)に該当しない。

以下、具体的に検討する。

3 勧告事項①について

(1) はじめに

勧告事項①は、具体的には、勧告文書その他の文書を社員へ配布すること、及びその意見聴取を主な内容としている。

しかし、本件勧告にかかる勧告文本体は勿論として、これとともに配布することが要求されている各文書(別紙①～③)に記載された事項には、残念ながら、客観的な事実と異なる事項が多数記載されている。申出人として、このような文書を社員に配布することはできないし、その義務もない。

以下、各文書の記載事項のうち客観的な事実に反し、あるいは誤った認識・理解に基づく記載について指摘し、さらに、意見聴取の方法の指定を含め、勧告事項①が、後述する比例原則あるいは結社の自由(憲法21条1項)を不当に侵害するものであることについて、詳しく述べる。

(2) 本件勧告文について

(ア)「コンプライアンス委員会の委員長に、第三者委員会の調査対象と

も言うべき人物を据えて問題の検証や措置内容を検討」との記載
（「2再勧告の趣旨」）

この点については、後述する勧告事項⑤とも密接に関連するが、
前提となる事実認識が誤っている。

まず、上記の記載では明確な言及がなされていないが、「コンプライアンス委員会の委員長」というのは、申出人の元会長の **K** のことである（以下「**K**」という）。**K** は、2019年（令和1年）6月まで申出人の代表理事（会長）の立場にあった。

本件勧告文の上記の記載は、あたかも **K** がコンプライアンス委員長として、再発防止に向けた活動を行ってきたこと自体が非難されるべき出来事であるかのごとくであるが、これは、本件勧告にかかる問題発生以降の事実経過を正解していないものと言わざるをえない。

そもそも **K** は、2017年（平成29年）2月の立入検査時の会長であったところ、この時、同検査に関与していた奈良県総務部総務課 **■** 主幹（以下「**■**」という）から、公益法人法5条1項11号及び同法施行令5条1項1号の規定（以下「本件3分の1規定」という）に違反する可能性について口頭で指摘があった。**K** としては、この時点で、直ちに本件3分の1規定違反を是正するための措置を開始すべきであったことは事実であり、この点は、第三者委員会も指摘する通りである（2023年（令和5年）8月7日付報告書11～12頁）。その点で、当時、**K** を含めた申出人の役員らにおいて、コンプライアンス意識が低かったことは否めない。

もっとも、**■** は、**K** に対し、本件3分の1規定の目的について、「当該公益法人が他団体に支配されることの防止である」旨説明していたところ、これに対して **K** は、橿原商工会議所が申出人の運営に一切干渉しない旨の合意書（平成29年2月20日付）が作成されている事実を紹介し、そのような懸念が存在しない旨を回答

していたという経緯がある。現時点からすれば、**K** の対応は的外れであったと評価されてもやむを得ない。しかし、当時の段階における本件 3 分の 1 規定に関する申出人の役員らの認識を象徴しているとも言える出来事であった。

立入検査後の講評において、本件 3 分の 1 規定に違反する可能性にかかる指摘はなかったこともあり、申出人内においては、県から正式に指摘された場合に対応するということになったという経緯である(甲 1)。

その後、2019 年(平成 31 年)3 月、**K** は、同年 6 月の役員改選に向け、本件 3 分の 1 規定への対応を始めている。具体的には、**■■■■** 事務局長(以下「**■■■■**」という)に指示し、同規定に抵触することになる榎原商工会議所の役職の如何について県に照会しており、さらに、兼職者名簿を作成させている。その上で、同月 20 日の正副会長会議において、本件 3 分の 1 規定に違反している状態が確認されるので、次の役員改選の際に、これを是正する方針を示した。ところが、**M** 副会長(以下「**M**」という)が、「県のどの機関が言っているのか」「県に問い合わせる」などと立腹するに至り(甲 2)、その結果、同年 6 月の役員改選時における是正は実現しなかった。

なお、この時点で、**K** は会長を退いた。以後、副会長であった **S** (以下「**S**」という)が会長に就任してからの経過については、後述する。

次に、**K** がこの問題に大きく関与することになったのは、2022 年(令和 4 年)12 月 5 日、自らが招集権者となり臨時理事会を招集したときである。代表理事(会長)でもない **K** が、理事会を招集するに至ったのは、同年 8 月、県による立入検査が行われ、本件 3 分の 1 規定に違反している状態の是正が喫緊の課題となっていたにもかかわらず、**S** において、具体的な対応がなされていなかった

たことが原因である(上記臨時理事会を **S** は欠席)。

そして、これを契機として、ようやく本件3分の1規定違反を是正するための本格的な取組が進められることになった。**T**を委員長とする是正対策特別委員会が設置され、さらに、これを改組し、コンプライアンス委員会が設置されたのは、この段階である。その結果、2023年(令和5年)4月1日までに、本件3分の1規定違反の状態を解消することができた。

以上の経緯に鑑みると、**K**は、2017年(平成29年)の段階で会長の職にあったところ、当時の段階では、本件3分の1規定に対する理解が低かったと非難されてもやむを得ないが、一方で、現時点に至るまでの過程において、違法状態の是正に尽力してきたのも、また、**K**であったというのが事実である。

本件3分の1規定に違反する状態が長年継続していたことに関し、その原因等の調査を受ける過程で、**K**が、第三者委員会に対し、一定の説明をしなければならない場面は存在したとしても、以上のような事実経過に照らせば、同人をして、違法状態の是正、再発防止に向けた取組の過程から排除しなければならないような合理的な理由はない。実際、本件3分の1規定違反を是正していく過程において、何らかの違法行為に及んだという事実も皆無である。

むしろ、後述する通り、具体的な人物を特定して、一定の役職や活動から排除するように行政庁が勧告するという行為は、例えば当該人物に特定の役職にかかる欠格事由が存在するような特別な場合を除き、団体に対する過度な干渉として違法となる。

- (4)「問題の責任は法人が立入検査を妨げたこと等にあるにもかかわらず、県の検査実施方法等に責任転嫁」(同上)

この点についても、前提となる事実認識が誤っている。

まず、「法人が立入検査を妨げたこと」はない。申出人においては、県から指示された書類を整理し、立会検査を行う職員らに呈示

している。本件勧告文によれば、申出人において、あたかも不都合な書類を隠匿したりしたかの如くであるが、そのような事実はないことは勿論である。

また、「責任転嫁」もしていない。

なるほど第三者委員会は、本件3分の1規定違反の状態が長年放置されてきてしまった原因を調査する過程において、県の立入検査時における不可解、不徹底な対応に言及している。しかし、これをもって申出人自身の対応や認識の至らなかった点を免責するものではないし、申出人自身においても、そのようには受け止めはしていない。実際、申出人は、第三者委員会からの指摘を真摯に受け止め、以後、本件3分の1規定違反のような事態を再発させないように努力している。むしろ、県においても、第三者委員会からの指摘自体は客観的なものなのであるから、やはり、これを真摯に受け止め、その改善に努めるべきは当然のことである。

- (ウ)「令和5年8月のコンプライアンス委員会において、立入検査時や役員変更届の届出に当たり事実と反することが容易に知りうる文書の報告等を行っていた事務局長を専務理事等にすることを議論」(同上)

これも前提となる事実認識に誤りがある。

本件勧告文によれば、あたかも「事務局長」、具体的には、[REDACTED]が、役員らの意向を無視し、あるいは役員らには無断で、「事実と反することが容易に知りうる文書の報告等を行っていた」かの如くであるが、そのような事実はない。そもそも、事務局長には、そのような行為を行う権限が付与されていないし、[REDACTED]において、権限外の行為を勝手に行うこともない。

上記の文書が、具体的にいかなる文書を念頭においたものなのかも判然としないが、[REDACTED]において、故意に虚偽の内容の文書を作成し、提出することはない。

なお、具体的な人物を特定して、一定の役職や活動から排除するように行政庁が勧告するという行為は、団体に対する過度な干渉として違法となることについては、後述する。

(3) 別紙①について

- (7) 「令和2年2月の立入検査時に提示された兼職届に、法人役員の「檀原商工会議所との兼職状況」が記載されていなかった以上、県は、役員の3分の1規定違反に関し指摘する術がないにもかかわらず、当時、県が行った「概ね適正」との評価を、県の「お墨付き」と主張し、措置状況報告書等において、自らの責任を転嫁している」（「1 重大な認識誤り」）

この点についても、前提となる事実認識に誤りがある。

まず、申出人は、2020年(令和2年)2月の立入検査時に「兼職届」は提示していない。これは、県から提示すべきとして指示された文書に含まれていなかったという形式的な理由からである。具体的な質問もなかった。

また、「県は、役員の3分の1規定違反に関し指摘する術がないにもかかわらず」との記載も、事実と反する。そもそも、上記の通り、県は、2017年(平成29年)2月の立入検査の段階で、口頭とはいえ、檀原商工会議所を念頭に、本件3分の1規定違反の可能性を指摘しており、また、2019年(平成31年)3月には、申出人から、「檀原商工会議所の役職のうち、本件3分の1規定に抵触するものの如何」について照会を受けている。しかも、上記照会に回答したのも、上記の立入検査を行ったのも同一の職員である(■■■■主事)。したがって、県とすれば、申出人に対し、具体的な質問があってもよいし、あるいは、檀原商工会議所に対し、同団体の役員の如何について照会することも容易であった(公益認定法56条)。

申出人として、県の職務執行のあり方について、あれこれ論評することはしないが、「術がない」としてしまうのは、もう少し自ら

の職務権限の範囲の如何に関する理解を深めるべきとの指摘は免れまい。

さらに、申出人が「責任転嫁」などしていないことについては、前述の通りである。

- (イ)「正副会長会議の構成員に、法律上の権限及び責任がないだけでなく、本件事案における重大な違反行為である検査の妨げ等(上記1及び下記3に記載する事実)を実行した事務局を加えることは、正副会長と事務局による重要事項の専断につながり、本件同様の違法行為の温床となる可能性が否定できない」(「2 正副会長会議の位置づけの是正」)

この点についても、前提となる事実認識が誤っている。

既に述べた通り、「検査の妨げ」を実行したことはない。

また、既に述べた通り、申出人の事務局の職務内容を誤解している。申出人の事務職員は、理事会ないし代表理事(会長)の意思決定に基づき、申出人の諸事務を処理するだけであり、独自の判断、行動は許されていない。仮に、結果として誤った事実が記載された書面を提出することがあったとしても、事務職員が、これを独自の判断を行うことはあり得ない。

- (ロ)「法人として、役員の3分の1規定に違反する事実を認識した後も、事務局が役員の3分の1規定に適合しているものとして、役員の変更の届出を県に提出していた」(「3 事務局に対する監視・監督」)

これも、上記(イ)と同様である。

「役員変更の届出」という事実行為を、申出人の事務職員が行うことがあったとしても、それは会長(代表理事)の指示に基づくものであり、事務職員が独断でそのような行為を行うことはない。

詳細については、後述するが、■■■■に至っては、本件3分の1規定違反の是正について、**K**の後任の代表理事(会長)である**S**に

進言しているが、同人によって、先送りされてしまったという経緯すらある。

(I) 「平成31年3月当時の当該法人会長(代表理事)は、事務局長に商工会議所との兼職状況の一覧表を作成させ、これにより当該規定に違反していることを正確に認識した。

それにもかかわらず、速やかに、当該規定に違反していることを行政庁に報告せず、また、当該法人の理事会に報告し、違反状態の是正に着手することを行わなかった。」(「5 検討態勢及び検討結果の公平性・公正性への疑念」)

この点についても、前提となる事実認識が誤っている。

そもそも、本件3分の1規定に違反する状態を解消するにあたっては、①法の枠組みを正確に把握した上で、②申出人自身の客観的な状態を確認し、③是正に向けた具体的な手段を検討し、方針を定め、④③を具体的に実行に移すという段階があるのは当然である。ここで、**K** は、■■■■ に対し、いかなる役員の重複が本件3分の1規定に違反することになるのかを県に確認させている(→上記①の段階)。その上で、兼職状況の一覧表を作成させた(→上記②の段階)。その後、**K** の代表理事(会長)からの退任に伴い、同作業は、後任の **S** に引き継がれたという経緯である。以上の意味で、「違法状態の是正に着手していない」というのは、客観的な事実関係に反する。

なお、さらに指摘しておく、**K** は、是正に向けた具体的な手段の検討も進めたかったが、事実上、これを妨害したのは **M** であったことは、既に述べた。また、「当該規定に違反することを行行政庁に報告せず」とあるが、代表理事(会長)の行政庁への報告義務というのは、いかなる法令上の根拠に基づくものか判然としない。法令上の根拠が明確ではないのに、「報告がなかった」として代表理事(会長)の対応を非難するのは誤っている。

(オ)「当該法人会長は、・・・委員長自身に都合のよい第三者委員会の人選、措置状況報告書の作成等を行うという意向が働いたとの疑念を抱かれても仕方のない状況であり、公正中立な調査・措置を行ったと評価することができない」(同上)

この点についても、前提となる事実認識に誤りがある。

まず、客観的な事実として、第三者委員会のメンバーは、申出人あるいは **K** との間で、何らの利害関係を有していない。しかも、その人選は、申出人内の手続を履践していることは当然であり、**K** が、恣意的に選定したわけでもない。しかも、肝心なその調査結果は、**K** を含めた申出人の役員らの認識不足を強く批判する内容となっており、申出人や **K** にとって、「都合のよい」ものでもない。本件勧告には、「委員長自身に都合のよい・・・報告書の作成等を行うという意向が働いたとの疑念」などといった言及があるが、具体的な根拠に欠ける。

ここで、公益認定法にかかる勧告は、客観的な事実に基づいてなされるべきものであり、主観的な感情に基づいてなされるものであってはならない。第三者委員会の調査の手続、内容に、公平性、公正性を疑わせるような具体的な事情が存在するのであれば格別、そういった具体的な事情の指摘もなく、このような勧告を行うことは、勧告権限の逸脱濫用として許されない。

(4) 別紙②について

「前記基準に反することを知った後も、県の立入検査において事実反することが容易に知りうる文書を県に提示し、役員変更時には前記基準に適合している旨の届出書を提出し、公益法人認定法による行政のチェックができなかった」(第4段落目)

この点については、既に述べた通りである(上記(2)の(イ)、同(ウ)、上記(3)の(ア)～(ウ))。

(5) 別紙③について

同文書は、「本件事案の全体像」とのタイトルが付けられているものの、きちんと「全体」を俯瞰したものとはなっていない。

その上で、さらに次の記述は、客観的な事実に反してもいる。

(7)「当該規定に違反していることを行政庁に報告せず、また、当該法人の理事会に報告し、違反状態の是正に着手することを行わなかった」(【F】)

この点については、既に述べた通りである(上記(3)の(Ⅰ))。

(4)「立入検査に対応していた事務局長は、・・・県の検査員に対して、そのことを告げず、また、不正確な内容の兼職届を提示した」「その結果、公益法人認定基準違反の発覚が妨げられた」(【H】)

この点については、既に述べた通りである(上記(3)の(Ⅱ))。さらに補足しておく、と、「発覚が妨げられた」という事実自体がない。既に述べた通り、**■**は、その前に、県に対し、本件3分の1規定について照会しており、県は、これに回答している。しかも、直接担当したのも同一の職員であった(**■**主事)。当時の申出人において、本件3分の1規定の趣旨への理解が十分でなかったこと自体は、既に述べた通りである。しかし、実際には、上記のような経緯がある以上、同時点で、既に「発覚」していたとみるのが自然な解釈である。

(4)「当時の役員において、役員の3分の1規定違反が明らかとなる」(【K】)

当時の役員とあるが、具体的には、2022年(令和4年)8月当時の代表理事(会長)であった**S**、及び理事(副会長)であった**M**は、当該事実を既に知悉していた(甲1、2)。「明らか」となったのは、相当以前のことというべきである。

むしろ、**K**が、退任する直前の時期に、本件3分の1規定に違反する状態の是正のために動き始めたにもかかわらず、**S**らが、これにブレーキをかけ、その後、事態を放置していたことは、既に

述べた通りであり(上記(2)の(7)、上記(3)の(i))、さらに後述する(下記4の(4))。

(6) 結社の自由の侵害にもあたること

申出人を含む社団法人は、1つの団体であり、団体内部の運営については、団体において自律的に決められるべきものである。これは、結社の自由(憲法21条1項)によって保障されている。ここで、結社の自由であるが、「結社を構成する個人ばかりでなく、結社それ自体もこれを享有する。・・・団体自体の結社の自由とは、結社自体の存立と活動の自由である。団体には、その内部組織と運営について自主的な決定権が認められなければならない」(渡辺他「憲法Ⅰ基本権(第2版)」293頁)とされている。もちろん、結社の自由が認められるからといって、団体内の規律について、完全な自由が保障されるわけではないものの、行政庁による介入が許容されるのは、団体内において、現に違法行為がなされているなど、介入に正当な目的があり、かつその目的を達成するために必要最小限極めて例外的な場合に限られる。

今回の場合にあてはめて考えると、申出人に対し、本件3分の1規定に違反する状態の是正を求めることは認められる一方で、既に是正がなされているにもかかわらず、さらに、申出人の団体としての運営に対し、県が介入することが許されるのは、極めて例外的な場合に限定されることになる。

そこでであるが、勧告事項①は、申出人の社員に対する報告にあたっての配布文書の一言一句についてまで指定し、さらに意見聴取の方法まで指定するものである。例えば、意見聴取の方法として、わざわざ「匿名で行うこと」といった事項まで強制している。

申出人では、これまでの経緯に照らしても、代表理事(会長)であるTが、理事会、さらには社員総会において、理事、監事、社員に対し、これまでの経過、申出人としての対処、さらに今後の方針についての説明を行うことは、当然に予定している。その結果、理事、監事、社員が

ら、一定の意見がなされることも予想されるところであり、これも、今後の申出人の団体としての適切な運営に反映していくことになる。

しかし、意見聴取の具体的な手段・内容については、団体毎のやり方があって然るべきであり、限度を超えた介入は、後述する比例原則に反することは勿論、結社の自由に対する不当な侵害でもある。そして、勧告事項①は、既に本件3分の1規定へ違反する状態が是正されていることに鑑みた場合、過度な介入といわざるをえず、許されない。

4 勧告事項⑤について

(1) はじめに

勧告事項⑤は、既に本件3分の1規定に違反する状態の是正が終了しているにもかかわらず、申出人内の特定の人物をして、団体内の一定の活動に参与させないことを命じることを主な内容としている。

しかし、これまでの経緯に照らした場合、勧告の内容自体が的外れであり、また、団体の運営に対する過度な介入として許されない。そもそも、勧告の内容自体が抽象的にすぎるという問題もある。

以下、詳しく述べる。

(2) 「検討に参画させない」関係者の具体的な特定について

まず、検討にあたり、本件勧告事項⑤がもとめる対象者の如何について、確認しておく。同勧告が特定する時期における正副会長及び事務局長は、具体的には、次の通りである。

【2017年(平成29年)3月時点】

- ・会長 **K**
- ・副会長 **T**、**S**、**M**
- ・事務局長 

【2019年(平成31年)3月時点】

- ・会長 **K**
- ・副会長 **T**、**S**、**M**
- ・事務局長 

さらに進んで、本件勧告事項⑤では、「【別紙①5参照】」とされている。そこで、本件勧告別紙①の5を確認すると、一貫して、「平成31年3月当時の当該法人会長(代表理事)」の行為があげつらわれているところ、これに該当するのは **K** しかいない。また、上記の各時点において事務局長の職にあったのは、**■** しかいない。

(3) **K** を検討への参画から排除する理由に欠けること

K が、本件3分の1規定に違反する状態の是正に向け、これまで活動してきた経緯については、既に指摘した通りである。2019年(平成31年)3月、代表理事(会長)としての職務の最終盤において、実際に、是正に向けた取組を開始しており、また、2022年(令和4年)12月の臨時理事会の招集に始まり、**K** を中心として具体的な取組がなされることで、漸く違法状態の解消にこぎ着けたという経緯がある。

現段階では、申出人においては、再発防止に向けた活動に力点が移行しているところであるが、以上のような事情に照らした場合、この活動から **K** を排除しなければならない客観的で合理的な理由は見いだせない。

(4) **■** を検討への参画から排除する理由に欠けること

さらに、**■** についてであるが、同人は、あくまで申出人の事務職員の1人に過ぎず、理事会ないし代表理事(会長)の意思決定に基づき、申出人の諸事務を処理するだけであり、独自の判断・行動は許されていないことは、既に指摘した通りである。

ちなみに、2021年(令和3年)3月ころには、**■** は、事務職員の立場から、当時の代表理事(会長)である **S** に対し、違法状態の是正に向けた取組の開始を進言したこともあるが、「辞めろとは言えない」等といった曖昧な理由から、取り上げられなかったという出来事もあったくらいである。

いずれにせよ、**K** と同様、再発防止に向けた活動から、**■** を排除しなければならない客観的で合理的な理由は見いだせない。

(5) 比例原則に違反し、結社の自由の侵害となること

ここで、比例原則との関係についても触れておきたい。

まず、比例原則というのは、「当該措置より目的達成が可能であるという適合性原則、当該措置が目的達成に必要な限度を超えてはいけないことを必要とする必要性原則(・・・略・・・)、当該措置が名あて人に及ぼす不利益と当該措置により実現される公共の利益が均衡していることを必要とする狭義の比例原則(均衡原則、相当性原則ともいう)からなり、不適合な規制、不必要な規制、過剰な規制を禁止するもの」とされているところ、同原則は、行政指導にも当てはまり(宇賀克也「行政法概説Ⅰ行政法総論(第7版)」62～63頁、428頁、高木他「条解行政手続法(第2版)」346頁)、行き過ぎた行政指導は違法となる。

その上で、申出人においては、既に、本件3分の1規程に違反する状態は是正されており、今後、役員等に対するコンプライアンス研修の実施が予定されるなど、再発防止に向けた取組を進行している最中である。しかも、**K** は、是正に向けた取組の中で積極的な役割を果たしており、また、**■** も事務職員として、これを補助してきた。

このような状況で、現在から5～7年前に代表理事(会長)の職にあった、事務局長の職にあったというだけで、同人らを、申出人の活動から排除しなければならない客観的で合理的な理由が見いだせないことは上記の通りである。これを比例原則の観点からみた場合、まさに、過剰で不必要なものであり、行き過ぎた行政指導として違法の誹りを免れない。

また、団体内において如何なる人事を行い、団体の事務を運営していくのかは、前述した結社の自由の範囲に属する事柄である。例えば、対象となる人物に何らかの欠格事由が存在したり、あるいは、今回であれば、本件3分の1規程に違反する状態の是正に向けた活動に対し、あからさまな妨害を行うかのような例外的な場合を除けば、既に、違法状態そのものは是正されていることに鑑みても、団体内の自治が尊重されなければならない場面である。

この点においても、勧告事項⑤は、行き過ぎである。

(6) 勧告事項⑤の意味を正確に理解することが困難であること

ところで、勧告事項⑤は、**K**や■を「措置の検討に参画させないこと」を内容とするものであることは、間違いない。

しかし、「検討」あるいは「参画」という言葉は、率直なところ、一義的に明確な言葉とは言えない。したがって、勧告事項⑤が不当な事実認識に基づくものであることは上記の通りであるとして、それを脇に置いたとしても、申出人としては、勧告事項⑤の内容を具体的に理解することは非常に困難である。

本件勧告への対応は、現在の代表理事(会長)である**T**を中心として進められていることは勿論であるが、その内容は、定期あるいは臨時の理事会の場で、各理事・監事を交え、議論されている。さらに、社員総会の場においても同様である。当然、各理事会、総会の前には、報告・議論のための資料も作成されるところ、これは、事務局長である■が中心となって印刷配布などの事務を遂行している。いずれも「検討への参画」と言われればそうであり、そうでないと言われればそうではない。

そもそも本件勧告は、これに従わなければ命令(公益認定法28条3項)、さらには公益認定取消処分(同29条)にもつながる重大な効果をもつものである。したがって、上記のような曖昧な内容のまま、勧告を行うこと自体が許されない。

第4 その他参考となる事項について

ここでは、行政指導の中止等の求めの対象となる行政指導か否かについて、念のため附言しておく。

まず、条例35条1項は、中止等の求めの対象について、「法令に違反する行為の是正を求める行政指導(その根拠となる規定が法律に置かれているものに限る。)」と定めている。

そこで、まず、本件勧告が「行政指導」に該当するのかどうかであるが、

行政指導とは、「県の機関がその任務又は所掌事務の範囲内において一定の行政目的を実現するため特定の者に一定の作為又は不作為を求める指導、勧告、助言その他の行為であって処分に該当しないもの」(条例2条7項。なお、行政手続法2条6項)とされるところ、これに該当することは間違いない。

続いて、本件勧告が、法令に違反する行為の是正を求めるものであるかどうかについてであるが、この点については、

「法令違反行為の是正を求める行政指導に当たるか否かは総合的に判断される(平26・11・28総管管第93号各府省等官房長等宛て総務省行政管理局長通知参照)。具体的には、①法令違反行為の解消を求める行政指導がまずその対象として想定され、②その影響の除去、原状回復、再発防止などを求めるものも対象となる。いずれにせよ、法令違反行為の是正を目的・内容とするものであればよく、法令違反が要件とされているものに限定されない。他方、③将来における法令違反の予防を目的・内容とする行政指導は中止等の求めの対象とならない」(室井他編「コンメンタール行政法Ⅰ行政手続法・行政不服審査法(第3版)」285～286頁)

などと解説されている(なお、高木他「条解行政手続法(第2版)」395頁も概ね同旨)。

ここで本件勧告であるが、「講ずべき措置」のうち、「(2)ガバナンス関係」の「②監事機能の適性化」や「(3)コンプライアンス関係」の「④全役員(理事及び監事)に対するコンプライアンス研修及び職務内容研修の実施」は、上記③の法令違反の予防に含まれる。一方で、それ以外の事項については、上記②の法令違反行為の影響の除去、原状回復、再発防止に含まれる。

以 上

正副会長会議協議結果（平成 29 年 3 月 21 日）

① 次期役員改選について

K 会長より、次年度役員改選について協議したい旨の説明。**M** 副会長より重任の提案。協議の上、正副会長全員一致で重任することを決定。他の役員、監事にも重任を後の理事会においてお願いすることとした。

② 理事会提出案件

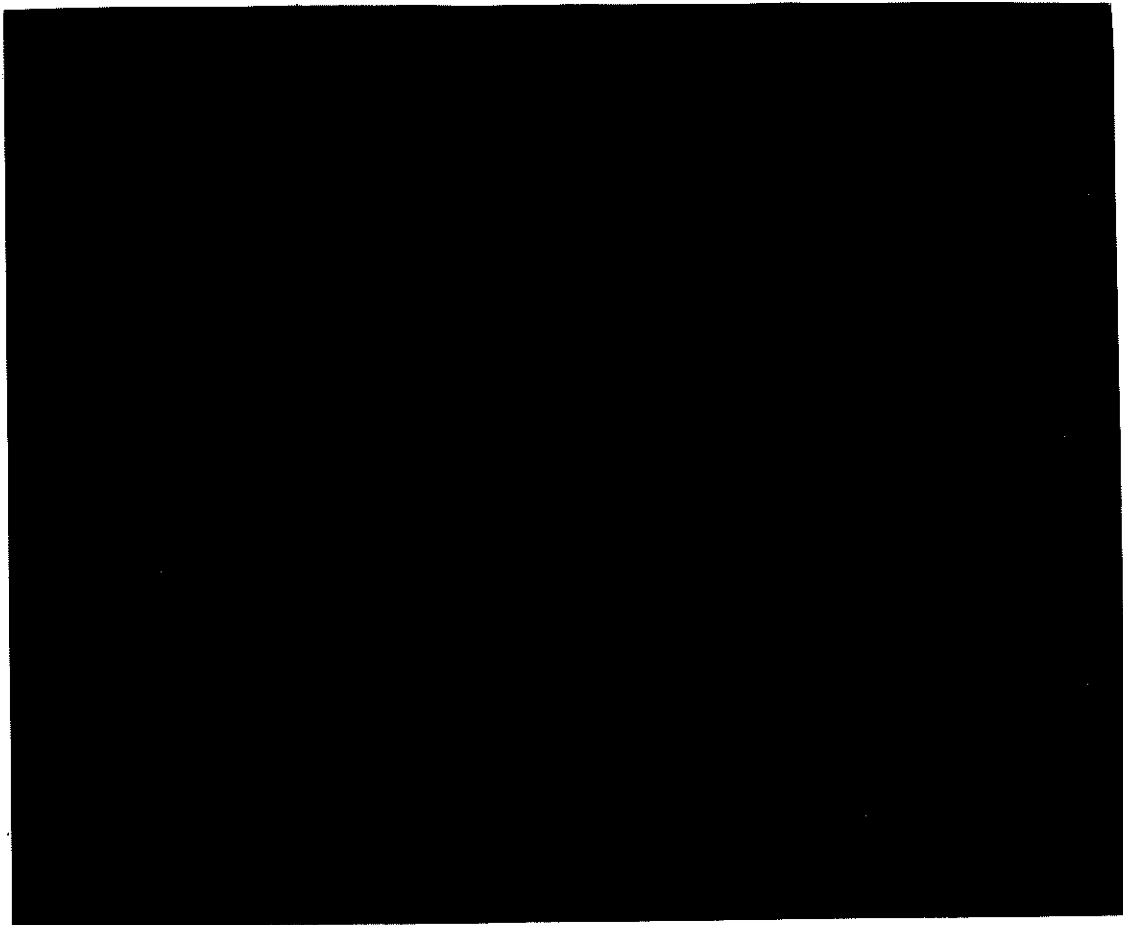
事務局より重要事項について説明、提出議案を承認

③ その他

○ 公益法人定期立入検査の報告

会長より、立入検査の報告。事務局から指摘事項の説明。

3 分の 1 規定について、直ぐに対応できない為、徐々に考慮していくこととする。指摘された場合、その時に考えることで全員一致。



正副会長会議協議結果（平成 31 年 3 月 20 日）

① 次期役員改選について

事務局より、役員改選について概要とスケジュールについての説明の後、協議を行う。

K 会長より 8 期会長を務めさせていただいたが、年齢又節目となる 30 周年行事も無事終了し退任の申出があった。**T** 副会長からも退任の申出があり 2 名の退任意向について承認された。

K 会長より、当初新会長に **M** 副会長に会長を依頼する予定であったが、樫原商工会議所会頭との兼務自体は問題ないが県との話の中で 3 分の 1 規定等もあり困難な為、**S** 副会長に依頼したい旨の説明がなされた。

M 副会長より、3 分の 1 規定についてどの機関から言われているのかとの問いがあった為、**K** 会長より県の総務との回答をした。**M** 副会長は一度県に問い合わせてみるとのことであった。

K 会長より **M** 副会長は商工会議所 30 周年記念事業もあり商工会議所会頭継続と

聞いている又、**M** 副会長は会議所の会頭を辞める訳にもいかない、樫原経済界において、一人しかいないのかとなりかねない為、やはり **S** 副会長にお願いしたい旨の説明がなされた。

事務局からも樫原経済界の 2 トップとしてお願いできればとの旨の説明を行った。

S 副会長より、**K** 会長も 62 歳の若さで会長就任していることに触れ、かねてから **M** 副会長と他の若い人をお願いしても良いのではとの話をしていたとの説明があった。

S 副会長より、**M** 副会長と論壇塾でも頑張っておられる **T** 氏はどうかと話をしていたことの報告を受け、**K** 会長よりいきなり若い人に任せるのではなく一度 **S** 副会長に引継し、その体制の中で若い人に引継をしてほしいとの申出がなされた。

S 副会長より、**K** 会長が昔、経済倶楽部と会議所の会長と会頭が重なっていた時期があったがそれはどういうことだったのかとの問いに、事務局より、経済倶楽部が会議所を立ち上げた際、そのまま倶楽部役員が商工会議所役員となった。又その頃は公益法人会改革前であり、規定等何もなかったこともあり問題は無かったが、3 分の 1 規定等ができてからは困難になったと説明。

M 副会長より、**K** 会長から **T** 氏に会長になってもらうようお願いして

ほしい、私と **S** 副会長は他で様々な役を務めており今整理を進めている状態で **T** 氏に一度お願いしてほしいとの申出があった。

K 会長より、**T** 氏に電話。

K 会長、**M** 副会長より **T** 氏に会長就任をお願いしたが諸事情により辞退の返事であった。

事務局より **K** 会長は、創立当初から経済会館の建設、又檀原市との関連について熟知されておられ、今後の交渉において当初の事柄をよくご存じである為、顧問や相談役など何らかの役職で残ってほしい要望を行った。定款で顧問制度がある為、顧問とすることで全員意義なく承認され本人も承諾した。

結果、正副会長協議のもと、新会長 **S** 氏、**M** 副会長重任、**K** 会長は会長職を降り顧問として役員に残る、**T** 副会長は退任と決定した。

又、新副会長候補として、**N** の **T** 氏、**M** 副会長の市外からもとの提案により **D** の **N** 氏、2名が選出され、**S** 氏より依頼することが決定した。

