

# 公務員倫理と 組織におけるコンプライアンス

香川大学法学部教授 三野 靖

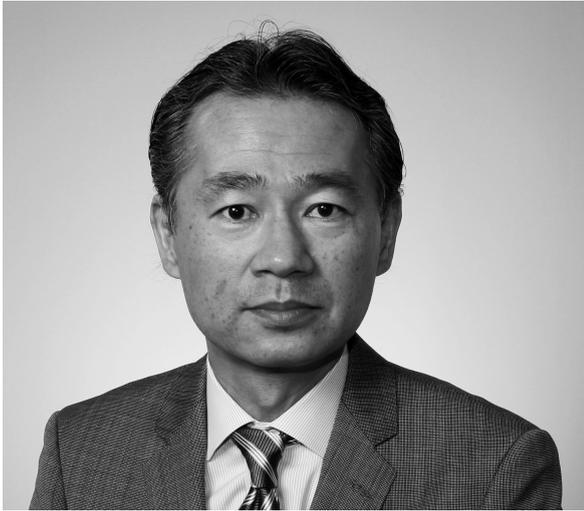
## 1. コンプライアンスの意味

昨今、民間や公的な組織を問わず、コンプライアンスが問題になる時代であり、さまざまな不祥事が起きるたびに、コンプライアンス違反、コンプライアンスの体制・姿勢がなっていないなどと批判をされる。コンプライアンス (compliance) の語源は、動詞のcomplyで「(何かに) 応じる・従う・守る」を意味する。医療分野では、「処方された薬剤を指示に従って服用すること」を意味する。一般的には、「コンプライアンス (法令遵守)」などと報道されたり、理解したりしている人も多いであろうが、もし、コンプライアンス=法令遵守と捉えるのであれば、国や自治体の公的組織において、「コンプライアンス研修」などと銘打って職員を集めて実施している研修や講演会は、ブラックジョークといわざるを得ない。例えば、ニュースや新聞で「〇〇市の職員は、法令遵守、法律を守ることの必要性・重要性を学ぶコンプライアンス研修を受講しました。」などと報道されたでしょう。それを見聞きした住民は、「〇〇市の職員は、よくやっているな。」などと思うであろうか。地方公務員が法令を守り、法令に則って仕事をするのは、地方公務員法などを持ち出すまでもなく当たり前のことであり、本来の業務に費やすべき時間を「法令遵守研修」で時間を潰しているとすれば、それ自体、住民に対する背信行為であり、税金の無駄遣いである。

もちろん、コンプライアンスの中心をなすのは、法令遵守ではあるが、コンプライアンス=法令遵

守 (法令遵守コンプライアンス)<sup>①</sup>と捉えてしまうと、特に公務員組織においては、法令を守ることが自己目的化してしまうおそれがある。実務においては、法令の個別の規定や国からの通知、マニュアルをもとに仕事をしているであろうが、その前に何のためにこれらの法令や規定があるのかを理解しておかなければ、法令に使われてしまう。大学の行政法の授業で個別法令を扱うことが多々あるが、必ず1条の趣旨・目的を読ませることにしている。個々のテクニカルな規定もその法令の趣旨・目的を踏まえて適用しなければ、その法令が目指している目的は実現しない。場合によっては、規定の表面的・杓子定規的な解釈を盾に、住民を切り捨てる場合もないとはいえない。また、往々にして法令は後追いである。物事が起きてから法令の不備が明らかになり、事後的に改正することはよくあることである。そうすると、法令は完璧なものではなく、不備があることを前提にして、行政活動を行わなければ、結果として法令の規定から漏れた事案には対応できない。法令に違反したわけではないが、法令の不備を補う視点がないがために、結果として行政の責任を果たし得ない。ここに、法令さえ守っていればいい、法令に書いていないのだから仕方ないなどという法令遵守コンプライアンスの抜け落ちた視点がある。

このように考えると、コンプライアンスに法令遵守以外の意味を見出す必要がある。工学分野において、コンプライアンスは、外力が加えられたときの物質の弾力性やたわみ強度を意味する。この意味を法令遵守に照らし合わせると、その組織に求



### 三野 靖 (みの やすし)

学歴 昭和62年4月 明治大学法学部卒業

平成13年3月 香川大学大学院法学研究科行政法専攻修士課程修了

職歴 昭和62年4月～平成15年3月 香川県職員

平成15年4月～平成20年3月(財) 地方自治総合研究所研究員

平成20年4月 国立大学法人香川大学法学部教授(現在に至る)

専門分野 行政法・地方自治法

主な著書

『逐条研究 地方自治法 別巻 新地方自治法』(敬文堂、2010)『ホーンブック地方自治法』(北樹出版、2010)(共著)『新基本法コンメンタール地方自治法』(日本評論社、2011)(共著)『判例ライン行政法』(成文堂、2012)(共著)『公共サービス改革の本質』(敬文堂、2014)(共著)『新基本法コンメンタール地方公務員法』(日本評論社、2016)(共著)

主な論文

『住民訴訟と訴額』(別冊ジュリスト行政判例百選Ⅱ、2012.11)『導入10年、指定管理者制度の実態と課題』(都市問題、2013.11)『分権改革後の地方自治法』(北海道自治研究、2014.12)『公の施設における指定管理者制度と公共性確保ルール』(自治総研、2015.6)

現在の公職

国土交通省四国地方整備局コンプライアンス・アドバイザー委員会委員  
香川県介護保険審査会委員 高松市固定資産評価審査委員会委員、高松市環境審議会委員 丸亀市子ども・子育て会議会長 香川県弁護士会綱紀委員会委員 香川大学教育研究評議会評議員

められる社会的要請、ひいては組織の目的を達成するためには、法令の趣旨・目的を踏まえた柔軟な解釈・運用や法令の不備を補う対応こそが、もう一つのコンプライアンスの意味合いである。

一方、コンプライアンスなどというのは、日本の組織に「合わない」、「窮屈でものが言えない」などとの批判も未だに根強くあるかもしれない。しかし、まったく逆であり、コンプライアンスのない組織こそ「正しいことが言えない」組織である。セクハラ、パワハラなどの言葉のなかった時代を思い起こしてほしい。その当時の職員(特に女性職員)のおかれた状況と現在を比較してみれば、いうまでもなく、今の職場環境の方が圧倒的に働きやすいであろう。コンプライアンスとは、組織の風土を改革することであり、「古い」習慣、価値観、言葉を捨てることである。

## 2. 自治体行政への不信とコンプライアンス

毎年、自治体における懲戒処分や汚職事件の状況を総務省が公表している。2014年度の概要は、次のとおりである<sup>(2)</sup>。懲戒処分者数は、4,412人、うち免職465人、停職885人である。汚職事件数は、97件、85団体、104人である。いずれも、毎年度同様の状況であり、自治体職員の不祥事は、恒常的に起きている。注目すべきは、汚職事件発生の背景である。同年度の回答でも、「職員としての資質の欠如」が154回答と、他の項目に比べて抜きん出て多く、毎年度同様である。

確かに、交通違反などの不祥事であれば、職員個人の資質の問題であろうが、汚職事件などの公

金や業務執行に関する不祥事において、果たして個人の資質の問題に矮小化して良いものであろうか。明らかになった不祥事の陰には、29の軽微の事故、300件の異常、いわゆるハイインリッヒの法則の現象がないだろうか。そのような組織において、不祥事を起こした職員を処分しただけでは、物事の根本的な解決にならず、また同じようなことが起きる可能性がある。虫にととえると、出てきた虫がハエであれば、殺虫剤でやっつければよいが、シロアリであれば畳を上げて、風通しを良くし、場合によっては土台からやり替えなければならない。つまり、不祥事が個人の資質のみに起因するものか、それにとどまらず、仕事のやり方や組織の体質・風土に根本的要因があるのではないかとの視点が重要である。対処療法的対策ではなく、組織的対策が求められる。

そして、不祥事の背景に組織的要因があるとなれば、組織と職員個人のあり方も問われなければならない。組織の論理が社会や住民の価値基準と乖離している場合、社会や住民の目線をもって職員ほど、そのジレンマに苦しむ。そのような状況に追い込まれたとき、声をあげる職員はかなりの勇気と覚悟が必要であろう。往々にして、職員個人も問題意識が希薄化したり、組織の論理に埋没したりして、結果として組織の論理に同化してしまう。「行政は過ちを犯さない」という行政の無謬性神話は捨てて、むしろ「行政も過ちを犯す」ことを前提に仕事をする組織風土へ変えていく必要がある。

では、組織風土を変えていくためには、何が必

要であろうか。長がトップダウンで見せしめ的に職員を処分したり、職員規制条例を作って職員を縛ったりするケースもあるが、それほど自治体職員に対する規制は緩いのであろうか、またそのような規制をしなければならないほど、自治体組織・職員の自己統制、自浄作用は機能していないのであろうか。地方公務員法には、自治体職員の地位や職務に関するさまざまな規定があるが、筆者は、30条（サービスの根本基準）<sup>(3)</sup>と35条（職務専念義務）<sup>(4)</sup>が特に重要であり、ここで書かれていることを本当に受けるのであれば、自治体職員は、大変な仕事である。しかし、職務や身分に関する多くの法令の縛りがあるのが現状である。そこまで、自治体組織・職員は自律性を失ったのであろうか、または職務の判断基準が間違っているのであろうか。一方、組織における根本的な議論を回避するような組織風土がありはしないか。人事のあり方、議会・業界・団体との関係等、これらに起因して組織の論理が歪んでいないか。

自治体組織・職員の自律性の回復、組織における根本的な議論、あらためて問うべき課題である。コンプライアンス確保のための組織的対応をするためには、トップの認識・理解が必要なことはいうまでもないが、一方で組織と個人の関係、組織・職員の自律性の観点からは、現場中心型・職員参加型のコンプライアンス、職員の自治意識を尊重した対応が求められる。

### 3. ある事例からの教訓

市町村アカデミーの研修では、自治体で実際に起きた事例をもとに考えてもらう講義を行っているが、それらを本稿で掲載すると種明かしになるので、ここではある国の出先機関での官製談合事件の調査報告書をもとにそこからみえてくる事件の要因・背景について、触れておきたい。

事案は、土木工事を管轄する事務所の歴代の副所長が土木事業者の世話役に入札情報を漏えいし、入札談合に関与していた事件である。同報告書では、関係者の事情聴取の一端とそこからみえてくる要因・背景について言及されている。供述内容では、「業界から投げかけられた問題は自身で解決

しなければいけないと思い」、「前任者が教示していたことを聞かされたこともあって、…業界のためと自身の責務である円滑な工事施工のため、業界との関係を良好に保ちたいという思いから、断りきれなかった」、「守秘義務違反等の違法行為であるとの認識はあるが、入札談合等関与行為とは思わなかった」、「人事上の処分の重さについての十分な認識がなかった」、「損害賠償の対象となるなどについての認識がなかった」、「本省から着任した所長には相談しにくい」、「副所長の資格として現場の状況を判断して自分の責任で捌くというのがあり、そのような組織風土があるのは間違いない」などと驚くべき内容である。これらの供述から、同報告書は、「副所長ポストを円滑に遂行することが、…技術系職員の本局幹部へのキャリアパスとなることが知られており、このような副所長ポストは本局幹部へのいわば登竜門的なものとして職員間で認識されていた」、「こうした意識と違法性の認識の希薄さが相まって、…社の要請を断って関係を悪化させたり、前任の非違行為を質したりすることで、現場を荒立て自分の評判を落としたり、既に本局幹部となった先輩との関係を悪化させたりするリスクを冒すよりも、前任が行ったことに同調してうまく対応する方が、より賢い身の処し方と判断した」、「自身の人事に対する意識に加えて、技術系職員の仲間意識が強く働いた」、「専門性を踏まえた部門別人事の中で、仲間で波風を立てずにいればよいというような、狭い視野に基づく誤った認識が助長された」などと分析している。

ここからみえてくることは、硬直化した人事、業界との近すぎる関係が積み重なるなかで、いつのまにか社会の価値基準と隔絶した理論、そこからくる認識の欠如、そしてそれらを生む組織風土が根強く支配しているといえる。それぞれの自治体・組織・職場によって、風土、仕事内容や職場環境等は異なるであろうが、思い当たる節はないだろうか。

### 4. コンプライアンスのための取組み

コンプライアンスのための取組みは、法制度的なものをはじめ様々なものがあり、特に不祥事が

生じた組織においては、多くのかつ重層的な取組みがなされている。ここでは、公益通報制度及び個別の自治体での取組みについて紹介するとともに、その課題についても言及する。

#### (ア) 公益通報制度

公益通報者保護法が2004年から施行され、また各自治体でも同法に準じた又は独自の条例や要綱で公益通報制度を設けている。都道府県では47団体で窓口が設置されているが、市区町村では893団体(52.4%)でしか設置されていない<sup>(5)</sup>。市では592団体(72.9%)で設置されているが、町では263団体(36.4%)、村では38団体(22.3%)と低い状況である。市区町村で設置していない理由(2つまで選択)として、人手が足りない(236団体)、同規模の市区町村も導入していない(220団体)、(規模・組織の状況等からみて)通報者の秘密が守れない(160団体)、効果が期待できない(140団体)等が多い。2014年度の通報の実績は、都道府県知事部局46件(うち0件29団体、うち15件大阪府)、同教育委員会96件<sup>(6)</sup>(うち0件35団体、うち32件東京都、うち21件和歌山県)、政令指定都市856件(うち0件12市、うち811件大阪市)という状況であり、全般的には多いとはいえないが、大阪府及び大阪市は突出しており、毎年度同様の状況である。

公益通報制度の制度設計及び運用については、細かな議論になる<sup>(7)</sup>ので、ここでは実例をもとに同制度の意味について言及する。自治体のなかには、同制度の実績、通報内容及び対応を公表しているところもある。横浜市は、通報の概要、弁護士等により構成される第三者機関である不正防止内部通報制度委員会の調査結果、市の対応について、ホームページで公表している。

例えば、2016年8月23日に公表された「業務システム等に関する件」では、「本件は、特定職員のIDカード、パスワード等が不適切に管理されているため、業務システムへの不正アクセス等が行われているおそれがあること、当該職員が押印すべき決裁文書に部下職員が押印をしていること等から、これらを是正改善してほしいとの通報であった。調査結果によると、当該職員の職場不在時に

おける職員ポータルへのログイン及び業務システムへのアクセスや、IDカード、パスワード等の管理における杜撰な点、また、軽易な照会回答で急ぎのものであれば押印して良いと部下職員に言っていたこともあり、部下職員が数十回にわたり紙決裁文書に押印していたことなど、情報セキュリティ管理要綱及び行政文書取扱規程に違反する事実が確認された。以上の事態が生じた最大の原因は、当該職員の情報セキュリティ及び文書管理の重要性についての認識の欠如にあり、とりわけ、当該職員は管理監督者として、部下職員の規範となるべき立場であるにもかかわらず、業務上の基本的なルールを遵守せず、職場の規律等を乱したものであり、かかる状況を組織として放置していた、当該職員の管理監督者を含め、極めて不適切であったといわざるを得ない。以上を踏まえ、本件を契機として、情報セキュリティ対策、文書管理等の重要性を職員一人一人が確実に認識するよう、各種研修や業務遂行のあらゆる機会を捉えて周知徹底を図るなど、再発防止に努めるよう伝え、対応を終了した。」との委員会の調査結果と「本件において明らかとなった課題を重く受け止め、当該各職員及びその管理監督者に対して嚴重注意等が行われた。」とする市の対応が公表されている。

公益通報制度に関しては、前記施行状況調査結果のとおり、そもそも同制度を設けること自体に躊躇している自治体も少なくなく、また実績も一部の自治体を除いて必ずしも多くないことから、現在においてはあまり注目されず、活用されていないとの評価もあろう。そして、誹謗中傷・内部告発合戦、職員間の疑心暗鬼による組織への悪影響、組織・職員への萎縮効果、法令の杓子定規的解釈・運用等の懸念もあるかもしれない。確かに、大阪市の状況<sup>(8)</sup>(件数のみならず内容も)をみるとそのような側面も垣間見える。また、実績のみならず通報内容や対応を公表することは、当該自治体にとっては、ある意味不名誉なことであり、自治体に対する住民の評価を下げることにつながるとの見方もできよう。しかし、ポジティブに捉えれば、公表するという姿勢が、コンプライアンスの体制がしっかりしている組織と評価され、住民から信用され

る自治体といえるのではないか。また、住民にとっても行政に対して意見を言う（公益通報する）ことの徒労感（言っても無駄だろう）も少なくなり、住民監視機能の充実につながるのではないか。

#### （イ）内部統制システム

第31次地方制度調査会答申<sup>(9)</sup>及び過去の総務省の研究会報告書では、行政サービスの提供等の事務上のリスクを評価及びコントロールし、事務の適正な執行を確保する体制（内部統制体制）を整備・運用することを求めている。そして、財務に関する事務の執行におけるリスクは、影響度が大きく発生頻度も高いこと、自治体の事務の多くは予算に基づくものであり明確かつ網羅的に捕捉できることから、最低限評価すべき重要なリスクとしてあげられている。財務に関する事務の執行に伴うリスク以外のリスクについても自治体の判断により内部統制の対象とすることが考えられるとしている。ただ、内部統制の制度化は、自治体の事務の適正化に向け、業務が大きく改善する期待がある一方、非定型業務への対応が困難な場合もある等、一定の限界があることにも留意し、内部統制への過大な期待により、コストと効果が見合わない過度な内部統制体制の整備につながらないようにすべきとする。

静岡市は、職場ごとに日常業務に潜むリスクを洗い出し、発生可能性、重大性、想定される被害、対策の難易度、対策を一覧化した「リスクチェックシート」を作成している。職場では、年度当初に見直し、年2回の危機管理週間及び引継ぎ時の確認等、実務での活用に留意しているが、認知度は必ずしも高くない状況も垣間みえる<sup>(10)</sup>。2014年度定期監査では、「日常業務に潜むリスクを可視化することで業務上のリスクについての認識共有を図るとともに、その予防策を明示・実施することで事故発生を未然に防止し、事故発生時の影響等を予め想定することで発生時の被害を最小限に抑える役目を果たしている。」「このような取組みをしている団体は全国的に見ても珍しく、本市は、先進的な取組みをしている」と評価したうえで、「職員間でのリスクチェックシートの知名度は低い。」と指摘している。しかしながら、前述のハイインリッ

ヒの法則に鑑みると、このような取組みは重要であり、実務での活用が図られるよう地道に継続的に取り組むことに意義があろう。

岐阜市は、年間を通じた取組みにおいて、異常事案（リスク）を洗い出し、評価を行い、リスクを特定して、そのうち、発生時における影響度の大きいもの、発生頻度の高いもの等を抽出し、具体的な事前対応策を作成し、リスクの発生防止に取り組んでいる。事前対応策のうち、実際に発生したリスクで、その実践及び運用状況を継続して観察する必要があるものについては、前年度以前に発生したものと当年度に発生したものとに分けて、2回の部内モニタリングを実施し、年明けに、1年間の事前対応策の取組状況・結果を評価し、改善が必要なものについては、対策の見直しを行っている。具体的には、次表のようにPDCAサイクルでリスク管理を行っている。そして、各課で特定したリスクの集計結果も公表されており、例えば、自然災害・事故のうち公共施設における事故については、205件のリスク、書類・情報の管理のうち個人情報情報の漏えい・紛失については、180件のリスクなど、全体で1,640件のリスクを洗い出して、上記のようなPDCAサイクルによる管理をしている。職員の負担や慣れなどの課題もあるようである<sup>(11)</sup>が、コンプライアンスの取組みにPDCAサイクルを導入するという視点は、斬新な視点であり、そのこと自体が取組みの形骸化を防ぐ仕組みといえよう。

#### 5. コンプライアンスと意識改革－他律的意識改革から自律的意思改革へ－

コンプライアンスのための取組みは、まだまだ試行錯誤であり、全体的な認識も十分ではなく、ネガティブな見方も根強く残っている。しかし、職員一人一人が「正しいことを言える」組織にしていくことがコンプライアンスであり、そのためには、住民や社会の価値基準と行政組織や職員の価値基準とのギャップを認識することが前提となる。そうすると、コンプライアンスが想定する自治体職員とは、「何か悪いことをしているのではないか」という性悪説ではなく、社会と隔絶した組織の論理に対して、職員がモノを言える環境や立場を保障す

る性善説に立っている。そのような職員の自律的権利と責任による判断を保障するのがコンプライアンスであり、職員は職場や職務の問題に対する客観的洞察力を持ち、組織は組織と個人との対等な関係を保障することが必要である。そして、意

識改革とは、他人や組織に言われてするものではなく、「自らが自らを変える」ことよってのみ成しうるものである。

※ 掲載以外の参考文献 浜辺陽一郎『コンプライアンスの考え方』（中公新書、2005年）

P：リスクの特定

①リスクの洗い出し・評価  
「リスク個別票」の作成・見直し（H27年4～5月）

①各課で洗い出し・評価・特定を行ったリスク  
• 個別票による報告 全庁で1,640件  
i 公共施設における事故205件  
ii 個人情報の漏えい・紛失180件  
iii 職員等の不祥事（勤務中）98件 など

D：リスク対応

②リスク事前対応策の決定・実施  
「リスク事前対応策報告書」の作成（H27年6～7月）

②具体的な事前対応策の展開  
• リスク事前対応策報告書による報告 全庁で219件  
i 個人情報の漏えい・紛失45件  
ii 公共施設における事故25件  
iii 教育施設への不審者の侵入16件 など

C：リスク対応の評価

③第1回部内モニタリング  
H26年度以前に発生した不適正事案に係る部内モニタリングの実施（H27年8～9月）

③事前対応策の実践・運用状況の確認  
• 平成26年度以前に発生した不適正事案から10課11事案  
i 説明責任の欠如  
ii 不十分な引継ぎ  
iii 横領 など

④第2回部内モニタリング  
H27年度に発生した不適正事案に係る部内モニタリングの実施（H27年10月）

④事前対応策の実践・運用状況の確認  
• 平成27年度に発生した不適正事案から8課8事案  
i 過大・過小徴収  
ii 機密情報の漏えい・紛失  
iii 公共施設における事故 など

⑤内部統制総括部署による実地検査  
部内モニタリング対象事案から抽出して実地検査を実施（H27年11～12月）

⑤内部統制総括部署（行政部行政課）による事前対応策の実践・運用状況の確認  
• 部内モニタリング対象事案から4課6事案  
i 不十分な引継ぎ  
ii 横領  
iii 公共施設における事故 など

A：リスク対応策の見直し

⑥実施したリスク事前対応策の評価  
「リスク事前対応策実施報告書」の作成（H28年1月）

「平成27年度岐阜市における内部統制の整備・運用状況について」（H28.4）より作成

- (1) 郷原信郎『コンプライアンス革命』（文芸社、2005年）参照
- (2) 「平成26年度における地方公務員の懲戒処分等の状況」（総務省自治行政局公務員部公務員課、平成27年12月25日）
- (3) すべて職員は、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当たっては、全力を挙げてこれに専念しなければならない。
- (4) 職員は、法律又は条例に特別の定めがある場合を除く外、その勤務時間及び職務上の注意力のすべてをその職責遂行のために用い、当該地方公共団体がなすべき責を有する職務にのみ従事しなければならない。
- (5) 「平成26年度行政機関における公益通報者保護法

- の施行状況調査の結果について」（消費者庁、平成27年10月30日）
- (6) 長野県、大阪府、鳥根県は、知事部局と一体で運用。
- (7) 三野靖「自治体コンプライアンスと公益通報制度」（自治総研、2007.1）参照。
- (8) 大阪市のホームページで公表されている。
- (9) 「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」（平成28年3月16日）
- (10) 静岡市コンプライアンス推進課への電話ヒアリング（2016.10.20）より。
- (11) 岐阜市行政課への電話ヒアリング（2016.10.21）より。