

機関番号：32641

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2007～2010

課題番号：19610004

研究課題名（和文）自治体「不祥事」と法令遵守体制の構築に関する研究

研究課題名（英文）Research on "Scandal" and legal compliance system in local governments

研究代表者

磯崎 初仁 (ISOZAKI HATSUHIRO)

中央大学・法学部・教授

研究者番号：40349212

研究成果の概要（和文）：自治体の不祥事は多様であるが、①組織的不正行為、②組織的失敗行為、③職務上の個人的不正行為、④職務外の個人的不祥事に分けられる。その原因としては、①職務の複雑さと責任の拡大、②人材育成不足と職務環境の劣化、③社会からの要求の厳格化等がある。そこで対策としては、①事務執行の手続整備、②検査・監査体制の実質化、③関係者通報の促進、④人事政策・組織改革が必要である。今後の法令遵守には、①地方分権による決定権の拡大、②政策法務の発想の浸透、③情報公開・説明責任の仕組みが重要である。法令遵守は、自治体の自己改革と住民自治を促進する意味をもつのである。

研究成果の概要（英文）：Scandals in local governments are divided into ①organizational misbehaviors, ②organizational failures, ③personal misbehaviors on the job and ④personal scandals off the job. The causes are ①expanded complexity and increased responsibility of the duties, ②lack of human resources and deterioration of job environment, ③more stringent demands from society, etc. As countermeasure, we have to make effort for ①development of procedures for administrative enforcement, ②reinforcement of inspection and audit systems, ③promotion reports by the persons related and ④reform of personnel policy and organizational system. For regulatory compliance in the future, ①expansion of the power to make decisions by decentralization, ②penetration of the idea of legal policy and ③development of systems for information disclosure and accountability are important. Legal compliance promote self-reform of local governments and resident self-governance.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2007年度	900,000	270,000	1,170,000
2008年度	900,000	270,000	1,170,000
2009年度	900,000	270,000	1,170,000
2010年度	700,000	210,000	910,000
総計	3,400,000	1,020,000	4,420,000

研究分野：行政学、地方自治論、政策法務論

科研費の分科・細目：社会秩序学

キーワード：不祥事、法令遵守、自治体法務、監査、自治体官僚制

## 1. 研究開始当初の背景

(1) 分権時代を迎えて、自治体の運営が地域社会にもたらす影響が大きくなる中で、自治体内部の秩序のあり方、とりわけ「不祥事」

に対する対策・対処の実態を把握するとともに、自治体の法令遵守のあり方が課題となっている。

(2) 従来の自治体実務において、こうした不

祥事は不運・不幸な出来事と受けとめられ、もみ消しが図られるか、それが難しい場合は偶発的な事件・事故として関係者のみを処分し、組織から排除（懲戒免職）するだけで、組織的な再発防止策や組織管理の改革を行うことはまれであった。

(3) また、従来の学問研究においても、こうした不祥事の現状、背景、対策について、理論的・実証的に分析した研究はほとんどみられない。

(4) しかし、情報公開と「法化」という地域社会の急速な変化の中で、こうした不祥事を偶発的な事件・事故として片づけるのではなく、自治体組織の「病理」として、あるいは自治体組織と社会一般のギャップとして捉えて、法令遵守体制の構築と組織マネジメントの改革を進める必要がある。また、こうした理解や対策を進めるためにも、理論的・実証的な研究が必要不可欠になっている。

## 2. 研究の目的

この研究では、「不祥事」の状況とそれに対する対策・対処（不祥事対策）の実態を実証的かつ包括的に把握するとともに、自治体の新たな法令遵守体制のあり方について分析・提言を行う。

具体的には、①不祥事の類型化、②自治体内部の秩序（慣行と意識）、③不祥事対策の類型化、④不祥事対策の選択を決める要因分析、⑤法令遵守体制の設計、⑥法令遵守と地域社会の秩序・政治構造との関係、⑦法令遵守体制の効果（実効性）などを明らかにする。

## 3. 研究の方法

(1) まず不祥事の事例（概ね過去10年間の事例）を収集し、類型化の作業を行った。各種文献、新聞記事、ホームページ等から資料を集め、不祥事と不祥事対策の両面について類型化する作業を行った。[全般的調査]

(2) 次にいくつかの不祥事事例に絞って、経過、対応策等について、一部はヒアリング調査を含めて情報を収集し、不祥事の原因・背景とともに、不祥事対策の内容と有効性について検討した。[事例分析]

(3) さらに不祥事が生じる背景・構造について、官僚組織論、意思決定論、行政責任論、人事政策論、会計制度論等の知見・議論を基礎としてどう位置づけられるか、理論的な分析を行った。[理論的分析]

(4) 併せて、各自治体の不祥事対策（とくに予防策）の内容と効果を参考にしながら、今後の法令遵守体制のあり方について検討した。[政策的分析]

## 4. 研究成果

### (1) 不祥事の定義

自治体において「不祥事」とは何であるか

の定義は難しい。むしろ、極めて漠然とした世論のなかに存在するといえる。その意味では、常に、社会的に構築・脱構築・再構築されている。しかしながら、「不祥事とされたものが不祥事である」と定義するのは、これ以上の考察は困難となる。そこで、本稿では、不祥事とは「自治体組織の外部に知られることによって、自治体組織として対応に困る出来事ないし状態」と捉える。

「吉祥」という熟語があるように、「祥」とは幸運という意味であり、「不祥」とは不運・不幸という意味である。不祥事とは、違法でないことはもちろん、必ずしも不当でもなく、それ自体では悪事・悪行、欺瞞・偽装、醜態・醜聞のいずれでもない。むしろ「不祥事」と呼び、枠組化すること自体が、問題をあいまい化したまま何らかの「処理」を図ろうという指向性を内包しており、行政の無責任性を表象しているともいえる。

不祥事とは、公的組織が外部に対して種々の「責任」を負うことから生じる、制度的な所産であり、流動的な概念なのである。

### (2) 不祥事の類型化とその原因

自治体の不祥事は、組織的不祥事と個人的不祥事に区分でき、組織的不祥事は組織的不正行為と組織的失敗行為に区分でき、個人的不祥事は職務上の不祥事と職務外の不祥事に区分できる。

#### ①組織的不正行為

規範に抵触する行為を組織的に行ったとして責任を追及される場合である。たとえば不正入札（宮崎県等）、裏金・不正経理（岐阜県、宮崎県、神奈川県等）、職員等不正採用（大分県）などがある。

その原因として、首長等の幹部への権限集中、監査等の監視機関の機能不全、法制度・手続の現実不適合、組織の士気低下等が挙げられる。

#### ②組織的失敗行為

組織が求められる役割・義務を果たしていないとして責任を追及される場合である。組織の失敗例は数多いが、外部から責任を問われるようになった場合に不祥事となる。たとえば建築偽装（藤沢市、川崎市等）、医療過誤・救急たらい回し、災害対応、学校病理（いじめ等）・事故などの事例がある。

その原因として、行政課題の専門化・複雑化、施策の遅れ、リスク管理体制の欠陥、職員の定数削減（リストラ）と能力不足、組織管理の不足（現場まかせ）等が挙げられる。

#### ③職務上の個人的不正行為

ある構成員が職務に関連して規範に抵触する行為を行ったとして責任を追及される場合である。たとえば収賄・不正献金（和歌山県知事、宮崎県知事等）、公金横領・私的流用（神奈川県職員等）、情報漏洩、入所者

への虐待・暴行等がある。

その原因として、首長等への権限集中、監視機関の機能不全、内部管理の機能不全（一部職員への事務集中）、人事の硬直性、職員間のコミュニケーション不足、組織風土の劣化等が挙げられる。

#### ④職務外の個人的不祥事

ある構成員が職務外で規範に抵触する行為があったとして責任を追究される場合である。たとえば窃盗・傷害等の刑法犯、痴漢等の性犯罪、交通違反・事故が多い。

これは公的機関だけの問題ではないが、その原因として、職員の責任感・緊張感の欠如、職務のストレス増大、人事政策のゆがみと職員の士気低下、公務員に対する社会の批判の厳格化等が挙げられる。

以上より、不祥事が増加している原因・背景は、①職務の複雑・専門化と責任の拡大、②人材育成の不足と職務環境の劣化、③社会からの要求・責任追究の厳格化、④自治体側の情報公開と厳罰化にまとめることができる。

### (3) 不祥事対応の傾向と類型化

不祥事に対する自治体側の対応・対策は、大きく変わってきた。以前は、①問題の隠蔽体質、②「身内」の擁護と微温的対応、③遅い対応と責任の不明確化が特徴であったが、少なくとも過去10年には、①メディア・市民の批判への順応（過剰反応）、②対応の早期化、③当事者への厳罰化等の傾向が見られる。

ただ、こうした対応には、①メディア・市民の批判逃れ・アリバイづくり、②不祥事が組織全体の責任に及ばないようにする意図（トカゲのしっぽ切り）、③第三者による客観的検証の不足という限界・問題点もあり、不祥事の予防につながるかといえ、疑問が多い。

不祥事への対応は、次のとおり3つに大別できよう。

#### ①隠蔽

外部に知られると困るのが不祥事であるから、外部に知られなければよいというのが、典型的な不祥事対応である。そのためには、情報の発信源や、住民と自治体行政組織の間にある媒介装置を押さえることが重要である。具体的には、1) マスコミを押さえる、2) 警察との関係を構築する、3) 組織内部の不満分子を作らないといった方法がとられる。

もっとも、情報を隠蔽しつつ、問題への対策を進めることもある。組織は、関係個人を守る（温情的対応）によって、本人だけでなく他の組織メンバーに対して組織に対する忠誠を向上させ、これによって不祥事を防止する効果が生じることもある。

しかし、近年では、情報公開・説明責任が

強調されるようになり、旧来型の隠蔽体質は維持するのが困難となっている。

#### ②誠実対応

近年では不祥事の隠蔽は困難になっているし、隠蔽が発覚した場合には、それ自体が第2次不祥事となりうるため、「知られても困らない」と腹をくくり、淡々粛々と対処することが多くなっている。むしろ不祥事が発覚したあとの対応こそが重要として、「誠実対応」を行うという選択がある。そのためには、不祥事対応の定型化が不可欠である。

もっとも、これらがマスコミ・世論向けの演出であることが見透かされると、「トカゲの尻尾切り」という批判も受ける。また、誠実対応は、世論受けを狙って過剰な処分を選択しがちであり、厳罰化によって職員個人は安心して職務に取り組むことはできず、事なかれ主義がはびこりモラルが低下する可能性もある。

#### ③予防

不祥事（知られると困るような状態）を作らないのが予防である。官僚制は合法的支配の純粹形態であり、文書主義、命令一元化、定額俸給制、職務の非私有化など、いわば不祥事を予防するための体系でもある。実際、自治体は、成果や能率などを犠牲にしても、違法性などの不祥事を防止することに主眼を置いてきた。

とはいえ、不祥事を予防しきることは困難であるし、予防水準を上げようと思えば、さまざまな費用が発生する。不祥事発覚後の対応としての「再発防止策」は、過去に向けた不祥事対応による収拾策であり、将来に向けた効果は必ずしも期待できない。

おわりに

自治体にとって、不祥事は避けたいものであり、不祥事にどのように対応するのかが問われる。それは、マスコミ・世論などを巻き込んだ政治過程そのものであり、自治体はそれから逃れることはできない。そのため、確実性の高い対処方法は存在しない。しかし、同時に、比較的起きがちな現象に関する経験の蓄積も重要である。その意味で、今後は、不祥事に関する政治行政研究が、さらに深められるべきものと思われる。

### (4) 不祥事及び不祥事対策の事例研究

— 神奈川県不正経理問題を中心に

本研究では、いくつかの不祥事事例を検討したが、ここでは最近の事例であって、最も詳細な情報を入手できた神奈川県不正経理問題を取り上げる。

神奈川県では、2009年に総務部税務課において特定の職員が長年にわたり文房具の購入等を名目として、事業者への「預け金」等により公金を私的流用（横領）していたことが発覚した。これをきっかけとして全庁調査

をしたところ 2003～2009 年度に、預け金、差し替え、翌年度納入、先払い、契約前納入などの「不適正経理」が計 18,400 件、2,740,862 千円に及んでいることが判明した（「不適正経理に関する調査結果報告書」2010 年 2 月参照）。

これを受けて同県では、2009～2010 年度に関係職員に対して、地方公務員法上の処分 16 件（免職 3、減給 5、戒告 8）、その他人事上の措置 1,744 件（文書訓誡 162、口頭訓誡 95、嚴重注意 984、所属長指導 503）を行った（平成 22 年第 3 回神奈川県議会定例会「総務政策常任委員会報告資料」参照）。なお、2010 年 3 月には、その責任をとる形で副知事 2 人が辞職した（実質的な更迭）。

また再発防止策として、①特別会計事務検査実施体制の整備、②重点指導事務所の指定、③物品調達の一元化、④会計システム等の見直し、⑤県が行う調査への取引業者の協力要請、⑥備品管理方法等の見直し、等の対応を行った。

この不祥事案の原因・背景としては、①職員の倫理観・士気の低下、庁内活力の低下、②特定職員への庶務事務の固定化、不透明な昇進昇格、③職員間の相互点検、コミュニケーションの不足（ベテラン職員への丸投げ）、④管理職の管理能力・経験の低下、繁忙、⑤経理・監査部門（出納局、監査委員、外部監査人）の形式主義・素人体質・意欲不足、⑥予算制度・会計手続・決裁手続等の形式性、無責任主義、が挙げられる。

また、不祥事対策の特徴・評価として、①職員への厳罰主義は必要だが、基準の客観性・公平性が必要、②人事評価の厳格化は仕事の創造性を喪失させないか（減点主義の弊害）、③人事配置の柔軟化とプロ化（自発性を重視したキャリアパスの提示）が必要、④管理職の管理能力の向上が重要、⑤経理・監査部門のプロ化（独自採用、キャリアパスの提供等）が必要、⑥予算制度、会計手続の改革（形式主義から実質主義へ）、⑦組織風土の改革（意欲・能力を引き出す組織へ）が必要、という諸点を指摘できる。

#### (5) 不祥事対策の類型と有効性

不祥事の防止のための不祥事対策は、大きく 4 つに分けることかできる。

第 1 に、不祥事が生じないよう意思決定や事務執行の手続を整備する方法であり、事前介入の仕組みといえる。たとえば一定の権限をもつ者による決裁制度（稟議制）、複数者の点検を求める回議制度、予算執行上の手続（とくに出納管理者による点検）、庁内合議機関（工事契約委員会等）の関与などがこれにあたる。これらは一定の効果はあるが、前述の事例のように、職員の専門性や意識によっては実効性を発揮しないことも少なくない

いし、手厚い手続があるほどそれに依存し、個々人の緊張感が減少するという問題がある。一方で、迅速で柔軟な意思決定や事務執行が妨げられるおそれが高いことはいうまでもない。

第 2 に、不祥事を早期に発見し是正させられるよう検査・監査を行う方法であり、事後監視の仕組みといえる。出納部門等による内部の検査のほか、監査委員による監査や会計士等による外部監査が代表的なものであり、議会による決算等の手続もこれに当たる。これらは、何らかの形で第三者的な機関が担当することが通例である。それだけに実務的な情報を持たないし、膨大な事務を抱えるため、十分な実効性を持ち得ず、形骸化・儀式化していることも少なくない。

第 3 に、不祥事の疑義があった場合に関係者からの通報を促進する方法であり、事後監視のひとつといえる。もともと職員、事業者、住民等の関係者からの通報（たれ込み）は、不祥事を発見する端緒になっていたが、最近では、これを促進するため、通報者を保護する公益通報制度が整備されつつあり、これが不祥事防止の効果を持ちつつある。

第 4 に、職員の意識啓発や人事政策・組織改革によって、不祥事の人的・組織的要因をつくらない方法であり、すべての対策の基盤になるものといえる。不祥事は、職員個人の倫理観の欠如から生じる場合もあるし、人事政策の欠如やマンネリ、組織の風土や風通しの悪さから生じる場合もある。こうした原因を元から絶つことは、即効性はないかもしれないが、不可欠の対策といえよう。

なお、以上に関連して、過去 20 年ほど、行政システム全体については、事前介入から事後監視へという転換が進められている。この流れは、不祥事対策にもある程度当てはまるといえよう。すなわち、1960 年代のアメリカで実証されたように、事前介入には大きなコストが伴うし、職員の裁量の発揮を妨げる可能性が高い。また、処罰の厳罰化に見られるように、最近では事後監視も厳しく実施されるようになってきている。したがって、今後は事後監視を重視する方向が求められよう。この点で、不祥事が生じた自治体では、事前介入型の対策を数多く導入しがちだが、そのコストにも目を向ける必要があるし、時間がたつと形骸化しがちであることに注意する必要がある。

#### (6) 法令遵守体制の構築

より広く見ると、今後は自治体に法令遵守の体制を根づかせていくことが重要である。

そのためには、第 1 に、地方分権を進め、自治体自身が組織の実態に合った制度を決める仕組みにすることが重要である。従来は、国の法令の規律密度が高く、自治体の事務処

理を細かく規制していた。しかも、その内容が全国画一的であり、自治体の実情に合致していなかったため、自治体では脱法的な処理を「必要悪」として容認し、それが不祥事にもつながっていた。今後は、自治体自身の判断で事務執行を行えるようにすることが重要である。

第2に、自治体に政策法務の発想を浸透させ、法治主義と政策実現のバランスを意識する体制をつくることが重要である。これまでは、法律に忠実であれば政策を実現できなくてもよいと考える風潮や、逆に政策を実現するには脱法的な対応もやむを得ないという傾向があり、これが組織的不祥事を生む土壌となっていた。今後は、両者のバランスを重視する政策法務を取り入れることが、法令遵守の風土をつくることにつながろう。

第3に、情報公開と説明責任の仕組みを根づかせることが重要である。従来も情報公開条例等の仕組みはあったが、情報が存在すること自体を秘匿したり、情報管理の仕組みがなかったりして、形骸化しがちであった。説明責任についても、行政評価やパブリックコメント等の制度は導入されているが、実質的に機能しているとはいえない。これが不祥事を生む一因となってきた。今後は、自治基本条例、住民参加条例、行政手続条例等を含めて、情報公開と説明責任の制度を充実させ、組織に浸透させることが求められよう。

法令遵守体制の構築は、自治体の自己改革を促進し、住民自治を活性化する意味をも有するといえる。

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 55 件)

①田口一博「執行統制と議会－議会内閣制は有効な執行統制となるか」自治総研 36 巻 385 号、pp.43-73、2011 年、査読なし

②伊藤正次「自治体基本構造改革の課題と展望」都市問題 101 巻 9 号、2010 年、pp.65-72、査読なし

③磯崎初仁「自治体立法法務の課題」『ジュリスト』1380 号、pp.85-92、2009 年、査読なし

④金井利之「政策法務のための組織編制」『法律のひろば』ぎょうせい、2009 年 4 月号、pp.31-37、査読なし

〔学会発表〕(計 7 件)

①田口一博「2000 年以降の中央省庁と自治体の政府間システムの変容」地方自治学会(韓国)、2010 年 8 月 26 日、於・韓国・全北大学校

②伊藤正次「日本の検査行政と『専門性』－金融検査行政を素材として－」日本比較政治

学会、2008 年 6 月 21 日、於・慶應義塾大学

〔図書〕(計 21 件)

①金井利之『実践自治体行政学』第一法規、2010 年、p.x+229+v

②日本都市センター編『自治体における公正で透明な事務執行をめざして－都市自治体の法的整合性確保に関する調査研究最終報告書－』(担当：阿部昌樹「コンプライアンスの日本的位相」pp.6-16、金井利之「不祥事の行政学」pp.48-55)日本都市センター、2009 年

③日本都市センター編『法的整合性確保に向けての多面的検討』(担当：金井利之「法的整合性の行政学」pp.19-22、阿部昌樹「政策法務と法令遵守」pp.127-130)日本都市センター、2009 年

④鈴木庸夫編著『自治体法務改革の理論』(担当：田口一博「自治体の解釈運用法務」pp.78-99、磯崎初仁「立法評価の理論」pp.100-126)勁草書房、2007 年

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

磯崎 初仁 (ISOZAKI HATSUHIRO)  
中央大学・法学部・教授  
研究者番号：40349212

### (2) 研究分担者

金井 利之 (KANAI TOSHIYUKI)  
東京大学・大学院法学研究科・教授  
研究者番号：40214423  
田口 一博 (TAGUCHI KAZUHIRO)  
新潟県立大学・国際地域学部・准教授  
研究者番号 20376411

### (3) 連携研究者

阿部 昌樹 (ABE MASAKI)  
大阪市立大学・大学院法学研究科・教授  
研究者番号：10244625  
伊藤 正次 (ITOH MASATSUGU)  
首都大学東京・大学院社会科学研究科・教授  
研究者番号：40347258  
亀井 源太郎 (KAMEI GENTARO)  
慶應義塾大学・法学部・准教授  
研究者番号：90305409