

自治体のコンプライアンス

南 眞 二

(新潟大学法学部教授)

- 一 法令違反とコンプライアンス
- 二 公益通報者保護法
- 三 コンプライアンスの仕組み／国土交通省の例
- 四 コンプライアンスの仕組み／新潟市の例
- 五 まとめ

一 法令違反とコンプライアンス

(一) コンプライアンスの必要性

コンプライアンス (Compliance) とは、法令遵守を意味するが、特に問題になったのは平成一二年頃から次々と発生したM社によるリコール隠し、Y社・N社による牛肉買取制度の悪用やT社による原子力発電施設の損傷の情報隠しなどであり、その後も企業による法令違反が相次いだことからである。

これらの法令違反には、国民の生命に関わるものもあり、企業内部あるいは関係者による通報が法令違反発覚の発端になったものも多かったことから、内部通報 (告発) 及び通報者を保護するための法の仕組みの必要性が主張されることになる。¹⁾このうち、Y社牛肉偽装事件では、偽装の実態を内部告発した冷蔵会社は告発後に取引先が撤退したり、当該企業自身も在庫証明書の改竄等、偽装に加担したとして国から営業停止命令を受け、休業に追い込まれた事例もある。これは、告発者及び告発企業を保護できなかった一例であるが、告発を契機にして、企業そのものが廃業

せざるを得なくなるケースもある。顧客あるいは取引先の信頼を失った結果であるが、通報者に焦点をあて解雇や不利益な取扱いを禁止する公益通報者保護法等の法の枠組みの限界でもある。

食品関係企業では、その後も「農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律（JAS法）」など様々な法令違反が繰り返し行われているが、最近では北海道苫小牧市の食肉加工会社が豚肉などを混ぜた挽肉を牛ミンチとして出荷し、不正競争防止法違反に問われている。また、人材派遣会社F社やG社による労働法規や福祉関連法規違反も大きな社会問題となった。

この間、企業自身も企業内の違法行為を把握し、法令を遵守するための対策を講ずるため、マニュアルを作成したり、相談窓口を設けるなどの取組みが行われたが、企業等による自主的な取組みでは限界があることから、法律として明確な仕組みを創る必要性が広く認識されるに至る。公益通報者保護に関しては、英国では公益開示法（Public Interest Disclosure Act 1998）が、米国では内部告発者保護法（Whistleblower Protection Act of 1989）²⁾ があり、これらの法律も参考にしながら検討が重ねられ、公益通報者保護法が成立することとなった。

一方、同時期に国・自治体でも、食糧費・使用料・旅費などで違法あるいは不適切な会計処理が行われ、岐阜県等でも裏金づくりが行われたが、本来これらの説明に一定の役割を果たすべき議会はほとんど機能せず、民間オンブズマン組織による追及・説明に頼らざるを得なかった。

また、公共事業については談合がかなり頻繁に行われてきたが、「入札談合等関与行為の排除及び防止並びに職員による入札等の公正を害すべき行為の処罰に関する法律（平成一八年改題後、以下「官製談合防止法」という。）」に該当する事件が発生しており、これらを受けてコンプライアンスに取り組んでいる国土交通省と新潟市の例を詳細に紹介することとする。契約事務、特に公共事業に関する法令遵守、適正な法の執行は全国の自治体に共通する課題だからである。

(二) 裁判の状況

公益通報者保護法施行前から、通報をめぐる訴訟が提起されてきたが、ほとんどが事業者以外に対する外部通報である。裁判結果の特徴は次のとおりである。⁽⁴⁾

ア 公益通報者保護法の通報対象事実⁽⁵⁾に該当しない外部通報が問題となった場合でも、外部通報が正当とされ、または外部通報を理由とする解雇・懲戒処分が無効とされた例が少なくない。

イ 通報目的では、労働条件の維持・改善、地域住民・顧客等の公益的利益の確保が多い。

ウ 通報の内容は企業又はその従業員の違法行為、不当ないし不正な行為が多いが、具体的には診療報酬不正請求、不正経理、医療過誤・病院事故、有害物質による付近住民への危険の指摘、高速道路のルート批判などである。

エ 労働者による通報に対する企業側の対応は、解雇または懲戒解雇を含む懲戒処分が多かったが、最近では損害賠償請求、通報行為の差止請求、処遇差別等がある。

内部告発に関する判例で、告発の要件を明示した重要な判例として、いずみ市民生協やトナミ運輸の事件^{(a)(b)}があり、また、自治体における内部告発が問題となった事例として、日田市や生駒市の事件^{(c)(d)}がある。⁽⁵⁾

① 大阪地裁堺支部平成一五年六月一八日判決（いずみ市民生協内部告発訴訟）

生協職員が組合の総代会出席予定者に、生協幹部の不正行為を記した内部告発文書を送付したが、告発内容の根幹的部分が真実ないしは告発者において真実と信ずるにつき相当な理由があるか、告発目的が公益性を有するか、告発内容の利用者にとっての重要性、告発の手段・方法の相当性等を総合的に考慮して当該内部告発が正当と認められた場合には、使用者は仮に当該告発によって名誉、信用等を毀損^{きぼん}されたとしても、これを理由に告発者を懲戒解雇することは許されないと解するのが相当。

特別対談

自治体のコンプライアンス

■ コンプライアンスを超えて 分権型自治体へ

於：慶應義塾大学片山研究室 2007年12月4日

- 出席者 片山 善博（慶應義塾大学大学院教授）
田嶋 義介（鳥根県立大学教授）
○司会 廣瀬 克哉（法政大学教授，自治体学会編集部部长）

廣瀬 昨年（二〇〇六年）は、県知事、いわゆる「改革派の首長」と言われる人たちの不祥事が表面化して、分権改革という以前に、首長の権限の集中、あるいは自治体のチェック機能の不在といったシステムとしての問題が明らかになってきたのではないかと思います。

知事の権限の問題、議会のチェック機能の問題、あるいは議会だけではなく監査委員も含めて自治体の中のチェックの問題、入札等の制度の問題、それから何よりも住民の目が届いていないという問題などさまざまな問題があると思いますが、本日は知事、そしてその前は中央・地方の公務員という立場を経験された片山さんと、ジャーナリストとして行政や地方分権を論じてこられた田嶋さんに議論していただきたいと思います。

まず、相次ぎましたさまざまな不祥事の構造的な問題点について、片山さんから、提起をしていただき、それについて、田嶋さんが、どうとらえてらっしゃるかということでお願したいと思います。

■ ルール化・透明化とチェックが課題

片山 福島、和歌山、宮崎の知事が逮捕されましたけれ

ども、共通する構造的問題があると思います。

一つは、自治体行政というものが総じて不透明であることです。不透明とセットなのは、ルール化されていないということ。ルール化されていないと恣意しゐいが働く。これは執行部側の問題です。

福島にしても和歌山にしても、大型公共工事の入札をめぐって官製談合がありました。そういった官製談合を防ごうと思ったら、プロセスを透明化して、首長であってもやたらと変えられないルール化がされていることが必要です。ところがそこが希薄で、例えば指名競争入札などの入札手続の重要な事柄についてだれが決めるかというと、首長が決めることになっている。議会の関与もなく、決める形式も問われていない。規則で決めているところはまだいいほうで、要綱で決めているところも結構あります。要綱はすぐ直せる。ある日、首長が「あの社を入れたいが、該当しそうにない」と思えば、要綱を変えることができるわけです。つまり、仕事のやり方がルール化されていない、しかもそれが不透明だという問題がある。

もう一つは、チェックする側のチェック能力が著しく

低い。能力だけでなく、気力もない。例えば、和歌山も福島の不祥事も大型公共工事の入札ですから、契約するときには執行部限りでは契約できない。議会の議決が要るわけです。「工事請負契約締結の承認」という議案を出して、議会の承認を受ける。両県とも議会の承認を受けているわけです。その内容は、「ダムの工事について、何々建設と何々組のジョイントベンチャーといくらの契約金額で契約します。よろしいか」ということです。それがすべて承認されている。いったい議会は何を審議したのか。実は何も審議していない。右から左へ通してしまふ。こういう実態が福島・和歌山だけでなく、全国の自治体に蔓延している。チェック機能が自治システムの中にビルトインされているのに、これが作動していない。

この二つの問題が、首長の犯罪を生む背景にあると思います。ここから得られた教訓で、再発を防止しようと思ったら、この二つを押さえなくてはいけない。要するに発注側のルール化と透明化を徹底する。それからチェック側の能力をどうやって高めるか。これにかかってくると思います。

廣瀬 行政権の側のルール化・透明化と、それから今は空洞化している議会のチェック機能の実質化が必要というご指摘ですが、田嶋さんはどのように考えられますか。

■ 選挙のあり方も考えるべき

田嶋 私は、高度成長長期以後、中央も地方も土建国家、土建政治という言葉に象徴されるような事態がずっと続いてきているのではないかと思います。最近の防衛施設庁の官製談合、防衛事務次官の汚職など、何も地方だけの問題ではなく、中央・地方を通じた土建国家的な要素がまだまだ続いているというのが大きな原因で、それが選挙のシステムに結びついています。

片山さんがおっしゃったような発注側の不透明、ルールもありませんが、議会のチェック機能については、あまり今まで問題にされてこなかった。もつぱら、執行部側の首長の問題としてとらえられてきた。

実は、一九九三年にも金丸信自民党前副総裁（役職は当時）や茨城県知事の逮捕をはじめ、同じような事件がありました。そして、また二〇〇六年に起こった。だか

ら、選挙資金づくりのためのさまざまな問題、入札をめぐる問題が、ずっと未解決のまままきいているという感じがします。

片山 しかし、チェック機能が本当にきちんと働いて、なおかつ首長側、行政側のルール化と透明化が徹底していれば、選挙でいろいろなしがらみがあったとしてもそれを具現化できないわけですよ。だから、選挙をきれいにするのがいいのか、チェックや透明化をしっかりとするのがいいのかというところ、ユニバーサルデザインとしては、チェックと透明化を徹底したほうが効果的なのではないかという気がするのです。

田嶋 もちろんそうです。

片山 選挙では、いろいろな人が出てきます。結果としてモラルの低い人が出てきたとしても、透明化・ルール化とチェック機能が徹底していれば、不祥事に対する強力な歯止めになると思うのです。

田嶋 それはそうですね。しかし、今度の福島、和歌山、それから宮崎、全部選挙絡みですよ。だから、やはり選挙のありようも重要だと思えます。廣瀬さんもマニフェストの運動に関わられています、そうしたこと