

新たな時代の積極的 コンプライアンスの考察 ーパラダイムシフトー

日本大学危機管理学部 准教授 鈴木秀洋



発行所
三重県地方自治研究センター
三重県津市栄町2丁目361番地
(一) 三重県地方自治労働文化センター内
TEL059-227-3298
FAX059-227-3116
<http://www.mie-jichiken.jp/>
info@mie-jichiken.jp

第1 コンプライアンスの パラダイムシフト

新型コロナウイルス感染症下の今、自治体行政は、大きなパラダイムシフトが求められている。本論稿では、コロナ禍でのコンプライアンスについて考えてみたい。

これまでコンプライアンスは法令遵守（法令順守）と説明されてきた。しかし、法令遵守と言い換えてみてもその用語自体が広がりのある概念であり、意味するところは必ずしも一義的ではない。

筆者はこれまでコンプライアンスに関して自治体向けに執筆及び講演・研修等を行ってきたが、一般的に自治体が想定しているコンプライアンス概念は、内容・項目・意図について次のような特徴を持っていると分析している。第一に行政職員内部分向けの「服務・倫理」規程の徹底という意味でのコンプライアンスである。第二に遵守すべき法令は既に法定された形式的な意味の法律や条例であるとの理解の下、その法令をいかに「画一的に執行」できるかの能力を重視するコンプライアンスである。第三に右記一、二を包含することになるが、コンプライアンスを徹底しようとする意図は、内部的・形式的・消極的意味での法令遵守であり、何か事件事故があった場合の事後的な「再発防止のための規範強

化」を求るコンプライアンスというものである。

本論稿の主旨・結論を先に述べておく。新型コロナウイルス感染症の見通しが未だ立たない現状において、筆者が今必要だと考えるコンプライアンスは、上記のパラダイムシフトである。すなわち、①事前・組織的な、②住民主体（内部に對し外部）、③実質的、④積極的意味での法令遵守への転換である。それをコンプライアンスに基づくあるべき行政の姿として提示したい。以下、検討していく。

第2 従前のコンプライアンスの項目について

まず、従前の全国の自治体で展開されている主なコンプライアンス研修の内容を分析してみる。誤解のないように最初に述べておくが、筆者はこうした内容のコンプライアンス研修を否定しているものではない。むしろ前提の知識としては当然自治体職員が身に付けておく必要がある内容項目であると考えている。本論稿は、こうした基本的知識を身に付けてたうえで更にその先のパラダイムシフトの必要性について論じようとするものである。

第一に、職員の服務・倫理規程の知識習得の徹底である。コンプライアンス研修は、自治体で賄賂授受事件が起きた場合、飲酒運転で事故が起きた場合、談合事件があった場合、補助金等の会計上の不備があった場合等に急遽自治体が組織内の職員にその服務・倫理を意識付けするために依命通達や訓令を発出し、そしてその周知徹底のために行う場合が多い。公務員としての最低限の知識を身に付けさせることが主眼である。

その意味では、具体的には、服務宣誓義務、法令等及び上司の職務上の命令に従う義務、職務専念義務等の職務上の義務並びに信用失墜の禁止、秘密を守る義務、政治的行為の制限、争議行為等の禁止、営利企業への従事等の制限等の身分上の義務等について職員に徹底しようとするものになっている。

第二に、法令等の形式的なものであっても先例となる実例の思考獲得である。住民からは、様々な困りごと等の相談が上がってくる。その場で職員が目先の住民に柔軟な個別対応をとることは好ましいようにも思えるが、他の職員が行う取扱いと異なることで住民間に不公平が生じ、そのことは平等原則の観点から好ましくないといえらる。ことが多い（筆者は平等原則の理解が誤っていると考える）。統一的な対応のために、マニュアル等を作ったそのマニュアルどおりのあてはめができるようにする狙いで行われる。

このような狙いをもった研修ないし日常のOJTは、個々の職員に対して一定の画一的な知識を与えるメリットはある。しかし、規定されていない・書かれていないものには勝手に対応してはいけないという消極的かつ形式的な法令遵守の思考を身に付けさせてしまう点に注意が必要である。

こうした従前のコンプライアンス（法令遵守）の訓練を繰り返していると、今般のような想定外の緊急事態に對して迅速な対応が難しい組織となってしまう。正に今それぞれの自治体が直面している。これまでのマニュアルは使い物にならない。急な危機管理事象で危機管理対応が必要。また新型コロナウイルス禍での感染対策はもちろん従前どおりの対面での事業チェックや行事開催が難しい。

中で、保健・健康部局はもちろん、様々な部局が、感染症対策を上位に置きながらの取組が「むしろ通常」となった今、BCP（事業継続計画）を考えながら、限られた人的・財政的資源の下で、従前の事業を組み替えるがための職務遂行が求められている。こうした場合に、従前どおりの①事後的・個人的、②内部的、③形式的、消極的法令遵守の研修では、住民の今の生活を守れない。組織全体での消極的コンプライアンスから積極的コンプライアンスへの脱却・転換が求められる。

第3 コンプライアンスの根本理解

では、どのような思考を身に着けていけば良いのであろうか。

1 最高法規である憲法からの思考

法令遵守の法令とは憲法を中心とした法体系の遵守である。公務員は憲法尊重擁護義務を負っており（憲法99条）、憲法で定められた人権規定を保障するための職務遂行こそが公務員に求められている。そして、この憲法遵守の名宛人は国民一般ではなく、公務員への義務付けという形で行われていることが理解されねばならない。公務員が負うべきは、最高法規である憲法の中核である憲法13条が保障する個人の尊厳を守ることである。公務員は多様な個々人の権利利益を尊重する施策実現の負託を負っている立場にあるのである。この憲法上の究極的利益が、地方自治法上、「住民の福祉の増進」（第1条の2）という形で、自治体の根本原理として明記されている。新型コロナ禍においても、この根本原理からすべての政策・施策を検証していくこととなる。この原理を基に個別各分野の法体系を組み

立て、解釈し、執行していかねばならない。これが行政におけるコンプライアンスの在り方である。筆者は、こうした検証を繰り返して職務遂行していくことを憲法への廻り思考と呼び、コンプライアンスの中核的思考と位置付けている。緊急時の今だからこそ常にこの思考に立ち戻ることが重要である。

2 憲法への廻り思考

この廻り思考の説明として次の図²をあげておく。

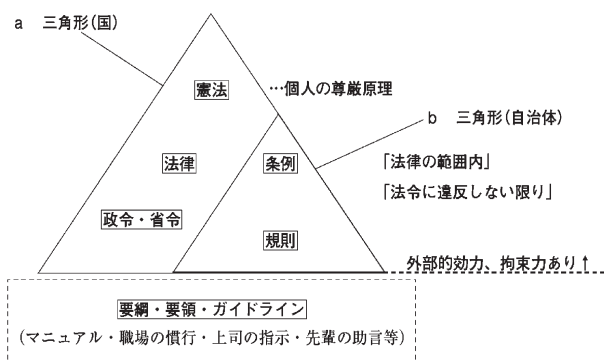


図 【出典】鈴木秀洋（2021）『自治体職員のための行政救済実務ハンドブック【改訂版】』第一法規

例えば、目の前に住民が相談に来る。窓口にある従前のマニュアルを形式的に適用し、当てはめるだけでは、住民の相談には添えない場合、そしてその結論が不都合だと考えられる場合、どうすべきなのか。右記図からすれば、個々人の権利・利益の実現（住民の福祉の向上）のために、要綱・要領・ガイドライン等下位の

規範・基準から、自治体の条例・規則への廻り、そして国の政令・省令・法律、さらに憲法というようににより上位法に遡って解決方法を考えていく。これが、法的・リーガルマインドをもったコンプライアンス思考である。遡ることで住民に裁量の提示をすることが可能となる。

果たして、当たり前のことを述べているに過ぎないと思えるだろうか。これまでもこうして課題に向き合ってきたし、今も向き合っているというところであれば頼もしい限りである。しかし、筆者が実務者として現場で指揮を執っていた経験からしても、また現在行政法・地方自治法の研究者として、全国の自治体の様々な課題の相談を受けている立場からしても、こうしたリーガルマインドをもったコンプライアンスの好事例を挙げることは実は難しい。

今現在、コロナ禍の生活保護の申請の場面で廻り思考に反する事案が全国で生じている。筆者の下には多数の申請（却下）事例の相談が、行政側からも住民側・マスコミなどからも来る。その中で取扱いが法に反していると考えられる事例は少なくない。厚生労働省は2020年12月22日から「生活保護の申請は国民の権利です」「ためらわずにご相談ください」といったメッセージをHPに掲載し、自治体の福祉事務所への申請を促し始めた⁴が、水際作戦と揶揄されるように自治体の生活保護の運用は、憲法25条が保障する生存権を積極的に守ろうという観点での運用が行われてきたという難しい実態がある。またDVや虐待で逃げている被害者（子ども）に対してその地域でプライバシーを守りながら憲法26条が保障する教育を受ける権利や生活を保障することが十分行われていないとの声が挙げられてい

る。更に災害の事例を振り返れば、令和元年台風第19号被害時に、避難所でその住所地の確認を厳格に求めたがために結果的に利用できず命に関わる事態となった事例も報告されている。筆者が掲げる廻り思考のコンプライアンスという観点からすれば、最近の事例だけでもこうしたコンプライアンスに反する事例の枚挙に暇がないほどである。

第4 コンプライアンス適用の三場面

住民主体の具体的なコンプライアンス力発揮の三つの場面として、立法務の場面、解釈法務の場面、訴訟法務の場面について検討していく。

1 立法法務の場面

まずは、立法法務によるコンプライアンスである。具体的には、目の前の課題に対応する法令等がない場合にどうすべきなのか。却下ではなく、前述の廻り思考から、対応すべき根拠法令を作ること、目の前の住民を制度的に救っていくことが考えられる。

人権に係る施策⁷として、三重県における比較的最近のニュースを採り上げると、いなべ市が「いなべ市の多様性を認め合う社会を実現するための条例（令和2年6月26日条例第15号）」を制定・施行しており、また県も性の多様性の理解を広め、差別が解消されるよう、アウティン

グの禁止などを盛り込む条例制定をめざす（知事による令和2年6月3日県議会本会議発言）との報道に接した。こうした取組は立法法務の例として挙げられる。性的指向・性自認の差別を禁止する国の包括的な法律がない現状の中、制度・運用面での差別事例が繰り返し報告されてきたとのエビデンスに基づき、当事者視点での取組として、上位法である憲法に遡り、憲法13条の幸福追求権、憲法14条の差別禁止の規定趣旨からすれば、こうした憲法の人権概念を地域で強化するものとして、積極的コンプライアンスの展開であると評価できる。

2 解釈法務の場面⁸

次に解釈法務によるコンプライアンスである。児童虐待防止の観点から三重県と市町との連携の取組を挙げる。平成28年改正児童福祉法等は、第一条で子どもの権利条約を引用し子どもの権利主体性を定め、その具現化として市区町村子ども家庭総合支援拠点の制度設計を新設した（同10条の2）。この規定に関しては、形式的・消極的コンプライアンス対応としては、同10条の2は努力義務規定に過ぎないので対応しなくても法令違反にはならないという見解や、また県側からは拠点整備の主体は市町であるから県が主体的に連携支援する必要はないという見解が他の自治体では散見されたところである。

しかし、こうした見解は当該条項が誰の権利利益を向上させるために規定されたものであるのかについて正確な理解が欠如している。この条項新設は、子どもの権利利益向上を目的としている。直接声を上げられない子どもからすれば、地域ごとの専門的相談窓口が出来、切れ目のない支援が受けられることで自らの

セーフティネットが創設されることになる。支援拠点設置を市町が主体となり（県のバックアップ業務の役割は同法11条に規定）、児童相談所（県）との連携の下で整備していくことは、法が想定した制度設計である。抽象的な法の規定を、権利利益の主体である子どもの視点から法を解釈して地域ごとに具現化していく。こうした取組は解釈法務によるコンプライアンスと位置付けられる。三重県児童相談センターは市町を回り趣旨説明及び現状把握とアドバイスを積み上げており、更にコロナ禍にあっても、他の都道府県・市区町村が対面にこだわらずネットワーク会議や集団・個別の相談会等を中止・延期する中、年度当初からリモートでの個別相談会等を推進してきた。自分の地域（県と市町）の子どもの命は自分たちで守るとの強い意志の下、支援拠点設置を宣言し、住民へのアウトリーチを進め、相談のハードルを下げることで保護者も支えつつ子どもの命を守っていくとの思い思考からの具体化を精力的に行い続けている。全国でも画期的な解釈法務の具体的実現を行い続けている⁹と評価できる（支援拠点の設置も着実に進んでいる）。あるべき積極的コンプライアンスの実効化といえる。

3 訴訟法務の場面

最後に訴訟法務によるコンプライアンスである。大川小津波訴訟高裁判決（最高裁確定）¹⁰を採り上げる。

東日本大震災（平成23年3月11日）後の津波により、児童74名及び教職員10名が死亡した事案であり、死亡した児童のうち23名の父母らが事前の防災体制の不備や小学校の教員等の過失を主張して市及び県に対し、国賠法1条1項・3条1項等に

基づく損害賠償を求めた事案である。

他の自治体の訴訟事例であるが、自らの自治体であつたら同じような訴訟上の主張をすることがコンプライアンスの観点から妥当であるのか学ぶべき点が多数あるので検討素材として挙げた。住民と行政の関係は、訴訟場面においても一人同士との関係とは異なる。行政が一方当事者となる訴訟は、行政を貫く適性手続の原則、平等の原則、信頼の原則、比例の原則、公正・透明性の原則、説明責任の原則等が、実体法の解釈場面だけでなく、訴訟場面でも適用される原則となると考えるべきである。こうしたコンプライアンスの観点から自治体側の主張と判旨を詳細に検討していく。

(1) 今回の震災及び津波の予見が困難であるとの主張に対して判旨は、予見可能か否かは、東日本大震災（の津波）ではなく、平成16年3月に宮城県防災会議地震対策等専門部会が作成した平成16年報告において発生が想定されていた地震だとしている。自治体側は、議会や住民に対し、東日本大震災による津波は想定外にもかかわらず責任を問われているのはおかしい旨の判決批判をしているが、判決の誤導はあつてはならない。

(2) 組織的過失を認定したことについて自治体の反論に対して判旨は、教育委員会と各学校との事前防災体制における不備（安全確保義務違反）をもって過失と認定している。緊急時の現場における判断ミスや問うのではなく、その判断ミスを導いた事前・平時の行政の組織的な取組を問う本判決は、行政実務の実態に適った判決といえる。

(3) 「校長らに高度な専門家並みの知識を求めるのは無理」との自治体側主張に対して本件震災前の時点では地域住民には津波の認識の内容・程度は低く、この地域住民の認識を勘案して防災対策の適否を勘案すべきとの自治体側主張に対し、判旨は「公教育を円滑に運営するための本件安全配慮義務を遺漏なく履行するために必要とされる知識及び経験」は、「地域住民が有していた平均的な知識及び経験よりも遙かに高いレベルのものでなければならぬ」とした。これは、地域住民の知識・経験レベル等と比較した上で、高いレベルが求められていると判示したにすぎない。比較対象を捨象し、「高いレベル」という文言のみを切り取って、学校現場に不可能を強いると判決批判することとは、行政の公正・説明責任の原則に反する。

(4) 「学校の現場に過大な責任を課す判決」であるとの主張に対してさらに、学校現場は忙しいのにこれ以上職員に負担を課すべきでないとの発言もなされた。その結果「教師の責任を問うことは教師の遺族がかいそう」との世論が登場し、裁判を提起した遺族は脅迫事件にも巻き込まれている。

しかし、国賠法1条1項は、基本的に公務員個人に責任を負わせる法構造にはなっておらず、自治体・国が責任を負う仕組みになっている。責任を問われているのは、自治体・国の防災体制・防災対応全体である。訴訟を通じ、又は判決後早期に遺族とともに防災体制整備・防災教育を行っていく姿勢を提示していくことがコンプライアンスとして求められる自治体の姿であると考えられる。

(5) 学校保健安全法が抽象的規範にすぎないとの反論
同法の規範性については、平成7年の阪神・淡路大震災の発生や平成

13年の大阪教育大学附属池田小学校での児童・教員殺傷事件の発生等を受けて規定強化されてきたという改正経緯からして、具体的法規範性が肯定されている（教育委員会と学校との間の通知の発出のやり取りから学校保健安全法29条1項が定める危機管理マニュアルの作成・改訂の具体的義務にも言及）。

(6) 訴訟を通じての行政実務の改善・反映（まとめ）

右記で検討してきたことからわかるように自治体の主張はコンプライアンスの観点から好ましいものとは考えられない。遺族は敵でなく「主権者」としての住民である。最高裁まで争うという姿勢は、紛争に対して当事者である行政には対応解決能力はないこと（主體的判断権の放棄）、三審制を墨守すること（最高裁判断まで対応放置）というメッセージを発信していることになる。

訴訟は、行政改善のコンプライアンスのツールであると考え、改善に向けた取組を加速化することが、命を失った子どもたち、教職員らに対し、残された私達がなすべきことであろう。具体的には、①子ども・教職員が、時系列を辿って命を守る判断と行動ができるかの検証、②第二次・第三次避難場所までの避難シミュレーション、③防災マニュアルの不備を発見するための防災部局と教育部局との合同運動訓練、④判旨が指摘した関係法令の学びを深め、学校周辺の地理的環境を教職員が点検し、こうした検証を行っていくことが訴訟法務によるコンプライアンスとして有用である。判旨は、①「個人から組織へ」、②「事後から事前へ」という防災対策の大きな転換を示唆した。大川小津波判決から学ぶことは多い。

こうした訴訟・判決を通じて、自治体は新たな知識・視点を得る。こうした訴訟からの学びを取り入れることで自治体のコンプライアンス力は高まる。果たして、三重県の南海トラフ対策は十分であろうか¹²。

第5 おわりに

ここまで、筆者なりのコンプライアンスの定義を示し、その具体的な習得の仕方・身に着け方について提示をしてきた。重要なことは、行政側の管理面を重視した形式的法令遵守でなく、主権者である住民視点の見方の習得であり、住民の福祉の増進の観点からの法解釈ができるか、それを課題ごとに立法法務、解釈法務、訴訟法務という形で展開できるかということである。

これまでの生活様式や価値観が大きく揺らいだ今現在、その歪みが社会的モデルとしての社会的弱者の命や生活を脅かしている。各種事件・差別・紛争等が全国で続く。本論稿で提示した「積極的コンプライアンス」の思考が行政に今ほど必要とされているときはない。

「県民力でめざす『幸福実感日本一』の三重」を掲げ、多様で包容力ある持続可能な社会を目指している三重、「ええとこやんか三重」、「つづきは三重で」、今後は度会県民としても三重の市町の取組に大いに注目し、応援していきたい。

1 憲法を守るという護憲が改憲か、左派か右派かという政治的対立軸に巻き込まれることがあるが、公務員は憲法尊重擁護義務を負っているのは憲法に基づき仕事をしていくのは当然である。

2 国と自治体との関係は対等であり、所掌の相違という観点から自治体の法体系を国の下にはおかない理解が好ましい。

3 厚生労働省ホームページ
https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogoseikatsuhogopage.html

4 一方で従前はむしろ不正受給を取り締まるべきとの論調が強かった。紙幅の都合で更なる具体の詳細は拙著に譲るが、目次思考と目的規定思考が有用である。

5 立法法務に関しては政策法務条例という形で研修が行われることがあるので、本論稿では特に訴訟法務の事例検討に論述を割くこととした。

6 筆者も自治体の立案担当時代に当事者らの様々な差別事例のエビデンスを基に、男女平等参画推進条例の中に性的指向・性自認に係る差別禁止事項を盛り込んでいた（平成25年11月1日施行文京区男女平等参画推進条例）。

7 なお解釈法務と立法法務の両面にかかわるコンプライアンスの事例として現在議論されている刑法の論点について付言しておく。刑法の強制性交等罪における「暴行・脅迫」要件である。不同意の場合にも暴行・脅迫がない限り犯罪が成立しない点で保護法益が守られていないとの指摘がなされてきた。これに対し、解釈法務により暴行・脅迫を緩やかに解釈することで法益が守られているとの反論等がなされる。しかし、こうした解釈法務では被害者は救われな（恐怖によりフリーズすることすなわち抵抗できないことは心理学では公理である）ことから、端的に暴行・脅迫要件を削除すべきであるとの被害者等の声が多数挙げられている。解釈法務、立法法務にかかわる

8

9 事例として挙げておく。筆者は今年度県の支援拠点設置のアドバイザー事業にかかわっているが、児童相談センター主幹兼課長代理森下氏と同主査海津氏の取組は精力的かつ画期的であり、全国に知られてよい。

10 仙台地判平28・10・26判時2387号81頁・仙台高判平30・4・26判時2387号31頁・最判令元・10・10 D11 Law判例体系28274639・大川小津波訴訟判決

11 自治体の職員や教員が当該勤務地の地理に詳しくないということが現実には少なくない。

12 筆者は、現在内閣府「防災研修プログラム」の改定に関する検討会（座長を務めており、防災×ジェンダー視点での研修に力を入れている）。

プロフィール

日本大学危機管理学部
准教授

鈴木 秀洋



元東京23区法務部、文京区総務課文書係、総務課課長補佐（秘書総括）、危機管理課長、男女協働課長、子ども家庭支援センター所長等。法務博士（専門職）。保育士。日本公法学会、警察政策学会等所属。厚労省（児童虐待関係）、内閣府（防災・ジェンダー、ストーカー関係）委員。三重県子ども家庭総合支援拠点アドバイザー事業受託。主著『社会的弱者にしない自治体法務』、『自治体職員のための行政救済実務ハンドブック（改訂版）』、『行政法の羅針盤』、『子と親を、児童虐待から救う』、『自治体職員のためのコンプライアンスチェックノート』、『これからの自治体職員のための実践コンプライアンス』、『自治体法務改革の理論』等