

思考停止からの脱却と自治体の コンプライアンス（要約）

平成23年5月11日

平成23年度「コンプライアンスと公務員倫理

～より住民に信頼される行政を目指して～」講演より



名城大学総合研究所教授・コンプライアンス研究センター長・弁護士
郷原 信郎

はじめに

今、日本は大震災、原発事故などで大変な状況、危機的な状況といってもいいと思います。こういう状況であるからこそ、ここで本当のコンプライアンスということが何なのか、そのコンプライアンスはまさに組織のあり方、組織がこれからどう活動していったらいいのかを根本的に考え直すことだと思います。

私は、平成22年11月から法務省の「検察の在り方検討会議」の委員をすることになりました。ある意味では、検察が危ないと私が言い続けてきたことが現実化したのがこの検察不祥事だと思っています。そこでの危機的な事態というのは何かといったら、その組織がもともと想定している範囲を超えた大きな変化が生じたとき、その変化に対応できないときです。

不祥事の反対の平常時というのは、物事が想定した範囲内で動いている状態です。この想定を超えた事態の最たるものが、この大震災という状況で、こういう状況になると、変化に適応できない組織がいろんな問題を生じさせるわけです。それが特定の組織に絞られた形で発生するものが今まで言われてきた官庁、企業の不祥事であり、検察不祥事もその典型です。

それに対して今この震災を契機として社会の中で起きていることは、そのような特定の組織の問題ではなく、社会全体が危機的な事態にあり、その対応が求められているのだといえます。

検察不祥事の必然性

この検察という組織には非常に特殊な面があります。一つは、すべてのことが組織の中で完結してしまうことです。普通、組織の中だけでは決められないことがいろいろあるわ

けです。外に対して情報を発信・開示して、そしてコンセンサスが得られてはじめてできることが多々あります。しかし、検察はこの組織の中だけですべてが完結するのです。伝統的な刑事司法の判断というのは、むしろその組織の中で完結した判断をすることが信頼を確立するためにプラスだということも言われていました。殺人・強盗・放火・窃盗、そういう誰が考えたって犯罪と言える現象については、法と証拠に基づいて、専門的な見地から検討して判断する、そういう組織であることがいちばん世の中から信頼されるわけです。ですから、今まで検察の判断は正義だったわけです。そして、もう誰が考えても犯罪だという部分に関しては、今でも基本はあまり変わらないんですね。

ところが、今まで検察は正義だということを通じてきましたが、それだけでは済まないいろんな領域の事件、違法行為というようなものも対象にしていかがるを得なくなってきました。そういう明らかに犯罪だといえない行為の場合、発生した以上はなんとかして犯人を捕まえて、そして証拠によって犯罪事実を立証して処罰する、場合によっては刑務所に収監するということがばかりではないんです。世の中にいろんな法律があり、中には条例もあり、そこに罰則があります。違反行為があったら、それに対しては罰則が用意され、法に触れる行為があれば、建前上は処罰されるんだということかもしれませんが、でも法律・規則・法令の世界というのは、そこに罰則が付されているから直ちにすべて処罰だということにはならないですよ。交通違反だって、もちろんそうです。その中で悪質重大なものから厳しい処罰をする、そういう処罰制裁のレベルには、いろんな犯罪、違法行為に対する評価が必要なわけです。そうすると、結局

そういう分野では罰則が何のためにあるかといったら、その法律が全体としてうまく機能するために刑罰を必要に応じて発動するという世界なのです。

ですから、犯罪や違法行為があれば、とにかく見つけ出して全部処罰するという感覚ではなく、その社会の状況を理解し、その法の目的を理解し、どういう場合にどのように刑罰を適用するかを社会との関連性の中で考えていかなければいけないわけです。それは従来検察が固有の刑事司法の領域の中でやってきたこととは相当違うことです。社会に対して目を開いていかなければいけないですね。しかし検察という組織はこの違いに対応できていません。

その弊害が最も顕著な形であらわれたのが、あの大阪地検の不祥事です。あの郵便不正事件は、郵政民営化という大きな環境の変化に見舞われた郵政という組織や取引のあり方、いろいろなその経済事象が複雑に絡み合った一つの現象です。そのうちの一つがあ不正の証明書の発行ということなのです。確かに不正行為であり、それは犯罪行為かもしれない。しかし、その背景にいろいろなことがあるわけです。その背景にあるものを十分に理解できないまま、旧来型の点と線の犯罪現象としてとらえて、しかもそれに自分たちの思い込み、妄想みたいなものをふくらませてストーリーを勝手に作り上げ、そのストーリーに合うような調書を勝手に作り、それに署名させるといことばかりやってきた捜査が結局大破綻してしまったというのがこの事件なのです。この様に見ていくと、やはりこの検察の不祥事というのもその背景には大きな組織をめぐる環境の変化がある、そこに組織が適応できなかったために不祥事が発生し、対応まで誤り、社会から大きな信頼の失墜を招いてしまったということです。

東日本大震災時における各組織の対応

そしてもう一つ、この組織自体の問題というよりも、あらゆる組織の外の環境が急激な変化に見舞われたのが今回の大震災です。これに対する国、自治体の対応を、私は総務省の顧

問という立場もあっていろいろな状況を見て、その問題点なども考えてきました。

全体としていうと、震災以降、この社会で起きていることはまさに想定を超えた急激な変化であるのに対し、組織の対応、組織のあり方、ほとんどが平時型そのままです。基本的に今まで官公庁、自治体というのは平時型でやられてきました。住民からいろんなことを窓口に来て求められる、それに対する対応というのは通常は想定されている部分が多かりの部分です。それに対して最も適合するような組織のあり方が今までとられてきた。

ところが、今回の状況は、もうそういう想定とはまったく違った状況が発生したわけで、その対応を行うためには組織の体制とか指揮命令系統とか、誰がどのように動くかということなどもすべて一から見直さないとはいけません。しかし実際行われた対応は、従来型の役所と役所の関係のまま、その中に様々な本部やチームを立ち上げて、もともとこれはどこの所管なのだという話から始まっているわけです。そういう対応しかできなかったために、この震災以降、日本の社会が全体としてやるべきことが十分にできていない面が多々あると思います。多くの自治体自体が崩壊してしまうという状況に見舞われたとき、では全国のこの社会全体の地方自治体組織はどう対応したらいいのか、それは従来の発想では、とても応えることはできません。

私は総務省の顧問でした。その立場もあり、たまたま私はツイッターを1年ぐらい前からやっています、フォロワーの数は今4万2,000人ぐらいいます。今回、いろいろ震災に関連する報道でも出てきていますけども、震災に関する被災地の情報というのは、一般的な既存のメディアの情報収集力よりもネットを通じた情報収集力がものすごく大きかった。そういうこともあって、私は震災の2、3日後からツイッターで被災地からの情報提供、震災への対応についての提案などを私のところに寄せてもらうように呼びかけたところ、膨大な情報が集まりました。その中からその情報を選別しながら必要なものを対策本部に提供していったところ、対策本部もまったく

把握していなかった重要な情報が山ほどありました。

一つは仙台の病院で、もう餓死者が出る寸前という状態で、その院長がSOSメールのツイートを発したら、その翌日に救援物資を届けることができました。これは実は私その日の夜中の11時にそのツイートを見て、すぐに政務官に連絡をして、翌朝から対応してもらった、これは本当に最短距離で救援に結びつけることができたパターンでした。

それから、原発事故に関していえば、燃料プールに水を入れないといけないということで、最初自衛隊のヘリコプター、機動隊の放水車で行っていましたが、ちょうどやっている最中に私に入ってきた提案が、コンクリートポンプ車の活用という話でした。たまたま総務大臣にほかの件で報告する案件があったので合わせてお話ししたら、すぐに消防庁長官から対策本部に提供しろという話になり、それからかなり時間はかかりましたけども、コンクリートポンプ車による水の圧送ということにつながったわけです。

こういったことは従来型の発想で、こういう災害が起きたんだったら自治体がまず対応しているだろうから、そこから何か要請があったら対応しようということでは、餓死者が出る寸前という危機的な状況に見舞われている被災地の現場から自治体が情報を得て対策本部に提供するなんてことは不可能です。別のルートをつくらないといけない。それから、コンクリートポンプ車の件では、あの事故の現場は単なる災害の現場じゃないのです。あそこではまさに一つの原発という建物の中で起きていることに対していろんな技術を使って対応しないといけないという、まさに産業をベースにした工学的な発想も求められるわけです。こういう状況であれば、それに適した発想が生まれ、情報が収集できる組織体制が必要になります。しかし、それができていないから、私はたまたまツイッターによる本当に細い情報ルートをつつこつと対策本部に提供した。でも、本当はもっとそのようなパイプが太くならないと、こういう状況には対応できないわけです。これから

先、あれだけの災害、大震災からの復興を行うにあたって、従来の日本の官庁、自治体の組織がほとんど経験していないことから、想定外の事態にどう対応していくかは、これから一からその組織のあり方、対応の仕方をつくり直さないといけない、そういう状況かと思います。

コンプライアンスとは

以上のようなことを考えるのがコンプライアンスです。これを前提に、私がこれまで強調してきたことが、この「コンプライアンス＝法令遵守」というこの考え方は誤っているということです。コンプライアンスは法令遵守ではありません。

ただ、多くの人が言っているこの二つがイコールではないという意味は、「コンプライアンス>法令遵守」という意味です。しかし、遵守しているだけではだめなのです。この遵守という言葉は「いいから守れ、つべこべ言わずに守れ」と受け取られます。この言葉が出てくると、なぜそれを守らなければいけないのかを考えることも、それをめぐって議論することもやめてしまう。それが遵守という言葉がもたらす思考停止の効果です。「コンプライアンス＝法令遵守」という考え方の問題は、私はむしろこの遵守という言葉にあると思います。

それが変化に対応できない組織の本質にも関連します。変化しない社会、変化が乏しい社会、そういう社会の中で活動している組織は基本的に遵守でいいのです。しかし、実際の世の中はそうではなくて、大なり小なりその多様性があり、変化をしています。法令等のルールがあるといった場合も、それをそのまま適用すれば解決できるかといったら、変化が激しければ激しいほどそれでは済まないのです。震災前に定められた法令をそのまま遵守すればいいということでは解決できないことが山ほどあることは、今もいろんなところで言われています。それではどうしたらいいのか、これからお話しすることのテーマでもあります。それは「ルールの創造」です。実情に合わせて現場でルールをつくり、それ

をちゃんと適用して生かしていくことを求められるのが激しい変化にさらされた組織なのです。それを柔軟にきちんと考えながら行っていくことが、私が言うコンプライアンスなのです。

日本の社会の特殊性

日本の社会において、その法令によって物事が解決できる範囲は、アメリカの社会などとは大きく違う点があります。

コンプライアンスという言葉が法令遵守という言葉に置き換えられたのは、間違いなくアメリカの社会の影響だと思えます。日本の社会では、法令や司法の役割は、昔は基本的に社会の周辺部分に限られていました。社会の中心部分は法令や規則を持ち出さないうえに社会の中にいろんな解決手段が存在していた。それを使えば大抵のことは済みました。そして、法令や司法はそれをずっと遠巻きに取り囲むようなところで象徴的に存在していただけで、それは実際に発動されることはほとんどなかった。実際に法令や司法が出てくるのは、めったに起きない特別なトラブル、もめごと、特殊な問題です。刑事司法の分野では犯罪という普通の人間は行わない、とんでもないことをやった人間がいるときに出てくるようなときです。民事司法というのは、普通の人間は日本の社会ではいちおう話し合えばだいたい理解できるし、それなりの人に仲裁に入ってもらえばだいたい物事は解決できます。

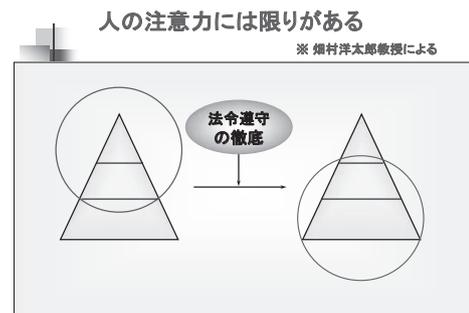
アメリカの社会はそういうわけにいきません。多民族国家である、基本的にけんか好きなのだろうと思えます。だから、何かといえればけんかで決着をつけようとするし、法律や司法が出てきて裁判で片をつけないと解決しないという国民性があります。そこには日本の社会と大きな違いがあるわけです。

ところが、経済構造改革路線、小泉・竹中改革で持ち込まれたのがアメリカ型の法令遵守という考え方です。アメリカ型の法令遵守としてのコンプライアンスをちゃんと行い、その一方で自由競争をどんどん進めれば、それだけで世の中はよくなるという、単純な考え方でやっていこうとしました。しかし、先

ほどから言っている日本の社会の特殊性があるわけですから、アメリカのように日常的に法令や司法を使いこなす国、社会と違って、どうしても法令、司法というのは社会から遊離してしまうのです。そういう意味での法令の限界をもともと認識しておかないといけないということです。それが「コンプライアンス＝法令遵守」ではだめだという最初の発想です。法令へのこだわりがいろんな問題を引き起こすのです。

「遵守」という言葉の考え方

私が今言いたいのは、そのことよりも、むしろ法令等、定められているものは守ればいいのだという単純な遵守の考え方の弊害が、今の社会の急激な変化の状況のもとでは、一層大きくなっているということです。



そういう遵守の考え方が、この社会や、組織の中にどういう弊害をもたらしているのかということをおもって考えてみたいと思います。

この三角形は人が仕事をするときに注意をしなければいけないことの全体像を示しています。上のほうが基本的・根本的なこと、下のほうが具体的・細かいこと。正常な状態だと人の注意は上のほう、基本的・根本的なところに向けられていて、その注意が下のほうにまで広がっている、これは正常な状態の注意の仕方です。ところが、先ほどから言っている遵守ということばかり言われて、みんなが思考停止に陥っている状態では、この右の状態です。下のほうに注意が向いてしまう、具体的な法令、規則、基準、マニュアル、どうしてもそちらのほうばかり注意が向いてしまいます。そして、人間が注意できる範囲というのはいくら努力したところでそんなに変

わるものではない。下に注意が向けば向くほど、このいちばん肝心な上の基本的・根本的なところから注意が離れてしまう。これが最近社会の中で組織の中で起きている状況です。

それでも、マニュアルなどで通常の事態には対応できます。しかし、問題は、先ほどから言っているように、この社会の急激な変化の中で想定を超える事態が発生した場合です。想定を超える事態に対しては、下のほうに目を向けても解決しません。こういうときは、三角形のてっぺんのところにさかのぼらないといけないわけです。我々が今やろうとしている業務、仕事、そもそも何のためにやっているのか、何を求められているのか、どういう価値を実現するためにやっているのか、そして実現しようとしている一方で、これを實現するからといってこういう価値も無視してはいけない、これも尊重しないとけない、その組織の業務、活動自体に関しては、こういうものがあるはずで、それがまさにその三角形のてっぺんのところに凝縮しているのが根本的に認識すべきなのです。

それを認識していれば、今、目の前で起きていることは、実現しようとする、それに関連して排除すべきこと、いろんなこととの関連で、どう位置づけられるのか、どれだけ重要な問題なのか、あるいは何が問題で、直面する問題に対してどういう方向でアプローチしていいのかということもわかります。それがわかれば、自分たちがその問題をどう受けとめ、社会に対してどう説明したらいいのかということもわかります。

想定を超えた重大な問題が発生したときは、常にそういうアプローチをしていかなないとけない。問題が解決しないまま解決したことになっているから、必ずその問題は形を変えて再発します。それにより、社会からますます大きな批判を受けることが官公庁や企業で繰り返されてきたのが震災前の状況ですね。まず、何か大きな問題に直面したときには、この三角形を頭に思い浮かべてみることです。

人が個人として生きていくうえでわきまえないといけないことと比べると、組織が社会から要請されていることをきちんとやっ

ていくことははるかに難しい。この難しさがコンプライアンスの根本です。難しさは二つの面にあります。

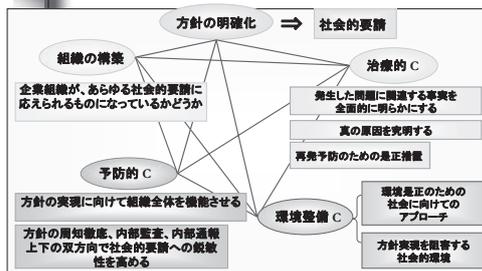
一つは、組織は人がたくさん集まってできているということです。たくさんの人が一つの方針や考え方に従って活動していくのは容易なことではありません。本来的に難しいことです。そして、もう一つ重要なことは、社会の変化が激しければ激しいほど、その社会の要請にこたえることが難しくなってくるということです。何が社会の要請なのかを把握すること自体ものすごく難しいし、何が重要なのか判断することも難しい。その二つの面で組織にとってのコンプライアンスは難しいのです。だから、意識しているいろんなことを考えていかなないとけない。

コンプライアンスの二つのキーワード

そこで、重要になるのが、コンプライアンスの二つのキーワードです。一つが社会の要請に対する鋭敏さ「センシティブティ」です。個人のレベルで考えると、このセンシティブティというのは自分がやっている仕事は少しでも社会の役に立ってもらいたいと思う気持ちと言い換えたらいいと思います。みんなそういう気持ちを持っているはずで、しかし、問題なのは、たくさんの人が集まっている組織だと、どういう方向で社会の要請にこたえていくのかという問題があります。もう一つが、この共通認識が持てると、それによって個人個人のセンシティブティにまとまりを持たせることができ、お互いに「コラボレーション」をすることができるということです。それによって組織は社会の要請にこたえていくためのパワーを身につけ、生み出すことができるわけです。これがコンプライアンスのプロセスです。それをいろいろな状況や環境の変化に応じてやっていかなければいけないということです。

それを実際に実践していく方法として私がかねてから提唱してきたことが「フルセット・コンプライアンス」という考え方です。組織が社会の要請にこたえていくための五つの要素に整理したものです。

「社会的要請への適応」としての
コンプライアンスの具体的方法



まず、組織が社会の要請にこたえていくためには、何が社会の要請なのかを把握し、どうバランスよくこたえていく「方針の明確化」です。それによって組織の中での共通認識を持つことができるわけです。重要なことは、組織を取り巻く環境の変化に応じて、必要に応じて修正・見直していかねばならず、そこに一定の考えるための道筋を与えてくれるのが法令です。そういったことも頭に入れながら、社会の要請にどうこたえていくのかということをしちんと考えないといけない、それを方針として明示していかないといけないということだと思います。

そして2番目に、その方針を実現でき社会の要請にこたえていける「組織の構築」です。ここで重要なことは、専門部署をつくるということだけではなく、その組織全体が社会のさまざまな要請にバランスよくこたえられるものになっているのかということです。

そして3番目に、そのつくった組織が機能していくことによって社会の要請に反する行為を予防することもできる「予防的コンプライアンス」です。その組織を機能させるために必要なことを考えてみると、縦の関係と横の関係とあるわけですが、まず一つは、組織というのは必ず上下関係がある。組織全体でいえばトップが基本的な方針を決定し、それに従って組織全体が動いていく。その組織が、環境、状況に応じてセンシティブに反応して活動していくことを可能にするためには、まず組織のトップのセンシビティが必要で、そしてもう一つが、横の関係です。この横の関係でかねてから官公庁や自治体などに指摘されている縦割りの弊害というのは、

役割分担にこだわり過ぎて、自分の守備領域から外に出ないというものです。同僚や部署同士の関係における弊害です。この組織のあり方を、組織の中での業務や仕事の仕方をアクティブな方向に変えていくことができるか、それが社会の要請にこたえられる組織になれるかということが一つの大きなポイントになると思います。

そして、4番目が「治療的コンプライアンス」です。何か問題が発生したときに、どう対処し、問題の再発を防止するのかということ、いわゆる不祥事対応ということです。

ここで必要なことは三つあります。まず、何が起きたのか事実を明らかにする。そして、その事実の背景、構造、そういったことも含めて幅広く事実を明らかにしていくと本当の原因が見えてきて、初めて本当の意味の再発防止のための是正措置をとることが可能になります。

しかし、この当たり前のことがなかなかできないのです。それは、その原因のとりえ方のところが本当に正しく原因分析できるかといったら、それはなかなかできないためです。とりわけ官公庁とか自治体で発生する問題は、多くの場合、この原因のところが複雑です。組織の中にたくさん職員がいれば、ちょっと変わった人もいたり、ちょっと生活態度に問題がある人もいたりしますが、業務の中で発生する問題は、そういう個人的な動機じゃなくて、なんらかの組織的な背景とか構造により発生している。それを含めて原因を究明して再発防止策の措置をとらないと、本当の再発防止にはつながりません。ところが、従来の役所的な感覚からすると、本当の原因を究明していこうとすると、影響が広範囲に広がっていきます。だから、特定の行為を行った人をたたくことで終わらせてしまうということになるんです。そうすると、影響が広範囲に及ばないから、責任を問われる人の範囲も狭くて済む。基本的に組織が変わらなくていいときはそれでよかったのです。一部の逸脱行為だけを、ちょうど腫瘍を摘出するように取り除けばよかったわけです。

しかし、今必要なことは、社会の環境変化

に組織が適応することです。問題を深く突き詰め事実を明らかにして原因を究明し、再発防止措置をとることが、その組織が社会の要請、環境の変化に適応していくために非常に有効なのです。

もう一つ重要なコンプライアンスの要素として、「環境整備コンプライアンス」があります。社会や業界の構造などに問題があるので、なかなかその組織の活動が本当の意味で社会の要請にこたえたものにできない場合があります。典型的な例が、自治体の不適切経理です。問題の根本には単年度予算主義という国の会計制度の問題があり、それに基づいて地方自治法の制度がある。だからといって、一自治体で、この国の制度が問題だからこれを改めてほしいと唐突に言い出しても解決しません。必要なのは、どのくらいのレベルで環境整備的な認識を持ち、具体的な取り組みに生かしていくかということです。最終的な問題解決はこの国の制度自体が改められなければできないだろうという認識を持ちつつも、目の前の問題、不適切経理をいかに防止し、改めていくのかという問題に取り組まざるを得ないわけです。

今、お話しした五つのコンプライアンス要素をバランスよく実行していくことです。それにより組織が社会の要請にこたえていくことにつながるということです。

自由競争と法令遵守の組み合わせ

日本の社会においては自由競争と法令遵守の単純な組み合わせだけでやっていこうと思ってもうまくいきません。ただ、その自由競争と法令遵守の組み合わせでうまくいかない程度、レベルは、その組織の活動の内容、業種、職種、そういったことによって変わってきます。民間企業のレベルでもいろいろな業種があります。単純な規格化された商品の製造事業などと、公益性の強い、今問題にもなっている電力会社みたいな事業とでは、ぜんぜんコンプライアンスの組み立て方が違います。

規格化された商品の製造事業などは比較的
自由競争、法令遵守モデルでまだうまくいき

やすい。その単純な規格商品をできるだけ安く、良いものをつくり、法令上の規制もちゃんとクリアしていく。ところが、公益性の強い事業、特に電力会社などは、なかなかそういうわけにはいきません。電力の安定供給、一方でできるだけ安価に供給する。それと同時に、その電力の供給のための設備が、今回福島原発事故で起きたようにとんでもない危険を生じさせることもあるのですから、そういう危険を生じさせないことも重要な価値です。そういったものを同時に実現していくことをどうすればいいのかと、結局自分たちはどういう価値を実現しないといけないのかというその抽象的な価値の中身をそれぞれの組織の構成員がしっかり理解して、その方向性に向かって一つ一つの業務を考えていかないといけないのです。具体的な規定を一つのよりどころにしながら業務の中身を考えていった場合、効率性などの面で公益実現と自由競争は対立する側面がある等の問題があって、公益性の強い業務は自由競争と法令遵守の組み合わせでうまくいくわけがないのです。常に自分たちはどういう抽象的な価値実現を求められているのかをその時々状況に応じて考えないといけないということです。

大震災が日本の経済社会に与える影響

これから先の日本社会はどのような方向に変わっていくのか。その中で企業、自治体もいろいろその変化に対応、適応していかないといけないが、どういう認識を持ったらいいのか。

考えるべき大きな問題の一つは、電力需給の逼迫です。福島原発事故に加えて浜岡原発も全面的に停止ということになって、電力需給に大きな変化が生じることは避けられません。これはもう日本の社会の産業構造自体にも大きな変化をもたらします。一方であの悲惨な震災がその社会全体に対していろんな心理的な影響を与える。消費やイベントの自粛ということを通じて、その社会経済の構造自体が変わってきます。

大きな変化は、要するに一言でいえば経済のコンパクト化です。問題は、コンパクト化

した経済で、今の日本社会の経済規模を維持できるのかという話です。ある意味では官公庁も自治体も、この震災前の日本の国の形を前提にできているわけです。急激な変化で根本的にそのあり方を考え直してみないといけないかもしれない。新たなものを何か生み出していかないと、この国全体が維持できなくなる状況に直面していると思うのです。そうすると、組織の中で一人ひとりがどういう仕事、どういう姿勢で仕事をしたらいいのかを根本的に考え直していかないといけない。どういう仕事をする人を評価していくのか、あるいは上司と部下との関係自体ということ自体も根本的に見直していかないと新たな力は生まれません。おそらくそういう方向への変化にさらされるのは民間企業が最初で、それから徐々に官公庁、自治体にも及んでくるのではないかと思います。そういう大きなトレンドの変化の中で日常的な業務のあり方、コンプライアンスを考えていかないといけない。

そして、もう一つ大きな参考になるのは、日本の社会が、この大震災という急激な社会の変化、不連続的な変化への対応を失敗したということです。この失敗は生かさないといけない。今までの組織ではできなかったこと、それがもたらしたマイナスの結果がいっぱいあるわけです。なぜこれだけの震災という社会の不連続的な変化に日本の社会のさまざまな組織が適応できなかったのか、その失敗の原因がどこにあるのかということを考えていくと、これから社会の中の組織がやるべきことが少しずつ見えてくるのではないかと。

そして、その中でおそらく官公庁とか自治体がまず考えないといけないことは、単年度予算主義の中でみんながならされてきた感覚です。予算が認められていたら、そのお金は自分たちのものだという意識が官公庁や自治体にあったわけです。そういう意識は持っている、コンプライアンス上、それ自体が大きな問題だとはあまりされてこなかった。でも、これから先はそうじゃないわけです。どんどん経済全体、社会全体がコンパクト化していく中で、そのいろいろなものを有効に活用していかないといけないことになると、ま

ず予算をベースに考えていくとしても、それをいかに有効に合理的に活用していくのかを途中経過で考え直して、常にチェックしながらいろんな業務を行っていかないといけない。これが震災後の官公庁、自治体のコンプライアンスという面でいえば、非常に重要なテーマになっていくということです。そのためには、大幅な意識改革が必要になると思います。まず組織のあり方の抜本的な見直しです。人の評価の仕方、仕事の仕方、上司と部下との関係、あらゆるものを見直す、そういうことをみんながやっぺいこうという気持ちになれる組織に変えていかないといけないのです。それによって震災後の社会において求められる組織のコンプライアンスを支えていける組織のセンシビティとコラボレーションが可能になります。

コンプライアンスを巡る具体的な事例

具体的な問題について少しお話をします。

まず一つは、厚生年金記録の遡及訂正問題です。私はこの年金改ざん問題、厚生年金記録の遡及訂正問題の厚労大臣直属の調査委員会の委員を務めました。世の中はこの問題に対して大変な誤解をしています。

一言で言えば厚生年金という大企業に最も適合した年金が、中小企業に自動的に適用されるようになったため、いろんな実情に合わないことが起きてきたわけです。滞納処分で差し押さえようと思っても、財産がないので取れませんので、中小企業に厚生年金をそのまま適用していこうとすると、どうしても滞納が生じやすく、解消できないということになりやすいのです。そこで、標準報酬月額をいったん決めても、実際にはもらえていない代表者、経営者ってたくさんいるわけですから、本当なら標準報酬月額を逐次下げていかないとはいませんが、それを下げないまま放置されていると、ここの部分が全部滞納になってしまいます。それで、実際に滞納がもう支払えない金額になっている場合に、後からさかのぼって標準報酬月額を下げて、滞納もなくすように持っていこうとしたことがこの厚生年金記録の遡及訂正問題なのです。

それをやらないとどういうことが起きるかといったら、実は厚生年金は保険料を払っても払わなくても、そのまま会社がつぶれた場合に将来もらえる年金額は変わらない、保険料の支払い債務と年金受給の権利とは切断されているのです。ですから、その分はまじめに保険料を払っているほかの厚生年金の加入事業者とか加入労働者の人たちの負担になってしまうのです。それを考えたら法律に基づいて法令遵守の世界で考えれば、滞納があるなら、徹底的に滞納処分で取り上げろということになるけども、それよりも現実的な方法で滞納を消したのです。そうだとすると、そんなに泥棒といわれるほどの問題じゃないです。問題になるとすれば、従業員の保険料を天引きしていたのに、その従業員の保険料を後から遡及訂正をしてその分を着服すると、完全に犯罪です。ところが、実際我々が調査した範囲では、そういう行為はほとんど発見できなかった。そういう意味では、この厚生年金記録の遡及訂正問題の大部分はちょっと法令上、制度上の欠陥をうまく遡及訂正という便法で解消しようとしていたというのが私の見方です。

ところが、そんな実態を理解している人はほとんどいないし、結局、社会保険庁の職員が自分たちの収納率、徴収率を上げようと思っただけでなにか泥棒みたいな年金の改ざんをやったというふうに思っているわけです。それによって最終的にもう社会保険庁に対する信頼はぼろぼろになってしまった。要するに社会保険庁や、その親組織の厚生労働省がやってきたこれまでの一連の不祥事対応がすべて法令遵守の発想だったため、どんどん状況が悪くなってきたということです。先ほどから私が言っているフルセット・コンプライアンスという観点からいうと、「治療的コンプライアンス」の一環として事実を明らかにし、本当の原因を究明し、組織的な背景や構図も含めた原因を究明して再発防止策を講じることをきちんとやっていたら、ここまで事態が悪化することもなかった。結局法令遵守的な単純な対応ばかりしていると、その組織が社会から徹底的に信頼を失い、最後にはその組織は消滅し

てしまうところまでつながるということです。

それから、これは多分皆さんも自治体の現場で日頃から悩まれていることだと思います、クレーム問題です。特に最近の社会の環境変化が生み出した非常に厄介なタイプが、「筋論クレーム」というタイプです。基本的には普通ですが、とことん法令や制度にこだわり、まともな要求をしてくる、こういうタイプの人が多くなってきたんですね。この筋論で来る人と、金銭目当てやちょっと病的な人との扱いはぜんぜん違います。この扱いを間違えると、とんでもないことになります。結局何が問題かというところ、この筋論クレームの言うことは、法的に正当な主張ですから自治体はつき合わざるを得ないのです。ところが、その異常性は、こだわり方であり、本来役所の組織が想定していません。ですから、このタイプのクレームがとことん法的な要求、たとえば行政文書の公開とか次々と法的な要求をしてくると、それに対して役所の側でいろんな事務負担が生じるのです。必ずそこに事務負担上、大変な無理が生じてくるのです。その無理が負の連鎖としていろいろな不祥事の連続発生につながっていくケースが多いのです。

なぜそういう問題が発生したのかをいろいろ考えてみると、そもそもの誤りは一番最初の対応にあったのです。その人がそもそも何の目的なのかという動機、目的、それを把握して柔軟な発想でその役所として何がやってあげられるかということを考えて対応すれば、その段階でおさまる場合が多いのです。こういう筋論クレームと思われる人たちに対しては責任ある立場の人間がきちんと早期に対応し、そして目的、要求を見きわめてきちんと対応することで問題を早期に解決することがベストの手段だと言えます。

そこで最後に、コンプライアンス上あるべき組織の姿として、私自身が長崎地検の次席検事の2年間で行った、一から十まで全部検察が捜査を行う検察独自捜査の経験をお話します。これは、小さな西の果ての中小地検が、当時社会全体からも注目を集めた政権政党の地方組織の公共工事をめぐる建設業者か

らの集金構造そのものにメスを入れた、日本全国でも相当注目された事件で、おそらくそれまでの検察捜査の常識を超える成果であったことは間違いない。そういう成果がなぜ残せたのかということ考えたときに、長崎地検は、もともとすばらしい組織で、それだけの力を持った組織だったかといったら、全くそうではなかったのです。若い検事たちばかりで、もともと仕事がそんなにすばらしくできるとか特捜検事のような大変なエリート検事たちが集まっているわけでもなんでもなかった。なぜそこから長崎地検が飛躍的に進化していったかということ、そんな若手のまだ経験不足の検事たち、それから法曹資格を持っていない副検事、検察事務官が実際にこのいくつかの独自捜査を重ねる中で飛躍的にその意識、モチベーションが高まっていったのです。個人個人が自分の能力を発揮して目の前にある目的を実現していこうという意識を持ち始めて、全庁がまさに燃えたのです。みんな日常的な仕事に加えて独自捜査とかいろいろ証拠物の分析とかに駆り出されるわけですから、いろいろ時間をやりくりしないとやっていけない。しかし、それが確実に成果に結びつくということになると、みんなの意識がそちらに向いて、つまらないことを考えなくなっていきます。

そういう捜査を経て本当に私が実感したことは、成果が上げられたということもさることながら、チームが本当に機能して、個人個人が能力を発揮して、コラボレーションが実現できて、大きな成果を上げられる、そのときの充実感や満足感は、もう個人で何かをなし遂げたというときとは比べ物にならないくらい大きなことを実感したのがこのときの捜査でした。そして、やはりそれを我々長崎地検のメンバーだけではなく、長崎の県民市民がみんな感じてくれたことを実感するような激励の手紙などもいただきました。やはり組織が本当に充実して社会の要請にこたえる仕事をしているということは、それを取り巻く人たちにも理解されるのだということを実感できました。

長崎地検が1年余りの間に、飛躍的に進化

したというこの経験は、検察庁という特殊な組織の問題だけじゃなくて、あらゆる官庁に適用できる、そして企業にも適用できると思います。そして、これから先、この厳しい日本の社会状況の中で、その組織が社会からの信頼を確保しつつ、その社会の要請にこたえて活動できるような組織に爆発的に進化をしなければいけないわけです。私は本当にいろいろな偶然や幸運に恵まれてこの長崎でそういう思いをすることができました。でも、この思いを私はできたら今の検察で仕事をしている若い検事たちみんなに味わわせたいと思いましたし、日本の多くの組織、とりわけ官公庁、自治体の職員の方々には必ずそれを実現できるチャンスがあるという気がします。

そういうことをぜひ皆さんも心がけてこれからの業務、そしてそれをコンプライアンスということ意識していただきたいと思います。

(文責 全国市町村国際文化研修所)

講師紹介：

郷原 信郎 (ごうはら・のぶお)

1977年東京大学理学部を卒業。1983年検事任官。東京地検検事、広島地検特別刑事部長、法務省法務総合研究所研究官、長崎地検次席検事、東京地検八王子支部副部長などを歴任。2006年に検事退官後、2008年に郷原総合法律事務所を開設。現在名城大学教授・コンプライアンス研究センター長。総務省顧問・コンプライアンス室長、総務省年金業務監視委員会委員長、法務省検察の在り方検討会議委員。