

氏名	中澤 愛水
学位	博士
専門分野の名称	法学
学位授与番号	博乙第4335号
学位授与の日付	平成22年3月25日
学位授与の要件	博士の学位論文提出者 (学位規則(文部省令)第4条第2項該当)
学位論文題目	行政の不正支出をめぐる民主的統制の制度とその課題 －高知県での事例を素材として－
学位論文審査委員	主査・教授 中富 公一 教授 小畑 隆資 教授 中村 誠 准教授 高橋 正徳 岡山大学名誉教授 山口 和秀

## 学位論文内容の要旨

本申請論文は、高知県での事例を具体的素材としながら、行政の不正支出を如何に防止するか、そのために有効な制度、およびその制度の有用性と課題を検討しようとするものである。

第1部では、高知県で起きた4件の不正支出事件が検討される。高知県では、議会のチェックを意図的に回避して、過度の行政裁量による不透明な行政判断がみられた。

モード社闇融資事件では、当初、縫製業を取り巻く環境に厳しさに対応するために高度化資金14億4350万円を融資したにもかかわらず、モード社のずさんな経営から経営が悪化。モード社からの更なる融資の要請に、当時副知事(同和対策本部長)は、十分な担保も設定せず10億350万円、さらに2億円の追加融資を行った。しかし結局モード社は倒産し、のちモード社幹部は詐欺容疑で、副知事は背任罪で有罪判決を受けた。

不正融資が続けられた理由は、「高度化資金を投入したばかりであること」、同和行政として「地域改善事業であること」であった。しかし前者は、倒産の先延ばしによる責任回避に過ぎなかったし、後者は議会での十分な議論を回避しての客観性に欠くものでなかった。また、特定の同和関係団体への政策的配慮、当該団体との交渉のあり方(多人数の団交、非公開、長時間)等による威圧的な圧力の問題なども指摘された。

闘犬センター闇融資事件は、やはり経営に行き詰まった闘犬センターの依頼により、副知事を中心に融資計画を作成。9億5000万円の予算が3年間にわたり組まれたが、県の財政担当課の頑強な反対で予算執行は阻止された。しかし、企画部長等の念書により、四国銀行に融資を肩代わりさせた事件である。

ここでは、ア)特定企業への肩入れ、イ)所管外の企画部長の働きかけ、ウ)念書行政、エ)3年間にわたる予算化、オ)知事の判断と適正な内部管理監督権行使の欠如、カ)議会や市民への情報の開示と説明責任の意図的回避等の問題が指摘される。

よこはま水産闇保証疑惑とは、やはり経営に行き詰まった同社への緊急融資5000万円を、県信漁連への県からの出資を条件に、同漁連に要請した事件であり、その見返り出資の違法性が問題となった。直接融資できなかった理由は、すでに20億円の公的補助が行われていたからである。ここでも不正融資の理由として、巨額の融資をしてきた企業を今つぶす

わけにはいかないとの理由、また同和行政がらみの問題が指摘されている。さらに知事が、事態の解明に非協力的だったことも問題点として挙げられる。

警察の不正経理問題とは、全国の警察で生じている問題でもあるが、捜査費、捜査用報償費、旅費、日額旅費、食料費、参考人日当・旅費がほとんど裏金になっていたといわれる問題である。すでに北海道警本部長は、北海道議会総務委員会で、計14億円につき組織的裏金作りを認めている。また福岡県警、静岡県警では流用分の公金を返還している。愛媛県警では、現職警察官が実名で裏金の存在を暴露したが、県警は頑強にそれを否定した。しかし最終的には公金の返還に応じている。

こうしたなか高知県警についても、この問題が発覚し大きく報道された。発覚の端緒は、警察内部で作られたと推察される「捜査費執行状況一覧表」と記されたB4サイズ3枚の内部資料であった。しかし高知県警は不正を認めず否定し続けた。市民オンブズマン高知のメンバーは、問題の全容解明のため、県情報公開条例により県警の捜査費関連公文書の開示を請求した。高知県警は、第1審、第2審とも敗訴し、上告を断念。公文書を開示した。その内容は、すでに内部告発によって明らかにされていた「捜査費執行状況一覧表」と一致していた。

中澤氏は、これら4件の事件の内容、発覚・解明の過程を検討するなかで、不正経理防止に必要なのは、知事等執行機関による行政機関への機関内のコントロール、そして知事と行政機関が一体となって事態の解明を阻止する場合には、職員、議会、裁判所、住民による執行・行政機関への機関間コントロールが重要であり、これまで不正経理が発覚しなかったのは、これが十分に機能しなかったからであり、また解明に至ったのは、これらが機能したからであると結論づける。そしてこれらが有効に機能するためには、職員、議会あるいは住民が如何なる権利、権限を有しているかを検証し、その問題点を解明する必要があるとする。

そして第2部で、住民の権利を明らかにするために情報公開法・条例、議会による有効なチェックのために議会の権限、そして職員の権利・義務を明らかにするために内部告発の権利を検討する。というのも、先の4件が解明されたのも、内部告発を端緒とし、住民による情報公開請求、議会による追及、住民訴訟、議会による刑事告発等による裁判が有機的に機能したからであるとされる。

第2部第1章では情報公開制度が検討される。高知県情報公開条例の特色は、その進取性にあるとされる。橋本知事は高知県情報公開条例の抜本改正を決意し、制定作業には市民オンブズマンも加わり、市民が使いやすいより良い条例作りが目指された。そして国の情報公開条例が制定される1年前に制定された。その特色の一つは、実施機関に議会、県警本部、公安委員会を加えていることである。警察情報については、開示に反対の議論も種々みられたが、開示を原則とし、犯罪の予防・捜査に係る情報については、例外として不開示とすることとなった。しかしながらまた、不開示がいたずらに濫用されないよう慎重な配慮がなされた。それが高知県情報公開条例6条2項であり、「当該文書の開示をしないことにより保護される利益に明らかに優越する公益上の理由があると認められるときは、当該公文書を開示するものとする」と規定された。

高知県警不正経理問題における公文書開示請求事件訴訟では、この文言が焦点となった。県監査委員により提出された特別監査報告は、県警本部での組織的不正経理疑惑を指摘していた。高松高裁は、このような組織的疑惑が存在するにもかかわらず事態がいまだ解明されていない中で、「県民の県政に対する理解と信頼を深める」ために、情報開示が不可欠だと判示した。

このように知る権利に奉仕する情報公開条例、それを利用する市民オンブズマン、議会での追及、開示請求に応えた裁判所等の働きで、県不正経理疑惑は一応の解明を見た。しかし問題点も指摘される。高知県闇融資事件に対する議会に設けられた100条委員会の調

査等で次のような問題が明らかになった。公文書取扱の原則に違反するケース、開示請求に対して文書不存在で処理した文書が後に出てきた事例、公文書廃棄に関する規定に違反し主務課長の承諾を得ずに破棄された事例、改ざんされた事例、紛失した事例、開示すべきなのに非開示とした事例等である。適正な文書管理の必要性が指摘される。

さらに今後の課題として、①行政プロセスを県民に明示し、必要ならば専門家や県民の一定の参加を要請する、②行政における判断基準などを情報提供する、③どのプロセスを公開するか、ルールを決定する、④行政プロセスの各段階ごとの審議・決定内容に関する情報提供のルール化、⑤審議・決定内容に関する情報提供の内容及び情報量のルール化が挙げられる。

現在、高知県庁では事件の反省を踏まえて、全庁的な問題案件については、庁議（知事以下部長クラスで構成）、政策調整会議（副知事以下副部長クラスで構成）、企画会議（各部署の企画担当課長で構成）で情報を共有し協議することがルール化されていることが紹介される。

第2章では議会制度が検討される。議会の権能として重要なものは、条例制定権、予算の議決、長の行う契約の締結、財産の取得・処分への議決権、事務書類などの検閲検査権、監査の請求権、調査権、さらには副知事等の選任への同意権である。特に高知県議会では、不正や疑惑事件等の行政上の問題が発覚した場合には、地方自治法100条に基づく調査権が積極的に活用されてきた。

先の闇融資事件においても、知事ら執行機関は、融資内容の公表は、企業の倒産につながる、融資は裁量の範囲内、公務員の守秘義務などを持ち出し、頑強に情報提供を拒んだ。これに対し議会は100条委員会を設置し対抗した。100条委員会への出頭拒否、証言・記録の提出拒否は6ヶ月以下の禁固または10万円以下の罰金、偽証は3ヶ月以上5年以下の禁固に処せられる。これらの刑罰によって保障された調査権によって、県庁内の抵抗もなくなり事件の解明が進んだとされる。

議会の調査によって、闇融資事件を防げなかった県庁の組織上の問題点が明らかされた。また、100条委員会は、闇融資関係者を詐欺罪、背任罪等で刑事告発し、闇融資関係者には有罪判決が下された。よこはま水産闇保証問題でも100条委員会が活躍し、事態の解明に寄与した。

しかしながら課題もあるとして次の問題が指摘され提言が行われる。①地方自治法上、議会が執行機関に対して資料等の要求ができるのは、検閲・検査権、調査権、予算説明書提出等に限られ、一般的資料要求規定がない。したがって議決による資料要求権規定の新設が提言される。②議会の招集権は首長にのみある。長の活動を監視する議会の招集が長に委ねられている不合理が指摘され、招集規定の見直しが提言される。③議員の活動をサポートする体制の確立が提言される。④警察との関係では、公安委員会が形骸化していること、警察機構が中央集権的で警察庁長官を頂点とする国家警察的性格を持つこと、都道府県は、財政負担は負うが予算・人事権を持たずコントロール機能も弱いこと、したがって警察機構の改革が必要なことが提言される。

第3章では、内部告発者保護制度が検討される。第1部で扱った4件とも、内部の職員からの正確な情報による組織部外者への内部告発を端緒していることから、まずその重要性が指摘される。次にその背景が検討される。従来チェック機構として機能していた組合の弱化、職員等の意識の組織離れ等を背景に、国民の意識も変わり、内部告発が多くなり、また行政の複雑化多様化に応じてそれが果たす役割も大きくなっている。国も、公益通報者保護法の制定に踏み切った。

次にその憲法的根拠が検討される。その根拠を、告発者の表現の自由に求める立場と社会的価値を擁護する憲法上の義務に求める立場がある。後者に立てば、内部告発を法的義務として立法化することが求められる。特に公務員については、守秘義務との関係が論議

されるべきものの、その要請が働く。さらに労働者に関しては、自己の人格権を防衛する自救的行為とする立場もある。内部告発によって企業の営業の自由は損失を受けるが、違法な行為を前提とした営業の利益は、労働者の人格権の対抗的利益たりえないとされる。

次に内部告発者保護制度をもつ自治体として千代田区職員等公益通報条例が検討され、その規定ぶりを手がかりに、幾つかの問題が検討される。いずれにせよ、今日の行政の複雑化多様化、人員削減のなかで監督機能の不全が生じており、この監視機能を補完する補助的仕組みとして内部告発を位置づけ、保護を図るべきだとされる。

## 学位論文審査結果の要旨

筆者中澤氏は、高知県香美市市議会議長であり、議会の立場から行政のチェック、情報公開、そして特に行政の不正経理問題へのコントロールに強い関心をもってきた人物である。その意味で本論文は、実務家の実践的問題関心から生まれ、それを学問的に位置づけ体系化し、不正防止への対応に論理的道筋をつけたという意味で、実務と学問を結んだ実践の書として高く評価された。また、予備審査会で指摘されていた課題、すなわち高知県4事件の分析とその後の3制度の検討との論理的結びつきを明確にすべきとの要請には、機関内コントロールと機関間コントロールの概念を導入することによって、具体的事例と理論的課題を立体的に結合させた点も高く評価された。

その上で、中澤氏が今後の課題に、「①行政プロセスを県民に明示し、必要ならば専門家や県民の一定の参加を要請する、②行政における判断基準などを情報提供する、③どのプロセスを公開するか、ルールを決定する、④行政プロセスの段階ごとの審議・決定内容に関する情報提供のルール化、⑤審議・決定内容に関する情報提供の内容及び情報量のルール化が挙げられる。」を挙げた点について、今回の論文のテーマは行政のコントロールが課題であるのでそれはそれとして了解はできるが、今後の課題としては、融資等を政策立案する主体を行政とのみ捉え、その立案プロセスの公開のみを課題として良いのか、むしろ政策立案過程における、議会、住民の役割を組み込んで今後の理論構成が行われるべきではないかとの指摘がなされた。

また文章表現に繰り返しが多いこともさらに改善すべき点として指摘された。さらに、論文執筆に時間がかかったこともあり、この間に、論文の対象としている法律、状況等も大きく変化しており、最新情報すべてを必ずしも十分に咀嚼していなかった点なども問題点として指摘された。

しかしながら、本論文が、行政の不正支出防止のための体系的防止の観点を打ち出したこと、それゆえ本論文が、この問題に実践的対応しようとする人に今後、有用な指針を示したことは高く評価され、本論文が博士学位請求論文としての水準を十分満たすものであることについて、審査員全員の判断は一致した。