

# 自治体における公金不正支出 の根絶をめざして（提言）

「住民が主人公」の民主的・清潔  
・ガラス張りの自治体づくりを

1998年5月29日  
自治労連中央執行委員会  
自治労連全国弁護団

## 提言の発表に当たって

### はじめに

「橋本行革」は財政赤字の解消を口実にして「財政構造改革法」を成立させ、国民生活には大鉈を振るい「消費不況」を深刻化させるとともに、他方では「財政構造改革法」を御都合主義的に「改正」し、従来型の公共事業中心の16兆円に及ぶ「景気対策」を垂れ流しの公金支出によって行おうとしている。

このような状況の下で、1月26日大蔵省金融検査官が大手4銀行からの収賄容疑で逮捕され、3月には証券局課長補佐が逮捕、さらに日銀の課長も逮捕されるなど大蔵・金融行政全体に腐敗が蔓延していることが明らかになった。これらの事態は行政の「公共性」を内部から崩壊させ、「天下り」をはじめとした特権的官僚制度及び企業・団体献金の「自由」を媒介とした「政官財」の癒着による行政の壟断を示してあまりある。

一方、目を自治体にむけても、大企業奉仕の大型プロジェクトによる公共事業の支出が優先されるなどの自治体の「開発会社」化の状況とあいまって、この数年間「官官接待」に纏わる公金の不正支出、「カラ出張」「カラ接待」の発覚などの報道が絶えたことがない。

また本来、行政へのチェック機能を持つべき議会や監査委員事務局の「カラ出張」なども少なくなく、加えて談合入札や補助金配分問題等、全体として住民の自治体への信頼を大きく損ねる事態となっており、自治体そのものの変質をきたしている。

今回の「提言」では、自治体の支出に関するすべての問題を網羅して取上げたわけではないが、この「提言」とそれにもとづく運動が、「住民が主人公」の地方自治の復活・発展の基礎となることを念願するものである。

## 自治労連・弁護団のこの間の取組み

自治労連は自治体に働く労働者の労働組合として、住民が真に主人公となる「民主的・清潔な自治体づくり」を追求する立場から、96年8月に「官官接待」問題シンポジウムを開催して問題点の解明をおこない、その後97年1月の臨時大会において「住民本位の民主的・清潔な自治体づくりをめざして」（春闘付属方針）を決定した。そこでは、「官官接待」「カラ出張」など住民の自治体への信頼を傷つける事態について、①実態の究明②責任の所在の明確化③再発防止④職場合意に基づく具体的解決を重視し、「問題点と解決の方向」の基本的視点を提示した。

同時に、その政治的「背景」として第一に、「今日の地方自治体が機関委任事務制度、地方交付税・補助金等により直接・間接の統制・関与を受け、予算の獲得や国の事業誘致のために東京に近い県・市町村まで東京事務所を設置し、政府・官庁への『要請・請願』を常態化していること」、第二に、裏金などが政治活動資金や政治家のパーティ券購入等に使われたという報道にあるように、「『接待』と併せて政官財癒着構造は厳に正されなければ」ならないこと、第三に、「今日の地方自治体が大企業奉仕の大型プロジェクトを中心としたゼネコン型行政への傾斜を強め、一方で住民の安全・健康・福祉を促進するという本来の責務を『自治体リストラ』と称して投げ捨てる傾向が顕著になっている」問題などを指摘した。

そして、具体的な政策提起と同時に「自治体労働組合の役割」を重視し、「住民本位の民主的自治体建設への具体的要求と提言活動を強化し、公正・民主・清潔な地方自治体の確立へ全力をあげ」ることを明らかにした。今回の「提言」は、以上の取組みや方針を踏まえ、自治労連中央執行委員会及び自治労連全国弁護団がそれぞれの立場から共同して検討を行ってきた到達点である。

# I 公金不正支出の性格・背景と自治労連・自治労連弁護団の基本的な立場について

この間の自治体における公金不正支出摘発の経過を振り返ると、「市民オンブズマン」をはじめとした住民の「情報公開」制度等を活用した多彩な活動があった。自治労連及び弁護団はこれらの運動について、各地における住民投票制度要求や米軍基地反対運動等とともに、近年の地方自治・住民自治発展に大きく寄与するものであると積極的に評価をしてきた。

福岡・北海道などの大規模な公金不正支出について検討すると、「裏金づくり」や「官官接待」等と密接に結合していることがわかる。また、自治体の労使で「妥結」した内容が条例・規則・予算等に裏打ちされず、結果として「不正支出」となっている場合も指摘された。これらに対する自治労連・弁護団の基本的な立場は表題のように、公金の不正支出を「根絶」するというものである。また、労働条件については一言で言えば「正すべきは正し、要求すべきは要求する」というものである。このような立場から、自治労連・弁護団は、公金の不正支出はもとより、自治体における行財政全般について住民本位・民主的に点検する活動を組織を挙げて強化する必要性を強く訴えるものである。

以上の基本的な立場を前提にして、現在問題になっている公金の不正支出の性格と背景について検討し、自治労連・弁護団としての見解を表明しておきたい。

## 公金の不正支出の「根絶」をめざす

官官接待等と結びついた「裏金づくり」の手法は、「カラ出張」「カラ雇用」「カラ接待」「カラ会議」（会場借上料）「カラ超勤」「物品のカラ購入費」（備品・消耗品費）から補助金の不正請求にまで及んでいる。また、これらの行為が上司の「職務命令」によって「組織的」に行われ自治体労働者がそれに事実上組み込まれているような場合、その「根絶」に向けては職場民主化や問題点の深い検討を含め、組織的な取組みが一層重要である。

その上で、明らかにしておくべきことは、これらの行為が仮に「職務命令」によってなされたとしても、公文書偽造罪をはじめとする違法行為に該当するという事実である。自治体労働者は、「職務命令」によって日常の仕事を行うが、上司の命令によるものであっても、違法な「職務命令」に従うべき根拠はないのである（地公法32条）。自治労連・弁護団は、例えば「カラ出張」による裏金を労働者が受給した場合も、上記と同様の刑事罰

の対象となりうることも踏まえ、理由の如何を問わず、これら違法行為には「手を染めない」「見逃さない」という立場で「根絶」をめざすものである。

## 支出は全面的に情報開示し公正な執行を

「裏金」の支出については、香典代や見舞金、書籍・雑誌・新聞代、超勤手当など本来必要な費用で予算化すべきものが含まれている一方、「官官接待」をはじめとした「懇談会費」「会食費」などと結びついている特徴がある。また、「パーティー券購入」などは政官財癒着の自治体版であり、酌量の余地がない。「官官接待」については多くの自治体でその大半が「東京事務所」関係で使用されているように、補助金や交付税の支出等と絡んだ国の自治体統制・関与との関連が大きく、接待の効果があるとすれば「汚職・収賄」に相当する行為であり、効果がないとすれば、全くの冗費である。「官官接待」を廃止した自治体の多くは、補助金等について全く影響を受けなかったとしていることから、「税金の無駄遣い」のそしりを免れない。首長の「交際費」や、需要費の一部である「食糧費」については必要最小限とすることは当然である。「官官接待」「政官接待」等については基本的に廃止すべきであり、一人数万円の接待費などは論外といわねばならない。また、「食糧費」等の支出については、日時・場所・金額・目的・出席者名等を「公文書」として保存するとともに、全面的に公開・開示し、住民がその適否について判断できるようにすべきである。

## 自治体の自浄作用の強化を

公金の不正支出や「官官接待」に関して、これまでの経過を見ると、自治体の「自浄作用」が極めて脆弱であることを指摘せざるを得ない。原因は多岐にわたり、自治体ごとに異なる問題もあると思われるが、共通の認識として言うことは、第一に、議会によるチェック機能が弱体化していること、特に議会が「オール与党」（翼賛）化している場合は大きな問題を有している。また、「監査」については昨年地方自治法の改正があり、「外部監査」導入等一定の改善が行われたが、従前からの「内部監査」については監査委員自体が「接待」を受けたり、「カラ出張」を摘発されるなど、チェック体制が極めて脆弱であった。第二に、自治体労働者には不適切な職務命令に対する「拒否権」や「意見具申権」が実質上保障されず、また「内部告発権」もない。更に言えば、スト権・交渉権をはじめとする労働基本権が剥奪・制限されており、腐敗行為等に対する抗議行動や戦術行使など、運動を通じて住民に訴え、行政をチェックしようとする場合でも大きな制約がある。現在、「自治体リストラ」を口実として労働組合敵視政策や、「成績主義」「業績評価」な

どの名によって一時金や昇任・昇格等への恣意的・一方的な「査定」導入など、職場の「民主化」に逆行する「攻撃」が全国的に強化されており、職場からのチェックを一層困難なものとしていることはきわめて大きな問題である。なお、組合員が長年の習慣から「手を染めてきた」実態が存在したり、事柄が労働条件に及ぶ「恐れ」から労働組合としてチェックに積極的でないという批判もあるが、「正すべきは正し、要求すべきは要求する」という立場から、労働組合として積極的な役割を果たすものである。第三に、住民自治の立場からも問題となるが、情報公開の不十分さや予算・財務会計制度の欠陥から自治体の行政・財政活動を科学的・的確に掌握することが極めて困難であり、このことが自治体運営の官僚化や非民主的運営を助長し、自治体における不正支出の摘発を遅らせてきた側面も否定できない。

## Ⅱ 公金の不正支出を根絶するための政策と要求

### (1) 「民主的・清潔・ガラス張りの自治体づくり」の前提としての情報公開制度の発展をめざす

自治体の情報公開制度は、1982年に山形県金山町が「公文書公開条例」を制定して以来、年々情報公開条例（要綱）を制定する自治体は増加している。しかし、自治省の調査によれば都道府県と特別区が100%（都道府県では3団体が要綱）、市が35.4%（669団体中、237団体が制定）と大きな前進を示しているものの、町村のレベルでは3.8%、2.1%と制定率は極めて低いのが実態である。この結果、自治体数に占める制定率は12.0%と低くなっている。

#### 情報公開は憲法に由来する「知る権利」の具体化

情報公開制度は、これは国民主権のもとでの国民（住民）から負託された公権力が有する「情報」は国民（住民）の共同財産であって、国民（住民）に統制と利用が保障される必要があるという理念によるものである。この点から政府の「情報公開法案要綱」には欠落している「知る権利」を情報公開制度の根拠として位置づけることが、今後の運動の課題としても極めて重要である。「知る権利」の保障が憲法21条の「表現の自由」保障に含まれることは、学説の多くが承認するところでもあるが、情報公開制度の確立によって「知る権利」は具体的権利性を強固なものとし、司法上の救済も得られるようになる。つまり、情報公開制度（情報公開法）の確立は憲法が保障する「知る権利」を具体化する「人権具体化法」としての意味を有するのである。

既に自治体レベルでは「大阪府公文書等公開条例」のように『「知る権利」の保障と個人の尊厳の確保に資するとともに、地方自治の健全な発展に寄与するため』と、その目的に「知る権利」を明示しているものも存在している。今後の情報公開制度前進のためには以下の諸点が重要であると思われる。

#### 当面する情報公開制度の発展に向けて

- ① 情報公開制度（情報公開条例・要綱）の根拠として「知る権利」を明示すること。

- ② 議会・警察（公安委員会）を含めた情報開示を行うこと。
- ③ 政策決定過程（意思形成過程）を含めた情報の開示を行い、行政の説明責任の明確化を徹底すること。
- ④ 「官官接待」等については、既に三重県などが不正支出事件の教訓から食糧費や旅費・消耗品費等をインターネット上も含め、部課ごとに予算・支出状況を含め全面的に公開している。個々の接待等の食糧費についてもそれが職務によるものである限りは、参加者名、金額、日時、場所、目的等を全面的に開示すべきであり、自治体の最低限の責務である。
- ⑤ 第3セクターについても情報公開を進める必要がある。財政監理団体については一定の経営状況の報告もあるが、出資比率の低い団体（原則として、これは設立を認めない方向が必要）についても、自治体が出資する以上住民の「知る権利」を保障する必要がある。
- ⑥ 個人のプライバシーは厳格に保護される必要があるが、他方、個人情報の開示請求権は保障されなければならない。また、職員個人が人事管理上の「自己情報」等を知る権利は別途保障すべきである。

自治労連・弁護団は自治体における情報公開の前進が「公金の不正支出」を根絶し、自治体行政への住民参加・参画を保障する前提であることを強く認識し、以上の提言をふくめ、今後全国的に情報公開条例・要綱の制定や改正にむけ、統一的な運動を幅広い個人・団体と共同して展開するものである。

## (2) 予算・決算制度及び財務会計制度の民主的な改革を

自治体における会計制度は地方自治法208条から211条に「会計年度と会計年度独立の原則」「一般会計と特別会計の区分の原則」「総計予算主義の原則」「予算の調整と議会の議決」が定められ、施行令142条、143条で歳入・歳出の会計年度所属区分が定められている。また、決算については法233条及び同施行令166条で定められている。しかし、全体として住民による自治体行政のコントロールの要となる「財政運営」の基準が曖昧で、公会計原則が確立されていない。ただ「わかりにくい」というのみではなく、地方自治法1条に規定される「地方公共団体における民主的にして能率的な行政の確保を図るとともに、地方公共団体の健全な発展を保障する」という目的から見ても、多くの問題を持っている。

住民自治との関係で問題点をいくつか指摘しておきたい。

## 住民にとってわかりやすく、行政の客観的評価が可能になる 制度へ

- ① 「財産会計」（ストック会計）が欠落しており、財産の現在高は決算書とともに議会に提出されるが、「財産目録」程度でありしかもその多くが「物量単位」で表示されているなど、例えば公共事業の行政的効果等の判断が困難になっている。
- ② 会計システムの選択基準や公的責任の範囲も不明確なものが多い。一例をあげれば、学校給食事務事業の予算からの脱落があったり、下水道事業等についても地方財政法6条で特別会計の適用が義務づけられ、地方公営企業法2条3項で公営企業方式の全部適用ないし財務規定適用となっているが、実際には一般会計で処理している自治体も多いなどを指摘できる。
- ③ 地方自治法2条5項の「基本構想」やそれに基づく「基本計画」「中長期計画」と予算が連動せず、歳入・歳出の行政効果や計画の達成度を判定できる制度になっていない。
- ④ 各会計区分や第3セクターなどの連結予算・決算が無く、野放図な自治体行政の「民営化」の問題点の把握が困難である。その他にもさまざまな問題が存在するが、以上の基本的問題を解決する方向を具体的に検討すべき時期にきている。

予算制度・財務会計制度改革と情報公開の一体的な発展によって自治体改革は大きく前進する制度的基盤を整える。自治労連・弁護団は専門家及び市民オンブズマン等を含めた住民団体とも協力して具体的な制度改善の方向を追求するのもであるが、「革新自治体」（革新・民主の自治体を含め）は現下の情勢の下で、他の自治体にも増して積極的な取り組みが期待されるところである。

### (3) 自治体オンブズマン制度の導入等を図る

オンブズマン制度は苦情救済・行政救済型と行政監視・改善型の2種類があるが、現在、日本の自治体では中野区が福祉サービス苦情調整委員を置き、川崎市や長崎県諫早市では市民オンブズマンや市政参与委員は執行機関に意見を述べ、また助言や勧告を行う機能を有し、苦情処理型と行政監視型の両側面を備えている。川崎市のオンブズマン制度は、行政争訟制度等を補完し、行政に対する市民の身近な権利・利益に関する苦情を迅速に調査し、必要に応じて申し立てに関係する行政の改善を促すことを目的としている。議会の行政に対するチェックの強化や監査制度の強化とともに、今後の自治体運営を住民本位で民主的・清潔なものとするために、自治体オンブズマン制度の導入は極めて大きな意義を

持っている。当面、次の要求を提示する。

## オンブズマン導入、監査制度改善に向けて

- ① 苦情処理・行政監視にもとづき執行機関に問題点の是正を勧告（助言）する権限をもつ「市民オンブズマン制度」を設置することを各自治体で追求する。
- ② オンブズマンは首長が議会の承認を経て委嘱するものとする。
- ③ 監査制度については地方自治法の一部改正により、外部監査制度の導入や内部監査の充実など一定の改善も行われているが、外部監査制度の拡充と監査内容の充実を図り全国的・統一的な監査基準を設置する必要がある。また、自治体OBの安易な監査委員への任命は止め、その構成も民主的に改革する必要がある。

## Ⅲ 自治体労働者・労働組合としての行政チェック機能強化をめざして

### 「政財官」癒着の構造を断つことが行政民主化の大前提

現在の国・地方を含めた行政の金権・腐敗傾向は、「官官接待」の背景の指摘でも述べたように、企業・団体献金を合法化する体制の下で政官財の癒着の構造が進行してきたことに最大の原因がある。したがって、自治労連・弁護士として国民（住民）の行政に対する信頼を回復し、公金の不正支出を根絶し、民主的・効率的な行政の推進を図るためには、企業団体献金を禁止し、高級官僚の外郭団体・民間への「天下り」を原則として禁止することの重要性を強調しておきたい。この基本的な方向を踏まえて、自治体労働者・労働組合が行政をチェックする機能を果たすために、政策的提起を行うものである。なお、全野党による「公務員倫理法案」の動向も踏まえ、自治体レベルにおいても一定以上の管理職等に対し、金品の授与を禁止する罰則規定を含んだ「条例」を制定することも考慮される必要があろう。

自治体労働者・労働組合が独自に行政への民主的なチェックを行うためには、職場の民主化が必要であるが、そのことをふくめ次の諸権利・制度確立が極めて重要である。

### 行政の民主的チェック機能確立に向けた自治体労働者の権利・制度の改善を

- ① 自治体労働者の「内部告発権」の保障と上司の職務命令に対する「意見具申権」の保障。また、その権利行使に対する不当な差別的処遇等を禁止すること。
- ② 不当な職務命令に対する「拒否権」の保障（危険・不衛生等の労働への対応を含む）。
- ③ 政策決定過程に対する職員参加の保障（職場懇談会の制度化など）。
- ④ 高級管理職の特権的な昇給・昇進や給与制度を改め、公務員制度や職場の民主化の立場から「能力の実証」に基づき厳格な制度運用を確立すること。
- ⑤ 現在、「能力主義」「成績主義賃金」の名の下に、給与決定に恣意的な「査定制度」などが導入されようとしている。給与制度における一方的・恣意的「査定」等の導入は「地公法」の予定しないところである。自治体労働者の行政チェック機能を弱め、職場における「専制支配」を強化するかかる攻撃には断固として反対するもの

である。

- ⑥ 自治体労働者にも交渉権（団体協約締結権）を保障し、制度的に「労使合意」が担保されなければならないことは当然である。自治体労働者の場合、国と異なり人事委員会の設置されていない自治体が圧倒的に多く、労使の「共同決定」を前提にした対応が一層強く求められる。また、「管理運営事項」の規定を悪用し一方的に労働条件を「改悪」する攻撃が強まっているが、これらの動向は公務員の「官僚化」を強め、労働者・労働組合の行政チェック機能を低下させ、延いては、住民本位の行政施策の後退につながる危険性が強いものである。
- ⑦ 自治体における労使の妥結・決定の結果が条例・規則等によって保障されず、結果として不法・不当な公金支出になる場合があることはすでに指摘しておいた。この背景として第一に、現行地方自治法204条等によって自治体の手当等が制限列举されていることから、本来必要な「手当」でも地方自治法「違反」となる恐れが存在すること、第二に、「交渉権」が未確立なため予算を伴う労使交渉の結果を、当局が予算措置努力をしなくてもよい制度になっている、などを指摘できる。結果としての「違法状態」については当局責任を追及しつつ、その支給の根拠に見合った法律改正や条例化を含め堂々と要求をし、「正すべきは正し、要求すべきは要求する」という立場で、住民の支持と理解を得つつ運動を前進させる必要がある。

## Ⅳ 自治労連のめざす運動の基本方向

自治労連は以上のような制度改革要求を重視するが、制度改革が行われるまで公金の不正支出があってもやむを得ないということとはできない。職場を基礎として行財政の民主的  
点検活動を展開し、大企業本位の不要不急の公共事業などの削減を要求するとともに、深刻な不況であるからこそ一層住民生活を擁護する行政施策の前進をめざす。そのための財  
源については、すでに自治労連『地方税財政の民主的拡充の要求と提言（案）』（97年7月  
発表）において提起しているように、1）所得税と住民税と統合し、その比例部分を自治  
体の財源とする、2）法人事業税の外形課税化を行い、総資産を課税ベースとするととも  
に、中小企業への配慮と大企業への課税強化を行う、3）当面、国の不公平税制の影響が  
地方税に及ぶことを遮断し、法人の事業税・住民税の課税ベースを拡大する、等をはじめ  
地方交付税や国庫支出金、地方債制度の抜本的な改善方向を打ち出している。

### 「住民が主人公」となる地方自治の発展を

自治労連は、今回の提言にもとづく政策を基本に、地域におけるすべての住民・中小企  
業家・農民・商工業者と一致する要求による運動を引き続き追求するとともに、自治体で  
働く労働者として「住民が主人公」となる地方自治発展めざし、全国の運動の先頭に立っ  
てたたかうものである。

### 住民生活切り捨ての「自治体リストラ」に反対し、行財政の 民主的点検を

自治労連は、今日多くの地方自治体の実態が「国の下請け機関」の性格を強め、大企業  
本位の不要不急の公共事業推進によって自治体財政の危機を加速する一方、それを口実と  
して「自治体リストラ」と称して住民本位の行政施策の切捨てを図るなど、全体として地  
方自治本来の姿を「放棄」していることに深刻な懸念をもつものである。このような状況  
の下で、自治労連は住民が主人公である本来の地方自治の復権をめざし、第一に、組織の  
総力をあげて行財政の民主的な点検を職場を基礎として展開し、現在の地方財政危機の民  
主的打開に向け対政府闘争の先頭にたつこと、第二に、住民アンケートの実施をはじめ、  
地域住民の要求をくまなく自治体に反映するよう地域における共同の取組みを強化するこ  
と、第三に、地方自治体の反動的な再編・自治体の企業主義的な運営強化・自治体労働者

への攻撃を強める「第2次地方行革・自治体リストラ」攻撃に反対し、地方自治制度の民主的な改革をめざして運動を強めることを明らかにするものである。

## **公金不正支出根絶に向け共同の運動を**

このような運動の全国的な推進とともに、「公金の不正支出の根絶」についても、全国の市民オンブズマンをはじめとする住民諸団体と「民主的・清潔・ガラス張りの自治体」づくりを目指すという一致点でさまざまな運動や討論を共同で展開して行きたいと願うものである。