

答 申 書

大槌町 町長 平野 公三 殿

令和5年6月19日

条例、規則の公布手続きの不備に関する
大槌町職員の不祥事に係る第三者委員会
会 長 松 本 良 啓

貴町より諮問された、「条例、規則の公布手続きの不備に関する原因究明等について」に関し、条例、規則の公布手続きの不備に関する大槌町職員の不祥事に係る第三者委員会では調査等を行い、一定の結論に至りましたので、答申いたします。なお、諮問事項1及び3について先に触れ、2について最後に触れる順序としました。

第1 答申内容の要旨

1 原因究明の結果

- (1) 担当職員の業務処理が不適切であったこと
- (2) 上司による管理監督が機能しておらず組織としての体制に問題があったこと
- (3) 人員体制に不備があること

2 当委員会において検討した再発防止策

- (1) 職員に対する研修・教育の強化
- (2) 管理監督体制の再構築など組織体制の再整備
- (3) 人員体制を改めること

3 不備問題に関する町民への利益・不利益の判断分析等について

- (1) 不備のあった条例、規則の内容は、町民に大きな不利益を与えるものとははいえない。
- (2) それゆえ、不備のあった条例、規則については、当初の施行予定日に遡及して施行させることにより、問題を解消することが可能である。
- (3) ただし、現状では、不備のあった条例、規則について、当初の施行予定日に遡って施行する旨の規定が抜け落ちてしまっているものがある。これらについては、一定の手続が必要である。

第2 当委員会が行った調査及び事情聴取結果要旨

- 1 当委員会では、まず事務局より、大槌町が行った内部調査の概要の報告を受け、関係する書類一式の提出を受けた。具体的には、資料1～3である。
- 2 当委員会独自の調査活動として、不備のある条例・規則に関する取扱の検討を行った。その検討結果は、資料4の検討メモにまとめたとおりである。
- 3 令和5年2月24日、当委員会は大槌町役場を訪問し、公布手続に不備がなかった時期の担当職員A氏、不備問題が発生した時期の担当職員B氏、B氏の上司C氏、合計3名の事情聴取（ヒアリング）を実施した（資料5）。この3名を事情聴取の対象としたのは、以下の理由による。

(1) A氏について

当委員会では、前任者であるAが担当していた時期には、公布手続に問題がなかったことが判明していることから、この当時の職員における公布手続の認識やBへの引継に関する状況等を把握するため、ヒアリングを実施することにした。

(2) B氏について

当委員会では、この問題を発生させた担当職員B氏に、何らかの過失があったと思われることから、この人物のヒアリングを実施することにした。

(3) C氏について

当委員会では、B氏の上司であるC氏の、B氏の業務に対する管理・監督体制に問題があったのではないかと考え、ヒアリングを実施することにした。

また、C氏は、A氏の上司として公布手続に問題がなかった時期にも業務を担当していたことから、その比較考察の意味もある。

4 実際の事情聴取の結果は、結果要旨（資料6）のとおりである。概要は、以下のとおりである。

(1) A氏に対するヒアリング

条例や規則に関する公布手続の流れ、業務体制を確認したほか、後任のB氏に対する業務引継の具体的な内容を確認した。A氏に関しては、法令の定めに従った手続を履践していることが確認できた。

(2) B氏に対するヒアリング

B氏に対しても、手続の流れや業務体制を確認したほか、業務引継の具体的な内容を確認した。B氏は、公布手続に関するマニュアルがあったものの、それを読み込んでいなかったこと、そのために条例や規則の公布手続において町長の署名が必要であることを認識していなかったことを認めている。また、当時の総務課内が多忙により安定していなかったことなども述べている。

(3) C氏に対するヒアリング

令和2年当時の総務班班長であるC氏には、班長の役割、業務体制を確認したほか、公布手続に対する班長の役割がどうなっていたか、町長からの問い合わせの有無、当時の総務課の状況などを確認した。B氏の勤務状況がかなり過酷な状況にあったことなども述べている。

第3 事実の認定

本件については、引継書に条例等の公布に関する記載があったのか、A氏とB氏の供述にやや食い違っている点があった。そのため、公布手続に関する引継がなされた事実を認定できるのかが、問題となる。

しかし、例規立案のフローに関するマニュアルがあること、そのマニュアルには公布手続の記載があることについては、ヒアリングを実施した全員が認めている。

そのうえで、A氏はマニュアルがあることを引継の際に説明したと供述し、B氏はマニュアルの存在は知っていたが、良く読み込んでいなかったと述べている。

これらの事実から、当委員会は、A氏からB氏への引継の際に、マニュアルを示して公布手続に関する引継がなされたことを認定した。

第4 原因究明に関する検討

以上の調査を受けて、どうして条例公布に不備が生じてしまったのか、その原因について検討を行う。

1 担当職員の不適切な業務処理

本件問題の直接的な原因は、担当職員であるB氏が公布手続を理解していなかったこと、及び業務引継内容をきちんと理解していなかったことにあるといわざるを得ない。

すなわち、B氏は、公務員として、昨年度当該業務の資料・書類を編綴した冊子（一般に「〇〇関係綴り」と呼称される。以下、単に「綴り」という。）を精読しながら、業務の遂行をすべきであった。このことは、毎年度繰り返して行われる公布事務に特に強く当てはまる。

行政の事務的な仕事について、「前例踏襲」ということで揶揄されるようなこともあるが、公布事務のような不可欠であり、毎年度定例的に繰り返して行われる業務は、「前例」が重要な意味を持つ。自治体新規採用職員に対するOJTで最初に行うのが「前例」～以前はどのように行っていたのか～の確認であることが多い。

しかし、B氏は、綴りを精読することなく、前例の確認を十分に行わずに業

務を遂行した。B氏が綴りを全く確認しなかったわけではないと思われるが、数多くの日常の職務の綴りのなかで、公布事務関係の綴りのみが全く目に入らなかったということは、想定できない。

B氏の場合は、その「前例」自体に十分に接していなかったわけであり、このようなB氏の業務処理は、不適切であったといわざるを得ない。

この点、B氏に関する背景事情として、B氏の業務量が過大であった、これまでの職務経験において条例等を立案する経験がなかった、といった点も認められる。しかしながら、少なくとも条例について、町長の署名や公布手続を要することは、公務員の基礎知識に含まれることといえるし、A氏からマニュアルを示された上での業務引継も行われているのである。規程や要綱は公布行為、すなわち掲示をしているのに、条例と規則について掲示をしていないことに、1年半近く気がつかないというのは、漫然と業務を行っていたと評価するほかない。

業務量が過大であるといった事情があるにしても、法規担当の具体的な業務内容に照らせば、地方自治法なり、解説書なり、業務フローのマニュアルなりを確認する時間と場面は、いくらでもあったように思われる。

背景事情が、B氏の不適切な業務処理を正当化するものとはいえない。

2 上司による管理監督体制が機能しておらず、組織としての体制に問題があったこと

B氏に直接的な原因があるにしても、この問題に周囲の職員や上司が、全く気がついていなかった点は、本件における大きな原因の1つである。

行政に限らず、一般的な組織において、重要な業務を遂行していくにあたっては、1人の職員による過誤が大きな問題とならないようにするため、複数の職員を配置し、上司による管理監督体制を構築するものである。

実際に大槌町においても、条例・規則の公布手続は、仮に過誤があれば規範

の有効性に疑義を生じかねないのであり、重要な業務と位置づけていたものと考えられる。また、法規担当職員については、班長及び総務課長において、管理監督する体制であった。

そうであるにもかかわらず、班長など上司や周囲の職員は、本件問題の発生に全く気がつかず、条例・規則が公布されない状況が続けてしまった。本件問題は、町長が条例等に署名していないことに気がつき、担当部署に問い合わせたことが発端であったとのことであるが、仮に町長の発言がなければ、本件問題は、さらに発覚が遅れていた可能性もある。

C氏へのヒアリング結果からすれば、公布手続は基礎的な業務の部分であり、担当のB氏に任されていたというのが実情のようである。この点に関する管理監督業務は、何ら行われていなかったと思われる。

そのほか、ヒアリングにおける聴取では、手続を履践したかどうかのチェックリストを導入していないこと、及び条例においては公布に関する決裁も行われる流れになっていたが、実際にはこうした決裁も行われておらず、そのことに気がついた職員もいなかったことが判明している。

自治体の職務遂行の基本は、個人だけで行う仕事は例外的で、上司や同僚などとともに連携し、確認し、組織で対応することが極めて重要であり、それが継続的にかつ不可欠な性格を持つ自治体業務に求められることであり、かつ、自治体の業務の最大の武器であるといえる。

本件は、上司による管理監督が実際には機能しておらず、監督体制に不備があることはもちろんのこと、上司や同僚などとともに連携するなど、組織として対応する体制が整っていなかったことを示すことになったものといえる。

なお、今回、問題となっている公布事務は、全国の自治体で日々行われている業務運営の基本中の基本であり、かつ、極めて重要なものであることは、再三述べているとおりである。業務に対する組織としての認識不足、欠くべからざる業務を真正面からとらえ、いわばメリハリをもって業務に臨む厳格な姿勢

が欠如していることも、組織としての体制不備の一因といえる。

3 人員体制の不備

B氏、C氏ともに、本件問題の原因の1つとして、総務課職員の業務量の多さ、問題発生前からの多忙ぶりを、ヒアリングで述べている。たしかに、総務班の人員は3～4名で、産休取得の職員がいた時期もある。町長の秘書や議会対応業務も担当する中で、業務量に比して人員が不足していたことは、首肯できるところである。本件問題発生の原因の1つということができよう。

また、B氏はこれまでの業務において、条例等の立案を担当した経験がなく、法規担当の仕事を初めて経験するような状況であった。未経験者を多忙な部署に配置したことも、原因の1つとして良い。

第5 再発防止に関する検討

前記第4で分析した原因をふまえ、再発防止策について検討した。当委員会の考える再発防止策は、以下のとおりである。

1 職員に対する研修・教育を強化すること

本件を取り巻く問題を、担当職員の属人的な問題のみと位置づけるのは不適當である。平成23年3月11日発生の津波被災により、職員の数も、これまでに培ってきた経験も、大槌町では不足している状況にある。被災後の約12年間において、震災復興に注力し、派遣職員による大きな支援を受けてきた反面、大槌町職員の研修・教育に時間を割くことができなかつた面もあると思われる。

このような事情があることは理解するが、今回の事案を教訓に、職員の業務遂行において何が欠けていたのか、それをどうすれば是正し、住民の期待に応えることができるのかを十分に見極めたうえで、これまでの研修・教育体制を反省するとともに、今後はこれらを強化し、人材育成に時間をかけ、二度とこ

のようなことは起こさないといった決意で取り組んでいくことが求められているといえよう。

人口減少傾向にある地方において、人材を大幅に増やすことは期待できない。少ない人員の中で、業務をこなしていく必要がある。そのためには、職員のスキルを高め、大きな失敗を未然に防げるような体制構築が求められる。

特に、今回の事案で明らかになったように、自治体業務のうち基本の業務については重点的に教育訓練していくこと、そして、担当者1人でなく上司同僚も含めて連携し、相互チェックできるような組織風土、職務遂行スタイルの構築の重要性に主眼を置いた取組が必要である。

2 管理監督体制の再構築など組織体制の再整備

本件の経過からも明らかなように、大槌町行政において、班長、課長といった上司による管理監督業務が、機能していない。管理監督業務がきちんと機能するように、日々の業務のあり方を大幅に改善していく必要がある。

具体的には、公布手続のような欠くべからざる重要業務については、各手続についてチェックリストを作成し、法令によって必要とされる手続をきちんと履践したかどうか、一目でわかるようにしておくこと、そしてこのチェックリストを用いて上司による管理監督業務や同僚の連携・カバーが可能となるような組織体制を整備しておくことを提案する。

また、人事異動に伴う業務引継時には、上司に当たる者も引継書を確認するなどし、積極的に業務の管理監督を行うようにしていただきたい。

四半期に一度くらいの頻度で、上司と部下の面談を実施し、業務の進捗状況や処理が適切に行われているかの監査を行うといった取組も、検討すべきであろうし、上司・管理者の責任を果たすという意味で、職員の個別業務の進捗具合を確認して、それを職場全体で共有する等の対応も有効であろう。

あわせて、決裁がないことに誰も気がつかないような現状の決裁制度について

て、改善の余地はないか、何らかの工夫を検討していただきたい。

3 人員体制を改めること

総務課の職員数が、担当する業務に照らし、恒常的に不足している状況にあるように思われる。適切な事務分掌を心がけ、総務課に業務が集中しないようにしていくことが前提となるが、こうした工夫をしても人員が不足するのであれば、人事異動を控える、人員を増やす、一定の経験をもつ職員を法規担当職員に任命するといった策を検討すべきである。

とくに急な業務が入ってきた場合など、人員を拡充しなければ、業務量がパンクすることは目に見えている。町政全体に目を配り、適時適切な人員体制を構築することが求められる。

第6 不備問題に関する町民への利益・不利益の判断分析等について

1 この点に関する答申の位置づけ

本件不備問題により、条例・規則の公布が予定よりも大幅に遅れてしまうなどの不都合が発生している。本件不備問題は、議会による議決は問題なく行われており、専ら大槌町役場側の過誤により条例等の有効性が問われる事態となっている。

もとより、条例の有効性、憲法適合性といった問題は、最終的には司法権に属するものといえ、当委員会が判断すべきことではない。もっとも、すでに町政に混乱を生じており、裁判等によることなく、早期にこの問題について一定の指針を得たいというのが諮問の趣旨であることから、当委員会においても、今後の町政の安定に資するべく、一般的な意見を述べることとした。

2 基本的な考え方

本件では、議会の議決には何ら問題がなく、ただ予定の公布日に公布がなさ

れず、公布日が大幅に遅れてしまったという点が問題となっている。この点を解消するため、施行日を遡らせ、公布日より前に条例・規則を適用させること、いわゆる遡及適用の可否を検討すべきである。

この点について、なるべく議会の意思を反映させる観点、さらには町民生活の安定性を確保する観点からは、できる限り条例等を有効なものとして扱うべきということになる。その一方で、町民に不利益を与えるような、刑事罰を伴う罰則を内容とする条例等を、安易に有効なものとして取り扱うことは、憲法違反、法令違反となりかねないので、町民に不利益を課す条例等の遡及適用は、慎重であるべきと考えられる。そこで、条例等の内容を検討し、遡及適用を可とすべきかが、問題となる。

また、遡及適用が可能であるとしても、そのことを条例等の附則で定めておかなければ、遡及適用はできない結果となる。そこで、遡及適用を可能とする形式がとられているかどうかも問題となる。

以下では、この内容面と、形式面に分けて、検討を行う。

3 内容面について

(1) この問題に関する議論の状況

条例に限らず、およそ法令を遡及適用することについては、主として刑事法に関して議論がなされており、刑事事件における遡及処罰は、憲法39条によって禁止されている。

その一方で、刑事法規以外の分野においては、講学上、活発な議論が行われているとはいえ、その法令の趣旨や効果等の観点から遡及適用の可否を判断せざるを得ないものとする。

(2) 裁判例について

この問題に関する裁判例としては、農地売払制度における売払額を変更した法改正が、憲法29条の財産権の侵害に当たると主張された事案に関する最高

裁判所大法廷昭和53年7月12日判決（農地売り戻し訴訟）、及び租税特別措置法の改正法が施行日前の年度当初に遡及適用されたことを、租税法規の遡及適用は憲法84条に違反すると主張された事案に関する最高裁判所第一小法廷平成23年9月22日判決という、2件の最高裁判決がある。

昭和53年判決の事案は、農地売払制度において、いったん買収した農地を旧所有者に売り払う場合の価格を、法改正前は「買収の対価に相当する額」と定めていたが、昭和46年改正において、「時価に10分の7を乗じて算出」された額に変更されたというものであった。

買収時点に比べて不動産価格が騰貴している場合には、安く買えるはずの農地を高く買わなければならなくなったことから、制度改正前に売払の申込みをした者が、事後法において売払価格が不利に増額されたと主張し、憲法29条違反を主張した事案である。

最高裁判所は、以下の判断を示している。

「法律で定められた財産権の内容を事後の法律で変更しても、それが公共の福祉に適合するようになされたものである限り、憲法には違反しない。

かかる変更が公共の福祉に適合するようになされたものであるかどうかは、いったん定められた法律に基づく財産権の性質、その内容を変更する程度、これを変更することによって保護される公益の性質などを総合的に勘案し、その変更が当該財産権に対する合理的な制約として容認されるべきものであるかどうかによって判断すべきである。」

平成23年判決も、この昭和53年判決を引用し、同様の基準で判断すべきとした。

(3) 小括

以上の裁判例や学説上の議論をふまえると、当該法令の対象者にとって利益となる改正、不利益とならない改正は、遡及適用が認められて良いと解される。また、不利益となる改正であったとしても、不利益の程度、不利益変更によっ

て保護される公益の性質などを総合的に勘案し、合理的な制約として許容される場合には、遡及適用が認められると解される。

本件事案においても、これらの考え方を基本に、遡及適用の可否を検討することとしたい。

(4) 大槌町における各条例、規則の内容に関する検討

問題とされている条例、規則は、資料7及び8記載の通りである。ただし、条例31、39、規則35、36は、当初予定の公布日からは遅れた公布となっているものの、施行日前の公布となっており、結果的に適法な手続が履践されたといえる。検討対象から除外して良いと判断する。

上記以外の条例・規則について、その改正内容を検討すると、多くのものは、専ら組織や手続に関するものであったり、町民にとって不利益な改正とはいえないものである。こうした条例・規則については、遡及適用を認めて良い。

慎重な検討を要するものは、主として税に関する条例である。具体的な検討内容は、検討メモ（資料4）に記載したとおりである。

多くは地方税法改正に伴うものなどであり、改正内容は正当であることから、単に公布手続に瑕疵があったという本件の事情のもとにおいては、基本的には、最高裁判例の趣旨に照らしても、遡及適用が許容されるものと判断する。

もともと、当初の改正附則に経過措置が定められているなどの状況が認められることから、状況によってはさらなる経過措置を講じるなどして、町民の不利益を可能な限り低減させることが望ましい。

4 形式面について

(1) 現状

不備問題の対象となる条例・規則は、資料7及び8にまとめたとおりである。大槌町においては、この問題について認識した後、ひとまず何も手を加えずに当初の予定どおりの公布手続を履践した。そのため、公布日、施行日の現状は、

資料7及び8に記載された状況となっている。

(2) 検討

「公布の日から施行」とされているものについては、実際の公布日からしか当該条例等を適用できないことになる。言い換えれば、現状ではまだ遡及適用はされていない、すなわち実際の公布日以前に生じている関係に当該改正等の部分が適用されていないことになる。そのため、こうした類型の条例等について、遡及適用をさせるためには、個別の条例等における附則の改正や、本件不備問題の解消に関する一括的な条例等を制定するなど、一定の手続を行う必要がある。

その他の規定については、特定日を定めて施行日としていたり、公布の日を施行日としつつ、遡及適用を明文で定めるなどしていることから、一応の適用関係が成立していることになる。ただし、本来のあり方として、公布日が施行日より後に来ることは避けているのが、条例・規則制定時のルールではないかと思われる。そのため、特定の日を施行日としつつ、施行日よりも公布日が後になっていて適用関係が整合的に理解できるようにはなっていないものについては、遡及適用する旨を明確に規定しておくよう改めておくのが望ましい。

結論として、少なくとも、施行日が「公布の日」と定めてある条例については、遡及適用がなされていない現状にあるので、附則の改正を行い、遡及適用させることが望ましいといえよう。

第7 結語

- 1 当委員会は、以上のとおり答申する。
- 2 本件問題の発生は、現状の大槌町の行政実務が機能不全に陥っており、危機的な状況にあることを明らかにした。大槌町の職員はもちろん、大槌町の住民すべてが、この点を深く認識して頂く必要がある。
- 3 本件問題の原因は、比較的明確であるといえ、再発防止策を講じることによ

り、問題解消は十分に可能であると思われる。速やかに改善策を講じ、二度とこのような問題を起こさないようにしていただきたい。

ただし、管理監督体制が機能していないこと、及び人員体制の不備は、組織体制に関わる問題であり、深刻な問題でもある。

本件がB氏の個人的な問題に起因するものなのか、それとも職場全体にはびこるものなのかは、留意して考えなければならない。それが今回の問題の究極的な原因と思われるところであり、再発防止を考える際にも重要な視点となると思われる。

一朝一夕に改善される問題でもない。改善にむけた強い意欲が求められているといえよう。

添 付 資 料

- 資料1 主な経過の概要
- 資料2 「条例、規則」と「規定、要綱、要領」の手続について
- 資料3 事前質問への回答
- 資料4 条例の有効性に関する検討メモ
- 資料5 ヒアリング対象者リスト
- 資料6 ヒアリング要旨
- 資料7 適時に公布されなかった条例一覧
- 資料8 適時に公布されなかった規則一覧
- 資料9 委員名簿

以 上