

〔論 説〕

労働者健康福祉機構の虚偽報告事件の事例研究

—「天下り」問題を中心に—

樋口 晴彦

キーワード: 組織不祥事, リスク管理, 障害者福祉, 天下り, 独立行政法人

はじめに

本稿は、独立行政法人労働者健康福祉機構（以下、「独立行政法人」を略す）が長年にわたり虚偽の障害者雇用状況報告書を提出していたという障害者雇用促進法違反事件に関する事例研究である。

本事件の背景として、天下り人事が労働者健康福祉機構の組織体質に悪影響を及ぼしていた問題が認められた。そこで、本研究では、天下りに関する先行研究を集約した上で、天下りの弊害について、【類型Ⅰ】天下り幹部の主体性の喪失と従属意識、【類型Ⅱ】天下り幹部の近視眼的姿勢、【類型Ⅲ】プロパー社員の思考停止の3類型に整理し、これらに共通する組織体質を「天下りによって醸成された無責任体質」と総括した。

本事件を誘発した原因メカニズムとしては、虚偽報告の開始と継続、そして障害者雇用の是正対策の遅れに関して「天下りによる無責任体質のリスク」、関係者が不正行為に対して心理的抵抗を感じなくても済むように自己正当化していた問題に関して「不正行為の自己正当化のリスク」の2類型を抽出した。

1. 事件の概要⁽¹⁾

労働者健康福祉機構は、旧労働福祉事業団を母体として、「独立行政法人労働者健康福祉機構法」に基づき2004年に設立された厚生労働省所管の独立行政法人である。

同機構の主たる事業は、労災病院(30箇所)、吉備高原医療リハビリテーションセンター、総合せき損センター、労災看護専門学校(9箇所)、治療就労両立支援センター(9箇所)、産業保健総合支援センター(47箇所)等の施設運営である。2014年4月時点の体制は、正規職員15,795人(役員7人を除く)、嘱託職員3,936人であった。また、2013年度の経常収益は306,220百万円、経常費用は308,755百万円、当期総利益は4,014百万円の赤字であった。

1.1 障害者雇用促進制度

障害者雇用促進法は、「身体障害者又は知的障害者の雇用義務等に基づく雇用の促進等のための措置、職業リハビリテーションの措置その他障害者とその能力に適合する職業に

(1) 労働者健康福祉機構では、本事件の真相を究明して再発防止策を講ずるために「第三者委員会」を設置して調査・検討に当たさせた。本稿における事実関係の認定は、主として同委員会の調査報告書(以下、「第三者委員会(2014)」とする)に依拠している。

就くこと等を通じてその職業生活において自立することを促進するための措置を総合的に講じ、もつて障害者の職業の安定を図ること」(第1条)を目的とする法律である。

同法は、「すべて事業主は、身体障害者又は知的障害者の雇用に関し、社会連帯の理念に基づき、適当な雇用の場を与える共同の責務を有するものであつて、進んで身体障害者又は知的障害者の雇入れに努めなければならない」(第37条)と規定し、毎年6月1日時点の障害者の雇用数や実雇用率(常用雇用障害者数を常用雇用労働者数で除したもの)などを記載した「障害者雇用状況報告書」を公共職業安定所に提出するとともに、障害者の実雇用率を法定雇用率以上にすることを事業者⁽²⁾に義務付けている。

2014年時点での法定雇用率は、一般事業主が2.0%、国・地方公共団体・特殊法人(独立行政法人含む)が2.3%であった。特殊法人の法定雇用率が民間企業よりも高く設定された理由は、「特殊法人は、国や地方公共団体の事業を効率的に行うために設立されたものであって、その財産的基盤も国や地方公共団体に置いているので、率先して障害者の雇用を促進すべき立場にある」(第三者委員会(2014), 7頁。傍点筆者)とされている。

1.2 虚偽報告の状況

2014年8月22日、労働者健康福祉機構の甲総務部長は、同26日に予定されていた厚生労働省独立行政法人評価委員会に備えて勉強する過程で、同機構における障害者雇用状況について乙人事課長に質問した。これに対して乙人事課長は、実際には法定雇用率を未達成にもかかわらず、達成したように偽装した虚偽の障害者雇用状況報告書を提出していたと回答した。それを受けて調査が行われた結果、少なくとも資料が残存していた期間(2004年度⁽³⁾から2014年度)について、虚偽報告を続けていた事実が判明した。

法定雇用率の達成を偽装する手法としては、障害者雇用率の分母となる常用雇用労働者数については嘱託職員を除外した「定員数」を計上し、分子の常用雇用障害者数については実際よりも水増ししていた(表1参照)。2012年以前の実際の障害者雇用率は1%未満であり、法定雇用率との乖離が非常に大きい。この点について、第三者委員会報告書格付け委員会の塩谷善雄委員は、「障害者雇用のために組織的努力を重ねたものの、目標に届かなかったため、少しばかり数字を操作した、といった程度の偽装ではない。機構ははじめから、組織的な取り組みをほとんど行わず、架空の虚偽数字を創作・公表することで、世を欺いてきた。そこには、極めて深刻な倫理崩壊がある」(第三者委員会報告書格付け委員会(2015), 11頁)と批判した。

2014年11月、川崎公共職業安定所は、障害者雇用促進法第86条第1号違反(虚偽報告)

-
- (2) 法定雇用率未達成の事業者からは障害者雇用納付金を徴収する納付金制度も設けられているが、労働者健康福祉機構のような特殊法人は同制度から除外されている。
- (3) 第三者委員会(2014)によると、2003年以前については、紙媒体あるいは電子データの記録を確認できなかったが、「ヒアリングの結果によれば、遅くとも平成12年頃には既に継続的に虚偽報告が行われていたことが認められる。(中略) ①平成16年の実際の障害者雇用率は0.57%であつて、法定雇用率(2.1%)との差が相当にあるため、平成16年に近い時点では法定雇用率を達成していたとは考えられないこと、②平成16年より前において障害者雇用率が大きく変動したことを推認させる事実(多くの障害者の退職等)も見あらず、平成16年より前において急激に障害者雇用率が低下したとは考えられないことなどからすれば、機構においては、相当以前から、障害者雇用率の未達成及び虚偽報告が継続していたものと推認される」(同18頁)とのことである。

表1 報告状況の推移

(単位: 人, %)

		2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年
常用雇用労働者数	実数	15,933	15,675	15,927	16,222	16,050	16,406	16,749	18,293	18,858	19,473	19,841
	報告数	13,745	13,707	13,706	13,888	13,859	13,993	14,251	15,223	16,242	16,825	18,032
障害者数	実数	40	35	34	42	40	49	60	71	91	148	186
	報告数	139	136	139	137	133	137	146	171	181	205	224
障害者雇用率	実数	0.57%	0.50%	0.47%	0.56%	0.53%	0.69%	0.82%	0.77%	0.93%	1.42%	1.76%
	報告数	2.16%	2.11%	2.13%	2.12%	2.10%	2.11%	2.22%	2.10%	2.12%	2.32%	2.32%

(第三者委員会(2014), 別紙5)

の容疑で同機構と元理事など3人⁽⁴⁾を横浜地検に告発した。2015年3月、横浜簡裁は、労働者健康福祉機構に罰金30万円、3人にそれぞれ罰金20万円の略式命令を言い渡した。また、同機構では、現・元理事長を始めとする36人(うち退職又は退任者14人)に対して、報酬の一部自主返納や停職などの処分を実施した⁽⁵⁾。

2. 事件の特徴

本事件の特徴として、労働者健康福祉機構の歴代の人事担当者が関与していたこと、首謀者が存在しなかったこと、厚生労働省からの出向者やOBが関与していたこと及び障害者雇用の是正対策が遅れていたことの4件が認められる。

2.1 歴代の人事担当者の関与

労働者健康福祉機構の組織図では、理事長の下に本部と各施設が配置されている。本部は、総務部、職員部、経理部、医療企画部、医療事業部、産業保健・賃金援護部、内部監査室、経営企画室から構成されている。

障害者雇用状況報告書の作成業務は総務部人事課が所管しており、人事課人事班の班員が原議書を起案し、主査、人事班長、人事課長、総務部次長、総務部長の順に決裁が行われていた。本報告書の最終決裁権者は総務部長であり、理事長あるいは理事の決裁は必要とされなかったが、総務担当理事に対して説明あるいは相談を行うことが少なかった。

第三者委員会の調査によると、表2に示すとおり、歴代の人事担当者のほとんどが虚偽報告を認識していた。その事情としては、「(本報告書の決裁は、)基本的には持回り決裁方式により行われていた。その理由は、起案担当者らは、決裁者に対し、実態と異なる虚偽報告を行うことを説明した上で、決裁を得る必要があると考えていたことによる」(第三者委員会(2014), 15頁)とされる。

(4) 元理事(2012年の虚偽報告に関与)、元総務部長(2012年の虚偽報告に関与)、前総務部長(2013年の虚偽報告に関与)の3人。なお、障害者雇用促進法第86条違反の罰則は30万円以下の罰金で公訴時効は3年であるため、2011年以前の虚偽報告については刑事責任を追及できなかった。

(5) 処分者の中には、大臣官房審議官(前総務部長)、長崎・和歌山・滋賀の労働局長(前二者は元総務部長、後者は元人事課長)など厚生労働省からの出向者やOB計14人が含まれていた。ちなみに、厚生労働省でも、彼らに対して減給や更迭などの処分を実施した。

表2 関係者の認識状況

	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年
総務担当理事	認識					否認		遅くとも2012年には認識		否認	
総務部長	遅くとも2006年には認識			認識			認識		認識	認識	
総務部次長	認識	否認	認識				遅くとも2011年には認識		認識	認識	認識
人事課長	認識	認識			(入院のため 決裁せず)	認識		認識		認識	認識
人事班長	認識		認識		認識			認識		認識	
主査	記憶なし	認識		認識		認識		認識		認識	認識
起案担当者	認識	認識		認識	認識	認識		認識		認識	

* 枠が結合されているのは同一人物。(第三者委員会(2014)に基づき筆者作成)

表3 厚生労働省出身者の就任状況

	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年
理事長	OB(元労働省次官)										
総務担当理事	OB					OB				出向者	
総務部長	出向者			出向者			出向者		出向者	出向者	
総務部次長											
人事課長	出向者	出向者			出向者	出向者		出向者		出向者	出向者

* 枠が結合されているのは同一人物。(第三者委員会(2014)に基づき筆者作成)

2.2 首謀者の不在

多数者が関与する不正行為に関しては、メルシャン循環取引事件⁽⁶⁾やオリンパス不正会計事件⁽⁷⁾のように、関係者に指示を出す首謀者が存在することが通例である。しかし本事件に関しては、「関与者らはいずれも積極的に虚偽報告を行いたいとは思っておらず、特定の人物が虚偽報告を行うように明確な指示を行ったという事実も認められない」(第三者委員会(2014), 46頁)とされる。

2.3 厚生労働省出身者の関与

労働者健康福祉機構では、表3に示すとおり、歴代の総務担当理事(2011～2012年を除く)、総務部長、人事課長の3ポストが、厚生労働省のOBあるいは出向者によって占められていた。厚生労働省は同機構を監督する立場にあること及び障害者雇用促進法の所管省庁であることに鑑みると、同省出身者が虚偽報告に関与していた事実は重大である。

この点について、第三者委員会(2014)は、「本来厚生労働省出向者は、機構の前例にとらわれず、しがらみのない立場で管理職として業務を遂行し、不適正・不適切な業務があれば、これを積極的に是正することが期待されているはずである。しかし、実際には、決裁ラインにいた同省出向者の大半が虚偽報告に関与し、それを是正しようとはしなかった」(同46頁)と批判した。

2.4 是正対策の遅れ

表4は、労働者健康福祉機構と、独立行政法人等(国立大学法人等を含まず)・国・民間

(6) 樋口(2012a)参照。

(7) 樋口(2014)参照。

表4 障害者雇用率の比較

		2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年
労働者健康福祉機構	法定雇用率	2.10%	2.10%	2.10%	2.10%	2.10%	2.10%	2.10%	2.30%	2.30%
	実雇用率	0.47%	0.56%	0.53%	0.69%	0.82%	0.77%	0.93%	1.42%	1.76%
独立行政法人等	法定雇用率	2.10%	2.10%	2.10%	2.10%	2.10%	2.10%	2.10%	2.30%	2.30%
	実雇用率	1.55%	1.97%	2.26%	2.28%	2.35%	2.22%	2.22%	2.37%	2.34%
	達成機関率	51.5%	59.3%	84.0%	83.9%	83.7%	86.7%	84.5%	76.0%	80.8%
国	法定雇用率	2.10%	2.10%	2.10%	2.10%	2.10%	2.10%	2.10%	2.30%	2.30%
	実雇用率	2.17%	2.17%	2.18%	2.17%	2.29%	2.24%	2.31%	2.44%	2.44%
	達成機関率	97.4%	100.0%	100.0%	97.4%	97.4%	100.0%	100.0%	97.5%	97.5%
民間企業	法定雇用率	1.80%	1.80%	1.80%	1.80%	1.80%	1.80%	1.80%	2.00%	2.00%
	実雇用率	1.52%	1.55%	1.59%	1.63%	1.68%	1.65%	1.69%	1.76%	1.82%
	達成企業率	43.4%	43.8%	44.9%	45.5%	47.0%	45.3%	46.8%	42.7%	44.7%

(厚生労働省報道発表資料に基づき筆者作成)

企業の障害者雇用状況を比較したものである。法定雇用率を達成した機関の比率は、独立行政法人等が80%前後(2008年以降)、国が90%以上と高く、民間企業でも40%以上を維持している。それに対して労働者健康福祉機構では、実雇用率が法定雇用率を満たしていないだけでなく、独立行政法人等・国・民間企業の数値を常に大幅に下回っており、障害者雇用に非常に消極的であったと言わざるを得ない⁽⁸⁾。

ちなみに、2012年以降に同機構の実雇用率が大きく上昇したのは、2011年当時の人事課長が、障害者雇用状況報告書の決裁後に「病院局長会議や人員配置協議の場で、各病院施設に対して障害者雇用に促進するよう積極的に指導した」(第三者委員会(2014), 33頁)ことに加えて、2012年以降には、各施設に年度ごとに提示される「人員配置協議基本方針」の中に、「決められた障害者雇用枠が埋まっていない施設については、人員配置協議において理由の説明を求める」(前同34頁)などの雇用促進を求める文言が盛り込まれたことによる。

このように労働者健康福祉機構の姿勢が変化した背景として、2016年に労働安全衛生研究所との統合が予定されていたことが挙げられる。統合時には職員数について詳しい説明を求められることが不可避であるため、同機構としては、是正対策を早急に進めざるを得なかったのである⁽⁹⁾。

3. 天下りに関する先行研究

本事件では、4.で後述するように、天下りによって醸成された労働者健康福祉機構の組織体質が大きく影響していた。その一方で、天下り問題が行政改革に関連する非常に大き

(8) 障害者雇用促進法は虚偽報告に対する罰則を設けているが、「虚偽報告に伴う刑事罰については具体的に認識していた者は少数であり、刑事罰の存在が動機に与えた影響はほとんどなかった」(第三者委員会(2014), 45頁)とされる。

(9) 「統合の時までには実際の数字を公表するべく、公表時に、常用雇用労働者数が1年間で数千人の単位で増加すると不自然であることから、平成28年までに徐々に常用雇用労働者数を実際の数字に近づける意味があった」(第三者委員会(2014), 41頁)。

なテーマであるにもかかわらず、「学術研究を見てもジャーナリズムを見ても、天下りのみを研究(取材)対象として包括的に扱ったものはない」(中野(2009), 24頁)とされるため、現時点における天下り関係の先行研究を整理する必要がある。

3.1 天下りの定義

天下りの定義として中野(2009)は、「下の者の意向や都合を考えない、組織が介在した、上からの一方的な押しつけ」と述べ、広義に解釈すれば、退職後の再就職だけでなく、出向・配置転換などの在職中の人事異動も対象となり、民間企業が子会社や関連企業に社員を出向させたり、退職後のポストを斡旋したりするのも含まれるとした(同31-32頁)。また、市村(2010)は、「官僚機構による、組織的かつ慣行的かつ保身的な斡旋や呼び寄せ行為」(同19頁)と定義した上で、天下り先に実質的な拒否権がないことを特徴に掲げている。

本研究では、先行研究と同じく天下り先に対する強制という面に着目するとともに、再就職だけでなく出向も広範に行われていること、民間企業でも天下り問題が存在することなどを勘案して、天下りを「相対的に立場の弱い組織に対し、構成員の出向や退職者の再就職などの形で雇用を実質的に強制すること」と定義する。

3.2 天下りが行われる事情

中野(2009)は、官庁版天下りの態様として、①当該公務員の能力に着目したケース、②情報入手のために中央官庁とのコネクション形成に着目したケース、③中央官庁からの仕事の発注、補助金の交付などを目的としたケース、④支配-被支配関係に基づく植民地化の4件を指摘した。このうち「支配-被支配関係」について、「天下りを受け入れる側の状況にかかわらず、一方的に中央官庁側が天下りを押しつけ、特定のポストを長期間にわたって支配している状態」(同313頁)と述べている。

その上で、特殊法人に関して、「①予算・決算について毎年、予算・事業計画・資金計画を作成して主務大臣の認可を受けること、②事業の実施に当たっては主務大臣の認可を必要とするものが多いこと、③資金調達に関しては事業収入もあるものの、その大部分を政府に依存していること(財政投融资資金からの借入、政府保証債の発行、補助金等)、④人事面においても役員については主務大臣の任命(もしくは主務大臣の認可を受けて法人の長が任命)となっていること、⑤業務全般について主務大臣は監督上必要な命令を行うことができることなど、中央官庁は特殊法人をコントロールできる手段を持っており、支配-被支配関係に陥りやすい構造となっている」(同286-287頁。傍点筆者)と指摘した。

猪木(1995)は、官庁側の事情として、「停年前からの退職を慣例とすることによって、若年層の官僚の昇進を早め、官僚組織の活性化を図るということ、もうひとつは、特殊法人への「天下り」は、「組織内部での異動」という側面をもち、この異動の際の選抜と配置のパターンには、省庁在任中のパフォーマンスへの評価が組み込まれているということである。すなわち、特殊法人への「天下り」が一種の「遅れて支払われた報酬」という側面を持つ」として、「特殊法人への「天下り」が、人材配分のメカニズムを作動させ、資質の高い人材を官僚組織が吸収できるようにしてきたことは確かであろう」と論じた(同72-73頁)。

また、天下り先の特殊法人側の事情として、「特殊法人がプロパーの職員だけでは人材面で不十分なため、「天下り」役員を必要とする、あるいは特殊法人が主務官庁から許認可を

受けたり、大蔵省から予算編成と査定をうける場合、主務官庁や大蔵省からのOBが折衝の窓口となると、事がスムーズに進行する」(同71頁)と指摘した。

真淵(2009)は、天下りを正当化する論拠として、①官庁活性化説(早期退職を慣行とすることで官僚組織の活性化を図る機能)、②賃金補償説(民間部門との賃金格差を補償する機能)、③能力活用説(官庁の優れた人材を社会に提供する機能)、④ネットワーク説(行政と民間を結びつける接点としての機能)、⑤影響力均等化説(天下りの受け入れにより最大手以外の企業にも行政への影響力を与える機能)の5件を紹介した上で、「従来の正当化理由は説得的ではなくなってきた。しかし、天下りへの期待が、官僚のインセンティブを高めてきたことも確かである」と指摘した(同63-70頁)。

市村(2010)は、官庁版天下りの事情として、「同期横並び昇進」(同31頁)の慣行を維持し、年配の官僚の早期退職を促進するための便法として利用されていると指摘した上で、現役官僚の意向に関しては、「官公庁の人件費を見かけのうえで少なくするために、出向という手も使われる」(同24頁)とした⁽¹⁰⁾。また、天下り先の民間企業側の事情については、「もっぱら役所からの情報収集と働きかけ」(同21頁)と説明した。

以上の諸研究では、天下り元の事情として早期退職による人事活性化、天下り先の事情として人材の獲得、情報やコネクションの入手を掲げるものが多い。その一方で、特殊法人に関しては、総務・人事系統の枢要ポストが歴代の天下り先となっているケースが認められる。早期退職者の受け入れだけであればポストを指定席化する必要はないことに鑑みると、中野(2009)が指摘したように、「支配-被支配関係に基づく植民地化」が天下り元の目標の一部となっている事例も少なくないであろう。

3.3 民間企業の天下り問題

天下り問題は、官庁関連に限定されるものではない。この点について伊丹(2002)は、「決して官庁組織に特有の問題ではなく、民間企業にも多く見られる現象であることが、すぐわかる。子会社、関係会社、業務上の利害関係企業への再就職という名の、「天下り」である。民間版天下りのほうが、規模ははるかに大きいであろう」(同124頁)と指摘した。

民間版天下りの事情について、伊丹(2002)は、「それは、「自社の従業員たちの第二の人生の雇用確保」という理由による、関係組織の設立や派遣なのである。官庁の場合と本質はまったく変わらない」とした(同124頁)。

また、佐伯・柴田(2008)は、「親会社のエリート集団の中でトップに上り詰めた人たちが、そこまでいけなかった他のエリートにしかるべき地位と報酬を保証することで、それなりの納得感を得て、組織全体の和を保とうとしている、子会社はその受け皿として利用され、エリートたちの既得権保護システムの支配下に置かれているとも言えます。もう一つ、天下りには、人事の停滞を避けるための「人材循環」としての機能があります。一定の年齢に達した親会社の役員・管理職たちを子会社に出すことによって、次世代の昇進ポストを確

(10) 特殊法人等労働組合連絡協議会が1998年3月に発表した「腐敗と汚職の温床「天下り」を禁止するための提言」は、官庁版天下りの事情として、「現在の国家公務員の人事は、天下りを前提としている。退職勧奨によって定年まで勤務できないことが天下りに繋がる」と指摘するとともに、現役官僚の意向に関しては、「人事交流と称して出向が広範に存在するが、指定ポストとなっているものも多い。職員からは必要性を疑問視する声も多い」とした(特殊法人等労働組合連絡協議会(1998), 100頁)。

保し、人事を回転させるわけです。(中略) 余った人材をどこにもっていくかというのは、親会社の人たちにとって、言葉に表せないぐらい重要なことなのです」(同88-89頁)と説明した。

以上の先行研究によれば、民間版天下りについても、天下り元の事情として早期退職による人事活性化、天下り先の事情としてコネクションの入手が挙げられ、官庁版天下りと基本的に同一の構図と認められる⁽¹¹⁾。また、総務・人事系統のポストが歴代の天下り先となり、「支配-被支配関係に基づく植民地化」のケースが少なくない点も同様である。

3.4 天下りの弊害とその類型化

官庁版天下りの弊害として、中野(2009)は、「天下りが政官業癒着の接点となるケースが出現するなど、さまざまな意味で社会全体に弊害をもたらしたこと⁽¹²⁾」及び「毎年数千人規模で天下りを受け入れるために、不要と思われるような非営利法人をスクラップできなかつたり、新たな非営利法人を創設するなどの結果、非営利法人が肥大化し、財政赤字の要因の一部を作り出していること」の2件を指摘した(同515頁)。

猪木(1995)は、①癒着の温床を形成すること、②役員や一部中間管理職が外部から転入することにより、プロパー職員の勤労意欲を阻害することの2件を指摘した(同73頁)。市村(2010)は、①税金の無駄遣いを生むこと、②官民の癒着や利権の温床化を促進すること、③天下り先のプロパー社員のやる気を阻害し、組織のモラルを低下させること⁽¹³⁾、④政策が歪むことの4件を指摘した(同20-21頁)。曾我(2013)は、①政府の腐敗(特殊法人などのグレーゾーン組織が天下りポストの確保のために作られること)、②レントシーキング(天下り先の民間企業が見返りを期待していること)の2件を指摘した(同374頁)。

以上の諸研究を要約すると、官庁版天下りに伴って生じる弊害は、「天下り元と天下り先の癒着」、「非効率な業務の温存」、「プロパー社員の意欲の阻害」の3件に整理できる。

次に、民間版天下りの弊害について、伊丹(2002)は、「親会社業務とのスムーズな連携とか、その人材の経験・能力の有効利用とか、意義はありうるであろう。しかし、その意義を超えて、じつは大量の民間版天下りが起きているのではないか。それが、子会社の経営の非効率の大きな理由の一つになっている。資金効率を無視した投資をさせている。経済的存在意義がなくなっているのに、組織だけが残っている。弊害のリストもまた、官庁版天下りとあまり変わらない」と指摘した(同124頁)。

佐伯・柴田(2008)は、「大企業の役員などが子会社の高級幹部に舞い降りる「民間版天下り」については、その実態や弊害がおおびらに議論されることは滅多にありません。(中略) 天下りにもプラス面もないわけではありませんが、圧倒的にデメリットと弊害の

(11) 先行研究では民間版天下りの有用性についてあまり触れていないが、筆者が事情聴取したインフラ関連企業の天下り経験者は、出向先のポストは親会社よりもランクが上であるため、若くして管理職としての経験を積むという人材育成の面で役立つとともに、グループ企業の内情や現場の作業内容を把握する上でも意義が大きいと説明した。

(12) 「押しつけ的な天下りの見返りに多額の補助金が流れていたり、規制の維持による経済的利益の確保があったりする場合、その損失は送り出す側と受け入れる側だけにとどまらず、社会全体に及ぶ」(中野(2009), 328頁)。

(13) 「(天下りした者は、)プロパーの社員や職員から見れば、治外法権の存在となる」(市村(2010)19頁。傍点筆者)。

方が多い、というのが正直な現実の姿です」(同2-3頁)とした上で、具体的な問題として、①トップダウンなし、ボトムアップなし、②長期戦略を立てようとしない、③事なかれ主義と問題先送り、④研究開発に不熱心、⑤新規設備投資に消極的、⑥すぐ縮小均衡に走る、⑦根本治療でなく対症療法で乗り切ろうとする、⑧コストダウンに不熱心、⑨不良在庫品の適切な処理をせず先延ばしする、⑩資金調達に自主性なし、⑪親会社へのゆがんだ依存心を生む⁽¹⁴⁾、⑫天下り経営陣の態度が社員の仕事への情熱と愛社精神を奪う⁽¹⁵⁾の12件を列挙した(同60-65頁)。

民間版と官庁版の天下りの弊害を比較すると、プロパー社員の意欲を阻害するという面では共通しているが、民間版では経営判断上の様々な失敗を取り上げている点が注目される。官庁版天下りでは、天下り先が民間企業である場合には天下りポストが実権を伴わないケースが通例であること、天下り先が特殊法人である場合には業務の性質として経営判断がさほど求められないケースが多いことから、経営判断上の失敗が表面化しにくいと考えられる。

先行研究の中では、前述のように佐伯・柴田(2008)が天下り先の業務に与える弊害について具体的かつ網羅的に指摘したが、内容の整理が十分とはいえない。そこで、佐伯・柴田(2008)の指摘事項を以下の3類型に整理した上で、これらに共通する組織上の特徴を「天下りによって醸成された無責任体質」と総括する。

- ・【類型Ⅰ】天下り幹部の主体性の喪失と従属意識(①トップダウンなし、⑧コストダウンに不熱心、⑩資金調達に自主性なし)
- ・【類型Ⅱ】天下り幹部の近視眼的姿勢(②長期戦略を立てようとしない、③事なかれ主義と問題先送り、④研究開発に不熱心、⑤新規設備投資に消極的、⑥すぐ縮小均衡に走る、⑦根本治療でなく対症療法で乗り切ろうとする、⑨不良在庫品の適切な処理をせず先延ばしする)
- ・【類型Ⅲ】プロパー社員の思考停止(①ボトムアップなし、⑪親会社へのゆがんだ依存心を生む、⑫天下り経営陣の態度が社員の仕事への情熱と愛社精神を奪う)

【類型Ⅰ】は、天下り幹部が「天下り元の人事異動の一環として天下り先に配置された(=依然として天下り元に帰属している)」と自らを位置づけているため、経営者としての主体性を喪失し、天下り元の意向に迎合しがちとなる問題である。こうした心理が生み出される背景として、天下り元の関心が「支配-被支配関係」の維持に向けられ、天下り先の主体的発展を期待していないケースが少なくないことが挙げられる⁽¹⁶⁾。

【類型Ⅱ】は、天下り先における天下り幹部の在籍期間が短い上に、天下りの前任者(天下り元での先輩であることが多い)への遠慮⁽¹⁷⁾があるため、長期的視点に基づく改革に対

(14) 「(子会社側の社員は)表面上は天下り組への反発を抑え、腹の中では舌を出しつつも、どこかで天下りシステムにぶら下がっている、というゆがんだ心理構造になっている」(佐伯・柴田(2008)、69-70頁)。

(15) 「人間は物を深く考えなくてすむ状態が続くと、考えることをやめてしまうものです。そうした集団症状を私は「組織性思考障害」と名づけています」(佐伯・柴田(2008)、68頁)。

(16) 「概して親会社は子会社を完全なコントロール下に置きたがり、子会社が自ら発展しようとする遠心力よりも、親の元を離れさせないための求心力を大切にします」(佐伯・柴田(2008)、170頁)。

(17) 「天下り人事では、前任者と後任者が顔見知りだったり、かつては同じ職場の先輩・後輩同士だったりというケースが多いのです。改革や改善を推し進めようとする、どうしても前任者否定のニュアンスを帯びます。先輩の顔に泥を塗るようなことは誰だってやりづらい。だから社内改革や組織改善に着手できない」(佐伯・

して消極的になる問題である。そして【類型Ⅲ】は、【類型Ⅰ】や【類型Ⅱ】の問題を抱える天下り幹部の仕事ぶりにプロパー社員が幻滅する一方で、天下り元に従属していれば大丈夫という依存心が職場に蔓延する問題である。

ちなみに、官庁版天下りの弊害として前述した3件についても、「天下り元と天下り先の癒着」は【類型Ⅰ】、「非効率な業務の温存」は【類型Ⅱ】、「プロパー社員の意欲の阻害」は【類型Ⅲ】と整理できる。

4. 本事件における天下りの影響

本事件では、虚偽報告の開始と継続、そして障害者雇用の是正対策の遅れに関して、天下りによって醸成された無責任体質が大きく影響していたと認められる。

4.1 労働者健康福祉機構に対する天下り状況

官庁の幹部職員（退職時に局長級以上）の再就職に関する中野（2009）の調査によれば、労働者健康福祉機構の前身である労働者福祉事業団に対し、旧労働省の事務次官3人が理事長、同じく職業訓練局長（職業能力開発局長）の1人が理事長、4人が理事として再就職していた（同192-194頁）。また、厚生労働省設置後の2001年から2007年にかけても、計9人が同機構に就職している（役職不明）。こうした幹部職員の再就職状況に加えて、事業規模の大きさを勘案すると、労働者健康福祉機構が労働関係官僚の重要な天下り先であったことは否定できない⁽¹⁸⁾。

同機構の理事長ポストは2011年から公募とされ、事件発覚時には、国立がん研究センター前理事（元東京大学医学部附属病院長）が理事長に就任していたが、その他の役員（理事4人及び監事2人）のうち理事2人が厚生労働省出身であった。また、2.3の表3が示すとおり、歴代の総務部長と人事課長は厚生労働省からの出向者で占められていた。

この件について第三者委員会（2014）は、「機構においては、これまで、総務部長及び人事課長には、厚生労働省（旧労働省入省者）からの出向者が必ず充てられている。この理由は必ずしも明らかではないが、機構にとっては厚生労働省出向者が同省との折衝を行うことにメリットがあるということのようである」（同56頁）と曖昧な説明をしているが、前述の「支配－被支配関係」が存在したと考えるのが妥当であろう。

4.2 虚偽報告の開始と天下り問題

労働者健康福祉機構が虚偽報告を開始した事情については、当時の資料が残っていないが、所管省庁である厚生労働省から障害者雇用の改善を求められた一方で、現実問題として雇用拡大が困難であったことから、安易な解決策として虚偽報告を開始したのではない

柴田（2008）、101頁）。

(18) 中野（2009）は、旧労働省関係の天下り状況について、「所管する産業がほぼ皆無なこともあって、旧労働省の天下り先は豊富ではない。天下り先の多くは特殊法人・財団法人などの非営利法人である。（中略）2000年以降の公表されている天下り先を見てみると、旧厚生省と類似した特徴を示している。すなわち、特殊法人・独立行政法人・公益法人に偏りなく天下っているだけでなく、複数を受け入れている組織が少なからず存在する」（同116-117頁）と分析した。

かと推察される。このような不正行為をボトムアップで発案したとは考えにくく、幹部による指示あるいは暗黙の示唆に基づいていた可能性が高い。

同機構の障害者雇用率が未達成だと天下り元の厚生労働省に申し訳ないという迎合的思考は、【類型Ⅰ】の「天下り幹部の主体性の喪失と従属意識」の現れである。また、抜本的な対策を講じずにその場限りの弥縫策に逃げた管理者の対応ぶりは、【類型Ⅱ】の「天下り幹部の近視眼的姿勢」であり、いずれも天下りによって醸成された組織体質と認められる。

4.3 関係者の自己正当化と天下り問題

本事件に関与した総務担当理事以下の人事担当者たちは、虚偽報告により個人的利得を得ることはなかった⁽¹⁹⁾にもかかわらず、疑問や反対を表明せずに虚偽報告の手続きを淡々と進める者が少なくなかった。2.2で前述したように首謀者が特に見当たらないのは、誰も積極的に反対しようとしなかったために、首謀者の役割が必要とされなかったからである。

本来であれば、不正行為を自ら実行することに心理的負担を感じるはずであるが、2.4で前述したように是正対策が放置されていた事実を鑑みると、関係者がそうした葛藤に深く悩んでいたとは認めがたい。その事情として、心理的負担を感じなくても済むように虚偽報告を自己正当化していたことが挙げられる。自己正当化の態様としては、前例踏襲や上司の沈黙、組織防衛の意識が認められ、その背景には、天下りによって醸成された組織体質が存在した。

4.3.1 前例踏襲と上司の沈黙

第三者委員会(2014)によれば、「以前から組織として行っていたのであれば従わざるを得ない」(同45頁)という前例踏襲の意識が関係者の間に存在した。例えば、歴代の起案担当者(2004年時点を除く)は、前任者からの引継ぎなどにより虚偽報告の事実を認識したが、そのまま淡々と起案を進めていた。一般的に前例踏襲は賢明な処世術と見做されているが、前任者には業務に関する指示権限がなく、法的には弁解理由にならない。

また、虚偽報告に関して上司に相談したにもかかわらず、上司が具体的な指示を出さなかったことを自己正当化の理由としたケースも認められる⁽²⁰⁾。しかし、上司が明確な指示を下さないのであれば、部下として指示伺いを繰り返すべきである上に、たとえ上司の沈黙を「暗黙の了解」と認識したとしても、違法行為に関する指示は業務命令として無効であり、それに従う義務を有しない。

このように前例踏襲や上司の沈黙を自己正当化の口実としたのは、自ら判断することを放棄したに等しい。人事班長以下の下位職員に関しては、【類型Ⅲ】の「プロパー社員の思考停止」が発生していたと推察される。上司である厚生労働省出向者が虚偽報告を放置している以上、プロパー職員の部下としては、自己保身のために思考を停止せざるを得な

(19)「本件報告の関与者は、いずれも自ら虚偽報告を行うことを積極的に発案して関与したのではなく、虚偽報告の性質上、関与者個人の利益を図る目的から行われたものでもない」と認められる(第三者委員会(2014), 45頁)。

(20)「虚偽報告に疑問のある者が上司へ相談したものの、上司が虚偽報告を是正するための具体的な指示を行わなかったため、虚偽報告を行わざるを得なくなり、次年度以降においては既に自らが虚偽報告に関与してしまっているために、改めて虚偽報告を是正するきっかけを失ってしまっている」(第三者委員会(2014), 55頁)。

かったと言えよう⁽²¹⁾。

幹部職員についても、2007年～2009年の決裁に関与した総務部長が、「総務担当の〇〇理事に相談したが、〇〇理事から特段の指示はなかった」(第三者委員会(2014), 26頁)と弁解した。総務部長は本報告の最終決裁権者であるにもかかわらず、総務担当理事に相談したことを自己正当化の理由に掲げたのは、労働者健康福祉機構の幹部職員としての自覚が乏しいと言わざるを得ない。その意味では、【類型Ⅰ】の「天下り幹部の主体性の喪失と従属意識」が影響していたと推察される。

4.3.2 組織防衛の意識

2011年から2013年にかけて、虚偽報告の取り止めについて関係者が検討したが、正確な数字を報告した場合には過去の報告との整合性が取れず、以前から虚偽報告を続けていた事実が発覚するとの理由で見送られた。言い換えれば、過去の虚偽報告の発覚によるダメージを回避するという組織防衛の見地から、今後も虚偽報告を継続せざるを得ないとの判断に至ったのである。

当時は、特殊法人改革を求める世論が非常に強く、病院施設の運営を主たる事業とする国立病院機構と労働者健康福祉機構を統合すべきという意見も出ていた⁽²²⁾。そのため、本件不祥事が発覚した場合、機構統合の形で労働者健康福祉機構が消滅するのではないかと関係者が危惧したとされる⁽²³⁾。

さらに注目すべきは、組織防衛の対象となる「組織」の中に、監督官庁である厚生労働省も含まれていたことである。特に厚生労働省からの出向者(総務担当理事・総務部長・人事課長)には、厚生労働省及びその官僚集団⁽²⁴⁾を守ろうとする組織防衛の意識が強かったとされる⁽²⁵⁾。

労働者健康福祉機構の役職に就任していたにもかかわらず、厚生労働省に対する配慮を重視していたことは、【類型Ⅰ】の「天下り幹部の主体性の喪失と従属意識」と認められる。ただし、出向者の立場とすれば、省内での自らの評価を下げないように行動することは、

(21) 第三者委員会(2014)は、「組織におけるコンプライアンスに関しては、役員及び最上位の職位者をはじめとする上位職位者の有する認識と意識が最重要であり、そのことなしに下位職位者がいかに研修等を重ねても実効性は期待しがたい」(同58-59頁)と分析した。

(22) 2012年1月20日に閣議決定された「独立行政法人の制度及び組織の見直しの基本方針」では、労働者健康福祉機構の講ずべき措置として、「国立病院機構との連携を進めつつ、将来の統合も視野に入れた具体的な検討を行う」と規定している。

(23) 「関与者らからのヒアリングにおいては、虚偽報告が発覚すれば、特殊法人改革等で厳しい批判にさらされている機構がさらに厳しい立場に追い詰められ、存続さえ危ぶまれると考えたとの供述があった。このような特殊法人改革等による組織合理化等の要求(定員削減や国立病院機構等との統合)に対する過剰ともいえる反応が、組織防衛的な発想をさらに強めたことは否定できない」(第三者委員会(2014), 46頁)。

(24) 2007年～2009年の決裁に関与した総務部長は、2002年から2004年にかけて労働省障害者雇用対策課長として障害者雇用促進法を所管する役職にあった。そのような人物でさえも虚偽報告を継続したという事実は、厚生労働省の業務よりも、同省を構成する官僚集団を優先する心理が存在したことを示唆している。

(25) 「出向者にとっては、機構業務の是正を行うことよりも、機構及び過去の出向者さらには厚生労働省に傷がつかないようにすることが重要となっていた」(第三者委員会(2014), 46頁)。「厚生労働省の出向者にとって、機構が不祥事を起こした場合、機構のみならず、厚生労働省の監督責任や歴代の厚生労働省出向者の責任が問われかねないことから、不正は正に踏み出せなかった」(前同56頁)。

自己保身の面からも当然と言えよう⁽²⁶⁾。

ちなみに、労働者健康福祉機構と国立病院機構の統合を恐れる心理も、やはり厚生労働省の組織防衛という側面を有している。統合後も個々の病院施設は維持されるので、現場における変化は比較的小さいが、2つの本部機能が1つに統合される結果、厚生労働省官僚の天下りポストの減少が避けられないためである。

4.4 是正対策の欠如について

2.4で分析したとおり、2012年以降に障害者の実雇用率が大きく改善したのは、2016年に労働者健康福祉機構と労働安全衛生研究所との統合を控えていたことによる。言い換えれば、それ以前には障害者雇用の是正対策が計画的に推進されていなかった。

表5が示すように、労働者健康福祉機構の財務状況は、経常費用が経常収益を上回る事が多く、当期総利益は2010年度と2012年度を除き赤字となっていた。そのため、同機構の第1期中期計画(2004～2008事業年度)及び第2期中期計画(2009～2013事業年度)では、人件費の抑制と施設管理費の節減を図り、期前よりも一般管理費を15%程度削減することを目標としていた。

このような状況下では、障害者雇用の促進は、人件費の負担増という形で中期計画に逆行するおそれがあるため、天下り幹部が是正対策に踏み切れなかったものと推察される。その意味では、【類型Ⅱ】の「天下り幹部の近視眼的姿勢」と認められる。

表5 労働者健康福祉機構の財務状況

(単位：百万円)

	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年
経常収益	287,042	285,081	288,688	288,980	287,413	299,644	304,798	306,106	306,721	306,220
経常費用	298,054	291,733	293,085	292,489	289,914	304,082	303,189	305,466	305,927	308,755
当期総利益	▲12,694	▲7,245	▲4,095	▲4,705	▲2,702	▲5,001	1,454	▲2,651	257	▲4,014

(労働者健康福祉機構の各年度事業報告書に基づき筆者作成)

4.5 小括

以上のとおり、労働者健康福祉機構の虚偽報告に関して、天下りによって醸成された無責任体質が大きく影響していたと認められる。ちなみに、第三者委員会(2014)は、「今回の虚偽報告の発覚は、厚生労働省から出向してきた甲総務部長が明らかにしたことがきっかけであり、外部からの出向者が不正発見・是正に貢献したということも確かである。したがって、厚生労働省からの出向が直ちに不適切であるということにはならない」(同56頁)としたが、総体的に観察すれば、甲総務部長の対応は極めて例外的であり、むしろ個人的・属人的要素によるものではないかと推察される⁽²⁷⁾。

(26) 筆者が事情聴取した独立行政法人の元職員は、「官僚の再就職規制の関係で、独立行政法人に対する現役官僚の出向数が増えているが、彼らは短期間で出身省庁に戻る事が予定されているために、むしろ官僚OBよりも出身省庁に対する従属意識が強くなりがちであり、独立行政法人の独立性を大きく損なう要因となっている」と説明した。

(27) 筆者は、この辺りの事情について調査するため、労働者健康福祉機構に連絡して甲総務部長への面談を申し入れたが、「当人から、本件は第三者委員会の報告書に書かれていることがすべてなので、申し訳ないが面談については遠慮させていただきたいとのことでした」との回答であった。

5. 内部監査の未実施と内部通報制度の機能不全

2.1で前述したように、労働者健康福祉機構の本部には内部監査室が設置されていた。しかし、「本件報告については、総務部人事課以外の者がチェックを行う仕組みが実際上存在しなかったことが発覚を妨げた一つの原因であると考えられる。（中略）従前、機構においては、本部内の不正を想定しておらず、内部監査部門（監査員）による監査は専ら各施設・病院に対する監査に止まっており、監事による本部監査についても本件報告のような業務まで行き届いていなかった」（第三者委員会（2014）、54頁）とされる⁽²⁸⁾。

内部統制システムの構築に当たって、空白部分を設けるべきでないことは当然であるが、現実には、幹部や重要部署に対する内部統制が不十分となる傾向が認められる。この点について梅田・久本（2003）は、「いかにも日本的な遠慮意識や「まさかそんなことをするはずがない」という希望的観測が障害となってリスクを直視できず、その結果、内部統制システムの空白が生み出される」（同112頁）と指摘した。本事件でも、人事課という重要部署である上に、厚生労働省出向者が課長に就任していたため、内部監査が不徹底になっていたと推察される。

その一方で、内部監査で業務の細部に至るまでチェックすることは、現実問題として困難である。虚偽報告のような不正行為の摘発に当たっては、関係者による内部通報に期待するところが大きいですが、本件に関して内部通報は行われなかった。

幹部が不正に関与していた場合、「たとえ通報したとしても、事件は隠蔽されるだけであり、通報者は身元を特定されて排除されるのではないかと下位者が予断を抱くことは避けがたい⁽²⁹⁾。特に天下り問題が存在する組織では、【類型Ⅲ】の「プロパー社員の思考停止」と結びついて、内部通報制度の機能不全を起しやすと考えられる。

また、虚偽報告を認識していた職員の多くは、過去に自らも関与していた「共犯者」と考えられるので、内部通報を躊躇うのは当然と言えなくもない。この問題に対処するため、第三者委員会（2014）が「通報者及び調査に協力した者については処分の減免を行うことを前提にした内部通報・調査制度を設けることを検討すべきである」（同55頁）として、いわば「社内版司法取引制度」を提言したことは注目に値する⁽³⁰⁾。

その一方で、労働者健康福祉機構では、2010年に内部通報制度を設けていたが、本事件の発覚に至るまで通報件数はゼロであった。同機構の内部通報制度の詳細については不明であるが、全国各地の施設に約2万人もの職員を雇用していることを勘案すると、制度自体が形骸化していたことを示唆している⁽³¹⁾。

(28) 第三者委員会（2014）は、内部監査の実効性を担保するための留意点として、「（監査部門に）十分な人員を配置することが必要であるのはもちろん、能力・経験を有する職員を配置することが必要である。さらに、監査担当職員と監査対象部門との間でのなれ合いを防ぎ、独立性・公正性を確保するために、担当職員を専任とすること、監査対象部門に勤務経験のある者は同部門に対する監査を回避することなどの措置が必要である」（同55頁）と指摘した。

(29) 「本件報告のような特定の部門における組織的な不正については、匿名で通報をしても通報者が特定される危険が高い上、通報により、通報者自身及び上司を含めた他の関与者が処分を受ける可能性があるために、内部通報を躊躇することが考えられる」（第三者委員会（2014）、55頁）。

(30) 労働者健康福祉機構が2014年12月26日に発表した「障害者雇用状況の虚偽報告に係る再発防止策」は、「当機構における内部通報制度及び職員懲戒制度において、通報者及び調査に協力した者については、処分の減免ができる制度に改め、職員に対し周知する」とした。

(31) 樋口（2011a）は、内部通報制度を機能させるための留意点として、①通報者の保護に関する規定を明文化して

6. 事件の原因メカニズム

本事件の原因メカニズムを三分類・因果表示法にしたがって整理⁽³²⁾すると、以下のとおりとなる(図1参照)。

① 直接原因

原因A 障害者雇用状況について長年にわたり虚偽報告を続けていたこと

② I種潜在的原因

原因B 人事決裁ラインのすべての担当者が不正に加担したこと

原因C 人事課に対する内部監査が行われていなかったこと

原因D 内部通報制度の機能不全

③ II種潜在的原因

原因E 天下り幹部の主体性の喪失と従属意識(A, Hの背景)

原因F 天下り幹部の近視眼的姿勢(Iの背景)

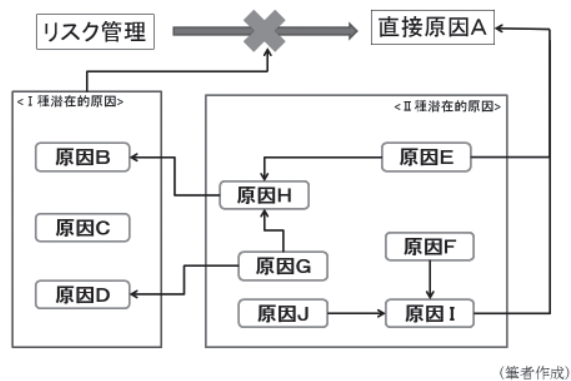
原因G 天下りに伴うプロパー職員の思考停止(H, Dの背景)

原因H 関係者による不正行為の自己正当化(Bの背景)

原因I 障害者雇用の是正対策の遅れ(Aの背景)

原因J 厳しい財務状況(Iの背景)

図1 事件の原因メカニズム



いること、②法律事務所など社外の信頼できる機関に通報窓口を設置していること、③匿名での通報を認めるなど通報者の秘密保持に努めていること、④組織内だけでなく、協力会社、取引先など広い範囲からの通報を受理すること、⑤潜在的通報者(不正の端緒情報を有する者のこと)にとって使い勝手のよい制度に設計すること、⑥制度の広報に努めることの6点を指摘した(同92頁)。

(32) 三分類・因果表示法は、組織不祥事の原因メカニズムを包括的に理解するために、筆者が樋口(2011b)で考案したフレームワークである。組織不祥事の原因を直接原因とI種・II種潜在的原因に分類した上で、因果関係の連鎖の中で一段階上流側に位置することを「背景」と付記し、原因メカニズムの図示に当たっては、矢印の方向で背景を表示する。

直接原因とは、組織不祥事を発現させる直接の引き金となった問題行動であり、何らかの違反行為が組織不祥事を構成するケースでは、当該違反行為自体が直接原因となる。潜在的原因とは、直接原因を誘発又は助長した因果関係に連なる組織上の問題点であり、直接原因の発生を防止するためのリスク管理の不備に関するI種潜在的原因と、それ以外のII種潜在的原因に大別される。詳しくは樋口(2011b)を参照されたい。

7. 考察

本事件を誘発した原因メカニズムとして、虚偽報告の開始と継続、そして障害者雇用の是正対策の遅れについて、天下りによって醸成された無責任体質が大きく影響していた問題に関して「天下りによる無責任体質のリスク」、関係者が不正行為に対して心理的抵抗を感じなくても済むように自己正当化していた問題に関して「不正行為の自己正当化のリスク」の2類型が認められる。

7.1 天下りによる無責任体質のリスク

本稿では、佐伯・柴田(2008)の指摘事項を整理し、天下りの弊害について、【類型Ⅰ】天下り幹部の主体性の喪失と従属意識、【類型Ⅱ】天下り幹部の近視眼的姿勢、【類型Ⅲ】プロパー社員の思考停止の3類型に大別し、これらに共通する組織体質を「天下りによって醸成された無責任体質」と総括した上で、労働者健康福祉機構内に醸成された無責任体質が本事件の背景となっていたことを分析した。

それを踏まえて、天下りが業務に及ぼす弊害を「天下りによる無責任体質のリスク」と整理し、「天下りが継続的に行われた結果、天下り先の経営幹部や従業員が自己の職責に対して無責任となる組織体質が醸成されるために、業務上の様々な問題が惹起されるリスク」と定義する。この問題については、本稿が初めての事例研究であり、今後さらなる実証研究の蓄積が必要である。

その一方で、多くの民間企業で天下りが人事制度の重要な一翼をなしている上に、そのメリットも無視できないことから、天下りの廃止は現実問題として困難であろう。そこで、天下りを維持しつつ、その弊害をなるべく縮小するという次善の対策が求められる。経営実践上の含意としては、天下り先のトップには現場経験の長い者を充てること⁽³³⁾、天下りの在籍期間を長くしてプロパー社員と一体化させること⁽³⁴⁾、天下りのポストを固定せずに当人の実力と適性に応じて配置すること⁽³⁵⁾などにより、天下り先の経営に一定の独立性を確保する方策が挙げられる。

7.2 不正行為の自己正当化のリスク

犯罪学者のクレッシーは、横領犯罪が発生するメカニズムとして、困窮・機会・正当化

(33) 「管理部門のスタッフというのは、自分で何か決断しなければいけない場面に立たされた経験が少なく、そのため失敗の責任を取らされることがほとんどない人たちです。(中略)一つの失敗が自滅にもつながりかねない世界で生きてきたラインの人とは、サラリーマンとしての経験が決定的に異なります。(中略)少なくとも実戦経験を積ませていない人を天下らせて経営トップにすべきではない」(佐伯・柴田(2008), 174-175頁)。

(34) 「人事の停滞などを避けるため、どうしても親会社から子会社に人を送り込み続けなければならないのであれば、将来の子会社社長・役員候補を若いうち、遅くとも課長クラスの年齢で子会社に送り込み、プロパーと変わらぬ意識をもたせるべきです」(佐伯・柴田(2008), 181頁)。

(35) 労働者健康福祉機構が2014年12月26日に発表した「障害者雇用状況の虚偽報告に係る再発防止策」では、「受入ポストや出向者の果たすべき役割等を十分に検討した上で、同一ポストへの継続的な受入れによる弊害にも留意しつつ、必要かつ合理的と認められる限度において行う」(傍点筆者)とした。

の3要因の結合を指摘した⁽³⁶⁾。彼の学説は、「動機・プレッシャー」「機会」「姿勢・正当化」の3件をリスク要因とする不正のトライアングル論に発展し、今日の監査実務において広く用いられている⁽³⁷⁾。

2013年に企業会計審議会監査部会が新たに設定した「監査における不正リスク対応基準」でも、付録1の「不正リスク要因の例示」として、不正のトライアングル論の3要因を提示した。その一方で、不正のトライアングル論の適用に関しては、「動機や正当化といった要因は観察することが困難な要因であり、不正対策の多くは内部統制等を通じた機会という要因を重視している」(田中(2014), 63頁)とされ、「機会」を減らすことに力点が置かれている。

しかし、日本における組織不祥事の傾向として、「米国ではエンロン事件のように経営者や管理者が自らの利得のために行う不正 (corruption) が顕著であるのに対し、日本ではそうしたタイプの不祥事が少ない」(樋口(2012b), 307-308頁)とされ、何らかの自己正当化に基づき不正が行われるケースが少なくない。例えば、樋口(2013)が分析した東海ゴム工業の労働安全衛生法違反事件は、顧客企業に対する供給責任を果たすために、補修担当者が敢えて無届工事を実施したものである。

そこで、不正のトライアングルの中で「正当化」に着目し、「不正行為を自己正当化する事情が存在するために、心理的抵抗が軽減されて不正行為の実行が容易になるリスク」を「不正行為の自己正当化のリスク」と定義する。

経営実践上の含意としては、コンプライアンスが如何なる事情よりも優先されることを企業の行動規範などで明示するとともに、本稿で指摘した「前例踏襲」「上司の沈黙」「組織防衛」などの事情が不正を正当化するわけではないと社内教育で繰り返し説明することが有用である。こうした対策は「企業倫理の制度化」として既に論じられているが、その具体的方策の有効性について、今後実務的な検証を進めていく必要がある⁽³⁸⁾。

おわりに

天下りの人事慣行は、官庁関係だけでなく民間企業でも広く見受けられ、本研究が指摘した「天下りによる無責任体質のリスク」が様々な企業グループを蝕んでいるおそれはない。そのインパクトの大きさについて、伊丹(2002)は、「九〇年代の日本の低迷の一つの大きな背景として、官民を問わず、「天下り」による組織生産性の低下という大問

(36) “Trusted persons become trust violators when they conceive of themselves as having a financial problem which is non-shareable, are aware that this problem can be secretly resolved by violation of the position of financial trust, and are able to apply to their own conduct in that situation verbalizations which enable them to adjust their conceptions of themselves as trusted persons with their conceptions of themselves as users of the entrusted funds or property.” (Cressey (1953), p.30)

(37) 監査や内部統制における不正のトライアングル理論の適用については、田中(2014)が詳しく解説している。

(38) 「今後は、制度導入の有無ということよりも、むしろ制度が導入されていることを前提として、「制度が実際に組織内でどこまで機能しているのか」、「それが組織の倫理性向上といった成果にどの程度(あるいは、どのように)結びついているのか」、「より実効性のある制度運用や周知徹底の方法とは」、さらには「制度化の限界」や「日本企業に特有な倫理確立の方法」などの点に焦点を当てた調査を新たに企画する必要がある⁽³⁸⁾」(中野他(2009), 161-162頁)。

題があったのではないかと述べている(同125頁)。

残念ながら、現時点では、民間版天下りに関しての研究は、官庁版天下り以上に遅れている⁽³⁹⁾。日本経済の成長の鈍化と人口の高齢化に伴い退職者の再雇用が社会問題に浮上する中で、今後、民間版天下りの実状とその弊害について研究を進めることが必要であり、本研究が「天下りによる無責任体質のリスク」について問題提起したことには重要な意義があると思量する。

それから、本研究に付随する形で、以下の2点について指摘しておきたい。

第1は、独立行政法人の独立性をどのように評価するかという問題である。赤井(2003)は、「行政改革の目玉として導入されたのが独立行政法人制度である。(中略)従来型の法人ではその予算配分に関して監督官庁からの事前関与・統制がなされ、その結果、事業の硬直性、事後的な結果に対する責任の曖昧性により非効率な運営がなされているとの指摘があったが、独立行政法人では、裁量性が確保される一方で、結果に対する責任が明確化され、ハードな予算制約を通じた効率化が期待されている」(同2-3頁)⁽⁴⁰⁾とした。

しかし、本事件を観察する限り、労働者健康福祉機構には「天下りによる無責任体質」が植え付けられ、経営責任の明確化とは程遠い状態と言わざるを得ない。特殊法人に対する天下り問題については、単に退職官僚の再就職という側面だけでなく、現役官僚の出向を含めた「支配-被支配関係に基づく植民地化」という観点からあらためて検証し、経営責任の明確化とその前提となる独立性、特に人事権の独立性⁽⁴¹⁾を確保する方途について議論していく必要がある。

第2に、虚偽報告の反復性と拡大性について指摘しておく。虚偽報告を始める際には、「取りあえずこの局面をしのげれば」という刹那的視点に陥っているケースが少なくないと考えられる。しかし、ひとたび虚偽報告を行えば、その事実を隠蔽するために、以後の報告でも虚偽を重ね続けなければいけない。

さらに、それと関連した案件についても、やはり虚偽の説明を開始せざるを得なくなる。本事件では、労働者健康福祉機構が、障害者雇用状況報告書との整合性を取るために、高年齢者雇用安定法に基づき提出していた「高年齢者雇用状況報告書」及び厚生労働省に提出していた同機構の組織図でも、常用雇用労働者数について嘱託職員を除外した「定員数」を計上していたことが判明している⁽⁴²⁾。

(39) 「欧米ではあまり見られない、大規模な企業コントロールシステムであるにもかかわらず、本日にいたるまで、経営者団体や経営学者、あるいはマスコミや株主が、この問題に正面から取り組んだ研究や考察がほとんどない」(佐伯・柴田(2008), 3頁)。

(40) これと同旨として、宮脇・梶川(2001)は、「特殊法人は、主務官庁などにより細部にわたる事前関与・統制を受けているといわれているが、逆にこの統制により、法人自らは裁量権に乏しく責任は限定的であると主張されることがある。この結果、法人における自律性・自主性が欠如し、納税者に対する責任意識が乏しいことが指摘されている。一方、主務官庁は、法人に対する統制が自己目的化し、納税者へのサービス提供の観点からの監督を行なうという意識は薄い」(同103-104頁)と述べ、こうした特殊法人の問題点を克服すべく、国とは別の法人格を有する組織を創設して、経営責任の明確化及び事業運営の効率性・透明性を向上させることを目的として、独立行政法人の制度設計が行われたとする。

(41) 「特殊法人役員への人事異動が、ほとんどの場合、(特殊法人側ではなく)主務省庁の官房秘書課の裁量によって決定されるということである。これは特殊法人内での中間管理職や役員人事の人事権の独立性が低いことを示唆している」(猪木(1995), 70頁)。

(42) 高年齢者雇用安定法では、虚偽報告に対する罰則は設けられていない。

以上のように、虚偽報告には、いったん開始すれば止めることができず、どんどん範囲を拡大して多くの社員を巻き込んでいくリスクがある。虚偽報告は倫理的に許されないと
いう観点だけでなく、長期的視点から考えた場合に、企業にとって虚偽報告の代償があま
りに大きく「割に合わない」という発想に基づいて社内教育を行うことも効果的であろう。

<参考文献>

- Cressey, D. R. (1953) *Other People's Money: A Study in The Social Psychology of Embezzlement*, Free Press
- 赤井伸郎 (2003) 「公共サービス提供主体の組織構造とガバナンス - 特殊法人, 地方財政, 地方公社の非効率性の検証 -」『商大論集』54 (6), 1-40 頁
- 伊丹敬之 (2002) 「高齢化ニッポン「民間天下り」のジレンマ」『プレジデント』40 (1), 123-125 頁
- 市村浩一郎 (2010) 『天下りの真実 12兆円もの血税を使う「公益法人」の通信簿』PHP 研究所
- 猪木武徳 (1995) 「戦後日本の官僚組織と特殊法人 - 人的資源の移動という視点より -」『学術月報』48 (5), 68-73 頁
- 梅田徹・久本之夫 (2003) 『コンプライアンス経営を強化する! 内部通報制度の考え方・作り方』日本能率協会マネジメントセンター
- 佐伯弘文・柴田昌治 (2008) 『親会社の天下り人事が子会社をダメにする』日本経済新聞出版社
- 曾我謙悟 (2013) 『行政学』有斐閣
- 第三者委員会 (2014) 『報告書』
- 第三者委員会報告書格付け委員会 (2015) 『第5回 格付け評価』
- 田中智徳 (2014) 「不正の現状と不正対策の新たな視点 - 不正のトライアングル理論の再検討 -」『月刊監査研究』493号, 54-69 頁
- 特殊法人等労働組合連絡協議会 (1998) 『『官僚・天下り問題』研究シリーズ3 通産官僚・厚生官僚, 日本銀行』
- 中野千秋・山田敏之・福永晶彦・野村千佳子 (2009) 「第5回・日本における企業倫理制度化に関する定期実態調査報告」『日本経営倫理学会誌』第16号, 151-163 頁
- 中野雅至 (2009) 『天下りの研究 その実態とメカニズムの解明』明石書店
- 樋口晴彦 (2011a) 「ジーエス・ユアサ循環取引事件」『捜査研究』60 (2), 86-95 頁
- 樋口晴彦 (2011b) 「組織不祥事の原因メカニズムの分析 - 18事例に関する三分類・因果表示法を用いた分析と原因の類型化 -」『CUC Policy Studies Review』30号, 13-24 頁
- 樋口晴彦 (2012a) 「メルシャン循環取引事件の事例研究」『千葉商大論叢』50 (1), 71-83 頁
- 樋口晴彦 (2012b) 『組織不祥事研究 - 組織不祥事を引き起こす潜在的原因の解明 -』白桃書房
- 樋口晴彦 (2013) 「東海ゴム工業の労働安全衛生法違反事件の事例研究」『危機管理システム研究会研究年報』11号, 1-9 頁
- 樋口晴彦 (2014) 「オリンパス不正会計事件の事例研究」『千葉商大論叢』51 (2), 189-231

頁

真淵勝 (2009) 『行政学』有斐閣

宮脇淳・梶川幹夫 (2001) 『「独立行政法人」とは何か 新たな公会計制度の構築』PHP 研究所

(2015.10.27 受稿, 2015.11.12 受理)

— Abstract —

Study of the False Report Case in Japan Labour Health and Welfare Organization (JLHWO) -Around the Issues of the Golden Parachute system (Amakudari) -

The study pointed out that the False Report Case in JLHWO was derived from its organizational nature built by the Golden Parachute system (Amakudari), one of the Japanese unique practices which have been little researched.

The study showed three adverse effects of Amakudari, (Type 1) loss of independence among Amakudari executives, (Type 2) short-sighted attitude of Amakudari executives, and (Type 3) brain freeze of employees, and summarized them as irresponsible organizational nature grown by Amakudari. The study also extracted another typical mechanism to induce organizational misconducts from the case, the risk of self-justification.