

問われる自治体のガバナンス

— トップの不祥事、改革の方向を問う —

佐々木 信夫*

はじめに

最近、知事や市町村長の不祥事が目立つ。知事失職に至った兵庫県に限らず、各地で市町村長のハラスメントや議会、職員との軋轢、摩擦が問題になっている。県レベルで議会による知事不信任、失職は20年ぶりのこと。この9月に失職した兵庫を含め戦後5例しかない。兵庫県はこれまで戦後60年以上も自治官僚出身（現：総務省）の天下り知事が続き、しかも多選だった。それがなぜ今回、同じ自治官僚出身の知事が1期目の任期途中（3年）で失職する事態に陥ったのか。公選制の根幹に関わる問題を孕んでいるのでは。

日本の行政全体の3分の1を都道府県が担うが今後、ほかにこうした事態は起きないのか。もう3分の1を担う市区町村ではどうか。政治家の劣化、政治不信、なり手不足、分権化の停滞など自治体環境は必ずしもよい状況にはないが、それに輪をかける形でトップの不祥事が起こる。行政全体に大きな役割を担う自治体のガバナンスが問われている。

1. ガバナンスを欠く自治体官僚制

トップとして不祥事を起こした知事。この数カ月話題になった兵庫県で起きた齋藤元彦知事のワンマン、パワハラ、おねだり行為は、県知事という大組織のトップの行為として日本の地方自治の歴史の中でもめずらしい。上から目線、高圧的な態度など、戦前の内務省から派遣されてきた官選知事が権勢をふるった時代かと錯覚させられる動きだった。いまの時代でもこうしたことがあるのかと驚いたのは筆者だけだろうか。

知事というのは日本の行政の中で、独特のポジションを占めてきた歴史がある。日本では行政のトップを国は首相、基礎自治体は市町村長と呼ぶが、都道府県はなぜか「知事」と呼ぶ。これには歴史がある。

知事の語源は「物事を治め司る」という意味だが、中国では寺院の住職の呼び名として使われる。日本では古く奈良時代に知太政官事というように「知」と「事」の間に官職（たとえば太政官）をはさんで使われていた。それが明治時代に地方官の呼称として用いられるようになった。

1868（明治元）年、政体書で知府事、知県事というポストが置かれ、翌年の版籍奉還によ

* 中央大学名誉教授、法学博士

ただその自治制度。いま様々な問題が起こってくるをみると、「制度か」「運用か」「意識か」どの面かに問題があるはずだ。なぜ自治体のガバナンス低下が起きるのか、よく検証してみなければならない。

ともかく、このように政治のプロの選出にアマチュアがかかわり、落選ないし解職させる、つまり失職させることによって、住民が政治のプロが権力を濫用することを防ぐ仕組みになっている。長と議会が自治体としての意思を公式に決定できる権限をもつのは、選挙を通じて民意の審判を受け、代表者であるとみなされるからだ。この“見做す”というのは、1つの擬制（フィクション）である。もともと違う人間が別の人間の意見や利害を代わって表現することは出来ないが、代表という考えは、本来できないことを約束事として、そうみなするという工夫なのである。

この擬制を現実可能にしているのが投票箱だ。地域社会の諸問題に関して知識や判断力では不揃いな有権者の投ずる一票が、あの何の変哲もない箱を通過すると、神聖な一票に変わる。いわば投票箱は「民の声」を「天の声」に変えるマジック・ボックスだと言える（大森弥『現代日本の地方自治』放送大学教材、1995年）。代表というのは、「民意」を生身の人ないし人の数で表すという擬制を前提として成り立っている。

ただ、その民意の負託を受けたことを過信するといろいろな問題が起きる。首長の権限、これは選挙を通じて住民から負託されたことが源泉だが、しかし、それをはき違えると組織運営に軋みが生じる。最近目立つ首長によるハラスメント問題などは、住民の負託を過信したおごりではないか。

自治体の場合、民間企業と違って、ハラスメントなどへの自浄作用が働きにくい。例えば10万規模の都市で市役所の職員は1,000人雇われているのが平均だが、この従業員規模は民間企業だと大企業に属し、コンプライアンス（法令順守）部門をおき担当役員もいる。不祥事や不正にどう向き合うか、危機管理上、経営幹部の意識は高い。なにしろ、不祥事が起きれば株式下落のリスクとなり、ステークホルダーへの説明も必要となる。法令違反だけでなく、企業の評判自体が悪くなり倒産の危機すらある。ゆえに危機管理として社外取締役や社外監査役など企業のガバナンス（内部統制）の向上を図る制度措置が行われている。

これに対し、競争のない地域独占の自治体には、そうした視点でのガバナンスが働きにくい。特に首長は選挙で選ばれたことを権力の源泉とし、民意の負託を受けたという自負から、多選の首長や改革派でリーダーシップがある首長ほど強いマネジメントに出る傾向がある。兵庫県前知事の言い方、「80万人の負託を受けた」との論はその典型例だろう。

大きな変更もないまま続く日本の自治制度。ハラスメント行為を防ぐためには制度的な措置が要るかも知れない。自治制度に機能不全、時代遅れ、欠けるものなど色々あろう。

これまで国と地方の関係、上下主従関係を解消するための分権改革に力を注いできた日本だが、その面でも更なる改革は必要としても、その一方で自治体のガバナンスのあり方、自治体規模によって違うかも知れないが、ともかく強権的な行政執行や独善に陥らないためにどのような組織変革が必要か、立ち入って考察してみる必要がある。

3. ガバナンス概念、そしてハラスメント

前提の話飛ばし「ガバナンス」という用語の概念を何の断わりもなく使ってきたが、じつはこのガバナンスの用語法は人によって異なる。流行、ファッションのように心地よい響きもあり多用されるが、内容はコンクリートされていない。筆者も委員として関わった政府の第31次地制調での諮問事項は「自治体ガバナンスのあり方」、とりわけ議会の果たすべき役割を再検討しろという使い方だった。

ガバナンスの類語にガバメントがある。ガバメントは「政府」とか「統治」と使われるが、ガバナンスはそれとイメージすら違う。「協治」とか「舵取り」とか「内部統制」という意味で使われることが多い。

まちづくりへの市民参画とか協働、協治という使い方もあれば、1つの組織の運営において内部統制、舵取りという使い方もある。ただ、まちづくりでも自治体運営でも共通しているのは透明性、答責性、参加、平等性の4つの要件を備えたマネジメントの形をガバナンスと呼んでいる点である。県庁組織の運営について、知事が上から目線、強権的指揮を執るならガバメント、そうではなく民主的リーダーシップに対し下の者がしっかりフォロアシップを発揮し、上司と部下が相互信頼のもとにかみ合った組織運営が行われている状態ならガバナンスがうまく行っている、という言い方ができるかも知れない。

最近の組織運営は行政機関においてもかつての軍隊調の上下主従ではなく、役割の異なる対等協力の関係が求められる方向に動いている。その点、兵庫県斎藤前知事のトップとしての振る舞いは一時代前の指揮スタイルで、いまの時代に合っていないと診る。その不満、不信が組織的に爆発したのが幹部による「告発文書」だったのではないかと。しかも、その扱いを古い時代の感覚で上から握りつぶそうとした。公益通報制度があることなど視野にない「扱い方」が大きな問題を引き起こす源になったのではないかと。筆者はそう診る。

公益通報制度については、自治体でも民間企業や住民など外部からの通報窓口になるという認識はあるが、内部の職員からの通報に対する意識はあまりないのが現状ではないかと。とくに強大な権力を持つ首長（知事）には、副知事、総務部長ら取り巻きのガードしており、内部通報の場合、職員がよほどの覚悟を持って臨まないと人事権を通じて左遷や閑職、免職などに合う可能性があり、踏み出しにくい。犯人探しなど陰湿な職場空気になる可能性すらある。法律に「保護される」と書かれていても、運用上の意識が低い場合、兵庫の例のように保護されていない。結果、なかなか上の者のパワハラ、セクハラが表沙汰になりにくい。

先に一定規模の民間企業にはコンプライアンス（法令順守）部門があり担当役員もいて、危機管理上、不祥事や不正にどう向き合うか経営幹部の意識は高いと述べたが、自治体の場合、顧客が逃げないという地域独占の影響もあるが、さらに政治的な権力闘争の影響などが絡み、議会が首長の問題行動を監視するチェック機能を果たせず、ガバナンスが機能しなくなっている可能性も孕む。そうした状況下で首長のハラスメントを抑止する大きな手がかりとなるのが公益通報者保護法の適用だが、これ自体未だ不慣れではないかと。

「ハラスメント」。これにはセクハラ、パワハラに加え、最近ではカスハラ（カスハラ）の防止も含まれよう。「ハラスメントのない職場づくり」を宣言し、首長が先頭に立って組織の自浄作用を果たすことが大事になっている。セクハラ、パワハラで問題があれば、封じ込めずに客観性

を維持できるよう第三者機関に調査を依頼し、その結果に基づいて対応する。

組織の自浄作用を示すことは、首長自身の信頼獲得にもつながるはず。市民サイドの意識も重要で、自治体でハラスメントが起き、職員の人権が尊重されない環境になったり、組織が混乱すれば、行政サービスに悪影響が出るのは必至である。首長を支えるのは「住民から選ばれた」という事実だ。職員への態度を住民がチェックする姿勢を示し、選挙権を行使することも長期的には強権的なトップへのけん制になろう。

首長によるハラスメントが起こる要因として議会や職員、マスコミなどとの対話不足が挙げられる。首長はハラスメントを引き起こさないために、コミュニケーション力を高める必要がある。パワハラ問題などへの認識を高めるためには、各自治体で「ハラスメント倫理条例」の制定も進めるべきではないか。公益通報制度は首長や議会、マスコミがまだ十分に扱い慣れておらず、今後の運用方法など活発な議論が必要ではないか。

少し角度が違うハラスメント問題として最近「カスハラ」も問題となる。カスタマーハラスメントの略称で消費者サイドから窓口職員に（社員）に何かと難癖をつける行為。この秋、東京都がカスハラ防止条例を制定したこともあってか、都内はもとより全国各地の市区町村でも職員の名札表記を変える動きがある。市民からの誹謗、中傷、クレーム、SNSへの投稿などの被害を食い止めるため、職員の名札表記を従来のフルネームから名字のみのシンプルな名札に切り換えるというものだ。職員はこれまで、フルネームと顔写真が記載された職員証を名札として使用していることが多かったが、インターネットで、職員をフルネームで名指しし、中傷するなどのカスハラ被害が増えてきた。それに対し、職員を守る人事管理上の視点からの切り替え処置である。「市民との対話を積極的にしていくためにも、職員的不安を取り除いて働きやすい環境にしていく必要がある。名字だけでも市民対応に支障はないと考えている」というのが人事当局の説明であり、見方である。

確かに、全国自治労のカスハラ実態調査（2021年）でも過去3年間で46%の職員がカスハラを受けたという回答が出てきている。その点、名札改革は必要とってよい。

ただ、殻にこもり、住民との敷居を高くするだけでよいかと言えば、一方で住民からは市役所の窓口対応には不満も多い。たらい回し現象に合うことへの批判も多い。かつてのネームプレートをフルネームで表示し写真まで入れてきた過去の改革（経緯）は、むしろ職員に責任感を持たせ、市民の輪の中に入って仕事するプロ意識を育てようという点にあった。この点を忘れてはならない。ネームプレートのシンプル化は、職員を守る人事管理上、カスハラ防止上、必要な措置、改善だと思うが、そのことが自治体サービスの劣化、役所と住民の溝を広げる、壁になってはならない。シンプル化がもつ負の効用というか、無責任体制の蔓延、市民との壁、溝をつくらぬよう十分配慮しなければならない。願わくは、名前は伏せてもサービスは向上します！と胸を張って市民に誇れる改革の機となるなら、災い転じて福となす！改革機会となる。筆者はそう診る。

4. 危惧される二元代表制の形骸化

自治体組織のガバナンスに機能不全がみられるといった場合、自治制度がうまく機能しているかも疑ってみる必要がある。わが国では憲法第93条の規定に従い、自治体の代表機関は

首長と議会であり、両者は別個に住民の直接選挙によって選出される。首長と議会は、代表機関としては対等な関係にありながら、相手の「代表性」の特徴を認め合い、それを生かし、あたかも車の両輪のように自治体の意思決定を行っていく共同責任を負う。住民自治の観点でこの首長と議会の議員を直接公選する仕組みを「二元代表制」と呼んでいる。

首長と議員を選挙で選ぶのは、その公職の性質に由来しているといつてよい。首長や議員という公職は、自治体全体の意思を決定できる権力の座を意味するからだ。議会は議決機関、首長は執行機関という役割の違いはあるが、ともに住民の代表者として自治体の意思を公式に確定する権限をもっている。それは住民に各種のサービスを提供したり、負担を求めたり、住民の行動に一定の制約を加えたりするルールを決定できることを意味する。

国が採用している議院内閣制（一元代表制）と異なり、地方自治体の採用するこの二元代表制の仕組みのもとでは、首長は直接公選で選ばれ、議会から指名されるのではないから、首長と議会との間には国会と内閣との間にみられるような制度上の与野党関係は存在しない。

議会は首長に対して民意の代表機関として競い合う関係にあり、大勢の職員を補佐機構としている公選の首長に対して、制度上は、全体として、監視、批判、修正、代案といった野党的な機能を果たすことを期待されていると言ってもよい。議会は団体自治の観点からその自治体の意思を決定する権限（議決権）を持つ。条例の制定、予算の議決、重要な財産の取得・処分などがある。これは立法機能的な役割だが、同時に執行機関（長）を監視統制する役割もある。それには①質問、検閲、検査権、②監査請求権、③調査権（100条調査権）、④同意権、⑤不信任議決権がある。このほかその自治体の公益に関わる事柄につき意見書などを関係行政機関に提出し、決議を行い、意思を表明することもできる。

この監視統制権の中で、とりわけ③の調査権はその自治体の事務に関する調査をし、関係者の出頭・証言・記録の提出を請求できる権限を有し、このために設置される議会の委員会を百条委員会といい、強い執行機関の統制権限と言える。関連し⑤の不信任議決権も重要。首長に対して不信任議決をする権限で、首長は不信任議決を受けてから10日以内に議회를解散することができるが、解散しないときはその職を失う。解散した場合、初めて召集された議会が再び議決をすると長はその職を失う。これは二元的な代表制における機関対立の調整を住民の判断に委ねた制度とみることができる。

議会の首長に対する不信任は、議会が議員数の3分の2以上の者が出席する会議で、その4分の3以上の特別多数による議決で成立する。不信任議決がなされた時は、首長は議회를解散し、議会の不信任議決の可否につき住民の審判を仰ぐことができる。だが、議会から不信任決議の通知を受けた日から10日以内に議회를解散しないときは、首長はその職を失う。議会が解散された場合でも、解散後初めて召集された議会で再び不信任を議決された時は、首長はその職を失う。この場合の不信任の議決は、議員数の3分の2以上の者が出席し、その過半数の同意があれば成立する（178条）。

但し、このルールを破った知事が過去にいる。長野県田中康夫知事がそれだ。2002年7月5日、長野県議会（議員数60人）が本会議で、主要3会派が共同提案した田中知事不信任決議案を賛成多数で可決。だが10日後田中知事は記者会見し、自分は辞職した訳ではない、自動的に失職したに過ぎないので次の知事選に出馬すると表明。いわゆる出直し知事選への道を

開いた形だ。

この方式、ある意味、当時脱法行為と批判されたが、その後も放置されたままにある。この方法で制度を壊した田中康夫の方式を前例として、兵庫県の斎藤前知事も同じ方法をとると宣言している。世の中、あたかもこれを「出直し選挙」と呼び容認している様相にあるが、筆者は間違っていると考える。自治法の制度設計は解散か辞職か2者択一を迫る制度であり、自動失職後の出直し選出馬は想定していない。自動失職後の知事（首長）は新しい者が就任する前提で、10日以内の辞職（この場合、残任期間）と異なり、任期は残り任期ではなく、新規の4年任期となっている。これをあたかも3者択一のような形で流用する。筆者はこの動きはおかしいとみる。

なぜなら、国会議員の話だが、同じ公選制の衆議院の補欠選挙はこうした特定の選挙を恣意的に利用することを禁じている。公職選挙法第87条の2により、2000年5月17日以降、国会議員を辞職や失職した場合、その失職によって行われる補欠選挙の候補者にはなれない定めになっている。これは「任期を自ら放棄したことで発生した補欠選挙に立候補をして、再び同じ任期を得ようとするのは合理性を欠く」との判断からだ。不祥事を起こしたり、スキャンダルが公知となった議員が一度辞職をした場合、当該議員が辞職をしたことによって発生した補欠選挙には立候補（いわゆる「みそぎ選挙」）をすることができない。

この規定を準用することが自治体の首長の場合も妥当ではないか、そう考えるからだ。

議会と首長の力関係もいま一度見直す必要がある。住民が直接首長、議員を選ぶ二元代表制の下で両者は対等な関係とされるが、実際には首長の権限が圧倒的に強い「強首長制」になっている。予算の編成権は首長が握り、条例も首長側の提案が慣例化している。戦後憲法が地方自治を保障したといっても、2000年まで府県、市町村とも政府各省の仕事を代行する機関委任事務制度に組み込まれ、大臣の地方機関として知事、市町村長は8割近い仕事は国の事務の代行に追われた。そうした歴史的な経緯もあって、もう1つの代表機関である議会はチェック機関という意識が強くなり、2000年以降もその意識が残る。

議会の招集権が首長にあるのもおかしい。戦前の首長の諮問機能的な扱いの残滓ともいえる。議会の自立のために議会招集権は議長の権限とし、議会局長は特別職として扱う。

また議会の議決権の範囲を3～5年の中期行政計画まで広げ、定数管理、政策評価に関わることも有効だろう。そして近隣自治体と共同で「議会法制局」を設置し、議員の立法活動を強化することも大事ではないか。

知事ら首長の強い権限に歯止めをかけるような、自治制度の見直しもいる。二元代表制のしくみ自体、形骸化している。そうした中で二元代表制に活力を吹き込み、両者の抑制均衡の関係を強めるためには、首長側にある自治体監査の機能を議会側に移したらどうか。監査は専門性が高いことから、素人の議員から監査委員を選ぶべきかどうか各自治体の判断とされるが、むしろ委員の選任だけでなく、監査機能そのものを議会に移すべきである。予算、政策の監視統制は権力分立の観点から非常に重要である。議会機能強化だ。

ただ、議員のなり手不足で議会民主制に代表される間接代表制は弱まっている。議員のなり手不足の解消は不可欠だがそう簡単ではない。だとするなら、代わって住民が直接自治に参加できる工夫こそ必要ではないか。デジタル技術などを使いながら解職以外の大きな政策

論争にも参画、意思表示できる住民投票制度の導入も進めるべきではないか。

さらに、首長の暴走を防ぐうえで自治制度には他にも変えるべき点は少なくない。兵庫県の例などでは住民が蚊帳の外にいと強く感じた。ここは大きな問題。選挙に当選したからといって、首長に相応しい資質を本当に備えているか分からない。やらせてみてダメなら住民側から差し替えられる仕組みもある。現在のリコール（解職請求）制度は小規模自治体ならともかく、大規模自治体になると事実上、使えない。人口100~200万人の自治体では数十万人分の署名を1~2カ月で直接集めなければならない。解職請求成立のハードルが高すぎる。住民投票成立の署名の要件を有権者の8%か10%に緩めるべきではないか。

府県には人口100万人、200万人がざら。すると現状では署名数などのハードルが高く、知事の解職を求めることは事実上できない。これが800万人の大阪府、1,400万人の東京都などになると絵に描いた餅にすぎない。署名数の大幅な緩和、政策投票の導入などリコール制度の見直しは必須と思われる。

5. リーダーとしての首長の行動

もう1つ、自治体の実際の運営をみておく。首長、例えば知事には政治家、経営者、外交官の3つの能力をバランスよく持っているか、それが発揮できる環境にあるかが問われる。幸い首長に当選したとして、首長の椅子に座り、首長としての仕事をしなければならない。

首長の椅子は1つの自治体にはたった1つの椅子。ずっしりと重たい椅子である。この椅子に座る首長には、選挙の時とは、また再選を意図した行動とは違ったパフォーマンスが期待される。権力の運用には、それなりの自制心と見識が必要である。票集めとは異なった能力が問われる。例え選挙が党派に分かれて激しく争われたとしても、当選した首長は住民（地域）の代表者であって、一部の利害、団体の代表者であってはならない。首長として権力を運用する段階になると一種の超然さが必要になる。住民からのデタッチメント（距離）を保たなければならない。

ことがらの全体を見渡し、中長期の視点に立って、視野狭窄と猪突盲信、えこひいき、不公平に注意し、“さすが首長だけのことはある”と言われるようにならなければならない。個別利害の実現のために首長に近づいてくる住民や団体等との距離を保つことも大事。モノをもらうのもダメ、いろいろな思惑や魂胆を持って近づいてくる人物、うまい話、うさん臭い話筋の悪い話を持って近づいてくる人物とは、密室で直に接触することは避けなければならない。

モノゴトに動じない処理も重要である。意欲をもって慎重に事を企てても、常に予定通り事が運ぶとは限らない。思わぬ横やりが入ったり、事が裏目に出ることもある。文句が出たり、非難を浴びることもある。そうした場合、トップの首長が、気を動転させ、事を不必要に荒立てたり、責任を他に転嫁するため周辺にスケープゴート（身代わりの犠牲者）を探すといった、慌てぶりを見せてはいけない。ことが裏目に出た時は平然としていること、そしてきちっと事に対処できることだ。

このような首長の「超然さ」ないし「平然さ」は、権力の運用に強い克己と自制の精神が求められていることを物語っている。いかに小規模であっても何百、何千という住民の日々

の暮らしに多かれ少なかれ影響を及ぼす意思決定を行う職位にある以上、利己に陥ること、恣意に流されることを常に警戒し、清潔で公平な行政運営の実績こそ重要である。

首長は、もう1つの政治機関である議会との対応も極めて大事だ。コミュニケーションを欠かさないこと。そして議会審議は首長としての適否の一面が判定される試練の場である。

事前に質問内容を知り答弁の準備をしておく必要といい、実際に質問する議員のいわんとすることの「ツボ」をおさえて、その議員のメンツを失わずに適切に答弁しなければならないことといい、相当の神経と労力、知力、時間を費やさなければならない。

議員も首長同様、選挙に打って出て、争いを勝ち抜いてきた同志である。政治家としての体質や泥臭さを共有している。にこやかな表情のうらに警戒や不信を心に隠し、大胆、豪胆に見える言動が細心の注意によって支えられ、人を動かすのにはアメとムチの使い分けが有効であることを知り、何よりも自分のメンツを失い無視されることを嫌いながら、他には平然といんぎん無礼で対処する。いわばお互いに御しにくい相手である。

御しにくい相手、あなどりにくい相手をいかに御するか、これが政治家業に身をおく者の腕競べだ。オモテの議論だけで済むかといえばそうはいかない。首長側が事前に議会側に非公式に説明し、内々の了解を取り付けることなく重要な案件を審議にかければ、議会側は、すべての会派が一斉に反発し、首長不信にまで対決が突き進んでしまう。兵庫県の例はその典型のようにみえる。

議会答弁は弁舌の肝腎な点の1つだ。格調高く美辞麗句を並べ立てても、さりとして、ありきたりの実務用語でつづっても訴求力（アピールの力）は乏しい。事実の裏づけのある、地域の暮らしと文化に根ざした、それでいて理念やロマンをめざしている、そういう指導者としての言葉が期待される。

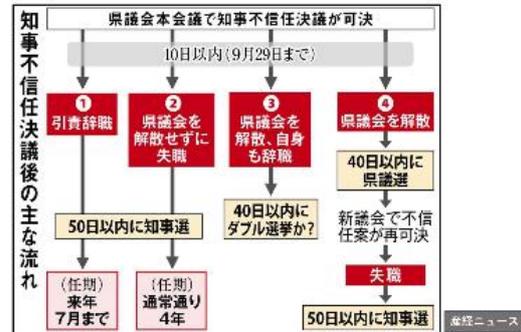
首長には、ときに、人々の間に新たな動きをつくり、それに方向を与え、さらに引っぱって行くリーダーとしてのパフォーマンスが期待される。ビジョンを描き、企画を促し、外部と交渉し、人を配し、人に働きかけ、事を成し遂げていく、そこに様々なパフォーマンスが必要である。首長は、役所において、議会との関係をさばき、政策決定を行い、人事を取り仕切る。管理職をはじめとして職員の意欲と能力を引き出し、清潔で公平で効率のよい自治行政を展開しなければならない。それができる能力、これを経営者能力とみる。

そのためにも、首長は元気でなければならない。政治家にとって病気は「命取り」である。表情といい、仕草といい、気力・体力が溢れ、外に出てきている。「地域の元気印」それが首長。もっとも、元気なのはよいが、あれこれ細部にまでエネルギーに關与して、自分で決めなければ気が済まないというのではいささか迷惑だ。「首長は元気で留守がよい」が一番ではないか。それでも活力のある首長はやはり自治体にとって望ましいのである。全国を歩いてみると、人をひきつけ、見るからに元気な首長に出会うことが多い。ともかく、首長は忙しい。分刻みで働いている首長も少なくない。気力に満ち、驚くべき体力で過密スケジュールをこなしている。首長は「元気人間」の典型である。そして、首長の強い個性が、その地域や自治体のユニークな施策に結び付いていることに気がつく。何といても首長は自治体の顔である。その顔が明るく輝いていることは、役所と地域の活性化の源泉である。

その上であえて加えると、首長にほしいのは「知性と品格」である。これはしばしばみな

許せないと経営者としての資質も問う形で不信任を議決したと診る。繰り返しになるが、日本の自治制度は二元代表制といい執行機関の知事と議決機関の知事を別々に選挙し、この2つの政治機関にいずれが民意を反映しているかを競い合う、機関対立主義を採用している。そこで兵庫県政において、不信任議決後の政治的な流れについて選択肢は幾つかあった。

議会による不信任議決後、10日以内に①知事が辞職する。すると50日以内に知事選。引責辞職なので補欠選挙の形で新知事とは言え任期は来年7月まで。もう一つ、②議会を解散する。すると40日以内に議員選挙があり、新しい議会が誕生する。いずれにせよ選挙により民意を問うこととなる。③3つめは巷間言われていたので解説上挙げるが、議会を解散し



知事自らも辞職し40日以内にダブル選挙を実施するケース。ただ、第2、第3のパターンだと議会は新しくなる。④第4のケースとして、もし議会だけを解散し新議会が誕生した場合、そこでもう一度知事不信任が再可決されると知事は失職し、50日以内に知事選が行われることになる。この第3のダブル選のケースだと、もし現知事が再任されてきても新議会で再度不信任するかどうかは不明。こうした泥仕合になると、県政は混乱がとめどもなく続くことになり、そうした事態は議会としては避ける可能性が高かった。事実、兵庫県議会は避けた。

過去に都道府県レベルでこの制度をどう使ってきたかだが、議会解散を選んだ知事はいない。知事が辞職した例は4つある。不信任議決が可決されたのは①岐阜県（1976年）②長野県（2002年）③徳島県（03年）④宮崎県（06年）の4例のみだが、知事の対応は2つに分かれた。第1のケースとして岐阜、宮崎県の例は、不信任可決後に知事が辞職を選択したケース。この場合は新知事が後に誕生している。もう一つ、第2のケースとしておぐが長野、徳島県の例で、10日間経過で知事失職後に、現職知事が出直し選挙に出馬している。結果は2つに割れた。

知事に対する不信任議決可決後の動き		
岐阜県	平野三郎知事	辞職 (1976年)
長野県	田中康夫知事	失職、出直し選に出馬し再選 (2002年)
徳島県	大田正知事	失職、出直し選に出馬し落選 (2003年)
宮崎県	安藤忠恕知事	辞職 (2006年)
兵庫県	斎藤元彦知事	? (2024年)

長野は当選、徳島は落選。ただ、脱ダム宣言で知事と議会の対応が割れ、2000年長野知事選で当選し、2002年県議会が知事不信任議決を可決、失職を選択し出直し選を選んだ田中氏が脱ダム主張を支持され再選されているが、4年後、3選を目指した2006年知事選では落選し、長野政界から姿を消している。県議会とはうまく行かなかった。



このように不信任議決の制度は、二元代表制における首長と議会の対立を住民の判断に委ねる制度といえるが、その後の動きを見ると、双方がうまく折り合って県政が安定していった例はまだないと言ってよい。

兵庫県の場合、これまで報じられているように斎藤前知事のふるまいや資質が問題視されてきた経緯から、知事が議会解散に打って出る根拠はもともとなかったと診る。他県の例で

みられたように政策的な問題、改革をめぐる問題で議会と知事が対立したケースとは全く質が異なるからだ。制度上認められているから、議会解散に打って出る可能性もあったが、そう選択しなかった。ただ、田中康夫長野県知事が前例を作ったので、あたかも合法のように「出直し選」といって「自動失職後、再立候補する」方法、不信任可決後10日以内に判断せず、自動失職した知事自らが欠けたことによって行われる次期知事選に出馬することが認められるかどうかだ。

これについては先述の通り、筆者は認めるべきではないと考える。現行法上の穴をふさぐ措置を採るべきである。知事や市長が辞職や失職した場合、その失職によって行われる補欠選挙の候補者にはなれない規定とすべきだ。これは「任期を自ら放棄したことで発生した補欠選挙に立候補をして、再び同じ任期を得ようとするのは合理性を欠く」との考えに基づく。衆院補欠選のこの規定を知事選にもなぜ準用しないのか。

しかも知事選の場合、衆院補選の残り任期ではなく、4年間のフル任期が発生する。新知事は別人をと、そう想定している。だが、田中長野県知事はその規定で想定しない、ある種、脱法行為で再選を果たし任期4年を務めている。兵庫の斎藤前知事の場合も類似のケース。本来は議会解散か辞職の二者択一なのに、前例があるからと言って第3の自動失職、出直し選出馬を決めた。これはまさに自己都合ではないのか。今後、こうしたケースが生まれまいよう、知事選、市町村選にも衆院選補選と同じ規定を適用すべきだ。でないと二者択一も意味のない規程に化してしまう。

話は戻るが、かりに出直し選に斎藤前知事が出るとした際、氏のパワハラ行為ほか、知事のふるまいに対し職員サイドから内報制度などを使い問題提起した経緯から、他の例のように政策問題で住民の対立とか、議会と知事が対立したケースとは全く質が違い、「知事の品格」が争点になろう。知事の資質や振る舞いの是非を争点にした場合、有権者の判断基準は何になるのか。

この3年間に上げた知事の行政実績があるかどうか。品格論争を上回る実績があるなら続投支持もあり得る。ただ、今回、全国レベルでマスコミ報道が続いたこともあり、同氏に対する「知事イメージ」は著しく落ちているのは事実だ。議会の不信任議決を受け入れ、「辞任」をした方が県政刷新に貢献したと思うが、そうした判断ではなかった。

兵庫の場合、かりに斎藤前知事が再選されても、長野県の田中知事が再選されてもその後1期で終わった例を見ると、県議会との関係がよほど良好にならない限り、そして県職員との関係がうまく行かない限り、長続きはしないように思われるが、どうか。

むすび

2000年の分権改革から20年以上たつが自治制度改革の歩みは遅々としている。ここまでみたように、自治体のガバナンス、トップの資質も絡むこの問題の根は深い。パワハラ倫理条例の策定だけで事が済むものではない。選挙制度そのもの、選挙後の解任方法まで見直す必要があるかも知れない。税の使い方を身近に統制する地域主権を確立する改革を再起動すべき時期に来ている。その点、分権改革と並行し自治制度改革も本格化すべきである。

(以上)