

地方自治制度について

— 佐々木信夫「問われる自治体のガバナンス」への意見 —

光多 長温*

2024年10月の、佐々木信夫著論壇「問われる自治体のガバナンス」は、地方自治制度に通暁した著者ならではの論文だと感じた。地方自治制度への知識、識見に加えて、氏の地方自治への想いがいかんなく発揮された論文である。以下、これに関する筆者なりの感想、意見を申し上げたい。

1. 地方自治制度

地方自治法は、戦前の中央集権制度が第二次大戦の一つの原因ともなった¹との反省から、日本国憲法第92条「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。」に基づいて制定されたものである。しかし、この制度は、戦後長い間、機関委任事務や地方交付税等の財政措置、各種補助金等による国の統制の下にほとんど形骸化していた。

なぜ、地方自治制度は空洞化していたのであろうか。いくつかの要因があると考え。第一に、国行政サイドの事情である。国と地方とのベストミックスな体制を考えるよりは、国がいかにか地方をコントロールできるかという認識である。なぜ、国は地方をコントロールしたいのか。地方自治体（職員及び住民）不信、財政効率性の追求等種々あるであろうが、霞が関の中での旧自治庁の特異性にあると思う。各省が公共事業や国民への行政サービス業務を固有の業務として持つのに比べて、霞が関では（一段低い）「地方自治」という業務を持つ庁（省）の異質性である。更には、地方自治体への天下り、特に首長ポストへの思惑もあったものと考え。また、「中央集権的地方自治」を受け容れる（その中で思考する）地方自治体職員及び住民の意識もあるのではないか。

わが国の地方行政の二元統治性はいかなる理由で創設されたのであろうか。筆者は、国が地方自治体に完全に任せると国のコントロールが効かなくなると考え、「地方自治体に行政を完全に委ねることなく、国の統制をコントロールさせるために地方行政を何らかの形で統制するために作ったのではないか」と感じる。99年の地方分権推進法の前までは、地方議会は国の代理者として地方行政を監視、監督してきた。従って、地方分権推進法以前では、（二元性とはいえ）議会の方が地方自治体に比べて上位にあったのではないか。それが、地方分

* 公益財団法人 都市化研究公室 理事長

¹ 明治21年及び23年の市町村制度、府県制度創設は極めて軍事目的的なものであった。

権推進以降、議会は自らのレーゾン・デーテルを模索しているのではないか。要するに、完全なる地方分権における地方行政二元制のあり方を改めて問う必要があるのではないか。元鳥取県知事の片山義博氏が議会のあり方を表立って詰問していたのはこれが背景にあるのではないだろうか。

2. 自治体の不祥事と企業のコンプライアンス

今回の兵庫県知事の問題で自治体の長及び職員の不祥事への対応が問題となっている。地方自治法100条委員会が発動されているが、筆者のような門外漢には相当違和感がある。企業の場合には、(論壇論者が書いているように)企業の存続及び株主への責任から、コンプライアンス (compliance: 企業が法令をはじめとする社会規範を順守すること。特に、社会規範を外してまでも利益追求を行う場合を想定している) が大きな問題となり、1990年代から企業コンプライアンスのスキームが作られた²。即ち、

- (1) 事実関係を調査・把握する
- (2) ステークホルダー (株主・取引先など) に対応状況を発信する
- (3) 監督官庁に対する報告を行う
- (4) 被害者がいる場合はケアを行う
- (5) 違反者に対する懲戒処分を検討する
- (6) 再発防止策を検討・実施する

といったことが要求される。

勿論、企業のコンプライアンスと地方自治体の不祥事とを同一にすることは適当ではないが、基本は同じ面がある。企業の場合には、コンプライアンス担当セクションを設け、措置することとしているが、この背景には、企業を経済活動の主体と擬制し、日常的に活動する役職員を執行人として、取締役会がこれをチェックするという企業経営スキームの変更がある。そして、企業や社会が蒙る損害を迅速に最小化せしめ、対処するということを目的とする。また、犯罪に関する場合には検察の関与が早期に行われる。

これに対して、地方行政の場合は、(論者がいうように) 地域独占主体であること、及び行動規範が利益追求ではなくて公共の福祉の追求といった点は異なる³。しかし、ある面、企業のコンプライアンス対応と重なる面があるのも事実であろう。特に、今回の兵庫県知事の場合は、人命が失われている点、贈賄罪に抵触する可能性がある点では類似する点も多いと思われる。

自治体首長及び職員の不祥事への対応として、議会による100条委員会が直ちに発動されることは、(現在の法制度では当然かもしれないが) いかにもツールが不足しているのではないだろうか。特に、前述のように、国の代理人的存在として地方自治体を(国に代わって) 監督する機関としての地方議会に委ねることはいかにも短絡的ではないだろうか。前述のよ

² 法令、官公庁や自主規制団体のガイドライン、社内規程、契約、社会通念、モラル(企業倫理)に反する行為をいう。

³ 首長の場合は、選挙で選ばれるプロセスを経るが、企業でも一定の役員の選任は株主総会の議決を経ることから同じ面がある。

うに、地方分権推進法以前では（国がバックにいることもあり）、自治体よりも議会が上位にあることから一応頷ける面があるが、現在の、地方分権及び地方議会の弱体化の中で100条委員会というのは何とも説得性に欠けると思う。論者がいうように、住民によるリコール等の方策が現実的には難しい点は納得できるが、別途の方策も考えて良いのではないだろうか。100条委員会に審議次第では、住民の選挙結果を覆すこととなることから、法体系を見直す必要があるのではないか。

100条委員会の中で対象となる人の抗弁の機会を更に作る必要があるであろう。さもないと魔女狩りになってしまう⁴。100条委員会を適用した自治体のケースでは様々なケースがあり、必ずしもうまく対処したと評価できる例はほとんどないことからいえるのではないだろうか⁵。

更に、議会と首長との政治的関係の変化がある。国の代理としての議会の場合は政治的関係は捨象して考えればよいが、現在のような地方政党又は中央政党が推薦して当選した首長の場合には、かなり政治的色彩が強くなるのではないだろうか。また、議会の日常的行政チェックの齟齬も責められることとなろう。

また、100条委員会は、証言・若しくは資料提出拒否に対し禁錮刑を含む罰則（同条第3項）が定められており、更に「議会は、選挙人その他の関係人が、第3項又は第7項の罪を犯したものと認めるときは、告発しなければならない。（100条9項）」としているが、このような司法権に関わる強い権限を現在の全ての地方議会に適用することは現実的ではないのではないか。

3. 地方自治関係制度

わが国は、実定法の国であるが（⇔アングロサクソンの慣習法）、時代の変化に応じての法律改定が中々行われない。会計法による公共調達規定は明治22年に制定されて後、ほとんどそのままであり、国際的にも参入障壁となっている。これは地方自治法にも同様の規定となっており、地方自治体は金科玉条にこれを守っている。公共調達において、質をも重視する公募型においても上限拘束性の予定価格制度は明治時代のままである。また、地方自治法上の行政財産と普通財団の規定、公の施設の規定等時代にマッチしない規定も中々変更できていない⁶。地方分権（これも徐々に崩されている感もする）により地方自治法は大幅に見直すべきであったが、必要最小限の改定に留まった。公有財産の規定を見直すだけで400本の法律に手を加えなければならないとされ、現在の霞が関にその能力は残っていないとされる。これまで述べた地方自治の二元性、自治体事務に関する調査権等を含め大幅に法規定を見直すことが必要であろう。これには数十年かかると言われるが、道州制の導入等何らかの大きな変革があればそれを機に根本的に見直すことが可能となるかも知れない。

（以上）

⁴ 今回のような全会一致という場合は何か間違っている場合が多いのは歴史が示している。

⁵ 2018年6月国立国会図書館倉林摩耶著「百条委員会の概要—地方議会における調査権について」国立国会図書館調査及び立法考査局

⁶ PFI法で一部ブレイクスルーしているが限定的である。