

光多長温氏の「論壇『地方制度について』（佐々木信夫稿）」 の質問、意見に対して

佐々木 信夫*

上記の光多氏の論説は、1. 地方自治制度、2. コンプライアンス、3. 地方自治関係制度（財産管理規程等）の3点にわたり、しかも専門性の高い指摘であり、多くの賛同する見解、意見が開陳されている。その点、特段、異論、反論がある訳ではない。ただ、若干、拙論で掘り下げの足りなかつた点などを補う形で、光多論説に筆者の意見を述べてみたい。

第1点. 戦前の反省に基づいてつくられ、戦後の憲法上保障された「地方自治制度」も、実態としては「空洞化していた」との指摘について。

その要因と挙げられた「国がいかに地方をコントロールできるか」という認識（自治所管官庁の地盤の弱さという特異性を克服する手段としての機関委任事務制度、補助金、地方交付税、行政指導などを用いてのコントロール、）及び地方サイドの自治体職員、さらに住民も「中央集権的な地方自治」を受け容れる意識にあったという指摘は、ズバリそうだと思う。

国情から戦後復興を国主導で行わなければならなかつたという背景があるとしても、戦前の大日本国憲法下の法制度に依拠した地方自治の体制を、戦後憲法で保障したとは言え、実質上骨抜きにして運用しようとする国家主導の体質は変わらなかつたという指摘はその通りである。集権融合型中央地方関係と言われる所以がここにある。

そもそも論で言うと、英米系の地方自治（政府体制の組み立て、統治権を身近な市町村、府県（州）、国と上昇型に積み上げる国家体制の中での地方自治）と違い、すべての統治権は国家にあり、それを府県、市町村に分け与えるという下降型の国家体制をとる、大陸系の地方自治がわが国の体質に合うとの認識から始まっている。国民主権ではなく天皇主権を是とする戦前の認識が、戦後の移入民主主義の中でも生きていたということ。

明治政府は明治半ばに町村も市も法人格を持つ自治団体と位置づけているが、同時にそれは国の機関でもあるとされた、「巧みな集権体制」の確立の一環として行われた歴史がある。当時、市町村長に国の事務を委任し、その執行を国の監督の下に置くという、いわゆる機関委任事務体制は、この市制町村制に発している。戦後もそれは住民自治、団体自治は車の両輪であるという「地方自治の本旨」（憲法§92）を条文化してもなお続いたのである。税財

* 中央大学名誉教授、法学博士

政の中央管理による集権体制、上級官庁が下級官庁に命令など通達行政による自治事務の集権体制の2つのルートを通じて、教育の民主化と並んで始まった地方自治の憲法保障も、実質において骨抜きにされ、空洞化した。その認識は光多論稿にも詳しい。

第2点. ただ、1つ見解を相違にする点を挙げておかなければならない。地方議会の位置づけについてである。光多氏は「99年の地方分権推進法の前までは、地方議会は国の代理人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、(二元制とはいえ)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。」という指摘についてだが、「議会の方が地方自治体(執行機関)に比べて上位にあったのではないか」という理解の仕方は、行政学会などではあまり聞かれない点だ。

これは後述の百条委員会の位置づけ、問題の指摘とも絡む。百条委員会での不信任議決権などについて「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。」との指摘がそれだ。

ちなみに、戦後改革によって、わが国の地方制度は分権化の方向に大幅に改変された。公民(多額納税者で男のみを有権者と扱う)の規定は撤廃され、日本国籍を有する住民(満20歳以上の男女、現在は18歳以上)に等しく各種の直接請求権を含む政治的権能の主体としての地位が認められた。主な柱は、

①憲法第8章に地方自治を規定②自治体に関する団体別の法制は廃止され地方自治法に一括、③都道府県知事は官選から直接公選に、市町村長の選任方法が間接選挙から直接選挙に、④「内政の総括官庁」であり官治システムの要であった内務省が廃止され、建設、労働、自治、国家公安委に分割され(現在は国交、厚労、国家公安委)、⑤警察も国家警察から自治体警察へ、教育も教育委員会を置き民主化、⑥条例の制定改廃請求、事務の監査請求、議会の解散請求、長のリコール請求など直接民主主義的な制度が導入など。

こうして日本の地方制度は、総じて「官治」から「自治」へと大きく転換されたといっただよい。ただ、地方自治法で想定されている「住民」イメージは、依然として旧市制、町村制を引きずっていた。また知事公選制と引き換えに機関委任事務方式(大臣の地方機関、部下として首長を位置づけ通達で事務を執行命令できる方式)が都道府県の知事などにも拡大適用、多用される道がひらかれ、国から都道府県を経由して市町村へと下降する行財政運営の構造が温存されることになった(これを廃止したのが2000年の分権改革)。

この戦後改革は、戦前の市会、町会、村会と呼んだ首長の諮問機能的な機関から、地方議会を首長と分立した議事機関と位置づけ、議会制民主主義の体制を外形上整えたことである。だが、中央集権体制を維持する為に地方議会の権限を骨抜き、空洞化する法措置が取られる。首長に予算編成権を独占させ、その提案の多くを占める機関委任事務の執行に関わる予算(府県業務の8割、市町村業務の5割)は首長の提案を「減額修正する」ことは認めず、増額修正

権のみ認めた（戦後どの自治体も財源不足でこれを発動した自治体はない）。また関連する条例も「法律の範囲内」とし、ヨコだし、はみだし、上乘せは認めなかった。つまり自治財政権、自治立法権は大幅に制約された。そうした中で議会は、実質上チェック機関と位置づけられ、執行機関の行政執行を監視統制する役割が主なものとされた。ちなみに戦前、市会等にあった「監査」の権限も、執行機関側に「監査委員制度」として移され、議会は「監査報告」を受け決算を承認する儀式しか行えないようになっている。この仕組みは、2000年改革でも改革されず、現在も温存されている。唯一、監査委員に1名議員を入れること（議選監査委員という）とされていた点も、数年前から監査の技術的高度化を理由に、入れても入れなくてもよい「選択制」に法改正されている。

こうした議会在戦後地方議会だが、光多氏の言う2000年改革以前は「議会の方が地方自治体（執行機関）に比べて上位にあったのではないか」という理解の仕方は、一般的にはむしろかしいと思うがどうか。百条委員会は国会の国政調査権を模倣しておかれた監視権の1つとされる。もっとも、後述するが、首長の不信任議決権（事実上の解任権）まで認めることが制度的に望ましいかどうかの議論は残るが。

第3点. コンプライアンスについて。「自治体首長及び職員の不祥事への対応として、議会による百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」「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。」という指摘についてである。

筆者が本文でも述べたが、戦後日本の地方制度は、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二元代表制は、長を直接公選で選び、議会から指名されるのではないから、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。むしろ、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る。

そこで議会の役割として、大勢の職員を補佐機構としている公選の長に対して、全体として監視、批判、修正、代案といった野党的な機能を制度上、果たすことを期待した制度措置と言ってよい。地方自治の本旨である団体自治、住民自治の車の両輪のうち、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「住民自治」の観点から執行機関（長）を監視統制する役割を期待している。そのため①質問、検閲、検査権、②監査請求権、③調査権（百条調査権）、④同意権、⑤長の不信任議決権を認めたのである。

問題は、兵庫県の前知事に対する百条調査権の発動の仕方と、その結果を基にした知事不信任議決権の行使（しかも86議員全員一致）についてである。国会の衆参両院には「法制局」がそれぞれ置かれ、法的なサポートを行う仕組みを有している。だが地方議会にはそうした

法的サポーター機関はなく、百条委員会は直接特別委員会の委員になった議員（ある意味素人）が証人尋問を行い、外部の有識者から参考人として意見を聞く程度のことしかできない仕組みにある。少数与党と思われる議会の行動は、ややもすると首長憎し、機会あれば足元をすくい失脚させたいという思惑も働きがちである。副知事人事など議会承認人事を否決する手段で首長を窮地に追い込もうとする例は少なくない。

今回の兵庫県議会の前知事に対する取り調べはまだ継続中で結論は12月末とも言われているが、なぜ百条委員会の途中で「疑惑が濃厚になった」として知事不信任を議決したかだ。マスコミ報道が「知事に冷たく犯人扱的な流れ」にあったことと奇禍として、その勢いを借りる形で知事失脚をねらった政略的な要素がないかどうか。そこまでの20年続いた井戸県政の体制を大きく変えようとする「改革」に対する職員の抵抗を利用し、議会が結束として不信任議決権を行使した疑いはないかどうか。

もし、そうした思惑、要素があるとすれば、これは国政で採用する一元代表制的な行動の一環と見做されても仕方なかろう。つまり、与党首長の失脚を狙う野党の行動で、国会で毎度の如く会期末に出される首相不信任議決案の提出（野党が統一して出す）に似ていないか。住民から別ルートで選ばれた首長（知事）を、別ルートで選ばれた議員（議会）が住民に代わって解任するという行為、この仕組みを使うには光多氏が指摘するように「いかにもツールが不足している」という指摘は傾聴しなければならない点である。

第4点．地方自治関連制度の孕む問題について。最後にそれとも絡むが、戦後80年経つ「地方制度」は「制度上の規定」と「制度の運用上の扱い」と「制度を運用する立場の人間の意思」とが1つの方向に収斂しているとは思えない実態がある点を認めなければならない。

光多氏の指摘する「（わが国は）時代の変化に応じての法律改定が中々行われぬ。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。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。」との指摘は百パーセントその通りだと考える。

筆者も第31次地方制度調査会の委員を務めた経験があるが、その中で感じたことは首相の諮問機関とは言っても事実上総務省の諮問機関のような運用の仕方総務省（旧自治省）の必要としている事項を「諮問」し、1～2年かけて専門委員18名で議論し（総会は国会議員、地方6団体代表も加わり30名）、総務省につくった「答申案」を基に、ほとんどその通り「答申」を首相に渡すという仕組みになっており、決して第3者機関として地方制度の諸問題を事由議論する仕組みになっていない。

ここは、第3臨調でも設置し、その中に「地方制度部会」をおき、まさに第3者機関として、光多氏の指摘する公会計、公有財産の管理などの扱いを含め、地方制度全体、国地方の関係見直しを行わない限り、分権融合型か分権分離型かハッキリしない地方分権国家像は形成で

きないではないか。そうしたあやふやな間隙を縫って、先の通常国会で法改正した「国の自治体に対する指示権拡大」といった再集権化の動きが大手を振って出てくるのである。その点、戦後地方自治は「危機の時代」を迎えていると言わざるを得ない。



光多氏の大きく3つの分野に及ぶ指摘は、筆者は戦後地方議会の役割を「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」と捉えている点を除けば、すべて賛同するものである。一般市民の目からみた二元代表制に対する疑問を見事に言い当てており、この指摘は行政学会などでも議論することが望ましいと考える。同氏の貴重なご指摘に感謝します。

(以上)