

6

6

議会の招集と専決処分

議会へ挑戦する首長

少数ながら議会にあからさまに正面から挑戦する首長が出てきた。その一人が鹿児島県阿久根市の竹原信一前市長である。議会を招集せず、副市長選任など一九件にも及ぶ専決処分を連発し、鹿児島県知事による議会招集及び専決処分の撤回を求める助言や是正勧告にも応じなかった。この行動がどんな考え方に発し、本人がどのように弁明しているかは別にして、これが、市議会への正面攻撃であることは確かであり、住民を巻き込んだ阿久根市での紛糾であることを超え、地方自治法の現行規定への挑戦という意味合いをもっている。それは、二元代表制における首長と議会の関係のあり方への衝撃である。

一般に、全国には、自分が進めようとしている政策に立ちはだかる議会・議員に反感をもつ首長がいるが、竹原前市長のような確信的「暴走」は極めてまれである。現行の自治法は、このような首長が出てくること想定していないし、むしろ、議会よりも首長寄りの扱いをしてきている。それが裏目に出たといえる。

なぜ議長に議会招集権を認めないのか

議会の招集権は首長に専属しているため、全国都道府県議会議長会・全国市議会議長会・全国町村議会議長会（三議長会）は、これを議長に付与せよ、と国に要請し続けてきた。これに対し、二〇〇六（平成一八）年の自治法改正により、議長は、議会運営委員会の議決を経て、当該普通地方公共団体の長に対し、会議に付議すべき事件を示して臨時会の招集を請求することができ、首長は、請求のあつた日から二〇日以内に臨時会を招集しなければならないこととなった。しかし、議長への招集権付与は実現しなかった。

自治体議会側の主張は、「議会の招集権は一般的に議長が有することとし、臨時会の招集請求権を議員のほか首長に付与する制度に改めるべきである。なお、臨時会の招集請求があつた場合には、一定期間内の議会招集を議長に義務付ける規定を設ける。」というものである（全国都道府県議会議長会・都道府県議会議会研究会中間報告「今こそ地方議会の改革を」二〇〇六年三月）。これは、議長と首長の関係を逆転させる提案であつた。

臨時会については、首長が必要とした場合のみならず、議会の一定数以上の議員が必要と判断した場合も招集がなされ、開催の実質的決定権は首長と議会の両方にあるが、招集行為は首長が行っている。実際に議決事件の大半を提案している首長に一切招集権はないという制度とした場合に問題があり、こうしたことを考慮すれば、実質的に議会が開催したいときに招集されることが確保される制度

を仕組めば十分ではないか、これが国の考え方であった（第二八次地方制度調査会「答申」）。

招集決定権には招集時期の決定も含まれる。議長に招集請求権を付与し、一定期間内の招集を首長に義務付けたとしても、議会が招集時期の決定に関与できない制度では、議会に実質的な招集決定権が付与されているとはできない。首長の議案提案権と議会の招集権はまったく別の次元の問題であり、提案権を有する限り招集権も付与すべきということにはならない。かりに提案権を有する限り招集権があるという論理に立つならば、提案権のある一定数以上の議員にも招集権を認めなければならないはずである。住民を代表する合議機関が自らの意思で招集しうるのが二元代表制の趣旨に合致する。

議会の招集権については、自治法第一四七条に規定する「長の統轄代表権」に根拠があるとする考え方もある。一四七条にいう「代表」は、対外的に自治体の意思を表示するという法的代表権を意味するにとどまる。それも、他の法的代表権を排他的に除外するものではない（議長の訴訟代表に関する自治法第一〇五条の二）。議会の代表権規定を削除した一九一一（明治四四）年の市制・町村制改正も、従前通り、政治的代表権が議会にあることを前提にしていた。「統轄」についても、二元代表制の下では、行政委員会との関係における総合調整権限は別論としても、議会に対する総合調整の根拠規定と解すべきではない。自治法第一四七条の「統轄」、「代表」いずれも、議会の自律権としての議長の招集権を排除する権限ではないというべきである。

国が、合理的な理由もなく議長の議会招集権を認めなかったのには、おそらく知事ら首長側の反対

変革期の自治体職員

新たな区別——公選職と任命職

地方公務員法上は、地方公務員とは地方公共団体のすべての公務員をいうが、地方公務員の職は一般職と特別職とに分けられ、特別職は「就任について公選又は地方公共団体の議会の選挙、議決若しくは同意によることを必要とする職」とされており、一般職は、これら特別職に属する職以外の一切の職とするとされている。そして、地方公務員法の規定は、一般職に属するすべての地方公務員には適用され、特別職に属する地方公務員には適用されないことになっている。

憲法が規定している自治体の政治形態は、首長と議会議員がそれぞれに直接住民によって選挙され、それぞれに住民に政治責任をとる二元代表制である。首長と議会議員が特別職であることは明白であるが、地方自治法上は、首長と議員が公選職であるという趣旨は明定されていない。長と議会議員には一般職に対するような辞令は出ない。選挙での当選証書が、いわば職務への就任許可書となっている。首長と議員を「公選職」と捉え直し、常勤・非常勤の「任命職」の職員を明確に区別すべきである。

自治体の一般職の職員は、任命権者から辞令をもらって一定の時間と場所で仕事を行う。執行機関

の職員は公選職の首長を、議会事務局の職員は議会議員を、全力を挙げて補佐することを任務としている。執行機関の職員には、分権改革の進展を通じて国と都道府県と市町村の関係が基本的には「対等・協力」の関係に転換しつつあることを常に忘れず、職務遂行にあたっては公選首長への忠誠を第一に考えるべきである。市町村や都道府県の職員が国の省庁に縦割りのつながり、その意向ばかり気にするような職員は自治体のしかるべき職員ではない。

議会事務局の職員は、議会・議員が制度上の相対的にならないがしろにされてきたこともあり、議会議員の職務が第一に「自治体の政策形成にかかわる調査・企画・立案」の活動であるとは考えてこなかった。議員自身が自分たちの仕事を執行機関が立案した政策案を前提にし、もっぱら質問することだと考えてきた。執行部が審議の場に出てこないと会議が開けないという体たらくである。いま、こうした議会・議員の改革が課題になりつつある。議会事務局の職員はこうした議会の自己改革を補佐できなければならない。自治法も、事務局の役割を「庶務」から「事務」に直したが、改めて、議会事務局職員の「事務」とは何をすることになるのかを考えなければならない。

自治体の不祥事と公益通報者保護条例

二〇〇六年一月七日、総務事務次官は、各都道府県知事と各政令指定都市市長に対して「地方行政及び地方公務員に対する信頼の回復について」を通知した。「最近、地方公共団体において、資金の不適正な取扱い、工事発注を巡る不祥事、休暇の不適正な取得、飲酒運転による交通事故など不祥

1 変革期の自治体職員

事件が相次いでいることは、国民・住民の地方行政に対する信頼を大きく揺るがすものであり誠に遺憾である」とし、全体としては自治体の行政運営と職員の行動に関し法令遵守（コンプライアンス）を求めた。職務遂行が弛緩している点を国から取り立てて注意を受けるなどは、自己決定・自己責任が問われる分権時代の自治体として情けない。

こうした不祥事の防止策の一つは、公益通報者保護条例を定め、運営体制を整備することである。この条例は、公益通報（いわゆる内部告発）が迅速かつ公正に取り扱われる仕組みについて必要な事項を定めるとともに、公益通報を理由とする不利益取扱いを禁止することにより、公益通報者を保護し、これにより透明かつ公正な行政を実現しようとするものである。自治体ではこの条例を制定し始めている。

公益通報とは、職員、事務事業の受託業務に従事している人たちが、知り得た行政運営上の違法又は不当な行為に関して行われる不正の是正又は防止のために通報することである。対象は執行機関の行動である。職員等は、違反等の事実があることについて客観的に証明できる資料がある場合を除き、原則として実名によって公益通報をしなければならない。もちろん、その通報の内容は他人の正当な利益を害する不正の目的によるものであってはならない。公益通報者は、正当な公益通報をしたことを理由として、いかなる不利益取扱いも受けない。通報があると、調査が開始され、首長等は、その改善又は防止のため必要な措置を講じ、措置の経緯及びその内容を速やかに公表することとなる。

自治体の職場では、これまでも、いわゆる内部告発が行われることがあった。職場に不正があつて