



江戸川区議会議員

きむらながと

木村長人

区議会レポート

無所属

第12号

発行・連絡先 / 木村長人事務所

〒134-0088 江戸川区西葛西 1-6-11-202

TEL/FAX 03-5675-5690

E-mail knagato@mu.j.biglobe.ne.jpURL <http://www5f.biglobe.ne.jp/~knagato-gikai/>

不祥事に対し地方議会にできること

このところ自治体の談合事件など地方行政をめぐる不祥事が相次いで報道されています。同じように、今年は秋以降、この江戸川区においても不名誉な話題が続いてきました。10月、区都市開発部建築指導課の係長級の職員による収賄事件が明らかになり、11月には区議会議員が道路整備特別措置法違反容疑で逮捕されるという事件が起こりました。両者はそれぞれ全く内容の異なる事件ではありますが、江戸川区にとって大変残念な出来事であることには変わりありません。議会には警察が有するような法的な捜査権限はありませんので、警察や検察当局が大量に収集し、仔細に調査しているであろう、それぞれの容疑の内容や情報を即座に入手することは困難ですが、起訴状が出された前者の件については少しずつ事件の構造が明らかになってきました。

ところで、刑事事件においては、時として起こりうる冤罪への反省と戒めから、推定無罪の原則が欠かせません。ですから、被疑者が容疑を否認しているような場合には特に、私としてはあまりワイドショー的な安易な論調で、捜査情報も客観的な状況証拠も自分自身が用意せぬまま、「そうだ、そうだ。あいつがやったに違いない。」と断罪することは避けたいと思います。（警察発表はあくまでも捜査段階での警察側の推定見解であり、白とも黒とも言えないはずで、本人が容疑を否認している場合には注意が必要です。）

さて、話を少し戻しますが、起訴内容に対する有罪無罪の判断や結果は、今後司法の場へと移りますので、その推移を注意深く見守っていきたいと思います。

しかし、もちろん、すべて司法任せというのでは、立法府（法をつくる場）として議会の責任は全くないのかという話に、当然なります。法的責任とはまた立場を異にした「政治責任」または「政治的責任」という考え方はやはり存在します。ですから、こうした不

祥事に対し議会にもできること、やらなければならないことはあるはずです。事件の捜査や断罪ができないとしたら、議会には何ができるのでしょうか。それはやはり、第一に、地方自治法に裏打ちされた「調査（権）」であり、第二に前者同様、地方自治法に規定された「懲罰（動議）」、そして第三に「議会声明」などのような議会としての倫理的意思表示と決意表明ということになるでしょう。

第一の「調査（権）」と言われるものは、特に地方自治法の100条に規定されているもので、ちょうど国会がそうであるように、地方議会が行政事務の調査を行なうことができることが定められているというものです。調査の対象はあくまでも行政事務に対してです。また、この規定に基づいて設置された委員会はしばしば「百条委員会」と呼ばれ、証人喚問や偽証に対する刑事訴追などもできる強力な委員会です。

第二の「懲罰（動議）」は、法律や会議規則等に違反し、議会の秩序を乱したり、品位をおとしめた議員に対して、議決によって懲罰を科す措置のことをいい、地方自治法の134条や135条などに規定されています。これは行政に対して発動するものではなく、議会が懲罰事犯を犯したと判断する同僚議員に対して行なうものです。その懲罰内容は軽いものから、①戒告、②議場での公開陳謝、③出席停止、④除名（議員職の剥奪）の4種類となります。この懲罰動議は、公開の議場における議員の粗暴な言動や、あるいは議員自身が罪をすぐに認めているような事件の場合には、議会の自浄力と即効性を発揮する有効な武器となり得るものです。しかし同時に、この「有効な武器」は両刃の剣で、しばしば問題点も指摘されてきました。例えば、本人が議会外で起こしたとされる容疑をあくまでも否認しているようなケースにおいて、一方的に懲罰を議決することは、議会の多勢による断罪・冤罪の様相を呈する危険性があります。特に、議員職の剥奪を意味する「除名」処分については、選挙時にお互いがライバルとなる関係にある議員同士で果たして決議してよいものかどうかという議論は、専門家の見解を待つまでもなく、かねてより指摘されてきた点です。

最後の「議会声明」などの対応策は倫理的な意思表示の範囲を超えるものではありませんが、行政に対してもまた同僚議員に対しても議会の決意を早急に示すことのできる有効なものと言えます。そこにはもちろん法的な拘束力はありません。しかし、何らかの迅速な応急処置が期待されている場合には、議会として大いに活用すべき手段と言えるでしょう。今回の、本人が容疑を否認している、同僚議員逮捕の案件では初動として「議会声明」が活用されました。

行政に携わる者、議会で議席を預かる者はともに、法治国家の土俵上で仕事をし、責任を負う者として、その言動が法律に反することがないように、自らを律して行動しなければなりません。今回の一連の事件については、今後の司法判断を注視していくと同時に、議会としての可能な行動を示していくことが必要であるの言うまでもありません。



収賄事件の周辺と構造的課題

区都市開発部建築指導課の監察係長による収賄事件は、区内施設の外壁塗装工事をめぐり、業者側に工事の発注時期を漏らしたり、また入札予定価格の算定根拠の一つとなる調書作成に便宜をはかるなどし、その見返りとして同係長が平成14年に現金350万円を受け取ったというものです。係長は10月17日に収賄容疑で逮捕され、11月7日に同容疑で起訴されました。また、本人は警察のみならず、区の事情聴取においても容疑をすぐに認めため、区は係長を懲戒免職としました。こうした一連の経過は、区が設置した「汚職根絶対策会議」の「報告書」（11月24日公表）の中にも記されており、区のホームページ上などでご覧になった方も少なくないと思います。今回の収賄事件においては、職員自身による積極的関与がうかがわれ、弁護の余地もない、公務に携わる者としてあるまじき事件と言えます。

しかし、当該職員のモラルの問題であるということもさることながら、地方自治体のシステムが持つ構造的な問題点の存在も排除はできないと思います。

第一には、談合などに象徴される古くて新しい公共工事の受発注をめぐるとの問題です。今まさに問題となっている福島県や和歌山県の事件もそこに根があると思われます。しかし、公共工事をめぐるとの談合の問題はなかなかなくなりません。この問題が一朝一夕になくならないのにはいくつかの事情があると言われます。すでに製品として出来上がっている店頭と並ぶ商品の購入とは異なり、公共事業というものはこれから造られようとしている巨大事業ですから、



入札による受発注システムをとらざるを得ません。また、そうした工事と安定した予定価格は、地方の場合は特にそうですが、下請け・孫請けという構造を持つ土建業界周辺の雇用を支え、地域経済にも貢献していると言われます。談合をめぐっては、業界による談合の他にも、天下りによる人脈を活かした官製談合や選挙応援の見返りによる談合などがあり、これらは本質的には憲法上の職業選択の自由を一部制限してでも天下りを禁止するのか（あるいは、禁止できるのか）、また公職選挙のあり方そのものを見直すのか、などの大きな議論を経ずには変わりそうもない問題と言えそうです。さらに、一般競争入札をどのように普及させていくのか、また談合に対する処罰のあり方、予定価格の事前公表などについても、検討課題が多く残されています。いま国会では、談合に関与した公務員に対し懲役5年以下の罰則規定を新設するという官製談合防止法改正案が俎上にあがっています。公共工事をめぐるとの透明性の高い受発注システムの整備が自治体においても国においても喫緊の課題であることは間違いありません。

談合の話が長くなりましたが、今回の事件では、第二に、当該職員の人事異動が7年以上も行なわれていなかったという点が問題視されています。当該職は専門性の要求される技術職の性格が強い部署とされますが、それでも、7年というのはいかにも長すぎたとい

う観を持たれても仕方ありません。専門性の高い部署はそれだけ情報が集中しやすく、また周囲にも事務内容が理解されにくいため、担当者のモラルが失われた時には取り返しのつかない事態になりかねません。区は、企業や団体において人事ローテーションが導入されている意味をもう一度考え直す必要があります。行政には猛省が要求されてしかるべきでしょう。

区議会は今回の収賄事件を受けて、10月31日に「収賄事件に関する原因究明・再発防止対策特別委員会」を設置しました。残念ながら、私はこの特別委員会の委員には選任されませんでした。委員に選ばれた14名の委員の方々には、文字通り、事件の原因究明と、二度とこうした不祥事が起こらないよう再発防止につながる有効な調査研究を行なっていただきたいと思います。また、同委員会は来年の第1回定例会の閉会までに一定の提言をまとめる方向で進められていく予定であると聞いていますので、その内容にも注目していきたいと思います。

<参考>

●汚職根絶会議「報告書」(PDF版)

http://www.city.edogawa.tokyo.jp/topics/owabi_houkoku.pdf

●収賄事件に関する原因究明・再発防止対策特別委員会の設置等について

<http://www.gikai.city.edogawa.tokyo.jp/news/news.html#news7>

(なお、同委員会の開催日程については、次のページを参照)

http://www.gikai.city.edogawa.tokyo.jp/yotei/yotei_index.html#yotei12

●「職員の不祥事について」(区長コメント)

<http://www.city.edogawa.tokyo.jp/topics/owabi.html>

2006年6月の本会議において、私は一般質問を行いました。以下、質問における区長とのやりとりの抄録です

本会議レポート / 2006年6月議会における一般質問

パブリック・コメント手続の制度化について

<パブリック・コメント手続とは>

木村 私は、通告いたしました「パブリック・コメント手続の制度化について」質問させていただきます。同趣旨の質問が一昨年(2004年)の第4回定例会において同僚議員よりありました。その時の審議も踏まえ、質問いたします。

昨年6月、行政手続法が改正され、パブリック・コメント手続がついに法制化されました。このことは、一般的に私たち自治体においても、意見公募手続の条例化と、これまで未整備または要綱どまりであった同手続の仕組みを条例レベルで整理することが期待されているということの意味していると言えるでしょう。

パブリック・コメント手続または行政立法手続の法制化をめぐる議論は1960年代の旧行政管理局の時代にまで遡ります。当初から、この問題に対する霞ヶ関の抵抗は強く、1993

年に行政手続法が制定された際にも、その対象は国民の権利義務に直接係る処分、行政指導、届出などに限定され、計画策定手続、強制執行手続、政省令制定などのいわゆる行政立法手続に関する法整備は見送られたという経緯がありました。しかし、その後、規制改革をめぐり経済界やアメリカ政府から意見公募手続導入の要望書が出されるなど、同手続の制度化を望む声は拡大していきました。そして、1998年、中央省庁等改革基本法に「政策形成に民意を反映し、並びにその過程の公正性及び透明性を確保するため、重要な政策の立案に当たり」意見公募を行なうとうたわれ、翌年、政府は画期的にも「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」を閣議決定し、政省令や告示のほか行政手続法上の審査基準や処分基準などを対象として、パブリック・コメント手続が行政措置として実施されることとなりました。

この閣議決定は、のちに地方自治体がパブリック・コメント手続を広く導入していく端緒になったと言われています。実際、1999年には鳥取県が「意思決定前の政策案の公表事業」を、2000年には滋賀県が「滋賀県民政策コメント制度に関する要綱」を施行し、以後、要綱レベルではあるものの自治体におけるパブリック・コメント手続の導入が徐々に広がっていきました。そして、全国に先駆けて2001年、つまり国が行政立法手続を法制化させるよりも4年早く、横須賀市は「横須賀市市民パブリック・コメント手続条例」を制定しました。

行政手続法46条には、自治体は「処分、行政指導並びに命令等を定める行為に関する手続について」「行政運営における公正の確保と透明性の向上を図るため必要な措置を講ずるよう努めなければならない」と規定されています。現在、普通地方公共団体の99パーセント以上が、また我が区を含む特別区の全てが、行政手続法上の適用除外とされた処分、行政指導、届出について、それぞれ努力義務を履行しています。



本会議場にて一般質問（2006年6月）

しかし、昨年の同法改正により今後は、命令等、すなわち規則、審査基準、処分基準、行政指導指針等の制定手続にあたっては、また、恐らくは後述するように住民の権利義務に係る条例案や計画案についても、「公正の確保と透明性の向上を図るため必要な措置を講ずる」ことが期待されているのです。

<江戸川区の方向性>

木村 自治事務に関する限り、地方分権の観点からは、法律が変わったからといって自治体が国に「右へ倣え」をする必要はもちろんありません。むしろ独自性を発揮しながら全ての自治立法は整備されていかなければなりません。しかし、ことパブリック・コメント手続に関する限りは、行政立法あるいは自治立法過程の透明化への要請にこたえる法制化であり、憲法 92 条「地方自治の本旨」の構成要件のひとつと言われる「住民自治」の促進でもあります。ぜひとも積極的にルールづくりを検討していきたい制度です。

江戸川区は「共育・協働・安心」の三本柱のもとに街づくりを進めてきました。パブリック・コメント手続は、中でも「協働」という考え方の具現化と言えるでしょう。また実際に、区では基本構想、総合人生大学、個人情報保護条例改正、子育て支援などの計画策定段階においてパブリック・コメント手続の実績を積んできました。そして、前回の同僚議員による質問に対し、区長は「前向きに研究を進めて、早い機会にこういったパブリックコメントについて」制度化を図っていきたいという趣旨の答弁をされておりました。あれから一年半がたちましたが、まだ具体的なルールづくりには至っていないようです。そろそろパブリック・コメント手続の制度化を具体的に示す時期ではないでしょうか。区長の考えをお聞かせ下さい。

区長 今、お話がありましたように、区はこれまでも実際の場面でいろいろな案件についてパブリックコメントをやってきましたので、当然のことながら、ぜひ続けていきたいと思っております。



<江戸川区の考え方と今後の課題>

木村 制度化においては、いろいろなレベルのルールづくりが考えられます。国においては閣議決定という内閣レベルの規定から、国会審議を経る法律という高レベルの法として取り扱いました。我が区においては現在、パブリック・コメント手続に関しては、内規自体も存在していません。願わくば要綱等の内規レベルの決まりとしてではなく、ぜひ自治体における最高法規たる条例として整備したいと思っておりますが、区長はどのようにお考えでしょうか。

我が区には 1995 年制定の、処分、聴聞、行政指導、届出等を整理した行政手続条例があります。これを活用するというのも有用でしょう。あるいは、横須賀市、神戸市などのようにパブリック・コメント手続に特化した条例や要綱を準備してもよいかもしれません。また、京都市、西京市などのように市民参加推進条例やニセコ町や杉並区などのように自治基本条例などでパブリック・コメント手続を条例化している例もあります。

いずれの場合でも、制度化にあたってはいくつかの留意すべき点があります。まずは、この条例や要綱自体をパブリック・コメント手続を経て制定すべきであるということが大

切でしょう。他には、意見公募を求める事項の対象範囲が十分であるかということ、住民に対する意見公募の周知期間や告知手段が十分なものとなるよう検討されること、意見公募をいつの段階で行うかという手順の整理、関連資料の公表のあり方、寄せられた意見をどこでどのように審議するのか、またその実施状況の報告をどのように行うのか、実施機関に出資法人などの外郭団体なども含めるのか、などについて、順次検討をしなければなりません。

もうひとつ触れておきたいのは、自治体におけるパブリック・コメント手続の対象立法の先進的な特徴についてです。国では意見公募の対象を行政立法に限っているのに対し、ほとんどの自治体のパブリック・コメント手続においては、その対象範囲に、条例案や計画案が含まれてきたのです。この特徴は我が江戸川区においても同様に見られてきたものです。

国が行政立法に限定したのは国会への配慮からでしょう。自治体でも、条例案の審議にあたって、議会が大きな役割を果たしています。しかし、パブリック・コメント手続と議会との共存関係は、意見公募のタイミングを条例案の素案段階に設けることで十分整理が可能です。むしろ、私たち議会自らが、間接民主制も決して完璧な政治制度ではないということ認識しなければなりません。間接民主制は効率性の観点から現代政治制度の英知を集めたいわば次善の策であり、パブリック・コメント手続には議会審議を経ない政策への市民参画という意義とともに、間接民主制の限界部分を補完するという意味もあると理解すべきでしょう。パブリック・コメント手続の制度化は、我々議会に対しても多くの問題提起をしてくれる制度です。我が区においても、できるだけ早期に、パブリック・コメント手続が成文のルールとして制度化されるのを願っております。

区長 どういうルール化をするかということに関してであります。今回、本年四月から施行されました改正行政手続法というものがあります。いっぽう、それ以前の旧行政手続法と相対する行政手続条例というものが存在すると思っておりますが、国は今回の改正によって法律の幅を広げたということだと思います。

自治体もこういうことに取り組むことが望ましいということですので、ここは確かにはっきりとこうしたことをルール化した方がいいという考え方は当然だと思います。

問題は方法論と、まず既に存在する条例改正でいくのか、あるいは新たな単独条例をつくるのか、あるいはまた条例以外の規定で定めるのかなど、いろいろあると思っております。そういったことを、今おっしゃったような議会審議との関係においてどう考えるか、また対象をどの範囲にまで広げるかということを検討しなければなりません。国は、法律と計画を除いてしまいました。こうしたことを議論しなければなりません。

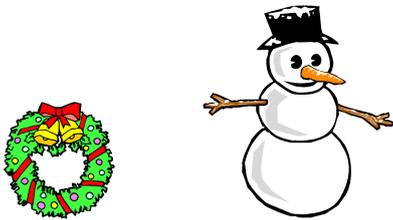
私どもが、例えば条例の制定や改廃すべてを対象にした場合、果たして現実的かという問題もあります。条例制定、改廃はかなりの量がありまして、中にはパブリックコメントをするということに馴染むだろうかというものも多々あります。内容によっては、形式的にやっても意味がないと思っております。

ですから、仮にやるとしても、どういう範疇のものを、条例の制定・改廃は対象とするのか否かも含めて、議会の皆様のご意見も聞きながら議論を進めていかなければなりません。

せんで、あまり性急に結論を出すのはいかなものかとも思われます。もちろん、あまり時間もかけたくはありませんので、ご意見も伺いながら、慎重に検討したいと思えます。

木村 「慎重に考えたいが、余り時間もかけたくない」という、やや玉虫色のお答えでした。もっとも、「整理をしたい、ルールづくりをしたい」というご意思とスタンスは、以前の同僚議員の質問に対する答弁からも推測されるように、お持ちなのだと思察します。

確かに、どこまでの対象範囲で、条例なり要綱なりにするのかというのは、多分一番難しい点だと思います。ただ、個人情報保護条例の制定・改正が国よりも自治体先行型であったように、江戸川区でもそうですが、自治体では、国とは違って素案の段階、計画案の段階でパブリック・コメントを求めるという前例が随分と積み上げられてきています。私は、結構踏み込んでいいのではないかなという感想を持っています。こうした点も考慮しながら、できるだけいいものを早い段階でつくっていただければと思います。



木村長人プロフィール

— 略歴 —

- 1964年（昭和39年）千葉県 生まれ
- 中央大学法学部政治学科 卒業
- 早稲田大学第一文学部哲学科哲学専修 卒業
- 米国ジョージタウン大学国際関係学部 留学
- 東京大学大学院学際情報学府修士課程 修了
同博士課程 在学中
- 安田火災海上保険株式会社（現・損保ジャパン）入社
- 米国下院議員タッカー事務所 インターン
- 衆議院議員田中甲事務所 秘書
- 江戸川区議会議員（現在、2期目）
- 江戸川区スポーツダンス協会 会長
江戸川トライアスロン連合 副会長
日本バトントワリング協会 理事

— 議会での役割 —

- 生活振興環境委員会 委員
- 行財政改革特別委員会 委員

☆この区議会レポートで取り上げる内容については、発行・頒布あるいは紙面編集の都合上、時期的に相前後する場合があります。