

地方自治体における不正融資と100条委員会

—高知県での事例を中心に—

中 澤 愛 水

はじめに

I 事件の概要

II 100条調査特別委員会設置と調査活動

III 100条調査特別委員会の調査報告とその検討

むすびにかえて

はじめに

周知のように、日本国憲法の下での地方自治体行政も半世紀余の年月をへて、情報公開・参加行政を保障するものへと変化してきた。この間、地方公共団体の健全な発達の確保（自治法第1条）と、住民福祉の増進を図ること（同法第1条の二）を基本としながら、時代の変化や地方自治・住民自治の発展に対応しつつ、かなりの変容を見ながら今日に及んでいる。特に、第二次臨時行政調査会設置（1981年）以後、日本の行政は激しい変化の中に置かれることとなった。今日、国の制度改革は地方分権、行政的業務の整理縮小・廃止、民営化、民間委託へと移行されつつある。そこでは、国の組織のスリム化が進められる反面、それに対応して自治体に一方的に負担を強いることへの危惧ももたれる。また、地方分権一括法制定とともに一層地方分権改革が進みつつあるが、地方自治体はあらためて地域統合行政を担うにふさわしい民主的で自立（自律）的な組織としての存在が求められことになる。そこで、憲法に基づく現代民主主義国家（自治体）にあっては、行政活動・役務の公正、平等で、継続的、安定的でしかも効率的で責任ある提供を通じて、行政に対する国民（住民）の信頼確保の実現が重要な課題となる。94年施行の行政手続法は、行政運営における公正の確保と透明性…の向上を図り、もって国民の権利利益の保護に資することを目的とする（同法1条1頁）。また、2001年4月施行の情報公開法も行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、公正で民主的な参加行政の推進に資するものでなければならないとする。さらに、議会その他の機関による監視・統制や、それを前提とした国民（住民）参加行政の導入は、現代民主行政の要請するところである。

本来行政は、住民のものであり、住民の住民による住民のための行政が保障されなければならない。

地方自治体の行政過程における透明性の確保と民主的統制の実現のためには、議会のチェック機能、情報公開制度、監査制度、住民訴訟制度の活用が考えられる。本稿は、高知県不正融資事件の真相解明のため、県議会に設置された特定の協業組合に対する融資問題等調査特別委員会（以下「100条委員会」という。）の調査報告書を参考に、Iで、事件の概要を、IIでは、その設置の経緯と調査活動内容を概観し、IIIで100条委員会の調査報告を具体的に紹介しながら、100条委員会が高知県でどのような役割を果たしたかその活動、内容と評価につき述べようとするものである。その過程で、行政の公共性・公益性・行政裁量権の視点から地方自治体の行政過程の透明性の確保と民主的統制につき、若干の考察を試みてみたい。

I 事件の概要

本事件は橋本県政誕生から5年目、県幹部が「不正融資」に絡む背任容疑で逮捕、起訴されるという県政史上類例のないショッキングな事件であり、100条委員会の調査でその輪郭が県民の前に明るみに出された。今回の不正融資事件⁽¹⁾は、高知県内の協業組合⁽²⁾モード・アバンセ（以下モード社といふ。）を舞台に行なわれたものであり、その代表理事である安原は、大阪市内で縫製業を営んでいたが、1968年9月頃、部落解放同盟高知県連合会（以下「解同県連」という。）の幹部の支援を受けて、中土佐町に拠点を移した。69年1月縫製業の有限会社を設立、その後も89年までの間に、縫製業の株式会社1社と有限会社3社を設立、さらに、これら4社を組合員企業として、高知ニット協同組合（以下「ヤスハラグループ」という）を設立、5社の企業活動をしてきた。しかし、円高による輸入物の増加による注文の激減、従業員の高齢化、経営基盤の弱さ、技術力の不足等により、経営状態は急速に悪化した。他方、金融機関からの支援も十分得られず、メインバンクを持たないことから倒産の危機に直面することとなった。そこで県の指導を受けながら高度化事業⁽³⁾の資金制度を利用することとし、高度化資金借入れの条件を満たすため協業組合モード社を設立した。その結果、県は96年5月末までに2回にわたって、計14億4350万円の中小企業高度化資金（以下「高度化資金」という。）を、モード社に貸付けた。しかし、協業組合の設立母体となったヤスハラグループ5社の実質経営者でもあった安原代表理事は、高度化資金の貸付に当たり、県担当者との確約⁽⁴⁾に違反して5社の債務を継承した。さらに、5社とモード社の増資（出資金=自己資金）についても建設会社からの一時的な借入金を原資とし、現実に増資したように仮装⁽⁵⁾していた。モード社は2回目の高度化資金を受けて、新工場は落成することは出来たが、上記のように自己資金の仮装や構成企業の負債持込みに加えて、民間金融機関からの新規融資も断られるなど、再び運転資金に窮しこのままでは早晚倒産するほど経営が悪化した。そこで県の川村商工労働部長、都築商工政策課長に再度支援を要請、県は商工労働部を中心となり、モード社の倒産回避のため山本副知事（同和対策本部長）が支出負担行為を決裁、予算を流用して低利の県単独融資制度「地域産業高度化支援資金制度⁽⁶⁾」を創設、議会の予算議決や十分な担保設定もないまま、96年9月から同12月に計10億350万円を直（じか）貸した（一次融資）。

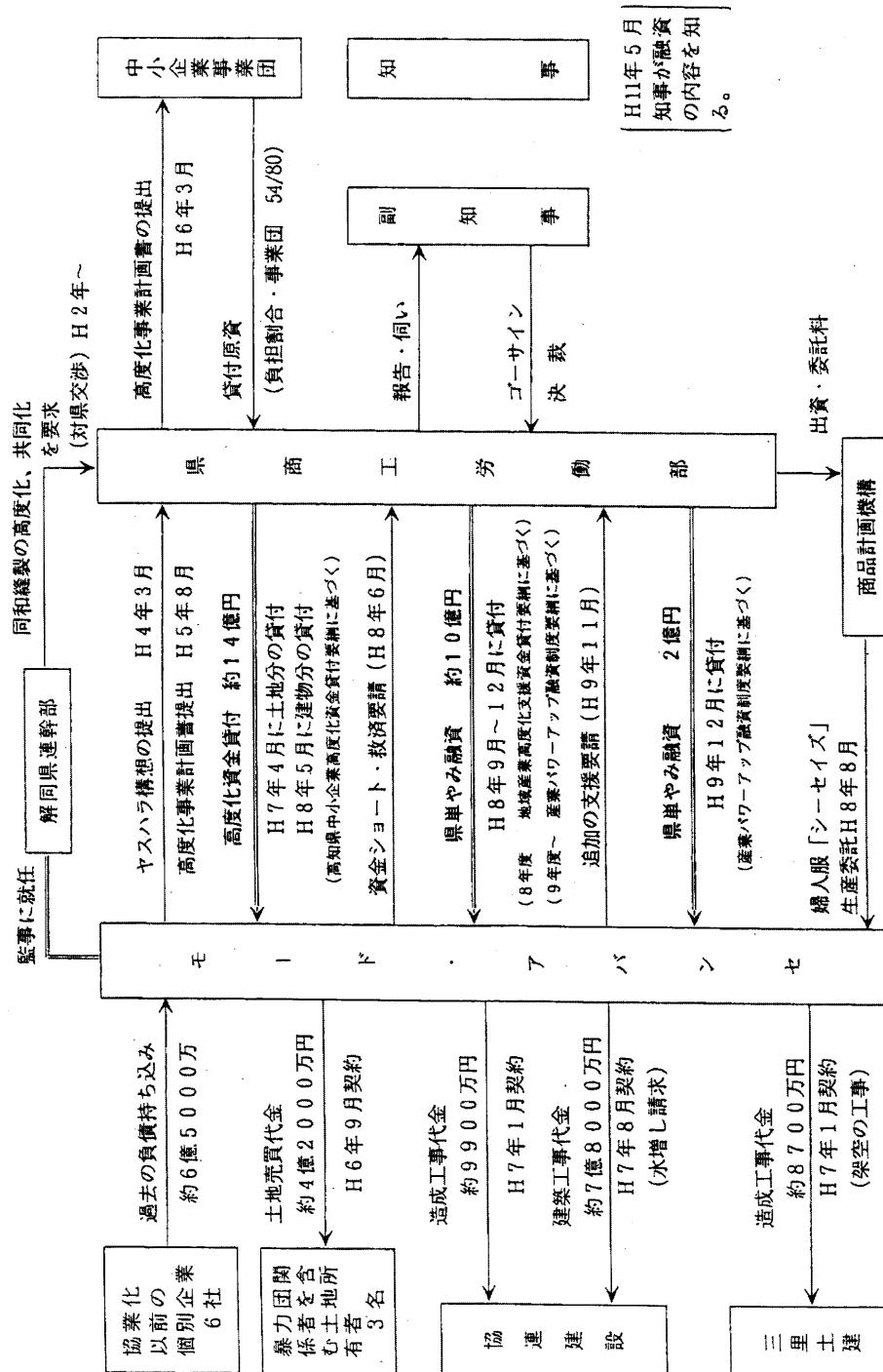
多額の融資を受けたにもかかわらず、再び経営危機に陥ったモード社に対して、県は「産業パワーアップ融資⁽⁷⁾」制度をつくり、2億円の追加融資（二次融資）をするとともに今後も支援の継続することを承認している。これらの融資は県行政が直面する深刻な問題について、秘密裏に公金を投入することで解決を先延ばししようとする発想であり、議会や県民への説明責任を故意的に回避し、巧妙な転がしの手法⁽⁸⁾により実行されている（資料Ⅰ参照）。その結果、特定の企業に対して、貸付総額32億8520万円の巨額融資の回収不能が懸念されるという事件である。

さらにまた、土佐闘犬センター株式会社（高知市浦戸、以下「闘犬センター」という。）にも融資の対象を広げるために県は上記、「産業パワーアップ融資制度」に、9億5000万を追加計上した「別件不正融資問題」が、100条委員会の調査の過程において明らかとなった（資料Ⅱ参照）。

この事件は、96年当時、モード社とは別に、山本副知事ら県の特定幹部が闘犬センターの要請に応じ9億5000万円もの公金を「転がし」の手法によって秘密裏に融資をしようと計画したものである。鍋島企画部長と川村商工労働部長の私印を押した念書を担保に、県の融資が実行されるまで間の「つなぎ資金」として四銀に融資させており、県の9億5000万円の融資が実行され次第それを四銀への返済に当てる約束であった。しかし、県庁内で予算執行を差し止められ⁽⁹⁾、融資の実行には至らなかつた。97年度以降も引き続き議会や県民に説明せず、闘犬センターへの不正融資9億5000万円を盛り込んだ20億円が予算に計上され続けた。ただその後も、財政担当課等の強い反対で融資は実行できなかつた。闘犬センターは自力での資金繰りを行っていたが、それも限界となり、2001年1月29日、高知地方裁判所に民事再生法の適用を申請し事実上倒産した。

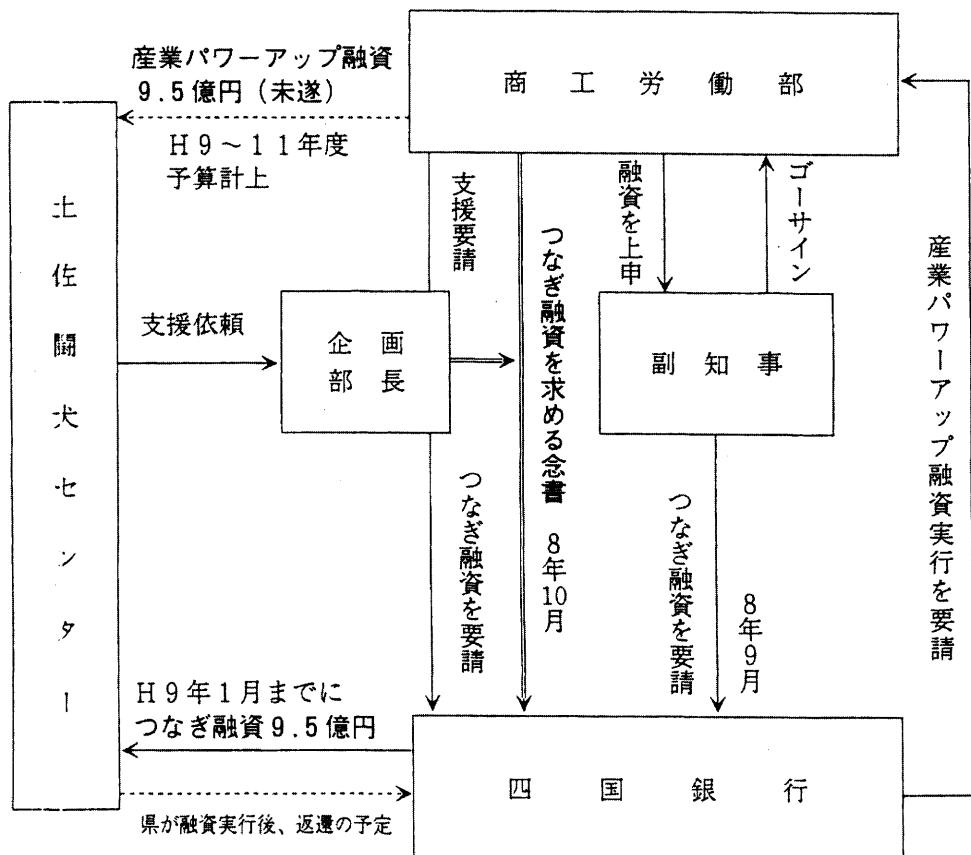
さらに、最近において、県が不正融資関係の公文書を破棄⁽¹⁰⁾、改ざんしていたことに続いて、100条委員会から提出要求がありながら文書不存在を理由に提出しなかった文書の存在が後に発覚した⁽¹¹⁾。これは情報公開制度の運用と文書管理について極めて重大な問題を含んでおり、民主的で公正で自治と参加が保障された行政の実現を阻害し、県民の信頼を大きく損ねるなど高知県政史上最悪の事件である。

「モード・アバンセに対する融資問題」の関係図



資料II (高知県議会「特定の協業組合に対する融資問題等調査特別委員会報告書」91頁より)

「別件融資問題」の関係図



注

- (1) 高知県議会『特定の協業組合に対する融資問題等調査特別委員会報告書』(2001年) 参照。
- (2) 協業組合とは、「中小企業団体の組織に関する法律」に基づき、中小企業者がその組合員の生産、販売その他の事業活動について協業を図ることにより企業規模の適正化による生産性の向上など効率的に推進し、その共同の利益を増進することを目的として設立する法人。
- (3) 中小企業高度化事業とは、中小企業の企業規模の適正化、事業の共同化、工場、店舗等の集団化、事業の転換及び小売商業における経営形態の近代化を図るために複数企業が共同化、協業化を進める方法。高度化資金貸付とは、中小企業者が組合等を設立して自ら高度化事業を実施する場合に、その用に供する土地、建物その他の施設を取得し、造成し、設置するのに必要な資金(高度化資金)の一部を都道府県が中小企業総合事業団からの借入金と都道府県の予算を原資として長期的、低利で貸付ける制度(中小企業事業団法第21条第1項)、(高知県中小企業高度化資金貸付規則(91年4月1日制定))。今回モード社への貸付額は14億4350万円(95年4月10日土地取得・造成費として4億9100万円、96年5月30日建物・設備費として9億5250万円)である。また、この貸付け問題を機に、過去に行われた県の高度化融資の実態を見ると、1円も返済されていない融資が20件以上、貸付額にして45億円以上あり、県の債権保全は極めて不十分であるといわざるをえない。

なお、中小企業総合事業団の高度化、新事業開拓促進及び指導研修勘定(貸借対照表)をみると、資産合計は1580,453,557,052円で、一般高度化貸付等の貸付金合計は905,762,654,273円(中小企業総合事業団総務部広報課の資料)である。全国例では、和歌山県が2000年度末で74億円の高度化資金が滞納で、うち約8割の60億円以上同和対策事業として行われた無利子融資である。

- (4) 高度化資金の融資を受けるための県担当課との事前協議では、複数の企業で協業組合を作ること、協業化前の各企業の負債をモード社に持込まないこと、当該施設設置費の80%が貸付対象であり、残る20%は自己資金が必要、各組合員が20%以上の自己資金を準備すること、さらに、一組合員の出資割合が50%以上とならないことが条件となっていた。
- (5) 高度化資金貸付の要件である20%の自己資金も、協連建設からの一時借入金による見せ金増資により、その後、高度化資金借入金をもって協連建設に返済している。
- (6) 地域産業高度化支援資金制度(96年9月制定)は、県独自で要綱として制定したもので、都築商工政策課長の起案による県単独融資制度。この要綱では融資対象者を「地域改善対策高度化事業を実施し、県内繊維工業の発展に大きな役割をもたらす協業組合であって知事が認めたもの」と定めており、特定の「モード社」のみを対象としていた。
- (7) 97年度に向けて、地域産業高度化支援資金制度を拡充し、モード社の他に土佐闘犬センターを対象とする貸付金を極秘にもぐりこませた20億円の県単独融資制度の予算要求を行い、97年3月に、産業パワーアップ融資制度要綱が制定された。
- (8) モード社は毎年度末の3月31日に金融機関からの1日融資を受けて県に不正融資の元利金を返済、

県は翌4月1日に新年度予算でモード社に融資、その全額を金融機関に返済（転がし）が実行されるもので、県の決算上は収入未済が生じることもなく、監査や議会のチェックにもからなかった。年度末に現金が回収できなかった年は、出納閉鎖（5月末）との時間差を利用した手法（新年度予算を先にもらい、前年度の返済に充てる）で乗り切っていたとみられる。

(9) 財政担当者は一企業の資金繰りになぜそこまで県が対応しなければならないのか、それは財政秩序を乱すものだ、担保のない企業には貸せない、再建のための組織作りが必要等の猛反対をした。

(10) 99年当時の商工政策課班長が闘犬センターへの別件不正融資を起案した公文書を、県情報公開条例に基づき市民オンブズマン高知から開示請求された際、職場で破棄していたことが分かり、班長と同課課長らが公文書毀棄罪と公務員職権乱用罪で高知地検に刑事告発された（高知新聞2002年4月22日23頁）。

なお高知県公文書規定では、公文書の保管及び保存については、その所在等に関し常に把握が可能な状態を維持する等適正に管理しなければならない（第3条2項）、公文書の廃棄は主務課長の承認を得て廃棄しなければならない（第43条1項）と規定する。

(11) 市民オンブズマン高知の窪則氏らが四銀に対し、「土佐闘犬センター」への貸付金9億5千万円ほか、合計16億88614千円と金利分を含めての株主代表訴訟（違法融資返還請求事件）を高知地裁に提訴。この訴訟で県が文書不存在とした公文書が、四銀から高知地裁への提出文書によりその存在が確認されるなど、その後も何度も何度か情報公開制度の運用と文書管理上の問題が指摘されている。これら一連の行為は県情報公開制度を県自ら踏みにじるものとして、県民の強い批判を受けた。

II 100条調査特別委員会設置と調査活動

今回の不正融資事件発覚の発端は、高知県議会2月定例会が開会中の2000年3月1日付けの地元新聞（1）での記事、この報道を受け県議会では本会議、予算委員会、総務委員会、産業経済委員会において県に対し厳しい追求をするとともに事件の真相究明に努めた。しかし、事件発覚後も知事以下執行部は、融資内容の公表は企業の倒産につながるとして、公務員の守秘義務（2）や情報公開条例の不開示条項などを理由に、情報開示や関係資料の提出を拒んだ。さらに、知事は議会本会議において、「行政の裁量の範囲内なので、法律上問題が生じることはないと考えている。」との答弁（3）をして、事件の調査と事実の解明に極めて消極的であった。さらにまた、総務委員会の審査中に、モード社が取得した工場用地の大半が暴力団関係者から購入されたものであるという新たな事実が判明したにもかかわらず、県はその実態や問題点を議会や県民の前に明らかにしようとなかった。そのため、高知県議会は会期を延長し3月25日の本会議において全会一致で、100条委員会を設置した（4）。

こうして、高知県議会は47年ぶりに自治法第100条第1項の調査権を付与した、15名で構成する100条調査委員会をフルに活用して、県民の付託を受けた議会としてのチェック機能を果たすため、事件の調査と真相究明に精力的に取り組むこととなった（5）。100条委員会の調査では、①執行部に対する

質疑、②資料(記録)の提出要求、③関係者の証人尋問の方法により、34回にわたる委員会を開催し、モード社及び県から記録の提出を求めるとともに、商工労働部や企画振興部、土木部から説明を聴取した。特に、第8回委員会からは協業組合関係者や知事、県職員など、延べ59人を証人として招致・尋問し疑惑の輪郭を明らかにしてきた。しかし、関係者が調査に非協力的であり、事件の真相解明のためには、法が付与した権限を最大限に活用することが不可欠との判断から、地方自治法第100条第9項に基づく偽証等の告発⁽⁶⁾や刑事訴訟法第239条にもとづく刑事告発等も駆使し、その過程で延べ26名に上る告発をおこなうなど審議を尽くしてきた。今回の事件における100条委員会の並々ならぬ努力と、粘り強い調査や真相解明への熱意ある取組みは、県民の強い関心と注目の中で進められた。この調査活動は他の自治体にとっても参考になるものと考えられる。

ここで特筆すべきは、高知県における100条委員会の特徴である。設置当時の県議会の構成を見ると、条例定数41名中、保守系議員が絶対多数を占めていたにもかかわらず、全国的にも類例のない多くの告発が行われている。これは、他県とは大きく実状を異にする高知県議会独特の特色といえる。議論好きの県民性、一次産業を基盤とした保守性、自由民権運動に象徴される進取の精神が混在する県民から選出された、前進改革を追求する個性豊かな議会に大きな特徴が見られる。

さらに、特記すべきはまず、第一に、前述のように保守系議員が議会構成の中で大多数を占めていながら、超党派の議員で委員会が全会一致で設置され、しかも、全面公開でオープンな運営を原則に調査が行なわれたこと。第二に、委員長の手腕に負うところが大きいが、調査活動の運営が全会一致を旨として円満に行なわれたこと、さらに、第三に、土佐人の気質(いごっそう=反骨精神、がんこ)と知事対議会の微妙な政治的関係が働き、精力的に徹底した調査とそれに基づき、偽証、証言拒否、出頭拒否での告発作業が進められたこと。第四に、議員有志による背任罪(刑法247条)の告発が、一名を除き他全員一致で決定がなされたこと。第五に、県議会の告発を受けて検察が、地方公共団体では極めて例のない行政の裁量権に真正面から切り込み、背任罪で副知事以下4人の県幹部を逮捕、起訴したことである。このように、100条委員会の調査姿勢や内容は高く評価できるものであるが、ただ知事及び他の証人が企業の利益を優先し、しかも行政裁量の範囲内の問題であるとして、関係資料や情報の開示を拒み事件解明に極めて非協力的であり、そのうえ、事案が事件性を帯びている以上、捜査権を持たない100条委員会では限界があった。100条委員会の有志が捜査当局に背任の容疑等で刑事告発したのもそのためである⁽⁷⁾。

以上のような経過を経て、今回の100条委員会の調査により、「高度化資金貸付」問題では、①同和対策事業に対する県の基本的認識と主体性の問題、②高度化資金貸付の検討会議・貸付審査会の形骸化、③事務の審査、チェック体制の不備、④庁内の情報の共有・伝達の不徹底。また、「県単独融資」では、①情報開示、説明責任の問題、②不適切な事務処理、③特定の個人への偏重、④庁内の情報の共有、伝達の不徹底。さらに、「土佐闘犬センターに対する不正融資問題」では、①特定企業への肩入れ、②所管外の企画部長の役割、③念書行政、④3年間にわたる予算化など、県が特定の団体・企業や個人に

対し、主体性のない判断をしたり特別の便宜を図ろうと対応するなど、古い行政体質が不正融資へ深く関係したと思われる様々な問題が明らかにされた。

註

- (1) 高知新聞（2000年3月1日）朝刊。
- (2) 議会は、選挙人その他の関係人が公務員たる地位において知り得た事実については、その者から職務上の秘密に属する旨の申立てを受けたときは、当該官公署の承認がなければ、当該事実に関する証言又は記録の提出を請求することが出来ない（地方自治法第100条第④）。
- (3) 融資の実態に関し議会に対する説明が全く行なわれていないことについて、2000年2月定例会本会議での橋本知事の答弁は以下のとおりである。「多数の従業員を抱えていることなど県の経済に与える影響を考え、この企業を支援すべきだと判断した。その際、具体的な内容を公表すると、そのことによって企業が特定され、信用不安を引き起こす可能性が大きかったことから、公表を差し控えることとした。公表することにより経済情勢や雇用の不安を引き起こすおそれのあるときには、一律の扱いではなく、状況に応じて判断せざるを得ない場合もあると思う。…特定の1法人のみを対象とした融資制度が適法なのかどうかについてはその法人の動向が県の経済にも大きな影響を与える場合や、多くの雇用を守る必要があると判断した場合には、このような制度を創設することも行政の裁量の範囲内なので、法律上の問題が生じることはないのではないかと考えている」（2000年2月定例県議会議事録）との逃げの答弁に終始する。さらに、県は資料の大部分を黒塗りで提出。法的に一般の閲覧可能な登記簿の地番まで塗りつぶすやり方は調査権の趣旨に反すると100条委員会が黒塗りの資料の問題点をただしたのに対し、100条委員会の真相解明よりも、企業利益を優先するとの見解を当時の県幹部が表明する等、極めて問題である。
- (4) すでに衆知のように、地方自治法は議会に住民代表の機関として、議案を審議・議決する立法政策確定機能と事務処理上チェック機関としての行政事務の監視、批判の重要な任務・機能を認めている。議会がその任務を達成するためには、正確な資料や情報の入手とそれに基づく適格かつ十分な調査が必要となる。そこで、検査権（法98条①）、監査の請求権（法98条②）を規定し、さらに、100条で、議会がその諸権限を有効適正に駆使するための補助的な権限として、地方公共団体の事務に関して特別の調査権を認めている。成田頼明・園部逸夫・金子宏・塩野宏編『注釈地方自治法（全訂）』（第一法規、2000年）1593頁参照。なお、今日までの100条委員会のおもな設置事例を見ると、北海道新長期総合計画問題調査特別委員会、東京都の黒い霧解散の刷新都議会における外郭団体等調査特別委員会、府中市の人権委員会をめぐる調査権の発動、千葉市議会の中央卸売市場調査特別委員会、岡山市議会のチボリ問題真相究明調査特別委員会の設置が挙げられる。
- (5) 本県では、昭和28年川村知事時代に100条委員会が設置されて以来である。今回の特定の協業組合に対する融資問題等調査特別委員会は、依光隆夫（委員長・自由民主党）、川添義明（副委員長・

県民クラブ)、中西 哲(委員・自由民主党)、川田雅敏(委員・自由民主党)、浜田英宏(委員・自由民主党)、樋口秀洋(委員・自由民主党)、広田 一(委員・自由民主党、2001年4月2日まで)、植田壯一郎(委員・自由民主党)、土森正典(委員・自由民主党、2000年7月10日から)、結城健輔(委員・自由民主党、2000年7月10日まで)、黒岩正好(委員・清流会・公明)、朝比奈利広(委員・清流会・公明)、二神正三(委員・フレッシュ21)、田村輝雄(委員・県民クラブ)、公文 豪(委員・日本共産党)、梶原守光(委員・日本共産党)の全会派を代表する県議で構成されていた。

(6) 地方自治法第100条第3項違反(虚偽の陳述や出頭拒否)で議会の議決により告発したが、高知地検がいずれも起訴猶予処分とした。そこで県議会は、地方自治法に規定する100条委員会の調査権が形骸化してしまうと強く反発、これを不服とし2002年2月6日、「不起訴不当」の議決を求め高知検察審査会へ審査を申し立てた。検察審査会は「県民の代表機関ともいえる県議会を冒瀆した感も否めない」、「(地方自治法の)処罰条項の不適用は、同法で認められる調査権の形骸化をもたらす」などとして、5人のうち4人の不起訴処分に対して「不起訴不当」を決定。

(7) これは100条委員会が達成しきれなかった真相解明を捜査当局に託したものとも考えられる。高知地検はモード社代表理事安原ら3名を詐欺罪で、山本副知事ら3名を背任罪で高知地裁に起訴した。現在(高松高裁に控訴中)、真相究明の場は法廷に、移されて審理が進められているが、有罪が確定すれば先例となることも考えられる。

III 100条調査特別委員会の調査報告とその検討

本項は100条委員会の調査報告書をより詳細に検討し、その内容を紹介するとともにその活動が高知県においてどのような役割を果たしたかを検討し、一定の評価を試みようとするものである。

(1) モード社に対する中小企業高度化資金の融資

高知県では、同和問題の解決が県政上の重要課題と位置づけられ⁽¹⁾、解同県連との対県交渉⁽²⁾が同和行政の中で大きな位置を占めるようになっていた。商工労働部と解同県連の対県交渉では同和縫製業の事業化、協業化、高度化が強く迫られており、モード社は96年に高度化資金の貸付けを受けた。しかし、高度化資金の貸付を受ける目的が、当面の資金難の回避(運転資金の獲得)であり、深刻な経営危機の実状を秘し、表面上は県内の繊維業界の近代化・高度化を標榜したもので、詐取目的の疑いが極めて濃厚であった。そこで、高度化資金の融資にかかるいくつかの問題点が指摘されている。

1) 検討会議・審査会等の形骸化

100条委員会の調査では、まず検討会議・審査会等の形骸化が指摘された。高知県では、中小企業高度化資金の貸付に当たっては、協業組合の設立審査の為、検討会議および審査会の設置(高知県中小企業高度化資金貸付要綱)⁽³⁾が定められているが、行政事務手続・法令や条例、規則の他この要綱等の遵守に問題があった。今回の貸付けでは、①複数の独立の企業で協業組合を作ること、②協業化前の企業の債務を持ち込まないこと、③各組合員企業が高度化事業資金の20%以上の自己資金(出資金)

を準備すること、④出資金は一組合員の出資割合が50%以上とならないことが条件となっていた。しかし、100条委員会の調査で明らかにされたように、これらの要件が十分審査されず、審査会が形骸化していた。さらに、工場用地取得については94年9月13日付けで、県は事前取得を承認しているが、取得した土地の所有者は3名（うち1名は住宅供給公社）、面積は17,084m²、取得金額は合計4億2000万円であった。その内、15,033m²、金額で3億6900万円余に係る土地は暴力団関係者の所有地で、100条委員会設置の主要な契機となった。多額の公金（制度資金）の支出を伴う事業の性格上、貸付に当たって当然に厳正な調査が必要であるにもかかわらず、登記簿謄本の閲覧、土地の価格調査さえ行われていない事や、同和地区的雇用の促進（当時400人）をかけながら、地域改善対策対象地区外の土地を取得しており、用地選定並びに取得の経過が不自然・不明朗で大きな疑問が残されている⁽⁴⁾。また、高度化資金が構成企業から持ち込まれた負債の返済や工事業者に立替させた出資金の返済、高度化資金の貸付を見込んで借りた民間資金の返済、当面の運転資金に流用されるなど、高度化事業本来の融資目的に使われなかつたことが、その後の資金繰りの悪化や違法な県単独融資へと繋がつていったと考えられる。そうだとするならば、なぜこのような不正が防止できなかつたか、公金が簡単に詐取されたのか大きな疑問が残されている。また100条委員会の調査の過程で、徹底的解明をするとともに、その事件の実体と責任の所在並びに明確な対応策につき県民への説明責任を果たすことが強く求められている。

これら一連の貸付行為は、高知県中小企業高度化資金貸付規則（1991年、高知県規則第48号）第14条の「虚偽の申請」に抵触することが考えられる。高度化資金貸付の契約には、虚偽の申請その他不正の手段により貸付を受けた場合の繰上げ償還の規定や、償還期日までに貸付金を償還しない場合は延滞額につき違約金を徴収するなどの条項があり、この条項に違反する疑いが極めて高いにもかかわらず、県は何の対応策も講じていないことが判明した。これら一連の県の姿勢が問題をより深刻にし、被害の拡大を許したものと考えられる。

2) 行政過程の欠陥、事務の審査、チェック体制の不備

100条委員会では、今回の事件をゆるした要因は、行政過程の欠陥、府内の情報の共有・伝達の不徹底等によるものであると指摘した。そこではまず、①制度上の欠陥が挙げられる。管理体制の不備や組織上の責任体制に欠陥があり、組織上の責任の所在が不明確であった。つぎに②運用上の欠陥が指摘される。与えられた職権を乱用し、裁量行為の行き過ぎがあるなど、行政運用上の欠陥によるものである。副知事の決裁と知事への報告にも問題が見られた。高知県事務処理規則第10条によると、専決権者または受任者は、専決できる事務または委任を受けた事務を決裁した場合に、当該事務が上司において了知しておく必要があると認められるものであるときは、当該事務の内容について上司に報告をしなければならないと規定する。しかし、調査報告では重要な案件が知事に報告されないなどの、管理組織、チェック機能の欠陥が指摘されている。今回の事件では、議会や監査委員のチェックにからないように一部の幹部による隠蔽操作（故意的）が行われていたことから、抜本的に府内の管理

組織の見直し、組織的チェック機能の確立、財務運用を規範化することが必要である。

3) 組織管理体制・人事管理の不備

さらにまた、調査では、行政組織における管理体制や人事管理上の欠陥が指摘された。府内行政組織上人事管理に適正を欠いており、服務規律⁽⁵⁾を含め幹部職員の資質の向上や長期在勤者の移動、適正な人材の登用に問題があり、人事管理の適正化、機構改革に早急に取り組むこと、また、行政事務内容の組織的共有をはかるため、事務引継ぎ⁽⁶⁾の見直し、情報公開、説明責任、参加行政の重要性の再認識と職員研修による資質の向上への取組みが重要である。

府内のチェック体制の確立には、関係部局間の情報の共有化（行政過程で何を根拠にどう判断したかなど行政情報を明確にする）、公共の利益のための公務員の服務にかんする根本規準⁽⁷⁾の遵守も求められる（国公法96条1項、地公30条）。今回の事例では県政運営上極めて重要事案が知事に報告されない行政組織や管理体制、人事管理に問題があり議会から過去に指摘を受けていたにもかかわらず、知事自身その抜本的改善策を執らなかったことが、被害を拡大し問題を極めて深刻なものとしている。

（2）モード社に対する県単独融資（不正融資）

このように、高度化資金の融資を受けた企業が操業前に資金繰りに行き詰まるという極めて異常な事態は、100条委員会の調査で明らかのように、貸付を受ける企業側の問題と貸付け時の審査・チェック体制の不備から、すでに設立時に予期されることであった。当初の県の判断と対応の誤りが、巨額の不正融資へつながったものと考えられる。ところで県単独融資に用いる予算は、予算区分の款・項・目・節の中の目の中小企業金融対策費⁽⁸⁾に当たり、金融機関への預託金を担保に金融機関による間接融資が原則である。今回、議会の議決もなく企業に、直接融資することは違法な予算執行といえる。なお、調査によると財政課からは貸付に強い反対を受け、貸付けに見合う担保徵求も指示されたが、モード社や安原理事長らには、評価できるような担保がないことから、既に金融機関に担保として提供されている物件も含まれた所有物件一覧表の金額を引き写した担保一覧表⁽⁹⁾を示して、財政課の合意を取り付けている。その上で、専決権者である山本副知事の最終決裁を受けて、県単独融資貸付を実行し、その回収を著しく困難にしたものである。

山本副知事ら県幹部は、モード社に対する直接融資が裁量権の逸脱や自己保身目的によるものであることを隠蔽するため、表面上雇用維持、地域改善対策事業を理由に直接融資を正当化してきた。しかし、県側に高度化資金詐取を許した大失態があった上、安原らの詐取行為の責任を全く追求しない姿勢は厳しく正されなければならない。ところで、貸付けの経緯は、知事には一切報告を行わなかつたといわれるが、そうだとするならば、知事には、副知事をトップとして行われている業務等について、管理監督が十分行われているか、また、重要なものが知事に報告されているかなどチェックする責任があり、知らなかつたこと自体瑕疵責任が問われる。部下職員の管理監督を怠ってきた責任は極めて重い。知事は就任以来、県行政の改革を掲げているが、内部管理を副知事以下にまる投げしており、権力の二重構造が生じていたことへの重い課題が残されている。

モード社は2001年5月31日事実上倒産し、貸付金総額32億8529万円余が回収不能となった。この貸付けは、高度の判断を要する異例の案件として、副知事は知事への報告や議会の議決を求めるべき事例であり、これを怠った副知事の判断が法令、規則等に違反するかが問題となる。高知県事務処理規則第9条は、専決権者は重要と認められるときは、上司の指揮を受けなければならない。第10条は、専決権者はその事務が上司において了知しておく必要があると認められるときは、上司に報告しなければならないと規定する。さらに、地方自治法は公金の扱いについて、歳計現金はもっとも確実かつ有利な方法により保管しなければならない（同法第235条の4第1項）、地方公共団体の財産は、条例または議会の議決による場合でなければ…適正な対価なくしてはこれを譲渡し、もしくは貸付けてはならない（同法237条）と規定する。さらに、地方自治法は、地方公共団体の財務について規定をおき、地方公共団体の金銭給付を目的とする権利である債権について、「地方公共団体の長は、債権につき、政令の定めるところにより、その督促、強制執行その他その保全及び取り立てに関し必要な措置をとらなければならない（同法第9節第240条第2項）。」と規定し、同施行令第171条の4第2項は、「普通地方公共団体の長は、債権を保全するため必要があると認めるときは、債務者に対し、担保の提供（保証人の提供を含む）を求め、または仮差押え若しくは仮処分の手続をとる等必要な措置をとらなければならない。」と定め、債権保全の為に必要がある場合の担保徵求等の義務を課している。さらにまた、高知県財産規則は、債権の管理等を定めた第4章中の第113条において、債権管理の基準について、「債権の管理に関する事務は、法令の定めるところに従い、債権の発生原因及び内容に応じて、財政上最も県の利益に適合するように処理しなければならない。」と定める。同規定の留意事項として、「高知県財産規則の施行について（依命通達）」は、その第4、3(1)において、「債権の保全、取り立て、内容の変更及び消滅に関する事務は、法令の定めるところに従い、債権の発生原因及び内容に応じて財政上最も県の利益に適合するよう処理すべきことを規定し、他の行政上の利益ないし他の行政上の配慮に優先して、考慮すべきものである…。」と定めており、これらの規定の遵守義務違背の疑いが極めて濃厚である。

さらに、今回の事件で、県幹部が背任の容疑で刑事告発され逮捕起訴されたが、これは100条委員会の調査が大きく寄与している。背任罪を立件するには一般に ①任務に背く行為があったか ②損害を与える目的、自分または第三者の利益を図る目的（図利・加害目的）があったかどうか ③損害が発生したかという3つのポイントが重要といわれる。しかし、公務員の職務に関して背任を処罰するのは非常に難しい。公金支出をめぐる裁量権に絡んで公務員を背任に問うるのは前例がない。しかも背任の時効は5年と短く地検独自の捜査では限界がある。100条委員会が刑罰権をもって保障された強力な権限をもって、全て公開で精力的に、しかも、短期間で調査を進展させたことと県民の強い関心と意識が副知事以下執行部の背任罪の立件に大きく寄与しており高く評価できる。これらの争点について今後法廷で激しく争われることになり、その成り行きと結果が注目される。

(3) 二佐闘病センターに対する別件不正融資問題

今回100条委員会の調査で県行政における念書の存在が明白となった。この事件は県が予算化するまでの間、県幹部の念書を担保に、闘犬センターへのつなぎ融資を四銀にさせていたもので闘犬センターの倒産で融資額を焦げ付かせた四銀と県との間で、今後訴訟で対立しあう展開も予想される。そこで、念書行政とその法的効果が問題となる。念書の法的効果につき橋本知事は、2001年2月定例会において、「…その点に関し当方としては表見代理⁽¹⁰⁾性を持っているとは考えていない⁽¹¹⁾」と答弁して、県に債務はないとの考え方を示した。

これに対して、四銀は、県の再三の執拗な融資要請により、9億5000万円を闘犬センターへ貸し出しており、これが焦げ付いたことから、事務方の最高責任者である副知事の直接の要請と、私印ではあるが県幹部の差し入れた念書をもとに、県に9億5000万円の支払を求めている。今回の場合、四銀へ融資を依頼する念書を出した当時の県幹部には県を代表する権限はない。しかし、県幹部が再三要請し、副知事が銀行のトップと約束をしていれば、これらの行為が、民法（第109条）の表見代理に当たるかが問題となる。本来法律行為は本人が行うもので、代理権のないものが、代行しても効力はない。もっとも取引などの相手方が、その者に代理権があると見ても無理はないと思われる外見的な状況がある場合、例外的に有効とみなされる。四銀側は私印であっても民法109条の表見代理に当たり、責任があるとの考えを表明しており、私印による念書の表見代理性が、今後、県と大きく対立していくものと考えられる。

以上のようにモード社への不正融資と並ぶ疑惑が、闘犬センターへの不正融資未遂事件である。くしくも、副知事以下商工労働部内を舞台に展開されたものであり、県が特定企業に便宜をはかるという構図がここでも明らかとなった。しかし、なぜ副知事以下の県幹部がここまで、一企業である闘犬センターに異常な肩入れしたのか。産業パワーアップ融資制度の予算は、最終的に橋本知事も反対したと証言しているが、副知事以下が知事の意に反してまでなぜ暴走したのか疑問は残されている。最高責任者としての知事の内部組織管理能力と決裁システムのあり方が極めて問題である。その後も、3年間に亘り20億円が減額されることもなく予算に計上され続けた。ただ、企業側の担保が不十分で、財政担当者の反対により県の、闘犬センターへの不正融資は未遂におわり、銀行が立替えた形になっている。副知事以下の幹部職員が「約束手形」とも取れる念書を交わしてまでも知事の意に反して、特定企業に便宜を与えようとした理由は何か、なぜ、3年間にわたって予算化されたのか、融資しないなら知事自身が予算の見直しや削減措置をとる義務があったのに、闘犬センターへの融資を含めた予算をもぐりこませたまま計上しつづけたのはなぜか、何らかの条件が成就すれば融資を実行する約束でもあったのではないかなどの多くの疑問が残されている。

一連の融資について県側は「行政の裁量権の範囲内」と主張しているが、しかし、現在行政裁量の在り方が大きく問われており、学説の見解も分かれている。もっとも近年、行政における行政機能の肥大化・多様化は、行政機関による裁量の機会を増大させてきている。とはいえ現行憲法が採用する法治主義の理念からすれば、国会は、法律による行政活動の授権に際して、行政権の恣意を許さない

ように、明確な一義的概念でもってこれを規定することが望ましいことはいうまでもない。しかし、実際上の問題として、複雑多岐にわたる行政活動をその全過程にわたって法律で拘束しきることは不可能である。専門的な分野において法律で一律に規定するより、その知識・技術を持っている行政庁（県）の判断に委ねるほうが妥当な場合もある。つまり、このような行政裁量が認められる根拠としては、立法者が起こりうるあらゆる事態を想定し、それらについてとるべき具体的な措置をあらかじめ定めることができることや、立法者が行政担当者の専門的知識または政策的判断を尊重しこれに具体的判断を委ねることが考えられる⁽¹²⁾。

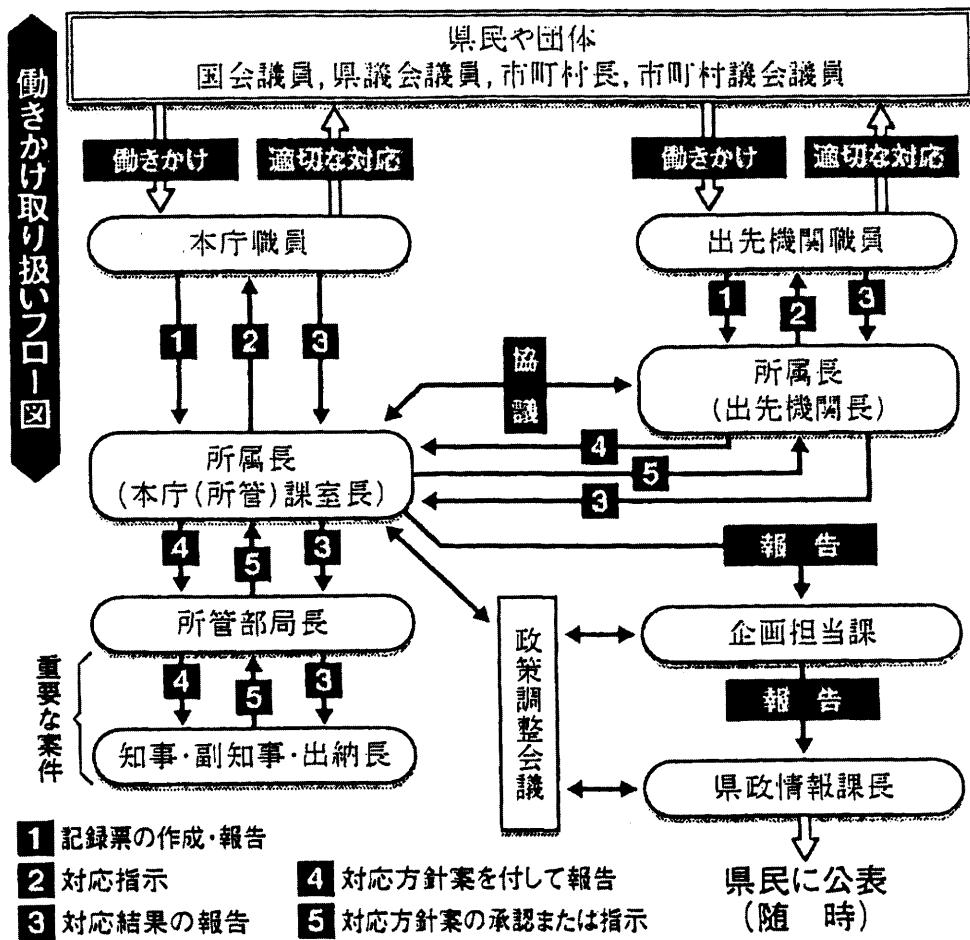
他面、行政裁量は、常に適正に行われる保証はない。もしそれが恣意的に流れるならば、法治主義を危うくするものとなり、本事件のようにしばしばその実態が暴露される。行政過程における秘密主義は、この危険を現実具体的なものとしている。行政の民主的統制をはかるうえで、行政裁量の統制は不可欠の課題である。それゆえ、行政裁量の統制については、個別の行政領域に即して、現代法が認める裁量の趣旨および範囲の合理的根拠を吟味しつつ、行政救済との関連も重視した解釈論が、ときには政策論もふくめて要請される⁽¹³⁾。もっとも、行政行為における裁量とは、裁判所が行政行為を審査するに当たり、どこまで審査することができるかの問題、であり法律が行政権の判断に専属するものとして委ねた領域の存否ないしはその範囲ということになる⁽¹⁴⁾。さらにまた、県政の重要課題に亘り、行政裁量の範囲内で政策を判断、実行できるのは最高責任者の知事か、事務方でも可能かの問題につき見解が分かれており、今回の事件でも中心課題であり困難な問題である。

なお、県は今回の100条委員会の調査でこれらの事件が外部からの強い働きかけにより県行政が大きく歪められたとの指摘を受けたことから、働きかけを記録し公表する制度（要領）を制定し運用することとした（資料Ⅲ参照）。ただ、この制度は知事を除き一般県民を含めて全ての者に適用されるところから、制度運用上、公正の確保と弊害の防止等への十分な配慮が求められる。

以上のように100条委員会の調査で事件の輪郭がおおむね明らかにされ、その調査報告を受けて念書や引継ぎ文書、働きかけの記録が公開されるなどいくつかの改革への取組みも始まったことは一定評価出来る。しかし、今回の事例では副知事以下県の幹部が中心となり転がしの手法や巧妙、大胆な公金の支出がなされており、100条委員会の調査でも明らかに出来なかった重要な課題も残されている。行政過程の全てについて、議会のチェックや監査制度、情報公開制度等の従来のチェックの仕組では対応が難しいと考えられる。県の組織内部から外部機関への内部告発⁽¹⁵⁾の制度化がチェック制度としては今後課題となろう。

資料Ⅲ 高知県、職務に関する働きかけについての取り扱い要領（案）、フロー図

(高知新聞2003年7月23日 2頁より)



注

- (1) 88年の県同和対策審議会が、「縫製業を地域産業として組合方式による高度化、協業化により振興を図っていく必要があるとの答申を出し、90年には解同県連から縫製業の協業化、高度化に関する要望が出されていた。従来、同和対策への積極的取組みによって、相当な成果が上げられる一方、同和対策が団体対策、役員対策となって一部の関係者が大きな発言力、影響力を持つようになっていたことも、県政を歪める要因の一つと考えられる。
- (2) 対県交渉は、県幹部が横一列に並び、解同県連役員や県内の同盟員ら多数と向き合う形がとられていた。対県交渉の場では、常に部落差別の実態に対する県幹部の認識が問われ、未解決の同和問題が正され、具体的な同和対策事業の実施が強く求められた。強硬な対県交渉を背景として、県職

員は緊張と重圧を感じており、その結果、政策判断との名目のもとに同和対策が最優先され、特定の者の圧力による形式的審査と安易な融資の実行へ繋がった大きな要因とみられる。

- (3) 高知県では、83年に高知県佐川石灰鉱業協同組合が、県から高度化資金を借りる際、虚偽の申請書を作成、水増し請求をし、6億円近くを不正に受給していたもので、90年7月この組合の代表理事者ら4人が詐欺容疑で高知地方検察庁に逮捕されるという、いわゆる佐川石灰事件が発生している。この事件の教訓により、91年に高知県中小企業高度化資金貸付要綱が制定され、検討会議及び貸付審査会の設置を定めていた。しかし、佐川事件の反省がその後の行政や今回の高度化資金貸付に全く活かされていない。
- (4) 95年1月10日、モード社は(有)三里土建との間で造成工事の請負契約を締結しているが、見積り額と実際の工事費に2億円以上の差額があり、この差額は、安原側と建築工事請負業者の間の密約により、安原側へバックされていたことが判明した。県の土木部に提出された都市計画法に基づく開発許可申請書での土工事は4000立米であるが、商工労働部に提出された高度化事業の申請書にはそれ以外に30000立米の土工事の見積書が添付され、それも含めた申請金額をそのまま承認し、融資していた。高度化事業の申請書に添付された工事見積書と現地での突合せが出来ていれば、このような架空の工事見積による申請と融資の実行は防げたものと考える。
- (5) 高知県職員倫理条例は、…職員は、全体の奉仕者であってその職務は県民から付託された公務であることを深く自覚し、全力をあげてこれに専念しなければならない…旨定め。さらに、…公務に対する県民の信頼を確保すること…(第1条)と規定する。
- (6) 高知県は、2003年6月18日、2002年度に締結した念書・覚書78件とともに今春の人事異動に伴う課室長以上の引継ぎ書195件を公表した。対象は県警本部を除く知事部局、教育委員会などの情報公開の対象部局の引継ぎ書で、その内容は、各課室の予算、主要政策、県議会への対応、各種団体との調整・協議の経緯などの申し送り事項が添付されたものである。
- (7) 室井 力『現代行政法入門(2)〔第4版〕』(法律文化社、1995年) 74頁。
- (8) 県の中小企業制度金融貸付金は、年度始めに県信用保証協会を通じて市中銀行に各種制度融資の原資として預託し、そこから市中銀行が間接融資する制度である。県単独で直接融資する場合は議会の議決が必要、直接融資は極めて重要な判断を必要とするものであり、県の事務処理規則に基づき、知事の判断を受けるべきであるのに副知事が最終決裁を行っている。
- (9) 前記貸付けに伴ってモード社から徴求した担保は、高度化資金貸付分も含んで計48物件に上っている。これらに対する県の評価額は32億2400万円余であったが、当時の適正な評価額は18億1400万円程度で、約14億1000万円もの過大評価となっており、高度化資金貸付残高である14億4350万円に加え、優先順位を有する担保権に係る被担保債権額、極度額を考慮すると、前記10億350万円の貸付は、実質的には無担保融資といえる。
- (10) 表見代理 本来、法律行為は本人が行うもので、代理権のないものが代行しても効力はない。

しかし、取引などの相手方が、その者に表向き代理権があると見ても無理はないと思われる外見的な事情がある場合、例外的に有効とみなされ、これを表見代理という。

(11) 高知県議会議事録

- (12) 芝池義一『行政法総論講義』(有斐閣、2001年) 68、69頁。
- (13) 室井 力『現代行政法入門(1)〔第4版〕』(法律文化社、1995年) 26頁。
- (14) 塩野 宏『行政法I 第二版』(有斐閣、1994年) 103頁。
- (15) 内部不正告発については、阿部泰隆「不正告発者の保護制度と通報褒賞金を提案する」自治研究78巻12号(2002年) 3頁以下参照。

むすびにかえて

100条委員会設置当初は、県や企業は調査に非協力的で資料請求、出頭証言要求に対しても不誠実な態度が見られた。さらに知事以下執行部は秘密会での調査を主張するとともに、関係資料の不提出や黒塗りの連続で調査は困難を極めた。特にモード社の事業計画書と決算書の提出が強く求められたが、モード社は二度にわたる請求を拒否した。しかし、地方自治法は100条委員会に対して、議会の通常の調査権と異なり、刑罰権を持って保障された強力な権限を与えている。そこで100条委員会は全会一致で、本調査権違反による告発等を最大限に活用し、序々に調査の糸口を開いた。それを境に県庁内の資料の提出請求に対する抵抗もなくなり、事件の解明は着実に進むこととなった。

また本県では99年にも県幹部職員がその立場を利用して、金融機関から5億2500万円を詐取するという事件⁽¹⁾が発覚している。この99年の巨額背任事件や今回の事件は、知事が組織管理と部下職員の管理監督を怠ったことと相まって、チェック機能の不備に大きく起因する事件である。そこでは全くチェックの働かない状況の下で、行政の裁量の範囲内との考えが優先され、その結果県行政が大きくねじ曲げられるとともに、副知事以下3人の県幹部が逮捕起訴⁽²⁾されるという最悪の事態を招いた。橋本知事は改革派を自認しており外部への発信には注目すべきものが見られる。しかし、県庁内部の改革がおろそかにされており、現在まで今回の事件につき知事自ら積極的に調査することもなく、行政改革・組織改革のための抜本的で統一した改革理念につき県民への説明責任が果たされていない。行政改革の理念は、民主的で公正で効率的かつ公開された行政を目指すものでなければならず、自治と参加が保障されていかなければならない⁽³⁾し、かつ責任体制が明確に示されていかなければならない。眞の行政改革が県民に示され、県民参加の下に力強く進められることが求められている。

100委員会の調査報告では、県幹部が行政裁量の名のもとに、特定の団体・個人の圧力や要求に屈したことが大きな原因であると指摘する。自治体行政といえども法治行政の原理に従わざるを得ないし、また現行行政財政制度によって厳しく制約を受けている以上、いかに正当な要求であっても、それをすべてそのまま汲み入れ実現できるわけのものではない。そこには一定の枠がある。ただ他方、現実の行政においては、その枠の中でではあれ、行政裁量の存することも事実である。しかし、今回の事件においては、声の大きい者の不当な要求に屈しており、「官の金」の配分には明快な根拠が必要で、そ

の説明責任が求められる。そこで、自治体行政の枠としての法令と財源、自治体行政に認められている裁量との関係、さらには行政裁量の統制が問題となる。行政裁量の法的統制は、現代行政の対象領域の拡大に伴って当該行政の目的・分野によって詳細に検討される必要がある。行政裁量の統制の手段としてこのところ協調されつつあるのは、行政過程の手続き的適正化の法理である。それは法令上の規定の有無に係わらず、また厳密な意味における憲法の要請としての事前手続の公正をのみ要求するのでもなくして、一般に行政政策の作成・実施過程の法的・事実的解明とそこでの住民意思の反映の仕組みの問題である。そのためさしあたり求められる前提条件は、まず行政の可能な限りの公開である⁽⁴⁾。そこで、行政手続法（条例）と情報公開法（条例）の適正な運用とそれに携わる職員の意識改革の達成が重要な課題となる。

さらに、監査制度の充実強化と実効ある運用、外部監査の導入、特に専門性を要する部門についての一部外部監査の導入も考えられなければならない。住民監査請求と住民訴訟など住民による行政のコントロールも重要である。加えて近時、行政過程の透明性の確保と民主的統制の目的を達成するために、内部告発制度（公益通報制度）の制度化やオンブズマン等市民による監視活動、マスコミの役割等今後の検討課題である。

註

- (1) 本県では県幹部職員（当時の商工政策課長都築被告）がその立場（金融検査等監督・指導権限をもつ）を利用し、高知商銀から5億2500万円を県の事業資金に必要との手口で詐取し、金融機関を倒産に追い込むという巨額背任事件を起こしており、現在、実刑判決を受け服役中である。
- (2) モード社への12億350万円の不正融資事件で、元副知事山本被告、元商工労働部長川村被告、元商工政策課長都築被告ら3人が背任罪に問われた判決公判が2003年3月26日高知地裁で開かれた。被告全員が融資は「同和対策で産業育成や雇用確保のためだった」と無罪を主張、一方検察側は「政策目的など全くない違法な融資である」と主張。判決では96年の10億350万円の融資（一次融資）は無罪、97年の2億円の融資（二次融資）については背任罪を認めた。この判決は自治体の公的融資で公務員が背任罪に問われた全国で最初の判決といえる。一審判決では、山本被告に96年の一次融資について無罪、97年の二次融資について懲役1年2月、執行猶予2年（求刑・懲役4年）の有罪とした。川村被告には96年の一次融資については無罪、97年の二次融資については懲役1年、執行猶予2年（求刑・懲役3年）の有罪、都築被告に無罪（求刑・懲役3年）を言い渡した（高知新聞朝刊（2003年3月27日）31頁。）なお、この判決を不服として、検察、山本・川村両被告が高松高裁に控訴した。
- (3) 増井力『行政改革の法理』（学陽書房、1982年）3頁以下参照。
- (4) 増井力『現代行政法の展開』（有斐閣、1978年）61頁以下参照。

*本文中の個人名は当時の役職名を記載