



KAWASAKI CITY

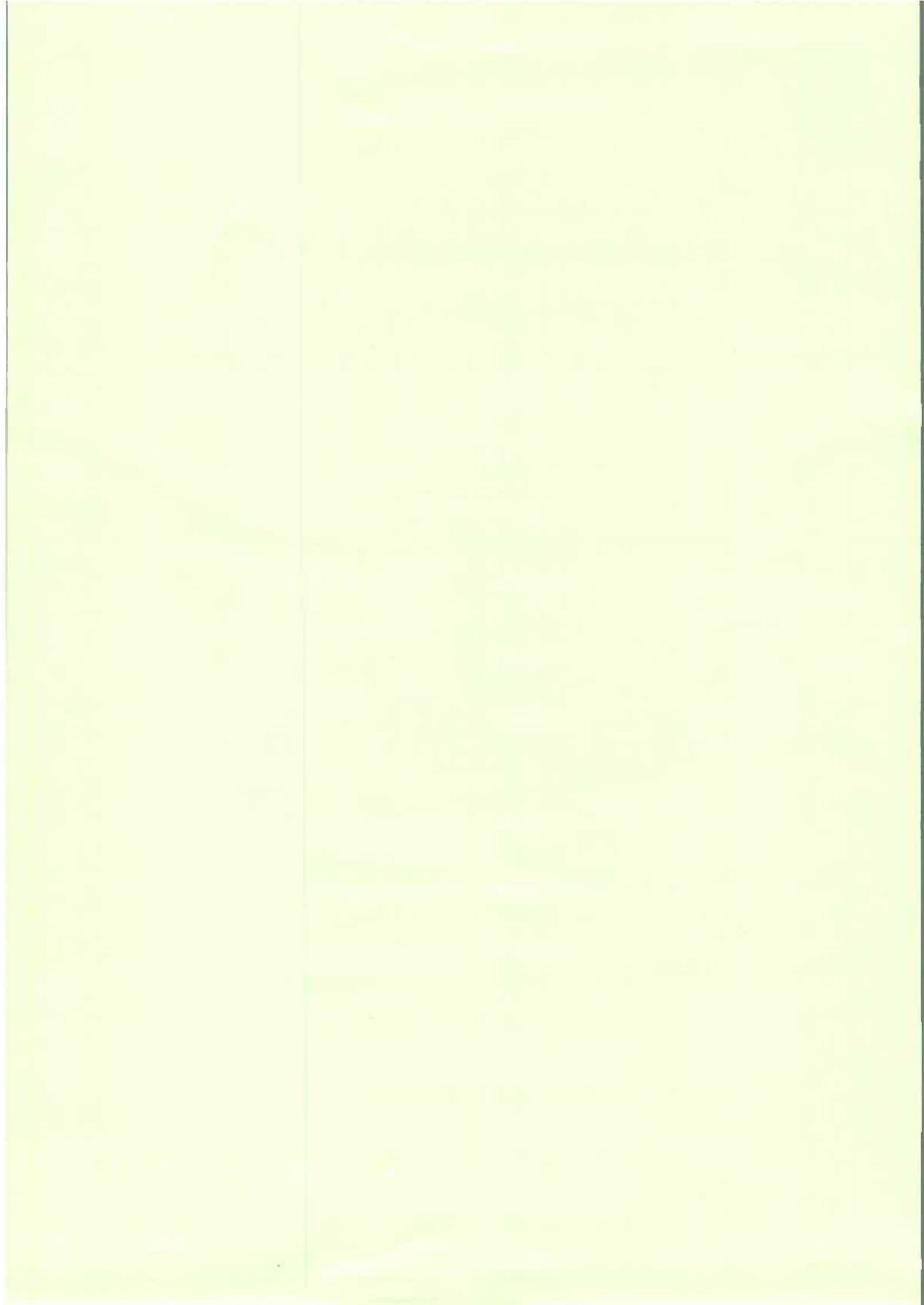
行政内部手続の透明化に向けた 自治体要綱のあり方

—自治体の新しい法システムをめざして—



平成12年度 政策課題研究Bチーム 報告書

平成13年(2001年)3月



まえがき

分権の時代には、条例による自立的行政の推進、市民協働の応答政府の実現、行政内部手続の透明化・公正化等について具体化を図ることが自治体にとって重要な課題になっています。とくに「重要な政策は条例で定めること」を行政の基本原則としつつ、行政の透明化を進めていくことも求められるようになると考えられ、規則や要綱等の条例化が一部では検討されてきていますが、現状の実態調査を通じた一層の検討が眼前の課題となっています。

一方、自治体職員にとって要綱等のあり方を検討しその見直しに取り組むことは、自らの仕事のスタイルを点検することにつながります。一般に行政内部の各担当者の仕事を年間サイクルで捉えれば、毎年財政当局に対する予算要求行為をとおして事業予算の獲得に奔走し、予算が確定した後にそれに基づいた事業執行に全労力を注ぎます。時として市民にとってはそれが最善を尽くして事業目的を達成するために努力している行政のあるべき姿というよりは、あたかも予算消化を目的に無駄と思われる事業を無理に執行しているように映る場合もあるようです。これは一例ですが、確かに毎年漫然と繰り返されているような事業等については、その本来の意義や効果を問い直す取組みがおろそかになっている可能性もあり、担当者自らが常に仕事の進め方を点検し的確な見直しを図ることが必要になっています。

近年各自治体において取り組まれている事業評価システムもある側面ではこのような事業の点検のための手段の一つと捉えられますが、この評価システムが事業目的の達成度や効果、すなわち事業を実施した「結果」や「効率性」の評価に基づいた事業選択の議論を中心にしているのに対して、要綱等の検討は事業の結果を導くために具体的にどう事業を進めていくのか、つまり事業推進の「意義」や「方法」の明確化に焦点をあてた点検作業といえます。換言すれば、この作業は事業の公正性や公平性等をチェックする取組みの一つに位置付けられますし、また、市民に対して自治体の説明責任を十分に果たすための前提作業でもあります。

こうした状況を背景にして、今年度は政策課題研究テーマとして「自治体要綱のあり方」を取り上げました。21世紀の初頭に、また地方分権一括法の施行直後という時期にこの研究テーマを取り上げたことは、手前勝手をおそれずにいえば、我が国の社会があらゆる領域で構造改革を模索している時代に、これからの分権型社会においてあるべき自治体像

を展望する中で、川崎市自らがその自己内省性の一つの顕れとして市民に対して一層公正で透明な自治体運営を目指す改革姿勢を示したものといたします。自治体職員にとってこのテーマはあまりにも身近であるがゆえに見落とされやすい分野でもあります。逆にどの職員にとっても切実かつ重要な課題であり、これを研究することはたいへん意義深いことと考えられます。

このようなテーマ設定の下で、今年度の政策課題研究Bチームの研究会では、各メンバーからそれぞれの実体験に基づく白熱した議論が展開されました。とくに報告書を取りまとめる最終段階に至ってはメンバー間で幾度となく議論しあい内容の書き直しを繰り返しました。その意味でこの報告書は研究チームに参加した職員全員の熱意と努力の結晶であるといつてよいと思います。

今後この報告書で提案された内容が本市の実務の中で生かされることを切望して止みません。ただし、そのためには更なる研究や議論の積み重ねが必要であると考えています。是非多くの方々にご一読いただき忌憚のないご意見やご感想等をお寄せいただければ幸いです。

総合企画局都市政策部

政策課題研究 B チーム研究員

赤坂 慎一 監査事務局財務監査課

◎ 久保眞人 川崎区役所区民福祉部福祉第2課

高橋 勝美 総合企画局企画部企画調整課

土山希美枝 川崎市専門調査員

○ 鳥居 優子 市民局市民生活部消費者行政センター

中岡 祐一 総務局人事部労務課

長谷川幸雄 健康福祉局総務部庶務課

三田村有美 教育委員会川崎図書館

○ 弓田 茂 環境局公害部指導課

◎ リーダー、 ○ サブリーダー

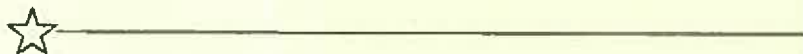
目次

	ページ
序章	1
第1章 要綱はどのように利用されてきたか	5
第1節 自治体行政と要綱	5
第2節 要綱が利用される行政分野と利用のしかた	5
第3節 自治体政策に要綱が利用される理由	7
第2章 要綱を見直す今日的意義	9
第1節 情報公開・行政手続きの観点から	9
第2節 地方分権時代の法的側面の観点から	10
第3章 自治体要綱の現況と問題点	15
第1節 要綱の現況についての概要	15
第2節 環境局	19
第3節 健康福祉局	27
第4節 市民局	36
第5節 現況にみる問題点と解決へ向けた整理	42
第4章 要綱の透明性確保に向けた取り組み—他都市の先駆事例をもとに—	47
第1節 武蔵野市の事例—要綱集の作成—	47
第2節 板橋区の事例—要綱集作成とその廃止—	50
第3節 練馬区の事例—CD化した要綱集の発行—	50
第4節 川崎市としての要綱のあり方を考える	52
第5章 自治体のルール相互の関係	55
第1節 総説	55

第2節	自治体の法システムを取り巻く環境の変化	55
第3節	議会のつくる「条例」と首長のつくる「規則」、「要綱」の関係	57
第4節	首長(行政機関)のつくる「規則」と「要綱」の関係	60
第6章	自治体の新しい「法システム」のあり方	65
第1節	要綱の問題性と必要性	65
第2節	「要綱」を移行する	66
第3節	性質分類(1次分類)から機能分類へ	69
第4節	「要綱」を補完する	72
第5節	自治体の新しい「法システム」形成をめざして	77
終章	自治体要綱の今後	79

(資料編)

序章



...the first of these is the fact that the ...

...the second is the fact that the ...

...the third is the fact that the ...

...the fourth is the fact that the ...

...the fifth is the fact that the ...

...the sixth is the fact that the ...

...the seventh is the fact that the ...

...the eighth is the fact that the ...

...the ninth is the fact that the ...

...the tenth is the fact that the ...

...the eleventh is the fact that the ...

...the twelfth is the fact that the ...

...the thirteenth is the fact that the ...

...the fourteenth is the fact that the ...

...the fifteenth is the fact that the ...

...the sixteenth is the fact that the ...

...the seventeenth is the fact that the ...

...the eighteenth is the fact that the ...

...the nineteenth is the fact that the ...

...the twentieth is the fact that the ...

...the twenty-first is the fact that the ...

...the twenty-second is the fact that the ...

序章

「要綱」といったどのようなものをイメージするだろうか。「要綱行政」として語られるかつてのマンションの建築規制をするための行政指導の基準としてつくられたものを想起するかもしれない。しかし、一般に、「要綱」とは、行政機関によって内部的に定められるもので、正式な規範ではないため、法的拘束力を持たない規範と定義される。要綱はある面では不統制に拡大し、その内容も多岐にわたる。また、自治体内部の規範であるために市民にとっては不透明でわかりにくくなっていた。この報告書ではこうした要綱について、歴史的になぜが多用されてきたか、そして、今日、可及の課題としてなぜ要綱を見直さなければならないのかを明らかにした上で、今回は市民と接する機会の多い環境局、健康福祉局、市民局3局の要綱を対象に現状を整理し、要綱が持つ問題点への対応として要綱の透明化を図る手法などを検討した。

さらに、自治体がもつ独自の「ルール」としては、「要綱」以外に議会がつくる「条例」及び首長がつくる「規則」があるが、それらと要綱との関係性と役割分担を明確化し、これらを「自治体の法システム¹」として位置付け、自治体の政策執行がより一層適切かつ円滑に行われるように要綱の長所を生かし、短所を補う方策の検討を試みた。

自治体要綱を検討する意義

要綱が抱える問題として、自治体には例規集がありこれにより条例・規則については誰もが見ることができるとされている。しかし、要綱については行政の内部ルールであると考えられてきたため、市民にとってどのような要綱があるのかその全体像を知ることは難しい。また、要綱が行政内部のルールであるといっても、それらが市民に規制を行う場合や市民サービスを行う場合にその決定過程において裁量基準となっていることも多々ある。そのような自治体の事務執行は、ときに市民からブラックボックスの中で意思決定がなされていると不信を持たれる面があった。そのような状況の中で、今日要綱を取り巻く環境に大きな変化が生じた。1つには平成12(2000)年4月に地方分権一括法が施行されたことである。これにより、「義務を課し、権利を制限する」事項を条例化しなければならないという条例化の一つの指標が示された。また、今日自治体に透明性の向上や説明責任を果たす役割が定着しつつあることが挙げられよう(⇒2章参照)。

¹ 以下、「法システム」として使う際の「法」とは、法規範としての法よりも広い意味で用いて、自治体の内部間ないし対外的関係を定め、恒常的に使われることが予定され文書で定められた社会的な規範としての意味を指す。

自治体要綱を整理する視点

それでは、どのような視点で要綱を整理したら良いのだろうか。川崎市においては、要綱の本数は全市で767本³もある。それらを1本ずつ検討することはこの研究ではできない。そこで、今回調査対象とした環境局、健康福祉局、市民局について各々10本ずつ要綱を選択し、次の2つの視点から検討を加えた。1つは、わかりやすい自治体のルールとしての要綱をめざし、同時に誰もがアクセスしやすい仕組みを考えるという視点であり、もう1つは、要綱を民主的フィルターを通った条例や規則に移行するという視点である。

そこで、まず、現在ある要綱を性質別に整理し、①規制、②補助、③組織、④事業根拠、⑤判断統一に分類した。これらの整理によりこれまで整理されず膨張傾向にあった要綱の姿を少し明らかにできたと思われる(⇒3章参照)。そこに立ち止まらず、さらに、要綱のあるべき姿を模索するため、前述の2点目に関係するがある施策をルール化する際、自治体が持つルールである条例・規則・要綱のどのルールに振り分けるのが望ましいかのメルクマール(判断基準)をつくることをめざした。そこで、議会と首長の関係に着目し、お互いの権限を整理し特徴をまとめた(⇒5章参照)。

さらに、再度今回検討した要綱に立ち戻り、要綱を上位規範に移行するもの、要綱のまま残すとしても何らかの対応を考えるものに分け検討を加えた。そして、分権型社会にふさわしい「自治体の法システム」として整理した(⇒6章参照)。

これからの自治体要綱のあり方

また、分権型社会にふさわしい要綱として透明性や公平性の確保をめざした。そこで、検討の視点の1点目に挙げた誰にもわかりやすくアクセスしやすい要綱をめざすため、要綱を一覧できるように武蔵野市などで行なわれているような「要綱集」の作成を検討した(⇒4章、6章参照)。また、要綱をつくる際、これまで内部ルールと考えられてきたためその様式も定型がなく、庁内の策定手続も担当課まかせであいまいであることから、要綱の定型を確立している練馬区の例を紹介し、新しい策定手続の可能性を指摘した。

ここでの提案は第一次的には行政内部の事務執行のあり方を問い直すことをめざした。要綱を整理し、要綱と条例・規則との関係と役割分担を考慮に入れた自治体の新しい「法システム」を提示し、柔軟性という要綱の特色を生かし、短所を防ぐ方策を検討した。そして、透明でわかりやすい法システムに基づいた適切な事務執行がなされる一助となり、市民とともによりよい市民社会を築

³ 本市要綱の本数は、川崎市地方分権推進委員会の調べ(後掲平成12年報告書参照)による。

く礎となることをめざした。

今回この報告書を書くにあたり、武蔵野市役所の担当者から武蔵野市の要綱集に対する取り組みについて聞かせていただいた。また、法政大学の小島聡助教授には、この研究に1年間かかわっていただき示唆に富んだご意見をいただいた。その他多くの方からいろいろなご指摘をいただいた。ここに厚くお礼申しあげる。

また、1年間、自治体要綱の整理という実験的な試みに理解を示し、業務多忙な折、この研究に参加させて下さった職場の方々にお礼を申し上げるとともに、政策課題研究チームという研究の一環として、この研究チームをつくり、事務局として影から支えて下さった総合企画局の皆様から感謝申し上げます。(執筆者一同)

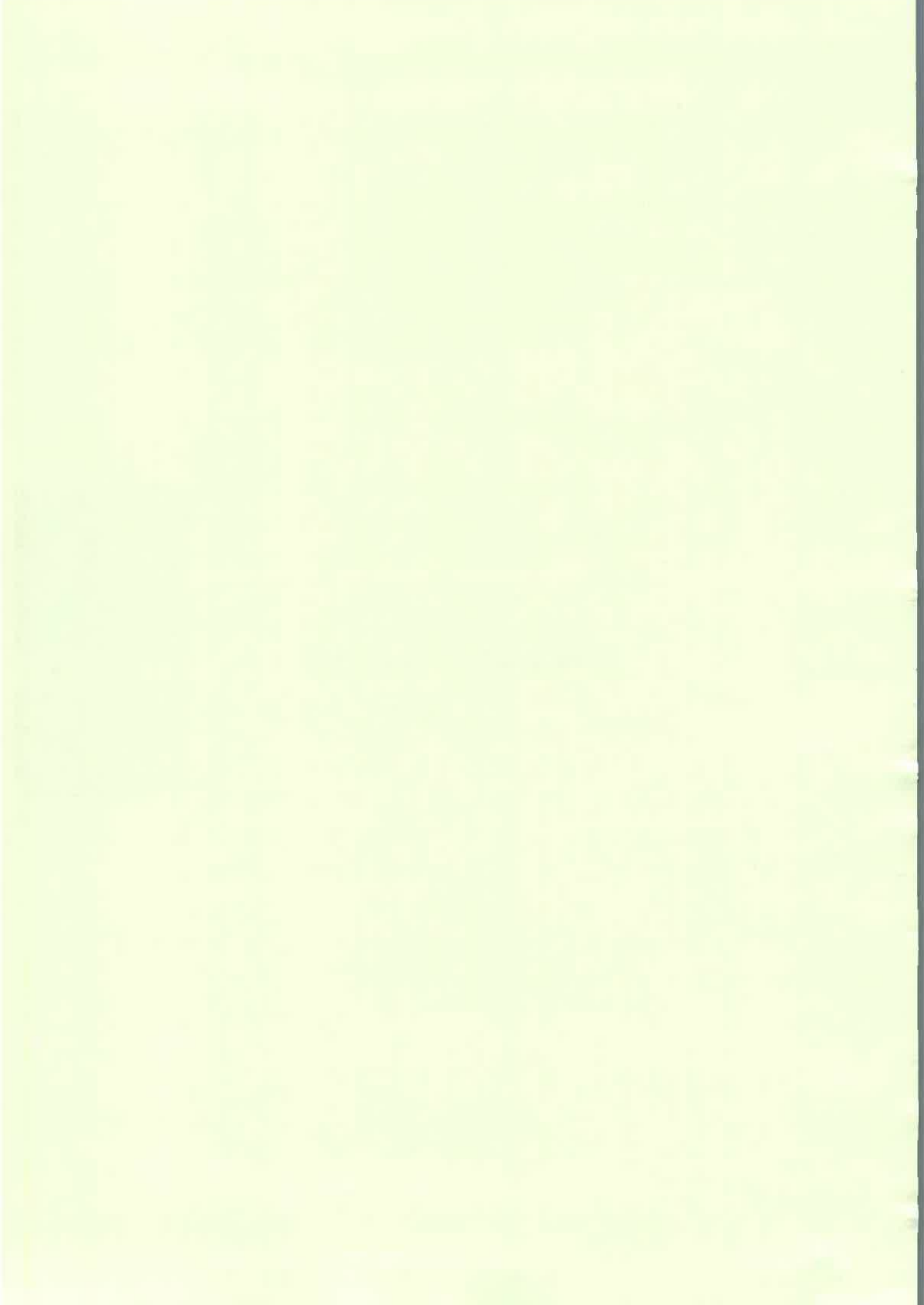
第1章



要綱はどのように利用

されてきたか





第1章 要綱はどのように利用されてきたか

第1節 自治体行政と要綱

自治体行政では、法律、条例、規則が行政の活動の基礎となっている。特に、自治体独自の施策展開を図るための根拠として条例が存在するが、要綱も条例の役割を補完する政策実施根拠を規定する形式として利用されている。また、要綱は、法律、条例、規則に基づく行政活動の施行細則や実施要領などの規定形式として、自治体実務では広く活用されている。

要綱は、「法律ではなく、その法的性質は行政内部の事柄を定めた内規」と定義されるが、自治体の現場では、法律や条例を根拠としていない補助金の交付やサービス提供及び市民の権利義務にかかわる規制的な行政活動の根拠規定として、条例と同じような機能を担っている場合もみられる。また、市民生活に係わる行政実務を推進するための施行細則や実施要領などを定める規定形式としても幅広く使われている。

この章では、(1) 給付行政と(2) 規制行政の2つの行政分野に大別して、行政処分(行政行為)、行政指導、契約の3つの行政活動の形態ごとに、要綱の利用状況や役割を整理して、要綱がどのような理由で使われてきたか、また、現在どのように使われているかを概観する。

第2節 要綱が利用される行政分野と利用のしかた

(1) 給付行政

給付行政の領域は、①社会的弱者への扶助助成、②生活基盤の整備、③教育文化施設の設置、④近隣交通システムの配置、⑤災害時の救助対策など、市民生活に係わる幅広い分野にわたる。給付行政の要綱としては、各種の補助金の交付や貸付金の貸与にかかる要綱、老人・障害者等に対する介護やサービスの提供に関する要綱、施設の利用に関する要綱等がある。

行政活動の形態ごとに見ると、行政処分(行政行為)、行政指導、契約の3つに分類できる。行政処分の根拠規定となるのは法律・条例で、要綱を行政処分の根拠規定としては利用できない。要綱を根拠規定の形式として利用できるのは行政指導と契約である。

給付行政では福祉に係る給付が代表的な例だが、自治体は、福祉にかかわる金銭給付のほかにも、学術・文化等の奨励、ボランティア活動への助成、あるいは地域の振興・村おこしなどのために補助金の交付を行っている。行政処分として行われる給付、補助金等の交付は、法律又は条例に基づいて行われ、要綱は法律・条例の施行細則的な事項や実施要領など規定する形式として利用される。また、これらの法律や条例で規定された行政処分としての給付以外にも、自治体独自の政策として、

要綱形式で根拠規定を定めて、(負担付贈与契約の法的性質を持つ)補助金・助成金の給付などが行われている。

このように、要綱という規定形式は、行政処分に係わる場合には根拠規定としては利用できないが、法律・条例の施行細則的な事項などを定めるものとして利用されるとともに、「行政処分としてではなく自治体独自の政策としての給付」などの根拠規定としても利用されている。

(2) 規制行政

規制行政の分野での要綱としては、建築規制要綱が有名だが、その他にも、大型店舗出店調整要綱、ゴルフ場造成規制要綱、ラブホテル建築指導要綱、産業廃棄物の処分の規制に関するものなど、様々なものが存在している。

規制行政は都市計画法や建築基準法に基づく行政行為である許認可等による規制が原則であり、要綱が許認可などの行政処分の根拠規定となることはできない。高度経済成長の時代にみられた要綱による行政指導(要綱行政)は、その内容・運用によっては法律・条例に基づくことなく住民に義務や負担を課すことになり、法律による行政の原理(行政の活動は、法律というきまりがないと制約なしに市民の権利を侵害してしまう恐れがあるので、行政は国会が定めた法律に従わなければならないこと)に反するのではないかということが問題視されてきた³。

今日このような問題点などを踏まえて、行政指導を規定した要綱の役割は変化している。1960年代から1970年代前半にかけて、都市計画法および建築基準法等の関係法令を補完する役割を担ったが、1970年代後半以降は、都市計画法等が規制しない行為、規模、領域を対象とする要綱が登場し、1980年代以降は、積極的なまちづくりを展開するための誘導的な役割を担う要綱が規定されるようになり、行政指導の内容は規制的行政指導から誘導的行政指導へと変化した⁴。

このように規制分野での要綱は、実質的には行政処分と同様な作用を及ぼす行政指導の根拠規定として利用されてきたが、法令・条例によらなければ行政処分は行えないため、以前は要綱で定められていた行政処分に係る規定内容は、現在では条例化されている。要綱は、法律の根拠規定を受けて施行細則的な事項などを定める形式としても、広く利用されている。現在でも規制分野の要綱が根拠規定として利用されるケースは、行政処分としてではなく自治体独自の政策として誘導的行政指導などを行う場合などに見られる。

³ 判例としては、指導要綱を担保するための給水拒否が法的に許されるかが争われた「武蔵野市長給水拒否事件」最判H元.11.8判決が有名。

⁴ 後掲「地方分権と自治体法務4」p154・155。

第3節 自治体政策に要綱が利用される理由

(1) 社会的背景からの理由

給付行政では、福祉行政の拡大があげられる。高度成長期の社会変動は自治体行政領域の拡大・深化をもたらした。特に、高度成長期後半以降、市民生活や福祉に関して、自治体行政の果たす役割は大きくなり続けた。昭和48(1973)年の「福祉元年」、これに先立つ一部自治体の先駆的政策の普遍化は、さまざまに自治体の業務領域を拡大した。また、これを支える高度経済成長下の恵まれた国家財源と自治体財源の存在があった⁵。

規制行政では、昭和30年代の高度経済成長に伴う人口と産業の都市集中があげられる。大都市圏周辺地域では急激な宅地開発と住宅建設が行われた。このような急激な都市開発に対して、既存の法律のみでは、開発が住民の生活環境に及ぼす悪影響を防ぐことが難しかった。また、開発に伴い学校等のインフラ整備に必要とされる膨大な財政需要を賄うような財源を確保することが困難であった。そして、各自治体独自の政策として、機動性のある要綱形式の行政指導による対応が図られた。

(2) 法的性質からの理由

給付行政では、福祉受給権に関する法的性質の問題が考えられる。

自治体は、市民の「健康で文化的な最低限度の生活」(憲法25条)を保障する責務があるが、どのような範囲や方法により行うかは各自治体の政策的な選択の問題である。条例に規定するのではなく、要綱という規定形式を利用してきたのは、憲法25条を具体化する法律や条例により福祉事業が制度化され、その制度が提供する福祉が受けられるしくみとなっていたことから、福祉受給権の問題を避け、給付行政を予算の範囲内で柔軟に実施し、福祉ニーズへの迅速な対応を図るためであったと思われる。

規制行政においても、財産権に何らかの制限をかけるような条例は憲法29条違反の疑義が生じるという問題や、建築・開発に係る規制条例が建築基準法や都市計画法などの法律と抵触するのではないかという問題があるため、条例の制定が躊躇されてきたと考えられる。

⁵後掲 土山「自治体「要綱」の実体をさぐる」参照。

(3) 要綱利用のメリット

給付行政、特に、法律又は条例によって制度化される福祉給付では、(負担付き)贈与契約を定める規定形式としての要綱が「健康で文化的な最低限度の生活」に係る政策の迅速で柔軟な展開を可能としている。さらに、給付の実施にあたり、事前に取り扱いの方針・規準等を要綱という形で定めて要綱に準拠して行政運営を行うことは、適正な行政活動を担保する上でメリットがある。

規制行政では、行政指導を規定した要綱は、法的には強制力のない協力要請であり、所掌事務の範囲内であれば、法令と抵触するという問題を避けて行政課題に臨機応変に対応することを可能とした。また、指導を受ける側にとっては、自治体の意向を知ることができること、要綱上客観的な基準が定まっている場合は行政指導の客観的平等性の担保にもなること、不測の損失の発生等をさけることができるというメリットがある⁶。

(4) 要綱利用のデメリット

給付行政における要綱のデメリットとしては、健康で文化的な生活条件の整備にあたり非権力的な給付行政は重要な手段だが、要綱により権利性の問題を避けることから、安易に要綱に依存して行政の責任をあいまいのままにする恐れがある。また、法律や条例などに比べて、市民の目にふれにくいいため、給付内容や事務手続きが公正であるかなどが市民からはわかりにくい面がある。

次に、規制行政における要綱のデメリットとしては、実質的規制を形式的には要望として行うため行政指導の相手方は自発的に要綱に従ったとされ、法的手段で指導の違法を争うことは難しいことや、行政の無責任性を助長し違法な行政指導を横行させる原因となったこと、行政が安易に行政指導に依存し、ことを曖昧にする恐れがあることなどがあげられる⁷。また、開発規制要綱などが市民に積極的に公表されるのに比べて、施行細則的な事項などの規定形式として利用される要綱は市民の目に届きにくい存在となっている。

以下では、今日なぜ要綱を見直し整理することが自治体の可及の課題となっているのについて検討したのち、現状分析へと移る。

⁶ 後掲 松永「条例と規則(1)」p114-117。

⁷ 後掲 木佐編「自治立法の理論と手法」p118。

第2章



要綱を見直す今日的意義



第2章 要綱を見直す今日的意義

1章では、要綱がこれまでどのように自治体において利用されてきたのかについて述べてきた。そこで、本章では、なぜ今、要綱を見直さなければならないのかについて情報公開・行政手続の観点と、地方分権の観点から考察を加える。

平成12(2000)年4月に地方分権一括法の施行がされ、地方自治体にとっては、いよいよ実質的な分権の第一歩が踏み出された。分権の時代には、条例による自立的行政の推進、行政内部手続きの透明化・公正化などについて具体化を図ることが求められている。

我々研究チームは、今回、市民の目にふれることの少ない要綱に焦点をあて、「行政内部手続きの透明化に向けた自治体要綱のあり方を研究テーマとした。「重要な政策は、条例で定めること」が行政の基本的原則であるが、要綱を市民に積極的に公開するとともに、条例・要綱を役割分担させることにより、市民ニーズに迅速に対応できる行政運営の柔軟性を計ることは、分権化の取り組みが進む現在においても大きな意義があると考えている。

第1節 情報公開・行政手続きの観点から

本市では、国に先駆けて昭和59(1984)年3月に「知る権利」を明示した川崎市情報公開条例が施行され、これにより、各種公文書の公開がなされてきている。また、今年(平成13年)2月には、新情報公開条例の制定案を上程し、4月から施行予定となっている。この新情報公開条例では、電磁気文書への対象拡大や市の活動を市民に説明する「行政の説明責任(アカウントビリティ)」を明記したものとなっていて、より一層の情報公開を図っている。更に、国における情報公開法の施行を間近に控え、行政情報の公開に対する市民の関心はますます高くなってきている。

このように昨今の情報公開、特に説明責任を求められるようになってきた流れのなかで、数多くの事業の拠り所となっている要綱についても行政として公開、さらには説明責任を負うことが求められてこよう。

また、行政手続きの透明化に向けての内外の要請から平成5(1993)年11月には、行政手続法が成立した。主な内容は以下の通りである。

- ・申請に対する処分審査基準や処理にかかる標準的な期間を設定し、公表する(行手法5・6条)。

- ・不利益処分についても公正の確保を図るとともに処分の相手方の権利利益の保護を図るため、判断基準を設定し公表するよう努めるとともに理由を提示する（行手法 12・14 条）。
- ・行政指導に関して強制力がない旨明記し、一定の条件に合う複数の市民に行政指導をする場合、あらかじめ基準を定め公開する（行手法 31・36 条）。
- ・自治体が行う処分や行政指導は同法の趣旨に沿って自治体が措置を講じる（行手法 38 条）。

行政手続法の成立を受け、本市においても、平成 7（1995）年 10 月に川崎市行政手続条例が成立し、条例や規則に基づく処分（行政庁の処分その他公権力の行使）、行政指導及び届出に関する手続きについては公正の確保と透明性の向上に努めてきたところである。更に、補助金交付事務など行政手続条例の適用除外のものに関しても条例の趣旨に沿って補助金適正化要綱による取り組みを図った。

こうした行政手続法や行政手続条例の趣旨を考えたとき、要綱は法的には内部ルールとして取扱われてきたが、行政の事務執行の準則として市民に利益・不利益を与えるのであるから、市民がアクセスしやすいルールへと変貌させていくことが課題となってきた。そして、市民への説明責任をも含んだ情報公開制度や行政手続きの透明化を求められている今日、こうしたニーズに対応した要綱の位置付けや要綱自体の整理検討をすることは、重要な取り組みである。

第 2 節 地方分権時代の法的側面の観点から

平成 7（1994）年 5 月に制定された地方分権推進法（平成 7 年法律第 96 号）に基づき設置された地方分権推進委員会では、第 2 次勧告として機関委任事務制度の廃止に関する提言をはじめ、地方自治体を取り巻く環境を一変させる多くの提言がなされた。

これに基づき、地方分権推進計画の閣議決定、更には地方分権推進を図るための関係法令の整備に関する法律（平成 11 年法律第 87 号）いわゆる地方分権推進一括法の制定がされた。改正地方自治法によれば、機関委任事務廃止に伴い「普通地方公共団体の事務」は、同法 2 条 8 項による「自治事務」と同 9 項による「法定受託事務」とに二分され、同法 14 条 2 項では、住民に「義務を課し、又は権利を制限する」ためには条例によらなければならないとする等の大きな改正が行われた。

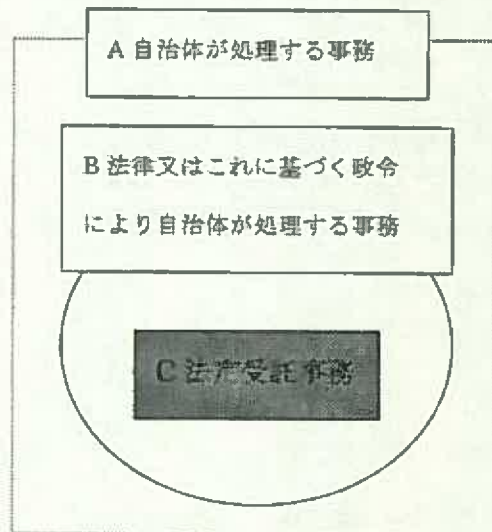
※自治事務と法定受託事務

自治事務=A-C

A-B=「地域における事務」<地方自治法2条2項>

B-C=「法律又はこれに基づく政令により自治体が処理する事務」で

「法定受託事務でないもの」<地方自治法2条13号>



後掲「図説 よくわかる地方自治のしくみ」p28 参照

これにより機関委任事務制度のもと、法令のみならず国からの通達によって全国一律に処理されていたような事務が基本的にすべて自治体の事務に変わり、これを条例で定めることが可能となった。このように自治体にとって条例の制定範囲が拡大したことに関して本市が設置した川崎市地方分権推進研究委員会（委員長：辻山幸宣中央大学教授）は、地方分権時代における条例のあり方に関する”地方分権と条例”の観点から平成11（1998）年3月に次のように答申した。

=概要=

「条例化の原則」として、「重要な政策は、条例で定める」ことを基本としている。これは、今回の分権改革が自治体の自己決定権の拡充にあり、その手段として、条例制定権の拡大を図ったといえる。条例をつくるのは、議会であり、首長の行政執行について広範な合意を得るためにも、重要な政策については首長の条例提案が必要であるとしている。

要綱についていうと、まず、要綱と法令・条例との関係性の明確化を図ることが必要であるとしている。そして、要綱が行政執行の根拠となっているもの（執行要綱）については、特に条例化を検討すべきとしている。さらに、要綱として残すものを、①市民の権利義務にかかわらない内部管理事項のうち、軽易な事項を扱う場合、②会議公開制度のように政策判断の試行として制度化する場合、③市民の意見を聞くための機関を「時期的機動性」「短期間」を理由に設置する場合、④少額、少件数、単発的などを理由に補助金を交付する場合の4つの場合とし、それ以外は積極的な条例化を模索するとともに、残ったものについても要綱集等により透明化を図ることとしている。

1. 条例化の原則

- 1.1 重要な政策は条例で定めること
- 1.2 条例制定を原則とするのが分権時代の事務のあり方であること
- 1.3 法定受託事務にあっても、必要な場合は条例化を検討すること

2. 条例の見直し

- 2.1 条例から規則への委任範囲を見直すこと

3. 規則の条例化

- 3.1 規則の条例化を総合的に検討すること
- 3.2 機関委任事務施行規則の条例化を検討すること

4. 要綱の条例化

- 4.1 要綱の位置付けを条例（法令）との関係で整理すること
- 4.2 要綱の内容を見直すこと
- 4.3 要綱の対象事項、策定理由を積極的に定義すること

5. その他事項の条例化

- 5.1 国からの通知を見直し、見直した内容を条例化することも検討すること
- 5.2 国の基本法や条約の内容を具体化する条例も検討すること

6. 県からの移譲事務

- 6.1 県と市の新しい関係の制度化をふまえ、県からの委任事務に関しても見直しを図ること
- 6.2 分権的、自治的で、市民の利益や市の総合行政の推進に資する事務は、積極的に移譲をはたらきかけること

このように、地方分権の成果を川崎市に生かすための取り組みの1つとして重要な政策の条例化が挙げられている。そして、この川崎市における地方分権に向けた取り組みを進めていくために、行政職員という実務者の目から委員会の答申をみて、それを具体化するため、特に市民にとってわかりやすく、行政職員の日頃の実務を支える要綱に焦点をあて、「行政内部手続きの透明化に向けた自治体要綱のあり方」を命題に本研究チームが発足した。

いいかえれば、自治体のルールを中心が条例であるという原則に立ち返ったとき、ただやみくもに条例化すればよいということではなく、今までなぜ、要綱が実務上未整理のまま膨張してきたのか、また、規則化や条例化がされてこなかった部分が多いのかを整理する必要がある。そして、あるべき姿として提示されている答申と現状を見比べ、現時点において何をすべきか、そして、将来あるべき姿にどのように近づけていくのかを実務者の立場から明

らかにし、組織としてそれを実行していくことが分権時代の責任ある地方政府をめざす川崎市に求められているのであると考える。

第3章



自治体要綱の現況と 問題点



...the first of these is the fact that the ...

...the second is the fact that the ...

...the third is the fact that the ...

...the fourth is the fact that the ...

...the fifth is the fact that the ...

...the sixth is the fact that the ...

...the seventh is the fact that the ...

...the eighth is the fact that the ...

...the ninth is the fact that the ...

...the tenth is the fact that the ...

...the eleventh is the fact that the ...

...the twelfth is the fact that the ...

...the thirteenth is the fact that the ...

...the fourteenth is the fact that the ...

...the fifteenth is the fact that the ...

...the sixteenth is the fact that the ...

...the seventeenth is the fact that the ...

...the eighteenth is the fact that the ...

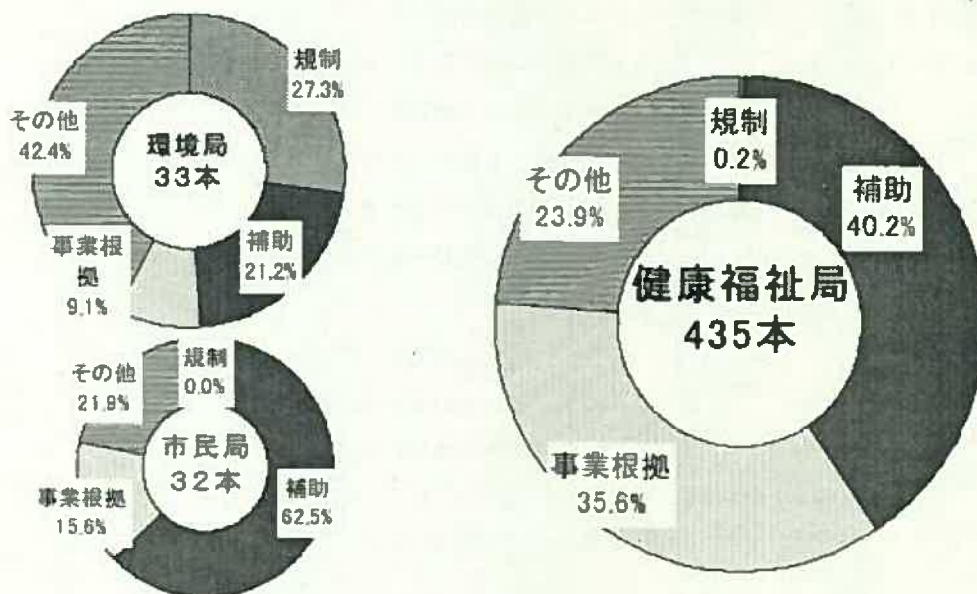
第3章 自治体要綱の現況と問題点

第1節 要綱の現況についての概要

これまで自治体要綱がどのように使われてきたのか、また、今日なぜ見直す必要があるのかについて述べてきた。そこで、実際、本市においてどのような要綱が存在し、また行政活動の中でどういった役割を担っているのかについて本来は本市全体の要綱を通じて検討するところだが、要綱の数が膨大であるため、今回、研究チームでは直接市民に関わる事務の多い環境局、健康福祉局、市民局の3局を対象に調査を進めた。

まず、要綱の本数であるが、川崎市地方分権推進研究委員会のまとめによると、調査時の平成12(2000)年3月の時点で767本に及んでいる(ただし、その後の要綱の改廃により、現時点では、本数に若干の変動があると思われる)。本数は全局の中で健康福祉局がほぼ半数を占めており、以下経済局、まちづくり局と続く。

次に、要綱の内容についてであるが、川崎市地方分権推進研究委員会では、その性質について規制、補助、組織、手続、事業根拠、判断統一、管理に分けて整理している。これをもとに考察すると、今回検討の対象とした健康福祉局、環境局、市民局については、円グラフ(※)でその比率を表したが、健康福祉局は、補助と事業根拠がその大多数を占め、給付行政を中心としている。環境局は、比較的規制が多くを占め、市民局は、補助が半数以上を占めている。また、健康福祉局が、法律等との関連において要綱により補助を事業化しているのに対し、市民局は、市独自の要綱による補助を主としていると思われる。こ



3局要綱の現況(川崎市地方分権推進研究委員会報告『川崎市における分権推進方策』(2000年3月)による)

のように3局はそれぞれ特色が異なり、3局を取り上げることで本市の要綱の全体像をある程度把握できるものと考えている。

ここまでが川崎市地方分権推進研究委員会の資料を参考にしたものであるが、今回の研究では、要綱を類型化してそのあるべき姿を示していくため、3局の要綱をできるだけその性質に偏りが生じないように10本ずつ抽出して、どのような特徴があるのか検討し分類を試みることにした。

まず、分類の手法としては、その要綱には、法律や条例に根拠があるかどうか、そして、根拠法令がある場合には要綱と根拠法令の関係が明確になるよう示すことにした。その際、根拠法令が個別・具体的に定めをおき、要綱は基準の明確化に努めているものと、根拠法令は、一般的・抽象的な目標しか定めず、要綱が具体化しているものがあるため、その点は抽出した要綱について後の表にまとめた。

次に、要綱の性質で分類をおこなった。ここで、再度、法令の基準を明確化するものをAと、要綱が個別の定めをおくものをBと分類した。その上で①規制（法令等の空白領域で規制を必要としている事項に対する審査や指導の基準）、②補助（給付、助成、貸付などの基準）、③組織（審議会等補助機関の運営の基準、内部組織の設置や公的施設の管理運営基準）、④事業根拠（要綱が独自の事業根拠となっているもの）、⑤判断統一（執行マニュアルを中心とした裁量部分を詳細化したもの）、と5つの区分に分けた。

※要綱の構造・特徴からみた分類

要綱の構造		要綱の特徴
A 法令に具体・明確な根拠を持つもの	a) 法令を直接要綱で受けるもの。	大分類 (1) 規制 (2) 補助 (3) 組織 (4) 事業根拠 (5) 判断統一
	b) 法令一条例の委任を受けるもの。	
	c) 法令・条例・規則があり、その実体部分を担っているもの。	
B 法令に具体・明確な根拠をもたないもの	a) 事業の根拠とする法はあるが、その定めのない部分を要綱で定めているもの。 (上乗せ・横出し規定など)	
	b) 完全に市独自の事業であるもの。 (宅地開発指導要綱など)	

(後掲「自治体「要綱」の実体をさぐる」p46 参照)

これは、実際に要綱を調査した結果をふまえて、先程述べた川崎市地方分権推進研究会で整理した要綱の分類を今回抽出した要綱の内容の分析に基づき、若干の修正を加えたものである。分類した中に事業根拠という区分があるが、実際に分類する過程の中でここに分類した要綱には、いくつかの性質をあわせもったものが多く、全体像がつかみづらいものや、また表面的な解釈と実際の運用が異なる場合もあるので、一次分類（性質分類）としては、そのような括りを残しながら次の分類へ検討の余地を残すこととした。

以下では、それぞれの局について、その局の概要とともに抽出した要綱の現況を次のような項目に沿って整理した。

- ① 事業概要…どのような法令等に基づいているかを示し、かつその要綱が制定された趣旨をまとめたもの。
- ② 性質説明…その要綱がどのような役割を担っているのか、先の5つの区分で示したもの。
- ③ 考察…疑義や問題点と思われる点をまとめたもの。

なお調査した要綱については、次のページに一覧表を掲載するとともに、報告書の最後に掲載した。（紙幅の都合で一部は抜粋となっている。）

要綱の分類

番号	名称	根拠法律	法の性質	種別事例	条例の性質	規則・その他	要綱の性質
1	(環境局) 1 一般廃棄物処理基準等取扱要綱 2 開発行為等に關する工事公署の防止のための指揮要綱 3 川崎市公害防止資金融資要綱 4 川崎市公害防止資金利子補給要綱 5 川崎市公害防止資金融資審査委員会要綱 6 川崎市街頭樹木等愛護要綱 7 川崎市中原平和公園野外音楽堂管理運営要綱 8 工場緑化の推進事業に關する要綱 9 工場緑化実施要綱 10 川崎市リサイクルエココンゴップ制度実施要綱 (健康福祉局)	廃掃法 なし なし なし なし 船舶公園法 なし なし なし なし	具体的 なし 抽象的 抽象的 抽象的 抽象的 抽象的 抽象的 抽象的 抽象的	なし なし 公害防止等生活環境保全条例 公害防止等生活環境保全条例 公害防止等生活環境保全条例 自然環境の保全及び回復育成条例 都市公園条例 なし なし 廃棄物の処理及び再生利用条例 なし	抽象的 抽象的 抽象的 抽象的 抽象的 抽象的 抽象的 抽象的 抽象的 抽象的	同施行規則 (公害資金融資要綱) (公害資金融資要綱) 同施行規則 (緑化対策事業要綱) (緑化対策事業要綱・8の要綱)	A 規制(審査・指導) B 規制(指導) A 補助(貸付) A 補助(給付) A 組織(内部) A 組織(外部) A 施設(条例化係計中) B 事業指図 B 判断統一 A 事業指図 A 補助(補助金交付) A 補助(補助金交付) A 補助(給付) A 判断統一 A 事業指図 A 判断統一 A 規則(指導) A 事業指図 A 補助(減免) A 組織(内部) A 事業指図 B 補助(貸付) A 補助(貸付) B 事業指図 B 組織 B 事業指図 A 組織(内部) A 判断統一 A 判断統一 A 規則(指導)
1	川崎市民生委員児童委員協議会育成事業費等補助金交付要綱	民生委員法	具体的	なし	抽象的	なし	A 補助(補助金交付)
2	川崎市民営鉄道駅エレベーター等設置補助金交付要綱	なし	なし	福祉のまちづくり条例	抽象的	同施行規則	A 補助(補助金交付)
3	社会福祉法人川崎いのちの電話運営育成費補助金交付要綱	社会福祉法	抽象的	社会福祉法人に対する助成条例	抽象的	同施行規則	A 補助(給付)
4	川崎市福祉バス利用団体等取扱要綱	障害者基本法	抽象的	なし	抽象的	(川崎市福祉バス運営要綱)	A 判断統一
5	川崎市知的障害者グループホーム設置運営要綱	知的障害者福祉法	抽象的	なし	抽象的	(厚生省児童家庭課長通知)	A 事業指図
6	川崎市老人いこいの家管理及び運営委託要綱	老人福祉法	抽象的	老人いこいの家条例	具体的		A 判断統一
7	川崎市病院の開設等に關する指導要綱	医療法	具体的	なし	抽象的	同施行規則 (かわさき市健康都市宣言)	A 規則(指導)
8	「市民健康デー」の設置及び事業実施に關する要綱	地域保健法	抽象的	なし	抽象的		A 事業指図
9	犬の登録申請及び狂犬病予防法狂犬病予防法狂犬病予防法狂犬病予防法狂犬病予防法に關する要綱	狂犬病予防法	具体的	手数料条例	具体的		A 補助(減免)
10	川崎市訪問指導員に關する要綱 (市民局)	母子保健法、老人保健法等	抽象的	なし	抽象的		A 組織(内部)
1	川崎市公共施設利用予約システムの利用者の登録に關する要綱	なし	なし	各施設条例	抽象的		A 事業指図
2	川崎市勤労者生活資金貸付要綱	なし	なし	なし	抽象的		B 補助(貸付)
3	川崎市勤労者福祉共済貸付要綱	なし	なし	勤労者福祉共済条例	具体的	同施行規則	A 補助(貸付)
4	川崎市市民活動施設運営要綱	なし	なし	なし	抽象的	(市民活動施設運営要綱)	B 事業指図
5	川崎市市民活動施設事故判定委員会設置要綱	なし	なし	なし	抽象的		B 事業指図
6	かわさき市民祭り開催要綱	なし	なし	なし	抽象的		B 事業指図
7	外国人市民代議者金庫運営要綱	なし	なし	外国人市民代議者会議条例	具体的	同規則	A 組織(内部)
8	川崎市消費者行政センター相談業務要綱	消費者保護基本法	抽象的	消費者の利益の増進及び増進条例	抽象的	同施行規則	A 判断統一
9	住民票の写し等の交付事務取扱要綱	住民基本台帳法	抽象的	消費者の利益の増進及び増進条例	抽象的	(居住民基本台帳事務取扱要綱)	A 判断統一
10	包録(消費者)包録の基準要綱	なし	なし	消費者の利益の増進及び増進条例	抽象的	同施行規則	A 規則(指導)

第2節 環境局

(1) 環境局の概要

川崎市の環境局は、単なる地域環境の保全のみならず、地球環境を視野に入れた環境施策の総合的な推進のため、環境行政と廃棄物行政の連携強化と地球環境にやさしい循環型まちづくりの体制整備に向け、公害行政・緑行政を所管する環境保全局と廃棄物行政を所管する生活環境局を統合し、平成9(1997)年4月1日からスタートした局である。

具体的な各事業については、次のとおりである。

[1] 地球環境にやさしい循環型のまちづくり

① 計画的・科学的な環境施策の推進

環境基本計画の推進，環境影響評価制度の運用，環境教育の推進等

② 地域からの地球環境保全対策の推進

その一環として，地球温暖化対策等の推進等

③ リサイクル型の社会システムづくり

市民参加型のリサイクル事業の推進，資源ごみ収集の推進

④ 循環型の都市づくり

省資源・省エネルギー，水の循環構造の保全

[2] 地域の生活環境改善

① 産業公害の防止対策の推進

工場に対する規制・指導の徹底，総合的化学品対策の推進等

② 自動車排出窒素酸化物などの総量削減対策の推進

自動車公害対策の総合的推進，低公害車の普及促進等

③ 都市生活型公害の防止対策の推進

生活排水，近隣騒音及び生活騒音対策等

[3] 水と緑の快適環境の創造

① まとまりのある緑の保全

自然環境保全地域等の指定，緑地及び樹木等の協定保存等

② 公園の整備と公園緑地の魅力づくり

公園緑地の整備，公園緑地等の維持管理

③ 市街地の緑の回復と創造

街路緑化の推進，市民・事業者とのパートナーシップによる緑化の推進

〔4〕供給処理システムの整備

その一環としての廃棄物の適正な収集・処理・処分

環境局の事業を見た場合，環境行政の総合的推進という点から環境施策について実に多岐に渡っているが，健康福祉局，市民局に比べ公害関係法令による規制や廃棄物適正処理のための指導等規制行政の占める割合は比較的多い。

なお，要綱についての管理状況は，現在所管課対応となっており，どのような要綱が局内に存在するかについて，局として統一的に把握はなされていない。

(2) 環境局の要綱の現況

〔1〕「一般廃棄物処理業の許可基準等取扱要綱」(環-1)

- ① 廃棄物の処理及び清掃に関する法律第7条第1項(収集運搬業)及び第4項(処分業)において，一般廃棄物処理業については，業を行おうとする区域を管轄する市町村長の許可を受けなければならないと規定されており，その許可基準については，同法第7条第3項第3号(収集運搬業)及び同条第6項第3項(処分業)を受ける形で同法施行規則第2条の2(収集運搬業)及び第2条の4(処分業)に示されている。

しかし，上記規定には必要最小限の内容しか示されていないため，一般廃棄物処理業の許可について申請等の必要な事項については，川崎市廃棄物の処理及び清掃に関する法律及び浄化槽法施行細則に規定されている。

本要綱については，細則に規定する一般廃棄物処理業の許可に関して，その事務のために必要な事項及び一般廃棄物処理業がその業を的確に，かつ，継続して遂行するため必要な指導事項等を定めたものである。〔法令→規則→要綱〕

- ② 規制(審査・指導)
- ③ この要綱は，許可に関する必要事項及び処理業者への指導事項について，川崎市として適正な行政指導を行うに当たり，統一的な運用を行うために定めた基準ではあるが，その法的位置付けはあくまで強制力を伴わない内部ルールである。

〔2〕「開発行為等に関する工事公害の防止のための指導要領」(環-2)

- ① 開発行為等に関する工事公害の防止について、法令に特段の指導根拠がない分野であるため、事業者に対し事前又は事業施行過程において指導する根拠として制定された。〔要綱〕⇒〔条例→指針〕
- ② 規制（指導）
- ③ 地方自治法第14条第2項「義務を課し又は権利を制限する」事項については条例でなければならないとされている。

また、環境基本条例の理念を踏まえた環境行政制度の体系的な整備を図るため、川崎市環境行政制度検討委員会に「環境関連3条例⁸」などの今後の基本的なあり方について諮問され、平成11（1999）年7月に市長に同委員会から答申が行われた。

その答申における基本的な視点として行政手続を整備、合理化するとともに要綱等の条例化により行政過程を透明化し、地域環境の管理に係る市の責任と権限を法的に明確にすることが挙げられている。

以上の点を踏まえ、本要領の根拠等について川崎市公害防止等生活環境の保全に関する条例（平成12年12月20日施行）に規定されることとなり、この条例施行に伴い本要領は廃止された。

具体的には、工事公害の防止及び届出の義務付け並びに工事公害防止に対する指導助言について条例本文に規定し、工事公害の防止方法については、その内容を指針として定め告示をした⁹。

〔3〕「川崎市公害防止資金融資要綱」（環-3）

- ① この要綱が施行される以前に、中小企業者に対し、公害発生防止のために必要な資金を貸し付けるため「川崎市公害防止資金の貸付けに関する条例」及び「同条例施行規則」が施行（昭和45年10月1日施行）されていた。

その後公害行政の充実強化の一環として、公害防止施設等改善に関する中小企業者からの資金需要に応えるため、融資枠の拡大等制度の見直しを行い、本要綱

⁸ 3条例とは、川崎市公害防止条例、川崎市における自然環境の保全及び回復育成に関する条例、川崎市環境評価に関する条例をさす。

⁹ この要領の他、法令に定めがなく環境局公害部で所管する要綱等により指導してきたものについては、このような形で今回の条例改正を機に条例化を行った。

が施行（昭和47年4月1日施行）された。

また、現在川崎市公害防止等生活環境の保全に関する条例第11条（環境負荷低減のための経済的措置）に、市長は事業者が公害防止のために行う施設整備等の取組を促進するため、必要な助成等の措置に努めるよう定められており、本要綱は、その一施策として位置付けられている。

なお川崎市公害防止資金の貸付けに関する条例及び同条例施行規則は平成6（1994）年6月28日付で廃止されている。〔条例→要綱〕

② 補助（貸付）

③ 融資制度の見直しとして、公害防止設備の高度化・高額化に対応するため公害防止資金融資枠の拡大が検討され、本要綱が制定された。

具体的には、融資枠を拡大するため、直接貸付け（川崎市公害防止資金の貸付けに関する条例）では財政的に資金繰りが難しいことから、市の予算（預託金）以上に貸し出せる金融機関との協調融資制度（間接融資）が本要綱で導入された。

その後、融資対象の拡大等要綱の改訂が行われ現在に至っている（条例については、①のとおり廃止されている。）。

以上のように、貸付けに関し制度的な違いがあるにせよ、本来条例で行われていた事業が要綱として改めて制定され、今日に至るまで活用されていることから、融資対象の拡大等機動的に対応するため、本融資制度については要綱で定めることが妥当であると思われる。

なお、本要綱について融資対象か否かについての運用解釈が別途定められているが、申込者が融資を受けられるかどうかの一定の予見可能性を得られるよう、また行政庁の判断過程の透明化に資するため、このような運用解釈についても積極的に公表していく必要があると思われる。

〔4〕「川崎市公害防止資金利子補給要綱」（環－4）

① 事業者の金利負担軽減を図るため、川崎市公害防止資金融資要綱に基づき、資金の融資を受けた者に対し、当該資金に係る利子の補給を行うことについて、必要な事項を定めた要綱である。〔条例→要綱→要綱〕

② 補助（給付）

③ 要綱で定められた融資制度を補完する利子補給制度についても要綱により規定

する形をとっている。

利子の補給は、業者の負担軽減を図ることを目的としているが、予算の範囲内で柔軟に対応する必要があることから、要綱により定められている。

〔5〕「川崎市公害防止資金融資審査会要綱」（環－5）

- ① 川崎市公害防止資金融資要綱及び川崎市公害防止資金利子補給要綱に基づいて実施される本市公害防止資金融資事務の、適正かつ円滑を図るため、川崎市公害防止資金融資審査会を設置することを定めた要綱である。

なお、公害防止資金融資制度については、既に触れた川崎市公害防止資金融資要綱及び川崎市公害防止資金利子補給要綱と、本要綱の3本の要綱によって事業が実施されている。〔条例→要綱→要綱〕

② 組織（内部）

- ③ 要綱としては、単に審査会を設置するものであるが、審査会の所掌事務は融資の可否、取消し等であり、本審査会は、融資の諾否を決定するに際し、公害防止上支障がないか実質的な審査を行う。このような審査について、適正で公正な取扱いがなされていることがわかるように規定する必要がある。

〔6〕「川崎市街路樹等愛護会要綱」（環－6）

- ① 川崎市における自然環境の保全及び回復育成に関する条例第7条（自然保護活動の育成）において、市長は、市民が行う自然環境の保全及び回復育成を図るための自主的活動の育成に努めるものとする規定している。

これを受けて、本市における街路樹等の保護育成、その周辺の除草及び清掃等（愛護活動）を自主的に行う団体の結成を促進することで、都市の美化の推進を図るとともに公共施設の愛護思想の普及を図ることを目的に制定された要綱である。〔条例（努力規定）→要綱〕

② 組織（外部）

- ③ 愛護活動を行う団体（愛護会）の設立等について定められたものであるが、愛護会に対し報償金を交付する規定もあり、その内容については対外的に明らかにしておく必要があると思われる。

〔7〕「川崎市中原平和公園野外音楽堂管理運営要綱」（環-7）

- ① 都市公園の管理については、都市公園法第2章（都市公園の設置及び管理）に規定されており、同法第2条の3（都市公園の管理）において、地方公共団体の設置に係る都市公園にあつては当該地方公共団体が行うとされている。

これを受け、川崎市都市公園条例及び川崎市都市公園条例施行規則の中で都市公園に管理に関する事項を定め、さらにこの定めのほか川崎市中原平和公園野外音楽堂の運営管理について必要な事項を定めている。〔法律→条例→規則→要綱〕

- ② 施設（管理運営）

- ③ 本要綱は音楽堂の管理運営について必要な事項について定めたものであるが、要綱の内容について平成12（2000）年4月の地方自治法改正に伴い条例化の必要が生じた。

これに伴い、条例化事項について条例・規則の改正は適正に行われているが、要綱としては内容的に未整理な部分が見受けられる。

このようなことから、現在担当部署では川崎市緑の保全及び緑化の推進に関する条例施行規則制定作業を行っていることもあり、要綱についても見直し作業を行っているところである。

〔8〕「工場緑化の推進事業に関する要綱」（環-8）

- ① 市街地の中に工場敷地の占める割合が大きい川崎市にとって、工場の緑は地域緑化の推進に大きな役割を果たすことから、工場の敷地内における緑化の推進のため当初（昭和47年4月1日から要綱施行）緑化対策事業要綱に基づき制定されたものである。〔要綱→要綱〕

- ② 事業根拠

- ③ 工場緑化推進事業導入以来28年が経過し、緑化目標である10%を達成している工場は、協定工場総体で見た場合でも96%（平成10年度実績）に達している。また緑化面積については、この間に約4倍増を果たし、等々力緑地4つ分もの敷地を緑化したことになる。

しかし、現在目標値に対する達成率は90%以上を常に推移し頭打ち状態であり、またここ数年工場自体の統廃合や規模の縮小が続いている。要綱の規定の中で事業の見直し時期や見直し基準を定めておくことも有益と思われる。

〔9〕「工場緑化実施要領」（環－9）

- ① 工場緑化の推進事業に関する要綱に基づき工場緑化について必要な事項を定めるため制定されたものである。〔要綱→要綱→要領〕
- ② 判断統一
- ③ 本要領は、「工場緑化の推進事業に関する要綱」について必要な事項を定めており、要綱の委任を受けた要領という形態を取っている。

このような形態については、次節健康福祉局の要綱においても、取り上げられているように、多々見受けられる形態である。

「工場緑化の推進事業に関する要綱」・「工場緑化実施要領」もいわゆる「要綱」に分類されるものであるが、その関係についてはあらためて検討する必要がある。詳細は第6章を参照されたい。

なおその名称について特段の定めがある訳ではないが、根拠となるものを「要綱」、その実施細目を要領と呼ぶ場合が多いようである。

〔10〕「川崎市リサイクルエコショップ制度実施要綱」（環－10）

- ① 川崎市廃棄物の処理及び再生利用等に関する条例第3章において廃棄物の再生利用等について規定されており、資源循環型社会の構築に向けて、廃棄物の再利用及び再生利用等に係る川崎市の施策に積極的に協力する商店等を、市が「リサイクルエコショップ」と認定し、その商店等の利用を市民等に推奨することで、リサイクルに対する意識高揚を図るために規定された要綱である。

〔条例（理念）→要綱〕

- ② 事業根拠
- ③ 本要綱は、条例の規定について抽象的に受けた市独自の事業である。他都市においても同様の制度があるが、ほぼ全ての自治体が要綱によって同制度を定めており、事業について柔軟に対応するとの観点から、要綱による規定は適切であると思われる。

(3) 環境局の要綱からみた考察

〔1〕妥当性・必要性について

- ① 行政手続法（条例）の趣旨からしても、行政指導について統一的行うための基

筆の作成は望ましいものであり、法令等の定めのほか、要綱で行政の内部基準を規定し、積極的に市民に公表していくことが必要であろう。

- ② 補助事業等については、社会的情勢の変化に応じ事業として柔軟に対応するため、法令等に特別の定めがない限り、要綱で規定することが妥当であると思われる。
- ③ 法令等で特別の定めがないものについて、市として独自に対応するための政策ツールとして、要綱の必要性があると思われる。

〔2〕 問題点・課題について

① 要綱については容易に作成可能であり、対外的に積極的に公表されていないため、施行後の改正等必要な作業が適切に行われていないおそれがある。

例えば、次のようなことが考えられる。

- ・ 要綱の規定の中で他法令からの引用を行っているが、法令改正にともないの関連部分について改正等作業の必要があるのに、速やかに改正されない。
- ・ 要綱の運用に当たり実務上重要な事項については改正されるが、その他の部分についての改正作業が省略されてしまう。

② 要綱に依存し見直しが行われない。

事業として一定の成果を収めたもの、あるいは施行から一定の期間を経過した要綱については、今後どのように事業を展開していくか、当該要綱の取扱（要綱の条例化、要綱の改訂等）について、その手法を検討する必要があると思われる（詳細については、第6章を参照のこと）。

〔3〕 法令・条例と要綱との関係



- ※補助 … ③, ④
- ※組織 … ⑤, ⑥, (⑦)
- ※事業根拠 … ⑧, ⑩
- ※判断統一 … ⑨

第3節 健康福祉局

(1) 健康福祉局の概要

川崎市の健康福祉局は、少子・高齢社会や核家族化、さらに女性の社会進出などに伴う多様なニーズに対して、保健・医療・福祉を連携させた行政サービスを展開していくために、それまで保健・医療領域を所管していた衛生局と福祉領域を所管していた民生局とを統合して、平成9（1997）年4月に再編された局である。

具体的に各施策を見てみると、次のように6施策に分けられる。

- ①「長寿社会の保健福祉施策」…介護保険をはじめとする高齢者の保健・福祉や、いきがい対策を推進。
- ②「健康づくり施策」……………健康増進対策、公害被害者対策、感染症等の疾病対策、及び環境・食品衛生対策。
- ③「地域の福祉施策」……………福祉関係団体等の支援、福祉のまちづくりのための環境整備、生活保護等の福祉措置、さらに福祉医療・年金・保険を担っている。
- ④「障害者の保健福祉施策」……………障害者の社会参加促進・在宅支援・介護や手当に関すること・施設対策、及び精神保健福祉対策。
- ⑤「児童の保健福祉施策」……………母子保健医療対策、児童・家庭福祉対策、保育対策、及び子育て環境づくりの推進。
- ⑥「地域医療施策」……………地域医療対策、救急医療対策、保健医療関係従事者の確保、血液対策、医務・薬務業務の推進、及び病院事業。

また、これら施策を事業レベルでとらえてみると、その大半は市民サービス業務や給付業務で占められているが、環境・食品衛生対策や医務・薬務業務等においては、法令に基づく許認可業務や、市としての判断基準を設定したり、行政指導を行うなどの業務の占め

る割合が多くなっている。

では、これら事業を所管する健康福祉局において、要綱はどのような在り様になっているのか、次にいくつかの健康福祉局の要綱を例にとり、その現況を見てみることにする。

(2) 健康福祉局の要綱の現況

[1] 「川崎市民生委員児童委員協議会育成事業費等補助金交付要綱」(健福-1)

- ① 民生委員法第26条及び第29条により、地方自治法上の指定都市は、民生委員及び民生委員協議会¹⁰関連等の費用を負担することになっており、児童福祉法第12条第3項では、民生委員をもって児童委員に充てるとされている。

これらをふまえて、この要綱では社会福祉の向上を図るため、民生委員児童委員協議会の事業が適切かつ円滑に運営されるように補助金を交付することを規定している。[法規定関連事項→要綱]

② 補助(補助金交付)

- ③ 法定組織に対する補助金であるが、予算に応じた柔軟な対応が求められる点から、要綱による規定となっていると思われる。

[2] 「川崎市民営鉄道駅舎エレベーター等設置補助金交付要綱」(健福-2)

- ① 川崎市においては、市民の福祉の増進を図るため、「川崎市福祉のまちづくり条例」が平成10(1998)年1月1日から施行されており(平成9年7月1日公布)、そこでは、市の基本方針に基づく施策をはじめとして、市、事業者及び市民の責務が明示されている。その中に、公共的施設の整備がうたわれており、条例から委任された規則によってエレベーターに関する整備基準が定められている。

一方で、民営鉄道駅舎エレベーター等の設置に関する補助金交付は、平成4(1992)年10月から国や県との関連事業として本要綱にて施行されていたが、条例の施行によって、その条例で規定されている整備事業を後押しする要綱という位置付けになってきている。[条例→(委任)規則→要綱]

なお、事業所管の見直しにより、本要綱は平成13(2001)年4月1日から、ま

¹⁰ 民生委員協議会とは、民生委員が、市町村の区域ごとに設置しなければならない組織。民生委員の職務遂行に必要な連絡及び情報収集等を処理する(民生委員法第20条及び第24条)。

ちづくり局の所管になる予定である。

② 補助（補助金交付）

- ③ 補助金を受けようとする際の手続き等を定めているわけであるが、その中に、「事前協議」を行う旨の規定がある。

これは現実的には、一般的に行われる申請時の事前説明の範疇に属するものと解せられ、その手続きの流れは、あらかじめ公表されている。

このように、事務手続等を公表するということは、それが要綱規定であるという観点からすれば、その透明性を生み出すものといえるのではないか。

〔3〕「社会福祉法人川崎いのちの電話運営育成費補助金交付要綱」（健福－3）

- ① 社会福祉法人に対する助成の手続は、社会福祉法第58条第1項の規定に基づき、地方自治体の場合、当該自治体の条例で定めることとされている。

このことにより、川崎市の場合も「社会福祉法人に対する助成条例」を定め、さらに、「同条例施行規則」を定め、助成手続を規定している。

しかしながら、社会福祉事業の種類は多岐に渡っており、これに呼応して社会福祉法人に対する助成の種類も多様となっている。

よって現実的には、条例等で基本的手続を定め、助成の種類に応じた具体的事項を要綱で規定しており、本要綱は、その種類に応じたもののうちのひとつといえる。〔法令→条例→（委任）規則→要綱（多種）〕

② 補助（補助金交付）

- ③ 規定の仕方については、その多様性からしてやむを得ない部分があると思われる。

けれども、議会でその予算執行が承認されているとはいえ、交付種類が様々なので、担当課だけで当該要綱を所管するのではなく、市民にもわかり易いように個々の助成要綱を社会福祉法人に対する助成という形で一覧できるような一元的な集約をすることも必要なのではないか。

〔4〕「川崎市福祉バス利用団体等取扱要領」（健福－4）

- ① 障害者基本法は、障害者のための施策に関し、基本的理念を定めたり、国や地方自治体の責務を明らかにしているものであり、その第25条は、国や地方自治体

は障害者の文化的意欲を満たしたり、喚起させるような文化的諸条件の整備等に
必要な施策を講じなければならない、という趣旨の責務を明示している。

これをふまえて川崎市では、「川崎市福祉バス運営要綱」により、障害者のための
研修会、社会見学、スポーツ及びレクリエーション等の実施に際して、それらを
サポートする条件整備的施策を講じている。

本要領は、その要綱を取扱う上での事務的判断を統一するための定めとなっ
ている。[法上の責務→要綱→要領]

② 判断統一

- ③ a 「事務取扱」のように行政内部のルールを定めるには、その運用からして
も簡易に作成できる要綱での規定が、適していると思われる。
- b 自治体における「条例・規則」以外のものとして存在する規定を見た場合、
それら規定の名称や形式は、「要綱」、「要領」、「基準」、「内規」というように
様々な姿をしている。

また本例が示すように、要綱と要領の関係が、あたかも条例とその委任に
よる規則との関係のように事務上取扱われてきた経過もある。

一方、講学的には、要綱も要領も行政運営における産物として「要綱」と
総称されているものである。よって、このような現状からしても、改めて「要
綱」という概念を整理する必要があると思われる。

[5] 「川崎市知的障害者グループホーム設置運営要綱」(健福-5)

- ① 現行の知的障害者福祉法は、その第4条第1項において、「知的障害者居宅生活
事業」の規定をし、その事業の一つとして「知的障害者地域生活援助事業」を位
置付けており、さらにその「知的障害者地域生活援助事業」は同条第5項におい
て、同法第16条第3項による「共同生活ができる知的障害者に対する日常生活上
の援助」(これは委託できる援助措置である)を行う事業とされている。

これに対し国は、平成元年5月29日発の厚生省児童家庭局長通知により、「知
的障害者地域生活援助事業実施要綱」を定め、国庫補助金事業として知的障害者
の地域での自立生活を促進させる上で、その援助となるようなグループホームの
設置事業を実施した。

その実施要綱によれば、グループホームの運営主体は、支援体制が確立してい

る自治体又は運営主体として都道府県の指定を受けた社会福祉法人等とされ、知的障害者がグループホームへ入居を希望する際の援護は、福祉事務所を管理する自治体が行うものとされている。

これを受け川崎市では、グループホームの運営主体を社会福祉法人又は財団法人とし、その承認申請の処理や知的障害者の入居に関することは市の業務として、グループホーム設置運営を規定している。〔法令→国要綱→市要綱〕

② 事業根拠

- ③ 福祉サービスいわゆる公共事務に関する規定において、国要綱に基づく市要綱による事業規定は、国庫補助金事業との関連からしても多用されている手法と思われる。また、国庫補助金事業に関する国の関与は、いわゆる地方分権一括法（以下、「一括法」という）施行後の新しい関与のルールにおいて適用除外とされており、実質的には従来と変わらないものとなっている（地方自治法第245条）。

しかしながら、平成12（2000）年6月に「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律」が施行され、社会福祉関連諸法が、適用は平成12年または13年、さらには15年からというような段階的施行により改正されていく中で、一括法施行後も必要とされるそれまでの国の通知や要綱の規定部分は、改正諸法令の中に溶け込んでいっているように見受けられるので、自治体の事業規定方法の幅が広がってきているように思われる。

このような状況からして、国要綱に基づく市要綱による事業規定は、減少していくように思われるが、現実的には、予算上の問題やその非権力的な性格からしても、国庫補助金事業に関する公共事務分野の事業規定は、要綱のままという状況が続くように思われる。

〔6〕「川崎市老人いこいの家（愛称「長寿ケアホーム」）管理及び運営委託要綱」（健福-6）

- ① 老人福祉法第13条第1項は自治体の努力すべき施策として「老人福祉の増進のための事業の実施」を規定しており、国はこの事業の推進のために、「老人憩の家設置運営要綱」（国庫補助金事業ではない）を定めている。

そこで川崎市はこれに基づき、各区の基幹地域に老人いこいの家を設置しており、その設置規定は、当該施設が公の施設となるために、「川崎市老人いこいの家

条例」によっている。

本要綱は、同条例第7条の規定による委託の事務処理基準を定めたものである。

[法努力規定・国要綱→条例→要綱]

② 判断統一

- ③ 条例規定事項を直接要綱が補足している形式となっているが（委任規則は、施設の使用に関する規定を行っている）、その内容は行政内部の事務処理に関することなので、このような要綱規定もあると思える。

〔7〕「川崎市病院の開設等に関する指導要綱」（健福一7）

- ① 医療法第7条の規定によれば、病院の開設許可権限は、都道府県知事にあり、診療所および助産所の開設許可については、保健所設置市の市長にその権限が与えられている。これに対して神奈川県の場合は、地方自治法第252条の17の2第1項の規定・「条例による事務処理の特例」（以下、「特例条例」という）に基づき、本市へも病院の開設許可権限が委譲されている。（現実的には平成9年4月1日から）これらを受け本市では、まず、平成9（1997）年4月1日から医療法施行細則を施行して許可申請様式等を定めている。

一方、医療法上、開設許可等に際しては、県内の必要病床数を考慮しなければならないため、その地域的な必要病床数（保健医療計画によるもの）と照合し、必要数を超える増床等の申請があった場合、当該都道府県医療審議会の意見を聴取した上で、公的医療機関については、許可を与えないことができるとされているが、民間医療機関においては、都道府県知事が増床等に関し、勧告することができるという規定になっているだけである。

そこで、市としては、申請に至るまでの協議の場を設け、関連法および保健医療計画等に沿った申請がされるよう、助言的指導をするために本要綱を制定している。[法規定・特例条例→市規則→要綱]

② 規制（行政指導）

- ③ この要綱の性格的位置付けとして、「規制（行政指導）」と区分したが、その指導は、様々な要件と整合性がとれた申請となるようにするための助言にすぎないものであることから、厳密に言えば、「誘導的行政指導」と言え、強制的に権利義務規制をする指導とは言えない。

よって、この場合の行政指導は、要綱による規定で構わないものと思われる。

〔8〕「市民健康デー」の設置及び事業実施に関する要綱（健福－8）

- ① 川崎市は、平成9年3月25日告示第119号により「かわさき健康都市宣言」を发出しており、そこには平成8（1996）年4月1日から施行している「市民健康デー」の普及が盛り込まれている。

そもそも「市民健康デー」は、地域保健法第2条の「基本理念」に沿った、地域住民の健康の保持及び増進を目的とした事業であり、市の独自事業と言える。

〔法理念→市告示→要綱〕

② 事業根拠

- ③ 平成13年度においては、国の「〔第3次〕21世紀の国民健康づくり運動」（以下、「健康日本21」という）を受け、川崎市としての「（仮称）川崎市健康づくり計画」（以下、「健康づくり計画」という）が発表される予定であるが、本要綱は、その「健康日本21」に先立ち市の独自事業規定として施行され、現在に至っているものである。また一方で、「健康づくり計画」が実施段階に至った場合には、「市民健康デー」とは別に、新たなる独自事業を行う必要性もあるだろうと思われる。

これらから、要綱に基づいて行われてきた事業であっても、新規事業を起こす際に見直しをすることによって、新規事業とともに改めて総合的な事業とすることも可能であり、さらに、市民だけでなく、広く不特定多数へ関わるような総合的独自事業として考えて行くなれば、その規定方法も条例化を視野に入れたものにするというように、「条例化を視野に入れた、要綱による独自事業の見直し」という施策展開もあると思われる。

〔9〕「犬の登録申請及び狂犬病予防注射手数料等減免要綱」（健福－9）

- ① 狂犬病予防法第23条では、法の規定の実施に要する費用のうち、犬等の所有者の負担する費用として、登録の手続きに要する費用及び犬の予防注射の費用等をあげている。これを受けて川崎市では、該当項目に関する費用の額を手数料条例で定める中で、同条例第7条に減免規定を設けており、本要綱は、同条第3号の規定に基づく具体的事例として、視覚障害者が所有、管理する盲導犬の場合の免

除について定めたものである。【法令→条例→委任規則→要綱】

② 補助（減免）

- ③ 本要綱の規定根拠は、条例により担保されているが、本来ならば委任規則にてその手続き等を定めるものと考えられる。

しかしながら、本要綱のように具体的事例をあてはめていくとなると、申請書なども各事例内容に則した記載事項を設ける必要性もあるので、このような市長裁量による事項を具体的に規定する場合は、要綱規定とならざるを得ないのではないか。

ただし、その規定の性格からして、要綱の開示や広報といったことが、必要となってくると思われる。

〔1.0〕「川崎市訪問指導員に関する要綱」（健福-10）

- ① 本要綱は、母体保護法、母子保健法、老人保健法、及び公害健康被害の補償等に関する法律に基づく業務を行う訪問指導員の職の設置等について、必要事項を定めたものである。【諸法→要綱】

② 組織（職の設置）

- ③ 非常勤特別職としての指導員に関する定めであり、人事的事項に関する要綱である。組織内部的な規定であるが、少なくとも任用条件等、委嘱される者が必要とする部分については、当然、公開すべきものと思える。

〔3〕健康福祉局の要綱からみた考察

〔1〕妥当性・必要性について

- ① 補助金事業において、その目的の中には「公益性」というものがあるが、執行については、予算との兼ね合いもあることから、定期的な見直しも必要となるものである。

よって、特に法令等の定めがない限りは、改廃手続き等に対し柔軟に対応できる要綱による規定が妥当と思われる。（例1）・（例2）・（例3）

- ② 「事務取扱」のような行政内部のルールを定めるものであれば、要綱による規定で構わないと言えるのではないか。（例4）・（例6）

- ③ 誘導的な行政指導であり、助言的なものであるならば、要綱による規定で構わな

いと思われる。(例7)

- ④ 条例等に定められた市長裁量も、具体的事例にそった規定を設ける場合には、要綱という形式でもよいのではないか。(例9)
- ⑤ 人事的事項を扱ったものは、内部規定ということで、要綱による規定で構わないと思われる。(例10)

〔2〕問題点・課題について

- ① 講学的に「要綱」と呼ばれているものを現実的に見てみると、その在り様は多種多様になっているので、「要綱」についての整理が必要である。(例4)

またその際に、一事業であっても、その具体的な内容により複数の担当課で関連要綱を所管しているような場合は、一元的な管理の必要性があるだろう。(例3)

- ② 今まで要綱は、行政内部において作られ、そして活用されてきたわけであるが、その内容が市民に対する福祉サービスである場合などは、「市政だより」等の広報により当該サービス事業の存在を周知させてきたところである。

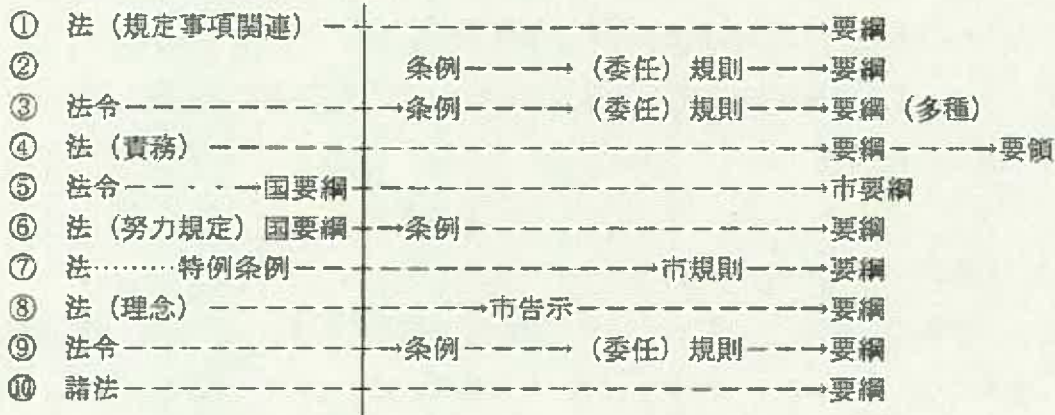
しかし、地方分権の時代における行政の事業は、さらに市民の声を反映させたものとするために、今まで以上に行政と市民との双方向的な検討を大切にしていかなばならない。

よって、事業に関する情報公開や説明責任も欠かせないものとなってくるので、要綱に定められた手続きの流れの公表や要綱自体の公表など、要綱の公開について、今後検討する必要があると思われる。(例1～例10)

- ③ 現要綱において事業規定が成されているものであっても、新規事業との関連等をふまえるといったような形で事業の見直しをするならば、事業相互の効果の度合いにより、政策的(任意的)条例化を図ることも考慮すべきではないか。(例8)
- ④ 国庫補助金事業には、国の要綱をもとに実施されているものもあり、これを受けた事業規定は、ほとんど同じように要綱によっている。

これら事業は、国の施策に応じたものであると共に、自治体としても必要な福祉サービスでもあるわけであり、法令上、国の事務と位置付けされているものでなければ、将来的に、事業の基本的事項を条例化もしくは規則化し、それを補助する具体的な補助金関連部分の取扱いについては、要綱で規定するというような事業の規定方法も考えられるのではないだろうか。(例5)

〔3〕 法令・条例と要綱との関係



- ※規 制 … ⑦
- ※補 助 … ①, ②, ③, ⑨
- ※組 織 … ⑩
- ※事業根拠 … ⑤, ⑧, (④)
- ※判断統一 … ④, ⑥

第4節 市民局

(1) 市民局の概要

市民局は、昭和 46（1971）年 10 月に、川崎市の指定都市移行に備えた大幅な機構改革により設置された。市民生活に直結した施策を実施している。

現在では市民生活部、地域生活部、勤労市民室、広報部の各部と、勤労市民室、人権・男女共同参画室、市民文化室、及び5つの関係財団から成っている。主な事業としては、①市民に親しまれる施設とその利用システムの整備・運用。②交通安全対策。③消費生活対策。④区役所事務・区役所機能の充実。⑤市民活動の支援。⑥青少年の健全育成。⑦働く市民の権利と福祉の充実。⑧総合的人権施策の推進、恒久平和の実現。⑨市政情報の提供と市民の市政への参加。⑩豊かな文化の創造。があり、市役所の業務として市民の方が思い浮かべるような内容となっている。

(2) 市民局の要綱

川崎市地方分権推進研究委員会の調査結果によると、市民局の要綱は32本となっている。これは、全体の約4.2%に過ぎないが、それ以外にも、非常勤嘱託員設置要綱など、調査対象にならなかった要綱が存在しており、基本的なものについて庶務課で整理・保存されて

いる。名称には、「要綱」が最も多く利用されているが、他にも「要項」「要領」「基準」「規定」「規約」「内規」「～について」なども使われている。また、規制的な要綱がほとんど見られないのも市民局の特徴の一つといえよう。

それでは、ここで、いくつかの要綱を具体的に見てみることにする。

〔1〕川崎市公共施設利用予約システムの利用者の登録に関する要綱（市民－1・全文）

- ① 川崎市では、電話やパソコン等で、市民館、スポーツ施設、保養所等の予約ができる川崎市公共施設利用予約システム（ふれあいネット）を平成11年11月から運用している。この要綱では、そのシステムを利用して申込みを行うための利用者の登録について、必要な事項を定めている。

そもそも、このようなシステムの必要性については市内部でも検討されていたが、当時の自治省が情報化施策を推進するよう通達を出したことも一つの要因となったようである。ふれあいネットでは、市の直接の歳入になる施設で、ふれあいネットの利用に馴染む施設を対象にしているが、発足時は、料金後納制度を導入する等、各施設関連の条例について所要の整備が図られた。

利用者向けには、ですます体にする等アレンジを加えた上で、利用登録申請書の裏面に、内容が記載されている。〔各施設条例→要綱〕

- ② 事業根拠
- ③ 使用料や使用許可の申請等については、各々の条例・規則で定めていることもあり、「要綱」による運用を選択されたようだ。本要綱のほか、協議会設置やシステム管理、口座振替収納事務関連等、内部的な要綱も多く利用されており、新施設のシステム組み込み等にも柔軟に対応できる制度となっている。

〔2〕川崎市勤労者生活資金貸付要綱（市民－2）

- ① 市内在住又は在勤の勤労者が、生活・教育・自己研修等の資金を低利で借りられるようにし、勤労者の生活向上の一助とする制度。融資額や期間が規定されている。実際の貸付は、市内の金融機関（現在は県労働金庫市内各支店）で実施。融資対象は、目的のある使途（端的に言うなら、請求書・見積書等が発行されるもの）が対象であり、いわゆる借金の借り換えには利用できない。平成13年4月から、一部改正の予定である。〔要綱〕

② 補助（貸付）

- ③ 第4条規定の貸付金の使途に、その他条項（「コ その他生活に必要な資金」）が入っている。規定上は何ら問題がないのだが、市民からは「日常生活資金」目的で借りられると誤解されやすいという。本要綱に限ったことではないが、要綱を公表する場合、特にその他条項には、何らかの形で解釈例を添付した方がわかりやすいだろう。

〔3〕川崎市勤労者福祉共済貸付要綱（市民－3）

- ① 市内の中小企業に働く従業員の福利厚生の実を図り、雇用の確保と安定を進め、あわせて中小企業の振興に寄与することを目的とする、川崎市勤労者福祉共済制度の1事業であり、川崎市勤労者福祉共済条例・同施行規則を具体化したもの。貸付利率についてもこの要綱中で規定されており、定期的に改正がなされている。〔条例→規則→要綱〕

② 補助（貸付）

- ③ 事業主の個人保証が必要であること、共済制度会員（平成12年4月1日現在、2,213事業所16,507人）に対象が限定されていることから、利用者はあまり多くはないようだ。同じ室所管の(2)の制度も利用できるため、利用者にとっては、選択の余地が広がっている。

〔4〕川崎市市民活動保険実施要綱（市民－4）

- ① 市民のボランティア活動の発展と活性化を図り、さわやかで明るい地域社会の実現を目指すため、市が保険料を全額負担して、損害保険会社と契約を行い運営していく制度。市内在住・在勤・在学の方がボランティア活動中に発生した事故に対して、要件を満たした場合に保険金が支払われる。

送迎ボランティア活動をしている方は車の登録が必要だが、それ以外には保険加入の手続きは一切必要ない。平成10年度は、損害賠償責任1件、搭乗者障害1件を受け付け、それぞれ、0件、23件、1件が対象となっている。〔要綱〕

② 事業根拠

- ③ 制度発足から間もなく、大規模なPR活動もなかなか難しいこともあつたが、市民ひとりひとり、特に個人で活動している方には、本制度が知られていないよ

うだ。現在、川崎市では、市民活動支援の指針づくりが進んでおり、将来的には市民活動支援の一施策として条例化が図られても良いのではないだろうか。

〔5〕川崎市市民活動保険事故判定委員会設置要綱（市民－5）

① 〔4〕の要綱の第12条の規定に基づいた内部委員会の設置要綱。事故がボランティア活動中のものかどうかを判定する必要があると認めるとき、開催される。ボランティア活動中かどうかの判断は行政側に任されているが、契約損害保険会社等関係者の意見又は説明を聴くことができる。〔要綱→要綱〕

② 組織

③ 今まで、判定の必要が生じておらず、開催されたことが無い。このように、必要に応じて開催される委員会は、関係局へ要綱の存在を周知しておかないと他部局の構成員の認識が薄れていくおそれがある。

また、他の要綱の中には、組織の変更等に伴う改正が円滑に行われていないものもあり、要綱管理の庁内の統一基準があると良いであろう。

〔6〕第23回かわさき市民祭り開催要綱（市民－6）

① 川崎を、活気あふれるふるさととして発展させるとともに、市民同士の友情と連帯を育み、より豊かな市民文化の創造に寄与するため開催されている市民祭りの開催要綱である。第1回が昭和53年に開催されて以来、平成12年度で第23回を数えた。要綱中、実際の企画・実施を実行委員会に委託することと規定されており、市民団体、企業団体、労働団体等と、市からの担当職員とで、運営されている。要綱の名称に「第23回」とあるように、毎回制定・廃止がなされている。

〔要綱〕

② 事業根拠

③ 市民に親しまれる行事として恒例となっているが、要綱としては、1年を通して利用される性質のものではないこと。実行委員会に対する市からの「仕様書」であること等、通常の形式はとりにくい。このような、いわゆる単年度要綱について、自治体のルールの中でどのように考えるべきか、統一した見解が求められよう。

〔7〕外国人市民代表者会議運営要綱（市民－7）

- ① 平成8（1996）年12月、外国人市民の意見を市政に反映する機会を保障するために設置された、外国人市民代表者会議の運営要綱。川崎市市民代表者会議条例を受ける形になっており、平成8（1996）年度第1回の会議で審議・決定された。その後平成11年に改正され、現在に至っている。〔条例→規則→要綱〕
- ② 組織（内部）
- ③ 本要綱は、「外国人市民への広報のあり方に関する考え方（平成10年4月1日施行）」を受け、すべてひらがなのルビを付与した形で原議書類も作成されている。外国人市民に関わる要綱については、同様の対応が望まれよう。

〔8〕川崎市消費者行政センター相談業務要領（市民－8）

- ① 消費生活に関する相談を実施するにあたって、必要な事項を定めたもの。現在、2か所の窓口で、年間約7,000件の苦情・問合せ・要望を受け付けており、実際の相談には、消費生活に関する資格を持った非常勤嘱託員が当たっている。川崎市消費者の利益の擁護及び増進に関する条例・同施行規則を抽象的に受けている。〔法（理念）→条例→規則→要領〕
- ② 判断統一
- ③ 要領という名称となっているが、他に要綱があるわけではない。内容は、事務執行マニュアルであり、どこまで要綱として定義すべきか、疑問が生じる事例である。

〔9〕住民票の写し等の交付事務取扱要領（市民－9）

- ① 市民が、住民票の写し等を請求するときの事務手続を定めたもの。住民基本台帳法、同施行令等を受けてはいる。要領という名称だが、要綱があるわけではない。総務省の通知に、住民基本台帳事務処理要綱というものが存在するが、住基事務は自治体の仕事であり、要領の制定は市独自である。〔法令→国要綱→要領〕
- ② 判断統一
- ③ 各自治体でほぼ同じ内容の要領が制定されているが、独自性よりは、適正・円滑に事務が執行できることが最重要な業務であり、名称は要領だが要綱の代表的な事例であろう。

〔10〕包装食品の表示基準実施要領（市民ー10）

① 消費者が商品やサービスを購入、使用又は利用するときに役立てるための5基準の1つ。消費者の利益の擁護及び増進に関する条例施行規則に定められた、包装食品に表示すべき事項についての運用解釈基準。たとえば、「かにオムレツ」という名称の製品には、「かに」の原材料配合割合まで表示するよう、市内販売業者に義務付けている。平成13年4月1日から改正JAS法が施行され、全ての家庭用加工食品に基本的な6項目の表示が義務付けられるのにあたり、重複する対象品目・表示事項を整理し、改正する予定である。〔条例→規則→要領〕

② 規制（指導基準）

③ 冊子形式で目次まで付いているため単なる判断統一基準のようにも見えるが、要領の中で、規則の解釈にすぎないのか、更なる基準を要求しているのか、単純には判断しにくい部分が、わずかに見受けられる。条例・規則を受ける要綱にあつては、その範囲を逸脱していないか、解釈に無理がないか、市民に誤解を与えない表現について検討することも求められるであろう。

〔3〕市民局の要綱にかかる検討課題

本節の最後として、市民局の要綱一般についての今後の課題を述べる。

〔1〕適切な改廃手続の徹底が必要である。

例えば、事業を廃止する際に要綱の「自然消滅」という形ではなく、廃止の手続きが適切かつ円滑に行われることが必要であろう。

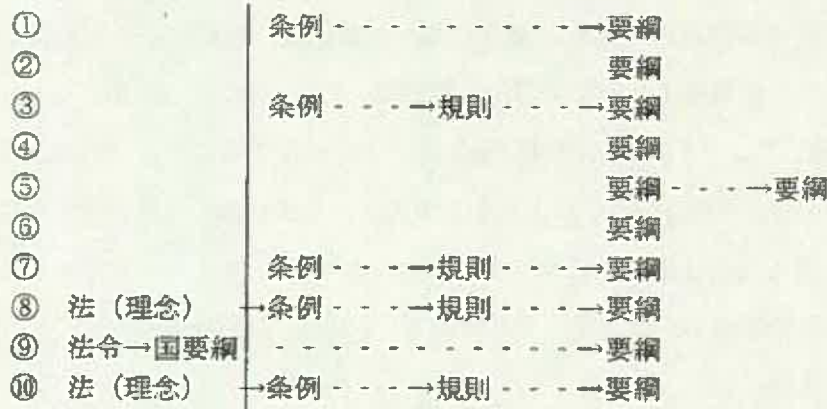
〔2〕用語・形式が統一が望まれる。

いかに要綱が内部的なルールであるとはいえ、市民生活に密着にかかわっている以上、積極的な公開が今後求められてこよう。内容について検討するだけでなく、形式についても、条例・規則に準じた正確さに加え、わかりやすくすることが望ましいであろう。

要綱は、市民のニーズに即応するための一手段であり、特に、最も市民生活に密着した市民局においては、今後もその活用が見込まれるであろうが、市民生活に定着した事業に関する要綱は条例化を図り、目的を達成した事業に関する要綱については改廃する

等、制定後の見直し体制を強化することが必要となる。

〔3〕 要綱の法令・条例との関係



- ※規 制 ... ⑩
- ※補 助 ... ②, ③
- ※組 織 ... ⑤, ⑦
- ※事業根拠 ... ①, ④, ⑥
- ※判断統一 ... ⑧, ⑨

第5節 現況にみる問題点と解決へ向けた整理

(1) 現況にみる問題点

これまで、環境局、健康福祉局、市民局の要綱を10本ずつ抽出して性質分類(1次分類)を行い、個別に検討を行った。本節では、自治体要綱の今後のあり方を検討するため、1次分類の結果から各局の要綱に共通する問題点を整理する。そして、さらに、現状を整理するという視点を要綱の問題点の抽出とその解決・改善を図るという視点へ深化させ、問題点の明確化とその解決を図るための分類手法を検討する。

要綱は、一般的には行政実務に関する規定や施行規準、手続きなどをまとめたものであり、行政内部の事務執行のルールであると考えられる。しかし、要綱はそれにとどまらず「要綱行政」に代表される行政指導の基準となる規制的な要綱や条例化を視野に入れ、先駆的な施策や事業を規定するもの、市民サービスとして法が具体的に明記していない補助金の支給基準に関するもの、さらには単純な職場のマニュアルまで多種多様に存在するのが現状である。

そこで、3局の要綱を実際に手に取り1次分類を行った結果とともに、研究の過程で我々

研究チームが2組に分かれ、要綱の問題点を整理し発表しあったものを参考としながら、以下に、問題点を整理した。(研究チーム内で2組に分かれ整理した問題点を表にしたものについては、巻末に資料として掲載した。要綱の問題点を理解していただく一助となれば幸いである。)

1つ目は、要綱によって規定されている理由がわかりにくいことである。要綱は事業根拠と分類されるもの以外は、具体的にしろ抽象的にしろ何らかの形で、法令、条例等によって委任されているが、多くの要綱の本文中には、要綱制定の根拠となる関係条文が見当たらなかった。要綱だけを見ても、法令などとの関係や当該要綱が担う役割がわからない。要綱により規定する内容なのか、要綱の範囲を逸脱していないかという判断がしにくい。

2つ目は、条例や規則のように法制担当課のチェックも制度化されていないことや、様式や名称が定まっていないことなど体系的な管理が十分でないことである。これは市民への公開を意識してつくられてないことと関係があるように思える。管理が体系的でないため、行政職員が例規を見る機会があっても所属する局以外の要綱に触れる機会はほとんどない。同じ部課であっても担当する業務に関係がなければ存在さえ知らないという可能性さえある。また、名称に統一性がなく、要綱、要領、指針、指導基準など様々な名称が使われている。また、要綱が内容を定め、それを受けて要綱あるいは要領という名称のもう一つの要綱が手続きを定める例など、要綱の役割はその名称からではわかりにくい。

3つ目には、要綱は議決を必要としないことから、手軽な行政文書として条例や規則で規定すべき内容を要綱で安易に委任してしまう危険性があること、ルールとしての透明性が保障されにくいこと、また、公平性や有効性への検討がおろそかになる可能性があることなどがあげられる。

(2) 要綱の2通りの使われ方

1次分類では要綱を規制、補助、組織、事業根拠、判断基準の5つの性質に分けたが、そのうちの規制、補助、組織の分類は、どの行政活動分野等に属するかということを示しており、要綱そのものの性質や役割とはいいきれない面がある。ここでは5つの区分ではなく「2つの役割」を捉えて、3段階のステップを踏みながら「問題点解決のための要綱分類」についての検討を進める。

要綱がどの行政分野に属するかを捉え、法令、条例との関係などから要綱の使われ方を

再整理すると、2通りの使われ方がみられた。①要綱の上位に法令、条例などの根拠規定があり、その根拠規定の施行細則や実施細則を規定する形式として使われる、②上位に法令、条例などの根拠規定はなく、直接、要綱が根拠規定形式として使われるという2つの役割である。

(3) 問題点の確認の仕方

この2つの使われ方に沿って要綱の問題点を整理すると、①の施行細則では市民の目にふれにくいため透明化などが問題となる。②の根拠規定の場合には、機動性、試行的といった時限性の意義が薄れていないか、条例化を怠っていないかという検討がおろそかになる恐れが問題となる。これらの問題点を解決するための要綱分類手法について3段階のステップを踏みながら検討をする。

1番目のステップとしては、1次分類でも行った「上位にある法令・条例と要綱との関係の明確化（3局の「要綱の法令・条例との関係」の図表を参照）」、つまり、要綱が担っている役割の確認が必要である。

具体的には、①要綱は行政処分、行政指導、契約といった行政活動のやり方のうちどのやり方を規定しているのかの確認が重要である。要綱は行政処分を規定できないので、行政処分に関わる規定は要綱の適切な規定範囲を超えている可能性がある。また、行政指導においては、行政指導の範囲を逸脱していないかなどの確認も必要である。さらに、②施行細則や実施細目を規定する形式として使われる要綱の場合にも、上位の法令、条例などからの委任範囲や施行細則としての役割を逸脱していないかが問題となる。なお、給付行政か規制行政かのどちらかの行政分野に属する場合にはこれらの確認は比較的容易である。この確認が難しい場合は、給付行政、規制行政のどちらでもなく行政組織についての規定であることが考えられる（次頁の図参照）。

2番目のステップとしては、問題点の明確化と解決の方向性をさぐる必要がある。根拠規定形式と施行細則形式という2つの利用の仕方ごとに、行政処分、行政指導、契約のどのやり方を規定しているかの確認をしながら、当該要綱の問題点を明確にすることが重要である。そのことから、解決策の方向性がみえてくる。例えば、根拠規定形式として行政指導のやり方を規定する場合、問題点として要綱で規定できる範囲を逸脱する恐れが問題となるが、その場合の解決策としては、逸脱した範囲を条例へ移行することなどの検討が必要となるというようなことが考えられる。

3番目のステップとしては、個別要綱の問題点を解決するため、どのような方策を適用させるかについての検討が必要である。例えば、要綱の利用のしやすさからいつまでも要綱に依存するなどの問題点を解決するには、条例化の条件が整ったものは要綱から条例へと移行することが必要であり、どのような条件が整った場合に条例へ移行するかという移行条件の明確化が重要となる。また、市民への透明性が十分でない問題に対しては、要綱の公開を積極的に行うなどの要綱の補完（管理）することが必要となる。

解決策とその適用についての具体的な取組は6章で検討する。ここでは、その前提として、問題点解決に向けた分類手法の考え方を示した。

以上のように、3章では、性質別分類である1次分類により要綱の現状と問題点を整理した。さらに、これからの要綱のあり方について具体的な検討を図るため、問題点解決のための要綱分類手法を提示した。次の4章では、要綱の透明性を確保する上で参考となる他都市の取り組みを紹介し、5章からは、これからの要綱のあり方について具体的な検討を行う。

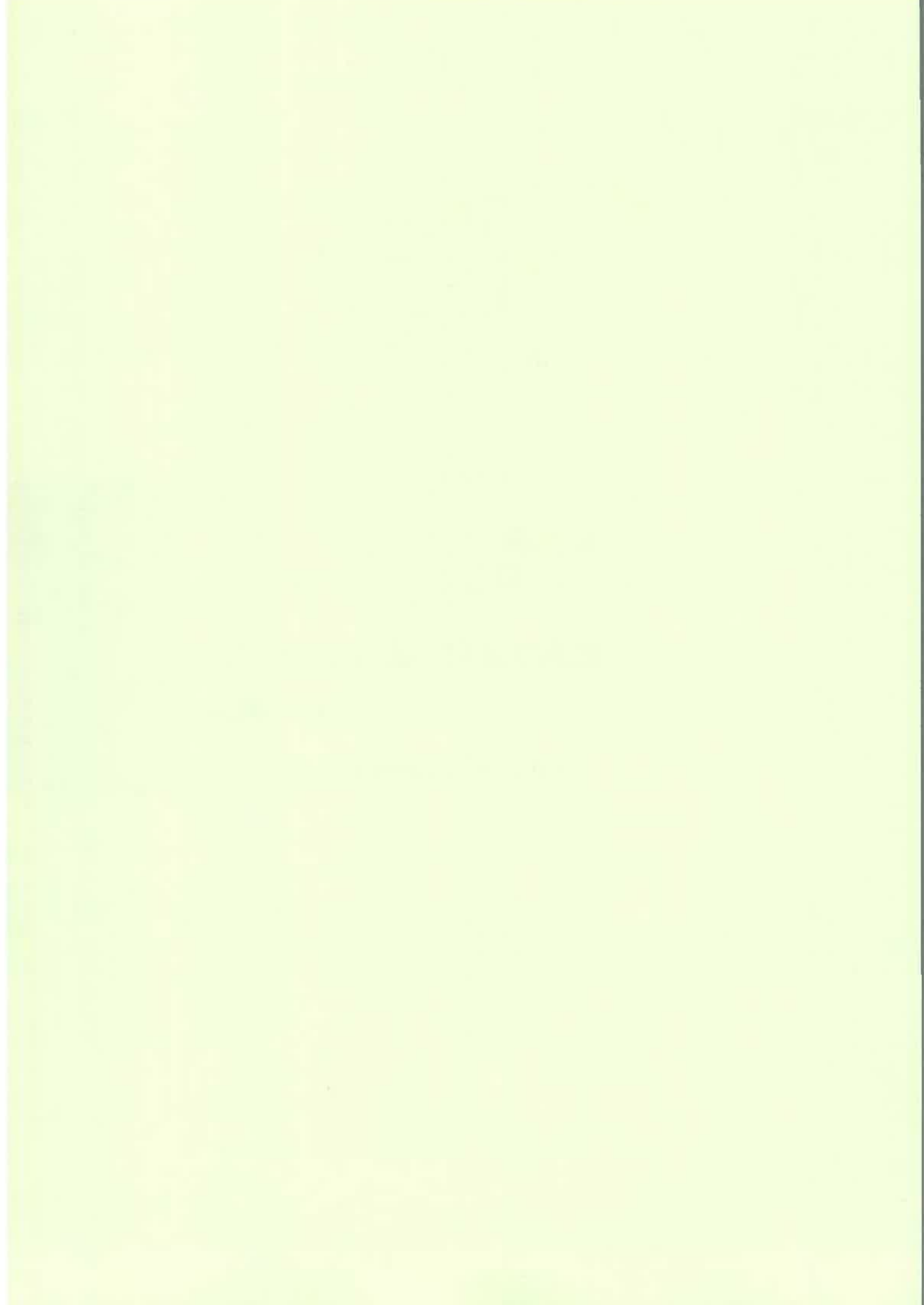
第4章



要綱の透明性確保に向けた

取り組み

—他都市の先駆事例をもとに—



第4章 要綱の透明性確保に向けた取り組み

—他都市の先駆事例をもとに—

2章で述べたように、自治体行政のアカウントビリティへの要請は高まりつつある。要綱についても、条例化・規則化による整理と並んで、よりいっそうの行政の透明性を求める市民の要求に応えるため要綱集のような公表できる形態を整える必要があると考える。

本章では、ほかの自治体で行われているこういった要綱の透明性を確保するためのさまざまな取り組みを紹介したい。

第1節 武蔵野市の事例—要綱集の作成—

武蔵野市は、1980年代という比較的早期から要綱集の作成と公開に取り組んできた自治体の一つである¹¹。以下は平成12(2000)年9月14日、武蔵野市役所文書課を訪問し、調査した報告である。

(1) 要綱集作成までの経緯

昭和59(1984)年、武蔵野市ではそれまで統一化されていなかった要綱の制定、改廃手続きを統一するべく、訓令が出された。その内容は、以下の通りである。

第1条 この規定は、要綱、要項、要領、細則等（以下「要綱等」という。）の作成及び取扱いについて必要な事項を定めることを目的とする。

第2条 各主管課は、要綱等を作成または改廃しようとするときは、原議の写し2部を起案書に添付し、文書課の合議を経て、市長の決裁を受けるものとする。

第3条 文書課は、回付された原義を審査し、内容に疑義あるときは、主管課と協議するものとする。

第4条 文書課は、市長決裁を経た要綱等の写しを整理保管し、常に閲覧の用に供するものとする。

(昭和59年1月20日訓令(甲)第3号より)

これを受ける形で平成元(1989)年4月から要綱集の発行が始まった。

¹¹ この点について天野巡一「行政の情報化にむけた要綱集の公開」、『政策情報かわさき』第2号、1997年3月、71ページ以下参照。

(2) 要綱公開の背景 - 要綱行政をめぐる裁判 -

武蔵野市では、中高層建築物について、設計前に日照影響について市と協議するとともに付近住民の同意を得ること、教育施設負担金を市に寄付することなどを事業者に対し、「武蔵野市宅地開発等に関する指導要綱」に基づき行政指導の形で協力を呼びかけていた。また、従わない事業者に対して上下水道等必要な協力を行わない旨規定していた。この要綱は、昭和46(1971)年、市議会全員協議会の承認を経るとともに市民にも周知を図って作られたものであった。しかし、この要綱に従わない事業者に対して市が要綱に基づき上下水道等必要な協力を拒否したところ、事業者が市を提訴し、要綱行政の是非が争われた。

この当時、急激な都市化に対して開発の規制を求める住民側の強い要望がありながら、国の法律の整備が追いつかない状況であり、各自治体により必要に応じ独自に定めた要綱によって規制が行われていた。

しかし、結果は、一連の要綱裁判を通じて要綱の実務上の有効性は指摘されたが、法的根拠のない要綱によって従う意思のない事業者に対しマンション開発を規制し、不利益を負わせることはできないとの昭和60(1985)年の東京高裁判決であった(平成元年最高裁判所で確定)。

また、時を同じくして情報公開を求める声も高まりを見せ、昭和59(1984)年には武蔵野市で情報公開懇談会が開かれ、昭和61(1986)年にはその答申が出され、平成元(1989)年に情報公開条例が制定された。

(3) 要綱集の編集と公開手法

初めて要綱集を編集した平成元(1989)年の要綱集には最初のページに「編さん例」として、

- 1 この要綱集は、条例、規則、訓令など、例規集に登載されているもののほか、職員
の執務上必要な要綱、要領、細則、基準などを各課別に分類し、編集した。
- 2 要綱等の配列は、関連のあるもの同士でまとめ、原則として制定年月日の順とした。

と記されており、例規集に載らないもので「執務上必要な¹²⁾要綱、要領などいくつかの名称のものすべてを編集しようという姿勢がみられる。要綱集の要綱とは何かという定義は

¹²⁾ 現在は、基本的にすべての「要綱」を公開し、この記述は削除されている。

記されていない。ただし、要綱集に載せるものは、一年以上継続する事務事業の要綱・要領等という条件がある。また、まとめ方は、各課別、時系列を原則としている。現在、全市で約450本の要綱がある。

毎年9月1日現在で文書課から各課に事務連絡文書を回し、「一年以上継続することが予想される事務事業の実施運営に関する要綱で」、新しく制定、または改廃のあったものを提出してもらい、再編し、新しい要綱集として発行している。要綱の改制定は、毎年100から150本ほどにのぼっている。

用語の統一性については市の総務部文書課で見直しを行っているが、条例案作成のときのように細かく訂正をすることはなく、概ね原課の裁量に任せられているようであった。

こうして毎年作成される要綱集は、当初は例規集と同じスタイルで加除式をとっていた。しかし近年はよりコストが低廉な一冊の本の形式に切り替えられている。『平成11年度武蔵野市要綱集』はA5版で全633ページである。現在770部印刷し、市役所内の各課に一部配布されるほか、主任以上が各1冊所持し、市民に対しては市立図書館、および市役所の資料コーナーに備え付け、閲覧に供している。有償刊行物ではないため、市民が購入することはできない。経費は年間約280万円である。



武蔵野市要綱集（1999年度版）

要綱の改廃手続については、原則として文書課が各課の要綱の改廃に対し指摘を加えることはない。要綱が廃止になれば、年一度の改定時に文書課に届け出ることになるが、改廃の条件、手順を定めた規則があるわけではない。また、改廃の履歴は文書課では取りまとめてはおらず、各課の管掌となっている。ただし例外として、法令の改廃にともなう要綱の変更は文書課でも見直しを行う。地方分権一括法の施行により条例化を定められたため廃止になった手数料についての要綱がその例である。

また、要綱集の公開に伴って要綱が整理統合されたり、要綱を条例化したりという発展的解消は見られない。

（4）要綱集公表に対する評価

公表によってとくに問題は生じていないとのことである。市役所内部からは、例規集と並ぶ業務の判断基準として有効に使われていると肯定的な評価が聞かれる。また、他自治

体からの問い合わせなどもある。しかし、市民からの反応については、肯定的・否定的を問わず大きな反響は最近では特になく、要綱の内容について市民あるいは市議会が取り上げ大きな問題になったこともない。

第2節 板橋区の事例—要綱集作成とその廃止—

板橋区では平成4(1992)年に『要綱集 援護編』という冊子を発行し、市民への公開に供した。しかし、このような要綱集の発行はその後中断されて現在に至っている。

板橋区の要綱は、それぞれ各所管課で起案し、法規室のチェックを受けたあと、区長決裁を受けることになっている。年間の要綱の決裁数は200件以上ある。要綱の定義はとくに定められていないが、要綱と要領という二種の名称の使い分けがなされており、要綱が区長決裁を必要とするのに対し、要領は部長決裁でよい。要綱の様式は特に定めていないが、条例、規則に準ずるということになっている。法規室では、合議の際、写しを取って保管しているが、現在のところ閲覧の用に供しているものではない。現在、要綱の開示請求があった場合、企画部区政情報課を通して情報公開制度の形式をとって開示するか、または所管課が請求者に直接見せるという形を採っている。

なぜ板橋区が要綱集の作成を中断したのかについては、同区区政情報課によれば、要綱の改廃があまりに多く、要綱集の発行が追いつかなかったことも一因のようである。また、要綱だけをまとめて公開しても要綱だけで判断することができない、または誤解を招く場合もありうる。すなわち、ある事業に関する様々な諸条例・規則の連関が、要綱集からだけでは市民の利用者には正しく理解されない可能性があるからである。

しかし現在、よりいっそうの情報公開の必要性は認識されており、条例については板橋区のホームページで公開することが決まっている。ちなみに、例規集も来年度から冊子の形をやめ、CD-ROM化される。要綱については、公開のあり方について新しく具体的な計画はないようであるが、より市民にアクセスしやすい形を取るべきであり、将来的な公開にあたっては、要綱の整理、統合が課題になるとの認識は持たれている。

第3節 練馬区の事例—CD化した要綱集の発行—

次に、要綱集をCD-ROM形式で作成している練馬区の事例について報告する。

(1) 要綱集の編集とその目的

練馬区はすでに昭和 50 年代から文書事務整理の観点で要綱集の作成を始めていた。昭和 53 (1978) 年に「要綱の制定等に係る取扱基準の制定について」という総務部長通知が出され、要綱の制定、改廃に関する取扱いが統一された。その目的は「事務の執行手続きの適正化を図ること」とされ、あくまで内部の事務管理という観点で編集を始め、特に市民や外部からの要望、諮問を受けてということではなかったそうである。この通知の中で、要綱とは「主として基本的なもの、内容が重要なものを定める場合に用いる構文をいう」、要領とは「細かい事務手続きを定める場合に用いる構文をいう」と、要綱と要領の順位付けを行っている。また、名称についても要綱には「要綱」「基準」「方針」または「細目」を用いること、要領には「要領」または「事務手続」を用いると定めている。さらに、要綱は正規の法規範でないので、内容によって条例または規則化が望ましいと思われるものについては検討を行うこと、との但し書きが付されている。

CD-ROM 化されたのは平成 11 年度からである。この年、例規集と要綱集が同時に CD-ROM 化された。これによって差し替えの手間が省け、それまで要綱集だけで一部 6,000 ページにも及んでいた用紙が不要になることによる省資源化の効果もあった。要綱集の CD は 100 枚ほど発行され、各課に 1 枚常備されているほか、一般市民の閲覧用には区民情報広場にある情報端末用に 3 点用意され、貸し出しも行っている。

CD-ROM 化した要綱集の冒頭には要綱制定の意義が述べられている。それによると、「要綱を定めることは、事前に行政運営の客観的な取扱い基準を公にすることになり、また、ひとたび要綱を定めた場合には、行政の側も故なく要綱に反するような処分等は出来なくなるという効果」があり、「適正な行政運営が強く求められている今日、事務事業の内部的な取決めとはいえ行政運営の基準を定める要綱は、重要な位置を占めている」、よって、要綱集は例規集とともに「区行政運営の全体を把握する上で必要不可欠なもの」と位置付けられている。

(2) 要綱集の担当

要綱集の担当は総務課文書係である。文書係は定員 7 名、主な仕事は条例・規則の管理であり、これを兼務するかたちで要綱集の担当者 1 名がおかれている。要綱集を改訂する作業のうち、実際の CD-ROM 作成は福祉系の業者に発注しているのでそれほど大きな負担ではない。要綱集に収録されている約 800 本のうち、年間 150 本ほどが改訂されている。

要綱は各主管課で起案され、重要な要綱については文書課の合議を経たのち区長の決裁

を受け、軽易な要綱についてはその主管部長が決定する。ともに最終的には要綱集に登録のため文書係のもとに提出されるわけだが、その時期は定められておらず、要綱の制定・改正・廃止の決定が行われる都度、各主管課から総務部長宛に報告され、文書係の要綱集担当が記録保存し、次回要綱の改訂の際に編集に反映されることになっている。

要綱集の発行は差し替え式だった時代から年に2回行われていたが、CD-ROM化して2年目の平成12年度は予算がつかず、1度しか発行できなかった。一方同じくCD-ROM化された例規集については年に4回、区の定例議会が終了する度に発行されている。これについては後述する。

(3) 要綱集の公開

練馬区のCD-ROM要綱集は、行政資料を収集、公開する区民情報広場において閲覧、貸し出しがなされている。利用は区民に限定されておらず、貸し出しは一回3点、2週間までとなっている。情報広場で閲覧する場合は備え付けの情報端末を利用する。また、特定の要綱の公開請求であれば、印字したものを請求者に実費で渡すことも可能である。

CD-ROM化の長所のひとつはこのような軽量化、省資源化である。貸し出しの利便性の向上は利用者からも肯定的な評価を受けている。平成11年度以前の要綱集は差し替え可能なファイル形式で閲覧に供されていたが、当時はファイルにして15分冊にもなり、また原本だったので貸し出しは認められていなかった。

しかし、端末を操作することが不得手な人にとってはかえって利用は難しくなったとも言える。また、自宅やその他の場所でコンピュータを利用できる環境にない人は、情報広場に足を運んで端末を利用するか、コピー代を払って印字してもらうしかない。しかし、現在のところ冊子形式での発行の計画はないとのことであった。

これは要綱集の利用が少ないためであり、現在特定の要綱の閲覧で情報広場を訪れる人は一ヶ月で平均3～4人程度、要綱集そのものについての質問は平均して1ヶ月で1件程度にすぎない。一方、より利用頻度の大きい例規集のほうは、CD-ROMと同内容の冊子が3点用意され、CD-ROM版と同じく貸し出しも可能である。

第4節 川崎市としての要綱のあり方を考える

以上3自治体の要綱のあり方をみてきた。今後、川崎市も要綱の管理のあり方を考えるうえで、検討しなければならない点が見えてきたように思う。

ひとつはいわゆる「要綱」についての基準作りの必要である。様々な名称を持ち、条例や規則よりも簡単に作成され、仕事の判断基準などに使われている要綱を把握するためには、まず要綱とはいかなる文書であるのか、川崎市としての事務処理上の定義・意義、要綱の役割、その効果と限界などを整理することが必要である。また要綱の文書様式の定型化、そして要綱の管理の一元化が求められよう。

二つ目は要綱公開のあり方である。現在、条例、規則については例規集としてまとめられ、市立図書館などで市民の閲覧が可能になっている。同じように要綱も市民が望めば閲覧できるように要綱集として公開することを提案する。要綱集を区役所、図書館、市政資料コーナーなどに置き、市民が望めばすぐに閲覧できるようにするのである。その際、要綱集の形式として、練馬区のようにCD-ROM化するのか、例規集と同じく差し替え可能なファイル形式にするのか、利用の状況と利便性などを考慮して決定しなければならない。あるいは川崎市のホームページ上で公開して、どこからでも要綱を調べることが可能にすることも考えられる¹⁸。しかしこうした情報の電子化は、コンピュータを扱える人、扱えない人との格差を広げるおそれもあり、別に論じられるべき問題である。

三つ目は要綱集の編集のあり方である。川崎市の要綱は、把握されているだけでも767本に及んでいる（川崎市地方分権推進研究委員会報告『川崎市における分権推進方策』、2000年3月による）。局により要綱の性質がかなり異なることは、3章でも述べたが、これらを統一的に編集するためにはどのような方策があるのか、検討する必要がある。各局の担当者だけにとどまらず、一般市民にもわかりやすいものになるよう工夫が求められる。要綱の中には、法の委任を受けたものや条例を補完するものなど上位の法規範を受けて制定されたものも多い。要綱のみ提示してもそれらの連関の全容を理解することが難しい場合もある。一般市民も閲覧するような要綱集である以上、各要綱が関連する法規範もそれぞれ併記する必要がある。また、要綱集の改廃をどの程度の頻度で行うかという問題もある。最低でも年度ごとに新しく要綱集を編纂し、常に最新の行政情報を市民に提供できるようにするべきである。

これらの点をふまえて川崎市の要綱集を作成するとなると、相当の事務量が予想される。

¹⁸ 川崎市では、庁内のイントラネットによって、各課のページを設け、行政情報担当課が各課の要綱を記載するよう促している。また、同課が、平成15年を目途に文書管理システムを構築するため、庁内の文書の把握に向けた調査に乗り出している。しかし、まだ、庁内に一般的に普及しているとはいえない状況に近く、市民に公表も予定されていない。

要綱集は作成時だけでなく、改廃の頻度も激しいので、管理についても時間・人員などの配分を考えなければならない。この点、ここに述べた他自治体の例に見られるように、要綱専任の担当課を設置するのではなく、例えば、文書や法規の管理担当課で要綱管理を行うとか、局毎に庶務担当課で管理状況を把握するなど、川崎市にあったやり方の検討が必要となろう。

要綱集は仮に作成・公開されても必ずしも多くの市民が利用するとは限らない。しかし、ある案件について市民から説明を求められたとき、はっきりとその決定・処理について明文化した基準を提示できる体制を整えていることが、市民に信頼される行政ではないだろうか。いっそうの行政の透明性を求める市民の要請に応えるには、法的な規範性がないとはいえ、自治体の行政ルールとして大きな比重を持つ要綱を常に公開できることが望ましい。

要綱の整理は市民への公開という点のみならず、各自治体の担当者の指摘したとおり、内部の事務基準の統一、内部での情報共有化としての重要性も見逃せない。要綱集を公開するとなれば、職員もより公正で明解なルールづくりを心掛ける効果も期待できる。また、年度ごとの編集作業は、各要綱の定期的な見直しの機会を提供し、その現実にあった運用を可能にするであろう。

以上、解決すべき課題は多いが、行政情報の適切な管理・公開なくして、行政のアカウンタビリティの充実はない。地方分権一括法の施行による自治体の事務の拡大という状況の中、自治体行政の責任はますます重くなり、市民に対して施策の内容を説明していく姿勢がより必要になる。今後も、先駆事例を参考にしつつ、よりいっそうの市民自治の充実を目指す川崎市にふさわしい要綱の透明性確保のあり方を考えていかなければならない。