

第 **9** 号
2000 December no.9

政策情報

Review of public policy, KAWASAKI CITY

かわさき

特集 分権時代の自治体像を探る

座談会 分権時代の自治体像を探る

～辻山幸宣中央大学教授を囲んで

〈聞き手〉海老名富夫 曾禰純一郎 鈴木孝
長谷川幸雄 内海麻利 土山希美枝
土方慎也 伊藤和良
〈司会〉大矢野 修

地方分権一括法施行に伴う川崎市における
条例等の整備状況と今後の対応 土方慎也

都市計画関連制度再編のための論点整理
～都市計画法改正を起因として 内海麻利

分権時代にふさわしい市民参加手続 齋藤大介

市民活動支援のための具体的な課題 大場 博

「参加と分権」の文脈で政策評価を考える 伊達知見

市民参加の条例づくり
～「川崎市子どもの権利条例案」の試みから 山崎信喜

自治体「要綱」の実体をさぐる 土山希美枝

近隣都市間の広域連携について
～北部地域のまちづくりを考える 小松佳代

成

成熟社会を迎え、戦後社会を形成してきた「成長型」の社会システムの転換が求められています。こうした時代にあつて、自治体現場でも、行政改革をめざす政策・制度の開発・研究の取組が、あらゆる職種を通して、職員一人ひとりの課題となつてきています。そのためには、職員個人の自由な発想による創造的意見・提案がなによりも重要になります。本誌の刊行の狙いもそこにあります。行政改革をうながす多様な意見の発表・交流の“ひろば”として、本誌に発表された職員の論稿は、原則として職員個人の意見・提案であることをご理解ください。(編集部)

分権改革と自治体

川崎市長

高橋 清

地方分権一括法が施行されてから早いもので八か月余が過ぎようとしています。この法の施行は、まさに分権の実質的な一歩であり、歴史的な出来事と捉えられるものと思います。本市におきましては、一九九五年に地方分権推進法が成立して以来、全国市長会、指定都市、七都府市首脳会議等を通じて自治体間の連携、協力に基づく分権論議をはじめ、さまざまな取り組みを紆余曲折の中で進めてまいりました。今そのことを思い返しますと、当時の苦労が少しずつではありますが果実となって育ちつつあるのではないかと実感しています。そして、この果実をさらに大きな実りとするために、分権改革が自治体の場における実践段階に入った今こそ、多様な分権課題への積極的かつ具体的取り組みの積み重ねが大切であると考えています。

このたびの分権改革は、国から地方への権限移譲や関与の縮減廃止といった具体策を明らかにしながら国と自治体との関係をそれぞれが主体的に活動できる方向へと転換させる道筋を明らかにし、自治体活動の可能性を拡大したものとと言えます。いわば垂直的な改革を実行するものです。一方、この改革の意義を確かなものとし、さらにもう一歩前進していくためには、自治体を取り巻くさまざまな課題について自治体自らが解決を図るだけでなく、それにも増して各自自治体が自発的に連携、協力することによって解決できる力を確立することが求められているのだと思います。各自自治体の利害が相反することであっても安易に国に

調整を求めるのではなく、自治体相互の連携・調整の中から問題解決を図ろうとする努力が必要とされています。そうした意味では、水平的な改革をどのように進めていけるかがこれから試されてくるといえましょう。

また、地方自治を構成する団体自治と住民自治の側面からみれば、今回の改革は、団体自治の強化につながるものと理解できますが、住民自治については、地方政府として市民に最も身近な存在である基礎自治体における取り組みのあり方が問われているといえます。つまり、分権の課題をつめていけば、例えば、川崎という都市を構成する市民自身の力でいかに多様な利害・価値感が錯綜する都市を統治するかということに行きつくはずですし、地方政府としての自治体の責務は、市民の合意・納得を調達する政治・行政技術をいかに整備するかにあるのだと思います。

今回の『政策情報かわさき』では、「分権時代の自治体像を探る」をテーマに、地方分権一括法施行後の自治体の動きについてさまざまな角度から光をあててみました。分権改革は、一面では緒についたばかりの段階にあり、今回ご紹介する取り組みにおいても今後乗り越えなければならぬ課題が多々あるように思いますが、常に市民の視点に立った政策立案を行い、自治体運営を心掛けることこそが、新世紀の分権時代における自治体像を確立していく道であろうと考えています。



特集 分権時代の自治体像を探る 特集企画にあたって 6



座談会

分権時代の自治体像を探る

辻山幸宣 中央大学教授を囲んで

〔聞き手〕 総務局法制課主幹 海老名富夫・総合企画局企画調査課主幹 曾禰純一郎・財政局財政課主幹 鈴木孝
健康福祉局庶務課主査 長谷川幸雄・川崎市総合計画課題専門調査員 内海麻利・川崎市総合計画課題専門調査員 土山希美枝
総合企画局都市政策部主査 土方慎也・総合企画局都市政策部副主幹 伊藤和良 〔司会〕 総合企画局都市政策部主幹 大矢野修 8

条例による自律的行政の推進に向けて

地方分権一括法施行に伴う川崎市における
条例等の整備状況と今後の対応

総合企画局都市政策部主査 土方慎也 22

都市計画関連制度再編のための論点整理と都市計画法改正を起因として

川崎市総合計画課題専門調査員 内海麻利 26

行政執行スタイルの転換に向けて

分権時代にふさわしい市民参加手続

平成二年度政策課題研究Aチーム、総合企画局統計情報課 齋藤大介 29

市民活動支援のための具体的な課題

市民局地域振興課副主幹 大場博 32

「参加と分権」の文脈で政策評価を考える

総合企画局企画部企画調整課副主幹 伊達知見 36

市民参加の条例づくりから「川崎市子どもの権利条例案」の試みから

教育委員会総務部人権・共生教育担当主査 山崎信喜 40

自治体「要綱」の実体をさぐる

川崎市総合計画課題専門調査員 土山希美枝 42

近隣都市間の広域連携についてと北部地域のまちづくりを考える 平成二年度政策課題研究Aチーム、建設局道路課 小松佳代 47



《本市の政策展開から》

介護保険法施行後の保健所の役割 **介護保険をめぐって①**

地域保健活動の推進と見直し

中原保健所健康課主査

美馬和子

49

地域における実践活動 **介護保険をめぐって②**

健康づくりグループ「久地わかたけ会」の活動

久地わかたけ会代表

山本志津江

52

住宅基本条例の制定と居住支援制度の創設

まじつくり局都市計画課主査

小林延秀

54

ディーゼル車から黒煙・粒子状物質を減らすために

クリーン軽油(軽質軽油)を用いた環境対策

環境局公害部自動車対策主査

廣瀬健二

57

児童への虐待を防止するために

健康福祉局児童保健福祉課副主幹

豊田伸二

59

SOHO事業への取り組み

かわさき夢オフィス「創房」

経済局企画課副主幹

栗原薫

61

《研修・研究レポート》

アメリカ化学学会報告

日本における環境ホルモン分析の現状

環境局化学物質担当副主幹

鈴木茂

63

政策課題研究から

二〇二〇年のかわさきを考える

平成二年度政策課題研究Bチーム、環境局総務部労務課

蔡敦子

65

大学院派遣研修から

経済学的視点から見た川崎市における製造業の集積とその縮小

経済局企画課

幸田隆浩

67

川崎市自主研究グループ

老人虐待の概念と支援を考える

在宅ケアネットワーク「なごみの会」

財川崎市保健衛生事業団健康増進係長

池田召子

69

シリコンバレー通信 6

ホームオフィスの窓から

経済局国際経済担当

田辺聡

71

韓国・富川市派遣職員から③

韓国・富川市と川崎市との交流の窓辺

経済局交流推進課 大韓民国富川市派遣

塩谷葉子

74

市民の目① 市民の手による福祉オンブズマン組織

「福祉ネットワークみやまえ」設立に向けて

富川区市民づくりプラン推進委員会 福祉オンブズマン委員会 小林はるみ

76

市民の目② 市民と行政のパートナーシップについて

共同参画型社会の形成にむけての身近な提案

川崎市男女共同参画センター、平成二年度女性政策委員 増田和子

77

記者の目 “ものづくり川崎”の企業から構造変革を

時事通信社川崎支局長

石田勇七

80

現場の目① トルコ共和国地震災害派遣奮闘記

救助(援助)に国境なし!

消防局警防部警防課主任

伊藤聡夫

81

現場の目② 区政推進業務の現況について

富川区役所区政推進課長

皆川敏明

82

川崎元気商店① がんばれまちのおみせ屋さん

経済局中小企業支援センター

清水佐和子

85

データは語る① 「この二〇年」からみる京浜大都市圏での川崎市の「これから」

総合企画局都市政策部統計情報課

小松崎紀仁

87

川崎市政日誌 川崎市地方自治研究センター編①

投稿 社会福祉基礎構造改革と社会福祉専門職

明道園生活指導員

加藤正伸

94

編集後記 97

第14回「地方新時代」市町村シンポジウム / PART 4 21世紀の自治・分権 / ガバメントからガバナンスへ 73

特集企画にあたって

川崎市では、分権第二ステージに向けた具体的で先駆的な試みを始めます。

今回の地方分権改革は、「機関委任事務」を廃止し、自治事務と法定受託事務に区分するなど、戦後続いてきた国と地方の主従の関係を、法に基づいた近代的な関係に変更したという点で大きな意義を有しています。

しかし、地方自治体が市民の信託にこたえることのできる自律した「地方政府」となるまでには、権限や財源の国から地方への大胆な移譲をふくむさらなる改革が必要であり、そこに至るためにはまだまだ時間がかかりそうです。

改正地方自治法の一般条項などを評価し、分権改革を理論化する作業は重要ですが、一方で、自治体現場にしっかりと足を据え、より具体的な制度・政策設計につなげていく作業が求められてきます。

今回の分権改革については様々な立場からの評価が可能ですが、国と地方の関係を規定する分権改革は永続的につづけられていくものであり、多大な期待も過度の失望も厳に慎むべきものと考えます。なぜなら、地方分権の推進は内外のおおきな

特集
issue

自分 分権 自治体 時代の 探像 をの



潮流によるものであり、多少のゆり戻しがあったにせよ、市民ニーズに決めこまかに対応する分権改革が停止することはありえないからです。

川崎市は、これまでも参加と分権による市民自治のまちづくりをめざして、市民との協働作業を進めてまいりました。地方自治の確立に向けた長い道程の一步として、今回の地方分権改革をとらえ、次のステージに向けて一つひとつ課題と向き合うことこそが求められているものと思います。

今回の特集では、「分権時代の自治体像を探る」と題し、新たな状況の中でいま何をすべきか、何が可能か、地方分権を推進していくにあたって、どのような課題があるかを明らかにしていきます。具体的な事例をおして、分権時代における自治体像をさぐっていきます。



特集 **分権時代の自治体像を探る**

分権第2ステージにむけて、いま何をしなければならぬのでしょうか。私たちは自治体現場の地に足をつけた議論を求めています。辻山教授をお招きした座談会では、今般の分権改革の意味や、「市民との対話を通じ政策課題をつかみだし、そのうえで必要なローカルルール の定立を考える」という方向性を提示しています。それは、私たちが日々繰り返し返される業務を再点検し現場課題に真摯に向きあうことから始まります。「座談会」につらなる八つの論文を通じて、川崎市の試みはさらに明確なものになっていきます。

座談会

分権時代の自治体像を探る

辻山幸宣中央大学教授を囲んで



聞き手
海老名富夫
総務局法制課主幹

曾禰純一郎
総合企画局企画調査課主幹

鈴木孝
健康福祉局庶務課主査

長谷川幸雄
健康福祉局庶務課主査

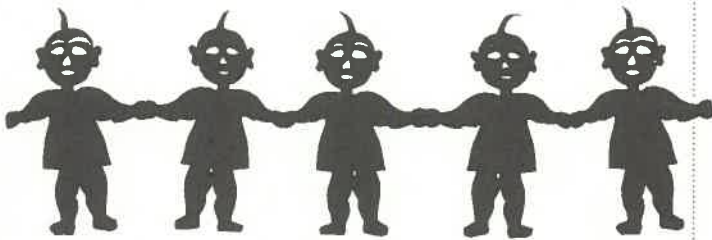
内海麻利
川崎市総合計画課題専門調査員

川崎市総合計画課題専門調査員
土山希美枝
総合企画局都市政策部主査

土方慎也
総合企画局都市政策部副主査

伊藤和良
都市政策部主幹

司会
大矢野修



司会 今日の本誌第九号の特集企画として、川崎市における分権推進の取り組みについて、担当職員

の皆さんにお集まりいただき、論議を深めることとしました。現在、川崎市では試行錯誤を重ねながら、分権施策をスタートしているわけですが、私たちが今手がけている課題は全国的な視点で見た場合、あるいは他の自治体の状況から見た時にどの辺りの位置づけになるのか、内部の視点だけではよく見えない面もありますので今日は中央大学の辻山先生をお招きして、研究者の立場での評価、意見をお話ししていただきながら、川崎市の今後の取り組み、方針を共有していきたいと考えました。

川崎市の分権課題については、総合企画局都市政策部が全庁的な調整機能になうことになっていますが、今日は法務担当の海老名さんをはじめ、財政・税制度の視点から、財政課の鈴木さん、県との調整を担っています企画部の曾禰さんにも参加してもらっています。また、川崎市の総合計画課題専門調査員としてお二人の研究者の方にも、出席していただきました。

ところで、川崎市では分権推進施策について、一〇の課題を設定して検討をはじめていますが、今日はその中から、①条例による自律的行政の推進、②行政の内部手続の透明化・公正化に向けて「要綱要領等執行マニュアルの実態調査」、③分権時代にふさわしい市民参加手続の検討、④市民活動支援のための指針策定、⑤今後の県市関係のあり方（県からの権限移譲への対応）、⑥分権時代にふさわしい財政・税制度の検討、

以上六つのテーマで概要を報告してもら
うことからはじめたいと思います。その後、
辻山先生を交えまして議論を深めていこう
と思います。

それでは最初に「条例による自律的行政
の推進」について、担当の土方さんから、
よろしく願います。

報告

報告1 条例による自律的行政の 推進に向けて



土方 では「地方分
権一括法等による事
務影響調査」につ
いてご報告いたしま
す。今回、各局に分

権一括法の施行等による事務への影響につ
いて現状がどうなっているのか、また、新
たに法制上の措置の必要性等がないのなか
どの調査をお願いしました。まだ若干回答
が集まっていない部分もありますが、その
状況をごく簡単にまとめてみました。最終
的には、回答内容について各局の担当者か
ら直接ヒアリングを実施し、内容を精査す
る予定にしています。

今回、各局に調査をお願いする際に事務
局として、分権一括法に伴い川崎市の事務
において影響があると考えられる六〇余り
の事務を抽出し、提示しました。そのうち、
現時点で五六件について回答されています。
内訳として自治事務が三五件、法定受託事
務一五件、廃止された事務が六件となつて
います。特に法定受託事務の一五件のうち、
処理基準が示されているかについても

確認したのですが、所管局の見解としては
一件について処理基準が示されていると
いう結果になっています。さらに詳細を確
認すると多少違った結果になるかなという
感じもしております。それと、もう一つの
視点からの内訳として条例や規則をすでに
制定しているものが二件、今後も制定の必
要なしとするものが四二件、検討中が六件
となっています。現段階では調査表を眺め
ただけですが、必要なしと局側で認識して
いるものであっても、どうかなど思われる
ものの中には含まれているように思います。

ここでは健康福祉局の事務を事例として
いくつかとりあげてみます。はじめに食品
衛生法に基づく事務についてとりあげてみ
たいと思います。今般の分権改革に関し
て、食品衛生法では第一九条の一八第二
項、二〇条、二二条、二三条、二四条の各
事務があるわけですが、それぞれについて
現状どのように対応しているのかを整理し
てみました。

「第一九条の一八第二項、公衆衛生上講
ずべき措置基準の設定」については、事業
者へ義務つける部分がありすでに市条例を
制定し対応しています。次に「第二〇条、
営業施設の業種別基準の制定」で、これ
は、都道府県が条例で定めることになつて
いて、指定都市や市町村への読み替え規定
はないのですが、大都市特例により都道府
県条例に付加して新たな基準を独自条例で
制定できることが規定されています。しか
しながら、もとの食品衛生法の趣旨から
いっても、県下の自治体で個々に違う基
準にしてよいのかという議論もあり、事実
上はなかなか指定都市として新たな基準を
付加することは難しい状況にあります。従

って現実には県条例に基づいて事務を執行
しています。

「二二条、営業許可」ですが、これは現
行の市の施行細則がございまして、一つ問
題になるのが許可書の揭示義務がその中で
規定されています。地方自治法一四二条二項
との関係でこれをどう取り扱うか、事業者
への義務づけをしているのではないかと問
題になるのですが、現状の局の認識として
は、この揭示義務は営業許可を前提として
おり、揭示しないことによる不利益を事業
者に与えるものではないことから、現行の
まま対応できるとしています。

「二三条、製造販売等の禁止」は法定受
託事務となっていますが、実は国から処理
基準が示されていません。それではどうい
う対応をしているかというと、現状では
「食品衛生関係行政処分取扱内規」で対応
しています。処理基準が今後示される段階
で、内規がどうなるかはさらに検討を加え
なければなりません。同じく「二三条、営
業許可の取消等」は自治事務なんです、
これも実は内規で対応していて、当然なが
らその内規がそのままいいのかどうか検
討が必要だということです。とりあえず食
品衛生法関係では以上です。

続いて、「墓地、埋葬等に関する法律の
一〇条に基づく、墓地、納骨堂又は火葬場
の経営等の許可」についてですが、所管し
ている健康福祉局が審査基準をもっており
ます。新聞紙上等で既にご存知のことと思
いますが、この許可に関して地元住民から
反発を招くケースがあり、この審査基準を
川崎市としてどうしているのか大きな課題
となっています。基準の見直しを考えると
きには所管をしている健康福祉局の視点だ

けではなくて、まちづくりの視点等総合的
に検討しなければ、住民の意識とズレが生
じてしまいます。局間の連携・調整を図り
ながら、住民の方々の期待にだけ近づい
ていけるかが重要なポイントです。

もう一点、「毒物及び劇物取締法」に基づ
く販売等の登録等」についてです。この事
例では平成九年に既に県から特例条例に基
づき権限が移譲されており、川崎市として
すでに事務を執行しています。これまでは
法令のほか、県の審査基準・指導基準を処
理基準として事務を執行してきました。現
在、独自の処理基準が必要か否かを他の自
治体と協調して検討しているところでは
す。

いくつもの事務を事例としてとりあげて
きましたが、これらの点だけをみても様々
な事務の形態があり、それにかかわる課題
があることが理解できます。食品衛生法の
事例で言えば、一つの法の中でそれぞれの
事務が定められているにもかかわらず、条
文ごとにその事務が自治事務であったり、
法定受託事務であったり、また、法定受託
事務でありながら処理基準が示されていな
いものなどが混在している状況にあります。
これらを地方自治体として所管課が一括し
て進めていくのはたいへんやりにくくなつ
ています。

さらに自治事務といっても、先の「第二
〇条、営業施設の業種別基準の制定」のよ
うに、県条例に基づいて事務が行なわれて
います。大都市特例により、県条例に付加
して基準を独自の条例で制定する権限があ
るわけですが、現実には市町村の付加は具
体的には考えられない。

また、先ほどの「二二条、営業許可」の

ように、一見、義務を課しているのか微妙なものもあり、条例化すべきか否か判断に迷うものもあります。様々な法定受託事務の処理基準の内規をどう考えるか、さらに「墓地埋葬法」のように関係局間での連携や調整を必要とするものもあり、総合行政という観点から条例化の方向を指向するものがあります。このたびの調査については今後、事務の現状が実際にどうなのか、現場の中で何が課題かなど、具体的な事務の中身を原局の方々と膝話でお話ししながら、条例化の方向性についても検討していくつもりでおります。とりあえず今日は問題提起というか、経過報告ということでお話させていただきます。

報告2 行政の内部手続の透明化・公正化に向けて

要綱要領等執行マニュアルの実態調査

土方 次に、要綱要領等の見直しについて現況を報告いたします。「要綱要領等執行マニュアルの実態調査」ということで、各局にわたる横断的な職員による「政策課題研究チーム」をたちあげ、現在、具体的な調査を精力的に進めています。これまでに、自治体における要綱の生成過程とか行政法学的な位置づけの確認を行ない、研究チームとしての基本的な認識を固めるべく努力してまいりました。また、研究チームのメンバーにそれぞれ、健康福祉局、市民局、環境局などの要綱をいくつかサンプルとして持ち寄ってもらい、要綱の性格や内容、法令や例規との関係などについて個別具体的な検討を重ねてきています。さらにこのテーマの一つの目的として、行政の透明性の

向上という側面もございまして、要綱集を公表している武蔵野市の状況も調査しています。

この間の研究成果と言いますか、現状の感想ですが、それは、画一的な法の執行と現実の地域課題との乖離を地域社会の意思を背景として「要綱」がそれらの調整を図る役割を果たしてきたという点です。「宅地開発指図書要綱」は、既存の地域共同体と住民の生活利益を開発による急激な変化から守り、開発者の利益との調整を期するもので、要綱という位置づけの中で、法律の不備を補充しつつ地域社会の混乱と住民の生活の破綻を防止してきたという大きな意義を持つものであることは間違いありません。

ただ、条例を制定する可能性が高まった現段階でこのままで良いのか、要綱の果たしてきた役割をきちんと整理したうえで、その問題点を明確にする必要もあります。こういった考え方にたち、研究チームとしては要綱の性格的分類、内容の妥当性の判断、条例化すべき内容とそうでないものの分類について取り組みを進めていこうとしています。

これまでいくつかのサンプルで分析した中で、法の根拠があるものについては、①直接に法律を根拠としているものとか、②条例の委任に基づく規則を根拠としているもの、③実際の事務の実行段階にマニュアルとして要綱をおいているもの等に区分されています。法の根拠がない場合についても、①事業に関連する法はあるが法に具体的な記述がなく、横だし、上乘せとして定められている場合、②本市独自の規定であるもの等に区分されています。

また、透明性という観点からすると、武

蔵野市が行なっているように、要綱類をまとめ要綱集として市民に公開することは意義あるものと思います。武蔵野市では、要綱は市長決裁の扱いで、文書課が内容のチェックを行っています。年に一度九月一日現在で要綱集を改訂しており、発行部数は七七〇部、主に庁内用で主任以上に一人一冊配っています。市民は図書館や市役所の資料コーナーで閲覧できます。要綱は全部で四五〇本ぐらいですが、各課別で時系列でまとめてあり、内容が関係するものは同じ箇所に掲載しています。文書課と各所管課の関係で言うと、要綱そのものの中身については所管課の責任範囲で、文書課によるチェック基準は必ずしも明確になっていくかというところ、そうでもないようです。市民からの反応ですが、策定から一〇年以上が経過しており、現状では特に問い合わせはないようです。

研究チームではこのような検討を積み重ねてきているわけですが、徐々に要綱に対する基本的な認識ができてつつあります。当面の取り組みとして、現行の川崎市の要綱の分類の仕方として上位法令等の関係で区分することを考えています。加えて性格区分というところで、①規制②補助給付③事業根拠④組織⑤判断統一等に区分します。要綱としての位置づけで良いのかどうかがいまいいなのは事業根拠というところに分類される要綱なのですが、今後これらの要綱をどう取り扱っていくのか、あるべき要綱の分類の手がかりとして、集中的に見ていこうとしています。そして、最終的に要綱とは何なのか、要綱とはどういうものかというメルクマルづくりが必要ではないかと思えます。ある意味で今要綱と言っている

ものの中で、要綱に位置づけられない、実は違うものだというものもあるでしょうし、もちろん条例化できるものはその方向性を追求することが必要であり、「分権時代だから条例だ」という視点もありますが、逆に分権時代だからこそ、地域市民社会の意思を背景とした要綱の意義や効果もきちんと整理する必要もあり、新たな意味づけも可能かと思っています。なお、このテーマは土山さんが別稿でくわしく執筆していますので、そちらを参照してください。

司会 どうもありがとうございました。では次は市民参加手続の確立について報告をお願いします。

報告3 分権時代にふさわしい市民参加手続の検討



伊藤 「新たな時代にふさわしい市民参加手続の確立」についてご報告させていただきます。

も要綱研究のグループと同じく、横断的な研究チームをつくって検討を続けています。私たちが「市民参加手続」の検討に踏み込もうとしたきっかけは、辻山先生を中心にした「川崎市地方分権推進委員会」の提言です。

この提言の中で、今後の地方分権改革は中央省庁による自治体への関与を制限することにより分権型自治体の外枠を設定したものであり、次に求められるのは、分権型自治体の内実を実現することであり、その内実とは、自治体住民による問責と自治体政府による答責を確保することだと思っています。

このような理解にたち「分権型自治体像」が提示されましたが、その内容は「自治体の主体的な活動について、なぜそのような選択や決定をしたのかに関して、住民は聞いただし、政府は説明・弁証し、住民は納得し、政府は合意を獲得し、その選択・決定によって生じた結果を引き受け、それを踏まえて改善のために活動すること」としています。すなわち、「分権型自治体」においては、自治体は決定・実施・結果改善のすべての過程において住民との間に応答性を高める責任があり、「決定過程」においては総合性の担保と合意形成の仕組みが、「実施過程」においては自治体管理の確立が、「結果検証の過程」では行政評価手法が、「改善の過程」では説明責任と合意形成のあり方が再び問われることになるとしています。

同提言は、このような「分権型自治体」を創造するためには、自治体住民が問責し自治体政府が答責するという、明示的・対話的な責任の仕組みが必要であり、これまで行われてきた自治体統制にかかわる様々な制度の拡充とともに、新たな自治体統制の仕組みが必要であるとされています。そして、国の制度施行に刺激を受けて、いかに脚光を浴びているパブリック・コメント制度に着目されます。この制度は一致した制度構想があるわけではなく、試行錯誤の段階がありますが、おまかなイメージとしては、政府が最終的な決定をする前に原案を公表し、それに対する公衆（パブリック）の意見・異見（コメント）を受けつけ、それを踏まえて最終的な決定をする制度であるとしています。このように、提言の中では分権型自治体に至るための一つの

提案がパブリック・コメント制度だとされますが、同時に導入にあたっては川崎市が持つ既存の仕組みを整理するなど、十分な行政環境の整備を図ることとされています。私たちはこの提言をきちんと受け止め、川崎市の持つ既存の市民参加の仕組みを調査し、分権時代にふさわしい市民参加手続を検討しています。

第一は、条例策定段階での市民参加手続の検討です。それは昨年行われた「環境三条例改正」の策定段階での市民参加の状況、それと一二月議会で提案されます「子どもの権利条例」の策定段階での市民参加手続を検証することから始まります。条例策定の段階ではどのような形で行政マンは市民に内容の説明を行ない、提起された意見にどう向き合うのか、検討すべき内容は多々あります。条例策定段階での市民参加を考えるとすれば、事務局である行政側がきちんと情報を提供し、将来の法令審査も頭に入れながら条例とはなんだろうということの的確に説明しながらやっていく、そんな対応が必要となります。そういう意味で「環境三条例」、「子どもの権利条例」の策定段階でのいろいろな問題を分析し、まとめてもらおうというものです。特に、市民同士に厳しい意見対立がある場合にどのように応えていくのか、市民参加といった場合、異なった意見を持つ市民が常にいるわけですから条例策定手続の中にどう織り込んで、どのように利害調整を図るか、そういう仕組が必要となります。

第二は、「統合的情報公開制度」や「環境アセスメント制度」などの既存の仕組みや、いま各区で行なわれている「市民健康の森づくり事業」などを整理し、本市がこ

れまで蓄積してきた参加制度ごとに市民意見の反映方法や意見提出方法の相違を明らかにすることです。川崎市が今までやってきた市民参加の実態について、失敗した事例も成功した事例も洗いざらい整理しそれらの課題や問題点を踏まえて新たな制度を考えようとしています。

第三は、既存の制度・仕組みが政策決定過程、政策実施過程、評価のどの段階に対応したものを整理し、計画策定段階ではどういったものがふさわしくて、d。段階ではどうなのか、各段階ごとの論点整理を行っていただきます。これらを整理するだけでも相当ハードと言いますが、大変なことは間違いないのですが、さらに住民投票条例の意味とか、電子会議室など新たな条件の下での市民参加とは何か、研究チームのメンバーは方向性を決めるだけでも、相当混迷はしているだろうと思います。いろんな観点から、また、具体的な現場をみながら着実に検討しているところですよ。

なお、このテーマも、研究チームのリポートがありますので、別掲をご覧ください。

報告4 市民活動支援のための 具体的な方策の策定



土山 私は、市民局が所管する「市民活動支援指針策定委員会」で、事務局のお手伝いと、ワーキンググループの一員として「情報提供」に関する検討をさせていただいています。この委員会の背景ですが、過去三年度にわたって、市民局が市民活動の意義や川崎市における市民活動団体の状況を調査してまいり

ます。地域に根ざした活動を行う市民活動団体も多く、よりよい地域づくりの提案者・担い手として、こんにち欠かすことのできない、重要な、大きな可能性を持つ存在となっています。こうした市民活動が活発に活動できるように、市は、何ができるか、何をすべきでないかを考え、実行し、その発展を応援する役割をになうべきではないかと考えられています。

第二に、「支援とは何か」です。市民活動と市役所との関係は、上下関係や与える・与えられる関係ではなく、ともにその地域の現在と未来を拓いていく存在であります。「相互支援」という言葉もあります。「支援」という言葉は上下関係のイメージを与える可能性があり、使うべきではないのではという議論がありました。とはいえ、これに代わる適切な用語もなかなか見つからず、現在のところ、代替の用語が決まるまではカギカッコつきで「支援」という言葉を用いること、その使用には注意しようということが合意されています。

第三は、「市民活動とは何か」ということについてです。「市民活動」が指す範囲について議論がありました。「ボランティア活動」や「奉仕活動」という言葉は「無償の個人活動」というイメージにつながりがちですが、「市民活動」はある程度の有償事業までひろく含んでもよいではないか、という議論です。特に活動の継続性や実費の弁償ということを考えれば、費用の発生と請求は安易に否定していいものではないと考えられています。市民活動はボランティア奉仕の精神は無償というイメージから、有償事業は否定されがちですが、ひろく多くの人が自分の意志があれば参加でき

る市民活動のかたちとして、実費はもちろんある程度の有償事業を含めても構わないのではないかとされています。

第四は、「行政ができること、行政がしてはいけないこと」です。この委員会では、行政が市民の自発的活動を尊重し、それを損ねることなく活動の活発化に資することのできるような指針を策定することを目的としています。市民活動団体と行政との関係で、行政による「とりこみ」や過干渉が厳しく否定されねばならないのはもちろんであり、その原則を常に確認しながら、行政ができること、逆に、してはいけないことを考えていく必要があります。こうした視点を前提に、議論が進められています。

さて、「市民フォーラム」で報告を予定している内容ですが、委員会・小委員会での議論を集約して、市民に、これが今我々が考えている提案内容ですと聞える状況になったものを五点をあげています。

一つは「情報提供」です。市民活動団体にとつて、情報がさまざまな活動の基盤であることはいうまでもありません。川崎市でも年々、情報公開・情報提供にたいするとりこみが深まっています。この深化・活発化は、情報の発信者を多元化させつつあります。これは、多くの情報の迅速で正確な提供には欠かすことができないものです。逆に多元化した発信者による大量の情報流通によって、「どの情報がどこにあるのかわからない」「探している情報にたどりつけない」という、情報の氾濫が起きる危険があると考えられています。これを防ぐためには、情報の探索者がそこに行けば何か手がある、という存在をつくることが必要ではないかということがまとまりま

した。これについて、情報の「ヒロバ」、「ポータル」、これは、最近、コンピュータネットワークの世界でよく使われる言葉ですが、「正面玄関」「入り口」という意味です。つまり、行政情報の公開に限らず、市民活動団体自身や個人・企業などの市民活動をめぐるさまざまな情報が集まる・つながるヒロバをつくる、情報探索の最初の正面の入り口をつくる、という提案となっています。ところで、情報流通のかたちについてですが、従来もつとも頻りに用いられてきた印刷媒体、大きな可能性を持つコンピュータネットワークを活用する新しい電子媒体が、二つの柱となっていくと考えられています。したがって、この情報の「ヒロバ」、「ポータル」も二本立てで考えていきたいとまとまりました。

二つめは、「場の提供」についてです。こちらは全市レベル、区レベル、地域レベルで市民活動団体が活動できる場として利用できる拠点をつくるということが提案されています。この背景には、これまでの調査から見ても「場」そのもの、また利用できる場の情報提供についてニーズが非常に高かったという背景があります。実際の「場」をどう用意するかについて市の持つ施設の活用や、既存施設の目的外利用について議論がありました。こうした施設の管理・運営は、市民活動団体への委任も視野に入れつつ自主運営方式がのぞましいとされています。また、企業や団体で貸館や会議室の開放を行っているところがありますので、これにかんする情報の提供や仲介を行えるように提案されています。

三つめは、中間支援組織（インターメディアアリー）についての検討です。こちらはま

ず、行政ができることとして、川崎市の出資法人を市民活動支援型組織へ改編する可能性を探ることを中心に研究されました。市民活動団体をサポートする団体となる、中間支援組織としての機能を果たせないかという検討となります。具体的にいくつかの団体について、その可能性や問題点が議論されました。同時に、議論の中では、今ある行政の組織ではなく、市民が主体的につくる支援組織の登場が高く期待されました。たとえば情報提供であれば、情報をコーディネートしたり、論点として提起する情報NPOの存在が考えられます。こうした存在は、現在はまだ少数ですが、非常に重要な存在として今後の登場と発展が大きく期待されました。ただ、ここでは、いまの行政の「できること」の検討を行うとして、提案したいは市の出資法人の改編の可能性が中心となっています。

四つめは、「資金確保」です。これは五つめの補助金をめぐる問題と密接に関連しますが、市民活動団体自身による資金確保にかかわる方策を想定しています。寄付にたいする市税優遇・減免制度、市民活動団体にたいする市税優遇・減免制度や、公設ファンド、利子補給制度などについて検討されています。

五つめは、補助金・委託業務についてです。こちらは前の「資金確保」にくらべ行政による直接的・積極的な提供に当たります。補助金・委託の現状を調査し、部局での縦割りではない予算配分の可能性や、公平性・透明性・公開性を持ったものにするのができないか、ということなどが検討されています。とくに、委託業務について

ですが、一定の地域で完結する市民事業、たとえば、在宅福祉などサービスに対し有償の対価を求める事業に対しては、随意契約が可能になるような工夫を図るべきとの議論がされています。

以上が現在、市民フォーラムで提案する予定の報告の概要です。残る課題としては、人材育成への協力についてがあります。人材育成については、本来行政が人材の「育成」に協力できるかについて大きな疑問があります。市民活動団体間の経験やノウハウの共有につながる橋渡し役が、過渡期では必要ではないかということで、こちらも今検討を進めている状態です。

報告5 今後の県市関係のあり方

〜県からの権限移譲への対応について



曾禰 それでは県市関係、特に県からの移譲についてお話ししたいと思います。今

般の地方自治法改正(法第 五二条の一七の二)に伴って、都道府県条例の定めるところによって都道府県知事の権限に属する事務の一部を市町村が事務処理することを可能とする制度が創設されました。神奈川県でも事務処理の特例に関する条例が制定され、現在それがベースになって権限移譲が動いてきているわけですが、これに先だって神奈川県でも当時の長洲県政のもとで、独自の施策として、全国でも一番早い段階で権限を市町村に移譲することが一九八〇年から始まりました。こういった経過を踏まえて、平成七年の七月に地方分権推進委員会ができて、市町村への権限移譲がさらに新たなテーブルののっかってくるのを睨んで、

平成八年に神奈川県と県の市長会、県の町村会のレベルでいろいろな協議をして、県から各市町村に権限移譲問題に取り組んでいくという基本合意がされました。それを受けて平成八年六月に設置されたのが、「県、市町村間行財政システム改革推進協議会」で、その構成メンバーは、神奈川県と川崎市を含む七市五町の助役からなり、会長が県の副知事、副会長が横浜市と横須賀市と城山町の助役さん、川崎市からは深瀬助役が委員として入っています。この下の「幹事会」が課長クラス、実際の整理をするところで、ここには川崎市から私が参加している状況です。基本的な考え方としては、県からの権限移譲については、一方的に県の原局から市の原局に話が下りてきて、権限移譲が実施されるという形にしないで、この場で合意をしたものについて、受け入れられるという仕組みとしてはそういう形になっております。実際今年も五月からこういう流れで平成二三年度の県からの権限移譲に向けての取り組みがスタートしております。

今年、神奈川県から市町村に移譲を提案されている事務は、①家庭用生活用品品質表示法に基づく公表権限など、②プールの設置許可の地位を継承した者からの届出の受理、③公衆浴場における混浴の許可、④医業類似行為者に対する行政処分に関する他の都道府県に対する通知、⑤事業協同組合等から会社への組織変更に係る届出の受理、⑥医療法改正により創設される事務、⑦五〇〇平方メートル以上の商店の出店・立地に関する騒音規制、⑧一級河川及び二級河川の管理に伴う国有財産の登記嘱託及び境界確定等に関する事務の八つです。これらの事務は今年の五月に、県から一三年度から市町村に移譲したい事務として提案

がありました。

もう一方で、この協議会の特徴となつているのは、逆に市町村側から県に対して権限移譲を求めることについての希望を述べることができるといことです。今年については、川崎市を含む五市から一八項目について、県に対して権限移譲を求めました。この中で川崎が一番多くて八項目の権限移譲を希望したのですが、これを受けて推進協議会の幹事会、推進協議会の本会議の席で、移譲対象事務の候補を決めるということになっていきます。推進協議会は、今年一月三十一日に開催され、ここでの基本合意を受けて、自治法に定めがある法定協議とを改正し、あわせて財源措置についての予算措置もした上で一三年度から事務を引き継ぐという流れになっております。

川崎市としては県からの権限移譲について整理しなければいけないということもありますので、私どもの総合企画局が全庁の窓口になり、判断基準と言いますか、どういふものについて受け入れていくのかの三つの基準を定めています。これは平成九年に川崎市としての方針を決めたものですが、ひとつは権限移譲が市民サービスの向上につながるのかという視点です。二番目の視点としては、事務の一元化という行政の総合化なり効率的な事務執行に寄与するかどうかという視点です。三番目が非常に問題になるのですが、負担増につながらないかという点です。予算的な負担増もありませんし、職員の増員が求められる場合もあります。これら三つを判断基準にして協議にに応じていこうと、こういうことで今まで対応してきています。

いま、地方財政法なども改正される中で、事務を条例で移管する場合、その経費、財源については必要な措置を講ずるといふことになっていきます。神奈川県の場合は、「移譲事務交付金交付のための要綱」があります。現在、移譲事務について全部で一三八項目について、県がその要綱の中で定めていて、一二年度の県予算が約一億五千万円、そのうち川崎市に一億三〇〇〇万円が交付金として入ってきております。交付金積算の基本的なベースになっているのは、年間どれくらいの件数を取り扱っているかということと、一件当たりの処理時間がどれくらいかかるか、そうすると年間何人、人が必要かということがひとつのベースになっていまして、県の予算措置では年間必要人員一人あたり八七五〇〇〇円。こういう計算式がベースになっていて、移譲事務交付金が交付されている状況にあります。

県からの協議会方式については、他の都道府県と比べると、システムとしては県と市の町村の合意のもとに進めていくという方式が確立されていることは一定の評価ができると思います。協議会の場で最終的に合意すること、県・市双方から提案権があるということについてはいいわけですが、それをどう実効あるものに高めていくかということになりますと、いくつかの問題もありません。県から提案があるのが五月で、実際私どもの原局と県の原局とのやりとりが出てくる中で、なかなか具体的にどれくらいの事務量がどれくらいの人員が想定されるような事務が下りてくるのか、情報が多分明らかになっていない部分があります。それについては協議会の席で実際の事務に見合う財源措置も重要だし、そのための情

報を早い時期に的確に提供していただきたいということをお願いしています。

具体的に今年度から市が受け入れた事業では、「鳥獣捕獲の許可事務」があります。最近問題になっているのは、増えたカラスを駆除する問題で、ゴミの食い散らかしや鳴声がうるさいなどに対応したカラス対策です。市議会でもとりあげられたわけですが、カラス対策は鳥獣捕獲の許可業務ときわめて近いところにあります。実際には経済局が窓口ですが、去年の県市間の協議の際には想定されなかった事務でもあったため、その対応に苦慮しているという事例が最近の例としてあります。

それからもう一つ、県がこれから移譲したいと言っているのが、「神奈川県生活環境の保全等に関する条例」に基づく騒音規制です。大店立地法が改正されて店舗面積一〇〇〇平方以上のものについては生活環境の観点から規制することができるようになりました。特に騒音規制などです。大店立地法の規制対象外である一〇〇〇平方未満のものについての騒音規制が、ここでの問題です。横浜などで市民から騒音規制の陳情が出ているのが「深夜営業店」で、そこに若い人が集まって深夜の騒音などが大変なので、それを規制するため、県が一二月に「生活環境保全条例」の一部改正を予定しています。県は、この条例に基づき騒音規制を行なうという提案をしています。そして、それに伴う事務は市町村に移譲したいので、これを受けてくれという提案が県からありました。この問題に対して川崎市の場合、大店立地法の関係で経済局を中心に独自の対応方針を検討中であり、また、環境局では既に「川崎市公害防止等生

活環境の保全に関する条例」で事後規制ではありますが、深夜における外部騒音の規制を行なうこととしております。権限を握れない場合、これに伴って県から交付される移譲交付金はもらえないのでこれをどう考えるか。川崎では以前「福祉のまちづくり条例」をつくりまして、県でもそういう条例は持っているのですが、本市独自でやったときに、移譲交付金の対象外となる事例がありました。移譲事務交付金の問題だけにどまらず、県と市の新たな役割分担を踏まえた、県による財源措置のありかた等についても検討する必要があるかと思えます。

もう一つは、河川法の関係です。河川法が改正されて河川管理権限が指定都市に移管されました。これは指定都市が従来から求めていたところですが、法律の中で河川改修工事を行った場合、経費の負担について今までは県もからんでいたのが、国と県と市で三分の一ずつだったのが、県がはずれて、国と市が二分の一ずつの負担で市の負担が増えることとなります。こうした形で基礎自治体の権限が強化されながら、財源の面ではいつのまにか県の負担がすつと消えてしまう。県の広域的な役割として、県土の保全や県民の安全を守るなど、河川改修工事や河川管理については県も一定の負担をしていくことが必要だと思えます。こういった面を見ていますと、県の担う役割は何なのか、その辺のこともいろいろ考えていかなければいけないのではないかと。そんなふうに思います。

司会 県市関係もこまかな事務レベルの話になりますと、かなりの課題がありそうです。それでは、最後になりますが、財政・

税制度について。

報告6 分権時代にふさわしい 財政・税制度の検討



鈴木 分権時代にふさわしい財政・税制度という観点ですが、租税収入についての配分については国と

地方の比率は3対2となっています。これに比べ、最終支出ベースですが、国と地方の比率は概ね1対2となっており、税源配分と最終支出ベースの間に大きな乖離があります。平成一〇年度の数字ですが、租税収入は国が五一兆円、地方が三六兆円となっており、最終支出ベースで言いますと国が五七兆九〇〇億円、地方が九兆八兆五〇〇億円となります。この乖離につきましては、現在地方交付税や国庫補助金で補われているわけで、国からの移転財源に依存しているのが現状です。本市の実状を言いますと、市域から徴収された税額は一兆一九七二億円で、内訳は国税が八三三五億円で、県税が八八一億円、市税が二七五六億円となっており、そのうち市に還元されている国税が一〇八三億円（還元率一三・七％）、県税が三三三億円（還元率三七・七％）です。地方税の充実確保を図ること、この乖離をできるだけ縮小していただきたいと思えます。

それから新税構想ということで、平成一二年から施行した地方分権一括法の中で地方税法の改正が盛り込まれました。法定外普通税の許可制度の廃止や法定外目的税の創設などですが、この改正により地方自治体が地域の実情に即して地方税法に列挙さ

れている税目以外の税目を起こして、自主的に課税する道が一層広がったものと考えられます。県はこの改正を踏まえ自動車税率を一・二倍に引き上げることや赤字法人にも課税する「臨時特例法人税」、この二つは来年の四月をめざしています。それから「水源環境税」ということで、これは水源確保のために環境税を取ろうということですが、

横浜市では最近日本中央競馬会の場外馬券売場の売り上げから配当や、国庫納付金を除いた部分に課税しようということ、五％が予想されています。もともと中央競馬会からは環境整備交付金として一億一三三〇万円入っています。売り上げが伸びている割には交付金が入ってこないということ、こういう形で課税しようとしています。パチンコ店などの遊戯場、性風俗店等に対する新税の導入についても検討されているようです。

これまでの川崎市の取り組みですが、今年四月に財政問題検討委員会から最終報告が出され、税源確保を積極的に検討していること、ということになっています。しかし、独自の財源を考えるには、税の公平性が保たれ、市民の負担が加重とならないことなど、多くの検討すべき課題があるので、川崎市としては、各自治体の今後の推移を見守っていきたくて考えています。この理由としては、現時点ですでに市民に広範な負担をお願いしている中で、新たな税源を見つけていることは大変困難です。しかも、県がすでに新税構想をもっており、これが来年の四月から具体的な負担の話が出てくるということがあれば、さらに市民に新たな負担をかけることになる。また、いまだ本格

的な景気回復に至っていないという認識も
あります。それから市税の滞納繰越額が一
六〇億円に及ぶため、市税の滞納繰越額が
増加する中で新たな税を課すことは、市民
の負担の公平性が保てない。それから新税
で歳入を図るより、歳出を抑制する方が先
だと考えるからです。

今後の財政運営ですが、国・地方挙げて
六四五兆円もの借金をしており、財源移譲
が難しい中で今後どういふふうによつてい
くかが今問われています。特に、自治体の
財政は景気動向に左右される側面があり、
また、国の景気対策に利用されている面が
あります。ひとつは減税、もう一つは平成
四年当たりから公共事業の総合経済対策と
いうことで自治体を巻き込んできています。
特に減税については、平成二二年度の影響
額は一三三億円、昨年は一〇五億円です。
減税をやることによつて、自治体独自の財源
に制約がかかっています。また、自治体に景気
対策をやらせることも問題だと思えます。

平成一三年度の予算編成方針についてで
すが、私たちは予算編成方針を発表する前
に、来年以降、今後三年間でどれくらい収
支不足が生じるか試算したところ、約一四
〇〇億という巨額な収支不足が見込まれま
す。一般会計予算が約五一〇〇億円の川崎
市では、中期計画事業と言えども重点的に
推進すべき事業を絞り込んでいく方向にい
かざるを得ないし、既存事務事業の廃止を
含めた見直しや使用料も、一〇年以上据え
置かれているものの改正、あるいは政策的
経費・投資経費については、前年度予算の
一般財源のマイナス五%の範囲で要求する
などかつてない厳しい予算編成作業となっ
ています。

じつは、もう一つの課題が出てきました、
平成一二年七月末に、土地開発公社の経営
健全化対策というのを自治省が示してきて
あります。これは平成一三年度から一七年
度までの間に、いわゆる長期保有土地、五
年以上土地開発公社が保有して、自治体が
買い取っていないもの、あるいは、土地開
発公社が保有している土地を道路、あるいは
公園などに既に使っているものを市が買
い取るというものです。本来は自治体が買
い取らないと、土地開発公社の金融機関か
らの借り入れの利子等が膨らむわけです。
そういう意味での土地開発公社の健全化が
示されておりまして、この対策に取り組み
ということになっていきます。

川崎市では約一三〇〇億、土地開発公社
の土地がありまして、そのうち約半分程度
を一七年度までに減らそうと考えておりま
すが、多くを市債でやらなきゃいけない。
そうなりますと、一三年度の収支予算は当
初五〇一億円と見てたんですが、これによ
つて一三年度以降、さらに膨らむというこ
ともございますので、今後の予算編成がま
ずまず厳しくなることが予想されます。

これから先は私見になりますが、自治体
に税源移譲された場合どうなるか。仮に所
得税の一部を住民税へ、消費税の一部を地
方消費税へ移譲するとした場合に、移譲の
率によつては地方交付税の原資も減額され
ることがあります。そもそも地方交付税
制度というのが、限界にきているのではな
いかと思います。本年度も地方交付税は交
付していきまして、予算は一四兆円、利息を
入れたらおよそ八兆円ほど借り入れていて、
三八兆円ほど地方交付税は借り入れをして
いる。これをどうするか、今後国と地方で

面倒を見てもらおうという話になっている
ので、地方財政的には地方交付税の総額は
今後もそう変わらないのではないかと。

ではどのくらいあるかというと、他の財
源もありませんが、本市の一七年度の市税は
二七三億円入っています。交付税一六八
億円、国庫支出金六二億円で合わせて三
五二億円。前の年の一〇年度は、総額で
三三八億円です。結局税源移譲が行わ
れ、しかも補助金について整理統合され、
それが地方に交付されるとしても確保でき
る税源はおおよそ三四〇〇〇〇三三〇〇億円。
市税を除くと約六〇〇〇〇七〇〇億円程度
で、総額としては現在とほとんど変わらな
いのではないかと思います。これに対して
行政需要は、川崎市では一八年度には公債
費がピーク、平成一九年度には退職金がピ
ークになります。そうすると、今後、財政
運営の面からしますと、経常一般財源に見
合った歳出構造の確立に向けて、歳出全体
の削減をしていかざるを得ない。特に義務
経費が突出しているの、人件費や扶助
費の抑制は重要な課題です。それと既存の
事業の廃止や縮小をはじめ、事業執行方法
の改善という形でやっつけていかないとけな
いが、それが果たしてうまくいくかどうか
ということがあります。

本市では、中期計画事業の調整や行革大
綱、行財政システム改革実施計画の策定や
財政の健全化計画の策定のために、財政
局、総合計画局、総務局、三局一体となっ
て対応しています。そういう中で、事務事
業の廃止、縮小、執行方法の改正をやるう
とすると、どうしても市民を巻き込まざる
を得ない。現在総合企画局で総合政策評価
システムを稼働中ですが、市民の意見を入

れた、あるいは納得した上で、既存事業の
見直し、新規事業の参入にしても、評価し
て見直していかないと行政改革だけの視点
では歳出の削減は非常に難しい。
それからもう一つは、平成一七年度まで
に総合的土地対策をやっつけていかなければな
らない。

今後本市においても自主財源確保のため
に、新税構想が当然出てくる可能性があります。
今、神奈川県では自動車税課税に対
して人件費の抑制などさらなる行革を議会
にも求められています。県はずでに職員給
与の減額をしています。一般職員二%、管
理職四%、管理職手当五%、職員数も五年
間で一〇%削減を掲げているのにもかかわらず、
さらに行革を進めることを求められて
いるようですが、そういう意味からすると
川崎市は、まだそこまで至っていない。今
後の大きな課題となってくるであろうと思
われます。

司会 ありがとうございます。いま川崎
市が取り組んでいる、六つの課題について、
担当者の皆さんから報告をお願いいたしま
した。なお、川崎市における分権課題につ
いては、いまの六つの報告にプラスして総
合評価システムの構築や区役所機能の充実
強化、あるいは近隣自治体との連携なども
含めて一〇のテーマを設定して、推進して
いくことになっています。いまの報告を同
うだけでも、それぞれの課題について論点
は数多くあることが理解できます。

それでは、辻山教授からいまの報告を受
けてコメントをいただければと思います。

今般の分権改革の意味は？

辻山 まずはじめに、今回の分権改革の意義について考え方をちよつとまとめてみたのでお話しします。機関委任事務制度を廃止した意味は何かということに関して、いろんな議論があるのだけれども、私がかつとも重視しているのは、自治体で処理する事務は全部その自治体の事務だという原則をたてたことなんです。自治体のする仕事の中に国の事務や県の事務は混ざっていないということになったのです。法定受託事務も含めて、それは川崎市の事務であるという大原則のもとに考えていかなくてはいけなくなりました。これが大きいんです。これについてはすべて自治立法が可能となった、このことが原則として打ちたてられた。これを確認しておくことが出発点かなと思います。もちろん、自治立法といつても何でもできるというわけではなくて、ここから先は細かい議論になりますが、川崎市で行っている事務は全部川崎市の事務ということなんです。



に従うことが求められるという状況ではなくなりました。

第三に関与の法定主義がとられたということです。関与のルール化に関する論点にはいろんな細かい部分があるんですけども、端的に言えば日常の執務に法感覚が求められるようになります。最近の議論をあちこち見ていると、今回の法改正で壮大な国の関与の仕組みができる、過剰な干渉が許される、そういった論調が見受けられます。私が法感覚が問われると言ったのは、根拠ある関与がどうかについて各自治体職員がもつと敏感でなければならぬ、ということの意味します。そもそも国が自治体に口出しするのはけしからぬという問題意識自体が成立する根拠は何かという問題もあります。自治の地平が広がれば広がるほど関与が必要になるという考え方もあり得る。その関与の形を、体裁をきちつと法制化したのが今度の改正です。問題は具体的な事務ごとに何が起きるかというところ、国が例えば処理基準とか助言や勧告なんかを示してきた時に、それに従っているために、住民に対して不利益を被らせる場合がある。こういう場合、関与を断らなきゃいけない

んです。逆に、関与を自治の観点から「けしからぬ」と言って、関与を拒否したために住民に不利益が生じる場合もある。

そういう意味では、本当に国の示してくる基準とか考え方を、自らの政策判断に照らして執行していくという、かなり緊張度の高い仕事が必要されることになりそうです。従って、「国と地方との係争処理」は自治体の顔を潰されたとかいつてやるものだとは思ってはいなくて、住民の利益を守るために止むに止まれず係争処理まで持ち込む事例が有り得るのかもしれないと思っています。

自主的な自治体運営、
財政責任と向き合おう

それから税財源体系の話ですが、今回の分権改革との関連でいえば、今、言われているような地方への財源移譲といった議論が持ち出されても、分権改革とあまり直接の関係はないと思っています。もし、具体的に議論するんだしたら、さっきの河川法改正に伴う財源負担問題のように、県がこれまで三分の一負担していたのに、それがなくなるといふのはどういう意味なのか、県の役割とは何か、そういう議論こそ大切なのであって、一般的に分権が行われているのにもかかわらず財源が増えていないのはけしからぬという議論にはならない、と私は思っているんです。

それよりも、先ほどご紹介があったように、恐らく第二次分権改革では、調整財源の圧縮へ向かうだろう。つまり交付税機能を低下させていかざるを得なくなるのではないかと考えられます。常に税制調査会の議論になつていふように、税源移譲したら

調整財源が減るのだという簡単な数式があるんです。これは税金の負担者(地域)とそれを使う者(地域)との格差がはつきりしてきたということでもあり、それらはどう調整していくかというのは、現状では自治体の課題ではないんですけれど、これから大きな問題になってきます。かなり短時間の内にこの問題が噴出してくるだろうなと思っています。そういう意味では第二次分権改革で税財源をやるうという意欲が高まっているのは都市部も農村部も一緒なんですけれども、税財源の改革は、自治体間の格差を強めていく方向になるというふうに考えた方がいいと思っています。そういう意味で財源の問題についていうと、実は、財政責任論がもう少し正面から議論されなければいけないことになったと思います。今、説明があつたように国の政策のあり方によって、厳しい状況に置かれているという要素が一つと、依然として対市民、あるいは対事業者関係で、財政の膨張システム、膨張メカニズムというものを持ち続けているということがある。ここをどうこれから切り裂いていくかという課題があると思います。

よくいわれるように、市民の意見を聞いて、市民の要望によく応えることがいい行政だとすれば、それはほとんどん財政は膨張していくということの意味するわけで、これは結構、先ほどの市民参加の部分でも、これまでの市民参加が、あれもやつて欲しい、これもやつて欲しいという類の市民参加のような側面が強かったんだけど、これが現状の財政危機を生み出してきているという要素も無視できないと思っています。

今般の分権改革から つながっていくもの 分権改革の第二ステージに向けて

今般の分権改革は川崎市を含め政令市に
どのようなものをもたらしたのか、という
点ですが、分権推進委員会にとっては、政
令市は特に眼中になかったんだと思います
ね。せいぜい言えることは、県への分権化
を進めることで反射的に県への権限移譲規
定がそのまま適用されるということで、分
権につながるという程度だったんでしょ
うか。むしろ政令市などは、分権型の社会を
つくっていくためにはどうやって地域への
分権化を図っていくかというところで実は
問われていて、自治体合併が本望に望まし
いかという議論とバラレルの問題を抱えて
いるのではないかと、私はそういうふうにか
考えているんです。

最後に、今回の分権改革をどう評価する
かということですが、これが難しいんです。
要するに甚でよく言われ、かつ承認されて
いるのは、「今般の分権改革は国・地方の
関係を改革した」ということです。そして
「それを分権型社会の創造に繋げていくの
は自治体の責任です」ということになって
いる。じゃ、どうやって分権型社会に近
づけるのか、という手法とか課題分につ
いては報告ではゼロに近い状態なんです。
何らかの示唆なりはあっても良かったのか
という気がしますが、なされているのは地
方行政体制のところ、広域行政の推進と
市町村合併とだけなんです。この
ような状況で分権改革を引き受けた自治
体の側が、分権をどう進めたいか、い
ま戸惑っている状況にあるんだと思いま

ちよつとあつちこつちで動きが出ているの
を分類してみたんですけど、今、分権改
革に向けて動いているところは、実は要素
が混在しているんですよ。

一つは、分権一括法、または分権推進委
員会の勧告の主旨を受けてやってみよう
という動きで、もともとやりたいと思っ
ただけでも地方分権一括法が通ったか
ら、つまり分権の制度になったからそれ
にに応じているんなことをやろう、という
もの

もう一つは、いま分権ブームだからこれ
に乗っかって、とりあえず何かしないと、
という動きです。いざれにしてもそう
タイプは違った、または動機は違った動
きがあるんですけど、それが果た
して自治体での競争状態になっているかと、
少し広い視野であちこち見えていますと、
「いや違うんだな」という気がするんです。

おそらく全国の自治体レベルでいうと、
これまで各省が通達で示してくれた取り組
みの代わりに、自治体のリードオフマンが
何をやるだろうかとじいっと見てるんだと
思います。どこかでやり始めると、それに
すぐ飛びついてくる、飛びついていこうと
いう、こういうことで、まず八割ぐらいは、
「どうせどこか動き出すよ」と思って、先
駆自治体といわれる、そういう自治体の動
きを見守っている、そういう感じが
します。それだけに、本日のような各局の
横断的な集まりをつくり、こういうふう
に半歩でも先にも動き出していること
は、私は重要だと思っています。

先ほどから報告されてきた、分権社会を
めざすための様々な課題をきちんと取りま
とめ、そこに垣間見える新たな手法を整理

していく。こういうものが、途中経過で
もホームページに載ると、全国の自治体か
らどつと引き合いが来るだろうと私は思っ
ているんです。そういう意味では早目に出
した方がいいか、もうちよつと固まるまで
置いといた方がいいか、皆さんの判断でい
いんですけれど、いざれにせよ発信して
いただきたい。こういうふう、局とかセク
ションを越えて集まって取り組んで議論す
るべきだということや、あるいは意見交流
することの重要性というのは、これまで一
般的にも言われていたんだけど、実は
もつともつと重いものがある。

国の行政執行スタイルというのは、川
崎市のように独自の部分があります。とか
言っても、具体的な原課レベルでは、国の
官僚制の末端に上手に位置づけて、例え
ば、法令、それから通達を通じてきつちり
はめ込んできたと思うんですね。原課レベ
ルで本日のような議論がなされる環境とい
うものがあまりなかったんだらうと思うん
ですよ。

中央省庁が各市町村の末端まで、何を支
配してきたかという、処理の方法とか、
発想とかそういったものを通じて個々の職
員を支配してはこなかったんだけれども、仕
組みとして処理方法、発想法などのすべて
を支配してきた。これを覆していくことが、
自治と住民生活の立場から、市民・行政関
係を再構築していくといえますか、そうい
うことなんだろうと思っていて、まさにそ
のものが今回の分権の意義だったんだなあ
ということ、皆さんの報告を少ししみじ
みしながら聞いておりました。以上です。

一人ひとりの職員が 分権時代にふさわしい 法的解釈力を持つ

司会 辻山先生から、手探りではあるけれ
ども、川崎市の取り組みについては一定の
評価をいただいたと思います。辻山先生か
ら今般の分権改革の意義について、的確に
整理していただきました。まず、機関委任
事務が廃止されて、自治体の事務になっ
た。それに伴って、各省庁の有権解釈を越
えて、自治体の地域の実情に合わせて自主
的な解釈が広がったという、そこを最大
限自覚しなければならぬ。当然、自主的
な解釈ということは、何人かの職員が集中
的になせばいいというわけではなくて、
一つひとつの事務執行の中に自主的解釈を
こなせるような、そういう自治体職員が必
要になった。各現場での的確な判断、そこ
が問われている、ということですね。

財政をどうするか

分権社会をめざす私たちの大きな課題

では、なぜ自主解釈が重要かといえば、
尽きるところ、地域住民の自己決定権をど
うすれば拡充していくかということに、
常にフィードバックしていくわけだし、そ
れに見合せて、自治体の責任がますます大
きくなっていく。特にそれは財政問題とい
うことに端的にあらわれてきている。いま
で財政調整は、補助金ないし交付税を通し
て各事業省庁や自治省がやってきた。水平
的というか、自治体の間で、自らが決ま
っていくというか、調整の力を身に付けてい
くということまでいかなないと、おそらく本物
の分権型の社会にはならないだろうと。今

回に分権改革というのは、そういうことに光を当てた。つまり、税源配分をめぐって大都市と地方都市で利害調整の力を身につけないと、その分自治省はじめ国の力に依存するという構造が残ってしまう、そういった課題を自治体につきつたということになるのだからと思います。

今回は、そこまで話を広げるのは無理ですので、先ほどいわれた有権解釈が変わって、法務感覚というか、自治体職員の法的思考が問われてきた。そこに焦点をあてて議論してみたいと思います。なぜ、職員の法務感覚が問われるかといえば、自治体の立法領域が広がってきたことに深くかかわっています。条例化については総務局法制課が一面では担わなきゃならないですけども、しかし、法制課だけがすべてをこなすということでもないだろう。そこで分権時代において政策法務についてどう考えるべきか、法制課の海老名さんの方から発言をお願いいたします。

政策課題をつかみ出し 整理する力を持つ

～条例はローカルルールの一つ



海老名 平成一年度におきましては時間的問題から、必要の条例事項、これは条例化しなくては

けない最低限のものに限定しましょうということやってきました。平成一年度中に三本の条例と四七本の規則を制定改廃してきました。都市によっては、一四二項の問題なんですが、これは条例、これは規則というふりわけをしないで、すべ

て条例化してしまおうということもあつたようですけれども、川崎市はそういう方針はとりませんでした。

その条例化という問題なんですが、「分権時代だから条例だ」というようなことがよく言われている、確かにそういう部分もあるかもしれませんが、分権型社会になつたんだから、すべての施策について条例を作らなくちゃいけないというが、果たしてそうなのか。その分権型社会においてわれわれが押えるべき意味は何かというと、地方行政のすべての面で条例が作れるようになったから条例を作ろうということではなくて、先生がさっきおっしゃったように、国にたよらず、自分たちの法解釈を前提として、自分たちの仕事を客観的に見ていくことだと思えます。我々一人ひとりの職員が、市民と対話し、市民と接して、その中から政策課題をつかみだしていくこと、つまり、私たち一人ひとりが、自分たちの考え方をもち、これまでの仕事のやり方や、考え方自体が現場の中でつかんだ課題とぶつかるのなら、それを切り替えていく、その中で自分たちがこれまでやってきたことを変更しようとする、そこに今回の分権の意味があるように思います。

いま盛んに行なわれている議論は、政策法務という本来あたり前のことを、やけに難しくしているようにも思えるんですが、要は自分たちの仕事かどのような法令に基いているかをいつも考え、いまやっている仕事の課題をつかむこと、この点に尽きるのだと思うんです。自分がやっている仕事について、前任者がやっていたからこのように解釈し、このようにやっているという面が多い。かつて私もその一人でした。そ

うじゃなくて自分たちのやり方、考え方を見直す。そうすると見えてくるものがあるんです。この法律に基づいてやっているんだけれども、でもほんとにそうなの？と。この法律の解釈について、こういうふうにいわれていたんだけれども、ほんとにそうなの？ということが見えてくる場合があるということ。自分の仕事を再点検し、これでいいのかと考える。課題が見えたらそれをどうするか、現行のルールでまずければ、じゃ、変えていこうということ、それが分権型の職員の姿勢だと思います。そういう姿勢を持つことによって、これはやはり、条例化は必要だとか、これは条例化しなくてもいいんじゃないとか、そういう議論が出てくる。そのメルクマールは何かという非常に難しいので私もはつきり言つて何かはわかりません。でも、そういう姿勢によって仕事の自分たちを見つめ直して仕事を変えていく。それが前提なんであつて、条例化は手段だと思ふんです。

平成一〇年度の答申に示された川崎市の一つの方向性として、「重要な政策は条例で定めること」がありますが、これはきわめて常識的なことを述べているだけで、「じゃあどこまでが重要な政策なんだ」という、その問題があるんです。答申はそのことには何も応えていない。現場の職員からすれば、当たり前前を当たり前前と言っているにすぎない。だから、そこには物事を動かす迫力がない。一緒になって政策課題を担おうという意気込みがこの答申からは見えてこない。

川崎市の条例の歴史を辿ってみれば、全くないないような、法律にもないような新しい発想の部分はかなり条例化されているわ

けです。「環境アセスメント条例」もそうでしたし、それから今回の「環境三条例の見直し」もそうです。二〇年も前に制定された「公害防止条例」では公害物質に対する総量規制という新たな概念も取り込んでいる。だから新しい仕組みを条例でやってきたということは、川崎市の伝統としてあるわけです。地方分権を進めていくうえで川崎市の方針としてはそういった伝統をきちんと踏まえて欲しい。何も新たに「重要な政策は条例で」という、打ち出し方は疑問だったんです。もともとそういう方針、少なくとも明文としてはガイドラインはないんだけれども、実際やってきたわけです。例えば、最近では「外国人市民代表者会議設置条例」、これは本市の置かれている状況、時代の動きなどからみてすばらしいものだと思います。この条例に基づいて設置された「外国人市民代表者会議」で多くの問題が議論され、この議論の中から外国人の同居差別がとりあげられ、「住宅基本条例」がうまれていく。「住宅基本条例」では外国人だけに限らず高齢者の方々などの、地域社会の中のマイノリティに光をあてていく、これはすごい仕組みだと思ふんです。さらに、「川崎市市民オンブズマン条例」とか、まだまだ、いろいろとあります。だから、川崎市のこれまでの伝統を大事にこれからも進めて行くというぐらいの気持ちの方がいいんじゃないかな、と私は思っています。

法制担当の役割とは？

司会 条例制度の考え方については、よくわかりました。それでは、そうした現状を

ふまえて法制課の役割について、どのように考えていますか。

海老名 私たちは、ずいぶんと誤解されることがあるんですが、随分と前のことですが、ある方から「法令審査という言葉は嫌いです」といわれたことがあります。「なんで嫌いなのですか」とお尋ねしたところ、「法律に抵触するとか、そういうことを言われると、新しい発想が潰されてしまう。今はダメだといわれていても、一〇年先をみるとそれは認められている議論だ。だから法制課の考えは古い」と。確かに、法律に抵触するからこれはやめなさいっていうのはあります。でもホンのわずかで。そのようなものでも法律と抵触する可能性は強いが、意味があると思える場合は、「国がなんと言ってきたても、また、訴訟がおこっても局としてやっていきますね」と尋ねます。そうすると、その規定が絶対に必要と考えている担当者は、必死になって考えてくれます。例えば、今度の環境三条例にはいくつかの問題がありました。担当の方はそれを一つ一つ整理してわれわれを説得してくれました。条例を策定するには、原局もわれわれも互いに納得しながら進める必要があるのです。我々が手直ししなければいけないと思うのは、各規定の整合性に問題があるものとか、いくらなんでもこれは、というものだけなんです。そのままでは法に抵触するようなものについても、このようにしたらクリアーできると助言する場合もあります。でも、それは結局原局の中でも採用されずに原案自体が消えてしまふこともあります。

私たちは、原局の方々の努力を否定するのではなく、どうしたら、条例全体がうま

く組み立てられるか、運用がスムーズにいくのかを常に考えているのです。

誤解を恐れずに言えば、条例や規則の制定作業のうちで一番重要なのは原案の作成だと思っっています。それは先ほども申し上げましたが、現場の各担当者が自分たちの仕事をきちんと見定め、それがどういう法律に基づいてどうなっているか、現実の課題と法令とが適合しない場合に、その問題を解決するためにどうしたらいいかを考えて、例規の基本的枠組みを各担当が作っていく。審査は我々がやります。しかし、時間が非常に限られた審査の段階では限界が多すぎます。各現場の担当の方が考えた原案をさらに磨くためにサポートする仕組みが審査の前に必要です。条例づくりの面の「政策法務」は法制課担当者がやればいけないかという乱暴な意見がありますが、しっかりした原案に基づき、それを我々と議論しあっている条例にしたてていくことが重要です。原案作成と審査を一体化したらいいものではないです。

もう一つ、法制課の役割としては、訴訟とか損害賠償とか不服申し立てに対する対応があります。今度の分権において自治事務が増加したことは、飛躍的に自治体の法的責任が大きくなってきたということ、つまり、訴訟において国のバックアップを受けられない場合が多くなってきたわけなんです。でもこの問題は本来、何も法制課だけの問題ではなく各課の問題です。この面においても、自分の仕事の根拠を常に考え、見直しをしていく姿勢があれば十分対応していけると思います。

司会 法的感覚の中身がなんなんだということが、おそらく問われているんだと思

ます。条例化することの意味は大きい。しかし、その条例化がすべてではなくて、条例化に持つていくプロセス、つまり施策と条例をどう結びつけて、それで何を解決しようとしているのか、法制課はその間にあって原局のサポートをきちんと果たして行く。あんまり短絡的に「分権時代だから条例化だ」というふうなストリートに言っただけでいいんじゃないか。そういう主張だと思っっています。

辻山 私も反省しているのですけれど、この間、「条例を作る時代がやってきた」というシンポジウムを開いたりなんかして。(笑)

各都市の、いろいろな勉強会にいくと、地方自治体議会の議員の方から「どんな条例をつくればいいでしょうか」と相談されることがあります。「思い当たることがなければつくる必要はないのでは」と言っているんですけど、よく考えたら、私たちが生活していく上で本当に法令は整備されているんだなと思います。法律がこれほどまでに整備されていることを今、実感しているんです。何故かというところ、どんな条例が可能か一生懸命考えてみたんですけども、意外とそれは少なく、さっき海老名さんが言ったように、伝統的に川崎市がやってきたような先駆的条例とか、法と法のすきまを埋める条例とか、上乗せ条例とか、とにかく条例を作らなきゃと思っっている。新しく条例を作るということがどういう意味を持つているのか、どんな必要性から条例をつくらうとするのか、市民生活にもとづく、その根っこの部分の議論が抜け落ちてしまっっていて、いま、条例のネタ探しに日本中が血なまこになっっている。

これはやはり違いますよね。ベースが市民だというなら、市民社会のいろんな動きがあつて、その課題を解決しようとする中から、それが条例になったり、規則になったり、要綱になったりしていく。そういうことが今の社会を動かし、分権型社会への転換が図られる。

司会 条例づくりとは何か、法制課の役割とは何かなど、参加者の共通認識に至ったと思っいますが、それでは、条例を策定するまでに自治体職員としてどのような作業が必要か、そこに至るためには、どういうところに配慮しながら条例までもつていかなければならないか、ポイントはここにあると思っっています。

そこで、一つのケーススタディとして、いま、都市計画法の改正にもなつて条例化をどう制定していくのか、それにもない、現行の宅地開発指導要綱をどう組み立てて行くのか、川崎市で検討が始まっています。また今後、先ほどの海老名さんの話ではないけれども、川崎市の地域特性を踏まえて方向性や基準を作っていくかなければならない。しかし、川崎市の地域特性に合わせて、それを執行していくとすれば、そこに個別法とパッキングした場合に、それに対してきちんと説明していくだけの根拠がなければならぬ。それは極めて難しい課題を一面では持っている。現在、関連局と様々な議論をしているところですが、その中心になつてらっしゃる内海さんから、報告をお願いいたします。

都市計画法改正を起因として(詳細26頁)

内海 地方分権改革の一環として都市計画法が改正となり、開発許可に関する技術基



準(第三三條第三項)や立地基準(第三四條)についても、その強化や緩和を自治体の条例で行えることになりました。これは、地域の実情を踏まえた多様性を加味した開発許可制度の地方分権の動きである。これに起因して、

第一に、開発許可に関する技術基準についていえば、これまで開発許可の技術基準を補完することを目的として機能してきた「宅地開発指導要綱」を、今回の改正で条例に委任された技術基準との関係でどのように整理していくかが各自治体にとって大きな課題となります。つまり、法に基づく委任条例の部分とこれまでの要綱をどのように整理するかを検討しなければいけません。委任規定に密接に関連する部分とその範囲でない自主規定部分です。

第二に、市街化調整区域などの立地基準について言えば、条例で定める開発行為を開発許可の対象とする旨の規定が設けられました。つまり、市街化調整区域の中で、一定の日常生活を構成している区域を指定して、条例により誘導を図るというものです。ただ、簡単に区域指定できるものではなく、各市街化調整区域ごとのまちづくりの方向性や指針を持ったうえで、その地区に住む市民の方々の生活実態を踏まえ詰めていかなければなりません。当然、農業振興の課題や緑地保全の仕組みなどについても議論が必要となっていきます。そうしますと、川崎市の中の関係部局、これも広範にわたるわけですが、経済局の農業振興センターや環境局の緑政課、まちづくり局の開発指導課、都市計画課の連合体による研

究が進められなくてはなりません。このような検討を図ったうえで具体的な手法を提示していかなければいけないだろうと。

第三は、住宅基本条例というのが先ほどご紹介にありました。その制定にあたって取りこめなかった部分として「住環境の具体的な誘導手法」があります。これは、地区レベルのまちづくりをどのように展開していくか、という点が中心のテーマとなります。その一つは、住民間の調整とか紛争調整などもやはり地区レベルの話によってはかなり重要でありましょうし、法令には、住環境の誘導手法には特別用途地区や、日影規制の各種の委任規定があります。さらに建築基準法の改正が行なわれる中で、建築を誘導するための仕組みが入ってきています。つまり、地区レベルのまちづくりの手法が法令においても多様に用意されており、これらを住民との関係でいかに使っていくか、その検討が必要になっていきます。そういう使い方の一つの筋道として委任条例と自主条例を一体的に使っていけないだろうか。例えば、神戸市などでやられているように、特別用途地区とか日影規制とか、それから用途の緩和とかそういった委任事項と自主的な独自の規定を盛り込んで、総合的かつ一体的な試みとして指導していく、というような試みもなされています。つまり、法令による手法、独自の手法をいかに、住環境という枠の中で使っていくかといった検討をする必要があります。特に、これは行政による規制

誘導のみならず、地区レベルで住民参加をいかに行なっていくのが重要な視点となります。以上の三つの課題について、川崎という

地域に最もふさわしい形で条例化の方向性を探る必要があるわけです。そのためには、それぞれの位置づけを明確にして、都市像を明確にしたうえで、対応していくこととなります。

緑地指針づくりの方向性

それと、もうひとつ、緑地指針づくりに取り組んでいます。指針づくりの方向性としては、川崎市に残された緑地を把握したうえで、川崎市にとって必要な緑とは何か、緑の地区カルテをつくりあげることです。そのうえで、第一に、計画的な買い取りをいかにしていくか、第二に、相続税対応で土地利用転換が図られるということから、地権者との早期の協議をいかに把握していくか、第三に、開発を緑地保全の観点からコントロールするか、この三点が大きな焦点となります。とりわけ総合性という点では、三点目が重要です。具体的には、開発の事前手続の中で川崎市総体として一定の基準を折りこめるか、横断的な協議の仕組みをつくれるかが論点となります。

総合行政の展開

このようにまちづくりは総合的な行政がもたらされるわけですが、どうしても各課の守備範囲の中で対応しようとする。それは、自治体職員として真摯な努力をされているわけで、それゆえに横断的な対応が難しい。そういう意味で、各局の企画担当の役割はものすごく大きなものだと思います。また、先ほどの条例づくりの議論とも関係しますが、担当者が抱えている課題を組織としていかに吸い上げて組み立てていけるか、そういうところがやはり重要であり、

ひとつの解答ではないかと思っっています。さらに総合企画局は各局とどう連携できるのか、局としての責任や調整手法についても厳しく見定める必要があると思います。司会 最後は総合企画に刃を突き付けられました(笑)、先ほど海老名さんがおっしゃった原案作りのところがものすごく重要だということがわかると思っています。内海さんが言われるとおり、所管課どうしの連携をどうするか、あるいは局間の連携をどうするか、市民の声をどう受け止め、川崎市としてどう答えをつくっていくのか。今日は、健康福祉局の調整担当者をお招きしていますが、たとえば「墓地埋葬等に関する法律」の関連で言うと、法は衛生面での立地規制をしているわけですが、市民から見ただけの場合には、それは通常の建築物の建築に近いものであり、そうするとそれは、できれば「まちづくり」という観点から位置づけていかないと、市民の理解を得るのはなかなかむずかしい。個別では解決できない問題もある。結局、ひとつひとつの事務を点検する時に、どういうふうに見ていくのか、その視点の置きかた自体が、ものすごく今後問われてくるんだろうと思っっています。長谷川さんは、健康福祉局の分権担当であり、いま議論のあった点も含めどのような課題にどう応えているか、お願いいたします。

条例化するうえでの具体的な判断基準

長谷川 局の分権担当ということで、今年の五月から担当させてもらっています。私たちはいわゆる事業局ですから、法令に基づいて行う、そういう事業が結構あるわけ



す。先ほど土方さんや海老名さんからのお話がありましたが、具体的な事務ごとに何をどう条例化するのか、事務の効果をどの程度まで確保しなければならないのか、このあたりを一つひとつ検討しているわけです。たとえば、食品衛生法第二一条の営業の許可関連をとりあげてみようと思います。食品衛生法に基づき、川崎市は「食品衛生法施行細則」を定めています。この細則の第一〇条第

三項に「営業許可書を営業所内の見やすい箇所に掲示しておかなければならない」という規定があります。これは一見すると義務づけ規定であり、「地方自治法第一四条第二項」に基づき条例化の必要のあるもの

かも知れません。川崎市地方分権推進委員会の第一次報告書の趣旨からしても、条例化の検討を迫られるものです。我々が考えた過程の中には、営業許可は法的に定められたものであり、営業許可に基づいて営業許可書を発行する、そして、この営業許可書を営業所内の見やすい場所に掲示するという関係になっていることから、掲示義務自体が単独で存在するわけではないので、「営業許可」という行政行為の中には市民がわかるように、このお店は公衆衛生の観点からちゃんと適正なことをやっていますよと、その内容を知らせることも含んでいるという考えもありました。結果的には、許可書を掲示しなかつたからといって強制措置はなく、そういう意味では、義務づけではなくお願いに過ぎないとも言える。そういう観点からすれば、条例化するまでの必要はないだろう。そう

いう判断をしたわけです。辻山 つまり、一つひとつの事務の中身をとらえ、これはなんのための決まりだっていることを本気で考えなきゃいけない。長谷川 いわゆる、その実効性というのでしょうか、その効果をどういうふうに考えるか、条例化をするべきか、否か、判断する上での大きな要素になってくるのではないかなと考えています。

条例化、逃げ道がなくなることへの覚悟

辻山 長谷川さんの今の話、海老名さんの話も含めて、すごく示唆的だったのは、条例化するということは、ある意味では逃げ道がなくなるということですよ。それは、一種のテクニクというのか、法的なテクニクだと思えますよ。条例化するっていうのはある種の覚悟がいるという感覚を、海老名さんはものすごく強く持っている。だから、法制課の責任として条例案についてきっちり審査する。その感覚、とても大事ですよ。また、先ほど、市民参加に関する検討グループから市民の実態をちゃんと見つけていきたいという話がありました。したが、条例制定手続の中にどう市民参加をからませていくかも検討しているんですよ。条例制定過程にどのように市民の意見を盛り込んで行くか、市民と市民の議論をどう反映するか、利害調整の仕組みを持つてるかなど、市民参加班の成果も待たれるところですよ。

積極行政か、消極行政か

議論を聞いていて思ったのだけれど、自治体というのは、これからも積極政治であ

り続けるのか、それとも市民のあいだで処理できない問題の解決だけしますっていう消極政府になるのか。川崎市の行財政システム改革懇談会では、「これまでは自治体というのは船の漕ぎ手だったけど、これからは舵取りになりましょう」、そういうった議論を続けてきた。市民同士の議論の土俵をつくる、コーディネーター役に徹するという消極政府を強調してきたんですが、むしろ積極政府としての役割も随分あるということですよ。

私は自治体においては官僚制が未熟だと思っているんですよ。官僚制のいいところは、自分の所管している事項については最終責任を負うところ。そして独走はしない。調整っていう概念、全部やるでしょ。国では関わりのある省庁には全部調整をかけたいて、最終的に調整がつかなくなったら事務次官会議で「NO」と言うんです。合意がなければ通らないんですよ。これが官僚制のいいところだと思っているんですけど、でも、それをどういうふうに市役所機構のシステムの中につくっていくかが大きな課題だと思っていて、それを取りあえず、真面目から取り組むのを避けるために「総合企画局」というのが置いてあるんだろう。私は私は思っている。官僚制という言葉は使わなくてもいいんだけど、そういうシステム作りについてそろそろ自覚的になつていってもいいのかなって、そういう気がします。そうじゃないと、例えば「緑地指針」のような広がりを持った政策課題については一局の話ではなくて、もっと大きな特命事項というようなところにもなつてきて、現場からの積み上げた議論ではなくて上から無理やり方針を押し付けてしま

ことにもなる。この場合、現場の担当が緑地や農地の意義をきちんと意見で提示をする、キチッと理論武装して戦わなくてはならない。それが官僚制のいいところですよ。そういうことが、リーダーシップが強いところでは特命事項で押し潰されていくようなことが結構あって、現場無視で取り返しのつかないことになる。そろそろ官僚制という言葉は流行らせようかなと思つています。ぜひ、議論していただきたい。

司会 総合企画局の位置づけまでふくめて、積極行政か、消極行政かという問題提議がありました。おそらくそれは分権の第二ステージに向かって、市民との関わりの中で合意を調達しながら自治体職員の仕事をどう正当化していくか、そういうことを常に市民との対話の中で決めていくことが大前提になる。その過程の中で積極的に出る部分と、消極的に下がる部分と、恐らく出てくるんだろう。それは地域社会の自治力と深く関わってくるから、どちらが是非かというより、その文脈の中で循環してくる。したがって、そこでの積極性と消極性の色合いは、川崎市のやり方と他の自治体では、やり方が違ってもそれはいいだろうと。

辻山 そりゃそうですね。そういう意味では一応芽を出しているのは市民活動との距離関係で、その位置関係をどうしていくかというのが積極行政と消極行政との分かれ道だという気はするんですよ。

司会 時間もまいりましたので、ここで終わりにしたいと思います。川崎らしい地方分権の推進に向けてこれからも努力していこうと思えます。辻山教授には御多忙の折、御出席いただきありがとうございました。

地方分権一括法施行に伴う川崎市における条例等の整備状況と今後の対応

総合企画局都市政策部主査 土方慎也

はじめに

本年四月、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」、いわゆる地方分権一括法（以下「一括法」という。）が施行された。これは、地方分権推進法が制定されて以来、国、地方をあげて取り組まれてきた分権改革の具体的成果として位置づけられるものである。このたびの分権改革の取り組みでは、国と自治体との関係について、地方自治の本旨を基本とする対等・協力の新しい関係を築くために、従来の機関委任事務制度を廃止し、自治体の処理する事務はすべて自治体の事務であるという基本的考え方の下で自治事務と法定受託事務に再構成されたことが、主要な意義として挙げられる。一括法は、このような改革の中身を具体的に実現していくために必要な事項を法的側面から整理したものとえよう。

そうした意味では、この法の施行は、分権改革における第一ステージの成果として捉えられるものである。そして、今後自治体がいかに適切に受け止め、市民と向き合う中で分権型

の地域社会の形成に際してどのように生かせるのか、いよいよ分権の効果を具現する第二ステージに向けて問われてくることになる。

こうした観点に立ち、今回改めて一括法施行に伴う本市における事務への影響等に関する調査を実施し、新たに法制上の措置の必要性等について考察を試みた。既に本市を含め各自治体においては、一括法施行以前に必要な条例等の整備が進められた。しかし、任意的な条例制定事項に関する課題等は残されており、本市においても現状でこれらへの対応が完結しているわけではない。したがって、本市の着実な分権推進を図る上で、こうした課題に関する考察が多少なりとも寄与できるのではないかと考えるものである。

以上を踏まえ、本稿では、一括法施行に向けて本市においてこれまでに進められてきた条例等の整備への取り組み内容を整理するとともに、今回新たに実施した調査内容から、現状で残されている課題に今後どのように対応していくのか、その方向性や課題等を探ってみた。

なお、今回実施した事務への影響調査自体が、出稿時点ですべて終了しているものでは

ない。また、一括法が施行されたといっても関係法令が未整備等のため、今後の事務対応について確かな方向性を導き出せない案件も見受けられる。このため、考察にあたっての意見等の記述は、現段階におけるものと限定せざるをえないこと、かつ筆者の私見であることをあらかじめお断りしておく。

一括法施行に向けた本市のこれまでの取り組み

本市では、平成二一年度に法制課を中心として「一括法の制定等に伴う例規の改正等に関する調査」が実施された。この調査は、一括法の制定等に伴い、主に平成二一年度中に措置されなければならない条例、規則及び訓令の制定改廃の着眼点を提示した上で、これに沿って各局の所管する例規をチェックし、必要な法制上の措置を明らかにすることを目的として行われた。当初から一括法の施行が平成二二年四月一日に予定されており、時間的な制約があったことから、法律の改正に伴って必ず条例を制定しなければならない「必要的条例制定事項」への対応を最優先にして

表1-1 平成二一年度における例規の制定改廃状況（条例関係）

条例関係

〔新規制定〕〇条例

- ① 社会福祉審議会条例（審議会の組織及び運営）、② 児童福祉審議会条例（審議会の組織及び運営）、③ 食品衛生法に基づく営業に係る公衆衛生上講ずべき措置の基準に関する条例（措置基準）、④ 動物の愛護及び管理に関する条例（動物の健康及び安全保持等）、⑤ 都市計画審議会条例（審議会の組織及び運営）、⑥ 準用河川占用料徴収条例（準用河川の流水占用料の額等）、⑦ 港湾区域内の水域の占用料及び土砂採取料徴収条例（水域の占用料及び土砂採取料徴収）、⑧ 海岸保全区域占用料徴収条例（占用料徴収）、⑨ 消防手数料条例（消防事務に係る手数料）、⑩ 教育委員会組織条例（教育委員会委員数）

〔一部改正〕九条例

- ① 財産条例（過料）、② 入港料条例（過料）、③ 港湾施設条例（過料）、④ 水道条例（過料）、⑤ 工業用水道条例（過料）、⑥ 環境基本条例（引用条項整備）、⑦ 福祉地区及び福祉事務所条例（福祉地区廃止）、⑧ 下水道条例（過料）、⑨ 市民館条例（運営審議会委員等の選任要件）、⑩ 教育文化会館条例（運営審議会委員等の選任要件）

作業が進められた。

この際に提示された例規の制定改廃の主な着眼点は次のとおりである。

(1)引用法令の条項の移動等について

市の例規には、多くの法令の条項を引用しているため、それらの条項の移動又は内容の改正があるかどうかをチェックする。

(2)金銭徴収等に係る規定について

分担金、使用料、加入金又は手数料は条例で規定しなければならぬとされているが、港湾法、河川法、海岸法等においてそれ以外の金銭徴収が規定されているものがあり、政令により条例で定めることが求められるもの、また、このほかに法令に基づき金銭徴収しているもので政令により条例化が求められるもの、さらに、従前の機関委任事務に係る手数料はこれまで法令に基づき規則で規定されているが、これはすべて条例に規定しなければならぬとされたことからこれにあたるものをチェックする。

(3)例規の条項が法令の根拠に基づくものについて

従前の機関委任事務においては、多くの政省令において事務処理の系統等が定められ、さらにそれに基づいて本市の規則または訓令でそれを補充している場合が多いが、これらの事務が自治事務になった場合に政省令の改正に伴って規則等の整備を検討する必要があるものをチェックする。

(4)規則における権利制限または義務規定について

改正地方自治法において、第一四条第二項は条例の制定について、「行政事務の処理に関しては」を「義務を課し、または権利を制限するには」と改めており、現行の規則において、なんらかの義務を課してい

るものまたは権利を制限していると思われるものをチェックする。

(5)様式に記載されている教示内容の変更について

従前の機関委任事務制度における市長が行った処分に対する不服申立ては、県知事に対して審査請求を行うこととされているが、自治事務とされるものについては、法律に特別の定めのない限り、市長に対する異議申立てとなることから、教示内容を改める必要があるものをチェックする。

(6)附属機関等について

社会福祉審議会などにおいて、その名称が改正され、他の類似の機関との連携、統一等、各自治体の実情に応じた設置が可能とされたことなどから、その必要性があるかどうかをチェックする。

(7)新たに条例で規定することとされたものについて

これまで規則等で規定していたが、根拠法の規定の改正により条例で規定しなければならぬものをチェックする。

(8)新たに本市の事務とされた事務等について

地方分権推進計画または県との協議等に基づき新たに本市に移譲される事務等について、新たな例規の制定または現行の例規の改正が必要になるものをチェックする。

(9)過料規定について

改正地方自治法において、過料の規定が新設されたほか、過料の額についての規定が改正されたため、対応する例規をチェックする。

以上の着眼点を基本にして、例規の制定改廃について所管局と法制課間のヒアリング等を通じて検討が重ねられ、結果的に制定改廃の系統は、条例について、新規制定

一〇条例、一部改正一九条例、廃止二条例、また、規則について、新規制定四規則、一部改正三八規則、廃止五規則、さらに、訓令について、一部改正二訓令に及んだ。これらの一覧は表1-1及び表1-2のとおりである。

今回の調査内容と結果

このように、平成一一年度において広範囲にわたる例規の制定改廃が行われた。しかし、その取り組みは時間的制約の中で必要の条例制定事項を中心にして進められたことから、通達の廃止などによる法律の規律密度の緩和に伴い自治体が条例によってある種の基準を設定可能にするような「任意的条例制定事項」等については、必ずしも検討が十分ではなかった。このため、今年度はこの点を念頭に置いて改めて「一括法等による事務影響調査」を実施することとした。

調査にあたっては、前年度の調査と重なる部分があるが、あらかじめ一括法の施行等に伴って法制上の措置を必要とする可能性のある本市の事務を再確認の意味も込めて具体的に提示し、それが自治事務、法定受託事務のいずれであるのか、処理基準の状況はどうか、条例化等の必要性の有無はどうか等に関して所管局の見解を問う方法で行った。提示した事務一覧は表2のとおりである。

その結果、現時点において条例若しくは規則の制定、改正等の法制上の措置を行う方向で検討を進めていくとされた内容は、次のとおりである。

(1)国民年金法による国民年金印紙検認に関する事務

保険料の納付方法が平成一四年四月一日

表1-2 平成一一年度における例規の制定改廃状況(規則・訓令関係)

<p>件)、(1)行政手続条例(県条例に基づき本市が処理することとなる事務等について本市の行政手続条例が適用されること等)、(2)教育委員会委員の報酬及び費用弁償額並びにその支給条例(教育長の職を兼ねる教育委員会委員に関する整備)、(3)公債発行条例(公債の償還方法)、(4)手数料条例(事務に係る手数料)、(5)市税条例(地方税法改正による所要の整備)、(6)精神保健福祉審議会条例(精神保健及び精神障害者福祉に関する法律改正による所要の整備)、(7)防災会議条例(災害対策基本法改正による所要の整備)、(8)火災予防条例(消防手数料条例制定による所要の整備)、(9)議会委員会条例(地方自治法改正による所要の整備)</p> <p>〈廃止二条例〉</p> <p>①飼い犬等の飼養管理に関する条例、②都市計画審議会条例</p>	<p>規則関係</p> <p>〈新規制定四規則〉</p> <p>①動物の愛護及び管理に関する条例施行規則、②都市計画審議会条例施行規則、③都市計画公聴会規則、④消防手数料条例施行規則</p> <p>〈一部改正三八規則〉</p> <p>①公債発行条例施行規則、②特定計量器所在場所定期検査費用納付規則、③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、④風致地区条例施行規則、⑤公衆浴場法施行細則、⑥理容師法施行細則、⑦美容師法施行細則、⑧クリーニング業法施行細則、⑨建築物における衛生的環境の確保に関する法律施行細則、⑩専用水道及</p>
---	--

より印紙納付方式から金融機関を通じた現金納付方式に変更となるため、基金条例及び基金条例施行規則を改正する必要がある。

(2)墓、埋葬等に関する法律による墓、納骨堂、火葬場の経営等の許可

現状では、この法律及び本市の墓、埋葬等に関する法律施行規則に基づいて許可の事務を行っているが、許可申請にあつての添付書類の範囲については、行政指導により申請者に求めているものもある。しかし、最近ではこの許可に関して墓地等の区域に隣接する住民の反発をまねくケースも出てきており、許可基準等について条例化を図る方向で検討する必要がある。

また、この検討にあつては、まちづくりの観点から欠かさないため、この事務の所管局である健康福祉局のほかにもちづくり局等との連携、協力が求められる。

(3)都市計画法による開発行為の許可

都市計画法の改正（平成十二年五月九日公布）により、開発行為の許可に関して技術基準の弾力化、立地基準の追加がなされ、条例で基準の緩和又は強化等を定めることが可能になった。この改正法の施行は、公布の日から一年以内とされており、概ね平成十三年の初旬にはこの改正法に対応する政令が公布される見込みである。したがって、この政令が明らかになった時点で条例化の内容について具体的な検討に入る。

（この事務に関する具体的な取り組みについては、本誌別稿「都市計画関連制度再編のための論点整理」を参照のこと。）

(4)河川法による指定都市の区域内に存する一級河川及び二級河川のうち建設大臣又は県知事が指定した区間の管理

河川法の改正（平成十二年四月二十八日公

布）により、指定都市の区域内に存する一級河川及び二級河川のうち建設大臣又は県知事が指定した区間の管理は指定都市の長が行うことが可能になった。本市では、現在、河川法施行細則をもつていて、この内容は準用河川のみを対象にした規定になっており、本市が管理する一級河川及び二級河川が明らかになった段階でこの細則の改正が必要である。

(5)毒物及び劇物取締法による毒物及び劇物の販売業の登録等

毒物及び劇物の販売業の登録の審査基準や処分基準は、これまで法令のほか、県の審査基準・指導基準に基づいていたが、今回自治事務となったことに伴い、審査・指導の公平性を図る観点から、県及び県内三自治体と協議を重ねている。

そして、県内で業務行政指導に著しい差が生じないように平準化を図つた上で、これらの基準について条例化を視野に入れないが、検討を進めていく。

(6)児童扶養手当法による児童扶養手当の受給資格の認定等

現在、県が行っている児童扶養手当の受給資格認定等に関する事務が市に移譲されることとなったが、この点については法の施行日が平成十四年八月一日となっている。今後、施行までの間に関係する政令等の改正が予定されていることから、その内容を踏まえた上で、何らかの法制上の措置について検討を必要とする。

(7)工場立地法による緑地面積率、環境施設面積率に係る準則

緑地面積率、環境施設面積率に係る準則について、国が定める基準の範囲内で本市の実情に応じた基準を条例で定めることが

可能になった。この基準については、平成十二年第三回川崎市議会において「工場立地に関する地域準則を定める条例」が制定されている。

(8)地方教育行政の組織及び運営に関する法律による市立高等学校の通学区域の指定

これまで、県教育委員会規則で県内の区域に応じて就学希望者が就学すべき県、市の各教育委員会の所管に属する高等学校を指定した通学区域を定めていたものが、市教育委員会が県教育委員会と協議の上、規則で定めることが可能になった。

この通学区域については、既に「川崎市立高等学校の通学区域に関する規則」が整備されている。

なお、これら以外の事務に関しては、現時点では法制上の措置が必要ないものとして整理しているが、その中には国の処理基準が示されていない状況等から検討が具体的に進んでいないために当面は措置が必要ないとして整理せざるをえないものもあり、今後も引き続き検討を要するものである。

また、各事務の検討にあたり、地方自治法第一四条第二項に規定する義務を課し、又は権利を制限する規定に該当するかどうかの判断が必要になった。これに関しては、昨年度行われた調査の際に自治省等の見解に基づいてなされた一定の整理に基づき、例えば、許可申請事務に関して許可書の揭示義務や添付書類の提出義務を課するような事例については、基本的に許可書を揭示せず又は添付書類を提出しなくても相手方に不利益を生じさせないものであれば、条例化を要するまでの義務を課してはいないと判断している。

び簡易専用水道事務取扱細則、⑩園科技工士法施行細則、⑪臨床検査技師、衛生検査技師等に関する法律施行細則、⑫あん摩マッサージ指圧師、はり師、きゆう師等に関する法律施行細則、⑬死体解剖保存法施行細則、⑭薬事法施行細則、⑮毒物及び劇物取締法施行細則、⑯結核予防法施行細則、⑰児童相談所長委任規則、⑱身体障害者福祉法施行細則、⑲知的障害者福祉法施行細則、⑳保健所長委任規則、㉑医療法施行細則、㉒食品衛生法施行細則、㉓精神保健及び精神障害者福祉に関する法律施行細則、㉔動物愛護センター条例施行規則、㉕福祉事務所長委任規則、㉖児童福祉法施行細則、㉗土地境界査定取扱規則、㉘河川法施行細則、㉙都市計画法施行細則、㉚都市計画法に基づく開発行為等の規制に関する細則、㉛宅地造成等規制法施行細則、㉜建築基準法施行細則、㉝川崎港の港湾区域内及び港湾接隣地域内における工事等の規制に関する規則、㉞海岸保全区域の占用等に関する規則、㉟火災予防規則、㊱危険物の規制に関する細則、㊲石油コンビナート等における特定防災施設等及び防災組織等に関する細則

（廃止五規則）

①手数料規則、②社会福祉審議会規則、③児童福祉審議会規則、④食品衛生法に基づく営業に係る公衆衛生上講ずべき措置の基準に関する規則、⑤飼い犬等の飼養管理に関する条例施行規則

訓令 関係

一部改正一訓令

①食品衛生法施行規程

今後の課題

分権改革は、一括法の施行を契機に国・地方間の制度改革から自治体の場における自治の実践段階に入ったといわれているが、今回の調査を通じて、庁内各部署における具体的な改革は、まだまだ始まったばかりであることを痛感した。本来、示されるべき法定受託事務の処理基準が現時点で定められていないために、通達は廃止されているにもかかわらず現実には旧基準によって対応されているとみなされるものが相当数あることなど、現場の事務執行上の混乱も生じているようだ。しかし、一方で都市計画関係など分権論議が以前から積極的に行われてきた分野においては、本市の主体性に基づく事務執行への転換がスムーズに図られ、担当職員の実感においても分権による事務の負担増というよりは事務執行上の責任の重さを自覚するといった意識改革が進んできている実態は、自治体としての重要な分権効果といえよう。

今回の調査は、一括法の施行に基づく事務を中心としたため、それ以外の個別法の改正による部分については踏み込めていない。これに関しては、今後同様の検討を進める必要があるだろう。また、条例化等を図る際には、当然のことではあるが、単に法令の委任に基づいて実施するという対応ではなくて本市の実情にふさわしいユニークな規定を追求しようとする意識の定着化が求められる。これにより、各事務について単一の所管部門による検討だけではなく、関係部門の横断的な調整が必要になる案件が増加していくのではないだろうか。そのために、調整部門の役割の認識など体制上の整理も必要となる。これらに

ついては、今後の課題として掲げておきたい。未完の分権改革は、常に未完であり続けなければならぬと勝手に考えている。制度は成立した時点から疲弊がはじまるといわれる。分権型の地域社会の創造は、果てしない取り組みの上に成立しうるはずであり、未完であるがゆえに取り組みが永続すると思われる。いずれにしても、今後の本市の法制上の観点

からの着実な分権推進は、各部署の担当者自身から自ら行う事務内容について、常に地域の実情に沿ったものとなっているのかどうか、さらにそれが市民のコンセンサスを得られる水準にあるのかどうかという問題意識に基づいて継続的に見直しを図っていくことができるかどうかにかかっているのではないだろうか。

表2 一括法施行等に伴い法制上の措置の必要性を検討する事務

〈廃止された事務〉	〈機関委任事務の廃止及び関与の見直しに関する事務〉	〈権限移譲に関する事務〉
<p>①外国人登録法による登録原票の写票の送付等に関する県知事の経由事務</p> <p>②日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱したものの等の出入国管理に関する特別法による特別永住許可に係る県知事の経由事務</p> <p>③国民年金法による第三号被保険者の諸変更の届出の経由事務、国民年金手帳の交付の経由事務、国民年金印紙検認に関する事務</p> <p>④地方自治法による直接請求に基づく議案解散の投票結果の県知事への報告</p> <p>⑤公職選挙法による投票所の開閉時間の変更にあつての県選挙管理委員会承認、衆議院議員又は参議院比代表選出議員の選挙以外の選挙における県選挙管理委員会への当選人決定の報告、ポスター掲示場の総数に関する県知事の承認、選挙公報の配布にあたり新聞折り込み方式による時の県の承認</p> <p>⑥最高裁判所裁判官国民審査法に</p>	<p>①食品衛生法による営業施設基準、営業許可、製造販売等の禁止、営業許可の取消し等</p> <p>②温泉法による温泉湧出目的の土地掘削の許可</p> <p>③墓地、埋葬等に関する法律による墓地、納骨堂、火葬場の経営等の許可</p> <p>④児童福祉法による要保護児童に対する県の取るべき措置、育成医療の給付</p> <p>⑤化製場等に関する法律による化製場又は死亡獣畜取扱場の設置に関する設置許可申請書の記載事項の変更及び経営の停止、廃止の際の届出義務、化製処理簿、死亡獣畜取扱簿又は貯蔵取扱簿の備え付け義務及び獣畜処理月報による報告義務、動物飼養（取容）施設の許可申請書の記載事項の変更及び業務の停止、廃止の届出義務、化製処理簿、死亡獣畜取扱簿又は貯蔵取扱簿の備え付け義務及び獣畜処理月報による報告義務、動物飼養（取容）施設の許可申請書の記載事項の変更</p> <p>⑥狂犬病予防法による犬の移出入制限の例外許可申請、書類添付義務等</p> <p>⑦と畜場法の設置の許可</p> <p>⑧生活保護法による報告の徴収及び立ち入り検査</p> <p>⑨興行場法による営業の許可</p> <p>⑩公衆浴場法による公衆浴場について営業者の講ずべき措置、公衆衛生に害を及ぼす入浴者の行為の禁止等</p> <p>⑪浄化槽法による浄化槽の設置等に関する届出、保守点検又は清掃についての改善命令等</p> <p>⑫都市計画法による開発行為の許可、許可票の表示義務等</p> <p>⑬河川法による指定都市の区域内に存する一級河川及び二級河川のうち建設大臣又は県知事が指定した区間の管理</p>	<p>及び業務の停止、廃止の届出義務、化製場設置許可証の内容等を記載した標識の掲示義務</p> <p>④児童扶養手当法による児童扶養手当の支給、受給資格の認定等</p> <p>⑤都市計画法による都市計画の決定</p> <p>⑥騒音規制法による騒音規制区域の指定、規制基準の設定等</p> <p>⑦悪臭防止法による悪臭原因物質の排出を規制する地域の指定、規制基準の設定等</p> <p>⑧振動規制法による振動を規制する地域の指定、規制基準の設定等</p> <p>⑨特定工場における公害防止組織の整備に関する法律による公害防止統括者の選任、死亡、解任の届出受理、報告徴収等</p> <p>⑩鳥獣保護及び狩猟に関する法律による鳥獣の捕獲飼育等の許可等</p> <p>⑪工場立地法による緑地面積率、環境施設面積率に係る準則</p> <p>⑫地方教育行政の組織及び運営に関する法律による市立高等学校の通学区域の指定</p> <p>⑬文化財保護法による土木工事等のための発掘に関する届出及び指示等</p>

ることが、地域性を反映し、現状の課題を解決できるかどうかは疑問である。

次に②は、市街化調整区域の一定の区域(要件に該当する区域)(注2)について開発等を許可する(法令案三四条一項八号の三、四)一方で、条例に区域の指定要件と許可要件(用途規制等)を委ね、地域の実情に応じた規制を行うことができるというものである。したがって、少なくともこれまでの規制を継続させるといふ対外的な観点から条例を制定する必要があろう。しかしながら、「線引き」当初(一九七〇年代初頭)と経済情勢の異なる現在において、現状の継続に止まるのが最善の策であるかは今一度問いなおす必要がある。

また③④は、「行政のアカウンタビリティ」の向上や透明性の確保、住民参画の要請に應えるための委任規定であり、条例の制定を余儀無くされるわけではない。むしろ、これらの規定は、自治体の積極的な自主性により、現状の制度をより透明性をもって住民の意向を反映しようとする場合のみ活用されるものである。つまり、自治体の問題意識の如何によつては、条例を制定することは不要なのである。

以上のように、消極的な対応では、国の分権を各所管課で受け止めたに過ぎず、自治体にとって主体性のある地方分権本来の展開とは言いがたく、地域の課題を解決するには一定の限界があるといえる。

(2)積極的な対応による制度再編の枠組み

ここでは、消極的な対応による限界に対し、都計法改正による委任規定による条例化に止まらず、これらを起因とする制度に関連し、積極的な対応を図った場合、川崎市において

どのような制度再編が考えられるのか、その三つの枠組みを提示してみたい。

第一は、開発手続の再構築である。これは、法令による開発許可制度と地域の実態との辻褄併せを補完的に担ってきた開発許可に先立ち行われてきた条例、要綱等による事前手続を、①の条例制定にあたり、分権時代に即したものと再構築するというものである。川崎市の場合、開発許可関連手続及び制度の見直しにおいては、現在課題とされている「要綱の条例化」「緑地保全」「住民周知及び合意手続等の充実」などの解決が期待でき、これらを法令の補完としてではなく、自治体独自の手続に再構築することにより対応しようというものである。

第二は、市街化調整区域の保全システムの創造である。これは、これまでの規制を継続させるといふ対外的な観点から、②の委任規定を条例として制定するのではなく、川崎市における市街化調整区域の土地利用方針を明確にした上で、地域に即した保全システムを条例として担保するというものである。いわば、都市計画法制定(一九六八年)に準じて行われた「線引き」(注3)の見直しであるといえる。具体的には、市街化調整区域で定住及び営む地権者等の生活をどのように維持及び保障するのかという「産業及び農業振興の観点から、また、この区域に多分に残る緑地をいかに保全していくかという「環境保全」の観点などから、その方針及びシステムを創造するものである。

第三は、地区レベルのまちづくりツールの編成である。これは、地方分権の主流をなす住民主体のまちづくりを実現するために、様々な地区レベルのまちづくりツールを複合的に編成しようというものである。これらのツ

ルには、全国で展開されている地方自治法に基づきいわゆる「まちづくり条例」に規定されているもの(注4)や法令によるもの(注5)がある。とりわけ、法令によるもの一つとして③④の新たに委任規定として示された「地区計画等に対する住民参加手続の充実規定」があげられる。つまり、この枠組みにおいては、これらの法令制度及び委任規定を活用するという視点から、まちづくり条例等で展開されているツールと一体的に機能させることにより、住民の意向及び地区の状況に対応した住環境形成が実効性をもって展開することが期待できる。

以上のように、積極的に捉えれば、都計法という個別法の改正により地方分権に対応した制度として枠組みを拡大させることが可能となる。そして、地域の要請における総合性を受け入れるためには、これらの積極的な対応を選択することが必要であり、所管課の横断的な議論とその創意工夫による制度再編を試みることとなる。

積極的な対応の必要性和その論点

ここでは、先に提示した三つの枠組みの内、都計法改正の一つである開発許可基準の条例化を起因とする積極的な対応、「開発手続の再構築」を取り上げ、その概念的なモデル(図1-2)をたたき台として提示し、川崎市の幾つかの課題からその対応の必要性和論点を整理してみたい。

(1)要綱の条例化による必要性

川崎市の住宅・宅地事業調整要綱は、全国に先駆けて一九六五年に制定されたいわゆる宅地開発指導要綱の第一号である。しかしな

④(参考) 都市計画手続と条例との関係の明確化について、上記③等との関係で「都市計画手続」について、都道府県又は市町村が、法律の規定に違反しない限りにおいては、条例で、必要な規定を定めることができる旨を明記すべきである。」としている(都計法第一七条の二)。

(注) なお、「風致地区」「特定用途制限地域」に関連し、委任規定事項に関する内容が提示されている。しかし、風致地区については川崎市は、既に政令指定都市として条例を定め運用している経緯があり、特定用途制限地域地域については、川崎市に該当する区域がないため、ここでの対象としない。

注1 平成一三年度五月までに提示される改正都市計画法に基づく政令。

注2 市街化区域に隣接し又は近接し、かつ、自然的社会的諸条件から市街化区域と一体的な日常生活圏を構成していると思われる地域であつておおむね五〇以上の建築物(市街化区域内に存するものを含む)が連たんしている地域。

注3 都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域に分ける「区域区分制度」のこと。

注4 住民発意のまちづくりの仕組みや住民合意のまちづくりの仕組み(「政策情報」の巻末「第七号二頁参照」)。

注5 特別用途地区内における建築物の建築制限(基準法第四九条、五〇条)、日影による中高層建築物の高さの制限(基準法第五六条の二)、地区計画等の区域内における建築物の用途等に関する制限(基準法第六八条の二)、建築協定(基準法第六九条)、水平距離指定(基準法第四二条第三項)、私道の廃止(基準法第四五条第一項、街区指定(令第一二三条の二第二項、角敷地指定(基準法第五三条第三項第二号)、工区区分型一団地の総合的設計(基準法五九条第二項第一項)、街並み誘導型地区計画(基準法第六八条の三第四項、第五項)他

から、制定してから三五年を経た今日、川崎市の市街化状況は変化し、規制緩和政策の一貫として要綱行政が見直しを迫られていること、行政手続法の制定により行政指導のあり方の再検討など、二世紀の市街地像を目指した制度として要綱の条例化が必要とされている。そして今回の開発許可基準の条例化において、法令による許可基準の補完ツールとして成立した宅地開発指導要綱の目的そのものを見直す必要性に直面しているといえよう。これらの必要性は、住宅・宅地事業調整要綱のみならず、時代にに応じてその時々には法令を補完してきた図1-2 aに示す他の条例等（B、C）も同様である。さらに、要綱の条例化にあたり、行政指導が可能としてきた事業者に対する緩やかな誘導を、川崎市の市街地像を示した計画等への適合や調整という新たな手続（図1-2 b事前協働協議）により吸収していくことも必要とされよう。

つまり、要綱の条例化という課題においては、国に提示された委任規定による条例、現状の開発手続に関わる要綱・条例、そして計画など、従来個別的に取り扱われていた各施策を開発手続の中でいかに総合的に再構築するかが論点となる（図1-2 b ●施策）。

(2) 緑地保全からの必要性

緑地保全からの必要性は、現在、斜面緑地開発に対する紛争が顕在化し、それが川崎市にとって大きな課題となっていることから明らかである。この課題解決に向けて筆者は『政策情報かわさき』第七号で四つの提案を行っているが、その一つに開発手続における協議がある。具体的には、開発手続において、緑地の観点から協議の場を設定するというものである。また、今回の都市計画法改正の委

任規定として示された開発許可基準の技術的細目の一部にあたる提供公園基準も緑地保全と密接な関係を有している。確かに、現状においてもこれらの協議が開発手続の中で行われていないわけではない。しかしながら、現状の手続は必ずしも緑地保全の観点を十分に考慮した手続となっていない。これは、まちづくり局が所管する開発手続において、環境局が所管する緑地という観点から議論のしにくい点、また、環境局内でも緑化回復（公園緑地課）と緑地保全（緑政課）の指導方針が統一されていないなどの課題を抱えている。つまり、開発手続において各所管課の異なる分野の課題をいかに総合的に再構築するかが論点となる（図1-2 b ●施策）。

(3) 住民周知及び合意手続等の充実における必要性

第三に、開発紛争や住民参加の要請が高まる中で、現在、図1-2 aに示すように開発手続において、住民の合意及び参加手続が制度化されておらず（開発指導指針のみに明示）、上記の開発手続とあわせてその導入の検討を行う必要がある。その内容に関しては、開発の周知（看板設置）、住民説明会、意見書の提示などがあげられる。また、開発手続と関連する住民に係る施策では、「川崎市中高層紛争予防条例」がある。今後、既成市街地の更新により中高層建築物のみならず、様々な側面で紛争調整機能が要求されることとなる。このように開発手続における住民への様々な局面での対応が制度として整備されることが望まれ、また、各局面での当事者（住民及び事業者）が同一であると考えられることから一定の連続性を持つことが必要である。つまり、住民周知及び合意手続等を充実させ

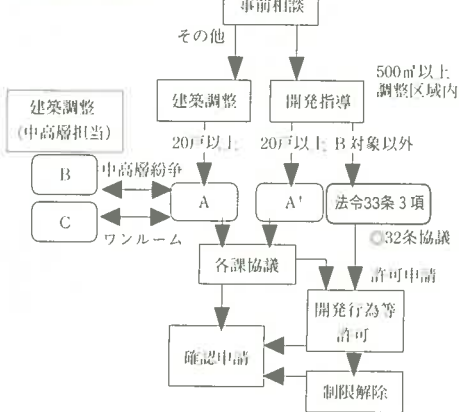
ていくためには、各局面での住民への対応を開発手続全体の中でいかに総合的に配置していくかが論点となる（図1-2 b ●住民合意手続等）。

おわりに

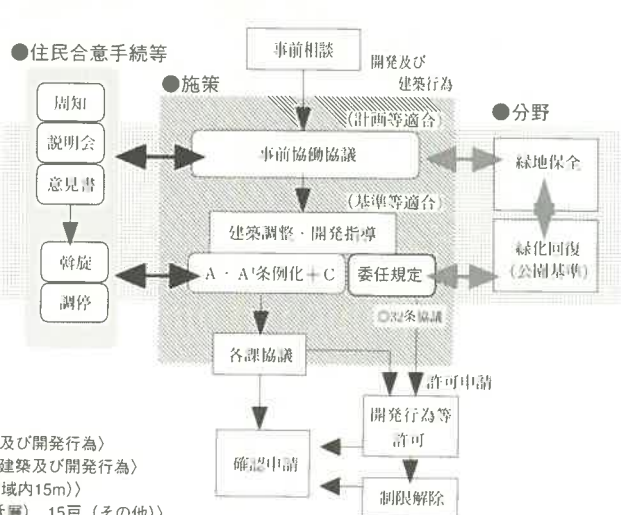
これまで見てきたように、都市計画法という個別法の改正を各自自治体がどのように受けとめるかにより今後の都市づくりのあり方に差異が見られることは明らかであろう。消極的対応は各所管課が個別法の枠組みの中で地域の課題に対し一定の限界をもっており、一方、積極的対応は、制度の枠組みを拡大し、地域の課題などを自治体の創意工夫により解決する地方分権本来の展開への可能性が見出せよう。また、その具体的な展開を論じるにあたっては、地域の要請における総合性を受け止めるために施策、分野、住民合意手続等などにおいて総合的な観点が不可欠である。これらの内容は、個別法の改正という段階を迎えた地方分権において、各自自治体が分権に望んでいた総合性への対応を自らが選択し、国からの分権、市民への分権を实践する時期がきていることを示唆しているように思われる。

図1-2 現状の手続と開発手続の再構築モデル

【a. 現状の手続】



【b. 積極的対応「開発手続の再構築」モデル】



A: 住宅・宅地事業調整要綱に規定する基準（対象：A対象以外の20戸以上の建築及び開発行為）
 A': 住宅・宅地事業調整要綱に規定する基準（対象：Aの対象を含むの20戸以上の建築及び開発行為）
 B: 中高層紛争予防条例に規定する基準（対象：高さ10m以上の建築物（非住居地域内15m））
 C: ワンルームマンション条例に規定する基準（対象：10戸以上（第1種、第2種低層）、15戸（その他））
 事前協議協議：様々な目標像等（計画等）に基づく統合的な事前協議

分権時代にふさわしい 市民参加手続

平成二年度政策課題研究Aチーム
総合企画局統計情報課

齋藤 大介

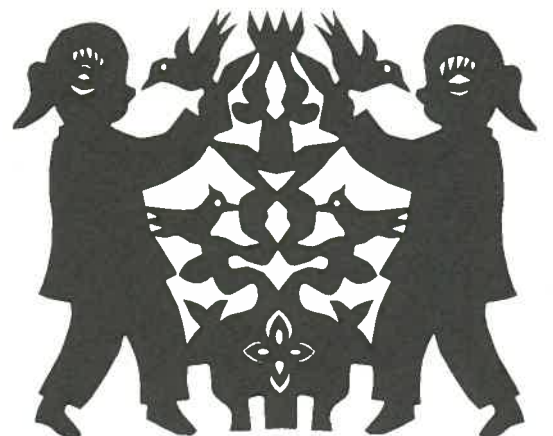
はじめに

本年四月に地方分権一括法が施行された。明治以来の中央集権型行政システムを地方分権型へと転換するものであり、地方公共団体の自主性と自立性を高め個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることをその目的としている。機関委任事務制度の廃止をはじめとする様々な制度改革により自治体の首長が「国の機関」から「地域住民の代表」になり、住民の意向に敏感となることが求められている。また、行政サービスは「国土の均衡ある発展」を旗印とした中央集権による均一的なものから地域住民の自主的な選択に基づいた個性的なものへの変化が期待されていると言える。そのことから、これからの分権型社会においては地方自治体の施策への住民意思の的確な反映が必要であり、住民自治をめざした住民参加手続の整備が求められている。

しかしながら、住民による自治体行政への関与は今に始まったことではない。川崎市では一九六八年の北部流通センター建設反対運動の結果として、一九七一年に川崎市自然環境保全条例直接請求がなされた。臨時市議会が否決されたものの、これを契機として市長提案による「川崎市における自然環境の保全と回復育成に関する条例」が制定されることにも建設縮小の結果をみた。それ以来、行政計画に対して地域住民から反対意思が表出してくる中で、市民の様々な意思を行政決定に取り入れようと努めてきたことは事実である。さらには、「区民懇話会」、「区政推進会議」や「区づくり白書策定」などを通して区政計画への住民と行政との共同の場を提供し、たとえば、「宮前スポーツセンター建設事業」、「尻手黒川線建設事業」といった事業への住民意思の反映を試みるなど、計画策定段階や事業実施段階でさまざまな形で住民参加を図ってきた経過がある。最近の例では、「子ども」の権利条例案」の策定手続、「環境関連三条例」の改正手続への参加、さらには各区「簡所の「市民健康の森構想」への参加や「都市計画マスタープラン構想」における市民提案書策定への参加が挙げられる。しかし、他方では斜面緑地での大型マンション建設をめぐる反対運動が川崎市北部地域を中心に頻発

しており、今なお、反対運動の形での意思表示は存続している。岡本太郎美術館への強い反対運動は印象的ですがある。市政への住民意思反映が不十分であることの現れとしてこれらの反対運動は起きているのであろうか。そうでなくとも、現段階において市政への住民参加が十分に保証されていると言えるのであろうか。そして、住民参加に必要な行政情報公開は十分なのだろうか。既存の住民参加手続に対しては構成員が町内会等の組織の推薦等によるものであったり、公募であったりも結果としていわゆる旧住民が多数を占めており、多様化している住民の要望を代弁していないとの批判がある。

川崎市の実体に照らして考えれば、住民参加の対象となる住民は三つに分けられる。川崎市職員グループの「自治体と住民の関係」研究によると、一つが町内会・医師会・工業会・農業団体などにみられる地縁・職域によって結びついているものであり、町内会を例に取れば、組織率の低下や構成員の高齢化といった問題を抱えている。二つ目は目的ごとに自主的に組織された市民団体である。その問題意識からくる政策提言能力は高く評価で



きることが多い。しかし、一昔前においては対行政の圧力団体・抵抗団体として存在する傾向が強かったことから行政との公式な交渉窓口を見出せないでいる側面がある。三つ目は先に挙げた団体に組み込まれない層（「声なき層」）である。市政に関心はあるが、その具体的参加方法を知らない層と、ほとんど無関心な層に分類できる（「住民参加条例の立案を目指して」平成八年度政策法務研修報告書）。

既存の町内会や市民団体の意見を取り入れていくのはもちろんであるが、これからの住民参加手続を考えるうえでは「声なき層」の参加実現が重要な課題であろう。

言うまでもなく日本国憲法は国民主権を定め、基本的人権の一つとして参政権を認めており、自治体行政への住民参加は当然のことである。しかしながら、現実的な間接民主制度のもとで首長・議会・市民ともに「選挙」のみが意思表示の手段であるかのような錯覚に陥り、市民の市政離れや激しい反対運動、ひいては住民投票請求をはじめとした直接請求への傾斜に至っている感がある。それだけでなく、社会情勢の変化や単一争点への対応については選挙には自ずから限界がある。既に述べたとおり、川崎市はこれまでも様々な形で市民参加方策を模索してきた。川崎の歴史を踏まえ、間接民主主義を補充するものとして、また、本来のあるべき姿として市民参加の手法を検討していきたい。

今回の地方分権一括法は国と地方自治体との関係を変え、団体自治の拡充を目的としたものであり、住民自治についてはそれほど触れられていない。逆に言えば、住民自治や住民参加の進め方は個々の自治体が地域の実情にあわせて決定すべきことなのである。そ

のために、今回の研究では今までの類似手続や既存制度との比較を行いながら、川崎市民の実像を把握することをまず目指したい。その上で、川崎市にふさわしい市民参加手続を提案したいと考えている。

検討していく課題

前述の通り、今までの類似手続や既存制度との比較を行いながら、川崎市民の実像を把握していくわけであるが、今回のチームでは、事業や政策をその性格からソフト系、ハード系、はこの系、市全体に関わる条例系に分けて分析していくこととしている。また、「声なき層」の数少ない意見表明の場である、市民からの苦情等の情報がどのように処理され活用されているか、さらには現在の情報公開制度がどれだけ住民への情報提供に役立っているか等についても検証したい。

(1) 「区づくり白書」とその後の検証

ソフト系の一例として、「区づくり白書」と「まちづくり推進組織」を取り上げる予定である。「区づくり白書」は、川崎市総合計画「川崎新時代二〇一〇プラン」により「区レベルで幅広い市民の参加機会を作り、区民の総意に基づく」ものとして位置づけられている。各区の特性に基づき、区民参加の方法、白書の内容等に差異は見られるが、区民自らが区のまちづくりを考え、夢や希望を語りながら、提案書にまとめている。各区が区政推進事業費の予算枠の中で策定し、行政計画ではないこと、市民主体で作成されたことなどが特長で、市民と行政が協働で行った事業の第一歩として注目された。策定後、行政計画をはじめとする各事業局への反映手続につい

ては、受け手である事業局の対応、反応にばらつきがあり、区民の総意で策定された「区づくり白書」の扱いについて、課題が残った。「まちづくり推進組織」は、白書に提案されたまちづくりに対する区民提案の実現、さらに新たなまちづくりに関する要望の実現に向けて組織された。平成一二年には、各区で立ち上げられ、活動が開始された。市民参加には段階があり、「まちづくり推進組織」では、身近な地域から区全体に関わる課題を探り、行政への提言、自らの実行、合意形成等広範囲に渡っている。「区づくり白書」同様、「まちづくり推進組織」は、各区の地域性に基づき、組織され、構成、組織、活動の手法は様々である。その手法等については、検証を加えていきたい。また、今ある市民意見の反映方法として、区から事業局に対する翌年度の予算化に向けた「区要望」がある。

さらに、日頃のまちづくりに関する活動から生まれた、市民発意による積極的な行政への参加での市民意見の反映方法と、市民参加を念頭においた行政計画における市民意見の反映方法の違いについても、検証していきたい。

(2) ハード系事業の検証

ここでは、ハコモノ事業とは区別して、都市計画事業やまちづくりをハード系として検証していきたい。具体的には「尻手黒川線建設事業」、「溝の口駅北口地区市街地再開発事業」といった都市計画事業、「平瀬川を生かしたまちづくり」や「等々力緑地サイン計画」などのまちづくりがある。さらには斜面緑地を巡るマンション建設問題などがあげられるが、最初に「市民健康の森」事業について検証していく。「市民健康の森」事業について

は本誌第八号「なぜ『市民健康の森』なのか」に詳しいが、情報の積極的な開示方法を模索しながら市民との合意形成の手法を探り、あわせて自己決定・自己責任性を求めていく点に注目した。

三段階の委員会を設けてその都度公募していくのは各区共通であるが、「区づくり白書」同様に委員会の発足時期や参加構成そして進行状況にばらつきが見られる。また、先行している中原区、宮前区、麻生区間にさへ候補地決定プロセスや市民に対する発表会のあり方に差異が見られる。現在も進行中の市民参加手続であり、実態調査を繰り返す中で市民や市民参加の実像に迫りたいと思っている。なお、都市計画法改訂にともない、「都市マスタープラン区別構想づくり」については区民参加による提案書策定を行ない行政が取りまとめるマスタープランへの反映を図ることになった。これらの事業についても同様に検証していく予定である。

(3) ハコモノ系事業の検証

宮前スポーツセンター建設事業や川崎市岡本太郎美術館建設事業をハコモノ系事業と位置づけて検証していく。また、建物の運営もはこの系事業であり「虹ヶ丘小学校コミュニティルーム整備事業」を検証する。その他にも「日吉地区市民館・図書館分室づくり」など多様な事業があり、なるべく多くの事業検証を行いたい。

(4) 条例の検証について

環境三条例（「環境影響評価条例」、「緑の保全および緑化の推進に関する条例」、「川崎市公害防止等生活環境の保全に関する条例」）、「川崎市子ども権利条例」案の策定手続はそ

のどちらも答申案策定手続において市民意見を聞くことが取り入れられている。検討委員の構成や市民説明会のあり方など手続上の妥当性のみならず、答申された内容から見た市民参加による条例づくりの妥当性について検証したい。

(5) 市民からの苦情や行政内部での情報の取り扱い方について

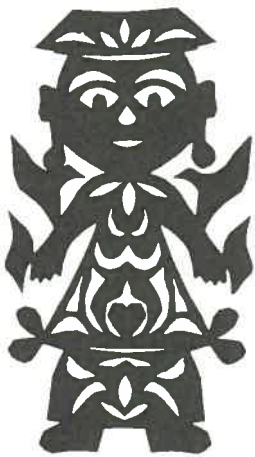
市民からの苦情は現在の行政活動に対する市民の要望等が聴取でき、今後の政策運営に生かせる可能性がある。法定受託事務についても、国の関与に不服があるときは国地方係争処理委員会に審査の申し出をすることが認められたことから、住民の意見を広く集めた上で、政策立案に生かすものである。本市では「市民オンブズマン」を設置して、その実現に努めているところであり、その活動内容については報告書により市民を含めて広く知ることができるとは思われる。しかしながら、行政への苦情は「市民オンブズマン」に比べて広聴相談課や各業務所管課で受け付ける数の方が圧倒的に多いと思われる。この内容処理については各所管課限りで終了し、市全体として周知し活用する仕組みにはなっていない。しかも、各所管課では苦情処理を専門とする担当は設置されていないことから、ほとんどの苦情は単なる「迷惑行為」に化し、その場しのぎの対応になっていると思われる。このことから、市民からの情報発信である苦情の処理方法について検証していきたい。また、行政内部での情報流通の問題があることは特に区役所ではよく言われることである。事業局の新事業を同じ市役所でありながら「市政だより」で初めて知ることが少なくない。市民への情報公開と共に行政内部での情報公開についても

検証していきたい。さらには、市民参加を促す上で必要と思われる広報・広聴のあり方についても現状分析を行っていきたい。

めざす結論の可能性 くむすびに変えて

今まで述べてきたところであるが、市民参加手続のあるべき姿については現存する各種制度や市民への徹底した実態調査をもって結論づけたい。

市民からの苦情を受けていて「法律が勝手に決めたことだ。そんなことは知らない。」と言われることがある。国民主権であり、その代表者が国会で決めた法律を知らないと言うのは明らかに通らないが、そのような意識がなぜ出てくるのだろうか。また、選挙のたびに低い投票率を目にするにつけ、主権者である国民の国政や市政への無関心さに危機感を抱くことさえある。立法や行政が国民から遠いところに位置しているのが、それらの原因なのだろうか。そうであれば、地方分権を契機としてこれらを国民の近いところに移行する努力が求められる。行政への反対運動や無関心等を解消する一手法として住民参加手続のあり方を考えていければ、少しは社会に役立つ情報発信ができるのではないかと期待している。



市民活動支援のための具体的な課題

市民局地域振興課副主幹

大場 博

はじめに

市民活動支援については、既に本誌第六号で九八年度の検討委員会の報告書（注）に基づき前提となる考え方がまとめられている。これは、支援の必要性、支援策を推進するにあたっての支援の中心となるべき拠点センターの創設の必要性について述べるとともに、より豊かな地域社会づくりをめざして、市民との良好なパートナーシップを形成していくための課題について示したものである。今回は、以前の報告を踏まえ、その後の取り組みと新たな課題について説明することとする。

その後の取り組み

(1) 支援指針の策定と実態調査

第六号で、今後、具体的な支援策を展開していくためには、市の市民活動支援に対する統一した「支援指針」の必要性が明らかになった。他の自治体においても「市民活動支援指針」は数多く策定されており、策定経過を

みると概ね、市民活動団体の実態調査、ヒアリング調査、市民フォーラム等を実施するとともに専門委員会を設置し策定されている。しかし、指針が本当に実効性を持ち、また、川崎市の特色を生かした内容となるためには、市民活動団体の実態分析や専門委員会からのあるべき理念の提示に加えて、現在の市民活動団体と行政の関わりの実態を把握し、そのデータを元に現状を一步先に進めることが必要である。そこで、九九年度は職員によるワーキンググループを立ち上げ、九八年度の報告書にある「支援を行うときの基本的な考え方」に沿って、全市的に積極的に展開されている「パートナーシップ型事業」を中心に実態調査を行なうこととした。

(2) 調査結果

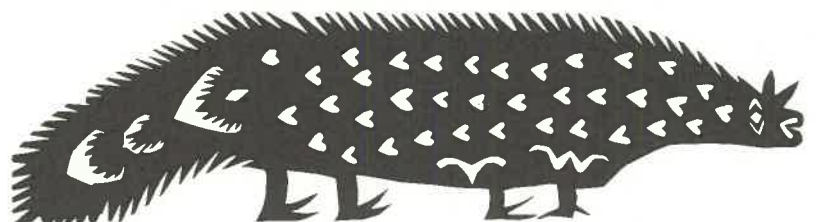
その調査結果を総合してみると、行政が市民活動を「なぜ支援するか」の意義を確かなものにするうえで、次の三つの視点、つまり、①市民の自己決定の領域拡大、②行政の内部改革、③それに見合う市の責務・市民活動団体の責務が、戦略的課題となることが明らかになった。

①の「市民の自己決定の領域拡大」とは、地方分権の推進に伴い、国から自治体へ、さらに自治体から市民への分権を視野に入れるなかで、市民活動の発展を図ることが、地方分権の究極的な目標である住民自治の実現に近づくこととなること。

②の「行政の内部改革」とは、いまや公共サービスを行政が独占的に担うという前提が崩れ、今日の成熟社会にあつては、公共サービスを担う多様な主体が登場し、ある領域では行政が補完する側へまわった方がより効率的・効果的に行政目的が発揮でき、そうした状況に柔軟に対応できる行政機構の改革が急務となってきたこと。

③の「行政の責務、市民活動団体の責務」とは、公共課題を市民活動とのパートナーシップで担いあうからといって行政の責任が免れるわけではなく、行政、市民活動団体双方の公共的責任とは何かが新たに問われることになり、それに見あうシステムづくりが必要になること。

そうした意味で、本市の新・中期計画で位置づけられたパートナーシップ型事業は、それぞれの事業展開を通して市民の自治力を高



注1 「川崎市市民活動についての調査研究報告書」(一九九九・三)

めることを最終目標に、いかに行政の内部改
革と市の責務を自らに問うことができるか、
そのための模索であり、今回の実態調査を通
して、本市における「指針づくり」策定の機
が熟しつつあることを改めて裏付ける結果と
なった。

(3)今年度の取り組み

そこで、今年度、「支援指針」の具体的な
内容を組み立てるにあたり、市民の自発的な
活動がより活動しやすいような条件を整備す
るには何ができるかという点に限定して整理
することとした。その結果、課題を「情報提
供」、「場の提供」、「中間支援組織のあり方」、
「資金確保」等、七つの課題に整理し、関係
各局で組織する市民活動支援施策等推進会議
のワーキング部会で分析して、その結果をも
とにして、市長の諮問機関として新たに設置
した専門委員会で論議するという形をとり、
本格的な検討に入っている。

この専門委員会での検討をもとに、中間報
告の意味で「市民フォーラム」を実施するこ
ととした。ここで示された市民意見を取り入
れ、今年度中に委員会から提言書をいただき、
その後、市として支援指針をまとめ、指針に
基づいた具体的な支援策を展開していく予定
となっている。

委員会の議論

委員会の議論は、職員によるワーキンググ
ループからの現状分析報告に基づき、「現在の
行政実態からみてどういう支援が有効であ
るか」、「こういう支援も考える必要があるの
ではないか」という具体的な支援策を視野に
入れた検討から入り、これに対して市民フォ

ーラムなどにより市民の意見を求め、最終的
に基本的な考え方として提言にまとめていく
形で進行している。

そこで以下、現在までの議論と実態の中か
ら行政が考えるべきことについていくつか挙
げてみる。

なお、この委員会の経過の詳細については
市のホームページで公開しているので参照い
ただきたい。

(1)情報提供

情報提供には、「制度の情報」、「機会の情
報」、「政策情報」等、行政から市民に向けた
構想や案、さらには実施段階の事業を周知す
る「静的情報」と、お互いのやりとりの中か
ら生まれてくる「動的情報」と二種類があ
る。行政が提供する情報は主に「静的情報」
であり、行政側も重要性について十分認識し
ているので、様々なところから様々な機会を
捉えて提供される。しかし、これが結果的に
情報の氾濫を起し、欲しい情報をどうやっ
て見つければよいのか、という問題が起こつ
ている。情報を出せばそれで「情報提供」を
行っている行政の責務が果たされるものでは
ない。場の提供の問題とも絡むが、市民が欲
しい情報を見つかるやすくするために、とり
あえずここに行けば何か手掛かりがあるとい
う「情報のヒロバ」的なものの設置について
検討すべきである。

次に、「動的情報」は、情報提供であり
意識されることはないが、様々な議論を呼び
起こす争点情報の提供は、より広範な市民活
動の高揚を図るために不可欠な要素となつて
いる。しかし、市民活動の高揚に結びつくた
めには二つの課題がある。一つは、議論を巻
き起こすためには、その条件整備として行政

の情報公開が徹底して行われていることと情
報が届きにくい人（高齢者、障害者、子ども、
外国人等）に必要な情報を届けることができ
ること。もう一つは、「動的情報」は世論操
作ともつながるので行政がこれを担うことは
適当でないため、担い手としての情報NPO
の育成が必要となることがあり、これらの課
題について取り組む必要がある。

(2)場の提供

「場の提供」では、すでに本市では全市の
拠点として財川崎ボランティアセンターがあ
り、区の拠点として区民活動支援コーナーの
設置が進んでいる。さらに地域では活動団体
が様々な場所を利用して活動している実態が
ある。今後、行政としては、場の整備は様々
な支援のなかでも最も求められている支援、
有効な支援として積極的に整備していく必要
があるが、その際、全市の拠点については行
政から相対的に独立した中間支援組織を志向
するべきである。また、区の拠点については
市民活動支援の基本となる拠点として、さら
に、地域の拠点については地域やコミュニテ
ィに根ざした活動を展開するための拠点とし
て位置づけるべきである。すなわち、拠点ご
とに持つべき機能の役割分担を明確にして、
行政施設に限定せず民間施設も視野に置き、
地域に根ざした整備を行っていく必要がある。
また、拠点の管理・運営方式については、
公設民営型施設を基本として行政が施設を管
理し、中間支援団体や施設利用団体の運営委
員会（特定のNPOへの委託も含め）が管
理・運営する自主運営方式を採用するととも
に、公開性と明確性のある仕組みづくりにつ
いて考える必要がある。

(3) 中間支援組織

支援は行政の直接支援より中間支援組織による側面的・間接的支援に優位性があることから、中間支援組織の育成は市民活動支援のポイントともなる。つまり、市民と行政や企業等を結ぶ「中間支援組織」は、民間NPOによる運営を理想とする。だが、現状では、ボランティアアセンター、国際交流協会、生涯学習振興事業団、社会福祉協議会など、市民活動と関わりが深い市の出資法人等が積極的にその役割を果たしている。したがって、民間のNPOが台頭してくるまでの現実的な対応策として、市の出資法人等を市民活動支援型組織に改編していくことが、分権の流れのなかで市民活動の活性化策として、また法人自身の見直し策としても有効であると考えられる。

このことから、市民主導型の中間支援組織を育成に努めるとともに、支援の拠点として財川崎ボランティアセンターのさらなる拡充を図り、市民活動と関わりがあると考えられる出資法人等の改編について、できることから取り組みはじめることが必要である。

(4) 資金確保

市民活動団体の「資金確保」については、①会費、市民等からの寄付、②事業収入（事業委託）、③補助金、助成金の三つの方法があり、これらに対してどのような形で支援するのがよいのかが問題となる。

①としては、寄付の問題で国において税の優遇（主として個人等がNPO団体に寄付した場合の税控除）について検討が始められたが、これは国税のみに止まらず、地方税に波及することは必至であり、分権時代の課税自主権をめぐる議論とも一致し、自治体として

取り組み意義は大きいと考えられる。

②と③からは、市民活動団体の自立を図る上では一般的には補助金・助成金より委託の方に優位性があるが、市民活動団体の現状、現行の市の委託制度を考えた場合、補助金・助成金を活用する方が現実的であると思われる。補助金・助成金については現在、市および関係機関から市民活動団体への財政的支援が行われているが、行政側の必要性と市民活動団体の要請が見合った業務及びパートナーシップ型業務に限定されていて、市全体の市民活動団体を支援するための財政支援となっていないことから、新たな予算の設定が必要となっている。

ただし、「資金確保」についての支援は次の点に留意する必要がある。

- ① 公金支出と直接絡む問題であり、支出にあたっては市の責務、市民活動団体の責務を明らかにし、公平性・透明性を確保するシステムづくりをすること。
- ② 補助金・助成金は支援効果が高いが依存体質をつくりやすいので注意すること。
- ③ 市民活動団体の自立に向け、事業委託の拡大は欠くことのできない課題であるので、市民活動団体の特性である地域性、機動性、柔軟性などを加味した、委託制度の見直しと共に委託を受けられる市民活動団体の育成を図ること。

今後の課題

今後、市民活動支援指針を策定し、これに基づき具体的な支援策を実施していくにあたっての課題をいくつか指摘しておきたい。

(1) 市民活動支援への行政の理解

今年度の委員会で支援に対する市の留意点について議論があった。具体的には、市が支援するのは「お金があるから行うのか」、「義務として行うのか」、「必要だから行うのか」、どのような姿勢で臨むのかという問題である。もし、お金があるからならお金がなければ行わないことになり、必要があるからならお金の有る無しに関わらず行うことになる。この問題を含めて「支援に対する姿勢」について、次のようにまとめてみた。

① 地域の市民活動の発展を図ることが住民自治を実現し、ひいては効率的・効果的な行政システムの構築に寄与することから、余裕がある時だけ支援するのではなく、継続的に行い、

② 全市一律の支援で単に市民活動団体が育てば良いというのではなく、その地域の特性を生かした支援を行うことにより地域全体が良くなるということを考慮した支援を行うこと。

③ 市民活動が地域に根つき、地域の住民が共感を持って迎え入れ、その共感が市民活動を維持・発展させる力になるような仕組みづくりを行うこと。

この「支援に対する姿勢」に加えて、既に前回示した「支援策を実施する場合の基本的な考え方」（九八年度報告の六項目（注2）、さらに前述「（一）の「行政が支援する意味」の三つについて行政職員が理解することが必要となる。

(2) 全局の協力体制

次に支援に対する考え方を確認して、指針を認知し支援策を実施していく場合、全局に関係する問題であり、理解と協力は勿論のこと、実施策によっては主体的に検討していた

注2

①自主性の尊重、②パートナーシップを築く、③多様性にあわせた柔軟な支援を行う、④側面的・間接的な支援を行う、⑤新しい市民活動団体が生まれる環境をつくる、⑥公開性と明確性のある仕組みで支援する。

だく局もあるので、全局にわたる調整が必要となる。

(3)市民活動支援条例

また、市民活動の意義や役割を広く普及・啓蒙を図り、市民活動支援を市民に開かれた形で実施していくためには条例化について検討していく必要もあろう。県下でも横浜市では既に指針を策定し、それを条例化しているし、横須賀市でも今年度中に条例化する予定となっている。

おわりに

川崎の市民活動団体は比較的小さな団体が多く、現状では行政や企業と対等に活動できる団体は限られているが、NPO認証法人も二十を越え、着実に成長してきている。

今後、地域と密着した市民活動団体が企業等と同等に行政施策を実施する場合のパートナーと成長することは、地方分権の実現と行政内部の新たな改革に寄与するものとなる。このことを考え合わせれば、「なぜ今、市民活動支援なのか」がわかっていただけたらと思っ

て、一言加えさせていたいただきたい。
現在、施策の担い手として十分でないとしても、将来的に市民活動団体が担う方が効果的な事業展開ができるのであれば、事業を協働し、市民活動団体が担えるような支援を初期投資として行っていくことも考えるべきであり、実践することによって市民活動団体が成長し、行政も市民活動団体との協働の中から学ぶことができる。

そうした試みの一つとして、本市では「市

民健康の森」事業があるが、これは森の候補地選定から森の内容、維持管理まで全プロセスを徹底した市民との協働で進めようとする事業である。この事業が成功するカギは、計画・執行・整備に至る全プロセスを通して、いかに市民と行政が対等、協力関係を確保できるかにかかっており、行政も市民も両者の開かれた関係のなかで新しい公共課題の担

手として成長していくものと思われる。以上のように行政の行うべき支援は基盤整備さえすれば終わりではなく、指針に基づく協働の実践が必要となる。そして、このような支援が市に求められる支援であり、これが結果的に自治体の政策展開の選択肢をさらに広げ、活力ある川崎市を築くことにつながっていくことになる。と確信するものである。

市民活動団体への寄付に

川崎市の委員会資金確保を支援

ボランティアなど市民活動の指針づくりを検討している川崎市の委員会が、市民活動団体への寄付金に対する市税優遇(減免)や出資法人の改革を提唱内容に盛り込もうとしていることが十九日、明らかになった。国ではNPO法人(特定非営利活動法人)の整備規制が検討されているが、市民活動支援を目的とした市税優遇策が実現すれば全国で初めて、委員会の組織内には二十一日、川崎小杉町の市聯合自治会館で開かれる市民フォーラムで報告される。

市民活動支援策決定している、いずれも登録した委員会・委員長・武蔵野已

市の出資法人(意見面)が検討されているが、その一部を市民自身が運営にかかわる「市民活動支援組織」に改編することらうとしている。具体的には、重役員(代表者)を理事市長に協賛する新組織に市民活動団

体などがかわるようにならざるに、来年の選挙で、川崎市の市民活動支援指針制定委員会、市長から委任された大学教授、人、市民活動団体代表者の人、市議員がメンバー、これまでに作業部会にあたる小委員会を各めて、同の会合を開き、検討を進めてきた。

神奈川新聞

10月20日
金曜日
2000年(平成12年)
神奈川新聞社
第20977号

〒220-8588 横浜市西区花咲町6-145 電話 045-411-2222

市税優遇を検討



各分野で活発に活動している川崎市内のボランティア団体

市税優遇(減免)は資金確保のうえで、市民活動団体が自主財源としての寄付金を集めやすいうようにするのが目的。市民同士で社会的資源の再配分ができる仕組みづくりを目指す。「自治体が補助金で独自の施策を検討することは社会的なインパクトが大きくなり、目的が政策になる。地方分権の課税自主権をめぐる議論の方向とも一致し、意義は大きい」と強調している。

資金確保策として、他に行政や企業からの受託事業増加や基金・公設ファンドの活用などが候補に挙がっ

「参加と分権」の文脈で政策評価を考える

総合企画局企画部企画調整課副主幹

伊達知見

あらためて原点回帰を

いま、自治体の政策評価がブームになっている。たびたびマスコミや専門誌で取り上げられること自体はよろこばしいことだが、民間経営に基づく自治体改革のツールとして扱われることが多く、自治体の本来あるべき姿が議論されないまま、手法論ばかりが先走りすることは問題だと思ふ。これまで市民参加や地方分権に熱心に取り組んできた地方自治体にとっては、本質論を置き去りにした「ブーム」と映っているに違いない。自治体における政策評価の問題は、地方分権の文脈の中で、市民と行政とのパートナーシップを前提に成り立つものであり、改めて自治体のあり方を問い直す原点回帰の問題であると、筆者は考えている。だからこそ今、自治体の政策評価をめぐる課題の中で、「参加と分権」とはどんな意味があるのか、自治体職員は、どのように政策評価の課題と向かい合い、どのように行動するべきか、自治体のあるべき姿からの議論を深めていく必要がある。ここでは川崎市がめざす政策評価システムを示しながら、

この課題について考えてみることにする。

自治体内で自己完結化

まず、「参加と分権」と政策評価の考え方を、政策の決定から執行に至るプロセスを国と地方自治体の関係から見ることにする。これまでは図1に示す通り、国が政策を立案・決定し、地方が執行するという関係にあったといえる。

例えば、公共事業の評価では、地域に特化した事業でも評価の実質的な決定は国が行うため自治体は直接関与できない。つまり自治体段階での評価は、あくまでも「執行過程」の中だけにとどまっているのである。評価を実施することのインプリケーションは、評価結果から課題発見へフィードバックさせて、つぎの政策立案や決定に反映させることにある。このためには国から地方への財源や権限委譲のさらなる改革を進めることが不可欠である。その中で地方自治体は自己決定権を拡充し、地域の実情と住民のニーズを踏まえて自らの責任において、政策の課題発見から立案、決定、執行、評価という一連の政策過程

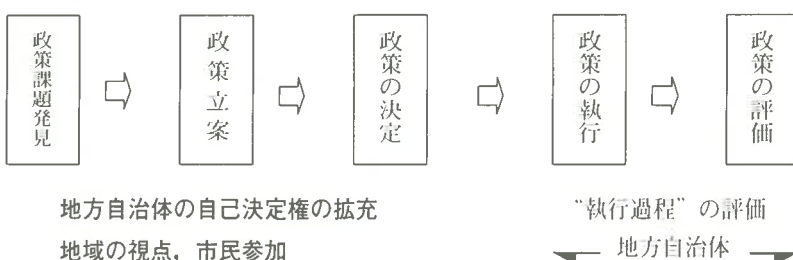
を自治体内で自己完結化できる、分権型行政スタイルを構築していくことが求められる。

総合政策評価システムのめざすもの

今後、自治体における自己決定権を如何に拡充させていくかは、市民自治の発展をめざす中で、とりわけ市民参加を担保とする市民自治を構築することが重要な課題となるだろう。この課題を政策評価の問題に引き寄せて考えると、市の総合計画に位置づけられた施策や事業の実効性を高める仕組みづくりを手掛かりに、総合計画の進捗管理と有効性に関する評価を進め、これらの政策情報を公表するところから始まるものになるだろう。政策評価に関する評価情報は、できる限り分かりやすく市民に公表することが自治体の政策評価の第一歩であり、政策評価を制度化する上で欠かせない手続の一つである。地域の課題はできるだけ地域住民が自ら判断することのできる政策情報を提供していく必要がある、政策評価システムはまさにこの役割を担うものである。

こうした要請に応えるため、地域の視点か

図-1 評価の自治体内自己完結化



ら政策の課題を発見し、政策立案につなげる
ことのできる政策評価システムに期待が寄せ
られているのである。本市では、総合計画の
実施計画である中期計画の進行管理を目的と
して、平成一〇年度から計画進行管理・評価
システムを試行的に運用してきた。平成一二
年から本格的な実施段階に入っている。川崎
市の総合政策評価システムは、この「計画進
行管理・評価システム」を中心に、評価対象
領域を一般の事務事業や行政管理的業務にま
で発展させていく総合的な評価システムを目
指している。ここでは、その総合政策評価シ
ステムの全体像と評価システムの基本的な考
え方を示しながら、「参加と分権」と関連づ
けて評価システムのねらいを探ることにする。

(1) 総合政策評価システムの全体像

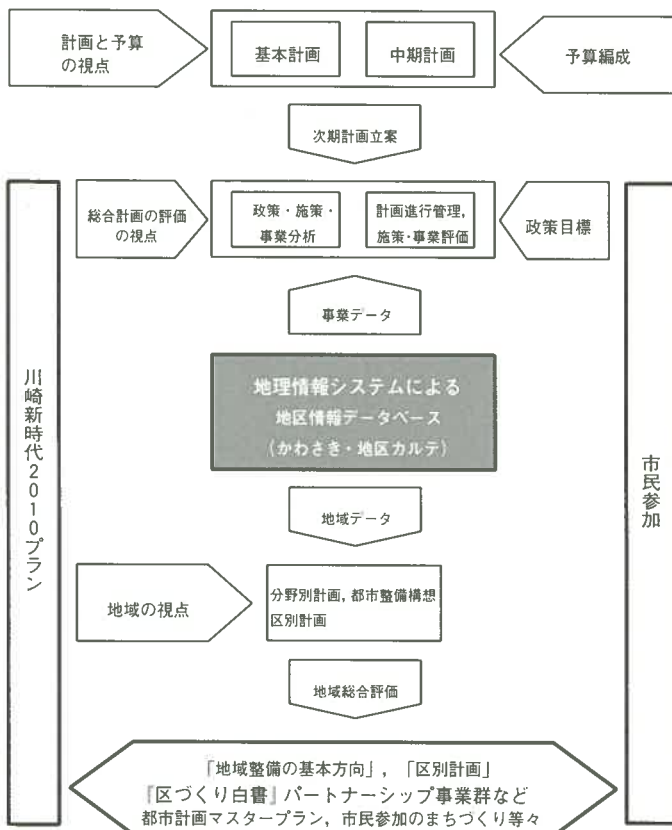
総合政策評価システムは、施策や事業の有
効性・効率性・経済性を追求し、政策形成過
程の透明性を高め、市民の意見を施策に反映
させるコミュニケーション・ツールの役割を
果たすことを目指している。その評価の仕組
みは、総合計画の政策体系にある「政策」「施
策」「事業」と、その政策展開を時系列的に
見たときの「事前」「中間」「および」「事後」の
段階に整理し、それぞれの場面で評価してい
くものである。さらに政策立案から執行、評
価に至る一連のプロセスも評価の対象にし
ていくとするものである。

(2) 総合政策評価システムの基本的考え方

川崎方式の特徴

評価システムは図一2に示す三つ視点を基
本的な考え方として設計している。まず、総
合計画の実施計画である中期計画事業（現在、
第三次にあたる「新・中期計画」）の進捗状

図一2 政策総合評価システムの3の視点
(計画と予算/GISによる支援/地域視点)



況や事業成果等を評価する進行管理・評価シ
ステムを中核に、地理情報システム(GIS)
を活用した「地区情報データベース」を構築
することで、①計画と予算を連携させた評価、
②地区情報システムによる支援機能、③地域
の視点からの総合計画の評価機能、を備えた
システムの確立を目指している。

とくに、地区情報データベースは、かつて
川崎市が区別に作成していた地図情報「地区
カルテ」(昭和六三年)の電子情報版といえ
るものである。地域の統計情報はもとより、
「区づくり白書」(平成五年から平成一〇年作
成、七区あり)の市民提案などをデータベ
ス化している。また、総合計画の中期計画事
業の事業関連データをGISに入力すること
により、区別、地区別(中学校区、小学校区
など)に様々な事業データや統計データを用

いて比較検討ができる地理情報システムを構
築しているところである。このように、シス
テムづくりの基本コンセプトに「地域の視点」
が反映できるように、「区づくり白書」「パ
ートナーシップ事業」などの市民参加のまちづ
くり情報をできる限り集約したデータベース
をつくり、将来的には誰もがアクセスできる
環境を整えることが評価システムに課された
役割の一つであると考えている。

例えば、宮前区の「区づくりプラン」では、
市の総合計画への反映を求めるものとなつて
いるが、市の事業執行を義務づけるものでは
なく、あくまでも「行政計画を支える計画」
となつている。内容的にも、これまでの陳情
型ではなく、既存の計画と整合性も考慮され
た提案型のもので、策定にあたって入念な合

意形成過程を経ている(注1)。つまり市民参加による合意形成とそのプロセスで得られた市民と行政の信頼関係がまちづくりの第一歩としている。市内各地で行われているこうした合意形成の情報は貴重な地域の政策課題であるだけに、地域情報の受け皿機能の備えが必要になってくる。この地理情報システム(GIS)は、市民と行政における情報の共有化を図るツールとして、まちづくりや様々な政策形成の場面で活用され、市民活動を支援するシステムとして期待されているのである。

評価のねらい

一方、政策評価システムの考え方やねらいは帳票設計に集約されるといわれる。施策や事業がどのような考え方に基づいて計画され、具体的にどのような成果をだしているかを行政は説明する責任がある。地域のことについては市民が自ら判断できるような公平で公正な評価情報の提供が必要である。そのためには、政策の意思決定プロセスの透明性を高めることと併せて、常に市民の目に晒しておくという情報公開に対する行政の積極的な姿勢が極めて重要になってくる。

こうした考えから、本市の評価帳票に込められた評価の考え方、評価システムのめざすところをさらに具体的に見てみよう。この中で、評価システムの導入の目的がどこにあり、どんな方法で評価しようとしているかを明らかにしていきたい。

(1) 評価帳票設計のねらい

まず、一つの施策はそれを構成する計画事業や予算事業と対になっているので、政策体系の上位施策との関係を明らかにする必要がある。

ある。このことにより、施策や事業は単独で存在するのではなく、政策体系の中から施策の目的を実現するための手段として事業があることが認識される。事業と施策は、目的と手段の関係にあるので、その事業が施策を実現するために所期の目的を果たしているかを明かにしなければならぬ。具体的には、そもそも何故その事業を実施するのか。現状をどう捉え、その事業によって「解決すべき問題・課題」を明らかにしていかなければならない。また、事業対象(誰または何)をどのような状態にしたいのか。その手段としての事業の妥当性。さらに、その事業を実施することによって期待される効果は何かを徹底的に追求するものである。

(2) 政策体系の目的・手段の関係

総合政策評価システムは、常に目的に照らして事業を評価することのできる仕組みを考えており、合理的で効果性の高い政策・施策・事業の体系実現をめざすものである。

自治体の基本計画については、行政学では、目標(理念)〈goal〉—政策〈policy〉—施策〈program〉—事業〈project〉のヒエラルキーが常に意識されていると考えられている。(図3) 政策とは最終的な目標を実現するための戦略であり、施策とは具体的な手段である。

さらに、施策は複数の細かい事業から構成されているのが一般的である。具体的な政策体系の中では、目的—手段の関係をしっかりと認識することがまず重要なことである。ややもすると事業ありきで事業そのものの問題点に注目しがちであるが、そもそもその事業はどんな背景で何を課題にして、それをどのように解決しようとするのか、ということの問い直しなのである。

本市における評価方法は、これと同様の考え方に基づき、政策体系の中で政策—施策(中期計画)—事業(予算事業)の各段階で評価することになっている。評価をする上では施策レベルに相当する中期計画事業については、施策の実施の効果を確認し、施策を構成している事業の有効性を確認、評価する。また、中期計画を構成する予算事業として、予算事業レベルを対象にして、施策上の位置づけ、事業の進捗、事業の有効性(成果)、実施手段としての妥当性、適切性などを中心に確認、評価するのである。実際には、各施策レベルの成果に事業がどの程度貢献したかを分析するのは難しいケースが多い。一つの施策の成果は、複数の事業やさまざまな要因によってもたらされるものであり、その中の一事業の変化が厳密にどの程度、施策の成果の向上(低下)に寄与したかを計測するのは容易でないためである。しかしながら施策と事業が目的と手段の関係にあることから、施策の評価と事業の評価が連動しているかどうかを分析することは意義のあることである。計画の進行管理の中で、毎年こうしたチェックを繰り返し実施することにより、事業の問題を発見し、解決のための方策を検討するのである。



図-3 政策・施策・事業と目的・手段の関係

(3) 施策と事業の連動性

つぎに、成果指標に基づく施策と事業の連動性の考え方について説明する。この間、事業のもたらす効果を出来る限り数値化するなど、客観的な成果指標づくりを進めてきた。成果指標を用いた評価は、それぞれの指標の推移を見ることのほか、図-4に示す事業と施策の連動性を見ることもできる。図-4は事業の評価指標の推移と施策の評価指標の推

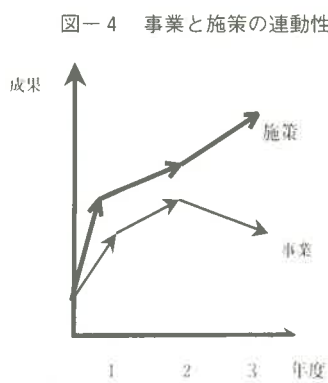
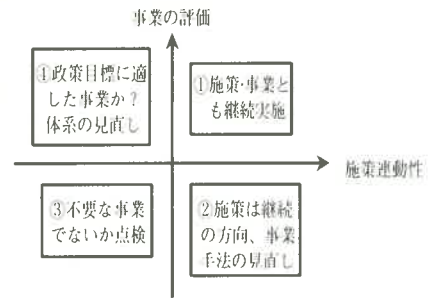


図-4 事業と施策の連動性

注1 プラン策定から広がるパートナーシップ
『月刊 地方分権』二一月号

図-5 事業展開の視点



移を経年で把握したときのイメージである。第一年度、第二年度までは事業の評価も施策の評価も上昇している。第三年時に事業の評価は低下したが、施策の評価は上昇し続けている。これにより、図-5から②施策の成果はあがっているが、事業の成果が低下傾向なので、施策は継続、事業は手法の見直しなどが課題としてあげられる。その他の施策・事業の関係から、①③④の検討すべき課題を発見することができる。ただし、すべてがこうした成果に基づいて決定されるものではなく、客観的な成果指標に基づき、今後の事業展開の方向づけなどを検討する際の重要な判断材料の一つと考えるべきである。

(4) 評価結果から改善への戦略づくり

事業の分析や評価の仕方は、複雑で分かりにくいところもあるが、このプロセスに沿って関係者間で徹底した議論をしながらチェックしていくことよって問題点を浮き彫りにすることができ、改革改善に向けてアイデアもでてくるものである。また、新規の事業の事前評価もできるのである。こうした評価の過程や評価結果の次のステップとしては、事業がより成果を生み出すために必要な方策は

何か、改善策を検討することである。それぞれ目標を掲げ、目標達成のための戦略をたてることが重要になる。

克服すべきは行政内部の壁

事業の中には、立案の経緯から利害関係者間の調整が複雑なもの、政治的課題となっているものなど、行政内部において克服すべき課題がある。評価システムを運用していく中で、行政の内部には双子の難物を持っていることが分かる。事業化の見直しと再評価という難物と行政内部の都合(無謬性)という難物である。実はこのことは完全にトートロジー関係なのだ。この場合、何を捨てて、何を捨てるかを判断するための基準は評価ではない。これまでの行政の内部システムの変換が求められているのである。それは職員がそれぞれの置かれた立場での意識改革なのである。これをうまく引き込まなければ評価システムは名ばかりの単なる飾りとなってしまうだろう。政策評価の導入で克服すべき厚い壁は実は行政内部にある。このように考えると、評価システムは財政難を克服するためのツールでもなければ、行政改革のツールでもない。行政の無謬性の破綻から新たな行政機構を再構築するためのツールと考えるべきではないか。

おわりにかえて

これまで述べてきたように、評価システムにより改革・改善の課題は浮き彫りになるが、この評価システムから自動的に解答が出てくるものではない。それは関係者が自ら問題を直視しながら、一連の評価プロセスを経て導き出すものである。このことを市民参加と行

政との関係で考えると、市民は行政サービスの一方的な受け手ではなく、市民も自分たちのできることは自分たちでやるという考えをもつことが重要である。このことが市民もつ公共性と行政との間で責任を担い合うという意味でパートナーなのである。

そう考えると、市民は行政にとって顧客という側面はあるが、市民イコール顧客ということにはならないだろう。税金を支払っているから、対価としてのサービスは当たり前ということにはならないだろうし、むしろサービスとの競い合いでもない。例えば、市民活動が活発な地域では、見かけの行政サービス水準は低くなる場合もありうる。こうした現象は、むしろこれからの行政と市民の在り方を考えれば、本来あるべき姿なのかも知れないのだ。この市民のもつ公共性の部分に計画策定で、自治体がかかわっていくか。「参加」を政策評価から考えるべきことは、まさにこのことなのである。

一方、「分権」から見れば、評価の自治体内部での自己完結化の課題が、まさに自治体における評価の限界であり、分権の第二ステージの進展を期待するほかはない。このことを踏まえたうえで、なお政策評価に求められるものは、やはり地域の課題は地域の視点で見し、つぎの政策立案につなげることでできる、しかも市民参加やさまざまな合意形成を支援することのできる総合的な政策評価システムを確立し、二一世紀における川崎市の「評価軸」をつくりあげることだろう。このことが分権型自治体の進展に備える川崎市がめざすべき総合政策評価システムの役割であると考えている。

〔参考文献 引文文献〕
 ・川崎市総合政策評価研究会(二〇〇〇・三)
 「川崎市総合政策評価システムの構築」
 ・伊達知見(二〇〇〇・二)「川崎方式総合政策評価システムの考え方」月刊「地方分権」二月号

市民参加の条例づくり

「川崎市子どもの権利条例案」の試みから

教育委員会総務部人権・共生教育担当主査

山崎信喜

川崎市が市民参加で行ってきた「子どもの権利条例案づくり」は、市民や子ども達、研究者や職員などが子どもの権利について真剣に語り合い、得るところの大きい試みでした。

なぜ子どもの権利条例をつくるのか

川崎市では、一九九八年九月に「川崎市子ども権利条例検討連絡会議」に条例案づくりを諮問し、今年六月に最終答申をいただきました。この答申に沿って行政としての条例案をまとめ、今年度中に市長提案で市議会に上程する予定です。

この条例をつくる背景としては、子どもたちが決して幸福とはいえない現状におかれているという認識に加えて、一九九四年に日本が批准した「子どもの権利条約」があります。条約では、子どもの権利として「生きる権利」「育つ権利」「守られる権利」とともに「参加する権利」を定め、子どもを保護されるべき「対象」から一人の人間として、全面的な権

利の「主体」として見ることを求めています。そして、国だけでなく子どもたちの生活の場である自治体も、それらの権利の実現に努める役割を担っており、従来の子どもに関わる施策や学校・児童福祉施設などでの取り組み、家庭や地域社会でのおとなと子どもの関係についても、この新しい子ども観に立って見直していく必要があります。

川崎市では、子どもの権利条約批准と同時に、子ども・保護者・教職員等に対する啓発や関係団体・機関との連携づくりに努めてきました。これをさらに進め、子どもの人権という視点での子ども施策の総合的推進や子どもの人権状況の改善を図っていくため、「子どもの権利条例」づくりに着手したわけです。

条例案づくりのプロセス

条例案づくりは、「市民とともに」「全庁的体制で」「川崎の現状の上に」を基本姿勢に始まりました。「子ども権利条例検討連絡会議」と作業委員会の「調査研究委員会」で

は、検討の過程で市民・子どもと考え合いながらつくりあげていくために、市民・子ども参加を積極的に行い、また会議や資料等は全て公開し話し合いが進められました。

「調査研究委員会」には、おとな委員と一緒に九名の子ども委員が構成メンバーとして参加しました。さらに、権利条例案を子どもの立場から検討する場として「子ども委員会」が小学校高学年から高校生まで公募の約三〇名で組織され、様々な立場の子どもの意見を聴いたり、子どもの権利について話し合いを行ってきました。また、市民の立場での自主的な検討の場として設置された「市民サロン」では、公募の市民約二〇名が月一〜二回のペースで研究や話し合いを行って、成果を「調査研究委員会」に報告してきました。

そして、審議の節目ごとに、パンフレット（返信がき付き）の作成や、子ども集会・市民集会の開催、ホームページなどにより、審議の途中案を提示して意見を求め、寄せられた意見も含めてさらに検討して再提示するという作業を重ねて内容をまとめてきました。



○一九九八年二月・子どもたちの思いや取り巻く状況について意見を求めた最初の呼びかけパンフレットを作成配布。(市民版・子ども版計二万五千部、以下同じ)

○二月・川崎子ども集会の開催(多様な立場の子どもたちの意見交流)。

○一九九九年三月・市民集会「子ども権利条例案の策定にむけて」の開催(課題別分科会で市民と委員の意見交換を行う)。

○六月・現状をまとめ、権利保障の柱を提示した「中間報告書」を検討連絡会議から市長に提出。七月・市民・子ども向けパンフレット(中間報告の概要)作成・配布。

○九月・市民集会開催。中間報告の課題にあわせ分科会を設定し意見交換。

○二月・川崎子ども集会の開催。集会アピール文は権利条例案へ反映。同月・市民集会開催。子ども権利条例イメージ案の概要報告と市民との意見交流。

○二〇〇〇年三月・子ども権利条例第一次骨子案(調査研究委員会原案)を公表し、市民・子ども向けパンフレット作成・配布。各行政区(七区)で市民集会を開催。

○六月・答申を検討連絡会議から市長に提出。

○七月・市民集会を開催し答申内容を報告。ほぼ三か月ごとに行われた市民参加の取り組みは、これが初めてではありません。一九八四～八五年の二年間、市内全小学校区での市民討議(報告書「いきいきとした川崎の教育をめざして」は川崎の教育改革の基盤となった)を先駆として、その取り組みから生まれた「地域教育会議」により、市民・学校・行政が一体になって子どもを考えたような土台が培われてきたからこそ、今回のような大規模な参加が可能になったといえます。

このようにして作る条例案は全国でも例を

見ないと思われませんが、地方分権の流れに即して考えれば、「市民立法」の一形態といえるでしょう。

市民参加の条例案づくりから見えてきたこと

「子どもの権利条例骨子案」の内容は答申に譲り、市民参加の成果と課題を述べます。

まず、市民や子ども達からの多様な意見が、条例案の骨格に大きな影響を与えたことがあげられます。川崎の子ども達が求めているのは、「ありのままの自分」でいられることであり、おとなと同等の一人の人間として見てほしいということでした。条例案の子どもも権利は、このような思いを受けてまとめられました。また、市民の意見で最も多かったのが、「権利と義務」についてでした。「これ以上子どもを甘やかすな」といった意見や、「子どもの荒れの原因は子どもの権利が侵害されていることだ」などの意見で論争は続きましたが、「他人の権利を侵害しないことが大切で、権利を正しく使う責任はある」という意味から、「権利の相互尊重」という言葉でまとめられました。

次に、市民参加が、市民・行政双方にいくつの変化をもたらしたことがあげられます。

一つは、相互学習の成果です。市民にとっては、この間の市民討議や審議会傍聴は子どもに対する認識を変え、子どもの権利やおとなの役割を改めて考える機会になったと思います。市民サロンでは、討議を重ねるにつれて個々の主張に止まらず、多角的な視点での議論が展開されていきました。また、子ども委員会では、年齢による差はあるものの課題を捉え、理解し表現する力を着実に身につけてきました。行政も、市民や子どもの生の声、

子どもと接する現場の率直な意見を聞くことよって、机上ではつかめない一人一人の子どもに即して考えることの大切さを知らされました。

二つ目は、相互関係の変化です。市民は、行政や学校に要求をするだけでなく、ともに知恵を出し合い担い合うことこそが大切だと気づき、行政も、市民と対等の立場で議論することから、よりよい政策や協力関係が生まれていくことを実感しています。市民サロンのメンバーや子ども委員からは、今後は子どもの権利の学習会を学校や地域の中で自主的に開いていきたいという声があがっています。条例の普及啓発が大きな課題といわれている中で、市民と協働の取り組みは今後の展望を開くものです。

市民参加の取り組みは膨大なエネルギーを必要とします。審議途中の考えが次々に外に出ることで、誤解や混乱もかなり生じました。しかし、討議過程が見えることは、審議会の信頼を増すことにもつながりました。それは行政に対しても同じで、できないことはなぜできないのかを説明し、その政策のもつメリット・デメリットをはっきりさせたうえで政策決定について市民とともに考えあう。そのような市民に納得いく説明をする責任が行政には求められていると感じました。そのうえで、市民にも要求だけでなく参加を、責任を担い合う姿勢を求めていくことが、分権の時代における「協働」の意味といえると思います。

現在、答申を条例化する作業に取り組んでいます。法律や他の条例との整合性を図り、条例に適した文章に整理するなかで、どうしても答申と表現が変わっていく箇所が出てきています。その変更についての行政の説明を、参加した市民が理解し納得してくれるかどうか



かが、市民参加の取り組みが定着するかどうかの試金石だろうと思っています。
今回策定される条例が普及し、子どもの権利や人権を理解する市民や職員や教員がもつ

と多くなること、そして市民と行政が協働の関係を築いていくこと、そのような関係ができた時に（それは今の子ども達がおとなになり、次の子ども達を育てる頃でしょうか）、地

域社会は生き生きとした子ども達の権利保障の場になり、また、全ての人の人権が尊重され、子どももおとなも「ありのままの自分」でいられる地域になるだろうと期待しています。

特集 分権時代の自治体像を探る

（行政執行スタイルの転換に向けて⑤）

自治体「要綱」の実体をさぐる

川崎市総合計画課題専門調査員

土山希美枝

「要綱」をめぐる状況

自治体行政の実務に不可欠の役割を果たしている「要綱」(注1)を整理点検するという課題があらわれつつある。

要綱は、一般化していえば、ある行政実務に関する規定や執行基準、手続きなどをまとめたものである。条例などの例規と異なり、議会の議決を経るものではなく、いわば内部ルールである。しかし、要綱の作成は、担当者の個人差や経年変化などの変動から業務の継続性や公平性を担保するための文書化作業ともいえ、内部ルールでありながら、施策を具体化するさまざまな実務に不可欠の基準であり、根拠であり、マニュアルとして運用されているのが実態である。

こうした、行政の実務からみた位置に比べれば、要綱についての研究は少なく、さらに限定された側面にとどまっている。自治体内

部でも、他局の、場合によっては同じ部課であっても、担当する業務に関係のない要綱にはまったく触れる機会がないこともある。さらに高度成長期以降、自治体の役割が拡大するにもなると、要綱も膨大となり、現在では自らを持つ要綱の全体像を把握している部課がどこにもない自治体も多いと思われる。

内部ルールといっても、前述したように要綱が果たす役割を考えれば、とくに市民の生活や企業の活動にかかわる施策をめぐる要綱については、何らかの公平性・透明性を持つことが必要となる。この点で、一部の先駆的な自治体（東京都武蔵野市など）で要綱集作成や公開などのとりくみがみられることは高く評価されるべきである。

今日、自治体要綱の整理や条例化が課題となっているのは、こうした先駆的なとりくみを背景に、ひとつには行政情報の透明化という情報公開の課題が、また地方自治法の改正や地方分権一括法(注2)施行などに代表され

る、自治体行政をめぐる大変動が、要綱の環境を一変させたためである。自治体は、その権限の拡大にもない、市民・住民の行政をみる厳しい目に応える説明責任を当然の義務として果たさなくてはならない。自治体の実務をもっとも具体的に記している文書である要綱の実体をとらえることは、この義務の最も根幹にある課題といえよう。

今回の地方自治法改正にもない、機関委任事務などで法令の委任を受け、市民・住民の権利を制限し義務を課した要綱や手数料徴収を含んでいた要綱などは、各自治体で必要に応じて条例化されたと言われている。その過程で、要綱の基礎調査もある程度進んだと推測される。しかし、自治体にとって、「要綱」の整理点検は、なお重要であり困難な課題である。それは、膨大な行政実務の、ときにはその運用に疑問が感じられるものを含めて、「何をやっているか」の洗い出しであると同時に、これまで見えざる存在であった

注1

本稿において自治体「要綱」とは、例規として扱われる条例・規則以外の、要綱・要領など自治体内部で作成されたルール・準則・マニュアル・指針といった文書などをひろく指すものである。

注2

地方自治法の改正について、本稿で対象となるのは主に「四二条二項、二二八条部分である。一四二条二項「普通地方公共団体は、義務を課し、または権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。」二二八条「分担金、使用料、加入金および手数料に関する事項については、条例でこれを定めるなければならない。」(抄)たとえばこれまで機関委任事務として規則や要綱などで定めてきた権利・義務規定、手数料徴収事務は、必要な場合には条例化により対応することになった。地方分権一括法は、正式には「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」、一九九九年七月一六日公布、二〇〇〇年四月一日起施行(原則)。本稿では、「地方分権一括法」と表記する。



「要綱とは何か」を現在から問い直す作業でもあるためである。

自治体行政と要綱

自治体の要綱は、その機能からみて大きく分ければ、対象にたいして何らかの制限や規制を課す規制型と、給付基準や組織制度の運用などひろく業務についての規定を文書化した規定型に大別されると考える(図1)。しかし、これまで要綱が論じられてきたのは、ほとんど規制型の、しかもそのなかでも一部の領域にすぎない。

その領域とは、いわゆる「要綱行政」、宅地開発や公害規制に関する自治体独自の、あるいは上乗せ・横出し規制といわれるタイプの要綱の是非をめぐるものであった。規制型要綱のさらに自治体独自の規制をもつものである(注3)。規制といっても、根拠法令に明確な規定を持たない以上、「お願い」つまり行政指導という形をとることが多いが、実質的には規制の機能を果たしている。この規制型要綱の登場は、高度成長期の社会変動がもたらした自治体の役割の変化の象徴ともいえる。

高度成長期は、経済成長であると同時に、産業構成や生活様式、社会全体の構造変動をもたらし、空前の大転換期だった。激しい都市化・工業化となつてあらわれる社会変動は、日本政治の前提条件の構造変動でもあった。空前の人口移動がみられ、移動した大量の人口が大都市圏を拡大しつつ流入地や郊外に定着した。高い経済成長を背景に、工業化は、一方では大量の人口の生活を支える必要から、他方では生活の「便利」を高度化する必要から、産業面だけではなく生活面でも大きく進んだ。

高度成長期の社会変動が日本政治の基盤を変動させたといえるのは、たとえば人口移動からみれば、

〔1〕人口が大量に流入したところは、社会資本の整備が必要になる。

〔2〕人口が大量に生活するには、生活を支える社会システムないし空間設計の工業化が必要になる。

〔3〕イエ・ムラや地域の顔役といった旧来の政治的ルートをもたない新住民層が、生活をめぐる問題に直面すると、正面から政治問題として自治体や地域に提起されるかたちをとる、

と理解できよう。個人の生活が成立するため、社会資本をはじめさまざまな政策・制度が必要となり、それが政治の領域でとりあげられるという、いわば、「生活条件の政治化」が進行したのが高度成長期であった(注4)。激発する「都市問題」を背景に、初めて、地域の生活をどのようにデザインするかという課題が、地域と自治体になげかけられることになった。社会構造の変動は、自治体の役割を、「生活条件の政治化」に対応する政策・制度づくりとその運用を担う、地域にもっとも近い政府として変化させたのである。

しかし、前述した自治体の役割の変化は、容易に理解されなかった。「政治」をめぐるイメージ、「生活」や「地方自治」の軽視や、財政や権限など政策資源の制限が、こうした役割へのとりくみを妨げていた。その一方で、都市部の宅地開発の趨勢は、旧来の都市法で対応できる範囲を超え(注5)、自治体にとって重大な脅威となった。

川崎市は、この深刻な課題に、最も早期から、最も厳しい環境の中で取り組みねばならない自治体であった。川崎市の都市化は、

(1) 東京の郊外化圧力、(2) 川崎市内の臨海部工業地域の巨大化にともなう人口集中で郊外化、という、二重の人口圧力にさらされていた。都市化・工業化の軋轢もそれだけ厳しく、地域の変動は極めて激しかった。戦後三五年間で五倍以上というその人口増加は、まさに未曾有の社会変動であったといつてよい。

市内の宅地開発は、北西部を端緒に、東急の田園都市構想に代表される民間デベロッパや住宅公団などにより、すでに一九五〇年代なかばから大規模に展開されていた。他方で、臨海部の巨大工業地域では、事故や公害対策が深刻化、危急の課題となっていた。一九六五年の違法ミニ開発と産廃不法投棄がひきおこした久末での大規模な土砂災害(死者二四人、重軽傷一七人)は、その危機を象徴する痛ましい事件であった。一九六〇年代の都市問題の爆発は、川崎市の、地域住民の「生活」を支える政策・制度づくりとその運用をになう自治体政府としてのスタートでもあったのである。

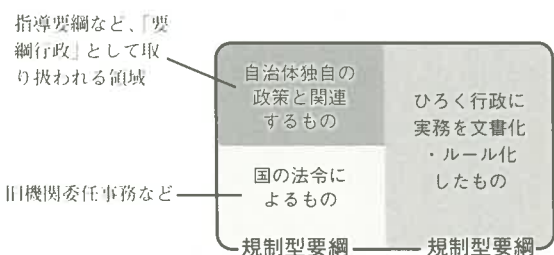
「条例」「要綱」が自治体の政策ツールとして機能しはじめるのは、こうした危急の課題に何とか対応するための、苦肉の策としてであった。とくに、自治体独自の規制型要綱の登場は、宅地開発指導要綱に代表される「要綱行政」として、自治体行政の領域に新たな展開をもたらしした。

川崎市では一九六五年、「団地造成事業施行基準」が成立した。これは、市史によれば、住都公団の東生田土地区画整理事業への対応を直接の契機とし、それまでの開発で膨大にふくらんだ市の負担を背景に、川崎市団地問題等審議委員会の「強力な規制は私権制限にかかわるため条例化は難しい」との答申をう

注3

要綱が多種多岐にわたっていることを指摘している種少な文献には、原田尚彦「地方自治の法としくみ」(学陽書房、一九九五年)がある。ここでは、自治体要綱が「広範な行政分野にわたっている」(七五頁)ことを指摘し、とくに給付行政における要綱についてふれ、そのうえで、「だが、要綱行政が実施されているのは、給付行政の分野だけではない」(中略)国民の権利自由の制限や法定外の義務づけを盛り込んだ、いわゆる規則的な要綱が策定され、実質的な取り締まりの根拠として利用されている例は、すこぶる多い。要綱行政という場合には、要綱にもとづく、こうした規制的行政指導を指すのがむしろ通常である」(一七六頁)と述べている。「要綱」が規制型要綱の一部にとどまっていたことは、宅地開発要綱など、つまり業者や企業と直接の利害関係を持ち、それだけ外部からも根拠なく議論にもなりやすい要綱以外は、一般に外部から見えにくい言葉であったことにも大きな一因がある。いずれにしても、「要綱行政」という言葉が字面では「要綱による行政」「要綱を用いた行政」と理解できるのになし、研究・議論でとりあげられてきたこと(要綱)の一部の領域に限られてきたことには注意しなければならない。前者の「要綱による行政」では、現状の整理、適否改廃、公開、正統性、透明性、公正性、自治体行政における要綱のありかた、といった、要綱をめぐる自治体の行政システムのありかたが課題となるのになし、後者では行政指導の法的有効性、正統性が課題となることが多いためである。

図1 要綱を機能からみた分類



けて作成された。この（公的開発を含めた）大規模宅地開発業者に対する「基準」と、これを運用する市職員内部向けの「川崎市団地問題等指導要綱」との二本立てで、川崎市の「要綱行政」がスタートした。全国で初めて「宅地開発要綱」が運用されはじめたのである（注6）（注7）。

宅地開発要綱に代表される自治体独自の規制型要綱については、数少ないとはいえ、「要綱行政」の研究や議論となつて、検討がなされている。いわゆる「要綱裁判」（注8）で要綱単独での法的有効性が否定された後も、「要綱行政」の手法自体は現場で否定されなかったことは、自治体行政の貴重な政策ツールとして、住民・市民や業者の同意を得ながら、準法律的ルールとしての機能を果たしてきたことが想定される。

しかし、「要綱行政」という術語がさす「要綱」とは、要綱全体からみれば限定された一領域にすぎない。その外には膨大な規定型要綱や、国の法令の委任をうけた規制型要綱が存在する。とくに、行政実務の文書化・マニュアル化ともいえる規定型要綱は、覚書程度のもものからその後の政策の方向をしめす指針まで多様であり、その数は膨大である。こうした膨大な規定型要綱が存在し、これにもとづいて実務が行われていることが、要綱の実態を探るといふ課題につながっているのである。しかし、自治体行政内部でつくられた行政実務や規定の文書化という性格上、現在ではこの領域についての調査・研究はほとんどなく、量も内容も扱いについてもそれぞれの自治体で異なるであろう、見えざる存在であると言わざるをえない（注9）。

この領域の要綱が膨大となったことにも、高度成長期の社会変動による自治体の役割の

変化がもたらした、自治体行政領域の拡大・深化が指摘できる。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深くなり続けている。国レベルで言えば一九七三年の「福祉元年」、これに先立つ一部自治体の先駆政策の普通化は、さまざまに「自治体の業務領域」を拡大させ、したがって実務や規定を文書化する要綱も増加させていったことは容易に推測される。

宅地開発要綱のように、比較的公開性の高い、業者と利害にかかわる交渉を経て、いわばルールとして鍛えられた独自規制型要綱よりも、これらの領域の要綱は、内部ルールとして外部の目が届きにくい存在である。なおかつ実際の業務をさまざまな形で規定する存在であり、そのため複雑な問題をかかえているのである。

以上に述べたように、自治体独自の規制型要綱の登場は、高度成長期以降の、自治体の役割変化にともなつた政策ツールの模索であった。同時に、自治体行政の拡大・深化によって、その他の領域で実務を規定する要綱は増大し続け、膨大なマニュアルや内部ルールとして、今日の自治体行政を動かしている。しかし、今日、要綱をめぐる状況は大きく変化し、その整理・改変が新たな課題として登場してきているといえる。

なぜ、要綱か

高度成長期からほぼ三〇年をへて自治体政策をめぐる制度・運用がようやく変革されつつある。それは、高度成長期の社会変動が必要とした都市政策の具体化として、「条例」「要綱」がさまざまな議論・衝突・経験を蓄積し、自治体の政策ツールとしての位置づけ

を得たこととして読み取ることができるといえる。

現在進められている地方分権は、このような変化を背景としている。条例制定権の拡大によって、条例ではできないことをやむなく「お願い」としてやつてきたとされる「要綱行政」の制度的条件が変化した。また、機関委任事務や国法の運用要領としての要綱も、地方自治法改正と地方分権一括法の施行にともない大きな変化をうける。何より、自治体は地域政策の主体として存在することが求められる。ここで、要綱は新しい状況をむかえているのである。

要綱が活用されてきたのは、
(1) とくに自治体独自規制型要綱について（注10）は、国法や法解釈との関係で条例では無理と思われたことが内部ルールや「お願い」として可能であった。
(2) 行政の内部ルール、実務マニュアルの規定として必要であった。
(3) 議会の議決を必要としないため、柔軟性・機動性が高く、規制の具体的な数値や緊急に必要な場合にも対応できた。
(4) 法律上は有効性が低く非強制的ではあるが、行政指導としての効力や経験の蓄積を背景に、独自ルールとして認知されるようになった。

といったことにまとめられる。高度成長期からの蓄積が、とくに規制型要綱の領域で要綱の有効性を高めていることはすでに指摘した通りである。また、その柔軟性の高さは、要綱に条例化前段階の施策の時限的試行といった役割を担う側面もある。こうした経緯や要綱が果たした役割、可能性は簡単に否定すべきものではないが、同時に、以下のような問題性も指摘できる。
「1」要綱が有効であり、議会での議決を必

注4 大都市が先行し、タイムラグがあるが、一九七〇年代には生活様式の平準化が広範に認められるように、この傾向は普遍的な現象である。

注5

都市化の趨勢に旧都市法が対応できず、一九六八年に新都市法が制定されるが、この経緯、都市法の理論的整理と問題点の指摘については、五十嵐敬喜「都市法」一頁、一九八七年に詳しい。また、宅地開発要綱については、同書三一九頁、三七三頁を参照。川崎市、川西市、横浜市で作成されるに依り、「お願い」から「自主法」に近い状態に近づいていることを指摘している（三三三頁）。

注6

川崎市編「川崎市史 通史編 4上」、一九九七年、とくにこの時期について、三六一頁〜三七九頁。

注7

業者にたいして直接「開発指導要綱」という名称を用いたのは一九六七年の兵庫県川西市が初めて。

注8

一九七九年、要綱の有効性を争点としたいわゆる「要綱裁判」で、東京地裁において東京都武蔵野市長後藤喜八郎の敗訴が決定し、「要綱」には法的根拠がないことが判例として決定した（東京高裁判決を経て一九八九年、最高裁判所で敗訴確定）。この裁判は、武蔵野市の一連の指導要綱関連訴訟のなかでもっとも大きな立場をとり続けてきた（後藤喜八郎、後掲「都市づくり要綱裁判」一六五頁）業者が着工・販売したマンションにたいし、武蔵野市が給水停止という措置に出たことは是非を問う裁判であり、「要綱」の法的有効性を正面から争う最大の訴訟となった。くわしくは、後藤喜八郎編「都市づくり要綱裁判」（日本評論社、一九八五年）。武蔵野百年史編さん室編「要綱行政が生んだ日照権」（ぎょうせい、一九九七年）。

注9

注3とも関連するが、自治体行政における要綱の位置・意義・問題性は、要綱の外からの見えにくくもあつて、ほとんど議論されていない。自治体行政を扱った事典でも、「要綱行政」があつても「要綱」についての記述はほとんどなく、あつたとしても、「要綱行政」のさす自治体独自の規制型要綱についての記述にとどまっていることは、この「見えにくさ」を示すものである。たとえば、「要綱」地方公共団体又はその機関が、条例規則等の法令上の法形式によらず、住民に対する行政指導の指針、基準等を定め、これを一般に要綱と呼んでいる（「地方自治百科大事典」ぎょうせい、一九八七年、四九一頁）。「要綱行政」法律、条例等の法規に基くことなく、行政機関の内部規定である要綱に基づいて行われる行政指導による要綱を指す。宅地開発、

要とせず簡易につくることができると
め、準法的効果をもち手軽な行政文
書として乱発される危険がある。

[2] 国法や条例の実施要領としての要綱が
膨大また複雑に入り組み、全体像が把
握されにくい。

[3] 2と関連して、要綱が現局の業務のな
かに固定され、行政内部の縦割りを助
長する可能性がある。

[4] ルールとしての透明性が保障されにく
く、行政への不信感につながる可能性
がある。

これらの問題点が、膨大な要綱の未整理で
混乱した状態にいたってしまった自治体も多
いのではない。

しかし、自治体が政府として、とくに地域
と市民・住民の生活に最も近い政府として存
在しようとするかぎり、自治体の政策資源配
分にたいする説明責任が、公正性、透明性、
合理性をあわせて問われてくるだろう。こと
に、自治体財政の危機が指摘される今日、有
限の政策資源を、どのように、なぜ、そこに
配分するのか、配分したか、についての情報
公開なくして、最終的には市民の合意をえる
ことはできない。そのため、行政実務がどの
ようなルール、規定、基準にもとづいて行わ
れているのかという視角から、要綱の公開な
ど何らかの形での透明性の確保が不可避にな
るだろう。さらに、地方分権の展開にともな
い、要綱という政策ツールの位置づけの変化、
可能にまた必要になってくるだろう。

以上のように、ひとつには情報公開と行政
手続きの透明化にむけての要請、もうひとつ
には要綱という自治体の政策ツールの規範化
にむけての要請という二つの方向から、自治
体政府の責任ある自立を促す課題として、今

まさに要綱の整理検討が必要とされているの
である。

要綱をどうするか

では、要綱の整理検討がどのような方向に
向かうかについて、川崎市のとおりくみをあわ
せてふれてみたい。冒頭で述べたように必要
なものについては、条例化など各自自治体で
でに対応がなされたといわれ、その過程であ
る程度要綱の調査も行われただろう。しかし、
これらの対応・調査は、地方分権一括法の制
定から施行までの期間を考えると、法に抵触
しないための必要最低限の対応・調査にとど
まっているのではない。しかし、前述した
二つの方向からの要請を考えても、今後要綱
の整理検討は今後継続的な課題となると考え
る。

既存の要綱をどのように整理するかについ
ては、以下のような手法があげられよう。

[A] 持ち上げ式 要綱の条例・規則化

[B] 分離式 枠組みを条例・規則化

[C] 留保 要綱を要綱のまま留保

[D] 廃止 機能していないもの

自治体条例をめぐる環境が大きく変化し、
自治体の独自政策を積極的に条例化しよう
という動きが活発になりつつある。こうした動
向が推進されるべきであることはもちろんだ
が、しかし、要綱について考えた場合、その
利点や現状からみると、現在ではこれら四つ
が選択肢となると考える。

条例は、議会の決議を経る分、ルールとし
ては透明となるが、そのぶん機動性・柔軟性
に欠けることもある。「B」のように、枠組

みを条例化し、いわばエンジンの部分を要綱
の領域として活用することで、政策の効果を
より高めることができるだろう。また、多様
な要綱の中には、現状そのままでは条例にす
ることができないもの、条例化前段階の試行
として運用されているもの、現状での運用継
続が必要なものもあるだろう。こうしたもの
が「C」留保となる。

しかし、これら「B」「C」は、前述の
「4」のように、透明性が低く行政の恣意的
な裁量を内包するものとなりうる。不透明で
あればあるだけ、政策自体が、行政裁量の濫
用として不信感を持たれることになる。今
日では、この領域の可測性・可視性をいかに
確保し、批判・評価にいかに応えるかが、要
綱の政策ツールとしての正統性を左右するこ
とになると考える。

さらに、「要綱をどうするか」には、「どの
ような要綱がどのように存在するか」という
現状把握のための基礎作業がかならず必要と
なる。膨大な要綱の蓄積は、相互に関連・類
似する要綱どうしの調整、機能していない要
綱の廃止など、行政の制度改革につながって
いく作業に展開することも予想される。しか
し、要綱の把握は行政実務がどのように行わ
れているかの把握でもある。今後の自治体政
策の展開にとって、自らがなにをどのような
やりかたで行っているかを把握することがい
かに重要かは言うまでもないだろう。また、
市民・住民と行政との関係をつくる方途の重
要性が高まっていく今日、行政内部に多種ま
た未整理に存在する要綱を「どのようなもの
があるか」「要綱とはなにか」「なぜ条例にす
るか」「なぜ条例にしないか」について、認
識や方向性がなくては、行政への市民・住民
との信頼感を得ることはできない。

注10

大規模店舗の進出等に対する規制などの
分野で、しばしば利用されてきている」
〔新自治用語辞典編纂委員会編「新自治用語
辞典」、ぎょうせい、二〇〇〇年、八四
八頁）、など。同時に、「自治体内部でも
「要綱行政」という術語が「自治体の行
政実務一般がさまざまに要綱をともなっ
て、それを基に行われていること」を指
定していないことも理解されていないよ
うに思われる。

宅地開発指導要綱のひろがりについて、
佐藤はは条例では不要綱が選択された
理由を、国法・判例・議会の関係から、
積極的な理由を、行政指導の有効性・多
面的な指導が可能なこと・数値設定の委
託といった政策の具体化に際しての利便
性として指摘している。さらに、要綱の
有効性について、「1」伝統的に官と業
のつながりが密だったこともあって、従
わぬが不利を業者が恐れた。「2」業
者側が、裁判に持ち込んでもカネとヒマ
がかかって、かえって高くつくという判
断をした。また、要綱に従うことによ
って商品価値も同時に上がるということ
も。「3」要綱に従うことで、営業活動
がやりやすくなる。「4」地域社会・地
域の行政主体である自治体との協力関係
を尊重しようとする。「5」4と関連
し、要綱は（法的には権限がなくとも）
住民の賛成・市町村議会での全員協議会
等からの承認をうけるなど、地域ではそ
の正統性がひろく認められていることが
多い。の五点をあげている。（佐藤三
「宅地開発等指導要綱制定の背景と推
移」、武蔵野百年史編さん室編「要綱行
政が生んだ日照権」、ぎょうせい、一九
九七年、一一一―一九頁）

現在川崎市では、職員による研究チーム（二〇〇〇年度政策課題研究Bチーム）が、試行的に、要綱の分類・整理という基礎作業を試みている。総合企画局で平成一二年四月の地方自治法の改正、地方分権一括法施行に伴う条例化対応を目的とした調査が行われた。チームではこの作業を引き継ぎながら、要綱の実体をさぐることに、要綱とはどのようなものであるべきか、という規範をさぐることに、そこから市の要綱全体の分類・整理が可能になるような指標をつくることが目標とされている。

現在は作業の端緒、指標の模索が進められている段階であって、その進展については、この研究チームによる報告を待たれたいが（注1）、以下のような特徴を持っていることを指摘しておきたい。

まず、作業を二段階に分け、(1)現在ある要綱をそれぞれ構造・特徴から分類し現状を把握する、(2)要綱規範設定、機能分類にとりく、ということとで検討が進められている。残念ながら現在の川崎市では、組織が大きいこともあり全庁的に要綱の全体像の把握が不十分である。したがって、(1)により多様多岐に渡る要綱の構造を分類できる「モノサシ」をつくる必要がまず必要となった。

要綱の構造からいえば、まず法令に具体・明確な根拠をもつもの（Ⅰ）、またないもの（Ⅱ）に分け、もつものうちさらにⅠ-Ⅰに法令を直接要綱で受けているもの、Ⅰ-Ⅱに法令を直接要綱で受けていないもの、Ⅰ-Ⅲに法令、条例、規則それぞれが実体部分について要綱になっているもの、と分けている。法令を根拠にしないものについては、Ⅱ-Ⅰ事業に関連する法はあるが、そのなかで規定

のない部分について要綱で定めているもの（いわゆる上乗せ・横出し規定がこれにあたる）、Ⅱ-Ⅱ完全に市独自の規定であるもの、の細目五類型を設定している（宅地開発要綱など自治体独自の規制型要綱はこれにあたる）。

ついで、その特徴について、要綱の性質の類型化を試みている。現在では大分類ではⅠ規制、Ⅱ補助、Ⅲ組織、Ⅳ施設、Ⅴ事業根拠、Ⅵ判断統一（マニュアル）、これにそれぞれ小分類を設けて、市全体の要綱の特徴を整理可能かどうか試行されている（図2）。

この(1)の検討が進むことで、要綱の全体像を把握し、要綱とはどのようなものであるべきか、要綱のうちどのような特徴を持つものかを条例化・規則化の検討対象とするべきか、という検討を行い、(2)にとりかかることを目標として研究が進められている（注12）。

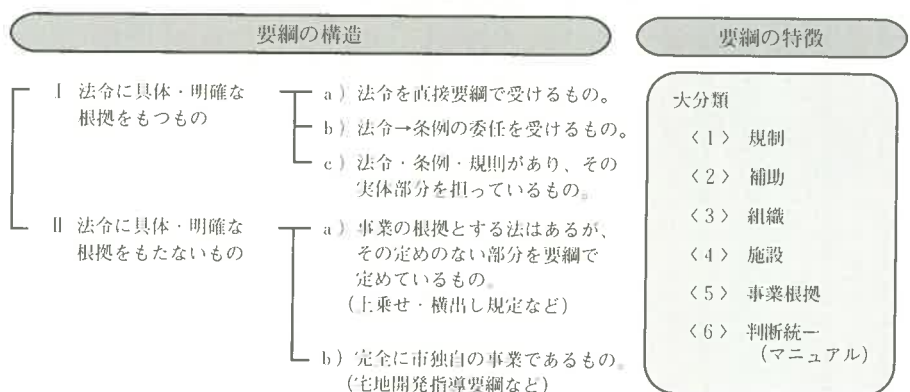
以上、川崎市のとりくみについて触れたが、要綱の整理検討は、全体像の把握がどの程度できているかによって難易度は変化するとしても、ひろく自治体の政策ツールをめぐる検討であることをあらためて触れておきたい。これまでに培ってきた要綱、それによる制度の蓄積や運用を変更することは煩雑で難しい課題である。今回の地方自治法の改正は、自治の領域を拡大する大改革であるが、逆にそれなりにうまく動いてきた制度に改変を強いる面倒なものと感じられることもあるだろう。しかし、自治体の独自政策領域の拡大が、いわば正面からできる可能性が開けてきた現在、この領域に対応し、新しい方法・手法の経験をいかに積み重ねていくかが、自治体のこれからの政策能力をどう高めていくかに直接つながるといえる。

今日、自治体は、市民・住民の生活に最も近い政府となり、「地域の生活をどのようにデザインするか」という都市政策の問題領域にとりくむ主体としてますます重要となってきた。自治体がつくる先駆的な条例が、国の法律制定を先導役となることもはや珍しくない。むしろ、それは、自治体の、地域という生活の「現場」から上がってくる政策へのニーズに対応する政府、という特性からみれば、当然のことになってゆくだろう。その自治体にとって要綱は、行政実務の実際を文書化する存在である。これまで述べた必要性から要綱を精査すれば、一部の要綱は、運用していくなかで条例化に至ることになるだろう。あるいは積極的に、ある要綱が条例化課題の提起、条例前の試行として存在することも可能かもしれない。

自治体をめぐる環境の変化のなかで、行政実務を支える要綱を、どのように把握・整理し、どのような政策ツールとして位置づけ、その内容・運用に対して市民の合意を得るか。分権型社会における市民に最も近い政府である自治体の説明責任として、実務の自己認識として、この課題は今後継続的に問われていくだろう。

（本稿の作成にあたっては、二〇〇〇年度川崎市政策課題研究Bチームの諸氏から貴重な示唆・協力を得た。深く感謝申し上げる。なお、本論文の一切の文責は土山にある。）

図2 要綱を構造・特徴からみた分類



注12

以上列挙した構造・特徴の類型は現在の段階のもので、適宜変更が行われることと思われる。最終的には、前注でふれた二〇〇〇年度政策課題研究Bチームの報告書を参照されたい。

注11

川崎市では毎年、職員による政策課題研究チームを編成、チームごとに課題を設定し、研究活動を行っている。その成果が報告書として毎年度末に刊行、販売されている。このチームの研究についても、二〇〇〇年度政策課題研究Bチームによる報告書として二〇〇一年に発行される予定されている。

近隣都市間の広域連携について

北部地域のまちづくりを考える

平成二年度政策課題研究Aチーム
建設局道路課

小松佳代

はじめに～自治体を取巻く環境の変化

川崎市は、南北に細長く東西に短い市域を有し東京、横浜市に囲まれた立地環境となっています。こうした特徴から、市内の交通網は東西を中心に発達し市域の一体性の確保が困難となっています。また、近年のモーターゼーションの進展や鉄道網の発達は、人々の生活圏を拡大し、市域を越えた住民の移動に拍車をかけています。

このような状況を踏まえて、本研究では、自治体の抱える課題を整理し、川崎市という枠組みをはずし、近隣都市間の連携のあり方を検討しました。検討にあたり、多摩ニュータウンをはじめとする都心のベッドタウンとして発展してきたこと、市街化調整区域や農業振興区域に指定され、都市では貴重となった緑地が多く残されていること、近隣都市間の連携が行われれば、特色ある地域づくりや住民の得られるサービスが向上し快適な都市空間をつくる可能性をもった地域である

ことから、川崎市麻生区を中心とした近隣七市区を含む「広域あさお(図1)」をモデル地域として設定し、他都市等へのヒアリング及びフィールドワークを行い、より具体的に検討を行うよう努力しました。

都市間連携の必要性と分類

都市間連携は、これまでも効率的・効果的な行政サービスの提供や広域的な問題への対処といった観点から、盛んに行われてきました。近年のモーターゼーションや鉄道の発達による市民の生活圏の広域化や経済活動のネットワーク化の進展、市民の行政に対するニーズの多様化などにもない、行政サービスの向上が求められています。しかしながら、行政は財政難に苦しみ、一方では、地方分権の流れや環境問題といった市域を越えた問題が顕在化しており、今後、都市間連携の必要性はさらに増してくることは明らかです。

都市間連携はその目的などから、効率性重視型、住民サービス向上型、利害調整型、ネッ

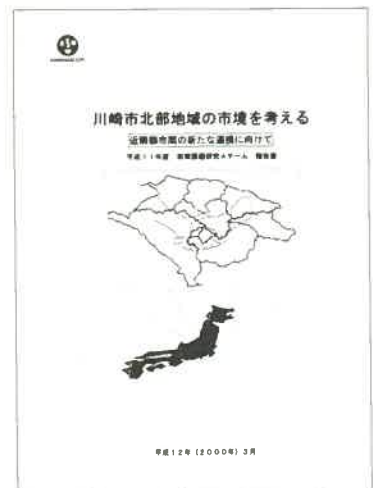
トワーク型の四つの型に分類できると考えられます。これらの連携を達成するためには、行政間及び民間との関係及び行政のあり方それぞれ変化が必要となります。

① 効率性重視型は、スケールメリットを求め、施設の共同設置や相互利用を行うもので従来から盛んに行われてきました。地方財政が危機的状況に陥っている現在、この連携の重要性は高まっていると思われま。この連携を達成するためには、行政内部の仕組み及び他都市との関係を変化させる必要があります。

② 住民サービス向上型は、住民の生活圏の広域化に対応して、住民の利便性の向上を目指す観点から、サービスの相互利用を行うものです。図書館等の施設の相互利用がこれにあたるでしょう。この連携を達成するためには、行政が住民本位の視点に立ちサービス提供主体として、市民との関係を変えていくことが必要です。

③ 利害調整型は、各自治体の利害の調整を行い、市域を越えた地域を総体としてみた場合の最適化を図るものです。都市計画道路の

図1 「広域あさお」地域



整備といった市域を越えた地域における土地利用計画については都市間の利害が対立する傾向があり、各自治体内部の最適化を求めるあまり、地域としては各種の弊害を招く場合が多いと考えられます。各都市間の調整機関の設置等がこれにあたります。この連携を達成するには、行政区域にとらわれた行政のあり方そのものを変える必要があります。

④ ネットワーク型は、各自治体が地域として最適化を考慮しつつ、市域の特徴を活かし、総体として調和していくとともに、行政の枠組みを越えた民間を活用していく広い枠組みの連携です。市域を越え活動しているNPO、NGO等の団体を側面支援できる体制が必要となります。今後、いかにこうした連携を行っていくかが大きな鍵といえるでしょう。

近隣都市間連携に向けた課題と方向性

本研究では、近隣都市間における課題と方向性を土地利用、緑地、農業、工業・商業、施設利用のテーマで各論として検討を行い、これらの各論は縦割り社会を象徴していることから、縦割りの概念を取り払い、地区レベルで現況と課題を検討しました。

「広域あさお」の残される多くの緑（ここでは農地を含む）は現在、開発の波によりその姿を消しつつあります。この原因は、市街化調整区域の法規制の限界、農業従事者の高齢化と後継者不足による農地の減少等があげられます。近年の緑の保全に対する周辺住民の運動にも見られるように、緑地は行政又は地主が守るもの、農業は農家が担うものとの認識を改める時期がきたとも思われます。例えば、緑地は周辺住民のトラス運動等により、農地は担い手の育成等を行うことにより

地域全体で緑を守る必要があると考えられます。

いずれにしても、主体（地主又は経営者）、周辺住民、周辺自治体の役割分担を明確にする必要があると考えられ、自治体は周辺自治体との施策の調整を行う機関を設けることが必要となります。この調整機関により地域全体の施策の最適化を図り、守るべき緑、計画的な施設の誘致を打ち出し、魅力的なまちを創り出すことにつながります。この魅力的なまちが、人をよび、さらには商業・工業の発達につながることを期待できます。

報告書では、「広域あさお」を多摩エリア、麻生エリアに分け、さらに各地域ごとに課題と方向性を検討しています。その一つとして、黒川地区を紹介します。

黒川地区の市街化調整区域は農業振興地域に指定され基盤整備された農用地と三沢川の源流を有する丘陵があり、市境には「横山の道」と呼ばれる緑道が残されている緑豊かな地区です。地区周辺は、町田市側も市街化調整区域に指定されており、同様の環境を有しています。川崎市側はマイコンシティ、多摩市側は多摩ニュータウンがあります。地域内の営農のため、周辺住民の貴重な緑として保全を図るためにも早急に施策を展開する必要があります。例えば、「広域あさお」の象徴する施設としてレクリエーション的な農業施設を立地させ、農家の営農意欲と農家の裾野を広げる仕組みを構築し、丘陵部を緑地として買取、協定その他の手法を組み合わせて保全を図ります。実現のためには、一つの丘陵として町田市側の緑の保全も不可欠であり、多摩ニュータウン等の周辺住民の理解が必要となります。近隣都市間連携のひとつのモデルとなるでしょう。

近隣都市間との連携に向けて

行政間の連携は、結果として組織と組織の連携となるが、連携に至るまで又は連携を継続させていくためには、その組織に存在する人と人のつながりが重要な意味をもっています。連携の促進のためには、自治体職員がその枠を越えようとする姿勢や専門的知識を取得し、施策全体を理解しておくことが重要となります。また、現行の縦割り行政といわれる組織重視の視点を捨て、政策目標の達成を重視した行政システムの構築が必要となります。

本研究で設定した「広域あさお」は多くの自治体が軒を連ね、現在も開発が進められ、施設資源からも連携の可能な地域と考えられます。これまでの政令指定都市同士の横並ぶ的な情報の共有化を改善するうえで「広域あさお」と称した川崎市北部地域を自治体連携の実験室として活用し、都市間連携の効果と可能性を模索することを期待します。

おわりに

市民の生活圏の広域化に伴うニーズの変化や、地方分権の推進による権限委譲、地方財政の現状を踏まえた効率的・効果的な行政を行うため、各自治体が連携を推進していくことは不可欠です。最近よく言われる「市民参加」とは、むしろ行政が市民によるまちづくりを学び支援をする「行政参加」なのかもしれません。

後記
研究を通して、多くの人々にお会いし感じたことは、政策の実現に向け、職員が求められているものは、市役所内部にとまらず、他の自治体や市民、諸団体など様々な分野の人々と生きたネットワークを作ることの重要性です。今後、研究チームメンバーは各職場にもどり、研究を通じて学んだ多くのことをそれぞれの行政活動に生かしていきます。
この研究が川崎市の行政運営及び近隣都市との連携推進の一助となれば幸いです。最後になりましたが、お忙しい中、本研究にご協力いただいた方々に厚く御礼申し上げます。そして、当研究への参加を認めて下さった上司の方々、職場の方々から感謝いたします。本当にありがとうございました。

本市の政策展開から①

介護保険をめぐる①

介護保険施行後の保健所行政の方向や市民の自立的な活動に伴う健康づくりの紹介を行ないます。また、外国人代表者会議の議論を通じ具体化され、全国的にも有名になった「住宅基本条例」居住支援制度の確立」について条例全文を掲げ説明を行なっています。さらに、ディーゼル車からの黒煙・粒子状物質を減らす取り組み、児童虐待防止センターの開設、SOHOフォーラムなどをとりあげます。

介護保険法施行後の保健所の役割

地域保健活動の推進と見直し

平成二二年四月、「介護保険法」は「地方分権推進一括法」と同時に施行されました。介護保険法の制定は昭和三七年の健康保険法に次いで大きな事業です。この法律は今般の地方分権の理念・精神のもとに作られました。

また、同時に保健所になう保健分野でも「地域保健法の基本指針の一部改定」や二二世紀における「国民健康づくり運動（健康日本21）」、「老人保健法」の平成一六年を目標とした「第四次計画」がスタートし、平成二二年四月には「感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律（感染症新法）」が施行されています。これら一連の動きは、平成五年六月、「地方分権の推進に関する決議（衆参両院）」を皮切りに平成九年四月「地域保健対策強化のための関係法律の整備に関する法律」によ

り見直し改正されたことによりです。

介護保険法の骨格はできあがり、今後大きく変わることはないと考えられています。そこで、保健所の今後の課題は要介護者を作らない介護予防であり、健康な人がさらに健康になる一次予防に視点をあてた、健康づくり政策（ヘルスプロモーション）です。このような時代の潮流の中で保健所の政策も大きく変換が求められており時代の転換期にあります。それゆえに保健分野に働く私たち職員は時代感覚をきちんと認識し直すことが必須であり、今までの業務を見直し評価し、分権時代に即した方法論で実施していくことが求められています。

私は平成二二年五月、約一ヵ月間の国立公衆衛生院看護管理コースの長期研修を受講し、地方分権と保健活動の整合性・関連性について学ぶ機会を得ました。そこで、

中原保健所健康課主査

美馬和子

私は住民主体の活動を支援する根拠が法的に裏づけられていることを改めて認識することになり、日常の業務を進める上で常に意識的に持ち続けねばならない理念であることを確認しました。

1. ヘルスプロモーションと地方分権の整合性

一九八六年、世界保健機関（WHO）は、ヘルスプロモーションについて（オタワ憲章）、「人々がみずからの健康をコントロールし、改善することができるようになるプロセスである。身体的、精神的、社会的に完全に良好な状態に到達するためには、個人や集団が望みを確認し、実現し、ニーズを満たし、環境を改善し、環境に対処することができなければならない。それゆえ、

健康は生きる目的ではなく、毎日の生活の資源である。」としています。

日本においては、ヘルスプロモーションの実践は、「健康なまちづくり構想」と解釈されています。この理念のもとに、各々の地域にあった活動が住民の参画によって起こっており、保健所及び保健婦等は住民への啓発、人材の育成その活動の立ち上げや運営上の助言、また継続していく上での支援を行っています。

地方分権は強力な中央政府の主導のもとに展開してきたまちづくり・地域づくりを、地域住民に身近な地方自治体の自主的な運営に委ねることを一つの理念としています。すなわち国と言う大きな組織の判断には限界があり、地域住民に身近な地方自治体に権限を委譲し責任を明確化しました。地方分権は、金融緩和など社会システム改革の一環として理解すべきで、住民が安心して快適で、潤いのあるまちづくりを住民自身の手づくりで進めることにあり、一人ひとりの暮らしや生きがいの自己実現・自己決定という視点に立つて、そのプロセスに自治体職員の政策・実施・評価の関与が重要とされているのだと考えます。

保健所及び保健婦等はライフステージに合わせて、健康資源の側面からこれを進めているのです。

2. 保健活動の企画計画(Plan)と実施(Do)・評価(See)Spiral

保健所保健婦の公衆衛生活動は歴史的にも健康な地域づくりにあり、住民の生活を肌と感じながら住民の意識に働きかける活動を展開してきています。戦中戦後をとお

して結核等の感染症、母子保健、老人保健、公害病、健康増進とその時代の健康問題等を背景に活動してきています。

地方分権の時代に潮流が変わった今般、先駆的保健活動として取り組んできた業務は目的に添った実施がされているか、目的を見失い手段（事業）をやりこなすことに終始していないかなど、評価基準を策定し計画の建て直しを図り、さらに上位の目標を立て実施する螺旋状の政策が求められています。

また、地域保健法の基本指針の一部改定・感染症新法による、①健康危機管理すなわち地域保健法の成立以後起こった健康危機（O157・阪神淡路の大震災など）の適切迅速な措置が社会的に要請されるようになったこと、②介護保険制度の円滑な実施のための取り組み、すなわち保健・医療・福祉の連携による地域ケアシステムづくり、に保健部門の役割として位置づけられたこと、③「国民健康づくり運動（健康日本21）」は壮年期死亡の減少、痴呆や寝たきりにならない状態で生活できる期間（健康寿命）の延長を図ることの重要性から、国が今後十年の目標数値をもって方向性を提示したもので、母子保健対策「健やか親子21」と合わせて、地方（県及び市町村）で展開すること等が新たな課題となつています。

3. 保健婦の地区活動を、住民活動の支援を中心に発展させていく

地方分権の理念に基づく「健康なまちづくり」を住民参加型のヘルスプロモーションとして推進するために、職員自身の意識

修正から取り組むべきであると思えます。意識修正のポイントは、「支援」です。すなわち、次の四つがこれからの事業展開にあたって必要な方向性であり課題です。

(1) 住民参加の協議による解決策の選択、行政サイドは「黒子」になりきる。

地域の課題解決はその地域を構成する人々によってニーズを実現していくことが重要であり、住民相互の協議により解決策を編み出す過程を踏むべきと考えます。地域保健活動を遂行する中で、住民自身のもつ力量に感銘しています。その力を信じて見守ることで智慧の出し合いの相互関係が生まれ、思いもかけないアイデア・そこに生活していなければ考えつかない解決策を見いだすことができます。行政職員が必要な時とそうではない時の区別をわきまえ、あくまでも支援の姿勢を貫くことが大切なことであると思うのです。

(2) 住民ニーズに即した情報の収集と発信により住民が自己決定出来るように支援

情報のあふれる世の中ですが、ニーズを解決するのはあくまでも住民自身です。適確な情報（Evidence based Medicine or Health）を基に判断し解決できるように、インターネット等を駆使し身近な情報・新しい情報の収集と集めた情報を必要に応じて発信することが求められています。

(3) 身近な活動を評価し、地域課題の解決に向けた政策開発

保健所の看護職は「ねたきり老人等の訪問指導」の実践技術の向上を目指してきました。しかし地域保健法下においては、保健所及び看護職の役割は住民が健康問題を正しい方向で判断するための情報を提供し、地域の実状を把握し科学的根拠に基づ

いてその地域に必要なシステムや活動の展開を政策として開発し、提言して行く企画調整力にあると思えます。

(4) 行政と住民のバイブ役となる人材の育成と支援等 NPO（非営利組織）の重視。

一定地域の住民の中には、健康な人、健康を害してしている人、障害のある人、老若男女、様々な健康レベルの人が住んでいますが、その立場は常に変動し、いつ変わるかは分かりません。地域を構成する一人ひとりが何らかの役割を担うことが出来るはずで、二世紀は NPO の時代です。生きていく上での価値観にボランティアの精神を持って頂けるように人材の育成と活用場づくりやシステムづくりが大切だと考えます。

保健婦のその時代のニーズに即した活動は高く評価されており、保健所の大きな役割を担うものです。分権元年の今年、地域におけるヘルスプロモーションの展開を地方分権の趣旨に添った活動にしていくことこそが政策の開発につながり、今の時代の要請に答えることだと思います。地方分権の理念を再確認し、意識を交換し Plan Do See Spiral によって業務の再構築を図ることが早急の課題だと考えます。

● 参考（国立公衆衛生院 看護管理コース講義）

「地方分権と保健活動」（一ツ橋大学大学院教授、地方分権推進委員会委員、高橋 滋）

「保健計画概論」（聖学院大学総合研究所教授・郡司 篤晃）

「地方分権を進めるための姿勢」（愛媛県保健福祉部健康増進課・榎本真幸 他）

テーマ：生活習慣病を予防し、豊かで生きがいのある老後を送る事が出来るように健康の側面から地域づくりを支援する。また、住民が自主的に健康づくりを行い健康寿命の延長を図る。

健康意識 健康問題の認識

生活習慣の改善

普及啓発リーダー育成

閉じこもり 介護予防

生活の場 地域づくり

健康診査及び健康学習

虚弱（閉じこもり 遷たきり予防）対策

受診

健康診査

- 健康増進教室
 - 内容 一日目 説明会
 - 二日目 健康診査
 - 三日目 体力測定
 - 四日目 結果返し
- 区民健康診査
- 区民すこやか10000健康診査
- 婦人の健康づくり
 - 40才未満の女性を対象とする健康診査。
- がん検診
 - 胃がん検診 申し込み 保健所
 - 肺がん検診 申し込み 保健所
 - 子宮がん検診 申し込み 保健所
 - 乳がん検診 申し込み 保健所
 - 大腸がん検診 申し込み 保健所
- 協力医療機関
 - 基本健康診査 40歳以上
 - 各種がん検診
 - 胃がん 40才以上
 - 子宮がん 乳がん 30才以上
 - 40才 50才 節目健康診査 (総合健診)
 - 基本健康診査+骨相線検査
 - 歯周病疾患検診+骨相線検査
 - 65才以上の基本健康診査

生活習慣の改善

- 健康教育 6回/年 区役所
 - 1骨粗鬆症の予防
 - 2糖尿病の予防
 - 3痴呆への対応
 - 4尿失禁を予防
 - 5大腸がんを予防
 - 6歯の健康
- 健康相談 10回 (10地区)
 - 内科 整形外科 歯科 神経科
 - 眼科 耳鼻科
- 健康相談 4回 (4地区)
 - 更年期の健康
- 個別健康教育
 - 高血圧 耐糖能
 - 高脂血症 喫煙
- 糖尿病予防教室
 - 12年度実施予定
- 訪問指導事業
 - 要指導者 虚弱者 介護者

普及啓発リーダー育成

- 健康づくり事業
 - 市民健康づくりのつどい 年1回
 - 健康づくりのつどい 福祉まつり
 - 家庭の健康セミナー 年3回 講演会
- 運動普及推進員養成教室
- 生活改善推進員養成教室
- ヘルスポラテニア育成教室

閉じこもり 介護予防

- セルフヘルスケア
 - ヘルスパートナーなかはら
 - カンチの会
 - 未広の会
 - 山坂の会
- 運動普及推進員の会
- ヘルスパートナーなかはら
- カンチの会
- 未広の会
- 山坂の会

生活の場 地域づくり

- 運動普及推進員の会
- ヘルスパートナーなかはら
- カンチの会
- 未広の会
- 山坂の会
- さくら会
- バビジンの会
- 木月健康教室
- ひまわりの会
- どんぐりの会
- はなみずきの会
- ウオーキング会
- クローバーの会
- 中丸子児童公園おしゃべり会
- 今井南健康の会
- 小杉健康の会
- あじさいの会
- ミルの会
- リフレックス交流会
- うるわしの会
- 虹の会
- 白百合の会
- すみれ会
- 食生活改善推進員連絡協議会 中原の会
- いきいきすこやかのかの会
- 会食サロン(中丸子・井田)
- コスモスの会
- 中原コミュニティケア「ほほえみ」
- ミニデイ 「やすらぎ」
- 老人会
- ひとりで暮らし老人食堂
- 毎々力健歩の会(B型)
- あじさいの会(B型)
- 玉子会(B型)
- ひまわり会(B型)
- 丸子五川リハビリクラブ(自主)
- かわさき七和会 バビジン(B型)
- 痴呆を考える家族の会 (ボケ老人を支える家族の会)
- 「やよい会」月1回
- 井田老人いっいの家
- 老人精神保健相談 月1回(第3木) 保健所
- 痴呆性老人介護教室 月1回(第2木) 保健所
- 機能訓練教室
 - A型(所内) 第1木 午後
 - B型(地域参加型) 自主活動
- 言語機能訓練教室 第3日午後
- リハビリ教室
- わたきり・痴呆予防教室

市民健康づくり運動中原地区会議

地域すこやか推進会議

地域における実践活動

健康づくりグループ「久地わかたけ会」の活動

久地わかたけ会代表

山本志津江

はじめに

私たちが地域で「久地わかたけ会」という健康づくりのグループをつくってから五年目になります。人生八〇年といわれていますが、今までは子どもをとおして学校、子供会、町会、他地域とのつながりがありました。五〇才を過ぎた今子育てもほぼ終え、地域とのつながりもうすくなくなりこれらの自分のいき方を考えました。少しでも身体を鍛え、友達をたくさんつくって健康で楽しく過したいと思い、仲間楽しく身体を動かす健康づくりグループをつくりました。グループを結成し二年目になって活動を振り返った時、阪神大震災の時の地域の助け合いのニュースを思い出し、こんな地域のもとまりを日常の交流のなかに作る事ができたらと大きな希望を持って高齢者との昼食会を始めました。現在は地区全体の健康づくりを考えながら高齢者との交流を楽しんでいます。

健康づくりグループ「久地わかたけ会」の発足

平成八年六月健康づくりと仲間づくりのストレッチ体操をすることを考えました。地域にある障害者施設「わかたけ作業所」で以前他の健康づくりグループが保健所のバックアップでストレッチ体操をやっていたことを知り、施設の利用ができないか相談に行き、高津区久地担当の保健婦さんを紹介してもらいました。その後保健婦さんと相談し具体的にグループ作りが進みました。町内会にメンバー募集のピラを作り、一軒一軒訪問しお誘いしてみたところ四〇代から七〇代の二五人の入会がありました。地区には婦人部もないのでこんな会ができるのを待っていた方ばかりでした。発起人三人は驚きと喜びと責任を感じこのグループを短期間で潰したくない、困難があっても継続できるように頑張りたいとお誘いのときの反応をみて固く決意しました。

その後、会を始めるにあたってまず保健所で開催している「健康増進教室」を代表三人が受けました。会場費は無料ですが、経費として月一〇〇円徴収し、スポーツ保険にも加入しました。週一回（会場の都合で月三回）一時間半でストレッチ体操、練習、レクリエーションダンスを楽しく行っています。

発足して一年間は他の健康づくりグループで活動している「運動普及推進員」の指導のもとで、自分の健康のためにと熱心に運動に取り組みました。その間会の代表は「健康増進教室」終了後に「運動普及推進員養成講座」に出席して「運動普及推進員」になり、現在では月一回の「高津区運動普及推進員会」の会合で新しいレクリエーションダンスの指導を受けたり、年一回の高津区全体の健康づくりグループ交流会の取り組みに関わったりと大切な役を担っています。会員三七人のうち「健康増進教室」終了者も一五人になりました。半年ごとに親睦会をして運営についての意見や要



望を出し合い、無理をせず仲良く楽しくストレッチ体操に励んでいます。

「みんなで楽しく食べよう会」への発展

代表が保健所で実施している「食生活改善推進員」の講習会を受けて学んだことを地域で役立てたいと考えていたときに、仲間から昼間一人である高齢者の昼食のお世話を月一回でもやれないだろうかという提案があり、また別の仲間が高齢者の施設でボランティアをしているという報告も聞き、この地域ではどんなことができるか相談していました。地域の老人会の集会場になっている民間の「久地老人いこいの家」の持ち主でもある会の仲間から意見をよく聞いて検討しました。

地域に高齢者も多くなっている、日中一

人になる方が多くいることがわかりました。高齢者の外出の機会を作り、大勢の人と楽しく交流できる昼食会を実施しようということになりました。そこでまず町内会長さんと老人会会長さんに相談したところ「良いことだね」と賛成していただきました。場所は高齢者が使用するので「久地老人いこいの家」を無料でお借りできました。

一番の難題は調理道具を用意することでした。保健婦さんに相談し社会福祉協議会の方と相談する機会が持てました。「ともしび基金」の助成金をいただくことになり道具を購入することができ、食器は会員はじめ多くの方からの寄付が集まり、さらにお米や調味料なども寄付していただきました。会費は参加しやすい金額ということで三〇〇円にしましたが賄えるかどうか少し心配でした。調理員はベテラン主婦が引き受けてくれました。開催するにあたって食中毒予防について保健所から食品管理の講習を受け、献立と調理については「わかたけ作業所」の栄養士に指導を受けました。老人会と町内会の名簿をもとにリストを作り一軒一軒訪問して説明しました。どなたも興味を示してくださり二五人の参加予定となり嬉しくなりました。平成九年九月開始し回を重ねるごとに参加者は増え今では六五才から九〇才まで四〇人になりました。

「楽しく食べよう会」の実際

- ① 毎月献立を記入した案内状を持ち、一軒一軒訪問して健康状態をお聞きし申込みをいただきます。
- ② 一週間前に、参加者の申込数を確認して、材料購入について検討し前日に買い

物を使います。食材は一〇から一五種類を用意し、肉と魚を隔月にし、消化のよい物を考えます。

- ③ 当日九時スタッフ八人が集合し、検査を採り冷凍庫に保管後、調理を始めます。食べやすいように切り方を工夫し、高齢（九〇歳）の方には適量を聞き、盛り付けに気を配ります。
- ④ 一二時に会食を始めます。会食終了後にゲーム、歌、お話しを共に楽しみます。
- ⑤ 参加者の解散後、食器の片付けを行ない、また、今日の反省と次回の献立を決めます。

気がついてみたらまちづくり

- ① 「久地わかたけ会」のストレッチ体操グループができて四年、「楽しく食べよう会」ができて三年が経過しました。この間の活動をまとめる意味で役員会で意見の交換をすると、次のような意見がでてきました。
- ① 毎回ベテラン主婦の調理は大変美味しく参加者に感心され喜ばれていると思う。
- ② テレビを見ながら一人で食事するより若い人に作ってもらって食べるのがよいと思う。
- ③ グループ活動ができる無料の場所が地域の近くにあったことも大きな要因だ。
- ④ 社会福祉協議会からの援助金のおかげもあって、手軽な会費で立派な料理になっている。
- ⑤ 保健所の高齢者ふれあい事業の一環の介護講座や食事の学習会は参考になった。またゲームや体操の指導、ちぎり絵、絵手紙などもできて喜ばれた。
- ⑥ 忙しいけれど参加者の喜ぶ顔を見ると地域

の人に役立っていることが実感でき生きがいになり、精神的にゆとりが生まれた。

- ⑦ 介護される側よりいつまでも元気で介護する側でいたい。
- ⑧ 他の町内会から活動に参加しているのもすごいことだ、その地域にもできるといいね。
- ⑨ いままでとじこもりだった人が回を重ねることによりいきいきとし、おしゃれも楽しんでる。
- ⑩ 高齢になり外出が減ってきている方も昼食会にくることで家から出るきっかけになる。

町の中で会員さんに会ったとき、ただ挨拶だけで通り過ぎていたのが会話するようになった。

同じ地域に住む人達が仲良く暮らすための交流の場になっている。この他いろいろ意見が出ました。ある講習会の話しで、街の中のどこでも声をかけあうことのできる街は災害に強い街になると聞きましたが、私たちの活動は、地域の高齢化が進むなかで、会の活動が高齢者

の寝たきりや閉じこもりの防止に役割を担っているのではないかと確信しています。これからも保健所との関わりを持ち、地域を見守り続けていくために頑張りたいと思います。



第36回 「みんなで楽しく食べよう会」のご案内

日時 8月28日(月) 12時

場所 久地老人いこいの家

会費 300円

お願ひ... 12時5分まえにはおいでください。

今月のお献立
いわしのかぼやき
すいとん
さ・うりとかめの酢の物
デザート(果物)

主催 久地わかたけ会 会食のつどい
連絡先・久地老人いこいの家(822)6367
領 収 書
会 費 3.00円
年 月 日 久地わかたけ会 会食のつどい

第36回 「みんなで楽しく食べよう会」 お申込書
氏 名
ご意見を記入してください

住宅基本条例の制定と 居住支援制度の創設

まちづくり局都市計画課 課長 小林延秀

小林延秀

1. なぜ、条例が必要か

一九二四年七月一日、川崎市は九、六八五戸、五万一、八八人で誕生した。現在の市域となったのは一九三九年。この年、川崎臨海部を中心とする京浜工業地帯は、阪神工業地帯を抜き、生産高・従業員数とも日本一となった。

二〇〇〇年七月一日、川崎市の人口は二四万八、三三八人（二・五倍）、九八年一〇月の住宅数は五四万七、七〇〇戸（五・七倍）である。

この急速な人口増加の受け皿の役割を果たしたのは、民間の借家である。現在、市内の六割の世帯は借家（民営借家や給与住宅）に住んでいる。民営借家は全住宅の約半分を占め、高齢単身世帯の三五％、六一・二〇世帯（高齢夫婦世帯を加える九、五七〇世帯）、外国人世帯の約六割五、八〇〇世帯、在宅障害者の約四分の一が居住している。

これに対して、公団・公社、市営・県営住宅は、全住宅の六％程度で推移してきたに過ぎない。残りの民間住宅（九四％）に

対する施策は、地価の右肩上がりを前提とした住宅金融公庫等による持家取得の支援、つまり持家政策であった。

結局、急速な成長を支えた人口を受け止めた民営借家に対して、ほとんど住宅政策らしい対策は行われてこなかったのである。対策の行われなかった民営借家は、平均床面積三四㎡（持家の概ね三分の一）と狭く、敷金の返還や入居者の選定等、多くの課題を抱えることになった（注一）。

こうした民間住宅も含めた総合的な住宅政策を展開していくためには、その背景が必要である。

川崎市住宅基本条例は、この住宅・住環境の整備に関する施策の基本事項を定める条例として、二〇〇〇年三月二十四日全会一致で議決された。条例は、その目玉である居住支援制度とともに、四月一日から施行された（注二）。

2. 住宅基本条例の概要

条例の目的は、第一に、政策の基本理念、市、事業者、

市民の責務を明確にし、住宅・住環境の整備に関する施策の基本となる事項を定め、併せて住宅基本計画や住宅政策審議会を位置づけ、条例の実効を担保する仕組みを整備すること。

第二に、市民の居住の安定を住宅政策の基本目標に掲げ、特に民間賃貸住宅における高齢者、障害者、外国人等の入居機会の確保、居住の安定等の新たな施策展開を位置づけること。

第三に、すでに各種条例、要綱等により実施している開発事業に対する行政指導や支援措置を位置づけ、これらの基本となる理念や目的を明確にすること。

第一章「総則」では、市民の責務規定のために一条を設けている（第四条）。これは市民の自助努力による居住水準の向上、住環境の維持・改善を明記し、これに対応して第三章に規定する支援を実施すること

を明確にするためである。第二章「住宅基本計画等」では、計画の策定にあたり、市民、事業者の意見を反映

させる措置を講ずることを義務づけている。

第三章「住宅及び住環境の整備に関する基本施策」では、公共住宅、民間住宅、まちづくりの観点から整理している。市営住宅等の公共住宅に関する基本的事項は、それぞれの根拠法に規定されているが、例えば第九条第二項などのように本市の取り組み方針を明確にするため規定したものである（第九条第一一一条）。

民間住宅については、民営借家問題や分譲マンションへの対応など、住宅の大半を占める民間住宅対策の枠組みを規定したものである（第一二条第一七条）。

まちづくりについては、開発事業に対する協力要請を規定し、基本条例として要綱等による行政指導を位置づけている（第一八条第一九条）。

第四章「住宅政策審議会」は、住宅政策について調査審議する審議会を位置づけたもので、九月二六日「高齢社会等に対応した川崎市の今後の住宅政策の推進について」を同審議会会長に諮問した。

第五章「雑則」は、財政上の措置を規定している。

3. 居住支援制度（条例第一四条）の創設

住宅問題は、大都市の民間借家問題であるといっても過言ではない。条例の大きな特徴は、この民間借家、特にその入居差別への対応である。

宅建業団体や外国人等に対するヒヤリングから、貸主が、高齢者・障害者・外国人の入居に関し、家賃滞納等の金銭面や入居後のトラブルを心配し、その入居を敬遠し

ある地域社会の実現を目指したものでなければならぬ。

(1) 市民の住宅需要に適切に対応した良質な住宅の供給及び誘導

(2) 市民及び事業者の参画及び協働による良好な住環境の形成

(3) 高齢者、障害者及び外国人をはじめとする市民の居住の安定

(定章)

第七条 この条例において、「公共住宅」とは、市が供給する住宅及び川崎市住宅供給公社(以下「公社」という)その他市長が指定する者が供給する賃貸住宅で、その建設、供給等に際して市から資金の助成等を受けているものをいう。

(市の責務)

第四条 市は、この条例の目的を達成するため、住宅及び住環境の整備に関する施策を総合的かつ計画的に実施するものとする。

第五条 市は、前項の施策の実施に当たっては、市民及び事業者の協力の下に、まっちゅり施策、福祉施策、人権施策等との連携に努めるものとする。

(事業者の責務)

第六条 事業者は、その事業活動を行うに当たっては、良質な住宅の供給及び良好な住環境の形成並びにこれらの適正な維持管理に努めるとともに、市が実施する施策に積極的に協力しななければならない。

(市民の責務)

第七条 市民は、相互に協調し、居住水準の向上及び住環境の維持又は改善に努めるとともに、市が実施する施策に積極的に協力しななければならない。

第二章 住宅基本計画等

(調査の実施等)

第七條 市長は、総合的かつ計画的な住宅及び住環境の整備に関する施策の推進に資するため、市内の住宅及び住環境の実態、動向その他必要な事項を定期的に調査し、その結果を公表するものとする。

(住宅基本計画の策定等)

第八条 市長は、住宅及び住環境の整備に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、市の基本構想を踏まえ、当該施策の基本方針となる川崎市住宅基本計画(以下「基本計画」という)を策定するものとする。

(6) 住宅及び住環境の整備を重点的に図るべき地区並びに当該地区における住宅及び住環境の整備に関する事項

(7) 前各号に掲げるもののほか、住宅及び住環境の整備に關し必要な事項

三 市長は、基本計画を策定する場合は、あらかじめ、市民及び事業者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるとともに、川崎市住宅政策審議会の意見を聴かなければならない。

四 市長は、基本計画を策定したときは、これを前二項の規定は、基本計画の変更について準用する。

第三章 住宅及び住環境の整備に関する基本施策

(公共住宅の整備及び改良等)

第九條 市長は、公共住宅の整備及び改良等に努めるものとする。

一〇 公共住宅の整備及び改良等は、基本計画その他市が定める計画に基づき、住宅需要の動向及び地域の特性に応じた適切な立地に配慮し、その周辺の地域を含め、活力ある地域社会の形成に資するよう計画的に行われなければならない。

(公共住宅の管理の適正化)

第一〇條 市長は、公共住宅の供給目的、公共住宅の入居者が属する世帯の構成の変動等に応じて、入居者の住替えの誘導その他入居管理が適正に行われるよう必要な施策の推進に努めるものとする。

二 市長は、公共住宅の入居者の選考に当たり、住宅に困窮する者の居住の安定を図られるよう努めるものとする。

三 市長は、前二項の施策の推進のため必要があるとき、都市基盤整備公団その他の関係機関の協力を得よう努めるものとする。

(公共住宅の入居者の住居費負担)

第一一條 市長は、市が自ら供給する公共住宅の家賃を定めるに当たっては、公共住宅の供給目的、立地条件、規模等及び入居者が属する世帯の所得等を総合的に勘案し、入居者が属する世帯における適正な住居費負担の水準となるよう努めなければならない。

二 公共住宅を供給する市以外の者は、その公共住宅の家賃を定めるに当たっては、前項の規定の趣旨を尊重し、入居者が属する世帯における適正な住居費負担の水準となるよう配慮しななければならない。この場合において、市長は、必要があるとき認めるときは、当該公共住宅を供給する者に対し必要な支援を行うことができる。

(高齢者又は障害者に対する支援)

第一二條 市長は、民間賃貸住宅に居住する高齢者又は障害者が低額所得のものが、住み慣れた地域においてその居住が継続できるように、当該民間賃貸住宅の賃貸人の協力を得て、住居の改良支援その他必要な支援を行うことができる。

(民間住宅の建設等の支援)

第一三條 市長は、市内において自己の居住を目的として住宅の建設、購入又は改良等を行うおうとする者に対し、その建設等に要する資金のあつせんその他必要な支援を行うことができる。

二 市長は、市内において民間賃貸住宅の整備又は改良等を行うおうとする者に対し、その整備等に要する資金のあつせんその他必要な支援を行うことができる。

三 前二項の施策は、基本計画その他市が定める計画に基づき、住宅の質の向上及び居住の安定向上に資することを目的として行うものとする。

(民間賃貸住宅への入居機会の確保等)

第一四條 何人も、正当な理由なく、高齢者、障害者、外国人等(以下「高齢者等」という)であることをもって市内の民間賃貸住宅への入居の機会が制約され、又は高齢者等であることをもって入居している民間賃貸住宅への入居の機会が制約され、又は高齢者等でない者が入居し、高齢者等の入居の機会が制約又は居住の安定が損なわれることがあつたときは、関係者から事情を聴き、必要な協力又は改善を求めるものとする。

三 市長は、高齢者等の民間賃貸住宅への入居の機会の確保及び民間賃貸住宅における居住の安定を図るため、公社その他関係機関に対して協力を求めるものとする。

(民間賃貸住宅への入居に関する情報の提供等)

第一五條 市長は、民間賃貸住宅への入居に際して必要な保証制度の整備

(3) 民間賃貸住宅入居後の安定的な居住継続支援制度の整備

(4) 前三号に掲げるもののほか市長が必要と認める施策

(共同住宅の維持管理の適正化)

第一五條 市長は、共同住宅の維持管理の適正化に資するため、共同住宅を所有し、又は管理する者に対し、情報の提供、当該共同住宅の修繕に要する資金のあつせんその他必要な支援を行うことができる。

二 市長は、前項の施策を実施する上で必要があるとき認めるときは、共同住宅を所有し、又は管理する者に対し、当該共同住宅の維持管理状況についての報告その他必要な協力を求めることができる。

(相談の実施、情報提供等)

第一六條 市長は、良質な住宅の供給及び良好な住環境の形成並びに居住の安定向上に資するため、公社その他関係機関と連携し、市民及び事業者に対する相談の実施、情報の提供その他必要な措置を講ずるものとする。

(自主的活動に対する支援)

第一七條 市長は、良質な住宅の供給及び良好な住環境の形成並びに居住の安定向上に關する市民の自主的な活動を促進するため、助言その他必要な支援を行うことができる。

(開発事業への要請)

第一八條 市長は、良質な住宅の供給及び良好な住環境の形成に資するため、開発行為(都市計画法(昭和四三年法律第一〇〇号)第四条第一項に規定する開発行為をいう)又は建築(建築基準法(昭和五五年法律第二〇二号)第一条第一号に規定する建築をいう)を行うおうとする者に対し、当該開発行為又は建築の規模及び用途、道路、公園その他の公共施設の整備状況等を勘案して、配慮することが必要と市長が認めるときは、あらかじめ基準、手続等を示し、必要な協力を求めることができる。

(住宅整備等の重点的推進)

第一九條 市長は、住宅及び住環境の整備に当たっては、基本計画で定めるもののほか、その整備を推進する地区の特性、事業の緊要性等を勘案し、特定の地区に限り重点的に整備を推進することができる。

第四章 住宅政策審議会

(住宅政策審議会)

第二〇條 この条例に定めるもののほか住宅及び住環境に関する政策に係る重要事項について、市長の諮問に応じ、調査審議するため、川崎市住宅政策審議会(以下「審議会」という)を置く。

一 審議会は、委員一五人以内で組織する。

二 委員は、市民、事業者及び学識経験のある者のうちから市長が委嘱する。

三 委員の任期は、二年とする。ただし、補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。

四 委員は、再任されることができる。

五 審議会に、専門の事項を調査審議するため必要があるときは、部会を置くことができる。

六 審議会において必要があるときは、その会議に關係者の出席を求め、その意見又は説明を聴くことができる。

七 前各項に定めるもののほか、審議会の組織及び運営に關し必要な事項は、規則で定める。

第五章 雑則

(財政上の措置)

第二一條 市は、住宅及び住環境に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な財政上の措置を講ずるよう努めるものとする。

本市の政策展開から④

ディーゼル車から黒煙・ 粒子状物質を減らすために

クリーン軽油(軽質軽油)を用いた環境対策

環境局公害部自動車対策課 主査

廣瀬健二

1. はじめに

現在、ディーゼル車排出ガス対策をめぐるさまざまな動きがあります。このことは、以下に述べる大気環境基準の達成率が非常に低い現状と、その主要な原因がディーゼル車からの排出ガスであること、ディーゼル排気粒子の健康影響が懸念されていることなどに呼応したものです。

このように環境基準の達成率などの分析的な評価とともに、ディーゼル車からの公害は極めて感覚的な嫌悪感を私達に与える環境汚染の事例です。歩道を歩いていて、整備不良のトラックの黒煙を浴びせかけられ、不快な思いをした人は大勢いるでしょう。このように五感に感じる公害で残っている代表的なものとして、ディーゼル車からの黒煙が上げられます。このことも、ディーゼル車対策が大きな社会的課題となっている要因です。

このディーゼル車対策について川崎市で

は、平成一二年四月一〇日に環境保全審議会に「川崎市におけるディーゼル車対策のあり方について」諮問し、九月二六日に中間答申がだされました。

本報告は、その中間答申にそって本市のディーゼル車対策の取り組みについて報告します。

2. 大気汚染の現状と ディーゼル車対策の必要性

川崎市内の環境濃度の現状

川崎市内の平成一〇年度までの大気汚染状況をみると、NO₂は北部の一部測定所で環境基準を達成していますが、浮遊粒子状物質(SPM)はすべての測定所で環境基準を達成していません。その主要な原因は、自動車交通量の増大にともなう排出ガスの増大です。自動車排出ガスの環境濃度への寄与率をみると、NO_xは八四%、SPMは三七%といずれも工場・事業場より高く、これが大気環境の改善を阻む要因に

なっています。

そして、SPMに寄与している汚染の大半がディーゼル車から排出された粒子状物質(以下PM)によるものです。

国レベルの対策の方向性

ディーゼル車からのPM・黒煙対策を進めるため、環境庁では、自動車NO_x法(自動車から排出される窒素酸化物の特定地域における総量の削減等に関する特別措置法)の改正を視野に入れた「今後の自動車排出ガス総合対策」を中央環境審議会に諮問しています。

また、ディーゼル排気粒子の健康影響については、環境庁が設置した「ディーゼル排気微粒子リスク評価検討会」で議論され、発ガン性等の健康影響に踏みこんだ中間報告が九月八日に公表されました。

このようななか、PM排出量を極力抑えた新長期規制車が二〇〇五年にも市場投入される状況ができてつつあること、自動車NO_x法の改正で粒子状物質が規制対象に追加

される可能性が出てきたことなど、中・長期的な対策の方向性が示されつつあります。

使用過程車対策の重要性

しかし、従来の我が国の自動車排出ガス規制の法律が、「自動車NO_x法」と略称されるように、NO_x規制に重点が置かれてきたため、PM規制が立ち遅れてきました。ディーゼル車のPM規制は七年前(平成五年)に開始されたばかりであり、現在、未規制のディーゼル車は登録台数(全国ベース)の七割(図一)を占めています。市内を走行しているディーゼル車のほとんどはPMの未規制車と規制の厳しくない短期規制の車です。

このため中間報告では、この使用過程車を対象に「緊急かつ現実的な即効対策に取り組む」ことを求めています。

3. 川崎市が取り組む緊急対策

粒子状物質削減の手法

使用過程のディーゼル車からPMを削減するためには、DPF(ディーゼル微粒子除去装置)の装着が有効と考えられてきました。しかし、DPFは、削減効果が八〇%と大きいものの、装着可能車両が限られ、コストも高くメンテナンス費用も必要であり、短期的に装着・普及することは課題が多く、DPFだけの普及対策では十分とは言えません。

軽油の軽質化による対策の有効性

DPFに代わる手法として、ディーゼル車燃料である軽油の質を転換することでPMを削減する方法が考えられます。この手

法は、軽油を軽質化することでエンジン内の燃料の燃焼効率を上げ、結果的に粒子状物質・黒煙を削減するものです。この軽油をクリーン軽油（軽質軽油）と呼びます。

この方法であれば、燃料の変更だけでなく、導入できればPM総量の削減の即効性が期待できます。

このクリーン軽油は、1リッターあたり10円～15円程度のコストアップが避けられませんが、DPFとクリーン軽油の費用対効果を一定の条件のもとで試算したところ、一定量のPMを削減するためには、クリーン軽油では約1/3～1/2のコストであるとの結果がでました。

また、本年七月以降、市バスとごみ収集車を用いた実走行試験、エンジンダイナモメーターによるPM削減効果試験を行いました。その結果、市バスとごみ収集車を使用した黒煙調査では一七～七五％程度の削減効果があり、またPM削減効果試験では、図12に示すとおり二六～三一％のPM削減が確認されました。

クリーン軽油の実証的な導入

そこで川崎市としては、DPFとクリーン軽油を適材適所に導入することで、使用過程車からのPMをできるだけ削減する方針の検討を行っています。

クリーン軽油については、その普及を公用車から始めることにしています。自前で燃料タンクを持っている営業所の市バス九四両を対象に二〇〇一年一月からクリーン軽油を導入します。また、燃料サービスステーションの協力を得て、ごみ収集車五〇台についてもその導入を図ります。なお、

運送業団体である（社）神奈川県トラック協会と連携して民間トラックの一部についてもクリーン軽油の導入を計画しています。

4. おわりに

本市の自動車交通公害対策は、ディーゼル車単体の対策だけでは限界があります。主要な幹線道路の走行車両の分散、迂回や合理的輸送による交通量の削減など、総合

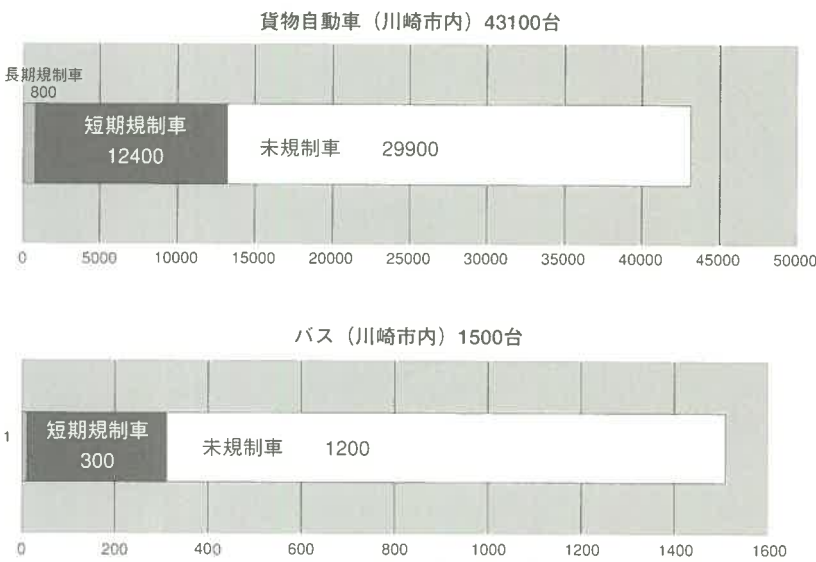
的な対策が重要です。そこで環境保全審議会では、本年（平成二二年）二月に施行される「川崎市公害防止等生活環境の保全に関する条例」を柱に市が取るべき中長期的な対策について今後一年間を目途に検討し、提言をすることとしています。

いずれにしても、クリーン軽油によるディーゼル車のPM削減手法は、川崎市から発信する対策です。これらの取り組みを全国に情報発信することで、一歩でもPM対

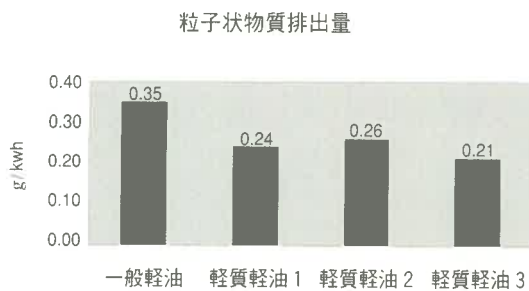
策が前進するように努力することが川崎市の環境行政に問われた重要な課題であると考えます。



● 図11 ディーゼル車の規制年別保有台数（平成10年度推計値）



● 図12 PM削減効果試験結果



児童への虐待を防止するため

健康福祉局児童保健福祉課副主幹

豊田伸一

「児童虐待の防止等に関する法律」が本年五月に公布され、この一月に施行されました。この施行に先駆け、本市が設置いたしました「川崎市児童虐待防止センター」（以下「防止センター」という。）について、その全国的に先進的な事業の取り組みを報告いたします。

はじめに

悲しいことに、児童への虐待は年々増加の一途をたどっております。二一世紀を担う子ども達の一人ひとりが、保護者の温かい愛情に包まれて、健やかに成長することは、全ての人々の願いであるにもかかわらず、子ども達の心身を傷つけ、人としての尊厳を損なう出来事が絶えません。

全国の児童相談所が取り扱った児童虐待の件数は、平成二年度の二、一〇一件から、平成一一年度の一一、六三一件と約十倍にもなっております。川崎市でも例外ではなく、平成六年度の九八件から、平成一一年度の一七〇件と約一・七倍に増加しております。

こうした深刻な事態に対して、本市では虐待の防止体制を強化することをめざし、三六五日、二四時間体制の通報・相談に対応する防止センターを六月一日に開設いたしました。

1. 児童虐待の実態

本市における一八歳未満の児童人口は、年々減少しており、平成七年の約二二万人から、平成一一年の約二〇万八千人となっております。

一方、本市の児童相談所が取り扱った児童虐待の件数は、表1のように次第に増加してきて、平成一二年度上半期には、平成一一年度実績をすでに上回りそうな状況にあります。

このことは、被虐待児童の児童人口に占める割合が、年々高くなっていることを表している。その深刻さを如実に示しております。

次に、平成一一年度に虐待を受けた児童の年齢を見ますと、表2のとおり、乳幼児の占める割合が高いことがわかります。

また、虐待をした者では、表3のとおり、実の母が約五四％と最も多く、次いで実の父が約二五％となっていて、実の両親による虐待が約九二％にもなっています。

これらのことから、児童虐待は乳幼児の育児の過程で、親子関係によって生ずる場合が最も多く、年々次第に深刻な事態になつていくことがわかります。乳幼児にとつ

ては、その生活の多くを両親に依存せざるを得ないことから、両親による虐待は時には死に至り、時には将来にわたる深い心的外傷体験として残ることは想像に難くないところ。この現象が本市のみならず、全国的なものであることから、ある家族、ある地方の現象として、矮小化できない社会全体の問題として捉える必要があるようです。

また、これら虐待が育児の過程と親子関係の中で発生することを見るとき、日々の子どもの成長や日常の営みの中に喜びや楽しみを見出せなくなっている気がしてなりませんし、私達は経済成長やテクノロジーの発展の影で、子どもをいつくしみ人として尊ぶ心をどこかに忘れてきたのかもしれない。

2. 児童虐待の防止に向けて

(1) 早期発見の困難さ

表1 児童相談所が受け付けた内容別児童虐待の件数

年度	身体的虐待	養育拒否・怠慢	性的虐待	心理的虐待	合計
7	25件	86件	1件	14件	126件
8	27件	83件	4件	10件	124件
9	23件	90件	0件	4件	117件
10	45件	62件	2件	22件	131件
11	64件	73件	4件	29件	170件

表2 平成11年度の内容別年齢別児童虐待の内訳

年齢	0～1歳	2～5歳	小学生	中学生	高校生	その他	合計
件数	27件	54件	62件	19件	7件	1件	170件
%	47.6	36.5	11.2		4.7		100

表3 平成11年度の虐待者別の内訳

	実父	実母	実父母	小計	継父	養父	その他	合計
件数	42件	91件	24件	157件	4件	3件	6件	170件
%	24.7	53.5	14.1	92.4		7.6		100

児童虐待が心身に深いダメージを与えることから、虐待が生じないように、また起きてもそのダメージを少しでも軽減するためにも、早期発見と早期対応は重要ですが、虐待は家庭という第三者の立ち入りがない場で発生することが多いため、従来からその発見は困難であり、事件となつて初めて、明るみに出ることが稀ではありません。

児童福祉法第二十五条には、国民の義務として、発見者の通告義務が記されており、また、この度の「児童虐待の防止等に関する法律」の中でも、児童と接する機会が多い職務上の関係者の早期発見義務について規定していますが、他人の生活に干渉しない風潮や地域社会における人間関係の希薄化などもあつて、早期発見の実は期待ほどには上がっておりません。

(2) 早期対応と防止

児童虐待の特徴として、虐待者がその行為を否認し、自覚に乏しいこと、家庭内で生ずることが多いことから、その事実関係や状況を把握するためには、素早く、適切な情報収集が必要となります。このため、行政機関のみならず、地域の保育園・幼稚園・学校・警察・医療機関等の児童に係わる機会が多い各種機関の相互の連携による実態把握が、早期対応と防止にとって、欠かせない要素となります。

そこで、児童相談所は、全市及び各区に児童虐待防止連絡協議会をこの五月に発足させ、関係機関が一同に会して、対応を協議する場を設け、早期発見・早期対応と防止に向けた本格的な組織的連携を開始いたしました。

しかしながら、児童虐待が、親子一緒に

いる時間帯、つまり日中以外の朝や夜に発生することが、多いにもかかわらず、その時間帯に対応する相談機関が十分に整備されていない現状がありました。

この問題については、平成一一年度の川崎市児童福祉審議会の中でも審議され、平成十二年三月に意見具中された「かけがいのない命と心を守るために」（子ども虐待の防止に向けて）の中でも、喫緊に必要な相談機関の整備として、提言のあつたところです。

3. 防止センターの設置

(1) 児童相談所との協同による三六五日、二四時間体制

市内には児童相談所、青少年センター、総合教育センター等の子どもに関する相談機関がありますが、三六五日、二四時間で相談に応ずる体制は十分とは言えません。とりわけ、児童虐待の通報・相談は生死に係わることもあるので、通常の相談とは異なり、全ての時間帯に対応する相談体制が求められておりました。

そこで、それらの時間帯でも応じられる体制を確立するため、児童養護施設「新日本学園」に防止センターを設置いたしました。

これにより、児童相談所と併せて、三六五日、二四時間の相談体制が確立しましたので、一層早期発見・早期対応と防止のための相談活動が充実することになりました。

この防止センターでは、土曜・日曜・祝日・年末年始の日中を看護婦・保健婦等の資格を有し、相談活動の経験のある専門相談員を配置し、それ以外の平日等の早朝・夜間の時間帯については、保育士等の資格

を有するベテランの施設職員が、その経験を活かしながら、電話相談に応じています。また、緊急の保護に備えては、寝室・キッチン・トイレ・浴室等を完備して、児童相談所長の指示に基づき、いつでも保護ができるよう施設内に独立した部屋が用意されております。

(2) 児童相談所との二人三脚

防止センターが受け付けた通報・相談の中には、一回の電話相談だけでは解決のつかない内容もありますし、調査や継続的な指導を必要とするものもあります。

そこで、このような相談に対処するため、通告・相談の全ての事例について、原則として、翌朝には児童相談所へ連絡をとり、児童相談所の判断により、必要な調査や継続的な指導を開始いたします。

この密接な連携によって、児童養護施設のもつ専門性を活用しながら、児童虐待に対する一貫した対応を図るとともに、児童相談所のもつ法的権限と相談・調査の機能のバックアップによる万全な受け付け相談体制をめざしたものとっております。

また、開設時には、児童相談所が中心となつて、専門相談員と施設職員に対する研修（「児童虐待の概念」「電話相談の聴き方」など）を実施して、その資質向上に努めました。

(3) 開設後の状況

開設前には、土曜・日曜・祝日の相談が多いと予想しておりましたが、表4のとおり、平日も含めた夜間の通報・相談が最も多くありました。

六月から八月までの総受け付け件数は、四二件で、月平均では一四件となりますが、その多くは子育てに不安や悩みを抱えた母親からのもので、「夫婦関係から子どもにあたる」「食の細かい子どもに無理やり食事を与えてしまう」「子育ての孤立感に耐えられない」等々、まさに子育てに関するあらゆる悩み・心配事が語られていて、児童虐待の問題は特殊な家庭の出来事ではなく、ごく一般の家庭における問題でもあることが、相談内容を通して理解できます。

中には、その後、児童相談所が対処し、

社説

虐待防止センター

川崎市は、社会問題化している児童虐待の防止と、被害者の救済を目的として、児童虐待防止センターを、五月十七日に開設した。これは、本市が初めて開設する児童虐待防止センターである。児童虐待防止センターは、児童虐待の被害を受けた児童や児童の家族が、児童虐待防止センターに相談し、必要な支援を受けられる体制を整備することである。

児童救う川崎の第一歩に期待

児童虐待防止センターは、児童虐待の被害を受けた児童や児童の家族が、児童虐待防止センターに相談し、必要な支援を受けられる体制を整備することである。児童虐待防止センターは、児童虐待の被害を受けた児童や児童の家族が、児童虐待防止センターに相談し、必要な支援を受けられる体制を整備することである。児童虐待防止センターは、児童虐待の被害を受けた児童や児童の家族が、児童虐待防止センターに相談し、必要な支援を受けられる体制を整備することである。

表4 防止センターの曜日別・時間帯別集計 (6月から8月分)

曜日	日曜日	月曜日	火曜日	水曜日	木曜日	金曜日	土曜日	合計
件数	4件	3件	5件	6件	8件	4件	12件	42件

時間帯	7時～10時	10時～17時	17時～20時	20時～翌7時	合計
件数	2件	10件	10件	20件	42件

一時保護をした事例が四件で、その内二件は施設入所しております。これらは、防止センターの機能と児童相談所の役割が有機的に活用されたことで、児童虐待を未然に防ぎ、必要な早期対応を果たした事例と言っております。

4. 今後の課題と展望

防止センターの設置による三六五日、二四時間の相談体制は、あくまでも児童虐待への初期対応体制を整備し、確立したに過ぎません。心身に傷ついた児童への長期的ケアと虐待をした保護者へのカウンセリング等については、未整備なところが多く、今後の課題となります。

関係機関との連携は、全市と各区における連絡協議会の設置により、本格的に発足したばかりですので、今後の一層の展開と発展が望まれます。とりわけ、保健所にお

ける各種乳幼児虐待予防事業との有機的な連携や地域に密着して活動している民生委員・児童委員との協力関係の強化は、早期発見・早期対応等の観点から、急務な課題と思えます。

また、同様の観点から、第一発見者となる場合の多い医療関係者と警察関係者との連携も重要です。

本市の政策展開から⑥

SOHO事業への取り組み

かわさき夢オフィス「創房」

この他、子どもの権利擁護の観点から、子どもオンブズパースンの設置の検討や家庭裁判所との連携強化などの課題もあり、児童虐待への対策はその緒にいたばかりです。

本市ではその本格的な対策の発端として、「児童虐待の防止等に関する法律」の施行前に全国に先駆けて、防止センターを

いち早く設置し、急増する児童虐待に即応する体制を強化いたしました。

本市の防止センターの活動が、一人でも多くの子どもを、一刻も早く、忌まわしい虐待から救い、周囲の人々や関係者の温かい援助によって、全ての子どもが健全に育つ社会づくりに貢献できるよう心から願っております。

1. 川崎の産業構造

一九九六年(平成八年)の川崎市の事業所・企業統計調査によると、事業所数は四万六七八九事業所で従業員数は五三万六六一四人となっている。

他都市(二三政令都市と東京都区部)と比較して、事業所数一二位、従業員数一位の状況である。

産業別の構成比をみると、事業所数では、卸売・小売・飲食業が四一・七%、サービス業が二五%で二つの産業で全体の六

六・七%を占めている。製造業が一・六%で建設業は九・七%の状況にある。

過去、川崎市の産業は製造業を中心として発展し、現在でも製造業に特化した産業構造となっているが、前回(一九九一年)の事業所・企業統計調査と比較すると事業所数が増加したのは不動産業、金融・保険業、建設業、サービス業で製造業は減少している状況にある。

一方、川崎市内の開業率は一九九一年から一九九六年平均では三・〇%で、廃業率は四・〇%と廃業率が開業率を上回っている逆転現象となっている。

経済局企画課副主幹

栗原 薫

このような現状を打破して、産業活性化を図る方策の一つとして、川崎市としては平成二二年度からSOHO事業への取り組みを進めることとなった。

2. SOHO事業者の動向

情報・通信技術の発達とワークスタイルの多様化とともに、「サテライトオフィス」や「リゾートオフィス」「ホームオフィス」が登場してきたのが、九〇年代前半である。バブル崩壊後一時停滞したが、インターネットの急速な普及に伴って九〇年代後

半に再度SOHO (Small Office Home Office) という言葉と共に注目されるようになった。

SOHOはもともとはニューヨークに若い芸術家が集まって、アーティストの街として有名になったソーホー地区に由来しているとも言われている。現在ソーホー地区はマルチメディアクリエイターたちが集積をしていて「シリコンアレー」と呼ばれ、サンフランシスコの「マルチメディアガランチ」とともに全米でも注目を集めているネット企業の集積地区となっている。また、川崎市が職員を派遣している米国西海岸のシリコンバレー地区においても、同様に起業家達の集積が図られている。

日本国内においても、他都市でSOHOオフィスの取り組みは進んでおり、三鷹市、相模原市、京都市など多くの事例がある。また、東京・渋谷地区ではインターネット関連のベンチャー企業が軒を連ねていて、渋谷 (bitter // 渋い、valley // 谷) をもじってビットバレーと呼ばれている。

現在、ビットバレーには渋谷だけでも三〇、周辺地域も含めれば五〇程度のインターネット系企業が集積をしている。この地区は一九九九年の三月に「ビットバレー構想」が発表されてからわずか一年で、国内での一大拠点となるまでに、成長しているためである。

3. SOHOフォーラムの取り組み

平成二二年度事業として、平成二二年六月九日に「SOHOフォーラム」を開催した。川崎市としては初めての取り組みであり、まずSOHO事業者の市内での実態が

つかめていない中で、暗中模索の状態で事業をスタートさせた。この結果として、市内外から二、三九名の方々の参加申込をいただき、当日は嵐の天候にも係わらずに、一六九名の参加者が集まったことは、SOHO事業者の熱意と川崎市に対する期待の大きさが伺える。

フォーラムはホームワーカーから現在株主会社まで成長した笠松ゆみ氏と公認会計士の白山 真一氏から講演をいただき、有料制での交流会にも多くの方々の参加を得ることができた。

このフォーラムの狙いは、単に講演会の開催ではなく、SOHO事業者間の情報交換や情報提供の場としてのSOHOのネットワークを創るきっかけも目的の一つであり、当日は八七名の方々からネットワーク加入をしていただいた。

現在ネットワークのメンバーリストを構築して、MLを通じて情報発信・情報交換が動き初めている状況である。今後も川崎市からSOHOの情報が発信され、情報発信基地となれるよう、加入者の増加を図りながら、事業の充実に向けた取り組みを進めていきたいと考えている。

また、当日はSOHO事業者のニーズを把握するために、参加者のアンケートも実施した。アンケート結果について特長的なものは、川崎市に望むこととして、「ネットワークづくり」「情報提供」「活動の場の提供」の順となっていることである。SOHO事業者がいかに同業者との情報交換を望んでいるかがうかがえる結果となっている。

次回のフォーラムは平成二二年一月五日に川崎市産業振興会館で開催の予定と

なっているが、SOHO事業者のニーズにあったフォーラムとなるよう企画中である。

4. かわさき夢オフィス『創房』の取り組み

SOHOネットワークとともに進めているのが、スモールオフィス『創房』である。川崎市産業振興会館二階の空きスペースを活用して、スモールオフィス八室とSOHOネットワーク会員が集える場としての「交流スペース」の提供である。

オフィス部分は八〇〇平方メートルのスペースで、インターネット常時接続サービスや受付サービスなどSOHO事業者の側面的な支援を実施するとともに、経営相談も実施することとなっている。今回の事業はオフィススペースというハード面の提供が話題になりがちであるが、重要な問題はソフト面であり、どのような支援ができるかにかかっているものと考えている。従来型の事業手法では難しい部分も生じてきており、我々自身も新たな発想を持って事業に取り組みむ必要性を感じている。

九月八日にオフィスの利用者募集を締め切った結果、二二名の方々から応募をいただいた。今後、一次審査・二次審査を経て最終の利用者が決定されることになるが、明日の川崎の産業発展にとつて起爆剤となるような企業に育っていただきたい。また、交流スペースには小会議室も併設して、多くのSOHO事業者を活用してもらえよう。PRに努めるとともに、交流スペースを活用することで、SOHO事業者間のコミュニケーションを進めながら、ビジネスに生かしてもらいたいと考えている。

5. 今後の事業展開

現在、ベンチャー企業の育成は各自治体で盛んに取り組まれていて、川崎市では神奈川サイエンスパーク (KSP) でも実施しており、「新川崎創造の森計画」の中でもベンチャー施設が位置づけられている。SOHOとベンチャーとの比較は難しいが、SOHOはベンチャーの一步手前の若い企業として位置づけることができると考えている。

そのような位置づけをすると、自ずと支援メニューはベンチャーとは異なったものとなるべきであり、企業の成長段階に合わせた支援も今後の課題として検討していかなければならない。

各自治体間や民間のSOHO施設でネットワークも立ち上がっているため、情報交換を図りながら事業の充実に努めるとともに、川崎市内でもSOHO関連の施設が民間事業者が主体となって取り組めるような環境整備が必要であると考えている。

個人の価値観の多様化にもなっており、ワークスタイルも多様化してきている中で、SOHOという新たなワークスタイルが今後日本に根付くかどうかは、未知数である。しかし、従来型の産業や企業形態が行き詰まってきた状況の中で、SOHOは現状を打破して、新たな産業を造り出すエネルギーが感じられる。それは、失敗を恐れない企業としての若さなのかもしれない。川崎にSOHO事業者が集い、川崎がSOHOの情報発信基地となるよう本事業をSOHO事業者の手で育てていただきたいと思います。