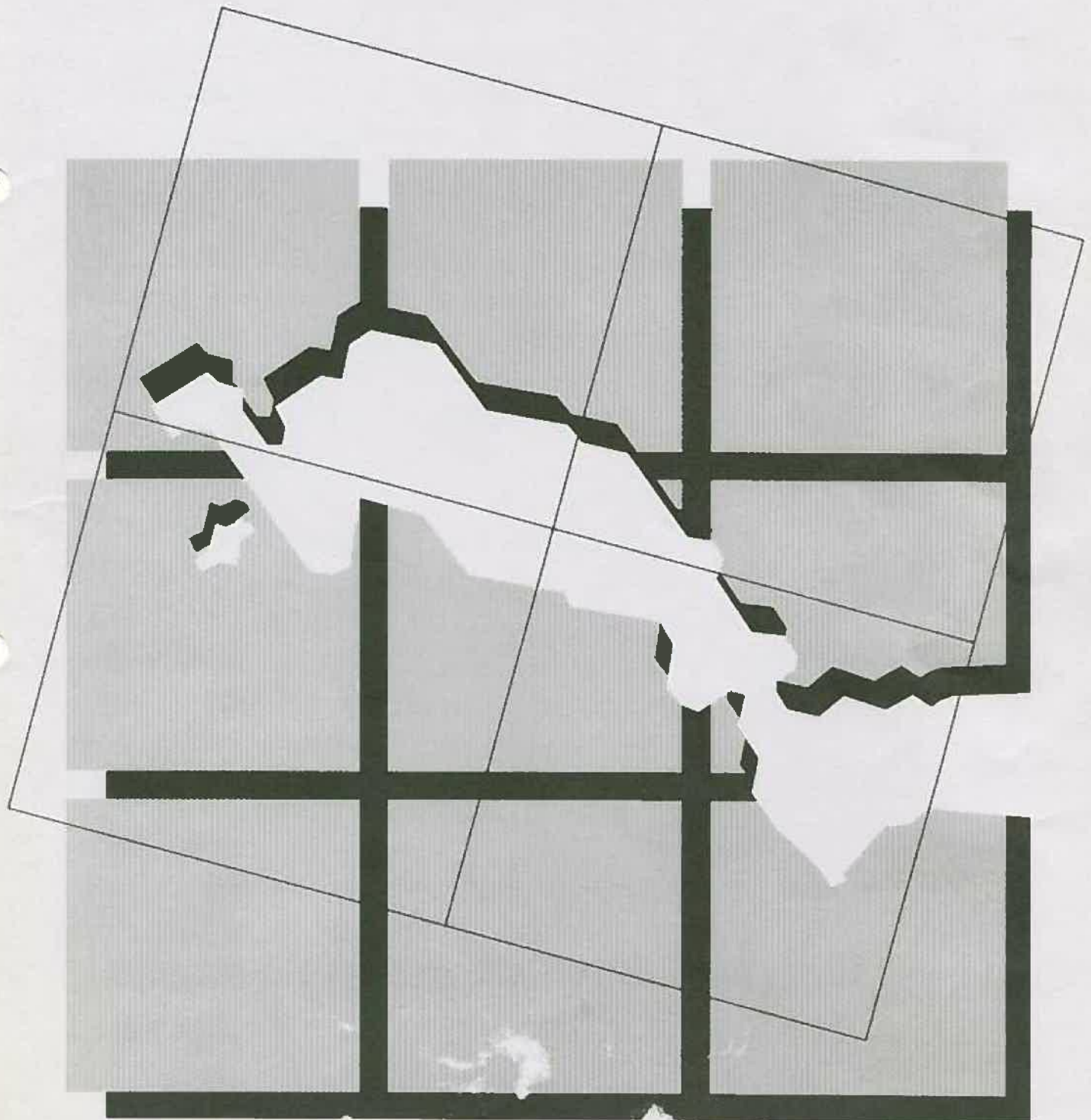


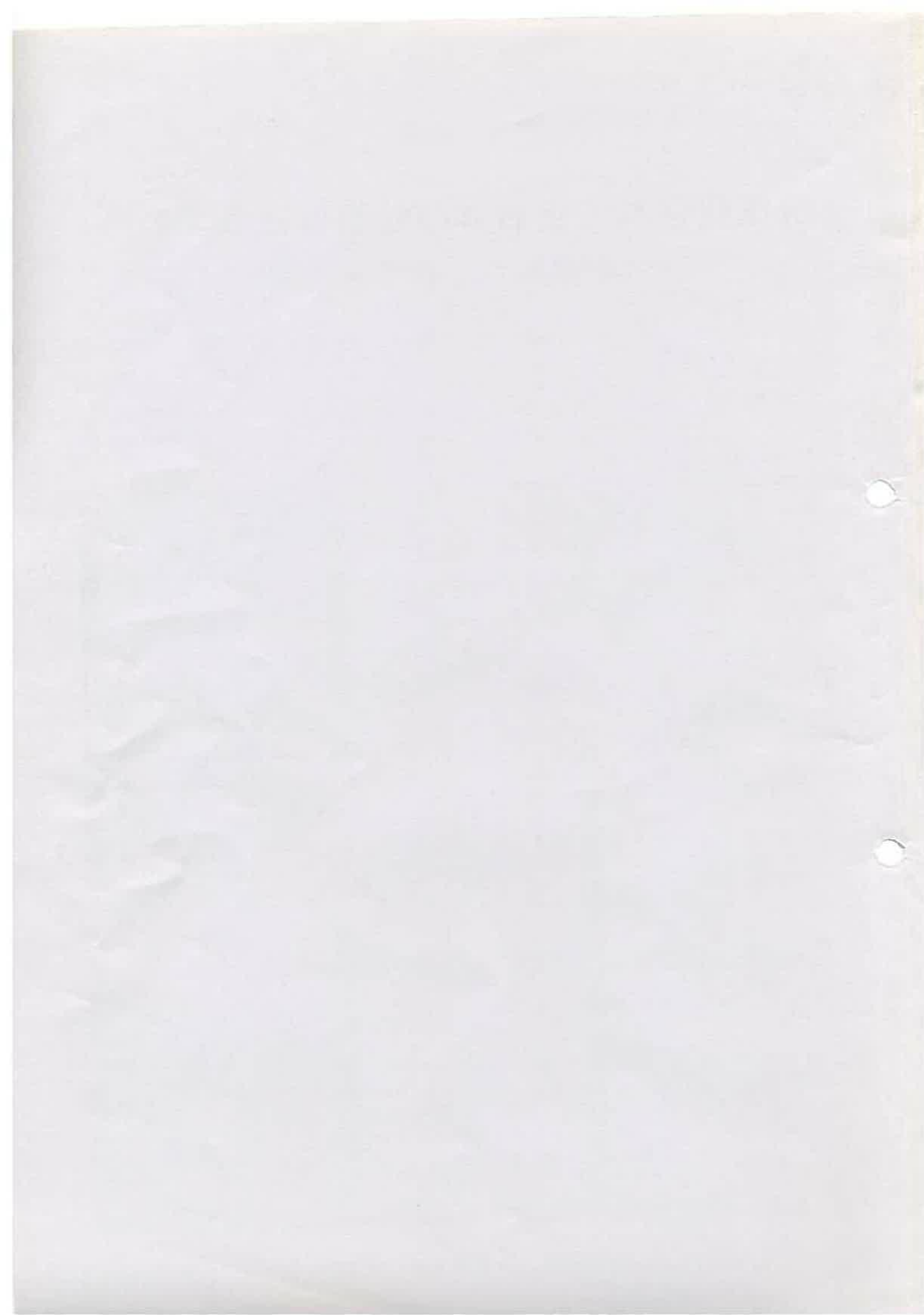
分権化されて自治体の仕事はどう変わる

－自己決定権の拡充と自治体改革への提案－

平成8年度 研究チームA 報告書



平成9年（1997年）3月



ま え が き

都市政策研究室では、総合的・市民的視点から政策立案できる職員を養成することを目的として政策課題研究制度を発足させ、二年次目となります。

研究チームは、公募と部局推薦の職員8名によって構成され、原則として月二回、正味九ヵ月にわたって研究を進めてきました。

今年度は、A「分権されて自治体の仕事はどう変わる」、B「小さなまちづくりの手法開発」の二つのテーマについて研究チームが編成されましたが、この報告書はAチームの「分権されて自治体の仕事はどう変わる」です。

昨年12月に分権推進委員会の第一次答申が提出され、これからは国と自治体の対等関係の中で、国民福祉の向上を図ることが確認されました。具体的には、機関委任事務の廃止や土地利用、福祉の分野等々で自治体への思い切った権限委譲が盛り込まれています。

自治体に大幅な権限委譲が実現されるとなると、これまで自治体の自己決定権を阻んでいた各省庁の「指揮監督と保護後見の意識」の壁は当然低くなります。しかし、その一方で、自治体の対市民への応答責任は重くなり、自治体の仕事も、従来の国依存を脱却して確実に変化することが予測され、自治体の体制整備の分析・処方箋が緊急の課題といえます。

そこで、この研究では、本市のいくつかの事務事業を抽出しながら、これまでの事務の限界、今後の可能性について検討し、自治体事務のどこが変わるのか、また、新たに何を付加すべきなのか等々について研究を行ないながら、分権型社会にふさわしい行政システムと事務事業のあり方について研究してもらいました。終章の「ちょっと長めの編集後記」も、チーム員のこれからの自治体改革に向かっての決意表明として個人的な自己表出へのご寛容をいただきたいと思います。

なお、この報告書の作成にあたっては、市役所内部の調整を行なっていません。従って、いくつかの点において「机上論」の指摘があらうかと思います。しかし、新しい時代に向かっての志は評価していただきたいのです。今年のテーマは「改革と創造」です。ご批判があればおおいに伺いたいと思います。

最後になりましたが、研究活動に際してご支援・ご協力いただいた辻山中央大学教授、新藤立教大学教授、関係各位、そしてチーム員の職場の皆さんに対して、心から感謝の意を表します。

1997年3月

川崎市企画財政局都市政策研究室長 峰岸 是雄

政策課題研究Ａチーム研究員

熊谷 行広 衛生局保健部環境食品課

高橋 哲也 港湾局管理部庶務課

高島 正品 教育委員会総務部経理課

筒井 康仁 企画財政局管財部工事契約課

○ 福芝 康祐 民生局地域福祉部保健福祉推進課

牧 葉子 都市整備局新川崎地区整備室

布目 信之 市民局勤労市民室

◎ 山口 道昭 総務局職員研修所

※ ◎ リーダー, ○ サブリーダー

< 目 次 >

序章 本稿のねらいと概要	1
第1章 私たちのめざす社会	5
第1節 地域住民の自己決定権の拡大	5
第2節 地方自治体の自己決定権の拡大	10
第2章 現行の制度の中での先駆的な取り組みとその限界	17
第1節 自治組織権	17
第2節 こども行政	22
第3節 高齢者及び障害者行政	28
第4節 災害時の危機管理行政の分析	35
第1 阪神・淡路大震災	35
第2 病原大腸菌O-157	39
第3章 分権改革成就後の自治体政策の可能性	42
第1節 住民自治拡大に向けた自治体政策の可能性	42
第1 都市間競争	42
第2 外部監査制度	46
第3 課税自主権と直接請求による地方税条例の制定改廃	50
第2節 団体自治拡大に向けた自治体政策の可能性	54
第1 自治体財務会計制度の改革	54
第2 パートタイム公務員制度の採用	57
第3節 住民自治の基盤をなす自治基本法への期待	61
第1 公職選挙法の自治体への一律適用の排除	61
第2 定住外国人への参政権の付与	63
第3 他自治体議員と職員の兼職を可能にする公務員制度改革	65
第4 拘束的住民投票制度の採用	67

第4節	自治体の総合行政化に向けての対応	73
第1	独自の計画策定手続条例の制定	73
第2	社会的弱者のための総合的施策	77
第3	危機管理時の対応	80
第4章	分権改革に関して求められる本市の対応	85
第1節	研究の総括	85
第2節	提言	88
終章	ちょっと長めの編集後記 ～私たち仕事のこれから～	93
参考文献・資料		101
開催経過		105

序章 本稿のねらいと概要

1 研究の方法

1995年7月3日に活動を始めた地方分権推進委員会（以下「分権推進委」という。）は、週2回程度のハイピッチで調査審議を進めている。1996年3月29日には、その審議の中間報告をし、そして、同年12月20日には、地方分権推進計画作成のための具体的な指針を内閣総理大臣に対して勧告（以下「第1次勧告」という。）した。

このような状況のなかで、地方自治体を中心に関係団体・各界の研究報告や意見書の提出などがあいついでいる。また、地方分権に関するフォーラム・研究会なども本市を含め各地で行われている。私たちは周囲のこういった動向を踏まえつつ独自の研究方法をとろうと考えた。

では、独自の方法とは何か。また、私たちの研究チームの特殊性とは何か。これらについて考えてみる。

それは、市における組織的な研究会ではないということである。すなわち、各職場を代表した、いわば職場の意見を研究に反映させることを意図したものではなく、研究員個人の職務執行における思考が即この研究に反映することが、この研究チームの特徴といえる。組織的でないため検討が不十分になり、すきのない研究を行うことはできないが、その分自由な発想に基づくアイデアが豊富に出る。このような利点を活かした研究を行ったつもりである。

2 地方分権推進委員会の審議動向との関係

分権推進委の第1次勧告は、対等・協力という国と地方の役割分担の原則を示し、この原則に基づいて長年の懸案であった機関委任事務制度の廃止を宣言した。そして、今後の地方公共団体の事務を原則「自治事務」とし、一部例外的に「法定受託事務」とした。これら両者の事務に関しては、制度上の取り扱いを定め、従前の機関委任事務については、事務自体の廃止や国の直接執行事務への移管も含めて、その振り分けを行った。

さらに国と地方公共団体との間の関係についての新たなルールを示したが、この内容は確定したものではなく、今後も引き続き検討するものとされた。国と地方公共団体との間に生じるであろう紛争処理機関（第三者機関）の仕組みについても基本的な考え方が示されただけで、具体的な姿は明らかになっていない。また、地方公共団体にとって、最大の関心事ともいえる財政・財源問題に関しては、中間的なとりまとめが行われたにすぎない。残された問題については、1997年前半（6月といわれている）の第2次勧告で提言されるものと思われる。

したがって、分権推進委の審議は、第1次勧告で最終的な提言にまで至らなかったもの、および新たな自治制度に基づく地方公共団体の行政体制の課題が取り上げられている。つまり、

「新たな自治制度に基づく地方公共団体の行政体制の課題」に関していえば、私たちの研究対象である「分権化されて自治体の仕事はどう変わる」にきわめて近い内容が分権推進委でも検討されている。

ただし、「新たな自治制度」という形容詞がついての「地方公共団体の行政体制の課題」であるから、新たな自治制度の内容がはっきりしなければ、具体的に私たちの仕事はどう変わるかを構想することはできない。新たな自治制度がどのようなになるか私たちは、分権推進委の審議動向に注意を払いながらも、この動向に振り回されすぎでは自分たちの独自の視点を構築することができず、結果的に研究そのものが成り立たなくなる。そこで、ある程度、長期的な改革をにらんで私たちは研究を行うこととした。このような考え方から、すぐに私たちの仕事が変わらない分野についても検討しているが、10年先というスパンでものを見れば、きっとこの研究が参考になるであろう。そうなってほしいという願いを込めて、研究を行ったものである。

基本的には、分権後をにらんで、本市の事業等の執行スタイルに対して警鐘をならそうという研究スタイルであるが、同時並行的に行われている分権推進委の審議に対して、川崎市として、また政令指定都市として、もしくは市という基礎自治体の一員としてなんらかのインパクトが与えられればさらによい、という欲張った思いも多少は含んでいる。

3 研究の内容

具体的には、この報告書は、次のような内容を含んでいる。

まず第1章では、私たちのめざす社会について述べている。

これは分権改革の目的につながるものであり、そこを「住民の自己決定権の拡大」においた。こども、高齢者、障害者といった社会的弱者であっても、自分のことは自分自身で決定することを可能にする社会的仕組みを構築すべきであり、この目標と分権改革の関係を述べている。行政情報の公開・共有化、決定過程への参加、異議申立制度の充実、がこのことを可能とするための条件である。

そして、このような社会の実現のために、「自治体の自己決定権の拡大」がなされなければならないことを述べている。そして、このことは同時に、自治体に対する市民統制が強化されなければならないことを意味している。自治体が市民の意思を反映して運営されないようでは、分権改革の意義はないものと理解すべきである。このための制度が構築されるべきである。

次に第2章では、現行制度の中での先駆的取り組みを紹介している。

分権改革によって自治体の機能は高まり、先駆的な行政が可能になると私たちは考えるが、この逆に、分権改革が行われないうち自治体は先駆的な取り組みができないというものではない。中央集権の制度的な壁に突き当たりながらも、これまでに自治体は国に先駆けた政策を遂行してきた。このような例を何点か紹介する。

そして同時に、こういった先駆的な政策の限界について考察する。中央集権の制度的な壁がなくなったとき、先駆的な政策はさらにその意図が徹底できるのではないか。こういった角度

から、現行の政策を見ていくことにする。

第3章では、分権改革が成就した暁に、自治体にどういった可能性が開けるかを提示する。

具体的な研究対象として取り上げた分野は、次の4つである。

- ①住民自治拡大に向けた自治体政策の可能性
- ②団体自治拡大に向けた自治体政策の可能性
- ③住民自治の基盤をなす自治基本法への期待
- ④自治体の総合行政化に向けての対応の検討

第一に、住民個人の自己決定権を高めるためには、自分たちの納めた税が適正に使用されたかどうかをきちんと把握可能な制度でなければならない。類似自治体との比較などが可能なように整理された情報を得ることで、適正かどうか判断できるものとする。また、自己決定権というからには、税の使い道すなわち歳出をコントロールするだけでは不十分である。歳入に関しても自ら決定することが可能な仕組みが用意されなければならない。類似都市との比較や、外部監査の実施などの課題について考察を行う。

第二に、分権改革を実質化するために、今後、地方自治法や地方公務員法といった地方自治に関する基本法（以下「自治基本法という。」）の見直しが予定されている。この点に関しても、分権推進委ではすでに検討が始まっている。しかし、どの程度の見直しになるかは現時点では判然としない。そこで、本研究では、むしろ自治基本法の改正範囲を大きくとらえ、自治領域が大きく拡大した後における自治体の可能性ならびに職員と住民の関係などに関して、やや大胆な仮説を提示した。これらの仮説が即実行に移されないにしても、今後10年程度のうちには必ず必要な改革として取り上げられるものと信じる。具体的には、自治体財務会計制度の改革問題やパートタイム公務員制度の導入について考察する。

第三に、自治基本法の改正に際して、住民自治の徹底という観点から、その基盤をなす選挙権・被選挙権、そして住民投票制度について考察する。新しい自治基本法に対する期待を述べている。

第四に、自治体における計画の重要性にかんがみ、その制定手続について考察する。また計画の分野でも、自治体現場における縦割り行政の統合化が求められており、総合行政のあり方についても考察する。

さらに、分権改革によって国と自治体の関係が変わり、その調整ルールが再構築されることになるが、この調整ルールのあり方について考察する。地方分権は、国と自治体の関係を上下主従から対等協力に転換するものであるが、一部省庁の主張によれば、この結果行政が一体として機能せず、国民の利益が損なわれるという。そして、この主張の論拠に、危機管理状況における国・自治体の協力体制のあり方に関するものがある。「情報」をキーワードに取り上げ、こういった主張に対して反論を行う。具体的には、阪神淡路大震災および病原性大腸菌O-157食中毒事件を取り上げる。

最後に第4章では、まとめとして、分権改革に備えて当面本市が実行すべき政策について6

つの提言をしている。それぞれの提言の実現には、さらに研究を進めなければならないし、地道な取り組みが求められる。ある意味では、本研究を引き継ぎ発展させてほしいという願いを込めている部分でもある。

第1章 私たちのめざす社会

第1節 地域住民の自己決定権の拡大

1 地方分権のねらい

地方分権を何のために推進する必要があるのかを理解することは、このプロジェクトで研究を進めるうえで前提となる事項である。そのためにはまず、私たちのめざす社会像がどのようなものかを描き出す必要がある。

ここではまず、そのイメージをラフな形ではあるが提示して、そして現実先進的な取り組みを進めている事例をあげ、さらに「自治」のキーポイントとなる「地域住民の自己決定権」を可能にするいくつかの条件をあげてみることにしたい。

映画監督の大林宣彦氏は次のように述べている。

「高度経済成長以降、日本の社会は、行政、教育まで効率優先の二分法だ。それはグーとパーでジャンケンをするようなものだ。みんなでパーになろうとした結果、地方の独自性は消滅した。いまこそ人間の真の『正気』を問う智恵としてのチョキが必要だ。」

みんなが同じ目標をめざして、ある程度の豊さを得た現在の社会では、すでに多様な人々が、多様な生き方をしている。しかし、経済や政治といった基本的なシステムが硬直化してきており、それとのギャップがひとりひとりの住民にとって、真の豊さを感じきれないひとつの要因になっているのではないだろうか。

地方分権が要請されるのは、究極的には住民ひとりひとりが「ゆとりと豊さ」を実感できるようにすることにあるのではないか。実感するためには、生活に係わる事項について自己決定をすること、決定のプロセスに自分自身が参加することが重要であり、これまでのように、上から決まったことが押しつけられた感じを払拭することが必要なのである。

視点を生産者・中央だけでなく生活者・地域の視点にも向けることが求められている。このことは住民の自己決定権の拡大が、憲法92条および地方自治法の保障する地方自治の再構築と密接に結びついていることでもある。

また、地方のことは地方にまかせて国は身軽になって国防や外交へと力をいれるべきとの意見があるが、国際化の進行している現在にあっては、地域の課題は世界へと連なっているのであって、国内問題と国際問題とを二分法的に切りわけをすることは適切ではない。例えば、1996年末に発生したペルーでの日本大使館占領事件は地域の貧困と深く結びついたものであり、それが多くの国をも巻き込んだ国際問題になっているのである。国際化、情報化といった社会

の変化は、地方と中央の関係、国内問題と国際問題の関係をも変えている。

現在求められているのはオペレーションシステム（OS）そのものの変更であり、アプリケーションの取り替えではない。それが地方分権の推進が明治維新、戦後改革に次ぐ第3の改革といわれるゆえんである。政治・経済・福祉・医療・教育といったプログラムを動かす基本システムの変更は、戦後の混乱期とは異なり、物質的・経済的豊さだけでない多様な生き方、多様な価値観を抱合しうる社会を再構築するために必要である。住民の自己決定権の拡大は自治の基本であり、このことのために行政や議会といった組織はどのように条件整備をするのか、どう機能を充実にさせるのかが問われることになるのである。

2 まちづくりと住民自治

土地は私有財産である限り、その利用方法は基本的にその所有者の自由である。また制限を設けるとしても、その規制は、そのほとんどが国の権限に委ねられている。都市計画法や農業振興地域整備法なども自治体の政策に大きな影響を及ぼすが、権限は国にあり、自治体はその下で委任を受けて仕事をする形式をとっている。

静岡県掛川市（人口約77,000人、榛村市長）では、掛川市生涯学習まちづくり土地条例を制定し、住民の合意を得たうえで、ある区域内の土地の利用方法を定めてまちづくりを行っている。また、神奈川県真鶴町では「美の基準」という独自の指標と、バランスをとりつつ都市が成長するとの成長管理の考え方を取り入れてまちづくり条例を制定しており、さらに鎌倉市まちづくり条例は、緑地保全をめぐる争いの解決方法を、行政手続法との調整をはかりながら定めている。

このような条例は、まちづくりの計画策定、市民の責務と参加、事業者に対する協議、届出手続き、指導・助言・勧告、公表手続きなどを規定しており、現行の土地利用規制の関係法令と整合性をとりつつも、住民の自己決定権に基づく独自のまちづくりをめざしている。事例は第2章の先進的な取り組みのなかでも紹介するが、まちづくりの課題を国の権限ではなく、自らの決定によって解決するための取り組みはすでに始まっている。

掛川市の場合もさまざまな調整に短くとも1年半、長くて3年がかかっている。しかも条例に違反した場合の罰則規定が現行法制上設けにくいということで、調整のプロセスでの住民と行政とのやりとりを重視し、住民の自己決定を尊重すること（自治）が条例の柱になっているのである。

3 社会的弱者の自己決定権

次に、こども・高齢者・障害者といった、いわゆる社会的弱者の立場にたって、どのように私たちの社会システムを変えていくべきかについて述べてみたい。これは権利制限の視点からではなく、権利を主張することが困難な人々の声を十分に聴いて、民主的な分権型行政システムを構築するかについて考えることである。

「住民」を多様なひとびととしてとらえ、特定の人々が不利な条件におかれたり、あるいは優遇されることを排除しなくてはならない。公平・平等であるとともに、「共生」のコンセプトでとらえることが必要である。しかし、現状では社会状況の変化により、現行の法律や制度では対応できない、しきれない課題も生じてきている。このところをキメ細かくとらえ、社会的弱者であっても住民として、その自己決定権を十分に保障することが重要である。

社会的弱者の人権を守ることは自治体がおさえるべき要である。そしてそれは国に求めるのではなく、自治体自身の特性に対応し、それぞれで最も適合するシステムを住民とともに創り出すことが求められている。

（１）こどもの権利保障

こどもの権利条約が批准されてからすでに3年が経過しているが、その趣旨が社会全体に浸透しているかは疑問である。権利侵害の最たるものである「いじめ」にしても、さまざまな取り組みがなされているにもかかわらず、解決にはいまだ相当の距離があるといえる。文部省も各種審議会、協議会を設置してその対応にあたっているが、この問題はやはり教育の最前線にいる教師を先頭に、地域のあらゆる機能を用いて地域で解決すべき課題であろう。それぞれの地域特性にあった、さまざまな取り組みがなされるべきであり、全国一律の基準といったものはこの課題解決になじまないといえる。

川崎市における先駆的な取り組みについては第2章で述べることにするが、学校・行政・地域などが連携をとりながら、なおかつその機能を十分果たせることが重要である。縦割り行政の弊害をなくすことが地方分権推進の眼目であるが、縦割り行政は地方政府である川崎市にもやはりあるのであって、そのことを直視しつつ改善の方策を探ることが求められている。

また、最近特に都会においては薬物の危険性からいかに子どもたちを守っていくのかが課題になっている。教育、福祉、衛生、警察、地域組織といった複数の機関を複合して問題解決にあたる必要があるが、その連絡調整は十分とはいえない。

（２）高齢者・障害者の権利保障

高齢者・障害者については、その財産をめぐるトラブルが増えていることから、法務省の法制審議会財産法小委員会で「成年後見制度」の検討がなされている。これは「自分が倒れたり、ぼけたりしたら、財産管理はだれに頼んだらよいのだろうか」といった心配や、特別養護老人ホームに入所している高齢者が、日頃は疎遠にしていた親族などから、金品を要求されるといったことがひんぱんにおきていることがその検討の理由という。

イギリスでは1985年に「持続的代理権授与法」が成立しており、高齢者が意思能力のあるうちに、代理権を保護裁判所に登録しておけば、錯乱したり痴呆状態になったとしても、自分のために働くことのできる代理人を選定しておくことができる制度がある。高齢化が急速に進行している日本でも早急に法制度の整備が必要であるが、ここでも「地域の視点」が必要になっ

てくる。つまり、この制度の課題は後見人の推薦や選定方法であり、配偶者や家族が後見人になる以外のケースに、間違いない良質の後見人が得られるかどうかである。その後見人を推薦できる組織をどうつくるのか、チェック体制はどうするのか、相談窓口をつくるのかといったことは、これも全国一律の組織や対応では不十分である。

禁治産制度による「禁治産宣言」を受けてしまうと一律に無能力者とされてしまい、財産法上の権利をすべて奪われてしまう。しかし、高齢者や障害者の障害の程度はさまざまであり、日常の買い物程度は問題ないケースも多い。そんなときには、不動産の売買には後見人の同意を必要とするが、日常の買い物程度であれば本人にまかせるといった部分的後見制度が必要となってくる。

4 住民の自己決定を可能にする条件

法令や条例に規定のある「住民の意見の聴取や尊重」は単に形式を整えるためだけのものであって、実質のところは行政が決定するといった手法が、ともすると採られてきたことは否定できない。しかし、分権型行政を進めていくためには、実質的な決定に住民が参加しなくては理解を得ることができない。職員としては公共事業の策定計画など利害の対立が予想される事業については、本音としてはできれば避けて通りたいところでもある。しかし、いくつかの先進都市の事例にもあるように、情報を公開したり、誠実な話し合いを通してこそ行政は信頼を得られるものであり、住民へのアカウンタビリティ（説明責任）を果たすためにも「意見の聴取や尊重」がお題目であってはならない。以下、住民の自己決定を可能にするための条件をいくつかあげてみたい。

（１）情報の公開、共有化

掛川市のまちづくり条例策定の際にも反対意見をもつ住民はいた。それを説得した大きな原因は地元住民と開催した200回にもおよぶ対話集会であった。エイズ薬禍問題で行政不信を招いたのは、情報隠しであったことは記憶に新しい。その課題に関する情報を公開して、そして議論を通して問題点などを共有化することが重要である。

掛川市の人口（約77,000人）を考える時、簡単に川崎市と比較できないが、数万人単位のせめて中学校区単位、できれば小学校区単位での直接集会がなんらかの形で必要なのではないだろうか。また、パソコンを利用した情報の提供など工夫する余地も残されている。

付け加えれば、行政が最も公開したくない情報のひとつである予算・財源についてもやはり、問題が重要であればあるほど一般公開するべきであろう。公開し、論議して政策を実現するには、納税者である住民がまず、税金の使途について納得しなければならないからである。

エイズ薬禍問題では、政策決定が国のブラックボックスのなかでなされることに国民は怒り、そして行政不信を招いたのであって、この轍をふまないためにもこのことが必要なのである。

（２）決定過程への参加

原子力発電所の建設に係わり、新潟県巻町では住民投票が実施されたが、その結果は住民の直接的な意思の反映として尊重されなければならない。また、十分な量の情報提供がなされたとしても、それが結果の報告にしかすぎなければその情報は不十分なものである。情報の質とは、その決定にあたって的確な情報が適宜に伝達されることがその良否を決定する。

相互の信頼を背景にして、量・質ともふさわしい情報が住民に提供されていることが自治体における政策決定において重要である。前記したようにこの参加は形式的参加ではなく、実質的参加であることが必要である。参加したことの重みが住民の責任を担保することにもなるのである。

（３）異議申立制度の充実

いったん政策が決定され、実行されたとしても100パーセント完ぺきとはいかないのが現実である。自治体が行った行為やなさないことで不利益を被ったと住民が考える場合には、オンブズマンなどへの異議申立制度を充実することが大切である。

現在、川崎市には行政一般を扱うオンブズマン制度があるが、さらに充実していくためには福祉、教育、医療などに関する専門的分野のオンブズマンを設置することが必要なのではないだろうか。自治体が行う業務は幅が広く、異議の内容もまた多様化している。オンブズマン制度もまた地方分権化のなかで、さらに充実のための検討をする必要がある。

また、行政のチェック機能としては議会のもつ役割も大きくなる。執行機関へのチェックとしては百条委員会などの仕組みがあるが、現在は、機関委任事務の存在によってその適用分野は限定的である。しかし今後、機関委任事務の廃止に伴い自治事務が主流となれば、その事務が本当に川崎市にとってふさわしいのか、適正に執行されているのかといった監視機能はより重要になる。

第2節 地方自治体の自己決定権の拡大

第一に、分権型社会においては、自治体の「自ら治める」責任の範囲が拡大することはいうまでもない。その責任を果たすために、地域住民の広範な参画を求めつつ、自らの政策を決定するという「地方自治体の自己決定権」の範囲が飛躍的に拡大する。この場合、自治体という行政主体は、住民との関係においては、一つの権力統治機関と見ることができる。その権力を適正ならしめるためには、これまで以上に住民によるコントロールが必要となるのである。

第二に、自治体の自己決定範囲の拡大は、同時に、自己責任が必然的に伴う。その責任は、従来、国に対して向けられていた感がある。これからの分権型社会では、自治の主体である地域住民に対して、行政運営の責任を示すことがぜひとも必要である。そこで、住民へのアカウンタビリティ（説明責任）をどう確保していくかが大きな課題となってくる。

第三に、機関委任事務制度の枠組みの中では、「行政指導」の名の下、法令によらない行政内部の指針により、住民に対するさまざまな関与が行われてきた。これからは、指導指針の決定過程には、内部の手続のみでは不十分であり、市民参加を踏まえた公正で透明な手続により、住民の権利義務を規定していく必要がある。また、条例の合法性の審査、行政処分や行政指導における適法性などについて、市民から直接、司法の判断を問われることが増えることになる。

第四に、機関委任事務制度の廃止に伴う条例が増大することにより、条例制定権を持つ議会の機能はこれまで以上に重要な存在となってくる。そこで、市民、議会、行政という三者の関係の中で、議会の役割を再確認する必要がある。

以上の4つの課題を視点として、自治体の自己決定権の拡大のあり方について、論じていきたい。

1 自治体の権限強化は、同時に、住民コントロールの拡大を伴うことが必要

(1) コントロールの必要性

地方分権推進委員会の第1次勧告では、機関委任事務のうち、区分が確定したもののうち、約3分の2が自治事務となるとされている。また、自治事務においては、法令に違反しない限り、すべての事項について条例を制定することができることとされ、大幅な立法裁量が自治体に委ねられることになる。

自治体は、条例等を根拠にした一定の権力的作用により、住民をコントロールしていることを認識すべきである。言い換えれば、自治体は、住民に権利義務を課することのできる主体であり、その意味において、民間団体と決定的に異なっている。

国であろうが、自治体であろうが、権力主体においては、行政の権限の大きさに相応しいチェックアンドバランスが必ず必要である。つまり、権力主体には、一定の外部コントロールがぜひとも必要である。

（２）現行のコントロールシステム

現在、自治体で行う機関委任事務には行政監察、国庫補助事業の執行には会計検査があるものの、今後機関委任事務の大半が自治事務に変わることに伴い、自治体が権限を適正に行使することを担保するためのシステムが、より一層必要になる。

過去には、法治主義を踏み出した行き過ぎた行政指導や恣意的な行政処分などを行った事例の存在から、あるいは、最近では、食糧費等をめぐる自治体の執行体制の問題などから、自治体の権限が強化されることについて懸念を表明している論調もある。ちなみに、最近の食糧費等を巡る問題は、情報公開制度に依ることが大きいものの、制度上の不服申立てよりも、マスコミ等を含めた市民運動のパワーによって、行政が正されていると見てよいのである。

現在、自治体には、法律上の位置付けを持った、議会の監視、監査委員制度、住民監査請求がある。これらは、調査監督機能を法定しているにも拘わらず、その実効性について、さまざまな指摘がなされている。それは、議会を含めた自治体の内部において組織化しているものであり、住民側ではなく、行政主体（執行機関）に近い存在であるため、一定の限界や制約が生じている。また、本市の市民オンブズマン制度も、市民オンブズマン自身が監視対象である市長の任命にかかるなど同様の限界や制約がある。

自治法176条以下「長と議会との関係」は、長と議会との間の一定のチェック・アンド・バランスの関係を規定している。しかし、その権限が有効に利用されてきたかどうか懸念の声もある。

（３）地域のニーズによるコントロール

裁量権の拡大は、地域住民に密接な施策について、国の画一的な基準を超えて自治体の関与が飛躍的に高まることを意味し、このことは同時に、何が地域に求められているかというニーズの的確な把握を自治体に求めている。

そこで、自治体の裁量が地域社会のニーズに適合するように、住民はそれをコントロールしていく必要がある。それは、単なる行政の非違を正すことを超えた、もっと能動的なコントロールである必要がある。具体的には、地域で決めたルールやニーズを的確に行政に反映させるために、手続を踏んで、それを実行させるように行政に働きかけることにより実現していくものであるといえよう。

２ 国へのアカウンタビリティから、住民へのアカウンタビリティへ

（１）国へのアカウンタビリティ（説明責任）

これまでは、機関委任事務における主務大臣の指揮監督下における、報告、協議、許認可、

承認等を通じた国へのアカウンタビリティ^{◆1}が、自治体の事業執行において重要とされ、事務量の大半を占めていた。

総務庁の統計にも、国の自治体に対する膨大な関与の統計がある。その総体は、国に対する自治体のアカウンタビリティの証でもある。統計数値は、調査や補助金交付に係る完了検査など、膨大な量の報告が自治体から国に対して行われていることを示しているが、これも、国へのアカウンタビリティの具体的な現象である。

自治体の組織も職員も、霞ヶ関の各省庁を「本省」と呼ぶなど、説明責任の相手方はあくまで国であることが強く意識していた。それゆえ、機関委任事務は国から自治体へと垂直の指揮命令関係を示すことにより、自治体の説明責任の対象を、上位機関である国の各省庁に定めてきたのである。

一方、法令や条例に規定している「市民の意見の聴取あるいは尊重」は、事実上聞き置くだけ、単なるポーズに過ぎない、言い訳に過ぎないとの指摘、批判がこれまでにされてきた。機関委任事務の大半が自治事務に移行されることに伴い、事務の執行に当たり、根拠規定の条例化は必然となる。そのプロセスにおいて、従来、国に対して負っていた義務感から脱却する必要がある。

（２）住民へのアカウンタビリティ

ア 住民に対するこれまでの対応

自治体の裁量権が拡大することに伴い、その裁量権に基づく施策の展開が公正で適切なものであるか、常に地域住民にそのプロセスを説明しておく責任が生じる。なぜ、これまで「住民への説明責任」という発想がなかったのか。おそらく、どの自治体でも、次のような理由を挙げることとなろう。

①職員としてしないほうが楽だから。特に、公共事業の策定計画などは、説明をすると收拾がつかなくなるおそれがあるから。②住民に説明する情報は存在しないことにすれば説明しなくてすむ。情報公開制度は運用次第で、役所の都合のよいツールとなる。③説明責任は議会に対してはあったが、それも代表質問や常任委員会という限られた場面においてである。

分権型社会においては、国に向けた自治体の姿勢、あるいは、自治体行政内部だけで通用する規範により物事を決定するシステムは改めなければならない。これまで、住民に対するアカウンタビリティに近似するものとしては、情報公開制度があった。しかしながら、行政の意思形成過程情報や政策立案過程の情報は、非公開とすることができるという規定があるため、市民の知る権利を十全に保障するまでには至っていない。統合的情報公開制度の仕上げといわれ

◆1 説明義務、実施義務。特に科学技術研究活動で多大な資金援助を受ける研究者が、その意義を説明する責任・義務を負うとする考え方（Imidas）。

る「会議公開制度」にしても、行政内部の会議について実務上の観点から適用除外する考え方があるため、市政情報の市民との共有化は完全にはない。

イ 住民に対するアカウンタビリティの確保

これからは、「静的な情報公開」よりも「動的な情報提供」により、住民に対してアカウンタビリティを確保するという発想に転換することが必要となる。言い換えれば、従来、「住民の意見や提言はとりあえずお聞きする」という形で処理していたものを、正しく市民に投げ返すということが、大変重要な課題となってくる。その具体的な手法としては、政策立案過程の情報公開、計画策定手続、規則制定手続などの透明化という、これまでにない新たな手法が求められるのである。

今、住民から行政に対して求められているアカウンタビリティとしては、次のように表現されるのではないか。

①行政が十分に達成することのできない部分については、まず情報を提供し、参加している住民がそれを理解することが先決であり、行政は、勇気を持って情報を開示すべきである。②施策の展開にあたって、十分な説明や情報公開を行う中で、住民の理解と協力を得ていくことが大切であり、行政サービスの受益と負担の関係についても、資料を示しながら説明を進めていくことが必要である。

これらを踏まえた上で、「いつの時点のどのような情報を提供するのか」、「住民の理解と協力が必要とされる具体的な内容は何か」など、その情報提供の基準づくりを「ルールメイキング手続」として、住民参加を踏まえた実行すべきである。つまり、どのような内容がアカウンタビリティとしてふさわしいのか、当初から住民との協同作業により、基準づくりをしていくのである。

具体的な作業としては、計画策定のルールの明確化、あるいは、規則制定のルールの明確化により、公正で透明なアカウンタビリティを確保していくことになる。

3 公正で透明な手続による行政運営のルール化

(1) これまでの対応

自治事務に係る国の法律または政令は、第1次勧告における「地方公共団体の事務に関する国の立法の原則」にあるとおり、分権型社会では、条例への委任、基準の上乗せ、緩和、複数の基準設定などを選択できるようにされる。自治体が地域の特性に応じた対応をとることをバックアップするフレームが規定されるものとなるはずである。

これまで多くの自治体は、機関委任事務における各省庁からの通達による法令解釈や運用基準では地域の実情に応じた的確な行政運営ができないとして、地域住民の環境、生活、安全を守る立場から、「宅地開発要綱」をはじめとする要綱行政を展開してきた。しかしながら、分権型社会において、地域の特性に応じた対応が可能なように法律のフレームが組み立てられる

ということになれば、法規としての性格を持ち合わせていない指導要綱を従来どおりの手法により存続させていくことは、いささか疑問であるといわねばならない。

今後は、法的拘束力を持たない「要綱」はその役割を縮小することとなり、その多くは住民の代表者の信託を得た立法形式＝条例によることになる。条例に基づく行政運営が、今後の自治のルールの主體となるべきである。

（２）公正で透明なルール

しかし、分権型社会において、指導要綱による規制行政の行使がすべてなくなるかという点、必ずしもそうとばかりはいえない。なぜならば、地域住民を取り巻く社会情勢はめまぐるしく変化しているのであり、適時な対応や緊急の場合などには、法制度では対応できずに、やはり「要綱行政」に頼らざるを得ない場面が発生する。その場合に問題となることは、要綱の法的な位置付けは、行政の内部基準とされており、行政内部の意思決定だけで決められるということである。

分権型社会において、条例制定事項はより一層議会や市民のコントロールが強まるのに対して、要綱による行政運営だけが従来どおりの内部手続により決まってしまうことは不合理である。したがって、要綱を制定する際には、その内容に応じてこれまで以上に、議会、公聴会、説明会、意見書の提出、審議会等への付議といった手法により、住民の意向をできるだけ反映させる手続をルール化することが求められる。このことにより、要綱制定においても、その手続を公正で透明なものにすることができる。

なお、最近では、市民生活に多大な影響を及ぼす要綱については、議会の全員協議会における同意を要件としたり、行政内部で意思決定後、議会の常任委員会で報告し、それを受けて代表質問でのやりとりがあるなど、一定の手続を経ているものがある。今後は、こうした実績を踏まえ、公正で透明なルールづくりをめざすべきである。

（３）司法によるコントロール

今後、自治体において、条例制定手続の機会が飛躍的に増加すること、また、国が自治事務においては、多くの場合、基準の付加、緩和、複数の基準の選択等ができるように法律のフレームづくりを行うことにより、自治体においては、条例上に規定できる内容が大幅に増加することになる。しかし、条例の規定ぶりや実務上の運用は、単に事業に関わる法令のみに沿って判断すれば万全というものではなく、国の法体系の中での合法性について、これまで以上に配慮しなければならない。

自治体の事務執行が法令に適合しているかの判断は、自ら行わなければならないが、国の後見的な指導がなくなるがゆえに、その適法性について司法の判断を仰ぐ機会が増えていくことになるといえよう。具体的には、条例の違法確認などの判断や、機関委任事務の枠組みで処理していれば済んでいた行政処分を自らの審査基準により行う際の適法性の判断、さらに、行政

手続法や行政手続条例のルールに適した行政指導の適法性などである。

これまで、国の機関委任事務に係る通達を最大の拠り所として、自治体が事務を執行していたことは、住民側からみてその根拠が明らかではなく、住民のコントロールが及ばないところであった。今後は、自治体の行う事務の根拠について、住民が、司法の判断を仰ぐ形で法治主義のルールに基づいて判断することは、公正で客観的な行政運営にぜひとも必要な手続であるといえよう。

自治体の条例や行政処分が適法であるかどうか、住民から司法の判断を問われることにより、自治体は、真に施策における適法性について、自己責任がとれる存在となる。

4 条例および議会機能の強化の要請

(1) 現行法制度上の議会の位置付け

地方自治法96条の議決事件の項に規定されているとおり、議会の権限は強力なものであり、また独自の判断により、議決事項を定めることができるものとされている。しかしながら、機関委任事務においては、これまで、長の規則等により機関意思の決定がなされ、法律が条例に明確に委任している場合を除き、議会が条例制定という手段によって執行機関の活動に関与することは、法的に困難であった。地方自治法上も、機関委任事務に係る検査、監査請求権、意見の陳述および意見書の要求ができることになっているが、議会の議決権や調査権という重要な部分は、機関委任事務については、議会は関与できないこととなっている。

また、地方自治法上、条例は、予算に関わるものを除いては、議会の議員が定数の8分の1以上の賛成をもって提案できることになっている。しかしながら、これまで、審査と議決という手続に重点がおかれ、議案提出に至るプロセスまでは、ほとんど関与していないのが現実であった。

第1次勧告においては、自治事務には議会の権限がすべて及ぶこと、また、法定受託事務については、検閲・検査、監査請求、調査証言権など執行機関に対するチェックおよび説明請求、意見陳述などの権限が原則として及ぶことになることとされている。勧告が指摘する内容が現実により具体化すれば、条例制定の機会や議会機能は飛躍的に拡大することは間違いない。

(2) 分権型社会における議会の位置付け

分権型社会にふさわしい議会機能とは、どのようなものか。

まず、法定されている条例提案機能の強化が考えられる。その方策としては、調査部門の強化などスタッフ機能の強化を図ることである。また、執行機関のチェック機能においては、百条委員会などの積極的活用が挙げられる。

しかし、残念ながら、条例制定に必要な行政情報や市政情報は、圧倒的に執行機関が握っているため、一定程度、議会事務局の機能を強化しても、執行機関と同じレベルの政策内容を策定することは事実上困難なことが予想される。したがって、分権型社会にふさわしい議会の機

能としては、長の政策形成と実施のプロセスをいかにコントロールしていくということが重要となる。なぜならば、議会には、市民の代表者として、全体的な見地に立って政策の優先度や重要度を決定するとともに、多様な市民の意見が適切に政策に反映されるように、執行機関をチェックする法的な権限を持ち合わせているからである。

そのためには、スタッフ機能の強化を図り、現行の地方自治法第6章の規定にある、検査および監査請求権、説明の要求権、意見の陳述権などを駆使して、長の政策プロセスを権限をもって開示させ、その情報に基づいて全体的な見地に立って意見決定することが求められよう。

条例制定権という意見決定権および政策立案・事業執行情報の開示請求権を法的に持ち合わせている機構は議会において他はなく、分権型社会においては、こうした権限を持ち合わせた議会の役割がますます重要となってくるのである。

第2章 現行の制度の中での先駆的な取り組みとその限界

地方分権は、自治体の自己決定権を拡大し、先駆的な政策の執行を可能にする。しかしこの逆に、地方分権がなされなければ、自治体は住民のニーズに応えうる先駆的な取り組みができない、というものではない。

そこで、この章では、現行の制度の中でも自治体が工夫をこらし、先駆的な取り組みを行っている事例を紹介する。そして、併せてこの取り組みの制度的限界を考察し、さらに地方分権によって可能になる領域を明らかにしたい。

第1節 自治組織権

1 自治組織権とは

憲法92条にいう地方自治の本旨の保障のためには、このことを具体化した制度的仕組みが必要である。この仕組みは、住民自治および団体自治から構成される。

住民自治は、自治体の構成要素としての住民の参政権の保障を意味し、団体自治は、こういった自治体という法人自体の対外的自治を意味している。そして、団体自治は、自治立法権、自治行政権、自治組織権および自治財政権によって構成される。

すなわち、自治体の組織を自ら決定することが自治組織権の内容である。

団体自治でいうところの「対外的自治」とは、実は国に対するものである。国といえども、自治体の組織および運営に関する事項は地方自治の本旨に基づいて立法しなければならない、ということが憲法上の要請である。

しかし、この自治組織権は、地方自治法やその他個別事業法に基づく必置規制^{◆1}や一般的な法律の規定によって制約がある。ここでは、地方自治法の規定によって先駆的自治体条例の自治組織権が制約を受けている事例をあげる。

◆1 必置規制とは、「国が地方公共団体に対し、地方公共団体の行政機関若しくは施設、特別の資格若しくは職名を有する職員又は付属機関を設置しなければならないと義務づけているもの」（地方分権推進法5条）である。地方自治法別表第6には資格や職名に関する必置規制が、また同法別表第7には付属機関に関する必置規制が例示されている。必ずしも法令に基づかない必置規制も多数存在することが、分権推進委の審議の過程で明らかにされている。

2 自治体条例の独自規定が法律の規定によって変容した事例

(1) 川崎市公文書公開審査会(情報公開条例)

川崎市公文書公開審査会は、公文書の閲覧請求などが拒否された場合において、迅速な救済を保障することを目的とした公平な第三者機関である。

したがって、この趣旨に忠実であろうとすると、第三者機関は独立した組織であることが求められる。つまり、条例で第三者的不服審査「裁決機関」として、自ら「審査請求」を受け止める仕組みとすることが適当であり、このように構想することも可能であった^{◆2}。行政不服審査法5条1項2号および2項は、条例に基づく審査請求機関の設置を予定しているものであるからである。

しかし、地方自治法138条の4第1項は、執行機関としての委員会等の法定主義を規定している^{◆3}。併せて、同条第3項は、法律・条例による付属機関の設置を規定している。これら規定の検討の結果、本市でも、執行機関としての第三者機関(公文書公開審査会)の設置はあきらめ、市長の付属機関としているところである(情報公開条例14条、15条)。

(2) 川崎市個人情報保護審査会(個人情報保護条例)

川崎市個人情報保護審査会は、個人情報の記録の閲覧等に関する処分についての不服申立てを処理する機関である。上の公文書公開審査会同様、迅速な救済を保障することを目的としている公平な第三者機関である。

しかし、この機関も、情報公開条例と同様の理由で、執行機関としての第三者機関(個人情報保護審査会)の設置はあきらめ、市長の付属機関としているところである(個人情報保護条例22条、23条)。

(3) 川崎市市民オンブズマンの組織上の位置づけ

川崎市市民オンブズマンは、市民の申し立てた行政苦情を調査し、かつ行政を監視する役職である。したがって、行政から独立した第三者機関であることが望まれる。実際、オンブズマンの先進的な国においては、議会に付置し、行政活動を監視しているケースが多い。

しかし、地方自治法138条の解釈では、議会の付属機関は議会事務局のみであり、また同法9

◆2 事実、本市の情報公開条例立案にあたっても検討されたとのことである。兼子仁「情報公開審査会」川崎市情報公開制度10周年記念誌編集委員会『開かれた市政の実現をめざして—川崎市情報公開制度記念論文集—』川崎市、1993年所収p.370参照。なお、兼子仁「救済機関の機能と課題—情報公開審査会をめぐって」『ジュリスト増刊／情報公開・個人情報保護』有斐閣、1994年所収p.112参照。

◆3 地方自治法180条の5は、執行機関としての委員会等を列挙している。

8～100条による議会の調査権をオンブズマン等特定の機関へ委任することも予定されていないとされる。

また、執行機関としてのオンブズマンを置くことに関しては、上の公文書公開審査会や個人情報保護審査会と同様の議論である。そこで、現行市民オンブズマンの位置づけは市長の付属機関となっている（市民オンブズマン条例1条）◆⁴。

（4）川崎市市民オンブズマンの選任に対する議会同意

市民オンブズマンは、上の理由によって、行政府型として行政の側に置かれるだけに、その任命に際しては、議会を関与させ、高い権威と、その職務の遂行と身分上の地位に関し独立性を保障する必要がある。そこで、議会の同意にあたっては、単純多数議決ではなく、出席議員の3分の2以上の賛成を要する特別多数議決とすべく、条例立案時に検討がなされた。

しかし、地方自治法116条1項は、「この法律に特別の定がある場合を除く外、普通地方公共団体の議会の議事は、出席議員の過半数でこれを決し、……」と規定し、当然のことながら、市民オンブズマンの選任については、「この法律」（地方自治法）に定めがない。

そこで、現行市民オンブズマンの選任に対する議会同意は、過半数の単純多数同意になっている（市民オンブズマン条例7条2項）◆⁵。

（5）川崎市外国人市民代表者会議の性格

外国人市民代表者会議は、定住外国人の地方参政権に代わる市政参加の仕組みとして構想されたものである。そこで、外国人市民代表者会議の代表を市議会に送り、意見を表明することができるようなヨーロッパ型の準議員制度の検討がなされた。

しかし、このような仕組みは、現行法制度上組み入れようがなく、地方自治法184条の4第3項に基づく市長の付属機関として位置づけられるに至っている◆⁶。

代表者会議において、自ら進んで調査審議が独自性・独立性をもって行うことができるような保障が求められ、条例10条（資料の提出等）でこのことについて定めているが、諮問・答申関係を想定した付属機関としての性格とどう調和させるか議論になった条文である。

3 執行機関および議会付属機関の任意設置

上記自治組織権の限界事例は、地方自治法138条の4第1項による執行機関法定主義に関する

◆⁴ 川崎市市民オンブズマン事務局『川崎市市民オンブズマンハンドブック』1991年、p.46参照。

◆⁵ 同上p.59～60参照。

◆⁶ 川崎市外国人市民代表者会議調査研究委員会『仮称・川崎市外国人市民代表者会議調査研究報告書（答申）』1996年、p.13参照。

るものが多かった。すなわち、情報公開条例に基づく公文書公開審査会、および個人情報保護条例に基づく個人情報保護審査会は、現在、長の付属機関になっているが、第三者的裁決機関としての性格を純化するときには行政委員会として位置づけるほうが適している。地方分権によって、執行機関法定主義が緩和され、自治体の発意を活かす仕組みができあがるとき、本来望まれる行政委員会として、上記両審査会は法的な位置づけを変えることができる。

このことの意味を、私たち自治体職員の仕事を通して考えてみる。

現在でも、両審査会は、事実上の第三者機関として機能し、その答申は尊重されている。付属機関の答申にすぎないという法的な位置づけどおりの扱いを受けているのではなく、実質的な裁決機関からの答申として十分重きを置かれているということができる。ただし、このことは本市ではこのように扱われているというにすぎず、法的な位置づけどおり、付属機関の答申にすぎない扱いを受けているケースも他自治体では存在しているように思われる。県立高校別の中途退学者数等を審査会の公開答申に反して非公開と決定した福岡県教育委員会の決定などがこの例にあげられよう^{◆7}。自治体職員としては、行政情報の公開・非公開の決定や個人情報の取り扱いに関して、これまで以上に慎重な検討が求められるようになるということがいえる。

また議会に関しても、地方自治法138条による議会事務局のほかに議会型オンブズマンを設置するなどして、行政への監視機能を高めることが可能になる。本市の場合すでに長の付属機関としての位置づけではあるが第三者的な市民オンブズマンが置かれているため、市民オンブズマンの法的な位置づけが変わるものの、行政執行上大きな変化はないかもしれない。しかし、オンブズマン制度は、自治体全体の中では一般的な制度とはなっていない。議会附置型オンブズマンの可能性が広がることで、自治体オンブズマンの設置が多くの自治体で一般化するかもしれない。本市職員にとって、市民オンブズマンの存在が、市民との対応に際して一種の緊張感を生んでいるように、他の自治体でも同様の緊張関係が醸成されるようになる。

地方分権が自治体の自己決定の範囲を広げることとあいまって、自治体は、市民との関係でより厳しい自己統治能力が求められることになる。

4 行政委員会制度の見直し

執行機関法定主義が緩和されるとき、現在の行政委員会がそのままの形で今後も存続していくという保障はなくなる。

教育委員会の文化行政、青少年行政、生涯教育行政など市長部局との重複が指摘されるところ

◆7 福岡地裁・平成2年3月14日、福岡高裁・平成3年4月10日。前出、兼子仁「救済機関の機能と課題—情報公開審査会をめぐる—」『ジュリスト増刊／情報公開・個人情報保護』有斐閣、1994年所収p.116参照。

ろであり、自治組織権の拡大に伴ってどちらの部局に置くことがより効率的であるか、現在にも増して真剣な議論が求められよう。そして、さらにいえば、教育委員会制度そのものの存続についても議論が必要である。小中学校は聖域として独立した行政委員会（教育委員会）で所管することがよいのか、それとも小中学校といえども多数存在する地域施設のひとつとして市長部局で一括して所管するほうが効率的であるのか、議論の俎上に乗せることが求められてくる。

また、監査委員についても、外部監査機関の義務化の動向や市民オンブズマンの議会附置化の可能性などの検討の中で、はたしてこれまでどおりの組織的位置づけでよいのかが議論となろう。農業委員会や固定資産評価審査委員会もまた、独立行政委員会として活性化をめざすのか長などの部局へと移管すべきなのか、議論の俎上に乗せるべきであろう。

地方自治法施行50年を経て、行政委員会制度を日本型に自前で構築すべきときに来ている。そして、この「自前」は、地方分権のベクトルによって、国の強行的一律の制度が求められているのではなく、自治体の選択を伴う任意設置型の柔軟な制度となって現れることになろう。

住民の自己決定、自治体の住民に対するアカウンタビリティの要請に応えうる、しっかりした制度設計が自治組織権の内容に備わっていることが必要不可欠である。

第2節 こども行政

地方分権推進委員会の中間報告は、「『地域が人を育む』という視点に立って、いかにして人々が個性を育み、そのさまざまな可能性を引き出しうるような教育・学習システムを確立するか、との問題意識の下に具体例を検討・整理した」と述べている。教育分野では、地域の独自性がある程度配慮されてはいるものの、地域においていかにさまざまな施設等がもつ教育機能を統合するのか、また、障害児にかかわって地域でどのように教育と福祉が連携をとるのかといった課題については、それぞれの都市がそれぞれの条件をふまえたなかで地方分権型教育・学習システムを構築する必要がある。

これまでは文部省、厚生省といった中央省庁のタテ割りの観点から見られがちであったこどもに関する行政を見直し、地域の視点からとらえなおすとともに、こどもを権利の主体者としてとらえ直し、行政がどうかかわるのかについても再検討の必要がある。

この節では、まず、こども会議・こども議会・地域教育会議を取りあげ、川崎市の先進的な事例を紹介する。さらに、こどもの権利条約が批准されたが関係法や条例が整備されていないことから、こどもの権利保障が十分とはいえない状況をふまえ、川崎でどのように行政システムとして地域性を出すかについて考察してみたい。

1 こども会議

こども会議^{◆8}は1994年度にこども会連盟の主催により開催され、これを受けて1995年度より、各区行政区「地域教育会議」及び「青少年地域活動促進委員会」が中心となって各行政区「こども会議」が開催されている。

こども会議の代表者は、こども会、学校、青少年団体から選出され、区によっては広報紙等による公募の枠を設けたところもあった。また、川崎市が運営する4つの青少年施設を利用するこども達が参加した「青少年施設こども会議」も開催された。

こども会議の趣旨は「21世紀の主人公であるこども達が、日頃、地域社会の中で目にしている出来事や気になることを、こどもの視点から問題提起し、現在の地域社会のあり方を21世紀に向けてこどもと大人一緒に考える機会として各行政区ごとに開催する」ことにある。

こども達は身体障害者や弱い立場にある人達への配慮に関する発言や、ゴミの問題では、自分たちにできることは自分達でやろうといった意見も出され、大人にとっても耳の痛い発言も数多くあった。

◆8 「子ども会」等については便宜的に「こども」の表記で統一させていただいたので、ご了解願いたい。

（１）青少年施設こども会議

1995年12月9日～10日にかけて「青少年施設こども会議」が開催された。そのなかで八ヶ岳少年自然の家に対して、食事をバイキング方式に改めてほしいとの意見が出された。自分の好きなものを、好きなだけ食べたい、そうすれば残り物の量も減るのではないかという意見である。

八ヶ岳少年自然の家ではこれを検討し、1996年夏から食事にバイキング方式を試行的実施することにした。

「こどもの権利保障の実益は、こどもの固有の権利を発見するおとなの努力が恒常的に要請され、そのことから反射的利益が期待されるところにある。」と永井憲一氏^{◆9}が述べているように、ここにあげた例は小さなことではあるが、こどもの意見をおとなが取り入れ、その結果としてゴミが減量化され、食事の準備をする人の労力が軽減され、そしてこども達に喜ばれたのである。こどもの権利保障はただこどものためになるだけではなく、こども達を取り巻く大人達、そして社会全体としてお互いの権利を尊重しあうことにつながるのである。

（２）麻生区こども会議

こども達がどのような意見を表明したかについて知るため、麻生区こども会議（1995年12月3日実施）での内容を次に紹介したい。

- ・私はタバコの煙にアレルギーがあるので、公共の場では喫煙・禁煙のコーナーを分けてほしい。
- ・どんな街にするか、作ってしまう前に知らせてほしい。意見を出したい。
- ・掃除や他のことで男女差別をしないでほしい。
- ・ボール遊びのできる、自然を大事にした広い公園で友達と自由に遊びたい。
- ・こどもが（老人ホームで）話し相手のボランティアをすれば、お年寄りが淋しくなくなる。
- ・学校に車椅子用のスロープを作してほしい。

このように、こどもたちは真剣に考え、よりよい社会を願っている。おとなは無視することなく、こどもの意見に耳を傾けることが必要なのではないだろうか。

また、こども会議は青少年団体を中心にその取り組みがなされているが、団体以外のこどもの意見を聞く方策を求めたり、教育委員会以外の部局にかかわるゴミや公園等の課題を教育委員会からどのようなルートで伝達し、どう検討し、改善してこども達の要求に応えるのかといったシステムの構築が今後とも検討されるべきである。

◆9 永井憲一 法政大学教授、自治体学研究第59号(1993・冬)

2 こども議会

こども議会は市政70周年記念事業の一貫として、市内小中学校、特殊教育諸学校、外国人学校の児童生徒が身近なくらしやまちづくり、21世紀に暮らしていく川崎市についてみんなが考え、発表する場として開催された。

「こども議員」の選出にあたっては、該当の市内小学校6年生、中学校3年生全員が川崎市政について話し合い、その話し合いの中から民主的に選出された。

さらに夏休み中にこども会を中心として、各行政区「こども会議」が開催され、活発な討論が行われた。「こども議会」小学生の部には、各行政区のこども会議から代表2名、中学校区より1名の代表が選ばれ、「こども議員」として参加した。

1994年9月21日、22日には「こども議員」全員が参加して、4つのテーマに分かれて討論会を行い、各自の意見を深めると共に、代表質問する「こども議員」が選出された。

中学校の部には市内公立、私立学校より各1名、特殊学校より4名、外国人学校から1名の代表が参加した。さまざまな意見が本物の議会同様に出されたが、最後に市長は「これなら21世紀の川崎は大丈夫だとの感想をもった」と述べている。

こども議会やこども会議の取組みは「こどもの意見表明権」を保障するものである。八ヶ岳少年自然の家利用者が「これまで自分の意見を言ったことがない」と発言しているように、こどもの意見表明権をおとなは十分保障してきたのか、もう一度考えることが必要なのではないか。

私たちのめざす分権型社会にあつては、こども・女性・高齢者・障害者・外国人・非差別者といった社会的弱者の人権を十分に保障することが必要である。明治以来の社会システムは生産効率の向上に寄与しうる住民を多数生み出し、そして一定のレベルの生活の豊さを生み出したが、競争に適さない、あるいは、競争する時期を経過してしまった人々には冷たい壁となっている。このことが国民にとって、本当に「ゆとりと豊かさ」を実感できないひとつの理由なのではないか。

こどもの権利を保障するということは、おとなが常にこどもの目線にたつて考えることを要請されることである。このことは単にこどもだけでなく、社会的弱者である高齢者、障害者、女性等の権利を保障しつつ共生する社会を創造することにつながる。

川崎市のこども行政のなかでは、こどもの意見を直接聴取した点が評価できる。しかし単発の記念事業ではなく、恒常的にこどもの意見を聞く機会を設けることが必要である。

3 地域教育会議

地域教育会議は1984年7月に「地域からの教育改革」をめざし、川崎市教育推進事業がスタートしたことに端を発する。教育推進事業の中核となったのは、1984年～1985年にかけて「川崎の教育を考える」のテーマのもとに小学校区ごとに開催された教育集会である。2年間で約

40,000人が参加し、出された意見は約6,500にのぼった。

1986年にはこの小学校区集会で出された意見をもとに「川崎市教育懇談会」が「いきいきとした川崎の教育をめざして」とした報告書をまとめ、その中で、家庭・地域からの教育力の創造をめざす「地域教育会議」の創設を提言した。1990年度には3つの中学校区で試行され、92年度には川崎区で初めて区単位の地域教育会議が開催された。1996年度には、中学校区での取り組みは各区5つ、計35中学校区、行政区単位ではすべての区において開催されている。

この試みはイタリアにおける学校評議会なども念頭において、教育改革を上からの力ではなく、地域にねざしたエリアから追求しようとしている。全国でも例を見ない取り組みであり、今後もその役割は大いに期待されている。

しかし、こども自身の意見をどうとりこむかという点に関する検討や、中学校区ではなくよりキメの細かい論議を行うためには、やはり小学校区単位での論議が今後は必要である。

4 こどもの権利の法的保障

こどもの権利条約の批准に際して、政府は国内法の改正は特に必要ないとの立場に立っている。また、文部省は通知を出して、従来の学校のあり方が特に変わるものではない旨を伝えている。しかし、はたしてそれでこどもの権利は十分保障されているといえるのだろうか。

たとえば、憲法37条の規定にある権利は現行法では保障されていない。こどもの権利条約40条「刑法を犯したと申し立てられた児童等の保護」にあたる国選弁護人制度といった、無料で法的援助を受ける権利がこどもには認められていない。

こどもの権利条約は、従来おとなに保障してきた人権を同じようにこどもにも認め、こどもを人権主体として、その地位を保障しようとするものである。また、こどもを権利の享有主体、自治体政治への参加主体としてとらえ、制限されてきた諸権利をこどもの権利として保障している。

こどもの権利条約には、意見表明権・遊ぶ権利等現行憲法には明文規定のないものもあり、条約の規定に従った新たな規定や立法が必要であると考えられる。

5 仮称「こども局」の設置

1996年4月に川崎市から出された「行財政システム改革の推進に向けた実施計画」によると、総合的な青少年施策の再構築として、①青少年育成の推進に向け、放課後児童施策のあり方など身近な地域における総合的な青少年施策の再構築を図る（民生局、教育委員会、市民局、関係局）、②青少年施策及び放課後児童施策の総合的推進を図るため、施策の見直しと執行体制を検討する、とある。

しかし、これまでのこども観を見直して対処療法的な方法ではなく、地域からの教育改革をめざし、国に先んじてこどもの諸権利を保障していくといった観点を強化する必要があるのではないだろうか。

こどもにかかわる行政の将来的役割を展望し、縦割り行政の弊害を改め、さらに現在深刻な問題となっているいじめや人権侵害の課題に対応できる組織をつくり出す必要がある。これまでの個別行政の調整と、こどもにかかわる総合行政計画の企画立案等を担当する仮称「こども局」を市長部局に設置し、教育委員会とも連携をとりつつ、地域におけるこども行政のさらなる充実をめざすものである。

仮称「こども局」の仕事は、概ね次に掲げる事項を想定している。

- ・ こども条例の制定
- ・ こどもの人権保障を推進する行政計画の立案・実施
- ・ 定期的な職員研修の実施
- ・ こどもの意識調査、実態調査
- ・ こどもの苦情処理、救済の窓口としての「こどもオンブズパーソン」の設置
- ・ こども会議、こども議会の開催
- ・ 学童保育の充実
- ・ 公園等の施設の充実
- ・ 有害情報、麻薬等からの保護
- ・ こども文化センターの管理運営指導
- ・ 各種こどもイベントの開催（園遊会等）
- ・ 青少年団体（こども会、ボーイスカウト、ガールスカウト、海洋少年団等）の育成
- ・ こどもの文化向上に関すること

また、こどもを社会的弱者としてとらえれば、現在市民局に設置されている女性行政推進室のようなあり方も参考となる。

6 旧来のこども観からの脱却と行政システムの改革

1980年代になるといわゆる「落ちこぼれ・非行・暴力」や「自殺・いじめ」といった課題が大きく社会問題化された。こういった教育の危機は、人々に対して学校教育のあり方へ強い関心を向けることになったが、これらの課題を学校だけで解決することは不可能である。地域社会のなかで、あらゆる社会的機能を総動員して課題解決にあたらなければならないとの共通認識が、川崎市の地域教育会議等の取組みのなかで確認されている。

そして、PTA機能の活性化や地域の教育力の回復の課題を、いかにこれまでの教育機能と結びつけ、課題解決に有効に機能するよう、最大限の条件整備を行うことが川崎市の教育行政の役割として要請されているのではないか。

こども会議やこども議会の実施や中学校区や行政区単位での地域教育会議の開催が、この問題を考えるヒントを与えてくれている。

それは、おとなが、課題をこどもの視点から捉えなおすこと、こどもの権利の尊重、旧来のこども観からの脱却である。

永井憲一氏は、国のレベルでこどもの権利保障を実施していくために、仮称「こどもの権利基本法」を制定することを提唱している。さらに、①旧来の「保護する児童観」を捨て、新しい「人権主体」としてのこども観への原理的転換を宣明し、必要な国内法の改正や新立法の根拠法とする。②実施機関として、たとえば総務庁に「こども庁」を設置し、縦割り行政の調整や政府の行動計画などの総合的施策を立案し実施する、また、そのために必要なこどもの実態調査を行い、毎年「こども白書」を作成する。③「こども庁」に推進協議会を設け、「こども庁」および自治体を含む関係機関への助言と監督的機能をもたせる、また、そこには必ずこどもの代表を参加させる。④こどもの権利基本法を各自治体が制定する条例の根拠法とする、などが期待されると述べている。

国の総務庁に「こども局」があり、それと連携するなかで行政施策を展開するのは、従来のパターンでしかない。必要があれば自治体自身の判断により、柔軟な行政システムを作り、施策を実行することこそ地方自治のあるべき姿なのではないか。国に先んじて「こども局」を設置し、「こども条例」を策定して、こどもの人権保障をはかることがこども行政（青少年行政）を地域で統合し、充実させ地方自治を推進することだろう。

第3節 高齢者及び障害者行政

1 措置制度と自己決定

(1) 救貧制度としての「措置」から「契約」へ

20世紀に福祉国家が形成され、社会保障制度が確立する以前には、「救貧法」という制度により社会の経済機構から脱落した貧困層の救済を行っていた。そして、この「救貧法」は、貧困層に社会的な権利を与えず、恩恵的に救済するのみの制度であったのである。

福祉における「措置」^{◆10}は、この救貧法を思想を引き継いだものであるといわれている。わが国では、昭和22年に児童福祉法が制定されて「福祉の措置及び保障」という章が設けられて以来、老人福祉、障害者福祉など各社会福祉法令に同じように福祉の措置に関する規定が設けられてきた。

そこでは、行政庁による入所措置は行政処分であると解されており、入所が必要な高齢者や障害者にとって施設に入る権利があるかどうかについては、国の見解では、反射的利益があるに過ぎないとされてきた。

このような措置制度は、戦後の混乱期ないしは高度経済成長期においても絶対的貧困層・絶対的弱者が多数存在した時期には、有効な制度であった。画一的な制度ではあるが、それゆえに効率的に絶対的な貧困層・絶対的弱者を救済してきたのである。国の実施する社会政策として、高度経済成長政策に起因する社会的矛盾を緩和し、追いつけ追い越せ型の経済政策を支えたものといえる。

しかし、現代の日本社会はこういった時代を脱した。少なくとも経済的絶対的な貧困は克服され、飢えを日常的に感じる状況にはない。このような社会経済状況を踏まえるならば、絶対的貧困を効率的に克服することを目的とした措置制度は、ごく限定された領域にとどまるべきである。高齢者施設、障害者施設や保育施設などへの入所は、行政による「措置」ではなく、入所者と施設運営者との契約によることを原則とすべきである。今日、介護保険法案が国会に上程され、介護保険制度の導入が目前に迫るという状況に象徴的なように、福祉サービスのあり方が、措置から契約（保険制度）へ大転換しているのである。

さて、これまでの高齢者や障害者に対する福祉サービスも、国の法令に定められた上記「福祉の措置」により、調査・決定という職権による手続を経て行われるものであった。この福祉サービスは、措置の実施機関に課せられた義務であって、サービスを受けようとする利用者からの申し出を権利として認めるものでなかった。

◆10 「措置」とは、広義には、社会福祉法制などにより行政庁に義務付け、又は権限を与えられた施策を総称するものであり、狭義には、行政庁が社会福祉施設に要入所者を入所させることをいう。入所措置権を与えられた行政庁を措置権者又は措置機関という。

つまり、措置制度は、資格や要件により選別することにより、行政がサービスの提供をコントロールするという性格のものであり、地域の住民のニーズをどう取り入れて、住民福祉の向上を図るかというスタンスに立つものではなかった。もちろん、措置には、自らサービスを申請することができるとは限らない高齢者や障害者の生活実態を考慮して、行政がニーズの把握に努めるという積極的な理由もあることはある。

しかしながら、「措置」の基本的な性格からして、利用者の自由な選択権というものが取り入れられていないことが問題なのである。特に、高齢者や障害者の立場からいえば、意思能力が十分ではない対象者の自己決定は、制度的にほとんど考慮されていないといえよう。

（２）自己決定を重んじる社会

憲法13条においては、幸福追求に対する国民の権利として自己決定権を保障しているが、25条の生存権の保障では、国や自治体から与えられた制度を前提とし、対象者の自己決定権や選択権の視点が希薄であったとの指摘がある。

障害者基本法第3条において、すべての障害者は個人の尊厳を重んじられることがうたわれているように、成熟社会に入り、生存する権利だけに限定せず、人間の尊厳をより高度に保障すべき社会に入ってきた。人間の尊厳を大切にすると、「お上からの施し」という意味合いを持つ措置中心の従来の考え方では対処できない。措置、処遇、行政処分といった社会福祉行政における用語は、本人の自己決定権の理念からはかけ離れた感のある概念である。

「中間報告」や前章でみてきたように、分権化時代においては、地域住民の自己決定が尊重されなければならないことから、高齢者や障害者の自己決定を重んじる社会へと変貌しなければならない。

2 高齢者、障害者行政の現状

（１）不十分な権利擁護の対策

上記に見た「措置制度」の枠組みは、高齢者や障害者の立場からすると、国の縦割り行政や対象者ごとに異なる法体系が原因となって、福祉サービスの谷間を生じさせている。それは、高齢者や障害者の権利擁護という場面である。自分の意思で物事を判断し、行動することが十分でない状態になった高齢者や障害者は、財産管理、相続、消費・契約、施設での生活、介護を巡る問題に出会ったとき、社会の情勢に疎く、法律的に無防備であり、また、人権侵害を起りやすい環境に置かれているのである。

彼らは、これまで介護される対象であり、彼らがどのような処遇を求めているのかという意思はとかく考慮されることはなかった。また、保有している財産についても、相続の対象とはなっても、彼らがどのように財産を利用・活用していかの意思はほとんど無視されていた。地域住民に一番密接な関わりを持つにも拘わらず、自治体の多くは、高齢者や障害者などの権利行使に対する援助や権利侵害に対する救済についての対策に不十分な面が多く、今、これらの

人々の生活を支援していくさまざまな方策が求められている。

(2) 成年後見制度と禁治産制度

福祉の先進諸国であるドイツやオーストリアにおいては、1970年代から80年代にかけて、高齢者や障害者の人権を尊重し、本人の残された能力を生かしながら、財産管理や日常生活を支援していく、「成年後見制度」◆¹¹を制度化している。その思想の根底には、高齢者や障害者でも健常者と同じ社会の一員として、地域で他の人々と共に生活できるような社会を作るというノーマライゼーションの理念がある。このような、高齢者や障害者を特別視せず、普通の社会の営みに参加させるという理念のもと、ドイツやオーストリアの「成年後見制度」においては、かれらの残された能力による判断を最大限に尊重し、補充的にその支援を行うこととしている。

日本の高齢者や障害者に対する法的保護は、禁治産制度や準禁治産制度であるが、特に、禁治産制度は、意思能力の低下又は喪失した者を特別視し、社会から隔離してその者の財産を保護する。つまり、本人の意思能力や判断能力に応じた法的処遇をするというのではなく、画一的に法律行為の能力を奪った。本人だけでは何もできないことを前提としているのである。ここに、多くの課題が生じることになる。

3 現行の制度の中での先駆的な取り組み

これまでにみてきたように、日本の法制度や福祉サービスは、高齢者や障害者の権利擁護の視点を配慮した制度にはなっていない。しかし、こうした状況の中でも、自治体の独自の発想で、高齢者や障害者の権利擁護に配慮したシステムに取り組んでいる事例がある。

現在、自治体で行われている高齢者や障害者の権利擁護に対する先進的な取り組みとして、次の3つの事例を紹介する。

- ①痴呆性高齢者や知的障害者等意思能力が十分でない人々の権利擁護にかかる相談を中心として事業を行っている東京都社会福祉協議会の「権利擁護センターすてっぷ」
- ②特約条項により、本人の意思能力喪失後も、財産管理等のサービスを継続できるという持続的代理権授与契約制度を導入した品川区の財産保全・管理サービス
- ③高齢者や障害者の自己決定を支援するため、「アドボカシー」の概念を取り入れ、本人の意思を代弁できるようなシステムを考えている大阪府の権利擁護方策

◆¹¹ 意思能力の減退ないし喪失という事態に至った成年者の財産管理等を図るための制度である。個人の意思能力を画一的に取り扱うのではなく、本人の意思能力に応じた法律的処遇を図ろうとする理念が背景にある。イギリス、ドイツ、オーストリアで近年、法制度化されている。

（１）東京都精神薄弱者・痴呆性高齢者権利擁護センター「すてっぷ」

「すてっぷ」は、意思能力が十分でないために、自ら自分の財産や身上監護などに関する権利を行使し、享受することが困難な知的障害者と痴呆性高齢者のための専門的な相談機関として、全国ではじめて平成3年10月に設立され、東京都社会福祉協議会が運営している。「すてっぷ」の機能は、精神障害者や痴呆性高齢者の自己決定権をできるだけ尊重しつつ、地域社会において通常の生活ができるように援助することである。そのため、法律相談や生活相談などのため、専門相談員を配置している。

また、知的障害者に対してのみではあるが、相談だけでなく調査活動も行い、さらには、問題解決に向けて関係機関との連携調整を図ったり、第三者との間で利害対立が生じている場合、当事者間の調整を図るといった援助も行っているほか、生活を見守り、相談相手となる生活アシスタントの紹介や財産の安全な保管サービスを実施している。

「すてっぷ」のメリットとして、法律専門家と福祉専門家の協力が得られることであり、相談事例は財産上の問題に留まらず、身上監護等福祉サービスの活用など、現行法制度の限界を補完しながら、権利侵害を救済し、予防的役割を持つ援助体制をとっているのである。

（２）品川区社会福祉協議会財産保全・管理サービス

品川区の財産保全・管理サービスは、平成7年8月から、社会福祉協議会を事業主体として発足した。主なサービス内容としては、預貯金通帳、有価証券、実印等の財産保全や預貯金の出し入れや公共料金等の支払いという財産管理である。これらのサービスは、他の団体でも既に行われているものである。

品川区の場合の最も特徴的なものは、意思能力喪失後もサービスを継続することができる「持続的代理権」の発想を取り入れたことである。これは、本人の意思能力を有するときに契約を締結し、意思能力喪失後も引き続き預貯金の出納や諸手続に関する代理権限を実施機関に授与する旨の特約を付するものである。

これまで、多くの自治体で実施されている財産保全・管理サービスは、利用資格要件として意思能力が認められることを前提としているため、たとえ契約時点で意思能力が認められても、その後痴呆の進行に伴い意思能力が喪失されたと判断すれば、契約が解除されるといった問題を抱えていた。現行の民法111条では、代理権の消滅事由として「本人の死亡」および「代理人の死亡、禁治産又は破産」とされており、「本人の禁治産宣告」が消滅要件として挙げられていない。品川区の場合、それを拠り所として、意思能力を喪失しても代理権限は存続するとの考え方を取り入れたものである。

イギリスでは、1985年に、意思能力がある時になした代理契約をその後、意思能力の減退・喪失にかかわらずその効力を維持しようとする、判断能力があるうちになされた自己決定を尊重する持続的代理権制度を法制度化しているが、日本でこのような制度を取り入れた団体は品川区がはじめてであり、その先進性は高く評価され、これから制度化に取り組もうとしている

団体の貴重な参考事例となっている。

(3) 大阪府の権利擁護方策

大阪府では、平成8年6月に、意思能力にハンディキャップを持つ知的障害者、痴呆性高齢者、精神障害者等のための権利擁護方策を社会福祉審議会が答申の形で報告書を取りまとめた。その主な内容は、関係機関のネットワーク化や施設処遇の充実など、他に見られない記述がみられるが、「アドボカシー」という概念により、障害者等の自己決定を支援するという発想を取り入れたところが最も特徴的である。

報告書では、この「アドボカシー」について、次のように説明している。

従来、知的障害者や痴呆性高齢者等は、自己の意思を正確に表現することが不得手なため、自己決定権がきわめて軽視されてきた。そこで、本人に対する共感的理解に立ち、本人の意思を正確に把握し、これを本人に代わって相手に正確に伝えたり、本人の苦手とするところを本人の希望を踏まえながら、本人に代わって処理することがアドボカシーであると考える。

アドボカシーとは、単に本人の意思を代弁するだけではなく、自分自身で権利を主張できない者に対し、自己決定を援助するとともに、本人の自己決定に基づき本人に代わって本人の権利を擁護するため、さまざまな仕組みや活動の総体であると解釈すべきである。この「アドボカシー」の理念を具体方策としたものが、関係機関等への同行、代弁というアドボケートサービスである。

これは、本人が関係機関等に相談に行く必要が生じた場合、自らの意思を正確に表現することが不得手であるということ考虑し、必要に応じ相談に同行し、代弁するというサービスである。このようなサービスは、従来の発想からは生まれなかったものであり、障害者等の自己決定権の尊重という権利擁護の理念を具体的なサービスに結びつけるものとして、今後の実施が注目される場所である。

4 現行制度の取り組みにおける限界

品川区の場合は、意思能力喪失後もサービスを継続することができる「持続的代理権」の発想を、民法111条の代理権の解釈により取り入れたことが先進的な取り組みとして注目されている。

しかしながら、品川区においてさえ、サービス利用時には、「本人の意思が確認できること」を要件としており、このことにより、現実には、判断能力に疑義がある方については、サービスの提供に踏み切れない、言い換えれば、最もこうしたサービスの提供を必要としている、判断能力が十分でない痴呆性高齢者などが排除されてしまうことになる。判断能力が減退、喪失した方には、禁治産制度を利用すればよいともいえるが、この制度は、先に見たように本人の法律行為能力を一律に剥奪するものであり、本人の自己決定の尊重のいう観点からは、ほど遠い性格のものである。

したがって、本人に意思能力があることを前提に考えられている民法の契約制度が根本的に変わらない限り、自治体の取り組みには限界が生じるものである。

5 現行法制度の問題点

(1) 制度上、運営上の問題点

痴呆性の高齢者や障害者の権利を擁護する現行制度は、本人の自己決定権を尊重する観点からは、非常に不備な面があることが浮き彫りになった。そこで次に、国の法制度にどのような問題があるのか、どのような方向で課題が整理できるのかという視点に立って、現行法制度の問題点を明らかにしたい。

まず、現行の民法においては、痴呆性高齢者や障害者の財産管理に関して、心神喪失・心神耗弱者の行為や財産を保護するという禁治産・準禁治産制度があるが、以下のような制度上や運用上の問題が見られる。

- ①痴呆性高齢者や障害者の禁治産宣告を規定する民法7条の「心神喪失の常況」に該当するかの判定にはかなりの困難が伴うことが多い。
- ②禁治産宣告の公示方法に問題があり、家庭裁判所が掲示板に掲げるとともに、本籍の市町村にその旨を通知し、戸籍に記載することになるため、禁治産者本人およびその家族の人権上の問題がある。
- ③禁治産制度による後見人は、財産管理、代理、療養看護の権利義務を有するが、後見人が不当な処置をとった場合、精神薄弱者および痴呆性高齢者自身が対抗手段を取りえないため、深刻な被害をこうむるおそれがあり、また、後見監督人制度が必ずしも有効に機能しているとはいえない。
- ④準禁治産制度の保佐人は同意権による財産の保全を行うにすぎないため、精神薄弱者や痴呆性高齢者がその資産に応じてどのような消費生活をするか等の日常生活面での援助の機能に欠ける上、保佐人の監督制度がないため、保佐人による準禁治産者の権利侵害も発生している実態がある。
- ⑤民法上の禁治産・準禁治産精度の基本的な目的は、取引能力の不十分な者に対し、財産の不当な減少を防止しようとするものであるため、財産の少ない者の保護については、実効性が少ない。

(2) 自己決定権からみた問題点

さらに、高齢者や障害者の自己決定権を尊重する立場からみて最も問題となるのは、禁治産宣告がなされた場合、本人の行為能力が否定され、後見人がすべての財産を管理し、すべての法律行為を代理することになる。そこで、本人は、宣告の取り消しがない限り、日常生活に必要な簡単な買い物すらできなくなってしまうことである。特に、痴呆性高齢者の場合には、その能力が経年的に変化する場合が多く、その意思を尊重しながら、きめ細かく対応していかな

なければならないにも拘わらず、現行の制度はあまりにも画一的で弾力性に欠けたものとなっている。

以上のように、現行法制度では、高齢者や障害者の基本的人権を擁護する具体的な法規定が不十分であり、法改正を中心とした大きな制度の変革が必要である。現在、成年後見制度の検討が国において行われている経緯があるが、自治体としては、先進事例を十分踏まえつつ、現行の法体系の不十分な点を補完・強化しうるような新たな観点からの施策の展開が必要である。

6 課題の整理

(1) 権利擁護を支える地域社会

以上述べたように、制度上、運用上の問題等は、国法レベルにおけるものであるため、「3」でみてきた先進的な取り組みも、自治体レベルでは、権利擁護全般にわたる制度が確立できないため、自ずと限界が生じてしまう。これらの解決には、民法の改正、つまり、本人の法律行為能力を画一的に奪ってしまうような禁治産制度に代わる「成年後見制度」の導入といった国における法体系の見直しが必要である。

しかしながら、社会的弱者たる痴呆性高齢者や障害者の権利擁護が、法改正のレベルですべて解決されるほど、地域社会の実態は単純なものではないであろう。根本的な解決のためには、これまで指摘しているように、高齢者や障害者を地域社会から隔離するのではなく、可能な限り地域社会の一員として生活可能な条件を整備することで、本人の意思を尊重し、本人の残された能力を生かしつつ社会への参加を促進させるシステムを構築していく必要がある。

(2) 地域のネットワーク

地域においては、民生委員、精神薄弱者相談員、老人クラブ、ホームヘルパーなど地域の福祉を支える人材や福祉事務所、保健所、社会福祉協議会といった関係機関、さらには、権利擁護の問題に対して専門の立場から取り組んでいる弁護士会や司法書士会の存在がある。こうした社会資源と高齢者や障害者との関わりをどのようにすれば、本人の自己決定権の尊重につながっていくのかを考えることが、地域に求められる大きな課題となる。

もちろん、いくつかの先進自治体で行われている権利擁護の相談機関の設置や財産管理サービスといった具体的な施策の制度化は必要であるが、それらを有効に機能させるシステムとして、高齢者や障害者を地域で見守るネットワークがぜひとも必要である。このネットワークは、他から与えられるような、また、他の地域の模倣をすれば済むような制度では決してない。まさに、地域の実情に応じて、地域の自己決定により構築していくものである。

この点において、高齢者や障害者に対する権利擁護のあり方は、分権化時代における地域の自己決定のあり方と深い関わりを有する。

第4節 災害時の危機管理行政の分析

第1 阪神・淡路大震災

1 自治体の相互応援

(1) 法的根拠

災害対策基本法74条に「都道府県知事等は応急措置を実施するため必要と認められるときは、他の都道府県知事等に対し、応援を求めることができ、応援を求められた都道府県知事等は、正当な理由がない限り、応援を拒んではない」という自治体応援についての規定があるものの市の位置づけが不十分である。

(2) 相互応援協定

政令市間では相互応援協定があり、阪神・淡路大震災では川崎市の応援隊も神戸市に即日駆けつけた。阪神・淡路大震災で他都市からの応援の有効性・重要性が明らかになり、その後、自治体相互の応援協定が盛んに結ばれるようになった。これも分権時代を象徴する動きといえよう。

2 コミュニティの成熟

(1) 救出

地震直後、自力脱出できず崩壊した建物の下に埋もれた人は10万人以上に上るが、専門機関によって救出された人数は約1万程度で、ほとんどは住民によって救出された（高梨成子；(株)防災&情報研究所代表）という。

救出以外の場面でも、防犯・避難所生活・食糧や水の配給など個人・コミュニティのモラルの高さやリーダーシップの発現など、その成熟した様相が良い方向に発揮された。

(2) 神戸真野地区

阪神・淡路大震災で多大な被害の出た長田区にある真野地区は、衝撃は大きかったものの、住民のバケツリレーによる消火活動が功を奏し、倒壊建物の下敷きになった人々の救出においても住民自身が重機を使っておこなうなど、先進的コミュニティ活動の積み重ねが災害時でも見事に発揮された。

真野地区の住民活動は、30年前の公害反対運動に端を発し、緑化推進運動、地域福祉活動（入浴・給食）、コミュニティ住環境整備などまちづくり活動におよび、その自律した活動と専門家との協力体制、市行政との交渉など全国のまちづくり活動の先端を行っていた。公害反対運動で対立した工場とは緑化推進で協同した成果があり、消防活動においても企業の自衛消

防団と住民の連携がスムーズに行われた。1か所から9か所に公園を増やした運動の成果は、災害時はもちろん第2次避難所づくりでも機能している。真野地区の追求してきた「人に優しいコミュニティ」は危機にも強かった。

3 ボランティアの活躍

災害時の対応を時系列的に並べると、自助・互助・公助といわれるが、互助と公助を補うボランティアの近年の活躍は、地縁血縁以外の助け合いと公共サービスではまかないきれない公益サービスの担い手として、未来を先取りしている。

阪神・淡路大震災の例でも、数あるボランティア団体のなか、行政から自律した団体のほうがすぐに動けたという。自立した市民ボランティアは登録などによって行政の指揮下に入ること望まない。また、いったん行政への登録などしてしまうと指示待ちになり動けなくなったりもする。登録する電話が輻輳に拍車をかけ、登録した相手と呼ぶとき、電話はつながらないだろう。携帯電話の普及で連絡がつきやすくなるかといえ、緊急時の輻輳も大きくなるだけである。ボランティアの良さは自分の意志で目の前の課題に臨機応変に立ち向かえることである。行政は、状況の把握ができないと動けなかったり、法令のしぼりがある。

4 自治体と国の関係

大震災時、初期に国はあてにならないことは阪神・淡路大震災でも明らかである。自治体の危機管理施策の基本は、自律的コミュニティの尊重・育成と市民協働のまちづくり、自治体相互の応援と考える。

分権時代にあっても、災害緊急時と復興の費用負担が国の責務である。また、国の専門機関との連係・情報交換は、縦割りによらずともインターネットで十分である。

5 自治体の防災対策

災害対策基本法44条に規定されている地域防災計画は、自治体および防災上重要な施設の管理者の処理すべき事務又は業務の大綱をまとめたもので、災害予防計画、災害応急対策計画、災害復旧計画からなる。災害予防計画では、被害予想がポイントになるが、予想される災害の規模をどの程度とするかによって、被害予想が異なる。250mメッシュで木造家屋倒壊危険度、火災危険度、交通網の損害、ライフラインの損害などの予測を積み上げる。さまざまな思惑や配慮も入りやすく、行政が被害予想を示すとそれに見合った対策が求められるので、予算制約から対策が可能な範囲の被害予想にとどめることが多い。行政の行う予測には責任がともなうので、科学的にさまざまな観点から多くのケースの予測を行うためには、第三者機関によることが望ましい。

また、地域防災計画で書かれているのは抽象的な目標が多く、被害予想に運動した具体的処方箋ではない。具体的な目標を定めて、それを達成するための活動内容を明示した計画ではな

いわけである。各機関が独自に策定した計画の積み上げであり、関係機関の行動提案計画をバインドした性格のものである。より具体的な行動指針は別途準備する必要がある。

ここでも、市民要望のすべてに応えることはできないのであり、施策の優先順位やそれを行政が行うことの妥当性を、市民と行政が情報を共有し議論できるようにすることが必要である。また、行政の提供するサービスは画一的になりがちであるが、多様な市民のコントロールにより、いきいきとしたものとしていこう。

6 川崎市の場合

阪神・淡路大震災後の見直しの中で地域防災計画も再検討され、より実効性のある対策が提案された。

(1) 避難所

川崎市は、市内170か所の小・中・市立高校と南部防災センターを避難所に指定している。このうち、中学校51校と南部防災センターは、避難所の機能に加えて応急医療救護と情報収集伝達の機能をあわせもつ「地域防災拠点」としている。

しかし、学校は開校時以外鍵がかかっていて、開ける人が来ないと入ることができない。学区と町会界が異なり、もともと接点がない学校と町会では会合を持っていないことも多く、「使う人の使い易さを考慮しないで決めたのではないか？」との市民意見が寄せられている。変更は可能のはずであるが、変更プロセスを設定していないので、参加手続条例のなかで検討すべき課題と考える。なお、1997年川崎市施政方針において「都市の安全機能の強化」の項では、「避難所運営の体制づくりを進めるとともに、被災時行動マニュアル、視覚障害者のための防災ハンドブックの作成など、災害弱者対策」をすすめることとしている。

避難所開設者は、地区防災対策本部長である区長となっている。教育委員会と区の連携は未知な部分が多い。区へのいっそうの分権が必要であろう。

避難する場所は、直後・2日後・1週間後・生活再建までの長期と、それぞれ別途に検討されねばならない。しかし、過密都市でそもそも避難する場所はあるのかという問題もある。それでも、徒歩圏内にオープンスペースを確保するのは緊急の課題であり、早期に確保するには、公共用地に限らない柔軟な対応が求められている。オープンスペースは公園・緑地に限定せず、公開空地・暫定開放広場や私有地の活用など多様なあり方があってよい。災害時にだけ利用するというのでは、認知度が低くいざというときの利用は難しい。平常時から使いこなし、認知度を高める工夫が必要である。

備蓄資器材についても、全市画一的な基準によらず地域にあった対応策が望まれている。地元ユーザーが欲しいと思う物がないという。助成金制度（自主防災組織資器材購入補助金、自主防災組織活動助成金）は整っているが、市民の揃えて欲しいという要望の届く仕組みが不十分のようである。

（２）自主防災組織

川崎の自主防災組織は、９割以上の組織率であるが、市民団体のアンケート（川崎地方自治研究センター）では認知度が３割となっている。この差は、自主防災組織が町内会に根ざしている限界と考えられ、定住期間の短い人々への働きかけが必要である。

これら自主防災組織は、自主的防災訓練に取り組んでおり、弱者救出の準備もしているが、個人情報保護による行政の壁に阻まれるという。自主防災組織には名簿がもらえないので、自己申告に頼らざるをえないが、日頃のきめ細かなコミュニティ活動のきっかけになっているそうである。

（３）災害ボランティアネットワーク会議

ボランティアの有機的連携を図り、より効率的な活動に結びつけて行くため、ボランティアグループのネットワーク化が、川崎ボランティアセンターが事務局となって進行中である。現在は全市的な集まりで、区毎のネットワーク化はこれからの課題とのことであるが、さまざまなボランティアグループがひとつの課題で連携する意義は大きい。

災害ボランティアネットワークでは、災害コーディネーターの養成や災害弱者への支援、安否確認方法の検討、防災マップの制作などが取り組まれている。

（４）東大島防災マップ

川崎区東大島地区では、市民が歩いて情報を集めた防災マップを作成している。自主防災組織合同で作成し、自主防災訓練に利用された。今後はオリエンテーリングなどにも利用して欲しいとのことだ。これは川崎区の区づくり白書にかかわる運動の成果であり、市民協同のまちづくりの一例である。

７ まとめ

危機管理について語られるとき、組織的効率性の観点からの議論が多いが、ここではそうしたアプローチをさけ、市民生活優先・地方分権の観点からまとめてみた。大変不幸な事態のまただ中にあっても未来を希求する力強い市民とコミュニティの活動に、おおいに勇気づけられる。分権は途上であるが、危機管理においても分権化社会こそが強く、しなやかであることは間違いない。

第2 病原大腸菌O-157

1 病原性大腸菌O-157食中毒

平成8年5月、岡山県で学校給食を原因とする集団食中毒に端を発したO-157食中毒騒動は、その後、各都県に拡大し7月には大阪府堺市での世界的にも例のない大規模発生を見るに至った。さらに溶血性尿毒症症候群（HUS）等の続発症による死者の発生を見るに及んで事態は一層深刻な社会問題となった。

この病原性大腸菌O-157による食中毒は、その後も単発的に発生し、平成8年末には全都道府県に拡大し、患者数は9,000名を超え、死者は11名に達した。

この間、国（厚生省等）や自治体による懸命な原因究明や再発防止対策が行われたが、汚染源等が解明されず、さらに治療方法が確立されていない本症に対する医療現場の混乱や、一部の事例で原因食品が特定（サラダ、牛レバー等）された等の報道が連日なされるや国民の不安は高まり、生鮮食品が敬遠され消費量の減少や外食産業利用者の減少、また二次感染の不安からプールの利用客の減少、さらには患者やその家族、発生地域住民に対する偏見やいじめが顕在化するに至るなど、各方面に大きな社会問題を引き起こした。

平成8年8月、厚生省は病原性大腸菌O-157を伝染病予防法に基づく指定伝染病に指定し、二次感染の防止や発生予防等の対策の強化を図ったが、現在（平成9年2月）までに事態の終息宣言は出されていない。

2 危機管理における国と地方の役割

（1）危機管理の認識

平成7年1月に発生した阪神・淡路大震災を契機に、情報の一元的管理（入手・伝達）、的確なダメージコントロール、迅速かつ調整の取れた救援体制の整備等、改めて国や自治体の危機管理体制のあり方が問われ、自然災害に対する防災計画の見直し等が国や自治体において盛んに行われた。一方、感染症（食中毒、伝染病）に関しては、戦後の公衆衛生の向上や医学の進歩等により国内の衛生水準は非常に高くなり、国内での伝染病の集団発生は見られなくなり、また細菌性食中毒による死亡者は激減し、さらに今回のような全国を震撼させる大規模発生が一度もなかった等の状況から国や自治体に危機管理という認識が低かった感は否めない。

さらに、今回の一連のO-157事件のうち不幸にして最も多くの患者・死亡者が発生した大阪府堺市や国（厚生省）等の対応に関して、さまざまな問題点を指摘するマスコミ報道がなされた。たとえば、岡山県の集団食中毒発生を受けて大阪府教育委員会が学校給食の食中毒予防対策の通知（加熱処理の徹底、給食サンプル保存期間延長等）を行ったが堺市では何等対応をせず、また、同市医師会では同市で食中毒が発生する以前に厚生省通知や治療の手引きとなる文献を府医師会から受けながら会員全員に送るには分量が多いことから医療機関に配布していなかった。他府県等の医師会でも同様のケースが目立ち、初期診療の混乱の一因がO-157に対す

る基礎知識が現場の医師に伝わっていなかったとされることから、危機管理の認識が甘いとの指摘は免れない。

（２）危機管理体制の整備

この一連の騒動の中、〇-157対策本部や対策会議等を設置する動きが多く自治体に見られた。川崎市においても、〇-157による食中毒や二次感染の防止、医療体制の確立、情報収集等を目的に行政・医療関係機関・食品営業者団体・消費者関係団体からなる「川崎市〇-157対策緊急市民関係団体会議」や庁内関係局からなる「川崎市病原性大腸菌食中毒防止対策会議」等を設置し対応を図った。危機管理においては行政と市民の協力は不可欠であり、また、縦割り行政の弊害をなくし総合的対応を行うため、庁内関係局の連携は重要である。このような組織が危機管理体制のひとつとして今後も存続発展することが望まれる。

国においては厚生省が〇-157対策本部を設置し、自治体等に種々の指示（通知）を行ったが、たとえば給食施設の保存食冷蔵保存期間を３日から７日に延長するとの通知が、１週間も経たないうちに14日間の冷凍保存に変更されたり、文部省と厚生省で給食従事者の検便実施に対する意見の相違があったりするなど、一貫性、統一性に欠けたものがあり、自治体が対応に苦慮する場面も見られた。

この事件を契機に国、自治体が危機管理の認識を新たにし、それぞれのレベルでの危機管理マニュアルの作成、広域応援体制等の危機管理体制の整備を図らねばならない。

（３）情報の管理（収集・伝達）

危機管理における情報管理の重要性はいうまでもないが、今回の事件においても治療方法等の情報の不足が、医療現場に混乱を来したとの指摘がある。

自治体が独自に収集できる情報には限度があり、まして危機状況においては不可能に近い。国内外の多岐に渡る情報収集および的確な情報提供は国の責務であり、危機状況における迅速な対応を行うために平素からの収集および検討が必要であろう。また、通知を出せば周知徹底されることを前提とした国の情報伝達の認識も改められなければならない。

一方、自治体（たとえば川崎市）では市民に対して広報誌、自治会回覧板、インターネット、休日専用ホットライン等さまざまな方法で情報提供を行ったが、更に効果的な提供方法を構築しなければならないだろう。

（４）ダメージコントロールと応援体制

被害を最小限に食い止めるためには、迅速な状況把握および原因究明と、それに基づく拡大・再発防止対策および医療（治療）体制の確立が必要である。堺市では大阪府から食品衛生監視員の応援を受け、事態の調査、把握に努めたが、小学生以外の乳幼児や大人など二次感染者の未把握や給食調理者や健康者（小学生）の検便未実施等のミスが相次ぎ、対策本部長も局長

から助役、市長へと日ごとに変わるなど混乱を極めた。

通常の食中毒調査体制が機能しない異常事態であったことは容易に想像でき、このような状況では仮に近県からの応援があっても、危機状況における応援体制や指揮命令系統が確立され、普段からの予行演習等がなされていなければ同じであろう。

「食品衛生法で『現地の保健所が行う』と定められた原因究明作業を厚生省が引取り、厚生省の国立予防衛生研究所などから若手の専門官4人を現地に派遣し、地元自治体との調整会議の主導権を握らせるようにはからったのも『大臣が最初に現地入りした際、堺市長とノック知事は疲れ果てて判断停止状態だった。厚生省が音頭をとらないと、対応できない状態だった』（菅氏^{◆12}周辺）という危機感からだ。」（1996.8.30週刊朝日）との記事からも、判断停止状態であったか否かは別として自治体の苦悩の状況がうかがわれる。また、厚生省も被害が全国へ拡大しつつある中、なかなか進まない汚染源特定にかなりの危機感を持っていたことは容易に想像できる。

実際、関係施設の再調査（立入り検査）や検出された菌のDNAパターン分析等、原因究明作業は厚生省の主導の下に進められ、中間報告・最終報告も厚生省により行われた。このような国の自治体への大きな関与は、今回の一連の事件が全国的規模であり社会全体に大きな不安を与えるなどの特殊な例外的事例においてはやむを得ないことであるが、それ以外の事例にあっては最小限に止めるべきである。

地方分権推進委員会の第1次勧告において、「法定及び指定伝染病の蔓延防止に関する事務」は法定受託事務に分類されている。法定受託事務における国の関与は、報告徴収、届出、技術的助言、勧告、事前協議、法律に基づく指示、特に必要あるときは法律に基づく許可・承認・代執行とされている。法定受託事務である以上、国に主導権があることはある程度やむを得ないが、前述したとおり地方分権の精神からも、権力的な国の関与は自制され、自治体とできるだけ対等な立場での協議が行われるべきである。今後、国や自治体が危機管理体制の確立に向けて取り組むことになるが、危機状況の度合いに応じた国と地方の役割に係る明確なルール作りも併せて行う必要がある。

◆12 当時の厚生大臣・菅直人氏。

第3章 分権改革成就後の 自治体政策の可能性

分権推進委の第1次勧告は、機関委任事務制度の廃止を政府に迫った。これを受けて自治省では地方自治法の改正作業に入っている。

この改正の範囲に関しては注意が必要であり、機関委任事務の廃止に向けた関連規定や自治事務化に伴う最小限度の改正にとどまる可能性もある。一方、地方自治の実質化に向けた大改正になる可能性もないとはいえない。そこで、本章では、地方自治法や、地方公務員法・公職選挙法といった地方自治に関する基本的事項を定めた法律が大改正されると仮定して、こういった事態にどう対処すべきかを考えてみた。

第1節 住民自治拡大に向けた自治体政策の可能性

第1 都市間競争

1 都市間競争への視点

地方分権は、自治体の自己決定領域の拡大とともに、従来の全国水準という均一性、画一性、形式的平等性に対して競争原理を導入する。自治体は、広範な裁量を手にする一方で、自治体間の競争に身を置くことになる。

ここで、この「競争」に関して述べると、何も競争は経済的な意味での競い合いだけを意味しない。住民の収入は低くても、水とみどり・空気といった誰でもが手にすることのできる豊かな公共空間を享受できるならば、その自治体の選択は価値を持つ。また、住民のいったん手にした収入を、自治体にその使い道を委ねる（納税）ことにするか、私で使い道を決めるかも、本来は住民自身の決定領域であろう。大きな自治体政府を形成し、その活動を厳しく見守っていくか、それとも自治体政府の権能を小さなものに限定し、関心の外に置くかも住民の自治の問題である。

自治の基盤となる自治体の役職員の選び方も、誰がどういった方法でどういう者を候補者とし、どのように選出するのかもその自治体の住民自身が選択すべきことがらである。

この結果、経済、環境、福祉水準などの個別分野をトータルに統合して評価することが可能になる。これら評価のための指標はどうあるべきか、プロセスと成果についての合意が形成される必要がある。

しかし、自治体が地域の総合的な政府であろうとも、その地域内のことをすべて最終的に決定することはできないであろうから、広域的な自治体である都道府県や国との協力関係も欠かせない。この場合のルールをどう作るか、そしてまた、そのルールは平常時と非常時では異なるものと考えられるので、状況に応じたルールが設定されることが求められよう。

こういった選択の結果、自治体間の競争は、地域住民の生活や行政サービス等に対する住民の満足度によって計られる。自治体はそれぞれ「豊かな地域づくり」をめざし、住民の高い満足を得るために、これまで以上に住民参加の機会を提供し、住民のニーズに的確に対応することが求められる。住民の満足度は、住民の行政への参加度と密接な関係にあることを念頭に、住民自治の拡大を図ることが分権型社会の自治体の使命であることを自覚すべきである。

2 都市間競争の現状

(1) 都市における諸条件

都市間競争について考えるうえで、まずその基本的な条件として、都市には、それぞれ歴史や風土、文化等に地域ごとの個性があり、その豊かな個性が、日本に色彩感豊かな彩りをもたらしていることを認識しなければならない。また、その地域を担う自治体にも、面積・人口・職員数等に差異があり、県、政令指定都市、市町村といった枠組みがある。

しかしこれらに関わりなく、多くの自治体は、国の立案した政策を実施する執行者であり、その全国一律の基準の遵守をその行政の基本としてきた。行政は国法の執行であるといった国先導の考え方は今も色濃くのこっている。そのことが、地域の多くの文化や生活様式、生かすべき地域特性を埋もれさせているのではないだろうか。

(2) 自治体の現状

地域の歴史や風土といった地域個性が発揮されるか否かは、各自治体の地域政策主体としての意識のあり方に多くが委ねられる。この結果、国の基準を確保することを使命とし、そこに正当性を求めてきた自治体と、地域の個性を活かすため国の基準を超える制度を積極的に開発してきた活力ある自治体とに分化する。戦後50年を経て、自治体間の行政水準の格差が目に見えてきている。

現在の中央統制システムにより自治体の裁量権が制限された状態においても、地域の歴史や実情に応じた個性的な魅力あるまちづくりを実現するために、『まちづくり条例』等を制定している先駆的自治体が存在する。また、ごみのリサイクルや水源保全、公害規制、都市デザイン等の多くの行政分野で、国基準を乗り越えた制度を開発し、独自の取り組みにより、地域の個性を発揮している自治体もある。本市の職員採用における国籍条項撤廃なども、戦前・戦中に朝鮮半島からの労働力確保をめざした歴史を踏まえての選択の結果であり、地域からの政策立案のひとつといえよう。

しかし、現在の税財源を始めとする中央集権システムのもとでは、一般的に、地域を活性化

させ他の自治体（都市）との差異をどこに求めるかといえば、より多くの国費を獲得し、より多くの公共事業を実施することに重点をおく自治体も多い。こういった自治体の分権後の行き方はどのようなになるのだろうか。

3 分権社会が描く新しい日本地図

（１）自治体の描く日本地図

まず第一に認識しなければならないのは、現在の日本地図は、大都市の位置や中央・地方といった地域差を含めて、高度成長を支えるための中央集権型行政システムである国家政策により描かれたということである。

では、分権社会でのあたらしい日本地図は誰が描くのか。それはもちろん住民自身によって描かれる。住民の価値観の多様化等により、従来とは比較にならない、色彩感豊かな日本地図となるだろう。この色を住民主導のもと決定していくのが分権型自治体の取り組みであり、その色を濃厚にしていくことに自治体間の競争がある。

（２）住民主導による配色

地方分権により自治体の自己決定権が飛躍的に拡大され、分権型社会が広く住民に認知されたとき、住民は自らが地域の主権者であることを自覚し、自らの意思と行動により、求める社会を実現することが可能なことを理解する。そして、地域の行政を行う自治体にさまざまな要望を投げかけるだろう。そして、高齢者福祉の充実などの分野で他の地域の自治体との比較を行い、その自治体を競争へと駆り立てるだろう。

分権時代にいち早く適合できる活力ある自治体は、政策形成過程への地域住民の参画を推進し、住民ニーズの反映と、地域特性を生かした政策の展開が可能な組織や制度を構築していく。そして、もはや責任を国へ転化できない状況が、自治体の自己改革を否応なく迫るだろう。全国の自治体は住民と真っ正面に向かい合うことにより、住民＝主権者主導の地域の配色をきめていくこととなる。

（３）分権時代の自治体ランキング

自治体の行政水準を計る目安として、全国の県や市町村、政令指定都市を行政分野別にランキング表で表し、その順位をもって行政を計るといったケースが見られる。多くの自治体はこのランキング表の順位に大きな関心を抱き、また、その数値を少なくとも平均値以上に引き上げることに努力してきた。

しかし、それは住民が真に求めていることなのだろうか。住民の価値観は多様化し、そのニーズには平均値といった単純な数値では応えることはできない。住民の求める社会は、全国一律のランキング表では計ることはできない。

分権型社会には、これまでのようなランキング表は必要ない。もし、ランキング表が必要だ

としたら、それは住民が真の安らぎと豊かさを実感できる満足度のランキング表だろう。その順位は全ての自治体が上位をめざし競争を繰り広げるランキング表となる。そこで、この新しいランキング表に求められる指標について考えてみたい。

第一は、住民の多様な価値観に対応可能な地域であるかどうか、である。こういった地域であるためには、住民のあらゆるライフスタイルに応じた、選択肢の多い多様性に富んだまちづくりが求められる。このことで、住民が誇りの持てる地域が創造され、地域特性を生かした豊かで成熟度の高い社会となる。

第二は、画一性からの脱却が図られているかどうか、である。経済の発展、利便性の追求といった画一的な考え方から脱却することで、住民一人一人の価値観に応じた暮らしが実現され、選択肢の多い自立した地域が創出される。

第三に、個性を生かした地域が創出されているかどうか、である。人々が地域での生活にあらたな価値観を見出しつつある今日、あらためて地域の特性を発掘することで、個性豊かな地域が創出される。

具体的には、地域の生活環境の質、自然や文化の豊かさ、知的資本の充実度、生産基盤の効率性、交流基盤の質の高さ、交通、情報通信のグローバル・ネットワークとの接続性など多面的な魅力が求められる。

4 自治体と自治体職員の自己改革

このような社会の創造にむけ、自治体には分権本来の趣旨を踏まえた積極的な自己改革が求められる。そして自治体職員は地方分権の担い手として、自らが当事者であることを強く意識することが求められる。そして当事者意識の高い職員の多寡が自治体の自己改革の成否を分け、結果的に分権時代の都市間競争の鍵を握ることになる。

第2 外部監査制度

1 地方制度調査会が二重チェックを提言

自治体の監査機能強化策を検討してきた第25次地方制度調査会は1996年12月、監査委員制度を充実することと併せて、自治体に外部監査を義務づけること（二重チェック）を提言した。この背景には、各地で官官接待やカラ出張などの不正経理問題が引き続いて起こり、これによって内部監査の限界が露呈したことにある。

このような動きを見ると、「自治体の自己統制」の弱さを強く感じる。公正で透明な行政を確保するということは、自治体の分権体制づくりにとって不可欠のテーマである。市民が市政運営をより強力にチェックするためには、どのような監査制度が望まれているのか。今後、自治体には、主体的に行政運営を行うことが要請されてくるので、それを支える財政運営の監視を強化すること（外部監査制度）に加えて、政策を評価する監視システムの導入が検討されなければならない。

以下、現行の監査委員制度について、その組織と機能の二つの観点から内部監査の限界を分析しながら、制度改善のための方策を考えてみたい。

2 内部監査の限界

（1）組織上の位置づけ（監査委員の独立性は保たれているか）

監査委員は、教育委員会、選挙管理委員会などと同様に、自治体の執行機関（地方自治法138条の4）として、長と同等の行政機関と位置づけられているが、選任に当たっては長が議会の同意を得て、その職務に就かせる（地方自治法196条1項）こととなっている。その選任が監査を受ける立場にある長の任免にかかる事項とされていること、また、監査の実務を担当する事務局職員が市長部局からの出向であることから、公正な監視が期待できないとの批判がある。

その他、長には事務局の組織、職員定数等に関して総合調整（地方自治法180条の4）を行う権能（長の総合調整権）があり、同時に予算執行の調査、その結果に基づいての措置要求（地方自治法221条1項・長の調査権）を行うことができるとされており、この点では監査委員は長に対して従属的な立場にあるといえる。

根本的には、行政に対して権威を持つ制度を確立することが大事であり、そのためには、監査委員の人選やその委員権限を長から独立させ、厳正な監査が担保できるようにすること（独立性の強化）が必要であると考えらる。

不正経理問題の続発に対して、市民は「あれだけの不正がありながら、監査委員たちは何をしていたのか」と監査委員制度の形骸化に不満の声をあげている。行政を常に見守り監査することには限界があると思われるが、監査水準を高める手だてとしては、何といたっても実務を担当する監査事務局の適正な配置がなくてはならないと思う。監査委員にその要求する幅広い

情報を確保し提供する補助機関の充実が求められる。

監査事務局の設置（地方自治法200条）については、都道府県は義務設置、市は任意設置となっており、町村には事務局を設けることはできないとされている。また、補助職員については、町村においても必置とされているが、他の部局の職員が兼務することが許されており（地方自治法180条の3）、専任職員がなく監査の徹底上問題があると指摘されている。事務局職員に対して専門教育の充実を図り、有能なスペシャリストを備えることが監査の徹底にとってなくてはならないことであろう。

（2）機能上の位置づけ（監査委員は解決能力を備えているか）

監査委員を行財政運営の能率・合理化をチェックするための内部機構として位置づけるのではなく、住民にかわって長その他の執行機関の行政運営をコントロールする機関と位置づけることが求められているが、住民訴訟との関係から監査委員の解決能力を見ると次のような問題点がある。

住民訴訟を提起する前には必ず住民監査請求を行うことが要件となっている（地方自治法242条の2・監査請求前置主義）が、これは監査委員制度を通じて、できるだけ自治体内部での行政措置によって住民救済が自発的に図られることをめざしたものであるとされている。

しかし、監査では適法とされた行為が裁判所で違法と判断されることも多く、かえって実際の救済を遅らせるばかりでなく、住民の要求をそらす手段に過ぎないとも指摘されている。それだけに、住民監査請求に対する監査委員の権限を強化することが求められている。

長等が監査委員の勧告を受けても、必ずしも勧告の内容に拘束されず、自らの判断により必要と認める措置をすれば足りるとされているが、いま、監査制度を住民の信頼に応えられる制度として再生させるためには、その勧告の内容に一定の強制力を持たせることが検討されてよいと思われる。

3 監査制度の改善策

既に述べたように、監査制度の改善策は、監査委員の独立性をどういう仕組みでどの程度確保するか、さらに監査委員の解決能力をいかに高めるかにあるといえる。

地方分権が深刻な財政危機を背景とした行革論議とも絡んで議論されている。監査制度を抜本的に改革し、効率的な行財政を実現していくことが分権推進の一つの鍵になるといえる。以下、制度改善のためのいくつかの方策を地方制度調査会が示した改革案を基に考えてみたい。

（1）改革案1 外部監査制度の導入

地方制度調査会が検討してきた外部監査制度に対して、「監査委員に議会委員をあてているという現行制度の改革が先であろう。議会には調査権もあり、また監査を請求する権限も有している。機関対立主義の原点に立ち返って議員委員を廃止し、監査に市民的視点を拡大する方

策を検討すべきである。外部の誰かに監査をしてもらわなければならないということ自体が情けない話であるが、設置するとしても地方政府による共同設置以外許すべきではないと思う。」^{◆1}との反対意見がある。

たしかに、私たちも監査委員制度を共同設置するなど可能な限り外部監査型に変えていくことが必要であると思うが、導入に当たっては国の強行的な一律の制度ではなく、法律の適用範囲内で自治体の自律的な選択を伴うような、柔軟な制度が追求されるべきであると考えている。

町村など小さな自治体では、地域の中に公認会計士などの専門家がわずかしかないことから、人選が行き詰まることも予想される。各自治体が共同で広域監査組織を設置すれば、人材の確保に應えることができる上に、複数自治体の相互比較により監査水準の向上につながるものとする。

次に外部監査制度を設計するに当たって、川崎市の市民オンブズマン制度をモデルに参考となる点について述べる。市民オンブズマンでは、学者、法曹界から3人のオンブズマンが任命され、そのもとに6人の専門調査員（博士課程院生）を擁している。地方制度調査会の具体案では、外部監査人に弁護士、公認会計士のほかに「公務の監理に精通した者」とし、元自治体職員OBの専任が可能となっているが、その場合にも当該自治体職員OBの選任を禁止することを法令中に規定し、中立性を確保することが必要であるとする。また、補助スタッフを置くことを認めているが、この外部監査制度が十分に機能を発揮するためには、「要求監査」以上に随時（抜き打ち）監査の実質を高めていくことが大事である。「要求監査」を待たずに外部監査人が積極的に「自発的監査」を発動していくような、タフで迅速な解決能力を備えたものにするためにも、適正な補助スタッフを配置し、腰の据えた監査ができる体制を用意することが求められている。

（2）改革案2 内部監査制度の強化策

内部監査制度の強化策として地方制度調査会は、これまで、長の任免にかかる事項とされていた監査委員の選任方法を改め、定数を超える委員候補が出た場合に議会選挙で選び、自治体職員OBと議員の選任はそれぞれ一人を上限とする改革案をまとめている。

住民にかわって長その他の執行機関の行政運営をコントロールする機関（長から完全に独立した機関）と位置づけていくためには、根本的には監査委員を準公選または公選で選ぶことに行き着くだろう。この議会での直接選挙の方法は、選挙管理委員と同様、議会が連帯責任者となるもので、現行制度以上に監査委員の独立性が保障できる選出方法であるとする。

監査委員の役割は、元來客観的な立場から行政機関相互の牽制機能を発揮することである。そうだとすれば、議員との兼職を禁止しない、また自治体職員OB委員を廃止しない、この改

◆1 （財）地方自治総合研究所「地方分権の戦略」第一書林、1996年、p. 214。

革案では、その公正さに問題を残したものだといえる。

4 政策を評価する監視システムの導入

現行の監査制度は、政策の評価、行政運営のあり方を真正面から取り上げるものではなく、それを支える財政的側面を対象としているに過ぎない。分権化によって自治体独自の政策の推進が要請され、従来の自治体計画・政策はいやおうなく転換を迫られてくる。

そこで、今後、大きな研究課題となると思われるのは、財政的見地からする監査ではなく、政策の妥当性にまで踏み込んだ評価監視システム導入の手立てであると考えている。外部から政策を評価し、その効果を分析する。必要があれば、政策を是正する手段として働くような、行政の外側からインパクトを与えていく仕組みを研究しなければならない。

川崎市では、自治体計画の進行を管理し、その有効度を評価、その結果を政策調整にフィードバックさせるシステムを構築するための調査に着手した。これまでの行政運営においては、ややもすれば政策効果を意識しないで計画通りに予算を執行すれば足りるとされてきたが、この調査により、政策効果を分析・評価する手法が確立されることが待たれている。

第3 課税自主権と直接請求による地方税条例の制定改廃

1 「歳入の自治」

地方分権推進法は、地方分権の推進に関する国の施策の項目として、権限委譲、国の関与・必置規制、機関委任事務、補助金等の整理合理化を列挙している（第5条）。これらは、地方分権推進委員会においても「地方分権推進方策の要」として、優先して調査審議されてきたが（『中間報告』）、自治体の事務事業の企画・立案、調整、実施といった「歳出」面における自治体の自主性・自立性を問うものであり、「歳出の自治」の確立に関わる制度的課題といえる。

一方、自治体が事務事業を自主的・自立的に執行するためには、財政的な裏付けが不可欠である。このため、地方分権推進法は、地方税財源の充実確保を国の施策と規定しているが（第6条）、具体的には、「地方分権に関する大綱方針」（1994年（平成6）12月25日、閣議決定）が示すとおり、地方税、地方交付税および地方債の充実を図り、自治体の財政基盤を整備することである。

これらの3項目は、自治体の「歳入の自治」を確立する観点から重要である。なかでも、地方税は自治体の自主財源であり、また、自治体の行政サービスに対する「もっとも基本的な住民負担」^{◆2}であることから、自治体が地方税の賦課徴収に関して、自らの判断と責任で決定を行うことの意義は大きい。

そこで、以下では、自治体の課税自主権と直接請求制度にみられる「歳入の自治」の現状と改革方向を検討することとする。

2 地方税制度と課税自主権

自治体は、法律の定めるところにより、地方税を賦課徴収することができるが、その地方税の税目および課税客体、課税標準、税率等（以下「課税要件等」という。）の基本的事項は条例で規定しなければならない。しかし、国税および地方税を負担する納税者の租税負担の総合的な調整を図り、租税負担の地域的均衡を確保する見地から、地方税の税目および課税要件等は地方税法によって予め定められている。

たとえば、標準税率は通常よるべき税率であるが、財政上の特別の必要があると認められる場合には、これによることを要しないとされる。しかし、標準税率を超える税率（超過税率）による超過課税を行う場合においても、「国民の租税負担の公平性」を確保するため、税率の上限である制限税率を超えることはできない。また、地方税法で定められた税目以外の法定外普通税を起すには、国民全体の税負担の均衡、国・他の自治体への影響、国の経済政策への

◆2 鹿兒島重治『地方自治体法』ぎょうせい、1983、p.170。

配慮と自治体の課税自主権との調整を図るため、自治大臣等の許可が必要とされている（自治法250条）。

さらに、地方財政法は、自治体が地方債を公共事業等の財源とするには、普通税の税率がいずれも標準税率以上であることを要件としていることから（第5条5項）、自治体が標準税率以下で課税することは困難となっている。

このように、現行の地方税制度は自治体の課税自主権を認めたものとなっているが、国が地方税の税目および課税要件等を決定していることから、自治体の課税自主権を制約したものとなっている。

3 直接請求制度

直接請求制度は、条例の制定改廃、事務の監査、議会の解散、主要公務員の解職等に関して住民に一定の発議権および決定権を認めるものであり、代表（間接）民主制を採用する地方自治制度を補完するものである。

直接請求制度は、戦後の地方制度改革（1946年（昭和21））において初めて導入され、新たに制定された地方自治法に引き継がれたが、制定改廃の対象となる条例については、何ら制限がなかった。しかし、条例の制定改廃の直接請求が政治的闘争手段として利用されたことから、1948年（昭和23）に地方自治法が一部改正され、制定改廃の対象となる条例から「地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関するもの（以下「地方税の賦課徴収」という。）」が除かれた。

しかし、「行政サービスに対する対価としての税等の負担をどうするかが民主主義の原点であり、負担の問題を抜きにし」^{◆3}て、住民の地方行政への参加機会を拡大することにどれ程の意味があるのか疑わしい。また、国民健康保険料の賦課徴収に関する条例は、直接請求の対象となるとされていることから（行実、昭和41.5.28）、直接請求の対象となる条例に制限を加える理由は乏しいといえる。

地方分権の推進に当たっては、住民自治の充実・強化を図る必要があるとされている以上、むしろ、積極的に地方税の賦課徴収に関する条例の制定改廃を直接請求の対象として認めるべきであろう。

4 改革の効果および成果

自治体が課税自主権を行使し、裁量によって地方税の税目および課税要件等を決定し得る場合、また、地方税条例の制定改廃が直接請求の対象となる場合には、住民にとって受益と負担の関係が現在よりも明確になることから、以下のことが予想される。

◆3 橋本勇「条例の制定又は改廃請求」園部逸夫編『住民参政制度』ぎょうせい、1996、p.194。

①住民の地方行政に対する関心、自治意識の高まりに加えて、行政運営に対する監視機能が強化されることから、自治体の効率的な行政運営に対する圧力となる。

②自治体によって行政サービスと税負担の組み合わせが異なる場合、理論レベルでは、住民の移動が起こるとされる。ティブートの「足による投票」(voting with the feet) 仮説によれば、住民は受益と負担の関係を考慮して、地域を選択する結果、自治体は選好の似かよった住民から形成されることになり、効率的な行政サービスの供給が可能となる^{◆4}。もともと、この仮説の前提条件はあまりにも厳しいため、「足による投票」が実際に起こるとは考えにくい。しかしながら、自治体が課税競争を勝ち抜くためには、住民の選好に対する応答性を高め、一層効率的な行政運営を行う必要がある^{◆6}。

③自治体の個々の行政サービスに対する影響は、行政サービスの便益の性質に着目すると、次のように考えられる^{◆5}。第一に、便益が自治体の区域外に及ぶ行政サービスの場合には、区域外の受益者からの負担が期待できないので、その行政サービスは抑制され、供給は最適水準を下回るとされている。

第二に、便益が自治体の区域内にとどまる行政サービスに対する需要は、2通りの結果が考えられる。まず、自治体の区域が広域にわたり、住民の選好が大きく異なる場合には、需要が抑制されると考えられる。住民は、支払った税金に対して適正な行政サービスを受けているか、あるいは、行政サービスが彼らの特定のニーズに見合っているか、確信を持ってないからである。

反対に、住民が自治体の行政サービスは自らの選好に合致していると確信する場合、さらには、自治体の区域が広域にわたり住民選好が異なる場合であっても、「予算の分捕り」が発生するならば、行政サービスに対する需要は増大する。

5 まとめ

自治体と住民が地方税の賦課徴収に関する決定を自主的に行える場合、自治体と住民にとって概ね好ましい効果・成果がもたらされるものと考えられた。

しかし、法定外普通税と超過課税の状況を平成5年度決算ベースでみると、まず、市町村のうち法定外普通税の収入があった自治体の数と税目は、商品切手発行税18団体、砂利採取税7団体、文化観光施設税2団体、別荘等所有税1団体である。次に、超過課税による収入があった団体数は、市町村民税法人税割で1,470団体、固定資産税で315団体、市町村民税所得割で

◆4 Tiebout, C. M. "A Pure Theory of Local Expenditure", *Journal of Political Economy*, 64, October, 1956, pp.416-424.

◆5 Boyne, G. A. "Local Government Structure and Performance: Lessons from America?", *Public Administration*, 70, Autumn 1992, pp.333-337.

◆6 *ibid*, p.339.

ゼロとなっている。これは、累進税率が実現されている個人住民税について、「全国の地方団体の全てが同じ税率を採用」◆7している一方で、超過課税が法人所得に偏って行われていることを示しており、自治体にとって個人所得への超過課税が極めて困難であることを窺わせる結果となっている。

また、市町村歳入総額に占める市町村税収入額は35.6パーセント、市町村税収入額に占める法定外普通税および超過課税の収入額の割合は1.8パーセントとなっており、歳入総額に占める地方税収入の割合がそもそも低い現行地方税制度の枠組みの中で、自治体が課税自主権を行使する余地は少ないといえる。自治体における歳出規模（受益）と地方税収入（負担）の乖離を縮小するためには、国と地方の税源配分の見直しが課題となろう。

◆7 山内健生「個人住民税の性格に関する一考察—「負担分任」の意味するもの(4)」『自治研究』71-5, p. 60。

第2節 団体自治拡大に向けた自治体政策の可能性

第1 自治体財務会計制度の改革

1 財務情報の公開

地方分権を推進し、地方自治を確立することは、究極的には、「地域住民の自己決定権」の拡充を意味する。これは、地域に関する問題は、地域住民自らの「選択と負担」のもとで、解決していくことにほかならず、住民が自ら判断し、選択するためには、有用な情報が行き渡っていることが不可欠である。とりわけ、行政サービスの選択に当たっては、住民は「地方行政から受ける利益とそれに要する費用との間の関係を明確に」^{◆8}知る必要があるといえよう。

地方自治法は、自治体の住民に対する財務情報の提供に関して、自治体の長は、「条例の定めるところにより、毎年2回以上予算の執行状況並びに財産、地方債および一時借入金の現在高その他財政に関する事項を住民に公表しなければならない」と規定している（同法243条の3第1項）。しかし、公表が形式的であったり、行政の実態を示すような内容でない場合もあり、住民にとって必ずしも有用な情報提供になっていないおそれがある。

そこで、以下においては、米国公会計基準審議会（GASB）が、公会計による財務報告の目的を「情報利用者が、a 会計責任の評価、b 経済的、社会的および政治的意思決定をするときに役立つ情報を提供すること」と定義しているのを踏まえて^{◆9}、地方財務会計制度の問題点の検討を行う。

2 地方財務会計制度の問題点と改革の方向

地方財務制度は、自治体の内部管理事務の範疇に含まれるものであり、その会計制度は「支出」に焦点を置いた官公庁会計方式（以下「官公庁会計」という。）を採用している。官公庁会計においては、限られた財源を効率的に使用するために予算管理による支出統制が重視されることから、現金収支の発生を基準とする現金主義に基づいて、単式簿記による経理が行われている。官公庁会計では、すべての収入を「歳入」、すべての支出を「歳出」としてとらえている。このため、官公庁会計には経常収支と資本収支の区別がなく、資産、負債および資本の概念も欠いている。

このような伝統的な官公庁会計に対しては、従来から改革を求める意見がある。たとえば、

◆8 「シャウブ税制使節団日本税制報告書（1949.8.27）・附録A」地方自治制度研究会編『地方分権推進ハンドブック』（増補）ぎょうせい、1995、p.128。

◆9 瓦田太賀四『公会計の基礎理論』清文社、1996、p.29。GASBが研究対象にしているのは、地方政府の会計であり、我が国の官公庁会計を検討する上で参考になる。

1962年（昭和37）3月の地方財務会計制度調査会の答申は、財務会計制度を見直す理由の一つとして、財産等の資産会計が不備であり、会計記録が不完全なため会計責任が果たされていないことを挙げている。また、1964年（昭和39）に設置された臨時行政調査会は、国の一般会計への複式簿記の導入を検討していた^{◆10}。

複式簿記と発生主義に基づく企業会計方式（以下「企業会計」という。）は、経済性の發揮に努めることを要請されている地方公営企業ではすでに採用されており、その利点として次のようなものが考えられている。まず、複式簿記は取引によって生ずる価値の増加と価値の減少の両面を記帳するため、貸借勘定区分によって経常収支（損益的収支）と資本収支の照合が可能であり、資産会計が実現される。また、発生主義は、資本と資産に影響を与える全ての財産、物品等の増減および異動をその発生した事実に基づいて経理することから、歳入歳出や財政状況（資産、負債および資本の状況）の的確な把握と効率的な行財政運営に適している。

3 官公庁会計の改革による効果・成果

自治体は、企業会計を採用することによって包括的な貸借対照表と損益計算書などの財務諸表を作成することが可能となり、専門的な知識がなくても理解が容易な財務情報を提供できるようになる。しかし、それが直ちに、私企業が商法やその他の法令の規定によって財務情報を公開することと同じ意味を持つわけではない。

私企業においては、損益と資産の状況を公開することが業績報告となるのに対して、自治体ではその損益は歳入と歳出の差額であるから、自治体の活動の業績を示す指標となり得ない。また、私企業が提供する財務情報の利用者（債権者、投資家等）に比較して、自治体の財務情報の利用者（住民、納税者等）がその情報を利用する機会は限られている。したがって、より住民にわかりやすい形で、自治体財務情報は公表される必要がある。行政施策の原価の公開などに関して、配慮されなければならない事項である。

自治体が企業会計を採用することの意義は、行政サービスの提供実績とその費用および収入との関係が財務情報のなかに明示されることに求めるべきであろう。地方分権の推進に伴い、国と同様、自治体においても行政の簡素化・効率化が求められている（地方分権推進法3条3項）。

自己決定が求められる時代にあって、自治体は行政サービスの費用を知ることが必要であり、行政サービスによっては税金で賄うことを見直す必要もでてくるであろう。一方、理解が容易で行政の実態を示すような財務情報は、自治体が住民に対する会計責任を果たすうえで不可欠であるとともに、住民の地方行政に対する関心を高めて、行政の効率化を促す圧力となること

◆10 兼村高文「分権時代の財務会計システム—公会計を中心に」『地方財務』、1996.9, p.60～62。

が期待できる。このことから、自治体の財務会計制度は地方分権の時代に相応しいものに改革される必要があるといえる。

第2 パートタイム公務員制度の採用

1 公務員制度の現状

昭和25年、日本社会は戦後の混乱から一応の落ち着きを取り戻したものの、まだまだ窮乏した経済状況であった。このような社会状況の中、現行の地方公務員法は成立した。当時、自治体は国の執行機関としての色合いが濃く、自治体としての仕事は限定されていた。その後、高度経済成長期を迎え、福祉国家の進展等社会状況の変化とともに、自治体の独自行政の領域は拡大していったが、自治体行政の直営主義は引き継がれ、地方公務員法制度はほとんど変わることはなかった。

低成長期に入ると地方財政の逼迫や自治省からの指導等による職員定数の抑制により、行政事務の委託化が進められ、外郭団体等への派遣・出向による事務従事や常勤職員に代わる臨時・非常勤職員が増加していった。いわゆる「定数外職員」により、条例定数を増やすことなく増加する事務量に対応しようとする措置が取られ、臨時職員の名の下に事実上恒久的な職への採用や一時的採用者が任用の更新を重ね長期在職することなどにより、「常勤的非常勤職員」と呼ばれる身分取り扱いの不明確な職員が発生することとなった。

現在、自治体では相当数の臨時・非常勤職員が存在し、正規職員と同様の業務を行っている事例が多い。各自治体では現行の地方公務員法との狭間でその対応に苦悩している。

このように、社会状況等が成立当時とは大きく変わった現在、硬直化した現行の地方公務員法ではすでに対応できなくなっており、同法の改正を含む新たな制度の創設が必要である。

新たな制度の創設等にあたっては、地方分権の基本的精神である自治体の自己決定権の尊重の観点から、一定の範囲で自治体の独自性を生かせるものでなければならないと考える。

2 パートタイム公務員

新たな公務員制度の一つとして近年、「パートタイム公務員」についての議論がなされるようになってきた。すなわち、正規職員（フルタイム公務員）に対する短時間勤務公務員（パートタイム公務員）である。現在の非常勤職員が特別職であるのに対し、一般職に位置付けるところにその特徴があるといえる。

この背景には、増加する行政需要の対応に苦慮する自治体の姿がある。たとえば、公的施設は建設できたとしても、そこに配置する正規職員の増員ができず非常勤職員等に頼らざるを得ない実情があり、個別法の規制との狭間で種々の対応を模索している。その具体例として、1981年の京都市における図書館の財団への全面委託計画は「役所の硬直した運営を避け、民間による柔軟な運営」を期待したものであったが、図書館関係者の反対や図書館法等関係法令に基づく文部省当局の指導もあり、法に定められた図書館の根幹的な業務は委託できないとして、必要な職員を市から派遣することで決着をみたものがある。社会教育施設の委託は、その後博物館や社会教育施設等に及んでいるが、いまだに抜本的法改正のないまま委託が行われ問題解

決に至っていない。このように財団等への委託がなじまないとすれば、自治体の直営とし、正規職員としてのパートタイム公務員の導入しかないではないか◆¹¹。

社会構造の変化により市民生活は多様化しており、市民が行政に求めるサービスの内容もそれにともない多様化している。市民に身近な図書館を例にとっても、土日の開館はもとより開館時間の延長も求められている。また、保育園の保育時間についても同様である。このように、市民の行政サービスへの要望は今後ますます質、量ともに増大するであろう。求められる自治体側にも財政面等から自ずと限界があるものの、住民生活を守る自治体の立場としてそれに背を向けることはできず、現行の公務員制度等の見直しの中でパートタイム公務員制度の導入についても検討することになるだろう。

ちなみに、パートタイム公務員制度の導入については、郵政省が郵便事業における安定した労働力の確保と効率的な職員配置を目的として、1994年に「時間制職員制度」を導入し好評を得ている事例があり、現実性のない話ではないと考える。

3 パートタイム公務員制度の導入に向けて

前述したように、自治体の業務は、正規職員、臨時・非常勤職員、第3セクターや民間企業への委託等により行われている。

パートタイム公務員制度の導入は、単に現状の臨時・非常勤職員をパートタイム公務員に位置付けるのではなく、まず現行の業務執行形態や公務員によってなされるべき公共サービスの範囲、第3セクターや民間委託のあり方、有償・無償のボランティアの活用と受け入れ体制等について検討・整理し、その上で考えるべきである。

(1) パートタイム公務員と兼職

任用にあたって検討されなければならない課題の1つに公務員の「兼職」の問題がある。現行制度では特別の場合を除いて一般職員の兼職は認められていないため、これがそのまま適用されれば任用にあたっての大きな障壁になるだろう。現に地域社会の専門領域で活躍する人材や地方行政に意欲を持つ新卒者等、広範囲からの任用を行うためには兼職の規定を改善（緩和）すべきである。

(2) 競争試験と選考

地方公務員法第15条の規定「職員の任用は、この法律の定めるところにより、受験成績、勤務成績その他の能力の実証に基づいて行われなければならない」により、新規採用にあたり競

◆11 パートタイム公務員論研究会編『市民がになう自治体公務・パートタイム公務員論序説』公人の友社、1994年

争試験が行われている。各自治体が必要とする人材を確保するためには、少なくとも専門的職種については一定の資格に基づく選考等により実施すべきであろう。

（３）フルタイムからパートタイムへの選択

社会構造が大きく変化し、人々の価値観も多様になってきている。すでに民間企業では終身雇用制が崩壊しつつある中、終身雇用制に基づいた公務員制度や公務員の気質も変わってきているのではないだろうか。そんな中で、一つの選択肢として一定年齢等でのパートタイム公務員への移行措置があってもよいのではないか。

（４）個別法との関係

必置規制職種、たとえば食品衛生監視員等においては、個々の法律に規定された資格要件が障害となってOBの活用すらできない状況にある。その資格要件とは専門的知識、経験の他に、自治体の「吏員」すなわち一般職員でなければならない（食品衛生法19条2号）との規定である。

女性の社会進出が目覚ましい今日において、これらの職種も例外ではなく、多くの女性職員が活躍しているが、出産・育児休業に際しては上記の理由から、現状では代替え職員の配置は正規職員の採用以外には方法がない。強制的立ち入り検査等を行う業務内容から個別法の資格要件の緩和は難しく、一般職員としてのパートタイム公務員制度の導入は有効な対応策と考えられる。

4 地域社会からの行政参加

パートタイム公務員制度の導入は、地域住民の行政への積極的参加を促進するという一面を持っている。それは地域住民が行政サービスの受け手であると同時に、担い手でもあるという市民自治のあるべき姿でもある。たとえば、図書館等の専門員や公共施設の受付管理、ホームヘルパーといったさまざまな分野において、多くの人が身近な地域で公務に従事できるであろう。また、すでに地域においてボランティア等で活躍している人が公務に従事することにより、密度の高いサービスも可能になろう。

地方分権が単に国から自治体への官官分権ではなく、官から民（市民）への分権にするためにも地域社会からの行政への参加は、その受け入れ体制の整備とともに積極的に進めなければならない課題である。

ここに述べたパートタイム公務員制度の採用にあたっては、細部にわたりさらに多くの検証や検討を重ねなければならないことはいうまでもない。

地方分権により国と地方の関係が見直されようとしている中、各自治体が必要とする人材（職員）は各自治体が決定するという、自治体の存立にかかる地方公務員制度の構築に向けて

さらなる研究が必要である。