

## 第3節 住民自治の基盤をなす自治基本法への期待

### 第1 公職選挙法の自治体への一律適用の排除

#### 1 公職選挙法の適用範囲

公職選挙法の適用の範囲は、公職選挙法2条に定められている。すなわち、「この法律は、衆議院議員、参議院議員並びに地方公共団体の議会の議員および長の選挙について、適用」される。

しかし、地方公共団体には、人口330万人を超える横浜市のような大都市から人口200人に満たない東京都の青ヶ島村や愛知県の富山村まで、バラエティに富んでおり、全国画一的に公職選挙法を適用することには、当然に無理、無駄が生じる。都市の規模や地域の諸条件にそれぞれ地域特性があることから、全てを一律に規定する制度は、失うところが多いのではないだろうか。憲法93条の定める直接選挙などの枠のなかで、もっと自由に住民が選挙の仕組みを定めることを可能にすることが、地方自治の本旨（憲法92条）を活かすことである。

#### 2 地方選挙の現状

また、地方議会の議員および首長の選挙の低投票率が危惧されて久しい。その要因として、自治体の仕事の多くが、国から首長が委任された機関委任事務であり、議員はその機関委任事務に口をはさむことすらできないことが、その一因として挙げられるだろう。住民にとっての関心事である行政分野の多くは機関委任事務として、首長が国の指揮監督のもと執行している。地方議会は、機関委任事務などの現行制度によって、地域の政策を決定する権限を大きく制限されており、このことが地方選挙の低投票率の要因のひとつとなっているものと考えられる。

地方分権による自治体の自己決定権の拡充は、地方議会と首長の権限を拡大するとともに、責任を格段に重いものとするだろう。分権時代における地方選挙は、地域住民の代表機関としての議会議員と首長を選出する仕組みとして、分権改革の理念にてらした制度に改革が求められる。

#### 3 地方分権時代の選挙制度の可能性

地方分権は、身のまわりの課題に関する自己決定権の拡充を目的とし、個性豊かな地域社会の形成をなす基盤づくりである。地域住民の代表機関として、自治体の最終意思の決定にかかわる議会議員と首長を選出する地方選挙制度も、地域住民の自主的な選択に基づいた、その地域の身の丈にあった個性的な制度であることが分権時代の趨勢に合致している。

機関委任事務の廃止に典型的なように、自治体における条例の制定範囲と役割は飛躍的に拡大する。そして条例を制定・改廃するのが、地方議会である。自治体への一律適用の排除とい

う公職選挙法の改正は、地方議会の構成員である議員をいかに適切に選出するか、という自治の仕組みづくりの最初の段階から、自治体自体が担うことを可能にする<sup>◆12</sup>。

自治体が各行政分野での「全国一律の画一的」な基準による「全国一律の画一的」施策の遂行から脱皮し、地域の個性を発揮した魅力ある豊かな社会の創造を実現するには、地域の実情に熟知したあらゆる層からの議員の選出が可能な制度が求められる。

また、地方議員のあり方も、その地域にみあった位置づけが必要である。ボランティアによる町の相談役的な存在から、政策決定にかかる専門知識を要する専門家としての位置づけ等、それぞれの自治体の基盤や特性にあわせた位置づけが求められる。地方議員のあり方が変われば、地方選挙のあり方もおのずと変革することとなる。

公職選挙法から自治体が自立することにより、地方議会は大きく変わる。議会の定数、任期、選挙方法、投票資格、開催日時等、検討項目は多岐にわたる。指定都市の場合、全市選出の比例代表議員と行政区（や小選挙区）選出の地域選出議員の併存といったこともあり得ない話ではない。

#### 4 公職選挙法の改正の可能性

以上のことは、決して現実性のない話ではないと考える。たとえば1996年7月31日に行われた地方分権推進委員会による自治省選挙部とのヒアリングにおいて、次のようなやりとりがあった。

- 推進委員会委員「公職選挙法という枠組みの中で、国の選挙も地方の選挙も一つの体系として規定されているが、今後ともそのように考えていくのか」
- \* 自治省「機関委任事務制度の廃止にともない、現行の選挙管理事務をどのように整理するかという検討を行い、意見を申し上げたもの。現行の制度では、国の選挙も地方の選挙もその手続きは同様のもの。なお、その土台である制度そのものをどうするかについては、高度の判断が必要であり、現在のところ検討していない。」

ここでは、国政選挙が法定受託事務に整理されとしても、地方選挙がどういった事務に整理されるかは制度の土台の問題であり、異なった角度からの検討が必要であるとされている。

現在は、検討されていないということであり、今後とも検討しないということではない。近い将来検討課題として登場するものと考えられる。

◆12 同旨、地方自治総合研究所編「地方分権の戦略」p.210、第一書林、1996年。辻山幸宣・中央大学教授による課題提起部分。

## 第2 定住外国人への参政権の付与

### 1 住民としての外国人

外国人のうち、定住外国人や長期滞在者など一定の要件を満たしている者は、当該自治体の長および議会議員選挙において日本国民と同様の取り扱いをするべきであり、自治体住民として自治体選挙から排除するべきでない。

### 2 スウェーデンなどの例

スウェーデンでは1975年12月の改正により、76年の選挙からスウェーデン在住の外国人に対し、18歳以上で3年以上の在住を要件として地方選挙において選挙権・被選挙権・レファレンダムへの参加権を付与した。

これは議会の「在住外国人問題調査委員会」が「平等」「選択の自由」「共同」を理念として、在住外国人の国民との同等の処遇と、外国人と国民との協同をはかることができるよう、政治生活への積極的導入、文化活動の展開を主張したことによる。

また、スイスのノイエンプルグ州では州に5年以上、当該市町村に1年以上の在住を要件とし、ユラ州では10年以上の州在住を要件として地方参政権を付与している。

### 3 国民か住民か

一般的には地方自治法11条、12条、13条により、参政権の行使は日本国籍をもたない外国人には認められないとされている。

しかし、同法10条1項には「市町村の区域内に住所を有する者」が住民と規定されている。このことは、住民には日本国籍をもつ国民と、定住外国人を含めた外国人に区別される2種類の住民を想定していると解することもできる。

現在の公職選挙法によれば自治体選挙権の有無の基準は居住であるか否かではなく、国籍の有無とされているが、国籍は国民である要件ではあるが住民である要件では必ずしもない。

### 4 地方自治の充実のために定住外国人に参政権を

国と自治体が対等であり、固有の地方自治権を認める立場に立つならば、自治体の自立的な政治共同体としての性格は明確であり、住民はその構成員として地域社会における主体的権利を保有し、民主的自律性と創造的参加が要請される。

住民とはそこに住んでいるから住民なのであって、それ以外の基準によってその構成員として差別することは許されるべきではない。また、定住外国人の住民としての権利を積極的にとらえる理由として、行政における住民参加がさまざまな形でシステム化されているが、外国人であることを理由にそれらの人々をこのシステムから排除することは適切でない。

したがって、定住外国人は住民として負担を負い、役務を享受するだけでなく、日本国籍を

もつ住民と同じく「住民」の権利をもつとみることができる。また、自治体に在住する外国人に対する平等な人権保障は、国際化時代における自治体の責務でもある。

## 5 選挙権の解釈と定住外国人の定義

選挙権は、個人の権利であるとともに社会的責務、市民の義務であるとする二元説が有力である。これは自治体において、社会的責務・市民の義務である納税などを果たしている住民に対して選挙権を付与することは、自治体の構成員の地位をしめている一定の外国人に対して「代表なくして課税なし」の原則からすれば当然のこととなる。

しかし、外国人に対して無制限に地方参政権を付与することは不適切なので一定の要件を付ける必要がある。大沼<sup>◆13</sup>によれば「日本社会に生活の根拠をもち、その生活実体において自己の国籍を含むいかなる国にもまして日本と深く結びついており、その点では日本に居住する日本国民と同等の立場にあるが日本国籍を有しない者」が該当する。永住資格者、日本で生まれ基本的に日本で育ち生活している外国人、特別在留資格者、日本に一定期間在住して生活を営んでいる者などがこれにあたる。

川崎市も一定年以上市に在住、同一区に一定期間在住していれば自治体選挙（市長選挙・市議会議員選挙）に参加できる条例を策定する検討をするべきなのではないか。

## 6 すべての人のための人権保障

例をあげたように、選挙権における国籍要件は必ずしも絶対的なものではない。また、現実に川崎市では外国人市民会議を開催して、外国人の意見を市政に反映しようとしている。このことは自治体が単に行政サービスの提供者ではなく、憲法の理念に沿い、地域住民が「共に生きる」ことをめざすための第一歩をしるしているのではないだろうか。公職選挙法も国際化時代に適合するよう改正するべきであり、今後日本人が多く外国で暮らすことが予想されるだけに、決して外国人のためだけの改革ではなく日本人の人権を保障する観点からも、まず自らが変わる必要がある。

◆13 大沼保昭『単一民族社会の神話を超えて』東信堂、1986年、p. 204

### 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

#### 1 自治体職員の選挙への関心

市民参加は自治体行政にとって欠かせないものとなり、ますますその適用領域は拡大しつつある。しかし、たとえば1996年10月20日に実施された衆議院議員選挙の投票率が59.64パーセントであったことからわかるように、一般有権者の政治への関心は高くない。身近な政治・行政である自治体でのそれに対しても同様のことがいえる。1993年10月に実施された本市市長選の投票率は、29.29パーセントと実に30パーセントを割ってしまっていた。

この原因のひとつは、日本の議会には勤労者の意向が反映しにくい仕組みにあるとの指摘がある<sup>◆14</sup>。議会が平日の昼間に開催されている以上、勤労者は議会の傍聴ができない。傍聴ができにくい仕組みとなっている以上、関心を持って、興味を持ってといってもそれは無理な注文といえよう。ましてや勤労者が議員を兼ねることなど實際上とてもではないができない。勤労者の意見が自治体行政に反映されにくい構造となっているのである。そしてさらには、一般企業勤労者や水道事業、交通事業などの公営企業に勤める職員などとも異なって、一般職常勤の自治体職員の場合、法律上も議員を兼ねることができない仕組みとなっている。

さて、このような制度的仕組みと低投票率の動向のなかにありながら、自治体職員の選挙への関心はいかがだろうか。統計的なデータがあるわけではないが、私たちが見聞きするかぎりかなり高いように思われる。そして、単に関心が高いだけでなく、職務との関係から、自治体行政に対する知識も当然豊富である。このような自治体職員に対して議員としての活躍の場を与えることができるならば、自治体議会の活性化と専門性の確保にとって、大きなプラスとなるだろう。本市市議会に、神奈川県や横浜市の職員が議員として登場し、あるいは神奈川県議会に本市職員が議員として登場できるような制度改革である。

#### 2 自治体職員の議員兼職の可能性

地方分権は、条例の質・量を飛躍的に増大させるが、その立案、審議にあたって自治体議会のはたす役割は、ますます重要になっていくのであるから、専門的な知識と意欲を有する人材を議会に供給するための仕組みが積極的に用意される必要がある。

ちなみにドイツの例を紹介すると、ノルトライン＝ヴェストファーレン州の州内議員（州議会議員および州内市町村議会議員）総数8,941人のうち、公務員（学校の教師、連邦・州・市町村の行政職員、裁判官）が31.9%を占めているとのことである（1989年現在<sup>◆15</sup>）。しかも、非現業の公務員は当該自治体の議員になることはできないが、現業の公務員は当該自治体の議

◆14 阿部泰隆『政策法学の基本指針』弘文堂、1996年、p.77。

◆15 木佐茂男『豊かさを生む地方自治』日本評論社、1996年、p.42。

員になることもできる。職務上の裁量権の有無によって、議員になることの可否が決まることになるとのことである。

このことを逆から考えると、職員の職務上の裁量権の範囲が、自治体ごと職務ごとに明確であるからこそ成り立つ制度であるといえる。日本の場合、この基盤がない。機関委任事務を代表例とする「行政の一体化」現象によって、国や自治体の役割分担が不明確になっているからである◆<sup>16</sup>。

しかし、このような国・自治体間の役割分担の不明確状態を正していくことが分権改革のひとつの目標である。であるとするなら、分権改革によって、自治体職員と議員の兼職というドイツ型公務員制度を日本に取り入れられる可能性もないとはいえない。むしろ、自治体行政と地域政治の活性化、そして、地域住民の自己決定権を確保するために必要な改革のひとつといえることができる。

この改革を実現するためには、現行公職選挙法の改正が必要である。同法89条（公務員の立候補制限）、90条（立候補制限のための公務員の退職）、91条（公務員となった候補者の取り扱い）の改正が求められる。

◆16 行政の一体化現象について詳しくは、山口道昭「行政の一体化と地方分権」『年報自治体学・第10号』良書普及会、1997年を参照。

## 第4 拘束的住民投票制度の採用

### 1 なぜいま住民投票なのか

#### (1) 住民投票をめぐる動き

1996年8月の原子力発電所建設の是非をめぐる新潟県巻町の住民投票に続いて、9月には沖縄県で日米地位協定の見直し・基地縮小の賛否を問う県民投票が実施された。この二つの住民投票は、条例を根拠規定としてはじめて実施されたものであり、そのあり方が各方面で論議を呼んでいる。97年1月には、岐阜県御岳町で民間業者が進める産業廃棄物処分場建設計画の賛否を問う住民投票条例が採択され、条例施行から6か月以内に産廃処分場をめぐる全国初の住民投票が実施されることとなった。

住民投票については、住民の意思を行政に直接反映させるという点で民主主義にふさわしいものだとの評価がある。また一方では、現行法システムが基本としている間接民主主義に矛盾する上に長の責任回避や議会の形骸化につながるという見解もある。

現行法上、長や議会を拘束するような住民投票を条例で制定することは違法である（学説上の多数説）と考えられており、いずれの条例も投票結果の扱いについては、長や議会を拘束しない諮問的なものとなっている。

#### (2) 導入が望まれる背景

地方自治法に定める直接請求権には、条例請求を住民投票につなげる仕組みがなく、その可否を住民の投票によって決定する住民発案（イニシアティブ）制度に改めるべきだとの意見がある。個別法の中でも住民参加が法定されている行政領域は少なく、制度化されている場合でも、参加によって表明された住民意思の処理が行政の自由な判断に任されている例がほとんどである。

分権社会にあっていくために、「地域における自己決定権」というキーワードに照らして自治体の意思決定システムの中に住民投票をどう位置づけるか。自治体の政策決定の最終的な権限は、長と議会に委ねられているが、もともとその根底には住民の意思が存在している。自治の決定手続きである①議会の議決、②長の決定のほかに、市民決定システムを導入し、住民投票を選択肢とすることを提案したいと考える。

#### (3) 住民の自己決定権を保障するメカニズム

国の定めた枠組みの中で行政運営を行うことに慣れ親しんできた自治体が、「地域の政策主体」として主体的に行政運営を行うためには、「住民の自己決定権」を保障するメカニズムを備えることが課題となる。国の監督・中央統制に代わって市民参加・市民統制への転換である。住民自治の主体である住民の決定範囲を拡大し、行政の民主的な統制（自治体へのチェック・コントロール）を図ること。つまり、さまざまな行政判断がありうるときに、住民意思を十分

に反映し、最善の判断を得るための仕組みづくりが不可欠となろう。

以下、住民投票の法制、住民投票の現状を概観し、住民投票のどこが課題とされるかを考え、論点を整理しながら、どのような工夫をすれば拘束的住民投票が導入できるかを探ってみたい。

## 2 住民投票の法制と住民投票条例の現状

### (1) 住民投票の法制

自治体施策の採否を住民の投票で決定する仕組みは、現行法上明文の規定がなく、一般的制度としては存在していない。地方自治特別法の賛否を問う住民投票（憲法95条、国会法67条、地方自治法261、262条）と議員、長などのリコール請求が成立した場合の住民投票（地方自治法76～85条）について規定されているだけで、いずれの住民投票も、特別法制定またはリコールの一部をなす仕組みにすぎず、レファレンダム（表決）の手続きとはいえないものである。これらの住民投票を除いては、条例に根拠を求めざるを得ないのが現状である。

### (2) 政策決定参加型住民投票

政策の決定過程に住民投票を組み込もうとする政策決定参加型のものには、(3)で紹介するもののほか、教育委員準公選条例（78年中野区・可決、80年、88年改正、94年廃止）、住民投票付託条例請求（84年逗子市・否決）などがある。この中野区と逗子市での試みから、いかなる領域が住民投票に適したものであるか、そしてどのような工夫をして制度化すべきかを考えてみる。

#### ア 中野区教育委員候補者選定に関する区民投票条例

この区民投票条例は、東京都の区長準公選制を下敷きにしながら、区民が条例制定改廃請求権を行使して成立に至った。地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下「地行法」という。）4条に基づく区長の教育委員任命権（候補者選定権）の行使に、区民の意思を反映させようとしたものであるが、区民投票の結果は、その選定権の行使に当たって「尊重（参考に・80年改正）」すべきものと規定せざるを得なかった。

なぜ、中野区は、区民が投票で直接教育委員を決定できるような拘束的住民投票制度を採用できなかったのか。条例の表現が尊重規定に止まらざるを得なかった理由は、二元的代表制（首長と議会が政策の決定と執行に当たる仕組み）を基本とする現行の地方自治行政システムの中に「住民の声を直接問う住民投票」を矛盾なく組み込んでいくことの難しさからだ。これは、要するに、地行法に基づく区長の権限を法律より下位の条例で制限することは違法であるとする国の解釈との対立が原因である。

中野区の試みは、住民自治の主体である「住民の自己決定」を拡大しようとしたものであり、地方自治の精神を生かした、優れた教訓である。分権型社会において、長はその意思決定過程に住民の意思を反映させ、また長が住民の統制に服することは当然であり、むしろ住民の意思によって長の判断権が制限されることは地方自治の本旨に適ったものであるといえる。しかし、

長の権限を住民の意思で制限できる領域はどこまでか、どのような事項が住民投票に適するかを考えに入れなければならないだろう。特に教育の領域は本来地域の実情に応じた行政が求められる分野であり、もっと住民の声が活かされる仕組みが必要である。投票率の低下等から中野区の準公選条例は廃止されたが、今後改めて、自治体は教育行政に住民の意思を反映させる一つの手段として教育委員準公選制度の実現に取り組むべきであると考ええる。

#### イ 住民投票付託条例請求（84年逗子市・否決）

これは、逗子市池子地区への米軍住宅受け入れをめぐる、緑保全派住民が、「市長は市政上の重要問題を決定する場合には、予め市民の意思を住民投票によって徴し、その結果を尊重しなければならない」とする条例請求を求めたものである。この条例請求は、（3）で触れるような原発問題、環境保全といった個別の課題でなく、「市政上の重要問題」について賛否を問うという住民投票の一般的なシステムを作ろうとしたものである。

95年に武蔵野市で請求され、否決された「市民参加条例」もこの例であり、市政の重要施策案について市民参加協議会の開催と住民投票を義務づけようとしたものである。

このような自治体の重要事項一般を対象とする住民投票制度を作った場合に、原発問題、環境保全、市町村合併などの個別事項を対象とした場合と違って、なにが「重要問題」であるかの判断基準をどこに求めるか、そして誰がそれを判断するかという問題が出てくる。これまでの条例は自治体を二分するほどの論争を巻き起こすような「重要問題」が発生していたり、住民の意見が分かれ、争点のはっきりした熟度の高い事件をテーマとしたもので、住民投票の発動要件や発案権者については考慮する必要がなかったわけである。

重要事項一般を対象とする住民投票制度の導入に当たっては、どのような工夫がいるのだろうか。特別多数決で成立するような都市憲章などの自治基本条例の中で、あらかじめ住民投票に共通して適用できるような手続、形態、対象範囲などを規定し、住民投票を市民の権利として位置づける。そして、特定の課題が生じたときに個別条例でそれぞれ規定していくという手立てが妥当であると考ええる。

### （3）住民投票条例の現状

#### ア 9自治体で10条例の制定

原子力発電所建設を投票事項とする条例が、高知県窪川町、三重県南島町・紀勢町など5自治体で6つ。環境問題を投票事項とするものとして、鳥取県米子市（中海の淡水化）、高知県日高村（産業廃棄物処理施設建設）など4自治体で4つの条例が制定されている。また、市長制定の規則に基づいて市民意向投票として実施されたものとして、仙台市への合併編入を投票事項とした泉市の例がある（東京都「住民投票条例集」1996年等参照）。

このうち住民の請求に基づいているのは、沖縄県、米子市、御岳町の3つに過ぎず、他は長または議員の提案によって成立したものである。また、制定には至らなかったものの、青森県六ヶ所村（高レベル放射性廃棄物搬入）、鹿児島県（西田橋保存）、東京都大田区（庁舎移

転)など直接請求によって提案された住民投票条例が議会で否決される動きが目立っている。

#### イ 国レベルの政策の賛否を問う住民投票

巻町の事例は、東北電力の計画する原子力発電所の立地の是非を問うものであり、沖縄県の事例は、日米安保協定に基づく地位協定のあり方が問題となった。こういった安全保障やエネルギー政策という地域を超えた国のレベルの政策の賛否を問う住民投票に対しては反対意見が多い。

一地域の利害によって国の利益が損なわれると疑問を呈する見解である。しかし、原発問題を含む環境・開発問題を対象事項としていることは、逆にこういった問題での住民参加の仕組み・公開ヒヤリング制度が不十分で、公聴会・聴聞といった適正手続の保障が足りないことを意味しているといつてよい。巻町、沖縄県の事例は、国の基本政策に絡む問題であっても、市民生活に影響を与え、地域に深いかかわりがあるものとしてとらえて直接住民に問いかけ、地方からその住民意思を国の政策に反映させようとしたものである。

### 3 制度導入のための論点整理

制度上の限界を克服して、法的拘束力を持たせた住民投票をいかに設計すべきか。以下、これまで論者によって指摘されている事項を基に制度導入のために検討を要するいくつかの基本的な論点を整理する。

#### (1) 論点1 制度の位置づけ(法的根拠を持たせるべきか)

住民投票は、法的効力、発案権者、投票の対象範囲などの選択肢の組み合わせ次第で異なったタイプの制度が成り立つが、まずその前提として、その根拠を法律に求めるか、条例に求めるかについては、次のように整理できる。

##### ア 法律による制度化

法律に根拠を持たせる方法には、①投票の効力、発案権者、投票権者、投票の対象範囲、投票運動に対する規制方法等について一律に法定化するものと、②投票付託手続き等の技術的事項や投票結果をめぐっての紛争解決ルール等、法制度として最小限必要な基本的事項(枠組み)だけを法定化し、住民投票制度を採用するかどうか、また採用する場合にどのような内容をもった制度にするかは自治体の判断に任せるもの、とがある。

##### イ 自治体独自の条例による制度化

上記のように法律に根拠を持たせるやり方ならば、制度的安定が得られることとなるだろうが、反面、規律密度の高い、限定された制度となることが予想される。

そこで私たちの提案は、自治体の地域特性に見合った住民投票制度を「住民の自己決定権」を高める自治体施策として、自主立法権に基づいて独自に創設しようとするものである。都市憲章などの自治基本条例の立法過程を通じて長・議会決定と市民決定の比重を見直し、住民に委ねる意思決定範囲を採択し決定していくことが望ましいと考えている。制度的な安定を持た

せる手段としては、前にも触れたが、自治基本条例の中で一般的な住民投票の仕組みを制度的に保障し、特定の問題が生じたときには、この基本条例を根拠に個別事項ごとに条例を定めていくことで解決できると考える。

## (2) 論点2 投票事項（どのような事項を付託するか）

住民投票の対象事項の範囲をどのように画するかという論点は、投票事項の類別に応じて、それぞれ拘束的なものとするか、諮問的なものとするかという投票の効力の与え方に収斂される。投票事項については、機関委任事務廃止後の新たな事務分類に沿って、次のように整理できる。

### ア 法定受託事務

法定受託事務（国の直接執行事務も同様に）は、自治体の権限に属しない事務、つまり国の固有の権限に含まれるものであるが、これについては拘束的住民投票とすることはできないものとする。ただし、この場合、国の政策と自治体の権限が絡んでいる分野をどう扱うかが問題となるが、巻町や沖縄県のような事例のように国の政策に関するものであっても、地方や地域住民に關係の深い事項については諮問的住民投票ができるものと考えたい。

### イ 自治事務

法律に定めのない自治事務については、拘束的住民投票が当然に可能な領域とする。ただし、法律に定めのある自治事務については、基本的には拘束的住民投票とすることができるものとするが、同時に国等からの異議の申し出があった場合には「第三者機関」の裁定が出るまでは投票が実施できないという、コントロールの仕組みを備えることが必要となるだろう。

## (3) 論点3 提案権者（誰が投票に付することを提案・決定するか）

住民投票にかけるかどうかという提案・決定権を誰が持つかという論点は、長または議会のどちらか一方のみが持つものとするか、長と議会の双方が持つものとするか。また、双方の同意を必要とする、というケースが考えられている。二元的代表制のもとで、住民投票を実施し、その結果に従って自治体の政策が決定されるという趣旨から考えるならば、提案権は長と議員の双方にあると判断するのが望ましいと思われる。また、その決定に当たっても、慎重を期するため、特別多数の議決を要件とすべきであると考ええる。

## (4) 論点4 投票権者（投票に参加できる者の範囲）

現行の条例を見ると、全てが公職選挙法上の有権者を投票権者としているが、定住外国人に投票の道を開くこと、20歳未満の住民の権利を保障することなど、自治体独自の設定を指摘す

るものがある◆<sup>17</sup>。定住外国人は、自治体の構成員として投票に当たって平等に取り扱われるべきであると考ええる。

また、投票の範囲（区域）をどうとるかで投票の結果が左右されてしまう。ゴミ処理場等の設置について周辺住民だけで住民投票をした場合と、全市域で住民投票をした場合とでは必ずしも結果が一致しない。どのような区域を対象とすれば公正な結果が得られるかを検討しなければならない。

地域固有の問題、たとえば、特定の道路整備等まちづくりの分野、身近な市民利用施設の建設やコミュニティ単位で生じるテーマなどは、住民の意見を直接問うのにふさわしいものである。地域行政の充実（内なる分権化）を図るという意味から、一定の要件を満たした場合に、行政区を投票区域として住民投票を行うことも検討に値すると思われる。

制度導入に向けての以上4つの論点以外にも、住民投票に当たっての問いかけの仕方（設問形式）、投票公報や情報提供のあり方、投票運動に関する規制方法等についても具体的な検討が求められてくる。この住民投票制度を具体的に検討していくことと併せて、より多くの行政領域に住民参加制度を取り入れていくことも肝要であると考えている。

#### 4 市民決定システムの導入

地方分権によって自治体により大きな権限と責任が委ねられたときに、「地域における自己決定権」を確かなものにできるかどうか。問われているのは、「住民の自己決定権」を保障するメカニズムを備えることができるかどうかではないだろうか。

市民参加・市民統制という民主的な変革力が加重されない限り、地方分権も微温的な段階に止まらざるを得ないだろう。自治体の意思決定システムの中に住民投票という市民決定システムを導入することを「地方自治の本旨」を生かすものであると見るか、従来の長と議会の二元的な仕組みを侵すものであると見るか。この対立を乗り越えて、自治を活性化させ、自治体を強化するために必要なものとして住民投票制度を具体的に検討する段階にきていると思われる。

◆17 自治行政研究会『地方分権と市民生活に関する調査研究』川崎市委託調査、1996年、p. 285。

## 第4節 自治体の総合行政化に向けての対応の検討

### 第1 独自の計画策定手続条例の制定

#### 1 分権化時代における計画行政の位置付け

##### (1) 地域住民の自己決定と計画行政の関わり合い

「中間報告」にもあるとおり、地方分権がめざす分権型社会においては、身の回りの課題に対する地域の自己決定権の拡充がその目的となっている。そして、その地域の自己決定権を担保するためには、行政として、地域との関わり合いの中で、さまざまな手続をルール化していく必要がある。

このルールとしては、公正・透明な執行過程を確保する行政手続のルール、行政情報の公開ルール、苦情処理に係るルールなどがあるが、とりわけ、行政計画を立案していくプロセスにどう地域の意向を反映させるかということが重要な課題となる。なぜならば、他のルールは、既に行政が定型化したものにどうアクセスしていくかに力点が置かれるのに対して、行政計画の立案プロセスは、地域の自己決定すべき内容をどう具現化するかに力点が置かれているため、地域の自己決定権の拡充と密接な関連があるためである。

##### (2) 計画策定に係る地域の関与のあり方

これまで、行政計画は、都市計画決定に対する意見反映の手続などが制度として組み込まれていたが、あくまで、計画策定の主体は行政であり、地域住民の意向は、行政が参酌すべきものという考えの下に作成されてきた。

地域の自己決定権の拡充という視点からは、このような発想は180度転換する必要がある。つまり、地域の計画策定に関与するあり方を意見反映のレベルではなく、決定関与のレベルまで高めていくことが求められるのである。そのためには、計画プロセスへのアクセス権をどう保障していくか、地域の代表機関たる議会との関係をどう整理するか、さらには、行政計画の性質別分類、実質的であつ公正な参加の原則をどう実現するかなどの課題を整理する必要がある。

#### 2 計画プロセスへのアクセス権の保障

これまで、行政計画のあり方に対して、さまざまな問題が指摘されてきた。例を挙げれば、①計画が事前の相談もなしにいきなり発表される、②だれがどのように決めているのか分からない、③計画の内容を変更したくてもその段階では修正できない、といった批判は多く聞かれるところである。これらは、すべからず計画プロセスへの関与が保障されていないことによるものということができる。

したがって、計画策定手続を考えるときに、一番重要なことは、いかに、住民が計画プロセスへの参加を権利として保障されているかであり、このことを具体的権利として制度化していく必要がある。具体的には、次の5つが挙げられよう。

- ①計画方針や計画理念といった当初の意思形成段階の情報にアクセスできること。
- ②計画案検討過程における会議への傍聴など、審議過程へアクセスできること。
- ③行政当局に代替案を示すことを義務付け、それを修正できる権利を保障すること。
- ④行政当局の提案した計画に対して対案の計画を提出できること。
- ⑤行政計画は専門性が高いため、専門的な知識を持ち、かつ、中立的な立場からのアドバイスが受けられること。

### 3 計画行政における策定手続と議会における制定手続との関係

住民参加による計画策定手続を考えると課題となるものが、意思決定機関である議会との関係である。過去に、住民のイニシアチブによって提案された住民投票条例をはじめとする住民参加手続は、議会と緊張関係を生じることがしばしばあった。

しかしながら、住民参加手続と議会における意思決定は、次のように整理することにより、一層の住民参加が保障できることになろう。直接的な住民参加は、市民全体の代表意見を反映したものとしての公正性・民主性を担保することは非常に難しい。したがって、その限界を補うものとして、議会の場における議論を通じた決定手続が求められるのである。これは、直接民主主義的な意見聴取手続と既に法的に確立された議決機関の役割を統合し、その相互作用により「意見」の公正性・民主性を確保しようというものである。

### 4 行政計画の性質別分類

一口に計画行政といっても、ハードあり、ソフトあり、また影響する対象者も計画の内容によって大きく異なり、その性質を把握する必要があるため、いくつかの事例により整理してみる。

#### ア 総合計画分野

市の総合計画や各事業における基本計画は、①計画の抽象度が高い、②その抽象度においては多様な意見の反映が可能、という特徴が指摘できる。

#### イ 都市計画分野

公共事業計画の策定や公共施設建設計画をはじめとするハードの行政計画過程においては、①計画の具体度は高い、②関係者の利害関係は多様である、という特徴がある。

#### ウ 保健福祉分野

高齢者保健福祉計画、障害者基本計画など保健福祉分野の行政計画過程においては、①計画の理念は抽象的であるが、目標数値の計画は具体度が高い、②計画総体に対する市民の利害関

係の対立点は少ない、という特徴がある。

## 5 住民参加手続の手法とその対象

行政計画はいくつかの分類ができることをみたが、これらの計画への参加手続もいくつかの手法がある。この場合問題となることは、参加する住民の範囲をどう考えるかということである。

第一に、参加手続の手法としては、公聴会、住民説明会、計画案の縦覧、意見書の提出、住民協議会、懇談会、アドボカシープランニング、審議会への付議、専門委員への意見聴取などが挙げられる。ここで、公聴会や住民説明会は住民の直接参加の度合いが高く、審議会への付議や専門委員への意見聴取は、逆に第三者による客観的意見という側面が強いことに注目すべきである。

第二に、参加手続の対象としては、住民団体、事業者団体などの特定化された集団から個々の住民、個々の地権者など特定化されない集団がある。特定化集団からの意見は比較的集約が容易ではあるが、特定化されない集団は多様な意見が存在する。

したがって、どの程度民意を反映したものか、どの程度公正な手続を踏んだものかについて判断するには、参加手続の手法と参加対象をどう適切に組み合わせるかにかかってくる。

## 6 実質的で公正な参加手続の原則

計画策定手続という内容を条例という形式により制定する場合、重要なことは、制度として運用する場合の理念や基本的スタンスを明確にしておくことである。なぜならば、いかに住民からのアクセス権を制度として保障しても、行政は権力主体であるがゆえに、運用の裁量は行政にあるからであり、このことを運用する行政側は強く自覚すべきである。

### ア 理念共有化の原則

計画を策定する上での市としての理念、どんなサービスをめざすのか、いわば枠組みの考え方を情報として、早い時期から住民に対して情報提供することである。

### イ 透明性・公正性の原則

制度上、アクセス権を保障するだけでなく、その運用が透明性や公正性を確保できるよう、情報提供の際の手続、さらには、相手方からの苦情申立規定の整備などを行うことである。

### ウ 的確な意見集約の原則

行政職員の専門知識の蓄積と責任を高めることにより、市民の意見を的確に受け止めることである。市民の要望、意見、提言との緊張関係の中で、財源の裏付けや関連施策との調整、プライオリティの決定など、行政による責任ある対応がなされながら計画が作られ、推進される時、はじめて実質的な市民参加となる。

## 7 計画策定手続条例に盛り込むべき内容

これまでに言及してきた事項を計画策定手続という制度に組み込むと、おおよそ次のような内容となろう。

### ①計画方針、計画理念の情報提供義務

計画の枠組みの考え方を対住民に示すことにより、理念を共有化し、計画への取り組みについて、同じ認識に立つことを目的とするものである。

### ②計画案検討過程の会議公開

本市の会議公開の取り組みを基調としたいが、計画の実質的決定は行政内部でなされることが多いため、行政組織内部の公開方法について検討する必要がある。

### ③計画案、行政の代替案の縦覧・意見提出権

住民に対して、縦覧した上での意見提出権を保障するとともに、その手続を明確化する。

### ④対案提出権の保障

対案の提出権を保障するとともに、その手続を明確化する。

### ⑤アドボカシープランニング制度の保障

専門知識を持つアドボケーターが住民をアドバイスする制度を保障するとともに、その中立性を確保できるような手当てを講ずる。

### ⑥意見等への応答義務

意見提出、代替案の提出に対して、応答義務を行政に課するとともに、その手続を明確化する。

### ⑦議会の関与の明確化

議決機関としての関与と責任を明確化するため、計画策定内容を議決事件とし、多様な住民の意見を集約し、政策の公正性・民主性を担保する。

## 第2 社会的弱者のための総合的施策

ここでは、個性的で総合的な行政システムを川崎市で構築するために、心身障害児・者の施策はどうあるべきかを考察し、社会的弱者のための総合的施策を地域のなかでいかに進めるかについて検討してみたい。

### 1 現状

川崎市の心身障害児・者の教育、福祉施策は他の自治体にはみられない先進的な取り組みがいくつかある。

#### ①早期療養

市立保育園では障害児の受け入れについて全園全入方式をとっており、障害児が人とのかかわりを広げるうえで大きな効果をあげている。また、早期療養の発達援助については、市に3か所の療育センターが就学前のこどもに対応している。

#### ②教育の場の選択

川崎市心身障害児適正指導委員会は「進路について適正な判断・理解を深め関係機関の連絡調整をし、進路の指導助言及び資料の提供を行う」ことを目的に設置されている。障害をもったこども、その親に対して、就学のための教育条件の整備を行っているが、このことは押しつけではなく選択を円滑にするために貴重な役割を果たしている。

#### ③多様な教育の場の整備

川崎市内の小中学校には、学校や保護者の要請に応じて多様な障害児学級（重複たんばぼ、通級制ことばの教室、弱視、難聴、病院内、知的障害、情緒障害、病虚弱、肢体不自由）を設置し、ひとりひとりのこどもに合わせた教育の場を整備している。

1996年度の障害児学級設置状況は、小学校114校中113校(99%)、中学校51校中47校(92%)である。

#### ④福祉作業所

川崎市では養護学校卒業時の在宅者ゼロをめざし、地域作業所をはじめとするさまざまな福祉施設を設立し、現在は合計76カ所になっている。地域作業所では養護学校卒業後の働く権利を保障するとともに、生活の自立を助けるためのさまざまな指導がなされている。

## 2 今後の課題

### (1) 諸施設の連携

たとえば、障害のあるこどもが就学前にかかわる機関としては「療育センター」（民生局所管）や「総合教育センター」（教育委員会所管）があり、相談や診断を行っている。両者は情報交換などで連携をはかっているが、養護学校に入ってから学校との連携をより一層はかる必要がある。ひとりひとりのこどもについて、親・学校・療育センター・総合教育センターが

相談する機会が必要であり、このことは保育園での障害児保育にもあてはまる。

川崎市でも局と局の連携は十分とはいえず、そのことが施設相互の連携も不十分なものになっている。地域には保育園、福祉施設、学校、その他専門施設があるが、国の縦割り行政に対応した局相互の関係が今後問いなおされる。

教育委員会、民生局、衛生局といった行政の縦割りの弊害を少なくするために、住民にとって身近な場所で統合された障害児・者への施策を実施することが必要である。

## （２）障害者の後期中等教育の充実

義務教育の段階においては、さまざまな教育の場が保障されていても、比較的軽度の知的障害をもったこどもに対する教育の場は十分とはいえない。軽度障害のこどもたちは就労・専門学校・盲聾養護学校高等部・高等学校など多様な進路を選択しているが、いずれの場を選択しても適応できない、十分に力を伸ばせないなど困難な状況に陥ってしまうケースが少なくない。

教育課程の編成をこどもの実態に即したものとし、将来の自立につながる３年間をつくるために学校教育法75条<sup>◆18</sup>にある学級を設置することの検討をする必要がある。

## （３）福祉作業所の充実

心身障害者は学校卒業後、福祉作業所に入所することが多いが財政難もあり、障害者が働く権利を保障し、労働する喜びを実感できるものにはなっていないのが実情である。当初は民間企業への就職の準備を念頭に設置されていたが、民間企業の理解不足もあり、障害者の就労は困難なものとなっている。

ノーマライゼーションの考えを地域の段階で広げるためには、福祉作業所の充実とともに、地域企業が障害者雇用について真剣に取り組むことが求められている。

## （４）心身障害児・者のレクリエーションの充実

週休２日制度の広がりや労働時間の短縮の流れの中で、健常者は自由時間を楽しむことが容易になりつつある。しかし、障害をもったひとびとはその機会をもつことがなかなか困難な状況にある。ある福祉作業所で休日をどう過ごしているかについてのアンケートをしたところ、「一日中テレビの前にいた」という回答があったことは考えさせられる。

土曜日や日曜日では行政の対応にも限界があり、地域のボランティアの協力が不可欠なもの

---

### ◆18 学校教育法75条（特殊学級）

小学校、中学校及び高等学校には、次の一に該当する児童及び生徒のために、特殊学級を置くことができる。（精神薄弱者、肢体不自由者、身体虚弱者、弱視者、難聴者、その他心身に故障のある者で、特殊学級において教育を行うことが適当なもの）

となつてこようが、行政的には教育の分野であるのか福祉の分野であるのかも不明確であり、行政のはざまと民間と行政のはざまにおかれた課題になっている。

しかし、行政で地域のボランティアの人々と障害者を結び付ける仕組みを構築するなどの対応が、地域で共に生きる社会をつくる観点からも必要になってきている。

### 3 すべての住民の期待に応えうる行政システムを

すべての住民とは、こども・女性・外国人・被差別者・高齢者などいわゆる社会的弱者を含む。「中間報告」にも「地方分権の推進は身のまわりの課題に関する地域住民の自己決定権の拡充、すなわち性別・年齢・職業の違いを越えた、あらゆる階層の住民の共同参画による民主主義の実現を意味する」との記載がある。

社会的弱者への配慮は民主的な社会の構築に必要不可欠である。このことは分権型社会における自治体の自治責任の拡大と密接に関連している。地方分権推進委員会の中間報告では自治責任の拡大について「条例の制定権の範囲の拡大、自主課税権の行使の余地のひろがりに伴い、地域住民の代表機関の地位にある地方議会と首長の責任は格段に重くなり、職員も日々の事務の管理執行において、主体的判断を回避することも安易に省庁の指示を仰ぐことも、許されない。地方公共団体は、政策形成過程への地域住民の広範囲な参画を要請し、行政と住民・関連企業との連携・協力による地域づくりとくらしづくりに努め、地域住民の期待と批判に鋭敏かつ誠実に応答する責任を負うことになる」と述べている。

川崎市は住民の要求に誠実に応えるためにも、社会的弱者対策について縦割り行政の弊害を除去しつつ、地域の段階で地域住民や民間企業とも連携し、これまで以上に充実させる工夫を講ずるべきである。

### 第3 危機管理時の対応

#### 1 予測

危機は未然に防止できるのが最もよい。自然災害でもテレメータ（遠隔監視）システムの充実で、事前に予測できる災害が増えている。疫病においても初期に警鐘を鳴らす専門家の声に耳を傾ける柔軟性があれば被害は最小化できよう。分権時代においては、自治体が地域と市民の安全に責任を持つ度合いが高まる。これまで調査・研究機能は、自治体であまり重視されてこなかったが、地域の特性を踏まえ、被害の軽減は可能であるというポジティブな信念とともに、より一層の充実を図るべきである。

しかし、天災と称されるものは予知予防できない。以下、防止できるものはここでは危機とは呼ばない。災害・危機に対してしなやかに対応し、被害を最小にすることに努力する。危機においては、どこからも指示・命令・情報がこない。みずから考え、意思決定し、行動するしかないのである。分権型社会ならば地域ごとに、しなやかに対応できる。集権機構はヘッドクォータが被害を受けると機能を停止する。インターネットの発生は、米国が核攻撃を受けても壊滅しないための仕組みづくりだった。

#### 2 態勢

危機に際して、的確な現状把握・原因究明・対策を迅速に行える態勢づくりが第一である。

川崎市では、災害時はもとより、洪水・〇-157など一部局で対処するには大きな問題に対して、対策本部を設置し対処してきた。この手法は自治体の総合性を発揮し、迅速な対応を行う上で優れている。

それでも、発生した問題によって対応は異なる部分も多く、一刻を争う時点で迅速な態勢が取られるよう普段のシミュレーションが肝要である。

#### 3 公民の協同

阪神大震災直後、人命救助・初期消火に最も活躍したのは一般市民であった。消防は定員が限られており、いかに準備していても出動できる範囲・回数に限りがある。技術的にも初期救助は、地元をよく知り、近くにいる人にかなうものはない。

分権時代の自己決定には自己責任がともなうという。災害時に突然言うのは酷であるが、自己責任には自己防衛も含まれるのだ。これをすべて外部に委託すると莫大な経費がかかるのは容易に想像がつく。

地域が壊滅するような災害時を想定した防災対策は、初動期の公共サービスによる部分は最小限として組み立てなおす必要がある。草の根消防、いたわりボランティアの日常活動を基礎とした、市民の自主活動が大きな役割を果たす。

このことは、震災ではレスキュー、疫病では医師といった専門家の役割を軽視するものでは

ない。避難所を開設し、いち速く職員が参集する区の役割は大きい。広域的な防災拠点の整備は全く行政の役割である。

それぞれの態勢づくりとともに、地域住民、企業市民、ボランティアといった民間と行政のパートナーシップづくりが課題である。

#### 4 コミュニティ単位の自律性

市から区への分権につづくのがコミュニティへの分権である。ここでいうコミュニティ単位とは、小学校区程度を想定しておく。もっと小さい単位がふさわしい面もあるが、日常的な認知度と一定人口ごとに必ず存在する地域単位は他に例をみない。

それぞれのコミュニティが自律性を保持するためには、拠点形成が重要であるが、既存の小学校の利用には制限が多い。避難所に指定し災害時の拠点とすることは、総合行政の成果であるが、学校の空き教室（余裕教室）を資器材等の備蓄倉庫に使いたいというユーザーの声には、縦割り行政の壁により応えきれていない。備蓄倉庫は別途整備する段取りになっているが、市民の声と行政がマッチングしない例としてあげた。分権改革が成就すれば、この縦割りの壁を超えることが可能であり、地域のアイデアと創意工夫を活かしていける。

また、コミュニティが連携して区の自治を支える自治区づくりがこれからの課題となろう。さらに、地縁的なコミュニティだけでは、生活者の日常をカバーすることはできない。地縁血縁にこだわらない多様な組織のありかたを柔軟に保障し、町内会以外の自治単位や、多重的帰属（ひとりが複数のコミュニティに属する）を認める必要がある。スポーツや文化の会など趣味の集まりや法人市民・外国人市民のコミュニティ参加・自治区参加にも道を開くべきである。

分権社会にあつては、防災計画の分権的見直しも必要になろう。市民討議の対象として定期的に討議を重ねる意義がある。地域防災計画を補完する行動マニュアル「誰がいつなにをするか」の作成やプログラム化が課題である。

自主防災組織同士の連絡調整も必要である。全市レベルの町内会母体の「自主防災組織連絡協議会」や災害ボランティアネットワーク会議は発足しているが、地域ごとの業界団体・企業・ボランティアの横の連絡調整を日常的におこなう仕組みが求められている。

平常時、コミュニティ活動の拠点となる施設は不足がちである。既存施設の開放は検討されているが、国の補助金をもらって作った施設は「目的外使用をした」とみなされると直ちに返済するように迫られるなど制約が多い。

また、地域の防災拠点を中心とした市民やコミュニティの自主活動とそのツールの強化が必要である。過去の災害記録や他地域の情報をもとに当該地域のシミュレーションを行い、自主防災訓練に役立てよう。このとき行政側の情報隠しや操作があつてはならない。

## 5 意思決定のオルタナティブ◆19

災害時には現場判断が重要で、そのための権限委譲があらかじめなされているケースもあるが、分権社会にあっては組織のあり方自体の再考も行われてよい。危機における命令指揮系統は、責任者が被災した場合は次の責任者を指定しておくものだが、交通・通信の途絶した場合のことも想定しなければならない。ばらばらになっても機能を停止しない社会組織連合が災害時に活躍するように、平常時にあっても分権社会を生き活きとしたものにするだろう。行政だけでなく一定規模以上の組織を効率的に運営するために必要不可欠なビューロクラシイに風穴をあけ、補完する存在となるだろう。

なお、現場判断というとき、すべて地元で対応という意味とは限らない。地理的感覚のない人ではだめな部分と特定個別利害がない人だからできる判断と、担う主体が異なる二面性があることに留意されたい。

危機管理においても、意思決定過程における透明性の確保は重要である。情報公開についても、地方分権がすすむと国の指示、あるいは自主規制的遠慮によって情報を秘匿することはなくなるが、市民の自己決定を支える情報開示とともに、行政の決定についても透明性を保証し、市民による事前の予測を可能にする必要がある。

また、行政サービスのメニューとコストを明らかにして、市民と行政が議論する場も必要である。

一方、国に対しては、規制緩和の流れは認めるものの食品・医薬の安全性や新たな環境汚染への対応など地域住民の長期的利害を自治体は代弁すべきである。

## 6 情報管理

集権社会では、仕事のとりかかりを指示・通達を待って行っていた。情報も回ってくるまで待っていることが多い。分権社会では、待ちの姿勢から積極的に「取りに行く」へと変わる。情報のやりとりは、一方的に受けるだけでなく発信を積極的に行い、双方向性を持たねば、ネットワーク社会からはずされてしまう。

情報管理の側面でも、一元的なのが無条件で良いのは集権社会である。分権社会でもセンターサイドで一元的管理が必要な場面はあるものの、分散を基本としてどこにどんな情報があるかをセンターは把握していればよい。バックアップシステムは別途検討されねばならない。コンピュータ・システムの世界では、大型計算機に単なる端末がぶら下がるシステムから、クライアント・サーバーシステムさらにはネットワーク・コンピューティングへとトレンドが変化し、効率を求めるビジネス場面でも分権社会への移行が始まっている。

また、自治体行政の情報システムにおいては、情報の入手と伝達の透明性が必要である。災

---

◆19 オルタナティブ：代替案・選択肢を提示する。

害危険地区の公表は、難しい問題を含んでいる。財産権への配慮もあるのだが、人命尊重は、地価の下落への配慮に優先するのではないだろうか。この種の情報は、そもそも元は公開情報でも、改めてわかりやすい形に加工して公開するとなると抵抗が強い。地域の災害危険度を予測し公表するとともに、地区整備や土地利用に反映する手続きが必要である。まずは、自治体における情報開示マインドを根付かせることが、先決であろう。

危機管理の裏返しである安全管理は、平常時の点検が基礎になる。まちづくりにおいても、市民協同でまちの点検を行うことを提案する。

## 7 安全なまちづくり

安全なまちづくりとは、オープンスペースとリダンダンシー（冗長性）の確保である。オープンスペースは避難においても火災対策でも大切である。一人当たりの公園面積は、他都市との比較によく使われるが、市街地から遠く離れた場所の大きな面積のカウントが批判的となっている。密集した市街地にどれだけオープンスペースがあるかを点検する必要がある。

リダンダンシーとは、冗長性とか代替手段が複数ある状態をさし、ライフラインや交通・通信の多重化・多元化を訴えるとき、リダンダンシーが必要と表現される。緊急時に対応した交通、情報通信基盤の整備が課題である。

また、病院・公共建物・学校の耐震性を高めるとともに、こうした公共施設の設計においても、応急災害対策に役立つかどうかのアセスメントを組み込む必要がある。

平常時の計画の作り方も変えていかねばならないだろう。計画の基礎になる現況把握が問題であり、市民参加の地区カルテづくりが必要である。この過程で、優先順位づけも行政と市民の協同作業として行われる。

## 8 危機管理システムの検討課題

危機においては、本来の組織原則と異なる行動が必要となり、緊急事態の発生を前提とした心構えが常に求められる。緊急時マニュアルを整備し、職員・関係者は手帳や携帯情報端末に入れて常時携帯したり、連絡手段の複数確保と使用の習熟を普段から行っておく。緊急時の連絡体制については、参集できないとき状況を報告するのは常識であるが、被災地外からの電話はかからないことが予想され、被災地の本部から安否確認と状況報告を兼ねて、電話をかける業務等を自動化する必要がある。

平常時に使えないリソースは、危機においても使えないと考えた方がよい。そのためには、想像力を豊かにして「使えるリソース」を洗い出し、利用可能な仕組みをつくっておかねばならない。

何百年に1度の危機に備えるために基金等を設けて準備するのは、現在の行財政システムでは困難である。都市再建・生活再建のため、危機に備える最小限の努力は、平常時の借金を、行政も個人も過大にならないようにすることではなかろうか。

最後に危機に対して備えておく職員の資質をあげると、状況把握能力、問題解決能力、判断力、行動力、チームワーク、臨機応変の政策形成能力などであり、分権化時代に培うべき能力・資質と同じである。

## 第4章 分権改革に関して 求められる本市の対応

### 第1節 研究の総括

地方分権によって、各領域に関する個別法が改正される。それに伴って、私たち川崎市職員の事務事業の執行方法も変わることを余儀なくされる。このことを受け身に受け止めるかむしろ積極的に受け止めることができるか、がまず第一の関門である。分権に対する私たち職員の意識が試されているということができよう。

分権に対する否定的な世論のひとつに、分権改革によって市民の暮らしがよくなるかどうかわからない、というものがある。なるほど国は、中央集権によって非効率的な行政執行を行っているかもしれないが、世界各国とフェアな競争関係に立つため、各国の監視の目が厳しく、いい意味でも悪い意味でも冒険をすることなく手堅い行政に長けている。その点、地方自治体は、制度上首長への権限集中が進んでいるため牽制機能が弱く、何をしでかすかわからない、もしかしたら地方分権によって地方ボスによる暴政がまかりとおり、市民生活は今よりも悪くなる可能性がある、といった国の主張も一部納得させるものがある。全国各地の（草の根）市民オンブズマンによって自治体の不正経理が暴かれ、自治体の信用が揺らいでいることに、こういった不安が裏付けられている。

しかし、逆の見方をすれば、こういった実態が明らかになったのは、全国の自治体に情報公開制度が浸透しているゆえンである。国には情報公開制度がないがゆえに、もしも自治体と同様の不正が行われていたとしてもその実態は国民の前に明らかにならない。もしかしたら、こういった不正が暴かれる自治体のほうが健全といえるのかもしれない。少なくとも、国の実態が明らかになっていない以上、自治体のほうが国よりも歪んでいる、といった比較は成り立っていない。

とはいえ、このような現実が正しいわけがない。分権を進めるためにも、自治体による不正は根絶されなければならない。このためには、市民自身が自治体の運営について、監視し、さらに参加・決定可能な制度設計がなされなければならない。この制度設計の具体例として、私たちは第3章で数例を取り上げて検討を行った。

しかし、当然のことながら、取り上げた事例は数多い研究対象の中の一部にとどまる。まだまだ研究が不十分であることは、私たち自身が身にしみて感じているところである。今後も継続して研究を進めていくことが求められる。

## 第2節 提 言

ここでは、具体的な提言をいくつか行う。自治体で行っている、または今後自治体で行うことになるであろう個別の事務事業の分野に対してではなく、むしろこういった個別事務事業を貫くものの考え方、もしくは自治基本法に関して取り上げることにする。

### 【提言1】

本市に自治体シンクタンクを創設する。

第3章で見たように、今後は自治体の政策領域が拡大する。国が決めた一律の制度に自治体が義務づけられるのではなく、国の提供する大枠の中で、自治体は自らの意思に従って選択するのである。法律に定めのある自治事務の中でも、事務事業の性格によって差が生じるとはいえ、おおむねこのように制度設計されるものと考えられる。

そこで、政策の選択にあたっては、さまざまな選択肢を提示し、さらにその理由を利点・欠点ともに述べられるような政策立案機構が必要になってくる。自治体の自己決定、ひいては住民自身の自己決定にとって、複数案の比較衡量は必須である。このような機能を担う自治体シンクタンクを市に設置することで、研究機能の充実が図られるとともに、そこに従事する市職員、そしてこの市職員が人事異動によって各職場に配置されることで、市全体の政策形成能力の向上が見込まれる。

具体的に、自治体シンクタンクに求められる機能を整理すると、次のようになる。

第一は、その視点に関するものである。

#### ①地域からの視点

地域でどのようなニーズがあるかの確な把握を常に行うこと。

#### ②役割分担の視点

市民の役割と行政の役割をバランス感覚をもつて的確に判断すること。

#### ③プライオリティの視点

行政施策全体において、さまざまな政策課題がある中で、効率的で、しかも、公正な行政を展開できるかを判断すること。

#### ④プロセスの情報公開の視点

条例という法形式などに政策の内容を置き換える前に、住民や関係団体等に政策案を提示して、その意見を聴取すること。

第二は、これらの視点に基づき必要となるプロセスに関するものである。

①地域のニーズを的確に把握するためには、市民との接点や対話を多く持つことである。接

点や対話が少なければ、市民の声は単なる要望として聞き置くものにとどまりやすいが、接点を多く持つことで、要望事項や提言事項の選別化がなされ、真に地域が必要とするニーズが見えてくるものである。

②市民から多くの情報を得れば得るほど、どの部分が市民自身が行うべきものなのか、どの部分が行政の責任として行うべきなのかが見えてくる。つまり、行政の行うべき領域が明確になってくる。

③限りある財源と人的資源を考えれば、地域からの要望がすべて政策として実行可能なものになるとは限らない。中期計画や各事業計画の中での位置付けなど、必要性、有効性、採算性、緊急性などの要因分析により、事業の優先度が判断されることになる。

④地域ニーズを把握し、公私の役割分担にも配慮しながら優先度を考えた政策であっても、住民の発想とミスマッチな部分は十分考えられる。その後の条例化等の作業を円滑に進めるためにも、政策過程情報の公開とそれにかかる意見聴取手続は是非とも必要である。

政策研究は、基礎、応用、臨床の3つのレベルで行われるといわれる。

基礎研究は大学などの研究機関で主に行われ、臨床研究はまさに行政現場で政策立案と密接に結びついた形で行われる。そして、応用研究は、基礎研究と臨床研究をつなぐものとして、一歩先の政策課題について行われる必要がある。自治体シンクタンクには、こういった応用研究を担う機関であることが求められている。

#### 【提言2】

本市に政策法務を所管する組織を設置する。

機関委任事務の大半が自治事務に移行することに伴い、条例または規則を制定すべき事業が飛躍的に増大する。しかも、自治事務領域においては、法律またはこれに基づく政令に反しない限りすべての事項について、条例または規則を制定することができるようになる。つまり、自治体は、通達行政の執行といった受動的な立場に安住することが許されなくなる。

そこで自治体には、何を政策目標とするか、どのような立法技術によってこの目標を実現するかという、政策法務機能がこれまで以上に求められてくる。

ところで、政策法務とは、自治体の政策を実現するための法の働きであり、目的志向型の戦略的な概念である。自治体政策が国の政策の執行ではなく、自治体自らが政策を立案しようとするとき、政策の制度化は条例という形式でもって実現されることになる。地方分権に向けての対応が現実の政策課題になるにしたがって、自治体職員の政策形成能力がますます重要視されるようになり、その手法としての政策法務が脚光を浴びてきた。戦略法務、またその機能が紛争予防に向かうときには予防法務と言い換えてもよい自治体法の機能である。

従来の自治体法制組織と政策法務組織の違いは、個別業務所管課との関わりにある。

従来の自治体法制組織は、個別業務所管課が立案した政策に対して法制執務的なアドバイスを行うことで、条例案の完成をめざす。すなわち、政策形成過程に関しては、補充的な機能を担ってきたといえると考ええる。このことを逆に見れば、個別業務所管課が政策立案の意思がない限り、政策創造・変更へのインセンティブが働かない仕組みといえる。個別から一般へという導線のみが生きていて、一般から個別へという導線は死んでいる。

これに対して、政策法務組織は、大きな法務トレンドが個別法（個別事務事業）のあり方を規定するというふうに見出す。そして、個別事務事業所管課に対して政策変更の可能性に関して働きかけていく。このような流れをとったものに行政手続条例の制定過程があったと思う。

つまり、従来型自治体法制組織が総務型であるのに対し、新しい政策法務組織は、企画型であるといえる。企業でいうところの戦略法務、予防法務が自治体の中でも実施される必要がある。

また、同時に政策法務組織は、個別業務所管課の政策立案機能を支援することが期待される。法律、裁判例などを含む広義の法的体系論からのアドバイスは、政策の制度化にとってこれからも重要であることに変わりがない。企画型政策法務組織といえども、従来の総務型自治体法制組織と乖離したものではあり得ず、組織的には同一課に位置していることが好ましい。

### 【提言3】

自治体のアカウンタビリティを国から住民へと転換する。

分権推進委第1次勧告は、機関委任事務の廃止を提言した。戦後の新しい地方自治制度の下でも約50年続いた機関委任事務制度にようやく終止符が打たれようとしている。しかし、機関委任事務「制度」は廃止されても、機関委任事務「体制」は残るのではないかという危機の念が一部の識者から表明されている<sup>◆1</sup>。

すなわち、機関委任事務体制とは、機関委任事務であろうが自治体の固有事務であろうが、そういった事務区分とこのことに基づく国と地方の関係に関わりなく、国からの指示を待ち、さらには国に対して自らの行動に関して伺いをたてる自治体行政スタイルのことである。こういった指示待ち・伺い行政のスタイルは、機関委任事務という制度を廃止することで、一変することができるのだろうか。

第1章では、自治体のアカウンタビリティ（説明責任）が国に対するものから住民に対するものになることを述べた。すなわち、今後は住民に対して、行政執行の根拠をさらにきちんと

◆1 辻山幸宣「機関委任事務の動向」『第10回自治体学会・沖縄大会発言要旨集』自治体学会事務局、1996年、p.23。

と説明することが求められる。そして、説明するためには、自分自身の行う行為の法的な意味を、まず職員自身が十分に理解する必要がある。

先に述べた政策法務とともに、自治体職員のすべては、このような意味での自治体法務に明るくなることが求められる。

ここでいう「自治体法務」には、政策法務および日常の法務事務の充実に内容としたプラスアルファが含まれている<sup>◆2</sup>。住民からの要望に対して、できないことの理由付けに使う法制知識と異なり、可能にするにはどうすればよいかを解きほぐす法務能力が自治体職員に求められる。このことで、機関委任事務「体制」もまたようやく終焉するのである。

#### 【提言4】

省庁縦割り準拠の行政から、自治体としての総合行政を確立する。

一般に、自治体が縦割り行政と言われているその要因として最も大きなものは、各省庁単位のばらばらの通達や補助要綱等があるためである。総合的で計画的な自治体行政を阻害するものに、国の通達や国庫補助要綱がある。

たとえば、自治体が、都市において稀少な資源である土地の効率的利用という観点から総合的な計画を立て、それに基づいた利用を図ろうとしても、縦割り構造を背景とした複数省庁の整合性を欠く規制や補助金制度によって自治体の身動きがとれず、機能不全に陥る場合がある。都市の環境を形作る建築物、道路、河川、公園等の都市施設の整備は、それぞれ建築基準法、道路法、河川法、都市公園法などの個別法令単位に各中央省庁単位でばらばらの通達、補助要綱等の規制を受けている。地方自治体がまちづくりを進める上で、これらを横断的に結び付ける仕組みがなく、その調整の難しさから、調和のある一つの地域としての総合的な環境整備が損なわれることとなっている。

また、市民に身近な市民利用施設の立地の総合化、複合化も、所管省庁の拘子定規な規制にぶつかる。施設の規模や利用定員を一律に定め、この基準に満たない施設は国庫補助の対象外とされたり、特別な資格や職名を有する職員の設置を義務づけられる。この結果、実際に必要な面積よりも大きく無駄なスペースが増えるだけでなく、建設費やランニングコストの増加をもたらすこととなる。

しかしながら、こうした外部の要因のみを指摘して、それらが解消すれば、いきなり地域の実情を的確に反映した総合行政が展開できるのか、もっと組織内部の要因を分析してみる必要

◆2 自治体法務と政策法務の違いについては、木佐茂男「自治体法務と政策法務——どう違うのか？」『判例地方自治 145号』ぎょうせい、1996年、p. 87～参照。

がある。縦割り行政は、国と自治体の関係要因ばかりではなく、自治体内部の組織にもあることを、ここでは指摘しておきたい。

事例を挙げると、市長部局と行政委員会間の縦割り、本庁の局間での縦割り、本庁と区役所・事業所間での縦割り、行政組織と外郭団体間の縦割り、部間の縦割り、課間の縦割り、職員間の縦割りなど、組織内の原因から考えられる縦割り現象である。部課職員間の縦割りは、組織内部のコミュニケーション不足が原因として上げられようが、特に事業を執行する上で、本庁の局間同士の縦割りは、自治体の政策を総合性のないものにしてしまうおそれが大である。自治体レベルでは、これらは縦割りというより、縄張りの争いに近いものである。市民からみれば、あるいは、市民の立場から考えれば、局ごとの事務分掌などはどうでもよいことであるが、職員や組織からしてみれば、「お家一大事」の出来事であるという意識が最も大きな原因と考えられる。

この問題を解消する手法としては、他の「家」の縄張りに首をつっこんでもそれを許容する組織の風土づくりが大事である。言い換えれば、お家の掟を破る職員を周りがどう支えられるかである。そのためには、組織のトップがそうした行動をとる職員を支援することが是非とも必要である。なぜなら、彼らは必ずといってよいほど、掟破りの存在として陰に陽に評価されるからである。

これまで、社会情勢をうまくとらえた施策は、市民的感觉を政策の立案から実施まで貫いたものであることは、職員であれば、誰しも記憶にあることであろう。市民的感觉を持った職員が組織の中で活躍できる風土が、地域の実情に応じた適時的確な政策の実現に結びつくものである。

#### 【提言5】

計画行政や計画の具体化としての予算査定にも、自治体としての総合性を求める。

ここでいう「計画」は、省庁縦割りの法律に基づくものばかりではない。本市独自の計画もまた数多く存在している。これらが各課、各局整合性をとりながら、まさしく計画的に執行されているだろうか。

たとえば、ある施設の整備計画と他の課で所管する施設の整備計画がすりあわされて、土地の有効活用が図られているだろうか。また、ある施設の大規模改修が行われてからわずかな間に、他の課の施設整備計画に伴ってこの施設を取り壊すなどの事例がないだろうか。水道、下水道、そして道路本体の工事によって同一の道路が短期間に掘り返されるといった事例はないだろうか。

上の最後の事例では、国庫補助事業が絡んでいる場合、工事費用の積算の過程で工事の完結性が要求されるため、他の工事との一体的処理がむずかしいという。しかし、こういった工事

等で一時的にせよ不便を強いられるのは、住民である。住民の利便性を第一に考えるならば、他の課・局との十分な計画調整が求められるであろう。

税財政・国庫支出金の分権改革は、分権推進委の議論では後回しにされているため、その帰結は現時点（1997年2月段階）では不明である。そのため、国庫補助対象事業と市単独事業との一体的処理などは、補助金適正化法（とその運用）に基づく過剰な国の関与がどこまで緩和されるかわからない。しかし、現時点に比較して、自治体の裁量が増えてくるということはまず間違いがないであろう。

今の仕事のやり方の問題点を市民的な視点から問い直し、現時点での課題と限界を掌握しておくことが必要である。このような作業を積むことによって、分権によって可能になる事柄が明白になる。同時に、現時点でできないことを明白に示すことができるならば、世論とともに分権へのムーブメントを喚起することも可能である。

「役人は自己の権限の範囲内で解決するのを優先する。」<sup>◆3</sup>という法則は、日本型立法過程の特質として述べられたものだが、立法に比べて自治体でははるかに多い計画の分野でも、この法則は当てはまる。ますます貴重になっていく自治体予算を無駄にしないために、労をいとわず、他の課・局との計画調整をすべきである。このためには自治体の幹部の役割はますます重要である。

また、予算の査定に関しては、国庫補助事業を優先し、住民のニーズがどこにあるのかを軽視するようなやり方は好ましくない。総事業費とその政策効果が本来、市民にとって重要な視点であるはずであるが、補助金行政に慣れ親しんでしまうと、〔総事業費－国庫支出金（＝市債）の「一般市費」ベースでしか事業の効果を計れなくなる。国庫補助は予算査定における考慮すべきことがらのひとつであることは否定できないが、あまりにこれに振り回されすぎているように感じられる。

分権改革によって、国庫補助事業が減少していくであろうことはまず確実であるから、このような事態を先取りした、総合的で市民本位の予算査定方式をいまから開発しておくべきである。

#### 【提言6】

住民に対しても自己責任の確立を求めるべきであり、この庁内ルールが必要である。

本市は、情報政策の先駆的自治体である。情報公開条例の制定に始まって会議公開にも意欲的に取り組んでいる。

◆3 阿部泰隆『政策法学の基本指針』弘文堂、1996年、p. 140

第3章で述べたように、住民の自己決定に際しては情報の共有化が重要であり、本市では今後も積極的に住民への情報提供を推進すべきである。そして同時に、庁内の情報化にも積極的に取り組むべきである。本市では情報関連条例の整備の充実にもかかわらず、庁内LANは未整備であり、インターネットにも一部取り組んでいるものの、庁内行政情報のデジタル化、ネットワーク化に関しては、他都市に対して遅れをとっている。せつかくの制度的仕組みの充実が情報提供事業に反映されていないため、住民との間の情報共有化が不十分である。

このように市と住民の間で情報共有化を図る仕組みを構築することで、住民の自己決定と自己責任をリンクさせるべきである。首都東京に隣接する本市には、有識者、研究者が多数居住している。市行政に関する情報をきちんと流通させていけば、それらを使いこなす能力を持つ住民は多数存し、そして彼（彼女）らは、自分たちの決定したことに対する責任感も有すると信じる。私たち市職員は、勇気をもって彼（彼女）らに対して、責任を求めて行くべきである。行政丸抱えの過剰な責任感、職員自身捨て去ることが必要である。分権型社会は、自治体職員だけで可能なのではなく、住民との共同作業の中でこそ構築されるとの認識が不可欠である。

このためには、行政は間違わないといった無謬性を信じることなく、むしろ行政もまた間違いを犯すが、その是正は自治体なканずく住民に身近な市町村でこそ容易に可能であると信じるのが大切である。住民に行政情報を公開・提供し、住民に意見を聞くことで自らを正す、という謙虚な心構えが、分権化時代の自治体行政のあるべき姿である。

失敗を恐れることなく実験をし、その結果については住民の判断を仰ぐ。そして、その結果に対する責任もまた住民と分かち合うという、共感に満ちた自治行政を展開したいと願うものである。

# 終章 ちょっと長めの編集後記

## ～私たちの仕事のこれから～

### ○ 地方分権へのロマン

地方自治制度が大きく動いている。もちろん、地方分権へとである。このような時代に求められる自治体職員の資質はどういったものか、普段の仕事（職員研修）とあわせて考えてみた。

ところで、このような「時代」に関しては、2つの認識がある。

第一は、分権後の自治体像をにらんで、いまから準備が必要だという認識である。この認識に立って求められる職員像は、政策形成能力に優れた、いわば政策の企画・実施の両面に秀でた職員である。市民のニーズから発想し、この発想を制度として固めることのできる能力である。こういった能力は、実は現在でも求められているのであり、現在の延長上に形成される「連続型職員」像である。

第二は、分権への自治体をにらんで、いま何をすべきかを考え、実践していこうという認識である。この認識に立って求められる職員像は、現在行っている事務を無難（以上）にこなしつつ、分権後であればもっとうまく行うことができるとの創造的意欲を燃やす職員である。こういった職員に求められる能力は、現状からの飛躍を必要としている。この能力もまた、現在の延長上にはあるのだが、それはいわば大地上の延長ではなく、風上げの風のように一本の糸でつながった空間上の延長上に形成される「飛翔型職員」像である。

連続型職員像をめざすには分権の行方を注意深くフォローしていればよい。しかし、飛翔型職員像をめざすにはそれだけでは足りず、風に舞い大地に落ちる危険を冒す覚悟が必要である。

新しい地方自治制度のもとでは、それを担う職員も多様化していくだろう。終身雇用、年功序列的昇進システムもまた、民間企業ではすでに崩壊が進んでいるように、自治体でも崩れていくことだろう。国との間の人事交流も、対等な立場で実施されるものならば拒む必要はない。むしろ、お互いの発想の仕方を知るといった観点からは好ましい。そして、こういった人事交流は、転職も含めて、国に限らず民間企業・研究機関・大学等との間で積極的に行う必要がある。

自治体の自己決定と自己責任はまた、そこで働く私たち職員にも当然のように求められることになる。このような時代にあって、どのような職員を育成するかも重要な問題であるが、この場ではこのことをひとごとのように考えることはしない。他の職員の課題を考えることに優先して、自分自身がどうあるべきかを考えることにする。自分自身を脇に置いた職員論は、冒頭の第一の認識からは無難ではあるが、第二の認識からは臆病に過ぎる。自己決定の範囲が広がるにも拘わらず、現状における可能性の範囲内で自己の将来を考えることは、分権改革を論じた本稿のエピローグとしてはふさわしくないと感じるからである。

さて、分権改革に関する研究を進めた7か月あまりに、地方自治の可能性の広がりとともに、自分自身の可能性も広がり始めたと感じている。自分自身このような実感を得、そしてそれを伝えるレポートになっていなければ、本稿の目的は達せられたといえない。

地方自治の可能性に対する不安ではなく、分権改革というムーブメントに対する夢とロマンをこのレポートから多少とも感じとっていただければ、筆者の一人としてまことにありがたい限りである。

(山口 道昭)

### ○ 将来への投資

地方自治関係者にとって、地方分権は現在のところの最大の関心事であるといつて差し支えないと思いますが、このような時に政策課題研究チームに加わり、研究チーム諸兄とともに報告書の作成に携わることができたのは、本当に幸運でした。

しかし、執筆した分担は多くはなかったものの、その方面での専門知識の持ち合わせもなく、下調べをしながら、あるいは原稿を書きながら（キーボードをタイプしながら、というべきか。）、一体どうなるのだろうかと不安を感じていました。

さて昨今、地方公共団体の間では研究会等を設置して、地方分権に関する研究が盛んに行われています。この傾向に対しては、「内部教育効果を別にすれば、どれ程の効果があるのか」といった意見もあるでしょう。もつとも、そのとおりかもしれません。

けれども、*'better than nothing'* というように、何もやらないよりはましでしょう。何よりも地方分権は緒に就いたばかりなのですから。「内部教育効果」があるのならば、それは将来への投資ともいえるでしょう。

地方分権と大仰に構える必要などないのかもしれませんが、とにかく自ら考え、判断する能力は培っていききたいものです。

*'the free rider'*

### ○ 分権型職員の構造

読者の皆さんの所感はどのようなものだろうか。「分権と言っても結局仕事が増えるだけではないのか」「理屈は分かったが、どうやって実行するのか」、このような声が聞こえてきそうだ。

分権体制づくりは、ただ仕組みや枠組みに手を加えるだけでできるものではなく、要はそこに携わる人間の意識改革がなければ何にもならない。何と言っても、地方分権を支え、その担い手となる私たち自治体職員の意識を変えていくことが真先に求められているのではないだろうか。

自戒の気持ちを込めて、職員の意識・発想の転換、職員に求められる資質・能力について考え、あとがきにしたいと思う。

#### ①職員一人ひとりの意識・発想転換

これまで、中央省庁が政策を決定し、与えられたマニュアルを頼りに事業を進める。疑義が生じれば、「本省」の指導、法解釈に従うという体質に慣れてきた。こうした従来の上意下達 of 行動パターンから抜け出し、「自ら考え実行する職員」となる意識・発想の転換が私たちに課せられている。

長年にわたって培われた意識を変えることは、そう容易なことではないが、職員一人ひとりの意識・発想転換の積み重ねが分権型社会の基礎をなしていくものと考ええる。

#### ②職員に求められる資質・能力

地域の実情を知っている、現場で働く地方自治体の職員であれば、全てがその実態とニーズにあった的確な仕事ができるのであろうか。

そこに期待される職員には、強い問題意識、鋭い感受性、そして高い行動意欲といった資質が求められるだろう。こうした資質を中心に据えながら、現場に近いというメリットを最大限に生かして、社会をとりまく環境の変化や地域社会の要請等をつかまえ、それらを先取りし、地域社会の行政運営にフィードバックさせていく努力が必要となろう。

これからの自治体職員に求められるのは、自ら地域に飛び込んで、進むべき方向を考え、新しい政策を作りだしていく能力である。課題を発見し、創意工夫をする中で政策目的を実現するための制度や枠組みを創設し、社会を先導していかなければならないわけである。

私たちは、現在のように上からの法令や通達に従って間違いなく処理していくような事務処理型の職員ではなく、政策の立案能力を持ち、企画、計画から実施、フォローまでを完結できる能力を身につけた、分権型社会にゆえられる職員とならなければならないと考えている。

(布目 信之)

#### ○ 「自ら考え、判断し、実行する」

「地方分権って漠然とはわかるけど具体的に何をするの?」「機関委任事務が廃止されて自治事務になっても、個別法が変わらなければ仕事は同じじゃないか」こんな会話を何度か交わしたことがありました。許認可、監視指導といった機関委任事務に携わってきた私としては、すでに許認可権限が委譲され、また国民(市民)の健康を守る衛生基準等は全国一律であるべきとの考えから、地方分権されても従来とほとんど変わらないのではないかと程度の認識しかなく、政策課題研究チームへの参加には不安もありました。しかし、こうして報告書のわずかな部分ではありますがなんとか執筆でき、チームのメンバーに感謝しております。

さて、地方分権も推進委員会の第1次勧告が内閣に出され、今後、政府と各省庁・地方自治

体等との論議（綱引き？）が活発になるでしょう。残すところ3年余り、どの程度に分権（改革）になるのか予断を許さないところですが、いずれにしても私たち自治体職員は意識を大きく変えなくてはならないでしょう。長い間浸ってきた機関委任事務体制によって染み付いた体質を洗い流して、「自ら考え、判断し、実行する」といった意識を職員一人ひとりが持ち、分権に応えられる体質に変えなければならないのです。このような意識改革が、いま自治体職員に求められています。勿論、まず私自身の意識改革から始めなければならないと思っています。

（熊谷 行広）

## ○ ベルリンの壁

「地方分権」という言葉が、国の地方分権推進委員会をはじめ、様々な機関や団体から発信されています。

その地方分権の議論の中では、自己決定権の尊重とアカウンタビリティがキーワードとなっており、この自己決定権は、「自治体の自己決定権」と「地域住民の自己決定権」の2つに分けられるのです。

自治体の自己決定権というと、響きの良いものに等りますが、現実には、その行使にあたり、多大な労力を要するものなのです。

なぜならば、今後、自治体は、国の機関委任事務の通達という護送船団的な庇護がなくなり、自己の判断と責任を持って、行政を運営していかなければならないからです。

しかも、自己決定と自己責任は表裏一体のものであり、自己決定する領域が増えれば増えるほど自己責任もそれに比例して増大してくるのです。

「地方分権」化された社会では、自分の責任はなるべく回避して、後は国任せということが安直に行えなくなり、「これは、国の法律で決まっているので本市でも対応できません。」という常套句が使えなくなります。

自己決定権の行使は、非常に労力を要するものですが、いずれの組織においても、こうした状況にならざるを得ないことが目前に迫っているのです。

一方で、自治体の自己決定権は、それ自体に存在意義があるのではなく、地域住民の自己決定権の尊重を大前提として成り立つものなのです。

それゆえ、地域住民にとって何が一番必要かということを最優先としなければなりません。

地方分権の行き着くところ、そのところを中心に議論がなされなければなりません。そうでなければ、結局のところ「官官分権」に終わってしまうのです。

この「地域の住民にとって何が一番必要か」ということくらい簡単明瞭で、かつ、自治体にとって難しい課題はありません。

地域を取り巻く課題は多様であり、行政の責任はどこまでか、住民の役割はどのようなものかなどを的確に判断するためには、これまで以上にバランスのとれた「市民感覚」が自治体の

職員に求められてくるのです。このことを回避したり、「お上が決めたこと」を印籠にした仕事のやり方は通用しなくなるのです。

いずれにしても、「地方分権」は、自治体の職員に対して、大きな変革を求めていくことになるのです。

この変革を自分の裁量が増えたと前向きに受け止めるのか、とても乗り越えることのできない障壁とみるのか、自治体の職員としての職業観が問われるところです。

この障壁は、ベルリンの壁のようにいつかは取り払われるものなのです。他人が壊そうとする前に、自らこの壁を取り壊しにかかる気概を持ちましょう。

(福芝 康祐)

## ○ 分権時代の仕事のすすめかたーチェックポイント

当研究会の大きなテーマとして「分権化されると我々職員の仕事はどう変わるのか」を考えてきたが、レポートにまとめると言い尽くせぬものがあつた。ここでは、我々の日常業務を振り返ってみたい。

### “アカウンタビリティ”

- \* その仕事は市民に説明がつけますか？
- \* 市民のほうではなく国・県に顔を向け、説明する時間も取っていませんか？
- \* その仕事は公益性がありますか？税金を注ぎ込む意味がありますか？
- \* 法令の根拠・責任の所在を明らかにしていますか？手続きは公正・透明ですか？

### “参加”

- \* 市民参加をすすめていますか？
- \* 事業説明や情報公開を積極的に進めていますか？
- \* 市民の声を直に聞く努力をしていますか？
- \* 市民の自発性を尊重していますか？

### “人権尊重”

- \* その仕事は社会的弱者のためになっていますか？
- \* その事業によって誰かを犠牲にしていますか？
- \* ひとの痛みを感じることはできますか？

### “総合性”

- \* 補助金メニューがあるからといっても市民ニーズがありますか？
- \* 部署の利益より市民の利益を優先していますか？
- \* 画一的基準に疑問をもちませんか？地域特性を考えていますか？
- \* 縦割りの枠を突破し複数の事業を組み合わせませんか？
- \* 他部署の仕事を知っていますか？2重行政をしませんか？

### “地方新時代”

- \* 国の関与は過剰ではありませんか？ 地方自治は脅かされていませんか？
- \* 霞ヶ関を本省と呼んでいませんか？ 国と市の政府間関係は、公正・透明ですか？
- \* 他都市のよいところを学んでいますか？
- \* 近接都市の施設と協調していますか？ 利用者の利便を考えてつくっていますか？

### “コスト削減”

- \* むだな事業をしていませんか？ やめるべき事業はありませんか？
- \* イニシャルコストだけでなくランニングコストも考えていますか？
- \* 先のことを考えて事業していますか？ 継続的赤字が出る事業ではありませんか？
- \* 市債（借金）に頼っていいですか？ 外郭団体に赤字の押しつけをしていませんか？
- \* その事業は受益と負担がバランスしていますか？
- \* その仕事は民営化できませんか？ 民間の仕事を奪ったりじゃましていませんか？
- \* 時限を区切った事業にできませんか？ 事務の簡素化・効率化をすすめていますか？

### “その他”

- \* 歴史的な背景を考えていますか？
- \* 時代を先読みしていますか？
- \* 問題意識をもっていますか？
- \* できない理由ばかりつけていませんか？
- \* やりっぱなしでなくフォローまでしていますか？
- \* 前例がなくてもできることはありませんか？
- \* 優先順位を考えて仕事をすすめていますか？
- \* ほかにやるべきことはありますか？
- \* ほかに方法はありますか？
- \* 迅速的確な判断をしていますか？

(牧 葉子)

## ○ 新しい時代の日本地図

21紀を間近に控え、日本の社会は大きな構造変革期をむかえている。それも、明治維新、戦後改革に次ぐ『第3の改革』だという。そして明治維新以来、戦後改革をもっても変革できなかった、中央集権型行政システムを新しい地方分権型行政システムへと変革する大転換期を、今まさに迎えている。

明治維新は『黒船』の来襲を大きな契機とし、中央政權たる幕府、地方政府たる各藩を大混乱に陥れた。従来の日本（幕府）のとってきた鎖国や士農工商といった政策や制度等はこれにより大変革を遂げ、周知のとおり日本は新しい社会構造による新しい国家として生まれ変わっ

た。この明治維新といった変革期において、地方政府たる各藩はさまざまな反応を見せた。あくまでも中央政府たる幕府の意向を恐れ、その意思に従うのみを政策とした藩。現行の制度政策に疑問を持ち、変革や情勢の変化にいち早く反応し、新しい時代への幕を開けた藩。まさに日本中の地方政府（藩）はさまざまな選択肢のなかから自らの命運を定める選択を行った。

そして、その選択の結果により、日本の勢力図は塗り変えられた。新政府成立後に、どの地方政府（藩）（出身者）が主導権を握り、日本の政治をリードしていったかは歴史が明らかにしているとおりである。

今、『黒船』の来襲はないけれど、日本が変革を求められていることに異論をはさむ余地はないだろう。そしてその変革期に地方政府たる県、市町村はどのような反応を示し、どのような選択をするのだろうか。

その選択によって新しい時代の日本地図が書き換えられる。

そして、大きな変革を遂げ、分権社会が成就したとき、日本の都市はどのような配色になるのだろうか。

そして、川崎市は・・・

P S

改革は三つの段階を経て成就するという。①思想の段階、②実行の段階、③実務の段階である。分権改革は第1次勧告が内閣になされ、既に思想の段階から実行の段階に入ったといえるだろう。我々は自治体職員としてこの改革の一部始終に立ち会っていく。傍観者としてではなく、当事者として。

（高橋 哲也）

## ○ 「変わらなくちゃ」

国籍条項撤廃をめぐる民族差別に反対する団体等と自治省との交渉の場で、自治省の「役人」は次のように語った。「春に桜の花が咲く。そして花びらが、はらはらと舞い落ちる・・・そういった風情を理解する人が公務員にふさわしいのです・・・」。

それを聞いて交渉に臨んでいた人々は、絶句し、そして「哑然」としたという。

そして、約5年の後、高橋川崎市長は国籍条項撤廃を発表し、人事委員会もこれを承認した。記者発表のあった翌日、メーデーの集合場所で私は川崎市職員労働組合のI氏と「とうとうやった」と握手をしたことを覚えている。

I氏が川崎市との交渉の席で、まなじりをつりあげ、大声で川崎市の決断を迫っていたことを思い出す。なぜ外国籍だと公務員になれないのか、国のいう「当然の法理」とはいったい何

なのか、市町村には国が介入していないのになぜ政令指定都市や都道府県に口だしするのか。課題は就職差別問題であり、国際化への対応であり、地方自治を問い直すことでもあった。

冒頭の自治省の交渉者の考えによれば公務員の範囲は極度に限定されてしまう。しかも、ワシントンのポトマック川に植えられた桜の花を「美しい」と感じるのは何も日本人ばかりではあるまい。それは人種や民族といったことを越えた人間の感性の領域に属する事柄であり、公務員としての資格に結び付けることはやはり無理がある。

むしろ、国籍によって入口で就職差別することこそ、重大な人権侵害であるとする考えの方がより国際的である。そして川崎市の職員に関する事項は川崎市が決定することは、まさに地方自治の基本であって、法律に基づかない国の「指導」には簡単に従うわけにはいかないのだ。

メーデーの5月の風に吹かれながら、おおげさにいえば「川崎市働いていることの誇り」を感じた。そして、国の「役人」の傲慢さや、無謬性を信じているようなところをなんとかして変革していく必要があるのではないかと、また、国のもつ欠点を行政機構としての川崎市も持ち、私自身もその機構の末端に連なっているのだとも思った。

地方自治を考えると、まず最初に自分自身がどうあるのか、どうあるべきなのかを見つめ直す必要がある。私には絶対に間違えない（無謬）との錯覚を国の一部の人々がもっているとすれば、それはいつかの誤りを繰り返す危険性を孕んでいて、私たちのめざす民主的な社会像とは相いれない。人間が完璧であるといったことは不可能なのであって、組織として少しでも誤りを少なくするよう努力してきたことが人間の「英知」ではなかったのか。

国と地方、政治と行政、団体自治、住民自治、民間セクターとの関係等間いなおしの項目は数多く俎上にあがってくるだろうが、原点は自身への問い直しに繋がる。明治維新、戦後改革に次ぐ第3の改革といわれてはいるが「分権」が今ひとつ熱を帯びていないのは、この自身への問い直しに住民も行政も議会も躊躇しているのがその理由のひとつであろう。

しかし、時代は変わる。勇気をもって真正面から現在の状況を、あるがままに把握しなければ時代の荒波に飲み込まれてしまう。イチローも言っている、「変わらなくちゃ」と。変わることを怖がりすぎてはいけない。そんなことにならないよう自戒を込めて筆を置く。

(サクレクール)

# 参考文献・資料

## ▼参考文献

### 第1章

- ・「掛川市生涯学習まちづくり土地条例」

### 第2章

- ・兼子仁「情報公開審査会」川崎市情報公開制度10周年記念編集委員会『開かれた市政の実現をめざして』川崎市，1993
- ・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
- ・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
- ・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
- ・こども議会「川崎市市政70周年記念事業」川崎市，1994
- ・東京都「精神障害者・痴呆性高齢者権利擁護機関（仮称）の基本構想について」1991
- ・関東弁護士連合会「高齢者の財産管理，新しい成年後見制度を考える」1996
- ・国際防災シンポジウム「大震災への挑戦'97」長田区真野地区まちづくり推進会山花氏の発表，高梨成子（株）防災&情報研究所代表氏の発表，1997
- ・特集「都市災害とガバナンス」『季刊自治体学会研究』65号，1995
- ・ジュリスト臨時増刊No.1070『阪神・淡路大震災－法と対策』有斐閣，1995
- ・川崎市分権フォーラム，1996～1997
- ・「第9回地方新時代市町村シンポジウム報告書」川崎市，1997
- ・大阪府社会福祉協議会「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について」1996
- ・（社）品川区社会福祉協議会資産活用等調査検討委員会「品川区における財産保全・管理サービスの在り方」1995
- ・（社）東京都社会福祉協議会権利擁護センター「すてっふ」「痴呆性高齢者権利擁護相談マニュアル」1995

### 第3章

- ・阿部泰隆『政策法学の基本指針』弘文堂，1996
- ・木佐茂男『豊かさを生む地方自治』日本評論社，1996
- ・山口道昭「行政の一体化と地方分権」『年報自治体学』10号，良書普及会，1997

- ・地方自治総合研究所編『地方分権の戦略』第一書林, 1996
- ・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
- ・鹿兒島重治『地方自治体法』ぎょうせい, 1983
- ・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
- ・Boyne, G. A. "Local Government Structure and Performance: Lessons from America?", *Public Administration*, 70, Autumn 1992
- ・Tiebout, C. M. "A Pure Theory of Local Expenditure", *Journal of Political Economy*, 64, October, 1956
- ・山内健生「個人住民税の性格に関する一考察—“負担分担”の意味するもの」『自治研究』71-5, 71-3~7, 71-9, 1995
- ・「シャープ税制使節団日本税制報告書」, 1949. 8. 2
- ・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
- ・瓦田多賀四『公会計の基礎理論』清文社, 1995
- ・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
- ・自治行政研究会「地方分権と市民生活に関する調査研究」川崎市委託調査, 1996
- ・加藤富子「地方分権と住民参政制度」園部逸夫編『住民参政制度』ぎょうせい, 1996
- ・自治省編『地方財政白書』（平成7年版）大蔵省印刷局, 1995
- ・高畚昇三「財務会計の市民公開への変革」『地方自治の選択』学陽書房, 1986
- ・古川俊一「理想的な予算・決算—行革型予算編成を目指して」『地方財務』1996
- ・古川俊一「地方分権下の自治体行革—今後の展望と課題」『技術レポート』1996
- ・中島忠能「地方分権—吟味すべき若干の課題」『自治研究』72-3, 1996
- ・長野士郎『逐条地方自治法』（第12次改訂新版）学陽書房, 1995
- ・丸山高満『地方税の一般理論』ぎょうせい, 1983
- ・丸山高満「政府間財政関係論序説」『自治研究』62-9
- ・山本隆編著『都市で高齢者を支える』啓文社, 1995
- ・大沼保昭「単一民族社会の神話を超えて」東信堂, 1986
- ・市民グラフかわさき「東大島あんしんマップ」『ひろば』1996秋号

#### 第4章

- ・「機関委任事務の理論的再検討」『月刊自治研』38-436, 1996
- ・「分権推進委中間報告を読む」『月刊自治研』38-440, 1996
- ・島根自治体学会編『創・自治立法』1996
- ・木佐茂男『自治体法務とは何か』北海道町村会, 1996
- ・鈴木庸夫「自治体の政策形成と政策法務」『判例地方自治』133号, 1995
- ・木佐茂男『自治体法務と政策法務』『判例地方自治』145号, 1996

- ・鈴木庸夫／森田朗／磯崎初仁「『政策法務』とはいったい何か」『地方自治ジャーナル』213号，1996
- ・阿部泰隆『政策法学の基本指針』弘文堂，1996
- ・富士明「地方自治の確立と自治体法務」『法学セミナー』507号，1997
- ・鈴木庸夫／磯崎初仁／山口道昭／木佐茂男「地方分権と政策法務の課題」『判例地方自治』157号，1997

#### ▼研究活動に要した資料

- ・地方分権推進委員会「中間報告／分権型社会の創造」1996. 3. 29
- ・地方分権推進委員会「第一次勧告／分権型社会の創造」1996. 12. 20
- ・地方分権推進委員会「国庫負担金・税財源に関する中間とりまとめ」1996. 12. 20
- ・地方分権推進委員会審議概要，1995～1997
- ・川村仁弘「地方分権推進法制定の経緯と解説」『ジュリスト』1074号，有斐閣，1995
- ・小西敦「権限移譲・事務再配分論の沿革（上）（下）」『地方自治』，1989
- ・鴨野幸雄「地方自治論の動向と問題点」『公報研究』56号，1994
- ・指定都市「権限移譲等に関する要望」1993
- ・指定都市「同上（資料編）」1993
- ・自治体問題研究所『解説と資料「地方分権」』自治体研究社，1993
- ・重森暁『柔らかい分権と地方財政』自治体研究社，1993
- ・水口憲人／自治体問題研究所『広域行政と地方分権』自治体研究社，1994
- ・日本経済新聞社『地方分権の虚実』1994
- ・地方自治総合研究所『分権のコンテクストを考える』1994
- ・五十嵐敬喜『議員立法』三省堂，1994
- ・島根自治体学会『論・地方分権』1994
- ・「特集・地方分権の基礎知識」『地方自治ジャーナル』198号，公人の友社，1994
- ・「特集・分権は進むのか」自治研中央推進委員会『月刊自治研』422号，1994
- ・地方自治総合研究所・自治労『分権改革に関する答申・意見集』1994
- ・遠藤宏一・加茂利男『地方分権の検証』自治体研究社，1995
- ・「特集・地方分権推進の視角」『ジュリスト』1074号，有斐閣，1995
- ・兼子仁・村上順『地方分権』弘文堂，1995
- ・「特集・地方分権おさらい教室」『地方自治ジャーナル』210号，公人の友社，1995
- ・「特集・機関委任事務の理論的再検討」自治研中央推進委員会『月刊・自治研』436号，1996
- ・松下圭一『日本の自治・分権』岩波書店，1996
- ・田島義介『地方分権事始め』岩波書店，1996
- ・「特集・くらしから見た分権社会のイメージ」『地方自治ジャーナル』215号，公人の友社，

1996

- ・「特集・地方分権推進委員会中間報告を読む」『地方自治ジャーナル』216号、公人の友社、1996
- ・「特集・分権推進委中間報告を読む」自治研中央推進委員会『月刊・自治研』440号、1996
- ・辻山幸宣「いわゆる“機関委任事務”概念の再検討」『企画情報』川崎市、1982
- ・座談会「今日の中央・地方関係の基本的課題－特に事務再配分・機能分担のあり方をめぐって」『企画情報』川崎市、1982
- ・黒沼稔「都市憲章の構想－川崎市での試み」『ジュリスト総合特集』1号、1975
- ・鳴海正泰「大都市と地方分権」横浜市企画財政局編『調査季報』119号、1994
- ・吉田民雄「地方分権と大都市制度の問題点」横浜市企画財政局編『調査季報』119号、1994
- ・保母武彦「住民投票を考える」日本経済新聞1996.8.25
- ・高寄昇三『地方自治の経営』学陽書房、1978
- ・鈴木庸夫「地方分権推進委員会“中間報告”を読んで」『地方自治』583号、1996
- ・鈴木庸夫「地方分権の法制度設計の課題」地方自治総合研究所『地方分権の戦略』第一書林、1996
- ・総務庁行政管理局編『逐条解説行政手続法』ぎょうせい、1994
- ・小早川光郎編『行政手続法逐条研究』有斐閣、1996
- ・大蔵省主計局法制課長・佐藤謙編『補助金等適正化法講義』大蔵財務協会、1988
- ・山口道昭「行政不服審査とオンブズマン」『地方自治ジャーナル』211号、公人の友社、1995
- ・外山公美『アメリカの地方自治』川崎地方自治研究センター、1994
- ・分権市民フォーラム「地方自治制度改正の提案」1997.2.20
- ・鈴木庸夫「機関委任事務の廃止と政府間手続」『ジュリスト』1090号、有斐閣、1996
- ・自治労大都市共闘「分権プロジェクト中間報告」1996
- ・辻山幸宣「住民投票制度の意義とその設計」、自治労通信、1996
- ・（財）地方自治総合研究所・地方分権研究会「“国・地方公共団体間の関係ルールに関する法律案要綱試案”について」、1996
- ・横浜市企画局政策部調査課「地方自治体のための震災復旧マニュアル・カリフォルニアの事例と対策」1996
- ・都市における情報通信インフラのあり方研究会「防災情報分科会報告書」1995

## 開催経過

私たち政策課題研究Aチームは、1996年6月27日の初会合以来、おおむね1か月に2回の頻度で、20回の打ち合わせを行い、1997年2月末に本稿をまとめた。8か月にわたった私たちの作業は、以下のようにおおそ3段階に区分することができる。

第1段階は、第1回目から8月16日の第4回までであり、各研究員の本研究に対する構想あるいはイメージをぶつけ合いながら、研究の方向性を模索した。この時期には、地方分権推進委員会の『中間報告』をはじめとして、地方分権に関する基礎的文献の解題・輪読を行い、意見を交換した。また、本市における地方分権の取り組みについて、担当課職員から説明を受けるとともに、他都市における研究に関する情報収集を行い、研究の独自性を確立できるよう、研究の対象や方法論についての討論を行った。

第2段階は、8月26日の第5回目から年末の第14回にかけての期間である。私たちは、第1段階で得られた研究の方向性に沿うような形で私たちの独自性を打ち出すことが重要と考え、地方分権が実現された場合に想定される事例を本稿で取り上げることとして、事例について報告を行った。また、本稿の構成や執筆分担等についても検討を重ね、年末には各研究員が執筆分担に従い、執筆構想を発表し、研究全体の流れを確認した。なお、この間、私たちが研究の対象や方法論について誤りを犯していないことを、客観的に確認するために、有識者の意見を求めた。

第3段階は、各研究員が第1稿を持ち寄り、発表した1月16日から最終稿の提出となった2月24日に至るまでの、6回の打ち合わせである。この時期の作業の中心は、各自が持ち寄る原稿の解題及び討論であり、研究全体の統一性・整合性に留意して行われた。各研究員は必要に応じて原稿の修正を行い、2月24日に最終稿を提出するに至った。

| 開催日         | 議 題                               |
|-------------|-----------------------------------|
| 1996. 6. 27 | 準備会・役割分担決定                        |
| 7. 4        | 辞令交付式                             |
| 7. 30       | 今後の進め方検討                          |
| 8. 16       | 行政システム推進室地方分権担当ヒアリング，研究項目の絞り込み    |
| 8. 26       | 今後の日程と研究対象検討                      |
| 9. 17       | 自治組織権，社会的弱者対策，防災・災害について検討         |
| 9. 25       | 目次案検討                             |
| 10. 9       | インパクト事例検討                         |
| 10. 29      | インパクト事例検討，中間報告に向けての目次案等の検討        |
| 11. 8       | 目次案，担当案検討                         |
| 11. 11      | 中間報告                              |
| 11. 28      | 有識者（辻山幸宣・中央大学教授）ヒアリング，今後のスケジュール検討 |
| 12. 11      | 執筆関連資料検討                          |
| 12. 19      | 分権推進委員会第1次勧告（骨子案）研究，執筆内容の検討       |
| 1997. 1. 16 | 報告書原稿の検討，用語等の調整                   |
| 1. 29       | 報告書原稿の検討，市町村シンポジウム会場発言検討          |
| 2. 7        | 市町村シンポジウム参加・会場発言（高橋）              |
| 2. 14       | 報告書原稿の検討                          |
| 2. 19       | 報告書原稿の検討                          |
| 2. 24       | 報告書原稿の検討・提出                       |

---

報告書名 分権化されて自治体の仕事はどう変わる  
平成8年度 研究Aチーム 報告書

発行日 平成9年3月28日発行

発行 川崎市企画財政局都市政策研究室  
〒210 川崎市川崎区宮本町1  
電話 (044) 200-2167  
FAX (044) 211-8354

印刷 川崎和恵総合印刷株式会社  
〒210 川崎市川崎区東田町5-1  
電話 (044) 244-5381

---

川崎市企画財政局都市政策研究室

〒210 川崎市川崎区宮本町 1

電話 (044) 200-2167