

分権時代の自治体職員

東海大学 政治経済学部 教授 前田 成東
(都市政策研究所 運営委員会 委員)

はじめに

今回は夜間“自主研修”ということで、意識の高い職員の方々が参加されていると伺っています。いまさら私が「分権時代の自治体職員」という題目でお話をするのもないと思いますが、それでは研修が終わってしまいますので、できるだけ参考にしていただけるような具体的な話をしたいと考えています。

「分権時代の自治体職員」というタイトルのお話は多くの場所でいろいろな方々がされていると思います。本格的に地方分権の時代が到来して、様々な権限などを基礎自治体が担うようになってきました。そのような中で職員は一所懸命仕事をする必要があるわけです。そこで、この分権時代をどう捉えるかということに関連するのですが、今日お話したいのは「分権時代になったから創意工夫をして仕事をするというのではもう遅い」ということです。そして「分権時代以前から、創意工夫をしている自治体職員は多数存在している」という例も紹介します。

遡ってみますと、羽貝先生がお話されていたように、現行の憲法が施行され、そこに地方自治という章が設けられました（p. 12：講演録①を参照）。ここで明治憲法にはなかった地方自治という文言が登場しました。それが戦後の地方自治の始まりといえるかもしれません。

しかし、地方自治が明確に位置づけられたからといって、すぐに真の意味での分権が進捗したかという、そうではありません。70年代の後半に神奈川県知事の長洲一二氏が「80年代は地方の時代」と謳い、各地で様々なシンポジウムなども行われて、「いよいよ」という期待がありました。やはり国の抵抗などもあってなかなか進まない部分がありました。

明確な進捗がみられたのは、1995年の地方分権推進委員会設置を受けてのことで、それ以降を本格的な分権時代ということができそうです。ここでは「分権時代」は1995年以降を指すこととしますが、それ以前から、自治体職員は創意工夫をし、国とも激しい議論をするなどして地域の住民のために様々な政策、施策を展開するということも少なくありませんでした。その代表的な例をあげることから話を始めたいと思います。

1. 分権時代以前からみられる職員の“活躍”

自治体職員がその地域の特性、住民の考えなどに立脚して独自の施策を展開した例を二つあげておきます。第一の例はご存じの方も多いと思います。福岡県柳川市の職員であった広松伝（ひろまつ つたえ・故人）さんという方についてです。この方の活躍は、後に映画監督の宮崎駿さんが、「柳川堀割物語」として取り上げています。

私はまだ訪れたことがないのですが、柳川市はたいへんきれいな堀割があるところです。そこで小さな船に乗り、まちなみを見たりすることができる、いわば観光都市になっています。しかし、高度成長期にその堀割がかなり汚染され、ほとんどゴミ捨て場ようになってしまっ



夜間自主研修で講演を行う前田教授

たことがあります。犬の死骸などが捨てられ、泥が沈殿してほとんど泥沼のようになってしまっていたわけです。当時の柳川は総延長で数百キロ分の堀割があったといわれていますが、あまりにも汚染されてしまったので、市では公衆衛生上の問題から、基本的に埋め立てを行い、主要なものだけを残してあとは下水道にしようという話が浮上しました。

その下水道の担当係長として埋め立てを推進する立場にあったのがこの広松伝さんだったのです。さて、埋め立ての担当となった広松さんですが、「柳川は堀割

のまちなのにそれを埋めてしまって今後柳川の展望が開けるのだろうか」と疑問を持ちました。そして市長に直訴するという行動に出たのです。この時点で柳川市としては、埋め立て事業について国からの補助金が出ることも内定していたようですが、それにもかかわらず担当係長自らがストップを言い出したということになります。

この話を受けて市長も考え、「住民と一緒に考えようではないか」ということになりました。広松さんは地域の住民との会合を頻繁に開催し、時間をかけて説明、意見交換を行い、結果として堀割の全面埋め立てという話はなくなり、今も柳川のまちには堀割が残り、主要な観光資源になっています。こういう職員の方がいたということが一つ目の例です。

次は自転車の放置問題に関連する事例です。現在、放置自転車をめぐる問題については、都市部の多くの自治体が条例を制定して自転車放置禁止区域を設定し、問題の解決にあたっています。しかし、以前は国の法整備が不十分だった時期もありました。そうした状況の中、関西の複数の自治体で放置自転車の問題が発生していました。「こんなに駅前に自転車がいたら交通の妨げになるし、歩行者が危ない」と苦情が出てきたわけです。

さて、だれが悪いから放置自転車があふれるのでしょうか。そこに自転車を置いている人が悪いのだと考えれば答えは簡単ですが、それだけでは話が進みません。「なぜ多くの自転車がそこに置かれるようになったのか」ということを考えなければなりません。「自転車を売る立場にも責任がある」という人もいれば、「駅まで自転車で行き、多くの人は電車に乗るのだから鉄道事業者にも責任がある」という人もいます。さらに「自転車を置くのは電車に乗る人だけではない。近くで買い物をしている人もいるだろうから、商店街や大規模小売店にも一部責任があるかもしれない」、「道路管理者がきちんと管理しないからだ」、「郊外にニュータウンができたのにバスがきちんと走っていないからだ」、「市の交通政策に問題があるのだ」などなど、意見としては様々に出てきます。

そして、多様な意見が出ても、どこが対応するのが明確ではありません。そこで対応したのが結局自治体だったのです。地元の自治体が解決のために、当時まだ国の法整備が不十分だったにもかかわらず、独自に条例を制定して撤去するなどの対応を行いました。ところが、その条例に対して住民から抗議がありました。「いったい何を根拠にしてこの条例をつくったのか」と問われたときに、その根拠を明確に説明できないという状況でした。そもそも放置自転車は法的にどのように扱われるのか。遺失物なのか廃棄物なのか。そういう問題提起もなされ、自治体が苦境に立つ場面もあったようです。しかし、その後 1980 年にいわゆる「自転車法」（自

転車の安全利用の促進及び自転車等の駐車対策の総合的推進に関する法律）が制定され、それ以降、この法律以外にも様々な法制面での整備が行われました。現在では、多くの自治体が法律にもとづいて条例を制定し、放置自転車の撤去だけでなく、駐輪場を整備するなど課題解決に向けて施策を展開しています。

この問題は、自治体が先に問題提起して、そのあと国が動いたという事例と位置づけることができます。こうした事例は、「分権時代」以前からみられたという点が重要です。

2. 「法令解釈権の拡大」と「政策法務的発想」

次に、これまで紹介した事例を踏まえて「法令解釈権の拡大」と「政策法務的発想」についてお話しいたします。この2つは関連している話とお考えください。

いわゆる第一次分権改革においては、機関委任事務の廃止など様々な成果がありましたが、この「法令解釈権の拡大」も大きな成果と考えられます。第一次分権改革の時代から活躍されている西尾勝先生（当時、東京大学教授）は、当時から「自治体の『法令解釈権が拡大した』ということをもっと認識してもらいたい」という趣旨のお話を盛んにされていました。以下、同先生のお考えにもとづいて説明します。機関委任事務の廃止にともない、条例制定権の拡大と法令解釈権の拡大という自治体にとって二つの裁量が拡大しましたが、後者が今ひとつ重視されていませんでした。自治体の自治事務については法令等だけが法的拘束力を有し、通達通知には法的拘束力がなくなったことはたいへん重要です。国任せの法令解釈が過去のものとなった、逆に言えば、各自治体が独自に解釈することができる、それだけではなく独自に解釈していかなければならないということになるのです。そうしますと、自治体間に差が出てきます。これも当然のことです。

そして仮に、ある自治体より近隣の自治体の方が独自の法令解釈によってよりよい政策を展開していたとしたら、住民も単に「この自治体はダメだ」と言っているだけでは本来の自治ではありません。自治体に対して発言し、場合によっては首長選挙で対抗馬を出すくらいの考えがあってもいいのです。

法令解釈権の拡大により、それではどのように自治体職員は法解釈をして地域に応じて政策を展開していくかということになりますが、その際に求められるのが「政策法務的発想」です。

「政策法務」という言葉も、今はインターネットで検索するとたくさん出てきますし、本や雑誌なども多数出版されています。また、すでに80年代後半あたりから、三鷹市・武蔵野市の職員の方が中心になって、政策法務についての論考を書かれております。そのあたりから、この言葉が本格的に使われるようになったのかもしれませんが。

この言葉の定義の仕方も様々で、松下圭一先生（法政大学名誉教授）の例によると「自治体、国、国際機構のいずれの政府レベルをも含めて、広く政策開発の法制化という立法ないし法運用の改革」をすることだとしています。つまり基礎自治体などで独自に条例を制定するなどして、地域のために新しい発想を導入していくことが重要なのです。

この「法令解釈権の拡大」と「政策法務的発想」ということから、様々な論点が出てきます。具体的な例として「国の法律をどのように解釈するか」ということは先ほど述べたとおりです。それでは「国の法律に事実上抵触する条例はどうするのか」という場合について考えてみたいと思います。

神奈川県松沢成文知事（2011年3月現在）についてのお話をいたします。ちなみに私は、松沢知事のマニフェストの進捗状況を評価する委員会の委員を4年間務め、議論をしてまいり

ました。松沢知事が提案した条例として「多選禁止条例」があります。簡単に言うと「神奈川県知事は最大3期までしかできません」という条例です。この条例自体は可決されているのですが、まだ施行はされていません。というのは憲法の保障する職業選択の自由に抵触してしまう可能性があるからです。いかに本人が優れていて、また住民が「知事を続けてください」と考えても、この条例が効力を発すれば4期目は務められないことになってしまいます。こうしたことを一つの自治体が定めてよいのか、ということでもまだ施行されていません。しかし、これは既に国に対する問題提起になっています。首長の任期は自治体ごとに決定できるなどの形で国が何らかの法整備をすれば、その法整備を待って条例も施行できるわけです。

さて次に「国が法律を制定していないにもかかわらず『事実上指導していること』に反することをどう考えるのか」ということです。これは条例ではありませんが、川崎市では1995年から、政令指定都市として初めて一般職公務員の採用試験における国籍条項を撤廃しました。川崎には在日韓国人の方々を中心に多くの外国人が居住しており、まちづくりに積極的に関わる人も多く、市でも外国人市民会議などで意見の聴取を行っていました。しかし、市の職員として外国人が活躍することができなかったため、国籍条項の撤廃に動いたのです。その際、当時の自治省は反対しました。なぜ反対したのでしょうか。どこか法律などに根拠として記されていたのでしょうか。そこで川崎市が、法律などの根拠について確認したところ「国の公務員の行政職の採用試験に国籍条項があるのだから『当然』自治体もそうである」との回答だったそうです。このように自治省は当初反対していましたが、結果的には追認的に了承した形となり、採用試験は実施されました。

ある学生が卒論でこの国籍条項撤廃について研究してみたいと相談してきました。そこで「新聞記事などで、本件に対する自治省や自治大臣のコメントの流れを段階的に追ってみては」とアドバイスしたところ、まとめてきました。それを見てみると、最初はやはり「認められない」という主旨のコメントが続いていたのですが、徐々に変化し、「これからは自治体にそのような決定をゆだねる」という方向になってきました。そして最終的には認められたわけです。ちなみに初年度の受験生からは合格者がなかったのですが、2年目には合格者が出ました。テレビのインタビューで涙を流して喜んでいる方がいたことを記憶しています。

次に「国が何もしていない、しようとしらない分野について自治体はどのように対応するのか」ということです。これは構造改革特区を事例に考えてみたいと思います。

有名な例として「移送サービス」があります。今は構造改革特区を皮切りに認められるようになって全国展開されています。ご存知の方も多いと思いますが、もともと日本での移送サービス、つまり利用者から料金をとって移動させるには、必ず二種免許を取得し、さらに事業者免許を持つタクシー会社などが運行しないと、それはいわゆる「白タク行為」となって違法でした。かつてNPOなどの方々が、デイサービスを受ける高齢者などに対して、自宅からデイサービスセンターまで、免許を取得してはいませんが、実費程度の料金を取って移送のサービスをしていたことがありました。そのサービスに対して当時の運輸省は「違法である」としました。一方で、福祉的サービスを目的としていることから、当時の厚生省に問い合わせても「運輸は厚生省の所管ではない」とのことで問題は解決しませんでした。要は、縦割り行政の挟間に陥ってしまったわけですが、ちょうどこうした問題提起がなされたときに「構造改革特区」という制度ができましたのでそれを利用して実現したのです。現在は法改正により、特区によらなくともこのサービスができるようになりました。サービスの現場からの問題提起が国の法改正につながった例として記憶したいと思います。

3. 地域から問題提起を行う時代

このような例などを踏まえますと、現在は「地域からの提案が非常に重要である」といえると思います。補完性の原理という言葉がありますが、これを簡単に言いますと、個人や家庭で解決できることは個人や家庭が解決する。それで解決できないならば、近所や自治会などの地域で解決する、それで難しければ市町村、都道府県、国・・・とだんだん拡大していくような考え方のことです。それでは、この市町村というものに注目してみたいと思います。

市町村にもいろいろな規模があります。政令指定都市、中核市、特例市、一般市、町村となっています。これに関連して自治体学会で議論がなされたことがあります。北海学園大学の神原勝先生が、先に紹介した西尾勝先生の地方分権に関する講演に対して、「現在政令指定都市にある権限や事務を全部の市町村に担ってもらうということを考えてもいいのではないかと意見を述べました。これに対して西尾先生は「たいへんおもしろい考え方であるが、人口規模がたいへん小さいところにまで同じような事務権限を担ってもらうことには疑義がある」という趣旨の返答をされておりました。私も検討課題の多い意見だと考えつつ、おもしろい発想だなとも思いました。一度政令指定都市なみの権限をすべての市町村が担うという「前提」で考えてみて、その上で「当自治体では担えない」ということを市町村の側から拾い出していき、それを都道府県に任せるという考え方をもってもいいのではないかと、あるいは広域連携などでの対応を考えるということは、視点としてたいへんおもしろいものだと感じました。しかし、補完性の原則にも危うい側面がありまして、市町村が担うとしてその財源が伴わないのであれば、ただ単に仕事が市町村に移されて、その結果お金が足りないということになりかねませんので十分注意することが必要だと思います。

さて、ここで先にも紹介しました構造改革特区の話を再度いたします。八王子市が特区を活用した例として、高尾山学園の設置があります。もともと国の規制があってできないことを地域から提案していくという例として大変参考になるものです。最近私が興味を持っていますのは大分県の例です。大分県は、大分県立看護科学大学という大学を設置していますが、その大学院で、看護師により高い知識を身につけていただき、医師が行う初期診療や薬の処方の一部を担ってもらおうと考えました。これがいわゆる「ナースプラクティショナー」で、アメリカの一部の州などでは実現しているとのことです。これを構造改革特区で実現できないかという提案をしているのです。

この提案ですが、厚生労働省に2回却下されています。また、医師会からのかなり強い抵抗もあると聞いています。医療行為の一部を医師でない看護師に移していくということは慎重に考えることが必要だろうと思いますが、実現はしていなくとも大きな問題提起をしているということで注目したいと考えています。このような問題提起自体、自治体の職員もかなり勉強しているからこそできたものだと思います。

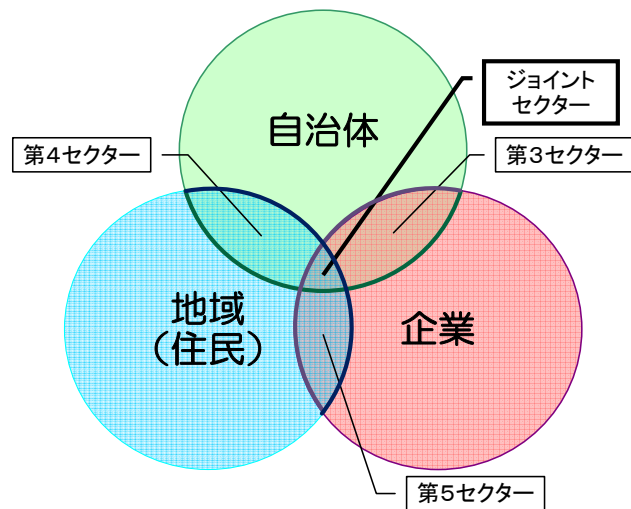
おわりに

最後に、これまでお話したことを少し別の視点から考えて、まとめたいと思います。それは「地域において公共サービスをどのように供給していけばいいのか」ということにつながるものです。

時代によって自治体の役割も、自治体職員の役割も変わっていきます。図表1（次頁）は、以前よく引用された神戸市における調査研究で考案された公共サービスの供給主体を考える際

の概念図にもとづいています（原典の表題は「行政サービスの処理方式」）。最近は、「地域」の部分を地縁組織とNPOなどに分けるなど、より複雑な概念図が提示されてきていますが、ここでは理解しやすいように古典的な図を使います。社会には様々な公共サービスが存在し、多様な主体がそれを担っています。また、この図で強調しているのは、主体間の協力を念頭に置いていることです。そして、この図で明らかなおとおり、自治体のみが担う部分はむしろ限定されています。

図表 1 公共サービスの供給主体・体系



このように、各種の主体やセクターがある中で、自治体は住民のニーズを受け止めて、どのようなサービスを展開していくのか、各主体やセクターの協力関係をどのように構築していくのかといったことをコーディネートしていくことが重要です。そして、そのコーディネートの結果、自治体によってサービスの内容、供給の方法が独自に考案されていきます。そのためには、個々の自治体職員の皆さんが、それぞれの所管で住民のニーズを把握し、解決していこうとするときに、先にお話しました例などを参考にして、まず「この地域の住民にとって理想的な姿とはどのようなものであろうか」ということを考えてほしいと思います。住民の方々にとって目指すべき姿というものをしっかりと持って、どのように各主体と協力してそれを実現していくのかということを考えることが、自治体職員にとっての大きな課題なのではないかと思います。

住民に一番近い基礎自治体の職員の役割と責任はますます大切になっていきます。そして、「責任が重くなると同時に、ますます仕事は楽しくなる」ということを申し上げて、この講演を終えたいと思います。

参考文献

- ・ 田村明『まちづくりの発想』岩波新書、1987 年
- ・ 松下圭一『政策型思考と政治』東京大学出版会、1991 年
- ・ 西尾勝『地方分権改革』東京大学出版会、2007 年
- ・ 神戸市『神戸市都市制度調査会報告書』、1978 年

（まえだ しげとう）