

冬

第4号
WINTER
2022

地方行政実務研究

Local Public Administration Review

J-LPARS 地方行政実務学会
Research Society for Local Public Administration, Japan

巻頭言

矢口(和田)明子(酒田市)

第2回全国大会 シンポジウム

コロナ禍からみえる国と地方の役割

キーノート・スピーチ 片山 善博(早稲田大学)

パネルディスカッション 片山 善博(早稲田大学)／牛山 久仁彦(明治大学)／

出石 稔(関東学院大学)／大島 博文(大阪成蹊大学、モデレーター)

司会進行 瀧沢 佳宏(東京都)

第2回全国大会 分科会

研究論文の書き方セミナー：政策法務編

田中 孝男(九州大学)

公募論文(査読付き) 研究ノート

対人サービスに従事する自治体職員の管理

ーストリートレベルの官僚制研究の再考ー／大脇 哲文(豊中市)

地方行政実務研究 第4号 目次

巻頭言	矢口（和田）明子／（酒田市）	1
第2回全国大会シンポジウム	コロナ禍からみえる国と地方の役割	3
キーノート・スピーチ	コロナへの対応から見えてきた地方自治の課題 ／片山 善博（早稲田大学）	
パネルディスカッション	コロナ対策の課題・問題点とあるべき姿 ～地方分権との関係性を踏まえて 片山 善博（早稲田大学）／牛山 久仁彦（明治大学）／ 出石 稔（関東学院大学）／大島 博文（大阪成蹊大学、モデレーター） 司会進行 瀧沢 佳宏（東京都）	
第2回全国大会分科会	研究論文の書き方セミナー：政策法務編 研究論文の作成について：政策法務編／田中 孝男（九州大学）	21
公募論文(査読付き) 研究ノート	対人サービスに従事する自治体職員の管理 ーストリートレベルの官僚制研究の再考ー／大脇 哲文（豊中市）	33
活動報告（企画委員会）		45
活動報告（研究支援委員会）		47
活動報告（ウェブサイト編集担当）		48
活動報告（機関誌編集担当）		49
活動報告（事務局担当）		50
公募論文投稿要領		53
編集後記		

EBPM の重要性

理事 矢口（和田）明子（山形県酒田市副市長）

私は大学を卒業して1年間特殊法人で働いた後、県職員として5年間、大学院留学で2年間、大学教員として15年間、そして市役所副市長として6年間を過ごしてきた。公務員として11年間、大学教員として15年間働いてきたことになる。1996年3月に県庁を辞めて以来20年ぶりに地方行政の実務に戻り感じたことはたくさんあるが、その一つは「EBPM（Evidence-Based Policy Making：根拠に基づく政策立案）」の重要性である。特に、新型コロナウイルスの感染拡大という事態に直面し、EBPMの重要性をあらためて感じるが多かった。

新型コロナウイルス感染症の主な感染経路はウイルスを含んだ飛沫を吸い込むことであり、主な感染防止対策は「不織布マスクで鼻・口を覆う」「換気の悪い所を避ける」ことであるにもかかわらず、「（用途にかかわらず）公共施設を閉める」という対策が提案されることがあった。公共施設を閉めることによって生じる弊害（例えば「ステイホーム」を余儀なくされ身体的・精神的な健康状態が悪化するなど）を除去する対策とセットで提案されるのならよいのだが、そういう提案はなされないのである。

EBPMがあまり重視されないのは、地方行政の現場だけではないと思う。国の政治・行政においても、2020年3月の一斉休校の要請や、所得制限無しの全国民に対する10万円給付や布マスクの配布などが行われた。日本の行政にもう少しEBPMが浸透していたなら、今よりも市民に精神的・財政的負担をかけずに感染拡大の防止や経済対策の実施ができたのではないかと感じるのは、私だけであろうか。

私が言っているのは「EBPM」というほどのものではなく、「論理的思考力」のことだと思う。地方・国の行政の現場だけでなく、広く実社会において様々な課題を解決するために、最も求められる能力の一つが論理的思考力ではないだろうか。『仮説と検証』を繰り返すことや『目的』に照らして考えることの重要性は、私が言うまでもなく、既に多くの先人たちが指摘してきたことだと思う。本来、大学ではそうした能力を身につけるものだが、私が通っていた時代の日本の大学は「モラトリアム」とも揶揄され、必ずしもそうした能力を十分に身につけずに社会で働いている人が日本では多いのかもしれない。

かく言う私も、決して論理的思考力に秀でた人間ではない。むしろ、論理的思考力の足りない人間だと思う。そんな私が、もしも社会人として働き始めた30年前と比較して少しは論理的に考えられる人間に今なっているとすると、それは県庁時代の自主研究会、海外での大学院生活、大学教員時代の研究活動でご指導頂いた多くの先輩諸氏・同僚の皆様のおかげである。

本学会の研究・交流活動を通して、EBPMが広く日本の地方行政の実務に浸透し、日本がより良い社会になることを願ってやまない。

コロナ禍からみえる国と地方の役割

日時：2021年12月11日、早稲田大学国際会議場 井深大記念ホール
キーノート・スピーチ「コロナへの対応から見えてきた地方自治の課題」
片山 善博 氏（早稲田大学政治経済学術院教授（元総務大臣、元鳥取県知事））

パネルディスカッション「コロナ対策の課題・問題点とあるべき姿 ～地方分権との関係性を踏まえて」

片山 善博 氏（前掲）（非会員）
牛山 久仁彦 氏（明治大学）（非会員）
出石 稔 会員（関東学院大学、元横須賀市）
大島 博文 会員（大阪成蹊大学、元神戸市）（モデレーター）
瀧沢 佳宏 会員（東京都）（司会進行）

司会（瀧沢）

ただいまから、地方行政実務学会の第2回全国大会を開催いたします。まず、開催に当たって稲継理事長からご挨拶申し上げます。

挨拶（稲継理事長）

皆様、こんにちは。昨年3月に発足した当学会は、当初、研究者会員41名と現役実務家の一般会員30名、そして団体会員2団体という小規模でスタートしましたが、現在は研究者48名、一般会員160名、団体会員12団体となり、非常に大きくなりました。ちょうどコロナの時期と重なったので対面でお会いできない時期が続きましたが、今日ようやく、オンライン併用ですがお会いできたのを非常に嬉しく思います。

今日は、片山善博前総務大臣もお越しいただいて、基調講演をいただきます。よろしくお願いいたします。

司会

ありがとうございました。それではシンポジウム第1部を始めます。テーマは「コロナ禍からみえる国と地方の役割」です。コロナ対策に関して、国と



稲継理事長

自治体の間でいろいろな問題提起がなされています。その根底には、財政面の自立や、責任があいまいな両者の関係があるかもしれません。ワクチン接種や休業要請・補償、さらには今まさに10万円給付の問題等もございます。さまざまなコロナ対策があるなかで、あらためて両者と責任と役割について考えていきたいと思います。

最初に、キーノート・スピーチを片山善博先生にお願いいたします。片山先生は大学ご卒業後、総務省に入省され自治大臣秘書官や鳥取県総務部長などを経て、1999年から2期、鳥取県知事を務められました。その後、慶応大義塾大学教授や総務大臣を歴任され、2017年4月から早稲田大学政治経済学術院教授でいらっしゃいます。本日は「コロナへの対応から見えてきた地方自治の課題」と題してご講演いただきます。よろしくお願いいたします。

キーノート・スピーチ（片山）

こんにちは、ご紹介いただきました片山です。今日は私からキーノート・スピーチをさせて頂いて、それをもとに皆様と一緒に議論することになります。ここでは、国と地方の役割という全体の大きなテーマでお話をします。

特に私がこの間ずっと気になっていたことは、自治体の問題です。はっきり言えば自治体がもっと基本に忠実になって、国に対してしっかりモノを言ってほしい。なおかつ自分がやるべきことは自信を持

ってやってほしい、
ということが言いた
いわけです。

国と地方との関係
では決まってないこ
とも多いです。コロ
ナが起ることを想
定しない法体系にな
っていました。特措
法を適用していますが、これはコロナへの対応とし
てできた法律ではなく、法律の名前が示しているよ
うに 2009 年の新型インフルエンザに対する特別措
置法なんですね。これを借用、活用させてもらって
いるというのが実態です。もう 1 年 9 か月も経ちま
すから、昨年の秋くらいには新型コロナ対策特別措
置法に改めるか、新法を作っておくべきだったと思
うんですが、それすらやっていない。これは国側の
問題です。そのように、いい加減なままになっている
ことは多くあります。

ですが、実はちゃんと決まっていることもあるん
です。これからお話しますが、地方の役割が曖昧な
ように見えて、本当は決まっています。ただ、それ
が決まったように運用されてない、そこから混乱も
生じています。今日はそのような基本的な認識に基
づいて、2 つのことを申し上げたいと思います。

1 つは地方分権に関することです。地方分権改革
が 2000 年から始まりましたが、コロナへの対応を
見てみると、ほとんど振り出しに戻ってしまった、
先祖返りしてしまったという問題意識を皆さんにま
ずお伝えしたいと思います。もう 1 つは、それと関
連することですが、国も自治体も法律に基づく行政
という認識がすごく薄れてきた、法治主義が劣化し
てきたという危機感を持っております。これについ
ても私の認識を皆さんにお伝えできればと思ってお
ります。

地方分権に関して①緊急事態宣言における自粛要請 などの判断

最初の地方分権改革の成果が振り出しに戻った
ということですが、随所に見られます。その最たるも
のは特措法で、国と自治体の役割は明確に書いてあ
るんです。国は緊急事態宣言が必要な時に出して、
都道府県は緊急事態宣言が出たら必要な対策を講じ
ることができる。こういう国と都道府県との役割分
担があります。都道府県知事が出せる対策は、この
範囲内だったらできますよ、となっているわけです。



片山 善博 氏

国が宣言を出したら都道府県知事が要請を発出する
権限が付与されるという仕組みで、その内容は法律
と政令にメニューが書いてあります。例えば、飲食
店へ営業自粛や遊興施設の利用停止です。これは、
国が宣言を出した時に各都道府県知事がそれぞれ決
めるものです。

ところが、実際は国が宣言を出すだけでなく、都
道府県知事が決めるべき内容まで事実上全部決めて
しまいました。例えば、緊急事態宣言の対象地域で
は飲食店の営業自粛が 8 時までとか、そういうこと
も全部国が決めたんですね。それに都道府県知事が
従いました。本当は国にそんなことを決める権限は
なく、緊急事態宣言を出すか出さないかだけです。
だから、国は「宣言を出したから知事は法律に則っ
てそれぞれの地域で必要な要請をしてください」と
言うのなら良いのですが、「8 時まで」などとい
うことまで決めました。国が決める権限はないの
ですが、百歩譲って国がそういうことを言ってきた、
決めたような外観を呈する内容を国が言ってきたも
、それをどう受け止めるかは地方自治の文脈、特に地
方分権改革の文脈で言うと助言なんです。助言だか
ら知事は聞いても聞かなくても良いのですが、全部
聞いてしまったんです。

国は「基本的対処方針」というものを書いたんで
すね。これは特措法の中に根拠があって、全般的な
方針とか国の重要な施策とかが書かれるものです。
しかし、福島県では 8 時まで要請するとか、そんな
細かいことを書くべきものではないんですね。国が
何をするか、どんな認識を持っているか、感染状況
はどうか、これに対してどう立ち向かうのかとい
うことを、国の問題として意思を統一するために書く
ものです。基本的対処方針は国の方針なのに、そこ
に個々の都道府県がやるべきことまで具体的に書く
のは、本当は意味がありません。百歩譲って、都道
府県に対する助言と受け止めるなら、都道府県はそ
れも勘案して何をするかを主体的に決めれば良いわ
けです。

去年の第 1 回目の緊急事態宣言では、全国すべて
の都道府県を対象地域にしました。ほとんど感染者
がいなかったところも対象地域になりました。感染
者がいない地域の知事は、本当は宣言がでていても
何もしなくてもよかった。もちろん、せっかく対象
地域になったのだから、県民に「感染に注意しまし
ょう」とか「東京や大阪などの感染地域に行くのは
控えてください」くらいは言うのが常識的だったで
しょう。ところが、都道府県全部が対象地域になり、

そのすべての地域で一斉に、国が示したとおりに休業なり施設の使用停止なりを要請しました。あらゆる地域でいろいろなことが全部止まってしまいました。映画館や図書館まで閉まり、学校も休校にしました。結果的に、都道府県は国が決めたとおりの内容に従ったわけです。

これを見ると、関与の法定主義とはいったい何だったのだろうと思います。国が自治体に言うことを聞かせるのは法律かそれに基づく政令に根拠がないといけなくされているのに、法令ではなく基本的対処方針という文書を根拠にして、すべてまかり通ってしまったんですね。本当に情けないことだと思います。

実は、最初抵抗した知事さんもありました。東京都の小池知事は西村担当大臣と3日間やりあって、最後に「私は社長だと思ったら中間管理職だった」と捨て台詞を言って軍門に下ったわけです。あそこで、もっときちっと詰めれば良かったんです。「これは私たちの権限ですよ？」「あなたたちは宣言を出すまで」「基本的対処方針に書いたものは助言に過ぎないでしょう？」とやり合っていればすべて明らかになったのですが、そういう議論もしないまま「私、中間管理職だった」で引き下がった。これが大きなターニングポイントだったのですが、他の知事さんが皆、小池知事にならって国に従いました。

また、初期の頃にPCR検査をもっとしたらどうかという話がありましたが、国は「PCR検査は、中国、特に武漢から帰ってきた人やその濃厚接触者を対象にしてください。あとは37.5度以上の発熱が4日間以上続いた人を対象にしてください」と保健所設置の自治体に通知したわけです。これはさきほどの助言です。これをどうするかは助言を受けた側が決めれば良いので、「うちは対象者も少ないし検査体制の余力があるので、疑わしいものは全部検査します」と言って検査しても良かった。実際、和歌山県知事はそういう方針で、国の基準では市中にも感染拡大してしまうから、街のお医者さんがPCR検査をした方が良いと判断した患者さんはすべて検査しました。だから、きちんと抑えられた。ところが、他の都道府県や保健所を設置している指定都市などは全部国の基準を守ったんですね。そうすると、もう滑稽なことが起こりました。お医者さんが「この人を検査してください」と保健所に言っても「発熱は38度で何日ですか？」「2日目です」「じゃあ明後日に連絡してください」という笑い話のようなことが起きたんですね。余力がなくて検査できないのであれば

優先順位の問題なので仕方ないかもしれませんが、余力があるのに国の通知ゆえ4日間待つという珍現象が起きました。通達行政がまかり通っていることの表れだろうと私は見えています。和歌山県だけは自分の考え方で、法令の解釈もしっかりやっておられたので良かったのですが、和歌山県がなかったら全敗です。情けないと思いました。

地方分権に関して②休業要請に対する補償問題

緊急事態宣言の後で問題になったのが休業要請に対する補償です。飲食店が休業すると補償はどうなるのか、協力がどうなのかという問題が出てきました。当然のことで、営業自粛の要請は強制ではないけれども知事が「自粛してくれ」と言った時に「いや、しない」というのは、かなりの勇気が必要です。現実には自粛警察のような人たちが横行しましたから、実際に営業できなくなる可能性もあるわけです。そういうことを考えると、やはり協力金は少なくとも必要だと私も思います。

では、その財源をどうするのかですが、本当はすでに法律が整備されています。地方分権改革が2000年からスタートしたのと少し遅れますが、地方財政法の改正をしました。地方財政法10条に、国と自治体が持ち合う経費について書かれています。地方財政法では経費を分類しています。自治体が全部持つべき経費は自治体のみに利害のある事務で、国だけが出すのは国政選挙に要する経費などもつばら国の利害に関係がある事務などとなっています。その中に、国が全部または一部を負担しなければならない経費の種類も規定していて、そこに感染症の予防に要する経費があるのです。今回の新型コロナウイルス対策に要する経費はこれに該当しています。さらに、地方財政法第11条ではこうした経費について、その具体的な対象範囲や国が出す割合を法律あるいは政令で書くことになっています。だから、早い段階で休業協力金とかPCR検査といったいろいろなコロナ対策、感染症の予防に要する経費を全部網羅して国と自治体とで協議しなきゃいけないのです。国はどの範囲を対象にするか、国の負担割合を何割にするかを国と地方の協議の場でやるべきです。本当は知事会がそういうことに注力すべきで、国には応じる義務があるんです。知事会が「協力金は全部対象ですよ」「協力金を対象にしない？、そんなバカなことがありますか？」などとやり取りをすれば、世論は知事会の味方をします。「半分？ それはおかしいでしょう。それでは十分なことができませんよ」

とえばいい。全部国が出すのは地方が甘くなりま
すから全部とまでは言いません。私の感覚では8割
を国が出すのが妥当な線だと思います。そういうの
を早いうちに決めておくべきです。国が協力金は8
割負担する、ということを法律に書くのが国会の仕
事です。こういうことをやるべきでした。地方分権
改革の成果として、地方財政上のそうした措置がで
きる仕組みになっているわけです。

ただ、コロナが発生するかどうか分からないから、
あらかじめきちっとルールを決めておくことは無理
です。だから、発生した場合に臨機応変に決められ
るかどうかなのですが、知事会はそのことを国に
要請しませんでした。「お金をたくさんください。
地方創生臨時交付金は何千億円つきましたか？」と
いう話で終わってしまいました。そして、コロナの
波が来るたびに「追加してください。お金をくだ
さい」と補助金の要請をするのが日常になってしま
いました。本当は最初に権利として決めておけば、8割
出してもらえることが決まっていれば、必要に応じ
て都道府県が自主的な政策を打つことができたのに、
私は大失敗だと思います。

なぜ地方財政法にしっかり書いてあるのにやらな
かったのか、私も何人かに聞いてみたのですが「そ
んなのあったんですか？ 知りませんでした」とい
う人が多かったです。中には「ルールで決めると東
京都にたくさんお金が入って、こちらになかなか回
ってこない」という話もありました。当時の政権は
東京都知事を嫌っていたから、地方創生臨時交付金
で掘り金のようにしてドサツと付けてもらったら、
本来東京都に行くべき分が減らされて、それが地方
に回ってくる、そういうよこしまな考え方を持って
いる人もいました。しかし、そんなことをしていれ
ば結局、自分たちの首を絞めることになります。い
つも陳情しなきゃいけない、「増やしてください」と
なる。そういうことをしなくてもいいように、地方
が卑屈になっておねだりしなくてもいいようにルー
ルを決めておきましょう、というのが地方分権改革
の1つの柱ですが、それをうまく活用できずに今日
まで続いている。とても情けない姿です。皆さんも
せっかくの機会ですから、後で読んでみてください。
地方財政法の10条と11条をぜひ見ておいてくだ
さい。

法治主義の劣化に関して①緊急事態宣言による自粛要請

次が、法に基づく行政の空洞化と私が言っている

ものです。法治主義の空洞化と言っても良いです。
法律があるのに守られないのなら、法律が何のため
にあるのか、ということです。法律は人の権利を制
限したり義務を課したりします。それを国民の代表
である国会があらかじめルールとして決めておく。
その範囲内ならば行政が執行できるが、範囲外のこ
とはできません。もしそれをする必要あるなら、国
民の代表である国会で法律を改正しなさい、とい
うことになるわけです。

しかし、最近見ていると、この法治主義、法律
に基づく行政がかなりないがしろになってしまいま
した。それは政府の側だけでなく、実は自治体の側
も同じです。意識が非常に低くなってしまい、さら
に国や自治体を取り巻く人たち、例えば国会議員も
法律に対して非常に無頓着になっています。自分た
ちが法律を作る役割なのに、作った法律に無頓着な
のです。自治体が法律を読み間違えて執行している
のに、地方議会もそういう問題意識は全くない。さ
らに、マスコミも国が間違ったメッセージや法律を
間違って解釈して政策を打ち出しても、そのまま受
け取っています。「法律の解釈がおかしい」とマスコ
ミも言いません。つまり、国や自治体だけが法治主
義を劣化させたというわけではなく、社会全体が法
治主義に対して無頓着になってしまいました。それが
今回の新型コロナ対策の過程で露呈したのです。

法令の問題については、法治国家、法律に基づく
行政観点から見て重要なことがいくつかあります。
まず法律を適切に解釈できなければいけない、法律
を適切に執行しなければいけない、適正に執行でき
ないのであれば立法で手直ししなければいけない、
こういうサイクルが本当はうまく機能すべきなのに
ですが、法律の解釈能力もかなり落ちていますし、立
法能力も落ちてきています。

例えば、先ほど少し触れましたけれども、昨年の
緊急事態宣言では全国すべての都道府県を対象に、
いろいろな業種に対して使用停止や営業停止、自粛
要請をしました。あれは何に基づいていたかという
と特措法 45 条で、緊急事態宣言が出れば都道府県
知事は住民に対して外出自粛を要請することができ
ます。また、学校や大規模な公共施設に対して使用
の停止を要請すること、カラオケや遊技場、映画館、
劇場とかレストランなど主に民間の施設に営業停止
を要請することができます。特措法と施行令にその
対象となる施設や業種が列挙されているのですが、
実はその法律と施行令に規定されたリストのすべて
を対象にして要請をかけてしまいました。特措法に

書いてあるのは、この範囲なら要請を出せるということだけのことで、知事はその中から取捨選択すればいいのです。県や地域ごとにクラスターが発生しているのは、カラオケバーとかスポーツジムなどの違いがありました。ならば、うちの県はここを重点的に営業の自粛を要請しようということにすればいい。その場合に、知事が要請できる範囲が書いてあるわけです。もともと新型コロナを念頭に置いた法律ではありませんから、新型コロナでクラスターがどう発生するかは全く考えないで書いたリストです。その中から、今回の感染症でどういうところに要請をかけるのが一番有効かを考えなければいけない。ところが、国はリスト全部に要請するという前提で、都道府県に事実上の指示をしました。それは単なる助言なのですが、都道府県知事はそれを真に受けて、リスト全部に自粛の要請をかけてしまいました。何を考えているんだろうと思いました。レストランに入って「メニューにある料理を全部ください」と言う人はいません。ですが、そういうことをしたのです。レストランに入ったら「今日はハンバーグ定食ください、ビールをつけてください」と選ぶわけですね。だから、今回のコロナ対策でも法令にリストアップされたものの中から必要なものだけ選ばれば良かったのに、法律解釈の能力が低下していますから全部やるものだと思い込んでいたんでしょうね。内閣府も内閣法制局も思い込んでいたし、さらには都道府県も国からそう言われたら全部やらなきゃいけないと思ってしまった。

ある政府関係者と話す機会があり、その折に「法律には、ここまでならできますよという範囲を限定しているだけだから、その中でやれば良いんですよ」と話をしたら、「そうですか？」という反応だったので私は本当に驚きました。

そこから話が進んで、本年1月に2回目の緊急事態宣言が出された時は飲食店中心に絞りました。もし気がつかなかったら、またあの段階で全部やっていたかもしれません。最初の方はウィルスの正体があまりよく分かっていなかったもので、多少広めでも仕方がないと思います。しかし、ウィルスの性質が分かってきたら、そこまで広くするのは愚かな選択です。そういうことをしっかり見極めないといけないうのに、どうも法律の解釈能力が劣っていて、とにかく全てを対象にしなければならないと錯覚していたようです。

法治主義の劣化に関して②緊急事態宣言の対象区域と要請の公表

もう1つは細かい話になりますが、緊急事態宣言は都道府県単位という都市伝説がずっとまかり通っていたことです。緊急事態宣言は都道府県単位だから使い勝手が悪い、東京都を対象にしたら伊豆諸島や奥多摩も入ってしまう。そこで、今年2月に改正した時に蔓延防止等重点措置という仕組みを作って、こちらは市町村単位だから使い勝手が良いという説明を政府もしていたし、マスコミもそれをそのまま流しています。しかし、まったくの嘘です。誰も法律を読んでいないんですね。

法律には何が書いてあるかというと、特措法38条1項を読んでみて下さい。そこには市町村の区域の全部又は一部が緊急事態宣言の対象地域に入っている市町村という趣旨の規定があります。つまり、市町村の一部でも緊急事態宣言の対象になり得るということです。だから、私は去年の夏から「歌舞伎町だけ出したらどうか?」「新宿区でも良いけれど、それが広いのなら歌舞伎町だけを宣言の対象地域にしたらどうか?」と言ったのですけれど、寄ってたかって「都道府県単位でございます」という。みんな法律そのものを読まないんですね。特措法38条1項を読みさえすれば、そこにちゃんと書いてありますから、誰が見ても分かります。市町村の一部から宣言区域に入ることがありえる、ということです。法律を作った国会議員も読まないし、法律を執行する政府の役人も読まない、内閣法制局もそれを理解していません。都道府県の法制執務課や政策法務課の職員も読んだら分かるはずですけど、読んでいないのか、読んだけれどもわからないのか、わかっていると言わないのか。未だに緊急事態宣言は都道府県単位だという都市伝説がまかり通っています。

「パチンコ店がけしからん」という声が大阪の方であり、要請に応じないので店名を公表しました。あれはいったい何だったのでしょうか? というのは、確かに公表の規定は特措法にあります。実は2月に改正していますが、改正前の公表の規定は都道府県知事が特措法に基づき営業自粛などの要請を出した時にはその内容を公表しなければならない、というものでした。これは、要請したらすぐ公表しなさい、という意味です。権利の制限や義務を課すわけですから、要請の内容をすべからず公表しなさい、すなわち情報公開を迫っている規定でした。情報公開を義務づけ、都道府県知事が不必要な制約を加えていないか、特定の業者などに狙い撃ちなどしてい

ないか、そんなことをチェックできる仕組みを設けていたということです。知事の要請内容を皆でチェックできるように公表を義務づけたわけです。

ところが、それを逆手にとって「言うことを聞かない奴は懲らしめてやる」という形の公表にしてしまったのが、あのパチンコ店の店名公表です。もちろん懲らしめの規定もあります。例えば、国土利用計画法は地価の高騰を防ぐための規定があります。そのために取引の届出をしてもらって、高すぎる時に「もうちょっと下げたらどうか？」と勧告します。そして、勧告に応じない時には公表することができると書いてあります。これも、あくまで「できる」という規定ですから懲らしめと言って良いかどうか分かりませんが、行政目的を達成するための手法として公表という手段を使おう、という意味です。

ただ、特措法は違います。要請したら内容を公表しなさいと義務付けられている。なのに、逆手にとって相手を懲らしめるために使うという、とんでもない運用でした。私はずっと批判し続けていたのですが、国は今年の2月にこっそり改正しました。国土利用計画法と同じような懲らしめタイプの公表の仕組みに変えています。説明も何もなく、国会でも議論になっていません。私も去年の早い時期から「おかしい」と何人もの国会議員に話してきました。ですが「役所からそんな説明聞いていません」と言うんですね。よく法律を読みなさい、役所の説明と法律の条文のどちらが重要なのか？ と言っても、ボカんとするだけ。本当に情けなくなった次第です。

法治主義の劣化に関して③緊急事態宣言下ではない時期の営業停止、自粛の要請

それから極めつけとして、緊急事態宣言が出ていなくても営業停止の要請、自粛の要請を平気で出しました。例えば、宣言を出す前だけでなく、宣言解除後にも「リバウンド防止月間」などと言いながら一定の営業自粛を要請し続けました。あれは一体何でしょうか？ 緊急事態宣言を出すのは権利の制限、基本的人権に関わる重要なことだから、宣言を出す時には国会に報告する仕組みになっているわけです。逆に言うと、緊急事態宣言を出さなければ国会に報告しなくても良いことになる。ところが、宣言を出さないにも関わらず平気で自粛の要請をしています。それに関して法的根拠はないのに、政府は「ある」と言うんです。

最初は特措法 24 条 9 項を持ち出しました。ここには都道府県対策本部長（知事が就く）が「公私の

団体又は個人」に対して必要な要請をすることができると書いてあります。24 条は 1 項から順に、国との関係、市町村との関係や警察本部との関係、教育委員会との関係、要するに官公庁間の関係が書かれています。そして、最後の 9 項に「公私の団体又は個人」に対して必要な協力を要請することができる、とある。

常識的に言えば、公私の団体は医師会とか病院協会、看護協会といったものを指すはずですが。官公庁ではないけれども、それに準ずるような公的・私的な団体です。また個人とは、感染症の専門家を指しているはずですが。ところが、そこだけ切り取って飲食店やホストクラブに至るまで自粛の要請をかけました。緊急事態宣言が出てない中で、です。ではホストクラブのどこが公私の団体なのでしょう。都民や県民に対しても外出自粛を要請しました。これも個人ではないでしょう。個人に対する要請というのは、例えば片山善博さんなどと名前を指定して出すものです。住民一般を個人とは言いません。法律の読み方を履き違えています。国が解釈を間違えたのは、出来の悪いコンメンタールに原因があったようです。そこに少しそれらしいことが書いてあって、おそらくそれに乗ったのでしょ、条文を見ないでコンメンタールを見るという悪癖もある。解釈誤りについての私の批判に対して、政府は反論しませんでした。誤りに気がついたのでしょうか。でも、改めもしませんでした。情けない限りです。

法治主義の劣化に関して④法の執行について

そして、法の執行という面です。例えば、医療機関が逼迫して、自宅療養者が増えました。これは、本当は法律違反です。法律では、都道府県知事は医療を提供することが不十分であると見込まれる時は臨時の医療施設を提供しなければならないと書いてあり、これは義務です。そのために臨時の医療施設のことをあらかじめ都道府県の行動計画に書いておくことになっています。そして、実はすべての都道府県が行動計画を作っていて、必要になったら臨時の医療施設を作ると書いてあります。それなのに準備も何もしなかった。中には、国から具体的な指示がなかったからだとやっているところもあります。

最後に、法に基づく行政のことでいえば、国の法令だけでは対処できないような事態の時は、都道府県も市町村も独自に条例を作って、自分たちが仕事しやすいようにすべきです。例えば、ある県で最初

の頃に外来者の検温をしたところがありました。あれは一種の権利の制限、義務を課す行為です。検温条例もないのに「検温します」とある日突然言われたら、皆怒りますよね。うちの県に来た人は検温の義務があるから協力してくださいと条例に書いてあれば、だいぶ違ったと思います。自治立法で処理していれば良かったと思います。いくつか条例を作ったところではありますが、いずれも宣言条例のようなもので、権利義務に関する条例ではなかったように思います。

以上、2つのこと、分権改革が振り出しに戻ってしまったことと法治主義、法律に基づく行政の原理がかなりないがしろになっているという2つの懸念をお伝えして、私の話を終わりたいと思います。ご清聴ありがとうございました（拍手）。

司会

片山先生、ありがとうございました。非常に多くの示唆を頂いたと思います。

それでは第2部パネルディスカッションを始めたいと思います。テーマを「コロナ対策の課題・問題点とあるべき姿—地方分権との関係性を踏まえて」としてディスカッションをしていただきます。

パネルディスカッション

モデレーター（大島）

片山先生、貴重なご講演ありがとうございました。我々ほとんどの人間にとって大先輩に当たるからこそ、厳しい叱咤激励を頂いたと思っています。こうした国の存亡に関わるような問題について、法律の解釈の基本となる点に行政のプロであるにもかかわらず踏み込めていない、という厳しいご意見をいただきました。せっかく2000年代から積み上げてきた地方分権の成果が先祖返りしてしまっている。国が言っていることを根拠としてしまう通達行政のようなものが復活してしまっていることが大いに危惧された、と我々研究者にとっても基本に立ち返るという意味で大きな問題提起をいただいたと思います。

ここからは、せっかく2年ぶりくらいでリアルな場ができたので、丁々発止で議論をしていきたいと



大島 博文 会員

思います。まずは、先ほど片山先生のお話をお聞きして、牛山先生と出石先生に感じられたことをお話ください。

パネリスト（牛山）

お招きいただきありがとうございます。片山先生には以前からいろいろと教えていただいておりますが、今日もお話をお伺いして、「地方分権の危機」についてご教示いただくことがたくさんありました。

分権改革で地方自治法が改正され、機関委任事務が廃止されて、国の関与の改革が行われました。しかし、片山先生が言われたように自治体の側で制度や改革の成果を生かせていない部分が多々ある、と思っております。

例えば、ワクチン接種をめぐって国と地方の関係で混乱があったのではないかと。これは法定受託事務ですけれども、おそらく政治的な理由から接種者の数を増やすために政権が自治体のお尻を叩いてやらせるといった姿勢が見られました。また、大規模接種や職域接種の実施は感染拡大を防止する観点から必要だと思いますけれども、当時の菅総理が自衛隊の行っている大規模接種会場に行って「規律正しく整然と接種をしているのを見ると非常に心強い」と発言される様子が報道されました。接種会場で職務に励んでおられる自衛隊のみなさんを褒めることは良いことかと思いますが、裏を返せば、自治体は雑然と規律正しくなくやっているのか、ということになる。やはり総理大臣として自治体にさまざまな支援をする立場であるのですから、現実に行われている自治体の取り組みも高く評価してしかるべきではないでしょうか。

また、複数の市長さんからうかがった話ですが、国からワクチン接種を急ぐようにという電話をもらったというのですね。政府あげての感染症予防ですから、国（中央省庁）から自治体に政策の推進を働きかけるということもあるかもしれませんが、何らかの圧力と勘ぐってしまうようなお話だと思います。

さらに、ワクチン接種は法定受託事務で、確かに国の責任において自治体に適正な実施を求める側面



牛山 久仁彦 氏

が強く、法令の規律密度も高いと思いますし、自治体の裁量が小さい事務だと思います。けれども、結局ワクチンが足りなくなっていて自治体に送られず、現場で混乱が生じました。だとすれば、自治体には実施する責任があると同時に、国にも当然のごとく実施させる責任、担保する責任があるのではないかと、思うんですね。もちろんワクチンがないのを配れと言っても難しいと思いますけれども、大規模接種や職域接種を併用する時点でワクチンを確保した上でやらなくてははいけないし、国と自治体が対等であることを考えると、法定受託事務を実施する責任は自治体と同様に国にもあるという点から、かなり国の対応には問題がありました。改めて法定受託事務というものを国がやらせる事務ということではなく、国も自治体も国民のために実施するというのが法的に決められている事務だと考え直す必要があるのではないかと考えたところです。

そういった意味で、ワクチン接種をめぐる混乱が見られ、首長さんなどの話を聞いても国の下請け機関みたいになってしまったという言葉も聞きましたけれども、そういう観点からもう一度地方分権の原点に返って、自治体行政のあり方を見直す必要があるのではないかと考えています。

もう1つは、保健所の負担が大きいことです。政令市、中核市などのお話を聞いても、現行の保健所体制では対応が難しいので、かなり多くの他の部署の職員が保健所支援などに向けられている。県の保健所、神奈川県などもそうですが職員数が非常に限られる中で、市町村の保健師さんを応援で出してもらうということもあったようです。片山先生のお話にも通じることだと思いますが、分権改革以降の自治体負担、とりわけ市町村の負担が非常に増えていると思います。コロナ以前から、例えば特例市が廃止され中核市へ移行するかどうかの判断を迫られたけれども、かなりの自治体で中核市になることを拒む、忌避するような例がみられました。保健所設置市であった福岡県の大牟田市はコロナ禍のさなか、昨年4月に保健所を廃止して権限を県に返上したために、市民は柳川市にある福岡県の保健所まで行かなければならないことになりました。大牟田市も大変苦慮された上での対応ですし、市民の負担を軽減するさまざまな措置をとられているかと思いますが、その意味で、やむをえないことかとは思いますが、保健所を1つの例として考えても、権限を地方分権に逆行して返上したり、権限移譲を拒んだりするような状況が生まれていて、大変残念なことだと思います。

ています。

その一方で、中央集権をすれば果たしてうまくいくのでしょうか。昨今、国の保健所を巡る議論の記録や資料などを見ると、保健所を基礎的自治体が担っていることが悪いかなのような問題提起がなされていますが、果してそうでしょうか。もちろん、何をどこまで市の保健所が担うかという課題はありますが、例えば市町村で保健所を持っていれば病床の確保などの連携も地元の病院と上手くいく場合もあるでしょうし、市町村の感染症対策との連携もうまくいく場合があります。感染症予防と経済面での政策の連携も必要かと思います。情報の共有の面でも同様です。

市町村の取り組みの有効性について、一般的に言えるものではないとは思いますが、別の論点でヒアリングをしたことがありました。コロナ患者の搬送時間などについて伺ったのですが、例えば東京消防庁ではなく単独の消防を持っている稲城市消防本部は、コロナ患者の搬送時間において、東京消防庁より、かなり短い時間の中で搬送ができたということです。もちろん自治体の規模の問題がありますが、東京消防庁がよい面もたくさんあると思うので、一般化して言えないかもしれませんが、そういった形で住民本位の、利便性の高いコロナ対策ができるというのは、やはり基礎的自治体が担っているからという側面もあるのではないかと考えております。

大島

ありがとうございます。ワクチンに関する法定受託事務に対応しきれなかったという問題意識と、保健所の負担が非常に過大ということで、権限の返上もあって対応可能な体制ができていたかどうかという点についてお話いただきました。次に、出石先生お願いします。

パネリスト（出石）

片山先生のお話を伺って、私の専門が政策法務で、条例を作るだけでなく法令をどう使うかということの研究していますが、とても腑に落ちたというか、意を強くしました。その中でも、特に地方分権が振り出しに戻ったという点について、やはり特措法の使い方についてのご指摘がその通りだと私も思っていました。そこで、質問もいくつかあります。

まず、マスコミについてです。緊急事態宣言解除後も飲食店は1組4人まで、営業は午後8時までなどという対応が続いてきたこと自体が、どこに根拠

があるのだと私も思っています。日本人の特質かもしれませんが、結局皆さん従っています。片山先生のお話に出てきたマスコミの影響が大きいのではないかと思います。公表についてもマスコミが言うのでサンクショ的なものと受け取られてきたと思うところがあって、片山先生はマスコミについてどう思われているのでしょうか？

もう1つは、なぜ国や自治体の法解釈能力が低下したのか、つまり法律の規定をほぼ読まないのはなぜなのかを知りたいです。私も自治体について思うところがあって、行政手続法が施



出石 稔 会員

行されて25年ほど経ちますが、行政手続法を知らない自治体職員が圧倒的に多い。審査基準・処分基準の設定などは自分たちの仕事ではない、と許認可を担当している職員が思っているようです。ひどいことです。あるいは行政事件訴訟法や行政不服審査法の改正もあって、不利益処分の教示文に未だに異議申立てや、処分を知った日から60日以内など改正前の運用が書いてあるものが出てきます。同じ自治体がなぜこうなるのだろうとずっと思っていて、結局は研修などをするしかない、あるいは私や磯崎副理事長なども関わっている行政リーガルドックでしっかりチェックしなければいけないと思っているのですが、なぜこうなったのか？このような状況になっているのか？コロナだからなのか？このあたりも、片山先生のお話を伺いたいと思いました。

それから少し話を変えて、これもお話が出てきた通達、通知行政です。本当にこれは問題だと思うのですが、さらに問題なのはコロナについて厚労省のみならず、文科省や農水省などから通知に基づく事務の創設が行われていることです。つまり、通知によって自治体に事務をさせている。地方自治法上、ありえない話です。どうなのかと非常に強く思っていますが、実はこれも裏腹で、保健所が疫学調査やクラスターの発見などで頑張った結果が政府や都道府県の対策につながっていました。裏返せば、どうやってきたかを国が調査するのですが、それがアンケートを取るなど新しい事務を作ることになります。こういう場合にはこうやりなさい、と指示をしてから余計な仕事も生まれます。一方で、それらが

結果的にはいろいろな対策が右往左往しながら出来上がってきたのかなという気もするのですね。このあたりもどうなのかと常に思っているところです。

保健所については、医療と保健所による対応という2大政策の1つだったと思いますが、県の設置する保健所とその所管区域内の市町村との関係がどうしても希薄になるというか、なかなか県の保健所が市町村の実情を十分に把握できていないのではないかと。逆に言えば、例えば神奈川県保健所管内で陽性者が発生しても逗子市など自治体での発生なのか分からないですね。コロナ対策は地域保健法の制定以来、県の保健所と市町村の保健センターが連携して進めていくというのが肝要だと思います。その点が機能していたのかどうかという点があります。

一方で保健所設置市、特に指定都市はどうなのかという時に、横浜市がすごく気になります。従来、18区にあった保健所が地域保険法の施行に伴って1か所になり、それを核に保健センターという県の位置づけと同じような保健所の設置体制になっています。少し古い資料ですが、横浜市のホームページに保健所を1つにした時の理由がこう書いてあります「保健所のメリットを活かし、感染症食中毒の発生や医療機関や食品衛生、関係施設における事故を未然に防ぐため、市民への啓発や事業者の監視を強化する」と。事件発生時に保健所が一体となって衛生研究所と連携し、迅速かつ的確に対応することで、より安全で安心な生活ができる横浜市を目指します、ということです。しかし、このとおりできたかという、相当疑問があります。むしろ迅速にできなかったのではないかと思います。だから、当時の地域保健法は行政改革の視点も含めて分かんなくはないですが、やはり保健所の位置づけをもう一度見直したらどうかと考えているところです。

大島

ありがとうございます。質問が大きく4点ありました。片山先生に強調してお話いただいたと思いますが、出石先生に深掘りをしていただいて、まさに我々が聞きたかったことだと思います。

例えば、特措法の関係では日本人の特徴かも知れませんが、マスコミの影響です。右向け右のようなことが広がってしまったのかどうか。さらに行政手続法を知らないような職員も多くなっている中で、なぜ国や自治体の解釈能力が落ちていったのか、ぜひ片山先生に教えていただきたい。それから、地方分権の成果として対等・協力の関係が構築されたの

に、主従・上下のような関係が復活しているのではないか。それに、保健所の問題を例に出していただいて、むしろ保健所を例えば横浜市のように一体化して迅速かつ的確に実施できるというメリットを出そうとしたわけですが、実際に機能したのか。多くの会員の皆さんも疑問に思っているところだと思います。この4点ということで出石先生のお話があったと思います。

片山先生、盛りだくさんのご意見とご質問ですが、よろしくお願い致します。

片山

2人のお話を伺って、私なりの感想やご質問に対する見解を話したいと思います。最初にワクチン接種の問題が提起されましたが、私もまったく同感です。なぜこんな時に総務省の財政局が出てくるのかと。厚労省ならまだ分らなくはありません。しかも、そもそもワクチンの問題は、牛山先生も触れられましたけれども、国と自治体との共同作業だと思うんですね。国の役割はワクチンの確保で、スケジュールに間に合うように確保するのが国の最大の責務だと思うのですが、うまくできなかった。本日は昨年2月か3月に安倍元総理が「東京オリンピック・パラリンピックを

延期する」と言った時に、「2年ではなくて1年しか延期しないのは、その頃になると良いワクチンができていでしょうから」と言っていました。それならば、その時点ですぐにワクチンの研究



片山 善博氏

開発とか外国のワクチンの確保に奔走しなければいけないのに、やってなかったんですね。それよりもGotoキャンペーンを一生懸命やりました。それで、いよいよ大変な状況になってから、首相がアメリカまで行ってファイザーの代表に会わないで電話をかけたという珍事もありましたけれども、確保の目処をつけたのが遅かった。自治体は振り回されて、「準備しろ」と言われて準備したけれども、ワクチンがまだ届かない。国は本当に身勝手が無責任だと思います。

多くの首長さんから私に不満や怒りの電話やメールが来ました。私が「それを国に言えば良いのに、

明らかにすれば良いのに」と言ったら、「いや、明らかにできないから先生に愚痴を言っているんです」と。もし首長一人ひとりが言うのが憚られるのなら、市長会や知事会がそうした不満を集めて、代表して自治体の立場を国にきちんと言うことがあっても良かったと思います。そんなこともなかったからか、マスコミは国の発する情報を真に受けて報じますから、なにやら自治体がモタモタしているような印象を広げてしまいました。私も自治体の接種会場に行きましたけれど、きちんとやっていました。整然とやっていて、よくできているなと思いました。自衛隊もよくやりましたけれど、自治体だってちゃんとやっていたんです。そういう情報が共有されないことがもどかしいと思いました。

やはり、自治体は遠慮しないで言うべきことをきちっと言わなければいけないと思います。なんとなく安倍・菅政権の時にはものを言いにくいような事情があったことも確かです。後で何をされるか分かりません。でも、総務省の財政局から連絡するのは本当に卑劣なやり方で、不見識だと思います。人の痛い所を突くというのは、菅さんの得意な手法です。ずっとそうしてきたんだろうと思います。横浜市での成功体験に基づいていると思いますけれども、私はあのようなことをやることに対しては否定的、批判的です。

それから、ワクチンは法定受託事務だと思いますけれど、私は法定受託事務がなんとなく機関委任事務になりかけている気がします。昔の機関委任事務では、国から通知を受けた時に、国が上司で自治体が部下のような関係になった。今、実は似たようなことになっているのではないか。それを防ぐにはどうすればいいのかは、ひとりで悩まないことだと思います。場合によっては、法定受託事務の知事の権限を、議会と相談して自治法96条の議決案件にしてももらったらいい。そうすると、議会の議決を経なければ知事が執行できないようになるわけです。今回のコロナでも、議決案件にどういう事柄が馴染むのか、例えば緊急事態宣言が出たら自粛の要請を発出するには議会の承認や同意を要するとする仕組みを設けるのもひとつの手だと思うんですね。そうすると、先ほどの話の延長で言えばメニュー全部注文するような愚かなことをしてはいけないというのは、議員さんも大勢いますからそういう人も出てくると思います。ワクチンの接種でもどういう計画にするか実施体制も含めて議決案件にするとか、議会できちっと揉むという習慣をつけられると、首長さんも

足場ができるというか、国から一方的に振り回されるだけじゃない立場が作れると思います。

それからマスコミの風潮をどう考えるかですけれども、私もマスコミから取材を受けたりコメントを求められたりする機会が少なくありませんが、率直に言って総じて不勉強です。聞きかじりみたいなことが多い。もちろん人や案件によりけりですが、この間ずっと私もマスコミのみなさんと付き合ってきて、だんだんと劣化してきたと思います。今回のコロナでも次から次へと国から情報が出てきて、それを追いかけるだけで精一杯なのでしょう。法律の根拠はどうかということまで吟味するだけの下地も余力もない。さらに今、特に新聞が構造不況業種になっていますから、人員が削減されて大変です。無理もないと思います。マスコミ本来の権力チェック機能を考えると由々しき事態で、何とかならないのかという、焦りのような気持もあります。

それから、自治体や国の法解釈能力が低下したというのは、これも今に始まったことではなく徐々に進んできました。例えば、国の内閣法制局がまったく骨抜きになってしまいました。これは安倍政権の大いなる負の遺産ですけれども、内閣法制局が誇りと自信を失ってものを言わなくなってしまいました。昔は、良い意味でも悪い意味でも内閣法制局が権勢を振るっていました。私なども官僚の時には、ことあるごとに内閣法制局の第一部参事官のところへ相談に行ったものです。内閣法制局第一部参事官に「こういう解釈をしたいけれど、いいでしょうか？」と聞けば、親身になって相談に乗ってくれました。ちょっとノリを越える必要があった場合でも致命的なノリを超えない程度までの案を出してくれたり、お墨付きをくれたり、それはダメだよということになったりしたんですね。とても頼りになりました。今は内閣法制局も投げやりみたいで、全く頼りにならない。安倍さんの時代からダメになってしまったんです。

自治体では、法制執務の研修が減っていると思います。職員全体の法制執務能力、法解釈能力とか法律のリテラシーがかなり低下していると思います。研修面では、法制執務などよりも、経済的な地域振興とか国際交流などの分野にかなり重点がシフトしているのではないのでしょうか。

議会も条例の審査など本当にいい加減です。執行部の方もそう望んでいるような風潮もありますが、これもダメです。「自分たちも精一杯条例案を作ったから、議員の皆さんも何十人もの目でもよく見てくれ」

と私は議会でよく発言しました。知事の時に「この条例に誤りがあったら、提案者の責任もあるけれども、結果的には議決した議員の皆さんの責任ですよ」、「よし、それならちゃんと見てやろう」という緊張関係を議会との間に作る必要があります。できれば逐条審査をすとか、法令を審議する時に専門家を呼んで参考人質疑をすとか、そんなことを議会でやる。議案はすべからく無傷で通してくれなどという根回しは、私は一切やりませんでした。そういう姿勢と態度が法制執務能力の向上につながると思います。

それから、通知に基づいて事務が増えているというのは本当だと思います。例えば、私が知事の時に「集中改革プランを作れ」という通知が来たんです。まさに通知で新たな事務を押し付けようとしていました。その時にどう処理したかという、その通知にはいろいろ書いてあって「現状を報告せよ」とあったものですから「それはやらなきゃいけないんですね、自治法にも国は情報の提供を求めることができるという規定がありますから、やります。だから、鳥取県の今の職員の人数と配置とかは全部資料として提供するけれど、集中改革プランは作りません」。「通知は単なる助言だから従うかどうかはこちらで決めるもので、当方の判断として作らない」と返答しました。そういう対応をすれば良いのです。

保健所の問題にはかねがね問題意識を持っていて、地方行革の中で今日の状態になっているのですが、地方分権の側面で言うと保健所の機能のうち感染症対策は、政令市は少し微妙ですけども中核市や特別区への移譲はやめたほうが良かったと思います。保健センター的な機能、乳児検診や生活習慣予防は市町村で十分やれるし、市町村の方がふさわしいと思います。しかし、感染症対策は市区町村単位でできるものではないですから、やはり保健所の伝統的な伝染病法時代以来の権能や役割は、少なくとも都道府県単位で執行した方が本当は良いのではないのでしょうか。何でも一直線に国から県、県から市町村という分権のベクトルではなくて、もう少し多面的な見方が必要です。例えば、精神障害の福祉事務も、私がちょうど知事をしていた時に県でやった方が良かったと思っていましたが、法律で市町村の事務になってしまったのでやむを得ませんでした。これからは、移管の結果をみて、もし具合が悪いのであれば、見直せば良いのです。そんな議論を活発に進めてほしいと思います。

大島

ありがとうございます。ここからは先生方に自由に意見交換をお願いできたらと思います。今、片山先生からお答えいただいたことにご意見ありましたらお願いします。

出石

少し昔の話ですが、私はもともと横須賀市役所に勤めていて行政管理課という部署で 2000 年の地方分権に取り組みました。都市計画法に基づく都市計画基礎調査が都道府県の重要な事務としてあるのですが、これまで当たり前のように市町村に調査を全部丸投げしてきました。その時にもまた丸投げしてきたので、市長と私で話をして「根拠は何だ？受けないという選択もあるのではないのか？」となりました。それで県内の全市町村が集まる会議で私が手を上げて、「これはどういう趣旨なのか。本来県の事務だから、県と市町村で契約を結ばないのか？あるいは調査に要する費用を県が出すのか？」と質問しました。ですが、それに対して横浜市でさえシラッとして、結局ダメだったような気がします、ただそのくらいの抵抗をしないといけないと思ったのですね。昔、「闘う知事会」と言われていましたけれど、今、そんな感じもないような気がします。

牛山

片山先生のお話を伺って、なるほどと思ったのが、法定受託事務を議決事件にするという部分です。もともと法定受託事務を議決事件にできない状況が、分権改革以降も続いていました。しかし、この点も自治法改正で改善されました。今、片山先生が指摘されたように、地方議会による統制は民主的な行政統制だと思いますけれどもその能力を議会が持っているかどうかという問題もあります。そのあり方について、少なくとも目に見える形にしていく議論をすることが必要だろうと思います。

もう 1 つ、片山先生から保健所のあり方についてのお話があって、なるほどと伺ったわけですが、やはり保健所業務の中でも何を基礎的自治体レベルにするのか、そして都道府県では何をするのかということも整理されていかないといけない。それらがひとまとまりで保健所の業務となっているので、そのあたりが他の分野の問題とは違う特徴があると感じた次第です。

大島

お 2 人のご意見をお聞きしていると、やはり議会について先生方も触れられていますが、執行機関に合わせて議会がどう機能するのが一番大きな民主的統制の問題点としてあると思います。この議論が今まであまりされてきませんでした、議会の機能について今回のコロナ禍に関してどうお考えでしょうか？

片山

私が見た限り、地方議会は不要不急の機関だと自他共に認めてしまったのではないのでしょうか。なぜか議会を開かない、開いても質問しないようにして最短で済ませようとしている。「それはなぜか？」と聞いたら、「一生懸命執行部がコロナ対策をしている時に邪魔しちゃいけない」と言うんですね。「ああ、そうですか。議会というのは邪魔な存在なのか？」と思いました。普段は執行部が比較的ヒマだからお付き合いして遊んでもらっている、ということなのでしょうかね。こういう時こそ本来の役割を果たさなきゃいけないのに、と私は思いますけれど、議会の役割の果たし方について自己認識ができないんですね。議会というのは議場で執行部をずらっとひな壇に並べて、そこで質問して自分が目立つようにするというイメージだけ描いているんですね。本当はこういう時に住民がどんな困りごとを持っていて、それをどう自治体の機能として解決してあげられるかが重要です。例えば、自分たちが決定権を持っている予算や条例の立法機能を通じて、どう困りごとを解決してあげるかを考えなければいけないのに、普段からそんなことを全然考えてない。執行部から来た議案をそのまま流すというか、受ける。あとは質問に全力を尽くすというような議会の運営をしていますから、こういう時に本当に役に立たないです。

東日本大震災の時に、実は被災地の議会の皆さんがよく東京に来られました。私はその時に総務大臣をしていて「こんなに大変な時にわざわざ来られなくても、一声かけてくれたらこちらから行きます」と言ったのですが、「いや、もう私たちは地元でやることがないんです」と。「やることいっぱいあるでしょう？」と言うのですけれども「ないんです」と。ある自治体は「議場が流されちゃったから、議会は開けない」と言うので、「いや、議場がなくても避難所の会議室などでやればいいじゃないですか」と言うのですけれども、そのイメージが沸かないんですね。演台がない、執行部席がないと、いつもの議会がで

きないというイメージです。議会が最低限すべきことを再認識しなければ議会は要らないだろうと、残念ながら思いました。

本題に戻りますと、法定受託事務でも一部の例外を除いて議決案件を条例で定めることができますから、大いに利用したらいいと思います。例えば、今回の案件ではないですが、沖縄の辺野古の問題が混乱を極めています。焦点となった公有水面埋立法に基づく埋立承認の事務も法定受託事務ですが、これを知事という1人の人が決めるとすれば私は大いに問題があると思います。大規模な埋立、すなわち県土の変更を決めるのかは県政にとっては100年の計ですから、それを1人の人が決めるのではとても不安です。こういうことこそ、やはり大勢の県民の代表である議会が最終判断権を持つようにした方が良く思うんですね。いみじくも以前、仲井間さんが辺野古の埋め立てに反対の意向を表明されて当選したのですが、心変わりして埋め立てを承認しました。しかし、今度は知事が変わって翁長さんになったら取り消すという話になるわけです。仲井間さんは心変わりして方針を変えた。次に知事が変わって、また方針が変わる。これでは困るんですね。行政には安定性が必要で、どのように安定性を担保するかというと、県議会の議決案件にしておけば知事が法定受託事務の権限を行使する場合には議会の承認が必要になります。このようにしておけば、今日のような混乱はかなり防げたのではないかと思います。仲井間さんが埋め立てを承認すると言った時に県議会もそうだとすれば、その後知事が変わっても結論は変わらないでしょう。逆に仲井間さんが承認すると言った時に県議会がノーと言っておけば、今日のことはそもそも起きていないんです。これは1つの例ですけど、もっと法定受託事務についても議会が権限を行使する場面を多く作った方が良くのではないかと思います。

大島

お2人の先生からいかがですか。

出石

法定受託事務についての議会の関わりですが、特に条例を作る時に従来は機関委任事務について別の事務を作って条例で法律と並行的に規制するというやり方でした。廃棄物処理法もそうで、市町村などが別の事務を作って条例で規制していたと思いますが、コロナ対策については条例がいくつかで制定さ

れています。中にはマスクの着用条例など単なる理念条例もありますが、一方で都道府県が直接権限を持って条例を作ろうという動きがあるというのは少し心強いですが、ただ、そうは言っても内容的にもう少し踏み込めないかと思うことがあって、理念も大事ですけども、例えば単純な話として緊急事態宣言が解除された後、あるいは蔓延防止等重点措置も出ていない状況でも県の特定の地域で非常に危惧するような場所があれば、条例で独自の宣言などを規定して、宣言を知事が出した時には独自の自粛要請ができるといった仕組みです。これは裾切りもしくは横出し条例になると思いますが、今であれば可能かもしれません。当時、ようやく緊急事態宣言が解除されたけれども、第6波を起こしてはいけないという観点から、本来法律に基づかない要請に国民も従ってきたから今があるのかもしれませんが、やはり本来は法治主義ですから今のような仕組みはできると思います。条例で、例えば都道府県と政令指定都市ではある程度、感染症法や新型インフル特措法の法定受託事務であっても、条例でその地域ごとに対応できるのではないかと私は思います。

牛山

先ほどからのお話の中で、通達行政は分権改革で改善されたので本来ありえないことですが、一方で、それが当たり前のように行われている現状がある。総務省の自治関係の官僚のみなさんは分権改革の成果については十分にご理解いただいているかもしれませんが、ほかの省庁では、従来のような国の通知、通達行政はありえないということを職員研修等で学ばないのでしょうか。片山先生がおっしゃられたように、個別省庁が通知・通達行政を復活させているとしたら、かなり問題です。だから、逆に言うと自治体の側がしっかりと勉強して国に指摘するようにしないと、分権改革などなかったかのような状況になってしまうと思います。ただ、コロナで自治体の研修もほとんど中止されてきた状況で甚だ心もとない。90年代の分権改革の時にあった熱気も薄れて、職員のみなさんが、ただ国の指示で仕事に追われているような状況の中では、本学会の存在や活動が重要になると思います。

大島

ありがとうございます。フロアからもご質問いただいて、せっかく対面でのパネルなので双方向としたいのですが、その前に先生方には一言ずつ、この

コロナ禍でオミクロン株のリスクも言われていますし、それから 18 歳以下の方に対する交付金をどうするかについても国と自治体で綱引していて、どちらに責任があるかとか判断するかという問題も、現在進行形で起こっています。こうしたことも踏まえて、先生方からコロナ禍を社会全体で乗り越えていくために特にどういったことが必要なのか一言ずついただきたいと思います。

出石

その前に、全然違う話ですが、片山先生に 1 つだけ質問があります。国会議員の文書通信交通滞在費の 100 万円の問題はどのように考えますか？ すみません、これだけお願いします。

片山

今、盛んに議論されていますけれども、与野党の八百長のような議論を聞くたびに政治不信がどんどん募るだろうなと冷やかに見ています。国会は予算を決めて決算を審査し、税法を決める役割です。その人たちが領収書をもらい、何に使ったか分からないお金をせしめていて、ちゃんと公開しようと言ったら逃げています。実は野党の方も本気かどうか分かりません。今回発言権がある国会議員は、今まできちんとやっていて使途を全部公開して不要な分は返金している人だけです。今までちゃんとやっていない人が「さあやろう」と言ってグズグズしている相手を責めても、私はほとんど説得力がないと思うんですね。それから、野党の中には「やろう」と言っているけれども、ほとんど腰が引けている政党もあります。法案を出すと言っておきながら、まとまったところだけでも拒否はしませんという話からも、そういうところが出ていていると思います。あれを見ると、本当に情けなくなりますね。これから年が明けたら確定申告の時期になりますが、税務署は厳しく領収書を求めてきます。そうでないと必要経費にしないということですが、元締め国会議員があんなにルーズなのに「なぜ俺たちにそんなこと言うんですか？」っていう意識がやはり芽生えますよね。かつて佐川氏が国税庁長官の時、ちょうど確定申告の時に税務署が大変でした。「お前のところの親分があんないい加減で、文章を改ざんさせたのに、どうして俺たちにはそんな厳しいことを言うんだ？」って。私は元税務署長だったものですから、税務署のそういう声を聞く機会がありました。国会の現状は、どの政党がよくてどの政党が悪いという話ではなく、

私は皆同じ穴の貉だと思っています。いつもはきっぱりと言う少数政党も今回あんまりものを言わないのは、やはりいい加減なことをやってきたからではないかと睨んでいます。

出石

ありがとうございます。一言だけ、コロナはもう災害だと思います。災害として位置づけて対応今後していくと、国や都道府県や市町村の役割がまたあるだろうと思います。ポイントはアジャイルな動きができること、臨機応変に動けることだと思います。口で言うのは簡単ですが、そういうことが大事かと思っています。

牛山

やはり地方自治とか分権の議論では、どうしても権限配分の問題に関心が集まってしまうと思いますが、やはり最終的には住民が地域できちんと暮らしていくことが保証されることが必要だと思います。その意味で言うと、コロナの感染拡大やワクチンの問題、保健所の問題等々を含めて、どのように住民サービスに、あるいは住民の安全安心を守るという立場から取り組めるのか。その点で言うと、やはり自治体が現場の問題として、住民の声を踏まえながら、どのように進めていくかが大事だということになると思います。新型コロナウイルスの変異株が出てきて、地域では不安も広がっています。自治体の規模や状況に応じた国との役割分担を、住民の視点からもう一度検証していくことが必要ではないかと感じた次第です。

片山

私はコロナの専門家ではないのですが、まあ 2・3 年だろうと思います。なぜかという、過去の感染症の歴史が 2 年、3 年だからです。コロナも中国で 2019 年の 12 月くらいに発生したと言われていますから 2 年になりますけれど、あと 1 年くらいで終わるのではないかと期待しています。そんなに長引かないというのが、過去の感染症の歴史です。あとしばらくの辛抱だと思います。

この間をどう乗りきるかということですが、1 つは都道府県にぜひ感染症対策の司令塔を持ってもらいたいと思います。国が心もとなくて、本当のことを言わないことが多いです。例えば、換気的重要性について、エアロゾル感染のリスクがあって換気が重要だということは諸外国ではずいぶん前から言われていますけれども、わが国では最近になって

やっと重い腰を上げたような状況です。それまで国の専門家や厚労省は、エアロゾル感染はないと言っていたのです。その自説にこだわる面が強くて、科学的に正しいことでも言えない事情があったんですね。

もう1つはダイヤモンドプリンセス号のオペレーションの失敗です。あの時はエアロゾル感染のことはまったく念頭になかった。乗客は客室に閉じ込められ、その間に船内を暖房の空気が各客室をグルグル回って感染が広がった、というのが最近の専門家の見方です。だから「エアロゾル感染があるから換気が必要です」と言えなかったのでしょうね。

マスクは少し滑稽ですけども、厚労省が11の知識というのをホームページに出していますから、ぜひ見てください。マスクの着用が重要ということを書いているのはいいのですが、面白いのは「布マスクをするとこれだけ防げる」と書いています。マスクには不織布と布、ウレタンの3種類のマスクがあります。これは専門家の言われることですけど、ぜひ不織布マスクをつけてください。ウレタンマスクは意味がほとんどありません。布マスクもウレタンよりはマシですが、不織布マスクに比べると効能がぐんと下がります。ところが、厚労省のホームページではマスクをつけてくださいとありますが、不織布マスクにしてくださいと書かず、こともあろうに布マスクの効用だけ書いてあります。だったら、不織布マスクの効用、ウレタンマスクの効用も書いて、やっぱり不織布マスクが良いと言わないといけないのに、なんとも意味不明です。なぜかという、布マスクがたくさん残って困っていますね、しかもその布マスクはそもそも不適格だったんですねという話になるから言わないんです。このように、政府の言うことだけ当てにしたら間違えます。政府は未だに消毒と飛沫のことしか言わず、エアロゾルのことは言いません。だから、都道府県でちゃんとした感染症予防の司令塔を作りましょう。地元で専門家もいらっしゃるはずですから信頼のおける人を確保して、対策本部を充実しましょう。これが先ほどの特措法24条9項の公私の団体、個人の協力を求めるという意味です。

それから、議会です。今からでも遅くないから、困りごとの聞き取りなどを議会としてやってほしいと思います。「皆さん、どうですか？」と聞けば、住民の皆さんや事業者が何で困っているか分かりますから、少しでも良いから政策に反映させる、予算などに反映させるということをやるべきです。議会が

こんな時に縮こまってしまったら本当に不要不急の機関になってしまう。そうならないと思います。

大島

ありがとうございました。それではフロアからのご質問をいただきたいと思います。

質問A

Aと申します。片山先生に質問させていただきます。今日は法律に基づく行政の劣化という大きなテーマでお話をいただきましたが、我々地方でも法の解釈力、思考力が劣っている現象が見られます。そういった大きな問題を突き詰めていくと、我々自治体職員の1人ひとりの働き方、仕事の向き合い方に関係する面もあるのかなと思います。こういう大きなテーマを前に、我々一人ひとりの仕事への向き合い方や心構えについて心得ておくべきこと、肝に銘じておくことなどがあれば、ぜひアドバイスを頂ければと思います。

片山

一人ひとりでもそうですし、組織としても励行していただきたいと思うのは、特に今回のコロナ対策では部署によって次から次へと国から通知が来るわけですね。そういう時に1つ1つじっくり読んで根拠は何か、それから実施することが我々の地域にとって有用なのか、それとも無駄なのか、ピン트가ずれているのかなというチェックをすべきだと思います。何も考えないで、そのまま受け入れて実施していることが多いのが現実ではないかと思います。そうではなく、まず根拠を確かめる、根拠が法律にあれば従わなきゃいけません。法令ではなく単なる通知ならば助言ですから、その助言を受け入れるかどうか、それが地域にとって有用かどうかのチェックを組織でやればずいぶん変わるのではないかと思います。

質問B

Bと申します。片山先生に質問です。私はもともと兵庫県で、阪神淡路大震災を経験したのですが、その中で住宅再建の支援についての問題があって、2001年の鳥取県西部地震で知事が初めて公的な補助金を付けられたと思います。それに対して総務省から憲法違反だという声があったのに、知事は憲法の何条に書いているのかと言われて国が応える

ことができなかった。それを契機に、全国の自治体で住宅再建に対する補助金が堰を切ったように出てきました。それが生活再建支援法の制定も繋がっていると思うのですが、このように地方からの声が社会を動かすということがあろうかと思います。

今回はコロナ対策ということで、ウィズコロナ、ポストコロナを考える時に地方から政策提案を出すべきだというのがございましたら教えていただければと思います。

片山

私が鳥取県知事をしていた時に住宅再建支援もありましたが、実は先ほどの方にお答えしたことと同じプロセスだったのです。なぜかという、現場を見ると地域を守ろうと思ったら、やはり住宅再建支援をするのが一番有効だと思いました。道路や橋ばかりの再建という復興では、地域から人がいなくなってしまう。家もなくなってしまう。だからそういう政策をやろうとしたのですが、それに対して国は「絶対ダメだ」といつてきました。憲法違反だ、財政法違反だと言うので、「憲法第何条に書いてあるのか？」と根拠を尋ねたわけです。国はそれに答えられなかったので、「それならばこちらの判断でやります」となりました。

今回のケースでも、いろいろなことがあると思います。私は知事会の対応を見て物足りないと思ったのですが、去年の2月・3月に特措法が改正されました。新型インフルエンザ等対策特別措置法を改正して、新型コロナウイルス対策に適用する根拠を置いたわけです。ここからコロナ対策が始まったのですが、その時に緊急事態宣言をいずれ出すだろうという話になった時に、知事会は「宣言を出す時の基準を示してくれ」と国に求めたんですね。私はちょっとそれは違うだろうと思いました。基準を求めるのではなく、国が宣言を出す時に該当の都道府県には協議してくれということ、それから国は宣言を出そうとしないけれど都道府県から国に要請したら宣言を出すようにしてくれと、この2つを言うべきじゃないかと私は思ったんですね。だから、もっと分かりやすく「協議してくれ」「我々の言うことを聞いてくれ」「これを条文に盛り込んでくれ」ということをやるべきだったのに、「基準を示してくれ」などとひたすら質問だけするんですね。こういうことがずっと繰り返されています。例えば、入院制限をしましたが、東京や大阪で病院が満床になったから自宅療養となった時に、知事会は「自宅療養にする場

合の基準を示してくれ」と言っていました。東京や大阪はもう病院に入れられないから、やむなく自宅療養せざるを得ない。しかし、地方ではまだ余裕があってそんな状況ではないのに、自宅療養をさせる基準を示してくれというのは、いくらなんでもピン트가ずれています。可能なら全員入院させれば良いのだから、自分で考えて提案すれば良いと思うんですね。「それは東京や大阪のことだけですよね。ほかのところは全部入院させますよ。それで良いですね」と言っておけばそれで良いのですけれども、全国一律の自宅療養の基準を示してくれというのは、本当にピント外れだと思います。

今回のワクチン3回目接種もそうです。国が「クラスターが発生した高齢者施設で3回目のワクチンを打ちましょう」と訳の分からないことを言っています。クラスターを発生させないためにワクチンを打つべきなのに、意味がわかりませんね。それに対して、また知事会が「6か月に前倒しする基準を示せ」と言っていますけれども、自分たちで考えて「こういう場合はもう6か月にしますよ」と言ったら良いと思うんです。だから、自分たちで考えて国がモタモタしたり訳の分からないことを言ったりしている時には、自分たちはさっさと考えて実践することが、このコロナ対策を適正に持っていく1つの方法ではないかと思います。

質問C

Cと申します。以前は福井県におりまして、少し思い出したんですけれども、10年以上前に全国知事会で知事がふるさと政策の話をされて、コミュニティとしての自治体という論調になった時に「自治体は権力機構だ。条例制定することを考えなきゃいけない」ということをおっしゃっていて「何も変わらない、一貫しているんだな」ということを思い出しました。

お聞きしたいのは、法治主義の劣化についてです。先ほどの質問とオーバーラップしますが、私は劣化したのではなくて政治の精神が跋扈しているのではないかと思います。地方分権は自治体と国の関係を経営や行政の観点から独立した主体の関係にすることだったのですが、ちょうどその時に旅費問題などで自信や信頼を失うことによって、やはり政治主導でやらなければいけない、というような流れがありました。

職員は決してサボっているわけではなくて、法の精神に則った事業執行よりも政治の精神に引きずら

れて仕事をすることにエネルギーの配分が変わってきてしまったのではないかと最近痛切に感じていますが、なぜそうなったのでしょうか？

悪いことばかりではなく、自治体の中で政治的な問題が出てきます。ただ、議会の抑止力がないので少しおかしい形になって、首長に負担がかかりすぎているのかもしれませんが、そのあたりのバランスを全体としてどう感じておられるか、お聞きしたいと思います。

片山

政治が行政による法に基づく行政を凌駕してしまったということは、1つの傾向として見られると思います。先ほども少し触れましたけれど、安倍政権の時に内閣法制局の持っていた権威や一定の信頼感を否定して「国民の代表である我々がやるから、お前ら法律を盾にして細かいことをつべこべ言うな」ということになってしまいました。都道府県にもそうしたことはあるだろうと思います。知事さんにもよりますけれど。だから、今おっしゃったことはとてもうなずけます。

ではどうするのか？ マスコミも法の精神を失ってしまっている。議会はもとよりです。私は、最後の希望は司法だと思っています。国民が法律を盾にして権利を守る、法の誤りを正すわけです。森友の問題でも国会もあんな調子で終わってしまいましたけれども、赤木さんの奥さんが頑張っていて、司法で取り扱われてどういう方向に行くかというのが1つの拠点になると思います。

もう1つ例を言えば、総務省の通達行政が最近ひどい。その象徴的な事例が、ふるさと納税の通知に従わなかったから懲らしめると言って、泉佐野市にペナルティ与えたことです。泉佐野市も褒められたわけではなく、私はあの裁判は非常識な泉佐野市対違法な総務省の争いだと言っていました、非常識でも違法には勝ちます。だから、最高裁で総務省のやり方が否定されたんですね。これは司法が拠り所になったわけです。だから、最終的には司法が重要だと思っています。

そのためには、やはりおかしいと思ったら訴訟で解決するという文化を、もっと日本は根付かせないといけません。今回のコロナでも、特措法24条9号で「知事が営業自粛の制限をします」などと言い出したら「ふざけるな」と言って訴訟する人が私はいるのではないかと期待していましたけれども、誰も出てきません。皆、善男善女すぎると思って少しが

っかりしています。もう少し自己の権利を司法の場で主張するという風潮ができてくることが望ましいと思っています。

大島

ありがとうございました。まだご質問がある方もいらっしゃると思いますが、予定の時間が来ましたので、そろそろ終了したいと思います。先生方の熱いご議論をお聞きして、自分の私的な経験からも改めて先生方の議論で大切だと感じるがありました。

1つは、私は神戸市で阪神淡路大震災の防災担当の職員だったのですが、やはり今回と同様に前例のないような災害が起きて、社会全体がひっくり返りそうになりました。その時は前が見えなくて、これからどうなるだろうという中でやれることをやろうという感じでしたけれども、やはり最後の拠り所になるのが法律や条例で、きちんとそれを読めば対応できる答えが出てくるということを改めて知らせて頂いたように思います。

もう1つは、これも市職員の時のことですが、三重県四日市市で地方分権に関するシンポジウムが開催され、地方分権に熱心な改革派と呼ばれる知事さん方がお集まりになって、ものすごく熱い思いを語っていただき感激した記憶があります。知事さん方の考えに全国の自治体職員も賛同して取り組んできた成果が、国と対等の立場を作っていたという思いを強く持っています。その大切な財産を我々自治体に携わる者は決して手放してはいけないだろう、と先生方からの議論の中から強く思わせていただきました。

この学会の設立趣旨に、「自治体現場の斬新な、時に常識を覆す取り組みは、既存の理論に見直しを迫り、新しい理論の目を生み出す源である。我々は、このような地方分権の推進力を全力で応援していく」という一文がございます。ぜひ、こういう思いを共有して、今後とも本学会は、自治体現場の現状や課題、職員の方々の声を汲み取り体系化して、時には国とも連携しながら地方分権が進むように貢献していけたらと思います。今日は大変お忙しい中、先生方にお集まりいただきまして貴重なご意見をいただきました。ありがとうございました（拍手）。



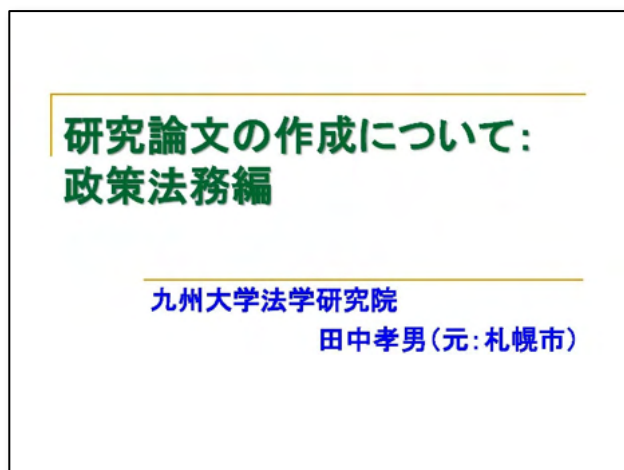
研究論文の作成について：政策法務編

日時：2021年12月12日、オンライン開催

田中 孝男 会員（九州大学）

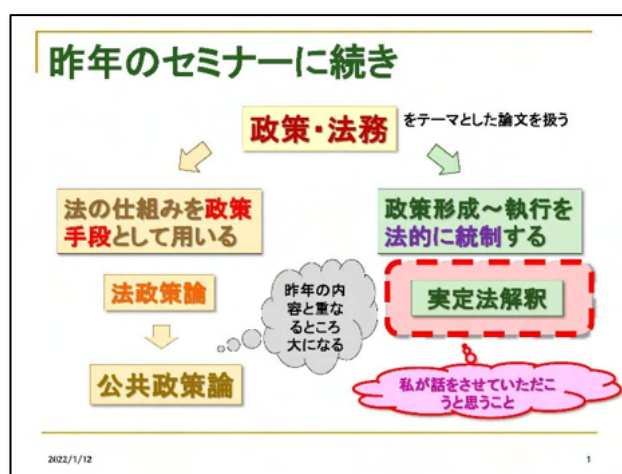
Takao TANAKA (Kyushu University)

1. はじめに



出所) 筆者作成 (パワポシートは以下同じ)

ここでのお話は、昨年の「研究論文の書き方セミナー」を受けてのものとなりますが、政策法務の論文にテーマを絞ったものとなります。



1.1 ねらい

九州大学（元：札幌市役所）の田中孝男です。よろしくお願ひします⁽¹⁾。

本日のセミナーでは、

- ① 自治体職員の会員の方を念頭に置いて、
 - ② 『地方行政実務研究』誌などの学術誌に掲載され得るような
 - ③ 地方行政実務に関わる「法的」な内容の
 - ④ 学術論文の作成に向けて、
 - i) 「研究上の問い」を彫琢する
 - ii) 当該「問い」に対してストレートに、かつ、学術的な意義のある「答え」を導出する
 - iii) 当該導出のために、適切な方法により、的確な論証をする
 - iv) 論文としての的確なライティングをする
- の諸点に関して、私自身が心掛け、目指していることとお話しします。

自治体の政策法務という、「法の仕組みを政策手段として用いることに関するもの」と、「政策の形成から執行までのサイクルを法で統制することに関するもの」の2種類に大別されます。両者の境界はあいまいですが、本日は、前者を法政策論（立法政策論）と、後者を実定法解釈論と位置付けておきます。そして前者（上記図の左側）は、公共政策論の一部といえ、昨年のセミナーの内容と重なるところが大きいと思います。現在における私の仕事内容（法学部や法科大学院での「行政法」の教育）の関係もありまして、ここでは、後者（図の右側）のお話をさせていただきます。

本日は、なるべく多くの論文を例に挙げてお話をします。紹介する論考は、基本的には自治体職員の経験がある方の職員当時の、又はそうした職員だった方が大学等の研究者へ転じた後に公刊したものです。とくに、岩橋浩文先生のご著書をモデル論文と

してお話をします。例示は、私の好み・主観が入っていますから、ほかにも優れた論文はあると思いますし、私のまとめ方には読込みが足りないところもあると思います。その点は、ご容赦ください。

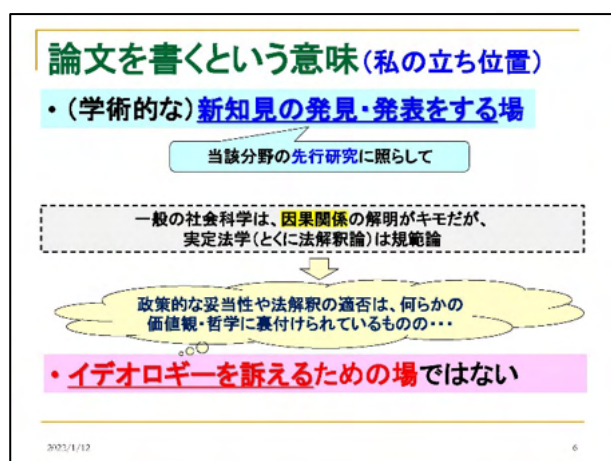
1.2 法学系論文作成参考書



論文作成のための参考書やウェブサイトを案内しますと、まずは、大村ほか（2000）を推薦します。この本は、民法研究者養成コースの大学院生向けのもので、今日のネット社会時代のテクニックが盛り込まれてはいませんが、私が大学院に進学した院生向けに行う授業では、最初の教材にしています。まだ、有斐閣のホームページによれば絶版にはなっていません（セミナー当時）。

そのほか、ウェブサイト上のものでは、宍戸（2020）、東京大学公共政策大学院（2011）を紹介しておきます（巻末URL参照）

2. 論文を書くという意味（私の立ち位置）

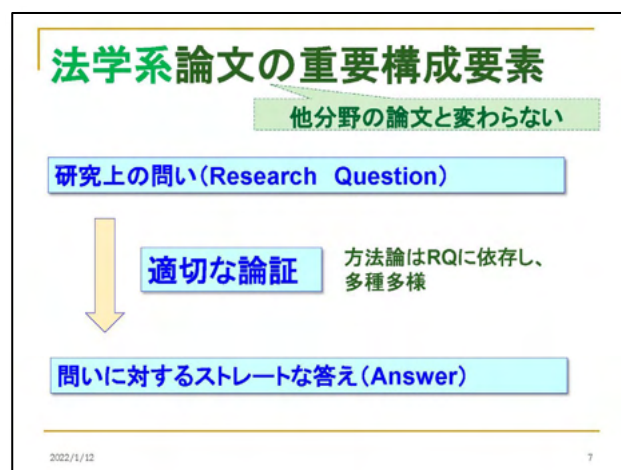


次に、研究論文を書くということがどのようなことを意味するのか、私の考え方をお話しします。

第一に、「論文」は、世の中で明らかになっていないことについて、《新たな知見》（新知見）を提示する場であるといえます。行政実務からの論文は自身の職務経験に根差すテーマを選択することが多いと思いますが、そのテーマを扱う分野（法学、行政学、政治学、経営学、…）の先行研究に照らして、どんな新知見を提示するのかが、その論文の成否のポイントです。ですから、先行研究をできる限り渉猟することがまず大切です。

第二に、法学論文は、著者のイデオロギーを訴える場ではないということです。社会科学の論文では因果関係の解明がキモになります。これに対して、実定法学（法解釈論）は、規範を扱う議論（平たく言えば「こうあるべきだ論」）ですから、法解釈論や法政策論の結論的提言では、規範の背景に筆者の特定の価値観が控えていることは否めません。しかし、法学論文は執筆者のそうした価値観・イデオロギーを表出するための「場」ではありません。その点は、注意してほしいと思います。

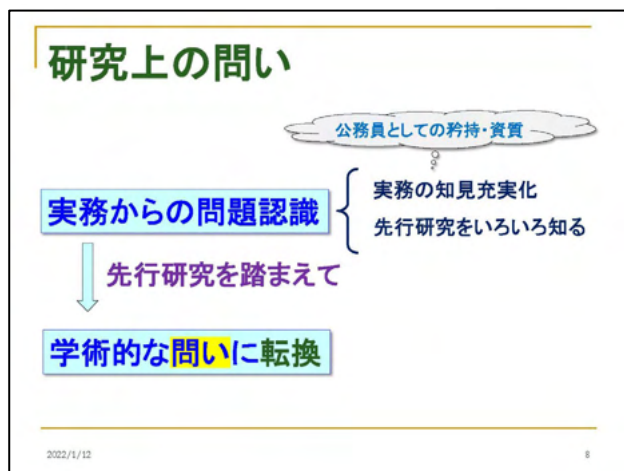
3. 論文の重要構成要素



法学論文の重要な構成要素として、ここでは①研究上の問い（Research Question）、②問いに対する的確な答え（Answer）、③問いに対する答えの的確な導出（Logical Thinking）としての論証の3つを挙げ、それぞれについてみていきます。なお、ここで

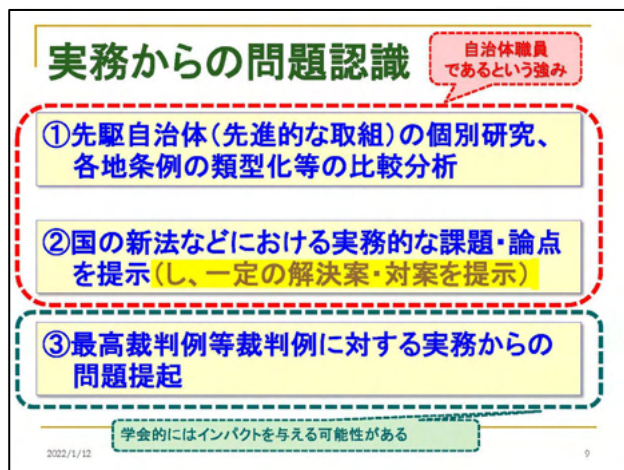
挙げた要素は、法学論文特有のものではなく、一般的な研究論文の構成要素です。

3.1 研究上の問い (Research Question)



まず、「研究上の問い」を立てるには、自治体職員による論文では、実務でおかしい思った問題点を、先行研究を踏まえて、学術的な問いにうまく転換させることが大事です。そのためには、職員としてのプライドをもって実務の知見を研ぎ澄ませ、併せて先行研究（学術論文）をできる限り摂取していく必要があります。

(1) 実務からの問題提起



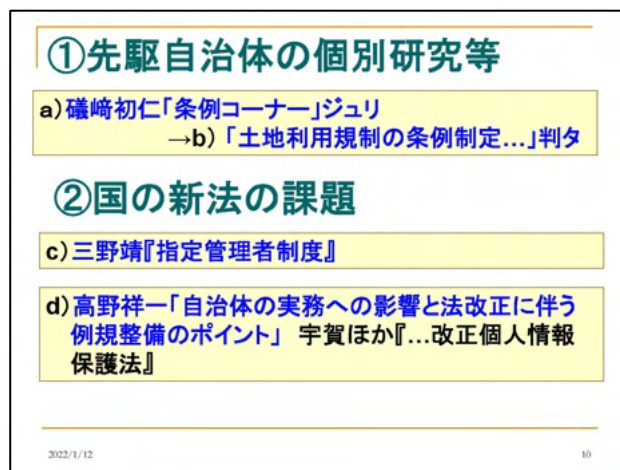
実務家の研究論文の多くは、実務を擁護する観点から、理論・学会の一般的指摘との乖離を問題提起するというのが、政策法務第一世代の諸論稿（天野ほか編（1989））以来の基本パターンです。

具体的には、①先駆事例の個別研究・類型化、②新法に対する実務的検討課題の研究、③（最高裁判例に対する実務からの問題提起）といったタイプ

のものが見られます。①と②は、現場の情報に的確にアクセスしやすい自治体職員がその強みを活かすことができるものです。③は挑戦的なものとなりますが、プロパーの研究者とは違った視点で自治体職員の方が書けるテーマですので、私はそうした論考を楽しみにしています。

それぞれのタイプに関して興味深い論考を紹介しましょう。

(2) 先駆事例の個別研究・類型化



まずは、先駆自治体の条例や革新的な法律の執行の取組について、個別に深く検討したり、各地の事例を類型化したりして比較分析し、論点・問題点に対する課題を提示したりするタイプの論文です。

例えば、礒崎先生は、自治体職員時代に実務で制定にかかわった条例の紹介をする機会（礒崎（1996））を得た後、自身の考察を発展させ、土地利用規制の条例の現状と課題を述べつつ、地方分権改革により条例制定にどのような影響があるのかを考察した論文（礒崎（2000））をまとめられました。

本誌2号に掲載された蓮實さんの論考もこのタイプの一例といえます（蓮實（2021））。

(3) 国の新法運用の課題

法律の執行に関するテーマともいえますが、次に重要なのが、国が新法を制定したけれど、自治体の実務から見ると、こうしたことが法的に課題になるのではないか、それに対してこう答えるべきでないのかといった問題設定です。実務を知悉していないとなかなか的確な検討ができない事項なので、職員

の強みを発揮できるテーマです。

このタイプの論文としては、まずは、ざっくりした規定しか用意されていない指定管理者制度（地方自治法 244 条の 2 第 3 項～）について、網羅的に論点検討をされた、三野先生のご著書を挙げたいと思います（三野（2006））。

また、2021 年の個人情報一元化法制の整備によって、自治体の個人情報保護制度・条例の見直しが、2022 年春ころまでに必要となります。さまざまな書籍が出版されていますが、長らく自治体職員として個人情報保護の実務に携わってこられた高野先生の論考（高野（2021））が、私の見た限りでは、最も実践的かつ有意義な、個人情報保護条例の整備のあり方を述べるものです（セミナー当時）。

（４）判例等の問題点

③判例等の問題点

- e) 宇那木正寛「給与種類法定主義と成功報酬制度」
- f) 秦博美「住民訴訟の判決理由の空洞化」
- g) 田中孝男「(仮)公営企業管理者の権限と責任に関する考察」

2022/1/12 11

3 番目の判例等の問題点を提示するものも挙げておきましょう。まず、宇那木先生の論考は、赤字経営を脱却するため招へいした病院事業管理者の期末手当につき収益に連動させる成功報酬制度とすることを違法とした判決⁽²⁾について、事実をつまびらかにして、問題を明らかにしています（宇那木（2013b））。

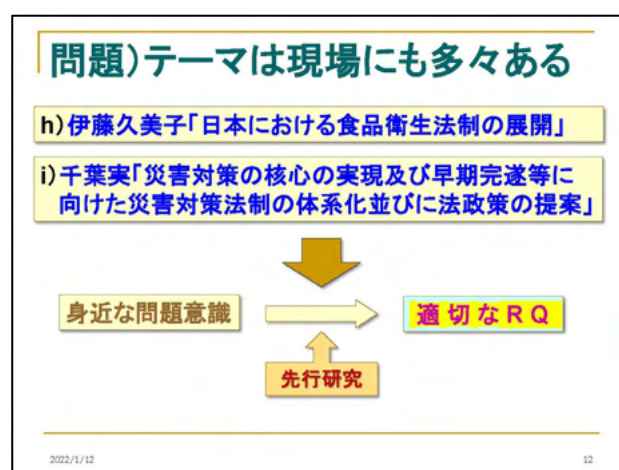
また、長らく自治体の法制部門で勤務された秦先生の論考は、違法な補助金支出であっても地方公営企業におけるそれについては首長に責任がないとした判決⁽³⁾に対して、徹底的に批判的な論証をされています（秦（2021：2020））。

不肖私も、個人情報保護条例の実施機関である地方公営企業の管理者がした処分の審査請求に対する

審査庁が管理者であるとした最高裁判決⁽⁴⁾を取り上げ、それを前提とするならば、実定法上、審査請求に対して第三者機関の諮問等を経なくてよい処分が存在することになると、行政不服審査法制の穴を指摘しました（田中（2022b））。

例示が地方公営企業の管理者に偏ってしまいましたが、これは私が前職で法制執務と同じくらいの期間、地方公営企業に勤務していた影響で、関心がそちらにあることが影響しています。ご容赦ください。

（５）論文のテーマは実務の現場にたくさんある



このようにいうと、政策法務の論文は企画や法務の専門部署や先端的な施策を扱っていないと書けないかのように感じてしまうかもしれません。しかし、そんなことはなく、自治体実務のさまざまなところに、論文になる各論的なテーマが伏在しています。

例えば、伊藤久美子さんは、取締行政（警察法）と性格付けられる食品衛生法制が、ご自身の保健所における実務感覚とずれがあることに着目して、制度の歴史的変遷や判例を丹念に追って、現場から始まる機能変化を明らかにする論文をまとめられました（伊藤（2019-2021：2019））。

また、千葉さんは、東日本大震災における復旧・復興実務のご経験を基にして、災害対策全体を完遂するための壮大な法政策論をまとめられておられます（千葉（2021））⁽⁵⁾。

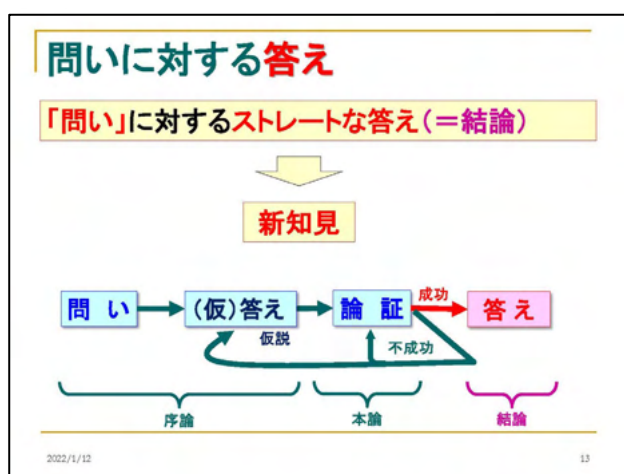
（６）疑問を Research Question に転換する

このように、研究上の問いは、実務で感じた身近な問題意識が出发点となります。そうした問題意識

を、学術的な、そして適切な Research Question に転換する必要があります。学術的な問いは、先行研究で知られていないこと(欠落事項)に対して設定し、何らかの新知見を提示することが目指されますから、適切な問いを立てるためには、そのテーマに関わる学問分野の先行研究をできる限り調べるのが大切になります。

よく法律立案時に、第1条の目的規定がきちんとできれば半分はできたようなものと語られることがありますが、問いの設定は、まさに法律の第1条を確立する営為と同じと考えてほしいです。

3.2 問いに対する的確な答え (Answer)



政治や行政の場面では、質問の趣旨をはぐらかすような答え(答弁)をして煙に巻くことが常道になっているかもしれません。しかし、こうした内容のものは、研究論文ではアウトです。

研究論文では、設定した問いに対して、適切な論証を経て、学術的に有意義な結論(=新知見)がストレートに示されることが必要です。

論文を、序論一本論一結論の3部構成で構想するならば、序論は「問い」を、結論は「答え」に当たる箇所、本論が「論証」をする箇所です。他の社会科学系論文に学べば、適切な論証方法選択のために、まずは問いに対して仮説的に答えを設定し、的確な論証を経て答えを導出していくことになります(うまくいかなければ、何度も繰り返して、論証方法を改定したり、仮説そのものを見直したりします)。

ただ、これは理想論でして、現実の公刊論文が全

てこのようなものだというわけではありません。例えば、私自身の論文(田中(2022a))でも、行政通則法に対する条例制定の上乗せ等に関して、行政不服審査法を例にして、包括的な判断基準を定立するよう試みましたが、逆に「問」「答え」の適切な応答ができていないと反省しています。

3.3 答えの適切な導出 (Logical Thinking)

答えの導出

- 基本的観点
 - 法律論は、基本的には二元的・多元的に対立する論点に対して、合理的な基本的観点から、**整合的で、バランスの取れた論理**だてをして答えを導出する
- 種々の方法論(発表者の好みが出ている)
 - ~~出羽守論文(外国法の研究と参照)~~
 - 個別事例研究&複数事例に基づく分類・統計的处理
 - 内部資料やインタビューの多用等 ← 職員の強みを活用
 - Cf. 伊藤修一郎『政策実施の組織とガバナンス』
 - 法制史(政策史)の手法は穴
 - Cf. 小谷利恵『行政刑法—罰則と処分法則』

2022/1/12 14

(1) 基本的な観点

次に、どうやって問いに対して有意義な結論(新知見)を導出していくのかを考えていきましょう。

まず、法律論は、基本的には二元的・多元的な複数の価値の対立から生じる法的論点に対して、合理的な**基本的観点・哲学・価値観**から、整合的でバランスのとれた論理だてをして答えを導出するものです。ここでは、「**基本的観点**…」が適切妥当であることがとても大切です。政策法務では、専ら自治体行政当局の便宜のみを追求し、住民の権利利益を無視する観点に立つようなことはしないでほしいです。

例えば、生活保護の受給権は日本人に限られるのが最高裁判例⁽⁶⁾だから、通知により行政措置で実施する外国人の生活保護⁽⁷⁾は、通知に法的拘束力はないので、自治体では通知を無視して地域で困窮する外国人住民の保護を一切行うべきでないという論文をまとめたとしましょう。同様の主張をする国会議員も存在しますから、首長でそうした政治的立場をとる人がいる可能性はあります。しかし、その基本的立場は、住民のいのち(安全)とくらし(生活)を守るという自治体の存在理由に反するものです。

およそ適切な論証は無理ではないでしょうか。

(2) 具体的な論証の方法 (研究方法)

実定法の研究論文では、外国法を参照して日本法の示唆を得るというタイプのものが数多く見られます。いわゆる「出羽守論文」と呼ばれるものですが、これは、プロパー研究者の‘おはこ’ですので、行政実務家が彼らに伍して新知見を示すのはなかなか難しいです。

職員の方には、個別事例研究や、個別事例を複数調査・比較検討・分類するという方法が、有力です。

この方法による論文では、実務の内容やデータが重要です。そうした実務関係情報の入手については、職員の方がプロパー研究者よりも長じていることが多いと思われるからです。この研究方法は、行政学あるいは法社会学のような分野の論文向けになりますが、ぜひ体得してほしい方法です。

参考になる著書としては、分野的には公共政策論の業績となるのかもしれませんが、ご自身が著した政策リサーチに関するテキスト(伊藤(2022))の手法を基礎として、屋外広告物規制政策の成功・失敗例を分析し政策提言をまとめた伊藤修一郎先生のご著書(伊藤(2020))をご覧いただきたいと思います。

また、私の好みですが、やや手薄な手法として、史料から丹念に事実を明らかにしていく法制史的な研究方法も、今後の研究の進展には、政策法務で発展してほしい手法です。明治初期の歴史から行政刑法の基本的成り立ちの独自性を示した小谷さん(国家公務員)の論考には、興味深いものがありました(小谷(2021))。なお、政策法務に限らず、社会科学系の研究方法論一般については、野村(2017)を手になさってほしいと思います。

判例研究について

- 可能な限り、存在する評釈には目を通す
 - 調査官解説がある場合は必読
- 本来の評釈は、**原審認定事実を所与**としたうえで、当該事実関係の下での、判決の法解釈について評釈する
- 自治体実務的には、**原審認定事実そのもの**について、**実態調査等にて、覆す**ようなものが新知見を得やすい
 - Cf.小泉祐一郎「行政事件訴訟の検証による制度改革」

2022/1/12

15

それと判例研究に関する論考に関して補足します。まず可能な限り、あらゆる評釈を入手して読んだうえで論考をまとめてほしいと思います。とくに公式判例集に載った最高裁判例については、調査官が解説をすることがよくあるので、判決を批判する立場に立つときでも、**調査官解説**があるときは、それは必読です。なお、通常の評釈は、(原審)認定事実を所与として、法的判断の論理的妥当性を検討するのが鉄則と思われますが、行政実務からは、判決が目にしなかった、あるいは目を背けた事実を実態調査などによって明らかにして、判決の虚妄を暴いていくような論文が書かれますと面白いです。小泉先生の論文(小泉(2021))などをご覧ください。

4. 論文内容の構成と体裁

4.1 体裁の重要性

体裁の重要性

- **各投稿誌の要領に準拠**するのは、**庁内文書**が**庁内公用文**のルールに従うのと同じくらい重要
- 多くの法律専門雑誌は、**「公用文」**のルールにのっとっている。
- 汎用ルールとして、法律文献・判例の引用等にあては
 - **法律編集者懇話会『法律文献等の出典の表示方法』**の作法にのっとること。

2022/1/12

1

論文の構造については、他の論文作成のハンドブックによることにします。

ここでは、とくに投稿誌の投稿要領に従って体裁を整えるべきことを強調したいと思います。各投稿誌はそれぞれの学問分野の文献引用・表示方法を基に投稿要領を作成しています。ですから、それによれないようなものは、形式からして論文の体をなしていないといわれても仕方ないものです。ところで、法律・官庁系の出版社が持っている自社の執筆要領は、公用文の作成ルールに準拠することがよくあります。その点で、法学系の論文を書く際は、「公用文の作成の要領」を出発点として者を書けるようにしてほしいと思います。また、法学系論文の判例や文書の引用に関する汎用ルールとして、法律編集者懇話会『法律文献等の出典の表示方法』があります（NPO法人法教育支援センターのウェブサイト参照）。この文献表示方法は、必ずマスターしてください。

4.2 職員が論文を書くとき注意すべきこと

職員が著す法律系論文の注意事項

- **剽窃（盗用）**のリスク
 - 庁内文書とは違う
 - 学術論文を読んで、注記の仕方を覚えて...
- **守秘義務違反**のリスク
 - 実務的知見で組織固有の情報（内部情報）を活用するときは、守秘義務違反のリスクに注意
- **職務専念義務違反等**のリスク
 - ある自治体では、個人名での市販の雑誌への継続的投稿は、謝金の有無を問わず、「**営利企業従事**」と扱われていた（謝金ゼロのときのみ許可される）。

法学論文に限りませんが、ここで、自治体職員が論文を書くときに注意すべきことを3つ挙げます。

第一に、**剽窃（ひょうせつ＝盗用）に注意**してください。一般的記述のように見えても誰かの文章を参考にしたのであれば、引用の旨を明記すべきです。何が剽窃にあたるかの判断基準は、各学問分野、実定法学の中でも科目ごとに微妙に違いがありそうですが、疑わしきは剽窃扱いとなるというくらいに思っていてほしいです。

第二に、**守秘義務違反に注意**することです。行政組織内部のデータを論文に用いてこれを公表するときは常に守秘義務違反となるリスクがあります。こ

れをおそれては思い切った論文執筆ができないと考える人もいるでしょう。しかし、論文と引換えに、任命権者の怒りを買って不遇な公務員人生を送るのか、そうした価値が己の論文にあるのかは、改めて考えてみてください。

第三に、**職務専念義務や営利企業の従事制限にも気をつける**ことです。私が自治体職員だった頃には、雑誌投稿のうち連載となるものは「営利企業従事」に該当し、無報酬でない限り連載は許可できないという取扱いをするところもありました。

5. 先行研究の集め方

先行研究の集め方

法的問題点について論じるときは、先行研究がないという状況はほぼない（知らないだけ）

- **論文データベース**の活用
 - 市販、サイニイ(CiNii)等 ⇒ 限界（網羅できない）
- 論文のセンスを磨くために **博士論文**（を出版化したもの）を多数読んでほしい
- **国立国会図書館**の活用

学術論文は先人の知の蓄積の上に組み立てられるものです。ですから先行研究がないという指摘は、他人の論考を見なくなるという態度につながりかねません。しかし、法学を「権利義務」関係と扱って世の中の問題をみていくと、生じた社会問題は、形を変えて過去に同じようなことが起きているのが常例です。法的なテーマでは、ほぼ何かしら関連する先行研究があるという前提で、文献を探索してほしいと思います。

各種のデータベース化が著しく進展していますので、ここで具体的な収集方法は取り上げません。ただし、『〇〇先生古稀記念』といった著書に収録される論文はまだヒットしにくいようなので、各種の実物を肉眼で確かめる作業を欠かさないでください。

また、良い論文を読むことで、問題設定の仕方、論証の方法、筆運びなどを学び、自身の論文の書き

方を陶冶することができます。私は、とくに博士論文やこれに相当する論文、博士論文を整理して出版した者ものを多数読まれることを、お勧めします。長い論文は大儀かもしれませんが、しかし、雑誌に載せる数ページの論文は、字数制限などにより、法学論文では、問―論証―答えの「型」が不十分で、解説記事の類も見られます（例、学生向け雑誌の判例解説）。そうしたものも、そのテーマの論文を書くときには目を通さなければなりません、自己の論文作成技術・技能を修得するためには、物足りません。博士論文は、審査を経てその分野の新知見と認められたものです。最新の研究動向を知るためにも、ぜひ、博士論文を読まれてみてください⁽⁸⁾。

なお、地元で入手できない文献も、国立国会図書館から入手できるサービスがあります。地方の方もぜひご利用ください。

6. 論文投稿先候補

ここでは、会員資格がなくてもオープンに投稿できる、政策法務に関する論文が載せられそうな投稿先候補として、①（投稿資格が本学会会員に限られますが）本誌（『地方行政実務研究』）、②『自治総研』、③『季刊行政管理研究』、④『会計検査研究』、⑤『月刊地方税』を挙げておきます。私の関心テーマから調べたものなので、ほかにも有力な投稿先候補はあるでしょう。

検索サイトで各雑誌の投稿要領をご覧になればお分かりのように、それぞれの雑誌の対象テーマは少しずつ異なりますし、編集の傾向があります。ご自身の書かれる論文の内容に照らして、採択可能性が高い投稿先に応募してほしいと思います。

7. モデル『都市環境行政法論』

7.1 モデルとして取り上げる意義・理由

モデル：岩橋浩文『都市環境行政法論』



■ 出版社の本書紹介

- 行政法学の立場から、都市環境空間における**地区レベルの公共的利益**を「**地区集合利益**」として識別し、それを保護する**理論的枠組みとその効果を実証的に提唱する。**

■ 目次

- レジューメの別添とおとり

2022/1/12 29

具体的なモデルを通して、本日の「研究上の問い」→「論証」→「答え」の論文づくりを見ていきましょう。ここでは、岩橋浩文先生の熊本大学・博士論文（2008年）をまとめたご著書（岩橋（2010））をモデルとします⁽⁹⁾。

本書（本論文）は、権威と伝統のある後藤・安田記念東京都市研究所の藤田賞（第37回・2011年）を受賞しました。また、岩橋先生は、理系出身の職員として自治体に勤務しつつ、（大学院で法学の修士・博士課程を学ばれてきてはいますが）このように法学の論文をまとめられたことから、ここでは（ご本人の確認の上）モデルとさせていただきます。

7.2 本論文の内容

本論文の問いと答え（発表者の理解）

■ 問

- 都市生活における住民の**生活環境の利益**の一部は、**反射的利益**に吸収解消されない**法的利益**があるのではないか（仮説提示）。あるとしたら、それは**具体的に**どのような内容か

■ 答え

- 実体法・判例の立論によっても、かかる利益として**地区集合利益**が認められ、街づくり・参加の**手続等から、手続法的地位とその手続を通して、当該利益の内容が具体的に導出される。**

2022/1/12 31

（1）研究分野

本論文は、いわゆる都市行政・都市計画・開発・建築法制の下における、生活環境上の諸利益のうち、法的な救済を受け得る利益の内容を詳しく明らかにするものです。行政法学では、そうした方々が自己

の利益を司法で保護救済することに関して、訴訟における原告適格論として、あるいはそうした利益を実定化するための都市政策論として位置付けられるものです。

（２）問いと答え

私は、本論文の「問い」と「答え」を次のようにまとめてみました。

問いー都市生活における住民の生活環境の利益の一部は、反射的利益に吸収解消されない法的利益があるのではないか（仮説提示）。あるとしたら、それは具体的にどのような内容か。

答えー実体法・判例の立論によっても、かかる利益として地区集合利益が認められ、街づくり・参加の手續等から、手續法的地位とその手續を通して、当該利益の内容が具体的に導出される。

本論では、具体的にまちづくりや都市計画の法制の中で、景観法制や地区計画等の法的仕組み及びその運用を、判例と併せ細かく分析しながら、横須賀市等先進地については現地調査も行ってその内容も踏まえつつ、「地区集合利益」という法的利益の内容とその生成過程を明らかにしていきます。

7.2 本論文の意義

本論文の意義

- 都市住民の生活環境利益の法的保障については、出訴の立場からの議論があったが、その範囲や具体的内容については未解明
- 本論文は、「地区集合利益」の仮説を提示し、個別具体的な法制の分析、判例等の睥睨、先進地等における実態調査を経て、法的な地区集合利益の導出・論証に取り組み、具体的にその（地区集合利益の）生成プロセスと内容を、手續法的・動態的に構成して実体法化している

➡ 職員ならではの問題発見と理論枠組み構築方法であると、考える

2022/1/13 32

具体的な内容については、本論文を是非手に取って読んでいただきたいと思います。私なりに本論文の意義をまとめますと、次のようになります。

これまでの先行研究（本論文当時の 2010 年頃のことです）では、都市住民の生活環境利益の法的保障について先ほど述べた処分取消訴訟の原告適格の

ような出訴の立場からの議論はありましたが、その範囲や具体的内容については未解明の状態でした。序論部の問題提起部分の整理（先行研究の欠落事項の洗い出し）は、字数に制限のない法学論文を書くときには、是非参考にしてほしい書きぶりです。

これに対して本論文では、「地区集合利益」の存在という仮説を提示して、現行法制を詳しく分析し、判例を適切に見ていき、さらに先進地等（横須賀市など）の実態調査を踏まえて具体的に検討します。言い回しが少し難しいのですが、（法的保障を受ける）地区集合利益の生成プロセスと内容を、手續法的に（個別の地域ごとに）動態的に構成して実体法化したものといえます。

本論文（2008 年博士号取得）後、公営ギャンブルの場外券売場の設置許可の取消訴訟で、周辺住民の原告適格を否定したサテライト大阪最高裁判決が出されました⁽¹⁰⁾。本論文が判例で否定されたかのように受け取る人がいるかもしれません。しかし、本論文の地区集合利益は、各地域の街づくり法制の個別的仕組みとその運用の中で地域に個別的・動態的に生成発展していくものです。大阪サテライト事件にあっては、係争の地域という限定的で個別の事案に限り、地区集合利益が実定化されなかったという評価になるでしょう。

本論文は、自治体職員ならではの問題提起と理論枠組みの構築を行っていると考えます。

8. おわりに

駆け足で申し上げましたが、ここでお示しした内容は、私が理想として目指したい論文の書き方を並べたものです。現実には、私自身も上手にまとめられないことが多々ありますから、ないものねだりをしたものかもしれません。

ですので、この内容を真剣にとらえ過ぎて、気後れして論文が書けなくなってしまっては困ります。

本学会は、職員と（職員としての経験のある）研究者が会員ですので、まずは問題提起に係るアイデアや、ちょっと書いてみた原稿素案を、研究者の会

員に示して、アドバイスを得るのはいかがでしょうか。みな喜んで役に立ちたいと思っているはずです。

私も、次世代の政策法務研究者の輩出に向けて、微力ながら努力したいと思います。

ご視聴・ご清聴ありがとうございました。

—— 注 ——

- (1) 本記録は、本学会第2回全国大会において12月12日に開催した「研究論文の書き方セミナー：政策法務編」の内容を整理したものです。
- (2) 広島高判平成19（2007）年2月22日裁判所ウェブサイト。最高裁で上告棄却・不受理（宇那木（2013a：25））。
- (3) 最判令和元（2019）年10月17日判例タイムズ1469号41頁。
- (4) 最判令和3（2021）年1月22日判例地方自治472号11頁。
- (5) 千葉さんは、この論文の前に、自治体災害対策の法制全体をまとめた入門書（千葉（2019））を公開しており、これをステップにして本論文をまとめたといえると思います。
- (6) 最判平成26（2014）年7月18日訟務月報61巻2号356頁。
- (7) 1954年5月8日付け厚生省社会局長通知「生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置について」。
- (8) セミナーのときに、博士論文の入手方法についてのお尋ねがありました。日本では、10年位前から、博士論文は出版化される等の事情がない限り、直ちに全文をPDFで公開することが原則ルールになっています。現時点（2022年当初）でも、CiNii Dissertations にアクセスして、多くの博士論文をインターネット上で読むことができます。また、博士論文は出版化されないときでも、これを整理したものがその大学の紀要に掲載されることがあります。ちなみに、後掲「参考文献」のコーナーに【★】のあるのは、現時点で、インターネット上で制約なく見られます。検索サイトなどを活用して入手してみてください。

- (9) 本書の目次は、次のとおりです。

はしがき

序説

I 第三者の利益の捨象

II 地域レベルの公共的な利益を提唱する必要性

III 本書の課題と構成

第1章 地区集合利益の法的位置づけ

I 行政法学における生活環境上の利益をめぐる法的状況

II 裁判例における生活環境上の利益の判断・認定状況

III 先進的条例による生活環境上の利益の保護

IV 地区集合利益の理論的把握

第2章 地区集合利益を具現する手続とその効果

I 建築協定の認可手続による利益の具現

II 地区計画の策定手続等による利益の具現

III 地区街づくり計画等の策定手続による利益の具現

IV 景観計画の提案手続等による利益の具現

第3章 地区集合利益の保護に関わる手続とその効果

I 市民参加手続による利益の保護

II 公聴会等の開催手続による利益の保護

III 設定図面等の公開手続による利益の保護

IV 利益調整手続による利益の保護

V 三面的な合意形成手続による利益の保護

第4章 地区集合利益の具現・保護に関わる手続の活用策

I 各手続の連続的・動態的な活用

II 代表的な手続の補完的・連携的な活用

III 地区計画の申し出手続の定型的な活用

結語

I 地区集合利益の描出

II 地区集合利益の実現化

III 行政法的異議・効果

IV 地区集合利益の射程

V 残された課題

- (10) 最判平成21（2009）年10月15日民集63巻8号1711頁。

—— 参考文献 ——

天野巡一ほか編（1989）『政策法務と自治体』日本評論社

磯崎初仁（1996）「条例コーナー：神奈川県土地利用調整条例」

ジュリスト1101号、pp.3-6

磯崎初仁（2000）「土地利用規制の条例制定と分権改革（上）

（下）」判例タイムズ1021号pp.54-61・1023号pp.40-46

- 伊藤久美子 (2019-2021 : 2019) 「日本における食品衛生法制の展開 (1) ～ (6)」『名古屋大学法政論集』283～286 号・289・290 号【★】(博士論文、2019【★】)
- 伊藤修一郎 (2020) 『政策実施の組織とガバナンス—広告景観規制をめぐる政策リサーチ』東京大学出版会
- 伊藤修一郎 (2022) 『政策リサーチ入門 増補版』東京大学出版会
- 岩橋浩文 (2010) 『都市環境行政法論—地区集合利益と法システム』法律文化社
- 宇那木正寛 (2013a) 「住民訴訟における相当報酬額—岡山市病院事業管理者成功報酬住民訴訟弁護士報酬請求事件」『広島法学』36 巻 4 号、pp.94-82【★】
- 宇那木正寛 (2013b) 「給与種類法定主義と成功報酬制度—岡山市病院事業管理者成功報酬住民訴訟判決をめぐって」『自治体法務ナビ 51 号』pp.12-21
- 大村敦志ほか (2000) 『民法研究ハンドブック』有斐閣
- 小泉祐一郎 (2021) 「行政事件訴訟の検証による制度改革—都市計画道路伊東大仁線訴訟を事例として」『静岡産業大学情報学部研究紀要』23 号、pp.1-34【★】
- 小谷利恵 (2021) 『行政刑法—罰則と処分法則』成文堂
- 宋戸善一 (2020) 「論文の書き方」
https://www.law.hit-u.ac.jp/bl/wp-content/uploads/2021/02/Instruction_s.pdf
 (2022 年 1 月 14 日最終閲覧)
- 高野祥一 (2021) 「自治体の実務への影響と法改正に伴う例規整備のポイント」宇賀克也編著『法改正に対応すべき実務がわかる！自治体職員のための 2021 年改正個人情報保護法解説』第一法規、pp.123-243
- 田中孝男 (2022a) 「行政通則法と条例制定権」『自治実務セミナー』2022 年 2 月号・3 月号 (予定)
- 田中孝男 (2022b) 「公営企業管理者の権限と責任に関する考察」『自治実務セミナー』2022 年 4 月号・5 月号 (予定)
- 千葉実 (2019) 『自治体災害対策の基礎』有斐閣
- 千葉実 (2021) 「災害対策の核心の実現及び早期完遂等に向けた災害対策法制の体系化並びに法政策の提案」上智大学博士論文【★】
- 東京大学公共政策大学院 (2011) 「研究論文の作法」
http://www.pp.u-tokyo.ac.jp/wp-content/uploads/2017/10/4_1_1.-How-to-write-thesis-LP_JP.pdf (2022 年 1 月 14 日最終閲覧)
- 野村康 (2017) 『社会科学の考え方』名古屋大学出版会
- 蓮實憲太 (2021) 「太陽光パネル条例に関する分析と設置後の課題対応—栃木県内における条例をモチーフとして」『地方実務研究』2 号、pp.35-43【★】
- 秦博美 (2021 : 2020) 「住民訴訟の判決理由の空洞化：鳴門(市)競艇従事員共済会への補助金違法支出損害賠償等請求事件・最高裁判決を素材に」『自治体の行政執行と法治主義』共同文化社、pp.283-313 (初出 2020、「北海学園大学学園論集」18 号 pp.23-44、【★】)
- 三野靖 (2006) 『指定管理者制度—自治体施設を条例で変える』公人社

対人サービスに従事する自治体職員の管理

—ストリートレベルの官僚制研究の再考—

大脇 哲文 (豊中市)

Tetsufumi Owaki (Toyonaka City)

要 旨

本稿では、対人サービスに従事する自治体職員の職務管理について先行研究をレビューし、今後の研究課題を整理する。この研究分野はリプスキーが提唱したストリートレベルの官僚制の中で議論されてきた。本稿ではまず、リプスキーがストリートレベルの官僚とその管理者の関係を単純な対立構造でとらえていなかったことを確認する。次に、「対話による管理」というモデルを提示したエバンズの研究から、行政組織への管理主義の導入を経て、ストリートレベルの官僚が管理者との間に専門性を基盤とした新たな関係を築いていることを紹介する。続いて、日本のストリートレベルの官僚制研究について、嚆矢とされる畠山の研究においても、専門職としての第一線職員と管理者の関係が言及されていたことを指摘する。最後に、ストリートレベルの官僚制の具体的な管理手法について整理した鈴木の研究を検討する。今後の研究課題は、専門職的な管理手法と官僚制的な管理手法との関係を整理すること、また専門職的な管理手法の適用範囲を明らかにすることである。

キーワード：ストリートレベルの官僚制、対話による管理、管理主義の導入、専門職的な管理手法

1. はじめに

本研究の目的は、対人サービスに従事する自治体職員の職務管理について、先行研究をレビューし、明らかになっている事項を整理するとともに、今後の研究課題をまとめることである。

西尾(2001)によれば、行政学は制度、管理、政策の3つの視点を内包している(p.50-51)。原田(2016)は3つの視点が注目する対象と、それぞれの関係を次のように整理している。行政学における政策とは「行政官僚制による社会制御の公的な案」(p.3)であり、管理とは「行政官僚制による社会制御活動に必要となる行政資源の効率的調達・運用に関する活動」(p.5)を指し、制度とは「行政官僚制の基盤を構成する行政組織および公務員制度」(p.6)のことである。自治体職員に関する研究は、政策論と管理論の接

点としての潜在的な可能性を持っていると筆者は考えており、先行研究を読み解くことで論点を抽出したい。

行政資源の効率的調達・運用に関する活動に注目する管理論のアプローチとしては、大森(1994, 2006)が、「大部屋主義」を指摘し、特殊日本論として定着している。行政組織の執務環境に着想を得た「大部屋主義」は、組織が職員をどのように職務に当たらせているかを説明し、同時に職員の心理的な側面を明らかにしている。行政官僚制の社会制御の案に注目する政策論としては、自治体に焦点をあてた真山の一連の研究がある(真山 2012, 2016, 2020)。真山(2012)は、政策実施のあり方が多様化する中においてもあくまで自治体を主要なアクターとして捉え⁽¹⁾、その活動を理論的に明らかにしようとしている

(p.9-11)。

2017 年の公共政策学会では、「公共政策と行政管理:政策論と管理論の交錯」という特集が組まれた。政策論と管理論の接点を探ろうとする試みである。巻頭言として西出(2017)は、政策過程と行政管理が互いに影響を及ぼしあっており、行政の理屈を取り込んだ両論からのアプローチが、現実の政府の政策過程を理解するために必要であると述べている。

自治体職員の中でも、対人サービスに従事する職員に焦点をあて、その特異な職務環境及び職務執行のあり方を理論化したものとして、リップスキー(Michael Lipsky)の「ストリートレベルの官僚制」が広く知られている(Lipsky1980[田尾・北大路1986])。地方自治体においては、生活保護ケースワーカーやごみ収集作業員がストリートレベルの官僚に該当する。ストリートレベルの官僚制は、通常は政策実施研究におけるボトムアップ派の理論に分類されるが⁽²⁾、本稿では、先に述べた政策論と管理論をつなぐものとしてとらえ、これまで十分に顧みられてこなかった職員の管理の側面を検討する。このことによって、ストリートレベルの官僚制研究の発展可能性を検討していきたい。

本稿の構成について述べる。第2節では、リップスキーが提示したストリートレベルの官僚制の理論枠組みを確認したうえで、職員の管理に焦点をあて見直していく。次に近年の研究の中で、イギリスにおけるストリートレベルの官僚に対する管理の実態から、新たなストリートレベルの官僚像を示したエバンズ(Tony Evans)の研究を紹介し⁽³⁾、若干の検討を加える。

第3節では、日本におけるストリートレベルの官僚制研究を確認する。日本における研究の嚆矢とされる畠山の研究について、新たな観点である管理の視点から読み直す。次に近年の研究を概観したうえで、先のエバンズの研究を踏まえ、ストリートレベルの官僚に対する専門職的な管理手法を整理した鈴木の研究を取り上げ、検討を加える。第4節では、本稿のまとめを行い、今後の研究課題を提示する。

2. ストリートレベルの官僚に対する管理

2.1 ストリートレベルの官僚制

リップスキーは、サービス受給者に相対する現場レベルの公務員に共通する職務の状況、及び職務の実行様式を抽出した。共通項をもつ様々な職種の公務員を「ストリートレベルの官僚」と呼んでカテゴリ化し、その課題を明らかにしようとした。ストリートレベルの官僚は、資源の制約、曖昧な組織目標、サービス受給者(対象者)との特異な関係の下で業務に従事している。それぞれの項目について簡潔に説明する。まず資源の制約とは、大量の業務に対し、常に十分ではない職員数で対応している状態のことである。次に、曖昧な組織目標とは、行政組織がもつ目標が多様であり、また、複数の目標が相反している状態のことである。最後に、対象者との特異な関係とは、ストリートレベルの官僚が非自発的な対象者を統制できる立場にあることである。

ストリートレベルの官僚は、資源が十分でなく、目標が明確でなく、対象者との関係においては優位な立場にある。このような環境下で、ストリートレベルの官僚による不平等なサービス配給や、対象者の統制⁽⁴⁾が行われている。

リップスキーはストリートレベルの官僚制と、管理者、サービス受給者の関係についての新たな見方を示した。ストリートレベルの官僚制は、従来の官僚制が前提としていた上意下達的意思決定とそれに基づく職務の執行という官僚像を覆した。

ストリートレベルの官僚を取り巻くアクターの関係を図示すると図1のようになる。

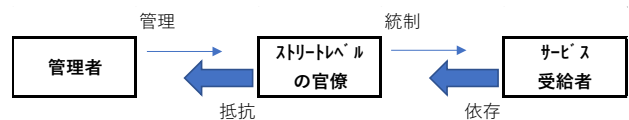


図1 ストリートレベルの官僚を取り巻く
アクターの関係

出所) 筆者作成

リップスキーのストリートレベルの官僚制の解釈として、これまで図1の右側にあるストリートレベル

の官僚とサービス受給者の関係が注目され、対象者の統制の手法や、ストリートレベルの官僚がもつ裁量の行使について議論⁽⁵⁾が蓄積されてきた。図1の左側にある管理者との関係については、ストリートレベルの官僚が管理者の職務管理に抵抗し、それから一定程度逃れられるという点が重要視されてきた。管理者がとる具体的な管理の手法や、ストリートレベルの官僚がそれらをどの程度まで回避できるかについては必ずしも重要な論点とされてこなかった部分がある。

リップスキー自身は、ストリートレベルの官僚と管理者の関係についてどのように捉えていたのだろうか。リップスキー(1980[田尾・北大路 1986])は、管理者とストリートレベルの官僚の関係について、葛藤的であると同時に相互依存的であるとしている(p.25[p.46])。

本来的に、管理者はストリートレベルの官僚の裁量を最小限にとどめたい。しかし、多様なサービス受給者に対応しながら政策を実施していくために、管理者はストリートレベルの官僚の広範な裁量を認めざるを得ない。政策の目的を達成する観点からは、管理者はストリートレベルの官僚の裁量を認めることが合理的でもある。

両者のこのような複雑な関係を理解するために、ストリートレベルの官僚の特異な職務環境を分析する作業から始めるというのが、1980年におけるリップスキーの研究姿勢であった。

2.2 対話による管理

リップスキーのストリートレベルの官僚制は注目され⁽⁶⁾、ストリートレベルの官僚制をテーマにした研究が行われてきた。アメリカにおける研究関心としては、ストリートレベルの官僚の活動内容を記述し、その構造を分析し、課題を明らかにするものであった (Smith=Lipsky 1993; Vinzant= Crothers.1998; Maynard-Moody=Musheno 2003)。その流れから少し遅れて、イギリスでは、エバンズ(2010)が、ストリートレベルの官僚と管理者の関係について、サービ

ス提供の現場の観察から、新たな職員像を提示する研究を発表した。

エバンズは、まず、ストリートレベルの官僚制について検討している。リップスキーの議論では、対人サービスを提供する行政組織では、第一線職員(front line workers)が広範な裁量を行行使するモデル(ストリートレベルの官僚制)か、それを是正するために裁量を取り除こうとするモデルである「抵抗を許さない管理」(Domination managerialism)のいずれかが想定されていると、エバンズは説明する。しかし、実際にはそれらとは異なる職務管理の方法がとられていると指摘する。エバンズは、地方政府が実施する高齢者ケアサービスと精神保健ケアサービスを観察し、第一線職員を管理する現場管理者(local manager)が、職員との日常の非公式な会話を通して、彼らの裁量を緩やかに管理していることを発見した。これを「対話による管理」(Discursive managerialism)と呼ぶ。現場管理者は職員と専門性を共有しており、自身が職員を厳しく管理しようとするのではなく、職員が積極的に専門性を発揮することを期待している。エバンズは、このような最前線の職員と管理者の関係は、ストリートレベルの官僚制で想定されるような対立的なものではなく、対等な発言権をもつ関係である、とみている (p.64-67)。

表1 社会福祉サービスにおける裁量の管理体制

	抵抗を許さない管理	ストリートレベルの官僚制 (SLB)
管理者のもつ志向	組織的	組織的
第一線職員の組織内での捉え方	単なる従業員	単なる従業員
管理者と第一線職員の関係	ヒエラルキー	ヒエラルキー
管理者が第一線職員をコントロールする戦略	効果的、拡張的	限定的効果
第一線職員の抵抗	限定的	抵抗の機会が広範囲
裁量の特徴	望ましくない	広範囲だが問題あり

対話による管理	
管理者のもつ志向	組織的かつ専門職的
第一線職員の組織内での捉え方	専門職の従業員
管理者と第一線職員の関係	対等な発言権をもつと同時にヒエラルキー的
管理者が第一線職員をコントロールする戦略	限定的効果、正統性をもつ
第一線職員の抵抗	抵抗の機会は公式化されており広範囲
裁量の特徴	広範囲だが問題あり、サービス現場により異なり評価基準が必要

出所) Evans (2010) 66, Table 3. 1

一方で、エバンズによれば、現場管理者の上席にあたる上級管理者(senior manager)は、現場管理者との関係において、対話による管理を必ずしも行っているわけではないとする (p.123-124)。

この点について高橋 (2019) は、「現場 (サービス) 提供者の役割と組織管理者の役割との対立は組織のより高い階層にシフトしたことになる」(p.113) と考察している。(太字は筆者による補足)

対話による管理と、従来のストリートレベルの官僚制、抵抗を許さない管理の違いを図示したのが表 1 である。対話による管理においては、現場管理者と第一線職員の間には、同僚のような対等な関係が成立している。現場管理者は専門性を基盤として、第一線職員の裁量をゆるやかに管理する。エバンズは、ストリートレベルの官僚制によって広まった、組織的管理に抵抗するストリートレベルの官僚像に対して、2000 年代におけるサービス提供現場の実態から修正を図ったといえる。以上がエバンズの議論である。

ここで、エバンズの議論に若干の検討を加える。ストリートレベルの官僚制、対話による管理、抵抗を許さない管理の相互関係について、エバンズは表中で、ストリートレベルの官僚制を中心において、抵抗を許さない管理を左に、対話による管理を右に配置し、相対的な位置関係を示している。これを管理の厳しさの観点から並べ変えると、どのようになるだろうか。管理者による職務管理が厳しい、緩やか

か、放任の順に左から並べると、抵抗を許さない管理、対話による管理、ストリートレベルの官僚制の順が考えられる。また、3つのモデルは完全に別個のものとして捉えるより、管理の厳しさが徐々に緩やかになる過程のそれぞれの局面を切り取ったものであり、重なりがあるとみる方が実態に即しているように思える。第3節において管理手法の具体的な事例を検討するので、この点にも注目していく。

2.3 行政への管理主義の導入

リップスキーは、エバンズの指摘するような第一線職員と管理者の関係を想定していなかったのだろうか。また、エバンズのモデルは、イギリス以外の国において、あるいは特定の対人サービス以外において適用できるのだろうか。これらの問いに答えるためには、イギリスにおける行政組織への管理主義(managerialism)の導入について、確認しておく必要がある。

イギリスにおける行政組織への管理主義の導入⁽⁷⁾は、リップスキーがストリートレベルの官僚制を発表した後に本格化したものである。サッチャー政権以降、イギリスでは、非効率な行政サービスを改革するために民間企業の経営手法を政府組織に導入する取り組みが行われた。政策形成者と政策実施者が分離され⁽⁸⁾、政策形成者には、サービス内容を評価し、費用対効果を測定することが求められた。ソーシャルワークの分野においては、ケースワーカーの専門職化が進み、その後、ケースワーカーの経験をもった者が現場管理者につく状況が生まれた⁽⁹⁾。

保守党政権から政権交代を経て誕生したブレア政権では、効率化とともにサービスの質の向上も重点課題となった (Burnham=Pyper 2008,[稲継監訳・浅尾訳 2010])。

第一線職員が行う対人サービスは数値化することが難しく、逆に数値化しやすいものが指標化される。その結果、第一線職員は指標に沿った限定的な活動を行う傾向になる。このような中で、エバンズが観察したように現場管理者は第一線職員に専門職とし

ての積極的な活動を求めている。

リプスキーは2010年に『ストリートレベルの官僚制』の発表後30年を記念して、新たに「ストリートレベルの官僚制を管理する」と題した章を執筆している(chp14)。その中で、2010年までの行政活動の観察を通して⁽¹⁰⁾、行政組織への管理主義の導入によって、管理者は、ストリートレベルの官僚の活動と、望ましい政策結果の間のギャップを縮めることができると明言している。また1980年版でストリートレベルの官僚の管理が否定的に捉えられてしまったことも、本意ではなかったとしている(p.223-225)。しかし、ストリートレベルの官僚の管理そのものについては1980年版から変わらず否定的である。なぜなら、それはストリートレベルの官僚が行う対人サービスの質の向上にはつながらないと、リプスキーはみているからである。(p.229-230)

リプスキーは、現場管理者による職務管理ではなく、トップマネジメントによる業績管理を想定していると思われ、エバンズとは分析の対象に違いがある。リプスキーは、サービスの質を低下させない、あるいは向上させるために、組織上位者からの数値による目標管理ではなく、ストリートレベルの官僚が自発的に業務に取り組むことを期待している。そのためには彼らに専門職としての立場を保証し、規範的な行動をとることができるようにするべきであると結論づけている。

2.4 小括

リプスキーが提示したストリートレベルの官僚制の分析枠組みの中では、ストリートレベルの官僚が管理者、及びサービス受給者との間に立って職務を執行している。リプスキーは管理者とストリートレベルの官僚の関係について葛藤的であり相互依存的であるとみていた。

リプスキーが研究を発表して以降、アメリカでは、サービス受給者との関係に重きをおいたストリートレベルの官僚の活動についての研究が行われてきた。時期を遅れてイギリスでは、ストリートレベルの官

僚と管理者の関係に光をあてた研究が発表された。

エバンズは、管理主義の導入を経験した福祉サービス提供現場の観察を通して、第一線職員と現場管理者の間に、専門性を基盤とした同僚のような関係が成立していることを発見した。これは両者の単純な対立関係を想定していたストリートレベルの官僚制への一般的な理解に対し、一石を投じるものであった。ただし、前述のとおり、リプスキーはストリートレベルの官僚と管理者の関係をシンプルな対立関係とはみていなかった。また管理主義の導入がもたらした影響については時代背景の変化によるものであり、1980年時点のリプスキーの分析枠組みが完全に否定される訳ではない。2010年時点でリプスキーは、管理主義の導入による一定の成果を認めたいうえで、それでもなお対人サービスの質の向上の観点から、ストリートレベルの官僚に対する管理には否定的である。

リプスキーとエバンズの間には組織内の管理の階層の認識に違いがあるようにみえる。サービスの質を議論する際、リプスキーは組織の幹部(トップマネジメント)を想定していると思われるのに対し、エバンズは主に現場レベルでの管理(ローマネジメント)の事例を引き合いに出している。両者の議論をかみ合ったものにするためには、管理の階層ごとの具体的な管理方法を分別し、それぞれが対人サービスに与える影響を分析する作業が必要である。

また、エバンズの議論の背景となっている行政組織への管理主義の導入は、先進工業諸国で実施されてきたが、その内容は各国により異なる(OECD2006)。よって、エバンズの分析枠組みの汎用性がどの程度なのかについては、別に検討が必要である。

3. 日本のストリートレベルの官僚制研究

3.1 日本における研究関心

日本における代表的な第一線職員研究⁽¹¹⁾とされるのが、畠山弘文の研究(1989)である。畠山研究の意義は、複数の領域に分散していた現場レベルの

公務員に関する研究⁽¹²⁾を、第一線職員という観点から統合し、新たな研究領域の存在を示したことである。基本的な分析枠組みは、ストリートレベルの官僚制と共通しており、高橋(2019)によれば日本では、リプスキーの理論と畠山の事例が組み合わされて、第一線職員研究として認知されている。(p.106)

畠山の研究は、事例研究として読まれることが多いとされるが、畠山はリプスキーの理論を参考に、ストリートレベルの官僚に関する理論の整理を行っている。その中で、ストリートレベルの官僚と管理者の関係について分析しており、第2節の議論と関連してくる。その部分を重点的に検討する。

畠山(1989)は、リプスキーが職務の状況に関する内容として列挙した事項を参考にしつつ、第一線職員の職務環境の特徴を制度的環境、非自発的な対象者との関係、状況的文脈の3つに整理した。そのうち状況的文脈について述べる中で、リソース不足が常態であるため、第一線職員と、彼らが属する第一線機関の間に常にコンフリクトが生じることを前提に、このコンフリクトが、対象者との関係(外部との関係)の問題とともに、内部の関係に関する重要な問題である、と述べている(p.62-64)。この対立は、サービスの質と量の対立である。畠山は「第一線職員がプロフェッショナルとしての自己規定を強めるほど、対立の存在的契機は大きくなる。」(p.63)と指摘する。第一線機関が量に関する指示、つまりより少ない資源による大量の処理を命ずることに対し、第一線職員が質の保証を求めるとき、対立が生じる。これは稀少資源のより適正な活用をめぐる対立であり、プロフェッショナル(専門職)と全体社会の対立であると畠山はみている。

畠山にしたがえば、イギリスにおいて行政組織への管理主義の導入を経て、ストリートレベルの官僚が専門職化し、第一線での職務経験をもつ現場管理者が現れたことは、ストリートレベルの官僚がプロフェッショナルとしての自己規定を強める原因の1つととらえることができる。またエバンズが記述した、ストリートレベルの官僚に積極的な裁量の行使

を求める現場管理者と上級管理者の対立の構造を、専門職と全体社会の対立と解釈することができる。

このように畠山は1989年の著作で、第一線職員の分析枠組みに関する理論的な整理と実際の活動状況を相当の字数を使って記述したのだが、その後、1994年を最後に、第一線職員を主題とした研究を発表しておらず、日本独自の理論の進展にはつながらなかった。

1990年代、主たるテーマとして第一線職員の理論枠組みの修正を検討した研究は管見の限り⁽¹³⁾、見当たらない。その理由の1つとして、真山の議論を参考にすれば、この時期に政策実施主体が政府であるという前提が崩れ、政策実施論の関心が「政策デリバリー・システム」に移っていったとみることができる⁽¹⁴⁾。1994年に刊行された『講座行政学 業務の執行』においても田辺(1994)が民営化・民間委託・規制緩和について取り上げている。政策実施の主体の行動様式や管理よりも、誰が政策を実施するか、ということに関心が移っていったと解釈できる。

3.2 政策実施現場に対する注目

2000年代以降、政策実施の現場として、地方自治体が行う政策を対象にした研究が発表されており、アクターとして公務員、または地方自治体から委託を受けた民間事業者の行動と管理を分析する際に、ストリートレベルの官僚制が理論的枠組みとして援用されている。

本項では、対人サービスに従事する職員を対象にした研究を概観する。日本の地方自治体が行う業務の幅は多岐にわたる。例えば、出生届の受理、家庭から排出されるごみの収集、介護保険サービスを使うための要介護認定などである。ストリートレベルの官僚として一般的にイメージされる福祉分野の研究として、荒見(2014)、関(2014)、鈴木(2019)、がある。

荒見は、行政から委託を受けた介護支援専門員に対するアンケート調査について計量的な分析を行い、介護支援専門員が所管の行政組織の影響を受けて応

答性を高めることを明らかにした。荒見の研究対象をストリートレベルの官僚制を取り巻くアクター（図1参照）に当てはめると、介護支援専門員が「ストリートレベルの官僚」であり、行政が「管理者」である。ストリートレベルの官僚と管理者の間のコミュニケーションが活発であり、ストリートレベルの官僚が、管理者による職務管理の方針を明確に認識できていれば、ストリートレベルの官僚は応答性を高める、というのが荒見の結論である。ストリートレベルの官僚が管理者に抵抗しているというよりも、管理者とのコミュニケーションの中で、管理者の意図を理解し、そのうえで職務を行っている点が興味深い。

関は、政令市の生活保護ケースワーカーを対象にパネルデータ分析を行い、ケースワーカーが受ける「組織管理」の実態を明らかにした。ストリートレベルの官僚制の裁量の限界を量的分析によって証明したのである。

鈴木は、児童相談所の児童福祉司を対象に、質的な調査を行い、第一線の職員に対する管理手法として従来の官僚制的なものとともに、専門職的な管理手法があると指摘した。当該研究については、次項において詳しく検討する。

その他の政策分野を対象にした研究として、明石（2002）、松尾（2005）、藤井（2018）、伊藤（2020）がある。明石は、市営住宅の管理業務を対象に、エスノグラフィーの手法を用いて、職員の職務執行過程における逸脱行為を記述した。松尾は、裁量の余地が少ない公証業務を対象に、職務環境等によって変化する政策形成の事例を分析し、分類を行った。藤井は、ごみ収集業務について参与観察を行い、行政と民間委託事業者の間の相違について詳細な記述を行っている。伊藤は景観規制業務を対象に、政策実施ガバナンスの理論枠組みの検討を行い、その中で規制行政に携わる職員の行動について整理を行っている。

3.3 ストリートレベルの官僚の具体的管理手法

前項で概観した2000年代以降の研究の中から、ストリートレベルの官僚と管理者の関係に注目し、具体的な管理手法について考察した鈴木（2019）を取り上げ、研究結果を確認し、課題を検討する。

鈴木の研究は、政策論に軸足を置いた研究が多い中で、管理論の視点からストリートレベルの官僚制の検討を行った稀有なものである。前節において紹介したエバンスの「対話による管理」を先行研究として位置付けており、そのような管理が日本に適用できるかを検討する意義をもつ。

鈴木は、まず、児童相談所に勤務する児童福祉司の職務状況がストリートレベルの官僚制の定義に当てはまることを確認する。そのうえで、その他の政策分野、例えば生活保護行政に比べて、職員が高い専門性をもつと指摘する（p.79）。そして、政令市などの児童相談所への聞き取り調査及び文献調査から児童福祉司に対して、従来の「官僚制的な管理手法」ではなく、「専門職的な管理手法」がとられている様子を記述する。官僚制的な管理手法とは、「指揮命令系統と人的リソースの調整」（p.79）である。指揮命令系統の調整とは、業務処理手順の設定などの規制の強化、また業務範囲の設定などの権限配分の変更であり、人的リソースの調整とは、職員の採用、配置のことである。専門職的な管理手法としては具体的には、「ケースカンファレンス」と「スーパービジョン」を挙げている。

ケースカンファレンスとは、対象者の支援に関わる関係者が一堂に介し、情報を共有し、具体的な支援策を検討する会議である。ケースカンファレンスが行われる理由は「判断の客観性・専門性を確保するためには、多職種の職員が参加する会議を通じた組織的対応が必要になる」（p.81）ためであり、また「ケースカンファレンスは、組織管理の面から見ると、児童相談所幹部が児童福祉司の行動を監視するとともに、児童福祉司の行動の不確実性を抑制する手法としても機能」（p.81）している。

次にスーパービジョンとは、「対人支援に携わる者（スーパーバイザー）が指導者（スーパーバイザー）

から教育・指導を受ける過程である。」(p.83) その特徴は、「上司部下の命令服従関係とは異なる、専門的人間関係を現場の幹部職員と第一線職員の間に構築するところにある」(p.83)。

「ケースカンファレンス」と「スーパービジョン」に加えて、鈴木は、本庁管理部門による組織管理手法を取り上げている。福祉職の児童福祉司任用は、児童福祉司のスペシャリスト化を図るための手法であり、福祉職の本庁福祉主管課配属は、逆に福祉のゼネラリスト化を促すための手法である。両者によって「福祉職による福祉職の管理」を今後、可能にするものとみている (p.85-86)。

鈴木の研究がストリートレベルの官僚制研究に付け加えた新たな知見としては、エバンズが提示した「対話による管理」を参考に、日本において具体的な管理手法の観察を行い、それらを従来の「官僚制的管理手法」と区別して、専門職的な管理手法としてカテゴリ化した点である。また、専門職による専門職の管理を実現するための手法として、福祉職の戦略的な配置が行われていることを発見したことである。

鈴木の研究の課題を2点、指摘する。1点目は、専門職的な管理手法と、従来の官僚制的管理手法の関係の整理についてである。鈴木が、専門職的な管理手法の具体例として挙げた「ケースカンファレンス」と「スーパービジョン」については、専門性を介在させているものの、いずれも組織における上位下達の職務執行を前提に行われている。特に、スーパービジョンについては、組織の上位にいる者が下位の者に組織的権威を背景に教育するという行為とみると官僚制的管理手法との区別が判然としな部分がある。

また、最後に挙げている本庁管理部門による管理の整理についても同様の疑問が残る。鈴木の議論の導入部の記述からすれば、本庁管理部門による管理は、人的リソースの配置の具体例であり、官僚制的な手法に分類される。しかし、結論部分においては、福祉職による福祉職の管理に資する取組みとして、

専門職的な管理を補うような位置づけで整理されている。しかし、逆の見方をすれば、福祉職の本庁主管課配属は、福祉職を専門職化させない、専門職的な管理を徹底させないための本庁管理部門による防衛とみることもできるのではないだろうか。本庁管理部門による管理については専門職的な管理と官僚制的な管理の両方の側面をもっていると考えられ、その点について十分な検討がなされていない。人的リソースの調整については、現場レベルの観察だけでは不十分と思われ、組織全体の人材配置についての方針⁽¹⁵⁾に対する調査が必要である。

専門職的な管理手法と、従来の官僚制的管理手法の関係については、曾我(2013)による行政組織の分業と統合に関する指摘が参考になる可能性がある。曾我によれば、組織の統合を行う方法としては、統制、調整、専門性の3つがある (p.118-121)。組織を取り巻く環境変動が大きくなれば、集権的な統制を通じた組織統合が難しくなるため、調整を通じた統合を行う情報共有型組織か、専門性を通じた統合を行う機能特化型組織が選択される (p.121-125)。日本の行政組織の職務執行方法は大部屋主義と呼ばれ、情報共有型の組織の特徴を持っている。(p.153)。ただし、曾我は、統制と調整、統制と専門性の関係について詳しい説明を記載していない。

曾我の整理を援用すれば、鈴木のいう専門職的な管理手法は、専門性を通じた統合の具体例と位置づけることができる。より踏み込んでいえば、日本の行政組織は、大部屋主義による水平的調整による統合を行っていると考えられているが、実は専門性を活用している部分もあるということができる。ただし、専門性が活用される場合に、統制が引き続き行われているかどうかは明確ではない。この論点を深めるためには、鈴木のいう「専門性」の意味するところを深めていく必要がある。

行政組織の専門性について参考になるのが、真淵による整理である。真淵(2020)は、公共政策における専門的知識について整理を行っている。真淵によれば、専門的知識には、学術知と現場知の区別があ

り、現場知はさらに職務知、職場知、職位知に区別される。学術知は組織外部からも判別が可能であるが、現場知は組織外部からの判別が難しい。

この概念整理に従って、鈴木という専門性が学術知であるならば、専門職的な管理手法が、従来の官僚制的な管理手法とは質的に異なることが幾分明確になる。専門性が現場知のことを指しているのであれば、第一義的に従来の管理手法と区別をすることは難しい。職務知、職場知、職位知という3つの知識と官僚制的な管理手法の相性をみる作業を事前に行ったうえで、慎重に見極める必要がある。

2点目は、専門職的な管理手法の適用範囲である。この適用範囲は、専門職として雇用された職種、または政策分野から検討することができる。本庁管理福祉専門職の配置は、大部屋主義を前提としてゼネラリスト志向の職員育成を行っている自治体において標準とはいえない。専門職種に限れば、専門職的な管理手法の適用範囲は、非常に限定的であろう。次に政策分野についてみると、専門職的な管理手法が適用できる対人サービスは、児童虐待防止行政以外にあるのだろうか。ストリートレベルの官僚の典型例とされる生活保護ケースワーカーについて鈴木は、児童福祉行政と比較し、後者を「一層高度な専門性が求められる」(p.79)としており、専門性の観点から区別している。この指摘は、処理困難ケースの数量の過多が考慮されているように思われる⁽¹⁶⁾。ただし、生活保護ケースワークにおいてもスーパービジョンを行っている事例⁽¹⁷⁾があり、高度な専門性が必要とされる場合も考えられる⁽¹⁸⁾。専門職の任用が少ない日本の自治体においては、政策分野ごとに専門職的な管理手法が適用される範囲を検討していく必要があるだろう。その際には、先に述べた専門性が指すものを明確にし、ストリートレベルの官僚がもっている様々な知識のうち、専門性に合致するものに焦点を絞って検討する必要があるだろう。

3.4 小括

日本におけるストリートレベルの官僚制は、畠山

によって研究分野として確立された。これまであまり認知されていないが畠山は、管理者と第一線職員の関係についての指摘を行っていた。第一線職員がプロフェッショナル（専門職）としての自覚をもつことによって管理者との対立関係は先鋭化すると畠山はみていたのである。

畠山の研究以降、1980年代から1990年代にかけては日本独自の進展は見られなかったが、2000年代に入って政策実施の現場に対する注目から、ストリートレベルの官僚制の分析枠組みを使った研究が複数発表されている。

その中で鈴木は、ストリートレベルの官僚に対する管理手法について考察している。エバンズの「対話による管理」を参考に、専門職的な管理の具体的な手法について分析を行っている。ケースカンファレンスやスーパービジョンといった専門性を基盤にした取り組みは、従来の官僚制的な手法とは明確に異なり、対人サービスに従事するストリートレベルの官僚の標準的な管理手法の1つであると鈴木は指摘している。

鈴木が提示した専門職的な管理手法と従来の官僚制的な管理手法の関係については整理が必要である。また、専門職的な管理手法については適用範囲を政策分野ごとに検討していくべきである。そのためには「専門性」の定義を明確にすることが求められる。

4. おわりに

これまでのストリートレベルの官僚制研究においては、政策論に力点が置かれ、ストリートレベルの官僚とサービス受給者の関係が重要視されてきたが、リプスキー自身が1980年時点で述べているように、ストリートレベルの官僚と管理者の関係、ストリートレベルの官僚に対する管理も重要な論点である。

行政組織への管理主義の導入を経て、イギリスでは、ストリートレベルの官僚、及び現場管理者を取り巻く環境が変化し、その中で専門性を共有した両者は、同僚のような関係を築いている。エバンズが提示した「対話による管理」は、現場管理者が日常

の非公式的な会話を通じて、現場レベルの職員をゆるやかに管理する状況をモデル化したもので、組織の下位レベルで実行される管理のあり方である。リップスキーは、ストリートレベルの官僚に対する職務管理は対人サービスの質の向上につながらないとして否定的に捉えている。組織内における管理の階層と、それが対人サービスに与える影響について、エバンズとリップスキーの議論がかみ合っていない部分がある。

日本においては、畠山が第一線職員と管理者の関係について言及しており、第一線職員がプロフェッショナルとしての自覚をもつことが要点になると認識していた。

エバンズの研究を参考に、ストリートレベルの官僚の管理に注目した鈴木は、ストリートレベルの官僚に対する専門職的な管理手法を観察し、ケースカンファレンス及びスーパービジョンが標準的な管理手法の1つであると結論づけた。ただし、専門職的な管理手法と従来の官僚制的な管理手法の関係、また専門職的な管理手法の適用範囲については検討の余地がある。

以上の先行研究のレビューから、対人サービスに従事する自治体職員の管理について、今後の研究課題は次の2点にまとめることができる。1点目は、従来の官僚制的な管理手法と専門職的な管理手法の関係を明らかにすることである。2点目は、現場レベルでの専門職的な管理手法が、どの政策分野に適用できるのかを検討することである。いずれの点においても自治体職員の専門性の定義を明確にすることが求められる。また、海外の事例と比較をする際には、近年の自治体における大部屋主義の実態を把握することが求められるだろう。例えば、複線型人事制度⁽¹⁹⁾のように従来のゼネラリスト志向の人材育成とは異なる方針をとる団体が出てきている⁽²⁰⁾。

これらの課題について自治体職員を対象にした実証研究を行っていくことで、旧来のものとなっていたストリートレベルの官僚制が今後、発展していく可能性がある。

【謝辞】2名の匿名査読者の方々からは貴重なご指摘を頂戴した。記して御礼を申し上げる。

—— 注 ——

(1) 真山(2012)は自らのアプローチをローカル・ガバナンス論と対比して、ローカル・ガバメント論と呼んでいる。

(2) ただし、伊藤(2020)によれば、リップスキーの問題提起は、公共政策が市民にとって利用しにくい理由までを含んでおり、単純なボトムアップ派の議論に収まらない(p.12-13)。

(3) エバンズをわが国で最初に取り上げたのは、高橋(2014)である。本稿はこれを参考にしつつ、筆者の理解に基づき用語の翻訳を改めて行っている。

(4) 対象者の統制については、田尾(1994)が詳しい分類を行っている。

(5) 山口(2016)p.257-258

(6) 田尾・北大路(1986)によれば、1980年度の社会問題学会のC. Wright Mills賞、および1981年度のアメリカ政治学会Gladys M. Kammerer賞を受賞している。(p.333)

(7) 同様の改革は、先進工業諸国で行われたが、その範囲や程度には国ごとに特徴がある。また、前提となる公務員制度も異なる(OECD2006)。このテーマは自治体職員の管理を検討する際に重要な背景となるため、今後、別稿にて検討したい。

(8) 一例として、堀(2016)によればNHS(National Health Service)改革では、サービスの供給と購入の機能が分離された。

(9) 中村(2006)によれば、ソーシャルワークの見直しの契機となったのが、「パークレイ報告」である。(p.70-72)

(10) 参考文献としてエバンズの研究を挙げている。

(11) 畠山は現場レベルの職員を「第一線職員」と記載している。本稿ではこれに従い、畠山の研究に言及する際は、ストリートレベルの官僚ではなく、第一線職員と表現する。ただし、本稿においてはストリートレベルの官僚と第一線職員は同義のものとして取り扱う。

(12) 例えば伊藤大一(1980)の研究がある。

(13) CiNii, J-stage, Google scholarでの検索結果を参考にして

いる。

CiNii, <https://ci.nii.ac.jp/ja> (最終検索日: 2021 年 8 月 25 日)

J-stage, <https://www.jstage.jst.go.jp/browse/-char/ja/> (最終検索日: 2021 年 8 月 25 日)

Google scholar <https://scholar.google.co.jp/> (最終検索日: 2021 年 8 月 25 日)

(14) 真山(1991)p.226-233、真山(2016)p.4-5

(15) 職員の専門性の育成を含むキャリアデザインに関する方針をまとめたものとして、人材育成基本方針があり、総務省の通知を受けて自治体において策定されている。

(16) 石橋 (2013) は生活保護ケースワーカーと児童福祉司の両方の業務を行った経験から、業務内容の比較を行っている。

(17) 道中 (2012)。

(18) 柴田 (2015) は生活保護ケースワーカーの業務に求められる心得をまとめており、様々な能力が必要とされることを記述している。

(19) 稲継・大谷 (2021) は、神奈川県のカリヤ選択型人事制度が取り上げ、効果と課題を検証している。

(20) 日本の組織におけるゼネラリスト志向を理解するためには、ジョブ型雇用の概念を押さえておく必要がある。用語の生みの親である濱口 (2021) による分析がある。

—— 参考文献 ——

明石照久 (2002) 『自治体エスノグラフィー』信山社

荒見玲子 (2014) 「資格認定の実施過程におけるアクターの応答性の規定要因とそのメカニズム福井県の要介護認定調査の分析から」『社会科学研究』65 巻、pp.135-178

石橋和彦 (2013) 「何を考えてケースワークをしているのかー反省も込めて」埋橋孝文編『生活保護』ミネルヴァ書房

伊藤修一郎(2020)『政策実施の組織とガバナンス: 広告景観規制をめぐる政策リサーチ』東京大学出版会

伊藤大一(1980)『現代日本官僚制の分析』東京大学出版会

伊藤善典 (2006) 『ブレア政権の医療福祉改革: 市場機能の活用と社会的排除への取組み』ミネルヴァ書房

稲継裕昭, 大谷基道 (2021) 『職員減少時代の自治体人事戦略』ぎょうせい

大森彌(1994)『自治体職員論: 能力・人事・研修』良書普及会

大森彌(2006)『官のシステム』東京大学出版会

大脇哲文 (2021) 「地方自治体の COVID-19 対策の背景にあるもの: 補正予算・人員配置・現場レベルの職員の働きに対する一考察」『マッセ Osaka 研究紀要』24 巻、pp. 81-97

柴田純一 (2015) 『プロケースワーカー100の心得: 福祉事務所・生活保護担当員の現場でたたかき生きる法 増補版』現代書館

鈴木潔(2019)「ストリートレベル官僚制の管理手法ー児童虐待防止行政を事例としてー」『公共政策研究』19 号、pp.78-89

関智弘 (2014) 「組織人としてのケースワーカーストリートレベルの官僚制の再検討ー」『年報行政研究』49 巻、pp.81-98

曾我謙悟 (2013) 『行政学』有斐閣

高橋克紀(2014)「ストリートレベル官僚制論の見直し」『姫路法学』55 巻、pp. 33-55

高橋克紀(2019)『政策実施論の再起動』デザインエッグ

田尾雅夫(1990)『行政サービスの組織と管理: 地方自治体における理論と実際』木鐸社

田尾雅夫 (1994) 「第一線職員の行動様式」西尾勝、村松岐夫編『講座 行政学 第5巻 業務の執行』有斐閣、pp.179-214

田辺国昭(1994)「民営化・民間委託・規制緩和」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学 業務の執行』

中村永司 (2006) 『英国と日本における医療福祉とソーシャルワーク』ミネルヴァ書房

西尾勝 (2000) 『行政の活動』有斐閣

西尾勝 (2001) 『行政学 [新版]』有斐閣

西出順郎(2017) 「特集テーマ『公共政策と行政管理: 政策論と管理論の交錯』について」『公共政策学』17 号、pp.24-25

畠山弘文 (1989) 『官僚制支配の日常構造: 善意による支配とは何か』三一書房

畠山弘文(1994)「善意による支配ー日常活動における第一線機関の統治の一様式」『犯罪社会学研究』19 巻、pp.40-57

濱口桂一郎 (2021) 『ジョブ型雇用社会とは何か: 正社員体制の矛盾と転機』岩波書店

原田久 (2016) 『行政学』法律文化社

藤井誠一郎. (2018) 『ごみ収集という仕事: 清掃車に乗って考えた地方自治』コモンズ

堀真奈美 (2016)『政府はどこまで医療に介入すべきか：イギリス医療・介護政策と公私ミックスの展望』ミネルヴァ書房

松尾聖司(2005)『裁量の拘束と政策形成：公証行政における執行態様の分析』東京大学 21 世紀 COE

真淵勝 (2020)「公共政策における専門的知識：キャリア官僚を中心に」『政策科学』27 巻 4 号、pp321-342

真山達志 (1991)「政策実施の理論」『行政と執行の理論』宇都宮深志，新川達郎編、東海大学出版会、pp. 53-65

真山達志(2012)『ローカル・ガバメント論：地方行政のルネサンス』ミネルヴァ書房

真山達志編 (2016)『政策実施の理論と実像』ミネルヴァ書房

真山達志 (2020)「自治体の政策形成における第一線職員の役割：保健師を例として」『同志社政策科学研究』21 巻 2 号、pp. 53-65

山口道昭(2016)『福祉行政の基礎』有斐閣

OECD,平井文三訳(2006)『世界の行政改革』明石書店

Burnham, June, and Robert Pyper(2008), *Britain's Modernised Civil Service*, Palgrave Macmillan 稲継裕昭 監訳 浅尾久美子 訳、(2010)『イギリスの行政改革：「現代化」する公務』ミネルヴァ書房

Evans, Tony (2010) *Professional discretion in welfare services: beyond street-level bureaucracy*, Ashgate

Lipsky Michael (1980) *Street-level bureaucracy 'dilemmas of the individual in public services*, Russell Sage Foundation

Lipsky, Michael (2010) *Street level bureaucracy 'dilemmas of the individual in Public services. 30th anniversary expanded edition*, Russell Sage Foundation

Lipsky, Michael, 田尾雅夫, 北大路信郷訳 (1986)『行政サービスのディレンマ：ストリート・レベルの官僚制』木鐸社

Maynard-Moody, S., Musheno, M. C. (2003) *Cops, teachers, counselors: stories from the front lines of public service*, University of Michigan Press

Riccucci, Norma (2005) *How Management Matters: Street-Level Bureaucrats and Welfare Reform*, Georgetown University Press.

Smith, Steven Rathgeb, and Michael Lipsky.(1993) *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*. Harvard

University Press

Vinzant, Janet Coble, and Lane Crothers. (1998). *Street-Level Leadership: Discretion and Legitimacy in Front-Line Public Service*. Georgetown University Press

*** 本研究は、複数の匿名の査読者による審査を経た査読付き論文である。(地方行政実務学会)**

2021 年 9 月 7 日受付

2022 年 1 月 23 日受理

活動報告

企画委員会

企画委員会では、去る 2021 年 12 月 11・12 日にかけて、第 2 回全国大会を開催した。次年度は春に研究会、秋に第 2 回全国大会を開催する予定である。

12 月 11 日（土）早稲田大学国際会議場 井深大記念ホール

◇ シンポジウム「コロナ禍からみえる国と地方の役割」

1. キーノート・スピーチ

講演者 早稲田大学政治経済学術院教授（元総務大臣、元鳥取県知事）

片山 善博 氏

「コロナへの対応から見えてきた地方自治の課題」

2. パネル・ディスカッション

「コロナ対策の課題・問題点とあるべき姿～地方分権との関係性を踏まえて」

片山 善博氏（前掲）（非会員）

牛山 久仁彦氏（明治大学）（非会員）

出石 稔 会員（関東学院大学、元横須賀市）

大島 博文 会員（大阪成蹊大学、元神戸市）（モデレーター）

12 月 12 日（日）

オンラインNo.1（実践・研究報告トラック）

「研究論文の書き方セミナー：政策法務編」

田中孝男 会員（九州大学、元札幌市）

◇ 報告セッション1（研究・実践） 司会：吉田 勉 会員（常磐大学、元茨城県）

1. 「AI を活用した幸福シミュレーションによる政策立案の可能性」（研究報告）

和川 央 会員（岩手県立大学、岩手県）

2. 「都道府県議会議員に係るデジタル化調査の結果について」（実践報告）

有澤 学 会員（元山梨県）

◇ 報告セッション2（研究） 司会：今井 亮太 会員（三重県）

1. 「地方自治体における職員の組織管理方法に関する考察」

大脇 哲文 会員（豊中市）

2. 「コミュニティ・ガバナンスにおいて求められる自治体職員の役割」

宇佐美 淳 会員（元甲府市）

◇ 報告セッション3（研究） 司会：鏡 諭 会員（淑徳大学、元所沢市）

1. 「社会的養護の現状と代替養育における里親等委託推進における課題」

後藤 悦子 会員（群馬県）

2. 「努力義務の本格的な法的検討序論」

吉永 公平 会員（春日井市）

オンラインNo.2（RTD トラック）

◇ RTD セッション1「新型コロナ対応検証プロジェクトに向けて」

- ◆司会 金谷信子
- ◆話題提供 磯崎初仁、後藤好邦
- ◆テーブル参加者 青田 良介、井上 武史、今井 文俊、岩崎 忠、澤田 道夫、
澤 俊晴、鈴木 秀洋、竹内 直人、津軽石 昭彦、藤原 直樹、
山口 道昭、和田 一郎
- ◇ RTD セッション2「パブリック・サービス・モチベーション」
 - ◆司会 小笠原 章 会員（四国大学、元徳島県）
 - ◆話題提供 宮田 裕介 会員（神奈川県）
青木 大輔 会員（さいたま市）
伊藤 学 会員（多賀城市）
- ◇ RTD セッション3「東京2020 大会が遺したもの：「レガシー」を考える」
 - ◆司会 寺崎 裕量 会員（大田区）
 - ◆話題提供 三枝 茂樹 会員（神奈川県）
川端 建一郎 さん（非会員：東京オリパラボランティア）

企画委員会 委員長 西出 順郎

活動報告

研究支援委員会

「公募論文制度(査読付き)」を設け、投稿論文の募集と審査を行っている。

1. 投稿論文の募集

会員の研究活動を支援し、地方行政の充実と発展に資することを目的として、投稿論文を募集している。 ※投稿の要領等は、学会 Web サイトの「論文の募集」欄参照

2. 投稿・審査の状況

これまでに、研究論文 5 本、研究ノート 5 本、計 10 本の投稿があった。いずれも一般会員からの投稿である。

これらの論文について、複数の査読者による査読を経て委員会で審査を行い、4 本の論文を採択することとした。本年度の機関誌に掲載した論文は次のとおりである。

機関誌『地方行政実務研究』第 3 号

＜公募論文・研究論文(査読付き)＞

題 目 「執行命令としての地方公共団体の長の規則
―書面規制、押印、対面規制の見直しを契機として―」

投稿者 但田 翔 氏（神奈川県）

＜公募論文・研究ノート(査読付き)＞

題 目 「人口減少時代・施設更新期における水道事業の経営分析の考察
―北海道内の事業体データをサンプルに用いて―」

投稿者 近藤 絢一 氏（北見市）

機関誌『地方行政実務研究』第 4 号

＜公募論文・研究ノート(査読付き)＞

題 目 「対人サービスに従事する自治体職員の管理
―ストリートレベルの官僚制研究の再考―」

投稿者 大脇 哲文 氏（豊中市）

研究支援委員会 委員長 圓生 和之

活動報告

ウェブサイト編集担当

メールマガジン No. 5～No. 6 を発行した。内容については以下のとおりである。

1. No. 5 (2021 年 6 月 23 日発行)

- ①リレーエッセイ 酒田市副市長 矢口（和田）明子
- ②会員の刊行図書の紹介
- ③お知らせ

2. No. 6 (2021 年 7 月 16 日発行)

- ①地方行政実践報告 大阪府豊中市 大脇哲文
- ②企画委員会からのお知らせ
- ③会員の刊行図書の紹介
- ④学会ウェブサイトの原稿募集

メールマガジンは、一定期間経過後、写真を含めた完全版原稿を学会ホームページに掲載する予定である。

ウェブサイト編集担当 小野 英一

活動報告

機関誌編集担当

会員向けに機関誌『地方行政実務研究』（PDF 版）を以下のとおり発行した。
一定期間経過後（原則として次号刊行後）、学会ホームページに掲載する予定である。

第3号（2021年夏号）（2021年8月27日発行）

巻頭言 常識・前例踏襲からの積極的脱却を／井上武史（東洋大学）

特集 実務研究の最前線

政策法務編—最近の身の回りの話題から—／津軽石 昭彦（関東学院大学）

行政評価編—10の視点から概観する—／西出 順郎（明治大学）

人事政策編—人口減少時代における人材確保策を中心に—／大谷 基道（獨協大学）

地方財務編—現場だから研究できること—／井上 武史（東洋大学）

公募論文（査読付き）研究論文

執行命令としての地方公共団体の長の規則

—書面規制、押印、対面規制の見直しを契機として—／但田 翔（神奈川県）

公募論文（査読付き）研究ノート

人口減少時代・施設更新期における水道事業の経営分析の考察

—北海道内の事業体データをサンプルに用いて—／近藤 絢一（北見市）

活動報告（企画委員会）

活動報告（研究支援委員会）・公募論文投稿要領

活動報告（ウェブサイト編集担当）

活動報告（事務局担当）

公募論文投稿要領

編集後記

機関誌編集担当 井上 武史

活動報告

事務局担当

1. 会員総会の開催

2021 年度第 2 回会員総会を以下のとおりオンラインにて開催した。

日 時：2021 年 12 月 12 日（日）15:40～16:05

開催方法：Zoom によるオンライン開催

出席者：38 名

報告事項：報告第 1 号 各委員会等の活動状況について

その他：理事の増員について

2. 理事会の開催

機関誌第 3 号の発行以降、理事会を以下のとおり 3 回開催した。

なお、第 14 回～第 15 回は入会申込を速やかに審議・承認するなどの理由により、コミュニケーションツール Slack 上にて臨時で持ち回り開催とし、第 16 回は全国大会に合わせて対面とオンライン併用での開催とした。

(1) 第 14 回理事会（臨時）

開催方法：理事会 Slack 上にて持ち回り開催

審議期間：2021 年 9 月 26 日（日）～29 日（水）

審議事項：入会の承認について

報告事項：自治体の新型コロナ対応に関する研究プロジェクトについて
退会者及び団体会員の口数減について

(2) 第 15 回理事会（臨時）

開催方法：理事会 Slack 上にて持ち回り開催

審議期間：2021 年 10 月 18 日（月）～20 日（水）

審議事項：第 2 回全国大会の開催形式及びプログラムについて
入会の承認について

報告事項：会員区分の変更について

(3) 第 16 回理事会

日 時：2021 年 12 月 11 日（土）11:00～12:00

場 所：早稲田大学国際会議場 3F 第 2 会議室（Zoom 併用）

審議事項：入会の承認について

報告事項：各委員会等の活動状況について

その他：役員の改選について

3. 会員管理

- ・2022年1月1日現在の会員数：研究者会員49名、一般会員163名、団体会員11団体

事務局担当理事 大谷 基道

< 新聞・雑誌等掲載情報（2021年7月～2022年1月） >

- 『ガバナンス』2021年8月号（「研究・実践勉強会で、コロナ禍の選挙事務などについて報告 地方行政実務学会第1回研究・実践勉強会」）
- 『自治日報』2021年12月20・27日合併号（「地方行政実務学会 コロナ特措法などで自治体が独自判断を 片山氏」）
- 『都政新報』2022年1月14日付（「地方行政実務学会 研究・理論と実務・実践を橋渡し」）

【『自治日報』2021年12月20・27日合併号】（転載許諾済）



基調講演をする片山早稲田大大学院教授
＝11日、都内で

地方行政実務学会 コロナ特措法などで 自治体が独自判断を 片山氏

自治体職員とその経験を
持つ研究者らによる「地方
行政実務学会」（理事長・
稲継裕昭早稲田大教授）は

を例に、自治体の判断で独
自に決められる部分もある
とし、「自分たち（自治体

11、12日、全国大会を開い
た。初日に都内で基調講演
をした片山善博早稲田大
学院教授は、新型コロナウイルス
と地方の役割について
「残念ながら、2000年
から始まった地方分権改革
が振り出しに戻ってしまっ
た」と指摘。コロナ特措法

た。

基調講演に続き、大島博
文大阪成蹊大教授の司会
で、片山氏や牛山久仁彦明
大教授、出石稔東学院
大教授によるパネルディス
カッションが行われた。牛
山氏は、自治体のワクチン
接種について「国と地方と
の関係でかなり混乱があっ
た」と強調。自治体が積極
的に接種を進めようとして
ある「一般会員」が160
人、自治体で勤務経験があ
る大学教授らの「研究者会
員」が48人、自治体やシン
クタンクなどの「団体会
員」が12団体。

職員）がやるべきことは自
信をもってや
ってほしい」
と力を込め
た。片山氏はま
た、国・地方
ともに「法律
の適切な解
釈、法律の適
切な執行、そ
して足らざる
部分は立法す
る。そういった（職員の）
能力が落ちてい」と言
及。コロナ対策をはじめ、
「国の言うことを全て聞
く」のではなく、自治体で
独自に条例を作るなど、
「自分たちが仕事しやすい
ようにするべき。それが
『自治立法』だ」と訴え
た。一方、出石氏は、片山氏
が言及した行政職員の法律
解釈能力について「（一部
の自治体で行われている）
法律の『人間ドック』のよ
うなところで、定期的にチ
ェックするしかないのか
な」と話した。併せて、国
からの通知による事務が増
加している現状にも苦言を
呈した。

大会2日目はオンライン
形式で開催。コロナ対応の
検証プロジェクトや東京2
020大会のレガシーとい
ったテーマの分科会が行わ
れた。

同学会の会員数は11日時
点で、自治体の常勤職員で
ある「一般会員」が160
人、自治体で勤務経験があ
る大学教授らの「研究者会
員」が48人、自治体やシン
クタンクなどの「団体会
員」が12団体。

公募論文 投稿要領

研究支援委員会

1 応募資格

当会の個人会員（研究者会員・一般会員）であることを要件とします。

共著の場合も、共著者全員が個人会員であることを要しますので、個人会員でない場合は投稿の際に入会申請をしてください。

2 テーマ・内容

本会の目的である地方行政の充実と発展に資する研究であれば応募者の自由とします。地方行政の実務の課題等を踏まえた学術的な研究が基本となります。

3 二重投稿の禁止

他誌などに既発表・掲載決定済みまたは投稿中の論文・研究ノート等と同一内容の論文を投稿することはできません。（全く同一でなくても、その内容がきわめて類似していると判断される場合も該当することがありますので、ご注意ください。）

ただし、学会等において口頭発表したものの内容を発展させた論文を投稿することはできます。（この場合は必ず9(2)③の業績一覧表にその旨を記載してください。）

当会で審査過程にある投稿論文は、同時に他機関の各種出版物への投稿・掲載及びウェブサイト等による公表をしてはいけません。

4 応募点数

制限はありません。

（前項（二重投稿の禁止）の規定を遵守したものであれば、同時に複数の投稿をすることもできます。また、過去に掲載された会員からの投稿も、他の投稿と同様に扱います。）

5 応募区分と原稿枚数

（1）研究論文：地方行政に関わる研究成果をまとめた学術論文

既定の執筆フォーマットで12枚以内（図表等含む。約20,000字以内）

（2）研究ノート：理論仮説、分析枠組、政策モデル等において研究途上にあるものの、今後の研究・実践の基礎となり得る分析・考察をまとめた学術論文

（主に一般会員を対象としますが、単なる施策紹介や実践記録などではなく、分析・考察を深めた学術論文であることが必要です。）

既定の執筆フォーマットで8枚以内（図表等含む。約13,000字以内）を標準としますが、最大12枚以内（図表等含む。約20,000字以内）まで可能とします。

6 原稿締切と査読期間

随時募集とします。

査読期間は概ね3～4か月（修正を要する場合等の再査読も同様）とし、採択が決定した後の直近の機関誌に掲載します。

なお、採択の決定後、機関誌への掲載までの間、投稿者の希望により掲載証明書を交付します。

7 審査方法

研究支援委員会が、論文ごとに複数の匿名の査読者に審査を依頼し、その審査結果に基づき、研究支援委員会において掲載の可否を決定します。

審査方法の詳細は、審査要領を参照してください。

8 審査基準

主題の明晰さ、命題(仮説)と事実(実証)及びその方法などの的確さ、知見の新しさなどを基準とし、本会の目的である地方行政の充実と発展に資する学術論文としての適切さを審査します。

9 応募要領

(1) 執筆の要領

「公募論文執筆要領」に基づいて執筆してください。

執筆にあたっては、査読の際に著者が判明しないように配慮してください。

(例えば、自己の著書や論文等を引用する場合も「拙著」「拙稿」などとは記載せず、他の文献と同様に表記してください。また、学会発表や科研費プロジェクトの記述にもご注意ください。)

(2) 提出物

応募にあたっては、次の4点を提出してください。

いずれも、学会ウェブサイトに掲載している様式を用いて作成し、その電子データ(①②③④：Word形式＋②：PDF形式)を添付したEメールで提出してください。

① 応募申込書

執筆者の所属・氏名、論文題目、申込日、応募区分、連絡先等を記載した応募申込書を提出してください。

② 論文本文

「公募論文執筆要領」に基づいて執筆した論文本文とともに、200字から400字までの要旨と4つまでのキーワードを本文の前に記載して提出してください。

③ 業績一覧表

学術論文等の研究業績のある応募者は、過去5年間の業績一覧表を提出してください。現物の提出は不要です。

業績には、既発表のものに加え投稿中のもの及び学会等における口頭報告を含みます。また、投稿する論文のテーマと類似する業績があれば過去5年以前のものも記載してください。いずれも、上記「3 二重投稿の禁止」の確認ができるように必要な事項を記載してください。

これらに該当する業績のない会員は、業績一覧表を提出する必要はありません。

④ 誓約書

応募者は、研究不正がないことを自己申告する誓約書を投稿時に提出してください。共著の場合は、執筆代表者が誓約書を提出してください。

(3) 原稿送付先・問合せ先

地方行政実務学会 研究支援委員会（神戸学院大学 圓生和之 研究室内）

E-mail: marumi (アットマーク) eb. kobegakuin. ac. jp

10 機関誌への掲載と機関誌の形態

審査の結果、採択を決定した論文は、本会の機関誌に掲載します。

本会の機関誌は、学会ウェブサイトへの掲載によるニュースレター形式で、会員専用サイトに掲載された後、一定期間を経て一般公開されます。

学会ウェブサイトへの掲載という形態のため、別刷は作成しませんが、機関誌に掲載する論文のページ内に「本研究は複数の匿名の査読者による審査を経た査読付き論文である」旨を明記するほか、発刊年月・巻・号・頁も欄外に記載するなど、該当ページだけで別刷と同様に活用できるようにします。

11 著作権

掲載された論文の著作権は地方行政実務学会に帰属します。また、掲載された論文の執筆者は、論文をウェブサイトで公開することに同意したものとします。

掲載された論文を執筆者が他の出版物、ウェブサイト等に転用する場合には、あらかじめ文書により研究支援委員会の了承を得てください。転用の際は、転用先の出版物に、本会機関誌掲載の論文題目、本会機関誌の名称、掲載年、巻、号、頁を明記していただくことが必要です。

12 不正行為等への対応

以下の問題が生じた場合には、掲載が決定した論文や既に掲載された論文であっても、掲載を取り消すことがあります。その審議と決定は、研究支援委員会が理事会との協議のもとで行います。

- (1) 二重投稿の禁止等を定めた投稿要領に反することが判明した場合
- (2) データ捏造、虚偽の記載、剽窃等の研究不正が判明した場合
- (3) 研究倫理に反する行為が判明した場合
- (4) その他、研究支援委員会において疑義が生じた場合

13 その他

- (1) 研究支援委員会の委員や査読者となった会員からの投稿も妨げません。ただし、これらの投稿者の投稿に係る審査は、全てこれらの投稿者を参画させることなく実施します。
- (2) 全体の応募状況や掲載に至る経緯のあらましなどについては、機関誌に簡単な報告を掲載します。

（研究支援委員会 2020 年 3 月 30 日決定、2021 年 5 月 14 日一部改正）

編集後記

地方行政実務学会の第4号を発刊いたしました。今回、初めて対面で開催された全国大会のシンポジウムの模様を収録しました。学会設立以来、新型コロナウイルスの蔓延でオンライン中心の活動を余儀なくされていましたが、ようやく対面での大会を開催することができました。シンポジウムでは対面ならではの活発な議論やフロアとの質疑応答が交わされ、臨場感ある内容となっております。ぜひご覧ください。

また、今回は研究ノートを1本掲載いたしました。引き続き、皆様からの投稿をお待ちしております。

年明けから、新型コロナウイルスの蔓延もオミクロン株による急激な感染者数の拡大に見舞われています。地方行政実務でも子育て世帯への給付金支給や3回目のワクチン接種など、新たな対応が求められています。引き続き厳しい局面ではありますが、これまでの経験を活かして乗り越えていかなければなりません。本学会でも研究プロジェクトを立ち上げ、地方行政の発展に力を尽くしてまいりたいと考えております。

これからも、皆様からのご投稿と末永いご愛読をよろしくお願いいたします。

(機関誌編集担当理事：井上 武史)

表紙写真：美濃焼（提供：土岐市）

陶磁器生産量日本一の土岐市は、美濃焼1400年以上の歴史が今も受け継がれ、国内でも類を見ないほど多くの窯元が集まる地域です。伝統の技を現代風にアレンジしたうつわや、古の技を深く追求したうつわなど、今も新しい美濃焼が創り出されています。

*各会員の皆様から表紙を飾る写真の提供を募集しています。

詳しくは下記編集担当まで。

地方行政実務研究 第4号（2022年冬）

2022年2月9日 発行

発行者 地方行政実務学会

112-8606 東京都文京区白山5丁目28-20

東洋大学経済学部 井上研究室（機関誌編集担当）

