

# 高齢化社会における自治体と住民の関わり方

鹿児島大学法文学部法政策学科 下井 康史

## 【目次】

はじめに

1. 自治体行政と住民のコミュニケーションの必要性
2. コミュニケーション手段としての住民参加
3. 鹿児島における住民参加
4. コミュニケーションの前提としての情報公開・情報提供

はじめに

本日私がお話しすることは、これらかの自治体と住民の関わり方がどうあるべきかといったことについて、住民参加とか、情報公開とかの話を中心に進めていきたいと思えます。最初にお断りしておかなければならないことは、私の専攻は行政法学でありまして、高齢化社会の問題をとくに研究対象としているわけではありませんので、高齢化社会の問題に特化したこととお話しするのではなく、自治体行政一般に関わる話しが中心になるということです。ただ、近時の地方行政における法律問題は、様々な変化をみせておりまして、今後の高齢化社会における地方行政のあり方を考える場合、このような変化を抜きに考えていくことはできないという事情があります。つまり、高齢化社会における自治体行政の問題を、行政全般を取り巻く変化という視点から見ていくことも必要であろうかと思えますので、こういった話をさせて頂く次第です。

## 1 自治体行政と住民のコミュニケーションの必要性

(一) これからの地方行政は、役所が独自の判断で政策を決めて、役所の判断だけで実施するというわけにはいきません。住民の意見を十分に採り入れた行政運営が必要になります。このことは、民主主義の世の中では当たり前のことともいえませんが、近年とくに強調されています。それはなぜでしょうか。

ここでは、1999年の地方分権改革が重要になります。これは、同年の地方自治法大改正による改革です。では、そもそも地方分権改革とは、どういう改革のことを言うのでしょうか。二つの方向性が考えられます。

その第一は、中央の事務権限を地方に移譲し、それに伴い財源も委譲するという改革です。この改革では、結果として、行政サービスの担い手が変わることになり、例えば、今までは国の役所で手続をしていた許認可などが、地方自治体の役所で行われるようになるとか、入札に出向く相手が変わるとか、目に見える、国民にとってわかりやすい改革ということが出来ます。

第二は、中央から地方への関与を縮減するという改革です。これは、中央から地方に権限・財源を移すのではなく、国が都道府県や市町村に対してしていた指揮監督などの関与を縮小・廃止するというものです。結論を先に述べると、1999年の地方分権改革の主眼はこちらにあったのですが、それまでは、自治体が実施している事務について、自治体が何

でも決めることができたわけではありませんでした。実際には、法令が細かく自治体を拘束し、かつ、中央省庁は、国の法令をどのように運用すべきか、無数の通達・通知を出し、それこそ箝の上げ下ろしまでと揶揄されるほど、自治体の行動を縛っていたのです。これら通達・通知は、自治体が事務を実施する際のマニュアルとして機能していたわけですが、このマニュアルに従わない自治体には、補助金申請を不利に扱ったりするといった、事実上の強制力があると言われていました。他方、自治体もこのようなマニュアルを頼っていた、その方が楽だったという実情もあります。

このような中央から地方への関与をなくしていこうという改革では、行政事務の担当者に変更があるわけではないため、国民の目に見えやすいものとは言えません。しかし、この改革が行われれば、中央のがんじがらめで、いわばその出先機関的存在であった自治体が、自ら実施する事務を自らの責任で主体的に進めていくことができることになるわけです。

(二) 先程述べましたように、1999年の地方分権改革の力点が第二の方向性にあったことは明らかです。全国画一ではなく、それぞれの地域の実情に応じた特色有る地域行政を可能にすることをねらいとしていました。

たとえば、一口に高齢者福祉行政といっても、東京や大阪のように交通手段が発達し、病院もたくさんある都会部と、鹿児島のように、中山間地域や離島が多く、公共交通手段が未発達で、病院施設が必ずしもたくさんあるといえない所とでは、自ずと福祉行政に求められるものも違って来るはずですが。地域の実情に即した行政サービスの提供を可能にするためには、中央から地方への縛りをなくそうとするこの改革は非常に重要です。それまでは、自治体はあたかも中央の操り人形だったわけですが、この操りの糸を断ち切る、あるいは、少なくする改革といえば言い過ぎでしょうか。

ところで、今回の改革は、権限や財源の移譲が少なかった点で、批判があります。この批判が正鵠を射たものであることは、否定できません。しかし、たとえ権限や財源が大幅に移譲されても、中央から地方への縛りがきついままであれば、それは果たして地方分権改革と言えるのでしょうか。まずは操りの糸を断ち切ったうえで、権限や財源を委譲しなければ、あまり意味はありません。事実、第二次の分権改革がこの方向で進められています。最近は何れも話題にされていませんけれども。

(三) 今回の地方分権改革について、よく言われるキーワードは、自治体の自己決定・自己責任という言葉です。つまり、中央からの関与から地方を解放することで、自治体が担当している仕事の内容を、自治体自身が自己責任で決定できるようにする、というわけです。

具体的に地方自治法がどのように変わったのかは省略しますが、大切なことは、自治体の自己決定といっても、それは、自治体の行政が自分たちだけで決定するという意味ではないということです。それは、次のように考えられるからです。

そもそも、地方分権が望ましいのはなぜでしょうか。それは、地域の行政が地域の実情に合わせたものになるためには、国よりも住民と距離が近い自治体、とりわけ、市町村が担当すべきだということにあると思います。住民と役所の距離が近ければ、それだけ住民の声が反映されやすく、苦情なども通りやすいわけで、それだけ地域の実情に即しやす

いはずだ、ということです。これが地方分権のエッセンスであると私は考えます。すると、地方分権改革によって確保されるべき自治体の自己決定とは、住民を含めた自治体全体の自己決定でなければなりません。役所が住民の声に耳を傾けなければ、地方分権改革も絵に描いた餅となるでしょう。役所が住民と対話し、住民の意見を十分に聴くこと、つまり、役所と住民のコミュニケーション手段を整備することが、これまで以上に重要になります。コミュニケーション手段としての住民参加の必要性がクローズアップされてくるのは、こういった背景があるわけです。住民参加システムの充実は、地方分権改革の必然的帰結なのです。

(四) 高齢者福祉行政の場合、先程述べたように、地域によって求められるものが違ってきます。各地域で何が行政に求められるのか、役所がサービスの対象者や関係者の意見を聴くのは、当然のことでしょう。さらに、これは、高齢者福祉行政の特徴ですが、役場の担当者は高齢者ではないわけですから、どんなに高齢者の身になって考えても、そこには自ずから限界があると言わざるを得ません。各地域で何が問題になっているのか、サービスを受ける人間自身でなければわからないことは、たくさんあるはずですが、役所の人間はスーパーマンではないのですから、謙虚に当事者の意見を聴くということが大切です。さらに、高齢者福祉行政は、行政サービスの担い手と受け手という二元構造で捉えきれられるものではありません。福祉の現場の登場人物は、医師、看護婦、ヘルパー、ケア・マネージャー等、様々です。この人達の声が役場に届くためのシステム作りも必要です。他方、住民参加のシステムが整備されたなら、意見を述べる住民の側も、責任を持って発言すべきだということも、付け加えておきたいと思います。

## 2 コミュニケーション手段としての住民参加

(一) 住民参加とは、公の機関による意思決定に住民の意見を何らかの形で反映させるための手続、と行うことができるでしょう。要するに、行政が政策や計画などを決めるにあたって、住民の意見を聴くための手続です。このようなシステムによって、どのようなことの実現が期待できるのでしょうか。

その第一は、住民から行政への情報提供です。行政は、諸々の施策を進めるにあたり、その前提として、様々な情報を集めなければなりません。しかし、必要な情報のすべてが、行政の自己努力だけで集めることが可能でしょうか。市民の声を行政に届けることで、より情報が豊富になることが期待されます。同時に、行政の気が付かない問題点が発見されるかもしれません。環境関係のやや古い話になりますが、1998年末の佐賀市で、絶滅危惧植物「ヒシモドキ」が自生する農業用水路が、市役所河川課の工事で埋められてしまったことがあります。新聞報道によると、河川課は、「ヒシモドキ」が自生していたことを、住民からの抗議で初めて知ったということです。このことは、河川課が工事開始前に住民から情報を集めていれば、容易に防げたことではないでしょうか。

次に、行政の作る計画にせよ、条例のようなルールにせよ、一旦できあがったものを、白紙に戻すことは大変です。極端な場合、できあがってから一部住民の権利や利益に影響があることがわかって、後戻りすることはとても難しいのが現実です。これを防ぐための手段として、施策の形成段階から、住民の意見を広く聞くことが考えられます。このよ

うな権利擁護の機能も期待されます。

さらに、住民参加というのは、いわば行政と住民との、あるいは、住民同士の間で協議をするためのシステムと言うことができます。この協議をきちんとすることで、できあがった後の抗議は減るはずです。鹿児島県の隼人町では、1998年から都市マスタープランの作成作業を開始しましたが、その際に、住民から公募した「隼人町まちづくり委員会」から意見を聞いて原案を作成しました。このような手法を採用したのは、過去の区画整理計画策定の際、都市計画課が、計画完成後の住民説明会で住民の反発を受けた経験があり、後から批判されるよりも、計画決定の前に様々な意見を聞いて、決定後に計画をスムーズに実施したいという意向があったからなのです。この隼人町の経験は、事前協議の大切さを象徴しているのではないのでしょうか。住民参加手続を経ると時間がかかりますが、いわば、「急がば回れ」が、住民参加のエッセンスの一つであると思います。

以上が、住民参加システムに期待される機能として、しばしば指摘される点です。逆に、このような機能を期待できないシステムは、住民参加の名に値しないと言わざるを得ません。住民の意見を聴きさえすれば住民参加というわけではないのです。

(二)では、どのようなシステムであれば、住民参加にふさわしい手続といえるのでしょうか。色々な意見がありますが、私は、①透明性確保、②行政の応答義務確保、③参加主体の多元性確保という三点を満たすことが、住民参加と言えするための最低条件だと考えています。

まず、①の透明性確保です。改めて強調するまでもなく、自治体の意思決定に住民の意見が反映されるためには、判断の素材が住民に十分に提供されなければなりません。行政過程が透明化され、どのような事実をもとに、どのようなルールを適用し、どのような理由で、何をするのか。これらについて、住民と行政とで情報が共有されなければなりません。行政からの情報提供や、住民から情報開示請求といった、情報公開のシステムを充実させることが不可欠です。要するに、行政は、手持ちのネタをちゃんと公開せよということですが、この点は、後ほどまた触れることにし、ここでは、住民参加手続進行のルールを定め、それを一般に示しておくことも大切だということを指摘しておきます。ルールをきちんとしておかないと、いきあたりばったりの運営になってしまいかねません。もっとも、あまりに厳密なルールだと、かえって柔軟性を欠き、後に述べるようなトライ・アンド・エラーの可能性がなくなってしまうますから、基本的な部分についてルール化することが望まれます。できれば、住民参加条例の制定が望まれます。このような条例はまだそれほど多くありませんが、最近、いくつか登場しています。有名なのは、北海道ニセコ町のまちづくり基本条例とか、石狩市行政活動への市民参加の推進に関する条例、大阪府箕面市市民参加条例、兵庫県宝塚市の市民参加条例などです。なお、現在、鹿児島市では、市民参画条例を立案中で、注目されます。

次に、②の行政の応答義務確保ですが、最も避けられなければならないのは、住民参加の場で住民が意見を言っても、行政が聞きっぱなしで終わり、出された意見を実際に活用しないという事態です。これでは、住民参加も単なる儀式です。そして、そのような現実が多かったことも否定できません。住民「聴聞会」が、「きくもんかい」と揶揄されたこともあります。このようなことを避けるためには、どうすれば良いのでしょうか。住民の意

見をすべて採り入れることができないのは当然ですが、行政側は、どのような意見が採り入れられ、どのような意見が採用できなかったのか、明らかにすべきでしょう。九州大学の橋本洋一教授の一文を引用しておきます。「現代行政においては、理由のない行政活動は存在せず、説明のできない行政活動も存在しないのであるから、行政は説明責任の履行に全力を尽くさねばならない。行政は説明可能性によって初めて正当性を獲得する存在である」。

最後に、③参加主体の多元性確保ですが、住民の意見を幅広く採り入れるためには、対話の相手を特定の者に限定することは、厳に戒められなければなりません。住民参加システムの一つに、審議会方式やワークショップ方式などがありますが、これまで時折見られたような、構成員を行政が住民の中から指名する方式は、行政に都合のいい人だけが選ばれる傾向を否定できません。指名方式の採用は、それだけで対話の拒否とみなされがちです。有識者から専門的知識を求めるような場合を除き、公募を原則とすべきでしょう。どんな人からの意見も拒まないという姿勢を明らかにすることが肝要です。

なお、高齢者福祉行政における住民参加について、特に指摘しておきたいことがあります。それは、社会福祉法人やボランティア団体、NPOなどの参加が不可欠だということです。というのは、これは社会福祉行政一般の特徴ですが、サービスを受ける人たちというのは、どうしても大きい声が出にくいという事情があります。意見を言うというのは、時には苦情でもあり、辛辣なことも言わなければならないはずですが、こういったことは、なかなかホンネが言いにくいものです。ましてや、痴呆性の高齢者の場合、本人に代わって意見を言う立場の人の参加がなくては意味がありません。

(三) さて、以上の三つの要件を備えて、初めて真の住民参加と言えると思いますが、この三つを備えたモデルの一つとして、国のパブリック・コメント制度というのを紹介したいと思います。

パブリック・コメントというのは、どういうものでしょうか。ご存じのように、2001年に中央省庁再編改革がされましたが、この改革のプログラムを定めた中央省庁等改革基本法の50条2項は、パブリック・コメントを、「重要な政策の立案に当たり、その趣旨、内容その他必要な事項を公表し、専門家、利害関係人その他広く国民の意見を求める手続」と定義しています。そして、わが国で初めてこの制度を導入したのが、1999年3月23日の閣議決定「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続の制定」です。次のような仕組みになっています。

まず、政令や府令省令等を策定する際に、政府が素案を作成し、資料とともに公表します。次に、それについて、国民全員に意見を求めます。続いて、提出された案に基づき、素案を適宜修正をしたうえで、修正案を公表し、同時に、提出された意見に対する政府の考えも公表します。

この手続は、先の①から③の条件をすべて満たしています。つまり、素案と資料の公表で①が、修正案と提出意見への考え方の公表で②が、全国民からの意見を受け付ける点で③が、それぞれ満たされています。政府各省庁のホームページを見ると、様々な政省令などについて、パブリック・コメントが実施されています。

もっとも、問題がないわけではありません。

まず、全ての意見について、逐一政府側の考えが公表されるわけではありません。主たるものについてのみです。ただ、全ての意見について答えるのは、意見がたくさん出た場合、物理的に難しいかもしれませんが。

次に、パブリック・コメントの対象が、規制関係の政省令等に限定されています。様々な計画が、そこから除外されています。これは非常に問題です。自治体にもパブリック・コメントを導入しているところが最近増えてきましたが、条例でこの手続を初めて定めたのが神奈川県横須賀市は、その第4条で、次のように対象を広くとっています。

- 「(1)基本的な制度条例案・市民等の権利義務に関する条例案・市民生活又は事業活動に直接かつ重大な影響を与える条例案（制定・改廃）  
(2)市民生活又は事業活動に直接かつ重大な影響を与える規則、要綱等（制定・改廃）  
(3)基本的政策を定める計画・個別行政分野の基本的な計画・これらの実施計画（策定・改定）  
(4)市の基本的な方向性等を定める憲章、宣言等（策定・改定）  
(5)条例中の見直し規定に基づき見直しを行った結果、当該条例を改正しないこととする決定」

ただ、国の行政組織の大きさを考えると、横須賀市のように、多様な事項すべてにパブリック・コメントをするというのは、いかにも大変です。かえって事務が停滞するかもしれません。すると、パブリック・コメントにふさわしい行政規模は、市町村ということになるのではないのでしょうか。残念ながら、鹿児島の自治体で、パブリック・コメントを制度化しているところはまだありませんが、現在立案中の鹿児島市市民参画条例は、パブリック・コメントの実施を予定しているようです。

(四)ところで、パブリック・コメントというのは、素案を行政側が作成し、それについて意見を聴くというものです。つまり、手続の進行イニシアティブは行政側にあるわけですが、素案作成段階から市民の意見を広く聴くとか、素案自体を市民がつくるという手続もあります。素案自体を市民がつくった例として、北海道伊達市における環境基本条例制定の取組が注目されます。具体的には、公募メンバーによる市民会議が環境基本条例の素案を作成、それを役所が修正し、修正案を再度市民会議に戻し、再び意見をもらい、それを参考にして役所が条例案を議会に提出した、というプロセスを経ました。このようなやり方を、あらゆる行政政策に取り入れることは難しいでしょうが、対象を選んで導入することが考えられても良いのではないのでしょうか。

### 3 鹿児島における住民参加

(一)鹿児島県内の自治体で住民参加に力を入れているところといえば、まず川辺町を挙げなければなりません。

同町では、1997年から、町の総合振興計画策定に当たり、住民参加を大幅に採り入れました。具体的には、まちづくり委員会を公募し、この委員会に総合進行計画案の作成を任せました。委員は、地域別の委員会と部門別の委員会に分かれ、それぞれ意見を出し合いました。

川辺の特徴は、委員の公募対象を町外の人間に拡げたことです。何度か公募して、最終的には104人になりましたが、町外者は10人ほど入っています。近江市町村だけでなく、遠く埼玉や神奈川からも応募があったそうです。この人達が、実際にどれだけ参加できたかはわかりませんが、非常に興味深い取組といえるでしょう。当時の川辺町役場担当者である網屋多加幸氏は、「町外者のまちづくり委員がいることは、川辺町を町外の目から見ていこうとする広域性と町内者の参加意欲を高めるためと地域閉鎖性の克服から大いに意味のあること」と述懐しています。

そして、まちづくり委員会の開催は非常に頻繁でした。第1回が1997年5月30日で、終わったのが翌年2月ですから、計8ヶ月ちょっとで、のべ開催数79回、1ヶ月当たりおおむね10回開催されています。参加者延べ数は824人に達しました。委員の人々が非常に熱心だったことが窺えます。同時に、役場職員の努力も讃えられなければなりません。すべての委員会に何人か出席していますから、その負担は相当なものだったと想像されます。

このまちづくり委員会が、計画の原案を作成し、審議会の承認を得て議会を通過し、正式な計画となりました。この委員会は、計画完成後も、計画実施状況のチェックという形で残っています。又、現在では、市町村合併問題について、色々と提言をするための会合を開いているということです。

(二) 次に、隼人町の仕組みを紹介したいと思います。こちらでも総合振興計画策定に当たり、住民参加システムを導入しました。具体的には、まちづくり委員会を設置し、委員を公募しました。実際には、応募は64人と、役場の予想よりも少なかったようです。

川辺町と同様、まちづくり委員会を地域別の部会とテーマ別部会に分け、それぞれ意見を出してもらいやり方が採用されました。川辺と異なるのは、各委員会のメンバーを固定せず、誰がどこの委員会にも顔を出しても良いとしたところですが、興味深い点として指摘しておきたいのは、当初は地域別委員会のみをやる予定だったということなのですが、地域別委員会を進めていくなかで、分野別のものも必要だという声が出され、そのような運びに至ったということです。住民参加というのは、最初から確固としたモデルがあるわけではありません。進めていくうちに、色々と案が出てくるものではないでしょうか。トライ・アンド・エラーで良いということです。隼人町はその好例だと思います。

隼人町のもう一つの特徴は、このまちづくり委員会が、総合振興計画だけでなく、先に紹介したように、都市計画マスタープランの案作成にも関わったということです。まちづくりの基本となるプランは、総合振興計画だけではありません。この計画と都市マスタープランとが整合するためにも、興味深い試みであったと言えるでしょう。

ただ、川辺では委員の出席率は終始一貫落ちなかったのに対し、隼人では、最後の頃には出席率が半分ぐらいまで落ちたようです。どんなに良い仕組みを作っても、運営次第では良いものにも悪いものにもなります。何が問題だったのか、検証することが必要でしょう。さらに、川辺と違う点は、計画案を作ったのが役所側だということです。まちづくり委員会の意見は、あくまで参考意見として扱われたに過ぎません。役所側から原案の提示があったわけでもないようです。

なお、隼人町では、その後、この手法が、男女共同参画推進計画策定にも取り入れられているということです。

(三)では、川辺町と隼人町のやり方は、先に見た住民参加の三要件を満たしているでしょうか。

まず、順序は違いますが、③参加主体の多元性確保について。これは、川辺・隼人いずれも、委員を公募にしていますから、要件をクリアしています。

次に、①透明性ですが、当時はどちらの町にも情報公開条例はなかったもので、残念ながら合格点は出しづらいところです。もっとも、当時の担当者の話を聞く限りでは、要求があれば情報はすべて出したということです。それが本当ならば、なんとかクリアでしょうか。ただこれは、役所側の人の話を聞いただけのことですので、何とも言えないところです。なお、現在では、どちらの町でも、情報公開条例は制定済みです。

最後に、②行政の応答義務確保です。要するに、まちづくり委員会が案を出して、それに対する応答を役所側がしたかどうか、とりわけ、採用できなかった案について、その理由も含めてきちんと説明していたかどうかという問題です。川辺の方は、まちづくり委員会自身が案を作り、それがほぼそのまま通ったようですから、その限りで、あまり問題はありませぬ。隼人では、残念ながら、役場が作った案について、まちづくり委員会に対する説明はなかったようです。役場内では、素案をまちづくり委員会に提示し、再度意見を聞くということも検討されたようなのですが、やや残念な結果に終わりました。このような役場側の態度が、委員がさほど熱心にならなかったことの遠因になっているかもしれません。もっとも、その後、男女共同参画推進計画では改善されたようです。

なお、先に紹介した伊達市の環境基本条例作成の住民参加手続は、この点でも、実に興味深い例を示しています。というのは、伊達市では、市民会議が案を作成し、それを市役所側が修正、そして修正案を市民会議に提示し、修正点の説明をした上で再度協議といったプロセスが経られたからです。現在私の考える限り、この手法がベストに近いと思います。更に興味深いのは、伊達市では、当初はここまでやる予定がなかったということです。手続を進めていく中で、このようなやり方が望ましいと、市民会議から意見が出てこのようにしたということです。実践のなかからルールが生まれたという、大変興味深い事例と言えるでしょう。

(四)川辺にしても隼人にしても、そして伊達市にしても、不満がないわけではありませぬ。先ほど、いきあたりばったりで住民参加手続の運営をするのではなく、きちんとルールを作ってやるのが望ましいという話をしました。要は、住民参加条例を制定して、きちんとしたルールの下で進めるべき、ということです。実は、川辺・隼人・伊達市のいずれも、住民参加手続のルールは定めていました。ただ、その形式が、条例ではなく要綱だったのです。

要綱は、職員レベルで決めることができるルールで、正規の法ではありません。他方、条例は、地方議会が定める正規の法です。条例であれば、住民参加を経ることが役所側の法的義務になり、住民参加請求が住民の権利として保障されますが、要綱はそこまで強いルールではありません。また、条例は必ず公表しなければなりませんから、手続を透明化することにもつながりますが、要綱にはそのような義務はありません。

たしかに、役場の職員にとって、条例の制定は要綱よりも手間のかかることです。素早い対応のためには、要綱の方が勝れているとも言えます。しかし、先に紹介したように、

各地できちんと条例にするところも出てきています。

付言しておく、介護保険法は、市町村が、介護保険事業計画を作成し、三年ごとに改訂すること義務づけ、かつ、この計画作成にあたっては、住民の意見を十分に聞くものとしています。しかしながら、私の知る限りですが、鹿児島県内の自治体で、①から③の要件を満たした住民参加手法を採用しているところはありませんでした。

#### 4 コミュニケーションの前提としての情報公開・情報提供

先ほど、住民参加にふさわしい手続と言えるためには、透明性が確保されなければならないと申し上げました。透明性とは、最近の行政法をめぐるキーワードの一つで、様々な脈絡で語られていますが、行政の透明性を確保するための法システムとして、最も知られているのが、情報公開制度でしょう。最後に、この制度についてお話ししておきます。

(一) 現在、情報公開についての法システムは、国の情報公開法——これにも、中央省庁等に適用される「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」と、独立行政法人や特殊法人を対象とした「独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律」があります——と、各自治体の情報公開条例——その名称は様々です——があります。わが国では、国よりも先に、自治体で情報公開制度が整備されてきました。初の情報公開条例は、1982年3月成立の山形県金山町条例で、その後、都道府県や政令指定都市を中心に、各地で条例が制定されていきます。鹿児島では、鹿児島県の条例が1988年3月に、鹿児島市で1992年3月に条例が、それぞれ成立しています。しかし、それ以後しばらく、県内では情報公開条例の制定は見られなくなります。全国的にも、1998年の自治省（当時）調査によれば、1998年4月1日時点で情報公開条例のある自治体は580団体で、全自治体の17.6%に過ぎません。

ところがその後、情報公開条例の数は急激に増えていきます。同じく自治省——2001年からは総務省——の調査によると、1999年4月1日時点で908団体27.5%、2000年4月1日で1,426団体43.2%、2001年4月1日で2,178団体66.1%、2002年4月1日では、2,669団体81.2%にまで至っています。来年4月には90%を超えるのではないのでしょうか。このように情報公開条例が急増した原因が、1999年5月の「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」——以下、単に「情報公開法」と言います——の成立にあるのは明らかでしょう。内容をもみても、1999年以前にできた情報公開条例は、情報公開法と異なる定め方をするものが多かったのに対し、1999年以降のものは、情報公開法に倣ったものが多くなっています。

では、鹿児島県内自治体の状況はどうでしょうか。2002年9月現在、情報公開条例のある自治体は全部で53団体で、これは県内自治体の54%です。全国的に見ると、この数字は低いと言わざるを得ません。実は、自治省・総務省は、毎年、各都道府県別に情報公開条例の制定率も公表しているのですが、ここ数年、鹿児島はワースト3位以内を堅持しています。ちなみに、ワースト1は沖縄が毎年独走で、それ以下を、鹿児島と熊本が争っているという状況です。ただ、鹿児島では現在、次々に情報公開条例が制定されており、来年4月には8割から9割の自治体で成立していると思われます。熊本も同じです。

(二) ところで、情報公開法や情報公開条例が主として念頭に置いているのは、住民から

の公開請求に基づいて情報を開示するシステムです。これは、いわば行政が受動的な立場に立って、情報を公開するものです。しかし、住民参加システムを活かすためには、住民からの請求がなくても、行政自ら情報を提供することが大切でしょう。行政による広報活動の充実が求められるわけです。そして、私のように法律を勉強している人間にとっては、少なくとも重要な情報については、必ず行政自ら広く一般に知らせることを義務づける法制度が必要だと考えます。これは、神戸大学の阿部泰隆教授が早くから提唱していたことで、同教授は、この他に、重要条例の理由説明制度や、審議会等の会議公開を含めた総合的情報公開制度の整備を主張されています。

行政自ら情報を提供することについて、情報公開法や自治体の情報公開条例も、簡単には触れています。たとえば、鹿児島市条例34条は、情報提供の充実として、「実施機関は、この条例による公文書の開示のほか、市民の求める情報の把握に努め、情報提供についても一層の充実を図るよう努めるものとする」としています。しかしこの規定は、努力することを義務づけているだけです。努力した結果、思わしい結果が実現しなくても、特に条例違反の責任を問われるわけではないこととなります。情報公開法も同様ですし、ほとんどの情報公開条例も似たようなものです。その中で注目されるのが、福岡県春日市の情報基本条例です。同条例の第5条は、次のように定めています。

「市は、次に掲げる事項その他の説明責任を全うするために必要な事項について、前条の請求を待つことなく、広く積極的に保有情報の提供（公表を含む。以下「情報提供」という。）を行うものとする。

- (1) 市政運営の基本方針に関する事項
  - (2) 基本的な行政計画に関する事項
  - (3) 主要な事務事業に関する事項
  - (4) その他規則で定める事項
- 2 前項に規定する事項のうち、市民生活に対する影響が大きいと認められるものについては、規則で定めるところにより事前に計画案等を公表するものとする。
- 3 市は、情報提供を行うに当たっては、分かりやすく伝えるとともに、市民が情報を迅速かつ容易に得られるよう配慮しなければならない。」

この条文は、一定の情報について、行政自ら提供することを、市の法的な義務としています。鹿児島市その他多くの条例や国の情報公開法のように、努力義務にとどめているわけではありません。この場合に提供を怠れば、条例違反として、行政の責任が重く問われることとなります。さらに、春日市の条例は、提供義務のある情報の種類を、はっきりと示している点も注目されます。

住民参加との関係では、住民からの請求に基づく情報公開に加え、請求がなくても行政自ら情報を示す情報提供が重要です。全国ほとんどの自治体で情報公開条例が存在する今日、春日市のような情報提供義務規定が定められているかどうか、こういった点に注意することが必要でしょう。

- (三) 具体的な情報提供は、市町村の広報誌や、テレビ・ラジオの市（町村）政報道番組

の他、最近では、インターネットのホームページで様々な情報をアップするといった手法が一般的でしょう。そこで公にされた情報では飽きたらず、もっと知りたい人は、自分で調べるなり、情報公開請求をして下さいということになるわけです。情報提供というのは、あくまで広く一般に情報を公表するに止まり、個別具体的に市民に情報を届けるというものではないわけです。一般的には、それで十分でしょう。

しかし、社会福祉行政の場合、これだけで十分でしょうか。社会福祉行政について情報が必要な人というのは、例えば、高齢者であったり、身体に障害を持つ方であったり、病気があったり、といった人々です。こういう方々にきちんと情報が行きわたらなければならないのですが、そのやり方は、普通の市民を念頭に置いた方法では、到底不十分でしょう。これはなかなか難しい問題です。

小さい市町村であれば、行政側が全住民の事情をすべて把握して、情報が必要な人に個別に知らせるということも可能かもしれません。しかし、都市部では、とても無理な話です。また、現在そのようなことが可能なところでも、市町村合併が進んだらどうなるでしょう。さらに言えば、住民のプライバシーを考えれば、行政側が全住民のことを把握しているということ自体、望ましいことと言えるかどうか、難しいところでしょう。

では、具体的にどうすれば良いのか、正直言って、私にも妙案はありません。せいぜい、NPOとかボランティア団体を活用し、行政と社会福祉サービス受給者との間の情報流通チャンネルを多様化する、といったことぐらいしか思いつきません。良いお知恵があれば、教えて下さい。

(四) 最後に、法律や条例の中身を知るためには、どうしたらよいでしょうか。法律であれば、市販の六法全書を買えば、条文を読むことができます。しかし、最も分厚いタイプのもので、すべての法律を読めるわけではありません。ましてや、政令や省令は、ほとんど載っていません。

条例になるともっと大変です。条例集のような便利なものは市販されていません。各自治体は例規集を作っていますが、全国のそれを揃えようと思ったら、図書室が必要です。結局、つい最近までは、役場や公立の図書館に赴いて見せてもらうしかありませんでした。遠くの自治体のもとなると、電話や手紙で問い合わせ、郵送してもらうしかありません。鹿児島のような離島や中山間地域の多いところでは、とりわけ高齢者の場合、自分が住んでいる自治体のもので、郵送をお願いせざるを得ない状況でした。しかし、役場まで出かけていたり、問い合わせで郵送を依頼するというのは、それなりにエネルギーが必要なことです。また、私が実際に体験した例ですが、郵送料を先払いしなければ送ってくれなかったり、情報公開請求手続きを踏むことを要求する自治体がありました。

しかし、最近では、このような状況は激変しています。インターネット利用の普及とともに、法律や条例の情報が、ホームページ上に満載されるようになったのです。

まず、法律については、1998年の第142回国会以降に成立した法律は、すべて衆議院のサイトで見る事が出来ます。また、現在施行中の法律や政省令はすべて、総務省行政管理管理局が管理するサイト「法令データ提供システム」で検索できます。厚生労働省や警察庁のサイトでは、訓令や通達の検索も出来ます。

次に、条例についてですが、最近では、条例その他をすべてインターネット上で公表す

る自治体が急増しています。私の把握しているだけで、全国で460以上(1)に上ります。近い将来、WEB例規集の存在は自治体の標準装備になることが期待されますが、なぜか九州四国は今のところ、あまり多くありません。鹿児島では11の自治体がWEB公開しており、九州では最多です。具体的には、鹿児島市、阿久根市、出水市、鹿屋市、川辺町、串木野市、川内市、垂水市、名瀬市、松元町、宮之城町です(2)。その他、加治木町例規集が同町職員のホームページで、上屋久町のそれが同町町民のホームページで、それぞれアップされています。その他、一部の条例だけでもインターネットで公開している自治体は、かなりの数に上ります。パソコンをインターネットにつなぎさえすれば、全国の自治体条例を閲覧できるわけですから、便利な時代になったものです。もっとも、これで喜んでいるのは、インターネットが好きな私のような人間だけという問題は残りますが。

なお、インターネットで閲覧できる条例については、本学科が管理運営するサイト「全国条例データベース〈<http://joreimaster.leh.kagoshima-u.ac.jp/>〉」が便利ですので、宣伝を兼ねて、ご紹介させていただきます。

おわりに

とりとめない話に終始いたしました。高齢化社会における法律問題に関心を持つ皆様に、どれだけお役に立てる話が出来たか、大変心許ないところではございますが、以上で私の話を終わらせて頂きます。ご静聴有り難うございました。

(註)

- (1) この数字は、公開講座を実施した2002年9月時点のものである。本稿執筆時の2003年3月時点では、670前後に増えている。
- (2) 2003年3月時点では、大口市と大隅町が加わっている。

#### 〈参考文献〉

- 阿部泰隆『行政の法システム（下）（新版）』（有斐閣、1997年）
- 阿部泰隆『論争・提案情報公開』（日本評論社、1997年）
- 網屋多加幸「住民参加による川辺町まちづくり委員会の特徴」自治研かごしまNO.69（2000年）46頁
- 大橋洋一『行政法』（有斐閣、2001年）
- 小早川光郎＝小幡純子編『あたらしい地方自治・地方分権』（ジュリスト増刊2000年5月号）
- 下井康史「地方分権と情報公開」自治研かごしまNO.67（1999年8月）2－6頁
- 下井康史「鹿児島県隼人町と北海道伊達市の住民参加システム」自治研かごしまNO.69（2000年）
- 下井康史「鹿児島の情報公開条例」自治研かごしまNO.72（2001年）47－63頁
- 下井康史「市町村合併における住民参加システム」自治研かごしまNO.76（2002年）29－35頁
- 下井康史「法科大学院教育と全国条例データベース」法律時報74巻3号（2002年）23頁
- 北村喜宣＝下井康史「インターネット時代における条例情報」エコクリップ2号（2002年）

西尾勝編著『地方分権と地方自治』（ぎょうせい、1998年）

〈インターネット上の参考サイト〉

法律について 〈<http://joreimaster.leh.kagoshima-u.ac.jp/simoi/txtind.htm>〉

地方分権改革や市町村合併について

〈<http://joreimaster.leh.kagoshima-u.ac.jp/simoi/tihou.htm>〉

住民参加やパブリック・コメントについて

〈<http://joreimaster.leh.kagoshima-u.ac.jp/simoi/gyoute.htm>〉

情報公開制度について

〈<http://joreimaster.leh.kagoshima-u.ac.jp/simoi/johk.htm>〉