

< 解 題 >

2009 年 1 月 1 日

監修 出石稔 著者 杉山富昭

『自治体職員のための政策法務入門 3 福祉課の巻 保育所民営化が住民の大反対にあったとき』(第一法規、税込 1,890 円)



著者としての単行本の出版は、2004 年 7 月の『交渉する自治体職員 - 自治体現場の政策法務 - 』(信山社)以来、およそ 4 年ぶり 2 冊目になる。執筆のお話を最初にくださったのは、監修者である出石稔^{いずいしみのる}氏である。出石氏は関東学院大学法学部教授で、元横須賀市役所職員である。政策法務の研究、実践のトップランナーとして自治体現場で活躍されていたところ、2007 年 4 月、大学教授へと華麗に転身された。とは言え、自治体現場で政策法務の先進的な研究、実践をされていた方が、自治体から次々と去っていくことについては、個人的には複雑な気持ちではある。

出石氏とのお付き合いは、筆者が 2003 年に自治体法務合同研究会のメンバーになって、しばらく経ってからであり、まだそれほど長いわけではない。それでもお会いするたびに、気さくにお声をかけていただき、とても親切にしてくださっている。もっとも、最初、この執筆のお話をいただいたときは、躊躇したのは言うまでもない。その理由は、「福祉課」に関する政策法務についての執筆だったからである。確かに筆者は市福祉部に 5 年間在籍していたが、社会保障法や社会福祉などについて格別、専門的な研究をしていたわけではない。ましてや仕事の中で政策法務の実践などあろうはずもない。にもかかわらず、筆者

に依頼してくださった。その理由は未確認事項である。しかし、躊躇したのはほんの僅かな時間であった。一介の自治体職員にとって、こうした執筆機会は滅多にない。依頼を受けた翌日には執筆受諾のお返事をさせていただいたと記憶している。

執筆にあたり、第一法規編集部からは、本シリーズ『自治体職員のための政策法務入門』の企画コンセプトは、業務に必要な法務知識を具体的な事例に即して原課ごとに提供するもので、仕事上での素朴な疑問に応える政策法務の実務入門書であるという説明を受けた。そして、執筆内容は、主に市町村「福祉課」において発生する諸問題を、政策法務と関連づけ、かつ、それを「物語調」にせよというものであった。

この企画コンセプトを受けて、筆者としては「物語調」の政策法務ではなく、いっそのこと政策法務を「物語」にして書けばよいのではないかと考えた。換言すれば、「物語で学ぶ政策法務」である。想定される読者は、当然、市町村職員、それも政策法務に詳しくない人たちである。それだけに、「わかりやすさ」とともに「面白さ」も重視することにした。こうしたことを踏まえて、サンプルとして編集部を送付したのが、本書 24 頁から 36 頁の episode 1 「敬老祝い金の怪 - 公金の支出と行政処分」の未定稿であった。幸いにも、編集部から「わかりやすい」、「面白い」と評価していただき、このカタチで執筆することに G O サインを出していただいた。編集部と筆者の考えがマッチしたようである。

本書第 2 章「福祉課のものがたり」は 18 の episode で構成されている。舞台となっているのは架空都市「海辺野市^{うみべのし}」である。海辺野市は人口約 20 万人。なぜこういう市を創作したのかというと、まず、演習書などにありがちな、A 市や B 県といった表記では抽象的であり、入門書として「わかりやすさ」を追求するのであれば、具体的な舞台を設定する方がより良いだろうと思ったからである。そして、大小広狭様々な自治体にいる読者を前提に、大きすぎず、小さすぎない基礎自治体として、人口 20 万人の市というものが思い浮かんだ。本書の中では、できるだけ「海辺野市役所」というものを具体的に想像できるように、例えば、市役所本庁舎は、^{そうかい}爽海電車うみべの駅南側改札口を出てすぐにある、20 階建て再開発ビルの 3 階から 10 階に占めているといった記述をしている。もちろん、登場人物もある程度個性を持たせたキャラクターを設定したつもりである。ちなみに、海辺野市長は国会議員秘書から 2 年前に初当選した^{くろかわまさはる}黒川雅治。腹心である副市長は^{すぎきとおる}須崎 徹。この二人が登場する場面はわずかであるため、どんな人物かは、読者の方々が自由に想像していただければ有難い。

では、この架空都市「海辺野市」の政策法務はどういうものなのか。そこには先進的な側面とともに、旧態依然とした事情も根強く存在している。物語の中では、この 2 つの相

反する状況をできる限り描写することにした。先進的な側面としては、第一に、人口 20 万人の市で、「政策法務室」という格上の組織を設置し、「法務職」を公募によって採用したという点である。その「法務職」で採用されたのが、この物語の中心人物の 1 人、丹下^{たんげはしめ}一である。丹下は、帝道大学^{ていどう}法学部を卒業後、松芝電器^{まつしば}法務部に勤務していたという経歴の持ち主である。帝道大学も松芝電器も、もちろん、架空の大学・企業である。第二に、もう一つの舞台である「福祉部」の中に、政策法務に熱心な職員がいることである。福祉課高齢者福祉係長の左門^{さもん}隆^{たかし}。自治体現場で発生する法的課題を相互協力しながら乗り越えていくという、理想的な組織像、職員像として描いたつもりである。ちなみに、丹下と左門の間柄については、episode6「ことばの裏を読めますか - 接遇、相談の技法」の中で明かしている。

一方で、海辺野市の中には政策法務に後ろ向きの面々も多い。また、そもそも基礎的な法知識を有していないことで、法的課題に直面したとき、職員が狼狽する様子もしばしば描いている。こうしたことは、多くの自治体現場で共通することだと考えたからである。すでに紹介した episode 1「敬老祝い金の怪 - 公金の支出と行政処分」などに登場する福祉課高齢者福祉係の新藤一朗の法無知識ぶりをあざ笑うことができる自治体職員が果たしてどれくらいいるだろうか。そして、episode4「ことなかれ主義と法の間 - 介護給付金と説明責任」もしかりである。給付金の申請主義はともかく、申請に必要な基本的な情報が市民に必ずしも行き渡っていない場合、どう対処するのがいいのか、職員たちは悩むことが少なくない。ここに登場する障害福祉課の若手職員、吉村謙太郎は上司と市民、そして政策法務室の三者に挟まれて悩む様子を描いてみた。上司である障害福祉課長の岸辺八郎。定年退職まで残りわずかな、「うっかりハチロー」にはさぞかし手を焼いたことだろうと想像していただけると思う。ちなみに「うっかりハチロー」というニックネームの由来は本文に紹介してあるが、その源は有名長寿テレビ時代劇の、かつての人気キャラクターを念頭に置いたものであることは、白状しなければなるまい。

市町村における福祉行政に関する政策法務的課題を整理し、選択した上で執筆することについて、最初はかなり戸惑ったが、論点の選択やそれにもとづくストーリーの創作などは意外にも円滑にできた。ただし、女性の描写にはやや苦勞した。政策法務に関する「物語」の執筆でもあるため、登場人物の男女比の均衡はリアリティを演出する上でも重要である。女性の登場を強く意識して執筆し、男性以上に個性も出すように心がけた。しかし、女性の登場人物（湯里かおり、滝口雅代、秋吉郁恵など）の台詞は、執筆していて恥ずかしさがでてしまった。有名作家の小説、テレビドラマなどに登場する女性キャラクターの台詞に神経を集中させて参考とさせていただいた。こうしたことも初めてのことである。

さて、そもそも政策法務とは何か。本書は政策法務の入門書であり、「行政法入門」や「行政学入門」ではなく、ましてや「社会保障法入門」や「社会福祉入門」でもない。政策法務の通説的な定義については、「はしがき」で出石氏が記述されており、また、episode 8「わがまちの憲法 - 自治基本条例と福祉基本条例」でも記述している。自治体で実施されている「政策法務研修」の多くは、「条例づくり」に重点を置いている。しかし、自治体における法的課題は、所管課（原課）で発生するもので、それをどのようにして解決していくか、その場合、法律や条例の杓子定規な解釈をするだけでは本当の「解決」にはならないことが多い。政策実現のためにいかにして法律や条例を駆使するかが原課にとっては重要となる。したがって、「政策法務とは先進的な条例づくりである」という考えは正確ではない。こうした認識から、第 2 章の構成は理論的・体系的なものではないものの、全くの初心者であっても、読み進めることによって自治体現場における政策法務を疑似体験し、あるいは、イメージが形成でき、その上でとりあえずの基本的な知識は獲得できるように記述、描写を心がけた。政策法務の入門書としての役割は一定程度果たしていると考えている。

もう一点付け加えるならば、執筆にあたって、権利と義務は表裏一体で、権利の主張とともに応分の義務や責任も果たさなければならないという基本的考えから、その均衡には相当な注意を払った。episode 5「すぐそこにある可能性 - 高齢者虐待」などのように権利擁護が強く要請される場面も描いているが、一方で、episode 14「払えない」でなく「払わない」 - 保育料の滞納と臨時的職員」や、episode 17「セーフティネットのトリック!? - 生活保護の実態」などのように、権利行使と一体となる義務の履行、あるいはルール遵守についても、遠慮なく記述している。偏向性は厳正に排除したつもりである。

最後になるが、本の出版というのは、著者の執筆だけではなく編集担当者との協働であることが、今回は殊更強く認識できた。執筆期間はおよそ 6 ヶ月であったが、脱稿してからも字句の修正、全体の整合性、内容誤りの修正など、数多くのことについて編集担当の方のお手を煩わせた。特に、最終校の校閲後、とんでもない誤りを指摘されたときは、慌てふためいたものである。さらに、単行本出版に際して、重要なのが書名と目次である。まず、18 の episode のタイトルについては、当初案は筆者が考え、その後、編集部から多くのお知恵をいただき、改良を加えていただいた。そして書名の「保育所民営化が住民の大反対にあったとき」は、episode 11「断固反対 - 保育所民営化」をモチーフにして、編集部からご提案いただいたものである。筆者が行政の民営化・外部委託化という問題に強い関心を有し続けているため、即、快諾させていただいた。編集という仕事の重要性を今さらながら理解できたように思う。