

実務経験者と考える 自治体の政策実施過程

(編著) 高橋克紀

(著者 執筆順)

前田伊瑞実

清水一二三

黒澤寛己

壬生裕子

細井秀彦

藤井功

本書は2021年7月に株式会社コスモフラワー（神戸市灘区）より刊行された。その全文をWEB公開するにあたり、一部に残っていた書式上の乱れを修正している。

（2021年7月 編者）

目次

序章		1
第1章	福島 の 避難指示区域内における 官民協働 の 仮設焼却施設整備	11
第2章	市町村保健師 の 専門的技術 — 事業移管時における市町村保健師活動を 振り返って —	26
第3章	学校教育における政策実施について — 高等学校教諭 の 視点から —	40
第4章	基礎自治体における 新規事業 の 実施と定着 — 大阪府 の 阪南市行政サービス協働化制度 の 運用を事例として —	53
第5章	避難政策 の 変容について の 一考察	71
第6章	政策実施における倫理 — クライアント支配と被支配をめぐって —	97
終章		128

序章

高橋克紀

1. 出発点

「政策の実施」は、「政策をつくる」ことの華やかな雰囲気と比べるとイメージが湧きにくいのではないだろうか。

公式に決まった政策を実施するのは主に行政の役割だが、そこには未定のことや争いの多いことなどが多く残っている。実施担当部門がそれらを抱えているのだから、「政策は公式決定したとおりに進むはず」などと思っはいけない。言われてみれば当たり前のことなのだが、政策実施論は印象的な事例を通してそれを「発見」させたのであった。

その後、政策実施論は、公式決定後の政策にどんなことが起こるのか、その政策がどのように変容するのかといったことを問題にしてきた。その具体的な様子は主要な先行研究から学べるが、多くは外国の昔の出来事なので、初学者には敷居が高いだろう。他方で、身近な自治体へのインターンシップや地元の「協働」事業などに関わった学生は実施論に親しみやすいようだが、そうした場面は政策決定とは隔絶した下位事業のごく一部であることが多い。

「政策実施論」という珍しい講義を担当してきた私は、実施過程がどのようなものかという想像を助けてくれる手頃な事例集を求めていた。大学院生だった頃、よく社会人の院生が役所の実情を雑談で教えてくれたものである。そんなことを思い出しつつ、もう少しまとまった、掘り下げられた本があったらいいのに、と期待してきたのだった。

私には実務経験がないから、それをまとめるのに適任ではない。社会人の院生や修士生など、行政の経験者が誰か書いてまとめてくれないものか——そう他人任せにしているうちに年月が過ぎてしまった。やはり自分で作らなくてはいけないようだ。

本書は学部生や大学院1年目の受講生を対象にした、政策実施論の参考書籍を目指している。とはいえ気楽な雑談ではなく、学術的関心にも応えうるものにしたい。

2. 「政策実施論」の基礎知識

ここで、実施論とはどのような研究であったかを確認しておこう。詳しいことは拙著（2021）で述べたので、論点は三つに絞る。

（1）学説史の粗描

実施論は70年代の米国で急速に発展し、一時は政策研究の花形となった。それは、福祉国家への期待から政府が活動範囲を拡大させ続け、その割に成果が得られないという困った政治状況を反映していた。60年代は人種差別撤廃や貧困対策が重要争点であり、大統領主導の積極的な政策決定がなされていったのだが、その実行可能性は不十分であった¹。成果の乏しさもさることながら、政府が乗り出す領域の際限ない拡大に対する警戒も募っていった。

その後は、政策決定よりも実施を担当する組織や人員の行動が注目されるようになった。80年代には、市民と頻繁に接触して仕事をする「ストリートレベル官僚」の役割の大きさが注目を集めた²。これは、ほとんど公式の権限を持たない職員の裁量的判断が実質的に大きな役割を担っており、それが組織的に行われると事実上の政策決定になる、という議論である³。これ以後、実施論といえばストリートレベル官僚制が想起されるようになり、実施論も

¹ Pressman and Wildavsky(1973)がその画期的研究であり、ウィルダフスキー教授の指導下で同じ都市を対象とした実施のケース・スタディが多くなされていった。それはそれで、実施論はケース・スタディばかりで一般性がないとの批判も招いた。

² 厳密に言うと、ストリートレベル官僚という職員のことなのか、彼らの働く組織のことか（官僚制組織）、その行政組織による支配形態のことなのか（近代社会の特徴としての官僚制支配）、といったことも気にしなくてはいけない概念である。筆者はこれらの含意をまとめて示すためにSLBという略称をよく用いるが、必ずしも一般的ではないので、本書では避けておく。

³ これらは「ボトムアップ派」の研究として整理されているが、みな現場の最前線の職員（front-line workers）を重視したわけではない（拙著、2021）。

「ミクロ的」なイメージになっていく⁴。

しかし 90 年代以後は、「官僚（制）」そのものを嫌う市場経済主義の「New Public Management」論が台頭し、ストリートレベル官僚制の問題提起とはむしろ逆向きの NPM 的行政改革が世の趨勢となった。NPM は行政機関を企画（立案）部門と実施部門に峻別し、後者の業務は行政本体から切り離して外部調達に切り替える。実施部門は取替可能な下請けの存在とみなされ、実施過程にも「政策」としての意義や役割は認められにくくなった。

行政の外注先は主に営利企業だったが（そうでないと大規模で高度な専門技術を活用しづらい）、中には食い逃げする企業も出てくるし、営利事業の成立が難しい分野も少なくない。そのため、非営利目的の市民組織（いわゆる NPO 等）も外注先として期待を集め、現に拡大してきた。そこには、従来の行政サービス実施を民間に置き換えていく動きも、従来はなかった行政サービスを民間が開拓していく動きも含まれている。

民間への依存が増すと、契約的な関係を地域社会に多様に張り巡らせるような、非権力的なサービス提供体制づくりの再構想も必要になる。こうした動向は広く「協働」と呼ばれ、「政策」は協働的に立案・実施されるべきと論じられてきた。今日の実施論でも、業務遂行から得られた知見を活かす仕組みづくりが重視されている。ただ、それでも、「実施」での協働は「立案」での協働と別々に扱われがちであり、実施論が求めてきたことは世にさほど浸透していないようである。

以上の捉え方は、本書の執筆メンバーが学んだ「真山ゼミ」（京都の某大学院）の系譜を念頭に置いている。そこでは、サービス提供の体制づくり（service delivery systems）と、その現場での気づきを次の政策（施策レベル）の立案に活かすことが問題意識の中核を占めている⁵。

もっとも、実施論には規制政策の実効性を向上させようとする問題意識も

⁴ Lipsky(1980)がその嚆矢であり、今日の代表的研究では、彼ら職員の自己理解を調査した Maynard-Moody and Musheno(2003)が重要である。

⁵ これは真山の一貫した姿勢であるが、直近の論文では、「自治体の政策形成を検討する際の基本的なスタンスは、政策実施過程から生まれ、政策実施過程と連動した政策形成が必要だ」とし（真山 2021:88）、公式の政策形成プロセスにおけるストリートレベル官僚の役割を重視している。

強く、資源管理や法執行からのそうした研究を実施論として想起する人も少なくないだろう。規制政策の目的や前提にある社会問題は比較的はつきりしているから、その実施過程の研究では、成果をどうすれば達成できるかという関心が強まる⁶。

どちらがよい、どちらかであるべきだ、という話ではないのだが⁷、社会サービス提供の実施研究は政策形成論と、規制政策の実施研究は政策評価論とよく似てくる。実施論の約半世紀はこのように概観できるが、どの時期においても、「所定の政策をどうすればうまく効率的に実施できるか」という実務的関心と、「無理のある政策を実施段階から作りなおすにはどうすればいいか」という根本的な関心とが並存している。

(2) 「政策」の意味するところ

政策学や行政学では、「政策」を目的手段の関係から成る三層に区別し（よく三角形で示され、その中が三段の棚のように区切られている）、その中間の層に注目している。上の層は政治的で実施可能性を軽視しやすいが、下の層は業務遂行の技術的な要素が強まり、何のために所定の業務を行っているのかという問い返しが行われにくくなる。

学界では、法改正や予算配分の大きな見直しなどに相当することを「政策レベル」と呼ぶ。次に、それを組織的活動に具体化したものを「施策レベル」、さらにそれを個々の活動に展開したものを「事業レベル」と呼ぶ。この呼称そのものは必ずしも行政の実態とは合っていないのだが、ここでは三つの層の関係を重視してほしい。

たとえば交通事故死者を大きく減らそうとする政策には、道路や自動車自体の設計変更、速度違反やシートベルト装着義務違反の取締り、交通安全教室、啓発活動など様々な事業が含まれる。だからといって、車体の安全設計とスピード違反の罰金を同じ組織が取り組むべきだと思う人はいないだろう。必要な知識・技術も予算規模も大きく違っているのだから、分業して個別具

⁶ たとえば伊藤（2020）は屋外広告物の規制を通して複数の自治体の実施過程を比較分析し、成果を左右する変数を実証的に明らかにしている。

⁷ 編者はこの差異を強調したいわけではないが、福祉や教育分野などではその目標が論争的であり、合意や意味形成プロセスへの関心が強まる、という傾向はある。

体的な事業を束ねるような計画を作るだろう。そうした束ね方が「施策レベル」にあたる。よって、たとえばスピード違反取締の方法や、啓発グッズの配り方を改善することは「政策」の目的ではない。与えられた範囲内で業務をどう効果的にこなすかを考えることも重要ではあるが、「政策」という言葉はそれより上にある目的や価値の選択にかかわるはずである⁸。

それなのに、政策実施論というと下位事業や業務のレベルだけを取り上げればいいと誤解されやすい。政策実施論は上位の目的と下位の活動の不一致をいつも心配しているから、その中間レベルを重視する。それでも、この中間レベルの思考は、抽象的な上位目的とあまりに具体的な諸手段を関連づける認識の働きに基づくので、実際に観察するのは具体的な諸手段の使い方(使われ方)となる⁹。ここに研究方法上の扱いにくさがある。

ところで、政策・施策・事業という三層区分は、これとは別に、役所の部課の所掌事務ごとに分けるときのラベルとしても使われている。たとえば「経済振興部」が経済活性化を、「健康福祉部」が福祉サービスを担っており、その組織が担当する分野を「経済(活性化の)政策」とか「(地域)福祉政策」などと呼ぶ。それぞれの「政策」の下に、施策レベルと事業レベルが(合計で三層になって)配置される、という全体像が作られている。こうした分類は「政策体系」と呼ばれるものだが、本書ではあまり出番がない。

(3) 実施機関としての地方自治体

形成論と一体的な真山による実施論は中央地方関係の分析と分ち難い。日本では、国の政策の多くを地方自治体が実施しており、そのうえ、自治体(の職員)は、国の政策と自治体自身の政策とが区別し難く融合したなかで活動している。ある地方独自の政策でも全く単独で行われることは稀で、多くは国の政策に追加するかたちで立案・実施される。

⁸ それは国語辞典をいくつか見れば足りる。しかし、編者が下位の業務を軽視しているとは思わないでいただきたい。継続的な業務改善やちょっとした創意工夫が意外に大きな効果をもたらすことに編者も強い関心を持っている。ただ、それを「政策」(の形成や実施)とみなすべきではない(焦点が異なる)、と言っているだけである。

⁹ 厳密にいうと区別が三層なのか二層なのかわからなくなるが、真山(2001)は政策レベルと施策レベルを一体的に扱い、事業レベルとの違いを優先させている。

そして、新たな重要問題に対しては、自治体が国に新たな予算制度や法律の改正や制定などを求めて交渉する。そして、対応を急ぐべきときは、国（その問題を所管する府省）と協議のうえ、厳密には現行法に抵触するような規定を条例で先行させ、後から法改正などの立法手段で追認していく¹⁰。

このように、地方自治論と政策実施論はもともとよく重なっており、真山ゼミで育った研究者は地方自治論と政策実施論を自ずと一体的に認識している¹¹。ゆえに本書も政策実施の現場を地方自治体に絞る。

3. 執筆者とテーマの“選択”

本書の各章は大学院の修了者か在学者で、地方自治の実務経験を持つ方によって執筆される。上述のとおり私にその経験はないから、編者としての役割にとどまる。そこで、執筆者とテーマがどう決まったのかも記しておくべきであろう。

2019年12月、件の大学院真山ゼミの「公共政策研究会」で、私は実施論に関わるある発表をした。研究会メンバーのほとんどは博士課程（後期課程）で真山達志教授の指導を受けており、政策実施論という研究分野についても一定の共通理解がある。私も同窓生の一人だから、現場の出来事や実感を教えてもらえないかとその折に頼んでみた。ここなら話が早い。

読者には、「そんな内輪なことよいか」とか、「他人の禪ではないか」と思われたかもしれない。実際、私もそれで躊躇ってきたのだった。しかし、次の四点を考慮すると、やむを得ないように思われた。

第一に、実施過程の観察は、しばしば「政策」という語感とは合わないものを見る。行政の現場組織は、政治的な指示による政策を日常的な業務運営に組立て直して活動している。そのため、実施論の具体的な観察対象は、「政策」より技術的・非政治的で、政治学からは些細な事柄に見える¹²。前述のよ

¹⁰ これに関して、松尾（2005）、北村（2018）を参照されたい。なお、国の立法措置によって一部の自治体では条例と食い違いが生じるので、自治体にとっては使いにくくなることもある。

¹¹ たとえば、真山編著（2016）には修了生10名が執筆しているが、「実施論／実施過程」という用語や学説史的観点を意識的に取り上げたものはほとんどない。

¹² 裏返して言うと、実施論の特徴は「政策」より下位事業の業務遂行（能力）にある、

うに、実施研究とは何をどう観察・分析するのかわかりづらいのである。

第二に、実施部門の実務家（その多くは地方公務員）にとって、「政策」や「政策実施」という語彙は仕事に必要なわけではなく、使われているのは施策や事業の実施という言葉である。実施過程の実務者の多くは、自分たちの仕事を「政策」とは別世界のように感じている¹³。

第三に、実施過程の研究は政策形成や事後評価の研究ほどには知られておらず、決定前や事後の評価段階と対比するとその独自性はわかりづらい。そして、実施論のあいまいさはたびたび批判されてきた。

第四は、本書の旗振り役となる私の事情である。私には社会学理論や政治思想などへの関心が強いせいか、政策学の研究会や学会では、「変わったことをしている」、「分かりにくい話ばかりしたがる」などと言われる。そこで、本書の企図も従前から私を知っている方々のほうがわかってもらいやすい。これはたしかに方向性や内容に偏りをもたらすが、本書のめざすところに照らせば、そこまで目くじらを立てられることはなからう。

2020年2月、その研究会での反応を頼りに、私は共著の小さな本を作るつもりで、改めて同窓の実務経験者に共同研究を呼びかけた。私から各章のテーマを割り振るのではなく、ご自身で書きたいこと、学生や職場の後輩に伝えたいことなどを論じていただこう、という企図である。これに11名の実務経験者が賛同してくださったが、その後まもなくパンデミックが始まり、地方自治体の現場が国の不可解な指示に翻弄されていく。そんな厳しい環境で、最終的に6名の方が時間をやりくりして執筆してくださった¹⁴。

という捉え方のほうが一般的である。行政学はそうした管理機能を重視しているので、ここで「下位」と呼んでいるのは公式の政治的権限とを区別しているだけで、何か価値が劣るかのように受け取られては困る。

¹³ ゆえに、現場職員に政策的思考が必要であり、それを涵養する場はむしろ実施過程にある（真山、2001）。

¹⁴ 共同研究には真山教授のご快諾をいただいた（改めて感謝申し上げます）。執筆者と各テーマは翌3月に確定し、4月から草稿の準備にかかっていたいただいた（その後、1名の方が執筆を辞退された）。9月には一次草稿を編者とやり取りし、「公共政策研究会」のついでに一部メンバーとは文献や方針を話し合ったこともあったが、ほぼすべてはメールのやりとりによる。2021年1月末から執筆メンバー間で二次草稿とコメントを交換し、多少の修正を加えて、3月には草稿がほぼ完成した。その後、校正と微調整を繰り返し、校了（即ちPDF入稿）は7月初旬となった。

このようなわけで、執筆者とテーマの組み合わせは、編者の提示した緩やかな意図のもとで、半ば偶然にできあがったものである。

4. 本書の構成

本書は実務経験者の実感に基づいた論考から成っている。編者は、まず、できればエッセーのようなスタイルでの執筆を打診した。1～3章では著者の直接経験を語っていただいているが、4～6章のテーマはご自身の業務経験そのものではなかったため、ほぼ通常の論文スタイルとした。それでも、あまり“論文らしい”形だと読みづらくなるので、先行研究や参考文献の記述は最小限とするよう編者から強く要請した。そのため、もし学術論文としての不備や礼儀に欠けることがあれば、それはすべて編者の責任である。

では、各章の概要を紹介していく（以下、敬称略）。

第1章（前田）は、東日本大震災における福島県の災害廃棄物の処理体制がどのように作られてきたかを述べる。災害で発生した大量の廃棄物は焼却によって減容化しなくてはならないが、処理施設をどこに、どのくらいの規模で設置するかには様々な難題がある。福島県では災害廃棄物に放射線が含まれていることから、その難しさは際立つものとなった。前田は環境部門の専門家（技術士）として早くから福島に入り、その処理体制構築に携わってきた。詳しいデータと明晰で要領のよい文章の行間から、技術に疎い我々にも専門的な技術者の様々な思いが伝わってくる。

第2章（清水）は、現場職員のなかでも独特の専門性を持った存在である保健師の役割に光を当てる。清水は保健師として一般市に長く勤務し、自治体保健師に求められる政策形成能力がどのようなものであるかを考察してきた。本章はその一部をもとに、自治体保健師の主要な役割と業務を紹介しつつ、かつての法改正によって府県から市に移管されることとなった業務の実施体制をどのように整えていったかを述べる。

第3章（黒澤）では、90年代以後の教育改革が公立高校の現場にどのような影響を与えてきたのかを、長い教員生活の経験を活かした現場の視点からエピソードを交えつつ論じる（黒澤は教育学でも学位を持つ研究者であるが、

本章では敢えて現場の出来事に焦点を合わせている)。国レベルの「教育改革」と教育現場のギャップの大きさは実施論の主要な関心の一つであるが、対象地域は歴史的に教職員組合のイデオロギー的闘争が強く、全国的にその体制が大きく揺らいだ時期でもあり、政治学的にも興味深い。

第4章(壬生)は、市の既存事業を、その実施を希望する企業・NPO等の民間団体に新たに委ねる、という「行政サービス協働化制度」(大阪府阪南市)の実施過程を事例として取り上げている。これは行政改革を進め協働の理念を現実化させようとする取組みだが、実務的にはいろいろな制約が生じそうである。本章はその運用を開始してから二年でどのように改善してきたか、実際の運用にあたってどのような点で問題が生じたかを調査している。壬生は監査法人で地方自治体の包括外部監査や政策評価の設計等に従事した経験を持ち、内部の実情に明るい。

第5章(細井)は、水害時の避難のあり方をめぐる行政の方針転換に着目している。洪水や土砂災害が警戒される場合の避難方法を、細井は実務経験をもとに再考していく。近年では学校の体育館など公的施設への避難だけでなく、私的に頼れる先に一時的に身を寄せるなど避難先の多様化・柔軟化が求められている。しかし、住民の災害避難に対する暗黙的認識と行政の期待との溝はどうなっているだろうか。

第6章(藤井)は、生活保護行政の現場で生じた二つの大きな事件を手がかりに、サービス提供現場の組織マネジメントと職員倫理のあり方を論じる。ある市で発生した不当なクライアント支配の事案と、威圧的なクライアントから犯罪への加担に巻き込まれるに至った別の市のケースワーカーの事案を取り上げ、いずれにも現場職員の倫理と、それを支える組織的なマネジメントに大きな問題があったことを具体的に説明する。藤井にはケースワーカーの経験もあり、倫理という重要だが抽象的な問題領域に迫ろうとする。

最後に終章では、各章の執筆者と、実施現場からみた政策実施研究のあり方について、座談会風のやりとりとして意見交換してみたい。

なお、実務経験が直接関わる部分では、守秘義務はもちろん、関係者のプライバシーへの配慮も重要であり、もし研究・教育目的でなければ関係各位の了解が得られなかったものもある。読者におかれては、そうした「重さ」

にも十分に留意されたい。

参考文献

- 伊藤修一郎 2020、『政策実施の組織とガバナンス』東京大学出版会。
- 北村宣喜 2018、『空き家問題解決のための政策法務』第一法規。
- 高橋克紀 2021、『政策実施論の再起動』第二版、デザインエッグ。
- 平田彩子 2017、『自治体現場の法適用』東京大学出版会。
- 広田照幸編 2020、『歴史としての日教組』下巻、名古屋大学出版会。
- 松尾聖司 2005、『裁量の拘束と政策形成』東京大学行政学研究会。
- 真山達志 2001、『政策形成の本質』成文堂。
- 真山達志 2021、「自治体における実施過程からの政策形成の可能性」『同志社政策科学研究』22(2), 87-99。
- 真山達志編著 2016、『政策実施の理論と実像』ミネルヴァ書房。
- 村松岐夫編 2010、『テキストブック地方自治』第二版、東洋経済新報社。
- 村松岐夫 2019、『政と官の五十年』第一法規。
- Barrett S. and C. Fudge 1981, *Policy and Action*, Methuen.
- Lipsky, M. 1980, *Street-Level Bureaucracy*, Sage. (田尾雅夫、北大路信郷訳『行政サービスのディレンマ』木鐸社、1986年)。
- Maynard-Moody, S. and M. Musheno 2003, *Cops, Teachers, Counselors*, University of Michigan Press.
- Pressman J. and A. Wildavsky, 1973, *Implementation*, University of California Press.

* 序章と関係の深いものに絞った。実施論の主要な先行研究は拙著を参照されたい。

第1章

福島県の避難指示区域内における 官民協働の仮設焼却施設整備

前田伊瑞実

1. はじめに

筆者は、2011年3月11日の東北地方太平洋沖地震による災害及びこれに伴う原子力発電所事故による災害¹（以下、「東日本大震災」という）発生直後から福島県の避難指示区域内で生じた災害廃棄物（対策地域内廃棄物）の処理に関わる調査・計画・設計・監理業務を経験した。本稿では、福島県の対策地域内廃棄物処理事業を例として、官（環境省）と民間企業（コンサルタント）の協働について述べる。

この廃棄物の処理には、「仮設焼却施設」をつくって、減容化と処理の迅速化を図った。しかし、このような施設をつくらなければならない事態は、行政の担当者にとって特別な出来事である。可能ならば避けたいことだが、大災害が起きた場合、国・自治体の職員は、同じ苦勞をすることになるであろう。万一、当事者になった場合の参考になればと思い、福島県での経験をここに記録し残しておきたい。

2. 福島県の避難指示区域内で見た廃棄物

東日本大震災は、地震とそれに伴う津波の災害であったが、福島県では、こ

¹ 気象庁は、「東北地方太平洋沖地震による災害及びこれに伴う原子力発電所事故による災害」を「東日本大震災」と呼称している（気象庁ホームページ）。

れらに加えて原子力発電所事故による災害も起きてしまったことが特徴である。とくに福島第一原子力発電所周辺には、高濃度の放射性物質が飛散し、人の健康に影響を及ぼす危険性があった。福島第一原子力発電所から半径20km 圏内に設定された警戒区域と 20km 圏外の放射線の空間線量率が高い地域に設定された計画的避難区域は、国から避難指示が出され、住民のみならず市町村などの行政機関も避難を余儀なくされた。立ち入りが制限されたのは、主に福島の浜通り地域の 11 市町村である。

筆者が許可を得て避難指示区域に入ることができたのは、発災後 10 か月を過ぎた 2012 年 1 月であった。その時の様子は、倒壊した家屋があちこちに散見され、倒壊家屋の中に散乱したごみは外からも放置されているのが見えた。津波の被害を受けた地域には、建物の基礎だけが残されているものも見られた。地域によっては、牛などの家畜が公道をうろついていた。この災害に伴って発生した廃棄物は放置されたままで、一般廃棄物の処理施設の運転にも支障が生じたため生活ごみの処理は手付かずの状態であった。

3. 対策地域内廃棄物とは

筆者が避難指示区域内で見た廃棄物は、対策地域内廃棄物である。対策地域内廃棄物は、事故由来放射性物質に汚染された廃棄物であり、平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法（放射性物質汚染対処特措法）に定められ、その概要は表 1 に示すとおりである。

表 1 対策地域内廃棄物とは

対策地域 (汚染廃棄物対策地域)	・福島県楡葉町、富岡町、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村及び飯館村の全域並びに田村市、南相馬市、川俣町及び川内村の区域のうち旧警戒区域及び計画的避難区域である区域
対策地域内廃棄物 ²	・汚染廃棄物対策地域内にある廃棄物（当該廃棄物が、当該汚染廃棄物対策地域外へ搬出された場合にあっては、当該

² 環境省「放射性物質汚染廃棄物処理情報サイト」に汚染廃棄物対策地域を示す地図が掲載されている。

	搬出された廃棄物を含む。また、環境省令で定めるものを除く。）（放射性物質汚染対処特措法第 13 条第 1 項） ・環境省令の定めにより、事業活動に伴う廃棄物は含まれない。
処理責任	国が処理する（放射性物質汚染対処特措法第 15 条：収集、運搬、保管、処分）。

出典：環境省、放射性物質汚染廃棄物処理情報サイト「対策地域内廃棄物について」及び「特定廃棄物ガイドライン」、環境省、平成 25 年 3 月第 2 版より。

対策地域とは、汚染廃棄物対策地域のことで、放射性物質汚染対処特措法に基づき、国がその地域内にある廃棄物の収集・運搬・保管及び処分を実施する必要があると、環境大臣が指定した地域である。

対策地域内廃棄物は、汚染廃棄物対策地域で発生したもので、国に処理責任があり、国として環境省が処理を担当している。環境省は、日本の廃棄物行政を担ってきたが、国の機関が直轄事業として廃棄物を処理したことはこれまでにあまり例がない³。

4. 災害廃棄物と対策地域内廃棄物の違い

ここでは、一般にいう災害廃棄物との違いや対策地域内廃棄物の内容について説明する。

災害廃棄物とは、自然災害に伴って発生する廃棄物のことである⁴。災害廃棄物には、産業廃棄物と一般廃棄物が含まれる。廃棄物の定義については、廃棄物処理及び清掃に関する法律に定められているとおりで、不要物のことを指す。つまり、災害廃棄物は、自然災害によって不要物となり、処分することとなったものである。

災害に伴って発生した廃棄物でも、産業廃棄物は排出事業者に、一般廃棄物は市町村に処理責任がある。例えば家庭から発生したであろうと思われるごみなどは、産業廃棄物以外の廃棄物、すなわち一般廃棄物と位置付けられ

³ 国の機関が直轄事業で廃棄物を処理した事案は、国土交通省が施工場所に廃棄物が埋まっていたために掘り起こして処理したことはあるので、本稿では「あまり例がない」という表現にした。

⁴ 島岡・山本編（2009）の「まえがき」より。

るため、市町村に処理責任がある。一般的に災害時に発生する災害廃棄物は、市町村の担当者が被災しながらも対応に追われるのだ。

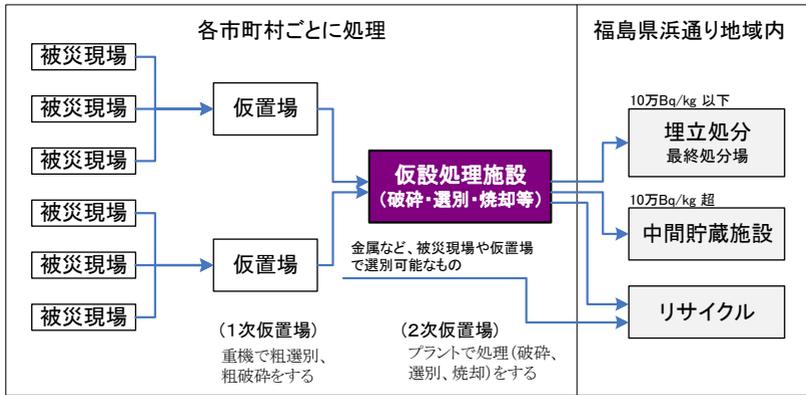
対策地域内廃棄物は、前述のとおり国が処理責任を負う。そして、災害廃棄物のほかに被災家屋から運び出された片付けごみや災害復旧事業で発生した廃棄物も対象となっている（例えば、道路の災害復旧工事で発生したアスファルトがらは、通常なら産業廃棄物に該当する）。

5. 対策地域内廃棄物の処理の基本概念

災害廃棄物の特徴は、発災後に大量のごみが発生することである。そして多様なものが混在した状態になっていることである。家庭ごみであれば、可燃物、不燃物、資源物といった具合に排出される時点である程度の分別がなされている。しかし、災害廃棄物は、木片、コンクリートがら、金属物、ビニールなどに土砂も混じった状態になっていることが一般的である。国立環境研究所の発表（国立環境研究所ホームページ、循環・廃棄物の豆知識、「災害廃棄物の処理」）では、東日本大震災で発生した廃棄物全体の65%が「混合廃棄物」であったと記されている。混合廃棄物の処理には、状況に応じて柔軟に選別できる工程を付加しなければならない。

対策地域内廃棄物の処理は、概ね図1に示す流れで行われた。廃棄物は、被災現場から仮置場に集められ、金属などリサイクルされる一部の物を除いて仮設処理施設に集約される。放射能濃度が高い廃棄物は、中間貯蔵施設に貯蔵されるという点が福島特有である。

図1 対策地域内廃棄物処理の流れ概念図



注)「リサイクル」されるものは、放射能濃度等の基準値を下回っていることが条件となっている。

出典：筆者作成

ここに示した「仮設処理施設」とは、プラントを用いて廃棄物を資源化及び減容化する施設である。この施設で、混合廃棄物を破碎し、品目ごとに選別し、可燃物を焼却する。後述する仮設焼却施設は、仮設処理施設の一部である。

災害の規模が限定的で、災害廃棄物を自治体保有の既存施設で処理できるのであれば、仮設処理施設を設置しなくて済む。既存の一般廃棄物処理施設は、分別された廃棄物を処理する仕様になっていることや、10トントラックで廃棄物を搬入することが想定されていないなどの問題点がある。災害で発生した廃棄物の処理ができるように施設を改良するには、時間と費用を要するため、災害の規模によっては被災地に仮設処理施設を整備することが復旧復興の早道となる。

6. 汚染廃棄物対策地域内の仮設焼却施設

福島県内には、汚染廃棄物対策地域内の仮設焼却施設のほか、市町村が設置したものや、環境省が市町村に代わって災害廃棄物処理をするための仮設焼却施設が存在した。汚染廃棄物対策地域内に設置された仮設焼却施設は、

表 2 に示す 10 箇所である。

表 2 汚染廃棄物対策地域内に設置された仮設焼却施設⁵ (2021 年 1 月 29 日)

施設名	処理能力 (t/日)	処理開始	処理完了 (●印)
南相馬市仮設焼却施設	400	2015 年 4 月	●
浪江町仮設焼却施設	300	2015 年 6 月	
葛尾村仮設焼却施設	200	2015 年 4 月	
双葉町仮設焼却施設	350	2020 年 3 月	
大熊町仮設焼却施設	200	2017 年 12 月	
富岡町仮設焼却施設	500	2015 年 4 月	●
榺葉町仮設焼却施設	200	2016 年 11 月	●
(飯館村) 蕨平地区仮設焼却施設	240	2016 年 1 月	
(飯館村) 小宮地区仮設焼却施設	5	2014 年 9 月	●
川内村仮設焼却施設	7	2014 年 12 月	●

出典：筆者作成

●印が付された施設は、2021 年 1 月時点で処理が完了している。これを見れば、ほぼ市町村単位で仮設焼却施設が整備されたことが分かる。

対策地域内廃棄物の処理事業では、国が土地所有者から借地し、仮設焼却施設を建設して処理完了後に土地を所有者へ返却する。元の土地は、個人の農地、民間企業の事業所、公的機関の管理地と様々であった。

では、既存の焼却施設について見てみよう。東日本大震災以前の生活ごみは、廃棄物処理法に従って市町村が処理を担っている。汚染廃棄物対策地域のうち川俣町と田村市を除く市町村の焼却施設は、表 3 に示すとおりである。

⁵ 環境省 放射性物質汚染廃棄物処理情報サイト 2021 年 1 月 29 日「国直轄による福島県(対策地域内)における災害廃棄物等の処理進捗状況」

表3 汚染廃棄物対策地域内の自治体における生活ごみの焼却施設

一般廃棄物の処理を担う機関	処理対象の自治体 (構成市町村)	当該機関が所有する焼却施設の名称	処理能力 (t/日)	使用開始年度
南相馬市 ⁶	南相馬市	クリーン原町センター (所在地：南相馬市)	105	1988
飯館村 ⁷	飯館村(南相馬市に焼却の処理委託)			
双葉地方 広域市町村 圏組合 ⁸	葛尾村・浪江町・双葉町・大熊町・川内村・富岡町・楡葉町・広野町	北部衛生センター (所在地；浪江町)	40	1994
		南部衛生センター (所在地；楡葉町)	50	1981

注) 広野町は、汚染廃棄物対策地域ではない。

出典：筆者作成

表2の仮設焼却施設の能力が、表3の既存施設の能力を大きく上回っていることが分かる。それだけ、膨大な廃棄物を迅速に処理しなければならなかったのである。

7. 市町村単位で仮設焼却施設を整備して処理した経緯

7-1 広域処理と自区内処理

岩手・宮城は、地域割りをして複数の市町村の災害廃棄物を処理する「広域処理」が行われたが、福島県の浜通り地域では、市町村ごとに仮設焼却施設が設置され、「自区内処理⁹」が展開された。それは、表2の仮設焼却施設を

⁶ 南相馬市一般廃棄物処理基本計画、平成28年3月。

⁷ 飯館村地域循環型社会形成推進地域計画(第2回変更)平成29年2月(環境省 循環型社会形成推進交付金サイト)。

⁸ 双葉地方広域市町村圏組合ホームページ。

⁹ 田口(2013)では、発生した場所で廃棄物を処理・処分等を行うことを「域内処理」と表現しているが、本稿では自治体ごとに処理システムを構築していることから敢えて「自区内処理」を用いる。

見れば理解できるであろう。

ここで、生活ごみの処理に係る政策に目を向けてみる。環境省は、市町村が担っているごみ行政において「広域処理」を後押ししてきた。その根拠として、「ごみ処理の広域化計画について」公布日：平成9年5月28日、衛環173号が発出されている。環境省は、ごみ処理に伴うダイオキシン類の排出削減を図るため、市町村に対して広域化計画の策定を求め、ごみ処理の広域化及びごみ処理施設の集約化を進めてきた。

廃棄物処理の広域化とは、単一の市町村を処理対象エリアとするだけでなく、複数の市町村を跨いで処理対象とすることである。大型の焼却施設を設置することで設置費や運転に係る費用に対するスケールメリットが期待できる。生活ごみなどの一般廃棄物の処理では、そのような方針を掲げている環境省が、対策地域内廃棄物の処理に敢えて「自区内処理」をすることにしたのである。

7-2 自区内処理で進められた対策地域内廃棄物

対策地域内廃棄物の処理計画を検討していた当時、汚染廃棄物対策地域の中でも地区によって放射線の空間線量率が異なっていた。放射性物質汚染を拡散させないために、空間線量率の高い地区から低い地区への廃棄物移動を避ける必要があった。地元の理解を得て廃棄物の処理を進めるには、仮設処理施設までの工程を各市町村の中で実施することになり、それが広域処理を選択できなかった主な理由である。

また、各地で対策地域内廃棄物の仮置場が整備されつつあった時期には、復旧復興が進展している地域で廃棄物の撤去等を強く求められた。市町村単位で対策地域内廃棄物の処理を進めるということは、広い汚染廃棄物対策地域の中から処理の優先度を定めることにもつながった。

自区内処理をすることは、復旧復興を加速する効果もあったと考える。汚染廃棄物対策地域内の倒壊家屋解体の窓口を担当した環境省職員によれば、ある市町村で処理が進んでいるという情報が広まると、家屋解体や敷地内に散乱したごみの処理を待つ住民から「なんでウチの地区は処理が遅れているのか」と問われ、速やかな処理を望む声が寄せられたという。住民からの声

が高まれば、その地区（市町村）でも処理を加速しなければならなくなる。

対策地域内廃棄物の自区内処理は必然であったが、そのほかの利点も得られたといえる。

8. 仮設焼却施設整備における官民の協働

8-1 役割分担

市町村が廃棄物処理施設を整備する場合、まず、必要性や必要となる時期を明確にする。その後、施設整備に関する調査を実施し、整備計画を立てて工事発注するという流れになる。事業の開始から施設が竣工するまでに数年は必要である。地元への説明が難航すれば、十年以上かかることもある。しかし、災害は突然やってきて、大量に発生した災害廃棄物を迅速に処理しなければならない。福島では、本来ならば数年かかる手続きを数か月で完了し、工事発注をして、トータル1年半くらいで施設を整備した。

東日本大震災後の福島においては、環境省がその事業の担い手となり、専門的な知識、経験を有する外部機関（民間企業を含む）に対応の一部を委託した。その内容には、地元での各種調査や施設整備のプランニングも含まれていた。これが、官と民の協働であったと筆者は考える。

8-2 同意取得

廃棄物の焼却施設は、所謂迷惑施設である。候補地の土地所有者や周辺住民（候補地周辺の土地所有者を含む）¹⁰といったステークホルダーに対する説明責任を果たすことが事業者には不可欠となる。筆者もいくつかの住民説明会に出席し、地元の声を直接聴く機会をいただいた。

地元への事前説明は、ステークホルダーへ規模やその施設が有する機能を提示しなければならない。そしてあまり詳細な計画を作って、ステークホルダーの意見が反映できないようでは、説明責任を果たしたとは言えず同意を得ることができない。この段階では「粗い計画」が必要であった。

8-3 民間による仮設焼却施設整備の計画づくり支援

¹⁰ 汚染廃棄物対策地域内の住民は、避難して他の地域に居住している場合がある。

被災現場から仮置場へ次々に廃棄物が移送されているという状況下で、できる限り速やかに仮設焼却施設の整備を進めるには、用地確保を第一に考えることになった。

筆者は、仮設焼却施設整備の初期段階で、「どこか適地はあるか?」「何ヘクタール必要なのか?」と問われたことを記憶している。用地面積は、施設の規模や廃棄物のストックできるスペースなど、様々な情報を積み重ねて初めて出せる数値である。民間会社の技術者は、無責任な数値を公的機関に提案したくない。しかし、急迫の事態に「できません。」と言っていられなくなり、施設の必要面積を割り出すことになった。

仮設焼却施設の必要面積を求める簡便な方法は、次の a) と b) が挙げられる。

a) 都市計画マニュアル（都市計画学会編）：

ごみ焼却場 ごみ 10 トンにつき 1,500m²

b) 既往データから積み上げによる算出：

既存施設やメーカーヒアリングにより収集した情報から施設規模に応じた必要面積を算出

a) は平常時の生活ごみを対象としており、災害廃棄物の仮設焼却施設に適用できるか疑問であった。ごみ焼却施設だけであれば、生活ごみと災害廃棄物に施設規模の差異はないはずである。しかし、焼却炉のトラブルや輸送路での交通支障などを想定して、仮設焼却施設に廃棄物受入や処理残渣搬出のストックできるスペース（仮置ヤード）を考慮しておく必要がある。仮置場からの廃棄物搬入と処理残渣の搬出量のバランスがとれていれば最小限の仮置ヤードで済むのだが、仮設焼却施設の計画時の汚染廃棄物対策地域内は災害廃棄物処理事業のほか、除染事業、復興事業など大型車両が多数走行しており、あちらこちらで渋滞が発生していた。その上、焼却残渣（焼却灰）の最終処分先が決まっていなかったため、処分先が確保できるまで処理残渣を仮置きする可能性もあった。このような条件から、b) によって概ねの必要面積を算出するしかないということになり、作成したのが施設の規模（能力）に

応じた必要面積試算結果一覧（表 4 参照）である。

例えば、処理能力 200 トン／日の施設を整備する場合、前処理として品目ごとに選別し、焼却残渣（焼却灰）を 30 日分保管できるとすると、必要面積は 24,850m²（2.485 ヘクタール）となる。

災害廃棄物量を把握し、処理期間（例えば 2 年）が決まると、処理施設の処理能力を設定できる。1 日当たりの処理能力が決まれば、概ねの必要面積が出せるという訳である。

焼却処理の次の段階として、最終処分場を確保しているのであれば、焼却残渣（焼却灰）を保管場から順次搬出できるが、最終処分場が未整備であればいつまでも保管しなければならないので、保管期間に応じて必要面積を増やさなければいけない。実際に処理施設を整備する際には、用地の形状や作業性などの観点からできる限り大きめにスペースをとることが望ましい。しかし、むやみに大きな面積を取って過大になるのは行政としてよろしくない。この表を活用すれば、どの部分を大きく取るのが適切かという観点で計画の見直しができる。このようにして、「粗い計画」を作り上げた。

ただし、「粗い計画」は、あくまで災害直後の急迫の状況で用いたものである。平常時の施設整備には、通用しない。

表4 仮設焼却施設の必要面積試算結果一覧

単位：m²

設定 基数	全体の必要面積計					各施設の必要面積						
	計	計	計	計	計	② 前処理 施設		③ 焼却施設		④	⑤	
	③+①②④ +受入 +前処理 +灰保管	③+①②⑤ +受入 +灰保管 (30)	+受入 +前処理 +灰保管	+受入 +前処理 +灰保管	① 受入 施設	管理棟 など	受入 ヤード	破砕 施設	貯留 ヤード	焼却灰 保管場 (1年 分)	焼却灰 保管場 (30日 分)	
5t	8,990	8,780	5,530	5,110	3,000	2,110	3,250	1,200	2,050	400 (20×20)	230	20
50t	18,000	15,900	11,070	7,080	4,000	3,080	4,830	2,400	2,430	3,800 (42×90×1)	2,290	190
100t	25,630	21,440	16,180	8,200	4,000	4,200	5,260	2,400	2,860	7,600 (42×90×2)	4,570	380
200t	33,230	24,850	18,650	10,300	4,000	6,300	6,200	2,400	3,800	7,600 (42×90×2)	9,130	750
300t	44,670	32,110	25,130	13,500	5,000	8,500	6,980	2,400	4,580	10,500 (50×105×2)	13,690	1,130
400t	54,910	38,160	27,580	15,580	5,000	10,580	10,580	2,400	5,430	10,500 (50×105×2)	18,250	1,500
500t	60,730	39,790	31,100	17,720	5,000	12,720	8,690	2,400	6,290	11,500 (50×115×2)	22,820	1,880

※1 受入ヤードは5日分保管できるものを想定。積上高さ2m、比重0.35（木くずの体積換算係数）とした。
 ※2 受入施設の管理棟などには、管理棟、駐車場、計量施設を含む。
 ※3 前処理施設は、二軸破砕機×2系列、切断機×1系列（5t/日炉は、二軸破砕機×1系列）を設置するものとした。
 ※4 焼却処理後の残渣率は25%と想定。
 ※5 受入ヤード、貯留ヤードの一時保管場所、灰保管場の敷地面積は通路を確保することから、積上部分の面積の3倍とした。
 ※6 受入ヤード、貯留ヤードには、重機が作業するため、展開ヤードとして2,000m²を含む。
 ※7 焼却灰は、セメント固化するものとし、比重2とした。
 ※8 ④灰置場保管場は1年間（300日分）保管できるものを想定。積上高さ3m、比重1とした。
 ※9 ⑤灰置場は1月間（30日分）保管できるものを想定。積上高さ3m、比重1とした。

出典：筆者作成

9. 被災から10年経過した時点での評価

2021年現在、福島では対策地域内廃棄物の処理が終盤を迎えている。国が直轄事業で処理を進めたことで、広域の甚大な災害に対する予算措置が円滑になり、市町村の被災状況や復興の進捗に応じた処理を進めることができたと言えるだろう。民間企業に属する筆者は、対策地域内廃棄物の処理事業の一部を支援できたと自負する。

汚染廃棄物対策地域内に設置された仮設焼却施設は、すでに5箇所が処理を完了した(表2参照)。これらは、順次解体される。なんとも勿体ない話である。設置する時には、同時期に複数の施設が供用を開始し、資材や運転管理員が集められた。処理を完了すると解体に伴って廃棄物が発生し、運転管理員の雇用も失われる。何とかできないものかと思う。

市町村によっては、その施設を生活ごみの処理に使いたいので、使える状態のまま残して欲しいという要望もあった。個人所有の土地であれば返却は必至であるが、公的機関の管理地であれば市町村が引き継いで使用したいと考えるのも無理はない。汚染廃棄物対策地域内の既存焼却施設は、表3に示すように26年~40年という長期間の使用をしている。一般的な焼却施設の耐久性から考えて、焼却施設の更新(建て替え)時期に達している。建て替えのために生活ごみの受け入れを停止することはできないので、建て替えには候補地探しをしなければならない。すでに整備された仮設焼却施設を活用することが、自治体職員の省力化にも貢献することになる。

稼働中の仮設焼却施設や除染の仮置場などは、福島県内・県外を問わず多くの見学者が訪れた。手続き的に難しいことは承知の上で述べるが、仮設焼却施設を資料館として見学者を迎え入れることができれば、地域の復興のシンボルとなり雇用創出にもつながると考える。また、産業廃棄物の処理施設として残せば、周辺地域に誘致した産業のインフラとして活用できる。つまり、仮設焼却施設を残すことによって、新たな価値を産み出すこともできるのではないかと考える。

筆者は、仮設焼却施設の目的が達成された後にも、民間の力を取り入れてトータルの廃棄物削減、雇用の創出、産業の振興、行政の効率化を図る仕組

みづくりが必要と考える。

10. おわりに

2020年のJR常磐線の全線再開によって、少しずつではあるが、帰還者や移住者が福島県浜通り地域に居住するようになった。これからは、市町村が生活ごみの処理を強化していくことになる。市町村には、甚大な被害を想定した災害廃棄物処理を政策の一つとして盛り込んでいただきたい。

対策地域内廃棄物の処理は、これまでに経験したことのない貴重な知見を得ることができた。その知見をアーカイブスとして後世に残すことは、筆者をはじめとする当事者の責務であると考え。ただし、これが原子力災害である以上、今後この知見を活用せずに済むことを切に願う。

参考文献

飯館村地域循環型社会形成推進地域計画（第2回変更）平成29年2月（2017年、環境省 循環型社会形成推進交付金サイト）。

環境省「対策地域内廃棄物について」（放射性物質汚染廃棄物処理情報サイト）

環境省「特定廃棄物ガイドライン」平成25年3月、第2版（2013年）。

双葉地方広域市町村圏組合ホームページ。

島岡隆行、山本耕平編 2009、『災害廃棄物』（廃棄物資源循環学会シリーズ③）、中央法規出版。

田口正巳 2013、『災害廃棄物・放射性廃棄物問題：もう1つの大震災・原発事故』本の泉社。

南相馬市一般廃棄物処理基本計画、平成28年3月（2016年）。

謝辞

これは、誰も経験したことのないプロジェクトであった。共に働いたプロジェクトメンバー各位及び協力して下さった関係者各位に敬意を表す。

元環境省の故・福岡俊直様、故・小島啓之様には、対策地域内廃棄物の処理という貴重な業務の経験をさせていただいた。御二方のご冥福をお祈りするとともに、ここに記して深く感謝の意を表する。

環境省の阿久津正浩様には、対策地域内廃棄物処理事業の現場で仮置場の整備から事業の進捗管理に至るまで様々にご指導いただき、本稿をまとめるにあたって貴重なご意見もいただいた。ここに記して深く感謝の意を表する。

第2章

市町村保健師の専門的技術

一 事業移管時における市町村保健師活動を振り返って 一

清水一二三

1. はじめに

保健師とは、保健師助産師看護師法に基づき一定の要件を満たした看護職です。また、保健師は、地域や企業において健康保持増進、疾病予防を業とする者です。地域においては、母子保健の向上や介護予防、健康増進といった重要な公的課題を担っています。その多くが地方自治体で専門職種の公務員として採用され、勤務しています。そして、今日では行政職員としての管理職的役割を求められることが多くなっています。

そのため、政策の立案や実施にあたって保健師が関与する場面も増えていますが、自治体の現場では、「看護」を基盤とする専門性に基づく保健師と、一般の事務系公務員とのあいだで漠然と業務や役割の理解に食い違いが生じることは珍しくありません。自治体保健師の役割が大きくなっているにもかかわらず、地方自治論や行政学などの研究分野では保健師がどのように施策を遂行しているのかという理解は決して十分であるとはいえないのです。

両者の差異を橋渡しし、相乗効果を得られるようにしていく研究が不可欠だと思われませんが、それは本章で扱うにはテーマが大きすぎます。本章では、それよりも前に、事務系職員や一般市民に、保健師の看護者としての専門的技術がどのようなものであるか、またその実践知が保健師たちにどのようにして学ばれていくのか、というその一端をお伝えしたいと思います。

筆者は、大阪府内のある市の保健師として30年以上勤務してきました。母子保健法の改正（1994年）に伴い母子保健事業を都道府県から市町村に引き

継がれた頃の体験をもとに、大阪府保健所の保健師（以下、府保健師）が一緒になって母子保健事業を築いた事例をとおして、母子保健事業に関わる保健師の専門技術、市町村保健師の活動についてご紹介したいと思います。

2. 事業移譲以前

昭和 50 年代、全国の基礎自治体の保健事業は、その多くが老人保健法を中心とするものでした。1994 年（平成 6 年）の母子保健法の改正によって、母子保健事業の実施主体は都道府県から市町村へ移譲されることになりました（改正法の完全実施は 1997 年）。そのため、市では、事業の移譲にあたって都道府県保健所の支援が必要でした。

当時、市町村の保健師の業務は、老人保健法に基づく 40 歳以上の市民を対象に訪問指導や健康教育、基本健診、がん検診（肺がん、胃がん、子宮がん、乳がん等）を行うことでした。一方、都道府県保健所の保健師は、保健所法や母子保健法、精神衛生法、結核予防法に基づく業務を中心に保健活動を行うことでした。つまり、都道府県や市町村の間で別々に法定事業に従って保健師は保健活動を行っていたといえます。しかし、市町村保健師は、母子保健に全くかかわっていないわけではありませんでした。なぜなら、保健師活動は地域にある一つの一つの家庭をとらえ、家庭に同居する祖父母や父母、孫など家族を対象とする活動だからです。寝たきり祖母がいる家庭に同居する乳児へも祖母の保健指導と同時に活動を行っていました。つまり、保健師が行う看護活動は、母子保健法や老人保健法などの法に基づく業務でなく、一つの家族あるいは地域を対象に「看護」として母子保健活動を行ってきたといえます。

もちろん、母子保健活動にとどまらず、難病や精神疾患などの保健活動といった場面でも市保健師と府保健師の活動は同様に行われていました。例えば、介護にかかわる問題として補助具の提供について共に検討し、活動を始めたことがあります。その一つに寝たきり高齢者¹や難病で在宅療養する人々

¹ K 市では寝たきり高齢者を対象に訪問指導、府保健所では特定疾患（難病）を対象に訪問指導など行っていました。

を対象に、介護家族を支援するための介護者家族の会を立ち上げたことでした。この立ち上げには、都道府県、市町村といった行政の壁はもちろんありましたが、保健師間では、地域に住む人々を対象とした公衆衛生看護活動での役割分担と問題や課題の共有によって、会の立ち上げが実現したと思います。

例えば、共通の課題として、当時は今のように地域包括支援センターや介護相談の公的な専門の窓口がなかったことがあげられます。介護用ベッドや褥瘡予防のマットや自助具等について介護する家族に情報を提供する場がない、その上、介護相談や介護のサポート、医療や福祉の連携ができていないといったことも課題でした。そこで、少しでも課題解決に役立たないかと始めたのが介護教室です。介護教室は、介護をしている人はもちろんのこと将来に備えて学ぼうとする人を対象に開催しました。介護用品の作り方や洗ひ方、体位変換などの介護の仕方の指導から、地域の人々が力をどのように発揮できるかを中心に話を進めました。教室に参加した人たちや府保健師ともに考え、地域で継続してできる保健活動になるよう他機関との連携も進めました。また、ピーズを利用した介護用品作成サークルや自助グループの会を立ち上げ、保健師みんなで自助グループ活動や介護用品作成ボランティアの活動を後押ししました。また、地域の小学校と寝たきり高齢者へ、お手紙活動の橋渡しを社会福祉協議会とともに行なうなど地域福祉活動の仕組みとして作ることができたのも保健所との連携があったからこそできたと思います。そして、これらの活動は、今も形を変えながら地域包括支援センターに引き継がれています。

3. 事業移譲に向けて

この活動ができたのも、老人保健法制定以前、市町村には保健師²が少なかったことが影響したのかもしれませんが。市の保健師が少なかったため、府の

² 国保保健婦は、農村漁村民の医療費負担軽減、農村医師および医療機関の確保を目的として、1938（昭和13）年に、国民健康保険法が交付され、病院や診療所の設置とともに配置されました。1948（昭和23）年に、国民健康保険の市町村公営の原則が確立し、1958（昭和33）年の同法の改正に伴い、市町村に国民健康保険事業の実施義務が課せられました。

保健所では、同じ署管内の保健師を支援し、その技術力のアップのために、ともに地域保健活動実践の場に入って、活動を行なってくださったのだらうと思います。その後、地方分権の推進の意識の高まりとともに、保健所法や地域保健法、母子保健法が改正され、都道府県と市町村の役割³が変化してきました。また、これらの法改正に伴い、市町村保健師数増や保健所の統廃合、都道府県保健師の減少へと保健師を取り囲む環境は変化し、都道府県や市町村の保健師活動を様変わりさせています。その一つが母子保健活動での変化です。

母子保健法（表1）の改正までは、都道府県保健所の保健師は、地域母子保健活動を積極的に行っていました。その主な内容として、①健診（妊産婦健診、新生児健診、4か月児健診、乳児後期健診、1歳6か月児健診、1歳6か月児歯科検診、3歳6か月児健診、3歳6か月児歯科検診、経過観察健診）、②健康教育（両親教室、離乳食教室、子育て教室）、③健康相談（子育て相談、歯科相談、発達相談）、④訪問指導（妊産婦訪問指導、乳幼児訪問指導）などの事業です。

法の改正に従って、これらの事業を市町村が行わねばならなくなりました。市ではまず健診をどのような方法で実施するのが検討されました。方法として、集団健診ですか、個別健診ですかが問われました。集団健診は、保健センターで直接市町村職員が実施する直営方式です。個別健診は、市域にある各医療機関に委託する委託方式です。母子保健事業の移譲以前は、保健所では、4か月児健診、1歳6か月児健診、1歳6か月児歯科検診、3歳6か

³ 地域における保健師の保健活動に関する指針では、市町村に所属する保健師は、市町村が住民の健康の保持増進を目的とする基礎的な役割を果たす地方公共団体と位置づけられ、住民の身近な健康問題に取り組むこととされており、以下4点が挙げられています。すなわち、①健康増進、高齢者医療福祉、母子保健、児童福祉、精神保健福祉、障害福祉、女性保護等の各分野に係る保健サービス等を関係者と協働して企画及び立案し、提供するとともに、その評価を行うこと。その際、管内をいくつかの地区に分けて担当し、担当地区に責任を持って活動する地区担当制の推進に努めること。②市町村が保険者として行う特定健康診査、特定保健指導、介護保険事業等に 取り組むこと。③住民の参画及び関係機関等との連携の下に、地域特性を反映した各種保健医療福祉計画を策定し、当該計画に基づいた保健事業等を実施すること。④各種保健医療福祉計画の策定にとどまらず、防災計画、障害者プラン及びまちづくり計画等の策定に参画し、施策に結びつく活動を行うとともに、保健、医療、福祉、介護等と連携及び調整し、地域のケアシステムの構築を図ること。

月児健診、3歳6か月児歯科健診、経過観察健診が直営方式でおこなわれ、妊産婦健診(前期・後期・産後)や乳児後期健診が委託方式で行われていました。市は、健診を委託方式にすべてを変えるということも考えましたが、委託先やそれにかかわる手続きをどうするかといった作業がどれくらいいるかわかりません。そこで、健診方法を保健所で行われてきたことをそのまま継承することにしました。

健診方法も課題でしたが、母子保健事業の移譲に当たってもっと課題となったのが、保健師の技術力をいかに早急に身に着けるかといったことでした。事業の移譲にあたり、大阪府では市町村保健師に対して基礎研修や情報提供が行われ、さらに、4年にわたって保健所保健師によって実践的な技術指導が行われました。その中で、市保健師は、母子健診事業の現場で、母子保健にかかわる技術を身に着けていきました。

おかげで、以前より府保健師と市保健師は同じ業務に取り組む機会が増え、情報交換や交流が行われ、互いの関係性はさらによくなったかと思います。府保健師は、難病や精神疾患患者、感染症の業務を行いながら、保健師の技術指導だけでなく、母子保健活動の地域対応のノウハウを伝えてくれました。例えば、地域のキーパーソンとなる人はだれか、市域における母子保健の課題はなにか等を教えてくださいました。また、課題の一つである健診後の受け皿をどうするかについて、解決に向けて行政間でのやりとりの仕方、福祉サービスや教育関係機関との調整、自主グループや障がい者団体、ボランティア、民生児童委員とどのように関わるか、といったコツを教えてくださいましたと思います。

今でこそ子育て支援センターや児童虐待ネットワーク等の仕組みがあり連携が取れるようになりましたが、当時はそういったサービス連携やネットワークがありませんでした。そのため、事業移譲時にこうした課題は、市保健師には見えておらず、対応力も不足した状態であったと思います。しかし、府保健師と母子保健業務に共に携わることによって、看護職の目でいかに母子保健事業をとらえるか、連携するかといった技術や経験から培う技術を身に着けることができたかと思います。

表 1 母子保健法の概要

<p>1. 目的</p> <p>母性並びに乳児及び幼児の健康の保持増進を図るため、母子保健に関する原理をあきらかにするとともに、母性並びに乳児及び幼児に対する保健指導、健康診査、医療その他の措置を講じ、もって国民保健の向上に寄与することを目的とする。</p>
<p>2. 定義</p> <p>妊産婦・・・妊娠中または出産後1年以内の女子 乳児・・・1歳に満たない者 幼児・・・満1歳から小学校就学の始期に達するまでの者 新生児・・・出生後28日を経過しない乳児</p>
<p>3. 主な規定</p> <ul style="list-style-type: none">・健康診査（12条、13条） 市町村は1歳6か月児及び3歳児に対して健康診査を行わなければならない。 上記のほか、市町村は、必要に応じ、妊産婦及び乳児もしくは幼児に対して、健康診査を行い、又は健康診査を受けることを勧奨しなければならない。・妊娠の届出（15条） 妊娠した者は、速やかに市町村長に妊娠の届出をしなければならない。・母子健康手帳（16条） 市町村は、妊娠の届出をした者に対して、母子健康手帳を交付しなければならない。・低出生体重児の届出（18条） 体重が2500g未満の乳児が出生したときは、その保護者は、速やかに、その旨をその乳児の所在地の市町村に届け出なければならない。

出典：厚生労働統計協会「国民衛生の動向 2019/2020」113頁

4. 健診の実施における保健師の技術

では、実際の技術とはどのようなものだったか、母子保健事業にかかわる保健師が持つ実践的な技術について見てみたいと思います。

乳幼児健診では、小児⁴の特性（発達、成長の理解）をもとに行う保健指導、

⁴ 看護分野では、小児期の発達段階に応じ新生児期（生後28日以内）、乳児期（生後1

育児相談、家族関係の調整、地域の社会資源の活用法、民生児童委員との関係、保育所や発達障害児施設、医療機関の関係調整、医師会薬剤師会歯科医師会等の各種団体との調整)といった技術が必要です。なぜなら健診は、単に小児の成長発達を見るだけではなく、疾病を予防し健やかな成長発達に向け、その児の一生にかかわること、看護者としてかかわる一つのツールだからです。

では、具体的に4か月児健診を例に見てみたいと思います。

市では、府保健所と同様に4か月児健診⁵を集団方式で行うことにしました。その流れは、受付(問診票の回収)→問診→集団指導→身体計測→診察→個別指導で行われます。4か月児健診では、小児の健康の確認と発達育児に必要な環境が整っているか、育児をしている保護者や家族の不安や疑問はないかといった、問診⁶技術の有り無しが問われます。乳幼児は、成人とは違って、自分のことを言葉で表現することはできませんから乳幼児の成長発達を見るには特に専門技術が必要となります。体重や身長測定一つをとっても、じっとできない乳幼児をどのようなタイミングで測定するか測定技術が必要となります。計測にあたって、頭や体の固定の仕方や脚をどのように伸ばすか等、測定方法を一定にしていなければ、測定した身体計測値も正常値と比較することができません。

また、測定時の両親や保護者の様子から、普段の子育ての様子を推測する技術が必要です。全身の皮膚の様子や乳児の活動の様子、乳児と視線が合うか、乳児は追視ができるか、定額しているか、ハイハイや身体移動はどのようにするか、音に対してどのように反応するか、背臥位の身体の硬さ⁷はどうか、体重増加の状態はどうか、原因不明の外傷や皮膚・着衣の汚れはないか、親や

年未満)、幼児期(生後1～6年)、学童期(生後6～12年)、青年期(生後12年～20歳ごろ)にわけ、その発達特性に合わせた看護を行います。

⁵ 4か月児健診：乳幼児期行われる健康診査の一つ育児・栄養情痴の確認、先天的な病気の有無・早期発見、予防接種の時期や種類の確認など行います。

⁶ 問診：一般に医師が診断の手がかりを得るために、既往歴、内服薬、家族歴、アレルギー歴、渡航歴などを聞きます。保健師が行う問診は診断必要な項目に加え、看護診断のための項目が追加されます。

⁷ 4か月児健診では、首がすわる(引き起こし反応)、追視(180°)、あやすと笑う等の神経学的発達項目をチェックします。

保護者が離乳食や予防接種について理解できているか、日常の世話をどのように行っているか、赤ちゃん体操などを実施し視覚や聴覚刺激へ働きかけているか…等の乳幼児を取り囲む生活環境について、保健師は多くの観察を行います。これらの観察は、単に身体の発達成長を見るだけのものではありません。子育て環境や子育て不安、小児虐待などの重要なサインの発見のツールでもあります。ですから健診は、身体的な事柄に加えて、母親や父親、保護者の様子をとらえる重要な情報提供の場であり、数々の専門技術を必要とする場だといえます。そして、情報のキャッチは、経験によって積み重ねられた技術（経験知）をもとに行われます。これらは、乳幼児の生活環境、家族環境等の問題点や課題を抽出するために必要なものです。

次に、保健師は、これらの健診によって得られた結果を看護上どのようにとらえ保健指導を行うか、という点についてみてみましょう。

一般に、健診結果は「異常なし」「要観察者」「要精検者」という3つに分かれます。「異常なし」は、医学的な面から正常か、あるいは健康上とくに問題のない所見のみとされるもの、「要観察者」は軽度の異常所見が見られ生活習慣の改善や引き続き経過観察健診等で健康管理が必要とされるもの、「要精検者」は、さらに精密検査や治療を必要とする所見があるものとされます。

保健指導の際に、保健師は看護診断⁸をおこないます。「要観察者」の保健指導では、なぜ要観察と判断されたか、その原因として考えられる事は何か、要経過観察とはどういうことを意味するのか、その方法は何か等を説明し、疾病予防に向けて助言や相談を行います。そして、経過観察健診⁹や家庭訪問による保健指導、両親教室、離乳食講習会へ勧奨や、子育て相談会などへ参加を促し乳児の成長発達、生活環境を観察します。さらに、地域の人々の健康活動に参入できる仕組みを作るとか、同じ健康課題を持つ自主グループ活動に案内するとか、府保健所の療育教室、児童福祉サービスの利用、医療機関の病児保育やその他のサービスの利用などと連携を図り、要観察者へアプローチを行います。

⁸ 看護診断は、看護によって解決可能な生活機能上の問題を診断するものであり、医学診断と区別されます。

⁹ 経過観察健診は、健診にて経過を見ていく必要があると診断された者に対して行われる健康診査です。

しかし、この時、保健師は、「要観察者」「要精検者」といった乳児のみを対象として保健活動を行うわけではありません。保健師は看護を行うための専門的視点と判断（表2）の技術を持ち母子保健活動を行います。

例えば、「異常なし」だからといって、保健活動が行なわれないわけではありません。時には、小児の健診では成長発達には「異常なし」の判定をうけていながら、保健指導や介入を必要とするケースがあります。親子の表情、しぐさ、落ち着きのない児の様子、ぎこちない親子関係の裏に家庭内の夫婦や親子、祖父母との人間関係に悩み苦しむ母親がいたり、子育てに悩む母親がいたり、虐待を疑う様子が見えたり、小児の成長発達の問題より子育てを取り囲む潜在化された問題に接することがあります。その問題解決のために、保健師は家庭訪問や子育て教室、経過観察健診などの保健活動を行います。

表2 保健師が持つ母子保健にかかわる視点と判断・解釈（例）

	視 点	判 断・解釈
生物身体的	安全な妊娠と出産 健やかな児の成長 予防可能な疾病や障害 ハイリスク妊婦、乳児、 幼児、学童、生徒、家族	顕在化した問題やハイリスク状態の判断およびその関連要因の検討 母子及び家族のウェルネスのレベル 地域の資源との関連
心 理 的	情緒の発達 言葉の発達 育児の知識 育児不安	顕在化した問題やハイリスク状態の判断およびその関連要因 母子および家族のウェルネスのレベル 課題への対処力の検討
社 会 的	社会的、家族内での役割 親子関係の発達 性役割	発達に応じた社会性の獲得 母子および家族のウェルネスのレベル
行 動 的	生活習慣の獲得と社会化 疾病予防 育児行動	顕在化した問題やハイリスクの判断およびその関連要因の検討 母子及び家族のウェルネスのレベル 課題への対処力の検討

スピリチュアル	幸福感	母子及び家族のウェルネスのレベル
---------	-----	------------------

出典：和泉（2014：64）を一部改変

親子教室では、府保健師から市町村保健師へと母子教室支援が引き継がれ、20年を経過した今も行われています。府保健師が行ってきた親子サークル（親子教室）などの地域母子保健活動は、健診をきっかけ市町村保健師の健康づくり活動や自助グループ育成等という保健活動になっています。

地域の健康課題は時代とともに変化し、それに応じてサークル活動も変化しています。どのように子供を扱ったらよいかわからない親や、不安を抱える親、低出生体重児や多胎児¹⁰を抱える親、10代の親、高齢の親、障害をもつ親、母子家庭、父子家庭などが陥りやすい様々な問題があります。これらの問題は複雑であり、個別性が高く、ひとまとめに保健活動を展開することが難しくなっています。そして、保健師がこれらの個別の問題とその個別の問題を地域全体の問題としてどのようにとらえるか、問題解決のためにまず何をすべきか、問題の原因がどこにありどのように地域で解決する仕組みを作るか、課題はなにか、といったことが重要となります。府保健師から受け継いだこれらの技術は、その後も母子保健活動の経験を通し、引き継がれていると思います。

次に、これらの技術に加えて保健師として念頭に置かねばならない点があります。それは、4か月児健診での技術が健診時だけを定点としてとらえるものではないということです。

これは、保健師活動の特徴である「長期的に成長発達を見る」という視点から生まれる技術です。保健師の母子保健活動は、妊娠届出時から子供の成長各期を見通し、健康問題や課題解決に向けて妊娠前から学校保健¹¹とも連動したものです。ですからその専門技術は、4か月児健診事業のみを焦点を当てて事業展開するためのものではありません。地域住民の一生を疾病予防と健康

¹⁰ 医療技術の進歩により不妊治療や周産期医療が進歩し、未熟児や多胎児に対する保健問題がクローズアップされるようになりました。

¹¹ 若年妊娠の問題や児童虐待の問題が子供の成長発達に大きく影響し早期対応が必要です。

といった視点からアプローチする、という看護の視点¹²を持った活動です。だから、保健師の活動は、4 か月児健診の実施が目標となるものではないという事が重要なのです。

このように、母子保健事業が市へ移譲された当初、市保健師は、府保健師の技術指導や技術支援によって、健診事業の現場から異常の早期発見と予防といった視点を養い、観察力や洞察力といったこれらの技術を磨きました。これらの技術は、公衆衛生看護学という科学的根拠（理論）に基づく看護技術に加え、経験に基づく技術（経験知）があつて初めてその技術が習得できるものです。医師が医師資格を持ってばすぐに外科手術ができるわけでないように、保健師も理論化された基礎的専門技術とともに、経験よって培った技術が重要だということです。

5. 保健師に求められる事業実施の技術

では、保健師の専門技術のみで健診事業が実施できたでしょうか。そうではありません。市事業として具体的に健診を組み立て実施する技術が必要でした。

市町村保健師が市事業として行う限り、事業の実施には、一般事務職員と同様、事業立案能力が問われます。なぜなら少人数職員¹³の市町村の人員配置では、事務職員や保健師だからと言って明確に役割を分担しては事業が実施できないからです。保健事業の実施には、一般事務職と同様に市町村保健師にも最低限の事業立案能力が必要でした。

例えば、医師や看護師の雇上げ、身長計や体重計等の備品の準備、健診実施場所の確保、健診案内通知、事業説明（医師会歯科医師会へ事業主体の変更のための合意や住民への周知）、個別健診では特に各関係機関との調整（検査項目、内容、健診精度基準の確保、健診結果の周知方法、個別指導、経過観察者へフォローアップ体制の周知等の調整）や契約内容、健診場所等の調整、駐車

¹² 看護には、その人の一生を通じて、健康で質の高い生活が送れるようその人を取り巻く環境を整えるといった視点があります。

¹³ 市町村保健師人件費について地方交付税措置の対象であり、職員定数制度もあり採用は市町村ごとに異なりますが、全職員の約2～3%です。

場の有無、健診場所に関して近隣住民に理解を得ることができるか、これらに付随する経費の算定、それに基づく予算の獲得、委託経費の支払い方、補助金の有無、報告書作成、事業計画立案と実施決定にむけて議会や部局内調整などの手続き、といった行政事務処理に必要な技術などです。

例えば、委託に当たっては「だれに、何を、どのように、どこで、いつ、費用、支払い方法、契約方法」などの契約の中身について検討しなければなりません。また、仕様書や契約書を作成すること、委託事業者の決定には入札や選定方法の決定などと、事務手続きに関する技術が必要でした。加えて、移譲される都道府県保健所の母子保健事業について、移譲がスムーズに行えるよう保健所と調整や従来の老人保健事業との調整といった技術も必要でした。

というのも当時（平成13年頃）、母子保健法以外に、地域保健や介護保険、障がい者自立支援など関連の法の改正や成立に伴い、数々の事業¹⁴が市町村で行われなければならなかったからです。そして、市として各事業の実施に向けての調整が必要でした。これらの事業は法定義務として実施が決定しており、限られた期間に、事業の実施と保健師人材の確保を行わねばならなかったのです。

さらに、事業をどのように評価するかという事も必要でした。一般に、事業評価は、事業活動の実態や成果を分析・測定し、実施機関・施設・団体等の目標や当該事業の目標に照らして解釈・価値判断を加えることといわれます。健診の実施が保健活動の目的をどのように達成したかといった看護評価¹⁵では、4か月児健診の実施そのものを評価するものではありません。看護評価は、児の成長発達各段階においてその保健活動が効果的に行っているか、経年的な評価が求められます。4か月児健診の実施が4か月児に限らず母子保健の向上に向けての看護活動の評価が必要なのです。保健師が行うこの看護評価を事業評価にどのように結びつけ、事業実施にあたってそれをどのように示していくか、という技術的な検討が必要でした。

このように、保健事業の実施には市町村保健師は保健師のもつ専門的技術

¹⁴ 保健師がかかわる事業として健康づくり事業や介護予防事業、特定健診事業、食育にかかわる事業等がありました。

¹⁵ 看護評価は、看護行為の質と有効性を判断し、看護行為の目標が達成されたかどうかをみるものであり、事業活動イコール看護行為ではありません。

に加えて、事務処理技術が求められました。しかし、これらの技術は、府保健師から直接学ぶことはできませんでした。というのも、府保健師は、府組織内で行われる事務処理に従って保健事業を実施するという実務を担う府職員としての立場にあったからです。府保健師は府の事業に対して専門的助言的介入をすることがあっても、市の保健事業立案に大きくかかわることは少なかったからです。

6. おわりに

振り返ってみると、都道府県から市町村へ母子事業を実施するにあたって、引継ぎに大変苦勞しましたが、良かった点も多くありました。それは、実際の事業現場での保健師間の交流が法や府や市の組織の垣根を超えた連携を生んだという事です。都道府県、市町村の役割分担はもちろん必要ですが、連携があつてこそ役割の分担をどうするかが明確になります。現場にいる都道府県保健所保健師と市町村保健師の業務は違つても、良い関係性を保ち情報交換や問題や課題の共有ができれば移譲当時のように効率的な対応ができるのではないかと思います。

最近の、新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づく指針¹⁶では、国、都

¹⁶ 「新型インフルエンザ等対策特別措置法」によって市町村の業務について示され、対策は、政府行動計画及び新型インフルエンザ等の発生時に国が定める基本的対処方針のもとに、基本的には国、都道府県及び市町村がそれぞれの行動計画に基づき実施すべきものとされています。しかし、市町村が実施すべき事項は多岐に渡っており、これといつて一定の物ができていません。

行動計画では、指定（地方）公共機関や事業者、個人々の協力を求めるとともに、7つの項目に分類され、①未発生期、②海外発生期、③国内発生早期、④国内感染期の各発生段階の対応について、国、都道府県、市町村が相互に連携し役割を分担することを示しています。そこでは、市町村の役割は、①サーベイランス、②水際対策としての検疫、③まん延防止、④予防接種、⑤薬の備蓄・放出、予防投与の項目が挙げられ、国及び都道府県の要請に応じ、適宜協力することとされ、それは要請の有りに左右されます。

一方で、市町村は住民の生活支援対策として、予防接種をはじめ食料品・生活必需品等の確保、配分などの方法について検討、支援を必要とする世帯への食料品などの確保や配布、要援護者の把握と支援、相談窓口の設置、埋火葬のための体制整備、埋火葬に伴う手続き、死体安置所の設置拡充といった役割が示されています。

このように、市町村の役割は、国や都道府県の対策とは異なり、衣食住にかかわる住民生活の中での具体的な支援体制整備や支援となっています。

道府県、市町村の役割について示されていますが、都道府県、市町村といった組織のちがいや縦割り業務によって医療や保健、行政の現場を混乱させているようです。そのため、情報の交換や共通課題を見つけることができなくなっているようです。公衆衛生にかかわる保健師は、都道府県や市町村といった組織の垣根を超え、同じ看護理念の下、地域の保健活動を行う専門職としてあるべきではないでしょうか。事業の隙間を埋めるといった補完的役割を市町村や都道府県が互いに担うには、保健師は保健事業の現場で看護職として何ができるかを出し合いながら、事業と事業の重なる部分を調整し、自らができる事業を組み立てること、それが重要だと思います。

保健師活動の対象は、地域に住む市町村民であり、都道府県民といった同じ地域住民です。その活動は、地域に住む人々の健康と疾病予防という共通の目的を持つ活動です。専門職だからこそ事業と事業をつなぎ、横断的な取り組みに変えることができるのだと思います。

本章では、母子保健事業の移譲当手を振り返り、都道府県保健師と市町村保健師がともに事業を行った経験を述べてきました。同じ職にあった一人として、今も事業現場にいる保健師の活動に期待しています。コロナ禍の中本章が、専門外の方々に保健師の役割や仕事を知っていただく一助となれば幸いです。

参考文献

- 厚生労働統計協会 2019、『国民衛生の動向 2019/2020』第 66 巻第 9 号、通巻第 944 号（『厚生指標』8 月増刊）。
- 佐伯和子、麻原きよみ、荒木田美香子、岡本玲子編 2014、『公衆衛生看護学テキスト 2 公衆衛生看護技術』医歯薬出版。
- 津村智恵子、上野昌江編 2012、『公衆衛生看護学』中央法規出版。
- 日本看護協会監修 2007、『保健師業務要覧』日本看護協会出版会。

第3章

学校教育における政策実施について

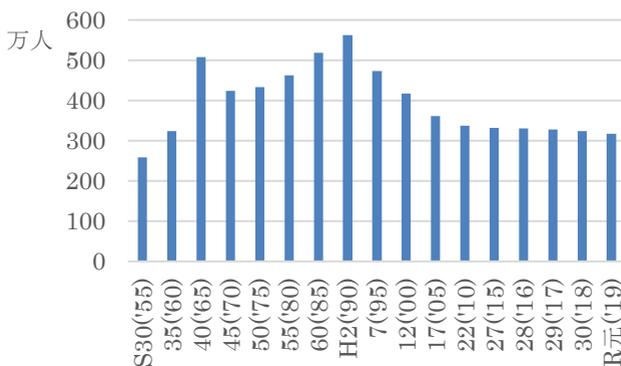
— 高等学校教諭の視点から —

黒澤寛己

1. はじめに

本章では、私の24年にわたる高等学校教諭（地方教育公務員）の経験を通して、日本の教育政策が学校教育において、どのように展開されているかについて述べる。具体的には、日本の学校教育はグローバル化や高度情報化が急速に進んだことにより、それらに対応した教育内容が求められている。特に、高等学校（以下、高校）では少子化と教育自由化の影響を受け、1990年代以降、国や教育委員会、各学校で教育内容や学校経営に関して様々な改革が実施されてきた。その結果、学校間の格差が拡大し、生徒募集に関して厳しい競争に晒される状況が生まれた。

表1 高等学校生徒数の推移



文部科学統計要覧（令和2年版）をもとに筆者作成

表1の高校の生徒数の推移を見ると、1990（平成2）年の約562万人を頂点として、その後は急速に減少している。さらに、これからも減少が続くことが予想されている。私は、1992（平成4）年4月からX市立高校の教諭として採用され、全日制商業高校（12年間）、夜間定時制工業高校（4年間）、全日制普通科高校（8年間）、計24年間勤務していた。この期間は、先に述べた生徒減少期と重なり、教諭として様々な改革に取り組んだ。その間、学年主任や生徒指導主事などの主任業務、担任・進路指導などの校務分掌に関わった。また、内地派遣留学生としてY教育大学の研究生やZ教育大学大学院学校教育学研究科専門職課程での研修にも派遣された。

こうした経験を基に、本章では「自己エスノグラフィー」の手法を参考にしつつ、教職員の組織、教員免許状と研修、教職員のサービスの3つについて述べる。

2. 教職員の組織

まずは、高校の教職員組織について説明する。高校は、学校教育法第60条第1項で「校長、教頭、教諭及び事務職員を置かなければならない」と定められている。実際の授業は、教諭だけでなく1年契約の常勤講師や非常勤講師も担当している。私が採用された頃（1990年代）は、この講師は少数であったが、現在ではその数は増加し、担任業務や各分掌の重要な業務を担っているのである。このことは地方教育財政の悪化により正規教員の採用を控えていることが影響していると考えられる。

私が勤務した高校では管理職である校長・教頭・事務長を除き、その他の教職員は全て同列に扱われていた。そこでは年齢や経験、教師としての力量など様々ではあるが、1人の教師として比較的自由に教育活動を行うことができていた。この構造は一般的に「なべ蓋型」や「文鎮型」組織と呼ばれていた。図1は令和2年度のX市立高校の組織図であるが、当時とほぼ同様の組織形態となっている。

図1 X市立高等学校組織図



X市立高等学校組織図（令和2年度）をもとに筆者作成

このような学校組織の特性を佐古（1986）は「ルース・カップリング（疎結合）」と呼び、各学校の特性に応じた教育を施す際に有効に作用すると考えられていた。しかし、これが行き過ぎると管理する側とされる側の関係があいまいになり、教職員組合の加入率が高かったことと相まって、イデオロギーの対立が起こっていた。

ここでエピソードを紹介したい。筆者は1992（平成4）年に教諭として採用され、4月1日に初任校の職員会議に参加した。初任・転任教員の紹介、4月当初の行事日程などが示された後に、校長が生徒部長を新たに任命した、その時に教職員組合幹部教員（約10名程度）らが大声を出して「任命主任制度反対」「校内選挙を妨害するな」「任命をやめろ」などの罵詈雑言を校長に浴びせた。さらに、次の日からは4月7日の入学式における「日の丸・君が代」導入を巡って連日長時間にわたる「臨時職員会議」が行われ、管理職（校長・教頭・事務長）に対して、反対闘争が繰り上げられた。その内容は、組合幹部が中心となり、「日の丸・君が代」を導入するに至った経緯や教育委員会からの指示・命令について、校長を長時間にわたって詰問した。また、校長の教育

観や国家観、先の大戦における日本の軍国主義と「日の丸・君が代」に対する認識についても執拗に問い質していた。これらの闘争は、式当日の早朝まで行われたが、最終的には校長が日の丸の掲揚と君が代の斉唱を実施することとなった。

しかし、初任者の私は式への参列はさせて貰えずに、講堂の裏にある配電盤の「見張り」を事務長から命じられた。なぜなら、最終的に反対する教員が配電盤を破壊して、君が代のテープが流れないようにすることを防ぐためとのことであった。幸いなことに、入学式の時間中(約1時間)に強硬な妨害行為は実行されず事なきを得た。入学式では、多くの教職員が参列したものの、国歌斉唱の際に着席(不起立)を行うことで、反対の意思表示を行ったのである。

このような事例は、X市だけの特殊な事例ではなく、1999(平成11)年に広島県立高校の校長が「日の丸・君が代」導入を巡って、教職員の強硬な反対活動を苦にして卒業式の前日に自殺する事件が起こっている。また、2011(平成23)年に大阪府で「国旗国歌条例」¹が可決成立し、学校での入学・卒業式において、斉唱しているかどうかの確認が行われるなど一連のトラブルが起こっている。私は、夢と希望を抱いて高校教諭となったが、このような教職員と校長との無用な諍いを見て、採用から1週間で教育現場のイデオロギー対立の根深さにショックを受けたのである。

近年の教育改革では、1998(平成10)年に出された中央教育審議会の「今後の地方教育行政の在り方について」と題する答申により、教員免許を持たない民間人に校長・教頭となる道を開いたり、2007(平成19)年の学校教育法改正により、校長や教頭以外に「副校長」「主幹教諭」「指導教諭」といった職階を新設した。これら教職員組織の改革は、これまでの「なべ蓋型」組織から、「校長」「副校長」「教頭」「主幹教諭」「指導教諭」「教諭」という指示命令系統による「ピラミッド型」組織への転換が図られたといえよう。さらに、今日的な教育課題に対応するため、2015(平成27)年の中央教育審議会答申では「チームとしての学校」が方針として打ち出された。これは、従来の教職員

¹ 条例の正式名称は「大阪府の施設における国旗の掲揚及び教職員による国歌の斉唱に関する条例」である。

のみによる学校運営ではなく、地域の人材や保護者、さらには弁護士やスクールカウンセラー、部活動指導員などの専門性を持った人材とともに学校運営を行っていくという概念である。

これらのことから、学校という組織は、表2に示すように他の私企業や自治体と異なり、イデオロギーの対立が非常に強い組織であることが指摘できる。

表2 学校の組織特性

	私企業	自治体	学校
組織目標	利潤追求	住民へのサービス	子どもの成長・発達
組織活動	経済活動	給付活動	教育活動
組織成果	測定可能	測定可能	測定困難
組織の自律性	強	中	弱
成長の自律性	弱	中	強
イデオロギーの対立	弱	中	強

篠原（2009）をもとに筆者作成

以上、高校の組織について説明したが、この組織を実際に動かしていくときに重要になるのが、「職員会議」である。職員会議には、学校における最高の意思決定機関とする「議決機関説」や、校長が意思決定をする際に、教職員の意思を確認するための「諮問機関説」などの論争がなされてきたように、学校の意思決定に重要な役割を果たす会議体であった。しかし、2000（平成12）年の学校教育法施行規則等の一部を改正する省令が交付され、校長が主宰し、校長の職務の円滑な執行に資するものとして、校長の補助機関としての役割が明確になった。以下に事例をもとに職員会議の実態について説明したい。

◆事例1 「職員会議」

私が最後に勤務した普通科全日制A高等学校（在職期間2008（平成20）年

～2016（平成28）年の職員会議の実態について説明する。A高校の職員会議は、月に1回定例第1水曜日に開催されていた。そこでは、学年団や教務部・生徒部・進路部などからの報告（報告事項）と行事要項や生徒指導案件などの審議（審議事項）があり、審議事項については、全教職員の挙手により賛成・反対・保留によって採決がなされていた。議事進行は、校内選挙で選ばれた「議長団」により運営されていた。この議長団は、管理職と主任以外の教職員から、議長と書記役として6名が選出されていた。ここでは会議規則に精通した中堅以上の教員が選ばれることが多く、議事が紛糾した場合には議長団の議事進行が重要となる。

また、例年職員会議では卒業式及び入学式の式次第について、長時間の議論が展開されていた。組合幹部から「国旗・国歌反対」の決議文と君が代斉唱の項目が入っていない式次第が提案され、全教職員の挙手による採決が実施され、賛成多数で可決された後に、校長に対して式での国旗掲揚、国歌斉唱を中止するように、反対決議文を提出し圧力を掛けるのである。その後、校長から君が代斉唱の項目が入った式次第が提案され、議論が紛糾するのである。

さらに、学年末の3月には各分掌の主任が校長によって任命されるが、その前後に職員会議によって「校内選挙」が実施されていた。これは、校内選挙で選ばれた「選挙管理委員」が副校長以下、各分掌の主任を3年任期の選挙規定をもとに、投票によって決定し校内に掲示するのである。

ただし、これらの選挙活動を、勤務時間内に実施することは違法行為として処分される可能性があるため、わざわざ職員会議の議事を長引かせ、17:00以降に実施されていた。校長らの管理職も「選挙は認めません」という言葉を残して、17:00になると退室することで、お互いの直接対決を避けていたのである。X市の高校では、主任制度が導入された1976（昭和51）年から2014（平成26）年まで校内選挙が実施され、校長からの任命主任と選挙主任の両方が存在していたのである。

これらの問題については、他府県でも同様のことが行われていたため、2014（平成26）年に文部科学省初等中等教育局の前川喜平局長（当時）が「校内人事の決定及び職員会議に係る学校内の規程等の状況について」を通知して、職員会議実施の実態について全国的な調査を実施した。その結果、職員会議

での挙手による決議や校内人事に関する委員会が設置されている状況は、都道府県や学校種によって大きな差があることが分かった。本調査以降は、それらの違法とされる職員会議の運営や人事委員会については教育委員会から各学校に対して厳しい指導が入り、改善が図られた。

これらの職員会議に関する事例からは、文部科学省・教育委員会が目指している校長を頂点としたピラミッド型の組織を政策として実施しようとしても、学校現場では堂々と違う政策が展開されていることが指摘できる。学校教育法によって校長が主宰しなければならない職員会議を、公選による議長団が運営していること自体が法令違反になっているにも関わらず、校長の決定に対して挙手や投票によって、その判断を妨げているのである。

しかし、現在でも教職員と教育委員会・文部科学省の間には、表面的ではないが根深いイデオロギーの対立が残っている。事実として、表2で示したX市立高校の組織では、「一般代表」という組織が残っており、教職員の投票をもとに校長が指名して職員会議の議事運営に当たっている。これは実質的な議長団であり、イデオロギー対立の「妥協の産物」ともいえよう。これらのことが、現在でも日本の教育政策の円滑な実施を妨げている1つの要因であると考えられる。

3. 教員免許状と研修

高校で教科指導を行う際には、教育職員免許状（以下、教員免許）が必要となる。戦前・戦中は、師範学校（各府県に1校以上設置）、中等学校教員は高等師範学校（終戦時で全国7校）において、教員の養成が行われていた。その他、検定試験や一定レベルの教育機関の卒業生に無試験で教員資格を与えていた。戦後は、「大学における教員養成」と「教員免許状授与の開放制」という原則に基づいた教員養成政策が実施された。

教員免許の種類は、大学の卒業者に与えられる「一種免許状」、短期大学の卒業者に与えられる「二種免許状」、大学院修士課程修了を基礎資格とする「専修免許状」がある。高校では、「一種」及び「専修」免許を持った教員が教科指導を担当している。教員の出身大学は、教育大学で教育学を専攻した者や、

総合大学の経営学部・工学部・文学部出身など様々であった。特に商業高校では銀行や民間企業の営業職を経験した教員、工業高校では土木・建築の実務経験のある教員が指導に当たっていた。また、2000（平成12）年に学校教育法施行規則が改正され、教員免許を持たない民間企業の出身者などが校長として採用されるようになった。

教員の研修については、法的に保障されているものは非常に少ない。教員は、教育公務員特例法などにより「その職責を遂行するためには、絶えず研究と修養に努めなければならない」と定められており、「教育公務員には研修を受ける機会を与えなければならない」とも示されている。これは、教員が自主的・主体的に自らを高めるために研修を行うことを前提としているためである。

しかし、ここでもイデオロギーの対立が影響しており、教職員組合は文部科学省や教育委員会主催の官製研修に反対の立場を取った。各都道府県教育委員会は積極的に教員研修を実施しているが、全ての教育公務員に対して法的に義務付けられている法定研修は「初任者研修」「中堅教諭等資質向上研修」の2つである。初任者研修は、採用の日から1年間をかけて、300時間以上の校内研修と、年間25日以上教育研修センター等の校外研修が実施されている。中堅教諭等資質向上研修は、かつての「十年経験者研修」が見直されたものであり、各学校の中核教員となるように研修が実施されるのである。その内容は各都道府県によって異なるが、概ね年10日間程度の研修が教育センターなどの研修施設で実施される。これらの研修内容については、経験豊富な教員や指導主事が自らの経験や指導・実践事例をもとに講義を行う研修、教育系の大学教員や企業経営者・トップアスリートなどを招聘して行う研修などがある。

この他には、児童・生徒に対して指導が不適切であると認定した教諭について、「指導改善研修」が実施される。この研修は、1年を原則として2年を超えない範囲で、当該者の能力、適性に応じた研修の計画書を作成し、教育学、医学、心理学、教育の専門家、保護者等の判定委員会の意見をもとに研修を行うのである。その結果を受けて、学校現場に復帰させるか否かを決定するのである。

次に、2009（平成 21）年から実施されている教員免許更新制度について説明する。従来、教員免許は一度取得すれば生涯にわたって有効であったが、この制度が成立したことによって 10 年間の有効期限が付されることになった。有効期限を更新する場合は、大学等の教育機関において 2 年間で 30 時間以上の免許更新講習の受講・修了が必要となる。実際、多忙な教員生活の中で、このような時間を捻出するのは至難の業である。多くの教員は夏季休業中などの長期休暇期間に大学に申し込みをして受講するのである。X 市内には、文部科学省から更新講習の認定を受けた大学が 18 大学あるが、夏季休業中は受講申し込みが集中するため、受講予約が取りにくい現状もある。

以上のことから、学校現場の教師は研修に対して否定的な考えを持つ者が多かったのである。そのため、積極的に研修を受ける教員が少なかったが、私は大いにこの研修制度を活用し、自身の指導力向上を目指した。以下に、私が取り組んだ教員研修について述べることとする。

◆事例 2 「教員研修」

ここでは、私が受けた教員研修を事例として説明する。まず、採用 1 年目の初任者研修は校内の主任クラスの中堅教員が担当することになった。その教員からは、懇切丁寧に授業方法や業務について説明を受けた。校外の研修は、毎週金曜日の午後に教育センターで教科指導、生徒指導、進路指導などの内容について指導主事や他校の教員から指導を受けた。その他、夏季休暇中に実施される文部省（当時）が主催する洋上研修に参加する機会を得た。この研修は、各都道府県から推薦を受けた新任教員を、東京晴海埠頭から大型客船（約 400 名）に分乗させて、11 日間かけて日本一周の研修を行うのである。ここでは、オリンピックのメダリストや歴史学者・企業経営者などによる講演、甲板を使った洋上運動会や船内ホールを活用した舞台発表などに取り組むのである。研修期間の中で 2 日は寄港地活動（釧路市・富山市）が組み込まれ、観光地や企業の工場見学を行うのである。この研修では、全国の教員と交流を深めたり、教師としての見識を深めるなど貴重な体験を得ることができた。

教員生活が 10 年を過ぎた頃には、日々の多忙な業務と教育内容の変化に戸

惑うことが多かった。その時に、新しい知見を得ることと、これまでの教育活動を振り返ることを目的として、文部省内地派遣留学に志望して取り組むこととなった。この制度は、産業教育に関する知識と技術を習得することを目的として実施されていた。担当する授業時間数の軽減を受けて、週2日Y教育大学教育実践総合センターに出向して研修を受けた。指導教授とのディスカッションや教育カリキュラムの試行など1年間の研修を受け、その結果を同センターの研究紀要に投稿した。具体的な内容は、自身が担当していた高校の授業内容をポートフォリオという形式で生徒に発表させる実践報告であった。

そして、その10年後には大学院休業制度を活用して、Z教育大学大学院で2年間の研修を受けた。ここでも全国の教員との交流や学校経営・教師教育に関する知見を深めることができた。終了時には教職修士（専門職）の学位と専修免許状を取得することができた。

4. 教職員の服務

教員の業務は年々多忙化が進んでいる。私が採用された当初は、まだ土曜日は勤務日として午前中に授業を行っていた。1995（平成7）年から、毎月の第2土曜日を休業日とする学校週5日制が開始された。その後、第2・第4土曜日が休業日となり、2003（平成15）年までに全ての校種で学校週5日制が実施されるようになった。このことで、週6日かけて行っていた業務を5日間でやることになり教員の心身の負担は増加した。また、土・日曜日や祝日に生徒を地域や家庭に返すことを目的に始まった週5日制であるが、受け皿が無かったことから部活動がその役割を果たすこととなり、部活動顧問は練習指導や試合引率などの時間外の業務負担が増加した。

現在（2020（令和2）年）のX市立高校の勤務時間は、1日7時間45分、週の合計勤務時間が38時間45分となっている。教職員には原則として「時間外勤務はさせてはならない」とされている。もし、時間外勤務を命じる場合は以下の4項目に限定され、臨時又は緊急やむを得ない必要があるときに限られている。4項目とは①「校外実習その他生徒の実習に関する業務」、②「修

学旅行その他学校の行事に関する業務」、③「職員会議に関する業務」、④「非常災害の場合、児童又は生徒の指導に関し緊急の措置を必要とする場合、その他やむを得ない場合に必要な業務」に限定されている。

私が勤務していた頃は、正規の勤務時間は朝 8:30 から夕方の 5:00 までであったが、早朝の校門指導や放課後の補習、部活動指導、突発的に発生する生徒の問題行動や家庭訪問など、時間外の業務が多かった。しかし、授業の無い日や夏・冬の長期休暇期間中は、時間的な余裕があり緩やかな勤務体制であった。

その後、2000 年代に入り、政府の構造改革による教育改革が推進されるようになった頃から、公務員に対する世間の見方が厳しくなり、教職員の勤務についても厳しく評価されるようになった。教職員の勤務の根拠となるのが、教育委員会によって策定される学校管理運営規則である。これは学校の設置に関することや教員の勤務や校内組織、学期の規定などが定められている。

◆事例 3 「部活動指導」

ここでは、部活動指導を事例に教員の服務の実態について説明する。部活動指導は教師にとって多くの時間を要する教育活動である。私も教員時代には部活動指導を熱心に取り組んでいた。顧問として、自分自身が競技者として取り組んでいた柔道部をはじめとして、競技経験の無いテニス部、バレーボール部、弓道部、陸上競技部、文化系では珠算部、軽音楽部などを指導した。当時、部活動の指導は教育課程外の活動とされていたため、部活動指導が教員の本務かボランティアかという論争が繰り返されていた。

しかし、部活動は高校生にとって重要な活動であり、朝や放課後、休日や夏休みや冬休みなどの長期休暇期間も熱心に練習している。顧問教員への指導手当は、休日などの時間外に 4 時間以上従事した場合に少額（当時 450 円程度）の「教員特殊業務手当」が支給されるのみであった。その背景には、1971 年に成立した「公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法」（以下、給特法）により、公立高校の教員は月額給与にプラスして 4% の教職調整額が支給されている。これは、当時（1966（昭和 41）年度）の教員の時間外勤務時間をもとに算出されたものである。これにより、部活動指

導により時間外の勤務をした場合は残業手当としては支給されないのである。この支給額は、現在の時間外勤務時間とは大きく異なっているため、教員にとっては時間的な負担を強いているといえる。つまり、現行の部活動指導は教員のボランティア精神と生徒への愛情によって支えられているのである。これらの歪みが昨今の部活動における、顧問の過重労働などの問題につながっているのである。

5. まとめ

以上、私の高校教諭 24 年間の具体的な経験をもとに、日本の教育政策が学校教育の中でどのように展開されていたかについて説明した。その結果、私企業や自治体と比較して、学校にはイデオロギーの対立が根深く残っていることが明らかとなった。今日では、私が勤務していた数年前に比べて、職員会議での長時間にわたる闘争や拳手による採決、入学式・卒業式での不起立などの直接的な対立は少なくなっているものの、校内人事や教員評価などの実施については、対立の構図は依然として残っていると考えられる。特に X 市立高校のように、人事異動が市内の 7 高校に限定されるような状況では、教員人事が硬直化し管理職と教職員の間で様々な問題が起こっており、解決されないまま放置されていることもある。

これまでの教育政策の論考では、学校現場で実際に起こっているイデオロギー対立の事例に対して直接言及したものは非常に少ない。そのような観点から考えると、本稿での指摘は今後の教育政策の在り方を考える際に、大変意味のあることと考えられる。

現在、夢と希望を抱いて教員を目指している学生や大学院生に対しては、過去の教育現場におけるイデオロギー対立の歴史を知った上で、無用な諍いに巻き込まれることなく、児童・生徒にまっすぐ向き合った教育活動に取り組んで欲しいと考える。本稿がその一助となれば幸いである。

参考文献

- 文部科学省初等中等教育局 2014、「校内人事の決定及び職員会議に係る学校内の規程等の状況について（通知）」。
- 小野善康 2001、「国旗・国家法の立法過程の検討-憲法学の立場から-」『アルテス リベラル（岩手大学人文社会科学部紀要）』第 68 号，pp. 139-169。
- PHP 研究所 2007、『教育再生への挑戦 市民の共汗で進める京都市の軌跡』PHP 研究所。
- 佐古秀一 1986、「学校組織に関するルース・カップリング論についての一考察」『大阪大学人間科学部紀要』12，pp. 135-154。
- 篠原岳司 2016、「新しい学校と教師の学習」末松裕基編『現代の学校を読み解く 学校の現在地と教育の未来』春風社。
- 鈴木隆雄 2010、「当事者であることの利点と困難さ - 研究者として／当事者として」『日本オーラル・ヒストリー研究』第 6 号，pp. 67-77。
- 竹本三保 2020、『国防と教育 自衛隊と教育現場のリーダーシップ』PHP 研究所。

第4章

基礎自治体における新規事業の実施と定着

— 大阪府阪南市行政サービス協働化制度の運用を事例として —

壬生裕子

1. はじめに

政策実施は、行政学の教科書では決定された抽象的・一般的な法律や条例を具体化して実際の活動の枠組み・行動基準をつくり、一定の時期及び範囲内で限られた資源を用いて実施する活動内容を決定し、それらに従って、実際に個々の対象に働きかけるという3段階で説明されることが一般的である。

自治体の実務においては、政策そのものが実施されるというよりは、政策目的を実現する手段として一つもしくは複数の事業それぞれに目的、対象、内容、予算、実施に携わる人員等を検討し、事業単位で実施をすすめることになる。本章は、1つの新規事業の実施を具体的に追うことで、基礎自治体における政策実施過程の実際を理解することを試みるものである。

事例として、令和元年度より大阪府阪南市で実施されている「行政サービス協働化制度¹」を取り上げる。この制度は、概ね、自治体の事業に関する情報を公開し、それに対する民間企業や市民公益活動団体・NPO等からの提案を受け付け、審査を経て外部委託、民営化につなげるという取り組みに類する。

この制度を取り上げる理由は3つある。まず、令和元年度から運用が開始された新しい制度であり、3年間の実施が予定されているため、制度の定着状

¹ 市の「ゆるキャラ」の名前を用いて「はなていアクション」とも呼ばれるが、本稿では「行政サービス協働化制度」で統一する。

況を継続的に検討できることである。また、制度の性質上、運用の際には庁内はもちろん市民との協議・調整が必要となるため、実施や定着に向けて困難さが比較的高い事業であり、より多くの示唆を得られると考えられることも理由の一つである。最後に、協働、行政改革という今日の自治体にとって関心が高い事項に関する取り組みであることも理由として挙げておきたい。

同様の取り組みに関しては、先行研究において千葉県我孫子市、愛知県高浜市、福岡県宗像市、神奈川県藤沢市、佐賀県等の事例が検証されている。その結果、実施上の課題として手続きの改善のほか、提案者へのインセンティブの付与、自治体職員のモチベーション向上、選定における透明性の確保等が指摘されている²。

本事例においても制度そのものの課題が散見されるところではあるが、本章では、先行研究のように制度の課題を検討することではなく、新規事業の実施と定着のプロセスに着目し、その状況および実現に向けた課題について考察を加えることを目的とする。その前段として、次節で制度の概要を整理したのち、第3節で令和元年度、令和2年度の制度運用状況を総括し、第4節で令和2年度の制度運用に携わった職員からのヒアリング結果をまとめる。

事例の検討にあたっては、制度所管課である総務部地域まちづくり支援課（以下、支援課という）の協力を得て関係資料を入手するとともに、制度の概要については地域まちづくり支援課長に、制度の運用については同課の担当職員にヒアリングを行った。快く協力して下さったみなさまにお礼申し上げます³。

2. 阪南市行政サービス協働化制度

2-1 制度実施の背景

阪南市は、大阪府南部に位置し、北を大阪湾に面し、南を和泉山脈と接する一般市である。2020年7月末日現在の人口が53,399人で、多くの自治体と同

² たとえば、我孫子市（齋藤 2011）、高浜市、宗像市、藤沢市（藏田 2011）、佐賀県（川島ほか 2009）など。

³ 担当課長（戸崎氏）2020年8月19日16:30～阪南市役所、担当職員（川口氏、岩下氏）同年11月20日17:30～阪南市役所。

様、人口減少が大きな問題となっている。

財政状況をみると、歳入面では市税収入が生産年齢人口の減少により伸び悩み、地方交付税等の減少が見込まれる一方で、歳出面では社会保障関連経費や医療や介護への負担金・繰出金、公共施設の維持管理経費などの増加が課題とされる⁴。2018年11月には行財政構造改革プランを策定、現在その実施期間中であり、行政サービス協働化制度も取り組み項目の1つとして挙げられている。

協働のまちづくりの推進にも取り組んでおり、市民提案・協働型事業として、市民協働事業提案制度、はんなん共創事業プランコンペ、そして本稿で事例として取り上げる阪南市行政サービス協働化制度を実施している。市民協働事業提案制度は行政と民間が新たな協働で取り組む新規事業の提案を求めるもので、はんなん共創事業プランコンペは自由な発想で地域課題の解決や活性化のアイデアをコンペ形式で募り、将来のソーシャルビジネスやコミュニティビジネスなどの創出に向けて、市民活動に対する中間支援組織である市民活動センターが伴走支援する制度である。これらの事業の所管は、自治基本条例や市民活動支援、自治会に関する事務などを担う支援課である。

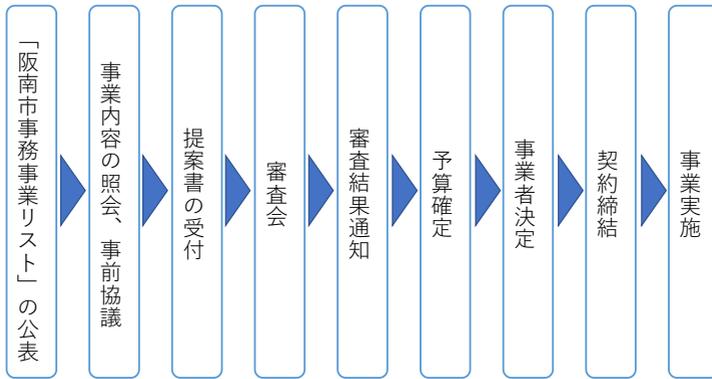
2-2 制度の概要

阪南市行政サービス協働化制度は、市が行っているすべての事務事業を公表して、企業やNPO法人、市民公益活動団体、地縁団体等から市の事業の受託・民営化の提案を募集するものである⁵。市が実施しているすべての事務事業について、市にはない新たな発想やアイデア・資源を活かす提案を広く募集し、現行の実施手法と比較のうえより優れた事業手法を新たに採用、提案者と市が連携して実施することで、行財政運営の効率化と市民サービスの充実を図ることを目的に、令和3年度までの3カ年で実施する。提案募集から事業実施までの流れは図1のとおりである。

⁴ 「阪南市行財政構造改革プラン【本編】 ～『しなやかで力強い』行財政運営の確立をめざして～」参照。

⁵ 「令和元年度はなていアクション ～阪南市行政サービス協働化制度～ 募集要領」参照。

図1 阪南市行政サービス協働化制度 提案募集から事業実施までの流れ



出典：阪南市「令和元年度 はなていアクション ～阪南市行政サービス協働化制度～ 募集要領」をもとに筆者作成。

提案募集の対象とする事業は、市の全事務事業のうち、提案を受け付ける年度で終了する事業を除いたすべての事業である。市の全事務事業は、「阪南市事務事業リスト」として公表する。このリストには、事業目的、事業概要、総事業費、事業費のみ、担当職員人件費、共催の有無、委託・民営化の可能性、委託の実施状況、担当課、令和元年度新規事業もしくは終了に該当するか、複数年契約の実施状況が記載されている（表1参照）。

提案に際しては、リストにある事業の一つ、事業の一部、既存の事業への現在実施していない事業の追加、複数事業を集約し一つの事業とすること、複数年にまたがる事業として提案することが可能である。実施されていない事業のみを新たに提案することは不可とされた。

表1 令和元年度 阪南市事務事業リスト(例)

細目名(事業名)	事業目的	事業概要	令和元年度総事業費(千円)	内事業費のみ	内担当職員人件費	共有の有無	委託・民営化の可能性	委託の状況	担当課	備考
防災コミュニケーションセンター管理費	災害時における市民の生命の確保並びに市のコントロールタワーとして本庁舎の機能を補完するとともに、平時における市民の防災意識の向上を図るための講座、訓練等の場並びに市民が健康に暮らすことができるとして二テイエ活動の場として管理運営を行うことを目的とする。	防災コミュニケーションセンターは、平時は防災講座や健康体操教室等を開催し、災害時は、津波浸水区域に居住する市民の指定緊急避難場所をはじめ、災害対策本部の設置など、本庁舎機能を補完する施設としており、防災と健康増進を図る場所として、本施設の運営を行う。	30,369	7,354	23,015		●*	一部	危機 管理課 (防災コミュニケーションセンター)	令和2年4月より民間委託の導入予定
有害鳥獣対策事業費	有害鳥獣による、農作物への被害や、生活環境の汚染の被害を防止する。	農作物への被害や、家屋侵入等による生活環境汚染の被害を防止するため、有害鳥獣の捕獲及び措置を行う。 アライグマ捕獲檻の食出及び措置、イノシシ・鳥類の捕獲については、大阪府猟友会尾崎支部に委託。	4,303	762	3,541		●	一部	農林 水産課	

*市が委託・民営化の可能性があると考える事業に●をつけている。

出典：阪南市「令和元年度 はなていアクション ～阪南市行政サービス協働化制度～ (別紙) 市事務事業リスト」より筆者抜粋、一部加筆。

提案者が提案を検討・希望する場合、事前協議を実施し、事業の担当課と支援課で制度に関する情報や市の所有する客観的データを提供、事業の実施にあたっての問題点をお知らせするなど、提案づくりのサポートを行う。ただし、同一事業に複数の団体から提案される場合を考慮し、公平性を確保するためにアイデアの内容に関する助言は行わない。

提案を受け付けた後、支援課が書類等の審査及び提案団体や事業の要件を確認したうえで、外部委員 5 名で構成される阪南市行政サービス協働化制度審査会が審査を行う。審査会では、提案書とそれに添えられる担当課意見、提案者と担当課のプレゼンテーションの結果をもとに、表 2 の審査基準の審査のポイントごとに 1～3 の判断基準を設けて点数化し、合計点を算出する方法を採用した。なお、表 2 の審査基準は募集要領に掲載されている。

表 2 阪南市行政サービス協働化制度 審査基準

審査項目	審査のポイント
1. 市民の利益	①市が実施するより質の高いサービスが提供でき、市民サービスの向上につながるか。 ②雇用創出など市内経済への波及効果が期待でき、地域の活性化につながるか。 ③行政と民間の役割分担は適切か。
2. 独自性	①提案に提案者の独自のアイデア、工夫が盛り込まれているか。 ②独自アイデア、工夫が、事務事業の目的達成に効率的かつ効果的か。
3. 実現性	①事業は具体的な内容となっているか。 ②事業は実現性の高い内容となっているか。
4. 団体能力	①事業を担う体制、能力、知見を有しているか。
5. 費用の妥当性	①事務事業のコスト抑制につながるか。 ②市全体として、資源・財源を効率的・効果的に活用できるか。

出典：阪南市「令和元年度 はなていアクション ～阪南市行政サービス協働化制度～ 募集要領」。

審査結果の区分は「採用」、「継続協議」「不採用」の 3 つである。審査ポイントすべてで 7 割以上の点数を得た事業を採用とする。審査会開催時点では採用には至らないが、実施することで市民にとって大きなプラスとなる事業であると審査会が判断した提案は「継続協議」とし、期限を設けて提案者と担

当課が実施に向けて調査・研究・協議を行い、その結果をもとに再度審査会で最終的な判断を下す。

審査会での審査結果を踏まえ、市が最終的に委託・民営化の判断を行う。委託する場合は、予算確定後、地方自治法や関係法令に基づいて、提案者と業務に関する契約を締結する。契約方法は、所定の手続きを経て任意で契約相手を決定する随意契約で、原則 3 年間は提案者に委託した後、改めて事業者の選定を行う。ただし、随意契約を実施するためには市の指名委員会の審査が必要となる。

3. 制度の運用状況

3-1 令和元年度

令和元年度は7月1日（月）～8月30日（金）の2カ月間提案を募集した結果、9つの団体から15事業について13件の応募があった。書類審査で市の方針や施策との整合性がとれない1事業を不採用としたのち、14事業12提案について9月中旬に2回に分け阪南市行政サービス協働化制度審査会による審査が行われた結果、3件の提案が採用、1件が継続協議となった。継続協議となった提案については、審査結果の通知後、提案者と担当課とで協議し、その結果を踏まえ、11月中旬に再度審査会による審査を行い、採用と判断した。採用された提案は表3のとおりである。

採用された4件の提案について、令和元年度予算額と令和2年度の予算額を比較すると、合計17,226千円の削減効果があった。なお、提案時の効果額の合計は14,630千円であった。

表3 阪南市行政サービス協働化制度 採用された提案（令和元年度）

提案者	事業名	主な提案内容	事業担当課
阪南シニアベンチャークラブ	防災コミュニティセンター管理事業	<ul style="list-style-type: none"> ・専門知識を有する元消防職員を配置 ・消火訓練や救急救命講習などの講座の実施や情報交換 	危機管理課
阪南市社会福祉協議会	自立相談支援事業 民生委員協議会補助金	<ul style="list-style-type: none"> ・民生委員等地域住民と連携し、アウトリーチによる情報収集の充実 ・社協が実施している福祉資金貸付事業との連動 など 	生活支援課
阪南市シルバー人材センター	有害鳥獣対策事業	<ul style="list-style-type: none"> ・捕獲檻に入った有害鳥獣を捕獲場所にまで回収に行き、措置施設、火葬場へ引き渡す 	農林水産課
桜の園の会	野外活動広場（桜の園）管理運営事業	<ul style="list-style-type: none"> ・自然観察会・自然教室の開催（月1回程度） ・将来的な冬季キャンプ実施に向けた調査の実施 など 	生涯学習推進室

出典：阪南市「令和元年度 はなていアクション ～阪南市行政サービス協働化制度～ 審査結果一覧」より筆者抜粋、一部加筆。

不採用となった提案は、市民活動支援事業（市民活動センターの運営、維持管理）、公民館の管理・運営、人啓発推進事業、生活保護受給世帯及び生活困窮者世帯の中学生の生徒に対する学習支援事業、農業用施設維持補修、一般廃棄物収集事業、清掃庁舎維持管理を対象としたものであった。また、提案者は企業や社会福祉法人、NPO法人、公益社団法人など多様であった。

3-2 令和2年度実施に向けた改善

令和元年度実施後、提案者からは、審査会におけるプレゼンテーションの時間が短かった、事業の担当課が取り組みに前向きではなかったといった意見が寄せられた。審査委員からは提出された提案書の内容が分かりにくい、

事業の担当課からはどの範囲まで事前協議を行えばよいのかわからない、といった問題点が挙げられた。また、この制度については多くの市議会議員が関心を持っており、例えば2020年3月の定例会では「事務事業リストの見方がわからなかったという声が聞かれたが、令和2年度の実施ではどのように対応するか」といった質問があった⁶。

上記の意見、指摘を踏まると、令和元年度実施における主な課題は、「事務事業リスト」など、提案を検討するものへの情報提供のあり方、事前協議の持ち方など、提案書の記載内容を充実させるための方策、提案内容をより効果的効率的に検討するための審査会の進め方の3つに分類することができる。

この3つの課題に対して、令和2年度の実施にあたっては以下の点が改善されている。ただし、コロナ禍により当初予定からの変更も見られるため、それについてもあわせて記載しておく。

まず、提案を検討するものへの情報提供のあり方として、「事務事業リスト」を見直し、各事務事業の特徴をより分かりやすく表記するとともに、協働化を進めたい事業を部で1つ選び、「★」をつけること、また、部が協働化は難しいと考える事業には網掛けをすることとした。また、あわせて、提案を検討するものに対する説明会の開催が、提案の募集開始前に4回予定されていた。実際には、コロナ禍の影響で説明会は1回となったが、説明会の内容の音声データを市WEBページ上で公表し、そこから確認できるようにした。

次に、提案書の記載内容を充実させるための方策として、令和元年度実績をもとに、よくある質問と回答(FAQ)など、募集要領に記載する内容を充実させた。また、提案の募集期間を延長し、事前協議にかけることのできる時間を拡充するとともに、団体にはアイデアレベルでの相談を促した。職員に対しては、説明会を令和元年度に引き続き実施することを予定していたが、これについても音声データで対応した。音声データの冒頭に市長による制度の目的や重要性についての説明を入れることで、制度の運用について職員の認識を高めるよう工夫した。

最後に、審査会の進め方については、審査会の開催日程を見直し、提案者に

⁶ 阪南市議会会議録検索システム 阪南市令和2年3月定例会(第1回) 03月05日-03号参照。

よるプレゼンテーションの時間だけでなく、事業担当課の説明、審査員からの質疑にかかる時間も増やした。令和2年度の提案数は8月31日時点で6件だったということもあり、比較的日程・時間の調整がしやすかったと考えられる。

3-3 令和2年度

令和2年度は6月1日（月）～8月7日（金）の期間に提案を募集した結果、5件の提案があり、9月中旬に阪南市行政サービス協働化制度審査会が審査を行った結果、2件の提案が継続協議と判断された。継続協議となった2件の提案事業については、阪南市行政サービス協働化制度審査会より指摘のあった事項に関する協議内容の報告を受けて審査会が再審査を行った結果、1件が採用となった。採用された提案は表4のとおりである。

新たに採用された1件の提案と、令和元年度に採用された4件を合わせた計5件の令和2年度予算額と令和3年度の予算額を比較すると、合計17,216千円の削減効果があった。なお、提案時の効果額の合計は14,707千円であった。

表4 阪南市行政サービス協働化制度 採用された提案（令和2年度）

提案者	事業名	主な提案内容	事業担当課
オフィスばる	放置自転車対策事業 駅前自転車等駐輪場 運営事業	・事業の実態に合った作業フローの構築 ・駐輪場の利用状況に応じた人員体制の整備	土木管理室

出典：阪南市「令和2年度 はなていアクション ～阪南市行政サービス協働化制度～ 審査結果一覧」より筆者抜粋、一部加筆。

不採用となった提案は、生活保護受給世帯及び生活困窮者世帯の中学生の生徒に対する学習支援事業、一般廃棄物収集事業、介護保険特別会計介護予防・日常生活支援総合事業を対象としたものであった。また、提案者は企業や一般社団法人、公益社団法人であった。

4. 支援課担当者ヒアリング結果

4-1 提案募集までの準備段階

支援担当者へのヒアリングでは、制度の運用にあたってとくに苦労した点を中心に伺った。以下、その結果をまとめたい。

図1で示した提案募集から採用された事業の実施までの流れにある事務事業リストの公表に至るまでの準備段階で、支援課担当者が最も苦労したのは事務事業リストの作成であったという。

募集要領に掲載する事務事業リストは、提案を検討する者にとって最初のきっかけとなりうる重要な資料である。しかし、阪南市が実施する全事務事業（予算がついている事業）を掲載するためかなりのページ数となった。令和元年度実施に際して、市民にわかりにくいという指摘もなされていたこと、その対応として、令和2年度には、部単位で協働化を進めたい事業、難しい事業を可視化したことは3-2で述べたとおりである。

それらの事業の抽出は、支援課から各部に検討を依頼したが、前者については一度めの依頼では何も出てこず、「どれかといえこれかな…」という決して積極的ではない選び方となったとのこと。「出さなあかんのか…」という部もあったそうである。依頼された側には、「面倒くさいことを押しつけてくるなよ」「★をつけたら提案が出てくる可能性が高くなるな」という思いもあったのではと担当者は推測する。どの事業に網掛けをつけるかに関しては、（制度を推進する側の）支援課と（できれば網掛けを増やしたい）各部の考え方に違いが生じ、その調整に時間を要したという。

どの事業なら提案を受け入れられるか、また難しいかを検討することは、準備段階で一番難しかった、と担当者は振り返った。協働について、そして当制度についての職員の理解や関心が十分でない状況では、各部にとっては「仕事が増える」との認識が大きいことが原因、と担当者は考えていた。

4-2 事務事業リストの公表から審査結果の通知まで

この段階で問題となったのは、事前協議の実施についてである。

提案書提出の前の事前協議は、一方的に提案者から提案を受け入れるのではなく、担当者と提案を受ける事業の担当課、制度を所管する支援課とが協

議をし、提案づくりのサポートを行う点で、阪南市の制度の重要なポイントである。よりよい提案を望むのであれば、提案者が採用するか否かに関わらず、市担当者側も積極的にアイデアを出し合い、提案内容を練り上げることが望ましいであろう。

しかし、先述のとおり、同一事業に複数の団体から提案が出る場合を考慮して市側はアイデアに関する助言は行わないとしているが、行政と言うべきこと、説明すべきことはある。事業の担当課に事前協議の進め方についてどのように説明をするかがとても難しく、本来であれば、市が抱えている課題やそれに対する市の考え方、提案内容に関する課題や懸念を提案者にはっきり伝えるべきところを、助言にあたるかもという心配から明確に伝えられていない状況もあったという。

事前協議がどのように進むかは、柔軟に対応できるかどうかという提案者側の態度にも影響を受ける。安易な提案内容について懸念事項を何度も確認したところ、苦情を寄せられることがあったという。また事前協議にのぞむ事業の担当課の当制度に関する理解や意識、提案者に寄り添えるかどうかにも左右される。寄り添って協議をすすめていったとしても、どうしても調整がつかない点について結果的に「後出し」で指摘、回答することで、提案者との関係が悪くなることもあったとのことである。

令和元年度の実施状況を踏まえて、令和 2 年度の実施に際しては、事前協議にかかる期間を少し延ばしたことに加え、支援課が必ず同席するようにした。また事業の担当課には、提案に関して課題や疑問があれば提案者に早く伝える、提案の内容についての具体的な助言を控えるといった留意点を周知した。また、複数提案が出てきた場合はいずれの提案者にも同様の説明をするように依頼した。

提案者からの提案書に添えて審査会に提出する「担当課意見」の作成にあたっては、支援課から、否定的なコメントばかりにならないよう、提案者と同じ歩調で作成しつつも、指摘しなければならない点は指摘するよう依頼した。また、プレゼンテーションの場でも、言うべきことは言って欲しいと担当課に依頼したうえで、審査会当日のレイアウトは提案者と担当課ヨコ並びではなく、スクリーンを挟んでお互いの顔が少し見えるように工夫したという。

審査会での審査結果を提案者に通知する文書の作成も、とても大変だった点の一つである。審査会で発言された意見を前提とし、提案者に審査会の意見を正確に理解してもらえるよう加筆修正を重ね、場合によっては、事業の担当部長や担当課の確認を得たうえで最終版とした。

4-3 予算確定から事業実施まで

令和2年度に採用された事業を例に挙げると、その事業の採用が決定された後、提案者と事業の担当課の2者で協議を重ね、実施に至るまでの準備がすすめられた。制度担当の支援課は、ほとんど関与しなかったという。事業の担当課は、採用後も支援課が関わるべきとは考えていないかもしれないが、採用後にはしごをはずしたと思われたいよう、また採用後の実態を理解して制度の運用に反映させるためにも、適宜支援課が関与してもよいかもしれないという話になった。

5. 考察

5-1 制度の効果

行政サービス協働化制度は、令和元年度、令和2年度と2年間運用されてきた。その効果としては、事業採択による効果と、運用プロセスにおける効果の2つが考えられる。

事業採択による効果は、サービス向上とコストという2つの面から確認できる。サービス向上という面では、たとえば、提案された事業を採用した結果、提案者の専門性を活かしたサービスが提供されるようになったものがある。また、維持管理に加え教室の実施、市職員が実施していなかったサービスの実施など、これまでの事業にプラスアルファのサービスが提供されるようになったものもみられる。

コストの面、より具体的にはコストの抑制については、この制度が行財政構造改革プランに掲げられた取り組みでもあり、制度の効果として大きく期待されているといえる。それは、表2で示した審査基準の5つの審査項目のうち、1つが「費用の妥当性」、コスト抑制、資源財源の効率的活用に関する

項目となっていることから明らかである。実際に各年度の効果額は、令和元年度 17,226 千円、令和 2 年度 17,216 千円となっており、現時点ではコスト面でも効果は現れているといえよう。

運用プロセスにおける効果としては、事前協議や提案、審査会での議論を通して、市の事業実施における新たな論点が整理されたり、事業実施における課題が顕在化・明確化したりということがあげられる。たとえば、事業目的や必要性の再検討、市の実情をふまえた中長期的な事業計画の見直し、民間委託の導入検討などである。市職員が気づいていてもすすめられなかったり、対応を先延ばしにしたり、見過ごしたりしてきた課題に取り組む後押しになった場合もあろう。

もう一つ、事前協議や採用された事業の実施方法を協議する中で、提案者との協働を職員が実際に経験する機会を得ていることも運用プロセスにおける大きな効果といえるのではないだろうか。提案者と協議をすすめるなかで、市の実情に合い、かつ提案者のアイデアをとりいれたより良い事業をつくっていくことは、職員にとっても市民にとっても協働の効果を実感するよい機会となりうる。もちろんそのためには、職員市民ともに制度の目的やよりよい協働の在り方に関する理解を深める必要があることはいうまでもない。

5-2 実施と定着の状況と今後の課題

2年間の運用のなかで、実施において問題となった点は、可能なものから改善が進められている。例えば、3-2 で挙げた募集要領の充実や事前協議期間の延長、審査会実施方法の見直しなどである。制度そのものについては、今後見直しや改善が必要な点も明らかとなり、あるべき形がおおむね定まったのではないかと考えられる。

その一方で、今後の実施と定着に向けては課題もみられる。担当職員のノウハウの共有、全庁的な制度に関する理解、提案者の制度に関する理解の促進、既存の制度や計画との連携・調整の5つについて言及したい。

まず、制度の継続と定着のためには、担当職員のノウハウの共有、引継ぎが大きな課題といえる。ヒアリングからは、制度を所管する支援課の担当職員には、一定のノウハウが蓄積されつつあることがわかったが、担当職員に異

動があるとかかり制度の円滑な運用は難しくなることが予測される。多様な提案者によるさまざまな提案を制度上どのように扱い、協議したうえで実施につなげるか。要領に示していない裁量にあたる部分の判断を適切に行うだけでなく、その判断が、担当職員の変更により大きく変わらないようにすることが求められる。

全庁的な制度に関する理解も重要な課題である。提案された事業を所管する課はもちろんのこと、事務事業リストの作成にはすべての部課が関わるため、すべての職員が制度の趣旨を理解して制度の運用に携わる必要がある。

職員に対する説明会は開催されているが、制度の実施に職員が関わることで効果的な運用、提案者とのかかわり方などについて多くの気付きを得、理解がより深まるであろうことは、おそらく他の事業の実施と同様と考えられる。当制度の場合、事務事業リストの作成だけにとどまらず、市民から事業の提案を受け、事前協議や審査に関わること、さらには採用された事業を協働で実施することで多くの学びがあるだろう。

ただし、どのような事業についていくつの提案が出されるかは提案者まかせ、市側は受け身である。実際に令和元年度と令和2年度に提案された事業の担当課は表5で示すとおり、継続的に提案を受けた課もあるが、1年限りの課もある。表5にあげていない、まったく提案を受けていない課もあることから、提案を受けて制度に深く関わることによる職員の学習機会が限定的であることは否めない。このような状況で、職員全体の理解をどうやって深めていくのかは大きな課題である。

なお、事務事業リストの公表から審査結果の通知までの間で問題となった、事前協議の実施については、令和3年度から提案者に伝えるべきことをリスト化し、提案者全員に伝えるようにするとのことであった。制度運用にあたり、職員が参考にすることができるマニュアルやツールを整備することは有効であろう。

表5 令和元年度、2年度に提案があった事業の担当課

令和元年度	令和2年度
危機管理課	
生活支援課	生活支援課
農林水産課	
生涯学習推進室	
秘書広報課	
人事課	
地域まちづくり支援課	
公民館	
人権推進課	
資源対策課	資源対策課
	土木管理室
	介護保険課

出典：阪南市「はなていアクション ～阪南市行政サービス協働化制度～ 審査結果一覧」令和元年度版、令和2年度版をもとに筆者作成。

提案者の制度に関する理解の促進も必要となる。提案内容や事前協議への取り組み方、採用後事業実施に向けた調整、事業実施とその評価といったそれぞれの場面で、提案者が制度の趣旨をどこまで理解しているかが大きく影響する。提案者が当制度をちょっと変わった業務委託や事業コンペとして認識するにとどまらないよう説明が必要であるし、説明し納得を得られるよう職員も制度を理解しておくことが求められる。

当制度と、既存の制度や計画との連携、調整も大きな課題である。例えば、提案内容に職員の人件費の削減が含まれている場合、既存の定員管理計画との調整や事業担当課の職員数を減らすかどうかなどの調整が必要となる。また、行財政構造改革プランとの関連もあって、効果額を翌年度予算に反映する仕組みとしているため、予算編成のスケジュールにあわせた提案の募集、採用の決定となっている。そしてそのことが支援課と事業の担当課および提案に関連する制度の所管課との調整を難しくしていると考えられる。制度の

効果をより高めるには、これら既存の仕組みとより良い形で連携できるよう調整し、場合によっては制度の見直しを検討する必要があるといえよう。

6. おわりに

本章では、阪南市協働サービス協働化制度を事例として、制度の概要と運用状況、制度の運用に携わった職員へのヒアリング結果を踏まえ、新規事業の実施と定着のプロセスの状況と実現に向けた課題について考察を加えてきた。最後に、筆者の感想を少しばかり記しておきたい。

今回の事例でもみられるとおり、たとえ新規事業であっても、1年、2年と実施し続けることで、一定の実施の形、手順は整えられそうである。実施にあたっては、事前に事業の内容をしっかりと詰めておく必要はあるが、実施状況に応じた見直し、改善を素早く行うことでより実施しやすく、効果を上げやすくなるだろう。とくに新規で裁量が大きい事業では、事業に携わる職員の理解とスキル、業務に向かう姿勢が鍵となりそうである。

加えて、今回とりあげた事例はその性質上とくにであるが、今日、協働や公民連携が広がり、分野横断的な課題解決の展開が求められる中で、事業実施に関係する者との調整、関係制度との調整が今まで以上に重要になってきていることが考えられる。

本章が基礎自治体における政策実施過程の実際を垣間見たり、考えたりする際の一助となれば幸いである。

参考文献

- 伊藤久雄 2011、「自治体における『市場化テスト』の現状と検証」『自治総研』通巻391号、2011年5月号、pp.30-52。
- 宇都宮深志、新川達郎編 1991、『行政と執行の理論』東海大学出版会。
- 大橋洋一 2010、『政策実施』ミネルヴァ書房。
- 川島宏一、有田智一、大村謙二郎 2009、「民間提案による『新しい公共空間』の創出を目指した制度設計の枠組みに関する研究：佐賀県『協

- 働化テスト』を事例に」『都市住宅学』66号、2009 SUMMER、pp.63-72。
- 藏田幸三 2011、「日本における民間提案型公民連携制度に関する一考察」『東洋大学 PPP 研究センター紀要』No.1、pp.52-74。
- 齋藤香里 2011、「我孫子市の提案型公共サービス民営化制度における制度改正と成果」『東洋大学 PPP 研究センター紀要』No.1、pp.145-156。
- 高橋克紀 2015、「政策実施論と教科書モデル：政治的意義を生かすための小さな接点づくり」『姫路法学』第57号、pp.145-171。
- 西尾勝 2001、『行政学 新版』有斐閣。
- 真山達志 2001、『政策形成の本質：現代自治体の政策形成能力』成文堂。
- 真山達志編著 2016、『政策実施の理論と実像』ミネルヴァ書房。
- 真山達志 2021、「自治体における実施過程からの政策形成の可能性」『同志社政策科学研究』22巻2号、pp.87-99。
- 南博 2008、「自治体事務全般の外部委託化、協働化を目指した市民提案制度に対する市民意識分析」『北九州市立大学都市政策研究所紀要』(2)、pp.39-59。
- 壬生裕子 2020、「自治体における民間提案に基づく公民連携の現状と課題：大阪府阪南市行政サービス協働化制度を事例として」『地方自治研究学会第37回全国大会予稿集』。
- 森田朗 2017、『新版 現代の行政』第一法規出版社。

第5章

避難政策の変容についての一考察

細井秀彦

1. はじめに ー避難行動の課題ー

全国各地で大規模災害が相次いで発生し、市町村も防災対策により一層力を入れるようになってきている。市町村の防災担当者としては、人命を守ることが最優先であり、人的被害の有無が一番の気がかりである。台風や大雨などによりもたらされる洪水や土砂災害は、突然起こる地震とは異なり、気象情報などを通じ事前に災害発生の可能性が住民に伝えられることで、備えることができる。避難¹に関しては、近年、避難を呼びかける避難情報にわかりやすい表現を取り入れるとともに²、従来の防災行政無線や広報車による伝達だけでなく、携帯電話の緊急速報メールなど一人ひとりに迅速かつ確実に情報が届くさまざまな伝達手段が活用されるなどしてきた。それにもかかわらず、住民の避難行動には必ずしも結びついていないのが現状である。

例えば台風が接近している場合、暴風雨あるいは夜になってからの避難は危険が伴うことから、風雨が小康状態あるいは夕方までに避難情報を発令して、結果として被害が無ければ、「発令が早すぎた」と市町村は住民から批判される。一方、避難情報の発令をできるだけ遅くし、風雨が強くなってからあるいは夜になってから発令すれば、「発令が遅い」「そのような状況で避難で

¹ 本稿で用いる「避難」は、災害から身を守るための行動を指すものであり、災害により住まいを失うなどして自宅での生活が困難となり、避難所で長期間にわたり避難生活を送ることを指すものではない。

² 例えば、台風の際、岩手県岩泉町の高齢者施設において避難準備情報の意味するところが伝わらず、適切な避難行動がとられなかったことから、2017年1月に「避難準備情報」が「避難準備・高齢者等避難開始」に、「避難指示」が「避難指示（緊急）」に改められた。

きるわけがない」と市町村は住民から批判される。ただし、いずれの場合でも、避難してくれる住民はほんのわずかである³ということが、市町村防災担当者であった筆者の経験でもある⁴。

しかし最近では、市町村の災害対応の原則として「避難勧告等の発令は『空振り』は許されるが『見逃し』は許されない」⁵ということが言われるようになり、「命を守る」ということを最優先し、躊躇なく避難情報が発令されるようになってきている。住民も避難情報の発令に対し批判や疑問を呈することは、以前よりも少なくなったが、河川の水位の上昇、あるいは土砂災害の危険度が高まり、災害の発生が目の前に迫っている状況で避難情報を発令し、避難を呼びかけても、相変わらず市町村が開設した避難場所⁶にやってくる住民はわずか数人で、誰も避難してこないということも筆者の経験では珍しくなかった。

市町村の防災担当者としては、市町村が開設した避難場所以外のどこか安全な場所へ避難していると考えたいが、全国各地で災害が発生するたびに人的被害も発生するところを見ると、避難せずに自宅などに留まっていることがまだまだ多いと推測できる。人的被害を出さないためにも、どうすれば住民が早めの避難行動をとってくれるのか、そのことを考えることが、市町村の防災担当者にとっての大きな課題の一つとして横たわっている。

本稿では、行政⁷が災害から住民の身を守るためにどのような避難を促すかを「避難政策」として位置付ける。そのうえで、これまでは市町村が指定した

³ もちろん、避難したことが確認できるのは、市町村が開設した避難場所に避難してきた場合のみであり、例えば、自治会などで自主的に開設した避難場所に避難した場合などは、市町村に報告が無ければ、確認は不可能である。

⁴ 筆者が市町村の防災業務に従事したのは、1997年4月から2006年3月までと、2015年4月から2019年3月までであった。

⁵ 内閣府（防災担当）「市町村のための水害対応の手引き」（2020年6月）参照。

⁶ 本稿では、災害の危険から命を守るために緊急的に避難する場所を「避難場所」、災害の危険に伴い避難をしてきた被災者が一定期間滞在するための施設を「避難所」として使い分けるものとする。

⁷ 本稿では、「市町村」と「行政」を使い分けている。例えば、災害対策基本法に基づく指定緊急避難場所や指定避難所は、市町村長が指定することになっているので「市町村」を用い、指定避難場所への避難を呼びかける広報は市町村だけでなく国や都道府県も行うので「行政」を用いている。

避難場所への避難を呼びかけていたものが、それに限らず安全が確保できる場所への避難を呼びかけるという変容をもたらした要因と意義を検証するものとする。

2. 住民の避難行動を妨げるもの

危険が迫っているにもかかわらず、なぜ住民は避難しないのだろうか。さまざまな理由があるだろうが、本稿では、「市町村が指定する避難場所へ避難しなければならない」という住民が持つ防災意識に着目したい⁸。

2019年の台風第19号により人的被害が生じた市町村のウェブモニターに対して行われた住民アンケートでは、自宅以外の場所に避難した人のうち44.3%の人が「市町村が指定した避難場所・避難所」に避難したと回答し（表1）、そのうち約6割の人がそうした理由の一つとして「そこに避難するよう指定されているため」と回答した（表2）。

表1 令和元年台風第19号の際の避難先

市町村が指定した避難場所・避難所	112人（44.3%）
地域で決めた場所	23人（9.1%）
親戚・友人宅	79人（31.2%）
民間施設	15人（5.9%）
その他	24人（9.5%）

出典：内閣府ホームページ（URL1）を参考に筆者作成。

表2 市町村が指定した避難場所・避難所に避難した理由

そこに避難するよう指定されているため	68人（60.7%）
近いため	52人（46.4%）

⁸ 理由はこれだけにとどまらず、一人で避難することが困難な避難行動要支援者の問題などもあるだろう。近年は、「自分だけは大丈夫」「これまで被害がなかったから今回も大丈夫」といった、自分に迫りくる危険を過小に評価して心の平穏を保とうとする「正常性バイアス」に注目が集まっている。

安全であるため	47人 (42.0%)
大勢を受け入れてもらえるため	17人 (15.2%)
市町村からの防災情報が入手できるため	16人 (14.3%)
近隣の人が行くため	12人 (10.7%)
近くて安全な場所に親戚や友人宅がないため	8人 (7.1%)
親戚や友人に迷惑をかけたくないため	4人 (3.6%)
避難を支援してくれる人が来たため	3人 (2.7%)
その他	5人 (4.5%)

出典：内閣府ホームページ (URL1) を参考に筆者作成。

しかし、避難とは災害から命を守る行動である。安全が確保できるのであれば、避難先は、市町村が指定する避難場所でもよいはずである。災害発生を予測し、早めの避難を行うならば、例えば、離れて暮らす家族や親戚宅、ホテルなども避難先の候補となるだろう。避難しておいたほうがよい時間帯が日中の比較的短時間ならば、ショッピングモールや映画館、日帰り温泉施設なども候補となるかもしれない⁹。これらの施設は、建物が頑丈で駐車場が確保されている、深夜まで営業している、食事を提供する店舗があるなど、避難に適しているところも多い。リラックスして過ごせるなど心理的ハードルも低く、個々人の好みに応じた避難先を選択することも可能となる。

一方、市町村が指定する避難場所は、小中学校の体育館や公民館などが多い。空調が無く夏は暑い、固くて冷たい床に雑魚寝しなければならない、間仕切りが無くプライバシーが確保できないなど、生活環境が良くない施設が少なくない。また、住まいの近くに立地しているとも限らず、避難に対する住民の心理的ハードルは高くなる。にもかかわらず、「市町村が指定する避難場所へ避難しなければならない」という防災意識を住民が持つことで、逆に避難することの妨げになっている場合もある。

では、なぜ住民は「市町村が指定した避難場所へ避難しなければならない」という防災意識を持つのだろうか。それは、これまで行政が「災害時には指定

⁹ もちろん、台風接近時などでも通常どおり営業しているということが前提にはなる。

避難場所への避難」と、避難場所の一覧を配布するなどして「日頃から近くの避難場所の確認」を呼びかけてきたことが大きな原因であると考え。命を守れるのであれば、避難先は、市町村が指定する避難場所でもなくともよいということは、これまで行政からはほとんど発信されてこなかったのである。

3. 自治体の啓発 一奈良県内の事例から一

では、避難情報発令時などの避難行動について、市町村はどのように啓発していたのだろうか。奈良県内 12 市のハザードマップなど全戸配布型の啓発冊子で確認することとする¹⁰。

防災関係の啓発は、さまざまな機会、媒体を通じてなされるため、そのすべてを確認できたわけではなく、他の表現が用いられている可能性もあるが、表 3 から明らかなように、すべての市が「避難（場）所」への避難を呼びかける表現を用いていたことが確認できた¹¹。天理市と橿原市は「避難（場）所など」という表現を用いて指定避難場所に限らない安全な場所への避難を呼びかけているものの、具体的にどのような場所かは示されておらず、事実上、他市と同様に「避難（場）所」が強調されるものとなっている。

¹⁰ 原則、甚大な人的被害が出た 2018 年の西日本豪雨以前に発行された冊子で確認を行い、当該時期の冊子が見つけられなかった場合は、最近に発行された冊子で確認を行った。

¹¹ 厳密に言えば、「避難（場）所」の前に「指定（された）」や「決められた」という言葉があっても主語がないため、必ずしも市町村により指定された避難（場）所のみでなく、自治会などで決められた自主避難（場）所なども含まれると解釈することは可能である。しかし、大抵の場合、同じページなどに指定避難（場）所の一覧表や避難（場）所の位置を落とし込んだ地図を掲載するなどしてあり、「避難（場）所」とは「市町村が指定した避難（場）所」を指すと認識し得る構成になっている。

表3 奈良県内12市のハザードマップなどにおける避難所などへの避難を呼びかける記載

冊子名／発行年月	記載内容
(奈良市)なら暮らしの便利帳／2018年11月	災害で被害のおそれがあるときや被害が発生したときは、 <u>近くの避難所に避難</u> してください。
大和高田暮らしのガイド／2010年2月	最寄りの <u>避難所を確認し</u> 、避難勧告の時など、 <u>緊急に避難</u> する必要がある時に備えてください。
大和郡山市防災マップ／2015年7月	危ないと感じたときには、迷わず <u>一番近い避難所に避難</u> してください。
天理市総合防災マップ／2016年12月	通常の避難ができる方は、決められている避難場所などへの <u>避難</u> を始めてください。
橿原市洪水ハザードマップ／2008年3月	身の危険を感じたら <u>避難所などの安全な場所へ避難</u> してください。
桜井市洪水土砂災害ハザードマップ／2009年4月	(避難勧告が出れば)すぐに <u>避難所へ避難</u> してください。
五條市暮らしの便利帳／2017年10月	指定緊急避難場所とは、「切迫した災害の危険から命を守るために <u>避難する場所</u> 」です。
御所市洪水ハザードマップ／2005年3月	避難勧告や避難指示(命令)があった場合には、 <u>ハザードマップに掲載してある避難所に避難</u> しましょう。
生駒市総合防災マップ／2013年3月	避難勧告が発表された対象地域に住む住民は、 <u>指定された避難所へ避難</u> します。
香芝市洪水土砂災害ハザードマップ／2014年12月	あなたがいる場所の浸水の状況に注意して、 <u>指定避難所に早めに自主的避難</u> をするように心がけてください。
葛城市防災ガイドマップ／2009年1月	(避難勧告が出れば) <u>指定された避難所へ避難行動を開始</u> してください。
宇陀市ハザードマップ／2020年8月	(立ち退き避難は)原則は指定緊急避難場所への移動。

出典：筆者作成、下線強調および（）部分の追記は筆者による。

では、なぜ行政は指定避難場所への避難を呼びかけるのであろうか。その

明確な根拠を見つけることはできなかったが、例えば、1971年の国の通知¹²における「地域住民の災害時における避難路及び避難場所等を具体的に定めた避難計画を地域防災計画の一環として作成し、関係住民に周知徹底を図ること」という記載や、1996年の通知¹³における「住民が円滑かつ安全に避難できるよう、避難路・避難場所を地域住民に周知徹底しておくこと」という記載などから、以前より避難場所の住民への周知徹底が市町村に求められていたことが理解できる。また、最新の国の防災基本計画においても「避難勧告等が発令された場合の安全確保措置としては、指定緊急避難場所への移動を原則とする」「市町村は、発災時（災害が発生するおそれがある場合を含む。）には、必要に応じ、避難準備・高齢者等避難開始の発令等とあわせて指定緊急避難場所等を開放し、住民等に対し周知徹底を図るものとする」と、あくまでも市町村が指定する避難場所への避難を原則としている。

災害対策基本法では、災害対策はすべて行政が主体となるよう記されている。そのため、住民自身が安全な場所を見つけ、そこに避難するという、住民の主体的な防災への姿勢が削ぎ落されることとなった（片田ほか、2021:31-32）。

そして、「市町村が避難情報を出すからには、避難場所を確保することが責務である」という認識を行政が持ち、それに基づいた取組みや啓発の実施が、住民の「災害発生時は市町村が指定した避難場所へ避難する」という防災意識を醸成したと考えられるのである。

4. 避難の指示等の規定

それでは、災害対策基本法では、避難の指示等についてどのように規定されているのだろうか。

第60条第1項では「災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、人の生命又は身体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するため

¹² 1971年9月21日付け消防第41号、消防庁長官発各都道府県知事宛通知。

¹³ 1996年5月30日付け消防第69号、消防庁防災課長発各都道府県消防防災主管部長宛「風水害対策の強化について」

特に必要があると認めるときは、市町村長は、必要と認める地域の居住者等に対し、避難のための立退きを勧告し、及び急を要すると認めるときは、これらの者に対し、避難のための立退きを指示することができる」とし、避難勧告、避難指示（緊急）発令の根拠を規定している¹⁴。

同条第2項では避難勧告、避難指示の効果を確保するため、「避難のための立退きを勧告し、又は指示する場合において、必要があると認めるときは、市町村長は、その立退き先として指定緊急避難場所その他の避難場所を指示することができる」と規定している。避難先として指示できるのは、市町村が指定する避難場所には限らないのである。

また、2013年の改正では、同条第3項に「災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合において、避難のための立退きを行うことによりかえって人の生命又は身体に危険が及ぶおそれがあると認めるときは、市町村長は、必要と認める地域の居住者等に対し、屋内での退避その他の屋内における避難のための安全確保に関する措置（略）を指示することができる」という、自宅などの屋内に留まる避難行動に関する規定が追加された。これは、市町村長が避難情報を発令した際、屋外を移動して指定緊急避難場所などへ移動するよりも屋内に留まるほうが安全と考えられる場合は、自宅に留まることのほか、建物の2階以上の安全を確保できる高さに移動（垂直避難）することなどを指示することができるようにするものである（防災行政研究会編、2016：380-381）。

なお、避難勧告や避難指示（緊急）に先立ち発令される「避難準備・高齢者等避難開始」は、災害対策基本法第56条の規定に基づく住民などへの立退きの準備の通知、要配慮者への配慮として行われるものである。以前は「自主避難の呼び掛け」「避難注意情報」など市町村ごとにさまざまな名称で発令されていたが、2006年に国のガイドライン¹⁵により「避難準備情報」に標準化され、2017年に現在の名称に変更になっている。

¹⁴ 避難のための立退きの指示等については、災害対策基本法のほかに水防法第29条、地すべり等防止法第25条、警察官職務執行法第4条第1項にそれぞれ規定があるが、市町村長にその権限がないため、通常は災害対策基本法に基づき発令される。

¹⁵ 災害時要援護者の避難対策に関する検討会「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（2006年3月）。

5. 避難場所などの規定

次に、避難場所などについてはどのように規定されているのだろうか。災害対策基本法は、第 49 条の 4 第 1 項において、「市町村長は、(略)、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合における円滑かつ迅速な避難のための立退きの確保を図るため、政令で定める基準に適合する施設又は場所を、洪水、津波その他の政令で定める異常な現象の種類ごとに、指定緊急避難場所として指定しなければならない」と規定している。

また、同法第 49 条の 7 第 1 項では、「市町村長は、想定される災害の状況、人口の状況その他の状況を勘案し、災害が発生した場合における適切な避難所（避難のための立退きを行った居住者、滞在者その他の者（略））を避難のために必要な間滞在させ、又は自ら居住の場所を確保することが困難な被災した住民（略）その他の被災者を一時的に滞在させるための施設をいう。（略））の確保を図るため、政令で定める基準に適合する公共施設その他の施設を指定避難所として指定しなければならない」と規定している。

つまり、前者が災害の危険から命を守るために緊急的に避難をする場所であり、後者は災害の危険に伴い避難をしてきた被災者等が一定期間滞在するための施設等であるという違いがある（防災行政研究会編、2016：294）¹⁶。これは、切迫した災害の危険から逃れるための避難場所と、避難生活を送るための避難所が必ずしも明確に区別されておらず、その多くは豪雨や地震などを念頭に被災者が一定期間避難生活を送る場として定められたものであり、津波、崖崩れなどによる災害の危険が及ぶことが想定される地域に立地するなど、災害の種類や状況によっては緊急の避難場所としてふさわしくないものが存在しており、東日本大震災では被害拡大の一因となったことから 2013 年に規定されたものである¹⁷。

¹⁶ なお、同法第 49 条の 8 では、「指定緊急避難場所と指定避難所とは、相互に兼ねることができる」と規定されている。

¹⁷ 2013 年 6 月 21 日付け府政防第 558 号・消防災第 245 号・社援発第 0621 第 1 号、内閣府政策統括官（防災担当）・消防庁次長・厚生労働省社会・援護局長発各都道府県知事宛「災害対策基本法等の一部を改正する法律について」及び同日付け府政防第 559 号・消防災第 246 号・社援総発第 0621 第 1 号、内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（総括担当）・消防庁国民保護・防災部防災課長・厚生労働省社会・援護局総務課長発各都

これにより、災害が発生するおそれがある場合に避難情報が発令されれば、避難先として選ぶのは、指定避難所ではなく、指定緊急避難場所であればならなくなったのである。

6. 住民に求める避難行動

それでは、避難情報が発令されたときに市町村が住民に求める行動とは、どのようなものだったのだろうか（表4）¹⁸。

表4 避難勧告等により立ち退き避難が必要な住民に求める行動

避難準備・高齢者等避難開始	<ul style="list-style-type: none"> ・避難に時間のかかる要配慮者とその支援者は立退き避難する。 ・その他の人は立退き避難の準備を整えたとともに、以後の防災気象情報、水位情報等に注意を払い、自発的に避難を開始することが望ましい。 ・特に、突発性が高く予測が困難な土砂災害の危険性がある区域や急激な水位上昇のおそれがある河川沿いでは、避難準備が整い次第、当該災害に対応した指定緊急避難場所へ立退き避難することが強く望まれる。
避難勧告	<ul style="list-style-type: none"> ・予想される災害に対応した指定緊急避難場所へ速やかに立ち退き避難する。 ・指定緊急避難場所への立ち退き避難はかえって命に危険を及ぼしかねないと自ら判断する場合には、「近隣の安全な場所」※1への避難や、少しでも命が助かる可能性の高い避難行動として、「屋内安全確保」※2を行う。
避難指示（緊急）	<ul style="list-style-type: none"> ・既に災害が発生していてもおかしくない極めて危険な状況となっており、未だ避難していない人は、予想される災害に対応した指定緊急避難場所へ緊急に避難する。 ・指定緊急避難場所への立退き避難はかえって命に危険を及ぼしかねないと自ら判断する場合には、「近隣の安全な場所」※1への避難や、少しでも命が助かる可能性の高い避難行動として、「屋内安全確保」※2を行う。

※1 近隣の安全な場所：指定緊急避難場所ではないが、近隣のより安全な場所・建物等

※2 屋内安全確保：その時点に居る建物内において、より安全な部屋等への移動

道府県防災主管部長宛「災害対策基本法等の一部を改正する法律による改正後の災害対策基本法等の運用について」参照。

¹⁸ 2018年の西日本豪雨前の内閣府（防災担当）「避難勧告等に関するガイドラン②（発令基準・防災体制編）」（2017年1月）を参考とした。

注 突発的な災害の場合、市町村長からの避難勧告等の発令が間に合わないこともあるため、身の危険を感じたら躊躇なく自発的に避難する。特に、津波については強い揺れ又は長時間ゆっくりとした揺れを感じた場合、気象庁の津波警報等の発表や市町村長からの避難指示（緊急）の発令を待たずに、居住者等が自発的かつ速やかに立退き避難をすることが必要である。

出典：内閣府（防災担当）「避難勧告等に関するガイドラン②（発令基準・防災体制編）」（2017年1月）

避難準備情報では、避難に時間のかかる要配慮者とその支援者は立退き避難をし、その他の人は立退き避難の準備を整えるとともに、以後の防災気象情報、水位情報などに注意を払い、自発的に避難を開始することが望ましいとされている。とくに、突発性が高く予測が困難な土砂災害の危険性がある区域や急激な水位上昇のおそれがある河川沿いでは、避難準備が整い次第、当該災害に対応した指定緊急避難場所へ立退き避難することが強く望まれるとされている。

また、避難勧告では、予想される災害に対応した指定緊急避難場所へ速やかに立退き避難するとされ、避難指示では、既に災害が発生していてもおかしくない極めて危険な状況となっており、未だ避難していない人は、予想される災害に対応した指定緊急避難場所へ緊急に避難するとされている。ただし、いずれの場合も指定緊急避難場所への立退き避難はかえって命に危険を及ぼしかねないと自ら判断する場合には、近隣の安全な場所¹⁹への避難や、少しでも命が助かる可能性の高い避難行動として屋内安全確保²⁰を行うとされている。

このように、避難情報が発令された場合には、原則として指定緊急避難場所への立退き避難が求められている。しかしながら、ガイドラインでは、「近隣の安全な場所」（近隣のより安全な場所・建物など）への立退き避難も避難行動と位置付けている。指定緊急避難場所は安全な避難先²¹であるかもしれな

¹⁹ 指定緊急避難場所ではないが、近隣のより安全な場所・建物などを指す。

²⁰ その時点に居る建物内において、より安全な部屋などへの移動を指す。

²¹ 2020年8月3日の日本経済新聞は、全国の指定避難所を兼ねた指定緊急避難場所約48,200施設のうち、近隣の河川氾濫で浸水の恐れがある避難所は全体の19%にあたる9,255施設、土砂災害を警戒すべき場所には8%の3,954施設が立地していると報じている。地域のことをよく知る住民にとっては、指定緊急避難場所へ避難することがかえ

いが、住民が独自に見出した指定緊急避難場所以外の安全な場所もまた避難場所になるのである。災害発生を早い段階で予測し、避難するための時間に余裕がある場合には、自宅から離れた所にあるホテルなどの宿泊施設も避難先の候補になるであろうし、突発的な集中豪雨や避難行動の遅れにより時間に余裕がない、あるいは指定緊急避難場所が遠い場合などは、自宅近くにある地域の集会所なども安全が確保できるならば避難先の候補になるだろう。これらの行動もまた、命を守るための「避難」なのである（矢守、2018；室崎、2018）。

7. 被災地の住民はどのように行動したのか —西日本豪雨の事例から—

2018年7月の西日本豪雨²²は、死者237名、行方不明者8名、負傷者433名という人的被害をもたらした。特に、岡山県倉敷市真備地区では、国管理河川の小田川の堤防2か所、県管理河川の末政川、高馬川、真谷川の堤防6か所が決壊し、真備地区全体面積の約3割にあたる1,200haが浸水、深さは約5mに及んだ。多数の家屋等が浸水し、死者は52人（災害関連死を除く）、全壊をはじめとする住家被害は、5,977棟にのぼった。また、住宅の2階や屋根の上などに取り残された2,350人以上が、自衛隊、消防、警察などによって救助・救出される事態となった（倉敷市、2020:30-43）。

表5は、真備地区に関係する主要な出来事をタイムラインとして整理したものである。気象庁は早い段階から記録的な大雨になることを報道発表していたにもかかわらず、甚大な人的被害がもたらされる結果となったが、西日本豪雨に際し、真備地区の人々はどのような行動をとったのだろうか。2018年12月に真備地区の住民に対し倉敷市が行った「防災まちづくりに向けた避難行動等に関する調査」²³（URL2）を参考に検証することとする。なお、真備地区の被災状況は図1を参照されたい。

って危険であると認識し、避難をためらう者もいると考えられる。

²² 正式には、「平成30年7月豪雨」。

²³ 豪雨災害時における住民の避難行動などを把握し、防災まちづくりに向けた検討・計画策定の基礎資料として活用するため実施された。

表5 西日本豪雨の際の倉敷市真備地区における主なタイムライン

7月5日	14:00	気象庁による記者会見（1回目） 「西日本と東日本における 8 日頃にかけての大雨について」 ・非常に激しい雨が断続的に数日間降り続き、記録的な大雨となるおそれ
	18:30	大雨警報（土砂災害）発表
	19:40	大雨警報（浸水害）・洪水警報発表
7月6日	10:30	気象庁による記者会見（2回目） 「西日本と東日本における記録的な大雨について」 ・西日本と東日本では、猛烈な雨を伴って、広い範囲で記録的な大雨となっている。今後、大雨特別警報発表の可能性がある。
	11:30	市内全域の山沿いに避難準備・高齢者等避難開始を発令（土砂災害警戒） ・雨は小康状態だが夕方にかけて弱い雨が降り続き、今後も土壌雨量指数が高くなると予想されるため発令。 避難所開設（30箇所） ・真備地区は岡田小学校、蘭小学校、二万小学校。
	雨は小康状態。倉敷市の降水量は6日午前中に48.5ミリ。5日からの累計は121.0ミリ。	
	19:30	市内全域の山沿いに避難勧告発令（土砂災害警戒） ・この後、さらに雨が強く降ることが予想され、土砂災害に対し山沿いのすべての住民の避難が必要となる状況になると想定されたため発令。
	倉敷市では夜遅くから、やや強い雨が降り続き、22時までの1時間に25.0ミリの強い雨を観測した。	
	22:00	真備地区全域に避難勧告を発令（洪水警戒） ・避難勧告の基準である氾濫危険水位に到達していなかったが、小田川の基準水位観測所である矢掛（矢掛町）における水位上昇が速く、今後、真備地区において災害が発生するおそれがあったため発令。
	22:40	大雨特別警報（土砂災害）発表
	23:10	大雨特別警報（浸水害）発表
	23:45	真備地区の小田川南側に避難指示（緊急）を発表（洪水警戒） ・真備支所などから「このまま小田川の水位上昇が続けば、堤防高の低い南側で越水が発生するおそれがある」との連絡があり、真備地区の小田川南側地域に避難指示（緊急）を発令。
7月7日	0:30	小田川洪水予報第3号発表 ・真備町箭田付近（右岸）において氾濫が発生

	0:47	緊急速報メール送信 ・国土交通省が「小田川右岸で越水が発生した」との緊急速報メールを送信
	1:30	真備町の小田川北側に避難指示（緊急）を発令（洪水警戒） ・真備支所から「高馬川の堤防から異常出水があり、小田川から逆流している」との連絡があり、真備地区の小田川北側地域に避難指示（緊急）を発令。
	4:07	緊急速報メール送信 ・倉敷市が再度、「真備地区全域で避難指示（緊急）を発令しており、直ちに高台に逃げる必要がある」ことを伝える緊急速報メールを送信。
	6:52	小田川堤防の決壊を確認 ・岡山河川事務所が、小田川の左岸が決壊していることを確認。

出典：倉敷市（2019）、倉敷市（2020）、気象庁（URL3）、岡山県「平成30年7月豪雨」災害検証委員会（2019）を参考に筆者作成。

図1 真備地区被災状況



出典：倉敷市（2020:30）。中央最上部の河川は「未政川」、その左下は「高馬川」。

「避難準備・高齢者等避難開始を聞いた人」は81.6%、「避難勧告を聞いた人」は86.3%、「避難指示（緊急）を聞いた人」は80.8%と、多くの住民が避難情報を聞いたにもかかわらず（表6）、「自宅以外の場所に避難した人」は56.9%にとどまり、「自宅に留まった人」が43.1%にものぼった（表7）。避難した人の避難開始時刻は6日23時00分以降が61.9%であり（表8）、市内全域への避難準備・高齢者等避難開始発令²⁴、避難所開設が6日の11時30分、真備地区全域への洪水警戒のための避難勧告発令が6日の22時00分という状況からすれば、状況がかなり悪化してからの避難開始となっている。少なくとも避難準備・高齢者等避難開始が発令された時点で避難を開始していれば、余裕を持って避難することが可能だったはずである²⁵。

表6 豪雨災害時の行動について

	聞いた	聞いていない
避難準備・高齢者等避難開始	1,133人（81.6%）	255人（18.4%）
避難勧告	1,186人（86.3%）	188人（13.7%）
避難指示（緊急）	1,084人（80.8%）	257人（19.2%）

出典：倉敷市（URL2）を参考に筆者作成。

表7 自宅以外の場所に避難した割合

自宅以外に避難	678人（56.9%）
自宅に留まった	513人（43.1%）

出典：倉敷市（URL2）を参考に筆者作成。

表8 自宅以外の場所に避難を開始した時刻

6日	～19時	89人（16.2%）
	19時台	4人（0.7%）

²⁴ この避難準備・高齢者等避難開始は、土砂災害を警戒したものであった。

²⁵ アメダスでは、5日19時頃と6日21時頃に倉敷で時間雨量20ミリを超える強い雨となったが、6日の24時間における平均1時間降水量は約5.8ミリと、強い雨が降り続いた状況ではなかった（倉敷市、2019:5）。そのため、早めの避難を開始することは十分可能であったと考えられる。

	20 時台	9 人 (1.6%)
	21 時台	24 人 (4.4%)
	22 時台	84 人 (15.2%)
	23 時台	140 人 (25.4%)
7 日	0 時台	45 人 (8.2%)
	1 時台	33 人 (6.0%)
	2 時台	9 人 (1.6%)
	3 時以降	114 人 (20.7%)

出典：倉敷市（URL2）を参考に筆者作成。

避難した人の避難先は「避難所・公共施設」が54.7%、「親戚・知人宅」が24.3%、「近くの安全そうな建物・広場」が16.1%の順となっており（表9）、「避難所・公共施設」の具体的な場所としては、高台にある吉備路クリーンセンターや真備総合公園、避難所として開設されていた3小学校が上位5箇所であった（表10）。自宅以外の場所に避難をした人が避難場所を選択した理由としては、「高台にあるなど、安全な場所であると思った」が58.2%、「自家用車で行ける・駐車できる場所であった」が53.3%、「普段から馴染みのある場所であった」が23.5%で、「ハザードマップの指定避難所であった」は18.4%だった（表11）。しかし、上位3つの理由も指定避難所を指している可能性が十分考えられる。

表9 自宅以外で最初に避難をした場所

親戚・知人宅	121 人 (24.3%)
職場	7 人 (1.4%)
避難所・公共施設	272 人 (54.7%)
近くの安全そうな建物・広場	80 人 (16.1%)
その他	17 人 (3.4%)

出典：倉敷市（URL2）を参考に筆者作成。

表 10 自宅以外で避難をした場所（具体的な場所・上位5箇所）

吉備路クリーンセンター	75人
真備総合公園	73人
岡田小学校	65人
菌小学校	56人
二万小学校	21人

出典：倉敷市（URL2）を参考に筆者作成。

表 11 避難場所を選択した理由（複数回答）

自宅から歩いていける距離にあった	62人（11.6%）
ハザードマップの指定避難所であった	98人（18.4%）
自家用車で行ける・駐車できる場所であった	284人（53.3%）
高台にあるなど、安全な場所であると思った	310人（58.2%）
普段から馴染みのある場所であった	125人（23.5%）
その他	83人（15.6%）

出典：倉敷市（URL2）を参考に筆者作成。

また、今回の災害で 59.4%の人が「実際に避難した場所（自宅を含む）以外に避難先の候補として検討した場所があった」と回答している（表 12）。その候補地としては、1位が「避難所・公共施設」（73.2%）で、2位の「別居家族・親戚・知人宅」（24.5%）とは大きな開きがあった（表 13）。避難先以外に検討した避難先候補地に行かなかった理由の上位3つは、「移動中の危険が大きいと思った」が 35.3%、「交通渋滞や避難所の混雑」が 26.1%、「候補地の設備の問題等のため、長く滞在することが難しいと思った」が 22.7%であった（表 14）。上位2つは早い段階で避難を開始していれば回避できる事項であり、残りの施設の問題についても、他の施設を選択すれば回避できる可能性がある事項である。

表 12 今回の災害で実際に避難した避難先以外に検討した避難先の有無

候補あり	587 人 (59.4%)
候補なし	402 人 (40.6%)

出典：倉敷市 (URL2) を参考に筆者作成。

表 13 今回の災害で実際に避難した避難先以外に検討した避難先候補地（複数回答）

別居家族・親戚・知人宅	141 人 (24.5%)
近くの安全そうな建物	89 人 (15.5%)
避難所・公共施設	421 人 (73.2%)
職場	4 人 (0.7%)
その他	10 人 (1.7%)

出典：倉敷市 (URL2) を参考に筆者作成。

表 14 今回の災害で実際に避難した避難先以外に検討した避難先候補地に行かなかった理由（複数回答）

移動中の危険が大きいと思った	123 人 (35.3%)
移動するための交通手段がなかった	41 人 (11.8%)
候補地に行ったとしても危険性はあまり変わらないと思った	76 人 (21.8%)
候補地の設備の問題等のため、長く滞在することが難しいと思った	79 人 (22.7%)
自宅やその周辺の様子が気になった	61 人 (17.5%)
その他 (渋滞・避難所の混雑)	179 人 (51.4%) (91 人 (26.1%))

出典：倉敷市 (URL2) を参考に筆者作成。

さらに、今回の災害以前から避難先として考えていた場所がある人に尋ねたところ、その候補として「避難所・公共施設」(75.1%)が一番多く、「近くの安全そうな建物」(14.1%)、「別居家族・親戚・知人宅」(13.1%)と続いて

いるが、大きな開きがある。当然のことではあるが、避難先として「避難所」の位置付けが大きくなっている（表 15）。

表 15 今回の災害以前から避難先として考えていた場所（複数回答）

別居家族・親戚・知人宅	39人（13.1%）
近くの安全そうな建物	42人（14.1%）
避難所・公共施設	223人（75.1%）
職場	1人（0.3%）
その他	6人（2.0%）

出典：倉敷市（URL2）を参考に筆者作成。

いずれにせよ、避難先として市町村が指定した避難場所が住民のなかで強く意識されていたことは間違いない。それは、災害発生時には市町村が指定した避難場所へ避難することを、平常時から行政が呼びかけていたことが大きく影響しているのだろう。しかし、避難場所の生活環境は必ずしも良くなく、アンケート結果にもあったように、避難しようという気持ちを引き起こさないことが多々あるだろう。近年呼びかけられている垂直避難も、本来、逃げ遅れた場合の手段であり、真備地区で多発したように結果的に救助を待たなければならない状況に陥る危険性がある。やはり、安全が確保できる場所へ早めに立退き避難することが、確実に自分の身を守ることにつながるのである。行政が呼びかけることにより備わった、「市町村が指定する避難場所へ避難しなければならない」という住民の防災意識が、結果的に住民の避難行動を妨げているのであれば、「人の生命又は身体を災害から保護」という災害対策の基本的趣旨からは逸脱してしまっているのである。

8. 避難行動を改善するための取り組み 一国の研究会から一

西日本豪雨を教訓とし、激甚化・頻発化する豪雨災害に対して避難対策の強化を検討するため設置された「平成 30 年 7 月豪雨による水害・土砂災害か

らの避難に関するワーキンググループ」の最終報告²⁶では、「『逃げ遅れたり、孤立しても最終的には救助してもらえる』という甘い認識は捨てるべきである」、「自分／地域なりの避難のタイミング、避難経路、避難場所について、災害時に判断するのではなくどのような情報で避難するかをあらかじめ十分に検討し、決めておく必要がある」と述べられ、「これまでの『行政主導の取組を改善することにより防災対策を強化する』という方向性を根本的に見直し、住民が『自らの命は自らが守る』意識を持って自らの判断で避難行動をとり、行政はそれを全力で支援するという住民主体の取組強化による防災意識の高い社会を構築する必要」性が主張された。つまり、行政主導の避難対策の限界を明確にし、住民の主体的な避難行動に期待したのである。

しかし、2019年の東日本台風では、避難しなかった、避難が遅れたことによる被災や、豪雨・浸水時の屋外移動中の被災、また高齢者などの被災が多く、いまだ住民の「自らの命は自らが守る」意識が十分ではないということから「令和元年台風第19号等による災害からの避難に関するワーキンググループ」において再び検討がなされた。その最終報告²⁷では、「指定緊急避難場所への移動だけが避難ではない。親戚・知人宅、ホテル、旅館等、よりよい環境の場所へ自ら行くことも大事」ということが明確に示された。このことは、避難政策にとって画期的なことであった。

この最終報告を受けて、国においても避難に関する普及啓発活動として「避難の理解力向上キャンペーン」を実施し、そのなかで「避難」とは「難」を「避」けることであり、安全な親戚・知人宅も避難先となり得るということが広く広報されるようになった。いよいよ、市町村が指定する避難場所だけが避難先ではないことが、行政公認になったのである²⁸。

²⁶ 中央防災会議防災対策実行会議・平成30年7月豪雨による水害・土砂災害からの避難に関するワーキンググループ「平成30年7月豪雨を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について」（2018年12月）

²⁷ 中央防災会議防災対策実行会議・令和元年台風第19号等による災害からの避難に関するワーキンググループ「令和元年台風第19号等を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について」（2020年3月）

²⁸ 2020年4月21日付け府政令第819号・消防令第72号、内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（調査・企画担当）・消防庁国民保護・防災部防災課長発各都道府県消防防災主管部長宛「『避難の理解力向上キャンペーン』の実施等について（通知）」参照。ただし、この通知においては、指定緊急避難場所以外の避難先として親戚・知人宅のみ

9. 政策変容としての呼びかけ変更

実施段階に入った政策が、その目的をつねに達成できるかといえば、必ずしもそうではない。決定された政策が実施されたとしても、当初の政策目的とはかけ離れた結果を招いてしまうこともある（真淵、2009：443-444）。災害対策基本法第60条で規定する「市町村長の避難の指示等」もその一つであろう。法律制定当初の解説本では、第60条の目的を「市町村長があらゆる災害に対処して、避難の勧告または指示を発令できる新体制を作り出したものであり、「立ち退き先までも指示することによって、災害時における住民の保護に万全を期そうとしている」と述べられている。そのうえで、「避難の指示に従わない者への罰則がないのは、避難の指示が時期的に早い段階になされるものと考えられるからである」とし（野田、1963：222）、早い段階での避難勧告などの発令を住民が尊重し避難してくれると想定していたのである。

しかし、西日本豪雨における真備地区での事例のように、早い段階での避難情報発令にもかかわらず、住民は避難せず、結果的に甚大な人的被害が発生するという、政策目的とはかけ離れた結果を招くことにもなっているのである。

通常、あまり効果的ではない政策が長期間にわたって抜本的な検討や見直しが行われないままになっている原因の一つに、実施過程でうまく問題点に対応しているために、問題に気づかれないということがあるという（真山、2013：41）。だが、避難に関するこの問題は、うまく対応しているために気づかなかつたわけではない。事実、災害対策基本法制定の1963年から2019年までの間においても、災害対策基本法による政府の非常対策本部が設置された被害が大きい風水害は全国で14回あり、計2,760人の死者・行方不明者を出している²⁹（URL4）。

その目的を達成できる可能性が少しでも高められることを期待した「指定

が記されており、ホテル・旅館などは示されていない。

²⁹ ただし、避難情報を出せなかった、あるいは出すのが遅れたという市町村があったことは否定できない。また、現在ほど住民への伝達手段が発達していなかったことも原因として考えられる。当然、住民にすべて責任があったということを主張するものではない。

避難場所への避難」呼びかけから「安全な場所への避難」呼びかけへの変更は、行政にとっては言葉の変更だけであり、実施にあたり困難を伴うことは何もない。むしろ、避難とは「難」を「避ける」という意味からも、当然の内容に変更したに過ぎない。あとは、住民が主体的な避難行動をとってくれるかにかかっているとと言っても過言ではないのである。

10. 新型コロナと避難政策

2019年度のワーキンググループの提言に基づく避難行動を促す普及啓発活動の実施が求められるなか、2020年は新型コロナウイルス感染症が蔓延し、災害時の避難のあり方が感染症対策の観点で課題となった。4月7日には「災害時に避難生活が必要な方に対しては、避難所が過密状態になることを防ぐため、可能な場合は親戚や友人の家等への避難を検討していただくことを周知すること」という国の通知³⁰が出され、ホテルや旅館などの活用も盛り込まれた³¹。これは、避難場所への避難を求めるこれまでの方針から大きく転換したもののだが、避難場所以外への避難を行政が堂々と呼びかける、思いがけないきっかけともなった。

奈良市では、避難を必要とする災害が発生またはその恐れがある場合に、指定避難所への避難による新型コロナウイルス感染症への感染リスクの不安を解消、抑制することを目的として、市内のホテル・旅館の空室を避難のために1回の利用につき、1人1,000円で利用できる制度を導入した（URL5）。これは行政主導で宿泊施設への避難を呼びかけるものであるが、住民にとってホテルなどを避難場所の候補の一つとするきっかけとなるものである。

³⁰ 2020年4月7日付け事務連絡、内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（避難生活担当）・消防庁国民保護・防災部防災課長、厚生労働省健康局結核感染症課長発各都道府県・保健所設置市・特別区防災担当主管部（局）長・衛生主管部（局）長宛「避難所における新型コロナウイルス感染症への更なる対応について」参照。

³¹ 2020年6月10日付け府政防第1263号・消防第115号・健感発0610第2号・観産第125号、内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（避難生活担当）・消防庁国民保護・防災部防災課長、厚生労働省健康局結核感染症課長・観光庁観光産業課長発各都道府県・保健所設置市・特別区防災担当主管部（局）長・衛生主管部（局）長・観光担当部（局）長宛「避難所における新型コロナウイルス感染症への対応に関するQ&A（第1版）について」参照。

2020年9月の台風10号で避難者が多かった鹿児島県、宮崎県、大分県、熊本県、長崎県、佐賀県、福岡県、山口県の各市町村に対する避難所の運営実態などについての調査では、新型コロナウイルス感染症対策を踏まえ、平時から分散避難や安全な親戚・知人宅、ホテル・旅館などに避難すること、安全な場所にいる人は避難の必要がないことなどを住民に「周知・広報している」と回答した市町村が93.2%（220団体）に及んだ。実際に避難場所としてホテルなどを活用した市町村は2.1%（5団体）と少なかったが、6施設に231人が避難したとのことであった。また、住民が自主避難でホテル・旅館などを活用したケースを把握している市町村が34.3%（81団体）という結果も明らかになった³²。

新型コロナウイルス感染拡大という未曾有の事態ではあるが、災害時における避難行動という面では思いがけない効果をもたらすこととなった。コロナ終息後もいわゆるニュー・ノーマルとして、市町村が指定する避難場所以外への避難が進むことが期待される。

1.1. 残された課題

本稿では、行政が「災害時は指定された避難場所へ避難」と啓発することで、住民が「指定された避難場所へ行くことが唯一の避難」という防災意識を持つ一方、市町村が指定した避難場所が「空調が無い」「固い床に雑魚寝」「プライバシーが無い」など生活環境として決して快適でないことで、住民が避難しないことにつながっているのではないかということ論じてきた。もちろん、実際に被害が生じて自宅で生活ができない状況になれば、否応無しに指定避難所へ避難しなければならないのだが、災害が発生する前に自身の安全を確保するため早めの避難をする人は、まだまだ少ないのが現状である。

「災害時に必要なことは何か」と住民に問えば、一人ひとりから異なる答えが返ってくるであろう。それは、置かれている生活状況がそれぞれ異なるた

³² 2020年9月23日付け府政防第1522号、内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（調査・企画担当）・参事官（避難生活担当）発都道府県防災担当主管部（局）長宛「令和2年台風第10号を踏まえた今後の台風における避難の円滑化について」参照。

め当然ではあるが、その最大公約数は「命を守ること」である。そのためにも、平常時からハザードマップなどで自身がいる場所が浸水想定区域や土砂災害特別警戒区域などの被害が及ぶ可能性のある危険な場所なのかを確認し、災害時には「早い段階での安全な場所への避難」が求められるのである。

早い段階で避難をするということは、結果として被害が出なくとも、災害の危険がなくなるまで避難場所で一定時間滞在しなければならないということである。そういうことから、快適で避難したくなる避難場所を自ら見つけておくことも必要である。その一例が、離れて暮らす家族や親戚、友人の家、ホテルや旅館などの宿泊施設である。

もちろん、ホテルなどへの避難には費用がかかる。経済的に余裕のある人しかそのような場所へは避難できないではないかという批判もあるだろう。また、高齢者や障害者など避難行動要支援者とされる一人で避難できない人をどうするのかという課題もあるだろう。そのような批判や課題に対する回答は、本稿では持ち合わせていない。しかし、宿泊料金の助成制度を導入している奈良市のような事例もある。普段利用している介護施設などがハザードマップの危険区域外に立地しているならば、当然、避難場所の候補の一つとして考えられる。まずは「市町村が指定する避難場所だけが避難先」という住民の防災意識を取り払わなければならないことを本稿では主張したい。

住民の命を守ることは、行政の究極の目的である。しかし、自然災害に対して行政ができることには限界があると言わざるを得ない。そのようななかでも、何とかして住民の命を守りたい、その思いが従来の「指定された避難場所への避難」の呼びかけから「安全な場所への避難」の呼びかけへの変容につながっている。そして、その「安全な場所への避難」は、「より良い環境の場所を自ら選ぶ」ことにより、避難しやすい環境づくりにつながるのである。

「避難を通じて住民の命を守る」という政策にはゴールがなく、住民の自主的な判断・行動による避難という協力が欠かせない。今回の避難政策の変容により、少しでも人的被害を減らす効果が生まれることを期待したい。

参考文献

- 岡山県「平成30年7月豪雨」災害検証委員会 2019、『平成30年7月豪雨災害検証報告書』。
- 片田敏孝、編集部 2021、「行政依存やめ『あなた』が備える それが日本の防災の原点」『Wedge』33(3)、31-33。
- 倉敷市 2019、『平成30年7月豪雨災害対応検証報告書』。
- 倉敷市 2020、『平成30年7月豪雨災害から復興への記録:被災からの歩み』。
- 野田卯一 1963、『災害対策基本法』社団法人全国防災協会。
- 防災行政研究会編 2016、『逐条解説 災害対策基本法<第3次改訂版>』ぎょうせい。
- 真淵勝 2009、『行政学』有斐閣。
- 真山達志 2013、「政策実施過程での政策の変容」新川達郎編『政策学入門：私たちの政策を考える』法律文化社、30-43。
- 室崎益輝 2018、「避難情報がなぜ『適切な避難行動』に結びつかないのか」『消防防災の科学』No.134 2018（秋季）、41-43。
- 矢守克也 2018、「空振り・FACPモデル・避難スイッチ：豪雨災害の避難について再考する」『消防防災の科学』No.134 2018（秋季）、7-11。

参考 URL

1. 内閣府（2020）「令和元年台風第19号等による災害からの避難に関するワーキンググループ」内閣府ホームページ（2020年12月29日閲覧、<http://www.bousai.go.jp/fusuigai/typhoonworking/index.html>）。
2. 倉敷市（2019）「住民意向調査 防災まちづくりに向けた避難行動等に関する調査結果について」倉敷市ホームページ（2020年12月29日閲覧、<https://www.city.kurashiki.okayama.jp/33872.htm>）。
3. 気象庁（2019）「【災害時気象報告】平成30年7月豪雨及び5月20日から7月10日までの梅雨前線等による大雨等」気象庁ホームページ（2020年12月29日閲覧、http://www.jma.go.jp/jma/kishou/books/saigaiji/saigaiji_2018/saigaiji_201902.html）。

4. 内閣府 (2020) 「令和 2 年版 防災白書」内閣府ホームページ (2021 年 2 月 7 日閲覧、<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/r2.html>)。
5. 奈良市 (2020) 「奈良市災害時における宿泊施設への避難利用支援制度に関するお知らせ」奈良市ホームページ (2021 年 2 月 7 日閲覧、<https://www.city.nara.lg.jp/site/bousai-saigai/78517.html>)。

第6章

政策実施における倫理

— クライアント支配と被支配をめぐって —

藤井 功

1. 政策実施とストリートレベル職員

1-1 はじめに

公共政策の実施活動では、単に法規の適用だけで済むばかりでなく、裁量を働かさざるをえない場面がある。その裁量には担当者の性格や価値観などが避けがたく含まれるが故に、許容を超えて不公正や不当なものが生じることもある。すなわち、政策実施の場面では制度や法規の機械的な適合性だけでなく、担当職員の倫理性が反映することになる。法令に違反しなくとも、望ましくないレベルの実施活動がなされることがあるにもかかわらず、政策実施において倫理の問題を直視してこなかったのではないか。また、人材育成においても知識の獲得、能力の養成などに関心は向けられるが、やはり人間性の陶冶などを課題とすることが置き去りにされてきた。

そこで、本稿では実施活動で直接人々と接する職員たちの規範的なあり方、そして倫理というものの実態や課題を取り上げたい。なぜなら、制度や技術などは人間たる職員によって機能させられるものだからである。

1-2 実施過程の課題

政策過程は、政治過程との違いにおいて実践的、技術的な性格があるものと捉えられている（早川ほか、2004；森脇、2010）。前者は政治的な動態も含めて政府における一連の相互作用の流れに着目するが、後者は政治の権力獲得を巡る動態として多面的に捉えている。このために、政策過程は政治的

判断よりも、実現可能性や効率性などの実務的、技術的な側面が重視されることになる。そして、政策決定の後に続く実施過程が、それらの側面が大きく現れてくる領域として捉えられるのである。政策ができ上がっただけで、問題は解決したことにならないのは、誰の目にも明らかであろう。例えるならば、おいしい料理のレシピ（調理法）ができたのと同様で、その後に食材を調達し、調理を行い、そして食卓に置かれ、お腹の空かせた家族が食べ満足してこそ目的を達したといえる。まさに政策も実施過程をたどって、政策目的の達成へとアプローチするものである。

政策実施の分野は、さまざまな要因で変容を受ける性格を持っている。登山に例えるなら、エベレスト登山計画は政策策定や政策決定に当たるが、政策実施のプロセスでは食料や装備の調達、メンバーの能力などは考えるべき要素であり、実際の現場では当日に悪天候となった場合、不時露営することも、あるいは迂回路を選択することも、最終的には登頂を断念し引き返すことも起こり得るのと同じようなことである。要するに、決まった通りに展開しないこともある。実施の現場で生ずる実態を、基礎自治体において考えてみよう。

1-3 ストリートレベルの職員

本稿では、政策実施の場面で、千差万別の個別対応による裁量から「現場で政策を作る」と捉えられているストリートレベル官僚の行動を取り上げたい。その行動の基礎にあるものを検討することとしよう。

官僚メカニズムの中、さまざまな要因から上司の濃密な指揮監督を受けずに、ある意味で独立して執務に当たる職員たちがいる。マイケル・リップスキー（1986）は、彼らをストリートレベル官僚と呼んだ。彼らは、その思考様式と行動様式に特異な性質を帯びていると考えられている。

ストリートレベル官僚は、どんな性質を持っているのだろうか。一般の行政職員との違いとして、専門性の高さ、裁量の広さ、上司や組織からの監視を離れた単独の業務を担っているとされる。職種として、警察官、福祉ソーシャル・ワーカー、公立学校の教員、公立病院の医師・看護師などがあげられている。個々の職員では小さな権限だが、政策の具体化・目的実現という点で政策

実施に決定的なインパクトを与える存在である（リプスキー、1986）。

ソーシャル・ワーカーは、本稿では地方自治体で生活保護行政を担当する福祉事務所のケースワーカーに焦点を当てている。もともと官僚制メカニズムの行政組織では、一般に上司と部下、上級機関と下級機関において、指揮監督を受けていることが前提とされている。しかし、現実には部下や下級機関を、どの程度まで指揮監督できるかは、さまざまな条件や環境によるのである。例えば、部下が専門職であり、上司が一般職（非専門職）である時に部下の業務・仕事を評定しにくい場合、あるいは部下が単独で庁外など上司の監視の届かないところで業務をしている場合などでは、特異な思考や行動があらわれることになる。

1-4 生活保護ケースワーカーの職務実態

具体的には、福祉国家の重要な政策である生活保護行政の中で展開されている生活保護ケースワーカーと呼ばれるストリートレベル官僚の行動様式に着目したい。

生活保護は、国民のナショナル・ミニマムを維持する業務の典型で、個別の住民に対するサービス業務でもある。業務はナショナル・ミニマムの全国一律の適用という点から、その実施のために法規と実施要領¹、厚生労働省のさまざまな通知によって行われ、細かな規定が機械的に適用されるように見える。しかし、クライアントは個別で具体的な事情を抱えているのであり、その実態は千差万別といわれるほど多様である。したがって、生活保護、すなわち公的扶助のさまざまな判断は、担当ケースワーカーに委ねざるをえないのが実際の姿なのである。

その業務は、生活困窮による相談にはじまり、保護申請窓口での対応、申請によってさまざまな調査と保護の要否判定、保護費の支給、就労をはじめとする自立援助、生活におけるさまざまな課題（多重債務の問題、アルコール依存、DV＝家庭内暴力、子どもの進学、近隣トラブル etc.）など、人間の生活全般に関わるサービスの多様性がある。決められた事務分掌や業務の量が単

¹ 厚生労働省からの生活保護運営に係る、保護基準や解釈、手順などが、局長通知や保護課長通知を含めて細かく示されたもの。

純に多いというだけではない。被保護者²と直接に対面し、人的サービスを実施するのであるから、受け手である相手の姿勢や行動によって対応の変更が必要であり、予想さえできないことに遭遇することも多い。その都度、状況にあった方法を探るといふ負荷が存在している。このように、被保護者が業務の対象、あるいは業務過程の要素なっていることや、クライアントは自らの利益を考えて行動することになるため、ケースワーカーとの軋轢が生ずることが少なくない。しかし、被保護者を完全に業務対象から外すことはできないのである。では、生活保護ケースワーカーは、どうするのか。

1-5 クライアント支配という手法

ストリートレベル官僚である生活保護ケースワーカーは、さまざまな負荷を軽減するために、クライアントを自己に負荷が掛からないような都合のよい状態、すなわちケースワーカーの指示に従順にしたがうようにコントロールすることが生ずる。これを、クライアント支配と呼んでおり、ケースワーカーのやりやすいようにしたいという動機によると指摘されている（田尾、1995）。

このように、クライアント支配はクライアント側の状況よりもケースワーカー自身の都合を優先させることである。筆者は生存権保障という福祉の意義、あるいは福祉国家の公務員としての立場から大きく逸脱するにもかかわらず、手間ひまかけたくないという理由でクライアント支配に至ってしまうのは、なぜかという疑問を持っている。

2. クライアント支配の倫理課題

2-1 二つの事例と検討

生活保護において、クライアント支配と呼ばれるケースワーカーの行動があることはよく知られている。従来の説明では、自らの時間などの資源不足から、手間のかからないよう指示に従うようなクライアントを作り上げると

² 正確には、被保護者または要保護者（以下同様）。保護決定後、要保護者は申請前から保護決定後を含む者を指す。

される。そのクライアント支配の是非だけでなく、倫理的な課題を検討してみよう。ここでは、二つの事例を取り上げたい。

2-2 事例1（コントロール目的の誓約書）

2-2-1 事例の概要

生活保護申請において申請要件にもない誓約書を書かされたという事案で、2012年3月に京都・宇治市で起きたものである。生活保護の適用にあたって、担当ケースワーカーの判断に対して要保護者³であるクライアントが保護の決定や廃止など一切異議を申し立てないことを内容とした誓約書を書かせるものであった。

生活保護の申請において、必要な書類が法令に定められている。ところが、ケースワーカーW1が法令にもない誓約書を申請の折に提出をさせていた。その誓約書なるものは、生活保護受給にともない根拠のない細かな誓約を課し、守らない場合はすべてクライアントの責任となり、保護の廃止を含めて処分されると記されている。誓約事項は母子世帯や高齢世帯など世帯構成に応じて極めて多岐にわたり、届け出など書類の複数回の不備で保護廃止、就労は選り好みできないもので、担当ケースワーカーの指導に反することは許されない、母子家庭では「生活保護費削減のため、前夫が生存している場合は子供の養育費を請求・獲得することを誓います」と義務付けている。また、母子家庭でありながら妊娠した場合は生活保護に頼らないこと、その他が列挙されている。最後には、「社会的モラルを逸脱する行為、その他刑法に抵触していると担当職員が判断した場合は保護廃止だけでなく各関係機関への連絡・通報を視野に入れた処分となることを理解・確認し、この処分については貴職に一任した上で異議を申し立てないことを誓います」とまで書かれているものである。

この誓約書は、生活保護法、生活保護法の施行令や施行細則、実施要領に定められてもいない書面であり、当該福祉事務所のケースワーカーW1が個人的に作成したものである。

³ 生活保護法第6条で、用語の定義がなされている。「要保護者」とは、現に保護を受けているとしないにもかかわらず、保護を必要とする状態にある者をいう。

表1 事例1の経緯

時 期	概 要
2012（平成24）年 3月1日	<ul style="list-style-type: none"> ・要保護者が生活保護申請のため相談に市役所へ行き、ケースワーカーのW1が対応。相談・申請が昼食抜きで4時間を超える。 ・生活保護の申請書記入前に、W1が独自に作成し、申請要件にもない誓約書を読みきかされた上で、署名と押印をさせられた。
3月2日以降	<ul style="list-style-type: none"> ・申請しただけなのに細かな項目の誓約書に疑問を持ち、一人の市議に相談した。手元に控えもなく、アドバイスに従ってどんな内容だったかを確認するため、誓約書の写しをもらうことにした。
3月7日	<ul style="list-style-type: none"> ・生活保護の部署で誓約書のコピーをもらうため、市役所に行く。ここで、管理職に誓約書を提出させていたことが発覚。
3月8日	<ul style="list-style-type: none"> ・W1は1月20日にも、別の保護申請において誓約書を提出させていたことが判明。
3月13日、14日	<ul style="list-style-type: none"> ・ケースワーカー全員にヒアリング調査をした。 ・まず、W1が平成24年3月1日に誓約書をとったものは、W1が独自に作成し、制度にないものであること。内容が一方的で拘束的だったこと。 ・他のケースワーカー2名も、同じような誓約書を提出させていたことが分かった。一方は平成23年11月9日、12月13日、平成24年2月27日で、他方は平成24年2月23日の申請時であった。
3月8日～15日	<ul style="list-style-type: none"> ・所属長や係長などから、要保護者や被保護者など関係者に謝罪とともに誓約書には効力がないことを説明し理解を求めた。

出典：宇治市議会会議録（平成24年3月12日予算特別委員会（第4回）－04号、pp.252－275）から筆者作成、人物の識別記号を変更。

2-2-2 事例1の検討

法規に定めのない誓約書はケースワーカーW1自身が個人的に作ったものであり、作成意図は不正受給を防ぐためと述べている。しかし、そう説明しているが、抑圧的な禁止事項などが網羅的に記載されている誓約書の写しをクライアントに渡していないわけである。これは、不正防止ではなく、制度知識の

あるケースワーカーが権力的にクライアントを都合よくコントロールしようとするのが目的になっていたのは明白であろう。まさに従来から言われるクライアント支配モデルとおりにいえる。

誓約書は A4 用紙で 2 枚半にわたる長いもので、「いかなる理由であれ、私的な用事を優先させる・約束の時間に来ない・連絡義務を果たさない・書類の不備が複数回発生した場合には、私の自己責任ですので保護の廃止を踏まえた処分については貴職に一任します」などから、内容においてもクライアントを手間ひま掛けずにコントロールするものであることがうかがえる。誓約書控えを交付していないこと、一方的かつ抑圧的な内容ということにおいて、申請者との合意や権利者としての主体性を否定して、他者を支配しようとするものであった。

また、「就労の選り好みはできない」や「前夫からの養育費を獲得」とするが、前者で就労指導に基づく就労がブラック企業だったと判明した場合、後者で母子家庭において前夫の養育費が不履行により獲得できない場合など、クライアント本人の責めに帰すべき理由がないものでも、シビアな措置を受忍するという誓約になる。しかし、そんな内容の誓約が履行できるものではないことは社会福祉主事資格のある生活保護ケースワーカーにおいて容易に想像することができなければならないものであるだろう。

加えて、「～その他の刑法に抵触していると担当職員が判断した場合は保護の廃止だけでなく各関係機関に連絡・通報を～」と書かれ、刑法に抵触するかどうかを判断するのがケースワーカーであるというのも人権的感覚の欠如といえる。生活保護を申請する人が不正や犯罪に及ぶという前提であり、刑法違反の疑いや判断まで司法警察職員（警察官など）でないケースワーカーが行い得るものではないだろう。ここには、人権保障としての生存権という政策目的の理解が、存在していないのである。

2-2-3 モラルの強制

誓約書の中に二か所モラルを約束させる部分がある。「～保護費が税金から出ていることをしっかりと理解し、納税者の立場に立って贅沢や無駄遣いをせず社会的モラルを守り、節度ある生活をするを～」、「～保護費の不正

流用・虚偽の申告による生活保護費の詐取・著しく社会的モラルを逸脱する行為～」（傍点は引用者）がある。

行政が基本的に権力作用であることから、政策実施の中で権限を逸脱する行動、また倫理に反する行動がしばしば見られる。この事例ではケースワーカーW1の側が、モラルと称するルールを一方的に設定するものであり、自由にルールを作り強制することができるという行為である。そして、「社会的モラル」という言葉で弱い立場の人間を威圧することによるコントロール自体が、逆にモラルとして倫理的に妥当性を欠いているといえるだろう。ケースワーカーW1が職業人として、また人間としての倫理を欠如させていることになるのは、とても皮肉なことである。

さらに、この誓約文書ではモラルを外的に強制しているのであるが、確かに社会的ルールとして外的な制約という面もあるが、モラルや倫理は自己の内面などから湧出することに基礎があるのではないのだろうか。その自発的、内的側面をまったく考慮されていないところに、ケースワーカー側はモラルという言葉で単に支配の手段としたことが表出している。

3. クライアントに支配されるケースワーカーの倫理問題

3-1 事例2の概要（恐怖によるクライアントからの支配）

前節ではクライアント支配の典型例を検討した。それとは、異質な実施現場も生じていることを取り上げたい。事例は、京都・向日市の福祉事務所において生じたものである。

政策実施現場においては、コントロールされる対象と思われていたクライアントがストリートレベル官僚を支配することが起こり得るのである。クライアントが反社会的集団の元メンバー等の場合、ケースワーカー側が言動から暴力的脅威を受ける状況は現実に存在している。この事例は保護受給者C2が犯した傷害致死事件について、当該クライアントに死体を隠すなどの対応をさせられたケースワーカーW2が死体遺棄罪となったものである。

そのケースワーカーW2は当該保護受給者C2の担当となったが、クライアントが自己の犯罪歴、暴力団員であったことなどを伝えながら不当な要求を行

うようになる。また生活保護に関わらない私的なことでも呼び出すことが増えてきた。そして、ほとんど毎日のように無理難題の電話をするようになり、要求が認められないと激昂して電話対応も2時間から4時間に及ぶものとなっていた。閉庁後も電話による脅威ある言動を繰り返すレベルにまで至った。時にはケースワーカーW2は多額の金銭を私的に供出させられ、また「殺す」といった脅しをも受けている。その結果、疲弊したケースワーカーW2は精神的に支配され、ほとんど保護受給者C2の指示にしたがうようになって行った。この時期に、課長や査察指導員（係長職）は別なクレーマー（常習的苦情申立者）のクライアントへの対応に集中しており、当該ケースワーカーW2を十分に把握できていなかったとされる。また、W2は人事異動の自己申告書に強い異動希望を書いており、不当な要求ケースがあり眠れないなどのストレスがあることを申し述べていた。

こうした中で、最終的にケースワーカーW2はクライアントが暴力によって死なせてしまった被害者（同居の女性）を、W2名義で借りたアパートの部屋に隠す役割を担ったのである。

表2 事例2の経緯

時 期	概 要
2018(平成30)年1月	・保護受給者C2の生活保護を開始し、担当ケースワーカーが職員W2となる。
7月	・査察指導員（保護援助係長）人事異動。
11月	・保護受給者C2から職員W2に対し長時間の電話が始まる。
12月	・勤務時間外にも保護受給者C2からの長時間の電話が始まる。職員W2が係長に警察への相談を提案する。
2019(平成31)年1月	・職員W2が「自己申告書」を人事課へ提出。
2月	・定期家庭訪問を職員W2単独で実施。
3月	・定期家庭訪問を職員W2単独で実施。
2019(平成31)年 5月上旬	・保護受給者C2が女性と同居を開始。

5月下旬	・職員 W2 と係長で定期家庭訪問を実施。
6月12日	・保護受給者 C2 と職員 W2 が死体遺棄罪の疑いで逮捕。

出典：向日市検証委員会検証報告書⁴より筆者作成、人物の識別記号を変更。

3-2 ヒアリングと検討

そこで、筆者は2020年7月に向日市の生活保護部門・地域福祉課の新しい査察指導員⁵（主幹）からヒアリングを行った。事件当事者の職員は、誰に聞いても真面目でおとなしい人物だと述べられている。組織として、当該職員が職場で疲弊を訴えているのに、守れなかったことを悔しく感じているとのことである。したがって、検討委員会の指摘どおり組織的対応ができていなかったことが事件の要因であるとの認識であった。「組織的対応」の内容は、単なる報告・連絡・相談（俗にホウ・レン・ソウと呼ばれる）でなく、職員に向き合った助言、問題の共有、原則として複数対応ということであった。ストリートレベル官僚の特性として単独対応を皆無に出来ない点について、それを補う問題共有や上司の直接対応が必要との認識であった。

この事例は、クライアント支配とは逆に、通常は支配される側である保護受給者（クライアント）がストリートレベル官僚であるケースワーカーを支配、およびコントロールしたという点で特異なものである。向日市の検証委員会報告では、不当要求について担当ケースワーカーW2 一人の対応に委ねられて組織的でなかったこと、その結果保護受給者 C2 がケースワーカーW2 を支配する関係となったことを指摘している。一般に、問題が発生、発覚した後で、組織的対応が欠けていた、不十分だったと指摘されることが少なくない。そこで、組織的対応については後述したい。

ここでは、なぜケースワーカーW2 がクライアントである保護受給者 C2 に支配されたかについて、倫理と組織から検討してみよう。倫理については、ひとまず人間が社会の一員として守るべきルールで、そうした社会を生きるうえで正しいあり方と捉える（柘植 2010、品川 2020）。さて、W2 は恐怖と執拗

⁴ 生活保護業務上の職員逮捕事案に係る検証委員会（2020）。

⁵ 査察指導員とは、ケースワーカーに指導、助言を行い、業務の進行管理をする監督者。社会福祉法第15条1項3号、3項に規定されている。

さを要因として、職員としてばかりでなく、人間として行動や思考を狭めて行った。そして、法廷で「もうこれで、電話がかかってくることも殺されることもないと安堵した」と心裡を吐露している。この発言から W2 が恐怖過剰となる怯懦に陥って、倫理性をなくしてしまったとみるのは早計であろう。C2 は元暴力団員で犯罪歴を誇示しており、脅しのプロである。その恐怖や執拗を背景にした上、知人女性を暴力によって死に至らしめた事件を W2 に伝えて事後対応の指示をしていたのである。暴行による人間の致死という現実を前に自身の危険を感じるのは普通のことである。人間的な倫理が働かないような極限的な恐怖の増大があったというべきである。何とか恐怖に苛まれながらも対応してきたが、組織のサポートである組織的対応が欠如したために生じた事案だったといえるのではないだろうか。

そこで、倫理観を個人の責任だけに帰するのではなく、組織として個別の担当職員が倫理的行動を貫けるようにするという課題に向き合う必要があるだろう。倫理的であろうとすれば勇敢さが求められるが、それは見境のない無謀でも、臆病という怯懦でもなく、それらの半ばに位置する条件を組織としても支えることである（アリストテレス 1971）。倫理が機能するために、まさに組織的対応が求められるのである。そういうのも、事件に至らなくてもケースワーカーなどに恐怖で迫るクライアントの存在は、さほど珍しくないからである。現場レベルでは、ケースワーカーが恐怖や執拗さに苛まれるなどからメンタルな負荷により休職する要因の一つにもなっている。

なお、検証委員会は「～、職員の資質向上とともに倫理観やマインドもまた必要不可欠なもの」と述べているが、「組織的な管理運営（マネージメント）を視座とした不断の努力が必要であると認識される」と組織的対応にウエイトのある見解である。しかし、前者の個人としての倫理課題に取り組むことなく、後者の組織としての対応、いわば管理運営の問題のみに着目するだけでは不十分ではないだろうか。なぜなら、組織的対応は行政組織において不祥事のたびに論点にされることを繰り返しているのであり、その具体化はいわゆる「報告、連絡、相談」などと呼ばれるような組織で情報や課題共有の必要性を説くレベルである。ケースワーカーなどのストリートレベル官僚が機能する政策実施の現場では、報告や連絡、相談も出来ない状況下で担当一人だ

けが対応せざるを得ない場面こそが特性であり、課題を持っているからである。

3-3 「組織的対応」の問題点

不祥事を起こした担当職員や組織において組織的対応が欠けていたということだが、向日市の検証委員会報告書（危機管理と組織的運営管理の章）によれば、「早急に不当要求を組織的に対応するための体制を構築する必要」⁶など組織的対応はこれから検討するべき課題だとしている。そして、向日市へのヒアリングでも、今回の事案は組織的対応ができていなかったことが要因だと述べている。整理してみると、複数で対応すること、他の組織・機関と連携すること、事案を共有することが組織的対応の内容と見ているようで、現場担当課では助言、問題の共有と捉えている。このような理解であれば、組織的対応とは複数対応、機関連携、助言、問題共有と具体的に語ればよいのだが、組織論での文献の索引や項目にもない組織的対応という用語をどうして使用するのだろうかという疑問が出てくる。

疑問点の一つは複数対応が組織的だとすれば、単独で対応するのは組織的ではないということになってしまいそうである。組織において、事務分掌や組織方針にしたがって単独で業務を遂行することは多くあり、まさに生活保護ケースワーカーのようにストリートレベル官僚は単独の現場で従事することが特徴点でもある。組織の方針や指示がなされているなら、単独であっても組織的というべきである。二つに、機関連携、助言、問題共有は組織の管理機能に当然含まれており、特に組織的対応と呼ぶまでもないだろう。

むしろ、これらに共通する要素は、組織マネジメントであり、それこそが欠落していたと見ることができるのではないか。複数対応も、機関連携も、助言も、問題共有も、主として担当職員の役割ではなく、管理者・管理職こそがマネジメントとして行う領域なのである。それが大切であることは、上記検証委員会報告で「本事案は総じて、関係する管理監督職が組織的対応をすべきであった」⁷と述べ、「組織的な管理運営(マネジメント)を視座とした不断の

⁶ 生活保護業務上の職員逮捕事案に係る検証委員会(2020 : 32)。

⁷ 生活保護業務上の職員逮捕事案に係る検証委員会(2020 : 30)。

努力が必要」⁸と指摘していること分かる。ちなみに、組織の理解はバーナードにより、①明確な目的、②2人以上、③協働体系の複合体が要素であることが示されているが、もっとも重要なことは協働体系ということである（バーナード 1956）。そこには、マネジメントが不可欠な要素として予定されるであろう。

この事例は、組織の最も重要な要素である協働体系の機能、すなわち管理職が管理機能を果たせなかったということであろう。まさに、組織的対応とは、管理監督職の組織マネジメントを意味していると考えべきである。このことは、検討委員会報告には課長と査察指導員は別件クレーマーに専念していたと記述されているが、先に述べたように検討委員会7名中、市の管理職が5名であることから、組織的対応の内容に踏み込めていないのではないだろうか。すなわち、もっぱら業務の性質や組織のあり方について検討されているが、管理職・監督職の機能には深く触れられていないようである。管理職の能力や無関心、あるいは無気力、責任逃れも、社会的信用を低下させることであり、倫理が求められるところといえる。

したがって、この倫理意識、倫理観を共有することが、組織的対応と呼んでいるものの内実を高めるために必要だと考えられる。倫理意識の共有というのは、それを補強する組織文化が構築されていることが必要であろう。ここでいう文化は、組織において共有する価値観、組織成員の誰もが同じようにするであろうという規範意識である。

4. 実施過程における倫理

4-1 自治体の官僚制

倫理を考える前提として、まず官僚制について検討しておきたい。なぜなら、近代官僚制の原理によれば、行政は価値中立であるため、倫理の問題は起きないとされている。政治は価値の選択で、行政は事実の活動という捉え方である。公務員の倫理といえば、ルールの合理性に従って私心なく職務を遂行するものと、人々は期待するかもしれない。それは、マックス・ウェーバー

⁸ 生活保護業務上の職員逮捕事案に係る検証委員会(2020:33)。

の近代官僚制概念によれば、職員の内心的判断を必要としない客観的・中立的なルールにしたがって行為すればよいからである。しかし、ストリートレベル官僚の特異な思考や行動様式などの研究（リプスキー 1986）が示すように、官僚制の実際は合理的かつ機械的に展開していなかったのである。福祉国家という行政国家化によって裁量を含めて行政が価値判断をしながら行動する領域が飛躍的に広がったのである。よって、ウェーバーの理念型とおりに捉えるべきではない。ここに、官僚制の下で、倫理に関わる課題を検討する理由がある。

自治体も基本的には、官僚制メカニズムのある組織形態であることは間違いない。しかしながら、田尾雅夫は「地方自治体は、統治のための官僚制であっても管理の便宜を目的とした官僚組織とはいえない」⁹と、軍隊や近代国家のような官僚制の古典的モデルから最も遠いところの組織であると述べている。すなわち、さまざまなニーズや環境に対応するため、冷徹な規律のみで運営することができない「柔らかな組織」、「流動的な組織」という意味なのである。このことは、自治体組織が外部環境に開かれており、人々や社会との関係を避けることなどできないからである。こうして不確かさや曖昧さを抱え込むことから官僚制でありながら柔軟な対応せざるを得ないことを指摘している。

こうした管理的規律が貫徹されない自治体の官僚組織では、政策実施の現場、とりわけ生活保護のケースワーカーなどストリートレベル官僚は、千差万別のケースに遭遇することから、この不確かさや曖昧さが大きく出現することになる。すなわち、裁量を含めて担当職員が価値判断する領域の拡大である。官僚制は分業が必要なほどの大きな組織であることから、公務員の自己利益および分担組織として権力や権限、地位の確保や拡大、責任回避の態度、人々への抑圧的対応などが生じるものでもある。すなわち、不確かさ、価値判断において、倫理意識が薄らいでしまう要素が広がっているのである。今までは、政策目的に向けた実施活動では、担当職員的能力が議論されてきた。しかし、能力はもちろんのこと、ストリートレベル官僚が人間であることから、人としての倫理および公務員倫理が求められることになるだろう。

⁹ 田尾（1990：138）。

4-2 原規範としての倫理と公務員倫理

そこで、倫理が重要な機能を持っていることを考えてみたい。一口に規範といっても、そこにはいくつかのレベルがある。原田三朗は、最も広く基礎的な規範として、基礎的な社会生活が成り立たないような行動を禁止する規範があると述べている（原田、2007）。彼は職業倫理としての公務員倫理に着目するため、社会生活上の基礎的な原規範があり、そして高次の職業規範が位置づけられることを述べたいための説明である。規範類型にはさまざまあるのだが¹⁰、ここでは対象領域から捉えれば、職業倫理のように特定集団で機能する集団規範（group norm）、特定の社会や地域で認められる社会規範（social norm）、あらゆる社会や国家で妥当する規範（norm）と階層的に解するのが妥当と思われる。そして、原田のいう原規範は、後二者にあたると思われる。なお、倫理とは、人間が社会を維持するために守るべきルールで、礼儀から法律まで及ぶ広い社会ルール全体の概念である。倫理の内実については、次節で言及する。

2 節と 3 節の二つの事例からも分かるように、もともとストリートレベル官僚であるケースワーカーが業務を担う生活保護という領域は閉鎖的な環境の下で個別クライアントに対応するため、組織の管理が及ばずしばしば政策目的を逸脱するものであった。そこでの政策目的を見失った問題の多くについて、能力だけでなく公務員倫理あるいは人間的倫理に問題がなかったかという問いが、二つの事例から可能となる。広くは法令からの逸脱、そして善悪、公正と不正、公平と不公平、徳と不徳といわれるような規範的な価値判断が問われているものであり、倫理の問題だと考えられる。

ここでいう公務員倫理には、2つの要素がある。公務員の行為において、1つは法規に基づくものが外的強制による行動規制であり、もう1つ自己の価値意識に基づく内的な規制と分けることができるだろう。公務員倫理という言葉は英語圏の「Administrative Ethics」や「Governmental Ethics」などと同じように使われている。そして、国家公務員倫理法や多くの地方自治体の

¹⁰ 『日本大百科全書』小学館、2014年12月の更新版。「規範」の項によれば、宗教規範、道徳規範、法規規範などの分類が示されている。

職員倫理規程に見られるように、公務員に倫理が求められる理由は行政組織や行政活動の信頼を確保・維持することにある。国家公務員倫理法の目的に「～国民の疑惑や不信を招くような行為の防止を図り、もって公務に対する国民の信頼を確保～」¹¹と謳われ、自治体版の倫理規程でも同じような文言で「職務の執行の公平さに対する市民の疑惑又は不信を招く行為の防止を図り、もって市政に対する市民の信頼を確保～」¹²や「市民の疑惑又は不信を招くような行為の防止を図り、もって公務に対する市民の信頼を確保～」¹³などと定められている。そして、倫理に反する行為として、不当や不公正、アカウンタビリティが確保できないものなどが上げられており、不正行為にとどまらず、清廉性、判断の適切さといえるものにも及んでいる。これらの倫理法や自治体倫理規程などは、外的な行動規制ということになる。

一方、個人の内的規制としての倫理は、公務員倫理の土台に位置しており、業務にとどまらない領域に広がっている。すなわち、内的規制としての倫理には、人間が備えるべき判断基準として他人を殺さない、傷つけない、盗まないなどの原規範が存在する。いわば、人間的な原規範を基礎として社会規範、その上に職業規範というように階層を成しているのである。業務の行動基準と個人の行動全体は個別に分離できないものであり、公務員倫理は個人の倫理体系の一部となっているといえる。そして、組織は組織成員から構成されており、倫理の問題は個人に還元されることになる。その個人がさまざまな場面で向き合うのが、個としての倫理判断である。それは理性、あるいは感性に基づくかを問わず、価値に関する判断である。すなわち、倫理的な価値判断によって、行為は動機づけられるのである。

したがって、サービスの行動基準としての公務員倫理とともに人間的倫理にも視野を広げるべきであろう。倫理には、基底に人間としての原規範があり、その上に社会規範が存在している。そして、社会規範の一部に公務員倫理が位置付けられる。まさに人間的倫理は善悪、公正と不公正、正義、徳などに着目しており、人々において正しいあり方という意味で理解されるものである。

¹¹ 国家公務員倫理法第一条。

¹² 宇治市職員倫理規程第一条。

¹³ 向日市職員倫理規程第一条。

倫理は社会のルール全体という広い意味を持っているが故に、公務員倫理の基礎であると考えることができる。

4-3 法令遵守から倫理へ

現代は行政国家化が進んでいると言われており、福祉国家としての性格が行政活動を広げていることでもある。そうした中で、自治体を含む行政組織の営為や団体的行動の展開であっても、公務員が業務を担当する場面での判断や意思決定が重要となり、そこに公務員個人の倫理が求められることになる。

ところで、一般的に公務員倫理とは、公務員に行政不信となるような汚職などをさせないものであり、彼ら公務員が倫理法や倫理規程などを守ることでそれらを防止しようという理解が多いだろう。それをよく示しているのは、コンプライアンス (compliance) が法令遵守と訳され、法律や規則を守ることと解されていることである。しかし、単に法令を遵守することであれば、法治国家としてあまりに当然すぎることであろう。コンプライアンスの意味は単に法令を守るだけでなく、倫理を確立する一つの手法である。組織の倫理綱領、行動基準など含んで、全体として公務員倫理に従うことを指している。もともと、コンプライアンスは、企業におけるインサイダー取引、虚偽表示、不正会計、談合、リコールの隠蔽などの不祥事から、法令とともに企業倫理、職業倫理の重要性が認識される中で登場したものだからである。さらに、compliance の動詞 comply は従う、応じるという意味に過ぎない。コンプライアンスを言語の文脈から考えれば、単に法を守ることにとどまらず、組織目的や公務員倫理に従った行為を確保するということを意味しているのである。

ハーバード・ビジネス・スクールのリン・ペインは、企業倫理についてコンプライアンス手法の限界を指摘し、統合的なアプローチが必要であることを述べている (Paine, 1994)。コンプライアンスによるものは、法的制裁を避けることが根本である。しかし、それだけでは他律的で形骸化することになる。したがって、価値や指導原理から組織文化、伝統、訓練などを統合して自己統治の考え方を基礎にするべきだという。次の表に示されている。

表3 組織的規範の管理 <倫理マネジメントの方策>

	コンプライアンス方策 の特徴	統合的方策の特徴
倫理	外部から課された基準に順 応	選んだ基準に従った自己管理
目標	犯罪行為の防止	責任ある行為を可能にする
主導性	法律家主導	法律家・人的資本の専門的支援 を伴ったマネジメント
方法	訓練、裁量の縮小、監査と統 制、罰則	教育、リーダーシップ、説明責 任、組織体制と決定手続き、監査 と統制、罰則
行為者 の前提	物質的な自己利益に導かれ た自立的存在	物質的な自己利益、価値、理想、 同僚に導かれた社会的存在

出典：Paine（1994:113）から抜粋。

すなわち、公務員倫理は単なる汚職対策レベルのものではなく、民主主義の下で公務員制度が正常に作動し、行政を機能させる要素である。したがって、公務員個人の言動だけでなく、職務上のすべての事柄を倫理的な判断に基づいて遂行することが要請される。そういう点から、倫理法や各自治体の倫理規程などの倫理法制を遵守することだけで、倫理を確保することができると考えるのは狭きに失するだろう。なぜなら、倫理法制は一定の強制を含む外部統制であり、とりわけ行政組織においては画一主義¹⁴や法規万能主義¹⁵などからルールに形骸化が生じる傾向もある。したがって、公務員自身の価値判断である内部統制としての倫理を機能させなければ不十分なものとなるだろう。すなわち、外部統制としての倫理だけでなく、公務員個人の内部から発せられる倫理を如何にして醸成するかという、自己統制のシステムが検討されなければならないと考える。

倫理法制は、すべての事態を規定しているわけではない。また、規則に固執すれば倫理的な判断から遠ざかることも生ずるのではないだろうか。内的な自己統制としての倫理的価値意識を重視することが求められるだろう。ただ

¹⁴ 武智（1996：142）。

¹⁵ 西尾（1993：196）。

し、抽象度が高く、時間が必要になるものでもあり、人間の知覚・認識は経験、すなわち習慣が蓄積されて出来上がるものである。そして、善悪や道徳的な価値が構造化されたものとしての倫理が存在することになり、倫理に反したり、矛盾したりする状況には、人間として反発や抵抗が生ずるようになって行くのである。

5. 倫理の確立に向けて

5-1 問われる倫理

政策実施の現場において、政策目的や効果との関係で担当職員の能力に着目されることが多いところである。そこで、能力と倫理の関係とともに、倫理確立のため、どのような課題があるかを先述の事例を踏まえて検討しておきたい。

まず、公務員が法律や条例に定められた服務規定に従っていれば、それだけでは倫理的と言えないであろう。例えば、手続きとおりであっても、無駄に待たせる、不親切な対応をするなどを想像すればよい。官僚制の理念モデルでは、法令や規則に従えば公務員の恣意を排除して公平に遂行されるとみる。しかし、実際の業務の多くは規定にないもの、あるいは裁量など公務員個人での判断が必要な領域も広く存在しており、そこに倫理的意思決定の課題がある。そうすると、倫理を考える領域として、まず法や倫理規程などの服務規定による比較的明白なものがあり、次に法令や規則に定められていないが、社会的な信頼の確保が望まれる行動や判断がある。

さらに公務員個人でなく組織としての倫理的意思決定というべきものにも、視野を広げるべきではないだろうか。すなわち、組織における管理職の倫理というものである。組織としては、法や条例という倫理法制、また研修などによって倫理を根付かせることは必要なことであろう。倫理は個人の心がけのみならず、組織の課題でもある。ところが、〈事例2〉で検討したのは管理職がマネジメントを果たせなかったことであつたが、管理職の倫理をも検討すべきである。一般に管理職は組織や政策の目的達成に焦点を合わせることに傾き、部下の行動について関心レベル低いこと、あるいは無関心であること、

ひどい場合には非倫理的な側面に暗黙の承認をしているなども少なくないだろう。こうした、自由放任的姿勢も反倫理的要素を持つと考えることができる。

5-2 倫理の内面化

わが国の官僚制において、公務員意識の中に公権力を一身専属の私的権利と同視する傾向が残っている、あるいは伏在しているとの指摘もある。例えば、役得、顔を利かせる、強引さなど公職や公権力を背景にした行動である。公職私有観と呼ぶ研究者もある¹⁶。

公務員個人の反倫理行為を考えてみよう。倫理的な問題としては汚職のような金銭利得の動機よりも、偏見、支配欲、恐怖などの感情が要因になることの方が多いのではないだろうか。なぜなら、公務員個人のさまざまな業務において一定の裁量や思いで判断し、行動するという中に偏見や感情は混ざり込んでいるからである。倫理や道徳が問われるのは、こうした日常的に実施されている業務の中にあるといえる。裁量が広く大きいと言われるストリートレベル官僚においては、まさに日常的に生ずることになる。

こうした現状から、倫理を守ることは事後の処罰や処遇だけで実現できるものではないだろう。すなわち、外部からの力ではなく、公務員の内部から出てくる必要がある。そのため、法令を守る倫理、コンプライアンスというものを倫理研修によって意識付けするだけでなく、倫理的価値を公務員個人に内面化して埋め込むことが重要になってくる。

再度、倫理とは、広く人間が社会を維持するために守るべきルールや規範というものである。そして、倫理の英語エシックス (ethics) は習慣を原義とした言葉であることも知られている。倫理は、人間として善であるものを達成するために実践することとされる。アリストテレスによれば、この倫理には二通りのものがあり、物事の原理を把握する知恵や適切さの思慮、技術などを含む「知性的卓越性 (知性的徳)」と、行動や態度、感情の善さにかかわる「倫理的卓越性 (倫理的徳)」¹⁷とに区別していて、「知性的卓越性はその発

¹⁶ 原田 (2007 : 203)。

¹⁷ アリストテレス (1971 : 69)。なお、菅豊彦によれば、「知性的卓越性 (知性的徳)」

生をも成長をも大部分教示に負うものであり、まさしくこのゆえに経験と歳月を要するのである。これに対して倫理的卓越性は習慣づけに基づいて生ずる」¹⁸という。前者の「知性的卓越性」は人間の理性的かつ思考的な倫理で、後者の「倫理的卓越性」は人間のかつ性格的な倫理というものである。要するに、思考して思慮深い知性的な倫理は教授を通じて、善き人間としての性格的な倫理は習慣的な訓練によって培われるということである。

しかし、それらは分離して捉えることはできないものである。アラスデア・マッキンタイアは、次のように言っており、少し長いが引用しておきたい。「プロネーシス（思慮）は知性的な徳であるが、それがなければ性格的な諸徳はどれ一つとして行使されえない」と言い、「これら二種類の道徳教育は密接に関連している。最初の生まれつき与えられた性向を性格的諸徳に変容させるには、それらの性向をカタ・トン・オルトン・ロゴンに徐々に訓練することで行うからである。その意味で、知性の行使こそが、ある種の自然的性向と、それに対応する性格的諸徳との間の決定的な違いをつくるものである。さもないとすればその知性は、人間にとって正真正銘の善である目的にでなくどんな目的に対しても手段を結びつけるための、ある種の狡猾な能力へと墮落するか、最初からたんにそういう能力のままかである」¹⁹。原著の「カタ・トン・オルトン・ロゴン」は、「まっとうな分別にしたがって」²⁰や「ただしきことわりに従うものでなければならぬ」²¹と訳されている。要するに、性格（習性）の倫理と知性的倫理は統合して捉えるものである²²。

マッキンタイアは、アリストテレスの徳論が時代や地域的な特殊のを持ちながらも、普遍的な倫理を含む善なるものを捉えることの意義を認めている。その上で、性格的徳である公正さなどは、公正な行為をいく度も遂行する中で獲得され、知性的徳として理論的かつ実践的に賢明になるのは体系的な教授を通してであると捉えている。すなわち、徳、言い換えると倫理的に正しい

を「思慮の徳」、「倫理的卓説性（倫理的徳）」を「性格の徳」と述べている。

¹⁸ アリストテレス（1971：69）。

¹⁹ マッキンタイア（1993：189）。

²⁰ マッキンタイア（1993：188）。

²¹ アリストテレス（1971：280）。

²² 「知性的卓越性」は「知性的徳（倫理）」や「思慮的徳」、「倫理的卓越性」は「性格的徳（倫理）」と同じもの。翻訳者によって異なっている。

行為とは、二つの徳である性格的徳と理論的・実践的徳は統合的に確立されるものであることを強調しているのである。

5-3 倫理を培うための研修

この二つの倫理を統合的に形成するという点で、研修に着目することができる。まず、研修について検討してみよう。一般に研修とは、仕事を進めるための知識・技術を習得することだと説明され、理解されることがほとんどである。実務に向けられた研修と呼ばれるものの多くが法的知識、制度的知識、業務遂行のための手順や手法を内容としている。そして、知識と技術を獲得すれば予定調和のように業務執行がなされるとイメージされているようで、研修の内実はあまり深く検討されることがなかった。

大森彌は自治体職員の研修の内実について、裁判所法第 55 条で「司法研修所教官は、上司の指揮を受けて、司法研修における研究、修養及び修習の指導を掌る」とされ、さらに教育公務員特例法第 19 条で「教育公務員は、その職責を遂行するために、絶えず研究と修養に努めなければならない」と規定されているところから考察している。この二つの条文から、大森は研修とは研究と修養から成り立っていると述べる²³。こうした捉え方から行政職員には修養が予定されていると考えることができ、その修養とは優れた人格形成に努めることである。また、修養は人格形成であるとともに人間性や福祉的な視点など近代に獲得された人権感覚を身に付けることでもあり、公正な理念を培うことと考えることができるだろう。したがって、研修とは、知性と性格・人格を統合することによって、知識や能力を超えて、倫理形成の重要な機能を担っていることが分かる。公務員において倫理形成を捉えるときには、経験と歳月、そして修養という求道的な要素が含まれているのではないだろうか。それを、組織として取り組むという視点から見ると、やはり組織文化の形成が必要になるというべきであろう。

また、「仕事は人による」あるいは「行政は人だ」としばしば言われることがある。担当する公務員によって、仕事の妥当さ、公正さ、深さ、扱いなど、量や質あるいは結論に大きな違いが出るということを言い表している。研修

²³ 大森 (1994 : 143)。

が研究と修養であるという視点をもとに「行政は人だ」と言うならば、どのように望ましい人・公務員を育成するかということであり、倫理的な観点を研修の内容とすることが必要となる。こうした捉え方から、研修形式において、研修所などの研修会場で聴講するようなオフ・ザ・ジョブ・トレーニング（職場外研修、Off JT）以上に、職場での仕事を通じたオン・ザ・ジョブ・トレーニング（職場内研修、OJT）が重要であると考えられる。どんな職場でも、新任時に限らず異動先の先輩などから指導を受けないと仕事が進められないのは組織の全員が知っている。仕事振りや外部との折衝過程などは、同席していなければ体得できないものである。このことから、OJT という研修が、倫理形成の一つの要素になると考えられる。Off JT に講師があるように、OJT には指導者たちが存在し、仕事観や人間観などに大きく反映することになる。すぐれた上司や先輩の存在によって、人材育成への教育的効果を持つことを再認識するべきであろう。このことは、倫理についての組織文化形成の要素になるに違いない。なお、OJT により指導するサイドの姿勢が反映することから、ネガティブな意味で逆機能を持つことがありえることに留意すべきである。

5-4 倫理志向と組織文化

倫理法や倫理規程などの法規は強制的な力があり、倫理や道徳は自律的であることが基本となっている。言い換えると、前者は明確な義務や禁止などを内容としているが、後者は“望ましい”というような方向性を自己判断するものである。そうすると、後者には実効性がないように見える。しかし、望ましい判断や行動をしなかった場合でも、社会的批判は生ずるし、行政組織や同僚から信頼喪失などネガティブな評価を受ける。その程度は組織文化に左右されるものの、決して実効性が欠けているわけではない。倫理的であることは、こうした背景によって自律的に支えられているというべきであろう。

公務員倫理を維持させるには、罰則をともなう行為規範としての倫理法や倫理規程などによってコントロールがなされている。この外的なアプローチだけでなく、他の手法も検討する必要があるだろう。一つには、倫理形成に研修の内実たる修養という要素があることから、研修を手段として位置付けることができる。一般に研修といえば、業務に関する知識・技術を身に付けるこ

とと捉えられているところである。しかし、大森のいうように研修が研究と修養が統合されたものという理解をすれば、後者の修養は人格形成であるとともに人間性、近代に獲得された人権という価値、福祉的な視点などを身に付けることも含まれ、公正な理念を培うことと考えてもよいだろう。単なる道徳的説教でなく、人格形成という構造を持つ倫理研修を行政組織の中に具体化することが考えられる。

二つには、公務員の採用・昇格などの選択において、倫理的要素を組み込むこと、道徳的説教でない倫理研修を実施すること、さらに倫理綱領のようないわゆる倫理目標を設定してチェックすること、なども手法であろう。それは、組織において、公務員個人に共有される倫理を構築する要素だといえる。言い換えると、倫理的な規則で、処分や罰則を持ち出すより、正しい行為を強調して逸脱を防止することの方が、操作しやすく容易である。なぜなら、組織の方針や手順によって組織成員が相互に理解し価値を共有できるからである。すなわち、倫理を重視する組織文化を形成することが重要なのである²⁴。

組織文化とは、組織成員の間で共有された価値や信念があり、それによって思考や行動が方向付けられるものである。田尾雅夫は「文化は程度の差こそあれ、メンバーの判断を方向づけ、行動を規制する働きがある」²⁵と述べており、倫理的価値を組織文化のレベルで形成することは必要だと考えられる。ただし、文化は可視、不可視を問わず組織の中に埋め込まれている。例えば、儀式や式典、価値共有の用語、アイデンティティを認識する伝承²⁶、これらによって組織成員の判断や行動を方向付け、抑制するものとして組織文化の表象となっている。

組織文化にも逆機能とされるようなネガティブなものが存在する。官僚制の組織では硬直化に向かいがちであること、組織やメンバーの自己保存に傾くなどのように、望ましくない慣行が組織文化として形成されるということであろう。しかし、組織文化はイメージ的な認知である組織風土と異なり、共有された価値や規範、継承される理念などを基礎に習慣化されたものである。

²⁴ Bowman and West(2015 : 30)。メゾレベルにおける倫理を組織風土の形成から述べている。筆者は組織文化と捉えたい。

²⁵ 田尾(1991:186)。

²⁶ 桑田・田尾(1998 : 188-189)。

そのことから、基本的価値と望ましくない組織文化にギャップが生じたときには、意図的な変化を行うことができるものである。すなわち、組織変革、あるいは組織開発として組織文化を作り直すことも視野に入れておくべきである。

結局、組織文化の形成は、罰則など外的統制のように即時的な効果があるわけではなく、日常的な経験を蓄積することによる動的なものと考えられる。倫理は組織の中で学び取るものであり、教育や研修、活動の体験などであるために経験と歳月を必要としている。それは熟練した職人が、たとえば刀鍛冶が玉鋼（たまはがね）を鍛錬、あるいは陶工が粘土を轆轤で成形など、力の入れ具合が過度も不足もないところへ到達するようなものである。

6. 政策実施における能力

6-1 法の適用と業務

一般に行政組織や公務員は官僚メカニズムで動いているために先例踏襲、画一主義などと呼ばれる批判があり、それは実施活動を単なる法・制度の当てはめと捉えていることを指している。そして、自治体が担っている生活保護行政の現場において、社会福祉主事などの専門職採用は極めて少なく、現実には事務職と呼ばれる一般行政職員が異動によって生活保護業務を担当することがほとんどで、単なる法・制度の当てはめによる執行をする傾向が強いところである。

その結果、多様で個別性のあるクライアントに法・制度の当てはめだけで対応すると、逆に政策目的から乖離するなどの問題を引き起こしがちになる。わが国において、行政とは法の執行だとする法律学的、法学的な理解が主流をなしてきたことが背景にあるだろう。こうした法的・制度的な判断のあり方を「制度型思考」と呼び、現在求められているのは問題解決に向けられた「政策型思考」だと、松下圭一は述べている（松下 1991）。

6-2 ストリートレベル官僚の能力

第一線現場における能力が、政策実施の成否に大きく影響する²⁷。例えば、生活保護は申請により始まるとされている。ケースワーカーが、橋の下で起居する栄養失調らしいホームレスに生活保護申請に来るように伝えても数日後に死亡していることは起こりうるものである。しかし、急迫の時には職種で生活保護を開始できるのであり、申請という行政の原則のみに従っているようでは、知識的なスキルや能力が欠けていたことになるだろう。

まず、自治体行政職員の活動を素描しておきたい。政策実施を展開する中で、いろいろな事務や課題に遭遇する。例えば、書類作成、対象住民への説明、住民からの訴えに対応、法律・条例の活用、組織内の調整などのさまざまな業務を処理していくために、それぞれの場面で各種の能力を駆使している。自治体が求められる役割は、単なる法執行でなく政策として理解し、課題に取り組むこと。行政内部の視点だけでなく地域の人々や地域社会に視野を持つこと。公共サービスとして、効率的な供給をすること。権限を持つ点から、効果的な規制と緩和のバランスを考慮すること、などが上げられるだろう。

次に、職員の能力である。自治体における業務は多様であり、総務部門、企画部門、福祉部門、保健部門、教育部門、経済部門、土木建設部門、農林部門など、それぞれの特性があるが故に“畑”などと呼ばれることもある。したがって、部門や業務に特有の能力が求められるのはいうまでもない。ただ、あまりに狭い専門的な能力だけであれば、急激な社会変化への対応が難しいところであり、総合的な能力が必要となる。それを三つの面から見ると、第一に知識・技術というテクニカル・スキルとしての能力が必要である。専門的知識や技術を持っていることは不可欠であろう。第二に対人能力が求められる。対象集団や住民などとの対外折衝、加えて同僚や上司、部下との意思疎通などが適切に行われることである。第三に課題を見出し、解決する能力である。これは政策立案にも、政策実施においても、事態を分析しどのように対応するかという点で必要になるものである。

政策実施研究の意義は政策立案や政策決定だけで予定調和の成果が生まれ

²⁷ これに関して、嶋田(2010:209)は「執行活動を担う現場職員の能力や姿勢いかにによる」と指摘している。嶋田のいう「姿勢」の中に能力以外の倫理的要素を含むと解される。

ないことを明らかにしたのであるから、政策形成能力だけでなく、実施に必要な能力として“政策実施能力”を検討するべきであろう（藤井 2016）。ここでは、政策型思考が目的-手段関係を構造化する視点を有しており、それに基づく事務処理、コミュニケーション、情報収集・分析、調整、企画などの能力を含めて、行政活動に共通する知識や技術を機能的に統合して政策目的を実現することを政策実施能力と捉えることになる。そして、その政策実施能力の基礎には、社会や人間に対する洞察力が不可欠であると考えられる（藤井 2016）。

6-3 洞察力の意味

まず、洞察力を確認しておこう。ストリートレベル官僚がクライアントに対して、生殺与奪の判断を行うと言われる。すなわち、生活保護における政策実施の現場で、ケースワーカーの判断能力がクライアントの処遇を左右し、場合によっては生死を分ける時があるということである。2000 年直後に生活保護を巡って、まさに生殺与奪という状況の死亡案件が発生している。この背景に中央政府から出された「適正化」、それを受けた自治体現場での「水際作戦」の存在があると考えられている。そのケースワーカーは、公務員として採用され一定の研修を経ており、一般に政策実施にかかる能力を保持しているとされる。

しかし、それにもかかわらず、生活保護の政策目的である最低生活保障、すなわち貧困救済とはまったく逆の死亡事案の発生を招いているのである。2007 年に北九州市で起きた「おにぎり食べたい」事件は、社会に大きな衝撃を与えたことで知られている。単身 52 歳で生活保護を受給していたクライアントは強引に保護廃止とされたが、3 か月後に「ハラ減った。オニギリ食べたい。25 日米食っていない」というメモを残して自宅で死亡していたものである。また、2006 年に京都市で生活保護窓口に三度も訪れていた生活困窮者が、申請をさせてもらえず最後に河川敷で心中に及んだ事件である。結果的には、認知症の母親 86 歳を殺した無職状態の息子 54 歳が自殺未遂に終わった承諾殺人事件である。

こうした実施現場を見ると、ケースワーカーが当該分野における知識や能

力を備えているのだが、人間の息遣い、生活の背景と実態という人間理解、社会的・経済的変化の様相などという社会理解からの価値判断としての洞察力が欠如していたことが浮かび上がってくる。さまざまな分野の知識を文脈という形で能力を有機的に結合し、意味付けていくことである。こうした洞察力が弱まっていたことが、これらの事例に表れたということである。まさに一般的な能力や知識を基礎で支えているものが、洞察力というものだと考えられる。

ところで、政策過程は連動しているものであり、実施における能力も政策過程全体を通して把握するべきであろう。政策的な問題発見において、真山達志は問題の種類を2つに分類している。一般的に誰が見ても問題だと分かる認識型問題と、一見しただけで分からないが分析するなど探求して問題を把握する探索型問題があるという(真山 2001)。そして、後者こそが、問題発見能力が求められるところだとの指摘である。これを実施における能力に援用すると、政策実施によって誰が見ても分かる結果や成果だけでなく、一見して分からない本質的なインパクトをも見据えた実施の能力が望まれるところである。ここでは、例えば生活保護からの自立は、機械的に保護廃止をすすめるというのではなく、自立したクライアントが将来も貧困に陥らない関係や環境にも配慮したことまでも含む実施などである。こうした探索型の考え方は、見えないものを分析し、探究するものであることから、まさに洞察力に重なる能力ということができる。

6-4 洞察力の要素としての倫理

洞察力は多様な能力の基礎にあると述べた。その意味は、洞察力が倫理を要素にしていると考えているからである。政策実施現場において、ケースワーカーが単純に作業だけをするのではなく、精神と身体の総合作用、すなわち全人間的な活動によって筋道の通った行政の仕事、行政サービスを進めていくものである。すなわち、洞察力は、人間としての理念・哲学から導かれる価値判断を主要な要素しており、判断されるときに価値こそ善悪、公正・不公正、正義、道徳などの倫理に他ならないものである。

能力と倫理とは、どのような関連があるのだろうか。アリストテレスによ

れば、倫理的であることは人間が機能を発揮することだと述べている²⁸。それは、陶工ならば陶器を制作することが善なる機能を果たすというようなことである。そう考えると、機能という能力を発揮することが倫理と理解できるだろう。能力を持つことは、倫理を帯びていることに他ならないと言えるのである。そして、行政の役割が拡大する中、公務員が法令に従うというだけでは機能の限界があり、政策目的や政策客体、その効果などへの洞察力を含めて、倫理的判断が必要となると考えられる。また、公務員が業務に対する能力不足や欠如している場合は、公正な業務遂行の点で反倫理性を帯びる可能性さえある。しかし、倫理価値を志向させる視点から見れば、能力の欠ける職員そのものではなく、その管理職・監督職や同僚が能力欠如を知りながら放置していることが反倫理性を持つと考えることもできるだろう。

7. おわりに

最後に、本稿はストリートレベル官僚が活動する政策実施の場面で、倫理のあり方が課題になっていることを取り上げた。生活保護の業務はクライアントや生活実態が千差万別という性格から、不確実さがあるため裁量をとまなう実施活動は避けられないものである。そして、裁量による価値判断の中に、不公正や公正、あるいは望ましいや望ましくないというものまで含まれ、色濃く担当職員の倫理性が反映することになる。このようにケースワーカーは倫理問題に直面していることを再認識する必要がある。

ケースワーカーを含めて公務員における職務能力については、従来から注目され、議論も展開されてきたところである。しかし、いかに高い能力を保持していても、それを不公正や不当な方向に働かせたのでは意味がない。それ以上に政策の効果を生まず社会的な問題を引き起こしてしまう。例えば、中央省庁の高級官僚が彼らの持つ政策立案能力や法令解釈能力、政治家とのコミュニケーション能力によって、官僚と利害関係にある特定企業や業界の利益のために有利な政策を展開するなどを想像すればよいだろう。したがって、能力とともに倫理形成の視点が重要となる。ストリートレベル官僚における倫理形成を考えるとときに、古来の哲学者が考察してきたように、学びと習慣

²⁸ アリストテレス (1971)、第2巻第6章を参照。

の相互関係という倫理の構造から、能力と統合された倫理のあり方を展望すべきであろう。

参考文献

(邦語)

アリストテレス 1971、『ニコマコス倫理学(上)』、高田三郎訳、岩波文庫。

宇治市議会会議録 2012(平成24年)、3月12日予算特別委員会(第4回)

−04号、3月16日−07号、3月21日−08号。

宇治市議会会議録 2012(平成24年)、4月19日文教福祉常任委員会(第9

回)−09号。

大森彌 1994、『自治体職員論』良書普及会。

桑田耕太郎、田尾雅夫 1998、『組織論』有斐閣。

品川哲彦 2020、『倫理学入門』中公新書。

嶋田暁文 2010、「政策実施とプログラム」大橋洋一編『政策実施』ミネルヴァ書房。

生活保護業務上の職員逮捕事案に係る検証委員会 2020、『検証報告書』向日市役所。

田尾雅夫 1990、『行政サービスの組織と管理』木鐸社。

田尾雅夫 1991、『組織の心理学』有斐閣。

田尾雅夫 1995、『ヒューマン・サービスの組織』法律文化社。

バーナード、チェスター 1956、『経営者の役割』山本安次郎ほか訳、ダイヤモンド社。

柘植尚則 2010、『プレップ倫理学』弘文堂。

早川純貴ほか 2004、『政策過程論』学陽書房。

原田三朗 2007、『公務員倫理講義』ぎょうせい。

藤井功 2016、「政策実施としての生活保護」真山達志編『政策実施の理論と実像』ミネルヴァ書房。

松下圭一 1991、『政策型思考と政治』東京大学出版会。

真山達志 2001、『政策形成の本質』成文堂。

森脇雅雄 2010、『政策過程』ミネルヴァ書房。

リプスキー、マイケル 1986、『行政サービスのディレンマ』田尾雅夫、北大
路信郷訳、木鐸社。

(未邦訳)

Bowman J., and J. West 2015, *Public Service Ethics*, SAGE(CQ press).

Menzel D., 2012, *Ethics Management for Public Administrators : leading
and building organizations of integrity*, 2nd, M.E. Sharp.

Paine, L. 1994, "Managing for Organizational Integrity", *Harvard
Business Review*, 72(2), 106-117.

終章

高橋克紀

6つの章を読了されてわかるように、政策実施過程は、「先に立派な計画があって、それを技術的に組み立てているだけ」といったものでは全くない。政策は実施するべきその構想の技術的条件から現場が整えていかないといけない、理念優先で社会の実情と乖離した政策に現場が困惑している、それまでの行政活動で確立されてきた方法の社会的限界に現場が手探りの対応している、政策のアウトプット向上にも職員個々の人間としての倫理観が大きくかかわっている、といったことを具体的に教わってきたように思う。

政策と社会の間にはどうしても不一致が生じるので、行政がその具体像を社会との相互作用の中で「つくっている」。その過程がどのようなものであるかを把握することは政策研究の重要な要素であり、成果そのものより過程そのものへの関心が政策実施論には強い。ただし、「現場でつくっていく」ことは、当初の計画を軽視したり否定したりすることを意味しない。政策は、これまでの実施過程で起こってきたことをよく把握し、理に適った予想を立て、事後の進行を適切に管理するべきものであり、後から変えればいいと安易に言えるものではない。変えようがない不適切な前提のもとでも、なるべく当初の計画の不備を埋め不適切を修正しようとするのがまじめな実施部門の姿勢であり、だからこそ「政策」としての研究が必要なのである。

本書は先に、政策実施の研究にかかわる基礎概念が実務現場の理解と噛み合っていないと述べた。本書を締め括りにあたり、実務経験者が実施論をどのような研究と見ているのかを伺ってみたい。これを座談会のやりとりを模して提示していくのだが、コロナ禍中のことでもあり、実際には集まって話し合っていない。以下は、各著者に依頼したアンケートをもとに、恰も座

談会がなされたかのように編集したものである¹。

編 皆様、本業でご多忙のなか、執筆の時間を捻出していただき、本当にありがとうございました。

我々は、公式・非公式に（某大学院の）真山ゼミで「実施論」を学んできたわけですが、政策実施論とは何なのかと改めて議論し合ったことはあまりなかったように思います。

今回は、各章の内容にまでは立ち入らず、実施論をどのように捉えてこられたかを中心に何って行きたいと思います。

(1. 決定と実施のギャップをめぐって)

編 まず入口として。実施論というと、決定と結果の「ギャップ」によく関心が持たれています。これをどう思いますか。

黒澤 ほぼ同感です。

細井 決定と結果の「ギャップ」によく関心が持たれているというのは同感です。しかし、学問におけるその関心が、とりわけ基礎自治体の実務に還元されていないように感じるのが残念です。

前田 政策の問題点が見つかった場合、それを解決するのは「現場」の職員です。現場の職員が、「ギャップ」を認識し、対応できるようにするのが、研究者の役目であると思います。

壬生 実施研究のスタートは所謂「実施ギャップ」でしたが、「ギャップ」の原因を明らかにする、ということにのみこだわらなくてよいと考えます。私は、政策をその目的や立案された内容のとおりどう実施（場合によっては具体化）するか、実施するなかで状況が変化した場合にどう修正するかにも関心があります。

清水 看護論では、看護の「実施」がつぎの「看護」につながると捉

¹ 各章の執筆後には、このアイデアを事前にお伝えしたうえで、2021年3月下旬に緩やかなアンケート項目をメールで送信し、4月中に自由に記述していただいた。それをもとに編者が議事要録風の原稿を作成し、5月以降にご自身の「発言」部分を中心に修正を加えていただいた。

えられる。看護過程と政策過程は類似していると思います。

藤井 実施というプロセスの「発見」はギャップがきっかけでしたが、実施研究はもっと広い領域だと思う。ギャップとして表れなくても、なぜ上手くいっているのか、政策にギャップはなくとも組織やメンバーの中に問題状況があること、なども研究対象になります。そこには、圧力やバーゲニングがあるので、実施過程にも政治の影響があります。

編 バーダックが政治的妨害を重視していましたね。実施過程ではいろいろ緩みや妨害が出てくるので、実施体制を締めなおす、修理する、まとめなおす、そうして政治的妨害工作に勝たねばならない²。これは、日本ではあまり取り上げられていませんね。公務員の回顧録などで、「そりゃ、いろいろありましたよ」という感じでは出てきますが、それではよくわかりませんし。

(2. これからの実施論に必要なことは)

編 政策形成にあたっては実施過程の分析が必要なのですが、とはいえ政策実施論という分野は理論的に曖昧だ、実施論ならではの知見がよくわからない、と批判されてきました（私もそう言っているのですけれど）。では、これからの実施論にはどんなことが必要だと思われますか。

前田 政策を評価する指標でしょう。

黒澤 高校教員経験者としては、現場の先生方が困っている問題について、事例をもとに分析する必要があると思います。例えば、「部活動指導ガイドライン」の導入で、実際の部活指導の現状と乖離している部分もあるので。

文部科学省や教育委員会は、失敗した事例について認めることはないし、それを公表することはないと思います。実施過程の研究でうまく行かなかった事例を分析して、今後の政策立案に生かして欲しい。例えば電子黒板導入施策の問題点は、「GIGA スクー

² Bardach(1977)によると、政策実施のリーダーはタフな「fixer」であることが求められる。

ル構想」のタブレット導入の教訓になると思います。

清水 公衆衛生看護学各論では、具体的な実施方法が示されています（立案⇒実施が具体的）。このような具体的なものがあるといいかも。

ただし、看護論での立案は極めて狭義の範囲です。また、看護の実施にあたって、看護計画イコール事業計画として政策の現場では理解されないことが多いですね。

細井 『行政学』（真淵、2009）の序章で述べられているのですが、行政を学ぶ動機には、実践的関心と理論的関心があると思います。実施論でもその二つの関心を単に二者択一的に捉えてしまうのではなく、両方を満たすように心がけることで、実務家にも研究者にも役立つ学問になるのではないのでしょうか。

藤井 政策の変容とか、事業活動への圧力を含むインパクトなどという現象を把握するだけでなく、それにどう対峙するか。いわば、変化への対応も（受容するにせよ、変化を抑えるにせよ）学術的に検討することができるといいなあと思います。

編 それは、政治闘争ばかりではないですね。

実施論には、政策評価（論）にすごく近い見方と、立案・形成論にすごく近い期待とがあります。これは、本当は別々に考えるべきものではない。ウィルダフスキーも言っていますが³、どちらか選べるような話ではない。「実施」とはすごく普通の言葉です。だから、もしかすると学生には肩透かしに感じるかもしれません。

（3. 実施と形成、どちらを先に学ぶか）

編 時々、学生から、実施論と形成論のどちらを先に勉強したほうがいいのか、と訊かれることがあります。どうアドバイスしたらいいのでしょうか。

前田 計画を立てるのが得意な人は形成論から、「まずは実践しないと分からない」と考えている人は実施論から学ぶのがよいと思います。

³ 序章を参照。細かくいうと、*Implementation*の2版以後に収録されている。

清水 あなたは何かを実現しようとするとき、何から取りかかりますか？ たとえば、家を建てるとしたら……、と。

藤井 身びいきなのか、実施論が先、がよいと思います。政策が実施される場にさまざまな現象や問題があるので、ではその政策はどのように形成されたのかを遡及して考察すると立体的把握ができそう。

黒澤 たとえば、スポーツ政策を事例にするなら、これまでの日本の体育・スポーツ政策の形成（過程）論を学んだうえで、実施論を学ぶ方が、理解が深まると思います。

細井 一般的には、どちらでも構わないと思います。行政というものに関心を持ってもらうということがまずは大事で、それに関心を持ってくれさえすれば、実施論からでも形成論からでも、強い関心を持つほうから学習すればいいのではないのでしょうか。

壬生 どちらか関心を持った方でよいのでは。ただ、どちらを先にとった場合も、より深く理解するためには学び直しが必要ではないのでしょうか。実施論→形成論→もう一度実施論、というように。

編 そうそう。一つで済むことではないんですね。

(4. 印象的だった先行研究は)

編 参考までに、実施論の先行研究として、強く印象に残っているもの、影響を受けたものはどれですか。

黒澤 多数あるので……挙げにくいです。

細井 『行政の活動』（西尾、2000）です。著者が「まえがき」で述べているように、行政活動はさまざまな矛盾に充ち、行政職員の業務は悩み多きものです。だからこそ、行政活動を研究することは面白いのかもしれない。

清水 『ローカル・ガバメント論』（真山編著、2012）の「職員の政策形成能力」（田中）と「危機管理と自治体」（真山）です。

壬生 あえていうなら、リプスキーのストリートレベル官僚制でしょうか。原稿を書いているとき、何度も思い浮かびました。

藤井 リプスキーの「ストリートレベル官僚制」。組織から個に着眼

点が移っているところに関心が向きました。今回の論述で、「組織的」という言葉にこだわった遠因の一つかもしれません。

編 リプスキーはとても人気がありますね。ちなみに私はウィルダフスキーだったのですが、でも漠然とイメージしていたものは、実はセルズニック⁴に最も近かった。

(5. 実施過程から立案過程へのつながり)

真山先生の実施論に戻りましょう。その中心の問題意識なのですから、なぜ実施過程と立案過程の結びつきが悪いのでしょうか。

前田 立案（を担う人）と実施（を担う人）では、目指すところは同じであっても、「成果」が違うからだと思います。

黒澤 教育政策の場合、高等学校の進学率が 97%を超えて、様々な社会層の生徒が在籍しています。立案者が想定する層と、その政策を受ける側の層にギャップがあるように思います。そのギャップに苦しんでいるのが、現場の教職員で、このギャップが中々埋まらないのだと思います。

細井 行政評価というものが日本でも一定程度定着しましたが、必ずしもマネジメント・サイクルの確立には結びつかなかった。そのためではないでしょうか。多くの自治体で、職員は行政評価を何のために行っているのか理解せず、ただやらされている感だけが残るので、check-action は軽んじられがちなのではないでしょうか。

編 すると、「政策」という前に、事業実施レベルでの問題が大きいわけですね。実は私は PDCA に批判的なのですが、でも PDCA でできること、やるべきことはたしかにいろいろありますね。

清水 実施と立案が別々に行われているのではないか。政策、施策、事業といった各レベルと政策全体としてのレベルでの「実施」の関連が明らかになっていないと思います。

⁴ Selznick (1949)。リーダーシップをめぐる組織社会学や市民参加論の古典である。昔の行政学では教科書に出ていたが、政策学の教科書ではあまり言及されなくなっている。

藤井 NPMの影響も含めて、行政組織内でも実施と立案の分離的位置づけ、慣行などが存在していることが大きい。そして、立案部門が優位・エリートで、実施部門は指示を消化することに専念するよう方向づけられています。実施部門で考えるのは手法レベルしか期待されていない。立案というのを「形成」として、立案部門と実施部門が含まれる「政策形成の場」⁵を設定すべきではないか。

壬生 行政組織内や職員の間で実施と立案が分離していること、NPMの影響でそれが加速してしまったことが大きいのではないのでしょうか。プラス、財政削減、職員数削減の影響もあって、職員が担当するしごとを回すのに精いっぱい、かつ、新しいことを学んで立案につなげる機会が減っているのでは……と思います。

細井 地方分権の熱が高かった20年前が懐かしいですね。今では、地方創生という名の下に中央集権的手法が横行しており、新型コロナ対策が自治体の自立をさらに後退させているように感じています。自治体の自立に実施論がどのように関わっていくのか、注目したいです。

編 当時は、分権・自治の前提として、一部の首長が、国に「それはおかしい」という論理立った主張をしていました。片山（2020）に詳述されているように、いまは、議会も含めて、ほとんどいません。「改革、改革」と言っているものの、言論の環境や文脈がかなり違ってきている。

若い学生がそうしたことを気にしながら教科書を読んでくれるといいですね。

(6. おわりに)

では、最後に、藤井さんに一言お願いします。藤井さんは「総政」（大学院総合政策科学研究科）の一期生ですし、後に、そこで授業もされま

⁵ 90年代末なら政策の「立案」と「実施」がセットの用語だったので、「形成」には実施部門の参加を含意させやすかったように思える。しかし、今日では決定前の段階を単に「形成」と呼ぶことが多く（「立案」の二字を「形成」に置き換えただけ）、編者もニュアンスの違いによく困惑している。

したので。

藤井 実施研究の灯を消さないように、院生さんたちにも実施の諸問題に関心を持ってほしいと思います。ぼくが総政の「実施論」を担当させてもらったとき、院生さんたちは、「とてもよい政策立案をしても実施で様々な事柄が生じているということをしかり意識化できた、だから実施論は役立つ」と言っていました。

今でも、行政組織の中でも実施は軽いのか、意識されていないかではないだろうか。そういえば、法務局の総務課長が、ある案件で「本省はわかってないですから！」と言っていましたよ。

編 藤井さんはいま某市の人権擁護委員ですね、何があったのでしょうか…。それはまたの機会に教えていただくとして、院生が実施論をそういうふうに役立つと思っているのはうれしいですね。院生のそうした感想は、実施論の中では当初の観点で、学界では古いと思われるのだけれども、やっぱりそこに帰ってくるのでしょうか。

実施論なる研究の領域や方法のあり方も含めて、今後もみなさんには発信を続けていただけますようお願いいたします。本日はどうもありがとうございました。

まだまだ議論したいことは残っているし、もう少し説明を加えないとつながりがわかりづらい部分もあると思うが、あまり編者が追記すると本書の意義が薄れてしまう。いまはここで一区切りとし、各章で示された実施過程の具体的な様子をなるべくよい鮮度で世に送り出すことにしたい。

本書の出発点となった共同研究には、今回はご執筆いただけなかったものの論客が多くおられる。アプローチや旗振り役は様々なほうがよいし、それに、今後はメンバーを同窓生に限る必要もなくなっていく。形にこだわらず、何らかのかたちで共同研究を続けて行きたい。

参考文献

片山善博 2020、『知事の真贋』文春新書。

- 田中優 2012、「職員の政策形成能力」真山編著『ローカル・ガバメント論』。
- 西尾勝 2000、『行政の活動』有斐閣。
- 真淵勝 2009、『行政学』有斐閣。
- 真山達志 2012、「危機管理と自治体」真山編著『ローカル・ガバメント論』。
- Bardach, E. 1977, *Implementation Game*, Brookings Institution Press.
- Selznick 1949, *TVA and Grass-roots*, University of California Press.

*序章と重複するものを除く

著者一覧

前田伊瑞実	第1章	技術士（衛生工学部門、資源工学部門）
清水一二三	第2章	保健師（元・市役所職員）
黒澤寛己	第3章	びわこ成蹊スポーツ大学 教授
壬生裕子	第4章	特定非営利活動法人 京都地方自治総合研究所 研究員
細井秀彦	第5章	市役所職員
藤井功	第6章	元・市役所職員
高橋克紀	序章、 終章	姫路獨協大学 教授（編者）

* 所属先の市役所はすべて異なる。

実務経験者と考える自治体の政策実施過程

2021年7月23日 初版発行

編著者 高橋克紀
発行・印刷 株式会社コスモフラワー

無断複製・配布を禁ず