

## 生駒市人権施策審議会会議録

日 時 平成23年11月28日(月)  
午後1時30分～午後3時  
場 所 市役所4階 401・402会議室  
出席者 伊賀委員、奥田委員、兒玉委員、玉井委員、丹羽委員  
委員 野田委員、若杉委員  
(欠席委員) 柏本委員  
事務局 新谷市民部長 上田人権施策課長 金水人権施策係長

※会議公開(傍聴者 なし)

配付資料 ・会議次第

審議事項

案 件

- (1) 審議のまとめについて
- (2) その他

### 【会議の内容】

(事務局)

(委員の欠席の報告 関係課職員の欠席の報告)

(会長)

もう、かなり審議を続けてきましたので、そろそろ大方の了解点で、この委員会の結論を出していきたいと思います。まず、次回以降の予定を先に詰めていきたいと思います。今日まで決まっているのですかね。

(事務局)

そうです。それと、事務局からの提案なのですが、事務局の準備の都合もありますし、間が空くのですが、平成24年度に入ってからさせていただければというのが、あくまで事務局のお願いということになるのですが、どうでしょうか。

(日程調整)

(会長)

それでは、副会長の方からペーパーが出ていますので、それを少し紹介していただきましょうか。

(委員)

全体としてのまとめる為の材料を提供する必要があるのかなということで、文章というよりは、メモ書きのようなものを作りました。ここで、基本的に流れとしては、ここに書いてあるのは、一番ラジカルな方針を採るところなるという、そういう流れで基本的には書いてあります。ですから、ここでは、全体の合意があるとかないとか一切無視して、そ

の一番ラジカルなものと、一番コンサバティブなものというか、要するに、全部認めるか、全部認めないか、その両極端なことを基本的に考えていて、一番その極端な、ある種全て認めるということになるとすれば、こういうことを考えながら組み立てながら考えていくのだなというようなことで、どこかで、そこは行き過ぎじゃないのではないかという話ができるだろうなという話ができるだろうということで、メモをしてきました。

それで、経過については省略してもいいと思うのですが、生駒市においては、現在、職員の採用にあたっては国籍条項を原則として撤廃している。それから、現在、外国籍職員が採用されているという事実がある。その、外国籍職員の採用に当たっては、管理職の登用に関しては一般的な制限があるということが説明されていて、本人からその了解を得た上で採用されているということ。現在、生駒市においては外国籍職員の管理職登用についてのルールは存在しないということ。

将来、その採用された職員、或いは、今後、外国籍の職員が採用されるであろうということを前提にしながら、その外国籍職員が管理職に登用されるということについての可否ですね。否とすれば、それだけのことなのですが、可とした場合に、その範囲について予めルール化、条例化か或いは内規として、たぶん、内規になるだろうと思うのですが、いずれにしても、きちんとしたルール化した文章にしておく必要があると思います。そのルール化の基本的な考え方をどうしたらいいのかという諮問がこの審議会に出されてきて、この間、議論をしてきたところですよ。これを考える時に、基本的な考え方なのですが、生駒市は地方公共団体なので、住民自治、団体自治を基本とした地方自治の本旨に則り運営され、住民の福祉の増進を目的として設置されている。生駒市職員は、生駒市住民全体の奉仕者であって、地方自治の目的を達成するための職務に従事するものであるということになります。

さらに、この間、検討してきた東京都の看護師の管理職採用についての最高裁判例があるわけですが、最高裁判例に反しないということを基本的な枠組みとしつつ、判例は時代によって変化するというところを、ひとつ押さえておく必要があるということと、東京都の場合には、東京ということと、なおかつ看護師という具体的な事例なので、それぞれの自治体によって、事情が異なるということ、都道府県レベルと市町村レベルと同じレベルで議論ができるのかを含めて、事情が異なるということを考慮して考える必要があるのではないかと思います。

もう一点なのですが、外国籍の職員についても、日本人職員と同様の採用試験で採用された訳ですから、可能な限り、管理職の登用についても同様に扱うべきであろうというように考えるべきではないかということでもあります。

その上で、まず、第一に、どのように考えるべきなのかということなのですが、生駒市職員の任用に当たっては、住民の福祉の増進の観点から、それにふさわしい人物を適材適所に配置するべきであるということを中心に基本的な考えなければならぬということですよ。

他方、最高裁判例によると、公権力行使に当たる職員については、外国籍の職員については、必ずしも、すべての職に就くことを、日本人と同様に認めるべきではない旨を示している。

しかし、最高裁判例によっても、具体的にどの職に就くことを認めるのか、認めないのかについては、明確に示されているわけではないということですよ。したがって、各自治体の状況に応じて具体的な範囲を決めることができると考えられるのではないかということですよ。

二つ目なのですが、外国籍の職員の管理職の任用については、いわゆる「当然の法理」によって、公権力の行使に該当する職に就くことにはできないとする考えがあるので、こ

れを考える時に、国民主権原理を直接的に関わる国家公務員の場合と、住民自治・団体自治を基本原理とする地方公務員の場合とは同列に扱うべきではなく、区別すべきではないかということです。

地方公務員の場合には、第一義的な役割は、住民福祉の向上であって、いわゆる自治事務を行うことである。これを第一だということを押さえておく必要があって、その上で、地方自治法上、法定受託事務を自治体が担うこととされている。その限りにおいて、地方自治体が国家の統治権を一部行使する場合があるけれども、これらの事務は法令上の事務であって、地方自治という観点からすると第二義的なものであると考えるべきだと。

したがって、国家の統治権の一部を担うことを理由とする部門の管理職の登用を排除する積極的な理由は弱いと言わなければならないということ。要するに、消極的理由はあるかもしれないが、第二義的な事務を扱うということを中心に押し出すような管理職への登用の排除というのは、根拠は薄いのではないかということです。それで、国家の統治権の一部を担う部分について、配置の際に、考慮すれば足りるということです。要するに、具体的に、この職を外す、外さないというか、その権限を認める、認めないかということ、とりあえず考えればよいということです。

三番目に、最高裁の言うように、一般的に公権力の行使にあたる職に就くことができないとすると、地方自治体においても当該地方における統治権の行使の一部を担うことになるので、該当する職に就くことはできないこととなる。しかし、市の職員は市長の補助機関であって、市の行う行政は基本的には市長名でなされる。市長名でなされる処分を行うにふさわしい能力を有する者が担当するのであるから、その能力の有無によって、職員は配置されている。そのことは管理職についても同様でなければならない。その能力に国籍を含めることについては、たとえば言語能力などの特別な事情を加味することがあったとしても、国籍そのものが事務遂行において支障を来すものであると考えなければならないということとはできない。仮に、ある国籍の者が、自国籍の住民を特別扱いするような事態があったとすれば、それは法令に照らして、違法なものであれば、公務員としての服務規律違反に問えばよい。これは、日本人であっても同様である。したがって、外国籍であることを理由として管理職への登用を排除する理由はないのではないかということになります。

四番目に、生駒市でも事務分掌のなかで、決裁権を持つ者が定められている。その中には、直接の公権力の行使に当たる事務を含んでいるものもある。管理職に当たる者で公権力の行使を行わない者は、ほとんど存在しない。仮に公権力の行使を行うことが外国籍職員の場合には、できないとすると一切の管理職に登用される道はないことになるが、三番目に述べたように、外国籍であることを理由に排除する理由はない。この前、少し議論しましたが、公権力の行使の部分について担当しない管理職を設ける、いわゆるラインとスタッフを区別するという事は、生駒市の自治体の規模から言っても、住民サービスを統一的に行う観点から言っても、適当ではない。県レベルだと、それなりの管理職がいて扱う事務も広範囲に亘るので、その特定の部分についてスタッフとラインに区別することについて機能的に意味があると思うのですが、生駒市という人口10万人規模の自治体の職員を考えた時に、そういうようなものを設けることは、あまり適切ではないのではないかということです。仮に設ける場合、現在、事務職はこうなっているから、それを前提にこれはいいですよ、悪いですよとするのではなくて、もし外国籍の職員を管理職に登用することになるならば、事務分掌そのものを見直すということも必要になってくるのではないかということになります。それで、こう考えてくると、外国人職員の管理職登用について、日本人職員と同様の扱いをすべきであって、原則として、すべての管理職への就

任が可能とすべきであるのではないかというのが、一番ラジカルに考えた場合の結論になります。

それぞれ、一番目に関しては、問題はないと思うのですが、二番目以降については、二番目を消極的に捉えると、少なくとも法定受託事務の内、公権力行使の行使に関わる職につくことができないということになるし、三番目を消極的に捉えれば、自治事務であっても公権力の行使に関わる職に就くことができないということになる。四番目については、ラインとスタッフに区別をつければ一定の範囲まで就くことができると考えると、そういう分かれ道になるのかなと考えました。

(会長)

質問、ご意見、自由にどうぞ。具体的な場面では、消防は、各地の自治体では特別扱いというか、消防には、こう配慮をするという規定があったりするでしょ。あれはどう考えればいいですかね。

(委員)

あれは、自治事務の中でも公権力の行使に直接関わるから駄目だと考えているのですが、僕は基本的にあれも地方公務員法の枠の中で基本的に活動する、或いは、自治体の条例の枠の中で活動するのであれば、国籍は関係ないと考えています。要するに、違反すれば、それ自体が懲戒処分の対象になるということになるので、職務そのものに国籍そのものが影響することはないと考えています。基本的には、能力のある人がその職に就いた方がいいと思うのですよ。要するに、能力のない日本人を採用するよりは、能力のある外国人を採用した方が、生駒市の住民にとってプラスになるかどうかを考えるとということです。僕は、そうだと思っているわけです。それが、基本じゃないかと考えているのが最初の基本的な考え方です。

(委員)

このまま行くと最高裁の判例からはみ出しますよね。

(委員)

直接言うよね。だから、最高裁の判例は、あくまであの事例に該当するだけで。

(委員)

ただ、生駒市との違いというのは、端的に言うところの判例の射程外に生駒市にあるのだと生駒市は言えますかね。無理ではないかなと思ったりします。

(会長)

でも、あの最高裁の判例は、考えてみると、看護師長に登用するのが公権力の行使とどう関わるのか、僕は未だに分かりませんが。

(委員)

だから、当該事例の解釈は率直に言うと、そういう面はあるなと思っていますが、この判例が立てた規範ですよ。規範の部分と生駒市は、かなり離れるのだと最低限言ってあげないといけないのかなというふうに思うのですよ。裁判が起きた時にどういうふうに、市のサイドで立論して裁判所で主張できるのかなとか、そんなことを考えるのです。

その時に、当然、訴える側としては、この裁判例を指摘するわけで、これに反している支出は違法だとか、そういうことを言うのだと思うのですよ。その時に、どういうふうな論理構成というのできるのかなということが、若干気になりますね、このまま突っ走った場合は。

(会長)

副会長の考え方だと、服務規律違反、いわゆる採用された人が仕事をきちんとするかどうかで、基準を定めると、それをしない人は国籍が日本であれ、外国籍であれ、懲戒はす

るし、分限免職もあり得る。

(委員)

ただ、懲戒で縛るといのはなかなか難しいですよ、率直に言って。やはり、あと公正らしさというのですか、見た目というのですか、そのことに関しての配慮というの也要るのではないのかなと思うのです。

(委員)

それは、どういうことでしょうか。公正らしさというのは。

(委員)

だから、前回、私が話しをさせてもらったことがあると思うのですが、裁量というのがどうしても広くて、裁量の範囲で行ったことに関しては、やはり懲戒権行使できないですよ。だから、強制執行する日を今月にするか、来月にするか、来年にしたら違法かもしれないけれど、今月は止めてくれ、せめて来月にしてくれという話があった時に、来月にした。来月にしたってということは、懲戒の対象になる違法なことでは決してないのだけれど、ちょっと配慮して来月にしたのではないかという意味において、それを傍から見ると人にとっては、不信感を与えることになるのかなと、特別な配慮をしたのではないかというふうに見られる可能性は否定できないのではないかというところが気になるのです。

(会長)

今、言った事例で言うと、実は日本国籍の管理職においても同じことが起こるのですよね。

(委員)

当てはまります。あり得るのです。

(会長)

Aという人が、裁量の幅をある特定の人に利益になるよう扱ったとかいうこととB国籍の人がしたということで結局、同じところへ行くのだらうというのが、結局、副会長のまとめですね。

(委員)

あともう一つは、この会議で議論した最高裁の判例だけではなくて、マクリーン判決の外国人の権利についての一般的なルールは揺らいでないですよ。権利の性質上、日本人に限られる場合もあるけれども、外国人についても可能な限り、憲法で保障された権利は認めるべきだという、この枠組があるのです。

そうすると、可能な限り認めるべきだということは、どこまで可能な限りか、なるべく可能な限り考えようというふうに考えたわけですよ。それは、その枠組を使っているのですよ。

(委員)

東京の判決は、可能な限りは、ここまでだというのではなかったもので、公権力行使と公務員の前段の部分と言うのですか、「住民の権利義務を直接形成し、その範囲を確定するなど公権力の行使に当たる行為を行い、若しくは・・・」の部分というのはいいとして、前半部分というの、やはり、結構気になるのです。権利義務を直接形成し、その範囲を確定するなどという部分との抵触関係ですかね。

(会長)

今、言った中でも公平らしさというの、どうすることが公平らしいということになるのかという課題をね。

(委員)

ここでも、端的に利益相反の考え方でいいと思っていますから、例えば、税務課長であ

ったり、収税課長になったとして、外国人の案件が来たりはしないと。外国人であっても、別に違う国だったらいいのでしょうか。要は、自分が職務権限の行使を放棄しないといけない範囲を法規できちんと定めておくということなのかなと思っているのですがね。例えば、僕が収税課長で僕の親戚の人の土地があって、どうも税金を納めていないと、そういう案件は、僕は判断しないと、こういう形で退く場面をきちんと作っておくということに対処できるのかなと思うのです。これは、この前の議論で少し意見を述べさせてもらったのですが、地方自治事務というのは、相反するというのが国民主権原理に反するということを実質的に意味しているのだらうかと僕は理解しています。

自分が忠誠を尽くす対象というのが、みんな一緒ならいいのですが、違うものに忠誠を尽くしているということがあり得るのではないかとというふうに見られるということが、公正さを疑われる理由だとしたら、そういった事情が発生するときには、退けばいいのだらう。逆に、それ以外のときは能力主義で行ったらいいのではないかと、このようなことを考えるのですよ。

(委員)

例えば、大学の職員の話になりますが、入試問題を作る時に自分の子供が試験を受ける年になる時は、その試験を作る職から離れないといけない、そういうルールがあるのです。要するに、そういうことですよね。そう考えると、すごく話が分かりやすかったので、何か利害が一致しそうな、誰かに配慮しそうと疑われるような場合には、そこから離れる。一時的であれ、とにかく外国人に関わる案件が出てきた場合には退くというのは、すごくややこしいことなのですかね。

(委員)

例えば、消防官で出動したと、これは誰の家だとか、いちいち考えるのかという議論になるのですよ。そうすると、それは難しくなるので、一律に外れておかなければならない場面も出てくるだろうと。

ですが、先ほど課税の場面を言いましたが、課税の場面というのは、それ行けと言って、その場で判断というのは普通ないわけですから、今みたいに機能する場面かなと思ったりするのですよね。

ただ、この議論を詰めていくと、例えば看護師長の場合、この患者さんはできませんという話になってしまうのかなと思ったりするので、難しい面も確かにあるのです。現場レベルで落として行った時にね。

(委員)

今、よく分かりました。一つは条件を作っておいて、基本は能力主義ということであれば、すごくすっきりするのではないですか。

(会長)

入試の時に、その担当から外れるということは、何か明文があるわけですか、それとも慣行みたいなものですか。

(委員)

慣行だと思います。入試作成をするという教授で文書を作成するということになっているのですが、その子供が何歳かをチェックしていて、その子供が大学の入試の年だったら、最初から試験問題の作成から外れてくださいということです。

(委員)

大学入試の出題委員の条件には一般的に、身内に受験生がいないという条件がついています。

(委員)

それは、文書化されているのですか。

(委員)

それは、たぶん内規で決められていると思いますよ。要するに、なれるための条件というのがいくつかあって、それがどういうのかというのが、あまり記憶にないのですが、受験生が自分の親族の何親等にまでいないというのがあったと思いますよ。それと、昔、司法試験委員の甥が司法試験を受験するというので、試験委員を外れたことがあります。

(委員)

小学校、中学校の場合でも、先生は自分の子供のクラスは絶対に持ちませんよね。そういうのは、慣例でそうなっているのか、内規があるのか、ちょっと分かりませんが、その程度のことは違うのですか。もっと、深い意味で仰っているのですか。

(委員)

基本的な原理は同じですよ。だから、公正らしさが疑われるかどうかですよ。公正らしさというのは、大事なのですよ。いくら手心を加えていないと言ったって、加えていると見られてしまったら、公務全体の信用性というのが落ちてしまうので、それは、やはり避けた方がいい事態だと思うのです。そういったことを配慮しながら、粋一杯に認めたらいいのではないかなと思っているのです。あと、最高裁との関係は、やはり、意識しておかないといけないと思います。

(事務局)

行政的に言わせてもらおうと、先ほど言われた試験、子供がいる場合はタッチしないとか、警察でも身内の事件にはタッチしないとか、そういうのも分かるのですが、例えば、税などの場合、課長の土地に課税するとか課長の所得に課税するとか、それは基本的には、市長名で課税をしますが、そのラインの中で課長も入って、例えば極端な話、生駒市民の職員は市民税は全員、課税されますから生駒市民の職員は全部、課税されるわけです。市民税担当の職員は自分の所得を踏まえた上で課税されるわけですが、ただ、人口12万くらいで労働者人口が9万人くらいで、固定資産の場合、4万人弱の納税者がいますが、その中で一人ずつ課税などしてられないわけです。

コンピューターの中でデータを入れて、一括でしますから、一人だけコンピューター処理しないというのは、ちょっとイレギュラーなのかなと思うのと、それを一つつまみ出して、それだけ手処理するというのは、その処理の中で言うとバランス的にどうなのかなということ、それに課長がタッチして課税する、しないというのは、その流れの中であまり関係のないというか、コンピューターの中で答が出て帳票を打ち出してくるわけですから、それを作為的に変えるというのはなかなか難しいということもあるので、そういう特殊なことをしないという前提ですが、もちろん、違法な行為をするということになると何でもできてしまうので、それをしないという前提であれば、そこにタッチする、しないは、あまり市町村の行政の中では無意味なのかなと思います。

それと、この前、説明させていただいたように条例や規則で決めているわけで、それを今回の分は内規とかで決めた時に、内規では弱いわけです。できるよと決まっている法律の方が上位であるのに、できないよという決め方が内規や条例より、まだ下の部分でできないよと決めてしまうと、それを内規の方を重視するのは、その上の条例や規則でOKになっているのに、それをしてしまうと、以前、話したように、おそらく市長が市長の印鑑証明を出さないというのは、国の法律の中の登記法か何かに決まっていたと思うのですが、それができないということになるので、条例などで、それをできるとしたところで、逆に法律の方が上位法ですので、法律を優先しないといけないですから、わざわざ印鑑証明を

出せないという規定になっていると思うのです。

だから、今の話で言うと逆転しますので、そこで決めようとしているのは法的に弱いということです。その前の地方税法であったり、条例上の市民税の賦課であったり、その中の権限を課長なりに、最終は市長名で出すわけですが、している行為は課長であったり、部長であったり、額的なものによってであったりしたら、それを職員採用の今ここで出すものが、この内規であったりする時には、分かりにくいので、そのあたりの兼ね合いはどんなのかなと、行政的に言うところの問題が引っかかることは引っかかります。

(委員)

僕も、敢えて収税と言って、課税を挙げなかったのは、そういうことなのです。僕も地方税関係の裁判をちよくちよくしますので、あれが機械的に打ち込んだら、ぱっと機械的に出るというのは、何となく知っているのです。それは、裁量が狭いですよね。極めて裁量が狭い分野に関しては、気にしなくていいのだろうなど、逆に公正らしさが、あまり疑われないですよ。

ですが、滞納処分というのは、すごく幅が広くて、特に延滞金の免除の判断など、裁量の幅がある割には、縛りの部分が緩くて、縛りの部分が緩いから裁量が広いのかもしれないですが、公正らしさが疑われかねない場面というのは、そういった場面で出てくるのかなというふうに思っているのです。あと地方公務員法で、そういった場面に縛る条項というのは、地方公務員法を読み込んだらあると思うのですよ。どうなのでしょうね。

(事務局)

例えば、督促の起算日を翌月にするか、今月にするかとか、そういうような裁量、それは裁量ではないのですが、基本的には直ちにしなければならないので、本来、翌月ということ自体、ある意味、違法と言えば違法なのですが、それをどう解釈するかということと、その裁量という幅の中に含めることが明記されていない以上、どこかの法律条例等に何らかの明文化されていないことというのは、行政の中では、かなり多いですので個別の仕事を取ることになった場合には、先ほど委員が言われたように、やはり起こりえると思います。

それは、やはり日本人であれ、外国人であろうと、故意にしようとする意思さえあれば、できると思うのです。するかしないかは、別にして、できる、できないかと言えばできると思うのです。それに網をかけていこうと思ったときに、ちょっと難しいですよ。試験でしたら、試験に限定したというのでしたら、ある程度、煮詰めていけると思うのですが、行政全般の中で裁量権の分をガードと言いますか、多くクリアにしていくという印象的なものを考えたときに、難しい部分がいくらかあるのかなと判断します。しかし、先ほど、委員が言われたような実態は確かにあると思います。

(委員)

ひとつ、ここで書いておられることでの質問なのですが、「管理職に当たる者で公権力の行使を行わない者は、ほとんど存在しない。」と書いておられるのですが、その公権力の行使というのは、公の意思の参画を含めた意味での公権力の行使という意味ですね。

(委員)

そうです。

(委員)

とすれば、基本的には、今日の会議の最初に説明していただいた副会長の資料に書いてある考え方に、私は限りなく賛同したいのですが、そうしますと、どうしても私が納得できないのは公の意思の参画に携わるのは国民でなければならないというのは、いろいろよく考えても納得がいかない。公権力の行使というのは、日本国民でなければ駄目だとい



のは何となく分かるのですが、地方公共団体の公の意思の参画には国民でなければ駄目だというのは、いっそ馴染めない部分がありまして、限りなくそこを限定的に解釈するような形で、管理職への登用を認めると。

ですから、ラインは一切駄目だということでもなくて、そこをどう限定的に解釈しながらするかというところに踏み込められないかと思います。要は、公の意思の形成の参画に携わるということは、管理職として、ほとんど携わってしまうわけですね。いわゆるラインとスタッフは別にして、ラインであれば、ほとんど公権力の行使になってしまうということになるかと思うのですが。そこを、厳しく限定的に解釈して、ラインの課長の中にも公の意思の形成への参画の度合が非常に少ないという部分は、そこを拾い上げてするということができないかということです。

(会長)

言われた趣旨はよく分かるのですが、意思形成に参画するのが公権力の行使よりも、もっと広く参加を求めてもいいという意味ですか。

(委員)

そうです。要は日本国民でなければ、地方公共団体の公の意思の形成の参画に携わることはできないと言い切っていることが、おかしいのではないかとことなののですが。

(会長)

行使の方は、まだ理解できるということですか。

(委員)

そうです。

(会長)

ちょっと、逆のような気がします。

(委員)

だから、やはり権利義務の形成というのは、現場での法律とか政令とか通知とか条例などの縛りがきついのです。だから、実際、たぶん権利義務の形成と言う強いイメージを与えるのですが、例えば、先ほどの課税の例じゃないですが、課税というのは、課税権行使というすごい権利義務が発生しますから、納税義務というのが。

凄く強力な行為ではあるのですが、あなたの土地は1万円にしようかな、10万円にしようかな、100万円にしようかなというような裁量が、ほぼ無くて、パソコンに数字を入れていけばポンポンと計算されて数字が出てきたら、それ以上、課長であろうと部長であろうが、動かせない、こういうようなもののような気がするのです。

一方で、意思の参画というと広い方針というものがありますから、割とその辺の法律上の縛りが緩くて自由に発想できたりする部分があるのではないのかなと、そういう感じを持っているのです。

そうしますと、権利義務の形成という言葉で言うとすごく強い感じがしますが、先ほどの僕の議論ではないですが、何か公正さを害しているのではないかという印象を与えることができるかという、現場では全然できないはずだと思うのですよ。

逆に、広い意味の意思の形成への参画というのは、生駒市はA国と友好関係を結ぼうというのもできますからね。A国が自分の国だったら、自分の国だけ優遇しようとしているのではないかとかですね、こんなふうにとられる行為もできる可能性があるという意味においては、公正らしさが疑われる確率が高い分野かなと、こんなふうに思ったりしているのかもしれない。僕も、何でそっちの方が厳しいのかなというのがあって、先ほど意見を言われた委員さんの発言を聞いていて、ちらっとあるのは、そういう点があるのです。いつも仕事しているときの感覚ですかね、そういう思いがあります。

(会長)

現場では行使そのものがすごく直面して厳しいし、感覚的にはお前にはしてほしくないというのも含めて、あり得るところですが、政策形成過程のところの方が本当は影響力が大きいかもしれない。

(事務局)

具体的な行政の中身が、公権力の方は課税するとか生活保護とかというイメージで捉えられているのですが、参画の方がなかなかつかみにくいと言いますか、直面してつかめないと思うのです。例えば、都市計画の線引きをするときに、この土地を入れて、こちらに市街化調整区域にすると、違うところで線引きすると、法律で全然決まっていなくていいですね。おそらく、ある程度の線引きはある。実際に線を引く時に、この土地を入れて線を引くのと入れないで線を引くのと、図面で言えばそれだけのことなのです。

ところが、市街化になるか市街化にならないかによっては、土地の値打ちが全然違ってくるわけです。家を建てられる土地なのか、家を建てられない土地なのかというのは、それってというのは、その作業の中に入ってしまうので、一概に参画というのがあまり公権力の行使に、いわゆる住民にそういうものを与えないものに見えがちなのですが、中には、そういう一つの線引きをするだけのことが、ものすごく権利義務に影響を及ぼすこともあるということです。全部が全部とは言わないですが、具体的に事務を積み上げていけば、権利義務に影響を及ぼすということもあります。

(委員)

今までの話を概観すれば、仕事のひとつひとつの性質によって、公正さが発生するかどうかということが違ってくるということですよ。

しかも、それはラインかスタッフかであるのかということ、或いは管理職かどうかということも、それは関係ないということもあり得るということですよ。

だから、それは、そのときどきで、ケースバイケースで対応していかなければならないということですね。何かで明文化するというのは、非常に難しいということになってきますね。

(会長)

区別の違いというのは、その人に就労、仕事をしてもらう上で何が違うことになるのかというのが、もうひとつ分からない。

(委員)

分からないというか、それは常識的に、その場その場で公正さが疑われないように、つまり、その人が気持ちよく仕事をしていくためには、その人が能力を発揮するためには、何か疑われるなど、足を引っ張られるようなことは、あってはならないと思うのですよね。

(会長)

基本的には、分からなくもないですね。

(委員)

何かルールを作る立場で物を言っているという感じではなくて、非常に感覚的で申し訳ないですが、一番、人事で大事なことは、採用された方が気持ちよく、仕事をしていくことですよ。採用された以上、その人の能力を最大限に発揮できるような環境が保障されるということですよ。そのことが、私の感覚で言うと、それが整備された上で、採用されるのが基本だと思うのです。それが、逆転してしまって、まず、採用ありきになってしまって、あとで規則をどうするかというときに、でも、やはり一番大事なことは、ここで人権の議論をしている訳ですから、その人が気持ちよく、誰からも嫌なことを言われずに能力を発揮していくことを保証することを最大限、そういう環境を考えることが、私たちの

任務ではないかと思うのですね。

ということであれば、まずは、私が最初にコンサバティブなことを言っていたのは、何か横やりが入るのではないかということに危惧したので、非常にコンサバティブなことを言ってきたのですが、単純に文章だけで言ったところで、それは保障されないなということ、今のディスカッションで非常に感じた次第です。それで、先ほど、内規で縛っても拘束力がないという話があったのですが、それは内規などで別の形で、細かく決めておくというようなことをしないと、大きな規則だけでは、先ほど申し上げた労働環境を私たちが組めないではないかなというふうに思った次第です。どうでしょうか。

(会長)

条例、規則、要綱など、法令のランクがありますが、ここでは職員の服務規定みたいなのは、一般論としてはあるのでは。ないのですか。

(事務局)

服務規定は、あります。

(会長)

ありますよね、公平にと公平にと。

(事務局)

いろいろと書いてあります。

(会長)

書いてあるでしょうね。弁護士とかも、そうですが、弁護士倫理というのがあって、依頼者の利益を守るとか、相手から金を貰わないとか、当り前のことが、別に処罰規定があって、それに違反したら罰則があるのではなくて、精神規定みたいのがあって、それがさっきの議論で言うと、国籍の違い、それから日本国籍を持った人であれ、人が公的業務を行う限りは、どうしても生ずるものですね。外国籍の人だけが持っている問題点ではなくて、あなたの隣の人を優遇しているのではないかということと、あなたの国の人を優遇しているのではないかというのが混在していて、ただ、どうも外国籍ということに対して神経をピリピリさせるというところがあるから、この議論になっていると。生駒市の服務規定を見せてもらっていましたか。

(事務局)

見せてなかったですね。

(会長)

まだ、見せてもらっていませんね。

(事務局)

要するに、職務内容というのは、忠実に何時から何時まで勤務しなければならないのか、そういう意味合いのレベルが多いので。

(会長)

それを一度配っていただくというのは、ある意味で必要かもしれません。公権力の行使など、言葉はいろいろあるのですが、住民福祉の増進の観点から、市長は、その適材適所で人を配置するということが根幹にあって、その人が外国人であったという場合は、市長の任命権限、任命責任ということにもなるわけですから、服務規程をみせてもらうと基本的な問題は。

(委員)

公正さの点は、そこで押さえて、もう一点、最高裁の判例のことについては、これは解決していないので、そのところは一点きちんと押さえておかないといけないですね。その二つの点ですね。

(委員)

あの、先ほどのことにこだわって、自説のことを追求したいというか、主張したいのですが、例えば、今、いろんなことを詰めようとして決まる時に、健康福祉部の福祉事務所の福祉総務課長はラインですよ。この人に、これになったら駄目なのか、福祉支援課長に外国人の人を採用したら駄目なのか、おかしいのか、それから、都市整備部のみどり景観課長、公園管理課長、こういったところに国籍条項は撤廃して昇進する道を残したらいいのではないかとということなのですよ。そういうふうには何とか持って行けないかということなのですよ。

例えば、財政課長、人事課長とか総務課長とか秘書課長とか市長公室長などのラインの人は何となく、大方の理解を得るのは難しいだろうと、ただ、部署がたくさある中で、みどり景観課長にはなれる道を、今度この審議会で作ることができないかなと思うのです。そこを突破するとしたら、公の意思の形成の参画に携わる公務員というところを限定的に解釈するとすれば、そういう道が出てくるのではないかと、そういうことなのですが。

(委員)

極端に言えば、良いか駄目なのかを選別したらいいということですか。

(委員)

そうです。それを、具体的に個別的に全部挙げてしまうのか、違う括り方で運用は市の方でしていただくかということなのですがね。それ以外に踏み外すというか、今のところ広げているのは、ラインか施策かで分けているところだけですね、管理職への登用が認められるというのは。ライン課長にしないでスタッフ課長にするしか、今の例ではないということですよ。そこを少し、前に出るためには。

(会長)

理屈ですよ。最高裁は、昇任について、そういう国籍について、そういう違いをもって昇任できないという措置は憲法十四条に違反するものではないと、言ってみると。それをしなければならぬと言っているとも読めないし、登用したからと言って、当然の法理に違反するまでとは読めない。看護師長にするのをしないという東京都の姿勢を、憲法違反とまでは言いませんよというようなところで理解をすることも可能なのかなと思ったりはします。

(委員)

例えば、みどり景観課長は、公の意思の形成の参画に携わる公務員とは一律には言えないというぐらいの防御をしとけばいいじゃないのですか。どこかから言われたことの時を考えるとすればね。

(会長)

それも、個別に出すといろいろ、膏薬は二股に、どちらでもつけるからね。

(事務局)

前回もご説明させていただいたように、今の組織の今の事務分掌規則ですと、今言われたような名前が挙がってくると思うのですが、これもまた組織が変わって行くなど、組織の中身も統合していきますので、個別に向けるというのも一つの手法なのですが、そうすると、かなりボリュームも多くなってくるので、最初の話の中で、副会長が仰られたようなイメージの中で、基本的には、地方自治における施策は全部市長がするのであって、それ以外の職員というのは補助者であるのだから、これは基本的には権利行使には当たらないということで基本的にはOKだと、それに対して、管理職の問題が若干出てくるのです。

管理職には公権力の行使が一部あるとなってくると、全部の管理職にはなれないという

東京都のイメージになってしまうので、基本的には、そうなってくるとラインとスタッフに分けるという手法を採らざるを得ないことになる。

あとは論旨というか、根本で言うと最初に副会長が言われたようなイメージで、あとは最高裁の判例を、どうそこへ加味していくかという話になってくるので、それに対する、ほぼ具体的なものを挙げていくと、どんどん積み上げていかないといけないので、それに対する審議会のご意見をまとめていただくのも一つの手法かなと思います。

個々にしていくと、きりがいいほど挙げていかないといけなくなると思うので、全体を変えるところなるのだけれども、若干、事務局として確かに気になるのは、全部OKですよとなって、また、結局、生駒市には公権力の行使なり、公権力の行使等公務員は存在しないのかとなったときに、ないということにして、住民訴訟が起きて、この職員に対する支出は違法だということになり、返還しなさいということになって、負ければ根本的な理論が覆されるということになるので、それも好ましくないと思うのです。

ですから、あとは全体の中から最高裁のものをどう味付けするかだけかなと思うのです。

全体の考え方としては、副会長の仰られた、そういう趣旨でも一つありかなと思います。が、あとは、最高裁の判例に対して、どう結論付けるかということになると思うのです。

(委員)

先ほど、委員が言われたように、現実として職員としておられて、現実には仕事をなさっているという上での話じゃないですか。その辺から、まず違うと思うのです。単に外国人の方を採用する前に、生駒市としては、そういう可能性があるから、その時のために、これがあってしかるべきだと思うのです。

でも、現実的に、こうなって、今、こうしてまとめてもらって、そのとおりでなと思って、素直な感じで入って、すごい整理がついたと思うのです。

でも、先ほどの最高裁の話なのですが、市長さんが腹を括られたら済む話なのですか。それを仰ったので、それが一番早いじゃないかと思ったのですが。市長が、腹を括ったら、これでいけるのですから、市長が審議会に諮問されて、審議会が、市長さんが腹を括られたら、事済みますよと返事したら一番早い話じゃないですかと思って聞いていたのですが、そんなことって有りですか。

(委員)

最高裁が言っているのは、あくまで、あの事件は、なれないっていうことの判断なのですよね。なれるっていう規範を作った時に、最高裁がどう判断するかは別の問題だということ。これをこの会議では考えないといけない。次元が違うから。

(委員)

住民訴訟型で争われる可能性と公法上の権利関係の確認というのがあって、例えば、誰が原告適格を持つか、よく分からないですが、しようと思えば、生駒市に住んでいる人は生駒市を被告にして、私は、こういう形で昇進できる権利があることの確認を求めるみたいな訴訟を起こそうと思えば起こせる。少なくとも、今、勤めておられる方は、できるはずなのです。そういう形で、昇進する権利があるのだという確認みたいな訴訟をしようと思えばできるかな。

(委員)

ただ、私が思うに、訴訟などが起こったら仕事がしにくくなりますので、訴訟などのクレームが起こらないように、網を張っておくのが一番いいのではないかなと思うのですよ。

(委員)

だから、最高裁判例をどう読むかということに関しては、これはあくまで、できないと云うのがいいのかという争いだから、割とできないとした方に裁量が認められやすくなっ

ているので、できるとした場合に、することも裁量じゃないかという論法が一つあると思うのですよね。「住民の権利義務を直接形成し」と書いてあるので、直接というのは何だと言うので、間接はいいのではないかと言うのですよね。こういう理論の立て方です。

直接形成するというのとは、こういうものを言うのだと、間接的に形成するのは、最高裁は含んではないという論法を採ることによって、これは、すべて間接なのだ、それでは直接形成というのは、どういう場面だと言ったら、市長しかいないとか、こういう議論も一応有り得るのかなと思うのです。あとは、全て補助職員として関与するだけだから、すべて間接なのだ、こういう理屈ですね。どうですかね。乗り越えるとしたら、そういう乗り越え方があるのかなと思いますね。

参画の場合は、割と広がりやすいですよ。参画するというのとは直接形成するというよりか、だいぶ範囲が広いことを言っているのですが、権利義務を直接形成するという定義を最高裁は何も言ってないですよ。直接というのは、こういう場面しか言わないのだと理屈を立てれば、最高裁判決の枠組みをクリアして次に進める可能性があるだろうと思うのですよね。

最高裁判例では、婦長の仕事が直接権利義務を形成する仕事だと言ってないでしょ。直接形成する仕事とか参画する仕事は、本来、法体系の想定するところにはないのだと、だから、そういうものを全体として区別してしまう方がいいのだと、だから、あなたは受験できなくてもいいのだという理屈を立てたわけで、直接、婦長の仕事に外国人は就任してはいけないのだとは、どこにも、この裁判例には書いてないはずなのですよね。そういう理屈の類かなと。

(会長)

何かこの判決は、当然の法理であるとか分らぬようなことを一生懸命書いているのはどうしてなのかなと思いますね。

いずれにしても、我々としては、二人が仰ったように採用するときに、もしかしたら、制限をするかもしれませんよと本人の了解を得たと言って、採用しているということの適否はありますよね。それは、本人にしたら採用されることで一歩でも自分の将来にとってもとか、ものすごい留保を受け入れた、心情的にはちょっと、よく考えてやらなければならないことを、よく平気でしたということは、一つありますよね。

採用するという決断も、それなりに社会の状況に沿って行こうという決断だったかもしれませんが、留保付きで採用するのも、ここも一つ問題があると僕は思う。

それから、業務の公務性という点から言えば、公権力行使職員とか、直接か間接かとか、いろんな議論がありますが、公務性を守るというのは、国籍であるとか、その人が悪さをするかもしれないリスクであるとかいうことではなくて、やはり、一律の服務規律でもって公正、公平、適法ということを基準化しているわけで、そこから逸脱した人は国籍に関わらないということがあるのではないかな。

それから、これからの時代で、阪神大震災で僕は特に思ったのですが、被災者側の、つまり、福祉行政、地域住民に対する行政の中では、外国人の問題は無視できない自治体業務があるわけで、それなんかを全部、地方自治体の業務は、日本国籍を持っている人がやりやすく、日本国籍を持っているのが適切なのだという論理はないわけで、外国人の地域居住者の不利益であるとか、実状であるとかということも、速やかに適切に認識をして自治体サービスを行うということが、今後強まっていくのでしょうか。ある意味、ほったらかしにして、住民でないかのような扱いにした場所だってあったわけですしね。それは、積極的な意味での採用の方法と。

そう言ってみると、最高裁の判例というのを、どう乗り越えるかというところが詰めの

問題になるのかな。先ほどの委員の最高裁の射程距離はここまでだと、射程の範囲を越える問題を我々は議論している。判例に違反するわけではないという議論。その射程の一つが直接形成するというようなところであったり、定めていた東京都の条例が違法ではないと、違憲ではないというのですが、就任できるというふうにした文が、当然の法理から見たら就任させてはならないことを最高裁は言っているわけではない。そうすると、住民福祉を前提にした業務が、この生駒市の公務であって、それに登用したサービスはサービス規律であるのだから、これは国民であれ、外国人であれ一緒ではないか、それなら、どんな業務に就いてもいいのではないか。

(委員)

よく分からないのですが、これまでの公権力の行使の議論で、消防で立ち退くとか立ち退かないとか言ったときに、外国人は、ここには入れないという議論がずっとあったわけですが、その話が今日はあまり触れられていない気がするのですが、ここをどう考えるか。最後のところに副会長が消極的に捉えればということで書かれていますが。

(会長)

例えば、業務によって、公権力の行使で、こんなものは外国籍の職員がすることによって、どこに支障が生ずるかということ、不公正にするとか、自国民を特別扱いするのはサービス規律違反の方でできるわけですね。

そうすると公権力によって義務を課されたり、権利を制限されたりするという市民の側が、あなたは日本人ではないなど、どうして、あなたは生駒市のハンコでもって私の家を潰しに来るのだと言うことに対して、我々がどう考えるか。

(委員)

そういうことが有り得るかということは、あまり考えられないですが、ないとは言えないですね。

(委員)

市長のハンコをついて潰しますと行く話ですので、それが、日本人であっても、外国人であっても、それは住民感情の話じゃないのかなと思うのです。

(会長)

今日、いくつか棘のあるところと、すらっといけそうなところとがありそうなことが出ました。少し、副会長とも今日の議論を踏まえて協議させていただいて、もう少し、一致できる方向ということで整理をしていきたいと思います。

それと、職員のサービス規程について、今後審議する上で重要ですので、各委員に郵送していただくようにお願いします。あと事務局から、報告があれば、どうぞ。

(事務局)

今、お手元に人権施策実施プログラムが配布されていると思うのですが、また、見ていただきまして、ご質問なり、ご指摘いただくことがあれば、電話でもメールでも連絡していただきましたら結構ですので、よろしくをお願いします。

また、議事録につきましても、前回、10月11日の分を配布させていただいておりますので、訂正等がありましたら、年内までに事務局の方までご連絡いただきますよう、お願いいたします。

(会長)

そうすると、今回は、ちょっと先になりましたが、一つは最高裁判例の射程をどう見るかということ、もう少し、議論を深めたいというふうに思います。

それと、サービス規律の点、いろいろ規定があるようですから、それが採用した人の公務を適正かつ公平にするということが確保されていると、市長は、その前提で能力のある人を

平等に採っているということであれば、何の遜色があるかということが言えるのかどうか、そこを次回までに資料が来れば、ご検討ください。次回には、その辺を検討して最終的に、この答申をどういうふうにするか考えていきたいと思えます。それでいいですか。

(委員)

はい。

(会長)

それでは、本日は、これで閉会させていただきます。