

生駒市人権施策審議会会議録

日 時 平成24年4月4日(水)
午前10時～午前11時30分
場 所 コミュニティセンター4階 401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 若杉委員
(欠席委員) 野田委員、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 2名)

配付資料 ・会議次第

審議事項

案 件

- (1) 見解のまとめについて
- (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)

少し、前回から時間が空きました。これまでの審議の内容を忘れていた時期が長く続いたのですが、そろそろ、この問題のまとめに入らないといけない。これまで、この問題について、各委員にそれぞれの立場や専門性から意見を出していただきましたので、今日は、その取りまとめが上手く進むかどうか、具体的な方針の方向性を検討する機会になると思います。さまざまなご意見、お立場があると思いますが、生駒市としての地方自治体の役割を前進させる、そういう観点から提案ができればなと思います。そういうことですので、ご審議のほどよろしくお願いします。

(事務局)

ありがとうございました。以後につきましては、規則の方で議長は会長と定められていますので、よろしく願いいたします。

(会長)

それでは、会議を始めますが、その前にこの会議は公開でございます。今日も傍聴希望者がおられますので、傍聴の許可をしたいと思います、いかがでしょうか。

(全委員)

はい。

(会長)

必要な資料については、ホームページでも公表しているということになっていますので、ご了承ください。それでは、今日の案件ということですが、先ほど挨拶でも言いましたよ

うに、私の方でまとめたものを持ってきましたので、事前にご検討をいただける時間を提供できなかったことは、初めにお詫びをしておきたいと思います。この外国籍職員の昇任と職に関する答申を考える上で、どういう視点とどういう問題と検討するべきなのかという視点でまとめてみたいと思います。

これまでの審議の中の最高裁の東京都の看護師さんの昇任に関する判決の議論は、各委員からもじっくり検討する機会も得ましたし、市民の皆様からも、それぞれ市民的な感覚をどう見るかという問題も提供されました。

また、外国人が少数者、立場の弱い方、保護という観点からも審議するというご意見もいただきました。まず、我々が答申するという場合に視点をどこに置くかということなのですが、三つほどの視点がすでに最高裁判決の判例の中に、個別に反映をされています。それを整理してみると、一つは、いわゆる在日の外国人、日本におられる外国籍の人の公務執行権、公務に就く権利という者の立場からの議論があります。これは、職業選択の自由などに根拠を置くもので、どんな仕事でも就きたいと思うのが人情ですし、外国籍だから、この職に就くことができないということが、どういう場面であり得るのかという面がありますね。ここで議論されているのは自由権の側面と、それから公務という性質上、参政権の一側面を持つものではないかと。その参政権というところから見ると、すべからず、どんな人にも平等にということになるのか、統治という国家権力の作用という問題を妥当とするかという議論になっているかというふうに思います。

ただ、公務就任権と言っても、結局は採用するかどうかということとは自由だということに対しては、その場面は自由権と言っても、強制して自分を採用せよと言って、採用する権利までは認められていません。これは、日本国籍の人も同様に生駒市の仕事をしたいと言って、就任権があるのだと、採用を迫るということはできませんが、採否の決定は採用する側にある、そういう側面から見ると、どういう立場でこれを議論するかというのは、あまり適格ではないし、何かを採決する策になるかということかと、解決策にもならないかという気がします。

二つ目は地方自治体の業務という面から考えるという立場だろうと思います。いわゆる地方自治体ですから、住民自治、団体自治というように、その地域の国籍と言うように、あれこれに関わらず、住民という人たちの福祉を増進するというのが地方自治の本来の役割だろうと思いますが、反面で国の事務を行うとか、やはり地方自治全体の立場から見て一定の権利の制限であったり、義務を負わしたりということが、自治体と住民との間に生じてくるという場面があります。これは、いわゆる統治という側面を持っていることは否定できないだろうと。地方自治だから、すべて許されるという議論にはならないということは検討しなければならぬだろうと思います。その中で、最高裁の判例ということが言っていることは、無視できる限界ではないのではないかなと思います。当然の法理として、国民主権の同原理で行われるというようなことに関して、そういうことはできないだろう、だから、その際に、当然の法理だからと言って外国人の職員の関わりを外国人だということだけで、除外する、若しくは、そこは制限するということが許されるかということで見ますと、公権力行使等公務員という言い方はあるのですが、これとて、何を言っているのか、私は、そんなに明確な概念だというふうには思えないという弱点があります。統治という概念を持ってきて、国民主権という立場を全く否定するという考え方は間違いだと思うのですが、かと言って、では、この仕事は外国籍の人には絶対合わないというふうに決めるような職務があるのか復習してみなければならぬ。それが三点目です。

いわゆる職務内容という側面で検討するということが必要ではないかというふうに思いました。地方自治体の職務権限というのは、地方自治法で明確に書かれていますが、首

長、それから、直接権限を付与されている委員会、公平委員会など、そういう委員会は首長が権限を持っています。職員の方は、部課長であれ、一般の職員であれ、全部首長の補助職として、首長の職務を補助するということで職務を行っておられる。もちろん、内部規定では委任規定がものすごくあるのです。これは部長に委任する、課長に委任する、すごく委任規定があつて、私は、委任規定は全部読み切れなかったですが、これは、どの地方自治体も事務を円滑かつ迅速に進めるためのシステムとして考えつかれたものだろうと思いますが、委任規定も、これは委任する側、いわゆる直接権限を有している首長なり、委員会が責任を持っているという上の前提の委任規定ですから、委任を受けた職員がフリーハンドで好きなようにできるというものではない。あくまで、法律、法令の規定に従って、その職務を遂行する、それで上司の命令を見解に則った立場で行うということになるわけですから、どうしても側面を私は重視すべきではないかというふうに考えました。そうすると、採用者と言いますか、人事権を持っている首長が何を以てその職務に就けるか、その職務から昇格させるかというようなことは、これは職員の能力、職務上の資質というものによって選別をするのが、もっとも合理的である。その人が能力や資質において劣っている場合は、国籍に関わらず、何年たっても昇格できないという方が出てくるのは已むを得ないだろうし、その資質や能力によっては配属する職責も自ずと決まってくる。

一方では、差別的な人事というものがありますから、資質や能力に関わらずに、それを発揮できる場所ではない。それを逆に衰えさせるような差別的な人事というものが公務において許されるものにはなりません。それは個人の権利の侵害ということで救済されるべきであると思いますが、基本的な理念としては、人事権を持っている首長が、その能力や資質によって選別をするというのが最も合理的なのだという立場に立つべきではないか。これは、では、どういう理念ですかということ、地方自治の本旨と地方自治を推進するという立場で見るとということが、一番すんなり行くのではないかということでもあります。

こういうふうな視点の整理をすると、私は、今回の答申を考える上では、生駒市職員の従事する全ての職務について、その職務の内容という面から検討するという立場が最も適切なのではないか。この職務は、公権力行使の仕事であるかというようなことよりも、もっと素直に補助職としての職務がどのようなものであるか、それは能力や指数によって判断するというふうに見るというふうに見た方がいいのではないか。そういうふうに考えました。これは大方の皆さんのご意見でもそういうふうなことではなかったかというふうに思います。

第2のところですが、では今回、生駒市の職員施策と住民意識をどう考えるかということも事前に検討しておかなければなりません。

もう一方、市民、住民の意識の把握の問題です。これは、以前、委員さんから、かなり問題提起もあつて、私なども市民の意識を掴まえる、どう把握するかという点で難しい、これは時代的にも変化をするものだろうと思いますね。特に、その中で公権力行使概念を持ち込むと、その不明確さ故に住民意識というものが正確に形成されると言うよりは、反って反発を招くという、反発的な議論を生みかねないのではないか。もう一方、外国籍の職員が何らかの職務に就いて、その職務において、自分に委ねられた権限を行使する、職務を遂行するという場合には、その対応する市民の人が俺に義務を課する行為を外国人がするのかというような捉え方も現場では起こり得るわけですね。これを外国人がするのかと捉えるか、外国人の職員を通じて首長がしていると捉えるかということころは、これは制度を考える我々の側から、きっちりと考えるようにしないと何か一定の義務を課するというようなことを多国籍の人にされるのは嫌だということと議論が噛み合わなくなってしまう

う。そういう意味では、私は生駒市の職員と言うのは生駒市長の職務権限の補助職であるということを徹底することによって、このことは全てクリアすると、つまり、外国籍の人が前に出ると市民が反発するなどというふうなことには、もう市長の補助職なのだと言うことで徹底をしていく。それが今回の答申の骨にならないかと考えています。

ただし、具体的な懸念としては、不正であるとか、国籍の有無によって手心を加えるようなことも想定される問題ではあるか、それは事前回避措置として、その職務に就けないというようなこととするのか、それとも服務規律の厳格適用、住民監査請求などの制度的保障ということで、それをクリアするのかという問題は、私は考えるべきだと思います。ある意味で、国籍の差によって、不正だとか手心とかいうものが起こり得るのかどうかという点で言うと、現実的な問題は、その人間が生活破たんをしたり、何らかの特異な結びつきによって、不正を働くとかいうふうなこと、それを国籍の問題という大きな概念のところ、ひっつけてしまうという誤り、現実的な問題を混同されるという危険性があるので、これは公務員の服務規律の厳格適用の問題だというふうに考えました。それでいきますと、答申というのは、こういう骨子でどうだろうと。

第一番目は、生駒市の職員を希望する者に機会を平等に提供するという現制度を是とするかということ、まず明言する。二つ目、配属する職務や昇任レベルについては、国籍による区別に合理性はないということ、三つ目、すべての職員がその能力と資質に応じて、その職を全うさせる、それが市長の職責であると、四つ目、市長は、その補助職を統括し、職務を通じて住民福祉を増進させること、結局は、人事権を持っている市長の問題なのであって、外国籍の職員の問題ではないのだということ、五つ目、市民の中には、ご心配の向きもありますので、不祥事が生ずることに対しては、誰であれ、住民福祉増進の立場から厳しく対処すること、今回、昇任と職務に関して一切の制限を設けることは合理性がなく、不適切であるという答申をしてはどうかという意見で提案させていただきたいと思います。何らかのご意見をお願いします。

(委員)

それでは、私からいいですか。

(会長)

はい。

(委員)

補助職という考え方なのですが、長の指示に従うから、全て補助職という、長の指示に従って動くだけですから問題ないだろうと、こういうような位置づけであろうという考え方ですよね。ただ、こここのところも、前回の審議会にかけて世間を賑わせたところですが、当該職員の思想信条とか、そういったもの、職務命令とか摩擦を起こすことが有り得るのです。それとの関係をどういうふうに整理したらいいのかということ、をちょっと考えてしまいますね。

(会長)

仰っている思想信条との摩擦というのは、ある意味で、どの職務、民間であれ、公務員であれ起こり得ることですね。

(委員)

常に起こり得る可能性はあるのですよね。

(会長)

そういう意味では、国家公務員の場合は、宣誓は憲法に従いますということで、裁判官だけ憲法と良心に従うのですか。自分の良心で国を批判したりできますが、公務員の場合は、

職務を行う限りにおいては、職務命令に違反することは許されない。その辺は、どうですか。確かに、仰るように、補助職という提案、補助職だという位置づけだけで全てクリアできるというのは、ちょっと単純化は危険かもしれないですが。

(委員)

とにかく、このペーパーを解説していただいて感じるところは、首長にそんな万能性を認めるのは、あまり、よろしくないかなと。いろんな人がなり得るわけで、一義的にどんな人がなっても安定してやっていけることを前提に考えると、そこに寄りかかった議論は、ちょっと引っくり返ると危険かなとところをやや心配したりするのです。議論のベースをそこにしてしまうと、暴走する危険性が常にある。ですから、結構、難しい微妙なところにあるのだなあと感じるのです。具体的なイメージで考えたらいいかもしいのですが、例として適切かどうかというのは分からないのですが、ある一定の海外の一定の国の一定の人物を信奉している人がいて、その国籍の職員がいて、そういうことを止めろという指導をして回れと、そんな職務命令が下りてきたときに、それは、私の思想だから信条に反すると、こういうような形で職務命令を拒否できるのかどうかとか、仮に拒否できるとしたら、国民主権原理、住民自治原理と相反するではないかとか、こういった議論などがあり得るかなとか、ふと考えるのです。

(会長)

今の例は、あまり適切ではないと思う。

(委員)

でも、際どい例の方が分かりやすいかなと逆に思いましたね。

(会長)

確かに、公務員の場合に権利制限であるとか、義務の付加とかいうことに繋がる職務ではあるのですが、その職務の公式の裁量の幅というの、一定はありますが、法令上の根拠と法令上に基づく正当性が認められる範囲に限定される筈なのですよ。それを踏み外した個人の思想信条による裁量行為というのは、これは基本的に許されないのではないですか。そういう場面というのは、どうですか。

(事務局)

仰っておられるのは、よく分かるのですが、以前も委員から発言がありましたが、例えば、督促を出すのに今月出してもいいのですが、来月に出すということができるかどうかですが、本来、督促というのは、20日に出すというのが決まっていて、納期から20日後に出しますので、それを止めるということができるといえることができるかどうか。今、現行の事務をしていないので分からないのですが、そういう裁量のところですよ。そこまでいくと、ものすごく職務であったり、職責であったりによって微妙なところがあって、明文化されていないところがあるのですが、会長が仰られるようにシンプルに各業務を法に則ってしているのだから。ただ、法律とか、例えば、税法とかでしたら、そこそこ、細かく規定があって、細則があったりして、結構、がんじがらめになっている業務があれば、意外と大雑把な内容であったり、あとは、担当に任せますよということも無きにしも非ずという、いろいろな業務がありますので、あまり規定の緩いというか、決まっていない業務になると、どこまでするかとか、その辺の細かな業務とかは、明文化、法律化はされていない。いろんな業務がありますので、一概には言えないですが、案外、規定の緩いというか、決まっていない業務になってくると、どこまでするかとか、その辺の細かな業務というのは明文化、法律化はされていないところもあるので、どう採るかという問題、それも含めて、会長が今、仰られていたような市長の命によって基本的には、業務をするのだから方向性なり、それを逸脱するようなことは職務命令に反するのだから、大きくは市

長の命に基づいた方向性に職員は、管理職でない職員であれ、管理職であれ、そちらの方向に向かって進んでいる。それは、事実だと思います。

(会長)

確かに、言われているような補助職だからということだけに根拠を置くという表現よりは、地方公務員の職務は本来、法令に従った行為、しかし、それでも裁量の範囲が全くないわけではないですが、裁量権の逸脱というのは、結局、法令の予定する幅を超えた私的な裁量とか、許される幅とか、本来、無いのではないかというようなことも、きちんと指導していくようなことも必要ではないかということもあるなということも、ご指摘のとおりだと思いますね。確かに私が今やっている住民訴訟で言うと、ある大阪の市ですが、ある工事に関連して未だに某氏という、名前を明らかにしない某氏という人に公金60万円を支払っているのですが、その根拠が未だに住民訴訟でも明らかにできない。それで、その某氏に対しては、初め協力してあげたと言って、礼を渡せと言われたから、協力のために休業されたから、休業補償にしようかと考えたとか、休業補償にするとしても、市が払うのは問題だから、市が発注している建築業者に、その人間に立て替えてくれと言って指示をして、立て替えた金を今度は市が業者に、あの立て替えをお願いした行為は違法だったから、国家賠償請求にしますかと。請求されたら払いますがと言って、お金を還流して払っているとか、考えられないような違法行為がある。それで、私は、60万は違法の贈与だと思っています。公金を贈与する権限なんて地方自治法のどこにもないでしょ。それを平気でして、結局、国家賠償請求の内容証明が来たからと言って、さっと国へ60万を市が払っているというわけです。こういうようなのは、やはり、公務員がその法令に基づく法令の執行という上で、限界を超えてしまっていて、実は職員を束ねている市長の姿勢が、そこだと思います。だから、それが、国籍がどうという以前の問題だとして、市には緊張感というものが必要ではないかと、そんなことを感じながら言ってみたのですが、委員さんはどう思われますか。

(委員)

率直に言って、よくぞ、ここまで来たというか、基本的には全く同感ですし、私もこうありたいと思っています。ただ、先ほどの委員が指摘されたような首長がある意味、今の現市長は非常に開明的であろうと思いますが、考え方の姿勢の問題もあるでしょうが、いろんな人が首長になり得る場合もあるわけですから、その時に、こういった施策が従来された形で為されるかどうかは、現実の問題として、今、いろんな首長がいるわけですから、そう感じるのですが、今、言われたように法令に準じてするのだということと、善かれ悪しかれ住民が首長を選ぶのだという、ここは、やはり、その首長の特異性なり、問題があるとしたら、それは、ある意味、住民にはね返って来るところで、やはり対応を考えなければならないと思うのですよ。そういう意味では、そのところも補助職だということで、基本的には国籍にこだわる必要はないということと、私は止めているのではないかというふうに思うのですが、ただ、現実にもそうした場合に実際に市の皆さんとして、いきなり実行して、或いはそれを出すところが現実的にそこまで行けるかなという懸念がないのでもないで、中を割って、より広い補助的な部分がより少ない部分は今の時点では、首長に近いという権限は、例えば、部長職とか、そういったところまでは踏み込まないということもあり得るかなと思います。原則は、区別することには合理性がないと私も賛成します。

(会長)

その表現なり、留意すべき点をもう少し深めた方が、説得力が出るかなというようなところを含めた気になっている点について、他の委員さんはどう思われますか。

(委員)

今の話を伺って、非常に民主主義的など言いますか、非常に明解な立場で出されていると思います。ただ、これまでの議論から言えば、市長の補助職では済まないよというところで議論は何回も出てきたと思うので、たまたますごく少ない中で、その現状を見て話をしていますが、一旦、答申というふうになった場合には、割合がかなり増えるとか、そういったことを考えた上でのものではないといけないと思います。そういうことを考えると、いろいろもう少し細かいところで練っておこないといけないことがあるのではないかなと思います。例えば、これを見ても、手心とか事前回避措置のところなのですが、この辺のところも、何を前提として考えているとか、今、議論があるから私たちはずっと入っていけますが、具体的にどんな不正なのか、手心なのかを考えられるのかということも、ごく一例を出した中で議論をただけですよ。もっと、いろんなことを想定して練っておかないと当惑されるところがあるのではないかなと思います。特に、住民意識の把握の困難性ですが、いきなり困難であるというところから議論していいのかということとかですね。努力しなくていいのかということも、当然突かれてくると思うのです。その辺の検討も十分にした上で困難だとしたということを出さないと、その困難性ということを私たちの合意として出した場合、どれだけ議論したのかということが問われるのではないかなと思います。

(会長)

抑制的な議論をいただきました。ですが、住民意識をどうすると言われても難しい話ですね。

(委員)

難しいのですが、それは、この場はどこまでのものを求められていてということも含まれていると思います。把握する義務は市長にあるということになればですね。ここでは、困難だと言っているだけで済むのか、どうなのかということも、私は、どうも見えないので発言していますが。

(会長)

これは住民意識の方向としては、今、二つあるのですかね。一つは権力行使ということに外国人が加わることに對する旅費の問題と、もう一つは外国人というだけで通常の職務の基準なり範囲を逸脱する、それこそ、思想、信条であるとか、同胞に対する扱いが日本国民であったら、そんなことはあり得ない。悪さする人は悪さする人で、同胞性ということで歪みをもたらさないかということの不安、このふたつの側面があるのでしょうか。不祥事とか不正とかは防げると、また防がないといけないということは、ざっと書いているのですが、いわゆる統治権と国民主権という議論に、あまりコメントができていないのですよ。そこにコメントを付けるとすると、どうなのだろう。

(委員)

職務内容から、それでいいと思うのですが、公権力行使に当たる公務員の、要するに公権力の部分ですよ。一般的に言うと個々の職員の裁量の幅がどれだけ、権力行使の関係で、そうでない人たちの間であるのかどうかという部分があって、公権力の行使、まさしくそれに当たるものについては、法令でがんじがらめにされていると思います。だから、羈束裁量の部分では、ほぼ自由にやってもいいというもの、あなたの裁量権というのは、これだけと言っているものと別れていて、元々、こういうものでなければならぬはずだし、そういう方向像になっているはずなのです。そこに就いている人が行える、何と言いますか、裁量の問題は極めて狭いので、統治権に該当するものに限り、法律の枠組みがきちっとあって、自由になる部分がないのだから、それを逸脱すれば、正しくそれは公

役員としての違法行為を行うことになる。自由裁量であれば、その範囲の中であれば、違法性を問われないのですよ。

でも、裁量幅が狭ければ、この範囲のことしかしてはいけないのだから、これをすると違法になる。違法行為は懲罰行為になる、地方公務員上の違法行為の対象になる。細かく詰めていくと、比較的、論理的には、法的な分離性から言うと、それほど問題ではなくて、クリアできる部分の一つにはある。統治権との関係で言うとね。なお、問題になるのは、住民意識が今、どの辺にあって、それとのバランスをどう取るのかということだと思うのです。住民意識の把握が困難であるというのは、確かに困難なのですよね。アンケートなんかで取ると、声の大きな人のだけが取れる。要するに、どうしてもいい人っていうのは、わざわざ、こんなところに挙げないですよ。それで、そうすると意識はどうなるのかという問題が一方であるというのと、それと、もうひとつは住民意識の把握という、どういう意識を取るのか。窓口にいる人が、日本国籍でない人がいるという場合に、あなたはどう感じますかとか、それは、まだいいのですが、例えば、課長とか部長で日本国籍でない人がいます、あなたは、そのことについて、どう思いますかと聞くのですかね。そここのところは、本当に、実態把握というのは難しいです。結局、抽象的な観念的なものでしか把握できない。だから、把握できない。そういうことになってしまうので、どうなのかなと思うのと、今度、例えば、こういう問いかけをした場合、どうなるかということですが、日本国籍を持っている職員を比較して、ずば抜けて優秀な日本国籍を持っていない職員がいる、この人をヒラのまま置くというのに合理性を感じますかという、例えば、そういう質問をしたら、どう答えるかなということなのですよ、極端な話をする。住民意識という取り方をすると、これはまた全然違う答えが出て来ると思うことになるので、我々がどこまでその意識を取れるのですかということになる。そうすると、一般的、抽象的に簡単に言うと住民福祉の観点からして、優秀な人には、それなりの処遇をすべきではないかということになる。その辺は、抽象的に言うのは一番動かない。

(会長)

確かに、公権力行使等地方公務員とかいう概念は確定的ではなくて、言葉は明確ですが、中身は曖昧という面があるのですが、今の話で少し思ったのは立案、参画という権限を持つ人が昇格していくと、あり得ると。これは、権力行使の際の裁量権ではなくて、裁量の範囲ではなくて、もっと人格そのもので加わってもらうということに、たぶんなるのだろう。こういう場合に、外国籍を持った人を入れていいのかというのは、統治権の行使で、国民主権から見ると、やはり、当然の法理で排除されるのではないかと、そんなことは自由にはさせないという発想が一方であり得るのかな。

(委員)

でも、それは行政権の行使の範囲の中なので、それは、まさしく議会がチェックされるというのが、地方自治体の統治構造なので、それは議会が機能していると、そうなるのですよ。もし、それが機能していないと、議会自身が否定することになると、それは、ともかくとして、そうでなければ、やはり、それは議会がチェックすべきなのですよ。

(会長)

中身の問題としてね、それは、どんな政策立案の過程を経たかは別にして。

(委員)

それは、チェック機能がどれだけ働くかということ国民に保証できるかという問題ですよ。議会が働いていると言っても、なかなか説得力がなくて国民の意識として外国籍の人が公務員になられているということを受け入れられるかどうかということについては、さきほど、二つ疑念が生じるだろうという点に関して、きちんと保証ができるかどうか、

クリーンになる透明性があれば、問題ないと思うのですが、ただ、専門用語で、例えば統治権がどうのこうのとか言われても、心情的にどうもすんとこないと申しますか、国民意識、住民意識というのは、そのところだと思っております。そのところに、うまくアピールできるかどうか、例えば、これを市民の方が見て、これだけでは、全く理解できないということです。住民の人たちが、なるほど生駒市が非常に民主的な政策的にも外国人の住民の権利を認めている、それをすんなりアピールできるかどうかということの工夫がないと後々、しんどいことになるのではないかなど。もちろん、勤めている人が気持ちよく勤め続けられるようにするにはどうしたらよいかということが非常に気になるのです。合理性とか正当性とかということで、すんと落ちないところがあることを気にしているのです。そのところが、納得できるように工夫をしないと、法的に大丈夫ですよという議論だけではなく、ここは住民参加の議論の場ですから、そういう工夫をどうしたらいいかなということはずっと悩んでいます。

(委員)

住民の側から懸念が出てくると、生駒市がこれだけでオープンなのだからといって、生駒市に移り住みましょうという、そこで公務員になって暮らそうという人が出てきて、市役所の職員の大半が日本国籍を持たない人だったらどうなるか、これは極端な言い方ですよ。

(委員)

さきほど、私が割合の話をしたのは、そういう懸念があったからです。

(委員)

そういう懸念があるかどうかです。例えば、大阪の生野区がこういうことをしたら、生野区役所の採用試験には在日の方がどっと来ますよ。25パーセントくらい。例えば、そういう地域であるということを考えれば、生駒市でそういうことがあるかないのかと考えると、住民の側からすれば、そういう懸念もあるかもしれない。でも、それは、こちらの方からは分からない。

(会長)

その住民の反応とかを含めて、他の委員はどうお考えですか。

(委員)

基本的に、さきほど会長が言われた説明で、今まで、みんなが議論した内容を上手くまとめていただいたなというのが実感なのです。ただ、これだけ、私が受け入れられたのは、ここでいろんな議論を重ねてきたから、あのことがこういうふうな文章になっているのだという意味で受け入れられているのですが、私も住民感情っていう意味から、自分の立場でいる周りが環境的におかしいという人が少ないという環境に今いる中で物を考えていた部分があるなというのが最近ちょっと考えるのです。そういう環境にいるので、つい当たり前だと、市役所がこの人は市に必要だということで採用した、その職員の人に対して、どうしてここまでという区切りがついていくのかなという中で物を考えていたのですが、確かに今、生駒市にいる外国人は約千人なのです。市民の中で千人と言ったら本当に少ない中で、たくさん外国籍の方が来て、かなりの人数が市役所職員の割合を占めるというのは、現実的にはピンと来ない部分はあるのですが、でも、架空の話ではないと思います。これから何十年先になったときに、首長さんというのは、どんどん変わっていきますよね。その中で、今、入った人は、今の市長さんが良しとして採用されている。

でも、十年後になったときに、その人が35歳になったときに、はたして今の市長と同じ考え方で、全然違う考えの人が首長になっておられる可能性があったときには、きちんと、いつ見ても、これでこうなっているのだと言えるものを文章で分かるようにしておく

必要があると思うのですが、住民感情をどうキャッチしたらいいのかなというのが私の中にあって、私は生駒で生まれ生駒で育ったのですが、この自分が関わっている仕事をする以前の流れというのは、確かに在日の人、特に朝鮮人の人には厳しい面のある土地柄ですので、でも、そういう人たちは、随分もう亡くなられているので、層というのは、どんどん新しくなっているので、育ってきた時代とは随分変わってきているので、どこかでそういうものとは、脈々と流れているものがあるので、アンケートを取るにしても、どんな形で住民の気持ちというのを、あらかた半分でもきちっと把握できるのかなと、ちょっと自分の中でまとまりがつかないと思うのです。

(委員)

住民感情というのが、この会議の一つの懸念として出てきているのですが、住民感情を仮に若干推し測ることができたとして、それに則った答申というのは、ほとんど意味がないと言いますか、現実的にあまり意味がないのではないかと思いますね。考え方がきちっと整理できているかどうか。それだったら、そう思います。それと、我々は、ある程度、そういったものを考慮しなければならないですが、それにぴたっとした答申を出すのではなくて、市長に提言をするわけですから今までの人権のあり方とか、いろんなことを踏まえて提案していく中では、ある意味、もう少し、進んだ形で出されるべきだと思いますし、今後この公務就任権がどう推移していこうかというのを読んだ場合、どう考えても最高裁の判例は、潰れますよ。5年先なのか10年先なのか20年先なのかなのですが、もっと開かれたことになってね、やはり外国人がどうと公務員に就いて管理職にもなるという時代が絶対に来ます。一部、根強く残るにしたって、跳ね返りがあるとしてもそうなると思いますし、たぶん、参政権もかなりの部分与えられて来ると思います。

そういう意味では、私はその辺の流れというものを一定程度住民感情というものをあるということを意識しながら、そこを踏まえた答申であった方が私はいいいと思いますね。

(会長)

悩みながらも、一步進むと。

(委員)

必ず、もっともっと開かれる社会になる筈です。

(委員)

誤解のないように、私は決して住民に迎合しようということとは全くありません。いろんな意見の人もいる中で納得できるようなものを作るためには、どうしたらいいかという話をしているのです。

(委員)

それは、分かっています。

(委員)

でもね、みんなに納得してもらおうということは、住民意識が今、どこら辺にあって、でも、我々はそれに合わせるのではなくて、こういう人たちが理解できるようなものを説得の材料を我々は用意しておく。

(委員)

そういうことです。あくまで、そういう意味です。

(会長)

その骨として、項目だけ挙げてみたのですが、これでは、なかなかまだ弱いですかね。確かに、先ほど仰ったように不正で起こるといふ心配に対しては、これは手当も説得もできると思いますが、いわゆる統治権、国民主権と言うと、国民概念が先行している部分で外国人が加わるというところについての議論は、今のご議論から言うとは抜けていると言

うか、ちょっと軽い。

ただ、そこは国家主義であるとか、民族主義であるとかいう議論を土台にしているでしょうか。日本国籍を持っている人は、同一部位で、外国籍を持っている人は違う意味での国民主権でしょう。そこに加わるというのをどう説得するのかという意味、それが分からないな。

(委員)

生駒市の方で外国人の方が合格しましたよね。これからも増える可能性がありますよね。それを積極的な側面で、ニーズが高まるから必要になったとかね、そういうやり方もあるのではないですかね。それだったら、いろんな民族の方を揃えないといけないという話にもなりかねないので、その辺のところは、ちょっと考えなくてはいけないですが、先ほど委員が積極的な意見を仰いましたが、これから、どんどん外国人の方が増えていくということ的前提にいろんなニーズがあるだろうと、そのニーズに応じていく対応が充分できているかと言うと、市の対応としては充分ではないということも伺っていますので、その辺のところを、今、採用されている方をどこかの職種に、外国人対応の窓口みたいな形に狭めてしまう可能性も一方で規定するというようなこともあるのですが、それも充分、考えないといけないですが、もっと積極的な大丈夫なのですよという、違法性はありませんよというディフェンスの中身ではなくて、積極的に肯定的に評価するような表現の仕方を入れていく方法があるかなと思います。

(委員)

肯定的な評価というのは簡単で、ネズミをとる猫がいい猫だという考え方は、優秀な人が集まってきたときが一番いいでしょという、こういうシンプルな議論でいいと思うのですよね。より活躍の場が広いところに、より優秀な人材が集まるという、すごくシンプルな論理で考えると、より魅力的な職場であれば、より魅力的な人材がたくさん集まってくる。そしたら、福祉が向上するのだと、こういう単純な議論で、それ以上のものは、私はないと、こういうふうを考えているのです。

(委員)

特に書く必要もないという。

(委員)

ならば、そう書けばいいじゃないということですよ。例えば、日本人マーケット、外国人マーケットというのがあって、外国人マーケットというのが完全に閉鎖されていたとすれば、優秀な人材があっても、地方自治体は人材をゲットできなかったのが、より広い範囲でゲットできるようになった。さらに、向こうの方から集まって来てくれる、そうすると、より福祉が向上させるじゃないかというふうにシンプルに考えると、それだけでアピールポイントであって、他に余計なことを余り考えない方がいいのではないかなと考えるのです。結論からすると、一定の枠で就任できない範囲を残した方がいいと思います。何故かと言うと、先ほども言いましたように地方自治体の行政事務の受け持つ範囲というのは、どこまで広まったのか、縮まるということは今のところないのだけれども、現状維持、若しくは、広がるのでしょうか。そのときに、先ほど仰られたように、課税事務のように地方税法を適用していく場面で、一応、減免の場面というのは裁量の範囲でちょっとあると思うのですが、そういったのは、あまり心配はいらないと思うのですよ。ひたすら、頑張って処理すると法解釈を詰めてやるというのは、誰がしても、優秀であればあるほど行政はきちんとできるだろうと、こういうふうに思います。

しかし、地方自治体というのは、一定の外交的案件を処理する場面も出てくる可能性があるがあるので、そういった時に、そこに外国人職員が参画するという点に関して、やはり、

摩擦が発生するのではないのかなと思うのですよ。例えば、島根県の竹島条例プロジェクトチームのトップが在日韓国人の人ですとなった時に、一生懸命、私は条例を作りますと言っても、どうなのだろうと思われてしまうかもしれないし、私は、こんなことは出来ませんという権利も保障されるのではないのかなというふうに思わないこともないのですよ。一定程度の確率で当該職員の思想的なものとか信条とかその人のバックグラウンドと職務の内容が摩擦するようになっている部分に関しては、予め外しておくという考え方も一定程度、合理性があるのではないのかなと、ただ、結構、狭い範囲に収まると思うのですが、権利義務を直接形成すると最高裁判例が言っている部分というのは、実は裁量範囲が全然ない部分ですから、ここは実は、あまり心配していないのですよ。実際に有り得ると思うのは、逆にすごく裁量の広い自由裁量で各自治体が活動している部分に関してこそ、職員がそういう属性を持っているが故の思想信条と住民自治原理だとか、国民主権原理とがぶつかってしまう場面が出てくるのかな。その部分を一定括りだして外しておくというのは合理性があるのではないのかなと思います。

(会長)

国籍というのは、どういう場面で思想、信条なり人格のバックグラウンドになるのかな。

(委員)

分からないですね。人によって結局、違いますからね。

(会長)

我々の議論の中に国籍の違いのことが、地方自治体の職務を行う、それも公務を行うことも、越え難いぶつかりが起こる場面というのは、この場合、あるのかなというのがよく分かりません。

(委員)

有るか無いかということよりも、そういうことが働いているのではないかと疑われる時点で議論しにくくなりますよね。例えば、竹島のことについても、そういう思想、信条によって反対したり、賛成しているのではないかと疑われる時点で、それは、説得力を失いますよね。議論するのが難しくなる。

(委員)

だから、円滑な自治の運営に明確な阻害、障害を及ぼす可能性が極めて高い。法律家みたいな言い方で、すごく厭ですけど。典型的に考えられる職務と言うと、そういう場面かな。

(会長)

それは、結局、そういうことに対して住民なり、市民の方が懸念なり疑念なりを持っている可能性という部分ですよ。本人は職務に従って、与えられた議論にその人間として加わればよい訳ですから、一生懸命、私はしていると言っても、それはおかしいのではないと言われる、その部分でしょうね。それに対しても、結局、住民意識の問題だと思うのですが、どう答えるかなというと、そういう議論には加えませんよというのでいくのか、それは、首長なり、その他のチェック機能で対処しますよという、つまり、歪みが問題なのであって、加わるのが問題だということではないのではないかな。

(委員)

その話は、以前に出たと思います。大学の受験の時の判定の時に、合格、不合格を決めるのに自分の子供が受験をする時には試験委員から外れるというルールが大学ではありますから、それと今の竹島の話はちょっとこじつけになるかもしれませんが、類似する。つまり、冷静な判断を下せるかどうかということも含めて、周りがどう言うかだけではなくて、本人自身が冷静な判断を下せるかということについても、職務上、支障をきた

すということが想定されるということで外れる。

(会長)

国籍の問題ではなくて。

(委員)

職務内容の問題なのですよ。職務内容から見て外国籍の人を外すということが一応あり得るということを言っているのですよね。それで、この場合、例えば、竹島条例の条例案を作るというメンバーに外国人が入るといような人事をするかしないかということは、市長なり知事の問題であって、ルールとして、どこまで、やれる、やれないかという問題ではないと。要するに、オープンにしておいて、具体的にその職に就けるか就けないかは、首長の裁量権の問題であって、そここのところに対応すればよいと。

だから、ルールの問題と具体的に、そこに誰を付けるかという問題は切り離して考える。たぶん、そういうことだと思うのです。

(委員)

竹島と言ったら、生駒とかなり離れたところですが、現実には生駒の中で、そういう可能性というのを、どういうふうにくっ付けたらいいかなと思っていたのですが、本当に、仮に生駒トンネル出来た時に、韓国の多くの人夫を使って、多くの人亡くなりましたよね。それのお墓がそこにあるのですが、仮に、そこを立ち退きして道を作ると仮になったとして、そのトップに現実にいる職員の人就いたとした時に、その墓を避けて道を作るといことが、現実的に感情と自分は別なのだと言っても、果たしてそれが、そこさえ退けたら上手く道がつけられるのに、その職員がいているから、こういう道になったのだと言われたらというような形で考えられるかなと、今、思ったのです。本当は、そういう理由ではなくて、そこを避けて道を作ったのは、こういう理由があったということ以前に、傍が見るときに感情的にというのは、そういう部分なのかなと思うのです。

でも、本当に、そういうことが、現実にあるかどうかは別なのですが、そのときの頭に持っていかどうかは首長の人事の問題であって、その人がいるから駄目だということではなくて、それは、そのときの担当になっていなかったら意味のないことと違うかなと思うのですが、違うのでしょうか。

(委員)

でも、その一定のポジションにいたら、それを決裁しないといけないでしょ。例えば、総務部長に、そういう企画をしたものが上がってきて、それを承認すると、そういうふうになってしまわないかな。

(委員)

そしたら、全部可能性があるから、その事象についてという文章にしろということですか。

(委員)

そこは、どうしようかな。

(委員)

だって、何が起きてくるか分からないわけでしょう。今、考えている時には、この部署だったら大丈夫と書いていても、また、どういう問題が起きてくるか分からないのだから、その時に、あなた、そこは外してと言うのも違うかなと思うのですよね。ただね、これはあまり理論的な議論ではないですが、具体的な問題が発生しそうな時期に先回りして人事をちょっと細工しておくというの裁量なわけで、そういう問題が発生しないように。この問題が起こりそうだなというのは、大体分かる訳で、そしたら、予め、4月の人事異動のときに手心を加えておくとか、それが人事に対しての効率的な配置を歪めているとか、

だから、管理職に一切就けない方がいいのだという議論になってくると、東京の看護師さんの議論になり得るのかもしれない。ただ、そういった問題が起こる確率が生駒市でどの程度あるのかということ踏まえて、そういったことも考えたらいいかんと思うのですけれどね。

(会長)

いろいろ、ご議論いただいて、最終的に自分が生駒市長だとして考えるとね、その能力、資質で、また意欲で国籍のあれこれによって区別しようとは、実は思わない。それが、その国籍の者が具体的な担当事務で、例えば、試験の際、在日の人が受験すると、その試験管を君がするかというふうなことで、わざわざするというのは、無能の極致である。だから、その配置とか関与とかは人事権を持った人の責任だと思うのですが、一律にこの職務は国籍等の関係で、その人の思想、信条とかとバッティングをする、若しくは、それが、いろんな形で職務に反映されるかのようなところに一律に、これはそういうことの可能性があるから、制限するというのを、この委員会として提案するかどうか。私は、最終的には、市長の人事権の行使と住民監査請求なり、服務規律の厳格適用のこの二つで問題を乗り越えるのだということが、この結論になるのではないのかなというふうに思います。

(委員)

今、我々が提案しようとしている答申という意味の位置づけと言いますかね、市長に対する拘束性と言いますか、その辺は、どうなのですかね。

(会長)

全く、ないと思います。

(委員)

いわゆる提案ですね。

(会長)

参考意見なのですよ。

(委員)

例えば、今、我々がせっかくここに集まって一生懸命言ってきたところの大原則とか、考え方の基本のところをお話して、それで一番進んだらどうかですが、考え方Aとしては、こういうのがある、考え方Bとしては、懸念としてはこういうのがあるので、ここまでにしておきたいというのもある。現実的な対応としては、こういったものを踏まえて成果品はしてくれるというふうにするというのがいいと思うのです。全部一つにまとめて委員会はこうでしたというふうにしなくてもいいかなと思うのです。

(委員)

採用されたのは、市長さんですよ。市長さんに話を聞いてみたら、このとおりに言われる可能性もあるわけですよ。

(委員)

考え方は一緒でしょうね。

(会長)

でも、この委員会でいくつかの事例を報告頂いたけれど、他の自治体では、こういうふうな決定制限を採っておられる事実があるという紹介をどこかに入れる可能性はあるのだし、それを、悩みながらも人事権と住民監査請求とかいうところである。職務を住民福祉の増進という観点から人事権が行われ、法令の適用に従ってするとすれば、優秀で資質ある人を使わない手はないと、それが優秀ではなくて、自国民のための利益だけを守る、国家間の敵対的行動を起こすとかいうことを一般的には懸念するのですよ。そういうことは起こりえないか、そういうことになったら、どうするのだと懸念する。実際は、私は、東

京都の看護師の昇任を最高裁が「受験させなかったのは憲法違反ではない」というのには、乗っかる気にはなれなかった。

(委員)

そこだけを見ていたら、突き詰めていけば行くところはそういうところに行ってしまうところがあると思うのです。

だから、先ほどから言っています住民意識とかという意味を、ただ皆さんが思っているような方向に持って行きましょうというのにケチをつけるのではなくて、もっと広く、どう見るかということであって、裁判所というのは持って行ったら、それだけに広いようで狭いような裁判の結果、小さいことのように思うのです。そういう意味で、一緒に働く職員の意識というのは、すごく大きいと思うのです。今、在日の宗教的なことで一日、三回、礼拝されているのは、駄目ですよと言うのは、それを事前に試験の時にチェックできて、それは困るのですとなるのか、それよりも、もっと能力があるので採用しました。でも、皆が仕事している午前10時、午後3時になったら、その時間だけは、その空間だけは作ってあげないといけないとかいうようなことが、果たして許されるのかどうか。

だから、住民どうこうと言う前に職員の認識とかというのは、結構、働く中で大きいかなというのを思いますね。

(会長)

大変ありがとうございます。にわか作りで不十分なレジュメだったのですが、ひとつは統治権との関係で公権力行使等地方公務員の最高裁の立てた議論との関係は、参画というところの問題とか裁量権がどの程度あって、それが心配だという場面に繋がるのかというところの議論をもう少し補充をしないと単純にそれは当然の法理だとはいうことには賛同できないという結論だけでは説得力は欠くかなというご指摘をいただきました。

それから、補助職という部分もそれに対する一つの対抗手段と言いますかね、対立の見解として出したのですが、ここは逆にそれだけでは済まないであろうと、補助職といえども、それなりの権限や市民から権限を持っているように見えるという面もご指摘もいただきました。住民意識の問題では、たぶん、困難だろうというだけでは駄目だろうと思いますが、悩みながらも、一步でも前に進むという答申の姿勢をここでは示して行こうと、特に否定的見解を排除するだけでいいのではないかというのではなくて、積極的な側面を示そうということもご指摘になって、有能で意欲のある人材を生駒市の自治体として職員を迎えるということは、それ自身が住民自治、福祉の増進に繋がる。これを国籍だけで排除するという立場には我々は立ちませんというふうなことが出たと思います。

では、国籍がどういう形でバックグラウンドになって職務の方向等と矛盾することがあるのかという場面は、その人が置かれた場面で生じるわけですから、最後に市長の人事権の適正行使、先ほど仰ったように、この職務からちょっと外れておこうかは、よくしますね。よく考えてみたら、大学でも次、学科長とかから外れておこうとかね、そういうのも、今、聞いていたら、そういうことはしているというのがありましたので、自治権がその職員の能力や資質に応じて職務を全うさせる立場とするならば、わざわざ矛盾する、関係するような人が相手になる部長に置くとかいう必要がないわけで、その適正な処理と、それから、不祥事とか手心などという事前回避策としても先にわっぱをはめるよりは、やはり、公務員の服務規律は、公務員になっている人は一律にそれに従うべきで厳格に適用、事後的にも監査等の制度的保障というものがあるのだと、そういう意味で言うと、これまでの議論で一定の範囲での制限が必要という考え方のもとで各自自治体で、いろいろ努力されているし、実態が必ずしも分からないところはありますが、この委員会の答申の趣旨としては、現に機会を平等に提供する現制度に基づいて採用実施をした、これを是とすると、

今後、職務や昇任レベルについて、国籍によって何らかの事前に制限するというのではなくて、人事権の適正行使と恒常的な制度的保障で生駒市の業務が円滑に進むように期待をしたいというようところで如何でしょうか。

よろしければ、一度、今日出た議論を踏まえて、今度、文章にしてみても、この辺が説得力がないというところで、聞かしていただくという作業でお願いするということにしましょうか。

では、これを基に、それと事務局の方で審議過程、各自治体での外国人登用の制度のこととか生駒の服務規律の検討等してきた審議の経過を踏まえた資料を作成していただいて、それに私の案を付け加えて、全体を通して見ていただいて表現を補充するのに分担を決めさせていただくということにしましょうか。こういう答申ですので、大論文にする気はないし、してもあまり意味はないでしょ。ですから、簡にして要を得ないかもしれませんが、そういう分量でします。それでいいですか。そういうことでよろしいでしょうか。

(全委員)

はい。

(会長)

それでは、そういうことで閉会させていただきます。