

地方分権と行政手続条例・情報公開条例

茨城県議会議員 海野 隆

中央から地方へ・進む地方分権

地方分権一括法案が成立し、自治体では関連条例の整備が進められてきた。茨城県でも関連条例の整備が行われて3月定例議会で成立した。市町村段階でも関連条例の整備が進み、日本はいよいよ地方分権という、これまでの中央が地方を指導し、地方は指導されるという中央政府と自治体の関係を、中央政府と地方自治体がそれぞれの役割を分担しながら地域のこととは地域が決めていくという方向に大きく舵を切ることになったのである。

今回の一括法案の内容については、不充分とする見方が圧倒的である。特に財源の移譲が行われず、権限の移譲もごく一部にとどまった。しかし、一方、いまだに権限や財源を地方自治体に移譲することについて、中央官僚を中心として根強い不信感と言っても良い懸念が存在すると聞くことがある。何故か。それは、地方自治体の首長に対しては行政執行に対する公正さへの懸念、地方自治体職員に対しては政策形成能力など職務遂行能力へのいまひとつの信頼感のなさに起因する。そのように思われる方々が多いのか少ないのかは

統計を取ったことがないので分からないが、地方議員として住民から寄せられる経験から考えれば、いくつか思い当たることもある。

地方自治法第2条を改めて開くまでもなく、住民の生活に関わるほとんどの事務が、今でも地方自治体の仕事となっている。しかし、地方自治体の中央政府への依存は改められず、逆にますます中央政府に依存が強まるのは何故か。地方交付税制度や補助金による実質的な支配があるからである。また、その権限を手放そうとしない中央官僚とその決定に関与することによって自らの存在意義を誇示する国会議員がいるからである。

例えば、久慈川・那珂川にかかわる橋・堤防に関して、あるいは市街地の道路に関してまでも、国会の場で国会議員が質問をせざるを得ない状況とは何故なのか。県域や地域での課題については、一番知っているのは県民であり地域住民であり、自治体の行政であり議会であることは誰でも知っていることである。しかし、そのほとんどに国会議員の関与がなければ、予算措置や事業が実施に移されないとというのが現実の姿なのである。地域のこととは地域の手で計画を立て、解決をして行くことが出来るようになることが必要だと誰もが思っている。

行政のシステムを思い切って地方分権に移していくことが出来るかどうかは21世紀に向かっている日本の最大の課題である。財源をどのように分配して行くのかはこれからの課題であろうが、そうした方向性はきわめて明確になってきている。地方自治体を形成する住民と行政・議会が自立し自己責任で、地域の行政を行っていくというこ

とである。住民による参加と監視がより容易である地方自治体こそが、行政の主役としての位置を占めるべきなのである。

分権社会を実現する担保

さて、本論の地方分権と行政手続条例について現状を述べたい。行政手続法の透明性・公正さを確保する行政手続条例と情報公開制度、この2つの制度が自治体の行政執行の中で有効に機能しているかどうかこそが、上記に述べた地方分権社会を実現する最も重要な担保であると考えられるからである。

ひとつは、茨城県が病院開設許可に関して申請を受け付けながら処分に至らない継続中の事例である。この問題については「自治権いばらき」第59号で、大宮町議会の岡崎不忘議員から市町村の取り組みについて経過報告がなされている。

もうひとつは、高齢者福祉施設の申請手続法に関してある自治体が行った処分の事例である。2つの事例をもとにして述べたい。

茨城県の保健医療計画

第1の茨城県の事例は、大宮町に地域中核病院を建設しようとする珂郡医師会が県に対して設置申請を提出したものである。

茨城県は、平成5年11月に策定した第2次保健医療計画の改訂を行い、平成11年4月に平成15年度を目標年度とする第3次の「茨城県保健医療計画」を策定した。その中で、昭和63年策定された、第1次茨城県保健医療計画において設定された6圏域の「第2

次保健医療圏」の見直しを行い6保健医療圏（3サブ保健医療圏）を9保健医療圏（1サブ保健医療圏）とした〔資料1参照〕。

その内容は、ア.これまでサブ保健医療圏とされてきた鉾田と取手の両サブ保健医療圏を独立させて、それぞれ鉾田医療圏と取手・竜ヶ崎保健医療圏とした。イ.また土浦つくば保健医療圏の分割を行い、土浦保健医療圏、つくば保健医療圏とした。ウ.保健医療圏を構成する市町村の見直しを行い、常陸太田市をはじめとする常陸太田保健所管内市町村を、常陸太田・大宮サブ保健医療圏に編入するというものである。サブ保健医療圏は「受診動向や道路交通事情など中核病院への利便性、医療施設の整備状況、人口動態等から総合的に見て、本来保健医療圏として独立した圏域とすることが望ましいが、現状では、保健医療サービスが完結すべき地域としての条件が不十分であるため、諸条件の推移を見ながら医療審議会の意見を聞いて、将来独立した保健医療圏を設定しようとする地域としてサブ医療圏を設定する」としている。

この計画策定に沿って竜ヶ崎地域に済生会病院、鉾田保健医療圏の行方地域に協同病院が整備された。独立した保健医療圏として必要な条件である地域中核病院の未整備地域として唯一残った、常陸太田・大宮サブ保健医療圏に、地域に住む誰もが緊急時に受診できる地域中核病院を整備することは、茨城県の保健医療政策上の最大の課題であるといつてよい。

深刻で切実なへき地医療

生命だけは誰でも平等である。医学の進歩が進み現代医学で解決

されている病気も多い。しかし、たまたま夜間や休日に発病したために死なずに済む患者が死んでしまうということがある。特に救急患者が、夜間、病院をたらい回しにされたり、十分な医療を受けられなかったということが今でも起きているという実態がある。自分の肉親や知人が急病になったり、事故でケガをさせられたりした時に初めて、現実の救急医療体制の不備を生々しく見せつけられ愕然とするものである。

私の高校時代の友人に医師がいる。彼の父は、過疎化が進み交通の弁も劣悪、しかし人情は非常に厚い日立市の東河内地区で開業し、地域で信頼を得ていたが、高校時代に突然倒れ亡くなった。その後、東河内地区では医療機関がなくなり、住民は医者にかかるのに遠方まで足を運ぶことになる。また、夜間や往診をしてくれる医者もなまのまの状態だったと聞く。息子である彼は、医学部を卒業し医者となった。水戸市内の総合病院で、優秀な信頼される循環器科の医師として勤務してきた。数年前に突然開業の知らせをもらった。通常、勤務医が開業する場合は、勤務先の病院の近くや都市部近郊を選ぶことが多いと聞く。それは、経営上の理由や子供たちの教育、生活の利便性を考慮せざるを得ないからである。しかし、彼の開業地は彼のふるさとであり、彼の父が信頼を得てきた東河内地区だった。しかし、きわめて希な例である。

県北山間地域のへき地における医療の確保について、県は様々な対策を講じている。これらの地域の保健医療の現状は無医地区が増加するなど不十分なまま放置されていることを認め、一般地域との保健医療水準の格差を縮小させ、県民の誰もがどの地域に住んでいても一人一人が等しく適切な保健医療を受診できるようにする必要

性を認めている。茨城県内の無医地区は23地区があるが、地域中核病院の未整備地域として唯一残った常陸太田・大宮サブ保健医療圏に、その内の半分以上の12地区が集中している〔資料2参照〕。地方自治体を預かり住民の保健や医療に心を砕く関係市町村長の願いは、強く切実なのである。

水郡地区の地域中核病院の許可申請

水郡地区への地域中核病院の整備に関して、これまでの関係者の聞き取りから総合すると、きわめて複雑な経緯をたどっている。昨年10月に地元医師会である那珂郡医師会から病院開設許可申請が提出されて以降、県の段階で関係市町村で構成する総合病院誘致期成同盟会と開設許可のための調整を行っていると聞いている。しかし、申請が提出されてから約9ヶ月以上が経過しているにもかかわらず、一向に進展していないというのが現状と見える。

手元に茨城県厚生総務課から入手した「病院開設許可の手続き」というフローがある。「茨城県保健医療計画に基づく病院の開設等に関する指導要綱」によつて、事前協議から事前協議の結果通知をもつて1年以内に病院開設許可申請を提出することになっている。申請提出から開設許可までは医療法に定めがあり、その標準処理期間は15日間となっている。以降、着工、竣工、開設届け、健康保険法の手続きで保険医療機関の指定申請、診療開始となる〔資料3参照〕。

水郡地区の地域中核病院は、那珂郡医師会による病院開設許可申請という段階まで手続きが進んでいるにもかかわらず、形の上で

は県の段階で次に進めないという状況にある。どのような要因があったら、県が次の段階に手続きを進めないのか明確な理由は分からない。関係者に聞き取りした理由はきわめて理不尽なものであり、不透明と思われるものである。関係自治体や地域住民にとっては待ち望んでいる施設であり、何故、県が開設の許可を出さないのかという疑問が関係者からも出ている。

行政手続条例と行政執行のルール

平成7年3月「茨城県行政手続条例」が制定され公布された。国において行政手続法が制定されたのを受けて制定されたものである。行政手続法の透明性・公正さが、今、行政にとって住民の信頼を確保する最も重要なものとなっているのである。住民に対して行政執行の説明責任を果たすことが、地方の時代・地方分権という時代の流れを確実なものとすると考ええる。情報公開条例は地方自治体が国に先駆けて制定し、国は地方を追いかけながら情報公開法を制定した。その内容も、手数料の関係や提訴できる裁判所など論議はあるものの、情報公開法はすでに制定された地方自治体の条例と比較し、より進んだものとなっている。法制定にともない地方自治体が条例の見直しを進めているのが現状だ。行政手続法と情報公開法は、21世紀の国民と政府の関係を規定するものとなった。オープンで透明・公正な行政を実現しようとする政府の決意と姿勢は確固としている。

茨城県行政手続条例は、その目的を「行政運営における公正の確保と透明性（行政上の意思決定について、その内容及び過程が県民

にとって明らかであることをいう）の向上をはかり、もって県民の権利利益の保護に資することを目的とする」と述べている〔資料4参照〕。

今後の行政執行は、すべてがこの条例の制定趣旨を意識しながら行われることになると思われる。自治体の全部局で意識されるべき、最も基本的なルールとなっているはずのものである。しかし、この条例に照らし合わせて、水郡地区の地域中核病院の開設に関する経過は残念ながら不透明であるという疑念が残る。申請を提出したのは那珂郡医師会である。しかし病院整備に関しては、これまでの前例からすると少なからぬ税金が支援として支出されるはずである。県の関係部局もそして申請者である医師会も、関係自治体や地域住民に対して「なぜ、許可申請手続きが進展しないのか。それは行政手続条例に照らして合理的理由を有しているのか」、明確な説明をするべき時期に来ている。

高齢者福祉施設の不同意処分

次に、高齢者福祉施設の申請手続きに関して、ある自治体が行った処分の事例である。この件はA社会福祉法人（準備会）が、特別養護老人ホームを設置するため、県に対する「同意意見書」を自治体に求めたものであるが、不同意処分となったものである。自治体は「社会福祉施設の整備に関する意見書」作成にあたって審査会を設け、審査基準を作成しその基準に即して審査したとしている。申請者は、少なくとも費用と時間をかけて準備をし書類を作成し提出している。しかし、その申請に対して送付されてきた通知は、たった一行をもって行われている。不同意処分に関する何の説明もなければ

ば、何の資料も添付されていない。このような通知が、今までの行政では通常行われている処理だったのであろうと推測される〔資料5参照〕。

行政手続条例への認識

この自治体においても行政手続条例が制定されている。まず、申請が行政手続条例の対象になるかどうかという認識が全くないことに最大の問題があると思われる。再度、行政手続条例の目的について確認したい。その目的は「行政運営における公正の確保と透明性（行政上の意思決定について、その内容及び過程が県民にとって明らかであること（をいう）の向上をはかり、もって県民の権利利益の保護に資することを目的とする」と述べている。今後の行政執行は、すべてがこの条例の制定趣旨を意識しながら行われ、自治体の全部局で意識されるべき最も基本的なルールとなつていくはずのものである。しかし、この自治体では、行政手続条例制定の趣旨・精神について幹部職員も含めて、全く理解されていないということが明らかになつたのである。

さらに、条例では審査基準においても「予め公にしておかなければならないとされている」にもかかわらず、それを行っていない。また、申請に対する処分でも「申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合は、申請者に対して、同時に当該処分の理由を示さなければならぬ」と規定されているにもかかわらず、理由の説明どころかたつた一行の通知が送付されたのみである、等々。条例のどの条文を見ても、当該処分通知が行政手続条例に定めた手続き

に反していると言わざるをえないものである。

行政と住民の新たな関係をつくる

新しい法律や条例は、その新しい法律や条例が制定される時代の要請というものがある。そうした時代の要請というものを理解し、行政執行がそれにふさわしい態勢となるようにしなければならない。残念ながら上記にあげた行政執行の姿勢は、住民の不信を招くのではないかと恐れる。21世紀を迎えて今後の地方自治体の直面する課題はきわめて多い。自治体を悩ましている厳しい財政問題、介護保険制度の実施、環境問題や少子高齢化に対する対策、市町村合併の問題など、どの問題を取ってみても住民の理解や協力なくして、更に進めて住民との協働という姿勢なくして解決できる問題は、ひとつとしてないといつて良い。各分野の専門家として自治体職員の果たす役割と期待は、ますます大きくなって行くはずである。今後、県をはじめとして各自治体と自治体職員が、地域の行政課題に対して住民とどのような協働作業を行っていくのか、協働態勢を作り上げていくのか積極的に提起していく必要があると感じる。住民に対する信頼と住民からの信頼は表裏一体である。オープンで透明・公正な行政を実現し地方分権を確実な流れとしたい。その行政と住民との関係の中心にすえられるのが、情報公開条例であり行政手続条例であると考えるのである。