

平 成 2 2 年 度

福岡市政策法務研修

報 告 書

はじめに

現在、国は、基礎自治体優先の原則を掲げ「地域主権改革」に取り組んでいます。昨年3月に、国の関与の見直しなどを内容とする、いわゆる地域主権改革関連3法案が提出され、同年6月には、国の出先機関の原則廃止やひも付き補助金の一括交付金化といった改革の方向性を示す「地域主権戦略大綱」が策定されています。

上記法案は未だ成立をみず（平成23年3月1日現在）、改革のスケジュールに遅れは生じていますが、国の関与の縮小・基礎自治体への権限移譲の推進・国の出先機関の廃止といった改革の大きな流れが止まる事はないと考えられます。

こうした流れは、住民に最も身近な基礎自治体が、それぞれの地域の実情に応じた施策を展開できる自由度を高めることとなります。そして、それは基礎自治体が担う役割が、より大きく、また、その責任もより重くなることを意味します。

このような中、本市には、総合的な行政主体として自主性を発揮し、多様化・高度化する市民ニーズに的確に応えるため、独自の施策の実現や行政課題の解決に向けた取り組みが求められています。そのためには、本市職員が、法令の解釈・運用や条例策定などの政策法務能力を高めることがたいへん重要であると考えています。

本市では、職員の政策法務能力の向上を図ることを目的として平成11年度に「自治立法研究会」を設置し、平成13年度からは、同会の活動を引き継いだ「政策法務研修」を毎年度実施しています。この報告書は、平成22年度に実施した政策法務研修の活動内容をまとめたものです。

今年度は、9名の研修生の皆さんが、興味を持ったテーマごとに3つのグループに分かれ、約半年にわたり研究活動を行いました。政策法務研修は、例年、研修生による新しい条例案の作成（提言）を目標とする形式で取り組まれてきましたが、昨年度から職員が日常の業務の中などで感じている疑問や課題について法的な整理を行い、対応策を提言する形式での研修も行うこととしています。そして、研修生の皆さんは、通常業務を終えた後、何度もグループ内で議論を積み重ね、様々な資料を基に研究・調査し、報告をまとめられました。この間、本研修の講師としてお招きした西南学院大学法科大学院・法学部教授の石森久広先生からは懇切丁寧なご指導・ご助言をいただきました。石森先生には、この場をお借りしてお礼申し上げます。

今回の研究が、研修生各人のこれからの仕事に生かされていくこと、また、この報告書を含めた研修成果の蓄積が、本市の政策法務機能の強化につながることを期待いたします。

平成23年3月

福岡市総務企画局行政部

法制課長 久 家 信 弘

目 次

はじめに

第1 政策法務とは—行政の存在意義と「補完性原理」	1
西南学院大学法科大学院・法学部教授 石森久広	

第2 研修総括	2
西南学院大学法科大学院・法学部教授 石森久広	

第3 研修報告

○ 児童虐待防止班	
・「福岡市子どもを虐待から守る条例」の制定について（提言）	3
・講評	27
○ 公共用財産班	
・公共用財産の不法占用物件の管理・適正化について（提言）	28
・講評	57
○ 電子自治体班	
・行政情報の電子化，情報共有と個人情報保護についての考察	58
・講評	80

【参考】

○ 研修報告会の様子	81
○ 平成22年度福岡市政策法務研修・実施要領	82
○ 平成22年度福岡市政策法務研修・研修生名簿・研修講師	83

第1 政策法務とは ― 行政の存在意義と「補完性原理」

西南学院大学法科大学院・法学部教授 石森久広

1. 行政とは何か、という問いにつき、新藤宗幸『新版 行政ってなんだろう』（岩波ジュニア新書，2008年）2頁以下は、ひとつの寓話から始めます。それによれば、「集団入植した地で人々は幼い子どもを背負いながら草地を耕し畑を拓いた。子どもには自分で読み書きを教えた。子どもも大きくなり多少の蓄えもできた頃、みんなで小さな学校を建て教師をまちから一人雇わないかという話が持ち上がった。これにかかる費用は幾度も話を重ねみんなで(子どもがいない人も含め)負担することにした。次いで、用水や共同墓地も…となって集めるお金も多くなり、みんなから集めたお金をきちんと管理できる人も雇おうということになって、雇われ人をだれが監督するかについても話し合われた。(以上、要旨)」というものです。行政は「初めから存在するわけではない」ことを端的に示しています。
2. 補完性原理は、わが国の地方自治をめぐる制度改革、なかんずく地方分権改革において、指導的な役割を果たしてきました。この考え方が条文としても表わされるまでに至ったのが地方自治法第1条の2や第2条各項の条文です。もっとも、この原理がいう、「近いところで」の「近い」が何に近いか、なぜ近くなければならないのかは必ずしも明示的には示されておらず、この点、日本国憲法の規定する「個人の尊厳」を基礎にし、「市民」の幸福追求を最適化するためというのがこの原理の中核にあるとみるべきで、このことは、もっと強く意識されてよいように思われます。そして、それゆえに、「市民」に近ければ近いほど「市民の幸福追求」に重責を担い、「市民」から離れた存在であればあるほど、「市民の幸福追求」にはそれだけ強く配慮する義務を負うという帰結を伴うことをも意識すべきであろうと思います。
3. 行政は、もちろんそれ自体として憲法上の価値を実現する責務を担う存在です。決して市民から具体的に言葉にして依頼されたこと「だけ」を処理する組織でないことは当然です。しかし、それでもやはり、究極的には、行政の存在は市民の信託によるものであり、行政の取り組む課題は市民からの委託によるものであるはずです。今一度、そのような視点から行政の全活動を見通してみると、従来とは異なった行政像も見えてくるように思われます。そうすると、何をどうして行政に委ねるのかの「目的」を明確にすることが極めて重要であることに思い至ることになります。
4. 政策法務は、一般に、課題解決のシナリオを立法法務、解釈・運用法務、争訟法務として展開することと定義されますが、そこには「自治体法務のプロセス自体を政策化すること」と、「自治体法務を政策的に活用すること」という二面性があり、「立法法務(Plan)、解釈運用法務(Do)、争訟・評価法務(See)の各段階を有機的に用いて、自治体の課題解決に導き、政策を実現する実践的取組み」であると見ることもできます(『自治体法務検定公式テキスト政策法務編』(第一法規，2009年)4頁参照)。この「目的」を明確に見定めることが行政の存在意義を明らかにする作業ともなります。そして、その「目的」を最適に実現するための法的手段の駆使が政策法務であるならば、まさに政策法務こそ、市民から何を依頼され、何を實現すれば市民の負託に応えることになるのか、その自覚と実践の場なのです。

第2 研修総括

1. 研修の実施方針

本研修では、平成11年度に活動が開始されて以来、すべてのテーマに条例案の提言がなされてきましたが、一昨年に特定グループにより、そして昨年度は全グループとも、条例案を伴わない形で研究提言がなされました。関心あるテーマを、条例案作成のためとは別個に自由に掘り下げ、その研究結果を基に提言を構築するというスタイルが、かえって内容豊富な成果を引き出すのではないかと期待されたためです。本年度も、同様に、条例案という形式で提言することにはそもそもこだわらないという方針で臨まれました。結果的には、1グループが、研究成果の一部として条例案の提案を重要な構成要素として位置付けています。

2. 課題の設定方法

取り組む課題については、これまで同様、業務を中心とした身近な、参加者の問題関心をもつものの中から選ぶこととし、①参加者自身普段から疑問に思っていた問題、②庁内から検討の希望が寄せられた問題、③法制課が解決を必要と考える問題、の中から、全員の議論によって最終的に3つのテーマに収斂しました。今年度も、選ばれたテーマは、市民にとっても関心の高い、福岡市ならではの対象が選ばれたのではないのでしょうか。法務研究の素材としても興味深い論点を数多く含むものであったように思われます。

3. アプローチの方向

「法務」研修ですので、政策を展開するにあたって法的視点からどのような課題があるのか、法的視点から政策の展開にどのような効果をもたらしうるのか、というアプローチの仕方が基本におかれまして。その際、各テーマとも「法律」の規律が存在するものでしたので、その法律に対するスタンス（挑むのか補完か、そのフィールドか既存のフィールドか新たなフィールドを設定するのか）につき、そのすべてを視野に入れつつも、研究の比較的早い段階で、各班にある程度重点の置きどころを決断してもらいました。これにより、採るべき研究方法や成果の提示方法が大きく異なってくるからです。

4. 調査研究過程

7月5日の公開講義後、テーマの候補と参加者の希望が出され、7月14日に正式に班編成がなされました。以降、8月5日に初期報告、8月25日と9月27日に中間報告、11月22日に最終報告がなされ、1月12日の報告会に臨みました。各班の進捗状況は、テーマのもつ特性も影響し様々でした。早くから骨格ができあがり、最後までそれが崩れなかった班もあれば、試行錯誤がある程度続いた班もありました。年末年始の激論もあったようで、最終的には、すべての班が十分な議論を尽くし1月12日の研究成果の報告会に臨みました。

5. 提言の方向

3で述べたように、各班の取組みは、各テーマに対する各班ごとの切り口、各班が志向するフィールドでなされています。条例案について言えば、一般に、テーマによって、条例案を示すことで成果が引き立つものもあれば、そうでないからこそ斬新なアイデアが出されたり、あるいはじっくりと1つの論点に深くかかわることができるものもあります。その点も含め、各班、それぞれに検討を尽くした到達点として、以下に、その詳細が示されます。



第3 研修報告

「福岡市子どもを虐待から守る条例」の制定について（提言）

平成 22 年度政策法務研修 児童虐待防止班

馬 場 英 彰

渡 邊 恭 子

小 嶋 慎太郎

目次

第1 はじめに

第2 福岡市による子どもに係わる諸施策

- 1 計画
- 2 市の機構
- 3 設置機関等
 - （1）福岡市児童福祉審議会
 - （2）要保護児童対策地域協議会
 - （3）福岡市子ども虐待防止活動推進委員会
- 4 最近の動き
- 5 市の諸施策を見た上での考察

第3 福岡市子どもを虐待から守る条例案のポイント

- 1 児童虐待発生の防止
- 2 関係機関等の情報共有・連携強化
- 3 その他のポイント

福岡市子どもを虐待から守る条例（案）

福岡市子どもを虐待から守る条例逐条解説

第4 最後に

第1 はじめに

平成12年5月に児童虐待防止法公布されてから10年余りの月日が経過したが、この間の児童虐待の状況はどうであったのか。まず、全国の虐待相談件数であるが、図1のとおり右肩上がりに増加し、平成21年度速報値で44,210件と平成11年度の約3.8倍の件数となっている。（「子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について（第6次報告）」（以下、第6次報告とする。）に拠る。）これは、単純に児童虐待件数の増加を意味するのではなく、児童虐待防止法により、児童虐待に対する国民の関心が高まったこととあわせ、児童虐待通告の義務が課されたことにより、今まで表面化していなかった児童虐待が顕わになってきたためと考えられる。次に児童虐待により亡くなった方の人数であるが、児童虐待防止法制定後も減少傾向は見られず、平成20年度においても67名（心中を除く。）の児童が亡くなっており、前年との比較においても6名増加している。（第6次報告に拠る。）つまり児童虐待防止法制定によって、児童虐待に対する国民の関心を呼び起こし、今まで隠れていた児童虐待を表面化させることに関しての一定の効果は認められるが、現に虐待を受けている子どもたちを、そこから救い出すことに関しては、十分に機能していないのではないかと疑念がわくのである。

そこで、児童虐待防止法の中身および最近の死亡事例を検討してみると、保護者の親権その他の私権に過度の配慮をしているがために、緊急性の高い事案についての有効な法的手段が見出しにくくなってしまっているように思われる。たとえば平成20年度改正以前は児童相談所職員による解錠を伴う臨検や搜索すらできなかったし、改正によりそれが可能となった現時点においても、図2のように非常に複雑で手間のかかる手続を経てからでないと実行できない。そのためか、改正以降2年間に臨検・搜索を行った事例は全国でわずか3件にとどまっている。

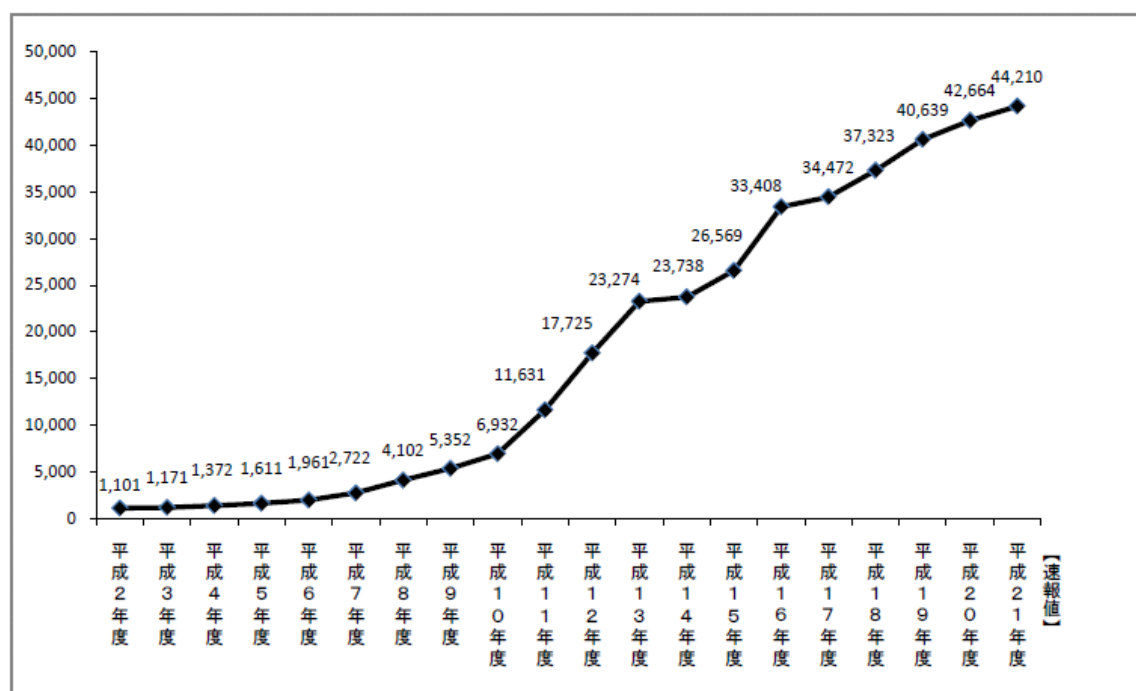


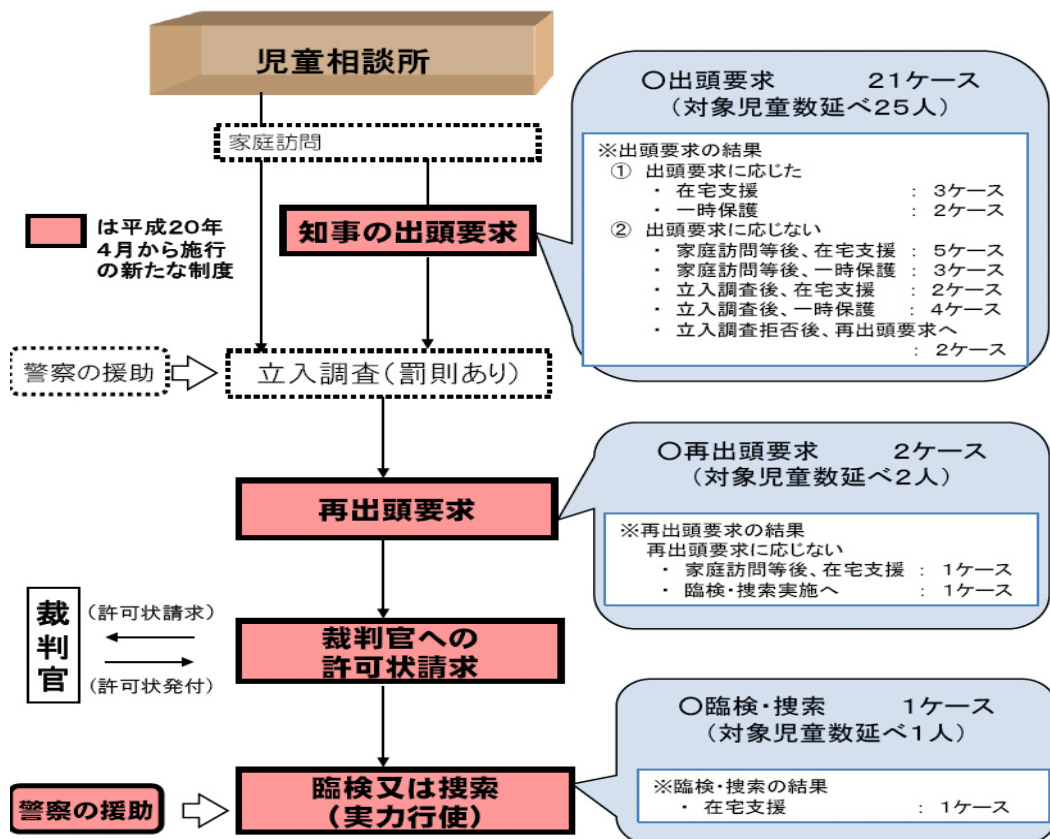
図1 全国の虐待の相談件数（第6次報告）

平成 22 年 7 月 30 日に大阪市西区で 2 人の乳幼児が遺体で発見された事例では、付近の住民より 3 度も虐待通報がありながら、対象者の住所氏名が把握できずに、臨検・搜索等に必要な手続が取れないまま子どもが亡くなってしまっている。

また、児童虐待防止法第 13 条の 3 において、地方自治体等から関係機関への児童虐待に係る家庭及び児童等の情報・資料の提供自体は認められているものの、児童虐待の防止等に関する事務又は業務の遂行に必要な限度で利用し、かつ、利用することに相当の理由があるときに限られており、各関係機関の間での積極的な情報の交換・共有を促すものにはなっていない。平成 22 年 4 月 11 日に福岡市博多区で発生した事例では、各自治体や各児童相談所の間で、その家庭における過去の児童虐待状況に関する情報の共有・交換が十分に行われなかったことが、虐待を未然に防ぐことができなかった要因の一つといわれている。児童虐待防止の現場（緊急性の高い事案においては特に）における情報の不足は、文字どおり致命的な結果を生むのである。

親権・プライバシー権その他の私権は、公共の福祉に反しない限り尊重されるべきものであることは、明らかである。だが、ここで守ろうとしている子どもとは、われわれの社会の未来を担うとても重要な存在である。さらには、保護者の所有物ではなくれっきとしたひとつの人格でありながらも、その生活・成長については保護者に依存せざるをえない弱い存在である。

もしそんな子どもを保護者が守り育てることができないのであれば、保護者になりかわり社会あるいは公共が子どもを守り育てていくことは当然の責務であり、そのことは公共



注：数値は、平成21年4月1日～平成22年3月31日までの間に、都道府県、指定都市、児童相談所設置市で実施した件数

図2 手続フロー図

の福祉に合致するといえるのではないだろうか。今回の研修に当たって、どうして子どもを虐待から守れなかったのか、どうしたら守れるのかと議論を重ねる中で、親権等と子どもの人権とのバランスを見直し、子どもを虐待から守ることにより重心を移した条例策定の検討をおこなうこととした。

第2 福岡市による子どもに係わる諸施策

1 計画

まずは福岡市の現状を知るために、現在行われている児童虐待に関する諸施策について見ていくこととする。福岡市には特に「児童虐待」のみを切り出した施策というものはないため、「子育て」に関する施策を通じて、その中に位置づけられた児童虐待の項目について触れていくことにする。

まず、平成20年6月に策定した、市政運営の柱ともいえるべき「福岡市グランドデザイン2011」において、「こども」「環境」「アジア」を大きな3つの目玉としており、「日本一子育てしやすいまち」を目指すことを高らかに宣言している。具体的な計画として挙げられるものは、平成12年1月に策定した「福岡市子ども総合計画」があり、ここで保健福祉、健全育成、教育について総合的に体系づけた計画を策定した。その後平成17年の全面的な改訂により、社会全体で子育てを支援する仕組みづくり等の構築をすすめ、平成22年3月には「新・福岡市子ども総合計画」を新たに策定した。この計画は平成22年度から26年度までの5年間の計画であり、福岡市における子ども施策の展開について、5年ごとに見直しが行われている。その計画に対する進捗状況の把握については、年次報告を行い、計画策定時に掲げた数値目標に対しての評価を行っている（図4に一部を抜粋）。

児童虐待の項目については、「目標1 子どもの権利を尊重する社会づくり」の「2 児童虐待防止対策の推進」において提言されており、予防、早期発見、早期対応、関係機関との連携、児童虐待による死亡事例等の重大事例の検証、などの点について触れられている。

なお補足であるが、この計画は、平成15年に国が制定した「次世代育成支援対策推進法」に基づく市の地域行動計画である「次世代育成支援福岡市行動計画」のうちの後期計画としても位置づけられている。



図3 新・福岡市子ども総合計画

目標どおり順調に進んでいるもの（３９項目：１／２）				
N0	項 目	初期値	20年度末	目標値
1	スクールカウンセラーの配置校数	58校	71校	72校
2	療育センターの設置数	1 か所	1 か所	2 か所
3	児童養護施設、乳児院、里親に措置された児童のうち里親への委託率	6 %	18.3%	12 %
4	発達障がい者支援センターの設置	未設置	1 か所	1 か所
5	外国人の子ども等に対するコミュニケーション支援（日本語教室参加者数）	334名	396名	増 加
6	地域子ども育成事業（育みネット）実施校区数	29校区	77校区	115校区
7	子育て交流サロンの設置数	93か所	144か所	144か所
8	子どもプラザ設置数	4 か所	7 か所	7 か所
9	ファミリー・サポート・センター登録会員数	2,546人	4,946人	3,750人
10	留守家庭子ども会設置数	137か所	139か所	138か所
11	留守家庭子どもクラブ設置数	5 か所	6 か所	拡 充
12	若者の居場所づくり設置数	未設置	1 か所	2 か所
13	特別緑地保全地区、緑地保全林地区、市民緑地の指定面積	123.0ha	121.4ha	275.0ha
14	自然教室の実施校数	全校実施	全校実施	全校実施
15	校内LANの整備校数（小中学校、特別支援学校）	15校	216校	224校
16	学校サポーター会議設置校数 （会議早期開催率：6月末までの会議開催率）	全校実施 (37%)	全校実施 (65%)	全校実施 (90%)
17	地域人材の活用実施校数	全校実施	全校実施	全校実施
18	空き教室地域開放事業実施校数	6 校	12校	24校
19	留学生によるこども英語教室・中国語教室参加者数	26人	22人	増 加
20	国際理解教室の開催回数 ※20年度より対象学校の条件変更のため実績減	57回	28回	増 加
21	防犯訓練の実施校数	全校実施	全校実施	全校実施
22	体験型被害防止教室の実施校数 （警察官や防犯の専門家の協力を得て実施する防犯教室の実施校数＜割合＞）		(210校 <90%>)	(234校 <100%>)
23	学校独自の危機管理マニュアルの作成実施校数	全校実施	全校実施	全校実施
24	乳幼児健康診査の受診率	4 か月児	98.2%	98.3%
		1歳6か月児	93.3%	95.3%
		3歳児	91.9%	94.0%
25	母子巡回健康相談1回平均相談者数	44.4人	47.0人	増 加

図4 「福岡市子ども総合計画（次世代育成支援福岡市行動計画）
～平成20年度の実績状況について～」の一部抜粋

2 市の機構

子どもに関する諸計画の策定とともに、市の機構もそれに応じたものへと変化を遂げている。先述の「福岡市子ども総合計画」策定後の平成12年度には保健福祉局に市で初めて「子ども」の冠をつけた「子ども部」が誕生した。その後平成14年度には学校教育を除く子どもに関する部署を保健福祉局に一元化し、市の児童福祉に関する業務が集約される。翌平成15年5月には、児童福祉法第12条に基づき設置していた児童相談所に、青少年相談センター及び教育委員会教育相談部門を統合し、子どもの問題に総合的に対応する施設としてこども総合相談センター「えがお館」を福岡市中央区地行浜に開館した。児童虐待に関する業務の総本山とも言うべき施設の誕生である。平成17年には、これまでの部署に加え教育委員会所管の青少年に関する施設を加え、こども未来局を設置した。現在は局としてこども施策を進めている。

ここでこども総合相談センターの業務について触れておく。主な事業は、児童虐待防止対策のほか、相談事業、里親制度の推進、不登校対策、非行防止運動、地域支援、広報・啓発事業の実施など多岐にわたっている。対象は0歳から20歳までの子どもや保護者であり、子どもに関する様々な問題に対して、保健・福祉・教育分野から総合的・専門的な相談・支援を行っている。

児童虐待に関する統計に目を向けてみると、平成20年度の児童虐待に関する相談件数は342件（うち電話相談188件）であり、相談を受けた後の児童への支援状況については、約90%の子ども達が児童相談所への通所等を条件としながら在宅で経過しており、施設への入所措置となった件数は12件であった。

立入調査、職権保護、児童福祉法第 28 条による申立てなどによる、複雑かつ困難な虐待相談への対応件数は年々増加傾向にあり、平成 20 年度は立入調査 2 件、職権保護 29 件、28 条申立て 7 件であった（「平成 21 年度こども総合相談センター事業概要」による。）。

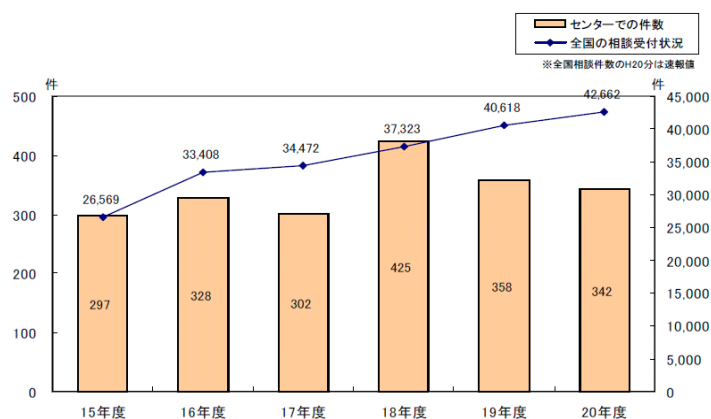


図 5 相談件数の推移

児童虐待防止対策事業については、

- ・虐待を受けた子どものための心のケアと虐待をした親の指導援助
- ・虐待防止・早期発見のためのネットワークの強化
(要保護児童支援地域協議会の設置)
- ・一時保護所（まりんルーム・ほっとルーム）の運営
- ・育児支援家庭訪問事業の実施

等を行っている。

3 設置機関等

(1) 福岡市児童福祉審議会

平成 12 年、児童、妊産婦及び知的障がい者の福祉に関する事項等を調査審議するため、児童福祉法第 8 条第 3 項に基づき、福岡市児童福祉審議会条例（平成 12 年福岡市条例第 17 号）を制定し、同条例第 1 条の規定に基づき、福岡市児童福祉審議会を設置した。この審議会は学識経験者、医師、弁護士、警察、福祉事業従事者等で構成され、3 つの専門部会（処遇困難事例等専門部会、母子寡婦福祉資金貸付専門部会、権利擁護等専門部会）が設けられている。

平成 20 年 12 月に、市で児童虐待が原因で 4 歳児が死亡した事例については記憶に新しいところであるが、この事例については、同審議会により検証報告がなされている。

この他、先述の新・福岡市子ども総合計画の案についても、答申している。

(2) 要保護児童対策地域協議会

平成 16 年に児童福祉法が改正され、要保護児童等に関し、関係者間で情報の交換と支援の協議を行う機関として「要保護児童対策地域協議会」を設置することが法的に位置づけられた（第二十五条の二）。福岡市では、こども総合相談センターが所管する福岡市要保護児童対策地域協議会が、また各区子育て支援課が所管する区要保護児童対策地域協議会が活動を行っている。

項目 年度 区名	代表者会議		実務者会議		個別ケース 検討会議	
	H20	H21	H20	H21	H20	H21
東 区	2	2	1	0	14	11
博多区	1	1	1	1	15	21
中央区	1	1	4	1	23	14
南 区	2	2	2	2	40	29
城南区	1	2	3	3	12	9
早良区	2	2	3	3	15	30
西 区	1	1	2	1	30	46

表 1 各区要保護児童支援地域協議会の開催状況
(単位：回)

構成団体の代表者による代表者会議、実際に活動する実務者による実務者会議、要保護児童に対し具体的に支援内容を検討する個別ケース検討会議を定期的もしくは事例発生ごとに開催し、各関係機関・団体が役割分担し、子どもと親に対して適切な支援を行っている。

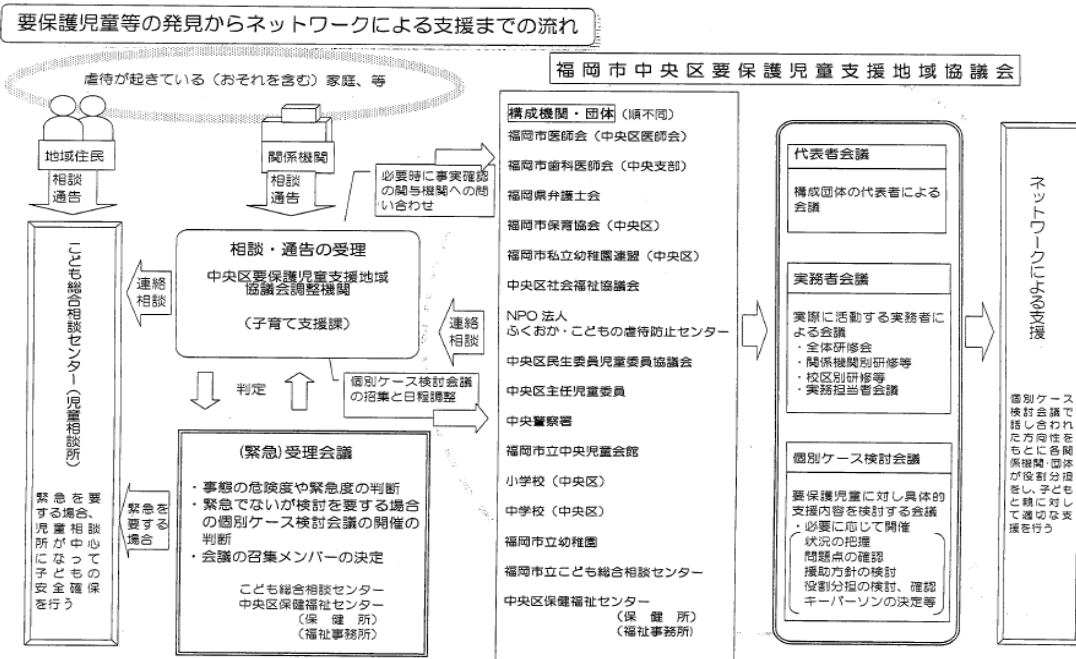


図6 要保護児童等の発見から支援までの流れのイメージ（中央区版）

（3）福岡市子ども虐待防止活動推進委員会

近年では、依然としてなくならない乳幼児虐待死亡事件を未然に防止するという観点から、関係団体、地域、市民と一丸となって、虐待防止に向けた取組みの強化を図ることが緊急の課題として挙げられており、福岡市全体で子どもを見守る気運を醸成することを目的として、平成22年5月に「福岡市子ども虐待防止活動推進委員会」が発足し、虐待防止に向けた取組みを推進している。毎年11月を児童虐待防止推進月間として、シンポジウムや啓発・広報活動を積極的に展開し、市民への周知を行っている。



育児に悩んでいませんか？
近所に心配なお子さんはいませんか？
迷わず下記までご相談下さい。

福岡市子ども虐待防止活動推進委員会

電話相談窓口

こども総合相談センター（えがお館） 24時間受付 （年末年始を除く） 092-833-3000	NPO法人ふくおか・こどもの虐待防止センター（F・CAP-C） 10:00～14:00 毎週火・水・土曜日 （祝祭日・年末年始を除く） 092-738-7404
---	--

つながろう 子どもの笑顔のために
子ども虐待のないまちづくりをめざして

図7 啓発活動の様子と配布物のデザイン

4 最近の動き

また、最近の動きとして特筆すべきことがある。平成 22 年 10 月より、各区の保健福祉センターにおいて、これまで行ってきた乳幼児健診未受診者に対するフォローだけでなく、両親が若年である等の児童虐待のリスクが高い家庭の妊婦等に対しても、出産前からの支援を開始している。

各区役所の子育てに関する 3 課（健康課、子育て支援課、地域保健福祉課）においてこれらの家庭に対する処遇方針会議を定期的に行い、3 課連携のもと（家庭の状況によっては保護課等もその連携に加わり）、各課の役割を明確にし、保健・福祉の両分野からの検討を行うことで、迅速な対応が可能となっている。この連携は、情報の共有化にも有効であったと言う。

現場でも、現状に即した形での対応がとられるようになってきており、児童虐待の根絶に向けた機運が高まっていることは言うまでもない。

5 市の諸施策を見た上での考察

理念、機構、現場での動きを見る上では、児童虐待という問題に対し、早くから様々な方法で積極的に取り組んでいることがわかる。ではなぜ児童虐待はなかなかなくなるのであろうか。

各施策については、児童福祉法や児童虐待防止法など、各々の法に基づいて設置や活動をしているものもあれば、具体的な法の規定はなく運用という範囲の中で設置や活動しているものもある。

また、現在子ども施策に係る複数の部署を一元化していく動きがあり、各部署が連携して総合的に施策をすすめる取り組みを行っているものもあるが、依然として多くの部署がそれぞれの施策を独自に展開している状況である。全市をもって体系的に取り組んでいくには、市条例によって明確に規定し、体系的に取り組むことそのものを位置づける必要があるように思われる。

複数の部署が連携して迅速かつ包括的に対応していくためには、情報共有が鍵を握る。個人の生活レベルに関する個人情報についても共有することとなるが、個人情報の取り扱い等については、それぞれの要綱等で漏洩の防止を規定はしているものの、利用の目的や範囲等については明確に規定されているわけではなく、法的根拠を持って個人情報の利用が適切に行われているかどうかは定かではない。また、法的根拠が整理されていないがゆえに情報の共有について躊躇している面もあるように思われる。

児童虐待を未然に防止していくには、子どもの福祉に係る全ての部署・団体・個人が有機的に連携し、児童虐待をなくすという一つの目的のために連携していくための、「根幹」となるような条例が必要とされているのではないだろうか。

第 3 福岡市子どもを虐待から守る条例案のポイント

第 1 及び第 2 で言及した点について整理を行い、それらを条例案に落とし込む中で私たちが特に重要と考えた部分を「条例案のポイント」として、以下に若干の説明を加えたい。

1 児童虐待発生の未然防止

児童虐待の防止に関しては、発生予防・早期発見・早期対応・適切な保護の各段階でそれぞれに対応が必要であるが、なかでも発生予防の段階が最も重要であると考ええる。その理由として、第1に児童虐待は発生した段階で子どもの心身に重大な傷を残すことになり、その後の生育過程にも大きな影響を与えられるので、虐待の発生自体を極力なくすることが重要であること、第2に死亡事例が0歳児に集中していることが挙げられる。第6次報告によると、虐待による死亡事例の約6割が0歳児に集中しており、しかもその3分の2は生後1ヶ月以内に亡くなっている。0歳の時期は家庭の密室性が高いことから虐待の発見が遅れがちであり、児童虐待を発見・確認したときはすでに亡くなっているケースが多いため、このような子どもを虐待から守るにはやはり虐待の発生を未然に防止することが肝要である。

子どもの虐待発生は、保護者や子ども等における身体的側面、精神的側面、社会的側面、経済的側面等の要因が複雑に絡み合っており起ころとされている。子どもの虐待を未然に防ぐには、乳児家庭全戸訪問事業や養育支援訪問事業に加え、妊婦健診・乳幼児健診等の様々な機会をとらえて、妊娠期からの支援を特に必要とする家庭に対して、適切な時期に必要な情報提供や支援を行うことが必要である。

2 関係機関等の情報共有・連携強化

児童虐待に対応するに当たっては、発生予防・早期発見・早期対応・適切な保護のいずれの段階にあっても関係機関等における情報・考え方を共有し、適切な連携の下で対応していくことが重要である。特に発生予防・早期発見の段階においては、第6次報告でも報告されている虐待につながりやすいリスク要因を踏まえ、関係機関等からの積極的な情報収集を行い、そこで把握された望まない妊娠をした人を含む特定妊婦や特に支援を必要とする家庭については、関係機関等による情報共有を図り多様な支援を展開することが必要である。

しかし、児童虐待防止法第13条の3では、地方公共団体の機関から児童相談所長等に対する児童虐待に係る児童やその保護者等に関する情報や資料の提供について、「児童虐待の防止等に関する事務又は業務の遂行に必要な限度で利用し、かつ、利用することに相当の理由があるときは、これを提供することができる。」とされており、積極的に情報収集を行い、虐待の未然防止につなげる様な内容にはなっていない。さらに但し書きにおいて、「当該資料又は情報を提供することによって、当該資料又は情報に係る児童、その保護者その他の関係者又は第三者の権利利益を不当に侵害するおそれがあると認められるときは、この限りでない。」としており、個人情報の取り扱いにかなり慎重な条文となっている。

私たちは、個人情報の保護の重要性を理解しつつも、子どもを虐待から守るという目的のためには、より積極的な情報収集・情報共有が必要なことであると判断した。(個人情報保護法との関係については逐条解説にて後述する)。この点こそが、私たちがこの条例案でもっとも取り入れたかった「目玉」ともいえる部分である。

この条例案では、より広範な情報の収集・共有が可能となるよう、関係機関等の定義について枠を広げ、公共と民間とを問わず、子どもを虐待から守るために連携できるように工夫している。また、そのことによる情報の漏洩等の危険性に対する防御策として、

情報の収集・共有をおこなうに際しては協定書を交わす等のルールを盛り込んでいる。
これは、子どもを虐待から救うための網を限界まで広げること、すなわち福岡市全体で
児童虐待の防止に取り組むことをあらわしている。

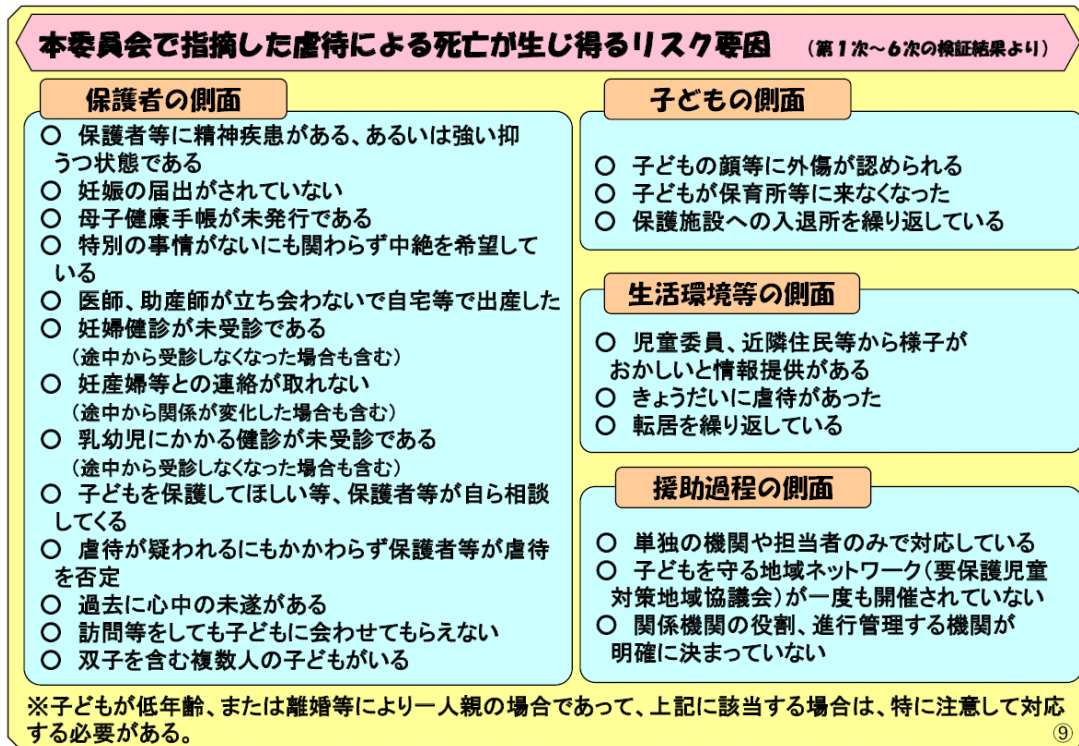


図8 虐待による死亡が生じえるリスク要因（厚生労働省「児童虐待相談対応件数等及び児童虐待等要保護事例の検証結果（第6次報告概要）」添付資料より）

3 その他のポイント

今回の条例案にはその他のポイントとして以下の内容も盛り込んでいる。

- ・ 「児童虐待ゼロのまち 福岡」 (第1条)
- ・ 児童虐待防止に関する啓発活動 (第4条4項)
- ・ 育児支援サービス等の充実 (第9条2項)
- ・ 虐待通告後48時間以内の安全確認ルール (第11条2項)
- ・ 人材育成等を含む体制の整備 (第14条)

福岡市子どもを虐待から守る条例（案）

目次

前文

- 第1章 総則（第1条—第7条）
- 第2章 未然防止（第8条・第9条）
- 第3章 早期発見及び早期対応（第10条—第12条）
- 第4章 指導及び援助（第13条）
- 第5章 人材等の育成（第14条）
- 第6章 基本計画及び審議会（第15条—第17条）
- 第7章 雑則（第18条）

附則

前文

子どもは、社会にとってかけがえのない大切な宝であり、未来へと続く希望の架け橋である。本来、子どもは深い愛情に包まれて、心身ともに健やかに成長していく中で、さまざまな夢や希望を育むものである。そして子どもの夢や希望こそが、福岡市の明るい未来への原動力であり、子どもたちが安心して夢や希望を育むことができる環境を整えることは、福岡市全体の責務である。

しかしながら、現代の子どもを取り巻く環境はいまだ十分整っているとはいえず、子どもの人権が侵害される事例が後を絶たない。なかでも、虐待は子どもの心と体に大きな傷を残すだけでなく、時に子どもの命さえも奪ってしまう重大な問題である。

そこで、私たち福岡市民は一致協力して、子どもの夢や希望ひいては福岡市の未来を、虐待から守ることを誓い、この条例を制定する。

第1章 総則

（目的）

第1条 この条例は、子どもを虐待から守ることについて、基本理念、市及び市民の責務等を明らかにするとともに、子どもを虐待から守ることに関する施策についての基本事項を定め、当該施策を総合的に推進することにより、子どもに対する虐待ゼロのまちを目指し、もって次代を担う子どもが健やかに成長できる社会の実現に寄与することを目的とする。

（定義）

第2条 この条例において、次の核号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号の定めるところによる。

- (1) 子ども 児童虐待の防止等に関する法律（平成12年法律第82号。以下「法」という。）第2条に規定する児童をいう。
- (2) 保護者 法第2条に規定する保護者をいう。
- (3) 虐待 法第2条に規定する児童虐待をいう。
- (4) 関係機関等 子どもの福祉に業務上関係のある団体または職務上関係のある者、及び子どもを虐待から守ることに関連する活動を行う団体その他関係者をいう。

(基本理念)

第3条 虐待は、子どもの人権を著しく侵害する行為であり、絶対に許してはならない。

2 虐待を未然に防ぐために福岡市全体で協力しなければならない。

3 虐待の事実を確認した場合には、子どもの心身を守ることを最優先に行動し、その際は子どもにとって最大の利益となるよう配慮しなければならない。

(市の責務)

第4条 市は、基本理念にのっとり、虐待を受けた子ども（虐待を受けたおそれのある子どもを含む。以下同じ。）の安全を確保し、生命を守ることを最優先としなければならない。

2 市は、子どもを虐待から守るために、必要な施策を講ずるとともに、必要な体制を整備しなければならない。

3 市は、子どもを虐待から守るために、関係機関等が行う事業又は活動及び地域社会が行う取組みを積極的に支援しなければならない。

4 市は、子どもを虐待から守ることに関する市民の理解を深めるために、必要な広報その他の啓発活動を行わなければならない。

(市民の責務)

第5条 市民は、子どもを虐待から守ることに関する理解を深め、虐待防止に関する施策及び取組みに協力するよう努めなければならない。

(保護者の責務)

第6条 保護者は、子どもの健全な発達のための第一義的な責任を有することを認識し、しつけに際しては虐待を決して行ってはならず、その子どもの人権に十分に配慮しなければならない。

2 保護者は、子どもの心身の健全な発達のために必要とされる、市又は関係機関等による支援又は措置を受けるよう努めなければならない。

(関係機関等の責務)

第7条 関係機関等は、基本理念にのっとり、市の実施する虐待防止に関する施策に協力するとともに、それぞれの専門的な知識や経験を生かして、虐待防止に関する取組みを行うよう努めなければならない。

第2章 未然防止

(情報の共有)

第8条 市は、虐待を未然に防ぐために、虐待を受けた子ども又は特に支援を必要とする家庭に関する情報を関係機関等と相互に共有できるよう努めるものとする。

2 市は、情報の共有に当たっては、個人情報の保護に万全を期するものとし、必要に応じて関係機関等との個人情報の取扱いに関する協定を締結するものとする。

3 関係機関等は、個人情報の保護に万全を期するものとし、目的を遂行する上で知り得た

情報を他人に漏らし、及び目的外に利用してはならない。その業務及び活動を退いた後も同様とする。

- 4 市は、市が実施する施策または事業において得られた子どもに関する情報について、虐待を未然に防ぐために特に必要とされる場合には、市の子どもに関連する組織間においてその情報を共有することができる。

(予防)

第9条 市は、虐待を未然に防ぐために、関係機関等と連携して、子育てに関する支援を行うものとする。

- 2 市は、虐待を未然に防ぐために、市民に対し子育てに関する情報の提供を行うとともに、市民が子育てに関する支援を利用しやすい環境を整備する施策を進めなければならない。

第3章 早期発見及び早期対応

(通告に係る対応)

第10条 市は、関係機関等と連携し、虐待に関する相談及び通告のしやすい環境づくりに努めなければならない。

- 2 市民は、虐待を受けた子どもを発見した場合、法5条に基づき、速やかに市の設置する福祉事務所又は児童相談所に対して、通告しなければならない。

(調査及び安全確認)

第11条 市は、通告を受けた時は、直ちに子ども及びその家庭に関する調査を行うとともに、法第8条第1項に基づき、安全確認を行うものとする。

- 2 市は、前項の安全確認を、通告を受けてから、48時間以内に行うものとする。
3 市は、安全確認のための調査を行うに際して、必要に応じて、市民及び関係機関等に対して、協力を求めることができる。

(安全の確保)

第12条 市長は、法第9条第1項の規定による立ち入り、及び調査、若しくは質問、法第9条の3第1項の規定による臨検若しくは捜索及び同条第2項の規定による調査若しくは質問、又は、児童福祉法第33条第1項若しくは第2項の規定による一時保護を行うに際しては、必要に応じて関係機関等と連携してこれにあたるものとする。

第4章 指導及び援助

(指導及び援助)

第13条 市は、関係機関等と連携し、虐待を受けた子どもが安心して生活できるよう、虐待を受けた子ども及びその保護者の生活状況等を十分に考慮して、虐待を受けた子ども及びその保護者に対して必要な指導及び援助を行うものとする。

- 2 市は、児童福祉法第27条第1項第3号及び第28条第1項の措置を採った子どもに対し、里親及び児童養護施設と連携し、当該子どもの家庭復帰及び自立に向けた指導及び援助を

行うものとする。

- 3 虐待を受けた子どもが家庭復帰するに当たっては、虐待の再発を防止するため、市及び関係機関等並びに地域社会が共働して、その家庭への支援を継続的に行うよう努めなければならない。

第5章 人材等の育成

(人材等の育成)

第14条 市は、子どもに関連する部局に所属する職員の資質及び技能の向上をはかる研修等を実施するよう努めなければならない。

- 2 関係機関等は、子どもを虐待から守るための知識及び技能の向上をはかる研修等を実施するよう努めなければならない。

第6章 基本計画及び審議会

(基本計画)

第15条 市は、児童を虐待から守るために必要な施策や体制について基本的な計画(以下「基本計画」という。)を定めなければならない。

- 2 基本計画については、福岡市児童福祉審議会条例(平成12年福岡市条例第17号)第1条に基づく福岡市児童福祉審議会(以下「審議会」という。)の意見を聴き、定めなければならない。

(報告の義務)

第16条 市は、基本計画に基づく施策の実施状況について公表しなければならない。

(設置)

第17条 市は、関係機関と連携し、虐待を受けた子ども及び特に支援を必要とする家庭に対する包括的な支援に関する推進体制の確保を図ることを目的として、市及び関係機関等で構成する協議会を設置しなければならない。

- 2 前項の協議会の運営に関し必要な事項は、規則で定める。

第7章 雑則

(委任)

第18条 この条例に定めるもののほか、この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

附 則

この条例は、平成●年●月●日から施行する。

福岡市子どもを虐待から守る条例逐条解説

目次

前文

- 第1章 総則（第1条—第7条）
- 第2章 未然防止（第8条・第9条）
- 第3章 早期発見及び早期対応（第10条—第12条）
- 第4章 指導及び援助（第13条）
- 第5章 人材等の育成（第14条）
- 第6章 基本計画及び審議会（第15条—第17条）
- 第7章 雑則（第18条）

附則

前文

子どもは、社会にとってかけがえのない大切な宝であり、未来へと続く希望の架け橋である。本来、子どもは深い愛情に包まれて、心身ともに健やかに成長していく中で、さまざまな夢や希望を育むものである。そして子どもの夢や希望こそが、福岡市の明るい未来への原動力であり、子どもたちが安心して夢や希望を育むことができる環境を整えることは、福岡市全体の責務である。

しかしながら、現代の子どもを取り巻く環境はいまだ十分整っているとはいえず、子どもの人権が侵害される事例が後を絶たない。なかでも、虐待は子どもの心と体に大きな傷を残すだけでなく、時に子どもの命さえも奪ってしまう重大な問題である。

そこで、私たち福岡市民は一致協力して、子どもの夢や希望ひいては福岡市の未来を、虐待から守ることを誓い、この条例を制定する。

第1章 総則

（目的）

第1条 この条例は、子どもを虐待から守ることについて、基本理念、市及び市民の責務等を明らかにするとともに、子どもを虐待から守ることに関する施策についての基本事項を定め、当該施策を総合的に推進することにより、子どもに対する虐待ゼロのまちを目指し、もって次代を担う子どもが健やかに成長できる社会の実現に寄与することを目的とする。

（目的）

虐待ゼロのまちを目指すことを盛り込んだ。条例に数値目標はそぐわないという意見や達成できない場合に責任問題に発展するのではとの意見もあったが、「日本一子育てのしやすいまち」を標榜して子ども施策を強力に推進してきた福岡市にとって、単なるかけ声に終わらない本気で取り組むべき目標であることに加え、「虐待ゼロ」というシンプルだがインパクトのある目標を掲げることで、福岡市全体がひとつになって児童虐待防止に取り組んでいくことのきっかけになるのではと考え、第1条に盛り込むこととした。

(定義)

第2条 この条例において、次の核号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号の定めるところによる。

- (1) 子ども 児童虐待の防止等に関する法律（平成12年法律第82号。以下「法」という。）第2条に規定する児童をいう。
- (2) 保護者 法第2条に規定する保護者をいう。
- (3) 虐待 法第2条に規定する児童虐待をいう。
- (4) 関係機関等 子どもの福祉に業務上関係のある団体または職務上関係のある者、及び子どもを虐待から守ることに関連する活動を行う団体その他関係者をいう。

(定義)

第1号から第3号までは児童虐待の防止等に関する法律に準拠している。第4号に関しては、学校関係者・医療関係者・保育所関係者等のあえて具体的な列記はせずに、児童虐待防止の活動に少しでも関わっていれば、法人でも個人でも当事者たり得るような記述にしている。これにより後の条文における関係機関等との連携や情報収集・共有に関しても幅広く適用できることになり、結果的に児童虐待防止の網を福岡市民全体へと広げていけるのではと考えた。

(基本理念)

- 第3条 虐待は、子どもの人権を著しく侵害する行為であり、絶対に許してはならない。
- 2 虐待を未然に防ぐために福岡市全体で協力しなければならない。
 - 3 虐待の事実を確認した場合には、子どもの心身を守ることを最優先に行動し、その際は子どもにとって最大の利益となるよう配慮しなければならない。

(基本理念)

この条例の基本的な考え方として、まずは福岡市全体の協力のもとに虐待の発生を未然に防止することを第一に考え、それでも虐待が起こってしまった場合はなんとしても子どもをそこから救い出すこと、その際は一時的に保護した方がよいのか、それとも家庭で見守った方がよいのか、それぞれのケースで様々な対応が考えられるが、常に子どもにとっての利益を他の何よりも優先して対応することを定めている。

(市の責務)

- 第4条 市は、基本理念にのっとり、虐待を受けた子ども（虐待を受けたおそれのある子どもを含む。以下、同じ。）の安全を確保し、生命を守ることを最優先としなければならない。
- 2 市は、子どもを虐待から守るために、必要な施策を講ずるとともに、必要な体制を整備しなければならない。
 - 3 市は、子どもを虐待から守るために、関係機関等が行う事業又は活動及び地域社会が行う取組を積極的に支援しなければならない。
 - 4 市は、子どもを虐待から守ることに係る市民の理解を深めるために、必要な広報その他の啓発活動を行わなければならない。

(市の責務について)

第4条における「市」とは、児童相談所、福祉事務所、その他子どもに関係する部局を中心とした福岡市の行政組織のことである。

<第1項>

虐待を受けた子どもの中に、虐待を受けたおそれのある子どもを含むとしたのは、虐待を受けたという明確な証拠はないが、虐待を受けたと推測されるに十分な証拠がある場合等に、救い出される子どもの範囲を拡充するための趣旨である。

<第2項>

市は現在虐待防止に関する様々な施策を行っているが、人員や予算等の不足により、対応が後手に回っているとの批判もある。そのために、第2項において、市はその責務として体制整備を行わなければならないと定めている。

<第3項>

関係機関等が業務として行うもののうち虐待防止を目的とした事業又は関係機関等が行う虐待防止を目的とした活動や、地域社会が行う虐待防止を目的とした取組みに対する支援を行わなければならないと定めている。

<第4項>

市が行う虐待防止に関する施策又は子育て支援とともに、関係機関等が行う虐待防止に関する事業及び活動、地域社会における取組を広く市民に周知させることにより、子どもを虐待から守ることに関する理解を深め、福岡市全体で虐待防止への意識を高めるための趣旨である。

(市民の責務)

第5条 市民は、子どもを虐待から守ることに関する理解を深め、虐待防止に関する施策及び取組に協力するよう努めなければならない。

(市民の責務について)

市民は市が行う広報や啓発活動を受容するのみならず、自らも率先して子どもを虐待から守ることに関する理解を深め、虐待防止に関する施策及び取組に協力することにより、福岡市全体で虐待防止への意識を高めるための趣旨である。

(保護者の責務)

第6条 保護者は、子どもの健全な発達のための第一義的な責任を有することを認識し、しつけに際しては虐待を決して行ってはならず、その子どもの人権に十分に配慮しなければならない。

2 保護者は、子どもの心身の健全な発達のために必要とされる、市又は関係機関等による支援又は措置を受けるよう努めなければならない。

(保護者の責務)

保護者は民法第 820 条により、子どもを監護及び教育をする権利があるとともに、義務を負う。また、民法第 822 条により、その子どもに対して懲戒を行う権利を有している。しかし、しつけの名の下に、虐待が行われることは絶対に許されるものではない。児童虐待防止法において、児童の親権を行う者は、児童のしつけに際して、その適切な行使に配慮しなければならないと定められているが、しつけを言い逃れとした虐待を見逃さないためにも、本条においては、しつけに際しての虐待を禁止する趣旨としている。

<第 2 項>

この条例の前文及び目的にあるように、子どもの健全な発達には保護者が第一義的な責任を負うものではあるが、福岡市全体で、その責任の一翼を担うべきものである。子どもの心身の健全な発達のために必要とされる市又は関係機関等による支援又は措置を受けることを、保護者がその身勝手な理由により拒否し、子どもの健全な発達が阻害されることがあってはならず、保護者は支援又は措置を受けるように努めなければならないと定めている。

(関係機関等の責務)

第 7 条 関係機関等は、基本理念にのっとり、市の実施する虐待防止に関する施策に協力するとともに、それぞれの専門的な知識や経験を生かして、虐待防止に関する取組を行うよう努めなければならない。

(関係機関等の責務)

関係機関等は、市の実施する虐待防止に関する施策に協力するとともに、それぞれの持つ専門的な知識や経験、ノウハウを生かした独自の虐待防止に関する取組を行うように努めなければならないと定めている。

第 2 章 未然防止

(情報の共有)

第 8 条 市は、虐待を未然に防ぐために、虐待を受けた子ども又は特に支援を必要とする家庭に関する情報を関係機関等と相互に共有できるよう努めるものとする。

2 市は、情報の共有にあたっては、個人情報の保護に万全を期するものとし、必要に応じて関係機関等との個人情報の取扱いに関する協定を締結するものとする。

3 関係機関等は、個人情報の保護に万全を期するものとし、目的を遂行する上で知り得た情報を他人に漏らし、及び目的外に利用してはならない。その業務及び活動を退いた後も同様とする。

4 市は、市が実施する施策または事業において得られた子どもに関する情報について、虐待を未然に防ぐために特に必要とされる場合には、市の子どもに関連する部局間においてその情報を共有することができる。

(情報の共有)

特に支援を必要とする家庭とは、妊婦検診の受診がない妊婦や飛び込み出産の妊婦、育児ストレスを抱えた家庭など、子どもの健全な発達に適さない養育環境を生み出すおそれのある家庭を意味している。虐待防止において、虐待を受けた子どもや支援を必要とする保護者が自ら、市及び関係機関等に対して救いを求めてくることを待つのみでは、不十分である。また、特に支援を必要とする場合であっても、社会的に孤立し、支援の手が届いていない場合もあり、現時点では虐待に至っていないとしても、その状態が続くことにより、虐待に至る場合もあると考えられる。そこで、市及び関係機関等が、それらの情報を断片的であっても把握し共有することにより、虐待に至る前に支援を行うとともに、虐待の恐れがある場合には子どもの保護をいち早く行うことが出来ると考えられる。

しかしながら、市や関係機関等が、全ての子どもや家庭に関する情報を何でも把握することが許されるわけではない。個人情報とはそれ自体が保護に値するものであり、その利用等については、個人情報保護に関する各法律が定めているとおり、十分な配慮が必要とされている。行政機関個人情報保護法第8条において、個人情報の利用及び提供に制限を設けているが、例外として、相当な理由がある場合には利用及び提供を認めている。ここで、児童虐待の未然防止を目的として個人情報の利用及び提供を認める場合の、「相当な理由がある場合」とはどのような場合であると解釈されるかを考える。児童虐待は、被害に遭う子どもの心身に深い傷を負わせる許されない行為であり、一度起こった後での対応では遅く、起こる前に食い止めることが重要である。しかし、対象となる子どもや家庭に虐待が起こっているという確実な証拠までを求めた上で利用及び提供を認めていては児童虐待の未然防止という目的を完全には達成できない。そこで、児童虐待についてリスク要因となる項目に該当する子どもや家庭等の情報を市や関係機関等が把握し、共有して児童虐待が起らないように支援を行うことが必要であると考えられる。そのために個人情報の利用及び提供を行うことは、公共の福祉に合致し、十分に「相当な理由がある場合」にあたると解釈できる。また、福岡市個人情報保護条例第10条においても、同内容の規定があるため、市の保有する個人情報を、児童虐待防止を目的として、関係機関等で共有することは可能であると考えられる。

個人情報保護法第16条及び第23条においても、法令に基づく場合又は人の生命の保護のために必要である場合若しくは児童の健全な育成の推進のために特に必要がある場合には、利用及び提供が可能であると規定されているため、本条において関係機関等と連携を行い、情報の共有を行うために、個人情報を利用することは可能であると考えられる。

(予防)

第9条 市は、虐待を未然に防ぐために、関係機関等と連携して、子育てに関する支援を行うものとする。

2 市は、虐待を未然に防ぐために、市民に対し子育てに関する情報の提供を行うとともに、市民が子育てに関する支援を利用しやすい環境を整備する施策を進めなければならない。

(予防)

虐待防止のために、情報の共有が重要であることは先に述べたとおりであるが、共有した情報を元に、当該子ども及び家庭に対してアプローチしていくことも同様に重要である。特

に支援を必要とする家庭，例えば育児ストレスを抱えた家庭や保護者に対して，育児に関する支援を行い，負担を軽減させることにより，虐待に至る事案を減少させることが期待される。そのために，市は広く市民に対して育児支援の情報提供を行うとともに，育児支援の環境を整備する施策を進めなければならないと定めている。

第3章 早期発見及び早期対応

（通告に係る対応）

第10条 市は，関係機関等と連携し，虐待に関する相談及び通告のしやすい環境づくりに努めなければならない。

2 市民は，虐待を受けた子どもを発見した場合，法5条に基づき，速やかに市の設置する福祉事務所又は児童相談所に対して，通告しなければならない。

（通告に係る対応）

実際に虐待を受けた子どもを発見した場合の通告は，児童虐待防止法第5条において，市の設置する福祉事務所又は児童相談所に対して行わなければならない，通告の義務は全ての者に課せられている。しかし，福祉事務所又は児童相談所は市民にとって敷居の高い場所であると，相談及び通告を行おうとした際に，二の足を踏む恐れもある。そこで市は，通告はもとより，虐待に関する相談のしやすい環境づくりに努めなければならないと定めている。

（調査及び安全確認）

第11条 市は，通告を受けた時は，直ちに子ども及びその家庭に関する調査を行うとともに，法第8条第1項に基づき，安全確認を行うものとする。

2 市は，前項の安全確認を，通告を受けてから，48時間以内に行うものとする。

3 市は，安全確認のための調査を行うに際して，必要に応じて，市民及び関係機関等に対して，協力を求めることができる。

（調査及び安全確認）

<第1項・第2項>

市は，通告を受けた場合に，調査を行い，児童虐待防止法第8条第1項に基づく安全確認を行わなければならないと定めているが，ここでの安全確認は48時間以内に，実際に当該子どもの安全を目で確認する形で行わなければならない。

<第3項>

住民票が本市にない，保育所や幼稚園に入所していないなど，調査のための情報収集が困難なおそれもあるため，その場合には通告者以外の市民，例えば近隣住民や，関係機関等，例えば当該子どもが住むと考えられる住宅の管理会社などに対して，生活状況等の聞き取り等について協力を求めることにより，当該子どもと家庭の状況を確認できるようにし，安全確認を迅速かつ漏れなく行うことが出来ると考えられる。

(安全の確保)

第12条 市長は、法第9条第1項の規定による立ち入り及び調査、もしくは質問、法第9条の3第1項の規定による臨検もしくは捜索及び同条第2項の規定による調査もしくは質問又は、児童福祉法第33条第1項もしくは第2項の規定による一時保護を行うに際しては、必要に応じて関係機関等と連携してこれにあたるものとする。

(安全の確保)

児童相談所が法第9条第1項による立ち入り及び調査、もしくは質問、法第9条の3第1項による臨検もしくは捜索及び同条第2項による調査もしくは質問又は、児童福祉法第33条第1項もしくは第2項による一時保護を行う際、警察や弁護士等その他関係機関に協力を求めることにより、スムーズに行うことが出来ると考えられる。

第4章 指導及び援助

(指導及び援助)

第13条 市は、関係機関等と連携し、虐待を受けた子どもが安心して生活できるよう、虐待を受けた子ども及びその保護者の生活状況等を十分に考慮して、虐待を受けた子ども及びその保護者に対して必要な指導及び援助を行うものとする。

2 市は、児童福祉法第27条第1項第3号及び第28条第1項の措置を採った子どもに対し、里親及び児童養護施設と連携し、当該子どもの家庭復帰及び自立に向けた指導及び援助を行うものとする。

3 虐待を受けた子どもが家庭復帰するにあたっては、虐待の再発を防止するため、市及び関係機関等並びに地域社会が共働して、その家庭への支援を継続的に行うよう努めなければならない。

(指導及び援助)

<第1項>

虐待を受けた子どもの支援は、一時保護を行えば終了するわけではなく、継続的な支援が必要となってくる。特に当該子どもが家庭に戻る際に、虐待が再度繰り返されることのないように十分な配慮が必要となってくる。当該子どもに対するケアを行うとともに、虐待を行った保護者に対して、その家庭が再統合されるために必要な指導及び援助を継続的に行うものと定めている。

<第2項>

一時保護された子どもが、家庭に戻る場合及び里親や児童養護施設から自立する場合にも、必要とされる指導及び援助を行うものと定めている。

<第3項>

第1項により虐待を受けた子どもが家庭に戻る際の支援については定めている通りであるが、再統合が完了した場合であっても、再度その家庭が社会から孤立することのないように、市及び関係機関等並びに地域社会が継続的に関わっていくものと定めている。

第5章 人材等の育成

(人材等の育成)

第14条 市は、子どもに関連する部局に所属する職員の資質及び技能の向上をはかる研修等を実施するよう努めなければならない。

2 関係機関等は、子どもを虐待から守るための知識及び技能の向上をはかる研修等を実施するよう努めなければならない。

(人材等の育成)

(第1項)

子どもに関連する部局の職員一人ひとりが、虐待防止に関する知識を深め、技能を向上させることが虐待防止にとって必要であるため、そのための研修を実施することについて定めている。

(第2項)

関係機関等は、それぞれの業務及び活動を行う中で、虐待防止に関する知識を深め、技能を向上させることが虐待防止にとって重要であるため、そのための研修を実施することについて定めている。

第6章 基本計画及び審議会

(基本計画)

第15条 市は、児童を虐待から守るために必要な施策や体制について基本的な計画（以下「基本計画」）を定めなければならない。

2 基本計画については、「福岡市児童福祉審議会条例」（平成12年福岡市条例第17号）第1条に基づく福岡市児童福祉審議会（以下「審議会」）の意見を聴き、定めなければならない。

(報告の義務)

第16条 市は、基本計画に基づく施策の実施状況について公表しなければならない。

(基本計画) 及び (報告の義務)

基本計画については、国や福岡市における児童虐待の相談件数や発生件数をはじめとする現状や課題のほか、それを受け福岡市が実施する児童虐待に関する施策等を、包括的かつ体系的にとりまとめ、整理する性格を持つ。

本条例にて規定される各章，すなわち未然防止，早期発見及び早期対応，指導及び援助，人材等の育成のそれぞれについて，現状や課題から求められる具体的な施策について，各局が有機的に結びつき，計画的な施策が展開できるよう，計画を策定しなければならない。

また，現状に即した形で施策が展開されるよう，数年の間隔をもって適宜見直しを行うことが必要である。

(設置)

第 17 条 市は，関係機関と連携し，虐待を受けた子ども及び特に支援を必要とする家庭に対する包括的な支援に関する推進体制の確保を図ることを目的として，市及び関係機関等で構成する協議会を設置しなければならない。

2 前項の協議会の運営に関し必要な事項は，規則で定める。

(設置)

ここで言う協議会とは，第一義的には児童福祉法（昭和 22 年法律第 164 号）第 25 条の 2 第 1 項の規定に基づく要保護児童対策地域協議会の事を指し，要保護児童等の支援にかかわる関係機関等間の連携強化や，情報の交換および共有，共働による支援活動や啓発広報活動の実施を目的としている。福岡市においては平成 18 年より各区に要保護児童支援地域協議会を設置している。

上記の活動のみならず，虐待を受けた子ども及び特に支援を必要とする家庭に対して包括的な支援を行うために必要な場合は，別途協議会を立ち上げることができる。

第 7 章 雑則

(委任)

第 18 条 この条例に定めるもののほか，この条例の施行に関し必要な事項は，規則で定める。

附 則

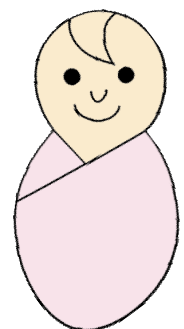
この条例は，平成●年●月●日から施行する。

第4 最後に

児童虐待防止法が公布されて10年が経過したが、社会情勢の変化とともに児童虐待の認知件数も増加しているのは先に述べたとおりである。様々な事件が起こるたびにその都度改正されてきたが、法の隙間をかいくぐるように子ども達の命が失われてきている。今、子ども達を守るために最も重要なことは、虐待が生み出されることのない社会をつくることである。

福岡市においては、他都市からの人の流入が多いことや都市化が進んでいることなどの特性もあり、他都市に比べて虐待の認知件数や死亡事例も多く、よりきめ細やかな支援が求められている。育児不安の解消、相談体制の充実、地域ネットワークの整備など、行政、企業・民間団体等の関係機関、市民が共働りし、児童虐待ゼロに向けて取り組むべき課題は多くある。その課題を解決する役割を担うのは全国画一的な法よりも、より地域の実情に合わせた条例であると考え、今回、条例の策定を検討するに至ったのである。

条例の策定にあたり、児童虐待防止のために奔走している福岡市の子どもに関する部署、関係機関やNPO法人、地域の民間ボランティアの皆さん等の活躍をみるにつけ、子どもを守るという強い意志のもと、これまでにない連携・連帯が生まれており、福岡市全体に児童虐待防止の輪が広がりをみせている様に感じられる。このまま「児童虐待ゼロ」に向けて着実に一歩ずつ歩みを進め、近い将来「日本一子育てしやすいまち・福岡」が実現することを切に願うとともに、この研修で策定した条例案がそこにほんのわずかでも貢献できるならば幸いに思う。



児童虐待防止班の報告に関する石森教授の講評

- (1) すでに虐待防止に関する法制が現に存在するなか、なぜ重ねてこのテーマに取り組むのか、という原点を確認することが重要であると考えられるところ、その点の検討に意を尽くされたことが見てとれる。虐待防止は「虐待（だけ）」の防止か、すなわち虐待さえ防げればよいのか、という問いに対して、虐待は「大切な子ども」の未来を奪うから、つまり、「子どもを大切にするために」あつてはいけない最悪の行為だから、という答えが示されている。子どもをどう捉えるか、福岡市としてどう捉えるか、「子どもの大切さ」の意味合いにもスペクトルがあるとしてどの意味か、を基礎に据えて問題を設定することが、政策法務にとって何より重要である。この点をしっかり捉えようとしていることも、全体を通じて明確に見てとれ、好印象を与える。特に条例案前文が象徴的である。児童虐待防止法は、少なくとも表向きは「防止」法（虐待の防止以外の価値は語っていない）であり、福岡市でこのように取り組む余地は十分に残されているといえる。規範的にも、憲法、子どもの権利に関する条約等の具体化としての意味がある。
- (2) 「福岡市にとっての子ども」という視点により、子どもに対する親の役割に加え、地域・コミュニティの役割、そして市の役割を引き出そうとしていることを伺わせ、評価できる。その上で、発生している事実を前提に、子どもの尊厳のため重要な事柄がより近いところで守られるよう手厚く補完を重ねていく、という作業を試みている。法律という生地に福岡市の施策を縫い合わせていくというイメージである。手法の目玉は、おそらく関係機関間の情報共有に求められるであろう。福岡市として何のために何をやろうとしているのか、そのことの正当性との関係で、この手法の許容性が測られる。
- (3) 課題をあげるとすれば、既存の制度も含め、各手法に実効性担保手段まで考えきれずに終わった点であろう。とはいえ、具体的にどれにどのような実効性確保手段を用いるかはそれぞれに困難な問題であることも確かである。福岡市のスタンスを明確に提示せんとするメッセージとなっており、条例案の策定も効果的である。全体として、すぐれた研究成果と評しうるであろう。

公共用財産の不法占用物件の管理・適正化について（提言）

平成 22 年度政策法務研修 公共用財産班

小 池 亮 輔

村 上 正 信

宮 崎 太 樹

目次

序章 公共用財産における不法占用物件の問題

第一章 公共用財産・不法占用とは

- 1 公共用財産・不法占用とは
- 2 不法占用等の問題点
- 3 住民監査請求及び住民訴訟

第二章 不法占用への対応

- 1 不法占用の種類と法的対応
- 2 行政上の義務履行の確保

第三章 本市における不法占用の事例

- 1 道路上の不法占用物件（突出看板）
- 2 道路上の不法占用物件（のぼり，看板，ちらし等）
- 3 漁港における廃船

第四章 提言

- 1 突出看板設置業者の規制 ～しっかり確認してください～
- 2 住民が管理・活用する公共用財産 ～行政だけではもう無理です～
- 3 漁船購入時に費用徴収 ～事前に負担していただきます～

終わりに

序章 公共用財産における不法占用物件の問題

地方公共団体の財産は、地方公共団体がその行政機能を発揮するための物的基礎であり、また、基本的に住民の租税負担によって取得され、維持されるものである。

そのため、地方公共団体の財産については、地方財政法第8条に「地方自治体の財産は常に良好の状態においてこれを管理し、その所有の目的に応じて最も効率的に、これを運用しなければならない」と規定されている。また、福岡市においても、福岡市公有財産規則第18条に「公有財産は、常に善良な管理者の注意をもって管理し、その目的又は用途に従い最も効率的に使用しなければならない」と規定されている。

特に、地方公共団体の財産の中でも、道路や公園等の公共用財産については、それが直接的に広く一般の市民の用に供されることから、適正な管理が強く求められるものであり、公共用財産の管理者の許可なく違法に設置され一般の利用を妨害するようなもの、いわゆる不法占有や不法占用に対しては、それを排除するための強力な権限が管理者に付与されている。

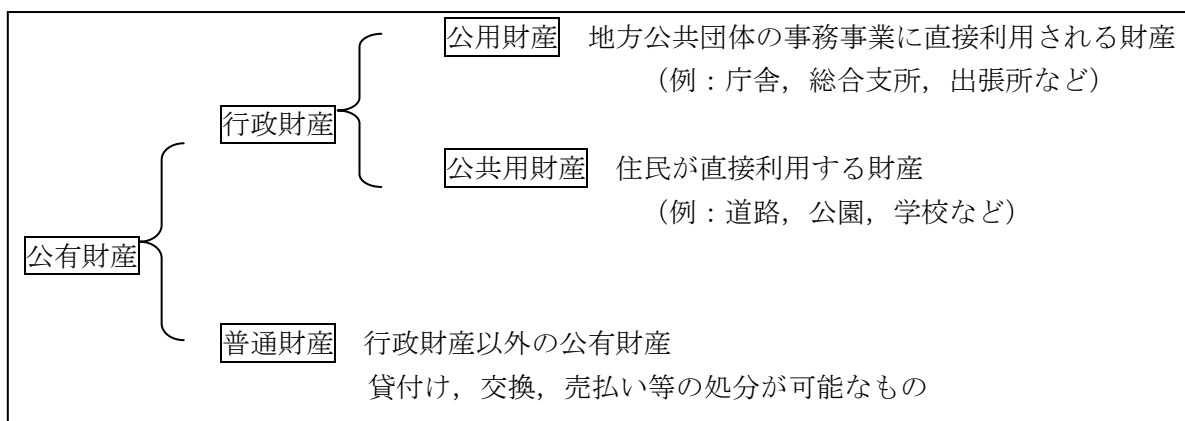
しかしながら、繁華街を歩いてみれば、敷地からはみ出して置かれた立て看板や、樹木にくくりつけられた広告等をよく目にする。目くじらを立てて取り締まるほどの問題ではないと捉える人もいるかもしれないが、例えば、台風で飛ばされて住民に接触し危害を加える可能性もあり、また、公共用財産を使用する対価としての使用料の納付もない。それは、公共用財産の適正な供用を侵す、立派な「不法占用」である。ナンバープレートが外され放置された自動車や違法に係留された船舶などは言うまでもない。

近年、不法占用を放置していたことにより地方公共団体に損害を与えたとして住民監査請求が行われることがあるように、住民の地方公共団体の財産に対する関心は高まっており、適正な管理の要請が強くなっている。

第一章 公共用財産・不法占用とは

1 公共用財産・不法占用とは

地方公共団体の財産は「公有財産」「物品」「債権」及び「基金」に分類される（地方自治法第237条第1項）。その中でも、公有財産は使用目的により「行政財産」と「普通財産」に分類される（地方自治法第238条第3項）。



(1) 行政財産

行政財産とは、公用または公共用に供し、または供することを決定した公有財産をいう（地方自治法第 238 条第 4 項前段）。

行政財産は、地方公共団体において直接行政目的に供され、その目的達成のため原則として貸付け、交換、売払い等の処分をすることが禁止されている（地方自治法第 238 条の 4 第 1 項）。

(2) 普通財産

普通財産とは、行政財産以外の一切の公有財産をいい（地方自治法第 238 条第 4 項）、貸付け、交換、売払い等の処分が可能なものである（地方自治法第 238 条の 5 第 1 項）。

(3) 不法占有と不法占用

不法占有とは、正当な権原なくして、自己のためにする意思で物を現実に支配している状態をいう。

不法占用とは、管理者の許可なくして、行政財産を継続的に使用している状態をいう。

なお、本稿においては、行政財産の中でも住民に身近な公共用財産について取り上げることとする。また、場合によっては不法占有及び不法占用のどちらともいえる形態のものもあるが、本稿の対象が公共用財産であること及び対応について所有権等の権限の面からではなく個別管理法による権限の面から取り上げることから、以下では、主に不法占用について検討していくこととする。

2 不法占用等の問題点

公共用財産の不法占有・不法占有において生じる問題としては下記のものが考えられる。

(1) 一般使用の妨害

公共用財産は広く一般の公衆が利用できるものであるが、不法占有物件の存在により、その使用が害されるおそれがある。

(2) 危機管理

不法占有物件は、公共用財産の管理者の許可を受けて設置された物件とは異なり、法令で定められた安全等の基準を満たさず、また、適正な管理がなされていない場合が多いため、公共用財産の利用者に危険を与える可能性が高い。

また、不法占有物件に起因して利用者が損害を受けた場合、危険を放置していたことが公共用財産の管理のかしに当たるとして、国家賠償法第 2 条により、地方公共団体が損害賠償責任を負うこともある。

(3) 地方公共団体の財産的損害

公共用財産の占用の許可は、特定の者が継続的に使用する権利を取得するものであるから、通常、その対価として使用料を徴収することが多い。不法占用はその対価なくして違法に利益を得ている状態であり、地方公共団体は得られるはずの占用料相当額の損害を受けていることになる。

(4) 取得時効の成立による財産の消滅

公共用財産はその行政目的の達成のために利用されるものであるから、目的を阻害するものとして私権の設定等を原則として禁止しており私法上の融通性が制限されている。したがって、公共用財産が広く一般の用に供されている限り、私人が長期間占有したとしても取得時効は成立しない。

しかしながら、最高裁の判例により、

- ① 長年の間事実上公の目的に供用されることなく放置
- ② 公共用財産としての形態、機能を全く喪失
- ③ その物のうえに他人の平穩かつ公然の占有が継続
- ④ 實際上公の目的が害されるようなこともなく、もはやその物を公共用財産として維持すべき理由がなくなった場合

以上の4つの要件を満たす場合は、黙示の公用廃止が認められるとされ取得時効の成立を妨げないとされた。したがって、不法占有を漫然と放置しておく、場合によっては財産を喪失するおそれがある。

3 住民監査請求及び住民訴訟

地方自治法第242条第1項により、地方公共団体の住民は、当該地方公共団体が行った違法又は不当な財務会計上の行為及び一定の怠る事実について監査請求を行うことができるとされており、また同法第242条の2により、監査請求後に住民訴訟を行うことができるとされている。

「道路管理者は道路の占有につき占用料を徴収して収入とすることができるのであるから、道路が権原なく占有された場合には、道路管理者は、占有者に対し、占用料相当額の損害賠償請求権又は不当利得返還請求権を取得するものというべきである」（最判平 16.4.23）とのことから、公共用財産が不法占有された場合には、たとえ損害額が少額に見積もられるとしても、損害賠償請求権又は不当利得返還請求権を行使しないのは財務会計上の怠る事実に当たるとして住民監査請求及び住民訴訟が行われるおそれがある。

第二章 不法占有への対応

1 不法占有の種類と法的対応

(1) 不法占有の種類

公共用財産における不法占有について考えるに当たっては、公共用財産又は不法占有物件の種類によって分類することができる。

① 公共用財産による分類

道路、公園、港湾、市営住宅、下水道、農業用水路・里道等の法定外公共物

② 不法占用の種類による分類

のぼり、吊り看板、立て看板、ちらし、放置自転車、廃棄自動車、廃船など

(2) 対応方法の分類

公共用財産の不法占用には、地方公共団体は行政権限又は所有権等の権原に基づいて対応することになる。

【侵害の程度と対応方法による分類】

侵害の程度 対応方法	軽微	重大
個別管理法による対応 (不法占有)	・ ちらしの貼付 ・ 看板の設置	・ 廃船の放置 ・ 放置自動車
所有権等に基づく対応 (不法占有)		・ 市営住宅の不法入居 ・ 道路用地の民有地への取込み

(3) 権限による対応

① 個別管理法が存在する場合

道路法や都市公園法等個別管理法には「監督処分」という規定が設けられている。例えば、道路法第 71 条には「道路管理者は、次の各号のいずれかに該当するものに対して…道路を原状に回復することを命ずることができる」とある。これは、公共用財産の管理者が不法占有者に対し、不法占有物件を除却させる行政上の義務を課すものである（各個別管理法について、表「個別管理法における行政上の権限」参照）。

不法占有物件の所有者が判明している場合は、不法占有物件の除却について行政指導を行った後、指導に従わない場合は、不法占有者に除却命令等を行い、行政上の義務を課すこととなる。義務を履行しない場合は、行政代執行を行い公共用財産の管理者自ら除却を行うこととなる（行政代執行については、第二章の「2 行政上の義務履行の確保」で後述する。）。

② 個別管理法が存在しない場合

里道や水路等で個別管理法の適用がない公共用財産については、個別法令に基づいて制定されるのみならず、地方公共団体の自治立法の場合であっても、管理条例を制定し除却命令等の義務規定をおいている場合はそれを根拠規定として行政代執行を行い得るとされている。

管理条例がない場合についても、「公共団体ノ管理スル公共用土地物件ノ使

用ニ関スル法律（大正 3 年 4 月 4 日法律 37 号）」に基づき、除却命令を発することが可能である（東京地判昭 35.9.8）。

(4) 権原に基づく対応

市営住宅の不法入居など、占有が問題となる場合は、権限に基づき命令により不法占有者に公共用財産を明け渡す（＝占有を解く）よう義務を課したとしても、代替的作為義務ではないため行政代執行を行うことはできない。したがって、財産上の権原すなわち所有権等に基づく明渡し請求を行い、応じなければ、民事手続によりその実現を図ることになる。

本市においては、公共用財産全般についての不法占用・不法占有に対する一般的なマニュアルは作成されていないが、所管部局において、各個別管理法を適用する上での要綱、要領又はマニュアルが整備されており、それらに基づき対応している。

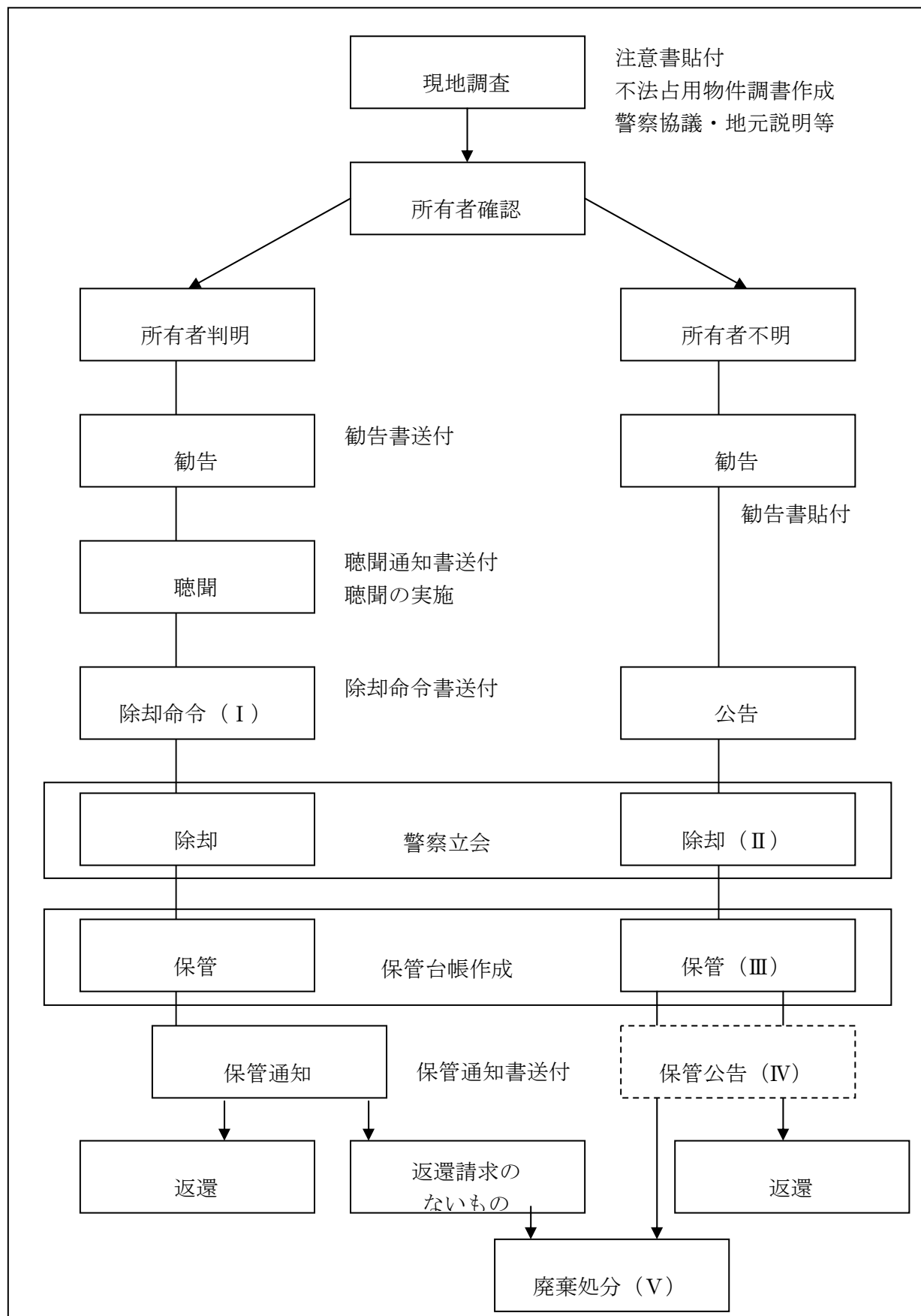
不法占用物件の除却までの流れとしては、概ね(3)①、②に述べたとおりである（図「不法占用物件除却処理フロー」参照）。

表 個別管理法における行政上の権限

	道路法	都市公園法	港湾法	漁場整備法
占用許可	第 32 条	第 6 条	第 37 条	第 39 条
除却命令（監督処分）…Ⅰ	第 71 条第 1 項	第 27 条第 1 項	第 56 条の 4 第 1 項	第 39 条の 2 第 1 項
相手方を確知できない場合の処理 （略式代執行）…Ⅱ	第 71 条第 3 項	第 27 条第 3 項	第 56 条の 4 第 2 項	第 39 条の 2 第 4 項
違法放置物件に対する措置	第 44 条の 2 第 1 項	—	—	—
保管義務…Ⅲ	第 44 条の 2 第 2 項	第 27 条第 4 項	第 56 条の 4 第 3 項	第 39 条の 2 第 5 項
返還のための公示…Ⅳ	第 44 条の 2 第 3 項	第 27 条第 5 項	第 56 条の 4 第 4 項	第 39 条の 2 第 6 項
所有権の取得…Ⅴ	第 44 条の 2 第 8 項	第 27 条第 10 項	第 56 条の 4 第 9 項	第 39 条の 2 第 11 項
返還のための公示から所有権を取得する までの期間	6 月間			

※ 表中の番号は、表「不法占有物件除却処理フロー」中の番号と対応している。

図1 不法占用物件除却処理フロー



2 行政上の義務履行の確保

(1) 司法的執行と行政的執行

行政上の義務履行確保手段として、司法的執行と行政的執行とが挙げられる。司法的執行とは、行政上の義務の確保にあたり何らかの形で裁判所を介入させるものである。例として、裁判所による強制執行、義務の不履行に対する罰則などがある。一方、行政的執行とは、裁判所の助力を必要とせずに行政主体の側に自力救済を認める手法である。我が国においては、行政的執行の一般的制度として行政代執行法が存在する。

私人が除却命令等により課された行政上の義務を履行しない場合に、管理者が義務の履行を求める訴訟については、下級審で認められる判例があった。しかし、宝塚市パチンコ店等規制条例事件（最判平 14. 7. 9）の判例において、「国又は地方公共団体が専ら行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟は、裁判所法第 3 条第 1 項にいう法律上の争訟に当たらず、これを認める特別の規定もないから、不適法というべきである。」として却下され、その後は実質的に不可能となった。もっとも、この判決に対しては異論もみられる¹。

(2) 行政代執行法と自治体条例の関係

行政代執行法は第 1 条において「行政上の義務の履行確保に関しては、別に法律で定めるものを除いては、この法律の定めるところによる」と定めている。これは、個別法において、行政上の義務履行に関して特別な規定がある他は、当該法律が義務履行確保における一般法であることを規定している。したがって、条例において独自の義務履行確保手段を創設することはできない。

ただし、即時強制については、義務の賦課を予定していないため、条例で定めることができると考えられる。他にも、義務違反者の公表、行政サービスの給付停止等は、行政代執行法制定時に行政上の義務履行確保手段として想定されていなかったため、同法第 1 条には含まれないと解されている。よって、条例においても、これらの手段について規定を設けることができる。

(3) 代執行の機能不全

行政代執行法に基づき、行政上の義務履行確保がなされた事例もいくつか存在する。近時の例としては、渋谷区の宮下公園における代執行の実施がある（平成 22 年 9 月 24 日実施）。しかしながら、代執行が行われることは稀なことである。その理由としては、代執行手続そのものが複雑であること、行政機関に代執行を行うノウハウが不足していること、高額な代執行費用とその回収の困難さが挙げ

¹塩野宏『行政法 I 【第五版】』（有斐閣，2009 年）225 頁。斎藤誠「自治体の法政策における実効性確保－近時の動向から」地方自治 660 号（2002 年）2 頁以下。

られる。加えて、義務履行確保の対象によっては、代執行の実施が強権の発動という悪い印象を与えかねないものとなっていることも挙げられる。そのような事情の下からも、代執行を避け、是正を求める行政指導が続けられることになる。

代執行が行われにくい理由として、行政代執行法第2条の曖昧さも挙げられる。同法第2条において、「他の手段によつてその履行を確保することが困難であり」とあり、これは、補充性の要件である。他の手段としては、行政指導、違反者の公表、サービスの給付停止等が考えられるが、どこまで行えばこの要件が満たされるのか不明確である。

(4) 個別法による整備

先にも述べたが、行政代執行法は第1条において、個別法による義務履行確保の規定の設置を許容している。本研究で取り上げる道路、港湾における不法占用物件についてもそれぞれ個別法において義務履行確保に関する規定が用意されている。本研究で扱う道路等における不法占用物件は、誰が所有者ないし設置者であるか容易にわからないことが多いため、法律上、略式の代執行の仕組みが用意されている。例えば、道路法第71条第3項は「過失がなくて当該措置を命ぜべき者を確知することができないときは、道路管理者は、その者の負担において、当該措置を自ら行い、又はその命じた者若しくは委任した者にこれを行わせることができる」旨の規定を置いている。他に、屋外広告物法第7条第4項は、簡易除却の仕組みのほかに、不法占用物件がはり紙や立て看板などの場合は、除却命令等の手続を要することなく行政による除却を可能とする旨を規定しており、即時強制に近いものとなっている²。

(5) その他の義務履行のための手法

① 公表

行政上の義務履行確保の手法として、公表という手法がとられることがある。この手法は、実際に法令上規定されている例として国土利用計画法第26条がある。ここでいう公表とは、義務の不履行あるいは行政指導に対する不服従があった場合に、その事実を一般に公表するというものを指す。この公表は、行政代執行法制定時に行政上の義務履行確保の仕組みとして位置づけられていなかったもので、行政代執行法第1条の規律をうけるものではないと解されている。そのため、条例において規定を設けることも可能である。

しかしながら、公表は、直接相手方の権利義務に関わるものでないが、その効果が相手方の利益に大きくかわり得ることと、行政上の義務の不履行に対

²黒川哲志「行政強制・実行使」 磯部・小早川・芝池(編)『行政法の新構想Ⅱ』(有斐閣、2008年)124頁。

する制裁的意味合いを持つものであることから、法令上に根拠を置いた方が妥当であると思われる³。

この公表を行うことで、相手方が損害を受けた場合は損害賠償請求を提起される可能性がある。そこで、公表を行う際には、相手方への事前の聴聞や弁明の機会を与えることが妥当であろう。また、公表内容についても、どの事実を公表すべきか、相手方のプライバシーを保護すべきかが検討されるべきであろうし、行政機関の保有する情報の公開に関する法律、いわゆる情報公開法ないし条例との抵触も問題となろう。

② 課徴金

経済的手法により行政上の義務の履行を求める手法として、課徴金がある。課徴金とは、広狭2つの意味で用いられている。広義的には、財政法第3条にいう課徴金であり、国権に基づいて課される金銭的義務を意味するものの総称である。狭義的には、財政法とは異なった意味で用いられる場合であり、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（以下「独禁法」という。）や金融商品取引法がそれにあたる。そこでは、課徴金は事業者が得た経済的利益（不当利得）を国がはく奪することにより、違法行為の発生を抑止するためのものとして扱われてきた。しかし、この狭義の課徴金については、平成17年の独禁法改正により、不当利得のはく奪にとどまらず、行政上の義務履行確保のための制裁とみなすことができるようになった。今後は、狭義の課徴金として、建築基準法の建ぺい率・容積率違反の建築物に対して「空間の違法使用料」として地価を踏まえた課徴金を科すことが考えられ、また、道路法の占用許可を受けていない不法占用物件についても同様の手法が考えられる⁴。

第三章 本市における不法占用の事例

不法占用の種類・態様は様々であるが、本稿においては、本市における不法占用の事例として下記に掲げる3つの事例を取り上げることとする。

1 道路上の不法占用物件（突出看板）

(1) 突出看板とは

歩道を歩いていると、道路沿いのビルの壁面に、入居している店名等が記載されている看板が道路に向かって突き出るように設置されている光景をよく目にする。このような看板は突出看板といい、屋外広告物法の適用を受けることにな

³条例に公表の規定を置く例として「福岡市開発行為の許可等に関する条例第18条」。

⁴北村喜宣「行政罰・強制金」 磯部・小早川・芝池(編)『行政法の新構想Ⅱ』(有斐閣, 2008年)150頁。他に、阿部泰隆は『行政の法システム(上)』(有斐閣, 1997年)280頁において、道路の不法占用者からは、占用料を通常よりも数倍高くとるべきであるとしている。

るが、その存在する場所が道路の上の空間であれば、道路法についても適用がある。道路法第 32 条において道路に物件を設ける場合は道路管理者の許可を受けなければならないとされており、突出看板についても同様である。

突出看板は数が多く、設置件数及び規格の順守の把握ができていない面がある。また、看板の所有者が許可を要することを認識していないケースもある。つまり、道路占用許可を受けずに設置されているものが多く存在する可能性があり、その場合、規格の不適合物であれば道路上に危険が存在するとともに、適正に占用料を徴収できていないことになる。

(2) 道路法及び屋外広告物法による規制

本市においては、屋外広告物法を受けての福岡市屋外広告物条例（以下「屋外広告物条例」という。）により屋外広告物について規制している。道路占用許可との関係では、表示許可申請の様式に道路占用許可に関しての確認欄が設けられているため、表示許可申請があればその時点で道路占用許可について確認可能である。しかしながら、屋外広告物条例第 6 条第 2 項第 1 号において「自己の氏名、名称、店名若しくは商標又は自己の事業若しくは営業の内容を表示するため、自己の住所又は事業所、営業所若しくは作業場に表示する広告物又はこれの掲出物件で、規則で定める基準に適合するもの」については許可不要とされている。したがって、表示許可は不要であるが、道路占用許可は必要となる場合があり、不法占用物件の把握が困難となっている。

適正で安全な道路管理とともに良好な都市景観の形成という観点からも、突出看板の件数把握及び規格の順守が重要ではあるが、今後、本市においては、都心部の商業ビル等が建替え時期に入るのに伴い新規設置が多く見込まれることから、道路占用許可のみ必要な場合の許可申請の確保が課題となっている。

2 道路上の不法占用物件（のぼり、看板、ちらし等）

突出看板より目につく道路上の不法占用物件の例として、路上におけるのぼり、看板、ちらし等が存在する。これらについても、占用許可を受けていないため、道路法第 32 条に違反するものである。このうち、違法とされるのぼりや置看板については、道路法第 71 条第 1 項により、また立て看板やちらし等は屋外広告物法第 7 条に基づき除却命令等の監督処分がなされる⁵。

これら不法占用物件は、主に商店街をはじめ店舗の周辺に設置されることが多い。本市でも、道路上ののぼり、置看板については、道路上の不法占用物件除却処理要綱（以下「除却処理要綱」という。）、更に、道路上の不法占用物件簡易除却実施要

⁵また、本市の福岡市ピンクちらし等の根絶に関する条例第 10 条においては、何人もピンクチラシを除却しうる旨の規定が置かれている。

領（以下「簡易除却実施要領」という。）を定めて、道路上の不法占用物件の適正化を図っている⁶。

簡易除却実施要領においては、地元商店街等への説明の規定が置かれている（第4条）。これは、のぼりや看板等が、商店街を主として設置されることから、その設置主体である商店に対し、事前に法の存在について説明しようとするもので、特に商店会等自治組織の役員を通じて、住民自らによる周知と不法占用状態の予防を求めようという趣旨である。博多区の中洲地区では、中洲連合会という地元商店会の協力のもと、不法占用物件に対する周知や撤去を図っている。地元住民が加わることで、自主的撤去や予防に一定の効果をあげているようである。

また、本市では「不法占用物件対策事業」として、交通の円滑化と景観向上を目的に不法占用物件の調査、撤去指導及び強制除却を実施している。事業の実施においては、業務の一部を業者に委託して行っている。委託業者は、指定された区域を調査し不法占用物件と思われるものを写真に撮り、最終的な強制撤去の際には職員とともに物理的な撤去作業を行う。それ以外の、不法占用物件であることの認定、指導、勧告、除却命令、強制撤去の執行等は本市職員が行うこととしている。もっとも、立て看板、はり紙などについては、市長の委任により業者自身で撤去できる。本市では、路上違反広告物追放登録員制度を設け、市民による自主的な違反広告物の撤去活動を推進している⁷。他都市の例として、神戸市では、まちづくり協議会等の地域団体と協定を結び、違法物件の除却を委任している。

本市における平成21年度（4～12月）の不法占用物件の除却件数は、合計2,415件にのぼっている。簡易除却実施要領においては、除却した物件は保管台帳を作成し区役所の所管課において保管し、保管物件について返還請求があった場合は誓約書の提出を受けて保管物件を返還する旨が規定されている。しかしながら、対象となる不法占用物件の財産的価値がそう高くないこともあってか、返還請求がなされた事例は無い。返還請求がなされない場合は、除却した日の翌日から起算して6か月経過後に廃棄処分することとなる。

不法占用物件対策において、所管課が抱える課題としては、不法占用物件の所有者が、自発的に撤去してくれないこと、一旦撤去しても再度設置するという、いたちごっこのような状態になってしまっていることが挙げられる⁸。また、違反の発生場所や形態も様々であるので、違反件数等の状況を把握すること自体が困難とな

⁶除却処理要綱第4条において、不法占用物件の所有者等が確知でき、道路法の監督処分を行った結果、改善の見込みがないと認められる場合は、実施要領に基づき簡易な手続により、除却保管処分等をするものとしている。

⁷この活動は、市に登録された市民ボランティア「福岡市路上違反広告物追放登録員」によるもので、登録により、違反広告物の撤去における権限が委任される。本制度は、平成11年度に設けられ、現在では215団体、4,602人（平成22年1月末現在）にも上る市民が登録している。

⁸横浜市では、街づくり協議地区を設定し、広告物の設置事業者が広告物を設置する際は、市長の定めた当該区域の街づくり協議指針に従い、設置計画等の早い段階から市長と街づくり協議を行うものとしている。

っている。

3 漁港における廃船

(1) 福岡市の漁港について

福岡市においては、全国有数の取扱高を誇る特定第3種漁港の博多港をはじめ、漁業の根拠地として、それぞれの漁業地区に漁港・船だまりが整備されている。

種別	地区	管理者
第1種漁港	弘，奈多，浜崎今津	農林水産局
第2種漁港	志賀島，唐泊，西浦，玄界島	農林水産局
特定第3種漁港	福岡（博多）	農林水産局
第4種漁港	小呂島	福岡県
船だまり	箱崎，伊崎，姪浜，能古	港湾局

○漁港漁場整備法第5条（漁港の種類）

第1種漁港：その利用範囲が地元の漁業を主とするもの

第2種漁港：その利用範囲が第一種漁港よりも広く、第三種漁港に属しないもの

第3種漁港：その利用範囲が全国的なもの

第4種漁港：離島その他辺地にあつて漁場の開発又は漁船の避難上特に必要なもの

○漁港漁場整備法第19条の3

特定第3種漁港：第3種漁港のうち水産業の振興上特に重要な漁港で政令で定めるもの

○港湾法第2条第5項第1号

船だまり：港湾施設である水域施設（航路，泊地，船だまり）をいう。

(2) 管理について

福岡市における漁港の管理については、入港時に船舶の責任者を確認しており、不法占用を防止するために漁港課が月1回巡回し、許可なく停止している船舶等にはり紙をして撤去するよう指導している。

博多漁港においては、元漁港関係者で構成される委託団体が日曜日を除いて毎日巡回を行っており、漁港を使用する福岡市漁業協同組合と連携し対応しているため、ある程度は不法占用を未然に防止することができている。

博多漁港においては、福岡市漁港管理条例の規定により、漁船について使用料を30日間控除することができるようになっている。しかしながら、30日経過後

に責任者と連絡が取れない場合や修理が必要な船については多くの時間及び費用がかかるため、そのまま放置されてしまう場合がある。

また、すべての漁港は避難港という性質があり、緊急時にはすべての船舶が入港できるようになっていることや、平成 21 年の入港船舶数は 31,277 隻（総トン数 5 トン以上。博多港統計年報）と多数の船が入港することから、把握や対応が難しい状況になっている。

(3) 漁港における不法占用の問題点

不法占有している船舶を放置することの問題点

- ・ 無秩序な艇の集積による他の船舶航行の支障
- ・ 津波・高潮時における流水の阻害
- ・ 艇の流出による港湾区域内の施設や他の船舶等の損傷その他の被害の拡大
- ・ 艇の安全管理の不十分さにより起因する事故
- ・ 漁業操業者とのトラブル
- ・ 景観の悪化、ごみ・油の不法投棄・流出等による周辺的生活環境の悪化

(4) 対応について

対処にあたっての法令上の根拠としては、漁港漁場整備法第 39 条があり、所有者不明の廃船の場合は、同条第 5 項第 1 号の「基本施設である漁港施設を損傷し、又は汚損すること」に該当すると判断し対応をしている。

放置船の所有者を調べる方法としては、船舶は不動産と同様に登記によって管理されており、それは公開が原則となっている。調査は小型船舶検査機構に対して行うことになるが、調査のためには手数料が必要で免除の規定がないため、市が費用を負担する必要がある。また、同機構においては平成 15 年度以前の情報を提供する権限がないため、名義不明という結果になることもあり、対応に苦勞している状況となっている。

所有者が判明した場合でも、法人の場合は倒産により船を動かす費用を捻出することができなかったり、所有者がすでに死亡していたりすることも少なくない。また、売却が可能であれば売却するが、売却ができない状態のことが多い。撤去費用も高額であり、所有者が判明したとしても支払能力があるかわからないことが多く市の負担となってしまう可能性がある。

市が行政代執行により撤去を行う場合、船の解体のため北九州市の解体工場まで運ぶ必要があり、その運搬にかかる費用は 1 日 100 万円と高額で、更に解体費用が必要となる。また、老朽化している放置船については、危険防止のためやむを得ず撤去しなければならないこともあるが、もし船が沈んだ場合には、引揚げにかかる費用として 2,000～3,000 万円ほど必要になる可能性があるなど、不法

占有を防止する仕組みが必要となっている。



傾き沈みかけている放置船



博多港の放置船

第四章 提言

第三章では、本市における不法占有物件の事例として、道路上の突出看板やのぼり等、また、漁港における放置船舶を取り上げた。これらの不法占有についての課題として、突出看板については設置状況を把握するのが困難であり許可申請の確保が課題であること、のぼり等については行政による撤去と不法占有が繰り返されること、漁港においては放置船舶を撤去する際に費用が膨大になりその費用の求償可能性が低いことが挙げられる。共通する点としては、不法占有物件の自主的な撤去があまり期待できないことと、公の営造物である道路や港湾において、当該不法占有物件のために損害が生じた場合は、設置管理かしとして国家賠償法第2条の適用となることが挙げられる。一方、不法占有物件に対する取組みとしては、現時点においても行政のみならず、商店会、漁港関係者等、不法占有者以外の協力を得ていることが見受けられた。

第二章においては、不法占有物件の管理・適正化を図るため、行政代執行のほか、それに代わる行政上の義務履行確保手段について述べた。しかしながら、第三章で取り上げた事例を解決する上での実行性に乏しい。

これらの点を踏まえつつ、それぞれの事例について公共用財産の管理の観点から有効と思われる提言を行いたい。

1 突出看板設置業者の規制 ～しっかり確認してください～

(1) 設置時における対応の必要性

突出看板については、他の不法占有物件とは異なり、許可申請を行えば許可を受けることができるものが多い。また、件数も多く、行政代執行により撤去を行

うことは現実的でない。そのほか、道路法第 100 条第 1 号に罰則規定が設けられているものの、突出看板の実態を鑑みると、こちらについても機能するかどうか疑問であり実効性は低いと考えられる。

第二章で述べたように、突出看板については、道路上ののぼり等とは異なり、所有者に不法占用状態であることの認識がない場合が多い。これは、道路上ののぼり等は所有者自身が設置することが多いのに対し、突出看板はその形状からして所有者から依頼を受けた専門業者が設置することになるからであると思われる。

その点を踏まえると、突出看板の設置者が設置する段階で占用許可の申請を確保する仕組み作りが必要になるのではないかと考えられる。

(2) 突出看板の設置業者とは

現行法において突出看板の設置業者を対象とする枠組みがないか考えると、屋外広告物法第 9 条及び屋外広告物条例第 25 条の規定により、屋外広告業を営もうとする者は都道府県知事（指定都市等にあつては指定都市等の長）の登録を受けなければならないとされている。突出看板についても屋外広告物であることから、突出看板の設置を営む事業者も含まれると解される。

行政上の許可が必要な突出看板とは、①道路法第 32 条の占用許可及び屋外広告物条例第 5 条における設置許可を必要とするもの、②屋外広告物条例第 5 条における設置許可のみを必要とするもの、③屋外広告物条例第 6 条の適用除外にあたるが道路法第 32 条の占用許可の対象となるもの、④いずれの許可も必要としないものに分けることができる。

	道路占用許可必要	道路占用許可不要
表示許可必要	①	②
表示許可不要	③	④

屋外広告業を営む者は、屋外広告物法及び屋外広告物条例に基づき登録を受けなければならない。したがって、設置広告物の許可の要否にかかわらず、登録を受けた事業者が突出看板の発注を受けることになる想定できる。この点に着目するに、突出看板の適正な設置のためには、この登録を受けた事業者、すなわち屋外広告業者を含めた制度設計が必要になると思われる。

(3) 道路占用許可の確認義務

それでは、突出看板の適正な把握のためにどのような義務を課することができるだろうか。

屋外広告業者に対し、過度の負担とならないような行為を行わせることが、適法性を確保する上で実効性があると考えられる。

方法として、以下のような行為の義務付けを行うことが考えられる。

- ① 屋外広告業者は、突出看板の設置の依頼を受ける際、屋外広告物条例上の許可だけではなく、依頼者が道路法上の占用許可を受けているか確認する。
- ② 屋外広告業者は、道路占用許可が必要な突出看板については、占用許可を受けている場合に限り設置する。
- ③ 屋外広告業者は、道路占用許可が必要な突出看板について依頼者が占用許可を受けていなければ、依頼者に対し申請を促す。

これらの行為により、道路占用許可が必要な突出看板については、設置依頼者は実質的に道路占用許可を受けなければ設置することができなくなる。したがって、屋外広告物条例に、屋外広告業者に上記の行為を行う義務を課す規定を設けることにより占用許可申請の確保ができると考えられる。

(4) 義務規定の適法性

ア 憲法との関係

憲法との関係においては、②の義務が屋外広告業者の営業の自由を制限することになるが、そもそも道路は占用許可を受けなければ占有することができないのであり、占有の直接の原因となる突出看板の設置行為を規制したとしても、それが目的及び手段の点においても必要かつ合理的であるのは明らかである。

イ 法律と条例との関係

条例の規定を設ける場合には、憲法第 94 条において「法令の範囲内で条例を制定することができる。」とされ、また、地方自治法第 14 条において「法令に違反しない限りにおいて…条例を制定することができる。」とされているように、法律との関係性について考える必要がある。したがって、①から③までの義務規定を設ける上では、屋外広告物法及び道路法との関係を考えなければならない。

この点、基準として、徳島市公安条例事件判決（最判昭 50. 9. 10）において、「…ある事項について国の法令中にこれを規律する明文の規定がない場合でも、当該法令全体からみて、右規定の欠如が特に当該事項についていかなる規制をも施すことなく放置すべきものとする趣旨であるときは、これについて規律を設ける条例の規定は国の法令に違反することとなりうるし、逆に特定事

項についてこれを規律する国の法令と条例とが並存する場合でも、後者が前者とは別の目的に基づく規律を意図するものであり、その適用によって前者の規定の意図する目的と効果をなんら阻害することがないとき…は…法令に違反する問題は生じえない…」とされている。

屋外広告物法との関係を考えてみると、屋外広告業者に対する規制としては市長の登録及び業務主任者の設置義務を課しているが、それらと占用許可の申請の確保を目的とする①から③までの義務規定は目的を異にする。これらの義務規定を課したとしても、屋外広告物法の目的を阻害するとは考えられない。

道路法との関係においては、占用許可を受けるべき工作物の所有者ではなく設置者に対しての規制はない。また、道路法が、適正な道路占用を確保する上で、直接的に不法占用状態を作り出すおそれのある者を全く規制してはならないとは読み取れない。

以上より、①から③までの義務規定は屋外広告物法及び道路法と抵触するものではないと考えられる。

ウ 他法で規律する義務を担保することの妥当性について

道路法上の占用許可について、屋外広告物法に基づく屋外広告物条例によりその義務を担保させることについては、違和感があるかもしれない。

しかしながら、屋外広告物条例第9条第1項の規定に基づく広告物又は広告物を掲出する物件の規格の告示においては、突出看板が道路境界線を越える場合の制限が設けられている。このことは、突出看板が道路上を占用する場合があることはその形態から明白であり、道路との関連性が高いことを示している。

また、屋外広告物条例第34条において、屋外広告業者は、屋外広告に関する試験に合格した者や、市町村が実施する講習会を受講した者を業務主任者として設置しなければならないとされている。このことは、屋外広告業を営む者には、屋外広告に関する法令を遵守し適正な屋外広告業を行うことが期待されていると考えられる。

したがって、屋外広告業者が突出看板を設置する上で占用許可が必要かどうか確認することは、屋外広告業の業務の範囲内であると考えられる。また、屋外広告物条例上は違法でない又は許可不要であるとしても、他法に違反することが明らかな屋外広告物を設置してよいはずがなく、その防止に努めることは、屋外広告物を業とする者には求められていると考えられる。

以上より、屋外広告業者に①から③の義務を課したとしても過度の負担を強いるものではなく、許可申請を確保する上では合理的な手段と考えられる。

(5) 義務履行の確保手段

それでは、屋外広告業者が上記の義務を怠った場合の対応、つまり義務履行を担保する手段としてどのようなものをとることができるだろうか。

対応の1つとして罰則により罰金を科すことが考えられるが、登録が取り消された屋外広告業者が、登録を受けないまま業務を行った場合における罰則が既に規定されており、登録がないために生じうる営業的損失も鑑みると、比例原則の観点からは重いと考えられる。

そこで、登録の取消しが考えられる。これは、道路法上の目的と屋外広告物法及び屋外広告物条例の目的に関連性があると認めるならば、屋外広告物条例上の許可の適用除外の物件であっても、屋外広告業者には条例の目的の達成のために必要な行為をすることが求められる。よって、その目的に反するようであれば、屋外広告物条例第38条第1項第4号に基づき登録を取り消しうると解される。

以上、検討してきたように、突出看板の設置業者に規制を行うことで、現状よりも適正な申請の確保、ひいては占用料の徴収が期待できると考えられる。

2 住民が管理・活用する公共用財産 ～行政だけではもう無理です～

(1) 解決に必要な視点

ア 事例から導かれる課題

これまで述べてきたことから、公共用財産における不法占用物件の管理・適正化を図るうえでの課題としては、以下の要素が挙げられる。

- ① 不法占用物件の数が多く、対応に要する人的資源及び時間の不足
- ② 高額な撤去費用及び所有者への求償の実現可能性の低さ

昨今の厳しい財政状況の下では、どの地方公共団体においても職員の増員や対策費用の捻出は厳しい状況にあり、①、②ともに充足される可能性は低いと思われる。また、仮に①、②の両方が解決したとしても、それは事後的対応が十分に可能になることに過ぎず、不法占用という事象自体は減少せず根本的な解決には至らない。したがって、真に不法占用物件の管理・適正化を図るためには、不法占用物件を生じさせない、つまり予防の観点からの解決が必要である。

イ 補完性の原理・近接性の原理

現在、地方分権の確立に向けた取組みが進められているが、それは地方自治の本旨である団体自治と住民自治の拡充を図るものである。

- 団体自治とは、国家の中に国家から独立した団体が存在し、この団体がその事務を自己の意思と責任において処理することをいう。
 - 住民自治とは、地方の事務処理を中央政府の指揮監督によるのではなく、当該地域の住民の意思と責任のもとに実施するという原則をいう。
- (宇賀克也「地方自治法概説 第三版」2頁)

地方分権の根底には、現在の複雑多様化した行政問題には全国一律の対応では不十分で、発生する問題に接触する機会の多い者がそれぞれ独自にきめ細かく対処することが効果的であり、それらの者で解決できない場合により大きな組織が対応するのが望ましいとする補完性の原理・近接性の原理がある。

本市では、「福岡市新・基本計画」において行政運営の基本姿勢を「市民と共働する行政をめざす」とし、また政策目標に「地域コミュニティを活性化し、住民自治・地域自治を推進する」と定めてあるように、市民と行政との共働によるまちづくりを推進している。このことは「地域のことは地域で主体的に取り組む」という自治の原則を反映しているものであり、上記の原理は、国と地方公共団体の間だけでなく地方公共団体とその住民の間においても妥当するものと考えられる。

この概念を、公共用財産の管理に当てはめてみると、不法占用により損害を受ける者は地方公共団体であるが、直接的には利用を害される利用者である（また、道路や地域の公園で考えると、その多くはその地域に居住する住民である。）。また、不法占用を発見する機会が多いのは、地方公共団体の職員よりも公共用財産に近い実際の利用者である。

実際、不法占用物件の撤去にあたり、行政だけで対応するよりも地元住民の協力を得る方が効果的であることは、第三章において述べたとおりである。

市民参加・共働は、事業や整備計画の策定等の政策形成過程だけに限らず、身近な公共施設の運営・管理などの政策実施過程においても重要であると考えられることから、公共用財産の管理に当たり、従来どおり行政だけが対応するのではなく地域住民と共働により管理を行う方法について検討する。

(2) アダプトプログラム

まず、住民が公共用財産の管理に参加する仕組みとして、「アダプトプログラム」制度について触れる。

ア アダプトプログラムとは

「アダプト」とは「養子縁組する」との意味であり、「アダプトプログラム」とは、「里親制度」とも訳されている。住民が、いわば里親となって自主的に

地域の道路や公園を定期的に清掃，美化等を行うものである（「地方行政ゼミナール」，ぎょうせい，179 頁）。

アダプトプログラムの発祥地は，アメリカのテキサス州で 1985 年に同州運輸局が導入したものが始まりであるが，日本においても，国・県・政令市・一般市町村のどのレベルでも取組んでいる例が数多く見受けられ，社団法人食品容器環境美化協会の調査によれば，平成 21 年度末時点で全国 350 の自治体で導入していると推定されている。

また，対象とする区域は，道路や公園が多いものの，河川，海岸，湖岸，商店街などに広げている例もある。

イ アダプトプログラムの仕組み

一般的なアダプトプログラムの仕組みは，以下のとおりである。

- ① アダプトプログラムに参加しようとする団体と行政が協定を締結する。
- ② 参加団体は，道路や公園内の清掃及び道路・樹木の損傷について行政に情報提供等を行う。
- ③ 行政は，清掃活動に必要な用具等の支給，ボランティア保険への加入手続，ごみの回収等を行う。

ウ 本市の実例

本市の実例としては，公園における公園愛護会活動が挙げられる。

公園愛護会活動とは，地域住民が自発的に行う公園の除草・清掃，公園施設の点検及び利用者への注意・指導等の維持管理活動であり，平成 21 年度末時点で全市において 1,245 団体の公園愛護会が設立されている。本市では，公園管理の適正化及び公共施設に対する愛護思想の高揚を図るため，報奨金を支払うことにより活動を支援している。

また，道路についても同様の制度の試行運用を行っているところである。

エ アダプトプログラムの課題

アダプトプログラムは，当該公共用財産の美化の保持等軽易な維持管理がなされるという直接的な効果とともに，地域住民が自ら清掃を行うことで身近な公共用財産により愛着を持ってもらう効果がある。

しかしながら，社団法人食品容器環境美化協会が地方公共団体に対して平成 21 年度に実施したアンケート調査によれば，アダプトプログラム導入後の課題として，活動のマンネリ化，参加者の高齢化及び参加者数の伸び悩み等が挙げられている。

自主的な活動の継続性及び活性化を図るには，インセンティブが重要である

が、その中でも活動にやりがいを与えるものが効果として高いと思われる。また、共働きの観点からは活動内容の範囲をより広げることができる余地があるように思われる。

(3) 住民が管理・活用する公共用財産

ア 神戸市における協定道路

地域住民による公共用財産の管理と活用を実践している例として、神戸市の協定道路制度がある。

神戸市では、神戸市道路活用懇談会より道路の活用に関する提言がなされ、協定道路制度を設けている。これは、地域活動に道路を活用するとともに、公共用財産である道路に愛着を持ってもらうことを目的としているものである。

同制度では、商店街や町内会等の地域団体と道路管理者の間で「道路・管理活用協定」を締結し、地域団体が協定道路の美化清掃だけでなく、駐輪対策、軽微な維持補修、立て看板などの除却又は不法占有物件の所有者に対する指導等といった公共的・公益的な活動を行うとともに、オープンカフェや街の飾花、高齢者等の交通弱者が多数利用する場所での休憩ベンチの設置などについて特別に占有許可を与えるものである。

このように、地域住民が公共用財産の適正な管理について一定の責任を負うことは、不法占有の早期発見と予防に効果的であると考えられる。

イ 公共用財産の活用の課題

しかしながら、公共用財産は本来一般の利用の用に供されるべきものであり、特別の権利は、その目的を妨げない範囲に限定して与えられるものである。

この点、道路について考えると、現行の道路法における占有許可制度（道路法第 32 条）は、道路の構造や交通に影響を及ぼすという観点から、道路の敷地以外に設置する場所がなくやむを得ない場合のみ許可できるとされ、対象物件についても限定列挙されている。また、そのような目的から、申請物件の要件への当てはめにおいても厳しい判断基準が取られていた。

その後、国においては、地域の活性化や都市における賑わいの創出等の観点から、占有許可について、道路の活用に対する要請と適切な道路の管理の調和が取れる範囲で弾力的な措置を取る方針となっている。

これには、今後、公共用財産には公共の利益に合致する範囲でその主たる目的以外にも積極的に活用していくことが求められるとの考え方があると思われる。したがって、地域の活性化と公共用財産の適正な管理の両方を実現するうえで、インセンティブとしての占有許可の付与は効果があるといえる。

ウ 提言

行政と地域団体が公共用財産の管理と活用に関する協定を締結し、責任を分担して管理を行うとともに、それぞれの地域の特徴に応じた活用を行う。

① 導入の目的

身近な地域住民が管理を行うことで、不法占用の予防と早期発見を図る。
また、市民参加・共働きの観点から、地域における財産は地域で管理することにより自治意識の醸成を図る。

② 導入の効果

地域住民が定期的に監視することで、不法占用をさせないような空間にすることができるとともに、不法占用されたとしても、早期発見により撤去費用の増大や所有者が不明となることを防ぐことができると考えられる。
また、商店街においては、不法占有者が商店である場合、地域として管理することで不法占有に自制がかかることになる。

③ 導入の方法

公共用財産の管理者は、地域団体と公共用財産の管理及び活用について、それぞれの責務と分担を明示した協定を締結する。

協定を締結する団体としては、身近な公共用財産の管理という点から、町内会や自治協議会等の地域団体となるが、規模、人数及び能力等を勘案して適正な管理ができるかどうか検討する必要がある。

地域団体の管理の分担については、定期的な清掃や軽微な補修のほか、違反公告物の除却、不法占用の監視・指導、管理者への報告等を担うことになる。なお、管理活動中の事故により第三者に損害を及ぼした場合は原則地域団体の責任となるが、態様によっては公共用財産の管理かしとして地方公共団体が国家賠償法第2条の責任を負う可能性がある。

インセンティブとしての占有許可の付与については、地域の活性化と適正な管理の両方の視点から検討する必要がある。

また、適正管理の担保のため、地域団体が公共用財産の維持管理を行うことができなくなった場合、協定に違反するような行為を行った場合、協定締結時には想定しなかった事情により公共用財産の機能に支障が出る場合には協定を解除することができる仕組みを設けることが必要である。

④ 対象となる公共用財産

地方公共団体の設置する公の施設については、地方自治法第244条の2の

規定により、道路法、河川法、学校教育法等個別の法律において公の施設の管理主体が限定される場合以外は、指定管理者に公の施設の管理を行わせることができるとしており、多くの自治体が、指定管理者制度により公の施設を管理しているところである。したがって、公共用財産によっては、指定管理者制度と地域団体による管理の両方が適用できる場合がある。

この場合は、公共用財産の性質のほか、不法占用物件の予防と早期発見という観点から、地域の住民がよく利用する、目が届くといった利点を考慮する必要がある。

3 漁船購入時に費用徴収 〜事前に負担していただきます〜

(1) 予防の難しさ

本章 1 及び 2 においては、予防の観点から不法占用をさせないような対応策を検討したが、第三章 3 の漁港における廃船については、漁港という性質により事後的対応をとらざるをえない。

事後的対応となる理由としては、初めは占有許可を受けていたとしても、修理等により長期間放置されることによって不法占用へと変化していく場合があるため、当初から明らかに不法占用になると判断できないことが挙げられる。

また、緊急時には避難港としてすべての船舶が入港できることから、修理等が必要で長期間占有が必要となる船舶に対しても入港を拒むことができないため、予防は難しい。

(2) 市の負担を軽減する制度

不法占用の廃船について、行政の負担を軽減する制度として次のようなものが設けられている。

① 水産物供給基盤整備事業

全体事業規模が 5 千万円以上の場合に補助

② 漁港区域における廃船処理事業

漁港当たり廃船がおおむね 20 隻以上ある漁港に補助

③ 沈没小型船舶処理促進事業（平成 17 年度開始、平成 20 年度終了）

沈没船の引揚げ費用、放置船の移動費用、再放置防止措置費用、リサイクル費用についての費用の 1 / 2 程度を支援。平成 17 年度から平成 20 年度の期間で 1,201 隻を処理している。

このように、公共用財産の管理の点からやむを得ず、市が対応した場合に負

担を軽減する制度はあるが、本来、船舶の処分については所有者の責任であるため、所有者が確実に処分を行うように責任を確保できる仕組みが必要であると思われる。所有者の処分の責任を確保した制度の1つとして次に自動車リサイクル法を取り上げる。

(3) 自動車リサイクル法（使用済自動車の再資源化等に関する法律）について

自動車リサイクル法は、廃車時における適正処理とリサイクル及び再資源化を推進し、環境を保全し循環型社会を形成することを目的として制定された。

自動車の廃棄時に排出されるシュレッダーダスト（粉碎くず）、フロン類、エアバック類、という3品目について、新たなリサイクルシステムと適正処理を定め、使用済自動車のリサイクルと適正処理において、自動車メーカー、輸入業者、販売者、解体業者など自動車関係業者の役割と義務を定め、また消費者にもリサイクル費用の支払いを義務づけ、廃棄物の削減、資源の有効利用、不法投棄の防止、環境保全をより一層進めようとするものである。

この法律では自動車所有者に対し、「使用済自動車の排出者」としての役割を求めており、廃棄物の処理に伴う環境への負荷の低減に関しては、その一義的な責任を排出者が負わなければならないという「排出者責任」という考えに基づいてリサイクル費用の負担を所有者に義務づけている。

(4) 自動車リサイクル法の仕組み

ア 関係者の役割

- ① 自動車製造業者，輸入業者
自動車が使用済みとなった場合，シュレッダーダスト，エアバック類，フロン類のリサイクルを適正に行う。

- ② 取引業者（登録制）

自動車所有者から使用済み自動車を引き取りフロン類回収業者又は解体業者へ引き渡す。

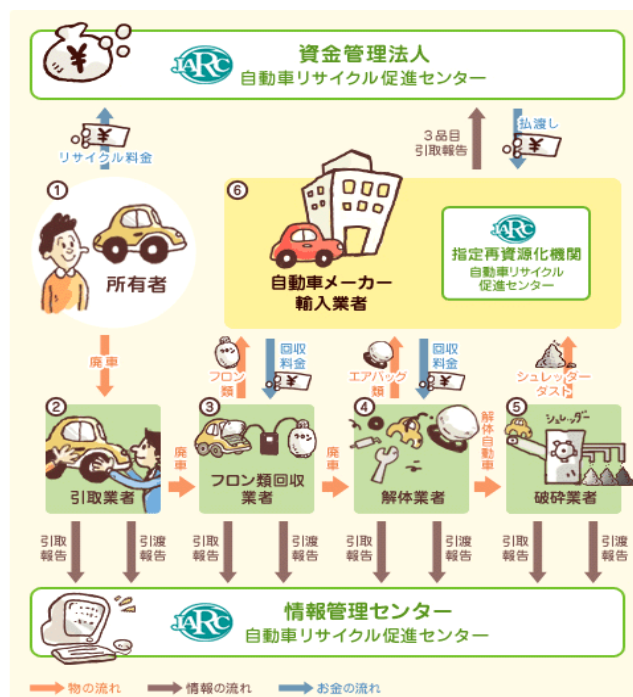


図2：自動車リサイクル法の仕組み（自動車リサイクルセンターHPから）

③ 解体業者・破砕業者（許可制）

リサイクルを適正に行い，エアバック類，シュレッダーダストを自動車製造業者に引き渡す（自動車製造業者にエアバック類の回収費用を請求できる）。

④ 自動車所有者

使用済みとなった自動車を取引業者に引き渡す。自ら所有する車両のリサイクル料金を支払う。

イ 関係事業者の義務違反等に対する担保措置

リサイクルを適正に行わない関係事業者については，都道府県知事の指導，勧告，命令により是正。悪質な業者については登録や許可を取り消す。

無登録又は無許可業者には，１年以下の懲役又は 50 万円以下の罰金

ウ 費用負担方法

平成 17 年 1 月以降に販売される自動車については，新車購入時に支払う。既に販売された自動車については，最初の車検時まで（車検を受けずに廃車となる場合は，取引業者の引取時）に支払う。なお，中古車として輸出された場合は，リサイクル料金は自動車所有者に返還される。

返還請求がない場合のリサイクル料金については，離島対策，不法投棄対策，情報管理・資金管理の業務などに活用すべく法律で限定している。

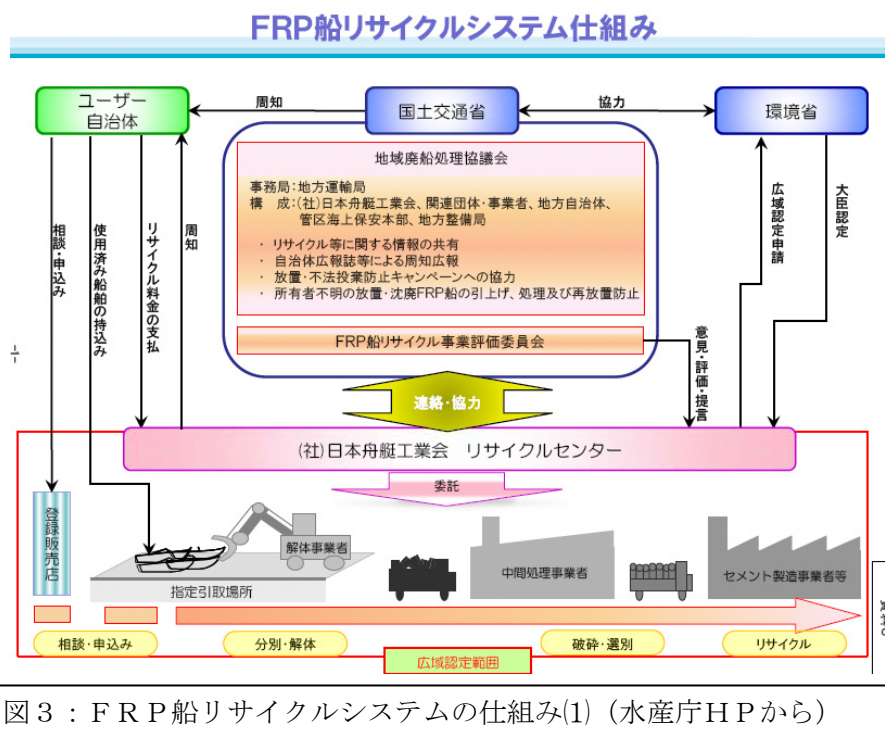
(5) 船舶のリサイクル事業（FRP リサイクル事業）

船舶についても，現在，自動車のリサイクルと同様のリサイクル事業が展開されている。

FRP とは「繊維強化プラスチック（Fiber Reinforced Plastics）」のことで，小型船舶・船艇の構造材料として使用されている。FRP は耐食性，難吸水性，防虫性，水密性，軽量等優れた特性を有しており，昭和 30 年代後半から船舶の構造材料として一般化し，現在，プレジャーボートや漁船のほとんどが FRP で建造されている。

FRP は軽量性と丈夫さを兼ね備えた材料であるが，ガラス繊維で強化されているため，簡単に分離や切断ができない点があり，解体が難しく，処分費用が高額となる。そのため，不法投棄が多発し，沈没船化等の社会問題になってきたため，平成 17 年 9 月 8 日，環境省において広域的処理に係る特例の対象となる一般廃棄物に関する告示が改正され，対象となる一般廃棄物として「廃 FRP 船」

が追加されることとなり、同年 11 月 29 日には、環境大臣から廃棄物処理法に基づく広域認定を受け、FRP 船リサイクルが開始された。

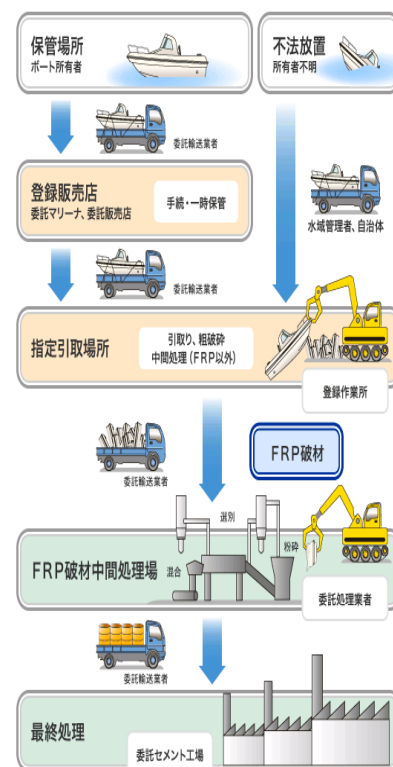


仕組みとしては自動車のリサイクルとほとんど同じであるが、購入時ではなく、解体時にリサイクル料金を支払う仕組みとなっており、また、この取組みについては、任意の利用となっており、所有者に義務づけられていない。

(6) 前払いの必要性

この事業は、主に廃棄物処理の視点による仕組みとなっているが、現在の仕組みでは、解体時にリサイクル料金を支払いたくないということで不法投棄が増え、ますます状況が悪化してしまうという悪循環に陥る危険性も考えられる。

不法投棄による不法占用を防止し、また、所有者の責任を確保する観点からも、船舶購入時に解体費用を徴収するような仕組みを作り、放置されたとしても行政の負担を軽減するよう



な仕組みが必要ではないかと思われる。

このような仕組みについては、全国を移動可能な船舶を対象とすることから、一市町村だけで対応できるものではなく、全国規模で取り組む必要がある。したがって、国に対し、船舶についても、自動車のリサイクルと同様のシステムの形成について働きかける必要があると思われる。

終わりに

公共用財産の管理については、その性質上、管理者に強力な権限が与えられているものの、現実の多種多様な不法占用の課題に対しては、人的、時間的、予算的にも十分な対応を図ることは困難になってきている。

今後は、提言で取り上げたような手法、つまり、事後的な対応ではなく、不法占用をさせないような仕組みづくりに重点をおいた方法の構築が重要になると思われる。

公共用財産班の報告に関する石森教授の講評

- (1) 庁内から検討を持ち込まれたテーマであるが、多岐にわたる問題を含んでおり（例えば公共用財産の管理の問題と権原の問題など）、研究過程において、どう問題を絞るかについて多大な努力が費やされた。もっとも、その過程を通じて、むしろ問題が明確化され、それに応じた提言もより具体的になったというプラス面ももたらされた。一般に、大きな問題を一挙に解決できればそれに越したことはないが、通例、個別の手法を組み合わせることで問題を解決するのであるから、ひとつひとつの道具を連携させて有効に活かすためには、それ相応の大きさ（小ささ）に問題を設定する必要がある。この点、本テーマは、問題設定は用いる手法との相関関係で決まるということを示す良いものであった。
- (2) 他方でこのテーマは、庁内から持ち込まれたことでもわかるように、実際に、このような現実を放置することは許されないという切迫した問題でもあった。さしずめ「管理を怠っている」という評価がなされれば、住民監査請求及び住民訴訟の可能性があることなどはその最たる要因である。そのため、「研究」とはいえ、即実践できる内容のものが求められ、研究のプロセスでは、この危機意識がメンバーのプレッシャーを醸していた様子もうかがえた。
- (3) さらに、採りうる手法については、基本的には各個別法、行政代執行法、民事訴訟手段、等々、ひとつおき現行法で用意されている領域の問題であった。したがって、まず、これら採りうる手法の可能性を検討する、という作業が行われ、この現行法上の手法を尽くせば理論的には一応解決が見込める、という問題でもあった。そこで、メンバーたちは、それにもかかわらず実際には既存の手法を尽くすことには事実上のさまざまな障害が伴っていることを実証的に明らかにし、解決を市民との共働に求めるという方針をとった。既存の手法を有効に利用するための諸条件の提示、という段階を飛び越えてしまっているという印象はあるが、本研究は、多岐にわたる難解な問題をうまく整理し、一定の解決の方向性を示した労作と評しえよう。

行政情報の電子化，情報共有と個人情報保護についての考察

平成 22 年度政策法務研修 電子自治体班

吉崎 謙作

阿部 大祐

足立 有希

目次

序章 電子自治体推進に向けた法的諸問題

第 1 章 電子化の目的と社会的背景

- 1 福岡市における電子自治体とは
- 2 電子自治体と市民のかかわり
- 3 電子自治体の構築における課題

第 2 章 情報共有の有用性とプライバシー保護

- 1 伝統的プライバシー権と現代的プライバシー権
- 2 わが国の法制度
 - ア 憲法
 - イ 個人情報保護法
 - ウ 行政機関個人情報保護法

第 3 章 各国の電子政府の推進状況

- 1 アメリカ
- 2 韓国

第 4 章 福岡市における電子自治体推進に向けて

- 1 住民基本台帳裁判の判決についての考察
 - ア 判決内容
 - イ プライバシー権と憲法の関係
 - ウ 判断の根拠
 - エ 本判決の本稿への援用
- 2 個人情報保護法の目的についての考察
 - ア 個人情報保護条例の位置づけ
 - イ 原則と例外
- 3 電子自治体推進のための個人情報保護法制に関する提案
 - ア 現行基準を規則に規定
 - イ 現行条例の改正
 - ウ 新条例の制定

終章

序章

行政情報の電子化は、わが国の政策として打ち出され、国及び地方自治体で取り組みが見られるようになった。一地方自治体にとどまらず、複数の行政機関で連携のために共通の情報管理システムを利用するという萌芽的な取り組みも始まっている。高度な行政サービスを提供するために市民の情報共有の有用性が主張される一方で、情報共有と個人情報保護のバランスについて具体的な指針は定まっておらず、制度の構築はこれからの段階である。情報共有の有用性と個人情報保護のバランスをとりながら制度設計をしていくことは質の高い行政サービスを行っていく観点から重要な課題である。

本稿は、市民のプライバシーを守りながら、行政機関が個人情報を効果的に利用できる制度設計をいかにすべきかという研究の一部分である。以降では、電子自治体についての概念を整理するとともに、個人情報保護に関わる法制度を概観し、具体的かつ効果的な指針の必要性を論じる。

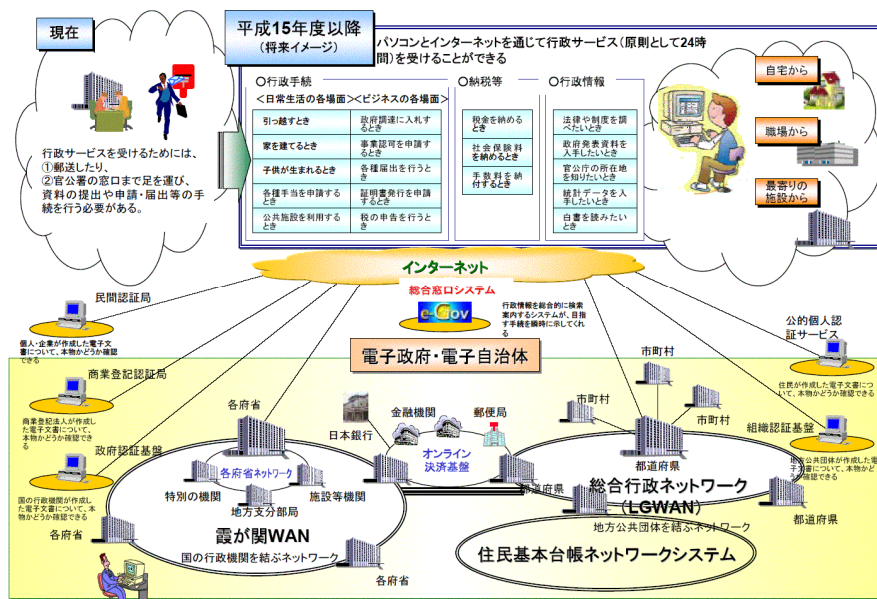
第1章 電子化の目的と社会的背景

1 福岡市における電子自治体とは

そもそも電子政府・電子自治体とは、総務省により「コンピュータやネットワークなどの情報通信技術（IT）を行政のあらゆる分野に活用することにより、国民・住民の方々や企業の事務負担の軽減や利便性の向上、行政事務の簡素化・合理化などを図り、効率的・効果的な政府・自治体」と定義されている。

●総務省 HP より抜粋

電子政府・電子自治体のイメージ



今回電子自治体の構築とその法的課題を述べていくうえで、福岡市は電子自治体

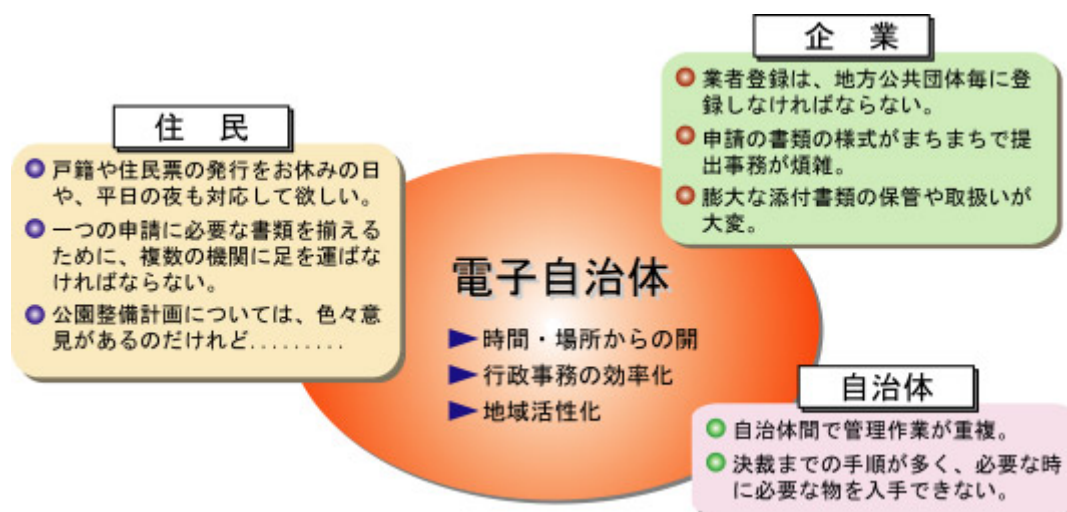
を、電子化された個人情報を含む行政情報を全市的に管理・共有することに主眼を置き、現状の申請主義から脱却し、受動的だけでなく能動的、かつ高度な行政サービスの提供を実現する自治体と考えていく。

2 電子自治体と市民のかかわり

電子自治体の構築により、既に広く普及しているインターネット環境を利用し、自宅にいながらありとあらゆる行政サービスの提供を受けることができる受動的提供やまた自治体内の組織に関係なく広く情報を共有することで、行政サービス受給の要件や状況を一括で確認でき、未申請の場合でもサービスを提供することができる能動的提供が可能となる。

受動的提供は現状の申請主義と変わらないようにもみえるが、窓口に出向く必要や時間的制約が取り払われ、利便性が向上することが考えられる。また、能動的提供により、現在のような重複した添付書類や事業ごとの類似した申請もなくすことができ、市民の煩わしさは軽減され、行政サービス受給の意識も高めることができる。また行政側としても要件を必要ときに必要なだけ確認することができる環境であれば、サービスの提供に穴が開くことも少なくすることが可能である。

これこそが現在の自治体に求められている姿であり、電子化情報の一元的管理・共有された、またインターネット環境を活かした電子自治体の構築によって達成できる姿ではないであろうか。



では、なぜ電子自治体の構築及び高度な行政サービスの実現が求められているのであろうか。求められるその背景には、市民を取り巻く状況に変化が起きていることがあげられる。

まず、インターネット環境の普及、そしてそれに付随したオンラインサービスの充実が挙げられる。特に民間企業のオンラインサービスには、従来の手続より簡素な手続でサービスを受けられる、オンラインサービスのみの値引き等、独自のインセンティブを付与しているものもあり、市民のオンラインサービスの利用に刺激を

与えている。

また近年の民間企業と顧客つまり市民との接し方も変わってきており、これも市民を取り巻く状況の変化といえる。民間企業において、これまでのサービス自体の売り込みを優先する手法から顧客との関係性を優先し、顧客の満足度を最大化するように努める手法への変化が起きている。この変化により「民間企業が何を提供できるか」ではなく「顧客が何を提供して欲しいか」を最優先に考えることにより、顧客ごとのサービス提供を実現している。その変化が顧客の満足度の最大化につながっている。

このような変化により享受できるメリットを市民が市民にとって身近な自治体にも求めるということは必然ともいえる。自治体がそのような市民の期待に応えるためには、オンライン行政サービスの実現と充実によって簡素化・利便性を市民へ付与するだけでなく、従来の事業ごとの行政サービスの提供・申請主義から脱却し、市民ごとのサービス提供へと変化することで市民の満足度を最大化していく高度な行政サービスが必要である。

では、電子自治体として提供していく高度な行政サービスとは具体的にどのようなサービスが考えられるだろうか。共有する情報も交え、以下に挙げていく。

ア 口座情報の共有

子ども手当、児童手当、児童扶養手当の要件に該当している家庭等において、過去の申請及び保険料や市民税の口座振替の登録から口座が確認できれば、自動的にその口座への振込で給付を行うことができる。

イ 医療機関受診状況の共有

児童虐待防止のため乳幼児検診受診状況、医療機関受診状況等を一括管理し、通報があった際に即座に確認ができるようにし、早期発見につなげることができる。

ウ 健康保険加入状況の共有

出生届を出す際に健康保険加入状況を併せて確認し、自動的に乳幼児医療証を発行することができる。

エ 市民のメールアドレスの共有

世帯状況、所得状況に応じて、利用できるサービスやイベント情報を電子メールで案内することができる。

オ 独居の高齢者情報の共有

ひとり住まいの高齢者の方に対し、介護保険・健康保険利用状況等を一括管理し、一覧表を作成する。その一覧表を元に行政職員や民生委員の訪問による安否の確認や医療機関への安否確認を行うことができる。

上記の事例は、現在組織間で共有されている住民情報・所得情報等に加え、市民ごとの情報共有を行うことで実現される高度な行政サービスといえる。つまり高度な行政サービスの実現には、電子自治体の構築が必要なのである。

3 電子自治体の構築における課題

電子自治体の構築には下記のような課題があげられ、電子自治体の構築の実現は、その課題の克服が不可欠である。

- ① 事業間の壁を越えるための組織的課題
- ② 個人情報を一括管理するための技術的課題
- ③ 構築に必要な財源確保にかかる財政的課題
- ④ 本来保護される個人情報の取扱いにおける法的課題

本稿では、法的課題に焦点を当てて論じていく。

福岡市における個人情報の取り扱いは福岡市個人情報保護条例（以下条例という）に基づいて行われているが、この条例の根本には「個人情報の保護に関する法律（以下、個人情報保護法という。）」「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（以下、行政機関個人情報保護法という）」の存在があり、条例に強い影響力を及ぼしている。つまり条例も個人情報保護法・行政機関個人情報保護法の考え方の枠内で定められているのである。各法については次章にて、個人情報保護の原則を踏まえ、述べることとする。

では条例と電子自治体構築のための個人情報の取り扱いにどのような法的課題があるのだろうか。

現在のように事業ごとに利用目的を特定して集められた個人情報を（条例第8条・9条）電子化し、広く情報共有を進めるということは、利用目的による制限（条例第10条）に抵触することが考えられる。そこで、まずは既に利用目的を特定して集められた個人情報を電子化し共有することが条例に抵触しないことを述べていく必要がある。詳細は4章にて述べていくのだが、やはり条例10条2項の例外規定、つまり目的外利用をどのように考えるかが焦点になると考えられる。

福岡市個人情報保護条例※一部抜粋

（利用及び提供に関する制限）

第10条 実施機関は、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は当該実施機関以外の者へ提供してはならない。

2 前項の規定にかかわらず、実施機関は、次の各号のいずれかに該当する場合は、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は当該実施機関以外の者へ提供することができる。ただし、本人又は第三者の権利利益を不当に侵害するおそれがあると認められるときは、この限りでない。

- （1）法令等に定めがあるとき。
- （2）本人の同意があるとき、又は本人に提供するとき。
- （3）出版、報道等により公にされているとき。

- (4) 人の生命、身体、健康、生活若しくは財産又は環境の保護のために緊急に必要があるとき。
- (5) 専ら統計の作成又は学術研究の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は他の実施機関若しくは国等に提供するとき。
- (6) 前各号に掲げる場合のほか、実施機関が、福岡市個人情報保護審議会の意見を聴いて、公益上の必要があると認めるとき。

加えて、目的外利用の制限と実務上の必要性を考慮し、条例第10条2項第6号を踏まえ、個人情報の公益上の取り扱いに関する基準（以下基準という）を類型化しており、該当部署ごとに運用しているのが現状である。

※具体的な運用例は資料編の審議会意見・報告一覧

個人情報の公益上の取り扱いに関する基準 ※一部抜粋

類型3 保有個人情報の目的外での利用又は提供（条例第10条第2項第6号）

a 同一実施機関内での利用及び他の実施機関への提供

区 分	分 類	該 当 事 例 及 び 解 説	報告 の要 否
(1) 事務の性質上、情報の正確性・客観性を確保する必要がある場合	ア 情報の正確性・客観性を確保し、事務の適正な遂行を図るために、個人情報を利用・提供する場合	(7) 給付、助成、貸付等の受益的処分の決定 各種の給付、助成、貸付等の資格要件や基準を審査するに当たって、情報の正確性・客観性を確保し、円滑かつ公平な給付等を行うために、収入、課税状況、居住関係又は公的扶助に関する個人情報を利用・提供することが必要な場合がある。ただし、申請者が申告した情報が正しいかどうかを確認する場合に限る。 (注) 本人からの申請に基づく受益的処分にあつては、申請者が自ら申告していない情報については、仮に本人の利益に資すると言えるような場合（例えば、給付額の上乗せ）であっても、個人情報を利用・提供することは認められない。 (具体例) ・実施機関が、児童手当の受給資格を認定するために、市民税課税台帳の情報(所得額)を利用する場合	要

		(イ) 保険料, 税金, 負担金等の不利益処分 の決定 保険料, 税金, 負担金等の賦課等を行うに 当たっては, 条例第10条第2項第1号によ り, 個人情報を利用・提供すること が認められる場合もあるが, 情報の正確性・ 客観性を確保し, 適正かつ公平な賦課等を行 うために, 収入, 課税状況, 居住関係又は公 的扶助に関する個人情報を利用・提供するこ とが必要な場合がある。 (具体例) ・実施機関が, 国民年金保険料を決定するた めに, 市民税課税台帳の情報を利用する場合	要
		(ウ) 給付, 助成, 貸付等の類似の制度間での 調整が必要な場合 類似の給付制度間で給付調整を行う場合 など, 情報の正確性・客観性を確保し, 適正 かつ公平な給付等を行うために, 個人情報を 相互に利用・提供することが必要な場合があ る。 (具体例) ・実施機関が, 医療保険と介護保険の給付調 整のため, 相互の情報を利用・提供する場合。	要
		(エ) 情報の正確性を確保することが事業の 性質上必要不可欠である場合 事業の性質上, 情報の正確性が必要不可 欠であるため, 申請者が申告した情報が正 しいかどうかを確認するために, 個人情報 を利用することが必要な場合がある。 (具体例) ・実施機関が, 災害時等の緊急連絡サービ スを行う場合, 名簿の情報の正確性を確保す るため, 障がい者台帳の情報を利用する場合。	要
	イ 公正な審理・裁 判の実現に資す るために, 争訟の 事実関係に係る 個人情報を利	(フ) 争訟 実施機関が, 争訟の当事者として十分な主 張・立証を尽くし, もって公正な審理・裁判 の実現に資するために, 当該争訟の直接の当 事者でない者の個人情報であっても, これを	否

	用・提供する場合	利用・提供することが必要な場合がある。ただし、できる限り本人の同意を得て利用・提供すべきである。	
(2) 個人情報の取扱いが、必ずしも本人の不利益とはならないと考えられる場合	ア 本人への通知又は案内のために、利用目的に関連して、住所、氏名等の基礎的な情報に限って、利用・提供する場合	(ア) 案内状、広報誌、挨拶状等の送付 既存の個人情報の利用目的に関連するイベント等の案内状や広報誌を送付し、又は儀礼上の必要から挨拶状等を送付するに当たって、氏名、住所等の基礎的な情報を利用・提供することは、社会通念上、許容されていると考えられる。 (具体例) ・実施機関が、過去に実施機関が開催したイベントの参加者に対して、当該イベントに関連する他の事業の案内状又は広報誌を送付する場合	要
		(イ) アンケート等の対象者の抽出 既存の個人情報の利用目的に関連するアンケート又は実態調査を行うに当たって、その対象者を抽出するために、必要な範囲内で当該個人情報を利用・提供することが有用な場合がある。 (具体例) ・実施機関が、子育て支援事業を行うに当たって、子育ての現状を把握するためのアンケートを送付するために、定期検診を受けた乳幼児の保護者の情報を利用する場合	要
	イ 本人に利用目的を示して利用・提供することが適当でない場合	(ア) 栄典の授与又は表彰 実施機関が、栄典の授与又は表彰を行うに当たって、その対象者の経歴又は実績を確認するために、既存の個人情報を利用・提供することが必要な場合がある。	否
		(イ) 講師又は委員の選任 実施機関が、講演会の講師又は附属機関等の委員を選任するに当たって、その対象者の経歴又は実績を確認するために、既存の個人情報を利用・提供することが必要な場合がある。	否

	ウ 公にされることが予定されている個人情報であって、本人の権利利益を不当に侵害するおそれがないと認められる場合	(ア) 一般の閲覧に供される公簿に記載されるべき個人情報等 一般の閲覧に供される不動産登記簿等の公簿に記載されることが予定されている個人情報について、実態と公簿上の情報に相違が生じていることがあるが、その実態を把握し、又は本人へ必要な連絡をするために、当該個人情報を利用・提供することが必要な場合がある。 (具体例) ・実施機関が、事業を行うに当たって、広範囲にわたる土地又は建物の現況を把握するために、固定資産税に係る土地又は建物の情報を利用する場合 ・実施機関が、空き地等の所有者及び管理者にその土地に係る指導をする必要があり、その所有者及び管理者の連絡先等を把握するために土地課税台帳の情報を利用する場合	要
--	--	---	---

しかし、原則保護すべき個人情報を類型内での取り扱いに限り、共有している現状では積極的な共有は難しいと考えられる。また、あくまで庁内での基準であり、外部への明確な根拠がなく、市民への説明が不透明になる可能性も考えられ、やはり積極的な個人情報の運用が難しくなっている。

さらに、電子自治体の構築において取り扱おうとする個人情報が、住所や世帯構成等の住民情報や現状でも基準に基づいて所得状況、国民健康保険・介護保険の加入・利用状況だけでなく、個人預金口座や世帯が抱える一般的には公表できない問題（虐待情報等）、本来把握できない社会保険加入者の保険利用状況など多岐に渡る場合も考えられ、場合によっては全市でそのような個人情報を把握することも想定される。しかし条例の例外規定や現行の基準で包括することは困難であり、例外的な取り扱いを原則と捉えるような法令整備等の具体的な対策の必要性が明らかなのである。

本稿の構成は、以下のとおりである。第2章では、プライバシーについての考え方の軸を示したうえで個人情報保護について述べ、第3章で電子化についての諸外国の状況を挙げる。4章では、上記の比較を踏まえて、福岡市の電子自治体推進についての提言を行うこととする。

第2章 情報共有の有用性とプライバシー保護

1 伝統的プライバシー権と現代的プライバシー権

「プライバシー」という概念は、19世紀後半のアメリカで、ゴシップ記事から私的事項を守る権利として登場した。当時のプライバシー権は、消極的・受動的な「ひとりにしておいてもらう権利」と考えられていたが、近年では、積極的・能動的な「自己に関する情報をコントロールする権利」として理解されるようになってきている。堀部¹は、前者は「伝統的プライバシー権」、後者を「現代的プライバシー権」として区分している。

「伝統的プライバシー権」である「守秘」という概念は、紀元前300年頃から既に存在していた。この2000年以上続いた「守秘」という概念に大きな変化が現れたのが、1974年に制定されたアメリカのプライバシー法（Privacy Act:1974年）であり、「自己に関する情報に対するコントロール権」を基礎にしている。医療分野を例に挙げると、患者の同意の重要性や、インフォームドコンセントが重要な概念となっているが、このプライバシー法によって、「自己の情報をすべて知ること」から一歩進んで「知った上でコントロールする」権利が広まることとなる。

アメリカのプライバシー法制定以降、1980年に経済協力開発機構（OECD）が個人情報保護に関するガイドラインを制定し、8原則を発表した。この8原則とは、下表のとおりである。

●個人情報保護についてのガイドラインに関するOECD 8原則

原則	主な内容
収集制限の原則	個人情報とは、適法・公正な手段によって、本人に知らせるかまたは同意を得た上で、収集されるべきである
データ品質の原則	個人情報は、その利用目的に沿っているべきであり、利用目的に必要な範囲内で正確・完全であり最新なものに保たなければならない
目的明確化の原則	個人情報の収集目的は明確でなければならない
利用制限の原則	個人情報の利用は収集目的の達成に限定される
安全保護の原則	個人情報は、紛失、不正なアクセス、破壊、使用、修正、開示などの危険に対して合理的な安全保護措置により保護されなければならない
公開の原則	個人情報の存在、性質、主要な利用目的、データ管理者などは公開されなければならない
個人参加の原則	個人は、①自分の個人情報を持っているかどうかをデータ管理者に確認する権利、②自分の個人情報を合理的な期間内に合理的な費用と方法で知る権利、③自分の個人情報について削除や訂正を求める権利を持つ
責任の原則	データ管理者は、上記の諸原則を実施する責任を持つ

これらの8原則は、プライバシーを個人の権利として扱い、自己情報のコントロール権を基本としていることが明確にされている。これをうけて、1995年には、EUの個人情報に関する指令が出され、欧米においては、個人の権利としての自己

¹ 堀部政男『情報化社会における個人情報の保護』（『法律のひろば』、1988年）

情報コントロール権が定着するようになる。

このように、欧米のプライバシー概念は、情報をみだりに公開されない「守秘義務」から「自らの情報をすべて知ったうえでコントロールする権利」と転換しているが、わが国においては、いまだ「守秘義務」の範疇を超えていない。続く第2項では、わが国の個人情報保護に関する法制度とアメリカ・韓国電子政府を論じる。

2 わが国の法制度

市民の氏名・住所・生年月日・所得情報等はまさに重要な個人情報であるが、その保護に関する法律として、憲法・個人情報保護法を概観し、それぞれの限界を明らかにする。

ア 憲法

「全ての国民は、個人として尊重される。生命・自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他国政のうえで、最大限の尊重を必要とする。」（日本国憲法 13 条）

日本国憲法にはプライバシーという言葉や個人情報という文言はない。しかし 13 条がこれを保障した権利であると解されている。長谷部は、プライバシーなどの新しい人権は、同条前段の個人の尊重からきていると解釈している²。自己情報の中でもいわゆるセンシティブ情報、「個人のプライバシーの中でも最も他人に知られたくないもの」である場合には、個人の自律の核心にかかわるとして、公共の福祉による制約では足りず、侵害を正当化する重要な公的利益とそれが必要最小限度の手段であることを立証する必要があるとされている。行政機関が取り扱う個人情報にはセンシティブ情報が多く、その場合には憲法上最大限の尊重が求められる。しかし、個人情報すべてがセンシティブ情報ともいえないため、この切り分けをどうするか、解釈に曖昧さが残る。情報の種別により保護の程度を区分するという枠組みが検討されるべきであろう。

イ 個人情報保護法

① 基本的構造

個人情報保護法は、官民双方に適用される基本法的部分と、個人情報取扱業者に適用される民間部門の個人情報保護の一般法的部分の複合的性格を有しており、独特の構造となっている。

個人情報保護検討部会の中間報告では、「我が国の個人情報保護システムの在り方としては、まず、官民を通じた基本原則の確立を図ることとし、あわせて保護の必要性が高い分野については個別法の整備を図るとともに、民間における業界や事業者等の自主規制等の自主的な取組みを促進し、これらを全体として組み合わせて最適なシステムとして構築することを基本とすることが適当である。このような観点から、我が国の個人情報保護システムの中核となる

² 長谷部恭男『憲法〔第2版〕』（新世社、2001年）

基本原則等を確立するため、全分野を包括する基本法を制定することが必要である」と述べ、あらゆる分野を通じた一般多数の事業者を対象とする基本法に罰則等を創設することは慎重になるべきとして、典型的な基本法の制定を念頭に置いていた。

しかし、その後に制定された大綱においては、「本大綱では、個人情報の適正な取扱いの基本となる原則を確立し、個人情報を取り扱う者の自主的な努力を促すとともに、政府の総合的な施策の展開にあたって枠組みを明確にすることとしている。加えて、主に情報通信技術を活用し個人情報を事業の用に供している一定の事業に対する必要最小限度の規律を設け、第一義的に事業者に対して自ら個人情報の適切な保護を行うことを求めるとともに、個人情報の本人による関与と主務大臣の指示等によるチェックの仕組みを設けることとしている」と述べられており、基本原則を有する基本法的性格を有するにとどまらず、個人情報取扱事業者についての義務を定める部分を含むこととしており、民間事業者を対象とした個人情報保護法の一般法としての性格を併有するものとなっている。

このように、本法は単なる基本法とは性格を異にしており、基本法と一般法との二重構造を有するものとなっており、個別法はこの一般法に対する特別法として位置づけられることとなる。

② 目的

個人情報保護法の目的規定において、「高度情報通信社会の進展に伴い個人情報の利用が著しく拡大していることにかんがみ」、本法を制定する旨が記載され、「個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護することを目的とする」と定めている（1条）すなわち、個人情報保護を絶対視せず、高度情報通信社会の中において個人情報の有用性を認めつつも、個人の権利利益の侵害のおそれに配慮し個人の権利利益の保護を図ることを目的としている。

この規定は、個人情報の有用性と個人の権利利益の保護を対等に比較衡量するのではなく、個人の権利利益の保護が最重要であるという認識を示したものである。

③ 対象となる個人情報

本法は、「個人情報」を「生存する個人に関する情報であつて、当該情報に含まれる氏名、生年月日、その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と容易に照合することができ、それにより特定の個人を識別することとなるものを含む。）」と定義している（2条）。

この定義には死者の個人情報が対象から外されているが、開示請求権等行使しうるのは生存者であり、死者に関する個人情報が同時に遺族の個人情報といえる場合には、死者の個人情報を本法の対象としなくても、遺族等の個人情報として保護すれば足りるという考えによるものである。

④ 国及び地方公共団体等の責務等

国及び地方公共団体がこの法律の趣旨にのっとり個人情報の適正な取扱いを確保するために必要な施策を策定し、実施する責務が定められている（4条、5条）。また、個人情報の性質および利用方法にかんがみ、個人の権利利益の保護を図るため、特にその適正な取扱いの厳格な実施を確保する必要がある個人情報について、必要な法制上の措置を講ずる義務を政府に課している（6条）。

このように、本法は民間部門において遵守されるべき個人情報保護のミニマム・スタンダードを示したものであるため、特にプライバシー保護の必要性が大きい医療・金融等のセンシティブな情報について厳格な規制を必要とする場合には個別法で対応することとしている。

⑤ 個人情報取扱事業者の義務

個人情報取扱事業者に課される義務等は、基本的には OECD 8 原則を具体化したものである。8 原則のうち目的明確化の原則や利用制限の原則に対応するものとして、利用目的をできるだけ特定し、あらかじめ本人の同意を得ないで、特定された利用目的の達成に必要な範囲を超えて個人情報を取り扱うことを禁止し、本人の同意なしに個人情報を第三者に提供することを原則禁止する規定を設けている（15条、16条、23条）。

第三者提供への本人同意原則の例外が認められるのは、法令に基づく場合や、人の生命・身体または財産の保護のために必要な場合であって本人の同意を得ることが困難であるとき（本人が事故で意識不明等）、公衆衛生の向上（がんの疫学調査等）・児童の健全な育成の推進（児童虐待防止等）のために特に必要がある場合であって、本人の同意を得ることにより当該事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあるとき（税務調査等の協力）に限られる（23条1項）。

⑥ 適用除外

プライバシーの保護は、憲法 13 条により基礎づけられるが、表現の自由・学問の自由・信教の自由・政治活動の自由のように憲法上保障された権利との抵触が生じる場合には、両者の間で適切な調和が図られなければならない。そこで、同法は報道機関が報道の用に供する目的で、また著述を業として行う者が著述の用に供する目的で、学術研究機関等が学術研究の用に供する目的で、宗教団体が宗教活動の用に供する目的で個人情報を取り扱う場合には、本法は適用しないこととしている（50条）。

ウ 行政機関個人情報保護法

① 目的

行政機関の個人情報の保護に関する法律（以下、「行政機関個人情報保護法」という。）は、「行政の適切かつ円滑な運営を図りつつ、個人の権利利益を保護することを目的」とし（1条）、行政運営に配慮しつつ、個人の権利利益の保護を第一次目的としており、個人情報保護法とともに、基本的立場は軌を一に

している。

② 対象機関

行政機関個人情報保護法の対象は内閣以外のすべての行政機関とされており、旧行政電算機個人情報保護法の対象機関を拡大し、内閣官房・内閣法制局・安全保障会議・高度情報通信社会ネットワーク社会推進戦略本部や会計検査院等も対象の機関に追加すべきという立場をとっている。

③ 対象情報

同法が対象とする個人情報とは生存者に関する個人情報であり、死者に関する情報は含まない。個人情報であるためには、他の情報との照合により個人が識別される情報である必要があるが、行政機関個人情報保護法においては、他の情報と照合する際に容易に照合しうることを要件としない点で個人情報保護法とは異なる。

「容易性」の要件がないため、同法が対象とする個人情報の範囲は広くなる。これは民間の営業の自由をある程度保障しようとした個人情報保護法とは異なり、行政機関においてはより厳格な個人情報保護が必要であると考えられているためである。

以上では個人情報保護法制の内容について述べたが、今後個人情報については守秘の一方で公益のために活用することも考えなければならない。その際に、誰が、どういった情報を、何のために、どう利用すべきなのかというルールは定まっていない。以降では、単に保護のみを考えるのではなく、有効に活用していくためにはいかにすべきか、諸外国を例にあげて検討を行う。

第3章 各国の電子政府の推進状況

1 アメリカ

まず、アメリカの電子政府実現に向けた取組みについて、①電子化による行政情報の開示、②行政手続の電子化、③調達・取引の電子化、の主要3分野ごとに、その経緯をみると次の通りである。

ア 電子化による行政情報の開示

行政情報の開示という点では、政府から国民に対する情報提供というルートにとどまらず、国民から政府に対する情報請求という逆のルートにおいても、情報公開制度の拡充によって、インターネット等、電子媒体を通じた情報開示が積極的に推進されている。

クリントン大統領は、就任から半年後の1993年9月、全米情報基盤(National Information Infrastructure : NII)構想を打ち出し、その支柱のひとつとして、情報の充実や情報提供基盤の改善、市民アクセスの拡大等、電子化による政府の情報提供の拡充を位置づけた。

さらに、1996 年には電子情報自由法が成立し、政府から国民への情報提供ルートのみならず、国民から政府への情報収集ルートにも電子メディアが広く活用され始めている。さらに同法は、各政府機関に対して、1999 年末を期限に、すでに発表された資料についても例外なく国民が自由にオンライン利用できるようなシステム整備を図ることを義務づけており、行政情報のインターネット化が一段と進展する見込みである。

イ 行政手続の電子化

行政手続の電子化については、1993 年の NII 構想を受け、1995 年以降、様々な具体的な取組みが相次いで行われている。

まず、政府が個人及び法人に課している文書作成義務の軽減では、文書業務削減法（Paperwork Reduction Act）が 1995 年に成立した。

一方で、ワンストップ・サービス、すなわち一回の手続で複数の行政サービスが提供される行政手続の一元化・利便性向上に向けた動きについてみると、1996 年 10 月に各省庁を統括する窓口として標準連邦サービス（Commonly Requested Federal Services）が大統領府に新設され、次いで 1997 年 2 月には、第二期クリントン政権発足に当たり、電子政府実現の本格的推進を目指すアクセス・アメリカ（Access America）構想が打ち出された。こうした一連の施策を受け、税務当局に対する税金申告や社会保障庁への年金受領手続等、様々な行政手続の電子化が推進されている。

さらに、1998 年 10 月には、1995 年の文書業務削減法を発展させた文書業務排除法（Government Paperwork Elimination Act）が成立し、5 年後の 2001 年 10 月を期限として文書作業の撤廃が展望されていた。

ウ 政府調達・取引の電子化

電子取引については、EDI（電子データ交換）方式の推進がある。クリントン大統領は、1993 年 10 月、すべての連邦政府機関に対し 1997 年 1 月を最終期限として EDI の導入を義務づけた。もっとも、この段階では一部の業務のみでも許容されたものの、1995 年の連邦調達合理化法（Federal Acquisition Stream-lining Act of 1995）によって大幅に拡大され、2004 年までに連邦政府機関の総調達のうち 95% の EDI 化が義務づけられることになった。なお、同法以後に策定されたアクセス・アメリカ構想や文書業務排除法等でも、政府調達・取引の電子化がその支柱のひとつとして位置づけられており、政府・議会の積極的な推進姿勢が明確に打ち出されている。

2 韓国

韓国では、2001 年 7 月に、「電子政府実現のための行政業務等の電子化促進に関する法律」いわゆる電子政府推進法が誕生した。

同法 11 条では、「行政機関は、収集・保有している行政情報を必要とする他の行政機関と共同利用しなければならない、他の行政機関から信頼することができる

行政情報の提供を受けることができる場合には、同一内容の情報を別に収集してはならない。」と規定されており、「行政機関情報共有の原則」が示されている。韓国では 1994 年に OECD 原則にのっとった個人情報保護法が制定されているため、この規定は今後の情報共有を進めるうえで、注目に値するものといえる。

電子政府推進法を受けて 2002 年 4 月、2006 年を目途とする情報化促進計画「e-KOREA VISON 2006」が策定された。さらには、2003 年にはその発展形として、2007 年までの情報化促進計画「Broadband IT KOREA VISON 2007」が公にされた。

そして 2003 年 8 月には、31 の優先課題からなる「電子政府ロードマップ」を発表し、電子政府基盤を土台に、公務におけるプロセスの見直しと、国民向けサービスの拡充・情報資源管理の変革等を公約の柱に据え、韓国の電子政府化は盧武鉉大統領のもとで急速に進展することとなった。

電子政府ロードマップは、電子政府のビジョンと目標を達成するために必須となる 4 項目の革新分野と、10 項目のアジェンダと、31 の優先推進課題で構成されている。

● 電子政府 31 第ロードマップ課題及び担当機関

分野	重点項目	作業項目
1 行政業務プロセス改革	1 オンライン処理の構築	1 文書流通のオンライン処理
		2 中央および地方政府の財務情報の統合
		3 電子地方政府
		4 オンライン監査
		5 電子議会
		6 統合犯罪取締システム
		7 人事業務の統合
		8 外交・貿易情報システム
		9 国政のリアルタイム管理
	2 行政情報共有化の促進	10 行政情報共有の促進
2 国民サービス改革	3 サービス志向手続きの再設計	11 ビジネスリファレンスモデル(BRM)開発
	4 国民サービスの先進化	12 インターネットを利用した住民サービスの拡張
		13 国家安全管理サービスの統合
		14 建設、土地、登記の統合と拡張
		15 包括的な税サービスの拡張
		16 国家福祉情報サービスの統合
		17 食品・医薬品情報サービスの統合
		18 雇用情報サービスの統合
		19 インターネット行政審判サービス
	5 企業向けサービスの先進化	20 ビジネス支援サービスの単一窓口
		21 国家物流情報サービスの統合
		22 e-Tradeサービス
		23 外国人支援サービスの統合
	6 住民オンライン参加の促進	24 電子政府ソリューションの輸出支援
3 情報資源管理改革	7 情報資源の統合と標準化	25 住民のオンライン参加の促進
		26 政府横断的な情報環境の統合
	8 情報セキュリティシステムの拡張	27 電子政府ネットワークの拡張
	9 IT専門員と組織の専門性強化	28 政府横断的なITアーキテクチャ(ITA)の開発
4 制度改革	10 電子政府関連の法整備	29 情報セキュリティシステムの構築
		30 IT職員と組織の拡張
		31 電子政府およびセキュリティ関連の法制改革

第4章 福岡市における電子自治体推進に向けて

1 住民基本台帳裁判の判決についての考察

ア 判決内容

電子自治体の推進と個人情報の取扱いについては、住民基本台帳ネットワークシステム（以下、「住基ネット」という）に関する議論が参考になるが、平成20年3月6日、重要な最高裁判決が出ている（最高裁平成20年3月6日第一小法廷判決）。

日本国憲法13条では「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。」と規定されており、本訴訟においては、住基ネットを介して自治体Yが他の自治体に個人情報を提供することが、同条により保障されたプライバシー権その他の人格権を違法に侵害するか否かが争われたものである。

その結果、本判決は「住民基本台帳ネットワークシステムにより行政機関が住民の本人確認情報を収集、管理又は利用する行為は、当該住民がこれに同意していないとしても、憲法13条の保障する個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表されない自由を侵害するものではない。」として、請求を棄却した。

イ プライバシー権と憲法との関係

プライバシー権については、第2章第1項のとおり、いわゆる「伝統的プライバシー権」として、「ひとりにしておいてもらう権利」、「私生活をみだりに公開されないという権利」等がある一方、高度情報通信化社会の進展に伴って、プライバシー権を「自己に関する情報をコントロールする権利（自己情報コントロール権）」としてとらえられる見解が現れている。

しかし、これまで最高裁判決においては、「その概念自体が極めて多義的であってその外延及び内容が不明確である」³ため、プライバシー権全体が憲法13条により保障されるか否かを判示した判決はなく、あくまでも個別の事案（氏名を他人に冒用されない権利、前科をみだりに公開されないという利益、指紋の押なつを強制されない自由等）に応じて憲法13条を侵害するか否かが判断されてきた。また、個別事案としても、いわゆる「自己情報コントロール権」を認めたような最高裁判決はない。

本判決においては、「自己情報コントロール権」が憲法上保障された人権かどうか判断されるのではないかという観点からも注目されていたが、これまでの判例と同様、「自己情報コントロール権」（また、それを含む「プライバシー権」）が憲法上保障された人権と認められるか否かについての判断はせず、「伝統的プライバシー権」の範疇として考えられる「個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表されない自由」が憲法13条により保障されているということを判

³ 増森珠美『ジュリスト』2010.9.15号「時の判例」（有斐閣 2010年）

決の根拠としている。

ウ 判断の根拠

本判決は、住基ネットが「個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表されない自由」を侵害しているかどうかについて、①「秘匿性の高い情報とはいえない」こと（秘匿性の程度）、②「情報が容易に漏えいする具体的な危険はない」こと（行政目的の相当性、システム技術上又は法制度上の不備による情報漏えい）、③「法令等の根拠に基づかずには又は正当な行政目的の範囲を逸脱して第三者に開示又は公表される具体的な危険」が生じていないこと（目的外利用の具体的な危険性の有無、程度）等に照らし、「みだりに」個人に対する情報の開示又は公表が行われる具体的な危険があるとはいえないと判断している。

①については、住基ネット導入以前から、本人確認情報は、法令等の定めに従い市町村長が他の市町村長に提供できることとなっている情報であり、「個人の内面に関わるような秘匿性の高い情報とはいえない」としている。

②については、セキュリティ・レベルが十分か否かではなく、技術上又は法制度上、「安易に」漏えいする「具体的な」危険はないと判断している。

③については、行政目的を逸脱した利用や秘密の漏えいの場合には、行政機関個人情報保護法及び地方公務員法等に基づき刑罰の対象となることなどを理由に、「具体的な危険があるとはいえない」と判断している。例えば行政機関個人情報保護法第 53 条では「行政機関の職員若しくは職員であった者又は第 6 条第 2 項の受託業務に従事している者若しくは従事していた者が、正当な理由がないのに、個人の秘密に属する事項が記録された第 2 条第 4 項第 1 号に係る個人情報ファイル（その全部又は一部を複製し、又は加工したものを含む。）を提供したときは、2 年以下の懲役又は 100 万円以下の罰金に処する。」、同法第 55 条では「行政機関の職員がその職権を濫用して、専らその職務の用以外の用に供する目的で個人の秘密に属する事項が記録された文書、図画又は電磁的記録を収集したときは、2 年以下の懲役又は 50 万円以下の罰金に処する。」と規定されている。

エ 本判決の本稿への援用

これらの考え方は、本稿において検討している行政内部における個人情報の取扱いについても、援用できると思われる。

つまり、①「個人の内面に関わるような秘匿性の高い情報」ではなく、②技術上又は制度上「容易に漏えいする具体的な危険」はなく、③「正当な行政目的の範囲を逸脱する」「具体的な」危険性がない場合は、本市において他部署が収集した情報を利用することは可能であると考えられる。

2 個人情報保護法の目的についての考察

ア 個人情報保護条例の位置づけ

本市における個人情報保護条例は、国において定められた行政機関個人情報保護法が元となっている。この行政機関個人情報保護法は、個人情報保護法の公的

部門における個人情報の取扱いを定めたものである。

個人情報保護法第1条の「目的」には、「個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護する」と定められているが、一連の法令は、「保護」を原則としつつ、例外として「有用性」のある場合を挙げているにとどまっている。

例えば、本市における個人情報保護条例では、第10条第1項において「利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は当該実施機関以外の者へ提供してはならない」と規定したうえで、第2項において「法令に定めがあるとき」、「本人の同意があるとき、又は本人に提供するとき」、「出版、報道等により公にされているとき」、「緊急性があるとき」、「統計、学術研究の目的のために利用するとき」、「その他、公益上の必要があると認めるとき」などに「利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は当該実施機関以外の者へ提供することができる」としている。

イ 原則と例外

しかし、人間の心理はトラブルをおそれるときに「原則」を適用する傾向にあり、例外規定はそもそも期待できない⁴。そのため、住民にとって個人情報を活用することによってより利便性が高まり、高度な行政サービスが提供できる場合であっても、特定の目的で収集した個人情報を流用することは敬遠される傾向にある。

本市の場合、第10条第2項第6号「その他、公益上の必要があると認めるとき」について基準を定めており、「(1)事務の性質上、情報の正確性・客観性を確保する必要がある場合」、「(2)個人情報の取扱いが、必ずしも本人の不利益とはならないと考えられる場合」、「(3)取り扱う個人情報が大量であって、事務の迅速性・円滑性を確保する必要がある場合」については、(本来必要な、福岡市個人情報保護審議会の意見を聞くことなく)実施機関が個別・具体的な内容に応じて判断することとしている。この基準の中にも、住民の利便性向上のために積極的に個人情報を活用することは期待されていない。

一方、行政機関個人情報保護法第8条において「利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供することができる」項目が列記されており、同条第4項において「本人以外の者に提供することが明らかに本人の利益になるとき」と定められているが、本市条例では、「公益上の必要があると認めるとき」という表現となっており、「本人の利益になるとき」と明確に記載されていない。これは、「本人の利益になるとき」は当然として、必ずしも本人の利益にならない場合でも「公益上の必要性」があれば目的外利用を可能とし、行政機関個人情報保護法よりも個人情報活用の有用性を広く捉えられるとも考えられるが、「本人の利益になるとき」という表現を使わないことにより、曖昧さが増していると思われる。

これらの法律、条例の規定は、結果的に、個人情報保護法が求める「個人情報

⁴ 田淵義朗『「場当たり個人情報」から「攻めの情報活用」へ』2006年

の有用性」への配慮が不足しているのではないかとと思われるため、「個人情報の有用性」を明確に定義することを目的として、現行条例の改正、又は新条例の制定を提案する。

3 電子自治体推進のための個人情報保護法制に関する提案

ア 現行基準を規則に規定

現在、当初個人情報を収集した目的外の利用における「公益上必要があると認められるとき」の具体例については、別に基準を定め、福岡市個人情報保護審議会の意見を聞かずに運用できることとなっている。しかし、「基準」ととどまっているため、庁外に十分に認知されていないのではないかと懸念される。

そのため、現在「基準」に定められている区分を「規則」にすることにより、より効果的な運用が期待できる。

その際には、より積極的な運用を促すため「実施機関が提供する行政サービス受給情報であって、実施機関が、本人の利便性を高め、行政サービスの向上が図られると認める場合」というような区分を設けることも検討すべきである。

所得情報については、世帯状況と同様、利用料等の減免や様々な行政サービスを提供する際の基礎的情報として汎用性が高いが、現行でも行政が保有する個人情報の中でも秘匿性が高い情報として取り扱われていると考えられるため、慎重に検討する必要がある。

しかし、各種行政サービス受給情報（社会保険状況など、任意で本人から提出された情報を含む。）を目的外利用の例外規定とすることにより、世帯の所得レベルを推察することができるため、所得情報の代替として活用できると思われる。

イ 現行条例の改正

現行基準を規則に規定することで、一定程度の効果はあるが、規則は市長が任意に定めることができるため、より効果的に運用するためには、個人情報保護条例を改正することが望まれる。

具体的には、現行条例の第10条第2項において、第6号の前に新たに「明らかに本人の利益になるとき」あるいはより具体的に「実施機関が提供する行政サービス受給情報であって、実施機関が、本人の利便性を高め、行政サービスの向上が図られると認めるとき」という文言を加えることで、より明確化され、市民にも安心感を与え、行政職員にとっても運用しやすくなると思われる。

ウ 新条例の制定

現行条例の改正では、情報を収集した当初の利用目的以外での利用ができないことが原則であり、なお、行政職員が市民の利便性のために個人情報を積極的に活用する動機付けにはなりにくい。

個人情報保護法は「個人の権利利益の保護」と「個人情報の有用性」のバランスを図るものであると言われながら、第2章第2項で述べたように、個人の権利利益の保護が重視される体系となっており、本市条例もその域を超えていない。

そこで、韓国において個人情報保護に関する法律とは別に「電子政府推進法」が制定されているように、本市において「個人情報保護条例」とは別に「電子自治体推進条例（仮称）」を制定することが、最も効果が高いと思われる。これにより、従来の個人情報保護条例を補完し、本来、個人情報保護法が目指していた「個人の権利利益の保護」と「個人情報の有用性」のバランスを確保することが可能となるのではなかろうか。

同条例には、韓国電子政府推進法にならい、「行政機関は、電子的に確認できる事項を市民に証明書などを提出させることをさせてはならない」、「行政職員は、電子的に業務を処理するために市民の便宜を行政機関の便宜より優先的に考慮しなければならない」、「行政機関の業務処理過程は業務を処理するに当たって市民が負担しなければならない時間と努力が最小化されるように設計されなければならない」等と規定することが考えられる。

終章

平成 15 年に個人情報保護法が施行された頃、個人情報の取扱いについて市民が過敏になり、学校で連絡網が作れない、地域でコミュニティが作れないなどの問題が頻発した。このような「過剰反応」は、長く続くものではなく、市民に対する普及・啓発が進めば「保護法への誤解」「漠然とした恐怖」は軽減し、実務に慣れることで漏えい等の事故（インシデント）も徐々に解消すると考えられていた⁵。

国や本市においても、広報パンフレットの作成⁶や研修会の開催などにより「過剰反応」に対する対策を行い、個人情報だからといって何でも「保護」であるという誤った解釈の解消に努めてきた。

しかし、本市においても、「情報セキュリティポリシー」を策定し、毎年、職員に対するセキュリティ研修を実施しているにもかかわらず、未だに個人情報が記載された帳票や、個人情報が記録された USB メモリを紛失する事故が後を絶たない。

また、漏えいした個人情報を悪用したという事件こそ聞かないものの、「振り込め詐欺」や「架空請求詐欺」など、個人情報を悪用した詐欺事件が、年々、手口を変えながらも、収まることはない。

このような背景から、個人情報漏えいへの「恐怖」は未だに市民に根強く、現在でもなお学校では児童名簿が作られず、民生委員が把握している要援護者情報を地域自治組織が活用できないなど「過剰反応」が続いており、個人情報を取り扱う私たち行政に対する信頼も向上しているとは言いがたい。

前述のような提案を実現するためには、職員の情報セキュリティ意識のさらなる向上を図り、情報セキュリティインシデントを解消することがますます求められる。そのうえで、行政内部で個人情報を共有し電子自治体を推進することが市民サービスの向上には不可欠であるということについて、市民レベルで議論できる環境の醸成が望まれる。

⁵ 浜田良樹『みやぎ政策の風』（宮城県，2006 年）

⁶ 個人情報保護法パンフレット「よくわかる個人情報保護のしくみ」（消費者庁，2010 年）など

【参考】

韓国の電子政府推進法（抜粋）

（行政情報共同利用の原則）

第 11 条 行政機関は、収集・保有している行政情報を必要とする他の行政機関と共同利用しなければならない、他の行政機関から信頼することができる行政情報を提供を受けることができる場合には、同一内容の情報を別に収集してはならない。

電子自治体班の報告に関する石森教授の講評

- (1) 「電子政府（自治体）」実現のため「情報総共有」というしくみづくりが困難を極めるテーマであることは最初から予想された。もっとも、「手段」にあたる情報共有も一般的に一律に可とか不可とか言い切れるものではなく、電子政府構築にかかる「目的」との相関関係で決まるものである。それにもかかわらず、個人情報保護法制の存在は大きな壁であることは明らかであろう。ここに果敢に挑む意欲と姿勢は雄なるものであった。
- (2) ある部署が特定の目的で個人情報を収集した場合には、それは当該目的のためにのみ利用される（「目的外利用」はできない）のは個人情報保護法制における大原則である。第1班のように、子どもを虐待から守るためにどうしても必要なこの情報をやむなく、という要素が加われば話は違ってくるが、一般的にどの部署でもどの情報でも、ということになると、原理原則に転換を迫るほどの問題となる。これにどのように挑むか注目されたが、メンバーたちは、研究方法の1つとして、外国の法制や研究成果を比較的に用いる方法を採用した。これは極めて適切であったと思われる。比較法研究は政策法務においても極めて有益であることを示す良い取り組みであった。
- (3) 結論において本研究は、情報共有の目的を「利便性を高め行政サービスの向上を図る」に求め、情報共有の対象を「行政サービス受給情報」とくくって、個別対応と一般的取扱いの中間に線を引いた。つまり、第1班の「虐待防止のための情報共有」と同じ種類の土俵に寄せ、目的と手段との相対的な判断に持ち込んでいる。これは11月の最終報告時にも顔を出していない結論であり、報告会前まで徹底的な議論が継続されたことをうかがわせる。それでもなお、個人情報保護法制との整合性になお意を尽くす必要が課題として挙げられようが、提言（結論）を前に思わず呻るほど、非常に巧みさが光る研究成果との印象を強く抱いた。

研修報告会の様子

各グループでの約半年にわたる研究成果を発表するため、平成23年1月12日(水)、福岡市研修センター402・403研修室において、政策法務研修報告会を開催しました。

当日は、本市職員のほか、県内の他自治体の職員が参加しました。

報告では、各グループの報告ごとに、研修講師の西南学院大学法科大学院・法学部の石森久広教授に講評をいただき、また、参加者との質疑応答・意見交換も行いました。



【西南学院大学法科大学院・法学部 石森久広教授】



【会場内の様子】



【児童虐待防止班による報告】



【公共用財産班による報告】



【電子自治体班による報告】



【参加者からの質疑・意見交換】

平成 22 年度政策法務研修 実施要領

1 研修の目的

①日頃の身近な業務において、制度上の問題などで法的な整理が課題となっているものについて、法律上、どのような問題があるのか、研修生がその対応法についての判例や学説、行政解釈などを調べ、外部講師からの助言を得ながら議論して整理・検討し、その過程を取りまとめること②本市の政策テーマについて条例試案を立案すること等により、職員の政策法務能力の向上を図ることを目的として実施する。なお、研修の成果は、全庁OA等を利用して共有化する。

2 受講対象者等

【対象者】

福岡市職員の給与に関する条例別表第 1 行政職給料表 2 ～ 5 級職員又はこれに相当する職員

【研修人数】

9 人

3 研修日程

	時 期		内 容	
第 1 回	7 月 5 日(月)	午後 1 時30分～ 午後 4 時30分	外部講師による公開講義	15階 1504会議室
第 2 回	7 月14日(水)	午後 1 時30分～ 午後 4 時30分	研修概要説明、今後の進め方の検討	15階 1502会議室
第 3 回	8 月 5 日(木)	午後 1 時30分～ 午後 4 時30分	初期報告 ・ 論点の整理 ・ 収集情報の確認等	研修C 405研修室
第 4 回	8 月25日(水)	午後 1 時30分～ 午後 4 時30分	中間報告	研修C 402研修室
第 5 回	9 月27日(月)	午後 1 時30分～ 午後 4 時30分	中間報告	研修C 405研修室
第 6 回	11月22日(月)	午後 1 時30分～ 午後 4 時30分	最終報告	研修C 405研修室
第 7 回	1 月12日(水)	午後 1 時30分～ 午後 4 時	研究成果の報告会	研修C 402・ 403研修室

* 第 1 回は、全庁的な講演会形式とする。

4 研修の進め方

1 グループ 5 人程度のグループでの研究活動を基本とする。

研修第 1 回に、政策法務について外部講師による公開講義を行う。

全体研修時に、外部講師による指導・助言を受ける。

外部講師は、西南学院大学法科大学院・法学部の石森久広教授。

5 研修生へのサポート

法制課の参考図書・判例検索システムの利用が可能。必要と認めた場合は、法制課において書籍の購入、先進事例の調査経費の負担を行う。

6 研修成果のまとめ等

① 研修成果は、報告書にまとめ、庁内各課や近隣市町村等に配布する。

② 本市ホームページへ概要を掲載する。

③ 全庁的な報告会を開催する（平成23年 1 月12日(水)実施）。

平成22年度政策法務研修 研修生名簿

第1グループ

【「福岡市子どもを虐待から守る条例」の制定について（提言）】

所 属	氏 名	備 考
道路下水道局用地部東部用地課	馬 場 英 彰	
港湾局環境対策部環境対策課	小 嶋 慎太郎	
早良区保健福祉センター保護課第2係	渡 邊 恭 子	

第2グループ

【公共用財産の不法占用物件の管理・適正化について（提言）】

所 属	氏 名	備 考
総務企画局行政部法制課	小 池 亮 輔	
農林水産局農林部農業振興課	村 上 正 信	
博多区保健福祉センター保護第2課	宮 崎 太 樹	

第3グループ

【行政情報の電子化、情報共有と個人情報保護についての考察】

所 属	氏 名	備 考
総務企画局行政部行政監理課改善支援係長	吉 崎 謙 作	
博多区保健福祉センター保護第2課	足 立 有 希	
博多区保健福祉センター保険年金課	阿 部 大 祐	

平成 22 年度政策法務研修 講師

西南学院大学法科大学院・法学部教授
博士(法学)

石森久広（いしもりひさひろ）氏

●専攻

行政法，税財政法，地方自治法

●主な著書

『政策法務の道しるべ ― 憲法が考える法律と条例の関係 [政策法学ライブラリー 15]』
(2008 年 慈学社)

『会計検査院の研究 ― ドイツ・ボン基本法下の財政コントロール』(1996 年 有信堂)
その他，分担執筆多数

平成22年度 福岡市政策法務研修報告書

発行 平成23年 3 月

福岡市総務企画局行政部法制課

福岡市中央区天神一丁目 8 番 1 号

T E L (092) 733－5302

F A X (092) 724－2098

E-mail hosei.GAPB@city.fukuoka.lg.jp

印刷 株式会社 博多印刷

再生紙を使用しています