

〔編著〕

橘 幸信

（千葉大学助教授）

堀越栄子

（日本女子大学助教授）

市民法制局準備会

総合 介護条例の つくり方



編著者紹介

橘 幸信 (たちばな・ゆきのぶ)

1957年生まれ、東京都江戸川区在住

1982年東京大学法学部卒業。衆議院法制局に入局。社会労働委員会(当時)、大蔵委員会、厚生委員会、労働委員会・環境委員会、農林水産委員会、内閣委員会・議員運営委員会担当等の各部課を経て、98年3月、第四部第二課長。

現在 千葉大学法経学部法学科助教授(立法政策論)

[主要著作]「法律ができるまでの流れ」法学セミナー1996年7月号、『やさしいNPO法の解説』(共著)礼文出版、『知っておきたいNPO法』大蔵省印刷局。『内閣法制局と議院法制局の権限行使の実態—比較考察—』日本都市センター『自治体法務と人間像』収載、『「一時不再議の原則」考—議事手続におけるルールと原理—』千葉大学法学論集第14巻第2号

堀越栄子 (ほりこし・えいこ)

1951年生まれ、埼玉県大宮市在住

1973年日本女子大学家政学部家政経済学科卒業。74年同助手、89年同専任講師、94年同助教授。

現在 日本女子大学家政学部家政経済学科助教授(生活経済専攻)。大宮市行政改革懇話会委員、埼玉県産業労働政策懇話会委員、港区介護保険事業計画検討委員会委員、東京都介護保険事業支援計画作成委員会委員等を務めるとともに、特定非営利活動法人「生活介護ネットワーク」世話人、さいたまNPOセンター理事など、幅広く市民活動に携わる。

[共編著]『生活を豊かにする労働の発見』第一書林、『NO!寝たきりで暮らしたい』医学書院、『社会政策を学ぶ人のために』世界思想社、『現代の家庭と生活経営』朝倉書店、その他

総合介護条例のつくり方

平成11年9月30日 初版発行

平成12年1月25日 3版発行

編著:橘 幸信/堀越栄子 ●市民法制局準備会●

編集:さいたまNPOセンター

編集協力:(有)東プランニングルーム

装丁・本文デザイン:山田英春

発行:株式会社 ぎょうせい

本社 東京都中央区銀座7-4-12 (〒104-0061)

本部 東京都杉並区荻窪4-30-16 (〒167-8088)

電話 編集 03-5349-6616

営業 03-5349-6666

《検印省略》

印刷 (株)行政学会印刷所

©1999 Printed in Japan

※乱丁、落丁はおとりかえします。

ISBN4-324-05961-6

(5105797-00-000)

[略号:総合介護条例]

151141



日文 701650811

〔編著〕

橘幸信

（千葉大学助教授）

堀越栄子

（日本女子大学助教授）

市民法制局準備会

総合 労働 保護 条例の くり方



はじめに

●……みんなで条例をつくる時代

これまで自治体の仕事のうち、国の仕事の下請けである機関委任事務は、都道府県で八割、市町村でも五割あるとみられてきた。しかも、自治体の首長は国の機関でもあるとされて、こうした仕事については原則として地方議会ですべての条例を制定することができなかった。

この機関委任事務が、地方分権の推進にともなって、二〇〇〇年四月一日から廃止されることになる。自治体の仕事はすべて、自治体本来の仕事である自治事務と、国や県の仕事を行う法定受託事務に再編成されることになり、いずれにおいても条例制定ができることになった。また、首長が国の下部機関ではなくなったことによって、国・県・市町村の関係はやつと名実ともに「対等の法人」ということになった。

この結果、自治体の条例制定権はこれまでと比べようがないほど拡大する。霞ヶ関の通達にもとづいて画一的に法（＝法律）を執行するのではなく、自治体が独自の法（＝条例）を立案・制定する時代、いわば「みんなで条例をつくる時代」を迎えたわけである。

最近制定された法律には、自治体の積極的な対応と、自発的な市民の活動を前提としたものが多いことに注目したい。行政手続法、情報公開法、NPO法、地方分権一括法、介護保険法などは、いずれも「集権から分権へ」「市民の参加」「行政の透明性」といった改革につながっている。つまり自治体や地域社会の構造が変わらなければ、これらの法律は形骸化し空転することになる。そうしないためにも、条例提案のとりくみが全国に広がってほしい。

●……住民主権の軌道

自治体首長は直接選挙で選ばれ、議会に対しては強い立場にある。そこで議会は、市民をパートナーとし

ながら行政監視や政策提言を行い、それによって首長に対する議会の「力の均衡」を保とうとする。地方自治法はこの関係を踏まえ、条例の制定、行政の監視、首長の解職および議会の解散に関する「住民の直接請求権」を認めている。

しかし、実際にはこの関係は制度の理念どおり機能しているとはいえない。たとえば、自治体議員による条例提案はほとんどない。都道府県・市町村を通じて、議員提案のケースは議員の定数、委員会の設置などの問題ばかりで、住民の生活に直接関係するものは、ほぼゼロである。

また、首長が市民の声を背景にした政策に意欲的にとりくもうとしたときに、国・県や関係団体からの圧力にさらされることがある。そのようなときに、首長サイドが市民参加による原案づくりをしていれば、市民を味方にしてこれをしのぐこともできる。しかし、自治体職員が市民と協働作業の場を設けて条例案を練りあげるケースは、まだまれである。

「みんなで条例をつくる時代」は、首長や職員も、また自治体職員も「住民主権」の軌道にたち、直接民主主義的な手段を保障されている市民と連携することによって、切り拓かれるのだと思う。

◎……市民・議員・職員のパートナーシップ

そのためには、まず市民自身が、自らの意見や要求を自らの手で政策プログラムにする能力を十分に発揮することが必要ではないだろうか。近代産業社会のゆきづまりも、高齢社会の進行も、すでにさまざまに生活レベルにおける問題を引き起こし、いまこそ市民生活の質を高める多様な政策が求められている。にもかかわらず、行政や議会には問題がどうにもならなくなるまで動けない構造がある。こうした構造を突き動かすことができるのは、当事者である市民自身である。

自治体職員にも問題がある。担当職員が市民の要求に応えようとするとき、住民運動はもとより議会や議員の介入さえきらって、行政だけで抱えこむ傾向がある。このため、職員の発案は首長提案にはなっても議

員提案にはなりにくい。自治体職員は、ときには上位官庁とぶつかることがあっても、市民の立場に立つのが責務なのだという原則を大切にしたい。自分の専門を生かし、市民自身や市民の要求をたずさえた議員の提案に力を貸すことも、自治体職員の使命であることを自覚してほしい。

自治体議員が、要求をもった市民と担当職員とを交えたテーブルを用意する例はふえてはいるが、ではその議員が政策プログラムや条例のかたちで議員提案にこぎつけられるかといえば、スタッフや立法活動の不足もあって、なかなかむずかしい。

●……立法化のポイント

ところで、ある政策プログラムの立法化（条例または法律にすること）のためには、多くのチェックポイントがある。

その一つは、政策自体の必要性である。政策合理性といわれるが、その課題が人々の生活にほんとうに必要であるかどうか、社会正義と考えられる価値尺度（公正、公平など）に合致するかどうか、社会に共通する感覚や世論に受け入れられるかどうかといった観点から吟味されることになる。

二つめは立法化の必要性である。「法規範とするのにふさわしいかどうか」ということで、条例のかたちをとらないと実効があらならないかどうか、住民の権利や義務に関わるかどうかなどが問題にされる。政策プログラムを法形式にしただけで、権利・義務に関わる事項がともなわない基本条例のような場合でも、宣言とか基本計画とかいったほかの形式より実効性があると判断されれば、立法化されることになる。

三つめは、既存の法体系との整合性である。これは、合憲性はもとより近代法の原理・原則（たとえば契約自由の原則など）と整合性があるかどうか、その例外を認めるとすればそれに十分な根拠があるかどうか。また条例の場合、法律やほかの条例との間に矛盾がおきないかといった視点から整合性がチェックされることになる。

これらのうち、とくに三つめの点は専門的な知識や技術が必要で、一般にはやや荷が重いだろう。そこで、国会の法制局でつちかわれた職業的熟練が役に立つことになるのではないか。この点については、本文（とくに「『条例をつくる』ということ」¹³⁴ページ）で詳しく述べられている。

●……いたるところに市民法制局を

このような視点から、市民・議員・職員のパートナーシップによる条例づくりの活動を広げたいと考えた私たちは、かつて国会で立法補佐活動を職業としていた者がアドバイザー役をかってでて、「市民法制局準備会」をスタートさせた（一九九九年五月）。その手始めとして、介護保険法施行にあたって市町村がどこまで豊かな条例を構想できるかをテーマにした「総合介護条例ワークショップ」を開き、「総合介護条例案」と「介護保険条例案」の二つを発表することができた。

手探りの状態からのスタートであり、いったい私たちの思いが、どれほど受け入れられるものか、おおいに不安もあったが、当初想定した定員の倍以上の方々から参加申し込みがあり、一〇〇名を超える市民・自治体職員・議員が、六週間にわたって、熱のこもった真剣かつ活発な論議をかわしあった。

この冊子をお読みいただければ、ワークショップに参加できなかったみなさんにも、その討論のプロセスと、市民と議員と職員そして立法のプロフェッショナルが、協働して条例案をつくるということが、どういうことであるかが、わかっていただけることと思う。

こうした試みが、全国いたるところ「市民法制局」ありという時代につながることを、心から願っている。

一九九九年九月

市民法制局準備会呼びかけ人

上田 章（弁護士・元衆議院法制局長）

篠原 一（東京大学名誉教授）

〇〇市総合介護条例案と解説

第一章 総則（第一条～第七条）

第一条（目的）

第二条（定義）

第三条（基本理念）

第四条（//）

第五条（市の責務）

第六条（介護サービス事業者の責務）

第七条（市民の責務）

第二章 介護に関する総合的施策

第一節 介護事業

第一款 介護事業の種類（第八条）

第八条（介護事業の種類）

第二款 一般的施策に係る介護事業の実施に関する事項（第九条・第十条）

第九条（一般的施策の内容）

第十条（規則への委任）

第三款 介護保険に係る介護事業の実施に関する事項

第一目 市町村特別給付及び保健福祉事業（第十一条～第十三条）

第十一条（市町村特別給付）

第十二条（保健福祉事業）

第十三条（規則への委任）

第二目 保険給付に係る支給限度基準額（第十四条～第二十三条）

第十四条（居宅介護サービス費区分支給限度基準額）

第十五条（居宅介護サービス費種類支給限度基準額）

第十六条（居宅介護福祉用具購入費支給限度基準額）

第三目 保険料（第二十四条―第三十二条）

- 第十七条（居宅介護住宅改修費支給限度基準額）
- 第十八条（居宅介護サービス費等の額の特別）
- 第十九条（居宅支援サービス費区分支給限度基準額）
- 第二十条（居宅支援サービス費種類支給限度基準額）
- 第二十一条（居宅支援福祉用具購入費支給限度基準額）
- 第二十二条（居宅支援住宅改修費支給限度基準額）
- 第二十三条（居宅支援サービス費等の額の特例）
- 第二十四条（保険料率）

第二十五条（普通徴収に係る納期等）

第二十六条（賦課期日後に第一号被保険者の資格の取得又は喪失等があった場合の取扱）

第二十七条（保険料の額の通知）

第二十八条（保険料の督促手数料）

第二十九条（延滞金）

第三十条（保険料の徴収猶予）

第三十一条（保険料の減免）

第三十二条（//）

第三十三条（保険料に関する申告）

第四目 介護認定審査会（第三十四条―第三十八条）

第三十四条（委員の定数）

第三十五条（議事要録の作成等及び資料の整理保存）

第三十六条（自己情報の開示請求）

第三十七条（認定資料の不開示）

第三十八条（規則への委任）

第二節 介護サービスの事業基盤の整備に関する措置（第三十九条）

第三節 介護サービス利用者の支援に関する措置（第四十条―第四十二条）

第四十条（平等性の確保のための措置）

第四十一条（福祉権利擁護制度）

第四十二条（準用）

第四節 相談及び苦情の解決のための体制整備に関する措置（第四十三条―第四十四条）

第四十三条（相談窓口）

第四十四条（相談員）

第五節 情報提供その他の広報活動（第四十五条―第四十六条）

第四十五条（情報提供のための措置）

第四十六条（その他の広報活動）

第三章 総合介護計画（第四十七条―第五十条）	71
------------------------	----

第四十七条（策定）

第四十八条（総合介護市民協議会への諮問等）

第四十九条（公表）

第五十条（規則への委任）

第四章 総合介護市民協議会	75
---------------	----

第一節 目的及び設置（第五十一条）	75
-------------------	----

第五十一条（目的及び設置）

第二節 所掌事務及び権限（第五十二条―第五十七条）	77
---------------------------	----

第五十二条（所掌事務）

第五十三条（相談及び苦情の解決）

第五十四条（総合的行政評価）

第五十五条（調査権）

第五十六条（意見の具申）

第五十七条（勧告及びその尊重義務等）

第三節 組織及び運営（第五十八条―第六十五条）	83
-------------------------	----

第五十八条（組織）

第五十九条（会長及び副会長）

第六十条（専門委員）

第六十一条（部会）

第六十二条（会議）

第六十三条（守秘義務）

第六十四条（審議公開の原則）

第六十五条（市民の意見の反映）

第四節 雑則（第六十六条）	88
---------------	----

第六十六条（協議会規則への委任）

第五章 罰則（第六十七条―第七十条）	88
--------------------	----

第六十七条（罰則）

第六十八条（ 〃 ）

第六十九条（ 〃 ）

第七十条（ 〃 ）

附則	91
----	----

1（施行期日）

2（〇〇市介護認定審査会の委員の定数等を定める条例等の廃止）

3（相談員による協議会への報告に関する経過措置）

4 (市民の意見の反映に関する経過措置)
5 (経過的目標支援サービス)
6 ()
7 ()

〇〇市介護保険条例案

第一章 総則(第一条―第六条).....100

第二章 介護保険の実施に関する施策.....103

第一節 介護保険.....103

第一款 介護認定審査会(第七条・第八条).....103

第二款 保険給付に係る支給限度基準額(第九条―第十六条).....103

第三款 市町村特別給付及び保健福祉事業(第十七条―第十九条).....107

第四款 保険料(第二十条―第二十八条).....109

第二節 その他の介護保険の実施に関する施策(第二十九条―第三十条).....114

第三章 介護保険運営協議会(第三十一条―第三十五条).....116

第四章 罰則(第三十六条―第三十七条).....117

附則.....118

総合介護条例づくりQ&A

「条例をつくる」ということ.....120
橘幸信

資料…市民法制局設立趣意書／「総合介護条例(仮称)づくりワークショップ」呼びかけとプログラム.....146
資料…厚生省の「介護保険条例準則(案)」.....150

あとがき.....158
橘幸信／堀越栄子

この本の読み方と使い方

市民法制局準備会事務局

●……政策のアイデアと立法のプロのドッキング

「総合介護条例（仮称）づくりワークショップ」の事務局は、橋（千葉大学助教授）と堀越（日本女子大学助教授）が受け持ちました。「ワークショップ」の性格の説明のためにふたりの自己紹介を簡単にさせていただきます。

橋は衆議院法制局で議員立法の実務をつとめ、現在は千葉大学に出向中です。一九九八年三月に成立した特定非営利活動促進法（NPO法）に深くかわかり、市民本位の政策づくりの大切さを痛感するとともに、市民が自分たちの思いを法律にするノウハウをもっていないことを知ったことが、市民法制局の構想につながりました。

堀越は、「生活研究」をテーマとする家政学部に所属し、市民生活に必要な社会的共通資本を市民参加、職員参加でつくりあげていきたいと模索する一方、地元の埼玉県では市民団体の「生活介護ネットワーク」の世話人として痴呆のお年寄りのデイサービスやグループホームの運営に参加しています。地域住民の暮らしのニーズや事情を反映し、そのまちの生活支援サービスの理念や全体像がわかりやすく書かれた市民本位、利用者本位の条例をつくることができたらと思っています。

こうした思いが出会い、単なる介護保険条例ではない「総合介護条例（仮称）づくり」のためのワークショップが開催されることになりました。あるいは何人かの専門家が集まっても総合介護条例は書けたかも知れません。でも、それでは意味がありませんでした。関心を持つ人びとが参加して協力して手づくりしたものを、地域や職場に持ち帰り、それを使って話し合いを重ね、活かせるものは活かすというプロセスの連続性を大事にしたかったのです。ひとりひとりの疑問や不安、そして新しい発想や意見を丁寧に出し合い、政策化するためには、「ワークショップ」とい

う手法こそがふさわしいと考えました。これは地方分権・自治の時代に沿ったものでもあると思います。

●……市民・議員・自治体職員・市民法制局準備会の協働

三月に顔合わせをしてから五月八日の第一回開催まで、準備期間は二カ月と非常に短く、しかも一カ月半の間に五回しか開けないことになりましたが、六月議会で条例の審議が始まるということもあり、強行日程は承知で決断しました。プログラムについては資料(148ページ)を参照してください。参加者が、介護保険に関する条例づくり(第一回)と立法について(第二回)の共通認識をもち、現在介護保険について何が課題になっているか(第三回)を受け、提案された「総合介護条例(素案)」に向けての政策要綱(第四回)と「総合介護条例(素案)」(第五回)をグループ別に議論するという組立となりました。第五回の準備のために第四回と第五回の間は二週間あけましたが、結局、その間にも参加できる人が集まって活発な議論がなされました。「総合介護条例(素案)」には参加者の意見をほぼすべて盛り込むことができたと思います。

欲をいえば、最低二カ月はかけて、第四回を「政策要綱に盛り込みたいこと」の自由な討議の場とし、それを受けて二週間あけて、第五回に「総合介護条例(素案)」に向けての政策要綱」が提案されてそれを叩き、また二週間あけて第六回に「総合介護条例(素案)」を議論するとしたほうが、本来の立法過程が経験できたと思います。これは市民法制局としての反省です。

こうした試みが必要であるという確信はありましたが、着地点がみえないままの急ごしらえの展開でもあり、うまくいくかどうか心配もありました。でも、「案ずるより産むが易し」でした。札幌から福岡までの約一二〇名の参加者はとても熱心で、議論の時間はあきらかに足りませんでした。また、講師の方の多くは担当日以外にも参加者となりグループ討議に加わってくれました。回を重ねるごとに一体感がうまれてきたように思います。グループ討議は、第四回は会場到着順、第五回は所属別(市民、介護保険事業計画策定委員、議員、自治体職員)としましたが、いずれもたいへんに活発な議論がかわされました。ワークショップの最後に参加者に書いていただいたアンケートの感想

の多くは、少人数で率直に意見を出し合って「条例」をつくりあげていった経験を評価するものでした。

●……介護保険法を包み込んで、市民本位の介護のための条例を目指しました。

本書の構成と内容について掲載順にご紹介します。

「総合介護条例」に盛り込みたかったこと」では、どのような視点で条例づくりに取り組んだのか、総合介護条例の「総合」にこめた内容について述べています。ここをまず読んでいただくと、そのあとに続く「〇〇市総合介護条例案」が読みやすくなるのではないかと思います。

「〇〇市総合介護条例案」の大きな特徴は、条文ごとに解説がついていることです。しかもワークショップで出された複数の意見も紹介されていますので、どのような考え方や議論のうえに条文がつくられたかがわかります。条文より先にこちらを読んでいただいたほうがわかりやすいかもしれません。また、この解説があることによって、これをもとに意見交換がしやすくなると思います。

この「〇〇市総合介護条例案」は五章と附則からなっています。

「第一章 総則」では、だれもが介護サービス（この条例案では幅広くとらえています）を利用できる権利をもっていることや市民参加を強調した基本理念、担い手である市・事業者・市民の責務などが書かれています。

「第二章 介護に関する総合的施策」には大きな特徴が二つあります。一つは、まず、市の実施している介護サービスの全体を一覧し、その一部として介護保険法によって実施されるサービスや法施行のために必要な部分を位置づけたこと。もう一つは事業基盤の整備や利用者支援、苦情解決、情報提供などの、介護サービスの実施と運営のための基本的事項を盛り込んだことです。厚生省から示された介護保険条例準則（案）にこだわらず、法の施行後を見通して、予想される混乱や問題の予防、基本理念の実現をはかっています。

「第三章 総合介護計画」は、それを効果的に行う規定です。

「第四章 総合介護市民協議会」はこの条例案の目玉です。総合介護市民協議会は、総合介護計画の策定・変更、

相談・苦情の解決、行政評価などをおこなう市民参加のしくみとして構想されています。第五章は「罰則」です。

「附則」には、経過的自立支援サービスを規定しました。要介護認定により、「自立」と認定されて、これまで利用していたサービスが利用できなくなったり、あるいは「要支援・要介護」と認定されても、利用できるサービスが減少したりする場合の対応について書いてあります。

こうした構成の「〇〇市総合介護条例案」については、自分の自治体ではここまでは無理だという参加者からの声もありました。そこで、もうひとつ「〇〇市介護保険条例案」を考えることにしました。これは、法施行のために必要不可欠な内容を基本とし、そこに基本理念や介護保険運営協議会など新しい工夫を、若干盛り込んだものです。

「総合介護条例づくりQ&A」は、ワークショップの参加者と講師とのやりとりです。

「『条例をつくる』ということ」では、第二回のワークショップの橘の講演「条例案のつくり方（法制執務概論）」をわかりやすくまとめました。

●……まちづくりのための道具として、自分流に使ってください。

ワークショップでは、市民とともに政策について語りあおうという議員や職員、福祉や医療の専門家、そして市民参加に積極的な市民が増えていくことを実感させられました。

しかし、まだまだすべての自治体職員が市民の立場に立つて施策を行っているとはいえませんが、議員にも市民と政策論議をする習慣はほとんどありません。専門家も自分たちが一番よくわかっているという錯覚に陥りがちです。一方で、市民も「おまかせ」姿勢に慣れてしまっている面があることも否定できません。

介護をめぐる行政や政治への不安や不満、一方の漠然とした依存心をそのままにしておいたのでは、介護不安に対するほんとうの解決にはなりません。まして、分権・自治の時代を迎えて、自治体職員も議員も、そして市民も、ともに一つのテーブルで論議しあう場面がますます必要になると思います。

この本は、日ごろ、地域や職場で介護や福祉に関心を持ち、市民参加に熱心な人々が集まり、意見を出し合ってで

きたものです。ですから、この本を手にとった方は、いっしょに条例づくりに参加するつもりで、地域の実情に応じて使いやすい部分をつなぎあわせたり、つけ加えたりする素材として利用してもらいたいと思います。「〇〇市総合介護条例案」は、歳をとっても障害を持っても、安心して自分らしく暮らしていくまちづくりのための道具です。料理のしがいのある素材、使い勝手の良い道具であることを心から願っています。

さまざまな市民グループが、自治体レベルであるいは全国レベルで、介護保険制度を使い勝手のよいものにしてようと活動を展開してきました。今回のワークショップはその活動の一つであると同時に、そうした多くの活動の成果のうえになりたったものでした。

各地域における条例づくりという作業は、市民のこれまでの活動を総合的に活かす一つのきっかけになるのではないかと思います。その際に、この本が少しでもお役にたてば幸いです。

「総合介護条例」に盛り込みたかったこと

堀越栄子

◎「まず人ありき」の発想

「総合介護条例」は、「まず人ありき」「暮らしありき」の観点から、介護や生活支援のあり方を地域で自主的に構想するという立場にたっています。ここである「人」には、二つのイメージをかさねています。

一つは、介護を必要とする状態にある人びとです。したがって、病気や障害をもっても自分らしい暮らしが送れるようにするにはどんな社会的支えが必要か、これまでの生活が縮小再生産に陥らないようにする条件は何かという視点から常に発想することになります。

二つは、市民生活を送る一般の人びとです。ここからは、社会を構成するひとりの人間として独立した責任と権利を持ち、連帯して能動的な暮らしをつくりあげるには、どのような社会のルールや仕組みが必要かという視点が導かれます。また、生活は制度や政策の組み合わせによってかたちづけられますから、政策の決定過程や制度の実施過程への参加が大きな焦点になります。

これら二つのイメージは、介護を必要とする状態にあっても、ひとりの市民として統合されるものです。「介護を必要とする」という状態が本人の暮らしに大きな影響を与えることは間違いないものの、市民生活をおくっていることに変わりはないからです。

最近、「介護保険からもれた人の受け皿をどうつくるか」という議論をよく耳にします。もちろん、要介護認定の結果、要介護とも要支援とも認定されなかった場合でも、それぞれ困ったことをかかえていたから申請をしたわけ、その暮らしの状況をいかに改善するかが大切であるといった文脈での発言であるかもしれませんが。