



自治総研

THE JICHI-SOKEN VOL.50

2024 10 月号
通巻第552号

1

意思能力に欠ける者への行政対応についての
実務的考察

千葉真理子

～取手市における成年後見の市長申立事例を中心に～

〔はじめに／1. 成年後見制度の概要と利用状況／2. 意思能力に欠ける者への行政
対応のあり方／3. 専門職後見人の立場から見た意思能力に欠ける者への行政対
応の課題／おわりに〕

25

相談という公務に非正規で従事する労働者

横山麻衣

〔1 はじめに／2 先行研究の検討／3 方法／4 結果／5 結果と考察／
6 結論〕

47

中央の動き

49

今月のマガジン・ラック

53

資料室増加月報

巻頭コラム ● 四セク

菅原敏夫

公益財団法人 地方自治総合研究所

東京都千代田区六番町1／自治労会館4F／TEL03-3264-5924

四セク

菅原敏夫

6月19日、自治体に対する「補充的」指示権を定めた改正地方自治法が可決、成立した。この自治法改正案をめぐるのは、珍しく反対の論述がたくさん現れた。何よりも自治総研は、地方制度調査会の議論をトレースしてきたし、改正案の詳細が明らかになった時点で、批判の論点を明示（『月刊自治研』に寄稿いただいた）し、その後の国会委員会審議等に大きな影響を与えた。何よりも自治総研ブックレット『「転回」する地方自治』が緊急に出版され、網羅的な批判が実現した。

だから、この誌面で私が付け加えることは全くない。ただし、30年以上前のパースペクティブに映し出されたコミュニティの自律、その頃私の心をとらえていた市民の政府、市民の自治体の夢の無惨なかけらを捨てることは自分にとっては意味がある。

まず「協働」だ。法律案概要には「地域の多様な主体の連携及び協働の推進」と題されていた。でも騙されない。総務省が対等平等の協働なんて考えるはずがない。条文はちゃっかり「共同」に戻っているし。もっと読むと「市町村長が指定できることとし」とあり、私にとっては悪魔の言葉「指定」が登場する。2003年の自治法改正、指定管理者制度の悪夢。指定という法形式は市民社会の契約の自由と対等を壊す。実際に壊した。

記憶の後退りはここで止まらなかった。妙に鮮明な記憶、1991年の自治法改正まで戻ってしまった。このとき第260条の2が新設され、「地縁による団体」、「地域的な共同活動」、「不動産に関する権利」、「市町村長の認可」などの言葉がちりばめられた。いわゆる認可地縁団体の法人格の取得である。しかしこのときの権利は控えめなものであった。立法事実も、町内会長個人が町内会館などの不動産の名義人だった場合、亡くなったとき困るでしょう、という程度のものであった。当時（1990年頃）私はNPO法人法が必要だと考え、試案の作成なども行っていた。復古的な地縁法人制度はけしからんと批判して、とぼちりて、来るべきNPO法人法案が嫌がらせを受けるかもしれないと小心にも心配した。さらに姑息なことも考えた。この手があったのかと。

「地域的な共同活動のための不動産又は不動産に関する権利等を保有するため市町村長の認可を受けたときは、その規約に定める目的の範囲内において、権利を有し、義務を負う」と条文にはある。「権利を有し」という一語を獲得できれば、法人格一発OKだ。その頃の市民活動団体（まだNPOとは呼ばれていなかった）の法人格の必要性も、団体の名前で電話が引けない、事務所が借りられないという程度のものであったので、こんな感じの条文が似合う。気が引けて、そうした提案は公にはなされなかったが、自治省が一枚上、結果としてまんまと騙された。総務省になって「不動産」の要件を自治法改正で外した。万能の法人になった。そこから今回の指定地域共同活動団体までは一歩である。自治省・総務省は30年余をかけて町内会を育てた。この長期戦略には頭が下がる。

今回の「指定地域共同活動団体」にこだわるのは、地方分権は自治体の自治とコミュニティの自治の両輪によって支えられていると考えるからだ。

NPO法が1998年成立、最初に分権一括法が99年だ。単なる偶然ではない。NPO法は日本にまっとうなサードセクター（それも地域で）を建設しようという目的を持っていた。「三セク」とは異なるサードセクターを。一方現実の「三セク」も多くのところで経営危機に陥っていた。市民の側と役所の側の異なった思惑が共に「三セク」改革を促した。今度の法改正は「三セク」問題の解決を、「サードセクター」の自律ではなく、指示命令、恩典、依存、自分の手足、いわば「四セク」によって解決しようとするものである。

コミュニティの改革は1969年「国民生活審議会調査部会報告書」まで遡る。「伝統的地域共同体を組織に組入れて機能させてきた従来の行政と住民との接合方式は既に意義を失い」とまで書かれた。これに自治省は面従腹背で応じた。

もちろん、「コミュニティの自治」派も提案を続けてきた。地縁（血縁）の、いわばゲマインシャフトのコミュニティではなく、意識的に組織された（オーガナイジング）、いわばゲゼルシャフトのコミュニティを対置してきた。戦況はどうだろうか。

だから、今回の自治法の改正は、国の自治体に対する指示権と、自治体のコミュニティに対する指定・指示権の両方が問われている。たまさかの「非平時」の指示権より、平時で常時の指示権の方が問題は深刻ではなからうか。あえて一言。

意思能力に欠ける者への行政対応についての実務的考察 ～取手市における成年後見の市長申立事例を中心に～

千葉 真理子

<要 旨>

高齢化の進行に伴う認知症有病者の増加が新たな社会的課題となっているが、認知症等により意思能力を欠く者への行政対応がどうあるべきかについては必ずしも十分な検討がなされていない。本稿では、茨城県取手市において後見等開始の審判の市長申立てを行った事例を題材に、高齢者福祉について行政との連携や協働を行う弁護士立場から、意思能力に欠ける者への行政対応について分析を行った。

行政による意思能力に欠ける者の支援には様々な契機があるが、地域住民や福祉関係者等からの情報提供が大きな役割を果たしている。民間部門からの情報提供を公的支援に繋げることにより、意思能力に欠ける者が孤立することのない地域社会を実現することが重要である。また、意思能力に欠ける者の存在や状況を把握し権利擁護のための支援を行うには、行政内部における情報共有や関係各機関の密接な連携が不可欠である。さらに、後見人の立場から見た場合、行政からの通知や、住民票の所在地、印鑑登録の際の本人の意思確認など、意思能力に欠ける者に対する行政対応について、制度面・運用面において改善すべき点も見受けられる。

行政職員の成年後見制度への理解を深めるとともに、意思能力に欠ける者についての新たな制度や運用を検討することで近い将来訪れる超高齢社会に備える必要がある。

はじめに

高齢化の急速な進行に伴い、認知症有病者数も急速に増加している。高齢社会白書によると、2012年に462万人であった65歳以上の認知症有病者数は、2030年には700万人を超え、

高齢者の約5人に1人は認知能力に何らかの問題を抱えることになると見込まれている⁽¹⁾。このような社会において、意思能力に欠ける者に対する行政対応がどうあるべきかは、今後の行政法学及び行政実務にとって重要な課題である⁽²⁾。しかしながら、意思能力に欠ける者に対する行政対応のあり方については、これまで十分な検討がなされておらず⁽³⁾、実務的には「見て見ぬふり」でやり過ごされてきた場面も多かったようである。

この点に関し、筆者は、北村喜宣上智大学教授を代表とする研究プロジェクト（JSPS 科研費22K18517、22H00783）に法曹実務家として参加し、意思能力に欠ける者に対する行政対応のあり方について検討する機会を得た。本稿では、筆者が複数の成年後見人を務める茨城県取手市の市長申立事例（後見等開始の審判の市長申立てを行った事例）を中心に、高齢者福祉について行政との連携や協働を行う弁護士の立場から、意思能力に欠ける者への行政対応について分析を行った。

以下、成年後見制度の概要と利用状況について紹介した上で（後述1）、筆者が成年後見人等として携わった事例を題材に、意思能力に欠ける者への行政対応のあり方について検討し（後述2）、最後に、専門職後見人の立場から、意思能力に欠ける者への行政対応について若干の問題提起を行う（後述3）。

なお、本稿では「意思能力に欠ける者」について厳密な定義付けはせず、個別事案において問題となる行為を行うための十分な能力（事理弁識能力や判断能力を含む）を有して

-
- (1) 内閣府「平成29年版高齢社会白書」（2017年）21頁参照。なお、2024年5月8日の認知症施策推進関係者会議（第2回）に提出された資料によると、認知症有病者数の推計値が2030年に約523万人に下方修正されているが（二宮利治「認知症及び軽度認知障害の有病率調査並びに将来推計に関する研究」）、これを前提としても、2030年に高齢者の約7人に1人は認知能力に問題を抱えることとなる。
 - (2) 例えば、重度の認知症により意思能力を欠く高齢者に対し固定資産税を賦課するにあたり、その決定通知書を当該名宛人の住所宛に郵送することで足りるのかは、意思能力に欠ける者に対する意思表示の効力との関係で重要な問題を惹起する（北村喜宣「不利益処分の名あて人としての『意思能力に欠ける者』——行政手続法の一断面（2・完）——」自治研究99巻7号（2023年）45頁以下）。田中良弘「意思能力を欠く者と公法上の意思表示」自治総研542号（2023年）18頁は、私法上の意思表示の受領能力に関する民法98条の2が公法上の意思表示にも原則として適用される結果、（当該意思表示は有効であるが）その意思表示をもって相手方に対抗することができないと考えるべきであろう、と指摘する。
 - (3) 北村喜宣「不利益処分の名あて人としての『意思能力に欠ける者』——行政手続法の一断面（1）——」自治研究99巻6号（2023年）19頁。公法上の意思表示に求められる相手方の判断能力について、意思表示の類型に応じた行政の確認義務と相手方の受領能力の段階的整理を試みるものとして、釧持麻衣「公法上の意思表示に求められる判断能力の程度に関する試論」自治総研547号（2024年）1頁以下。

いない者という意味合いで用いることとする。

1. 成年後見制度の概要と利用状況

(1) 成年後見制度の概要

成年後見制度は、意思能力（条文上は事理弁識能力）に欠ける者あるいは不十分な者の権利擁護のため、裁判所から選任された成年後見人、保佐人、補助人のいずれかが、本人の財産管理や身上保護等の事務を通じて本人を支援するための民法上の制度である。

成年後見人等は、法律行為の代理権、同意権、取消権といった権限を与えられ、本人の通帳を預かって必要な入出金を行ったり、入院や高齢者・障害者施設への入所に関する契約の締結、不動産の管理や処分、相続手続等、必要に応じて本人の生活を維持向上させるためのサポートを行う。業務範囲は多岐に及ぶが、あくまで法律行為に関する権限行使を手段とし、例えば、介護が必要な者に適切な介護サービスを受けられるよう手配をして契約締結はするが、実際に介護等の事実行為を行うことはないと言われている。もっとも、実際のところは事実行為に及ばざるを得ないことも多い。

成年後見制度を利用するには、家庭裁判所への後見等開始の審判の申立てを行う必要がある。本人が自ら申立人になることができない場合、配偶者や四親等内の親族など民法に定められた本人以外の申立権者が申立てを行わなければならないが、身寄りのない者や親族が非協力的な場合は民法上の申立権者による申立てが困難であることから、本人の福祉を図るため特に必要があると認めることを要件に、老人福祉法等において、市区町村長にも申立権限が与えられている（老人福祉法32条、知的障害者福祉法28条、精神福祉保健法51条の11の2。特別区の区長につき、地方自治法283条参照）。

(2) 成年後見制度の利用状況

1999年の民法改正により導入された現行の成年後見制度は、2000年の施行当初、親族によって後見等開始の審判の申立てがなされ、親族が成年後見人等として選任されるケースが大半を占めていた。そのため、当時の成年後見制度は、いわば老いた親を扶養する子に対して財産管理などの法的権限を公に付与するようなものであり、実務

上、行政が積極的に介入することは想定されていなかった。ちなみに、民法における成年後見制度の規定は、開始の要件や行為能力に関する規定こそ民法総則（第1編）に置かれているものの、その権限や事務の内容に関する規定は親族編（第4編）に置かれていることから、成年後見制度が親族による財産管理等を念頭においたものであったと理解することができる⁽⁴⁾。

しかし、核家族化や少子高齢化の進展に伴い親族間の扶助機能が低下するとともに、地域社会における住民間の繋がり希薄化とともに近隣住民等による互助力も低下し、成年後見制度においても、行政や専門職の役割が重要度を増してきた。このことは、以下の成年後見制度の利用状況⁽⁵⁾からもうかがえる。

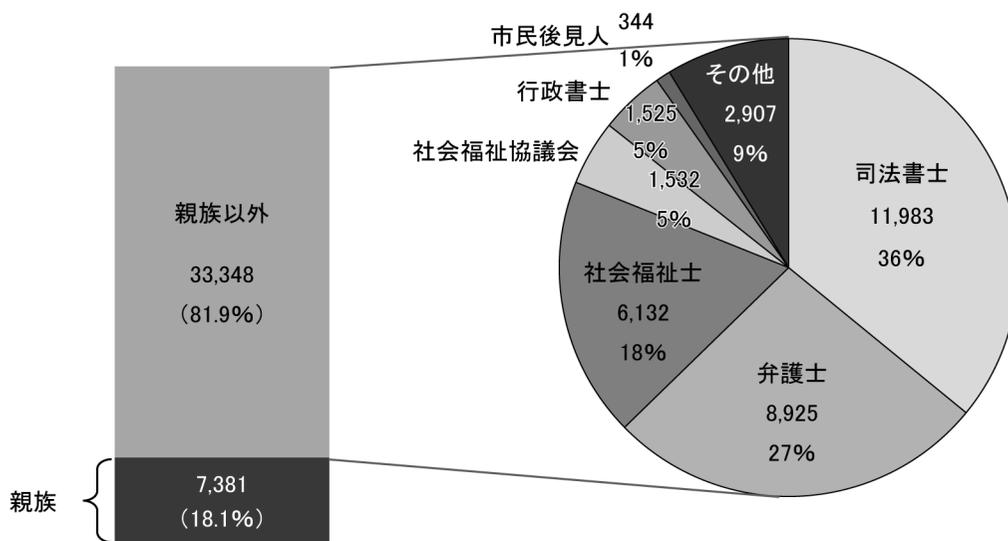
まず、後見等開始の審判の申立人は、現行の成年後見制度が始まって5年目である2004年度において、親族が約92%を占め、市区町村長による申立ては、わずか3%にとどまっている。これに対し、2023年度には、市区町村長による申立てが約24%となり、本人（22.2%）や子（20.0%）を超えて最多となっている。

次に、家庭裁判所によって後見人等に選任された者は、2004年度においては、本人の親族が約80%を占めており、専門職（弁護士、司法書士、社会福祉士）は計約20%であったが、2023年度には、親族の割合が全体の約18%まで減少し、専門職が約86%（司法書士約36%、弁護士約27%、社会福祉士約18%、行政書士4.6%）となっている。ちなみに、社会福祉協議会（4.6%）や市民後見人（1.0%）が後見人となるケースも増加しつつあり、親族以外の後見人等の多様化が進んでいる。

(4) これに対し、事前の契約によって、能力低下時における自己の生活や療養看護、財産に関する事務を第三者に委託しておく仕組みが任意後見制度であり、「任意後見契約に関する法律」に規定がある。

(5) 裁判所ウェブサイト「成年後見関係事件の概況」 (https://www.courts.go.jp/toukei_siryou/siryo/kouken/index.html [2024年7月31日閲覧。以下URLについて同じ]) に掲載された最高裁判所事務総局家庭局による各年度の統計資料を参照した。

図 1 : 2023年度における後見人等の内訳



出典：裁判所資料⁽⁶⁾を参考に筆者作成

(3) 成年後見制度の社会化と利用の伸び悩み

このように、現在の成年後見制度は、申立てと後見業務を主に親族が担っていた当初の状況から、市区町村長による申立てが全体の4分の1を占めるとともに、後見人等についても専門職を中心とした第三者が全体の8割以上を占めるようになり、意思能力に欠ける者を親族が支えるための制度から社会全体で支える制度へと変化している。市区町村長による後見等開始の審判の申立ての制度は、1999年の民法改正を受けて、老人福祉法、知的障害者福祉法及び精神保健及び精神障害者福祉法に規定が設けられたものであるが、その趣旨としては、身寄りがないなど親族による申立てが期待できないとき、各種サービスを行っている市区町村こそが成年後見制度の対象者の状況を的確に把握し得ると考えられたためである⁽⁷⁾。上述のように、市区町村長は、高齢者や障害者について「その福祉を図るため特に必要があると認めるとき」に後見

(6) 最高裁判所事務総局家庭局「成年後見関係事件の概況 — 令和5年1月～12月 —」 (<https://www.courts.go.jp/vc-files/courts/2024/20240315koukengaikyou-r5.pdf>)。

(7) 小林昭彦＝大門匡＝岩井伸晃編著『新成年後見制度の解説〔改訂版〕』（金融財政事情研究会、2017年）348頁以下。

等開始の審判の申立てをすることができる」とされており、このような仕組みは、当初から、成年後見制度の利用を必要とする一方で親族等による申立てが期待できない者を発見し利用に繋げるための制度として創られたものであった。

近時「成年後見の社会化」という言葉をよく耳にするが、この言葉は、上述した成年後見制度の利用状況の変化を受けて生まれたものではなく、現行の成年後見制度ができた当初から、成年後見制度が日本の社会福祉制度における重要なインフラとなるべく、期待を込めて使われていたようである⁽⁸⁾。近年における申立人や後見人等の成り手の変化は、介護の社会化と並ぶ成年後見制度の社会化の実現の一端を示していると評価できる。他方、急速な高齢化の進行と認知症有病者数の増加に比し、成年後見制度の利用者総数は下記のとおり伸び悩んでいる。制度利用を必要としながら利用にたどり着けていない者がいるならば、市区町村において、速やかにその者を発見し、必要に応じ市区町村長申立てを活用して制度利用に繋げるべきであろう。

(4) 成年後見制度利用促進と地域連携ネットワーク

成年後見制度の利用者数は、2023年12月末時点で25万人弱であり、成年後見、保佐、補助の類型ごとの利用の割合は、それぞれ71.7%、20.9%、6.4%となっている⁽⁹⁾。他方、2020年の認知症有病者数の推計値は少なくとも600万人以上と推計されており、認知症有病者数に比して成年後見制度の利用者数は明らかに少なく、必要な支援が行き届いていない現状がうかがわれる。

このような状況において、成年後見制度の利用促進を図るために「成年後見制度の利用の促進に関する法律」が2016（平成28）年に制定・施行され、2017年に第一期成年後見制度利用促進基本計画が、2021年に第二期成年後見制度利用促進基本計画が策定されるとともに、様々な施策が実施されている⁽¹⁰⁾。第一期基本計画では、①利用者がメリットを実感できる制度・運用の改善、②権利擁護支援の地域連携ネットワークづくり、③不正防止の徹底と利用しやすさとの調和がポイントとして挙げられ、そ

(8) 税所真也『成年後見の社会学』（勁草書房、2020年）33-39頁、上山泰『成年後見と身上配慮（日本社会福祉社会成年後見シリーズ3）』（筒井書房、2000年）112-118頁。

(9) 厚生労働省資料「成年後見制度の現状（令和6年4月）」<<https://www.mhlw.go.jp/content/001102138.pdf>> 3頁参照。

(10) 第二期基本計画の内容や各種の施策の実施状況につき、厚生労働省ウェブサイト「第二期成年後見制度利用促進基本計画・施策の実施状況等」<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000202622_00017.html>参照。

のための措置の中心として、市町村ごとに中核機関を立ち上げ、地域連携ネットワークを構築することが掲げられた。この地域連携ネットワークは、地域での広報や相談機能、制度の利用促進や後見人を支援する機能を果たすべく、行政、裁判所、社会福祉協議会、医療・福祉関係者、専門職、各種民間団体、地域関係団体など、幅広い構成メンバーが想定されている。また、第二期基本計画では、成年後見制度の運用の改善とともに、同制度以外の権利擁護支援策も踏まえた「住み慣れた地域において、すべての住民が、障害の有無にかかわらず尊厳のある本人らしい生活を継続することができるよう、社会全体で支え合」うという地域共生社会の実現が謳われ、さらなる地域連携ネットワークづくりの推進が求められている。

ちなみに、中核機関の設置状況は、2022年4月時点において、全国の自治体（市町村1,741）のうち、整備済みが約54%、2024年度までに整備予定が約13%となっている一方で、検討中ないし具体的な検討なしという自治体が約34%であった⁽¹¹⁾。人口規模別の整備状況をみると、人口規模に比例して整備が進んでおり、人口規模50万人以上の自治体では整備済みが90%を超えているが、1～5万人未満の自治体では約52%、1万人未満の自治体では約44%にとどまっている。人口規模の小さい自治体ほど、司令塔となるべき中核機関を設置して地域連携ネットワークを築くという作業に困難が伴うことがうかがわれる。このような自治体では、自治体内部のマンパワー不足に加え、専門職が地域にいないという自治体外部のリソース不足もあると思われる。

中核機関の設置方法には、広域連合や一部事務組合といった自治体の枠を超えた実践例もあり、整備済みの中核機関の圏域としては、市町村単位が70%を超えているものの、広域圏域によるものも20%を占めている。単独での中核機関の整備が困難な自治体においては、近隣自治体との連携を進めることが望ましいと思われる。中核機関と地域連携ネットワークが機能することが、市区町村長申立ての活用を後押しし、意思能力に欠ける者への権利擁護に直結するからである。

(11) 厚生労働省「令和4年度成年後見制度利用促進施策に係る取組状況調査（概要）」<<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/001078532.pdf>> 2頁。

2. 意思能力に欠ける者への行政対応のあり方

本章では、筆者が茨城県取手市において成年後見人（専門職後見人）等として携わった事例を題材に、意思能力に欠ける者への行政対応のあり方について検討する。

（1）取手市における取組み

検討の前提として、取手市における高齢者支援や成年後見制度の利用促進の取組みについて確認しておきたい。取手市は、茨城県の最南端に位置し、利根川を挟んで千葉県と接している。2024年7月1日時点の人口は約10.6万人、人口に占める65歳以上の割合を示す高齢化率は、約34.7%である⁽¹²⁾。取手市には、地域包括支援センターが市内5か所に設置され、地域住民、民生委員、ケアマネージャー（介護支援専門員）などの関係者から、認知症等により判断能力が低下し、何らかの対応が求められる高齢者の情報が市に集められ、必要に応じて市長申立てを行っている。

ちなみに、地域包括支援センターとは、市町村が設置主体となり、保健師・社会福祉士・主任介護支援専門員等を配置して、住民の健康の保持及び生活の安定のために必要な援助を行うことにより、地域の住民を包括的に支援することを目的とする施設であり（介護保険法第115条の46第1項）、2023年4月末時点において、全国に5,431（ランチ・サブセンター等を含め7,397）か所設置されている⁽¹³⁾。

取手市では、2018年12月に取手市成年後見制度利用促進審議会条例が制定され、2019年4月に医療・福祉・司法関係者等が委員として参加する成年後見制度利用促進審議会が設置された。成年後見制度の利用促進に向けた司令塔となるべき中核機関は、2020年4月に、取手市（高齢福祉課・障害福祉課）と一部業務委託を受けた取手市社会福祉協議会とが連携する形で設置された⁽¹⁴⁾。これに先立ち、取手市社会福祉協議会には、2016年に取手市成年後見サポートセンターが設置され、相談・広報等による成年後見制度の普及啓発に加え、市民後見人の養成や法人として後見受任を行うなど

(12) 取手市ウェブサイト「令和6年7月1日年齢別人口」<<https://www.city.toride.ibaraki.jp/seisaku/shise/tokejoho/tokejinko/documents/20240701nenreibetu.pdf>>参照。

(13) 厚生労働省資料「地域包括支援センターについて」<<https://www.mhlw.go.jp/content/12300000/001236442.pdf>> 2頁参照。

(14) 第二期取手市成年後見制度利用促進基本計画（令和5年4月）16頁。

の取組みを行ってきた。

また、上述のように、成年後見制度の利用を必要とする住民を確実に制度利用に繋げるためには、市長申立てが重要な役割を担うこととなるが、取手市では、2015年度から積極的に市長申立てを実施しており、2018年度以降は概ね年間30件前後、2022年度には51件の市長申立てを行っている。これは、人口10万人規模の自治体としてはかなり多い方である（2022年度の人口1万人あたりの市長申立件数は、全国平均が約0.7件であったのに対し、取手市は約5件であった）。

ちなみに、全国的に見ると、例えば人口規模や高齢化率が同程度でも、自治体によって市区町村長申立ての件数には大きな差があり、均一的な実施がなされているとは言い難い。厚生労働省の資料によると、後見等開始の審判の全申立件数のうち、市区町村長申立ての割合を都道府県別で比較すると、2018年には、最も割合の低い都道府県が12.1%、最も割合の高い都道府県が41.7%であった（全国平均は21.3%）⁽¹⁵⁾。これに対し、2023年には、最低10.7%、最高44.0%（全国平均21.3%）と、都道府県別の割合の開きがやや拡大している⁽¹⁶⁾。このような地域差には様々な要因が考えられるが、市区町村長申立てに対する各自治体の姿勢や経験の有無も大きな要因の一つであると考えられる。そもそも令和4年に市区町村長申立てをまったく行っていない自治体が630団体（約36.2%）存在し⁽¹⁷⁾、全国的には、成年後見制度の利用を必要としながら支援の手が届いていない者が一定数存在するものと思われる。

なお、取手市では、市内に住所を有しているが居所は有していない者（市内に住所を有しているが他市区町村の病院に入院している者など）や市内に住所を有しないが居所は有している者（他市区町村に住所を有しているが市内の病院に入院している者など）についても市長申立ての対象としているが、2020年に厚生労働省が市町村を対象に行ったアンケート調査の結果によると、住所のみを有している者を市町村長申立ての対象としている市町村は720団体（67.4%）、居所のみを有する者を対象に含めている市町村は214団体（20%）にとどまっている⁽¹⁸⁾。しかし、住所・居所の両方を

(15) 厚生労働省資料「成年後見制度の現状（令和元年5月）」<<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000511780.pdf>> 8頁。

(16) 厚生労働省・前掲注(9)9頁。

(17) 厚生労働省・前掲注(9)46頁。

(18) 厚生労働省資料「『成年後見制度における市町村長申立の適切な実施及び成年後見制度利用支援事業の推進に関する調査研究事業』中間報告」<<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/01060298.pdf>>20頁。

有している者のみを市区町村長申立ての対象とすることは、上述した市区町村長に申立権限を付与した法の趣旨を没却することになりかねない。意思能力に欠ける者の権利擁護の観点から、市区町村長申立ての対象者については制限をつけない運用が求められるよう。

(2) 成年後見制度を必要とする者の発見事例

表1は、筆者が後見人等を務めた取手市の市長申立事例の一覧である（ただし、特定を避けるため、各事例の一部に必要な範囲で修正を加えている）。

表1：市長申立てにより成年後見制度を利用した事例

	従前の生活状況	発見の契機等	発見者・通報者	後見人による主な対応等
①	独居（90代）	路上で倒れ入院	医療相談員	賃借物件解約
②	独居（70代）	自宅で倒れているところを知人が発見し入院	医療相談員	賃借物件解約
③	他自治体で独居（70代）	住所地の病院から取手市内の病院へ転院	医療相談員	（本市で市長申立て）
④	車上生活（70代）	取手市内で入院（住所地は他市）	医療相談員	（本市で市長申立て）
⑤	独居（80代）	別居の親族による身体的虐待	警察	施設入所手続
⑥	独居（70代）	民生委員	民生委員	施設入所手続
⑦	独居（70代）	近隣住民から情報提供	高齢福祉課職員	管理費滞納による訴訟対応
⑧	独居（90代）	知人からの情報提供	高齢福祉課職員	在宅介護サービス等開始手続
⑨	独居・訪問介護利用（90代）	別居の親族による経済的虐待	ケアマネージャー	（キャッシュカードの無効化）
⑩	親族と同居・デイサービス利用（70代）	同居の親族による経済的虐待	ケアマネージャー	同居の親族に対する説諭
⑪	配偶者と同居・訪問介護サービス利用（80代）	同居の配偶者が入院し（のち死亡）、独居困難のため施設に短期入所	ケアマネージャー	長期入所契約
⑫	親族と同居・精神障害により在宅支援（50代）	同居の親族が入院し（のち死亡）、独居困難のため施設に短期入所	障害福祉課職員	長期入所契約
⑬	障害者施設で生活（20代）	財産管理をしていた親族が入院（のち死亡）	障害福祉課職員	
⑭	高齢者施設で生活（80代）	債権回収会社からの督促	高齢福祉課職員	自己破産申立て
⑮	高齢者施設で生活（80代）	身元保証会社とのトラブル	高齢福祉課職員	身元保証会社との契約解除

出典：筆者作成

表1の各事例のうち、①から⑧は、発見時に介護サービスや障害福祉サービス等の利用がなかったケースであり、⑨から⑮は、訪問介護やデイサービスなどの介護サービスを利用していたり、高齢者施設等に入所していたケースである。前者（①～⑧）は、本人の入院を契機とするものが多いほか、身内による身体的・経済的虐待や、認知症の進行によって生活に異変が生じ近隣住民や民生委員等から情報提供があったことが発見の契機となっている。これに対し、後者（⑨～⑮）は、親族の支えなどにより本人の生活が成り立っていたうちは問題なかったものが、当該親族の入院などにより福祉関係の費用の支払いが滞ったことなどが契機となっている。以下、個々の事例について説明を加える。

ア 事例①～④

事例①は、在宅独居の高齢者が路上で倒れ緊急搬送されて入院し、入院先の病院の医療相談員から市の高齢福祉課に相談があった事案である。市の調査によれば、本人は配偶者を数十年前に亡くし、子は無く、親族は遠方に居住する高齢の兄弟姉妹ないしその子らのみという状況であった。そのため、入院手続やその後に対応できる者が存在せず、親族等による審判申立ても困難であったことから、速やかに保佐開始の市長申立てがなされた。保佐開始決定後、保佐人（筆者。以下同じ）により、医療費の支払いや自宅アパートの賃貸借契約の解除等を行った。

事例②は、在宅独居の高齢者が急病で入院し、入院先の病院の医療相談員から市の高齢福祉課に相談があり、後見開始の市長申立てがなされた事案である。事例①と発見の契機は共通するが、本事例は、入院後直ちに入院費支払いのための生活保護開始決定（職権保護）がなされ、その後に市長申立てがなされた点が異なっている。なお、本件は、本人が多額の預金を有しており、迅速に後見開始の審判の申立てがなされれば職権保護の必要はなかった事案であった。職権保護開始決定のタイミングは病院からの要請によっても異なり得るようであるが、生活保護費から医療費が支払われた場合、事後的に本人が医療費全額を負担する必要性が生じる可能性が

ある⁽¹⁹⁾ことからすれば、後見開始の審判の市区町村長申立てに先立ち職権保護開始決定をする必要があるか否かについては、慎重な検討が必要であると思われる。

事例③は、他の自治体に住所を有する在宅独居の高齢者が、転倒により寝たきり状態となって入院し、その後、リハビリのために取手市内の病院に転院したという事案である。高次脳機能障害等により後見開始の審判の市区町村長申立てが必要となったものの、住所を有する自治体と入院先の病院の所在地である取手市のどちらが申立てをするかが問題となり、両自治体の間で協議が行われた。結果として、市長申立ての経験が豊富であったことや居所のみを有する者も申立対象としている取手市において後見開始の審判を申し立てることとなった。このようなケースでは、実務上、後見開始後の生活拠点（病院ないし施設）がどこになるかも見据え、当該地域の専門職後見人が選任されるよう工夫する必要もある（本人の生活拠点から遠方の専門職等が選任された場合、身上保護等で不都合が生じる）。本件においては、後見人就任直後に移動を含め丸一日をかけて住民票所在地に赴き預金口座の解約や自宅アパートの賃貸借契約の解約等を行い、本人の退院後、取手市内の高齢者施設への入所手続等を行った。

事例④は、住所地を離れて車上生活をしていた高齢者が、体調を崩して取手市内の病院に入院したため、事例③と同様、取手市において市長申立てを行った事案である。保佐人就任後の初動業務は、中古車販売業者の敷地内に放置してあった自動車を廃棄するとともに、住所地に赴きアパートの賃貸借契約の解約等を行った。なお、保佐開始の審判の申立ての際には必要に応じて保佐人への代理権付与の申立てをするのが通例であり、本件においても、市長申立ての際に賃貸借契約の解除等の代理権付与の申立てがなされている。

以上の事例は、いずれも、入院先で後見等開始の必要性が生じ、本人の生活状況や財産の有無の把握が困難な中で、速やかに市長申立ての要否を判断し申立てを行う必要があったケースである。このような事案では、行政に後見等開始の審判の申立てに関する一定のノウハウが求められることから、市区町村長申立ての経験に乏

(19) 職権保護がなされた場合、本人に預金等の財産があれば、事後的に医療費全額の返還を請求される可能性がある。意思能力に欠ける者に対する医療費全額の返還請求につき、職権保護開始決定に至る事実関係にかんがみ「後期高齢者医療等の被保険者であれば負担を要しなかった範囲の保護費の返還を求める部分については、著しく衡平を失っており、裁量権の範囲を逸脱した違法がある」と判示して生活保護法63条に基づく費用返還請求処分を取り消した裁判例として、東京高判令和2年6月8日判タ1478号31頁がある。

しい自治体においては、他の自治体と経験を共有するなど連携を図る必要があると思われる。また、事例③および事例④は、住所と居所が異なる状態において後見等開始の審判の申立てが必要となったケースである。このようなケースでは、住所地・居所地いずれの自治体によっても申立ての対象とならない可能性があるが、意思能力に欠ける者の権利擁護の観点からは、全国どの自治体においても、同レベルの支援を受けられることが望ましい。

イ 事例⑤～⑧

事例⑤は、在宅独居の高齢者が、別居の親族から身体的虐待を受け、高齢者虐待防止法9条2項に基づく短期入所となった事案である。本件では、虐待について本人の証言が得られ、受傷の状態から証言が裏付けられたため、上記のような対応が可能となった（ただし、当該親族は虐待の事実を否定）。しかし、本人の認知症がさらに進行して意思疎通が困難となった場合は、虐待の事実が発覚せず、速やかな保護に至らない可能性があった。虐待事案については、特に速やかな発見が必要となると思われる。なお、後見人就任後、高齢者施設と契約し長期入所に切り替えた。

事例⑥は、在宅独居の高齢者宅を民生委員が訪問した際、応答がないことを不審に思い、安否確認を市に依頼して、市から通報を受けた警察が自宅内で本人が倒れているのを発見した事案であり、民生委員が高齢者世帯を訪問して見守る仕組みや、行政や警察との連携が功を奏したものと評価することができる。なお、後見人就任後、本人と話し合い、在宅での生活の継続が難しいことを本人も納得し、高齢者施設に入所した上で、自宅アパートの賃貸借契約の解除等を行った。

事例⑦は、自己所有のマンションで独居していた高齢者について、交流のあった隣人が、衛生状態の悪化やマンション管理費の滞納など当該高齢者の生活状況の異変に気づき、市に情報提供をした事案である。当該事案では、市の高齢福祉課の働きかけにより後見開始決定前に高齢者施設に仮入所することができ、後見人就任後、速やかに高齢者施設と正式契約を締結した。仮に隣人との交流が乏しかった場合、このような迅速な発見・対応は困難であり、さらなる生活環境や経済状況の悪化が進行していた可能性が高い。地域社会による相互支援と行政との連携・協働の重要性を示唆するものといえる。なお、自宅マンションについては、後見人就任後に任意売却し、滞納管理費の一部の支払いに充当した。

事例⑧は、在宅独居の高齢者の認知症が進行し、それまで買物の付添い等をして

いた知人が支援の限界を感じ、市に相談したことから発覚した事案である。本件においては、近隣の住民ではない知人からの情報提供を契機として保佐開始の市長申立てがなされたケースである。もっとも、似たような事案で知人から経済的搾取を受けていたというケースも多く存在する。知人による共助の有益性と善意に頼ることの危険性は表裏一体といえよう。なお、本件では、後見人就任後、本人が在宅での生活を強く希望したため、訪問介護や訪問看護、訪問診療等の在宅サービスを利用するとともに、民間の警備保障会社による見守りサービスを利用して生活を支援している。

⑤から⑧の事例は、①から④と異なり、警察や民生委員、知人といった多種多様な者が契機となって意思能力に欠ける者の発見・支援に至っている。意思能力に欠ける者への行政対応については、警察や民生委員などの公的機関はもちろん、民間人を含む地域社会との連携・協働が重要であるといえよう。

ウ 事例⑨～⑫

事例⑨は、訪問介護サービスを利用していただ在宅独居の高齢者につき、ケアマネージャーが光熱費の滞納に気づいたことをきっかけに、別居の親族による経済的虐待を疑い、市に相談したことから発覚した事案である。本件では、親族が本人のキャッシュカードを持ち去り年金が入るとすぐに払い戻していたことから、発覚後直ちに関係者が連携し、本人を銀行窓口へ同行しキャッシュカードを無効化した。その後、保佐開始の審判の市長申立てがなされ、保佐人選任後、新たなキャッシュカードの発行を受け、保佐人において口座管理を行っている（毎月の収支は黒字であり、本人の口座残高は確実に増加していることから、本人は通帳を見るたび涙を流さんばかりに喜んでいる）。

事例⑩は、親族と同居していた高齢者が、年金を親族に搾取され、利用していた通所介護サービスの利用料の支払いが滞り、異変に気付いたケアマネージャーが市に相談したことから発覚した事案である。経済的虐待の事案で本人の認知能力も低下していたことから速やかに後見開始の審判の市長申立てがなされ、後見人就任後、経済的虐待はなくなり本人も平穏な生活を取り戻すことができたが、介護サービスを利用していなければ発覚が遅れ、被害がさらに深刻化していた可能性があった。

事例⑪は、訪問介護サービスを利用して配偶者と同居していた高齢者が、それまで本人を支えていた配偶者の入院（その後死亡）により生活の維持が困難になり、

ケアマネージャーから市への相談を経て、高齢者施設に短期入所した事案である。短期入所後、直ちに保佐開始の審判の市長申立てがなされ、保佐人就任後、当該施設と契約を締結し、長期入所に切り替えた。

事例⑫は、高齢の親族と同居していた精神障害者が、当該親族が入院（その後死亡）したため生活の維持が困難となり、市の障害福祉課の職員によって発覚した事案である。発覚後直ちに障害者施設に短期入所するとともに後見開始の審判の市長申立てがなされ、後見人選任後、長期入所に切り替えた。本件では、在宅にて障害福祉サービスを利用していたことから障害福祉課の職員による迅速な発見・対応をすることができたが、仮に障害福祉サービスを利用しておらず、同居親族の支援のみで生活していた場合、迅速な対応は困難であったと思われる。

事例⑨から⑫は、いずれも、在宅の介護サービスや障害福祉サービスを受けていたケースであり、そのことが、問題発生後の迅速な発見・対応に繋がっている。

エ 事例⑬～⑮

事例⑬は、障害者施設で生活していた精神障害者の親族が入院し（その後死亡）、財産管理の継続が困難となったことから、入所施設の施設長から市の障害福祉課の職員に連絡があり、市長申立てに繋がった事案である。

これに対し、事例⑭は、高齢者施設で生活していた認知症有病者につき、債権回収会社からの督促状が施設宛に届いたことから問題が発覚し、債務整理の必要が生じたため後見開始の審判の市長申立てがなされた事案である。後見人選任後、後見人において自己破産の申立てを行った。また、事例⑮は、高齢者施設で生活していた認知症有病者が、施設入所前に契約した身元保証会社⁽²⁰⁾に不信感を持ち、施設長に相談したことから市の高齢福祉課に情報提供がなされ、市長申立てに繋がった

(20) 身元保証会社とは、身寄りのない高齢者等を対象に、入院や施設への入所時の身元保証や通院・買物等の送迎などの日常生活支援、葬儀・遺品整理・納骨などの死後事務等を行う民間事業者を指し、実費や報酬の引当てのために一定額の預託金の支払いを求められることが一般的である。本稿執筆時点において監督官庁はなく、契約の不透明さが問題となることも多く、全国の消費生活センターには、契約時・解約時のトラブルに関する相談が急増している（国民生活センターウェブサイト「身元保証など的高齢者サポートサービスをめぐる契約トラブルにご注意」〈https://www.kokusen.go.jp/news/data/n-20190530_1.html〉参照）。もっとも、他の事例では、入院付添いや死後事務などの後見人の業務範囲を超える部分について身元保証会社によるサービスが本人の利益になるという判断のもと契約を継続したケースもある。

事例である。本事例では、後見人選任後、当該身元保証会社との間で締結された契約内容を精査し、契約継続の必要性が認められないという理由で解約をした。

事例⑬から⑮は、高齢者施設や障害者施設に入所中に問題が発覚したケースであり、このような事案では、在宅の場合と比べ、比較的、迅速な発見・対応が可能であるといえる。

(3) 検 討

上記(2)で紹介した各事例は、いずれも後見等開始の審判の市長申立てがなされた事案であり、行政がいかにして成年後見制度の利用を必要とする者を発見し、市区町村長申立てをすべきかを検討するにあたって参考になるものと思われる。そこで、以下、上記の各事例を踏まえ、後見等開始の審判の市区町村長申立てに焦点をあてて、意思能力に欠ける者への行政対応のあり方について検討することとしたい。

表1から明らかであるように、後見開始等の市区町村長申立てをするに至る経緯においては、医療従事者や警察、民生委員、福祉関係者のほか、近隣住民や知人といった純粋な民間人も重要な役割を果たしている。また、現行の成年後見制度は、2012年の介護保険法の施行に伴い、意思能力に欠ける高齢者等が介護サービスを利用するための要介護認定の申請や介護サービス契約を締結するための法的な支援の仕組みとして導入されている⁽²¹⁾。したがって、後見等開始の審判の市区町村長申立てに関する行政対応のあり方を検討するにあたっては、それらの法律行為を念頭において、高齢者福祉や障害者福祉に関する多様なアクターの存在を前提に、行政が成年後見制度の利用が必要な者を発見し市区町村長申立てに繋げるための連携・協働の仕組みについて検討することが有益であると思われる。

このような観点から民間を含めた高齢者福祉や障害者福祉のための様々な活動に目を転じると、地域において高齢者や障害者の生活を支援するための仕組みとしては、成年後見制度や介護保険制度のような公的制度に基づく支援活動のみならず、社会福祉協議会が行う日常生活自立支援事業のような民間団体による契約に基づく支援活動や地域住民による支えあいなどのインフォーマルな支援活動も、地域社会において重

(21) 小林=大門=岩井・前掲注(7)6頁。

要な役割を果たしている⁽²²⁾。これらの活動は、社会福祉サービスの観点からは公的
制度と明確に区別することが困難であり⁽²³⁾、各市区町村においては、これらの支援
活動に携わる民間団体や地域住民等とも密接に連携・協力し、成年後見制度の利用が
必要な者を積極的に発見する仕組み⁽²⁴⁾を構築することが求められる。

3. 専門職後見人の立場から見た意思能力に欠ける者への 行政対応の課題

(1) 縦割り行政

成年後見人に選任されると、各種の通知や税金の納付書等の行政文書の送付先を後
見人宛に変更する必要が生じるが、多くの自治体では、国民健康保険又は後期高齢者
医療保険、介護保険、税務（住民税、固定資産税）等の各担当にそれぞれ送付先変更
届を提出する必要があり、一か所に届出すれば自治体内部で情報共有する仕組みには
残念ならなっていない。後見人にとっては初動業務として非常に手間がかかる上、

-
- (22) 社会福祉協議会による日常生活自立支援事業や民生委員によるインフォーマルな高齢者支援
活動につき、田中良弘「高齢社会における公私協働と住民組織の役割」行政管理研究185号
(2024年) 27頁以下参照。筆者が参加している介護事業を目的とするNPO法人においても、
介護保険による訪問介護や障害者支援事業のほか、高齢者や障害者の支援のためのインフォー
マルな活動として、契約に基づく高齢者の送迎や買物代行、庭木の手入れなどを行っている。
- (23) 民間団体や地域住民によるインフォーマルな支援活動（例えば、成年後見人が選任されるま
までの間、銀行に同行して預金の払戻しを補助する行為や、介護保険の対象とならない高齢者の
送迎サービスなど）は、成年後見制度に基づき後見人等が選任されるまでのタイムラグを埋め
たり、介護保険制度に基づく介護サービスでは対応できないニーズに対応する上で重要な役割
を果たしている。
- (24) 例えば、地域の高齢者に対し、民生委員が全戸訪問を行っている自治体も存在するようであ
る。このような自治体では、民生委員が高齢者の意思能力の程度を把握した上で高齢福祉課等
へ情報提供し市区町村長申立てに繋げる仕組みを構築することが考えられる。民生委員が地域
における在宅高齢者支援の重要な役割を果たしていることにつき、樋口範雄＝関ふ佐子『高齢
者法 — 長寿社会の法の基礎』（東京大学出版会、2019年）73頁参照。なお、このような仕組
みを構築した場合、民生委員の負担増が問題となるが、例えば、認知症有病率が急激に増加す
る75歳以上に限定して意思能力の把握を行うことにより、負担軽減を図りつつ高齢者福祉の充
実を図ることも考えられる（年齢階級別の認知症有病率の推計値につき、認知症施策推進のた
めの有識者会議（第2回）に提出された資料「認知症年齢別有病率の推移等について」<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ninchisho_kaigi/yusikisha_dai2/siryou1.pdf> 2頁参照）。

届出を失念した部署があると、行政文書が被後見人の住所地に送付されるなどのトラブルが生じることとなる⁽²⁵⁾。また、関係部署に届出を済ませていても、コロナ禍において住民に発送されたワクチン接種券や臨時給付金申請書などについては、後見人の有無にかかわらず一律に住民票上の住所に送付した自治体が多かったようである。この場合においても、居住実態を伴わない住民票上の住所宛に送付されることにより、被後見人に思わぬ不利益が生じることが起こり得る。なお、最近では、送付先変更届の届出先を一元化する自治体も生じているようであるが⁽²⁶⁾、問題意識を共有し、すべての自治体において届出先の一元化を図ることが望まれる。

上記のような縦割り行政の問題は、届出という手続上の問題にとどまらない。例えば、ある自治体では、高齢福祉の担当課で把握していた認知症高齢者の情報が他の部署に共有されず、その結果、不動産の不適切管理の実態把握が遅れるという行政側にとっての弊害が生じたとのことである。また、固定資産税の滞納者について、税務の担当課の職員が面談した際に意思能力の低下がうかがわれたにもかかわらず、福祉担当の部署へ情報提供がなされず、対応が遅れたという事例もある。このケースでは、仮に情報提供が高齢福祉課等に共有されて後見開始の審判の市長申立てがなされ成年後見人が選任されれば、成年後見人による納税が見込まれ、さらなる滞納の回避という行政にとってのメリットも存在する。

行政内部において連携を取ることで迅速な問題解決がなされた好事例として、被後見人宅（空き家）の隣人が自治体に対し当該空き家の敷地の草刈りについて相談した事例がある。当該事例では、隣人からの相談を受けた当該自治体の担当部署が税務課に空き家の敷地の所有者について照会したところ、税務課から所有者に後見人が選任されている旨の情報提供がなされ、担当部署から連絡を受けた後見人により速やかに草刈りが手配されたとのことである。

(25) このような事態は、後見人や被後見人にとって不利益であるにとどまらず、行政自身にとっても、当該通知が相手方に対抗できない可能性が生じる点で問題である（田中・前掲注(2)18頁参照）。区分所有法に基づく私法上の通知の効力に関する裁判例であるが、札幌地判平成31年1月22日判時2424号92頁は、マンション管理組合が意思能力を欠く常況にある区分所有者に対して行った弁明の機会の付与の通知の効力を否定している。

(26) 三好登志行「兵庫県における『成年後見制度利用に係る送付先変更の一括受付』に関する取り組み」実践成年後見109号（2024年）2頁。

(2) 実態と異なる住民票

住民票は、住民に関する事務の処理の基礎となるものであるが（住民基本台帳法1条）、意思能力に欠ける者については、住民票上の住所が居住実態を反映していないことが少なくない。例えば、施設に入所して自宅アパートの賃貸借契約を解約したとしても、入所先が長期の入所を目的としない施設の場合には、当該施設に住所を移動させることができず、住民票上は従前の住所のままとなることがある（長期入院の場合も同様の問題が生じる）。

上記のような実態を反映していない住所の問題は、意思能力に欠ける者に固有のものではないが、高齢化の急速な進行に伴い認知症有病者が急増している現在において、このような制度上の問題を看過することはできないように思われる。核家族化と高齢化の急速な進行を受けて、従来の家制度を前提とする「住所」を見直すことが期待される⁽²⁷⁾。

なお、関連して、転居先が他の自治体に所在する特定の高齢者施設である場合、高齢者施設が多く所在する自治体に財政負担が集中することを避ける趣旨から、一定の要件を充たす場合には、転居後も従前の自治体が引き続き国民健康保険や介護保険、後期高齢者保険の保険者となる住所地特例の仕組みがある。しかしながら、従前の自治体が被保険者やその後見人の居住地から遠方である場合、被保険者や後見人は、保険に関する事務手続のために従前の自治体に赴く必要があることや、事務手続がオンラインや郵送で可能な場合でも一定の不利益が生じることがある。転居先の自治体の窓口において手続を代行するなどの方法により、住民に負担を課すことなく財政負担の偏りを是正するなどの住民目線の仕組みを検討すべきであると思われる。

(3) 印鑑証明書

2019年に制定された「成年被後見人等の権利の制限に係る措置の適正化等を図るための関係法律の整備に関する法律」が成年被後見人に対する一律的な権利制限を廃止したことを受け、多くの自治体において印鑑条例の欠格条項が改正され、成年被後見人であっても一定の要件のもと印鑑登録をすることが可能となった。他方、いかなる場合に成年被後見人が印鑑登録をすることができるかについては、各自治体の印鑑条

(27) 住民概念の再構築や住所複数制の可能性に論及するものとして、清水晶紀＝菊池馨実編著『相談支援の法的構造 — 地域共生社会構想の理論分析 —』（信山社、2022年）281頁以下。

例の定めや運用により異なっている。

多くの自治体では、従前の「成年被後見人」という欠格条項の定めにて代えて「意思能力を有しない者」とする内容の改正が行われている⁽²⁸⁾のに対し、印鑑条例や同条例施行規則において、成年後見人が同行していることを要件に成年被後見人の印鑑登録を認めることを明記している自治体や⁽²⁹⁾、それに加えて成年被後見人の申請意思を確認できることを要件として明記している自治体も存在する。なお、条例や規則に要件が明記されていない場合であっても、運用上、同様の要件により成年被後見人による印鑑登録を認めている自治体が多い。これに対し、欠格条項に「成年被後見人」と定めている自治体も存在する（以上につき、表2参照）。

表2：印鑑条例の欠格条項における意思能力に欠ける者に関する定め（取手市と東京23区）

	印鑑条例の定め	印鑑条例施行規則の定め	ウェブサイトにおける要件の記載
取手市	意思能力を有しないことにより印鑑の登録を受けることが適当でないと認められる者として規則で定めるもの	(1) 成年被後見人（……印鑑登録の申請をする時に法定代理人が同行し、かつ、当該成年被後見人本人が申請する場合を除く。） (2) 前号に掲げるもののほか、意思能力を有しないことにより印鑑の登録を受けることが適当でないと特に市長が認める者	
足立区	意思能力を有しない者	なし	なし（リンク切れ）
荒川区	成年被後見人（その法定代理人の同行の上、……申請をした成年被後見人……を除く。）		
板橋区	成年被後見人（法定代理人が同行した上で、……申請をした者……を除く。）		
江戸川区	意思能力を有しない者	なし	成年被後見人本人が窓口に来庁され、かつ、法定代理人が同行している場合に限り申請することができます
大田区	成年被後見人（法定代理人（復代理人を除く。以下同じ。）が同行した上で、印鑑の登録を受ける意思を区長が確認できた者を除く。）		
葛飾区	成年被後見人（法定代理人が同行して、……申請をする者を除く。）		
北区	意思能力を有しない者	区長は、成年被後見人が……申請を行う場合は、法定代理人の同行を求め、かつ、当該成年被後見人本人の意思を確認するものとする。	
江東区	意思能力を有しない者	なし	法定代理人（成年後見人）が同行のうえ、成年被後見人ご本人が来庁し、申請される意思を確認できる場合に限り、印鑑登録の申請が可能です。

(28) 東京23区においては比較的少数であったが、筆者が無作為に抽出して調べた限りでは、市町村においては欠格事由に「意思能力に欠ける者」と定めている印鑑条例が多かった。

(29) 一例として、取手市では、印鑑条例において詳細を規則に委任し、印鑑条例施行規則において成年被後見人が印鑑登録を受けるための具体的な要件を定めている（表2参照）。

	印鑑条例の定め	印鑑条例施行規則の定め	ウェブサイトにおける要件の記載
品川区	第16条の2の規定による法定代理人の同行のない成年被後見人 第16条の2 ……成年被後見人である場合、……申請等をするときは、法定代理人が当該成年被後見人に同行しなければならない。この場合において、区長は、法定代理人が本人であることおよびその権限を身分証明書等の提示により確認しなければならない。		
渋谷区	意思能力を有しない者	なし	意思能力を有しない者は登録できません。
新宿区	成年被後見人（その法定代理人が同行して……申請を行う者を除く。）		
杉並区	成年被後見人（法定代理人（復代理人を除く。以下同じ。）が同行した上で、印鑑の登録を受ける意思を区長が確認できた者……を除く。）		
墨田区	意思能力を有しない者	なし	成年被後見人が印鑑登録の申請等をする場合、次の要件をすべて満たして頂く必要があります。 1. 成年被後見人本人による申請であること。 2. 成年被後見人が同行すること。 また、これらを満たしても、申請にかかる本人の意思が全く確認できないなどの理由により申請等を受け付けられない場合もございます。
世田谷区	成年被後見人であって、印鑑の登録の申請時にその者の法定代理人の同行がないもの		
台東区	成年被後見人	なし	成年被後見人は登録できません
中央区	成年被後見人（法定代理人が同行の上、……当該成年被後見人が自ら申請する場合を除く。）		
千代田区	意思能力を有しない者	なし	成年被後見人も、法定代理人（成年被後見人）同行のもと、印鑑登録ができるようになりました。
豊島区	意思能力を有しない者	なし	成年被後見人の印鑑登録申請は、成年被後見人に法定代理人（成年被後見人）が同行しての申請となります。
中野区	意思能力を有しない者	なし	成年被後見人ご本人が窓口に来庁し印鑑登録を行うことの意味を示し、かつ法定代理人が同行している場合に限り、印鑑登録の申請が可能となります。
練馬区	意思能力を有しない者	なし	成年被後見人の方が、本人の意思により自らが窓口で申請する場合、法定代理人の同行が必要です。
文京区	意思能力を有しない者	なし	成年被後見人の方は、成年被後見人ご本人が窓口に来庁され、かつ法定代理人が同行している場合に限り、印鑑登録申請可能となります。
港区	意思能力を有しない者	なし	登録申請できる人として「意思能力を有する者」との記載あり
目黒区	成年被後見人（次条第2項の規定により申請する者を除く。） 第4条2項……登録申請者が成年被後見人である場合は、法定代理人が当該登録申請者に同行した上で、印鑑を提示して印鑑登録申請書により自ら申請しなければならない。		

出典：各市区のウェブサイトを基に筆者作成

2019年以降、多くの自治体において成年被後見人による印鑑登録が可能となったことは、近年の成年被後見人に対する一律的な権利制限を廃止する流れに沿うものであるが、印鑑条例や施行規則において「意思能力を有しない者」や「成年被後見人の意思が確認された場合」などと抽象的に定めるのみで具体的な確認方法について明確な基準が策定・公表されていない場合、成年被後見人の意思能力や申請意思の有無については窓口担当者の判断に委ねられることとなり、公正性や透明性の観点から疑問の余地がある。

なお、後見人が複数選任され、かつ、財産管理権は一部の後見人にしか付与されていない場合（例えば、専門職後見人に財産管理権が付与され、親族後見人は付与されないケース）では、財産管理権を有している後見人が同行しなければ、成年後見人の同行を印鑑登録の要件とした趣旨が没却されることになる⁽³⁰⁾。しかし、印鑑条例やウェブサイトにもそのようなケースについて記載されているものは筆者の調べた限り見当たらず、実際に、ある自治体では、財産管理権を有しない後見人のみが同行した場合でも印鑑登録と印鑑証明書の発行をしたケースがあったとのことである。このような問題のある運用を未然に防ぐには、自治体の担当者において、成年後見制度を正しく理解した上で制度設計や運用にあたる必要があるが、現状、そのような理解が不十分であることも少なくないと思われる。各自治体においては、成年後見制度の周知を図るとともに正確な理解に基づく制度設計・運用を徹底することが求められる。

（４） 行政への各種申請・届出

成年後見の実務においては、後見人が行政に対する申請等の代理権を有していることを当然の前提としており、住所変更や住民票の申請、要介護認定の申請、精神障害者の自立支援手帳の更新、相続発生後の遺族年金の申請など、後見人が被後見人に代わって公法上の行為を代理・代行する機会が非常に多い。この点について、民法研究者から、私法上の制度である成年後見制度の趣旨からすれば、成年後見人が有するのはあくまで私法上の権限であり、公法上の行為について代理することが理論上当然に

(30) 財産管理権の有無は、後見人であることの証明となる登記事項証明書の権限分掌に関する別紙の記載から容易に確認可能である。

認められるものではない、との問題提起がなされている⁽³¹⁾。

他方、成年後見制度の実務上、保佐人や補助人に対する代理権付与の申立てに添付する代理権目録には、①財産管理関係として、年金その他の社会保障給付、公租公課に関する諸手続、②身上保護関係として、介護保険、要介護認定等の各申請や認定に関する不服申立て、③その他として、税金の申告や納付等の諸手続、登記・登録の申請、個人番号に関する諸手続、住民票の異動に関する手続、④関連手続として、各事務に関連する一切の事項（戸籍謄抄本・住民票の交付請求、公的な届出、手続等）が記載されており、多種多様な公法上の行為についても、当然に後見人の権限として想定されている。

このような理論と実務の乖離は、後見人等の権限行使が事後的に違法であるとされる可能性を生じさせるものであり、被後見人等の権利擁護のための権限行使を委縮させるおそれがある。公法上の行為についても、理論的・制度的に整理し、憂いのない業務遂行が可能になることが求められる。

おわりに

本稿では、意思能力に欠ける者への行政対応を検討する前提として、成年後見制度の概要と利用状況について紹介した上で、筆者が成年後見人等として携わった茨城県取手市の後見等開始の審判の市長申立ての事例を題材に、意思能力に欠ける者への行政対応のあり方について検討し、さらに、専門職後見人の立場から、意思能力に欠ける者への行政対応について若干の問題提起を行った。

1(4)で指摘したように、認知症有病者数の推計値に比して成年後見制度の利用者数は低調であり、成年後見制度の利用状況を見る限り、意思能力に欠ける者に対する権利擁護支援は、必ずしも十分ではないといえよう。取手市における事例を見ても、制度として担保されていない近隣住民等からの情報提供が契機となって市長申立てに繋がった事例が一

(31) 成年後見人に付与された私法上の権限を公法上の行為の代理・代行に用いる「転用問題」を指摘するものとして、上山泰『専門職後見人と身上監護〔第3版〕』（民事法研究会、2015年）310—319頁、同「公法上の行為に関する成年後見人の権限に関する覚書」週刊社会保障3230号（2023年）48—53頁参照。「成年後見制度の在り方に関する研究会」第9回議事録<<https://www.shojihomu.or.jp/public/library/1506/9-gijiroku.pdf>> 8—10頁も参照。

定数存在することからも、意思能力に欠ける者に対する行政の支援が必要であることがうかがわれる。地域住民を含む地域の高齢者福祉に関わる者と行政との密接なネットワークが構築され、行政による意思能力に欠ける者の発見・支援へと繋がることが期待される。

この点につき、意思能力に欠ける者に対する生活保護法63条に基づく費用返還請求処分を取り消した東京高判令和2年6月8日⁽³²⁾の原判決である東京地判令和元年7月30日判タ1478号38頁は、老人福祉法が市区町村長に後見開始審判の申立権限を付与している趣旨に照らし、一般論として、「成年後見制度の利用が必要な高齢者の存在を把握した場合においては、速やかに、老人福祉法32条等による審判の請求が必要かどうか調査し、必要に応じ審判の請求をすべきであり、これらを不当に遅滞したときは、区長に与えられた権限を誠実に行使しなかったものとして、その責務に反するものとなるというべきである」と判示している（ただし、具体的事案において被告市長が審判の申立てを不当に遅延したとは認められないとして原告の請求を棄却）。加えて、意思能力に欠ける者が自ら行政に必要な支援を求めることが困難であることからすれば、同判決のいう老人福祉法の趣旨にかんがみ、市区町村長は、意思能力に欠ける者を積極的に発見し、支援を行う責務を負うと解することも可能であると思われる。

行政による意思能力に欠ける者の発見と支援は、近時、重要な社会目標として掲げられる「誰一人取り残さない社会」の実現のために不可欠であるといえる。今後の学説や実務の発展が望まれる。

（ちば まりこ 弁護士）

【付記】

本稿は、J S P S 科研費（22K18517、22H00783）による研究成果の一部である。

キーワード：意思能力／認知症／成年後見制度／高齢社会／行政対応

(32) 前掲注(19)参照。

相談という公務に非正規で従事する労働者

横山麻衣

<要旨>

男女共同参画センターの相談事業は、準法律行為的行政行為を担う公務労働であるにもかかわらず、賃金は低廉であり、無償労働も存在する。こうした相談事業を対象に、調査票および聞き取り調査を行った結果、先行研究で重要視されてきた労働組合や公契約条例による賃金の改善効果は、ほぼ無きに等しいような現状が明らかとなった。また、労働組合や指定元自治体による職務の把握や調整も行われな中、職務は拡大の一途を辿っていた。ただし、専門性が要される職務であると評価し、指定管理者の公務非正規労働者の最低賃金を規定する自治体においては、賃金の改善が実現されていた。

1 はじめに

本稿の目的は、自治体に設置されている男女共同参画センター相談員の賃金の規定および改善要因について、調査票および聞き取り調査結果に基づいて明らかにすることである。

公務部門において非正規雇用率が高い職種の最大規模は、「一般事務職」と「その他」であり、「その他」には各種相談職が含まれる（上林 2021）。後述するように、男女共同参画センター相談員は準法律行為的行政行為を担うが、相談業務は押並べて事実行為とみなされてきた。2000年以降、相談業務の行政需要は爆発的に拡大しており（上林 2021：101－118）、ジェンダーやSOGIにかかわる相談の需要は今後も高まると考えられ⁽¹⁾、男女共同参画センター相談事業についての研究は、社会的にも意義深い。

以下、2節では非正規公務員および公務非正規労働者の賃金やその規定要因に関する先

(1) 困難な問題を抱える女性への支援に関する法律は2024年4月から、性的指向及びジェンダーアイデンティティの多様性に関する国民の理解の増進に関する法律は2023年6月に施行されている。

行研究をレビューし、3節では調査概要について説明し、4節では調査票調査および聞き取り調査の結果を示し、5節では知見の整理と含意について論じる。なお、自治体と雇用関係にある者については非正規公務員、外部委託された公務に指定管理者などで労働に従事する者を公務非正規労働者と称する。

2 先行研究の検討

以下では、非正規公務員および公務非正規労働者の賃金やその規定／改善要因として想定されてきた職務に関する先行研究をレビューする。

(1) 非正規公務員が担う職務についての研究

非正規公務員が担う職務について上林は、「基幹化」が量・質的に進み、職種にかかわらず拡大する一方であるが、人事制度の弊害ゆえに、専門職化が非正規化を伴って進展するため、非正規公務員である場合ほど資格保有者など専門的知識・経験が豊富な者が多いと述べている（上林 2021）。また、相談業務は行政行為ではなく事実行為とみなされ、非正規化や民営化が進展してきたという。他の先行研究においても、非正規公務員の職務は補助的業務に限定されておらず、正規公務員と同様の職務を担っていることが報告されている（川村 2017；小尾 2010）。

こうした現状において、自治労が企画し、同一価値労働同一賃金による職務評価システムを開発した遠藤らは、ある自治体の4職場を対象に職務評価を行い、職務評価点の上昇に対して最も説明力を持つ要因は雇用形態（正規職員か嘱託職員）だと明らかにしている（遠藤編 2013）。そして、4職場の嘱託職員の中でも、相談員は職務評価点が特段高く、同職場内の正規公務員の職務評価点をも越えていた。こうした職務負担を評価しうるシステム設計を、労働組合が主体となって開発した点に意義があり、職務評価は非正規公務員の低賃金を是正する有力な道具だと述べられている（遠藤編 2013：103）。

福祉職場の非正規公務員について前浦・古谷（2022）は、非正規公務員と正規公務員の職務について、労使交渉をつうじて棚卸しを行った上で分担を明確化し、非正規公務員の職務範囲を限定している2自治体の事例を紹介している。具体的には、非正規公務員である行政事務員（旧嘱託職員）が介護保険の利用申請の審査業務を行い、

同じく非正規公務員である事務補助員が書類整理やデータ入力を行い、正規公務員が判断や予算にかかわる業務を行う。そして、当該自治体では、行政事務員（旧嘱託職員）という非正規公務員が担う業務は、行政特有の専門性が高い業務か、臨機応変な対応が求められる非定型業務だという理解で労使間の合意形成がなされている。

行政法学では一般的に、行政行為を法律行為的行政行為と準法律行為的行政行為に分類し、前者に下命や禁止など、国民の自由を規律する行為を、後者に確認など、特定の事実の存在確定により法律効果を発生させる行為を含む。そして、国民に対して法律効果をもたない行為は事実行為とされる。こうした区分に基づけば、行政事務員が担う介護保険利用申請の審査業務は準法律行為的行政行為に該当し、事務補助員が担うデータ整理業務は事実行為であり、正規公務員が担う判断を要する業務が法律行為的行政行為に、それぞれ該当すると考えられる。実際、当該自治体では、行政事務員が担う職務には介護関連に特化した法律知識や経験が必須であることから、経験年数と技能が正の相関関係にあると考え、昇給などによる非正規公務員の定着が試みられているという（前浦・古谷 2022）。こうした、非正規公務員が担う職務について行政法学では、職務給の原則は非正規公務員にも該当することから、職務に応じた給与決定の必要性が指摘されている（早津 2023）。

このように、非正規公務員が担う職務に関する研究では、正規公務員と非正規公務員が担う職務を労働組合が適切に把握・調整することが可能で、かつ、職務に応じた賃金決定が行政法上も妥当だと理解されている。

（2）非正規公務員の賃金に関する研究

非正規公務員の賃金について上林は、職務との不均衡が顕著になっているのみならず、根拠法令のない空白期間により期末勤勉手当の減額がなされていたことや、退職手当の適用外、違法な休業手当の不払いなどにより、劣悪さがより増す運用の問題点を指摘している。そうした現状を改善するための会計年度任用職員制度であったが、実態は官製ワーキングプアの法定化となった（上林 2021）。川村は、90年代の建築不況以降、下落し続けた公共工事の労務単価が政策的介入によって回復したが、実際の賃金は労務単価より低廉であることから、組合による労働規制等が求められると述べている（川村 2017）。前浦（2019）は、非常勤職員の保育士らの取組みにより、賃金が段階的な職責に応じて昇給することが実現し、労働組合もそれら動向を後押しした2自治体の事例を分析している。

また、公務が外部委託される場合には、公契約条例の制定が改善要因になりうると言われてきた。野口による調査票調査では、公契約条例を制定した自治体のうち、「賃金下限額の設定」は、検討時に議論された項目として「基本理念・方針」に次いで2番目に多いと明らかにされている（野口 2020）。

行政法学の観点からは、公務が民営化されてもなお、住民の社会権保障に対する行政の義務は免除されないことから、外注された公務に携わる労働者の労働条件の確保は、行政責任に含まれるという（晴山 2012）。

このように、公務非正規労働者の賃金については、法制度や政策的介入などが必ずしも実質的な改善につながらず、自治体や職場単位での労働組合や条例制定による介入効果に期待が寄せられてきたと言え、行政法に則れば公務非正規労働者の労働条件の確保も行政の責務であるという。

（3） 先行研究の課題と問題設定

以上のように先行研究では、非正規公務員や公務非正規労働者の職務実態の把握や調整、それに基づく賃金決定の必要性、その過程における自治体や職場単位での労働組合や条例制定による介入の重要性が指摘されてきた。そして背景には、行政需要の拡大に伴う、非正規公務員や公務非正規労働者が担う職務の顕著な基幹化がある。ただし、既存の先行研究にも以下に述べる課題がある。

第一に、準法律行為的行政行為を担う非正規公務員を対象にした研究の少なさである。先行研究で対象にされてきた公共工事作業員（川村 2017）や保育士（前浦 2019；小尾 2010）、教員・図書館司書・消費生活相談員など（上林 2021）は、事実の確認に基づく法律効果を発生させる業務を必ずしも担わない。これらに反して、前浦・古谷（2022）が事例に基づき整理した理念型は、非正規公務員であっても、公権力の行使に連なる準法律行為的行政行為を担いうることを示している。

本稿が対象とする男女共同参画センターでは、2024年度時点で約8割のセンターで相談事業が実施されており⁽²⁾、いわゆるDV防止法3条で規定されている配偶者暴力相談支援センター（以下、配暴センター）指定がある場合には、婦人相談所と同等の機能を果たすことが求められる。指定がない場合にも、法制度に関する知識は必須であり、DV被害者の一時保護等のみならず児童虐待など、危機管理や他機関との連

(2) NWE C女性関連施設DBによる。

携が不可欠なケースに対応している（東京女性財団東京ウィメンズプラザ非常勤職員編 1997：65-72）。つまり、配暴センター機能の有無にかかわらず、男女共同参画センターの相談員は準法律行為的行政行為を担う傾向にあり、後述するように、実際、同地域の婦人相談受付部署と相互補完関係にあると考えられる。

第二に、無償労働など、雇用関係外に置かれた公務労働従事者の存在の等閑視である。上述の先行研究のみならず、総務省による「地方公務員の臨時・非常勤職員に関する調査」や自治労による「自治体臨時・非常勤等職員の賃金・労働条件制度調査」においても、無償労働者は存在しないことになっている。さらに、内閣府男女共同参画局（2023）による給与実態調査においても、無償労働については言及がない。しかしながら、男女共同参画センター全相談員のうち、1割を超える者が無償で相談事業に従事していることが確認されている（〈男女共同参画センターが行なう相談事業の現状と課題〉研究会 2014）。

つまり、上述した1点目の課題を踏まえると、男女共同参画センターは職務と賃金の不均衡が最も顕著な領域であると言える。そうした点で、先行研究で明らかにされてきた、労働組合や公契約条例など、自治体や職場単位での職務や賃金に対する把握や調整が最も必要であり、かつ、改善効果が最も現れやすい領域であると考えられる。それゆえ、先行研究における知見の妥当性をよりよく検証できる主題であり、公務労働研究のさらなる展開に貢献しうると言える。

以上の先行研究における知見と課題に基づき、本稿が明らかにすべき問いは以下である。男女共同参画センター相談員の職務と賃金の実態はいかなるものであり、改善要因は何か。賃金改善要因は運営主体によって異なるため、自治体直営の場合は労働組合による組織化や働きかけ、指定管理者の場合は公契約条例制定との関連に言及しつつ明らかにする。

3 方法

国立女性教育会館の女性関連施設データベースに掲載の、相談事業を実施する全ての自治体直営および指定管理の男女共同参画センターを対象に調査票調査を行い、相談員の賃金や職務等において特徴的なセンターを対象に聞き取り調査を行った。調査期間は、2021年10月～2022年1月（調査票調査）および2023年1月～同年8月（聞き取り調査）である。

調査票送付数は283、回収数は224（回収率⁽³⁾＝85.8％）、うち、自治体直営は156（85.2％）、指定管理者は68（87.2％）であった。聞き取り調査の依頼件数は33件（自治体直営＝23、指定管理者＝10）、応諾件数は9件（自治体直営＝2、指定管理者＝7）であった。聞き取り調査は相談事業担当者あるいは相談員を対象に依頼したが、聞き取り調査協力者の最終的な選定は各施設に委ねた。聞き取り調査の内容は、相談員の賃金や職務等についてであり、調査票調査への回答に基づいて詳細な確認を行った。加えて、直営の場合には正規公務員との職務分担や組合の対応状況、指定管理者の場合には積算や指定元とのかかわり等について問うた。聞き取り調査の対象者は表1のとおりである。

表1 聞き取り調査対象者一覧

	設置	配属	運営	対象者	性別	雇用形態	週あたり勤務時間	月額/時給
センター1	市区町村		直営	A（職員）	F			
				B（相談員）	F	会計年度	35時間以上～フルタイム	16～18万円
センター2	市区町村		直営	C（相談員）	F	会計年度	30～35時間未満	16～18万円
				D（相談員）	M	会計年度	30～35時間未満	16～18万円
				E（相談員）	F	会計年度	30～35時間未満	16～18万円
				F（組合役員）	M			
				G（センター長）	F			
センター3	市区町村		指定管理	H（相談員かつ職員）	F	非正職員	10～20時間	900～1,000円未満
				I（相談員かつ職員）	F	非正職員	10～20時間	900～1,000円未満
センター4	都道府県	指定	指定管理	J（相談員）	F	正職員	35時間以上～フルタイム	16～18万円
センター5	都道府県	指定	指定管理	K（職員）	F			
				L（相談員）	F	非正職員	20～30時間	1,200～1,300円未満
センター6	市区町村		指定管理	M（相談員かつ職員）	F	正職員	35時間以上～フルタイム	24万円以上
センター7	都道府県		指定管理	N（センター長・元都道府県庁職員）	F			
				O（相談員）	F	非正職員	20～30時間	1,100～1,200円未満
				P（職員・都道府県庁職員）	M			
センター8	都道府県		その他	Q（相談員）	F	非正職員	30～35時間未満	2,000～2,500円未満
				R（センター長）	F			
センター9	市区町村		指定管理	S（相談員かつ職員）	T	非正職員	10時間未満	800～900円未満

出所）調査票調査および聞き取り調査結果より作成。

(3) 事情により回答不可などと回答した施設は、回収率の計算から除外している。

4 結 果

以下では、量的調査結果に基づき、職務と賃金の実態について概観した後、聞き取り調査結果に基づいて、賃金の規定／改善要因について見ていく。

(1) マクロでみる職務と賃金

まず、調査票調査結果から職務と賃金の関係を確認する。表2は、職務と賃金等の記述統計と相関係数を示したものである。賃金は、施設ごとの相談員の時給換算額の平均から、施設が所在する地域の2020年時点での最低賃金で除算した相対賃金を求めた⁽⁴⁾。相談は大別して、電話相談と面接相談があり、センターの相談事業方針、相談者のニーズや相談内容に応じて、採用される相談形態が異なる。相談件数は、コロナ禍における変動をならすために2018～2020年の平均相談件数を用い、2020年度時点の対応人数によって除算している⁽⁵⁾。この他、相談員が担う相談以外の職務カテゴリ数を用いる。具体的には、相談統計の入力・資料作成、講座の企画・運営・補助、DV被害者支援連絡会議等の企画・運営・補助、その他会議の出席・報告、相談マニュアルの記入・作成・補助、その他である。

表2からわかるのは次の3点である。第一に、相対賃金は自治体直営の方が僅かに

表2 職務と賃金等の記述統計と相関係数

	自治体直営			指定管理		
	平均	標準偏差	相対賃金との相関	平均	標準偏差	相対賃金との相関
相対賃金	1.66	0.474		1.54	0.465	
電話相談件数／人数	255.63	269.693	-0.131	341.95	253.009	0.092
相談以外職務	2.11	1.613	-0.192	2.48	1.358	-0.142
地方公務員給料(円)	319,989.86	12,567.957	-0.037	318,831.68	10,206.651	-0.235
住民1人当たり税収(千)	421.69	116.643	0.006	476.62	114.368	0.060

出所) 調査票調査結果、地域別最低賃金改定状況、地方公務員給与実態調査、地方財政状況調査、国勢調査より作成

(4) 分析ケースに無償労働は含まれるが、相談事業を委託している施設のデータは含まれていない。

(5) 面接相談の対応人数には、弁護士などが含まれている場合も多いため、電話相談のみの件数を示す。

高く、相談対応件数や相談以外の職務は指定管理者の方が多い。平均相対賃金は、無償労働で相談に従事せざるをえない公務非正規労働者の存在により、押し下げられると考えられる⁽⁶⁾。第二に、自治体直営および指定管理者いずれの場合も、相談以外の職務が多いほど相対賃金が低いという弱い負の相関が見られる。先行研究では、職務負担に応じた賃金設定の重要性が指摘されてきたが、相談員が担う職務の幅広さは賃金の相対的な高さに関連がなく、むしろ賃金が低いほど相談以外の職務も担わなければならないという現状がある。第三に、税収と相対賃金は無相関で、同地域の地方公務員給料が高いほど相対賃金が低いという弱い負の相関が、特に指定管理の場合に見られた。非正規公務員の増大について後藤（2021）は、自治体の財政状況とは関連がなく、正規公務員の給与と非正規公務員割合が有意な正の相関を示すといった一連の知見を明らかにしており、そこから正規公務員の待遇維持のために非正規公務員が増大している可能性を指摘している。そうした先行研究の知見と第三の点は概ね一致しており、外部委託された事業者において無償で公務労働に携わる者を含めることにより、正規公務員の待遇維持のために公務非正規労働者の相対賃金が低下する傾向は、より明瞭になりうることが示唆された。

また、相談件数は同地域の婦人相談件数と負の相関関係にあり（ $\gamma = -0.158$, $p < .05$ ）、地域内の女性相談ニーズへの対応に関して、センターの相談事業と婦人相談受付部署間に、重複性・相互補完性が認められることが示唆された。

表3は、運営主体別に賃金改善要因の有無と相対賃金平均の差について示したものである。自治体直営の場合には、労働組合に加入している非正規公務員の方がやや相対賃金が高いものの、有意差は見られなかった。指定管理者の場合、公契約条例制定

表3 賃金改善要因の有無と平均の差の検定

	自治体直営		差の検定	公契約条例	指定管理	差の検定
	労働組合加入あり (n=8)	労働組合加入なし (n=61)		制定あり (n=6)	制定なし (n=18)	
相対賃金平均	1.713	1.663	n. s.	1.556	1.538	n. s.

出所) 調査票調査結果より作成。

(6) 自治体直営の施設にも、ボランティアという雇用形態で相談事業に携わる者がいるが、無償労働ではない。ただし、会計年度任用職員への切り替えが達成されておらず、相談員の雇用形態がわからないなどと正規公務員が回答した施設もいくつか存在し、自治体直営の施設において法的根拠が不明瞭な雇用関係が残存している。

の効果は全く見られない。先行研究では、労働組合や公契約条例制定による処遇改善が実例として挙げられ、期待が寄せられてきたが、それら二要因による相対賃金の改善は明確には確認できなかった。

以上、マクロデータに基づき、相談員の職務と賃金の実態について概観した。要約すると次のようになる。相談員の賃金は、無償労働で公務に携わる相談員が存在する指定管理者でより低く、準法律行為的行政行為と位置付けうる相談業務、あるいはその他の職務いずれとも関連しておらず、組合加入や公契約条例による改善傾向も明確に見られず、正規公務員の待遇維持のために低廉になる傾向が示唆された。

(2) ミクロでみる賃金の規定／改善要因

前節では、先行研究で言及されてきた労働組合による働きかけや公契約条例の制定といった賃金改善要因は、男女共同参画センターの相談員には該当しない傾向にあることが明らかとなった。本節では、実際に賃金がどのように決定されるのか、聞き取り調査結果に基づき詳細に明らかにする。

1) 非正規公務員の場合

まずは自治体直営の場合である。センター1は、配暴センターに指定されていないセンターである。当該自治体では、条例により非正規公務員の賃金表が定められている。Bさんはセンターの相談員になって11年目になるが、他の自治体も含め、通算で15年以上、男女共同参画業務に携わっている。勤務先自治体では非正規公務員のための組合が数年前に結成され、勤続7年目までは昇給するようになったという。

〔センター1〕

B : ○○〔Bさんが以前いた市区町村〕の嘱託だった時からちょっと条件が変わってると思うんですね。(中略)雇い止めというのが、当時はありましたけれども、今はないと思いますし、○○〔現市区町村〕は最近嘱託の組合ができて、会計年度任用職員⁽⁷⁾ではあるんですけども、7年までは給料

(7) 2020年の制度変更により、従来の非正規公務員は会計年度任用職員として規定されたが、本稿では先行研究の用法にならい、原則、非正規公務員として記述している。

が上がるようになったんですね。（中略）

横山：組合ができたということは、今まではなかったということなんですか？

B：なかったですね。3～4年前に部会みたいなものができて、保育と学校の方はそれぞれ、非正規の組合ができていたらしいんですけども、その他の事務職の組合がなかったんですが。その組合ができて、そこに入会したので、組合が市区町村職労に働きかけてくれて、ちょっと上げましょうというようなことがあったんですね。

（中略）

横山：そうすると、わりとこう、市区町村全体が正規ではない職員さんの労働環境も改善したいというような意識が高まってきているんでしょうか？

B：はい、だと思います。

ただ、昇給があったとは言え、Bさんは週あたり35時間以上勤務し、月額給料は16～18万円である。また、雇用形態間の職務分担についても、Bさんは次のように述べる。

B：先ほど、この〔男女共同参画基本〕計画を作るためのアンケートの話があったと思うんですけども、そのアンケートは予算が付いてたんですが、いきなりそれがなくなって、自前でやることになったんです。エクセルだけで処理をしたんですけども、あれはほとんど私が構築したんです。（中略）

横山：そういう枠組みづくりが、正規の職員さんの方ではできないということなんですか？

B：できなかったと思います。この関数をこういう風に使えばできますよって、私が言わなければ、黙っていたらできなかったと思います。5年前の時も、予算がつかなくて自前でやったんです。（中略）そしたら大変なことになってたので。

当該自治体では、正規職員、会計年度任用職員、非常勤職員の事務分担表というものがあり、それぞれの分担割合が記されているが、Bさんが担った調査結果のとりまとめは、事務分担表の会計年度任用職員の欄には配分されていない業務である。こうした、職務実態と事務分担表との齟齬は、Bさんが知る限り、職場のみならず

労働組合においても話題に上がっておらず、事務分担表がBさんに配布されない年すらあるということだった。

センター2は、配暴センター指定のない施設でありながら、非正規公務員である3名の相談員が、婦人相談員と同様の職務を遂行している特殊な職場である。センター1同様、条例で賃金表が定められている。3名は週あたり30時間働いているが、Cさんの給料は16万円を下回っている⁽⁸⁾。Dさんは、センターに勤務して18年になり、設立初期から相談員を務めている。職務は多岐に渡り、電話・面接相談対応、弁護士事務所や調停への同行支援、関係機関調整、一時保護や移送、民間シェルターとの連絡調整なども担う。それゆえ、そもそも相談業務自体がイレギュラーに幅広いのだが、残業代も支払われないという。こうした職務と賃金の関係について、正規公務員である労働組合役員（F）は、以下のように述べた。

〔センター2〕

横山：〔上記の仕事が〕婦人相談員さんの職務になっている、しかし婦人相談員並みの処遇になっていない、他はもうちょっと高いというのは、〔組合は〕認識しているのでしょうか？

F：認識は、雇用形態とかが違うので、という回答になる。資料を出したものがフルタイムのものかパートタイムのものかというのがありますがし、他市区町村と比べてもそんなに〇〇〔市区町村〕が低くはない。

C：仕事内容が理解されないのでそういう回答になる。

D：その主張をすると他の会計〔年度〕任用の人たちをディスっているのかというようにところで回収されていくので。

相談員たちは婦人相談員と同等の職務に見合った賃金をと訴えるが、労働組合役員は、職務内容は関係なく、制度上定められた賃金表に則っていることのみを理由に正当化できると述べている。このように、労働組合の関与による改善はほぼ見られないという点で、センター2はセンター1と対照的であった。実際、労働組合役員（F）は、組合の方針について以下のように述べた。

(8) 3名の給料は勤続年数の違いにより僅かに異なっており、Cさんの給料は調査票で回答された16～18万円を下回るものであった。

横山：今後交渉の中でどういうところがキーになるという感じなんでしょうか？

F：まず職場での話し合いをしていて全体交渉というのをしていけないとなかなか難しいんですよ、現実の問題として。なのでその話し合いをしていってくださいというのを言っていますが、職種が違うのでなかなか全体で一致団結するというのが難しいのかなと。

横山：部署として一致団結しなきゃいけないということですか？ 正職員と非正職員が団結しなければいけないということなんですか？

F：職場として総意として出していけないといけないので。（中略）

横山：意見の総意というのは、組合さんの方から正規の職員の方に働きかけるのではなくて、まずは部署内でということなんでしょうか？

F：いやいや組合の方からも促してます、正規の職員の方に。ただまあ業務が忙しくてなかなかみんな集まれるっていう時間をとるとというのが難しいんですよ。集まって話し合いをしてもらいたいんですけど。

C：難しいですよ。私たち3人いるところの職員さんにもお願いしていますけれども難しいと。皆さんお忙しくされているというのも当然あるので、そういう中に、要するに婦人相談員の業務のことをあなた達に任せているのに何でもこっちに言うてくるの、なぜ時間を取るの、というような空気がどうしても出てしまうので。まあ難しいと。17人とか18人ぐらいいるんですけども、その人数に3人でというのは、明らかに力の差がありすぎて難しいんですよ。

3名が所属する課は、2つの課が統合され、18名ほどが所属する。うち、非正規公務員は、職種が異なる2名を含め、合計5名である。非正規の処遇改善のためには、こうした様々な職種・雇用形態が含まれる職場が、自発的に総意形成することが必須だと組合役員（F）は述べている。また、当初Cさんが組合加入について労働組合に相談した際、個人では加入できず、DさんとEさんを含めた3名全員で加入することが必須であると言われ、「ただでさえ少ない給料の中から3,000円というのは、私たちにとっては、正規の職員さんどころの比ではない重たいお金」であるが、組合をつうじた発言の重要性を確認しあって加入に至ったという。その後、3名は組織改編を機に組合から退会した。職務や賃金の改善を求めても、組合からの支援がなかったからである。このように、継続的な組合への相談にもかかわらず、

処遇改善がまったく見られない場合もある。

2) 公務非正規労働者の場合

続いて、指定管理者の公務非正規労働者の場合である。

センター8は都道府県設置の施設で、週30時間勤務で時給換算額およそ2,000円の1名と、30名以上のボランティアの相談員によって相談事業が担われている。その体制について、相談事業の統括である都道府県職員のPさんは以下のように述べた。

〔センター8〕

横山：元々の積算として、相談員さんお一人分しか出ていなかったというのは、初めの積算が一人で十分だろう、というようなことだったんでしょうか？

P：そうですね。相談員1名分しか出ていませんし、後はボランティアの相談員は交通費のみ積算して、という形ですね。

横山：それは地域的にボランティアさんがたくさんいらっしゃるだろうから大丈夫だろう、というような見通しだったんでしょうか？

P：そう言われると、多分そうなんでしょうね。

正規公務員であるPさんにとっても、当時の積算根拠は不明であった。設立当時、無償で施設事業に従事する者の確保が期待できたことが推測されうるが、少なくとも、相談員が担う職務が準法律行為の行政行為でありうる点は想定されていなかったと言える。相談員の職務と賃金についてPさんは、次のように述べた。

横山：〔調査票で〕「業務に見合った待遇を用意するのが困難」に丸をつけて頂いたんですけれども。

P：まあ正直、うちの歴史・伝統というところで、ボランティアというのは継続してきているんですけれども、これが未来永劫続くかと言うと、今おっしゃったように、このまま年齢層があがっていた場合に、若い層を持ってくるために、（中略）本当に〇〇〔センター名〕の電話相談を継続するのであれば、本当に多分近い時代だと思うんですけれども、有償での相談員というような体制に切り替える必要があるかなというふうには思っています。

センター8では、ボランティアの募集に対して応募人数は少なく、「基本継続なので年齢はどんどん上がっていく一方で」とあるという。それゆえ、有償に切り替える必要性が遠からず生じるであろうと述べられた。

このように、管理的立場で指定管理者の相談事業に携わる正規公務員が、職務に応じた賃金の必要性を認識していたとしても、指定管理者の場合は施設開設当初に設定された外部委託コストに相談員の賃金が強く規定されることがうかがえる。

センター9も同様に、20名を超えるボランティアの相談員と、有償の相談員2名、相談に対応する職員1名によって相談事業が支えられている。ただ、有償とは言え、2名は900～1,000円未満、1名は800～900円未満の時間給である。指定管理者が変更したため、開設当初の状況は不明であるものの、予算は限られた有償の相談員しか持ちえない水準であるという。そうした財政状況下で拡大する職務について、センター長のRさんは次のように述べた。

[センター9]

横山：そうしますと、セクシュアルマイノリティの相談を去年始められるってなった時は、自治体さんの要望というか、やってくださいみたいな。

R：そうですね。〇〇〔市区町村〕からやるようにと言われて、今まで頼んでる相談員さんではできる方いなかったの、知識に精通してる職員を充てたっていう感じです。

横山：（中略）新たに予算がついたわけではないんですか。（中略）

R：その、1年で組んでる中で、それをセクシュアルマイノリティ相談に割り振ったっていうだけで、新しくセクマイ相談にいくら投入しますっていうのはないんです。結構そういうことが、今までの委託料のままで「こういうこともやってね」というのが結構多いんです。

相談事業の対象者を拡大するよう指定元自治体から要請があったものの、予算は一定であることから、無償労働を避けるために配分調整を行ったという。そして、賃金が低廉であるがゆえに、相談員を確保・育成することが困難になっている。

R：この事業に賛同してくださる、相談員ができる方を結構集めてお願いしたんですけども、やっぱり圧倒的に若い方が少ないんです。なので今の世代の

方ができなくなった時に、次誰やるのかっていうのが個人的にはすごく気になって。素人が何でもできるわけではないと思って。例えばそれこそ資格を持ってる方が、もっと相談員としてある程度生活できるようなお給料をもらえるような環境があれば、後進の育成もできると思うんですけど。

当初の外部委託コストに規定されるこうした傾向は、他の指定管理者も同様である。センター3は、事務職員をかねた相談員が5名おり、週あたり10～20時間勤務で時給は900円台である。センター長であるGさんは、地域の実情について以下のように述べた。

[センター3]

G : (中略) 当市区町村の場合、男女共同参画推進の活動は行政が実行委員を募集して集まったボランティアが主体となって始まり、「大事だから手弁当でもやりましょうよ」って言う女性たちがいっぱいいてなり立っていました。その後、委託や指定管理者制度の導入で、賃金が出る、雇用につながる、そのことがうれしくて労働面の環境整備の大切さまでは、考えが及ばなかったという現実があります。最初の予算が基準でその後の予算も決まっていき、大幅なアップは難しいし、行政も「この予算でできることをやってほしい」と言いますしね。

こうした開設当初の経緯もあってか、相談員や職員の賃金は最低賃金ベースで設定されている。

横山 : そうしますと、相談員さんの時給に関しては900円から1,000円ということで、他のスタッフの方はそれよりも低い？

G : そうです。

H : 最低賃金に少しプラスした程度です。(中略) 先日最低賃金が上がった時、うちのスタッフの何人もが時給アップとなりました。つまり、上げないと最低賃金を下回ってしまうから上げたのですが、それぐらい、賃金が低いということです。

このように、センター3が立地する地域では、首長や職員が男女共同参画を推進するにあたり、無償労働で女性たちを動員する必要があったという経緯がある。そして、「市区町村・都道府県の講座等でエンパワーメントした（ママ）一般の女性たちがセンター職員になり、都道府県や市区町村の男女共同参画推進を担ってき」という。それゆえに賃金は最低賃金水準であるのだが、外部委託コストはさらに減少させる必要があるという。

H : 今回5年間の指定管理事業がすでにスタートしていますが、仕様書や募集要項において、5年分の予算はすでに決まっています。示されています。（中略）
ちなみに、予算はその5年間の中で年ごとに減らしていかなければなりません。

こうした厳しい制約がある中で、従来の女性相談に加え、男性相談やLGBT相談の開始など、相談事業対象者の拡大を自治体から要請され、職務は拡大の一途を辿ってきたという。

センター5は都道府県設置のセンターで、配暴センターにも指定されているが、非常勤の相談員が2名のみで、週あたり平均25時間程度の勤務で時給1,200円台である。職務と賃金について、相談事業担当職員のKさんと相談員のLさんは下記のように述べた。

[センター5]

横山：（中略）配暴機能があって、この待遇っていうのは、職務に見合ってるんじゃないと思われませんか？

K : 見合っていないです！ 全然。

L : 配暴センターだからということだけでなく、うちの〇〇〔センター名〕は、ありとあらゆる相談を受けるので。LGBTの方もいるし、メンタル関係の方もいるし、人間関係に悩まれる方もいるし、配暴センターとしての機能の対象になるような相談の方もいて、本当に幅広いので。本当にもう、待遇に照らし合わせるとすると、ちょっとこう、もう、根本的なところで違ふよねってことになっちゃうんですけど。

K : あの、過去にすごく、相談件数が増えてしまった時期があったんですね。こ

れまでで最高ぐらいの件数に増えたこととかを根拠に、相談員を増員して欲しいという要望を出したことがあったんですけども。（中略）「このぐらいの件数だったら2人でいいでしょ」って言われちゃう。

このように、相談の職務負担に賃金が均衡していないことが語られた。配暴センターであるがゆえに、準法律行為的行政行為も含まれるが、「都道府県の予算の内訳というのが、まあ相談員が2人っていう想定でしかお金をいただけてないので、それ以上に相談員を雇用してというのが難しく、残業手当も、特別例外的な事情がある場合を除いて出すことが難しいという。そして、予算は20年ほど固定されているが、相談事業は拡大している。

L : この相談室は、女性相談だけじゃなくて、男性からも女性からもっていうことで、性別を問わずに受けますよっていうスタンスでずっとやってきてるので。特にその、性的マイノリティの方々からの相談も、拒まずに受けてきたっていう経緯はずっとあるんですけど。まあ、〇〇年度に看板にあげたっていうこともあり、今すごい増えてますよね。

このように、拡大する行政需要が公務非正規労働者によって担われているものの、賃金は軒並み、初期に設定された外部委託コストによって低廉に抑制されてしまうことがわかる。

センター4も同様に、配暴センター機能を有する。それゆえ、同行支援や相談統計作業、啓発講座の講師も含め幅広い職務を担うが、Jさんの給料は週40時間勤務で月額16~18万円である。都道府県での婦人相談員経験もあるJさんは、当時の状況を振り返り、以下のように述べた。

[センター4]

J : 行政の中の相談って結構色々なことをやっている割には認めてもらえないみたいなことはあると思います。結局、その、向こうは会計年度〔の任用〕で1年更新なんです。専門性を持ってても、1年。やっぱりそこは、ちょっと何とも言えないとこだと思います。

準法律行為的行政行為を担う婦人相談員の職務内容は評価されない傾向にあり、会計年度任用職員制度の適用はその証左であると述べた。また、このセンター4では、男性相談およびLGBT相談も開始することになっている。

センター7では、2名の正職員の相談員が週あたり約39時間勤務しており、月額18～19万円程度、2名の非常勤の相談員が週20～30時間勤務で時給1,100円台である。センター長である都道府県庁の元職員であるNさんは、外部委託コストについて次のように述べた。

[センター7]

N : 担当者も重々わかってるんですよ。どうにかしたいと思っているんだけど、他にも指定管理者がたくさんありますから。ここを極端に上げるとほかのところも上げなきゃいけないっていうようなことになって。全体的にそういう財源をどう確保するのが課題。〇〇〔都道府県〕はとても財政的に脆弱な都道府県なので、〇〇〔都道府県〕のように財源を豊富に持ってやっているっていうところと違う。

このように、指定元自治体にとって、職務内容は積算根拠に含まれない。むしろ、外部委託が決定された時点で、あらゆる指定管理者に対し、一律に規定しうるような類の職務だとみなされていると言える。ただ、そうした財源の制約ゆえに、後任の相談員の確保・育成が難しいことも認識されている。

N : 今、年齢構成が50～60代なんですよね。40代ぐらいの方をなんとか仲間に入れて、育成して行きたいと考えています。ただ、そこで課題になるのは、待遇が非常に貧弱なので、本当に志がある人でないとできないのかなど。だから処遇の改善は、ほんとに進めなければならない。このことは、都道府県にも言っています。やっぱり人件費の、指定管理費の予算の見積もりの中の人件費については、ぜひご配慮くださいと言っています。私もここに来てびっくりしました。やっぱり安いですよ。

こうした傾向に反して、職務に基づく賃金決定をする自治体も存在する。センター6では、10名以上の非常勤の相談員と、職員であるMさんが相談事業に携わっ

ているが、非常勤の相談員の時給は2,000円台前半である。

〔センター6〕

横山：非常勤の方については、2,000円から2,500円未満で？

M：はい。それはもう、私たちの〇〇〔指定管理者〕が決めていることではなくて、〇〇〔市区町村〕の心理職の最低賃金を、そのように設定していただいているので。なので、普通のところよりも多分、高いと思います。

センター6が設置される自治体では、公契約条例は制定していないが、男女共同参画センターの指定管理者に対し、相談員の最低賃金を規定している。そうした判断に至った詳細な過程は不明であるが、複雑化する相談内容への対応という職務内容の考慮があると考えられているという。ただし、複数名の非常勤の相談員が短時間勤務することにより成り立っており、生活賃金を得るほどの稼得にならないことから、後任の確保・育成は容易ではないことも語られた。

5 結果と考察

以上の結果についてまとめ、含意について考察する。

第一に、相談員は準法律行為的行政行為を担う非正規公務員や公務非正規労働者であると言え、同地域の婦人相談受付部署と重複性・相互補完性があることが示唆された。婦人相談について、相談員数と相談者数が正の相関関係にあることから、女性相談ニーズは潜在しており、相談員はそれらニーズを顕在化させる役割を果たしていると考えられる（阪東・森川 2013）。つまり、地域における女性相談ニーズの中でも、各種事実確認をつうじた一時保護などの法律効果を発生させる準法律行為的行政行為を要する相談が、婦人相談受付部署で首尾よく受容されえない場合、男女共同参画センターが代わって役割を果たしている可能性がある。被暴力の影響もあり、この種の相談における相談者の意向は揺れ動くものであることを踏まえると、相談対応という職務を予め事実行為と準法律行為的行政行為に区分することが難しいという事情も影響していよう。

ただし、そうした準法律行為的行政行為を担っているにもかかわらず、相談業務以外の職務もまた幅広い傾向が特に指定管理者で確認された。聞き取り調査結果からは、配暴セ

ンター機能を有する施設であっても相談統計作業や啓発講座の講師など、多岐に渡っている。さらに、配暴センター機能がない場合には、予算による制約で相談員が職員を兼ねざるをえないといった事情がある。また、指定元自治体の要請により相談事業対象者が拡大されてきた結果、相談以外の職務のみならず、相談事業そのものにおける職務自体も拡大傾向にあると言える。そうした状況下で、指定管理者が自治体に増員を求めても、職務負担は矮小化されていた。

そして、自治体直営の場合でも相談員の職務は幅広いことが示された。事務分担表を超えた職務配分や、婦人相談員然の職務が割り当てられるなど、庁内の取り決めや法制度に則らないアドホックな運用がなされている。こうした非正規公務員が担う職務の実態は、いずれのケースにおいても正規公務員が回答した調査票には記入されていない。それゆえ、マクロデータで確認する以上に、非正規公務員の職務負担は重く、基幹化が進行している可能性がある。

第二に、無償労働で相談に従事する相談員を確保せざるをえない指定管理者が存在し、それは初期の積算による予算水準の抑制によってもたらされていた。マクロデータで確認したとおり、税収と相対賃金は無関係であるが、特に指定管理者において、相対賃金は同地域の正規公務員の給料と弱い負の相関関係にあった。先行研究では、非正規公務員の増大は正規公務員の待遇維持のためであることが示唆されており、公務非正規労働者の賃金を分析に含めることで、当該知見を概ね追認したと言えるだろう。

他方、自治体直営の相対賃金平均も指定管理者と同水準で低廉であることがわかった。先行研究において確認されてきた労働組合による処遇改善は、達成されうる場合もあったがあくまで事務職として組織化されており、前浦・古谷（2022）で示された賃金表よりも昇給幅は格段に小さい。また、達成されなかったケースでは、処遇改善は不要であることが雇用形態を理由に正当化されていた。

このように、男女共同参画推進にかかわる公務非正規労働者における無償労働の存在や、非正規公務員に対する労働組合による介入のあり方は、公務労働をめぐる実態、および、まさにセンターが担わんとする男女共同参画社会の推進をむしろ後退させるような利害関係者のあり方をより鮮明に浮かび上がらせる。そして、多くのインフォーマントが述べたように、こうした状況下で、相対賃金が高い施設ですら後任の確保・育成は行き詰まる一方である。

6 結 論

上述した結果について、先行研究を踏まえて議論する。

先行研究では、雇用形態間の職務分担の把握や調整が労使交渉の中で実施されていたが、男女共同参画センターの相談員の職務に関しては、労働組合による働きかけは見られなかった。また、指定管理者の場合、指定元自治体から新たな職務が要請されこそすれ、経年により膨張した職務総量が調整されることもない。職務内容別に労務単価が設定される職種とは異なり、男女共同参画センター相談員に関しては、準法律行為的行政行為を担っていることは全く考慮の外にあると考えられる。先行研究では、労働組合が職務の把握や調整を行う自治体の事例が積極的に取り上げられていると考えられる。調査研究のアクセシビリティ上、当然の帰結であるかもしれないが、公務労働の実態把握をするにあたっては、労働組合が処遇改善に取り組まない事例も含めて、研究が蓄積されることが望ましい。また、自治労が主体となって開発した職務評価の実効性についても、継続的な追跡調査が求められる。そうした知見の蓄積により、非正規公務員の処遇改善可能性の是非を分かちつ要因も明らかになりうるだろう。

指定管理者の場合、初期の積算が無償労働を前提に設定され、その後も予算水準が維持あるいは減少することにより、無償労働や低廉な賃金で相談員を確保し、相談事業を運営せざるをえなくなっていた。公務非正規労働者の賃金改善要因としては従来、公契約条例の重要性が主張されてきた。しかし、公務非正規労働者の賃金は初期の積算に強く依存しており、公契約条例の有無による平均差も見られなかった。そして、聞き取り調査結果から唯一の改善要因として確認できたのは、相談員に心理職の最低賃金を設定するよう自治体が規定した場合であった。その背景には、相談内容の複雑化に伴う、相談対応に求められる専門性の高度化という自治体の評価があると考えられている。野口は、公契約条例が有効性を発揮することの重要性にも言及しているが（野口 2020）、本調査結果から言えるのは、有効性のみならず、職務内容に基づく下限額規定の必要性である。相談事業が無償労働でも担われうるという想定や、無償労働で担われる公務労働の等閑視がある限り、有効性ある賃金条項を含む公契約条例が制定されてもなお、同地域の最低賃金水準を基準額とされうる可能性が高いからである。

本稿では、非正規公務員や公務非正規労働者についての賃金およびその規定／改善要因を明らかにした。先行研究で述べられてきた自治体や職場単位の労働組合や条例制定によ

る効果は、男女共同参画センター相談員に関しては、ほぼ無きに等しいと言える。本稿における知見が、今後の公務労働研究に僅かでも資するものがあれば幸いである。

(よこやま まい 愛知大学文学部准教授)

キーワード：非正規公務員／指定管理／相談／男女共同参画センター

【謝辞】

本研究は、自治労次代を担う研究者育成事業Ⅳ期の助成を受けたものです。記して感謝申し上げます。

【参考文献】

- 阪東美智子・森川美絵，2013，「全国の婦人相談所の運営に関する実態調査」『厚生指標』60(12)：32-38。
- 〈男女共同参画センターが行なう相談事業の現状と課題〉研究会，2014，『男女共同参画センターの実態と課題 — 全国調査結果・報告書』〈男女共同参画センターが行なう相談事業の現状と課題〉研究会。
- 後藤剛志，2021，「『非正規』の地方公務員の増加要因に関する分析」『財政研究』17：155-183。
- 遠藤公嗣編，2013，『同一価値労働同一賃金をめざす職務評価 — 官製ワーキングプアの解消』旬報社。
- 晴山一穂，2012，『現代国家と行政法学の課題 — 新自由主義・国家・法』日本評論社。
- 早津裕貴，2023，「『非正規』公務員をめぐる『改革』と課題」『日本労働研究雑誌』759：36-46。
- 上林陽治，2021，『非正規公務員のリアル — 欺瞞の会計年度任用職員制度』日本評論社。
- 川村雅則，2017，「官製ワーキングプア問題の現状と課題」『社会政策』8(3)：47-61。
- 前浦穂高，2019，「非常勤職員の発言と処遇改善 — 二つの自治体の事例」大谷基道・河合晃一編『現代日本の公務員人事 — 政治・行政改革は人事システムをどう変えたか』第一法規。
- 前浦穂高・古谷真介，2022，「地方自治体における非正規労働者の『準内部化』」『日本労働研究雑誌』739：82-92。
- 内閣府男女共同参画局，2023，『男女共同参画センターの職員の体制及び給与に関する調査結果について』。
- 野口鉄平，2020，「公契約・入札制度改革の現状と課題 — 条例制定自治体2019年調査の結果に基づき」616：12-21。
- 小尾晴美，2010，「地方自治体の非正規職員の職務内容と労働条件 — 東京都A区区立保育園の事例より」『社会政策』1(4)：75-86。
- 東京女性財団東京ウィメンズプラザ非常勤職員編，1997，『女性会館で働く非常勤職員・嘱託職員の労働実態アンケート調査報告書』。

中央の動き

◎ふるさと納税の受入額が初めて1兆円台に — 総務省

総務省は8月2日、2023年度ふるさと納税の現況調査結果を発表した。受入額は前年度比約1.2倍の1兆1,175億円で、初めて1兆円を超えた。受入件数も同約1.1倍の5,895万件に増えた。住民税控除額（全国計）は7,682億円（前年度比約1.1倍）、控除適用者数（同）は1,000万人（同約1.1倍）だった。なお、ふるさと納税の募集費用（全国計）は総額5,429億1,300万円で受入額の48.6%を占める。内訳は、返礼品調達費用が3,028億6,900万円（構成比27.1%）、返礼品送付費用が801億3,800万円（同7.2%）など。団体別では、受入額は都城市の193億8,400万円（受入件数101万2,796件）をトップに紋別市192億1,300万円、泉佐野市175億1,400万円、北海道白糠町167億7,800万円、同別海町139億300万円で多い。控除額では横浜市 of 304億6,700万円（控除適用者数43万9,267人）、名古屋市176億5,400万円、大阪市166億5,500万円、川崎市135億7,800万円、世田谷区110億2,800万円で多い。

◎給与制度のアップデートを勧告 — 人事院

人事院は8月8日、2024年の俸給や地域手当・ボーナスなどを包括的に整備する給与制度のアップデートを国会・内閣に勧告した。月例給は1万1,183円（2.76%）引き上げる。定期昇給分を加えると月収で約4.4%の給与改善となる。また、ボーナスは期末手当・勤勉手当ともに0.05月分引上げ年間4.60月分にする。このほか、①地域手当は都道府県単位（中核的な市は個別指定）とし、級地を5段階に削減し最新民間賃金を反映②通勤手当は支給限度額を月15万円に引上げ、新幹線通勤の要件を緩和③扶養手当は配偶者手当を廃止し、子に係る手当を増額④成績優秀者への勤勉手当の支給上限を標準者の約3倍まで引上げ可能に⑤管理職員の平日深夜勤務手当の対象時間帯拡大 — などを盛り込んだ。

一方、財務省と総務省は同日、人事院勧告に準じた給与改定を実施した場合の所要額は、国家公務員が約3,820億円、地方公務員は約6,476億円、合計1兆296億円となると発表した。

◎南海トラフ地震で初の「巨大地震注意」発表 — 気象庁

気象庁は8月8日、日向灘を震源とするマグニチュード7.1の地震発生を受けて南海トラフ沿い地震評価検討会を臨時開催し、初となる南海トラフ地震臨時情報「巨大地震注意」を発表した。対象は茨城から沖縄までの29都府県。「大規模地震の発生可能性が平常時と比べ相対的に高まっている」ことを呼び掛けた。

総務省消防庁も同日、南海トラフ地震防災対策推進地域の都府県に対し地域住民への伝達と避難態勢の準備等の呼びかけを要請する通知を出した。また、岸田首相は同日の会見で「いわゆる偽情報の拡散などは絶対に行わない」と呼びかけた。

一方、内閣府は8月15日、同発表後1週間経過したことを受けて「特別な注意の呼びかけ終了」を発表した。松村防災担当相は同日の記者会見で、岸田首相から「初の南海トラフ地震臨時情報の発表に伴う対応や社会の反応を振り返り、国民への呼び掛け要領等の運用面も不断の改善を図ることとの指示があった」と述べ、国民への周知のあり方などを南海トラフワーキンググループで議論していく考えを示した。政府は「注意」発表の際に旅行や帰省などを含めた社会経済活動は継続するよう要請していたが、各地で宿泊のキャンセルや買占め、新幹線等の徐行運転などがあった。

◎食料安全保障の新基本計画へ議論開始 — 政府

政府は8月27日、食料安定供給・農林水産業基盤強化本部を開き、食料安全保障の確保に向け今後5年間の農業構造転換集中対策期間に施策を集中実施する方針を示した。岸田首相は、来年3月策定の新たな食料・農業・農村基本計画に向け①輸入依存度の高い麦・大豆の増産②水田政策の見直し③海外需要の新規開拓と輸出向けの国際競争力ある産地の育成 — などを議論するよう指示した。

また、農水省は8月8日、2023年度の食料自給率を発表した。カロリーベースの食料自給率は前年度と同じ38%だった。小麦の生産量増加や油脂類の消費量減少がプラス要因となる一方、てん菜の糖度低下による国産原料の製糖量減少がマイナス要因となった。また、生産額ベースの食料自給率は前年度比3ポイント上昇の61%だった。同省は、8月29日から議論を開始した食料・農業・農村政策審議会での次期基本計画策定議論の中で新たな数値目標を設定する。なお、政府目標（30年度）は各45%、75%としている。

◎学校安全には中核を担う教職員が重要 — 文科省

文科省の中央教育審議会初等中等教育分科会は8月9日、学校安全を推進するための組織体制のあり方で中間まとめを了承した。地震や活動中の事故、不審者侵入など学校の努力だけでは防止できない事案が発生しているため、学校安全を推進するための組織体制充実に向け①地域や関係機関等との連携②校内の組織体制整備 — が必要だと指摘。さらに、学校安全の専門的な知見や子どもの視点の活用と地域の協力体制

を構築するとともに、校長のリーダーシップによる校内の組織体制整備が必要だとした。併せて、学校安全の中核を担う教職員の重要性も強調した。

また、文科省は8月8日、日本語教育が必要な児童生徒数（2023年5月1日現在）が合計6万9,123人で、前回調査（21年）より1万816人（18.6%）増えたと発表した。うち外国籍が5万7,718人で同1万99人（21.2%）増加、日本国籍は1万1,405人で同717人（6.7%）増加した。同児童生徒のうち特別指導を受けている児童生徒は外国籍が5万2,176人（構成比90.4%）、日本国籍は9,878人（同86.6%）だった。

◎若者や高齢者の投票促進策を提案 — 都道府県議長会

全国都道府県議長会議長会は8月12日、投票率向上に向けた課題の調査研究報告書をまとめた。2023年の統一地方選挙（都道府県議会議員選挙）では投票率が41.85%と過去最低を更新。特に10・20代で低く、80代も低下していた。このため、若者や移動手段の制約・健康上の問題を抱えやすい80代以上の投票を促進する取組が重要だと指摘した。

うち、若者の投票率低下の背景には政治に対する関心の低さと希薄な当事者意識・不信感があると指摘。このため、子どものころから国や社会の問題を自分事として捉え、自ら考え行動する力を育成する主権者教育を積み重ね習慣付けることが必要だとした。その具体策に①若者自ら課題を探り解決策を提案する取組の推進②議員との交流を通して政治を身近にする③議会など多様な主体と学校との連携 — を提案。このほか、人が集まるショッピングセンター等への共通投票所の設置や移動期日前投票所の取組、実家を離れ大学に通う学生の住民票の異動促進などを提案した。併せて、投票所に行く交通費を割引・無償化しているイタリアやベルギーの取組を紹介した。

◎改正自治法「指示」の慎重対応要請 — 全国知事会

全国知事会は8月22日、「地方分権改革の推進」について松本総務相に要請活動した。改正地方自治法の補足的な指示で「国と地方の対等・協力の関係が損なわれかねない」と指摘。指示が安易に行使されないよう事前の協議・調整の手続明確化と運用指針を定めるよう要請した。なお、総務省は8月27日に改正地方自治法の説明会を関東ブロックを対象に開催。他ブロックも順次開催する。

一方、内閣府はこのほど地方分権改革・提案募集方式で実現された制度改正等の活用状況をまとめた。へき地診療所での管理者の常勤要件の緩和では、認知度は9割以上にのぼるが制度の活用自治体は3割未満にとどまった。また、保育所型事業所内保育事業の受入れ児童の対象年齢の拡充（満3歳以上）は9割が認知しているが、制度利用は2割だった。一方、罹災証明書の手続・制度見直しでは、8割の団体が認知しており制度改正後に被害認定した自治体の6割が活用して

いた。ただ、写真判定の活用態勢をあらかじめ整えている自治体は4割にとどまった。また、移住希望者への空家短期賃貸の旅館業法の規制緩和では認知度は3割にとどまり、制度活用は1割に満たなかった。

◎行政の結婚支援サービスで提言 — こども家庭庁

こども家庭庁の若い世代の描くライフデザインや出会いを考えるワーキンググループは8月26日、中間報告をまとめた。結婚したいと思っている若者の8割は交際相手を見つける行動もしていないが、既婚者の6割はマッチングアプリの利用経験があった。このため、「ライフデザイン支援」を就学時や社会人の若手・転職・婚活中にも実施するよう提案。併せて、行政が行う出会い・結婚支援サービスは「安全面にメリットを感じる人も多い」が、認知度の低さを課題に挙げた。このため、①一見して「婚活イベント」と分かるかと慎重になるため地域行事や同好会・サークルのような形で募集②マッチングシステムの都道府県間の連携③サービス向上へ官民の連携協力の推進 — を提言した。

一方、こども家庭庁は8月2日、教育・保育施設での事故報告を公表した。2023年1年間の報告件数は2,772件で、前年より311件増えた。事故発生場所は幼稚園・保育所等が2,121件（77%）、放課後児童クラブが651件（23%）。年齢別では5歳732件、4歳482件、6歳349件が多い。負傷別では骨折が2,189件（79%）を占めるが、死亡も9件あった。死亡は放課後児童クラブ、認可外保育施設が各3件など。

◎交付税は19兆円を要求 — 2025年度の総務省概算要求

総務省は8月30日、2025年度の予算概算要求と2025年度地方財政収支の仮試算を発表した。要求総額は前年度比6,221億円（3.4%）増の18兆8,327億円で、うち地方交付税は同3,083億円（1.7%）増の18兆9,753億円、一般歳出は同2,920億円（68.6%）増の7,163億円を要求した。うち、新規事業にマイナンバーカードを活用した手続の原則オンライン化など自治体フロントヤード改革の推進・横展開（9.4億円）、都道府県と市町村が連携したDX推進体制構築に向けたデジタル人材確保プロジェクト（2億円）、生成AI等を活用したセキュリティの確保（20億円）、地域課題解決プロジェクトの支援「ふるさとミライカレッジ（仮称）」（4.3億円）、地域運営組織（RMO）を核とした過疎地域課題解決（2億円）などを盛り込んだ。

この結果、25年度の地方財政規模は前年度比2.3兆円（2.5%）増の96兆円で、うち一般歳出は同2.2兆円（2.8%）増の80.7兆円。主な項目は、地方税が同1.6兆円（3.5%）増の47.1兆円、一般行政経費は同1.6兆円（3.7%）増の45.3兆円、投資的経費は前年度同額の12兆円、給与関係経費は同0.6兆円（2.9%）増の20.8兆円などを計上した。

（井田 正夫・月刊『自治総研』編集委員・委嘱研究員、元自治日報編集長）

今月のマガジン・ラック

各地の地方自治研究所・センター等の発行誌の主な内容を、当研究所の責任で紹介しします。前月末までに到着したものを対象とします。

北海道自治研究 第667号 2024年8月 公益社団法人 北海道地方自治研究所
鋭角鈍角 分断を解決するのは暴力ではない 酪農学園大学名誉教授 押谷 一
第60回定期総会記念講演会 自治と地方分権（再考）——古くて新しい課題
北海学園大学名誉教授・当研究所前理事長 佐藤 克 廣
散射韻 移民の時代
議会改革の曲がり角と分かれ道 改革論の変遷から、なり手不足問題を考える
北海学園大学法学部准教授 堀内 匠
生存権77歳の現在地 第4回 保護費を削減し続ける基準設定のカラクリ
当研究所会員／元北海道新聞記者 本田 良 一
チャレンジ！ 議会改革 17 会派はなぜ「ムラ」と呼ばれたのか
議会技術研究会顧問 神原 勝
北海道の動き＜2024・6・1～30＞

とちぎ地方自治と住民 第617号 2024年8月

一般社団法人 栃木県地方自治研究センター
巻頭言 LRT開業1周年を迎えて
自治研センター理事（栃木県議会議員） 小池 篤 史
憲法講演会（栃木県内連続学習会）3会場（3日間）に延べ223人が参加 編集部
憲法と防衛制度 弁護士 川上 淳
地方自治法改正／教科書採択問題 弁護士 石田 弘太郎
憲法の学習を實踐に 弁護士 服部 有
高ストレス教員の割合上昇し過去最多——公立学校共済組合調査分析報告——
自治研センター副理事長 加藤 正 一

議員・議会への不当な侵害行為 弁護士（元栃木市長） 鈴木 俊 美
宇都宮市の盛り土造成地対策の課題を考える 宇都宮市退職者の会 岡 勉
地域短信
栃木県ホームページ拾い読み（2024年7月）
令和6年度 普通交付税の算定結果等 編集部

自治研かながわ月報 第209号 2024年8月

公益社団法人 神奈川県地方自治研究センター
巻頭言 アカデミー賞七冠、映画『オッペンハイマー』は何を訴えているのか
神奈川大学名誉教授 神奈川自治研センター理事 佐藤 孝 治
大都市郊外地域における「公共交通不便地域」の考察 — 川崎市麻生区を事例として —
日本大学文理学部准教授 任 海
神奈川県地方自治研究センター理事長 佐野 充
架設後50年以上経過する橋梁群の初期段階における維持管理費の妥当性について
神奈川県地方自治研究センター研究員 鈴木 幸 大
真の共生を目指して～外国人の就労と滞在について 参議院議員 牧山 ひろえ

信州自治研 第390号 2024年8月

長野県地方自治研究センター
生活保護ソーシャルワーカーの非正規化をめぐる動向と課題
静岡福祉大学 社会福祉学部 福祉心理学科 准教授 田中 秀 和
地域活性化に関する包括連携協定を締結 <編集部>
シンポジウム・マイナンバーカードと保険証の一体化について地方自治と地域医療の視点
から考える 医療機関及び高齢者施設の現場から見た「マイナ保険証」の問題 [講演2]
<編集部>
筆のすさび⑦② 6人旅今年も ひととき続け 楽しみと喜び
元信濃毎日新聞記者 横山 悟

月刊「地方自治みえ」 第386号 2024年8月

三重県地方自治研究センター
メタバースの可能性～地域活性化と新規事業創出に向けて～
国立大学法人三重大学教育推進・学生支援機構アドミッションセンター准教授
宮下 伊 吉

国立大学法人三重大学教育推進・学生支援機構地域創造教育センター助教

鈴木伸哉

自治研なら 第139号 2024年6月

奈良県地方自治研究センター

巻頭言 防災・減災にむけ備える

奈良県地方自治研究センター 事務局長 宮本幸代

被災地の復旧の課題・防災の課題

奈良自治研センター 事務局

能登半島地震 災害ごみ収集運搬支援業務に参画して

奈良市従業員労働組合執行委員長 田中宏和

自治労奈良県本部自治研推進委員会 スポット学習会「能登半島地震に伴う災害派遣活動」

奈良自治研センター 事務局

太陽光発電と環境問題

奈良自治研センター 宮本幸代

自治労奈良県本部組織内議員のページ

令和6年3月議会報告

香芝市議会議員 中村 よしみち

議会の力を感じた3月議会

奈良市議会議員 阪本 みちこ

2024年問題、働き方改革関連法による労働力不足対策、「年収130万円の壁」を壊せ

橿原市議会議員 上田 くによし

地方自治京都フォーラム 第150号 2024年夏

特定非営利活動法人 京都地方自治総合研究所

<京都自治総研 総会記念講演会>

今日的な人権侵害の現状と課題について

京都自治総研理事／部落解放同盟京都府連合会委員長 平井 斉 己

<2024京都自治研 基調提起>

「“つながり”で創ろう Well-beingな地域社会」

2024京都自治研集会実行委員長／自治労京都府本部副委員長 森本 尚 秀

<2024京都自治研 優秀賞・特別賞受賞レポート>

地域自治とごみの問題を考える

自治労京都市職員労働組合 清掃支部 中川 純・林 竜 一

若者と地域住民とのつながりを、「地域通貨」でつくる

京都市ユースサービス協会職員組合 清水 方 人

超高齢社会における介護予防施策等に必要視点について

八幡市職員労働組合 寺田 皓介

能登半島への災害派遣とその考察

自治労京都市職員労働組合 清掃支部 奥本 泰弘

みやざき研究所だより 第116号 2024年8月

宮崎県地方自治問題研究所

宮崎県日本・ベトナム友好協会の活動概要

理事長（宮崎大学地域資源創成学部 副学部長） 根岸 裕孝

宮崎県日本・ベトナム友好協会 第4回総会 あいさつ

宮崎県ベトナム人協会 代表 HOANG THI GIANG

ベトナム人が日本で働くための取組

アース建設コンサルタント株式会社 執行役員 長友 守

COFFEE BREAK 「テンテコテンの夏が来る」

自治労宮崎県本部書記長 伊達 憲司

事例報告

宮崎ふれあいユニオン執行委員長 興 栢 雅洋

自治研かごしま 第135号 2024年8月

鹿児島県地方自治研究所

かざんばい 就活生の悩み

志学館大学 宇都 義和

第149回定例研究会 子どもの貧困 第一部 「子ども食堂の役割」

神戸女子大学文学部教育学科 特任教授 齋藤 美保子

講演 自治体議会の現状を、どう考え、乗り越えていくのか～「男性政治」を変える
ために～

九州大学大学院法学研究員 出水 薫

風のうた

瀬角 龍平

無礼くTIME

高橋 誠

まちだより 地理・産業・交通 阿久根市のいま

阿久根市職員労働組合 鍋藤 雄太

LIBRARY 『石敢當の比較研究——中国・沖縄・鹿児島・奄美——』

鹿児島工業高等専門学校 講師 熊 華 磊

論説 エホバの証人事件 最高裁判決再考 鹿児島県立短期大学准教授 山本 敬生

資料室増加月報

図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
0 総記				
03 辞書、辞典、文献目録				
03-80-41	独立行政法人・特殊法人総覧 ／令和5年度版		行政管理研究 センター	2024（令6）
4 地方自治				
44 地域と自治体				
44-6-40	地域と自治体／第40集／「補 充的指示権」と地方自治の未 来	榑原秀訓	自治体研究社	2024（令6）
5 財政				
53 財政調整				
53-6-140	地方交付税制度解説／令和6 年度／単位費用篇	地方交付税制度研 究会	地方財務協会	2024（令6）
54 地方債				
54-1-50	地方債の手引／令和6年度	地方債制度研究会	地方財務協会	2024（令6）
54-5-44	事業別／地方債実務ハンド ブック／令和5年度版	地方債制度研究会	ぎょうせい	2023（令5）
56 公営企業				
56-94	公営企業／自治体経営管理実 務	友岡史仁	信 山 社	2024（令6）
7 社会労働				
72 社会保障				
72-250-28	高齢社会白書／令和6年版	内閣府	日 経 印 刷	2024（令6）

自治総研ボックス／自治総研ブックレット

自治総研ボックス

- | | |
|--|--------------------|
| 14. 今村都南雄著『大牟田市まちづくりの二つの難題
——「楕円の構図」による把握——』2018年 | 2,200円 (公人社) |
| 15. 辻山幸宣著『自治年々刻々』 同時代記 一九九六～二〇一七 2018年 | 2,200円 (") |
| 16. 青木宗明編『国税・森林環境税——問題だらけの増税——』2021年 | 2,200円 (公人の
友社) |

自治総研ブックレット

- | | |
|---|--------------------|
| 16. 辻山幸宣・其田茂樹編『再考 自治体社会資本』2014年
——第28回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (公人社) |
| 17. 『釧路市の生活保護行政と福祉職・榑部武俊』2014年 | 1,500円 (") |
| 18. 澤井 勝・上林陽治・正木浩司編『自立と依存』2015年
——第29回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |
| 19. 辻山幸宣・堀内 匠編『“地域の民意”と議会』2016年
——第30回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |
| 20. 其田茂樹編『不寛容の時代を生きる～生きづらさを克服する解を求めて～』2018年
——第31回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |
| 21. 新垣二郎編『自治のゆくえ～「連携・補完」を問う～』2018年
——第32回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |
| 22. 飛田博史編『自治のゆくえ 自治体森林政策の可能性』2018年
——第33回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (公人の
友社) |
| 23. 今井 照編『原発災害で自治体ができなかったこと できなかったこと』2019年
——第34回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |
| 24. 上林陽治編『未完の「公共私連携」 介護保険制度20年目の課題』2020年
——第35回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |
| 25. 其田茂樹編『自治から考える「自治体DX」「標準化」「共通化」を中心に』2021年
——第36回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |
| 26. 飛田博史編『コロナ禍で問われる社会政策と自治体 「住まい」の支援を中心に』2022年
——第37回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |

書店からの注文が出来ない場合には、自治総研 (TEL 03-3264-5924 FAX 03-3230-3649) までお願いします。なお、在庫切れの場合はご容赦願います。

自治総研叢書 (敬文堂)

- | | |
|--|--------|
| 30. 人見剛・横田覚・海老名富夫編著『公害防止条例の研究』2012年 | 4,500円 |
| 31. 馬場 健著『英国の大都市行政と都市政策 1945-2000』2012年 | 3,000円 |
| 32. 河上 暁弘著『平和と市民自治の憲法理論』2012年 | 4,200円 |
| 33. 武藤 博己編著『公共サービス改革の本質——比較の視点から——』2014年 | 4,500円 |
| 34. 北村 喜宣編著『第2次分権改革の検証
——義務付け・枠付けの見直しを中心に——』2016年 | 4,500円 |
| 35. 佐藤 竺著『ベルギーの連邦化と地域主義
——連邦・共同体・地域圏の並存と地方自治の変貌——』2016年 | 5,500円 |
| 36. 佐藤 英善編著『公務員制度改革という時代』2017年 | 5,700円 |
| 37. 河上 暁弘著『戦後日本の平和・民主主義・自治の論点
小林直樹憲法学との「対話」に向けて』2022年 | 4,500円 |

ご注文は書店または敬文堂 (TEL 03-3203-6161 FAX 03-3204-0161) までお願いします。

自治総研関連図書

- | | |
|--|--------|
| ○ 今井 照／自治総研編『原発事故 自治体からの証言』2021年 筑摩書房 | 880円 |
| ○ 上林陽治著『非正規公務員のリアル
欺瞞の会計年度任用職員制度』2021年 日本評論社 | 1,900円 |
| ○ 神原 勝著『東京・区長準公選運動
区長公選制復活への道程』2022年 公人の友社 | 5,500円 |
| ○ 篠田 徹・上林陽治編著『格差に挑む自治体労働政策——就労支援、地域雇用、
公契約、公共調達』2022年 日本評論社 | 2,000円 |
| ○ 今井 照著『未来の自治体論——デジタル社会と地方自治』
2024年 第一法規 | 4,300円 |

ご注文は書店までお願いします。

THE JICHI-SOKEN Vol.50

Monthly Review of Local Government No.10 ● 2024.10

CONTENTS

- Practical Considerations for Administrative Responses to Individuals Lacking Mental Capacity.1
CHIBA, Mariko. Attorney-at-law.
- Municipal Non-Permanent Employees as Gender Equality Center Counselors.25
YOKOYAMA, Mai. Aichi University Faculty of Letters.
- Monthly Topics.47
- Magazine Rack.49
- Monthly List of Our Library.53

- 公益財団法人 地方自治総合研究所ウェブサイトにて、本誌の目次および掲載論文を公表しています。
※公表論文には、論文末尾に掲載されるキーワードを登録しています。
- 月刊『自治総研』への論文投稿を、公募しています。投稿要領については、公益財団法人 地方自治総合研究所ウェブサイトで掲示している月刊『自治総研』投稿要領をご参照ください。

<https://www.jichisoken.jp/>

視覚障害その他の理由で活字のままではこの本を利用出来ない人のために、営利を目的とする場合を除き「録音図書」「点字図書」「拡大写本」等の製作をすることを認めます。その際は当研究所まで御連絡ください。