

神奈川県  
自治総合研究センター

平成 16 年度自治総合研究センター独自研究報告書

## 地域主権時代における自治体法務

---

2005（平成 17）年 3 月

## ま え が き

神奈川県自治総合研究センターでは、研究事業の一環として、研究部職員が行う「独自研究」事業を実施しており、本報告書は2004（平成16）年度の「独自研究」の成果をまとめたものです。

今回、研究のテーマとして『地域主権時代における自治体法務』を取り上げました。

今、個性豊かで活力に満ちた地域社会を実現するためには、地方自治体の自主性や自立性を高め、地域の実情にあった独自の政策を実現する、言い換えれば、国の施策の受け皿としてだけでなく、国から権限と財源の移譲を受けて、地域における政策決定主体としての役割を積極的に果たし、住民から信頼される行政主体に自ら変革していく取組が求められています。そこで、神奈川県では、地域主導の個性的で総合的な行政システムへ転換し、地域主権を実現するため、急務の課題として「地域主権実現のための中期方針」を策定し、取り組むこととしています。

地域主権を実現していく過程や実現した後には、各自治体は「自己決定、自己責任」が強くと求められ、自己の判断の基に地域の政策課題を適切に処理しなければならないケースが確実に増加することになります。こうしたことを踏まえると、各自治体においては、政策実現のための手法の多様化を図る必要があります。具体的には、各自治体がより独自性を発揮した地域経営を展開していくために、これまでの予算事業化という手法に、条例などの法的資源を有効に活用するという手法を加えるということです。このためには、自治体における自主立法機能の強化や自主解釈機能の充実、さらには政策課題を法的側面から検討し、判断していく仕組みの整備を図る必要があります。

そこで、本研究では、これまでの法令審査を中心とした法制執務事務のみならず、自治体政策を法務の視点から創造的に展開する「政策法務」や、自治体の法的主張の手段としての「争訟法務」なども含めた自治体の法務活動の今後の課題、方向性について検討し、庁内体制の整備及び職員の法務能力の向上につなげることを目的に、「独自研究」として取り組みました。

本報告書が、地方分権の一層の推進と、今後の行政施策を進める上で参考となれば幸いです。

なお、調査研究を進めるに当たっては、研究会の委員である中央大学法学部の磯崎初仁教授、東京大学大学院法学政治学研究科の金井利之助教授、上智大学法学部の北村喜宣教授から、年間を通じてご指導、ご支援をいただきました。また、埼玉県、千葉県をはじめ、全都道府県の法務担当の皆様には、お忙しい中アンケート調査等にご協力いただきました。

この場をお借りして、心より感謝申し上げます。

2005（平成17）年3月

神奈川県自治総合研究センター  
所長 松本 浩

## 目 次

第 1 章	自治体法務とは	1
第 1 節	自治体法務とは何か	
1	自治体法務と政策法務	3
2	なぜ、今、「自治体法務」か	5
第 2 節	分権改革と自治体法務	
1	これまでの自治体法務の動き	7
2	自治体法務における分権改革の意味	11
3	分権改革がもたらした法環境の変化	11
4	分権改革が自治体法務に与える影響	13
第 3 節	自治体法務の区分	
1	区分の考え方	16
2	次章に向けて	20
第 2 章	自治体法務の現状と課題	21
第 1 節	都道府県の法務に関するアンケート調査	
1	アンケート調査の制度設計	23
2	アンケート調査結果の概要	24
3	アンケート調査結果の分析	30
第 2 節	都道府県の法務の現状と課題	
1	都道府県の法務担当の現状のイメージ	78
2	都道府県の法務担当の課題	78
3	一般職員への研修の必要性について	82
4	埼玉県、千葉県における政策法務の取組	83
第 3 章	自治体法務におけるマネジメントのあり方	95
第 1 節	自治体法務におけるマネジメントとは	
1	法務マネジメントの必要性	97
2	法務マネジメントのアプローチ	98

第2節	自治体法務におけるプロセス	
1	自治体法務のプロセスの意義	100
2	自治体法務のマネジメント・サイクル	100
3	法務のプロセスからみた事務の流れ	106
4	法務プロセスにおける住民と議会の関与	121
5	自治体法務の変革に向けて	123
第3節	法制評価制度の検討	
1	文献等による法制評価制度の概要	125
2	法制評価制度の導入の具体化～既存制度の活用	133
第4節	自治体法務における法体系のマネジメント	
1	形式的な法体系のマネジメント	141
2	実質的な法体系のマネジメント	147
3	法体系のマネジメントの方向	163
第5節	自治体法務における組織改革及び人材養成	
1	これからの自治体法務に求められる組織及び事務執行体制	166
2	自治体法務における人材養成と職員研修のあり方	172
3	新たな法務に向けた組織改革と人材養成	182
資料編		183
1	新潟県庁における法務管理（金井利之研究会委員） ～新潟県庁総務部文書私学課～	185
2	神奈川県法務の現状と課題 ～神奈川県の条例の制定・改正の状況から～	197
3	「都道府県の法務に関する調査」調査票	208

## 第1章 自治体法務とは

## 第1章 自治体法務とは

---

地方分権推進委員会の4次にわたる勧告以降、平成10年の地方分権推進計画の閣議決定、平成12年の「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」(いわゆる「地方分権一括法」)の施行により、国から地方への権限移譲が進められ、地方分権は実行の段階に入った。

今後、各自治体は、分権改革の成果として改正された地方自治法等を最大限に活用し、個性豊かで活力に満ちた地域社会を現実のものとするのが求められている。

神奈川県においても平成16年3月に「地域主権実現のための中期方針」を策定し、分権改革の推進に向けての取組を進めているが、今後、地域主権の実現<sup>1</sup>に当たっては、「自己決定、自己責任」の理念の下、それぞれの自治体において、自己の判断と責任において処理しなければならないケースは確実に増加するものと思われる。

こうした中、自治体における法務活動はこれまで以上に重要性を高めており、「自治体法務」、「政策法務」ということが盛んに取り上げられるようになっている。

そこで、本章では、こうした状況を前提として、まず自治体法務に係る基本的な事項を整理するとともに、これまでの自治体の法務を取り巻く環境の変化を確認する。

### 第1節 自治体法務とは何か

本節では、本研究の対象としての「自治体法務」を確認する上で必要な用語の意味を整理するとともに、自治体法務が現在注目されている背景を探る<sup>2</sup>。

#### 1 自治体法務と政策法務

「自治体法務」や「政策法務」という用語や考え方は、分権改革後さかんに取り上げられるようになったが、使い方は様々であり、必ずしも統一されていないのが現状である。そこで、「自治体法務」及び文献等で取り上げられる機会の多い「政策法務」の定義について、これまでの文献等での各論者の整理を確認しておく。

##### (1) 自治体法務の定義

「自治体法務」については、次のような定義がなされている。

磯崎初仁教授(中央大学)

「自治体が、自らの政策を実現し、又は自立的な運営を行うために、どのよう

---

<sup>1</sup> 「地域主権の実現」とは、地方分権改革が目指す分権型社会の実現に向けて、地域のことは地域自らの責任の下に決定するという基本的認識に立ち、地域の課題に取り組むとともに、そのために必要な権限と財源の確保を目指すこと、をいう。

<sup>2</sup> 本節の記述については、主に次の文献を参考とした。

・磯崎初仁編著『政策法務の新展開』ぎょうせい、2004年・北村喜宣『分権改革と条例』弘文堂、2004年・小早川光郎編著『地方分権と自治体法務～その知恵と力』ぎょうせい、2000年・政策法務研究会編『政策法務の理論と実践』第一法規、2003年

な立法・法執行・争訟評価が求められるかを検討し実行する、実務及び理論における取組み」<sup>3</sup>

木佐茂男教授（九州大学）・田中孝男助教授（同左）

「法的観点あるいは法治主義実現の観点から見た、自治体（職員）の活動・仕事及びそれを支える理論を形作る諸活動（理論構成行為、理論形成作業、理論構成活動）の一切」<sup>4</sup>

## (2) 政策法務の定義

次に、「政策法務」の定義の主なものは次のとおりである。

礒崎初仁教授（中央大学）

「法を政策実現のための手段ととらえ、そのためにどのような立法・法執行・争訟評価が求められるかを検討し実行する、実務及び理論における取組み」<sup>5</sup>

北村喜宣教授（上智大学）

「地方自治の本旨の実現のために、住民の福祉増進の観点から必要と考えられる政策を、憲法をはじめとする関係法体系の下で、自主的な法解釈を踏まえて、いかに適法・合理的に制度化・条例化するか、適法・効果的に運用するかに関する思考と実践であり、同様の視点から、法律に基づく事務を、いかに適法・効率的に運用するかに関する思考と実践」、「法的ルールの策定と実施におけるものの考え方であり、実際の行動、自治体変革のための戦略」<sup>6</sup>

鈴木庸夫教授（千葉大学）

「国（中央政府）、自治体（都道府県・市町村）が、それぞれの所管する事務について独自の政策（問題解決のためのシナリオ）を、立法法務、解釈・運用法務（執行法務）、争訟法務として展開すること」<sup>7</sup>

山口道昭教授（立正大学）

「法を政策実現の手段としてとらえ、そのためにどのような立法や法執行・評価が求められるかを検討しようとする、自治体において主として自治体職員が行う実務及び理論における取組及び運動」<sup>8</sup>

木佐茂男教授（九州大学）・田中孝男助教授（同左）

「自治体が住民福祉の向上とその人権・権利の実現を図るため、すでにある法の体系を基に、より地域の行政ニーズに即した自主的な法システムを、積極的に設計・運用すること」<sup>9</sup>

## (3) 本研究における研究対象としての「自治体法務」

<sup>3</sup> 礒崎初仁編著『政策法務の新展開』ぎょうせい、2004年、6頁

<sup>4</sup> 田中孝男・木佐茂男『テキストブック自治体法務』ぎょうせい、2004年、5頁

<sup>5</sup> 礒崎初仁編著『政策法務の新展開』ぎょうせい、2004年、3頁

<sup>6</sup> 北村喜宣「自治体の法環境と政策法務」『都市問題』95巻5号、東京市政調査会、2004年5月号、3頁

<sup>7</sup> 政策法務研究会編『政策法務の理論と実践』第一法規、2003年、5頁

<sup>8</sup> 山口道昭『政策法務入門』信山社、2002年、8頁

<sup>9</sup> 田中孝男・木佐茂男『テキストブック自治体法務』ぎょうせい、2004年、7頁

以上のとおり、「自治体法務」、「政策法務」のどちらについても、論者により若干ニュアンスが異なっているが、「政策法務」は文字どおり「政策に配慮した法務、政策志向型の法務」という意味を強調した表現であり、これまで自治体において切り離されてきた「法務」と「政策」を本来の形に戻って結び付けようというものといえる。その意味から、「自治体法務」は「政策法務」を包含する概念として整理できる<sup>10</sup>。

自治体の法務は、基本的には、憲法上の価値である「住民の福祉の向上」の実現を目指すべきものであり、政策的志向が強く含まれているのは当然である。また、分権改革後の自治体の法務活動を取り巻く法環境の変化を踏まえれば、法務の政策実現の手段としての側面を強調する必要もあり、実際、本研究の検討においても、いわゆる「政策法務」に関する議論として取り上げられる課題が多く含まれている。

しかしながら、本研究においては、「地域主権時代における新たな自治体の法務のあり方の検討」という意味において、政策法務的要素のみならず日常の法務活動を含めた自治体の法務活動の全体を対象としてとらえ、検討を進める。

そこで、それを明確にする意味で、すべての場面を通して「自治体法務」という用語を用いている。そのため、一般的には「政策法務」の議論として取り上げられる場面においても、あえて両者を峻別することはせず、いわゆる「政策法務」とほぼ同義に「自治体法務」という表現をそのまま用いることとした。ただし、現状の法務との違いを明確にする意味で政策法務的要素を強調する場合には、あえて「政策法務」という用語を用いている部分もある。

## 2 なぜ、今、「自治体法務」か

従来、自治体は、国の策定した政策を忠実に実行するという役割を担っており、その意味で、自治体の法務活動は、法令の規定を国の解釈に従って忠実に執行するという姿勢が強かった。第2節で後述するように、自治体職員においては、法律に基づく事務について機関委任事務か団体委任事務かを区別することなく、根拠となる個別法令に条例に係る規定がある場合に限って条例制定を検討するという意識が強く、特定の分野を除き、自らの条例制定権の活用については、積極的に条例制定権を活用しているとはいえない状況がうかがえた。

しかしながら、分権改革に伴う地方自治法の改正をはじめとする法環境の著しい変化の中で、自治体は、自己決定・自己責任の理念の下で、多種多様な行政課題に対し、自らの判断で政策を策定し、その政策の実現化に向けてどのように法務を活用していくかを考え、自らの責任で実行していかなければならない状況にある。

今後の自治体に対する期待を込めて、地方分権推進委員会の最終報告である『分権型社会の創造：その道筋』において、「地方公共団体関係者の意識改革を徹底して、第一次分権改革の成果を最大限活用し、地方公共団体の自治能力を実証してみせたい。」と自治体に投げかけているが、この自治体運営における「自治能力」として問わ

---

<sup>10</sup> ただし、「自治体法務」は自治体の法務に限定する点では「政策法務」の概念より狭いということになる。(磯崎初仁編著『政策法務の新展開』ぎょうせい、2004年、6頁)



れているものの一つが、自治体の法務能力といえる。つまり、自ら策定した政策を実現するために、条例制定権をいかに活用するか、法律に基づく事務を自らの事務として執行するために、法令解釈権をいかに活用するか、こうしたことはそれぞれの自治体の法務能力にかかっているということである。

また、分権改革によって中核市、特例市が新たに誕生し、都道府県と市町村の関係も指導・監督から対等・協力の関係へと変化した。さらに、都道府県が独自に権限を移譲する動きも活発化しつつある。この動きが進めば、都道府県はより広域的、専門的な立場で、市町村は基礎自治体として拡大する権限を駆使し地域をマネジメントするという立場で、その政策形成に責任を持つことが求められる。

このように、分権改革の当然の流れの結果として、「予算事業」に加え、拡大された「条例」制定権を政策実現手段として活用した取組が求められることになる。

加えて、実態的な側面からみると、本来権限移譲とセットで進められなければならない「財源」の移譲がなかなか進まない、あるいは税収が伸び悩むという状況が、「条例」活用の可能性を拡大するという環境をつくり出している。自治体においては、厳しい財政状況の中で、政策実現を目指す手段・手法の一つとして、財源を伴わない「条例」をいかに活用して住民ニーズや変化する行政環境に対応していくかを、必然的に、真剣に考えなければならない。この分権改革の動きと財政状況があいまって、各自治体は法務能力の向上に向けた動きを活発化させつつあり、この意味において、「自治体法務」に高い関心が寄せられている。

このように、今後、「自治体法務」は、それぞれの自治体が分権改革を現実的なものとしていくという理論的な面において、また、財源に頼らない独自の特色ある行政運営を進めるといった実際の面において、重要な役割を担うものであるといえる。

## 第2節 分権改革と自治体法務

本節では、分権改革以前の自治体法務の成果及びその限界を確認するとともに、分権改革が自治体法務に与えた影響を探る。

### 1 これまでの自治体法務の動き<sup>11</sup>

分権改革以前の自治体は、中央集権的な法システムの中で、条例等の立案においては条例制定権の限界という壁を抱え、法執行においては国が主導する法令解釈や通達等に依存せざるを得ないという状況にあり、それぞれの自治体の自主性・自立性を発揮する場面は非常に少ないのが現実であった。

そのため、自治体法務の内容としても、専門的・技術的な分野としての条例、規則等の審査や国に忠実な法令解釈の実施が中心であり、積極的に活用するというよりも受身の姿勢が色濃いものであったといえる。

その一方で、1960年代に入ると、こうした受身の姿勢では地域における様々な課題に対応できないという状況が生じ、それに対応するためにいくつかの自治体においては積極的な動きが生まれ始め、最終的に国を動かす大きなうねりとなった取組も出てきた。

以下、その動きを時間の経過に沿って概観する。

#### 1960年代後半の動き

自治体法務において大きな転換点となったのが、1960年代後半（昭和40年代以降）といわれている。この時期、著しい高度経済成長の中で、環境汚染の実態が公害問題となって顕在化してきた。こうした問題に対応するため、国では大気汚染防止法等による規制を始めたが、国の対応だけでは解決が図られない状況の中、東京都公害防止条例（1969年制定）をはじめとして自治体においても多くの公害防止条例が制定されることとなった<sup>12</sup>。これらの条例においては、規制対象を法律よりも拡大する、いわゆる「横出し条例」や、規制基準を法律よりも厳しくする、いわゆる「上乘せ条例」としてつくられるものもあり、地域の事情に応じた独自の取組であったといえる。「上乘せ条例」については、法律に抵触するとの指摘もあるなかで、条例を政策実現手段として活用しようとした大きな動きであり、この時期がまさに「政策法務の実践のスタートの時期」<sup>13</sup>といえる。

また、もう一つの動きとして大都市圏を中心に制定された「開発指導要綱」がある。開発指導要綱は、開発事業者や地権者の財産権に対する条例での規制では、憲法第29条第2項の財産権の保障への侵害となるおそれがあることから、条例とい

<sup>11</sup> 以下の記述については、主に次の文献を参考とした。

・兼子仁『条例をめぐる法律問題』学陽書房、1978年・成田頼明編著『都市づくり条例の諸問題』第一法規、1992年・礪崎初仁編著『政策法務の新展開』ぎょうせい、2004年・北村喜宣編著『分権条例を創ろう！』ぎょうせい、2004年・幸田雅治外『政策法務の基礎知識』第一法規、2004年

<sup>12</sup> 公害防止条例はすでに1950年代から制定されていたが、60年代後半には法律よりも厳しい規制を行う「上乘せ条例」がつけられるようになった。

<sup>13</sup> 礪崎初仁（礪崎初仁編著『政策法務の新展開』ぎょうせい、2004年、21頁）

う形式ではなく要綱という形式を選択したもので、その後、大きな一つの流れとなった要綱行政の始まりの時期といえる。

#### 1970年代の動き

1970年代に入ると、環境分野に関する大きな動きとして、開発ブームに伴う急激な都市化に伴う自然破壊の顕在化等に対応するために、北海道自然環境等保全条例（1973年制定）などの自然環境保全条例や自然保護条例、岡山県県土保全条例（1973年制定）などの土地利用規制条例が各地で制定されるようになった。

また、1970年代後半には、川崎市環境影響評価に関する条例（1976年制定）をはじめとする環境アセスメント条例が、国に先行して制定されるようになった。このように、生活環境や、都市環境の急激な悪化に対して、国の取組を待ってはいは対応できないと判断した自治体が、自らの取組として条例制定に踏み切ったのがこの時期の動きであるといえる。

その他の分野としては、消費者被害の救済等を目的とする消費生活条例の制定が進んだのもこの時期である。

#### 1980年代の動き

1980年代の特徴的な動きとしては、住民の行政に対する参加の意欲を背景とした住民参加型の条例制定の活発化ということが挙げられる。こうした動きは、住民に身近な行政である自治体が、国に先駆けて取り組んだ例という意味でも重要である。

その一つが、山形県金山町（1982年制定）における制定を皮切りに、神奈川県（1982年制定）等、多くの自治体において制定されることとなった情報公開条例である。

また、住民参加型の条例という意味で、住民投票条例に関する動きも見られるようになった。原子力発電所の設置に関する住民投票条例として、高知県窪川町原子力発電所設置についての町民投票に関する条例（1982年制定）や教育委員準公選制度として知られる中野区教育委員候補者選定に関する区民投票条例（1980年制定）<sup>14</sup>が制定されたのもこの時期である。

#### 1990年代以降の動き

自治体法務に大きな影響を与えた動きとして、行政手続法（1993年施行）の制定が挙げられる。これに伴って、各自治体では行政手続条例の制定に取り組むとともに、行政指導についての任意性の原則等が明確にされたため、開発指導要綱等の見直しが求められることとなった。

また、この時期は、分権改革という大きな流れの中で、「まちづくり条例」や「環境基本条例」「福祉のまちづくり条例」など、自治体における基本的な事項を総合的に規定する条例がいくつかの分野で制定されるようになった。

こうした流れを象徴する動きとして、2000年の二セコ町まちづくり基本条例を皮

---

<sup>14</sup> 同条例は、その後1995年に廃止されている。

切りとする自治基本条例の制定の動きがある。自治基本条例については、その後市町村を中心に全国各地の自治体に広がり、今現在も大きなうねりとなって展開されている。

分権改革に伴う新しい動きとしては、東京都における銀行業等に対する事業税の課税標準等の特例に関する条例(2000年制定)や、三重県産業廃棄物税条例(2001年制定)などの新税に係る独自条例の制定が挙げられる。

以上のように、これまで自治体法務は与えられた法律の執行に止まらず、それぞれの地域における行政課題に対応するため、自主的に法令を解釈し、法令に違反しない限りにおいて、いわゆる「上乘せ」、「横出し」などの条例を制定したり、要綱による独自行政を展開してきた。また、既存の法令の活用では対応できない空白領域の課題に対して、自らの政策実現のために、国に先駆けた独自条例を制定するなど、一部の自治体においては積極的な取組を行ってきた。これらの条例の中には、結果として既存の法律の改正を導いたり、新たな制度の創設につながったものも多い。さらに、より住民に近い行政として住民参加や住民自治を充実させるための条例を展開させるなど積極的な動きも見られる。

こうした状況を踏まえると、分権改革前から自治体法務は様々な成果を上げてきたことがわかる。

しかしながら他方では、国で定める法令において自治体の事務の内容を細かく規定する、いわゆる「法令の規律密度」が高いという傾向が強い中で、裁判において条例制定権や要綱行政の法的限界が明らかにされる判決も相次ぎ、こうした積極的な流れに対して慎重さを求める動きも生じた。また、自治体の側でも、法令に依存し、自らの責任を回避するという姿勢も見られるなど、自治体法務においては様々な限界を抱えていたといえる。

こうした中、2000年に前後する分権改革の流れを受けて、自治基本条例をはじめとした新しい動きが自治体間で少しずつ見え始め、自治体法務は新たな時代へと入っている。

(参考) 政策法務の変遷<sup>15</sup>

年代及び特徴	条例の動向	法律の動向	判例等の動向
1960年代後半 公害防止	地下水規制条例 公害防止条例		奈良県ため池条例事件判決 (災害防止等の消極目的の場合については、条例による財産権の規制を認容)
1970年代 自然環境 都市環境	自然環境保全条例 (自然保護条例) 景観保全条例 県土保全条例 消費者保護条例 環境アセスメント 条例		開発指導要綱 武蔵野市マンション事件 徳島公安条例事件最高裁判決(条例が国の法令に違反するか否かは、両者の趣旨、目的、内容及び効果に矛盾抵触があるか否かによって判断) 高知市普通河川条例事件最高裁判決(河川法の規制対象外の河川について、河川法より強力な規制を条例で定めることは違法)
1980年代 住民参加	情報公開条例・要綱 住民投票条例 放置自転車規制条例・要綱 水道水源保護条例		飯森町旅館建築の規制に関する条例事件福岡高裁判決(旅館業法の規定は、全国一律・最低限の規制であり、条例でより強度な規制をすることを排する趣旨ではない) 武蔵野市長給水拒否事件最高裁判決(行政指導に従わないことを理由とする給水拒否は違法)
1990年代 まちづくり 基本条例	まちづくり条例 リゾート地域景観 形成条例 行政手続条例 環境基本条例 福祉のまちづくり 条例 オンブズマン条例	・行政手続法 ・環境基本法 ・地方分権推進法 ・環境影響評価法 ・行政機関が保有する情報の公開に関する法律 ・地方分権一括法	武蔵野市教育施設負担金返還請求事件最高裁判決(負担金の納付を強制することは行政指導の限度を越え違法)
2000年代 分権改革	自治基本条例 パブリック・コメント 条例 政策評価条例 新税条例	・行政機関が行う政策の評価に関する条例	

<sup>15</sup> 本表は、磯崎教授作成の表を基に、各種資料を参考にして作成した。

## 2 自治体法務における分権改革の意味

以上のとおり、分権改革前においては、一部の自治体が独自の積極的な取組を展開してきたが、依然として様々な障害にぶつかっていた。

こうした状況の中で、自治体法務にとって大きな転機としてとらえられたのが分権改革の流れである。

平成 12 年 4 月に施行された地方分権一括法に前後する分権改革の動きは、これまでの中央集権的な地方自治制度から、国・都道府県・市町村が対等・協力の関係に立った新しい関係を構築するとともに、「自己決定・自己責任」の理念に基づく自主・自立的な自治体運営の実現を目指すものといえる。

この分権改革は、自治体法務にとって大きな制約となっていた機関委任事務の廃止をはじめとする実体的な法環境の変革をもたらしただけでなく、これまで、中央集権的な法システムの中で、法令への抵触を懸念して独自条例の制定に消極的になりがちであった自治体職員に対し、自治体の政策可能性がこれまで以上に広がったという意識を植え付けたという意味で、自治体法務にとって非常に意味のあることであった。

## 3 分権改革がもたらした法環境の変化

第一次分権改革により、地方自治法を中心に、自治体法務を取り巻く法環境は整備されたと言われている。その主なものとしては、以下の点が挙げられる。

### (1) 国と自治体の役割分担のあり方の明確化

1 点目は、地方自治法において自治体の役割と国の配慮に関する規定を設けることにより、国と地方が分担すべき役割を明確にしたということである（地方自治法第 1 条の 2）。

この中で、自治体を「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うもの」と位置付け、一方で国は、「国際社会における国家としての存立にかかわる事務」及び「全国的に統一して定めることが望ましい」事務等、本来国が果たすべき役割を重点的に担うことにより、住民に身近な行政はできる限り自治体に委ねるものとして、国と地方公共団体の役割分担を明確に規定した。

これにより、地域の行政については、自治体が統治団体としての権限と責任を有する存在となったということが明確となったといえる。今後、自治体は、こうした規定の重要性を十分に認識し、自治体法務の場においても活用していく必要がある。

### (2) 国の立法原則の法定化

2 点目は、地方自治に關係する国の法律の立法原則について、地方自治法において法定化されたことである。

国と自治体の役割が見直されたことに伴い、自治体の自主性、自立性に対する国の配慮義務として、法令の「立法の原則」に関する規定（地方自治法第 2 条第 11 項）、「解釈・運用に係る原則」に関する規定（同法同条第 12 項）及び「自治事務に対する特別配慮」に関する規定（同法同条第 13 項）が地方自治法に追加された。

現状では、個別法の段階では依然として法令による規律密度は高いといわれてお

り、自治体法務において自立性を発揮するにはまだ障害は残っているといえる。そのため、自治体においては、このような立法原則に沿って個別法が制定・改正されるよう、今後も国の立法過程の状況に留意していく必要がある。

### (3) 機関委任事務制度の廃止

3点目は、機関委任事務制度の廃止である。中央集権型行政システムの象徴ともいえる機関委任事務制度が廃止されたことに伴い、自治体が行う事務は、「自治事務」と「法定受託事務」の二つの区分に整理された。

従前の機関委任事務は、国の機関としての地方公共団体の長が処理する事務であったことから、原則として、地方公共団体の条例制定権が及ばないものとされていたが、機関委任事務の廃止後は、自治事務のみならず法定受託事務についても地方自治法第2条第2項の自治体の事務とされ、条例制定権が及ぶこととなった。

これにより、自治体法務における立法の可能性の幅が大きく広がったこととなる。

### (4) 関与の廃止・縮減

4点目は、国の自治体への関与の廃止及び縮減である。

機関委任事務に係る国の関与については、旧地方自治法第150条及び第151条などにより、国の事務に関し自治体に対して包括的な指揮監督権の行使が認められていたが、分権改革によりこの規定が廃止された。

また、地方分権一括法によって、国と地方公共団体は、上下・主従の関係から対等・協力の関係へと変わったが、それを反映して、国と地方公共団体への関与については一定のルールが定められている。

第1が「関与の法定主義の原則」で、国の関与は法律又はこれに基づく政令の根拠を要するものとされた（地方自治法第245条の2）。第2が「関与の必要最小限の原則」で関与はその目的を達成するために必要最小限度のものとし、かつ自治体の自主性、自立性に配慮しなければならないことが定められた（同法第245条の3第1項）。第3が「関与手続の公正・透明の原則」で、関与に関する手続について、行政手続法の考え方にならって、書面の交付、許認可等の審査基準や標準処理期間の設定、公表について努力義務等が定められた（同法第246条～第250条の6）。

さらに、関与の適正を確保し、国と自治体の対等・協力の関係を維持する上で必要な仕組みとして、自治体が国の関与に不服があるときは、国地方係争処理委員会に審査の申出をすることができることとなった（同法第250条の13）。この審査結果に不服がある場合等には、自治体は裁判所に対して行政訴訟を提起し、最終的には司法判断を仰ぐことも可能となっている（同法第251条の5）。これにより、仮に国と見解が異なった場合にも、それをオープンな場で主張することができるようになり、その意味で国と自治体の関係は、対等というだけでなく、透明性のあるものとなったといえる。

第一次分権改革により、自治体に対する国の関与を法定化し、その手続を透明化することで、自治体は国と対等な立場で条例制定権の行使や法令の解釈運用が可能となった。このことは、自らの政策の実現化に向けた自治体の法務活動の幅を大き

く広げることにつながるものといえる。

これらの第一次分権改革の取組としての地方自治法の改正により、自治体は「自己決定・自己責任」の理念の下、地域における政策主体としての地位を確立させるとともに、自治体法務の領域においてもその必要性と可能性を高める方向へと進んだこととなる。

#### 4 分権改革が自治体法務に与える影響

前述したとおり、この第一次分権改革により、自治体を取り巻く法環境は大きく変化したが、こうした法環境の変化は自治体法務にどのような影響を与えるのであろうか。具体的には、次の点が挙げられる。

##### (1) 条例制定権の範囲の拡大

一つは、条例制定権の範囲が拡大したことである。以下、その具体的な内容を概観する。

前述のとおり、機関委任事務制度の廃止に伴い、自治体の事務は「自治事務」と「法定受託事務」に区分された。これにより、自治体が処理する事務はすべて当該自治体の事務とされ、これまで自治体の条例制定権が及ばなかった事務範囲がなくなったこととなることから、後述するとおり、完全に制限がなくなったとまでは言えないものの、分権改革により条例の制定範囲が大幅に拡大したと解釈することができる（地方自治法第2条第2項）。

また、これに関連して、これまで条例制定が認められなかった法律に基づく事務について、その基準や手続等を定める条例<sup>16</sup>の制定にも留意する必要がある。条例には、法律とは別に独自に事務を創設して、その基準、手続等を定める条例（これを「自主条例」という。）のほかに、法律に基づく事務に係る基準や手続等を定める条例（これを「法令事務条例」<sup>17</sup>という。）があるが、これまで機関委任事務については条例制定が認められなかった。この機関委任事務制度が廃止された結果、自治事務のみならず法定受託事務についても条例制定が可能となったため、こうした「法令事務条例」の制定が認められることとなったものである<sup>18</sup>。

一方で、条例制定権の範囲に関しては、地方自治法第14条第1項において「普通地方公共団体は、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」と規定され、「法令に違反しない限り」という制限は依然として残っている。この「法律の範囲内」か否かの解釈についても、分権改革によって変化が生じたと

<sup>16</sup> 条例の区分については、論者により様々であるが、ここでは磯崎初仁編著『政策法務の新展開』（ぎょうせい、2004年）の区分を参考とした。

<sup>17</sup> この「法令事務条例」は、法律の委任に基づく「委任条例」と法律執行のために必要と判断して制定する「執行条例」に分けられる。

<sup>18</sup> ただし、この場合、「法律、政省令等の規定がある中で、具体的にどのような事項について、どこまで規定することができるかが判然としなければ、法令事務条例を制定することは困難であろう。」（同、48頁）



の見解がある<sup>19</sup>。

具体的には、「自主条例」については、地方自治法において法律の制定や解釈運用の原則が定められた(同法第1条の2、第2条第11項～第12項)という分権改革の趣旨を踏まえると、法令に違反するという場合を限定的に解すべきということである。個別法の規定は、これと整合するよう解釈しなければならないとすれば、自治体の事務を定める法律の規制は、原則として全国最低限の規制であって、上乘せ条例や横出し条例を妨げるものではなく、特に自治事務については、条例は原則として法令に違反しないという推定が働くと思すべきとの考え方が示されている。

こうした考え方は、条例制定権の範囲の拡大という観点からみて、自治体法務において大いに意味があるものといえる。

なお、地方自治法第14条第2項について、旧法では「普通地方公共団体は、行政事務の処理に関しては、法令に特別の定めがあるものを除く外、条例でこれを定めなければならない。」と規定されていたが、改正法では、この「行政事務」を「義務を課し、又は権利を制限する事務」と置き換えている。旧法の規定によれば、行政主体が公権力をもって、義務を課し、権利を制限し、自由を規制するような内容をもつ事務である「行政事務」を処理する場合には、その事務の処理について必要な事項は条例で定めなければならないとするものであった<sup>20</sup>が、新法の規定によれば、権力的な性質の事務(行政事務)だけでなく、非権力的な性質の事務の部分まで条例の範囲が及ぶことになる。この結果、従来、権力的な事務でありながら規則等で規定してきた事項についても、「条例化」することが必要となった。このことは、自治体における「条例事項の拡大」といえ、留意を要する点である。

前述したとおり、自治体においては、依然として条例制定における限界は残っているといえる。その意味で、現状は自治体にとって改革の途上であると理解すべきであるが、だからといってこれまでのように条例制定に消極的となるべきではなく、地方分権の趣旨をいかして、自主性・自立性を発揮し、条例制定に対して積極的な姿勢で自治体法務を進めるべきである。

## (2) 自治体の法令解釈権の確立

従前の機関委任事務の下では、国の事務を自治体の長等に委任しているという構成の下で国に包括的な指揮命令権が認められていた結果、国の法令解釈権が自治体の法令解釈権に勝っているという見解が一般的であった。つまり、従来の法令解釈では、機関委任事務体制を前提として、国による「法令解釈の独占」が行われてきた<sup>21</sup>といえる。

しかしながら、前述のとおり、機関委任事務制度が廃止され、自治体で処理する事務はすべて自治体の事務になった(地方自治法第2条第2項)ことから、事務の

<sup>19</sup> 北村喜宣『分権改革と条例』、弘文堂、2004年、磯崎初仁「自治立法の可能性」(松下圭一外編『自治体の構想2 制度』岩波書店、2002年、105頁)等

<sup>20</sup> 松本英昭『逐条 地方自治法』(第2次改訂版)学陽書房、2004年

<sup>21</sup> 鈴木庸夫「自治体の法令解釈権」(『分権型社会における自治体法務』(財)日本都市センター、2001年、39頁

執行に当たっては、第一義的には自治体において法令を解釈し、適切な運用を図らなければならない責務が課せられたものであり、これまでのように国の法令解釈に何ら自治体独自の検討を加えることなく従うことは許されないこととなった。

自治事務については、法令解釈は自治体独自で行われることとなり、国の法令解釈と自治体の法令解釈は原則的には対等なものとして扱われることになった。したがって、両者の解釈が異なる場合には、国地方係争処理委員会や自治紛争処理委員の制度においては、国と自治体は対等な当事者として法令解釈の可否を争うこととなる。

法定受託事務については、実際には国の処理基準等により法令解釈が示されることが多いのが現状である。しかし、この処理基準はナショナルミニマムとしての処理基準であって、地方自治体はこの処理基準に抵触しない範囲内で独自の基準、細則等を定めて処理することが可能となった。なお、独自の基準、細則等に基づく処理が国の考えと異なると判断され、国から是正の指示が出された場合は、自治事務と同様、国地方係争処理委員会や自治紛争処理委員制度の下で、処理基準の適否を含めて争われることとなる。

以上のとおり、機関委任事務の廃止を中心とする第一次分権改革によって、自治体の条例制定権と法令解釈権は大きく拡大し、自治体法務の可能性も高まったといえる。

しかしながら、法令の規律密度については、政省令等への大幅委任という形で依然として高い状況にあり、自治体の法令解釈権・条例制定権についても、国への協議・同意の義務付けという形で制限が課せられているなど、分権改革はまだ途上の段階にある。

今後、自治体としては、こうした状況を十分認識し、拡大した条例制定権と法令解釈権を積極的に活用するとともに、地方自治法に規定された立法原則に基づいた個別法の規定の見直しなど、制度の改善を求めて国に働きかけていく必要がある。

### 第3節 自治体法務の区分

自治体法務は、いくつかの領域により構成されているが、第3章における自治体法務に係る具体的な検討の前提として、本節では、この領域の区分を取り上げ、整理する。

#### 1 区分の考え方

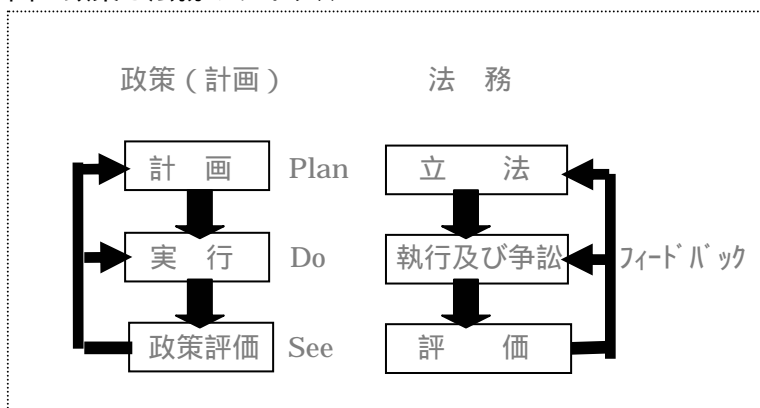
自治体法務の区分については、時間的な段階によって分類する整理や、法務の性質で分類する考え方（19頁参照）など、論者により様々である。

本研究では、自治体法務を自治体の政策を実現する側面を強調する意味で、自治体の政策における、Plan（計画）- Do（実行）- See（評価）という三つの段階に対応する形で分類し、法をつくる段階（立法）- つくられた法を執行する段階（執行）及び執行活動に対して提起された争訟に対応する段階（争訟）- 法のあり方を点検・評価する段階（評価）の三つの段階に整理することとし、それぞれを「立法法務」、「執行法務」及び「争訟法務」、「評価法務」として区分する。

詳細は第3章において取り上げるが、これらの法務は、それぞれバラバラに機能するものではなく、下図（図 政策と法務のサイクル）のとおりサイクルを形成している。

なお、自治体の法務については、許認可に窓口対応などの日常の事務処理も含まれるものであるが、以下では、論点を明確にする意味で、この三つの区分により、それぞれの内容を概観する。なお、第3章において、それぞれの段階を法務のプロセスという観点から詳細に整理している。

図 政策と法務のサイクル



#### (1) 立法法務

立法法務は、条例や規則等を制定、改廃する段階である。

従来、自治体の立法法務の段階においては、法務担当課が条例、規則案等の審査を行う「法制執務」が事務の中心であり、主に技術的な観点からの対応であった。原課においては、条例制定による積極的な行政運営という意識は薄く、制定に当たっても国の準則に沿ったものを作り上げるという作業が中心であったといえる。

しかしながら、前述のとおり、分権改革によって、国と自治体が対等・協力の関係となり、各自治体は「自己決定・自己責任」の理念の下、独自の地域経営を展開していくこととなる。この分権改革の成果として、自治体は、法令に違反しない限りにおいて原則としてすべての事務について条例を制定することができることになったわけであるから、自らの政策の実現に向けて拡大した条例制定権を十分に活用する取組を進めることとより、法令の運用だけでは解決できない地域における様々な課題に対応していく必要がある。

## (2) 執行法務及び争訟法務

執行法務は、つくられた法を執行する段階であり、その内容の中心となるのは、法令解釈である。

自治体の事務は、自治事務、法定受託事務を問わず、すべて自治体の事務であるが、一方で、その根拠は法令に基づくものが多く、自治事務として位置付けられていても法令の規定に基づいて事務を処理する必要がある。こうした処理をするに当たっては、法令は、抽象的・一般的であるため、現実の適用に際し、これを解釈して具体的な事例にあてはめていく必要がある。このように、行政運営の様々な場面で、法令解釈が大きなウエートを占めているといえる。

従来、自治体運営は、「法律による行政の原理」に基づいて行われており、自治体職員は、法令解釈の際に既に存在している法令を国の作成した逐条解説や行政事例に沿って解釈していくことで適法性が確保されているものと考えていた。そのため、法律に基づく条例については、団体委任事務であっても、根拠となる個別法令に書いてある場合にだけ条例制定が可能と認識していた傾向がうかがえる。

また、機関委任事務については、国の通達によって、自治体における裁量の余地はほとんどなかった。こうした中で、一部の自治体では、法律の隙間をうめるべく要綱行政を展開する動きもあったものの、その後の裁判等において、要綱行政の限界が明らかとなるなど、自治体の執行法務は法令に依存する消極的な姿勢にならざるを得ないという状況であった。

こうした分権改革前の執行法務の状況は、立法法務と同様、地方分権一括法の施行により大きく変化する可能性が出てきた。分権改革により、国と自治体は、対等な立場でそれぞれが法令を解釈する権限を有することとなり、自治体は、この法令解釈権を活用した政策実現を図っていくことが可能となった。

今後、自治体の執行法務については、自分たちが展開しようとする政策について、国の施策等との整合性を図りつつ、施策立案の障害となる事項があれば、その解決方法の検討等を行い、場合によっては、法令等の条文から法的課題や法令にない空白領域の存否などを検討していくということも求められている。

自治体が執行法務として行った行政処分に対して、相手方がその取消等を求めて行政訴訟や不服審査請求を行った場合、当該自治体は、その処分の適法性や根拠法令・条例が適法であることを主張することとなる。また、自らの政策に関する訴訟において、政策の選択、法律・条例等の選択、政策実現の手段などについての正当性を裁判等で展開することも想定される。こうした争訟に対応する争訟法務は、自

治体において重要な法務の内容である。

従来の争訟法務は、自治体が訴訟の被告となったような場合の「受身の訴訟」が中心であったが、分権改革後は、自治体自らが、訴訟を政策実現のために活用するという視点に立ち、政策実現を図るために積極的に訴訟を提起する「攻めの訴訟」の姿勢も求められることとなる。

また、国と法令解釈の内容が異なった場合に、地方分権一括法によって、新たに設置された国地方係争処理委員会（地方自治法第 250 条の 7）の制度も、政策実現の観点から必要な場合には積極的に活用することを検討するべきである。

### (3) 評価法務

執行法務の過程を経る中で、その結果を踏まえて、条例等の評価を行うことも重要である。評価の結果、立法自体に問題があるとすれば、改正等が必要になるし、執行のあり方に問題があるとすれば、執行の方法や体制を見直す必要がある。争訟が提起された場合には、これをきっかけとして法制度や執行のあり方を見直すことも重要である。その意味で、執行、争訟と評価は一連のものである。執行や争訟の結果を踏まえて法のあり方を評価し、これを立法段階や執行段階にフィードバックすることによって、よりよい立法や法執行につなげることができるのである。

(参考)自治体活動に着目した分類

別の分類として、自治体の法務活動について、その性質に着目し、住民福祉の向上・地域マネジメントという自治体の組織目標との関係を縦軸に、事前・事後の関係を横軸にとって、次の5つの領域に分類する整理もある<sup>22</sup>。

戦略法務領域

自治体活動の方針自体を形成するような法務活動。自治体独自の目的(地域の公益増進)を形成し、達成するための活動。法の本来の趣旨を乗り越えたり、訴訟等のリスクを覚悟することにもなり得た。

(要綱行政・総合調整など)

「政策法務」(松下理論)  
企画部門・首長のリーダーシップ

企画法務領域

活動自体が法に密接にかかわることにより、法によって自治体の目的(地域の公益増進)が達成される活動  
(自主条例・負担金・公表制度など)

政策法学(阿部)  
企画・総務部門

審査法務領域

事業本体によって生み出される利益が不測の事態によって失われないようにする活動  
(法令審査・行政監察など)

審査法学  
総務部門・国

基礎法務領域

社会に存在する組織として最低限必要な知識を保有しておく活動  
(公務員研修・講演会など)

自治体法務(木佐グループ)  
一般公務員

訴訟法務領域

訴訟が生じた場合に対応する活動  
(訴訟手続・執行手続・和解交渉など)

行政法学  
外部法曹

このうち、企画法務、戦略法務、訴訟法務のうち政策として自治体が積極的に取り組むものについて、「政策法務」と位置付けている。

<sup>22</sup> 岩橋健定「自治体法務・政策法務の考え方」(『分権型社会における自治体法務』(財)日本都市センター、2001年、24頁)

## 2 次章に向けて

これまで述べたとおり、第一次分権改革により自治体の法務を取り巻く法的環境は大きく変わり、それに伴って、法務の可能性は大きく広がったといえる。

ただし、機関委任事務がなくなっても、法務を実行する組織や職員の意識が分権改革前と変わらず、従来型の法務を行ってれば、結果としては何も変わらないということにもなりかねない。自治体法務の可能性を現実のものとするためには、「自己決定・自己責任」の理念に基づく積極的な法務への転換を図るための具体的な取組や組織全体としての意識改革が必要だといえる。

そのためには、分権改革の意義を認識した上で、自治体の法務活動を総合的、横断的にとらえるとともに、立法法務、執行法務・争訟法務、評価法務のそれぞれの段階を、自治体の行政運営の全体のサイクルと重ねて理解した上で、そうした総合的、横断的な法務活動に対応できる組織体制や仕組みを整備することが必要となってくるものと考えらる。

そこで、本研究においては、まず、実際の自治体、特に都道府県の法務は現在どのような状況にあるのか、分権改革により自治体側の法務への取組や組織体制は変わったのかということ、次章においてアンケート調査等を実施した結果等から明らかにしていきたい。

## 第2章 自治体法務の現状と課題



## 第2章 自治体法務の現状と課題

---

自治体の法務の可能性、今後目指すべき方向を検討するに当たっては、第一次分権改革の集大成として行われたいわゆる「地方分権一括法」の法制化によって行われた機関委任事務の廃止、言い換えれば団体自治の拡充によってもたらされた条例制定権及び法令解釈権の拡大が自治体の法務にどのような影響を与えたのかを把握し、分析する必要がある。

そこで、第2章では、分権一括法施行以降5年を経過しようとしている都道府県の法務がどのような現状にあるのかを分析することとする。

具体的には、各都道府県が山積する行政課題に対して、法制執務、訟務<sup>1</sup>、政策法務といった自治体法務の立場から現在どのような対応を図っているのかを把握し、自治体法務の望ましいあり方について考え方等を探るために、全都道府県に『都道府県の法務に関する調査』を行い、その結果の分析を行うとともに、都道府県の法務の現状と課題を整理する。

### 第1節 都道府県の法務に関するアンケート調査

本節では、各都道府県の法務の現状を把握するために行ったアンケート調査結果概要を整理し、示すこととする。

#### 1 アンケート調査の制度設計

##### (1) アンケートの名称

「都道府県の法務に関する調査」

##### (2) 調査実施の方法

アンケート用紙郵送

##### (3) 調査の実施時期

平成16年10月から同年12月

##### (4) 調査対象及び調査票の送付先

調査対象：47都道府県

送付先：各都道府県法制執務担当課

なお、調査票は、代表して上記担当組織に送付したが、送付組織単独で回答が困難な場合や回答に必要なデータがない場合にあっては、回答可能な組織に確認の上、可能な範囲で回答を依頼した。

---

<sup>1</sup> 本研究においては、訴訟をはじめとする争訟に係る事務について、「訟務」という表現を用いている。なお、「都道府県の法務に関する調査」の調査票の中では、調査対象である都道府県に対して分かりやすいよう、「訴訟法務」という表現を用いた。

(5) 調査項目（調査票については資料3参照）

法務に関する組織体制

法務の状況

法的環境整備等

法務研修体制

その他（市町村法務への助言・支援、大学・その他専門家等との連携、自治体法務に関する意識）

(6) 回収率

100.0%

2 アンケート調査結果の概要（直接回答に関わるものは『 』で表記した。）

(1) 法務に関する組織体制

ア 法務を担当する組織

法務を担当する組織（課レベル）の名称から見ると「総務」、「文書」といった用語を含んだものが多く、法務の業務が内部管理組織の文書指導の一環として、係、班を構成している状況がうかがえた。なお、「政策法務」という用語を所属名に含んでいるのは千葉県（「政策法務課政策法務室」）だけであった。

イ 法制執務を担当する組織

組織の名称では、「法制」、「法令」、「法規」、「法務」といった用語を含んでいるものが大部分であった。

職員数は、7人というところが最も多く、平均で6.5人となっている。

平均在職年数（一旦他の所属に異動して戻ってきた場合の前歴は年数に入っていないが、それを併記してきた都道府県にあっては、その数値を用いた。以下同じ。）は、1年9月であったことから、他の所属に比べて、法務組織の職員の在職年数が極端に長い状況にはなく、一般の異動と変わらないことがうかがえた。

法制執務の実質的な判断者では、「主幹」、「係長」といったいわゆる担当班の長、係長が実質的に内容の妥当性の判断を行っている場合が多い。実質的な判断者の平均在職年数は2年6月と担当職員数の平均在職年数よりもやや長くなっており、ある程度経験を積んだ職員が担当している状況がうかがえた。

ウ 訟務を担当する組織

訟務の組織体制をみると、法制執務を担当する組織が訟務事務を併せて行っていると回答してきた団体が23、法制執務を担当する組織と同じ組織に訟務担当を配置していると回答してきた団体が5、訟務を担当する組織があると回答してきた都道府県が14、特に訟務を担当する組織はなく原課が行っていると回答してきた都道府県が5であった。

訟務を担当する職員を配置している又は訟務を担当する組織があると回答してきた19の都道府県の状況をみると、訟務を担当している職員数は、徳島県の1人

から東京都の19人まで幅があるが、4人以下というところが最も多く、平均で4.4人となっている。

平均在職年数は2年3月で、一般の職員と比べて極端に長いとは判断できないものの、法制執務を担当している者の平均を半年程度上回っていることから考えると、より専門性、経験が要求されていることがうかがえる。

## エ 法制執務組織の所属

法制執務組織は全て総務部門に所属している。

## オ 法制執務担当の現在の事務及び今後取り組む事務

法制執務担当が現在行っている事務であるが、『条例案等の審査』は全ての法制執務担当が行っている。次いで『原課の条例等立案における法的助言、支援』が44団体、『原課の日常業務における法的助言、支援』が40団体と、ほぼ全ての団体が原課の様々な法的相談に応じている状況となっている。このほか『訴訟等への対応』を行っている都道府県は27団体となっているが、これは訴訟の提起の判断や訴訟の方針決定といったものだけではなく、訴訟に至る前の原課の様々な法律上の相談等を含めた回答となっている。さらに、『条例案の立案』と回答があったのが9団体であるが、これは法制執務の所属で所管している条例や所属がない条例の場合に限られ、原課の所管に属する条例案を提案するといった積極的な対応ではないようである。また、『市町村法務への支援』を掲げている団体が7団体あった。

今後取り組むことが検討されている事務については、『ある』と答えた都道府県は4団体(9%)であった。

## カ 法令審査会等の設置状況

37団体(79%)で設置されており、大部分の団体が設置している状況であった。委員の人数は6人から28人まで様々で平均は13人であった。

構成メンバーをみると、副知事、理事、総務部長を長として、関係する所管課の長で構成されているものが大部分であった。なお、特筆すべきは山口県で、大学教授、検事、弁護士等で構成する「条例審議会」を知事の附属機関として設置している例もあった。また、一部の団体からは、委員会自体はここ数年開催されていないという報告もあり、一部、運営が形骸化している実態もうかがえた。

## キ 政策法務担当の設置状況等

『設置している』と回答した団体は22、『設置していないが、設置する方向で具体的に検討中である』と回答した団体は0、『設置していないが、設置の是非を含めて検討中である』と回答した団体は4、『設置しておらず、特に検討もしていない』と回答した団体は21となっており、都道府県における政策法務への取組が積極的に取り組んでいるところとこれまでの法務で十分と考えているところの二極化している状況がうかがえる結果となった。

政策法務担当の組織形態は、『法制執務担当と同じである』と回答してきた団体が15（68％）と最も多く、次いで『法制執務担当と同じ班、係等であるが、担当者が異なる』と回答してきた団体が4（18％）であり、従前の法制執務担当の業務に付加する形で政策法務を行っている団体が全体の85％以上を占める結果となっている。この他、『法制執務担当と同じ室、課等であるが、班、係等が異なる』と回答してきた3団体となっている。

政策法務の担当者がある又は係等を設置していると回答してきた7団体の組織の状況は、担当する職員数は1人から8人まで幅があり、平均は3.1人、担当職員の平均在職年数は1年5月となっている。

また、政策法務に係る実質的な判断者は概ね係長クラスの者となっており、その平均在職年数は2年であった。

設置時期は、最も早い時期に設置したのが北海道で平成8年に設置している。その他は、平成12年が1団体、平成13年が1団体、平成14年が6団体、平成15年が6団体、平成16年が2団体となっている。

設置のきっかけを見ると、行政システム改革や組織改革により政策法務の取組を充実させることとした団体が5、地方分権の推進等による独自条例制定等の動きに対応するために設置した団体が10、その他4団体となっている。なお、設置のきっかけとして、増加する訴訟への対応を併記している団体もある。

政策法務担当の事務の状況は、19団体が独自の政策実現を目指した条例等の立案における法的助言、支援を行っており、さらに前記以外の原課の条例等立案における法的助言、支援が16団体と、条例案立案時という早い段階から法務上の支援を行っている状況であった。一方、新しい課題への法的対応の働きかけが8団体と、全体の36％に止まっている。また、法的助言、支援を行わず、『政策法務に関する情報収集、研究』、『政策法務に関する情報提供やPR』、『政策法務研修』、『訴訟等への対応』を行うと回答してきた団体が3団体あり、団体によって政策法務への関わり方が大きく異なっている状況がうかがえた。

政策形成に当たって企画担当部局・部門との連携をみると、『定期的に会合を設けている』と回答した団体は1団体しかなく、『個別事例ごとに対応している』と回答した10団体を加えると、半分の団体が企画部局・部門と何らかの連携を図っている状況であった。一方、『現時点では特に連携していない』という回答が11団体となっている。

政策法務委員会の設置は、2団体に止まっている。

#### ク 部局・部門への法務担当者の設置及び事務

各部局・部門への法務担当者の設置状況をみると、全ての部局・部門に設置していると回答したのは13団体で、一部の部局・部門に設置していると回答したのは10団体となっており、何らかの形で法務担当者が設置されている団体は49％と半分ほどになる。

また、各部局・部門に設置された法務担当者の事務をみると、『原課の条例等立案における法的助言、支援』が20団体と最も多く、次いで『条例案等の審査』、『原

課の条例等立案における法的助言、支援』が15団体となっており、部局・部門の法務担当者の事務は法制執務担当の前捌きのな事務が主であることがうかがえる。

## (2) 法務の状況

### ア 条例の制定状況

いわゆる地方分権一括法が施行された平成12年4月以降平成16年3月までの4年間の間に新たに制定した条例は全体で2,389条例、1団体当たり平均51条例となっている。

内訳をみると、地方自治法第14条第1項（地方自治法の一部改正により拡充された条例制定権）に基づく条例の割合が14%であり、同法同条第2項に基づき制定された条例の割合9%を加えると、全体の23%が各都道府県の独自の政策目的により制定されていることになる。

### イ 独自の政策実現を目指した特徴的な条例

記載された独自の政策実現を目指した条例を分析すると、『県民』、『環境』といった分野において独自の政策実現を目指した条例が多く作られている。

### ウ 条例制定過程における法制執務担当の関わり

法制執務担当の条例制定過程の関わりは、『素案（骨子）作成の段階』が15団体（29%）と最も多く、次いで、『条例案作成の段階』と回答した都道府県が13団体（25%）、『条例化検討の段階』が10団体（20%）の順となっている。

『法令審査の段階』が9団体（18%）で4番目となっており、政策法務担当が設置されているかどうかは別にしても、法制執務担当ができるだけ早期の段階から関わろうとしている状況がうかがえた。

### エ 条例審査の対象

法制執務担当の条例審査の対象事項は、『法令との関係からみた条例制定の可否』、『制定する内容が条例事項か』、『条例案が法として相応しいか（規範性、実効性）』、『形式的な妥当性（法令用語上の妥当性、他法例とのバランス）』が46団体と、ほとんど全ての都道府県の法制執務担当が条例審査対象事項としている。

『政策手段の可否』、『条例制定の必要性からみた可否』については、条例制定過程の関与の段階が『「対応方法の選択」の段階』、『「条例化の検討」の段階』、『「素案（骨子）作成」の段階』から関与すると回答した団体が条例審査対象事項としているケースが若干多い。

しかし、法令審査の段階において『政策手段の可否』、『条例制定の必要性からみた可否』を審査対象事項とすると回答した団体も半数近くある。

### オ 条例整備方針、指針の策定状況

条例等の整備における基本的な方針、指針等が、『ある』と回答した団体は8団体で全体の17%、『検討中』が千葉県のみ1団体で、『ない』と回答した団体は38団体

体で全体の81%となっている。

#### カ 見直し規定のある条例

見直し規定のある条例の半分近く（46%）は、財務分野における条例であり、具体的には法定外税の賦課徴収に係る条例で、期間を定めて徴収の必要性について改めて検討する必要があることから見直し規定があるものと推察される。

次に多いのは、環境分野における条例（28%）となっており、これは規制内容の見直し等が多いためと考えられる。次は県民分野における条例（11%）となっている。

この三つの分野で全体の85%を占めている。

#### キ 時限規定のある条例

財務分野において時限規定のある条例が多くなっている（40.5%）が、これは一定期間を区切って法定外税や都道府県税の不均一課税措置を行う条例が各都道府県で多く制定されているためである。次いで、環境分野（13.5%）、商工分野の条例（13.5%）が多くなっている。

#### ク 顧問弁護士の状況

顧問弁護士の状況をみると、『いる』と回答した都道府県が35団体、『いない』と回答した都道府県が12団体で、回答のあった都道府県の3/4に顧問弁護士がいる。

『いる』と回答のあった顧問弁護士の数をみると、1人から3人が最も多く、平均で1団体当たり2.5人であった。

#### ケ 訟務の内容、訴訟における役割

訟務担当における法的支援、助言内容は、『訴訟の遂行に関する法的助言、支援』と回答した団体が42、『条例の企画立案について、条例施行後の訴訟の場面を想定した法的支援、助言』と回答した団体が10、『その他』は7であった。

訴訟における主導的な役割を担うのは、基本的には『原課』と回答した団体が42団体と最も多く、『訴訟担当』と回答したのは2団体であった。

指定代理人の選任状況については、当然のことながら訴訟に至った経緯等を十分に承知している『原課』と回答した都道府県が30団体と最も多く、次いで『原課、訴訟担当のいずれもがなる』との回答が15団体であった。

### (3) 法的環境整備等

#### ア 要綱作成への関わり

『要綱作成に関わらない』という回答が30団体と最も多く、次いで『原課が作成した要綱等について審査する』という回答が12団体、『原課の要綱作成に対し助言、支援を行う』という回答が10団体であった。したがって、要綱の全庁的な作成状況の把握や要綱集の作成とその公開は、法制執務担当においては全く行われていなかった。

#### イ 法務事務の委託化

法務事務の委託化の状況は、『例規集の作成、更新』と回答してきた都道府県が42団体と最も多く、ほとんどの団体で委託化が進んでいる状況にあった。なお、最近では例規集のデータベース化もほとんどの都道府県で進められており、この部分での委託も併せて進んでいると想定される。なお、『なし』と回答してきた都道府県も5団体ある。今後新たに委託しようとする動きはなかった。

#### (4) 法務研修体制

##### ア 法務担当職員への研修

『実施している』という回答があったのは18団体、全体の38%に止まった。

研修内容は、『法制執務一般』に関するものが13団体と最も多く、次いで『訴訟等』に関するもの9団体、『政策法務』に関するもの9団体、『条例立案能力の向上』に関するもの8団体となっている。

##### イ 一般職員への研修

回答をみると、43団体が実施しており、ほとんど全ての都道府県で実施されている状況であった。

研修の内容は、法務担当職員の実務面に配慮した研修内容と異なり、最も多いのが『政策法務』に関する研修で34団体が実施している。次いで『法制執務一般』が29団体、『条例立案能力の向上』が21団体となっている。

#### (5) その他

##### ア 市町村法務に対する助言、支援

一般的には研修講師の派遣、都道府県が行う研修へ市町村職員の参加を可能にすることが多いようである。

さらに、主に地方課等を通じて市町村法制事務アドバイザーを派遣したり、個別の相談に応じるなどの取組や市町村の要請に応じて職員研修を受け入れるといったことも行われている。

##### イ 広域的な連携の状況

近隣の都道府県、市町村等と定期的な検討の場を設けたり、個別に大学等の専門家に意見を聞くといった対応をとっている状況がうかがえた。

##### ウ 今後の自治体法務への取組

自治体法務を進める上で必要となる取組については、職員の法務能力の向上に関連する意見が多かった。その他、原課と法務担当組織の連携と早めの対応や自治のあり方を自律的に規定する条例の整備の必要性を指摘する意見もあった。

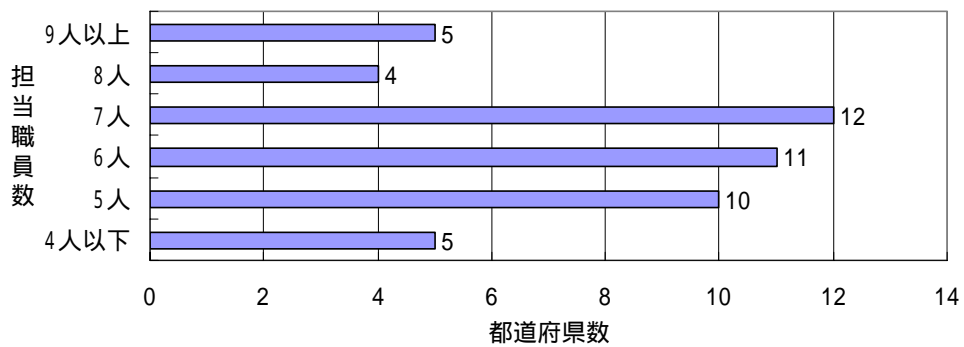
### 3 アンケート調査結果の分析

問1 貴団体の法務体制について、法制執務及び訴訟法務<sup>2</sup>の担当事務ごとに下の欄にご記入ください。(なお、法制執務担当と訴訟法務担当が同じ職員の場合には、法制執務担当欄のみに、係等組織は同じだが担当者が異なる場合には、それぞれの欄にご記入ください。貴組織において訴訟法務を担当していない場合には、お分かりになる範囲でご記入ください。)(欄省略)

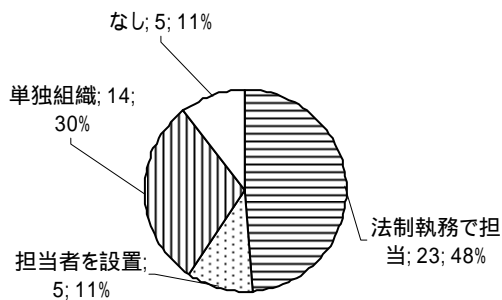
担当事務については、以下の内容を指します。

- 法制執務 条例案等の審査、法令解釈等に係る事務
- 訴訟法務 訴訟に係る事務(助言及び指導を含む)

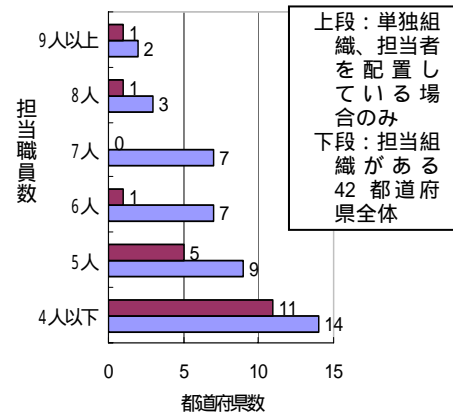
法制執務担当職員数



訴訟法務の担当組織



訴訟法務の担当職員数



平均在職年数

	実施判断者	
法制執務体制	1年9月	2年6月
訴訟法務体制(上記含む。)	2年4月	2年11月
うち単独組織、担当者配置の場合	2年3月	2年4月

<sup>2</sup> 脚注1参照。



問1は、都道府県における従来から行われている法務である「法制執務」と「訟務」の組織体制について把握するための設問である。

法務を担当する組織（課レベル）の名称から見ると、一部に「学事」（私学指導）、「学術」といった用語を含んでいる都道府県もあるが、「総務」、「文書」といった用語を含んだものが多く、法務の業務が内部管理組織の文書指導の一環として、係、班を構成している状況がうかがえた。この例外は、東京都の法務組織で、法制執務を担当しているのは「総務部文書課」、訟務を担当しているのは「法務部訟務室」となっている。なお、「政策法務」という用語を所属名に含んでいるのは千葉県（「政策法務課政策法務室」）だけであった。

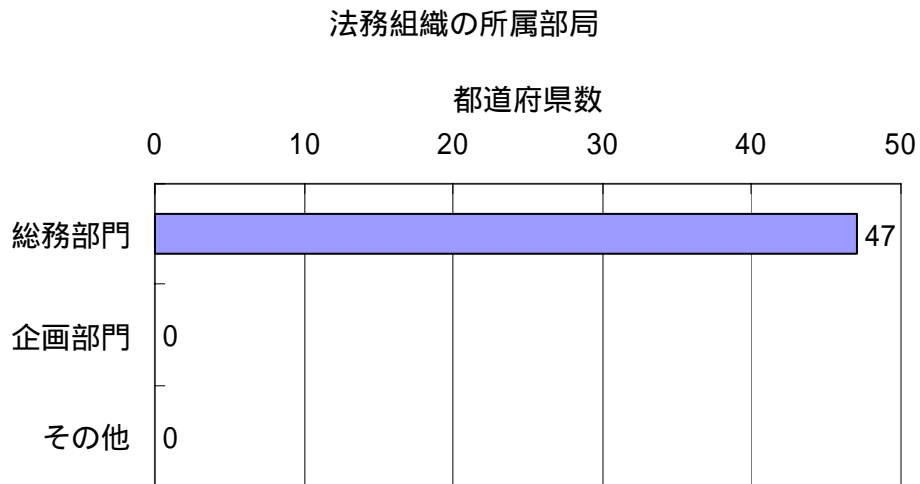
次に、法制執務、訟務の組織（班、係、グループ）別に見ると、まず、法制執務を担当している組織の名称では、「法制」、「法令」、「法規」、「法務」といった用語を含んでいるものが大部分であった。法制執務を担当している職員数は、石川県の3人から東京都の12人まで、その自治体の規模等に応じて様々であるが、7人というところが最も多く、平均で6.5人となっている。平均在職年数（一旦、他の所属に異動して戻ってきた場合の前歴は年数に入っていないが、それを併記してきた都道府県にあっては、その数値を用いた。以下同じ。）は、1年9月であったことから、他の所属に比べて、法務組織の職員の在職年数が極端に長い状況にはなく、一般の異動と変わらないことがうかがえた。法制執務の実質的な判断者では、「室長」、「課長」といった所属長のケースもあるが、「主幹」、「係長」といったいわゆる担当班の長、係長が実質的に内容の妥当性の判断を行っている場合が多い。実質的な判断者の平均在職年数は2年6月と担当職員数の平均在職年数よりもやや長くなっており、ある程度経験を積んだ職員が担当している状況がうかがえた。なお、埼玉県、千葉県、東京都のように、案件や内容によって実質的な判断者が異なるという回答をした都道府県もある。

訟務の組織体制をみると、法制執務を担当する組織が訟務事務を併せて行っていると回答してきた団体が23、法制執務を担当する組織と同じ組織に訟務担当を配置していると回答してきた団体が5、訟務を担当する組織があると回答してきた団体が14、特に訟務を担当する組織はなく原課が行っていると回答してきた団体が5であった。

訟務を担当する職員を配置している又は訟務を担当する組織があると回答してきた19の団体の状況をみると、訟務を担当している職員数は、徳島県の1人から東京都の19人まで幅があるが、4人以下というところが最も多く（法制執務を担当する組織で併せて行っていると回答した22団体を加えた場合も4人以下が多い。以下（ ）で表記）、平均で4.4人（5.4人）となっている。平均在職年数は2年3月（2年4月）で、一般の職員と比べて極端に長いとは判断できないものの、法制執務を担当している者の平均を半年程度上回っていることから考えると、より専門性、経験が要求されていることがうかがえる。また、訟務における実質的な判断者の平均在職年数は、2年4月（2年11月）となっている。

問2 法制執務担当は、次のいずれに属しますか。

- 1 総務担当部局・部門    2 企画担当部局・部門    3 その他 (                    )

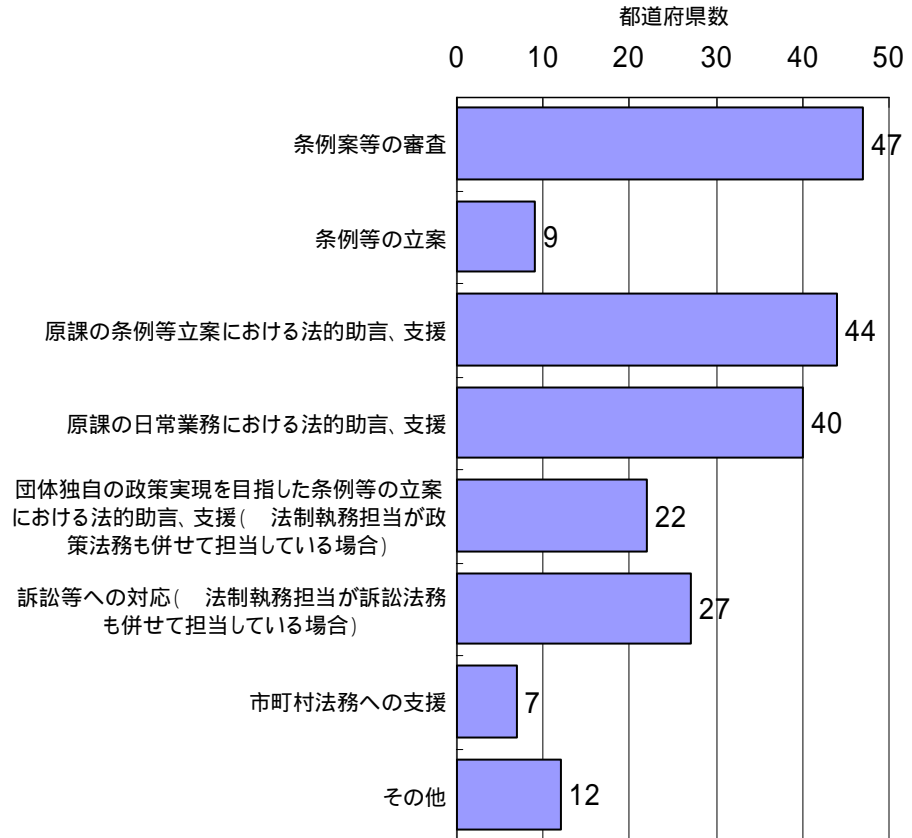


都道府県の法制執務組織は全て総務部門に所属している。

現状では、法制執務の業務自体は条例案の審査や法的助言・指導、訴訟対応といった内部の意思決定に関わる業務と理解され、政策や総合計画の実現といった観点は見受けられない。

問3 法制執務担当では、現在、どのような事務を行っていますか。該当する項目にすべてをつけてください。（複数回答可）

### 法制執務担当の現在の事務



法制執務担当が現在行っている事務であるが、当然のことながら『条例案等の審査』は全ての法制執務担当が行っている。

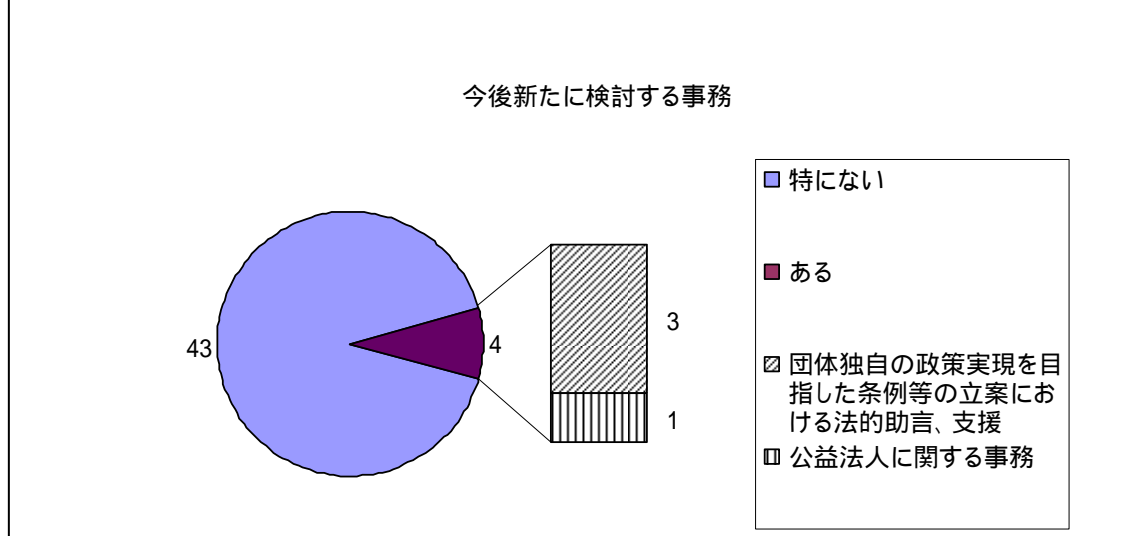
次いで『原課の条例等立案における法的助言、支援』が44団体、『原課の日常業務における法的助言、支援』が40団体とほぼ全ての団体が事務として、原課の様々な法的相談に応じている状況となっている。このほか『訴訟等への対応』を行っている団体が27団体となっているが、これは訴訟の提起の判断や訴訟方針決定といったものだけではなく、訴訟に至る前の原課の様々な法律上の相談等を含めた回答となっている。これら三つの選択肢に係る事務は、基本的に原課から相談があれば応じるという受け身的な内容で手続として出来上がっているものではないが、条例等の審査を通じて蓄積された法律上の知識をベースに、日頃の相談業務が広く行われている状況が推察される（いくつかの団体で相談があった場合に応じるという付記をしてきたところがあることからもうかがえる）。

『条例案の立案』と回答があったのが9団体であるが、これは法制執務の所属で所管している条例や所属がない条例の場合に限られ、原課の所管に属する条例案を提案するといった積極的な対応ではないようである。

『市町村法務への支援』を掲げている団体が7団体あるが、これは市町村職員を対象とした法制執務研修に法制執務担当者を講師として派遣したり、個別の市町村から相談や質疑があった場合に対応するものである。『その他』の回答が12団体あるが、この主なものを挙げると、「公益法人の許認可」、「公報発行事務」、「行政書士に関すること」であった。

このようにしてみると、各都道府県の法制執務担当は、通常の条例案等に対する内容の審査以外に、様々な法律上の相談に加え、許認可も所管している実態が分かった。

問4 法制執務担当において、今後新たに取り組むことが検討されている事務はありますか。

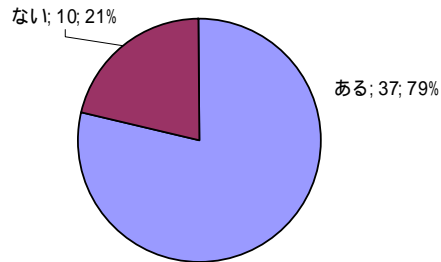


法制執務担当において今後取り組むことが検討されている事務については、『ある』と答えた団体はわずかに4団体（9％）であった。この回答があった団体において、具体に取り組む事務について聞いたところ、『政策実現を目指した条例等の立案における法的助言、支援』が3団体、『公益法人に関する事務』が1団体であった。

法制執務担当においては、既に政策法務担当を設置し取り組んでいる22団体を除けば（問6参照）、政策法務に関する課題認識はまだまだ低い。

問5 貴自治体には、条例案の提案を行うに当たり審査等を行う「法令審査委員会」等の機関がありますか。

法令審査委員会の設置状況

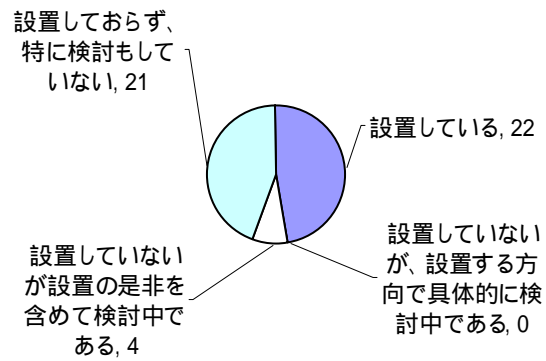


条例案の提案を行うに当たり、組織内部で条例案の検討、審査を行う「法令審査委員会」等の設置状況をみると、37団体（79%）で設置されており、ほとんどの団体が設置している状況であった。設置している委員会の名称をみると、『法令』、『法規』の『審査』又は『審議』の『会』又は『委員会』の組み合わせで名称が作られており、委員の人数は6人から28人まで様々で平均は13人であった。

また、構成メンバーをみると、副知事、理事、総務部長を長として、関係する所管課の長で構成されているものが大部分であった。なお、特筆すべきは山口県で、大学教授、検事、弁護士等で構成する「条例審議会」を知事の附属機関として設置している例もあった。また、一部の団体からは下部組織の幹事会のみが開催され、委員会自体はここ数年開催されていないという報告もあり、一部、運営が形骸化している実態もうかがえた。

問6 貴自治体では、政策法務担当（貴団体独自の政策実現を目指した条例等の立案における法的支援に係る事務）を設置していますか。

政策法務担当の設置状況



政策法務担当の設置状況を見ると、『設置している』と回答した団体は22、『設置していないが、設置する方向で具体的に検討中である』と回答した団体は0、『設置していないが、設置の是非を含めて検討中である』と回答した団体は4、『設置しておらず、特に検討もしていない』と回答した団体は21となっており、都道府県における政策法務への取組が積極的に取り組んでいるところと、これまでの法務で十分と考えているところの二極化している状況がうかがえる結果となった。

問7（\* 問6で1と回答した自治体にお尋ねします。）

政策法務担当は、次のいずれに該当しますか

- 1 法制執務担当と同じである 問9へ
- 2 法制執務担当と同じ班、係等であるが、担当者が異なる 問8へ
- 3 法制執務担当と同じ室、課等であるが、班、係等が異なる 問8へ
- 4 法制執務担当とは組織が異なる

政策法務を所管する組織の所属する部局・部門は、次のいずれに属しますか。

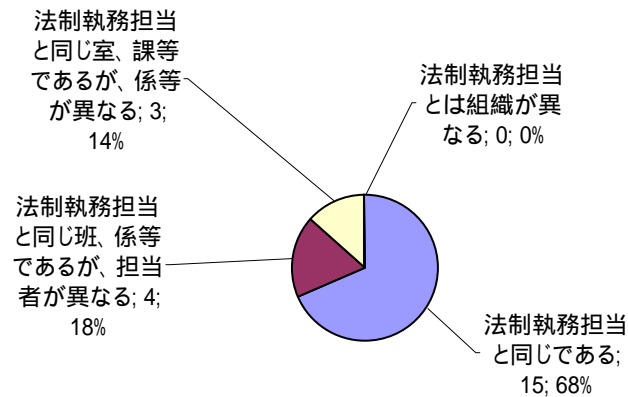
ア 総務担当部局・部門

イ 企画担当部局・部門

ウ その他( )

問8へ

政策法務担当の設置状況(2)



『政策法務担当を設置している』と回答してきた22の団体に対して、どのような組織形態を採っているのかを質問したところ、『法制執務担当と同じである』と回答してきた団体が15（68%）と最も多く、次いで『法制執務担当と同じ班、係等であるが、担当者が異なる』と回答してきた団体が4（18%）となった。これは、従前の法制執務担当の業務に付加する形で政策法務を行っている団体が全体の85%以上を占めることを示している。

この他、『法制執務担当と同じ室、課等であるが、班、係等が異なる』と回答してきた3団体、『法制執務担当とは組織が異なる』という回答が0団体であった。

このことからみると、都道府県の政策法務は、従前から行われている法制執務担当室、課に新たに業務が追加される形で取り組まれている状況であることが分かる。



問8（\* 問7で2、3、4と回答した自治体にお尋ねします。）

政策法務担当について、下の欄にご記入ください。（欄省略）

都道府県	問7の回答	組織名称	担当職員数 (人)	平均在職年数		実質判断者 (役職)	左の在職年数	
				(年)	(月)		(年)	(月)
青森県	2	総務部総務学事課法規グループ	3	1	8	グループリーダー	2	6
埼玉県	3	総務部文書課政策法務担当	2	2	0	(決済区分により異なる)		
千葉県	2	総務部政策法務課政策法務室政策法務担当	4	1	0	室長	1	6
富山県	3	経営企画部文書学術課政策法務班	8	1	3	政策法務班長	0	6
			(3)	(1)	(6)	政策法務班長	(0)	(6)
徳島県	2	企画総務部総務課法規担当	1	1	6	課長補佐	4	6
香川県	3	総務部法務文書課政策法務グループ	3	1	10	課長補佐	2	6
高知県	2	総務部政策法制課	1	0	6	チーフ(政策法務担当)	0	6
合 計			22 (17)	7 (7)	33 (36)		9 (9)	36 (36)
平 均			3.1 (2.4)	1.0 (1.0)	4.7 (5.1)		1.5 (1.5)	6.0 (6.0)

注 富山県の場合、単独組織が設置されているが、職員は大部分が法規担当との兼務のため、下段に（ ）で政策法務を中心に事務を行っている職員を参考に記載した。

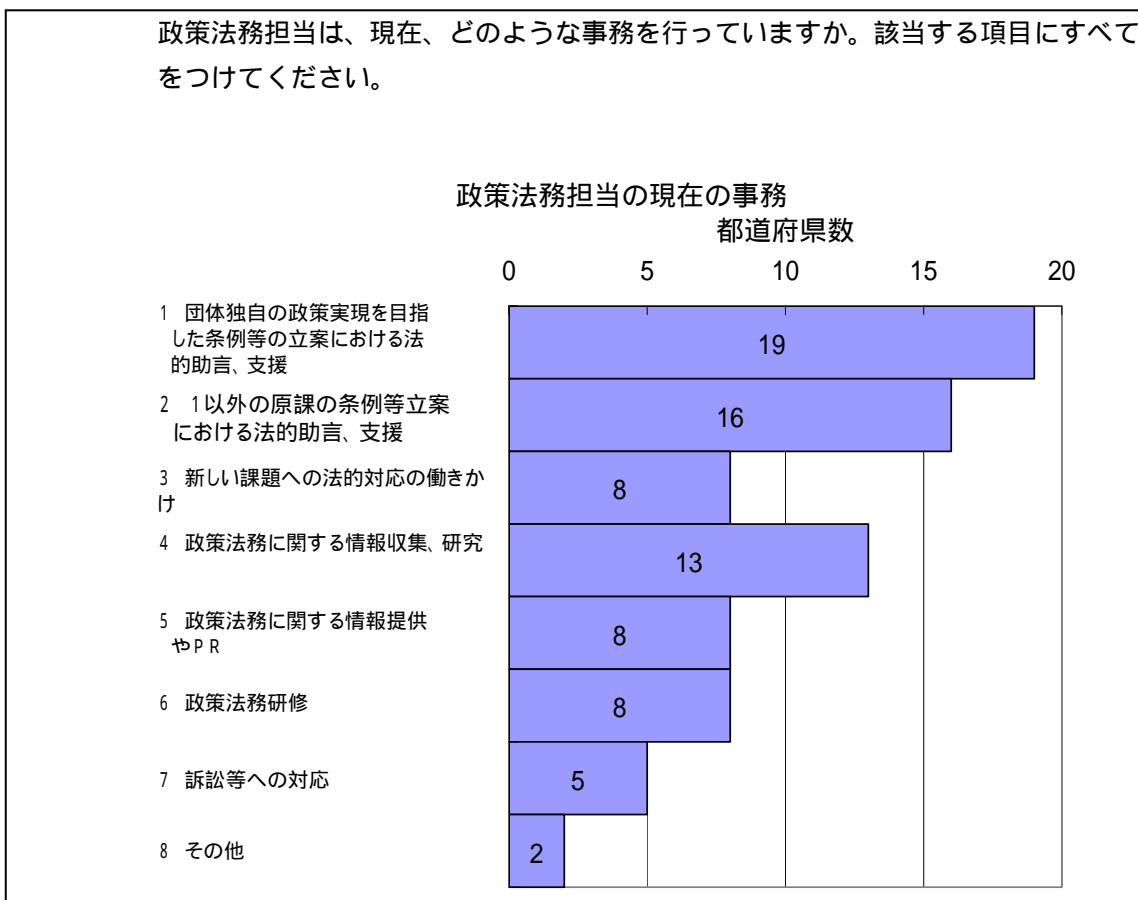
政策法務の担当者がある又は係等を設置していると回答してきた7団体の政策法務に係る組織の状況は、上記の表のとおりである。この7団体の状況をみると、担当する職員数は1人から8人まで幅があり、平均は3.1人、担当職員の平均在職年数は1年5月となっている。また、政策法務に係る実質的な判断者は概ね係長、班長クラスの者となっており、その平均在職年数は2年であった。

問9( \* 問6で1と回答した自治体 = 政策法務担当を設置している自治体にお尋ねします。)  
 政策法務担当の設置時期、設置のきっかけについてご記入ください。

都道府県	設置時期		きっかけ
	年	月	
北海道	8	4	H7に道政改革民間フォーラムから示された道政改革の提言の中で政策法務スタッフの必要性が指摘され、H8から政策法務啓発誌の発行等を開始。その後専任セクションの設置、廃止を経て、H14から現体制
青森県	16	4	地方分権により条例等の制定改廃業務が増加したこと
岩手県	15	4	独自条例等の立案への早期参画
群馬県	16	4	地方分権に伴い、県民のニーズにあった条例整備、増加する訴訟事件への対応等が急務となり、法務の統合化を図る必要が生じたため。
埼玉県	12	4	分権改革により機関委任事務制度が廃止され、条例制定権が拡充されることに伴い、県独自の政策を実現するため。
千葉県	15	4	産業廃棄物を主な課題とする独自条例の制定をきっかけとして担当設置の必要性を認識されるに至った。
富山県	14	5	地方分権の推進に伴い、政策の立案に法務的視点を取り入れる必要が高まってきたこと、争訟の増加等
愛知県			従来から法制執務担当が政策法務を併せて担当しているため、明確な設置時期はない。
三重県	14	4	組織改編に伴い、「政策法務チーム」に名称変更しました。(平成16年4月に「法務・文書室」に名称変更)
滋賀県	14	4	(記載なし)
京都府	14	6	知事の指示
大阪府			(記載なし)
奈良県	14	4	全庁的な組織のフラット化(グループ制)に伴い、事務分掌に政策法務が加わったことによる。
広島県			特定の者の設置、発令は行っておらず、これまで行ってきた業務の延長として各担当が担当している。
山口県	15	4	本県独自の政策を実現するための条例が制定されるようになり、政策を実現するための手法としての立法及び法解釈の実務、いわゆる「政策法務」を全庁的に支援する体制づくりが必要となったため。
徳島県	13	4	地方分権の制度改正を踏まえ、独自の政策展開とその条例化を図っていくうえにおいては、政策化する時点から、法制面の課題を検討しつつ進める必要がある。
香川県	12	4	地方分権一括法の施行による政策法務の必要性に重点を置いた法規担当のあり方の見直し
愛媛県	15	4	(記載なし)
高知県	15	4	県庁組織全体的見直しに伴う法制・訴訟担当課の設置(政策法制課)により、政策法務への対応を充実させることとなった。
福岡県	15	4	「福岡県行政システム改革大綱(平成14年10月策定)」において、政策法務を充実させることが改革事項とされたことによる。
佐賀県			従前から、政策実現に向けての具体案がない場合においても担当課からの相談や協議に応じ、条例等の案の作成に関わっている。
熊本県	14	4	地方分権一括法の施行に伴い、自治体独自の政策実現を目指した条例等の立案の必要が高まってきたため、これまでの法規係を法制室に改組し、政策法務に取り組むようになった。

政策法務担当の設置時期については、記載のなかった4団体を除く18団体の状況を見ると、最も早い時期に設置したのが北海道で平成8年に設置している。その他は、平成12年が2団体、平成13年が1団体、平成14年が6団体、平成15年が6団体、平成16年が2団体となっている。

次に、設置のきっかけを見ると、記載のなかった3団体を除き、行政システム改革や組織改革により政策法務の取組を充実させることとした団体が5、地方分権の推進等による独自条例制定等の動きに対応するために設置した団体が10、その他4団体(愛知県、京都府、広島県、佐賀県)となっている。なお、設置のきっかけとして、増加する訴訟への対応を併記している団体もある。



政策法務担当又は組織を設置していると回答があった22団体の政策法務担当の事務の状況であるが、19団体が『団体独自の政策実現を目指した条例等の立案における法的助言、支援』を行っており、さらに前記以外の『原課の条例等立案における法的助言、支援』が16団体と、条例案立案時という早い段階から法務上の支援を行っている状況であった。

一方、『新しい課題への法的対応の働きかけ』が8団体と、全体の36%に止まっている。

また、法的助言、支援を行わず、『政策法務に関する情報収集、研究』、『政策法務に関する情報提供やPR』、『政策法務研修』、『訴訟等への対応』を行うと回答してきた団体が3団体ある。

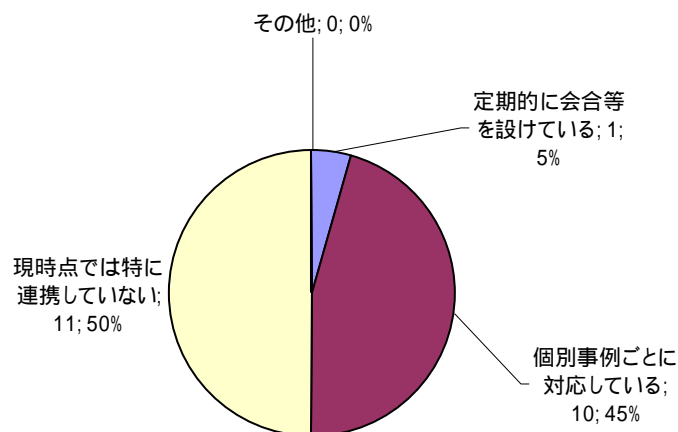
このことから、政策法務の取組状況は団体によって大きく異なっており、政策法務自体の考え方や取組方法、日常業務へのいかし方するなど、職員に十分浸透している状況にないことがうかがえた。

なお、その他に回答してきた団体が2団体あるが、この内容は『市町村支援としての政策法務研修』（千葉県）、『立法指針の策定、指針に基づく取組』（高知県）であった。

政策形成にあたって、政策法務担当と企画担当部局・部門との連携の状況は次のいずれに該当しますか。

- 1 定期的に会合等を設けている
- 2 個別事例ごとに対応している
- 3 現時点では特に連携していない
- 4 その他（ ）

政策法務担当と企画担当部局・部門との連携



政策形成に当たって企画担当部局・部門との連携の状況をみると、『定期的に会合を設けている』と回答した団体は1団体しかなく、『個別事例ごとに対応している』と回答した10団体を加えると、半分の団体が企画部局・部門と何らかの連携を図っている状況であった。

一方、『現時点では特に連携していない』という回答が11団体と、全体の半分になっている。

貴自治体には、庁内横断的に政策法務的視点に立った調整、検討等を行う「政策法務委員会」等の機関がありますか。

1 ある

名称、構成員の人数及び役職名、主な審議事項をご記入ください。(記入表省略)

2 ない

#### 政策法務委員会の設置状況

都道府県	組織の名称	人数 (人)	構成員	主な審議内容
千葉県	政策法務委員会	9	各部次長級	・独自条例に関する重要案件 指定によるプロジェクトチーム 化 ・条例等整備方針に関する問 題点の整理
福岡県	法制審議会幹事会	24	主に課長補佐級職員	

政策法務委員会の設置状況を見ると、『ある』と回答してきたのは千葉県と福岡県の2県のみで、他の17団体は『ない』との回答であった。

どういった行政課題に対して条例の制定というツールを選択するのは、ほとんどの都道府県で担当する部局・部門の原課が判断する状況にあることがうかがえた。

政策法務に関する課題、問題点がありましたらご記入ください。

#### 政策法務の課題・問題点(自由記入)

都道府県	記 入 内 容
北海道	政策法務という概念自体が庁内に認知されているとは言い難い。
群馬県	・職員の政策法務に関する意識が低い ・「政策法務」という言葉が先行しており、どういう内容を持ったものかについて共通の理解がなされていない。
千葉県	庁内横断的な問題については、組織的対応が困難な場合が多く、実務を担当する組織がないまま条例立案を検討せざるを得ないなど、変則的な事態になりがちである。
奈良県	条例策定等県の制度設計について早い段階で把握し、如何に法制面での支援ができるかが課題である。
広島県	担当室からの相談が遅い場合が多く、十分な検討がなされていない面がある。
徳島県	法制担当部局はもとより、各部局においても、法制面のセンスや知識のある職員が従来に増して必要となっており、職員の育成等が必要である。
香川県	地方分権時代に対応した政策展開に向けた職員の意識改革を図るため、政策法務に関する普及啓発を進め、ある程度の成果は上がっていると思われるが、より一層の職員の法務能力の向上が必要であり、今後、いかにして政策法務の考え方を定着させるかが課題
高知県	日常の法制執務や法令審査の過程で一定政策的な議論や対応も行っており、「政策法務」として、これまでと違った成果をどのように発揮していくかが課題(特に業務の進め方、体制のあり方)

政策法務に関する課題・問題点について聞いたところ、『政策法務自体が職員に理解されていない』、『職員の法務能力の向上、職員育成』といった政策法務を進める上でベースとなる知識、技術の向上を掲げた団体が4、『担当するセクションからの相談に間合わない等手続面の課題』を指摘した団体が2、『政策法務としての成果の発揮』を掲げた団体が1であった。

指摘された課題・問題点は、これから政策法務を進めようとしている都道府県にとっ  
ては、非常に参考になると考えられる

貴自治体において、政策法務に関する独自の取組がありましたらご記入ください。

#### 政策法務に関する独自の取組

都道府県	記 入 内 容
埼 玉 県	庁内LANを用いたBBS(Web上で公開される掲示板、会議室)による意見交換
千 葉 県	・政策法務アドバイザーによる外部の有識者からの助言、支援 ・条例等整備方針の検討(平成17年1月策定) ・ワークショップ方式による政策法務研修 ・政策法務ニュースレター ・政策法務研究会(庁内任意組織)との連携
滋 賀 県	庁内LANを活用した情報提供
奈 良 県	職員の法務能力向上支援として、法務専門家による立法法務、解釈法務、訴訟法務に係る法務能力支援事業を実施している。
山 口 県	・平成14年度から大学教授を交えた法務研究会を開催し、個別の行政課題に関する対応を検討する場を設けている。 ・条例案策定の初期段階(ワーキンググループによる検討段階等)から法令班が参加するシステムを試行している。
徳 島 県	政策法務研修を職員研修センターで行っている。
高 知 県	・立法指針の策定とこれに基づく取組 ・条例づくりなどの政策法務研修の実施

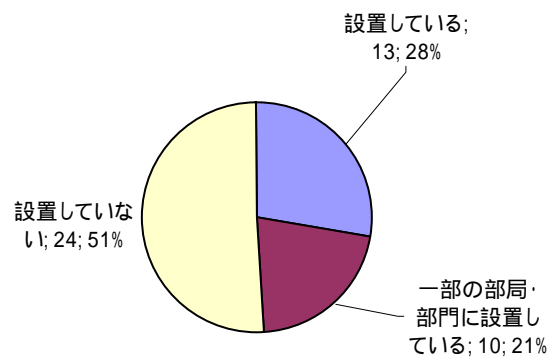
政策法務に関する独自の取組については、前記の の課題、問題点に対応して、職員の資質向上のための取組を掲げた団体が多い。

加えて、千葉県、高知県では『条例整備方針の検討』、『立法指針の策定とこれに基づく取組』を掲げている。さらに千葉県では、政策法務アドバイザーからの助言、支援や政策法務レターの発行も行われており、政策法務自体の周知に向けた独自の取組を図っている。

問10 貴自治体では、各部局・部門にその部局・部門に関する法務（法制執務等。政策法務に限定しません。）の総括的な担当者を設置していますか。

- 1 設置している 問11へ
- 2 一部の部局・部門に設置している  
(設置している部局・部門名： ) 問11へ
- 3 設置していない 問12へ

### 各部局・部門の法務担当者の設置状況



### 一部の部局・部門に法務担当者を設置している場合の状況

都道府県	法務担当者を設置している部局・部門
青森県	農林水産部、県土整備部
群馬県	企業局、病院局、警察本部
埼玉県	教育局、議会事務局
山梨県	教育委員会、企業局
愛知県	環境部で設置
広島県	土木建築部土木総務室法務グループ、環境生活部環境局環境創造総室環境政策室法務担当
高知県	教育委員会事務局、議会事務局、警察本部
熊本県	教育委員会
大分県	教育委員会、県警本部
鹿児島県	教育委員会、警察本部

各部局・部門への法務担当者の設置状況を見ると、全ての部局・部門に設置していると回答したのは13団体で、一部の部局・部門に設置していると回答したのは10体となっており、何らかの形で法務担当者が設置されている団体は49%と半分近くになる。なお、全ての部局に法務担当者が設置されていると回答した13団体のうち、政策法務担当が設

置されている団体は4団体であり、政策法務と各部局への法務担当者の配置は関連がないと考えられる。

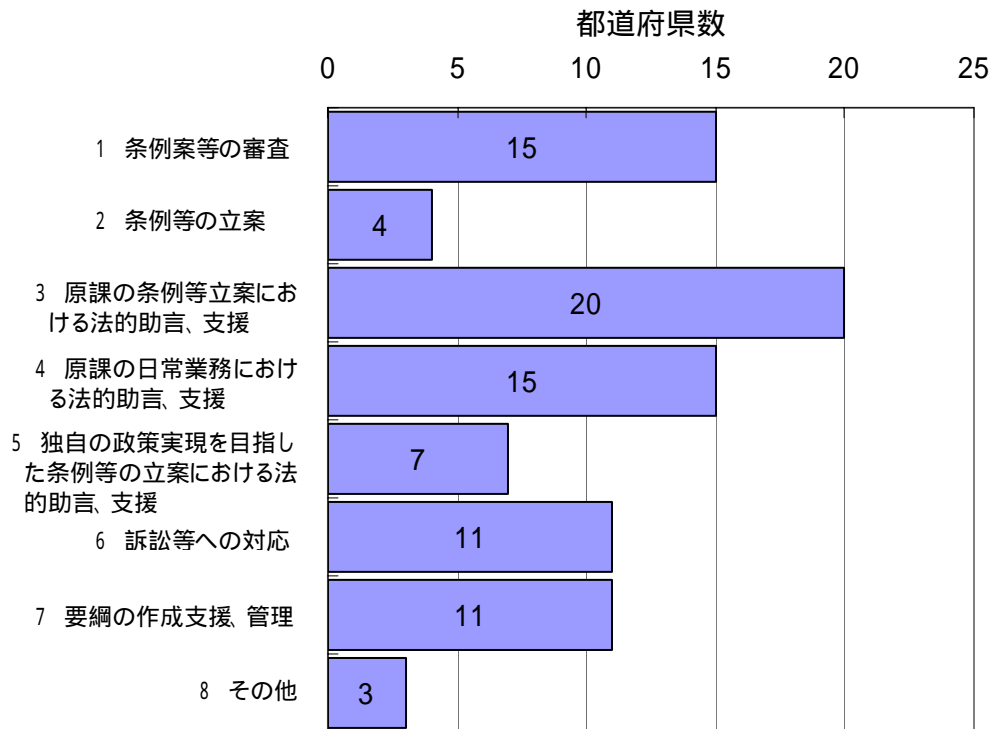
また、一部の部局・部門に設置していると回答した団体の具体的な設置状況をみると、個別の法務的な問題が発生しやすい部局・部門に設置されている場合（青森県、愛知県、広島県）、任命権者が異なるセクションに設置されている場合（上記以外の県）に大別される。



問11（\* 問10で1又は2と回答した自治体にお尋ねします。）

各部局・部門の法務の担当者は、どのような事務を行っていますか。該当する項目にすべてをつけてください。

### 各部局・部門の法務担当者事務



各部局・部門に設置された法務担当者の事務をみると、『原課の条例等立案における法的助言、支援』が20団体と最も多く、次いで『条例案等の審査』、『原課の条例等立案における法的助言、支援』が15団体となっており、部局・部門の法務担当者の事務は法制執務担当の前捌きの事務が主であることがうかがえた。

問12 貴自治体において、平成12年4月から平成16年3月の間に新たに制定された条例（平成12年4月施行のものを含み、平成16年3月までに議決された条例。なお、議員提出のものは除いてください。）について、その内訳をお書きください。

区 分	制定した 条例数	ア 個別法令に 制定根拠があ る条例	イ 地方自治法 により条例制 定が義務付け られている条 例	ウ 地方自治法 14条2項に基 づき制定した 条例（ア及び イに該当する ものを除く。）	エ 地方自治 法14条1項 に基づき制 定された条 例（イ及び ウに該当す るものを除 く。）
合 計	2,390	970	851	226	343
平 均	51	21	18	5	7
割合(%)	100	41	36	9	14

いわゆる地方分権一括法が施行された平成12年4月以降平成16年3月までの4年間の間に各都道府県で新たに制定した条例は全体で2,390条例、団体毎の平均51条例となっている。

もちろん団体ごとに状況が異なっており、またこれ以前の条例制定の状況が分からないことから比較はできないが、単純計算で一団体当たり1年間に4回の定例会があるとすると、1定例会に3～4条例の制定条例が提案されていることになる。

内訳をみると、地方自治法第14条第1項（地方自治法の一部改正により拡充された条例制定権）に基づく条例の割合が14%であり、同法同条第2項に基づき制定された条例の割合9%を加えると、全体の23%を超える条例が都道府県の独自の政策目的により制定されていることになる。これは、2定例会で1条例はそうした条例ということができる。

また、『ア』や『イ』に区分される条例であっても、個別に内容をみればその団体独自の政策的要素が条項中に盛り込まれていることが容易に想定される。

問13 貴自治体において、独自の政策実現を目指した条例等、特徴的な条例がありましたら、その名称をご記入ください。

各都道府県が記載した独自の政策実現を目指した条例は別表のとおりである。これを条例の名称から神奈川県条例の区分に当てはめると、次表のとおり結果となった。

特徴的な条例の例規の区分による件数

区 分	件数	割合
総記	0	0%
人事	2	2%
財務	1	1%
県民	16	19%
環境	32	38%
福祉	3	4%
労働	0	0%
衛生	6	7%
農林	7	8%
商工	4	5%
土木	3	4%
都市	2	2%
公営企業	0	0%
教育	1	1%
警察	8	9%
合計	85	100.0%

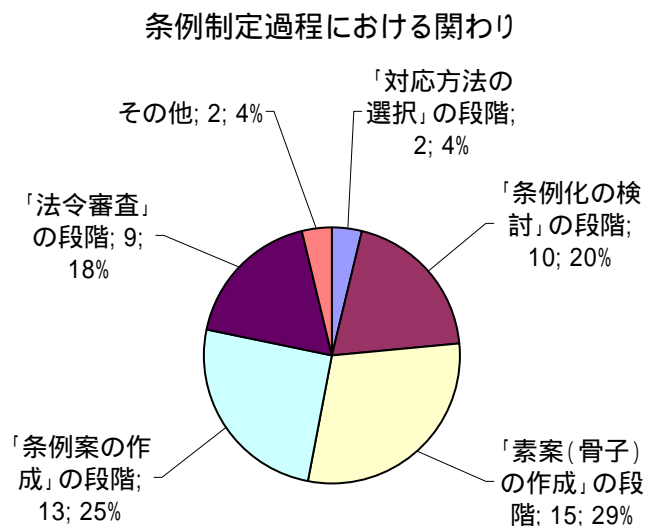
この結果から見ると、『県民』、『環境』といった分野において独自の政策実現を目指した特徴的な条例が多く制定されていることが分かる。

なお、『警察』で9%となっているのは、住民からの要望の高い暴走族対策に関わる規制条例の制定にいくつかの都道府県で取り組まれていることによる要素が大きい。

特徴的な条例			例規の区分
都道府県名	条 例 名		
北海道	・北海道観光のくまづくり条例		商工
	・北海道暴走族の根絶等に関する条例		警察
	・北海道子どもの未来づくりのための少子化対策推進条例		福祉
岩手県	・県民の健康で快適な生活を確保するための環境の保全に関する条例		環境
	・循環型地域社会の形成に関する条例		環境
	・県外産業廃棄物の搬入に係る事前協議等に関する条例		環境
宮城県	・みやぎ食の安全安心推進条例		衛生
	・飲食店営業に係る不当な勧誘、料金の取立て等の防止に関する条例		警察
秋田県	・秋田県健康づくり推進条例		衛生
	・秋田県安全・安心まちづくり条例		県民
	・秋田県食品の安全・安心に関する条例		衛生
	・秋田県ふるさとの森と川と海の保全及び創造に関する条例		環境
山形県	・農業基本条例		農林
	・福祉のまちづくり条例		福祉
福島県	・福島県猪苗代湖及び裏磐梯湖畔の水環境の保全に関する条例		環境
	・福島県野生動植物の保護に関する条例		環境
	・福島県暴走族等根絶条例		警察
群馬県	・群馬県食品安全基本条例		衛生
	・群馬県における農業の適正な販売、使用及び管理に関する条例		農林
埼玉県	・埼玉県環境保全条例		環境
	・埼玉県震災予防のまちづくり条例		環境
	・埼玉県子どもの権利擁護条例		福祉
千葉県	・千葉県交通安全条例		県民
	・千葉県ビンクビラ等の掲示、領布、差し入れ等の禁止等に関する条例		警察
	・千葉県ディーゼル車から排出される粒子状物質の排出の抑制に関する条例		環境
	・千葉県廃棄物の処理の適正化等に関する条例		環境
	・千葉県里山の保全、整備及び活用の促進に関する条例		農林
東京都	・千葉県安全で安心なまちづくりの促進に関する条例		県民
	・都民の健康と安全を確保する環境に関する条例(ディーゼル車に対する規制)		環境
神奈川県	・東京都港湾管理条例(都独自の入港規制)		土木
	・神奈川県暴走族等の追放の促進に関する条例		警察
新潟県	・新潟県産業廃棄物等の適正な処理の促進に関する条例		環境
	・新潟県接客飲食店等営業に係る不当な勧誘、料金の取立て等の規制に関する条例		警察
石川県	・ふるさと石川の環境を守り育てる条例(環境分野条例の一本化)		環境
福井県	・福井県安全で安心なまちづくりの促進に関する条例		県民
山梨県	・山梨県動物の愛護及び管理に関する条例		衛生
岐阜県	・岐阜県乗鞍環境保全条例		環境
	・岐阜県希少野生生物保護条例		環境
	・岐阜県男女が平等に人として尊重される男女共同参画社会づくり条例		県民
	・岐阜県暴走族等の根絶に関する条例		警察
	・岐阜県廃棄物の適正処理等に関する条例		環境
静岡県	・静岡県防犯まちづくり条例		県民
	・静岡県男女共同参画推進条例		県民
	・静岡県暴走族等の根絶に関する条例		警察
愛知県	・暴走族等の追放の促進に関する条例		県民
三重県	・三重県産業廃棄物税条例		環境
	・三重県企業立地促進条例		商工
滋賀県	・滋賀県琵琶湖の富栄養化の防止に関する条例		環境
	・滋賀県琵琶湖のヨシ群落の保全に関する条例		環境
	・滋賀県生活排水対策の推進に関する条例		環境
	・滋賀県琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する条例		土木
大阪府	・滋賀県環境こだわり農業推進条例		環境
	・大阪府安全なまちづくり条例		県民
兵庫県	・大阪府循環型社会形成推進条例		環境
	・産業の集積による経済及び雇用の活性化に関する条例		商工
鳥取県	・県民の参画と協働に関する条例		県民
	・産業廃棄物等の不適正な処理の防止に関する条例		環境
	・鳥取県有地等における自転車の放置に対する措置に関する条例		環境
岡山県	・鳥取県内水面利用調整委員会条例		農林
	・雇用機会創出のための知事等及び職員等の給与の特例、鳥取県雇用機会創出支援基金の設置並びに職員の定数等の特例に関する条例		人事
広島県	・岡山県快適な環境の確保に関する条例		環境
	・岡山県暴走族の追放の促進に関する条例		県民
	・おかやま教育の日を定める条例		教育
山口県	・広島県暴走族追放の促進に関する条例		県民
	・山口県県民活動促進条例		県民
徳島県	・山口県循環型社会形成推進条例		環境
	・徳島県の公務員倫理に関する条例		人事
香川県	・徳島県社会貢献活動の促進に関する条例		県民
	・ふるさと香川の水環境をみんなで守り育てる条例		環境
	・みどり豊かでうおいのある県づくり条例		環境
高知県	・高知県四万十川の保全及び流域の振興に関する基本条例		環境
	・高知県土地基本条例		都市
	・高知県緊急間伐推進条例		農林
	・高知県男女共同参画社会づくり条例		県民
	・高知県うみがめ保護条例		環境
	・高知県あつたか高知観光条例		商工
長崎県	・人と環境に優しい長崎県農林漁業推進条例		農林
	・長崎県産業廃棄物税条例		財務
	・長崎県海域管理条例		土木
熊本県	・熊本県男女共同参画推進条例		県民
大分県	・美しく快適な大分県づくり条例		環境
宮崎県	・宮崎県沿道修景美化条例		都市
鹿児島県	・うなぎの稚魚の取扱いに関する条例		衛生
沖縄県	・鹿児島県ウミガメ保護条例		環境
	・沖縄県松くい虫の防除に関する条例		農林

問14 条例の制定過程(下図参照)において、法制執務担当はどの段階から関わっていますか(一般的な場合について、一番近いものを選んでください)。

- 1 「対応方法の選択」の段階( 条例の制定によるか、事業を展開するか等の政策手段を選択する段階)から支援、助言
- 2 「条例化の検討」の段階( 法律との関係整理、条例事項か否か等の検討の段階)から支援、助言
- 3 「素案(骨子)の作成」の段階( 条例の基本的な内容を検討する段階)から支援、助言
- 4 「条例案の作成」の段階( 最終的な条例案を作成する段階)から協議を開始
- 5 「法令審査」の段階から
- 6 その他( )



法制執務担当の条例制定過程の関わりであるが、『素案(骨子)作成の段階』が15団体(29%)と最も多く、次いで『条例案作成の段階』と回答した都道府県が13団体(25%)、『条例化検討の段階』が10団体(20%)の順となっている。

『法令審査の段階』は9団体(18%)で4番目となっており、政策法務担当が設置されているかどうかは別にしても、法制執務担当ができるだけ早期の段階から関わろうとしている状況がみえる結果となった。

なお、全体の回答数が51となっているが、これは、群馬県が一般的には法令審査の段階だが、なるべく早期に関わるようにしているとして、『その他』にも回答したり、埼玉県が政策法務担当が条例化の段階、法令担当が法令審査の段階からと回答したり、神奈川県のように内容によって関わる段階が異なるとして複数の回答があったためである。

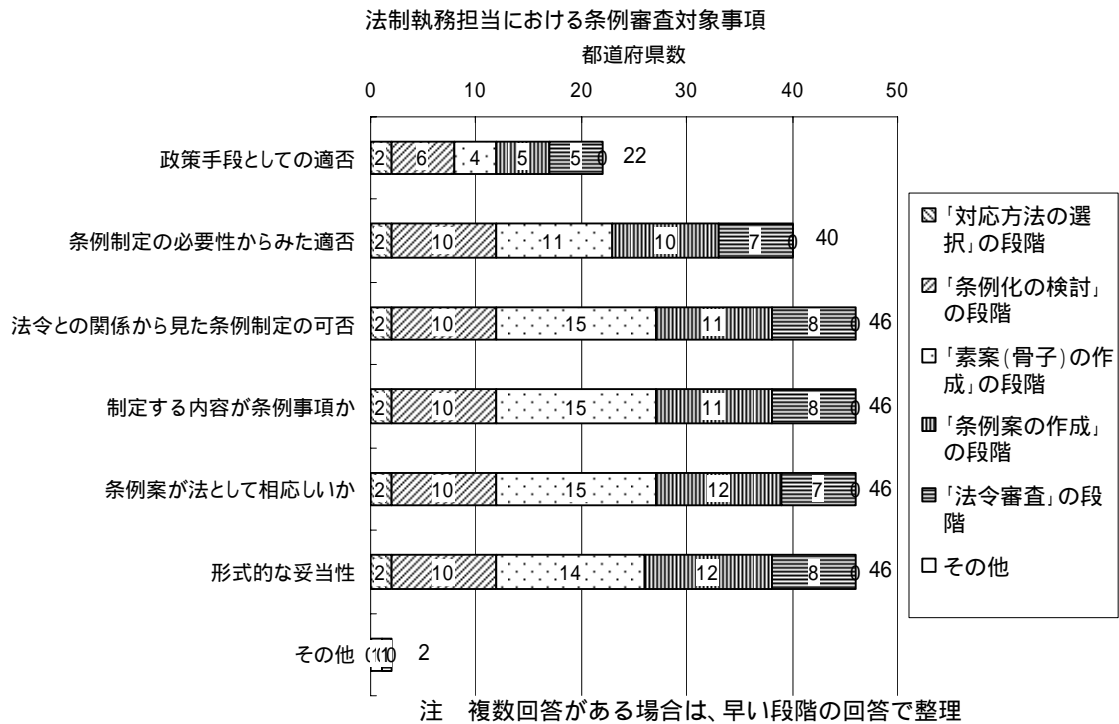
問15 問14でご回答いただいた段階から関わることについて、デメリット、課題等がありましたらご記入ください。

回答した段階から関わることのデメリット、課題

都道府県	デメリット・課題	関わり
秋田県	提案課の論点整理が不明確なため審査が先に進まないケースがある。	法令審査の段階
福島県	既に審議会等による検討を終了した段階における審査は、条例担当グループとの調整に苦労したり、時間を要したりすることがある。	条例案作成の段階
群馬県	法令審査の段階では、条例化の方針を変更することは事実上困難であり、立法の必要正当について法的検討を行う余地がない。一方、初期段階では、法務担当から政策提案や条例による手法についての対案が必要となるケースが想定されるが、これを行っていくのは事実上大きな困難が伴う。	法令審査の段階
神奈川県	要綱等で決定した対象者を規定しなければならない等、政策手段として条例を選択した場合に、その規定ぶりに苦慮することがある。	素案(骨子)作成の段階又は条例案作成の段階
山梨県	既に条例化の方向が決まっており、規定内容に制約が生じる場合が多い。	素案(骨子)作成の段階
愛知県	法令審査の結果、条例の基本的な内容から変更する必要性が生じることがあり、条例審査の限られた日程の中で対応することが困難になる場合がある。	法令審査の段階
兵庫県	条例化するという方針が先行してしまい、「条例化の検討」が後追いになることが多い。	素案(骨子)作成の段階
和歌山県	結果的に条例を制定する根拠などの検討にまでさかのぼって条例審査をすることになる場合もあること	条例案作成の段階
鳥取県	ケースによっては早い段階から関わった方がいいものがあり、そのようなものについては「条例化の検討」のあたりから関わることとしており、そのようなケースが増えてきている。	法令審査の段階
広島県	議会提案ぎりぎりになって具体的な相談がなされる場合があり、検討の期間が十分でない場合がある。	条例化の検討の段階
山口県	自主条例制定の場合、立法合理性(立法課題設定、課題解決手段の合理性)の問題、条例事項か否かの問題が重要となる。したがって、政策課題検討のためのプロジェクトチームの段階からの法令部局の参加を試行中	素案(骨子)作成の段階
徳島県	各種法令との整合性等を十分に検討する時間的余裕が少ないことから、少なくとも素案作成段階から審査を行っていく必要がある。	条例案作成の段階
長崎県	条例制定の必要性について、原課で十分な検討がなされているか否かが把握できず、審査段階で必要性そのものから検討することになる可能性がある。	法令審査の段階
大分県	権利・義務に関わる条例については、素案、骨子の作成段階又は条例化の検討の段階から関わっているが、それ以外については関わっていない。	条例案作成の段階
宮崎県	案分の変更等に時間がかかったり、困難な場合がある。	条例案作成の段階
鹿児島県	審査の途中で、条例案の修正を担当課に依頼しても、対外的に説明している等の理由で調整が難しい場合がある。	条例案作成の段階

条例との関わりについてのデメリット、課題について回答のあった都道府県を整理したが、ほぼどの団体でも検討、調整期間の不足や方針が既に決定されている中で調整することの難しさを指摘している。

問16 法制執務担当において条例案の審査を行う際の審査対象事項（事前の協議内容も含まれます。）について、該当する項目にすべてをつけてください。



法制執務担当の条例審査の対象となる事項については、『法令との関係からみた条例制定の可否』、『制定する内容が条例事項か』、『条例案が法として相応しいか（規範性、実効性）』、『形式的な妥当性（法令用語上の妥当性、他法例とのバランス）』が46団体と、ほとんど全ての都道府県の法制執務担当が条例審査対象事項としている。

『政策手段の可否』、『条例制定の必要性からみた可否』については、条例制定過程の関与の段階が『「対応方法の選択」の段階』、『「条例化の検討」の段階』、『「素案（骨子）作成」の段階』から関与すると回答した団体が条例審査対象事項としているケースが若干多い。

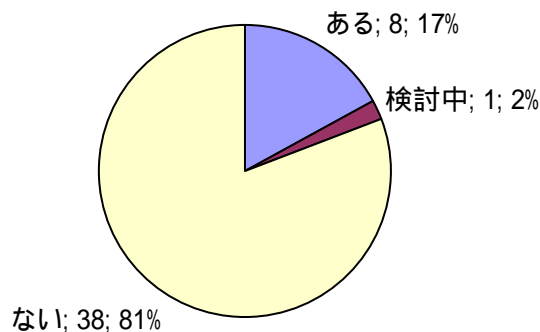
しかし、法令審査の段階において『政策手段の可否』、『条例制定の必要性からみた可否』を審査対象事項とすると回答した団体も半分近くある。

法令審査の段階で、条例の制定理由の根幹に関わる問題を審査対象事項とすることは、審査期間をいたずらに長期化させ、ひいては条例制定自体に影響を及ぼす可能性を否定できない状況となっている。

問17 貴自治体には、条例等の整備における基本的な考え方をまとめた方針、指針等（独立した方針、指針等に限らず、行政改革等の他の取組みの一環で打ち出された方針等も含みます。）がありますか。

- 1 ある（名称： 、制定時期： 年 月） 問18へ  
 2 検討中（制定予定時期： 年 月頃） 問20へ  
 3 ない 問20へ

条例等の整備方針、指針の策定状況



条例等の整備における基本的な方針、指針等の策定済み・検討中都道府県一覧

都道府県	方針、指針の名称	策定時期
埼玉県	条例の活用に関する基本方針	H14.1
千葉県	(検討中) その後、H17.1から施行されている。	H17.1
新潟県	21世紀の県行政創造運動	H11.4
静岡県	条例・規則 立案・審査のポイント	H9.12
三重県	条例、規則に係る「役所ことば」見直し基準	H10.10
大阪府	法規事務の手引き	H5.3
香川県	条例化への取組についての考え方	H13.1
高知県	高知県条例等の立法指針	H16.2
熊本県	熊本県における条例、規則等の制定事務に関する手引き	H15.12

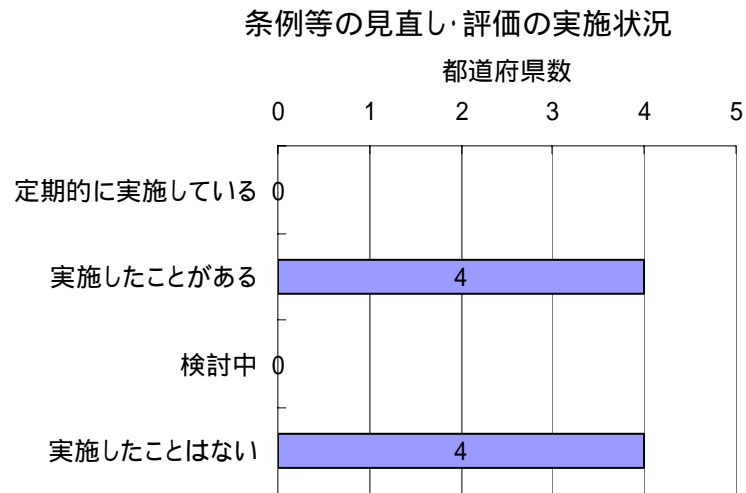
条例等の整備における基本的な方針、指針等の策定状況を見ると、『ある』と回答した団体は8団体で全体の17%、『検討中』が千葉県の1団体で、『ない』と回答した団体は38団体で全体の81%となっており、全体的な方向として都道府県においては方針、指針の必要性は低いと認識されている状況となっている。

なお、『検討中』が千葉県は、上記の表に記載したとおり、平成17年1月から策定した整備方針を施行している。



問18 (\* 問17で1と回答した自治体にお尋ねします。)

条例等の法規について全体的な見直し・評価を実施したことがありますか。



条例等の見直し・評価の実績

都道府県	見直しの経過
埼玉県	事実上効力が執行していると思われる条例が見受けられ、法制評価の観点から条例・規則の見直しを実施した。
新潟県	21世紀の県行政創造運動(政策の長期計画)の策定後
三重県	三重県法規集のデータベース化
香川県	長期間改正されていない条例について「条例の棚卸し」として法務文書課の指導で見直し作業を実施した。

条例等の整備の方針、指針があると回答した団体がその方針、指針を既存条例の見直しにどのように活用しているかという趣旨で質問を行ったが、既存条例の見直しを定期的に行っている団体はなく、過去に実施した団体が4団体であった。

問19（\* 問18で1及び2と回答した自治体にお尋ねします。）

見直し・評価の内容（観点）見直し・評価の結果について教えてください。

条例等の見直し・評価の実績(2)

都道府県	見直し・評価の内容	見直し・評価の結果	公表
埼玉県	見直しの視点を示し、所管課に評価を促し、必要に応じてヒアリング	条例の廃止3条例	無
新潟県	行政サービスの質の向上、行政手続きの迅速化、オンライン化に向けた条件整備	(記載無し)	有
三重県	条項ずれ及び文言整備	条例改正10条例	有
香川県	見直し対象条例(56条例)について見直し調書を作成	条例廃止8条例 条例改正9条例	無

条例等の法規について、過去に全体的な見直しを行った4団体の内容、結果であるが、記載のなかった新潟県を除き、3団体が条例の廃止又は改正につながっている。結果の公表については、2団体が行っていた。

問20 地方分権一括法制定後制定された貴自治体の条例の中に、附則等で条例の施行後一定期間経過後に見直す旨を規定したものはありますか。

見直し規定のある条例

都道府県	条 例 名	例規の区分
北海道	・北海道行政基本条例	総記
青森県	・青森県産業廃棄物税条例	財務
岩手県	・政務調査費の交付に関する条例 ・県外産業廃棄物の搬入に係る事前協議等に関する条例 ・岩手県産業廃棄物税条例 ・循環型地域社会の形成に関する条例	総記 環境 財務 環境
宮城県	・みやぎ食の安全安心推進条例	衛生
秋田県	・秋田県産業廃棄物税条例 ・秋田県外産業廃棄物の搬入に係る事前協議等に関する条例	財務 環境
千葉県	・千葉県ディーゼル車から排出される粒子状物質の排出の抑制に関する条例	環境
東京都	・東京都における自然の保護と回復に関する条例	環境
新潟県	・新潟県産業廃棄物税条例 ・新潟県男女平等社会の形成の推進に関する条例	財務 県民
三重県	・三重県産業廃棄物税条例 ・子どもを虐待から守る条例	財務 福祉
京都府	・京都府産業廃棄物税条例	財務
大阪府	・大阪府安全なまちづくり条例	県民
兵庫県	・県民の参画と協働に関する条例 ・環境の保全と創造に関する条例の一部を改正する条例(自動車運行規則)	県民 環境
鳥取県	・鳥取県廃自転車等の適正な保管の確保に関する条例 ・鳥取県希少野生動植物の保護に関する条例	環境 環境
岡山県	・岡山県産業廃棄物処理税条例	財務
山口県	・山口県産業廃棄物税条例	財務
福岡県	・福岡県産業廃棄物税条例	財務
佐賀県	・佐賀県産業廃棄物税条例	財務
長崎県	・長崎県産業廃棄物税条例	財務
大分県	・大分県産業廃棄物税条例	財務
鹿児島県	・鹿児島県産業廃棄物税条例	財務

見直し規定のある条例の有無について聞いた結果は上記の表のとおりである。これらの条例を名称から神奈川県条例の例規の区分に当てはめたものが表の右欄である。区分ごとの件数は、次表のとおり結果となった。

この結果をみると、見直し規定のある条例の半分近く(46%)は、財務分野における条例であり、具体的には法定外税の賦課徴収に係る条例で、期間を定めて徴収の必要性について改めて検討する必要があることから見直し規定があるものと推察される。

次に多いのは、環境分野における条例(28%)となっており、これは規制内容の見直し等が多いためと考えられる。次は県民分野における条例(11%)となっている。

この三つの分野で全体の85%を占めている。

## 見直し規定のある条例の件数

区 分	件数	割合
総記	2	7%
人事	0	0%
財務	13	46%
県民	3	11%
環境	8	28%
福祉	1	4%
労働	0	0%
衛生	1	4%
農林	0	0%
商工	0	0%
土木	0	0%
都市	0	0%
公営企業	0	0%
教育	0	0%
警察	0	0%
合計	28	100.0%

問21 地方分権一括法制定後制定された貴自治体の条例の中に、独自の政策的判断により時  
限立法としたもの（一定期間経過後に条例の効果を失わせる措置をしているもの）又は  
サンセット条項を設けたもの（特定の条項のみ存続期間を設けたもの）はありますか。

時限規定のある条例

都道府県	条 例 名	例規の区分
北海道	北海道森林整備地域活動支援基金条例 北海道核燃料税条例	農林 財務
青森県	青森県核燃料物質等取扱条例	環境
宮城県	知事の給与の月額の特例に関する条例 知事の特例に関する条例 核燃料税条例 産業廃棄物税条例 原子力発電施設等立地地域における県税の特例に関する条例	人事 財務 財務 財務
秋田県	国際教養大学入学料等徴収条例	県民
福島県	福島県核燃料税条例	環境
茨城県	茨城県産業活動の活性化及び雇用機会の創出のための県税の特別措置に関する条例 茨城県核燃料等取扱税条例	財務 財務
群馬県	群馬県国民文化祭記念・地域創造基金条例 群馬県森林整備地域活動支援基金条例 群馬県過疎地域自立促進のための県税の課税の特例に関する条例	県民 農林 財務
埼玉県	埼玉県知事の在任期間に関する条例	総記
神奈川県	神奈川県臨時特例企業税条例	財務
新潟県	新潟県過疎地域における工場等の誘致等に関する条例 新潟県核燃料税条例 新潟県離島振興対策実施地域における工場等の誘致等に関する条例 新潟県産業立地を促進するための県税の特例に関する条例 新潟県森林整備地域活動支援基金条例	商工 財務 商工 財務 農林
三重県	三重の健康づくり総合計画審議会条例	衛生
滋賀県	滋賀県経済振興特別区域に関する条例	商工
京都府	京都府民の生活環境等を守るための硫酸ピッチの規制に関する緊急措置条例	環境
大阪府	大阪府創業及び産業集積の促進に係る法人の事業税及び不動産取得税の税率等の特例に関する条例	財務
兵庫県	産業の集積による経済及び雇用の活性化に関する条例	商工
鳥取県	鳥取県県有地等における自転車の放置に対する措置に関する条例 鳥取県駐車場等エンジン停止の推進に関する条例	環境 環境
山口県	知事等の給与の特例に関する条例	総記
香川県	香川県企業誘致条例 香川県における企業誘致のための県税の特例措置条例	商工 財務
愛媛県	愛媛県議会議員の報酬の特例に関する条例	人事
高知県	高知県税条例の一部を改正する条例（森林環境の保全に係る県民税の均等割の税率の特例）	財務
佐賀県	離島振興対策実施地域における県税の課税免除に関する条例 佐賀県核燃料税条例	財務 財務
宮崎県	議会の議員の報酬の特例に関する条例 知事等の給与及び退職手当の特例に関する条例	人事 人事

注 国の施策で全国的に設置された緊急地域雇用、情報通信技術講習会推進及び中山間地  
農業活性化のための基金設置条例は除いた。

時限規定のある条例の有無について聞いた結果は上記の表のとおりである。これらの  
条例を名称から神奈川県例規の区分に当てはめたものが表の右欄である。区分ごとの  
件数は、次表のとおり結果となった。

この結果をみると、財務分野において時限規定のある条例が多くなっている（40%）  
が、これは一定期間を区切って法定外税や都道府県税の不均一課税措置を行う条例が各

都道府県で多く制定されているためである。

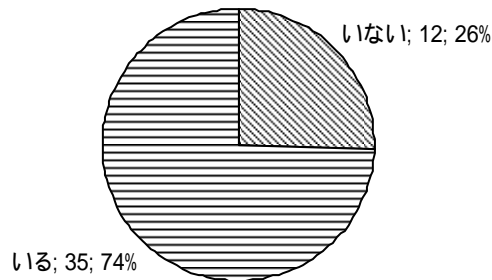
次いで、環境分野(13%)、商工分野の条例(13%)が多くなっている。これは一定期間を限って政策措置を行うような条例を制定しているためと考えられる。

時限規定のある条例の件数

区 分	件数	割合
総記	2	5%
人事	4	11%
財務	15	40%
県民	2	5%
環境	5	14%
福祉	0	0%
労働	0	0%
衛生	1	3%
農林	3	8%
商工	5	14%
土木	0	0%
都市	0	0%
公営企業	0	0%
教育	0	0%
警察	0	0%
合計	37	100%

問22 貴自治体には顧問弁護士がいますか。

顧問弁護士の状況



顧問弁護士が「いる」場合の状況

区 分	1人	2人	3人	4人	5人以上
都道府県	北海道	秋田県	宮城県	神奈川県	大阪府
	岩手県	茨城県	栃木県	静岡県	兵庫県
平均	福島県	埼玉県	山梨県	京都府	広島県
2.5人	群馬県	富山県	愛知県		
	岐阜県	福井県	滋賀県		
	島根県	奈良県	和歌山県		
	徳島県	鳥取県	高知県		
	愛媛県	香川県	佐賀県		
	大分県	福岡県	鹿児島県		
	沖縄県	長崎県			
	10団体	10団体	9団体	3団体	3団体

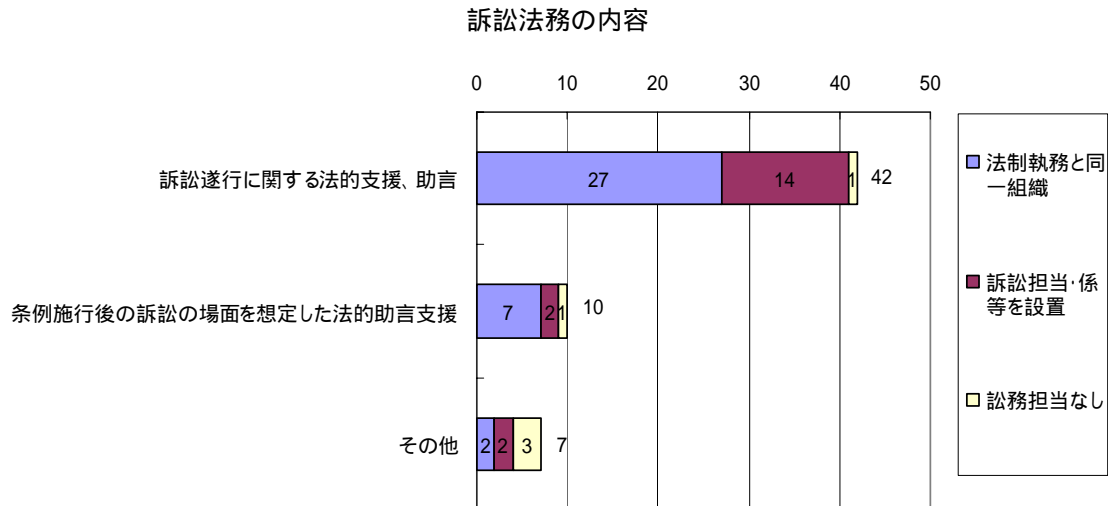
顧問弁護士の状況を見ると、『いる』と回答した団体が35、『いない』と回答した団体が12で、回答のあった都道府県の3 / 4に顧問弁護士がいる。

『いる』と回答のあった顧問弁護士の数をみると、1人から3人が最も多く、平均で1団体当たり2.5人となった。

なお、『いる』と回答した中でも、それぞれの部局・部門が個別に依頼しているもの、『いない』と回答した中でも、知事部局にはいないが教育委員会にはいるとするものがある。

問23 訴訟法務に関してお尋ねします。

訴訟法務担当における法的支援、助言の内容はどのようなものですか。該当する項目にすべて をつけてください。



#### 訴訟法務の「その他」の業務

都道府県	「その他」の業務
秋田県	法律相談事項等についての顧問弁護士への紹介
山形県	各課で行う事務の連絡調整を行う
福島県	訴訟事件については原課の対応であるが、訴訟を想定した法律相談については、当グループで対応
群馬県	他事例の提供
千葉県	訴訟に至らない段階での法的争いへの助言
神奈川県	原課の日常業務における法的助言、支援(法律相談)
奈良県	(集中して処理する部局はなく、原課で対応)
佐賀県	原課で対応

訟務担当における法的支援、助言内容について聞いたところ、『訴訟の遂行に関する法的助言、支援』と回答した団体が42、『条例の企画立案について、条例施行後の訴訟の場面を想定した法的支援、助言』と回答した団体が10、『その他』は7団体であった。

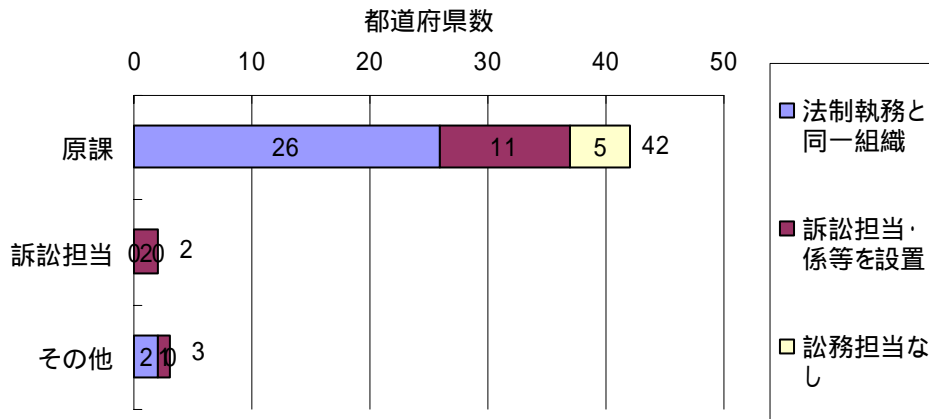
なお、訟務について、法制執務担当が兼務して行っている場合、独立した係等が設置されている場合、訟務を担当していない場合(原課が担当する場合)の三つに分けて分析したが、独立した係等が設置されている場合に法的支援、助言が充実しているような結果とはならなかった。



訴訟における対応方針の決定等にあたり、主導的な役割を担うのは次のいずれですか。

- 1 原課                      2 訴訟担当                      3 その他 (                      )

### 訴訟における主導的役割

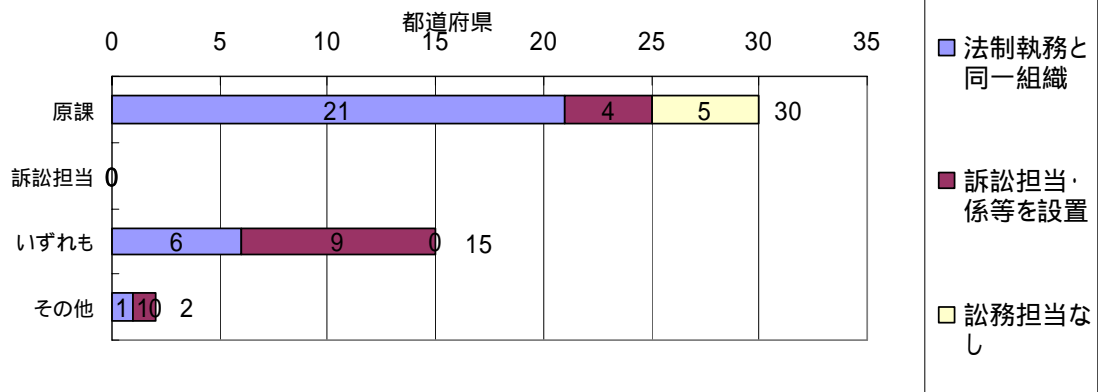


訴訟における主導的な役割を担うのは、基本的には『原課』と回答した団体が42と最も多く、『訴訟担当』と回答したのは2団体であった。なお、『その他』は、原課と訴訟担当が協議して決定するというものであった。

訴訟に至った場合、指定代理人となるのは次のいずれですか。(一般的な場合についてご記入ください。)

- 1 原課                      2 訴訟担当                      3 原課、訴訟担当のいずれもなる  
4 その他 (                      )

### 指定代理人の選任状況

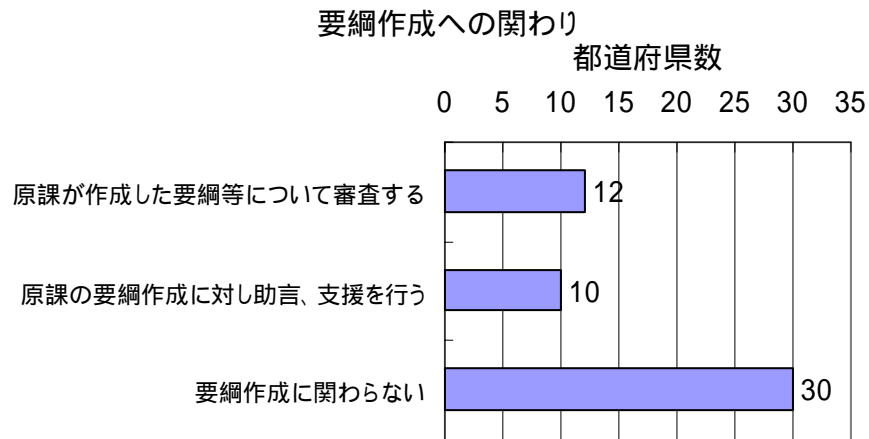


指定代理人の選任状況については、当然のことながら訴訟に至った経緯等を十分に承知している『原課』と回答した団体が30と最も多く、次いで『原課、訴訟担当のいずれもがなる』との回答が15団体であった。

『その他』は、鹿児島県が訴訟の対象となった事件ごとに対応を変える（民事事件：原則原課だが、重要な案件は訟務担当が指定代理人となる。行政事件：原課、訟務担当のいずれもなる。）もの、東京都が原則として訴訟担当だが、必要に応じ原課職員も指定代理人に選任するとして『その他』に回答してきたものである。その意味で、東京都は訴訟担当に区分することもできる。

したがって、設問の 、 の状況を加味して考えると、都道府県における訟務担当の役割は、東京都の場合を除き、あくまでアドバイスの役割を担当しており、積極的に訴訟に関与しているという状況にはないことがうかがえる。

問24 要綱作成に当たり、法制執務担当は一般的にはどのように関わっていますか。該当する項目にすべてをつけてください。



要綱作成への関わりについては、『要綱作成に関わらない』という回答が30団体と最も多く、次いで『原課が作成した要綱等について審査する』という回答が12団体、『原課の要綱作成に対し助言、支援を行う』という回答が10団体であった。

全体の回答数がアンケートの回収数を超えるのは、原則要綱作成に関わらないが、告示形式を採るものは審査するとして複数回答する団体や原則関わらないが、相談には応じることから複数回答する団体があったためである。

問25 法制執務担当において、要綱について全庁的な作成状況を把握していますか。

- 1 把握している。 [問26へ](#)
- 2 把握していない。 [問28へ](#)

要綱等の作成状況を把握している都道府県はなかった。

問26（\* [問25](#)において1と回答した自治体にお尋ねします。）

貴自治体では、要綱集を作成していますか。

- 1 作成している。 [問27へ](#)
- 2 作成していない。 [問28へ](#)

[問25](#)に対する回答がなかったことから、この設問への回答もなかった。

問27（\* [問26](#)において1と回答した自治体にお尋ねします。）

要綱集の公開状況は、次のいずれに該当しますか。

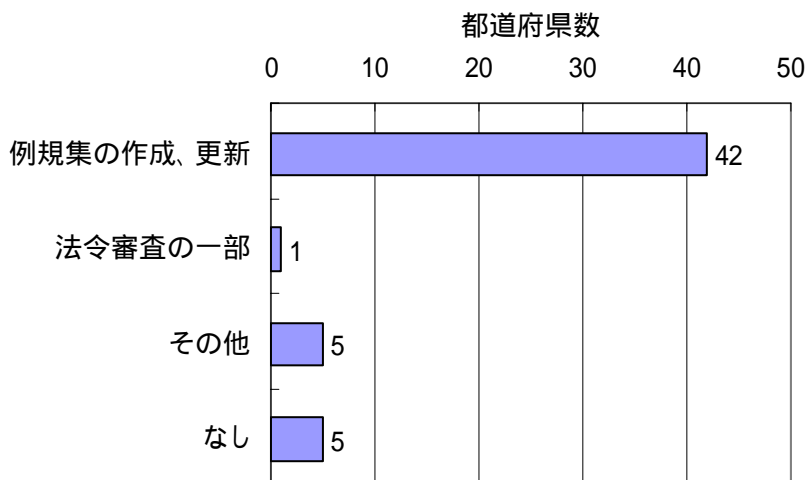
- 1 すべて公開している。
- 2 一部を公開している。
- 3 特に公開していない。

[問26](#)に対する回答がなかったことから、この設問への回答もなかった。

問28 法務事務のうち、外部委託をしている事務はありますか。該当する項目にすべてをつけてください。

- 1 例規集の作成、更新
- 2 法令審査の一部 (内容： 、委託開始時期： 年 月)
- 3 その他 (内容： 、委託開始時期： 年 月)
- 4 なし

法務事務の委託化の状況



法務事務の委託化の状況は、『例規集の作成、更新』と回答してきた団体が42と最も多く、ほとんどの団体で委託化が進んでいる状況にあることが分かる。なお、最近では例規集のデータベース化もほとんどの都道府県で進められており、この部分での委託も併せて進んでいると想定される。『法令審査の一部』と回答してきたのは高知県であるが、平成16年度限りの措置として一部の改正文の作成を委託化したものである。

『その他』の内容としては、都道府県公報の印刷業務等である。

『なし』と回答してきた都道府県も5団体ある。

問29 今後外部委託を予定している事務はありますか。該当する項目にすべて をつけてください。

1 例規集の作成、更新

2 法令審査の一部 (内容: 、委託予定時期: 年 月)

3 その他 (内容: 、委託予定時期: 年 月)

4 なし

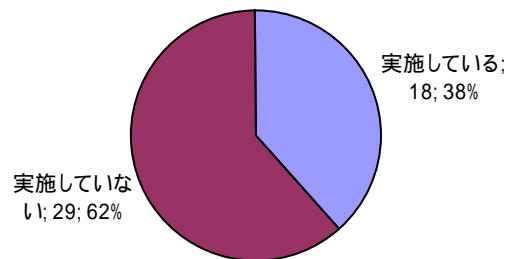
今後の外部委託の予定については、全ての団体で『なし』という回答であった。

法務事務が多分に内部管理的な事務であることに加え、内部情報を扱う場合があることを考えると当然の結果とも考えられる。

問30 貴自治体では、法務担当（法制執務担当、訴訟法務担当、政策法務担当のいずれかは問  
いません。）の職員を対象とした法務研修を実施していますか。

- 1 実施している [問31へ](#)
- 2 実施していない [問32へ](#)

#### 法務担当職員への法務研修

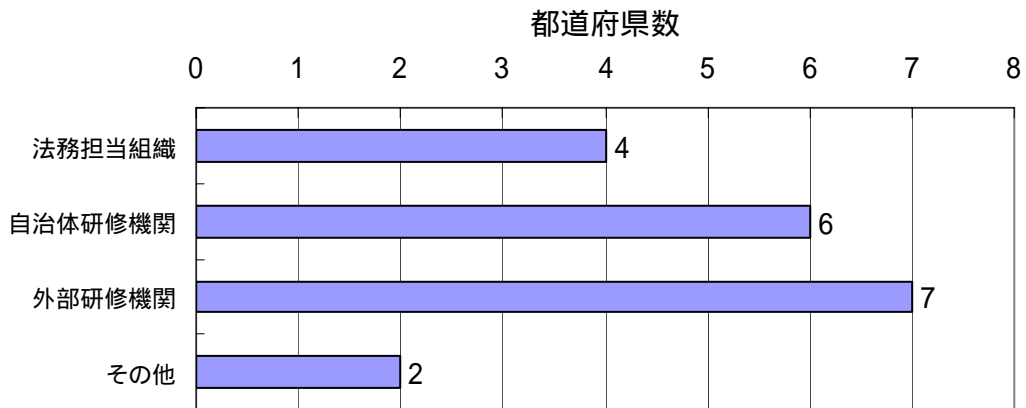


法務担当職員への法務研修については、複雑、多様化する行政ニーズに法務の面から的確に対応するために専門性向上の観点から必要な措置と考えられるが、結果としてみると、『実施している』という回答があったのは18団体、全体の38%に止まった。

問31（\* 問30で1と回答した自治体にお尋ねします。）

研修の実施主体はどこですか。該当する項目にすべて をつけてください。

### 法務担当職員研修の実施主体

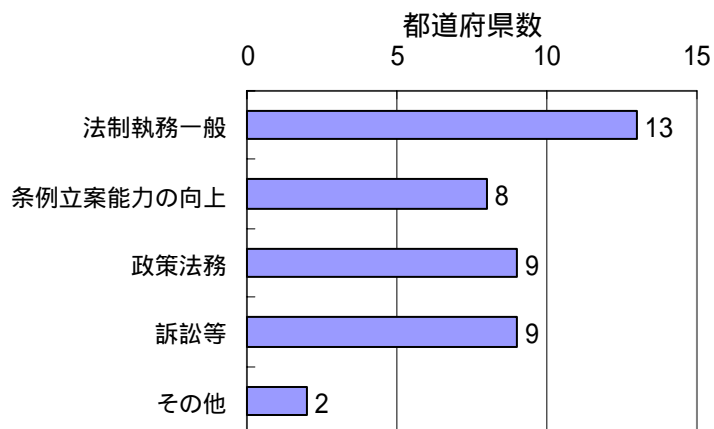


法務担当職員への研修を実施していると回答した16団体の実際の実施主体であるが、『外部の研修機関』という回答が7団体と最も多く、次いで『自治体研修機関』6団体、『法務担当組織』4団体となっている。なお、和歌山県は、自治体研修機関と外部の研修機関の両方で実施しているという回答であった。

さらに、『その他』としては、一部事務組合と共同で実施しているケース、民間の研修機関の研修に参加しているケースがあった。

研修の内容はどのようなものですか。該当する項目にすべて をつけてください。

### 法務担当職員の研修内容





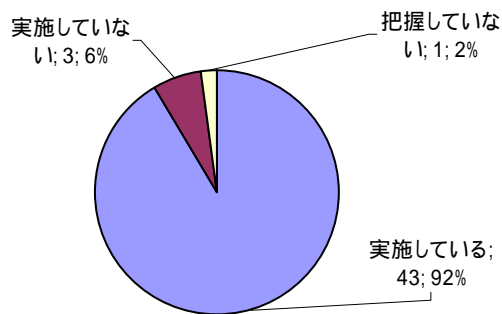
法務担当職員への研修内容は、『法制執務一般』に関するものが13団体と最も多く、次いで『政策法務』に関するもの9団体、『訴訟等』に関するもの9団体、『条例立案能力の向上』に関するもの8団体となっている。なお、『その他』の内容は、政策形成技法に関するもの1団体、条例審査手続きの概要が1団体となっている。内容から見ると、より実務に近い研修が行われていると考えられる。

問32 貴自治体では、一般職員を対象とした法務研修を実施していますか。

( おわかりになる範囲でお答えください。)

- 1 実施している [問33へ](#)
- 2 実施していない [問34へ](#)
- 3 把握していない [問34へ](#)

### 一般職員への法務研修



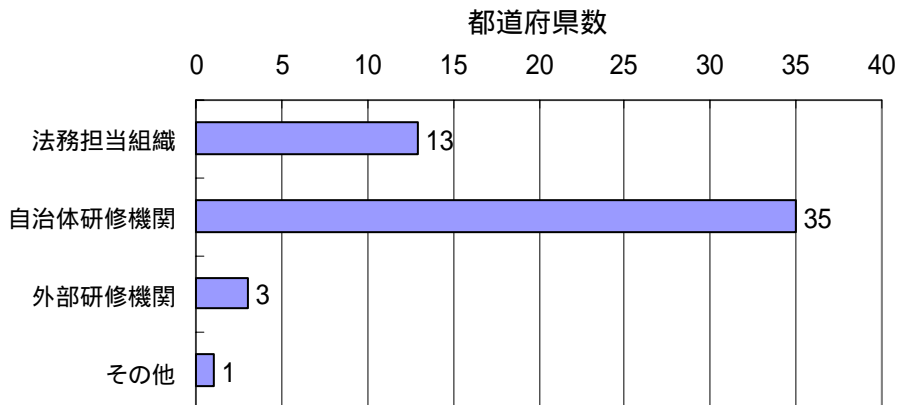
一般職員への法務研修は、43団体が実施しており、ほとんど全ての団体で実施されている状況であった。

各団体とも法務的知識、能力の向上のために研修を重視している状況がうかがえる。

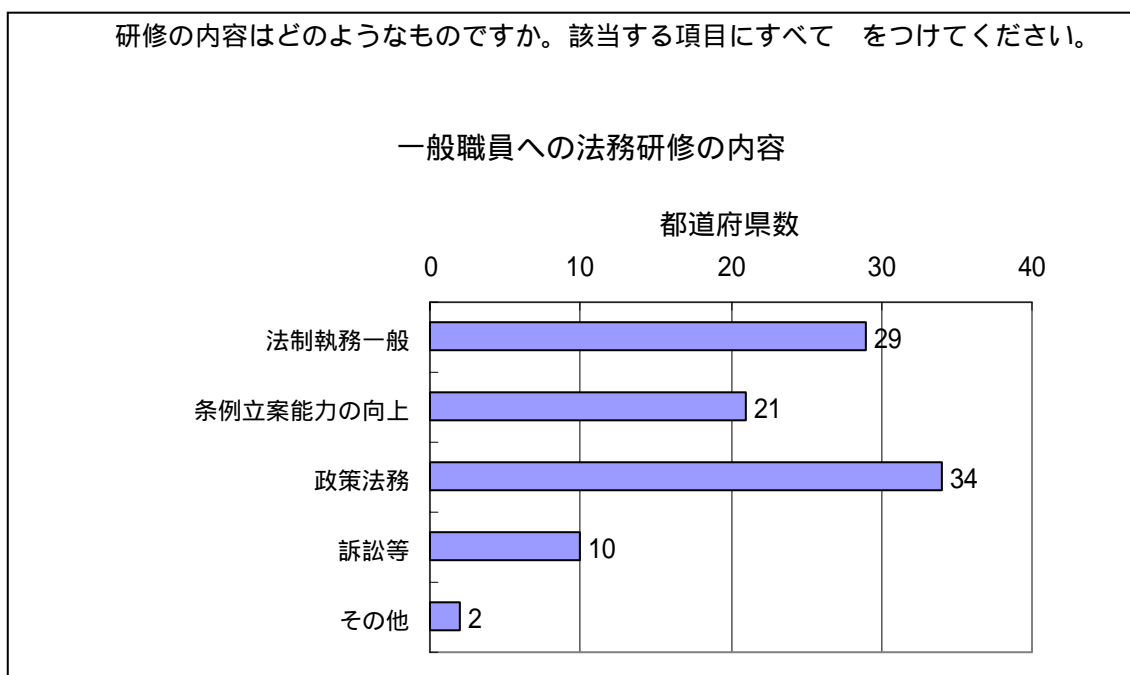
問33 (\* [問32](#)で1と回答した自治体にお尋ねします。)

研修の実施主体はどこですか。該当する項目にすべてをつけてください。

### 一般職員への法務研修の実施主体



一般職員への法務研修の実施主体は、各都道府県とも職員研修所が設置されていることが多いことから『自治体研修機関』という回答が35団体と最も多く、次いで『法務担当組織』が13団体、『外部研修機関』3団体という結果であった。なお、『その他』は16年度限りの措置として法務担当の組織が行ったというもので特例措置であることから、ここに区分して回答されたものである。



一般職員への法務研修の内容は、法務担当職員の実務面に配慮した研修内容と異なり、最も多いのが『政策法務』に関する研修で34団体が実施している。

次いで『法制執務一般』が29団体、『条例立案能力の向上』が21団体となっている。

日頃の業務を法務面からどう評価し、改善につなげていくかという観点からすると、望ましい状況にあると考えられる。

問34 市町村の法務に関し、何らかの助言・支援等を行っている場合には、その内容をご記入ください。

市町村法務に対する助言、支援の状況

都道府県	助言、支援の内容
北海道	・北海道町村会において実施している町村職員対象の法制研修に講師を派遣 ・道の研修機関が市町村からの委託を受け実施している市町村職員研修に講師を派遣
岩手県	市町村職員を対象とする法務研修(年2回)の講師を派遣
山形県	年に一度職員研修所の依頼を受けて法制執務初任者である市町村職員に対する研修の講師を担当
千葉県	市町村への支援のため、 政策法務研修の出前 条例等の企画に関する相談対応
新潟県	市町村向け法制執務研修の講師
石川県	市町村職員を対象とする法制執務研修を実施
山梨県	市町村の行政運営や地方自治制度等に関しては、市町村担当課において助言及び指導を行っている。
長野県	条例等の立案の過程で生じた問題点について相談を受け付ける
岐阜県	基本的には市町村行財政担当課を通じているが、直接問い合わせがあった場合には、その都度回答している。
愛知県	市町村職員を対象とした法制執務研修の講師を派遣
兵庫県	市町振興課所管の兵庫県自治協会が実施する法制執務担当職員研修において、法制係員が講師を担当している。(年1回)
奈良県	市町村行政・振興グループにおいて、県内市町村の法務に関する相談等に応じており、総務課法制グループでは特に対応していない。
広島県	広島県自治総合研修センターが実施する「法制執務基礎研修」(対象者は市町村職員)に講師を派遣している。
徳島県	市町村課において行政の総合指導として行っている。
香川県	県が行う研修について市町村職員も対象としている。
福岡県	市町村の法制担当職員のうち実務経験年数1年程度の職員を対象とした法制執務研修(市町村職員研修所が開催)に、当課の職員が講師として参加している。
熊本県	市町村(地方公共団体の組合を含む。)からの要請に応じ、市町村職員に対し、法制執務研修(文書事務研修を含む。)や政策法務研修を実施している。また、平成13年から職員研修を受け入れている。
鹿児島県	・市町村法制事務アドバイザーの派遣(地方課) ・改正技法に関する問い合わせの回答(法制・訟務室) ・県の研修所において市町村職員を対象とした「条例規則づくり実践(法制・訟務室職員が講師)」、「政策法務(市町村受託事業)」を実施

市町村法務に対する助言、支援の状況をみると、一般的には研修講師を派遣したり、都道府県が行う研修に市町村職員も参加できるようにすることが多いようである。

鹿児島県のように、主に地方課等を通じて市町村法制事務アドバイザーを派遣したり、個別の相談に応じるなどの取組も行われている。

また、市町村からの要請を受けて職員研修の受け入れを行うという取組も見られる。

問35 法務に関し、他の自治体や大学その他の専門家等と広域的に連携している場合には、その相手先及び連携の概要をお書きください。

他の自治体や大学の専門家等との広域的な連携の状況

都道府県	広域的な連携の状況
北海道	・日本行政学会会員となり、毎年学会に出席
岩手県	条例の内容に応じ、大学教授の助言、指導を得ている。
千葉県	政策法務アドバイザーとして案件により個別の専門家に支援、助言を依頼しているほか、政策法務研究者から定期的に助言をいただいている。
東京都	<ul style="list-style-type: none"> <li>・大都市法規事務連絡協議会            構成員：札幌市、仙台市、さいたま市、千葉市、特別区人事・厚生事務組合、川崎市、横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市、広島市、北九州市及び福岡市            概要：法規事務について各都市の懸案事例を討議研究し、共通の問題について年1回意見交換を行う。</li> <li>・都道府県法務事務協議会            構成員：北海道、宮城県、埼玉県、千葉県、神奈川県、愛知県、京都府、大阪府、兵庫県、広島県及び福岡県            概要：訴訟事務及び法規事務について各団体の懸案事例を討議研究し、共通の問題について年1回意見交換を行う。</li> <li>・一都三県法務事務協議会            構成員：埼玉県、千葉県、神奈川県            概要：訴訟事務及び法律相談事例等で各団体の懸案事例を討議研究し、共通の問題について意見交換を行う。</li> </ul>
新潟県	人事課主催の政策法務研究会で新潟大学の助教授にコーディネーターをしていただいている。 また、随時、大学の先生等に講義を依頼している。
岐阜県	<ul style="list-style-type: none"> <li>・職員が大学院（公共政策大学院）へ派遣されており、その職員を通じて大学の先生に意見を伺うことがある。</li> <li>・東海六県（富山、石川、福井、愛知、三重、岐阜）で年に一度、課長会議及び担当レベルの部会を開催し、各県の抱える課題について議論している。</li> </ul>
高知県	随時必要に応じて大学教授等専門家に協力をお願いする機会があるが、継続的に連携するということはない。
福岡県	月1回程度開かれる福岡法務局主催の行政判例研究会に参加することで、各機関との間で法務に関する知識、情報の交換、共有を図っている。 参加機関：福岡法務局、県内所在の各大学、山口県、福岡市等

広域的な連携の状況をみると、近隣の都道府県、市町村等と定期的な検討の場を設けたり、個別に大学等の専門家に意見を聞くといった対応をとっている状況がうかがえる。

問36 今後、自治体法務はどのようにあるべきだとお考えでしょうか。また、今後どのような取組を行っていかうとお考えでしょうか。ご自由にお書きください。

自治体法務のあり方、今後の取組(自由意見)

都道府県	自 由 意 見
岩 手 県	政策実現の有力なツールとして戦略的、能動的に条例等を活用していけるよう、各政策担当部局の法務能力を高めるとともに、外部の専門家やシステムの活用も含め、庁内支援体制、環境の充実、強化を図っていききたいと考えている。
福 島 県	地方分権改革で自治事務の範囲が拡大されたことに伴い、自治体独自の政策を積極的に打ち出すことが求められている中、また、県が対応しなければならない訴訟が増えつつある中、結局は研修等により自治体職員一人一人の自治立法能力や訴訟対応能力等を身につけることが重要と考える。
群 馬 県	担当課の政策を前向きかつ効果的に規定化していく。
千 葉 県	自治体法務は、当面、それぞれの独自の課題への対応を深める中で、庁内横断的な対応を行う力をつけていくことが必要だと考えている。そのようにして各論が整備された後に自治のあり方を自律的に規定する条例が課題となると思われる。
岐 阜 県	行政事件訴訟法の改正もあり、従前にもまして行政側に適切な対応が求められる場面が多くなると考えられる。 そのために、研修機会の増加など、職員の資質向上に向けた取組を進めていきたい。
愛 知 県	地方分権一括法制定以来、増大する審査案件を効率的に処理するため、法令検索システム等のデータベースの有効活用を図るとともに、条例の立案段階からの関与、原課への情報提供といった政策法務的な取組を拡大していく必要があると思われる。
鳥 取 県	・行政課題を迅速、的確に把握し、条例等の政策実現手段につなげていくことは当然である。 ・法制担当者だけでなく、全職員が自治体法務に対する意識付けを行い、スキルアップを行うべき。
島 根 県	政策法務体制を充実する必要がある。
広 島 県	具体の事案に即して、随時適切な法的措置が行われるよう、担当室と法務担当が連携して、早め早めの法的な検討を行う。
山 口 県	法務担当部局に求められているのは、自治体の抱える課題について法的問題発見、解決の観点から担当課を十分に支援することであると考えている。 したがって、今後も、次の2点が法務担当部局の取組の基本となる。 合理的な法制度設計のための理論、手法の修得、開発及び提供 法律(特に憲法、行政法、民法)の解釈能力、理論構築能力の向上とそれに基づく適切な解決策の提供
高 知 県	県の財政が危機的な状況にある中、法制部門に限らず県全体の組織のスリム化が求められており、法務組織が如何にあるべきか、どのような業務に力を入れ、省力化を図っていくかが課題(県の組織以外で、その能力を有しているところがあれば、そこに任せてしまうことも選択枝としてあり得ないことはない。)
長 崎 県	例規の制定においては、原課での必要性等を十分に議論したうえで立案するようにするなど、個々の職員段階で法制上の観点から課題の解決や行政目的の達成手段を検討する意識が求められると考えられる。
大 分 県	・plan-do-see-planのplanの段階における条例等の立案の必要性、実効性等についての能動的な参加の必要性、 ・事務職員及び技術職員双方の法令遵守研修と法務能力の向上等による訴訟・紛争等を未然に防止する予防法務の必要性を感じている。
鹿 児 島 県	今後、地方自治体独自の政策に基づく条例の制定は更に増加すると思われるので、条例案の作成の初期の段階から条例制定の担当課と法制執務担当課が連携し、法的課題を解決していくことが必要になると考える。
沖 縄 県	地方分権推進法の成立により地方公共団体の自己責任も重くなり、条例によっても自らの政策に法的根拠を持たせる立法機能の強化も不可欠になってきたことから、条例の企画立案という早期の段階から担当課と意見交換し、法的に実効性のある施策を展開するべき。

今後、自治体法務を進める上で必要となる取組については、職員の法務能力の向上に関連する意見が多い。その他、原課と法務担当組織の連携と早めの対応や自治のあり方を自律的に規定する条例の整備の必要性を指摘する意見もあった。

## 第2節 都道府県の法務の現状と課題

本節では、前節で整理した『都道府県の法務に関するアンケート調査』を基に、都道府県の法務の現状と課題を法制執務、政策法務、訟務のそれぞれの場面と一般職員の法務研修に分けて検討することとする。

なお、検討に当たっては、それぞれの場面において、特徴的な点を掲げながら進めることとした。

### 1 都道府県の法務担当の現状のイメージ

アンケート調査結果から都道府県における法制執務担当の現状をまとめると、次のような一般的イメージとして整理することができる。

#### 法務担当の一般的イメージ

所属は、内部管理部門を統括する総務部に属し、課は『総務文書課』に属している。

総務文書課には、法制執務を担当する法規係（班）の他、課内の庶務や公益法人指導を担当する管理係（班）、庁内の文書指導や文書の集配を担当する文書係（班）がある。

法規係（班）は、法制執務の関係を実質的に判断する係長（班長）を筆頭に、部局を担当する6人の係（班）員がいる。

法務担当者の平均在職年数は、1年10月程度で、他の所属の職員と比べて極端に長いとか短いということはなく、一般的な人事異動の中で人事配置がなされている。

法規係（班）の係（班）員は、担当する部局の条例案等の審査の他、担当する部局の訴訟に関わる相談、支援も担当している。

なお、法制執務の関係についても、最近では、条例案等の審査だけではなく、担当する部局の条例立案における法的助言や支援に加え、日常業務における法的助言、支援といった相談業務の充実が求められ、さらに、条例案に対してはできるだけ早期の関与が求められるようになってきている。

このように、法制執務担当においては条例審査に加え、増加する相談業務に忙殺されて、事務改善や新たな事務に取り組もうとする意識は余りない。

### 2 都道府県の法務担当の課題

以下、このイメージに基づき、現在の都道府県の法務担当の課題について整理していくこととする。

#### (1) 法務担当の所属する部門について

都道府県においては、法務を担当する部門は全て総務部門に所属している。これ



は、法務という業務がもともと文書審査からスタートしているということから考えれば、当然の結果である。

イメージでは、法制執務を担当する組織が、政策法務的な観点も訟務的な指導も行うという一般的な現状を示したが、一部の自治体においては、訴訟担当を法制執務担当から分離し、また政策法務担当も独立した組織や担当が置かれるなど、法務を担当する組織が分化される傾向にあるが、その場合にあっても、都道府県の法務を担当している部門は、総務部門に属している。これは、平成12年のいわゆる地方分権一括法施行以降も法務という体制から見ると、大きな変化は現れていないという状況を示している。

したがって、現時点においては、政策の実現や総合計画との連携といった観点は組織的な関係及び政策の法務による実現という関係からみると切れており、政策の必要性の判断は原課又は担当する企画部門の判断に委ねられている状況にある。

しかし、条例制定権の拡充に伴って条例を政策実現の手段として活用しようとする動きや要請が強まれば、政策法務担当を企画（政策）部門に配置する（単独の課としての設置の他、総合計画担当課の係として配置する場合を含む。）ということも検討の可能性はあると考える。

その場合の検討の視点としては、政策法務担当の業務に何を期待するのかということがある。例えば、現在、法制執務担当が行っている業務のうち、主に「条例素案（骨子）の作成の段階」までに審査対象となるような「政策手段としての適否」、「条例制定の必要性から見た適否」、「法令との関係から見た条例制定の可否」といった項目や原課の日常における法的助言・支援といった業務を主に担当する場合には、純粋な法制執務の前捌きとも考えられることから、総務部門にあった方がいいという考え方もあれば、政策面から強く原課を指導し、リードしていくという部分を強調して、総務部門との連携を前提に企画部門に置くという考え方もある。

いずれにしても、政策法務担当に何を期待するのかによって所属する部局、部門は検討されるべき問題と考えられる。

## (2) 法務担当の人数について

法制執務担当、政策法務担当、訟務担当がそれぞれどの程度の人数が適当なのかは、それぞれの都道府県の状況（条例の本数、制定・改正の頻度、法的助言・支援の頻度、抱える訴訟件数や支援の内容）によって変わってくることは当然であり、適当な人数というものはないが、アンケート調査結果から、平均的な人数を一覧に見たものが次表である。

表 法務担当の平均人数

法 務 担 当	平均人数
法制執務担当	6.5人
政策法務担当（担当が異なる、組織が異なる場合）	3.1人
訴訟法務担当	4.4人

注 訴訟法務担当の人数は、単独の班（係）を設置している場合及び法制執務担当の中に訴訟担当者が設置されている場合の平均

(3) 法務担当職員等の平均在職年数について

平均在職年数は、法制執務担当が1年10月程度、政策法務担当が1年5月程度、訟務担当が2年3月となっており、法務担当の平均在職年数が一般職員と比べて長短があるようには見受けられなかった。また、この3担当の状況をみると、政策法務担当が最も短く、次いで法制執務、訟務の順となっており、求められる専門性、特殊性の観点からみると、一見、整合が図られているようにも思える。

しかし、政策法務担当は、この3者の中では比較的新しい担当であり、平成14・15年度に多く設立されている状況から見ると、平均在職年数が短いからといって、専門性、特殊性が低いということにはならないと考える。むしろ、政策法務担当は、(4)で記述するように、担当する事務との関係で、法制執務及び一般的な法律の知識と政策形成能力が求められると考えられる。

訟務担当の平均在職年数が一番長くなっているのは、その担当する職務が争訟という特殊な分野であることが大きいと考えられ、この傾向は、行政事件訴訟法の改正や裁判外紛争処理制度などに見られるように訴訟社会の進展に伴って、都道府県が訴訟や裁定者として活動する機会が増えることと相まって、より強まるのではないかと想定される。

また、このように法務担当が求められる能力は、アンケート調査によると、法務研修という形で養成を図っているというよりは、日頃の業務を通じた上司、先輩による指導(OJT)により養成される機会が多いようである(法務担当職員への研修を実施しているのは38%となっている。)

担当する事務と平均在職年数との関係から法務担当の人事異動について、検討する必要があると考えられる。

(4) 法務担当の事務について

法制執務担当が現在行っている事務をみると、本来の条例の制定、改正時における法制執務面からの条例案の審査に加えて、日常的な業務に関する法的助言、指導、条例立案における法的助言、指導、訴訟等への対応、市町村法務への支援など多岐にわたる業務をこなしている状況がうかがえ、むしろオーバーワークになっているのではないかと危惧すらある。また、この法的助言、指導は、原課から相談があれば応じるという受け身的な内容で、手続として出来上がっているものではなく、条例等の審査を通じて蓄積された法律上の知識をベースに行われていることが推察される(いくつかの団体で、相談があった場合に応じるという付記をしてきたところがあることからもうかがえる。)が、この相談体制の充実が日頃の法執行の適切さの担保につながることから、相談業務の充実を検討する必要がある。

こうした状況に対応して、新たに政策法務担当や訴訟担当を設置して、法制執務の機能の純化、強化を図ろうとする自治体も見られるが、多くの自治体で取り組まれている状況にまでは至っていない。例えば、政策法務担当を設置している団体は22団体、訴訟担当が設置されているのは19団体に止まっている。

このような現状と今後の独自条例の制定や法的予防措置の充実という観点からみると、法制執務、政策法務、訟務の各担当の組織の有り様及び連携のあり方につい

ては、それぞれの自治体の状況に応じた検討が必要と考えられる。

(5) 条例制定過程における関わり

アンケート調査によると各都道府県の法制執務担当は、「条例化の検討の段階」や「素案（骨子）作成の段階」といった早い段階から条例制定に関わろうとしている一方で、各団体とも検討、調整期間の不足や既に決定された方針との調整に手間取っている状況にあることが分かる。

今後、地方分権の推進に伴って、ますます独自条例の制定が進み、あわせて条例制定過程における住民参加が推進されることを考えると、独自条例についてはできるだけ早期の段階（少なくとも『条例化の検討』、『素案（骨子）作成』の段階）から、法務的な検討を加える必要性が感じられる結果となっている。

法令審査の段階で、条例の制定理由の根幹に関わる問題を審査対象事項とすることは、審査期間をいらずに長期化させ、ひいては条例制定自体に影響を及ぼしかねないことから、各都道府県ができるだけ早い段階から関与しようとするのは当然である。

このような点から考えると、政策課題検討のためのプロジェクトチームが編成され、検討する段階から法令部局がそのプロジェクトチームに参加していくという取組を山口県が試行しているが、このような取組が参考になると考えられる。さらに、このような取組を庁内に設置した法令審査会のような組織を活用して、早期の段階から条例化をコントロールしていくことも考えられる。

しかし、法制執務担当に、柔らかな段階から関与させることは、それだけ業務が増加し、十分な検討が行われぬ可能性もある。

そこで、(3)からこれまで述べた法務担当の人事、事務の有り様、組織の課題については、第3章第5節において考え方の方向を示すこととしたい。

(6) 法制執務担当において新たに取り組む課題について

アンケート調査の結果では、新たに取り組む課題があると回答してきたのは、僅かに4団体だけであった。

これは、法務という組織が、いわば条例という手段を用いて行政という組織を守る最後の砦であって、そうした保守的な性格から新たな課題に取り組んだり、自己改革を図るなどの対応がしにくいという構造的な問題が明らかになったということもできる。

しかし、一方で、通常の業務に多忙を極め、日常の課題解決に負われているという状況からすると、それ以上に新たな課題に取り組もうとする意欲がわからないということもできる。

そこで、新たな課題としての政策法務と法務のアウトソーシングという2点について都道府県の現状と課題を分析することとする。

ア 政策法務への取組について

都道府県の政策法務への取組についてみると、「政策法務担当を設置しておらず

検討もしていない」という団体が21にもなっている。

この理由としては、法務という技術を用いて政策実現にどのように関与していくか、そのための手法や手続が確立されていない状況にあって、アンケートにおいても、政策法務に関する課題、問題点の中で「政策法務の概念自体が庁内に認知されているとは言い難い。」「職員が政策法務に関する意識が低い。」「政策法務の考え方の定着」「政策法務の成果を発揮していく。」という回答があることから明らかなように、先行して設置した団体の効果自体が見えてこないということにあるのではないかと推察される。これら指摘された課題・問題点は、これから政策法務を進めようとしている都道府県にとっては非常に参考になると考えられ、職員能力の向上のための研修や早期の段階での法務担当の関与のための庁内手続といった政策法務を支えるシステムの構築なくしては、政策法務がうまく機能しないことが考えられる。

このための方策として、複雑、多様化する行政ニーズをとらえ、それを課題として条例整備（制定、改正）にどのようにつなげていくのか、現行条例が行政ニーズに十分対応しているのか評価することが今後ますます必要になると考えると、例えば「条例活用指針」の策定、実施するということがある。この指針に基づく条例の点検、制定ということを通じて、政策法務の定着化と効果の検証も可能となることから、そうした作業の動機付けになるような方針、指針の必要性は高いと考えられる。

加えて、団体独自の政策実現手段として条例を活用していくという政策法務の重要性は今後ますます高まってくると想定される。

また、条例を住民との関係で見ると、行政指導といった形で行政の介入等を受けるよりも、条例という形で団体の意思確認できる方が行政の透明性の確保の観点から必要ということができる。

こうした点で都道府県ごとに状況をみると、条例制定数の多い都道府県の中に、政策法務担当を設置している都道府県が6団体含まれており、このような点からも政策法務の効果が現れているとみることもできる。

#### イ 法務のアウトソーシングについて

法務事務の外部化の状況は、「例規集の作成、更新」以外ほとんど行われていないというのが現状であり、また、新たに外部化を図ろうとする事務もないという状況であった。

法務事務が多分に内部管理的な事務であることに加え、内部情報を扱う場合があることを考えると当然の結果とも考えられるが、庶務事務の委託化、外部化がいくつかの都道府県で進められようとしている現在にあって、事務の内容を再度見直し、可能なものは委託化、外部化することにより、効率的、効果的な法務事務の執行体制を検討することも必要と考えられる。

### 3 一般職員への研修の必要性について

行政は、意識するとしないとに関わらず、法令や条例、それらに基づく規則や要綱

等に基づいて執行されている。

したがって、日々の業務を常に法務的な観点からとらえ、課題を抽出するというこ  
とも求められる。

この点で、各都道府県状況をみると、ほとんど全ての都道府県が法務研修に取り  
組んでおり、将来法務事務を担う職員の裾野を広げる意味でも、また、日々の業務を  
法務事務の観点から見直し、改善につなげていく意味でも重要と考えるが、アンケ  
ート調査では、研修の細かい内容にまで立ち入って聴取することはできなかった。

今後は、より一層、内容面から見直しを図り、充実させていく必要があると考えら  
れる。

#### 4 埼玉県、千葉県における政策法務の取組

アンケート調査に加え、関東近県で積極的に政策法務に取り組んでいる埼玉県、千  
葉県の状況を調査するため、平成17年2月2日にヒアリングを実施した。

ここでは、その内容を踏まえ、いくつかの項目に分けて、ヒアリングの状況を紹介  
する。

##### (1) 法務に関わる組織及び職員

###### ア 埼玉県

法務を担当している組織は文書課長、副課長の下に、法規担当（訟務も担当）  
と政策法務担当で構成されている。

各担当は、主幹をトップにして、法規担当には主幹3人、主査3人、主任4  
人、主事1人（うち市町村からの実務研修4人）、政策法務担当は主幹1人、主  
査1人、主事1人（うち市町村からの実務研修1人）の構成になっている。

副課長、主幹3人は法規担当経験者（法規担当に在籍していて、他所へ異  
動後、再び法規担当に異動）である。

副課長は3度目（新採、主幹、副課長で法規担当に在籍）、また、法規担当の  
主幹3人のうち2人は2度目の法規担当である。

一般的な人事異動は2～3年だが、最近の一般的傾向として経験重視の観点  
から割合に以前にいた所属に戻ることが多い。この傾向は今後も変わらないと  
考えられる。

###### イ 千葉県

法務を担当する組織は、政策法務課長、副課長、政策法務室長の下に法規審  
査担当、訟務担当、政策法務担当で構成されている。

各担当は主幹又は副主幹をトップにしている。

法規審査担当は主幹1人、副主査4人、主任主事2人、主事1人の合計8人  
（県報編集担当主任主事1人を含む。）訟務担当は副主幹2人、主査3人の合  
計5人（このほかに県内地方公共団体からの実務研修1人）政策法務担当は副  
主幹1人、副主査2人、主任主事1人の合計4人の構成になっている。

このうち、政策法務課長（1年6月＋1年）、政策法務室長（1年6月＋8年）、  
法規審査担当の副主幹1名（1年6月＋5年）、政策法務担当の副主幹1名（1

年6月+4年)及び副主査1名(1年6月+2年)は以前に法務担当課に在籍していたことがあり、政策法務課長を除き法規審査担当の経験がある。

他の所属と比べて法務担当課経験者が戻るケースが多いかどうかは比較できないが、千葉県の場合は一般的に元の所属に戻ることは多い。また、各部局で法務的な業務に従事していた職員が法務担当に異動してくることがあるが、それが一般的ということではない。

## (2) 法務担当職員の養成

### ア 埼玉県

法務担当者の養成ということについては課の事業概要の説明程度でOJTが中心となっている。なお、庁内の法規担当者の研修(文書課主催で各部の希望者が出席)の機会に新採、新規異動の法務担当者はなるべく出席させるようにしている。

各部局の法規担当者が法務担当に異動してくるということはあるが、一般的というわけではない。

### イ 千葉県

法規担当の専門性を高める研修も検討したが、業務の多忙性もあり、実施はほとんど不可能であり、OJT中心にならざるを得ない。それが結局早道のように、現時点では考えている。

実際の法務能力養成は、研修で養成されるというよりはむしろOJTで養成される要素の方が大きいと考えている。したがって、現状では、各部に法務に精通した法務担当を配置するというのは理想であるが、人材がもともといないということもあり、非現実的な考えとも言える。

また、法規担当は、各部にとってみると法規的な知識があることから使い勝手がいい職員ということがあるので、法規担当は法務能力がある程度必要とされる所属に異動してしまい、継続的な確保が難しいということもある。

## (3) 政策法務担当の設置のきっかけ、政策法務委員会の設置

### ア 埼玉県

政策法務担当が設置された具体的なきっかけは格別なかったと聞いている。分権改革一括法による制度改正に対応するための組織のあり方に関する文書課での検討結果を踏まえ、設置された。

したがって、政策法務担当をもともと総務部内の文書課に置くということがあった。文書課において、他の部局への設置を検討した経緯はない。

埼玉県の場合、トップダウンではなく法規の組織検討の中から出てきた。

政策法務に関して、庁内横断的な政策法務委員会というような組織を作る考えは今のところない。(法令審査会の設置もない。)

### イ 千葉県

政策法務担当が置かれた具体的なきっかけは、平成14年2月県議会で廃棄物の処理の適正化等に関する条例を提案する際に、千葉大学の鈴木教授、東京大

学の森田教授等のアドバイスを受け、その中で鈴木教授から政策法務の話が出され、知事室を通じて行革関連で検討の指示があり、検討に入ったというのが実態（トップダウン）。その前から蓄積があるというのではない。14年度の試行を受けて、15年度に組織を設置した。したがって、知事室の指示がきっかけである。

政策法務担当の所属部局については、大学の先生からは企画部門にという話があったが、当時の庁内の検討メンバーが法規審査担当ということもあり、審査法務との連携を重視して総務部門に設置することとした。実際に、政策法務担当ができて改めて当時の判断は正しかったと考えている。（総合計画を所管する企画調整課の業務として調整が主となっているということが背景にある。）

政策法務担当の設置の検討の結果として、それまであった法規審査会が形骸化していたということもあり、早い段階から部局横断的な条例課題に対応する必要性が出てきて、政策法務委員会を設置することにした。

政策法務委員会における政策法務担当は事務局を担当しているが、委員長が総務部次長であり、実質的な内容、段取りを政策法務担当が決めて、次長に説明し、委員会を運営している。

政策法務委員会における議論の観点は様々だが、一応、条例化を前提にしたものを議案として出しているの、条例化を前提に検討が進められている。本来は、必要性そのものから議論してもいいのではないかという考えはある。

#### (4) 法規担当と政策法務担当の役割分担

##### ア 埼玉県

本県の仕組みとして、法令審査に入る前の段階において相談等が来た場合は政策法務担当が受けて、ある程度審査を受けられる内容に入った段階（要綱案ぐらい。）で法規担当に引き継ぐというのが一般的といえるが、それもケースバイケースで固まったものではないし、明確な基準があるわけではない。

相談があった段階で、部局の担当者と法規の部局担当、政策法務担当が打ち合わせを行い、振り分けを決めるということがあるが、決まった手続としてあるわけではなく、（内容によって変わるので）決めるつもりもない。

政策法務担当と法規担当との連携という点では、法規担当に引き継ぐ際に、政策法務担当における調整の状況、やり取りを伝えるようにしている。したがって、法規担当はある程度の流れを承知した上で審査に入る。

これが理想だが、実際には調整に時間が掛かり、そのうち期限が来て、法規担当と業務が重なり合うこともある。現実的にはこういうケースも多いし、審査の中で、新たな課題が出てくることもある。

なお、政策法務担当の設置当初は審査の業務を担当していなかったが、審査の経験がなくて前捌きを行うというのもどうかということで、一部の部局の法規審査を担当することになった。

##### イ 千葉県

素案（骨子）作成の段階、抽象的には設計段階といっているが、その段階ま

では政策法務が担当し、文言の審査になると法規審査担当に引き継ぐというのが一般的である。

この他、政策法務重要案件(政策法務委員会で指定)になっていないものは、法規審査担当が最初から担当する。法委任条例は法規審査担当というイメージだが、条項で独自色があれば政策法務担当が関与することもある。

#### (5) 日常原課の法務相談への対応

##### ア 埼玉県

原課の日常の運用法務における相談に対しては、法規担当、政策法務担当のいずれにおいても行うことがあるが、基本的には条例等の解釈運用は原課が行うという前提で、一般論として回答することが多い。

##### イ 千葉県

日常の運用法務における相談は、基本的には法規審査担当で受けるが、法規審査担当が条例の打合せ業務で席を外している場合は、政策法務担当が事実上相談に応じている。法務担当は、部局から日常の法執行の関係で頼りにされている。特に、政策法務担当ができてからは現場よりに(広く相談に応じるように)なっている。

#### (6) 訴訟担当の役割

##### ア 埼玉県

訟務担当は訟務だけを担当し、法規審査は担当していない。

訴訟担当は、指定代理人になることもあるが、基本的にはアドバイスと顧問弁護士との調整、調整のための整理が主な業務となっている。

政策法務担当が訟務に関わることはない。また、訴訟を意識して事前に条例案の調整に当たるといったこともあまりない。

##### イ 千葉県

訴訟担当は、具体の訴訟の可能性が生じた場合から対応することが基本となっており、条例案作成の段階における予防法務的な検討は政策法務、条例案確定以後は法制執務の観点から法規審査担当が担う。したがって、訴訟が想定されるような場合は、原課から考え方を政策法務担当、法規審査担当に確認があることになる。

訴訟担当は、いわゆる積極的、政策法務的訴訟遂行というのは余り意識していない(応訴が中心)。なお、条例案を作成するとき、政策法務担当が積極的訴訟遂行を意識して案を作ることはある。

現在顧問弁護士はいないが、事件毎に契約している。この他、相談契約を締結している弁護士がいる。

#### (7) 法務権限の部局への移譲

##### ア 埼玉県

法規担当の業務の一部を部局に移管するという考えについては、現段階では



どちらがいいとも言えない。要は、集中と分散のバランスだと思うが、今のやり方（法規担当に集中）で問題はない。ただ、部局には、何かあれば法規担当頼みというような考えが出てきているようにも思える。

イ 千葉県

各部局に法規担当を配置しているということはないが、そういう職員を配置して前捌きをしてほしいという希望はある。しかし、実際問題として人材がそろわない。

法規審査担当は、毎年度100件前後の条例を審査している。条例改正の内容によっては、定例的なものもあり、そういったものは各部で処理してほしいという希望を持っているが、条件をどのように整理するかが、法務担当、部局を通じた当面の課題であると考えている。

特に、平成17年1月に条例等の整備方針を策定したところであり、今後方針に基づき条例整備をしていくことになるが、毎年度相当数の条例を処理することになる。また、政策的な独自条例を制定するとすると、法規審査担当に大きな負荷がかかることも想定される。そうすると、法規審査担当の事務のあり方を含めて検討する必要が出てくる可能性はある。

(8) 独自条例制定の動きと役割分担、政策法務担当の役割

ア 埼玉県

分権改革以後、独自条例制定の動きは強まっていると考えている。実際に独自条例の数が増えたかどうかはともかく、そういう意識で庁内に働きかけている。

独自条例を作るような場合に、方針作成や考え方を整理するのは当然原課が中心となっていくが、政策法務担当としては、その際に、後の審査のことも考えて他法令との関係、必要性、合理性、他の選択肢の提案を中心に確認、調整する。

政策法務担当として、何が何でも独自条例の制定をという考えはなく、行政の選択肢の一つで「条例ありき」という考えではない。

政策法務担当ができて目に見えて大きく変わってきたということはない。むしろ、内部的に政策法務的な相談ができるセクションができたということが大きい。時代の流れということもある。

政策法務については、職員の意識ということが大きい。特に条例制定となると職員自身も二の足を踏むところがあるが、そういうことを少しでも軽減できればと思っているし、条例活用にあたって職員の意識付けができればよく、そういう啓発的な業務も取り組んでいかなければならないと考えている。

「条例の活用に関する基本的指針」を作った理由の一つにそういうこともある。

イ 千葉県

分権改革以降、独自条例の動きは、原課から相談もあるので、ある程度の件数は想定される。ただ、独自条例を作っていこうという原課の意識は様々で、

温度差はある。

トップダウンとして、知事室から条例制定の検討の指示がかなりあり、そういった面からの独自条例の種は原課に蒔かれている。なお、千葉県の知事室は、従来の秘書課業務（スケジュール管理）に加えて政策の企画立案、調整、渉外的な業務を担うセクションを抱えており、誤解を恐れずにいえば、かなりトップダウンはある。その場合のラフな設計図は政策法務担当において作成する。原課はその考え方を含めて検討する。この段階では、法規審査担当はからまない。この流れは、政策法務委員会設置要綱という形で庁内に示しているが、浸透しているわけではない。

また、新聞等で話題になった事項を政策法務担当が拾い上げて、対策を原課に働きかけるということもある。（例：印旛沼のカミツキガメ問題）

#### (9) 政策法務担当と企画（政策）部門との連携

##### ア 埼玉県

企画部門との連携ということに関してケースバイケースだが、ほとんど連携はないというのが実態である。

##### イ 千葉県

企画部門との連携ということについては個別事例毎に対応することを基本にしている。例えば、三番瀬問題のように企画部門に担当室が設置されて条例化を検討しているような場合は、直接企画部門と条例案を検討する。また、総合計画に代わるものとして単年度毎にアクションプランを策定しているので、その中に条例化の記載があれば担当課との協議に入る（検討期間を含め1年しかないという問題がある）。日常的な連携というのはなかなか難しい。政策（企画を含む。）部門である各部政策室と政策法務担当の業務をどうリンクさせていくのかということが大きな課題と認識している。

なお、アクションプランで全庁の条例化の動きを全て把握するのは無理で、苦慮しているのが実態である。

#### (10) 条例の定期的な見直し

##### ア 埼玉県

「条例の活用に関する基本的指針」の策定と前後して、一斉に条例及び規則の見直しを行った。その後改めて一斉に見直しを行うことはしていない。条例、規則を現状に合わせて見直すことは当然と考えている。

この一斉見直しの中で問題がある条例や廃止した方がいい条例がいくつかあり、廃止に至ったものもあったが、様々な理由で実現していないものもある。

毎年度当初に条例案件の調査を実施しており、その中でも注意喚起を行っている。また、平成16年9月に指針を踏まえ、条例立案、改正、見直しに当たって具体的な検討の一助とするために、「条例立案に当たっての検討項目チェックリスト」を作成し、庁内に送付した。

今後、法制評価という視点で一定期間毎に見直しを行うということは現時点

では考えていない。一度棚卸しは行ったという意識であり、今のところ再度の法制評価は考えていない。条例を管理しているのは原課で、条例改正、廃止には議会の審議（提案理由）も必要であり、その時の部局のトップの判断もあるが、法制評価を否定するものではない。

イ 千葉県

一斉に条例を見直したことはないが、権利義務関係を中心とした条例等の整備方針を平成17年1月に策定し、運用を開始したところである。この整備方針が浸透していく中で、政策法務が関わってくるということが庁内に浸透していくことを期待している。

法制評価については、政策法務委員会のテーマにも挙げているところで、まだ構想段階であるが、条例制定後相当期間経過している条例の調査と必要性の検証を行いたいとは考えている。ただ、提案理由との関係で、調査で終わる可能性があるが、法制評価を定着させる意味はあると考えている。これを契機として、既存条例の状況適合性の評価につなげられればと考えている。

(11) 要綱への関与について

ア 埼玉県

要綱については、指針の中で指摘はしているが、基本的には積極的には関与しないという考えである。

要綱については、分権改革の一環で過去に分権の担当課と共同で調査（平成12年度指導要綱関係のみ）したことがある。その中で必要なものは条例化したという認識である。改めて何らかの形で把握する必要はあると考えている。

イ 千葉県

要綱については、条例等の整備方針に基づいて所管する各課で判断したものを条例化するということで対応することとしている。整備方針の普及に力を注ぎたい。

要綱全部を管理できるほど、法務担当に余力がない。なお、行革の事務調査で全庁の要綱の把握は可能である。

(12) 法務事務の外部委託

ア 埼玉県

法務事務の外部委託については、当面考えていない。技術的な部分しかない条例改正はないのではないかと、必ずどんなものでも内容面に立ち入った検討は必要と考えられる。

イ 千葉県

要綱把握に関連して、把握、整理業務をアウトソーシングするというのも一考かと考える。

法規事務の一部アウトソーシングという考え方については、法規担当の業務の実態をみると、例えば、新旧対照表ぐらいまでなら委託してもいいのではないかと考える。

アウトソーシングによって、法規担当の業務が純化されて濃密な法制執務ができるのではないかと考えている。

(13) 政策法務担当職員の能力

ア 埼玉県

政策法務担当は、一般的な法制執務能力に加えて、課題への対応方法の選択の段階から政策形成に関与することを考えれば、政策の合理性を多角的に検討できる能力の養成が求められていくのではないかと考えている。

イ 千葉県

政策法務担当に企画部門を長く経験し、政策立案能力の高い職員を配置するというのも、設計段階（政策法務担当の設置時）では構想されていたが実際にはそうになっていない。

それは、一つには今の政策法務担当が企画から携わるというのではなく、アイデアは原課なり政策課なり知事室なりから提案があって、それを条例という形で実現するために検討、調整するという事務が中心で、主に法務能力を問われているということがあると思う。

(14) 一般職員の法務能力の向上

ア 埼玉県

一般職員（各部局の法務担当職員）への政策法務研修の必要性については十分認識しているが、演習形式の研修は広域連合（一部事務組合）で政策法務研修として実施されていることから、政策法務担当としては、講義形式で意識啓発に力点をおいた研修を実施している。なお、最近の広域連合の演習形式の研修の応募者は減少傾向と聞いている。

イ 千葉県

一般職員の法務能力の向上が不可欠と考えており、平成16年度は基礎コースと応用コースの二つの研修を職員能力開発センター（職員研修所）において実施した。基礎が3日間、応用が6日間となっている。ただ、6日間は研修期間として重く、部局の反応が良くない。来年度は、入門2日、基礎3日に内容を軽くして実施するとともに、特に運用法務に力点をおいて実施することとしている。

この研修の目指すところは、各課に1人程度政策法務に精通している職員がいて、問題が起きれば政策法務担当のところに吸い上げることができる体制づくりである。

(15) 独自の取組

ア 埼玉県

政策法務の考え方を定着させることをねらいとして、庁内LANを活用して「政策法務ルーム」というホームページを開設し、運用している。

この中で、様々な情報提供、相談支援を行っている。

市町村からの研修職員の受け入れも行っている。

イ 千葉県

政策法務に関して様々な独自の取組を行っているが、一つに政策法務アドバイザー制度がある。そのときどきの重要案件に合った専門家に委嘱して、アドバイスを受ける機会を持っている。相談は、個別の案件を持って行う場合が多い。

また、政策法務の考え方や取組をできるだけ多くの職員に知ってもらうことをねらいとして、「政策法務ニュースレター」を発行するとともに、千葉県のホームページにも掲載している。また、政策法務研究会という県職員の自主的勉強会があり、千葉大学の先生にボランティアで協力してもらっている。平成15年度は4回、16年度はこれまで2回開催している。

意欲ある職員に政策法務課に来てもらうということで、政策法務担当、法規担当は公募制の職場としている。

また、市町村職員を研修で受け入れて法規審査に習熟してもらうことも行っている。

(16) 政策法務の定着、効果

ア 埼玉県

政策法務については、定まった考え方が確立しているというわけではないところが難しい。今までやってきたことを地道に続けていくことが政策法務の定着につながっていくのではないかと考えている。

イ 千葉県

政策法務担当ができて、いくつか新しい条例や取組が始められた。各課の刺激にはなっていると思う。

(17) ヒアリング結果からいえること

埼玉県、千葉県の政策法務の状況をみると、成り立ちの違い、学識の支援体制について大きく異なっている。埼玉県では組織を設置するような行政上のきっかけがあって設置されたわけではなく、外部的には地方分権改革、内部的には行政システム改革の流れの中で、これまでの法制執務を中心とした法務のあり方の反省から政策法務の必要性が認識され、ボトムアップという形で自己改革の一環として政策法務担当が組織されるに至った。一方、千葉県は、当時大きな問題となった廃棄物対策に対する県独自の取組を巡る国との対応を契機として、地元の千葉大学を中心とした学識者とのネットワークが形成される中でトップダウンとして政策法務が提案され、組織が設置されたところである。どちらの成り立ちが自治体にとってメリットがあるか一概に述べることはできない。埼玉県の場合には、分権改革を契機としたボトムアップとしての自己改革であるが故に、千葉県よりも早くから政策法務に取り組んでいるが、政策法務に対する庁内的な認識と理解に一層の努力が向けられているように思える。一方、千葉県は、特定の課題を契機としてトップダウンで組織設置について検討されたが故に、ケーススタディとしての独自条例制定があり、

また、条例検討を通じて地元の大学とネットワークが形成され、政策法務の手法や効果という点では庁内的にも認識、理解がある程度されている中で、システムとしてどう形成していくのかということに重点がおかれているように考えられる（だからといって、千葉県で政策法務に対する認識が十分とは政策法務担当は考えておらず様々な取組を進めている。）

このような状況の違いからか、埼玉県においては、条例、規則等の見直しのために次のような取組を行っている。

平成13年11月に全庁的な条例の制定の動向を把握し、法制執務に先立って政策法務担当と協議を進めるために、「条例制定を対外的に公表する場合の手続について」という文書を全庁に通知した。

平成14年1月に県の事務事業の根拠となる条例及び規則に関しても県民の視点に立った見直しが必要との観点から「条例及び規則の見直しの視点」を示して全庁に適切な対応を促すとともに、

同年同月に、県には、従前にも増して、政策の形成主体及びその執行主体として自己決定・自己責任が求められるとともに、その政策を具体化する手段として、住民が透明なプロセスを経て住民意志を法的な形でルール化していく条例の割合が、一層高くなっていくという基本的認識で、「県の政策を具体化するための条例制定権の活用について、その基本的考え方やこれに関連した規則、要綱の運用等に係る留意事項」をまとめた「条例の活用に関する基本的指針」を制定し、全庁に通知するとともに、指導要綱の運用、見直し等についても注意を喚起したところである。

さらに、平成16年9月には、上記指針を踏まえた条例活用の一助とするために、具体的な「条例立案にあたっての検討項目チェックリスト」を作成し、全庁に送付した。

一方、千葉県でも、

平成15年4月の政策法務担当の設置直後に、部局横断的な法務的な対応の検討と調整を行うために「政策法務委員会」を設置し、全庁的な検討の体制を整えたところである。なお、政策法務委員会において重要案件とされたものは横断的なプロジェクトチームにより検討することとしている。

また、分権改革後の法令の自主的解釈運用、条例等の立案、積極的な訴訟対応が庁内で普及するよう、各課の支援等をするために、政策アドバイザー、政策法務ニュースレターといった普及、啓発、問題解決の場を提供している。

さらに、条例又は規則での対応が必要と特定した7種類の事務ごとに条例、規則化事項を定めた「条例等の整備方針」を策定し、平成17年1月から運用を開始したところである。

このような政策法務に積極的に取り組んでいる団体から学ぶべきことは、次の4点に集約することができると思う。

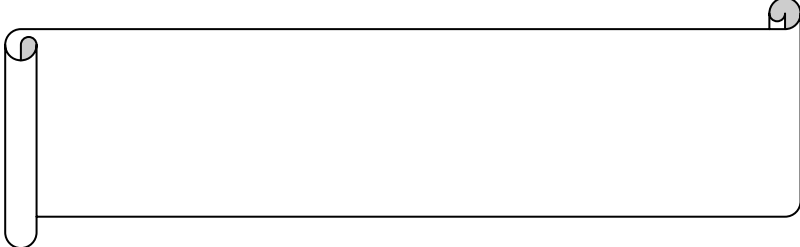
住民参加に基づく自己決定、自己責任に基づく行政運営が求められる中で、条例等の立案、見直しにおける全庁的な方針の策定と働きかけ

上記を基にした条例以外の法規（要綱）へのアプローチの姿勢

さらに、そうした取組を通じて政策法務を定着させるための取組

上記3点を推進するための新たな組織（政策法務担当）設置の必要性の検討

しかし、こうした取組は、熱意ある政策法務担当職員がいてはじめて可能となるのであって、埼玉県、千葉県の政策法務担当者は、いずれもがこれからの庁内への政策法務の定着に最大限の努力を払っており、今後政策法務に取り組もうとする自治体にとって非常に参考になると考えられる。その意味で両県の政策法務担当のこれまでの努力に敬意を表したい。



第3章 自治体法務における  
マネジメントのあり方



## 第3章 自治体法務におけるマネジメントのあり方

---

第1章で整理したように、自治体の法務の可能性は、第一次分権改革による法的環境の変化に伴い大きく広がった一方で、第2章で取り上げた「都道府県の法務に関する調査」の結果からわかるとおり、新しい動きや先進的な取組の芽生えは見られるものの、全体的に見ると各自治体の法務体制はそれほど大きな変化は見られていないのが現状といえる。

そこで第3章では、自治体を取り巻く法的環境の変化を踏まえ、自治体、特に都道府県の法務が今後どのような方向に向かっていく可能性があるのかを、第2章のアンケート結果等を参考としながら提示することを目指すものである。

具体的には、法務の進め方や組織体制、また当該自治体における法体系等を総合的・横断的な視点からとらえる「法務マネジメント」の必要性を明らかにし、そのあり方を探るとともに、実施に向けた課題を整理する。

### 第1節 自治体法務におけるマネジメントとは

本節では、法務のマネジメントの意義を整理するとともに、マネジメントへの具体的なアプローチとして三つの切り口を示すこととする。

#### 1 法務マネジメントの必要性

分権改革後の自治体においては、「自己決定・自己責任」の理念の下で、地域の実情にあった特色ある行政運営、言い換えれば住民ニーズをとらえた施策展開がより求められ、法についても同様な環境が整えられつつある。このような自治体の状況（環境）変化から、計画、予算、情報など、自ら策定した政策を実現するための手段の一つとして、「法」というものを改めてとらえ直す必要があるという指摘が多くのところで見られている<sup>1</sup>。

自治体における法務については、これまでは法制執務や法令解釈等の技術的な領域ととらえられがちであり、政策の実現という観点からは切り離されていた。しかし、政策は行政としてその対象に対する意思表示であり、行政の意思（政策）を的確に根拠をもって対象に示す有効な手段が「法」であるという考え方に立てば、法を制定し、運用し場合によっては対象と争うといった「法務」もまた、政策実現のための活動過程の一環ととらえることができる。

このような観点に立って、一技術的領域と考えられていた自治体の法務を、「立法」のみならず「執行」や「争訟」、「評価」といった法務のプロセス全体を通して、有効で効率的な法務の進め方や、それに取り組み組織体制の整備、対応する人材の養成等といった点から点検し、改善していく「法務マネジメント」の取組が求められているのである。このプロセス全体から法務の執行、組織、人材を検討する「法務マネジメ

---

<sup>1</sup> 磯崎初仁編著『政策法務の新展開』ぎょうせい、2004年、2頁、幸田雅治外著『政策法務の基礎知識』第一法規、2004年、36頁等

ント」は、自治体の法務の変革という意味において、大変重要な要素といえる。

一方、現在、自治体においては、人的、物的、その他の限られた「資源」を有効に活用して最大の効果を上げることが求められており、今後もこの傾向は強まっていくと考えられることから、財源を伴わない「条例」という手段により政策の実現を目指すという方向は、これまで以上に有効な手法であると考えられる。そうした意味から、政策策定の段階において、「予算事業化」による政策実現と、「条例化」による政策実現を比較考量し、どちらかあるいは両方を組み合わせて選択するということも重要になってくる。こうした作業を有効に実施するための制度・システムの整備や、職員の実力の向上のための取組を総合的・横断的に実施するためには、「マネジメント」の考え方が不可欠である<sup>2</sup>。

しかしながら、他方で、自治体の法務マネジメントについては、時間的な流れが必ずしも確立されていないこと、目的手段の関係や費用対効果の関係が必ずしも明確に体系化されていないこと、有限な総量枠がないこと等の観点から人事、財政とは性質が異なるため、実現は必ずしも容易なものではないことも指摘されている<sup>3</sup>。したがって、そうした制約を認識しつつ、法務に特有の総合的なマネジメントの方策を探ることとしたい。

## 2 法務マネジメントのアプローチ

法務マネジメントについては、総合的・横断的な取組が求められるが、その具体的な姿を明らかにする意味では、上記のような三つの制約要因に対応して、以下のような三つの切り口からアプローチするのが有効である。

### プロセス

第1にプロセスという観点である。

プロセスは、マネジメントを時間的に整序していくことになる。

法務を政策実現のための一つ的手段としてとらえ直してみるならば、「条例制定や法律の解釈運用等の法務の「プロセス」(業務の進め方)を政策志向型のものに見直す必要」<sup>4</sup>がある。そのためには、法務において、政策のプロセスである、Plan (計画) Do (実行) See (評価) というマネジメント・サイクルに対応する「立法」、「執行」、「争訟」、「評価」<sup>5</sup>のサイクルの構築が必要となってくる。

### 法体系

第2に、法体系という観点である。

<sup>2</sup> 田中孝男氏は、政策法務のマネジメントについて、「地域の自主的な法システム的设计・運用について、各自治体が置かれている諸事情・環境に照らし、当期の目標達成に必要な限度において、諸資源を有効に活用して最大の効果を得るための諸活動」と定義している。(磯崎初仁編著『政策法務の新展開』ぎょうせい、2004年、152頁)

<sup>3</sup> 金井利之「自治体法務のマネジメントと自治基本条例」(『分権型社会における自治体法務 - その視点と基本フレーム』(財)日本都市センター、2001年、107頁)

<sup>4</sup> 磯崎初仁「政策法務のマネジメント」(『自治フォーラム』509号、2002年、26頁)

<sup>5</sup> ここでいう「評価」は「実行」の結果出てきた課題への対応を検討し(チェック)、それを「評価」ないし「実行」に反映する(アクション)を含めた「評価」内部の一連の流れを含める。

法的資源に体系性を付与することがマネジメントにとって有用である。

自治体においては、条例、規則、告示、公告、訓令、要綱<sup>6</sup>等幅広い形式があるが、こういった自治体の「法」を総合的・横断的に把握、活用していく必要がある。そういった意味で、例規の枠組みの見直し等も含む例規の管理という視点が必要となる。

また、自治体の抱えるこうした「法」を総合的・横断的な視点で体系付けていくということも念頭に入れておく必要がある。

#### 組織体制と人材養成

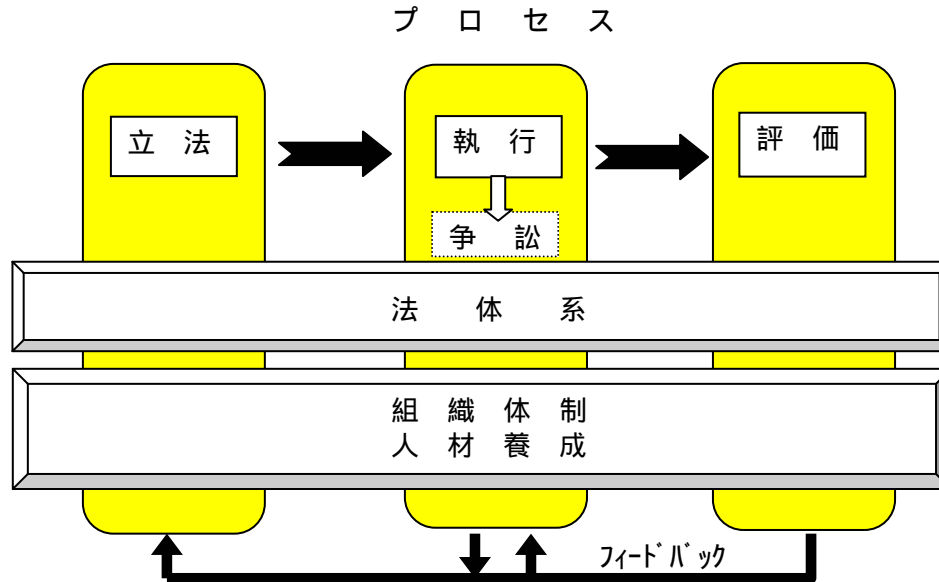
最後に、組織体制とそれに伴う人材養成という観点である。

法的資源の活用能力の総量を規定しているのは、組織と人材だからである。

前述のプロセスを踏まえ、組織体制のあり方を見直すとともに、それを支える人材をいかに配置し、養成していくかということは自治体にとって重要であり、法務マネジメントの土台部分を構成する要素といえる。

これらの三つのアプローチについては、それぞれ次節及び第4節、第5節において詳細を検討する。

図 自治体法務のマネジメントにおける三つのアプローチ



<sup>6</sup> 行政機関内部における規律である要綱は、厳密な意味では法形式に該当しないが、実際に生じる効果等の面からここでは広く法体系の中に入れて整理している。

## 第2節 自治体法務におけるプロセス

一つ目のアプローチとして挙げられるのは、法務の「プロセス」である。

第1章で前述したとおり、自治体の法務については、「立法」、「執行」、「争訟」、「評価」のプロセスに分けて整理することができるが、これらはそれぞれが独立したのではなく、政策と同様に、Plan - Do - Seeのサイクルを形成する。

そこで本節では、まず、こうした法務のプロセスの全体像を明らかにすることを目指す。

併せて、今後それぞれの自治体は、分権改革の趣旨を踏まえた地域経営を行っていくために、これまで以上により積極的に独自の政策の実現化を目指していくことが必要となるが、そうした場合に求められる具体的な法務のプロセスについて検討する。

### 1 自治体法務のプロセスの意義

これまで自治体において法務というのは、条例制定の場面、法執行における解釈運用の場面、あるいは訴訟対応の場面で個別に対応（それぞれ所管する組織も異なるという意味でも個別）するものと受け止められていたのが現状である。

しかしながら、自治体の法務を「自己決定・自己責任」の理念に基づいた新たな姿へと展開していくためには、まずは各自治体における法務の全体像を把握し、そのプロセスを主体的に確立する必要がある。その上で、それぞれの所管業務における個々の執行や条例制定、訴訟を個別のものにとらえるのではなく、全体のプロセスの中での一過程として認識していくことが重要といえる。

さらに、こうしたそれぞれの所管業務における「小さなプロセス」をマネジメントするだけでなく、各過程を自治体全体としての「大きなプロセス」として確立し、総合的にマネジメントするべきと考えられる。

そうすることによって、自治体として目指すべき政策の方向と法務の方向が整合することとなり、政策と法務が一体となった行政運営が実現することとなる。

### 2 自治体法務のマネジメント・サイクル

自治体の法務は、いくつかのプロセスの循環（マネジメント・サイクル）により成り立っている。このマネジメント・サイクルを形成するプロセスについては、文献上、論者によりいくつかの分類があるが<sup>7</sup>、本研究では、(1)立法のプロセス、(2)執行及び争訟のプロセス、(3)評価のプロセスの三つに区分することとしている。これらのプロセスの中でも、いくつかの段階が存在し、全体として自治体の法務マネジメント・サイクルを形成しているといえる。

「政策実現の手段」という観点から今後の法務をとらえるならば、政策のサイクルとともに、この法務におけるサイクルの流れを十分認識することが重要である。

<sup>7</sup> 主なものとして、金井利之「自治体法務のマネジメントと自治基本条例」（『分権型社会における自治体法務 - その視点と基本フレーム』（財）日本都市センター、2001年）、同「法務のマネジメント - 評価と争訟」（政策法務研究会編『政策法務の理論と実践』第一法規、2003年）、出石稔「政策法務のプロセス」（磯崎初仁編著『政策法務の新展開』ぎょうせい、2004年）、磯崎初仁「政策法務のマネジメント」（『自治フォーラム』509号、2002年）などがある。

特に、「争訟」と「評価」については、実務上、プロセスとしてこれまであまり意識されることのなかった場面であるが、後述するとおりサイクルを形成する要ともいえる部分であり、今後、自治体の法務の中での位置付けを明確にし、積極的に取り組んでいく必要がある。

以下、それぞれのプロセスの概要を確認する<sup>8</sup>。

#### (1) 立法のプロセス

条例や規則等を制定する段階である「立法」をPlanの段階として整理した<sup>9</sup>。

この「立法」のプロセスについては、まず、課題を発見し、抽出して、課題として設定するという段階から始まる。今後、自治体においては、これまで顕在化していなかった地域における問題を、行政における課題として認識した場合には、それに即応していくために、国の施策展開を待つことなく、積極的にその解決に向けた政策を策定していくことが求められる。

次に、その認識された課題に対して、自治体としての対応の必要性を判断し、その対応策を検討する。その際、当該自治体としては対応の必要性はない（国、他の自治体、民間等の役割である）何らかの障害があるため対応できない等、検討の結果、対応はしないと判断する場合もあり得るが、いずれにしてもこの段階で何らかの対応することが必要であるか否かをまず判断する。そして、対応が必要との判断に至った場合には、対応方法を検討することとなる。なお、この場合の選択肢には、「予算事業による対応」等、「立法」以外の選択肢も当然含まれている。

当該課題の解決に対し条例という手法が有効との判断に至った場合には、設定された課題を解決するための立案作業に移る。この立法作業においては、大きく分けて、立法の基本的な骨子をつくり上げる「基本設計」という段階と、最終的な条例案をつくり上げる「詳細設計」という二つの流れを経ることとなる。

なお、最近の自治体の動向をみると、条例の骨子を検討する段階で、パブリックコメントという形で住民意見の反映に努めたり、有識者や住民が参加した検討委員会を設置するケース<sup>10</sup>が多くなっている。立案作業の早期の段階からこうした住民等の意見を反映させる機会をいかに確保するかという点は、今後の条例制定において重要な課題である。したがって、この段階における住民参加のシステムのあり方と運営にも留意する必要がある。

「立案」のプロセスにおける最終段階としては、条例化の手続を経る必要がある。この段階で策定した条例案について、行政内部での審査や意思決定を経て、議会に提案し、議会において審議、議決する段階である。

この段階では、当該条例に係る争点や選択肢等の議会における議論の内容が住民に対してもわかりやすいものとするのが住民への説明責任という観点から重要と

<sup>8</sup> 以下の整理に当たっては、脚注7に掲げた文献を参考としている。

<sup>9</sup> なお、この研究においては、「Plan」という場合、法形式をとる条例、規則等を制定する場合に限定することとし、要綱は含まないものとする。

<sup>10</sup> こうした検討委員会の中には、東京都多摩市における自治基本条例制定に係る「多摩市市民自治基本条例をつくる会」のように、具体的な条例案を作成することまでを目的に設置されるものもある。

なる。そのためには、議会での審議経過や審議内容等の情報をできるだけリアルタイムで住民に提供するような工夫が、今後より一層求められる。

## (2) 執行のプロセス及び争訟のプロセス

政策のプロセスの「Do」に対応する段階として、制定された法の解釈適用を通じて法を執行する「執行」と、その執行の結果生じる不服審査や訴訟に対応する「争訟」を位置付けることができる<sup>11</sup>。両者は、法務の領域としては異なるものであるが、「争訟」は、原則的には執行の結果を確保するために防御しようとする行為であり、その意味では執行の延長上に位置するといえる。ときには、ある政策目的実現のためには、争訟を行うことが選択されることもある（公営住宅明渡請求、係争処理申立など）。

また、次の段階である「評価」を行う上での“きっかけ”となり得るという意味では、執行と争訟は同じ段階に位置すると考えられる。そのため、本研究では、プロセスという観点からとらえる場合には、両者をともに政策のプロセスの「Do」に対応するものとして整理することとした。

なお、前述したとおり、両者は法務の領域としては異なるものであることから、以下の記述では、執行と争訟に分けて整理する。

### ア 執行のプロセス

「執行」のプロセスは、制定された法（法令、条例等を含む。）の解釈適用を通じて法を執行する段階である。

自治体の法務においては、条例制定という立法のプロセスが注目されがちであるが、実際の日々の法務の状況を見ると、大部分がこの「執行」のプロセスに当たっているといえ、その意味では、法務全体の中でも特に留意すべき段階である。

法律、条例等が制定された場合の執行のプロセスとしては、まず、準備段階を踏むこととなる。例えば、制定された法律・条例の内容や、制定の経緯等を確認した上で、制定された法律・条例の解釈を整理しておく必要がある。自ら制定した条例についてはもちろんであるが、改正された地方自治法の下では、法律における解釈運用が自治体にとって重要な作業となる。所管官庁から何らかの形で解釈が出される（分権前は「通達」「準則」という形で示され、事実上それに拘束されていたが、分権後は「運用指針」等の形で示されている。）ことが予想されるが、そうした国の解釈は参考としつつも、地域性を考慮した一つの解釈運用が必要だという認識に立って、自らの法令解釈権に基づき一定の解釈を行っていくことが求められている。また、執行に当たって必要となる施行規則等の関係規定の整備や、基準、要綱、マニュアルの策定等の準備作業の整備も進めていく必要がある。

次に、具体的に個別事案へ制定された法令・条例を適用する具体的な執行の

<sup>11</sup> 政策法務に関連する文献においては、「争訟」のプロセスと「評価」のプロセスをSeeの段階に位置付けているものが多い。（磯崎初仁「政策法務のマネジメント」（『自治フォーラム』509号、2002年）等）

段階となる。自ら制定した条例の執行という観点では、この段階では、政策実現の手段として選択された条例が、その趣旨、目的に照らして適切に運用していくことが必要である。また、国が定めた法令の執行についてしてみると、分権改革以前は機関委任事務の割合が高かったため、執行に当たっては国の法令解釈に従うというのが実態であったといえる。しかしながら、分権改革により改正された地方自治法の下では、法令の適正な執行という観点とともに、自らの政策の実現化に向けて拡大した自治体の法令解釈権を有効に活用するという観点が重要となってくる。

## イ 争訟のプロセス

争訟のプロセスにおいては、自治体が法令や条例に基づき行った処分等に対して、自治体自らの訴訟の提起や相手方から提起された争訟への対応を通じて、自らの行為の正当性を立証し主張することとなる。争訟は、自治体のマネジメントとしては、「評価」をすること自体ではなく、むしろ裁判所による「評価」を求めて主張する活動である。この手続の中で、又はその判決等の争訟の結果を踏まえて、次の「評価」の段階において、執行や立法に違法性がなかったかどうかを再検討することとなり、こうした過程を通して執行の状況や立法そのものを結果として見直すことができる。

争訟の段階は、それほど頻発するものではないため、法務活動の中でも特異な場面のように受け取られがちであるが、そうした意味では、自治体の法務のサイクルを構成する重要な要素であり、これによって法務の一連のサイクルは連続性をもつこととなるといえる。

また、逆に言えば、争訟が発生しなくとも、マネジメント・サイクルを完結させる必要もある。その意味で、争訟とは別個に「評価」のプロセスが必要なのである。

### (3) 評価

評価のプロセスは、法執行の結果、条例の運用あるいは訴訟での判決等を基に、法令や条例を検証し、執行状況を評価し、見直す段階である。つまり、評価とは、「自治体自らが定期的に又は随時に法やその執行のあり方を点検し、見直しを行うこと」<sup>12</sup>といえる。

この評価の段階は、法律、条例の執行過程を通して法制度や執行方法を検証し、立法や執行に再び展開していくという、いわゆる「法制評価」という側面と、執行に伴って提起された争訟等への対応や結果を通して検証していくという側面の二つに整理することができる<sup>13</sup>。なお、このうち法制評価については、次節において詳細に検討することとする。

<sup>12</sup> 磯崎初仁「政策法務のマネジメント」(『自治フォーラム』509号、2002年、28頁)

<sup>13</sup> 出石稔「政策法務のプロセス」(磯崎初仁編著『政策法務の新展開』ぎょうせい、2004年、144頁以下)を参考としている。なお、出石氏は、後者について「争訟評価」と表現しており、これを含めて「広義の法制評価」としている。(本文126頁参照)

従来、条例は、一旦制定されてしまうと、法的安定性という観点や議会での議決という制定手続の面から、その後の改正や新たな条例の制定には至りにくいのが現状である<sup>14</sup>。しかしながら、条例を政策実現のツールの一つとして認識するという観点に立った自治体の法務を実現するに当たっては、時代適合性を優先し、本来の目的の達成度や制定後の運用状況からみて、当該条例が有効に機能していないと判断される場合には、条例を随時見直し、必要があれば改正、又は新たな条例を制定することによって、地域の課題解決に的確に対応するということが必要となる。

また、自治体においては、拡大された法令解釈権を適正に活用することにより、条例のみならず法令に係る改正等についても、必要があれば積極的に国に働きかけていく姿勢も求められているといえる。

そうした条例及び法令の見直しを実効性のあるものとするためには、評価のプロセスの重要性を十分認識するとともに、庁内において評価した結果が条例等の見直しに機能するシステムを整備することが重要となってくる。

「評価」のプロセスについては、まず、法令の執行状況や争訟の結果等を具体的に検証する段階がある。法令の執行状況の結果、条例の運用あるいは訴訟での判決等を基に、法令や条例を検証し、執行状況を評価し、見直す段階といえる。

法令の執行状況の結果等法令や条例の執行に対して訴訟や行政不服申し立て等が提起された際には、敗訴等の結果が出された場合のみならず、争訟の中で立証、主張する際の検討の段階においても、その執行の適法性等を自ら検証・評価することとなる。したがって、争訟の結果としては仮に勝訴という形になったとしても、執行方法等に問題がなかったか等の評価を行い、問題があれば見直していくという姿勢が求められる。

これまで、争訟の提起ということについては、自治体においてどちらかという消極的に受け止められていたのが実態であるが、法律や条例の解釈運用の見直しを行ったり、条例そのものを見直す契機ととらえ、これによって立法や執行のサイクルへとつなげていくことは、今後の自治体の法務において重要な観点といえる。

次に、評価の結果を踏まえて、対応の必要性の有無を検証し、その具体的な対応方法を検討する段階がある。検討の結果、特に対応はしないと判断する場合以外は、何らかの対応が必要ということとなる。対応が必要となった場合の方法としてはいくつかのケースが考えられる。

法令の執行については、執行方法の変更で対応できる場合や、法令解釈の変更を求められる場合もある。場合によっては、法律そのものの改正を国に求めていくことが必要なこともあり得るものと考えられる。

また、条例の執行については、やはり執行方法を変更することで対応できる場合もあるであろうが、条例そのもの見直し、すなわち改正作業が必要になる場合や、新たに条例を制定しなければならない場合も想定される。この場合には、立法の段階又は執行の段階へとフィードバックすることとなる。

---

<sup>14</sup> 例えば、議会に条例の改正案を提案する際には「提案理由」が必要となることから、議会に対して理解を得やすい改正理由がない限り、改正案を提案することを行政側で躊躇するという状況が見受けられる。



(4) 一連のプロセスについて

ア 基本的な流れ

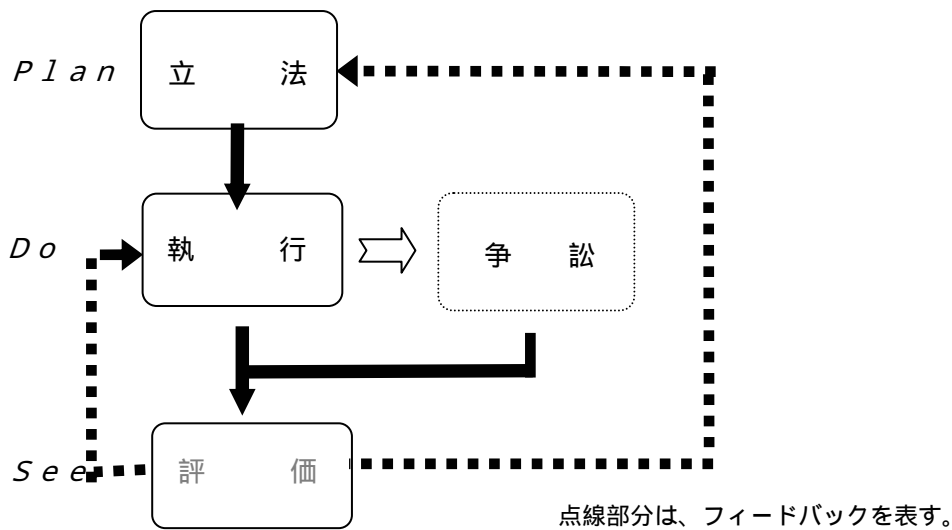
以上の立法、執行・争訟、評価の各段階を一連のプロセスとして表したのが次の図である。なお、実際の法務においては、必ずしも次図のような過程をすべて経るとは限らないし、変則的なプロセスを踏むものも多いかと思われる。しかしながら、法務のマネジメントの観点から、組織体制や人材養成の面等を検討するに当たっては、こうした原則的なプロセスの全体像を確認しておくことは必要であろう。

図にあるとおり、立法、執行・争訟、評価はそれぞれ独立したものではなく、一連のものとなっている。

例えば、立法の段階を経て執行の段階に至った条例は、時代や環境の変化等の要因で課題に対応しきれなくなった場合には、評価を行った上で、必要があれば改めて立法段階へとフィードバックして、再度サイクルを形成する。

また、争訟の結果を踏まえて評価を行った結果、条例の見直しの必要はないが、解釈運用の変更が必要となる場合には、執行の段階へフィードバックすることとなる。

図 法務におけるプロセスの基本的な概念



イ 法令制定に伴う事務に係るプロセスの始まり

国において法律を制定した場合には、自治体においては、従来、それを所与のものとして受け止め、プロセスとしては「執行」から始まるという理解がなされていた。しかしながら、条例制定権、法令解释权が拡大した新たな時代の法務においては、自治体として改めてPlanの段階である「立法」の対応を検討し、自主条例の制定の必要性等を判断するという作業がなされるべきである。

したがって、自治体としては特に対応の必要性がないという判断を下したとしても、「立法」のプロセスをたどらなかったということではなく、「立法」の過程

を経た上で、「執行」に入るというプロセスをたどったものと理解するのが、法務マネジメントとしてのあるべき姿であろう。

#### ウ 自治体全体としての法務プロセス

従来、自治体の法務においては、立法と執行がそれぞれ単発の個々の事務として原課において処理されており、これらが争訟や評価といった段階へとつながり、フィードバックする連続する一連のサイクルを形成しているものとして意識されることは少なく、こうしたサイクルに対応する体制や仕組みもなかったといえる。そのため課題解決という観点からみて、必ずしも法務が有効に機能しているとは言えない状況にあった。

そこで、争訟や評価のプロセスをも含めた全体のプロセスを確認し、立法、執行とともに一連のサイクルを形成するということを個々の職員が認識するとともに、それにあった体制や仕組みを整備することにより、自治体の法務はより有効に機能することとなる。

さらに、自治体全体としてみると、法務プロセスの各過程を全体として総合的にマネジメントすることが必要となる。こうした自治体全体としての総合的なマネジメント・サイクルが形成されてはじめて、個々の業務におけるマネジメント・サイクルのスムーズな進行が可能となるのである。

### 3 法務のプロセスからみた事務の流れ

これまで見てきたとおり、分権改革によって、自治体の法的な権限は様々な形で拡大してきた。今後それぞれの自治体では、こうした権限をいかして独自の政策を展開し、それぞれの地域事情に合わせた行政運営を行っていくこととなる。そうした積極的な政策展開を図っていくためには、それを実現するための法務のプロセスというものが求められる。

そこでここでは、こうした「政策の実現化」を目指した新たな法務においては、どのようなプロセスをたどるのか、その可能性を探るために、実際の自治体の事務の具体的な流れに沿って整理していく。

検討に当たっては、まず、現状におけるプロセスを確認するとともに、そこでの課題点を整理する。その上で、新たな法務におけるプロセスの一つのモデルを設定し、可能性を探ってみたい。


なお、それぞれの具体的なプロセスを整理するのと併せて、そこで想定される主体となる担い手等についても併せて確認することとする。

#### (1) 現状におけるプロセス

事務の流れを現状の法務のプロセスに沿って整理したのが図(1)である。

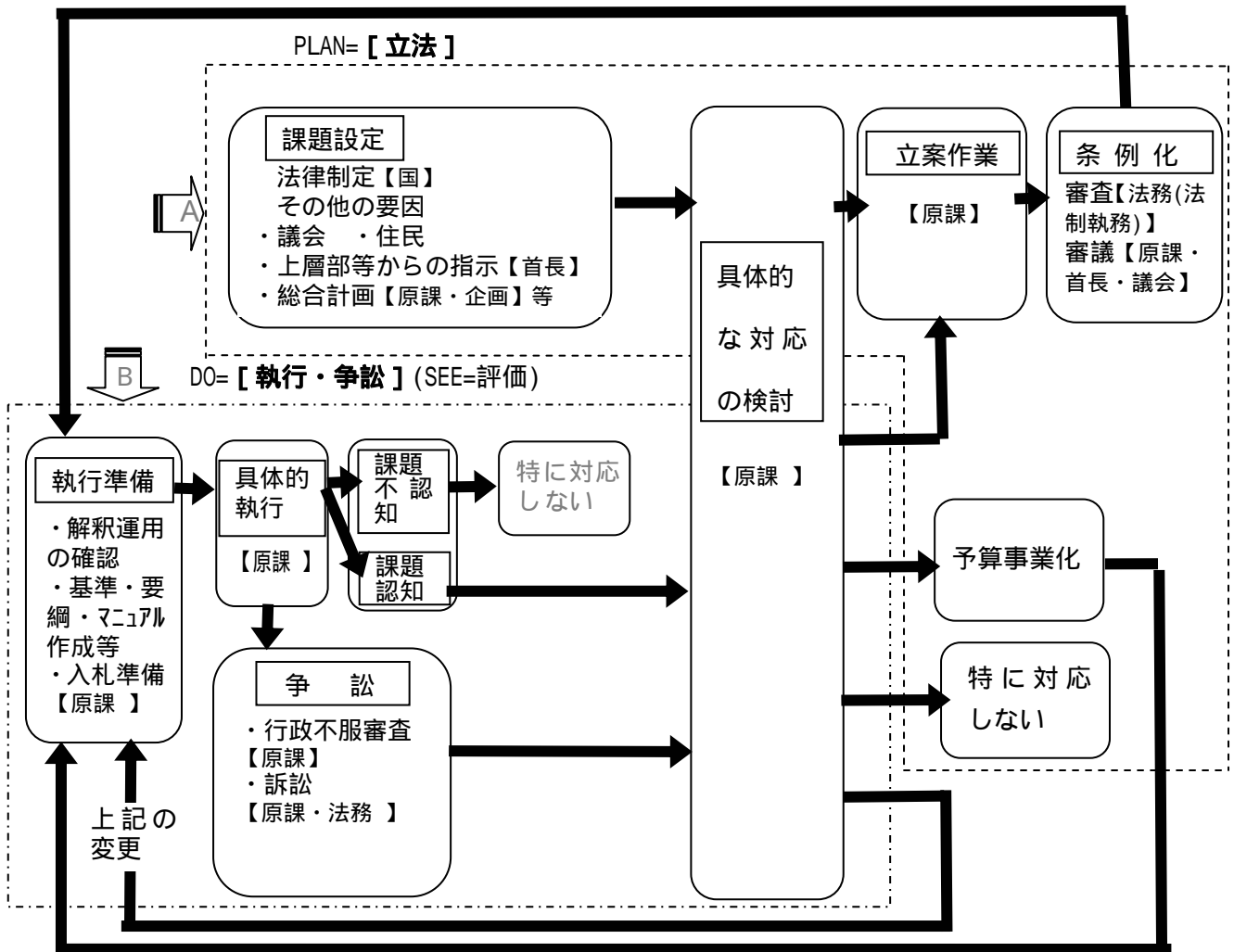
ここでの設定としては、「第2章第2節 都道府県の法務の現状と課題」において都道府県の法務担当の現状のイメージとして提示した一般的なイメージを想定している(78頁参照)。したがって、法務については、一つの班、係等で所管しており、特に政策法務担当や訴訟担当を別にしていない状況を想定している(訴訟に関して

は、法制執務と併せて担当している。)

図(1)において、の印がプロセスの始まりを示している。前述したとおり、現状では、プロセスの始まりは必ずしも立法の段階(A)とは認識されていない。たとえば、法令に制定に伴う事務や、要綱により対応していた事務、法的な根拠のない事務については、まず執行のプロセスから始まっているものと認識されている状態である(B)。つまり、現在の自治体の事務の状況をかんがみると、実際には執行の段階から始まっている場合の方が一般的であると考えられており、その意味においては、マネジメント・サイクルの最初のフェーズが欠けているともいえる。

なお、以下、プロセスに沿って個々の流れを確認するに当たっては、便宜上立法のプロセスから整理していく。

図(1) 現状のプロセス



ア 立法のプロセスにおける事務の流れ

(ア) 課題設定

当該地域における新たな課題を認識して、解決への道を探る段階である。

その課題の検討のきっかけとしては、まず、国における「法律制定」が想定される。法律が制定された場合に、しばしば、その法律で条例において定めることを求めることがある。また、法律制定をきっかけにして自治体の新たな課題として認識し、自主条例の制定をはじめとする何らかの対応が必要ではないかと検討することもある。その検討の結果、条例化に至らなかった場合であっても、立法のプロセスは経過したものと整理する必要がある。

次に、その他の要因としては、きっかけを誰がつくるか、つまり、課題提起のイニシアティブを誰がとるかということで分類分けができる。想定される分類としては、議会側からの問題提起として課題が投げかけられる場合(議会主導型)、住民のニーズとして把握されたり、住民から条例制定の働きかけ等があった場合(住民主導型)、上層部(主に首長)からトップダウンで指示が降りてくる場合(トップダウン型)、総合計画において新たな政策として課題が位置付けられた場合が挙げられる<sup>15</sup>。

なお、この時点では、条例制定はまだ選択肢の一つにすぎない。しかしながら、トップダウン型において、首長が自らの選挙における公約等において条例制定を掲げている場合や、議会主導型、住民主導型の場合には、条例制定を前提にして課題提起されるケースが多く見られる。

#### (イ) 具体的な対応の検討

次に、具体的な対応の段階に入る。この段階では、まず始めに、その課題に対して、自治体として何らかの対応をする必要があるのかという政策的な判断が求められる。

具体的には、認識された課題が当該自治体の政策体系においてどのような位置付けとなるのか、政策の優先順位としてはどの程度の緊急性があるのか、当該自治体以外の主体(国、市町村、住民等)が対応する場合と比較しても実施する必要があるのか、等の観点から検討を進める必要がある。

検討の結果、対応する必要があると判断した場合には、その政策目的を最も合理的・経済的に達成する政策手段としての方策を検討することとなる。つまり、地域における課題を解決するための政策を実現するに当たって、最も有効な手段を選択するという、当該自治体としての重要な政策的な判断が求められることになる。

検討の結果、「特に対応しない」と判断されるケースもあり得るが、対応が必要との結論に至った場合、対応の方法としては大きく分けて「条例による対応」と「予算事業化」の二つの方向が考えられる<sup>16</sup>。この際には、それぞれの場合の

<sup>15</sup> 磯崎初仁「条例の制定過程と政策法務」(「都市問題」第91巻第7号、東京市政調査会、2000年)、48頁を参考とした。なお、以上の分類については、条例制定の観点からみると、発案者として首長提案(地方自治法第149条第1号)を想定しているが、このほか、立法のプロセスとして、議員提案(同法第112条第1項)、住民の直接請求による場合(同法第74条第1項)もあり得る。本研究においては、焦点を絞る意味で、条例提案のほとんどを占めている首長提案の場合に限定することとする。

<sup>16</sup> その他「計画」「内部規範」等による対応も考えられるが、ここでは焦点を絞る意味で二つの方向を示した。

効果、メリット、デメリットや合理性、経済性等の観点から比較考量のほか、併せて条例化の可能性の検討も必要となる。なお、ここでの検討の結果、法的な対応ではなく「予算事業化」すべきと判断した場合には、次の執行のプロセスへと入っていくこととなる。

この一連の作業を担うのは、現状では原課である。しかしながら、ここでの判断は、前述のとおり、様々な観点からなされる必要がある。特に、法務という観点から見ると、課題を解決するための政策を実現することに当たり最も有効な手段として、条例を選択するかどうかを判断することが求められるが、そうした判断を行うには、想定される条例が当該自治体の法体系においてどのような位置付けとなり、既存の条例等と整合性を持つのかどうかなどの視点からの検討が必要となる。

また、「政策の実現化」という意味において最も合理的で有効な手段を選択するためのいくつかの選択肢を提示するとともに、当該自治体における政策体系における他の政策との整合等の観点も必要である。

そうした様々な観点からの判断を原課のみで行うことは実際には困難といえ、原課をサポートする庁内横断的な体制づくりが課題となる。

#### (ウ) 立案作業

(イ)の検討の結果、対応策として条例化を選択した場合には、立案作業の段階に移る。

まず、立法の基本的な骨子をつくり上げる基本設計を行う必要がある。この作業については、現状では原課において対応していることが想定される。しかしながら、政策の実現手段としての条例という認識に立てば、政策と条例の融合を図るという観点が求められることとなり、この設計段階での方向づくりは非常に重要な作業となる。そうした意味においては、今後政策的な観点から法務を担い得る体制を整え、原課をサポートする仕組みを検討すべきものと考えられる。

この点に関し、自治体の法務における現状ともいえる「都道府県法務に関するアンケート調査」(第2章参照)の結果によると、法制執務担当においては、条例制定過程のうち「素案作成の段階」から関わっているとの回答が全体の29%を占め、回答としては最も多かった。このように、各自治体において、既にこうした問題意識は持っていることが確認できることから、今後はこうした関わりが有効に機能するような体制づくりの検討が必要と考えられる。

以上の基本設計を経て、原課における最終的な条例案をつくり上げる詳細設計の段階に至るが、ここでは法制執務という観点から、原課に対するより積極的なサポートが法務担当課に求められる。

#### (イ) 条例化

立法のプロセスにおける最終段階としては、(ウ)の段階で策定した条例案について、行政内部での審査・意思決定を経て、議会に提案し、議会において審議、

議決する段階である。

こうして制定された条例については、次の「執行」のプロセスへと移行することとなる。

#### (6) 立法のプロセスにおける課題点

今後、それぞれの自治体が地域課題について独自の政策展開を図っていく場合、法務という観点においても、横断的、総合的な対応が求められる。しかしながら、現在は、立法のプロセスのほとんどが所管する原課の判断によることとなるが、制定手続の困難性等から、積極的な政策実現という方向には結び付きにくいというのが現状である。

特に、(4)の「具体的な対応の検討」の段階では、地域における課題を顕在化させ、その対応に当たっての選択肢の一つに「条例化」という手段を加えた上で、最も適切な手段を選択するという、非常に重要な作業が求められている。したがって、こうした作業を全庁的な観点から担い得る体制づくりが必要となってくる。

さらに、こうした立法のプロセスを踏まえた法務担当組織のあり方を改めて検討する必要があるものとする。

#### イ 執行・争訟のプロセスにおける事務の流れ<sup>17</sup>

制定された法令の解釈運用を通じて法を具体的に執行している中で、新たな課題が発見されるということは十分想定される。特に、自治体における法令の執行については、条例制定権や法令解释权の拡大という法的環境の変化の中で、今後大きく変わっていくことが考えられる。そのため、今後制定される法令への対応のみならず、すでに制定されている法令の執行についても、自らの法令解释权や条例制定権を積極的に活用していく姿勢が求められることとなる。

また、これまで要綱により対応していた事業について、執行上課題が生じ、新たに条例化を検討する必要がある場合や、法律、条例に基づいたものではないが、当該自治体において既に独自に展開されている事業について、新たな課題が浮かび上がってくるような場合など、様々なケースが想定される。そこで、ここでは執行段階で課題が抽出される場合のプロセスを以下のとおり確認するとともに、争訟に至るプロセスについても併せて整理する。

#### (7) 執行準備

執行の段階においては、まず、執行を担当する原課において、準備作業が行われることとなり、具体的には、法律・条例に基づく事務については、制定された法律・条例の解釈の確認や、執行に当たって必要となる施行規則等の関係規定の整備、基準・要綱・マニュアルの策定等の準備作業の整備等を実施する。

また、法律や条例に基づかない事務についても、事務の執行に必要な入

<sup>17</sup> ここでの「執行」には、事務の流れを法務プロセスからみることが目的としているために、法律、条例に基づかない事務の執行についても広く含めるものとする。

札等の準備作業を行うこととなる。

(イ) 具体的な執行、課題認知

原課における事業実施段階であり、この段階で新たな課題点等が浮かび上がってくる場合が想定される。

国が制定する法律は、全国的に普遍的に存在する課題への対応の一つの形と言える。しかし、実際には、地域をとりまく状況は異なっていることから、具体的な執行を行っていく中で、その地域特有の新たな課題が発生する可能性もある。

また、地域の実情に即した柔軟かつ迅速な課題解決を目指して制定された独自条例に基づいた事務を執行している中でも、社会状況の変化等によって、当初想定されない課題が生じることも考えられる。

さらに、これまで政策の実現の手段として、「条例化」という手法を用いずに、「予算事業化」により対応していた事務、要綱に基づいて実施された事務について、当初想定していなかった新たな課題が生じることも想定される。

こうした課題については、原課が日常的な事務執行において認知することが基本である。その場合には、次の段階である、課題に対する後述する(2)の「具体的な対応の検討」へと移行することができるが、この「課題の認知」については、原課職員個々人の判断に任せられるところが大きく、判断にばらつきができる可能性がある。また、実際には日々の日常業務に埋没され、課題として認識されないということも多いであろう。

このように事業実施段階で課題が認識されなかった場合であっても、棚卸しによる「政策評価制度」を実施している自治体においては、その中で事業の評価を行った結果、課題点が明らかになってくる場合があり得るが、そうでない場合においては、大部分は実質的な検討がなされないまま放置される可能性が高く、そこで法務のサイクルとしてはストップすることとなる。

(ウ) 争訟

上記(イ)の執行の結果、相手方より訴訟や行政不服審査、住民監査請求などが提起されることがある。その場合、判決等の結果によって、また判決としては仮に勝訴に至ったような場合においても、争訟の過程において新たな課題が認識されることが想定される。

こうした争訟の対応については、「都道府県の法務に関する調査」においても明らかのように、基本的には原課が中心的な担い手となっているのが現状である。具体的には、47都道府県のうち、42団体において何らかの形で訟務担当を設置しているものの、そのほとんどが訴訟における主導的役割を担うのは原課であると回答している。

こうした点を踏まえると、争訟を通じた課題の認知についても、当事者である原課の判断に委ねられるところは大きい。そのため、明らかに違法性が問われる場合は別として、課題の明確化という観点からは機能しにくいことが想定

される。

#### (I) 具体的な対応の検討

(イ)及び(ウ)の過程において、何らかの課題が認知された場合には、それに対する具体的な対応を検討することとなる。その結果、「特に対応しない」という判断になることもあり得るが、新たな「予算事業化」の手法が選択され、執行方法を変更することで対応できる場合には、執行のプロセスへと戻ることもある。

また、解決の手法として「条例化」が選択され、立法のプロセスへフィードバックするケースもある。

このうち、法律の執行過程で立法のプロセスへとフィードバックする場合については、その原因や内容によっては、法律そのものの廃止や改正が必要となる場合もあり得る。また、新たな自主条例の必要性が明らかになってくる場合も想定される。したがって、この段階では、当該自治体の権限の枠内で対応可能な課題か否かを見極めを行うこととなり、法律の改正が必要な場合には、国への働きかけ等の対応を求められることになる。

その際、重要となってくるのが、自治体の法令解釈権である。従来は、法律を所管する主務官庁が法律の有権解釈権を持ち、自治体は、国から示される法解釈を受けて法執行していたが、分権改革に伴う地方自治法の改正により、法執行をする自治体についても法令解釈権が認められた（同法第2条第12項、第13項）。この法令解釈権を有効に機能させることによって、当該自治体の権限の枠内で対応が可能か否かを見極め、対応方法を決定することとなる。

当該自治体において取り得る対応の方法としては、「条例による対応」とその他の「解釈運用の変更等」に分かれる。後者については、解釈運用の変更のほか、条例に基づく規則の改正や審査基準の変更、執行方法の変更等が挙げられる。前者については、の既存の法令に基づく条例の見直しの場合には、条例改正による対応と、条例を廃止し、新たに条例を制定する場合が想定される。新たな条例としては、自主条例の制定という選択肢も想定される。

こうした作業において中心的な役割を担うのはやはり原課であるが、法律の解釈運用については、当該個別法の問題だけではなく、法務担当課の全庁的な視点からの原課に対するサポートは欠かせないと思われる。特に、その法の効果的な執行という観点から自主条例制定という手段を選択するかどうかについては、想定される条例が、当該自治体の法体系においてどのような位置付けとなり、既存の法体系等と整合性を持つのかどうかなどの視点が求められる。

いずれの場合においても、この段階において一定の「評価」のプロセスを踏んでいることとなるが、こうした一連の流れは、基本的には、日常の事業執行を行っている原課が主体となって動いている。その意味では、評価が執行の流れの一部となってしまうことから、課題への認識や対応が、現状追認の方向に流れる危険性を常にはらんでいるといえる。したがって、自治体としての法務のプロセスという意味では、「評価」のプロセスをいかに有効に機能させるかということが重要な課題である。



(オ) 執行・争訟のプロセスにおける課題点（評価のプロセスについて）

以上の点を踏まえると、法務のプロセスを機能させ、マネジメント・サイクルを循環させるためには、まず、「評価」のプロセスを明確化させることが重要である。

また、前述したとおり、具体的な執行の中で新たな課題として原課に認知される場合もあるが、実際にはそうした課題抽出がなかなか期待できない状況にあることを踏まえると、課題の認知に至らない場合においても、何らかの見直しの“きっかけ”を与えることが有効と考えられる。

さらに、評価の段階を経て、具体的な対応の検討に至った場合についても、その判断は原課に任されているのが現状である。しかしながら、「政策の実現化」に向けた対応の検討という意味においては、様々な観点から総合的、横断的な判断が求められることとなり、こうした判断が可能となる体制を整備するとともに、庁内統一的な判断基準を設定することも検討する必要がある。

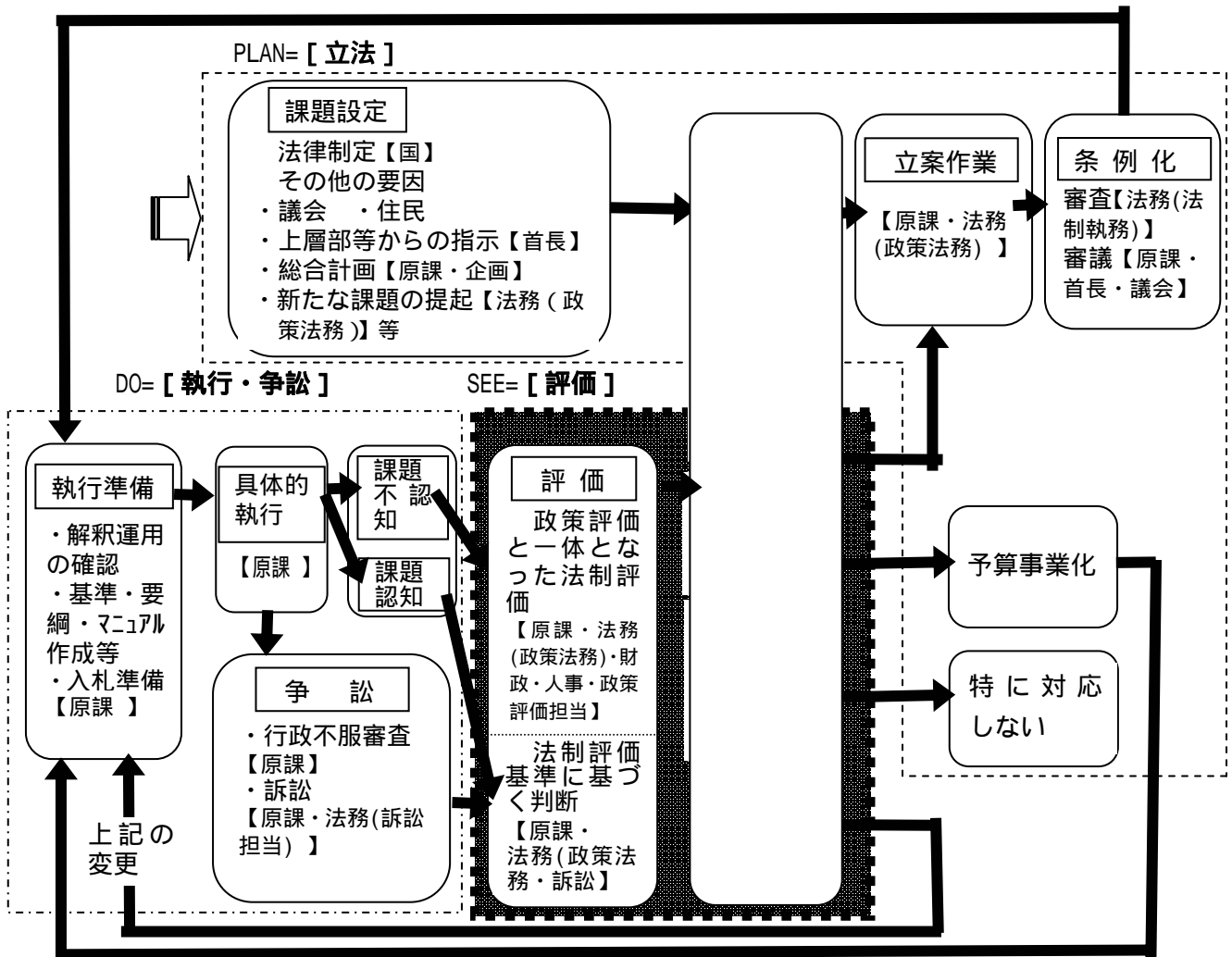
(2) 新たな法務におけるプロセスの可能性

これまで見てきたとおり、現状の法務のプロセスにおいては、自治体として独自の政策展開を積極的に図っていくという意味においては、いくつかの課題点があることが確認できた。

そこで次に、(1)で整理した現状のプロセスにおける課題点を踏まえ、新たな法務が展開することをイメージした際に想定されるプロセスの姿として、一つの可能性を提示したのが図(2)である。こうしたプロセスを想定した上で、(1)で課題点として確認できた事項について、その解決に向けた取組を以下で検討する。

なお、ここでの設定としては、法務担当課の中に、法制執務担当とは別に政策法務担当や訴訟担当を設置している自治体を想定している。

図(2) 新たな法務におけるプロセスの一例



ア 立法のプロセスにおいて想定される取組

(1) - アの現状の立法のプロセスにおいて、課題点として確認された事項を踏まえ、新たな法務において想定される取組を次のとおり整理した。

(ア) 原課へのサポート体制の整備

現状の立法のプロセスにおける課題点としてはまず挙げられるのは、地域課題への対応や立案等の一連の流れが総合的・横断的な観点からの作業とはなっておらず、所管する原課の判断によるところが大きいという点である。こうした問題を改善していくためには、原課に対する庁内のサポート体制の整備が欠かせないものとする。

まず、地域における新たな課題に対する「具体的な対応の検討」の場面において、自治体としては、何らかの対応をする必要があるのかどうかという政策的な判断が求められる。さらには、対応する必要があると判断した場合には、その政策目的を最も合理的・経済的に達成する政策手段としての方策を選択することとなる。こうした判断に当たっては、政策の実現という意味において、

最も合理的で有効な手段を選択するための様々な選択肢を提示するとともに、当該自治体における政策体系における他の政策との整合等の観点からの検討が求められるが、こうした検討・判断を行うに当たっては、原課をサポートしていくという意味において、総合計画等を所管する企画担当課の役割は大きいといえる。

さらに、法務という観点から、政策の実現化について条例の活用を視野に入れた助言を行い得る立場として、「政策法務担当」の存在意義が生じるといえる。その政策を実現することについて、条例という手段を選択するかどうかを判断するに当たっては、想定される条例が、当該自治体の法体系においてどのような位置付けとなり、既存の条例等と整合性を持つのかどうかなどの視点が求められることとなり、その意味で、政策法務を所管する担当がある場合には、この段階から検討に加わり、当該自治体における既存の法規体系との整合等の観点から積極的に参画していくことが有効といえる。

この点に関し、自治体の法務における現状はどのようになっているであろうか。法務担当課の法制執務担当に対して実施した「都道府県法務に関するアンケート調査」の結果によると、条例制定過程において、どの段階から関わっているかという設問に対して、「対応方法の選択」の段階から関わっているとの回答があったのは、全体の3%に満たない状況であり、法制執務担当においてはこうした段階から関わる自治体は少ないことが確認できた。一方、政策法務担当を設置している自治体にヒアリングした中では、こうした段階から関わることにより、条例制定を政策実現化の一つの選択肢としてとらえ、いくつかの選択肢の中で比較考量することによって、最適な方法を選ぶことの必要性を説明することが重要であるとの認識を持っているという話を聞くことができた。政策の実現化に法務を活用するという視点に立てば、こうした役割を担う政策法務機能は必要であるものと考ええる。

また、「立案作業」の立法の基本的な骨子をつくり上げる基本設計段階においても、政策実現という観点から原課をサポートするという役割が求められる。

政策的な観点から法務を担い得る体制を整うことができれば、そうした機能を持った政策法務担当が、この段階において積極的に関与していくことを検討すべきものと考ええる。

なお、政策法務担当については、「課題設定」の段階において、法務の観点から積極的に新たな課題を提起する主体としての存在意義についても、今後の可能性を秘めている。ただし、本研究において実施した「都道府県法務に関するアンケート調査」の結果によると、政策法務担当を設置している自治体においても、「新しい課題への法的対応の働きかけ」を政策法務に担当の業務としているのは、全体の4割弱に止まっており、現状ではまだ原課からの何らかのアクションを待って対応している様子がうかがえ、その意味では将来的な検討課題といえる。

以上のとおり、「具体的な対応の検討」から「立案作業」という一連の段階においては、原課をサポートする庁内体制の整備が求められる。

(1) 政策法務委員会の活用

これまでみてきたとおり、立法のプロセスにおいては、「具体的な対応の検討」段階から企画担当課や政策法務担当が関与し、連携していく必要があるが、こうした連携を個別に実施するのは現実的には難しい。実際、「都道府県の法務に関する調査」においても、企画担当課と政策法務担当の連携については、全体の5割が「特に連携していない」と回答している。

そこで、こうした連携の場として、例えば総合計画に盛り込まれた政策の実現を条例面からコントロールする機能を持つ「政策法務委員会」等の組織を庁内に設置し、政策法務担当が事務局機能を担うことにより、主導的な立場に立って、全庁的な観点から政策的な判断を踏まえた条例の活用を検討することも一つの方策として考えられる。「都道府県の法務に関する調査」において確認したところ、いくつかの自治体では「政策法務委員会」が設置されているが、その設置目的や庁内横断的な組織としての位置付けを踏まえると、この段階においてこうした委員会等が重要な役割を担うことが想定される。ヒアリングを実施した千葉県では、部局横断的な検討と調整のために平成15年度に組織を設置している。この中では、「政策法務重要案件」を指定し、当該案件に係る各機関の総合的な調整及び当該案件の検討又は評価を所掌事務としている。

政策と法務の足並みを揃えていくためには、検討の早期の段階からこうした総合的、横断的な組織による検討のシステムの整備を一つの方法として検討することは意味があることといえる。また、このような連携体制が有効に機能することにより、課題への対応が原課に委ねられている現状と比べ、行政内部における即応性の向上も期待できると考える。

(参考)千葉県の「政策法務委員会」の政策法務重要案件として想定される案件

条例制定関係

既存の法律が想定していなかった問題の解決、本県独自の新しい課題への対応等の必要から条例の立案（一部改正を含む。）をするに当たり、部局横断的に既存の法律及び条例等の解釈及び運用との整合性を整理することが必要と認められる案件その他の特に重要と認められる案件

訴訟対応関係

訴状の送達を受け、準備書面等を裁判所に提出するに当たり、部局横断的に対応方針を検討することが相当と認められる案件その他の特に重要と認められる案件

法務的政策評価関係

条例制定から一定期間を経過したこと、本県が当事者となっている訴訟の判決がなされたこと、判例が変更されたことその他の事由により、各部局の業務に照らして関連する法令の解釈等を総合的に再度の評価（各部局において個々には基準を満たしていたとしても、全体として工夫が必要な場合を含む。）をすることが必要と認められる案件その他の特に重要と認められる案件

国に対する政策提案型法令解釈の実施関係

本県独自の施策の策定又は実施をするに当たり、当該施策の策定又は実施が、従前の法令解釈（国の通知の解釈を含む。）の変更を前提とすることその他の従前の法体系では対応できない問題を含むこと等により、従前の法体系等との関係の整理を部局横断的に行う必要があると認められる案件その他の特に重要と認められる案件

市町村条例との調整関係

県条例と市町村条例との関係が問題となる案件のうち、特に重要と認められる案件

#### (ウ) 総合計画の活用

立法のプロセスにおいては、地域における課題をいかに顕在化させ、課題として認識し、その対応に当たっての選択肢の一つに「条例化」という手段を加えた上で、最も適切な手段を選択するという機会をいかに多く持てるか、ということも大きな課題となる。

こうした検討は、原課における事業の遂行の中で日常的に行われるのが望ましいが、実際には日々の業務をこなしていくことに忙殺され、新たな課題として認識することは難しいのが現状である。そのため、こうした検討を進めるきっかけを何らかの形で設定することが必要と思われる。

そのきっかけとなる機会として想定されるものの一つとして、総合計画の策定（及びローリング作業）が考えられる。

総合計画策定時又はローリングの際には、既存事業の見直しだけでなく新規事業の必要性等について、各課で何らかの検討がなされているのが実態である。

そこで、そうした新規事業としての必要性の検討の際に、条例化というツールを選択肢の一つとして認識し、予算事業化の検討と併せて条例を活用する方策についても検討することができれば、少なくともローリングのたびごと（神奈川県では概ね3年ごと）に新規条例の策定が検討されることとなる。

こうした各課の検討結果を集積することによって、数年先までの条例化の課題項目の設定と策定スケジュールを明確にすることが可能となり、それを総合計画の策定（ローリング結果の公表）と併せて公表することができれば、庁内における認知が十分図られることとなる。また、こうした将来的なスケジュールを住民へ公表するということは、アカウントビリティという観点からも非常に重要といえる。

そのための想定される取組として、総合計画策定時（ローリング時）において法的な視点を持って課題を発見・抽出し、政策として体系付ける庁内的なシステムを整備することを検討する必要がある。

#### (I) 「条例活用指針」の活用

課題解決に向けた政策を実現するために、条例化も選択肢に加えた検討を行うに当たっては、原課による判断も重要であるが、それだけに頼ると個々の判断にばらつきが生じる可能性があり、好ましい状態とはいえない。したがって、そうした検討においては、当該自治体における既存の法規との整合等を十分踏まえるとともに、条例化に当たっての庁内における統一的な考え方が必要となる。こうした考え方の軸になるものとして、いわゆる「条例活用指針」を制定し、活用することが考えられる。

このような考え方の軸が庁内に示されることによって、原課にとって検討する際の基準となるだけでなく、前述の政策法務委員会や総合計画の策定・ローリング等における判断のよりどころともなり得るであろう。

なお、「条例活用指針」の制定については、「第3章第4節 自治体法務における法体系のマネジメント」の中で改めて検討する。

イ 執行・争訟のプロセス（及び評価のプロセス）において想定される取組

次に、執行と争訟のプロセス（及び評価のプロセス）においては、課題点として確認された事項を踏まえ、新たな法務において想定される取組を次のとおり整理した。

(ア) 「評価」のプロセスの明確化

現状のプロセスにおける課題としてまず挙げられるのは、「評価」のプロセスの明確化という点である。前述したとおり、現在の法務のプロセスにおいては、「執行」・「争訟」のプロセスの一連の流れの中で実態として「評価」という作業を行っていたといえる。この「評価」を一つのプロセスとして明確に認識することにより、地域を取り巻く社会状況や法的環境の変化に的確に対応するために、既存の事務の実施状況を見直すという自治体としての姿勢を維持することにつながるものとする。こうした姿勢を持たない限り、日常の業務執行の中で課題として認識された事項があったとして、具体的な対応へと結び付きにくくなり、埋没してしまうおそれがある。

また、法令に基づく事務であれば、地域の実情に合った法令執行という観点から、法令の解釈運用及び執行状況を見直すという姿勢を常に持ち続けることにもつながり、法令執行であってもあくまでも当該自治体の事務であることを自覚することが可能となる。その結果、自主条例の制定等も視野に入った対応が可能となってくる。

なお、争訟のプロセスについても、争訟の結果を問わず、改めて執行の適法性、正当性等をこの段階で評価していくということも必要であり、そうした意味でも、「評価」のプロセスの明確化ということが必要となってくる。

(イ) 具体的な「評価」の仕組みと体制の整備（「法制評価」の必要性）

以上のとおり、「評価」のプロセスを明確にした新たな法務の姿を想定すると、まず、原課において日常の執行の過程で課題が認知されたり、争訟の結果、課題が浮き彫りになった場合においては、その課題を抽出するとともに、課題に対して、自治体として何らかの対応をする必要があるのかを評価することになる。対応はしないと判断する場合もあるが、何らかの対応が必要との判断となれば、次の段階である「具体的な対応の検討」に進む。

こうした一連の流れの中で中心となるのは、日常の執行を行っている原課である。そのため、評価に当たり、既存の法規との整合を図るとともに、各課の評価の判断にばらつきが出ることを避けるために、庁内における統一的な評価基準が示されることが有効である。なお、こうした基準に基づいて統一的な評価を行うという意味では、今後はこうした段階から政策法務担当が積極的に関わっていき、原課をサポートする体制づくりが求められるであろう。

このように、本来的には原課における日々の執行段階で課題が認知されることが望ましいが、日々の業務に埋没されている現状の中で、その当事者によって当該執行の課題点を発見するというのは困難な状況にあるといえる。特に、

法令に基づく事務においては、原課において見直しを行うという意識は働きにくいものと思われる。また、そうした意識があったとしても、個別具体的問題に直面したときの場当たりの「評価」にとどまる危険もある。そのため、法律制定から一定期間を経た中で行われた処理についても、当該法律の目的は達成されているか、法律は的確に課題に対応しているか、制定当初の情勢の変化に対応しているか、別の課題は発生していないか等について、体系的・定期的に評価・検証することが必要となる。

以上のような状況を踏まえると、執行段階で原課において課題が抽出されなかった事務についても、何らかの外的要因を、当該事務における課題の有無を確認するきっかけとして利用するということを検討する必要がある。そのきっかけとしては、「法制評価制度」という新たな制度（第3章第3節参照）が政策法務に関する文献等において提案されている。現時点では概念的な整理が始められたところであり、こうした新たな制度を導入することも将来的には検討する必要があると考えられるが、すぐに導入することは難しい。そのため、既存の評価制度を活用するという意味において、「政策評価制度」の活用が有効であり、現実的な対応と考えられる。もちろん、既存の政策評価制度という枠組みを活用していくとしても、その具体的な内容については、改めて制度設計を行う必要があるだろう。この点については、「第3章第3節 法制評価制度」において記述する。

このように政策評価制度を活用する場合、実際の評価を行うのはやはり原課であるが、政策評価制度を所管する担当課や人事、財政担当課との調整も必要となることが想定される。また、政策の実現化の手段としての法務という観点から全庁的な視点に立って原課をサポートするという意味においては、政策法務担当の担う役割は大きい。特に法令の解釈運用については、当該個別法の問題だけではなく、政策法務担当の全庁的な視点からの原課に対するサポートは欠かせないと思われる。

以上のとおり、評価の仕組みを有効に機能させるための原課を支える体制整備が必要となる。

評価のプロセスにおける「具体的な対応の検討」については、前述アの「立法のプロセス」において想定される取組と同様、「(ア)原課へのサポート体制の整備」、「(イ)政策法務委員会の活用」、「(ウ)総合計画の評価の活用」、「(エ)条例活用指針」等の取組が求められることとなる。

なお、本研究においては、「評価」のプロセスの仕組みとして、政策評価制度の活用を中心に整理しているが、このほかにも既存の評価制度を活用する「評価」の仕組みとして検討すべきものとして、「外部監査制度」や一部の自治体で取組が始まっている「NPO等による事業評価制度」<sup>18</sup>などが挙げられる。法務における執行状況も、これらの評価の対象となり得るものであり、その意味では、外部か

<sup>18</sup> 神奈川県では、平成16年度に「NPO等による県の事業評価」を試行している。

らの評価というものを積極的に活用することは極めて重要といえる。本研究では、この点についての検討には至っていないが、こうした制度を法務プロセスの流れにどのように組み込んで、そこでの評価をどのように活用していくべきかについては、今後、十分検討することが必要である。

(3) 法務のプロセスにおける担い手について

以上、現状と新たな法務におけるプロセスの姿を比較してきたが、最後に、それぞれのプロセスにおける中心的な担い手という観点から比較してみる。

表(1)は、現状のプロセスにおける主な担い手を表したものであり、表(2)は、新たな法務の姿をイメージした場合の主な担い手を整理したものである。

表(1) 現状のプロセスにおける主な担い手

		原課	政策 法務	企画	法制 執務	訟務	関係課	首長	議会
立法	課題設定								
	具体的な対応の検討								
	立案作業								
	条例化								
執行	執行準備								
	具体的執行								
	課題認知・不認知								
争訟									
評価	(評価)	( )							
	具体的な対応の検討								

関係課としては、政策評価担当、人事担当、財政担当を想定している。

表(2) 新たな法務の姿をイメージしたプロセスにおける主な担い手

		原課	政策 法務	企画	法制 執務	訟務	関係課	首長	議会
立法	課題設定								
	具体的な対応の検討								
	立案作業								
	条例化								
執行	執行準備								
	具体的執行								
	課題認知・不認知								
争訟									
評価	評価								
	具体的な対応の検討								



この表での「及び」は事務量を表しているのではなく、より主導的な役割を担う主体を表している。両表を比較してみると、表(1)においては、一連のプロセスを通じて、基本的に原課の判断に大きく委ねられていることがわかる。

一方、新たな法務を想定した表(2)をみると、原課はもちろんであるが、政策法務担当、企画担当課等が、プロセスの様々な場面においてそれぞれの立場で関与する必要があることが確認できる。これらの関係は、場面によっては原課に対するサポートという形もあるし、相互の連携という形もあろう。いずれにしても、それぞれの担当課が、それぞれの専門的な観点で関与することによって、より総合的な対応が可能となるものと考えられる。

具体的には、立法及び評価のプロセスの中で「具体的な対応の検討」については、関係課も含めた横断的な体制が整備されることが求められ、政策法務委員会等の組織が庁内に設置されることが望まれる。

また、新たな法務のイメージにおいては、政策法務担当を設置した組織体制を想定しているが、表(2)からわかるとおり、それぞれのプロセスにおいて政策法務担当の原課に対する積極的なサポートが期待される。

今後、法務を自治体独自の政策実現化へのツールとして活用するという姿に変革していくには、こうした横断的な体制づくりが必要不可欠であるとともに、政策法務機能を何らかの形で取り込むことにより、あらゆる段階で中心的な役割を担う原課を支える仕組みを検討する必要があるといえる。

#### 4 法務プロセスにおける住民と議会の関与

これまで述べてきたように、今後、自治体の法務においては、「自己決定・自己責任」の理念の下で地域独自の政策を実現するために、住民に透明なプロセスを経て住民意思を法的な形でルール化していく条例制定という手法を積極的に活用することが求められている。こうした条例の制定に当たっては、その策定に至るプロセスの中で、行政とともに自治体を構成する住民や議会の関与がこれまで以上に重要な要素となってくる。

また、法務プロセスとしての執行や評価の段階においても、今後は様々な形で関与が期待され、行政としては一層の説明責任が求められる。

そこでここでは、次の三つの段階におけるそれぞれの関与について言及する。

なお、本研究においては、自治体の法務における行政内部のマネジメント・プロセスに主眼を置いていることから、住民及び議会の関与については、簡単に整理するに止めることとする。

##### 条例制定過程における関与

条例の立案作業の過程で、検討委員会等への市民参画、パブリック・コメント手続等の住民参加の手法が採用されるケースは着実に増えている。特に、最近では、ワークショップ、パブリック・インボルブメント手続等、多くの住民が主体的に参加できる方法が積極的に採用されている。これらの方法は、制定しようとする条例の目的や性質によって異なってくるものと思われるが、何らかの形で住民参加が図ら

れる傾向が見受けられる。

また、議会については、条例案の議会審議の充実のための議会の活性化ということが叫ばれており、そのための議会事務局機能の強化等が求められている。

条例制定の過程で、こうした動きが活発化しているのには、主に次のような理由が挙げられる。

政策形成過程及び行政運営の透明性の確保が重視されるようになったことにより、議会における議論を通じてオープンに政策実現を図っていくことができる条例の果たす機能が增大していること。

地域レベルの立法である条例は、議会の議決という最も民主的な合意形成手続を経て制定されるもので、住民意思を反映させる制度的担保をもっており、今後その重要性がますます高まってくること。

行政の意思決定過程の透明化が求められている中で、自治体は、進んでアカウンタビリティを果たすとともに、自治体の意思決定過程そのものに可能な限り住民の参加を導入することが求められていること。

住民や議会が自ら主体的に条例制定過程に関与することは、「自己決定・自己責任」の理念を実行するという意味においても重要な要素であり、行政としても常にこうした認識を持った上で、法務プロセスを構成していくことが求められる。

#### 条例案の提案者としての関与

これまで条例案の提案については、首長提案がほとんどであり、執行機関主導で進められてきたといえる。もちろん、そうした条例案の中には、議会の意思や住民の意向が検討の端緒となっているケースは含まれている。しかしながら、その場合でも、執行機関においてそうした意思を受け止めて条例案として形成し、最終的には首長提案として上程されるのがほとんどである。

しかしながら、最近の動きとして、議員自らが条例提案を行ったり、市民自らが立案作業に携わるという意味で、「市民立法」ということが言われるようになり、条例案の提案者として、住民や議会(議員)の役割が注目されてきている。

地域独自の政策を展開していくには、行政とともに自治体を構成する議会や住民のそれぞれが自らの立場で政策を立案し、その実現のために条例という手法を用いることは当然の動きといえ、今後もこうした動きが活発になることによって、地域の活性化が図られると考える。

#### 執行及び評価の過程における関与

法務プロセスの中でも、「執行」及び「評価」については、これまで住民や議会の関与というのは意識されていなかった。しかしながら、今後目指すべき法務においては、立法のみならず執行や評価の過程においても、住民に透明なプロセスを経るということは重要であり、執行や評価の過程におけるこうした住民等の関与が、マネジメント・サイクルの循環の中で住民意思を反映した立法へとつながっていくといえる。

執行のプロセスにおいては、例えば、ノーアクションレター制度（法令適用事前確認手続）<sup>19</sup>を活用することによって、住民等に対して当該条例の解釈運用の過程を明らかにすることもできるであろう。また、評価のプロセスにおいては、評価の仕組みを設計するに当たって、住民等へのアカウントビリティについて十分配慮した工夫をするということも必要となってくる。

以上のとおり、今後、自治体が新たな法務へと変革していくためには、執行や評価のプロセスの中で、いかに行政の透明性を確保し、住民の意思を受け止めることができるかということが重要な要素となっている。

これまで整理してきたように、法務のプロセスのあらゆる過程で住民や議会の関与は必要不可欠な要素となっており、こうした積み重ねが住民や議会の行政に対する理解につながるとともに、より効果的な政策の実現へと結び付いていくものと考えられる。

こうした関与の必要性については、認識としては進んできたものの、法務プロセスの中でより効果的に機能するためには、どのようなシステム・工夫が必要なのかという点について、今後更に検討を進めていくことが求められているといえる。

## 5 自治体法務の変革に向けて

従来、自治体の法務というのは、条例制定の場面、法令解釈・執行の場面、あるいは訴訟対応の場面が断片的に進められ、それぞれのつながりが意識されることは少なかった。こうした状況の中では、個々の法務としては適正に進められているものの、法務を自治体独自の政策実現化へのツールとして活用するという方向には進みにくかったといえる。

今後、分権改革の理念に基づく新しい自治体の法務へと変革していくためには、これまで整理してきたように法務の各プロセスを明確化した上で、マネジメント・サイクルの循環を図っていく必要がある。

そのためには、個々の職員が法務全体のプロセスを把握・認識し、その中で自分たちの法務の位置付けを考えた上で事務を遂行していくことはもちろんであるが、それぞれの自治体においても、マネジメントの観点から、法務のプロセスに基づいた組織体制をつくり上げていくことが求められるものと考えられる。その際ポイントとなるのは、原課を支える仕組みとして、横断的な検討の場づくりと、政策法務機能の必要性の検討である。また、法務担当課が単なる受け身の審査・相談を越えて、マネジメント・サイクルのプロセス全体を進行管理しようとする主体的地位の確立の検討である。

こうした組織体制の整備は、法務のマネジメントの土台部分といえるが、同様に例

---

<sup>19</sup> 本制度は、国において2001年3月の閣議決定によって、IT・金融等新規産業や新商品・サービスの創出が活発に行われる分野について、民間企業等がある行為を行おうとする際に、法令の規定の適用の対象となるかどうかを、事前に所管する行政機関に照会できるようにするとともに、行政の公平性を確保し、透明性の向上を図るため、当該照会内容と行政機関の回答を公表する手続の指針を定めたものである。これを受け、各省庁では、規則等により制度の導入を図っている。

一方、自治体においては、福岡県で要綱に基づき「福岡県法令適用事前確認手続」を導入するなど、一部で既に実施されているものの、その取組はまだ少数であり、今後の導入が期待される。

規等の法体系のマネジメントもこうしたプロセスを踏まえて整理しておく必要がある。

そこで、第4節及び第5節において、法体系及び組織体制のマネジメントについて引き続き検討していくこととする。

### 第3節 法制評価制度の検討

法務のマネジメントの観点から自治体の法務の状況を再確認すると、「立法」及び「執行」については、既に日常の業務の中で、一定の問題認識を持って取り組んでいるところであるが、「評価」については問題認識としてはまだ薄いものと思われる。

しかしながら、自治体を取り巻く社会環境の急激な変化に対して、法務においても臨機応変に対応していく必要があり、そうした状況を踏まえると、各自治体において膨大な数にのぼっている条例等の法規範を有効に機能させるためには、条例等の執行状況を評価するシステムを整備していくことも検討していく必要がある。

また、今後、分権改革の意義を踏まえた政策実現の手段としての条例の積極的活用を目指していく必要がある一方で、これまで長年にわたって積み上げられてきた条例等のメンテナンスも大きな課題であり、そういった意味でも条例等に対する「評価」の視点が求められることが想定される。

こういった観点から、政策法務の研究の中で、「法制評価」というものを制度としてとらえ、その具体的な仕組みについて取り上げられるようになってきている。

そこで、本節では、法務のプロセスにおける新しい課題として、制度としての「法制評価」を取り上げ、その必要性を確認するとともに、法制評価のあり方や具体的な手法等について検討する。

なお、検討に当たっては、まず、既存の文献等で取り上げられている法制評価制度の考え方を紹介する意味で、「1 文献等による法制評価制度の概要」を確認し、次に、「2 法制評価制度の導入の具体化」の中で、実際に「評価」のプロセスを自治体の法務に根付かせるための具体的な方向を検討することとする。

#### 1 文献等による法制評価制度の概要

法制評価については、まだ、比較的新しい概念であり、政策法務に関する文献の中でその必要性については述べられているものの、まとまった形で整理しているものはまだ少ない<sup>20</sup>のが現状である。

以下では、こうした文献の中での法制評価制度の概念について確認する。

---

<sup>20</sup> 主なものとしては、以下のとおりである。なお、本文中「(1)法制評価とは何か」から「(3)法制評価制度の仕組み」のうち、点線で囲った部分については、主として出石稔「自治体法制の評価と見直し」を基に整理・記述しているものである。

・田中孝男「分権時代の法制評価を考える」(『地方自治職員研修』公職研、1993年)・出石稔「自治体法制の評価と見直し」(政策法務研究会編『政策法務の理論と実践』第一法規、2003年)・同「自治体における立法管理の現状と課題」(『分研型社会における自治体法務』日本都市センター、2001年)・同「政策法務と法制評価」(『自治体学研究』89号、自治総合研究センター、2004年)

(1) 「法制評価」とは何か

文献の中で、法制評価は、概ね次の二つの視点で整理されている。

時間管理の視点からみた法制評価

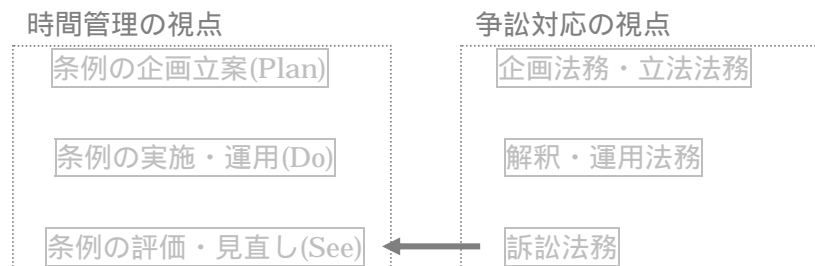
まず、法制評価をマネジメント・サイクル(Plan - Do - See)の「See」の部分として整理し、条例等の制定(Plan)、執行(Do)を受け、これを評価(See)した上で、条例等の自治立法の見直しを促し、よりよい制度に高めていくという役割を担うものとしてとらえる。つまり、法務のプロセスを循環させる重要な役割を担っているものとして位置付け、これを「狭義の法制評価」として整理している。

評価の結果としては、具体的には、時の社会経済状況を踏まえつつ、条例の効果を十分に分析した上で、「条例の規定内容を見直す(改正)」、「条例の存在自体を見直す(廃止)」、「新たな条例を検討する(制定)」等の対応へと至ることもある。

争訟対応の視点からみた法制評価

もう一つの視点としては、条例の執行等に伴う争訟を契機として条例制度の見直しを図ることも法制評価の役割としてとらえる。

この 及び を含めた法制評価を「広義の法制評価」として整理している。



出典) 出石 稔「自治体法制の評価と見直し」

(政策法務研究会編『政策法務の理論と実践』、第一法規、2003年)

の争訟を契機とした評価については、これまで自治体において意識としてはされていなかったものの、実質的な意味においては争訟の過程や結果が出た際に、何らかの形で「評価」をしてきたものと考えられる。しかしながら、自己決定・自己責任の理念に基づいた自治体の法務という観点からみると、今後、争訟というものを積極的に活用して、より適正な法執行につなげていくという姿勢がこれまで以上に求められるであろう。そうした意味において、この争訟を契機とする評価については、十分認識するとともに、こうしたサイクルが循環する体制や仕組みを検討していく必要があるものと考えられる。

以上のとおり争訟を契機とした評価の意義を認識しつつ、本研究においては、これまで自治体において取り組まれてこなかった新たな課題という意味で、「法制評価」という表現を用いる場合には、この「狭義の法制評価」を指すこととする。

## (2) 法制評価の必要性

自治体の法務において、なぜ法制評価が求められているかという点については、文献の中では、主に次の二つの理由が挙げられている。

### 法務に関する時間管理の観点から

時代の変化によって変遷する地域の課題としての「立法事実」に遅れることなく法的に対応するためには、法務についても時間管理を行うことが必要であり、条例も随時見直しを行うことによって柔軟に対応することが求められる。

なお、既に述べてきたとおり、法制評価の結果は、必ずしも条例改正や新たな条例制定という立法の段階へと展開するわけではなく、条例の運用によって対応する執行の段階の見直しへと直接つながる場合もある。

### 法務に関する組織マネジメントの視点から

「政策」については、既に、政策評価システムを導入することにより、Plan-Do-See のマネジメント・サイクルの中で政策の見直しや新たな政策に結び付けるだけでなく、その結果を踏まえ、組織や執行体制の改革などについて柔軟な対応を行っている。

一方、「法務」については、現状ではこうした組織マネジメントが十分に行われているとはいえず、硬直化した状況にあるといえる。その結果、独自の政策条例の制定余地が少なくなっており、また、制定された条例も制定時のまま放置され、実際の政策推進と条例がかけ離れた存在となっている状況が見られる。

したがって、法務に関する組織マネジメントを適切に機能させ、企画担当課や原課と法務担当課を法的につなぎ合わせることを肝要となってくる。

法制評価の必要性としては、一般的な意味においては以上のとおり整理される。

もちろん、「評価」という観点から見れば、執行状況等を踏まえた原課における日常的な評価が基本であり、実際に、制度としては取り組まれていないものの日々の執行を通じて、執行を担当する原課職員においては、意識するとしないとにかかわらず、何らかの形で「評価」をしているものと想定される。

しかしながら、こうした評価を個々の職員が行っていくのには限界があり、組織として受け止める体制づくりが重要となってくるものとする。さらに、こうした評価を行うに当たり、個々の原課の判断基準が異なっているとすれば、当該自治体全体の中での整合が取れなくなるおそれがあり、住民への説明責任という観点からも好ましいことではない。したがって、こうした評価を日々の執行の中で行っていく体制を整備するというのが、まず一義的には重要な取組と考える。

こうした取組とともに求められるのが、法制評価を当該自治体全体のシステムとして制度化していく仕組みの検討である。「都道府県における法務に関する調査」(第2章参照)の結果をみると、条例等の見直しについては、一部の先進的な取組は見られ

る<sup>21</sup>ものの、法制評価制度がシステムとして機能している状況とはいえないというのが現状であり、今後こうした取組を自治体の中でどうシステム化していくかを検討する必要がある。

そこで、その検討を進めるに当たっての参考とする意味で、以下、既存の文献における法制評価制度の仕組みを整理していく。

### (3) 法制評価制度の仕組み

ここでは、まず、法制評価制度の仕組みとして、次の二つの大きな方向について整理する。

ア 立法段階での仕組み～あらかじめ条例制定段階で、条例の見直しを前提として、条文（附則等）に法制評価の実施時期を明記

まず一つ目としては、立法段階での仕組みとして条例そのものに制度を盛り込んでおくという方向である。法制評価は、広い意味での行政手続に属し、法務のマネジメント・サイクルの柱を構成するものであることから、法制評価に関し必要な事項を条例自体に組み込むという方法は有効と考えられる。

これにより、当該条例が普遍的なものではなく、見直し修正を加えることを予定していることを制定段階で宣言するという効果を生じるとともに、議会にとっても制定の段階で条例の見直しを行い、その結果、条例改正があり得ることを認めるという意味をもつこととなる。

以上を踏まえると、具体的な手法としては、「時のアセス」的手法が有効と考えられ、次のような条項を組み込むことが想定される。

#### 条例制定後一定期間内、又は一定期間後の見直し条項

新たな行政システムや許認可制度を創設するなど、特に市民生活に影響を及ぼすことが想定される条例を制定する場合が想定される。

この場合、自治体ごとに見直し条項を設ける条例の類型、見直し機関等の一定ルールを設ける必要がある。

なお、デメリットとしては、評価の内容、体制等の定めがなく、定期的な制度の見直しを求めるものではないため、法制管理のマネジメント・サイクルを構成しないという点が挙げられる。

#### 一定期間経過ごとの定期見直し条項

自治基本条例など、自治体経営の骨格をなす条例や、特に重要な政策条例等を制定する場合が想定される。

この場合、個別条例ごとに適切な期間を定めることが重要なポイントとなってくる。例えば、総合計画等との連携を重視するような場合には、総合計画の見直しの時期に合わせる等の措置を取ることとなる。

<sup>21</sup> 本文 55 頁参照。



#### サンセット条項・時限立法

ある時点では、非常に重要で早急に実現する必要がある、一時的、経過措置的に実施が求められる、必要な期間が経過したあとはその使命を終える、というような政策の条例化の場合が想定される。

現行制度を維持するとしても、新たな条例改正が必要となるから、強制的な制度見直しが行える。

デメリットとしては、評価の内容について定めがなく、定期的な評価はないという点が挙げられる。

#### サンセット条項

- ・ 本体条例はそのまま効果を継続し、特定の条項がその存続期間のみに効果を発揮する。
- ・ 条例で定める制度は恒常的・普遍的なものとして位置付けられる中で、社会情勢などから特定のものをターゲットとして規制、誘導することが可能である。

#### 時限立法

- ・ 一定期間経過後に、条例そのものの効果を失わせる条項を附則に設け、条例の有効期間をあらかじめ限定する。
- ・ 制度化の定着のため、一定期間に強力に押し進め、以降は既存制度の中に吸収させていく必要のあるものである。

以上のほか、次のような方法により、法制評価制度を条例に内蔵化させることも想定される。なお、これらの規定については、個々の条例に規定するという方法のほか、行政手続条例の中に規定することにより、一般法化させるということも想定される。

定期的に業務状況の報告書を作成させ、これを公表し、又は議会に提出する旨の規定を設ける。

デメリットとしては、評価の内容、体制等を定めないため不十分である点が挙げられる。

法制評価実施について行政機関への義務付け、担当組織（審議会の設置等）評価の手続（期首における目標設定等）、結果の説明・公表・評価に基づく調整等の制度を規定として設ける。

デメリットとしては、あくまでも過渡的なものである点が挙げられる。

#### イ 執行段階での仕組み～条例制定後、執行段階に入ってから、定期的又は必要に応じて実施

以上のように立法の段階で、条文に法制評価の実施について明記することによって、制度として位置付けるという形で対応する手法のほかに、一定方針に基づき、全庁的な体制で既存条例等の例規の見直しを定期的を実施するという手法を

検討する必要がある。

(4) 全庁的な取組としての法制評価制度の具体的な手法

法制評価制度の仕組みとして、(3)で示した二つの大きな方向のうち、ここでは、イの執行段階に入った条例等を全庁的な体制で評価する仕組みとしての法制評価制度について、その具体的な手法を整理する。

ア 評価事項

評価を行うに当たっては、まず、どのような事項をその対象とするのかという点を明確にしておく必要がある。これについては、次に掲げる事項を段階を踏んで評価することが想定されている。

目的の評価

条例を制定した際に抱えていた立法事実がどのように変動したかを勘案した上で、条例の趣旨・目的が評価時点で十分に意義を有しているかどうかを評価すること。

内容の評価

条例が定める制度内容が適切に機能しているか否かを評価すること。

これは、さらに次の三つに分けることができる。

実質的な内容評価

実体規定、手続規定が条例の趣旨・目的達成のために必要十分な内容となっているか、合理的であるかどうかを立法事実を照らして評価すること。

形式的な内容評価

法制執務的・法技術的な面から評価すること。

政策を条例により実現しようという分権時代にあっては、条例そのものの分かりやすさを追及することも必要である。

併せて、条例事項、委任事項の振り分けの適切性も評価する。

自治の本旨適合的な内容評価

地方自治の本旨を構成する団体自治及び住民自治の原則に適合しているか否かを評価すること。

例えば、行政の公正・透明性、行政の説明責任、市民参加、市民協働の推進、自治促進的・地域適合的等の観点が想定される。

運用の評価

個別の規定の執行状況により、条例の目的がどの程度達成されたかを評価すること。

以下のような指標をベンチマークとして用いることが想定されている。

- ・ 条例により創設された規則等に基づく許認可、届出等の処理件数（アウトプット指標）

- ・ 規則等による課題の改善の数値化等
- ・ 条例の効果についての市民アンケート等による市民アンケート等による市民満足度の把握（アウトカム指標）
- ・ 訴訟、行政不服申し立ての状況

## イ 留意事項

次に、法制評価制度を有効に機能させるための留意すべき点として、いくつかの事項が示されているので、ここで確認しておく。

### (ア) 体制整備

法制評価制度を有効に機能させるための体制整備という観点から、例規の一元的な管理体制の整備という点が掲げられている。

その中では、具体的には、「例規管理方針」の策定や、要綱等を含めた例規の所管課の明確化、データベース化、市民への公表等への留意が指摘されている。

例規を一元的に管理するに当たっては、まず、庁内の例規全体の把握・確認の作業が必要になるが、具体的には、例規を1件ごとに管理票等で整理する「棚卸し」方式等が想定されている。

なお、例規管理に当たって重要となるのは、例規管理における方針と立法の方針の整合という観点である。法務プロセスの循環から考えれば、立法との整合が取れない場合には、例規管理の実効性が確保されないというおそれがある。

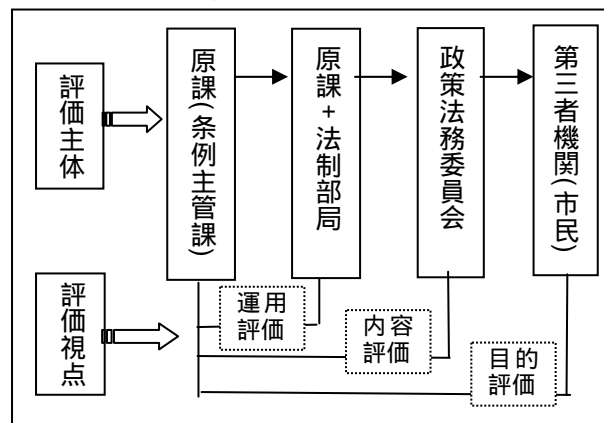
### (イ) 評価主体

法制評価を実施する場合に主体となる組織については、原則的には当該条例に最も精通している原課が想定されている。

しかしながら、評価事項ごとに見てみると、法制担当課や場合によっては第三者機関等が実施するべき場合もあることが指摘されている。

例えば次図のような考え方である。

いずれにしても、庁内における連携体制を整え、総合的、横断的な体制整備の手法を導入すべきである。



出典) 出石 稔「政策法務と法制評価」(『自治体学研究』89号、自治総合研究センター、2004年)

(ウ) 評価実施時期

評価の実施時期については、あらかじめ評価サイクルを設定し、定期的を実施することが有効であり、具体的には、決算その他の行政評価制度との関連・効率的行政運営の必要性を考慮すると、決算と同じスケジュールが有効とされている。

(I) 実効性確保の手段

法制評価制度に実効性を確保するには、何らかの法的根拠を与えることが必要となる。

具体的には、「自治基本条例」において、法制評価を実施することや、その時期等に関する規定をおくことで、法制評価が自治体における基本的な制度として明確に位置付ける等の方策が考えられている。その他、行政評価条例を制定し、その中で法制評価に係る規定を設けることも想定できる。

こうした自治基本条例などの法制評価の根拠規定を受け、法制評価の具体的な運用を要綱や指針等に明示し、これらをよりどころとして法制評価を実施することが有効であるとされている。

## 2 法制評価制度の導入の具体化～既存制度の活用

以上、新たな概念としての「法制評価」について、文献等における一般論としての仕組みの概要を確認したが、自治体において新たな制度として法制評価制度の導入を検討したとしても、こうした「評価」の必要性や実効性、有効性と制度導入における様々なコスト等を比較し、新制度導入が現実的なものであることが庁内に理解されない限り、実際に導入することは難しい。

そこで、ここでは、都道府県が法制評価制度を導入する意味を、現状の法務プロセスにおける課題点を踏まえた上で改めて検討し、現実的で有効な方法での導入の可能性を探る。

### (1) 自治体における法制評価の意味

いうまでもなく、条例は日常業務としての執行を通して、常に一定の評価がなされている。例えば、前述の 131 頁に掲げた図の中「運用評価」に当たる部分は、実際には日常の執行の場面でなされていることが想定される。つまり、執行過程で課題が発見されれば、必然的に条例の改正等の検討はなされていくわけである。したがって、原課としては、こうした課題が発見されないことをもって、当該条例には問題がないものとして理解することとなる。

しかしながら、場合によっては、担当職員が執行の過程で課題として認識できない場合も想定しておくべきであるし、また、執行を担当する原課の視点から見れば課題とならないことであっても、全庁的な立場に立って別の視点から見ることによって、課題として認識される場合（例えば、住民からの意見や関係部局からの指摘、政策評価に基づく事業課題の発見）もあり得るといえる。

このことについては、前節の法務プロセスの課題としても整理している。

自治体の法務を新たな姿に変革していくに当たっては、法務のマネジメント・サイクルを循環させることが重要であるが、現状の法務プロセスの中では、この「評価」の段階が有効に機能していなかったことが大きな課題であった。つまり、執行段階で原課において課題が認識されている場合には評価のプロセスに移行しやすいが、課題が認識されなかった場合には、その段階でサイクルとしては機能しなくなることとなる。このように、執行段階において課題が抽出されなかった場合においても、何らかの“きっかけ”を与え、様々な観点から当該事務における課題の有無を評価する段階へと移行させることによって、マネジメント・サイクルは循環することとなる。

その評価のプロセスへ移行するきっかけとして活用できる一つの手法が、「法制評価制度」である。

### (2) 制度導入の方向

法務プロセスの機能の充実という観点から法制評価制度導入の意味を、(1)に記述したように、執行段階において課題が抽出されなかった場合においても、改めて当該事務における課題の有無を評価する段階へと移行させるきっかけととらえた上で、次に、制度の早期導入が可能な方法という観点から、具体的な制度の方向性を検討

する。

#### ア 既存の制度の活用

評価の仕組みとして、条例等そのものの評価制度として、全く新規に「法制評価制度」の確立を目指すということも選択肢の一つとして考えられるが、法規自体から課題を認知することは実際には難しいことが想定される。条例等は執行されてはじめて評価が可能となり、法規として存在しているというだけでは課題として認識するまでには至りにくい。つまり、課題を明確にするためには、執行されている事業からアプローチする必要があり、その事業自体の評価と併せて根拠である条例等が評価されることよって、評価の枠組みが整うことになる。

こうした点も踏まえ、かつ現実的な対応として既存の制度の枠組みを活用することを考えると、既存の「政策評価制度」の活用が有効な方法であると考えられる。

既に機能している政策評価制度のシステム<sup>22</sup>の「事業評価」を活用し、その中に法務的な視点からの評価項目等を加えることによって、既存事業について法的観点からの評価・検討が定期的になされることとなり、結果として新たな法制評価制度を整備した場合と同じ目的の達成が期待される。具体的には、既存の政策評価制度を活用することにより、これまで認知されなかった日々の執行課題が把握される可能性が生まれ、そこで把握された課題は、解決に向けた具体的な対応の段階へとつながることとなり、法務プロセスが早期に移行することとなる。

また、この政策評価制度は既に庁内において一定の理解がなされており、その実施も既に定着していることから、法制評価的要素を新たな視点として加えることによって、スムーズな制度導入が可能となることが想定され、庁内における認知も得やすいものとする。

さらに、この政策評価制度は、そもそもの制定の大きな目的の一つとして「行政運営の透明性」を図ることが挙げられる。そのため政策評価制度を活用することにより、法務に関する行政のアカウンタビリティという観点からも大きな意味があるといえる。

#### イ 制度の具体的な枠組み

既存の政策評価制度を活用するとしても、そのままの姿で法制評価ができるわけではない。法制評価の効果を加味するに当たっては、制度の枠組みにも工夫が求められることとなる。そこで次に、政策評価制度の現状を踏まえた評価の枠組みとして想定される一つの可能性を提示してみる。

制度は、大きく分けて次のように二段階の評価作業によって構成することが想定される。こうした二段階の作業工程を踏むことにより、現実的・実務的な対応につながり、制度の有効性が高まるだけでなく、実際に作業を行う原課への負担もより少なくて済むこととなる。

<sup>22</sup> なお、ここで想定する政策評価制度については、基本的な評価としての「(政策評価 - ) 施策評価 - 事業評価」の柱立てで構成されている場合を想定している。

### 条例等の洗い出し

最初に「条例等<sup>23</sup>の洗い出し」の作業が必要となる。

法制評価を行う前提として、原課自らが執行している事業の根拠となる条例等や条項を認識することがまず求められる。こうした認識がなされない限り、課題へのアプローチにはつながっていかないものとする。

原課がこうした認識に立つことによって、政策評価制度を活用して法制評価を実施した場合、評価の対象からはずれる条例等があることが確認できる。政策評価制度の事業評価を活用する際には、具体的な事業の執行を伴わない限り評価の対象となり得ない。そのため、制定当初は事業が実施されていたが、制定から長期間が経過したことによる社会情勢の変化等によって、現在は実質的な事業が行われていないような条例等についての評価は、対象からはずれることとなる。このため、まず、評価を実施する前捌きとして、存在意義を失った条例等の確認をする必要がある。

具体的には、条例等を制定した当初に抱えていた立法事実の変化を考慮し、その趣旨や目的が現時点で意義を有しているかどうかを「時代適合性」という観点から判断するとともに、条例等を根拠にした事務が現時点で存在しているか否か、といった点から判断することとなる。その結果、現時点では有効に機能しておらず、既に存在意義を失っていると判断された条例等については、廃止の検討へと移行することとなる。

このような条例は、現実には数少ないものと考えられるが、既存の事業評価では対応できないことから、評価の対象からはずれてしまうため、まず、整理しておく必要がある。

なお、こうした整理は、政策評価制度を活用した法制評価制度を導入するに当たって一度実施しておけば、その目的は達成されるものとする。

### 事業評価を活用した評価の実施

次に、具体的な事業の執行を伴う条例等について、評価の実施段階へと移る。

政策の具体化の手法として制定され、その条例等に基づき、具体的な施策化・事業化が図られている場合については、既存の政策評価制度の「事業評価」の仕組みを活用することによって、対応が可能となると考える。つまり、このような条例等に関しては、実際に展開されている事業の具体的な執行状況に係る事業評価を実施するのに併せて、根拠となる規定自体の評価を実施することが有効と考えた。

具体的な法制評価の流れと想定される主な評価項目等については、下図のとおりである。

評価の実施に当たっては、既存の評価内容に法務的な面での評価項目を加えることが必要となるが、こうした手当てをすることによって、法制評価を実施したのと同じ効果を得ることができる。

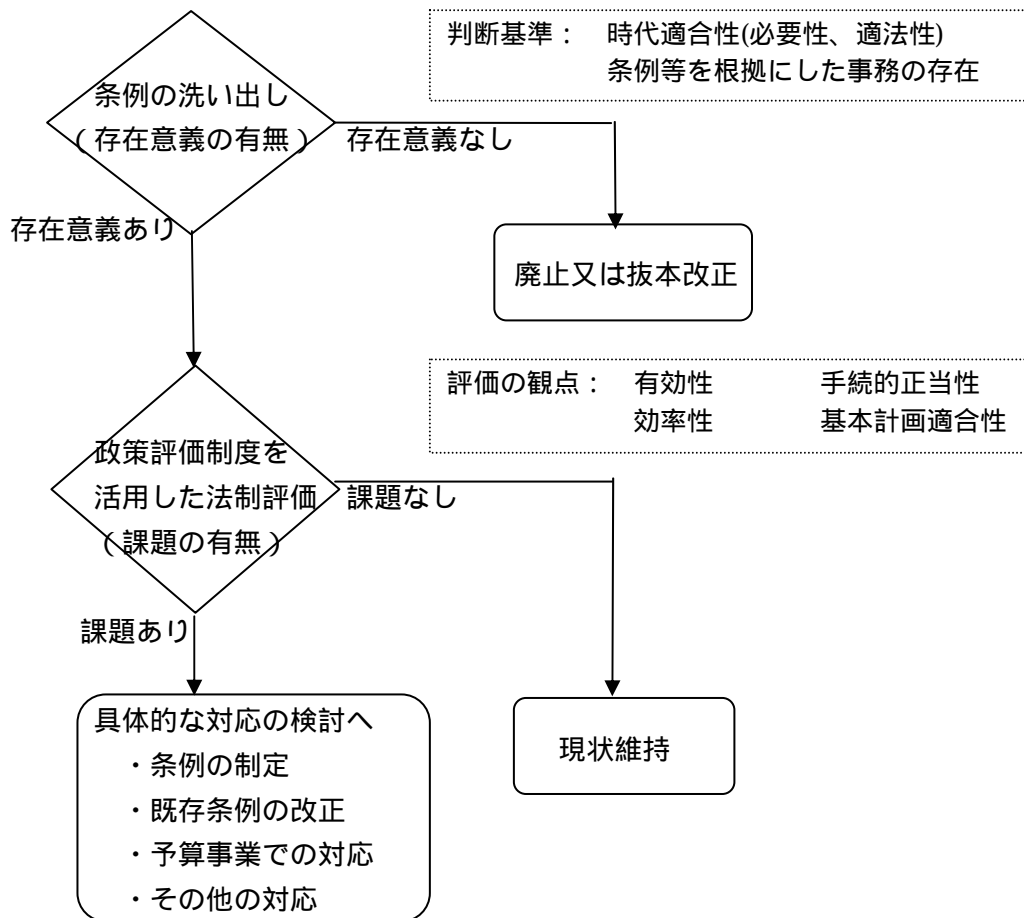
<sup>23</sup> 「条例等」には、規則、要綱等も含まれる。

ここで評価の対象となるのは、具体的に見ると、根拠となる条例等の規定であり、条例等自体の評価には直接には結びつかない。しかしながら、実務の流れを念頭に置くと、法規そのものの評価は具体的な課題が認知されてはじめて可能となり、具体的な課題が確認されれば、改めて政策実現の手法として、既存の条例等の制定が適正であるのか判断されることとなる（165頁、図「地方自治体における法務マネジメントのイメージ」参照）。

なお、法令に基づく条例についても、この仕組みを活用することが想定され、課題点が認知された場合には、国へ改正を要望する等の対応の検討へと移ることとなる。また、自治基本条例等の基本条例や理念条例については、直接的には事業の執行を伴っていないこともあることから、対象からはずれる可能性があるが、そうした条例については、それに付随する個別条例等の評価の結果を総合的に勘案することにより、課題点が確認されることとなる。

また、政策評価の対象事業のうち、条例等の制定を伴っていないものについては、事業評価において条例制定の必要性の有無も含めて評価する必要があることにも留意しておくべきであろう。

図 政策評価制度を活用した法制評価の流れと想定される主な評価項目等





### (3) 導入に当たっての留意事項

以上のように、政策評価制度を活用する仕組みを導入し、有効に機能させるためには、いくつかの留意すべき点があると考えられることから、ここで整理しておく。

#### ア 制度設計について

前述したとおり、政策評価制度を活用していくためには、新たに法制評価的な視点を取り入れるための手法及び具体的な評価事項等、制度設計を検討する必要が出てくる。こうした制度設計は、今後それぞれの自治体が自らの政策の実現に向けて、法務をどのように活用していくか、その目指すべき姿によって異なってくるのが想定される。

具体的には、まず、評価の主眼をどこに置くかをあらかじめ検討するとともに、執行の現状を踏まえた評価事項を設定するかということが大きなポイントとなってくる。評価の主眼としては、様々な観点からの方向性が考えられるが、その中でどのような点に重点を置くのか、それによって具体的な評価事項も異なってくると思われる。

その際には、まずは既存の政策評価制度における評価の観点を踏まえる必要がある。参考までに「行政機関が行う政策評価に関する法律(平成13年法律第86号)」に係る「政策評価に関する標準的ガイドライン(平成13年1月15日政策評価各府省連絡会議了承)」の評価の観点においては、「必要性」「効率性」「有効性」「公平性」「優先性」の5つの観点を示している。

#### (参考) 政策評価に関する標準的ガイドライン(抜粋)

##### (1) 評価の観点

実際に政策評価を実施するに当たっての観点としては、「必要性」、「効率性」、「有効性」があり、政策の性質によっては、「公平性」の観点がある。また、これらの観点からの評価を踏まえた「優先性」の観点がある。

##### (2) 評価の観点別の一般基準

###### (ア) 「必要性」の観点

- ・政策の目的が、国民や社会のニーズに照らして妥当か、上位の目的に照らして妥当か。
- ・行政関与のあり方から見て行政が担う必要があるか。

###### (イ) 「効率性」の観点

- ・投入された資源量に見合った効果が得られるか、または実際に得られているか。
- ・必要な効果がより少ない資源量で得られるものが他にないか。
- ・同一の資源量でより大きな効果が得られるものが他にないか。

###### (ウ) 「有効性」の観点

- ・政策の実施により、期待される効果が得られるか、または実際に得られているか。

###### (エ) 「公平性」の観点

- ・政策の目的に照らして、政策の効果の受益や費用の負担が公平に分配されるか、または実際に分配されているか。

###### (オ) 「優先性」の観点

- ・他の政策よりも優先的に実施すべきか

都道府県の法務については、「都道府県の法務に関する調査」からもわかるとおり<sup>24</sup>、依然として法令に基づく施行条例的な要素が強い。こうした状況を踏まえると、法制評価の具体的な手法を考えると、現状では、法令の目的実現のために効果が発揮されているか、社会経済状況からみて規制対象や内容が適切であるか等の「有効性」に係る評価の観点を重視することが予想される。今後は、こうした有効性ととともに、住民参加や住民との協働の推進や行政としての説明責任といった観点も重要な要素なってくるであろうし、予算事業化等他の政策実現の手法との比較といった観点も求められることとなる。

こうした法務の現状等を踏まえ、本研究では、まず「条例等の洗い出し」の段階における判断基準としては、大きく分けて、「時代適合性」と「条例等を根拠にした事務の存在」の二つを判断基準とすることとした<sup>25</sup>。このうち、時代適合性の中には、「必要性」、「適法性」が含まれているものと考えた。さらに、「事業評価を活用した評価の実施」の段階においては、「有効性」、「効率性」、「手続的正当性」、「基本計画適合性」を評価の観点として用いる方向で整理した。これらの観点的な基本的な考え方を示すと、以下のとおりである。

#### 【条例等の洗い出しにおける判断基準】

##### 時代適合性

- ・ 必要性：現時点において、当該法制度が必要か。他の施策・手法では対応できないか。
- ・ 適法性：憲法や法律に合致しているか。他の法制度との整合性は確保されているか。

条例等を根拠にした事務の存在：条例等と根拠とした事務が現時点で存在しているか。

#### 【法制評価における判断基準】

有効性：条例によって、目的実現に期待される効果が発揮されているか。規制対象・内容が適切か。

効率性：目的実現について、他の手法と比較して優位であるか（必要な効果がより少ない資源量で得られるものが他にないか、同一の資源量でより大きな効果が得られるものが他にないか）。財源、人材等、投入された資源量に見合った効果が得られているか。

手続的正当性：公平性・公正性は備わっているか。行政の説明責任は果たされているか。市民参加・協働の推進に配慮されているか。

基本計画適合性：総合計画の目指すべき方向に合致しているか。総合計画に盛り込まれている諸施策と整合が図られているか。

<sup>24</sup> 本文 48 頁参照。

<sup>25</sup> 検討に当たっては、北村喜宣ほか『政策法務研修テキスト』（第一法規、2003年、24頁）の「条例づくりの基本的視点（評価基準）」を併せて参考にした。

この中では、必要性、有効性、効率性、協働性、適法性が挙げられている。

こうした様々な視点を持った上で、それぞれの自治体の行政運営のあり方を踏まえ、評価における重視する観点、具体的な評価項目を定めていく必要がある。

なお、評価項目が定まっていたとしても、実際に評価を実施する原課において、それぞれ個別の判断をするおそれがあることから、評価項目等を含めた法制評価として考え方を「法制評価基準」として、全庁的に統一しておく必要があると考える。この法制評価基準については、政策評価制度を活用した法制評価制度の基準としてだけでなく、原課の日常の執行場面においても評価の基準として活用することにより、課題に対する即応的な対応も可能となるといった利点も見いだせる。

次に、制度設計という点からみると、評価制度のサイクルをどのように設定するかということも検討が必要である。現在、政策評価を実施するに当たって、総棚卸し方式を採用している自治体もあれば、何らかの視点で事業を選択して実施している自治体も見受けられる。総棚卸しが理想的ではあるが、それが現実的には困難な場合には、少なくとも一定期間内に（数年間に一度）各事業を点検できるような仕組みが求められるであろう。

#### イ 実施に向けた体制整備

まず、制度そのものの実施主体についてであるが、政策評価制度の一環として実施するとするならば、実施主体は、当該政策評価制度の所管課ということになる。こうした政策評価担当課の役割はもちろん重要であるが、法務に係る評価という意味において、法務担当課の役割も大きいものとする。制度設計の当初の段階から、各年度の評価方針の決定、また実際に評価を実施した後の対応の検討等、一連の流れの中で、法務担当課の関与する場面は多くなることが想定されることから、その意味でも、政策評価担当課と法務担当課との連携ということは当然必要になってくると考えられる。

評価を実際に行う主体としての原課については、何よりもまず、執行されている事業の根拠となっている条例等が原課において認識されていることが前提条件として必要となる。自ら執行している事業の根拠となる条例等について、担当者一人ひとりがきちんと認識してはじめて、行政課題等への対応が的確に認識されることになる。

また、組織としては、評価制度を有効に機能させる体制の整備が求められる。例えば、広域自治体としての都道府県の法務体制を考えると、許認可業務においては、「執行」に携わる「原課」は出先機関であり、「評価」に携わる「原課」は本課（本庁）ということが多くなり、「運用者」と「評価者」が異なるという状況が生まれる可能性がある。こうした現状を踏まえると、執行の状況をはかる指標として、アウトプットされた実際の許認可数等だけでは適切な評価が困難となることも想定される。

したがって、こうした指標を補足する意味では、日常の条例の執行状況を把握し、それを蓄積し、評価に結び付けるための具体的な仕組み（例えば、住民からの苦情、相談等への処理体制の整備など）が求められる。なお、こうした仕組み

の検討に当たっては、単に内部処理的なシステムではアカウントビリティの観点からみて好ましい状態とはいえない。そのため、将来的には、ノーアクションレター制度の活用などにより、執行状況を目に見える形で蓄積できるような仕組みを工夫することも肝要である。

以上のことを踏まえると、原課に求められるのは、「条例等に対する認識」の変革である。条例については、日々の執行の段階から常に「評価」という視点が求められるとともに、条例にも様々なものがあり、執行状況からだけではその条例が抱える問題点、課題点が見えてこないものもあることを十分認識し、そういった条例には別の観点からの評価が必要となることを理解した上で、日常的に見直しの目を持ち続けることが必要である。

こうした認識を原課職員一人ひとりが持てるようになってはじめて、有効な法制評価を行う条件が整うこととなる。

#### (4) 法制評価制度の導入に向けて

法制評価制度は、まだ概念として新しく、その内容についても定まったものとはなっていない。そうした中で、自治体の法務に制度として取り入れるには、これまで述べてきたように、まだまだ課題は多いのが現状である。したがって、確立した制度としての導入は今後の課題であるといえる。

しかしながら、自治体の法務が「自己決定・自己責任」の理念に基づいた新たな姿へと展開していくには、自治体としては、マネジメント・サイクルの重要性を認識し、その中での評価制度の必要性を十分確認した上で、まずは実現可能な取組から実施していくという姿勢が必要である。

その意味では、埼玉県の取組は参考に値するものと思われる。埼玉県では、平成14年の「条例の活用に関する基本的方針」の策定と前後して、条例の一斉の見直しを行い、その後、毎年度当初に条例案件の調査を実施しており、その中でも注意喚起を行っている。また、平成16年9月に指針を踏まえ、条例立案、改正、見直しに当たって具体的な検討の一助とするために、「条例立案に当たっての検討項目チェックリスト」を作成し、庁内に送付するなどの取組を実施している。

こうした一つ一つの取組が積み重なることにより、確実な成果を生むといえよう。

併せて、「評価」の基本は、あくまでもそれぞれの担当職員が日常の執行の中で、常に見直しの意識を持ち続けることであるということも忘れてはならない。

## 第4節 自治体法務における法体系のマネジメント

二つ目のアプローチとして挙げられるのが、法体系のマネジメントという視点である。

政策を実現していくための手段として法務を活用していこうという意識の下、新しい姿に法務を変えていこうとするならば、その法務を支える「土台」もそれに合わせて整備していく必要がある。その「土台」部分の一つが「自治体法務における法体系」である。

既にそれぞれの自治体においては、「政策の総合化」という観点から、総合計画の下に政策そのものについては総合的な視点による体系化が図られているといえる。一方で、法務については、これまで「政策の総合化」という視点ははたらかず、自治体の法規全体の体系化ということは意識されることは少なかった。これは、これまでの法体系ということについて、形式的には例規集が各自治体で作成されており、これを大幅に変更する必要性、効果が見出せないこと、実質的には、例規集と関係なく、個別の行政実務においては、関係する条例、法規等が条項ごとにマニュアル化されることが多く、担当者にとって不便と認識されることがほとんどない、ということがあったと考えられる。

そこで、本節では、自治体法務の法体系のマネジメントの観点から、形式的な法体系という意味で「例規管理」、また実質的な法体系という意味で「条例の体系化」とそれに伴う「条例活用指針」について、総合化という視点から改めてその必要性を検討するとともに課題点を整理する。

### 1 形式的な法体系のマネジメント

自治体の法務に新たにマネジメントという観点を取り入れていくに当たっては、自治体の法体系の全体像を概観することが前提として求められる。そのためには形式的な「例規管理」に留意する必要がある。各都道府県では例規集を編纂し、条例、規則等を一覧することができるが、それを見ることによって、当該自治体の法体系の全体像を把握できる状況とはいえないのが実情である。

ここではこうした問題意識に基づき、形式的な法体系としての「例規管理」という観点からみた課題点を整理する。

#### (1) 例規管理の必要性

法務のマネジメントという観点に基づくと、適正な法環境を維持し、法務における体制整備を図るという意味において、例規の管理は欠かせない。

法務のマネジメントを図るには、当該自治体としての法体系の全体像の概観を把握することが前提条件として必要となり、また、前節で整理した「評価」というプロセスを実効性のあるものとするためにも、例規が把握され、管理されるための体制整備を図っていくことが求められる。

さらに、例規の管理は、行政内部に対する法体系の整理であるとともに、地域住民に対して行政の法体系をわかりやすく示すという意味において、アカウンタビリティの側面からも非常に重要といえる。

以上のとおり、例規の管理体制を整備することは、法務のマネジメントにとって根本的な土台部分を形成することにつながる。

## (2) 例規管理の現状

自治体の「例規」を広くとらえるならば、条例、規則、告示、公告、訓令のほか、要綱等<sup>26</sup>を含み得る<sup>27</sup>が、例規の一元的な管理という観点から都道府県の法務の現状をみても、既に条例・規則等<sup>28</sup>に係る例規集は整備されており、各自治体の法務担当課が管理している。その意味では、条例・規則等については法務担当課により一元的な整理はなされているといえる。なお、「都道府県の法務に関する調査」において、例規集の作成及び更新については、全都道府県のうち 42 団体が外部委託していると回答している(67 頁参照)。

また、各都道府県のホームページの状況をみても、条例・規則等に係る例規集はホームページ上で公開されており、条例・規則等については住民に対しても公開されているのが現状である。そういった状況をみると、自治体の条例・規則等については誰でも見ることは可能な状況であり、その意味では例規の管理については既に整っているともいえる。

しかしながら、例規集については、以下のような限界も指摘されている<sup>29</sup>。

外部委託されていることにより、例規全体を把握している職員が不在となり、担当者が使いやすい検索システムを備えた電子情報化も進みにくい。

要綱・要領等の法的ルールに関する一覧・保管が不十分である。

このうち、 の指摘については使いやすい例規集のあり方の問題といえ、以下この点について検討する。 については、要綱等の管理の問題といえるが、これについては後述する(3)において検討することとする。

## (3) 使いやすい例規集のあり方について

### ア 現行の例規集における課題

従来、例規集は、一定の場所に固定して備え付けられることを前提に、加除式の書籍として管理されてきた。そのため、行政内部の組織改編等があった場合においても、例規としての構成は大きく変えることはなく、基本的には従来の分類を踏襲する形で整理されている。

また、例規集については、その性質上、継続的な管理という観点から安定性を求められることもあり、構成を変えることに抵抗感があるという側面もある。

その結果、現状の行政分野や組織体制とは対応していない構成となっている場合も見受けられる。

<sup>26</sup> 「要綱等」とは、名称中「要綱」という表現を用いていない場合であっても、実質的な意味においては要綱に当てはまるものも含んでいる。なお、ここでは、要綱とは、自治体の事務の執行についての指針を定める行政機関内部における規律とする。

<sup>27</sup> 要綱は行政の内規であり、厳密な意味では法形式には当たらないが、実際に生じる効果等からみてここでは広く例規としてとらえることとする。

<sup>28</sup> 「神奈川県法規集」においては、条例、規則、訓令及び規程形式の告示が掲載されている。

<sup>29</sup> 金井利之「自治体法務のマネジメントと自治基本条例」(『分権型社会における自治体法務 - その視点と基本フレーム』(財)日本都市センター、2001年、108頁以下)

なお、この中では、「実務においては、例規集よりも省庁等が編集した縦割りの特定分野の「六法」やマニュアルが重要視されており、自治体法務が縦割りの国法務の強い拘束の下にある以上、例規集は法的ルールの全体像を示さない。」という点についても限界として指摘されている。

しかしながら現在は、前述のとおり、各自治体においてホームページ上から誰でも検索できるようになっている。こうした現状を踏まえると、行政内部だけでなく、広く誰でもが利用することを想定した上で、アカウントビリティという点にも考慮した、使いやすい例規集のあり方を改めて検討する余地があるものと考ええる。

#### イ 使いやすい例規集とは

地域住民の使いやすさという観点に考慮して今後の例規集のあり方を考える場合、本来のあるべき姿としては、当該自治体の組織体制や政策体系に合致していることが求められることとなる。

しかしながら、現状では、自治体の組織体制や政策体系は、その時々様々な状況を反映して、柔軟に変更・更新される可能性があり、安定性という側面からみると、若干の問題がある。

また、具体的に、例規集の構成を組み換えることを想定すると、それにかかるコストという面と、例規の性質から求められる安定性という面を考慮する必要があり、書籍として管理されている例規集の構成を新たに組み換えることは、現実的な対応とは言い切れない。

そこで、現実的な対応として考えられるのは、データベース化されている現状を踏まえ、インターネット上の例規集の検索システムをより一層整備することにより、使いやすい例規集とするという方策が考えられる。

具体的には、現状の組織体制や政策体系から必要とする条例を検索しやすくしたり、条例相互間、あるいは条例と法令の関連性を確認できるように、関係する他の条例や法令の条文を検索できるようにするなどの工夫を施すことが想定される。

こうした取組を進めることにより、(2) - で指摘した例規に精通した職員不在ということにも対応することとなる。

#### (4) 要綱等の管理

##### ア 要綱等の管理の現状

次に、例規管理の課題点の二つ目として、「要綱等の管理」について検討する。

第2章の「都道府県の法務に係る調査」の結果を見ると、要綱等については、多くの都道府県において法務担当課の審査は経ておらず、要綱等を把握している都道府県はない<sup>30</sup>。したがって、要綱等については、基本的には所管する原課において個々に管理されており、全庁的には把握されていないのが現状である。

要綱等については、法形式を整えておらず、対外的な拘束力は有していない行政内部の規律であるという意味において、その管理方法を考える際には条例、規則等と区別して整理する必要はある。しかしながら、要綱等の中には、行政担当者が拘束される規範であり、住民からみて予見可能性を与えること、行政指

<sup>30</sup> 本文 65、66 頁参照。

導の内容を明らかにしたり、補助金受給を左右するなど、住民生活に与える影響が大きいこと等を考慮すると、「条例化・規則化」等の検討が必要なものも含まれている可能性がある。また、住民へのアカウンタビリティという面からみると、管理についても、指導基準、給付基準や事務処理基準として用いられる要綱などには条例、規則等に準じた取扱いをすべきものもあると考えられる。

このように、当該自治体の法体系の全容を明らかにするという観点からみた場合、要綱等についても、その適正な管理が求められるということに留意する必要がある。

#### イ 今後の方向

要綱等については、分権改革前、特に規制行政の分野で条例・規則に代わる手段として活用され、それが「要綱行政」として批判の対象となっていたという経緯がある。そうした要綱等については、行政手続法の制定時、又は分権改革に伴う地方自治法の改正時に既に一応の整理がなされていることも想定される。しかし、その後の状況確認という意味でも、また将来的にも、条例化・規則化すべき内容のものが要綱等として対応されることがないように、自治体として常にチェックしていく姿勢が求められている。そのためには、執行を所管する個々の原課の判断だけでなく、当該自治体として統一的な考え方に沿って、総合的に判断できる体制を整えておくことが必要となってくる。

#### ウ 要綱等の管理のための具体的な方法

要綱等については、条例、規則等に準じた取扱いを行うべきものも含まれていることから、その管理体制の整備が求められており、そのための具体的な取組が必要といえる。

しかしながら実際の都道府県の現状をみると、要綱等は膨大な数にのぼることが想定され、それらのすべてを集中的に（例えば、法務担当課において）常時管理する体制をすぐに整備することは実際には困難といえる。

そのため、まずは、管理が必要な要綱等を把握するというところを目指した対応を検討する必要がある。それをベースに条例化・規則化が必要なものをいったん整理した上で、新たに作成される要綱等においては、こうした条例化・規則化が必要な内容は含まれないよう対応する、という一連の作業を積み重ねていくということが必要である。実例として、埼玉県の方法は参考になると思われる。

埼玉県では、分権改革の一環で平成12年度に指導要綱についての調査を実施し、その中で条例化が必要なものについては可能な限り整理をした。その後、平成14年には県の政策を具体化するための条例制定権の活用について、その基本的考え方やこれに関連した規則、要綱の運用等に係る留意事項をまとめた「条例の活用に関する基本的指針」を制定し、全庁に通知し、条例化が必要な内容が要綱等に含まれないように庁内に注意喚起するとともに、平成16年には、上記指針を踏まえた条例活用の一助とするために、具体的な「条例立案にあたっての検討項目チェックリスト」を作成し、全庁に送付するなどの対応により、継続的な注意喚起



を実施している。現時点では、このような作業の着実な積み重ねが有効であろう。  
こういった実例を参考として、例規の管理体制を整備していくための要綱等の把握に係る当面の対応として、次のような方策を想定してみた。

各部局・部門ごとの一元化を図る。

まず、各部局単位で一元化を図っていき、法務担当課は定期的にそれを集約するに止める。この方法を実行性のあるものとするには、法務担当課と各部局との十分な連携が求められる。

一定基準を設けた上で、それに該当するものを洗い出す。

洗い出しを行う要綱等に一定の基準を設けて、それに該当するものを集中的に洗い出す。その場合の一定基準としては、規制的な行政指導を行うに当たってその内容をまとめたものや、法令の規定や行政裁量の基準を定めたもので住民生活に影響を与える可能性のあるもの等の観点が必要となる。

こうした一定基準を設けるに当たっては、条例化についての全庁的な基準を目安として設定する必要がある、そうした基準として、あらかじめ「条例活用指針」が制定されていることが望ましいものと思われる。

その際、法務担当課が直接原課から確認して一括管理するということもあり得るし、 の方法で部局・部門ごとで整理をした結果を、法務担当課がとりまとめるという方法も想定できる。

特に、 の作業については、過去に実施されていることも想定されるが、メンテナンスの意味からも継続していくことが必要と考えられる。

なお、洗い出し作業については、当然のことながら毎年実施することが望ましいが、実際に実行するには原課、法務担当課（部司法務担当）のいずれにとって負担が大きくなることが予想される。したがって、最初の洗い出し作業後については、一定期間経過後に再度洗い出しを実施するという方法が現実的であるといえる。実際にこうした作業を行うタイミングとしては、全庁的な作業になることを想定すると、総合計画の策定又はローリングの時点に併せて実施することが一つの方法として考えられるであろう。

#### 【想定される作業内容】

以上のとおり、要綱等の管理における対応方法を検討したが、ここで、前述の方法で対応する場合に必要なと思われる作業の内容を、次のように想定してみた。

なお、以下の作業は、法務担当課が主体となって行うことを想定している。

##### 現状把握

まず、法務担当課による原課に対する調査の実施が行われる。各課に対して現在機能している要綱等のうち、基準に該当するものを一件ずつ整理してもらうものである。

この際、原課においては、形式的には存在はしているものの、実際には機能していないもの、不要なものについて整理していくという作業が伴うこととなる。したがって、この作業は、原課における第一段階としての「法制評価」に当たるともいえる。

##### 管理台帳等の作成

次に、こうして原課において確認・整理された要綱等を電子データ上に作成された台帳等に登録するという作業を行う。ここで作成された台帳等は、その後の「法制評価」等での基本となることが予想される。

また、こうした作業は調査主体である法務担当課が行ってもよいが、原課が所管する要綱等について直接台帳等に登録する方がより効率的と思われる。

なお、登録しないものは内部規範力がないものとみなすことにより、台帳管理を徹底させる効果も期待できる。

##### 新規要綱等に係るメンテナンス

以上により、要綱等の管理の第一段階が終了することとなるが、その後制定されるものについても原課に対して登録を依頼する必要がある。本来的には、要綱制定の後、随時登録することが望まれるが、現実的な対応としては、数年ごとに実施される洗い出しの作業(「総合計画の策定」又は「ローリング」)の際に整理することも考えられる。

#### エ 要綱等の公開の検討

法務マネジメントという観点に立てば、この作業によりほぼ目的は達成されることとなるが、例規を管理するということには、行政の透明性や住民へのアクセシビリティの強化という行政の役割と責任の側面があることも留意する必要がある。

特に、要綱等の中に、住民の権利義務に関わる内容を含んでいるものがないかといった点からチェックするという意味からも、住民に周知することが求められる。また、条例化の必要性には至らないものであっても、行政の説明責任という

観点から住民への周知するべきものも要綱等<sup>31</sup>には含まれていることが予想される。そういった内容の要綱等のうち、行政手続法において、「行政指導に共通してその内容となるべき事項」を定めた場合には、「行政上特別の支障がない限り」公表しなければならないとされており（同法第 36 条）各自治体の行政手続条例においても同様の規定があることから、行政指導指針については、各自治体において既に公表していることが想定される。しかしながら、その他にも、住民生活に影響のあるもの等、一定の基準を設けた上で、その基準に該当するものについては積極的に公開していく必要があるものとする。例えば、前述した「想定される作業内容」の管理台帳をデータベース化して、ホームページ等で公開していくといったことも考えられる。

#### (5) 例規管理体制の整備に向けて

以上のとおり、形式的な法体系の管理という意味における「例規管理」を実現するに当たっては、時間や労力、コスト等の負担が生じることと思われる。しかしながら、自治体の法務の変革という意味においては、その土台部分を形成する作業であり、今後の自治体運営にとって必要不可欠な要素であるといえる。

したがって、まず、それぞれの自治体において実行可能な取組から徐々に進めていくことが肝要であるとともに、法務に係る組織体制の整備とも並行して検討していく必要がある。

## 2 実質的な法体系のマネジメント

次に、実質的な法体系の管理という観点から、今後課題となることが想定される「条例の体系化」と「条例活用指針」という2点について検討する。

### (1) 条例の体系化

まず、一つ目の課題として「条例の体系化」を取り上げる。

条例の体系化とは、各自治体において制定されている条例、規則等の法規について、当該自治体の法規全体の中でのそれぞれの位置付けを明確化し、体系的に整理することといえるが、ここではこうした整理の必要性及びその具体的なイメージについて検討する。

#### ア 条例の体系化の必要性

分権時代の自治体行政においては、独自の政策展開による地域経営が求められており、その際、「政策の総合化」が大きな課題となっている。政策の実現手段としての法務の観点からみると、各自治体の政策を体系付けた「計画」と、その計画の内容や計画づくりの方法を具体化し、実現する仕組みとしての「条例」が相互に整合した形で両者を総合的に位置付けていくことが必要といえる。

そうした状況を受けて、昨今、政策を導く理念・基本原則・施策の体系を分か

<sup>31</sup> なお、行政手続法第 5 条に規定されている「審査基準」は、「行政上特別の支障があるときを除き、・・・公にしておかなければならない」（同法同条第 3 項）ものとされている。

りやすく表現し、地域の特性を踏まえた横断的、総合的な基本条例を中心とし、その下に政策分野ごとの基本条例を位置付け、自治体の法体系を整序する「条例の体系化」が、法務に関して先進的に取り組んでいる自治体、特に市町村においていわれるようになってきた。

一方、都道府県においても、自治基本条例の検討や、福祉、環境、まちづくりなどの分野で基本条例の制定の動きもみられるが、条例の数が膨大であり、その大半が法令に基づく条例である都道府県の法務においては、条例の全体を一つのピラミッド型に構成するような体系化を実質的な意味で行うのは困難といえる。

しかしながら、本章第2節の「自治体法務のプロセス」でみたとおり、現状のプロセスにおいては、条例制定の検討は原課の判断に委ねられているところが大きく、全庁的な視点を持った検討には至りにくい状況にある。そのため、条例をつくるに当たっては、個々の課題に対して対処療法的に対応するという状況に陥りがちである。

また、都道府県において、独自の地域経営が求められている状況をかんがみると、設定される課題も個別の行政分野を越えた総合的な取組が求められることとなる。そうすると、今後求められる条例についても、分野横断的な条例や、総合条例等が必要となってくると思われる。

こうした点を踏まえると、都道府県においても法体系の全容を再度見直し、それぞれの条例の位置付けを明確にした上で、新たに条例の制定が検討される場合においては、当該条例の法体系における整合等を確認しながら制定の必要性を検討するという作業が必要であるものと考えられる。

## イ 想定される条例の体系化イメージ

自治体における条例の有り様としては、以下のようなパターンが想定できる。

### 現状（個別条例型）

個々の課題・目的に対応した個別の条例を制定している形であり、自治体における従来からの姿はこれに当てはまるものと思われる。

これについては、状況の変化や新たな課題等に即応しやすく、庁内調整も比較的少なく済むという面がある一方、他の条例との関連性が不明確になりやすく、重複する内容を含んでいる可能性もあるなどの問題点がある。

また、住民からみた場合に、当該自治体における政策上の位置付けが見えづらくなるおそれもある。

### ピラミッド型

自治基本条例（又はまちづくり基本条例）を制定し、その中で条例体系も明確にした上で、その下に分野別基本条例、更に分野別個別条例をぶら下げた条例体系を作り上げる形である。

この場合、総合計画における政策体系との整合が図りやすく、住民にとって条例相互間の関係性が見えやすいという面がある。

一方で、政策体系が大きく変化した場合（例えば、首長の交代）においては、法務体系そのものも大きく変える必要が生じることとなる。また、条例間の関係性が強くなることから、一つの条例の改正が他の条例に対しても様々な形で影響を与える可能性がある。

#### 「分野別基本条例 - 分野別個別条例」型

の体系化までには至らないが、いくつかの分野別の基本条例の下に関連する個別条例がぶら下がるという形である。

メリット・デメリットともに、 とほぼ同様であるが、自治基本条例等の制定を待つことなく、分野ごとに体系化していくことが可能となる。

#### プロジェクト型

複数の分野に関連する課題について、分野を越えて横断的に対応するため、プロジェクト的に一本化した総合条例を制定した上で、関係する個別の条例をぶら下げるといった形である。こうした条例化は、総合計画に位置付けられた施策体系に併せて制定されるような場合が想定され、政策目的と整合した形であることから、条例間の関係が明確になり、住民にとっても分かりやすいという面がある。

一方、条例制定における庁内調整が必要となることから、時間・労力等のコストがかかる可能性はある。

また、基本となる条例については、様々な内容の規定が含まれた大部の条例になることもあり得るし、逆に理念のみを規定した理念条例となることも想定される。

都道府県の法務においては、 のように全体として体系付けることは現実的ではなく、実際には、一部分で とを採用し、その他は のまま残るといった混在型になることが想定される。都道府県の法務の現実を踏まえれば、必ずしもどのパターンがよいということではなく、それぞれの自治体の政策の方向性や自治体の置かれた状況等を踏まえ、当該自治体においてはどのような体系が望ましいかを検討することが必要である。

なお、こうした検討作業は、後述する自治基本条例の制定の検討と併せて行われるのが望ましく、自治基本条例においても、条例の体系化に係る基本的な考え方を規定しておくべきであろう。また、条例の体系化は、むしろ個別条例の総合化<sup>32</sup>と相互調整を図ることも必要である。こうしたことを踏まえると、実際には、このような作業をすぐに実施することは困難であることが予想される。

一方で、現状のままでは個々の条例の相互関係や政策体系との関係が見えず、個々の条例の必要性等に関しても判断できないおそれがあることから、住民に対するアカウントビリティの観点に立った場合、好ましい状態とはいえないのも確

<sup>32</sup> 例えば、個別条例の共通部分を抜き出して「通則条例」を制定し、分野別の法典化を図ること。

かである。

そこで、体系化に向けた当面の対応として、次のようなイメージを併せて提示してみる。

#### 総合計画体系に基づく体系化

前述したピラミッド型については、分野別基本条例の制定が必要となるが、そこまでの対応に至らない場合においても、個々の条例を自治体の政策体系に当てはめてみるという作業を行うことは有効と考える。具体的には、総合計画の基本計画及び実施計画に既存の条例を当てはめて、それぞれの条例間の関連性を把握するという作業を行うことが想定される。

これにより、総合計画における政策体系との整合が確認することができ、住民からみても条例相互間の関係性がわかりやすくなると考えられる。

政策の実現化の手段として条例を活用するという観点を取り入れた新しい法務に移行していく過程としては、こうした作業が必要になるものとする。

#### ウ 条例の体系化に向けた当面の作業について

条例の体系化に向けた当面の作業イメージをイにおいて提示したが、こうした作業は法務担当課が主体となって、条例を所管する原課とともに実施されることが想定される。もちろん、実際の作業に当たっては、所管する原課の判断が重要となるが、庁内統一的な整理を実施するという意味においては、法務担当課が主導的に実施する必要がある。

また、作業の時期については、総合計画の策定時や、ローリングの時期に併せて実施するのが有効であるとする。

この作業においては、個々の条例が当該自治体の政策体系のどこに位置付けられるかを明確にするだけでなく、条例間の相互関係を整理しておく必要がある。また、政策体系の中で、不足している条例はないか、逆に重なっている部分はないかといった面から、現状を点検するということも、今後の法務のマネジメントの観点からは非常に有効な作業であるといえる。

#### エ 条例の体系化と自治基本条例

現在、多くの自治体において「自治基本条例」が制定され、あるいは制定の検討がなされている。この自治基本条例制定の今日的意味としてはいくつかの理由が考えられるが、その一つとして、自治体の法体系を整序する必要性の高まりということが挙げられる<sup>33</sup>。

分権改革によって、今後それぞれの自治体においては、「自己決定・自己責任」の理念の下、行政・議会・住民が一体となった自治体運営を行っていく必要がある。そうした中で、地域独自の政策を実現するためのツールとして条例が活用さ

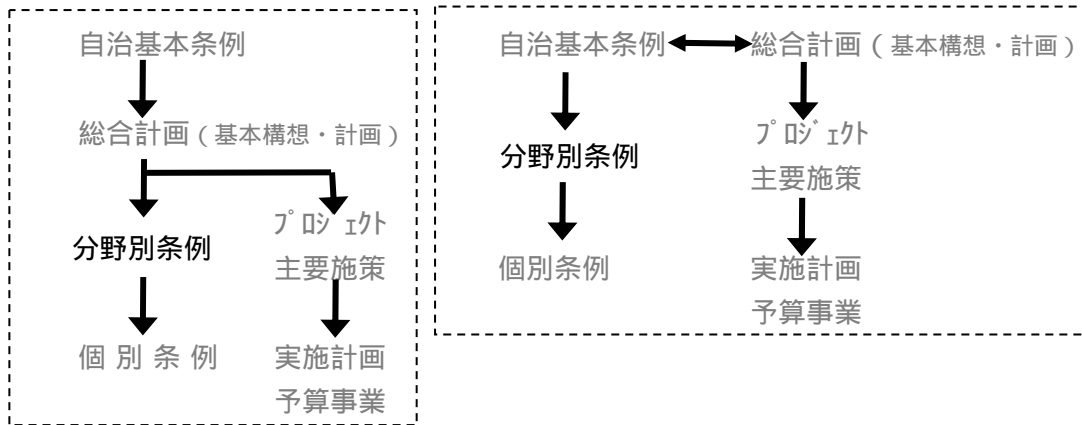
<sup>33</sup> 山口道昭「自治基本条例 - 自治体法の体系化」(政策法務研究会編『政策法務の理論と実践』第一法規、2003年、802頁)。

なお、以下の記述は、このほか同『政策法務入門』(信山社、2002年)の記述を参考としている。

れることが期待されるが、こうした条例の当該自治体における位置付けを住民に対しても分かりやすく示すことが求められる。そこで、自治基本条例を「自治体の憲法」と位置付けるとともに、その中でこうした自治体の条例体系を整理しておくという方法が有効である、との認識が自治体の中に浸透してきた結果と考えるのである。

この自治基本条例の制定によって、自治体の政策は、自治基本条例・分野別基本条例・個別条例という体系化が目指されることとなり、政策を導く理念・基本原則・施策の体系を条例という形でも明確に示すこととなる。また、自治基本条例において、総合計画を位置付けることにより、政策と法務の融合も図れることにつながり、効率的な政策展開を可能とすることとなる<sup>34</sup>。

なお、その際の自治基本条例と総合計画の関係は、次のような位置付けになることが想定される。



は、自治基本条例に盛り込まれた理念や基本的考え方を具体化する形で総合計画の基本構想・計画が作られ、それに沿う形で条例分野では分野別条例（分野別基本条例）、個別条例が、計画分野ではそれに対応する形でプロジェクト・主要施策、実施計画・予算事業が体系付けられるものである。

一方、は、総合計画における基本構想・計画が自治基本条例に反映され、条例分野、事業分野で相互に関連して体系化が行われることを想定している。大部分の自治体において、すでに総合計画が策定されている現状から見ると、の関係のほうがより現実的な関係と考えられる。ただし、この場合には、条例分野と計画分野とがうまく関連付けられないと、重複あるいは矛盾、無関係の二つの体系が並立することもあり得る。

いずれの場合であっても、自治基本条例の制定を目指すことで、自治体政策の条例化を促進することにつなげたいとの意識がはたらいっているといえる。

もちろん、自治基本条例の制定は、この「条例の体系化」だけを目指したものではないが、自治基本条例の制定を検討するに当たっては、こうした制定の意義についても十分留意する必要があると同時に、今後、自治体が条例を政策実現の

<sup>34</sup> 福土明「自治基本条例と総合計画」(『フロンティア 180』38号、北海道町村会)の記述を参考とした。

ツールとして活用することを目指した新たな法務へと変革していく過程においては、自治基本条例の制定の必要性を改めて検討することが求められるであろう。

## (2) 条例活用指針の策定

次に、二つ目の課題として「条例活用指針の策定」を取り上げる。

分権改革に伴って拡大された条例制定権をいかし、条例を政策の実現手段として積極的に活用しようという自治体においては、どのような事項を条例化していくかという観点から条例制定に当たっての基本的な考え方、制定の基準等を整理し、指針等の形で公表している。(54頁参照)

そこで、ここでは、こうした指針の必要性を確認するとともに、想定される指針のイメージを提示する。

### ア 条例活用指針の必要性

「条例活用指針」の必要性については、次の二つの観点から整理することができる。

#### 住民へのアカウンタビリティの観点からの要請

分権改革により、自治体は従前にも増して、政策の形成主体及びその執行主体として独自の政策に取り組む必要があり、その際には、「自己決定・自己責任」が求められる。また、分権型の自治体行政へと変革は、住民合意の下に行政と住民が一体となって展開されるべきである。そのためには、政策を具体化する手段として、住民に透明なプロセスを経て住民意思を法的な形でルール化する条例を活用していくことが重要といえる。

こうした自治体としての政策を具体化するための条例制定権の活用については、自己決定・自己責任の明確化や公正の確保・透明性の向上、説明責任等の面から、その基本的な考え方や留意事項を明らかにすることが求められる。

そこで、どのような事項をどのような方針に基づいて条例化するのかを住民に対して明示するために、自治体における条例化の原則、指針をつくる必要がある。

#### 庁内における条例制定に係る意志統一の必要性と意識喚起

今後、自治体の法務を新たな姿へと変革していくに当たっては、分権改革に伴って拡大された条例制定権を前述したとおり、条例制定に至る立案のプロセスや評価のプロセスの中で、原課のみの判断に委ねることなく、法務担当課や企画担当課等が原課と連携して、様々な場面で検討を進めていくことが求められる。このような庁内における検討に当たっては、あらかじめ条例制定に係る考え方・基準の統一化を図るとともに、統一された考え方に沿った検討がなされる必要がある。

こうした考え方が庁内に示され、組織のみならず職員一人ひとりに浸透していくことによって、原課の担当職員の日々の執行における課題認識につながっ



たり、原課における要綱等の適正な管理につながっていくこととなる。このような意識喚起は、結果として、各職員の法務能力の向上にも資することとなる。

また、今後「条例の体系化」を目指していく場合には、その目標とする姿を職員に対して明らかにする意味でも、条例化の方針を庁内に明示することが必要となる。

以上のとおり、「条例活用指針」(以下「指針」という。)の策定は、自治体における新たな法務の基本的な要素となるものである。

#### イ 条例活用指針の策定状況

第2章において取り上げた「都道府県の法務に関する調査」の結果によると、指針を策定していると回答した団体は8団体で、全体の17%であり、検討中が1団体であった(アンケート調査後の平成17年1月に既に策定されている。)<sup>35</sup>。

この9団体のうち、7団体において政策法務担当が設置されている。この結果をみると、政策法務的な取組が進んでいる自治体において、条例の積極的な活用を目指してこうした指針を設置していることがうかがえる。

参考までに、アンケート調査に加えてヒアリングを実施した埼玉県、千葉県  
指針の概要を次に整理する。

#### (参考) 埼玉県・千葉県の取組

	埼玉県
名称	条例の活用に関する基本的指針
施行	平成14年1月29日
規定内容	条例の意義 条例に規定すべき事項 規則への委任における留意事項 行政指導の指針としての要綱との関係 市町村との役割分担の検討
条例事項	1 権利義務規制事項(地方自治法第14条第2項) 2 法令による委任事項 3 自治体の自己決定・自己責任、公正の確保・透明性の向上といった視点から、県にとって重要な事項で次に掲げるもの (1) 地域の政策決定主体としての「県」として、意思決定・方向付けが求められる事項 ア 総合的な行政の推進 イ 特定分野における県の基本的な施策や方向を明確にするもの (2) 県民の県政への参加を促進する事項 (3) 県民の権利・利益にかかわるなど県民に何らかの影響を与える事項(権利義務規制事項を除く。)で、その実施において公正・透明性の確保や不服審査等による救済を図ることが求められるもの

<sup>35</sup> 本文54頁参照。なお、本調査において、指針に関する厳密な定義をしなかったため、「指針がある」と回答のあったものの中には「法規事務の手引き」や「条例等に係る役所ことば見直し基準」等も含まれており、ここで想定している指針より広めの概念となっている。したがって、この数字については、厳密なものではなく、目安としてとらえる必要がある。

	千葉県
名称	条例等の整備方針
施行	平成 17 年 1 月 1 日
規定内容	条例事項 規則事項
条例事項	<p>・条例の整備が必要な事項を、次の6つの類型に整理している。</p> <p>事前協議制タイプ 従来、機関委任事務を背景として開発指導要綱のように各種の法規制に先立って事前協議を課してきたもの。 事前協議を義務付けるのであれば、権利制限を伴う規制的措置として条例化が必要となる。</p> <p>許可制タイプ、届出制タイプ 規則等で許可制・届出制を創設しているもの</p> <p>承認・認可・認定タイプ 規則等で承認・認可・認定制を創設しているもの</p> <p>基準タイプ 法にない許認可等の要件を規則等で創設しているもの</p> <p>形式的行政処分タイプ 事実行為が実体であるなど権利義務事項ではないが、申請に対する処分という形式に着目して、条例化すべきものと整理されるもの</p> <p>・条例事項としては次の二つを挙げている。</p> <p>(1) 必須条例化事項（条例で規定しなければならない事項） ア 法第 14 条第 2 項に規定する「義務を課し、又は権利を制限する」事項 上記 ~ タイプ イ その他法律の中で「条例の定めるところにより」など、条例によることが明示されている事項</p> <p>(2) 任意条例化事項（条例で規定することとする事項） 県民本位の行政を推進していく観点から、県全体の事務執行根拠の統一性及び法規範上の一覧性の確保並びに県民の権利の保護を図るため、法第 14 条第 1 項を根拠に、次に掲げる事項に該当する場合は、条例で規定することとする。 ア 2 (2)ウ（規則に根拠を持たず、法規性のない要綱により行っているもの又はサービスの給付に関する作為を求める事項。本指針上、規則で規定することとする事項に整理されている。）の場合を除き、権利義務事項には当たらないが、県民に手続、負担その他の一定の作為を求める事項 上記 タイプ</p>

#### ウ 条例活用指針の内容

これまで検討してきたように、実質的な法体系のマネジメントの観点から条例を積極的に活用することは、地方分権改革以降の自治体の当然あるべき姿といえる。

そこで、これまでの検討を踏まえて、自治体における条例活用の方向を指針という形で示す場合の内容を検討する。

なお、検討に当たっては、条例等の整備、活用に取り組んでいる埼玉県、千葉県、香川県、高知県、熊本県を参考にさせていただいた。

(ア) 条例活用指針の基本的な考え方

条例活用指針は、

特定の行政課題に対応するために、新たに条例を制定する場合

特定の行政課題に対応するための方策として、条例、規則、要綱等（要綱という名称のもののほかマニュアル、通知等行政事務の規範となるものを含む。）のうち、どの方式をとることが適当かを判断する場合

条例以外の法形式である規則や実質的に相手方に作為、不作為を要求するような指導要綱などを条例化、規則化する場合

に機能するものとするのが適当と考えられる。

基本的に条例活用指針は、地方分権改革の中で拡大された条例制定権を活用して「自己決定・自己責任」の下で、自治体の意思を明確に示すことができ、他と比べて拘束力が強く、公平性・透明性に優れ、県民への説明責任や県民参加が徹底されるという特徴を持った条例の活用を進めるという立場に立ちつつ、行政課題に柔軟にかつ即応して対応できるという条例以外の手法との比較考量ができるものとするという考え方で、各自治体の立法の状況を踏まえて検討されるべきであろう。

(イ) 条例等の規定事項の整理

条例活用指針を検討する場合にあっては、どのような場合に条例等を制定することができるのか、言い換えれば、それぞれにおいて規定されるべき事項は何かを理解しておく必要があることから、その点について整理する。

a 条例規定事項の整理

基本的に、自治体の処理する事務（自治事務及び法定受託事務の両方を含む。）については、条例制定が可能であるが、法令により条例制定が義務付けられているものもあることから、条例制定が義務付けられるかどうかという視点で整理すると、次のように整理することができる。

なお、参考までに地方自治法における条例制定事項をまとめたものを一覧として示す。

表 地方自治法における条例制定事項一覧（都道府県に係るものに限る。）

	条 項		目	内 容	
	条	項 号		義務	任意
1	4	1	都道府県の事務所の位置の定め又は変更に係る事項		
2	4の2	1	都道府県の休日に関する定めに係る事項		
3	8	1	4 市となるべき要件に関し、都市施設その他の都市の要件に関する事項		
4	8	2	町となるべき要件に関する事項		
5	14	1	都道府県の処理する事務に関し、条例を制定すること		
6	14	2	都道府県の処理する事務に関し、住民に義務を課し、又は権利を制限すること		
7	14	3	条例違反者に対し、懲役若しくは禁固(2年以下)、罰金、拘留、科料若しくは没収の刑(100万円以下)、過料(5万円以下)の規定を設けること		
8	16	4	制定された条例の長の署名、施行期日の特例その他公布に関し必要な事項		
9	90		都道府県の議会の議員の定数に関すること		
10	96	1	5 政令で定める基準にしたがい契約を締結する際の種類及び金額を定めること		
11	96	1	6 議会の議決によらない財産を交換し、出資の目的とし、支払い手段として使用し、適正な対価無くして譲渡する要件を定めること		
12	96	1	8 政令で定める基準にしたがい財産を取得又は処分する際の種類及び金額を定めること		
13	96	1	10 議会の議決によらない権利放棄要件を定めること		
14	96	2	議会の議決に付すべき事件を定めること		
15	100	13	政務調査費の交付に関すること		
16	100	13	上記の場合の交付対象、額及び交付の方法に関すること		
17	100	14	政務調査費の交付を受けた場合の収支報告に関すること		
18	102	2	定例会の回数を定めること		
19	109	1	常任委員会を設置すること		
20	109	2	常任委員会を設置した場合に委員の任期に関し特別の定めをすること		
21	109の2	1	議会運営委員会を設置すること		
22	110	1	特別委員会を設置すること		
23	111		委員会を設置した場合に必要な事項を定めること		
24	138の4	3	執行機関の附属機関として自治紛争処理委員会、審査会、審議会、調査会その他の調停、審査、諮問又は調査のための機関を置くこと(第202条第3項第1号)		
25	155	1	都道府県の支庁又は地方事務所を設置すること		
26	155	2	上記の場合に支庁又は地方事務所の位置、名称及び所管区域を定めること		
27	156	1	保健所、警察署その他の行政機関を設けること		
28	156	2	上記の場合に行政機関の位置、名称及び所管区域を定めること		
29	158	1	知事の権限に属する事務を処理するための直近下位の必要な内部組織の設置及び分掌事務を定めること		
30	161	1	副知事を置かないとすること		
31	161	2	副知事の定数を増加すること		
32	168	3	副出納長を置くこと		
33	168	4	上記の場合に定数を定めること		
34	172	3	職員の定数を定めること		
35	191	2	選挙管理委員会の書記長、書記その他の常勤職員の定数を定めること		
36	200	6	監査事務局の事務局長、書記その他の常勤職員の定数を定めること		
37	202		監査委員に関し必要な事項を定めること		
38	203	2	短時間勤務職員を除く非常勤職員の報酬の支給について特別の定めをすること		
39	203	3	議会の議員に期末手当を支給すること		
40	203	4	上記の場合の交付対象、額及び交付の方法に関すること		
41	203	5	議会の議員、委員会の委員、非常勤の監査委員その他の委員、自治紛争処理委員、審査会、審議会及び調査会等の委員その他の構成員、専門委員、投票管理者、開票管理者、選挙長、投票立会人、開票立会人及び選挙立会人その他普通地方公共団体の非常勤の職員(短時間勤務職員を除く。)に対する報酬、費用弁償及び期末手当の額並びに支給方法を定めること		

	条 項		項 目	内 容	
	条	項 号		義務	任意
42	204	2	普通地方公共団体の長及びその補助機関たる常勤の職員、委員会の常勤の委員、常勤の監査委員、議会の事務局長又は書記長、書記その他の常勤の職員、委員会の事務局長若しくは書記長、委員の事務局長又は委員会若しくは委員の事務を補助する書記その他の常勤の職員その他普通地方公共団体の常勤の職員並びに短時間勤務職員に対し、扶養手当、調整手当、住居手当、初任給調整手当、通勤手当、単身赴任手当、特殊勤務手当、特勤勤務手当(これに準ずる手当を含む。)、へき地手当(これに準ずる手当を含む。)、時間外勤務手当、宿日直手当、管理職員特別勤務手当、夜間勤務手当、休日勤務手当、管理職手当、期末手当、勤勉手当、期末特別手当、寒冷地手当、特定任期付職員業績手当、任期付研究員業績手当、義務教育等教員特別手当、定時制通信教育手当、産業教育手当、農林漁業改良普及手当、災害派遣手当(武力攻撃災害等派遣手当を含む。 )又は退職手当を支給すること		
43	204	3	普通地方公共団体の長及びその補助機関たる常勤の職員、委員会の常勤の委員、常勤の監査委員、議会の事務局長又は書記長、書記その他の常勤の職員、委員会の事務局長若しくは書記長、委員の事務局長又は委員会若しくは委員の事務を補助する書記その他の常勤の職員その他普通地方公共団体の常勤の職員並びに短時間勤務職員に対し、給料、手当及び旅費の額並びにその支給方法を定めること		
44	207		第七十四条の三第三項及び第百条第一項の規定により出頭した選挙人その他の関係人、第百九条第五項、第百九条の二第四項及び第百十条第四項の規定により出頭した参考人、第百九十九条第八項の規定により出頭した関係人、第二百五十一条の二第九項の規定により出頭した当事者及び関係人並びに第百九条第四項、第百九条の二第四項及び第百十条第四項の規定による公聴会に参加した者の要した実費の弁償に関すること		
45	209	2	特別会計を設置すること		
46	218	4	特別会計のうちその事業の経費を主として当該事業の経営に伴う収入をもつて充てるもので業務量の増加により業務のため直接必要な経費に不足を生じたときは、当該業務量の増加により増加する収入に相当する金額を当該経費(政令で定める経費を除く。)に使用することができる会計を定めること		
47	228	1	分担金、使用料、加入金及び手数料に関する事項		
48	228	2	分担金、使用料、加入金及び手数料に関する事項に5万円以下の過料の規定を設けること		
49	228	3	詐欺その他不正の行為により、分担金、使用料、加入金又は手数料の徴収を免れた者についてその徴収を免れた金額の五倍に相当する金額(当該五倍に相当する金額が五万円を超えないときは、五万円とする。)以下の過料を科する規定を設けること		
50	231の2	1	使用料及び手数料の徴収について証紙による収入の方法によること		
51	231の3	2	分担金、使用料、加入金、手数料及び過料その他の普通地方公共団体の歳入を納期限までに納付しない者に対し、期限を指定して督促した場合に手数料及び延滞金を徴収すること		
52	233の2		各会計年度において決算剰金が生じた場合に議会の議決によらないで剰金の全部又は一部を翌年度に繰り越さないで基金に編入すること		
53	241	1	特定目的のために財産を維持し、資金を積み立て又は定額の資金を運用するための基金を設置すること		
54	241	8	基金を設置した場合に基金の管理及び処分に関し必要な事項を定めること		
55	243の3	1	財政状況の公表等に関すること		
56	244の2	1	法律又はこれに基づく政令に特別の定めがある場合のほか公の施設の設置及びその管理に関する事項を定めること		
57	244の2	3	公の施設を指定管理者に管理させること		
58	244の2	4	指定管理者の指定の手續、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項を定めること		
59	244の2	9	指定管理者が利用料金の定めを行うこと		
60	252の17の2		知事の権限に属する事務の一部を市町村が処理することとすること		

	条 項		目	内 容	
	条	項 号		義務	任意
61	252の 37	4	包括外部監査対象団体が第九十九条第七項に規定する財政的援助を与えているもの出納その他の事務の執行で当該財政的援助に係るもの、当該包括外部監査対象団体が出資しているもので同項の政令で定めるもの出納その他の事務の執行で当該出資に係るもの、当該包括外部監査対象団体が借入金の元金若しくは利子の支払を保証しているもの出納その他の事務の執行で当該保証に係るもの、当該包括外部監査対象団体が受益権を有する信託で同項の政令で定めるもの受託者の出納その他の事務の執行で当該信託に係るもの又は当該包括外部監査対象団体が第二百四十四条の二第三項の規定に基づき公の施設の管理を行わせているもの出納その他の事務の執行で当該管理の業務に係るものについて、包括外部監査人が必要であると認めるときは監査することができることを定めること		
62	252の 39	1	第七十五条第一項の請求に係る監査について、監査委員の監査に代えて契約に基づく監査によることができることを定めること		
63	252の 40	1	第九十八条第二項の請求に係る監査について監査委員の監査に代えて契約に基づく監査によることができることを定めること		
64	252の 41	1	第九十九条第六項の要求に係る監査について、監査委員の監査に代えて契約に基づく監査によることができることを定めること		
65	252の 43	1	第二百四十二条第一項の請求に係る監査について監査委員の監査に代えて契約に基づく監査によることができることを定めること		
66	291の2	2	執行機関の権限に属する事務のうち都道府県の加入しない広域連合の事務に関連するものを、条例の定めるところにより、当該広域連合が処理することとすること		
67	295		財産区の財産又は公の施設に関し必要であると認めるときに財産区の議会又は総会を設けて財産区に関し市町村又は特別区の議会の議決すべき事項を議決させること		
68	296	1	第二百九十五条の条例中に財産区の議会の議員の定数、任期、選挙権、被選挙権及び選挙人名簿に関する事項、財産区の総会の組織に関する事項を規定すること		

内容の欄中、「義務」は法で「定めなければならない」となっているもの、任意は「定めることができる」となっているもの

(a) 義務的に条例制定が必要となる場合

法令に特別の定めがある場合のほか、地方自治体が独自に権利を制限し、義務を課す場合（地方自治法第14条第2項）

地方自治法や個別の法令により条例制定が義務付けられる場合

(b) 任意に条例制定を行う場合

地方自治法や個別の法令の委任により任意に条例が制定できる場合

自治体の処理する事務（自治事務及び法定受託事務の両方を含む。）について独自条例、自主条例を制定

- （例） ・ 政策決定主体としての行政の意思決定・方向を明らかにする場合  
 ・ 県民の権利・利益など県民生活に何らかの影響を与える場合  
 ・ 県民の県政への参加を促進する場合

b 規則規定事項の整理

基本的に次のような場合に規則を制定することができる。

地方自治体の長の権限に属する事項で条例事項とされていない事項を規定する場合

地方自治法又は個別の法令により規則事項とされているものを規定する場合

条例の条項により規則事項とされたものについて規定する場合

c 要綱等の規定事項の整理

基本的に要綱は法令上の根拠はなく、行政事務を執行する際の行政内部の行為規範（事務取扱基準）として定められるものであり、権利義務に関する定めとしての性格はなく、法的強制力や法的効果を伴わないものとされている。これに加え、法令や条例、規則で認められた権限に基づき定める基準（例：公共施設の占用許可基準等）を加えると、地方自治体内部で膨大な数が制定されており、その性格は多様であるが、次のように分類することができる。

- 指導基準 地方公共団体の機関がその任務又は所掌する事務の範囲内において一定の行政目的を達成するために特定の者に一体の作為又は不作為を求める内容を記載したもの
- 審査基準 法令、条例、規則に基づく申請により求められた許認可等の判断を行うに際して、法令又は条例及び規則の解釈基準や裁量の範囲を記載したもの
- 給付基準 補助金、交付金、貸付金の交付の根拠、対象、その事務の取扱いについて記載したもの
- 設置基準 外部の参考意見を聴取等するための私的諮問機関に係る根拠、組織、所管事項について記載したものや、各種制度の設置、細則等を記載したもの
- その他の基準 その他、行政事務を執行していく上での事務の取扱いについて記載したもの

(ウ) 地域の政策形成、実施主体としての条例等の活用の方向

条例制定権を活用して「自己決定・自己責任」の下で、条例の活用を進めるという立場から、条例、規則、要綱等の今後の活用の方向を検討する。

a 条例活用の方向

条例は、住民により直接選挙された議員により構成される議会の審議を経て成立する自治立法であり、地方分権改革により拡充された条例制定権を活用した政策形成、地域のルールに法的根拠を付与することが求められている現在においては、積極的に活用する方向で検討すべきである。

なお、条例活用においては次の点にも留意する必要がある。

条例案の検討に当たっては、立法を行うための社会、経済情勢の分析、課題の整理を行い、法的な問題を整理しておく、特に、条例制定の必要性、条例の立法趣旨について十分な検討を行うこと

条例案の検討に当たっては、条例施行後の施行状況の把握を行い、見直しを行うなど定期的な見直しについて検討するとともに、条例の内容によっては時限立法による手法も検討すること

条例案の検討に当たっては、制定手続における透明性の確保、住民意見反映、住民参加の促進の仕組みを検討すること

条例案の検討に際し、規則への委任を行う場合にあつては、条例において規定すべき事項との関係を整理し、条例でも規則でも規定可能な項目は条例によることを原則とし、委任事項を限定する（白紙委任を行わない。）

こと

b 規則活用の方向

規則は、地方自治体の長が決定する「法」であり、条例が有する機能の一部の機能（自治体の意思を明確に示すことができ、他と比べて拘束力が強い）を果たすことができる。加えて、議会の審議を経ないことから、条例よりも行政課題に柔軟にかつ即応して対応できるという利点もあることから、これらの点を踏まえて活用を検討すべきである。

なお、規則の活用については、次の点にも留意する必要がある。

規則の検討に当たっては、条例事項がないか、条例でも規則でも規定可能な事項は条例によることを原則とすること

規則の検討に当たっては、基となる条例との関係で委任の範囲を越えていないか検討すること

c 要綱等の活用の方向

要綱等は、何の法的効果も有しない反面、議会の審議を得ないという点、分掌事務の範囲内で内部組織及び地方事務所等の長の判断により自由に制定可能な点で、行政課題に柔軟にかつ迅速に対応ができることから重用されてきた。しかし、その制定過程において法規担当の審査がなく、その内容の正当性が評価されない（真に要綱事項であるかどうかの審査がない）こと、条例、規則のように体系的な管理がされていないこと、さらに行政内部の事務処理だけで制定されることから透明性・公平性が保障されないといった問題がある。

したがって、次に掲げるように制定される要綱等の性格に応じて、活用は限定的になされる方向で検討すべきである。

指導基準

指導基準は、行政需要への対応として、条例を補完する手段として、相手方の任意の協力により行政目的を実現することが適当な場合、新たな施策を試行的に実施する場合、一時的・緊急的な対応が必要な場合など限定的なケースに限って活用する方向で検討する。また、制定に当たっては、できるだけ目的や内容を明確にするとともに、定期的に制定の根拠となった行政課題が存在するかを確認し、必要のない場合は見直しを図ること、透明性・公平性確保の観点から、制定後においては広く公開するといった対応を図る必要がある（行政手続法第 36 条<sup>36</sup>参照）とともに、可能な限り制定前の案を事前に公表し、意見集約を図るといった対応も求められる。

さらに、要綱制定の効果を検証し、指導内容が一般化したと判断した場合には、速やかな条例化（又は規則化）を検討することが必要である。

審査基準

審査基準は、許認可等の判断に基準となるもので、条例や規則の許認可等の事務の水準を保ち、円滑に運用する観点からは必要なものであるが、客観性を確保する観点から、制定後の運用状況はどうか、社会、経済情勢

<sup>36</sup> 神奈川県行政手続条例第 34 条



に変化に対応しているか、不断に見直しを行っていく必要がある。また、審査の対象となる住民のことも考え、公開が原則とされている（行政手続法第5条<sup>37</sup>参照）。さらに、審査基準の運用状況の中で、一般化したと判断できる場合にあっては、条例や規則の基準の見直しにつなげるといったフィードバックのシステムを用意しておく必要がある。

#### 給付基準

給付基準としての要綱等は、権利義務に当たらず住民等が受益する内容であることから必ずしも条例化の必要はないとされているが、相手方に一定の期待感を持たせることになることから、公開、公表を原則とするべきと考えられる。さらに、進んで「告示」の形式をとるとか、給付の根拠となる条例の制定を行うと入った積極的な対応も検討するべきと考えられる。

#### 設置基準

私的諮問機関の設置要綱等は、その審議によっては、その後の住民生活に影響を与えることも想定されることから、要綱等を公開するとともに、その審議内容の公開にも意を用いるべきと考えられる。

また、各種制度の設置要綱等については、行政内部を規律するものについては、条例等の対応を検討する必要はなく、公開、公表の必要もないが、当該制度の内容・性質によっては住民生活に影響を与える場合も想定できることから、そうしたものについては要綱等を公開するとともに、条例化についても検討する必要があるものと考えられる。

#### その他の基準

事務基準としての要綱等は、あくまで内部を規律するものであることから、対外的な影響がないことから条例等の対応を検討する必要はないと考えられる。

### (I) 条例等の立案形式選択の検討

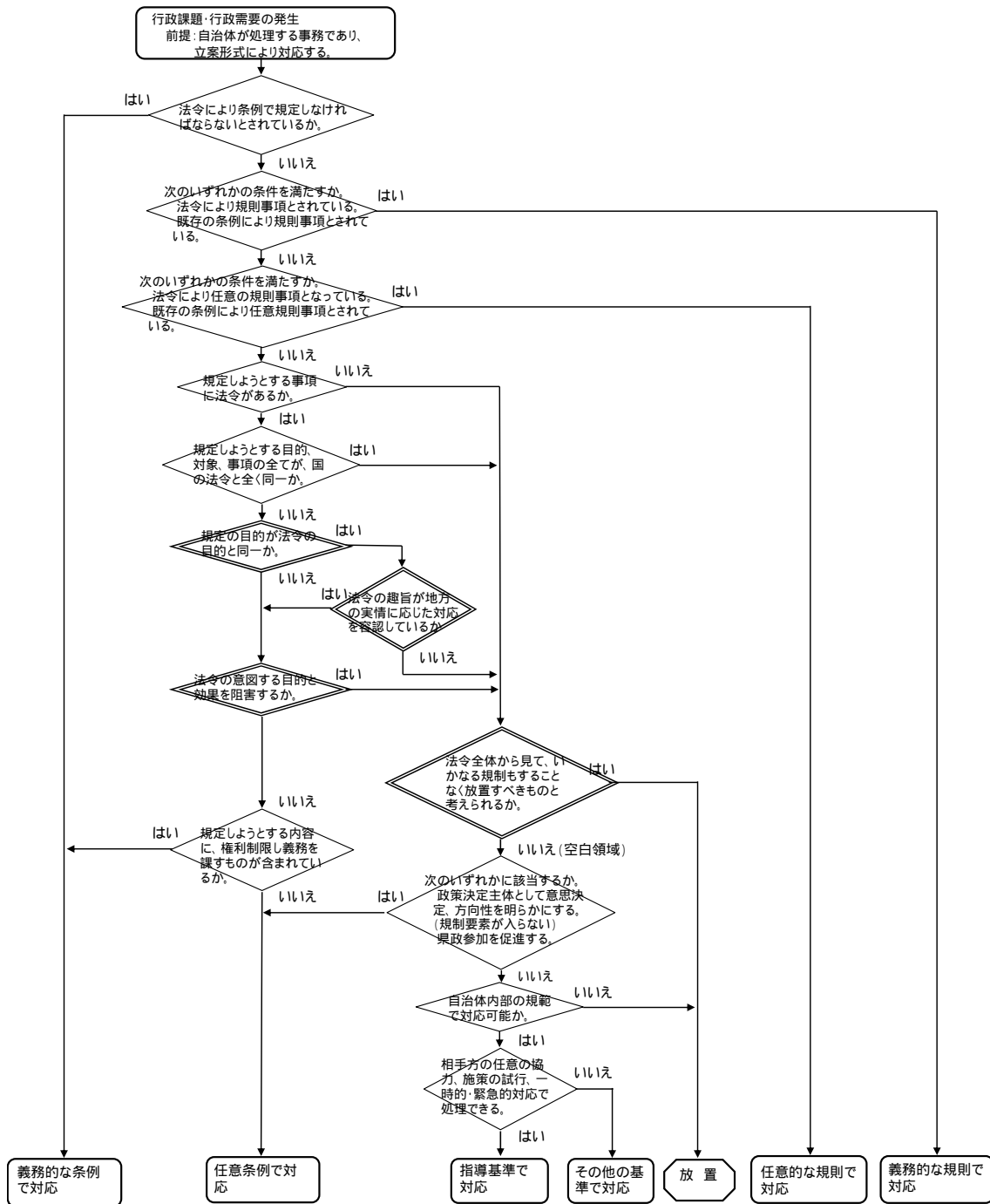
以上の整理を踏まえて、条例等の立案形式のうちどれを採用するのかを模式的に整理する。

なお、この整理に当たっては、熊本県の「条例、規則等の選択基準」を特に参考とさせていただいた。

---

<sup>37</sup> 神奈川県行政手続条例第5条

図 条例等の立案形式の選択の検討



#### 【「条例等の立案形式の選択の検討」の基本的考え方】

この「条例等の立案形式の選択の検討」にあたっては、徳島市公安条例事件（昭和 50 年 9 月 10 日）における最高裁大法廷判決における考え方を基本として整理した。しかし、この判決は、いわゆる地方分権一括法制定以前における判断であり、この考え方が、地方自治体における条例制定権が拡充された現時点においても、依然として同じと考えられるかどうかについては、地方自治体において、独自の条例制定が進められる中で明らかになるものと考えられるが、重要なことは、この検討を進める中で特に◇で示した部分の判断を、分権時代の地域における政策決定権者として、厳密に理論武装して拡大する方向で解釈する取組を続けることである。こうした取組を続けることによって、地方自治体の立案能力の向上に寄与することになると考えられる。

なお、この「条例等の立案形式の選択の検討」は、あくまで条例等立案手法を選択する場合の検討の流れを示したものであって、当然、政策実現のための手法の検討の中では予算事業化による対応やそれとの組み合わせによる対応を含めて比較考量する必要がある。

さらに、「放置」とした場合であっても、空白領域からの流れから放置とした場合には、予算事業化による対応の可能性はある。

#### エ 条例活用指針の策定に向けて

以上のように、条例活用指針の策定は、新たな法務に向けた取組として有効な要素となり得るが、こうした指針については、内容そのものはもちろんであるが、策定の検討から設置に至るまでにどのような経過を経るかという策定手続が重要であるといえる。こうした作業の中で、庁内における条例制定に係る問題意識が喚起されるとともに、策定された指針についての理解も深まり、職員に広く浸透していくものとする。また、法務担当者の役割についての認識も明確になるという効果も生まれる可能性がある。実例として、埼玉県が全庁的な条例制定の動向の把握から始まり、指針の策定、そのフォローといった一連の流れの中で、いくつかの過程を踏んでいることは参考に値する（92 頁参照）。

#### 3 法体系のマネジメントの方向

以上、法体系のマネジメントという視点で整理したが、形式的、実質的のいずれについても、理想的なマネジメントの姿に至るには、それに費やされる時間や人的・財政的成本といった面などから、様々な障害があるといえる。

しかしながら、法体系のマネジメントについては、新たな法務を支える重要な要素であるにもかかわらず、これまで自治体の中でもあまり認識されなかった領域でもある。今後、自治体においてはこうした問題意識を持った上で、現実的な対応との兼ね合いの中で、少しずつでも理想とする姿に前進していくという姿勢が求められる。

そこで、第 3 節の法制評価及びこれまでの法体系マネジメントの検討の結果として自治体における法務のマネジメント全体のイメージを示すこととする。

なお、この前提として、次の条件が満たされている必要がある。

執行されている事務事業の根拠となっている条例等が認識されていること  
法制評価及び法体系のマネジメントを行う前提として、自ら執行している事

務事業の根拠となる条例等(個別の条項を含める。)が担当者にきちんと認識されていることが必要である。このことによって、行政課題等への対応が的確に担当者に認識されることになる。

有効に機能していない条例について適切な対応がとられていること

執行法務の結果が適切に条例等の制定改廃につながっていくことを原則として法務のマネジメントを行うことを考えた場合、執行の対象とならない有効に機能していない条例等は見直しの機会を失われ、いつまでも存在し続けることになる。これは、例規を管理する立場から見ても適切な姿であるとはいえないことから、いずれかの時点でそうした条例については整理する必要がある。このことによって、その後の個別課題への対応が可能となる。

数年先までの条例化の案件とスケジュールが明らかになっていること

政策実現のための選択肢の一つに条例化があるという認識を徹底し、総合計画の策定、改定作業の中で事業の検討と併せて新規条例の制定や既存条例の改正の検討が行われ、その結果を総合計画の中にとりまとめて住民に公表されていることによって、政策的条例の進行管理が可能となる。

地域主権時代に対応した条例活用の方針が整備されていること

実質的な法体系のマネジメントのためには、地域主権時代を反映した条例等の活用の方針、行政課題に対応してどのような立案形式を選択するかという基本的な考え方が整理されている必要がある。特に、立法形式をとらない要綱をどのような場合に活用するのかということは大きな課題である。このことによって、自治体住民からの実質的な法体系への信頼が確保される。

併せて、条例等の制定を伴わない予算事業について、行政課題への対応として条例制定という手法を選択する必要性の有無を判断するに当たっても、こうした条例活用の方針が整備されていることが求められる。

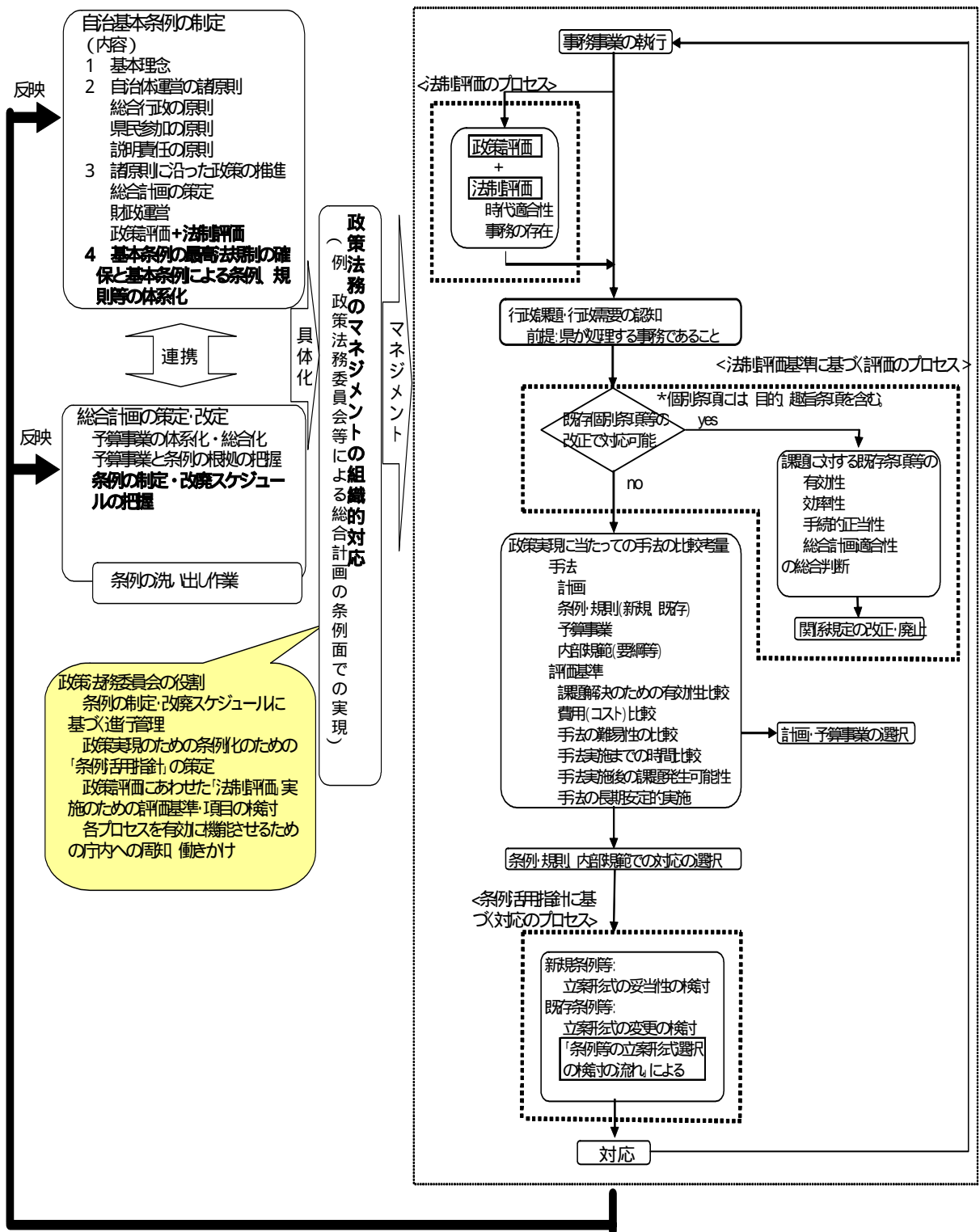
なお、整備された条例活用の方針については、 の内容とともに、総合計画の中で計画を推進するための行政運営の取組として位置付けておくことにより、より有効に機能することが想定される。

行政課題を早期に法務のプロセスにつなげる仕組みが整備されていること

行政課題を法的観点から評価し、条例等の制定改廃につなげられる仕組みが整備されることによって、条例等が有効に機能されることになる。

上記 から を支える組織、人材が確保されていること(第5節参照)

図 地方自治体における法務マネジメントのイメージ



## 第5節 自治体法務における組織改革及び人材養成

本節では、第2章における都道府県の法務の現状や、本章前節までの法務プロセス等の法務マネジメントのあり方の検討を踏まえ、法務マネジメントにおける「土台部分」の一つとして、自治体法務を遂行していくために必要とされる組織体制・組織改革の方向を探る。併せて、法務マネジメントの観点からみた法務担当職員・一般職員に必要な能力、職員研修のあり方等について検討する。

### 1 これからの自治体法務に求められる組織及び事務執行体制

本章第2節の「自治体法務におけるプロセス」の整理からわかるとおり、法務のマネジメント・サイクルを循環させるためには、原課、法務担当課、企画担当課、政策評価担当課等が連携して対応していく必要がある。したがって、今後、自治体において新たな法務への変革を目指して法務体制を整備していくに当たっては、いかに円滑な連携を図っていく体制をつくり上げていくか、という点に留意することが重要である。

そこで、ここでは、法務のマネジメント・サイクルを循環させるために必要な組織体制のあり方を検討する。

#### (1) 今後の法務担当課のあり方

##### ア プロセスから見た新たな法務担当課のあり方

分権改革後の法環境の変化に対応し、マネジメント・サイクルを循環させる新たな法務に変革していくためには、プロセスの早期の段階から様々な場面において、法務担当課がその法務的知識と経験をいかして積極的に関与するとともに、プロセス全体を通じた原課の支援体制を強化することが重要である。(114頁、図(2)参照)

第2章の「都道府県の法務に関する調査」からも、実際の都道府県の法務の現場において、条例制定過程における関わりに関し、早期の段階(条例化の検討、素案作成の段階)から法務的な検討を加える必要性が認識されている<sup>38</sup>。

しかしながら、このような段階から法制執務担当に関与させることは、業務の負担増につながり、本来の相談審査業務に支障が出ることも考慮する必要がある。

一方、こうした関与に当たって、法務担当課に求められる役割については、プロセスの過程によって異なってくると考えられ、法務プロセスにおける法制執務、政策法務、訟務の機能分化・純化を図ることによって各法務の機能が有効にはたらくと考えられる。(120頁、表(2)参照)

こうした点を踏まえると、これまでの法制執務を中心とした法務担当課の役割に加え、政策法務担当及び訴訟担当の役割を明確化することが必要といえる。例えば、日常の相談については、まず一義的には政策法務担当が受け、そのうち争訟に関わる法的助言指導が必要な案件については、訴訟担当につなげ、その他の

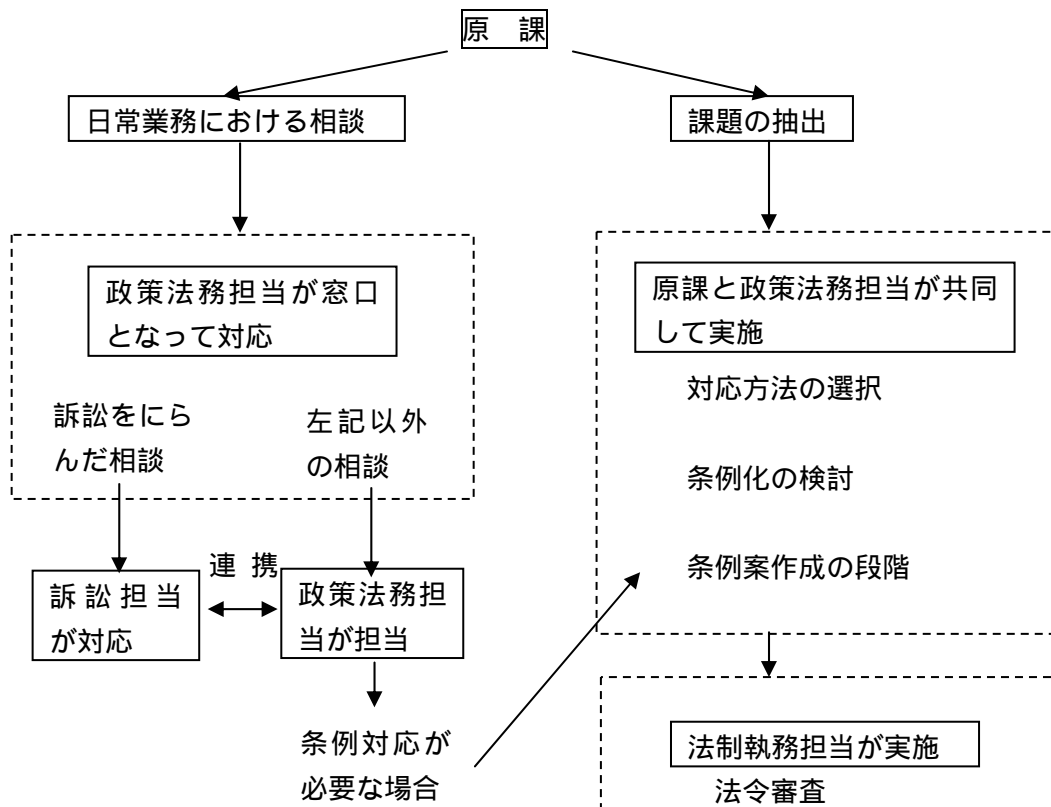
<sup>38</sup> 本文 51 頁参照。

相談については、対応方向の選択の検討から条例の素案作成乃至は条例案作成の段階までの整理・検討等、早期の対応を政策法務担当が担当し、その整理が済んだものを法制執務担当につなぎ、法制執務担当は規範性、実効性、形式的妥当性に限って審査する、といった対応が考えられる（次図「都道府県の法務組織の一つのあり方」参照。）

特に、原課における法令の解釈運用などを含めた執行業務に関する日常的な相談に対しては積極的に対応していく必要があることから、現状ではどちらかというと受身になっている実情に対し、今後、都道府県においては、条例をつくるということだけでなく、でき上がった条例や法律を法令解釈権をいかして活用し、必要があれば改正する（改正を求めていく）ということに対しても積極的な姿勢が必要という視点で見直しをしていくことが求められると考えられる。こうした点を踏まえると、日常業務としての執行の場面における原課の問題意識や課題に対して助言、支援していくことが法務担当課の重要な業務の一つになることから、それに対応する組織として、政策法務担当の役割を明確化しておくことは重要である。

以上のように、都道府県の現状と今後の独自条例の制定や法的予防措置の充実という観点からみると、法制執務、政策法務、訴訟の各担当は、それぞれ独立した組織（少なくとも係（班））を構成し、互いに連携して自治体の法務の執行に当たるべきと考えられる。

図 都道府県の法務組織の一つのあり方



## イ 政策法務担当と法制執務担当の設置の方向

条例を政策実現手段として活用しようという新たな法務においては、以上のとおり政策法務担当を法制執務担当とは切り離して設置することが想定されるが、その際の組織体制のあり方としては、以下のようなパターンが想定される<sup>39</sup>。

### 総務担当部局に設置～法務担当課内に設置

アンケート調査によると、現在、都道府県において政策法務担当を設置している22団体のすべてがこの体制をとっている。従来の法制執務を中心とする法務担当課の業務に政策法務的な要素が付加される形で設置されるという、比較的庁内において理解が得やすい体制整備の方法である。

この場合、政策法務担当と法制執務担当の連携という点では最も適しているといえる。一方で、政策法務担当が庁内の政策調整を行う企画部門にないことにより、政策の実現化という観点で薄まる可能性があること、また、同じ組織内にあることにより、両者の役割が混在化し、政策法務担当の設置の意味が見えづらくなる可能性がある。

### 総務担当部局に設置～法務担当課とは別に設置

政策法務担当が企画担当部局にないことについては、上記と同じであるが、組織を明確に分けることにより、両者の役割が に比べ鮮明になることが想定される。逆に、連携の度合いは に比べると低くなる可能性がある。

### 企画担当部局に設置

法制執務担当は総務部門に残し、政策法務担当のみを企画担当部門に設置する方法である。この体制を選択する場合には、法技術的な面は法制執務担当が総務部門の観点から担い、自治体全体の政策体系や総合計画の策定・ローリングをにらんだ条例による政策の実現化を政策法務担当が企画部門の観点から担うという面では、各組織のそれぞれの役割が明確になるため、より専門化された内容の法務となる可能性がある。

一方で、両者の連携がうまく働かない場合には、政策と法務の分離という状況は改善されないこととなる。

こうした体制のうち、どのようなパターンを取るか、その検討の視点としては、前述したとおり、当該自治体として、政策法務担当の業務に何を期待するのかということがある。

例えば、現在、法制執務担当が行っている業務のうち、主に「条例素案（骨子）

<sup>39</sup> なお、国では、財務省主計局に法規課がある。つまり、予算関係法案という形で政策法務がなされているといえる。（本県では、予算編成に当たり、予算の見積りの取扱いについて財政課長通知が出され、その中で「条例及び規則等の制定、改廃の諸準備については、予算の見積り及び審議を併せて行うこととするが、特に予算と関連するものについては関係部局、室課と協議の上、早期立案に努めるものとする。」としている。）



の作成の段階」までに審査対象となるような「政策手段としての適否」、「条例制定の必要性から見た適否」、「法令との関係から見た条例制定の可否」といった項目や原課の日常における法的助言・支援といった業務を主に担当する場合には、純粋な法制執務の前捌きとも考えられることから、総務部門にあった方がいいという考え方もあれば、政策面から強く原課に課題を投げかけ、リードしていくという部分を強調して、総務部門との連携を前提に企画部門に置くという考え方もある。

また、課題設定に対して行政として即応的に対応するといった観点も重要であり、こうした様々な面を念頭に置きつつ、それぞれの自治体においてどのような組織体制が適切であるかを検討することとなる。

なお、実際に政策法務担当を設置している千葉県、埼玉県の状態を見る限り、政策法務担当には法制執務担当の経験者が多く、法制執務能力という土台が重要であることがわかる。したがって、現実的な対応という観点からみると、総務部門に政策法務担当を設置することにより、着実な変革を目指すという方向が考えられる。

こうした組織のあり方を踏まえた法務人材の養成の流れについては、2 - (4)において後述する。

## (2) 原課と法務担当課、企画担当課等の連携と庁内横断的組織の検討

アンケート調査の結果から見ると、どういった行政課題に対して条例の制定というツールを選択するのは、ほとんどの都道府県で担当する部局・部門の原課が判断する状況にあることがうかがえた。

しかしながら、今後、それぞれの自治体が地域課題について独自の政策展開を図っていく場合、法務においても横断的、総合的な対応が求められることは前述したとおりである。こうした状況は、条例化の過程だけでなく、執行から評価の段階へと至った結果の対応についても同様である(114 頁、図(2)参照)。

そのためには、法務のプロセスのあらゆる場面において、原課と法務担当課、企画担当課、政策評価担当課等が連携していくことが必要であり、こうした必要性については、実際、政策法務担当を設置している都道府県のうち半数が政策法務担当と企画担当課が何らかの形で連携を図っているという状況からも明らかである<sup>40</sup>。

しかしながら、こうした連携を個々、個別の場面ごとに実施するというのは、日々の業務が多忙な中においては後回しにされる傾向があり、実際的な効果を生むのは難しいというのが現状である。

そこで、あらかじめ連携の場として、庁内に「政策法務委員会」などを設置し、条例化のコントロールや、執行から評価のプロセスを経て新たな課題が発見された場合への対応などを検討する組織の必要性について検討が必要と考えられる。こうした組織は、現在のところ、千葉県及び福岡県で設置されているのみであるが<sup>41</sup>、都道府県の多くには「法令審査会」等の名称の条例案に係る法令審査の段階での検

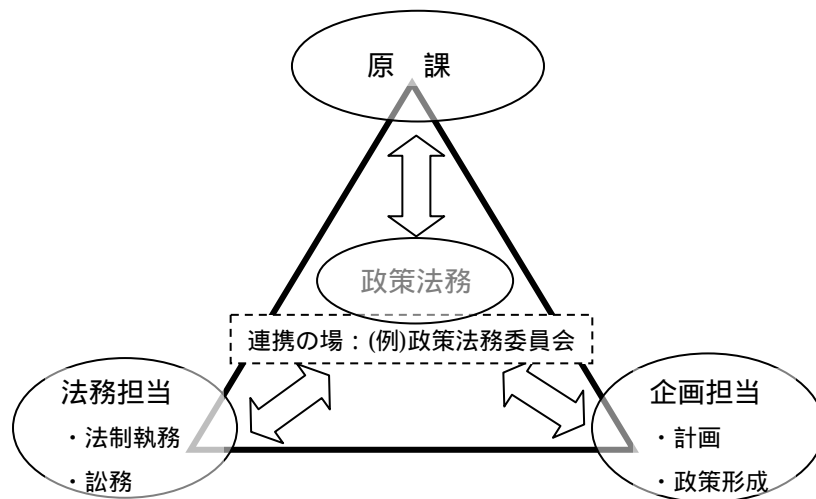
<sup>40</sup> 本文 42 頁参照。

<sup>41</sup> 本文 43 頁参照。

討の場が設置されていることから、こうした組織を法務プロセスの早期の段階から積極的に活用することも想定できるものとする。

また、政策法務委員会は、部局長級又は所属長級の職員がメンバーとなることが想定されることから、その下に担当者レベルの常設のワーキング・グループを設置したり、必要に応じてプロジェクトチームを置くなどの方法を併せて活用することにより、即応性を持たせるとともに、法務的検討の実質化を図るということも有効であろう。以下に連携のイメージを示したが、これまで個々に独立した立場であった原課、法務担当、企画（計画）担当を自治体の法務という観点から、この三者を結び付けるのが政策法務担当であり、それを全庁的にコントロールする場として、例えば「政策法務委員会」のような組織があり得ると考えられる。

図 連携のイメージ



### (3) アウトソーシングの検討

これまで述べてきたとおり、今後、法務の重要性が高まるとともに、法務担当課の積極的な関わりが求められる中においては、法務担当課の事務はこれまで以上に増えることが予想される<sup>42</sup>。その場合、法務担当課において、すべての役割を担うことは現実的には困難な状況になることも想定される。こうした状況に対応するには、事務執行の一部を「外部化」することも検討する必要がある。

#### ア 庁内のアウトソーシング

一つには、行政内部における事務の分散化ということがある（ここでは、「庁内のアウトソーシング」という。）。

例えば、部局ごとに法務担当職員を配置し、当該職員と法務担当課が連携する仕組みをつくることも検討に値するものとする。こうした仕組みが整うことにより、業務の分散を図ることが可能となるとともに、原課にとってはより身近に

<sup>42</sup> ここでは、法制執務担当、政策法務担当及び訴訟担当も含めて法務担当課としてとらえている。

法務に係る助言、支援を得ることが可能となり、法務の活性化につながることもなり得る。

「都道府県の法務に関する調査」によると、全ての部局にこうした担当者を設置している団体が全体の13%、一部の部局に設置している団体が10%あり、概ね半数近くの団体において何らかの形で法務担当者を部局に設置していることとなる。

こうした法務担当者においては、管轄する原課の条例案等の作成への支援や、法令審査の前捌き、執行に当たっての日常的な相談等のほか、部局内の要綱等の管理等の業務が想定される。

しかしながら、この仕組みを機能させるに当たっては、こうした業務に対応できる人材の養成が必要であるとともに、法務担当課との密接な連携体制をつくることが求められる。

このうち、については、この仕組みを機能させるためのポイントであり、必要不可欠な要素といえる。したがって、こうした人材の養成とセットで検討することが必要である。この人材養成については、後述する2において併せて検討する。

また、については、連携の場も当然のことながら必要と考えられるが、さらに、「条例活用指針」を策定することにより、庁内における条例制定に当たっての考え方のよりどころをあらかじめ用意しておくということが重要であると考えられる。

#### イ 庁外へのアウトソーシング

法務事務の分散という意味においては、庁外へのアウトソーシングも検討すべき事項の一つである。

今後、法制執務事務が拡大する可能性がある中で、例年、同時期に同様の趣旨で改正作業が行われるような定例的な条例も見受けられる。こうしたものについては、審査に当たって法技術的な面のみ確認すればよい場合も想定されることから、改正作業の一部を外部に委託するということが検討の余地がある<sup>43</sup>。

このように一部の事務をアウトソーシングすることにより、法制執務能力が低下することが懸念される面もあるが、一方で、外部委託が可能な業務をできるだけ減らし、人的、時間的資源を今後新たな法務において求められる政策法務的業務に移すということも、一つの考え方としてはあり得るものとする。こうした点も踏まえ、費用対効果の面にも配慮しながら検討する必要がある。

#### (4) 外部機関等との広域的な連携

今後の法務のあり方を検討するに当たっては、庁内組織体制の変革という視点とは別に、外部機関や専門家、市民等との広域的な連携ということも検討に値するものとする。その対象としては、他自治体、研究機関、大学、NPO、市民グループのほか、大学研究者や弁護士等の専門家など様々なものが想定できる。こうした

<sup>43</sup> こうした観点から、高知県においては、平成16年度に限定して、法制執務に係る事務の一部の外部委託を試行している。

ネットワークを地域において形成できれば、法務の変革への後押しとなるだけでなく、地域における当該自治体法務への理解の浸透という面からも大きな意味がある。

実際に連携している例としては、「都道府県の法務に関する調査」によると、近隣の自治体と定期的な検討の場を設けたり、大学等の専門家から助言を得る等のケースが多く見られる。

政策的視点から法務の変革を目指す場合においては、研究分野としてもまだ成熟している状況とはいえないことから、専門家等から助言を得たり、大学や研究機関と共同研究を実施するなどの検討の場を定期的に設けることは有効であると考えられる。

例えば、ヒアリングを実施した千葉県のように、政策法務アドバイザー制度を設置し、その年の重要案件にあった専門家に委嘱して、定期的にアドバイスを受ける機会を持っているような事例は、新たな法務を目指す自治体にとっては参考となると思われる。

また、狭義の意味での外部機関との連携の事例とは言えないが、山口県では大学教授、検事、弁護士等で構成する「条例審議会」を知事の附属機関として設置している。今後、法務に関しても、何らかの形で、こうした外部専門家や市民の目が行き届く仕組みづくりを検討する必要があるだろう。

## 2 自治体法務における人材養成と職員研修のあり方

ここでは、第2章及び本章第2節での整理を基に、法務担当職員、企画担当職員、原課職員の法務における役割を再度確認するとともに、そこで求められる能力及び必要な研修の姿を整理する。

### (1) 原課職員、法務担当職員、企画担当職員等に求められる能力

それぞれの担当職員に求められる能力を確認するに当たっては、まず、本章第2節で整理した法務のプロセスのそれぞれの段階において、どのような能力が必要となるかということを想定してみることにする。

第2節の表(2)「新たな法務の姿をイメージしたプロセスにおける主な担い手」の(120頁参照)を基に、それぞれのプロセスにおいて求められる能力を整理したのが、次表である。

表 新たな法務の姿をイメージしたプロセスにおける主な担い手と求められる能力

プロセス		プロセスにおける担い手・役割						プロセスにおいて求められる能力
		原課	政策法務	企画	法制執務	訟務	関係課	
立法	課題設定							課題認知能力
	具体的な対応の検討							事務執行能力 ・ 自主解釈能力 政策立案能力 ・ 政策提言能力
	立案作業							法制執務能力 ・ 自主立法能力
	条例化							法制執務能力 ・ 自主立法能力
執行	執行準備							事務執行能力 ・ 自主解釈能力
	具体的執行							事務執行能力 ・ 自主解釈能力
	課題認知・不認知							課題認知能力
争訟								・ 自主争訟能力 (課題認知能力)
評価	評価							事務執行能力 ・ 課題評価能力
	具体的な対応の検討							事務執行能力 ・ 自主解釈能力 政策立案能力 ・ 政策提言能力

「関係課」としては、政策評価担当、人事担当、財政担当を想定している。

## ア 立法のプロセス

立法のプロセスのうち、「課題設定」の段階においては、地域における課題を認知する能力（ここでは、「課題認知能力」とする。）が必要となる。

次に、認知された課題に対して、自治体として何らかの対応をするか否か、対応する場合にどのような方法を用いるのか等を具体的に検討する「具体的な対応の検討」の段階においては、課題を解決するための前提となる能力として、事務を適切に執行する能力（ここでは、「事務執行能力」とする。）が必要となる。これを法務の能力に当てはめて考えると、例えば、法律が制定されたという場合については、拡大した法令解释权を活用する能力（ここでは、「自主解釈能力」とする。）が求められることとなる。また、課題解決のための具体的な政策を立案する能力（ここでは、「政策立案能力」とする。）も重要である。これを法務の観点からみると、例えば、政策を実現するために、法令の制定・改廃等が必要となるよ

うな場面において、国に対して積極的に提案や提言を行っていける能力（ここでは、「政策提言能力」とする。）も求められるであろう。

上記の検討の結果、条例化という手法を選択した場合においては、「立案作業」、「条例化」の段階に入るが、この段階においては、政策を条例という形にまとめるという法制執務に係る能力（ここでは、「法制執務能力」とする。）が必要となる。具体的には、独自条例や、法律制定に伴って自主条例を制定するなどの自主的な条例制定権の拡大を活用する能力（ここでは、「自主立法能力」とする。）が求められることとなる。

#### イ 執行のプロセス及び争訟のプロセス

執行のプロセスでは、法令や条例の制定に伴う基準や要綱等の作成作業などの「執行準備」及び具体的に法令、条例を執行する「具体的な執行」段階においては、的確に事務を処理する能力である「事務執行能力」がここでも必要となる。具体的には、制定された法令について、自治体としての法令解釈権を活用した解釈運用が求められることから、「自主解釈能力」が必要となる。

次に、執行に伴って新たに発生した課題を認知する「課題認知（不認知）」の段階においては、いうまでもなく「課題認知能力」が活用される。

また、争訟のプロセスにおいては、今後、自らの政策をめぐる争訟において、政策の選択、法律・条例等の選択、政策実現の手段などについての正当性を積極的に立証する能力（ここでは、「自主争訟能力」とする。）が求められるであろう。

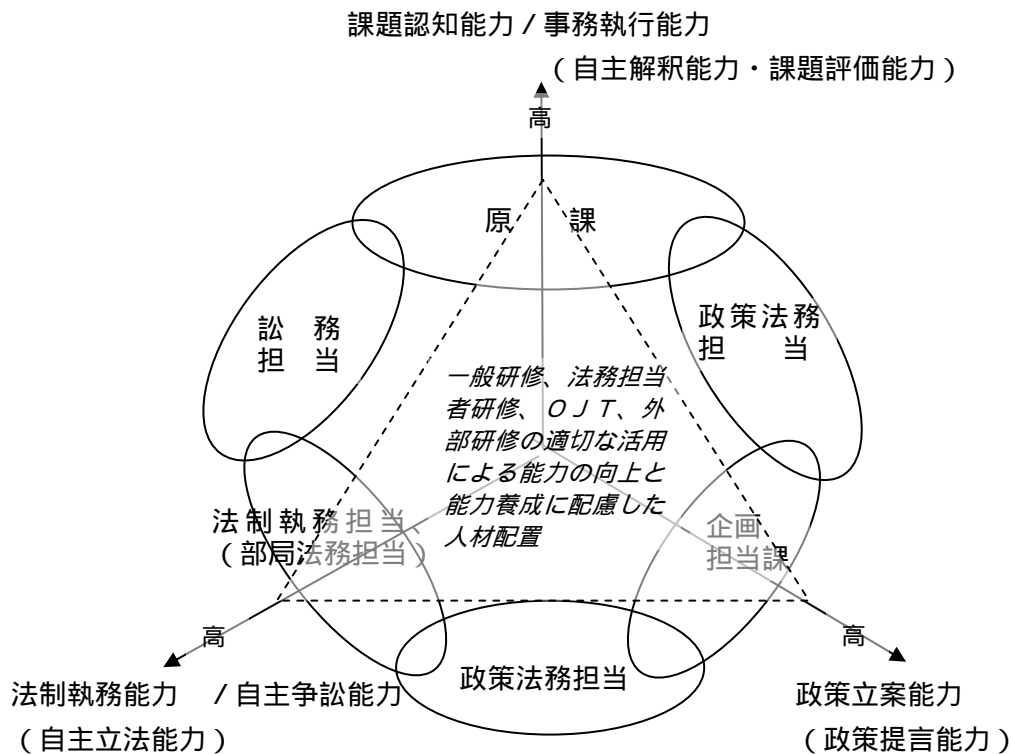
#### ウ 評価のプロセス

評価のプロセスでは、まず、政策評価制度を活用した評価を想定したが、この場合には、「事務執行能力」として、執行状況を適切に評価する能力（ここでは、「課題評価能力」とする。）が必要となる。

また、評価の段階を経て、「具体的な対応の検討」に至った場合には、アと同様に「事務執行能力」としての「自主解釈能力」や「政策立案能力」としての「政策提言能力」が求められることとなる。

以上の法務のプロセスのそれぞれの段階において求められる能力と、その段階における主な担い手を照らし合わせ、整理したのが次図「担当職員に求められる能力」であり、前述した表「新たな法務の姿をイメージしたプロセスにおける主な担い手と求められる能力」を基に、それぞれの担当が、特にどのような能力を養成すべきかを表している。

図 担当職員が養成すべき能力



本図は、あくまでも法務という観点から見て理念的に求められる能力の概念図であり、それぞれの担当としてその役割を果たすに当たり、特にどの部分の能力を伸ばしていくことが求められるかを表すことを主な目的としているため、「高」に位置付けられていない能力であっても、こうした能力が必要ないということではない。

研修については、それぞれの能力を養成する際に、法務担当者研修、一般職員研修、さらには職場内のOJT<sup>44</sup>を適切に活用することによって、必要とされる能力の向上を図るべきと考えるが、それぞれの研修を実施するに当たっての留意点については、(3)において後述する。

## (2) 職員の階層によって必要となる能力

以上のとおり、それぞれの担当に求められる能力を整理したが、こうした能力については、次のように、当該組織内部の職員の階層によっても少しずつ異なっていくことが想定される。

<sup>44</sup> OJT (On the Job Training) とは「職場において仕事を通じて行われる職場研修」のことを指し、仕事を進めていく過程で、様々な場面で職員に対して助言・指導することを通じて、職員の人材育成を図ることを意味する。業務を遂行する上で必要となる知識や能力を習得するために効果的とされている。

(例：原課の場合)

- ・担当職員 法制執務能力、課題認知能力、事務執行能力
- ・班長(係長) 事務執行能力、自主争訟能力
- ・所属長 政策立案能力、課題評価能力、自主争訟能力

そのため、例えば政策研修を実施するに当たっては、一律な内容とするのではなく、職員それぞれの階層に対応した内容とする必要がある。

### (3) 法務能力の向上と法務に関する研修のあり方

以上の整理から、担当者としての職員に求められる能力の養成について確認する。

#### ア 原課担当者としての能力養成

原課の担当職員については、まず、基本的な法務知識を習得することにより、許認可事務における法令解釈や、条例・規則等を制定・改正する場合に対応できるようにすることが必要となる。また、日々の執行の中で、現場に最も近い職員として課題を発見し、認識することも重要な役割である。こうした能力の養成という意味においては、研修所等における一般職員研修を活用した、日常の法執行業務や条例の制定・改廃に必要な基本的な法制執務能力の向上や、日常の執行の場面で課題を発見する課題認知能力、適切な事務執行のための法令の自主解釈能力に関するカリキュラムなどが有効と考えられる。

「都道府県の法務に関する調査」によると、一般職員向けの法務研修については、全都道府県のうち 42 団体が実施している。そのうち、自治体の研修所が実施主体となっているのが 36 団体であり、多くの自治体において採用されていることがうかがえる。

この一般職員研修は、原課職員として日常業務の執行に役立つ能力開発という観点も必要であるが、さらに自治体職員として、政策の実現に活用できる法務という観点からの政策法務の基本的要素を取り入れた内容もカリキュラムに取り入れていく必要があると考える。特に、集合研修の形式を採る場合については、広く職員全般に対して政策法務に関する動機付けする機会として活用できるものとする。

実際、同調査において、政策法務に関する研修を実施している自治体が 34 団体あることから、各自治体においてこうした認識で研修を実施していることが想定される。また、同調査の中で、政策法務担当を設置している自治体の課題として、職員の政策法務に関する意識が低いことを挙げているところが多いという状況をかんがみると、政策法務に対する意識啓発という意味で、このような研修の積み重ねが重要となると思われる。さらに、こうした取組が将来的な法務担当者となり得る人材を確保していくことにもつながっていくことになるであろう。

なお、一般職員研修は、担当職員のみならず、階層ごとの研修も行われることが想定されるが、前述したとおり階層によって必要とされる法務能力が異なっていることを前提に、一律の内容とするのではなく、階層ごとに内容を工夫する必



要があるものとする。

例えば、演習形式を採用するような場合に、担当職員については、日常の法執行業務や条例の制定・改廃に必要な基本的な法制執務能力、日常の執行の場面で課題を発見する課題認知能力に関するカリキュラムなどが考えられるが、班長(係長)級の職員に対しては、政策課題を解決する手段として条例化を活用するに当たって、政策法務的観点からの自主立法能力や自主解釈能力等に関する内容が必要と思われる。また、今後争訟等へ対応する場面を想定し、自主争訟能力の向上を目指した研修を班長(係長)級の職員に対して実施することも有効である。

所属長については、政策立案に向けた法務能力という意味で、政策提言能力の向上を図るとともに、法の執行状況等を評価するための手法等に係るカリキュラムなどが求められるであろう。なお、所属長においては、政策法務機能の重要性について、所属内での意識転換を図るというのも重要な役割であることから、こうした発想を再度認識できるよう、改めて問題提起することも必要である。また、争訟への対応については、所属長の問題意識が大きく影響することから、自主争訟能力の向上に配慮することも重要である。

原課担当職員においては、特定の法令に係る許認可事務等、個々の事務への対応という意味では、一般職員研修だけでは限界があり、OJTの手法も併用する必要がある。

また、自治体によっては、部局単位で部局の職員向けの研修を実施している場合も想定される。この場合には、一般研修と比べると、個別の政策課題等に対応した内容の研修が可能となるとと思われる。したがって、こうした研修においては、法務の観点から個別課題に対応した課題認知能力や事務執行能力の向上に資する内容等を盛り込むなどの工夫が求められる。

## イ 法務担当者としての能力養成<sup>45</sup>

### 法制執務担当

法務担当者のうち、法制執務担当については、原課において許認可や条例案の作成等の実務を経験した中でOJTによって法務能力の養成を受けてきた職員や、採用後一般職員研修として法務的知識を習得してきた職員などが、様々な職場から配属されることが想定される。こういった職員については、基礎的な法務能力は既に備えていると考えられるが、立法作業に必要な法制執務能力や、政策法務的な観点からの自主立法能力、自主解釈能力等、実務における戦力となり得る能力の養成という意味においては、職場内でのOJTとともに、法務担当者に向けた「法務担当者研修」が有効である。

しかしながら、「都道府県の法務に関する調査」によると、都道府県のうちこうした研修を実施しているのは、全体の4割弱に止まっている。この結果からみる限り、既に法務の素養のある職員に対しては、担当者研修という形よりも内部におけるOJTを重視している傾向が読み取れる。

<sup>45</sup> 以下の記述に当たっては、磯崎初仁「都道府県における条例制定過程と法務体制整備」(『分権型社会における自治体法務』(財)日本都市センター、2001年)を参考としている。

もちろん、OJTは非常に重要な要素であるが、仮に法制執務担当者であったとして、今後自治体として政策実現のために法務を積極的に活用していこうという方向を目指すのであれば、法務担当者としての政策法務的意識の醸成や、自主立法能力、自主解釈能力等の養成は必要不可欠であり、こうした内容を組み込んだ専門的な研修が求められる。具体的には、「立法」のプロセスの中で、設定された課題に対して、様々な選択肢の中から条例化を選択する過程を想定した演習などが必要となるものとする。

こうした研修の実施機関としては、法務担当課自らが実施する場合のほか、自治体の研修所や外部の研修機関が想定される<sup>46</sup>が、具体的なカリキュラムを構成するに当たっては、これまでの法務の概念を越えた新たな分野でもあること、また一般職員研修に比べてより実践的な内容が求められることから、大学等の専門家等も交えた検討も有効と思われる。

なお、法務担当者研修については、法務担当課職員だけでなく、原課において許認可や条例案の作成等を担当している職員や、部局の法務担当者も対象となることが想定される。

#### 政策法務担当

政策法務担当については、法制執務担当や原課における許認可や条例案の作成等の法務の経験者だけでなく、様々な職場において政策担当や企画担当等の経験を持つ職員なども配置されることが想定される。後者の職員に対しては、まず、法務の基本となる法制執務能力の向上や、分権改革に伴う条例制定権や法令解釈権の拡大を活用し、政策を実現するための法務を展開するための自主立法能力や自主解釈能力等の政策法務における基本的な能力の向上を目指した法務担当者研修は有効な手法と考えられる。

こうした基本的な能力を備えた上で、政策法務担当においては、政策法務の観点からの課題発見や、政策評価制度を活用した法制評価の実施における役割の重要性などを踏まえると、さらに課題認知能力や課題評価能力の向上も重要な要素といえる。このような能力の養成には、「経験」が大きな資産となり、そうした経験に裏打ちされた能力向上という観点から考えると、OJTによる職員養成は欠かせない手法である。

より有効なOJTを実施するに当たっては、指導者の能力養成が何よりも重要であるが、こうした指導者として能力についても、実務の経験を蓄積していくことが肝要と考える。そのためには、指導者として位置付けられる職員については、他の職場で様々な経験を積んだ法務担当職員経験者等を再度配属するなどによって、それまで培った法務担当としての経験・知識や他の所属での経験等をいかせる体制づくりが重要となる。

以上のように、政策法務担当においては、OJTを中心とした庁内養成の取

<sup>46</sup> 同調査によると、法務担当者研修を実施している16団体のうち、外部研修機関が実施主体となっているのが7団体、自治体の研修所が6団体、法務担当組織が4団体、その他が2団体となっている。(本文70頁参照)

組が中心となるが、政策法務はまだ新しい研究分野といえ、研修の手法についても未成熟であり、庁内で取り組んでいくには限界がある。そこで、より専門性を高めていくためには、大学院等への職員派遣など外部研究機関等を活用した「庁外養成」も検討することが求められる。その際には漫然と職員派遣を行うのではなく、当該自治体における法務の目指すべき方向を明確にした上で、法務人材として求められる能力向上に必要な研究ができる環境を選択することが重要であろう。

#### 訟務担当

訟務担当については、法制執務担当や原課における許認可等の法務担当経験者などが配属されることが想定され、基本となる法的知識や法制執務能力については、すでに備わっている場合が多いと考えられる。

しかしながら、訟務担当は、争訟の方針決定や争訟の遂行に当たっての戦略を検討する場面において、原課と弁護士等の橋渡しの役割を担うことが求められ、一般的な法務能力に加えて争訟に係る専門的な知識や技術が必要となる。さらに今後、政策実現に向けた争訟の積極的な活用を目指していく場合においては、具体的な争訟という場面に対応できる自主立法能力や自主解釈能力が必要となるであろう。

こうした実践的に争訟に対応する専門的能力という観点から見ると、やはり「経験」の蓄積ということが何よりも重要な要素である。したがって、訟務担当としての能力は、弁護士等の専門家の協力を得ながら、職場におけるOJTにより「経験」という形で受け継いでいくということが最も有効な手法といえる。

以上のとおり、訟務担当者としての能力は、OJTを中心に養成していくことになるが、今後、争訟は増加するだけでなく、高度化、専門化していくことも予想され、自治体としてそうした争訟に対応するためには、より高度な専門的能力が求められることとなる。こうした点を踏まえると、庁内における人材養成の取組に加え、大学院等の専門機関を積極的に活用した庁外での人材養成も視野に入れた対応が必要となるものと考えられる。

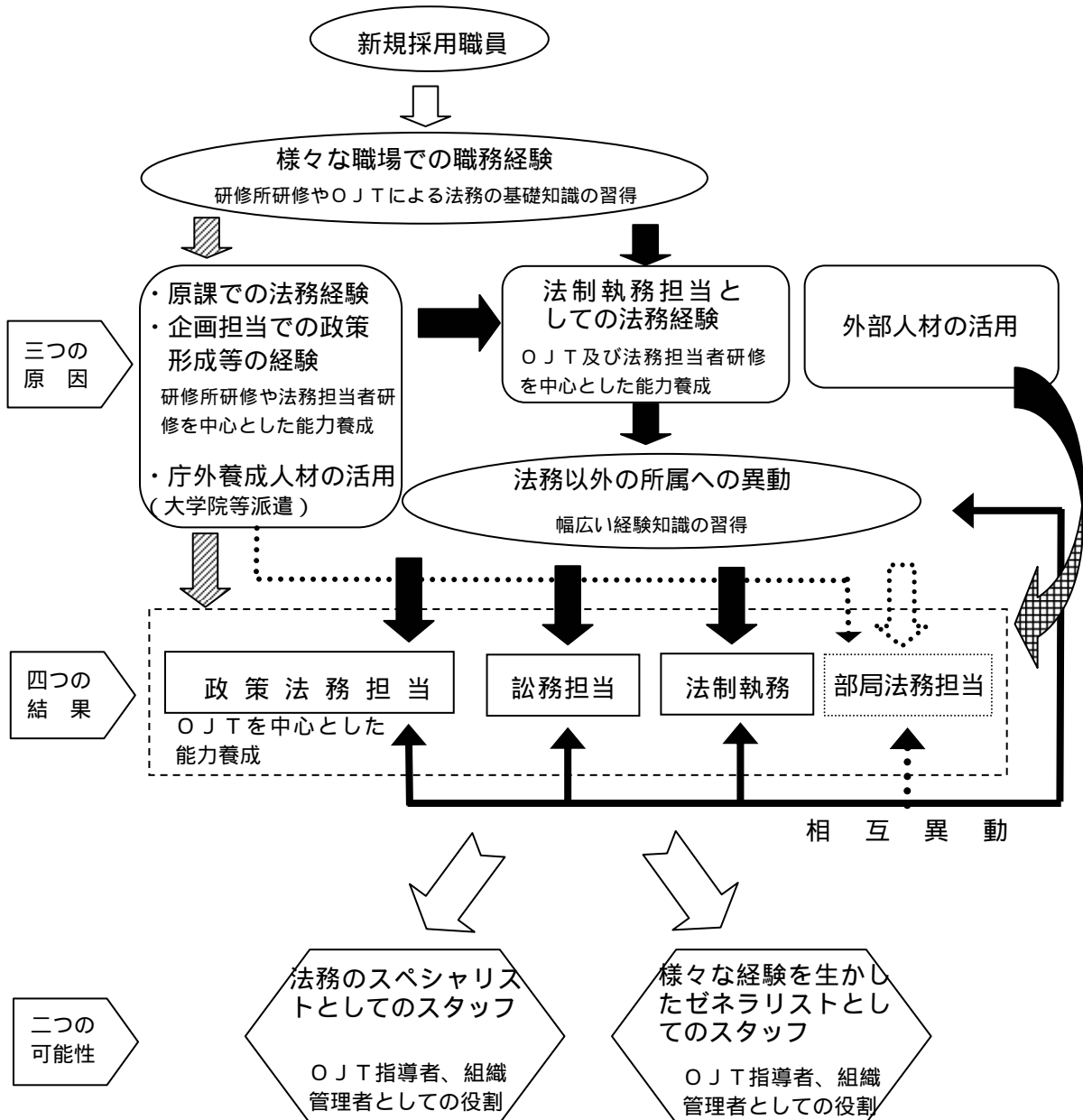
#### (4) 法務人材養成及び活用のあり方に係る一考察

法務人材は、法務マネジメントの観点からみると、限りある資源の一つである。こうした限られた資源を有効に活用するために、各自治体においては、いかに有効で、効率的に人材を養成し、活用するかという視点に立った取組が求められる。

これまでは、庁内における人材養成を中心に検討を進めてきたが、今後新たな法務へと変革していくに当たっては、こうした内部での人材養成のみならず、庁外での人材養成や、外部人材の活用なども視野に入れた取組が必要となる。




そこで、これまで整理してきた内容をまとめるとともに、庁外養成や、外部人材の活用といった点も含めて、法務人材養成及び活用の全体の流れのイメージとして、一つのモデルを試みに提示する。

図 法務人材の養成・活用のイメージ



以下、この図のイメージを説明する。

法務人材の養成及び活用については、大きく三つの流れがある。

一つは、庁内における人材養成として法制執務経験者を活用する流れ(図中  で表示)であり、二つ目は、法務以外の所属での経験を活用する流れ(図中  で表示)、さらに三つ目は、外部人材を活用する流れ(図中  で表示)である。

## ア 庁内における人材養成・活用

まず、法務担当者の基本となる能力ともいえる法制執務能力をいかした流れである。こうした法制執務能力の養成については、業務を執行する中でのＯＪＴによる地道な養成が中心となっているのが実情であることが、政策法務担当を設置している自治体へのヒアリングの結果等からうかがえた。そうしたことを踏まえると、研修所における一般研修や原課におけるＯＪＴによる法務に関する基礎的知識を習得した人材が、法制執務担当として配属され、そこでのＯＪＴによる職場内研修により、法制執務に係る能力を養っていくことが想定される。加えて、法務担当者研修を活用することも有効な手法となるであろう。

こうして一定期間経過後、法制執務担当者としての能力を備えた人材は、更に幅広い経験や知識を得るために他の所属へと異動する。

その後、一部の職員は法制執務担当として戻り、法制執務担当における「要」として機能するとともに、ＯＪＴの指導者として若手を指導することとなる。

さらに、一部の職員は、法制執務能力とともに様々な知識・経験を備えた上で、政策法務担当や訟務担当、あるいは部局の法務担当者として配属される。

次に、二つ目の流れとして、原課での許認可等の法務経験や企画部門や政策部門での経験等を生かした流れが想定される。このような様々な経験や能力を備えた人材を法務、特に政策法務担当に配置することによって、法務人材の層をより厚くすることが重要である。

また、今後、政策の実現に活用し得る法務といった観点から、自治体の法務を新たな姿へと変革していくに当たっては、これまでの法務の概念を越えた専門的・実践的な研究が今後は必要となってくると思われる。そうした研究成果を吸収し、実務にいかしていくためには、庁内における人材の養成とともに、大学院への派遣等によって、長期的・計画的に法務人材を養成することも有効と思われる。なお、こうした大学院等の外部機関を活用して養成された人材のキャリアをどのように積極的に評価し、その能力をいかしていくかということについては、人事制度全体の問題として、今後検討を要する課題といえる。

このように配属された政策法務担当や訟務担当などの法務担当については、それぞれに必要な能力を、やはり主にＯＪＴにより養成していくこととなる。

それぞれの担当として法務担当能力を備えた職員の一部は法務以外の所属へ移動し、原課における法令や条例の解釈運用における指導的役割を担ったり、企画部門等で法務能力をいかした政策形成の担い手として活用される。また一部は法務担当所属に再度配置され、それぞれの所属における中心的な役割を担うとともに、ＯＪＴにおける指導者として位置付けられることとなる。

## イ 外部人材の活用

三つ目の流れは、弁護士をはじめとする外部人材の活用である。

今後、争訟を自らの政策実現のために戦略的・積極的に活用することを目指す場合には、例えば、弁護士等の法律の専門家を任期付き職員として採用し、訟務担当等として活用していくことも、新たな法務を目指したマネジメントという観

点を踏まえると、将来的な課題として視野に入れる必要があるであろう。

このように庁内における人材の養成・活用に加え、外部人材を積極的に活用することによって、新たな法務人材が確保されることとなり、法務の活性化にもつながっていくものと考ええる。

#### ウ 法務人材の養成・活用における可能性

このように、法務人材の養成・活用については、OJTや法務担当者研修によって、法務担当者としての専門性の向上を目指すとともに、新たな人材の養成・活用を常に意識したサイクルが形成されていく。こうしたサイクルが循環することによって、組織においてはOJT指導者や組織管理者が養成されるというだけでなく、最終的には、法務に係る専門的能力を生かしたスペシャリストとしてのスタッフや法務知識とともに、様々な経験を兼ね備えたゼネラリストとしてのスタッフが育っていく可能性を秘めているといえる。

### 3 新たな法務へ向けた組織改革と人材養成

これまで本研究において、いくつかのイメージ・概念図を提示しているが、あくまでも一つのモデルとして提示しているのであって、組織のあり方や人材の養成については決まった形があるわけではない。

今後、各自治体では、自らの政策の実現に向け、それぞれの法務の目指すべき姿を改めて明確にし、その上で、法務組織やその機能のあり方を検討する必要がある。その具体的な検討に当たっては、各自治体において、自らの自治体運営のあり方とともに、置かれている社会環境や組織内部の状況にふさわしい法務の組織編成を十分検討する必要がある。

さらに、法務人材の養成や職員の法務能力の向上については、こうした法務組織のあり方を踏まえるとともに、各自治体における政策課題等を考慮しつつ検討することが求められるであろう。

資 料 編

[資料1]

## 新潟県庁における法務管理

～新潟県庁総務部文書私学課～

金井利之

東京大学大学院法学政治学研究科助教授

(本研究 研究会委員)

はじめに

地方分権改革に伴い、自治体の条例制定権が拡充され、関与の制限・ルール化により自主解釈権が広まり、係争処理も制度化された。また、地方財政の苦境から、財源・人員に依存する行政展開は難しくなり、それだけ、法的資源の重要性が高まっている。そのため、自治体は、法務を使いこなす能力が求められているのである。しかしながら、自治体法務・政策法務に関する実践的・規範的・運動論的な調査研究や実例報告・紹介はあるものの、自治体における法務管理の実態を、平均的・実証的・客観的に調査研究することは必ずしも多くはない。

そこで、本稿では、新潟県庁の法務管理の現在の実態を観察することを行う。筆者はこれまで、東京都庁法務部・大阪府庁法制文書課を含めて、いくつかの個別観察報告を行ってきた(金井 2004a, 2004b, 2004c)。しかし、後述するように、新潟県庁は、「文書私学課」という、ある意味で、古典的な組織機構体制の下で法務管理を行っている。人員・財政の資源が限られているなかで、どのように法務管理を行っていくかは、全国の自治体にとっても極めて重要な課題である。新潟県庁は、ある意味で、これまでの自治体が可能であった法務管理の「効率点」を示していると言える。現時点でその「効率点」を確認することは、将来的な法務管理を展望するうえでも、一つの基盤線としての意味を持つだろう。

なお、本稿の観察・推察内容は、筆者が関係者のヒアリング調査・文献資料調査なども参考にしながらその他の資料なども総合して構成したものであり、公式・非公式を問わず、

解釈の側面だけでなく事実の側面に関しても、新潟県庁の見解を報告したものではない。

### 1. 組織

#### (1) 組織・分掌

文書私学課法規係・訟務班

新潟県庁における法務組織は、文書私学課法規係・訟務班である(資料1)。事務分掌は表の通りである。文書事務と法務事務が同一課であるだけでなく、それに私学事務(さらには県立大学事務)が同一課にある。但し、県立大学検討班は、前知事公約を受けて、県立短大の4年制化を検討する組織であり、いわば臨時的なものである。また、課内室として行政情報室が置かれている。

法規係は、かなり以前から一貫して4人体制であった。訟務専担組織が設置されたのは、1998(平成10)年10月である(訟務担当副参事1人設置)。それまでは、訴訟も含めて法規係で行っていたが、住民訴訟の増加など、全庁的な訟務管理が必要と認識されるようになったためという。それ以前は、行政不服審査関係では原課から法規係に合議(あいぎ)があったものの、訴訟に関してはほぼ完全に原課対応であったという。訴訟に関しては、法規係は実質的な内容についての審査はほとんどしていなかったが、合議は受けていた。1999年4月から訟務班(2名体制)となったので、実質的な法務組織は6人体制に増員された。

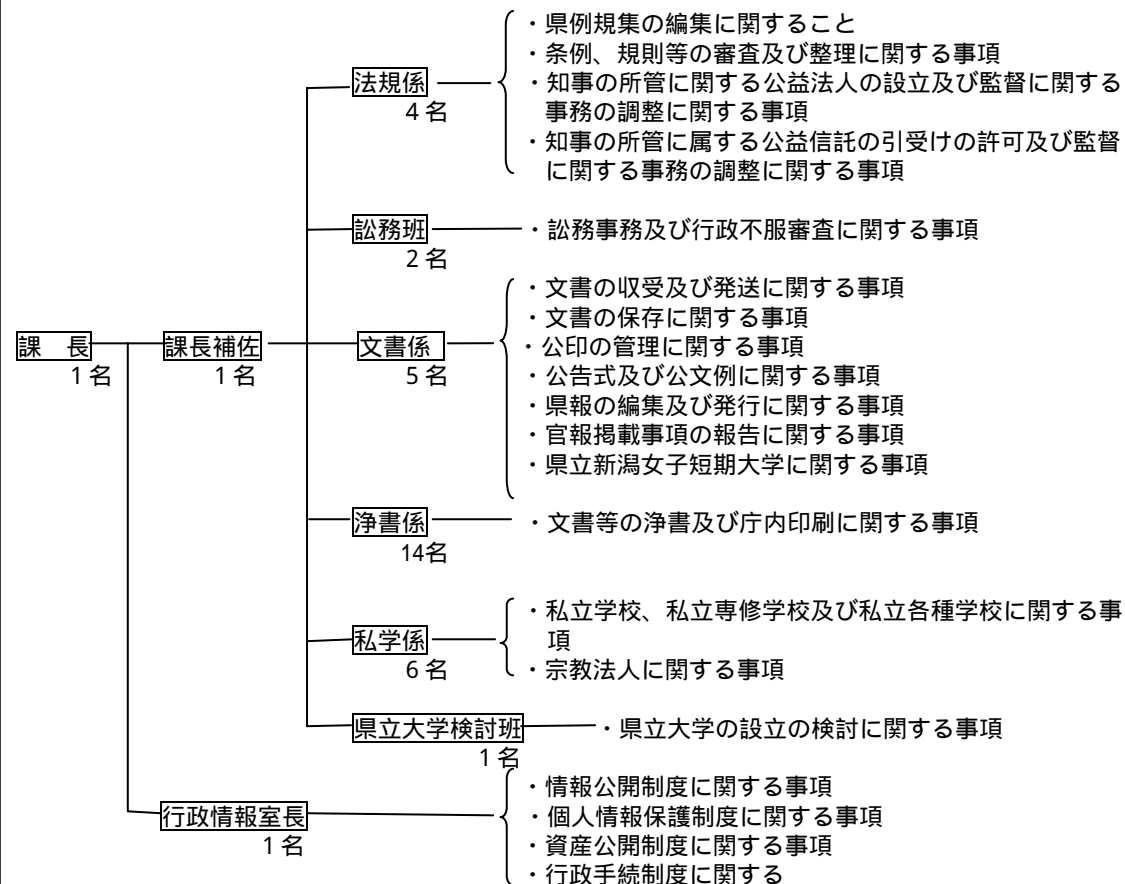
#### 各部

知事部局各部には法務担当セクションはない。教育委員会では職員係が法規的な職務も行っており、よほどのことがないと文書私学課法規係には相談に来ない。人事委員会も同様である。議会事務局は、法制的には事務局限りで検討することになっているが、実際には法規係に相談はある。県警本部からの相談もたまにはあるが、「捜査上の秘密」などから具体的問題が見えず、一般論での相談にとどまっている。

なお、知事が提案する条例案に関しては、法規係で全ての審査を行っている。



## 新潟県総務部私学文書課組織体系図及び分掌図



注 1 人数は、平成16年4月1日現在（地方公務員法第22条該当職員を含む。）

2 訟務事務については、平成10年10月 訴訟担当副参事 1名配置、  
平成11年4月 訟務班 2名配置

## (2)任用

## 異動パターン

法務職員に関しても、特段のキャリア・パスはないといわれており、数か所の部署を異動して法規係・訟務班に異動になるという。現在の法務職員のキャリア・パスでもこのことは裏付けられる(資料2)。また、過去の法規係職員の異動(転入転出)状況からも同様である(資料3)。このような中で、いくつかの特徴を挙げれば、以下の通りである。

- 1) 大学法学部(あるいは大学院法学系研究科)出身が共通している。
- 2) 法規係末席は、新規採用者が任用される慣行がある。法規係に限らないが、新規採用者は全庁的な異動慣行で、2年ないし3年

を本庁ポストで勤務し、その後、3年程度を地域出先機関で勤務することが普通である。法規係に新規採用で就いたものも同様である。

- 3) 主任・主事クラスでの経験者が、係長・課長で戻ってくる「出戻り」は、かなりの事例で見られる。新規採用末席だった職員が、後に、法規係長などとして復帰する事例もある。但し、全ての職員が戻って来るわけではない。このように、経験者を係長以上で戻すのは、法規係だけではなく、全庁的にもこのような傾向が強まっているという。このような「前にいたところに戻る」傾向は、職員本人も職務知識があるので苦労しないうえに、同じ係の職員にとっても仕事

が回りやすいので利点はある。もっとも、「安直な人事」と評することもできよう。推測の域を出ないものであるが、職員に専門性を持たせようという流れを観察することができる。

4)平均的には法規係に3～4年在職する。全庁の異動サイクルも、かつては2～3年であったが、現在では係員クラスで4年、係長も昔は2年だったが、現在では3年は普通で4年以上もあるという。その意味で、法規係の異動は、全庁的な人事異動パターンと大差はないようである。

また、法規係・訟務班を経験した職員が異動する先も、一定の流れはない。例えば、総務系の部署だけを回るような「総務畑」になるわけではない。但し、これまでは出先機関に異動になることはあまりなかったという。

#### 適性・資質

最近、法務職員への異動を希望する職員も、多少はあるようである。

法務職員には、例えば以下のような適性・資質がもてられている。第1に、緻密さが求められる。「議案を間違えた」とは言えないのであり、失敗は許されないというプレッシャーは大きい。第2に、大学あるいは仕事を通じて「法律にたしなみがある」ことである。例えば、総合政策部市町村課(旧地方課)は、市町村から地方自治法・地方公務員法などに関する相談・照会を受けるから、法令解釈に関わる訓練を受けることになり、法務セクションへ異動してから役に立つ。市町村課の経験者は少なくない。

第3に、法規係・訟務班は合議を受ける立場であり、原課に対しては事実上の拒否権を持つ。原課からその判断が重く受け止められる以上、高圧的な態度になると、原課との関係がギクシャクするからである。そこである職員は、異動に際して、「その辺を踏まえて対応するように」と上司から指導されたという。

なお、これらの諸点を踏まえると、新規採

用者をいきなり法規係末席に配置することに疑問があり得るだろう。法規係には、原課からはそれなりの経験・職位の人物が相談に来るのであり、行政経験の乏しい職員が対応することは望ましくはないかもしれない。原課の側も「このような若手で大丈夫か?」と思うかもしれないし、末席係員本人も不安を抱えている場合も多いであろう。しかし、現実には、新規採用配置の慣行は長く行われているが、問題になっていない。

法務セクションに不適合を起こすような職員が配置されることも、近年はないようである。分権改革対応の時期(1999年から2000年頃)には、年間1000時間を超える残業などで激務であったというが、現在は年間300時間程度であり、人事・財政セクションに比べれば、心理的・肉体的に負担は免れている。また、法規係の仕事の仕方は合議(ごうぎ)であり、4人の職員がほぼ毎日午後から「法規審査室」に籠もって議論をして仕事をするため、1人の責任にしないようになっている。法規係全員で判断しているので、その分だけプレッシャーにはならない。険悪あるいは孤立したムードにはならないという。この点、例えば、財政課では各部局を職員1人(大きい部局は課で分けて2人)で分担して担当するため、それだけプレッシャーがかかる。

#### 補論

- 新潟県庁における人事異動の一般論 -  
新潟県庁では4月1日異動が多く、3月中旬に人事異動が各職員に内示される。人事異動は人事課で行っているが、他府県と同様に、人事異動の決定過程は「ブラックボックス」である。人事異動は上下の組み合わせも重要であるから、管理職の人事が変更になれば、計画されていた部下たちの異動計画が組み直しになる。

一般論として、主任以下の係員は所属(課など)単位に人事異動が人事課から示され、所属長が係員の配置を決定してよい。内示の表には課名しか記載されず、係の配属は当該課か

ら示される。なお、係長クラスは、特定の「××係長」ということが人事課から明示される。

新潟県庁では管理職登用試験などはなく、また、事務職(30人から60人程度)は上級職(大卒)が中心になっているため、人事異動の積み重ねから、選抜をしていく必要がある。採用時の出身大学は全く影響しない。昇進に差がつくのは、採用後20年前後、40歳前後であるといわれ、いわゆる「遅い昇進」である。

これまでは、実家の所在などの関係から、事実上は地域採用的な位置づけで、初級職を中心に、地域機関の部署をグルグル回るといふ職員も多くいた。例えば、六日町庁舎内の各課を異動になるパターンである。しかし、このような世代は団塊の世代に多く、これらの世代が退職を迎えると、地域採用的な職員が減少する。ところが、若い世代は、大卒・上級採用が多くなり、出身地域から新潟市近

辺に転居していることが多いため、ミスマッチが発生しそうである。つまり、本庁と出先の人事交流が増えるといわれている。実際、本庁課長級が出先に出始めているのである。

### (3)能力開発・研修

#### 自習と合議

法務職員の能力開発は、OJTのなかの自習と合議(ごうぎ)による。合議は、係内での議論による仕事の遂行のことである。新規の異動職員は、石毛正純『自治立法実務のための法制執務詳解』(ぎょうせい、第4版1987年)をまず読んでトレーニングを開始し、訓令の審査などをトレーニング的に行っていく。9月には市町村職員向けの法制執務研修の講師をさせられる。1タームまる1日ないしは半日で、用字用語・立案・演習などを行うものであるが、このようなプレッシャーのなかで覚えることになる。

資料2

法務担当職員のキャリア・パス

係	職員	学歴	異動経歴
法規係	職員A	大学 法学部	民生部 婦人少年課 (3年) 土木事務所 (3年) 土木部 用地・高速道路課 (3年) 総務部 文書私学課 法規係 (4年) 総合政策部 市町村課 (5年)
	職員B	大学 法学部	土木部 監理課 (1年) 土木部 道路建設課 (2年) 財務事務所 (3年) 総合政策部 市町村課 (5年) 東京事務所(政策研究大学院大学) (1年)
	職員C	大学 法学部	民生部 社会福祉課 (2年) 土木事務所 (3年) 東京事務所(株)日本総合研究所 (1年) 商工労働部 新産業振興課 (3年) 産業労働部 産業政策課 (2年)
	職員D	大学院法学研究科	
訟務係	職員E	大学 法学部	教育事務所 (3年) 環境保健部 総務課 (7年) 教育委員会 高等学校教育課 (2年) 福祉保健部 生活衛生課 (5年)
	職員F	大学 法学部	新潟東港開発局 企画管理室 (3年) 土木事務所 (4年) 総務部 地方課 (3年) 総務部 秘書課 (4年) 総務部 文書私学課 法規係 (3年)

## 過去の法規係職員の異動（転入転出）状況

	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56
課長												
係長	ず	げ	げ	げ-を	を	を	を	系	系	や	や	や
	ご	ご	ご	ぐ	ぐ		よ	よ	よ	よ	よ	も
	く	じ	い	い-ぎ	ぎ	ぎ	が		ゆ	ゆ	ゆ	ゆ
			ざ	げ	ひ	に		た	た	あ	わ	し

	57	58	59	60	61	62	63	元	2	3	4	5
課長												
係長	め	め	ま	ま	ま	へ	へ	は	は	に	に	に
	も	も	み	み	ほ	ほ	ひ	ひ	ぬ	ぬ	ぬ	ぬ
	む	む	む	か	か	ね	ね	ね	ね	ね	と	と
	し	し	し	う	う	う	ふ	ふ	の	の	な	な

	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
課長		た	た	せ	せ	く	く	く	か	い	あ	
係長	ち	ち	ち	し	し	し	け	け	う	う	A	
	て	て	つ	A	A	き	き	き	き	え	B	
	と	A	A	さ	さ	さ	さ	え	え	C	C	
	な	そ	そ	そ	す	す	こ	こ	お	お	D	

- 凡例 (1)数字は元号(前半は昭和、後半は平成)  
(2)法規事務に関わる職員を「ひらがな」あるいは「アルファベット」で表示  
(3)平成10年度以降は、法規係のみであり、訟務担当・班は記述していない  
(4)なお、職員「え」は、そのまま訟務係に異動し、職員「F」である  
(5)文書私学課長に関しては、平成7年度以降のみ表記  
(6)「 」は、法規係あるいは課長として、二度目の法規担当職務(「出戻り」)  
(7)「 」は、「 」の職員が最初にいたポスト  
(8)職員「系」の最初のポストは、昭和41年度から44年度までの筆頭係員  
(9)昭和48年度は、係長と係員が8月に異動があった  
(10)昭和45年度の職員のうち、職員「ず」のみ2年目、「ご」「く」は1年目  
(11)ヒアリング資料より作成

法務能力の習熟は、毎日職務を行えば1年でサイクルが回るので充分と考えられている。逆に、経験しないと分からないことも多い。そのため、先に職場に来ていた人(たとえ新規採用職員であっても2年目には職場では先輩になる)に教わることになる。このように、係内で徐々に経験を経ながら伝達される職務能力であるため、2人が転出するとかなり大変である。ある年度は、4人中3人が異動にな

り、残った1人は大変であったという。「以前にはどのようにやったのか」ということが重要であるが、それを紙ベースである『県報』等で記憶を辿りながら探す。「引継ぎ」は、懸案事案に関しては行われるものの、事務手順などに関してはないため、実践で習熟するしかない。しかし、転出者に聞くことはほとんどなく、職場の同僚に聞くことになる。

## 研修

法務職員の能力開発は、上記のようなスタイルでできているので、特に変更する必要性は意識されていない。法務職員の能力は研修で身に付くものではなく、「自己学習+実践+合議(法規審査)」で身に付くものである。

大学院派遣研修(1年間)を経て、法規係に配属された職員の事例は存在する。ある意味で、当該職員個人に県庁として投資した以上、それを活かせる職務に配属されることは、ある程度は予想されたという。但し、大学院では審査法務は習得できない。一般法の原則(平等原則など)や総論等のチェックには役立つ。しかし、現在の審査法務という仕事のスタイルでは、大学院派遣研修の成果はそのままで発揮しにくいという。但し、今後、政策条例が増えれば、状況は変わるかもしれないという。

なお、県庁内一般職員向けの法制執務研修はない。実際、原課の原案でも、原課担当職員の能力によって、新旧対照表などでも出来不出来の濃淡が激しいという。法規係としては庁内研修があって、庁内職員の法務能力が高まれば、自らの審査法務の負荷が減ることは期待される。しかし、現在のところ、庁内職員向け研修は行っていない。

政策法務研究会は、人事課人材育成係が公式に行っている研修・研究プログラムである。人事異動との連動を視野に入れたものでもあり、任用でも「配慮する」という触れ込みである。勿論、必ず連動するというものではなく、人事異動に反映した職員もいればそうでない職員もいる。例えば、1期生では、公共工事系の職場をグルグル異動することが多かった職員でも、政策法務研究会での研鑽(けんさん)を経て、法規事務系の職場に異動になった事例がある。また、ある政策条例の制定の担当者に異動した事例もある。研究会の事務局は、人事課人材育成係と訟務班であり、研修の場では法規係も含めて一緒に議論にも参加している。

## 2. 活動

### (1)職務遂行

#### 部局担当制

法規係は部局担当制を採っており、係員3人がそれぞれ担当する部局を分担している(資料4:部局担当表)。係長は特定の部局を担当はしていない。各部局からの相談は、新規採用職員であっても、それぞれの部局担当者が1人で対応する。別の係員がいても、部局担当者に替わって、原課からの話を聞くことはない。原課に2度同じ話をさせるわけにはいかないからである。

部局担当の割振りは、全体ボリュームのバランスが考慮されている。基本的には、パッケージとして、担当部局が大体はまとまっている。部分的な入れ替えはあるが、全面的に変更されるようなことはない。3人の係員は、通称的に、「筆頭係員」、「係員」、「末席係員」となっており、その「席」ごとに、パッケージとしての担当部局が大体決まっている。

条例については、上記の部局担当とは別の入れ替えがある。各議会ごとに部局間のバラツキがあるからである。これは係長が割振る。

#### 合議(ごうぎ)による法規審査

部局担当者とは原課は何回かやりとりをして、部局担当者はいいと思う提案をまとめる。これを受けて、係員4人全員での「法規審査」を行う。この法規審査では、活発な合議(ごうぎ)がなされ、原案には相当な手が入るのが普通である。部局担当者は持ち帰り、再び原案を作成することになる。このような過程を、軽い案件でも2回程度、繰り返す。また、法律解釈については、基本的には書物を見て自分で調べ、自分で答えを出す。不安な点に関しては、法規係の合議で皆に確認を求めて、部局に回答するのである。

通常、午前中(ときには夜)には個人作業である。部局との相談もこの時間である。ほぼ毎日のように、午後からは、「法規審査室」に4人で缶詰になって、3時ないしは5時くらいまで、法規審査の合議を行う。合議のない

日は稀である。合議は全員で行うのが原則であり、そのため、午後には休暇を取りにくい職場である。異なる職員に複眼的に見て貰うことで、間違いが明らかになることは多い。職員が自分1人で責任を負うことにはならない。係を超えた合議はないため、法的な判断は法規係長レベルで終了する。但し、政治的な案件には、課長以上のレクチャーを行う。

最終的に法規審査の合議で了承が得られた段階で、部局担当者は原課に了承の回答を出す。こうして「事前審査」が終わると、原課は正式起案を行う。正式起案に対する決裁では、手を入れることはなく、押印がスムーズに並ぶ。こうして知事まで決裁が上がるというのが、これまでのパターンである。

以前は、法規審査委員会があったが、かなり前から形骸化しており、現在では存在しない。法規審査委員会は部長級の会議体であるが、実際には多忙な幹部職員を集めることが困難であったからである。従って、新潟県庁の法規関係の判断は、法規係長レベルで実質的に終了している。特に、前知事は、下から起案されたものに意見を挟むことはほとんどなかったという。しかし、現知事は、正式起案に対して原課を呼んで話を聞くこともあるという。知事によってスタイルの相違があるため、近時は、原課から現知事への直接の知事レクチャーが別途行われることが増えているという。しかし、法規係は審査法務に徹しており、知事に事前に話をすることはない。

平成 16 年度 部局担当表			法規係事務分掌		
担当者	担 当 部 局	備考	担 当 事 務	主任	副任
B	総務部		・係業務の総括	A	B
	土木部		<ul style="list-style-type: none"> <li>・条例・規則・訓令等の審査に関すること。</li> <li>・公益法人の設立許可等の調整に関すること。</li> <li>・公益信託の設立許可等の調整に関すること。</li> <li>・法規の解釈、運用等の相談に関すること。</li> </ul>	B	C
	港湾空港局 議会事務局 教育委員会 警察本部				
C	総合政策部		・庁議資料に関すること。	B	C
	産業労働部		<ul style="list-style-type: none"> <li>・県例規集の編集に関すること。</li> <li>・県例規データベースに関すること。</li> </ul>	C	D
	農林水産部 農地部 出納局 企業局				
D	県民生活・環境部		・公益法人制度に関すること。	C	B
	福祉保健部 病院局 その他の委員会等		<ul style="list-style-type: none"> <li>・公益信託制度に関すること。</li> <li>・公益法人概況調査に関すること。</li> <li>・条例の公布手続に関すること。</li> <li>・文書の整理に関すること。</li> </ul>		

## (2)立法管理

### 手続

法規審査(事前審査)の時間は、案件によって変わる。条例案の審査は、一般的には、議会開会2か月前に議案の照会があり(財政課)、開会1か月前までに事前審査を終えて、議案印刷を行う(財政課)という段取りである。もっとも、期限内に審査が終わらない案件もあ

り、しかも審査中に次々に案件が増加するともいう。大きな案件はもっと前から事前審査がなされる。また、議会常任委員会には、前議会の段階で条例案要綱骨子を説明することもある。例えば、個人情報保護条例改正では、2004年9月議会で説明し、2005年2月議会で改正を行った。議会で説明するときには、法規係の事前審査は終了している。

政策条例

新潟県庁では、政策条例の立法活動は必ずしも盛んではないといわれる。その例外的なものが、「産業廃棄物等の適正な処理の促進に関する条例」(以下、産廃条例)と「男女平等

社会の形成の推進に関する条例」(以下、男女条例)である。

産廃条例の制定の主要スケジュールは、図の通りである(資料5)。

資料5																			
「産業廃棄物等の適正な処理の促進に関する条例」制定・施行に関する主要スケジュール																			
業 務 内 容	15年				16年								17年						
	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3
規制項目ワーキンググループ (保健所廃棄物担当職員)	←												→						
産業廃棄物適正処理制度 専門家会議(学識者)	←												→						
新潟市(保健所設置市) との調整																			
関係団体意見聴取(産業廃 棄物協会、建設業協会等)									↔	↔					↔				
県議会(各党派)への 説明																			
県民意見募集(パブリック・コ メント)及び市町村意見照会													↔						
環境審議会廃棄物部会での 審議(諮問・答申)																			
環境省との協議													↔						
新潟県警との協議																			
文書私学課法規係との協議 (条例)													↔						
新潟地方検察庁との協議 (文書対応)													↔						
条例公布 (16年12月議会提案)																			
文書私学課法規係との協議 (規則)													↔						
規則の公布 (17年2月初旬)																			
条例施行に伴う説明会 (対象:一般事業者)													↔						
条例の施行 (17年4月1日施行)																			

学識者の専門家会議やパブリック・コメントなどが先行し、文書私学課法規係との協議が開始された2004年6月段階では、既に「外堀は埋まっていた」状態であった。結果的にはパブリック・コメントでの意見も少なく、法規審査段階で変更すべき箇所は変更できたので問題にはならなかったが、場合によっては、法規審査に係っても変えられない部分もあり得たかもしれない。

条例案の中身は、廃棄物対策課が原課として作成を行い、法規係は審査に当たった。もっとも、ゼロから作成したのではなく、先進県の様々な独自規定を収集・抽出した上で、それを参考に作成したものである。政策条例が少ないなかで、作成するときには「引っ張ってきた継ぎ接ぎ」になるのは、しばしば見られるところである。それゆえに、相互の「言い回し」の整合性は、法規審査で検討がされ、手直しがされた部分もある。また、県の独自の工夫としては、廃タイヤの規制がある(読売新聞2004年12月15日付朝刊)。原課当初案では「使用済タイヤ」の定義が不明瞭として法規審査でやりとりがされ、最終的な条例案では「自動車用のタイヤのうち、本邦において運行の用に供することができないもの」という規定に落ち着いた。

また、男女条例の法規審査では、「セクシュアル・ハラスメント」「ドメスティック・バイオレンス」などの定義をどのようにするかが、一つの論点であった。原課は、社会的に認知されているということで、これらの用語をそのまま規定したいという考えであったが、法規係は、日本語的な定義を入れることを求めた。最終的には、前者に関しては、括弧書きで「性的な言動により相手方の生活環境を害し、又は性的な言動に対する相手方の対応によってその者に不利益を与えること」と定義し、後者は「配偶者等及び配偶者等であった者に対し、暴力その他の心身に有害な影響を及ぼす言動」という用語になった(条例第7条)。

### (3) 執行管理 - 相談 -

各原課からの相談に関しては、法規係・訟務班のどちらかにこだわることなく、業務を振り分けている。どちらが応じてもよく、いわば、電話を受けた方が担当するという面もある。とはいえ、訴訟になりそうな案件では、訟務班が担当する傾向がある。

かつては、日常業務的な相談はかなりあった。例えば、「ネーミングライツの法的問題を洗ってくれ」などという相談があり、法規係では多角的に法令を調査して検討した。他自治体の先行事例がある以上、大丈夫であるとは思われるものの、訴訟になったときも想定して検討したものである。また、震災義捐金に関して、妻が勝手に多額の寄付をしたので、夫から返還を求められているが、どのように対応すべきかという相談もあった。この場合には、夫に返すのではなく、もともとの寄付者である妻が求めれば返すのならばよいという回答をした。

とはいえ、近年では、「原課で考えてなお疑義のある案件を相談されたい」とした後は、相談件数は減ったという。そのため、原課が持ってこない案件には「承知していない」ということになる。現在のところ、法規係としては日常相談を増やす意向はないという。むしろ、政策条例制定に係る事前のコンタクトを増やしていきたいという考えである。また、訴訟になったときの懸念からの相談はある。

### (4) 争訟管理

#### 行政不服審査

行政不服審査は、日々多いため、訟務班の業務のなかでの比重は大きい。訟務班は進行管理にあたり、受付、要件審理、弁明・反論などの過程に当たり、原課に相当のアドバイスをしている。決定書・裁決書の書き方に関しても、訟務班が、内容までかなり踏み込んで、事前審査をしている。異議申立・審査請求のいずれでも、審査庁(原課)は処分庁の立場を理解しやすいため、訟務班が第三者的な立場から、審査請求人の立場も踏まえて、検



討に当たるといふ。原課と訟務班の間では、かなりのやりとりがなされる。

訟務班は、原課が棄却した場合に、訴訟で負ける可能性が高いものに関しては、強く指導する。訴訟になって敗訴すれば原課も困るため、訟務班の意見はかなり通るといふ。この過程には弁護士は一切関与しない。訟務班担当者が案件の粗ごなしをして、疑問点を抽出し、副参事と2人で議論して決定する。法規係も文書私学課長も、実質的には関わらない。

なお、懲戒処分は人事委員会なので、訟務班は関与しない。情報公開・個人情報保護では、決裁書に追認の押印をするだけである。また、介護保険・建築・開発などのように独自の審査会がある場合にも、訟務班は関与のしようはない。案件で多いのは、不動産関係税務、土地改良・区画整理の換地処分、生活保護などが多い。

#### 訴訟

#### 1) 訴訟対応体制

新潟県庁における訴訟の係属状況は表の通りである(資料6)。訴訟で数が多いのは、医療事故と県営住宅明渡・家賃請求である。前者は、病院局職員係と、そこが継続的に依頼している弁護士で対処し、訟務班は報告を受けるだけである。後者は、機械的な案件であり原課(土木部建築住宅課住宅管理係)任せであり、訟務班は関わらない。これも、継続的に依頼している弁護士による。

全庁的には顧問弁護士はいない。土木部と教育委員会にのみである。案件が多様すぎる上、法律相談も年によって件数のバラツキがある。年間20件程度の予算枠はあるが、年数件ならば、1回1時間1万円としても限られており、顧問契約では高すぎるからである。訟務班としては、目当てを付けている弁護士が4人ほどいて、事件負担や得意分野などから、単発で事件ごとに依頼をしている。なお、本人訴訟で法的構成が粗いようなときには、弁護士を立てないこともある。

資料6

#### 訴訟事件の継続状況

県が当事者の事件		(各年度は年度末現在)				
区分 \ 年度	H 12	H 13	H 14	H 15	H17.2.10 現在	
行政事件	7件	5件	4件	4件	5件	
民事事件	20件	19件	18件	23件	17件	
[計]	27件	24件	22件	27件	22件	

#### H16.12.1現在の事件内容

行政事件	5件	<ul style="list-style-type: none"> <li>・林地開発許可処分取消請求事件</li> <li>・予算執行に係る賠償命令等請求事件 (住民訴訟3件)</li> <li>・損失補償金請求事件(土地収用)</li> </ul>
民事事件	17件	<ul style="list-style-type: none"> <li>・損害賠償請求事件(17件) うち医療過誤9件</li> </ul>

指定代理人には、原課2～3人と、訟務班2人がなることが原則である。近年は、法廷簡素化による弁論準備手続があり、指定代理人になっていないと、このフランクなテーブルに着けないことがあるため、訟務班職員も必ず指定代理人になっている。原課が訴訟対応のイニシアティブを持っているが、通常、原課は初めての対応なので、訟務班が指南をする。弁護士を選任も訟務班が助言する。弁護士との文書の收受などは原課が行うが、準備書面や弁護士との打合せは、訟務班が前面に出る。準備書面も、弁護士が原案を起草し、事件の詳細・事実関係は原課が見るが、法的側面は訟務班がチェックをする。相手方の主張への攻撃防御は訟務班が考える。一般に、原課は訟務班・弁護士の助言に従う。弁護士と訟務班の意見が合わないときはないわけではないが、そのときには原課もプロを重んじるため、訟務班も弁護士の意見に従うことが多い。

訴訟は、通常は訴状が知事宛に送達されるため、文書收受の事務を担当する文書私学課がまず受け取る。それは、同じ課内の訟務班に回され、適切な原課に回付される。原課は、相手方から話を聞いていることは少ないので、びっくりし、がっかりすることが多い。通常は、原課は応訴の起案を知事宛に行う。機械的な内容であるが、指定代理人・訴訟代理人の選定もなされる。その後の訴訟遂行は、原課と訟務班で行う。控訴案件が少ないこともあって、知事は裁判には何ら関与しないで、最初の応訴の起案を受けるだけということが普通である。

## 2) 訴訟事案

実際に、県側が敗訴した事件は少ない。粟島浦村選挙無効事件は敗訴の数少ない事例である(『判例時報』1798号、67頁以下)。但し、この事件は選挙監理委員会が被告として対処したものであり、訟務班は兼務発令もなく、関わることはなかった。訟務班の関わるものは、知事部局の訴訟だけであるのが原則だが、例えば、教育委員会の事案に関する損害賠償

請求など県が被告となる事件については、当該部局の求めにより関わる場合もある。

前知事が推進した「朱鷺メッセ」(万代島)の開発に関しては、住民訴訟は提起されたが、知事勝訴で終了している。なお、同じ「朱鷺メッセ」(万代島)関係では、橋脚が突如崩落するという事件があり、県が原告となって業者を訴えている。これは原課と訟務班、4人の弁護士からなる弁護団を形成して遂行している。もっとも、構造技術の議論が中心であり、技術職が中心になっている。

おわりに - これからの法規審査 -

以上が新潟県庁における法務管理の実態である。比較的限定された人的資源のもとで、法規係経験者の「出戻り」による人材活用と、法規係職員全員の合議(ごうぎ)による集団的検討により、新潟県庁における法務管理の要請に応じていることが観察される。ただ、政策的条例も行政事件訴訟も、いずれもあまり多くない新潟県の特徴を反映した法務組織管理の対応方法であるともいえよう。

とはいえ、前知事が政策法務にも力を入れることを表明してから、新潟県庁でも政策法務に関する模索がなされている。

一つは、人材育成の問題であり、これは政策法務研究会(既述)などに関わる領域である。

二つは、審査法務との関係性の在り方に関する議論である。政策法務のなかで、政策的条例の立法が増加するのであれば、法規係が前段階から関与した方が良いという考え方もあろう。現状のような、原課の政策立案 原課の条例案作成 法規審査 起案・知事決裁 という手続過程では、

審議会報告やパブリック・コメントを終えた原案を法規審査に持ち込まれると、その段階では、原課の方針が固まりすぎ、訂正のしようがない。そのため、問題のあるまま「知事の政治判断」などとして原課が押し切るか、原課の条例案再検討という手戻りになるか、いずれかになる。場合によっては、知事から新たな指示が

出される場合にも、原案作成と法規審査の手戻りが発生する。

上記 の状況から、実質的内容(適法性・妥当性)の法規審査ができなくなると、「てにをは」の形式審査にならざるを得ない。

議会直前になって条例案が作成されるため、審査が一時期に集中する。

などの問題が想定されるからである。

従って、このような観点から、制定プロセスの予測可能性を高めるためにも、事前のチェックが必要であるかもしれない。具体的には、原課の政策立案 法規係との概要協議 原課の条例案作成(法規係の助言) 法規審査 知事決裁などというものである。具体的な条例案の作成前に概要協議をすることにより、法的問題の整理・検討が可能になり、熟度の高い条例原案の作成、実績的内容を中心とする法規審査、審査時間の確保と業務の平準化、などが期待し得るからである。

いずれにせよ、条例・訴訟その他法務管理全般を含めて、どのような要請が法務管理組織に期待されるかによって、今後の法務管理は大きく変動するかもしれない。

#### 参考文献

- 1 金井利之 2004a、「自治体における法務管理の観察報告」(地方六団体地方分権推進本部『「地方分権時代の条例に関する調査研究」報告書』所収)
- 2 金井利之 2004b、「東京都庁における法務管理 - 東京都庁総務局法務部」(『都市問題』第95巻第5号 = 2004年5月号、所収)
- 3 金井利之 2004c、「政策法務の組織管理の実態 ~ 大阪府庁における法務管理から ~」(『自治体学研究』89号 = 2004年秋号、所収)

#### 謝辞と留保

本稿の作成過程で、新潟県庁総務部文書私学課等の関係職員の方々に、お忙しいところ、文書資料調査、ヒアリング調査等へのご協力

を頂いた。これらの方々に、改めて、この場を借りてお礼申し上げたい。しかしながら、本稿に残り得る誤りは、全て筆者の責任である。また、本稿の観察・推察・考察の結果や意見・評価は、公式・非公式を問わず、新潟県庁の見解を意味するものではないことは、改めて言うまでもないことである。

#### 付記

本研究の一部分は、2004年度の科学研究費補助金・若手研究(B)「国・自治体における行政管理の一構成要素としての法務管理の実態研究」(課題番号 15730068)、基盤研究(A)「公共事業コントロール法と土地利用規制の連携」(課題番号 16203002)などを受けてなされたものである。

(かない としゆき)

## [資料2] 神奈川県法の務の現状と課題

### ～ 神奈川県の条例の制定・改正状況から～

本編第2章の都道府県アンケート調査の結果から見ると、神奈川県は取り立てて先行している訳でもなく、遅れているといった感もみられない。正に、中間的なところに位置しているといつて差し支えない状況にある。

このような神奈川県の法の務の現状、本県が立法法の務という場面において政策法的であるか否かを知るためには、現行の条例の状況を分析することによって明らかになる部分が多いと考えられる。

そこで、本県が制定した条例のうち、現時点（平成16年7月末現在）において条例として機能している311本の条例について、次のような分類と考え方により分析を試みた。

なお、分析は、本来ならば制定の経緯や細かな内容にまで立ち入つて行つべきであるが、条例自体を所管していないことから、表象的な要素によって分析を行つたが、これによつても十分、本県の傾向はうかがえるものと思料される。

#### 1 条例の分類項目とその考え方

##### 制定年代

神奈川県の条例がどの制定年代が多いのか、また条例がその時々時代の背景をどの程度反映しているかをみるために、1930年代から2000年以降までの間を10年刻みで制定年代の区分を行つた。

##### 根拠

条例制定の根拠が「法令」（地方自治法第14条第2項のように一般規定としての法令はこれに含めない。）にあるのか、地方自治法第14条第1項で認められた条例制定権の活用による「独自」のものかに分けて、条例制定権の活用の状況をみた。

##### 性格

条例の制定が法令等で義務付けられて制定されたものか、それとも法令等では制定が任意又は法令等には規定がないが独自の政策判断により制定した「任意」のものかに分けて、独自の政策判断による条例制定状況をみた。

##### 内容

主にその条例が何を定めているのかを内容面からいくつかの項目（「手続・要件（外部・内部）」「組織」「給与・サービス」「財務・財産」「手数料」「公の施設」「使用料」「その他（理念）」）を設けて、どのような内容の条例が多いのかをみた。

なお、これらの要素は、別個にあるのではなく一つの条例で複数の要素を持っている。そこで、分類に当たっては、できるだけ代表的な項目を選ぶこととしたが、それによりがたい場合は、該当する複数の項目を選択することとした（例：公の施設の設置条例の使用料や手数料が定められている場合）。

#### 地方分権一括法に伴う制定・改正

平成 12 年のいわゆる地方分権一括法によりどのような対応を図ったのかを、

- ア 分権一括法に基づく法令等の制定に対応する条例制定
- イ 上記制定時に独自の制定要因もある条例制定（アの内数）
- ウ 分権一括法に基づく法令等の改正に対応する条例改正
- エ 上記改正時に独自の改正要因もある条例改正（ウの内数）

の四つの指標を設けて、条例の制定・改正理由から状況をみた。

#### その他の制定・改正状況

地方分権一括法以降制定、改正された条例について、その制定・改正の原因は何であったのかを、

- ア 法令等の制定に対応する条例制定
- イ 独自の制定要因の条例制定
- ウ 法令等の改正に対応する条例改正
- エ 独自の改正要因による条例改正

の 4 つの指標を設けて、条例の制定・改正理由から状況をみた。

なお、制定・改正要因が混在する場合はそれぞれに区分した。

#### 手続・要件（外部）の詳細

内容の項目のうち、「手続・要件（外部）」と分類したものが具体的に何を規定しているのかを、代表的ないくつかの項目（「権利義務」、「罰金」、「科料」、「紛争処理機関」、「附属機関」、「審議手続等」）に分けて状況をみた。

なお、これらの要素は、別個にあるのではなく一つの条例で複数の要素を持っている。そこで、分類に当たっては、できるだけ代表的な項目を選ぶこととしたが、それによりがたい場合は、該当する複数の項目を選択することとした。

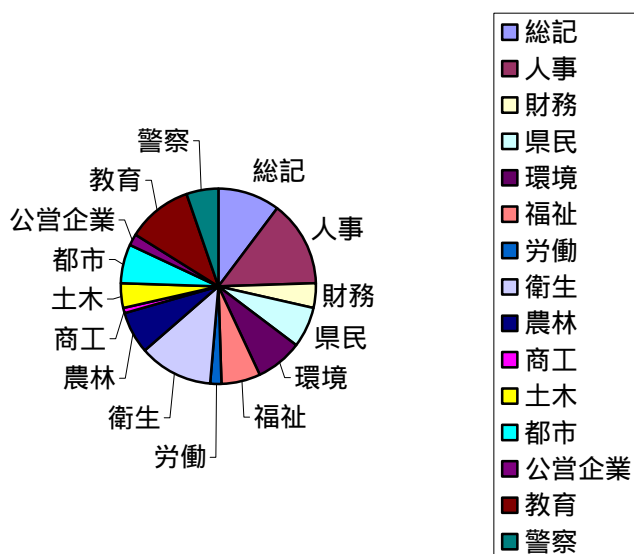
## 2 条例の分類項目による集計

### (1) 例規の各編の構成

神奈川県条例は平成 16 年 7 月末現在で施行されている条例は全体で 311 条例となっている。これを例規の編別の構成をみると、人事関係の条例が 44 条例（14.1%）と最も多く、次いで衛生関係の 38 条例（12.2%）、教育関係 34 条例（10.9%）で、その他は極端に少ない労働関係（6 条例）、商工関係（3 条例）、公営企業関係（6 条例）を除き、概ね 15 条例から 20 条例前後の条例数を抱えている。

また、総記関係を含めていわゆる内部管理的な例規の編（総記、人事、財務）の合計は 89 条例（28.6%）であり、これ以外にも内部管理的な条例が各編にあることを考え合わせると、本県の条例は内部管理の条例が相対的に多いことといえる。

図 例規の編別構成比



(2) 単純集計

制定年代別集計

制定年代別に条例の制定状況をみると、1930年代が1条例、1940年代が9条例、1950年代が85条例、1960年代が56条例、1970年代が40条例、1980年代24条例、1990年代が48条例、2000年代が48条例となっている。

50年代・60年代の条例制定数が多くなっているのは、地方自治法（昭和22年）をはじめとして地方行政

政を執行していく上での基本となる法律が40年代後半から50年代、60年代に多く整備されたことに伴って行政組織や行政手続を整備しなければならなかったことから必然的な結果と考えられる。また、70年代の状況は公害問題に代表されるような社会環境の悪化や変化に行政として対応していくために先進地方自治体神奈川として積極的な対応を図った結果であり、80年代が条例制定数において比較的落ち着いているのはそのような社会環境の変化への対応が一段落したためと考えられる。その後、90年代以降条例制定数が増加しているが、これは、国、地方を含めた行政改革の動きやいわゆる地方分権一括法等の分権改革の動きの中で諸制度が改正されたことにより、それに対応するために条例制定が増加したためと考えられる。

こうした傾向は、例規を年別編別にみることによってより明らかになる。つまり、50年代では人事関係（28条例）、総記関係（12条例）、教育関係（9条例）が、60年代では教育関係（9条例）において条例が多く制定されており、内部管理的編の条例が多い傾向がある。さらに70年代では衛生関係（8条例）、環境関係（7条例）と外部手続的な条例が多くなり、90年代以降は総記関係、人事関係で多い一方で、ほとんどの編で条例制定が行われている。

図 制定年代別条例制定数

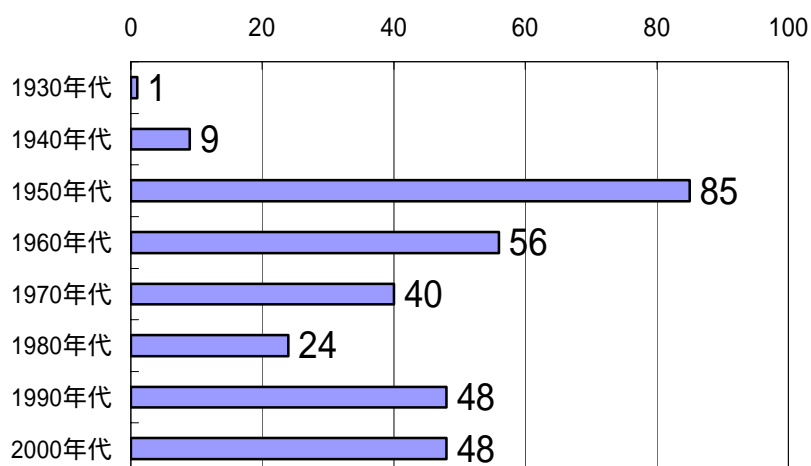


表 制定年代別上位3位の例規編

年代	1位	2位	3位
2000年代	衛生(8条例)	総記(6条例)	人事(5条例)
1990年代	総記・県民(7条例)		教育(6条例)
1980年代	教育(5条例)	人事(4条例)	県民・衛生(3条例)
1970年代	衛生(8条例)	環境(7条例)	福祉・農林(4条例)
1960年代	教育(9条例)	福祉・衛生(7条)	
1950年代	人事(28条例)	総記(12条例)	教育(9条例)
1940年代	総記(2条例)	教育(2条例)	人事・財務・衛生・土木・都市 (1条例)
1930年代	農林(1条例)	-	-

注 ゴシックは、内部管理的な例規

#### 根拠別集計、性格別集計

神奈川県条例の根拠が法令にあるのか、独自に制定したのかで区分すると、法令に根拠があるものが197条例(63.3%)、独自に制定されたものが114条例(36.7%)となっており、全体の3分の2程度が法令に根拠を持った条例となっている。

これを例規の編別に見ると、県民関係(85.7%)、福祉関係(60%)の編で独自の割合が特異的に高くなっている。これらは、従前から神奈川県が先進的な取組を進めてきた分野であり、その結果が独自の割合の高さに現れているものと考えられる。

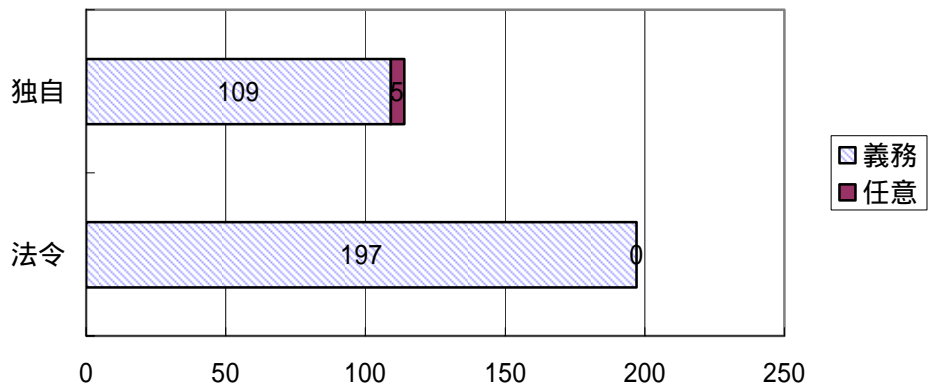
また、条例制定が義務か、任意かという条例の性格から神奈川県の条例化における裁量性をみると、306条例(98.4%)が条例化しなければならない義務的な内容を含んだものであり、全体としてみれば政策誘導的な条例は限られているといえる。しかし、これは個別の状況にまで立ち入った評価ではなく、個別の条項

毎に見れば政策的なものは当然あると考えられる。

さらに、この二つの要素を組み合わせると、「法令・義務」が 197 条例 (63.3%)、「法令・任意」が 0 条例 (0.0%)、「独自・義務」が 109 条例 (35.0%)、「独自・任意」が 5 条例 (1.6%) で、独自の根拠で制定したものの大半が条例化を義務付けられるものとなっている。これは、県独自の政策判断で制定した条例の大部分が法令等で施策メニューが示されたものの具体化であることを示しているとも考えられる。

こうした点からも、神奈川県条例が、法令という狭い範囲の中で活用されてきた実態や条例化の手法をかなり狭い範囲で運用してきた状況がうかがえる。

図 条例の根拠・性格別条例制定数



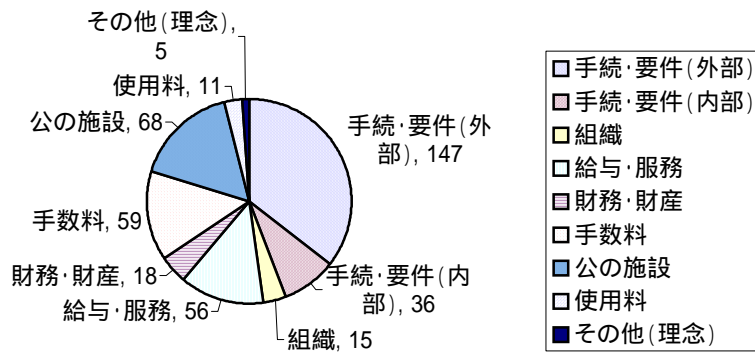
#### 内容別集計

神奈川県条例において、主にどのような内容が規定されているのかをみると、申請手続きや資格要件など県民等に対する手続・要件を定めているもの (147 条例、35.3%)、公の施設の設置に関するもの (68 条例、16.4%)、手数料の定めをしているもの (59 条例、14.3%) といった県以外の外部に対する条例が多く、次いで、組織内部の給与・サービスに関するもの (56 条例、13.5%) となっている。これらの条例で全体の約 8 割を占めている。これらは、根拠が法令にあるかどうかは別にして、法令等で条例化が義務付けられているものであり、行政としての意思を条例という形を借りて発信するといった内容の条例がほとんど制定されてこなかったことを表していると考えられる。

これを、例規の編別に見ると、手続・要件 (外部) は、衛生関係 (32 条例)、県民関係 (18 条例) が、手続・要件 (内部)、組織、給与・サービス及び財務・財産 (全部で 125 条例、40.2%、いわゆる内部管理的要素) は総記関係 (26 条例)、人事関係 (43 条例)、財務関係 (11 条例) が、手数料は衛生関係 (23 条例) で、公の施設は教育関係 (15 条例)、県民関係 (14 条例) が多くなっている。



図 条例の内容別構成比



地方分権一括法に伴う制定・改正

地方分権一括法を踏まえ、神奈川県条例がどのように対応したのかを、平成 11 年 12 月県議会定例会以降の提出議案の提案理由に基づき整理した。その結果、

- ア 分権一括法に基づく法令等の制定に対応する条例制定 27 条例
- イ 上記制定時に独自の制定要因もある条例制定(アの内数) 0 条例
- ウ 分権一括法に基づく法令等の改正に対応する条例改正 39 条例
- エ 上記改正時に独自の改正要因もある条例改正(ウの内数) 1 条例

となり、分権一括法により対応を図った条例は、66 条例で全体の 21% に上っている。

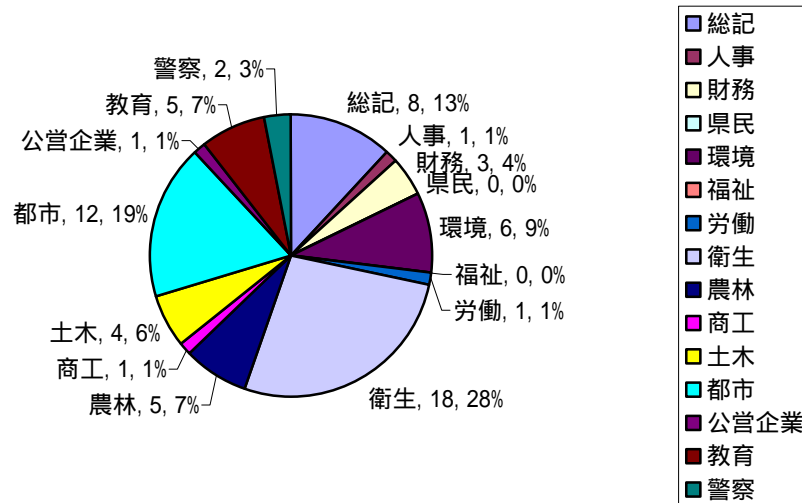
これらの条例制定・改正は分権一括法の施行に伴う義務的な制定、改正(先の根拠・性格からみた集計の「法令・義務」、「独自・義務」条例に当たる条例の改正)であって、条例制定権の拡充(地方自治法第 14 条第 1 項)に伴う制定、改正は行われなかった。

表 地方分権一括法による対応状況

対応状況	条例数	内 訳			
		法令・義務	法令・任意	独自・義務	独自・任意
分権一括法に基づく法令等の制定に対応する条例制定	27 条例	27 条例	0 条例	0 条例	0 条例
上記制定時に独自の制定要因もある条例制定(上記内数)	0 条例	0 条例	0 条例	0 条例	0 条例
分権一括法に基づく法令等の改正に対応する条例改正	39 条例	29 条例	0 条例	10 条例	0 条例
上記改正時に独自の改正要因もある条例改正(上記内数)	1 条例	1 条例	0 条例	0 条例	0 条例

また、地方分権一括法定の影響を強く受けた例規は、衛生関係（18 条例）、都市関係（12 条例）、総記関係（8 条例）となっている。

図 地方分権一括法の例規に対する影響



#### その他の制定・改正状況

地方分権一括法以降制定、改正された条例について、その制定・改正の原因は何であったのかを、平成 11 年 12 月県議会定例会以降の提出議案の提案理由に基づき整理した。その結果、

ア 法令等の制定に対応する条例制定	13 条例
イ 独自の制定要因の条例制定	11 条例
ウ 法令等の改正に対応する条例改正	292 条例
エ 独自の改正要因による条例改正	198 条例

となり、分権一括法以降、24 条例の制定、490 条例の改正が行われている。

これらのうち法令等の制定・改正に起因しない条例制定・改正（210 条例）が条例制定権の拡充による政策の発信としての対応かどうかは、他の自治体との比較や条例自身の詳細な検討が必要と考えられるが、ほとんどが義務的な性格を有する条例であり、独自の制定要因の条例制定が 5 年間で 11 条例という状況は条例の制定状況からみても必ずしも多くないことを考え合わせると、政策法務としての条例制定が進んだ状況にあるとはいえない状況と考えられる。

表 地方分権一括法以降の条例制定・改正状況

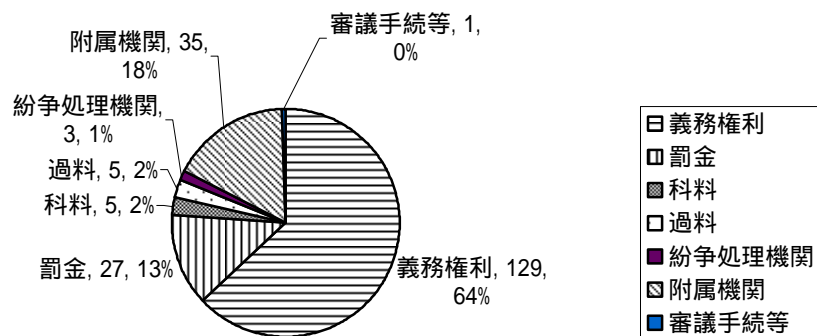
対 応 状 況	条例数	内 訳			
		法令・義務	法令・任意	独自・義務	独自・任意
法令等の制定に対応する条例制定	13条例	12条例	0 条例	1 条例	0 条例
独自の制定要因による条例制定	11条例	1 条例	0 条例	10条例	0 条例
法令等の改正に対応する条例改正	292条例	209条例	0 条例	81条例	1 条例
独自の改正要因による条例改正	198条例	144条例	0 条例	54条例	0 条例

手続・要件（外部の詳細）

の内容別集計で「手続・要件（外部）」に分類したものについて、主にどのような規定を設けているかを整理したところ、権利義務関係（権利を制限し、義務を課す内容）が 121 条例と最も多く、次いで、附属機関 28 条例、罰金の規定 25 条例となっている。

このようにしてみると、神奈川県の実民等を対象とした条例の多くは、規制条例的な性格の強い条例であり、誘導・協調的な条例は少ないと考えられる。

図 手続・要件（外部）の詳細



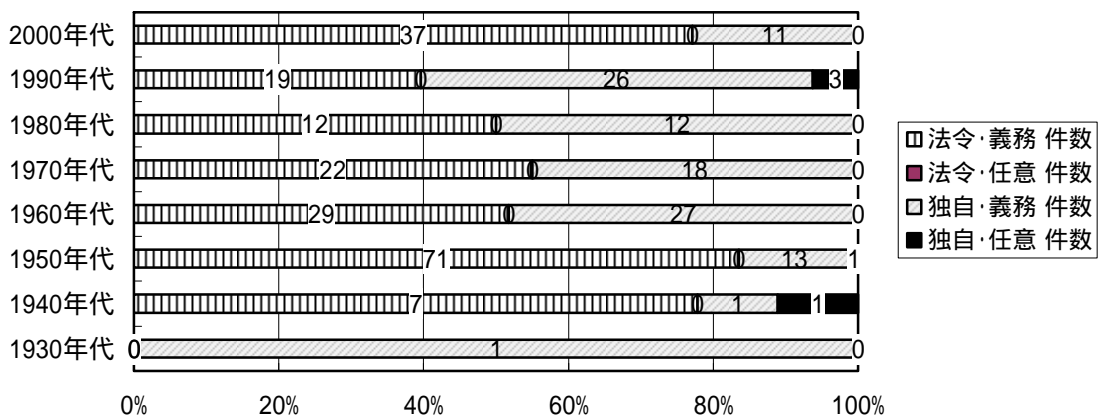
(2) クロス集計

制定年代別・根拠・性格別集計

制定年代別に根拠・性格別に条例の制定割合を見ると、1950 年代以降独自の割合が増える傾向がある。しかし、この傾向が条例制定権の拡充に伴う積極的対応と見ることができるかどうかという点については疑問がある。

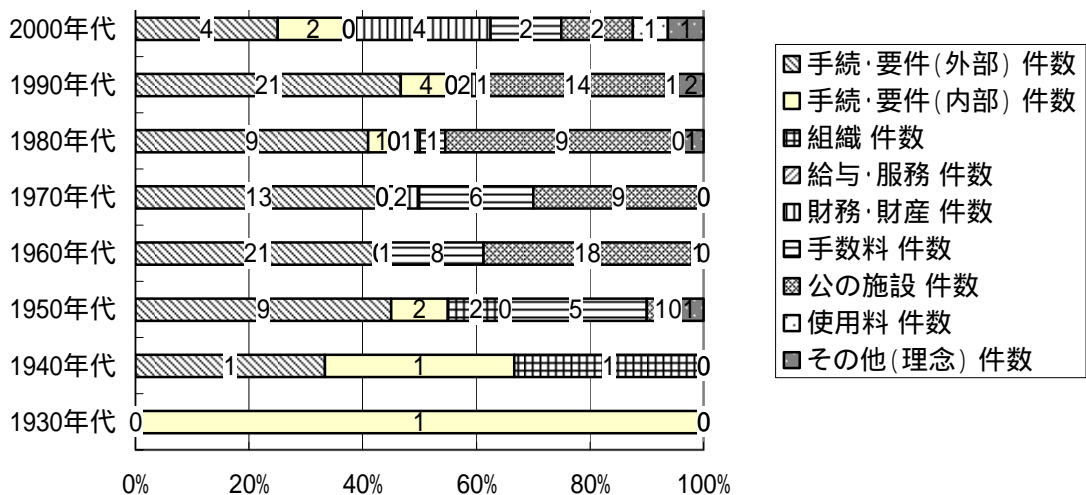
そこで、独自条例の内容を制定年代別に見ると、2000年代はその比率が下がっているものの、手続・要件（外部）、公の施設、手数料といった内容を決める場合や設置する場合は条例化が義務付けられる内容が多くなっている。これらは、その決定段階においては（手続きや要件を決定する、公の施設を設置する、手数料を徴収するという判断）多分に政策的要素があるが、それを決定すれば自動的に条例化が選択される内容であり、主体的に条例化を選択しているとはいえないと考えられる。

図 制定年代・根拠・性格別にみた条例の状況



注 グラフ内の数値は条例数

図 制定根拠が独自の制定年度別の内容の構成割合の推移



注 グラフ内の数値は条例数

根拠・性格・規定内容別集計

根拠、性格別にどのような内容が規定されているのかをみると、法令義務の割合は、手続・要件（内部）、組織、給与・サービス、手数料、使用料といった内容で高くなっている。一方、独自義務の割合が高いのは、手続・要件（外部）、財産・財務、公

の施設、その他（理念）となっている。また、独自任意の条例は、数は少ないが、  
 手続・要件（内部）、組織、その他（理念）で制定されている。

さらに、最も条例数の多い手続・要件（外部）に内容をみると、権利義務関係の  
 内容が最も多くなっている。なお、この権利義務関係等の7つの項目は、手続・要  
 件（外部）の代表的項目として掲げたものであり、これらに当てはまらない条例も  
 いくつか見られる。

図 根拠・性格・規定内容（重複あり）別構成比

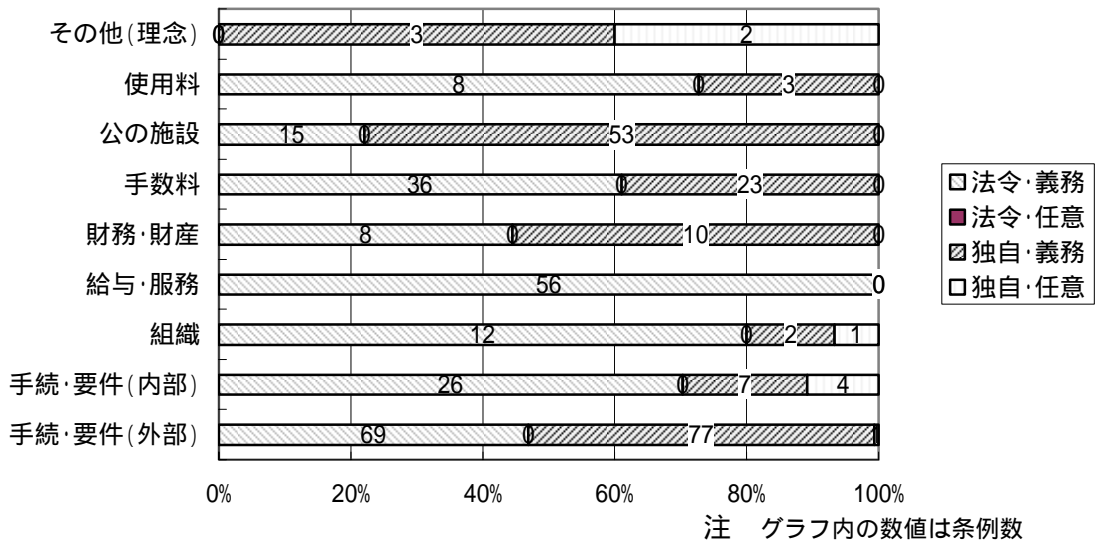
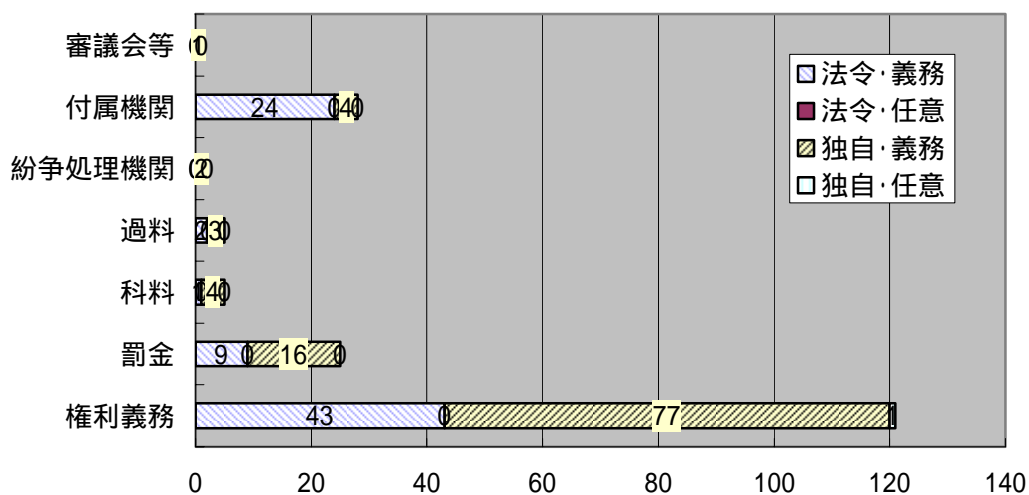


図 根拠・性格・手続要件（外部）の詳細（重複あり）別条例数



たため、この項目に当てはまらない項目があるため。

### 3 まとめ

これまでの集計結果から見ると、神奈川県の実現としての条例化の動きは、現

在のところあまり進んでいないと考えられる。

この理由としては、どの自治体も同じであるが、これまでの取組として、政策実現の手段として総合計画及びその個別計画の推進による行政施策の実現（計画にもられた施策・事業の予算化による政策実現）という手法が主流を占めてきたことが挙げられる。

しかし、財政状況が厳しい中で予算事業化がなかなか図られないという状況を考えてみると、この方策は有効な手段であり即効性も高いが、限界に来つつある手法と考えざるを得ない。そこで、政策実現のための新たな手法として条例を活用し、多様な主体の共同と協調の中で柔らかに政策を実現していくという別の観点からの検討が要請されているのであり、こうした観点から見ると、神奈川県の実績はまだ遅れているといわざるを得ない。

#### 4 補足

以上、冒頭で記述したように、条例の表象的・形式的な区分に従って、神奈川県の実績の現状と分析を行い、神奈川県の実績が政策法務（条例を政策実現の手段として活用する。）という観点からみると、いまだ途上にある状況を明らかにした。

しかし、本文中にも記載したとおり、条例制定が義務付けられる場合であっても、条例制定を行うか否かは多分に政策的な判断が要求される場合があるし、また、内容的にみて条例の各条項中に政策的な意味合いのあるものがあることも十分想定される場所である。

したがって、真にその条例が政策的であるか否かは、条例の制定経過、個々の条項の内容や意味するところ、さらには法律との関係において詳細に検討されるべきであるという意見があることも十分承知しているが、そうした個別の内容に立ち入って検討することは現時点では無理がある。

こうした観点から、個別の条例の分析については、それぞれの所管部局室課において、法制評価に併せて実施することが、適当と考えたところである。

[資料3]

## 都道府県の法務に関する調査

(神奈川県自治総合研究センター研究部「地域主権時代における自治体法務」担当)

### (ご記入にあたって)

本調査票は、都道府県における法務の現状と課題をお聞きすることにより、当センター独自研究「地域主権時代における自治体法務」に役立てることを目的としております。

本調査票は、法制執務(条例案等の審査、法令解釈等に係る事務)をご担当されている組織にお送りしておりますが、貴組織では回答が困難なもの、あるいは回答するにあたって必要なデータが存在しないものもあるかと思えます。その場合、お手数とは存じますが、他組織等にご確認のうえ、可能な範囲で回答していただきますよう、よろしくお願いいたします。

なお、本調査にご協力いただいた自治体に対しては、集計結果をお送りするとともに、平成17年3月に発行予定の研究報告書を送付させていただきます。

### (調査対象について)

本調査は、各都道府県において、法制執務(条例案等の審査、法令解釈等に係る事務)を担当されている組織を対象としております。

### (お願い)

本調査票は、同封の返信用封筒を使い、平成16年11月26日(金)までにご返送いただくようお願いいたします。

**お忙しい中とは存じますが、ご協力くださいますようよろしくお願いいたします。**

下の欄にご記入ください。

都道府県名		所在地	(〒 )
記入者	(所属名) 班・係・担当等の名称までご記入ください (お名前) (電話) (E-mail)		

## 法務に関する組織体制

問1 貴団体の法務体制について、法制執務及び訴訟法務の担当事務ごとに下の欄にご記入ください。(なお、法制執務担当と訴訟法務担当が同じ職員の場合には、法制執務担当欄のみに、係等組織は同じだが担当者が異なる場合には、それぞれの欄にご記入ください。貴組織において訴訟法務を担当していない場合には、お分かりになる範囲でご記入ください。)  
 担当事務については、以下の内容を指します。

**法制執務** 条例案等の審査、法令解釈等に係る事務

**訴訟法務** 訴訟に係る事務(助言及び指導を含む)

	組 織 名 称	担当職員数	平均在職年数
法 制 執 務	班・係・担当等の名称までご記入ください。 例) 総務部法務文書課法令審査班	名	年
	組 織 図 (担当する職員のみお書きください。)		
	各職員の在職年数を付記してください。(平成16年10月1日現在) 併せて、条例等の審査内容における実質的な判断を行う方に をつけてください。 例) 課長—— 課長代理 —— (主幹) ———— 副主幹(年月) (年月) (年月) (年月) ———— 主査(年月) ———— 主任主事(年月)		

	組 織 名 称	担当職員数	平均在職年数
法 制 執 務	班・係・担当等の名称までご記入ください。 例) 総務部法務文書課訟務班	名	年
	組 織 図 (担当する職員のみお書きください。)		
	各職員の在職年数を付記してください。(平成16年10月1日現在) 併せて、条例等の審査内容における実質的な判断を行う方に をつけてください。 例) 課長—— 課長代理 —— (主幹) ———— 副主幹(年月) (年月) (年月) (年月) ———— 主査(年月) ———— 主任主事(年月)		



問2 法制執務担当は、次のいずれに属しますか。  
1 総務担当部局・部門 2 企画担当部局・部門 3 その他( )

問3 法制執務担当では、現在、どのような事務を行っていますか。該当する項目にすべてを  
つけてください。  
1 条例案等の審査  
2 条例等の立案  
3 原課の条例等立案における法的助言、支援  
4 原課の日常業務における法的助言、支援  
5 貴団体独自の政策実現を目指した条例等の立案における法的助言、支援(法制執務担  
当が政策法務も併せて担当している場合)  
6 訴訟等への対応(法制執務担当が訴訟法務も併せて担当している場合)  
7 市町村法務への支援  
8 その他( )

問4 法制執務担当において、今後新たに取り組むことが検討されている事務はありますか。  
1 ある  
該当する項目にすべてをつけてください。  
ア 条例等の立案  
イ 原課の条例等立案における法的助言、支援  
ウ 原課の日常業務における法的助言、支援  
エ 貴団体独自の政策実現を目指した条例等の立案における法的助言、支援  
オ 訴訟等への対応  
カ 市町村法務への支援  
キ その他( )  
2 特になし

問5 貴自治体には、条例案の提案を行うに当たり審査等を行う「法令審査委員会」等の機関が  
ありますか。  
1 ある  
名称、構成員の人数及び役職名をご記入ください。

名 称	人 数	構成員の役職名、肩書等
	名	

2 ない

問6 貴自治体では、政策法務担当(貴団体独自の政策実現を目指した条例等の立案における  
法的支援に係る事務)を設置していますか。  
1 設置している   
2 設置していないが、設置する方向で具体的に検討中である(予定時期: 年 月)  
  
3 設置していないが、設置の是非を含めて検討中である   
4 設置しておらず、特に検討もしていない

問7（\* 問6で1と回答した自治体にお尋ねします。）

政策法務担当は、次のいずれに該当しますか

- 1 法制執務担当と同じである 問9へ
- 2 法制執務担当と同じ班、係等であるが、担当者が異なる 問8へ
- 3 法制執務担当と同じ室、課等であるが、班、係等が異なる 問8へ
- 4 法制執務担当とは組織が異なる

政策法務を所管する組織の所属する部局・部門は、次のいずれに属しますか。

- ア 総務担当部局・部門
- イ 企画担当部局・部門
- ウ その他( )

問8へ

問8（\* 問7で2、3、4と回答した自治体にお尋ねします。）

政策法務担当について、下の欄にご記入ください。

	組 織 名 称	担当職員数	平均在職年数
政 策 法 務	班・係・担当等の名称までご記入ください。 例) 総務部法務文書課法令審査班	名	年
	組 織 図 (担当する職員のみお書きください。)		
	各職員の在職年数を付記してください。(平成16年10月1日現在) 併せて、条例等の審査内容における実質的な判断を行う方に をつけてください。 例) <div style="display: flex; align-items: center; margin-top: 10px;"> <div style="margin-right: 10px;">課長</div> <div style="margin-right: 10px;">—</div> <div style="margin-right: 10px;">課長代理</div> <div style="margin-right: 10px;">—</div> <div style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;">主幹</div> <div style="margin-right: 10px;">—</div> <div style="margin-right: 10px;">副主幹(年月)</div> <div style="margin-right: 10px;">—</div> <div style="margin-right: 10px;">主査(年月)</div> <div style="margin-right: 10px;">—</div> <div>主任主事(年月)</div> </div> <div style="margin-top: 5px;">             (年月) (年月) (年月)           </div>		

問9へ

問9（\* 問6で1と回答した自治体 = 政策法務担当を設置している自治体にお尋ねします。）

政策法務担当の設置時期、設置のきっかけについてご記入ください。

設置時期	設 置 の き っ かけ
年 月	

政策法務担当は、現在、どのような事務を行っていますか。該当する項目にすべて をつけてください。

- 1 貴団体独自の政策実現を目指した条例等の立案における法的助言、支援
- 2 1以外の原課の条例等立案における法的助言、支援
- 3 新しい課題への法的対応についての働きかけ
- 4 政策法務に関する情報収集、研究
- 5 政策法務に関する情報提供やPR
- 6 政策法務研修
- 7 訴訟等への対応
- 8 その他( )

政策形成にあたって、政策法務担当と企画担当部局・部門との連携の状況は次のいずれに該当しますか。

- 1 定期的に会合等を設けている
- 2 個別事例ごとに対応している
- 3 現時点では特に連携していない
- 4 その他( )

貴自治体には、庁内横断的に政策法務的視点に立った調整、検討等を行う「政策法務委員会」等の機関がありますか。

- 1 ある

名称、構成員の人数及び役職名、主な審議事項をご記入ください。

名 称	人 数	構成員（役職名、肩書等）
	名	
主 な 審 議 内 容		

設置要綱等がございましたら、それを添付していただければ結構です。

- 2 ない

政策法務に関する課題、問題点がありましたらご記入ください。

貴自治体において、政策法務に関する独自の取組がありましたらご記入ください。

問10 貴自治体では、各部局・部門にその部局・部門に関する法務（法制執務等。政策法務に限定しません。）の総括的な担当者を設置していますか。

- 1 設置している  問11へ
- 2 一部の部局・部門に設置している  
(設置している部局・部門名：)  問11へ
- 3 設置していない  問12へ

問11（\* 問10で1又は2と回答した自治体にお尋ねします。）

各部局・部門の法務の担当者は、どのような事務を行っていますか。該当する項目にすべてをつけてください。

- 1 条例案等の審査
- 2 条例等の立案
- 3 原課の条例等立案における法的助言、支援
- 4 原課の日常業務における法的助言、支援
- 5 独自の政策実現を目指した条例等の立案における法的助言、支援（政策法務も担当している場合）
- 6 訴訟等への対応（訴訟法務も担当している場合）
- 7 要綱の作成支援、管理
- 8 その他（)

### 法務の状況について

問12 貴自治体において、平成12年4月から平成16年3月の間に新たに制定された条例（平成12年4月施行のものを含み、平成16年3月までに議決された条例。なお、議員提出のものは除いてください。）について、その内訳をお書きください。

制定した条例数	ア 個別法令に制定根拠がある条例	イ 地方自治法により条例制定が義務付けられている条例	ウ 地方自治法14条2項に基づき制定した条例（ア及びイに該当するものを除く。）	エ 地方自治法14条1項に基づき制定された条例（イ及びウに該当するものを除く。）

\*分類については、議案等で確認できる範囲で結構です。

\*イについては、公の施設の設置管理条例のほか、別添資料（最終ページ）に掲げた条例等を想定しています。

問13 貴自治体において、独自の政策実現を目指した条例等、特徴的な条例がありましたら、その名称をご記入ください。

問 14 条例の制定過程(下図参照)において、法制執務担当はどの段階から関わっていますか(一般的な場合について、一番近いものを選んでください)



- 1 「対応方法の選択」の段階( 条例の制定によるか、事業を展開するか等の政策手段を選択する段階)から支援、助言
- 2 「条例化の検討」の段階( 法律との関係整理、条例事項か否か等の検討の段階)から支援、助言
- 3 「素案(骨子)の作成」の段階( 条例の基本的な内容を検討する段階)から支援、助言
- 4 「条例案の作成」の段階( 最終的な条例案を作成する段階)から協議を開始
- 5 「法令審査」の段階から
- 6 その他( )

問 15 問 14 でご回答いただいた段階から関わることについて、デメリット、課題等がありましたらご記入ください。

問 16 法制執務担当において条例案の審査を行う際の審査対象事項(事前の協議内容も含みます。)について、該当する項目にすべてをつけてください。

- 1 政策手段としての適否
- 2 条例制定の必要性からみた適否
- 3 法令との関係から見た条例制定の可否
- 4 制定する内容が条例事項であるか
- 5 条例案が法としてふさわしいか(規範性、実効性等)
- 6 形式的な妥当性(法令用語上の妥当性、他法令とのバランス等)
- 7 その他( )

問 17 貴自治体には、条例等の整備における基本的な考え方をまとめた方針、指針等(独立した方針、指針等に限らず、行政改革等の他の取組みの一環で打ち出された方針等も含みます。)がありますか。

- 1 ある  
(名称: \_\_\_\_\_、制定時期: \_\_\_\_\_年 \_\_\_\_\_月)

\* よろしければ写しを1部ご惠贈ください。

問 18 へ

- 2 検討中  
(制定予定時期: \_\_\_\_\_年 \_\_\_\_\_月頃)

問 20 へ

- 3 ない 問 20 へ

問18 (\* 問17で1と回答した自治体にお尋ねします。)

条例等の法規について全体的な見直し・評価を実施したことがありますか。

1 定期的実施している

(実施の頻度: 年毎に実施) 問19へ

2 実施したことがある(地方分権一括法制定後)

実施したきっかけがありましたら、ご記入ください。

--

問19へ

3 検討中 問20へ

4 実施したことはない 問20へ

問19 (\* 問18で1及び2と回答した自治体にお尋ねします。)

見直し・評価の内容(観点) 見直し・評価の結果について教えてください。

見直し・評価の内容	
見直し・評価の結果	(例: 条例廃止 本、条例改正 本、条例制定 本等)
見直し等結果の公表の有無	該当する項目に をつけてください。 1 公表した 2 公表していない

問20 地方分権一括法制定後制定された貴自治体の条例の中に、附則等で条例の施行後一定期間経過後に見直す旨を規定したものはありますか。

1 ある

条例名をお書きください。

--

2 ない

問21 地方分権一括法制定後制定された貴自治体の条例の中に、独自の政策的判断により時限立法としたもの(一定期間経過後に条例の効果を失わせる措置をしているもの)又はサンセット条項を設けたもの(特定の条項のみ存続期間を設けたもの)はありますか。

1 ある

条例名をお書きください。

--

2 ない

問22 貴自治体には顧問弁護士がいますか。

1 いる 人数: 人

2 いない

問23 訴訟法務に関してお尋ねします。

訴訟法務担当における法的支援、助言の内容はどのようなものですか。該当する項目にすべてをつけてください。

- 1 争訟の遂行に関する法的支援、助言
- 2 条例の企画立案について、条例施行後の争訟の場面を想定した法的支援、助言
- 3 その他( )

訴訟における対応方針の決定等にあたり、主導的な役割を担うのは次のいずれですか。

- 1 原課
- 2 訴訟担当
- 3 その他( )

訴訟に至った場合、指定代理人となるのは次のいずれですか。(一般的な場合についてご記入ください。)

- 1 原課
- 2 訴訟担当
- 3 原課、訴訟担当のいずれもなる
- 4 その他( )

### 法的環境整備等

問24 要綱作成に当たり、法制執務担当は一般的にはどのように関わっていますか。該当する項目にすべてをつけてください。

- 1 原課が作成した要綱について審査等を行う。( 正式な審査に限らず、何らかのチェックを行う場合を含む。)
- 2 原課の要綱作成に対し助言、支援を行う。
- 3 要綱作成には関わらない。

問25 法制執務担当において、要綱について全庁的な作成状況を把握していますか。

- 1 把握している。  問26へ
- 2 把握していない。  問28へ

問26 (\* 問25において1と回答した自治体にお尋ねします。)

貴自治体では、要綱集を作成していますか。

- 1 作成している。  問27へ
- 2 作成していない。  問28へ

問27 (\* 問26において1と回答した自治体にお尋ねします。)

要綱集の公開状況は、次のいずれに該当しますか。

- 1 すべて公開している。
- 2 一部を公開している。
- 3 特に公開していない。

問28 法務事務のうち、外部委託をしている事務はありますか。該当する項目にすべてをつけてください。

- 1 例規集の作成、更新
- 2 法令審査の一部  
(内容： 、委託開始時期： 年 月)
- 3 その他  
(内容： 、委託開始時期： 年 月)
- 4 なし

問29 今後外部委託を予定している事務はありますか。該当する項目にすべて をつけてください。

- 1 例規集の作成、更新
- 2 法令審査の一部  
(内容： 、委託予定時期： 年 月)
- 3 その他  
(内容： 、委託予定時期： 年 月)
- 4 なし

## 法務研修体制

問30 貴自治体では、法務担当（法制執務担当、訴訟法務担当、政策法務担当のいずれかは問いません。）の職員を対象とした法務研修を実施していますか。

- 1 実施している  問31へ
- 2 実施していない  問32へ

問31（\* 問30で1と回答した自治体にお尋ねします。）

研修の実施主体はどこですか。該当する項目にすべて をつけてください。

- 1 法務担当組織
- 2 貴自治体研修機関
- 3 外部研修機関
- 4 その他（ )

研修の内容はどのようなものですか。該当する項目にすべて をつけてください。

（ おわかりになる範囲でお答えください。）

- 1 法制執務一般に関するもの
- 2 条例立案能力の向上に関するもの
- 3 政策法務に関するもの
- 4 訴訟等に関するもの
- 5 その他（ )

問32 貴自治体では、一般職員を対象とした法務研修を実施していますか。

（ おわかりになる範囲でお答えください。）

- 1 実施している  問33へ
- 2 実施していない  問34へ
- 3 把握していない  問34へ



問33（\* 問32で1と回答した自治体にお尋ねします。）

研修の実施主体はどこですか。該当する項目にすべて をつけてください。

- 1 法務担当組織
- 2 貴自治体研修機関
- 3 外部研修機関
- 4 その他（ ）

研修の内容はどのようなものですか。該当する項目にすべて をつけてください。

（ おわかりになる範囲でお答えください。）

- 1 法制執務一般に関するもの
- 2 条例立案能力の向上に関するもの
- 3 政策法務に関するもの
- 4 訴訟等に関するもの
- 5 その他（ ）

## その他

問34 市町村の法務に関し、何らかの助言・支援等を行っている場合には、その内容をご記入ください。

--

問35 法務に関し、他の自治体や大学その他の専門家等と広域的に連携している場合には、その相手先及び連携の概要をお書きください。

--

問36 今後、自治体法務はどのようにあるべきだとお考えでしょうか。また、今後どのような取組を行っていこうとお考えでしょうか。ご自由にお書きください。

--

お忙しいところ、ご協力ありがとうございました。

自総研独自研究「地域主権時代における自治体法務」研究会委員名簿等

(研究会委員名簿)

氏名	職名
磯崎初仁	中央大学法学部教授
金井利之	東京大学大学院法学政治学研究科助教授
北村喜宣	上智大学法学部教授

(敬称略)

(事務局)

氏名	職名
斎藤廉	神奈川県自治総合研究センター 研究部長
吉田博道	神奈川県自治総合研究センター 研究部主幹
山本洋一	神奈川県自治総合研究センター 研究部主幹
小川恵美	神奈川県自治総合研究センター 研究部主査

は執筆担当

(2005年3月31日現在)

---

報告書名	地域主権時代における自治体法務 (平成16年度自治総合研究センター独自研究報告書)
発行日	2005(平成17)年3月31日
編集・発行	神奈川県自治総合研究センター 〒247-0007 横浜市栄区小菅ヶ谷1-2-1-3 電話 (045) 896-2932 (研究部直通) FAX (045) 896-2928 e-mail <a href="mailto:soken.1119@pref.kanagawa.jp">soken.1119@pref.kanagawa.jp</a>
印刷	株式会社 ホンゴ出版 電話 (045) 895-2712 FAX (045) 895-4338

---