

政策法務ニュースレター

・現場の課題を解決するルールを創造するために.....

2010年 【鈴木庸夫教授の講演】特別号

政策法務論の過去・現在・未来

～法務の視点を入れて政策決定のストーリーラインをつくる～

http://www.pref.chiba.lg.jp/syozoku/a_bunshyo/seihou/letter/

本号の内容

政策法務とは？

政策法務論の過去・現在・未来

政策法務組織の役割

質疑応答



千葉県 総務部 政策法務課

政策法務室 中庁舎6F

電話 043-223-2157

FAX 043-201-2612

Eメール houmu35@mz.pref.chiba.lg.jp

平成22年度第1回政策法務委員会(5月7日開催)において、千葉県の政策法務アドバイザーである鈴木庸夫教授(千葉大学法科大学院)から、「政策法務論の過去・現在・未来」と題した御講演をいただきました。その概要は以下のとおりです。



政策法務とは？

1 政策支援法務という切り口

「政策を実現するための法務」と説明するのが一般であるが、今回は「政策を支援する法務」という切り口で説明する。

公共的な課題を解決するため、様々な方策の案を各所管課は考えることになる。この政策を決定するのはあくまで各部各課であるが、これを法務の面から支援するのが政策法務組織の役割であると認識すると分かりやすい。

2 第一期地方分権改革の前と後

千葉県のほとんどの仕事は、霞ヶ関から出される通達等に縛られていて、政策内容が決定されていた。縦割り行政と機関委任事務体制とがマッチしていた組織体制で、「政策」と「法務」とが分断されていたのである。そのような背景

もあって、従来の法務は、文書事務の一環と捉えられており、所管課が持ち込んできた条例案や規則案の法制執務的なチェックが中心であった。

2000年の分権改革によって、自治体の自己決定・自己責任の原則がもたらされた。自治事務にせよ、法定受託事務にせよ、地域の事務として千葉県が責任を負うことになった。一方、依然として法律や政省令の規律密度は高く、なかなか独自の解決案を出すのが難しいのも事実である。

自己決定・自己責任の原則の下では、法令の解釈や法令に基づく決定の責任は千葉県が負うことになる。分権改革後においても国から様々な通知が出ているが、分権改革によって廃止された通達とは異なりあくまでも助言であるため、これに縛られて政策を決定してはならない。政策を決定する各所管課の法務能力も大事なのであるが、各所管課が政策を決定するに

当たり、一元的に法務の面で支援していくのが政策法務組織の役割であると理解してみてもどうか。

3 分権型行政システムへの移行

政策を決定する過程では、様々な関係者が登場してくる。また、法的な限界もある。そこで、政策課題と法的問題を統合して落としどころを探していくことが求められ、これを説明するストーリーラインが重要なのである。

ある種の規制をしようとする際に、様々な関係者を説得し、規制するための根拠付けが必要になる。どの程度の規制が可能で、どの程度の負担が必要かという点で、納得されるような落としどころを示すストーリーラインをまとめなければならない。この際、庁内のみならず、対外的な落としどころになり得るかが問題である。

そもそも法務の中心的な仕事は、憲法を頂点とするルールに基づいて、国会制定法、判例等によって根拠付けを行うことである。すべての政策決定がルールに基づいて行われることが望ましい姿であるが、政策課題は法的な根拠付けなしに出てくることもある。これまで要綱行政がたくさん行われてきたが、要綱というのはルールではない。憲法、法律、判例等による根拠付けができないのであれば、条例をつくって新たな根拠付けをすることが必要となる。第二期分権改革にまで至っている現在、その必要性がますます増しているのではないか。



政策法務論の 過去・現在・未来

1 過去の政策法務論

「政策法務」という用語を初めて使用したのは、松下圭一先生である。1960年代後半から70年代にかけて、シビルミニマムを実現するために政策法務の必要性を唱えられた。

80年代の日米構造協議では、日本の社会システムのうち、行政指導・業界・閉鎖的な市場の3つがターゲットになった。官僚の裁量を減

じ、政策決定を透明化することが謳われ、行政手続法や情報公開法の制定に至った。

90年代は、政治や行政の腐敗が槍玉にあげられた。

2001年からの小泉改革は、徹底的な市場原理主義であった。民営化のための政策法務として、指定管理者制度やPFI法などが導入された。

2 伝統的自治体法務から

現代的自治体法務へ

2000年の分権改革による通達制度の廃止により、政策決定に新たな根拠付けが必要になった。「伝統的自治体法務」から「現代的自治体法務」に変化したのである。

憲法、法律、判例等に根拠を見出せない政策課題に対しては、条例で対応することが求められるようになった。条例をつくる上で最も重要なことは、どのように「立法事実」を収集し、整理するかである。立法事実は、条例の必要性とその手段の相当性の2つから成る。条例の必要性の説得力と規制等の手段の相当性の根拠付けが求められるという意味で、ストーリーラインといってもよい。

条例の必要性が説明できたとしても、行政資源が限られているので、手段の観点からグレードを落とすことを余儀なくされるかもしれない。そうすると、落としどころを下げたかたちでストーリーラインを組み立てることになり、これら全体が立法事実となって条例を支えることになる。

ところで、ある個別案件を処理する際に、法令をそのまま適用するのでは済まない場面があろう。法令が典型的に予想している事実だけでなく、千葉県の実情も斟酌して解釈することが求められるのである。最近では裁判所も、地域の実情に応じて法令を解釈していく方向に変わってきた。これを「分権自治型法令解釈」ということができる。

千葉県においては、たとえば廃棄物処理法を全国画一的な基準で機械的に適用するだけでは、問題をすべて解決できないのではないか。

法令の解釈には複数の選択肢があるが、どれを採用するかを各所管課が判断する際に、政策法務組織は法的根拠付けの支援をすることになるのである。

3 政策法務の時代へ

第二期分権改革の第一次地域主権一括法案では、これまで法令で定められていた基準のいくつかが条例に委任されることになる。従うべき基準・標準基準・参酌基準の3類型が示された。とりわけ参酌基準は、自治体が地域の実情に応じて独自に基準を決定することの許容性が高いものであるが、説明責任もきちんと果たさなければならないのである。

たとえば、公営住宅の入居基準を決める際、政省令を参酌しながら独自に条例で基準を決めることになるのであるが、公営住宅法の目的の根底に生存権が存在することに留意しなければならない。すなわち、憲法上の権利をどのように配慮するかという視点が必要なのである。また、政省令の基準どおりの条例案では、なぜ政省令と同じなのかという質問が議会から出てくるかもしれない。政策的に判断して、条例で定める基準を決めていかなければならないのである。

このように、第二期分権改革の時代になって、ようやく「政策」と「法務」とが一致してきた。これから、条例の制定範囲が飛躍的に拡大していこう。政策的判断が条例の中に入り込んでくることになるため、憲法上の視点がますます必要になってくるものと予想される。



政策法務組織の役割

1 政策法務委員会の役割

部や課を超えた課題の共有、情報の共有をして、全庁的に対応するための組織であるべきと考える。

また、政策法務の時代にあっては、職員の法務能力の向上がますます求められてくるので、そのための配慮もしなければならないであろう。自治体法務検定といったものも始まってい

るので、活用してみたい。

政策法務委員会の委員は各部の次長等で構成されており、せっかくの機会なので、部長室レベルで考えていただきたい点を4点ほど挙げたい。

地方政府の意識の定着化

ルールに基づく行政の徹底

立法事実・地域的解釈事実の収集・整理

地方政府基本法を見据えた全庁的なフォローアップ体制

2 政策法務主任の役割

いわゆる「リーガルドック」を推進する自治体が出てきた。これは、法的な観点から従来の行政決定のあり方を再検討していくという取組である。

各部各課において様々な問題を抱えていると思うので、政策法務主任から政策法務委員会に寄せられるような道筋をつけることが望ましいのではないかと。

千葉県の政策法務委員会・政策法務主任制度について

政策法務ニュースレター「2008年【秋】特別号」

(平成20年10月21日発行)を参照

http://www.pref.chiba.lg.jp/syozoku/a_bunshyo/seihou/letter/

3 各所管課と政策法務課の関係

各所管課が政策決定をするに当たっては、複数のストーリーを準備し、政策法務組織と検討し合うことが必要である。この際、憲法、制定法、判例等の観点からの検討や、業界・県民の意向を踏まえた検討が必要になってくる。条例制定を検討する場合は、条例の目的の正当性・必要性、手段の合理性も説明できなければならない。そのような中から落としどころが見つかれば、ストーリーラインができていくであろう。

各所管課は、法務の視点を持って、自己決定・自己責任の原則の下に主体的に政策決定をしなければならない。そして、政策法務組織は、各所管課の政策決定を法務的に支援することが求められるのである。



質疑応答

委員

第一期地方分権改革後も、実体として機関委任事務的なものがあるように感じる。また、先生のおっしゃるとおり法令の規律密度が依然として高い。法を使って県の意思を実現する必要性は理解できるが、そもそもその前提としての政策マインドを職員が持つようにするため、研修などで、もっと訓練する機会が必要と思う。

教授

自治事務でさえ国からの通知がたくさん発せられている。その一事をとってみても、機関委任事務体制は根幹からは変わっていないかもしれない。今後、地方政府基本法が出てくれば、地方分権のかたちがある程度見えてくるのではないか。

政策法務以前に政策マインドは必要であることについては、おっしゃるとおりである。今までは法令の規律密度が高すぎて、なかなか政

策マインドを持ち得なかったが、法環境が変わり、条例による上書きが認められるようになれば、自ずと政策マインドが求められてくるのであろう。

委員

もちろん「政策マインド」も大事であるが、職員には「法律による行政」の意識をもっと持ってほしい。

教授

「泡瀬干潟埋立て公金支出差止訴訟」（平成21年10月15日福岡高裁那覇支部判決）では、バブルがはじけたにもかかわらず、市も県も漫然と投資していたため、差止請求が一部認容された。

この判決で注目すべきは、地方自治法第2条第14項を根拠に、経済的合理性がないのに支出を続けたのは違法とされたことである。法律の世界に「経済的合理性」が入ってきたことに驚きを感じた。職員はさらに広い視野を持たなければならないのではないか。

コラム

～政策法務1年生成長記～

早いもので、6月後半になりました。梅雨入りしてジメジメしますが、健康第一。体調管理に気をつけて、がんばりましょう！！

私たちの仕事には、条例、規則、要綱、マニュアルなどいろいろなメニューが用意されています。必要に応じてメニューから選択しますが、どのようなときに条例を選ぶべきでしょうか。

条例は、憲法第94条で「地方公共団体は…法律の範囲内で条例を制定することができる」と、地方自治法第14条第2項で「義務を課し、又は権利を制限するには、…条例によらなければならない」とそれぞれ規定されています。条例は議決事項です。住民が従わなければならない事項は、地域住民の代表である議会の同意、すなわち住民の同意を要すると理解できます。

このように、住民の権利義務関係に影響する場合や、地方公共団体独自の政策を実現しようとする場合に条例を選ぶと決定打になるのではないのでしょうか。

そこで、特に地方自治法第14条第2項を踏まえて要綱などをチェックするために「条例等の整備方針」があります。みなさんが日頃の業務で扱っている要綱などを確認してみませんか。

