

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……*

2004.6.18 VOI.1-1

政策法務課では、県庁内のみなさんに「政策法務」を知っていただくため、政策法務委員会*の活動の状況を中心に、ニュースレターを発行することにしました。

今号は、5月25日に開催された政策法務委員会の概要をお知らせします。

* 政策法務委員会とは？

政策のうち法務により対応する案件(政策法務案件)の部局横断的な検討と調整のため、設置されました。各部の次長等をメンバーとし、実質的な審議を行っています。

総務部政策法務課

政策法務室 中庁舎6F

電話 043-223-2158

FAX 043-201-2612

Eメール houmu35@mz.pref.chiba.jp

政策法務の概論について

講師：千葉大学法科大学院 鈴木庸夫先生

政策法務とは何か

政策法務の出発点は、国の法律や解釈通達をそのまま執行していたのでは現場にあわないということでした。

政策法務の第1歩は、要綱行政でした。宅地開発要綱が典型です。自治体は大規模開発に対応して道路や学校などを作らなければなりません。都市計画法や建築基準法では現場の対応ができなかったわけです。そのため、要綱を作り、要綱に従わなければ水も電気もつながらないぞ、という手段を取ったわけです。

このように政策法務は、自治体の現場からみて、法政策的に考えてどうしてもやらなければならないルール・法務があるのではないかとこのところから出発しています。

法令の自主解釈

今年、岸和田市で児童虐待により子供が餓死するという事件がありました。その際、改正前の児童虐待防止法を前提としても、児童相談所が踏み込むべきではなかったか、ということが問題になりました。

このような場合、国はあくまで執行責任は県にあるのだと逃げてしまいますので、県は法律の枠組みを前提にしながらも、ベストな施策・対応の枠組みを考え直す必要がでてくるわけです。

事件を通じて、法令の自主解釈権というものが重要な役割を担っているということが言えると思

ます。

日本の行政法は大枠のフレームしか書いてありませんので、あとの細かいところは、通達と照会で埋めていくという手法を取っていました。ところが、2000年地方分権一括法により通達制度が廃止され、国の法律であっても、第1次的な執行責任は自治体にあるのだ、ということが確認されました。つまり、これはトラブル・訴訟が起きると県が責任を問われるということです。国の通知や意見はあくまでも参考に過ぎません。

これからの自治体は、国が考えている法令の枠組みだけでは、住民の全部のニーズに応えたことにならないこと(千葉県では、この観点から産業廃棄物条例・残土条例が制定されています)。

行政の執行責任は県・市町村が第1次的に負うことを前提にして、政策なり行政なりを考えていかなければならない時代になったということです。

訴訟における政策法務

訴訟においても自主的な政策を主張するという政策法務的な展開がしばしば行われています。

北海道で、知事が違法と知りながら産業廃棄物処理施設の建設拒否処分を出したという事例があります。訴訟となり、北海道は裁判で負けましたが、知事は廃棄物処理法がいかにも不備かということをとと述べて、実質勝訴のような判決がでました。負け方にもいろいろあるわけで、負けるが勝ちみたいなものもあるのです。

政策とはなにか

政策法務における政策とは「各所管が現在抱えている課題に対する解決のシナリオやストーリー」を言います。さまざまな課題をどう解決していくか、限られた行政の資源(人・物・金・情報等)から、シナリオ・ストーリーを考え、作戦を練って打つてでるということになります。

これをある程度公式化したものが政策と呼ばれます。そのルール化を図ることが政策法務の仕事です。行政は公平に、かつ公正に行われる必要がありますから、そこにルール化は避けられない課題となってきます。政策とルールは現代では明確に分離できないほど融合しているといえます。国の法律が国の政策をルール化したものであることは誰でも理解できることでしょう。

法政策の評価

やはり大事なのは現場だろうと思います。現場から離れた国が作った法律というのはどうしても抽象的になります。法を執行している側から見て十分かどうか(法政策の評価)という観点が大切です。多くの法律はそのまま機械的に執行することはできないでしょう。したがって、執行のためには執行のための新たな政策(戦略)が必要になります。

さらに行政は公平性とか平等性を考えるとどんな対応策でも基準を使わざるを得ません。そこで、新たな課題に対する対応としてもルール化というものが必要になってくるのだと思います。

新たな行政課題に対する対応

千葉県ではアクションプランの中で新しいルール作りが行われています。安全で安心なまちづくり条例、三番瀬の円卓会議、健康福祉プランの登場なども新たな政策体系のルール化が目指されています。

最近の各自治体では基本条例の制定が盛んです。これは、条例で政策のフレームを作って一定期間安定的な政策体系として維持していこうというものです。安全安心まちづくり条例で地域の防犯組織が徐々に立ち上がっていくように、徐々に政策が展開していく場合に適したタイプとなります。

政策法務的発想の重要性

ルールというもののイメージは、刑法が1番のモデルで、有罪か無罪か、白か黒かデジタル的に決められます。しかし、行政法の執行はこうしたデジタル的な判断とは別に執行に際しての「裁量」

が避けられません。つまり行政法の世界ではアナログ的に事案を決定していくことになります。現実的にみても資源が限られていますから、多少の不履行というか、執行されない部分も考えられています(例えば、道路交通法を100%守ろうとするといくら人やお金があっても足りません)。

いいかえると、行政法の執行という点ではある程度選択的・重点的に展開せざるを得ないということになります。ルール作りにおいても、法律の執行においても、政策的にどう実行していくかということも考えたうえで実施しなければならない、ということになります。各所管は通常こうした態度で事務を執行しているのですが、法律や条例は機械的に執行しなければならないとイメージされています。またこうした事務の執行に政策を入れることは、法の執行を歪めるものだと考えられてきました。

しかし、分権改革によって状況はまったく変わったのです。自治体における法の執行は自治体独自の法解釈による独自の政策の実施なのです。政策法務の重要性はここにあります。

* . . . * . . . *

原課と政策法務課

政策法務課は、

法務の観点からの縦割り行政の総合化、
各課で自主的な政策を展開する場合の法務の側面からの支援、
所管のない新たな行政課題への対応支援などの役割を果たしています。

今後の課題

行政から民への流れの中で民におけるルール作りの支援が重要な課題となること、
公務員制度改革の中でこれからの職員には事務処理能力・政策法務能力・住民との協働力が求められること、
道州制、地域自治組織などの地方制度改革の議論が進む中で県の役割、
というような点が今後の課題になっていくものと思います。

まとめ

変革の時を迎え、ルールのタイムスパンは短くなっていますが、そもそもルールがなければ物事は進んでいきません。人や組織への信頼ではなく、ルールの共有による行政を進めていくことが大切です。

条例等の整備方針について

条例等の整備方針とは、千葉県としての条例等の整備に関する基本姿勢です。
内容としては、
分権改革後の地方自治法第14条第2項で規定された「義務を課し、又は権利を制限する」事項への対応（必要的条例化事項）を中心としながら、
これに加えて透明性を確保する趣旨から任意的条例事項のうち県民になんらかの手續等の作為を求める事項については条例化する、
という方針とする方向で政策法務委員会において検討を始めました。

条例化とはなにか

地方自治法第14条第2項は、「義務を課し、又は権利を制限するには、（中略）条例によらなければならない。」と規定しています。これは、権利義務に関することは必ず条例でなければならないという最低限のルールです（必要的条例化事項）。しかし、この要素を含まなければ条例化できないということではありません。例えば、環境基本条例は、理念を中心としており、権利義務に関することは規定していないタイプの条例（基本条例）です。

要綱による行政の歴史と限界

（行政手続の視点）

法律だけでは行政課題に十分に答えられない場合に、必要な施策を行政指導によって行うこととし、その指導基準を指導要綱という形で緊急避難的に実施してきた歴史があります。

特に宅地開発行政の分野、産業廃棄物行政の分野では、先進的な役割を果たしてきたと評価することができます。

しかし、要綱は条例と異なり、そのまま住民を拘束することができません。行政手続法の施行という状況の変化もあって、事業者が要綱に従わないことを表明して裁判となり、自治体が敗訴することが懸念されます。

行政訴訟制度の見直し

（行政事件訴訟法の改正からの視点）

司法制度改革推進本部による行政訴訟制度の見直しが進んでいます（なお、改正行政事件訴訟法は、平成16年6月2日に国会で可決され、6月9日に公布されました。）

特に申請に対する処分を求めることができる「義務付け訴訟」が導入されること
がほぼ確実な情勢です。

「義務付け訴訟」が認められた場合、

要綱に反することを理由として許認可を先送りすれば、訴訟に直結することになります。

現在でも不作為の違法確認の訴えが可能ですが、「義務付け訴訟」では、不作為状態にあることの主張立証も不要で、申請行為をしたが処分がないということが不作為の根拠となることになります。

また、「公法上の確認訴訟」の活用が導入される見込みです。

「公法上の確認訴訟」は、「行政庁の処分その他公権力の行使」に当たらない行政活動・作用についても実効的な権利救済を可能とするため確認訴訟を活用しようとするものです。

条例等の整備方針の目指すもの

地方自治法の改正により権利義務に関する事項は、必要的な条例事項とされたにもかかわらず、条例とされず、規則又は要綱で実施されてきた事務が伏在していることが推測されます。

これらの事務については、条例化することではじめて裁判にも耐え得るものとなり、安定的に事務を進めることが可能になり、条例という方法についての理解が行政と県民の双方で深まることが期待できます。

今後の日程等

条例等の整備方針については、関係各課とのヒアリングを実施して実情等を確認しながら、今後、政策法務委員会で討議を重ねて策定していく予定です。

条例等の整備方針の策定は

「政策法務重要案件*」に指定されました。

*政策法務重要案件とは？

政策法務案件のうち各機関の総合的な調整が必要なもの、独自の必要性に基づき独自の対応を行おうとするものなど、特に重要な案件を言います。

最近の判例

筑豊じん肺*訴訟判決

事件の概要

福岡県筑豊地区の炭鉱でじん肺になった元従業員と遺族が国と石炭企業を相手に損害賠償を求めた事案です。原告は国に対して、企業に規制権限を適切に行使しなかったことに違法があると主張し国の不作為責任を問い、国は行政には広範囲な裁量権があり権限の不行使によって原則として違法性は生じないとする「行政便宜主義」の立場から、「企業への監督指導は、行政の裁量の範囲」と主張してきたものです。

* じん肺とは？

鉱山やトンネル工事の労働者らに多い職業病。大量の粉じんを吸引することで心肺機能が低下することにより、息切れや喘息などの呼吸障害を発症します。肺結核や肺がんを併発することもあるが、病状の進行を停める有効な治療法は見つかっていません。

* 判決の概要

最高裁は、「国又は公共団体の公務員による規制権限の不行使は、その権限を定めた法令の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められるときに、国家賠償法第1条第1項の適用上違法となるものと解するのが相当である。」として、本件について国の主張を著しく合理性を欠くものとして、国の不作為を違法と認めました。

* 判決の意義

この判決は、「裁量権収縮論」(行政権を発動するかどうかは、第1次的には行政庁の裁量判断に委ねられるが、その当否は具体的状況との関連で相対的に判断されなければならない、行政権発動の緊要度が高まるに従い裁量の範囲は収縮していくという考え方)に立ち、被害が重大で予見可能かつ回避可能といった要件が整えば、行政が何もしないという裁量は

なくなるということを認めたもので、今後は行政の裁量の内実が問われることとなります。

なお、規制権限不行使の違法性の成立要件(必ずしも全てが満たされなくともよい。)は、[福岡高裁昭和61年5月15日判決・カネミ油症事件][東京地裁昭和53年8月3日判決・スモン事件]によれば、次のとおりです。

危険切迫性

国民の生命・身体・健康等に対し具体的危険が切迫していること。

予見可能性

行政庁が具体的危険の切迫を知り、また容易に予見し得る状況にあったこと。

回避可能性

行政庁が権限を行使すれば容易に結果発生を防止することができること。

補充性

行政庁が権限を行使しなければ結果発生を回避できないこと。

国民の期待性

国民が権限行使を要請し期待していること。

* 本県における裁判事例

(「ベントナイト事件」)

「ベントナイト事件」は、産業廃棄物であるベントナイト汚泥の処理場において、土手の一部が決壊して汚泥が流出し、隣接する運送会社敷地にある建物に流入して乳児が死亡し、さらに建物、トラック等の損壊などの被害を生じさせるという事故が発生したため、死亡者の遺族や運送会社等が産業廃棄物処理業者、当該業者に土地を貸した地主、千葉県、市川市に対し損害賠償請求訴訟を提起した事案です。

原告らは、千葉県に対して、県知事が廃棄物処理法に基づく業者に対する規制権限を行使しなかったことを違法として、国家賠償法に基づく責任がある旨主張しました。

千葉地裁は、知事が規制権限を行使すべき義務が発生する要件として、

結果発生危険性

知事の危険性の認識可能性

権限行使の可能性

権限行使による結果回避の可能性

を挙げた上、これらの存在を認定して県の責任を認め、原告らに総額約1億5千万円の損害賠償を支払うよう命じたものです。