

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*..*..*..*

2014. 8. 15 VOL11-1

本号の内容

- ★ 政策法務について
～新保浩一郎課長（千葉県政策法務課）による講演～

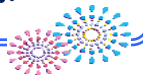
千葉県 総務部 政策法務課
政策法務班 中庁舎7F
電話 043-223-2166
FAX 043-201-2612
Eメール houmu35@mz.pref.chiba.lg.jp

政策法務について

～新保浩一郎課長（千葉県政策法務課）による政策法務委員会における講演～

- 平成26年度第1回政策法務委員会（5月26日開催）における講演の概要を紹介します。

1 自治体の法務活動の全体像



(1) 総論

この講演は、講演者が千葉大学法学論集に寄稿した「[自治体における政策法務組織の形成と展望](#)」という論文を基にしたものである。

この章においては、次頁の【図表1】に沿って説明する。この【図表1】の原典は、岩橋健定先生が執筆した「分権型社会における自治体法務」（2001年（財）日本都市センター刊行）のチャートである。

これをベースに、千葉県の実際の法務活動を説明することができるように加筆再構成したものが【図表1】である。

ここにある5つの領域が、自治体が行う「政策法務」の内容と言える。

(2) 「①戦略法務領域」について

▲▼▲ 戦略法務とは ▲▼▲

戦略法務領域とは、知事や市長が、自らの政策目的を達成するために直接行う法務活動のことである。

戦略法務の一例としては、敗訴覚悟で産業廃棄物の最終処分場の設置許可申請を不許可としつつ、裁判で法の不備を訴えるという釧路市産業廃棄物最終処分場設置不許可処分取消訴訟が有名である（札幌地判H9.2.13）。

▲▼▲ 千葉県における戦略法務 ▲▼▲

千葉県における戦略法務を概観する。

まず、沼田知事の時代には、ゴルフ場の開発を抑制しようとした開発指導要綱があった。これは、知事の強いリーダーシップを背景に、要綱に基づく行政指導によってゴルフ場の総量規制をしようとしたものであ

【図表1】自治体の法務活動

<p>①単独法務領域</p> <p>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（地域的公益増進）を形成し、達成するための活動（要綱行政・総合調整等）。</p> <p>☆首長（リーダーシップ）・企画部門・各部（各政策担当課）</p>	
<p>②企画法務領域</p> <p>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（地域的公益増進）が達成される活動（自主条例等）</p> <p>☆企画部門・各担当課・総務部門（政策法務班）</p>	<p>④訴訟法務領域</p> <p>訴訟が生じた場合に対応する活動（訴訟手続・執行手続・和解交渉等）</p> <p>☆各担当課・総務部門（訟務班）・外部法曹（訴訟を受任する弁護士等）</p>
<p>③審査法務領域</p> <p>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・行政監察等）</p> <p>☆総務部門（法規審査班）</p>	<p>④' 解釈運用法務領域</p> <p>事業を実施する中で生じた法務的な疑義について裁判所の判断を予測して対応する活動</p> <p>☆各担当課・総務部門（政策法務班）・外部法曹等</p>
<p>⑤基礎法務領域</p> <p>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・講演会等）</p> <p>☆研修所・各課（対象は一般職員）</p> <p>（財）日本都市センター編「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」p25 （財）日本都市センター2001年刊 岩橋健定執筆をベースに簡略化し、☆部分は担い手を中心に千葉県のを基に再構成したもの。④'部分は、実務上訴訟に至る前の段階に存在するカテゴリーとして仮に置いたもの。予防法務領域とも言える。</p>	

【注】色分けは編集者によるものである。

る。具体的には、ゴルフ場の面積を県の面積全体の2%以内に抑えようとした。

なお、当時は機関委任事務について条例制定はできなかったため、政策実現のためには要綱で対応せざるを得なかったものの、今であれば、条例による規制を

すべき場合であったと思われる。

次に、堂本知事の時代には、「千葉県廃棄物の処理の適正化等に関する条例」が制定されたが、これも戦略法務の側面があった。

この条例の制定については、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」との関係で環境省から厳しい見解が示されていた。しかし、堂本前知事が制定の強い意向を示し、議会提案に至った経緯がある。

知事のリーダーシップの下に進められたという意味で、戦略法務の色彩を帯びていた例と言える。

▲▼▲千葉県における運用▲▼▲

戦略法務に相当する問題が発生した場合は、早い段階で、政策法務主任を通じて政策法務課に相談してもらいたい。

政策法務課は、単純に国の解釈と異なるから違法だとすることはしない。担当課の協力の下、政策法務課内で自治体の事情を踏まえ、どうすれば裁判所を説得することができるレベルに達するかをアドバイスするようにしている。

政策法務課の担う法務管理は、政策における必要性和適法性の接点を探すものである。法的リスクを下げた上で、政策目的を達成することができることも多いので、相談制度を活用してもらいたい。

(3) 「②企画法務領域」について

▲▼▲企画法務領域とは▲▼▲

企画法務領域については、千葉県で政策法務組織ができてからは、現在の政策法務班が担当している。この領域は、比喩的に言えば、洋服のデザインや建築の設計に当たる部分である。

▲▼▲分権改革による変化▲▼▲

政策法務組織ができるまでは、この領域は、法規係長（当時）が担当していた。そこでは、法規係長の頭の中にある設計図を条例にするという、大工の棟梁のような職人芸的な仕事となっていた。

しかし、2000年の分権改革により状況が変わった。機関委任事務が廃止され、従来機関委任事務とされていた領域について条例の制定が可能となったことで、県が独自に条例で対応することができる領域が、拡大した。また、指針に基づくパブリックコメント制度により、案の早い段階から県民に説明する必要も生じた。

条例制定領域の拡大及び県民参加制度というこれら状況の変化により、次第に法規審査担当トップの職人的な仕事だけでは対応しきれない状況となった。

▲▼▲政策法務班の役割▲▼▲

そこで企画法務領域において、設計やデザインの部分を政策法務班の担当として独立させたものである。このデザインや設計の仕事が、政策法務班の本質的な役割である。

通常、同じ目的を達成するための条例のデザインは複数ある。目的を達成するために考えられる様々な手段・方法のうち、現場に最も適したものや、裁判になっても負けにくいものを選択したり、場合によっては新規に開発する。この作業は担当課と政策法務班とが合作で行うところである。

(4) 「③審査法務領域」について

▲▼▲審査法務領域とは▲▼▲

審査法務領域については、政策法務組織ができる以前から、現在の法規審査班が担当しており、その歴史

は古い。ただし、分権改革前とは多少求められる役割が変わってきている点に御留意いただきたい。

▲▼▲分権改革による変化▲▼▲

分権改革前は、機関委任事務が中心であったので、法令の解釈・運用は国の各省庁が示す「通達」が絶対であった。しかし、分権改革後、国からの通達は廃止され、法令の解釈と運用は、「技術的助言」という参考意見の形で示されることとまるようになった。技術的助言を最終的に採用するかどうかは、自治体に委ねられている。裁判に対応するのも、基本的には処分権限を有する自治体である。

▲▼▲法規審査班の役割▲▼▲

この変化が、条例審査にも影響している。特に、前例のない条例を制定しようとする場合がそうである。国の示した解釈を尊重はするものの、立法事実の積み上げを基盤に、場合によっては独自の解釈に挑む必要もある。法解釈も、訴訟リスクを全くとらない安全至上主義だけでは成り立たない時代になっている。

もっとも、現在でも条例改正の大部分は法令の改正に対応するための整備的なものである。独自条例の制定が議会ごとにあるわけではない。しかし、法規審査班の能力として、独自条例の審査が可能なレベルを維持しなければならない。

(5) 「④訴訟法務領域」について

▲▼▲訴訟法務領域とは▲▼▲

訴訟法務領域については、現在の訟務班が担当している。この領域は、審査法務領域とともに歴史が古い。

▲▼▲ 訟務班設置の歴史 ▲▼▲

訟務班設置の歴史は、「知事のイス差押事件」に遡る。川上知事の時代、昭和51年2月7日に知事のイスが差し押さえられた事件である。

この事件は、道路の管理瑕疵に関する訴訟で千葉県が受けた仮執行宣言付判決の執行の場面で起こったものである。原告側は、はじめから知事のイスの差押えを狙っていたようであった。これを機に、訴訟対応が重要視されるようになり、これを集中的に行う訟務班がつくられた。この事件の詳細については、「[早春・特別号 平成24年3月23日発行](#)」における特集を参照されたい。

▲▼▲ 訟務班の役割 ▲▼▲

現在訟務班は、通常の訴訟への対応のほか、交通事故等の損害賠償の対応、行政不服審査への対応も行っている。

分権改革の視点で訴訟法務を見ると、分権前は、県は被告として訴えられることがほとんどだったが、分権後は、県が原告となる事案も増えてきている。例えば、談合事件についての損害を事業者に請求したものの相手方が支払わない場合に、訴訟において賠償請求するなどの原告事件がある。

また、訴訟法務では、**予防法務を重視**している。訴訟の前段階で、事案を解決し訴訟を予防することで、コストは圧倒的に少なくて済む。

【図表1】において、予防法務という観点で、④の中に「④' 解釈運用法務領域」を設けている。これは、いわゆる法律相談である。各課からの法令や条例の運用について、政策法務課に相談することができる制度を作っている。

法律相談は、窓口が主管課の政策法務主任となって

おり、基本的に政策法務課の政策法務班が対応する。ここで訴訟必至という状況と判断されれば、訟務班も参加する。また、難しい案件の場合は**弁護士相談**をするほか、理論面での整理が必要となれば、**政策法務アドバイザー**の学識経験者から意見を聴ける仕組みとしている。

政策法務班に寄せられる法律相談の件数は、年々増加傾向にあり、近年は年間250件前後である。増加の一因は、各担当課が法律の解釈を国に質問しても、分権を理由に突き放されることが影響しているのかもしれない。

【図表1】において「④' 解釈運用法務領域」を設けた点が、元のチャートに大きく改変を加えた部分である。これは千葉県で予防法務を重視していることを示すものである。

(6) 「⑤基礎法務領域」について

▲▼▲ 基礎法務領域とは ▲▼▲

基礎法務領域については、政策法務課では**政策法務班**が担当している。本県では、庁内向け研修や、この政策法務ニュースレターの発行を行っている。

▲▼▲ 研修の内容 ▲▼▲

研修は、一般の職員にも政策法務の考え方を知ってもらうために、義務的研修の新採研修のほか、申込制の3種類の研修を実施している。

新採研修は現在一クラス2時間で行っている。10年間続ければ全職員の3分の1が政策法務に関するイメージを持つ計算になるので、政策法務課発足の初期の段階から力を入れてきたところである。

申込制の研修は、入門・基礎レベルの「**超入門研修**」、

法や条例の解釈や運用を中心に学ぶ「**解釈・運用研修**」、条例設計を中心に学ぶ「**立法研修**」の3種類である。超入門と解釈・運用研修は1日で、立法研修は2日を実施している。

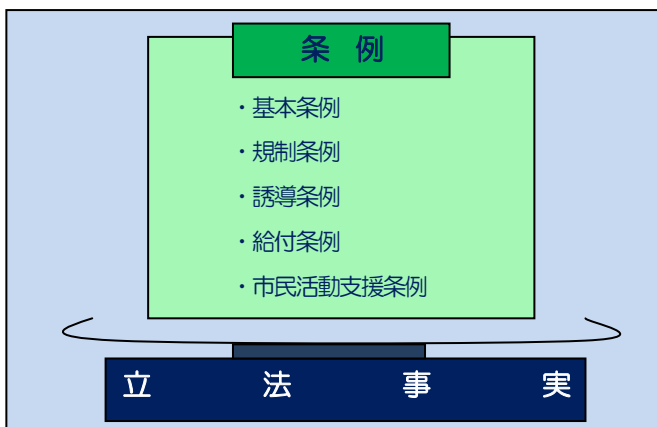
2 立法事実について

(1) 立法事実とは何か

立法事実とは、**条例の目的と手段を基礎付ける社会的な事実**をいう。裁判所の審査に耐えられる主張をするため、実務上、条例の立案には立法事実の説明資料が必要となる。

立法事実と条例の関係のイメージ図は【**図表2**】のとおりである。

【**図表2**】 立法事実と条例の関係



【出典】 自治体法務検定委員会（編）（2014）. 自治体法務検定公式テキスト 政策法務編 平成26年度検定対応 第一法規 p58【図表1-1】

【注】 色分けは編集者によるものである。

(2) 「立法事実の説明資料」に盛り込む内容

▲▼▲条例化の必要性▲▼▲

立法事実の説明資料に盛り込むべき要素として、条例化の必要性を裏付ける事実が必要である。標準的なものとして、【**図表3**】のような項目が考えられる。

【**図表3**】

条例化の必要性・正当性を裏付ける項目と内容

	項目	内容
1	害悪等の解決すべき課題	害悪等の抽出と態様、件数や経年変化などの数値化と原因分析、他の自治体との比較 など
2	事件	人権侵害が大きく取り上げられた事件、新聞記事や現場の写真 など（⇒1が不十分な場合に、必要性を補充する必要あり）
3	これまでの対策とその限界	条例のない状況下で自治体が取り組んできた対策とその限界（自治体の経営資源の限界や法的限界）についての説明
4	他の自治体の取組状況等	参考となる国の制度や他の自治体の取組状況、他の自治体の取組みと条例で採用しようとする行政手法とのバランス など

【出典】 自治体法務検定委員会（編）（2014）. 自治体法務検定公式テキスト 政策法務編 平成26年度検定対応 第一法規 p59【図表1-2】

▲▼▲条例化の合憲性・適法性▲▼▲

そのほか、条例化の合憲性・適法性を裏付ける事実が必要である。標準的なものとして、次頁の【**図表4**】のような項目が考えられる。

【図表4】

条例化の合憲性・適法性を裏付ける項目と内容

項目	内容
1 科学的な知見等	採用する行政手法の合理性を説明できる科学的な知見、社会科学的な調査、市民の意識 など
2 目的と行政手法のバランス	規制的手法や実効性確保の手法を採用した場合、他の緩やかな行政手法では目的を達成できない根拠の説明
3 関係法令との抵触問題	比例原則や平等原則などの憲法の要請を踏まえていることの説明、関係法令の趣旨・目的に反していないこと など

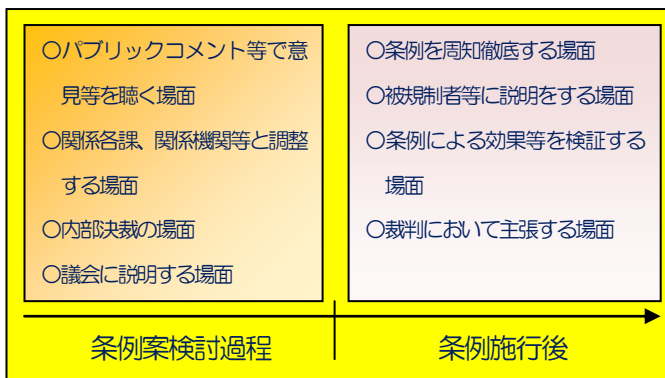
【出典】 自治体法務検定委員会（編）（2014）, 自治体法務検定公式テキスト 政策法務編 平成26年度検定対応 第一法規 p59【図表1-3】

(3) 「立法事実の説明資料」はどのような場面で使用するか

▲▼▲一般的な場面▲▼▲

立法事実の説明資料を使う主な場면을挙げると以下のとおりとなる。条例の検討に携わった自治体職員が常に口頭で説明することは不可能であるから、実務上立法事実の説明資料の作成が必要となる。

【図表5】「立法事実」の説明資料を使う主な場面



【出典】 自治体法務検定委員会（編）（2014）, 自治体法務検定公式テキスト 政策法務編 平成26年度検定対応 第一法規 p60【図表1-4】

【注】 色分けは編集者によるものである。

▲▼▲具体的な場面▲▼▲

規制条例の起案には、必ず立法事実の説明資料を添付してもらいたいと言っている。これがあれば、例え裁判になった場合であっても、これを裁判所に証拠として提出することで条例の必要性や適法性を説明することができ、証人として呼ばれることは少なくなるのではと考えている。

具体的な立法事実の説明資料については「[千葉県廃棄物の処理の適正化等に関する条例](#)」を制定した際のもの参照されたい。規制条例の制定の場合は、最低でもこれくらいの立法事実が必要と考えている。これでは足りないという学識経験者もいるくらいである。「千葉県廃棄物の処理の適正化等に関する条例」は、幸い裁判になったことはないので検証することができていないが、一つの参考にしてもらいたい。

◆主な参考文献

- 新保浩一郎（2013）, 自治体における政策法務組織の形成と展望-千葉県モデルの分析を中心として- 千葉大学法学論集 28, 351-401.
- 自治体法務検定委員会（編）（2014）, 自治体法務検定公式テキスト 政策法務編 平成26年度検定対応 第一法規

◆転載許諾について

- 「2 立法事実について」の引用について、著作権者から転載許諾を受けております。無断転載・公開・第三者使用を、禁止いたします。

