

## 第2節 「行政手法」 —地域の課題を公共 的に解決するためには

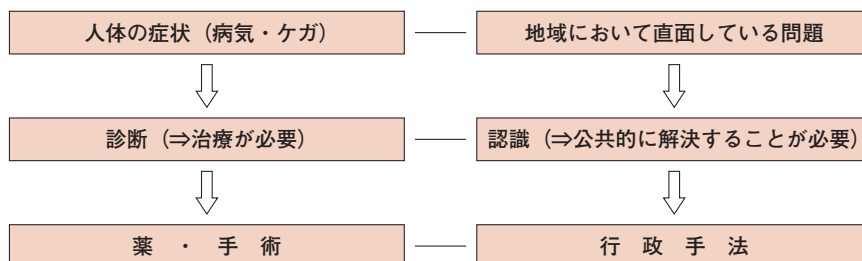
### 1 「行政手法」とは何か

#### (1) 行政手法とは何か

前節では「立法事実」について学びましたが、本節では「立法事実」に基づいて条例を立法する際に必要な「行政手法」について学びます。

「行政手法」は、公共的に解決することが求められる課題（行政課題）を処理するための、現実的で実用性のある手だてです。地域において直面している様々な問題を病気・ケガと例えるなら、行政手法は、これらを治療するための手だてである薬・手術に例えられます（【図表2-1】）。

【図表2-1】課題解決のための行政手法



自治体職員には、多くの行政手法を知っていて、具体的な問題に直面した際に、適した行政手法を選択する能力が求められます。つまり、行政手法のメリットを生かして、地域において直面している問題を解決するという目的の達成を図りつつ、その行政手法のデメリットにも着目しなければならないのです。

本節では、様々な行政手法を提示した上で、それぞれの行政手法のメリット・デメリットと採用する際の留意点等について解説をします。

#### (2) 行政手法はどのように類型・区分されるか

行政手法の類型としては、第1に行政活動の資源（リソース）に着目する類型、第2に行政活動の時間的な経過に着目する類型、第3にコントロールの性格に着目する類型があります。

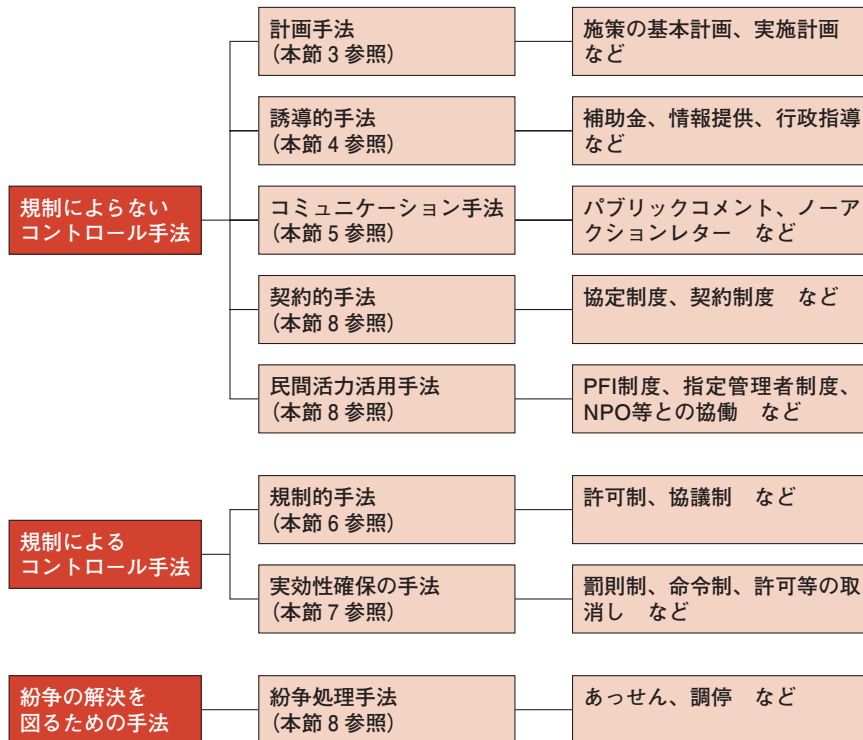
「行政活動の資源（リソース）に着目する類型」は、①法的権限、②財源（金

銭)、③人材・組織、④情報、などに区分されます。

「行政活動の時間的な経過に着目する類型」は、①問題が生じる事前の手段、②問題が生じている間に実施すべき手段、③問題が生じた後の事後的な手段、に区分されます。

「コントロールの性格に着目する類型」は、①規制によらないコントロール手法、②規制によるコントロール手法、③紛争の解決を図るための手法に大別されます。本節では、このコントロールの性格に着目する類型が、行政手法のメニューを示すのに最も適した類型であるため、これを採用して解説することとします（【図表2-2】）。

【図表2-2】コントロールの性格に着目した行政手法の類型と区分



## 2 行政手法を採用する際の留意点

### (1) 多くの行政手法を知り、その内容を理解すること

自治体職員には、様々な行政手法を知り、その内容を理解するよう心掛けることが求められます。行政手法は、病気・ケガを治療するための薬に例えられますが（「本節1 「行政手法」とは何か」参照）、病気・ケガに直面した際に適切な薬を引き出せるようにするためには、薬箱に多くの薬をストックしておくことが望ましいのです。

なお、どのような行政課題にどのような行政手法が採用される傾向にあるのかについて、法律や条例などの多くの立法例を知り、ある程度イメージしておくようにすると、より実践力が増します。

## (2) 各行政手法のメリットのみならず、デメリットも理解しておくこと

禁止制や許可制などの規制的手法を採用すれば、かなりの効果が期待できます。しかし、一方で、このような規制的手法は、市民の活動を広く拘束することにもなります。

よって、自治体職員は、それぞれの行政手法のメリットのみならず、デメリットもあわせて理解し、実際に当該行政手法を採用するかを検討する際には、メリットとデメリットとのバランスを勘案することが求められます。この視点は、法律・条例の解釈・運用及び政策の実施に際しても、重要です。

## (3) 複数の行政手法を検討し、最も適しているものを採用すること

ある行政手法を採用しようとする場合に、メリットよりデメリットの方が上回るような場合は、別の行政手法を採用することを検討すべきです。

各自治体においては、経営資源が限られている中で、より効果的な行政手法を選ぶ視点が大事です。また、市民の活動を拘束するような厳しい行政手法を採用しなくても、より緩やかな行政手法で同等の効果が期待できるのであれば、より緩やかな手法を採用することも検討すべきです。

## (4) 法令違反等をしないこと

自治体が行政手法を採用するに当たっては、比例原則（必要以上の規制をしない）、平等原則（不平等な取扱いをしない）などの原則を踏まえる必要があることなど、一定の限界があります（「1章4節2 自治体法務に必要な諸原則」参照）。また、条例は、憲法94条・地方自治法14条1項によって、法令に違反しないことが要求されているので、注意が必要です。

### ・憲法94条

地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

### ・地方自治法14条1項

普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第2条第2項の事務に関し、条例を制定することができる。

このように、法令を解釈・運用したり、条例を制定したりする場合、一定の限界があるのですが、法令の規定の形式的な適用だけでは（あるいは、法令が定まっていない状況では）、地域の問題を解決できない場合や、憲法で要請されている人権保障が十分に実現できない場合もありえます。

【図表 1 - 4】債権の種類による違い

債権の種類	時効	強制徴収
分担金・加入金・過料・法律で定める使用料等	原則 5 年で自動消滅	地方税の滞納処分の例
上記以外の公法上の債権	原則 5 年で自動消滅	民事上の強制執行
私法上の債権	民法等による	民事上の強制執行

### (5) その他

法律又はこれに基づく政令に特別の定めがある場合を除き、公金の徴収・収納・支出の権限を私人に委任し、又は私人をして行わせることはできません（自治法243条）。

これを受けて、自治法施行令158条は私人にその徴収又は収納の事務を委託することができる自治体の歳入を次のとおり定めています。

- ①使用料
- ②手数料
- ③賃貸料
- ④物品売払代金
- ⑤貸付金の元利償還金

この規定を見ると、公金の徴収・収納等の事務の民間委託は限定的・例外的であるような印象を受けるかもしれませんが、実際には相当広範な公金について民間委託化が可能となっています。例えば、自治法施行令158条の2は自治体の規則で定めることにより地方税の徴収委託も可能としており、総務省は地方税の徴収について民間への委託を積極的に進めています。また、国民健康保険の保険料や介護保険の保険料もその徴収について民間委託が可能とされています。こうした民間委託化の拡大は、行政コストの削減と徴収金の収納率向上を図ろうとするものです。

## 3 契約・入札制度

### (1) 自治体の締結する契約の法的規律

事務用品の購入や公共工事といった**準備行政（調達行政）**の領域では、両当事者の合意を前提とする契約が多用されています。このような準備行政を典型的な領域とした、自治体が当事者となる契約（以下、「自治体の契約」といいます）には、原則として民法やその特別法など民事法の規定が適用されます。

しかし、民法の大原則である「**契約自由の原則**」が全く修正されることなく、自治体の契約に及ぶというものではありません。自治体の契約も、自治体の行政活動の一部ですから、当然のことながら、**行政法の一般原則**が適用されます。そのような行政法の一般原則のうち、**信義誠実の原則（信義則）**、**権利（権限）濫**

用禁止原則は、民法に関係規定があります（民法1条2項、3項）。そのほかにも、平等原則や比例原則<sup>\*13</sup>などが、自治体の契約に適用されると考えられます。例えば、後述の入札制度は、平等原則を実現するための手段と位置づけることができるでしょう。

さらに、地方自治法や、その他の特別法（「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」、「入札談合等関与行為の排除及び防止並びに職員による入札等の公正を害すべき行為の処罰に関する法律」など）に、自治体の契約について規律する重要な法令の定めがあります。さらに、一定の自治体の契約には、国際条約（政府調達協定など）も関わってくることに注意が必要です。

なお、普通財産の貸付けといった公有財産の管理活動においても契約が用いられることがあります。これについては省略します。以下では、典型的な準備行政（調達行政）における契約手続等について説明します。

## （2）契約手続（入札）

自治体の契約における代表者（契約締結権者）は、基本的には、自治体の長です（自治法149条2号等）<sup>\*14</sup>。ただし、政令で定める一定の種類ないし金額の契約については、議会の議決を得る必要があります（自治法96条1項5号）。なお、支出の原因となる契約などの行為（支出負担行為）は、法令又は予算の定めるところに従いこれをしなければなりません（自治法232条の3）から、予算の裏付けがないのに、支出を伴う契約をするといったことはできません<sup>\*15</sup>。

契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結します（自治法234条1項）。そして、これらの方法のうち、指名競争入札、随意契約、せり売りは、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができるとされ（同条2項）、一般競争入札が原則となります<sup>\*16</sup>。

ただし、これらの各方法の選択に関しては、「契約の公正及び価格の有利性を図ることを目的として普通地方公共団体の契約締結の方法に制限を加えている前記法及び令（注、自治法及び同法施行令）の趣旨を勘案し、個々具体的な契約ごとに、当該契約の種類、内容、性質、目的等諸般の事情を考慮して当該普通地方公共団体の契約担当者の合理的な裁量判断により決定されるべきものと解するのが相当」とされています（損害賠償事件・昭62.3.20最判・判時1228号72頁）。

もちろん、これは、恣意的な契約締結方法の選択を認めるものではありません。公共工事の指名競争入札に長年指名を受けて継続的に参加していた建設業者をある年度以降全く指名せず入札に参加させなかった村の措置につき、村外業者に当たることを理由とした村の措置は違法とはいえないとする原審の判断に違法があるとした最高裁判決もあります（損害賠償請求事件・平18.10.26最判・判時1953号122頁）。

また、今日の調達契約は、電算システム開発の委託契約に見るように、その内容が非常に高度専門化、複雑多様化しています。価格のみの競争では、公正かつ

### \*13

行政法の一般原則や平等原則、比例原則については、基本法務編第2章第3節1(2)、本書（政策法務編）第1章第4節2を参照してください。

### \*14

地方公営企業の管理者（地方公営企業法9条8号）、権限の委任（地方自治法153条）を受けた職員、資金前渡を受けた職員（同法232条の5第2項、地方自治法施行令161条）などは、その権限の範囲で、自治体を代表して契約を締結します。

### \*15

ただし、電気、ガス、水などの継続的な役務の提供を受ける契約など一定の契約については、債務負担行為などの予算を定めずに契約を締結できます（長期継続契約。自治法234条の3）。

### \*16

契約に関する方法の内容については、基本法務編第3章第10節4を参照してください。

妥当な契約がなされ得ないおそれも生じてきました。今日では、一般競争入札をしたときでも、価格その他の条件が最も有利なものをもって申込みをした者を落札者とする制度（総合評価落札方式、総合評価一般競争入札）が整備されています（自治法施行令167条の10の2）。

### （3）契約に係る紛争・争訟

自治体の契約をめぐるのは、常に、①契約締結までに生じる契約の相手方その他の関係者との紛争・争訟、②契約締結後にその履行等に関して生じる契約の相手方その他の関係者との紛争・争訟、③当該契約締結の可否や、契約履行に係る自治体の行動につき、自治体と当事者・関係者以外の一般の住民との間で生じる紛争・争訟が、発生する可能性があります。また、入札談合事件のように、自治体の契約について、④独占禁止法による是正措置が講じられることも、あります。

このうち、①と②については、自治体と、当該契約の相手方との間で、民事訴訟や仲裁、調停など民事的な紛争解決手続によって、解決が図られることがあります。ただし、①と②で契約当事者とならない者、例えば指名競争入札に係る指名停止措置を受けた事業者は、仮にそのような措置に不服があったとしても、直ちにはこれを裁判で解決することはできないというのが、裁判実務の現状となっています（例えば、入札参加禁止等処分取消請求事件・平23.9.9千葉地判・裁判所HPを参照）。

これに対し、③に関しては、予算措置がない契約であるとか、適正価格とはかけ離れた金額の契約であるとかしたときは、そうした契約自体が法令に違反した（違法な）契約（財務会計行為）であるとして、住民監査請求・住民訴訟（第4章第2節5参照）によって是正（紛争解決）が図られることになります。

なお、契約により民間に外部委託をした事項について受託者がした不法行為などについて、自治体が責任を負うこともあることに、注意が必要です。

### （4）政策手段としての契約など

契約又は契約に類する手法は、準備行政の領域だけで用いられているわけではありません。水道の供給や補助金の交付などの給付行政の領域でも、**公害防止協定**のように規制的な行政の領域でも、政策実現の手法としての契約（契約に類似するものを含む）が、しばしば活用され、重要性を増しています<sup>\*17</sup>。自治体は、単に契約の手続の適正さを図るだけではなく、契約の内容についても、専門的な知見を高めなければなりません。

さらに、自治体の契約それ自体が、特定の政策目的達成の手段となっていることがあります。例えば、法律レベルでは、**グリーン購入法（国等による環境物品等の調達の推進等に関する法律）**があります<sup>\*18</sup>。また、自治体では、公共調達の実施に当たり、環境保全だけではなく、男女共同参画、人権擁護、障害者雇

#### \*17

公の施設の指定管理者との協定や、PFI事業（民間資金等の活用による公共施設等の整備）における自治体と事業者との間の事業契約など、契約は、公共（行政）サービスの質を左右する重要なものと位置付けられるようになっていきます。

#### \*18

法律と同様の目的を持つ規定が環境基本条例に定められていることがあります（例、札幌市）。