

第1章 政策法務論の意義と本書の構成

1 新しい分権改革の始まりと政策法務

20世紀の最後の10年間以降、地方自治について大きな制度改革が続いている。2006年12月には、新しい地方分権改革推進法が成立し（平成18（2006）年法律111号）、また、2010年4月には、地域主権改革推進3法案が国会に上程された。地方政府基本法（仮称）の制定も検討されているという。なお、本書では、現在進められている地域主権改革をとくに区別して論じる必要があるときは「地域主権」の語を使用する。しかし、それ以前の地方分権改革との連続性を考慮した文脈で使用する場合には、地域主権改革に関連する事項であっても、「地方分権」と表記することがある。

だが、こうした一連の改革が自治体にバラ色の未来をもたらすとは、断言しにくい。経済環境の急激な悪化、北海道夕張市に象徴される財政危機、都市部と非都市部のいわゆる「格差」の拡大、そして犯罪の増加などにみられる地域の安全・安心崩壊の危機など、自治体を取り巻く社会的経済的課題は、深刻になっているようにも思われる。ちなみに、本書では、法律上の「地方公共団体」のことを、そのうちでも、特に都道府県と市町村・特別区を念頭に置きつつ、「自治体」という。また、本書において特に断らないときは、特別区は、市町村に含めている。

ところで、旧地方分権推進法（1995年～2001年）による地方分権改革（この改革を本書では「第一次分権改革」という）以降、自治体関係者の間に「政策法務」という言葉は、比較的よく広まった。総務企画関係の自治体職員であれば、多くが、この言葉を少なからず耳にしたであろう。もっとも、筆者の経験では、自治体の一般的事務系職員を対象にした講演や研修で「政策法務」を知っているか質問すると約半数が手を挙げる程度である。トップ・幹部級になると「政

策法務」の認知度はさらに下がる。「政策法務」の普及は、関係者が期待したほどではない。それゆえ、本書では、やはりまず、これから述べる政策法務の意味の説明から、始める。

2 政策法務の意義

そもそも（自治体の）「政策法務」という言葉は、自治体の関係者が実践的に使用したのが始まりのため、確固とした学問分野・理論体系があるわけではない¹⁾。星雲状態という指摘さえある²⁾。また、「政策法務」の意義を確定することが理論研究にとって、あるいは行政実務上、必要不可欠のものかといえ、そのようなものでもない。しかし、筆者が述べたいと考える「政策法務」の内容を具体的に絞り込むためには、まずは、その絞り込みのために、政策法務の意義についてある程度明らかにしなければならない。

(1) 近時の学説

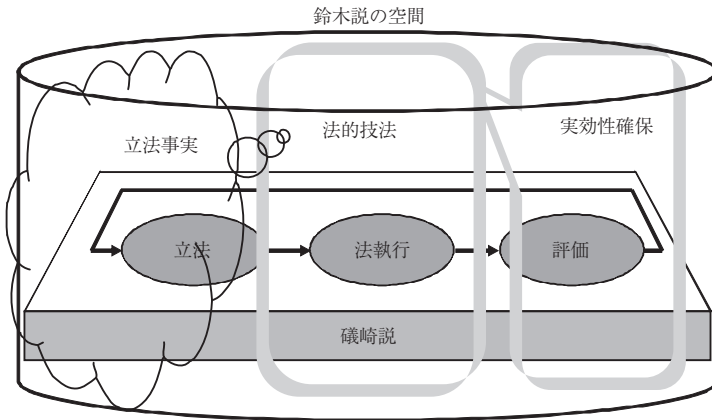
ここでは、自治体における政策法務の理論と実践について少し本格的な研究に属していて、かつ、比較的新しい文献から、その定義をみていこう。

まず、磯崎初仁氏は、政策法務を「法を政策実現の手段ととらえ、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検討し実行する、実務及び理論における取組み」と定義する³⁾。立法・法執行・争訟評価の段階に分けるのは、「Plan-Do-See」という行政運営のマネジメント・サイクルに即している点で、行政実務家の視点ないし地平に立って政策法務を語っており、職員にとっては比較的なじみやすい定義であろう。

次に、鈴木庸夫氏は、政策法務を「政策を立法事実・法的技法・実効性確保の三次元方程式の解として纏め上げた空間（フォーラム）」と表現する⁴⁾。この定義における「空間」の理解は少し難しい。大雑把に、現状（立法事実）からさまざまな政策課題を抽出し、対応策を法的に組み合わせて実施する場と理解したい。そのようにイメージすると、この定義は、特定の政策の企画実施等の責任者や担当者になったときになじむものと思われる。

両氏の定義に優劣があるわけではない。両氏がそれぞれの本を編むに当たっ

〔図－1〕 政策法務に関する礮崎説と鈴木説のかかわり



出典) 田中孝男「日本の自治体争訟法務の現状と課題」自治研究86巻4号(2010年)34頁の〔図－1〕。

て設定した政策法務（自治体法務改革）論の項目・内容との関係で、定義がなされているのである。また、両者は矛盾抵触するものでもない。私の理解によれば、〔図－1〕のとおり、礮崎氏の定義は、自治体の視点を水平面に置いたときに、その水平面から、自治体の政策法務を自治体活動の循環としてとらえている。これに対し、鈴木氏は、自治体を取り巻く政治社会経済的な事実（政策課題群）を立体的に並べ、その一断面（特定の政策テーマ）を垂直面からみて政策法務を語っているといえる。この図をさらに遠くから全景を展望するように眺めて（自治体の）政策法務を、「自治体が（独自に進める）政策の立案執行を法的な観点からみるあるいは検討するもの」と定義することもできるが、その定義からだけでは、抽象的過ぎて、第2章以下の内容を方向付けることはできないであろう。

なお、鈴木氏は、最近の論考で、自治体の政策法務を「自治体政策による憲法的価値の実現」とより簡潔な言葉で示している⁵⁾。

（2）政策法務という考え方を持ち出す必要性

こうした「政策法務」の考え方がなぜ重要になってきたのだろうか。

かつて、公害問題に対して、自治体は、多くの主流派（国家官僚寄りの）行

政法学説が理論的整合性を重視し自治体に味方しなかった中で、現場から問題解決策を積み上げて公害防止条例などを制定し、地域の課題に対応した。最後には国の公害関係法律を変えた。自治体には、このような輝ける政策法務の歴史がある。また、1970年代以降、特に都市部の地域におけるミニ開発やゴルフ場などの乱開発により、地域住民の生活環境の悪化や自治体財政需要の急増という問題が生じた。だが、これに対して国の法律が十分に整備されていなかったことから、自治体は例えば「宅地開発指導要綱」を制定し、要綱に基づく行政運営（要綱行政）によって、これらに対処しようとした。宅地開発指導要綱は、「戦後自治体行政の最高傑作」といわれたが⁶⁾、この要綱行政を正当化し、理論化・実践化したのが、政策法務論であった。

ただ、政策法務の語は、1980年代後半から1990年代前半ころまでは、自治体関係者の一部で語られていたにとどまる。

それが、第一次分権改革期以降、急速に広まっていった。とりわけ、地域独自の政策課題に応える内容を備えた条例（政策条例）が、その時期以降、次第に各地で制定されていったことにより、政策法務の実践が意識されるようになったのである⁷⁾。

ここで、地方分権は、理念的には、自治体の役割について、国家の下請け行政執行機関から地域の自主的総合的な統治主体・政府（自治法1条の2第1項参照）に転換することを求めるものである⁸⁾。数次にわたる地方分権改革が完成した暁には、自治体は、自らの地域の政策課題を、自らの責任で、自主的に認知し、解決策（政策）を立案執行し、適切にこれを管理していかなければならない存在となる。政策官庁としての自治体が説かれるのである⁹⁾。そして、自治体の政策を裏付けるものとして、地域に合った、自治体独自の法の運用さらには法（条例）の制定が、重要になる。このために、第一次分権改革の進展と同じ時期に、前記で意味するような「政策法務」という言葉が普及していったと、私は考えている。

（3）政策法務の主潮流

ところで、理論面で政策法務に関することを多く手がける方は、どのような

分野を専門的に研究されているだろうか。政策法務業界(?)で、鈴木庸夫氏が今から10年以上前に、政策法務の研究方向を3つの学派に分けたことが有名¹⁰⁾である。ここでは、鈴木氏の3分類も念頭に置きつつ、その後の政策法務関係の研究者層を踏まえて、ごく簡単にお名前を示しておく。逆にいえば、読者には、ここに挙げた方の政策法務関係の文献くらいは、今後自主的に読んでいただきたいということである。

まず、行政法学プロパーの研究者で政策法学を積極的に提唱する方として、阿部泰隆氏、北村喜宣氏などがある。行政法学が発展し、法制度設計論としての政策法学になったイメージで理解できる。ただし、行政法学者で政策法務に積極的な方は、まだそれほど多くない。もちろん、近年増えている公共政策を扱う大学院で教育する必要上、行政法学者が政策法務に全く無関心というわけではなくなってきた¹¹⁾。市販の法律誌としては伝統のあるジュリスト誌が「自治体政策法務」の連載を行ったこと(2009年~2010年)は、その象徴となろう。

その一方で、1980年代の政策法務の初期における自治体の取組みを教導し、自治体における政策法務という考え方・実践の確立に多大な寄与をしたのは政治学者の松下圭一氏である(第4章に出てくる松下啓一氏とは別人である)。松下氏がリードした三多摩地方の自治体職員による研究会から生み出された自治体職員の成果¹²⁾は、後に続く自治体職員の励み・目標となった。この研究会には、後に、第一次分権改革のキイマンとなる行政学の第一人者・西尾勝氏が加わっている¹³⁾。このことから分かるように、政策法務論は、法解釈を中心とした行政法学よりも、政治学・行政学に親和的である¹⁴⁾。

さらに、ここ数年、磯崎氏をはじめ、主として先駆自治体の政策法務を実践し、あるいは現場で政策法務のあり方を考えてきた自治体職員が相当数自治体を退職し、大学等の研究者に転じた。このいわば転職組の多くは、磯崎氏をはじめ、大学等では行政学系統の教員となっている。このため転職組研究者の記す政策法務論関係の著作・論文は、行政学系統の内容を備える傾向にある¹⁵⁾。ただし、政策法務に近い研究をしていた自治体職員が行政法研究者として転職する例も次第に増えている。

また、政策法務論は条例の制定をはじめとして、政策の立案執行と密接に関連するため、政策科学とその近接・関連学問（「法と経済学」その他の諸学）の知見を取り入れて実践される。このため、現在の政策法務論は、法律学系統の議論よりも、政治学・行政学・政策科学等の議論をその内実に多く含んでいる¹⁶⁾。

行政法学は、歴史的には、極論すれば全体主義や君主制を含む国家体制擁護の学問として展開されてきたものであるから、国の法律を主に扱う。自治体や条例は、その下請けのための法・制度にすぎず、研究分野としては、行政法の主流になりにくい。一方、日本の行政学は、早くから地方自治についても主な研究対象としていたので、こうした学問の出自が、自治体の政策法務に近づく研究者層を傾向付けているのかもしれない。

3 政策法務論の問題

ただ、こうした定義や主導者層が提示する政策法務論については、自治体の職員への普及段階にあって、現在、それぞれ関連している、大きく分けて2つの問題をはらんでいる。

すなわち、かねて、政策法務論に対しては、2つの問題点が指摘されていた¹⁷⁾。第一は、法を政策実現の手段としてとらえることから法自体に価値を認めない法道具主義に陥り、あるいは法を行政施策の侍女にしまうおそれがあるというものである。第二は、政策法務は理論というよりも戦略的な理念ないし運動論にすぎないというものである。

ここで、第二の指摘については、あまり意味のある議論ではないと思われるので¹⁸⁾、ここでは取り上げないが、第1の問題については、自治体における現状を考えると、さらに2つの問題を有しているように思われる。

(1) 法治主義の後退

第一は、現場にいる職員の法的なセンス（感覚）が、「条例＝法」を「政策＝統治」の手段と位置付けることによる、法道具主義観から、形式的法治主義観に停滞ないし後退していないかということである。