

自治体法務検定発足にあたって

地方分権改革が進んできたここ十数年来、自治体職員の法務能力の向上を目指す自治体法務などの必要性は著しく高まってきています。

地方自治体において法務に対するニーズが高まってきたのは、第1に、分権改革によって地方自治体の処理する事務の範囲が圧倒的に拡大し、法政策の形成も含めて法のルールに従った適正で公正・透明な処理が求められていることです。第2に、いま日本では、民間の団体や企業に対しても、厳しい“コンプライアンス”や“コーポレート・ガバナンス”が求められるようになってきていますが、地方自治体に対しても全く同じことが求められていることです。ここでも、マスコミや住民から非難されず、争訟や住民訴訟に堪えうるような事前配慮が必要となります。

これからの地方自治体は、住民に身近なところで、それぞれの地域にふさわしい独自の施策や行政サービスを提供しなければなりません。そのためには、福祉、環境、安心・安全、まちづくり、土地利用、産業振興、内部管理、情報、財務会計・監査等、多岐多彩な専門職員が必要となりますが、これらの各分野に共通した法的问题や地域の独自政策を法的に設計し構築する法務能力を備えた専門職員も不可欠です。

近年のこのような状況を考慮して、この度、十分な法務能力を備えた有能な人材を養成するため「自治体法務検定」という仕組みを設けることにしました。この検定は、「基本法務編」と「政策法務編」と題するそれぞれのテキストを勉強していただいた上で、その中から出題される問題に答えていただき、その採点結果によって評価するというものです。ひと口に地方自治体といっても、都道府県も市町村もそれぞれ多種・多様であり、地域の独自性や自治行政の中での法務に対する比重のおき方も様々であろうと思われませんが、各自治体の職員におかれましては、21世紀の新しい時代の地方自治を担い、よりいっそう盛り立てるために、一人でも多く法務検定に参加されることを期待しています。

2009年6月

自治体法務検定委員会

委員長 成田頼明

「自治体法務検定公式テキスト 政策法務編 2024年度検定対応」 刊行にあたって

自治体法務検定も今年で14年目となった。試験の実施体制について、一般受検は、オンライン型・年2回開催が定着してきたと考えられる。

さて、今年の政策法務編のテキストでは、法令改正などに伴う内容面の充実化を進めてきたが、このことはもちろん、政策法務の知識として重要な事項（論点）については、いくつかの加筆補訂等を行っている。

いわゆるポスト・コロナの時代に至り、自治体あるいは地域をめぐる政治・経済・社会・文化の状況も新たな段階に入ったが、問題・課題も山積である。例えば、人口戦略会議が示している消滅可能性自治体数は2014年のデータより減少していたので、危機が少し遠のいたように見える。だが、近年の出生数激減・人口急減を考えると、各自治体は、こうした発表に一喜一憂するのではなく、真に危機感を持った人口減少への取組が必要になってきているだろう。観光におけるインバウンド拡大は、地域活性化に有意義ではあるが、オーバーツーリズム問題も生じさせていて住民生活を脅かしつつある。自治体はこうした中で、地域住民の暮らしをより良くしていくことに力を尽くしていかなければならない。

一方で、地方自治・自治体をめぐる法制度は、近年、大きく変わってきている。自治体実務では、日々変わっていく各法律の内容をフォローするだけでも、大変な労力を要するであろう。さらに、法律の内容をフォローするだけでなく、深刻化する地域課題に対し、「法」を適切に使いこなしていくことが、「政策法務」の実践としては大変重要になる。本検定は、自治体法務の実務に必要な知識・知見のベンチマークになる。自治体法務に関わる人々には、法務に関して常に新たな知見を獲得するために、自己投資を惜しまぬことが求められる。本検定や本検定の検定テキストは、その一助となるものである。

また、近年の急激な法制度改革を考えると、過去にこの自治体法務検定で高い成績を得た方にも、改めて本検定を受検することが有意義なものとなっているように思われる。

ぜひ、自らの陶冶のために、本検定テキストを手にして、本検定で高い得点を挙げてもらいたい。

2024年4月

自治体法務検定委員会

政策法務編 編集委員

北 村 喜 宣
山 口 道 昭
磯 崎 初 仁
出 石 稔
田 中 孝 男

凡例

1 本書の構成と特色

本書は、自治体法務について学ばれる方、「自治体法務検定 政策法務編」を受検される方が、必要な事項を体系立てて学べるよう、以下の全8章で構成しています。

- 第1章 自治体法務とは
- 第2章 立法法務の基礎
- 第3章 解釈運用法務の基礎
- 第4章 評価・争訟法務
- 第5章 自治体運営の基礎
- 第6章 住民自治の仕組み
- 第7章 情報公開と個人情報保護
- 第8章 公共政策と自治体法務

各章のはじめには、その章で学ぶ概要を記載しています。また、各章の最後には、各章で学んだ内容を、「学習のポイント」として簡潔にまとめていますので復習にご利用いただけます。

本文において重要な用語は太字で表しています。

本文を補足するものとして、本文の関連する箇所に*印を付し、側注（かこみ）で解説を加えています。

なお、本書の中で取り上げている法令及び制度等は、主に2023年8月1日公布日現在の内容を基に記述しています。

2 法令及び裁判例の略称

(1) 法令の略称

本書では、根拠法令や参考となる裁判例を用いて解説しています。コンパクトにご利用いただけるよう、法令名、日付等の記述を一部省略して使用しています。

■本文中、() 内で使用する法律名は、以下の略称を使用しました。

法律名	略称
日本国憲法	憲法
地方自治法	自治法
市町村の合併の特例に関する法律	合併特例法
地方公務員法	地公法
地方財政法	地財法
地方公共団体の財政の健全化に関する法律	地財健全化法
地方税法	地税法
地方教育行政の組織及び運営に関する法律	地教法
住民基本台帳法	住基法
公職選挙法	公選法
行政手続法	行手法
行政不服審査法	行審法
行政事件訴訟法	行訴法

3 規則等で定める事項	55
学習のポイント	58
第2節 立法事実—なぜ条例が必要なのか	59
1 立法事実とは何か	59
2 条例を制定する際の基礎を形成し、その合理性・必要性を支える事実とは	59
3 条例化の合憲性・適法性を裏付ける事実とは	60
4 立法事実と訴訟対応	62
学習のポイント	64
第3節 行政手法—地域の公共的な課題を解決するためには	65
1 行政手法とは何か	65
2 基本的な行政手法の内容と特徴	65
3 行政手法の組合せ	70
学習のポイント	73
第4節 立法の典型的パターン	74
1 立法パターンの応用	74
2 規制条例における組合せの選択	75
学習のポイント	80
第5節 都道府県条例と市町村条例の関係	81
1 都道府県条例と市町村条例の違い	81
2 都道府県条例と市町村条例が競合する場合の取扱い	82
学習のポイント	86
第6節 法制執務の知識	87
1 法制執務とは何か	87
2 条例の構造	88
3 総則的規定	89
4 実体的規定	90
5 雑則的規定	90
6 罰則規定	92
7 附則規定	93
8 条例改正の方式	95
9 用語の知識等	96
学習のポイント	100
第7節 広がる条例の世界	101
1 箕面市ふれあい安心名簿条例（平成22年箕面市条例1号）	101
2 群馬県食品安全基本条例（平成16年群馬県条例7号）	103
学習のポイント	105

第2章

立法法務の基礎

この章では、立法法務の基礎を学ぶに当たって、具体的な事例を紹介しながら、その基本的な事項・内容・考え方について学びます。

地方分権改革により自治体の自治立法権と法令解释权が拡大したことから、条例は、自治体が行政課題を解決するためのツールとして、ますますその重要性を増しています。

第1節では、自治体の有する条例制定権について、憲法・法令との関係、条例制定権の範囲、条例で定めなければならない事項について説明します。

第2節では、条例化の必要性と正当性を裏付ける社会的・経済的・文化的事実である立法事実について説明します。

第3節では、条例の基本設計の構成要素となる「行政手法」について説明します。この行政手法は、行政課題を解決・処理するために自治体が行う活動の手段・方法を指しますが、その種類とそれぞれの特徴について説明します。

第4節では、実際の条例立案に当たっての行政手法の使い方について、規制条例を例にして、条例作成のポイントについて説明します。

第5節では、都道府県条例と市町村条例との関係・違いについて説明します。現在、都道府県と市町村は対等協力の関係になり、都道府県は、広域的な事務や規模・性質において市町村による対応が難しい事務等について条例を制定することとされています。

第6節では、条例の立案及び審査に関する事務であるとされる法制執務の基本的な知識について説明します。

第7節では、具体的な条例の立法例として特徴的な自主条例を紹介します。

第3節 行政手法

—地域の公共的な課題を解決するためには

1 行政手法とは何か

(1) 行政手法とは何か

「行政手法」とは、地域の公共的な課題（行政課題）を解決・処理するために国や自治体が行う活動の手段・方法をいいます*¹。

行政手法の選択に当たっては、①行政課題を具体的に解決・処理するために、どのような行政手法があるのか、②それぞれの行政手法には、どのような特徴があり、どのような課題・限界があるのか、③採用すべき最も有効な行政手法は何か等について、自治体の実情に応じた個別具体的な検討が求められます（8章1節5参照）。そして何よりも、法令に違反していないかなど、訴訟リスクを踏まえた対応が必要となります。

ここでは、行政手法の主な類型・区分について提示し、それぞれの行政手法のメリット・デメリットについて解説します*²。

(2) 行政手法はどのように類型・区分されるのか

行政手法の類型は、おおむね次のように分類されます。

- ① 規制的手法
- ② 誘導的手法
- ③ 調整的手法
- ④ 実効性確保手法

ここでは、基本的な行政手法の内容・特徴と使い方、メリット・デメリット等について解説します。

2 基本的な行政手法の内容と特徴

(1) 規制的手法

規制的手法とは、対象となる住民、事業者等の意思に反しても、一定の行為を行うよう（作為）、又は行わないよう（不作為）働きかける（義務付ける）権力的な手法です。

このように、規制的手法は、住民の権利を制限し、義務を課すものですから、

* 1 政策手法

磯崎初仁「自治体政策法務講義 改訂版」（第一法規、2018年）133頁では、政策論との結び付きを重視して、「政策手法」と呼んでいます。政策とは、行政課題を解決するための公的機関等の活動の方針であって、目的と手段のセットをなすものであり、政策手法とは、政策に定められた「手段」の側面を指すものとされています。同書143・144頁の「条例で活用できる政策手法一覧」にもあるように、行政（政策）手法の類型・分類については、研究者により、また行政手法の作用する場面・当事者の立場により、種々の見方があり、一義的に捉えることはできません。

* 2 行政手法

山本博史「行政手法ガイドブック—政策法務のツールを学ぼう—」（第一法規、2008年）に、行政手法の詳細な分類と説明がなされています。

侵害留保の原則や地方自治法14条2項の規定により、条例という法形式で定める必要があります。条例で規定される行政手法の多くは、規制的なものです。

この手法のメリットは、あまりコストをかけずに、一定の行為を広く制限でき、しかも他の手法に比してより大きな効果を上げることができます。

一方、デメリットは、権力的な手法なので、規制の仕方によって、規制を受ける側に過度の負担をかけるおそれがあります。場合によっては、人権を侵害する可能性や関係法令との抵触の可能性もあります。

規制的手法を採用するに当たっては、その立法事実の検証、規制対象等の明確化、規制の必要性と比例原則、代替性等についての検討が必要とされます。

この類型に属する具体的な例は、以下のとおりです。

〈1〉禁止制

一定の行為を禁じる制度です。言い換えれば、一定の不作为を義務付ける制度ともいえます。具体例としては、タバコのポイ捨て禁止、路上喫煙の禁止などが挙げられます。

〈2〉命令制

一定の行為を義務付ける制度です。具体例としては、飼い犬の係留や糞の回収の義務付けなどが挙げられます。

〈3〉許可制

一定の行為を一般的に禁止した上で、この禁止を特定の場合に限って解除する制度です。具体例としては、地下水採取の許可、残土処理施設設置の許可などが挙げられます。

〈4〉届出制

一定の行為を行う際に、その旨を事前又は事後に届け出ることを義務付ける制度です。具体例としては、森林の土地の所有権移転等の事前届出制度、動物の多頭飼育の届出などが挙げられます。

(2) 誘導的手法

誘導的手法とは、住民、事業者等に対して、行政の意図する方向へ、助成やインセンティブ（誘因）・情報等を与えることによって、一定の行為を行うよう（作為）、又は行わないよう（不作为）働きかける非権力的な手法です。

この手法のメリットは、強制的な手法をとらずに、市民自らの行動をインセンティブにより適正な方向へ誘導することが期待できることです。権利を制限することもなく、監視等のコストも必要としません。

一方、デメリットは、強制力を伴わない市民の自主的な判断に委ねられるため、効果の見通しが不明確で、費用対効果の検討が必要なこと、行政の裁量の幅が広いことから、不公平な結果を招くおそれもあります。

〈1〉補助金制

行政が意図する一定の行動を行うように、活動資金の一部を補助したり、

費用の助成を行うなどして誘導する制度です。企業（工場）誘致条例などはその例です。

補助金は給付行政の典型であり、権利を制限し義務を課すものではないため、侵害留保の原則からいえば、議会制定法（条例）の根拠を要しないと解されます。そのため、自治体では補助金について、その交付の基準や手続を交付要綱などの内規で定めているケースが多く見られます。この場合、他に根拠法令が存在しない限り、原則として補助金交付決定は行政処分に当たりません（対象者からの交付契約の申込みに対する承諾の意思表示に該当します）。

しかし、自治体はその補助金について、交付基準や手続を条例で定めた場合には、その条例の趣旨によって補助金交付決定が行政処分に当たることがあり得ます*3。

補助金制を採用する場合には、その公益性（自治法232条の2）、平等性、効率性、財源等について、十分な検討を行うとともに、補助対象・補助基準等について、明確にする必要があります。

〈2〉情報提供制

情報の公表、提供、表示等を行うことによって、行政目的に沿った一定の方向へと誘導しようとする制度です。行政目的に照らして望ましい方向へと誘導するものと望ましくない行為を避けるよう誘導する手法があります。神奈川県子ども・子育て支援推進条例に基づく子育て支援に取り組む事業者の認証制度（同条例16条）は前者の例であり、東京都消費生活条例に基づく消費者の安全を確保するための安全性・危害に関する調査結果等の情報提供（同条例11条）は後者の例です。

情報提供に当たっては、内容の正確性・信頼性はもちろんのこと、社会的な影響も踏まえた上での公表のあり方についても検討が必要です*4。

〈3〉行政指導制

一定の行政目的を実現するために、特定の者に一定の作為、不作為を求める助言・指導、勧告等を行う制度です。東京都消費生活条例に基づく危険な商品・サービスの製造・販売・提供の中止等の勧告（同条例12条）やいわゆる宅地開発指導要綱による行政指導などがその例です。

行政指導については、行政手続法、行政手続条例に規定されているように、所掌事務の範囲を逸脱してはならないし、行政指導の内容は相手方の任意の協力によってのみ実現されるもので、その相手方が行政指導に従わなかったことを理由として、不利益な取扱いをしてはなりません*5。

（3）調整的手法

調整的手法とは、建築主と付近住民との間の建築紛争などについて、対象者や利害関係者の間での協議を求めたり、斡旋、調停、苦情処理など、私人間の紛争の解決等のための手法として用いられるものです。

* 3 国の補助金

自治体と異なり、国による補助金の交付には「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」（補助金適正化法）が適用されるため（同法2条1項、4条）、国の補助金交付決定は行政処分に該当します。

* 4 損害賠償請求

1996年に堺市で発生した病原性大腸菌O-157による集団食中毒に関し、原因食材の可能性を指摘されたカイワレ大根生産農家等が、「根拠のない公表により売上げが激減した」として、国に賠償を求め、東京と大阪で2つの訴訟を提起し（東京の原告は風評被害を受けたとする日本かいわれ協会など、大阪の原告は原因者の可能性を指摘された生産農家です）、いずれも国の賠償責任が認められています（大阪O-157食中毒損害賠償訴訟控訴審判決（東京高判平15・5・21判 時1835号77頁）、大阪O-157集団食中毒事件名誉毀損訴訟控訴審判決（大阪高判平16・2・19裁判所ウェブサイト））。

* 5 行政指導の中止等の求め

行政手続法の一部を改正する法律が2014年に公布、翌年4月1日から施行され、法令に違反する事実の是正のための処分又は行政指導を求めることができる「処分等の求め」や、法律の要件に適合しない行政指導の中止等を求めることができる「行政指導の中止等の求め」の手続が新設されました。これを受けて、各自治体の行政手続条例にも同様の手続が設けられています。

この手法のメリットは、行政が中立的な立場から、当事者間の合意形成を行うため、双方の利害調整を図りながら柔軟できめ細やかな対応が可能になることです。住民の意見を反映させることもできる点で、民主主義的な意味もあります。

一方、デメリットは、法的な効果や拘束力がなく、問題解決の点で限界があることです。したがって、その有効性について過度に期待はできません。

しかしながら、今日において紛争が多様化・複雑化し、増加傾向を示す中で、問題解決を図る手法としては、1つの選択肢として検討に値する手法です。

(4) 実効性確保手法

規制的手法など他の行政手法の実効性を確保するための手法です。義務を履行しない者に対して、制裁等を与えることにより、行政目的を確実に実現するため、他の行政手法と併用して採用される手法です。

〈1〉 罰則制

義務違反の行為を行った場合に行政罰の制裁を科す制度です。自治体は、その条例中に、条例に違反した者に対し、2年以下の懲役若しくは禁錮、100万円以下の罰金、拘留、科料若しくは没収の刑又は5万円以下の過料を科する旨の規定を設けることができます（自治法14条3項）。

〈2〉 是正命令制

義務違反の行為を行った者に対して、行為の停止、原状回復等の是正措置を命じ、義務付ける制度です。

〈3〉 処分取消制

許可等を受けた者が、偽りその他の不正な手段により許可等を受けた場合や義務違反の行為を行った場合に、当該許可等の処分を取り消し（前者の場合）、または撤回する（後者の場合）制度です。

〈4〉 氏名等公表制

義務の不履行等があった場合に、氏名や当該事実を公表する制度です。

〈5〉 即時強制

義務の存在が前提とされている行政上の強制執行（代執行、執行罰、直接強制、強制徴収）とは異なり、義務を命じる暇のない緊急事態などの場合に、相手方の義務の存在を前提とせずに行政機関が直接に身体又は財産に実力を行使して行政上の目的を達成する制度です。義務の存在を前提としていない点で厳密には実効性確保手法とは異なりますが、強制的に行政目的を実現することからここに分類しています。

(5) その他の行政手法

〈1〉 計画的手法

計画的手法とは、規制的手法や誘導的手法の目指すべき目標等を行政計画等として定める手法です。計画的手法のメリットは、目指すべき方向・目標

を明確にし、個々の行政手法や事業を総合的・計画的に進める機能を有することです。他方、デメリットは、計画の内容をあまり具体的にすぎると住民や関係者の間で意見の対立が生まれやすく計画策定のコストが高くなり、逆にあまり抽象的な内容にしてしまうと計画の意味がなくなり成果を期待できないことです。

現在、多くの自治体では、種々の行政計画が策定されています。とりわけ、総合計画については、1969年の地方自治法改正により、市町村に、議会の議決を経て行政運営の基本構想の策定が義務付けられ、以来、多くの自治体では、長期的なまちづくりの基本方針を示す「基本構想」、基本構想を進めるための中期的な行政計画を示す「基本計画」、3年間程度の具体的な実施施策を示す「実施計画」を策定しています。

しかしながら、地方分権改革の影響もあり、2011年5月2日に「地方自治法の一部を改正する法律」が公布され、市町村における基本構想策定義務がなくなりました。このため、総合計画を策定するかどうか、また総合計画について議会の議決を経るかどうかは各市町村の独自の判断に委ねられることとなりました。

一方で、選挙に際してマニフェストを掲げて当選する長が増加し、これまでの総合計画とマニフェストのどちらを優先するのかなど、総合計画の変更や調整等が課題となっています。このため、一部の自治体では、長の任期に合わせて、実施計画を4年間に変更するなどの取組みが行われています。

このように計画的手法には、長のマニフェストと総合計画等との整合や調整の必要性、総合計画について議会の議決を得るかどうかなどに関連しても種々の検討を行う必要があります。

〈2〉契約的手法

契約的手法とは、関係者の合意により、契約を交わし、当該契約の履行により、一定の行政目的を達成しようとするものです。古くは公害防止協定、最近では原子力安全協定などもこれに含まれます。

契約的手法のメリットは、契約締結者の個々の事情に応じて、自主的かつ積極的な取組みが期待できるとともに、既存の仕組みを活用し、事業者の取組みを促すことができ、当事者間にとって、最善の効果が期待できることです。

一方、デメリットとしては、契約締結後の事情の変化等により、契約に規定のない事項等が生じた場合に迅速に対応することが難しいことや契約の相手方以外には効果が出にくい点があります。

〈3〉民間活力活用手法

民間活力活用手法とは、住民や企業等民間の活力を生かして、行政目的の実現や効率化を図る手法です。具体的には、PFI制度、指定管理者制度、NPO等の連携・協働などが挙げられます。

民間活力活用手法のメリットとしては、経済性、効率性、サービスの向上等が期待できることです。一方、デメリットは、経済性を重視するあまり、サービスの偏りや低下、安定性への懸念が挙げられます。

〈4〉協働促進手法

協働促進手法とは、市民、市民活動団体、事業者、NPOなど、様々な主体との協力・連携を進める手法です。住民の参加や住民との協働等により、自治体の施策や事業を進める手法で、住民参加条例やまちづくり条例等の中で、多く取り入れられています。

以上、様々な行政手法を挙げましたが、これらの分類は、必ずしも相互に排他的なものではありません。例えば、中高層建築物の建築に伴って生ずる建築紛争は、土地を有効に利用する建築主の権利と、快適な生活環境を守る近隣住民の権利との衝突といえます。ここでとられる協議や斡旋、調停などは、関係者全体からすると調整的手法になるといえますが、建築主にとっては規制的手法としての側面を有します。

3 行政手法の組合せ

実際に自治体が行政課題を解決しようとする場合には、いろいろな行政手法を組み合わせる制度設計をするのが通例です。その際、それぞれの行政手法の特長を最大限生かしながら効果的に組み合わせ、政策（行政）目的達成にとって効率的で最善の手法を選択します。

具体的な政策課題を例にして、どういった手法が取り入れられるか検討してみましょう。

（1）事例研究「家庭用ごみの排出減量化と再資源化対策」

ある市では、ごみ焼却処理場の処理能力が限界に達しようとしており、増え続けるごみの減量化と再資源化が急務の課題となりました。この課題に対処するために実現すべき内容は、ごみの排出量を減らし、これまでごみとして排出されていたもので資源として活用できるものは極力資源として再利用を図ることです。

そのための手法として、以下のものが考えられます。

〈1〉ごみ（ごみ袋）の有料化（規制的手法、誘導的手法等の組合せ）

従来、家庭から排出されるごみについては、ほとんどの自治体では、行政サービスとして無料で収集等が行われてきました。しかし、財政事情の悪化と各種行政需要の高まり、ごみの排出減量化と再資源化対策のために、ごみの排出者にも一定の負担を課す必要性が生じています。

これまで、環境対策・エコ対策等で、極力ごみを出さないように積極的に協力してきた市民もあれば、そんなことを考えずになりふりかまわずごみを排出してきた市民もいます。そこで、ごみの排出量に応じて、市民に一定の

負担をしてもらうと同時に環境意識を醸成し、協力をお願いするというものです。誰も今まで無料だったものが、ごみの排出量に応じて有料化になれば、出すごみの量をできるだけ少なくしようとする、あるいは資源として再利用できるものはごみとして捨てるのではなく、再資源化を行おうとするインセンティブが働きます。これにより、これまでのごみの排出量を抑制することが可能となります。

〈2〉生ごみの資源化（誘導的手法、協働促進手法等の組合せ）

従来、ごみとして出されていた生ごみは、堆肥として利用することが可能です。このため、生ごみを減らし、堆肥として利用できるように、希望する市民に無償でコンポスト（生ごみ堆肥化処理容器）やEM生ごみ処理容器（生ごみ発酵堆肥化処理容器）等を貸与するシステムを導入するのです。最近では、家庭菜園やガーデニングが広がりを見せており、多くの利用者があります。

〈3〉分別収集の取組みと奨励金の交付、再資源化（誘導的手法（補助金制）、協働促進手法等の組合せ）

空き瓶や空き缶の回収、廃プラスチック等の分別収集を市内全域で実施するとともに、市内の団体（主に町会・自治会、子ども会等）に、有価物（主に、新聞、古雑誌等）を回収した量に応じて奨励金を交付し、その活動資金に役立ててもらおうようにするなどして、有価物の分別収集と回収を図り、廃棄物の減量化と再資源化を促進する手法です。

〈4〉環境啓発活動（誘導的手法、協働促進手法等の組合せ）

町内会、業界団体等関係団体の協力を得て協議会等を立ち上げ、啓発活動を行うとともに、各地域に廃棄物減量推進委員などをおき、いろいろな会合等でPRを行ってもらいごみの減量化と再資源化を図る手法です。

〈5〉その他の手法

上記以外にも、スーパー等の協力を得てレジ袋の廃止、不用品交換のための掲示板の設置、フリーマーケットの開催など、これまでごみとして捨てられていたものをできるだけ少なくし、その再利用、資源化等を図るために種々の方法が考えられます。

（2）行政手法の採用とその対応策

〈1〉条例による対応

これらの手法のうち、ごみの有料化は、規制的手法に該当し、地方自治法14条2項、228条1項の規定により、条例事項になります。

一方、環境啓発活動は、市民や事業者に廃棄物の減量を推進し、あるいは協議会を立ち上げ、推進委員を設置するというもので、必ず条例で規定しなければならないものではありません。しかし、政策的課題を解決するための仕組みとして、ある程度長期にわたり継続することが必要となる制度は、条

例化することが好ましいといえるでしょう。

また、協議会を審議会として立ち上げるとなると附属機関に該当しますので、条例で設置する必要があります（自治法138条の4第3項）。

〈2〉要綱等による対応

これに対して、コンポスト等の無償貸出しは、権利義務にかかわらないものであり、単純に貸出しの手続を定めればよく、分別収集も定められた方法により排出すれば、無料で回収を行うというものですから、いずれも誘導的手法に該当し、要綱で対応が可能です。しかし、強制的に義務付け、違反者には罰則を科すような手法を採用する場合には、規制的手法となり条例化する必要があります（【図表2-3-1】参照）。

町会等の団体に対する有価物回収に対する奨励金の交付も、誘導的手法です。公金を用いることから、財政的な制約があり、臨機応変に対応しなければなりません。このため要綱で対応することが適切な場合もあります。

【図表2-3-1】 条例と要綱の違い

	条 例	要 綱
法的規範性	○（有）	×（無）
即応（時）性	低い	高い
実効性の担保	○（可） 2年以下の懲役若しくは禁錮、100万円以下の罰金、拘留、科料若しくは没収の刑又は5万円以下の過料（自治法14条3項）	×（無） 行政指導
議会の関与（議決）	○（有）	×（無）
公告式	公布手続	×（一部告示）

〈3〉その他関係者との合意形成による対応

現在、一部の大学の生活協同組合等では、自主的に空き缶や空き瓶等のデポジット制度が導入されています。1980年、京都市において、全国初の空き缶等のデポジット制度導入条例の制定に向けての検討が行われたことがあります。この問題は、1つの自治体だけの問題でなく、産業界を巻き込んだ大きな問題提起となりました。

京都市には、毎年多くの観光客が訪れます。このため、ポイ捨てされる空き缶等も膨大な量になり、古都の景観を損ない、多額の費用を使って市が処理してきました。

そこで観光地としての景観を守るために、デポジット制度の導入を検討したのですが、法的な問題を含めクリアしなければならない問題が多くあり、条例制定には至りませんでした。しかし、1981年に「京都市美化の推進及び飲料容器に係る資源の有効利用の促進に関する条例」を制定し、その後、飲

料メーカーと京都市が共同出資してつくる第三セクターが空き缶を回収する方式を採用して対応しています。

このように、政策課題を解決するために、関係者・関係団体・関係業界等の合意形成を図りながら、合法的で有効な行政手法を採用することが求められているのです。



学習のポイント

1 行政手法とは何か

- 行政手法とは、地域の公共的な課題（行政課題）を解決・処理するために国や自治体が行う活動の手段・方法をいいます。
- 行政手法の代表的なものとして、規制的手法、誘導的手法、調整的手法、実効性確保手法が挙げられます。

2 基本的な行政手法の内容と特徴

- 規制的手法とは、行政の相手方たる住民・事業者等の活動を規制する目的で行われる権力的な手法です。
- 規制的手法には、禁止制、命令制、許可制、届出制などがあります。
- 誘導的手法とは、補助金等の金銭的給付や各種の情報を提供したり、助言指導を行うことによって、住民・事業者等の活動を一定の方向へ導こうとする手法です。
- 誘導的手法には、補助金制、情報提供制、行政指導制などがあります。
- 調整的手法とは、建築主と付近住民との間の建築紛争など、対象者や利害関係者の中での協議を求めたり、斡旋、調停、苦情処理など、私人間の紛争の解決等のために用いられる手法です。
- 実効性確保手法とは、規制的手法などの実効性を確保するための手法です。
- 実効性を確保する手法には、罰則制、是正命令制、処分取消制、氏名等公表制などがあります。
- その他の手法として、計画的手法、契約的手法、民間活力活用手法、協働促進手法などがあります。

3 行政手法の組合せ

- 実際に自治体が行政課題を解決しようとする場合には、いろいろな行政手法を組み合わせで制度設計をするのが通例です。その際、それぞれの行政手法の特長を最大限生かしながら効果的に組み合わせ、政策（行政）目的達成にとって効率的で最善の手法を選択します。