

自治体法務検定とは

地方分権の推進により、自治体は、自らの判断で、知恵をしぼり工夫をこらして、最良の政策を推進していかなければなりません。そのためには、自らが責任をもって法令の解釈を行い、住民福祉の向上に資するための条例・規則を制定することが大切となってまいります。いま、「自治体法務」の重要性が唱えられているのは、まさにこのためなのです。

自治体において法務に対するニーズが高まってきた要因としては、第1に、地方分権改革によって自治体が処理する事務の範囲が拡大したため、各自治体は法のルールに則って適正かつ透明な事務処理を行う責務があることがあげられます。第2に、わが国の民間企業には厳しい“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、自治体に対しても全く同じことが求められているということがあります。自治体には、マスコミや住民から非難を受けず、各種の争訟にも堪えうるような事前配慮が必要となります。

これからの自治体は、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、教育、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、多岐多彩な専門的能力をもった職員が必要となります。その際、自治体職員も、これらの各分野に共通した法的問題や地域独自の政策を法的に設計し構築するための法務能力を備えることが期待されます。

このような要請を受けて、高い法務能力を備えた自治体職員を養成するための1つの手段として設けられたのが「自治体法務検定」という仕組みです。この検定は、「基本法務編」と「政策法務編」というそれぞれのテキストを勉強した上で、主にも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、その時点での受検者の法務能力を評価するというものです。ひと口に自治体といっても、都道府県や市町村はそれぞれ多種・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置き方もさまざまかと思いますが、これからの新しい時代の地方自治を担い、各自治体を牽引する役割を担う職員になっていただくためにも、一人でも多くの自治体職員の皆様に、「自治体法務検定」に参加していただけることを期待しています。

2013年10月

自治体法務検定委員会

委員長 塩野 宏

「自治体法務検定公式テキスト 政策法務編 2022年度検定対応」 刊行にあたって

検定試験の受検を準備し、受検し、そして、評価を受ける。この一連の作業の目的は、当該試験の内容によって大きく異なる。自治体法務検定政策法務編(自治体政策法務検定)はどうだろうか。

自治体政策法務検定は、記憶した知識の断片の多寡を評価するものではない。

分権改革が進行中のこの時代において、住民からもっとも近いところにある政府の運営に責任を持つ人々は、日本国憲法が保障した住民の基本的人権を、地域において具体化し、そのニーズを踏まえて住民を幸せにしなければならない。緊急状態にある住民に対して的確な救急活動ができること、困難にある相手に寄り添ってその痛みを分かち合い解決策を見つけること、子どもたちに適切な教育を施してその成長を助けることなど、その作業を担うための基礎力の内容は多様である。政策法務力は、そうした基礎力のひとつである。

国と自治体との適切な役割分担という大きな憲法の枠組みのもとで、自治体行政は、事務を執行する。立法者の命令を受け止め、現場において、自治体政策の実現をそこに織り込んで、その意図するところを最大限に引き出すことが求められている。分権時代においても、適法な行政が求められる点に変わりはない。しかし、何が適法なのかは、中央政府の判断のみで決められるものではない。地方自治を保障する憲法のもとで法律を解釈し、住民福祉の最大化を図るのが自治体行政である。

自治体政策法務検定の受検は、そうした作業に積極的に従事したいと考える人々の「身の証」のようなものだろう。そして、なされる評価は、自治体職員としての、その時点での力である。

その力を踏まえて、日々の仕事が続けられる。受検後に担当する仕事を通じては、それ以前とはひと味違った世界がみえるのではないだろうか。その経験がさらなる自己研鑽につながる。定期的な受検は、「公務員免許の更新」のようなものである。

住民福祉の向上のために自己を高めようとする自治体職員の方々のサポートをしたい。自治体政策法務検定は、このような想いで運営されている。

本検定に対応した「自治体法務検定公式テキスト」が刊行されて、今年で12年目を迎える。初版以来、毎年の法令改正や制度変更に対応するために必要な見直しを加えてきた。2022年度版の本書においては、前年度版までの体系を修正し、知識の概説だけでなく、より実務的な観点を踏まえて、執筆者や担当章の交代を含めた大幅な改訂を行っている。

地方分権の進展に伴い、地方における行政サポートの担い手として自治体職員に求められる役割と期待は、益々大きくなっている。本書を通じて、読者の方々が、より一層自治体政策法務の力を身につけ、現在および将来の住民のために、自信を持って地域の課題に取り組んでいただくことを期待したい。

2022年2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

目次

第1章 自治体法務とは	1
第1節 自治体法務の前提	2
1 自治体の仕事と法治主義	2
2 自治体の「法務」	4
3 日本国憲法と自治体法務	4
4 地方自治と市民参加	5
学習のポイント	8
第2節 自治体法務と政策法務	9
1 自治体法務とは	9
2 従来の自治体法務の問題点	10
3 政策法務とは	10
学習のポイント	13
第3節 地方分権改革と自治体法務	14
1 戦後の中央集権体制の功罪	14
2 中央集権体制から地方分権体制へ	16
3 地方分権改革の理念と戦略	17
4 地方分権改革の段階的实施	18
学習のポイント	23
第4節 自治体法務の基本原則	24
1 自治体法務と地方自治の本旨	24
2 自治体法務に必要な諸原則	25
3 国の法務と異なる自治体法務のマネジメント	27
4 訴訟で問われる自治体法務の基準	30
学習のポイント	34
第5節 自治体にかかわる「法」の形式	35
1 自治体に適用される法令とその解釈	35
2 法令以外の形式と自治体法務との関係	37
3 自治立法の類型	39
学習のポイント	47
第2章 立法法務の基礎	49
第1節 条例制定権と条例で定めなければならない事項	50
1 条例制定権の範囲（憲法94条が規定する「法律の範囲内」の解釈）	50
2 条例で定めなければならない事項	53

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	61
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3章 解釈運用法務の基礎	107
第1節 法の解釈運用の基礎	108
1 法の解釈運用の意義と必要性・重要性	108
2 事実の認定	111
3 法の解釈の方法	112
学習のポイント	117
第2節 自治体の事務と国等の関与	118
1 自治事務と法定受託事務	118
2 処理基準等と個別的関与	119
3 係争処理の制度と法の解釈運用における位置付け	121
学習のポイント	123
第3節 行政の裁量とその統制の必要性	124
1 行政における裁量の意義	124
2 執行管理（行政基準）	126
3 裁量の司法的統制	132
学習のポイント	135
第4節 違法状態の是正	136
1 違法状態の是正の必要性	136
2 違反事実の認定	136
3 公法上の義務違反の是正措置	137
4 私法上の義務の履行確保	143
5 行政罰	144
6 違反事実の公表	147
学習のポイント	148
第4章 評価・争訟法務	151
第1節 評価・争訟と法務	152
1 自治体行政にとっての評価・争訟法務の意義	152
2 評価対象事項と評価対応組織	155
3 争訟対象事項と争訟対応組織	159
学習のポイント	168
第2節 評価法務	169
1 条例の見直し	169
2 法執行の見直し	176
学習のポイント	181

第3節 争訟法務	182
1 行政不服審査制度	182
2 行政訴訟	184
3 国家賠償訴訟	189
4 住民訴訟	192
学習のポイント	196
第5章 自治体運営の基礎	197
第1節 地方自治の仕組み	198
1 憲法と地方自治	198
2 自治体の機構	203
3 都道府県	210
4 市区町村	212
5 広域連携の仕組み	215
学習のポイント	222
第2節 自治体統治の仕組み	223
1 長	223
2 行政委員会	226
3 補助機関	229
4 議会・議員、議会事務局	230
5 監査	234
学習のポイント	238
第6章 住民自治の仕組み	239
第1節 憲法、地方自治法による住民自治	240
1 身近な民主政	240
2 地方自治特別法	241
3 住民意思の取り出し方	244
4 直接請求・直接参政	247
学習のポイント	250
第2節 住民とその集団	252
1 生き生きとした住民自治の可能性	252
2 住民とは誰か	252
3 地縁団体・地域自治組織	257
学習のポイント	260
第3節 市民参加・市民協働	261
1 市民参加・市民協働とは何か	261

2 市民「参加」の制度化	266
3 市民「協働」の制度化	270
学習のポイント	273
第7章 情報公開と個人情報保護	275
第1節 行政情報の公開	276
1 情報公開制度の歴史	276
2 情報公開制度の根拠	276
3 情報公開請求権の性質	276
4 情報公開制度における請求対象と請求手続	277
5 不開示情報の範囲	278
6 開示請求に対する決定	285
7 救済制度	288
8 濫用的開示請求	291
学習のポイント	293
第2節 個人情報保護制度	295
1 プライバシー	295
2 OECD 8 原則	297
3 個人情報保護制度に関する法体系	298
4 行政機関個人情報保護法と個人情報保護条例	299
5 個人情報の適正管理	302
6 自己情報に対するコントロール	307
7 実施機関非識別加工情報の提供	312
学習のポイント	315
第8章 公共政策と自治体法務	317
第1節 公共政策の見方・つくり方	318
1 公共政策とは何か	318
2 公共政策の構成要素—政策には何が定められているのか—	320
3 公共政策と法—政策と法はどう違うのか—	323
4 政策の内容に関する理論—「よい政策」とは何か—	324
5 政策推進のポイント—成功する政策の秘訣とは—	328
学習のポイント	334
第2節 公共政策のプロセスと組織—政策は誰がどう担っているか—	336
1 公共政策のプロセス—政策はどうつくられるか—	336
2 政策の過程に関する理論—政策は誰がどう決めているか—	339
3 政策執行の理論を学ぶ—執行のギャップはなぜ生まれるか—	342

4 行政組織の理論を学ぶ—官僚制と稟議制……………	345
5 NPM改革の意義と限界……………	350
学習のポイント……………	354
第3節 政策法務のマネジメント ……………	357
1 政策法務のプロセス—政策法務を担うのは誰か……………	357
2 政策法務の組織戦略—政策法務をどう浸透させるか……………	360
3 政策法務の人材戦略—政策法務に強い職員を育てる……………	362
4 小規模自治体の政策法務対応……………	364
学習のポイント……………	366
参考文献……………	367
事項索引……………	374
判例年次索引……………	380

第4章

評価・争訟法務

●
●

評価・争訟法務とは、立法事実の変化や争訟の提起を契機に、自治体が条例の内容や法執行の状況の評価・見直し、その結果を法執行の改善や条例の制定改廃などに繋げていく取り組みです。

近年、自治体が法務マネジメントサイクルを確立すること、法令順守を徹底すること、さらには説明責任を履行することの重要性が広く認識されるようになってきました。評価・争訟法務は、こうした問題意識を背景として勃興してきた取り組みです。

第1節「評価・争訟と法務」では、評価・争訟法務の意義を理解した上で、評価法務と争訟法務それぞれの対象事項及び対応組織について学びます。

第2節「評価法務」では、条例及び法執行を評価するための仕組みづくりについて学びます。その仕組みを設計する上では、「誰が、いつ、何を、どのように、いかなる基準・手続で評価するか」が重要であることを理解します。

第3節「争訟法務」では、行政上の不服申立て、行政訴訟、民事訴訟及び住民訴訟の4つの争訟類型ごとに制度を概観した上で、政策法務の観点からみた論点を解説します。

●
●
●

第2節 評価法務

1 条例の見直し

(1) 条例評価の枠組み

自治体が条例評価を適切に実施するためには、何が必要でしょうか。言い換えれば、条例評価はどのように制度設計されるべきでしょうか。次の6つの事項を検討する必要があるとされています^{*1}。

〈1〉評価の主体

条例評価の主体は、提案者であり執行者である執行機関（長）、制定者である議会、住民その他の機関の3つを挙げることができます。このうち、執行機関と議会が実施する評価を自己評価、その他の機関が実施する評価を第三者評価とすることができます（執行機関は立法者ではありませんが、提案や執行を通じて条例のあり方を主体的に担っていますので、これによる評価も自己評価と捉えられます）。

条例評価に当たっては、実務の情報に基づいてきめ細かな評価・点検ができる点で、日常的には自己評価が重要ですが、自己評価だけでは客観的な評価が難しいですし、住民の生活実感に基づく評価も重要ですので、何らかの形で第三者評価を組み込むことが重要です。パブリックコメント（意見公募手続）の実施や市民を構成員とする条例検討委員会における審議などが考えられます。

また、地方自治法が、直接請求権の1つとして、住民による条例の制定改廃請求を認めていることを忘れてはなりません（74条）。この制度は直接民主主義の理念に基づいて、自治体の住民に直接発案を行わせようとするものです。条例の制定改廃について住民は議会や長とは異なる意思表示をできるわけです。住民は条例評価の主体となりうるのが制度的に保障されています。

〈2〉評価の時期

条例評価は、事前評価と事後評価に分けることができます。事前評価は、条例が施行される前に行う評価であり、よりよい条例とするための評価です。これに対して事後評価は、条例が施行された後にその状況・成果をみて行う評価であり、主としてその見直しを図るための評価です。条例は基本的に期限を定めずに施行されますので、政策評価におけるいわゆる途中評価は、ここでは事後評価に含まれます。

① 事前評価

条例のプロセスは、課題設定→立案→決定→実施→評価の5段階をたど

*1

条例の見直しについての以下の説明は、磯崎初仁『自治体政策法務講義 改訂版』（第一法規、2018年）第7章「条例評価と立法事実の理論」に基づいています。こちらも参照してください。

りますので、この最後の段階で行う事後評価が基本となります。しかし同時に、立案の段階においても、事前にその影響や課題を把握し（アセスメントし）、それを立案の内容に反映させることが重要です。その意味で事前評価も重要と考えられます。

② 事後評価

事後評価については、その時期を予め定めておく場合と、そうした時期は定めず、問題が生じた場合に個別的に実施する場合があります。条例については通常、期限を設けませんので、何らかの基準によって評価の時期を予め定めておく、つまり「計画的評価」を行うことが望ましいでしょう。

計画的評価の方法としては、条例に次のような見直し条項等を定めておくことが有効です*2。

第1に、「制定後一定期間後の見直し」です。新たな制度を創設する条例や市民生活に影響を及ぼすような重要な政策条例は、自治体内の横断的行政システムや秩序を形成するものですから、制定後一定期間を経た段階で、条例の実施状況を踏まえて見直しを実施する必要があります。例えば、「条例施行後一定年数経過後の見直し条項」を当該条例の附則に設けるという方法があります。

第2に、「一定期間ごとの定期見直し」です。基本条例や理念条例は、自治体の進むべき道程を示したものであり、時の社会経済情勢等に適した見直しを図っていく必要があります。このような場合には、「条例施行後一定年数を超えないごとの定期見直し条項」を予め設け、制定してから一定期間後だけではなく、恒常的・定期的に条例の見直しを行うことが考えられます。例えば、神奈川県では「神奈川県条例の見直しに関する要綱」に基づき、すでに制定されている83条例に一括して定期見直し規定を設けました。

第3に、「時限立法」です。明らかに短期的に消失する課題や事象について、あえて条例を制定した方が望ましい場合があります。例えば、一時的な給付金の支給に関して条例を定めようとするときなどです。また、長年多選自粛条例を当該長に限って適用するような場合も、時限を区切って制度化する必要があります。条例や要綱に時限的な制度を設ける場合は、一定期間後に条例等そのものの効力を失わせる時限立法を用いることが望ましいでしょう。

第4に、「サンセット条項」です。一時的・経過措置的に実施を求められるものなどを条例等に規定する場合は、サンセット条項で対応することが考えられます。条例の本体自体はそのまま効果を継続し、サンセット条項は、その存続期間のみに効果を発揮するものとして有効に機能させることができます。

* 2

兼子仁・北村喜宣・出石稔
『政策法務事典』（ぎょうせい、2008年）410～411頁〔出石稔〕。

〈3〉評価の対象

政策評価においては、政策－施策－事業のそれぞれについて評価を行うことが考えられます。条例についても、基本的な構造としては、次の4段階に分けることができます。それぞれについて評価を行うのが原則となります。

- ・自治基本条例＝「政策」に相当
- ・（分野別）基本条例＝「政策」に相当
- ・個別条例＝「施策」ないし「事業」に相当
- ・施行規則（施行細目）＝「事業」の一部に相当

ただし、条例の場合は、国の法令を受けて制定されたもの（委任条例、施行条例）も少なくないため、評価に当たっては国の法令を含めて評価する必要がありますし、政策的な独自条例（自主条例）を主な対象にすることも現実的でしょう。

なお、評価に当たっては、政策の構成要素の区分に留意するとよいと思われます。すなわち、目的、実施主体、対象、実施手段、実施基準の5つの要素が適切に規定されているか、また、相互の組合せが適切かについて点検・評価することが重要です。

〈4〉評価の方法

評価の方法は大別して、**定量的方法**と**定性的方法**が考えられます。定量的方法とは、評価対象に対して便宜上操作を加えて、数量的なもののさしによって評価する方法です。例えば、ある施策による便益とこれに要する費用を推計して比較する「費用便益分析」はこの一例です。これに対して定性的手法とは、評価対象に操作を加えず、ありのままの姿を言語で記述することによって評価する方法です。例えば、個別の実例を取り上げて詳細に検証する「事例研究（ケーススタディ）」、観察者が対象集団に入り込んでともに行動しながら実情を把握する「参与観察法」などの手法が挙げられます。

一般的に政策評価においては、評価者の主観に左右されることが少ないという意味では定量的方法の方が客観的であり、すぐれていると考えられます。しかし、定量的手法は、評価に当たって一定の条件を付けたり、特定のデータで評価するなど、評価対象に何らかの操作を加える必要がありますので、その点で偏りが生じます。政策結果の全体を過不足なく捉える点では、定性的方法がすぐれています。

条例評価に当たっても、2つの方法を適切に使い分けることが重要です。ただ、条例は自治体や住民の活動に何らかの形で影響を及ぼそうとするものです。その結果も複雑かつ多面的ですので、定量的方法は採用しにくい面があります。また後述する公平性、適法性などの基準については、性質上、定性的方法によらざるをえないと考えられます。

条例評価に当たっては、評価を行うことを制度化することが重要です。例えば、すでに述べたとおり、条例制定の際に一定の期限を定めた時限法と

し、その実施状況をみて期限を延長することや、条例自体に一定の期間を設定して見直し条項も定めることが考えられますし、要綱等で一定期間ごとに条例評価を行うことを定める条例サンセット方式も考えられます。神奈川県や北海道が要綱等に基づいて条例評価の制度を導入しています。

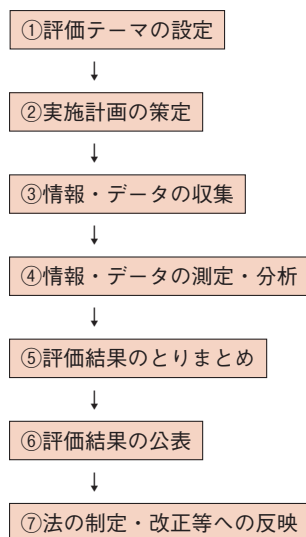
〈5〉評価の基準

評価の基準には様々な考慮事項がありますので、次項（2）を改めて検討しましょう。

〈6〉評価の手続

実際に条例評価を行う際には、【図表4-2-1】のような手続・手順が考えられます。重要なことは、評価テーマの設定や評価結果について説明責任を果たすとともに、法務マネジメントサイクルを機能させ、評価結果を課題設定や立案に、あるいは法執行にフィードバックさせることです。

【図表4-2-1】条例評価の手順



（2）すぐれた条例の条件（1）——条例評価の6つの基準（総論）

〈1〉条例評価の6つの基準

政策評価では、一般に、必要性、効率性、有効性を基本とし、政策の性質によっては公平性の観点があり、これらの評価を踏まえた優先性の観点があるとされます。

住民の権利義務にかかわる条例の場合、住民間の平等や権利を踏まえなければならないため、「公平性」は不可欠の要素だと考えられます。また、当然ながら、憲法や法律に適合するなどの「適法性」も欠かせない要素と考えられます。

さらに、地域に根ざすべき自治立法であることから、新たに「協働性」

(その内容は後述)の要素も重視すべきでしょう。

以上から、条例評価においては、必要性、適法性、有効性、効率性、公平性、協働性の6つの基準を立てるのが適当と考えられます。

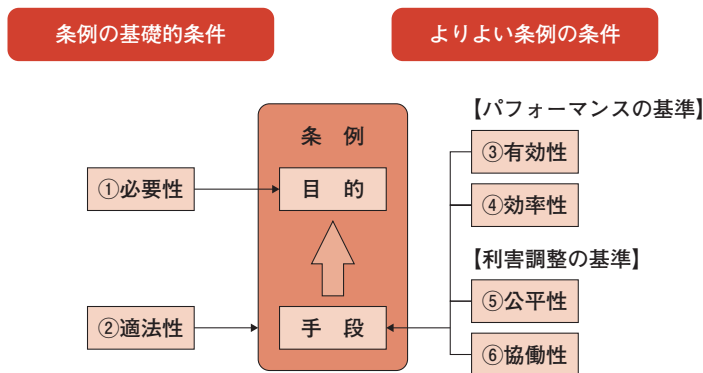
〈2〉6つの基準の関係

以上の6つの基準は、相互にどのような関係にあるのでしょうか。

まず、必要性と適法性は、条例が成立するための基礎的条件(最低基準)といえます。このうち適法性は、条例制定権の限界という形で法的検討の中心であり、従来からも議論されてきた論点ですので、ここでは簡潔な確認でよいと考えられます。

次に、有効性、効率性、公平性、協働性は、「よりよい条例」となるための発展的な条件といえます。このうち有効性と効率性は、広い意味で条例の効果(パフォーマンス)に関する基準であり、しかも有効性を重視すると効率性が損なわれるというトレードオフの関係にあると考えられます。これに対し、公平性と協働性は、広い意味で利害調整に関する基準であり、条例においてこそ重視される質的な基準といえます。

【図表4-2-2】「すぐれた条例」の条件



(3) すぐれた条例の条件(2) 基準の内容と当てはめ(各論)

〈1〉必要性

必要性とは、「当該条例がそもそも必要か、その内容が公的関与として実施する必要があるものか」に関する基準です。特に、条例の「目的」面について、その内容が必要か、特に行政活動として行うことが必要かを問うものです。そもそも条例は、住民の権利を制限し義務を課するのが通常ですし、実施するにはコストが必要になりますので、私人間の紛争調停や司法制度によって問題を解決できるのであれば、それに委ねることが望ましいといえます。そこで、必要性は条例制定の最低限の条件の1つとなります。

そもそも法律や条例の必要性・正当性を裏付ける社会的事実のことを「立法事実」といい、人権制約を伴う立法に関する違憲立法審査の際に重要な役

割を担っており、政策法務論においても重視すべきポイントの1つです（2章2節参照）。この立法事実は、条例全体にかかわるものですが、まず「必要性」を裏付けるものとして重要といえるでしょう。

原課が条例案を作成する際に起こりがちな対応として、他の自治体の条例の「いいとこ取り」をした「つぎはぎの案」をつくってしまうことがあります。しかし、そのような条例案では、当該自治体において発生している課題と条例で規定されている事項が乖離してしまって、例えば、過剰に強力な規制になりかねないこともあります。条例をつくることが自己目的化しては意味がありません。そもそも条例形式をとる必要性があるのか、また、立法事実と解決策が適合しているかどうかといったことを十分に検討する必要があります。

〈2〉適法性

適法性とは、「当該条例が憲法や法律に抵触して違法という判断を受けるおそれがないか、司法手続において条例の効果を否定される可能性はないか」に関する基準です。法律・条例が全体として違法であり無効と判断されると、立法自体の意味がなくなりますし、一部の規定が違法とされその効果が否定されても、所期の目的は実現できませんので、この基準も最低限の条件といえます。

特に条例については、法律の範囲内であることが求められます（憲法94条、自治法14条1項）。この法律の範囲内かどうかは微妙な判断となりますので、慎重な見極めが必要です。

〈3〉有効性

有効性とは、「当該条例が掲げた目的の実現にどこまで寄与するか、課題の解決にどの程度の効果を生じるか」に関する基準です。条例を制定する目的は正しくても、具体的な内容が「役に立たない」ものであれば意味がありませんし、条例をつくるならできるだけ「役に立つ」内容にすべきです。この点で、有効性は、条例中の「手段」面に関する基準であり、政策的検討の中心になる要素といえるでしょう。

有効性については、目的達成の状況を定量的に把握すること（定量的手法）が望ましいのですが、一般に条例の目的は抽象的かつ複雑ですから、これを限られた指標によって測定することは困難な場合が多いのが現実です。たとえば、「無秩序な開発の防止」を目的とする場合、条例制定の前後で「無秩序な開発」がどの程度減少したかを検証することが考えられますが、何をもって「無秩序な開発」というかは自明ではありませんし、「無秩序」さがどの程度是正されたかを数量で示すことは困難です。

そこで、何らかの代表的な指標を設定して、その変化を測定することが考えられます。例えば、良好な開発であることを示す指標として、各開発事業における建物の建ぺい率（ゆったりとした敷地計画が望ましい）、緑地率（多く

の緑地を残すことが望ましい)などを拾って、条例制定による変化を検証することが考えられます。

〈4〉効率性

効率性とは、「当該条例の実施にどの程度の費用を要するか、同じ目的実現を図るのにより少ないコスト（費用）で済む手段はないか」に関する基準です。条例実施のコストには、行政機関内部のコストと行政機関以外の外部的なコストがあります。

- ① 内部的コスト＝法律・条例を実施するための担当職員等の人件費、補助金等の事業費や事務経費
- ② 外部的コスト＝住民や企業に課される税や保険料、施設整備などの義務や、権利を制限されることに伴う不利益（逸失利益）

コストは数量的な把握がしやすいため、効率性の評価には定量的手法を活用することが考えられます。

〈5〉公平性

公平性は、「当該条例の目的に照らして、その効果やコスト負担が公平に分配されているか、合理的な理由もなく不平等な取扱いが行われていないか」に関する基準です。

公平性については、定性的手法で評価するしかないと考えられます。その際には、相当性の原則、禁反言の原則などの法的な一般原則を参照することが考えられるでしょう。

〈6〉協働性

協働性は、「当該条例の内容において、住民（住民団体）、NPO等の参加、自己決定又は相互の連携にどこまで配慮しているか」に関する基準です。前述のとおり、自治立法としての条例については、同じように目的を実現できるとしても、その手段ができるだけ住民自治に配慮したものでなければならぬと考えられています。例えば、条例に基づいてある計画を策定したり、ある処分を行う際に、行政だけで決定するのではなく、事前に住民の意見を聴いたり、住民の提案に配慮して、「協働」で実施することが重要です。こうした評価を協働性として導入しようとするものです。

この協働性の評価も、定性的手法によって行うことになります。

（4）条例の見直しの課題

〈1〉条例に根拠をおく条例評価システムの整備

評価法務として条例の見直しに取り組んでいる自治体でも、要綱や行政計画に基づき実施しているところが多いと考えられます。他方において、ニセコ町など一部の自治体では、**自治基本条例**（まちづくり基本条例）に「政策法務の推進」を明文化しています。今後は、自治基本条例のほか行政評価条例、行政改革推進条例などに条例評価の根拠規定を設け、あるいは条例評価

* 3

出石稔「自治体における『評価・争訟法務』の意義と課題」北村喜宣ほか編『自治体政策法務』（有斐閣、2011年）29頁（出石稔）。

のための条例を個別に制定することにより、条例の評価・見直しを明確に位置付けることが望ましいでしょう*³。

しかし、条例の見直しが制度化されたとしても、実際に行われる評価・検証が形式的なものにとどまり、具体的な制定改廃に結び付かないとすればその効果は限定的になります。制定改廃に着手すべき要件を設定することが重要です。

〈2〉適正な例規管理の実施

また、条例及び関連する規則、規程、要綱等の管理を適正に行うことが、条例評価の前提条件です。例規データベースを構築したり、要綱や法律の審査基準を公表することも重要ですが、それにとどまらず、制定時のパブリックコメントや議会審議、見直し検討状況、関連するデータなどを網羅した「条例管理票」などを用いて適正な管理体制を整える必要があります*⁴。

* 4

兼子仁・北村喜宣・出石稔『政策法務事典』（ぎょうせい、2008年）335～339頁（出石稔）。

2 法執行の見直し

法執行は、自治体における日常の行政活動全般を通じてみられるものであり、すべての職員がかかわるものといえます。ここでは法執行を「執行管理」と「執行活動」に分けて、それぞれの現状を評価し、改善するために必要な手法を説明します。

（1）執行管理の見直し

執行管理は、有効かつ効率的な執行活動を行うため、執行方針の検討、執行体制の整備、執行細則の決定、執行状況の点検を行う後方支援活動です。執行管理は、原課では課長・係長等の役職者が、庁内では総務系部課（法務、企画、財務、人事、行革等の担当課）が主に行う活動といえます。

執行管理の見直しの方向性としては、①条例・規則等の整備方針を策定すること、②例規の審査基準、処分基準、行政指導指針を体系的に整理し、公開すること、③既存の条例、規則、要綱等の棚卸しを実施することなどが考えられます。

〈1〉執行細則の管理の適正化

① 執行細則の棚卸し

審査基準・要綱・事務処理要領・契約等の法執行に必要な規程のことを執行細則と呼びます。地方分権改革以前は、国から示された通達や行政実例に自治体が依存することはやむをえない面もありましたが、今日では、地域の実情と自治体政策の方針に基づく執行細則を自治体が自ら作成する必要があります*⁵。

しかし、条例・規則・訓令と比較すると、執行細則の管理体制は不十分であると考えられます。条例等はその立法過程において法務管理組織による審査があり、また例規データベースとして公開されることが当然となっ

* 5

磯崎初仁『自治体政策法務講義 改訂版』（第一法規、2018年）267頁。兼子仁『自治体法学』（学陽書房、1988年）75頁以下。

ています。しかし、執行細則は原課のみで立案・決定される場合が少なくありませんし、審査基準や要綱がデータベースとして公開されていない自治体もあります。

各課の執行細則を全庁的に把握することが第一歩といえます。たとえば、浜松市では、要綱の制定・改正手続及び規定内容の適正化等を目的として、政策法務課が**要綱調査**を実施しています*6。いわば要綱の棚卸しです。3ヶ月に1回、1つの部にターゲットを絞って行われるもので、政策法務課職員が当該部の要綱に目を通して、気になった案件をピックアップし、半日程度の時間をかけて原課職員とみっちりヒアリングをします。調査の結果、市町村合併があったにもかかわらず、必要な改正が行われていなかったものなどが発見され、修正されてきているそうです。

* 6

鈴木潔「分権時代の法務管理 浜松市」自治体法務NAVI55号（2013年）。条例・評価の見直しについては、兼子仁・北村喜宣・出石稔『政策法務事典』（ぎょうせい、2008年）408～414頁〔出石稔参照〕。

② 執行細則の公開

執行細則を全庁的に把握したら、次はこれを公開する必要があります。例えば、相模原市では、要綱については2009年度から、審査基準については2010年度から、条例・規則等とは別にホームページで公開をしています*7。また、川崎市でも、「川崎市自治基本条例」の基本原則の1つに掲げられた、情報共有の原則に基づく自治運営を推進することを目的として、川崎市が制定するすべての要綱と要綱に準じた要領等を組織別、目的別に分類し、一覧形式で公開しています。

* 7

鈴木潔「分権時代の法務管理 相模原市」自治体法務NAVI42号（2011年）。磯崎初仁『自治体政策法務講義 改訂版』（第一法規、2018年）262～263、267～271頁。

③ 執行細則の現場職員への周知徹底

せっかく執行細目を作成したり、見直したりしても、現場職員がその内容を熟知していなければ意味がありません。研修等を通じて周知徹底する必要があります。行政不服審査法に基づく審査請求が提起される原因の1つに、審査基準等に関する窓口での説明不足があり、そこから感情的な行き違いが生じることも稀ではありませんでした。例えば、入所待ちで希望の保育所に入れないといった苦情があった場合には、入所の優先順位は点数制となっており、点数の高い人から希望の保育所に入園してもらっているということを窓口で丁寧に説明することが重要です。

〈2〉執行細則の見直し

① 「引き写し審査基準」の見直し

原課において法律・条例を執行するときには、**審査基準・処分基準**の必要性を検討することが求められます。審査基準等を整備する場合には、それが法律・条例の目的や基準の範囲内で、なおかつ国の示した条例準則や通知には縛られずに、地域の実情に即した独自の規定を工夫する必要があります。

ところで、**行政手続法**は、法執行に必要な審査基準・処分基準について、行政庁に審査基準の策定義務と処分基準の策定の努力義務を課しています（5条及び12条）。問題は、設定された審査基準の内容にあります。法

* 8

野口貴公美「自治体執行法務と審査基準・処分基準」北村喜宣・山口道昭・出石稔・磯崎初仁編『自治体政策法務』（有斐閣、2011年）147～149頁。

令等において十分な判断基準が示されているため、改めて基準を追加・補充する必要がないとする場合や、法令等に定める基準をそのまま引用するにすぎない場合が少なくないと指摘されています*⁸。こうした「引き写し審査基準」は、①住民の視点からみたときに分かりづらいものになりがちであること、②自治体が自らに課せられた基準策定義務を実質的に果たしていないことが問題です。そこで、たとえ結果的に同じ内容を定めることになるとしても、まずは自治体が既存の基準を見直し、改めて関連する基準の内容を表記したり、自らの言葉で基準を表現しなおしたりする必要があるでしょう。

② 審査基準・処分基準の点数化

抽象的に規定された法令の要件を個別具体の事案に適用するに当たって、職員が判断に悩むことが少なくないと考えられます。最終的には行政裁量によって判断することになりますが、法執行の公平性・透明性の観点からも一定のルール化が必要です。

そこで、審査基準・処分基準に点数方式を取り入れて要件認定を客観化・可視化することが考えられます。例えば、特別養護老人ホーム（指定介護老人福祉施設）への入所者の決定は、従来は申込み順とする取扱いがされていましたが、2002年に厚生労働省令が改正され、施設サービスを受ける必要性が高いと認められる入所申込者を優先的に入所させるように努めなければならないとされました。このことを受けて、多くの自治体では、必要性の高い高齢者から入所できるよう、入所の基準や手続を入所指針として定めています。基準は、要介護度、世帯状況、住宅の状況等の項目ごとに点数化されていますが、項目の種類や点数配分は自治体によって多様性がみられます。

このような点数化は、給付行政のみならず規制行政にも応用可能です。代表的な例として、運転免許に関する行政処分の点数制度があります。この制度は、運転者の将来における道路交通上の危険性を点数的に評価するものです。交通違反についてはその違反行為ごとに基礎点数と呼ばれる一定の点数が、交通事故については被害の程度などによる付加点数が定められています。運転者は、過去3年間の合計点数（累積点数）に応じて、免許の拒否、保留、取消し、停止等の処分を受けることになります。

様々な違法・不当行為に対する処分等についても、法執行の公平性・透明性を高めるために、点数化方式の導入を検討することが重要です。

（2）執行活動の見直し

執行活動は、法と執行細目を個別事案に当てはめて結論を出す活動です。これは主に担当職員のレベルで行われる活動といえます。執行活動は、①個別事案の事実関係を確定し、②これに関係する規定を抽出し、③これを当該事案に適用す

るという3段階に区別できます。

執行活動の見直しに当たっては、次の基準を用いることが考えられます^{*9}。

- ① 適法性……法律・条例に基づいて適法に実施すること
- ② 有効性……法律・条例の効果が上がるように実施すること
- ③ 効率性……より少ないコスト・人員で実施すること
- ④ 協働性……住民など関係者の意見を取り入れるなど民主的プロセスを踏まえて実施すること

これらの指標に従って法律・条例の実施状況を事後的に検証し、改善の必要性を判断することが重要です。

(3) 法執行の見直しの課題

〈1〉法務管理組織による法律相談の可能性と限界

法執行を見直すための仕組みとして、最も日常的に利用されているのは、所管部課から法務管理組織及び法務管理組織を通した顧問弁護士への**法律相談**でしょう^{*10}。

法律相談のメリットは、①所管部課、法務管理組織、弁護士の連携によって、法令順守の確保のみならず、地域の実情に即した自主法令解釈を促進する契機となりうること、②行政法から民事法まで様々な法律问题がもち込まれ、いわば役所における「よろず法律相談所」として機能していること、③監査制度のようにリスクを監視・摘発する仕組みではないから、いわゆるモニタリング・コストが発生せず、安上がりであることが指摘できます。

一方、デメリットもあります。①裁判になったとき勝てるかどうかという適法・違法の視点からの評価・見直しが最重視されていること、②個別具体の案件の見直しであり、網羅的・組織的な見直しではないこと、③突発的事態に対する対処療法的・危機管理的な対応に終始する場合があること、④所管部課の「駆け込み寺」であり、第三者的観点が弱く、組織防衛の対応になることなどです。

これらを勧案すると、法律相談を評価法務として機能させる工夫が必要といえます。また、静岡市行政リーガルドック事業などを参考にして、法律相談とは異なる新しい法執行評価のシステムを検討することが重要です。

〈2〉国法評価の必要性

国が制定した法令を自治体が評価・見直すことも評価法務の取組みの一部と考えられます。**国法評価**の必要性は、法執行の評価と密接にかかわります。自治体が法執行を評価した結果、国の法令自体に不備があり、それを改めることが必要であると判明する可能性があるからです。そうであるならば、国の法令についても自治体が評価法務の対象とし、その改善を国に提案する方法を検討することが必要と考えられます^{*11}。

例えば、新型コロナウイルスのデルタ株による感染第5波に見舞われた

***9**

北村喜宣・磯崎初仁・山口道昭編著「政策法務研修テキスト〔第2版〕」（第一法規、2005年）39頁。

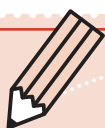
***10**

この法律相談の実態及び問題点については、鈴木潔「不正な行政活動の防止と信頼確保」中邨章・牛山久仁彦編著『政治・行政への信頼と危機管理』（芦書房、2012年）参照。

***11**

福士明「法制評価システムの構築」北村喜宣ほか編『自治体政策法務』（有斐閣、2011年）221頁。

2021年8月、全国知事会は「感染爆発と医療逼迫の打破に向けた緊急声明」を取りまとめ、緊急事態宣言等よりもさらに強い措置となるロックダウン（都市封鎖）的手法を検討するよう国に要求しました。全国知事会は、現行の新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づく措置では不十分であるとする事実上の国法評価を行ったといえるでしょう。



学習のポイント

1 条例の見直し

- 条例評価の制度設計に当たっては、次の6つの事項を検討する必要があります。①評価の主体、②評価の時期、③評価の対象、④評価の方法、⑤評価の基準、⑥評価の手続です。
- 条例評価の主体は、提案者であり執行者である執行機関（長）、制定者である議会、住民その他の機関の3つを挙げることができます。このうち、執行機関と議会が実施する評価を自己評価、その他の機関が実施する評価を第三者評価ということができます。
- 条例評価は、事前評価と事後評価に分けることができます。事前評価は、条例が施行される前に行う評価であり、よりよい条例とするための評価です。これに対して事後評価は、条例が施行された後にその状況・成果をみて行う評価であり、主としてその見直しを図るための評価です。
- 評価の方法は大別して、定量的方法と定性的方法が考えられます。定量的方法とは、評価対象に対して便宜上操作を加えて、数量的なもののさしによって評価する方法です。定性的手法とは、評価対象に操作を加えず、ありのままの姿を言語で記述することによって評価する方法です。
- 条例評価においては、必要性、適法性、有効性、効率性、公平性、協働性の6つの基準を立てることができます。
- 条例の見直しに関する課題としては、条例に根拠をおく条例評価システムの整備が指摘されています。自治基本条例などに条例評価の根拠規定を設け、あるいは条例評価のための条例を個別に制定することにより、条例の評価・見直しを明確に位置付けることが望ましいと考えられます。
- もう1つの課題として、適正な例規管理の実施があります。条例及び関連する規則、規程、要綱等の管理を適正に行うことは、条例評価の前提条件といえます。

2 法執行の見直し

- 法執行は、自治体における日常の行政活動全般を通じてみられるものであり、すべての職員にかかわるものといえます。法執行は「執行管理」と「執行活動」に区別できます。
- 執行管理は、有効かつ効率的な執行活動を行うため、執行方針の検討、執行体制の整備、執行細則の決定、執行状況の点検を行う後方支援活動です。
- 執行管理の見直しの方向性としては、①条例等の整備方針を策定した上で、②例規の審査基準、処分基準、行政指導基準を体系的に整理し、公開すること、③既存の条例、規則、要綱等の棚卸しを実施することなどが考えられます。
- 執行活動は、法と執行細則を個別事案に当てはめて結論を出す活動です。これは主に担当職員のレベルで行われる活動といえます。
- 執行活動の見直しに当たっては、適法性、有効性、効率性、協働性等の指標に従って法律・条例の執行状況を事後的に検証し、改善の必要性を判断することが重要です。特に有効性と効率性については指標を数値化するなどの工夫が考えられます。

日本の自治を担う職員のための法務能力検定



公式テキスト

2022年度 検定対応



自治体法務検定 公式テキスト

基本法務編

体裁 B5判・480頁

定価 3,080円 (本体2,800円+税10%)

編集 自治体法務検定委員会 委員長 塩野 宏 (東京大学名誉教授)
編集委員 人見 剛 / 石川健治 / 山本隆司 / 斎藤 誠 / 能見善久 / 田中利幸

行政法、地方自治法をはじめ自治体の実務全般に共通して関連を有する法分野である憲法や民法、刑法の知識を網羅し、自治体職員が共通に備えるべき法務の基本的知識を学ぶことができます。



自治体法務検定 公式テキスト

政策法務編

体裁 B5判・384頁

定価 3,080円 (本体2,800円+税10%)

編集 自治体法務検定委員会 委員長 塩野 宏 (東京大学名誉教授)
編集委員 北村喜宣 / 山口道昭 / 磯崎初仁 / 出石 稔 / 田中孝男

それぞれの地域にふさわしい政策の実現のために、既存法令や制度の解釈・運用に関する政策法務の知識を基礎から学ぶことができます。



自治体法務検定問題集 2021年度版

体裁 B5判・102頁

定価 1,320円 (本体1,200円+税10%)

編集 自治体法務検定委員会 委員長 塩野 宏 (東京大学名誉教授)

2021年に実施した「第11回 基本法務」と「第12回 政策法務」の出題問題とその解答・解説を掲載した唯一の問題集！

第一法規

東京都港区南青山2-11-17 〒107-8560
<https://www.daiichihoki.co.jp>

Tel. 0120-203-694
Fax. 0120-302-640

自治体法務検定

第12回 基本法務 ・ 第13回 政策法務

2022年10月2日 日

試験会場・オンライン
同時開催！

主催 自治体法務検定委員会 (一般財団法人 日本通信教育学園)

販売 第一法規株式会社

協賛 株式会社 時事通信社

後援 総務省・地方六団体

公式キャラクター
「ジッチー」

受検料：各5,500円 (税込) 出題形式：マークシート方式 70問 1,000点満点

