

### (3) 政策法務のプロセス

#### ■政策法務の領域

政策法務は、内容的にいくつかの領域に分けることができます。

ここでは、すでに発表されている有益な分類について紹介し、これにそって検討を進めていきましょう。

図1 自治体活動と法務

〔政策法務〕

#### 〈戦略法務領域〉

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。法の本来の趣旨を乗り越えたり、訴訟等のリスクを覚悟することにもなりえた。

（要綱行政・総合調整など）

※「政策法務」（松下理論）  
☆企画部門・首長のリーダーシップ

#### 〈企画法務領域〉

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・負担金・公表制度など）

※政策法学（阿部）  
☆企画・総務部門

#### 〈審査法務領域〉

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・行政監察など）

※審査法学  
☆総務部門・国

#### 〈基礎法務領域〉

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・講演会など）

※自治体法務  
☆木佐グループ

#### 〈訴訟法務領域〉

訴訟が生じた場合に対応する活動（訴訟手続・執行手続・和解交渉など）。

※行政法学  
☆外部法曹

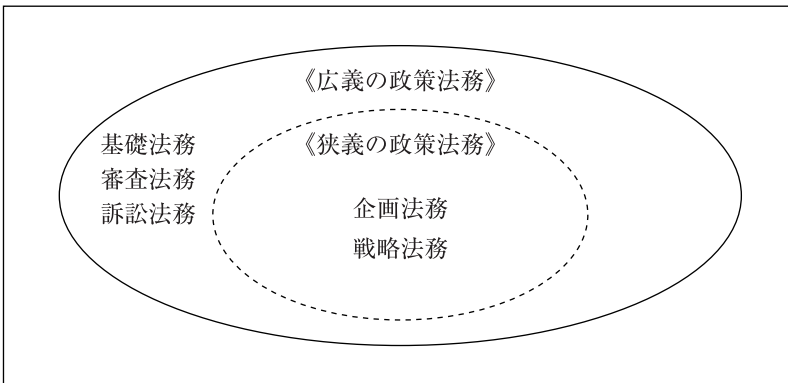
出典：(財)日本都市センター編『分権型社会における自治体法務—その視と基本フレーム』25頁（(財)日本都市センター、2001年）[岩橋健定執筆]

## ① 政策法務の意義と構成

そして、これら5つの領域の関係を図示すると、次のようになると考えられます。

これから述べる政策法務とは、これらの法務活動の領域のうち、「企画法務」および「戦略法務」といった狭義の政策法務の領域をさしています。

図2 広義の政策法務と狭義の政策法務の内容



## ■政策法務の諸段階

**Q** 「政策法務」は、こういった場面で必要になるのでしょうか。

**A** 政策法務は、行政を行うあらゆる場面で求められます。そこで、政策法務の求められる場面を検討するにあたって、行政活動を整理することからはじめましょう。

行政活動の整理の仕方にもいろいろあります。行政分野別、内部管理と事業の執行、規制と給付などといったように区分することが可能です。これらの観点から区分された行政活動にも、それぞれに特色がありますので、のちに別途検討することにします。そこで、

〔政策法務〕

ここでは、こういった行政活動すべてに共通する、「時間」という視点から検討してみましょう

まず、政策は、つくるところがスタートです。政策法務としてこれらに対応するのは、立法法務です。

次に、つくられた政策は使用されます。政策法務としてこれらに対応するのは、執行法務となります。

そして、最後に、こうして使用された政策の評価が重要になってきます。つくられた政策は、当初の目標に対して十分な成果をあげたのでしょうか。それとも、不十分な成果しかあげることができなかったのでしょうか。また、行政の執行は、ある人に利益を与えるとともに、別の人には不利益を課することも往々です。こうして不利益を受けたと考える人からは、不服が申し立てられたり、訴訟が提起されたりすることもあります。政策法務としてこれらに対応するのは、評価・争訟法務となります。

時系列でみた政策に、Plan（計画）－Do（執行）－See（評価）という3段階があるように、政策法務にもこれに対応する、立法法務、執行法務、評価・争訟法務という3段階があるのです。

〔政策法務〕

## ■立法法務

Q

「立法法務」の内容を、もう少し詳しく説明してください。

A

「法」とは、一般的・抽象的な規範であり、その多くは、国民に義務を課し、または権利を制限し、あるいは新たに権利を付与するなどの機能をもちます。したがって、自治体の制定する法の代表的なものは、条例です。しかしながら、自治体の長は、

**■指定の附款と協定との使い分け****Q**

指定管理者の指定の附款と指定管理者との間で締結する協定とをどのように使い分けたいのでしょうか。

**A**

指定管理者の指定は、行政処分ですので、これに附款を付すことができます。一方、総務省通知記第2 2(3)によりますと、「指定管理者に支出する委託費の額等、細目的事項については、地方公共団体と指定管理者の間の協議により定めることとし、別途両者の間で協定等を締結することが適当であること。」とされています。そこで、指定処分の附款と協定を並存させることができることとなり、これらをどのように使い分けたいのかが問題となりますが、指定管理者との協議になじむものかどうか、判断の分かれ目となるでしょう。

指定管理者との間で定めておくべき事項のうち、例えば、関係法令の遵守を定めること及び指定の取消しに係る事項を定めることは、施設の設置目的を達成させるためには欠かせない要件ですので、協議によって変更される余地のない事項であるといえます。また、事業計画書及び収支予算書に基づいた管理を行うことを義務付けることも、これらの図書に記載された事項が指定管理者の指定の採否を判断する基となった内容ですので、協議によって変更される余地のない事項であるといえます。よって、これらは、指定処分の附款として定めることが適当です。一方、管理に要する費用の額や管理運営の方法の詳細など、自治体と指定管理者との間の協議により決定される事項については、協定で定めることが適当です。

## ■協定の性格

Q

指定管理者との間で締結する協定は、契約でしょうか。

A

協定を締結することとした場合、協定で定められる事項は、指定処分に関する事項ですが、指定処分と切り離して協議がなされ、法的な権利義務関係が成立したものと考えられます。よって、その部分に関しては、契約が成立したものと考えられます。具体的には、協定において管理に要する費用の支払について定めた場合、指定管理者として管理を行う義務は、行政処分によって発生していますが、管理に要する費用に関する権利は、契約によって発生したというように区分して考えることが可能です。

なお、指定管理者と締結する契約が、地方自治法92条の2、142条等に規定する「請負」に該当するかどうかの問題となります。これらに規定する「請負」の意義については、「当事者の一方が或る仕事を完成し、相手方がその仕事の結果に対してこれに報酬を与えることを約するという民法所定の請負のみならず、いやしくも営業として、地方公共団体に対して物件、労力などを供給することを目的としてなされる契約をもすべて含む」と解されています（松本英昭『新版逐条地方自治法第3次改訂版』（学陽書房、2005年）319頁参照）。この点について、指定管理者制度に関して締結される協定は、指定管理者が施設の管理という労力等を供給し、それに対する報酬を与えることを約するものですので、「請負」に該当するようにも思われます。しかし、指定管理者が施設の管理を行う根拠は、当該協定に求められるのではなく、指定管理者の指定という行政処分に基づくものです。そして、その行政処分を補完するものとして、管理に要

〔政策法務五〕

する費用を支払う旨等を定めた協定があるにすぎません。したがって、協定は、「請負」には該当しないと解されます。

### ■指定管理者の指定の時期

**Q**

指定管理者は、施設の供用の開始日前に、供用の開始日  
以降の日について使用の許可を行うことができるので  
しょうか。

**A**

施設の供用を開始する日を指定管理者の指定の始期とする  
必然性はありません。

次のように、条例の附則で準備行為に関する規定を置くことにより、当該規定が施行される日以後を指定管理者の指定の始期とすれば、施設の供用の開始日前であっても、指定管理者が使用の許可を行うことができます。

#### 附 則

(施行期日)

- 1 この条例は、○年○月○日から施行する。ただし、次項の規定は、公布の日から施行する。

(準備行為)

- 2 使用の許可の申請その他○○（施設名）を供用するために必要な準備行為は、この条例の施行前においても行うことができる。