

特集

重要性を増す 自治体の政策法務

地方分権（地域主権）改革による「条例制定権の拡大」や「義務付け・枠付けの見直し」などの推進により、地域の実情に合った条例や、地域の独自基準の制定などが重要な政策テーマとなりつつあります。これに伴い、自治体職員の法務能力の向上が大きな課題となっています。

今回の特集では、自治体職員の政策法務に対するニーズが高まっている現状、高い法務力を目指すためのポイントについて解説するとともに、地方分権時代を乗り切るための政策法務能力を磨く手法などを紹介します。さらに、政策法務能力の向上に取り組んでいる都市の事例も紹介します。

寄稿 1

法務力の高い組織をつくるポイント

相模女子大学人間社会学部教授 松下啓一

寄稿 2

自治体政策法務の新段階

千葉大学大学院専門法務研究科教授 鈴木庸夫
弁護士 田島紘一郎

寄稿 3

市民のニーズに的確に応えるために ～政策法務能力の向上への取り組み～

流山市長 井崎義治

寄稿 4

まちの課題解決のための条例制定 ～箕面市条例三題噺：名簿・カラス・災害時～

箕面市長 倉田哲郎

寄稿 5

明石市における任期付弁護士職員の 採用・活用による地域主権への取り組み

明石市長 泉 房穂

法務力の高い組織をつくるポイント

相模女子大学人間社会学部教授

松下啓一
まつしたけいいち



高い法務力を目指す—2つの視点

これまでのやり方を大きく転換するには、「やるっきゃない」と思うことである。法務力の高い組織をつくる場合も同様である。

◆やるっきゃない—地方分権の重み

地方分権については、「よく分かっている」という声がかかるかもしれないが、もう一度、その意義、重みを再確認してほしい。

地方分権とは、単に地方に権限が来るという簡単なことではない。近代日本をつくってきた、国の仕事を都道府県や市町村で分担するシステムを止めて（機関委任事務の廃止を典型に）、国は国の仕事、都道府県は都道府県の仕事、市町村は市町村の仕事を行うという、新たな仕事のやり方にパラダイム転換することである。これまで経験したことのない世界に足を踏み入れることになるが、もはや後戻りはできず、もし失敗すれば、日本の未来は暗澹たるものになってしまう。何としても成功するしかないが、そのためにも、今、そういう岐路に立っているのだという認識が

必要である。

この地方分権で、自治体が、国の指示通りに動く存在から、地域・住民を基盤として自主的・自立的な存在に純化されていく中で、役所の在り方や仕事の仕方、今までは大きく変わってくる。実際、財政、組織など、あらゆる分野での改革が急ピッチで進められているが、法務についても、自治体の仕事全体を法務という観点から見直すとともに、役所全体の法務力（自治立法、自治解釈など）を高めていかなければならない。

◆やるっきゃない—人口減少・少子高齢化

日本は、2004年以降、人口減少の局面に入ってきているが、このままで推移すると、2055年には約9000万人にまで人口が急減する。ピーク時の3分の2までに日本の人口が減るとのことである。

人口減少は、さまざまな影響を与えるが、自治経営で一番問題になるのは税収の大幅減である。人口が3分の2になるということは、税収も3分の2になるということである。分かりやすく言うと、今まで30万円の給

お金が潤沢にある自治体ならば、引き続き、行政がすべてを背負う方式を続けていけばよい。他方、財政が厳しい多くの自治体は、持続可能な方策を模索していくことになるが、少なくとも、これまでの行政がすべてを担う方式では限界がある。

いくつかの選択肢のうち、私は、行政だけでなく、議員も市民も自治経営の当事者となる方式で、自治を再構築していくしかないと考えている。これを分かりやすく言うと、「野球は9人でやろう」である。今までは、役所や議会だけで野球をやっていた。市民は観客席にいて野球を見ていた。そうではなくて、グラウンドに降りて一緒に野球をやろうというのである。この一緒になって野球をやる仕組みが自治基本条例であるが、この方式でしか、この難局を乗り切る方法はないであろう。

法務も同様に全員野球となる。法務は法制担当だけの仕事ではなく、自治体職員全員の仕事である。議員も法務力を高めていかなければならないし、市民だって法務の当事者となっていくべきである。

法務力の高い組織をつくる

◆首長のリーダーシップ

—しっかりとした方針を職員に示す
法務は政策実現の手段（道具）であるので、上手に使うことが肝要である。それには、トップが、明瞭な理念を職員に示すことである。例えば、埼玉県戸田市では、自治基本条例

づくり当たって、神保国男市長が、分かりやすく、理念を示している。自治基本条例のような軋轢の多い条例づくりでは、こうした方針が、職員を奮い立たせ、その力を存分に発揮する源泉になる。

■「戸田市（こひやし）自治基本条例制定に向けて」

- 1 条文ではなく、「自治をつくっていく」。（条例や協働は手段である）
 - 2 身近な課題を解決するための仕組みを構築していく。
 - 3 制定作業を進めながら、協働の第一歩につなげていく。
- （条例制定後に協働事業を検討するのではなく、制定作業プロセスの中で、小さくとも、協働の成果を上げていく）

◆職員全体が法務力を発揮する

—誰もが法務担当

従来、法務といえば法制担当に任せておくというのが通相場であったが、これでは自治体全体の法務力は高まらない。それを改め、原課も法務の当事者になり、原課の法務力を上げるために法制担当は大いに奮闘すべきである。野球にたとえれば、内野（役所）の6人が、法規という手段を有効に使って、フルに活躍できるように、今までのやり方を変え、新しいやり方がうまくできるようにリードするのが法制担当の役割となる。

料をもらっていた人が20万円で生活しなければならぬ。現実にはさらに厳しく、生産年齢世代に非正規雇用が大幅に増えていることから、税収の落ち込みは、人口減よりも著しくなるだろう。今の税制を前提とする限り、30万円の収入が半分近くになってしまう。

収入が減るならば、支出を減らせばよいが、これもそう簡単にはいかない。2055年の65歳以上の高齢化率は約40%である。高齢者には、医療、年金などの社会保障が不可欠で、要するに税金を使う人たちが爆発的に増えるということである。加えて、今ある公共施設は、順次、建て替え時期に入ってくる。簡単に言えば、30万円の給料が半分近くになった上に、高齢者の病院代や年金がかさみ、さらに家の修繕まで必要になるというのが私たちの地方自治の今後の姿である。

◆野球は9人でやろう—全員法務

この難局にどのように対処していくか、リーダーである首長の自治経営能力が問われる。対処の方法は、自治体ごとの選択である。

また、最近では、外野にいる議員も法規という武器を使い始めているが、その使い方はぎこちない。条文をつくるのが条例づくりと誤解している例も散見される（詳細は、拙著『議員提案の政策条例』（萌書房）参照）。同時に、市民も法規という道具をうまく使えるように、仕組みを開発し、その使い方をアドバイスするのも法制担当の大切な役割となってきた。しんどうい話であるが、これも自治体が生き残るためである。

◆市民も法務の当事者に巻き込む

政策現場では、従来の上からの手法が通用する政策領域（規制領域）が狭くなり、反対に市民と協力しなければ解決できない政策領域（協働領域）が広がってきた（その典型例が環境問題である）。

国や都道府県と違って、権限や資源が乏しい市町村が、その唯一の強みを発揮できるのは、市民と連携・協力できたときである。市民が後にいる政策は、法律の形式的文言を乗り越える強い正当性を持つが、市民と背理した政策は、たとえ法律になっても正当性を持たない。こうした市民との連携・協力は、市民と離れた位置にいる国や都道府県にはできないことで、市町村は、この有利な条件を生かさなければいけない。

法務についても、市民との連携・協力を真正面から考えていく必要がある。それは立法技術の公開といった表面的なものにとどまらず、立法の制定、実施、評価過程すべてにわ

自治体政策法務の新段階

はじめに

自治体政策法務の主張の基本テーマは、自治体も国と同様に「政策主体」であり、自治立法権、自治行政権、自治財政権など、自治団体の一翼を担うべき「政府」にふさわしい権能を有するべきであるというところにある。

こうした観点から自治体の現在を見ると、改革すべき課題は山積しているというべきであるが、その中でも、統治団体としての権能についての議論が今後、特に重要である。そして統治団体であることは、不可避的に、自治体にも「政治」が存在し、その領域については、裁判所も基本的には踏み込めない独自の政治領域（執政作用領域）があるということの意味する。

本稿では、地方自治体の長に対する損害賠償を求める住民訴訟が提起された後に、議会において長に対する損害賠償請求権を放棄す

たって、公開、参加・協働するという本格的な取り組みが必要である。

市民の側でも、民間企業や役所で専門的知識を体得した人がまちづくりに参加し始めている。条件は整ってきた。

法務力の高い組織をつくるために — 始めてみよう —

◆改め文方式を改める

法制執務とは、法令を立案・審査する場合に心掛けるべき諸原理や諸技術である。規定の配列の仕方、漢字や送り仮名の使い方、句読点の付け方、表現方法（正確性や平明性）などに関する詳細なルールが、事実上、決められている。しかし、分権・協働時代にあつては、この法制執務も変容が免れない。

例えば、自治体で制定される条例の7割は、一部改正条例であるが、この条例を書く手法が「改め文」である。具体的には、**第1条中「〜」の規定を「〜」。以下「法」という。の規定」に改める。**

これが改め文である。そして、これが一部改正条例でもある。

一部改正を改め文方式で行うことについては、特別の根拠法や取り扱い基準があるわけではないが、内閣法制局が採用している140年の伝統の手法である。

この方式は、改正事項をピンポイントで指定し、改正事項を簡潔かつ明確に表現できる

という利点もあり、また全国的に統一され、長い歴史の中で確立された方式であることから、改正作業を担当する職員にとつては所与のものとして（特に疑問を持たずに）、多くの自治体で採用されてきた。

しかし、この方式の問題点は、この条例文を見て、何が変わるのかがよく分からないことである（だから実際の運用では、「お手元の新旧対照表をご覧ください」ということになる）。大事なものは、条例文を見て、議員や市民など自治の当事者（野球の9人）が、「よし、やってみよう」という気になることであるが、これではその気も起きないであろう。9人で野球をやらなければ、自治を守れなくなっている中で、法制執務も伝統の上にあぐらをかいているわけにはいかないだろう。

そのためには、表を多用した条例や簡条書きの条例なども、考えてよいだろう。紙と墨で条例を書いていた時代ならばいざ知らず、コンピュータの時代なので、複写もゴシックも簡単にできる。スペースだってとらない。工夫はいくらでもできるだろう。

実際、当面の対案として、全国の自治体で、改め文方式に代えて新旧対照表方式が採用され始めている。これは新旧対照表そのものを条例にしてしまおうというものである。この方式は、まだまだ改良の余地があるが、前に進むというところが大事で、そこから新しい工夫が生まれてくる。現時点では全国で50

ほどの自治体が採用しているに過ぎないが、今後、一挙に増加するだろう。

◆条例づくりを通じ、市民との信頼関係をつくる

市民と一緒に条例をつくってみると、行政の法務力は飛躍的に向上する。私は、全国の自治基本条例を行政と市民との協働でつくっているが、確かにそれぞれの法務力を鍛えるよい機会となる。

市民との共同作業は、法務力だけでなく、自治経営の源泉である信頼関係を醸成する機会ともなる。

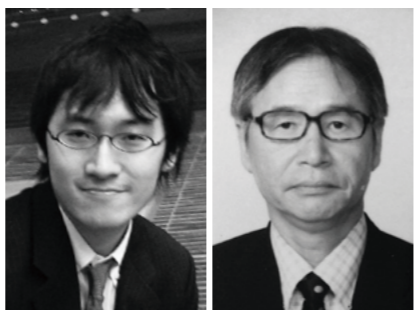
愛知県新城市では、穂積亮次市長の明確な方針の下、自治基本条例がつくられているが、ある時、その勉強会の席で、私は市民から次のような質問を受けた。「先生、うちのまちはどんなふうに進むべきでしょうか。私が戸惑っている、担当職員が、「〇〇さん、新城市の将来のことを神奈川から来た松下さんに聞くのですか。自分たちで考えることではないですか」と言ったのである。ほかの市民も、「そつだ」と、うなずいたが、私も同感である。

役所の職員が、市民に対して、そこまで言えるのは、一緒に条例をつくってきたという信頼関係ゆえであるが、こうした信頼関係が、地方自治の難局では結局、効いてくる。一緒に野球をやる効果である。

千葉大学大学院専門法務研究科教授

弁護士

鈴木庸夫
田島紘一郎



ることを認めたり最高裁判決（最判平成24年4月23日裁時1554号217頁²⁾。以下、単に「平成24年最判」と呼ぶ）を紹介し、この最高裁の判決の基礎には執政作用への認識が伏在することを指摘し、自治体政策法務も新たな段階に入ったことを確認したい。

注1 議論状況について簡単に、石崎誠也「住民訴訟（4号請求に係る損害賠償請求権等の放棄を定める条例の効力）」（ジュリ1420号89頁）における整理を参照。
注2 評釈として、吉村浩一郎「租税判例速報」（ジュリ1444号8頁）、兼子仁「住民訴訟請求権の放棄をめぐる法律論」（自治総研通巻406号48頁）。

平成24年最判II債権放棄議決 II 地方議会の裁量

1. 住民訴訟の提起から平成24年最判が示されるまで

平成10年、栃木県旧氏家町は県より水道事業経営変更の認可を受けたが、用地の確保などにつき予定は遅れ、平成16年になつても事

業は進まなかった。同年、町は、以前候補とされていた土地に隣接する土地を所有者から、2億7390万円という不動産鑑定に基づき2億5000万円で購入した（以下、「本件土地購入行為」と呼ぶ）。なお、本件土地を売主は競売によって約4500万円で購入しており、不動産鑑定士は町長の知人の紹介で選ばれていた。

本件土地購入行為につき、さくら市（旧氏家町と旧喜連川町との合併により設置）住民が住民訴訟を提起した。

1審は、売買代金価格の決定方法、価格を自治体いずれについても問題があり、町長の判断は地方公営企業の管理者に与えられた裁量を逸脱・濫用した違法なものとした。

市長側が控訴し、弁論終結後判決言渡し期日直前に、議員提案により、訴訟において請求されている町長に対する損害賠償請求権を放棄する旨の議案が提出され、可決された

(以下、「本件議決」と呼ぶ)。弁論再開後、市長側は本件議決によって損害賠償請求権が消滅した旨主張し、再度弁論が終結された。

高裁は、1審敗訴判決後控訴審係属中の本件議決は、「議会の判断を裁判所の判断に優先させようとするもので」三権分立の趣旨に反し、議会に与えられた裁量権の範囲を逸脱・濫用するとした。

市長側が上告した。最高裁判決は、次のように高裁を破棄し、差し戻した上で審理を十分に尽くすべきとした。

まず、地方自治法96条1項9号が債権放棄を認める一方で、放棄の実体的要件について制限する旨の規定がないことを理由とし、「地方公共団体がその債権の放棄をするに当たって、その議会の議決及び長の執行行為」という手続要件を満たしている限り、その適否の実体的判断については、「議会の裁量権に基本的に委ねられる」として、原則として債権放棄の議決は適法で、放棄は有効とした。ただし、「裁判手続による審査等を目的として住民訴訟制度が設けられている」ことから、「諸般の事情を総合考慮して、これを放棄することが普通地方公共団体の民主的かつ実効的な行政運営の確保を旨とする同法の趣旨等に照らして不合理で」裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当たるときには、例外的に債権放棄の議決が違法となり、放棄は無効となるとした。

その上で、原審判決においては「本来考慮

権、そのほか国家指導(国会招集権・衆議院解散権・法律案提出権・財政決定権・財政統制権など)が挙げられる⁴⁾。住民訴訟において対象となつている損害賠償請求権を放棄するか否かという問題も、究極的には自治体の財政にかかわる論点であり、まさに執行作用に該当するというべきである⁵⁾。

執行権を行使する機関は、必ずしも行政機関に限定されない⁶⁾。平成24年最判は、議会による損害賠償請求権の放棄は、議会の議決に加えて長による執行行為によって初めて効力が生じると解した。執行作用は、首長のみならず地方議会も協働して行使する場合があるというわけである(協働執行権の作用)。

2. 現行住民訴訟制度の妥当性

周知のように、首長の責任が、故意または過失という極めて緩やかな要件で認められる現行の住民訴訟制度(特に4号請求)それ自体が果たして妥当なのか、という問題がある。4号請求それ自体の問題は、法改正が検討されなければならず、責任原因の絞り込み、損害額の上限定定などが多くの論者によって主張されている。だが、現行法の枠内でも、運用・解釈で同様の結論が目指される必要がある⁷⁾。

平成24年最判の多数意見においても、過度に長個人の責任を追及することで、長の執行行為へ萎縮効果が働くことへの危惧感が示されている。加えて、「一定の酌むべき

すべきである本件土地購入契約締結行為の性質、内容、原因、経緯及び影響、当該請求権の放棄又は行使の影響など考慮されるべき事情について基礎となる事実の認定を含めて充分な検討をしていない」とし、さらに審理を尽くすために破棄差し戻しとした。

2. 多数意見、補足意見と意見の対立軸

本件については、3名の裁判官による補足意見とともに、本件にあらわれた事情からは本件議決を違法とする原審の判断が妥当であると異論を唱える須藤意見が示された。対立軸は、①1審判決で市側が敗訴し、控訴審係属中に本件議決を行ったこと自体への評価、②本件土地購入契約締結行為に対する評価などにかかわる。

①について、多数意見・補足意見は、議決提案の時期と結論のみから住民訴訟の趣旨を没却するものとは直ちには言えないとするが、須藤意見は、その事実自体が原則として住民訴訟による結論を否定しようとする意図を看取されるものと非難する。

②について、多数意見・補足意見は、長が不法な利益を得て私利を図る目的があったとの事情はなく、原審において長と売主との売買交渉の詳細な事情が認定されていないこと、などから直ちに長の帰責性を大きいとは言えないとしたが、須藤意見は、長が知人を介して依頼した不動産鑑定人の評価が2億7390万円と不当に高額であったという事情をも含めて、長の帰責性が重大である

事情が存するのであれば、議会の議決によって債権放棄をすることが、萎縮効果を取り除く効果もある、と債権放棄の積極的な側面を述べている。

損害賠償請求権の放棄が、議会と首長の協働執行権としての性質を有することは既に確認した。従って、今後は、首長個人の帰責性が多額の賠償を許容するに足るものか、などが政策的な観点も踏まえて議会において議論がなされるべきことになる。言い換えると、このたびの判決によって、議会により放棄の議決がなされ、首長により執行行為がなされたならば、裁判所は議会の判断に過度の介入をなすべきではなく、むしろ裁判所は自制的であるべきことが確認された。まさに自治体においても固有の政治領域があることが確認されたことになる。

注3) 林知更「立法権と議院内閣制」(憲法学の現代的論点 所収(有斐閣、平成18年)125頁)

注4) 石川健治「政府と行政」(法教245号74頁)参照。

注5) なお、法の領域と政治の領域を区別するモデル(高橋和之)をモディファイして、現実性の原則に反しない限り、損害賠償請求権の放棄は議会の裁量権の範囲と論じる木村琢磨「財政法の基礎理論の覚書」(自治研究86巻5号54頁)も参照。

注6) 村西良太「執行機関としての議会」(法政研究74巻1号45頁)における協働執行論を参照。村西は、執行機関としての国会に着目する。

注7) 以上の観点は、遠藤直哉「新しい法社会を作るのはあなたです」(アートデイズ、平成24年)を参照。

むすびにかえて

以上まとめると、平成24年最判は、住民訴訟

と判断した。

須藤意見については、議会の裁量権行使に對して過剰に介入するものと見られてもやむを得ない部分があり(千葉補足意見においても指摘されている)、裁量権統制に関する判例の一般的傾向にも反しかねず、到底納得できる議論ではない。

多数意見が債権放棄の議決を違法とする場合を極めて限定したことについて

上記検討を踏まえ、平成24年最判で示された考え方について、自治体はどのように受け止めるべきであろうか。われわれは、多数意見の背後にある考え方は、通常の行政裁量とは明らかに性質を異にし、近時注目されている「執行権」の作用ととらえることが適切であると考える。そこで、以下では、執行権についての議論を踏まえて、本判決を位置付けてみたい。

1. 執行作用に関する事項とは何か

主に憲法65条の「行政権」の意義をめぐって、「執行権」に関する議論が展開されている。背景には、「行政の担う活動には、法的に拘束された狭義の『行政』と並んで、自由で政治的性格の強い『執政(Regierung)』と呼ぶべき独自の領域が存在しているのではないか。」³⁾という問題意識がある。

具体的に、執行作用の例としては、一般的な立法権、具体的事件における法適用を担当する司法権、より自由な裁量的法適用を行う行政権のほかに、外交、軍事、行政組織編成

訟の対象となつている損害賠償請求権について地方議会が債権放棄を行うことが許容されるのかという争点について、原則として議会の裁量を認めるものであった。しかし、このような裁量は、議会の裁量であり、それと長の執行行為とが結合した執政権の裁量ととらえるのが最も合理的である。地方政府における執行権の議論は、法治主義(中央政府中心の法律準拠主義)と対抗関係にあるが、こうした執行作用が地方自治体にも存在するとすれば、自治体⇨地方政府論は、新たなステージに入ったことになる。住民訴訟制度についていえば、従来、地方行政⇨法の執行という思想があまりにも強かつたのではない(垂直的権力分立制度の無視)。地方政府における執行権については、なお議論すべき点は多いが、地方政府が、執政・執行(長⇨大統領制)および統制と立法(議会)から成り立つことは確認されるべきであろう。今後は、本件判決を踏まえて、例外的に裁量権の逸脱・濫用が認められるのはいかなる場合かという点が議論の対象となるが、この場合も垂直的権力分立制の下で、国の司法審査権がどのように及ぶのか、いかなる手法でこのような課題に因應するのかなど、深く吟味すべき点は多い。地方政府における執行作用を熟慮した生産的な議論を期待したい。

市民のニーズに的確に応えるために 政策法務能力の向上への取り組み

ながれやま
流山市長（千葉県）

いざぎよはる
井崎義治



はじめに

流山市は、千葉県北西部に位置する人口約16万7000人の都市で、平成17年のつくばエクスプレスの開業以降、30代から40代の子育て世代を中心に人口が増加しています。

流山市は、基礎自治体としては全国初の「マーケティング課」を設け、民間出身者を課長や係長に迎え、流山市の認知度とイメージ向上にむけたブランディングにより、定住人口と交流人口の増加に努めています。

秋葉原駅から電車で20分という至近にありながら豊かな緑の環境を表現した「都心から一番近い森のまち」を流山市のキャッチコピーとしてPRするとともに、平成22年度に首都圏主要駅で展開したキャンペーンでは、転入していただきたいメイインターゲット向けの「母になるなら、流山市。」「父になるなら、流山市。」、23年度の「学ぶ子にこたえる、流山市。」の駅頭のポスターは、大きな反響を呼びました。

市民のニーズと政策法務

全国的な少子化の波は流山市も例外ではなく、平成30年代半ばには本市の人口もピークアウトすると予測しています。そのためにも、流山市の長寿社会を支える若い世代の方々に流山市を選択していただけるように、子育て・教育環境の充実や緑を増やす施策を積極展開しています。しかし、転入された市民にとって「ニーズに即し、市民満足度を高める政策・施策」を展開し、県下トップクラスの定住意向率(80%)を維持することがさらに重要です。

平成12年4月の地方分権一括法によって機関委任事務は廃止されました。さらに、地方自治法第2条第12項に、「地方公共団体に關する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用するようにならなければならない」と規定されています。そして、この趣旨に則り、流山市の

ものと捉えています。

政策法務能力向上のために 弁護士を採用

職員一人ひとりが政策法務に携わっているという職場風土は、一朝一夕に醸成できるものではありません。また、近年、市民の意識が高まり市に法的根拠を求める市民が増えていきます。これらに的確に対応し説明責任を果たすためには、職員に法律上の根拠に基づく明確な説明をする能力が必要となります。一人ひとりの職員が行政にできること、できないことを的確に判断し、法律上の根拠に基づく明確な説明ができれば、法的な紛争を回避することも可能です。

このような状況から、弁護士を特定任期付職員として採用し、政策法務の強化を図ることが必要と考え、平成22年の9月議会に「流山市一般職の任期付職員の採用に関する条例の一部改正条例」を提案しました。職員として弁護士を採用するということは千葉県初であったこともあり、閉会中の継続審査となったものの12月議会では可決いただきました。その後、平成23年4月から総務部に「政策法務室」を設置し、採用した帖佐直美弁護士に室長として活躍していただいています。

政策法務室の役割

帖佐弁護士との最初の打ち合わせでは、次の4つの業務を依頼し、特に職員の政策法務

能力の向上への尽力をお願いしました。法曹界の業務としては新たな分野であることもあり、相当に緊張されていたことを記憶しています。

1 所掌事務の1つ目は、「法律的課題に対する相談、協力及び処理に関すること」です。

法律の専門家である弁護士が職員として常に庁内において、何かあれば一緒に考えることで、職員は自信をもって市民に対して法律の根拠に基づく明確な説明を行うことができ、市民の安心や市に対する信頼につながります。また、担当課の職員も一緒に調べ、考え、法的な問題を解決するプロセスを体験することで、法的センスや思考能力を身に付けることもできます。

法律相談の中には、新しく条例を制定するに当たっての相談もあります。私が採用した帖佐弁護士に出した最初の課題も、当時、神奈川県に次いで基礎自治体では全国で初めて策定を進めた受動喫煙防止条例案に関する法的な問題点の整理・解決でした。

2 所掌事務の2つ目は、「職員の政策法務能力の向上のための研修に関すること」です。

政策法務研修を行うに当たり、各課で1名以上の政策法務担当者が選出されています。この政策法務担当者を研修の対象者とする中で、各課で政策法務を意識して仕事をすると、職場風土を醸成したいと考えたためです。

研修は、基本的には政策法務室長が行っていますが、時には室長の懇意にする方が講師



「政策法務研修」の様子

の条例の制定に当たっては、法的知識から検討することも必要ですが、なにより市民の感覚を大切にするべきです。市民はどう感じ、考えているのだからという視点が重要であり、市民ニーズを政策内容に的確に反映させることが、職員の仕事であることを認識する必要があります。

それにより、地方分権により拡大された市の条例制定権を活用し、積極的に自治立法を行い、政策を実現することができるものと考えています。

また、流山市職員の人材育成の基本方針として、Citizen（市民視点で市民と協働出来る力）、Compliance（市民から信頼され、市民に役立つ能力）、Challenge（やる気と熱意に基づ

く実行力・新たな課題に取り組む挑戦する姿勢）、Cost（同じコストでより大きな成果、同じ成果をより少ないコストで実現する工夫力）の4Cを掲げていますが、これらのキーワードはすべて政策法務に通じ

となつてテーマを設けて研修を行っています。
3 所掌事務の3つ目は、「訴訟の総括処理に
関すること」です。

訴訟においては、室長はじめ総務課や担当
課の職員が訴訟代理人との協力体制で対応し
ていますが、庁内に弁護士がいることによつ
て、訴訟の各段階における課題を詳細に検討
することができるよう安心感があります。また、
室長が訴訟代理人とのパイプ役となり適切な
連携を図っています。複雑でない事件、請求
金額が少額である事件については、室長はじめ
職員のみで訴訟に対応したいと考えています。
4 所掌事務の4つ目は、「行政不服審査法に
基づく不服申立てに関する事」です。異



「政策法務研修」での意見交換

議申立ての手続が適法に進むよう助言す
ることが仕事です。

これらの業務について、総務課職員の協力
体制や、顧問弁護士などとの連携を築きなが
ら、的確に業務に対応しています。

今後の展望

職員の政策法務能力の向上を図るために
は、今後「全庁的な職員の法務能力の底上げの
ための研修」と「政策法務のリーダーシップを
発揮できる職員の育成のための研修」や政策形
成能力の向上をも目的とした研修として、課
題を検討し政策案・条例案を作り上げる研修
を人材育成の研修カリキュラムとして位置付
け、体系的に行っていく必要があります。

また、将来的には、政策法務担当者が、
各課の法律・条例の運用について、法解釈が
自主的に行われているかどうか、行政手続法
に照らして問題がないか、訴訟に耐え得る
か、要綱等に条例化すべきものがないかと
いった予防法務の観点からチェックをする上
智大学の北村喜宣教授が提案されている「行
政ドック」の実施も目指していきたいと考え
ています。

現在、自治体法務検定を団体受験すること
を目指し、庁内に自主勉強会が立ち上がり政
策法務能力向上への機運が高まってきていま
す。今後、参加者が広がり、全庁的な政策法
務能力の底上げにつながっていくと期待する

とともに、こうした一連の動きは、「各課で
政策法務を意識して仕事をする」という職場
風土の醸成に大きく寄与するものと考えてい
ます。

おわりに

私は、職員と話をする際に、黒澤明の『生
きる』という映画を観るように奨めることが
あります。この映画は、「無気力、無感動な
人生を送ってきた定年間の地方公務員の男
が、自分の余命があとわずかだと知ってか
ら、自分の仕事に目覚める。自分は何をすべ
るかに目覚め、長年、住民の願いであった汚
く不衛生だった暗渠をきれいな公園として整
備するために東奔西走し、『やる意思さえあ
ればできる』ということを証明してみせる」と
いうものですが、輝きを放つ政策法務のため
には、市民ニーズを実現しようとする職員の
意思、気構えが必要とあらためて認識させら
れます。

私をはじめ職員は、流山市の長い歴史のほ
んの短い時代を担っているに過ぎず、すべて
の職員が、市の職員として生きるということ
をあらためて考えてみて欲しいと思います。
そして、今後の流山市のあるべき姿を見据
え、流山市の未来のために、市民のために役
立つ職員として、一つひとつの課題に取り組
んでいかなければならないと思いを新たにし
ています。

まちの課題解決のための条例制定 〜箕面市条例三題噺・名簿・カラス・災害時〜

箕面市長（大阪府） 倉田哲郎



episode 1 ふれあい安心名簿条例
名簿がない！

「スムーズな連絡がどうしてできないんだー」
市長就任1年目の平成21年GWのころ、新
型インフルエンザの猛威で全国が騒然として
いた中、本市でも職員が必死になって対応し
ていたときのことである。

学校から児童・生徒の保護者に緊急連絡を
取ろうとしても、連絡網がないところは早く
連絡が回らない。担任の先生などから1件ず
つで連絡で手間取るケースもあった。平成17
年の「個人情報保護に関する法律」の本格施
行後、個人情報に過敏になりすぎて、連絡網
や名簿が作られなくなったためである。以前
にタウンミーティングでも問題提起があつ
た。保育所でも学校でも自治会でも、これ
はみんな困るだろう。

名簿条例を検討せよ

職員Zは「そんなことできるわけない」と
一人つぶやいていた。実は市長から、市民
が安心して名簿を作成し、活用できる条例

を検討するよう指示されていたからである。
緊急時はもちろん、親同士の子育て相談や
自治会の会員間の連絡など日ごろでも役に
立つようにと。

そもそも連絡網や名簿がない状態の原因に
なった個人情報保護法には、ダメだなんてど
こにも規定されていないが、現実には知人か
らも「個人情報を使ったらダメになったん
じゃないの？」という反応がほとんど。また、
自治会などの地域コミュニティでも、名簿を
作ろうとしても掲載を拒否される方が多くて
作れないので困っているという話も聞く。

地域の課題を解決するために法を適正に解
釈し、自治体で制定できる条例などを積極的
に活用するのが政策法務だろう。これはまさ
に政策法務的事案である。市として名簿作り
に責任を持って関わっていこう、地域コミュ
ニティの活性化という課題に込めていこう、
それを市議会で議論してもらおうと市長が考
え、条例を検討するよう指示したのは分か
る。でも、いざつくるとなるとやはり「そんな
ことできるわけない」と愚痴ってしまうの

であった。

パブコメ&パブコメ

職員Zがとりかかった条例の検討は困難を
極めた。何しろ全国の自治体で例がない。こ
れほど公務員にとってつらいことはない。類
似条例をコピーしてちょっと修正して終わ
り、ということにはならない。何度も市長に
案をつくっては見せに行つたが、なかなか納
得してもらえなかった。

名簿を作ろうとする地域団体にとっては名
簿を作りやすくしながらも、構成員には個人
情報が守られる安心感を持つてもらおうとい
う、個人情報の利用と保護の二面性のバラ
ンスをどうするか。地域団体の自主性を損なわ
ずに、名簿作成を可能な限り支援するには？
そこでZは、条例に適合した名簿には市が
マークを付けて認証する仕組みにするように
し、個人情報保護法の誤解を解くことからス
タートするため、条例にその旨の前文（社会
的なメッセージ）をつけるようにした。

難産の末できあがった条例案を平成21年10
月にパブリックコメントにかけ、同時に市内



動物対策チームの活動

4カ所で説明会を開催した。その結果、さらなる検討や説明を求める意見が多く、中でも、「すべての名簿をこの条例どおりに作らなければならない」という条例への誤解があった。条例が制定されても既存の名簿はそのまま使っても構わないし、条例どおりに作らない名簿もOKなのだが、理解されていないようであった。

そこで、若干修正した条例案とともにもっと理解しやすい資料も追加して、翌年1月に異例の2度目のパブリックコメントにかけ、再度説明会を開催した。

こうした市民の意見を踏まえ、ようやく条例案を平成22年第1回市議会定例会（2月議会）に提出。市議会で可決成立後、平成22年4月1日施行となった。

条例制定から2年半。この条例により認証を受けた名簿は、現在、地域団体では4



安心名簿条例の市民向けPRパンフレット

件、小中学校と幼稚園では500件を超えている。

episode 2 カラス条例（カラスによる被害の防止及び生活環境を守る条例）

カラスを何とかして

「市長さん、カラスで地元は困ってるんですよ。何とかありませんかね」

何度聞いたことだろう、このような声は。瀟洒な街並みの住宅都市・箕面市は、一部の地域でカラスによる被害を受けていた。市民の誰もが何とかしてほしいと思い、市役所もなんとかしたいと思いながら、空を飛ぶ野生動物相手に有効な対策がほとんどできていないというのが市長に就任する前の現実だった。「カラス被害を撲滅しよう」

そう決心した私は、平成21年度から、動物対策チームを編成し、徹底的にこの課題に当たらせることにした。

カラス激減後、その状態の継続へ

動物対策チームのキャップQは毎日、カラス被害が特に多く発生している桜井地域を中心に、カラスの追い払いで大活躍。他にもカラスを捕獲したり、巣を撤去したり。その甲斐あって、平成21年3月当時、1日当たりの飛来数が300羽だったものを、たっ

されている。その後もQは、地元企業からカラスの追い払いに加勢を得るなど、地域一丸となったカラス対策の展開に成功している。

episode 3 災害時特別宣言条例（災害時における特別対応に関する条例）

災害からわがまちを守るために

平成23年3月11日に発生した東日本大震災。被災地のために何とかしたいと思ったのは私だけではないだろうし、同時に、自治体の首長なら誰しもわがまちの防災体制を振り返らざるを得なかったろう。私は市長就任以後、防災体制の改革に力を入れてきたが、東日本大震災を教訓として、さらに防災体制のレベルアップを目指すことにした。

それにはまず、「行政でできることは有限である」「行政だけでは市民を助けることはできない」という事実を直視しなければならぬ。阪神・淡路大震災の当日、神戸市では職員の4割しか出勤することができなかった。東日本大震災でも命が助かったのは自助努力と地域の援助活動が主である。これを踏まえ、10月には「防災改革の基本方針」を策定した。

そして同時期に、「大災害時の救助活動などに、現行の条例規定がネックになることが想定されるのではないか？ 有事の際にその条例規定に特別対応できる方法を検討せよ」という指示を出した。指示を受けて面食らうだろうと予測していたのに、意外にも平然と

た1年間で20羽まで激減させた。

しかし、対策を続けないと、カラスはすぐにまた飛来する。一生懸命に追い払っても、ゴミを散らかしてカラスに餌を与えている人がいる現状では、イタチごっこだった。市長からは、チーム発足と同時期に法制担当Zに対して、並行してカラスへの餌やりなどの迷惑行為の防止条例を考え、「採り得る手段はすべて採る」よう指示されていたのであった。

餌やり行為に罰金

Zは条例検討に当たって、カラスへの餌やり行為に厳しく対処するよう、罰金などの罰則が可能な検討するよう市長から指示されていた。たとえカラスかわいさで餌をやったとしても、カラスでなく別の動物に餌をやっていたのをカラスが取っていったとしても、その結果カラス被害が生じているのだから、いわば反社会的な行為になる。これに厳しく対応しないと「仏作って魂入れず」になってしまう。

でも、Zは検討過程で「罰金」の文字を見るのも嫌になっていった。罰則付き餌やり禁止については既に平成21年9月に「サル餌やり禁止条例」を制定していたので、そのスキームを参考にすることができたとし、罰金を科する条例としては東京都荒川区の先例があった。とはいえ、罰金という刑事罰ともなると、検察との協議が必要になる。これが大変。いざ罰金の規定が発動された場合、その条例上の構成要件は公判が維持できるものでなければ

していた職員Zの顔は頼もしかった。

「ルールを無視していい」というルール

指示を受けた職員Zは、早々にアウトラインの案を数種類市長に見せに行くほか、想定される行政活動を全庁から集めるなど、最初から飛ばしていた。全国でも総合的な災害対策条例はいくつかあるようだが、Zは市長の「理念的な条例でなく、あくまで実践的なものにした」との注文を受けて作業を進めていた。条例案には、通常業務の一斉休止、施設等の一斉休館、許可等の取り消し、契約・処分の期限延長、仮庁舎への移転などを盛り込んだ。これで完成かと思いきや、さらに市長からは、大災害時には災害対策本部がすべて仕切ることになることから、できるだけ災害対策本部長に権限を集約することや、災害対策本部長が宣言したら特別対応がスタートできることを盛り込むようにとの追加オーダーがあった。

「通常業務の一斉休止」などの規定を設けなくとも、大災害時には通常の事務をほったらかしにして災害対応に全力を傾注するのは当たり前だと考える人は多いだろう。しかし、本市の職員は（公務員は大抵そうかもしれないが）律義でまじめなので、ルールがある場合にはそのルールに従おうとする。例えば、発災したその日に、窓口で「住民票を何で出せないんだ」と言われたら、「ゴミ収集日なのにどうして来ないんだ」と言われたらどうだろう。そんなときに、「通常のルールは無視

寄稿

5

明石市における任期付弁護士職員の採用・活用による地域主権への取り組み

地域主権の時代の到来と
弁護士5名一挙採用

今、まさに地域主権の時代が到来してい



任期付弁護士職員の執務風景

これは日本という国の新しい在り方であり、地方行政をこれまでの中央官庁に依存した中央集権体制の制約の中での限られた役割を担うものから、自己決定を行い自己責任を負うものとして再定義・再構築する時代の始まりである。

かつての中央集権の時代においては、地方自治体は、中央からの指示を待っていたり、従順さや忠実さが美德とされ、行政運営の在り方は前例主義や横並び主義が機能していた。ところが、地域主権の時代になると、地方自治体は、自己責任を伴う自己決定に日々迫られるようになり、これに伴って、地方自治体には専門的知見や主体的判断能力が必要不可欠になってきた。そして、地方行政に携わる地方自治体の職員には、地域主権を体現するための高い能力が要求されるようになってきている。

このような地域主権の時代の到来を受け、明石市では、平成24年度より一挙に5名の弁護士を市の任期付職員として採用した。地方自治体における弁護士採用の取り組みは、全

明石市長（兵庫県）

泉房穂



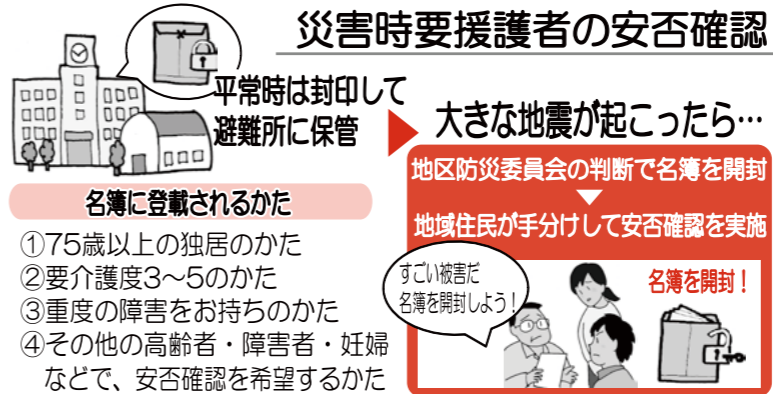
国的に例はあるものの、一挙に5名もの弁護士を採用するのは、全国初の試みである。

平成24年度 採用者一覧

性別	年代	修習期	弁護士経験	前所属 弁護士会	主な経歴	職名
1 女性	30代	54期	6年9か月	第二東京	民間企業（企業内 弁護士）、法律事務所	総務部コンプライアンス 担当課長兼政策部政策室 課長
2 男性	30代	新61期	3年4か月	大阪	法律事務所	総務部コンプライアンス 担当課長兼政策部市長室 課長
3 男性	30代	新61期	3年4か月	大阪	法律事務所	政策部相談担当課長
4 男性	20代	新64期	3か月	三重	法律事務所	総務部法務課主任兼総務 課主任（コンプライアンス 担当）
5 女性	30代	新63期	—	—	他市オンブズマン 事務局 専門 調査員、外資系 民間企業	政策部市民相談課主任（法 務相談・オンブズマン担 当）

*弁護士経験は平成24年4月1日現在 *現在は、全員兵庫県弁護士会に所属

災害時要援護者の安否確認



安否確認名簿の活用イメージ

学区単位での「地区防災委員会」により災害時要援護者の安否確認の役割を果たしても行うことを考えていた。条例の検討とともに「地区防災委員会」の設立に向けての取り組みも着々と進めていたところが幸いした。

安否確認には、一人暮らしの高齢者など災害時要援護者のリストが必要だが、これは個人情報集合体だ。そこで、あらかじめ名簿を小学校に備えておき、大災害時には災害対策本部長の指示で地域住民が名簿を開封して安否確認に走るよう、場合によっては指示がなくとも自主的に安否確認ができるよう条例で規定してしまうことにした。

平成24年第1回市議会定例会（2月議会）ではこの安否確認に質疑が集中した。市民の安全のためには安否確認の名簿の対象範囲を広くとっておきたい反面、個人情報保護のためには範囲を狭めた方が安全性は高いというせめぎあいの中の提案だったのだ。議論の末、結局、「まずはスタートしてみよう」ということで修正なく全会一致で可決成立した。

災害時特別宣言条例は、平成24年3月28日に公布・施行された。国でも災害対策基本法が今年6月に改正され、さらに大きな見直しの動きがある。本市の取り組みをきっかけに、全国の自治体で災害時における法

務の取り組みが広がることを期待している。

おわりに

平成20年8月に箕面市長に就任以来、いくつかの変った（？）条例を提案し、制定されてきた。変わりダネの条例は、おそらく普通の自治体よりかなり多いだろう。本市では、条例に限らず、政策・施策の実現に合目的な法解釈や例規制制定などは当たり前のように行ってきた。法律には書いていないこと、全国どこの自治体でもやっていないことでも、「なんとか考えるしかない」と職員に指示したことは枚挙にいとまがない。検討する職員は大変だろうが、大抵その壁を乗り越えてくるから大したものだ。

手前みそで恐縮だが、私は本市の職員を素晴らしいと思う。今回はそうして実現した3条例を例に挙げた。本市の政策法務能力がいかなるレベルか、判断は読者に委ねたい。

【参考：各条例の全文】

- ・箕面市ふれあい安心名簿条例
http://www1.g-reiki.net/minoh/reiki_honbun/at00008801.html
- ・箕面市カラスによる被害の防止及び生活環境を守る条例
http://www1.g-reiki.net/minoh/reiki_honbun/at00009221.html
- ・箕面市災害時における特別対応に関する条例
http://www1.g-reiki.net/minoh/reiki_honbun/at00009611.html

地方行政の質的改革

任期付弁護士職員5名は、現在、政策立案・遂行、コンプライアンス体制強化、庁内法務全般、市民法律相談などのさまざまな業務に従事している。

この任期付弁護士職員の採用は、地域主権の確立のためには、地方自治体自らの質的な充実が不可欠であるとの認識に基づいて市長権限で実行した施策である。すなわち、多くの自治体では、行財政改革として、職員の削減や予算の縮小を進めているところである

明石市の紹介

明石市は、東経135度の日本標準時子午線上にあり、子午線の通るまちとして有名である。また、世界一長い吊橋「明石海峡大橋」や淡路島を眼前に臨む雄大な景観が楽しめるほか、瀬戸内海の豊かな漁場で捕れる鯛、タコ、海苔は全国に誇る特産物となっている。

万葉歌人・柿本人麻呂によって多くの歌が詠まれ、世界最古の長編小説とも言われる源氏物語の舞台にもなるなど、風光明媚な歴史あるまちとしても知られている。

東と北は神戸市、西は加古川市、稲美町、播磨町と接する東西に長い地形で、大阪へは約40分弱、東京へは約3時間20分と大都市圏への交通のアクセスも良好である。

現在の人口は約29万人であり、平成14年には特例市に移行し、近年は、「市民幸福度日本一のまち」を目指して、こども・安全・地域という3つのキーワードを軸に、さまざまな施策の展開を図っている。

が、明石市においては、このような消極的な施策にとどまらず、真の行政需要にこたえるため、専門的な知識をもった職員の積極的な増員により、地方行政の質的改革を実行しているのである。

そして、そのうちの政策法務力を含む法的な専門的職務を担う人材として任期付弁護士職員を位置付けようとしているのである。

なお、参考までに明石市で採用した任期付弁護士職員の経歴の概要は、「平成24年度採用者一覧」のとおりである。弁護士経験年数などはいずれも平成24年4月1日現在のものである。また、弁護士経験がない1名は、他市のオンブズマン事務局において、専門調査員としての職務経験・実績がある者であることも付言しておく。

任期付弁護士職員の活用による法務力向上の試み

明石市ではこのように5名の任期付弁護士職員を採用して法務力向上を図っているわけであるが、ここで一つ大切なことがある。それは、この採用は任期付弁護士職員が地方自治体における法務的な業務すべてを担い、他の職員は法務的な業務に専念しないというような職務の切り分けを意図したものではないということである。

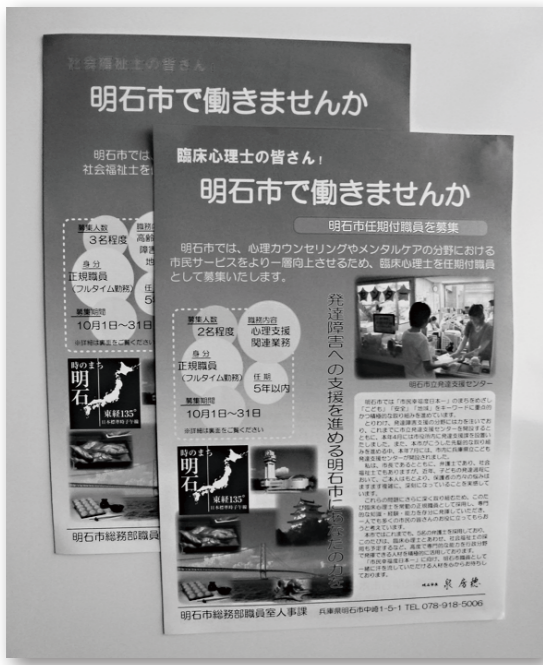
地方自治体には、既に法務課などにおいて総合的な法務業務を経験した者や各部署において取り扱う各種法令などに関する知識を有

市民の皆さまへの責任を果たす

今日のような非常に厳しい経済情勢の下では、特に子どもや高齢者といった弱い立場にある方、声を上げられない方の目線に立った施策を展開していくことが欠かせない。社会が余裕を失っているときこそ、行政が社会のセーフティネットとして有効に機能する必要があるのである。そして、現在のような地域主権の時代が到来している状況にあつては、地方自治体にもその役割を果たすことが今まで以上に強く求められている。

このような観点から、明石市では、任期付弁護士職員を採用した今年度(平成24年度)より、ご病気や高齢であるなどの理由で外出が困難な市民の方に対して、自宅・病院・施設を問わず、本人の枕元にまで任期付弁護士職員が訪問して法律相談を行い、必要があれば生活保護などの各種行政サービスにもつなぐという新しい取り組みを開始している。

また、任期付弁護士職員は、一般職員とともに真に市民の皆さまのために基礎自治体の在り方、具体的には国・県からの市への権限移譲など、まちの大枠を形作るための重要な施策の企画・検討立案も担っている。



社会福祉士、臨床心理士の募集チラシ

さらに、明石市では今後も犯罪被害者支援や近年特に深刻さを増している虐待やいじめの防止といったさまざまな問題への対応策として、条例の制定や施策等についても任期付弁護士職員をはじめとする職員に市民目線で積極的に取り組んでもらう予定でもある。

さらなる挑戦へ

人口約29万人の特例市である明石市におけるこの新しい取り組みは、まだ始まったばかりである。

平成25年度からは福祉と心のケアの分野を強化するために社会福祉士3名と臨床心理士2名を採用する予定で、日本社会福祉士会および日本臨床心理士会の全面協力のもと、日本社会福祉士会の全会員約3万7000名および日本臨床心理士会の全会員約1万8000名に対して職員募集要項を送付しており、現在募集中である。今後も弁護士に限らず、専門職の割合を増やしていく予定で、既に活躍している任期付弁護士職員や一般職員とも力を合わせて市民の皆さまのためにしっかりと働いてもらいたいと考えている。

このように地方自治体の内部に弁護士が位置付けて業務を行うということは、先に述べたとおり地域主権を促進するものであり、新しい地方自治、新しい日本を作り上げていくものであると確信している。