

市政

令和8年3月号

特集

特色のある条例制定で 地域課題を解決する

地域課題の解決に向け、都市の特性を踏まえた施策の展開が求められている中で、各自治体では、地域の実情に応じた条例を制定し、固有のルールに基づいた施策を展開するなど、条例制定を核とした地域づくりを進めています。

特集では、学識者から、政策を立案する際に必要となる各種政策規範の概要や、条例制定のプロセスなどについて寄稿いただきました。また、法律の対象外だった「スクラップヤード」の規制を目的にした条例、政策法務の推進に主眼を置いた条例、AI活用のルールを定めた条例など、まちの課題解決に向けて、独自に条例を制定し、地域づくりに生かしている都市自治体の取り組みを紹介します。

寄稿 1

地域課題の解決と政策規範の選択

鹿児島大学学術研究院教授 宇那木正寛

寄稿 2

スクラップヤードに対する規制について

千葉市長 神谷俊一

寄稿 3

「政策法務によるまちづくり」の推進

大府市長 岡村秀人

寄稿 4

人間中心の行政DXを実現するために

一利活用とリスク管理の「両輪」で挑むマネジメントのアップデートー
神戸市長 久元喜造



地域課題の解決と政策規範の選択

鹿児島大学学術研究院教授

宇那木正寛



条例と公共政策

条例は、自治体が制定する憲法94条に直接の根拠を置く自主法であり、その制定に当たっては、議会の議決が必要である（自治法96条1項1号）。この点で、条例は、法律と同様に民主的基盤を有する重要な規範である。条例に関しては、法令との抵触関係がポピュラーな論点ではあるが、今回は、地域課題解決の手法である公共政策との関係について取り上げたい。

これまで自治体は国と並んで自己決定・自己責任の理念の下で、地域の経営主体として、地域課題を自ら積極的に発掘し、それらの課題に対処するため、条例により多種多様な公共政策を定めてきた。具体的な例を挙げれば枚挙にいとまがないが、例えば、金沢市と倉敷市は、昭和43年、全国に先駆けて景観条例を制定するなどして、長年にわたって、伝統的な景観の保全に取り組み、自治体における景観政策をリードしてきた。両市の景観条例

の制定は、景観法が制定される、実に、36年前であった。また、昭和57年、山形県金山町が全国で初めて、情報公開条例を制定し、わが国の情報公開制度発展の礎をつくった。第一次地方分権改革後は、暴力団排除条例、ヘイトスピーチ規制条例、パートナーシップ条例など時代の要請から国の政策に先立ち、注目すべき条例が続々と制定された。

今日、地域においては、安全安心の確保、大規模災害への準備、パンデミック、物価の高騰、外国人コミュニティ問題への対応など多くの課題が生じている。こうした地域課題を解決するためには、公共政策を適正かつ効果的に、また、継続的かつ安定的に執行できるように立案しなければならない。そのためには、政策の内容にに応じて、条例や規則などの政策規範のうちから、ふさわしいものを選択することが重要である。

規制政策と政策規範

「公共政策」とは、目的と手段から構成され

る公共課題を解決するための活動方針と定義される。地域の公共政策については、特に地域公共政策と称されることもある。そうした公共政策の中心は、政策目的を達成するための手段にある。手段には、国や自治体のような権力主体のみにその行使が許される規制的手段をはじめ、啓発、給付、指導といった非規制的手段もある。

このうち、規制的手段とは、人の自由や権利を規制することにより政策課題に対処しようとする権力的な手段である。政策にこうした規制的手段を用いる場合には、その根拠を条例で定める必要がある（自治法14条2項）。

規制手段の中心は、義務設定手法、許可手法および届出手法である。このうち、義務設定手法は、住民の特定の行為について、作為義務または不作為義務を課すものである。古典的かつ強力な手法と言える。義務設定手法を採用する例としては、火災による人の生命や財産を守るといふ観点から火災報知器の設置を義務づける火災予防条例、清浄な風俗

環境保持の観点から、繁華街での過度な客引き行為の禁止を義務づける客引き禁止条例などがある。

次に、許可手法は、国民の特定の行為を禁止した上で、住民からの申請に基づき審査を行い、一定の要件を満たす場合において、当該行為の禁止を個別的に解除するものである。一般的に、義務設定手法よりも規制の程度は緩やかである。許可手法を採用する例としては、ペット霊園の設置・運営を一般に禁止した上で、一定の許可要件を満たす場合に当該禁止を解除して、これを可能とするペット霊園条例など多数存在する。

最後に、届出手法は、一定の要件の下で、あらかじめ定められた事項の届出義務を課すものである。規制レベルは最も緩やかである。届出義務を採用する例としては、地下水採取者になろうとする者に対し、必要な事項を市長に対し届け出る義務を課す地下水保全条例などがある。

なお、右のように住民の権利を制限し、義務を課す手段を定める以外にも法律により条例に留保されている事項がある。例えば、首長の直近下位の内部組織の設置およびその分掌する事務（自治法158条1項）、附属機関の設置（同138条の4第3項）、公の施設の設置および管理（同244条の2第1項）に関する事項などである。これらの規定は、直接に住民の権利を制限し、義務を課すものではない。しかし、直近下位の組織や附属機関は自

治体の行政運営に大きな影響を与えるものであるし、図書館、体育館などの公の施設の設置およびその管理は、重要な住民サービスの提供内容であるから、条例という民主的基盤を有する政策規範を選択することが求められているのである。

給付政策と政策規範

自治体は、特定の事業を推奨し、あるいは、より充実した社会福祉を目指し、助成を行う補助金制度や給付金制度を設けている。こうした制度の多くは規則や要綱で運用されているが、中には、条例で運用されているものもある。補助金・給付金の制度は住民の権利を制限し、あるいは、義務を課すものではないが、政策規範としてあえて条例を選択することにより、次のような効果が期待できる。

第一に、条例は、議員の過半数の反対がなければ改廃できないので、政策規範として条例を選択することにより補助金・給付金制度を持続的および安定的に運用することができる。

第二に、条例で支給制度を定めた場合には、議会も当該条例の内容に拘束されるため、議会は支給のために必要とされる予算について否決することは難しく、その結果、支給のための予算は将来にわたってその確保が容易になる。第三に、議会の議論を通じてその制度が定められることから、補助金・給付金政策を民主的コントロールの下で立案することができる。

右の点に関し、子どもの医療費補助政策に

ついて確認しよう。この種の政策については、「静岡市子ども医療費助成規則」のように政策規範として規則が選択されているものもあれば、「鹿児島市子ども医療費助成条例」のように条例が選択されている例もある。子どもの医療費補助のような社会福祉領域の政策についてはその性格上、持続的かつ安定的な制度として運用することが望ましい。そのためには、首長の判断だけで政策内容を変更できない条例という規範の選択が望ましいと言えよう。

他方、コロナ禍における地域の経済対策のように、比較的短期の予定で特定の事業運用資金を一定額補助するなどの社会経済領域の政策であれば、費用対効果を見極めながら臨機応変に直近の社会経済事情を見極めながら臨機応変に対応する必要がある。この場合には、条例ではなく、規則や要綱を選択することが適切であろう。なお、規則と要綱の法的性格は異なるものの、現実の支給制度の運用という点では、両者に違いはない。

地域価値の確認・創造と条例

公共政策を条例で定めることにより、当該政策の基本となる理念を明確にし、あるいは、新たな地域の価値観を創造する上で、大きな役割を果たすことができる。これは、規則や要綱とは異なり、条例は、その制定において住民の代表から構成される地方議会の議決を要するため、条例で定めた政策の理念や内容を住民らの民主的意思と解することができる。

からである。

例えば、いわゆるパートナーシップ制度などについて定める、「総社市多様な性を認め合う社会を実現する条例」第2条は、基本理念として、「全ての人が多様な性を認め合い、個人としての尊厳が重んじられ、性的マイノリティであることによる差別的な扱いや暴力的行為を受けることなく、助け合い、補い合い、かつ、能力を発揮する機会が確保された明るく幸せな地域社会を目指すものとする」と定められているが、これにより、総社市という地域における住民らの目指す理念を明らかにし、地域価値を創造する役割を果たすことができる。

政策条例制定のプロセス

現実の公共的課題の解決に当たっては、直ちに新たな公共政策の立案を検討するのではなく、まず、現行法の運用や、解釈の変更で目的を達することができないかどうかを検討すべきである。現行の政策で解決できるにもかかわらず新たな政策を立案し、それに伴う行政資源を投入することは不経済だからである。

次に、現行法での対応が困難であると判断した場合には、新たな政策を立案し対処することになる。この場合には、まず、人の自由や行動を制限しない非規制的手段を用いて課題に対処できないかどうかを検討すべきである。

ろう。ただし、人の生命や財産といった重要な法益に対する保護の必要性が高い場合には、直ちに、規制的手段を中心とした公共政策の立案を検討しなければならない。

公共政策立案においては、目的・手段思考に基づく合理的な制度設計が求められるが、特に、規制的手段を選択するに当たっては、できる限り憲法価値を高いレベルで実現するという観点からの検討も必要である。すなわち、①手段の合理性（当該手段が目的達成にとって有効なものであること）、および②手段の必要最小限性（規制レベルが、目的を達成する上で、必要最小限であること）が確保されていなければならない。また、市や特別区の政策立案に当たっては、都道府県の競争する同種の政策との調整も必要である。

政策の具体的方向性が明らかになった場合には、同種の政策を実施している自治体に対して書面での調査を行う。調査は、当該政策の立案経緯、執行体制、現状と課題、立案の際に参考とした他の政策などについて行う。可能であれば、調査事項について回答を得た上で現地でのヒアリング調査を行うことをぜひ勧めたい。自身の自治体での経験からして、現地でのヒアリング調査を行うことにより貴重な情報（いわゆる「ここの話」）を得られる可能性が高いからである。

一般的には、同じ都市規模の自治体にお

る政策を参考にすることが多いが、都市規模の異なる自治体の政策においても参考にすべき点は少なくない。また、最新の同種の政策については、特に注目すべきである。それは、最新の政策が、過去の同種の政策を参考にし立案され、より進化した完成度の高いものになっていることが期待できるからである。

おわりに

さまざまな地域課題が山積する現在、自治体に最も求められるのは、地域課題を解決するための政策の立案である。積極的に地域課題を発掘し、これに対する処方箋を見いだし得る自治体こそ、地域の経営主体としてふさわしい。

地域課題を解決するための政策立案に当たっては、現状を的確に分析し、課題を抽出した上で、実現可能な目標を設定し、目標達成のための手段と共に、それに最もふさわしい政策規範を選択することが必要である。政策の立案・執行に当たっては、給付政策のように、法的には、必ずしも、その内容を条例にする必要はないものもあるが、その場合であっても、条例で定めることによるメリットも考慮した上で、政策規範を決定すべきである。規制的手段を用いる政策は条例とし、非規制的手段を用いる政策については全て条例以外の規範を選択するといった三元論的思考は、再考を要する。

スクラップヤードに対する規制について

千葉市長（千葉県）

神谷俊一



はじめに（条例制定、規則改正の経緯）

千葉市内には、市街化調整区域を中心として、再生資源物の屋外保管事業場（スクラップヤード）が多数設置されており、平成30年

ごろから、操業に伴う騒音・振動や、再生資源物の不適切な保管による火災の発生など、地域住民からの苦情が多く寄せられていた。

このため、市民の生活環境保全の観点から、事業者に対して指導を行う必要性が高まっていたものの、再生資源物は「有価物」として取引されており、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（以下、「廃棄物処理法」と表記）の規制対象である「廃棄物」には該当せず、同法に基づく立入検査や指導などは行えない状況にあった。

事態を打開するため、令和元年10月から、それまで環境局（騒音・振動、汚水、悪臭など）、都市局（違法建築物）、消防局（火災防止）が個別に行っていた立入指導について、3局による合同立入を開始した。また、同年11月

に「再生資源物堆積場対策会議」を設置し、スクラップヤードに関する各局の指導状況などの共有を進めた（会議は計8回開催）。

また、千葉市議会令和元年第4回定例会において、「金属スクラップの適正管理に関する請願」が採択された。これにより、国による直近での法制化が見込めない中、条例制定に向けた動きが加速化した。具体的には、立地規制の実効性担保の観点から、許可制の導入を検討し、また、再生資源物の不適正保管や事業場の無許可設置などを防止するため、罰則の導入についても検討した。その後、検察庁との協議を経て、令和3年10月に「千葉市再生資源物の屋外保管に関する条例」を公布、11月より施行した。

条例施行に伴い、市内のスクラップヤードの大半で再生資源物の保管基準が遵守されるようになったものの、火災については、小規模なものも含めると年間4件前後、継続的に発生している状況であった。令和6年4月および6月に、同一事業場で立て続けに火災が

発生したことをきっかけに、火災・延焼防止に係る規制強化を検討し、令和7年4月に雑品スクラップの取り扱いに関する規則改正を行った。

条例の構成

条例の構成については、以下のとおりである。廃棄物処理法の「有害使用済機器等届出制度」を参考にしつつ、新規設置に全国初の許可制を導入した点が特徴である。

（1）目的（条例第1条）

再生資源物の屋外における適正な保管について、必要な事項を定めることにより、屋外に保管された再生資源物の火災・延焼、崩落、飛散その他の事故等を防止するとともに、当該保管に伴う騒音、振動、悪臭等の発生を防止し、又は軽減し、もって市民生活の安全の確保及び生活環境の保全に寄与すること。

（2）規制対象（条例第2条）

使用を終了し、再生資源として収集された木材、ゴム、金属、ガラス、コンクリート、

陶磁器、プラスチックその他これらに類する材質を原材料とするもの及びこれらの混合物を「再生資源物」と定義し、これを規制対象とする。ただし、廃棄物処理法に規定する「廃棄物」及び「有害使用済機器」を除く。

(3) 新規設置(条例第5条)

条例施行日以降、新たにスクラップヤードを設置する際は、市の許可取得を要する。

また、条例施行日時点で100㎡より広いスクラップヤードを設置している事業者は、施行から3か月以内に届出を行うことで、みなし許可となる。

いずれも有効期間を5年とし、更新制とする。

(4) 説明会の開催(条例第6条)

新たにスクラップヤードを設置しようとする場所の周辺300m以内の居住者等に対して、説明会の開催を義務づける。

(5) 立地基準(条例第8条)

住宅等(住宅、学校、病院等、公民館、博物館、図書館、保育所、特別養護老人ホームその他の社会福祉施設)からスクラップヤードの敷地の境界までの距離が100m以上であることを条件とする。

(6) 再生資源物の屋外保管基準(条例第7条)

主な規定は、以下のとおりである。

- スクラップヤードの敷地の外部から見やすい箇所に掲示板が設けられていること
- 屋外保管の場所の周囲に囲いが設けられていること

- 再生資源物の周辺の外部から見やすい箇所に掲示板が設けられていること

- 再生資源物の荷重が直接囲いにかかる場合等は、囲いが構造耐力上安全であること

- 再生資源物の高さが「勾配比1…2」又は「5m」のいずれか低い方を超えないようにすること

- 保管単位面積を1か所あたり200㎡以下とすること

- 隣接する再生資源物の保管単位の間隔は2m以上とすること

(7) 勧告、命令、許可の取り消し

(条例第14条、15条)

条例第7条に規定する保管基準に違反した場合、当該事業場に対して、履行期限を設けて改善「勧告」を发出できる。さらに、この「勧告」にも従わない場合には、行政処分である「改善命令」や「業務の一部(または全部)停止命令」を发出することができる。

なお、これまでに改善命令の发出はあるが、一部(または全部)停止命令や許可取り消しに至った事例はない。

(8) 立入検査(条例第17条)

条例第7条に規定した保管基準を遵守しているか、立入検査により確認を行う。条例制定前は、事業者の任意協力のもとに立入を行っていたが、条例で規定したことにより、強制力を持った立入検査が可能となった。

(9) 罰則(条例第25条、28条)

主なものは表1のとおりである。なお、こ

表1 千葉市条例における罰則規定

違反事項	罰則
無許可での屋外保管事業場の設置・変更、命令違反等	1年以下の懲役 又は 100万円以下の罰金
使用前検査未受検での使用、無許可譲受け等	6月以下の懲役 又は 50万円以下の罰金
軽微な変更の無届、立入検査忌避等	30万円以下の罰金

れまでに罰則を適用した事例はない。

また同一事業場で火災が連続して発生したことを受けて、火災・延焼防止に係る規則を強化した。規則改正の主な内容は表2、図1のとおりである。

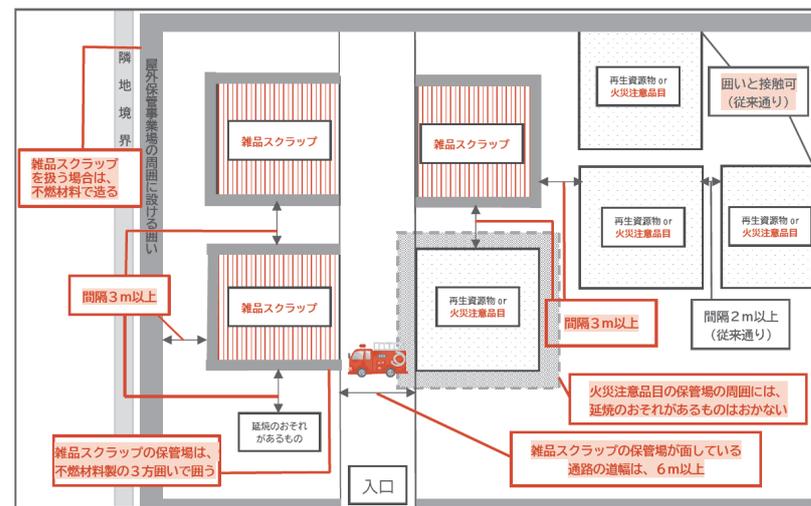
表2 規則改正の概要

- ◆再生資源物の中で、火災の原因となるおそれがあるものを新たに定義
 - ・雑品スクラップ：再生資源物のうち、使用済みの電気電子機器が混合された状態のもの
 - ・火災注意品目：再生資源物であって電池その他の火災の発生のおそれがあるもの又は潤滑油その他の延焼のおそれがあるもの
- ◆許可申請書等に記載項目および必要添付書類を追加
 - ・無人の時間帯に火災等が発生した場合の認知手段及び対応方法
 - ・雑品スクラップを扱う場合、その保管場を囲う壁や、事業場を囲う壁が不燃材料（建築基準法で定められた不燃材）であることを示す書類
- ◆雑品スクラップの保管基準を新設
 - ・事業場を囲う壁や、隣接する保管場等と3m以上の距離を確保
 - ・不燃材料の壁で3方向を囲う
 - ・消防車両による消防活動が可能な道幅（6m以上）の確保
- ◆新たに定義した「火災注意品目」についても、保管場を設定
 - ・火災注意品目のうち、電池（バッテリー含む）は、他の火災注意品目と分別して保管
 - ・火災注意品目の保管場の周囲には、可燃物等の火災発生時に延焼する恐れがあるものを置かない
- ◆改正施行後、雑品スクラップの屋外保管の場所を新たに設置する場合は、条例に基づく変更許可申請が必要となる。また、規則改正前から雑品スクラップを取り扱っている事業者を含め、令和7年10月1日より、上述の新たな保管基準が適用され、この基準を満たさない場合は指導の対象となる。

条例制定による効果

条例施行後、頻繁に立入検査を行い、不適正な事業者に対しては勧告や行政処分を发出することで改善が図られ、現状、大半のスクラップヤードで保管基準が遵守されている。また、条例制定前から事業を行っていた事業者に対し、継続して事業を続けるために所

図1 規則改正後、雑品スクラップなどを保管する場合の場内イメージ(平面)



定の届出を求めたことで（みなし許可）、市内に存在するスクラップヤードの位置や数の把握が可能となった。現在、市内には、みなし許可が91カ所、条例制定後に新規許可を取得し、現在操作中のスクラップヤードが7カ所、計98カ所のスクラップヤードがあり、このうち約7割が若葉区に集中している。条例制定後、約4年が経過したが、この間に操業開始した

今後の展望

スクラップヤードは年間2カ所程度にとどまっておられ、これは立地基準の創設や、新規設置を許可制としたことによる効果と考えている。

本年10月末で、みなし許可事業者の有効期間が満了となり、継続して事業を行うためには、許可更新の手続きが必要となる。有効期間満了の直前には、許可更新手続きが集中することが予想されるため、更新手続きを円滑に進められるよう、事前に、許可更新手続きの流れや必要書類などを整理した手引きを作成し、事業者に直接周知する予定である。その際、事業者が外国籍である事業場が多いことを考慮し、日本語版と併せて、中国語版を用意する予定である。

また、条例附則において、「この条例の施行後5年を経過した場合において、この条例の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」と規定している。条例の施行状況の把握に努めるとともに、最近の国の動向として、廃棄物に該当しない雑品スクラップや蓄電池などの物品について、保管や処分を業として行う場合の業許可制度導入など、「今後の廃棄物処理制度のあり方」について、中央環境審議会で議論されていることから、その議論の動向を注視してまいりたい。

「政策法務によるまちづくり」の推進

おおぶ
大府市長（愛知県）

おかむらひでと
岡村秀人



はじめに

大府市は、愛知県の西部、知多半島の根幹部に位置し、北部が名古屋市に、東部が三河地方に隣接する交通の要衝という地理的条件に加え、大都市近郊でありながら緑豊かな自然環境にも恵まれ、農・工・商・住の調和の取れた都市として発展してきた。人口は、9万3227人（令和7年12月末現在）で、現在も子育て世代を中心に緩やかな増加傾向が続いている。令和6年4月に人口戦略会議が発表した「令和6年・地方自治体『持続可能性』分析レポート」においては、全国で4%の「自立持続可能性自治体」に位置付けられた。この結果は、本市がこれまで進めてきた「住んでみたい、住んで良かった、住み続けたい」と思えるまちづくりが一定の評価をされたものと考えている。

全国初となる条例の制定

本市のまちづくりの特色は、政策や行政運

営の基本的事項または基本理念を積極的に条例で定める方針とするなど「政策法務」をまちづくりのキーワードとしている点である。そこで「政策法務によるまちづくり」を推進するため、令和5年12月に「大府市政策法務推進条例（以下「本条例」という）」を制定し、令和6年4月1日に施行した。

「政策法務の推進」について、これまでも「自治基本条例」の一部として規定している事例は見られたが、独立した条例として、基本理念や市・市職員の責務、市の施策などを定めた事例は、本条例が全国初である。

条例制定に至った背景と経緯

（1）条例制定前の本市の取り組み

本市は、平成17年4月から法務所管部署を総務部門から企画・財政部門へ移管している。現在でも「総務」と「企画・財政」が別部門となっている自治体の多くでは、法務は総務部門が所管している中で、本市は、いち早く政策と法務を一体不可分のものとして捉え、従

来型の法制執務から脱却し、政策の企画立案から財政・立法措置までを直結・融合させた本市独自の「政策法務」の考え方を打ち出し、戦略的かつ迅速な政策実現を可能とする体制を整備してきた。その結果、市内で発生した認知症の方の鉄道事故を契機として、平成29年には全国初となる「大府市認知症に対する不安のないまちづくり推進条例」を制定したほか、新型コロナウイルス感染症が猛威を振るっていた令和2年には「大府市感染症対策条例」を制定し、当時、社会問題となっていた感染者やその家族、医療従事者などへの差別的取り扱いや誹謗中傷（ひぼう）は絶対に許さないというメッセージを発信してきた。このように、本市は、本条例の制定以前から、独自に条例の制定改廃を通じて、「地方自治の本旨」の体現に努めてきた。

（2）条例制定の経緯

本条例の制定に至った契機は、本市の条例を通じた取り組みについて、政策法務の研究

者である関東学院大学の白石稔教授が注目し、私との対談が実現したことである。その際、本市の政策法務の取り組みを現市政下における一過性のものとするのではなく、将来にわたって継続し、さらに発展させるために「政策法務推進条例」を制定してはどうかとのご提案をいただいた。そこで、令和4年度から法務所管部署を中心に市長勉強会というスタイルで検討を開始し、令和5年度には政策法務に関して先駆的な取り組みを行っていた愛知県豊田市を視察し、その取り組み内容からも着想を得るとともに、条例の発案者である出石教授からのアドバイスも踏まえて条例案を策定し、令和5年12月議会に提案、全会一致で可決された。

条例内容の解説

(1) 前文

地方分権改革以後の地方公共団体の役割の変化や権限の拡大を背景として、これまで本市が推進してきた「政策法務によるまちづくり」を将来にわたって継続しつつ、さらに発展させることにより、いつの時代においても市民の求める幸せを叶えられるまちの実現を目指す決意を示すため、前文を設けている。

(2) 定義(第2条)

政策法務は、その意味内容について法的・学問的に固まった概念ではないため、本市が推進する「政策法務」を「立法法務」・「解釈運

用法務」・「評価・争訟法務」・「組織法務」という四つの要素を意識して次のとおり定義した。「法を政策実現の手段として捉え、地域適合的に法令を解釈運用し、地域特性に応じた独自の条例等を定め、かつ適時に法令及び条例等の運用の改善並びに条例等の改正を行う法的な活動をいう。」

(3) 基本理念(第3条)

法を政策実現のための有効かつ主要な手段の一つとして捉え、積極的に活用するとともに、それを実現するための職員一人一人の法務能力の向上と全庁的かつ組織的な取り組みを本条例の根底を成す基本理念として謳っている。

(4) 市の責務(第4条)

本市は、平成30年4月に、条例などに定める事項の基準を明らかにすることで、的確な例規の整備を目指すため、「大府市条例等整備指針」を策定した。当該指針では、政策の理念や方向性を積極的に条例化することを定めている。本条例において、当該指針の内容を「市の責務」として位置付けることで、広く市民と政策の理念を共有し、政策の実効性や継続性を確保することができると考えている。また、政策実現に当たり、国・県による立法措置が必要な場合には、国・県に対して積極的に意見・要望を述べることも市の責務として明記した。

(5) 市職員の責務(第5条)

行政事務に対する市民の理解を得るためには、職員は自らの職務に係る法の趣旨、目的などを十分理解し、適切に職務を遂行するとともに、市民に対し、法の趣旨などの確かな説明に努める必要がある。そのため、自らの法務能力の向上に努めることを職員の責務として明文化した。

(6) 施策・推進計画など(第6条・第7条・第9条・第10条)

政策法務の推進のために市が実施する施策として、主に次の①から③の3点を掲げるとともに、令和7年1月に施策の総合的かつ計画的な実施のため、「第1期大府市政策法務推進計画」を策定した。

① 市職員の法務能力の向上に資する研修などの充実

政策法務の推進は、法務所管部署だけが担うものではなく、各課などの職員が主役であると考えている。そのため、推進計画では重点施策として「市職員の法務能力の向上に資する研修等の充実」を掲げ、新規採用職員から幹部職員まで切れ目のない研修体系の構築に取り組みむこととしている。これを踏まえ、階層ごとに求められる法務能力を検討し、全職員に受講を義務付ける階層別研修と本市の政策法務の中枢を担う職員を養成する特別研修に整理した。

②全庁的に政策法務の推進に取り組むための組織体制の整備

本市では、新たな条例の制定や重要な条例の改廃に当たり、市長・副市長・所管課に加えて、企画・財政・法務所管部署の職員も参加する庁内会議において、当該条例の立案方針、規定内容などについて検討している。また、条例に関するものに限らず、重要な政策については法務所管部署が企画立案段階から議論に参画することとしており、早期に法的観点から各課などの業務を支援している。

なお、本条例の制定以前は、政策法務を企画担当課や財政担当課の一係が所管してきたが、令和7年度から新たに本市の政策法務を推進する中核組織として、政策法務推進室を企画政策部に設置した。それにより本市の政策法務が全庁的な取り組みとして、さらに推進されることを企図している。

③条例などの定期的な点検および評価

本市では、平成30年度から「例規マネジメント事業」と銘打って、長期間、改正が行われていない条例などを一定の基準に従い選定して、所管課と政策法務推進室で見直し作業を実施している。当該事業は毎年度、複数の例規の制定改廃につながっていることに加え、所管課職員のスキルアップにも一役買っている。また、今後新たに制定する条例には、原則として一定期間経過後の「見直し条項」を

盛り込む旨を本条例に明記した。

(ア)アドバイザーの設置(第8条)

政策法務を推進する過程で、職員や顧問弁護士では対応が困難な事案や外部の第三者の意見聴取が必要な事案が発生した場合に、地方自治



政策法務推進アドバイザー委嘱式

法第174条第1項の専門委員として「政策法務推進アドバイザー」を設置できることとした。各政策課題の種類に応じて、学識経験者や各専門分野の弁護士にアドバイスを求めることで、複雑化・高度化する地域課題に適切に対応することができると期待している。これまでの活用実績として、令和6年度の推進計画の策定に当たり、関東学院大学の石教授にアドバイザーを委嘱し、助言を求めたほか、幹部職員に向けた政策法務に係る講演会を開催した。

今後の展望

本市は、令和7年4月から行政実務に精通した弁護士を政策法務推進監として採用し、本年4月からは自治体版のCLO(最高法務

責任者)として位置付けることとした。これを踏まえ、推進監には職員からの法律相談や訴訟対応などの従来からの弁護士の役割の延長線上にある、自治体を法的リスクや信用毀損から守ることに加え、まちづくりや地域課題の解決に資する法務戦略を統括し、本市の政策法務を強力に推進する役割を期待している。

最後に、本条例の前文でも明記しているとおり、近年、地方分権や地方創生の推進に伴い、認知症条例や空き家対策条例などに代表されるように、地方の取り組みが国の政策や立法に与える影響も大きくなっている。先に述べた本市が全国初となった「大府市認知症に対する不安のないまちづくり推進条例」の理念が、他市区町村に伝播し、令和5年に成立した「共生社会の実現を推進するための認知症基本法」の制定にも影響を与えたものと自負している。地域の課題は地域で考え、地域で解決するとともに、一つの自治体では解決できない課題に対しては、地方から国を動かし、変えていく気概が重要であると考えている。

今後は、本市の政策法務の推進の原動力となる人材を早期かつ計画的に育成し、そうした人材が政策法務の考え方を駆使して、多様化する市民の求める幸せの形を具現化していきたいと考えている。

人間中心の行政DXを実現するために

「利活用とリスク管理の『両輪』で挑むマネジメントのアップデート」

神戸市長（兵庫県）

久元喜造



はじめに——人口減少社会における

「行政DX」の本質

神戸市は、人口約148万人を抱える日本を代表する政令指定都市であるが、今、大きな転換点を迎えている。それは単なる「人口の減少」という統計上の変化にとどまらない。これまでの拡大・成長を前提としたマンパワー重視の行政運営そのものが、維持困難になるという構造的な転換である。生産年齢人口の減少により職員数が限られていく一方で、市民ニーズは複雑化・多様化の一途をたどっている。既存の延長線上にある効率化では、もはや行政サービスを持続させることはできない。

この難局を乗り越え、市民の信頼に応え続けるための鍵が「DX（デジタルトランスフォーメーション）」である。本市は、生成AIをはじめとする先端技術を、単なる効率化のツールではなく、マネジメントその

ものを見直すための重要な手段として位置付けている。

その狙いは明確である。デジタル技術に定型的な事務や膨大な情報処理を担わせることで、職員一人一人の生産性を向上させる。それによって生み出された時間的な余力やリソースを、政策立案や市民への直接的な支援といった「職員の適正な配置」へと戦略的に振り向ける。機械に任せられるものは機械に委ね、人間は人間にしかできない付加価値の高い業務、すなわち市民の個別の事情に寄り添い、背景をくみ取って課題を解決する対人業務に注力できる環境を創り出す。これこそが、本市が目指す行政DXの本質である。

本市の基本姿勢——先端技術を主体的に「使いこなす」ための第一歩

（1）「AIが身近になる時代」の予感と

神戸市の呼応

令和5年春を振り返ると、令和4年11月

にChatGPT（GPT-3.5）が公開されて以来、生成AIに関するニュースが連日のようにメディアをにぎわしていた。さらに令和5年3月にはより高度な推論能力を持つGPT-4が登場し、「誰もが簡単に高度なAIを使うことになる時代」がいよいよ現実のものとして迫っていることを予感させた。

こうした中、本市においても「いずれはこの技術がわれわれの実務にも深く入り込んでくるだろう」という期待と、未知の技術に対する手探りの感覚が共存していた。多くの自治体が動向を注視する中、4月には全職員を対象としたアンケートを実施し、活用への期待と懸念を可視化。さらに1カ月後の5月には、私も参加して「庁内デモンストラーション」を公開で実施した。生成AIの本質をいち早く捉え、行政運営においてどう向き合うべきかを主体的に見極めようとしたのである。

(2) ハルシネーションの衝撃

―存在しない「南区」を語るAI―

デモンストレーションの場において、参加した職員や報道陣に強く印象に残る出来事があった。若手職員がAIに対し、本市には存在しない「神戸市南区にある公園」についての情報を求めたときのことである。市民や職員にとって、市内に「南区」という行政区が存在しないことは周知の事実である。しかし、AIはそれを正すどころか、あたかも実在するかのように、その架空の公園の名前や遊具、周辺環境に至るまで、極めて詳細かつ流ちょうに回答し続けたのである。この「もっともらしいうそ」――いわゆるハルシネーション(幻覚)を目の当たりにし、本市は、大きな可能性と同時に、行政情報の信頼性に関わる深刻な課題を痛感することとなった。

(3) リスクを分け、ルールを「条例」として制度化する

このデモンストレーションを経て、本市は生成AIが抱える課題を、行政が守るべき責任の観点から明確に切り分けた。「漏えいのリスク(機密保持)」「捏造とハルシネーションのリスク(正確性)」、そしてそれらが広まる「拡散のリスク」である。こうしたリスクがあるからこそ、市役所がどのようなルールにのっとってAIを運用していくの

かを、市民に明確に示す必要がある。そのため的手法として、本市は単なる組織内部の事務指針である「ガイドライン」にとどめるのではなく、議会での公開の議論を経て、市民に対する約束としての「条例」を制定する道を選択した。透明性を重んじる姿勢が、本市のAIガバナンスの原点である。

信頼を担保する制度設計 ― 包括的AI条例とリスクアセスメントの詳説

(1) 全国初「包括的AI条例」の

法的性格と射程

令和6年3月に公布された「神戸市におけるAIの活用等に関する条例」は、一過性の技術への対応にとどまらない、AIの活用と安全性確保についての包括的な法的規範である。単なる組織内部の指針ではなく、議会という公開の場での議論を経て制定された本条例は、市民に対する「約束」を意味している。

本条例では、AIを学習、推論、判断といった「知的な機能」を実現する技術と定義し、生成AIだけでなく画像認識や数値予測、問い合わせ内容分析といった広範な技術を対象としている。特定の技術名称に捉われるのではなく、技術の仕組みそのものに着目して自治体としての責任を定義したのである。

(2) 実効性を担保する

「3段階のリスクアセスメント」

本条例の核心となるのが、「リスクアセスメント制度」である。行政処分や基本政策の策定など、市民の権利利益に直接的な影響を及ぼす可能性のある業務にAIを導入する際、事前にそのリスクを厳格に評価することを義務付けている。本市では、以下の3段階の事務フローを用いて影響度を判定している。

1. 免除対象の判定：対象が条例の定義に該当するか、あるいは機密性の低い情報のみを取り扱う研究・実証目的での試行利用かを確認するプロセス。
2. 簡易チェック(チェックシート)：後述する重点審査に該当しない事務が対象。所管課での確認後、ポリシー所管課(デジタル戦略部)へ報告し、組織としての透明性を確保する。
3. 重点審査(ワークシート)：行政処分の判断、市の基本政策に係る計画策定、その他市民に重大な影響を及ぼす可能性がある事務が対象。専用の「ワークシート」を作成し、ポリシー所管課による厳格な審査を受ける必要がある。現時点で該当例はないが、こうした「ブレイキ」の仕組みをあらかじめ備えておくことこそが、安全にアクセルを踏み込むための前提条件と考えている。

(3)「人間による確認を徹底する仕組み」と

継続的ガバナンス

評価運用においては、技術的な不完全さを補う「人間による確認 (Human-in-the-Loop)」がプロセスに組み込まれているかを厳格に問う。

具体的には、広報原稿を「やさしい日本語」に変換する際や、電話応対の記録を要約する際などの実務において、必ず職員やオペレーターが目視で内容を確認し、修正を加えた上で結果を確定させるフローを徹底している。

また、本制度ではリスクアセスメントの「継続性」も重視している。導入後1年経過時には当初の審査結果との差異がないかを報告し、5年経過時には改めて全項目の再審査を受けるサイクルを設けている。さらに、市の業務を受託する事業者に対しても事前協議と同意取得を義務付けており、ガバナンスを追求している。

「チャット」から「実務」へ

―内製アプリが変える職員の働き方

(1)開発プラットフォーム「Dify」の導入

生成AIの活用において、自由記述のチャット形式では、一部の職員以外は日常的に使いこなせないという課題がある。そ

こで本市は、特定の業務に特化したAI活用を迅速に検証するため、AIアプリ開発プラットフォーム「Dify」の導入を進めている。専門知識がない職員でも直感的にアプリを構築できる柔軟性により、現場のアイデアをスピーディーに形にすることが可能になると考えている。

(2)現場職員によるアプリ開発の具体的事例

現在、現場の職員自らが実務に即したアプリを試作している。

- ・窓口対応ルールプレイボット…AIが市民役となり、窓口対応研修をサポートする。回答に対し、AIはマニュアルに基づき改善ポイントのフィードバックを行う。
- ・指定都市政策調査エージェント…職員がテーマを入力するだけで、AIがネット上の情報を自律的に検索・収集し、調査報告書の下書きを作成する。

こうした「現場主導」のツールこそが、真の意味での業務改革を支える。デジタル部門が全てを構築するのではなく、業務を一番よく知る現場職員自身が、AIを「自分の手段」として使いこなす文化を創ること。こうした「人」への投資こそが、本市のDXを単なる技術導入に終わらせず、組織全体に改革をもたらす原動力となると確信している。

おわりに

―自治体DXの「未来」を見据えて

行政DXを進める上では、テクノロジの活用はもちろん重要だが、それ以上にその技術をいかにして「組織の仕組み」と「職員の文化」に溶け込ませるかが問われている。

ハルシネーションへの危機感から生まれた「AI条例」は、単なる規制ではない。それは職員が安心して先端技術に挑戦するための「守りの基盤」である。そして、現場から生まれる「内製アプリ」は、デジタル技術を積極的に活用し、市民サービスを向上させようとする「攻めの意志」の表れである。この「守り」と「攻め」の両輪がそろって初めて、行政組織は人口減少社会という荒波を乗り越えるための真のアップデートを果たすことができる。

本市が構築したこのモデルは、決して自治体の中にとどめておくべきものではない。本市の実践を通じて得られた知見、そして試行錯誤のプロセスそのものが、日本の行政全体の未来を切り拓く一助となることを願っている。「誰一人取り残さないデジタル社会」の実現に向け、本市はこれからも先駆的な挑戦を止めることなく、一歩ずつ、しかし確実に行政の変革を歩み進めていきたい。