

政策法務ニュースレター

現場の課題を解決するルールを創造するために

2005. 8. 31

VO1.2-2

本号の内容

- ★自治体政策法務の考え方（鈴木教授講演）
- ★条例等の整備方針の対応状況
- ★改正行訴法「被告適格、管轄、出訴期間、教示」
- ★横須賀市半地下マンション建築確認事件

千葉県 総務部 政策法務課

政策法務室 中庁舎6F

電話 043-223-2157

FAX 043-201-2612

Eメール houmu35@mz.pref.chiba.jp

☆★☆☆☆☆自治体政策法務の考え方☆☆☆☆

～ 鈴木庸夫教授（千葉大学法科大学院）による政策法務委員会での講演 ～

☆☆ 行政法モデルの変容（推移） ☆☆

【近代行政法モデル－行政の中立性】

- これまで、法律や条例の執行は、政治的な問題は既に解決済みであり、政治的に中立的なものであった。つまり、行政は、政治的な問題から一定の距離が置かれていた。
- 政治に対する考え方について行政・住民の間で大きな隔たりがなかった背景（社会の均質性）によって、選ばれた人が社会を代表する制度（代表民主制）が支えられていた。

【現代行政法モデル－利害調整と計画手法】

- とりわけ 1970 年代以降、人々の価値観が非常に多様化してきた。価値観の多様化・多元化の中では、政策をまとめていくことが困難となり、利害調整の結果としてルール（法）をつくっていくことが中心的な課題となってきた。つまり、利害調整は政策そのものとなり、法と政策とは分離できなくなってきた。
- 利害調整が困難な場合には、調整がつかないままルール化されていく。例えば、利害関係者が互いに歩み寄って計画を策定していくことを条例の中に盛り込み、利害調整を図る手法（計画手法）がある。
- この場合、誰が計画の策定に参加するのか、計画策定の手続をどうするのかということを考えることが重要である。フレーム（枠組み）だけつくり、折り合いをつけることを当事者に委ねるということは、まさしく法と政策との融合を意味する。
- 政策のフレームをつくっていくことが現代の

ルールの典型であり、国の基本法の多くも計画手法を設けている。

- 法律を機械的に執行するのではなく、フレームとしての大きな政策を踏まえて、小さな政策ともいえる個別分野に存する利害の調整をどのように図っていくのが求められているのである。

【要綱の限界－条例化の意義】

- 法を機械的に執行するとかえってトラブルになることもある。例えば、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」では処理施設の設置の許可の際に周辺住民への配慮の視点はないことから、法を機械的に執行すると住民運動が起こることがある。
- そこで、自治体においては、トラブルを回避するために、要綱で住民説明会を求める等の規定を設けることになる。ただ、要綱に法的拘束力はなく、業者にとっては従わないこともできるため、ルール化（条例化）の要請が高まっている。
- 千葉県においては、「条例等の整備方針」がある。要綱等を条例化することは、住民にとっても業者にとっても透明性が確保されるという利点もある。

☆☆ 政策法務の具体的な取組事例 ☆☆

【地方分権改革を契機として…】

- 2000 年の分権改革前は、法律の委任条例や法律の責務規定に基づく条例が中心であったが、分権改革以後は、地域の実情に即した独自条例の制定や法令の独自解釈が多くなってきた。

※このページに添付したい方は ↓ ホームページ上の PDF ファイルを掲載しました！ http://www.pref.chiba.jp/syozoku/a_bunsho/seihou/letter/

【特区制度の活用】

- 特に、特区制度の活用は、自主的な法令解釈を前提とするものであり、政策法務の考え方をあらわしたものであるといえる。
- 例えば、岐阜県多治見市において、学校施設の管理権や校長・教職員の任命権等を住民参加による学校運営委員会に付与すること等の独自の教育政策を採る特区申請をした。反対する文部科学省と「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の解釈をめぐり政策論争が行われた。ここでは、法律の解釈に政策的な意味合いがあって、法と政策が融合していた。
- また、徳島県上勝町は、社会福祉協議会が有償で高齢者の洗濯代行をするための特区を申請した。厚生労働省は、この町がクリーニング業者の存しない過疎地であること等を考慮し、特区としては認めなかったものの、従来のクリーニング業法の解釈を変更した。法律の解釈自体に政策的な配慮が働いた例といえる。

【争訟戦略】

- 北海道で、法律要件を満たしている産業廃棄物施設の許可申請に対し、拒否処分した例がある。結果として敗訴したが、住民の反対運動が背景にあり、判決文の中で知事の苦渋の跡がうかがえる。これを受けて、知事は、法律の不備を指摘し、法律改正を求める旨の声明を出した。
- 横須賀市で、開発許可のないまま地下室マンションの建築確認をし、市が住民に敗訴した例がある（本誌4ページ参照）。その結果、建築確認は取り消されることとなるが、実は、市民の生活環境の保全を図る市の考え方と適合したため、市はあえて控訴せずに確定させた。
- 訴訟にも勝ち方・負け方がある。敗訴は行政の失敗と思われてきたが、主張すべきことを主張すれば、社会に受け入れられるのではないか。訴訟をマイナスのものではなく、社会や法律を変えるものと捉えていくことが必要と考える。

☆☆ 政策法務の考え方 ☆☆

【哲学・思想（構想力）】

- 政策は、新たな行政課題に対する解決のシナリオであり、ストーリーである。政策法務を法制執務の応用として考えてはいけな。そこでは、「哲学」・「思想（構想力）」が求められる。
- 「千葉県安全で安心なまちづくりの促進に関する条例」の検討に当たっても、プライバシーとの兼ね合い等の様々な問題があった。問題の分析とともに、「哲学」が求められるのである。また、若い世代の「構想力」を育てていくこと

が重要となる。

【法理論の変遷】

- 実は、裁判所も、日本の法理論が動いていることを受け入れており、「社会正義」ということばを頻繁に使っている。ときには法理論を変えていくことも必要である。
- 「行政事件訴訟法」が大改正され、また「行政手続法」も政省令等についてパブリックコメントの義務化をする予定である。このように、法理論もダイナミックに動いている。

【まとめにかえて】

- これからの政策決定は、首長や議会だけが行うのではなく、組織内分権が必要となる。最終責任は知事が負うにしても、もつと各部局に責任を持たせるべきであろう。
 - 憲法は、最適な価値を実現するためにある。現場にとって最適なものは何かを探ることが重要であり、そのために政策やルールを考えていくことが求められる。
- ☆（以上、聴講した政策法務室職員が作成）☆

「条例等の整備方針」による対応状況について

「条例等の整備方針」については、本年1月1日から施行されており、現在、本方針に基づき、順次整備をすすめているところです（本方針については、ニュースレターVOL1-3を参照）。

これまで整備した案件のうち、以下の3件について、紹介します。

（1）土壌汚染対策法事務処理要領

要領において申請書等の様式を定めていることから、「規則で規定することとする事項」とされたものです。

本件については、様式を定める規則を制定することにより対応しました（平成17年3月29日）。

（2）雑用水の利用促進に関する指導要綱

要綱において計画書の提出を義務付けていることから、「必須条例化事項」とされたものです。

本件については、義務付けではないことを明確にした内容で要綱を改正することにより対応しました（平成17年4月1日）。

（3）千葉県地域保健臨床研修実施要綱

医師が保健所で研修を受ける制度を新設するにあたって、「条例等の整備方針」における対応を行ったものです。

本件については、協定を締結する旨規定することで、義務付けではないことを明確にした内容の要綱を制定することにより対応しました（平成17年4月8日）。

改正行政事件訴訟法～「被告適格」・「管轄」・「出訴期間」・「教示」

(行政訴訟をより利用しやすく、分かりやすくするための仕組みが整備されました。)

☆ はじめに ☆

改正行政事件訴訟法に関する連載で、今回は、

- ① 行政訴訟の提起に当たり、被告を誰とするかについての「被告適格」
- ② どの裁判所に行政訴訟を提起すべきかについての「管轄」
- ③ 処分や判決があったことを知った日からいつまでに行政訴訟を提起すべきかについての「出訴期間」
- ④ 取消訴訟を提起することができる処分または判決を行う際に、行政庁に義務付けられる「教示」

の改正点について取り上げます。

なお、法改正の全体の概要については、「政策
法務ニュースレターVOL. 1-2」を参照して
いただきたいと思います。

☆ 被告適格 ☆

○ 改正点の概要

被告適格については、処分又は裁決を行った行政庁から、処分又は裁決をした行政庁が所属する行政主体（国又は公共団体）に対し訴訟を提起するように変更されました。

○ 今後はどうなる!?

法改正により、原告が被告行政庁を特定する負担が軽減されました。例えば千葉県の〇〇事務所長が処分庁である処分について訴訟を提起する場合に、原告は被告を「千葉県」として提訴すればよく、必ずしも行政庁を特定する必要はなくなりました。

逆に、被告である行政主体にとっては、訴訟が提起された場合には、早急に処分庁がどこであるかを裁判所に対し明らかにする義務が課されました。

★ 管 轄 ★

○ 改正点の概要

裁判管轄について、国または国に準ずる行政主体（独立行政法人等）に対しての訴訟については、原告の住所地を管轄する高等裁判所所在地の地方裁判所に提起できる、という新たな裁判管轄が

認められました。

○ 今後はどうなる!?

新たに認められた裁判管轄については、国に対する訴訟についてのみ認められるものなので、千葉県においては今回の改正により受ける影響はありません。

☆ 出訴期間 ☆

○ 改正点の概要

改正前の出訴期間は、処分又は裁決があったことを知った日から3ヶ月だったものが、改正により6ヶ月に延長されました。

また、改正前では、出訴期間の起算日が初日不算入か算入かの議論がありましたが、改正により、初日不算入であることが明記されました。

○ 今後はどうなる！？

出訴期間の延長により、出訴期間徒過のために
提訴の機会を奪われてしまう可能性が少なくなり、
行政訴訟の件数は増加すると考えられます。

☆ 教 示 ☆

○ 改正点の概要

今回の改正により、処分や裁決を行う際に、取消訴訟に関する教示をすることが義務付けられました。教示すべき事項は①取消訴訟の被告とすべき者②出訴期間③審査請求に対する裁決を経た後でなければ提訴できない場合はその旨、の3点です。

○ 今後はどうなる！？

処分又は裁決の際に、行政不服審査法に基づく
教示に加えて、取消訴訟に関する教示を行うことが義務付けられました。千葉県においては「行政不服審査法及び行政事件訴訟法に基づく教示の文の標準を定める規則（平成17年3月1日千葉県規則第23号）」により教示に関する標準の文例が定められていますので、これを参考に、処分又は裁決に係る教示に遺漏のないようにする必要があります。

～参考文献～

橋本博之『解説改正行政事件訴訟法』（弘文堂、2004）

横須賀市半地下マンション建築確認事件

☆建築確認と開発許可、訴訟による政策法務的な対応☆

事案の概要 *..*..*

本件は、横須賀市の丘陵地外縁部分に斜面地を利用して計画された半地下型のマンション建築計画について、周辺住民が横須賀市に対して起こした訴訟です。

横須賀市長は、神奈川県で作成した「都市計画法に基づく開発許可関係事務の手引」に従って、本件各マンション建築計画について、単なる「形式的な区画統合」であり、開発許可(都市計画法29条1項)の対象となる「区画の変更」に該当しないので、開発許可は不要であると判断し、開発許可を要しない旨の証明書を発行しました。これに基づいて横須賀市の建築主事は、建築確認処分だけを行いました。

これに対し、周辺住民(原告)は、都市計画法の開発許可をうけていないことを理由として横須賀市(被告)の行った建築確認処分は違法であるとし、処分の取消しを求めたものです。

争点 *..*..*

①本件建築確認処分は、開発許可を受けていないことを理由として取り消されるべきか、②本件各建築計画は、開発許可の対象となる「区画の変更」に該当するのか、が争点となりました。

判決の要旨(横浜地裁平成 17 年 2 月 23 日)

....*

「本件建築確認処分を取り消す。」

1 開発行為該当性の判断に関する違法が、建築確認処分の取消事由となるか。

横須賀市の建築主事は、建築計画が開発行為を伴うかどうかについて権限を有する都道府県知事又は指定都市等の長(以下「知事等」という。横須賀市長はこの指定都市の長である。)の審査・判断を経由しているかどうかを審査する形式的・外形的な判断権限を有するにとどまる。

よって、形式的・外形的な建築主事の建築確認処分に係る権限の行使をもって、直ちに、建築基準法上、違法を構成するものとはいえない。

しかし、建築計画が実体的には開発行為を伴い、知事等による開発行為に該当しない旨の判断に誤りがある場合には、知事等の判断の誤りを当該建築確認処分の取消事由として主張することができる。

なぜなら、このような主張が許されなければ、周辺住民等が開発許可制度によって保護されるべき利益の救済を求めて訴えを提起することができなくなるからである。

よって、周辺住民等は、本来必要な開発許可が欠落しているとの事実を主張して、その取消を求めることができる。

2 本件各建築計画は開発行為に該当するか。

本件建築予定地は、未整地で傾斜のある未利用の土地と、平坦に整地、舗装がされ、駐車場として利用されていた土地との2つの異なった区画に区分されていた。

本件各建築計画は、このような異なる区画を統合し、これを一体として1棟の建築物の敷地として利用しようとするものであるから、物理的、外形的に、本件建築予定地の区分の変更を伴う。

よって、本件各建築計画は、都市計画法4条12項に規定する開発行為の要件を構成する「区画の変更」を伴うものであり、この区画の変更は、主として建築物の建築の用に供する目的で行われるものであるから、開発行為に該当する。

横須賀市の控訴しない理由 *..*..*

横須賀市においては、本件処分後の平成15年2月1日に「特定建築等行為条例」、さらにこれを引き継いで平成17年7月1日に「開発許可等の基準及び手続きに関する条例」が施行されています。これらの条例による基準によれば、「区画の変更」については(県の手引の)「形式的な区画統合」の基準によることなく、実質的な土地の分割又は統合があれば区画の変更に当たるものとし、また、形の変更については、30センチメートル以上の切土又は盛土は原則として形の変更に当たるとしています。

本判決は開発許可の対象となる「区画の変更」を実質的に判断していることから、横須賀市の取組み(条例)の方向性と合致するため、判決当時横須賀市はあえて控訴せず、本件について収束させることとしたと発表しました。

政策法務的にも注目すべき対応といえます。

～参考文献～

判例地方自治265号

横須賀市ホームページ(平成17年9月1日)

....*