

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**

2009年【夏】特 別 号

本 号 の 内 容

政策法務概論

～鈴木庸夫教授（千葉大学法科大学院）による講演～

- | | |
|------------------|---------------|
| 1 政策法務とは | 5 法律の完全性無欠性神話 |
| 2 現場からみた千葉県の行政 | 6 第二次分権改革の動向 |
| 3 政策をルール化することの意味 | 7 政策法務の力 |
| 4 政策法務のサイクル | 8 まとめ |

千葉県 総務部 政策法務課

政策法務室 中庁舎 6 F

電 話 043-223-2157

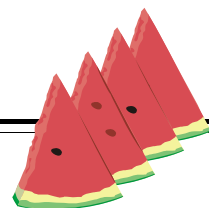
FAX 043-201-2612

Eメール houmu35@mz.pref.chiba.lg.jp

政策法務概論

～鈴木庸夫教授（千葉大学法科大学院）にご講演いただきました～

政策法務アドバイザーである鈴木庸夫教授（千葉大学法科大学院）による、平成21年度第1回千葉県政策法務委員会（6月2日開催）での「政策法務概論」の講演の概要を、ご紹介します。



1 政策法務とは

政策法務とは・・・

「地方政府」としての千葉県が、「政策主体」となって、政策実現のための法務（立法法務・解釈運用法務・訴訟法務）を行うこと！

我が国では「政府」というと中央政府・内閣だけを指すような傾向がある。しかし、憲法の由来から見て、中央政府と地方政府の両方を指すというのが正しい使い方である。地方分権改革推進委員会の第二次勧告でも、自治体が「地方政府」としていかにあるべきかが述べられている。

「政策」とは、一般的には私人や市場では解決できない公共的な課題を地方政府が解決していくための様々な活動の案をいう。

第一次分権改革の成果として、国と自治体が対等な関係となった。政策の判断・決定主体は自治体であるから、国からの通知に従って行政を行ったからといって自治体は責任を免れることはできず、あくまで自治体が自己決定したことになるのである。



2 現場からみた千葉県の行政

マクロ公正とミクロ公正の理論

県民は、行政が公正に行われているか、財産・サービスが公正に分配されているかということに関心がある。

マクロ的な決定が必ずしもミクロの場合に公正な決定ではないとする法と心理学の理論がある。国が決めたことが県において必ずしも公正とは限らない。また、同じことが県と市町村の関係においても言える。

手続的公正の理論

また、当事者が決定に関与していればいるほど、結論に関わらず当事者は決定が公正だと感じるというのも心理学の一つの成果である。手続的な公正を求めていくと、不利益処分をする場合の当事者への聴聞、公聴会の開催などといった参加、そして情報公開が要求されてくる。

政策法務の観点から千葉県の現場を考える

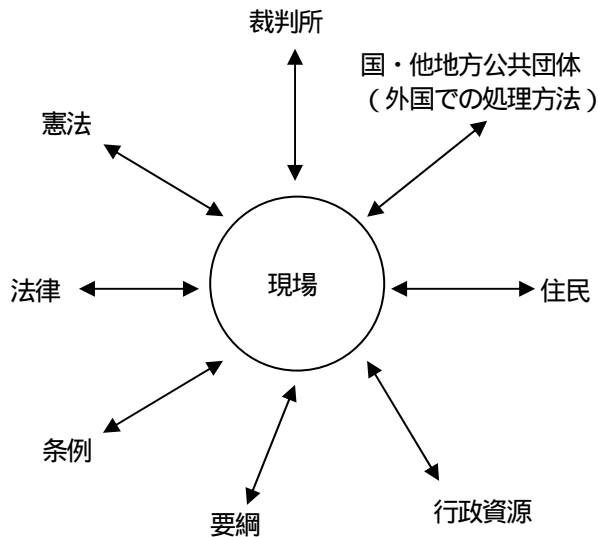
現場、すなわち職員の立場としては、裁判所がどういった対応をとるか、それに対して住民、国がどう対応するか、憲法、法律、条例、ある

ホームページでバックナンバーを見ることができます



<http://www.pref.chiba.lg.jp/syozoku/abunsho/seihou/letter/>

いは今までの要綱といったものが関わってくる。また、政策決定に当たっては、人、物、金、情報といった県の行政資源がどのくらいあるのかなど、実行可能性も考えねばならない。



ルールのように使われたとしても正統性はない。千葉県で正統性のあるルールを作れるのは議会が定める条例と長が定める規則だけである。指導要綱の見直しを行い、必要があれば条例化を図っていくという方向が望ましく、千葉県では「条例等の整備方針」を策定している。

最近、自治体の重要な計画についても、できるだけ民主的な要素を加えることを念頭に議会の議決を得ることが一つの傾向となっている。三重県の計画議決条例などが有名である（本県でも「千葉県行政に係る基本的かつ総合的な計画を議会の議決事件として定める条例」が制定公布された）。

平成 16 年に改正された行政事件訴訟法は住民に相当使い勝手がよい訴訟形式を盛り込んでおり、いわば聖域なき裁判というものが起きている。例えば保育園の民営化について訴訟が頻発している。法化社会とも言われる今、ルールに基づいて案件処理をしていくという姿勢が必要となってきている。

3 政策をルール化することの意味

個別案件処理と公平性

ある事件・事案が起こったときの処理について、行政は常に公平性を考えていかなければならない。一人の人にとって良いことであつたら、他の人にも同じことができるかという、行政としてとてもできないことがある。個別案件処理をする場合にも公平性の観点から一般化を図る必要があり、一般化を正当化するための立法事実が必要になる。それに基づいてルール化されれば公平性が保たれることになる。

策定当時とは状況が随分変わっており、公平性とか住民の視点を踏まえて、見直しをしなければならぬ要綱が沢山あるのではないかな。

案件処理の正統性

案件処理の正統性とは、民主主義の原則に従わなければならないということである。通常、法律に基づいて処理することが行政にとって一番正統性があるのだが、多くの場合、指導要綱で案件処理が行われているのではないかな。もちろん緊急性や即時性など事案の性質によってこれらが必要なことはあるが、指導要綱が一定の

案件処理方法の公正さ

まず手続的な公正さが求められる。個別の当事者が関与する場合には、聴聞という事前手続が行政手続法、行政手続条例に規定されている。

また、集合的案件でも公正さが求められる。これはバス路線の問題とか市町村合併など多くの住民が関わってくるケースのことであるが、こういう案件の処理を行う場合には、公聴会、協議会、議会の議決といった形で公正に進めていくための手法が考えられるのではないかな。

4 政策法務のサイクル

自治体政策法務における Plan・Do・Check・Action のサイクルでは、大体は Do から始まるのではないかな。

まず法令の自己解釈権に基づいて自己解釈し、その責任を取りながら行政上の執行をしていかなければならない（Do）。

ところがそれに住民の反対があると、行政上

の紛争、案件が発生してくる。この段階で紛争、案件として認知することが非常に大切である（Check）。こういう案件が発生するということはDoの仕方、行政執行のあり方に問題があるということであろう。請願、苦情、あるいは訴訟を起こされ裁判所が登場してくる場合、法定受託事務のように行政不服審査で各省庁が出てくる場合、あるいは監査委員による監査、住民監査請求というかたちで出てくる場合など、いろいろある。

そこから従来の案件処理方法を振り返るのが大切なところである。振り返って新しいPlanを作っていくことでDo・Check・Action・Planというサイクルをなしていくことになる。このサイクルがうまく回っていけば非常に生産的な政策法務ができる。



5 法律の完全性無欠性神話

現場から見たときの問題

法律は完全無欠であるという神話が崩れてきているのではないか。千葉県に残土条例、産廃条例などを見てみると、法律が完全ではないためこれを補うかたちで条例が制定されてきている。

電が関の力量ダウン

例えば、渋谷区の温泉爆発事件の際、温泉法を調べてみたら昭和23年以来、一回も実質的な改正が行われていなかった。制定当時の温泉はだいたい山の中にあってガスが発生してもあまり問題とならなかった。都市の中での温泉については全然考慮せず、法律が作りっぱなしで放置されていて、環境の変化に対応していないということが多くなっている。

法律の改正にはとても時間がかかり、現場では待ちきれないということが色々起きてくる。例えば誰もが住民票を閲覧できる制度を悪用し、ある男が母子家庭の女の子ばかりを狙い、後を付けて性犯罪をするという事件が名古屋で起こった。全国的にも影響が大きくなって2年ほど

前にやっと住民基本台帳法が改正された。個人情報保護の観点から10年くらい前から改正すべきだと言われていたのに、人柱が立たないと改正されないのはいかがなものか。

最近ネットを騒がせている待婚期間の問題では、離婚後6か月経たないと再婚できないということになっていて、その間に子供が出生した場合には前夫の子供とみなすことが規定されている。この期間に出産した子は誰の子かわからないから6か月待てということになっているのだが、現在ではDNA鑑定を行えば誰の子供なのかすぐわかる。そうだとすればこの必然性はどこにあるのか。

また千葉県の富津田倉訴訟で廃棄物処理法では住民の井戸水は守れないという判決が出ている。そういう判断が出てくると、どうも霞が関はきちんと現場を見ていない、きちんとした法律改正をしていないのではないかと思える。こういう問題の後始末に県が振り回されるといのは、本末転倒な話ではないか。法律自体の問題・欠陥のしわ寄せを、県が被っているのである。

おかしくなっている国家賠償訴訟

国家賠償法は、とにかく危ないものはみんな行政側の責任にする傾向がある。

例えば民間の指定確認検査機関による建築確認が、耐震偽装事件の際、大変問題になった。県に来ている書面は図面3枚だけなのに、国家賠償訴訟になると、この建築確認の責任を行政が担わなければならないことになった。実例として横浜市東京建築検査機構事件がある。

また、愛知県の児童福祉施設において児童団士のいじめを職員が放置したということでその職員の不作為が問われた。最高裁は、民間の認可施設の職員は国家公務員法、地方公務員法に基づく公務員ではないが国家賠償法上の公務員に当たると判断をしている。県が指揮監督できるのならばともかく、民間に任せたのにここまで責任を取らなければいけないというのはちょっと行き過ぎであると思われる。訴訟対応の話だけでなく、法律の完全性無欠性について

考えてみなければいけない時代に入ってきているのではないか。



6 第二次分権改革の動向

昨年12月8日、地方分権改革推進委員会は第二次勧告を出した。ここでは約1万件の義務付け条項を洗い直し、そのうち約4千項目は不要という結果が出ている。

義務付け等を認めない事例として、都市計画決定の大臣の協議・同意、道路構造・道路標識の基準、公営住宅の整備基準等々、県の仕事が並んでいる。また、政省令の定めについて条例での上書きを認めるという方向付けを出している。各課は自ら公営住宅をどうするか、道路構造をどうするかを考える必要があり、相当大変な仕事になることが予想される。



7 政策法務の力

立法事実の構成員

事件が起こったときにこれを一般化するためには情報収集が欠かせない。これには現場を何回も訪れるようなことが含まれると同時に、国や他自治体がどのように対応しているか、実行可能性も含めて分析をしなければならない。立法事実を組み立てていくと、対処方法の方向付けが出てくる。

案件処理方法の構想力

具体的にどういう処理方法が望ましいのか、実行可能性はあるのか、という法的な仕組み作りが必要である。フローチャートを書いてみると、ここで具体的な行政手法が出てくるし、案件処理の仕掛けが出てくる。

案件処理の正当化手法

非常に極端な案を住民や当事者が持つてくる場合がある。一方的にこういう案が望ましいとか、諸外国ではこうなっているから千葉県でやってくれ、ということがある。

審議会での意見の対立・対応、庁内での考え方のズレが出てきたときにどう調整するか。メディア・議会対応についても議論を積み上げて、正当化していかなければならない。



8 まとめ

法化社会

今の時代は、価値観が分裂しており、どうしてもルールが必要となってくる。法化社会とは決して理論的な話だけではなく、あるグループの中ではルールはいらないということになっていても、外から見るとそこはやっぱりおかしいという価値観の違いの話といえる。以前は「家庭の中に法律は入らない」ことが当然だったが、今では違う。「配偶者からの暴力」「ストーカー」「恋愛感情」という言葉が法律に入る時代になっている。法化社会にあっては、ますます職員全員に政策法務能力が求められる。

個別案件処理

法律や条例の解釈力が必要である。個別案件処理には文章を解釈すればいいだけではなく、行政資源でどこまでできるか、実行可能性があるかというところで、解釈の幅が出てくることもある。これは相当高度な能力を必要とするものであり、現実性のある解釈が求められる。

発言権を増す「女性の視点」

少子高齢化社会というのは女性が非常に活躍をする、女性の視点が必要になる社会である。仕事と家庭との両立への支援やシャドーワークといわれていた家事労働・介護労働が次第に公共化し、公的な仕事になっていく。そういう時に、女性がどのように物事を考えて解決しようとしているかという感性が必要であろう。安心感というものについて女性は非常に感性が豊かである。最近は、女性の論理というのはケアの論理と言われており、ケアをすることと社会正義をどう両立させていくかが、法哲学や法心理学の世界で問題になっている。

最終的には色々とセンスが求められる。こういうセンスも磨いていただきたい。