

自治体における政策法務能力の向上について (報 告)

平成 21 年 2 月

政策法務ワーキンググループ

1	はじめに	1 頁
2	検討内容	1 頁
3	「自治体の政策法務能力の向上の有効な仕組み」について	
(1)	課題等	1 頁
(2)	自治体の政策法務能力向上の有効な仕組み	2 頁
(3)	今後の検討事項	2 頁
4	「分権型社会における自治基本条例の意義等」について	
(1)	自治基本条例制定の状況	3 頁
(2)	自治基本条例の意義	3 頁
(3)	自治基本条例の制定目的にふさわしいプロセス	3 頁
(4)	自治基本条例制定の課題	3 頁
(5)	自治基本条例制定の方向性	3 頁
5	「法環境を最大限生かして施策を推進する市町村をどのように支援するか。」について	
(1)	高知県土地基本条例の概要	4 頁
(2)	施策を推進する市町村支援の例	4 頁
(3)	施策を推進する市町村支援の分野	4 頁
6	おわりに	5 頁
	検討経過	5 頁
	ワーキンググループ名簿	5 頁

1 はじめに

平成 12 年 4 月に、機関委任事務制度の廃止を含むいわゆる「地方分権一括法」が施行され、現在は第二期の地方分権改革に関する議論が行われているなど、より一層、自治体の政策（行政サービス）を、地域の自主的な選択により、住民の多様なニーズに即応するものとするのが期待されている。

しかしながら、自治体が、地域の実態に応じた政策（行政サービス）を実現するためには、国の法令を地域に適合して運用するための自主的な解釈や、必要に応じて条例を制定することなどが不可欠であり、そのため、自治体の政策法務能力の向上がなお一層求められている。

このような状況を踏まえ、自治体の政策法務能力向上に向けた具体的方策等を検討するため、このワーキンググループ（以下「WG」という。）を設置したものである。

2 検討内容

このWGでは、「自治体の政策法務能力の向上について」を検討テーマとして、次の3点について検討を行った。

主な論点	検討の方向
自治体の政策法務能力向上の有効な仕組み ・職員がより広い視野で政策立案できる仕組みや行政運営の適法性をチェックする仕組みはどうあるべきか。	・自治体職員が自治立法権等を活用するための環境づくり（例：普及啓発） ・自治体が積極的に地域の施策に合致した条例制定等を行うための課題と課題解決のための仕組みづくり（例：政策法務委員会、行政ドック） ・自治体職員の政策法務能力向上に向けた具体策
分権型社会における自治基本条例の意義等 ・住民自治などの観点から、県・市町村における自治基本条例を制定する意義は何か。 ・自治基本条例の制定プロセス、制定内容などはどのような形が望ましいか。	・県内外の自治基本条例制定の状況と傾向（整理） ・制定目的にふさわしい制定プロセスは何か。 ・県・市町村でどのように自治基本条例を活用すべきか。意義（有効性）と課題。
法環境を最大限生かして施策を推進する市町村をどのように支援するか。	高知県土地基本条例を参考に、本県で市町村の取組みを生かす余地はないか検討。 ・他県等の事例検討 ・本県の市町村の取組み、要望の状況。どの分野で支援すると効果的か。またその支援方策。

3 「自治体の政策法務能力の向上の有効な仕組み」について

(1) 課題等

自治体における法務事務等について、次の共通した課題があること。

- ・ 法務事務体制が脆弱である自治体が多いこと。
- ・ 法務事務に関する情報共有が十分でないこと。
- ・ 職員の意識啓発を図る機会が少ないこと。
- ・ 住民意見等を政策立案に反映する仕組みが十分でないこと。

(2) 自治体の政策法務能力向上の有効な仕組み

自治体の政策法務能力向上の有効な仕組みとして、次に掲げるものが考えられること。
自治体職員が自治立法権等を活用するための環境づくり等

法務事務体制が脆弱であることに対する有効な仕組み

- ・ 政策法務担当部署の新設や既存の法務担当部署における法規審査体制の強化
- ・ 条例担当（所管）部署における法規審査体制の強化
- ・ 他の市町村との法務事務の連携強化
- ・ 県が市町村の法務事務を支援する制度の構築

法務事務に関する情報共有が十分でないことに対する有効な仕組み

- ・ 法務事務に関する手引きや参考事例（成功例や失敗例を含む。）等の提供
- ・ 現場職員が情報提供できる情報共有媒体の管理運営

職員の意識啓発を図る機会が少ないことに対する有効な仕組み

- ・ 多くの職員に法規審査や訴訟等を経験させることによる職員の意識啓発

住民意見等を政策立案に反映する仕組みが十分でないことに対する有効な仕組み

- ・ 現場職員の意見を政策立案に反映する具体的な仕組みづくり
- ・ 住民意見を政策立案に反映する具体的な仕組みづくり

その他の仕組み

- ・ 政策法務的な対応（戦略的な解釈、条例立案等）の評価・改善の実施

自治体職員の政策法務能力向上に向けた具体策

- ・ 政策法務実務の有無等に応じた階層別研修の実施
- ・ 政策法務の体系的継続的研修体制の構築
- ・ 市町村職員に対する政策法務研修の実施
- ・ 市町村研修生の県法務担当部署等への受入れ
- ・ 県法務担当経験者の市町村への派遣
- ・ 研究者との議論やコラボレーション（専門の研究者に加え、県内大学とのさらなる連携）
- ・ 政策法務能力の向上を評価する仕組みとしての政策法務・政策執務検定の実施

(3) 今後の検討事項

自治体の政策法務能力向上の有効な仕組みについて、(2)に掲げているものが考えられるが、これらの実施に当たっては、さらに具体的な検討を要すること。

また、政策法務担当部署の新設や法規審査体制の強化など、それぞれの自治体の経営判断に委ねられるものも含まれていること。

4 「分権型社会における自治基本条例の意義等」について

(1) 自治基本条例制定の状況

県内では、花巻市と宮古市が自治基本条例を制定し、奥州市が自治基本条例の制定に向けて作業を進めている。全国的には、130 を超える市町村が自治基本条例を制定していること。

(2) 自治基本条例の意義

自治基本条例の意義として、自治体の行為規範・プログラム、住民の権利や行政の義務などの実体的な規定、「行政」と「住民」、「議会」の相互関係の確認、条例の体系化と総合計画の位置付けの明確化、住民と行政による「まちづくり」の共有、などが挙げられること。

(3) 自治基本条例の制定目的にふさわしいプロセス

自治基本条例の制定に当たっては、住民からの意見聴取や住民が参加しての議論や自治体を目指す姿や市民参加のデザインの明確化が必要であること。

(4) 自治基本条例制定の課題

自治基本条例の制定に当たって、次の課題があること。

- ・ 宣言型、理念型の条例の場合は、条例形式をとる必然性がないこと。
- ・ 立法事実の把握が困難であること。
- ・ 自治基本条例の必要性を行政、住民の双方が認識する必要があること。
- ・ 自治基本条例を制定する場合は、市町村と都道府県ではその規定内容が異なること。
- ・ 最高法規性を持てるかどうか疑義があること。

(5) 自治基本条例制定の方向性

住民参加や地域づくりの成功事例の積重ねが自治基本条例の制定につながっている事例が多く、住民との関係が密接である市町村においては、自治基本条例の制定が進んでいる。市町村においては、住民の権利や行政の義務、「行政」と「住民」の相互関係の確認等のため、今後も自治基本条例の制定が進むものと思われる。

しかしながら、住民との関係が市町村ほど密接ではない都道府県では、神奈川県において自治基本条例制定の動きがあるものの、自治基本条例を制定している団体は現在のところなく、市町村と同じ内容での自治基本条例の制定はなかなか進まないと思われる。

仮に都道府県が自治基本条例を制定するとした場合は、広域自治体である都道府県としての性格から、都道府県と市町村の関係のあり方等を中心に規定する方法が考えられる。

上記の自治基本条例の意義や課題等を踏まえ、自治基本条例の制定については、それぞれの自治体において判断すべきであること。

5 「法環境を最大限生かして施策を推進する市町村をどのように支援するか。」について

(1) 高知県土地基本条例の概要

一定面積以上の開発行為を行う事業者は知事に開発計画を提出しなければならない。その際に、市町村が条例を制定し、その条例に基づいて土地利用計画を策定している場合、事業者の開発計画が市町村の土地利用計画に適合しないときは、知事は開発計画の中止、変更その他必要な措置をとることを命ずることができる。すなわち、市町村の土地利用計画の適合性を県条例で確保することにより、県が市町村の土地利用の施策を支援するものである。

(2) 施策を推進する市町村支援の例

市町村の施策を支援している条例として、次の例があること。

市町村の政策を都道府県の条例で実効性を確保するもの

高知県土地基本条例以外に見当たらなかった。

都道府県の条例で市町村の条例の適用を優先させるもの

- ・ 神奈川県土地利用調整条例
第 19 条 市町村が開発行為等に関して制定する条例の内容が、この条例の趣旨に則したものであり、かつ、この条例と同等以上の効果が期待できるものと知事が認めるときは、この条例は、当該市町村の区域における開発行為等については、適用しない。
- ・ 福岡県土砂埋立て等による災害の発生の防止に関する条例
第 17 条 市町村が、この条例の目的を達成するために必要な内容を含む条例を制定したときは、この条例の規定は、当該市町村の区域には、適用しない。

(3) 施策を推進する市町村支援の分野

県内の市町村から具体的な支援等の要望や取組がないことから、県としての具体的な支援分野は今のところ想定できないこと。

しかしながら、県の支援が可能な分野について、次のように類型化することができる。

- ・ 市町村支援がなじむ分野
土地利用、景観保全、中心市街地
(市町村域に区分され、市町村間の競合が生じない分野)
- ・ 広域での取組が必要な分野
産業廃棄物処理、水質保全
- ・ 専門的な分野
税の滞納処理等
(他の自治体と共同で処理するのに適している分野)

6 おわりに

地方分権の推進により、自治体は地域の実態に応じた政策（行政サービス）を実施することが求められており、そのためには、それぞれの自治体が、自治立法権等を積極的に活用する必要があるということは、冒頭で述べたとおりである。

このWGにおいては、上記のとおり自治立法権等を積極的に活用するため、自治体における政策法務能力をさらに向上させる方策について検討した。WGにおける検討内容はこれまで述べてきたとおりであるが、検討した政策法務能力向上の方策については、さらに検討し、それぞれの自治体の実態に合う具体的方策とする必要がある。

それぞれの自治体において、このWGにおける検討内容も参考としながら、政策法務能力の向上に向けた取組等を行い、地域の実態に応じた政策の推進（行政サービスの向上）に向け取り組んでいくことを期待する。

以上により、「自治体における政策法務能力の向上について」のWGの取りまとめとする。

【検討経過】

	年 月 日	主 な 議 題
第1回WG	平成20年6月20日（金）	WG検討の進め方
第2回WG	平成20年7月9日（水）	自治体の政策法務能力の有効な仕組み
第3回WG	平成20年8月5日（火）	分権型社会における自治基本条例の意義等
第4回WG	平成20年9月5日（金）	法環境を最大限生かして施策を推進する市町村をどのように支援するか。
第5回WG	平成20年9月29日（月）	WG取りまとめの方向性
第6回WG	平成20年12月11日（木）	WG取りまとめ

【ワーキンググループ名簿】

所 属	職 名	氏 名	備 考
岩手県総合政策部政策推進課	主 査	前田 敬之	
岩手県総合政策部経営評価課	主 査	戸田 新	
岩手県地域振興部市町村課	主 査	鎌田 泰行	
岩手県総務部総務室	主 査	鈴木 忠	リーダー
矢巾町上下水道課	主任主事	吉岡 律司	
奥州市総務部総務課	主 任	菊池 泰幸	