

豊田市政策法務推進計画

総務部法務課

1 政策法務の意義（自己決定と自己責任のために）

分権改革により、国と自治体は対等・協力関係に改められ、自治体は自己決定と自己責任による地域経営を行う権限を得るとともに、大きな責任を負うこととなった。こうした状況において自治体は、自らの地域の政策課題を、自らの責任で自主的に認知し、解決策となる政策を立案執行するとともに、適切にこれを管理していかなければならない。このため、次のように定義される政策法務を、自治体経営のための重要なツールと位置付け、その活用を積極的に推進していくことが求められている。

【政策法務】＝「自己決定・自己責任法務」

法を政策実現の手段として捉え、有効かつ効果的に地域固有の課題の解決や政策の推進を図るために、地域適恰的に法令を解釈運用し、地域特性に応じた独自の条例を創る法的な活動
(出石稔監修「自治体職員のための政策法務入門」第一法規)

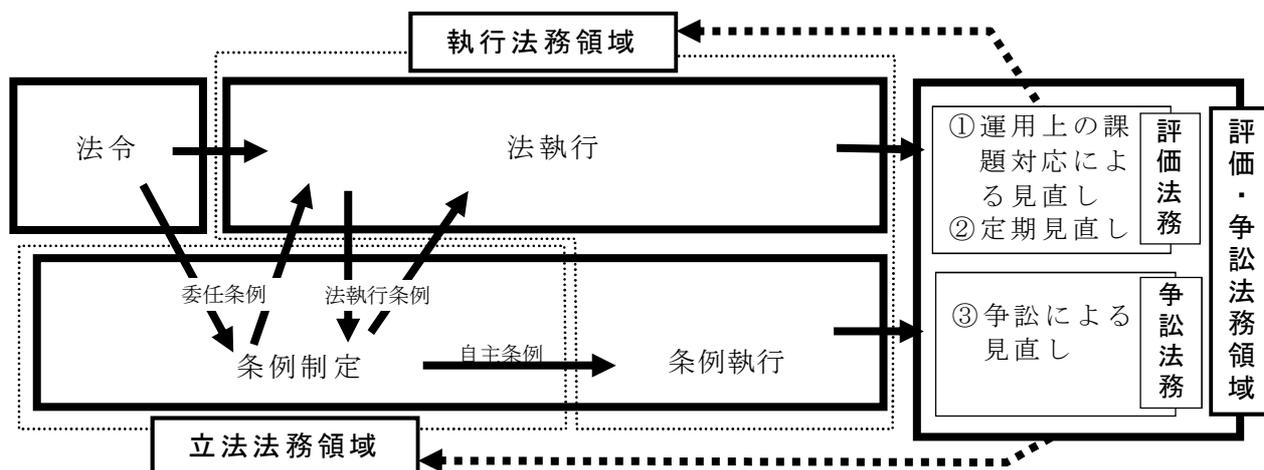
2 政策法務のプロセス

今後自治体において政策法務を展開していくためには、正当かつ的確な法理論を構築し、これを実践していくための実効性の高い条例をいかにして制定できるかが、最重要課題となる。このため、個別課題に対応し政策法務を実践する過程、すなわち、法執行の在り方や条例制定の是非、条例内容の妥当性を検討していく政策法務のプロセスを確立しておくことが肝要である。

一般に、政策法務は、政策実現を図るため、i) 立法法務、ii) 執行法務、iii) 評価・争訟法務の3つの段階・プロセスによって構成されているといえる。そして、その流れは連続しており、「Plan（立法法務）」、「Do（執行法務）」、「See（評価・争訟法務）」のマネジメントサイクルを形成している。

また、政策法務のプロセスには、その共通の基盤として、政策法務を支える組織づくりや人材育成など政策法務のマネジメント『iv) 組織法務』が不可欠となっている。

図 自治体の政策法務プロセス（出石稔「平成27年度豊田市職員研修・政策法務研修」レジュメ）



| 区 分 | 主 な 活 動 |
|--------------|--|
| i) 立法法務 | 条例制定 |
| ii) 執行法務 | 法執行、自主的法令解釈、要綱の策定、例外処理決裁 |
| iii) 評価・争訟法務 | 訴訟への対応、裁判例の分析 |
| iv) 組織法務 | 政策法務を支える組織づくり（政策法務の推進体制） 人材育成（職員の政策法務能力の養成） |

i) 立法法務 政策実現のためには、立法段階（条例制定の段階）において、いかに有効かつ効率的な制度設計を行うかが重要となる。なお、自治体の事務を定める法律・政省令については、国が立法段階を担い、自治体が執行段階以降を担っている。

ii) 執行法務 政策実現のためには、制定された法律や制定した条例を所期の目的に沿って適切に執行する必要がある。法の内容を解釈し具体化するとともに、それを個別の事案に当てはめて一定の結論を出すのが「法執行」である。

iii) 評価・争訟法務 法執行の段階で一定の対応を行った場合に、行政事件訴訟や審査請求が提起されることがある。この段階で法律や条例が違法・無効とされたり、従来の執行方法が否定されたりすると、所期の目的が達成できなくなるため、政策実現のためには、争訟にも適切に対応する必要がある。さらに、こうした争訟をきっかけとして、あるいは争訟とは無関係に、法執行の成果や状況を点検・評価して、必要がある場合には、自ら条例の改正や法執行の方法の見直しにつなげることが重要である。つまり、「法」は制定したら終わりではなく、評価のプロセスを通じて不断に見直しを行うこと（フィードバック）により「より良い法」に成長させていく必要がある。

3 本市におけるこれまでの取組と課題

(1) 政策法務推進体制の基盤整備と設定課題への対応

本市では、平成25年度から平成27年度まで、本計画の前身に当たる「政策法務推進体制整備計画」により、各プロセスに共通の基盤として、政策法務を支える組織づくり及び人材育成に取り組んできた。

各部局に2名ずつ政策法務推進担当を配置し、これに例規制定改廃の事前審査を担わせることで、部局及び原課の説明責任を明確化することができた。原課では自らが解決すべき課題を意識し、その解決策を自主的、積極的に考える姿勢が強くなり、「自主性・積極性の欠如」を克服しつつある。

政策条例の立案事例はまだ少数に限られているが、政策法務推進体制が機能した好事例として「豊田市不良な生活環境を解消するための条例」の制定を挙げることができる。同条例は、市長から示された政策方針の指示により部局において条例を立案する際、政策法務推進担当を検討作業に参加させることでその知識と能力を有効に活用した。また、政策法務アドバイザーからの的確な助言を受け、法律では解決することができない地域課題に対応するための施策を規定することができた。この事例は「政策志向の欠如」を克服した好事例と言える。

また、平成25年度に採用した内部弁護士による法律相談や専門研修を通して、原課の「法務意識・法務能力の低さ」を改善してきている。

そして、「法規担当の在り方の見直し」を行った結果、総務部庶務課の法規担当を独立させて法務課を設置し、政策法務の実現に向けた全庁的推進拠点とした。さらに、法務課に内部弁護士を配置して予防法務を支える法律相談体制を充実させ、法規担当組織と原課の関係を再構築することができた。

(2) 主体的な法務マネジメントの強化

今後は整備した基盤を活用してこれらの取組を更に進め、自主条例の制定など地域固有の課題を解決するための具体的な行動につなげていくことが求められる。そのためには、各部局が受け身ではなく主体的に取り組む仕掛けが必要であり、法務のプロセス全体を通して、自治体法務の効果的な進め方を点検し、改善するとともに、組織及び人材の在り方を検討する「法務マネジメント」の取組をこれまで以上に強化し、機能させなくてはならない。

4 計画の目標（政策目標と重点課題の確認）

これまでに整備した基盤を活用し、「法務マネジメント」を機能させることが政策法務の取組として重要であることは前述したとおりである。このため、本市の政策課題を次のとおり設定し、政策法務推進のための具体的な取組を実践する。

◎ 市民志向・地域志向を貫く自立した自治体経営を実現するための政策法務の推進

また、これを支える重点課題を次のとおり設定する。

(1) 自主条例づくりを支援する仕組みの拡充

今後、法律の執行では解決できない地域課題に対応するため、市民志向・地域志向の自主条例を制定することが必要となる。そのためには、平成27年度までに整備した条例等整備指針等の基盤を活用するとともに、自主条例の立案方針の決定を支援する全庁横断的な組織が必要となる。また、地域の実情に即して新たに市民の権利を創設したり制限したりする条例の制定等の需要にも対応しなくてはならない。

よって、部局が自主条例制定の必要に迫られた際に考え得る選択肢を増やすため、自主条例づくりを支援する仕組みの拡充を図る。

(2) 職員の政策法務能力の向上

器（組織）を整えても、中身（職員）の能力が伴わなければ、当然のことながら政策法務推進体制は機能しない。また、自治体行政は、法に基づいて、又は法定の範囲内で執行されることから、職員には、法を政策実現の手段として使いこなす能力「政策法務能力」が必要となる。

特に、政策づくりの出発点である問題の発見は、事業部門で現場の第一線を担う職員によってなされることから、問題を問題として捉える力や、その問題を法的に組み立てる法的思考能力はそうした現場の職員にこそ求められる。したがって、政策法務推進担当を始め、次世代の自治体経営を担う若手職員を中心に政策法務能力の向上を図っていく。

5 計画の期間

平成28年度から平成30年度までの3箇年

6 計画の基本方針及び具体的施策

(1) 政策実現のための組織体制の強化

分権時代にふさわしい政策条例の立案を持続可能なものとするため、法務マネジメントを機能させることができる組織体制の強化を図る。

①政策法務推進担当の配置【継続】

【施策の基本的考え方】

- ・ 全庁を挙げて政策法務の推進に取り組むとともに、部局内の法的課題の解決、特に自主条例の制定において主導的な役割を果たすため、部局に2名ずつ配置している政策法務推進担当の配置基準を見直し、部局の裁量で柔軟に配置できるようにする。
- ・ 政策法務推進担当は、所属する部局内の政策条例の立案方針の取りまとめ及び調整、例規の制定改廃の事前審査、争訟事件の対応、法務課との連絡調整等の事務を処理する。
- ・ また、新たな行政不服審査制度における審理員補助業務や、例規及び行政基準のリーガルチェックなどを実施するため、政策法務推進担当がこれらの役割を担う上で必要な能力向上と機能強化を図る。

②政策法務推進委員会の設置【新規】

【施策の基本的考え方】

- ・ 本市における政策条例等の立案その他の政策法務を積極的に推進し自立した自治体経営を図るため、これを支援する全庁横断的な常設機関として『政策法務推進委員会』を設置する。
- ・ 委員会は、現行の例規審査会の機能を果たすとともに、政策条例等の立案を支援する。そのほか、重要な行政処分等の対応方針、法令等の疑義の解明・解釈、争訟事件の対応方針等に関し、政策法務的見地から審議する。
- ・ 委員会のメンバー構成は、総務部及び法務課の職員並びに政策法務推進リーダーとし、案件によってはオブザーバーとして経営戦略室、企画政策部からも参加する。

③原課を支援する法務担当組織の充実【継続】

【施策の基本的考え方】

- ・ 分権改革後の法環境の変化に対応し、法務マネジメントの確立した新たな法務に変革していくためには、プロセスの早期の段階から様々な場面において、法務担当課がその法務的知識をいかして積極的に関与するとともに、プロセス全体を通じた原課の支援体制を強化することが重要である。
- ・ 原課が条例制定等の自主立法や法令の自主解釈を行う際に、早い段階からサポートできる体制を確保するため、法務課における担当編成を見直すとともに、政策法務の実現に向けた全庁的推進拠点としての機能を強化する。

(2) 政策法務能力の高い人材の育成

法務マネジメントを組織全体の取組として定着させるため、職員一人ひとりのリーガルマインドの向上を図り、政策法務能力の高い人材を育成する。

④法務研修の実施【継続】

【施策の基本的考え方】

- ・「執行法務」は、全ての職員に関係する。国の解釈に頼ることなく法に対峙し、文理解釈や論理解釈を駆使して、地域適合的な法執行を行うことが求められるが、職員一人ひとりが独自の法解釈を行うだけの実力と自信を有していない問題がある。
- ・特に、法律に弱く法律に使われる職員が多数である中、いかに『法律に強く、法律を使うことのできる職員』を増やすことができるかであるが、その一つとして、特定の階層の職員を対象とした体系的な法務研修を実施する。
- ・そのほか、職場研修（OJT）、集合研修、チーム研究、市町村アカデミー・国際文化アカデミーへの派遣研修も計画的に取り入れ、カリキュラムを作成し、実施する。

（３）予防法務を支える法律相談体制の充実

自治体の現場においては、そもそも争訟を起こされないようにする予防法務が適切に行われていることを前提として、リーガルリスクマネジメントのための予防法務を強化するため、法律相談体制の充実を図る。

⑤政策法務アドバイザーの活用【継続】

【施策の基本的考え方】

- ・新たに市民の権利を創設したり制限したりする条例の制定や、地域の実情に即した適切な法解釈、続発する争訟への対応等の様々な需要に対応するため、法律実務家からの的確な助言や指導を受ける。
- ・政策法務アドバイザーの設置により、理論と実践を融合させる手法を積極的に取り入れ、適切な法的対応を進める。
- ・当面は、出石稔氏（関東学院大学教授）を政策法務アドバイザーとするが、必要に応じて、他の行政法学者や弁護士等の政策法務に精通した専門家を委嘱する。

⑥内部弁護士の活用【継続】

【施策の基本的考え方】

- ・複雑多様化する法律問題について、専門性の高い助言を受け、「予防法務」と「防御法務」に万全を期すため、法務課に配置している常勤の弁護士職員（任期付）による日常の業務上の法律相談を継続する。
- ・弁護士職員の専門的知見を活用し、職員が適切妥当な政策を裏付ける法的な面での諸能力の向上につなげるため、弁護士職員が日常の法律相談等を通して得られた事務執行上の課題解決策などを共有し、実務に応用しやすい形式を取り入れた専門研修を実施する。
- ・スピード感のある専門的な対応を確保するため、弁護士職員の配置人数の拡充や、「執行法務」及び「予防法務」が重要となる部局への配置を検討する。

⑦外部弁護士及び愛知県弁護士会との連携【新規】

【施策の基本的考え方】

- ・個別の法律問題に関し専門的な対応が必要となった場合に当該分野に精通した適任者から助言を受けられるよう、附属機関の委員として選任するなど、弁護士とのネ

ットワークを構築し、多様な地域課題の解決につなげる。

- ・愛知県弁護士会と連携し、必要に応じて各種審議会の委員や包括外部監査人の候補者の推薦を受け、又は債権回収やDV・学校問題などに関する研修講師の派遣依頼などを検討する。

(4) 執行法務を支える法務環境の充実

執行法務の適正化と、職員一人ひとりの法令遵守の徹底を図り、市政経営に対する市民の信頼を確保する。

⑧行政リーガルチェックの実施【新規】

【施策の基本的考え方】

- ・事務の内容、手続等を審査した上で法的課題を抽出し、解決策を処方するとともにその結果を組織で共有し、フィードバックすることにより、事務執行の公平性の確保及び透明性の向上を図る。
- ・各部局において行う許認可等の行政処分、行政指導、補助金の交付等の事務を対象として審査基準・処分基準や要綱、事務処理要領などの執行細目を洗い出し、外部有識者の助言を基にリーガルチェックを実施して事務執行の改善につなげる。

⑨審査請求に係る裁決事例の収集と活用【新規】

【施策の基本的考え方】

- ・平成28年4月に行われる改正行政不服審査法施行に合わせ、国は裁決・答申データベースをインターネット上に公開することとしており、全国の自治体が実施した裁決や行政不服審査会の答申の事例を入手することが可能となる。
- ・本市に対してなされた審査請求はなおのこと、他の自治体に対してなされた審査請求に対する裁決の事例を国が公開するデータベースを利用して収集し、これを他山の石と捉え、本市における類似事務の処理方法を見直す契機として活用する。

⑩行政基準の策定等及び規制的指導要綱の条例化の検討【継続】

【施策の基本的考え方】

- ・市民の権利利益の保護に資するため、行政手続法及び行政手続条例に基づき、行政基準（審査基準、処分基準等）の策定・公表の徹底と、より有効な周知を図る。
- ・特に、行政基準の策定は、そこに地域の実情や必要性等を勘案した独自の工夫をこらすことによって、自治体自らが抱える問題を解決するための自己決定の機会とすることができる。
- ・行政リーガルチェックの結果や他市の裁決事例を参考とし、既に策定した条例等整備指針に基づき、規制的指導要綱を条例化し、法や条例の執行に必要な権利義務規制の法的正当性を担保する。

■ 参考資料

政策条例の立案作業例

＜政策方針の指示、立法検討の指示等からパブリックコメントの実施まで＞

