

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。その柱の一つが条例制定権の拡大であり、いかに条例を活用できるかが分権時代における自治体経営の重要課題となっている。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、積極的に活用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、地域適合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）

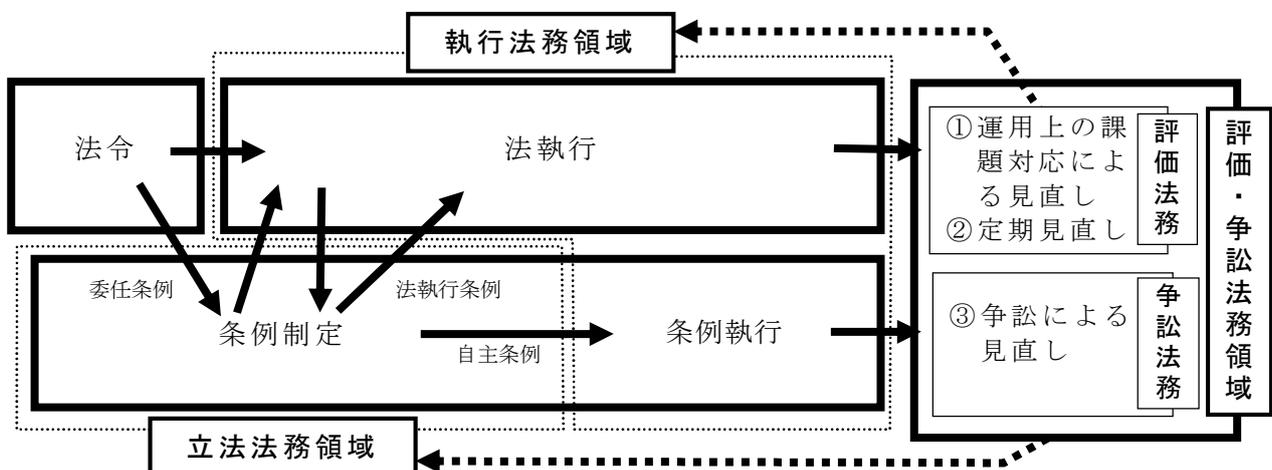
2 政策法務のプロセス

今後自治体において政策法務を展開していくためには、正当かつ確かな法理論を構築し、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25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 自治体の政策法務を取り巻く現状と課題

(1) 「法務」の在り方を見直すこと。

【理想】	<p>① 法治主義の観点からはもとより、法は政策実現の有用な手段になり得ることからも、「政策と法務の有機的な結合」が求められる。</p> <p>② 分権時代に入り、法が政策実現の手段であるとするれば、その執行に当たっても、政策との結び付きを考慮して、政策実現のために法令自主解釈権を行使し、地域の実情に合った基準設定や裁量行使をしたり、法令では対応できない場合に独自に条例を制定したりするなどの積極的な立法政策的対応が求められる。</p>
【現実】	<p>① 分権改革以前は、国が政策を考え、自治体がそれを執行するという役割分担の意識が強く、自治体の「法務」では、国が定めた法令や通達を忠実に実施すればよかった。このため、自治体の「法務」は「政策」とは切り離されてきた。独自に条例を制定することは少なかった。</p> <p>② もう一つの「法務」の側面としては、審査法務と訴訟法務が中心で、これは法規担当が行うものという役割分担観が全庁的にあった。</p> <p>③ また、法規担当による固い法解釈が原課の政策推進にブレーキを掛ける面もあった。原課の政策法務への消極性を生産していた。</p>

【現 実】	④ 現に職員研修として政策法務研修は実施しているが、実務への活用は限られている。
【理想と現実のギャップ（問題）に着目した「課題」】	
◎ 原課の①自主性・積極性の欠如、②政策志向の欠如、③法務意識・法務能力の低さ等の問題を克服すること。	
◎ ④法規担当の在り方の見直し、⑤法規担当と原課の関係の再構築に取り組むこと。	

（２）「法務マネジメント」が必要であること。

一技術的領域と考えられていた自治体の「法務」を、「立法法務」のみならず「執行法務」や「評価・争訟法務」といったプロセス全体を通して、有効で効率的な法務の進め方や、それに取り組む組織体制の整備、対応する人材の養成等といった点から点検し、改善していく「法務マネジメント」の取組が求められている。このプロセス全体から法務の執行、組織及び人材を検討する「法務マネジメント」は、自治体の「法務の変革」という意味において、大変重要な意義を有する。

4 計画の目標（政策目標と重点課題の確認）

「法務マネジメント」を確立し、自立した法務システムを整備することが、「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の取組に着手する。

◎ 分権時代を生き抜く「政策自治体」を実現するための政策法務推進体制の整備

また、これを支える改革（重点課題）を次のとおり設定する。

（１）「組織法務」の積極的な推進

政策法務を実践するためには、その効果をいかに発揮できる政策法務推進体制が必要となる。このため、「立法法務」、「執行法務」及び「評価・争訟法務」の共通の基盤として位置付けられる「組織法務」を積極的に推進し、政策法務を目指す組織改革を進めていく。

（２）「法治主義」を貫く職員力の向上

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＜法治主義＞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。

「立法法務」や「評価・争訟法務」は、全ての職員が関係するものではないが、「執行法務」は、全ての職員に関係する。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のであって、全ての職員の政策法務能力の開発・向上を図っていく。

5 計画の期間

平成25年度から平成27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構築

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、法務マネジメントが確立された組織体制を構築する。

① 原課を支援する法規担当組織の充実【平成25・26年度】

【施策の基本的考え方】

- ・これまで主に審査法務と訴訟法務を担ってきた総務部庶務課の『法規担当』を独立の課『法務課』として設置し、政策法務の支援機能を併せ持つ組織へ昇華させる。
- ・法務課においては、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。
- ・将来的には、課員の拡充を図り、政策法務の実現に向けた全庁的推進拠点とする。

② 政策法務推進委員会の設置【平成25年度：試行、平成26年度：本格実施】

【施策の基本的考え方】

- ・本市における政策条例等の立案、法執行、法解釈、運用上の課題対応による法の見直し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、政策条例等の立案方針、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（案）は、経営戦略室、企画政策部、総務部及び法務課の職員並びに政策法務推進担当とする。

③ 政策法務推進担当の配置【平成25年度】

【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等に貢献するため、各部局に『政策法務推進担当』を1名ないし2名配置し、各部局における法務マネジメントの確立を図る。職位は、主任主査又は副主幹を予定する。
- ・政策法務推進担当は、所属する部局内の政策条例等の立案方針の取りまとめ及び調整、例規の制定改廃の取りまとめ、争訟事件の対応、法務課等との連絡調整に関する事務を処理する。
- ・また、将来的には、部局内にとどまらず、全庁の法務を主導する役割を担わすことを想定し、政策法務推進担当の能力向上と機能強化を図る。

④ 条例等整備指針の策定【平成26年度】

【施策の基本的考え方】

- ・部局や原課職員の法務意識の改革を図り、全庁を挙げて政策法務を推進するための手段として、何を条例化し、何を規則として整備するかの方針を明示した指針を策定する。指針に従って原課が条例化に取り組むことにより、①条例に対する部局や原課職員の意識（固定観念）が変わり、②事例を重ねることにより条例制定プロセスに慣れることができ、③原課職員の政策法務能力の向上を図ることができる。
- ・また、事前的な行政指導を要綱に基づき行うことは、法治主義の観点から問題があることから、要綱の条例化と、条例・規則と要綱の役割分担についても検討する。

(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。

⑤ 法務研修の実施【平成25年度～】

【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、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。
- ・外部学識者、顧問弁護士、内部弁護士、法務課職員等を研修講師として、政策法務研修以外に、行政対象暴力や行政クレーマーへの対応研修、不当要求行為等対応研修（コンプライアンス研修）等を実施する。

⑥ 政策法務アドバイザーの設置【平成26年度】

【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、法律実務家からの確かな助言や指導を受けることができる仕組みを確立する。
- ・具体には、行政法学者や弁護士等の政策法務に精通した専門家を、『政策法務アドバイザー』として委嘱する。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。
- （・現豊田市職員研修「政策法務研修」の講師である出石稔（関東学院大学教授）氏らの外部学識者を候補者として検討する。）

(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。

⑦ 常勤の内部弁護士等の配置【平成25年度】

【施策の基本的考え方】

- ・「執行法務」、「予防法務」等の場面においては、『法律に強く、法律を使うことのできる職員』が必要である。こうした人材を確保するため、職員の育成を図る一方で、新たに専門的人材を採用・配置することにより、より充実した組織体制を整える。
- ・具体には、弁護士（有資格者を含む。）等を常勤の任期付職員として採用し、日常

の法律相談体制の充実を図る。当面は『法務課』に2人を配置し、全庁の法律相談に当たるが、将来的には、さらにスピード感のある専門的な対応を確保するため、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。

⑧ 外部弁護士の充実及び活用【平成26年度～：検討】

【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、顧問弁護士を始めとした外部弁護士の確保・充実と活用を図る。
- ・行政不服審査制度の見直しが予定される中、『（仮称）行政不服審査会』が必置となった場合には優秀な弁護士や行政法学者等の有識者が自治体間において取り合いになる可能性もあり、これらの者と早い時期から連携を図ることを検討する。

（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。

⑨ 行政基準の策定等及び規制的行政指導要綱の条例化の検討【平成26年度～】

【施策の基本的考え方】

- ・市政経営における公正の確保と透明性の向上を図り、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。このため、既存の行政基準の必要な見直し等に積極的に取り組み、政策実現のために自己決定を不断に行うことのできる組織体制づくりを進める。
- ・また、法治主義との関係が心配される「行政指導」については、政策実現のために特に規制的措置を必要とするもの等の要綱の条例化を検討し、行政指導の限界を排することに積極的に取り組む。

⑩ 各種マニュアル・手引及び定型事務の標準要綱の整備【平成26年度～】

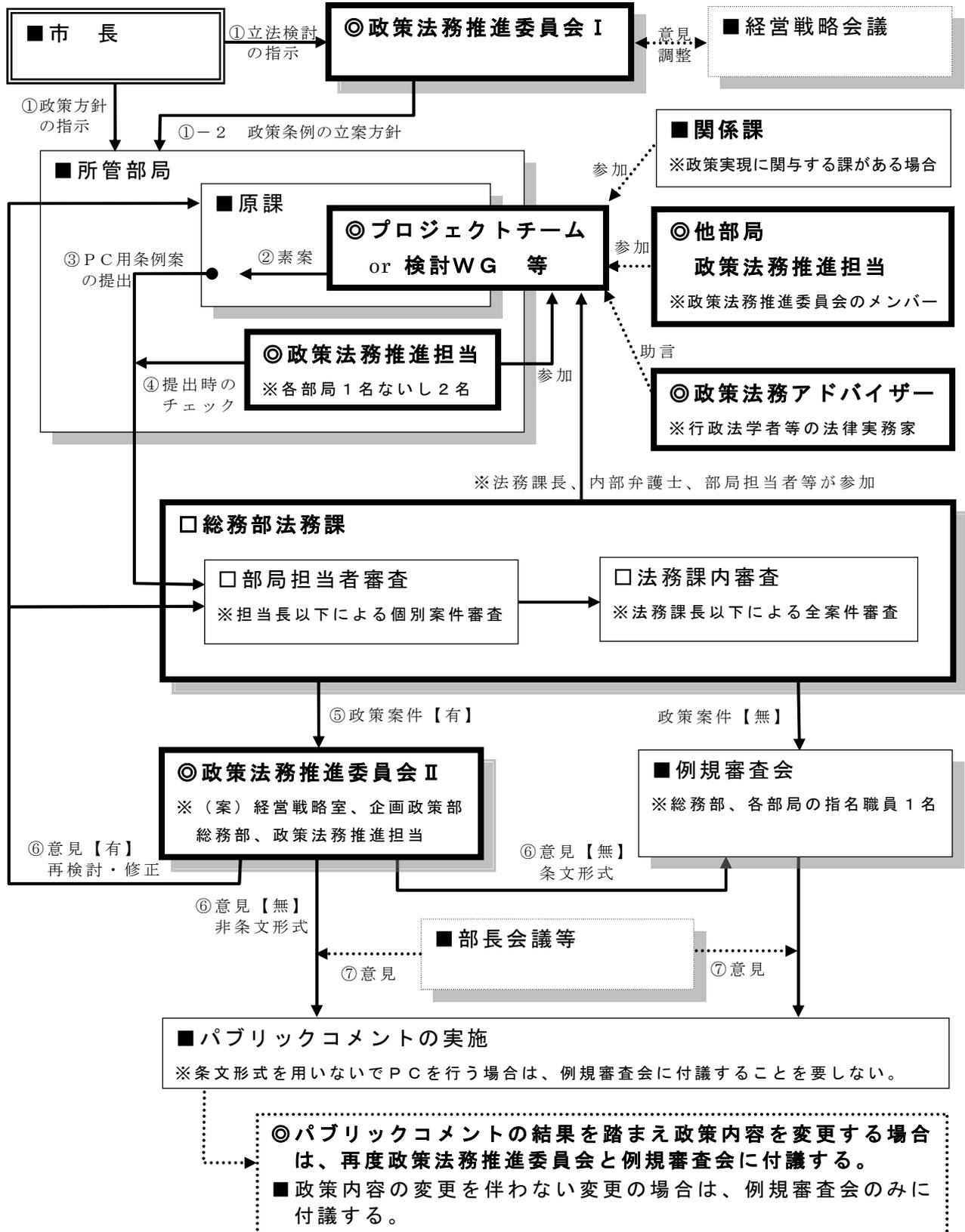
【施策の基本的考え方】

- ・一般的・抽象的な規範である法を実際の事案に当てはめるため、また担当職員や執行時期によって異なる対応にならないために、事務処理要領（マニュアル）等も必要不可欠である。
- ・「法制執務」、「議案調製」、「情報公開・個人情報保護」、「訴訟」、「行政不服審査」、「債権管理」、「標準契約書」等に関するマニュアル・手引を整備し、順次見直し（改訂）をする。
- ・また、補助金等の交付、委員会等の組織の設置等の比較的類型化している事務の根拠となる要綱について、標準となる要綱案を整備し、各課において活用することにより事務の効率化と平準化を図る。

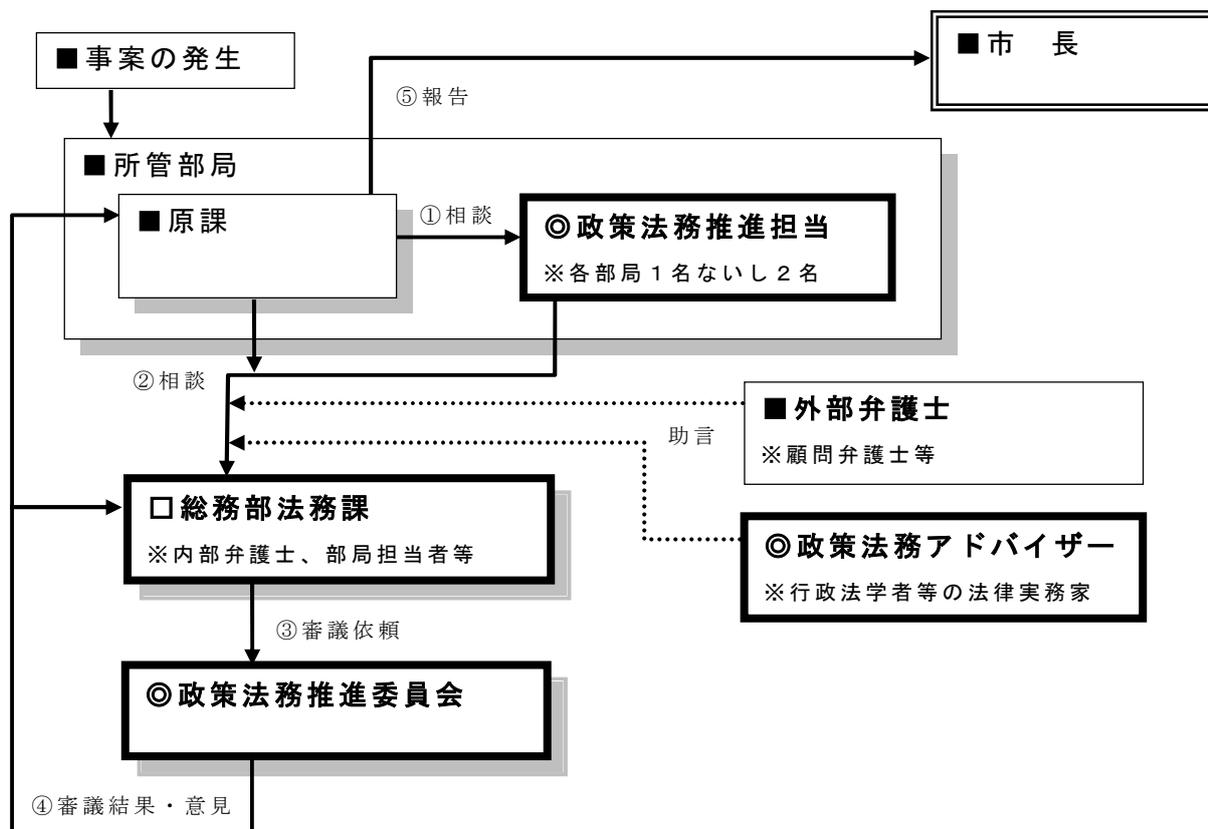
■参考資料 1

① 政策条例の立案作業例

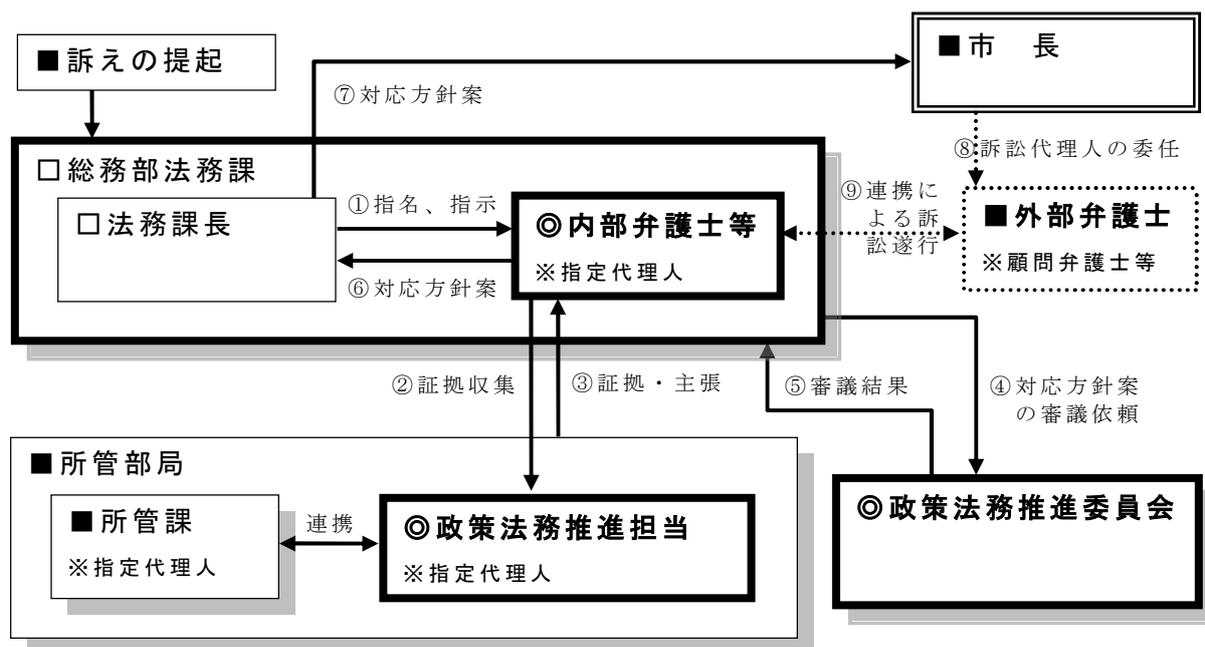
< 政策方針の指示、立法検討の指示等からパブリックコメントの実施まで >



② 自主的法令解釈の進め方



③ 訴訟事件の対応方針の決定



■参考資料2

計画の着実な推進により職員が変わる！

「分権時代を生き抜く政策自治体」の職員のあるべき姿

分権時代に入り、「政策」は国が考えるのではなく、住民ニーズを源として自治体が自らつくるという方向へ転換された。そして、その政策づくりは、職員一人ひとりが担当する制度や事務事業を理解した上で、運用上生じる矛盾・問題点等について十分に認識し、さらに住民ニーズも踏まえながら進めていかなければならない。

この計画の着実な推進が、職員の思考方法と価値基準に変革をもたらし、政策づくりを支える政策法務能力の開発・向上に寄与することになる。

1 こんな職員を増やす！《目指す職員像》

① 自分の頭で考えることができる職員

前例踏襲とせず、また法令や制度を所与とせず、不都合があれば自らつくり変えていく気概を持ち実行できる。

② 柔軟な思考をすることができる職員

一つの価値尺度にこだわらず、他の職員や他課と様々に議論することができる。

③ 市民の目線で考えることができる職員

主権者である市民の生活の現場に出向くなどして、問題を発見することができる。

④ 広い視野に立って考えることができる職員

現在の職責だけにとらわれることなく、自治体としての長期の将来展望を持って職務に当たることができる。

⑤ 新たな課題に挑戦することができる職員

絶えず現状を見直す姿勢で、先を読み、新しい発想を取り入れていくことができる。

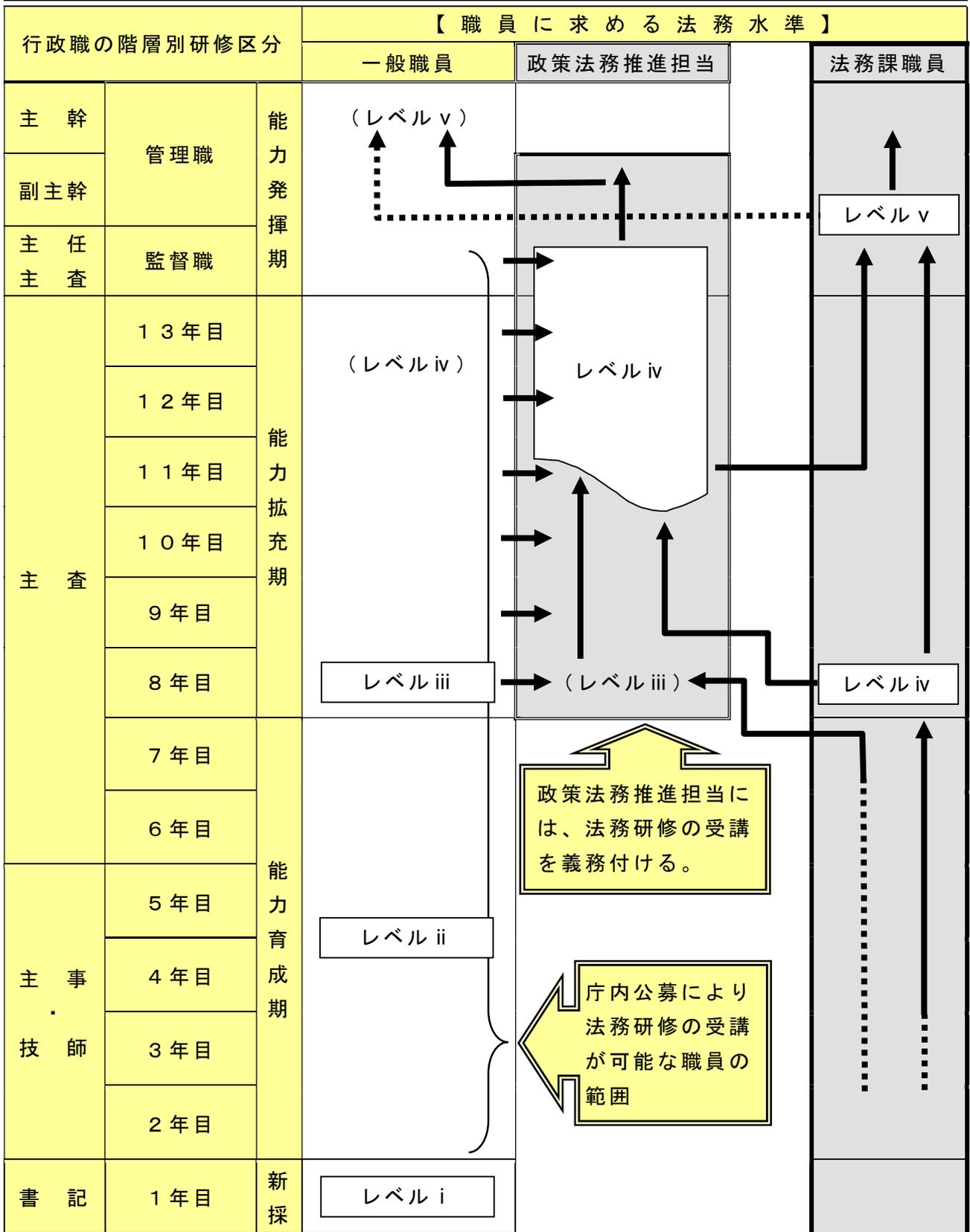
⑥ 自らが資源であり、自治体のプロであると自覚を持つことができる職員

資源として自らの能力を高めることがコスト削減につながることを自覚し、自己の能力開発に積極的に取り組むことができる。

2 職員に求める法務水準

レベル v	自治体経営に関する法的仕組み全体に精通し、住民ニーズや困難な法的課題等に対応するために必要な自治体独自の法制度を自治体全体の視野で捉えて設計運用ができる。	全庁の政策法務を主導する職員	↑
レベル iv	担当職務や関連分野の法的仕組みに精通し、法の基本的な考え方を踏まえ、住民ニーズや法的課題等に対応するために必要な当該分野の自治体独自の法制度の設計運用ができる。	部局の政策法務を主導する職員	
レベル iii	レベル ii に加え、担当職務の関連分野についても法解釈運用ができる。加えて、行政基準の策定等ができる。	全職員	
レベル ii	担当職務の法的仕組みを理解し、法の基本的な考え方を踏まえ、住民ニーズに対し正当かつ確に答えるための法解釈運用ができる。加えて、法を自立的に学ぶことができる。		
レベル i	担当職務の法的仕組みを理解し、法の基本的な考え方に照らし、少なくとも違法な業務はしない。	新採職員	

3 政策法務推進担当及びその他職員の政策法務能力の育成に係る基本的考え方



① 政策法務推進担当には、各種の法務研修の受講を義務付け、部局の政策法務を主導するための政策法務能力の育成を図る。

② 能力育成期及び能力拡充期にある職員には、庁内公募により研修受講機会を提供する。

4 政策法務推進担当の業務

業務内容	実施年度	参考資料
(1) 政策法務推進委員会委員		
ア 市長による立法指示等への対応 イ 政策条例の立案に係る調整（原課への制度設計指示等） ウ 政策条例案の審議（制度内容の確認等） エ 法執行（法令の解釈運用等）に係る疑義の解明 オ 重要な行政基準、行政処分等に係る審議 カ 要綱の条例化に係る検討・調整 キ 争訟（不服申立て、訴訟等）への対応方針の検討・調整	H26.5～	①
(2) 政策条例等の立案支援		
ア プロジェクトチーム、検討WG等への参加（場合によっては、他部局のPT・WGへも参加） イ 政策条例の取りまとめ及び事前審査	H26.5～	①
(3) 例規の制定改廃の取りまとめ及び条例案の事前審査		
ア 原課による改正案作成への支援（助言・指導） イ 例規審査の事前実施	H26.5～	①
(4) 執行法務への支援		
ア 法令の解釈運用 イ 判例・裁判例、法律相談等を活用した予防法務の実施 ウ 要綱の制定支援 エ 行政基準の策定支援	H26.5～	②
(5) 評価法務への支援		
ア 所管例規の点検・見直し支援 イ 要綱の条例化支援	H26.10～	—
(6) 訴訟（新たに提起された事件・提起する事件）への対応		
ア 指定代理人 イ 所管課と連携した証拠収集、主張整理等	H25.11～	③
(7-1) 不服申立て（異議申立て・審査請求）への対応		
ア 処分庁・審査庁の支援（事務局機能） イ 決定書・裁決書の審査	H25.11～ H28.3	④
(7-2) 不服申立て（審査請求）への対応		
ア 審理員の支援（事務局機能） イ 審査庁との連携	H28.4～	④ ◎参考
(8) その他法務課との連携		
ア 例規の制定改廃（新規制定・全部改正・重要な一部改正）に関する情報の事前提供 イ 争訟事案、不当要求行為等事案等に関する情報の提供 ウ 法務研修の受講	H25.11～	—