

(様式第3号)

令和元年6月3日

議員視察報告書

赤穂市議会

議長 釣 昭彦 様

派遣議員氏名 瓢 敏雄 印

下記のとおり、研修会に参加しましたので、報告します。

記

1 実施日 令和元年5月22日（水）～24日（金） (3日間)

2 開催場所及び講演内容（詳細については別紙のとおり）

東京都千代田区・全国町村議員会館 会議室

平成31年度法務能力向上のための特別実務セミナー 受講

(別紙)

目的

法務能力の向上を図るためセミナーに参加する。

セミナー内容

第1日目

第1講 (13:00~14:50)

「政策法務のポイント (自治体が直面する課題)」

神奈川大学教授 幸田雅治先生

◎地方分権の進展と地方行政

平成12年の地方分権一括法、平成19年の地方分権改革推進法、平成23年以降の義務付け・枠付の見直し等に係る一括法により、地方自治体の権限拡大が進展してきている。

司法制度改革により、地方行政の分野においても、法律による行政の原理がより徹底されることが求められるようになってきている。地方自治体として法に、主体的にかかわっていくことが必要となっている。

住民参加、住民との協同の取り組みが地方行政においても盛んになってきているが、これからの地方行政は市民自治をはずしては成り立たなくなっている。

◎政策法務とは

①自治体法務のプロセス自体を政策化すること

②自治体法務を政策的に活用すること

である。

従来の自治体法務は、審査法務・基礎法務、国の解釈に準拠する解釈運用法務、争訟法務であったが、政策法務においては、自主立法法務、自主解釈法務、自主訴訟法務・政策提言法務・審査法務・基礎法務となっている。

◎地方分権時代における条例の意義と機能 (政策実現のため条例を制定する)

☆条例の政策実現手段としての特質

①地方公共団体全体としての意思決定

②住民意思の現れとしての意思決定

③法規範であり、公権力をもって住民等にその遵守を要求可能

④行政手続きの公正・透明を確保しやすい

⑤予算、計画その他の政策実現手段の上位にある

☆政策実現手段として期待される機能

①住民本位の行政への貢献 (住民の利益、権利の擁護、住民意思の反映)

②先駆性・先導性（国の法令が躊躇する事項への対応）

※住民の利益、権利確保のため、公害規制の上乗せ、横出し条例、情報公開条例等

③地域的な問題の地域的な解決

④地域の独自性の発揮（文化、景観、福祉、まちづくり等の分野における独自条例の制定）

⑤縦割り行政の総合化（横断的分野に関する総合条例、関係行政分野間の調整ルールや手続きの規定（土地利用調整条例等））

☆条例の立案に当たっては、政策目的性として、立法事実、行政の範囲（保護法益）、統治団体としての自覚、条例制定権の拡大。法的妥当性として、地方公共団体の事務、条例の効力、平等原則・比例原則・権利濫用の禁止等、条例制定権の限界（憲法と条例、法令と条例）、根拠規範・組織規範、都道府県条例と市町村条例、手続きへの配慮。法的実効性として、どのような行為形式を採用するか（許可・届出等）、裁量の範囲、規制的手法と誘導的手法。等を調査検討することが大切である。

☆条例で規定すべき事項

必要的条例事項

①住民の権利を制限し、または義務を課す事項（地方自治法 14 条②）・・・

許可、認可、届出、承認、事前協議制、手続きの義務付け等、どのような行政手法を採用するか

②個別法令により条例に委任されている事項・・・

行政機関、附属機関、手数料、地方税、定数、勤務条件等

任意的条例事項＝必要的条例事項ではないが、法規範として定立することが要請される事項

①行政の運営の基本的事項・・・行政運営の基本、自治基本条例等

②行政に一定の施策の実施を義務付ける事項・・・福祉政策、産業政策等

☆罰則規定について

①罰則の合理性・必要性

②国の法令との関係

③構成要件の明確性・妥当性

④法定刑の妥当性

⑤両罰規定（違反行為をした場合に、直接の実行行為者のほかに業務主たる法人または人をも罰する規定）に関する問題

⑥経過規定（法令の制定や改廃が行われる場合、旧法から新法へ円滑に移行するために必要な過渡的措置を定めた規定）に関する問題

第2講 (15:00~16:45)

「公共政策のプロセスと政策法務」

中央大学名誉教授 佐々木信夫先生

1. 「政策」をめぐる概念

- (1) 「政策」の表現形式
- (2) 政策の階層性 (政策→施策→事務事業)
- (3) 民間と行政の関わり

2. 政策プロセス

- (1) 政策過程の概念
- (2) 政治と行政の役割

3. 政策の形成

- (1) 政策対応の諸類型
 - ① 逸脱型への対応 (保全型)
 - ② 未達型への対応 (補正型)
 - ③ 探索型への対応 (更新型)
 - ④ 設定型への対応 (創造型)
- (2) 「設定型」の政策形成～目標設定→現状分析→政策手段
- (3) 政策の手段～5つの手段
 - ① 権力的な手段
 - ② 経済的誘因の提供
 - ③ 情報の提供
 - ④ 物理的制御
 - ⑤ 直接サービスの提供政策法務における「条例」「規則」「予算措置」
- (4) 事例研究

100万都市で待機児童が5万人いる。これを3年以内にゼロにするという公約を掲げた市長が就任した。職員はどのような対応をとるか。

4. 政策の施行

- (1) 執行活動の性質
 - ① 基準の設定
 - ② 方針の決定
 - ③ 基準の適用
 - ④ 行政の裁量
- (2) 執行活動の要件
 - ① 適法性
 - ② 有効性
 - ③ 効率性
- (3) 執行活動の制約条件
 - ① 政治環境
 - ② 法的制約
 - ③ 予算資源の制約
 - ④ ニーズ

5. 政策の評価

- (1) 政策の評価
 - ① legality (合法性)
 - ② economy (経済性)
 - ③ efficiency (効率性)

④effectiveness (有効性)

(2)行政責任

第2日目

第1講 (10:00~12:00)

「立法法務のポイント」

自治大学校客員教授・元帝京大学法学部教授 平谷英明先生

1. 条例制定権の範囲拡大

(基本フレーム)

「法律の範囲内で条例を制定することができる」 憲法 94 条

「法律に違反しない限りにおいて」 条例を制定することができる。

自治法 14 条 1 項

(1)目的が異なれば、条例制定可能・・・従来（昭和 20 年代）から

狂犬病予防法と畜犬条例（後のペット条例）

(2)上乗せ、横出し条例も可能・昭和 50 年の最高裁判例で公式に認められる

昭和 40 年代の公害防止条例（水質汚濁防止法等の上乗せ、横出し条例）

昭和 50 年 9 月 10 日 最高裁 徳島市公安条例と道交法の判決により

(3)地方分権で条例制定の対象拡大

地方分権の進展で権限と事務、財源が増加⇒行政責任増加

(4)哲学変更

従来は罰則等、強制力のない条例、基本条例、宣言条例等は望ましくないと思われていた。

近年は、団体意思の確定や明確性という観点から条例は、住民の負託にこたえるための有効なツールと思われている。

・基本条例

（住民基本条例、議会基本条例、みどりの基本条例、環境基本条例）

・宣言条例

（日本一の鳥取砂丘を守り育てる条例、めざせ茶どころ日本一条例）

・奨励条例

（朝ごはん条例、地酒で乾杯条例、子ほめ条例、キューピット条例）

・手続条例

（行政手続条例、産業廃棄物処理施設等設置の手続きに関する条例）

(5)議員立法の増加

議会関連条例、地域間の問題解決のための条例

(条例でなければならないエリア)

規則など、他の法形式で規定できないエリア

(1)侵害留保説

国民（住民）の権利を制限したり、国民（住民）に義務を課したりするには、法律（条例）でなければならない

(2)重要事項留保説・・・通説

侵害＋重要事項：行政組織（組織法律主義）や行政計画などは、法律で規定しなければならない

(3)全部留保説

およそ、行政活動はすべて法律で規定しなければならない

(条例で定めなければならない事項)

(1)委任事項（法律規定事項）

(2)権利義務規定

(3)重要事項

(規則で定める事項)

(1)規則の基本フレーム

(2)規則の種類

2. 立法事実 ～今、何故この条例が必要か～

立法事実・・・条例作成のための基礎資料

(1)条例化の必要性・正当性を裏付ける社会的・経済的事実

- ・ 条例作成が必要となった理由
- ・ 既存のシステムで対応できない理由
- ・ 条例以外の手法では、対処できない理由

(2)条例化の合憲性・適法性を裏付ける事実

- ・ 憲法の基本的人権の保障との調整
- ・ 法律との関係

(3)手段の相当性を裏付ける事実

- ・ 効果を裏付ける事実

第2講（13：00～14：45）

「行政手法などのポイント」

自治大学校客員教授・元帝京大学法学部教授 平谷英明先生

- 行政手法・・・地域の公共的な課題（行政課題）を解決・処理するための、国や自治体が行う活動の手段・方法

●基本的な行政手法の内容と特徴

- (1)規制的手法・・・最も条例化になじむ手法⇒条例でなければならない（侵害留保）

メリット：コストかからず、行政目的達成

デメリット：権力的な手法なので、場合によっては人権侵害

(2)誘導的手法・・・助成、インセンティブ（誘因）、情報等を与えることによって、
一定行為を行う（行わないよう）働きかける非権力的行政
メリット：住民自ら行動、権利の制限がない、監視等のコストも不要
デメリット：効果の見通しが不明確、ときには不公平が生じる

(3)調整的手法・・・あっせん、調停、苦情処理等、私人間の紛争の解決のための手法
メリット：柔軟できめ細やかな対応が可能、民主主義的な意味合いも
デメリット：問題解決の点で問題
・京都府産業廃棄物処理施設設置等の手続きに関する条例
一定の手続きを踏んでこないと設置を許可しないことができる
・鳥取県産業廃棄物処理施設設置等の手続きに関する条例
ステージごとに対応パターンを細かく分けて調整

(4)その他の行政手法

ア：計画的手法・目指すべき目標などを行政計画等として定める手法
メリット：目標を明確にし、総合的・計画的に実施
目標設定性と手段総合性

デメリット：実施との整合性

イ：契約的手法・関係者の合意で契約の締結、履行⇔一定の行政目的を達成
メリット：個々の事情に応じて自主的、積極的取組みが可能
当事者の最善の効果

デメリット：事情変化に対応しにくい 相手方以外には効果がない

ウ：民間活力活用手法・PFI、指定管理者、NPO等との連携。
協働等で民間の活力を活用

メリット：経済性、効率性、サービスの向上等が期待できる

デメリット：サービスの偏り、低下、安定性に欠ける等の心配がある

エ：協働促進手法・住民、住民団体、事業者、NPO等、様々な主体と協力・連携
メリット：実態に即した対応

デメリット：リーダーシップがないと漂流

第3講（15：00～16：45）

「解釈運用のポイント」

自治大学校客員教授・元帝京大学法学部教授 平谷英明先生

●法令の自主解释权の拡大 法令、条例の運用

（従来）根拠となる法律の解釈、関係省庁の有権解釈→通知、通達で自治体に自治体は、

その解釈が地域の実情に合わないと思っても従わざるを得なかった。

(現在) 国の通知は参考意見に、自治体の自主解釈権
地域の実情に合わない場合は、その通知に従う必要はない。
通達(国の有権解釈)の廃止→国の通知は参考程度に
ただし、「法律による行政」の原則から、各省庁の通知に拘束されないが、
全く自由に解釈できるというわけではない

第3日目

第1講(10:00~12:15)

「争訟法務のポイント」

横浜国立大学大学院国際社会科学研究院准教授 板垣勝彦先生

●行政不服申立て(行政不服審査法)

- ・ 私人が裁判所ではなく行政庁に対して、行政活動への不服を申し立てる制度(行政不服審査法1条1項)。
- ・ 平成26年6月に改正法が成立した。→施行は平成28年4月から。
- ・ 不服申立期間が60日から3ヶ月に伸びた(行審法18条1項)。
- ・ 審査請求への原則一元化。従来の異議申し立てに相当するものは「再調査の請求」として例外的に存置されるにとどまる(行審法5条1項)。
- ・ 実質的な審理を行う「審理員」制度の創設(行審法9条1項)。
- ・ 標準審理期間の設定(行審法16条)。
- ・ 採決に対する諮問機関として、総務省には「行政不服審査会」、地方公共団体には、条例で定める第三者機関を置く(行審法67条以下)。

◎行政不服申し立ての特徴

- ・ 誰に対して不服を申し立てるのか
- ・ 処分を行った行政自身に対して被処分者である私人から不服を申し立てるのが行政不服申立てであり、裁判所に対して訴えを提起するのが行政訴訟である。
- ・ 簡易・迅速の観点からは行政不服申立てがすぐれているが、中立・公平の観点からは行政訴訟がすぐれているとされる。

●行政訴訟(行政事件訴訟法)

◎抗告訴訟

行政庁の公権力の行使、すなわち「処分性」が備わっている行政活動に対する不服の訴訟(行訴法3条1項)。具体的には、営業不許可処分、営業許可の取消し処分、建築確認処分、課税処分等を対象とする。

主要なのは、取消訴訟である。その他にも、様々な抗告訴訟がある（無効等確認の訴え、不作為の違法確認の訴え、義務付けの訴え、差止めの訴え）。

重要なのは、それらが用いられる具体的な局面を想定することである。大きく分けると、基本的な①申請に対する許可処分タイプ、②不利益処分タイプを理會した上で、応用的な③申請に対する許可処分＝第三者不満タイプ③´行政介入請求タイプを理解するとよい

※申請に対する許可処分＝第三者不満タイプ

行政庁がAに開発許可処分をした。不満に思った付近住民Xは、開発許可処分の取消しを求めて出訴した

∴ Xは取消訴訟の原告適格を備える必要がある。

∴ まだ開発許可処分がなされる前ならば、開発許可処分の差止め訴訟を提起することになる。

（赤穂市における産廃処分場建設問題への対応も考えられるのではないか）

◎住民訴訟

・住民監査請求

地方公共団体の執行機関や職員が、違法又は不当な財務会計上の行為（公金の支出、契約の締結、財産の管理を怠る等）により地方公共団体に損害を及ぼしていると認められる場合に、住民は、当該行為をやめさせ、あるいはそれによって地方公共団体に生じた損害を回復させるために監査委員に対し、監査を求めることができる。これを住民監査請求という（地方自治法 242 条 1 項）。

・住民訴訟

住民監査請求を行っても、これに対してなされた監査委員の監査結果又は勧告ないし監査委員の勧告に対してした執行機関や職員の措置に不服があるときには、監査請求をした者は、監査結果又は勧告内容の通知があった日から 30 日以内に違法な行為又は違法な怠る事実（不当にすぎないものは対象にできない。）について、住民訴訟を提起することができる（法 242 条の 2 第 1－3 項。住民監査請求をしていない住民は、訴訟を提起することができない）。

住民訴訟は、財務会計行為の違法をとらえて提起される。とはいえ、ほとんどの政策実施には財政支出が伴うために、住民訴訟は、地方公共団体の政策全般に関して訴訟で争う手段を提供している。

●民事訴訟（国家賠償法）

◎国家賠償法 1 条

自治体で最も多いのは、学校事故（体育や部活中の怪我、いじめ自殺）である。

※国家賠償法 1 条 1 項・・・国又は公共団体の公権力の行使に当たる公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によって違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる。

◎国家賠償法 2 条

公園の遊具の設置不備が原因で子どもが怪我をしたような場合が想定される。

※国家賠償法 2 条 1 項・・・道路、河川その他の公の营造物の設置又は管理に瑕疵があったために他人に損害を生じたときは、国又は公共団体は、これを賠償する責に任ずる。

所感

法務がいかに市民の暮らしに結びついているかということ、改めて理解できたような気がする。

地方の権利、権限が主張される昨今、法務能力を高めることによって、条例制定権の限界に関する理論を研究しつつ、法令上の空白域を補ったり、横出し条例（法令の規制の対象外範囲外の事項を規制）、裾切り条例（法令の規制の基準未満の事項を規制）、上乘せ条例（法令の規制より厳しい規制）を制定することにより、市民生活を守っていけるのかと思う気持ちを持つことができた。

特に、市町村住民のニーズを反映し、水道水源の保護、地下水保全、メガソーラー問題等、環境に影響を及ぼす施設の設置事業を規制する条例の検討ができるという説明には興味を覚えた。

法令の解釈には、法規的解釈、文理解釈、論理解釈、反対解釈、類推解釈とあるが、自治体に自主解釈権があり、迷う場合、①住民の人権、福祉向上に資する方向②平等原則、比例原則に資する方向で解釈し、現実に対応するとテキストに述べられている。

セミナーでは 3 人の教授の講義を聴講したが、どの先生も産廃をはじめとする環境問題を取り上げられていた。

環境問題のことで参加したセミナーではなかったが、赤穂市における現在の産廃建設の問題は全国的な問題であることを改めて感じた。計画の規模が大きく赤穂市へ与える影響ははかり知れない、対応はこれからが正念場である。しっかり取り組まなければならない。

講師名

神奈川大学教授 幸田雅治先生

中央大学名誉教授 佐々木信夫先生

自治大学校客員教授・元帝京大学法学部教授 平谷英明先生

横浜国立大学大学院国際社会科学研究院准教授 板垣勝彦先生