

自治体政策法務と行政法

大阪芸術大学短期大学部 教養課程 教授 畑 雅弘

1. 地方分権と政策法務

国家であれ地方自治体であれ、その行政は「法の下」で行われなければならないこと（法治行政のルール）から、「法務」なるものが当然に存在する。

地方自治体の場合は、それには、条例・規則の制定の際の起案（立法法務）、国の法令及び条例の解釈運用（法執行法務）、そして、地方公共団体を当事者とする訴訟の対応（訴訟法務）がある。

地方自治体は自らの工夫と責任で地域の行政課題に取り組んで行くという地方分権改革（2000年）は、上記の法務の内容及び質に変化をもたらした。すなわち、分権以前は、例えば条例については、地方自治体が独自の条例を制定することは稀であったし、また、法令の運用・解釈については、とにかく国に照会するという姿勢（「霞が関法務」）であったが、分権後は、地域の特殊性やニーズに応じた政策実施のために、当該自治体独自の条例が積極的に制定されるべきであり、また国の法令の運用解釈も「中央依存」ではなく、「自立」の法務であるべきとされる。

さらに、このことは、従来から存在する三つの法務に、「政策法務」という呼ぶ法務が新たに加わることになる。

2. 自治体職員と法務能力

政策法務も含む「自治体法務」の時代においては、自治体職員の法務能力のレベルアップが必要となる。もちろん、自治体職員に求められる能力は一様ではない。法務職は法律のプロ並みの能力が、法適用職は大学法学部卒業程度に近い能力が求められる。そして技術職は法務能力は必要でないと思われるかもしれないが、そうではなく、一定の分野（土木建設、環境保全、都市計画など）では法適用職と同程度の能力が求められる。

3. 自治体職員と行政法

地域の行政課題に対応するとき、法的手法を用いることが多いが、その手法としては、行政法的手法、民法的手法及び刑法的手法がある。なかでも、いわゆる規制行政の場合は、行政法的手法が中心となる。

例えば、生活環境保全の場合には、許可制や監督処分制度、さらに行政上の義務の強制などが用いられるが、これらは行政的手法である。

そこで、自治体職員とりわけ法務部職員には、行政法の素養が必要である。

4. 政策法務と行政法研修

以下に添付するものは、筆者が、「政策法務的要素」を意識して作成した、行政法研修の事例問題である。

条例制定、条例の運用解釈（特に裁量問題）、訴訟対応の問題が存することを意識すること、そして、それぞれに関して行政法理論を適用する能力を養うことを意図している。

<添付>

【事例問題】K市内で養豚業を営むXは、養豚場敷地から県道への通路を新設することにした。

養豚場敷地から県道515号線に至るまで（約300m）間には、K市が管理している水路（以下、「本件水路」という）が走っているため、新しい通路は本件水路をまたぐことになる。

そこで、Xは、水路にU字溝を設置して開渠溝とし、開渠溝の上部に蓋をしてその上に通路を敷設するという態様で水路を使用することの許可を、F市公共用財産管理条例（以下、「本件条例」という）に基づき、F市に求めた。

これに対して、F市は、不許可とした。Xは、この不許可に納得がいかず、TH法律事務所を訪れた。

（問）F市の上記不許可処分は適法かどうか、以下の資料も参照して検討せよ。

[資料1] F市公共用財産管理条例 一略—

[資料2] TH法律事務所でのXと弁護士との会話

H: 養豚場敷地から、県道に通じる通路がありますが、今回、さらに通路を新設するということですね。どうしてですか？

X: はい。すでにある通路も、やはり水路をまたいでいます。この水路の使用について、本件条例5条の許可を得ています。この通路が、県道に通じる唯一の道です。

ただ、この通路の一部に、Dとの使用貸借契約を締結して使用している土地がありまして、いつまで使用できるか不確定なのです。

H: なるほど、今回の新設は、県道への確実なアクセスを確保するためということですね。

ところで、Xさんの養豚場建設には、周辺住民から強い反対があったときいています。

X: そうです。養豚場からでる悪臭を問題にした反対でした。生活に影響がでるということで、地元自治会でも建設反対の決議がなされたくらいです。

そういう状態でしたので、F市とは公害防止協定を結び、それにしたがって臭気対策を講じることとしました。

H: その公害防止協定違反とされたことがありましたか。

X: はい、悪臭防止法に定める基準を超える数値がでていたとして、改善のための措置を命じられたことが一度あります。

H: それには、対応されましたか。

X: はい、できる限りの対応をしてきており改善の方向にあります。

それと・・・別の話ですが、今回の水路新設については、地元の「ホテルを守る会」が反対していて、水路設置を許可しないようにとの陳情書を市に提出したと聞いています。

[資料3] TH法律事務所ないでの弁護士間の会話

H: 水路の状況はどう？

T: 本件の水路は、河川法の適用を受けないもので、F市が本件条例により管理しています。

幅約50センチメートル、素堀りの水路です。

H: 設置するU字溝の大きさは？

T: 幅50センチメートル、長さ8メートルです。

H: 今、F市の不許可処分通知書を見たのだが、処分理由として「地方自治法1条の2第1項、F市公共用財産管理条例1条及び3条に反する。」としか書いてないね。

Xさんは、訴訟を提起するつもりの方です。不許可処分の違法性を主張する際の、あらゆる論点を整理しておいて下さい。

5. あとがき

自治体政策法務の実行のためには、それを担える人材と組織が必要である。そのためには、自治体職員の法務能力をレベルアップするための研修の充実、法律のプロの採用（弁護士、法科大学院卒業生など）、そして、行政組織における「法務部」の創設が望まれる。