



Title	自治体法務組織に関する一考察：条例等制定手続きを中心に
Author(s)	脇田, 英樹
Citation	北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル, 5, 281-310
Issue Date	1998-11
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/22301
Type	departmental bulletin paper
File Information	5_P281-310.pdf



自治体法務組織に関する一考察

— 条例等制定手続を中心に —

わき 協 田 英 樹

目 次

はじめに	282
第1章 法務組織と政策法務との関係	282
第1節 政策法務とは	282
1 本稿における政策法務	282
2 自治体における政策法務の認知度	283
第2節 政策法務の組織問題	283
1 法務組織問題と条例等制定手続	283
2 具体的問題点	284
第2章 法務組織の現状分析	286
第1節 法務組織の自治体行政組織内での位置づけ	286
1 政令指定都市の法務組織	286
2 その他の市町村の法務組織	287
第2節 条例等制定事務への専念度	288
第3章 条例等制定手続における法務組織	290
第1節 さまざまな条例等制定手続	290
第2節 条例案等の起案（条文化）担当組織	291
第3節 事前協議・事前審査	292
第4節 法務組織の審査事項	293
第5節 法務組織の審査後の対応	294
第4章 今後の法務組織	296
第1節 政策法務室、法務委員会の実例	296
1 新潟県新井市法務研究会	296
2 東京都東村山市政策室政策法務課	297
第2節 政策法務に寄与する法務組織とは	298
1 政令指定都市及び人口30万人以上の市について	299
2 人口10万人未満の市及び町村（小規模自治体）について	304
3 人口10万人以上（30万人未満）の市について	306
4 全体を通しての指摘事項	307
おわりに	308

はじめに

本稿では、自治体において法務（法制事務）を担当する組織（以下「法務組織」という。）に関する考察を行いたいと思う。ここで法制事務とは、条例・規則・訓令等（以下「条例等」という。）の制定に関与する立法関係事務、争訟関係事務、法令及び条例等の解釈に関する事務、法律相談事務等を念頭に置くこととする⁽¹⁾。本稿において重要となる法制事務は、条例等の制定に関与する立法関係事務である。つまり、条例等の制定手続における自治体法務組織の役割を考察するということが本稿の目的となる。

なぜ今、自治体法務組織に関する考察が必要となるのだろうか。それは、ここ10年ほどの間に、自治体における政策法務の重要性が認識されるに至ったからである。すなわち本稿でいう政策法務とは何であるかということに関しては、第1章で述べるが、現在の法務組織が、自治体において政策法務を担う組織としての役割を果たすことができるのだろうか、政策法務を担う新たな法務組織の設置は必要ないか等に関して考察する必要があるためである。

具体的には、第1章において、政策法務論と自治体法務組織との関係を考察し、自治体法務組織の重要性を指摘する。第2章及び第3章においては、法務組織に対して行ったアンケート調査の結果を基に、自治体法務組織及び条例等制定手続の現状分析を行う。そして最後の第4章において、自治体の規模別に政策法務を担う法務組織の設置に関する具体的手法を提示したいと思う。

第1章 法務組織と政策法務との関係

第1節 政策法務とは

1 本稿における政策法務

法務組織と政策法務との関係を考察するにあたっては、政策法務とはどのような概念なのかということを明らかにしておかなくてはならない。

政策法務論のルーツは、松下圭一教授が著した『市民自治の憲法理論』（岩波新書・1975年）であ

るといわれている。だが、政策法務が注目を浴びるきっかけとなったのは、「宅地開発指導要綱」に代表される、いわゆる「要綱行政」の展開、さらに、東京都武蔵野市の宅地開発指導要綱に関する訴訟である（東京高判昭和51年10月28日判例時報843号55頁、最決平成元年11月7日判例時報1328号16頁）。

これらのことから明らかになったことは、結局、政策としては非常に有効なものであっても、法的に問題があるということになれば、政策の意図するところ（政策目的）を達成できないことがあるということである。このことから、自治体の政策に関して法的な裏付けを明確にして行わなければならないといった考え方が政策法務論の発展を促した⁽¹⁾。

その後、さまざまな角度からの政策法務論が発展してきており、その多様な政策法務論に関する分類、分析が研究者によってなされている⁽²⁾。本稿における政策法務、つまり、条例等の制定という観点から見た場合の政策法務に関しては、分析が行われているさまざまな政策法務論の中で、松下教授と東京武蔵野周辺の自治体職員が提唱している政策法務論及び阿部泰隆教授の政策法務論を参考に、次のように考えたいと思う⁽³⁾。

- ① 積極的に政策を実現するための法システム・法制度の設計を行う法務……「自治体戦略法務」
- ② 条例等の適法性を問う訴訟等が提起されたときのために、その条例等の制定手続の際に適法性を担保する、法的整合性を図る法務（条例等が違法と判断されるリスクを最小限にする）……「自治体リーガルリスク管理」⁽⁴⁾

以上の2つが、本稿における政策法務である。ちなみに、本稿は、条例等の制定手続を中心に考察するので、戦略法務を①のようにとらえたが、政策を実現するために新たな法的対応が必要な場合には、まず法令・条例等の解釈で対応できるか否かを判断する必要がある。その法令・条例等の解釈も戦略法務であることを付け加えなければならない。

今後、自治体が独自に取り組むべき課題、政策が増加してくる地方分権時代に対応するためには、各自治体が政策法務の重要性を認識し、政策法務能力を向上させ、市民に有益な条例等を制定できるように、政策法務的思考に対応できる体制づくりを行うべきである。

さらに、木佐茂男教授の自治体法務論も、本稿の目的である自治体法務組織に関する考察にとって重要となる面を持っている⁽⁵⁾。それは、第4章において指摘することとする。

2 自治体における政策法務の認知度

では、現状では政策法務ということに関して、自治体はどの程度認識しているのだろうか。このことを確認するために、「政策法務」及び「自治体法務」という用語及びその内容について、どの程度各自治体の法務組織が認知しているかということ、アンケート調査の質問事項に設けて調査してみた(アンケートに関しては第2章参照)。具体的には、用語及び内容ともに認知している、用語のみ認知している、認知していないの3段階に分類して調査した。

自治体の規模別、地域別の結果は、【表1-1】、【表1-2】の通りである(かっこ内の数字は自治体数。また、東京都の特別区は、人口に応じて市に加えて計算している。以下のアンケート分析において特に断りがない場合は同様)。

規模別にみると、規模の大きい自治体であるほど、認知している比率が高いという結果となった。しかし、町村でも7割弱が少なくとも「政策法務」「自治体法務」という用語を知っているというのは、かなりの高率なのではないだろうか。

表1-1 自治体規模別「政策法務」「自治体法務」認知度

	用語・内容認知	用語のみ認知	知らない
都道府県	80.0% (4)	20.0% (1)	0% (0)
政令指定都市	77.8% (7)	22.2% (2)	0% (0)
人口30万人以上の市	57.1% (12)	38.1% (8)	0% (0)
人口10万人以上の市	66.0% (33)	18.0% (9)	16.0% (8)
人口10万人未満の市	39.4% (26)	33.3% (22)	27.3% (18)
町村	21.1% (47)	47.1% (105)	31.8% (71)

地域別にみると、東京都の市町村(特別区を含む。以下、特に断りがない場合は同様)の52.6%が内容まで認知しているというのが際立っているが、用語のみの認知まで含めると北海道の市町村の85.5%という認知度は群を抜いているといえてよい。

全体としてみると、用語及び内容ともに認知している自治体は34.3%(128自治体)、用語のみ認知している自治体は39.4%(147自治体)、認知していない自治体は26.3%(98自治体)であった。

この数字をどうみるかであるが、札幌地方自治法研究会(代表:木佐茂男教授)が平成3年から4年に行った自治体法務に関する調査(第2章第1節2参照)では、「ヒアリングの際には、ほとんどすべての自治体(特に市町村)で、そもそも『政策法務という言葉は初めて聞いた』との答えであった。」⁽⁶⁾という状況であったことと比較すると、ここ数年で「政策法務」「自治体法務」という概念がかなり認知されてきているといえる。

もちろん、用語や内容を認知していることと、「政策法務」「自治体法務」という考え方に賛成すること、またはその考え方を実践することとは直接は結びつくものではない。しかし、全体で34.3%の内容認知度、73.7%の用語認知度というのは、今後、政策法務の実践を目指していくという観点からは、心強い結果である。

第2節 政策法務の組織問題

1 法務組織問題と条例等制定手続

政策法務を自治体において実践する場合の課題

表1-2 都道府県別市町村「政策法務」「自治体法務」認知度

	用語・内容認知	用語のみ認知	知らない
北海道	39.1% (59)	46.4% (70)	14.6% (22)
埼玉県	26.6% (17)	43.8% (28)	29.7% (19)
東京都	52.6% (20)	23.7% (9)	23.7% (9)
神奈川県	24.0% (6)	32.0% (8)	44.0% (11)
大阪府	34.5% (10)	34.5% (10)	31.0% (9)
島根県	14.3% (4)	35.7% (10)	50.0% (14)
佐賀県	8.0% (2)	36.0% (9)	56.0% (14)

はどのようなことであろうか。福士明教授は、自治体法務論の課題の一つとして、自治体法務組織論（法務組織論，研修論）を挙げており⁽⁷⁾、「法制担当部局や訴訟担当部局など、いわゆる法務組織のあり方に関する議論はあまりなされていないのが現状である。しかし、政策立案型ないし政策実現型の法務を確立するためには、どのような組織や仕組みが必要かということ，「政策法務室」の構想の是非を含めて今後重要な検討課題として取り上げていく必要があると思われる。」と指摘している⁽⁸⁾。

また、大橋洋一助教授は、阿部教授の著作『政策法学の基本指針』に関する書評の中で、「注目すべきこととして、法務組織の形成問題がある。政策法学の進展を支える組織的工夫はいかにあるべきかを、今後論じていく必要があるといえよう。例えば、国のレベルでは内閣法制局や両院に法制局が存在するのに対し、自治体レベルでもそうした法務組織が必要ではないのか、政策開発を目的とした自治体連合の形成は可能であるのか、が問われねばならない。」と指摘している⁽⁹⁾。このように、自治体において政策法務を実践しようとする際に、自治体の法務組織が問題となるという指摘がある。これは、そもそも法務を担当する確固たる組織が自治体に存在するのかどうかという問題もあれば（特に小規模市町村）、法務組織が存在しても、その果たしている役割が政策法務に寄与するものなのかという問題もある。

つまり、確固たる法務組織により条例案等の審査または立案が行われているのかどうか、そして、確固たる法務組織が存在する場合は、戦略法務及びリーガルリスク管理がその組織で行われているのかどうかという問題といえることができる。

自治体における政策法務の実践について考察する際には、その「受け皿」となる法務組織の問題が非常に重要となるといえることができる。

この法務組織の問題は、条例等の制定手続と関係が深い。例えば、確固たる法務組織により条例案等の審査または立案を行っているかどうかという問題を考える際に、もし確固たる法務組織が存

在しないならば、原課及び法務組織による条例等の制定手続にも問題があるということになる（制定手続が荒っぽい）。その問題を解決するためには、組織的工夫を行うほかにも、条例等の制定手続に改善を施すということも考えられる。

確固たる法務組織が存在したとしても、その組織が果たしている役割が政策法務に寄与するものであるかどうかは、その組織のあり方はもちろんであるが、条例等の制定手続においてどの場面でのように関与していくかということも影響してくる。

もちろん法務組織は、条例等の制定手続に関する事務のみを担当しているわけではないので、条例等の制定手続に関する役割のみをとらえて法務組織について論ずるのは正当ではないかもしれない。しかし、本稿においては特に、自治体において政策法務的思考を実践するためには、合理的な政策立案、合理的な法システム・法制度の設計を行うことが重要であると考え、条例等の制定手続にスポットを当てることにより、自治体法務組織について考察することとした。

2 具体的問題点

さて、自治体において、確固たる法務組織により条例案等の審査または立案を行っているのかという問題点について、研究者及び自治体職員はどのような見解を持っているのであろうか。阿部教授は、条例等の制定手続の荒っぽさに関して、以下のように指摘している。「条例の制定過程では、法的な吟味をせずに、審議会程度の集まりで、よその自治体の真似をして、訴訟になってびっくりというのが多くの自治体の現実である。専門家の審査が必要である」⁽¹⁰⁾、「自治体の条例制定過程は、法制局もなく、普通には顧問弁護士もまず役に立たず、いい加減な審議会で決めるのでさらに不十分である」⁽¹¹⁾。

前者は、国の内閣法制局の法令審査が過剰防衛気味であり、かえって適切で、法的にも可能な施策が妨げられていることと対比して述べたものであり、後者は、法律制定の際にも、研究者の専門的な法律的意見を十分に取り入れていないのに、

自治体ではさらに不十分であるということ述べたものである。

これらの指摘が、全ての自治体に当てはまる指摘として述べているものなのかどうかは明らかではない。ただ、自治体においては、確固たる法務組織を有するところは少なく、条例等の制定手続の面から見ても、条例等の法的な審査が十分に行われていないために、国の法律の場合と比較して、一般的には、法的に問題がある条例等が制定されてしまう可能性が高いと考えられているのではないだろうか。

次に、自治体に一応の確固たる法務組織が存在することを前提として、その法務組織が政策法務の実践に寄与するものであるかという観点からの指摘もある。

まず、確固たる法務組織を有している場合であっても、その法務組織が政策形成過程、条例等の制定手続における有意の参加者となっていない場合があるという指摘がある。従来、自治体において条例や規則を制定するというのは、いわゆる文書事務の一環として考えられ、形式的に体裁を整えればよいという考えが中心で、政策は政策、立法は立法というように全く分離してきた。しかし、立法というのは政策実現の一手段であり、自治体の政策と切っても切れない関係にあるという観点が大事で、政策形成過程に法務担当職員が参画していくということが重要な論点としてある、という指摘が好例である⁽¹²⁾。

一方、木佐教授は、「原部原課が条例を立案する、あるいは自治立法の下準備をする、それに対して法令担当課が通常は抑えにかかるという問題をどう改善していくのか。この点は今までほとんど論じられていない自治体法務論ないし政策法務論からの大きなテーマです⁽¹³⁾」と指摘している。また、神奈川県職員の磯崎氏は、現在の法務組織が集権的な法システムの一方向の担い手になっており、政策法務の芽を摘んでいるのではないかと指摘している⁽¹⁴⁾。

この場合は、条例等の制定手続における法務組織の果たしている役割は大きく、法務組織の役割

が相対的に強い場合に生じる現象である。法務組織が確固たるものだったとしても、その演じている役割が過度に法的な視点、観点にこだわり、自治体及びその市民にとって有益な政策をつぶしてしまうようなものである場合には、かえって政策法務の実現にマイナスに働いてしまう危険性があるということを示している。

研究者及び自治体職員は、法務組織及び条例等の制定手続に関して、以上のような問題点を提示している。これらの問題点が、実際の自治体の現場において生じているのかどうかはまず確認されなければならない。実際に生じているとすれば、自治体において政策法務を実践するためには、これらの問題点をクリアしなければならない。

政策法務論に関しては、個別の政策に対する法システム・法制度の設計の具体的手法については、阿部教授を中心にかなりの実績があり、自治体職員も論じ始めている。政策法務論の本線は、個別の政策に関して、どのような法システム・法制度の設計を行っていけば、より良い条例等ができるのかの考察となっているといえるだろう。

しかし、政策を立案し、法システム・法制度の設計を行い、条例等を作成し審査する組織についての分析も重要である。なぜなら、市民に有益な政策、法システム・法制度の設計及びその結果としての条例等の制定を担う組織が、政策法務の実践に寄与するものでなければ、政策法務的思考に基づいた条例等を生み出すことができないからである。

したがって、自治体組織において、特に条例等の制定手続における法務組織の役割、法務組織が有すべき権限、原課と法務組織との関係等を考慮し、政策法務の実践に寄与する法務組織及び条例等の制定手続についての考察を行うべきである。これが、本稿の目的となる。

政策法務の実践に寄与する法務組織、条例等の制定手続に関しての考察を行うためには、現状の自治体における法務組織、条例等の制定手続に関する分析を行う必要がある。次章及び第3章において、現状分析を試みたいと思う。

第2章 法務組織の現状分析

本章及び第3章において、法務組織及び条例等制定手続の現状分析を行うが、これらは筆者が自治体の法務組織に対して行ったアンケート調査の分析結果を基に行う。

アンケート調査は、北海道、埼玉県、東京都、神奈川県、大阪府、島根県、佐賀県の各都道府県庁と市区町村(ただし、東京都の島嶼部は除いた。)の法務組織及びこれらの都道府県に含まれない政令指定都市(つまり札幌市、川崎市、横浜市、大阪市以外)の法務組織に対して行った。回収率は【表2-1】、【表2-2】の通りである。

第1節 法務組織の自治体行政組織内での位置づけ

1 政令指定都市の法務組織

まず、政令指定都市の法務組織についてみてみ

表2-1 自治体別回答数・回収率

	自治体数	回答数	回収率
都道府県	7	5	71.4%
北海道	212	156	73.6%
埼玉県	92	64	69.6%
東京都	54	39	72.2%
(特別区)	(23)	(15)	(65.2%)
神奈川県	37	28	75.7%
大阪府	44	30	68.2%
島根県	59	28	47.5%
佐賀県	49	25	51.0%
他の政令市	8	6	75.0%
合計	562	381	67.8%

表2-2 市町村規模別回答数・回収率

	自治体数	回答数	回収率
政令指定都市	12	9	75.0%
30万人以上市	28	21	75.0%
10万人以上市	70	51	72.9%
10万人未満市	92	66	71.7%
町村	353	229	64.9%

たいと思う。政令指定都市では、12市すべてにおいて局制を採用している。政令指定都市の法務組織は、広島市が企画総務局、福岡市が総務企画局、その他の10市は総務局に所属している。広島市及び福岡市は、総務部門と企画部門が一緒になった局となっているが、法務組織の部課における所属をみると、広島市が「総務課」、福岡市が「総務部法制課」となっており、法務組織が企画部門に所属しているのではなく、総務部門に所属していることがわかる。したがって、政令指定都市の法務組織は、すべて総務部門に所属している。

総務部門とはどのような部門かということを一言でいうことは難しいが、自治体内部組織を、その行政活動から、①市民を直接相手としているもの、②自然や物を相手としているもの、③他の行政機関を相手としているもの、④当該行政機関の内部組織を相手としているもの、に分けられるとすると⁽¹⁾、総務部門は④に当たるだろう。別の言い方をすれば、総務部門は、自治体組織の内部管理部門であるといえる。現在の法務組織は、各局の政策の立案・事務事業の執行を、法制的な観点から管理することを目的とする典型的かつ中核的な内部管理組織であるといえるだろう。

次に、法務担当課をみると、特徴的なことがわかる。まず、政令指定都市で法務専門の課を設置しているのは、札幌市、川崎市、福岡市の3市であり、数的にはそれほど多くはない。その名称はいずれも「法制課」となっている。

残りの9市では、法務担当課は、文書事務、文書管理を担当している課(文書課等)である場合が多い。条例、規則等は紛れもなく自治体の重要な文書であり、これらの制定に関与することも文書事務の一環ととらえているのだろう。

ただ、条例、規則等を立案・審査するといういわゆる「法制執務」といわれるものは、極めて特殊・技術的であり、他の文書の起案・審査とは異なり、立法にあたって心得るべき原理・原則というものが存在する。また、法文を作成する際の決まり事、約束事も存在する。このことから、法務担当が文書事務担当から分離独立していくこと

も、当然の流れとなってくる。この流れに乗って、札幌市、川崎市、福岡市は、文書事務担当課からの独立が完了したといえるだろう。ただし、法務担当が文書事務担当から独立できるかどうかは、自治体の規模にもよる。

では、係レベルでみるとどうだろうか。政令指定都市においては、すべて法務専門の係となっている（川崎市の法制課には係が存在しない）。さらに、訴訟事務を行う単独の係を有する政令指定都市も存在する（北九州市、福岡市）。

係レベルでみると、政令指定都市に関しては、確固たる法務組織が存在しているということができる。やはり、政令指定都市程度の規模になると、条例等の制定改廃数が多くなったり、不服申立て・訴訟数が増加したりというように法制事務の量が増大することと、職員数の多さから事務分掌を細分化できること、専門分化することが可能となることとが相俟って、法務専門の係を設置することが可能となるのだろう。

2 その他の市町村の法務組織

政令指定都市以外の他の市町村についてみてみたいと思う。部制を採用している市町村では、法務組織が所属している部は、ほとんどが総務部となっている。これは、地域・規模に関係なく、圧倒的多数となっている。法務組織が所属している課をみていくと、部と同様に地域・規模に関係なく総務課または庶務課というのが多数であった。

部では総務部が圧倒的多数を占めており、課では総務課及び庶務課が、比率的には総務部ほどではないにしても、多数を占めているということである。これは、すべての法務組織が総務部門に所属していた政令指定都市と同様の傾向である。また、総務部並びに総務課及び庶務課とはどのような組織か、自治体組織の中でどのような位置づけにあるのか、どのような機能を果たすのかといったようなことに関しては、政令指定都市の総務部門について述べたことがほぼ当てはまるといってよいだろう。つまり、法務担当部門は典型的な内部管理部門（法制管理）だといえよう。

部レベルで、総務部以外の法務組織所属部をみると、管理部、企画部、企画調整部などがある。また、地方分権時代を迎えて、自治体独自の政策形成能力が重要視されている中、まだわずかではあるが、「政策室」（東京都東村山市）、「政策推進部」（大阪府池田市）という名称の部（及び部相当の組織）に法務組織が所属している自治体もあった。

課レベルで特徴的な名称は、「政策法務課」（東村山市）、「自治推進課」（池田市）がある。特に、東村山市の取り組みは注目に値するので、第4章において詳しく紹介する。

さて、政令指定都市以外の市町村の法務組織を分析するときには重要なのは、係レベルの分析である。政令指定都市以外の市町村で法務専門の課を設置しているのは、アンケート調査の回答が得られた市町村の中では東村山市のみであり、また、法務専門の係を設置している市町村もそれほど多くないと思われるので、係レベルでの分析は重要である。

ここでの係レベルの分析は、札幌地方自治法研究会（代表：木佐茂男教授）が行った、自治体法務に関するアンケート調査（以下「札幌研アンケート調査」という。）の結果分析⁽²⁾（以下「札幌研アンケート調査論文」という。）を参考に行いたいと思う。参考にする分析方法は、法務組織（係）の専管性（組織が、ある事務を集中して担任している度合いを示す基準）に着目した分析方法である。札幌研アンケート調査論文では、①専管係（主として法制事務または争訟事務を専管的に担当すると思われる名称の係）、②準専管係（法制事務及び争訟事務に加えて文書管理事務や文書収発事務（文書事務）または行政管理的な事務も併せて担当していると思われる係及び文書事務に加えてその他の事務を併せて担当していると思われる名称の係）、③庶務係（庶務一般を担当していると思われる係及び庶務一般の事務とその他の事務を併せて担当していると思われる係）、④その他の係（①②③以外の係）、の4つに類型化して分析している⁽³⁾。

ここでは、上記②準専管係を2つに分けて分析したい。準専管係のうち、係名に「法規」、「法制」など法制事務を行っている係であることが明らかになる名称がついている係を準専管係A、それ以外を準専管係Bとする。準専管係Aの方が、名称からみてより法制事務に関する意識が強いのではないかと考えたからである。

まずは、市町村の規模別で分析してみたいと思う。区分は、人口30万人以上の市、人口10万人以上(30万人未満)の市、人口10万人未満の市、町村とする(【表2-3】参照)。

政令指定都市12市がすべて専管係を設置していること及び【表2-3】からいえることは、自治体の規模に比例して専管度が高くなるということである。この結果は、当然といえば当然のことなのだろうが、法務組織といっても、法制事務のみを行っている自治体はそれほど多くなく、特に人口10万人未満の市と町村では、専管係の比重が非常に小さいものとなっている。また、庶務係では、法務専門の職員すら置けない場合も多いと推測される。

結局、法務組織についてのあり方を考える際には、自治体の規模、法務組織の専管度の違い等を考慮に入れなくてはならないということである。

ただ、ここで一つ指摘しておきたいのは、札幌アンケート調査の時(平成3年~4年)と比較して、専管度がやや高くなっているということである(【表2-4】参照)。特に市では、専管係が3.7%増加しており、準専管係Aは9.6%も増加している。逆に庶務係は、8.3%減少している。アンケートの回答が得られた市町村が、両アンケート

調査では一致しないため単純比較はできないが、特に専管係と準専管係Aの割合が増加しているのは、法制事務の重要性が各自治体で認識されてきた結果とみることもできるのではないかと。

第2節 条例等制定事務への専念度

アンケート調査から、法務組織の専管度ごとに、法務組織が担当している事務の種類のみをみると、専管度が高い係ほど少ない種類の事務に集中して職務が行えるようである。逆に、専管度が低い庶務係などは、相当数多くの所掌事務を抱えているため、一つの事務に集中できない状況が伺える。

ここでは、一つの事務に集中できるかどうかを、別の角度からも分析してみたい。本稿で考察対象としている条例等の制定事務が、どの程度法務組織にとって負担となっているかを、各市町村の規模別に条例、規則、訓令の1年間の平均制定改廃数及び各市町村規模別の法務組織(係)平均在籍職員数を参考に考えてみる(【表2-5】及び【表2-6】参照)。

単純に条例、規則、訓令の制定改廃総数を法務組織(係)の平均在籍職員数で割ると、職員一人当たりの制定改廃総数を出することができる。この結果をみると、条例等の制定事務にどの程度負担がかかっているか、逆にいうとどの程度条例等の制定事務に労力を傾けることができるか、集中することができるかの大まかな傾向がつかめる。

ただ、この単純計算に対しては、立案・審査に手間のかかる新規制定及び全部改正と手間のかからない一部改正及び廃止の割合にも影響されるこ

表2-3 市町村規模別専管度

	30万人以上市	10万人以上市	10万人未満市	町 村
専管係	71.4% (15)	32.7% (17)	7.5% (5)	0.4% (1)
準専管係A	4.8% (1)	28.8% (15)	26.9% (18)	3.1% (7)
準専管係B	19.0% (4)	36.5% (19)	40.3% (27)	16.2% (37)
庶務係	4.8% (1)	1.9% (1)	25.4% (17)	76.9% (176)
その他の係	0% (0)	0% (0)	0% (0)	2.7% (6)
なし	0% (0)	0% (0)	0% (0)	0.9% (2)

表 2-4

札幌アンケート

	市	町村
専管係	20.8%	0%
準専管係A	21.5%	1.4%
準専管係B	27.7%	13.1%
庶務係	26.2%	77.6%
その他の係	3.8%	7.9%
なし	0%	0%

今回のアンケート

	市	町村
専管係	24.5%	0.4%
準専管係A	31.1%	3.1%
準専管係B	26.4%	15.5%
庶務係	17.9%	76.4%
その他の係	0%	2.7%
なし	0%	0.9%

※比較の公平さを増すために、札幌アンケート調査では調査対象としていなかった東京都内の市町村は、今回のアンケートからは除いてある。また、札幌アンケート調査では、準専管係をAとBという分類にしていなかったため、札幌アンケート調査論文の表を参考にそれぞれの割合を計算した。

表 2-5 市町村規模別条例，規則，訓令平均制定数（平成 8 年または 8 年度）

	全条例	新規条例	改正条例	廃止条例	全規則	新規規則	改正規則	廃止規則
政令指定都市	62.1	7.0	58.8	1.2	110.5	17.3	98.2	1.2
30万人以上市	42.2	3.9	35.6	1.7	74.1	12.6	53.6	0.9
10万人以上市	31.3	4.7	25.8	1.1	50.7	7.3	43.3	0.7
10万人未満市	25.1	3.3	20.8	0.7	35.1	4.9	28.7	0.6
町村	21.4	3.8	16.9	0.6	16.3	3.6	12.4	0.2

	全訓令	新規訓令	改正訓令	廃止訓令	総数
政令指定都市	19.4	0.5	21.8	1.2	192.0
30万人以上市	19.5	2.9	13.6	0.9	135.8
10万人以上市	11.3	1.5	9.1	0.7	93.3
10万人未満市	15.2	4.6	10.4	0.6	75.4
町村	6.1	2.4	3.7	0.2	43.8

※市町村によっては、全条例・全規則・全訓令のみ回答している場合もあるため、新規条例（規則，訓令）+改正条例（規則，訓令）+廃止条例（規則，訓令）=全条例（規則，訓令）とはならない。

表 2-6 法務組織（係）平均在籍職員数

政令指定都市	30万人以上市	10万人以上市	10万人未満市	町 村
7.00 人	4.53 人	3.76 人	2.88 人	2.17 人

とが考慮されないといった問題点もある。そこで、【表 2-5】では条例，規則，訓令の制定改廃数を新規制定，改正，廃止に分類して表示してある。新規制定数をみると，規則の新規制定数は，制定総数と同様に規模に比例して多くなっているが，条例及び訓令についてはそのような傾向が見られない。ただ，条例及び訓令の新規制定数は，全体から見ればさほど影響のない数字であろう。また，

今回のアンケートでは，一部改正と全部改正を分けなかったため，それぞれの割合は不明である。しかし，全部改正の割合は，新規制定と同程度かそれよりも少ないものと推測されるため，あまり考慮しなくてもよいだろう。

実際に数値を出してみると，政令指定都市で職員一人当たり約 27 件，人口 30 万人以上の市で約 30 件，10 万人以上の市で約 25 件，10 万人未満の

市で約 26 件、町村で約 20 件である。政令指定都市はすべて専管係であり、他の市町村に関しては【表 2-3】でみたように、市町村の規模と法務組織の専管度は比例関係にある。30 万人以上の市では職員一人当たりの件数はやや多くなっているが、その 7 割以上は専管係である。一方、町村では件数はやや少ないが、その 8 割近くは庶務係である。

専管係が所掌事務からみていかに法制事務に専念できる割合が高いとはいえ、職員一人当たりの件数が相当数にのぼるのであれば、条例等の審査・立案事務に対する集中度は低いものとなる。すべてが専管係である政令指定都市で職員一人当たり約 27 件、専管係の割合が 7 割以上である 30 万人以上の市が職員一人当たり約 30 件、庶務係の割合が 8 割近い町村が職員一人当たり約 20 件であるが、この差をどうみるかである。

専管係及び庶務係の所掌事務の種類及び多寡を考慮すると、やはり専管係の方が条例等の審査・立案事務に対する集中度が高いと見てよいだろう。特に政令指定都市は、人口 30 万人以上の市よりも職員一人当たりの件数が少なく、10 万人以上の市及び 10 万人未満の市とほぼ変わらない件数となっている。政令指定都市は、他の市町村と比較して、法制事務及びその中の条例等の制定事務に集中できる度合いが高いことになる。

10 万人以上の市では、専管係の割合は 3 割余りであるが、それに準専管係 A 及び準専管係 B を加えるとほぼ 100% となる。10 万人未満の市では、専管係の割合はかなり低くなり、庶務係も 4 分の 1 の割合を占めている。10 万人以上の市も 10 万人未満の市も職員一人当たりの件数はほぼ同じなので、自治体の規模と条例等の審査・立案事務に対する集中度は、比例関係にあるということが出来る。それに伴って、法務組織の専管度と条例等の審査・立案事務に対する集中度も比例関係にあると見て差し支えないだろう。

市町村の法務組織及び条例等制定手続について考察する場合には、市町村の規模、法務組織の専管度及び条例等の審査・立案事務に対する専念度

の比例関係に注意しながら考察しなければならない。

第 3 章 条例等制定手続における法務組織

第 1 節 さまざまな条例等制定手続

まずは、自治体の条例等（本章では、条例及び規則を考察対象とする。）制定手続についての概略をみることにするが、各自治体の条例・規則の制定手続を類型化して分析することは、かなり難しいということを指摘しておかなければならない。アンケートでは、条例・規則の制定改廃の処理手順を示す設問を用意した。この設問に対する有効回答数は 371 であったが、これらを類型化すると 46 パターンの制定手続となった。ただ、46 パターンに類型化したとはいえ、細かいところをみると、異なっていることも多い。まさに、条例・規則の制定手続は、各自治体により千差万別ということができる。

46 パターンの中で最も多かったパターンは、以下のパターンである。

●原課原案作成→(法務組織の事前協議・事前審査)→原課起案→局部内決裁→関係局部合議→法務組織審査→助役(副知事)、市町村長(知事)決裁

法務組織の事前協議・事前審査がかっこ書きなのは、事前協議・事前審査が非公式で行われる場合があるからである（むしろ非公式で行われる方が多い。）。このパターンに該当するのは、158 自治体であった（約 43%）。

その他多かったパターンは、上記パターンの法務組織審査の後に例規審査会審査が加わるパターン（62 自治体、約 17%）、上記パターンから事前協議・事前審査を省略するパターン（54 自治体、約 15%）である。この 3 パターンを合計した割合は、約 75% となる。

以上のことから、全体を総合して考えた場合における条例・規則の制定手続の基本パターンといえるものは、以下のパターン（以下「基本パターン」という。）ではないだろうか。

●原課原案作成→(法務組織の事前協議・事前審

査)→原課起案→局部内決裁→関係局部合議→法務組織審査→(例規審査会審査)→助役(副知事)、市町村長(知事)決裁

以下では、具体的に、制定手続の各部分についての現状を、国の法令案の審査を担当する内閣法制局の場合と対比させながら、アンケート調査の結果を参考に述べていきたい。

第2節 条例案等の起案(条文化)担当組織

まずは、条例案等の起案(条文化)をどの組織が担当しているかであるが、その前に、条例案等の原案(素案)を作成しているのはどの組織であるかについて確認しておきたい。

条例案等の原案を原課ではなく法務組織が作成することもあると回答した自治体は、わずか1自治体であった。これは、そもそも条例等が必要となる課題を発見するのは、原課であることがほとんどであるということだろう。また、原案といっても千差万別で、すでに条文化した原案を作成することもあれば、要綱案程度の箇条書きで作成することもあるだろうし、考え方のみを記載して後は法務組織任せという原案もあるだろう。

では、条例案等の起案を行っているのはどの組織であろうか。実は、これも圧倒的に原課が多いのである。全体では、84.7%の自治体で原課が起案している。法務組織が起案している自治体は6.6%、原課と法務組織の双方が起案している自治体が8.4%となっている。

自治体の規模による傾向は認められないが、地域別にみるとはっきりとした傾向がある。東京都及び都内の市町村では、他の地域と比較して法務組織が条例案等を起案する比率が相当に高い。東京都では、条例案は法務組織で起案し、条例案以外は原課で起案する。また、東京都の市町村のうち、46.2%が法務組織で条例案等を起案する。法務組織が起案する自治体は全体で25自治体であったが、東京都内の市町村では18自治体であり、そのうち特別区が13を占める。

原課が起案するメリットとしては、さまざまな理由が挙げられているが、最も多いものは、「事案の

当事者として、立案の目的やその内容に精通しているため、制定等の意図になかった案に仕上げやすい」といった、政策意図を条文に反映させやすいという理由だった。また、「実際に業務を担当する原課が立案することが、その業務の遂行上、運用上最良である」という運用上の利点を挙げる自治体も多かった。これらを反対の側面からみると、「法務組織において、条例等制定の必要が生じた制度について十分な理解を持つのはかなり難しい」という理由となる。

「原課の立案能力の向上が図れる」、「原課における法務能力の確保ができる、法制事務の理解が深まる」、「法令に精通した職員の育成につながる、研修となる」といった、原課の法務能力の向上のためというものも多かった。

法務組織サイドのメリットとしては、「立案と審査が分かれることにより、法務組織は客観的に審査できる、チェック機能が十分に働く」、「条例等の運用を念頭に置いた起案と、合理性・法規適合性に重点を置いた審査との両立が図られる」などの、政策に対する法務組織の客観性を強調したものがあつた。また、「法務組織が審査に集中することができる」というメリットも挙げられていた。

次に、法務組織が起案するメリットは、典型的なものは「形式、改正方法等表現の統一を図ることができる」、「法制技術上整ったものができる」といった法制執務上のテクニカルな面を理由に挙げるものである。

次に多かったメリットが、「内容面及び形式面における既存の法令及び例規との整合性を保つことができる」というものである。既存の法令及び例規との整合性ということは、政策法務を考える上でのキーポイントの一つなので、注目すべき見解である。

原課と法務組織の双方が起案する場合に関して多かった見解は、「原則的には原課において起案することとなっているが、原課にその能力がないため、法務組織で行っているのであつて、特にメリットといえるものはない」という意見である。つまり、積極的な理由があつて法務組織が起案してい

るわけではなく、本来は原課が責任を持って起案すべきであるが、それができないためにやむなく法務組織も起案することがあるということだろう。これは町村でもみられたが、人口10万人以上の市でもみられた意見である。

内閣法制局の場合も、法令の制定手続における基本的役割は、法令案の審査を行うことである(内閣法制局設置法3条1号)。起案上申権もあるが(同法3条2号)、行使することはほとんどないといっている。その理由は、法令の内容によりよく通読しているのは、各省庁であって内閣法制局ではないからである、と説明されている⁽⁴⁾。これは、自治体の場合と同様であるといえる。

第3節 事前協議・事前審査

第1節の基本パターンで示したとおり、条例等の制定手続の中で、原課または法務組織が正式に起案する前に、原課と法務組織との間で事前協議・事前審査を行うことがある。事前協議・事前審査はどの程度行われているのだろうか。また、どのような理由から行われているのであろうか。

まず、実際に、どの程度の自治体において事前協議・事前審査が行われているかである。アンケートでは、「正式な手続として事前協議・事前審査を行う」、「非公式ではあるが事前協議・事前審査を行う」、「行わない」、「その他」の4つの選択肢を設け、調査を行った。「正式な手続」とは、事前協議・事前審査を行うことが文書管理規程等の訓令、要綱・要領、ハンドブック、マニュアル等に記載されている場合をいう。「非公式」とは、事前協議・事前審査を行う具体的な根拠は存在しないが実際

には行っている場合で、事前協議・事前審査が必ず必要というわけではない場合をいう。

全体では、正式な手続として行う自治体が9.8%(37自治体)、非公式ではあるが行う自治体が65.2%(247自治体)、行わない自治体が20.6%(78自治体)、その他が4.5%(17自治体)であった。つまり、約75%の自治体が何らかの形で事前協議・事前審査を行うことがあるということである。また、「その他」と回答した自治体も、「必要に応じて行う」、「原課からの要請があれば行うこともある」といったような回答がほとんどで、全く行わないということではないので、「その他」の数字も合わせると、約80%の自治体で何らかの形で事前協議・事前審査を行っていることとなる。自治体の規模別でみると、【表3-1】のようになる。

これをみると、人口30万人以上の自治体はすべて何らかの形で事前協議・事前審査を行っていることになる。一方、町村は、行っていない比率が高くなっている。事前協議・事前審査の実施率は、自治体の規模に比例して高くなっていることがわかる。

では、事前協議・事前審査を行うメリットはどのようなものなのだろうか。まず、条例等の制定手続がスムーズになる、簡素化、迅速化、効率化を図ることができるというメリットが多く挙げられている。例えば「事前に問題点をチェックすることにより、例規の制定作業がスムーズに運ぶ」、「年4回の定例市議会に条例案を提出するためには、各条例案の審査を一時に集中させないことが理想であり、事前に協議、審査を行うことで、計画的

表3-1 自治体規模別事前協議・事前審査実施率

	公式に行う	非公式に行う	行わない	その他
都道府県	40.0% (2)	60.0% (3)	0% (0)	0% (0)
政令指定都市	0% (0)	87.5% (8)	0% (0)	12.5% (1)
30万人以上市	14.3% (3)	76.2% (16)	0% (0)	9.5% (2)
10万人以上市	17.3% (9)	73.1% (38)	3.8% (2)	5.8% (3)
10万人未満市	10.6% (7)	75.8% (50)	10.6% (7)	3.0% (2)
町村	7.0% (16)	58.6% (133)	30.4% (69)	4.0% (9)

に効率よく審査できる」といった意見が該当するだろう。

同様の観点からのメリットだと思われるが、審査に要する時間を確保することができるというメリットを挙げる自治体も多い。例えば「内容が複雑で量が多い場合、確定した原案が制定期限の直前まで定められ得ない事情がある場合、急施を要する場合、正式な手続に時間を要する場合等には、事前又は同時進行で実質的な審査を行うことにより、十分な審査の時間を確保する必要がある」といった意見である。

また、原課が条例案等を起案する場合に、原課の起案後に修正することを防止することができるというメリットを挙げる自治体も目立っている。例えば「内部決裁を終えた起案文書を大幅に変えることには抵抗感があり、修正を有効にできない場合がある」、「事前審査を行わなければ、部内決裁終了後に初めて法務組織が審査することになり、重大な変更が必要であることが明らかになった場合、再度部内決裁を取り直さなければならない」といった意見である。

このようなメリットを挙げる自治体が多いということによって、条例案等に対して法務組織が大幅な、または重要な修正を加えることが当初から想定されていることがわかる。

さらに、一見すると、特に事前協議・事前審査を行うメリットではないような意見もある。例えば「条例等の作成方法、表現、用語、形式の統一ができる」、「既存の法令、例規との整合性、法適合性のチェックができる」といった意見である。これらは、別に事前協議・事前審査の段階ではなく、正式の審査段階で行っても問題がないように思われる。

しかし、これらは、原課の起案後に修正することを防止することができるというメリットとつながるのである。結局、原課の起案後に修正することを防止するということは、事前協議・事前審査の段階で実質的な審査が終了しているということなのである。したがって、事前協議・事前審査の段階で表現、用語の統一や法令との整合性の

チェックを行っておかなければならないのである。

その他としては、メリットといえるかどうかかわからないが、原課における起案を補助する目的で行う自治体も意外と多い。例えば「担当部局によっては、法文作成に不慣れな場合もあるので、事前に審査する場合がある」、「原課で立案といっても、事前の協議がなければ条文化できないので、事前協議及び審査を行い、その中で問題点について整理し、及び検討する」といった意見である。これらは、小規模自治体に多い意見だとも考えられるが、実際には人口30万人以上の市でもこのように回答している市がある。原課の法務能力に疑問を抱く自治体が意外と多いことがわかる。

最後に、少数ではあるが、政策法務的思考に近いのではないかというメリットを挙げた自治体もある。例えば、「政策の基本的な事項について早期から法的な部分の検討、分析をすることができる」、「条例案の基礎となる政策内容及び制定の必要性を前もって原課と議論できる」といった意見である。

内閣法制局の場合も、閣議請議書の回付を受けて開始する本審査を行う前に予備審査（「下審査」と呼ばれる。）を行う。予備審査を行う理由は、閣議請議後に審査を開始したのでは、数多くの法律案を少数の内閣法制局参事官で短時間に集中的に処理するのに適しないこと、特に原案に大修正を加えることとなったとき（実際にはこのようなケースがむしろ一般的のようである。）にその修正のための事務処理がいたずらに煩雑であること等が挙げられる⁽²⁾。もっぱら手続の効率性の観点から予備審査を行っているといえるが、これは自治体と同様の傾向であるといえるだろう。

第4節 法務組織の審査事項

法務組織が条例案等の審査を行う際には、どのような事項を審査対象としているのであろうか。今回のアンケートでは、7つの選択肢を設け、当てはまる事項をすべて選んでもらうという方法により調査した。

7つの選択肢は、「ア、条例案等の基礎となる政策内容の当否」、「イ、条例等を制定する理由、必要性」、「ウ、憲法、法令等との関係で、条例等の制定が可能であるか」、「エ、制定する内容が条例事項か、規則事項か、それともそれ以外（訓令、要綱・要領等）の形式がふさわしいか」、「オ、条例案等が法としてふさわしいものか（強要性、規範性、実効性等）」、「カ、条例等の形式的なこと（用字用語の正確性等）」、「キ、その他」である。

特に今回注目したのは、「条例案等の基礎となる政策内容の当否」とそれ以外の事項との差である。政策内容の当否に関しては、通常の法制執務のイメージでは法務組織は関与しない事項だと思われるが、実際はどうかであろうか。

都道府県は、政策内容の当否にまで関与すると回答したのは80%（4（カッコ内の数字は自治体数。以下同じ。））である。以下、政令指定都市が77.8%（7）、人口30万人以上の市が57.1%（12）、人口10万人以上の市が46.0%（23）、人口10万人未満の市が50%（33）、町村が42.3%（94）となっている。全体では、46.4%（173）となっている。

ほぼ半数の自治体の法務組織が、条例案等の基礎となる政策内容の当否を審査対象としていることとなる。特に、政令指定都市で割合が高いことが注目されるが、これらの数字が相対的にみてどのように評価できるのだろうか。

その他の審査事項をみると、都道府県及び市と町村とで差が出てくる。都道府県及び市では、「イ」～「カ」の選択肢の中で「イ」に関しては、都道府県及び政令指定都市では100%審査事項としているが、それ以外の市ではやや割合が低くなる（人口30万人以上の市76.2%、人口10万人以上の市88%、人口10万人未満の市86.4%）。しかし、「ウ」～「カ」に関しては、都道府県及び市では100%またはほぼ100%審査事項としている。

一方、町村では、「カ」がほぼ100%審査事項となっている以外、他の事項を審査対象としている割合は、都道府県及び市と比較すると低くなっている（ほぼ70%台）。特に、「ウ」に関しては56%の町村しか審査事項としていない。「ウ」に関して

は、審査基準をどのように設定するかによっては、市民にとって有益な政策をつぶしてしまうことになりかねない審査事項ではある。しかし、だからといって、憲法や法令に違反すると判断されるような条例等を制定して良いわけではない。市民に有益な政策を実行するために条例等を制定する場合は、憲法、法令の自主解釈権を駆使して、憲法や法令に違反すると判断されることのないように制定しなければならない。したがって、憲法、法令等との関係で、条例等の制定が可能かどうかを審査事項としている町村が56%しかないことは、やや気になるところである。

いずれにしても、「条例案等の基礎となる政策内容の当否」を審査事項としている自治体の割合は、「イ」～「カ」を審査事項としている自治体の割合と比較すると低いものとなる。ただ、法務組織における例規審査において、46.4%の自治体が「条例案等の基礎となる政策内容の当否」をも審査しているというのは、意外に高い数字であるともいえるのではないだろうか。

一方、内閣法制局は、その権限との関係において、政策内容の当否には関与しないとされている⁽³⁾。

法務組織の役割として、政策内容の当否に関与すべきか否かということが問題となる。それは、審査の段階で政策内容を審査するのかどうかという問題と、政策立案の段階で法務組織が関与すべきなのかという問題の双方を考えていかなければならない。

第5節 法務組織の審査後の対応

法務組織の審査後の対応とは、法務組織が条例案等を審査した結果、条例案等に問題があると判断した場合の処理（原課への対応）とその法務組織の処理に対して原課が異議を唱えた場合の処理である。この2つの対応をみると、第1章第2節で述べたが、自治体内部での法務組織の力が原課と比較して相対的に強いのか弱いのかを、ある程度判断できるのではないかと考えて、今回のアンケート調査の設問に加えた。

まず、条例案等を法務組織で審査した結果、問題があると判断した場合の条例案等の処理（原課への対応）はどのようなものになるのだろうか。全体では、「原課に対して変更・修正・再検討を求める」という回答が49.4%で最も多かった。これは、条例案等を法務組織が審査する権限を有していることに付随して、是正措置の要求を行っているということだろう（内部規則等で法務組織の権限として認められているかどうかは別問題）。

次に多かったのが、「原課と協議、調整する」という回答で、36.3%であった。「原課と協議、調整する」というのは、その目的が法務組織の考え通りに修正・変更してもらうためであれば、「原課に対して変更・修正・再検討を求める」という回答とあまり差がなくなる。法務組織と原課とが双方の妥協点を見出すために協議するというのであれば、法務組織と原課の立場は対等なものとしてとらえることができる。おそらく「原課と協議、調整する」というのは、これら両方を含むものであるだろう。そうだとすると、「原課に対して変更・修正・再検討を求める」自治体の割合は、上記の49.4%よりも増えることになる。少なくとも半数以上の自治体の法務組織が、条例等の制定手続に関しては、原課に対して審査権を行使して優越的な地位にあることがわかる。

その他の処理方法に関しては、かなりの少数意見になってしまうのであるが、その中では「原課に対して対案を提示する」（5.3%）が目立った程度である。これは審査権の行使とはまた別に、法務組織が原課に対して権限を行使しているとみることができる。

次に、以上のような法務組織の処理に対して原課が異議を唱えた場合の処理はどのようなものだろうか。このような事例はそれほど多くはないと思われるため、回答を作成する際に困った自治体も多かったかもしれないが、最も多かった回答は「原課と協議、調整する」であった（44.5%）。これは、ある程度の審査権を有していると思われる法務組織が指摘した事項に関して原課が異議を唱えるということは、それ相応の理由があるのが

普通であるから、法務組織としては優越的な権限の行使を控えるという意識が働くのかもしれない。しかし、ここでの「原課と協議、調整する」ということに関しても、改めて法務組織が自らの見解通りの条例等を制定することを目的として行われる協議、調整ということも含まれるかもしれないので、一概に法務組織が優越的な権限の行使を控えるともいえないのである。

「原課が異議を唱えた場合は、条例等の制定に関しては原課の責任において行うものなので、原課の判断を優先する（尊重する）」という回答が6.8%あった。少数ながら、法制上の問題があっても原課の政策的判断を優先する自治体のみられたことは注目に値する。ただ自治体の規模的にいうと、都道府県及び政令指定都市ではこのような回答はみられず、人口10万人未満の市及び町村に多い回答であった。

一方で、原課が異議を唱えた場合でも、法務組織の見解を優先するという回答を合計すると9.6%となる。具体的には、「原課と十分議論し、双方納得できる解決策を模索するが、基本的には当課（法務組織）の主張を尊重すべきことが全庁的な了解事項であり、それは当課のこれまでの実績から全庁的な信頼を得ている反映と自負している」等の回答である。これらの回答は、法務組織の権限が強いことが最も現れている回答である。またこれらの回答は、自治体の規模別でみてもまんべんなく出てきており、都道府県及び政令指定都市でもみられる回答である。

このようにみていくと、例規審査の段階では、法務組織が審査権の行使という形で原課に対して相対的に強い立場にあることが多いことがわかる。それに対して原課が異議を述べた場合では、原課と協議・調整するということではあるが、対等な立場で行われている場合とそうでない場合とがあるため、全く対等であるとはいえないだろう。特に、割合は高くはないが、原課が異議を唱えた場合でも法務組織の見解を優先するという趣旨の回答をした自治体があったことは注目できる。

内閣法制局に関しては、前述したように、各省

庁が作成した原案に大修正が加えられることがむしろ一般的であるとされている。また、予備審査の際には「読会」と呼ばれる方式で審査が進むが、それは第一読会の際に法律案の骨子、大綱に関する討論を一応終えた段階で、主管省庁に原案の不十分な点あるいは行き過ぎた点について反省を求め、その反省に基づいて主管省庁が修正した案を基礎に、更に細部へと討論を進めていく⁽⁴⁾。つまり、法令案に関する内閣法制局の問題点の指摘に対しては、主管省庁は従うものであるということを前提としている。

予備審査で内閣法制局が主管省庁に問題点を指摘した場合に、主管省庁が異議を唱え、それが通ることはあまりなさそうである。それほど内閣法制局の権限は強力なのだろう。

条例等の制定手続に関して、法務組織は原課に対して優越的な権限を持つべきなのか否か、持つべきだとするとそれはどの程度の権限、どの範囲での権限とすべきなのか、法務組織の権限について規程等で明確に定める必要はないか等を、政策法務の実現に寄与することを念頭に考察すべきだろう。

第4章 今後の法務組織

第1節 政策法務室、法務委員会の実例

今後の政策法務に対応する法務組織のあり方に関して、現在の法務組織に代わって政策法務室、法務委員会を設置するべきであるという提言が松下教授らによってなされている。政策法務室、法務委員会とはどのような組織かを端的に述べることは難しいが、従来の法務組織が、政策以前にまず法ありきで、政策をどのように法的にとらえ、これをどのように具体化するかという現場からの視点に欠けていたのと比較して、条例等制定手続の中で積極的に政策に関与していく役割を果たす組織であるといえるだろう⁽¹⁾。

松下教授らが設置を提言している政策法務室、法務委員会のような組織を実際に設置している自治体はまだあまりみられない。ここでは、新潟県新井市の事例と第2章で触れた東京都東村山市の

事例を紹介する。

1 新潟県新井市法務研究会⁽²⁾

新潟県新井市は、人口28,118人(平成7年国勢調査時)で、本稿の自治体規模の分類でいうと人口10万人未満の市ということになる。新井市の法務組織は総務課行政防災係である。第2章で行った法務組織の係レベルの分析ではみられなかった係名であるが、法務組織の専管性に着目した分類をすれば、準専管係Bということになるだろう。人口10万人未満の市では、準専管係Bが40.3%を占めて最も多くなっており、標準的ともいえる。

ただ、新井市の場合は、総務課行政防災係における法務担当者は1人であり、しかも法制事務のみを行っているわけではない。したがって十分な法務体制がとれているとはいえないだろう。さらに、新井市の条例等制定手続における総務課行政防災係の役割は、すでに決まった事業方針の中で、語句の修正、スタイルの統一、法的に問題がないかのチェックが中心となっているということである⁽³⁾。要するに、政策的な面に関してはほとんど関与することができない状態ということになるであろう。

そこで、今後の地方分権時代に対応するために、新しい行政課題が生じたときに、法的な面から検討する機能が必要であるとの認識に立ち、設置されたのが法務研究会である。法務研究会の組織的位置づけは、新井市の「行政改革推進大綱」実施のための「行政改革推進幹事会」における専門部会として設置している。構成メンバーは7人で、いわゆる充て職ではなく個人への委嘱である。年齢は22歳から35歳程度の係長になる前の比較的若手の職員であり、主に法学部卒であるという。メンバーは元々の所属先に所属しながら、兼務職員として法務研究会の構成メンバーとなっている。

法務研究会の設置目的としては、短期目的と長期目的とがあるという。短期目的は、行政手続条例、情報公開条例、個人情報保護条例の検討、条例案作成のようであるが、長期目的は、地方分権に対応するための法務体制づくりであり、それは、

現在の法制執務の欠点を解決するものであるという。現在の欠点とは、法務組織がすでに確定した事業方針の枠の中でしか関与することができない状況のことであろう。

条例等の制定手続との関係でいえば、原課で抱える課題を原課と共同で検討する組織であり、市の施策として大きな課題について、原課の自主性を生かしながら、政策形成、条例制定などの制度化の過程の中で参画する組織とするということである。

つまり、組織的な観点からすると、構成メンバーが他の部局に所属する現場の職員を集めた兼務職員であること及び条例案等の審査を行う法務組織（総務課行政防災係）が別にあることから、松下教授らのいう理論上の法務委員会的な組織ということになる。

ただ、新井市の法務研究会は、松下教授らのいう理論上の法務委員会とは異なった法務委員会の役割を示している。理論上の法務委員会は、ある程度都市型の自治体で10人から20人の兼務職員を集めて、しっかりと組織された政策法務室と役割を分担しながら、条例等の制定手続に関与していくものである。新井市の法務研究会は、もちろん政策の企画段階から法的観点からの関与を行うということが最も重要なことなのであるが、法務専門の係を持たない自治体において、政策法務を実現するために法務を強化する（法務専門の組織を設置する）役割を果たしているのではないかとということが注目される。

2 東京都東村山市政策室政策法務課⁴⁾

東京都東村山市は、人口135,112人（平成7年国勢調査時）で、本稿における自治体規模の分類でいうと人口10万人以上の市ということになる。第2章でみたように、人口10万人以上の市では専管係が32.7%を占めているが、法制事務専門の課を設置しているのは、今回アンケートの回答が得られた自治体の中では政令指定都市（札幌、川崎、福岡）以外では東村山市のみである。政策法務課の職員数は課長を含めて4人であり、政策法務課の中に法務係及び法制係がある。法務係の所掌事

務は、①条例、規則等の審査及び指導、②政策に係る法的調査及び研究、③行政運営に係る法務相談、④法規の公布及び市例規の編集、⑤課の庶務であり、法制係の所掌事務は、①行政運営に係る法制の点検及び整備、②異議申立て及び訴訟の相談、③審査庁に関すること、④個人情報保護不服審査会に関すること、⑤固定資産評価審査委員会に関することである。法務係①の所掌事務は、法制係も日常行っているという。

東村山市で政策法務的思考を取り入れるきっかけとなったことは、従来の体制での例規審査の限界を感じたというところにあるのだという。以前は総務部に法務組織を設置し、従来型の法制執務を行っていたが、やはり政策の企画段階で決定していることに関しては口を出すことができないという状態で、形式上の審査にとどまっていた。しかし、審査をしていくと、政策の実質的な面や制度面に関しても踏み込む必要があるという意識、一つの条文をつくるにしても、そこには政策的意図がつまって表現されているので、原課が企画・立案する政策・制度にまで踏み込んでいかなければならないという意識が芽生え、総務部時代から徐々に実行に移していった。当初は、原課の抵抗もあったが、それも徐々になくなり、政策法務的思考が浸透していったという。

そこで、平成9年度の機構改革の際に、従来の総務型の法務ではなく企画型の法務を目指し、地方分権時代を先取りするという意味も含めて政策法務課を設置した。さらに特徴的なことは、政策法務課を総務部局ではなく政策室に設置したことである。政策室は従来の企画部に政策法務課を加えて、平成9年度から設置したものである。政策法務課が法的な観点から政策に関与していくということが、政策室に所属することで明らかとなる。法務組織が総務部局に所属しないことによる不都合はないという。

条例等の制定手続をみると、第3章でみた基本パターンとほとんど変わらない（例規審査会はないが）。政策法務を实践する際の理論上の政策法務室の役割は、政策の企画段階から原課と政策法務

室とが共同で政策の法的整合性の検討、法的問題点の分析を行うものであるとされており、新潟県新井市の法務研究会も原課と共同で法的問題点について検討する組織であるといえる。しかし、東村山市の政策法務課は、原課が政策を立案する際には関与しない（相談には応じる。）。ただ、原課や企画部局においてすでに政策選択、政策策定は終了しているから政策法務課はその政策に関しては関与できないという考え方をとらず、審査の段階であっても政策法務課は、独自の政策法務的観点から原課を指導するという考え方をとっている。この方式を採用するのであれば、政策法務課には強い権限が与えられていなければならない、それは「条例・規則等の審査及び指導」という所掌事務にも表れている。

所掌事務に関していえば、「政策に係る法的調査及び研究」という事務も政策法務的思考が表現されている。また、「行政運営に係る法制の点検及び整備」とは、原課が所掌している事務について、原課が行っている実際の事務の取扱いが例規に則って行われているかを点検するものである。例規に則って行われていない場合には、本来の例規に則った取扱いに変更するように指導するか、現状の取扱いの方が良いのであれば例規改正を指導するという。しかも、原課からの依頼に基づくものではなく、政策法務課がイニシアティブをとって行うものである。これは、条例等を制定した後の運用、執行の場面においても政策法務課が法的観点から指導するものであるが、政策法務課に強い権限を与えるものといえよう。

以上のように、東村山市の政策法務課の特徴は、法務専門の課を設置していること（しかも名前が「政策法務課」）、それが総務部局ではなく政策室に所属していること、条例等の制定手続に関しては他の自治体とそれほど変わらないが、所掌事務からみると政策法務的思考を取り入れていること、政策法務課に強い権限が与えられていることである。

第2節 政策法務に寄与する法務組織とは

政策法務に寄与する法務組織を検討する際には、政策法務論が何を目的とするものであるのかを確認しなければならない。本稿でいう政策法務は、第1章で述べた「戦略法務」と「リーガルリスク管理」を目的とするものであるので、政策法務に寄与する法務組織を考察する際には、この両者を担う組織、またはサポートする組織を検討することとなる。

では、現状ではこの両者はどの組織で担っているのだろうか。まず、戦略法務に関しては、主に原課で行っているということができよう。第3章でみたように、条例案等の起案（条文化）までは原課で行っていることが多いからである。法務組織は、基本的にはできあがった条例案等の審査を行う組織である。一方、リーガルリスク管理は、法務組織が果たしているといえるだろう。法務組織は、条例案等の審査を行うことにより、法令との調整を図っているのである。

現状における問題点で特に重要なのは、政策実施のための合理的な法システム・法制度設計（＝立法）に関して、原課をサポートする組織が必要なのではないかという点である。原課に十分な政策法務能力がある場合は良いのかもしれないが、自治体はこれまで政策法務に積極的に取り組んできたとはいえ、職員の政策法務能力の向上を目的とする研修も取り組み始めたばかりである。そもそも、ここ2、3年で都道府県及び政令指定都市で政策法務研修に取り組んでいること自体、大規模自治体といえども政策法務能力が不足していると認識している証拠なのではないか。

さて、検討の方法であるが、第2章で述べたように、法務組織について検討する場合には、自治体の規模及び法務組織の専管度に注意しながら検討しなければならない。自治体の規模によって設置できる法務組織が異なってくるであろうし、現在の法務組織がどの程度の専管性を有しているかで今後の方向性も変わってくるからである。

自治体の規模により検討するとしても、どのように区分するかが問題となるが、ここでは自治体

の規模と法務組織の専管度が比例関係にあることを利用したいと思う。

まず政令指定都市及び人口30万人以上の市について検討したいと思う。その理由としては、第一に法務組織の専管度である。政令指定都市は係レベルでみるとすべて法務専門の係であり、人口30万人以上の市では71.4%が法務専門の係を設置している。人口30万人以上の市でも規模的にいえば法務専門組織を設置することが可能であるといえることができる。

第二に、人口30万人以上の市であることは、中核市となるための重要な要件を備えているということである。中核市は、地方自治法252条の19により政令指定都市が処理することのできる事務に準じた事務を行う権限を有する市である（地方自治法252条の22）。地方自治法で規定している事務の他に、個別法で事務配分の特例を認めている場合があることも政令指定都市と同様である。したがって、政令指定都市レベルとまではいかないが、それに準じた法務組織が必要なのではないかということである。

次に、人口10万人未満の市及び町村に関して、小規模自治体ということで一緒に検討する。これらを一緒に検討する理由も法務組織の専管性の問題である。人口10万人未満の市で法務専門の係を設置しているのは7.5%、町村に至っては0.4%にすぎない。さらに小規模自治体の場合は、法務専門の組織がないばかりでなく、法務専門の職員もないという場合も多いだろう。したがって、小規模自治体において法務専門の組織を設置することはかなり難しい。このような状況の中で、小規模自治体においていかに政策法務に寄与する法務組織を設置するかを検討していく。

問題は、これらの中間である人口10万人以上（もちろん人口30万人未満）の市に関してである。人口10万人以上の市では、32.7%が法務専門の係を設置しており、専管度の面からみても中間に位置している。すなわち、政令指定都市及び人口30万人以上の市のように法務専門の組織を設置できるという要素も持っているが、小規模自治体のよ

うに法務専門の組織を持つこと自体に工夫が必要な要素もあるので、両方の要素を考え合わせなければならない。したがって、最後に検討する。

1 政令指定都市及び人口30万人以上の市について

(1) Aパターン

まずは、政策実施のための合理的な法制度の設計を原課が行う際のサポート法務組織を新たに総合政策部局または企画調整部局（以下「総合政策部局等」という。）に設置し、従来の法務組織は総務部局に残すという手法である。つまり、戦略法務部門とリーガルリスク管理部門とを分離し、前者を総合政策部局等に設置し、後者を総務部局に設置するものである。戦略法務組織は、政策法務室のような組織が考えられる。

この方式のメリットは、総合政策部局等に新たに戦略法務部門を設置することにより、政策実施のための合理的な法制度の設計を原課が行う際に、従来の法務組織が、原課が立案した法的手法が適法であれば、形式的審査の観点からそれ以上は関与しないという立場であるときに、違法適法の問題のみでなく、政策目的及び政策実施のための具体的な法的手法（合理的な法制度設計）に関する不当に法的観点から関与できることである。

さらに、政策実施のための合理的な法制度を設計する際には、具体的な法的手法の複数の代替案をそれぞれ比較検討することが必要となる。原課で立案する場合には、複数の代替案を考え出すことができない可能性があるが、そのようなときに戦略法務部門が、原課とは異なった観点から法的手法の代替案を提示することができるというメリットもある（戦略法務部門が、合理的な法制度設計のシンクタンク的存在となることが期待されるといってよい。）。現在の法務組織が国の通達、公定解釈、行政実例等に盲従し、市民のための有益な政策をつぶしているという指摘があることは、本稿においても触れてきたが、実は原課の方も、国・都道府県・市町村の縦割り系列の中で、国の通達等に従うことが多いのである。そのよう

な場合に、戦略法務組織が原課とは異なった視点から代替案を提示することは大きな意味があるのではないだろうか。

また、審査部門を総務部局に残すことにより、立案と審査との区別が不明確になることを防ぐことができる。条例等の法的整合性を担保する場合、適法性の審査を行う場合には、政策に対して先入観を持たず、また原課サイドの政策的判断に流されることなく、客観的に審査する必要があると考えれば、審査部門を総務部局に残し、リーガルリスク管理にも対応できるようにすることは有効な手法であると思われる。

この手法をとる場合の問題点としては、まず政策立案に関する原課の主体性を損なうのではないかということがある。これは、原課と総合政策部局等に設置する戦略法務部門との関係である。両者間での責任の所在の問題ということもできる。

ここでは、条例等の制定における原課の重要性を考慮しなければならない。合理的な法制度を設計しようとするときには、法の執行過程の実態をふまえる（法が機能するかどうかという観点から吟味する）必要があるが⁽⁵⁾、制定した条例等を執行、運用するのは原課であり、条例等の執行、運用に関する法的シュミレーションも原課が最も有効に行いうるであろう。したがって、政策立案、条例等の原案作成に関しては、主に原課の責任により行われるべきであろう。あくまで戦略法務部門は、原課に対するサポート組織である。

戦略法務組織の関与の方法としては、原課の主体性を尊重する観点から、基本的には原課の判断により戦略法務組織に対して相談を持ちかける、あるいは協議を申し入れるということになる。原課が相談をする際には原課としての考え方がある程度まとまった素案は文書で作成するようルールを定めるとともに、原課が相談をしてきた時点での関与の要否を戦略法務組織が判断できる権限を与えることが必要だろう。また、原課が条例等の制定の検討を始める際に、その旨を戦略法務組織に報告する制度をつくるべきである。

戦略法務組織の関与は、統制権を行使するもの

ではなく、原課に対して法制度の設計に関する助言・勧告を行う権限とすべきである。ただ、行使する権限が統制権ではなく助言・勧告権であり、内部規則上も原課に対する拘束力がないといっても、原課と異なる見解を戦略法務組織がとっているという理由だけで、ただちに戦略法務組織の見解が無視されて良いものではない。総合政策部局等が現場を持たないため、理念や抽象的なものにとどまって実践的な法制度の設計ができない可能性もある。したがって、法令や他の自治体の条例等の法制度を常に研究するとともに、現場で行われている法令や条例等の執行・運用状況に関しても調査・研究する役割（調査権）を戦略法務組織に持たせる必要がある。

さらに問題となるのは、戦略法務組織と従来の法務組織との関係である。理論的には、戦略法務組織は、原課のサポート組織として政策実施のための合理的な法制度設計を行い、従来の法務組織は、法的整合性、法令との調整、適法性の審査を行うということなのであるが、問題はそう単純ではない。

条例等の制定を検討する際に法的な観点から必要な判断は、そもそも政策を実現するために条例等を制定する必要があるのか、あるとすればそれは条例か、規則か、それ以外の方式かの判断であり、さらに、条例または規則を制定したいということになれば、法的整合性、憲法・法令との調整が必要となる。そして、政策実施のための合理的な法制度の設計に入るだろう。法制度の設計を行うためには、これらの段階を踏むことが必要であろう⁽⁶⁾。原課のサポートとしてであっても、また主として行うのが法制度の設計であっても、その前段階の法的判断も戦略法務組織で行うこととなるだろう。そうすると、総務部局の法務組織との間で（つまり法務組織同士で）法的判断の衝突が生じる可能性もある。

特に、戦略法務組織の主な役割となる法制度の設計において法的手法を提示する際にも、その法的手法の適法性を見極めなければならないことがある。例えば、ある市でラブホテルの建設を規制

する条例を制定しようとするときに、市長の裁量により市全域でラブホテルが建設不可能となるような規制手法を考えた場合は、それが比例原則違反となるのかどうか、職業選択の自由との関連ではどうなのかの判断が必要となる⁷⁾。

つまり、戦略法務とリーガルリスク管理との境界線が判然とせず、戦略法務組織と従来の法務組織との間に法務に関する権限の錯綜が生じる可能性がある。この場合、従来の法務組織をリーガルリスク管理部門として位置づける以上は、条例等の適法性の判断に関しては一定の権限を有してはならない。その権限は、条例の適法性の最終判断を行うということを考慮すると、統制権として位置づけることができるものであり、具体的には条例案等の審査権及び同意・承認権となるだろう。従来の法務組織が問題有りだと判断した場合の是正措置要求権や修正指示権を認めることも考えられるが、どの範囲で認めるかが問題となる。違法性の判断以外にも、前述したような法的な観点から必要な判断がある。これらに関する是正措置要求権は認められてもよいのではないだろうか。

ただ、そうなると、従来の法務組織が国の通達、公定解釈、行政実例等を理由に条例等の制定、法制度の設計における法的手法の適法性に対して過度に厳しくなり、適切で法的にも可能な政策の実施が妨げられるという問題点（法務組織の「リスク回避型行動」といってよいのではないか）⁸⁾がある場合を想定した対処法が必要となる。

この場合は、原課が条例案等を従来の法務組織の審査に付す場合には、戦略法務組織が法制度の設計に関して行った助言・勧告を文書化したものを必ず添付することとし、従来の法務組織は、戦略法務組織の見解を十分に考慮することが必要となる。原課と従来の法務組織との関係では、法的な点に関しては原課は専門家ではないため、従来の法務組織が統制権により優越的な立場に立つこともやむを得ない面があるが、原課のサポート組織として戦略法務組織が加わることにより、法務専門組織同士の関係となる。したがって、たとえ

従来の法務組織が条例案等の適法性に関して統制権を行使できるとしても、戦略法務組織の見解に配慮する必要がある。条例案等の審査の結果、従来の法務組織と戦略法務組織との見解が相違した場合には、両者が協議することを義務づける必要がでてくるかもしれない。そうすると、従来の法務組織に修正指示権を認めることには問題が出てくる。

(2) Bパターン

第二に、兼務職員で法務委員会を構成し、さらに法務専門職員で法務組織を別に設置する手法である。

まず法務委員会とはどのような組織となるのかということ、松下教授の提唱する法務委員会と同様のものである。つまり、現場のライン組織の職員を集めて、法務委員会の職務と兼務する形で構成するものである。その形態としては、「法務委員会」という法務全般に関与することが予定されているような名称から考えて、特定の条例等を制定するために各部局から職員が集まり、特定期間内に対処する臨時的組織であるプロジェクトチームというよりは、元の部局に所属しながらプロジェクトチームにも兼務という形で所属し、メンバーは元の部局の長とプロジェクトリーダーの双方に責任を持ち、プロジェクトチームが臨時的組織ではなく恒常的組織として位置づけられるマトリックス組織であるといった方が良いだろう。

法務委員会の組織メンバーに関しては、充て職にするのか、それとも政策法務能力のある職員を選抜するののかという問題がある。充て職とすると、その職に政策法務能力のある職員が就くとは限らないので、各部局から個人的に選抜する方が法務委員会を設置する目的を達成できると思われるが、だれがどのような形で選抜するのか、また、メンバーを長期間固定するのか、期間を区切って兼務させるのかといった面を考慮しなければならない。

法務委員会を設置するメリットは、現場の各部局の職員をメンバーとすることにより、各部局で実際に政策を実施するために法令・条例等で用い

ている法制度、法的手法を利用、応用して、新たな政策課題に対応する条例等に取り入れることができることにある。法務委員会のメンバーが実際に現場で政策課題に対応している強みである。

ただ、メンバーが兼務職員であるが故に問題となる点もある。一つは、メンバーを選抜方式にすると、各部局の長が優秀な職員を出したがることである。これは、各部局が必ず一人法務委員会の職員を提供することを内部規則で義務づける必要がある。もう一つは、法務委員会が関与する条例等が増えれば、メンバーは法務委員会の事務にかかりきりとなり、本来の所属先である各部局の職務に従事することができなくなる可能性もあることである。そうなると、兼務職員で構成する法務委員会の代わりに総合政策部局等に戦略法務組織を設置し、総務部局の法務組織と並列させるAパターンに移行するのがよいかもしい。

法務委員会の条例等制定手続における権限、役割は、別に設置する法務組織が総合政策部局等に所属するのか、総務部局に所属するのかによって異なる。

法務委員会とともに総務部局に従来の法務組織を設置する手法（以下「B1パターン」という。）は、法務委員会が戦略法務組織、従来の法務組織がリーガルリスク管理組織とすると、前述したAパターンと同様の関係になると思われ、Aパターンで述べたことがほぼそのまま当てはまるといって良い。つまり、戦略法務組織である法務委員会が、条例等を立案する際に政策を実施するための合理的な法制度の設計に関与する権限、原課に対する助言・勧告権等を有する。そして従来の法務組織が総務部局に所属し、リーガルリスク管理を行うための統制権（審査権、同意・承認権等）を有することとなる。

問題は、法務委員会を設置しつつ総合政策部局等に法務組織を設置する場合である（以下「B2パターン」という。）。この場合は、戦略法務及びリーガルリスク管理をどの組織が担うのが問題となる。法務委員会は戦略法務部門であり、かつ、理論上の法務委員会は、戦略法務部門としての役

割も期待されている総合政策部局等に設置する法務組織が、従来の法務組織と同様の役割となってしまうための設置するものであることを考慮すれば、両者の関係は上述した法務委員会と総務部局の法務組織との関係と変わらないものとなる。また、総合政策部局等の法務組織が、戦略法務組織としての役割を果たすのであれば法務委員会は不要となり、次に述べるCパターンと同様となると考えられる。以上のことを前提として、法務委員会とともに総合政策部局等に法務組織を設置する必要性について考えてみる。

まず、法務委員会のみが条例案等の企画立案に参加する場合である。この場合、総合政策部局等の法務組織は、条例案等を審査し、リーガルリスク管理を行う必要がある。ただこれだけでは総務部局に法務組織を設置する場合と変わらないので、審査事項を法制度の設計における法的手法の当不当にまで広げる必要があるのではないか。

総合政策部局等の法務組織が企画立案自体に参加する場合には、まず原課が政策目的を設定した後に、法務委員会がその政策目的が法的に問題なく達成することができるかという観点から検討し、問題がなければゴーサインを出す。その後、原課が法務委員会の検討結果を参考にしつつ、総合政策部局等の法務組織のサポート（法制度設計に関する助言・勧告権に基づくもの。）を受けながら法制度を設計するということになるだろう。さらに、条例案等を総合政策部局等の法務組織が審査することとなる（リーガルリスク管理の観点からの審査で統制権行使）。この手法では、法務委員会の負担が軽減されるというメリットがあるが、逆に総合政策部局等の法務組織の負担は過大なものとなり、サポートとはいえ立案と審査を同一の組織で行うことに対する懸念があり、さらに法務委員会と総合政策部局等の法務組織の双方が立案に関与することにより、原課の主体性が損なわれやすいというデメリットがあることに注意する必要がある。

なお、各部局の職員が兼務することにより設置する組織として、法務委員会と類似するものに例

規審査会がある。法務委員会の代わりに例規審査会を設置する手法はどうであろうかという問題も考えられるが、政令指定都市では、アンケートの回答が得られた9市で例規審査会を設置している市はなく、また人口30万人以上の市で設置しているのは23.8% (21市中5市) であるため、これらの市における例規審査会の傾向がつかめない。特に政令指定都市で例規審査会を設置しない理由としては、アンケートの回答をみると要するに「例規審査に関しては、法務担当組織で十分であるため、わざわざ例規審査会を設置する必要はない」ということである。つまり、リーガルリスク管理に関しては、総務部局の法務組織で十分であるということである。また、第3章第1節の基本パターンでみたように、例規審査会は、法務組織の審査の後に審査を行うことがほとんどである。要するに最終チェック機関ということなのであろうが、そうであれば例規審査会は本稿でいう戦略法務にも寄与しないということとなる。したがって、特に政令指定都市ではことさら例規審査会を設置する必要はないものと考え、ここでは考察しない。

(3) Cパターン

A、B両パターンでは、法務組織を2つ設置する手法を検討したが、ここでは総務部局の法務組織を廃止し、総合政策部局等に法務組織を設置する手法を検討する。この総合政策部局等の法務組織は、戦略法務とリーガルリスク管理の双方を担う組織となる。

総合政策部局等に法務組織を設置した場合の役割は、2つ考えられる。まずは、総合政策部局等の法務組織が条例等の立案段階から関与する方式である(以下「C1パターン」という)。この方式では、総合政策部局等の法務組織が原課のサポート組織として、法制度の設計に関する助言・勧告権を駆使して条例等の立案に参加するものであり、その意味ではAパターンで述べた原課と総合政策部局等の法務組織との関係がほぼそのまま当てはまるといってよい。

異なるのは、条例案等の企画立案に参加した法務組織が条例案等の審査も行うということであ

る。問題となるのは、条例案等の企画立案に参加した法務組織が条例案等の適法性の審査(リーガルリスク管理)も行うと、適法性の審査における客観性が保てなくなるのではないかということである。条例案等の審査を行う場合は、政策が実現できるかどうかという観点に対して中立的な立場に立つ必要があり、原課サイドに立つてはならないという意見が現在の法務組織からも聞かれる。Aパターン及びB1パターンで、戦略法務組織とは別にリーガルリスク管理部門として総務部局の法務組織を残す手法を検討したのは、このような見解に配慮したからである。

しかし、政策法務の目的を、政策を実施するため、政策目的を達成するための合理的な法制度の設計を行うことを中心としてとらえると、適法性の審査もその政策を実施するため、政策目的を達成するためという範囲内で行うものであるとする考え方もあり得る。この考え方を取り入れたのがBパターンの法務委員会である。

この考え方でいけば、総合政策部局等の法務組織が行う条例案等の審査は、政策を実施するという目的意識のもとに適法性の審査をするということも許されるのではないだろうか。この場合でも、適法性の審査に関しては、総合政策部局等の法務組織に原課に対する統制権(同意・承認権等)を与えるべきだろう。

総合政策部局等に法務組織を設置し、例規審査の客観性に関する批判を回避する手法として、総合政策部局等の法務組織が条例案等の企画立案に参加せず審査のみを行う手法が考えられる(以下「C2パターン」という)。この場合、条例案等の企画立案は、基本的には原課のみで行う。

総合政策部局等の法務組織が審査を行うといっても、リーガルリスク管理の観点から行う適法性の審査のみを行うのであれば、総務部局に法務組織を設置する場合と変わらない。したがって、総合政策部局等の法務組織が戦略法務組織として機能するためには、政策を実施するための法的手法に関する違法適法の審査のみではなく、不当に関して関与する必要があるのではないか。

例えば、情報公開条例を新たに制定し、または改正する場合に、情報公開法要綱案で採用した、一定の場合には行政文書の存否を明らかにしないで請求を拒否できるという法的手法を採用するか否かは、憲法や法令との関係で適法性の問題が生ずるものではない。ただ、情報公開制度の目的から考えてこの手法を採用することが妥当か否かという問題はある。

このような問題に、審査段階で法務組織が関与する場合に二通りの手法が考えられる。法的手法の当不当（戦略法務）に関しては原課に対しては助言・勧告権の行使を行い、適法性の審査（リーガルリスク管理）に関しては、統制権を行使する手法と、法的手法の当不当に関しても、条例等全般に渡る適法性の審査に関しても統制権の行使を認める手法である。後者の手法をとる場合には、法務組織にかなり大きな権限を付与することとなるので、原課の主体性が損なわれる危険性があり、採用するに当たっての全庁的なコンセンサスを形成しておかなければ機能しないだろう。

(4) Dパターン

最後にDパターンとして、現行の組織体制に変更を加えない場合、つまり総務部局に法務組織を残す場合を簡単にみている。

総務部局に法務組織を所属させたまま、政策法務に寄与する可能性のある組織的工夫として、条例等を制定する際に原課と法務組織とでプロジェクトチームを組織する手法が考えられる。アンケートで、原課と法務組織でプロジェクトチームを組織して、条例案等を作成したことがあるかどうかを聞いたところ、政令指定都市及び人口30万人以上の市では設置したことがあるのはともに2市であり、プロジェクトチーム設置により制定した条例等は、情報公開条例、個人情報保護条例、オンブズマン条例、行政手続条例、空き缶等の投げ捨て等の防止に関する条例、公営住宅条例等であった。主に複数の部局にまたがる条例等を制定する際に利用しているようである。

法務組織が条例等の制定を目的としたプロジェクトチームに参加するということは、条例案等の

企画立案段階から参加するということである。ただ、従来の法務組織の役割を考えると、法的な観点からの検討がリーガルリスク管理の考え方のみで行うということも考えられる。そうであれば、たしかに条例等制定手続は迅速となり効率的であるが、政策に対する原課の自由な発想を阻害する可能性もある。したがって、政策法務に寄与するという観点（特に戦略法務の観点）からは、法務組織はリーガルアドバイザーとして、政策を実現するための合理的な法制度の設計に助言・勧告権を行使するという役割を果たすべきなのではないかという考え方もあり得るだろう。

さらに、自治体組織内部に政策研究組織を有している場合は、その政策研究組織と従来の法務組織が連携を図ることにより、政策法務を実践することも考えられる。この場合、政策研究組織には、戦略法務の一翼を担う役割が期待される。問題となるのは、政策研究組織と法務組織との連携の方法である。両者の結びつきを強化するために、同一の部局（総務部局または総合政策部局等）に所属させ、両者で政策法務プロジェクトチームを組織する等の工夫が必要となるだろう。

2 人口10万人未満の市及び町村（小規模自治体）について

人口10万人未満の市及び町村、いわゆる小規模自治体の場合の問題点は、まず法務専門の組織がほとんど設置できていないことである。第2章の分析をみても、人口10万人未満の市で法務専門の係を設置しているのは7.5%、町村に至っては0.4%にすぎない。さらに小規模自治体の場合は、法務専門の組織がないのはもちろん、法務専門の職員もいないという場合があるだろう。このような状況では、法務専門の組織を設置することはかなり難しいということは、本節冒頭部分で述べた通りである。したがって、現在の小規模自治体の法務組織では、戦略法務のみでなくリーガルリスク管理も不十分である可能性があり、リーガルリスク管理の観点も考慮に入れて今後の法務組織の設置手法について考える必要がある（なお、ここでは、人員増による対策は考慮しない。）。

リーガルリスク管理の観点からは、現在でも設置している自治体がある例規審査会の利用が考えられる。例規審査会は、人口10万人未満の市で45.5%、町村で24.1%の設置率となっている。例規審査会の構成メンバーに関しては、第2章第1節での分析で参考とした札幌地方自治法研究会の自治体法務に関するアンケート調査論文で、政策検討重視型（I型、助役が委員長）、政策検討法制審査兼務型（II型、総務部長が委員長）、法制審査重視型（III型、法務担当課長が委員長）の分類が行われているが⁹⁾、ほぼ小規模自治体でのみ存在する形態がある。それは、法務組織経験者・法務に精通している者（つまりI型～III型と異なり、メンバーが充て職ではない）のみで構成する例規審査会またはI型～III型にこれらの職員が加わる例規審査会であり、IV型としたいと思う。III型よりも更に例規審査を重視した形態であるといっただろう。

一般的に例規審査会を設置するメリットとして、複数の目を通すことによる誤りの発見・よりよい表現等の提示ができる、広域的・多面的なチェックができる、政策形成を審議できる、議会対策・議会答弁の予行演習ができるといったようなことが考えられ、特にI型、II型ではこのようなメリットが強いただろう。一方IV型では、「過去の経験等による適切なアドバイスがもらえる」、「法制に精通した者により、内容的に適法で正しい表現にできる」というメリットをアンケートで回答していた。現在、例規審査会を設置している市町村でIV型を設置している割合は、人口10万人未満の市で24%、町村で13.7%であった。

例規審査会を設置していない自治体に、設置していないことの問題点を聞いたところ、政令指定都市及び人口30万人以上の市ではほとんどが「問題点はない」という回答であったのに対し、人口10万人未満の市で22.2%、町村で15.6%が問題有りと回答した。その問題点の多くは、法務専門組織もなく、法制事務に精通した職員も少ない中で正しい例規審査が行われているかどうか不安であるというものだった。また、複数の小規模自治

体が、例規審査会の設置を検討中または今後設置する予定と回答していた。

以上のような点を考慮すると、小規模自治体においては、I型やII型の例規審査会も重要であるが、法務組織が担うリーガルリスク管理及び法制執務のテクニカルな面を補完する意味で、III型及びIV型、特にIV型の例規審査会を設置するという手法が有効なのではないだろうか（補完するというより例規審査会が中心となると考えた方がよいかもかもしれない）。小規模自治体で例規審査会を設置しない理由として、人員不足・専門的職員がないという理由が多かったのだが、法務組織経験者を委員とするという手法により、設置できるのではないだろうか。ただ、例規審査会を設置した場合に、「長年開催していない（形骸化している）」、「委員の日程調整が困難」、「審査に時間がかかりすぎる」等の運営上の問題点があることに注意しなければならない。

リーガルリスク管理や法制執務のテクニカルな面の補完から一步進めて、戦略法務を担う組織を設置する手法として参考になるのが、第1節でみた新潟県新井市の法務研究会のような組織（法務委員会）である。新井市の法務研究会は、原課で抱える問題を原課とともに検討解決する組織であり、市の施策として大きな課題について、原課の自主性を生かしながら、政策形成、条例制定等の制度化の過程の中に参画する組織であるという意味で、戦略法務を担う組織であるといえる。さらに、法務専門の組織を設置することが困難である小規模自治体で法務専門組織を設置する有効な手法である。

組織形態も新井市と同様に、兼務職員で構成し恒常的に設置するマトリックス組織であることが望ましいであろう。これは、政令指定都市及び人口30万人以上の市のBパターンでみた法務委員会と同様である。構成メンバーは、一般的な例規審査会のような充て職ではない方がよいただろう。新井市の場合は、係長になる前で主に大学法学部卒の職員7人をメンバーとしているが、小規模自治体の場合は、大学法学部卒の職員が少ないので

はないだろうか。そのような場合は、Ⅳ型の例規審査会のように法務組織経験者を法務委員会の委員とする手法も考えられる。ただそうすると、Ⅳ型の例規審査会と法務委員会とを同時に設置することは難しくなる。

法務委員会の役割、権限は、1のB1パターンとほぼ同様となろう。つまり、法務委員会は、政策実施のための合理的な法制度の設計に関して助言・勧告権を行使する組織ということとなる。この場合、リーガルリスク管理は、総務部局の法務組織が行うこととなるが、法務委員会が関与する場合は、法務委員会でも適法性に関して検討するので、法務組織の負担は軽減されるだろう。

その他では、法務専門の組織を設置するよりも、個別の重要な条例等の制定ごとに原課と現在の法務組織とでプロジェクトチームを組織するという方法も考えられる。アンケートでは、人口10万人未満の市で6市(9.1%)、町村で8町村(3.5%)が原課と法務組織とでプロジェクトチームを設置したことがあるという結果が出た。プロジェクトチームを設置する場合の問題点は、1のDパターンで述べたことと同様であろう。

これまでは一自治体のみで行う手法をみてきたが、小規模自治体の場合は、自前で法務専門の組織を設置できない場合に一部事務組合を設立し、そこに法務を任せるといった手法も考えられる。新井市では、周辺の4町村とともに「新井頸南広域行政組合」という一部事務組合を設立し、一部事務組合で行う広域行政研究推進事業の一環として「新井頸南総務行政研究会」を設け、その地方分権部会において法制執務に関する研究を行っている⁽¹⁰⁾。

新井頸南総務行政研究会では、行政手続条例、情報公開条例、個人情報保護条例に関する研究を行ったようである。このような一部事務組合については、法務委員会とともに政策を実施するための合理的な法制度の設計に関する助言・勧告を行う戦略法務組織として位置づけ、法務委員会との関係は、よりよい条例等を作成するために両者の考え方を相互にフィードバックする関係とする手

法が考えられる。また、法務委員会を戦略法務組織、一部事務組合をリーガルリスク管理組織と位置づけ、例規審査を一部事務組合で行い、一部事務組合にそのための統制権を付与するという手法も考えられるであろう。

3 人口10万人以上(30万人未満)の市について
人口10万人以上の市については先に述べたように、1で述べた政令指定都市及び人口30万人以上の市と2で述べた小規模自治体の中間に位置している。したがって、その市の状況によって、1で述べた手法または2で述べた手法を利用することが可能であろう。

人口10万人以上の市では、法務専門の係を設置している市が32.7%あり、そのような市では1で述べたAパターンは難しいとしても、Bパターン、Cパターン及びDパターン(特にプロジェクトチーム方式)は可能であろう。

一方、法務専門の係を設置していない市では、準専管係Aが28.8%、準専管係Bが36.5%となっており、庶務係はわずか1.9%である。準専管係A及びBを設置している市では、今後、法務専門組織を設置できる可能性がある。

法務専門の組織を設置できない場合は、原課とともに戦略法務を担う組織として、2で述べた形態での法務委員会を設置するという手法がある。また、原課と法務組織によるプロジェクトチームの設置ももちろん可能である。アンケートでは、人口10万人以上の市でプロジェクトチームの設置率が最も高かった(9市, 17.6%)。

例規審査会に関しては、2の小規模自治体の場合には、現在の法務組織ではリーガルリスク管理の面においても不安があるということでⅣ型の例規審査会を設置している場合があるということを目指したが、人口10万人以上の市では、Ⅰ型33.3%、Ⅱ型57.1%、Ⅲ型9.5%となっており、Ⅳ型はみられなかった。つまり、人口10万人以上の市では、リーガルリスク管理は現在の法務組織で十分だと判断しているのだろう。もし、現在の法務組織ではリーガルリスク管理が不十分であるという市があれば、Ⅲ型またはⅣ型、特にⅣ型の

例規審査会の設置が検討されて良いのではないか。

4 全体を通しての指摘事項

以上、政策法務に寄与する法務組織を設置する具体的手法を述べてきたが、さらに全体を通して指摘できることをいくつか挙げておきたい。

第一に、特に戦略法務組織に関しては、トップマネジメントを補佐するという役割をも意識すべきであるということである。

第二に、戦略法務の一環として、現在制定されている条例等で機能していないものがある場合に、政策目的を達成する上で自治体にとっても市民にとってもよりよい法制度・法的手法を戦略法務組織が研究し、その条例等の改正等を戦略法務組織の研究成果である新たな法的手法とともに原課に対して助言・勧告する制度も検討に値すると思われる。これは、先に見た東村山市政策法務課の「行政運営に係る法制の点検及び整備」に関する事務が参考となる。

第三に、総合政策部局等や総務部局の法務組織の設置に関しては、事務分掌条例や事務分掌規則等において、法務組織の所掌事務を明確に規定する必要がある。特に、戦略法務とリーガルリスク管理との区別がはっきりしない場合もあるので、所掌事務を規定する場合には注意が必要となるだろう。法務委員会に関しては、「〇〇市法務委員会規則」を定めて、設置目的、組織、構成メンバー(充て職ではない場合は選考方法も)等を明らかにするべきである。

さらに、どのような手続で条例等を制定するかということも何らかの形式で定めるべきではないだろうか(行政運営法として)。これは、事務分掌規則とともに法務組織の設置目的、役割、権限、責任を明らかにするものである。

できれば「〇〇市条例等の制定改廃手続に関する規則」というような規則形式で定めるべきだろう。これは、原課と法務組織及び法務組織同士の組織間手続並びに文書があることを住民に周知し、条例等の制定手続が終了した後に、情報公開条例により原課や法務組織から発生した文書の公

開を請求することができるようになる。また、将来的な問題として、重要な条例案等には、その仕組み、個別条項の解説・注釈、新しい条例等を必要とする事情、それに対する法的な対応の選択肢の比較検討、提案された対応の合理性等を記した文書を添付させ、制定前に住民に公開し、議論の機会を提供する必要があるが⁽¹¹⁾、その準備段階としても意義のあることとなる。

第四に、アンケートで政策の企画段階から法務組織が関与することの是非を尋ねたときの反対意見として、「政策の法的問題点の検討分析は原課においても十分なされるべきである」、「法律的思考に熟練した職員が原課に配属された方がよい」という見解が多かった。本稿においても、原課の役割は重要であると認識しており、条例案等の企画立案は基本的に原課が中心となり、法務組織の関与も原課の主体性を損なわないよう考慮している。ただ、すべてを原課に任せるためには、複数の政策法務能力の高い職員を各原課にバランスよく配置する必要があるだろうが、そのような状況を作り出すことは、政令指定都市レベルでもまだ先のこととなろう。したがって、当面は、政策法務能力のある職員を戦略法務組織に集めて原課のサポートを行いながら、研修等により政策法務能力の高い職員を養成していくことが有効な手法であると考えられる。

その後の戦略法務組織については、将来的には政策法務能力のある職員を多く養成し、その職員を原課に配分することにより、戦略法務組織は廃止する方向で行くのか(戦略法務分散型)、原課職員の政策法務能力の向上を図りながらも、戦略法務組織に政策法務能力の高い職員を集め、戦略法務を集中的、統一的に行うのか(戦略法務集中型)の選択が必要となるだろう。

第五に、本稿は、政策法務に寄与する法務組織について考察してきたが、このような組織を生かすためには、政策法務能力の高い職員を養成していかなければならない。これは、上述した第四のことと関連するものである。

自治体職員に対する政策法務研修の考え方とし

ては二通りあるだろう。一つは、木佐教授が指摘するように、自治体職員の法的な基礎教育を重視した研修である。さらに、基礎的な法務能力を有している職員に対して政策法務能力を高める目的で行う研修が必要となる。原課及び法務組織において実際に政策法務を担う職員の養成である。

また、研修以外の方法では、原課と法務組織との積極的な人事交流により、政策と法務の双方に精通した政策法務能力の高い職員を養成することも必要となる。政策法務研修の充実と原課・法務組織間の積極的な人事交流の推進により、法務組織を支える政策法務能力の高い職員が育ち、法務組織、そして自治体政策法務の充実・発展を促すのである。

おわりに

以上、政策法務の実践という視点からみた法務組織に関する考察を行ってきたが、本稿で述べた論点以外にも法務組織に関する考察を行う上で重要な論点がいくつかある。例えば、条例等を立案する際に審議会に諮問する場合があるが、その審議会と法務組織との関係、議会及び議会事務局と法務組織との関係、訴訟法務と法務組織との関係等である。

これら以外にも法務組織に関する論点はあるだろう。これからも以上のような論点を含め法務組織、条例等制定手続に関する考察を進めながら、条例等の企画立案手法、個別政策に関する法制度設計手法、新たな法令と条例の関係理論等の実務に役立つ政策法務の理論と手法に関する研究を行っていきたいと考えている。

最後に、本論文作成に当たり、アンケート調査及びヒアリングにご協力いただいた自治体法務組織職員の方々に感謝の意を表します。

注

はじめに

- (1) 伊藤介一「法務事務の種類と法務職員の養成」関哲夫編著『自治体の法務と争訟』(学陽書房・1989年)229頁では、法務事務の種類を、①文

書審査・立法関係事務、②訴訟・不服申立事件関係事務(争訟事務)、③法律相談事務の三種類に分けられるとしている。

第1章

- (1) 政策法務論誕生、発展の背景に関しては、木佐茂男『自治体法務とは何か』(ブックレット No.6)(北海道町村会・1996年)15頁以下参照。

- (2) 鈴木庸夫「自治体の政策形成と自治体法務」判例地方自治133号(1995年)、福士明「自治体法務論の現状と課題」間島正秀・福士明・田口晃『池田サマーセミナーから』(ブックレット No.12)(北海道町村会・1997年)参照。

- (3) 松下教授らの政策法務論に関しては、「対談：「政策法務」と地方分権」(松下圭一・五十嵐敬喜)地方自治ジャーナル202号(1995年)、松下圭一『現代政治の基礎理論』(東京大学出版会・1995年)、同『日本の自治・分権』(岩波新書・1996年)、同「政策法務と自治体改革」五十嵐敬喜(ほか)『創・自治立法』(島根自治体学会・1996年)、同「分権段階の自治体と政策法務」山梨学院大学行政研究センター編『分権段階の自治体と政策法務(山梨学院創立50周年記念公開シンポジウム)』(公人の友社・1997年)、天野巡一「個性化時代の自治体法務」地方自治の窓29号(1990年)、同「自治体政策法務の時代」地方自治の窓52号(1994年)等を参照。

阿部教授の政策法務論に関しては、阿部泰隆『政策法務からの提言』(日本評論社・1993年)、同『政策法学の基本指針』(弘文堂・1996年)、同『政策法学と条例—自治体政策法学入門—』(ブックレット No.19)(北海道町村会・1998年)等を参照。

- (4) 企業法務における「戦略法務」とは、「企業の重要な意思決定に、初期の段階から参加して法的問題を検討し、最も有効な法的手段を選択する」ものである(関西大学法学研究所企業法務研究班『企業法務の機能と組織』(研究叢書第13冊)(関西大学法学研究所・1995年))。「リーガルリスク管理」に関しては、「経営と法律の一体

化による経営管理」のことであり、企業が最終的な意思決定を行うときに経営判断に加えて、そこにどのような法律問題が存在するか、将来何か危険が発生しないかを常に予見し、トラブルの発生が予見できるときは、その時点で予防の対応をし法的危険を回避するものである。企業法務でいうところの「予防法務」とほぼ同様といえる（大矢息生・小林俊夫『会社法務部の研究』（経済界・1988年））。本稿における「リーガルリスク管理」は、企業法務での用語の原義と離れてしまうかもしれないが、訴訟を提起されることを予防するというよりも、訴訟が起こったときでも自らの政策、条例等の法的正当性を主張できるように、条例等制定手続時に法的整合性を保つことや法的問題点を解決することを目的とするものとしてとらえている。ただ、戦略法務でも適法性、法的整合性に関して検討しなければ法的手法に関しても検討できないので、戦略法務とリーガルリスク管理との区別は判然としない場合がある。本稿においては、戦略法務は、基本的には条例案等の企画立案段階で行うもの、リーガルリスク管理は、その後最終意思決定の前までに行われるものという区別をする。

- (5) 木佐教授の自治体法務論に関しては、木佐茂男「自治体法務の課題」地方自治ジャーナル 208号（1995年）、同・前掲注1）、同「自治体法務と政策法務—どう違うのか？」判例地方自治 145号（1996年）、「座談会：地方分権と政策法務の課題」（磯崎初仁・木佐茂男・鈴木庸夫・山口道昭）判例地方自治 157号（1997年）等を参照。
- (6) 札幌地方自治法研究会（代表：木佐茂男）「自治体法務の現場から」判例地方自治 105号（1993年）18頁。
- (7) 福士明「地方自治の確立と自治体法務」法学セミナー507号（1997年）、同・前掲注(2) 64-67頁。
- (8) 福士・前掲注(7)、同・前掲注(2) 65-66頁。
- (9) 大橋洋一「行政法学書評⑥「政策法学」と行

政法学 阿部泰隆著『政策法学の基本指針』自治研究 72 卷 11 号（1996年）。

- (10) 阿部・前掲注(3)『政策法学の基本指針』20頁。
- (11) 阿部・前掲注(3)『政策法学の基本指針』288頁。
- (12) 天野巡一・岡田行雄・加藤良重編著『政策法務と自治体』（日本評論社・1989年）266頁。
- (13) 木佐茂男「自治立法の可能性」五十嵐敬喜（ほか）『創・自治立法』（島根自治体学会・1996年）45頁。
- (14) 「政策法務」とはいったい何か 地方分権と法システム」（鈴木庸夫・森田朗・磯崎初仁）地方自治ジャーナル 213号（1996年）26-27頁。

第2章

- (1) 大森彌「省庁の組織と定員」西尾勝・村松岐夫編『政策と管理（講座行政学第4巻）』（有斐閣・1995年）15頁。
- (2) 札幌地方自治法研究会（代表：木佐茂男）「自治体法務の現場から」判例地方自治 105号（1993年）10頁以下。
- (3) 前掲・注(2) 13-14頁。

第3章

- (1) 内閣法制局百年史編集委員会『内閣法制局百年史』（大蔵省印刷局・1985年）235頁。
- (2) 前掲・注(1) 221-222頁、関守「内閣提出法律案の立案過程」ジュリスト 805号（1984年）、遠藤文夫「内閣提出法案における法文作成の過程」法学教室 173号（1995年）参照。
- (3) 前掲・注(2)参照。
- (4) 前掲・注(1) 223頁。

第4章

- (1) 政策法務室、法務委員会に関しては、第1章の注(3)の松下教授及び天野氏の各論文を参照。
- (2) 新井市法務研究会の記述については、各地の自主研究グループ（自治体職員、研究者等）が合同で1997年7月18日～20日にかけて新井市で行った「夏期合同法務研究会」における新井市職員岩澤氏の報告「新井市法務研究会の取

組み及び近隣町村との広域対応について」を参考にしてしている。

- (3) 新井市における条例等制定手続は、以下の2パターンがあるという。
- 原課からの方針伺い(企画財政課企画調整係→市長決裁)→(予算に関係のある事業は予算措置)→原課での条例等の立案→総務課行政防災係の審査→市長決裁
 - 当初予算措置→原課での条例等の立案→企画財政課企画調整係・財政係の決裁→総務課行政防災係の審査→市長決裁
- (4) 東村山市政策法務課の記述については、筆者が政策法務課中川課長に対して行ったヒアリングを基にしている。
- (5) 阿部泰隆『政策法学の基本指針』(弘文堂・1996年) 21-22頁。
- (6) 西谷剛教授は、ある政策を実行しようとするとき、果たしてそれが法律を必要とするか、必要だとしていかなる内容であるかという一連の流れについて、法的観点から専門的に考察する必要があり、その政策実行のための法律化の必要及び法律化すべき場合のその法律の内容の判

断を「立法判断」と呼び、重要性を指摘している(西谷剛「政策の立法判断(1),(2・完)」自治研究71巻11,12号(1995年)参照)。

- (7) 福岡高判昭和55年3月7日(飯盛町旅館建築規制条例事件)参照。北村喜宣助教授は、この判決がラブホテル規制の法的手法について比例原則や職業選択の自由との関係を検討した形跡がないことを問題にしていることが、自治体の条例制定手続との関係で注目でき、「条例における立法事実論」「条例の違法性審査基準論」の観点からも極めて興味深い論点を提示している、と指摘している(北村喜宣『自治体環境行政法』(良書普及会・1997年)23頁参照)。
- (8) 阿部・前掲注(5)157頁参照。
- (9) 札幌地方自治法研究会(代表:木佐茂男)「自治体法務の現場から」判例地方自治105号(1993年)21頁。
- (10) 前掲注(2)の報告を参考にしている。
- (11) 阿部・前掲注(5)307頁,同『行政の法システム(上)[新版]』(有斐閣・1997年)325頁参照。
- (わきた ひでき:札幌市総務局行政部法制課)