



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	分権時代における自治体法務に関する考察：小規模自治体の法務への取り組み姿勢と支援体制のあり方を中心に
Author(s)	福村，一広
Citation	北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル， 8， 91-118
Issue Date	2001-12
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/22326
Type	departmental bulletin paper
File Information	8_P91-118.pdf



分権時代における自治体法務に関する考察

— 小規模自治体の法務への取り組み姿勢と 支援体制のあり方を中心に —

ふくむら かず ひろ
福村 一 広

目 次

はじめに	92
第1章 地方分権時代における自治体法務	92
第1節 自治体法務論	92
第2節 自治体法務の実践的問題	93
第3節 自治体の規模と小規模自治体の法務組織	96
第2章 小規模自治体の法務の現状とその分析	96
第1節 町村職員の意識の現状	96
第2節 自治体法務に取り組むための前提条件	99
第3節 自治体職員の法務能力	101
第4節 相互補完型自治体間連携と都道府県の自治体支援の必要性	102
第3章 先進的な取り組みの現状とその手法	104
第1節 北海道ニセコ町の取り組み	104
第2節 北海道東川町と上川8町法制部会の取り組み	106
第3節 長崎県町村会の取り組み	107
第4節 自治体の法務へ支援の広がり	110
第4章 自治体への支援体制と将来の自治体の法務	111
第1節 小規模自治体の法務支援の基本的認識	111
第2節 小規模自治体に取り組むべき姿勢	111
第3節 法務支援体制の基本フレーム	112
第4節 戦略的自治体法務	116
おわりに	116

はじめに

地方分権は、自治体に何をもちたすのか。答えは、自治体自らが握っているのだろう。戦後半世紀を超え、日本社会は大きく変貌し、自治体も幾多の時代の荒波にほんろうされながらも自治を支え、文明社会を築きあげてきた。しかし今、予想だにせぬ激変に遭遇し、これまで営々として築きあげてきた社会経済システムでは限界があり、大きなパラダイムの転換が求められているのである。

分権時代において自治体の自立を主張できるものは、法治主義からくる法的論証であり、自治体の法務が自治体の正当性を担保するものであると思う。今後、その視点を重視した自治体法務論の役割が特に重要であると考え。その自治体法務論を考察しながら、小規模自治体の法務がどうあるべきか、その支援という観点からの考察が重要ではないだろうか。

具体的には、第1章では、自治体法務論の考察、自治体法務の現状とその問題点について考察する。第2章においては、自治体職員に対して行った意識調査の現状分析を踏まえ、自治体法務へ取り組むための前提となる条件を提示する。第3章では実際に行われている先進的な取り組みについて検証しながら分析を試みる。そして、最後の第4章では分権時代を担う小規模自治体の姿勢と自治体の法務を支える仕組みについて示し、「自治体法務支援室」構想を軸に自治体法務のあり方を考える。なお、本稿中、自治体とあるのは、一般に基礎自治体（市町村）を指すこととし、必要に応じて都道府県、市町村と使い分けることと、小規模自治体とあるのは、第1章で述べる自治体を指すこととした。

第1章 地方分権時代における自治体法務

第1節 自治体法務論

1 自治体の自律

今、自治体に求められているものは自らの地域を見詰め直し、真に「自律」するということであ

る。ここでいう「自律」とは、国からの自立ばかりをいうわけではない。すなわち、「自らの地域」の問題を発見し、そのルールを明確化させ、自らの行為に基づいて解決していくことである。自治体は地域主体の自治の再構築に取り組んでいく必要性に迫られている。

具体的に自治体が「自律」するためにどのような手法が考えられるのか。筆者は「自律」するための手法として、自治体法務が重要であると認識している。特に、法務を担う組織基盤が弱いとされる小規模自治体の法務の現状を検証しながら、小規模自治体の法務のあり方について考察する。

2 政策法務論と自治体法務論

自治体の法務を検証するにあたり、まず政策法務論を考察する必要がある。

政策法務論は、1960年代の日本経済高度成長期における都市問題を解決するため、都市部の自治体が「要綱」という形で裏付けをしたのが始まりといわれている。

しかし、要綱に基づく行政指導による規制は法的に問題があるとされ、「東京都武蔵野市の宅地開発指導要綱に基づく上水道給水等拒否処分事件」⁽¹⁾が起きた。これを契機として、政策的には問題がなくても、法的に問題があれば、政策の実現へつながらないという考え方、つまり政策法務論が頻繁に議論されるようになった。

現在も政策法務論は、自治体は独自の政策を持つべきであると主張し、その政策を実現するための法的な工夫が必要であるとする理論（武蔵野学派）、既成の行政法理論の改革を志向論的に提示する理論（行政法学改革派）、職員にどれほど市民へ奉仕する法知識があるのか、どれほど法的感覚が備わっているのかを吟味し、政策法務を支える法務の組織や人材がどのような実状にあるのかを問題にした理論（研修改革派）など⁽²⁾、さまざまな志向、視点によって、研究が進められている。さらに、そこから政策法務論を発展させた自治体法務論も生まれている。

次に自治体法務論についてみてみる。自治体法務論は自治体の運営の基本としての自治体政策に

ともなう政策法務と、自治体が直面する裁判をめぐる訴訟法務からなると定義され⁹⁾、自治体に特化した議論である。さらに木佐教授は自治体における実務での法務的思考の重要性を指摘し、特に日常での実務に法的な面から焦点をあてる必要性を説いた。

具体的に自治体法務と政策法務はどう違うのだろうか。政策法務論は一つの政策の実現に対し、法的な戦略に基づき行われる立法論、解釈論を展開する行政活動であり、自治体に限らない。それに対し自治体法務は、自治体に特化し、実務、特に自治体の日常の仕事にも法的思考が必要であり、市民のための自治体の法務的行政運営が不可欠としている。しかし、政策法務論と自治体法務論は明確に峻別される概念ではない。自治立法の制定など共通する部分も多く、自治体法務論の中に自治体レベルの政策法務論が包含されていると解釈すべきであろう。さらに、木佐教授はこのような着眼点のほかに、多くの自治体職員には十分な法的素養が備わっていないという面を指摘している。そのためには、もっと自治体法務に関する研修を充実させることが不可欠であり、自治体職員の能力の向上が重要であるとしている。

本稿において、「自治体法務」という用語を使用する際には、木佐教授が提唱する自治体法務論を念頭におくこととする。

3 自治体法務論の重要性と課題

現代は、社会基盤整備の充実、社会の成熟化、多様化した社会、経済の低迷による財政基盤の弱体化などによって、国の指導による画一的な行政運営では対応しきれない状況になっていると感じる。さらに、分権改革で自治体の仕事のあり様の変化が求められている。そういう状況の下であらためて自治体の自主性が問われ、情報の開示や明確なルールづくり、法的な意味をもつすべての仕事に対する理論的な説明が必要となっていると感じる。これらのことから、自治体法務論の概念は実務において有用かつ重要である。特に、小規模自治体は、自治体法務論を積極的に進めることによって行政基盤の強化を図っていく必要がある

のではない。

しかし、現状では小規模自治体が自治体法務論を実践していく上で障壁がある。積極的に自治体法務論を推進するための専門組織を設置して、対応したとしても、配置する職員にも限界がある。また、自治体規模に応じて職員も少なくなり、1人の職員が抱える仕事の範囲は広範になる傾向が強くなり、その責任の度合いも大きくなる。条例審査の担当者も当然少人数で広範な仕事を抱えながら行っているのが現状である。また、小規模な自治体においては、訴訟に対応した体制がほとんど整備されていない。何かことが起きてから、準備態勢を整えるのでは、準備不足は否めない。

これらの課題を解決するために、自治体が法務を取り組む場合に重要だと思われる点、①自治体の透明性と住民の権利保護②日常的な法務活動の重視とその明確化③自らの自治体や周辺地域の特性の把握と「攻めの法務」及び「守りの法務」の重視の3つを指摘しておきたい。

自治体は自らが持つ情報を常に公開し透明化を図り、住民に対する民主性の確保の側面から、住民の地域における権利を明確にする必要がある。そして、職員がルーチンワークの中でいかに法的思考や感覚をもち、養っていけるか。ルーチンワークの中に、どの程度法的な思考が必要であるか、常に明確にしておく必要がある。最後に、自らの地域や境界、近隣町村でどのような状態にあるのか把握しておく必要がある。そのことによって、最終的に法が自治体を守ることにつながる。逆に地域の実状を把握しておくことにより、積極的に他に対抗できる手段を確保しておくことができる。これらは、今後自治体運営の中で特に重視する必要があるものと考えている。

第2節 自治体法務の実践的問題

1 地方分権一括法での自治体の対応

「第三の改革」と称される分権改革により、自治体では多くの条例等の制定、改廃等の作業を行い、地方自治体の自立する環境の整備を行うこととなった。しかし、その準備作業における自治体

の気概も二手に分かれた。1つは、これを契機として積極的に乗り切ろうとする自治体、もう1つは、なんとか他力を使っても現状を乗り切りたいとする自治体である。結果的にみると、他力を使って現状を乗り切りたいと思う自治体がほとんどであった。

では、今回自前で作業を行った自治体は大規模自治体だけだったのであろうか。北海道(178町村)の例でみると、自前でいった48町村(27.0%)のうち、1万人以下の人口規模の町村が33町村(人口1万人以下の146町村の23.2%)である。さらに1万人以下の人口規模かつ一般行政職員数が100人以下の町村は18町村であった。このような結果から今回の法改正への対応において、自治体規模と民間委託とは必ずしも一致しないということがわかる。つまり、一概に自治体の規模や組織形態が小さいという理由で、対応ができなかったということはいえない。

自治体の法務は規模や組織体制に左右される部分はかなりあるとしても、実際に運用する段階では自治体の取り組む姿勢というものが非常に重要になってくるということである。特に自治体職員の法務へ取り組む姿勢は今後重要であろう。ここでは、地方分権一括法への対応から自治体の動向をみてきたが、これらは本来、ルーチンワークの中で必要とされている。つまり、自治体の活動が法によって規律されなければいけないという「法治主義」の原則が存在し、自治体職員の活動もそこに規律されている。地方分権時代における自治体は特に「法治主義」を念頭において活動すべきであり、自治体政策の実現、地域保全のための手段として法務重視の姿勢へ変更していかなければならないと感じる。

2 地方分権一括法が自治体にもたらすもの

地方分権一括法の施行で自治体の役割が大きく変わろうとしている。今回の法改正は、自治体の「責任」を明確にし、自治体の役割を下請機関から自治を担う主役へと変貌させた。特に法定受託事務においても自治体が訴訟対象となってくるといふことに注目すべきであろう。今までのような、

国の事務だから、国に任せるといふわけにはいかないのである。これからは自治体は職員のルーチンワークにおける法的性格を明確化して、今までの仕事に対する考え方を変えていく必要がある。

また、自治体と国の関係が形式上、対等関係になり、当然、解釈などの相違が生じ、国に対し何らかの対抗処置をしなければならない。今回の地方自治法の改正で、国地方係争処理委員会、自治紛争処理委員制度が設置⁽⁴⁾され、国や自治体間で万一紛争が生じた場合に処理できる体制が整った。ただ、この紛争処理体制には、実効性や公平性などさまざまな問題が提起されており、今後の動向が注目されるが、現実に紛争処理になる前には当然、国、自治体間で何らかの調整が必要となる。実際の紛争処理よりも事前調整・折衝時における自治体の姿勢の重要性の方を指摘しておきたい。この時、いかに自治体側が自己主張できるかが問題で、法務能力が問われる場面であると考えられる。

また、民間企業でも法務の重要性を認識し、積極的な取り組みを行っている。さらに、住民、NPOなども法的な手段により問題を解決しようとする動きが活発化している。このように自治体を取り巻く法務の環境は激変している。これらに対応するため、自治体は法務に対するイノベーションが必要である。今までの、法制という固定した観念ではなく、法社会に位置する自治体として、あらゆる場面で法的な議論、主張ができ、積極的に法務を駆使する姿勢に変えていく必要がある。

このように分権改革など自治体を取り巻く法務環境は大きく変貌しようとしている。自治体はこれらに対応するため、自治体職員の意識を分権型へ転換していく必要がある。

3 住民と職員の視線の違い

住民との信頼関係構築にあたって、住民と自治体職員の視線の違いを指摘しておきたい。住民の視線には、生活と仕事という2つの視線が存在している。しかし、自治体職員は生活と仕事の視線が重なっている面が大きい。つまり、住民の仕事の環境は行政の仕事のカテゴリの中とは異なる状

態にあり、2つの視線が存在している。そのことを自治体職員は強く認識する必要があるのではないだろうか。

どんなにまちづくりへの住民の参加を行おうとしても、住民と職員の視線がずれている状態の中では住民の参加は望めない。自治体職員は、ルーチンワークから自らの視線を住民の視線にあわせ、自らの自治体で今どのようなことが課題となっているのか、方向性はこれでいいのか、検証を行うことが必要である。そのために、積極的に住民と関わり、住民のニーズがどこにあるのか、ルーチンワークの中で明確にしておく必要がある。そのため、自治体職員は自らの自治体における情報を公開しながら、住民からの苦情や意見などを把握しておく必要がある。住民情報を自ら積極的に吸収し、そのデータに法的な裏付けを施し、明確な目的が設定された仕事を行うことによって、行政に対する信頼感や住民のまちづくりへの協力が促進されるのではないだろうか。つまり、分権時代にふさわしい住民と行政の新しい関係を構築する前提条件として、積極的に行政情報を開示する必要性があり、行政活動が実際にどのように行われ、どのような効果があるのかをきちんと住民に説明することが重要である。

4 ルーチンワークでの問題意識の欠如

地方分権一括法はどちらかといえば、国の法改正に伴う自治体への影響であった。しかし、そのような作用のほかに、自治体を取り巻く法的環境が日常の中に存在する。特に自治体職員はルーチンワークでこのことを十分認識しておく必要があるのではないだろうか。ルーチンワークで問題の発見が遅れ、さらにそれを放置しておけば、当然大きな事件となって跳ね返ってくることも予想される。ささいなことでも、法的思考を働かすことで、大きな事件へ発展することを事前に防ぐことができるものである。職員は常にルーチンワークにおいて意識を持って問題の発見をしていく必要がある。そのよい事例として、職員の問題意識の欠如が原因だと思われる判例を検証する。

山形県余目町で起きた個室付浴場事件である。

この事件は、1968年に余目町に個室付浴場を営業しようとしたことに対し、県、町、住民などが一丸して反対し、近くにある廃校した小学校グラウンドを急遽、児童遊園に衣替えをさせ、その営業を阻止しようとしたものである。最高裁は、この児童遊園設置認可処分は山形県と余目町が意思相通じて個室浴場の営業を阻止・禁止しようとしたもので、目的違反・不正な動機によるものであるとして「行政権の著しい濫用」と判断した⁽⁵⁾。

自治体は自らの地域がどのような法的環境にあるのか、どのような問題の発生が予測されるのか、地域の課題として明確にしておく必要があるのではないだろうか。自治体職員がルーチンワークでの問題意識を常にもち、自ら自治体の実状を把握して、何か事件が起きれば、それに対応するための資料をきちんとまとめておく必要がある。その点で、問題の発見をどのような形で行うのかは、今後十分に考察しておく必要があるのではないだろうか。

5 小規模自治体の法務能力向上の問題

自治体が分権型自治体へ転換する上でその自治を担う職員の能力向上は避けては通れない。小規模自治体職員の仕事の守備範囲は広く、幅広い能力が求められてきた一方、浅い知識しか身に付かないとの批判もあった。また自治体職員には基本的な術が身に付いていないとの指摘もある。地域総合研究所の斎藤睦氏は自治体職員のごくささいかな日常のコミュニケーション技術の欠如を指摘している⁽⁶⁾。この「職員のごくささいな」技術という点が重要であり、特に小規模自治体の職員にとってその技術が不足していることを指摘しておきたい。ルーチンワークでの職員の問題意識の欠如から発生した行政事件のことを考えれば、ルーチンワークにおけるちょっとした視点の欠如が大きな事件へとつながる問題であることは十分認識しておく必要があるだろう。法務の面でも、この「ごくささいな」という視点は重要である。つまり、ルーチンワークの中に小さな技術を身に付けることにより仕事の仕方が大きく変わったり、効率化されたりするものではないだろうか。このような

「ごくささいな」技術を初期の段階で習得しておくことは、仕事の効率化へもつながる。ささいなつまづきが、その後の仕事に影響することは少なくない。このようなルーチンワークでの問題を念頭におきながら今後の自治体職員の法務能力向上を図っていかねばいけないだろう。

第3節 自治体の規模と小規模自治体の法務組織

自治体といっても、日本には3,229の基礎自治体(特別区は除く。)が存在し、人口規模で比較してみると、日本で一番大きな基礎自治体は横浜市の342万人で、一番小さな基礎自治体は、東京都青ヶ島村の226人とかなり大きな開きがある⁷⁾。つまり、自治体法務が重要といっても、自治体の規模によっては、当然自治体法務への取り組みにも違いがでてくる。

人口的、組織的な自治体規模の問題が自治体運営においてどのような影響があるのだろうか。小規模自治体のメリットとして、①住民にとってきめの細かな行政サービスが提供できる②情報の伝達および広聴の迅速性③意思決定の迅速性などである。逆にデメリットは、①専門性(専門スタッフ数)の確保が容易ではない②財政基盤が不安定であるなどが考えられる。これは、大きな組織においては逆のメリット、デメリットがあるわけで、組織体制の整備だけでは自治体の適正規模を確定することはできないと考える。しかし、今まで、このようなメリット、デメリットの作用によって自治体の法務組織が発達しなかったことは容認できるとしても、今後は自治体の規模に関係なく、社会の成熟化、つまり全国的に都市型社会の生活への変化、情報化、住民意識の多様化が急速に進化することに伴い、曖昧なシステム運用から明確なルールづくりが要請されてくる。さらに、地方分権の推進により、機関委任事務の廃止、条例制定権の拡大、財政の逼迫から自治体の責任が大きくなり、法務が担う側面が大きくなるのではないだろうか。これらの法務組織をどのように再構築していくかは、今後、大きな課題となってくるだろう。

では、小規模自治体の法務組織がどうあるべきか。一般的に自治体規模は法務組織の設置状況に比例しており、小規模自治体が法務組織を設置し難い状況にあるが、小規模自治体は自らがもつノウハウを駆使し、小規模自治体側が努力する必要がある。当然、小規模自治体が自立し、自治立法を含む自治体法務を推進していくためには、自治体内部での努力や自治体間での連携への模索、都道府県の小規模自治体への支援なども含め、その法務体制をどのような形で整えていくべきか、検討していく必要がある。

このような視点を交え、自治体規模を検証した結果、本稿で小規模自治体という用語を用いる場合は次の点を考慮して、使用することとする。

- ① 小規模自治体とは人口が2万人未満かつ一般行政職員数が150人未満の自治体とする。
- ② 市に準ずる町村としては人口が4万人以上の町村または一般行政職員数が200人以上の町村とし、原則小規模自治体とはみなさない。
- ③ 上記以外の町村については、小規模自治体に準ずる町村とする。

第2章 小規模自治体の法務の現状とその分析

第1節 町村職員の意識の現状

1 調査対象

自治体職員はルーチンワークをどう考え、どういった方向に意識しているのか。今後、どのような面を考慮する必要があるのか、その調査をもとに検討する(調査時期は2000年10月)。調査は表1の自治体に対して行った。一つの自治体で30人の一般行政職員、合計300人中295人から回答を得た。構成は主事クラス135人(45.8%)、係長クラス117人(39.7%)、管理職クラス42人(14.2%)、無回答1人(0.3%)、うち男性219人(74.2%)、女性75人(25.4%)、無回答1人(0.3%)で、勤続年数別には3年未満29人(9.8%)、3年～5年未満17人(5.8%)、5年～10年未満42人(14.2%)、10年～15年未満41人(13.9%)、15年～20年未満44人(14.9%)、20年以上121人(41.0%)、無回答1人(0.3%)であった。

表1 意識調査自治体一覧

都道府県	町村	人口	一般行政職員数
北海道	A町	17,928	177
北海道	B町	5,339	93
北海道	C町	4,084	87
青森県	D村	5,051	60
福島県	E村	7,219	74
栃木県	F町	17,682	124
富山県	G町	1,111	58
愛知県	H村	1,387	36
大分県	I町	8,966	131
熊本県	J町	4,718	77

2 政策に対する意識

最初に、自治体職員が所属するまちの政策の方向性の認知度を聞いた。一番多かったのは「だいたい知っている」という回答で、152人(51.5%)であった。自分たちのまちがどのような方向を目指してまちづくりを行っているのか、「全部知っている」または「ほぼ知っている」と答えた職員と「自分の仕事に関する部分は知っている」または「ほとんど知らない」と答えた職員の割合は6対4である。つまり、半数以上の職員はまちの方向性について、まちが進めている政策に注視しながら仕事を進めているといえる。しかし、問題なのは、約4割の職員がまちの政策の方向性に対してあまり関心を寄せていないことである。なぜ、あまりまちの政策の方向性を気にしていないのかは、この設問では明確ではないが、まちの行政を担う職員はまちの全体的な政策の方向性を意識して自分の仕事を進めることが必要ではないだろうか。次に、自分が担当している仕事について自分が考えている方向に向かっているか聞いてみた。「思う」と回答した職員は、わずか40人(13.6%)である。「長い期間を要すると思う」と回答した職員が一番多く121人(41.0%)である。2番目に多かったのが「少しは思う」で113人(38.3%)だった。担当している仕事の内容に差があるのかもしれないが、全体としていえることは、職員が長い時間をかけなければ乗り越えられない壁があり、

長期的に進める必要性があると感じていることである。

では、その壁とは何であるのか。それらの壁を探る設問として、まちの政策実現のために一番大事なものが何であるか聞いてみた。「住民意識や住民協力」が159人(53.9%)と一番多い。やはり、基礎自治体としての意識が職員の中に浸透しており、住民を主体とした参加型行政運営を行おうとする考えが半数以上を占める。次に多かったのが、行政内部の課題である。「計画性」が49人(16.6%)、「首長や行政のリーダーシップ」が40人(13.6%)、役場内部の連携36人(12.2%)、あわせて125人(42.4%)となっている。これは、職員の行政運営の拠り所として住民の意識や協力を求めている一方、行政内部のシステムの改善の必要性を強く意識したのものとして捉えることができる。この中で注目したいのが、条例などの法整備(制度担保)、法務などの法的分野について、重要と回答した職員がいないことである。他の回答と比べると、政策実現の手法として法制度の整備が重要性という意識が薄いといえるのではないだろうか。その他では、職員の感性(1人)と行政のバランス感覚(1人)という回答もあった。

このように、自治体職員の意識の中には、政策と法務は別の分野として捉えている傾向があり、政策と法務を一体として考える政策法務という面を意識しながら仕事へ取り組もうという意識が希薄化しているのかもしれない。

3 法務に対する意識

自治体職員は法務に対してどう感じているのか。

法務に対する意識調査として、3つの視点から質問した。1つは、法務(法制)研修という側面、2つ目はルーチンワークにおける法務に対する意識、最後に法務相談の現状と課題についてである。

まず、法務(法制)研修の受講度であるが、法務(法制)研修を受講したことがあるかの問いに「ある」と回答した職員は、94人(31.9%)に留まった。逆に「ない」と回答した職員は201人(68.1%)で、意外にも法務(法制)研修を受講している職

員が少ない。この設問では調査対象町村の研修の受講度はわからないが、法務（法制）研修の受講度は高くなく、現状として自治体の法務（法制）研修への取り組みが積極的であるとは言い難い。

では、法務（法制）研修を受講する機会がないという中で、ルーチンワークでの法務（法制）の対応に職員が現状の法務（法制）研修で対応できると考えているのかどうか。自分の自治体の法務（法制）研修が十分であるかの設問に対し、「十分でない」と回答した職員は260人（88.1%）で、約9割にのぼっている。このことから、2つのことが推測できる。つまり、1つは潜在的に法務（法制）に対する不安があるということ、もう1つは日常であり法務に携わる機会がなく、技術力が十分備わっているかどうかわからないという側面である。俄仕込みの研修では技術力の向上につながらないとみているのではないか。

それでは、実際に条例づくりに町村職員がどれくらいの割合で携わったことがあるのだろうか。「ある」と回答した職員が171人（58.0%）で、「ない」と答えた123人（41.7%）を上回った。しかし、職員で条例に携わったことがない職員が全体の約4割に達しており、意外と職員が条例づくりに携わる機会が少ないと思われる。研修とルーチンワークの両面で、職員の法務能力向上へつながっていないことが窺える。また、職員が条例制定に携わっても、町村の事務が国や都道府県の政策や法令を拠り所として事務を行ってきたことから、職員法制技術の向上につながっていないため、法務に対する不安が残っていることが推察される。

研修や実務の現状を踏まえた上で、実際に分権へ向けて自分自身の法制技術の力量をどうみているのか。「技術は十分だと思う」がわずか16人（5.4%）である。「技術が十分だと思わない」が278人（94.2%）という圧倒的な結果がでた。これは、先の設問でみた研修に対する問題意識と実務面での2つの面から、自分自身の法制技術の未熟さを自認しているように思われる。研修を受けても、それをフィードバックする場面がなかったり、逆

に必要とする場面に直面しても、法務研修を受講してからしばらく研修での技術を使う場面がなく、忘れ去られて、うまく対処できなかったり、これらが繰り返され、職員の中に法務を苦手とする意識が根付いたのではないかと推察できる。

そこで、ルーチンワークにおいてもこの傾向が表れているのか、ルーチンワークでは法務をどのようにみているのかという視点から、政策と法務のどちらを意識して仕事をしているか聞いてみた。「政策」を意識している職員が208人（70.5%）と回答し、「法務」と回答した職員85人（28.8%）を大きく上回った。特に小規模自治体の職員は住民から投げかける問題を法務以外の解決方法で解決することを優先に考えていたのではないだろうか。逆に、同じ問題が発生しても法務的な手段を用いなくても解決できた状況があったため、必要に迫られなかったのではないだろうか。このことが、あまり法務を意識していない理由ではないだろうか。

次に職員が「政策」に強い意識をもって仕事をしているとしても、実際に仕事をする上でどちらが難しいと感じているのか聞いてみた。政策と答えた153人（51.9%）が法務と答えた137人（46.4%）を多少上回った。社会情勢などの変化によりさまざまな課題が起こってきていることを反映して、政策の難しさを認識しているのではないだろうか。さらに、仕事意識が政策面に集中している割には法務を難しいと感じている人の割合が高く、法務に対する苦手意識が職員の中に潜在的にあるのではないだろうか。相談事例の多さでも、法務の割合が高い。政策面で相談したい事例が多いと答えた職員が145人（49.2%）に対し、法務面で相談したい事例が多いと答えた職員が144人（48.8%）と法務での相談が多いことを示している。これらの設問は単純に二者択一としたため、その詳細はわからないが、自治体職員の仕事の意識が政策へ向けられていることから、本来政策への相談件数が多くなるはずである。しかし、回答が割れた原因に法務は難しいと感じている職員の潜在的な意識が働いたものと感じる。法務につ

いてどのような意識があるのか。相談する上で法務が難しいと回答した職員は171人(58.0%)で、政策の113人(38.3%)よりかなり多い。具体的にはどう難しいのかははっきりしないが、職員の自己意識の中に法制技術が身に付いていないとの意識があり、職員の中に取り組み難いと感じている意識が潜在的にあると思われる。

では、具体的に自治体の法務に対する支援組織が必要であるか、小規模自治体の職員はどう考えているのか。自分のまち以外で条例づくりのために相談する機関が必要と答えた職員は224人(75.9%)で、必要としないと回答した職員は68人(23.1%)である。必要でないという職員には、今までの回答結果をみただけでは、2つの考えがあるのではないだろうか。つまり、ルーチンワークで政策面をかなり重視するから、あまり法務を意識しなくてもやっていけると考えた職員と相談機関に頼らなくてもやはり自前で法務をやるべきとの自律意識が強い職員の2つの考えを有する職員が存在しているように考えられる。

相談機関が必要とした場合、どこにその相談機関を設置すべきかを聞いた。これは、必要ないと答えた職員にも、仮に設置すればという前提で聞いた。都道府県と答えた職員が113人(38.3%)でトップ、2番目に多かったのが広域連合等と答えた職員で79人(26.8%)、次に町村会で72人(24.4%)だった。自治体職員は都道府県にかなりの法務のノウハウがあると認識し、都道府県にその役割を期待しているのだろうか。都道府県は、広域自治体として複数にまたがる自治体の共通した課題に対しては法務支援も考えていく必要があると考える。また、広域連合などと答えた職員には、周辺の自治体が集まり、研究会などを設置して行うべきだとの意見があった。町村会と回答した職員が2割程度というのは、今まで町村会の役割として政策面で活動することが多かったため、町村会が法務支援という仕事をすることに違和感をもつ職員がいるのではないだろうか。

最後に、自治体職員に政策法務という用語が小規模自治体、特に法制担当職以外に浸透している

のか聞いてみた。地方分権が叫ばれ、自治体の法務に関心が高まる中、自治体、特に小規模自治体の職員はどれぐらい政策法務に関心があるのかという疑問からこの調査を行った。知っているという職員は、98人(33.2%)、知らないと答えた職員が193人(65.4%)となった。この結果から、これだけ地方分権とともに政策法務という用語が頻繁に登場している割には、浸透度がかなり低い。このことは小規模自治体の職員にまだまだ政策法務論の概念が浸透していないことを意味している。これらの結果を踏まえ、今後自治体の法務をどうすべきであるか考えてみる必要がある。

総じて、地方分権という流れが、まだまだ小規模自治体の職員には伝わっていない、特に分権時代を受けて、何をどうすべきか、今何が必要であるか十分議論していく必要があるだろう。この調査で政策法務を知っている職員と知らない職員では分権に対する見解が少し分かれているようである。知っている職員は分権だからこそ政策法務、自治体法務が必要との認識にたち、その課題の解決の糸口を政策法務、自治体法務に見出そうとしているのではないだろうか。

第2節 自治体法務に取り組むための前提条件

1 積極的な住民と自治体の関係の構築

ここでは、実際に住民と自治体のよりよい関係をどのような形で構築していく必要があるのかということ考察する。住民の視線にあわせて、住民本位の事業を行うことは当然であるとしても、住民本位の行政運営を行っているという「思いこみ行政活動」では住民には理解されない。行政活動を住民に知ってもらい、「情報を共有する」ことが重要である。そこで、最近日本の企業で多く行われている「IR」(インベスター・リレーション)活動を参考にして、行政と住民との関係を考えることとする⁽⁸⁾。

「IR」を行政と住民の関係からみると、行政は情報開示が行政活動の弊害となると考えないで、逆に情報開示など積極的に促進して、住民との信頼関係を築くことにより、さらに良好な行政

活動を行うことへつなげる活動をいうのではないだろうか。例えば、行政が企業で、住民が投資家となぞらえて、住民は行政に一定の興味のある事業に関心を寄せているとすると、その情報には敏感に反応する。しかし、それにもし、隠された情報が存在したり、わかりにくい情報が提供されたりしたら、住民が得る情報量が少なくなり関心が薄れ、住民と行政との距離は遠くなるだろう。さらに、もし住民に隠された情報があると知れたときには、行政に対する不満が増し行政への信頼は失墜する。それを防ぐためには、行政活動の実績や将来的な計画などの正確な情報を開示して、住民とのコミュニケーションを強化し、住民本位の行政活動を行う必要がある。

そこで、行政活動における「CR」(シビル・リレーション)活動の強化を提唱したい。「CR」活動とは、行政が住民に正当な行政活動への評価及び信頼を得るために財政を基本とした行政活動と住民とのコミュニケーション機能を結合して行う積極的な情報開示活動と定義したい。総合的な行政活動を展開するためには、情報開示に基づく住民理解が必要である。さらに、一方的な情報開示ではなく、双方向性をもつものでなければいけない。

「CR」活動を活発化させたい理由は①社会の成熟化と自治体の自律の要請(地方分権)②住民重視の動向(住民参加, 住民投票)③自治体の連携(広域連携, 合併)④自治体の自己責任原則(自己

決定, 自主解釈)⑤地域性強調である。これらの理由をもとに1つの試案とその概念図を提示したい(図1)。自治体の柱を自治体政策, 自治体法務, 自治体財務とする。行政と住民が「CR」活動を行うための施策を5つの視点から設定し、住民へ積極的にアプローチして、行政と住民との新たな信頼関係の構築を目指すものである。住民と行政は住民による行政評価という面で一定の緊張関係に位置する必要がある。しかし、一方で行政は住民との積極的なコミュニケーションを推進し、住民が幸せになるために何を行うかという、行政活動が求められているのではないだろうか。そのためには、住民と行政の信頼関係の構築が何よりも重要である。

2 目標の設定のプロセス

小規模自治体職員は、ルーチンワークの中で、どのような視点から問題の発見を行っていかなければならないのか。

自治体の仕事は基本的に、「Plan-Do-See」のサイクル、つまり政策の立案、その執行、そして評価というサイクルで進められている。このサイクルの中で、政策法務の位置付けは、Planの部分に当たる。Planは①目標の設定②現状の分析③法的制度の設計のステップからなっている⁽⁹⁾。小規模自治体では、原課の担当職員がこのPlanの部分をもとに1人で設定するということがよくある。そして、そのPlanのたたき台をつくり、具体的検討が行われる。つまり、その原案を作成する担当職員の責任はかなり重い。

これらのことから自治体にとっては、自治体の実状にあった、住民が評価できる内容のものを具現化するための目標の設定のプロセスは特に重要であると考えている。筆者は目標設定が①問題の発見②政策課題の設定③選択の3つで構成されていると考えている⁽¹⁰⁾。

どのようにしてその問題の発見を行うべきか。住民と行政の信頼関係の構築だけでは、潜在的問題の発見は望めない。自治体職員は地域にどのような問題があるのか、絶えず間なくまちをみる努力が必要ではないだろうか。知らないで物事の目標

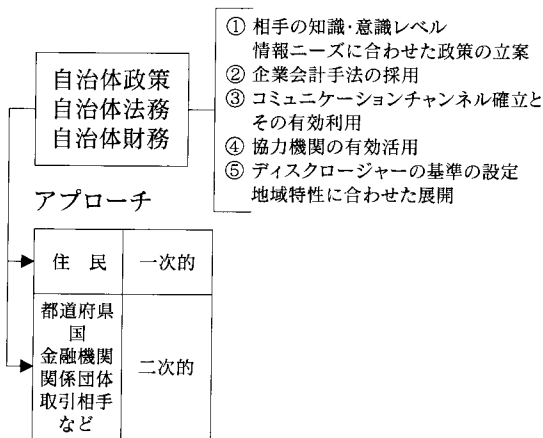


図1 「CR」活動概念図

を設定するほど、初歩的かつ重大な誤りはない。

次に、日常の中で問題を発見しても、すべて解決できるものではない。行政として解決を図らなければならないものや行政以外で解決すべきものを判断し課題として取り上げる必要がある。

課題の設定により、次にどの課題から解決していくかという問題が発生する。内容を分析して課題に対して優先順位を決め、解決へ向けアプローチしていく必要があると思われる。これが、選択である。選択の方法はいろいろあるが、緊急性の高いものや重要なものなど、基準を設定して行うことが重要である。基準が設定できないときは、自治体職員として自分がもっている知識や判断能力を駆使しながら課題の選択をすることが必要で重要である。選択という行為は、このほか、さまざまな場面で要求されるが、常日頃より選択するための判断能力の養成は欠かせない。

小規模自治体の職員は目標設定プロセスを十分に認識しながら進めなければ、規模が小さいだけにその影響も計り知れない。また、これらは政策形成だけの問題と捉えることはできない。問題の根元を掴むことは、その解決へ向けて法的な検討が必要であるかどうかということにもつながり、法務においても重要な問題であると考えられる。特に小規模自治体では、法的な考察を政策形成された時点から行うのでは職員の数が少ない点からも非効率である。

3 柔軟な法務組織の体制の必要性

法務組織体制の整備は緊急であり重要とされている。特に小規模自治体においては法務組織の設置度が低いと、組織内に単独の法務課や法務室などの早急な設置が叫ばれてきた。しかし、自治体が解決しなければいけない課題が多く、優先的に単独の法務組織の設置は難しいとの判断から、今までも法務組織設置へ向けた動きはあまりみられない。では、如何にして小規模自治体の法務を支えていくべきか。地方分権一括法での自治体の対応をみると、基本的に自治体の根幹である条例案の作成などの仕事を外部委託することは、その自主性が問われる問題であると思うが、仮に外部

の力を借りるにせよ、自主性を持って取り組むべき問題であったと考える。今後、司法制度改革、住民との新たな関係などさまざまな環境の変化が起こり、自治体の法務においても大きく変化していくことが予想される。これらの社会情勢に臨機応変に対応できるような柔軟な組織形態を考えていく必要があるだろう。

小規模自治体では、限られた職員の中でさまざまな問題を解決していく必要があり、横断的組織形態をつくり、柔軟に対応できる組織体制への転換が重要である。人材の育成も含めて、柔軟な組織体制を整えることが有効ではないだろうか。

ただ、横断的組織体制を積極的に進めていく上で、課題もある。職員が主に担当する事務量とのバランスが大事である。あまりにも、積極的に横断的組織を形成していけば、職員の通常の業務にも影響がでて、全体の自治体運営に支障をきたす恐れがある。そのことを念頭に十分検討しておく必要があるだろう。

第3節 自治体職員の法務能力

1 政策法務研修の現状と問題

1999年度中に行われた町村職員に対する47都道府県の政策法務研修の実施状況を聞いたところ、実施が19カ所、未実施は28カ所である。2000年度に検討が5カ所あった。形態はさまざまであるが、都道府県職員と合同で行っているケースが多く、希に自治体職員単独、都道府県職員単独で行っている場合がある。講師もほとんどが大学教授に頼っているが、一部都道府県の職員が行っていたり、併用したりしているところもある。開催時期や期間もばらばらで、1日で終わる研修もあれば、前期、後期に分けて行われている研修もある。カリキュラムもさまざまで、その方向性や考え方も多少異なっている。

では、具体的に法務研修、政策法務の問題点はなんだろうか。3つの問題を指摘しておきたい。1つは、研修内容である。そして、時間的制約の問題、最後に、早急な講師の養成である。

研修内容は、現在の法務研修では主に大きく2

つに分かれる。法制技術面の研修と政策研修の中に位置付けられる政策法務研修である。法制技術研修では、理論と条文の作成に終始する研修も少なくない。それよりも、日常では気づかないちょっとした法制上の技術、実践的に行うためのコツや経験談をもっと多く取り入れ、議論を中心とした研修にしていく必要がある。また、政策法務の研修においては、その政策の立法過程を重視する傾向がある。政策形成と政策実現のための立法過程とのバランスを考えた研修のあり方を今後検討する必要があるだろう。条例案を立案する研修は、いままでの法制技術研修と比べると職員自ら1つのものでつくりあげるという点では実践的な研修であり、かなり評価できるものではないだろうか。政策法務研修での一番の難点は、条例などをつくる上で重要な立法事実についての議論が充分取り入れられていないということである。

時間的な制約の問題は、研修施設から研修派遣元自治体から遠ければ遠いほど、深刻である。法務研修は、意外と時間のかかる研修であり、じっくり取り組まなければなかなか前へ進めないものである。そのため、研修期間が短いとそれだけ成果も貧しくなる。逆に日程を長くすると代替職員の確保などの理由により派遣元自治体の抵抗が生じ、研修自体への参加が敬遠される可能性もある。これらの問題は、地域で研修を分散するなど何らかの対応が必要ではないだろうか。

最後に、政策法務を支える講師の養成である。現在、政策法務論を広く習得して、さらに実践に精通している人材が不足している。政策法務研修以外の研修では、講師養成講座などを設置して、積極的に自治体職員の中に講師を養成しようとする動きがある。政策法務研修についても、研修所などが積極的にこれらの講師養成講座を設け、講師の育成を図る必要があると思われる。政策法務の講師が養成され、その講師がいる自治体の中では政策法務的思考が広がっていく波及効果も期待できる。

2 研修の限界と循環型政策法務研修

これまで、研修の体系及びその問題点をみてき

たが、自治体職員が在職中に研修所で専門研修などを受講する回数はどれくらいあるだろうか。自治体の姿勢にもよるが、年に1回か2回受講できればいい方である。この数少ない研修の機会を有効に活用する方策を今後見出していかなくてはならない。まだ小規模自治体は職員数が少ないため、1人ひとりの研修プログラムを詳細に作成することができるが、1人の職員が担当する事務が広範であるため、専門研修を行うにしても種々の研修を受けねばならず、限界がある。

法務面でみても、現状の自治体職員の法務能力向上をすべて研修所における研修で賄うことは難しい。さらに、研修の成果が現場に生かされていないとの指摘もある。そこで、実際の現場と研修とを直接結びつけ、相互にメリットがでるような方法を構築する必要がある。いままでも、研修所としての役割として、自治体に対する政策研究や政策情報の提供、助言などが議論されてきた。研修所としての職員研修と政策研究を融合させ、総合的に自治体の支援を行う必要性があるのではないだろうか。

ここで、研修と自治体現場を結びつける政策法務研修の提案をしたい。自治体は自分のまちの課題について、今までの経過や内容、それに対する疑問点や課題を詳しく提供して、研修所で議論してもらい、その結果をフィードバックしてもらうのである。つまり、実際のまちの政策課題などを研修の中でプログラム化し、研修の成果を情報としてまちへ提供することで、政策法務研修における自治体支援的研修が成立する。また、研修にくる職員も実務を反映した具体的な議論を行い、提案していくことができ、研修に対する意欲が増すとともに政策法務研修のレベルも向上する。さらに、自治体にとって共通な課題を選択していけば、自分のまちへの情報として利用可能である。自治体にとっても、まちの課題について検討した資料が、いろいろな自治体の職員、第三者の目を通ることによって、さまざま意見を集約できることは、非常にメリットがあると思われる。

自治体でのルーチンワークと政策法務研修なり

一般研修が相互作用できる仕組みが必要であろう。これには研修所に自治体の実務と研修とを結びつけるための調整役としての機能が必要である。課題の選択や自治体との調整、事前調査なども必要であろう。

最後に、ルーチンワークの研修化について述べる。職員は自分に与えられた範囲でルーチンワークをしているが、これではまちの全体の状況も把握できない。担当するルーチンワークに追われ、全体を見通せない状況も原因として考えていく必要がある。まちの政策を検討する横断的な組織を形成し、議論していくことは、その中でさまざまな業務からの意見により刺激を受け、まち全体の政策の方向性を再認識させ、自ら担当する仕事を改善させられる可能性があると考えたい。この横断的組織には、研修という位置付けも必要である。横断的組織では、職員が順次議事進行を行ったり、プレゼンするなどの役割を与え、作業分担などをしながら進めていき、政策から法務へという一連の作業を実務の中に常に取り入れていける仕組みが必要である。

第4節 相互補完型自治体間連携と都道府県の自治体支援の必要性

1 相互補完型自治体間連携

近年、行政が担う役割も大きく変化し、個々の自治体では対応しきれない状況が生まれ、行政活動での広域的な取り組みの必要性が叫ばれるようになってきた。個々の自治体にもそれぞれ特性があり、得意分野、不得意分野がある。相互にそれを補完しあうこのような連携は相互に有益である。小規模自治体単体で十分な体制が組めない状況で、条例などのまちづくりのための法設計を進めていくためには、自治体間の連携を強めていくことは今後重要な意味をもつ。地方分権改革を契機として、今後自治体間が法務面でも連携していくことが予想されるが、課題もある。連携の条件として、共通の法務課題をどのように設定するのか、またどのような形で連携をつくり、維持していくのかというものである。さらに、どの程度の

広域的連携が必要なのか、情報の収集方法や事務局の運営などさまざまな問題点もある。

これらを解決するために、日頃から自治体職員同士で地域情報の共有化を行い、研究会などを設置するなどの努力が重要である。特に重要なのは、リーダーシップである。自治体間の規模や体制にもよるが、ある程度積極的に活動する自治体が広域連携を行っていく場合にはこれが不可欠となる。

小規模自治体において地域情報や法務情報などの情報をいかに連携して的確に掴み、活用していくかが今後カギとなってくると考える。自治体間で情報を共有し、ノウハウの共有化を進め、相互利益を得るための相互補完の仕組みや連携した自治体への情報の供給の方策の構築も必要であろう。今後、自治体連合組織の活用も含め、検討しておく必要がある。

2 自治体と都道府県の関係

今回の地方自治法の改正で、自治体と都道府県関係が整理され、両者の役割分担が明確化された。今までは、機関委任事務制度の下、都道府県は自治体を指揮監督するという役割が大きかった。都道府県の役割が見直され、将来の都道府県の役割がどうあるべきかさまざまな視点から議論されている⁽¹⁾。今回の改正で自治体と都道府県関係はどのように変わっていくのだろうか。

都道府県と自治体との関係は法システム上、対等・協力関係に再構築されたといわれている。しかし、実際の場面で自治体側が対等な立場で主張していけるのだろうか。広域的な施策を実行する上でどうしても市町村側に我慢してもらう場面が生じたり、市町村側からは体制不備などから生じたりする問題を都道府県に依頼する場面があり得る。その時に「対等・協力関係だから、自治体の事務は自治体で」ということで済まされるかどうか問題である。仮に、自治体と都道府県関係が「分離型」に移行したとして、分権時代にふさわしい都道府県の機能はどうあるべきか。都道府県は、組織形態も大きく、広域的な立場からの視点と専門性を確保できる点から、自治体に対して

より専門的に助言や情報提供ができる。都道府県が自治体に対し強力な支援を行うことは自治体運営にとっては心強い。

しかし、問題もある。都道府県が自治体に対して積極的な支援体制を組み、法務の面でも助言、情報提供などを行うことは重要であるが、都道府県が自治体に対して関与を行い、紛争が生じた場合は、この支援に支障が生じるのではないだろうか。自治体側の不安は、今回の税財源の改革がまだまだ不十分との認識のもと、自治体と都道府県との間に紛争が発生した場合には自治体の財源の確保にかなり影響がでるのではないかという不安と同様のものである。情報公開請求という方法もあるが、現実には両者の関係の崩壊を恐れてできないというのが実状である。国、都道府県は自治体側の不安を取り除くために、自治体に事務執行の理由説明や情報を明確化させることが大事である。また、自治体が都道府県政に参加できる仕組みなどをつくり、常に自治体の要望が都道府県政に反映するような明確な仕組みもつくっておく必要があるのではないだろうか。

第3章 先進的な取り組みの現状とその手法

第1節 北海道ニセコ町の取り組み

1 ニセコ町のまちづくり

(1) まちづくり推進の背景とその理念

ニセコ町では、1994年10月以降、新しい町長の住民と行政との情報共有、住民の町政への参画という方針のもと、まちづくりが進められてきた。まちづくりの大きなテーマに「住むことが誇りに思えるまちづくり」を掲げ、町の活性化を図った。その大きな柱として、①町民と行政との情報共有②行政の透明性の確保③住民主体の町政の実現の3つを目標とした。

(2) 町民と行政の情報共有の取り組み

まちづくりのテーマを実現するために行われている町民と行政の情報共有の取り組みをみてみる。なぜ、町民と行政の情報の共有化が必要なのであろうか。ニセコ町は、町民を積極的に行政へ参画させるためには、行政情報を町民に広く提供

し、広く意見を聞き、最終的には町民と行政が互いに同じ情報をもつことが大事であると考えた。つまり、同じ情報をもたなければ、同じ土俵の上で議論ができないということを重視している。そこで、町は情報共有を進めるために「広報活動」、「広聴活動」、「住民の参加」に力を入れた。

「広報活動」は主に、①広報紙「ニセコ」②オフトーク通信「そよかぜ通信」③住民向け予算説明書「もっと知りたいことしの仕事」によりなされている。

ニセコ町では情報共有の媒体として広報紙「ニセコ」の充実改善や電話回線の空きを利用した「そよかぜ通信」（オフトーク通信）の活用を行っている。特に町民向け予算説明書「もっと知りたいことしの仕事」は、1995年度から毎年、町の予算がどのように使われているかを町民にわかりやすく説明する資料として作成されている。

「広聴事業」は「町民とともに考え行動する」という考えを念頭に、町民と議論する場をつくることを目的として行い、具体的には①「まちづくり懇談会」の開催②「まちづくりトーク」の実施③「まちづくり広聴箱」の設置④「町長への手紙」制度⑤「こんにちは（こんばんは）町長室」の実施⑥「まちづくり町民講座」の開催を柱に実施している。

「まちづくり懇談会」は町内の10数カ所で「広聴集会」と位置付けて実施されている。これは、他の市町村でも行われている集会を開き、町民から直接意見・要望を聞くというものではあるが、ニセコ町では一方的に町民の意見を聞くのではなく、町の現状や課題を説明し、町民と議論することを前提にしながら進めている。

「まちづくりトーク」は、気軽に町長とまちづくりについて話しあえる機会を設けるためにつくられた。概ね5人ぐらいの町民が集まれば、朝でも昼でも夜でも日程を調整して町長や担当課長等がでかけ、話を聞くというものである。集会などでは人が多くて話せないなど課題もあるため、少人数でも懇談がもてる仕組みを設けたものである。

「まちづくり広聴箱」・「町長への手紙」は、ゆっ

くり相談する時間がないなど、何らかの理由で意見をいう機会がない町民のために意見・提言をしてもらおうというものである。これらの回答は、広報を介して確実に行われている。

「こんにちは（こんばんは）町長室」は、町長が町民ひとりひとりと懇談する町長室解放事業として位置付けられている。このきっかけは「ニセコ町に住んで60年にもなるのに町長室に入ることがない」という町民の話がきっかけになっているという。その町民から「用事もないのにいけない」という話もあって、町として制度化すれば来やすくなるを考え、始めたというエピソードがある。

「まちづくり町民講座」は、他の広聴事業とは少し違った角度から行われている。方式はテーマごとに担当課長が講師となつて、講座を開くという形である。これは、3つの目的をもって行われている。1つは、町民に行政の現状や課題を説明し、その課題について町民と意見交換を行い、互いに知識を深めあっていくという目的である。2つ目は、職員研修という目的である。人前で話すことは慣れないとなかなかうまくできないということから、表現力や町民と対話する姿勢などをこの「まちづくり町民講座」を通して養成していこうとするものである。3つ目は町民との対話の中で「協働の精神」を養成したいという目的がある。「協働の精神」とは町民と議論した中で、協力して共通の目標を達成するように進めていこうというような場をつくることをいっている。

しかし、課題もある。開催回数も増え、参加する町民に偏りがあったり、忙しくて参加できない町民からの不満があったり、開催講座の内容にばらつきがあったりしている。内容の平準化や参加しやすい環境面での整備が必要である。

「住民の参加」は主に①各種委員会等委員の公募②事業別「住民検討会議」随時開催を柱に進められている。

ニセコ町には、約30の委員会などがあり、これらへ町民が積極的かつ自発的に参加してもらい、まちの方向性などに対し意見・提言をしてもらう

ものである。

事業別の住民検討会議は、主要な町の事業は計画構想前段階から誰もが自由に参加し、議論できる。特に政策過程をすべて公開し、つくりあげていくことは画期的である。このような会議形式は、当初「できるものもできなくなる」「町民に混乱を招く」などの理由により否定的にみられてきた。しかし、主要な事業は町民にも関心が高く、結果をおそれず、町民相互の議論から始めようということで、1995年度から開催された。当初、相対立する激しい議論もあったが、町民相互の理解が進み、活発な議論が行われるようになり、徐々に合意形成されるようになった。確かに、この方法では政策決定までにかかなりの時間を要するが、町民、行政が納得のいく形で事業が進められるという大きなメリットがある。実際に「ニセコビュープラザ（道の駅）」の建設、ニセコ駅前温泉「綺麗乃湯」の建設、河川の将来構想を考える「尻別川の川とくらしを考える事務局会議」などがこの会議形式により行われている。

(3) ニセコ町式職員づくり

ニセコ町は、住民の視点に立ってまちを創るには、職員の資質、意識の改善が必要だとして、「住民の視点に立って考え行動する職員づくり」というテーマを掲げ、職員の研修に力を入れている。職員1人ひとりが、主体性をもって、仕事に取り組み、さまざまな課題に対して的確に対応できるよう能力や見識を高めるために行われている。そのため、研修費を一人あたり12万円程度まで引き上げ、基礎的研修を体系化し、先進事例地域への研修を実施するほか、実践研修として、横断的組織「庁内政策推進会議 いっしょにやるべ」の設置、環境美化巡視などを行っている。

このほかにも、さまざまな実践研修に取り組んでいる。総合窓口の設置（町民総合窓口課）、職員研修の一般開放、すべての会議の公開化、全職員へのパソコンの配置、事務のOA化などである。

2 ニセコ町の条例づくり

ニセコ町では条例づくりにも積極的である。ニセコ町では、まちづくりに欠かせない仕組みづく

りを数多く取り組んできた。当初、町は情報を開示する姿勢があれば、情報の共有ができると考えてきた。しかし、情報公開の明確な仕組みがなければ、10年後、20年後にその仕組みが風化してしまう可能性があり、いくらよい仕組みを考え、実践していても、条例などにより制度化しなければ住民の利益や権利を保障できなくなるという危惧があった。そのため、制度づくりを積極的に進め、住民の権利を明確していこうとの取り組みを始めた。ニセコ町は条例づくりを2つの視点から行っている。1つは、仕組みの透明性、もう1つは仕組みを保障することである。仕組みの透明性は、条例によってその仕組みがどうであるか、明確な基準を示すことで、恣意的な判断を排除しようとするものである。また、仕組みをつくり、保障することにより、住民の権利を明確にし、保護をしようとしている。これらの視点に基づき条例づくりが進められているものとする。町では情報公開条例、個人情報保護条例などの制定をはじめ、2000年にはまちづくり基本条例を制定し、着々と仕組みの制度づくりを行っている。

さらに、条例づくりの特徴として、条例案の策定方法が挙げられる。特に重要な条例づくりに関しては、大きく3つの点を重視して行っている。1つは、首長をはじめ職員の人的ネットワークを最大限活用するということである。職員が法務研究会などに参加し、条例の内容などを議論してもらい、知的能力の支援を受けている。もう一つは、積極的な情報収集である。最新情報を積極的に分析し、自分の町にあった考えを採用するようにしている。特に同じような取り組みをしている自治体などからの情報集積は欠かせない。最後に住民とともにつくる条例である。まちづくり基本条例をつくる際にも、まちづくり懇談会、まちづくり町民講座、シンポジウムなどを開催し、具体的に住民にまちづくりの方向性を提示、意見を求めたり、住民が委員となっている広報広聴検討会議で具体的に条例の内容を検討したりした。

では、町の条例づくりの課題は何であろうか。確かに条例の制定により、手続きの明確化や権利

の明確化、透明性が高まるが、運用面で課題が残る。条例を運用していく段階で、柔軟さの欠如、煩雑な処理、処理の低速化、さらに条例の見直時期など多くの課題が考えられる。これら課題の解決へ向けた取り組みが今後必要であろう⁽¹²⁾。

第2節 北海道東川町と上川8町法制部会の取り組み

1 東川町の条例づくりと例規審査会

東川町は、まちづくりを①自然との共生②恵まれた強者と恵まれない弱者の共生③女性との共生という3つの視点にもとづいて進めてきた。これらを基本として、農業の担い手対策、企業立地の促進、高齢者や身障者への支援、子育て支援などさまざまな先進的な事業に取り組んできている。特に地方分権を見据えて、政策をきちんと条例などの形にする必要があると認識し、分権改革後は自治体が自主的に法を解釈し、自らの手で条例づくりをするために職員の立法や法令の解釈などを含めた総合的な法務能力の向上が重要と考えた。

町は、政策推進のための条例制定などの審査能力を向上させるため、東川町条例等審査規程を制定し、1996年4月から「東川町条例審査会」を設置した。この背景として、1996年度に情報公開条例、個人情報保護条例などの重要な条例制定が見込まれていたこと、例規集の見直しが必要なこと、より適正かつ正確な審査が望まれていたことなどがある。審査規程は、全6条からなり、目的、審査条例等の要件⁽¹³⁾、審査会、草案の作成、審査方法などを規定して、今まで総務課で集中して審査していたものを審査会で横断的に審査するようにした。これまで他の自治体でも例規審査会などを設置して、審査体制の強化を図ってきたが、東川町の審査会は形骸化を防ぐため、審査会の委員の選考基準を明確化させ、より実質的に機能させる工夫が施されている。委員を選考するにあたり、充て職である委員長（助役）以外は、4つの基準を設け選考されている。審査基準1は条例の改廃を担当する部局の職員、審査基準2は過去に法制

執務を経験し、条例の改廃等に堪能な職員（元法制担当者）、審査基準3は大学の法学部出身者、または法令実務の研修を受けた職員、そして審査基準4は担当課の職員である。

自治体では、職員の大学などでの専攻をあまり考慮せず、人事を行う場合も多いが、審査会やプロジェクト方式での東川町のような人材の活用は非常に有効だと考える。

実際、このような審査体制は、地方分権一括法や介護保険法関連の条例制定・改廃時の対応に威力を発揮した。他の自治体と違う点は、総務課サイドだけで対応せず、審査会などの横断的な組織をフルに活用した点である。能力を結集させて、大きな法的な課題を乗り切る方法は小規模自治体が法務を取り組む場合のよい参考事例といえる。

しかし、東川町例規審査会にも課題がある。条例等制定過程において、審査会設置以前は比較的起案、審査から決裁まで時間を要していなかったが、審査会が設置されてからは、条例などの草案作成担当課から総務課長へ提出し、審査係で一度内容などを精査し、担当課で再度手直したものを審査委員に配布して審査会を開催しているため、以前よりもかなり時間を要するようになった。そこで、東川町では、審査過程の見直しを検討している。事前審査の体制を強化する意味で、起案担当課に委員がいる場合は、その委員が事前にチェックを行い、ある程度の精度を上げてから、総務課長に提出しようとする方法である。起案担当課に委員がいない場合でも近隣の課の委員がチェックする。これらの事前審査により、時間的な短縮を図り、審査会をスムーズに進めることができるとしている。その他、効率的な運用ができるように審査委員の今後の選考方法、政策的な側面での検討、今後の職員の立法能力の育成なども課題となっている。

2 上川8町法制部会の設置

1999年、各自治体では地方分権一括法への対応を巡って検討していた。東川町を含む北海道上川支庁管内中央部（以下「上川8町」という。）でも個々の自治体において対応を検討していた。しか

しながら、一自治体だけで地方分権一括法への対応に限界を感じた上川8町の各町は、鷹栖町の呼びかけで自主的な勉強会を行った。地方分権一括法への対応のための勉強会が発展して、同年10月に「上川管内中央部自治体法制部会」（以下「法制部会」という。）が設置された。この法制部会は、①地方分権時代に対応できる法務・法制の専門職員を育成する。専門課・係を設置するには定数の確保に困難がある②上川8町という広域で設置することにより、大きな自治体もつ専門的な法制能力と同程度の能力を確保することが期待できる③部会の設置により、弁護士や行政の法制専門家の支援を受けられやすくなり、質の高い知識や技術が習得できる④それぞれの町に法制などの研究グループを誕生させたい⑤地方分権推進一括法の対応方法を部会の当面の課題として研究することができるの5つの視点を主に考慮して設置された。

鷹栖町が部会設置への準備を進め、1999年9月30日に上川8町の総務課長会議において設置が承認された。各町から担当者2人が参加し、合計16人で発足した。

月1回、3時間から3時間半程度の時間、部会が行われている。また、この部会の特色は、顧問を旭川市在住の弁護士に依頼している点にある。この弁護士は、元東京都職員で、税金、職員互助関係、条例や公文書など作成していた経験があり、行政活動に明るく、隔月（2カ月に1回）に部会へ参加して討議内容を指導・助言している。研究会の形式は講義演習形式と討論形式の2つの方法により行われている。

このように自治体がいろいろな状況によって組織体制の整備ができない場合、周辺自治体が集まって互いに補おうという取り組みは、今後注目をしていく必要がある。しかし、一方でこのような取り組みを行いたくても、その組織を支えるための人材や体制が作り難いとの課題もあり、今後検討していく必要があるだろう⁽¹⁴⁾。

第3節 長崎県町村会の取り組み

1 町村の状況と「法規室」の設置経過

長崎県町村会はどのような背景のもとに自治体の法務の支援へ動いたのであろうか。長崎県町村会は分権改革を強く意識し、分権後の町村の法務体制について強い危機感を感じていた。特に行政改革の実施などに伴い職員の削減が押し進められる中、自治体が独自で専門的な組織の設置や人員の確保が難しいとの判断から、町村会として町村を支える仕組みをつくる必要性を感じていたのである。また、町村会事務局では、地方分権一括法施行前の町村の動きに注目していた。当時、自治体は機関委任事務の廃止に伴い、新たな条例の制定や改廃作業を行う必要に迫られていたが、法令の改正が大量なために、各市町村はその膨大さに躊躇し、法令関係図書出版社にその作業を委託していた。長崎県でも全国的な流れに沿って、県内の約8割の町村が法令関係図書出版会社にこの作業を委託し、自前で対応した町村はわずか2割にすぎなかった。このような状況から町村会事務局が町村法務支援の必要性を強く認識し、「法規室」の設置へと動いたのである。そこで、長崎県町村会は、町村の法務体制を把握しようと、2000年5月に県内の全71町村に対し「法務係の設置に関する調査」を行った。この調査結果では、県内の町村で専任の法務課・室・係を配置している町村は2町（職員数：2町合計2人、1町平均1人）であり、ほとんどの町村が兼務体制の中で行われていた。さらに、専任の組織を設置していない69町村に対して、その理由を聞いたところ（複数回答可）、「これまでは、兼務で処理対応ができた」と回答した町村が37町村、「設置したいが職員数に制約がある」とした町村が37町村、「県などへ照会することで間に合った」とする町村が25町村、「これまで特に法務係設置の必要性を感じなかった」と回答した町村が12町村あった。さらに、法務係の共同設置（町村会等で）について、「共同設置を希望する」と回答した町村が55町村で、全町村の約8割が設置を望んでいる。逆に「共同設置を希望しない」と回答した町村が6町村、「どちら

でもよい」と回答した町村が10町村あった。この結果を受けて、具体的な検討、準備を行い、2001年4月に町村会の「法規室」の業務が開始された。

2 支援体制の内容

長崎県町村会の「法規室」では、具体的にどのような形で町村の法務を支援していこうとしているのか。事業内容は①法制助言事業②人材育成事業③情報提供事業の大きく3つの柱から構成されている。

法制助言事業では3つの側面からの支援を考えている。まず、条例・規則等の制定・改廃に関する助言である。これは法制技術面への支援という位置付けである。次に、法令の解釈その他法制に関する助言で、これは国や県の法令に関する解釈のポイントを提供し、町村の自主解釈権を支援しようとするものである。最後に、モデル条例等の研究である。国の準則が廃止された中、急激な変化は町村にとって負担であり、また、さまざまな角度から他自治体の条例などと比較研究を行うことが有効であるという理由から、研究会を設置して検討を行い、町村へ情報として提供しようとするものである。

人材育成事業は、町村の法務職員の養成を主眼に、5つの事業から構成されている。1つは、研修会の開催で、法制執務に関する基礎的・専門的な知識を習得させ、職員の法務知識レベルの向上を図ろうとするものである。2つ目は、実務研修である。町村職員を県町村会「法規室」へ実務研修生として受け入れ、実際の業務の中で、実務を習得させようとするものである。3つ目は、通信教育の活用である。長崎県は島が多く、長崎市の研修施設まで来ることが容易ではないため、通信教育をうまく活用し、地元にいながら学習できる効果的な研修を実施する。4つ目は、市町村職員中央研修所への派遣である。市町村職員中央研修所の専門研修「法令実務研修(10日間)」へ派遣し、短期間に、集中的に知識を習得させることをねらいとしている。5つ目は、大学への派遣である。社会人向け受講コースを設けてある大学(法学部)へ派遣して、長期的に広く知識を習得させようと

するものである。

長崎県町村会の場合、この人材の育成に相当力を入れている。つまり、町村を支えるのは究極的には「人材」ということを見据えているためだと思われる。

情報提供事業は、法令等に関する幅広い情報を町村に提供しようとするものである。大まかには、法令の制定・改廃により、町村例規に影響するチェックポイントを紹介したり、全国の都道府県及び市町村の条例等を紹介したり、法規室に寄せられる質疑の応答集を作成して、町村に提供したりする。法規関係図書の斡旋なども行う予定である。

長崎県町村会の町村の法務への支援体制の特徴は、関係機関との協力体制を強化している点だといえる。特に研修は研修機関、大学、町村会というさまざまな機関を有効活用していることが注目される。

3 町村会事務局の組織体制及び運営

実際に支援を担当する町村会事務局の体制はどうなっているのであろうか。新たに法規室を設置し、法規室長、法規係長、嘱託及び研修生という5人体制である。事業内容からみると、多少少ない職員のようなようでもあるが、初めての試みであり、実質的にどのような相談やどれぐらいのボリュームがある仕事であるか計りきれない状況から、当面この体制を維持するものと思われる。

問題は、人材の確保である。法務に明るく、町村事情に詳しい人選が必要であろう。また、研修生も実質的な研修期間が短く、短期間でどの程度のレベルアップができるのかが課題となるのではないだろうか。

また、町村とどのようにして連絡調整を行おうと考えているのか。長崎県町村会では、町村からの相談を基本的にペーパーベースで取り扱うこととしている。町村からは、例えば条例・規則等の制定や改廃に関する事案について相談がある場合、照会年月日、回答締切日時、町村名、課名、照会者を記載し、さらに質問事項として事案の名称、関係法令等、制定・改廃理由、町村の見解及

び問題点を具体的に記述し提出してもらうこととしている。町村会からは、町村会回答年月日、回答者、項目、問題の有無、問題のある場合の理由を記載したチェックシート形式の文書で回答することとしている。法令等に関する照会についても同様の取り扱いである。

4 町村会の戦略と課題

長崎県町村会の「法規室」設置は町村の法務体制を補うための支援を最終目的としているわけではない。それでは、長崎県町村会が最終的に意識しているものはなんであろうか。それは、町村会自体が生き残りの戦略として「町村会としての役割は何か。」ということを強く意識しているということである。長崎県町村会は明確な町村会戦略をもっている。1つは「人材（町村職員）の育成の支援」という戦略、もう1つは「情報の提供」という戦略である。そして、最終的には町村が自立するということを目的に取り組んでいる。

今回の法務の支援策においても、主体は戦略的人材育成の一環とみることができる。そのため、実務職員の早期の育成という達成目標を設定し、人材育成事業は実務面、理論面双方から短期的に達成するよう人材育成プログラムが組まれている。現に町村会では、「法規室」の役割として、当初は法制助言業務に比重をおき、その後は人材育成へシフトさせ、「法規室」を5年～10年の時限設置とし、将来は廃止したいと考えていることから推察できる。

もう1つは「情報提供」における戦略である。小規模町村にとっては限られた資源の中で、単独で情報の整理・分析を行うというのは非常に困難である。そこで、町村会は質の高い情報を的確に提供し、その脆い部分を補っていかこうとする考えがある。つまり、町村に共通な情報を的確に整理・分析し提供することは町村の行政活動をスムーズにする作用があり、各町村の時間的なロスを防ごうとするものである。今回、町村会が情報のデータベース化や研究会設置に伴う情報の分析を行い、町村によりよい情報を提供するという取り組みは非常に有効であると考えられる。

この「法規室」の課題について考えてみる。組織的にみると、幅広い「法規室」の役割からみて、人員の確保が十分なのだろうか、という点である。また、時間的にみると、10年程度の時限設置で人材の育成や町村の法務体制が確立するには個々の町村の実状を考慮すると難しいのではないだろうか。さらに、自治体の訟務という面のプログラムが欠けている点である。今までの自治体は訴訟に対する対応が無防備であったという面は拭えない。今後、自治体が訴訟当事者となる場面が多くなることが予想される。そのときの予防のために、必要な能力をきちんと身に付けていることが重要である。自治体の訴訟対応の支援のほか、相談事項が複雑化した場合の対応、市長会との連携などの問題が、今後の「法規室」の実践の中で課題となってくると思われる。これらの課題は、実際に運営されていく中で解決が図られていくものと考えられるが、今後の動向を注視していく必要があるだろう⁽¹⁵⁾。

第4節 自治体の法務へ支援の広がり

1 地方分権推進本部の取り組み

地方分権推進本部⁽¹⁶⁾は、地方の立場から地方分権を推進するために、地方分権推進委員会等に対する自治体からの意見や要望の取りまとめを行い、地方分権推進計画や地方分権一括法に反映させる役割を果たしてきた。

現在は、地方分権一括法施行前の通達の効力の明確化の要求、今後の自治体の財源確保、そして必要に応じた自治体への支援という主に3つの仕事を行っている。特に自治体の支援という面では、分権改革後は自治体の政策を実現する自治体の法務に着眼し、自治体の条例制定支援を行っている。

自治体の条例制定支援として、①学識経験者、自治体の職員で構成する「地方分権時代の条例研究会」を設置し、条例づくりの課題を研究する調査研究事業②自治体から条例づくりのための法制実務上の課題などの相談を受ける窓口（ホームページ上）の設置事業などを始めた。さらに、全国の地方分権にふさわしい条例や自治体の法務研

究会の取り組み状況をデータベース化して、自らのホームページに条例研究室というページをつくり広く紹介している。

条例研究会は、2000年8月に設置要綱を定め、学識経験者4人、自治体職員3人、事務局9人で組織し、随時、研究会を開催している。研究会では、具体的なテーマを毎回定め、行われる予定である。この議論の様子は、地方分権推進本部のホームページ上で公開され、自治体の法務を進める上で大変参考となるものである。また、情報提供にも積極的である。分権関係の資料のほか、法令の公布状況、全国のまちづくり条例、そのほかの条例、全国の政策法務の研究会情報など多彩である。特にリアルタイム的に情報提供を行い、できるだけ情報の格差が生じさせない心がけもしているようである。これらは全国的な自治体支援の先進的な取り組みとして注目していく必要がある⁽¹⁷⁾。

2 自治体法務合同研究会

毎年1回自治体法務合同研究会が行われている。この自治体法務合同研究会は、1995年8月に北海道ニセコ町で「札幌地方自治法研究会」（当時：代表木佐茂男教授）と「ちば自治体法務研究会」（代表：鈴木庸夫教授）の約50人の人が集まり、合同して自治体法務、政策法務の研究会を合宿という形で行ったのが始まりである。翌年には、千葉市で行われ、その年以降、規模を拡大しつつ、全国の研究会の持ち回りという形で、毎年行われるようになった。

この研究会参加者も年々増加し、当初50人程度だったものが熊本大会ではほぼその3倍の約150人の参加があった。前回の熊本市での研究会では、小テーマサロンの中に初めて参加する人向けの「政策法務入門講座」が設けられ、初心者にも参加しやすい工夫が凝らされている。そのような工夫をすることで、政策法務の裾野を広げる試みも始めている。今後の研究会の運営方法や研究会としての質の維持、参加者の「お客さん化」の回避などが課題であろう。

全国には、自治体法務、政策法務の研究グループが存在している。これらの研究グループとの今

後の情報交換を行う必要はもちろんだが、互いに研究した内容の情報をオープンにして、広く情報を共有することが重要であると考えます。また、その情報を収集したり、グループ同士が連絡調整したりする窓口の設置などを検討する必要があるのではないだろうか⁽¹⁸⁾。

3 民間企業の戦略

ここでは、民間からみた自治体の法務について考察する。この民間企業(以下、A社という)は、法令関係の図書、国や自治体例規などの加除式図書、法令雑誌などを販売する会社である。A社が地方分権一括法を契機として、自治体の法制執務に対する支援事業(A社では、法制ソフト支援事業と呼称)を始めた。事業開始の背景として、地方分権一括法制定時の自治体の外部委託行為がある。A社はこの外部委託の受け皿企業であった。自治体の外部委託の多さが、このような事業へ展開させた要因といえる。さらに、地方分権を睨み、自治体政策の多様化とその法制化の増大を見据え、自治体側の情報収集能力に限界があることも要因の1つであろう。

支援事業には、国の法令状況、改正内容を冊子にして行う法令情報提供、例規の制定整備、解釈その他法制執務に関する法制執務相談、実際に作成された条例案などの起案内容審査、国の法令の制定・改廃に伴うA社がつくるモデル案提供、参考となる先進的な条例などの参考先行事例提供、職員の法制執務研修のために講師を派遣する法制執務研修という6本のメニューから構成されている。

事業の受注状況はどうであろうか。具体的な自治体名の規模、組織体制などはわからないが、既に数十自治体と契約を締結しており、A社は支援を開始している。A社は地方分権一括法に対応するため、既存の体制を4倍にした。このように機敏に対応してきたことも、自治体側に安心感をもたせる要因になっているのだろう。ただ、今後自治体の法制執務の委託が多くなると、A社自体の体制に無理がかかり、対応しきれなくなる可能性もある。

第4章 自治体への支援体制と将来の自治体法務

第1節 小規模自治体の法務支援の基本的認識

「小規模自治体は、行財政能力が低く、合併によって規模を拡大してその能力の強化を図るしかない。」という、いわゆる受け皿論が一部で議論され、合併の推進を図ろうとする動きがある。しかし、自治体の合併という問題は一概に規模、能力だけではなく、地域特性などに十分配慮して議論をする必要があるだろう。小規模自治体にとっては、小さいからできないのではなく、「小さいからできる」という気概をもつという意識の転換が必要である。また、地方分権など小規模自治体を取り巻く環境も大きく変貌している。小規模自治体はこの厳しい現状を考慮しながら、どのような方向へ進むべきか、どのような方策で臨むのかを、自らで判断し、その方向を選択していくしかない。

一方で、小さな組織基盤でのこれらの問題への対応が困難さを増加させることは十分認識できる。そこで、ある程度地方分権の全体像がみえ、体制を整えるまでの補完的な機能は用意しておく必要がある。すなわち、「自治体が自ら進むべき道を決定するための一時的な事務の補助」を目的とした小規模自治体に対する支援体制を整備することが必要である。

第2節 小規模自治体が取り組むべき姿勢

1 積極的な法務的「人材」の開発の必要性と方策

支援を受ける小規模自治体にはどのような姿勢が必要であるか。自治体がどんなによい仕組みをつくるとしても、それを動かしていくのは「人」である。特に小規模自治体における広範な事務を抱える職員の能力開発は重要である。最近、個人の社会に対する要求も多様化し、自治体活動も影響されるようになってきた。こうした動きに敏感で、柔軟に対応できる能力をもつ職員づくりが重要と考える。

柔軟に対応できる職員を養成するには、基本的な見方、聞き方の訓練、さらに法的思考型職員の

養成がかかせない。特に1人の職員が広範な事務を行う小規模自治体では「職員づくり」に力を入れる必要がある。

2 「政策」の立案と法務へのアプローチ

小規模自治体では、どのような政策立案を行うべきか。小規模自治体では、そのメリットを生かし、ある程度政策立案のための卵ができあがった時点で情報公開、住民参加などを行うことが可能であり、これらを実行することが大事である。一方、自治体側が課題を選択し、実行できるものは素早く対応することも重要である。重要な政策はできるだけ、透明性を高め、住民合意を得ておく必要がある。

小規模自治体の法務において一番重要な点は、政策立案するまでにどれぐらいの法的な考察ができるかということである。つまり、最終的に政策の実現のために法が必要であるか、既成の法の枠組みの中で解決できるのかなどを判断し、選択しなければならない。小規模自治体にとって、発生した疑問はできるだけ早く自治体を支援する団体やその他の人的なネットワークなどを最大限活用して解決しておくことが大事である。

政策開発についてはさまざまな手法が考案されており、それらを参考に個々の小規模自治体にとって有効な方法を見つける必要があるだろう。

小規模自治体は独自の政策開発、政策法務の手法を見出し、組織内の資源をできるだけ多く活用しながら仕事を進めていくことが重要であり、総合的な視野から政策形成を行うことが必要である。

3 小規模自治体の訴訟法務への対応

このような問題解決のための総合的調整機能をもつ法務支援体制を整備する課題の中で、特に自治体を取り巻く司法分野の環境が激変してきていることにも注目しなければいけない。現在、日本の行政処分に対する行政争訟制度には行政不服申立てと行政事件訴訟の2つが用意されている。しかし、その運用上に問題があり、自治体では行政事件訴訟が起こる可能性はほとんどないというのが現状である。

近年この状況に変化が生じている。この変化を大きく3つの側面からみることができる。1つは、司法制度改革が進行し、この行政争訟制度が改善され、行政に対する司法のチェック機能を充実させる見込みであることである。2つ目は、地方分権により国、都道府県、自治体が対等な関係となり、法的な紛争が起きた場合、新たな紛争処理の仕組みができたことである。実質的にその紛争手続きの明確化や自治体側が紛争に至る行為を選択するのかもしれないというさまざまな問題が内包されているが、いずれにしても紛争が起き、その解決のためには、自治体が法的な論証を用意し、説得させていかなければいけない。3つ目は住民運動の活発化や民間企業の法務重視の姿勢などである。「平成11年度行政事件の概況」(法最高裁判所事務総局行政局曹時報52巻9号、2000年)によれば、最近の傾向として住民訴訟などの件数が多くなっており、地方自治関係の事件が1999年は644件、過去10年間のうち最低な年の218件と比べて3倍以上にも増大している。また、民間企業でも経営環境や法的環境の大きな変化に対応し、企業法務を重視する傾向がみられる。

これからは、このような司法分野の環境などが変わりつつあることを十分認識しておく必要があるだろう。日頃の職員の法的思考や法的折衝も含め、訴訟に対する自治体の取り組みをどのようにしていくかは、今後早急に検討していかなければいけない。

第3節 法務支援体制の基本フレーム

1 支援体制の最終目的

小規模自治体に対する法務支援は最終的には職員の資質の向上にあるといえる。小規模自治体での法務の課題は、法務課や法務室の設置により解決を図るよりも、職員の資質の向上などにより解決を図るほうがよいと考える。つまり、小規模自治体の職員が抱える事務範囲が広く、一極集中型の組織形態では問題を解決することが難しいからである。そのため小規模自治体の職員は一人ひとりが地域を総合的にみて判断し、地域課題の解決

を図る必要があり、そのときに法的思考が特に必要である。今後、小規模自治体にとってこの法思考型職員の養成が非常に重要となるだろう。

2 「自治体法務支援室」の設置

法務支援が必要であるという認識に立ち、自治体の法務を補完する機能をどのような形にすべきか、小規模自治体の現状を踏まえた上で明確な支援組織が必要であると考え、「自治体法務支援室」構想を提案したい。

この「自治体法務支援室」には、小規模自治体の法務に対する総合調整機能、つまり法務コーディネーター機能が必要であると考えている。つまり、法務の分野は広範で、すべての機能を「自

治体法務支援室」で保持することは不可能に近いと思われる。そこで、既存の法務に長けた人材や機関、団体のデータを保持して、そこ小規模自治体を結び付けたり、小規模自治体の課題解決のために支援してもらうように働きかけたりする総合調整機能を有したものにすべきであると考え

る。このような面から支援組織を設置するとして、どこに、どのような形で設置すべきかという課題が残る。これには、①都道府県②自治体による広域連携など③既存の自治体連合組織④大学等の研究機関⑤民間の5つの選択肢が考えられる。国は、全国にある小規模自治体に対して個々に支援する

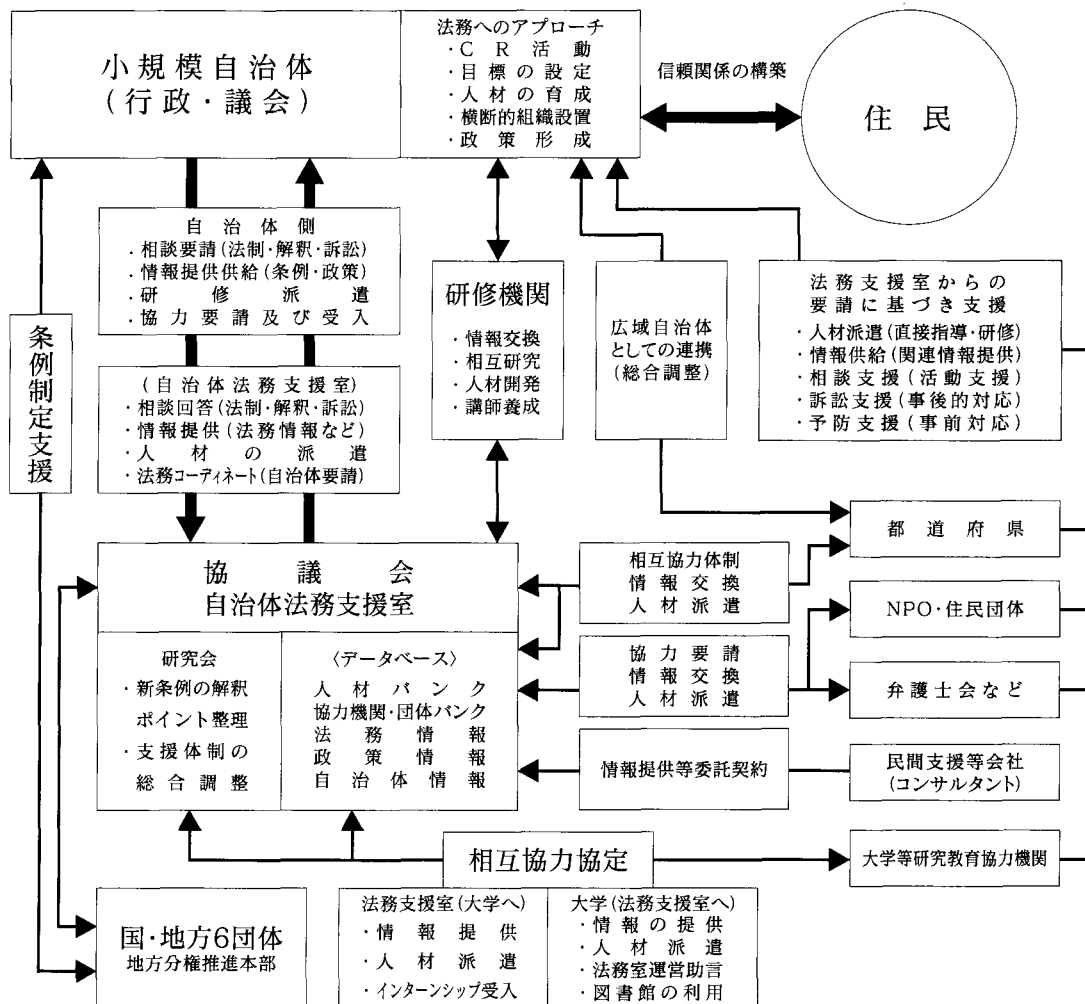


図2 小規模自治体への自治体法務支援体制構図

ことが難しく、現実的でないため除外した。

現状、都道府県、大学では法改正などにより独立行政法人化など構造的な改革が進められており、支援という形では問題がないが、設置主体としては難しいと思われる。また、広域連携で行う場合、どのような規模、形の連携にするのがか問題となり、自治体間が協力して協議会などの設置を行うためには、強力なリーダーシップが必要である。さらに民間企業に外部委託をすることは、自治体の根幹の法務を人の手に委ねることになり、自治の主体性の問題が残るといわざるを得ない。地方分権の方向性に逆行するものと考えざるを得ない。

当面、町村会(自治体連合組織)がリーダーシップをとった形で小規模自治体での広域連携が望ましいと考える。町村会の形態は全国ばらばらであり、組織規模も違うことから、設置主体と成り得るかどうかが判断がつきにくい、規模がある程度大きい町村会が独自に支援組織を設置することには問題がないし、歓迎されるべきであろう。

3 具体的機能

支援体制の構図を示し、その支援の事業内容及び支援の体制を提示していきたい(図2)。

大きな柱は、①相談業務②情報収集提供③人材の育成④訴訟対応支援⑤研究会の設置の5つである。これら5つの事業を補完するための情報データベースの構築も必要である。

支援の体系は直接支援と間接支援の大きく2つに分けることができる。直接支援は、「自治体法務支援室」から直接的に情報提供、相談に対するアドバイス、法務能力の向上、訴訟対応支援などを行うもので、間接支援は、他の機関などに協力を要請しながら、協力機関が直接小規模自治体を支援していくというものである。

相談業務であるが、小規模自治体でどれくらいの法務相談事項が発生しているか定かではないが、相談がしやすい環境を設定して多くの相談を受け、基本的な職員の疑問を解決し、法務能力を底上げすることが主な目的となる。面倒な相談手続きにすると職員に敬遠されることにも注意しな

ければいけない。気軽に相談できるものとし、小規模自治体職員が少しでも法務へのアプローチがしやすくなることが重要であると考え。このバランスを今後明確にし、長崎県町村会が提案しているように、受け手用と相談用のチェックシート形式の用紙をつくり、そのチェック項目にそって相談内容を明確化する方法がよいと考える。相談へ移るための基本的な事項を押さえる方法であり、具体的な相談業務へ移る際にとっても重要である。もちろん、緊急性の高いものや軽微なものは受け手側のみチェックシートのみで行うなどの工夫も必要であろう。日常のささいな法的な疑問もできるだけ素早く対応することが必要である。

情報収集提供業務は、この「自治体法務支援室」にとって最も重要な位置を占める。特に情報データベースの構築は、「自治体法務支援室」の仕事に補完する役割を担わなくてはならない。ただ、情報データベースといっても、すべての情報を収集し保管するという概念ではない。都道府県など支援協力機関の既存のデータを利用しながら、実際にそのデータがどこにあるのか検索できるように仕組みにしておくことが必要である。もちろん、他にデータがないものについては、独自にデータベース化していく必要はあるが、情報提供をしてもらえる機関との協力を得て構築していく連携型データベース化を図る必要があるだろう。

人材の育成であるが、現在進行中の研修体系を踏まえながら考察していくことが必要である。特に法務、政策法務研修の充実を求める必要がある。今後は「自治体法務支援室」が独自で研修をつくるのではなく、都道府県や市町村の研修機関などと協力しながら、小規模自治体の意向も踏まえた研修体系を確立することが必要であると考え。

小規模自治体に対する訴訟対応支援は、今後重要性を増してくる。今後、訴訟法務の対応を積極的に進めていくにしても、司法に対する知識や訴訟ノウハウはすぐに習得できない。小規模自治体の体制の整備を行っている間にも、訴訟が起こる可能性があり、訴訟や法的な論争を避けて通ることはできない。このような状況を考慮して積極的

に支援していく必要がある。現在、町村に対しては町村会が法律相談制度⁽¹⁹⁾など設けて対応しているが、これらも含めて対応するための体制を協議する必要があるだろう。

最後に、「自治体法務支援室」内に設置する研究会の役割について述べる。この「自治体法務研究会」はいわば運営委員会的な働きも期待される。つまり「自治体法務支援室」を運営するにあたって、どうしてもその運営形態が硬直化する可能性があるため、「外からの目」を導入する必要がある。研究会は、主に2つの役割を負う。1つは、新しい法令などの問題点のポイントの整理などの研究部分ともう1つは「自治体法務支援室」の運営に関し問題等の発見、課題の設定、解決方法の模索などを行ってもらい役割である。研究会は、大学の研究者、自治体職員、弁護士などで構成し、特殊な問題が発生した場合には、専門の人材を求めて、アドバイスを受けるなどの柔軟性をもった研究会にすべきであると考ええる。

4 機能強化のための連携

「自治体法務支援室」を運営する際、どうしても専門性や活動において、組織上限界が生じる。また、情報を収集しようとしても、限られた組織体制の中では、無理がある。しかし、自治体の周りには、専門的に研究したり、活動したりしている機関（以下、「研究機関など」という。）が数多く存在する。これらの研究機関などと協力をしながら、小規模自治体を支援していくことは非常に有効であると考ええる。

そこで、①都道府県②大学などの研究教育協力機関③NPOや住民団体④弁護士会などの4つの連携と民間企業の活用のある方を提示しておく。

都道府県のもつ専門的なノウハウを小規模自治体に対して情報や人材の派遣などにより供給することは非常に有効であると考ええる。

しかし、都道府県が自治体の立法の支援に対し、消極的な姿勢をみせれば、「自治体法務支援室」が小規模自治体の意向を汲み取り、都道府県へ働きかけるなどの役割が生じる。このような面からも、「自治体法務支援室」と都道府県が相互連携協力関

係にあることが望ましいと考える。

また、今後、大学などの機関との連携も検討していく必要があるだろう。大学からは、研究成果の提供や独自に収集した情報などの提供などが考えられ、専門家としての豊富な知識が得られる。「自治体法務支援室」を通して、小規模自治体のレベルの向上に大いに役立つものと思われる。

近年、住民が求めるサービスの多様化とともに住民活動が活発化し、草の根的な運動がやがて住民団体やNPOへと変わってきた。その特徴は、それぞれの団体の分野で専門領域があり、同じ専門領域の団体の結びつきが強いため、高度の専門知識やノウハウを取得し、団体間での情報の共有が進んでいることである。つまり、専門知識の蓄積度合いが高く、行政や研究機関を凌ぐ情報がある。これらの団体と協力することは、小規模自治体の運営にとってとても有効である。

弁護士会などとの連携も今必要に迫られている。小規模自治体は、今まで主体的に司法の分野に関わるものが少なかったため、訴訟への対応能力があまりないといわれている。こうした能力の向上や支援という意味で、弁護士会や個々の弁護士との連携を模索していく必要があると考える。特に、弁護士との連携が必要な理由は、訴訟の経験が豊富であることである⁽²⁰⁾。また、自治体側のあまりにもラフな条例設計により、訴訟では戦いきれないといった点を弁護士から指摘してもらい役割も重要と考える。

しかしながら課題もある。自治体に対する支援の動きはあるが、実際に活動できる弁護士数が少ない、さらに行政問題に詳しい弁護士が極端に少ないなどの問題がある。この改善へ向けた取り組みが待たれる。

民間企業は、膨大な情報量を有しており、この情報をいかに活用していくかが重要である。これを有償であっても取得することが望ましい。「自治体法務支援室」が効率よく民間と契約し、情報を整理した中で最大限に活用する方法が最も有効と考える。自治体の法務を丸投げするという批判もあるが、一方で独立した研究機関をもって営業を

行っている民間企業のノウハウも否定できないと思う。今後は自治体を取り巻くさまざまな資源を活用する方策を構築する必要がある。

5 「自治体法務支援室」の課題

新たな小規模自治体に対する支援体制を整備するとして、その課題となる点は何か。筆者は、大きく2つの課題があると考ええる。1つは構築前の課題である。もう1つは構築後の課題である。構築前の課題として、主に①人材の確保②情報収集③ネットワークの構成の3つである。また、構築後の課題として、主に①利便性②小規模自治体の姿勢③研究会の運営の3つを挙げておきたい。

「自治体法務支援室」の運営についてはその総合調整という観点からも機動性が重視されるべきである。特に人員の確保は容易ではない。そこで、運営していきながら、その能力を身に付ける方策が一番よいと思われる。職員には、機動力が求められ、常に情報収集のためのアンテナを張り、情報を把握したらすぐに対応できる職員の配置が欠かせないが、自治体の中堅職員が望ましいと考える。「自治体法務支援室」を構築する前に人事構成も含め、ある程度のシミュレーションを行う必要がある。

問題なのは、「自治体法務支援室」の構築後の運営である。重要なのは自治体の職員にとって利便性がよいことである。受け身ではなく、「自治体法務支援室」の側から積極的に利用の促進を図る必要がある。さらに、相談事例が多ければ、情報の蓄積もはやく行え、小規模自治体の活動や職員の能力をはやく向上できる効果も期待できる。そのためにもできるだけ、積極的に利用される仕掛けをつくる必要がある。

また、「自治体法務支援室」の円滑な運営を可能にするものの最大の要因は、小規模自治体側の「自治体法務支援室」への姿勢であるともいえる。外部委託による条例の作成や相談事例の丸投げといった考えに基づく「自治体法務支援室」の活用は、支援活動をする上で弊害となる。本来、小規模自治体の支援は、自治体側の法務体制が整備されるまでの期間の支援を想定している。小規模自治

体の積極的な自助努力に対する支援という考えが基本である。「自治体法務支援室」の設置目的に対する当初からの誤解は後々尾を引くものとして十分注意が必要である。

最後に、研究会の運営についてである。その課題には委員の確保、研究時間の確保、効率的な運用などがあるが、特に研究内容については十分注意する必要がある。モデル条例づくりやケーススタディなどの研究だけではなく、実務に直結するような研究課題の設定が望ましいと思われる。モデル条例案をつくってしまうと、それに依拠する自治体が増えることが予想できるし、実務に役に立たないものであれば、自治体から敬遠される。どのような研究会にしていくかは、将来の課題として検討しておく問題であろう。

いずれにしても、「自治体法務支援室」を設置しようとする場合、事前に検討委員会などをつくり、念入りに役割、運用上の課題を設定し、シミュレーションを行いながら、課題解決へ向けた取り組みが必要ではないだろうか。

第4節 戦略的自治体法務

今までの自治体の活動は事後発生的な事案に対し、課題の解決へ向けた取り組みを行ってきた。実際に予見しうるべき事案は、当初からシミュレーションを行い、政策として実行されるべきものとする。小規模自治体は、より住民に近く、人口が少ない分、地域実状が把握しやすいという利点がある。その利点をうまく利用し、予測できる範囲での政策、立法を含め総合的、多面的に検討しておくことが重要である。

小規模自治体の予防的に対応については、リーガルリスク管理⁽²¹⁾をどのような形で取り入れていくか、小規模自治体に対する法務支援体制とともに積極的に検討をしていく必要があるだろう。しかし、現実には小規模自治体の組織体制を考えると、リーガルリスク管理機能をもった組織を設置することは、例規審査会のような組織しか可能性が薄い。首長などのリーダーシップにより積極的に対応しようとする自治体を除いて、例規

審査会などの設置の弊害、形骸化も指摘されており、小規模自治体への法務支援体制がある程度リーガルリスク管理機能を請け負うことも含め今後検討していく必要があるだろう。

おわりに

最後に、本稿で述べた点以外にも、小規模自治体の法務に関する重要な論点があり、今回の論文では触れなかった3つの論点について最後に触れておきたいと思う。

第1に、小規模自治体での首長の姿勢についてである。自治体法務に限らず、分権時代の小規模自治体の首長には、その資質と手腕が求められている。

第2に、小規模自治体の議会の役割である。議会は行政との緊張関係を保ちながら、特により住民自治に根ざした条例づくりにおいて議会と行政が一体となって議論をしていく必要がある。

第3に、小規模自治体の総合計画についてである。総合計画には戦略的な法務を行ったり、計画の実効性を確保するうえで非常に重要な論点がある。小規模自治体も計画と法務の関係を今後積極的に見直す必要がある。

他にも小規模自治体における法務の取り組みには論点があるだろう。今後も新たな論点を見出し、研究していきたいと考えている。

- (1) この事件は、武蔵野市宅地開発指導要綱に従わないマンション業者に対して武蔵野市が上水道の給水を拒否したことに始まる刑事裁判である。この裁判で、要綱に基づき給水を拒否することは正当な理由がなく水道法に違反するとされた。つまり、要綱には法的根拠がないとされた事例として、政策法務論の発展を促した。最高裁平成元年11月8日判決 判例時報1328号16頁。
- (2) 鈴木庸夫「自治体の政策形成と政策法務」判例地方自治133号(1995年)86頁。
- (3) 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) i頁。

- (4) 自治紛争処理委員制度(自治法251条)は、自治紛争調停委員制度を大幅に見直したものであり、自治体間の紛争の調停、都道府県の関与に関する審査、審査請求、再審査請求、審査申立て、審決の申請に係る審理を処理することになった。
- (5) 最高裁昭和53年5月26日判決 民集32巻3号689頁。
- (6) 斎藤睦発言「分権時代の条例制定」市町村シンポジウム実行委員会編『条例づくりが地域をかえる』(公人社、1999年)初版122頁以下参照。
- (7) 2000年8月末現在の人口である。
- (8) 「IR」活動とは、企業が資本市場で正当な評価を得るために企業の財務機能とコミュニケーション機能を結合して行われる戦略的かつ全社的なマーケティング活動を行うことである。「IR」の概念については、全米IR協会HP参照。
- (9) 木佐茂男編著『自治体法務入門(第2版)』(ぎょうせい、2000年)284頁以下参照。
- (10) 問題と課題の違いについては、行政上の「問題」が担当者の意志に関係なく、環境の変化などによって勝手に起こってくる、困った事柄を指すのに対し、「課題」は起こっているいろいろな問題の中から、担当者が解決の手を打とうと決めた事柄を指す。
- (11) 磯崎氏がまとめた特徴的な議論を紹介する。①完全自治体論②半国家的団体論(中間団体論)③機能的団体論④市町村連合論⑤成熟した統治主体論(デモクラシー拠点論)⑥媒介機能評価論⑦高次団体的性格論の7つである。磯崎初仁「分権改革の焦点は都道府県にあり——新しい「都道府県のかたち」の創造」西尾勝編著『都道府県を変える 国・都道府県・市町村の新しい関係』(ぎょうせい、2000年)22頁以下参照。
- (12) ニセコ町の取り組みについては、ニセコ町資料「ニセコ町の取り組みの概要」、逢坂誠二『自治の課題とこれから』(ブックレットNo.29)(北海道町村会・1999年)、片山健也「住民との情報共有への取り組み」大森彌・上田紘士編著『組織の開発と活性化』(ぎょうせい・1998年)86頁

- 以下、逢坂誠二 HP を参照。
- (13) 審査内容の要件は①新たに制定する条例及び規則②全部を改正する条例及び規則③その他必要と認める条例及び規則の3つからなる。
- (14) 東川町の取り組みについては、筆者が2000年2月に直接東川町で取材した内容及びその際収集した条例審査に関する資料などを参考に執筆した。また、山田孝夫『改革の主体は現場にあり——分権改革を虚像としないために』(ブックレット No.42) (北海道町村会・1999年)、東川町 HP などを参照。
- (15) 長崎県町村会の取り組みについては、筆者が2000年7月に直接長崎県町村会で取材した内容及びそのときに収集した資料「法規室の設置について」を参考に執筆した。また、長崎県 HP、長崎県市町村職員研修協議会資料「平成12年研修概要」, 「地方行政」(2000年8月28日発行)などを参照。
- (16) 1995年8月に地方6団体組織する地方自治各立対策協議会の中に設立された。地方6団体とは全国知事会, 全国市長会, 全国町村会, 全国都道府県議会議長会, 全国市議会議長会, 全国町村議会議長会をいう。
- (17) 地方分権推進本部の取り組みについては、吉田敏治 vs. 木佐茂男「地方分権と自治体の法務」フロンティア180第36号(北海道町村会, 2001年)6頁以下, 地方分権推進本部 HP などを参照。
- (18) 自治体法務合同研究会については、地方分権情報ファイル「分権元年 第6回自治体法務合同研究会 in くまもと」開催」月刊「地方分権」17号(ぎょうせい・2000年)109頁, 田中孝男「政策法務の未来を探る光に～自治体法務合同研究会 Part II」月刊地方自治職員研修12月号(公職研・2000年)81頁を参照。
- (19) この法律相談制度を設置している町村会の数は定かではないが、北海道町村会では、1981年6月に弁護士と顧問契約を結び、無料で町村の法律相談に応じている。相談実績は、1999年2月までに延べ431件の相談があった。主な相談内容は、公共事業発注後の業者倒産への対応、公用車の交通事故対応、学校事故、土地分譲契約指導、職員の処分問題などである。
- (20) 飯村佳夫「企業法務と弁護士の役割」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)40頁。
- (21) リーガルリスク管理とは、条例等の適法性を問う訴訟が提起されたときのために、その条例など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(条例などが違法と判断されるリスクを最小限にする)のことをいう。脇田英樹「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——」北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル(北海道大学大学院法学研究科・1998年)282頁以下参照。

(ふくむら かずひろ ニセコ町役場)