

# 地域のニーズを 汲み取る政策法務へ

自治体における「政策法務」が注目を浴びている。地方行政の現場を経て、現在は高崎経済大学地域政策学部教授としてご活躍される宮崎正寿氏に、分権時代の政策法務についてうかがった。

## 政策法務の重要性

まず、自治体における政策法務とは何なのか、基本的なところからご説明願います。

**宮崎** 政策法務は、おおまかに三つに分けられます。

一つは、国の法令や自ら制定した条例や規則の解釈です。平成12年4月の地方分権一括法施行以前は、特に、機関委任事務について国の通達や実例に沿った解釈が中心でしたが、同法によって機関委任事務が廃止されました。また、改正地方自治法第2条第12項には、「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用するようにならなければならない。」と規定されました。単に、従来からの国の通達や指導

のみによる解釈というよりは、地域の実情にあった自主的な解釈が求められているのです。

二つ目は、自治立法の立案です。条例や規則を自ら立案するということです。地方自治法の改正により条例の制定範囲が、少なくとも観念的には広がりました。従来、機関委任事務は条例制定の対象ではありませんでした。今は、機関委任事務はなくなり、自治事務はもちろんのこと、法定受託事務も条例の対象となり得るということで、条例の対象範囲が広がりました。これまでの条例立案については、給与や税の条例など、毎年定型的な改正を行うような条例が中心の自治体が多かったのですが、地方分権一括法施行以降は、福祉の分野、環境の分野、まちづくりの分野など、政策づくりの手段としての条例が非常に注目されています。

もう一つは、訟務です。国民の権利意識が高まっていることもあり、裁判の数が増えています。裁判にあたっては、多くの自治体では、顧問弁護士に相談して訴訟に対応するでしょうが、裁判になってからでは遅い場合も少なくありません。解釈の時点や立法の時点で誤り、不備があったりすると、裁判のときに不利になる可能性が強いからです。いたずらに裁判を恐れることはありませんが、少なくとも負けないようにしておく必要があります。最近の自治体に関する裁判で、目立ったものを挙げれば、例えば、東京都が外形標準課税の導入（「東京都における銀行業等に対する事業税の課税標準等の特例に関する条例」）について、第一審で敗訴しています。あるいは今年2月に国立市が、建築物の高さを制限する条例（「国立市地区計画の区域内における建築物の制限に関する条



例」)について、所有権の侵害だということで、東京地裁で敗訴しました。また、今年の10月に山梨県の高根町の簡易水道事業給水条例、これは簡易水道の水道料金を決めた条例で、一般の家庭と比べて、別荘の所有者からは3.57倍の高い料金を取るという条例なのですが、これが東京高裁で違憲であると判断されました。条例立案の段階で、過去の判例や実態を十分に調べて、訴訟に耐えられるようにしておかなければ、後で困ることがあります。

## 政策法務が注目される 5つの理由

今、政策法務、特に「自治立法の立案」が注目されている理由は？

**宮崎** まず一つ目として、地域の切迫した課題に対して、対処していく手段とし

てです。これは最近突然出てきた考え方ではなく、従来からあります。急速に環境悪化が進んだ昭和40年代に、多くの自治体で公害防止条例によって公害対策が行われました。さらにさかのぼって、昭和30年代、土砂崩れによる被害を防ぐため、これは神戸市の例ですが、「傾斜地における土木工事等の規制に関する条例」がつけられました。当時まだ宅地造成等規制法<sup>1</sup>がありませんでしたから、土砂崩れの危険から、住民の生命および財産を守らなければならないという切迫した状況の中で条例が制定されたわけです。単に、国の対応を待つのではなく、地域で積極的に対処する。これはいつの時代にも求められることです。

二つ目に行政の公正性・透明性の確保があります。従来、開発規制などが要綱や行政指導で行われてきましたが、行政手続法<sup>2</sup>や行政手続条例によって、要

綱や行政指導には強制力がないということが明確化されたのです。強制力がないものによって指導等を行うと、それに正直に従わなかったものが得をするということもあり得ます。それでは不公正ですし、透明な行政の在り方とも言えません。それに対して、条例には強制力を与えることができます。従来は要綱なり行政指導で行ってきたものを、行政手続法、行政手続条例の施行により、条例として新たに実効性を伴った政策にしていくということです。

三つ目に、政策形成過程への住民意思の反映ということがあります。最近、地方行政において住民の参加、住民との協働などが重視されるようになりましたが、条例以外の政策手段、計画や要綱、あるいは事務的決裁で何かを行う場合には、それは執行機関限りの内部判断であるわけですから、議会は関与してい

1 宅地造成等規制法：昭和36年11月7日成立。

2 行政手続法：平成5年11月12日成立。行政指導の内容はあくまでも相手方の任意の協力によってのみ実現され得ることが、第32条に示されている。

ません。議会の議決を経るような重要な計画もありますが、わずかです。それに対して、条例というのは、

住民が選んだ住民の代表である議会の議決を経るとい意味で民主的です。議会の多数が賛成しないと条例は成立しませんから、執行部と議会の意見が一致した、より住民の意思を反映した政策手段だと言えるでしょう。

四つ目は、財政的な問題です。従来の自治体の政策の中心は予算だったと思います。さまざまな地域の問題を解決するのに、お金を使って解決してきました。この方法は、経済が右肩上がりに成長して、税収が増加している時期には可能でした。しかし、今はどこの自治体でも財政的に厳しく、お金で問題解決をするということが難しくなっています。したがって、それ以外の政策手段を動員することによって問題を解決することが必要になっているのです。例えば福祉のまちづくりを進める場合、予算だけで解決しようとするれば、民間事業者のデパートや鉄道などに融資をして、バリアフリー仕様にしてもらうことができるかもしれませんが、しかし、現実に多くの自治体で行っているのは、それと併せて福祉のまちづくり条例などを制定して、事業者を指導していくということです。

五つ目が、先ほど申し上げましたが、地方分権一括法により、条例制定の範

囲が広がったということです。

地方分権の進展に伴って、政策法務に対する自治体の意識はどのように変わったと思われますか。

**宮崎** 今までにはなかった新しいタイプの条例づくりに積極的に取り組む自治体が増えていると感じます。例を挙げると、マスコミ等に取り上げられ、注目された条例ですが、千代田区の「安全で快適な千代田区の生活環境の整備に関する条例」があります。路上看板の放置の禁止などいくつか規制内容がありますが、最も注目されたのが、路上禁煙です。これは、区内の7つの地区に限定して罰則を設け、路上での喫煙を禁止するというもので、今年の10月に施行されました。

また、滋賀県の「琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する条例」もこの10月に施行されました。この中に、ブラックバスやブルーギルなど、在来魚を食べるなどして生態系を攪乱する要因となっている外来魚の再放流を禁止する規制があります。つまり、外来魚を釣った人がそれを再び放流すると、またそれが在来魚を食べてしまう。自然を維持するためには、釣った外来魚を再放流しないで処理して欲しいわけです。それを義務付けた条例です。これには賛否両論がありました。釣り愛好家の団体から、釣ったものを放すことは一般的なことなので、これを条例で規制するのは釣り文化の否定だという意見も出ました。他方では、

自然保護団体から、罰則がない単なる禁止規定なので、強制力がないということから批判がありました。滋賀県は、パブリックコメント制度が進んでいるのですが、この条例をつくる過程では、住民から約2万件の意見が寄せられたと聞いています。

新しい条例づくりに取り組む先進自治体が出てくると、そうでない自治体と二極分化していく可能性がありますか。

**宮崎** 条例を制定するときに、大変なのは最初につくるときです。いままで日本になかったような新しい条例をつくるような際には、過去の判例や国の関連法規など、かなりの検討を要します。二番手、三番手になりますと、これは最初につくるよりは比較的苦労が少ない。いい条例をつくると、それに追随する自治体が出てきます。あるいは、国が法律で後追いつける。最近の例では、ストーカー対策が挙げられます。刑法の恐喝罪などでは十分対応できないということで、岩手県、鹿児島県などが、条例を制定したり、従来の迷惑防止条例を改正してストーカー・嫌がらせ行為を禁止するような規定を新たに追加したりしました。その後、国が「ストーカー行為等の規制等に関する法律」を制定したのです。

自治体が国より先行してきた分野というのは従来からあります。情報公開や環境アセスメントの分野です。例えば情報公開条例であれば、昭和57年に神奈川県

と、山形県の金山町が制定しました。今は7割ぐらいの自治体が持っていて、国も平成13年に「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」を施行しました。ですから、本当に必要な条例なら、いろいろな団体がそれを取り入れていくということです。先行自治体の条例の施行状況を参考にできますから、そこから学ぶことが必要です。

真似をするという語弊があるかもしれませんが、「ベンチマーキング」という手法ですね。

**宮崎** 成功している条例を見て、よいところを取り入れる。その地域にとって、条例以外の政策分野と共通する部分もあるわけですが、その地域で本当に必要としているものは何かということ判断することが、その場合必要になってきます。住民の福祉の向上に資する真似の仕方をできるかどうか、それも政策法務の能力のひとつということです。全国で全く同じにするということであれば、全国同一の法律でいいわけですから、いかに地域にとっていい条例にするかということを考えていく必要があるということです。それが一番生産的だと思います。

条例という政策手段を選ぶときに、注意する点がありますか。

**宮崎** 条例は規範やある程度の継続性を持つ、強力な政策手段であるわけですから、少なくとも新規の条例という政策手段を採用する際には、その必要性を明確にしなければなりません。当然のこ

とですが、制定しても効果が上がらない条例というのは意味がありません。例えばゴミのポイ捨て禁止条例が多くの自治体でつくられていますが、一時的に啓発的效果はあったかもしれませんが、その後、ポイ捨てが一向になくならないという状況では、逆に住民の遵法意識を阻害する可能性もあります。

## 地域のニーズを汲み取る

政策法務を担う人材に求められることは？

**宮崎** まず、法律的な知識、ものごとを権利義務の法的な側面からとらえる知識と感覚です。憲法、行政法、民法などに関する知識、それといわゆるリーガルマインド、これは当然重要です。

特別な場合には、専門的科学的な知識も求められます。特に環境関係の問題では、テクニカルな面での専門知識が必要になってくる場合があります。例えば東京都はディーゼル車の排気ガスを規制する条例(「都民の健康と安全を確保する環境に関する条例」)を平成12年に制定しましたが、そのような場合には、どの程度の基準にすれば人体への影響を防げるかなど、科学的な知識が求められます。

それとともに、他の政策形成にも共通するような、調査能力、専門的な知識、幅広い視野などが重要になってくると思います。条例によって何らかの規制を行う

場合、そのことについて大多数の住民の合意・理解が得られない条例というのは結果としてあまり意味をなさないですから、条例の必要性については、法的知識から考えることも必要ですが、社会通念や常識といった、一般の住民の感覚からも考えるべきです。先ほど例に挙げた千代田区や滋賀県の条例でも、法的問題であるとともに、多くの人たちはどう考えるだろうかという、世の中に対するものの見方が問題になってくる。立法の基礎にあって、立法の合理性を支えるような社会的、経済的、文化的な一般的事実、すなわち「立法事実」のことです。立法事実には、法的な意味合いもありますが、社会常識もかなりの割合を占めます。地域住民のニーズを汲み取って政策立案に活かす、そういった意識を持つことが最も重要なのではないのでしょうか。

政策法務に携わる職員の方には、地域特有の課題を解決するために自治体は活動しなければならぬ、ということを改めて認識していただきたい思います。

高崎経済大学地域政策学部教授

### 宮崎 正寿(みやざき まさとし)

1955年千葉県生まれ。1978年東京大学法学部卒業。同年自治省入省。1983年在オーストラリア大使館二等書記官。1989年栃木県税務課長。1991年同県財政課長。1993年自治省環境対策企画官。1995年岡山市助役。2000年自治大学校部長教授を経て、高崎経済大学地域政策学部教授(現職)。