

第7章

都市自治体の評価と政策法務

専修大学法学部准教授 **鈴木 潔**

はじめに

(1) マネジメント手法の多元化

1990年代以降のNPMおよび地方分権改革の流れの中で、自治体では、人事、予算、企画・計画という従来からのマネジメント手法に加えて、評価と政策法務という新しい手法が登場した¹。評価と政策法務が普及した背景には、財政難による資源制約の下での資源配分の効率化、不正経理・不適正な事務処理の防止（法令遵守の要請）、行政手続の簡索性・透明性・公平性確保、条例制定権および法令解釈権の拡大、住民から提起される争訟の増大など、多様な要因がある。

評価と政策法務は、自治体が自らの判断と責任に基づいて行政を実施していくために必要なマネジメント手法であり、分権改革によって国から自治体への指導監督が緩和される中で重要性を増している。

人事、予算、企画・計画、評価、政策法務という最大で5種類の統制がかかる状況については、「明らかに過剰である。相互に矛盾が生じるか、結局どれも使いこなせないことになりかねない」との指摘がある²。都市自治体は、多元化・複雑化したマネジメント手法を適切に用いながら、行政活動の効率化や法令遵守などの社会的要請に応えるという難しい課題を背負っている。

本章では、第5次調査（2007年実施）と第6次調査（2018年実施）の比較およびヒアリング調査に基づき、2010年代における評価と政策法務の動向を明らかにすることを試みる。

1 一般に自治体の「評価」といえば行政評価を指すことが多いが、本章では、行政評価だけでなく、2017年の地方自治法改正で規定された「内部統制」および従来からのマネジメント手法の1つである監査制度も「評価」に含めることとした。

2 曾我謙悟『日本の地方政府』中公新書、2019年、73頁。

(2) 評価と政策法務に関する近年の法改正

評価と政策法務は、原則として自治体の自主性に基づき取り組まれてきた。しかし、2010年代には、自治体の評価と政策法務に影響を与える立法措置がとられている。ここでは主要な三つの法律を検討してみよう。

第1に、まち・ひと・しごと創生法の制定（2014年11月公布、施行）である。同法は、地方人口ビジョンおよび地方版総合戦略の策定を自治体に努力義務として課し、KPI（重要業績評価指標）の設定などを求めた。総合戦略は、2016年3月31日時点において、全都道府県と1,737市区町村（99.8%）³で策定されている。これまで自主的な行政評価を実施していなかった自治体であっても、評価指標の設定やPDCAサイクル実施体制の整備に取り組むこととなった。

第2に、地方自治法の改正（2017年6月公布、2020年4月施行）である。都道府県知事および指定都市の市長は、内部統制に関する方針を定め、これに基づき必要な体制を整備することが規定された（その他の市町村長は努力義務）。

また、監査制度については、1947年に地方自治法が施行されて以来、自治体に関する全国統一的な監査基準が存在しないため、監査の実施目的や実施方法が判然とせず、各監査委員の裁量に委ねられていることから、各自治体の監査の実施状況に差異が生じている状況であった。そこで、監査委員が監査等を行うに当たっては、監査基準に従うこととし、監査基準は、各自治体の監査委員が定め、公表することが義務付けられた（ただし、監査基準の策定について、国が指針を示し必要な助言を実施する）。

第3に、行政不服審査法（2014年6月公布、2016年4月施行）の改正である。行政不服申立てについて、関連法制度の整備・拡充等を踏ま

3 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局「地方人口ビジョン及び地方版総合戦略の策定状況」2016年4月。

え、①公平性の向上、②使いやすさの向上、③国民の救済手段の充実・拡大の観点から、制定後50年ぶりに抜本的な見直しを行ったものである。具体的には、処分に関与しない職員（審理員）が審査請求人と処分庁の主張を公平に審理すること、有識者から成る第三者機関（行政不服審査会）が審査庁の判断をチェックすることなどが規定され、審理員の選任と行政不服審査会の設置が自治体に義務付けられた。後述するように、行政不服審査法の改正によって、都市自治体における政策法務の組織体制と業務管理に変化が生じてきている。

1 評価の動向と課題

(1) 評価の動向

ア 行政評価

本章で行政評価とは、「政策、施策及び事務事業について、事前、事中、事後を問わず、一定の基準、指標をもって、妥当性、達成度や成果を判定するもの」とする⁴。総務省が2017年6月に公表した調査結果によれば、都道府県および施行時特例市以上の市ではほぼ全団体、またその他の市区でも8割以上の団体で行政評価が導入されている。行政評価を導入している団体のうち、約5割が内部評価に加えて外部有識者による評価も実施している（指定都市では63.2%、市区町村では45.8%）。また、約4割の団体において、住民等から意見を取り入れる仕組みが設けられており、市区町村では増加している（指定都市では73.7%、市区町村では43.7%）。

行政評価については第4次調査最終報告書でその必要性と課題が

4 総務省自治行政局「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果」2017年6月27日。

指摘され、2007年の第5次調査で初めてアンケート調査の対象となった。第5次調査結果報告書では、すでに75%もの市区で行政評価が導入されていることについて、「これだけの速度で広がったのは、中央政府の導入と普及活動によるものと考えられる」と総括されていた。そこで、第5次調査と第6次調査を比較してみると、何らかの行政評価を実施している都市自治体の割合は、75%（2007年）から82.4%（2018年）に増加している。1990年代から2000年代にかけての行政評価の普及（増加率）を把握できるデータがないので確かなことはいえないが、2000年代における行政評価の急速な普及と比べたとき、2010年代のそれは若干の足踏み状態となっている可能性が高い。

また、まち・ひと・しごと創生法に基づく総合戦略は、全都道府県と1,737市区町村（全自治体の99.8%）で策定済みとされているにもかかわらず（2016年3月31日時点）、2018年の第6次調査で「行政評価を実施していない」と回答した市区の割合が12.9%を占めることについてどのように解釈すべきだろうか。総合戦略の中でKPIの設定はしたが、まだKPIに基づく行政評価を実施していないということだろうか。

各自治体が採用している行政評価の手法についての回答も比較してみよう。設問が一部変更されているので厳密な比較はできないが、第5次調査で最も多い回答は「業績評価」の76.8%で、以下、「費用効果分析」が53.0%、「事業仕分け」が15.9%、「業務棚卸し」が13.3%、「公共事業評価」が11.8%であった。これに対して、第6次評価で最も多い回答は「目標の設定（KPI（重要業績指標）を含む）」の82.2%で、以下、「費用効果分析」が39.4%、「業務棚卸し」が14.8%、「事業仕分け」が12.8%、「公共事業評価」が6.4%であっ

5 日本都市センター編『分権型社会の都市行政と組織改革に関する調査研究』2008年、67頁。

た。第5次調査でいう「業績評価」と第6次調査でいう「目標の設定 (KPI (重要業績指標) を含む)」がおおむね同じ評価手法を指しているとすれば、2010年代において、評価手法に大きな変化はなかったといえそうである。ただし、「業績評価」と「目標の設定 (KPI (重要業績指標) を含む)」以外の手法の採用割合が軒並み低下していることは、評価手法の多様性が失われつつあることを示しており、一層の創意工夫が求められるのではないだろうか。

イ 内部統制

自治体における内部統制とは、「地方公共団体における事務が適切に実施され、住民の福祉の増進を図ることを基本とする組織目的が達成されるよう、事務を執行する主体である長自らが、行政サービスの提供等の事務上のリスクを評価及びコントロールし、事務の適正な執行を確保すること」とされる⁶。

2017年の地方自治法の改正によって、都道府県知事および指定都市の市長は、その担任する財務に関する事務およびその他の事務の①内部統制に関する方針を定め、②これに基づく必要な体制を整備して内部統制評価報告書を作成して、③監査委員の審査に付し、公表することが義務付けられた。

第6次調査によれば、「内部統制に関する基本方針」の策定の有無について尋ねたところ、「策定している」が15団体(4.4%)、「現時点では策定していないが、策定作業を行っている」が8団体(2.3%)であるのに対し、「策定していない」は292団体(85.6%)であった。この回答結果から、策定率がまだまだ少ないとみることができるとは注目してよいだろう。

6 総務省「地方公共団体における内部統制制度の導入・実施ガイドライン」2019年3月。

内部統制を通じたりスク管理の対象の一つとして、地方公務員の服務が考えられる。服務とは、公務員が職務遂行上または公務員としての身分に伴って守るべき義務ないし規律を指す。総務省の調査によれば、2017年度中に懲戒処分を受けた職員数は3,871人であり、前年度に比べて347人減少している。行為別にみると、全体では「一般服務違反等関係」1,627人(42.0%)が最も多く、次いで「交通事故・交通法規違反」947人(24.5%)、「公務外非行関係」725人(18.7%)、「監督責任」418人(10.8%)、「収賄等関係」91人(2.4%)、「給与・任用関係」59人(1.5%)、「違法な職員組合活動」4人(0.1%)の順である⁷。

第6次調査によれば、服務規律違反を含む法令違反行為等について、職員等が内部通報・相談する窓口を整備しているかどうかを尋ねたところ、「整備している」が68%、「整備していない」が27.9%であった。日本都市センターが2009年に実施した法的整合性確保に関するアンケート調査によれば、内部公益通報窓口を「設置している」が61.6%、「設置していない」が37.7%であったことから、2009年から2018年までの間に内部通報窓口の整備が進んでいることが窺える(61.6%から68%へ)⁸。また、第6次調査で「整備している」と回答した市区に対し、2015～2017年度における内部通報・相談の合計件数を尋ねたところ、1市区当たりの平均は15.9件であった。この件数を多いとみるか少ないとみるかは難しいところであるが、一定の機能を果たしていると考えられるのではないだろうか。

7 総務省「平成29年度における地方公務員の懲戒処分等の状況(平成29年4月1日～平成30年3月31日)」2019年3月26日。

8 日本都市センター「都市自治体の法的整合性確保に関するアンケート調査 調査概要」2009年。<http://www.toshi.or.jp/app-def/wp/wp-content/uploads/2013/09/5e16bec0649a6eb8208e492f64851e67.pdf> (2020年1月5日最終アクセス)

ウ 監査

自治体の監査は、監査委員による監査と外部監査人による外部監査の2つがある。自治体の監査を本来的に担うのは監査委員であり、外部監査制度は自治体の監査機能の独立性と専門性を強化するために設けられたものとして位置づけられる。

市町村の監査委員の選任状況は、識見委員 2,011 人（うち当該自治体の勤務経験者 570 人、当該自治体の勤務経験のない者 1,441 人）、議会選出委員 1,821 人、合計 3,832 人となっている⁹（2018 年 4 月現在）。

都市自治体の監査委員の構成についても第 5 次調査と第 6 次調査を比較してみよう。監査委員の構成について人数を問うたところ、議選委員は両調査ともに「平均 1.1 人」で変化なし、識見委員（職員 OB 以外）は第 5 次の「平均 0.9 人」から第 6 次の「平均 1.0 人」に増加、識見委員（職員 OB）は両調査ともに「平均 0.4 人」で変化なし、という結果であった。監査委員については、その専門性や独立性の確保のあり方について様々な意見が存在するが、監査委員の構成を見る限り、2010 年代には顕著な変化は生じなかったようである。

次に、識見委員の職業を尋ねた設問への回答を比較すると、弁護士が 6.3 % から 7.9 % へ 1.6 ポイント増加、公認会計士が 14.2 % から 16.7 % へ 2.5 ポイント増加、税理士が 37.3 % から 35.8 % へ 1.5 ポイント減少、実務精通者が 52.3 % から 20.8 % へ 31.5 ポイント減少、その他・無回答が 2.0 % から 21.7 % に 19.7 ポイント増加している。なお、総務省の調査によれば、2007 年 4 月 1 日時点で、市における識見を有する監査委員 1,060 人の内訳は、弁護士 41 人（2.1 %）、公認会計士 94 人（4.8 %）、税理士 231 人（11.8 %）となっている¹⁰。この 10 年間で識見委員に占める専門職の割合が少しずつ高まってきたようである。

9 『地方公務員月報』第 59 号。

なお、「実務精通者」と「その他」が数字上は大きく増減しているが、実際はあまり重要な意味をもたないかもしれない。「実務精通者」と「その他」の具体的内容に大差が見られないからである。¹¹

監査委員は、毎年実施する財務監査のほか、必要があると認めるときはいわゆる行政監査（地方自治法199条2項）を実施することができる。実施状況を第5次調査と第6次調査で比較すると、「毎年、行政監査を実施している」が24.6%から35.2%へ増加、「毎年ではないが、行政監査を実施している」が20.9%から21.1%になってほぼ変化なし、「まだ、行政監査を実施していない」が52.5%から39.0%へ減少している。行政監査の実施状況の動向からは、監査委員監査の機能強化が図られつつあることが窺える。

他方において、組織内部における監査・検査の機能強化のため、過去5年間で、どのようなことを実施しているか尋ねたところ、「契約等の規則、規程等の見直し」が35.1%から24.9%へ減少、「契約等の担当組織の見直し、体制強化」が30.4%から12.3%へ減少、「工事等の検査体制等の拡充」が30.4%から15.2%へ減少、「特に何もしていない」が28.2%から45.2%へ増加している。これらの数字から2010年代の都市自治体では監査・検査の取組みが低調になったことが読み取れる。

10 総務省「地方行政財政検討会議 第二分科会（第1回）資料4 現行の地方公共団体の監査機能について」https://www.soumu.go.jp/main_content/000059448.pdf（2020年1月7日最終アクセス）

11 第6次調査における「実務精通者」と「その他」の具体的属性を自由記述から確認してみると、「実務精通者」は元県職員、元税務署職員など国および自治体の元公務員が中心であるが、金融機関関係者なども含まれている。「その他」は元企業役員や元団体役員が多いが、元県職員や元市議会議員など多様な職業も含まれており、「実務精通者」と「その他」は必ずしも相互排他的な分類になっていない。

(2) 評価の課題

ア 行政評価

行政評価の課題としては、都道府県、市区町村の約 8 割、指定都市の全団体が「評価指標の設定」と回答している。また、「行政評価事務の効率化」と回答した団体は約 8 割、「予算編成等への活用」と回答した団体は約 7 割となっている（前掲注 4 の総務省調査結果）。

また、全国の都道府県、市および東京都特別区を対象として実施された民間企業の調査（2016 年 11 月実施、回収率 57.2 %）によれば、行政評価結果の予算への反映状況を公表している団体の割合は約 3 割に留まり、中でもそのすべてを公表している団体は 15.1 % に留まっている。特に、一般市は、一部公表も含め、予算への反映状況を公表している団体が 2 割強に留まっており、行政評価を住民に開かれたものとする取組みが不十分との指摘もある¹²。

イ 内部統制

内部統制については次のような課題が指摘されている。民間における財務報告に係る内部統制評価と比べて、自治体では評価対象が広範であり、すべてのプロセスを詳細に評価しては手が回らない。より効率的かつ効果的な評価・審査実務が必要である¹³。

内部統制制度の制度設計については、総務省が 2019 年 3 月にガイドラインを示した。今後、都道府県および指定都市での取組が成熟し、その有効性が確認されれば、他の都市自治体でも積極的に導入することが考えられる。

12 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングウェブサイト https://www.murc.jp/report/rc/column/search_now/sn170302/（2019 年 12 月 22 日最終アクセス）。

13 山下二郎「どう変わる。地方自治体における内部統制の制度化」『アピタス通信』第 5 号（2019 年）、2～3 頁。

ウ 監査

監査については次のような課題が指摘されている。全国の監査委員約 4,000 人のうち弁護士や公認会計士、税理士といった専門家は 14.2 % の 573 人(2015 年 4 月 1 日現在)。また、監査委員監査の実務を担う事務局の職員は自治体の一般行政職員であり、民間企業の監査部門と比較して専門性やノウハウの蓄積に乏しい。

また、第 5 次調査と第 6 次調査の比較から、監査委員による監査以外の検査・監査(契約制度の見直し、工事の検査体制の強化など)が近年、低調になっていることが明らかになった。第 5 次調査が行われた 2007 年前後は、官製談合、不適正経理、飲酒運転事故等の不祥事が全国の自治体で続発し、いわゆる「公務員バッシング」とあいまって、職員の不祥事防止がマニフェストの論点等になっていた。不祥事対応が一時的なブームになってはならないことから、今後も継続的・組織的な対応が求められる。

2 政策法務の動向と課題

(1) 政策法務とは何か

政策法務とは、立法法務(plan)、解釈運用法務(Do)、評価・争訟法務(Check-Action)の法務の各段階を有機的に用いて、自治体の課題を解決し、政策を実現するための実践的取組みである¹⁴。第 1 次地方分権改革によって条例制定権、法令自主解釈権が拡大したことなどから、実務関係者と研究者を中心に、政策法務に強い期待が寄せられた。実際、2000 年代には政策法務に関する著作が次々と刊行されたり、自治体職員向けの政策法務研修が実施されたり、政策法務の

14 自治体法務検定委員会編『自治体法務検定公式テキスト 政策法務編 平成 31 年度検定対応』第一法規、2019 年、10～11 頁〔出石稔執筆〕。

名称を冠する部署が自治体に設置されたりするようになっている。

政策法務の3つの段階を概説すると次のようになる。¹⁵第1に、立法法務は、条例・規則などのローカル・ルールを制定するための活動である。政策を実現するためには、立法段階で有効かつ効率的な制度設計をすることが重要である。自治体の事務を定める法令については、国が立法段階を担い、自治体が執行段階以降を担うのが通常である。かつての自治体は、条例を独自に制定することには消極的であったが、分権改革後の自治体は自らの政策を法的な形にして積極的に条例づくりを進めることが求められる。

第2に、解釈運用法務は、法の内容を解釈し具体化するとともに、法律や条例を個別の事例に当てはめて一定の結論を出すという法執行活動である。これにはルールの周知・啓発やルール違反者への対応など多様な業務が含まれる。政策を実現するためには、制定された法律や条例を所期の目的に沿って適切に解釈・運用することが重要である。自治体は、国が制定した法律と自ら制定した条例の両方を執行する活動を担当している。なお、解釈運用法務ではなく「執行法務」と呼ぶ場合もあるが、ほぼ同義と考えてよい。

第3に、評価・争訟法務は、評価法務と争訟法務に分けられる。評価法務は、立法法務、解釈運用法務、争訟法務の活動を評価し、フィードバックする活動である。争訟法務は、自治体の活動に対して住民等から提起された訴訟や不服審査請求に対応する活動である。法律や条例が違法・無効とされたり、従来解釈・運用方法が否定されたりすると、所期の目的が達成できず、政策補実現がおぼつかなくなることから、争訟法務には適切な対応が求められる。また、争訟を契機として、法執行の成果や状況を見直し、必要に応じて法の改正につなげていくことも重要である。

15 磯崎初仁『自治体政策法務講義〔改訂版〕』第一法規、2018年、6～8頁。

(2) アンケートからみる政策法務の動向

実務関係者と研究者から期待を寄せられた政策法務であるが、首長は政策法務をどのように評価しているのだろうか。市政の政策形成全般に各主体がどの程度の影響力をもっているかを尋ねた調査結果を第5次調査と第6次調査(Q1-1)で比較してみよう。法務部門が政策形成に与える影響力が「特に強い」とする回答は1.2%から0.3%へ減少、「強い」とする回答は41.8%から39.6%に減少している。逆に、「弱い」とする回答は48.7%から50.7%に増加、「特に弱い」とする回答は2.8%から2.9%に増加している。前回調査とほとんど変化がないが、2010年代の法務部門が存在感を高めたと首長の目には映っていなそうである。ただし、政策法務の担い手は法務部門だけでなく、担当部門(所管部門)こそが中心的役割を担うべきとの見方もあることから、法務部門の影響力が小さいことが必ずしも政策法務の影響力・重要性の小ささを意味するわけではないだろう。

しかし、興味深いことに、専門家の採用状況を尋ねた調査結果によれば、都市自治体では「法曹有資格者等の法務分野の専門家」の採用が16.7%に広がっている(Q8-8)。これは「危機管理の専門家」(28.4%)に次ぐ数字であり、「ICT関連技術者等の情報分野の専門家」(10.3%)や「観光・シティプロモーション分野の専門家」(8.8%)を上回っている。

(3) 事例研究からみる政策法務の動向

2010年代における政策法務は、人材確保と組織体制の両面において変化してきている。その動向を「法曹有資格者の職員採用」および「行政不服審査体制の整備」という二つの側面から検討したい。具体的事例として、多数の法曹有資格者を採用している明石市と、行政不服審査会を広域連携に基づき運用している熊本市をとりあげ

¹⁶。ただし、紙幅の都合から、両市の取組みの素描にとどまることをお断りしておく。

ア 明石市における法曹有資格者の職員採用

明石市は人口約 29 万 9 千人（2019 年 10 月時点）、兵庫県南部の明石海峡に面した都市であり、2018 年 4 月から中核市に指定されている。

明石市では、2012 年度から法曹有資格者（弁護士職員）の採用を開始した。当初は任期付職員として採用していたが、専門性を継続的に発揮して市民サービスの向上につなげるため、2017 年度以降は主に正規職員として採用している。2019 年度現在、10 名の弁護士職員のうち、正規職員が 7 名、任期付職員が 3 名である。また、10 名のうち、1 名は次長級（市民相談室長）であるが、残りの 9 名はいずれも課長級である。

明石市では、弁護士職員の配属先が総務部門（法務部門）に限定されず、政策部門、子ども部門、福祉部門、教育部門などの幅広い部門にわたっている。また、担当している業務も、法律相談や争訟対応などの法務ばかりではなく、市の政策立案、施策の運用、議会対応など多岐の分野にわたっている。弁護士職員が多様な部門に配置されていることは、明石市における大きな特徴のひとつである。

16 以下の記述は、2019 年 7 月 11 日に実施した熊本市、同年 9 月 4 日に実施した明石市の担当者へのインタビューおよびその際に頂いた資料に基づいている。ご対応いただいた担当者にお礼を申し上げる。なお、以下の記述内容に関する一切の責任は筆者（鈴木）が負う。

図表 7-1 弁護士職員の配置 (2019年7月時点)

配属先	主たる役職	主な業務
政策局 市民相談室 (2名)	市民相談室長 市民相談室課長	市民相談、犯罪被害者等支援、 離婚前後のこども養育支援
政策局 市長室	政策法務担当課長	市長秘書、連絡調整、新規施策の企 画立案
子ども局 明石こどもセ ンター (2名)	相談支援担当課長 (2名)	児童虐待ケース対応(緊急支援・総 合支援)
福祉局 あかし保健所	ひきこもり相談支援課長	ひきこもりケース対応
福祉局 生活支援室	相談支援担当課長	高齢者・障害者虐待ケース対応、 生活保護・更生支援ケース対応
教育委員会 (2名)	法務担当課長(スクールロ イヤー) (2名)	学校現場ケース対応、教職員から の相談対応
総務局 総務課	コンプライアンス・訟務担 当課長	コンプライアンス施策の推進、 庁内業務関連法律相談

出典：明石市提供資料

明石市における弁護士職員の業務は次の四つに区分することができる。第一に、市民向けの業務である。本庁舎での相談に加えて、市内3か所の市民センターでの出張法律相談、病気などで外出困難な市民向けの訪問相談、2015年度からは後見支援センターで障害者や高齢者向けの相談を実施している(年間約400件)。弁護士職員を活用し、市民向け法律相談の量的・質的な充実が図られてきたわけである。また、子ども・高齢者・障害者に関する相談で、法的なアドバイス以外の支援が必要と判断される場合には、社会福祉士、臨床心理士、スクールソーシャルワーカー、スクールカウンセラーなどの専門職職員などと連携することにより、総合的な支援が実施されている(虐待・ひきこもりケース対応、学校現場ケース対応など)。

第二に、政策の立案・運用関連の業務である。弁護士職員は、先

駆動的な政策について、所属している部署の所管事務として制度の検討・構築にあたるほか、他の担当部署との協議にも参加して、法的な側面から政策立案に関する支援を行っている。

図表 7-2 弁護士職員が関与した主な条例

条例	弁護士職員が関与した主な内容
「明石市犯罪被害者等の支援に関する条例」の改正	賠償金を立て替える「立替支援金」制度、再提訴等支援、真相究明支援など全国初の支援策を盛り込む
「手話言語を確立するとともに要約筆記・点字・音訳等障害者のコミュニケーション手段の利用を促進する条例」の制定	障害者の障害特性に応じた円滑なコミュニケーションを図るための基本的枠組の構築
「明石市障害者に対する配慮を促進し誰もが安心して暮らせる共生のまちづくり条例(障害者配慮条例)」の制定	<ul style="list-style-type: none"> ・障害を理由とする差別に関する相談が寄せられた際の紛争解決の仕組みづくりとその運用 ・市民に対して合理的配慮の提供を支援するための制度の基本的枠組の構築
「明石市職員の平等な任用機会を確保し障害者の自立と社会参加を促進する条例(成年後見任用確保条例)」の制定	地方公務員法第 16 条第 1 号、第 28 条第 4 項では欠格事由とされている「成年被後見人・被保佐人」であっても任用(失職しない)できるようにすることで、障害のある人もない人もともに働くことができる市役所にする
「明石市子ども総合支援条例」の制定	離婚前後における子どもの養育支援や無戸籍者支援などすべての子どもを総合的に支援する旨を謳う
「明石市更生支援及び再犯防止等に関する条例」の制定	罪に問われた者等が円滑に社会復帰するための施策等を規定

出典：明石市提供資料

第三に、組織関連業務であり、①庁内業務関連法律相談、②コンプライアンス関連、③職員研修、④職員の個人相談などがある。庁内業務関連法律相談とは、庁内各部署から寄せられる業務に関する法律相談に対応するものである。2011 年度までは顧問弁護士に依頼していたが、2012 年度以降は弁護士職員が対応している。顧問弁

護士への法律相談と比べて迅速かつ簡単に相談が受けられるため、業務の適法性確保、不適切な初動対応の未然防止、職員の法務能力の向上などが一層実現できているという。年間相談件数をみると、顧問弁護士に依頼していた時期が17件(2009年度)、20件(2010年度)、58件(2011年度)であったのに対し、弁護士職員が対応するようになってからは、333件(2012年度)、484件(2013年度)、723件(2014年度)、1,051件(2015年度)、1,056件(2016年度)、1,237件(2017年度)、1,152件(2018年度)と大きく増加している。

第四に、争訟等対応である。訴訟等の争訟対応については、原則として弁護士職員が指定代理人として担当する。また、市の処分に対する審査請求案件では、弁護士職員が審理員となっている。

従来の自治体では、一般行政職員を徒弟制的なOJTによって一人前の法務担当職員に鍛え上げるという人材育成手法が標準的であった。しかし、2010年代の政策法務は、法曹有資格者(弁護士職員)または法科大学院修了者の採用などに見られるように、法務担当職員の採用と人材育成の手法に変化がみられる。この変化が生じた原因については更なる検討を要するが、法的リスク管理(災害対応、虐待、不適正な事務処理など)の重要性に対する認識の高まりが、法務担当職員のスペシャリスト化を促している可能性がある。

法務担当職員のスペシャリスト化に関する課題は2つある。第一に、庁内各部署の職員が法的判断を弁護士職員などの「スペシャリスト」に丸投げしてしまうことである。しかし、行政活動の実施に伴う法的判断は一義的には各部署・各担当者が責任をもつべきであるし、丸投げすることで各部署・各担当者が法務能力を磨く機会も失われる。弁護士職員は、各部署が気軽に相談できる存在でなければならないが、無責任な丸投げを抑止するための工夫が必要である。第二に、弁護士職員が法的判断を要する庁内各部署のすべての案件(例えば契約書の確認)をチェックすることはマンパワー上、不可

能である。弁護士職員が重点的にチェックすべき事項と、各部署の権限と責任に任せるべき事項を、状況に応じて、たえず検討することが重要である。

イ 熊本市における行政不服審査体制の整備

熊本市は人口約73万9千人（2019年10月時点）、熊本県の西北部に位置する県庁所在都市であり、2012年4月から指定都市に移行している。

前述のとおり、行政不服審査法の改正（2014年6月公布、2016年4月施行）により、都市自治体では審理員と行政不服審査会の設置が法定化された。

熊本市の法務部門は総務局行政管理部法制課である（2019年7月時点）。法制課内には政策法務班（条例、規則の制定改廃の総括など）、法務支援班（訴訟の総括など）、情報公開班があり、2名の審議員（任期付きの常勤弁護士職員で課長級）も配置されている。

行政不服審査では客観性や中立性が求められることから、熊本市では、次のような審査体制をとっている。

- ① 審査庁の事務は、当該処分の担当課の属する局の主管課が行う。対応に係る助言指導は政策法務班が行う。
- ② 処分庁の事務は、当該処分の担当課が行う。対応に係る助言指導は法務支援班が行う。
- ③ 審理員の事務は、「総務局総務課の審議員」（2019年度は法制室長経験のある再任用職員）および「当該処分についての知見が豊富な（処分課以外の）管理職職員」が行う。審理員の事務の補助は、総務課コンプライアンス推進室が行う。
- ④ 行政不服審査会の事務は、政策法務班が行う。

法務支援班と政策法務班の役割の違いに注目したい。法務支援班は、訴訟に関する原課支援も担当している。処分庁＝原課の法的理

論構築を支援するのが法務支援班であることから、同班は行政不服審査会の運営から排除されている。また、審査会の庶務の法制課内のトップは副課長が務めることとし、同じ課内ではあるがラインを分離することで中立性への配慮が行われている。

熊本広域行政不服審査会（以下、「審査会」という）は、2016年度に設置された。熊本市、阿蘇市、美里町、玉東町、大津町、菊陽町、南小国町、小国町、産山村、高森町、西原村および南阿蘇村の12市町村が共同して設置する行政不服審査法81条1項の附属機関として位置づけられる。市町村長が審査庁として審査請求の裁決を行うに当たり、客観性や公正性を高めるため、第三者の立場から、審理手続の適正性や審査庁の判断の妥当性を審議し、市町村長に答申することが審査会の役割である。

熊本市では、2015年度当初から改正行政不服審査法への対応を検討していたところ、同時期に熊本市を中心とした連携中枢都市圏構想の策定に関する調整が庁内で並行して行われていた。当時の総務局長から「行政不服審査会は連携事業として共同設置できるのではないか」との検討の指示があり、庁内での検討を経て、共同設置を目指すことになった。

審査請求は、熊本市以外の市町村では、年に1回あるかどうかという頻度であるが、それでも、法律上は委員の選定その他の附属機関設置に関する業務が発生してしまう。そこで、熊本市で設置予定の行政不服審査会を近隣市町村と共同で活用することで、各市町村の負担軽減を図れると考えたようである。

審査会の共同設置によるメリット、デメリットとしては、次のようなことを指摘できる。第一に、法務に関する視点からは、①小規模自治体では、審査請求に係る手続を同一の部署（または同一の担当者）で担わざるを得ないこともあるため、行政不服審査について外部の機関で独立性の高い運営がなされていることは、採決の客観性・中

立性を担保する上で有効であること、②単独設置と比べて諮問の件数が多くなることから、委員が審査に習熟しやすく、効率的な答申決定につながる効果が期待できること、③同様に、事務局側の事前準備のノウハウも蓄積しやすく、効率的な審査につながることがメリットである。他方において、法務に関するデメリットとしては、諮問自治体の法務能力の向上のきっかけが得られにくいことがあげられる。諮問自治体の職員は審査会に出席しないことが一般的であるため、答申書に書かれていない委員の意見や業務改善につながる知識を把握できないからである。

第二に、広域行政の視点からは、①審査請求の発生頻度が低い自治体においては、自ら審査会を設置・運営する手間が省かれ、審査請求発生時に円滑な処理ができること、②他市町村に比べて、熊本市では委員として適任の有識者を確保することが比較的容易であること、③行政不服審査法上の実務対応の仕方について、近隣市町村が対応経験の多い熊本市に質問しやすいこと、④連携中枢都市圏構想に紐づく事業として位置づけたことで、運営経費を総務省の特別交付税措置の対象経費として算入できることがメリットである。デメリットとしては、①他市町村は遠方であることもあり、審査会の審査過程への参加が難しく、委員の審議の雰囲気がかめないこと、②大きな負担となっているわけではないが、熊本市において共同設置市町村に対する説明会などの連絡調整業務が発生していることなどがある。

審査会の共同設置を契機のひとつとして、連携中枢都市圏の市町村間では連帯感が醸成されてきているという。

3 総括

評価と政策法務は、地方分権改革によって国からの外部統制が緩和される中で、自治体が進化させてきたマネジメント手法である。今後、自治体における不祥事や違法・不当な行政活動が多発するような事態になれば、国からの指導監督は再強化される可能性がある。そのような事態を避けるためにも、都市自治体には自己規律の確保が強く求められる。都市自治体組織を構成する首長、議会、監査委員、職員の意識改革と、それぞれの役割・責任に基づく創意工夫が期待される。