



行政ドックの発想と 自治体政策法務における意義

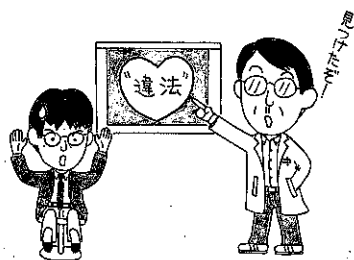
北村喜宣 上智大学教授

1 「行政ドック」の懐胎

もう10年以上前のことになる。本誌に「早期発見、早期治療！：「行政ドック」のススメ」という雑文を寄せた⁽¹⁾。冒頭部分は、以下の通りである。

「その発想は、天地逆転された胃レントゲン台のうえで生まれた。人間だっってこうして年に一度はドックに入って検査をするのだから、行政もそうすればいいではないか…。政策法務的観点からの「行政ドック」である。」

この文章は、後にエッセイ集に集録した⁽²⁾。この文章のイメージをイラストにすると、以下になるだろう。



「違法」というのはいささか刺激的ではあるが、ドックの受診を通して、行政運用の問題点を発見しようというアイデアである。

2 頭のなかでの「行政ドック」

当時は、次のようなことを考えていた。

機関委任事務を全廃した第1次分権改革の結果、法律にもとづいて実施さ

れる事務はすべてが自治体の事務となった。地域特性を踏まえつつこれを実施するのは、自治体行政の責任である。自主的な法解釈で適法な法律実施を実現しなければならない。

ところが、行政現場には、分権改革以前からの事務運用の「慣性」がある。そのため、自分で法解釈をして処理をするというようにはなっていないのではないか。以前からやっていたことを「何となく同じようにやっている」のではないか。そもそも根拠法が何かなど知らないのではないか。そこで、行政運用を客観的にみて、原課職員にあるべき適法な運用を認識してもらう必要があるのではないか。

原課が運用している法令に密着して診査するのではなく、すべてに適用される一般法をモノサシにする方が適切である。行政手続法、行政手続条例、行政事件訴訟法、行政不服審査法、国家賠償法、情報公開条例などが考えられるが、個別の診査結果を庁内に水平展開するためには、このなかでも原課にとって日常的な存在である行政手続法・条例を用いるのが妥当であろう。

その理由は、いくつかある。第1に、長年の職員研修における受講生とのやり取りを通じて、自治体職員の行政手続法・条例の理解度が著しく低いと感じていた⁽³⁾。「総務のどこかの係が担当する法律だから自分には関係ない」という認識が一般的である。第2に、手

続法に関するミスを理由に裁判上取り消されたり違法確認がされたり国家賠償が認容されたりする事例が散見された⁽⁴⁾。手続をきちんとして再度事務を進めればよいが、敗訴というのはみっともない。第3に、非日常的な行政争訟とは異なり、行政手続は日々の行政の仕事に深く関係している。行政活動の根拠法と一緒に作用するのが手続法制なのである。

3 「瓢箪から駒」

このように考えていたため、その当時、私は、行政ドックという発想を、努めて職員研修や講演の場で話すようにしていた。もともと、これは、あくまで研究者のお遊び的発想にとどまるものである。

ところが、まさに「瓢箪から駒」。2007年8月に、地方自治研究機構に招かれて私が札幌市で行った講演「政策法務が進める地方分権時代の自治体改革」を聴講された静岡市役所の職員が、実現に向けて動かれたのである。その結果、同市は、2008年3月に「静岡市政策法務推進計画：分権社会・法化社会時代の政策法務」を作成し、そのもとで「行政リーガルドック」として位置づけた。

行政ドックの発想が、ここに初めて制度化された⁽⁵⁾。静岡市では、その後数年にわたって、行政実務の診察を実施した⁽⁶⁾。同市は、行政リーガルドックに

ついて、「本事業の実施のイメージは、人が人間ドックに入って健康状態をチェックして病気を予防するように、本市が行う事務を丸ごとドックに入れて、外部の有識者である政策法務アドバイザーが法的検討を加え、その結果を組織内にフィードバックすることにより、事務の適法性・妥当性を確保しようとするもの」⁽⁷⁾と認識している。

その後、千葉県流山市が「行政リーガル・ドック」として、この事業を実施している。愛知県豊田市は、「行政リーガルチェック」として、実施準備中である。両市とも、『政策法務推進計画』のなかに、この取組みを位置づけている。豊田市計画は、行政リーガルチェックに関する「施策の基本的考え方」として、「事務の内容、手続等を審査した上で法的課題を抽出し、解決策を処方するとともにその結果を組織で共有し、フィードバックすることにより、事務執行の公平性の確保及び透明性の向上を図る。」「各部局において行う許認可等の行政処分、行政指導、補助金の交付等の事務を対象として審査基準・処分基準や要綱、事務処理要領などの執行細目を洗い出し、外部有識者の助言を基にリーガルチェックを実施して事務執行の改善につなげる。」という認識を記している。行政手続法制を明確に意識した内容である。

さらに、栃木県那須塩原市や岩手県滝沢市・軽米町は、同様の発想にもとづく取組みを試行的に実施した。なお、都道府県での対応例はまだない。規模として大きすぎるのだろうか。

「爆発的」というわけではないが、徐々に拡大する行政ドックには、どのような意味があるのだろうか。どのような展開が期待されるのだろうか。本稿では、自治体政策法務における行政ドックの意義について考えてみたい。

4 評価法務としての行政ドック

静岡市によって行政リーガルドックが実施されてから、10年以上が経過した。この間、私自身は、関与する立場の違いはあるが、豊田市以外の上記市町において、作業のお手伝いをしてきた。その経験を踏まえて「行政ドック」を定義するとすれば、次のようになる。「憲法で保障された住民・事業者の権利の実効的な実現をする義務を負う行政が、その義務を適法に果たしているのかを定期的にチェックして、業務改善にフィードバックするシステム」。

「チェック」とあるように、このシステムは、自治体政策法務においては、「評価法務」に属している。私の整理によれば、自治体政策法務とは、「地方自治の本旨の実現のために、住民の福祉増進の観点から必要と考えられる政策を、憲法をはじめとする関係法体系のもとで、自主的な法解釈を踏まえて、いかに適法・合理的に制度化・条例化するか、適法・効果的に運用するかに関する思考と実践」⁽⁸⁾である。

その内容は、いくつかの場面に分けて整理される。本稿では、便宜上、①運用法務、②争訟法務、③評価法務、④立法法務に分けておく⁽⁹⁾。「評価法務」とは、法律や条例の運用の妥当性・適法性を精察する作業である。

評価法務の契機は多様である。自治体を被告とする訴訟が提起されて敗訴という結果になったときが典型的である。敗訴原因となった意思決定の理由や経緯を分析して、運用の改善や条例制定につなげるのである。これを受動的評価法務というならば⁽¹⁰⁾、行政ドックは、これとは反対の能動的評価法務といえることができる。条例の定期的見直しも、このカテゴリーに含まれる⁽¹¹⁾。運用評価であり、そのご利益は、「転ばぬ先の杖」としての機能にある。

5 行政ドックの作業内容

(1) 一般的ドック

行政ドックの内容は、自治体によっ

て多様である。「身の丈」にあったものにすればよい。この要素が欠けていれば行政ドックとはいえないというような厳格さはない。

それでも、実施されている作業をみると、次のような共通点が観察できる。①行政手続法制についての理解を深めるために研修を実施する、②原課に行政手続法制の観点からの質問が記載される問診票（チェックシート）を配布して記入・提出してもらい、③いくつかの事務事業を選び出し、実際の運用や発出された文書に関して、その担当課が外部委員などと意見交換をする、④受診において指摘・合意された事項への対応を進める。

行政手続法制といっても、その内容は多様である。そこで、「申請に対する処分」と「不利益処分」に分けて対象にするのが通例である。いずれについても「行政指導」が関係するから、実際には、一併に取り合うのが便宜である。

行政ドックの運用方法には、工夫を要するだろう。関係事務のすべてを対象とするのは、現実的ではない。申請に対する処分なり不利益処分の件数がそれなりにある事務の担当課に問診票を送るのが適切である。

回収された問診票をみてどの課のどの事務を外部委員による診察対象とするのかを選択するのは、事務局のセンスのみせどころである。外部委員2人体制にすると、1件に90分は必要というのが、私の実感である。診察には、相当の集中力が求められる。1日ならば4件、半日ならば2件程度がせいぜいである。問診票をコンパクトにすれば、1件60分でもよいが、1日6件だろうか。同じ課を毎年受診させる必要はない。負担感や公平感に配慮して、再受診があるとしても、5年程度の間隔はあけてよい。

診査を通じて把握された問題点について、指摘を受けた原課には、期限を区切って対応を報告してもらうように

する。これが確実にできるかどうか、行政ドックの成否を分ける。幹部職員の理解が必須である。そのほかにも、指摘された点を全庁にフィードバックして原課に自己チェックをしてもらい、その結果を報告してもらうようにすればよい。

(2) 特定課題ドック

より焦点を絞った特定課題ドックもありうる。前出の豊田市計画には、「規制の指導要綱を条例化し、法や条例の執行に必要な権利義務規制の法的正当性を担保する。」という記述がある。こうした明確な方針があれば、規制の内容を規定するすべての要綱の見直しというプロジェクトが考えられる。行政手続条例の「行政指導」に関するものと位置づけられる。

法定受託事務のみを取り上げる回があってもよい。審査基準の内容や不服申立ての教示など、共通する基準で横断的に関係事務をみるができる。

6 行政考査との関係

自治体においては、行政考査規則を制定し、行政考査を実施しているところもある。たとえば、江東区行政考査規則2条によれば、行政考査とは、「区長の権限に属する事務事業の全般について、その目的及び内容の適否並びに計画及び執行の良否等を調査、考察して、適切な措置若しくは改善の方向を検討し、また改善策を策定すること」である。行政リーガルドックも内部チェックであるから、「行政考査の一種」といえるのだろうか。

行政手続法制の観点から事務事業の実施をチェックするという点で、行政リーガルドックの方がより焦点が絞られている。そうすると、整理とすれば、包含関係のようにも見えるが、これを実施している自治体は、行政考査の一斑とは考えていないように思われる。

7 自治体制度としてのいくつかの課題

(1) 「事起こし」

行政リーガルドックは、能動的評価法務である。とりあえずは「波風が立っていない」行政運用に分け入って、場合によっては、改善すべき点を発見するのである。

これは、明らかに「事起こし」であり、自治体職員にとっては、禁止手作業のようにみえる。とりわけ、企画サイドからのアプローチに対しては、もともと原課に相当の猜疑心がある。このため、長をはじめとする幹部職員の理解と支援が不可欠になってくる。前例がないなかで、周囲を説得して実現にこぎつけた前出の静岡市職員の努力は、相当のものだっただろう⁹⁴。私自身、トップの方々にご挨拶する機会があるときには、実施に対する強いリーダーシップとフィードバックへの強いコミットメントを必ずお願いするようにしている。

制度を全庁的に受け入れてもらい、そして、定着を図るには、それに根拠を与えるべきである。前述の通り、静岡市、流山市、豊田市は、「政策法務推進計画」のひとつの事業として位置づけている。これが現実的であろう。規則なり規程を制定して、そのなかに計画を位置づけるという方法もある。

(2) 水平展開

行政リーガルドックの実施により、違法と評価できる運用が発見される場合がある。この点を指摘された担当課は、相当にショックであろう。

これを当該課だけの問題とするのでは、ドック事業に対して原課の腰が引けてしまう。「問題点を発見されてくれたことに感謝する」というようなスタンスの扱いでなければならない。指摘事項については、ほかの課の事務運用にも該当する可能性が高い。そこで、前述の通り、それを全庁的にフィード

バックする仕組みが不可欠である。本稿で強調している点であるが、これができるかどうか、行政リーガルドック制度が成功するかどうかの分かれ目である。指摘事項が「点」とするならば、それを「面」に展開させる戦略が必要になる。展開のための戦術には、相当の工夫が必要になる。このあたりの考え方も、計画に明記されるべきである。

(3) 継続

重要なのは、1回で終わらせることなく、作業を継続させ定着させることである。もっとも、同じ課が毎年対応しなければならなくなると、負担が大きすぎる。そこで、上記のような計画的実施とすることで、負担感が緩和できる。どこかの課の何かの事務事業を対象にこの仕組みが具体的に動いており、その結果は、毎年、全庁的に共有されるという状態が実現されるのが望ましい。「他人事ではない」という意識を持ってもらう必要がある。

なお、行政リーガルドックを最初に立ち上げた静岡市であるが、「所期の目的を達成した」⁹⁵として、現在では実施されていない。法令遵守意識が十分に浸透したということだろうか。

(4) 純粹内部の手続と透明性・民主性

行政リーガルドックの作業は、すべてクローズドで行われている純粹内部的なものである。その意味では、住民や議会との関係での透明性はゼロである。

診査の結果、たとえば、具体的な処分に関して、違法な対応が発見されるかもしれない。ただ法的に争われていないだけである。この情報をどのように取り扱うべきだろうか。年度前半に、前年度に実施した行政リーガルドックの結果概要を公表するとしても、おそらくは、具体的な事案まで踏み込むことはない。第三者委員に指摘された事項とそれに対する原課の対応（方針）を記述すれば足りるだろう。住民からの意見を聴取するようなものでもない。

しかし、行政リーガルドックが実施

されていることを知った住民から、診断結果の個票に対する情報公開請求がされればどうなるのだろうか。「A課が2016年5月12日にB氏に対して行ったC法13条にもとづく改善命令については、行政手続法14条によって求められている理由付記が不十分であった。」という記述がされていたとしよう。「B氏」を黒塗りにして開示するのだろうか。そうしたとしても、A課が違法(ないし不当)な行為をした事実は明らかにされる。それを契機に訴訟が提起されることはないとしても、受診に対して原課の協力が得られにくくなる可能性がある。予算の使い方に問題があるという診断結果が情報公開されれば、住民訴訟の可能性も出てくる。悩ましい問題である。

(5) 職員研修や実務体験としての側面

行政ドックには、受診対象となる課の職員にとっても、事務局をつとめる課の職員にとっても、職員研修としての側面がある。抽象的・一般的な講義を受け身で受講するのと異なり、「真剣度」は各段に高い。とりわけ、外部委員からの診査を受ける場での研修効果は、相当にあるのではないかと推測する。

また、私のように、行政実務経験がない者にとっては、現場の状況や職員の発想などを目の当たりにできる絶好の機会である。診査員としての実務体験は、自分自身の法解釈論や法政策論に大いに資するだろう。義務的設置となっている行政不服審査法のもとでの行政不服審査委員会委員に動員されて余裕がなくなっているかもしれないが、行政ドックに行政法研究者が積極的に協力することで、より多くの自治体で導入が進むよう期待したい。

8 行政ドックの今後

制度を所掌する担当課も対象となる原課も、行政リーガルドック受診後は、ちょっとした「筋肉痛」を経験するの

であろう。しかし、次第にチェックには慣れてくる。行政ドックは、自治力を高めるために、組織や職員個人の自治筋を鍛えているのである⁶⁴⁾。

人間ドックを受診しようがしまいが、客観的な身体の状態には変わりがない。そうだとすれば、早期発見・早期治療をするのが合理的である。私たちは、自分のために、家族のために受診するのである。行政リーガルドックも同じである。そしてそれは、主権者である住民のためである。

行政ドックは、地方自治法2017年改正によって導入された財務に関する内部統制制度とは異なり、自治体が自発的に創出したものである。不祥事がきっかけとなったわけでもない。自治体政策法務の歴史において、まことに注目すべき対応である。

アカウントビリティをどのように確保するか。住民や議会との関係をどのように考えるか。たしかに課題は多いけれども、今後、より多くの自治体が、先発の事例を踏まえつつカスタマイズした独自の行政ドックを実施し、法治主義の定着が図られるよう期待したい。❧

- (1) 北村喜宣「早期発見、早期治療! : 「行政ドック」のススめ」自治実務セミナー 47巻5号(2008年) 65頁。
- (2) 北村喜宣「自治力の爽風」(慈学社、2012年) 6頁以下。
- (3) 北村喜宣「79へえ?」同「自治力の情熱」(信山社、2004年) 53頁以下参照。行政手続法制のみならず、国際比較の観点から、自治体職員の法的素養が不十分である実態については、つとに木佐茂男教授が指摘されることである。木佐茂男「自治体法務とは何か」(北海道町村会調査企画部、1996年)参照。
- (4) たとえば、最3小判昭和60年7月16日判時1168号45頁、仙台高判平成11年3月24日判自193号104頁、東京高判平成13年6月14日判時1757号51頁、名古屋高金沢支判平成15年11月19日判タ1167号153頁、大阪高判平成16年5月28日判時1901号28頁である。
- (5) 2008年度の状況については、木下正之「分権社会・法治社会時代に対応した政策法務の推進に向けて: 静岡市政策法務推進計画について」自治体法務NAVI 24号(2008年)

2頁以下参照。

- (6) 静岡市の取組みについては、平松以津子「予防法務のしくみの構築を目指して: 静岡市の行政リーガルドック事業の試行的取組」北村喜宣+山口道昭+出石稔+磯崎初仁(編)「自治体政策法務」(有斐閣、2011年) 614頁以下、稲葉博隆「争訟リスク回避のための自治体リーガルチェック: 法務の心得21か条」(第一法規、2018年) 202~206頁参照。
- (7) 平松・前註(6)論文617頁。
- (8) 北村喜宣「自治体の法環境と政策法務」同「分権政策法務と環境・景観行政」(日本評論社、2008年) 2頁以下・2頁。そのほかの論者による定義については、同頁註(1)、神崎一郎「政策法務」試論(1): 自治体と国とのパララックス」自治研究85巻2号(2009年) 97頁以下・99~100頁参照。
- (9) 評価法務と争訟法務をあわせて「争訟・評価法務」ととらえる立場もある。出石稔「自治体における「評価・争訟法務」の意義と課題」北村ほか・前註(6)書17頁以下・19頁、磯崎初仁「自治体政策法務講義」(第一法規、2012年) 264頁参照。もっとも、説明においては、両者を独立させている。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30年度検定対応」(第一法規、2018年) 9~12頁も参照。そのほか、兼子仁「政策法務とは何か」川崎政司(編)「総論・立法法務」(ぎょうせい、2013年) 1頁以下参照。組織法務を加えるものとして、山口道昭「政治・政策と政策法務: 政策法務は政策に中立か」同「政策法務の最前線」(第一法規、2015年) 47頁以下・51頁参照。
- (10) 出石・前註(9)論文19頁も参照。
- (11) 条例の定期的見直しについては、出石・前註(9)論文25頁以下、福士明「評価・争訟法務の課題: 法制評価システムの構築」北村ほか・前註(6)書210頁以下、井立雅之「神奈川県における条例の見直しシステムの導入」同前223頁以下、衣笠章「評価法務の課題: 法制評価の実践から見る効果と課題」同前230頁以下参照。
- (12) 木下・前註(5)論文8頁は、開始当時の認識として、「所管のニーズにこたえること、職員が行政リーガルドック事業という言葉になじむこと、及び所管・職員の警戒心を解くこと等も考慮した」と述べる。「警戒心」という表現が印象的である。この点については、相当の苦勞をしたのではないだろうか。
- (13) 稲葉・前註(6)書206頁。
- (14) 北村喜宣「自治力養成ギブス!: 自治体の星を目指して」同「自治力の発想」(信山社、2001年) 21頁以下参照。