

## 平成25年度第1回 まちづくり寺子屋

### 「明日のいばらきを創るために」講義概要

日 時：平成25年10月20日（日） 午後1時～

場 所：茨木市役所南館10階大会議室

テーマ：「まちづくりに関わる法的課題－司法と行政の適切な関係の構築」

講 師：立命館大学政策科学部 教授 山本 隆司 氏

#### <山本先生のプロフィール>

立命館大学及び同大学院を修了後、1996年より現職でご活躍されています。民法学を専門とされ、民法の解釈論的、比較法的研究に取り組まれており、「『政策科学の基礎とアプローチ第2版』消費者保護と法」「現代不法行為法学の分析」「高速道路が崩れたのはだれの責任か？」など多数の著書を執筆されています。



立命館大学政策科学部  
教授 山本隆司 氏

本日は法律家として、まちづくりの問題に、民法の側面からどのようにアプローチできるかを考えたいと思います。民法は、自立性を持って市民社会が運用されるための基本的な枠組みを構築している、市民社会の憲法のようなものです。

民事の専門家は、個別の具体的な事件に合わせて法律の画一的な枠組みを解釈、運用し、不当な結論が出ないように考えます。



物事を客観的に、ある程度の可能性を考慮しながら処理するのが、法律的な事務処理の考え方です。この事を念頭に置いて、次は法律による行政と司法との関係について説明したいと思います。

官僚組織と Accountability、Compliance、Civil Servant、そして法というテーマで考えます。Accountability は「説明責任」という意味で使われますが、本来は「数えることが可能」という意味です。予め計算できることであり、安全、安心につながりますが、これを実現するには、一定の画一性が必要であり、それを裏付けるための枠組みが法として設定されています。



Compliance はよく「法令順守」と訳されますが、本来は「外力に対して現状を維持するために抵抗する力」を意味し、行政や組織に対する不服申し立てが起きた時に、自分たちの正当性を主張できる体制を日常的に整えておくことを表します。

Compliance を考えながら組織運用していくためには、何をしているのか、どういう基準でやっているのかということを常に市民

に対し明らかにできるようにしておく必要があります、組織内の運用が合理化します。そして、その合理的な組織運用を担保するための枠組みが法です。

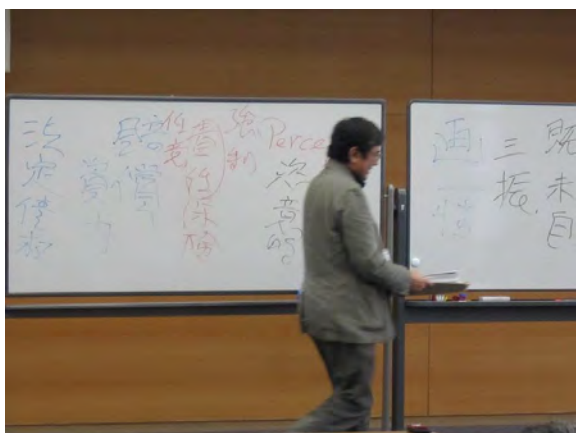
Civil Servant は一般的に「公僕」と訳されます。例えば、公的な目的で道路や水道等の社会基盤を整備しようとする意識は共和制時代のローマに始まりましたが、長きにわたり、公共工事は貴族や金持ちが自発的に私財を出し、彼らの個人的な支配下にある人々が整備作業を行い、命じる人に対して忠誠を誓うという個人と個人の関係によって行われていました。それが 18 世紀頃、国家とそこに組織される公務員の関係に替わります。国家が国民の信託を受けて権限を行使し、具体的な業務を行うように、忠誠心と配慮の対象の視点が変わったと考えられます。したがって、不特定多数の公共の利益を考えるという視点が前面にあり、それをもって「公僕」、「おおやけのしもべ」という発想が Civil Servant という言葉の中に含まれています。そして、Civil Servant は国家、地方問わず全ての公務員に当てはまる基本的な考え方です。法律上の行政は、民主的に選ばれた議会を通して、三権分立の下で正当性が担保されている法律に基づいて権限が行使されます。その意味では、公務員は法律に従った業務を行うことが原則です。

最近、この問題に一石を投じる議論がありました。日本は明治時代に近代国家としての体制を整え始め、まず、大蔵省が徴税と予算執行との関わりによって強大な権力を持ち、次に内務省を中心に完全な中央集権システムが構築されました。そして旧憲法により、内務省の出先機関のような形で道府県が設置されました。それに対して、昭和 21 年に制定された現在の憲法は、地方政府と国家の関係は対等であるという理念を立てました。

また、都道府県庁を完全に国家機関から切り離し、自立した地方の公共団体として位置づけました。ただ、情報や人材に関しては国家の方に力があり、地方公共団体が実際に出来



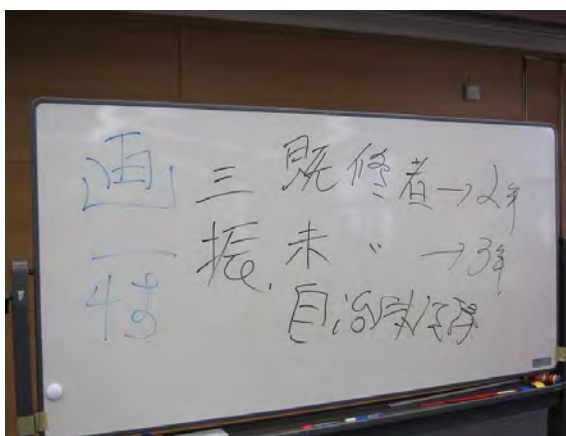
ることは少なかったので「3割自治」と言われることもありました。



それに対し、近年、地方分権をより実現し、国家に対して地方が対等な立場であることを本気で追求しようという新しい動きが出てきました。「地方の時代」の中で、Civil Servant である公務員たちは法律に基づく行政を行わなければなりません。地方自治体が法律の権威、特に Compliance、Accountability の問題について、司法的なチェックに耐えられる組織を構築しようとするなら、国の機関に匹敵するほどの法律を

扱える人材を養成しなければなりません。また、全国民は法律を知っているという前提ですが、実際はそうではないので、この間を媒介する役割が必要です。そう考えると、法には司法的な判断に実社会の事象を持ち込むための媒介の機能があり、裁判官、検察官、弁護士は、媒介としての法の役割を担う人材と言えます。

ここで弁護士問題を紹介します。司法制度改革の議論が進み、2000年代から、裁判員制度等の導入、刑事訴訟法の改正、民事訴訟法の改正等が行われましたが、一方で司法試験の合格者を従来の年間1,000人から最終的に3,000人に増やすために、実務法曹の養成に関する制度として2005年頃からロースクールや法科大学院が設置され始め、一気に70~80校のロースクールができました。ロースクールを修了すると法務博士の学位を取得できますが、その結果、毎年数千人の法務博士が誕生し、全国で7,000人が司法試験を受けるようになりました。しかし、最終合格者は現在約2,000名で推移しており、5,000人の不合格者が出ています。しかも、合格しても全員が希望の職種に就けるわけではなく、裁判官と検察官の数はそれほど増えていないので、増えた大部分は弁護士にならざるを得ないということになります。しかし、弁護士事務所における新人養成のキャパシティには限界があり、事務所に所属できない人が多数出るという事態になっています。このような人たちや、さらに深刻な、司法試験に合格できなかった数千名、一生懸命に法律を学んできた彼らを人材として活用する道を考えて、次世代に対する大人の責任ではないかと考えます。



このような中で、最近、地方自治体が真の自治の担い手として活動するために、自治体

法務という理念が唱えられています。自治体法務とは、国の法律の解釈運用、条例制定、Compliance の問題等、行政組織が外からの攻撃に耐えられるような法務的な体制の構築に関わるものです。自治体法務の担い手の一つに、司法試験に合格しながら働く場所が得られない人たちや、司法試験には不合格でも法務博士を取得した人たちが考えられます。彼らも優れた人材である可能性が大いにあるので、きちんとした体験を踏めば十分に活躍できるようになるはずです。まちづくりの問題を考える上で、市は、社会の様々な人材の活用に積極的に取り組むべきだと思います。そのような人材を求めることは生産的であり、ソフト面からのまちづくりのあり方の問題として、提起したいと思います。

●講演後に質疑応答が行われました。

#### 【質問】

台風 26 号で大島の町長が避難勧告を出さなかったことについてマスコミの非難を受けていますが、あの場合の判断についてどう考えられるでしょうか。

#### 【答え】

町長には避難勧告を出す権限があり、適切にその権限を行使しなければならないという義務があるので、義務の不行使が違法かどうかが問題です。住民が町長もしくは東京都を相手取って損害賠償請求をする方法はありますが、不作為が義務違反であるとするなら、何をすべきだったのか、それが可能だったのかという二重のチェックをクリアしなければならないので、難しくなります。また、勧告を出すタイミングによっては被害を拡大させるケースもあるので、町長の発言には合理性があり、苦渋の決断だったと思います。

#### 【質問】

まちづくりで、例えば、ボランティアが防犯パトロールをする中で事件が起きる可能性がある場合、法律的な観点で、事件が起こる前にすべきことはあるのでしょうか。

#### 【答え】

ボランティアの防犯パトロールと同様の問題には、多くの行政が慎重に対応しています。例えば、公的な Compliance の観点から、行政としてボランティアの申し出にどう対応するか検討しても良いと思います。また、ボランティアの受け入れや相談ができる機関があると望ましいと思います。やる気のある人が、皆平等にボランティア活動ができる仕組みを、制度的に整えていくことが大事です。



編集：茨木市都市整備部都市政策課

〒567-8505 大阪府茨木市駅前三丁目8番13号

TEL：072-620-1660（直通）／ E-mail：toshi@city.ibaraki.lg.jp