

92.11

法学セミナー

行政

行政の本を読みはじめるとき、抽象的なことばの壁の前にまず立ちつくんでしまう。現場と法を結びつけて理解するのは至難のワザであるからだろう。一方、法による行政といわれるが、行政の現場ではさほど行政法は意識されておらず、もっぱら「前例」にたよっている、との調査結果がある。はたして、行政法は、現場で活きているのだろうか。行政法のいきいきとした学び方をさぐる。

九州大学 中央図書館

100055800370011

00312

特集
自治体で行政法は
いびつ活きているか

カンボジア
自衛隊派遣
で問われるもの

特別企画

へんしゅうらんだむ

《編集後記》

▶最近、ドイツの教科書制度についての記事を見た。ドイツは、ナチ時代の教育への下巻、支配の反省から戦後、中央集権型の文部行政を改め、教科書採用は各県の自治に委ねられているという。採用に際しては、憲法に反しない内容でないこと、事実上忠実に科学性のあること、特に歴史教育を念頭に入れていることなどが主な点で、その上はやはり緩やかな審査も広範囲から民主的に選ばれた人々がある事実を示し、子供自分の顔と心で判断できるように配慮されているであろう。国際社会で何かを比較される日本も見習うべき点があるのではと思ふ。

(ひ)

▶都立の夜明けの空。都外に位置する自宅から見て、寝る前に星雲を眺めようと思ふが首を出して、白馬座が判別できないことが多い。この光景は、地方都市でも進んでいる。掃帚星折に見えた夜空は、中学生の夏休み、自由研究でコンピュータ座流星群を観測した知見はまるで産んでいた。夫物の観測が難しくなったせいも、最近のコンピュータが人気だが、それに、水族館も大はやりだ。それに、必死、平日当りのものが完全に見られる。不思議な形の自然にしか触れることができない子とまたちがいに、夏休みはどのような思い出として残るだろうか。(R)

▶7月号より、この連載がはじまりました。この連載は「入門 国際人権法」である。この連載は「家族法」である。離婚法改正を考案してある。国際人権法については、この数年、小説がかなりの力を入れてきているところがある。歴史の長い学問分野であるが、エッセイ形式になっている。後者の分野については、家族法をとりまき環境はどうかと大きく変化が起きている。法制度も改革をよき方向にしている。具体的改正案をも提案する異色の連載である。ご意見・ご感想是非お寄せください。(な)

●法学セミナー1992年10月号●

通巻454号 37巻10号
1992年10月1日発行
定価920円(本体890円)
毎月1回1日発行

《編集日誌》

▶7月26日 参議院選、自民党の再勝が終わる

▶7月27日 ヨーロスクーエ事件の国家被告に猶子付き有罪(しかがらみ)の決定には予想外の押入れ判決があった

▶7月29日 編集会議「法学セミナー増刊・司法試験論文式問題集の最終確認」

▶7月30日 大阪高裁は、関西福岡訴訟で「憲法の疑い」と判断。歴史認識があらわれた

▶8月3日 死刑廃止を主張する市民団体が、死刑執行ゼロ10000日を前にして記者会見

▶8月4日 P-KO協力法施行令・政令決定。P-KOに参加する自衛隊員の携帯する武器を10発までに限定
松本清張氏(作家)死去

▶8月7日 第12回臨時国会開会。大長(原文英樹氏(日民))

▶8月10日 P-KO協力法施行。官民首脳を本部員とする経理府の国際協力本部が決定

▶8月13日 国連安全保障理事会が、ソマリアに武力行使を認めた

▶8月15日 17回連続戦記の日。宮沢自派との関係を除く15人が靖国神社。岡山各地で平和を考ふる集会。この日従軍慰霊婦問題など戦後論議に焦点

▶8月18日 編集会議。未春からの読面作りについて。10月上旬の緊急出版予定のP-KO関係の書籍打合せ

▶8月20日 本共和党は、11月の衆議院選挙の正式候補として、新方式を指名。再選ながら

▶8月21日 東京佐川急便の誤送元江川、自民党の金丸信代議士から10億円が資金提供を求められ、金丸氏の秘書が5億円を渡した。東京都地裁の取調で供述。金丸氏側は「あり得ない」と全面否定

▶8月21日 中国と韓国が国交を樹立。東アジアの冷戦構造が崩壊したことを意味するが、大韓連中を決議の日本は、この大韓連中を認めない

▶8月25日 出張長正

●訂正 前・9月号90頁2段目16頁目14行誤りありましたので訂正いたします。訂正して予稿紙(用)で出てくる。訂正して予稿紙(用)で出てくる。

《次号予告》

10月12日発売
定価920円

●特集 自治体で行政法は生きているか 行政法は生きているのか……木佐茂男
自治体法制事務の実態① 足利市
自治体法制事務の実態② 札幌市
自治体法制事務と企業法務はどう違うか
自治体行政と住民参加と行政法
自治体行政と住民参加と行政法
数字で見る自治体法制事務……白崎博行

●現代の視点
靖国訴訟 憲法・合憲の中の日連
防衛白書の読み方……林 茂夫
地味な読者のための成果……沼間 節

●連載学習講座
入門 国際人権法……阿部浩己(今月) 離婚法改正を考案する……田中道雄
リー・連載・刑法論議……林 美月子
事件の争点 民法入門……奥島 賢
民事訴訟法ケース・スタディー 小林秀之
いびつ放逸・刑事訴訟法……日井敏邦
新聞で読む法社会学……宮澤尚生
司法書士始末記……藤英博

マシコ方法の焦点……樋口純雅
マシコ方法の焦点……安田信之
マシコ方法の焦点……鈴木 賢
マシコ方法の焦点……イキリコ法研究会
マシコ方法の焦点……加藤正典

●最新判例演習室
永田秀樹・中富富一・山野日章夫・庄谷文雄・山中敬一・春田博・加藤哲夫・小早川英明・植村宗治・小宮文人

●年間予約購読のおすすめ●

本誌を書店にて入手困難な方は予約購読をご利用ください。年間購読料11,000円(郵送料別)東京03-3887-8821へ直接お送りください。送料小早川博行の手紙に郵送いたします。なお、お問い合せは販売部直通電話03-3887-8821へお願いいたします。

自治体で行政法は どう生きていますか

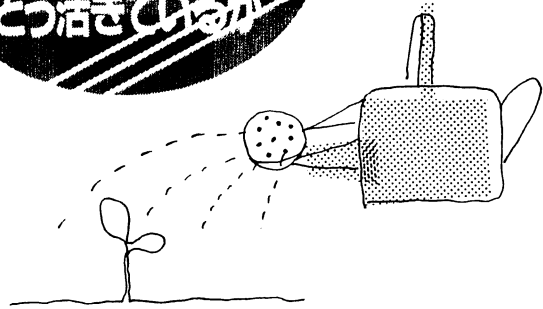
北海道大学教授 木佐茂男

学生、公務員、市民に とって行政法とは？

自治体で行政法がどのように生きて役だっているか、自治体の行政現場でこれまでの行政法（理論）は活きつづけることができるのか、行政法（理論）の自身と自治体行政の法的運営の双方のあり方を問うのが本稿の趣旨である。しかし同時に、学生諸君には行政法を勉強するにあたって、生きた現場に目を向けて欲しいということも念頭におきたいと思う。行政法（学・理論）を記憶の対象や解釈技術をマスターする素材にとどめるのではなく、実生活の場で役だすることに興味をもって学んでもらいたいのである。

①単位取得のための行政法？ 今、学生にとって行政法は勉強のしがいのある生き生きとした魅力的な科目であろうか、行政法の教科書の前半に多く出てくる抽象的なあれこれの説明を学生が日常生活と結びつけて理解することは、容易ではない。一

特集 自治体で行政法は どう生きていますか



政サービスの消費者の目からみて好ましい行政法のあり方、行政法の学習をおもしろくする方法を考えてみよう。

その手段として札幌とその近郊の自治体職員や研究者などからなる行政法・地方自治法研究会が行ったアンケート調査やインタビューを利用することにして、研究会は発足後四年経った。この間、行政現場から報告される実態は行政法を研究する者にとって大きなショックであった。大多数の職員には行政法や民法はもとより自分の担当する法令の研修すら行われていないというのである。いったい自治体の現場はどうなっているのか。そこで、全部道庁県と、都会型と農村型の法務の特徴を知るために六道府県の全市町村を対象にアンケート調査を実施した。本特集の個々のレポートではこの研究成果を「自治体法務調査」として部分的に利用する。なお、回答内容の微妙な部分を確かめるために、研究会メンバーが分担して道内、首都圏、近畿圏その他において二〇以上の自治体でインタビューを行っている。その記録の一部も用いよう。

自治体で行政法は どう生きていますか

1 常識には間違いもある

①教われない不服申立て どのような教科書にも行政上の不服申立ては簡易迅速な権利救済制度であり、しかも司法審査が法的統制に限られるのに対して目的性的審査もできると書いてある。日本では、「法的手続」というと、妙に袴を着て正座をして扱うようなところがある。実際、行政不服審査法や行政事件訴訟法の定めは相当に厳格な要式性を要求している。行政不服審査は「正式の手続」であるから、不服が「非公式」に持ち込まれ、処分庁はおろか上級庁もそれと理由がないと判断した後に提起されるものだ、という認識が現場にある。大都市の法務部門責任者たちからも同種の見解をしばしば聞くことができる。つまりは、少なからず「役所としては見直しのしようのないものが不服申立てとして出てくる」ということになる。そもそも、一般的に言えば、わが国の行政決定は課を単位としてかなり多くのハンコをつけて組織的に行われるから、仮に違法不当なものであっても見直しの可能性は普通はほとんどない。紙幅の制約から不服審査の統計を紹介できないが、自治体レベルでの「正式の」行政不服審査による救済は実際にきわめて少ない、というよりほとんどないのである。こうして、事実上の不服申立て→正式の異議申立て→審査請求→三審制の裁判と続いて実際には六審制になることも多い。ドイツでは、行政訴訟すらハガキに手書きで殴り書きをして投函したり、新聞記事を切り抜いて送れば（キューリンク（他）・法律時報六四巻三号（一九九二年）九頁）正式な提訴とみなされるのであるが、日本の自治体の中には、「正式の」手続である行政不服審査においては申立人と行政庁は対等に当事者として対立するから、不服の申立方

般に日本の法律の世界では、学説と実務との間に距離があるといわれるが、特に教室で学ぶ行政法から実務をイメージするのはかなり困難である。それに、行政法の総論や救済法を少しかじってはみるものの、行政裁量の厚い壁や原告敗訴が多い行政訴訟を学ぶと、勉強しても無駄という気持ちになるかもしれない。引用される最高裁判例も古い年代のものが多い。行政法教育に、おもしろさ、を増して、しかも行政法知識の有効期限は大学での期末試験や公務員試験が終わるまでということをなくすにはどうしたらいいのだろうか。

②公務員は行政法の専門家？ 判例によるとし

ばれば行政の専門性を理由として行政裁量に承認される。そこで公務員は行政法の専門家だと思ってしまう。実際には、公務員の法的素養はどの程度あるのだろうか。大学での行政法講義や公務員の採用・昇任試験に出る行政法の問題が仕事に役立っているかどうか興味深い。市民の公僕としての公務員にはどのような法律教育、行政法教育が考えられるのだろうか。

③市民にとって行政法とは？ 市民が「行政法」

に直面するのは、おそらく役所から届いた書類、あるいは役所の行動や措置に納得できないものを感じて何らかの行動を起こそうと納めるときであろう。行政法のテキスト、中でも行政救済法の部分は、市民のとるべき行動の指針を与えているのであろうか。よもや行政法理論の発達が市民の権利救済を速きけるようなことはないはずはあるか。

④行政法の現場検証 学生、公務員、市民のい

ずれにとっても魅力のある行政法（理論）というのはいずれもないのか、行政法の現場を検証して、行政

は教えられない、ということもある。不服審査手続における当事者対立構造が悪用されている例である。審査にあたっては公務員心理が大きく作用する。市町村レベルで行われた処分を都道府県レベルで審査する場合には、やや客観的に見ることができ、都道府県庁内部で行われた処分を同庁内部の機関が審査する場合には原部原課の同僚への遠慮が生ずることもあるようである。インタビューによれば、審査の過程でチェックをされるのは、無効といえる程度に違法性が明白な場合である。教科書に書かれていることは随分違う。

大きな問題は行政不服審査が複雑な組織体制によって行われることである。裁判であれば三人の裁判官（せいぜい書記官が加わる程度）であり、ドイツの行政不服審査ではどの役所で聞いてもたいいは二人程度である。ところが、調査結果によると、審査に携わる職員は、都道府県レベル（有効回答三三）にあつては、半数以上の自治体で一人ないし二人に及ぶ。二人以上が不服審査関係文書に印鑑を押すことになる都道府県も二つあった。市町村では六人ないし一〇人という自治体が多い。一人以上という市町村も全体の五・六％ある。どの国でも行政決定と不服審査制度の体制は似ているが、わが国ではいずれも大きな組織体制によって判断されるのである。

迅速な決定も容易ではない。本来、行政処分は法的理由があつて初めて下されるはずであり、行政不服審査においては原処分を維持するのであれば特に法的理由を新たに発見する必要はないはずである。しかし、決定書や裁決書に理由を記すことは大きな

負担となって、手続の遅延をもたらしている(友澤秀孝「自治体における行政不服審査」関哲夫編「自治体の法務と争訟」(一九八九年)五九頁以下参照)。

こう見てくると行政不服審査を「簡易・迅速な救済手段」と言うのはいさか無理なようである。

②救われぬ行政訴訟 　そして行政訴訟である。戦前の行政裁判制度に比べ、戦後は「司法国家」となり行政裁判制度は充実したと見るのが常識的である。だが、人口比で見ると、戦後の行政訴訟数は戦前の二倍程度でしかない。戦前の一審行政裁判所の救済率は二三％であったが、現在は一審での勝訴率は六・七％(一九九〇年、一部勝訴も含む)にとどまる。しかも、自治体や国が上訴すると、たいていは行政側が勝訴する。行政事件判決だけを載せた正式の裁判集である「行政事件裁判例集」で市民が原告訴訟で勝訴した事例をみると一九八六年から九〇年の五年間において一審で計一件(八件は控訴)、控訴審で計二件(手続法上の理由に基づく差戻判決は除く)しかない。「判例地方自治」誌で一九九一年に紹介された全事件のうち市民が原告訴訟で勝訴したのは一番の一件のみ(提訴から八年、被告は控訴)である。執行停止などの仮の救済も皆無に等しい(以上の行政訴訟の実態について、さしあたり木佐「人間の尊厳と司法権」(一九九〇年)三一四～三五頁)。かくして現在の行政事件訴訟制度を救済制度と呼ぶことはためらいが生じる。地方行政の司法チェックもきわめてわずかなのである。

③それでもたかさんの違法行政がある 　こうして正式に救済を受けることはきわめて困難である。さう述べると、ここまでわが国の経済が発展したのは

行政が優秀であったからだという意見が出てこよう。だが、そのことと少数派の人権や種々の法的ルールをきちんと守っているかどうかは別問題である。わが国で行政処分と捉え得る行政活動は年間に数億円はあるだろう。違法行政も少なくないと思われる。私は九二年度の行政法総論の講義資料として「二二年間程度の新聞切抜記事などをまとめて配布した。B4版で五八頁の資料には一二二件の記事が載った。優れた行政実務の例もあるが大部分は不祥事である。しかし、そのほとんどに司法統制は及んでいない。

2 身体で覚え、年季が勝負?

(1)試験の中の行政法 　行政職の公務員の採用試験や昇任試験に出される行政法の問題は、行政法の意味や役割が行政部内でのように考えられているかを知る格好の素材である。各種問題集を点検してみよう。試験問題集の解説本は、試験問題が受験者の「知識」を問うものであることを指摘して「暗記」に向かう。択一式であれ記述式であれ、市民の公僕としての行政法知識、日々の実務に役立つ法知識を試すものであるかどうか、いさか疑問なのである。後にみるドイツの各種公務員試験の理念とは大きく異なっている。

(2)教養としての法知識 　日本の平均的公務員にとつて行政法・地方自治法の知識はきほど必要ないのか。ある大規模な都市で夜間に勤務時間外に行われた地方自治法研修講座の際にアンケート調査をした。詳しいデータを紹介する余裕はないが、結果によれば、職員として仕事の上で地方自治法の知識

が必要であると感ずるのは「ときには」(六一・五〇)という程度が多い。勤務時間外に手当の支給もないに聞わず地方自治法の講義を受講するのは、主として係長試験があることと職員としての教養のためである。仕事の上で自治事務と機関委任事務の違いがあることはある程度知られているが、「仕事の上で意識したことはない」(七九・五〇)。

行政不服審査制度についても「ある程度知って」(五〇・四〇)か「ほとんど知らない」(四一・九〇)し、その実務に携わった経験は「なし」(九四・〇)である。先の自治体法務調査では、法務担当者の目から見ると、「実務系職員のうち何かが行政不服審査制度について知っているでしようか」という質問を用意した。全市町村の約半数が一〇以下と答え、三〇未満とする市町村を含むと約八割に達するのである。しかも、五割とか七割の有識率があると書いた自治体でも実際にインタビューに行くところ「正直なところは一〇以下であろう」との回答が返ってくる。一般職員の法的研修でもっとも必要なのは行政法、民法など基礎法律の初歩的研修と所管法令の研修であること。われわれの調査のき。かけ。も実証された。

③身体で覚える法務?

インタビュー調査では、法務担当職員については特に法的研修が必要ではないかという問いをした。極端なケースではあるが、ある年輩の課長は、「法的研修は不可欠ではない。職場に来てから身体で覚えるもので、それで十分に仕事はやっていける。常識が法律に書いてあるのだから」と言う。確かに、これを説明できるような人事が行われている。自治体法務調査では、法務担当職員の年齢構成も尋ねたが、ほとんどの自治体で役

職と年功が比例している(例外は、中央省庁派遣の若い課長のいる県)。年数が長いほど場数を踏み、知識が多いから大所高所の判断ができる、というところである。

これに対して、論理が重視される欧米諸国では年功よりも論理的思考力がモノを言う。そこでは三〇歳台で局長・部長も珍しくない。

日本では、回りを見ながら半ば徒弟的に訓練を受け、しかもマニュアル(後掲田中論文参照)や前例踏襲によつて仕事をし、加えて人事異動が頻繁である。こうした、法的な思考や専門性が十分に発揮されない実情に疑問を感じている自治体職員は少なくない。

なぜそうなのか

1 行政風土

①強い官僚支配の風土 　行政現場において行政法を始めとする法的素養があまりなくてもすむのは、官主導の上からの行政を主流とし、訓令・通達や先例に従つておればよかつたことにもよるのである。自治体法務調査においては、自治体の機関は法解釈に困ると「上級庁」(県庁や国の機関のこと)に照会する、という回答が少なくない。また、「法」が支配の道具として発展してきたために、法が市民の権利実現のために存在することを肌で感じていないという事情もあるのかもしれない。

②理詰めを好まぬ風土 　そして、「理詰め」を嫌いいまいる部分を残すことを好む精神風土も影響しているであろう。接待や贈答政務を背景にした陳情型の行政スタイルでは、論理による説得が主役になりきれない。他方、中央省庁でも担当者がすぐ変

わるから、自治体側の長期計画や補助金事業計画の関係書類に変更や間違いの訂正があつても論理矛盾や企画矛盾のチェックが不十分なこともままあるようである。ここにも「理詰め」思考を後退させる要素がある。

③行政法の全体的な影の薄さ 　七〇年代と八〇年代を通じて法の機能が衰退してきたことは種々の素材(創造的な判例の数、法律関係出版物の比重など)から指摘できそうである。わけでも行政法の影はわが国の社会全般において薄い。司法試験受験者に占める行政法選択者の比率は年々下がつてきて、わずかに一五・三四。(一九九一年)でしかないのも、その一例である。こうして裁判官や弁護士でも行政法に通じた人はかなり稀なのである。

職場の中

④自主研究や自由な発表は困難である 　職場の中の行政スタイルがこれだけいかと悩む地方公務員は少なくない。インタヴューでも、「ここだけの話」や「自分の名前を出さないで欲しい」と話が多く聞ける。しかし、筆者のこれまでの見聞によれば、職場での肩書を捨てて、上下の職階が混じつたり、職場を越え、さらに自治体を越えてする自主的な研究をすることがきわめて困難である。たいていの場合、どこにいても「〇〇さん」ではなく、「〇〇部長」であり、「〇〇係長」である。稀に、縦断かつ横断的研究組織があつても、それは秘密結社のこととなる。少数意見や首長の政策に水をさすような研究結果や改革提案を真に自分の言葉で発表する自由もほとんどないようである。法の定める守秘義務による制約というよりも、身内の問題を外にさらすこと自体が批判の対象となる。開かれた改革議論が困難なところに官僚化の到達点があるとも言えようか。

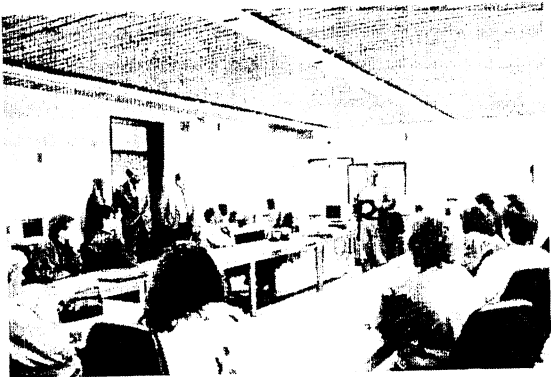
2 公務員の養成・研修の理念

①日本にはない、公務員の養成 課程

日本においては警察、税務、教育など特定分野の公務員を除いて養成制度はない。法治行政あるいは法による行政という観点からドイツの実務をとりあげてみよう。別掲の「資料」はバイエルン州の行政学校のカリキュラムである(わが国で法務職員の研修のために考えられている科目(伊藤介一「法務事務の種類と法務職員の養成」関編・前掲書二二七頁以下参照)が、ドイツでは中級の一般事務職員は必須科目なのである)。同校は二六歳ないし一八歳で入校する二年制の一般事務職員養成学校である。生徒は公務員身分を得、給与の支給を受けて勉強する。最終試験にパスした後、正式に特定行政機関の公務員となる(但し六ヵ月間は試用期間)。この二年間(約半分は実務、約半分は理論の勉強をする。最終口頭試験は受験者に公開され、成績や順位はすべて本人に知らされる。

②市民に優しい公務員教育 行政法のテキスト

だけ眺めてみよう。まず、公行政の意義や行政作用の分類が説明された後で、行政法の基本原則(行政法の法律適合性の原則、義務的裁量、恣意の禁止、信義と誠実、比例性、必要性、効率性、市民にやさしい態度)が列記されている。「市民にやさしい態度」の内容としては、特に給付行政を念頭において、市民が行政にアクセスすることが容易であるべきこと、市民への接遇に意を用いること、市民への助言義務、公文書の文言などの改善、情報提供の改善があげられている。そして、行政行為論の前に、行政手続の章がある。そこでも行政サービスの消費者である市民の公僕として公務員がなすべきことと記されている。「自分の権利についての無知によつ



15名程度の少人数クラスで行われる公務員の養成学校。バイエルン州アマーゼー湖畔

おかしな法理論について指弾をしていこう。法に疎遠な市民に奉仕する法理論や法制度を要求する資格は市民自身はもっているのである。もろもろの改善・改革の機が到来しているように思える。

3 現場を知ることから

行政法の理論とその教育にもそれぞれ反省すべきことが多々あるように思われる。外国の行政法についても、理論と制度の比較は少なからずあるが、行政の実態や公務員のもの考え方などに立ち入った研究はほとんどなかった。実務への関心は低かったのである。これからは国の内外を問わず、行政の現

て市民が権利を失うことがあってはならないが、これは憲法が定める法治国家原則に対応するものである。行政手続においては、行政庁はバイエルン州行政手続法五条に従い、通常は法を知らない国民の援助をしなければならぬ。この意味において行政庁は市民に助言をし、その権利や義務について教示をしなければならぬ。行政行為論にあつても、公務員のなすべきことに力点がある。理由付記義務、救済手続の教示義務も詳しい。「何人も救済手段の無知により権利を失ってはならない」からであり、許される救済手続の内容、救済申立て先の正確な名称と住所をあげなければならぬ。行政と市民との間での法律関係について、不明確な部分の行政の負担において処理されるという一応の基本姿勢を窺うことができよう。

③事務職員なら誰でも知っているべきこと
この学校の卒業試験では、各公務員が自ら判断・決裁しなければならぬ事項について、その判断内容や決裁の仕方具体的な問う問題が出される。行政の側で個々の公務員に持つべき法的水準の達成度をたずねる試験である。確かに知識量も試されるが、実務に必要不可欠な到達度を測定する試験なのである。

同校の校長兼事務局長であるハルビヒ氏は「一六〇七歳の少年少女も行政不服審査の理論や実務を学びます。試験では繰り返してこれらが問われており、自分で文章化し、裁決書の主文、理由を書くことが求められています。これが法治国家の掃蕩です」と言う。実際、二〇歳代の若手職員でも不服審査や行政訴訟に一人で臨むことが少なくない。幹部職員を養成する官吏大学(単科大学で三年間)や総合大学(通常、四年ないし五年以上専門教育

育を受けている)での法学カリキュラムはもっと系統的かつ高密度であり、しかも実習が大きな要素をしめる。司法試験において行政法は民法・刑法と並んで必修科目である。

3 新しい時代の訪れ

このように両国には行政法の中身と職員の行政法知識水準に大きな違いがある。わが国でも、住民自治が確立するにつれて、行政と住民との間で、また、国や都道府県との間で、法的に精練された対応が必要となってきた。こうした自治体では法的諸要素が非常に重要となってくる(後掲伊東論文「野野瀬一(他)編著『政策法務と自治体』(一九九九年)、木佐「政策法務と自治体」『自治体学研究』四七号(一九九〇年)一四頁以下参照)。先の自治体職員に対するアンケート調査の中でも、五六・四%の職員が法務的知識や発想が「今後非常に重要になると思う」と回答している。

どうしたらいいのか

1 法による行政の確立

法の支配や法治主義という言葉にはいろいろな理解の仕方がある。いずれにしても、少数者の人権が守られ、定められた法的ルールが遵守される社会でなければならぬ。そして、守りようのない法令は迅速な見直しを必要とする。行政法とその理論の見直しの基準は、市民にとって真に有用有益であるかどうか、法に疎い市民に対する配慮がなされているかどうかではあるまいか。そうした点検のためには、従来の行政法とその理論が現場でどのようなミス・マツチを起しているかを知らなければならぬ。

2 教養から専門知識へ、法制から法務へ
一般職員にとつても、市民サービスとしての公務をコントロールする行政法理論の修得が不可欠なろう。そのレベルは、必ずしも高度である必要はない。内容は、公僕意識を徹底するもので、法的な手続の不明確な点は法に疎い市民の責任ではなく、専門家集団である行政の負担に帰するものであることなどを含んでよからう。それはまた職員に教養としての法知識にとどまらず、日々の実務で必須のものとして位置づけられる。その他の盛るべき内容は今後、多いに議論されてよい。

今一つ、法務を担う専門職員に期待することがある。街づくりを積極的に進める行動的職員などからおもしろいエピソードをいくつか聞いた。いわく、「法制」職員は発想が古く制約的硬直的で、他の第一線の部門では使えないものにならない、行政法に通じていると住民に厳しい拘り定規なことしかいわないなどなど。中には法制部門にいたことを新しい職場で隠したがることもあった。かつての法制の仕事ぶりは、ときには例規や契約書などを作成するときに細かな表現上の違いなどにしか関心を示さないというふうな、あるいは先例主義に立って石橋をたたいても渡らないようなイメージで捉えられることもあった。しかし、今や、自治体の法務は企業の法務部門にも似て、新しい先進施策を法的に裏付ける魅力ある職場にならなければならないのである。一皮むけた法務像が求められる。そこでは、自治意識も法的素養も豊かな創造的職員の勤務場所になる可能性がある。こうした専門的職員には、また、市民のための法理論を多面的に提言あるいは創案する務めがある。積極的に法律や条例の改正を提案し、

場にもう少し目を向けてよからう。もとより、そのことは実務で必要な一切の知識を研究者に要求するものでもなければ、実務べつりの教育を求めるものでもない。

法理論面での反省材料もいろいろあるように思われる。ある制度が実定法に定められると、すぐにその制度の排他性を考えてしまおうという理論思考(例、公定力、補助金申請手続、職員賠償命令制度)や、周到的配慮をしないために、裁判官がどう考えるかわからない理論問題が弱い立場の訴訟当事者に不利益な結果になってしまう傾向などは、見直しの対象であろう。市民が素直に「おかしい」と感ずる

●バイエルン州行政学校・教育科目

- 一般法学
- 行政手続と権利救済制度を含む行政法総論の基礎概念
- 民法の基礎概念
- 行政法における行政技術と情報技術の基礎を含む行政組織
- 行政活動の心理学入門
- 地方自治法
- 国と自治体の財政・行政費用法・税法の基礎概念
- 経済の基礎知識
- 官吏と給与の法、公務務における職員と労働者の法
- 法
- 建築公法と基礎環境法(自然保護法、近隣公害法、廃棄物法)
- 基礎営業法
- 基礎治安・警察法
- 基礎生活保護法、社会保険法
- 国籍法と外国人法

ことはあつたっている場合が少なくない。プロの常識の非常識も常に探し出す必要がある。今後の行政法体系は、市民なら誰でも活用できる行政法としてのキー・ワードとしてよいであろうが、そのために、市民や行政実務家との共同研究が非常に有用であろう。

教育上の種々の配慮も可能であろう。講義の中で身近な例を多くするのは当然のこととして、可能な限り実物(判決書、行政不服審査裁決書、行政契約、行政計画、営業許可書など)を示すことも有益である。実務の現状を腹藏なく話してもらえ、行政マンの講義をささむのもよい。

学生はまた、当然に実際の行政法規の構造や読み方を学ぶ必要がある(『法学教室』(一九九二年一月号)の特集を参照)。市民のための行政法はどのようなものであつたらいいのかという観点をもつて、興味を失うことはないだろう。ゼミなどのグループで行政現場を訪問し、その後、友人たちと議論を進めれば問題意識や学習効果も好転しよう。少なくとも動いた分だけ身につけていくのは間違いない。現場・現物にあつておかしなことを素直におかしいと気づくことから、理論内容の修正や未開発の権利実現手法への関心も引き起こされていくのではなからうか。

(1) これは、北海道自治研修所、同研修部文書課、北海道市長会、同町村会その他の協力を得て一九九一年から九二年にかけて行ったもので、四七都道府県のうち四三都道府県(九一・五%)、四九三町村のうち四〇四三町村(八二・八%)から回答を得た。分析の結果は、判例地方自治誌等に発表の予定である。
(2) 一九九二年夏に二〇歳台から五〇歳台の一般職員一三三名を対象に行い、回収率は八八%である。
(キキ・しけお)