

市町村合併における自治体法務の現状と課題

— 甲賀市の条例整備を手がかりとして —

藤井 真知子

目次

はじめに

第1章 地方分権と自治体法務

第1節 自治体の法務と政策法務

第2節 地方分権と市町村合併

第3節 自治体の法務組織

第2章 合併自治体における条例整備の概要

第1節 合併協議会と条例

第2節 専決による条例制定

第3節 合併における条例整備と政策

第3章 合併自治体における条例整備の現状と評価

— 甲賀市を事例として —

第1節 甲賀市合併の概要

第2節 合併前5町の法務組織

第3節 甲賀市合併における条例の整備過程

第4節 甲賀市合併における条例整備の現状と評価

(1) 条例整備の現状

(2) 条例整備の評価

① 合併前政策条例の存続と消滅

(a) 条例の存続事例

(b) 条例の消滅事例

② 政策条例の平準化と切り下げ

③ 政策条例の暫定化

第5節 甲賀市の法務組織の現状と取り組み

(1) 法務組織の現状

(2) 例規審査委員会の取り組み

第4章 自治体における政策法務の課題

第1節 合併自治体における未解決の政策課題

第2節 合併自治体における条例体系の整備

第3節 自治体の政策法務組織の整備

第4節 政策法務を担う人材育成と支援

おわりに

はじめに

2000年の地方分権一括法¹⁾の施行によって、国と地方公共団体（以下「自治体」という。）の「役割分担」が明確になり、機関委任事務制度が廃止され、中央集権型の行政システムから、国と地方自治体が「対等・協力」の関係に立った地方分権型行政システムへの変革を求めて基本的方向性が示された。このことにより、自治体は、「自己決

定・自己責任の原則」により、自治体の地域ニーズに即した政策を形成し、これを実現させるための能力が求められ、自治体における政策を法規範として制度化する自治立法を中心とした政策法務が重要となっている。

一方では、役割分担により委譲された事務を自治体が自立的に処理するには、基礎的な自治体である市町村の行財政力の強化が重要である。地方分権推進委員会は、分権改革の推進とは別であるとしながらも、「国と地方公共団体の財政の危機的状况はその深刻さの度合いを深めてきている。したがって、地方公共団体の財政状況はこれから更に年を負うごとにその厳しさを増すものと見込まざるを得ない。」²⁾とし、自治体には、「国への依存心を払拭し、自己責任・自己決定の時代にふさわしい自治の道を真剣に模索してほしい」³⁾としたことから、地方分権改革と市町村合併が、同じような時期に議論となり、推進されてきた。

さらに、国は、2005年3月末までという「市町村の合併の特例に関する法律」（合併特例法）において合併の期限を定め、交付税の優遇措置、合併特例債、国の関係省庁による支援等の市町村合併のメリットを過剰に宣伝した。地方交付税削減への不安を抱える自治体は、合併によるメリットに過大な「夢」を抱くようになり、市町村合併に向けて論議が加速することになり、国主導の明治、昭和に次ぐ、「平成の大合併」が進行していったのである。

多くの自治体では、合併特例法の期限にあせり

1) 地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成11年法律第87号）

2) 地方分権推進委員会（1995年～2001年）2001年6月14日の最終報告。

3) 前掲

を感じ過ぎ、合併をすることで安心をして、これからの「地方自治」のあり方についてはあまり考えていなかったのではないだろうか。地方分権の推進のためには、自治体の行政体制の整備・確立が必要であり、市町村合併以外に、行政改革の推進、住民参加の拡充、情報公開の推進等が考えられる。これらを含め「地方自治」のあり方を考え、「自己決定・自己責任」において、住民とともに自治を考えることが必要となってくる。この地方自治のあり方の問題は、『市町村合併は、自立した自治体づくりのための「手段」のひとつとしてとらえ、市町村相互の自治理念を尊び、持ち味が生かされる仕組みをつくる必要がある。』⁴⁾、「国では、市町村合併は地方分権推進のための手段と位置づけて推進してきたわけであるから、合併した自治体の自立のためには、職員や住民の質が問われることになる。」⁵⁾という指摘にみられるように、自治体の自治を担う我々職員に課せられた今後の課題であるだろう。

今日、自治体は、合併のいかに問わず、その構成員である職員はもちろん、住民も一体となって、より良き自治体づくりに向けて体質改善の努力をするようにしなければならない。市町村合併を経験した自治体職員としては、このより良き自治体づくりに向けて体質改善を行い、分権型社会における地方自治を推進するために、自治体における政策法務の果たす役割が重要であると考え。

市町村合併における条例整備では、地方分権改革により、地域のニーズに即した政策を進めるために条例を中心とする自治立法権の活用が望まれているにもかかわらず、あらたな自治を確立するための、あるいは地域の実情に応じた政策課題解決のための条例づくりが先送りにされてきている。合併自治体の職員として、合併した自治体が自立するためには、政策課題を解決するための政策形成とそれを制度化するための法務能力はもちろん、これらを合わせた政策法務能力を合併自治体がいかに組織的に確保できるかが、本来の地方

自治を実現できるかどうかの鍵であると実感している。

そこで、この小論では、まず第1章において、自治体の法務と政策法務、地方分権がもたらした市町村合併、法務組織の現状を考察する。第2章では、市町村合併を選択した自治体の法務の現状について考察するために、市町村合併が成立するまでの過程のなかで、条例整備がどのような過程で行われるかについて概観する。第3章では、2004年10月1日新設合併をした甲賀市の事例を中心に、合併自治体の現状と条例整備の過程と政策形成についての事例を検証し、地方分権後の自治体が、自己決定・自己責任による地方の時代になったといわれているにもかかわらず、合併自治体の政策法務能力が欠如していることを明らかにする。そして、第4章で、合併自治体が合併時に積み残した課題が、地域の政策課題の解決とあらたな「地方自治」の実現のための法体系の確立であることから、そのためには「政策法務」が重要とし、政策法務を展開するための組織と人材両面における政策法務能力の向上を図るために、法務体制の組織的な整備と政策法務を担う人材育成の必要性について記述する。

第1章 地方分権と自治体法務

第1節 自治体の法務と政策法務

市町村合併における自治体法務の現状を考察するにあたっては、「自治体の法務」とは、どのような概念なのかを明らかにしておく必要がある。

自治体法務とは、「自治体で行う一切の法的な意味をもつしごと」⁶⁾をいう。自治体は、住民の信託を受けて設立された団体であり、自治体の活動は、法治主義の原則による住民の信託の基礎にある「法」に基づいて行わなければならない。自治体の活動が法の規律に服することは、自治体の組織の構成員である職員の活動や行動も法の規律の下にあることを意味する。この法は、「職員が住民のために駆使するところに自治体法務のポイント

4) 今川晃「市町村合併がめざすべきもの」木佐茂男監修『自治体の創造と市町村合併』(第一法規出版、2003年) 3頁。

5) 今川、前掲稿、15頁。

6) 木佐茂男・田中孝男編『自治体法務入門(第3版)』(ぎょうせい、2002年) 34頁。

がある。」⁷⁾と位置づけられている。このことから、自治体の法務とは、法務担当職員のみが取り扱うものではなく、職員全員の日常の仕事や行動が法的な意味をもつことから、法に関する基本的な考え方をもつことを要請しているのである。

一方では、地方分権改革が進められた1990年代後半から、自治体の「政策法務」の必要性が説きはじめられた。最近では、多くの自治体で「政策法務研修」を実施するようになってきていることや法務組織の事務分掌に「政策法務」を位置づけている自治体も増えてきていることから、政策法務への関心が高まっている。これまでの自治体の法務は、国の法令や省庁の通達や行政実例によって「与えられてきた法環境」であったことから、法律を忠実に執行するものであった。これに対して、地方分権改革により、①自治体の自己決定権の拡充、②自治体・国の対等・協力関係の樹立、③自治体の「自ら治める」責任の拡大⁸⁾ということが自治体に求められ、そのことによって自治体が地域特有の行政ニーズに対応するために政策法務の必要性が自覚されてきたのである。

政策法務論が生まれるきっかけとなったのは、都市部に集中した人口増加に伴う急激な大規模な宅地開発やマンション建設による保育施設、小中学校、上下水道の整備などの要請に対応するためにはじめられた「要綱」の策定であった。自治体は、都市計画法や建築基準法などの国の法律や解釈通達では、地域の課題が解決できないため、「宅地開発指導要綱」、いわゆる「要綱」による行政運営を展開して、地域のニーズに添えてきた。しかし、東京都武蔵野市の「宅地開発指導要綱」に基づく上水道給水等拒否処分事件⁹⁾をきっかけとし

て、要綱に基づく行政指導による開発規制は法的に問題があるとされた。このことは、政策としては有効な手段であっても、法的に問題があれば、政策目的を達成されないことから、自治体の政策形成・執行と法務とを結びつける政策法務論の論議を刺激することになった。

政策法務論の先駆者としては、松下圭一氏らとの共同研究の成果である「政策法務と自治体」¹⁰⁾を公表した自治体職員の研究グループを挙げることができよう。このグループは、自治体が地域の政策主体として自立するためには、自治体は総合計画という形で政策を構想し、それを実現する自治立法、自主法令解釈を行い、また訴訟に対応していくべきであり、かりにその過程で国の法令の制定改廃が必要である場合にはその提言を行っていくという「政策実現」型¹¹⁾の法務論を展開している。

また、阿部泰隆氏は、廃棄物処理、放置自転車といったさまざまな政策課題に対し、「政策策定への法的視点の提供と、政策実施のための合理的な法制度設計を行う」¹²⁾というのが政策法学であると指摘しているが、この見解は、政策課題を解決するための法制度に基づく「政策立案」型の法務論であるといえよう。

既に述べたように、政策法務論は、自治体の現場から生まれた理論である。地方分権改革による地域の実情に応じた条例制定権の拡大、機関委任事務の廃止による地域の実情に応じた自主法令解釈権の尊重、国と自治体の役割分担の原則による法律の規律外領域の拡大ということによって、自治体における政策法務は大きく展開する可能性が高まってきた。

自治体の政策法務には、①自治立法に関する事務、②法令の自主解釈による法運用事務、③政策法務執行に伴う争訟に対応する事務、④自治体政策の展開を不合理に妨げる法令・通達等の改廃ま

7) 木佐前掲書、34頁。

8) 田中孝男・木佐茂男『テキストブック自治体法務』（ぎょうせい、2004年）6頁、地方分権推進委員会中間報告からの引用。

9) この事件は、武蔵野市宅地開発指導要綱に従わないマンション業者に対して武蔵野市が上水道の給水を拒否したことに始まる刑事裁判である。この裁判で、要綱に基づき給水を拒否することは正当な理由がなく水道法に違反するとされたものである。つまり、要綱には法的根拠がないとされた事例として、政策法務論の反転を促した。最高裁、平成元年11月8日判決『判例時報1328号16頁』参照。

10) 天野巡一、岡田行雄、加藤良重編著「政策法務と自治体」（日本評論社、1989年）

11) 福士明「政策法務のなかの自治立法」木佐茂男編著『自治立法の理論と手法』（ぎょうせい、1998年）11頁。

12) 阿部泰隆『政策法学の基本指針』（弘文堂、1996年）2頁。

たは自治体政策に必要な法令・通達等の制定の提言などが含まれる。¹³⁾

政策実現型の法務論では、「政策法務にはこれまでの日常事務における現行法令の解釈・適用と規則・規程の整備のみならず、条例を中心として、自治体政策を目的とする自治立法がその中核をなす」¹⁴⁾とされている。また、政策立案型の法務論では、「自治体の場合は、条例の合理的な法制度設計が中心の作業となるといえる。このように自治体の政策は、それを条例で規範化することによって確固たる基盤をもつことができる。」¹⁵⁾とされている。このことから、政策法務の中核は、自治体政策の条例化であるといえることができる。

政策法務の概念は、未だ確立していないことから、論者によってニュアンスの違いはあるが、法務を動態的にとらえて、政策実現の手段として活用しようということでは一致している。地方分権改革により、自治体自らが政策を立案し、執行していくという立場に立って、国の法令についても地方自治の本旨に基づいた運用や解釈を行い、積極的に条例等を制定していくというものである。本小論においても、政策法務を自治体の政策実現のための戦略という視点に立って、市町村合併の条例整備の問題を取り上げることから、「条例等の法務手段を使って政策目的を達成し、あるいは政策課題を解決しようとする考え方」¹⁶⁾を念頭に置くこととする。

ここで、自治体法務と政策法務の区別についてであるが、既述の「政策法務と自治体」では、「自治体法務は、自治体運営の基本としての自治体政策に伴う政策法務と、自治体が直面する裁判をめぐる訴訟法務とからなる。」¹⁷⁾としているように、自治体法務は、政策法務と訴訟法務とから構成されるとし、政策法務は、自治体法務のひとつとされている。

これに対し、木佐氏は、自治体の法務という点を強調して、「もともとの自治体法務論は、政策法

務と訴訟法務を含むものでした。・・・しかし、もっと広く自治体で行われている一般職員の仕事全体も日常的な〈法務〉なのです。」¹⁸⁾として、実務での法務的思考の重要性を指摘している。この見解では、自治体職員の仕事全体が自治体法務であり、日常の仕事から法的思考、法的対応をきちんとしていくべきであるとして、自治体法務の確立を説いている。

近年、地方分権に対応した自治体法務の活動領域というあらたな分類を提唱した岩橋健定氏は、「自治体においては、その活動の全般において法務活動が行われており、それらの活動は、相互に関連しつつ、全体として自治体の活動を支えている。当然のことながら、法務活動はそれ自体が独立した活動ではなく、財務活動、人事管理など密接不可分なものとして行われる。このように自治体における法務活動は、その場面ごとに、様々な担い手により様々な機能を果たし、そこで必要とされる知識体系にも様々なものが含まれる。」としている。¹⁹⁾そして、自治体の法務活動について、住民の福祉の向上・地域マネジメントという自治体の組織目標との関係という視点から、①基礎法務、②審査法務、③訴訟法務、④企画法務、⑤戦略法務の5つの領域に分類している。²⁰⁾(図1-1)

この分類を補足して、山口道昭氏は、岩橋氏の分類した5つの領域を自治体法務の内容²¹⁾に対応

18) 木佐茂男「自治体法務と政策法務－どう違うのか？」(判例地方自治・1996年)87頁では、「もともとの自治体法務論は、政策法務と訴訟法務を含むものでした。そこで、いわゆる総務畑の法制担当職員のスタイルのあり方に対する批判の視覚があったからです。しかし、もっと広く自治体で行われている一般職員の仕事全体も日常的な〈法務〉なのです。」としている。

19) 岩橋健定「自治体法務・政策法務の考え方」財団法人日本都市センター編『分権型社会における自治体法務－その視点と基本フレーム』(財団法人日本都市センター、2002年)25頁。

20) 岩橋前掲稿15頁。

21) 山口道昭『政策法務入門－分権時代の自治体法務－』(信山社、2002年)8～10頁参照。

(自治体の)政策法務とは、「法を政策実現の手段としてとらえ、そのためにどのような立法や法執行・評価が求められるかを検討しようとする、自治体において主として自治体職員が行う実務および理論における取り組みおよび運動である。」と定義している。

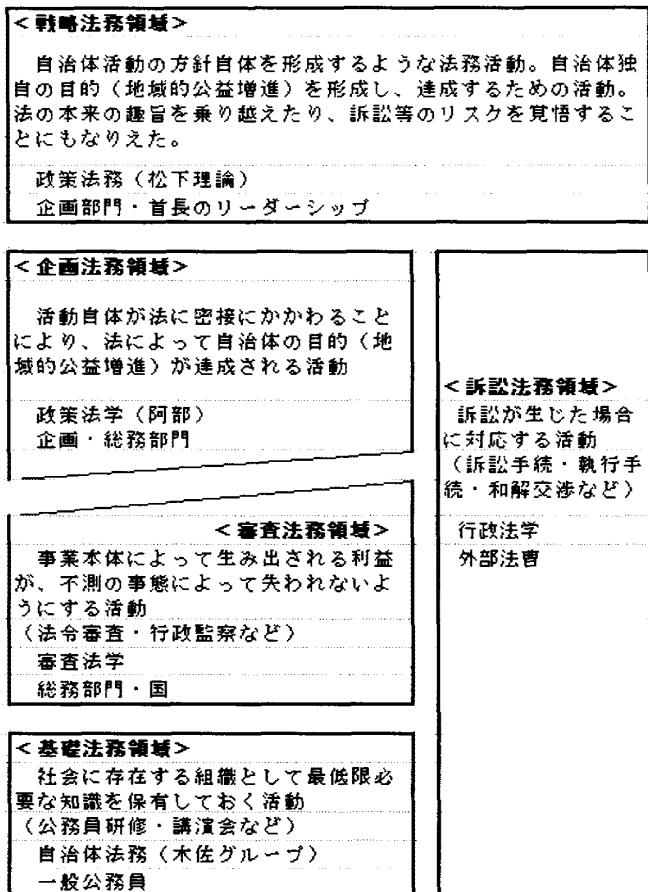
13) 富士前掲稿、15頁参照。

14) 天野他前掲書、はしがき。

15) 富士前掲稿、15頁。

16) 松下啓一「政策法務のレッスン」(イマジン出版、2005年)23頁。

17) 天野他前掲書、はしがき。



※ 岩橋健定「自治体法務・政策法務の考え方」財団法人日本都市センター編『分権型社会における自治体法務—その視点と基本フレーム』から引用。

【図1-1】自治体活動と法務

するものとし、そのうち、「企画法務と戦略法務、そして訴訟法務のうち政策として自治体が積極的に取り組むものが、（狭義の）政策法務」²²⁾として位置づけている。

なお、自治体法務と政策法務の関係については、「政策法務を語る以前に法的に思考する土壌がなければ、政策法務も花を開いていかないだろう」²³⁾という指摘を待つまでもなく、政策の実現のために条例等の法務手段を使おうとするとき、自治体職員が法律の基礎的素養があって、はじめて政策法務に発展することができるといえよう。

第2節 地方分権と市町村合併

地方分権改革により、国は、『地方分権が現実の歩みを始めたところであるが、21世紀は「地方の時代」、「市町村の時代」とも位置付けられるように、住民に身近な総合的な行政主体である市町村の行財政基盤を強化することが不可欠であり、市町村合併によってその規模・能力を強化していくことは必須の課題である。』²⁴⁾として、明治、昭和に次ぐ大規模な平成の市町村合併を推進してきた。

そして、小泉総理大臣が、2001年5月10日の衆議院本会議において、『地方分権の推進のためには、住民に身近な総合的な行政主体である市町村の行財政基盤を強化することが不可欠であり、市町村合併によって、その規模を拡大し、能力を強化していくことは、地方行政の構造改革を進める上でも極めて重要な課題であると認識しております。市町村合併特例法の期限である平成17年3月までに十分な成果が挙げられるよう、「市町村合併後の自治体数を1000を目標とする」との与党の方針を踏まえて、自主的な市町村合併をより一層強力に推進していきたいと思っております。』と答弁していることにみられるように、2000年4月に3,229の市町村の数が、2006年4月には、1,820の市町村となり、この6年間で44パーセントも減少している。その間に全国で合併に関係した市町村の数は1,989件であり、合併協議の成立件数は、581件である。²⁵⁾当初の自治体数の目標数の1,000には達していないが、市町村の半数近くが合併を選択したといっても過言でない。

市町村合併推進委員会の最終報告が『市町村合併が地方自治の運営の透明性を高め、地域住民に対する説明責任を果たしつつ、行政サービスの取捨選択の方途を地域住民に問いかけ、その判断に基づいて、歳出の徹底した削減を図る努力のための選択肢である』²⁶⁾と述べているように、市町村合併をひとつの手段と捉え、地方分権の推進、財

22) 山口前掲書17頁。

23) 木佐茂男『自治体法務とは何か』（北海道町村会、1996年）

24) 総務省市町村合併推進本部「市町村合併支援プラン」（2002年8月30日付）

25) 総務省ホームページ「市町村数の変遷」から参考。

26) 地方分権推進委員会（1995年～2001年）の2001年6月14日の最終報告。

政難への対応のため、住民と自治体があくまでも主体的に判断することを求めていた。しかしながら、前述の小泉首相の答弁にもあるように、国は、2005年3月までという合併特例法の期限を定めた。多くの自治体、とりわけ小規模自治体は、地方交付税の削減への不安と地方交付税、合併特例債、さらには、各省庁の支援措置という合併によるメリットに寄せる期待を膨らませたことから、市町村合併に向けて論議が加速することになり、合併せざるを得ない状況がつくられ、政府主導の「平成の大合併」が進行し、都道府県や首長の判断で合併が決められるようになってしまった。

しかしながら、市町村合併が成立したとしても、それだけで、地方分権が推進されるものではないのである。地方分権の推進のためには、自治体の行政体制の整備・確立が必要であり、市町村合併以外に、行政改革の推進、住民参加の拡充、情報公開の推進等が考えられる。これらを含め「地方自治」のあり方を考え、「自己決定・自己責任」において、住民とともに自治を考えることが必要となってくる。

多くの自治体では、合併特例法の期限にあせりを感じ過ぎ、合併をすることで安心をしている。市町村合併は、自立した自治体づくりのための「手段」のひとつとして捉え、地方分権のめざすべき方向性と市町村相互の自治理念を尊び、自治体独自の持ち味が生かされる仕組みをつくることが重要である。現実には合併に向けた「まちづくり」の議論は、単なる夢を描いた「将来構想」とどまって、地に足が着いたものが感じられない。そこで、合併をした自治体の主体的な意思形成がどのように行われてきたか、という点を改めて検証する必要がある。²⁷⁾

また、市町村合併のうち、新設合併の場合は、既存の市町村の法人格を消滅させ、あらたな法人格の自治体を誕生させることである。民主主義国家の場合、新しい政府をつくるときは、そのあり方を憲法や憲章という形で国民、住民が自らによって定めることが最初に行われるが、市町村合併

においても、その自治体のあり方の基礎を定める根本的なルールを定めることが最初に行われるべきである。²⁸⁾ 住民自治の確立、行政の民主的統制のためには、根本的なルールである「法」（自治体では条例）によって自治体組織の活動を規律することが必要になる。自治基本条例は、自治体版憲法といわれ、地方自治の本旨に基づくまちづくりを進めるにあたっての基本となるべきもので、法的根拠を持たせるものとなる。しかしながら、市町村合併において、政策法務の考え方を踏まえて、自治基本条例の制定を含む自治体の条例整備が行われていないことから、このことについても検証する必要がある。

第3節 自治体の法務組織

ここでは、自治体の法務を担う法務組織がどのようなものであるかを考察する。たとえば、国では、内閣法制局や両院に法制局が存在し、法令審査を行っている。また、法律制定の際にも専門的な法律的意見を取り入れている。しかし、自治体では、地方分権により「自己決定・自己責任」における自治の運営をすることになったにもかかわらず、法制担当部局や訴訟担当部局などの自治体法務組織のあり方について議論がなされていないのが現状である。

松下氏は、政策法務を担当する「法務室」について、分権改革により、国家統治から市民自治への転換が求められており、自治体が独自の政策・制度の策定実現するためには、国法の自治解釈や自治立法、そして訴訟法務が「政策法務」として求められ、政策法務を担当する「法務室」が不可欠である²⁹⁾と自治体再構築の問題として述べている。

一方、脇田秀樹氏は、「自治体において政策法務を実践しようとする際に、自治体の法務組織が問題となるという指摘がある。これは、そもそも法務を担当する確固たる組織が自治体に存在するの

27) 今川晃「市町村合併がめざすべきもの」木佐茂男監修『自治体の創造と市町村合併』（第一法規出版、2003年）3頁。

28) 田中孝男「新自治体基盤形成のための条例制定」木佐茂男監修『自治体の創造と市町村合併』（第一法規出版、2003年）86頁。

29) 松下圭一著『自治体再構築の市民戦略』（地方自治土曜講座ブックレット・公人の友社2004年）29頁。

かどうかという問題もあれば（特に小規模市町村）、法務組織が存しても、その果たしている役割が政策法務に寄与するものなのかという問題もある。」³⁰⁾と指摘している。そして脇田氏は、1998年に法務組織に対して行ったアンケート調査（5都道府県のうち、381の自治体から回答）で、法務事務の専管度（法務を担う組織が実際に法務事務を担当している度合い）を調査している。この調査では、専管度を係の名称から、①専管係－主として法制事務または争訟事務を専管的に担当すると思われる名称の係－、②準専管係A－法制事務及び争訟事務に加えて文書管理事務や文書発送事務（文書事務）又は行政管理的な事務も併せて担当していると思われる係及び文書事務に加えてその他の事務を併せて担当していると思われる名称のうち、「法規」、「法制」など法制事務を行っている係であることが明らかである名称の係－、③準専管係B－法制事務及び争訟事務に加えて文書管理事務や文書発送事務（文書事務）又は行政管理的な事務も併せて担当していると思われる係及び文書事務に加えてその他の事務を併せて担当していると思われる名称のうち、準専管係A以外の名称の係－、④庶務係－庶務一般を担当していると思われる係－、⑤その他の係－①②③④以外の係－の5つに類型化して分析している。³¹⁾（表1－1）

この分析によると、自治体の規模に比例して専管度が高くなるということである。この調査結果が示すように、特に人口10万人未満の市と町村で

は、専管系の比重が非常に小さいものとなっていることから、自治体の法的な処理が十分に行える組織がないということに問題があると考ええる。また、財団法人日本都市センターが1999年度に実施した自治体の法務に関するアンケート調査報告書³²⁾（全国162自治体を対象）によると、法務担当組織の所属部門の97.5パーセントが総務系部門で占められている。法務担当組織の職員数（兼務を含む。）については、市区町では、3名以下の自治体が24.4パーセント、4名が25.2パーセントで、中核市以下の市については、3名以下から5名という市が過半数を占めている。町だけをみると、3名以下が42.9パーセント、4名が28.6パーセントになっており、職員の数についても自治体の規模に比例すると考えられる。ただ、同じ規模の自治体においても職員数のばらつきはある。

この日本都市センターのアンケート調査の対象は、市以上の自治体であり、町については先行的取組みを行っている町であることから、小規模自治体のような専管度の低い自治体との比較の資料として使用することはできない。しかしながら、前述の両者の調査では、自治体の規模と専管度及び職員数は比例していることが確認できる。また、分権改革後の自治体において、「政策法務」の重要性が説かれているにもかかわらず、法務担当組織は、自治体の規模に関係なく、総務部門に置かれているのは注目すべきである。

【表1－1】市町村規模別専管度

	30万人以上市	10万人以上市	10万人未満市	町村	計
専管係	71.4%(15)	32.7%(17)	7.5%(5)	0.4%(1)	(38)
準専管係A	4.8%(1)	28.8%(15)	26.9%(18)	3.1%(7)	(41)
準専管係B	19.0%(4)	36.5%(19)	40.3%(27)	16.2%(37)	(87)
庶務係	4.8%(1)	1.9%(1)	25.4%(17)	76.9%(176)	(195)
その他の係	0%(0)	0%(0)	0%(0)	2.7%(6)	(6)
なし	0%(0)	0%(0)	0%(0)	0.9%(2)	(2)
計	(21)	(52)	(67)	(229)	(369)

30) 脇田秀樹「自治体法務組織に関する一考察－条例制定手続きを中心に」北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル（北海道大学大学院法学研究科、1998年）

31) 脇田前掲稿。

32) 財団法人日本都市センター編『分権型社会における自治体法務－その視点と基本フレーム』（財団法人日本都市センター、2002年）184～186頁。

ため、当該条例、規則等は失効することから、「合併時に即時施行を必要とする事務事業については、合併時までには策定することとし、合併後に調整を行うこととなった漸次施行の事務事業に必要な条例、規則等については、合併後速やかに制定することとなる。」³⁵⁾としている。

西東京市の合併協定書においても、「条例、規則等の制定に当たっては、合併協議会で協議・承認された各種事務事業等の調整内容に基づき、次の区分により整備するものとする。①合併と同時に市長職務執行者の専決処分により、即時制定し、施行させるもの、②合併後、一定の地域に暫定的に施行させる必要があるもの、③合併後、逐次制定し、施行させるもの」³⁶⁾として掲げられている。

条例整備の手順としては、「事務一元化に伴う各種事業の調整結果を踏まえ、根拠法令に基づき条例、規則を制定する。」³⁷⁾としている。合併時に即時施行を必要とする事務事業については、合併時までには策定し、その事務事業に基づく条例を合併当日に専決処分により制定し、公布する。

第2節 専決による条例制定

条例は、自治体の有する自治権に基づいて自主立法権（自治立法権）を有する。³⁸⁾自治体の有する自治権の主権は、その自治体の住民にある。自治体の意思決定機関としての議会の設置が地方自治法第89条に規定されており、自治体の意思は住民に代わって議会によって決定される。そして、同法第96条において、議会の議決すべき事項に関する規定があり、本条の議決によって自治体の意思が決定するのである。³⁹⁾同条には、議会の議決を要するものが列挙され、第1号には、「条例を設け、又は改廃すること。」と掲げている。

通常の条例制定改廃の手続きは、前述の議会の議決によって制定し、公布される。ただし、緊急的な、又は例外的に通常の条例制定の議会議決によることなく、首長が専権的に決定をする手続き（自治体では、「専決処分」という。）で条例を制定し、公布することができる（地方自治法第179条）。

これは、当該議決事項が急施を要し、議会を招集してその議決を経ている間にその時期を失するような場合である。このことから、専決処分は、議決機関たる議会がその本来の職責を果たし得ない場合に又は果たさない場合に（自治体の）長が補充的に議会に代わってその機能を行うものである。⁴⁰⁾専決処分により条例を制定した場合は、次に開催される自治体の議会において、報告し、承認を得なければならないのであるが、専決処分をした条例を議会が承認しなかったとしてもその処分は無効にはならない。

市町村合併においては、いまだ新自治体の議会が成立せず、この例外的な場合にあたり、首長の専決処分として制定されるのである。

合併関係市町村の首長は、合併の日の前日に失職することから、合併当日から新首長が選出されるまでの間の措置として、新首長の職務執行者を合併関係市町村の首長から選定する（地方自治法施行令第1条の2）。本来の専決処分の権限は首長たる地位の固有の権限ではない。したがって、長の職務を代理する者、長の職務執行者も専決処分を行いうる。⁴¹⁾このことから、新首長の職務執行者が、長の専決処分を行うことになる。

合併運営の手引きでは、首長の職務執行者の権限について、「首長の職務権限の執行とともに、条例、規則の施行や暫定予算の調製及び執行等が可能となるが、その職はあくまでも暫定にすぎないので、執行に当たっては、必要最小限度の職務のみと考えるべきである。」⁴²⁾としている。

このように、市町村合併における条例制定は、条例が専決処分されることに加え、専決時の首長が不在であり、その職務を代行する職務執行者によることから、新自治体発足においては、最低限

35) 総務省研究会前掲稿、138頁。

36) 西東京合併事務研究会編『西東京市の事例にみる合併協議の実務』（ぎょうせい、2000年）174頁から。

37) 前掲稿、138頁。

38) 松本英昭『逐条地方自治法第2次改訂版』（学陽書房、2004年）320頁。

39) 松本前掲書、122頁。

40) 松本前掲書、540頁。

41) 松本前掲書、542頁。

42) 総務省研究会前掲稿、214頁。

必要な自治体の組織や人事に係るものと事務事業において合併関係市町村で調整や合意ができたものについてのみの条例制定にならざるを得ない。さらには、合併直後においても、新首長が選出されるまでは、新たな条例の制定は行えないことになってしまう。⁴³⁾

一方、新設合併の場合の措置として、新市町村の条例及び規則が制定、施行されるまでの間、従来の市町村において施行されていた条例、規則を暫定的に新市町村の条例、規則として引き続き施行することができる（地方自治法施行令第3条）。例えば、A町とB町の合併により、C市が新設された場合には、旧A町又は旧B町の条例をC市の全域に施行することもできるし、また、旧A町及び旧B町の条例をそれぞれ旧A町及び旧B町の区域に施行することもできると解されている。⁴⁴⁾

合併関係市町村で調整や合意ができた事務事業については、条例を専決処分し、合併までにどうしても調整や合意に至らなかった事務事業については、住民の利益を害するため、この措置を適用する。したがって、合併関係市町村で施行されていた条例を合併後、引き続きその地域に暫定的に施行させることとして告示し、新自治体において新たな条例が制定されるまでの間、引き続いて存続させる場合もある。

このように市町村合併の条例整備において、あらたな自治体の法的根拠となる条例であるにもかかわらず、既述のように、合併協議会で確認された事務事業に基づき、専決処分や暫定的施行することは、住民を代表する議会の意思が介入しないことから住民の意思決定とはかけ離れるものであるといえよう。

第3節 合併自治体における条例整備と政策

「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行なうようにしなければならない。」

43) 合併後、議員の在任特例により議会が成立している場合は、議会の提案条例は制定することができる。

44) 総務省研究会前掲稿、215頁。

（地方自治法第2条第4項）とある。自治体は、住民の信託に基づいて地方行政の運営にあたる。その運営の基本は、法律の執行ではなく、政策の執行にある。一般的には、自治体の政策は、「基本構想」、政策を具体化する「基本計画」、財政計画的な要素をもつ「実施計画」の3層構造になっており、これらを総合計画としている。自治体の政策の基本は、自治体総合計画に盛り込まれた政策であり、自治体はそれを着実に執行していく責務を持つ。その意味では自治体総合計画は政策レベルで考えると自治体の最高規範たりうる。⁴⁵⁾

一般的に政策とは、「公共体が主体となって行う体系的な諸策のこと」⁴⁶⁾としている。

また、政策の概念は、「団体あるいは個人がそのかかえている問題の解決をめざして目標を設定し、その目標を達成するための手段を明らかにし、それを計画的に実施することである。」⁴⁷⁾としている。

総合計画は、法律上も、自治体は、地域における政策主体としており、自治体運営そのものが課題設定となる。つまり、自治体運営は、①総合計画に基づいて、②政策案を立案し、③政策を展開する、この一連の作用が連関して成り立っている。その手段、手続き、技術としての立法作用の条例がある。

自治体の政策は、地方分権の推進による機関委任事務の廃止に伴い、国の関与が改善されたことから、自治体独自の政策課題の領域が拡大している。インフラの整備、高度経済成長期の政策の重点のハード系から、高齢化社会やコミュニティ、環境問題などの政策がソフト系に移行しつつあり、地域の実情にあったまちづくりが求められている。さらには、自治体を取り巻く厳しい財政状況から財源の裏づけがなくなっている。このような状況で自治体の政策は、大きな政策転換を迫られてい

45) 岡田行雄「自治体総合計画のなかで自治立法をどう位置づけるか」木佐茂男著『自治立法の理論と手法』（ぎょうせい、1998年）80～84頁。

46) フリー百科事典『ウィキペディア（Wikipedia）』

47) 武藤博己「自治体の政策形成・政策法務・政策評価」武藤博己編著『地方分権と自治体改革4政策形成・政策法務・政策評価』（東京法令出版、2000年）2頁。

る。これからの自治体は、政策課題解決のための政策開発である政策形成とその制度開発である自治立法の必要性が高まっている。

それでは、市町村合併における自治体の政策はどのように形成されるのであろうか。

合併特例法に市町村建設計画を定めることとされているが、その建設計画に定める事項としては、①合併市町村の建設の基本方針、②合併市町村の建設の根幹となるべき事業に関する事項、③公共的施設の統合整備に関する事項、④合併市町村の財政計画の事項を定める、の4点が掲げられている。その策定方針については、合併関係自治体の基本構想を踏まえつつ、合併自治体の将来に対するビジョンを与え、合併の適否の判断材料となるものであって、いわば合併市町村のマスタープランとしての役割を果たすものであるとしている。⁴⁸⁾

合併自治体の政策は、市町村建設計画が基本構想を踏まえた将来ビジョンであることから、①市町村計画に基づいて、②政策を立案し、③政策を展開する、と考える。その手段、手続き、技術としての立法作用の条例があることから、合併の条例整備は、合併自治体の政策形成に基づき、その政策を具体的に実現するものでなければならない。

しかし、合併における条例整備については、「条例、規則等の整備については、あくまで業務内容に伴うもので、それ自体が独立先行するものではない。したがって、合併関係市町村間の事務調査票を先に作り、新市町村の業務内容を明確にした上で、必要となる制定・改正作業をした方が円滑に進むと考えられる。」⁴⁹⁾としている。これは、市町村合併では、あらたな自治体の政策形成が行われないことから、条例整備を単なる作業として位置づけたものであるといえよう。

さらには、『西東京市の事例に見る合併協議の実務』⁵⁰⁾において、西東京市が「単なる作業の条例整備」という作業を行ったことが、全国的モデルとして取り扱われ、その書や国の示す合併運営の手引きというマニュアルにより、多くの合併自治

体は、一律的に、条例整備を「作業」として行っている。

現に、第一法規出版が行った合併法定協議会に対するアンケート調査報告書⁵¹⁾では、条例整備を政策課題と考えているところはなかったのである。これから考えると、条例整備の作業のもととなった事務事業の調整作業においても、市町村建設計画に基づく政策形成が行われていないといえよう。

第3章 合併自治体における条例整備の現状と評価－甲賀市を事例として－

第1節 甲賀市の概要

本章では、甲賀市合併を事例として、合併自治体の条例整備の現状を述べるが、まず、事例対象とする滋賀県と甲賀市の概要について述べる。

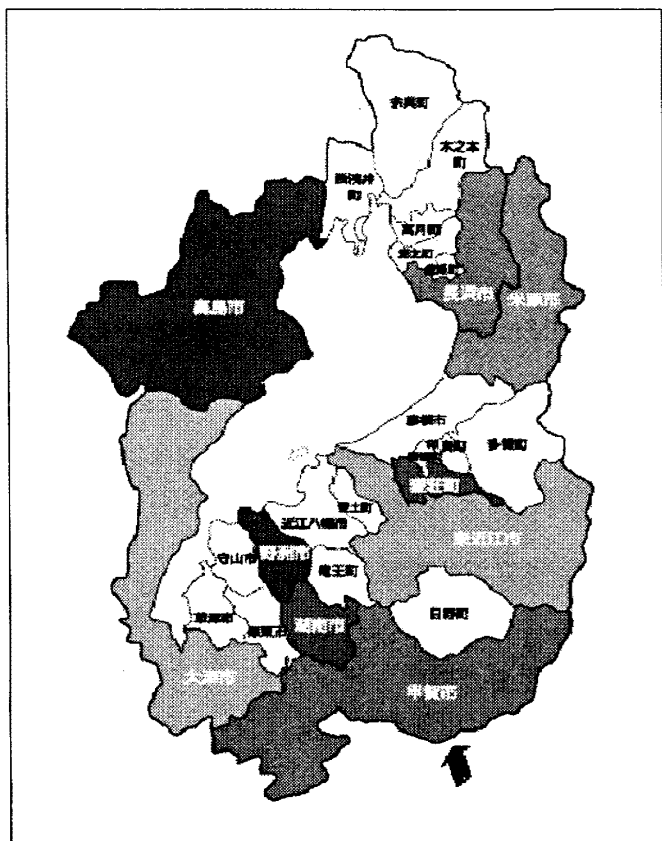
滋賀県は、県が進めた「合併推進策」により、市町村合併がかなり進んでいる（図3-1）。1999年4月に、7市42町1村の50市町村であった自治体数が、2006年3月には、13市13町の26自治体、全体の52パーセントに減少している。全国平均が56.4パーセントであるから、滋賀県は全国平均を上回っている。滋賀県の場合は、竜王町と栗東市を除いた県内の自治体が、一度は合併研究会や合併協議会に加わり、合併について協議を行っている。また、合併に関しては、米原町、長浜市、朽木村の3自治体が住民投票を実施している。米原町の住民投票条例での永住外国人への投票権付与については、政策法務の観点から一石を投じている。なお、住民投票とまでいかなくても、合併に関する意向調査（アンケート調査）を6自治体を実施している。この意向調査は、永住外国人を含む18歳以上を対象とするなど今後の住民投票のあり方について参考となるであろう。また、首長選挙においても、合併の是非をめぐり首長の交代が見られるなど、全国平均を超える合併推進県でありながらも、合併の是非を巡り、今後の自治のあ

48) 総務省研究会前掲稿、111頁。

49) 総務省研究会前掲稿、138頁。

50) 西東京合併事務研究会前掲書、215頁から参照。

51) 田中孝男「新自治体基盤形成のための条例制定」木佐茂男監修『自治体の創造と市町村合併』（第一法規出版、2003年）88頁。



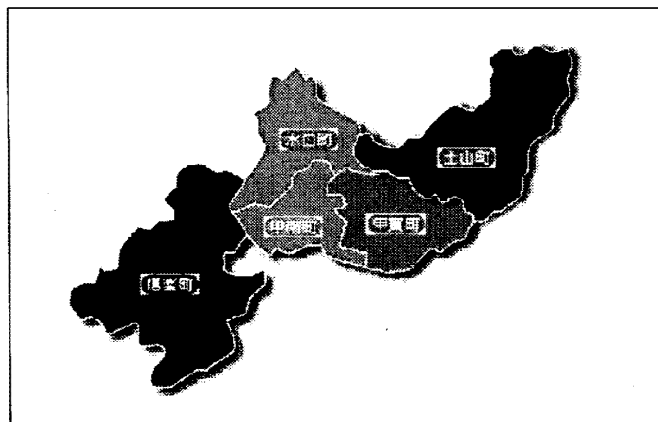
【図3-1】滋賀県内市町を取組状況
滋賀県ホームページより

り方について住民自治の新しいうねりが起こっている。⁵²⁾

こうした中、甲賀市では、合併反対の大きな住民運動は起こらず合併したといえる。しかし、甲賀市を構成する旧土山町では、合併に関して紆余曲折があった。旧土山町は、任意の合併協議会に入っていたが、法定協議会移行直前になって首長の判断で離脱をしている。その直後、1万人以下の町村を廃止再編し、合併しない市町村の権限を制限するという西尾私案⁵³⁾が大きく取り立たされたことにより、旧土山町の住民は合併の時期を逸するのではないかという不安から、当時の首長選挙において、合併の是非をめぐって首長の交代が行われ、交代した首長により合併する方向となった。

甲賀市は、滋賀県の東南部に位置し、大阪・名古屋から100キロメートル圏内にあり、近畿圏と中

部圏をつなぐ広域交流点に位置し、水口町、土山町、甲賀町、甲南町、信楽町の新設合併により、2004年10月1日誕生した。(図3-2)



【図3-2】甲賀市の合併

甲賀市の人口規模は、2004年10月1日現在で、95,223人、29,689世帯となり、面積481.69平方キロメートルで県土の約12%を占めている(表3-1)。

【表3-1 甲賀市の概要】(H16.9.30現在)

町名	面積 km ²	人口 人	世帯数 戸	高齢化率 %	職員数 人
水口町	68.80	38,338	12,889	13.7	384
土山町	127.14	9,312	2,730	23.5	137
甲賀町	71.63	11,880	3,880	24.9	157
甲南町	40.85	20,535	6,312	17.8	135
信楽町	164.34	14,159	4,628	23.2	221

甲賀市の人口からみると、合併の推進による基礎自治体の規模が10万人であるように理想の人口規模である。ただし、県土の約12%を占める面積は広範囲であり、政策的、制度的には、甲賀市内においても地域差があるといえる。

甲賀市における合併は、2002年1月、合併の準備として任意の合併協議会が置かれた。この地域は、消防、衛生センター等について一部事務組合で設置している甲賀郡7町で合併の枠組みが考えられたが、この時点では、最終的な枠組みとなった5町で検討が始まっている。その年の8月に法定の合併協議会に移行し、翌年の2003年8月18日、5町により合併協定調印を行った。各町において

52) 高橋進・関西地域問題研究会市町村合併検討ワーキンググループ「検証・点検 関西の市町村合併」(関西2府4県自治体問題研究所、2005年)

53) 西尾勝「今後の基礎自治体のあり方について」(2002年) http://www.mmjp.or.jp/gyoukaku/chii-ki/20021114_1.htm

9月議会での合併関連議案を議決し、10月24日知事への合併申請を行った。12月18日県議会議決、知事の決定を経て、総務省に申請が行われた。そして、翌2004年1月15日総務省告示により、市町村合併が法的に効力を発し、2004年10月1日、甲賀市が誕生している。

第2節 合併前5町の法務組織

旧5町における法務組織の構成であるが、5町はいずれも、総務課（信楽町は、総務財政課という名称である）、いわゆる総務部門に法務組織を置いている。その法務組織の所属における法務担当の属する系の名称については、5町においてそれぞれ違っている。法務組織として、少なくとも係単位の独立した組織を置く自治体はなかった。文書管理の業務を含む文書統計係、人事管理や行政一般の業務を行う行政係、あるいは行政選挙係、さらには議会との調整や庶務を扱う総務係といった名称となっている。（表3-2）

【表3-2】5町の法務組織

水口町	土山町	甲賀町	甲南町	信楽町
総務課	総務課	総務課	総務課	総務財政課
・総務係 ・秘書人事係 ・文書統計係 ・情報統計係 ・合併準備室 ・自治体史編集準備室	・行政係 ・秘書係 ・財政係 ・情報管理係	・秘書係 ・行政係 ・財政係 ・情報処理係 ・登記事務	・総務係 ・自治振興係 ・情報管理係	・総務係 ・行政選挙係 ・情報管理係 ・財政係 ・防災係

脇田氏の法務事務の専管度の調査（1998年）によると、町村では、法務の専管係は、0.4%、準専管係A、Bは、18.6%、庶務係は、76.4%となっている。当時の調査から、2000年の地方分権を経て、法務組織の重要性が増したにもかかわらず、5町の法務事務の状況は、この調査を裏付けるものになっている。5町のうち、唯一、準専管係であった水口町が20%を占め、庶務係等にあった4町が80%を占めている。これは、自治体の規模からみた法務組織の問題が、地方分権改革以前から指摘されてきているように、法務を担当する確固たる組織が合併前の自治体に存在していなかったことを裏付けている。法務担当の置かれた系の事務分掌内容では、文書管理と統計調査を兼務しているところや消防事務や選挙事務と兼務しているなど法務とは、ほど遠い事務内容となっている。5町がいずれも法務事務として「例規に関すること」

を掲げていることから、条例、規則の公布や例規集を編纂するという法制執務的事務を所管する意味合いが強かったと思われる。（表3-3）

【表3-3】法務担当の置かれた系の事務分掌

（人：（ ）は兼務）

町名	部署名	事務分掌	係員：（ ）は兼務
水口町	文書統計係	・例規に関すること ・文書管理に関すること ・情報公開に関すること ・統計調査に関すること	2（1）
土山町	行政係	・行政一般に関すること ・人事に関すること ・消防に関すること ・例規に関すること ・文書管理に関すること ・合併に関すること ・情報公開に関すること	2（1）
甲賀町	行政係	・行政一般に関すること ・例規に関すること ・議会に関すること ・選挙に関すること ・監査に関すること ・消防に関すること ・人事に関すること	3
甲南町	総務係	・行政一般に関すること ・人事に関すること ・例規に関すること ・文書管理に関すること ・情報公開に関すること ・議会に関すること ・統計調査に関すること ・消防に関すること	2（1）
信楽町	行政選挙係	・行政一般に関すること ・議会に関すること ・例規に関すること ・選挙に関すること	（2）

また、地方分権前の受身的な法務を担う法制執務を担当する文書管理としての位置づけが強く、法務担当が置かれる総務部門には、まちづくりなどのまちの構想や政策を打ち出す政策部門とは別の部門という位置づけになっている。

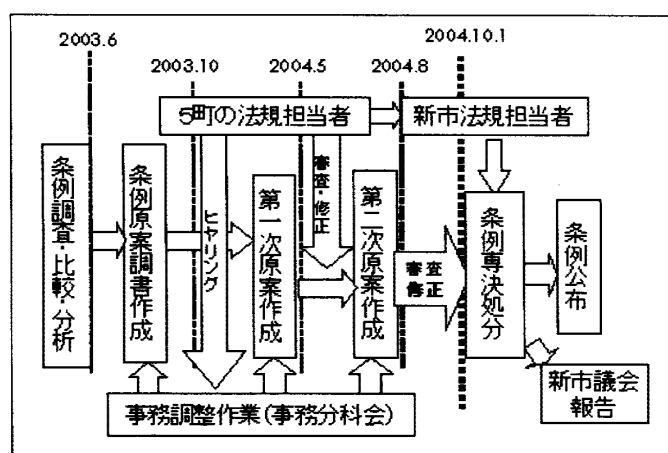
第3節 甲賀市合併における条例整備の過程

条例整備については、合併協議会において、「条例・規則の取扱い」として協議が進められた。その協議において、「法定協議会で協議、承認された各種事務事業等の調整内容に基づき、①合併と同時に即時制定、施行するもの、②一定地域に暫定施行させるもの、③合併後逐次制定するものに区分して整理する。」⁵⁴⁾ という方針を確認している。この調整方針と各事務事業の調整により条例整備を行った。事務事業の調整は、事務事業を検討する専門部会（主監・課長級）において、さらに実

54) 甲賀市「甲賀市誕生の歩み」

務面から細かく検討する事務分科会（課長補佐・係長級）を設置している。

合併協議会では、条例整備をひとつの事務事業と位置づけていたため、特にプロジェクトチーム又は専属的な法規担当を設置せず、5町の法規担当（法務担当の係のうちの主に例規に関する者を担当している者）が総務部会の総務分科会での事務調整として、通常の業務と並行しながら行うこととしている。また、条例整備の作業については、合併協議会としても膨大な作業となるため、法令出版の業者に委託をしている。



【図3-3】条例整備の過程

条例整備の具体的な作業の過程は、図3-3に示すとおりである。原案の作成は、原則として、分科会が行うが、原案の審査や施行方針の決定は、法規担当が行い、原案から公布までの案文の作成や例規集の編纂作業については、業者に依頼している。

法規担当が行う作業は、分科会から作成される条例原案を審査し、修正のうえ完成させ、最終的に公布し、例規集を編纂するまでの作業である。具体的には、事務分科会が原案を作成し、法規担当は、法的面と法制執務面の確認と事務調整事項と条文の整合性についてチェックをし、業者に案文調製を依頼することである。

条例整備作業として、最初に行ったのが、合併5町の条例の洗い出しである。これは、業者委託し、5町の条例1本1本について比較分析を行っている（2003年5月）。この比較分析をもとに、事務分科会において、合併協議や事務事業の調整によって内容の整ったものから原案調書を作成し、

その原案調書をもとに5町の法規担当がヒヤリングを実施している。そして、ヒヤリングと合併協議や事務調整の内容に基づき、委託業者に条例の第1次原案の作成を依頼しているが、原案調書に基づくヒヤリング作業は、条例のほか規則、規程、要綱（告示のみ）等を含め、897本のヒヤリングの検討本数となっている。ヒヤリングは、合併期日1年前の2003年10月に行っているが、全国的に市町村合併が実施されていること、多くの自治体が業者委託を実施していることから、委託業者においても膨大な業務量となり、第1次原案がすべて提出されたのが合併期日まで6ヶ月をきっていた。

その後、第1次原案をもとに、分科会ごとに合併協議や事務調整により規定する内容や合併に伴う経過措置の有無などを検討し、第1次原案を修正している。分科会では、法的な整合性や政策も含めて検討されるはずであったが、第1次原案が、委託業者から提案されていること－これは、委託業者が法令専門の出版会社であったことから正しいという考えに基づくもの－や合併協議や事務調整が先行したことなどにより条例の検討が遅れた結果、一般的な個別の事務の内容と法制執務面からの審査のみの検討ということになった。このことから、5町の法規担当が、合併協議の事務調整結果表をもとに、法的な面と政策的な面から、修正し、審査して原案をまとめている。1次原案から、2次の検討に向けて案文を委託業者に依頼した時は、すでに合併期日まで3ヶ月をきっていた。

5町の法務組織の専管度から鑑みても、法的素養のあるスタッフは少なく、この時点で既に「単なる作業」も麻痺した状況となっていた。さらに作業の停滞をもたらしたのは、合併期日3ヶ月前の7月に、新市の組織・人事のうち係長級までの人事が公表されたことである。5町の法規担当者5人のうち、1人のみが新市の法規担当者となり、4人は法規以外の担当となった。この人事公表は、合併後の事務の移行がスムーズに行え、住民サービスが低下しないようにとの配慮であったとされている。人事公表から合併までの間、法規担当者だけでなく、職員は、従来の担当の業務とその業務の合併事務、さらに新市で担当する業務の引継

ぎとを並行して行うという、一人3役の膨大な事務をこなすことが要求された。条例整備作業は、専管度が低い法務組織であるだけでも膨大な事務量であるにもかかわらず、旧町の法規担当としての合併の条例整備作業と新市で担当する事務の引継ぎを行うことは至難の業であったといえる。合併期日は、目前に迫っており、このころから夜を徹する作業となっていた。

第2次原案が業者から提出され、それを受けて分科会では、最終の事務調整や案文のチェックなどを行っている。これが第2次原案作成となっている。ここで、法規担当者が注意を払ったのは、事務事業が旧町から新市に引き継がれる限り、なんらかの経過措置が必要であり、付則の経過措置に関する規定については特に注意をし、住民に不利益な状態をもたらさないよう配慮を怠らないことであった。

当初は、第1次原案で事務調整がほとんどできている予定であったが、合併に伴う膨大な業務と合併協議会の事務調整の遅れから、第2次原案時に最終調整をしている分科会も多く、調整の方針変更や未調整により第1次原案とはまったく違う条例内容の検討をするということも起こった。

市町村合併では、合併前の自治体の条例は、合併前日をもって失効することになることから、合併協議会において確認された①合併と同時に即時制定、施行するもの、②一定地域に暫定施行させるもの、③合併後逐次制定するもの、の区分⁵⁵⁾以外に、議員のみの提出にかかるものを追加して整理した。合併当日に、①の専決処分をした条例は、186本、②の暫定施行した条例は、26本となっている。そのほか、規則、規程、訓令、告示を含めると、合併当日に制定・公布したものの総数は、612本となっている。

条例の専決処分にあたっては、①法律の規定により必ず設置するもの若しくは制定が必要なもの又はこれらに準ずるもので市政執行上空白期間の許されないもの、②新市の組織及びその運営又は職員等の勤務条件（給与、勤務時間等）に関するもの、③市民の権利・利益を保護し、又は権利を

制限し若しくは義務を課するため、空白期間が許されないもの、④公の施設等の設置・管理に関するもの、⑤5町が同様の制度を持つ事務事業に関するもので統合の必要があるもの、という専決理由により分類し、職務執行者の専決処分を行っている。また、暫定施行した条例については、①条例名は類似しているが、5町の制度に差異があり、新市設置日において統合が困難なため、統合案を決定し議会に提案する予定のもの、②一部の町のみ条例で新市において全市域に適用させるかの政策判断を要するもの、③新たに適用されるものはないが、既に適用されていたものを整理する間施行するもの、という基準により分類し、暫定施行する告示を行っている。⁵⁶⁾

専決処分する条例にはどのようなものがあり、暫定条例とする理由が何であるかといったことについては、広く住民への情報提供が行われなかった一時的に余裕がなかったことも一因であったが一ことから、合併直前の旧町の議会において、専決処分する条例と暫定施行する条例に理由を付して提示をしている。

第4節 甲賀市合併の条例整備の現状と評価

(1) 条例整備の現状

旧5町において制定されていた条例数の比較においては、極端に違いはなかった。政策条例といわれる条例についても5町においてそれぞれ制定されており、独自の政策条例についても、それぞれ旧町の特徴を活かした条例が制定されていた。(表3-4)

【表3-4】5町の条例の数

町名	条例	政策条例	
		法令に根拠を持たない条例	独自政策条例
水口町	161	23	14
土山町	168	19	11
甲賀町	170	23	15
甲南町	142	21	14
信楽町	155	25	17

条例整備について、合併協議会が行った条例整

55) 甲賀市前掲稿。

56) 甲賀地域合併協議会から5町の議会に提出された専決処分条例と暫定条例の資料から参考にした。

備の作業行程の説明会においては、案文作成に必要な公文規程の整備を行っているが、第2章において述べた自治体の政策形成がこれら条例整備の作業のもとである事務事業の調整作業において形成されるような説明はなく、まして、市町村建設計画に基づいて政策形成を行うことについても触れられていない。実際のところ、合併期日に迫られた状況の中での条例整備作業では、通常自治体が新たな条例を作成するときに求められる政策実現については考える余裕がなかったといっても過言ではない。

あわせて、専決処分、それも職務執行者による条例制定ということから、合併時に必要な最低限の条例の整備にとどまっている。専決処分であることと、合併の条例整備が「作業」として行われたことから、地域の政策課題のための独自の条例内容は、政策判断を要することから、一般的な内容へと平準化されたり、切り下げられたりしている。さらには、合併期日に迫られたことで地域の政策課題を先送りしたり、合併期日が年度途中の10月であったことから、給付条例などは合併時に条例の制定が行われず、暫定施行した条例もある。唯一の政策課題に対する条例の整備としては「5町が同様の制度を持つ事務事業に関するもので統合の必要があるもの」という専決処分の理由によるものがある。この専決処分の場合、制度的に旧5町の住民が要求していて、事務事業の担当者の意識も一致していることが前提要件となる。このような条例整備の状況において、合併時に制定された専決処分による政策条例のうち、自治体独自の政策条例は、14本に達している。

(2) 条例整備の評価

①合併前政策条例の存続と消滅

(a) 条例の存続事例

ア. 情報公開条例と個人情報保護条例

情報公開制度については、5町ともに条例が制定され、制度化されていた。甲南町は、議員提案により情報公開条例を制定している。制度内容の大きな違いは、情報公開請求権者と公開手数料にあり、目的、実施機関や公開に関するしくみについては違いが見られなかった。請求権者について

は、甲賀町以外の4町が、町内に住所を有するなどの要件を掲げ、請求権者を制限している。また、公開手数料については、甲南町が、1件300円の手数料を徴収している。情報公開制度は、全国的に浸透しており、何人にも公開請求権を認めていることから、調整方針において請求権者の制限をしていない「甲賀町の例を基本に合併時に制定する」⁵⁷⁾とされた。公開手数料については、無料ということで調整された。写しの交付にかかるコピー等の実費については、5町とも同一料金ではなかったことから、コピーにかかる実費額を再計算し、統一している。

一方、個人情報保護条例については、甲賀町のみに条例制定がされ、制度化していたことから、合併時に制度化するかどうかという問題があった。しかし、分科会においては、住基ネットの導入により住民の個人情報保護に関する制度化が求められていたことや「個人情報の保護に関する法律」が制定され、基本的部分の一部施行がされていたことから、合併時まで各町において制度化することを前提として調整が進められた。すでに制度化されている甲賀町の個人情報保護条例は制定から時間が経過しており、住基ネットや国の法律に対応していなかったことから、事務事業の調整では、「甲賀町及び今後制定が予定されている各町の条例を基本に制定する」⁵⁸⁾という方針とされていた。ただ、合併時まで制度化を図ったのは、水口町のみであったため、条例案は、最終的に水口町の条例を基本として制定している。

この個人情報保護条例については、国の「行政機関における個人情報保護に関する法律」（行政機関個人情報保護法）において、法律の実行性担保のため、行政機関の職員や個人情報保護審議会の委員の罰則が規定されていることと同様に、条例の実効性担保のため、職員の罰則規定を設けていた。この罰則規定を設ける場合は、一般の罰則の体系との均衡と調和が保たれているか、犯罪の構成要件が明確であるかどうか、さらに、都道府県と市町村の条例が矛盾抵触しないかなどの検討が

57) 甲賀地域合併協議会「事務事業現況調査調整結果報告書」2004年

58) 甲賀地域合併協議会前掲稿。

必要であり、事前に検察庁との協議を必要としている。水口町の条例においても罰則規定を設けていたことから、事前に検察庁との協議を行い、制定している。

合併直前であったが、甲南町が個人情報保護条例を制定しようと、水口町と同様の罰則で検察庁と協議を実施したが、罰則の体系との均衡と調和という面から検察庁から疑義が出され、条例化を断念している。これは、行政機関個人情報保護法の罰則と自治体の従前の罰則との調整－水口町と甲南町の制定時期には行政機関個人情報保護法の罰則規定が強化されている－を図ったものと考えられる。しかし、市町村合併における条例制定の罰則規定の協議については、すでに制定されている水口町の条例をそのまま引き継ぐということから、検察庁からの疑義はなんら出なかった。

罰則規定の協議が必要であり、また5町のすべてに制度化されていなかったにもかかわらず、自治体間の問題意識が一致していたことや事務事業調整を担当した分科会の政策課題に対する一定の考え方があったことから、1つ町の先進的条例により政策条例が制定されている。

イ. 放置自転車等防止条例

放置自転車等防止条例は、水口町と甲南町が制定していた。放置自転車等の対策については、水口町が、放置自転車等の防止に関する条例を制定し、市民生活分野（交通対策や防犯を取り扱う分野）で取り扱っている。甲南町では、環境美化条例の中の一つの施策として放置自転車の対策を取り扱い、自転車撤去に係る費用として、自転車500円、原動機付自転車1,000円を徴収していた。そのほかの3町については、条例はなかった。このことから、事務調整においては、「放置自転車等の防止に関する条例を水口町の例により新市において制定する。」⁵⁹⁾ という調整方針を出している。

しかし、事務調整と条例の原案作成が進むにつれ、分科会としては、駅前等に自転車の放置が多く、通行の妨げとなっていることから法的根拠（条例に根拠を置く。）がなくなってしまうと撤去や保管ができなくなることや条例を制定していな

い3町においても、放置自転車が多くなると通行の妨げになることから、撤去し、一定期間保管後処分をするという作業を実施していることが明らかになり、5町の間に同様の事務が存しており、法的根拠である条例制定の必要性が認識された。そして、放置自転車禁止区域を合併するからといって市内全域に一機に広げるのではなく、放置禁止区域を合併前の町の区域内と定め、その区域内の放置自転車のみにも適用することとし、合併後においてその禁止区域を状況に応じて見直すこととした。これは、合併時に住民の義務を課すには住民の理解が必要であるので、合併後において徐々に理解を得ようという配慮によるものである。撤去費用の実費徴収は行わないこととしている。このようにして、「市民の権利・利益を保護し、又は権利を制限し、若しくは義務を課すため、空白期間が許されないもの」という専決処分の理由により、合併時に条例を制定している。

(b) 条例の消滅事例

ア. 環境基本条例

旧5町の中で、唯一「基本条例」として制定されていた環境基本条例については、「基本条例」としての政策条例ということから当初から先送りされている。

しかし、環境基本条例を制定するきっかけであった「ISO14001認証」については、事務事業において調整されている。この認証については、水口町が2000年に、甲南町が2002年に取得し、環境に配慮した取組みを行っている。ISO認証取得とともに、家庭ごみ収集の方法や分別収集品目の細分化を行い、環境にやさしいまちづくりが展開されている。分別収集の細分化により、資源として使用できるものを資源として活用している。例えば、紙や新聞などは、燃えるごみから資源ごみにすることによってごみの焼却によって排出されるCO₂の量を削減する。環境に配慮するだけでなく、燃えるごみが資源ごみとの分別によって、ごみ焼却に係る費用が縮小できるというものである。この分別収集のようなソフト面の政策展開は、首長の強いリーダーシップのもとに住民の理解と協力が必要となることから、首長の政策判断を要するものとして事務事業の調整という範疇を超え、条例制

59) 甲賀地域合併協議会前掲稿。

定が先送りされている。ただし、このISOのシステム導入については、事務調整で、「水口町及び甲南町のシステムを調整の上、全市での取り組みとなるよう新市において調整する。」⁶⁰⁾という調整方針となっている。

ごみの分別収集については、事務事業分科会において、高い意識レベルの収集方法やごみの細分化が調整された。古紙、ペットボトル、廃油、牛乳パック、食品トレーなどの資源ごみの収集体制については、収集体制の一番細かい町のレベルに合わせるように調整がされている。しかし、ビンの収集については、ビンのラベルを住民が剥がしたものを回収していた町があった。これについては、もともとその町においても賛否が議論されていたが、環境基本条例の理念に基づき、住民の協力を得て実施してきた。しかし、合併時に、環境基本条例が先送りされていることから、合併自治体の住民に理解が得られるかどうかという問題があり、ビンのラベルを剥がさなくても収集できるように調整がなされた。合併自治体の全域から鑑みると、環境への配慮の意識レベルにおいては最高のものとはいえないが、全体的にごみの分別収集の意識レベルは上がり、環境に配慮したまちづくりとはなっている。

さらには、新市の組織編成においては、環境課にISO推進や環境への配慮意識を事務分掌とした「エコライフ推進係」という単独の係が設置されている。このようなことから、合併直後において、住民参加により、環境基本条例が制定され、環境基本計画の策定や入札参加業者の「まち美化運動」参加による加点というシステム導入が行われている。しかし、ビンのラベルのように一旦低下した住民の意識を上げるのには、時間を要している。

イ. 環境美化条例

環境美化条例は、前述の放置自転車等防止条例に一部の施策が盛り込まれた条例ではあるが、それ以外に空き缶の散乱防止や空き地（開発住宅地）の草刈を義務付けしている。この施策については、事務事業の調整事項には挙がっていないことから、環境基本条例と同様の条例として捉えられ、先送

りにされている。

この環境美化条例は、甲南町のみで制定されていた。高度経済成長期に宅地造成による開発が行われた団地の土地所有者が、草刈等の管理をせず放置していたことから、周辺住民への生活環境が保全されなくなり、その解決策として条例により草刈の義務を課している。また、道路や店舗などに自動販売機を設置する事業者に対して、空き缶等の散乱防止を目的として、空き缶回収の義務を課している。この政策は、事務事業の調整事項に挙げられていなかったことに加えて、条例整備が事務事業の調整に基づく作業であったことから、検討されずに先送りとなっている。合併後においても、空き缶の散乱防止や空き地の草刈義務付けといった課題解決のための条例の制定には至っていない。

② 条例の平準化と切り下げ

ア. 保育料の徴収条例

児童福祉法に基づき自治体が設置する保育所は、公の施設に該当し、本来ならばその使用の対価はすべて地方自治法第225条及び第228条第1項の規定により条例で定める使用料として徴収すべきものである。しかしながら、1997年の改正前の児童福祉法第56条で、「・・・市町村長は、第51条第1号に規定する費用（市町村長が児童を保育所に入所させる措置をとった場合において、入所に要する費用及び入所後の保護につき、最低基準を維持するために要する費用等）を夫々本人又はその扶養義務者から徴収しなければならない。」と規定しており、この措置費に係る徴収金の性格は、同条に直接根拠をもつ負担金であると解されている（昭32.8.3厚生省児童局長通知）。⁶¹⁾したがって、保育料の徴収については、別段条例に根拠を要せず、市町村長は、児童福祉法に基づいて直接に負担金を徴収している。

保育料が負担金であるという説と使用料であるという説の両説とも至当と考えられる。

しかし、1997年の法改正により、「保護者と市町村の関係は、措置という行政処分の行政庁と対象者という関係から、意思表示を前提として申し込

60) 甲賀地域合併協議会前掲稿。

61) 地方自治制度研究会編著『地方自治法質疑応答集』（第一法規）2049頁。

みとこれに対する保育サービスの提供、利用者がこれに対して市町村の定める方式によって保育料を支払うという双務関係に立つ利用契約関係に変更されるものである。」⁶²⁾とし、「保育料の負担方式について、現行の応益負担方式を、保育サービスの費用を基礎として家計に与える影響も考慮した均一的な負担方式に改めること」⁶³⁾とされ、措置から契約に係る利用という関係になっている。

また、2003年の地方自治法の改正により導入された指定管理者制度において、保育所は、公の施設に該当することから、民間能力を活かした民による保育所運営を積極的に促している。この指定管理者制度は、地方自治法の公の施設の管理の規定に基づくもので、指定管理者を議会の議決により指定し、利用料金を指定管理者の収入として収受させることや指定管理者が定めることができるとしている。これは、公の施設の管理を議会の議決による行政処分とし、指定された指定管理者が利用料金制度によって、自己努力による利益を指定管理者の収益とすることが施設の稼働率の向上などの委託後における運営面の経営努力の動機付けになると考えられているのである。

このように、保育所が公の施設として位置づけられ、また保育所の入所が措置から契約に変わったことから、地方分権による自己決定・自己責任の原則に基づく自治運営を考えるならば、保育料を国が示す徴収額基準の範囲内で市町村長が独自の考えにより金額を決定し、徴収することは、保育料の公共性からみて不合理であり、住民の意思を反映するためにも条例により定めるべきものとする。また、保育料を自治体の裁量、例えば長期欠席や3人目の保育料の免除などのように、減額や免除する場合は条例で要件を定めるべきである。しかしながら、1町のみが保育料を条例で定めてはいたが、合併の条例整備では、分科会の原案作成において、既述の厚生省局長通知による見

解から、規則へと平準化されている。

また、保育料については、多子世帯入所の場合には、第2子は半額減額とし、第3子は1町が無料、4町が10分の1の額としていた。この内容については、事務調整では、「差異があるため合併時に調整する。」⁶⁴⁾とし、4町の例を基本とした調整がされた。このことにより、1町のみ第3子の保育料の無料は切り捨てられている。

なお、保育時間については、開始時間が7時30分から7時45分の間、終了時間が18時から18時30分までの間と旧町において差があったが、合併時に調整され、開始が7時30分から、終了が18時30分までと時間が延長されている。

延長保育事業として、1日の保育時間が11時間を超えて受け入れをしている保育所は2町のみで、時間は19時までの利用となっていた。2町のうち1町は、延長利用料200円を徴収し、1町は無料としていた。この延長保育事業は、保育所側の受け入れ体制が調整できず、現行の2町のみの実施となったが、利用料については無料の調整がされている。

低年齢児の保育については、1町が0歳～1歳児の受け入れがなかったが、合併後の年度始めから0歳～1歳児の受け入れをする調整となっている。0歳児の受け入れ月数についても、生後6ヶ月～12ヶ月とばらつきがあったことから、旧町単位の範囲において少なくとも1園は、生後6ヶ月からの受け入れを確保することとしている。

このように3人目の保育料の無料は切り下げられたけれども、保育サービスの提供は、高く調整されている。これは、合併のメリットとして、総務部門などの人員削減によりサービスが向上するということが宣伝された影響であろう。3人目の保育料の無料化は、合併後において、少子化対策として所得制限を加えながらも実現している。しかし、この際にも保育料の条例化は実施されていない。

イ. 安全安心のまちづくり条例

滋賀県では、「なくそう犯罪」滋賀安全なまちづくり条例を制定し、安全で安心なまちづくりの事

62) 児童福祉法規研究会編『児童福祉法母子及び寡婦福祉法・母子保健法の解説』(時事通信社) 168頁。

63) 平成9年6月23日開催の全国児童福祉主管課長会の配布資料で、児童福祉法改正法案の国会審議における厚生省の答弁の要旨などをもとに、改正内容の概要や考え方を問答方式でとりまとめ、参考に供されたものである。

64) 甲賀地域合併協議会前掲稿。

業を展開している。このことを受けて、5町では、それぞれが条例を制定している。3町が、「生活安全条例」という名称で、2町が、「安全で安心なまちづくり条例」「安全ですみよいまちづくり条例」という名称で制定している。条例の内容にはそれほどほどの差異があるわけでもなく、防犯に関する施策を展開することを謳っている。また、その施策の推進のために、生活安全推進協議会の設置を規定している。この条例は、滋賀県の特徴でもあり、最近の犯罪の多様化に対するまちづくりの理念となる条例であり、「5町が同様の制度を持つ事務事業に関するもので統合の必要があるもの」という専決処分の理由に該当し、5町ともに条例化がされていて政策的に差異がなかったにもかかわらず、事務事業の調整事項としては挙げられなかったことと、理念に近いものがあることから環境基本条例と同様に政策判断を要するとして先送りされている。

合併後に条例化はされてはいるものの、自治体独自の政策課題解決としての「まちづくり条例」という視点からの政策法務の取組みはなされず、旧来の防犯対策としての「生活安全条例」として制定されている。

③条例の暫定施行

ア. 固定資産税の課税免除条例

5町では、それぞれ名称は違うけれども、企業誘致のために事業者に対して固定資産税の課税を免除する条例を制定している。しかし、課税を免除する根拠には違いがある。1町は、町独自の政策として企業誘致促進として条例を根拠に、1町は、地方税法の市町村の裁量を根拠に、残る3町は、低開発地域工業開発促進法を根拠にして条例を制定している。

この課税免除の対象について、指定区域、取得時期、取得面積、工業生産用設備の取得価格など5町の間において要件が異なっている。そして、企業誘致のために課税免除の優遇措置を条件に工業用地を売り出していた。また、逆に企業誘致のできる工業団地がなくなっている町もあり、課税免除の条例を必要としないところもあった。専決処分の理由としては、「5町が同様の制度を持つ事務事業に関するもので統合の必要があるもの」

に該当するが、政策内容の変更や要件の統一には周知期間を要することなど統一した制度とすることができなかったのである。最終的に5町の町長による判断で暫定条例としている。合併後も調整ができず、未だに暫定条例としている。

イ. 母子家庭等手当条例

この制度は、5町ともに単独の給付事業として、一人親家庭に対する一時金や手当での支給条例として制定している。名称は、「遺児激励金」、「母子・父子家庭見舞金」、「遺児等育成手当」、「福祉手当」、「母子家庭等遺児育成手当」と違っているが支給目的は同様である。支給額も、年額支給と月額支給の町があり、年齢要件も義務教育終了までと20歳までとの町がある。このことから、事務調整で、『合併と同時にすべてを廃止し、新市において新たに独自事業として「一人親家庭児童育成手当」として支給する。』⁶⁵⁾という調整方針としている。さらに、新市において制定する内容の支給要件、支給制限、支給額、支給方法を具体的に調整している。

これは、合併期日が10月という年度の半ばであったことから、給付額、認定範囲、手続等の違いから年度内の統合は混乱を招くとともに公平性に欠けることが予想されるため、新年度までの間、現行の給付等を継続するための措置として暫定条例とし、合併後にこの調整方針に基づき、新たに、一人親家庭児童育成手当条例として制定したのである。

ウ. 環境保全のためのモーター類似施設建築の規制条例

清純な生活環境及び青少年の健全育成に必要な教育環境の保全のため、モーター類似施設の建築及び営業に係る広告物の規制について定めた条例であるが、土山町と信楽町において制定している。合併の事務事業の調整事項には、環境分野で、環境関連の条例、規則等に挙げられているが、この条例は、生活や教育環境の対策としての目的ではあるが、建築規制の条例である。環境分野では事務調整がされず放置されてしまい、合併直前に都市計画分科会に事務調整を移している。

65) 甲賀地域合併協議会前掲稿。

条例を制定していた土山町と信楽町は、大半が都市計画区域外である。都市計画区域の一部となっている区域であっても未線引き都市計画区域となっていることから、用途区分がなく、建築に制限がかからないので、モーター類似施設の建築を排除する建築規制条例を制定し、教育環境を保全してきた。この規制を新市全域に適用しようとする、都市計画区域の用途区分との問題が発生することから、都市計画区域の事務調整の「合併時においては、現行の都市計画区域を引き継ぎ、新市の総合計画や都市計画マスタープランを策定した後に見直すこととする。」⁶⁶⁾との調整方針に基づき、条例の制定についても都市計画区域の見直し後、制定することとされ、その間の現行制度の保障のため、暫定条例としている。

第5節 甲賀市の法務組織の現状と取り組み

(1) 法務組織の現状

甲賀市の法規担当組織は、「総務課文書法規係」として、係長1名、係員1名の体制となっている。文書発送と仕分けについては、臨時職員1名を雇用することにより補っている。文書法規係の事務分掌については、「行政不服審査・訴訟・和解及び相談、文書收受・発送、公印管理、情報公開、個人情報保護、条例規則等の制定・改廃」を担当している。旧町の組織編成、事務分担からは、「法規」という名称が入っただけでなく、文書と法制執務を併せてはいるが、従来の法務組織を考えると独立した係編成となっている。(表3-5)しかし、

【表3-5】甲賀市の法務組織と事務分掌

係名	主な業務	人数
総務課 総務係	市議会、儀式、自衛官募集、住居表示、自治会、地蔵団体、地域コミュニティセンターの管理運営、総合案内	課長、課長補佐1 3
文書法規係	行政不服審査・訴訟・和解及び相談、文書收受・発送、公印管理、情報公開、個人情報保護、条例規則等の制定・改廃	2 (臨1)
総合防災係	消防、防災、危機管理	4 (兼1)
市史編集係	市史の編集	3

人員数から考えると甲賀市における法務組織の専管度は低いといえるであろう。分権改革後において、政策法務の重要性が増しているが、甲賀市では、前述のように2人体制であるのは、まず、合

併において条例整備作業が主要と考えられていて、政策法務の観点がなかったこと、旧町において法務組織が確立されていなかったこと、さらには合併による行政改革による人員削減が総務系部門であることなどによるものと考えられる。

滋賀県内の合併自治体の法規担当の組織の専管度についても、甲賀市同様の専管度となっている。唯一、志賀町が編入合併した大津市においては人口規模も政令都市であり、合併前から専管係となっていたことから、専管度が高く、法規担当を事業別に割り振って条例制定に取り組んでいる。(表3-6)

【表3-6】滋賀県内合併自治体の法務組織

	30万人以上市	10万人以上市	10万人未満市	町村	計
専管係	大津市				1
準専管係A		東近江市	野洲市・湖南市 長浜市・甲賀市		5
準専管係B			高島市・米原市	愛荘町	3
庶務係					0
計	1	1	6	1	9

甲賀市では、訴訟事務については、合併前から提起され、それを引き継いだ訴訟案件とその関連事件があり、さらに、合併直後において相次いで民事訴訟が提起されたことから、旧町で設置していた顧問弁護士を甲賀市においても引き続き依頼することとした。

合併直後の混乱期でもあり、また地方分権により自治体の自己責任の法的判断も要することから、定期的に職員の行政執行にかかる法律相談をしてはどうかという顧問弁護士からの提案があった。早速、合併直後から毎月1回相談日を設定し、相談を実施している。個々の事例ごとに弁護士の的確なアドバイスを受けつつ、職員が適切に対応していくことで職員の法的素養を身につけていくことは自治体法務の原点である。この法律相談は、職員が安心して仕事ができるだけでなく、自分の仕事が法の下にあるという意識を持たせることができ、職員の意識の改革にもつながっている。

(2) 例規審査委員会の取り組み

甲賀市では、法規担当が2人であり、文書管理や情報公開の事務を兼務していることから、条例、規則などの審査を補完する組織として、合併直後に「例規審査委員会」を設置している。例規審査

66) 甲賀地域合併協議会前掲稿。

委員会の委員の構成は、委員長が助役で、各部の次長と企画課長、財政課長、総務課長が委員となり、総勢22名となっている。例規審査委員会の役割は、法務組織が前述のように専管度が低いことから、法制執務面からの審査と、実施しようとしている政策が反映されているかどうかを検討することにある。これは、例規審査委員会に対して、担当課から提案される条例が政策を踏まえて提案されているかどうか、法規担当が法制上の審査において、実現しようとしている政策の方向をゆがめていないかどうか、また合併自治体間の政策の考え方の格差是正が図られているかどうかの審査を求めているものである。例規審査委員会の委員の構成員を次長級としているのは、条例を提案する担当課が委員会において案の説明をするのではなく、委員会の構成員である次長が担当部局の条例案を説明することで、政策の詳細について担当課だけでなく、広く担当する部においても検討をすることができるようにしているからである。また、理事者の1人である助役を委員長とすることで政策の方針の決定が確実になることを狙っている。(図3-4)しかし、総勢22名と人数が多くなっていることから、最近では、担当部以外の案件については他人事のようになってきている。

このようなことから、政策課題についてトップからの提案ではあったが、コンプライアンス(法令遵守の推進)体制づくりについては、あらたな取り組みを行っている。

この条例の目的は、合併自治体間の職員の意識

の違いから倫理意識にも格差があり、仕事の進め方についても地方分権前の前例踏襲主義意識が強く、本来求められる法務意識を高める必要があり、また合併によって組織風土の違う職員が一体となって仕事ができるようにするためのものである。例規審査委員会の構成員である各部の次長が、幹事会という庁内組織に属していて、その幹事会で危機管理に取り組むことになっていたことから、この条例提案については、担当課を決めず、その危機管理部会の中でコンプライアンス体制づくりを担う役割を依頼し、条例づくりと推進体制づくりに取り組んでいる。

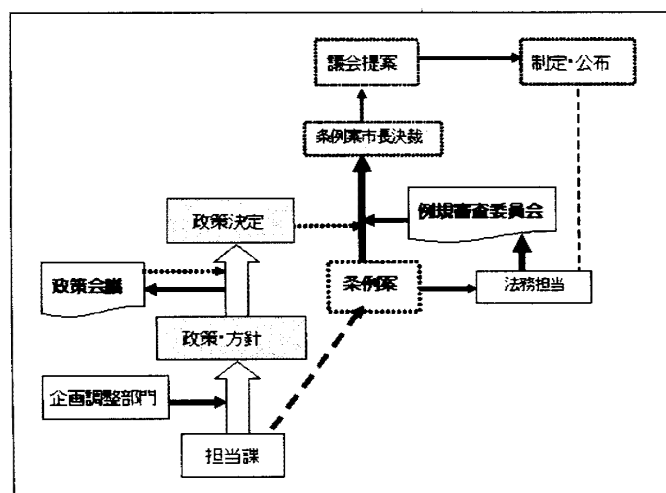
最初に危機管理部会員が、「コンプライアンスとは何か」について、甲賀市が協定を結んでいる大学での講演に出席して研修を行っている。その後、先進地の視察を行い、取り組みについて学んでいる。さらに、内部組織の浄化を目的とした公益通報者保護法について自主的に勉強し、事務局である総務課の条例素案について議論を重ねている。条例案だけでなく、その条例が浸透できる体制づくりについても検討を重ねている。このような過程を経て、条例を議会に提案するまでに5ヶ月を要している。

この危機管理部会と例規審査委員会の関係が、単に条例を法制執務面の審査だけでなく、政策実現のためにどのような立法、法執行が求められるかを検討できる取り組みであり、政策法務を実現するための法務組織のサポート的体制として位置づけられるのではないだろうか。

第4章 合併自治体における政策法務の課題

第1節 合併自治体における未解決の政策課題

以上のように、合併自治体における条例整備の現状を述べてきたが、合併自治体の今後の法務を考えると、合併時に残された課題をまず解決しなくてはならない。合併自治体では、国や都道府県主導の合併がようやく終わり、合併に伴う条例整備については完結したと一段落しているかもしれない。しかし、平成の大合併のように、最初に合併ありきで時期が先に決められてしまった場合には、合併の事務事業の調整において合併関係自



【図3-4】条例制定の流れ

自治体間で制度的な格差が大きかったりすると、重要な政策課題についての問題解決が合併後の検討に先送りされている。しかも、合併後においても、先送りされた政策課題の解決については、合併したからといって、即座に、旧町間の制度的な格差や地域住民の意識が一体化することは難しいことから、その解決に時間を要しているのが現状である。そのため、その政策課題の解決のための条例整備や一定の地域のみには適用している暫定条例の新市での施行のための条例制定が早急に求められている。また、一旦、合併時に調整された条例であっても、合併後の事務事業と条例内容の整合性が取れていないものもある。

合併自治体の政策は、市町村建設計画に基づいて、政策が形成されるものであり、合併の条例整備は、合併自治体の政策形成に基づき、その政策を具体的に実現するものでなければならない。しかし、合併における条例整備が、単なる作業として位置づけられたことから、条例整備の作業のもととなった事務事業の調整作業においても、市町村建設計画に基づく政策形成が行われていない。このことから、合併時の市町村計画を踏まえた政策を具体的に実現できるための条例として再整備する必要がある。そして、個別条例の整備においても、制定時期が古いものがそのまま引き継がれている場合や地方分権に対応した条例内容となっていない場合などがあり、法制執務面での不備を合わせて直していくことも行われなければならない。

一方、合併時の条例整備の手続き面においては、合併協議会で確認された調整方針に基づき、合併関係自治体の事務事業の調整により条例案を作成している。しかし、条例整備にあたって、その立案から決定に至る過程において、住民の参加・参画をできる限り図り、条例の内容が住民に広く伝わることを重要である。⁶⁷⁾ このように、合併の条例整備について考えると、専決処分条例や暫定条例の制定手続きのあり方については、条例が自治体の独占物ではなく、自治体の住民のものであることや議会の議決事項であることに鑑み、住民の参加・参画の手続きを経ることや合併時の専決処分の手続きにおける議会のかかわり方について、今後の検討が必要といえよう。

第2節 自治体における条例体系の整備

合併自治体の条例については、「合併時の例規整備は、合併自治体における自治体法の体系を新たに構築するものである。」⁶⁸⁾としている。自治体の「法」とは、自治体の諸活動を規律する国の法令や自治体の定める条例、規則などの総体とされており、合併の条例整備においては、自治体の「法」の体系が「自治体条例」の体系と考えられる。この自治体の「法」の体系化については、自治体に「基本構想－基本計画－実施計画」という総合計画の体系が構想されているように、例規のレベルでも、「自治基本条例－各行政分野別の基本条例－個別条例」の体系が構想されるのである。⁶⁹⁾

合併自治体においては、新市建設計画が、基本構想を踏まえた将来ビジョンであることから、その計画を体系化し、合併自治体の政策形成に基づき、具体的に実現するものでなければならない。そして、新市建設計画の策定において、計画に定める事項の「合併市町村の建設の基本方針」に、その自治体のあり方の基本原則である根本的なルールを定めること、すなわち、自治体版の憲法といわれる「自治基本条例」⁷⁰⁾の制定を位置づけ、合併自治体の自治のあり方を体系的に構想しなければならないと考える。しかしながら、合併時の建設計画と条例整備の関係では、建設計画に位置づけがなく、条例の体系化が行われていない。体系化だけでなく、計画に基づく政策形成も行われていないのである。

合併が終わり、せっかく新たな自治体が誕生し、スタートをした以上、今後、先送りされた政策課題の解決を含め、将来ビジョンを見据えた総合計画を策定する必要がある。この総合計画の策定にあたっては、基本構想を頂点とした基本構想－基本計画－実施計画といった計画をきちんと体系的に整備し、これらの計画策定の根拠を自治基本条

67) 田中孝男「新自治体基盤形成のための条例制定」木佐茂男監修『自治体の創造と市町村合併』（ぎょうせい、2003年）102頁。

68) 田中前掲稿、99頁。

69) 田中前掲稿、99頁。

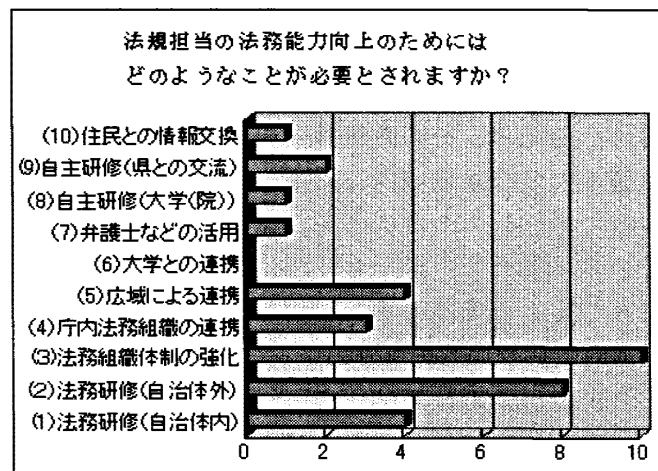
70) 神原勝『自治基本条例の理論と方法』（2005年、公人の友社）では、自治基本条例は「自治体運営基本条例」というべきかもしれないとしている。

例に位置づけたうえで、自治基本条例—分野別基本条例—個別条例というように計画体系に適合した条例体系を構築する必要がある。このことから、自治体の運営の基本となる自治基本条例の制定に取り組み、その基本条例に基づき、分野別基本条例や個別条例を体系的に整備する必要がある。すでに合併した自治体においても、合併時の標準整備⁷¹⁾として、合併前から自治基本条例の制定の取り組みがされている。⁷²⁾ このように、合併自治体では、まちづくりの基本となる総合計画の策定とともに、自治体版憲法といわれる自治基本条例に、早急に取り組む必要があるといえよう。

第3節 政策法務組織の整備

合併自治体においては、その政策課題の解決や分権に対応できる法務体制の構築に向けて、従来の法務組織の審査法務を中心としたものに政策法務的機能を付加していくが必要になる。そのためには、政策法務を担う法規担当職員の法務能力も問われる。しかし、合併自治体の法務組織は、専管度の低い状況にあり、その現状は、条例の審査のほか規則や規程、告示などの審査をこなし、例規集の編纂などの事務も多く、さらには法適合性の指導や訴訟事務のように専門的知識を有する事務を担っている。このような現状から、喫緊に法務の組織強化につながる人員配置が必要であることは言うまでもない。特に、合併自治体が直面している合併に残された喫緊の政策課題の解決の

必要性から、滋賀県内合併自治体の法規担当職員のアンケート調査⁷³⁾によっても、法務担当の法務能力向上のためには、法務組織体制の強化が第一の要望となっている（図4-1）。



【図4-1】滋賀県内合併自治体法規担当職員アンケート

次に、合併自治体が政策法務に取り組むためには、どのような政策法務組織が望まれるか、自治体の組織編成の視点から考えてみよう。

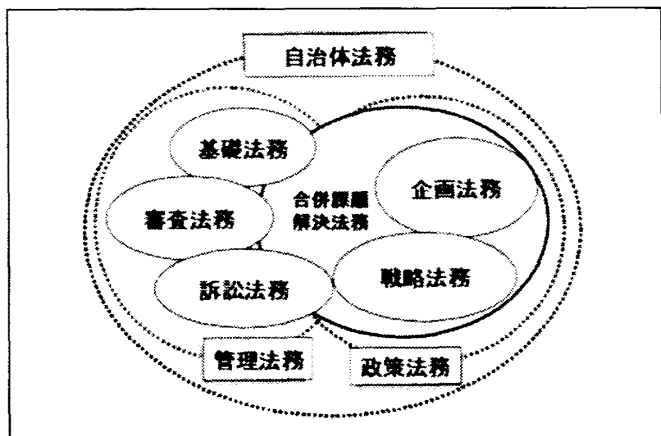
合併自治体が政策法務に取り組むためには、まず、政策の最高規範たる総合計画と条例との整合性が必要となる。そのためには、法務組織だけでなく、総合計画を担当する企画部門との連携が必要になる。そして、その連携を行うにあたって、法務組織のある総務部門に政策法務的機能を付加するための「政策法務担当」を配置するのか、それとも企画部門に法務組織を配置するのかといったスタッフ人事配置の判断が必要になる。さらに、合併の政策課題や政策展開のための個別施策を直接担当するライン部門との連携がなければ、政策課題の解決や政策展開をすることはできない。

自治体の組織編成を考えるにあたっては、自治体における活動の全般において行われている法務活動を政策法務と自治体法務の関係から、そして、第1章で述べた岩橋氏の提唱する法務活動の5つの領域の視点から、合併自治体の法務の領域を図4-2のように分類してみた。自治体法務の領域である①基礎法務、②審査法務、③訴訟法務、④企画法務、⑤戦略法務に、本小論で指摘した合併

71) 滋賀県米原市は、2005年2月14日に山東町、伊吹町、米原町が合併して誕生し、2005年10月1日近江町を編入合併している。初代市長となった平尾道雄市長は、「合併は最大の行政改革である。財政を本気になって再建しなければならない。そして、地域の課題を克服していき、地域の元気を取り戻さなければならない。まちが自立元年となる合併時の標準整備として、①行財政改革大綱、②自治基本条例、③総合計画を掲げた。自治基本条例策定と総合計画策定の順序としては、自治基本条例は理念を定めるもの、総合計画はまちの形を決めるものから、先に自治基本条例を挙げた。」と述べている。(2006年10月14日、龍谷大学での「成長する自治基本条例をめざして」講演において)

72) 北海道白老町自治基本条例では、総合計画をまちづくりの最上位の計画として行政運営はこれに基づいて進めることを明確化している（札幌地方自治法研究会「自治基本条例と総合計画の役割」2006年自治体法務ナビvol. 14、第一法規）。

73) 滋賀県内合併自治体6市の法規担当者に対して、2006年10月に実施したアンケートによる。

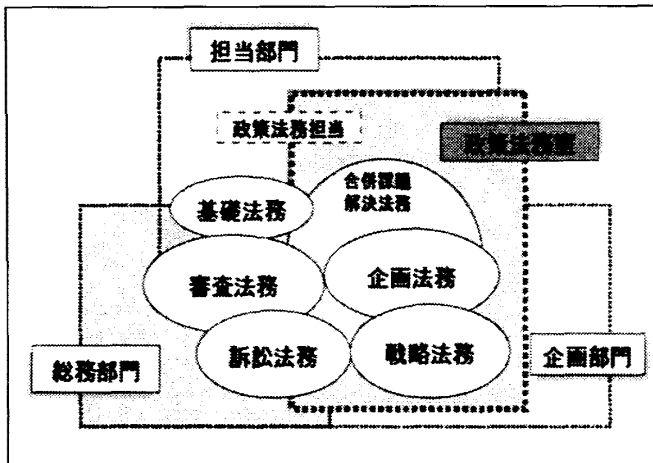


【図4-2】合併自治体の法務の分類

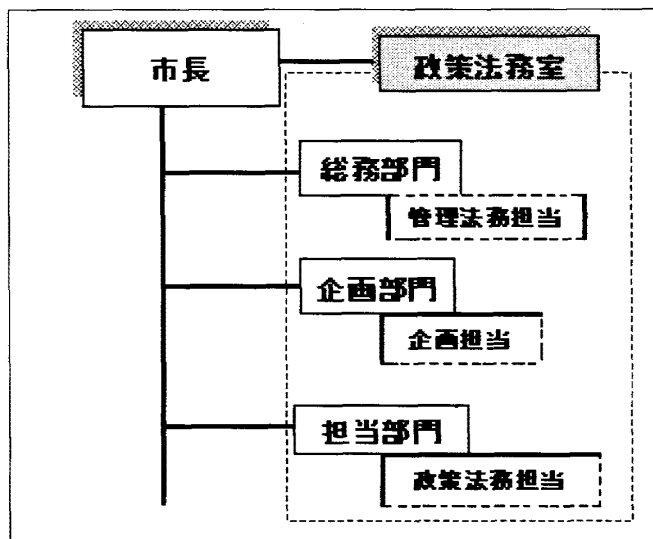
時に残された課題（条例の体系化による解決も含む。）を合併課題解決法務として追加する。この合併課題解決法務は、本来は、④企画法務、⑤戦略法務の法務領域の内容ではあるが、あえて合併自治体の抱える法務の問題としてとらえ、新たに設けたものである。さらに、山口氏の自治体法務のなかの政策法務の位置づけから、従来の専門的側面の強い法務を管理法務として位置づけをしてみた。

そのうえで、合併自治体の政策法務組織としては、従来の法務組織が、総務部門に置かれていたように、専門的側面が強い審査法務や訴訟法務などの管理法務を行政組織の総務部門に置くこととする。そして、総合計画やまちづくりの観点から捉える企画法務や戦略法務、さらに合併課題解決法務を含めた政策法務については、企画部門に置き、課題を発見し、その課題のための政策を実施する担当部門に「政策法務担当」を置き、その三者が連携をとりながら地域の課題を解決していくという「政策法務室」を自治体の組織のなかに新設し、前述の自治体法務の分類とあわせて構想したものが図4-3である。

しかしながら、特に、合併自治体においては、既に新しい自治体がスタートしており、総合計画の策定も行われている。あらたな自治体のあり方を考える総合計画の策定に即して、自治基本条例を含む、新たな条例体系の構築をし、早急に合併時の課題を解決しなければならない。このことから、どの部門にも属さない、首長の強いリーダーシップによる政策決定を反映できる、市長の直属



【図4-3】合併自治体の政策法務組織の課題



【図4-3"】政策法務組織の課題

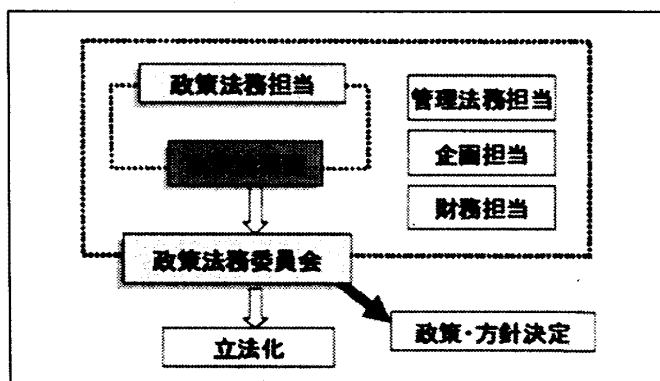
組織として、政策法務室を設置する。（図4-3"）

そして、政策法務室が、総務部門の管理法務担当、企画部門の企画担当、担当部門の政策法務担当の三者と連携することにより、組織横断的な政策法務を展開することができる。このことにより、合併後の市民の期待に早急に応え、新たな自治の運営が確立できるものと考ええる。

さらには、担当部門の「政策法務担当」を中心とした組織横断的な「政策法務委員会」を設置し、政策法務室との連携により、政策・方針の決定を組織的に行えるようにすることで、自治体の政策法務を展開できる体制が確立できるといえよう。

これからの自治体は、第2次分権改革で税財政を中心とする三位一体改革が提起され、自治体を取り巻く厳しい財政状況から財源の裏づけがなく

なっている。このような状況で自治体の政策は、大きな政策転換を迫られている。政策法務と政策財務⁷⁴⁾は、政策の具体化については、並列の関係にあり、政策法務が法的権限の裏づけ、政策財務が財源の裏づけとなる。このことから、政策方針・決定を担う政策法務委員会に、財務担当を含んだ横断的組織とすることで、その政策・方針の決定が政策の実現につながるといえる。(図4-4)



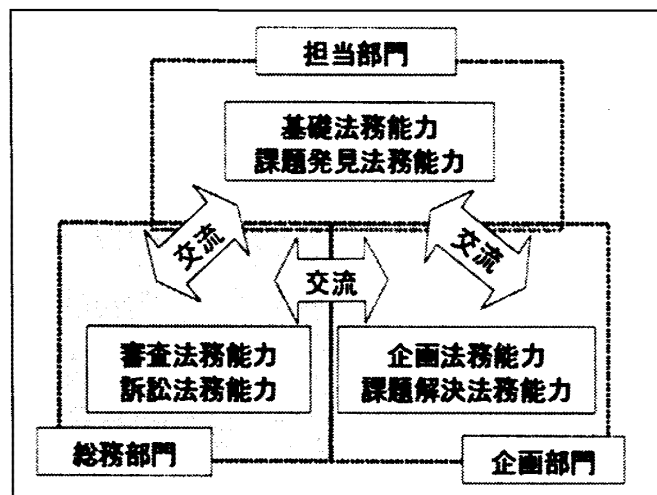
【図4-4】横断的組織→政策法務委員会

第4節 政策法務を担う人材育成と支援

地方分権改革により、これからの自治体の職員には、「物事を法的に考え、処理する能力」を要求される。職員一人一人が、自治体法務の基本的素養を培うことにより、現場主導の立法活動ができることになる。このことは、地方自治における法務が、法規担当の職員の事務と考えられていた従来の法制執務から、すべての職員が法務に関する知識と感覚をもって仕事をする政策法務へと展開することが必要である。そして、政策法務を組織的に展開させるためには、職員の政策法務能力が必要不可欠である。(図4-5)

総務部門、企画部門の職員だけでなく、担当部門の職員、すなわち、これからの自治体職員には、政策法務能力が必要であり、その能力向上のためのしくみづくりが必要となる。それぞれの部門における法務能力向上には、比較的時間を要すると考えられ、行政実務の経験、人事交流、法務研修

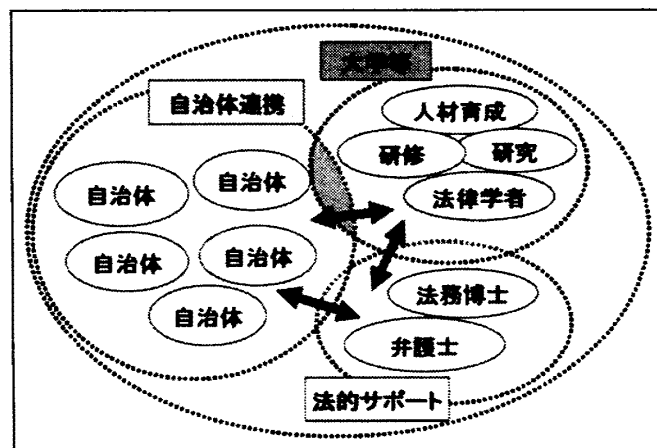
74) 政策財務の定義と自治体計画・政策法務・政策財務の関係については、加藤良重著「自治体の財務環境と経営戦略課題」(2006年自治体法務ナビvol. 14、第一法規)を参考。



【図4-5】自治体職員に求められる法務能力

等、幅広い十分な人材養成計画の策定が必要であるといえる。

さらには、管理法務を専任的に担当する職員は、地方分権の自己決定・自己責任において、自治体の最後の砦となることから、専門的な法務能力を有することも必要となる。しかし、既に述べてきた合併自治体のような法務組織の専管度が低く、成熟していない自治体が、専門的な法務能力を確保することはそう簡単なことではない。このことから、法務組織の広域連合などに法的支援機関を設け、専門的な法務能力の支援として、弁護士を活用も必要である。さらには、自治体の職員の政策法務能力を向上させるために、自治体が広域的に、自治体連携組織をつくり、大学の教育機関の法律研究者や弁護士などとの連携により、自治体の政策法務支援のための広域的シンクタンク組織をつくるのが強く望まれる。(図4-6) このこ



【図4-6】広域的シンクタンク組織の構成

とにより、政策法務を担う自治体職員の人材の育成ができ、自治体が自立して、地方自治の実現ができることにつながるといえよう。

おわりに

地方分権改革により、自治体の条例制定権は拡大した。しかし、これを生かした自治体づくりを進めている自治体がある一方で、生かせていない自治体の方が多いのも現状である。1996年の地方分権推進委員会の勧告から政府の地方分権推進計画、2000年の地方分権一括法の施行を経て、ちょうど10年の歳月が経過した。この間、自治体の行政活動の仕組みが大きく変化し、特に、自治体の根拠となる地方自治法をはじめ関連の法律が大幅に改正されている。自治体は、この状況の対応に追われているというのが実情であるが、自治体における政策法務の重要性を認識するようになっていく。

地方分権改革と市町村合併の論議が同時期に行われ、地方交付税制度の見直しを通じて、財政に不安を感じた市町村は、国主導の市町村合併を選択せざるを得なかった。この市町村合併の過程を振り返ると、国と自治体の上下の関係があまりにも長く続いていたことから、自治体が政策法務の重要性を認識しながらも、与えられた法制度の環境から抜け出すことができなかったことを実感する。また、地方分権改革により、国と自治体が、対等・協力の関係になったとはいえ、市町村合併の手続きについては、総務省の合併運営マニュアルにより、国主導で進められてしまった。

このように、市町村合併における条例整備を通じて明らかにされた自治体の法務能力の貧弱の問題は、市町村合併によるものではなく、これまでの自治体のおかれた法制度の環境に遠因がある。

今日では、自治体は、合併のいかに問わず、地方自治のあり方をどのように考えるかという重要な課題に直面している。自治体がその課題をどう乗り越えるは、自治体のやる気次第のところがある。自治体は、地方分権改革の求める「自己決定・自己責任」の原則に基づき、各自治体の固有

の事情に応じた政策を形成し、これを実現させる能力が求められている。そのために、政策法務が果たす役割は極めて重要である。このことから、自治体には政策法務能力が必要であり、政策法務を組織的に展開できる政策法務組織を早急に整備するとともに、地域住民のニーズを迅速に政策に反映することができる政策形成能力と条例等の法務手段を使って政策目的を達成し、あるいは政策課題を解決できる政策法務能力を身につけた人材を育成する必要に迫られているのである。

さらに、合併自治体の今後の課題として、合併時に先送りされた政策課題の解決を含めた地方自治のあり方を考えなければならない。その政策課題の解決のためには、政策法務の観点から、自治基本条例を含んだ条例整備を行わなければならない。このことから、自治基本条例の制定に、早急に取り組む必要がある。

これからの自治体には、自治体内部の政策法務能力を向上するためのしくみづくりが必要である。本小論で指摘したように、自治体の職員の政策法務能力を向上させるためには、自治体内部にとどまらず、広域的な連携システムも求められているため、県レベルや地域レベルでの自治体連携組織を整備する必要がある。また、滋賀県内法規担当者のアンケート調査においても要望の多かった、自治体外法務研修や近隣自治体との情報交換による連携といった広域的な情報のネットワークが必要であると考えられる。現在では、自主的に活動している滋賀県内の市町の「法規担当者連絡会」がサポート的に近隣自治体との連携や情報交換の役割を担っている。しかし、このような任意の組織ではなく、法務組織の広域連合や自治体連携組織などによる法務支援組織を開設し、大学の教育機関の法律研究者や弁護士などとの連携を通じて、法務研修や法務支援のためのシンクタンク的組織の確立が強く望まれる。

本小論で提起した自治体内外における政策法務組織の整備と自治体の職員の人材育成が、地方分権改革の求める自己決定、自己責任に基づく「地方自治」の実現につながるものと確信している。

参考文献

木佐茂男監修「自治体の創造と市町村合併」(第一法規出版、2003年)
木佐茂男、田中孝男編著「自治体法務入門(第3版)」(ぎょうせい、2002年)
田中孝男、木佐茂男編著「テキストブック自治体法務」(ぎょうせい、2004年)
天野巡一、岡田行雄、加藤良重編著「政策法務と自治体」(日本評論社、1989年)
木佐茂男編著「自治立法の理論と手法」(ぎょうせい、1998年)
阿部泰隆著「政策法学の基本指針」(弘文堂、1996年)
松下啓一著「政策法務のレッスン」(イマジン出版、2005年)
財団法人日本都市センター編「分権型社会における自治体法務—その視点と基本フレーム」(財団法人日本都市センター、2002年)
山口道昭著「政策法務入門—分権時代の自治体法務—」(信山社、2002年)
木佐茂男著「自治体法務とは何か」(北海道町村会、1996年)
松下圭一著「自治体再構築の市民戦略」(地方自治土曜講座ブックレット・公人の友社2004年)
西東京合併事務研究会編「西東京市の事例にみる合併協議の実務」(ぎょうせい、2000年)
松本英昭著「逐条地方自治法第2次改訂版」(学陽書房、2004年)
武藤博己編著「地方分権と自治体改革4 政策形成・政策法務・政策評価」(東京法令出版、2000年)
高橋進・関西地域問題研究会市町村合併検討ワーキンググループ編「検証・点検 関西の市町村合併」(関西2府4県自治体問題研究所、2005年)
甲賀市「甲賀市誕生の歩み」
甲賀地域合併協議会「事務事業現況調査調整結果報告書」(2004年)
児童福祉法規研究会編「児童福祉法母子及び寡婦福祉法・母子保健法の解説」(時事通信社)
提中富和著「自治体法務の最前線—現場からはじめる分権自治—」(イマジン出版、
高寄昇三編著 自治体職員と組織開発 雪田義昭「政策型組織への転換」
西尾勝、大森彌、小早川光郎、神野直彦、岩崎美紀子、松本克夫／編集
分権型社会を創る 第4巻 『地方分権と自治体法務』
山口道昭著「自治体実務からみた地方分権と政策法務」
天野巡一 「自治のかたち 法務の姿 政策法務の構造と考え方」
岡田行雄 「政策法務と自治体」

磯崎初仁 「自治体改革」
「分権段階の自治体と政策法務」
磯崎初仁 「分権時代の政策法務」
北村喜宣 「ポスト分権改革の条例法務—自治体現場は変わったか—」
自治体の政策形成と法務システム 福士明(札幌大学)
都市問題研究第54巻第11号
阿部泰隆著「政策法務からの提言」(日本評論社、1993年)
磯崎初仁(鈴木庸夫・森田朗・磯崎初仁)
松下圭一「自治体は変わるか」
北村喜宣、磯崎初仁、山口道昭「政策法務研修テキスト」

参考資料①

アンケート調査のお願い

現在、私は、龍谷大学の大学院 NPO・地方行政コースで学んでおり、「合併自治体の法務支援体制」について、県内の状況を中心に研究をしています。

お忙しいところを申し訳ございませんが、県内の市町村においてどのように合併をすすめてこられたか次のアンケートに協力をいただきますようお願い申し上げます。

() については記入を、そのほかは○で囲んでください。

甲賀市・総務課・藤井真知子

貴方様の市町村名 ()

1. 合併の有無 合併をした ・ 合併を検討中 ・ 合併をしない ・ 未定

※合併しない市町村の方は、13. から回答をお願いします。

2. 合併した市町村名 ()

3. 合併の種別 編入 ・ 新設

4. 合併の時期 平成 年 月

5. 住民意識調査の有無 調査をした(する) ・ 調査をしていない(しない) ・ 未定

6. 事務調整の有無 した(する) ・ していない(しない) ・ 未定

事務調整の参考事例 参考にした(している) ・ 独自にした(している) ・ 不明

参考事例の具体例 合併先進自治体 ・ 他の自治体

参考にした自治体名 西東京市 ・ 篠山市 ・ その他 ()

7. 事務調整の民間委託 した (全面 ・ 一部) ・ していない

業者名 ()

8. 例規整備の参考事例 参考にした(している) ・ 独自にした(している)

参考事例の具体例 合併先進自治体 ・ 他の自治体

参考にした自治体名 西東京市 ・ 篠山市 ・ その他 ()

9. 例規整備の民間委託 した (全面 ・ 一部(内容)) ・ していない

※例規集作成・印刷のみなどを記入してください。

業者名 ()

10. 情報公開条例の専決の有無 有 ・ 無

個人情報保護条例の専決の有無 有 ・ 無

11. 政策課題のための条例整備をしましたか。 した(する) ・ していない(しない)

※自治基本、環境、市民参加などを条例化検討です。 ↓

具体的名称 ()

12. 合併後、政策課題のための条例制定をしましたか。 した ・ 検討中 ・ していない

※自治基本、環境、市民参加などを条例化(現在検討も含む)です。 ↓ ↓

具体的名称 ()

13. 法務について、合併時または合併による問題点などについて思われることを自由に書いてください。

14. 合併に対する職員の反応について（複数〇OKです）

あまり反応がない ・ わからない

人事 ・ 組織体制 ・ 人間関係 ・ 職務 ・ その他 ()

組織体制 ・ コミュニティ ・ 地域格差 ・ その他 ()

人事 ・ 組織体制 ・ 人間関係 ・ 職務 ・ その他 ()

組織体制 ・ コミュニティ ・ 地域格差 ・ その他 ()

16. 法規担当の法務能力向上のためには、どのようなことが必要とされますか。(複数OK)

- ・ 自主研修（大学（院）・県との交流）
- ・ 住民との情報交換

その他 ()

17. 法規担当の法務能力向上について自由にご意見を書いてください。

法規担当部署の名称	部	課	係（担当・グループ）
総務課			
経営企画課			
人事課			
労務課			
経理課			
技術開発部			
生産部			
営業部			
販売部			
顧客サービス部			
品質管理部			
環境安全部			
情報管理部			
法律顧問			
監査役			
取締役			

例規 ・ 文書 ・ 情報公開 ・ 訴訟 ・ その他（ ）

法規担当部署の構成（○で囲んでください）

部長 ・ 課長 ・ 係長 ・ 主査 ・ 主事 ・ その他 ()

現在の職名

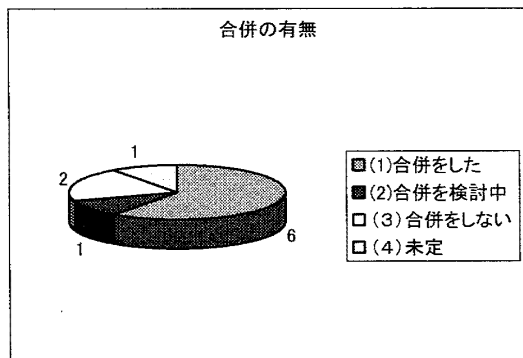
現在の部署の経験年数（合併前及び過去の経験も含めて） 年 ヶ月

行政職員の経験年数 年 ヶ月

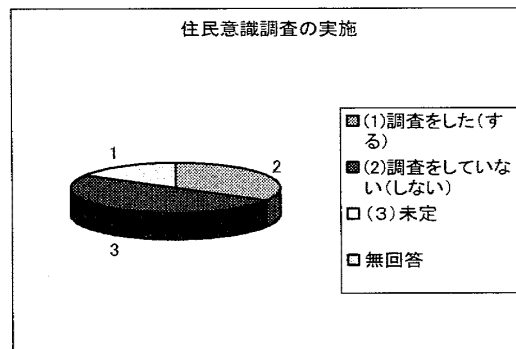
参考資料②

調査結果の概要

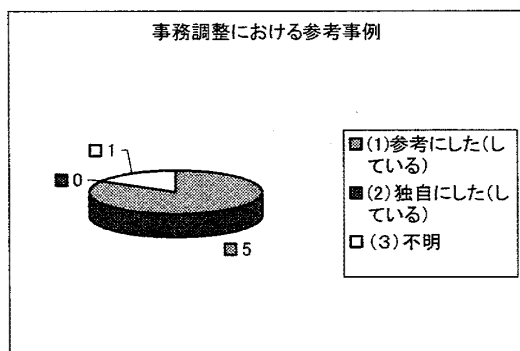
1. 合併の有無



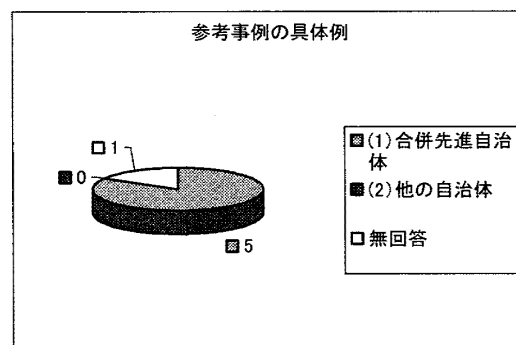
2. 住民意識調査の有無



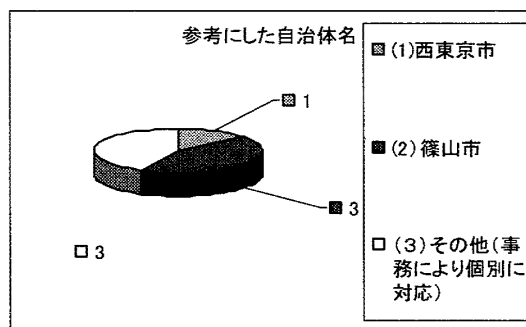
3. 事務調査の参考



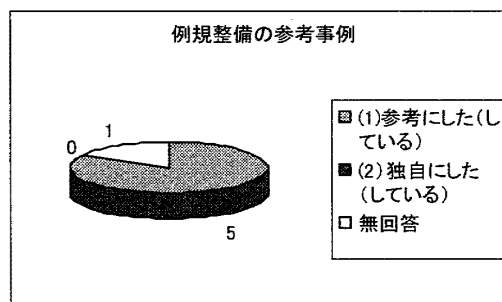
4. 事務調整の参考具体例



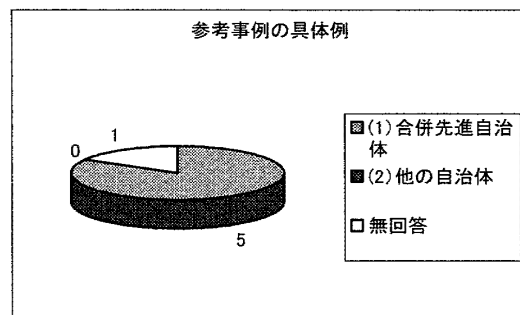
6. 事務調整参考自治体



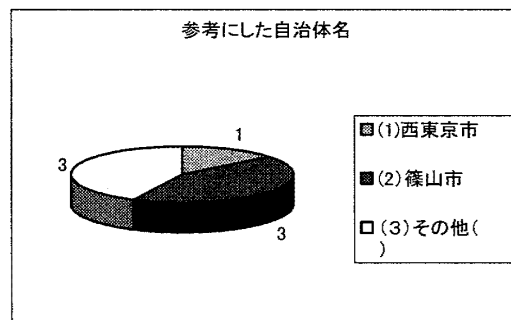
7. 例規整備の参考



8. 参考事例の具体例

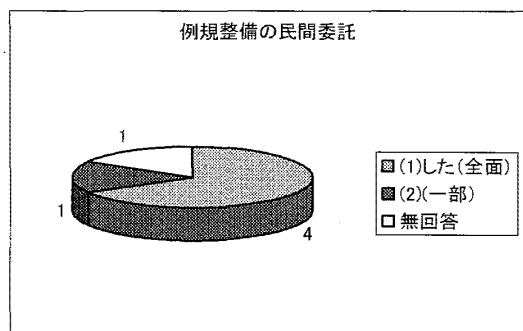


9. 例規整備の参考自治体

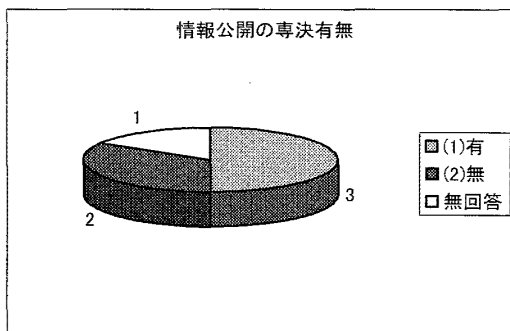


参考資料②

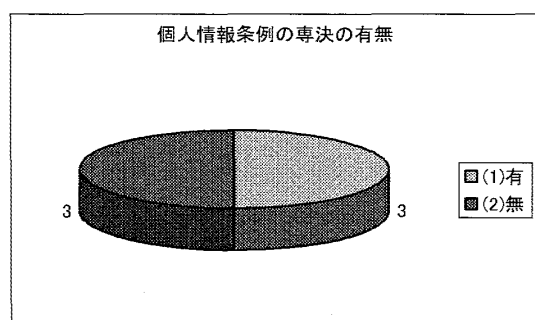
1 0. 例規整備の民間委託



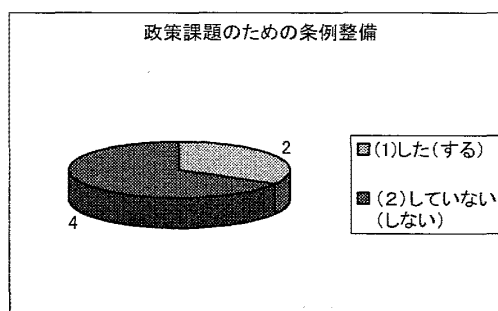
1 1. 情報公開条例の専決



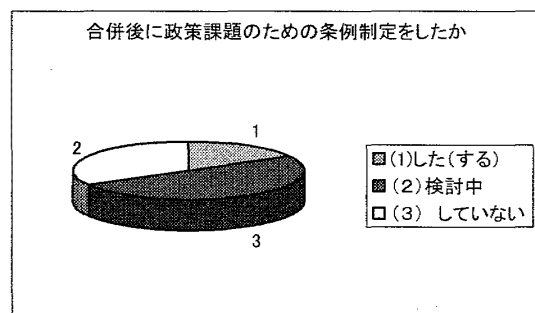
1 2. 個人情報保護条例の専決



1 3. 政策課題のための条例整備

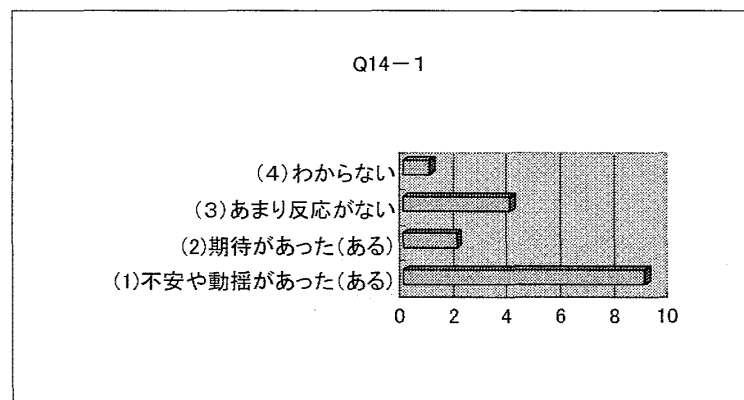


1 4. 合併後の政策課題のための条例制定



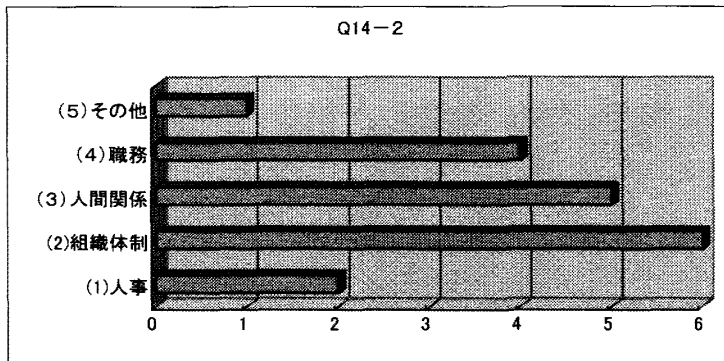
1 4. 合併に対する職員の反応について

1. 合併に対して

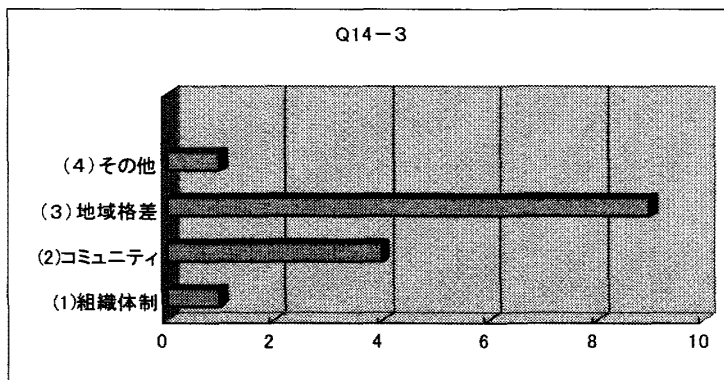


参考資料②

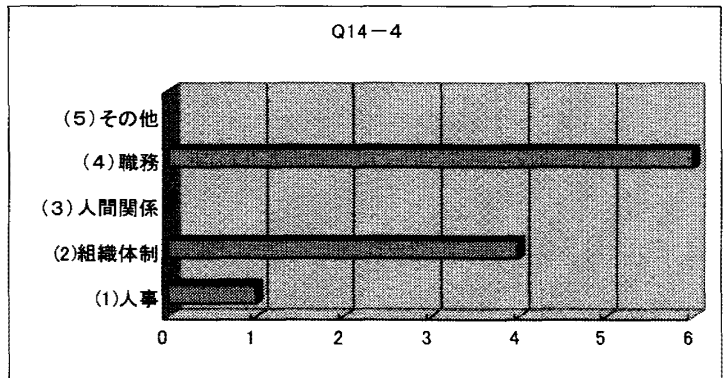
2. 職員として不安や動揺の内容



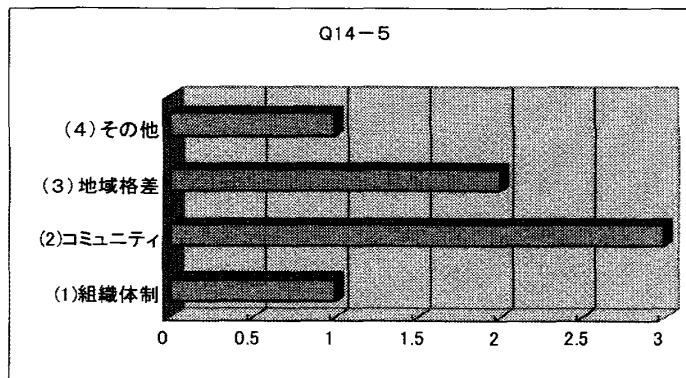
3. 住民に対して不安や動揺の内容



4. 職員として期待は



5. 住民に対して期待の内容



参考資料②

1 6. 法規担当の法務能力向上のために必要とするもの

