

【取組事例紹介】

那須塩原市における行政リーガルドックの取組

と き：令和3（2021）年7月17日（土）

と ころ：全国町村会館2階ホールA

那須塩原市選挙管理委員会事務局主査 蓮實 憲太
（併任監査委員事務局主査）

行政リーガルドック実施の経緯

- 2015年 8月 市町村アカデミー「法令実務B」で北村喜宣教授の講義を受講した際、静岡市の行政リーガルドック事業の紹介があった。
- 2017年 8月 本市の政策法務研修を北村教授に依頼し、開催。
副市長との面会の際に、北村教授から本市での実施について提案を頂く。
- 2017年 秋頃 総務課内で行政ドックの実施についての検討
- 2018年 1月 北村教授に、2018年度「行政リーガルドック」を試行的実施における診査を依頼
- 2018年 4月 市・部長会議で「行政リーガルドック」の試行的実施を報告、了承
- 2018年 8月 2事務を対象として、試行的に「行政リーガルドック」を実施

行政リーガルドック実施の要因

○ 政策法務研修などの取組の継続

- ・ 2008年頃から政策法務研修を実施し、政策法務が根付くよう継続的に取組を行っていた。

○ 行政手続法制遵守徹底の必要性の認識

- ・ 2014年の行政手続法の一部改正を受け、処分ごとに個票を作成
- ・ 行政不服審査法の全部改正を踏まえ、全庁的に「教示文」を見直し。実際に発出された処分決定通知書を確認した結果、「理由の提示」が不十分であるなど、行政手続法（条例）が履践されていないことが分かった。
 - ⇒ 総務課内で、行政手続法制遵守徹底の必要性を認識し、その方策について議論を重ねた。

○ 同僚・上司の理解

- ・ 直属の係長の全面的な理解
(例規審査や原課の相談を通じ、日頃から問題意識の共有や、議論を重ねていたため)
- ・ 君島寛市長(当時)をはじめ、総務課の上司の多くが例規担当の経験者で、行政手続法制遵守の必要性について一定の理解があった。

《参考》理由の提示が不十分な例

329-2705 栃木県那須塩原市 那須子第487号 平成26年12月18日

三島保育園 那須塩原市福祉事務所長

入園承諾通知書

下記のとおり入園を承諾しましたので、通知いたします。

記

児童	平成26年 6月12日生 男
施設・事業所	三島保育園 那須塩原市三島4-30
内容	ご利用期間 : 平成27年 9月 1日 から 平成33年 3月31日 まで 保護者氏名 : 実施理由 : (父) 就労 (母) 就労

不服申し立て及び取消し訴訟

1 この決定について不服があるときは、この決定があったことを知った日の翌日から起算して60日以内に那須塩原市長に対して異議申立てをすることができます。ただし、その期間であっても、この決定の翌日から起算して1年を経過したときは、異議申立てをすることができなくなります。

2 この処分取消しの訴えは、この処分（この処分について前記の異議申立てをしたときは、当該異議申立てに対する決定。以下同じ。）があったことを知った日の翌日から起算して、6か月以内に、那須塩原市を被告として（訴訟において那須塩原市を代表するものは那須塩原市長となります。）、提起することができます。ただし、この処分があったことを知った日の翌日から起算して6か月以内であっても、この処分の日から起算して1年を経過したときは、処分取消しの訴えを提起することができなくなります。

問い合わせ 那須塩原市保健福祉部子ども課保育係 電話番号 0287-62-7042

第4希望の保育園に入園を承諾する旨の決定通知書
(私が実際に受け取った通知)

第1希望から第3希望までの保育園への入園を拒否することについて、特段の理由が書かれていない。

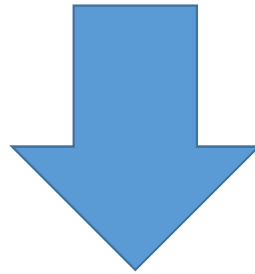
⇒ いろいろ問題はあるかもしれないが、
特に「理由の提示」が不十分なのではないか。

【参考】

実際には、理由提示に不備があったとしても、それが訴訟で争われることにより表面化するのはまれであり、行政運営において、最高裁が要求する水準の理由提示が適切に行われていないまま、事実上不問に付されているケースは、従来少なくなかったと思われる。中原茂樹「行政不服審査法改正の意義とこれから」『自治実務セミナー』通巻693号（2020年）3頁。

行政リーガルドックの出発点

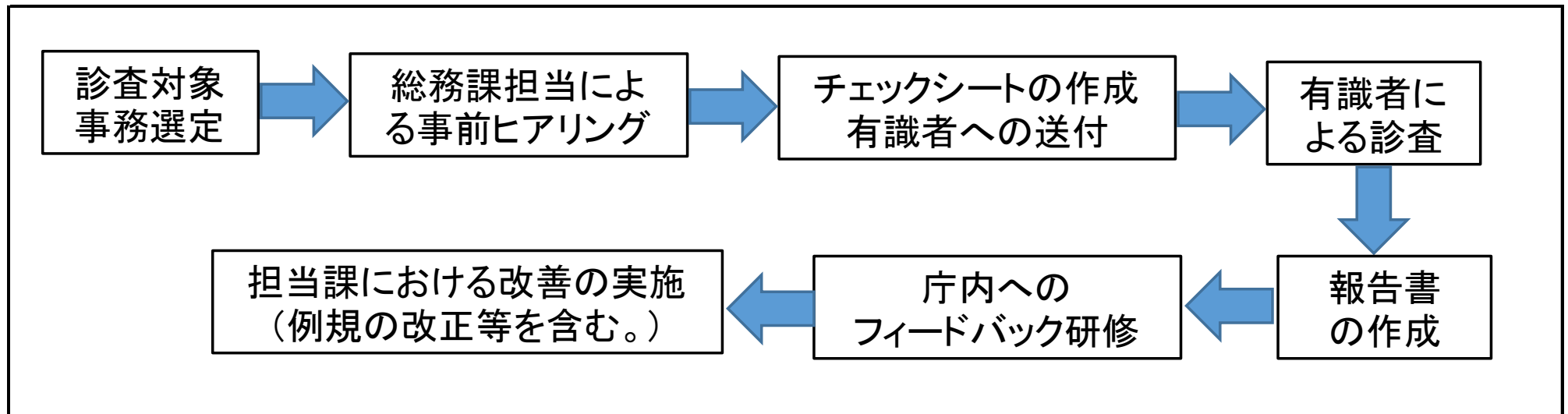
市（職員）は、条例により規制を行う場合も含めて、市民や事業者^①に法令遵守を求めている。



そうであるならば、市（職員）自らが行政手続法制を遵守し、コンプライアンスの向上に努めるべきではないか。

※ 法務担当から担当課に指摘しても、改善されないため、外部の有識者のメスが必要ではないか。

行政リーガルドックの実施体制・流れ



行政リーガルドック実施の状況

○ 2018年【不利益処分】

	担当課	担当係	不利益処分の名称	根拠法令及び条項
1	高齢福祉課	地域支援係	養護老人ホーム等への入所措置	老人福祉法第11条第1項
2	社会福祉課	保護係	不正受給者からの費用徴収	生活保護法第78条第1項

○ 2019年【申請に対する処分】

	担当課	担当係	申請に対する処分の名称	根拠法令及び条項
1	廃棄物対策課	産業廃棄物対策係	小規模特定事業の許可（土砂等の埋立て許可）	那須塩原市土砂等の埋立て等による土壌の汚染及び災害の発生の防止に関する条例第6条
2	都市計画課	都市計画係	広告物の表示等の許可	那須塩原市屋外広告物条例第5条

診査状況Ⅰ（不正受給者からの費用徴収）①

○ 担当課

社会福祉課保護係

○ 根拠条文

● 生活保護法（昭和25年法律第144号）

第78条 不実の申請その他不正な手段により保護を受け、又は他人をして受けさせた者があるときは、保護費を支弁した都道府県又は市町村の長は、その費用の額の全部又は一部を、その者から徴収するほか、その徴収する額に百分の四十を乗じて得た額以下の金額を徴収することができる。

2～4 （略）

○ 事務の概要

生活保護受給者には、生活保護法第61条により届出の義務が課され、収入があった場合には、福祉事務所に届け出なければならない。就労収入や生命保険の給付金を得たにもかかわらず、福祉事務所に申告しなかったときに、同法第78条第1項により、不正に受給した費用を徴収するもの

診査状況Ⅰ（不正受給者からの費用徴収）②

○ 確認・見直しが必要とされた事項

① 理由提示の不十分さ

- ・ 抽出した9件全てに記載されているのは、理由ではなく単に事実であった。
 - ⇒ 生活保護ケースワークにおいては、市役所の窓口の面談だけでなく、受給者宅へ定期的に家庭訪問を行っていて、他の事務と比べると受給者と面接する機会が多い。費用徴収の起案までに複数回折衝する。その過程で受給者は法78条1項が適用されることを十分に理解していると推測されるため、理由提示が必要最小限になっているのかもしれないが、もっと丁寧に書くべきであり、理由の書き方のモデル的なものを作成した方がよいとの助言を受けた。

② 教示文の誤り

- ・ 不正受給者からの費用徴収について、処分の相手方が審査請求か取消訴訟かを選択できる、いわゆる「自由選択主義」がとられているが、教示文に次の3パターンの誤りが認められた。
 - ア 生活保護の停・廃止の場合の教示文を付したもの
 - イ 取消訴訟について、不服申立前置主義がとられている教示文を付したもの
 - ウ 不服申立期間を処分があったことを知った日の翌日から起算して60日以内と旧法の内容での教示文を付したもの

誤りの原因として、返還金には、他に生活保護法63条によるものと、過支給によるものがあるが、違いをよく確認しないまま、コピペを繰り返していたことが考えられる。

③ 78条1項の誤認

- ・ 処分通知書の柱書に、「返還するよう命令します」とするものと「返還するよう指示します」とするものが確認された。
 - ⇒ 不利益処分である以上、「命じます」とすべき。様式を定めていないのが要因で、様式を定めるべきであるとの助言を受けた。

診査状況Ⅰ（不正受給者からの費用徴収）③

○ 理由の提示が不十分な例（実際の通知の写し）

郡福祉第 ㄨㄗㄗ号
平成29年 〃月 〃日

郡須塩原市福祉事務所長

生活保護法第78条による生活保護費の返還について

上記の件に関して、下記のとおり保護費を返還するよう指示します。

記

1 理由	課税調査により、平成28年及び平成29年中の年金収入額と収入認定額に差額があることが判明したため。
2 返還額	金184,553円
3 返還期限	同封の納入通知書に記載した期限
4 返還方法	同封の納入通知書による

理由の欄に「課税調査により、平成28年及び平成29年中の年金収入額と収入認定額に差額があることが判明したため。」と単に事実しか書かれておらず、理由の提示が不十分なことが分かった。

（いわゆる法的三段論法で書かれていない。）

診査状況Ⅱ（広告物の表示等の許可）①

○ 担当課

都市計画課都市計画係

○ 根拠条文

- 那須塩原市屋外広告物条例（平成27年那須塩原市条例第21号）
（許可地域等）

第5条 第3条に掲げる地域又は場所以外の地域において、広告物を表示し、又は掲出物件を設置しようとする者は、規則で定めるところにより、市長の許可を受けなければならない。

○ 事務の概要

屋外に広告物を掲出する場合において、良好な景観を形成し、若しくは風致を維持し、又は公衆に対する危害を防止するための規制に係る許可手続である。2015年に栃木県から権限移譲された事務であり、市では、市街地については比較的規制を緩く、また、田園地等については比較的規制が厳しくなるよう那須塩原市屋外広告物条例施行規則別表のとおり許可の基準を整備している。

診査状況Ⅱ（広告物の表示等の許可）②

○ 確認・見直しが必要とされた事項①

①条例第3条第1号中、市長が指定する区域を禁止区域から除くこととされており、市長が指定する区域は、屋外広告物掲出禁止区域等の指定について（平成30年那須塩原市告示第44号）により告示している。当該告示において、条例で禁止した区域の解除を行っており、分かりにくい法構造となっているがその意図は。

【担当課回答】市条例は、県条例を参考に制定した経緯があるため、県の法構造を踏襲している。市においては禁止区域がないため告示により全域解除しているが、県内の他自治体では、禁止区域として残す区域が一部あることから、県においてこのような法構造にしていたものと推察される。

【助言】禁止区域のない那須塩原市としては、意味のない法構造であることから、条例と告示の内容及び対応関係を見直すことが望ましい。

《対応》 助言を踏まえ、2020年3月議会において、次のように屋外広告物条例を改正した。

改 正 後	改 正 前
<p>（禁止地域等）</p> <p>第3条 次に掲げる地域又は場所においては、広告物を表示し、又は掲出物件を設置してはならない。</p> <p>(1) 都市計画法（昭和43年法律第100号）第2章の規定により定められた_____</p> <p>_____景観地区、風致地区、特別緑地保全地区及び伝統的建造物群保存地区_____</p> <p>(2)～(18) (略)</p>	<p>（禁止地域等）</p> <p>第3条 次に掲げる地域又は場所においては、広告物を表示し、又は掲出物件を設置してはならない。</p> <p>(1) 都市計画法（昭和43年法律第100号）第2章の規定により定められた第1種低層住居専用地域、第2種低層住居専用地域、第1種中高層住居専用地域、第2種中高層住居専用地域、<u>田園住居地域</u>、景観地区、風致地区、特別緑地保全地区及び伝統的建造物群保存地区（市長が指定する区域を除く。）</p> <p>(2)～(18) (略)</p>

診査状況Ⅱ（広告物の表示等の許可）③

○ 確認・見直しが必要とされた事項②

②標準処理期間を定めていないとのことであるが、口頭により2週間程度と案内しているのであれば、屋外広告物の手引に記載すればよい。

《対応》助言を踏まえ、4月1日の改正条例の施行に合わせ、手引を改正し、標準処理期間を「2週間」と明記した。

③申請時の添付書類として、「手数料の納付済証」を求めているが、添付が必要な書類であるにもかかわらず、規則第8条第1項に明記がない。法令の根拠規定なく書類の添付を求めるという行為は、行政指導に当たることになる。手数料の事前納付を求めたいのであれば、規則第8条第2項中に規定しておくべきである。条例中に「あらかじめ手数料を納付しなければならない」旨を規定する予定なのであれば、それを確認する手段を担保することにもなる。

《対応》助言を踏まえ、次のように屋外広告物条例施行規則を改正した。

診査状況Ⅱ（広告物の表示等の許可）④

改 正 後	改 正 前
<p>（許可の申請）</p> <p>第8条 条例第5条又は第8条第4項から第7項までの規定により許可を受けようとする者は、屋外広告物許可申請書（様式第2号）正副各1部に次に掲げる書類（第20条各号に掲げる広告物（車両に表示する広告物を除く。）又は掲出物件に係る許可を受けようとする者にあつては、第4号に掲げる書類を除く。）を添付して、市長に提出しなければならない。</p> <p>(1) 広告物又は掲出物件の形状等に関する図面</p> <p>(2)～(4) （略）</p> <p>(5) 表示又は設置の許可に係る申請手数料の納付が確認できる書類の写し</p> <p>2 前項の規定にかかわらず、条例第5条又は第8条第7項の規定により車両に表示する__広告物__について許可を受けようとする者は、屋外広告物許可申請書（車両広告物用）（様式第2号の2）正副各1部に次に掲げる書類を添付して、市長に提出しなければならない。</p> <p>(1)～(3) （略）</p> <p>(4) 表示の許可に係る申請手数料の納付が確認できる書類の写し</p>	<p>（許可の申請）</p> <p>第8条 条例第5条又は第8条第4項から第7項までの規定により許可を受けようとする者は、屋外広告物許可申請書（様式第2号）正副各1部に次に掲げる書類_____を添付して、市長に提出しなければならない。</p> <p>(1) 広告物_____の形状等に関する図面</p> <p>(2)～(4) （略）</p> <p>2 前項の規定にかかわらず、条例第5条又は第8条第7項の規定により車両に表示される広告物について許可を受けようとする者は、屋外広告物許可申請書（車両広告物用）（様式第2号の2）正副各1部に次に掲げる書類を添付して、市長に提出しなければならない。</p> <p>(1)～(3) （略）</p>

行政リーガルドックの効果・成果など

① 受診課における行政手続の改善

⇒ 研修効果が極めて高い（実際に名宛人に通知した文書や起案文について、どの部分が行政手続法制に適合しないのかを診査するため、具体的で分かりやすい。）。

② 法務担当にとっても、行政手続法制を理解する格好のOJTとなる。

③ 条例及び規則の改正

※ 副次的な成果
（一粒で二度美味しい）

審査依頼書	
担当部課名 保健福祉部高齢福祉課	
件名	老人福祉法施行細則
例規番号等	平成27年那須塩原市条例・規則・告示・訓令第57号 現行例規集掲載 2巻 P13700
審査区分	市例規審査委員会（条例・規則） ・ 部例規審査会（その他） ※いずれかに○を付けてください。
例規案の概要	【主な内容】 ○様式第10号の改正 ・ 根拠条項に号を記載するため文言を追加 ・ 「6 備考」を「6 教示」に変更
現状及びその問題点、制定等のきっかけ	○処分理由の根拠条項や教示の説明不備を正し、処分決定の有効性を確保するため改正を行う。 <u>※行政リーガルドックによる指摘事項</u>
施行期日	公布の日

行政リーガルドックの今後の課題

○ 全庁的な水平展開に向け、いかに「壁」を破るか

- ・ 前例踏襲主義（根拠法令の条文に直接当たらない。）の横行
⇒ 外部からのメスの必要性
- ・ いまだに行政手続法制を知らない職員が多数を占める。
- ・ 対象事務を募集しても、原課から手が挙がらない（食わず嫌いの状態）。

○ 政策法務主任の育成・活用

- ・ 水平展開に際しては、政策法務主任を起点とする。
- ・ 政策法務主任向け勉強会の開催
（2020年2月4日の勉強会では、「行政手続法制」「行政ドック」について学習した。）

○ 「行政リーガルドック実施要領」の条例化

- ・ 行政リーガルドックは、平成29年地方自治法改正で設けられた「内部統制」と、基本的にはベクトルの方向が同じと思われる。
 - ・ 監査委員による財務監査については、地方自治法により、毎年度、定期的な実施が義務付けられている。
- ⇒ （全くの個人的意見ですが） 現在は内規に止めているものの、行政手続法制の遵守に向け、将来的には行政リーガルドックの根拠を条例に置きたい（最低でも、規則）。

○ 実施状況の公表について

- ・ 市民への公表（情報提供）の在り方

《参考》行政リーガルドック実施要領

那須塩原市行政リーガルドック実施要領

(目的)

第1条 この要領は、事務執行における法令遵守の徹底を推進し、市政運営に対する市民の信頼を確保するため、予防法務として実施する行政リーガルドック（以下「ドック」という。）に関し必要な事項を定めるものとする。

(ドックの実施方法)

第2条 ドックは、政策法務に関し識見を有する者（以下「有識者」という。）に診査を依頼し、別に定める行政リーガルドックチェックシートにより実施するものとする。

2 ドック担当課は、有識者の診査に当たって、予備診査を行うものとする。

3 ドック担当課は、前項の予備診査に当たり、原課から対象事務に係る審査基準又は処分基準、事務マニュアルその他診査に必要な書類の提出を求めるものとする。

4 有識者の診査により抽出された法的課題は、庁内説明会等を通じ、庁内にフィードバックすることにより、全庁的に共有するものとする。

(対象事務)

第3条 ドックの対象となる事務は、市又は市の機関が行う許認可等の行政処分とする。

(対象事務の選定手続)

第4条 ドック担当課は、前条の事務の中から当該年度の対象事務を選定するものとする。

(市長への報告)

第5条 ドック担当課は、ドックにより抽出された法的課題、原課における改善の取組について、市長に報告するものとする。

附 則

この要領は、令和2年4月1日から施行する。

《参考》行政リーガルドック チェックシート

【別紙2】

令和2(2020)年度 行政リーガルドック チェックシート

担当課係	
自分の名称	
自分の役割係	

№	内容	チェック(該当する場合は○を記入)
1	申請の意思が示されたときに、申請書を交付しているか。	している/していない
2	申請書の様式、審査基準、標準処理期間その他申請に係る手続に関する情報について、窓口、市HP等で容易に入手できるようになっているか。	なっている/なっていない
3	申請書に記載されている申請の事実認定は正しいか。	正しい/誤っている
4	審査基準を定めているか(行政手続法第5条第1項、都道府県市行政手続条例第5条第1項)。	定めている/定めていない
5	審査基準を定めている場合、どのような手続で決定したか(決裁権者、関係者の意見聴取等)。	※次の行に記載
6	法令の規定や国等からの通知その他の審査基準(引き算)基準)とされているか。 ※審査基準を添付すること。	している/していない
7	審査基準は自分の性質に照らしてできる限り具体的なものとなっているか(行政手続法第5条第2項、都道府県市行政手続条例第5条第2項)。	なっている/なっていない
8	審査基準を公にしているか(行政手続法第5条第3項、都道府県市行政手続条例第5条第3項)。	している/していない
9	審査基準を公にしている場合、どのような方法で公にしているか。	※次の行に記載
例：申請の提出先とされている機関の事務所における備付け		
10	審査基準を審査用に整理したチェックリストはあるか。	ある/ない
11	標準処理期間を定めているか(行政手続法第8条、都道府県市行政手続条例第8条)。	定めている/定めていない
12	標準処理期間を定めている場合、例を標準に決めたのか。	※次の行に記載
13	標準処理期間を定めている場合、公にしているか(行政手続法第8条、都道府県市行政手続条例第8条)。	している/していない
14	標準処理期間を公にしている場合、どのような方法で公にしているか。	※次の行に記載
15	標準処理期間を定めていない場合、その理由は何か。	※次の行に記載
16	申請書の提出があったときは、その内容にかかわらず直ちに文書を受け付け、遅滞なく審査を開始しているか(行政手続法第7条、都道府県市行政手続条例第7条)。	している/していない
17	申請者に列し、法令及び審査基準で規定されている書類以外の書類の提出を求めているか。	定めている/定めていない

18	形式上の要件(申請書の記載事項に不備がないこと、必要な書類が添付されていること、期間内に申請されたこと等)に適合しない申請については、速やかに補正を求め、又は不認可等を指示する処分をしているか(行政手続法第7条、都道府県市行政手続条例第7条)。	している/していない
19	補正を求める場合、書面で行っているか。	行っている/行っていない
20	申請の取下げ又は内容の変更を求める行政指導を行うことがあるか。	ある/ない
21	申請の取下げ又は内容の変更を求める行政指導を行うことがある場合は、申請者が当該行政指導に従う意思がない旨を表明したにもかかわらず当該行政指導を継続すること等により当該申請者の権利の行使を妨げるようなことをしないよう、留意しているか。(行政手続法第30条、都道府県市行政手続条例第31条第1項)。	している/していない
22	不認可等を指示する処分をする場合は、その理由を書面で行っているか(行政手続法第9条第1項本文及び第2項、都道府県市行政手続条例第9条第1項本文及び第2項)。	表している/表していない
23	不認可等の決定通知書に記載されている不認可等の理由認定は正しいか。	正しい/誤っている
24	不認可等を指示する処分をする理由について、申請者がこれを根拠に不服申し立てを行う場合、理由認定、審査基準、原因となる事実等が具体的に提示されているか。	表れている/表れていない
25	申請者から求められた場合は、審査の進行状況及び申請に対する処分の時期の予測を示し、又は申請に必要な情報(申請書の記載及び添付書類に関する事項等)を提供しているか(行政手続法第9条、都道府県市行政手続条例第9条)。	している/していない
26	申請について、担当者や進行状況を随時で共有しているか。	している/していない
27	不服申立てすることができる処分である場合、処分の相手方に列し、不服申立てができる旨や不服申立て先となる行政庁、不服申立期間等を書面で指示しているか(行政不服審査法第12条第1項)。	している/していない
28	取消訴訟を提起することができる処分である場合、処分の相手方に列して、①当該処分又は裁決に係る取消訴訟の被告とすべき者、②当該処分又は裁決に係る取消訴訟の出発期間、③裁決に当該処分についての審査請求に対する裁決を結了後であれば処分の取消しの救済を提起することができない旨の定めがあるときは、その旨を書面で指示しているか(行政事件訴訟法第46条第1項)。	している/していない
29	審査請求をすべき行政庁について正しく指示しているか(行政不服審査法第4条)。	している/していない
30	審査請求期間について、次のとおり正しく指示しているか。処分があったことを知った日の翌日から原則として3か月以内(処分があったことを知らなかった場合であっても、当該処分があった日の翌日から原則として1年以内) ※上記期間については、経過に要した日数は算入されない。	している/していない
31	申請内容の全てを認容する処分である場合に不服申立てに関する指示を行っているか。	行っている/行っていない
32	申請内容を認容する処分であるが条件を付けた処分である場合、指示を行っているか。	行っている/行っていない

御静聴ありがとうございました！