

第6回 分権社会の都市自治体条例に関する研究会 議事概要

日 時：2020年1月23日（木） 15：00～17：00

場 所：日本都市センター研究室内会議室

出席者：北村喜宣 座長（上智大学）、飯島淳子 委員（東北大学）、
磯崎初仁 委員（中央大学）、小泉祐一郎 委員（静岡産業大学）、
岡田博史 委員（京都市）
（事務局：日本都市センター）石川研究室長、白田副室長、加藤主任研究員、
鈿持研究員、黒石研究員、原研究員、安齋研究員

議事要旨

- 北村座長からの話題提供
- 調査研究に関する議論

1. 北村座長からの話題提供

(1) 北村座長からの話題提供

- ・成田頼明先生が座長を務める「都市づくり条例研究会」に参画し、三邊夏雄先生や碓井光明先生とともに、土地利用関係条例の分析をしたのが、条例研究に本格的に取り組むきっかけであった。
- ・横浜国立大学時代に、横浜市や神奈川県における条例検討会に携わる機会を得て、条例をめぐる「理論と実践」を体験し、「おもしろさ」を感じたことも、現在に至るまでの条例論の原点になっている。
- ・1994年4月から1996年3月にかけて、自治実務セミナーに連載していた「自治体環境行政の法と政策」のなかで、水質汚濁防止法3条3項および29条1項それぞれに基づく条例を論じたときには、「(法律に明文規定のある) 法律実施条例」と「独立条例」の区別について理解が不十分であった。当時の行政法学界全体としても、この違いをあまり意識してこなかったように思われる。
- ・第1次分権改革に伴って、「条例制定権の拡大」がよく語られるようになったが、法令の条文・構造が基本的には存置されている以上、具体論をしなければ、拡大は「可能性」にとどまって、何も変わらないという想いを強く持っていた。
- ・廃棄物処理法が規定する産業廃棄物規制は、もともと機関委任事務であったため、それが全廃され、法定受託事務になったことで、都道府県にどのような法的影響があるのかという理論的関心があった。
- ・法定受託事務のなかには、「専ら国の利害に関係のある事務」である本来のものと、そうではない非本来のものが含まれていると整理した。

- ・法定受託事務に関する条例制定につき、法令の明示的委任を要しないと総務大臣答弁を受けて、非本来的法定受託事務である産業廃棄物処理施設設置許可に係る許可基準および手続を追加する条例制定の可能性を検討した。
- ・法定自治事務については、総合性という観点から、法律の「事前手続」として自治体が独自に講じてきた措置を法律と統合する可能性を検討したが、法律実施条例と独立条例の区別をなお十分に意識していなかった。
- ・第1次分権改革前後から、「地方自治の本旨」という文言を再認識して、これを具体化した法律のもとでの、国と自治体の適切な役割分担、および、その諸原則を重視した解釈論を意識するようになった。
- ・「法律標準規定説」と称されるように、現行法令は一応の標準的なものとして受け止めつつ、国民が享受する便益の内容・程度を国が絶対的に保障したと解される場合には、条例による緩和はできないというのが、現在に至るまで維持されている基本的整理である。
- ・法定自治体事務の構造を「ベクトル」を用いて説明することを試み、初代ベクトル説では、国がすべてを決定する領域（(1) 法定部分）と地域特性に応じた対応ができる領域（(2) オープン・スペース部分）に分けた。改良ベクトル説では、①国が「国の役割」にもとづいて全国画一的適用を自治体に命ずる拘束力のある完結的決定部分、②国が「国の役割」にもとづいて法律・政省令によって第1次決定をしたけれども、自治体が地域特性に応じて条例・規則によって第2次決定をすることができる非完結的決定部分、③オープン・スペースに3分した。義務付け・枠付けの見直しを踏まえた、三訂ベクトル説を経て、現在の四訂ベクトル説では、法令の趣旨目的として、①と②から成るベクトルをさらに包含するベクトルを想定し、そこに何の決定もされていない部分である③オープン・スペースを位置付けた。
- ・ベクトル説については、②の部分と区別して条例による修正が可能と考えられる理由、そして、①と②の境界線を引く基準をどのように説明するかが、理論的課題である。
- ・徳島市公安条例事件最高裁判決が示した法律抵触性判断基準は、独立条例を対象としており、その射程が当然に法律実施条例に及ぶわけではない。そこで、法律実施条例に関する法律抵触性判断基準を試論的に提案しているが、ここでもベクトル説でいう①と②を分ける境界線が明確になっていないのが、課題である。
- ・分権改革を十分に踏まえた立法改革がなされるのが理想的ではあるが、国にそうした対応を期待するのは現実的ではない。だからこそ、分権改革の制度趣旨を踏まえた解釈論を通じて、「拡大したはず」の条例制定権を個別具体的に実現するのが重要である。

(2) 質疑応答・意見交換

- ・条例による書き換えが不可能な法律構造の基本事項、条例による書き換えが可能な事項、何も規定されていない事項、の3つから法定自治体事務が構成されるという発想は、ベクトル説でも維持されている。
- ・条例による書き換えができない基本的事項として、目的、定義、許可制、違反処理のし

- くみ、刑罰などを挙げているが、なぜそのようにいえるかを十分に説明できていない。
- 自治体の事務を国が規定する理由として、国会が国の役割と自治体の役割をどのようにベストミックスさせるかを検討した結果、法律で自治体の事務を規定しているといえる。ただ、その理論的な整理がまだ十分にできていない。
 - 条例による書き換えが可能な事項として挙げられている規制対象は、書き換えができない基本事項と整理することもできるのではないか。一方で、基本事項として列挙されている、計画および立入検査は、書き換え可能な事項でもよいように思われる。
 - 知事に許可権限を授権する規定は、根拠規範であるのに対し、許可基準を定める規定は、知事にとっての規制規範といえる。この観点に照らせば、規制対象は根拠規範であり、条例による書き換えはできないのではないか。規制規範は、異なる立法事実や地域の実情を踏まえて、条例で書き換えができると考えている。
 - ベクトル説でいう③のオープン・スペース部分には、法律が想定していなかったが、自治体が新たに把握した対象や基準を条例で追加し、法律の一部とすることも含まれる。
 - ベクトル説でいう②は条例で書き換えられるとのことだが、これには強化も緩和も含まれる。
 - ベクトル説でいう②につき、国が、自治体の事務として法律で規定し、かつ、研究機関や予算を有している以上、暫定的に全国統一的に第1次決定をするのが国の責任であると考えられる。
 - 個別法律が明文で規定しないかぎり、条例による修正ができるというのが、分権時代の法律観である。

2. 調査研究に関する議論

- 来年の3月に、報告書を取りまとめる。
- 事務局案では、第1部で現行法のもとでの解釈立法と、第2部で立法論も含めた将来展望とに分けてあるが、連続して書かれている方が読者には分かりやすいだろう。
- 全体構成として、「1. 法令のあり方」「2. 条例制定権の総論」「3. 条例制定権の各論」「4. 条例実務の課題と可能性」というまとめ方が考えられる。
- 具体的な条例や判例の紹介およびコメントがあると、自治体職員には参考になる。
- 次回の研究会までに、各委員から問題関心のある項目を示してもらい、全体構成を調整する。

3. その他

- 今年度中に各自の問題関心のある項目を事務局に提出する。
- 年度明けに開催する次回研究会では、委員からの話題提供を予定しているほか、報告書の全体構成について議論する。

(文責：事務局)