

第2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：2019年7月18日（木） 18：30～20：30

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、臼田副室長、加藤主任研究員、鈿持研究員、黒石研究員、原研究員

議事要旨

- 調査研究に関する議論

1. 調査研究に関する議論

(1) 論点について

- ・ 前回の議論を踏まえて、論点メモ（案）を作成した。
- ・ 論点1「現行法のもとでの自治立法権・法令解釈権」については、「法律の具体化、上乘せ、横出し、上書きの許容範囲」という項目の中に、法律（法令）の自治的法解釈および自治立法の必要性、内閣法制局の思考様式の整理、法律規定の意義についての検討、事務処理特例制度における都道府県条例の上書きの可能性、を追加した。
- ・ 論点2「法律と条例の関係についての将来的提言」については、「これまでの分権改革の評価」という項目の中に、提案募集方式を通じた自治体からの自己決定範囲の拡大要望の成果、「国・都道府県・市町村の事務分担のあり方」という項目の中に、人口減少時代における行政体制・事務分担のあり方、「行財政能力に応じた法治主義」「実質的法治主義」の可能性、都道府県条例と市町村条例の調整法理、地方公共団体の区域を基礎とした規範定立権の意義とその役割、「法律の規律密度のあり方」という項目の中に、枠組み法の可能性、をそれぞれ追加した。
- ・ 各個別法に関連する条例に加えて、複数の法律相互の関係を規律する条例も検討対象になる。例えば、建築確認対象法令は、建築基準法で限定列挙されているが、条例によって、風営法や旅館業法、食品衛生法などの他の法令を横出しすることが考えられる。
- ・ 法律と独立条例をどのようにリンクさせるか、という点についても現場のニーズは高いと思われる。
- ・ 総合的な行政主体としての自治体が、複数の法律や条例を一体的に運用できるようにすることが重要である。
- ・ 従来は行政指導を通じて、複数の法律・条例間の整合性を担保しようとしてきた。

- ・法律 A の許可要件は満たしているが、法律 B の許可要件を満たしていないような場合に、法律 A の許可を出すことは、法的には問題ないが、違和感がある。
- ・関係法令の許可が出ないものについて許可をするというのは、事務の効率性という観点からも問題があるように思う。
- ・神奈川県土地利用調整条例については、条例に基づく事前協議を経ずに個別法に基づく許可申請がなされた場合の対応策として、「条例に基づく手続の履行」を各個別法の審査基準に盛り込んでいる。
- ・鳥取県廃棄物処理施設条例は、条例に基づく手続の不履行が、廃棄物処理法上の許可要件である「生活環境保全への配慮」の不適合に当たるとすることで、法律と独立条例をリンクさせている。
- ・許可申請等の添付書類という形で、関係法令・独立条例の遵守を求める手法はある。
- ・砂利採取法は、計画認可申請の添付書類の一つに、関係法令の許認可を得られる見込みを示す書類を挙げる。ただし、関係法令の許認可が実際に拒否された場合に、砂利採取法についても不許可にできるかは議論が分かれている。
- ・現行法のもとでも支障が特に生じていないと自治体職員が感じる背景には、行政指導や審査基準などで対応できている実態があると考えられる。そうした潜在的な支障事例も取り上げることで、報告書の読者である自治体職員に必要性を実感してもらえないか。
- ・条例化すると問題になりうるような、法律の上乗せ・横出しをしている要綱や審査基準はあるけれども、争訟になっていないため、その適法性が議論されてこなかった。例えば、事務処理要領で法定外の添付書類の添付を求めているケースがある。
- ・建築確認対象法令のように法律が限定列举している場合と、開発許可申請の添付書類のように法律がやや抽象的な文言を用いている場合とでは、条例による横出しの可否に違いが生じてくる可能性がある。

(2) 検討対象について

- ・検討対象法令を作用法と組織法、さらに作用法を細分化して、まちづくり系・産業系・くらし系に分類した。
- ・前回の議論を踏まえて、種子法と特定商取引法を追加した。
- ・公物管理法・事業法・規制法、という分類も考えられる。
- ・法律によって、条例制定事項の範囲の定め方にも大きな違いが見られる。
- ・行政行為を規律する法律のほかに、地方自治法や公共工事入札契約適正化法といった、公契約を規律する法律もある。
- ・火災予防条例に基づく違対象物公表制度や空き家条例に基づく即時執行にみられるような、義務履行確保手段に関する法律の横出しが考えられる。
- ・「横出し」という用語は、許認可の対象・項目や手続について用いられるイメージがあるため、義務履行確保手段については、別の用語を当てた方が良いかもしれない。

- ・法律が刑罰を付けていない場合に、条例で刑罰を設けられるかという論点はありうる。さらに、法律上の罰則より重い罰則を条例で定められるかという点も論点にはなりうるだろう。
- ・条例による罰則の追加・加重については、比例原則の観点からの検討も必要である。
- ・種子法が廃止された後、いくつかの都道府県で同旨の条例が制定されている。「平成 30 年度食料・農業・農村白書」によれば、同法の廃止は、全国一律に種子供給を義務付けるのではなく、官民連携も含めて、それぞれの地域に応じた種子供給体制の構築を促進するという趣旨に基づくものである。したがって、条例制定は、種子法の廃止の意図に反したのではないと考えられる。
- ・種子法の廃止は、都道府県に対する事務の義務付け・枠付けを撤廃するという意味において良い事例である。内容としては、条例制定の必要性がそれほど高いものとは思われない。
- ・種子法は、都道府県が農業の普及・生産を促進する事業を円滑に、かつ、一定の技術水準を保って的確に行うように義務付け・枠付けをする法律という性格を有していた。その結果、農協が一括して圃場の指定を受け、そこで生産したものを農薬や肥料などと合わせて農家に売るという実態があったため、農業改革の一環として、種子法の廃止がなされたと捉えている。
- ・種子法の廃止に伴い、圃場の指定等が法定の自治事務ではなくなったが、引き続き交付税措置を行うとされた根拠として、附帯決議の存在と標準的な事務と捉えられることが挙げられる。

(3) 今後の進め方について

- ・次回研究会では、ゲストスピーカーを 1 名お呼びし、条例による法律の上書きの可能性や今後の分権改革のあり方についてご講演いただいたのち、意見交換を行うこととする。
- ・第 4 回以降では、条例による法律の上書きの可能性について、内閣法制局 OB をゲストスピーカーとしてお呼びしたい。その際には、スーパーシティ法案の当初案や具体的な法律、先進的な条例を題材として議論したらよいのではないかな。
- ・全国知事会が新たに研究会を立ち上げるようなので、論点 2「法律と条例の関係についての将来的提言」はその動向を見ながら議論していく必要がある。
- ・ゲストスピーカーを呼ばない回については、座長・委員から 30 分程度の話題提供をいただいた上で、意見交換を行っていく。

2. その他

- ・次回（第 3 回）研究会を 8 月 9 日（金）に京都市にて開催する。ゲストスピーカーにご講演いただいたのち、意見交換を行う。
- ・第 5 回以降の研究会についても、後日メールにて日程調整を行う。

（文責：事務局）