

第4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10月23日（水） 13：00～15：00

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、臼田副室長、加藤主任研究員、釘持研究員、原研究員

議事要旨

- 磯崎委員・事務局からの話題提供
- 調査研究に関する議論

1. 磯崎委員・事務局からの話題提供

(1) 磯崎委員からの話題提供

- ・毎年、一括法が制定され、第9次まで至っている点に鑑みれば、地方分権は進んでいると評価できるが、自治体現場の大きな転換にはなっておらず、また、国民の関心を失っているように思われる。今後は、制度をつくる力を自治体に与えていくのが重要なポイントであると考え、「行政分権から立法分権へ」という形で提案をしている。
- ・分権改革の25年を総括すると、大きく第1期分権改革と第2期分権改革に分けられる。
- ・第1期のうち、権限面での分権を求めた第1次分権改革は、相当の成果を挙げたと評価できる。税財政の面での分権も必要だということで進められた三位一体改革は、結果的に、地方財政の逼迫を招き、そして、平成の大合併を促進した面もある。
- ・第2期分権改革は、義務付け・枠付けの見直しや市への権限移譲が継続して検討され、細かい改革であるが、相当長期にわたって法改正が積み重ねられてきたことにより、一定の成果を生んでいる。ただし、こうした枝葉の改革では自治体行政全体が変わる見込みはないし、メディアや国民がほとんど注目しなくなったという点に問題がある。
- ・そこで、「立法分権」を掲げて、「第3期分権改革」というものを展望してみたい。
- ・第1期分権改革では、機関委任事務の廃止と自治事務・法定受託事務への切り替えがなされ、法令解釈権が拡大した。そして、機関委任事務については、委任規定がない限り、条例制定権の範囲外となっていた時代が70年ほど続いてきたが、これが自治体の事務になることで、条例制定権の対象範囲が広がった。
- ・機関委任事務の廃止は実現されたが、個別法による枠付け（規律密度）の問題は残存している。第1次分権改革以降、特に政省令の規律密度は、むしろ高まっているのではな

いか。通達に法的拘束力がなくなったため、政省令で規定しておこうという意識が働いているのかもしれない。OS が切り替わったことは大きく評価するべきだが、集権バージョンのアプリがいまだに使われ、せつかくの新しい OS が活かされていない。

- ・第 2 期分権改革に目を向けると、国から自治体（都道府県・市町村）への権限移譲は、計 60 法律とある程度進展し、都道府県から市町村への権限移譲は、計 86 法律と相当に進展してきた。しかし、「2040 構想」で職員が半分に減ると指摘されている以上、フルセットの法令はやめて、「スリムな法令と豊かな条例」というふうに、法令と条例の役割分担を見直す必要がある。
- ・総務省に設置された研究会による「2040 構想」（2018 年 7 月）では、スマート自治体を実現するために、事務の標準化・共通化を進めるべきだという、分権とちょうど反対のようなことが提唱されている。しかし、スマート自治体を実現しようと思ったら、法令の規律密度、特に、政省令の細かい縛りをやめるのが、国の責任においてやるべき取り組みではないか。
- ・法令の義務付け・枠付けの見直しについては、計 314 法律で進んでいるが、条例委任の事項が細かすぎるといった課題がある。
- ・個別法の過剰過密の問題は、相変わらず残っている。「過剰」というのは、多数の法令が縦割りのまま数多く制定されていることを指し、「過密」は、1 つ 1 つの法令の規律密度が高いことを指す。
- ・分権改革が定着しなかった理由として、自治体に余裕がなかった点が挙げられるのではないか。西尾勝先生などは、当面、新たな制度改革、特に権限移譲の要求はやめて、今までの成果を活かすべきと主張されている。しかし、法令の規律密度の問題があり、成果の活用が難しいため、さらなる分権改革を愚直に唱える必要があると考える。
- ・今までの分権改革は、基本的には「行政分権」であった。現行法制度を前提として、その解釈・運用は自治体の権限と責任とされ、いわゆる「自由度拡張路線」であった。
- ・義務付け・枠付け改革によって条例制定権は拡大したため、立法分権の一部と評価できないわけではないが、枝葉において立法権の対象が増えたにすぎず、制度・政策をつくる権能という意味での実質的な立法権につながっていないため、「行政分権」の範囲を出ていないと捉えている。
- ・もちろん、国の法令の役割も重要であるため、私は「スリムな法令と豊かな条例」「法令と条例のベストミックス」を唱えている。法令の役割に条例の役割も入れて、ベストミックス、役割分担をするべきだというのが、「立法分権」の真意である。
- ・地域によってさまざまな課題があり、生かすべき地域資源も異なることから、今のよう細かい法令で縛るとするのは、法制度のあり方として不合理である。
- ・とくに人口減少時代では、現在の国のフルセットの法制度を運用するだけでも、小規模自治体をはじめとしてコストがかかりすぎる。法制度の執行に追われて、自治体が地域の課題に対応する、という余裕をなくしてしまう。
- ・住民の意向反映のやりやすさ、柔軟性という点も、「立法分権」が必要な理由の一つであ

る。

- ・イギリスでは、「行政分権」(Administrative devolution)と「立法分権」(Legislative devolution)が区別されており、90年代以降のスコットランド等への権限移譲は立法分権であることが強調されている。すなわち、ブレア政権のもとで権限移譲が進められたが、スコットランドでは、まず議会を復活させ、健康や教育、交通などの一定事項について基礎的立法権を付与した。ウェールズについては、第2次的な立法権、すなわち、国会が制定した法律をウェールズにどう適用するかを決定する権限が、議会に与えられた。これは、日本で議論されている条例による「上書き権」を想起させる。
- ・立法分権を進めるための戦略としては、①法令の統合と簡素化(スリム化)、②法定事務条例の拡充、③条例による「上書き権」の制度化、④独自条例の制定権の拡大、⑤立法過程への自治体参画ルールが考えられる。
- ・①の法令の簡素化については、対象、執行基準、執行手続の3要素に優先的に取り組むべきである。また、法令による全国的統一性を、「国家的統一性」「人権的統一性」「基準的統一性」「広域的統一性」「政策的統一性」「後見的介入」と類型化し、後者3つに該当するものは簡素化すべきである。
- ・「ガバナンス」の連載では、9分野45領域を対象に、法令の規定を点検した上で、見直し方針を検討した。法律よりも政省令を廃止または簡素化する必要が多くあると感じた。
- ・②の法定事務条例の適法性の基準は論者によって異なるところであるが、規範接合容認説という立場をとっており、具体化および強化は許容されると考える。
- ・法令の統合と簡素化は国が実施するものであり、自治体は受動的だが、③の「上書き権」は、自治体主導で変えていけるという大きな可能性がある。私見として、通則法で上書き権を根拠づけるとともに、個別法でその対象から除外することを可能とする、「組み合わせ方式+ネガティブリスト型」での制度化が現実的だと考えている。
- ・法令の簡素化は、省庁主導で作業せざるをえないため、⑤として、カウンターパワーとなる、地方六団体の提案や国と地方の協議の場の活用、両議院への「地方立法審査会」(仮称)の設置といった、立法過程への自治体参画も重要である。

(2) 事務局からの話題提供

- ・法令解釈権および条例制定権の具体的な活用例として、砂利採取法と健康増進法に関する先進事例につき、情報提供を行った。

(3) 質疑応答・意見交換

- ・量的な削減である規律密度の緩和に対して、規律強度を緩和するという質的な削減もあり、両者を進めていく必要がある。
- ・上書き権は、規律密度の問題ではなく、規律強度の問題である。
- ・分権改革は当初、量的に減らすことを目指してきたが、結局、質的に弱める形で決着してきたと捉えている。将来的な戦略として、まず、上書きを許容して、質的に弱めてか

ら、量的に減らすという方法もあるように思われる。

- ・大規模自治体は自分たちで決めたいから、逆に、小規模自治体は法令の規定を運用するのが困難あるいは不必要であるから、いずれも規律密度の緩和には賛成してくれるのではないか。ただ、中規模な自治体を考えたときには、自己完結的な法令の仕組みがあって、必要に応じて変えられるという、上書き権が望ましいかもしれない。
- ・第2次分権改革では、省令から委任されていた大臣告示の規定が廃止された例があったが、規律密度が極めて高いという場合には、行政規則レベルの内容が法規の形式で規定されるという地方分権の観点とは別の法規と行政規則の区分という論点もある。
- ・「後見的介入」として定められている法令は、地方自治法や地方公務員法に限らず、個別法にもその要素がありそう。
- ・「基準的統一性」という名称ではその対象が不必要に拡大してしまうおそれがあるため、「規格的統一性」などとしてはどうか。
- ・政省令の上書きを通則法で根拠づけるのは当然に可能であるとして、法律の上書きを同格の通則法で根拠づけられるかという論点がありうる。特別法優先の原則という観点からも、通則法の効果が及ばないとされる可能性もある。
- ・全国的統一性の類型は、法令の統合・簡素化のルールとして用いられているが、上書き権の対象範囲を定める際にも応用できるのではないか。ネガティブリストの立法指針（メルクマール）になりうるかもしれない。
- ・全国的統一性の類型は、法令全体としてではなく、事務単位、条項単位で判断する。
- ・地方自治法が「後見的介入」として整理されているが、制度の確定方法について政治的に混乱を避けるという側面も否定できないのではないか。
- ・制度をつくるという点では、法令による規律密度の問題のほかに、行政計画の集権化といった問題点も指摘されている。計画策定が法令で義務付けられていなくても、補助金がくっついていることが多い。
- ・法令の過剰を解消するためには、土地利用や公共施設、福祉分野の関係法令の一元化が考えられる。ただ、過密が解決されれば、法律の本数は問題にならないかもしれない。
- ・民法でいうところの「強行規定」「任意規定」を行政法にも応用できないか。（憲法92条は国による法令制定権の限界を定めた条項であり、同条の規定により法令の規律内容は「地方自治の本旨」に基づいたものでなければならないことを踏まえ、）「後見的介入」に当たる規定を「任意規定」と捉えて、条例で特則を定められるという方向で解釈論を展開したいと考えている。
- ・大量の法定事務を規定することで、実施主体としての余裕、自治的な余裕をすべて奪うのではなく、「法定事務と法定外事務のベストミックス」が重要である。
- ・法定事務を運用できず、法治主義の空洞化が生じている例がある。そうした状態に至っているのなら、「返上」させたほうが健全ではないか。

2. 調査研究に関する議論

- ・検討対象法令の類型化につき、4 パターンを盛り込んだほか、検討対象法令として、建築基準法と風営法等の横断的規律の例も追加した。
- ・今年度中に第 6 回研究会も開催し、北村座長から話題提供をいただく。

3. その他

- ・次回（第 5 回）研究会を 12 月 26 日（木）に開催する。ゲストスピーカーとの質疑応答・意見交換を行う。

（文責：事務局）