

第9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9月29日（火） 15：00～17：00（Web会議による開催）

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）
（事務局：日本都市センター）
石川研究室長、臼田副室長、釘持研究員、黒石研究員、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

ア 憲法92条を踏まえた国と自治体の役割分担の枠組み

- ・塩野教授は、憲法92条の意義として、国の立法権も地方自治の本旨に服していると指摘する。
- ・地方分権推進委員会の最終報告がまとめた、「未完の分権改革」の具体的な6項目のうち、本研究会に関係するのは、「地方公共団体の事務に対する法令による義務付け・枠付け等の緩和」、「制度規制の緩和と住民自治の拡充方策」、「『地方自治の本旨』の具体化」である。
- ・第1次分権改革から20年が経過したものの、法定自治体事務に関する条例制定をめぐる中央政府の意識には、それ以前からの「慣性」が働いており、その思考枠組みのもとで展開される「改革」には限界がある。
- ・第1次分権改革が、国の行政権に対する地方自治の保障を確立した以上、今後は、「国の立法権対自治権」が議論の基軸となり、憲法92条を踏まえた「法律制定権の限界」が論じられるべきだろう。
- ・機関委任事務制度の全廃により、団体委任事務も含めて、現在の法定自治体事務が、「自治体の事務」であると再構成された点に大きな意義がある。
- ・法令改革が未完である結果、ひとつの法律のなかに、①大臣が直接に管理・執行する国の事務と、②自治体の長が直接に管理・執行する自治体の事務、の両者が併存している。
- ・国民の基本的な人権に関わる憲法第3章を、第4～7章と第8章の2本柱で支えるというイメージであり、その両者の関係性が理論的に問題となる。
- ・機関委任事務制度が廃止され、事務を担当する自治体の数だけ行政が生まれ、法定事務の「重心」が、サービスの相手方の近くに移動した。中央政府よりも、住民のニーズに

より応答的である自治体には、その能力に応じた権限が配分されるべきだと考える。

- ・法定自治体事務の特徴として、国が国民に対して直接に行政作用を及ぼすことが原則として「ない」という点、当該事務を実施する自治体がきちんと対応できるような枠組みを整備する義務が国にある点などが挙げられる。
- ・実定行政法の捉え方が、行政と相手方との 2 極関係から、利益を受ける第三者も含めた、3 極・多極関係へと変容している。前者における「行政」は中央政府を指すが、後者には自治体も含まれる。
- ・法令のもとで自治体の長に与えられた裁量の範囲は拡大しているが、長は、その内容を審査基準や処分基準の形で明確に示す必要がある。また、法律実施条例を制定して、長に権限を与えたり、第三者の利益を可視化して、法律の枠組みのなかに位置づけることも必要になってくるだろう。
- ・条例による法律の上書きに関する政府側の答弁は一貫しており、「憲法>法律>政省令>条例」という構造認識が維持されてきた。憲法 92 条には全く言及がない。憲法 41 条との関係で、法令がすべてを決定しなければならないとの認識を中央政府は持っている。
- ・国と自治体の適切な役割分担の観点から、「どの部分」を「どの程度」、自治体決定にゆだねるべきか、そして、「ゆだね方」をどうするかが重要である。

イ 現行法律実施条例の分類と意義

- ・第 1 次分権改革から 20 年が経過しても、法定自治体事務に係る条例制定権を拡充するような法令改革は、なかなか進んでいない。そうしたなかで、自治体は、柔軟な法解釈を行い、明文規定なきリンク型法律実施条例を制定している。
- ・特区法のもとで、政令で指定する事務事業については、条例による法令の上書きが可能になっているが、その政令自体が制定されていない。
- ・明文規定なき法律実施条例には、①確定、確認、要件読込み（具体化・詳細化・顕在化）、対象・手続・基準・措置修正（上書き）のタイプと、②対象拡大（横出し）、追加（基準、措置、手続、組織関与）のタイプがある。前者は、自治体の第 2 次決定許容部分を利用した条例であるのに対し、後者は、オープンスペース部分を利用した条例である。
- ・自治体が法律実施条例を制定するには、法律中に明文の規定が必要というのが、中央政府の認識であれば、こうした明文規定なき法律実施条例は、違法であると解されるかが、一つの論点になるだろう。

(2) 質疑応答・意見交換

- ・明文規定なき法律実施条例の可能性が、具体例をもって示されているのは、自治体職員にとって、大変参考になる。
- ・論文で紹介している明文規定なき法律実施条例は、すべて適法であるというのが筆者の認識であるか。それとも、いわゆる「閉じた審査基準」については、法律実施条例を制定しえないと考えるべきか。
- ・法律が完結的に規定している場合には、法律実施条例を制定できないと考えられるが、

そうした場合を理論的にどのように説明するかが課題である。現在ある法律実施条例については、法律が完結的に規定している場合には当たらないと考えている。

- ・精神的自由の制約については、国の法令がナショナル・マキシマムであると解される可能性があるだろう。
- ・国の視点では、法律が完結的に規定していると捉えられても、自治体現場からみると、不十分な場合はありうる。

2. 調査研究に関する議論

- ・12月から来年1月にかけて、2回の研究会を開催し、報告書原稿の読み合わせを行う。
- ・人口増加の時代から人口減少の時代へと移り変わるなかで、ローカルルールのある方が変わりつつあると考えている。
- ・機関委任事務の範囲は、領域的に行政分野全体ではなく、当該事務に係る条項の部分にとどまると認識していた。第1次分権改革を経て、条例制定権の制約という観点から、自治事務と法定受託事務の区分がどのような意味を持つかを明らかにしたい。
- ・第1次分権改革によって、憲法と地方自治法は接続されたが、個別法との間にはギャップが残っているため、法律のあり方を見直す必要があるとの問題意識を持っている。
- ・地方自治法14条1項が、条例制定の壁になっており、解釈論だけではなく、立法論の側からもアプローチする必要があると考える。
- ・報告書の第1部の構成としては、第1次分権改革の意義を検証したうえで、分権時代の法令のあり方、そして、立法的措置の提言へとつなげるのが良いだろう。
- ・道路構造令が市町村道にも適用されるように、法令が自治体の事務について規定しすぎていると思われる場合があるため、あらためて、法令と条例との役割分担を検討し直す必要があるのではないか。また、技術的な細目事項が、条例に委任されていることから、条例事項と規則事項のすみ分けも検討すべきである。
- ・個別の法律に合わせて、散逸的に条例が制定されているという問題意識がある。自治体の例規としては、政策分野ごとに体系を意識した条例の整備が必要ではないか。
- ・報告書全体としてみると、総論的な論文が多いように思われる。個別分野の論文がもう少しあると良いのではないか。
- ・新型コロナウイルス感染症対策に関連して、いくつか条例が制定されている。
- ・都道府県条例と市町村条例との関係は、論点となりうる。
- ・第3部では、条例制定に係る論点ごとに、先進的な条例を紹介していくのが良いだろう。

3. その他

- ・次回研究会は、10月29日（木）に開催する。飯島委員から話題提供をいただいた後、報告書の内容について意見交換を行うことを予定している。

（文責：事務局）