

第 10 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 10 月 29 日（木） 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）、
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、釘持研究員、黒石研究員、安齋研究員

議事要旨

- 飯島委員からの話題提供
- 調査研究に関する議論

1. 飯島委員からの話題提供

(1) 飯島委員からの話題提供

- ・ 私人に対する行政作用や国の法令に基づく行政活動などの様々な行政は、地方自治レベルでは、条例および規則といった法規によって規律されている。行政法理論および法学はそうした関係を観察するものと捉えられる。
- ・ グローバル化の進展や情報通信技術の発展、事業者間の自主規制、地域型 NPO の容認、ローカルルール生成・発展に伴い、法秩序の多元化が進んできた。
- ・ 人口減少事象への対応の必要から、特に法令においては、計画手法の採用が増加傾向にある。
- ・ 法秩序間の関係を調整するルールは、裁判規範よりも、行為規範としての性格を有する。
- ・ 憲法上、法律と条例の関係が最重要の関心事であり、憲法 94 条と憲法 41 条の関係が議論となっている。地方自治法 14 条 1 項にいう「法令に違反しない限り」は、法律の優位の原理に帰着しており、憲法 94 条の「法律の範囲内で」という文言に包摂されるとの指摘がある。
- ・ 地方自治法は、国・地方関係および地方公共団体相互の関係を規律している。地方公共団体相互の関係という点では、近年、作用的連携を推進する流れがあるが、行政活動に応じて異なりうる圏域（生活圏、経済圏等）と法令との擦り合わせの必要性や、連携自治体間の法秩序の形成・維持・調整などが課題である。
- ・ 条例レベルでは、自治基本条例のもとで、地域運営組織に関する条例が策定され、その認証を受けた地域運営組織が部分秩序を形作るという作動メカニズムがある。法秩序間の調整にあたっては、地方公共団体の一括交付金の交付による誘導・方向付けが行われている。

- ・非国家法秩序の実効性確保では、フリーライドへの対応が問題であり、この問題に対しては、解釈論、制度論、立法論による解決が考えられる。
- ・非国家法規範の内容には、地域代表性や公益性の観点から限界があるだろう。
- ・人口減少社会における条例の役割ないし意義を、条例そのものに着目して考えていく。
- ・条例の役割・意義は、地方公共団体の役割や地方自治観と連動する。条例の3要素として、①法規（権利義務関係の規律）、②地方公共団体という区域とそこに居住する住民を基礎とすること、③住民代表議会による合意形成、が挙げられる。
- ・地方自治総合行政をきちんとコントロールできるかという点に、条例の意義があると指摘される。総合性は、主体、目的・理念、時間、空間、権限、計画といった観点から論じられる。
- ・総合性という特徴は、分節化による規律という法的思考方法を拒む可能性がある。
- ・具体的には、空き地条例などのまちづくりを例に、空間管理と日常生活を通じた地方自治総合行政について、地域福祉などの地域づくりを例に、空間管理と福祉を通じた地方自治総合行政について、そして、組織体制整備・構築責任（ガバナンス）について、それぞれ検討する。

(2) 質疑応答・意見交換

- ・本報告におけるローカルルールは、個別具体的名宛人を対象としていないという意味で、一般的行為と整理している。要綱・協定を行政と行政法のいずれに位置づけるべきかは引き続き検討の余地がある。
- ・人口が急増した時代にも開発型の計画が重視された点に鑑みれば、社会の構造的な変動期には計画手法が重用されるとの仮説が立てられる。
- ・分権改革によって個々の事務に関する義務付けが基本的に禁止されるなか、国は統制・誘導手法として計画手法を重用しているとの見解もある。
- ・空家特措法に計画策定の規定が盛り込まれたように、近年の新規立法では、計画や基本指針の策定が法律の基本構造の一つになりつつある。
- ・人口減少社会においては、不作為という問題状況への対応が重要と考えられる。土地基本法の今回の改正でも、管理の視点が追加された。
- ・憲法 92 条は、憲法が法律を制御している条文であり、「地方自治の本旨」に基づかない法律は越権無効であると考えられる。その場合、憲法 94 条による「法律の範囲内」という制約が、条例に及ばないといえるのではないか。
- ・実態として、条例案を提案・議決する機能よりも、執行機関をチェックする機能に、地方議会の重要な役割・意義があると考えられる。
- ・議会基本条例の必須要件 3 項目の一つに、議会報告会開催の義務付けが挙げられているが、議会事務局の職員からは、自治体の規模によって、議会報告会を開催する意義が全く異なるとの意見も聞かれる。
- ・あるポイントを捉えて制御していくのが法的思考方法であり、分野間あるいは部局間で

連携が行われている場合には、特定のポイントが捉えられず、コントロールが難しくなるのではないかと懸念される。総合性は、法治主義と抵触または緊張関係を持ちうるものである。

- ・ 地方自治法 1 条の 2 にいう総合性には、企画から実施までを一貫するという意味と、複数の関連する事象を一括するという意味の両方が含まれている。
- ・ 生活困窮者自立支援法は、その核となる生活困窮者自立相談支援事業について、本人を中心に据えた PDCA サイクルの大枠を定めるにとどまっていると指摘されるが、この規律密度の低さは肯定的に評価できる。一方で、厚労省からさまざまな通知や Q&A などが出されており、法規範をどこのレベルで定めるべきかは議論の余地がありうる。

2. 調査研究に関する議論

- ・ 報告書では、座長・委員による論考に加えて、条例制定に関わる論点ごとに、先進的な条例を 5,000 字程度で紹介する。具体的には、①都道府県条例と市町村条例との二重規制、②独立条例に基づく事前手続と法律に基づく許認可とのリンク、③法律に基づく許認可および不利益処分に係る基準の追加、④後から法律が制定された結果、条例による法律の上乗せ・横出しの発生、⑤行政代執行法 1 条との整合性、⑥法律と同一の行為を対象とした、罰則付きの規制といった論点を取り上げる予定である。
- ・ 残り 2 回の研究会で、各章の読み合わせを行う。

3. その他

- ・ 次回研究会は 12 月 25 日（金）に開催し、報告書の原稿内容の調整を行う。

（文責：事務局）