

## 第11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12月25日（金） 16：00～18：00

場 所：都市センターホテル7階 703会議室（Web会議も併用）

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、釧持研究員、黒石研究員、安齋研究員

### 議事要旨

- 報告書に関する議論

#### 1. 報告書に関する議論

##### (1) 小泉委員「自治体の事務区分と自治体立法権」

- ・第1次分権改革において、機関委任事務制度の廃止と個別的行政関与の見直しは、当初は別々の改革項目として議論されていた。しかし、機関委任事務制度の廃止により、地方公共団体の事務実施に対する、国の包括的な指揮監督権の廃止が図られたことで、両者が関連づけられるようになった。
- ・成田頼明地域づくり部会長が作成した検討試案では、法定受託事務と自治事務の事務区分は、国と地方の立法機能分担の差異を示すものであって、国の関与の差異はそれに付随するものだった。
- ・第1次勧告に向けたグループヒアリングのなかで、法定受託事務と自治事務の区分が、国の関与の違いに帰着するとの認識が出てきた。そして、各省庁との個別折衝により、事務の仕分けを行っていた結果、法定受託事務と自治事務の概念が相対化した。
- ・法定受託事務と自治事務の区分につき、第1次勧告が事務の性質を踏まえた領域レベルでの仕分けを行ったうえで、第2次勧告が個別具体の関与の必要性の程度を考慮した条項単位での仕分けを行った。第1次勧告で事務の性質の観点から法定受託事務に区分された事務についても、条項単位で自治事務化を図る可能性を検討する必要がある。
- ・国による立法の原則を法制化するにあたっては、政府の審議会が国会の立法権限について勧告できるか、国会の立法権限を制約する内容の法案を政府が国会に提出できるか、原則に適合しない法律の効果等はどうなるかといった点が議論となった。
- ・地方分権改革によって、国の立法権や行政権の行使についての制約が規定された点で、地方自治法の機能が変化したといえる。
- ・今後、分権改革をさらに進展させるうえでは、地方行政調査委員会議のように、内閣を

經由して国会にも勧告できるような仕組みが必要ではないか。

## (2) 北村座長「憲法 92 条を踏まえた国と自治体の役割分担の枠組み」

- ・憲法 92 条の「地方自治の本旨」という文言から、どのような法的な規範性を引き出しうるかという点に問題関心がある。
- ・第 1 次分権改革によって、国の行政権に対する地方自治の保障が確立されたことから、今後は「国の立法権対自治権」が議論の基軸となる。
- ・法定受託事務が自治体の事務と位置づけられたことを重く受け止めるべきである。これまでは国の行政だけだったが、機関委任事務制度の廃止により、国の行政と自治体の数の行政が存在することを条例論においても意識しなければならない。
- ・法定自治体事務の特徴として、原則として国が国民に対して直接に行政作用を及ぼさない、国が枠組みを整備する義務を負うなどといった点が挙げられる。
- ・行政、行政の直接の相手方、利益を受ける者という 3 極・多極関係の現代行政法モデルを念頭に置いて、実定行政法を理解する必要がある。また、第 1 次分権改革が法定自治体事務を創出したことに鑑みれば、個別事案における要件・効果の判断にあたり、自治体の長に与えられた裁量の範囲は、機関委任事務時代よりも拡大していると解される。
- ・条例による法令の上書きについての中央政府の認識を明らかにするため、いわゆる特区法の法案審議等で示された見解を整理する。中央政府の発想の特徴として、憲法 92 条への言及がない点や、条例による上書きの対象に制約がないと考えられている点などが挙げられる。
- ・国がすべてを法令で決定するのは、国と自治体の適切な役割分担の観点から不適切と考えられる。法律や政省令の「どの部分」を「どの程度」、自治体決定にゆだねるのか、また、その「ゆだね方」をどうするかが問題である。
- ・外国人の地方参政権を肯定した最高裁判決と同様に、中央政府の認識を変えさせるには、最高裁判決のような大きなきっかけが必要かもしれない。

## (3) 北村座長「現行法律実施条例の分類と意義」

- ・第 1 次分権改革から 20 年を経ても、法令の「3 密状態」（全国画一、規定詳細、決定独占）は解消されていない。そうしたなか、「法律の範囲内」の大胆な法解釈により、自己決定余地を拡充しようとする動きがある。
- ・提案募集方式を通じて、地方分権一括法の制定や個別法令の改正が行われ、条例による決定権の拡大が図られてきたが、「チマチマ」「こまごま」と進んでいるにすぎない。
- ・ベクトル説を踏まえて、現状の法律実施条例を整理する。自治体の第 2 次決定許容部分を利用した条例として、確定、確認、要件読み込み、対象・手続・基準・措置修正（上書き）を行うものがある。一方、オープンスペース部分を利用した条例として、対象拡大（横出し）、実体義務追加、基準追加、措置追加、手続義務、組織関与の追加を行うものがある。

- ・法律実施条例で規定された内容に従わず、法律違反として刑事責任が問われうる場合に、実際に検察が起訴してくれるかという問題はある。

#### (4) 小泉委員「法令と条例・規則の機能分担と相互関係」

- ・地方公共団体が有する立法権限には、根拠規範定立機能、規制規範定立機能、委任立法定立機能がある。このうち、根拠規範定立機能と規制規範定立機能は、日本国憲法および地方自治法による包括的な授権がされており、個別法の授権を要しない。
- ・事務の概念には、面的な対象範囲を意味する領域を指す事務と点的な対象範囲を意味する権限を指す権限がある。戦後、警察や教育、消防といった領域単位での事務の移譲が行われたほか、機関委任事務制度による権限単位での事務の委任が行われた。
- ・戦前においても、府県知事（地方長官）に対し、国政事務についての府県令を定める権限が包括的に授権されており、根拠規範定立機能と規制規範定立機能があった。
- ・憲法 94 条の「条例」は、地方公共団体の議会の条例と長の規則の両方を指すものと解されていた。条例や規則の立法権の対象範囲、機能分担、相互関係は、地方自治法の定めによるところが大きい。
- ・地方分権改革以前にも、行政改革の一環として、機関委任事務を団体事務化することが行われていた。団体事務化によって、地方公共団体には委任立法の定立ではなく、自治立法権の行使が求められた。
- ・地方自治法 14 条 2 項の改正により、従前の機関委任事務の執行のために、長の規則（施行細則）で新たな義務づけが行われていた条項の条例化が行われた。
- ・第 2 次分権改革による義務づけ・枠づけの見直しの対象の多くは、規制規範の規定であったことから、立法権限の移譲ではなく、立法的関与の廃止・緩和が行われたといえる。
- ・法律に基づく事務権限は、団体事務である場合には、地方公共団体の自治立法権の領域に同化し一体となっていると考えられる。
- ・委任立法である法施行条例の場合は、委任の範囲内の事項かどうかとその内容の法律適合性の 2 点が論点となるが、自主立法である法律実施条例の場合は、まず領域の問題が論点となり、そのうえで法律が当該定めをすることを禁止しているかという点で法律適合性が論点となる。
- ・第 1 次分権改革によって、国と地方公共団体の役割分担の基本原則が定められた以上、地方公共団体の事務に当たる領域について自治立法権を確保していく必要がある。

## 2. その他

- ・次回研究会は 1 月 7 日（木）に開催し、報告書の原稿内容の調整を行う。

（文責：事務局）