

自治体政策法務と立法事実

那須塩原市建設部都市計画課主査 蓮實 憲太

自治体が条例制定権を活用し、条例により課題の解決に取り組む事例が増えつつある。地域には様々な課題があるが、行政リソースが制約される中、条例を制定してまで優先的に解決すべきとされるには、「立法事実」を適切に備えることが重要である。立法事実が備わっていなければ、基本的には条例は制定されない。

本稿では、立法事実とは何か、立法事実はどのように構築するのか、立法事実の基準は何かを検討する。そして、立法事実に依拠した条例の制定改廃の具体例を紹介する。これらを通じ、自治体政策法務において、立法事実を意識した実践の重要性を明らかにする。

1 はじめに～本稿の趣旨

自治体の窓口には、「隣地の空き家が倒壊しそうで困っている」「悪臭が漂っている」「街に吸い殻や空き缶が散乱している」「分譲地内の公園に草が生い茂っている」など、住民から日々様々な相談が寄せられる。これらの相談のうち、行政が対応すべき地域の課題は、既存の法律の枠組みを使って解決が図られることもある。一方で法律がない場合には、自治体が条例制定権を活用し、条例により課題の解決に取り組む事例が増えつつある。

地域には様々な課題があるが、これからの時代は人的資源や財源など行政リソースが一層制約されるため、その全てに対応するのが困難になると思われる。そのような中で、条例を制定してまで優先的に解決すべきとされるには、「立法事実」を適切に備えることが重要である。立法事実が備わっていなければ、基本的には条例は制定されない。そのため、原課においては適切に立法事実を構築する必要がある。また、法制部門には、立法事実が備わっているか審査する力を涵養することが強く求められる。

そこで本稿では、まず立法事実とは何かを確認する(2)。そして、立法事実はどのように構築するのか(3)、立法事実の基準は何か(4)を示す。その上で、立法事実に依拠した条例の制定改廃の具体例を紹介する(5)。これらを通じ、自治体政策法務において、立法事実を意識した実践をすることの重要性を明らかにするのが本稿の狙いである。

2 条例制定と立法事実

(1) 立法事実とは

そもそも立法事実とはどのようなものなのか。立法事実は、我が国においては、主に憲法学の違憲審査論や憲法訴訟論において議論されてきたものであり¹、「違憲か合憲かが争われる法律の立法目的および立法目的を達成するため手段(規制手段)の合理性を裏づけ支える社会的・経済的・文化的な一般事実」²と定義される。

立法の場面においては、立法事実が意識される。議員立法のケースになるが、神崎一郎氏によると「そのような政策を採ろうとする動機・目的は何か」、「そ

1 田中孝男(2015)『自治体法務の多元的統制ーガバナンスの構造転換を目指してー』第一法規、135頁参照。

2 芦部信喜(高橋和之補訂)(2019)『憲法〔第7版〕』有斐閣、395頁参照。

の目的を達成するための最適な手段は何か」、「その目的は他の手段では達成できないのか」などを整理しつつ、立法目的の合理性や立法目的とそれを実現する手段との合理的関連性、それを支える社会的事実の検討を行い、法律案の形に仕上げられていくという³。

また、国会における法案審議で、しばしば立法事実が問題にされる。「国会会議録検索システム」で立法事実をキーワードに検索すると、該当会議録は1,107件で該当箇所は2,230件であった（2023年7月12日現在）。例えば、「法人等による寄附の不当な勧誘の防止等に関する法律案」の参議院の委員会審議の際、「そもそも本法律案の立法事実は何であり、かかる事実について総理はどの程度深刻であったと考えているでしょうか。改めて伺いたいします」と質問がなされている⁴。

このように、立法に際しては、立法事実の具体化と政策手法の選択について、掘り下げた検討が行われている⁵。

(2) 政策法務論における立法事実

ここまでは、立法の話であったが、条例制定にも同様のことが言える。立法事実はもともと憲法学における議論からスタートしているが、条例制定の必要性やその内容の合理性を考える際に応用できるため、行政法学や、とりわけ政策法務論で取り上げられている。

例えば、北村喜宣教授は「法律の規定がどのようなものであっても、自治体が、それだけでは現場の問題状況に合理的に対応できず、より以上の措置を

条例であることが必要と考えた場合、法律の解釈や条例の合理性を、説得的に示していかなければならない。それにあたっては、まず、基礎となるべき立法事実が、重要である」⁶と指摘する。

また、政策法務系の書籍の多くが、立法事実を取り上げている。磯崎初仁教授は「立法事実は条例の「正しさ」を実証する根拠というより、立案者・制定者が住民や関係者に説明責任を果たすための手段であり、これをめぐって「熟議」が成立することを可能にする道具立てと考えるべきである」⁷としている。宇那木正寛教授は「特に人の権利を制限し、義務を課すといった規制的手法を法政策に盛り込む場合には、立法目的を支える立法事実はもちろんのこと、目的を達成するための手段の合理性を支える立法事実についても十分な検討が必要」⁸としている。

以上のように自治体政策法務、特に条例制定に当たって、立法事実は非常に重要なものと言える⁹。しかし、条例立案の現場に目を向けると、立法事実を十分検討したのか疑問がある条例も多く、立法事実についての共通理解が十分形成されていないという課題が残されている¹⁰。

3 立法事実の構築

(1) 立法事実の構築過程

条例制定に当たり立法事実が重要であるとしても、それをどのように構築していくべきなのか。「はじめに」で触れたように自治体の窓口には様々な相談が寄せられるが、それだけでは立法事実として不十分である。

山本博史氏は、立法事実を詳細に見ると、条例案

3 神崎一郎（2017）「地方議会の立法機能性—議会による立法事実の構築・審査の視点から」北村喜宣・山口道昭・磯崎初仁・出石稔・田中孝男編『自治体政策法務の理論と課題別実践—鈴木庸夫先生古稀記念』第一法規、205頁以下・211—212頁参照。

4 第210回国会参議院消費者問題に関する特別委員会会議録 第5号（令和4年12月10日）17頁（音喜多駿委員発言）。

5 磯崎初仁（2023）『地方分権と条例—開発規制からコロナ対策まで』第一法規、189頁参照。

6 北村喜宣（2004）『分権改革と条例』弘文堂、78頁。

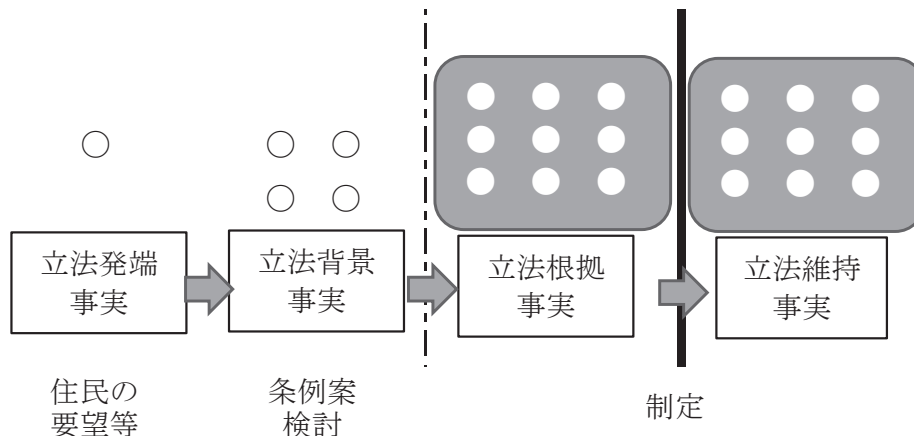
7 磯崎初仁（2018）『自治体政策法務講義〔改訂版〕』第一法規、127頁。

8 宇那木正寛（2015）『自治体政策立法入門 実務に活かす20の行政法学理論』ぎょうせい、167頁。

9 このほか、田村泰俊・千葉実・吉田勉編著（2009）『自治体政策法務』八千代出版、63頁以下、出石稔（2011）「自治体における「評価・争訟法務」の意義と課題」北村喜宣・山口道昭・出石稔・磯崎初仁編『自治体政策法務—地域特性に適合した法環境の創造』有斐閣、17頁以下、板垣勝彦（2017）『「ごみ屋敷条例」に学ぶ 条例づくり教室』第一法規、32頁以下、稲葉博隆（2018）『争訟リスク回避のための自治体リーガルチェック法務の心得21か条—』第一法規、38頁以下、蓮實憲太（2022）『失敗事例で分かる 自治体法規担当の仕事』学陽書房、32頁以下、川崎政司・兼子仁（2022）『住民と行政をつなぐ自治体法の実践—法の役割を理解し政策を展開するために—』第一法規、72頁以下など。また、田中孝男教授は、条例の合理性を支える事実は、立法事実ではなく「条例制定事実」と表記し（同・前掲注（1）書133頁以下参照）、原島良成教授は、「条例立法事実」という表記を用いている（同（2013）「自治立法と国法」川崎政司編『総論・立法法務』ぎょうせい、187頁以下・211頁参照）。

10 山本博史（2018）「条例における立法事実の要素と構築過程」『自治実務セミナー』通巻669号、10頁以下・10頁参照。

図1 立法事実の構築過程イメージ



【注】○は、立法事実の要素を意味する。

(出典) 山本 (2018) を参考に筆者作成。

の成熟度に応じて①立法発端事実、②立法背景事実、③立法根拠事実といった形で段階的に成熟していくものであり、更に条例施行後の④立法維持事実で区分されると指摘する¹¹。原課が住民からの相談、要望等を端緒に、背景となる要素を集積する。そして、法制部門のサポートを受けながら原課が中心になり、議会の審議に耐え、更には住民への説明責務を果たせるところまで熟度を高めていくのが、立法事実の構築過程と言えよう(図1)。

(2) 立法事実の要素

条例制定に向けて立法事実を構築していくわけであるが、どのようなものがその要素となるのか。

田中孝男教授は、立法事実の要素として、①土地利用の状況や住民の人口動態、事件などの「外部の客観的環境」、②世論調査、アンケート、専門家や利害関係者等からの意見聴取によるものなどの「住民の意識」、③政策課題についての現行法制度と執行体制の状況などの「法制度環境」、④組織体制、人員、財政、所有財産、首長の選挙公約などの「自治体の組織環境」を挙げている¹²。

空き地問題を例にすると、①外部の客観的状況としては「自治体に大量の管理不全な空き地があるこ

と」、②住民の意識としては「隣接する空き地の樹木の越境、雑草の繁茂、害虫の発生を何とかしてほしいという相談」、③法制度環境としては「空き地の適正管理に関する法規制が存在しないこと」、④自治体の組織環境としては「空き地問題を担当する部署の決定、人員・予算の確保」などが考えられる¹³。

現行制度では解決ができないことや、条例制定をしても優先的に解決する必要があることを示すため、立法事実の要素について、的確に把握することが求められる¹⁴。

4 立法事実の基準

立法事実を構築するとしても、立法事実として「ふさわしい」と判断されなければ、自治体組織内のコンセンサスを得られないし、議会の審議に耐えられず否決されるおそれがある。「ふさわしい」と判断されるためには、基準をクリアしなければならない。前述のように、立法事実とは、「違憲か合憲かが争われる法律の立法目的及び立法目的を達成するため手段(規制手段)の合理性を裏づけ支える社会的・経済的・文化的な一般事実」と定義される。これを踏まえると、立法事実の基準としては、①必要性の基

11 山本・前掲注(10)論文13頁参照。

12 田中孝男(2018)『条例づくりのきほん ケースで学ぶ立法事実』第一法規、52頁参照。

13 蓮實憲太(2021)「空き地問題への条例対応の必要性とそのあり方(1)」『自治実務セミナー』通巻712号、32頁以下・33-35頁参照。

14 田村ほか・前掲注(9)書67頁参照。

準、②内容合理性の基準が挙げられる¹⁵。必要性は条例の目的の法的妥当性、内容合理性は当該目的達成のために条例で規定する手段の妥当性という意味であるが¹⁶、より平易に言えば、前者は「その条例は本当に必要なのか」、後者は「その条例の内容は妥当なのか」というところであろう。

ここでは、必要性の基準、内容妥当性の基準について、具体例を挙げて検討を行う。

(1) 必要性の基準

ア 目的が合理的か

条例制定に当たっては、その目的が正当性を持ち、合理的なものであるかに留意しなければならない。法律の例ではあるが、民法733条1項（平成29年法律第44号による改正前のもの）は、「女は、前婚の解消又は取消の日から六箇月を経過した後でなければ、再婚をすることができない」と規定していた。しかし、再婚禁止期間違憲判決（最大判平成27年12月16日民集69巻8号2427頁）が、100日を超えて再婚禁止期間を設ける部分は、2008年当時において憲法14条1項、24条2項に違反するに至っていたと判断している。

再婚禁止期間が6箇月と定められた当時は、医療や科学技術が未発達な状況にあり、①再婚後に前夫の子が生まれる可能性をできるだけ少なくして家庭の不和を避ける、②父性の判定を誤り血統に混乱が生ずることを避けるという点に根拠付けられていたが、医療や科学技術の発達等とともにその意義が薄れ、遅くとも2008年当時において、100日超過部分の合理性を保つことが困難になっていると、最高裁は判断を示した^{17 18}。

また、令和4年法律第102号による改正により、嫡出推定規定（民法772条）が見直されるのに伴い、父性推定の重複がなくなるため、2024年4月1日に民法733条が削除され、再婚禁止期間が廃止される予定である¹⁹。

再婚禁止期間については、立法当時はその目的は合理的であったが、医療や科学技術の発達、更には関連する規定の見直しによって正当性（立法維持事実）が失われ、廃止されるに至った。制定時には目的が合理的でも、社会の変化、科学技術の発達などにより、立法事実が失われている場合もあるため²⁰定期的に条例をチェックする必要があるだろう。また、そもそも必要のない規制を設けるようであれば、制定時点でその条例は不当なものであるため、自治体の原課、法制部門ともに常に意識しておくべきであろう。

イ 空き家条例は必要なのか

次に、法律がある場合に同じような条例は必要なのか、空き家条例を用いて検討したい。人口減少や東京一極集中などの影響で、各地で管理不全な空き家が増加する中、その適正を図る法律がなかったため、自治体が条例を制定し、対応に乗り出したのは周知の事実であろう²¹。

2014年11月に空家等対策の推進に関する特別措置法（以下「空家特措法」という。）が成立したが、制定直前の同年10月時点で401の自治体が空き家条例を制定していた²²。条例の後追いで法律が制定されたわけであるが、法律の制定によって空き家条例は必要がなくなってしまったのであろうか。また、空家特措法施行後に、新たに空き家条例を制定する

15 田中・前掲注(12)書38頁参照。田中教授は、必要性の基準、内容合理性の基準のほか、条例特有の基準として「非法令抵触性の基準」を挙げているが、紙幅の関係から本稿では取り扱っていない。

16 田中・前掲注(1)書139頁参照。

17 匿名記事(2016)「判批」判タ1421号61頁以下・64頁参照。

18 田中孝男教授は、本判決について「判決文（法廷意見）は、「立法事実」という文言を使用してはいない。しかし、いずれの判決も、立法事実の変化により少なくともその合理性が失われたことを、違憲と判断するための重要な事実として捉えている」と評している。同(2019)「立法事実からみた条例づくりを考える」『自治実務セミナー』通巻681号、50頁以下・50頁参照。

19 法務省ホームページ「民法等の一部を改正する法律について」(https://www.moj.go.jp/MINJI/minji07_00315.html)参照（最終閲覧日：2023年7月13日）。

20 宇那木・前掲注(8)書162頁参照。

21 空家等対策の推進に関する特別措置法の成立に至るまでの自治体の対応については、北村喜宣(2018)「空き家対策の自治体政策法務」同『空き家問題解決のための政策法務—法施行後の現状と対策』第一法規、2頁以下（初出は2012年）が詳しい。

22 小林宏和(2015)「空家等対策の推進に関する特別措置法」『法令解説資料総覧』第401号、31頁以下・31頁参照。

必要性もなくなってしまったのであろうか。

確かに空家特措法があるのだから、空き家条例は不要であるという見方もある。実際、特措法制定後に条例を廃止した自治体もある²³。独立条例としての空き家条例を制定していた自治体が、条例の規定内容は全て法律でカバーされているから法律だけで足りる、すなわち条例の目的がなくなった（＝立法事実は失われた）と判断すれば、条例規定事項を一切残すことなく条例を廃止することになる²⁴。

しかし、空家特措法の施行後も、空き家条例を制定する自治体は少なくない。例えば、那須塩原市空き家等対策の推進に関する条例（平成28年条例第3号）は、2016年3月に制定、同年4月に施行されている。那須塩原市条例は11条で構成されているが、「（応急代行措置）」と見出しの付けられた10条1項は、「市長は、空き家等が適正な管理がなされていない状態にあることにより、人の生命、身体又は財産に重大な危険が切迫していると認めるときは、当該危険を回避するために必要な最小限度の措置を講ずることができる」と規定する。いわゆる即時執行について定めたものである。このような規定は空家特措法には設けられておらず、同法だけでは不十分なため、条例が必要と判断されたのであろう。

法律の不備をカバーするために法律の運用改善では問題解決に十分でないときには、立法事実を的確にくみ取った条例制定が必要になると考えられる²⁵。

ウ その取組は条例事項とすべきなのか

2010年代にブームとなった「乾杯条例」に代表される理念条例²⁶は、立法事実を備えているのか。その嚆矢である京都市清酒の普及の促進に関する条例は、

2013年1月1日公布、同月15日に施行されている。条例は、目的（1条）、市の役割（2条）、事業者の役割（3条）及び市民の協力（4条）の4か条で構成されるが、いずれも努力義務（訓示規定）にとどまる。

理念条例をめぐるのは、「条例の権威あるいは位置付けが軽んじられ、他の実体的条例まで、存在価値や実効性が薄れてしまわないだろうか」²⁷であるとか、「最近の状況を見ると、宣言するだけなら大丈夫ということで、安易に条例制定に走ったり、ユニークさやアピールを狙ったりするものもないとはいえない」²⁸と否定的な見方がある。

ただ、訓示規定だけで構成される理念条例であっても、重要事項を含むのであれば、条例事項があると言える可能性もある²⁹。乾杯条例のような理念条例を制定しようという話が持ち上がったときは、まずは「条例で解決すべきことであるのかどうか」を考える必要がある³⁰、条例案の作成に当たっては、条例事項の有無を十分に検討しなければならない³¹。

検討の結果、「この取組を条例で定める必要はない」とされた場合、とりあえず要綱などにより実験的・実証的に取り組んで、立法事実まで高めていくことも考えられよう。

（2）内容合理性の基準

条例の目的が合理的で必要性の基準をクリアしたとしても、内容合理性の基準をクリアしなければ立法事実を備えたとは言えない。すなわち条例の内容（＝手段）が、その目的を達成するために合理的なものでなければならない³²。

目的を達成する手段といえば、規制的手法が最もオーソドックスであろう。規制的手法には、①直接

23 北村喜宣（2018）「空家法制定と実施主体としての市町村行政の対応－132市町村アンケートからみえる現場風景－」同・前掲注（21）書257頁以下・268頁参照（初出は2017年）。

24 北村喜宣（2015）「空家対策特措法の成立を受けた自治体対応」『自治実務セミナー』通巻637号、2頁以下・3頁参照。

25 田中・前掲注（18）論文53頁参照。

26 川崎政司氏は、理念条例は義務や禁止を規定するだけで罰則等の実効性確保措置を欠いていることから「訓示条例」の方がふさわしいとする。同（2022）「理念条例や実効性なき義務規定をめぐる眩き」『政策法務 Facilitator』第74号、1頁参照。磯崎教授は政治的パフォーマンスにより制定される傾向が高いため、「政治的パフォーマンス条例」あるいは「アクセサリー条例」と呼ぶ。同・前掲注（7）書51頁参照。

27 出石稔（2018）「近年の政策条例に関する一考察－地域の政策実現の手段として」『自治実務セミナー』通巻669号、2頁以下・6頁。

28 川崎・前掲注（26）論文1頁。

29 田中孝男・澤俊晴（2014）「乾杯条例～理念型条例のベンチマーキング～」『自治体法務 NAVI』第57号、32頁以下・34頁参照。

30 吉田利宏（2017）『新法令解釈・作成の常識』日本評論社、112頁参照。

31 田中・澤・前掲注（29）論文35頁参照。

32 宇那木・前掲注（8）書165頁参照。

に作為義務又は不作為義務を設定する「義務設定手法」、②原則禁止とし、特定の場合に禁止を解除する「許可手法」、③特定の事項について届出義務を課す「届出手法」がある³³。条例の目的から考えると、届出手法で十分な場合に、あえて許可手法を手段として採用すると、過剰な規制であって、内容合理性の基準をクリアできないと考えられる。

また、許可手法を採る際には、許可基準の内容にも留意が必要である。迷惑施設の設置規制に関する条例で「近隣住民の同意を得ていること」など、いわゆる同意条項を許可基準に規定しているものがある。例えば、安曇野市太陽光発電設備の設置等に関する条例（令和5年条例第3号）は、次のように規定する³⁴。

（同意）

第13条 事業者は、太陽光発電設備設置事業に係る申請をする前に、次に該当する者から、署名による同意を得なければならない。

(1) (略)

(2) 地域住民等

(3)・(4) (略)

2 事業者は、前項の同意を得たときは、当該同意を証する書類を市長に提出しなければならない。

（許可の基準等）

第17条 市長は、前条第1項の許可申請書の提出があった場合において、当該申請書の内容が次の各号のいずれかに該当するときは、前条第1項の許可をしないものとする。

(1) 第13条の同意が得られていないとき。

(2)～(4) (略)

2 (略)

条例2条2号によると、「地域住民等」とは、事業区域の境界からおおむね30メートル以内の区域に土地若しくは建築物を所有する者若しくは居住する者、当該対象区域に係る区に居住する者又は事業により影響を受ける者であって市長が必要と認めたもののことである。災害の防止や、景観・自然環境の保全、住民の生命・財産を保護するという条例の目的を達成するため、何とか迷惑施設の設置を止めさせたいという気持ちは理解できないわけではないが、施設設置を断念させることを目的とし、事業者が到底履行できないような内容を定め、あるいは立地を断念させるような制度運用を行うことは許容されるものではない³⁵。許可基準の設定に当たっては、内容合理性の基準をクリアできるよう、十分な検討が求められる。

5 自治体における実例

ここまで、自治体政策法務における立法事実を意識した実践の重要性を確認してきた。最後に、インターネットで確認できた条例の制定改廃の実例の中から、参考になるものを紹介する。これらはいずれも、立法事実というワード自体は登場しないものの、立法事実³⁶に依拠したと思われる事例である。

(1) 所沢市空き家等の適正管理に関する条例【制定】

所沢市空き家等の適正管理に関する条例（平成

33 宇那木・前掲注(8)書168頁参照。

34 このほか、例えば毛呂山町土地の埋立て等の規制に関する条例（平成19年条例第24号）11条2項4号が、事業区域に隣接する関係住民の同意を得ていない場合は、許可をしないこととしている。

35 宇那木正寛（2017）「産業廃棄物処理施設設置許可に係る自治体事前手続の運用と課題（五・完）」『自治研究』第94巻第2号、73頁以下・94頁参照。出石稔教授は、ペット霊園について「近隣住民からすると嫌悪施設かもしれないが、住民同意を許可基準に加えることには、疑問が残る」とする。同（2007）「徹底比較！自治立法の動向を探る 第10回ペット霊園規制条例」『ガバナンス』第70号、118頁以下・119頁参照。このほか、北村喜宣教授は「私有財産の使用収益を他人の拒否権にかからしめる制度の合憲性には疑問がある」とする。同（2021）『自治体環境行政法〔第9版〕』第一法規、219－220頁参照。また、板垣勝彦教授は同意条項について、「事業者にも憲法22条1項によって経済活動の自由（営業の自由）が保障されている以上、施設の設置を拒否することができるのは、それを上回る「公共の福祉」が存在する場合に限られる」との理由から「裁判で争われた場合、ほぼ違法・無効という判断が下されるものと考えた方が良い」とし、更に「付近住民が施設の設置に反対しているという事情だけでは、営業の自由を上回る「公共の福祉」の存在は根拠付けられない」と指摘する。同（2022）「行政手続と自治体法務10行政指導(2)」『自治実務セミナー』通巻715号、44頁以下・47頁参照。

22年条例第23号)は、2010年に全国で初めて制定された空き家条例である。

管理不全な空き家に起因するトラブルは基本的に私人間の問題であるが、過疎化や人口減少に伴い、次第に社会問題化し、公共問題として扱われるようになった。ただ、空家特措法の制定以前は、住民から管理不全な空き家について相談があっても、法的根拠がないため、自治体に対応しづらい状況であった。所沢市では、たらい回しにならないよう空き家の相談窓口を一本化した。法的根拠がないため所有者から理解を得られにくく、また個人の財産について何の根拠があって調査し、通知を送ってくるのかといった反応があるなど、対応に苦慮していた³⁶。さらに、近隣住民が不審者の侵入や放火などの不安を抱いたり、樹木の繁茂や住宅の破損による飛散などの迷惑を受けたりすることについて、相談件数が増加傾向にあるなど、立法事実が生じたため、検討を行い、条例制定に至った(3(2)参照)。

条例の目的は妥当で、空き家の適正管理を促すための助言、指導、勧告、命令といった規定も合理的である。立法事実の発生を適切に捉えた好例と言える。

(2) 遠野市景観資源の保全と再生可能エネルギーの活用との調和に関する条例【改正】

遠野市景観資源の保全と再生可能エネルギーの活用との調和に関する条例(平成26年条例第24号)は、「遠野の美しく広大な自然環境、歴史的な建造物その他の景観資源の保全と急速に普及が進む再生可能エネルギーの活用との調和を図るために必要な事項を定めることにより、遠野の地理的条件や地域特性をいかした再生可能エネルギーに関する事業を推進しつつ当該事業に起因する災害の発生を抑止することで、永遠の日本のふるさと遠野として守り続けてきた景観資源を保全し、将来の世代に継承すること」を目的とし、制定された。

2020年に条例の見直しが行われ(同年6月1日施行)、抑制区域(太陽光発電事業を抑制する区域)の設定、0.3haを超える再生可能エネルギー事業について許可制の導入(従前は届出制)、1万㎡以上の事業の不許可、地域住民等への説明会実施の義務付け(従前は努力義務)、土地所有者の責務等に関する規定が追加された³⁷。再生可能エネルギーのうち、景観、防災上の影響が大きく、法的規制の少ない太陽光発電事業について規制が強化された³⁸。

2014年の条例制定時は、「届出制」でも条例制定目的を実現できたのであろう。しかし、その後の社会情勢(=立法事実)の変化によって、届出制では条例制定目的を十分に達成できないため、「許可制」を導入し、規制を強化した。1万㎡以上の事業の不許可には疑問は残るが、立法事実の変化を意識した、自治体政策法務の実践と言える。

(3) 中津川市自然環境等と再生可能エネルギー発電事業との調和に関する条例【改正】

中津川市自然環境等と再生可能エネルギー発電事業との調和に関する条例(平成29年条例第7号)は、「再生可能エネルギー発電設備の適正な整備及び維持管理を図り、もって市内の貴重な森林、農地等の良好な自然環境及び住民が安心して生活できる住環境の保全並びに潤いのある豊かな地域社会の発展に寄与すること」を目的とし、制定された。

制定時に届出義務が課されていたのは事業区域面積が1,000平方メートルを超える太陽光発電事業であったが、条例改正により2021年4月1日から発電出力10キロワット以上の地上に設置する太陽光発電事業に変更された。規制対象が拡大されたほか、新たに抑制地域を設定するとともに、周辺住民等との協定締結を義務付け、適正な管理や事業の廃止等に関する規定を追加した³⁹。

中津川市では、2017年に条例を制定したものの、太陽光発電設備の設置によって防災、環境、景観上

36 前田広子(2011)「所沢市空き家等の適正管理に関する条例について」『彩の国さいたまづくり広域連合政策誌 Thinking』第12号、65頁以下・65頁参照。

37 遠野市(2020)「広報遠野」2020年4月号、4-5頁参照。

38 遠野市ホームページ(<https://www.city.tono.iwate.jp/index.cfm/49,32384,265,549,html>)参照(最終閲覧日:2023年7月13日)。

39 中津川市ホームページ(<https://www.city.nakatsugawa.lg.jp/soshikikarasagasu/kankyoseisakuka/3/4/957.html>)参照(最終閲覧日:2023年7月13日)。

の懸念が生じ、事業者と地域住民との関係が悪化するなど、様々な問題が生じたことを受け、条例改正の検討が行われた⁴⁰。規制対象を10キロワット以上としたのは、資源エネルギー庁の「事業計画策定ガイドライン（太陽光発電）」（2020年4月改訂）において地元住民への説明や自治体への事前相談が推奨されているにもかかわらず、地元住民に対して十分な説明なく、また市にも相談なく事業が進められた事例が見受けられたことを踏まえたためである⁴¹。

2014年の条例制定時は、届出の対象が事業区域面積が1,000平方メートルを超える太陽光発電事業でも条例制定目的を実現できると判断されたのであろう。しかし、その後の条例の運用状況を踏まえ、それでは条例制定目的を十分に達成できないため、規制対象を拡大し、更にゾーニングを行った（抑制区域の設定）。この事例も立法事実を意識した、自治体政策法務の実践と言える。

（4）登別市民交通傷害保障条例【廃止】

登別市民交通傷害保険条例（昭和42年条例第23号）は、交通事故により被害を受けた市民を救済し、その安定と福祉の増進に寄与することを目的として制定された。損害保険会社の共同引受方式で制度化され、1968年から市民交通傷害保険の取扱いを始めた。しかし、①引受損害保険会社から取扱件数の減少等により2021年3月をもって取扱いを停止する旨の通知を受け、その他の損害保険会社に事業引継の可能性を確認したものの、現在と同様の内容で事業を引き受ける損害保険会社がなかったこと、②条例制定時と比較し、民間保険会社の保険商品が充実していることから、条例が廃止された⁴²。

登別市では2010年度に実施した事業仕分けで市民交通傷害保険について、「民間保険の多様化など

により加入者が大幅に減少（10年間で2分の1に減少）しており、同保険事業に対する市民の需要も減っている。給付額も少額であり、万一の際の備えとしての役割も薄い。なお、少数意見として、60歳以上の加入者の割合が高く、同保険事業を希望する市民もいることから、すぐに廃止するのではなく、まず加入率を上げる努力を行い、その結果如何で改めて検討すべきという意見があった」としている⁴³。

その後、継続的に見直しを行い、2021年3月に廃止に至った。立法事実が維持されているか定期的にチェックを行い、それが失われたことを的確に捉え条例を廃止したと評価できる。

6 むすびに

以上のように、本稿では立法事実とは何か、立法事実はどうのように構築するのか、立法事実の基準は何かを検討し、立法事実に基づいた条例の制定改廃を紹介した。

立法事実がないのに、条例を制定することはできないし、条例が制定されている間は立法事実が維持されていなければならない。自治体の原課、法制部門においては、新規制定・一部改正・全部改正・廃止の種類を問わず、立法事実の有無を検討すべきであろう。

そのためには、立法事実は適当か、立法事実は維持されているのかチェックする仕組みが必要である。条例見直しシステム⁴⁴や、一部の自治体が行っている「行政ドック」の発展形として「条例ドック」⁴⁵などが考えられるが、これについては今後検討を続けたい。

最後に、筆者の参照能力の低さから、一部断片的な記載がある点を御容赦いただきたい。本稿が自治体法務実践の一助となれば望外の喜びである。

40 中津川市（2021）「中津川市太陽光発電設備設置の手引き」1頁参照。

41 中津川市・前掲注（40）1頁参照。

42 登別市ホームページ（<https://www.city.noboribetsu.lg.jp/article/2020112500029/>）参照（最終閲覧日：2023年7月13日）。なお、同ホームページに掲載されているパブリックコメント資料「登別市民交通傷害保障条例の廃止（案）について」によると、市民交通傷害保険の加入者数は、2017年度1,400人、2018年度1,250人、2019年度890人、2020年11月現在685人と年々減少していたことが分かる。

43 登別市ホームページ（https://www.city.noboribetsu.lg.jp/docs/2013031100647/file_contents/22shiwakekekka.pdf）参照（最終閲覧日：2023年7月13日）。

44 井上雅之（2011）「神奈川県における条例の見直しシステムの導入」北村・山口・出石・磯崎・前掲注（9）書223頁以下参照。

45 条例ドックについては、北村喜宣（2021）「定期点検、自治力向上！「条例ドック」のススメ」『自治実務セミナー』通巻711号、23頁を参照されたい。