

# 第1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6月17日（月） 18：00～20：00

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、白田副室長、加藤主任研究員、釘持研究員、原研究員、安齋研究員

## 議事要旨

- 座長、委員及び事務局の紹介
- 調査研究に関する議論

### 1. 座長・委員の問題関心

- ・ 条例、とりわけ明文規定なき法律リンク型条例に対する内閣法制局の思考様式を、過去の行政文書や国会答弁などを踏まえつつ、整理する。
- ・ 提案募集方式を通じた自治体からの自己決定範囲の拡大要望につき、提案者の問題意識や背景にある地域的ニーズ、一括法による実現に至るまでの経緯などを検証する。
- ・ 事務処理特例制度により権限移譲を受けた市町村が、都道府県条例に対するリンク型実施条例を制定することの理論的可能性を検討する。
- ・ 住宅宿泊事業法に関し、明示的に条例規定がある18条以外の事項についても、現場での行政ニーズを踏まえた条例が制定されている。そうした条例の状況を整理するとともに、明文規定なき法律リンク型条例としての制定可能性を検討する。
- ・ 法定事務がない領域における、都道府県条例と市町村条例が併存する場合の調整法理について、理論的に興味がある。
- ・ 都道府県条例と市町村条例の調整という点では、都道府県条例が指定都市を適用除外するといった場合も問題になりうる。
- ・ 地方公共団体の区域を基礎とした規範定立権、とりわけ憲法上の規範定立権が、どのような意味を持ち、どのような役割を果たすべきなのかを改めて検討する。
- ・ 法令を執行する際に、自治体現場でどのような制約・支障が生じているのかを明らかにし、今後の分権改革で何をターゲットにすべきかを検討する。
- ・ これまでの分権改革は行政分権を推し進めるものであったが、今後は立法分権、制度をつくる権能の分有へと切り替えるべきだと考えている。特に、法律の規律密度を下げる必要があるのではないか。

- ・法律実施条例や独自条例などといった類型ごとに、実務的観点も踏まえながら、法令解釈権および条例制定権の解釈論を整理するとともに、発展させる必要がある。
- ・条例による上書き権についての議論を深めながら、そうした条例を応援するような憲法、あるいは地方自治法の改正に向けた提案を行いたい。
- ・従来の分権改革の対象は、施設・公物の設置管理に関する基準が中心だったが、許認可事務についての条例制定の必要性とその手法を検討する。
- ・上書き権という切り口に加えて、法律に規律されていない事項、例えば災害時の対応、を条例で規律するという切り口での条例論も考えられる。
- ・「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、…法律でこれを定める。」という憲法 92 条との関係で、行政組織法の分野における条例制定の可能性に関心がある。
- ・法律で細かいところまで決めてもらうことを望み、立法分権には否定的な声が自治体職員から聞かれる一方、法律があまりに細かく決めているため、実態に合っていないといった声も聞かれる。
- ・人口減少は重要な切り口である。「行政のフルセット主義」を維持するのが難しくなるなかで、今後行政がどうあるべきかというのは、条例論を超えた事務配分論の問題である。
- ・神奈川県臨時特例企業税条例事件最高裁判決で、地方税法の規定は強行規定であるというロジックが用いられたが、法律規定の意義を改めて検討する余地はあるだろう。

## 2. 調査研究に関する議論

### (1) 設置趣旨および進め方について

- ・本研究会の設置趣旨は、①分権改革によって拡大した自治立法権・法令解釈権のより積極的な活用を後押しするための、条例による法律の具体化、上乘せ、横出し、上書きの可能性と限界の検討と、②今後の分権改革の進展を見据えた、法律と条例の関係についての将来的な提言に向けた検討である。
- ・論点案は、「現行法のもとでの自治立法権・法令解釈権」と「法律と条例の関係についての将来的提言」に大別して、項目出ししている。
- ・調査研究の進め方としては、先進条例の収集・検討、第 1 次分権改革後の立法動向の検証、有識者や自治体職員との意見交換が考えられる。
- ・2020 年度末に報告書を刊行する。条例制定の可能性や将来的な提言といった総論部分は、研究会での議論を踏まえて事務局で取りまとめるが、より深掘りした議論や具体的な政策分野に関する検討などは、委員の先生方からご寄稿いただく、というイメージで現在考えている。具体的な報告書の構成などについては、後日改めて検討する。
- ・2 年間で 10 回から 12 回程度の研究会開催を予定している。
- ・分権改革の更なる進展を望まない現場の声もあるため、「人口減少時代における行政体制のあり方」という視点を入れてはどうか。より少ない人数の自治体職員でも運用できるような法律の規律密度および事務分担へと、仕組み自体を見直していく必要がある。
- ・自治体現場では、事務の簡素化へのニーズが高まっているように思う。

- ・機関委任事務制度は、国家公務員の増員が見込めないなか、自治体に仕事をやらせてもらう仕組みとして機能し、廃止後も新たな課題には自治体に対応するものとされてきた。法令による自治体事務の創設に対しては、総務省の行政課との法令協議や調整課との交渉による抑制が図られてきたが、そうした手法には限界がある。
- ・全国一律的ではなく、自治体の規模やニーズに合わせた分権も考えられる。
- ・行財政能力に合わせた法治主義という発想はありうるか。
- ・形式的法治主義ではなく、実質的法治主義を追求する必要があるのではないか。
- ・住民の利便性に資する形で法治主義を実現していくために、申請書や決定通知などの様式を自治体が独自に定めるといった工夫が考えられる。

## (2) 検討対象やゲストスピーカーの候補について

- ・本研究会では、法律との関係でみた条例論を念頭に置いているため、法律実施条例および法律と規制対象を同じくする独立条例を、主な検討対象として想定している。
- ・検討対象となる政策分野は、空家特措法や住宅宿泊事業法、墓理法など 19 法律を挙げている。このほか、義務付け・枠付けの対象となってきた、施設・公物設置管理の基準を含む法律も考えられる。
- ・法律の未規制領域を規制する独立条例は、本研究会の検討対象から外している。ただし、2018 年に廃止された主要農作物種子法については、同様の規定を設ける都道府県条例がいくつか制定されており、検討の対象になりうる。
- ・ゲストスピーカーは、憲法、行政法、あるいは行政学の学識者や実務家を考えている。
- ・安曇野市土地利用条例は、都市計画法をはじめとする複数の法制度に代えて、全市統一的な制度を導入したという点で、自治体の規模・ニーズに合った効率的な行政運営を目指す試みであり、参考になりうる。現在の運用の実態も含めて、ヒアリングをすると良いのではないか。
- ・旅館業法の暴力団条項は、佐賀県が横出し条例で盛り込んだことがきっかけで、法改正につながった例といえる。
- ・特定商取引法が訪問販売について緩やかな規制を行っているところ、野洲市くらし支えあい条例は登録制度を導入したという点で、横出し条例と整理できる。
- ・検討対象とする法令は、分野や保護法益・立法目的で大まかに分けて整理してみると良いのではないか。
- ・国の立法担当者をゲストスピーカーとして呼んではどうか。

## 3. その他

- ・次回（第 2 回）研究会を 7 月 18 日（木）に開催し、引き続き、本研究会の全体方針や検討対象とする政策分野などについて議論を行う。

（文責：事務局）