

# 地方分権論 B (地域公共経営論)

2017 年度秋学期

第 10 回 (資料)

2017. 12. 15 (金)

第 4 限 (14:45~16:15)

於 3 号館 608 号室

片木 淳

katagi©waseda.jp (©は@)

次回までに、(討論資料)

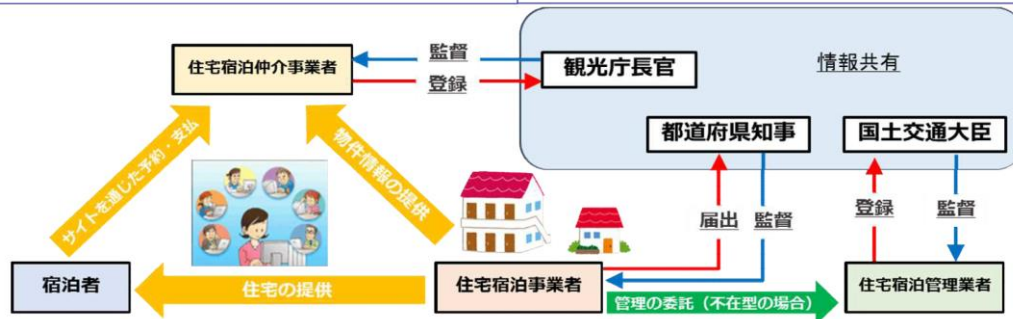
島根県益田市『これからの地域自治の仕組み』(2017 年 5 月 25 日)

(最後に掲載)を読んで、研究しておくこと。

## (参考1) 住宅宿泊事業法

### 参 1.1 住宅宿泊事業法の概要

| 法律の概要                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>1. 住宅宿泊事業者に係る制度の創設</b></p> <p>① 都道府県知事(※)への届出が必要</p> <p>② 家主居住型の場合、住宅宿泊事業の適正な責務を義務付け</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>一人当たり3.3㎡以上の床面積の確保【衛生】</li> <li>宿泊者名簿の作成・備付け【安全と衛生】</li> <li>騒音防止等の宿泊者への説明【近隣トラブルの防止】</li> <li>苦情への対応【近隣トラブルの防止】</li> <li>玄関等への標識掲示等</li> </ul> <p>③ 家主不在型の場合、上記措置を住宅宿泊管理業者に委託することを義務付け</p> <p>④ 都道府県知事は、住宅宿泊事業者に係る監督を実施</p> <p>※ 都道府県に代わり、保健所設置市(政令市、中核市等)、特別区(東京23区)が監督(届出の受理を含む)・条例制定措置を処理できる</p> | <p><b>2. 住宅宿泊管理業者に係る制度の創設</b></p> <p>① 国(国土交通大臣)の登録が必要</p> <p>② 住宅宿泊管理業の適正な遂行の責務(住宅宿泊事業者への契約内容の説明等)の実施と1②の措置(標識の掲示を除く)の代行を義務付け</p> <p>③ 国土交通大臣は、住宅宿泊管理業者に係る監督を実施</p> <p><b>3. 住宅宿泊仲介業者に係る制度の創設</b></p> <p>① 国(観光庁長官)の登録が必要</p> <p>② 住宅宿泊仲介業の適正な遂行の責務(宿泊者への契約内容の説明等)を義務付け</p> <p>③ 観光庁長官は、住宅宿泊仲介業に係る監督を実施</p> <p><b>公布・施行期日等</b></p> <p>○公布 平成29年6月16日</p> <p>○施行期日 公布の日から1年を超えない日(政令で制定)</p> <p>○住宅宿泊事業者の届出 公布の日から9ヶ月を超えない日</p> |



民泊の提供者(住宅宿泊事業者)に必要な事項 ※検討中事項。

#### 1. 住宅宿泊事業を営む旨の都道府県への届出

- (1)届出開始日…公布日(本年6月16日)から9ヶ月を超えない日
- (2)届 出 日…都道府県(但し、国土交通省観光庁が新たに整備する「電子申請システム」の申請を基本とします。)
- (3)届 出 時 の…氏名、住所(法人の場合は、その名称、役員)等  
記 載 等 民泊事業(住宅宿泊事業)の行われる住宅の所在地  
民泊に提供する住宅の図面(床面積が分かるもので可)  
家主不在(賃貸住宅への空き家等)の場合、管理を委託する「住宅宿泊管理事業者」の名称等

#### 2. 届出以外に開始までに必要な事項

- (1)防火関連の設備…非常用照明器具の設置、避難経路の表示 等
- (2)消防関連の設備…消火器(民泊部分の床面積が一定以上の場合)、誘導灯(但し、一定の面積以下の居室の出入口には設置不要)、自動火災報知設備(一定の免除あり。また、設置の場合、無線方式の導入により対応可能)
- (3)本人確認の方法…宿泊者名簿の作成、外国人の場合の旅券の写しを取る方法を確定
- (4)標 識 の 掲 示 …(玄関等に掲示する標識は、届出が受理されれば送付されてきます。)
- (5)その他の設備等…浴室、洗面所、便所、台所は、既存の設備を利用することが可能。  
寝具、テレビアメニティ備品等は、各自の判断で用意。

## 住宅宿泊事業を実施する場合に求められる設備 ※検討中事項

| 法律における義務等                              | 想定される設備投資                       | (参考)<br>旅館業法における簡易宿所に求められる設備    |
|----------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| 非常用照明器具の設置<br>避難経路の標示等<br>【住宅宿泊事業法第6条】 | 非常用照明器具<br>連動型の警報器              | 建築基準法において措置                     |
| 浴室が設けられていること<br>【住宅宿泊事業法第2条第1項】        | -<br>(既存設備を利用)                  | 適当な規模の入浴設備<br>(公衆浴場が近接する場合等を除く) |
| 洗面所が設けられていること<br>【住宅宿泊事業法第2条第1項】       | -<br>(既存設備を利用)                  | 適当な規模の洗面設備                      |
| 便所が設けられていること<br>【住宅宿泊事業法第2条第1項】        | -<br>(既存設備を利用)                  | 適当な数の便所                         |
| 台所が設けられていること<br>【住宅宿泊事業法第2条第1項】        | -<br>(既存設備を利用)                  | -<br>(厨房を整備)                    |
| 消火器の設置<br>【消防法】                        | 消防庁において検討中<br>(現在、床面積150㎡未満は免除) | 150㎡以上の場合必要                     |
| 誘導灯<br>【消防法】                           | 消防庁において検討中<br>(一定の面積以下は設置不要)    | 必要                              |
| その他の消防設備<br>【消防法】                      | 消防庁において検討中                      | 自動火災報知設備 等                      |
| 寝具<br>【法律上の定めはない】                      | ベッド又は布団                         | 同左                              |
| ごみ箱<br>【法律上の定めはない】                     | 可燃と不燃等分別できる用意                   | 同左                              |
| アメニティ(洗面の備品、入浴の備品等)<br>【法律上の定めはない】     | 任意                              | 任意                              |
| テレビ<br>【法律上の定めはない】                     | 任意                              | 任意                              |

※1 他法令において求められる設備の取扱いを検討中。

※2 災害時等の円滑な避難のため、防災・避難情報を入手できるインターネット通信環境(Wi-Fi含む)が必要。

## 民泊新法(住宅宿泊事業法)における都道府県の業務 ※検討中事項

### 1. 事業開始前

- (1) 期間制限条例 …… ①民泊の実施期間について、区域を限って、180日よりさらに制限するか、  
【必須ではなく任意】 市町村の意見を聴取。  
②市町村の意見に配慮し、区域を定め、民泊の実施期間を180日よりさらに制限する条例を制定。
- (2) 住宅宿泊事業 …… 虚偽申請のチェック  
の届出の受理 家主居住型民泊か家主不在型民泊かの確認  
(家主不在型の場合)住宅宿泊管理業者の名前と国への登録の確認

### 2. 事業開始後

- (1) 住宅宿泊事業者の責務 …… ①衛生確保の措置状況の確認 (一人当たり床面積3.3㎡以上の確保等)  
の確認(必要に応じて) ②非常用照明等の設置の確認  
③消防法令の基準適合の確認  
④年間提供日数の確認(条例により、180日より厳しい上限規制がある場合にはその遵守の確認)  
(注)災害時等の円滑な避難のため、防災・避難情報を入手できるインターネット通信環境となっているかの確認。
- (2) 立入検査・報告徴収 …… 立入検査等を行う場合の基準の整理
- (3) 業務改善命令等の処分 …… 業務改善命令、業務廃止命令の基準の確定
- (4) 国土交通大臣への要請 …… 住宅宿泊管理業者が、住宅宿泊事業者に代わって負う責務を果たさず、業務改善命令を行っても、管理業者が対応しない場合に大臣に要請

【以上、出典：衆議院議員 山本拓ホームページ資料】

## 参 1.2 住宅宿泊事業法施行令について

平成 29 年 10 月  
国土交通省  
厚生労働省

### I. 背景

住宅宿泊事業法（平成 29 年法律第 65 号。以下「法」という。）は、平成 29 年 6 月 16 日に公布されたところ、法を施行するに当たり、法において政令で定めることとされた事項等について定める。

### II. 概要

#### （1）住宅宿泊事業の実施の制限に関する条例の基準（第 1 条関係）

法第 18 条の政令で定める基準は、以下のとおりとする。

- ① 区域ごとに、住宅宿泊事業を実施してはならない期間を指定して行う。
- ② 区域の指定は、土地利用の状況その他の事情を勘案して、住宅宿泊事業に起因する騒音の発生その他の事象による生活環境の悪化を防止することが特に必要である地域内の区域について行う。
- ③ 期間の指定は、宿泊に対する需要の状況その他の事情を勘案して、住宅宿泊事業に起因する騒音の発生その他の事象による生活環境の悪化を防止することが特に必要である期間内において行う。

#### （2）住宅宿泊管理業者等の登録の更新の手数料（第 2 条関係）

住宅宿泊管理業者及び住宅宿泊仲介業者の登録の更新の手数料の額を定める。

#### （3）その他所要の規定の整備を行う。

### III. スケジュール

施行：平成 30 年 6 月 15 日※住宅宿泊事業法の施行日

【出典：観光庁 HP「政策について > 観光産業 > 住宅宿泊事業法」「住宅宿泊事業法施行令\_概要」】

## 参 1.3 住宅宿泊事業法施行規則について

平成 29 年 10 月  
国土交通省  
厚生労働省

### I. 背景

住宅宿泊事業法（平成 29 年法律第 65 号。以下「法」という。）は、平成 29 年 6 月 16 日に公布されたところ、法を施行するに当たり、法において省令で定めることとされた事項等について定める。

### II. 概要

#### （1）人の居住の用に供されていると認められる家屋（第 2 条関係）

人の居住の用に供されていると認められる家屋は、現に人の生活の本拠として使用されている家屋、入居者の募集が行われている家屋、随時所有者等の居住の用に供されている

家屋とする。

(2) 人を宿泊させる日数の算定（第3条関係）

人を宿泊させる日数の算定は、毎年4月1日正午から翌年4月1日正午までの期間において人を宿泊させた日数を算定することとする。また、正午から翌日の正午までの期間を1日とする。

(3) 届出（第4条第4項関係）

届出書に添付する書類は、

- ・登記事項証明書
- ・住宅の図面
- ・住宅が賃借物件である場合の転貸の承諾書
- ・住宅が区分所有建物である場合には規約の写し（規約に住宅宿泊事業に関して定めがない場合は管理組合に禁止する意思がない（※）ことを確認したことを証する書類）

等とする。

※「管理組合に禁止する意思がない」ことは、管理組合の理事会や総会における住宅宿泊事業を禁止する方針の決議の有無により確認する予定。

(4) 宿泊者名簿（第7条関係）

① 宿泊者名簿は正確な記載を確保するための措置を講じた上で作成し、作成の日から3年間保存することとする。

② 宿泊者名簿は届出住宅等に備え付けることとする。

③ 宿泊者名簿に記載する事項は、宿泊者の 氏名、住所、職業及び宿泊日のほか、宿泊者が日本国内に住所を有しない外国人であるときは、その国籍及び旅券番号とする。

(5) 標識の様式（第11条関係）

標識の様式を定める。

(6) 住宅宿泊事業者の報告（第12条関係）

住宅宿泊事業者は、2ヶ月ごとに届出住宅に人を宿泊させた日数等を報告することとする。

(7) 条例の制定の際の市町村の意見聴取（第14条関係）

都道府県は、法第18条の規定に基づく条例を制定しようとするときは、当該都道府県の区域内の市町村の意見聴取のための手続を行うこととする。

(8) その他所要の規定の整備を行う。

### Ⅲ. スケジュール

施行：平成30年6月15日（金） ※住宅宿泊事業法の施行の日

【出典：観光庁 HP「政策について > 観光産業 > 住宅宿泊事業法」「住宅宿泊事業法施行規則\_概要」】

## 1 固有権説と伝來說

### 1.1 憲法第 92 条

「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」

### 1.2 学説

| 学説       | 主張の内容                                                                       |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------|
| 固有権説     | 個人が国家に対して固有かつ不可侵の権利を持つのと同様に、地方自治体もまた固有の権利として一定の範囲の自治権を有する。                  |
| 伝來說（承認説） | 地方の自治権は国家の統治権から由来するものであり、憲法 92 条は、地方自治体への自治を許容したものに過ぎず、地方自治保障の意味を持たない。      |
| 制度的保障説   | 憲法に地方自治の章が設けられた意義にかんがみ、地方自治が制度として保障されたものであり、地方自治の本質的内容については国の法律によっても侵害されない。 |

【出典：衆議院憲法調査会事務局『『中央政府と地方政府の権限のあり方（特に、課税自主権）』に関する基礎的資料』（2004 年 5 月 20 日、衆憲資第 51 号）P.3】

### 1.3 新固有権説（プーブル主権説）

- 「日本国憲法の国民主権原理はルソー以来の「人民主権」原理と解することができ、この『人民主権』原理が『充実した地方自治』の体制を求める趣旨であると解釈できる」。

（杉原泰雄『地方自治の憲法論―「充実した地方自治」を求めて』（平成 14 年、勁草書房））

- 「地方政府」としての自治体に主権の行使として認められる自主立法権、自主行政権等も、国民から国（中央政府）に信託された主権の行使の権能の一部が地方自治体に再委任されているわけではない。国と並列的に、憲法により直接地方自治体に与えられたものであるということになる。国民は中央政府としての国に主権の行使の全てを信託したのではなく、国家レベルのことは国に、地方レベルのことは自治体にそれぞれ信託しているとする考え方である（二重信託論）。

（拙著「地域主権と地方政府の確立」（『公営企業』2010 年 5 月号。なお、幸田雅治・安念潤司・生沼裕『政策法務の基礎知識』（平成 16 年、第一法規）2 ページ参照。）

## 2 自治行政権

### 2.1 憲法第 94 条

「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。」

### 2.2 国の行政と地方公共団体の行政執行権に関する政府答弁

(平成 8 年 12 月 6 日、衆議院予算委員会)

#### ○ 菅（直）委員

そこで一点、これは場合によったら法制局長官でも結構ですが、憲法 65 条が言っている行政権というものの中に自治体の行政権というのは含まれているのか、含まれていないのか。つまり、内閣というのは、また、その意味は中央政府、つまり政府の内閣ということだと思いますが、つまりは、なぜこういうことを聞くかということ、地方分権の議論をするときに、すべての行政、つまりは自治体も含めてすべての行政権をいったん内閣が持って、そしてその一部を地方自治体に渡しているというような、そういう理解の仕方をされることもあります。

私が以前、都市計画法を出そうとしたら、これは自治体の条例で都市計画を決めるようなドイツの方式を出そうとしましたら、これは衆議院の法制局でしたが、私権制限に当たるから、それはまずは法律できちんと規定したその内側で条例にやってもらわなきゃ無理だ、条例で直接やるのは無理だと言うから、どこに書いてあるんだといって議論したことがあります。

そういった意味で、行政権というものは、例えば自治体は自治体なりに議会手続があるわけですから、主権者である国民が自治体の議会を選んで、そこで条例を制定するというのの一つの国民主権から導かれた機能ですので、そこでもう一つの条例制定権があり、そして、自治体はそれに基づく一つの行政権もあると思いますが、これについてどういう見解をお持ちか、お聞かせいただきたいと思います。

○ 大森（政）政府委員 要点だけお答えいたしますが、現行日本国憲法は、第 8 章におきまして地方自治の原則を明文で認めております。そして 94 条は、「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する機能を有する。このように明文で規定しているわけでございますので、地方公共団体の行政執行権は憲法上保障されておる。

したがいまして、ただいま御指摘になりました憲法 65 条の「行政権は、内閣に属する。」というその意味は、行政権は原則として内閣に属するんだ。逆に言いますと、地方公共団体に属する地方行政執行権を除いた意味における行政の主体は、最高行政機関としては内閣である、それが三権分立の一翼を担うんだという意味に解されております。

(参議院ホームページ、国会会議録検索システムによる。)



### 3 自主立法権と政策法務

#### 3.1 憲法第 94 条

「 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。 」

- ・ 条例は、憲法の規定にもとづき、地方公共団体の議会が制定する自主立法。
- ・ 条例の制定には、個別の法律の委任を必要としない。
- ・ 自治体の自主立法を推進する観点から、政策手段として条例立案等の法務をとらえる「政策法務」の確立が重要な課題となる。

#### 3.2 条例と法律の関係

条例 —— ① 当該地方公共団体が処理すべき事務を対象とし、かつ、  
② 法令の規定に抵触しない内容を定めるものでなければならない。

- ・ かつて、機関委任事務は国の事務とされ、法律に特段の授權規定がないかぎり条例で規律することはできなかった。しかし、今日では、地方公共団体の事務すべてが条例の対象となる。
- ・ 「法令の規定に抵触しないかどうか」については、条例と法令の両者の対象事項や文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容等を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによってこれを判断しなければならない(徳島市公安条例事件判決、最大判 S50.9.10.)。

##### ① 法令中に明文規定がない場合

明文規定のないことが規制をしてはならない趣旨でなければ、条例による規制は法令に抵触しない。

##### ② 条例と法令の目的が異なる場合

ある事項について法令と条例が併存していても、その目的を異にし、条例によって法令の目的・効果が阻害されない場合は、条例は法令に抵触しない。

##### ③ 上乗せ条例・横出し条例・裾切り条例の場合

法令と条例が同一目的であっても、法令が必ずしもその規定によって全国一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの地方公共団体において、その地方の実情に応じて、異なった規制を施すことを容認する趣旨であると解されるときは、条例は法令に抵触しない。



|       |                                                            |
|-------|------------------------------------------------------------|
| 上乗せ条例 | 同一の事項について、より厳しい規制などを行う条例                                   |
| 横出し条例 | 法令により規制が行われていない範囲・対象について規制を行う条例                            |
| 裾切り条例 | 国の法令が一定の基準以上の事項・対象について規制を行っている場合に、その基準未満の事項・対象を取り上げて規制する条例 |

- ・「古典的法律先占論」—— 法律が対象としている事項については、法律の明示的委任なしに同一目的の条例を制定し得ないとするもの。  
かつて通説であったが、今日では、否定されている。  
(宇賀克也(2004)『地方自治法概説』(有斐閣)による。)

#### <地方自治法第14条>

普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第2条第2項の事務に関し、条例を制定することができる。

- 2 普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。
- 3 普通地方公共団体は、法令に特別の定めがあるものを除くほか、その条例中に、条例に違反した者に対し、2年以下の懲役若しくは禁錮、100万円以下の罰金、拘留、科料若しくは没収の刑又は5万円以下の過料を科する旨の規定を設けることができる。

#### <地方自治法第15条>

普通地方公共団体の長は、法令に違反しない限りにおいて、その権限に属する事務に関し、規則を制定することができる。

- 2 普通地方公共団体の長は、法令に特別の定めがあるものを除くほか、普通地方公共団体の規則中に、規則に違反した者に対し、5万円以下の過料を科する旨の規定を設けることができる。

## 4 政策法務

### 4.1 北海道「分権時代にふさわしい自治体運営のあり方」における政策法務(抜粋)

#### (1) 自治体運営における政策法務

政策法務とは何か

近年、自治体の法務を巡って「政策法務」が議論されているが、その意味するところは必ずしも明確ではない。ここでは「法を政策実現のための手段ととらえ、政策実現のためにどのような立法や法執行が求められるかを検討する、実務及び理論における取り組み」を考える(磯崎初仁「分権時代の政策法務」北海道町村会1999年、5頁)。

地方分権一括法が施行された中で、このような自治体の政策と法務のあり方を、今後の自治体においてどう実現していくかが、ここでの課題となる。

#### ア 政策法務の導入を図る基本的な認識

今回の地方分権一括法による、自治法をはじめとする関連法の改正により、従来の機関委任事務は廃止され、国の自治体に対する関与の原則(自治法246条～250条の6)が新たに規定された。ここでは、国と自治体の関係は、従来の上下・主従の関係から、「適切に役割を分担する」(自治法1条の2第2項)対等・協力を原則とした政府間関係へ移行する。

その中で自治体の政策は、自治体自らの法的説明責任によって裏付けられる必要がある。そのためには、これらを実現する自立した新たな法務(運営・組織)の取り組みが求められる。

#### イ 条例に基づく行政運営

##### (ア) 自治体における条例制定の現状と課題

自治体の現行の主たる条例は、関係する行政分野ごとの縦割りの法令を所与とし、その隙間を埋める個々の条例群となっている。これらの条例は、自治体内部において体系化されておらず、自立した自治体の総合的な行政運営を裏付けるものとなっていない。

地方分権一括法の改正においては、自治法において自治体の「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割」(自治法1条の2第1項)が規定された。また、自治体に関する法令の規定は「地方自治の本旨に基づき、かつ、国と地方公共団体の適切な役割分担を踏まえたものでなければならない」(自治法2条11項)とされ、各法において、法律による規制の範囲は縮小し、規律密度は緩和される。その結果、自治体の裁量として、条例で規定できる領域は拡大することになる。そして条例は「法令に反しない限りにおいて」(自治法14条1項)、自治事務、法定受託事務ともに制定可能である。(法定受託事務について、法令の明示的な委任がなくとも条例制定が可能なことについては、法案審議における自治大臣答弁で確認されている。(北村喜宣「法定受託事務と条例(上)自治研究75巻8号62頁))

##### (イ) 今後の方向等

自治体の総合政策を支援していくために、自治立法としての条例の体系化を図る必要がある。これは、旧来の、法律の執行にとどまる「法律による行政」から、条例に自治体運営の根拠を持つ「条例による行政」への転換を意味する。

ここでは、各行政分野における事務の条例化を図るため、自治体の政策を条例化するメルクマールを規定する必要がある(条例化の原則、条例・規則の見直し、要綱の条例化等。参考として、1999年3月川崎市地方分権推進研究委員会「川崎市における分権推進の基本的な考え方」)。

また、条例制定過程では、庁内において、立法課題の把握から条例案作成に至るプロセスの中で、原課と法務担当との関係を改めて見直す必要がある(フィールドワーク参考)。この中では、住民参加(パブリックコメント制度、参加手続の制度化等)を図ることも自治立法の制定として重要となる。

さらに条例制定後、その条例の執行状況、関係法令等との関係等について、自ら見直し更新を図る条例の評価システムを確立することが、自立した法務として重要となる。

## ウ 法令の自主解釈による法運用

### (ア) 自治体における法運用の現状と課題

機関委任事務については、知事は国の機関として大臣(行政庁)の訓令・通達等による指揮・監督下にあった(旧自治法150条)。その法令の解釈は公定解釈等によりなされ、各自治体の地域の実情に応じた法令の自主的な解釈は困難であった。

### (イ) 今後の方向等

自治法に規定されているように「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体との役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用するようしなければならない」(自治法2条12項)。

この原則において、自治立法としての条例制定を図るに当たっては、「法令に違反しない」条例制定権の範囲を、関連する法令について、自治体自らの解釈により確定することが不可欠となる。

また、自治体運営の法的な説明責任を裏付けるためには、自らの解釈により、自治体の政策の合法性を主張することも必要になる(行政訴訟、国地方係争処理委員会の審査(自治法250条の7～250条の20)等)。これらにより、自治体における法解釈の自治を図ることが求められる。

## エ 法治主義の徹底

### (ア) 自治体における法務の現状

各原課の日常業務において、自治体の行為について法的観点からの検討や説明責任が十分なされていない場合もある(法と通達、マニュアル類の違い、行政処分と行政指導の違い等)。行政運営における法治主義は、必ずしも徹底されていない状況にある。

### (イ) 今後の方向等

職員個人の法的素養を高め、各職務において法的思考がなされる業務の進め方、組織体制を整備していく必要がある。

## (2) 政策法務を可能とする組織・人材

### ア 現状・課題

#### (ア) 政策法務のために

地方分権時代には、国法の枠を離れ、自治体が独自に取り組むべき課題、政策が増加してることが予想される。この時代の要請に的確に対応するためには、各自治体が「政策法務」の重要性を認識し、市民に有益な政策の立法化(自治立法の制定等)ができるように、職員の政策法務能力の向上を図るとともに、有機的な組織体制づくりを行う必要がある。

#### (イ) 法務組織の実態

道内の自治体の多くを占める小規模自治体では、実質的に専門の法務組織が存在せず、職員(多くの場合1名)も兼務で片手間に「法務」業務を担当しているのが実態である。

また、自治体の法務職員は、法の形式的な視点、観点(形式的な法制執務偏重)や、国の通達類を気にする余り、自治体及びその市民にとって有益な政策の策定について不慣れな傾向があると思われる。

#### (ウ) 職員の法務能力向上のための研修

各自治体における法務研修、政策法務研修は十分とはいえない。

道では、平成9年度から、自治政策研修センターで、道職員と市町村職員合同で政策法務研修を実施している。

#### (エ) 「政策を支援する法務」の現状

行政組織内部では、政策が先行し、法務組織が既に確定した方針の枠の中で事後的にしか関与することができないため、法的検討が不十分な政策が実行され、後に問題を生じることも多い。

【出典:北海道 HP「総合政策部 > 政策局参事 > 政策局参事> アカデミー政策研究」「地方分権時代における自治体の機能と責務～自治体運営における基本原則の確立に向けて～(1)分権時代にふさわしい自治体運営のあり方 (2)基本条例のあり方」(平成11年度、最終更新日:2013年5月27日)より抜粋】

## 4.2 法解釈の技法

- ・ **文理解釈** = 「法規の文字・文章の意味をその言葉の使用法や文法の規則に従って確定することによってなされる解釈」
- ・ **論理解釈** = 「ある法規と他の関係諸法規との関連、問題となっている法令・法領域あるいは法体系全体のなかでその法規が占める位置など、法規の体系的関連を考慮しながら行われる解釈」  
「常識的意味よりも広げて解釈する拡張解釈」と、「狭く解釈する縮小(制限)解釈」がある。

- **歴史的解釈** = 「法規の成立過程、とくに法案・その理由書・立案者の見解および議事録などのいわゆる立法資料を参考にして、法規の歴史的意味内容を解明することによってなされる解釈。沿革解釈ともいう。」
- **目的論的解釈** = 「法規自体の目的・基本思想あるいは法規の適用対象である問題領域の要請などを考慮しつつ、それらに適合するように法規の意味内容を目的合理的に確定する解釈」  
「一般的に、目的論的解釈は、他の諸々の技法よりも重要視され、他の技法の選択や組合わせなどを規定する中心的役割が与えられている。」

(以上、田中成明『法学入門』(2005年、有斐閣)による。)

#### 4.3 法令用語の常識

##### 「又は」と「若しくは」

- (例) 地方自治法第 152 条① 普通地方公共団体の長に事故があるとき、又は長が欠けたときは、副知事又は副市町村長がその職務を代理する。この場合において副知事又は副市町村長が二人以上あるときは、あらかじめ当該普通地方公共団体の長が定めた順序、又はその定めがないときは席次の上下により、席次の上下が明らかでないときは年齢の多少により、年齢が同じであるときはくじにより定めた順序で、その職務を代理する。
- ② 副知事**若しくは**副市町村長にも事故があるとき**若しくは**副知事**若しくは**副市町村長も欠けたとき**又は**副知事**若しくは**副市町村長を置かない普通地方公共団体において当該普通地方公共団体の長に事故があるとき**若しくは**当該普通地方公共団体の長が欠けたときは、その補助機関である職員のうちから当該普通地方公共団体の長の指定する職員がその職務を代理する。
- ③ 前項の場合において、同項の規定により普通地方公共団体の長の職務を代理する者がいないときは、その補助機関である職員のうちから当該普通地方公共団体の規則で定めた上席の職員がその職務を代理する。

##### 「及び」と「並びに」

- (例) 地方自治法第 231 条の 3(督促、滞納処分等)① 分担金、使用料、加入金、手数料及び過料その他の普通地方公共団体の歳入を納期限までに納付しない者があるときは、普通地方公共団体の長は、期限を指定してこれを督促しなければならない。
- ② 普通地方公共団体の長は、前項の歳入について同項の規定による督促をした場合においては、条例の定めるところにより、手数料及び延滞金を徴収することができる。
- ③ 普通地方公共団体の長は、分担金、加入金、過料又は法律で定める使用料その他の普通地方公共団体の歳入につき第一項の規定による督促を受けた者が同項の規定により指定された期限までにその納付すべき金額を納付しないときは、当該歳入**並びに**当該歳入に係る前項の手数料**及び**延滞金について、地方税の滞納処分の例により処分することができる。この場合

におけるこれらの徴収金の先取特権の順位は、国税及び地方税に次ぐものとする。

- ④ 第一項の歳入並びに第二項の手数料及び延滞金の還付並びにこれらの徴収金の徴収又は還付に関する書類の送達及び公示送達については、地方税の例による。

(以下略)

### 「その他の」と「その他」

(例) 地方自治法第 16 条① 普通地方公共団体の議会の議長は、条例の制定又は改廃の議決があつたときは、その日から三日以内にこれを当該普通地方公共団体の長に送付しなければならない。

- ② 普通地方公共団体の長は、前項の規定により条例の送付を受けた場合は、その日から二十日以内にこれを公布しなければならない。ただし、再議その他の措置を講じた場合は、この限りでない。

- ③ 条例は、条例に特別の定があるものを除く外、公布の日から起算して十日を経過した日から、これを施行する。

- ④ 当該普通地方公共団体の長の署名、施行期日の特例その他条例の公布に関し必要な事項は、条例でこれを定めなければならない。

- ⑤ 前二項の規定は、普通地方公共団体の規則並びにその機関の定める規則及びその他の規程で公表を要するものにこれを準用する。但し、法令又は条例に特別の定があるときは、この限りでない。

### 「閣議決定」、「閣議了解」、「閣議報告」

#### 「閣議決定」

= 正式に内閣の意思を決定するものについて行われる。憲法や法律等によって内閣の権限に属せられた内閣提出法案の決定、予算の作成、政令の決定、天皇の国事行為に対する助言と承認など。

#### 「閣議了解」

= 本来、主任の大臣の権限によって決定することができる事項であるが、関係する他省庁に影響を及ぼすものであるため、閣議において意思決定した方がよいと判断されるものにつき、内閣での意思決定が行われる。

#### 「閣議報告」

= 重要な審議会の答申などを閣議で披露する場合などに使われる。「閣議了承」ということもある。

閣議での議決は、慣例上、多数決ではなく全員一致によるべきものとされている。「内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負ふ」(憲法 66 条③)。

(以上、吉田利宏『新法令用語の常識』(2014 年、日本評論社)等による。)

(次回討論資料)

益田市『これからの地域自治の仕組み』(2017年5月25日)

## これからの地域自治の仕組み

掲載日：2017年5月25日更新

【みんなで参加し、みんなで支え、みんなで育む地域づくり】

住民みんながもっと参加する！

地域団体がもっとつながる！

地域と市がもっと連携する！

## これからの地域自治の取組

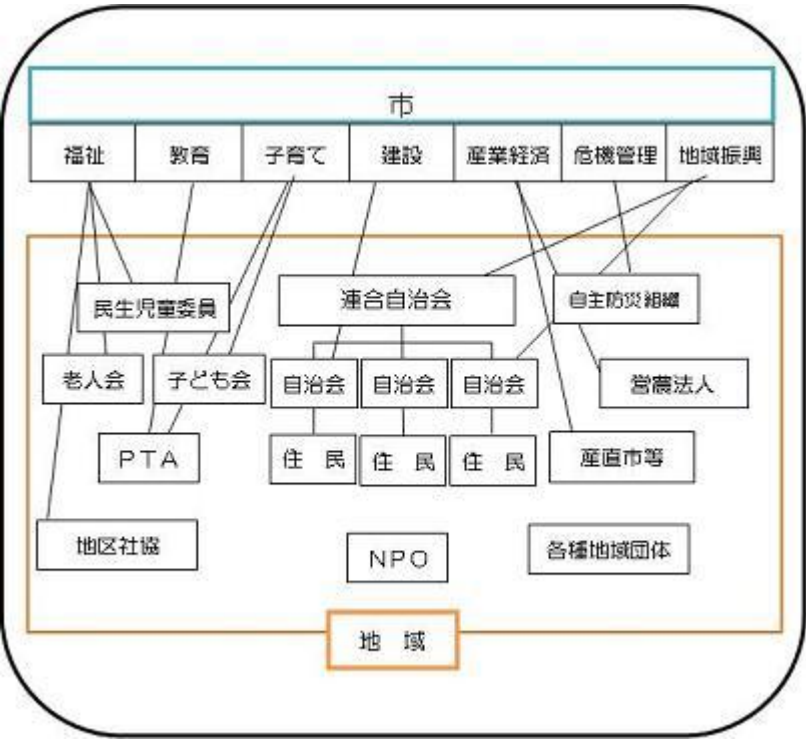
集落機能の低下による地域コミュニティの行き詰まりは、これからますます進んでいくことが予想されています。これは今のところ問題なく活動が維持されている集落であっても例外ではありません。地域が抱える課題を解決し、地域コミュニティを維持していくためにも、従来の地縁による住民同士の結びつきに加え、地域の活動を支える市民団体との連携や世代、性別、立場を超えて話し合いや決めごとを行う仕組みをつくることが大切です。また、同時に現在抱えている担い手不足、活動者不足を補うためにも、集落機能を広域で支え合う体制づくりも必要となります。そして、市も部局を横断して地域と対話ができるような体制を構築し、一体的に地域を支えることが必要となります。

行政からの押し付けではなく、住民一人ひとりが自ら住む地域を良くしようと考え、参加し、支え合う仕組み。住民、団体、市がお互いに尊重し合い、その活動を支える協働の仕組みが、これからの地域自治の目指すべき姿であり、このことにより地域の活性化を図り、各地の人口拡大・次世代定住の土台作りを構築して行きます。

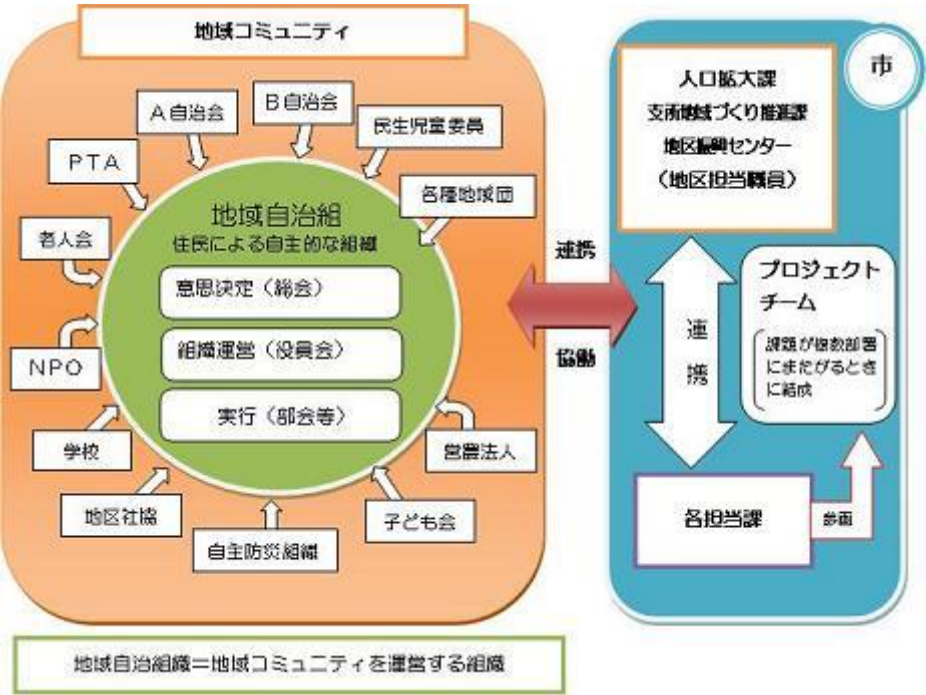


地域自治のイメージ

(1)これまでのイメージ



(2)これからのイメージ



## 地域自治組織とは

地域の課題を最も知っているのはその地域で暮らす住民や活動する団体です。また、どういった地域にしていきたいかを一番描けるのもその地域で暮らす住民や活動する団体です。

『地域自治組織』とは、その地域のことを一番理解し、考えている住民や団体が自らの地域を住みよいものとするために、自主的、主体的に取り組む組織であり、自分たちのことは自分たちで決め、動かしていく、まさに地域住民が主役となった地域づくりの形です。

## 地域自治組織設立の手順

| 手順     | 状態           | 地区                                                                                  | 市                                                                                       |
|--------|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| Step 1 | 気運形成段階       | 地区のことを話し合う場をつくる                                                                     | 説明会・意見交換会等の実施<br>検討・準備会設立への支援                                                           |
| Step 2 | 検討・準備段階      | 地区の実態を把握する                                                                          | 地区への人材の配置及び補助金等財政支援の実施<br>定例会議及び活動への参加、支援<br>まちづくりプラン、活動計画の策定支援                         |
| Step 3 | 検討・準備段階      | まちづくりプラン及び活動計画をつくる                                                                  |                                                                                         |
| Step 4 | 地域自治組織の設立・発展 | 地域自治組織を設立し、まちづくりプランの実現を目指し、活動計画を実践しよう<br>活動のための人材、拠点を確保し、定住促進や収益事業などに取り組み、組織の発展を図ろう | 地区への人材の配置及び補助金等財政支援の継続<br>定例会議及び活動への参加、支援<br>人件費及び各課事業の交付金化を含む財政支援の拡大<br>拠点となる公共施設の指定管理 |

【出典:益田市 HP「所属で探す > 人口拡大課 > これからの地域自治の仕組み」】