

地方分権と条例について

はじめに

現在の地方分権改革を巡る諸議論の中で「地方政府」という文言が登場し、その定義づけが行われようとしている。「地方政府」の規模や機構については別論として、「地方が主役の国づくりを実現するには、自治行政権、自治財政権、自治立法権を十分に具備した地方政府を確立する必要がある¹⁾」という文言に表現されているように、実質の権能として 3 つの権能を「十分」に具備することが必要不可欠とされている。ここでは、その中の「自治立法権」特に「条例」に関する事項を中心に論ずることとする。

『自治立法権』とは何かを定義すれば、地方公共団体がその自治権に基づいて自ら法規を定立することができる機能を指すということができよう²⁾

1 条例制定権の根拠

憲法第九十二条 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。

『地方自治の本旨』には、住民自治と団体自治の二つの要素がある。住民自治とは、地方自治が住民の意思に基づいて行われるという民主主義的要素であり、団体自治とは、地方自治が国から独立した団体に委ねられ、団体自らの意思と責任の下でなされるという自由主義的・地方分権的要素である³⁾

憲法第九十四条 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。

「地方公共団体は、さまざまな事務を行うが(地方自治法 2 条)、この自治事務といわれるものを実施するに際して、条例を制定できる(憲法 9 4 条)。条例とは、地方公共団体がその自治権に基づいて制定する自主法である⁴⁾

『自主法』とは、法律・命令等の『国家法』に対する観念で、具体的には、①条例は、地方公共団体の事務(自治事務)に関する事項しか規律できないが、②その範囲では、国家法

¹⁾ 地方分権改革推進委員会 地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方(平成 19 年 5 月 30 日)

²⁾ 最新地方自治法講座 2 条例と規則 門山泰明 1 P ギョウセイ 平成 15 年

³⁾ 憲法 第三版 芦部信喜 高橋和之補訂 337P 岩波書店 2004 年

⁴⁾ 憲法 第三版 芦部信喜 高橋和之補訂 339P 岩波書店 2004 年

とは原則として無関係に、独自に規定を設けることができる、ことを意味する⁵⁾

いわゆる「地方政府」が今後どのような形として登場するか、地方分権改革推進委員会の中間的な取りまとめが言及している「十分な自治立法権」とはそもそも何かという問題は別として、憲法第94条により現行法体系の中でも「自治立法権」そのものは認められている。しかしながらその内容と限界、特に法律と条例の関係については、上乗せ条例、横出し条例の可否を巡る問題から争われてきた。

2 条例と法律

条例と法律の関係については、単純に法律優位として片付けられる時期もあったが最高裁判例(徳島市公安条例判決)により現在においては一応の決着が着いたといえよう。ここでは法律と条例の関係を単なる法律優位ではなく、条例の内容により実質的に判断していくということが明確にされている。この判例により、地方公共団体が様々な局面で場合によっては国の施策を先導するような条例を作成することも十分に可能であることが明確になった。

「地方自治法14条1項は、普通地方公共団体は法令に違反しない限りにおいて同法2条2項の事務に関し条例を制定することができる、と規定しているから、普通地方公共団体の制定する条例が国の法令に違反する場合には効力を有しないことは明らかであるが、条例が国の法令に違反するかどうかは、両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによってこれを決しなければならない。例えば、ある事項について国の法令中にこれを規律する明文の規定がない場合でも、当該法令全体からみて、右規定の欠如が特に当該事項についていかなる規制をも施すことなく放置すべきものとする趣旨であると解されるときは、これについて規律を設ける条例の規定は国の法令に違反することとなりうるし、逆に、特定事項についてこれを規律する国の法令と条例とが併存する場合でも、後者が前者とは別の目的に基づく規律を意図するものであり、その適用によつて前者の規定の意図する目的と効果をなんら阻害することがないときや、両者が同一の目的に出たものであつても、国の法令が必ずしもその規定によつて全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて、別段の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、国の法令と条例との間にはなんらの矛盾抵触はなく、条例が国の法令に違反する問題は生じえないのである⁶⁾

さらに現在においては、地方分権の推進により国と地方自治体との関係は新たな関係に入ったと考えるべきであり、国の役割を侵害しない限りにおいて条例は基本的に法律に抵触しないものとするのが適当である。

⁵⁾ 憲法 第三版 芦部信喜 高橋和之補訂 339P 岩波書店 2004年

⁶⁾ 最判昭和50年9月10日 徳島市公安条例判決

「地方分権一括法による地方自治法改正によっても、十四条一項は、改正を受けなかった。憲法九十四条もそのままであるから、『法令に違反しないかぎりにおいて条例を制定できる。』という状況に、変わりはない。しかし、条例制定権の範囲が、機関委任事務時代と同様であるとするならば、地方分権改革の意味はない。一般論としては、より拡大したといえるはずである⁷⁾」

「国と自治体の役割分担、および、地域における総合的政策主体としての自治体の地位に鑑みれば、地方自治法第一条の二第二項に規定される国の役割を明確に侵害したり、法令の明示的規定やその趣旨・目的に反するような効果を持つ条例であるならば格別、そうでない内容の条例は、法令が合理的なものでないかぎり、それなりの立法事実があれば、基本的に『法律に違反しない』ということができよう。その際には、『法令を所与のものとみない』という認識が、重要である⁸⁾」

3 地方分権改革の推移

(1) 地方分権推進委員会

地方分権推進委員会第1次勧告の中では、前述の最高裁判例を例示として下記の記述がなされている。

「(3) 地方公共団体の事務に関する法律と条例との関係

地方公共団体は法律の範囲内で条例を制定することができる（憲法第94条）。

この意味において、地方公共団体の条例制定権には限界があるが、具体的な条例の規定が法律に違反するかどうかは、「両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによってこれを決しなければならない」（最判昭和50年9月10日、徳島市公安条例事件）ものであり、地方公共団体の事務について、法律との関係において条例制定が制約されるかどうかは、個別の法律の明示の規定によるほか、法律の趣旨、目的などにより判断されることとなるものである。こうした法律と条例の関係についての考え方は、国と地方の新しい関係の下においても維持されるものであるが、具体的な法律と条例の関係に係る判断を迅速かつ的確に行わせる仕組みを検討する必要がある⁹⁾

(2) 地方分権一括法による地方自治法の改正

地方分権推進委員会の結論をうける形で、地方分権一括法により地方自治法が下記のとおり改正された。この改正は、地方公共団体と国との関係をより地方分権に適した形で明確に示したものと考えられ、またその趣旨は条例と法律の抵触の問題が生じた場合の判断指針となるべきものとする。結果的に地方自治体の条例制定権の実質的な拡充

⁷⁾ 分権改革と条例 北村喜宣 37P 弘文堂 平成16年

⁸⁾ 分権改革と条例 北村喜宣 37P 弘文堂 平成16年

⁹⁾ 地方分権推進委員会第1次勧告(平成8年12月20日)

をもたらしたものであると考えるべきである。

さらに重要な事項として機関委任事務が廃止されたことにより、地方公共団体の条例制定が可能とされる範疇は格段に広がったと考えてよいだろう。

地方自治法第一条の二

地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。

2 国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。

地方自治法第二条 地方公共団体は、法人とする。

(1～10省略)

11 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き、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえたものでなければならない。

12 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適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用するようにしなければならない。この場合において、特別地方公共団体に関する法令の規定は、この法律に定める特別地方公共団体の特性にも照応するように、これを解釈し、及び運用しなければならない。

13 法律又はこれに基づく政令により地方公共団体が処理することとされる事務が自治事務である場合においては、国は、地方公共団体が地域の特性に応じて当該事務を処理することができるよう特に配慮しなければならない。

4 今後の方向性

上記3で示したが、地方公共団体による自治立法権とりわけ条例に関する権限の拡大は、一方で地方公共団体の責任を格段に増大させていくものである。また、地方分権の進展は地方公共団体が自ら自治立法権、特に条例制定権を行使し、政策課題の解決等にあたることを当然のこととして明示することとなった。

さらに、現在の地方分権改革推進委員会においては次のとおり一層の条例制定権の拡大に向けた方向性を示している。

「地方政府の確立には、行政権の分権だけでなく立法権の分権が不可欠であり、立法権の

分権を目指すことは政治改革に連動している。そのため、自治立法権を担う地方議会の機能、制度などについて抜本的改革が必要となるとともに、休日、夜間の議会開催、議員による条例制定案の活発化など積極的な議会運営が求められる。また、国によるさまざまな義務付け・枠付け、関与などを明快な基準にもとづき徹底的に見直すことで廃止するとともに、条例により法令の規定を「上書き」する範囲の拡大を含めた条例制定権の拡大をはかっていくことは、自治立法権を確立していくことにつながる¹⁰⁾

5 地方自治体に何が求められているのか

(1) 条例制定権の積極的活用

条例制定権の実質的拡大により、条例の射程範囲は広がりその種別も多様になってきている。例えば負担根拠を定めた手数料条例、組織、管理運営事項等を定めた部設置条例等のようないわば基本的な条例から、最近注目されているいわゆる自治基本条例まで多岐に渡る傾向がある。さらなる自治立法権の確立はこのような傾向に拍車をかけることが予想されるが、地方自治体は十分な理論的検討を行ったうえで地方分権がもたらした条例制定権の拡充を活用して政策遂行に必要な条例の制定に積極的に取り組むことが求められる。

(2) 地方自治体職員の法務能力の向上

自治立法権の確立は、地方自治体職員の法務能力の向上を当然に迫るものとなる。例えば、条例を作る場合に既存の固定化した型を用いるだけでなく、その事案に応じた作成技術が必要となる。また一方で、その条例に定めるところを必要に応じて住民に対し説明する能力を要求される。

(3) 議会の活性化

自治立法権の確立は、地方分権改革推進委員会の中間的な取りまとめが述べているとおり「議員による条例制定案の活発化など積極的な議会運営¹¹⁾」を要求する。議会が、その本質的活動のひとつともいえる議員による条例制定等を通じて住民の付託に応えることが一層求められることになる。

まとめ

地方分権が進んだことにより条例制定権は実質的に拡大し、地方公共団体の自治立法権の権能は拡大した。しかしながら、このことは同時にそれに見合うだけの責任を求められているということでもある。さらに今後、道州のような「地方政府」が登場する場合には条例のもつ意味はより一層大きくなると想定される。

¹⁰⁾ 地方分権改革推進委員会 中間的な取りまとめ(平成 19 年 11 月 16 日)

¹¹⁾ 地方分権改革推進委員会 中間的な取りまとめ(平成 19 年 11 月 16 日)