

かめのり大学院留学アジア奨学生

月次報告レポート

(2018年 5月)

➤ 研究進捗に関する報告

前回のご報告に続きとして、今回は第二次地方分権改革と条例制定権の関係について報告させていただきます。第一分権改革を通じて、条例制定権の「量的拡大」を実現してから、次のステップとして、日本は条例制定権の「質的拡大」を目指し、第二次分権改革に取り組み、地方自治体の自治事務に存在する義務付け・枠付けについて緩和しようとした。「義務付け」とは「一定の課題に対処するために地方自治体に一定種類の活動を義務付けること」で、「枠付け」は「地方自治体の活動について、組織、手続き、判断基準等による制約を義務付ける」ことをいう。このような義務付け・枠付けの見直しは、地方の裁量権が阻害されるだけでなく、地方自治体が地域の特性に応じて行政サービスが提供できない問題もあり、また国と地方自治体の間で行われる同意・協議・計画の策定は地方自治体の負担となり、ここにかかるコストや人手、時間が実に膨大であった。これらの問題に向け、二〇〇八年一月二日に公表された地方分権改革推進委員会の第二次勧告において「行政権の分権だけでなく、立法権の分権が不可欠である。このため、条例により法令の規定を『上書き』する規範の範囲の拡大を含めた条例制定権の拡充の必要があり、法制的観点から、地方自治体の自主性を強化し、政策や制度の問題を含めて自由度を拡大するとともに、自らの責任において行政を実施する仕組みを構築することが必要である」とし、今まで条例による補正が認められていないものが義務付け・枠付けの見直しの対象となった。しかし、結論からいうと、今回の義務付け・枠付けの見直しは成功とはいえない。その最大の原因は第三次勧告以降からなぜか「条例による法令の規定の上書き」から「条例委任」に義務付け・枠付けの見直しの中心が移ったからである。国は条例による上書きを認めるのではなく、その代わりに「条例の委任」を義務付け・枠付けの見直しの主な内容とした。すなわち、国は地方自治体に条例の委任を行う際のいくつかの基準を設けたのである。一つ目は、「従うべき基準」である。文字通り絶対的な基準であり、条例の内容に直接拘束力を持ち、この基準と異なる内容の条例制定は許されない。二つ目は「標準」であるが、合理的な理由がある範囲に限り、地域の実情に応じた標準と異なる内容の条例制定が認めら

れる。そして三つ目は「参酌すべき基準」である。すなわち地方自治体が十分参酌したのであれば、地域の実情に応じて異なる内容を定めても良いのである。一見合理的に見えるこの基準の設定であり、その数が「参酌すべき基準」、「標準」、「従うべき基準」の順番になっていればある程度評価するのもありえるが、問題は実際のところは、逆であり「従うべき基準」が圧倒的に多いのである。ほぼ半分以上の条例が「従うべき基準」になっており、地方自治体は国が示した基準に従うほか選択肢がなく、本来地方の事務であれば「法令の範囲内で条例を制定できる」はずで法令の委任や授權は必要のないところ、義務付け・枠付けの見直しの対象となった事務については、地方自治体の裁量や判断に関係なく「条例を制定しなければならない」ようになった。地方分権改革の趣旨は、地方自治体がその地域の特性及び実情に照らし、条例を制定するか否か、制定するならどのような内容にするかを定めるということにあるはずだが、このように条例制定が一律に強制されるのは「条例制定権の拡大」というよりも「委任立法権の拡大」と言えるだろう。また、「従うべき基準」の多くは技術的な内容が多く、地方自治体の権限はさらに狭まりたくさんのコピー条例だけが増えている。

第二次勧告では「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充の必要がある」とし、「見直しの具体的な方針として義務付け・枠付けを存置するメルクマールに該当する条項を除き、①廃止（単なる奨励に止めることを含む。）、②手続、判断基準等の全部を条例に委任又は条例による補正（「上書き」）を許容、③手続、判断基準の一部を条例に委任又は条例による補正（「上書き」）を許容」と条例による法令の規定の上書きについて記述していた。条例による法令の規定の上書きを認めようとしたのは、地方自治体の条例制定権の「質的拡大」を目指していたからである。地方自治体を地方政府と位置付けたのは、地方自治体にその名に相応しい自治権を与えることを意味し、その考えによれば地方に委ねるべき事項は大胆に地方の判断に委ね、地方の実情に合わせ処理できるような制度を設けるのが大事であり、これらの制度設計が整って初めて国と地方自治体は対等かつ協力関係になる可能性が生まれる。従って、条例に法令の上書きを認めようとした第二次勧告の精神への復帰は必要である。従うべき基準が大半を占めることは、地方自治体を再び国のコントロール下におくことと大差はなく、地方自治体においては、条例をまず必ず制定しないといけない負担に加え、条例制定については従うべき基準によらなければならないとの二重の負担を負うことになり、地方議会の裁量権もここではあまり意味がない。機関委理事務が大半を占め、地方体議会の関与が全く認められなかった時期に比べれば、条例制定権も進歩したと言えるかもしれないが、条例による法令の規定の上書きの挫折により立法権の分権への期待は失敗で終止符を打った。それでも筆者は立法権の分権を支持する立場であり続けたい。なぜなら今回の分権改革においては、採用されなかったが、条例による法令の規定の上書きは相変わらず地方自治体の立法自治権を拡大する良い方法であるからである。その制度的保障については、個別方式と通則法方式が挙げられている。個別方式は法令に個別に規定する方法を意味するが、結局この場合、条例による法令の規定の上書きの採用決定権は国が握ることとなり、広範に認め

られるものに準ずる傾向が強く、特定地域の固有の実情の反映は難しくなる。一方、通則法方式は、国の法令に関して、条例による上書を認める一般的な条項を法律で定め保障することを意味するため、原則として地方自治体による条例の上書きは認められ、主導権は地方自治体を持つことになる。松本英昭は「横断的に、包括的・一般的に、条例による補正などが可能であることの根拠となる法令の規定を設けて、例外となる法令の規定を特に法令で定めることとする制度」とし、積極的に提案している。地方自体の自己決定権に基づきその必要に応じた施策を選択できるのは、地方自治体にとって望ましい方法であると考えられる。

➤ その他

研究室と家を往復する日々ですが、指導教授の誕生日パーティーなどイベントも多く挟み、そのなりに楽しい日々を送っております。15日に論究に活字論文を提出し、ご褒美として兵庫県旅行をしてきました。関西は何回かいきましたが、いつも大阪、京都、奈良であり、今回は兵庫も回ってきました。静かなところで、海も綺麗、温泉もよかったです。短い時間でしたが、神戸、姫路、赤穂までめぐり、リフレッシュできました。8月の論究にまた論文出す予定なので、引き続き頑張ります。