

平成 21 年 3 月 17 日

平成 20 年度「道州の組織・自治権に関するプロジェクト
チーム」検討状況報告
(道州条例と基礎自治体条例の関係について)

平成 19 年度において、道州の組織・自治権に関するプロジェクトチーム(以下「PT」という。)は、「首長・議会議員の選出方法」及び「条例制定権(自治立法権)の拡充・強化」の二つの課題について、中間取りまとめを行った。

そのうち、「条例制定権(自治立法権)の拡充・強化」については、「道州制下における自治立法権の拡充・強化についての基本的考え方」を取りまとめた上で、特に「国法と自治立法のあり方」や「広範な自治立法権を保障するための措置」を中心に検討し、道州制下で、地方が担う事務に関する国法の規定は最小限度の基本的な事項に限られるべきであり、国法と自治立法のあるべき関係が制度的に保障される措置を講じることが不可欠との取りまとめを行ったところである。

平成 20 年度において PT は、道州制特別委員会が設定した検討事項に基づき、平成 19 年度の検討状況を踏まえながら「道州条例と基礎自治体条例の関係」を中心に検討を進めることとした。

PT としては、「国、道州、市町村の役割分担を明確にし」、「事務を執行する主体が担当する分野に関して立法を行う」という平成 19 年度に取りまとめた基本的考え方に沿い、道州条例は基礎自治体条例と競合する関係にないことが基本であると考ええる。

また、地方分権一括法による地方自治法の改正により、広域自治体である都道府県の事務区分から「統一的な処理を必要とする事務」が廃止されるとともに、都道府県が基礎自治体である市町村の行政事務について条例で規定できるとする「統制条例」制度が廃止されている。

PT はこれらを踏まえた上で、国法の役割が限定される道州制下にお

いて、原則は基礎自治体条例に委ねられるべき基礎自治体の事務に関し、なんらかの理由により道州条例が規定する場合があるか、あるとすれば生じうる道州条例と基礎自治体条例の競合をどのように考えるのか、更にはその制度設計はいかにあるべきかという視点から道州条例と基礎自治体条例の関係について検討を進め、次のとおり整理を試みた。

なお、以下の内容は、平成 20 年度における検討状況を整理したものであって、今後、国と地方の役割分担等に関する検討の深化に伴って、更に詳細又は具体的な検証を加えていく余地がある。

また、検討の前提とする道州制像には、現行憲法を前提とするものから、憲法改正を視野に入れるものまで様々な考え方がある。このような中、P Tにおいては、憲法改正を視野に入れた意見も含めて幅広く議論するという立場から、それら前提とする考え方のいかに問わず、もっぱら道州条例の規定のあり方に着目して論点を整理しつつ検討を進めた。

検討状況を整理するに当たっては、P T構成道府県の意見の共通項を抽出し、集約することを基本に、一部のP T構成道府県に異論がある場合には、極力その意見を付記することとした。

《参考》道州の組織・自治権に関するプロジェクトチームの中間とりまとめ(19.10.16)

1 道州制下における自治立法権の拡充・強化についての基本的考え方

国、道州、市町村の役割を明確にした上で、それぞれの執行権者がその業務について責任を持つべきであり、自治立法権のあり方についても、事務を執行する主体が担当する分野に関して立法を行うことを基本とすべきである。

自治立法(自主法:条例、規則など)の実効性を担保するためには、地方が担当する分野についての国法(国が定立する法:法律、政令、省令など)と自治立法、さらには道州と市町村の自治立法の規定が相互に矛盾・抵触することのないよう、それらのあるべき関係を明確にするとともに、その関係を保障する制度を構築することが必要である。

1 基礎自治体の事務に関する道州条例のあり方

(1) 道州条例と基礎自治体の事務の関係についての原則

道州と基礎自治体は、地方公共団体として基本的に対等・協力の関係にあることから、道州が条例で基礎自治体の事務に関して規定しないことを原則とすべきである。

しかし、その場合においても、基礎自治体の事務に関して道州が果たすべき一定の立法の役割があり、道州条例が基礎自治体の事務に関して最小限度の規定を行うことがありうる。

(2) 基礎自治体の事務に関して道州が果たす立法の役割

地方分権一括法によって廃止されたかつての統制条例のように、その限界を明らかにすることなく基礎自治体の事務に関して一般的・包括的に条例で規定する役割を道州に与えることは、地方分権の理念からみて望ましくない。

したがって、基礎自治体の事務に関して道州が果たす立法の役割は、限定されなければならない。

その際、基礎自治体の事務に関して道州が果たす立法の役割としては、次のような考え方がある。

- ・ 基礎自治体の区域を越える広域的な公益を確保する役割

(注) 役割のメルクマールとしてはあいまいであり、拡大解釈が可能であることや、基礎自治体間の協議機関を設けた上で、基礎自治体相互の調整に委ねるべきであることを指摘する反対意見があった。

- ・ 一定の規模を対象としなければ不合理となる事項を定める役割

(注) 役割のメルクマールとしてはあいまいであり、拡大解釈が可能であることを指摘する反対意見があった。

- ・ 道州と基礎自治体間あるいは基礎自治体相互間の事務を調整し、整合を図る役割

(注) 役割のメルクマールとしてはあいまいであり、拡大解釈が可能であることを指摘する反対意見があった。

- ・ 本来は道州の責務である事務を基礎自治体が処理する場合、その確実な執行や適正な処理水準を確保する役割

- ・ その他、道州内の基礎自治体の行政や立法について何らかの合理的な必要性がある場合に一定の水準を確保する役割

(注) 役割のメルクマールとしてはあいまいであり、拡大解釈が可能であることや、基礎自治体の自主性、多様性を阻害する危険性があることを指摘する反対意見があった。

(3) 道州条例と基礎自治体条例が競合する場合の適用関係

道州条例と基礎自治体条例はいずれも自治立法として対等の効力を有する。

しかしながら、上記(2)で論じた役割を道州が担うことを前提とすれば、道州条例と基礎自治体条例が競合する場合において、道州条例の規定の趣旨目的に照らし、道州がその役割を果たすための必要最小限度の規定については、道州条例が優先する必要がある。

また、この場合においても、具体の道州条例の規定については、道州内で一律の定めとするだけでなく、基礎自治体条例による補正を許容するなど、個別の規定ごとにその性格を適切に使い分け、可能な限り基礎自治体の自主性が発揮できるようにすべきである。

なお、道州条例の規定についてはすべて基礎自治体条例による補正を許容すべきであるとの意見がある一方で、そもそも最小限度の規定とする以上、基礎自治体条例による補正を許容する事項を道州条例に定めることは必要性に乏しいとする意見がある。

2 基礎自治体の事務に関する道州条例に係る制度設計についての考え方

(1) 国法による個別具体の委任の要否

1 (2)で論じた役割を道州が担う場合、そのような役割を果たすための道州条例について、何らかの法制度上の根拠が必要である。

その際、国法の役割をより限定的なものとし、地域ごとに制度設計を競うような状況を創り出していくためには、現在の都道府県と市町村との関係とは異なって、国法の個別具体の委任がない場合にあって、一定の限度の下で道州が条例で基礎自治体の事務に関して規定できる制度とすることが望ましい。

一方、上記の考え方に対して、道州と基礎自治体の役割分担と責任を明確にすることを重視する立場から、国法の個別具体の委任がある場合に限って、道州に立法の役割が付与され、道州条例に基礎自治体の事務に関する規定を置くことができることとすべきとの意見がある。

(2) 道州条例と基礎自治体の事務のあるべき関係を保障するための措置

1 (2)で論じた役割を道州が担う場合において、道州条例と基礎自治体の事務のあるべき関係を保障するためには、道州と基礎自治体が対等・協力の関係にあることを旨として、道州の立法の役割の明確化、基礎自治体の事務に関して規定する道州条例の立法過程への基礎自治体の参画、道州条例と基礎自治体条例の競合を調整する仕組みを講じることが必要である。

なお、PTにおける検討の過程では、上記 から の具体的な仕組みのアウトラインとして、次のようなアイデアが示された。

(注)以下には、今後の議論に資するため、PT構成道府県にその是非についての異論があるものも含め、議論の過程で示されたアイデアを広く紹介した。

道州の立法の役割を明確化する仕組みについて

- ・ 基礎自治体の事務に関して道州条例が規定できる事項の範囲やそのような道州条例の制定手続について、道州ごとに道州と基礎自治

体が対等の立場で議論の上、決定（又は修正）できる仕組みを設ける。

- ・ 国、道州、基礎自治体の立法の役割及び法・条例のあるべき関係について国法に規定する。

基礎自治体の事務に関して規定する道州条例の立法過程に基礎自治体が参画する仕組みについて

- ・ 道州に対して基礎自治体又は連合組織からの意見聴取と回答を義務付ける。
- ・ 道州と基礎自治体による協議の場を設置する。
- ・ 基礎自治体の首長で構成する諮問機関の設置など、基礎自治体が道州の立法過程に直接参画する制度を構築する。

道州条例と基礎自治体条例の競合を調整する仕組みについて

- ・ 自治紛争処理委員制度の活用又は新たな行政委員会など公平・公正な第三者によって調整を図る機関を設置する。
- ・ 司法による解決を図る制度を構築する。

P Tの平成 20 年度活動実績

20. 6.2 P T 幹事会開催（検討事項及び進め方について）
- 6～7月 論点を整理するため、P T 幹事会が予備的な意見照会及び現行国法の規定を対象とした道州制下での規定のあり方ケーススタディ（道州制下において、基礎自治体が事務を執行するであろう分野として「消防組織の設置・運営」、「下水道整備・浄化槽対策」、「児童福祉施設の監督及び設置・運営」の3分野を選択）を実施
- 7.29 第5回P T 会議開催（道州条例と基礎自治体条例の関係について協議）
- 8～9月 P T 幹事会が論点案に基づく意見照会を実施、「たたき台」を整理
21. 1月 P T 幹事会が「たたき台」に基づく意見照会を実施
- 1.29 P T 幹事会開催（道州条例と基礎自治体条例の関係について意見を整理）
- 3.17 第6回P T 会議開催（P T 検討状況の取りまとめについて協議）

基礎自治体の事務に関して道州が果たす立法の役割に関する考え方の例

- ・ 基礎自治体の区域を越える広域的な公益を確保する役割
生活排水対策事務を基礎自治体が執行することを前提に、一定の水域等において汚水の窒素・燐含有量を削減することは、基礎自治体の区域内だけに受益が生じるものではないため、「流域下水道」、「公共下水道」、「農業集落排水」、「浄化槽」などの枠組み（現下水道法、現浄化槽法）にとらわれずに、地域に適した事務の枠組みや水準を道州が規定する。
- ・ 一定の規模を対象としなければ不合理となる事項を定める役割
消防事務を基礎自治体が執行することを前提に、消防用ホースは呼称に応じて一定の内径を有しなければならないこと（現消防用ホースの技術上の規格を定める省令）などの技術基準のうち、基礎自治体ごとに大きなばらつきがあると、広域的な互換性を欠くばかりか、機械器具を生産・使用する企業の活動にも不経済を生じる内容を道州が規定する。
- ・ 道州と基礎自治体間あるいは基礎自治体相互間の事務を調整し、整合を図る役割
消防事務を基礎自治体が執行することを前提に、基礎自治体相互の関係について調整を図る必要がある消防相互応援協定（現消防組織法）に関する事項（応援のために出動した場合は、応援を受けた市町村長の指揮の下に行動など）を道州が規定する。
- ・ 本来は道州の責務である事務を基礎自治体が処理する場合、その確実な執行や適正な処理水準を確保する役割
道州の選挙事務など、現行の法定受託事務のように、国法によって、道州の事務を基礎自治体が処理することと規定される事務があることを前提に、その事務の確実な執行や適正な処理水準確保のための内容を道州が規定する。
- ・ その他、道州内の基礎自治体の行政や立法について何らかの合理的な必要性がある場合に一定の水準を確保する役割
消防事務を基礎自治体が執行することを前提に、基礎自治体の消防体制は常備消防と非常備消防からなり、予防・警戒・消火・調査・救急などの業務を行うこと（現消防組織法、現消防法）などに相当する内容は、道州内の制度の枠組みとして一定の水準を確保するため、道州が規定する。

上記はいずれも、PT幹事会による「現行国法の規定を対象とした道州制下での規定のあり方ケーススタディ」（平成20年6月～7月）において示された考え方の一例である。

上記のいずれの考え方についても、同内容の規定に関し、国法に規定すべき、あるいは基礎自治体条例に規定すべきといった意見があった。