

# 分権改革後の自治立法

～政策実現のための法務～

平成15年1月

財団法人 福岡県市町村研究所

政 策 法 務 研 究 会

## はじめに

現代社会は、少子高齢化、急速なITの進展、環境に対する負荷の増大など急速な変化と高度な複雑化の状況にある。このような中、地方自治体に求められる住民のニーズも多様化・高度化してきている。

平成11年に制定された「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（地方分権一括法）により、地方自治法が改正された。これに伴い、国の機関委任事務制度が廃止され、国と地方自治体の役割が明確にされたことにより、国と地方自治体の関係が上下・主従の関係から、対等・協力の関係へと改められた。また、地方自治体の条例制定権は拡大し、地域の独自性を生かした政策を実現していくための自主条例を制定していくことが可能となったといえる。

この分権改革を受けて、各地方自治体では政策法務能力の必要性の認識が高まり、町村会における法務支援体制の確立などの取組みがなされ、また、税務行政領域における独自課税制度のような自主条例の制定の例が見受けられるようになったところである。

しかしながら、現在の法律は、その領域を社会のすみずみにまで広範に広げていることから、地方自治体における法務の場において、今までのような法律と条例の関係の解釈を引き続き踏襲するならば、条例制定権の拡大は実現できないこととなり、ひいては、地域の住民のための地域独自の政策が実現できないこととなる。

本研究会においては、「政策法務」とは何をいうのか、から始まり、その意義及び必要性について、自主条例の制定を試みることを含めて検討を行った。

この報告書は、分権改革後の地方自治体が、その地域の課題を解決し、政策を実現していくためには、どのように法律を解釈し、どのように法律と条例との適用関係を判断していかなければならないかについて取りまとめたつもりである。

この報告書が、今後、各地方自治体の法務の場及び政策実現の取組みの場において、少しでも参考となるならば幸いである。

平成15年1月

財団法人 福岡県市町村研究所  
政策法務研究会

政策法務研究会会員名簿

	研究グループ	氏 名	所 属
会 長	税務行政領域	吉村 栄作	久留米市 総務部総務課
副会長	都市行政領域	吉見 朝幸	筑紫野市 総務部総務課文書法制担当
〃	〃	永田 隆史	前原市 民生部介護保険課高齢者福祉係
会 員	〃	下垣 俊一	宗像市 総務部総務課法制係
〃	〃	平田 良富	太宰府市 総務部人事法制課法制事務管理係
〃	環境行政領域	山口 真	筑後市 総務部総務課庶務法制係
〃	〃	高山 昌文	岡垣町 総務課庶務係
〃	〃	武井 秀樹	桂川町 教育委員会社会教育課
〃	〃	藤本 英明	三輪町 税務課固定資産税係
〃	税務行政領域	今泉 正虎	飯塚市 総務部総務課法制係
〃	〃	門寺 太	小竹町 総務課財政係
〃	〃	岡本 修	志摩町 税務課

政策法務研究会のアドバイザー

熊本県立大学 総合管理学部 助教授 石森 久広 氏

## 目 次

第1 政策実現のための政策法務	1
(1) 自主性、自立性	1
(2) 説明と応答	2
(3) パートナーシップ	2
(4) 政策実現のための自治立法	3
第2 政策実現のための条例	4
1 分権改革前の事例検討	4
(1) 武蔵野市マンション建設指導要綱事件について	4
(2) 飯盛町ラブホテル条例について	7
(3) 宝塚市パチンコ店規制条例について	10
2 分権改革後の「法律・条例論」	13
(1) 自治体事務の変化	13
(2) 新地方自治法における国と自治体との役割分担	14
(3) 法律の意味と解釈	14
(4) 条例制定の目的・対象事項	15
(5) 法律と条例の関係	15
(6) 徳島市公安条例事件最高裁判決	16
(7) 制度の重複と規範の実質的抵触	16
(8) 九州における自主立法	17
(9) 自治体法務の実現	17
第3 各行政領域における自治立法と実践例	19
1 都市行政領域における検討	19
【最近の条例制定の動向と自治立法】	19
(1) まちづくり条例の変遷	
(2) まちづくり条例の類型	
(3) 最近の代表的なまちづくり条例	
【政策法務の手順】	21
【政策法務の実践例】	23
X市開発行為における公共施設及び公益的施設の整備に関する条例	
2 環境行政領域における検討	25
【最近の条例制定の動向と自治立法】	25

(1) 放置自動車防止条例	
(2) 環境に関するその他の条例	
【政策法務の手順】	27
【政策法務の実践例】	31
K市放置自動車の発生の防止及び適正な処理に関する条例	
3 税務行政領域における検討	36
【最近の条例制定の動向と自治立法】	36
(1) 自主課税の広がり	
(2) 分権改革後の自主財源確保の方策	
(3) 分権改革後の自主財源確保の事例	
(4) 分権改革後の自主財源確保の方策に見られる特徴	
(5) 自主課税のこれから	
【政策法務の手順】	40
【政策法務の実践例】	43
A町土砂の埋立て又は採取に係る環境税に関する条例	
第4 政策法務の今後	46
1 政策法務論	46
2 政策法務の対象	46
3 条例の評価検討	47
第5 福岡県市町村研究所への提言	48
【自治体のシンクタンクとして情報の収集及び提供】	
(1) 福岡県内自治体例規集データベースの構築	
(2) 研究会の報告書のインターネット公開	
(3) 「市町村職員意見交換室（仮称）」の開設	
【市町村職員の養成】	
参考文献一覧	50

## 第1 政策実現のための政策法務

地方公共団体は、地方自治の本旨に基づき（憲法第92条）、法律の範囲内で条例を制定することができる（同第94条）。これを受け、地方自治法も法令に違反しない限りにおいて条例を制定することができる（地方自治法第14条第1項）。この地方公共団体が有する自治立法権がどこまで及ぶのか、言い換えると「法律の範囲内」や「法令に違反しない限りにおいて」という制約がどこまで及ぶのかということは、必ずしも明確でない。特に平成11年の地方自治法の改正（分権改革）により条例制定権の可能性がどこまで広がったのかを見定めるのは今後の作業に委ねられている。しかし、高度に複雑化した現代行政に対応するため、行政領域のすみずみにまで法律の規律が及んでいる現在、「法律の範囲内」を文字通り法律が定めた枠内に限るとすれば、地方公共団体の自治立法権が及ぶ領域はほとんど残っていないことになる。しかしそれでは、そもそも憲法で条例制定権が付与された意味がないし、分権改革の趣旨、ひいては憲法第92条の「地方自治の本旨」にそぐわないことはいうまでもない。したがって、この「法律の範囲内」はさしあたり「法律と共存できる限り」と解する必要がある。平成11年に改正された地方自治法は、地方公共団体に「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割」を担わせ（地方自治法第1条の2第1項）、「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」としたうえで、国は「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」と規定されており（地方自治法第1条の2第2項）、自治立法権がどこまで及ぶのかについて論ずる際には、まずは、これらの規定の趣旨を十分踏まえる必要がある。

### (1) 自主性、自立性

分権改革とは、端的に言えばこれまでの国の中央集権体制から脱皮して、地方公共団体の自己決定権を拡充する方向で改革することである。つまり、国から地方公共団体へ、都道府県から市町村へ、できるだけ事務権限を委譲し、国による関与を廃止縮減し、国と地方の関係を上下・主従の関係から対等・協力の関係へと転換し、できる限り自主性、自立性をもって、地域の問題を地方公共団体が責任をもって政策決定をし、主体的に従来の制度を見直していくことである。

100年余り続いてきた機関委任事務制度も、地方分権一活法の施行に伴い廃止され、その後の自治体の実施し得る事務は、自治事務と法定受託事務とされ、わが国の中央集権型行政システムの中核ともいべき機関委任事務制度が廃止されたことで分権化に向け、それぞれの自治体に即した取組みが始められている。

このような分権時代の到来によって、地方公共団体は地域問題への対処等、当事者能力を高めるとともに、その決定あるいは結果に関して、より重たい責任を負うこと

となり、施策選択に関して説明責任をなお一層問われることになる。

## (2) 説明と応答

地方分権時代の到来にあつて、地方公共団体の自己決定権の範囲が拡大し、それに伴って自己責任の範囲も拡大することになる。このような自己決定権及び自己責任の拡大は、自治体職員と地域住民との今までの関係を大きく変えることになる。例えば市町村の場合、従来の行政施策に対する住民の要望、不満の声に対しては、国や都道府県の指示に基づくものであると答えることで、責任を免れるケースが多々あったと思う。しかし、地方分権が進むにつれ、職員自らが、施策選択について、具体的に何を考え、どのような根拠に基づいて決定をしたか、住民に対してきちんと説明し、納得させることができなければ、行政責任を果たすことにはならない。このことが、説明責任（アカウントビリティ）であり、もちろん、これからも自治体の主役は住民であり、自治体の施策が最終的に帰属するのも住民であることから、自治体の自己決定権の拡充とともに、自治体職員と地域住民との関係を再構築する必要がある。

かつての職員と住民との関係は、行政機関として一方的に住民に対して情報を提供するのみで、本来住民が欲する情報を積極的に提供したり、要望に耳を傾けるといった姿勢は一部にはあったかもしれないが、ほとんどなかったと言える。しかし、これからは職員は行政機関としての情報を積極的に提供し、住民自ら行政施策の妥当性を点検し、自らの要望を施策に反映させ、住民自ら施策の決定を行えるような住民参加型の行政を目指さなければならない。

## (3) パートナーシップ

最近、住民と行政の新しい関係を示す言葉に「協働」（コラボレーション）がよく用いられるようになった。その含意は、地域住民と自治体職員が協働して地方政府である地方公共団体の役割を果たしていくということである。

もともと住民は、自分たちで処理できない地域の問題を自治体行政に委ね、選挙によって選ばれた首長、議会そして行政機関にその解決を委ねてきた。その解決、処理が住民の委ねた内容と常に一致していれば問題は発生しないのであるが、近年住民のニーズが多様化する中で、行政機関等の決定と住民の意思との間に隔たりが見られるようになってきた。そのことが住民と行政の協働という考え方を浮上させ、その隔たりをいかに小さくすべきかを考えなければならないようになってきた。

即ち、住民と行政の協働関係を構築していくためには、住民、行政がパートナーとして相互に協力し合って行政施策、サービスの質を高めるとともに、前述したように住民参加型の行政を目指さなければならない。

住民参加型の行政とは、第1には、公共サービスに対する批判を述べ、より良いサービスの提供を求める公共サービスの消費者としての立場での参加、第2に選挙等自

治体構成メンバーとしての政治的参加、第3に地域の課題を解決するための活動に参加する地域自治への参加が考えられる。協働という考え方は、これらの参加の意義を統合した考え方であり、行政施策を実施する際に、行政サービスを利用する立場で意見を言い、行政との間で決定し、地域においてそれを担う主体となる、これが協働のあるべき姿であると思う。

#### (4) 政策実現のための自治立法

今、地方公共団体に求められているもの、それはその地方公共団体独自に適合した法制度を、地域の公共福祉に寄与するべく、また、住民のニーズに応えるべく積極的に設計運用を図りながら確立することであろう。従来、地方公共団体の法制度は、国の法令、通達や意向を尊重しながら制定されてきた。しかし、これからはこれまでの対応を変えて、国の意向等は飽くまで参考にしながら、その地域における現在及び将来に向けて住民の福祉の向上に資するべく条例の制定とそれを支える理論を展開することが肝要となる。

言い換えれば、条例を策定することが目的ではなく、その前提となっている問題をいかに解決するかが策定の目的であり、何のために条例を策定したのかという原点を常に認識しながら、問題の解決を可能にする制度づくりを目指さなければならない。

以上のことを踏まえながら、私たちは政策法務の実践例としてそれぞれの地域における課題を取り上げ、都市行政領域、環境行政領域、税務行政領域の3グループに分かれ、以下のとおり研究の結果について報告するものである。

## 第2 政策実現のための条例

### 1 分権改革前の事例検討

平成 11 年に、いわゆる地方分権一括法により改正された地方自治法では、第 2 条第 11 項において「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」とされた。

この地方分権改革の以前にあっても憲法は、第 94 条において地方公共団体は「法律の範囲内で条例を制定することができる」と規定されていたものであるが、現在の複雑化・高度化する社会にあつて、法律が規定する領域は非常に広範にわたっており、実質的に地方公共団体が条例を制定できる領域は狭い（ほとんど無い）状況にあつた。地方分権改革における地方自治法第 2 条の改正により、条例が制定できる領域も広がる可能性もあるが、この項では、当該地方分権改革の以前において地方公共団体が定めた独自条例が法律に違反するか（「法律の範囲内」であるかどうか）が裁判によって争われた事例を取り上げ、その内容を検討することとする。

#### (1) 武蔵野市マンション建設指導要綱事件について

この事件は、地方公共団体がマンションを建築しようとする事業主に対して指導要綱に基づき教育施設負担金の寄付を求めた行為が違法な公権力の行使に当たるとされた事例である。

地方公共団体が行う行政指導については、過去における下級審の裁判例も、指導要綱に基づく行政指導そのものは適法としてきた。本件の判決も、指導要綱に基づいて行政指導を行うこと自体は違法でないことを認めている。このように法律上の根拠がなくても適法とされるのは、相手方の任意の協力を求めるものにすぎないからであり、制度としては違法ではないとされる。しかし、その運用が強制の契機を含むときは違法とされることになるだろう。

本件の判決は、指導要綱に基づく行政指導として行われた行為が国家賠償法上の違法な行為であることを最高裁が認めた最初の事例であり、開発指導要綱に基づく行政指導の限界について考える上で参考となるものである。

##### 【事件の表示】

教育施設負担金返還請求事件（東京地方裁判所昭和 53 年（ワ）第 997 号）  
（東京高等裁判所昭和 58 年（ネ）第 362 号）  
（最高裁判所昭和 63 年（オ）第 890 号）

##### 【事件の概要】

武蔵野市は、昭和 46 年 10 月に「武蔵野市宅地開発等に関する指導要綱」（以下「本件指導要綱」という。）を定め、市内で一定規模以上のマンションの建築等を行

おうとする者に対して、これに基づいて行政指導を行っていた。本件指導要綱には、建築戸数から算出される「教育施設負担金」の寄付を求めるとことや本件指導要綱に従わずにマンションを建築した場合には、上下水道等の必要な協力を行わないことがある旨定められていた。

原告は、昭和 52 年に本件指導要綱に従った手続を踏み、所定の教育施設負担金 1,523 万円余を納付して 3 階建の賃貸マンションを建築した。

原告がこのマンションの建築を計画し、本件指導要綱所定の手続を履践するその同じ時期に武蔵野市とある業者との間でマンションの建設をめぐる一連の紛争が生じており、市はその業者が本件指導要綱に従わずに建築したマンションに対する水道の給水を拒否するなどしていた。

本件は、原告が教育施設負担金の納付の意思表示の取消しを主張してその返還を求め、あるいは、武蔵野市が教育施設負担金の納付を求めたことが違法な公権力の行使であると主張して国家賠償法第 1 条第 1 項に基づいて損害賠償を請求した事件である。

#### 【原告の主張】

原告の主張は、次のとおりである。

- ① 原告の教育施設負担金を寄付する旨の意思表示は、市の担当職員の寄付しなければ上下水道の使用を拒絶するなど強迫によるものであるもので、これを取り消す。
- ② 本件指導要綱に基づき教育施設負担金の納付を求めることは、その制度自体が次の理由によって違法である。また、本件指導要綱の遵守を事実上強制したものとして違法である。

ア 本件指導要綱に基づく行政指導は、法律の根拠、授權に基づかないものである。

イ 条例で定めなければならないものを要綱で規定しており、地方自治法第 14 条（条例の制定）、第 244 条の 2 第 1 項（公の施設の設置管理）に違反する。

ウ 建築基準法により保障されている建築確認を受ける権利を侵害する。

エ この寄付を求める行政指導は、金銭を強制徴収するものであって、憲法第 41 条、地方自治法第 14 条の趣旨に反する。また、条例に基づかずして徴収するものであるから租税法律主義（憲法第 84 条、地方自治法第 223 条）に違反する。

オ この寄付を求める行政指導は、寄付金の割当的強制徴収に当たるからこれを禁止した地財法第 4 条の 5 に違反し、市の負担に属する市立学校の建物の維持に関する経費等の負担を住民に転嫁するものとして同法第 27 条の 4 に違反する。

#### 【被告の主張】

原告の主張に対する武蔵野市の主張は、次のとおりである。

- ① 原告は、本件指導要綱の趣旨・内容を熟知して進んで寄付をしたもので、強迫に当たるような事実はない。
- ② 本件指導要綱は行政指導のための準則であり、これに基づく行政指導も、事業主に任意の履行を求めるものにすぎない。教育施設負担金の納付も任意の寄付であり、

その額が定型的に算出されるとしても、それは公平性、基準の明確化等の要請に基づくもので、なんら強制の契機はない。

#### 【一審の判決】

一審は、原告主張の強迫の事実は認められないとして原告の請求を棄却した。

#### 【控訴審の判決】

控訴審は、主位的請求については、強迫の事実が認められないとして控訴を棄却し、教育施設負担金が事業主の任意の意思による寄付金の趣旨で規定されていると認めるのはかなり困難であり、運用の実態にも全く問題がないとはいえないけれども、本件指導要綱とそれに関連する制度そのものが当然に違法とまではいえないし、原告は、進んで納付したとまではいえないとしても、納付の時点では一応納得して納付したのではないかとうかがえ、いまだ、原告に対する具体的な行政指導がその限界を超えた違法なものであると認めることはできないとして予備的請求である国家賠償請求を棄却した。

#### 【上告審判決】

最高裁は、まず、主位的請求に関しては、強迫が認められないと控訴審の認定判断を是認した。次いで概略次のとおり判断して、控訴審判決の国家賠償請求を棄却した部分を破棄し、原審に差し戻した。

本件指導要綱が、これに従わない事業主には水道の給水を拒否するなどの制裁措置を背景として義務を課することを内容とするものであって、原告に対し本件指導要綱に基づいて教育施設負担金の納付を求める行為が行われた当時、これに従うことのできない事業主は事実上建築等を断念せざるを得なくなっており、現に本件指導要綱に従わない事業主が建築したマンションについて水道の給水等を拒否していたなど判示の事実関係の下においては、この行為は、行政指導の限度を超え、違法な公権力の行使に当たる。

#### 【まとめ】

##### ① 開発指導要綱の制定理由

昭和 30 年代後半から高度経済成長に伴う都市人口の増大は、大都市近郊において大規模な宅地造成、中高層マンションの建設をもたらした。そして、市町村に道路、学校その他の公共施設の整備に莫大な経費の支出を余儀なくさせ、旧来の住民との間での日照権紛争等の社会問題をひきおこした。これに対処するために制定した。

##### ② 開発指導要綱の主な内容

- ア 開発計画につき自治体と協議して自治体の改善勧告等に応じること。
- イ 周辺住民の同意を得ること。
- ウ 法定外の各種の規制に応じること。
- エ 公共施設用地の寄付又は開発負担金の拠出に応じること。

### ③ 開発指導要綱についての学説

ア 開発指導要綱は、一般的には行政内部の心得、すなわち行政指導を行うに当たっての基準、行政機関が守るべき原則を定めたものであって、その拘束力は、行政機関に及ぶにすぎず、直接住民に及ぶものではない。

イ 開発指導要綱は、法律の根拠に基づくものではないのに、住民の建築の自由などに対して制限・規則を加える内容のものであるから法治主義に抵触する。

ウ 教育負担金のようないわゆる開発負担金に関しては、割当的寄付を禁止した地財法第4条の5に違反する。

エ 指導要綱に基づく行政は、法の不備を補充しつつ地域社会の混乱と住民の生活の破綻を防止するために必要不可欠な、緊急避難的な措置であって、現実を直視すれば、相手方が自らの意思で自由に処分できる法益につき任意の譲歩を求める指針である限り、その適法性が認められ、開発負担金も町づくりにおいて行政と民間業者は相互に依存・協力すべき関係にあり、開発負担金の賦課と納付も両者間の任意の合意に基づくものと解する余地がある。

## (2) 飯盛町ラブホテル条例について

この事件は、旅館業を目的とする建築物を建築しようとする場合に当該建築及び営業に関する所轄官庁への認可申請前に町長の同意を要することとし、及びその同意の基準を定めた建築の規制に関する条例の規定が、旅館営業につき旅館業法により強度の規制を行うべき必要性及び規制手段の相当性がないとして、同法に違反するとされた事例である。

### 【事件の表示】

旅館建築不同意処分取消請求事件（長崎地方裁判所昭和54年（行ウ）第3号）  
（福岡高等裁判所昭和55年（行コ）第31号）  
（最高裁判所昭和58年（行ツ）第52号）

### 【事件の概要】

原告は、長崎県飯盛町内に旅館の建設を予定し、「飯盛町旅館建築の規制に関する条例」第2条に基づき、飯盛町長に建築の同意を求めたところ、同町長は次の理由で不同意を決定し、原告に通知した。

- ① 建設予定地の近くに教育文化施設があり児童生徒の通学路に当たること（具体的には近くの保育園まで直線で約600メートル、中学校まで約700メートルの距離がある。）
- ② モーター類似施設は社会環境を破壊し町民、特に青少年に好ましくない影響を与えること。
- ③ 地域住民等の反対があること。

これに対し、原告が飯盛町長のした不同意処分の取消を請求した事件である。

### 【原告の主張】

条例が旅館業法に比べ規制対象施設の範囲・規制距離の2点において設置規制を強化している点を捉えて、同条例が同法に違反し、したがって条例に基づく飯盛町長の処分が違法であるとした。

すなわち、旅館業法によれば学校、児童福祉施設、社会教育施設の周囲おおむね100メートルの区域で不許可し得るのに対し、本件条例では上記の施設に加え、住宅地、官公署、病院及びこれに類する建物、公園・緑地、町長が不相当と認めるその他の場所の「附近」では同意しないものと定めていたのである。

### 【一審判決】

長崎地方裁判所は次に挙げる2つの理由で、法律より強度の規制（町長の同意制）を定めて本件条例第2条及び第3条を無効とし、不同意処分を取り消した。

- ① 条例は建築をしようとする者に対し、「あらかじめ町長の同意を得るように要求している点、町長が同意しない場所として、旅館業法が定めた以外の場所を規定している点、同法が定めている場所についてもおおむね100メートルの区域内という基準を「附近」という言葉に置き替えている点において、旅館業法より高次の規制を行っている」ということができる。
- ② 他方、旅館業法は憲法上保障された職業選択の自由（第22条）を考慮して、規制場所及び規制距離を限定したものであり、「旅館業法は、同法と同一目的の下に、市町村が条例をもって同法が定めているより高次の営業規制を行うことを許さない趣旨であると解される。」

### 【控訴審判決】

原審判決を不服として、飯盛町長が控訴したことに対し、裁判所は次のように論じ、当該控訴を棄却した。

- ① 地方公共団体が当該地方行政需要に応じてその善良な風俗を保持し、あるいは地域的生活環境を保護しようとすることは、本来的な地方自治事務に属すると考えられるので、このような地域特性に対する配慮を重視すれば、旅館業法が規制するうえで公衆衛生の見地及び善良の風俗の保持のため定めている規定は、全国一律に施されるべき最高限度の規制を定めたもので、各地方公共団体が条例により旅館業法より強度の規制をすることを排斥するまでを含んでいると直ちに解することは困難である。もっとも、旅館業法が旅館業に対する規制を前記の程度に止めたのは、職業選択の自由、職業活動の自由を保障した憲法第22条の規定を考慮したものと解されるから、条例により旅館業法よりも強度の規制を行うには、それに相応する合理性、すなわち、これを行う必要性が存在し、かつ、規制手段が上記必要性に比例した相当なものであることがいずれも肯定されなければならない。もし、これが肯定されない場合には、当該条例の規制は、比例の原則に反し、旅館業法の趣旨に背馳するものとして違法、無効になるというべきである。

- ② 本件条例は、いわゆるモーテル類似旅館であれ、その他の旅館であれ、その設置場所が善良な風俗を害し、生活環境保全上支障があると町長が判断すれば、町におかれる旅館建築審査会の諮問を経るとはいえ、その裁量如何により、町内全域に旅館業を目的とする建築物を建築することが不可能となる結果を招来するものであって、その規制の対象が旅館営業であることは明らかであり、またその内容は、旅館業法に比し極めて強度のものを含んでいるといえることができる。そして、証人、本人の各供述をはじめとする本件全証拠によっても、旅館業を目的とする建築物の規制を行うべき必要性や、旅館業についてこのような規制手段をとることについての相当性を裏付ける資料を見出すことはできない。
- ③ 以上の検討の結果によれば、飯盛町長が本件不同意処分をするに当たって、その根拠とした本件条例第3条の各号は、その規制が比例原則に反し、旅館業法の趣旨に背馳するものとして同法に違反するといわざるを得ない。

#### 【上告審判決】

最高裁判所は、本件条例の廃止を理由に上告を棄却している。

#### 【まとめ】

##### ① 国法と条例の抵触問題

本件は、法律よりも強度の規制を定めたことを理由に、条例が無効とされた注目すべき事例である。条例は「法律の範囲内で制定することができる」(憲法第94条)が、とりわけ法律と条例が同一の対象を同一の目的で規律する場合に、両者の関係が議論の対象となる。この点につき、かつては条例の規律可能性を排除する考え方(いわゆる「法律の先占論」)が主張されたが、今日ではほとんど支持されていない。最高裁判所も徳島公安条例事件で、条例が国の法令に違反するか否かは両者の対象事項と文言のみでなく、趣旨・目的・内容・効果を比較して決せられるという基準を提示している。本件判決も原審もこのような解釈を前提にしているものと思われる。もっとも、原審と異なり、本件判決は「地域特性に対する配慮を重視」して、「各地方公共団体が条例により旅館業法より強度の規制をすることを排斥する趣旨まで含んでいると直ちに解することは困難である」と条例の規律可能性を残している点に特色をもつ。

##### ② 自治立法としての条例の合憲性

本件判決が条例の無効を判示したもう一つの理由は、条例によって法令以上の規制を定める必要性・規制手段の相当性が根拠付けられていない点、つまり比例原則違反にある。さらに本件判決はこうした観点に規制の明確性の要請を加えて、条例による規制の必要性・合理性を審査したものと思われる。

##### ③ 本件条例は、規制対象として「モーテル類似施設」といった不確定な規律の仕方をしたり、町長の「不適當」と認めるものといった包括的な規定を置き、また規制距離についても「附近」といった漠然とした定めをなし、全体として規制の最小化

への努力の形跡がうかがわれない。これらの点が本件条例の無効判断につながったものと解される。

### (3) 宝塚市パチンコ店規制条例について

この事件は、市が制定した、いわゆる「パチンコ店建築規制条例」が、風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律（以下「風営法」という。）及び建築基準法に違反するとされた事例である。

#### 【事件の表示】

建築工事続行禁止請求事件（神戸地方裁判所平成6年（行ウ）第34号）  
（大阪高等裁判所平成9年（行コ）第23号）  
（最高裁判所平成10年（行ツ）第239号）

#### 【事件の概要】

宝塚市は、市内には有名な宝塚音楽学校等があり、市の北部には六甲山系及び長尾山系を有し、市の中心には武庫川が流れており、豊かな自然環境を特徴とした「歌劇と温泉の町」といったイメージを有している。宝塚市は、昭和57年1月にもちあがった市内におけるパチンコ店建設計画（本件とは別件）に対して、地域住民が、パチンコ店は青少年の非行化を招き、犯罪の温床になりかねないとして反対運動を行ったことを契機に、宝塚市環境基本条例第5条の規定に基づき、市内におけるパチンコ店等、ゲームセンター及びラブホテルの建築等について必要な規制を行うことにより、良好な環境を確保することを目的として、宝塚市パチンコ店等、ゲームセンター及びラブホテルの建築等の規制に関する条例（以下「本件条例」という。）を同年8月2日に制定した。

本件条例は、市内においてパチンコ店等の建築等をしようとする者はあらかじめ市長の同意を得なければならないこと（第3条）、市長はその建築等の位置が都市計画法上の市街化調整区域又は商業地域以外の用途地域であるときは第3条による同意をしないものとする（第4条）、市長は第3条による同意を得ずに建築等をしようとする者に対して建築等の中止、原状回復その他必要な措置を命じることができる（第8条）等の規定を置いている。

被告は、パチンコ店を営むことを計画し、平成4年11月4日に本件条例第3条に基づき宝塚市長（以下「市長」という。）に対して建築同意申請をした。市長は、同年12月10日に本件土地が都市計画法上の準工業地域に属することから、本件条例第4条に基づき同意しなかった（以下「本件不同意」という。）。これに対し、被告は平成5年1月11日に市長に対して本件不同意に対する異議を申し立てたが、市長は同年2月15日にこの異議申立てを棄却した。

被告は平成4年12月18日及び平成5年1月8日の二度にわたり宝塚市建築主事（以下「建築主事」という。）に対して建築確認申請書を持参したが、建築主事は本件条例及び宝塚市開発指導要綱の手續が完了していないことを理由として同申請書の受理を拒否した。これに対し、被告は平成5年1月11日付で宝塚市建築審査会に対して建築主事がした建築確認申請の不受理処分の取消しを求める審査請求を行ったところ、同審査会は同年2月23日に同不受理処分を取り消す旨の裁決をした。

これによって、被告は、平成5年3月1日に建築主事に対して再度建築確認申請書を提出し、同年4月12日に建築主事より建築確認を受け、平成6年3月15日にパチンコ店の建築工事（以下「本件工事」という。）をD建設株式会社に発注し、工事に着手した。そこで、市長は、被告が本件工事に着手した当日に本件条例第8条に基づき建築工事中止命令を発した。ところが、その後も本件工事が続行されたため、宝塚市は平成6年3月17日に神戸地方裁判所伊丹支部に対して、被告及びD建設株式会社を債務者として、本件工事の続行禁止を求める仮処分を申し立て、同裁判所は同年6月9日に同申立てを認容する決定を行った。これにより、本件工事は中断された。本件訴えは、宝塚市が平成6年7月29日に神戸地方裁判所に対して、被告及びD建設株式会社を相手方として、本件工事の続行禁止を求めて提起したものである。D建設株式会社は口頭弁論期日に出席しなかったため、平成6年11月30日に同社に対して建築工事の続行の禁止を命ずる判決が言い渡された。

本件の争点は次のとおりである。

- ① 本件条例は、風営法及び同法に基づく兵庫県風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律施行条例（以下「県条例」という。）に反し違法か
- ② 本件条例は、建築基準法に反し違法か
- ③ 本件条例は、職業選択の自由を保障する憲法第22条第1項に反し違憲か
- ④ 本件条例の中止命令に基づき、パチンコ店の建築工事の続行禁止を求めて訴えを提起できるか

**【原告の主張】**

- ① 本件条例は、風営法及び県条例並びに建築基準法とはその目的、規制方法に顕著な相違がある。両法は、地域特性に応じた独自の規制を否定していない。
- ② 本件条例は「横出し」条例であり、「横出し」条例は広く適法であることは一般的に認められている。
- ③ 本件条例には、建築中止命令に従わない場合に行政上これを強制的に履行させる定めがない。また、その性質上、行政代執行法上の代執行によって強制的に履行させることもできない。行政庁の処分によって私人に行政上の義務が課せられたにもかかわらず私人がこれを遵守しない場合に行政主体ないし行政庁がなんらの措置を

採りえないとすることは不合理であるから、このような場合には行政主体ないし行政庁は裁判所にその履行を求める訴えを提起することができる。逆に、行政主体がこれを放置することは、行政上弊害が生じ、公益に反する結果となる。

#### 【被告の主張】

- ① 風営法及び県条例と本件条例の目的は、ともにパチンコ店を含む風俗営業施設の建築、営業の場所的規制であり、両者はその目的を異にしない。また、風営法及び県条例は、住居系地域での風俗営業の許可を全面一律に禁止しておらず、本件条例によって初めて住居系地域のパチンコ店等の建築等が全面的に禁止されているとともに、本件条例が新たに規制の対象とする地域には現実に多くのパチンコ店等の営業が行なわれており、本件条例の規制方法は極めて厳しく不合理である。
- ② 建築基準法は普通地方公共団体が同法の規制を超える別段の規制を設けることを容認していないものと解され、本件条例は同法に反し違法である。また、本件条例は、都市計画法に基づき、用途地域の変更あるいは特別用途地区の指定により行うべきであるとする町づくりの法的システムに違背する。
- ③ 本件条例による規制は、合理的十分性を逸脱し、職業選択の自由を保障する憲法第22条第1項に違反する。
- ④ 原告自身が本件条例を行政指導条例と観念していたことに鑑みれば、本件条例の中止命令は、行政指導の域を出ず、義務履行請求権を発生させない。

#### 【一審判決】

判決は、条例が法令に違反するかどうかは、各々の趣旨、目的、内容及び効果を比較して、法令が全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨かどうかを検討し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかを見極めなければならない、と説示したうえで、争点③及び④については判断せずに①及び②についてのみ次のように論じ、宝塚市の請求を棄却した。

- ① 風営法は、昭和59年改正により、風俗営業の場所的規制について全国的に一律に施行されるべき規制を定めたものであり、憲法第22条第1項の職業選択の自由そのものを規制する強力な規制として、立法的規制の最大限度を示している。また、都市計画法上、地方公共団体による町づくりは用途地域の決定・変更、特別用途地区の指定及び同地区に関する条例規制によって行うこととされている。したがって、当該地方の行政需要に応じてその善良な風俗を保持し、あるいは地域的生活環境を保護しようとするのが、本来的な市町村の地方自治事務に属するとしても、もはやその目的をもって、市町村が条例によって更に強度の規制をすることは、上乘せ条例か横出し条例かを問わず、風営法及び県条例により排斥される。風営法及び県条例と趣旨目的が相当部分重なり、同法及び同条例より更に強度の規制をする本件

条例は、風営法及び県条例に違反する。

- ② 本件条例と建築基準法は都市環境保持の目的を共有するところ、都市計画法及び建築基準法は、用途地域ごとに建築可能な建築物を予め定め、地方公共団体の町づくりは用途地域の決定・変更を通じて行うという都市計画体系を採用している。地域の実情に即した規制は、特別用途地区の設定を通じて行うこととされていて（都市計画法第8条第2号、第9条第13号、同法施行令第3条、建築基準法第49条、第50条）、法律の委任を受けない条例が独自の規制をなすことは予定されていない。また、建築基準法は、用途地域内における建築物の制限について、地方公共団体の条例による独自の規制を許容する規定を持たない。更に、地方自治法第2条第3項第18号、都市計画法第10条によれば、土地利用規制ないし用途地域等における建築物制限は「法律」の定めるところによるとされている。したがって、建築基準法は、用途地域内の建築物制限について、地方公共団体の条例で独自の規制をなすことを予定していない。建築基準法と趣旨目的が重なり、同法が認めていない用途地域内の建築制限を定める本件条例は、同法に違反する。

**【控訴審判決】**

宝塚市の控訴に対し、一審の判断を認め控訴を棄却した。

**【上告審判決】**

最高裁判所は、宝塚市の上告に対し訴えを却下した。

**【まとめ】**

宝塚市の控訴に対し、最高裁判所第三小法廷は「国や地方公共団体が行政上の義務の実行を求める訴えは、裁判所が審判することのできる『法律上の争訟』に当たらない」とし、訴えを却下した。最高裁判所第三小法廷は、市の命令に従うよう求める訴訟が認められるか否かについて独自に検討し、「行政上の義務の実行を求める訴訟は、法律に特別の規定がなければ起こせない」と結論づけたものであるが、条例の適否については判断しなかった。

## 2 分権改革後の「法律・条例論」

### (1) 自治体事務の変化

地方分権一括法及び同法により改正された関係法の施行によって、自治体の条例制定権は拡大したといわれる。分権改革による最大の改正点は、自治体の機関が処理する事務であっても自治体の事務ではないとされた機関委任事務制度の廃止である。機関委任事務制度が廃止され、そのほとんどが、法定受託事務と自治事務という「自治体の事務」に振り分けられたことより、条例が制定できる事務領域は格段に広がった。今後、どのような理念を持ってどのように歩んでいくかは、「自己決定・自己責任」

が実現できる環境を与えられたそれぞれの自治体の選択に委ねられたことになる。

## (2) 新地方自治法における国と自治体との役割分担

改正された新地方自治法は、国と自治体の役割分担を明記するとともに、それを踏まえた立法原則や解釈原則を提示している。

新地方自治法第1条の2は、国と自治体との役割分担を規定している。同条第1項は、自治体の役割として、「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」ことを規定している。これは、憲法第92条の規定により、地方自治の本旨に基づいて法律で定められるとされる自治体がどのような役割を担うべきかを明らかにしたものである。第2項は、国の役割として、「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っ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」を規定している。ここで注目すべきは、第2項に規定される国の役割が「前項の規定の趣旨を達成するため」とされている点である。すなわち、「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割」を実現することが、国にとっても重要な任務となってくるのである。自主的・総合的行政主体としての自治体の役割を侵害することは、国といえども、きわめて慎重であるべきことが明示された。

また、新地方自治法第2条第11項は、「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。」と規定し、第12項は、「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ならなければならない。」と規定している。前者は、一般的な立法原則を、後者は、解釈・運用原則を述べたものであるとされる。第13項は、自治事務に関する原則を規定している。自治事務の場合は、自治体が「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」としている。これは、解釈原則であると同時に立法原則にもなる。条例制定権との関係で重要なのは、上記3原則が、既存法令の解釈に当たっても参照されるべきことである。一般的にいえば、自治体が3原則を踏まえて法令を解釈し、地域における事務に関して、条例制定を考えることになる。

## (3) 法律の意味と解釈

これまでの条例論においては、法律の存在は、「所与」とされていたとあってよい。一般に、法律の規律密度は高く、自治体現場への対応について、「必要かつ十分」に規定するという立法政策がとられていた。国が法律でそれなりに自己完結的なシステ

ムをつくり、そこに隙間があれば条例が入るという構図だった。分権改革を踏まえれば、これからは、「必要かつ十分」な制度を提供すると解される法律は、かなり少なくなるはずである。とりわけ自治事務に関しては、法律の規定は枠組み的なものになり、規制対象や許可基準などについて、条例制定の余地が広く認められるべきことになる。当面、問題となるのは、事務処理の基準・方法・手続などを詳細に規定している既存法である。通達の廃止に伴って、その内容が政省令に引き上げられ、実質的のみならず形式的にみても、規律密度が増した例も少なくない。この点、新地方自治法第2条第13項の法意からは、たとえ、規律密度が高く規定されている法律であっても、それは例示であって、一応の標準的なものと受け止めるべきである。それをどのように扱うかは、当該自治事務に関する権限を与えられた自治体の裁量ということになる。

#### (4) 条例制定の目的・対象事項

法律がすでに一定の対象に一定の規定をしているとき、条例が法律と同じ目的で同じ対象に規制を強化しようとするとき、「上乘せ条例」としてその可否が議論されてきた。同様に、法律と同じ目的で同じ基準のもと規制の対象を拡げるとき、これを「横出し条例」としてその適法性が議論されてきた。これらは特に公害の規制の場面で行われ、大気汚染防止法第4条、第32条は明文でこれらを認めている。しかし、このような規定のないところでは、問題となる法律の趣旨・目的、内容・効果に照らし、条例がそれを阻害しないかによって条例制定権の可否が判断されることになる。また、法律と目的が相違する場合にも、法律がすでにある目的で一定の対象に規制を加えているとき、法律と同一の対象に法律と異なった目的で規制を加える条例や、法律と異なる対象に異なる目的で規律を及ぼす条例の制定可能性についても同様に判断される。

#### (5) 法律と条例の関係

分権改革以前の条例論の基本構造は、地方自治法第14条第1項の条文構造に従い、当該条例の取り扱う事務が地方自治体の事務の範囲か否かと、当該条例が法律の規定に違反していないかを検討するものとして整理されてきた。条例と法律との関係が問題とされる場合には、きわめて単純化すれば、①法律上の要件による条例の変更（書きかえ条例）、②法律上の要件の条例による具体化（具体化条例）、③法律上の制度と条例上の制度の競合・重複（並行条例）の3つの可能性が存在すると思われる。

条例と法律の抵触の有無に関する判例法理としては、「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」とする徳島市公安条例事件最高裁判決の定式が広く受け入れられ

てきた。

#### (6) 徳島市公安条例事件最高裁判決

この事案は、道路交通法と徳島市の公安条例との関係が問われたものである。道路交通法が道路交通秩序の維持を目的として集団示威行進に規制を加えているところに、条例で、地方公共の安寧の維持という法律より広範な目的から、法律と同じ対象に、法律とは異なった規制を加えることが許されるかというものであった。この事案における法律と条例の関係は、条例の方が法律よりも「より広範、かつ、総合的な目的を有する」ものであり、公安条例の目的は、「道路交通法の目的である道路交通秩序の維持をも内包するもの」であった。このことから、最高裁は「両者はその規制の目的を全く同じくするものとはいえない」としている。また、その具体的適用に当たっても、条例の余地を広く認めている方向を示している。判旨は、具体的適用に当たって道路交通法の仕組みについて言及し、そこで道路交通法が公安委員会の裁量を広く認めているという事情を、全国的に一律に定めることを避けている態度であると解釈している。このような解釈の上で、「両者の内容に矛盾抵触するところがなく、条例における重複規制がそれ自体としての特別の意義と効果を有し、かつ、その合理性が肯定される場合」には、条例は適法であるとの判断をしている。

#### (7) 制度の重複と規範の実質的抵触

法律と条例が本当に抵触しているか否かについては、類型ごとに判断基準が異なると思われる。書きかえ条例の類型については、明文なしには原則として認められないと考えられる。具体化条例の類型については、分権改革によってその制定が可能となる場合が拡大している。以上の2つの類型では、国の立法権と自治体の条例制定権が直接的に重複・競合している類型ではなく、法律効果の発生根拠は法律にあり、あるいは条例の存立基盤自体が法律の下にあるので、基本的には法律が優位することになる。

並行条例の類型については別の考慮が必要である。この類型においては、国の立法権と、自治体の条例制定権ないし統治権が直接に重複・競合することとなる。法律が義務付けている行為や積極的に自由としている行為を禁止したり、法律が禁止している行為を条例で義務付けるような場合には、両者の矛盾抵触が存在する。また、両者の要求を満たすことが事実上不可能な場合も一つの抵触の形であろう。これらの場合には、何らかの調整が必要となる。

これに対し、同種の事務に関して法律上の制度と条例上の制度が重複していたとしても、それのみでは条例の違法を導くことはできないのではないと思われる。同種の領域に法律上の制度と条例上の制度の両方があった場合にも、その重複が不合理でない限り規範の抵触という結論を導くべきでない。徳島公安条例事件最高裁判決にも

みられたように、法律上の制度と条例上の制度が一部重複すること自体は従来から認められてきたことである。

条例による規制は、他面では住民の基本的な人権や法的利益の制約を伴うことがある。例えば、表現の自由については、いわゆる公安条例でデモ行進を規制したり、青少年保護条例で有害図書規制するなど、条例の規制は可能であるとされてきた。条例が、民主的ルールに即して作られれば作られるほど、少数派住民の自由権的利益と抵触する危険が増すことになる。条例制定は、政策法務の手段であり、何のためにそのような条文を作るのか、それが「住民福祉の増進」のために真に必要なのかの判断が重要になる。

#### (8) 九州における自主立法

分権改革は始まったばかりであり、自治条例制定については、形式の整備、要綱の見直し等段階的な取組みが必要である。このような中で、平成12年4月「熊本市墓地等の設置等に関する条例」、同年6月「日田市公営競技の場外券売場設置等による生活環境等の保全に関する条例」が施行された。前者は、墓地埋葬法第10条第1項の墓地設置許可について、申請者との事前協議を義務付け、それにより市民の良好な生活環境を守ろうとするものであり、墓地埋葬法にない目的を条例で創設した点に特徴が見られる。後者は、実際にトラブルになった自転車競技の場外車券売場設置に関して、自転車競技法には、地元自治体の意向を反映する手続がないため、地元市長の同意を条件として創設したものである。どちらの条例も「法律の範囲内」にあるとの確信をもって制定されたものではない。これらの条例は、地方自治法が国と自治体の役割分担を明確に見直したことを契機に、法律の方に、果たしてこの内容で良いのかという検討を迫る多大なインパクトを持つ自治条例といえる。今後、分権改革の趣旨を実現するためには、この視点が極めて重要なものになると思われる。

#### (9) 自治体法務の実現

法律の規定がどのようなものであっても、自治体が、それだけでは現場の問題状況に合理的に対応できず、より以上の措置を条例で規定することが必要と考えた場合、法律の解釈や条例の合理性を、説得的に示していかなければならない。また、条例策定プロセスや条例審議プロセスもこれまで以上に重要になってくる。条例は、自治体の「自己決定」の一つの表現形式であり、その正当性を、広く住民に説明することが必要となってくる。決定過程においては、条例案についての多角的な議論が可能になるような工夫がされなければならない。

分権改革が進んでも、国の立法責任が消滅するわけではない。法律は、国民に対して、国家として何かを保障するものである。その意味では、原則として、ナショナル・ミニマムを規定する。基本的人権の実現や公共の福祉の観点から、国民に対して

これだけは確保しなければならないレベルを保障するのである。

これまでは、自治体が自らの創意工夫で条例制定をしようとすれば、条例が違法と主張し法的措置を講ずるのは、その適用を受ける者であったが、これからは、条例制定に当たっての批判的見解や具体的実施に際して関与という形で、国が加わる可能性は高い。自治体の「真の自立」のためには、周到な理論武装が必要になるのであって、「住民をバックにした条例であれば、必ず地方公共団体が勝てる。」というような話では決してない。条例制定権の拡大というのは、単にその可能性が拡大しただけのことであり、その具体的実現は、まったく別の次元のことである。このことを理解して今後の自治体法務を進めていかなければならない。

### 第3 各行政領域における自治立法と実践例

この研究会では、行政分野の中から「都市行政領域」、「環境行政領域」及び「税務行政領域」の3領域を選定し、各分野における最近の条例制定の動向と自治立法の事例について調査を行い、また、それらの各領域において法律の適用だけでは解決できないと思われる事例について、独自条例を制定（自治立法）することにより、それらを解決することができないか検討を行ったものである。

全国的な事例としては、既に先駆的な条例を制定した自治体も存在するが、それら先駆的事例の検証も含め、研究会の参加者の各々が政策法務の実践として取り組んだものである。

「都市行政領域」	開発指導要綱の条例化について
「環境行政領域」	放置自動車の発生を防止するための手段について
「税務行政領域」	税の徴収を手段とした政策の実現について

なお、条例の立案に当たっては、この研究会のアドバイザーである熊本県立大学助教授の石森久広氏の助言を受けながら、次に掲げる各事項について検討を行った。

〔問題の状況〕	対応困難な問題の概要（立法事実）
〔目指す状態〕	望ましいと思う解決の状態
〔関連条文等〕	解決に係る法律・条例・基準等
〔解釈可能性〕	現行条文の解釈で解決する可能性
〔条例必要性〕	解釈困難な場合、必要となる条文
〔権利・利益〕	保護する利益と制約される利益
〔他の制定例〕	他の自治体で類似の例があるか
〔条文許容性〕	法律の趣旨・目的と整合するか

#### 1 都市行政領域における検討

##### 【最近の条例制定の動向と自治立法】

##### (1) まちづくり条例の変遷

1980年代に制定され始めたまちづくり条例は、1990年代に入ってさらに広がりを見せ、その内容も多様化している。各自治体のまちづくりの理念と方法を定めるまちづくり条例の隆盛は分権時代を象徴する現象と言える。

このまちづくり条例の変遷は、概ね3つの時期に分けることができる。

- ① 第1期は、急激な都市化に対する開発指導要綱等による規制・防御の時代を終えた1980年代前半に、居住環境の質の向上や住民主体のまちづくりをめざして制定されたまちづくり条例である。先進的な大都市圏の自治体が、特定の地区を指定して、地区計画の制定や住民のまちづくり活動への支援等の措置を定めているのが特

徴である。たとえば、「神戸市地区計画等に関する条例」（1981年制定）や「世田谷区街づくり条例」（1982年制定）がこれに当たる。

- ② 第2期は、バブル経済を背景としたリゾート開発等を経験した1990年前半に、開発事業の抑制や地域環境の保全をめざして制定された条例である。特徴としては、各市町村独自のまちづくりの理念を明確にしていること、開発行為に対する規制・誘導の措置が中心になっていること、自然環境に恵まれた地方圏の自治体の条例制定が進んだことなどである。「湯布院町潤いのある町づくり条例」（1990年制定）や「真鶴町まちづくり条例」（1993年制定）などがある。
- ③ 第3期は、分権改革の取組が本格化した1990年代後半から2000年代初期にかけて、総合的・計画的なまちづくりと住民の自己決定権の拡大をめざして制定された条例である。この時期は、第2期条例のタイプがさらに広がりをもつとともに、新しい特徴として、総合的かつ規制的な計画の策定を正面から位置づける条例が登場していること、住民の参加・自己決定に重点をおいていることなどである。

「秦野市まちづくり条例」（1999年12月制定）などがある。

## (2) まちづくり条例の類型

まちづくり条例の内容について、その目的や規定事項の類似性に着目し整理すると5つの類型に分けることができる。

### ① コミュニティ整備型

コミュニティ・レベルのまちづくりを推進するため、特定の地区を指定して地区計画の策定手続やまちづくり協議会等の住民活動への支援措置を定める条例で、前述の第1期まちづくり条例がこれに当たる。

### ② 住環境整備型

良好な居住環境の形成を目的として、建築行為の規制・誘導、近隣住民との調整、市街地整備事業の実施等の措置を定める条例で、第1期及び第2期条例のうち大都市圏の自治体が制定した条例にみられる。

### ③ 開発事業指導型

地域環境の保全や秩序ある土地利用を目的として、開発事業に対する行政指導を主眼とし、そこに住民参加の手続を組み入れた条例で、リゾート開発等に対抗して生まれた第2期条例の多くが、これに当たる。

### ④ 土地利用計画型

環境保全や計画的な土地利用を目的として、土地利用の地域地区制（ゾーニング）と開発行為等の規制・誘導措置を定める条例で、第2期条例でその萌芽がみられ、第3期条例で本格化したものである。

### ⑤ 環境影響評価型

地域環境の保全等を目的として開発事業に対して環境アセスメント類似の手続を定める条例で、この条例はあらかじめ市域の自然環境のデータをもとに「評価指

針」を策定し、事業者に計画段階から環境配慮を求める点で注目できる。

### (3) 最近の代表的なまちづくり条例

#### ア 秦野市まちづくり条例（平成 11 年 12 月制定）

人口 17 万人の神奈川県秦野市は、高度経済成長に伴って都市化が進み、これまでは開発指導要綱に基づく行政指導によって開発規制を行ってきたが、平成 11 年の都市マスタープラン制定を踏まえて、これを実現するために平成 11 年 12 月秦野市まちづくり条例を制定し、平成 12 年 7 月施行した。

この条例は、「1 協働によるまちづくり」、「2 良好な環境創出のための手続等（開発指導要綱の条例化）」及び「3 紛争調整制度」の 3 つの柱で成り立っており、前述の類型でいえば「コミュニティ整備型」と「開発事業指導型」の複合型のまちづくり条例である。

開発指導要綱の条例化に踏み切った点は注目されるが、環境創出行為の基準、事業者負担の要請、住民の承諾を得る努力等の規定は抽象的であり、今後の制度運用に委ねられているといえる。

### 【政策法務の手順】

#### (1) 問題の状況

X 市で約 350 戸の開発行為が行われたが、開発業者は X 市開発指導要綱による集会所用地の確保に従わなかった。

集会所は開発区域内の住居者の集会、学習、レクリエーションの場として、また、災害の防止等非常時における非難等の用に供する必要な施設である。

この要綱に規定する内容は行政指導であるため、当該用地の確保についてはあくまでも相手の任意の協力によってのみ実現されるものである。

#### (2) 目指す状態

開発の際、必要な公共施設や公益的施設等の設置について、開発業者に対して強制力を確保することにより、計画的なまちづくりを推進し、もって公共の福祉の増進に寄与する。

#### (3) 関連条文等

##### ① 都市計画法第 29 条（開発行為の許可）

都市計画区域又は準都市計画区域内において開発行為をしようとする者は、あらかじめ、国土交通省令で定めるところにより、都道府県知事の許可を受けなければならない。

##### ② 都市計画法第 33 条（開発許可の基準）第 1 項第 6 号

当該開発行為の目的に照らして、開発区域における利便の増進と開発区域及びその周辺の地域における環境の保全とが図られるように公共施設、学校その他の公益的施設及び開発区域内において予定される建築物の用途の配分が定められているこ

と。

③ 都市計画法第 33 条（開発許可の基準）第 3 項

地方公共団体は、その地方の自然的条件の特殊性又は公共施設の整備、建築物の建築その他の土地利用の現状及び将来の見通しを勘案し、前項の政令で定める技術的細目のみによっては環境の保全、災害の防止及び利便の増進を図ることが困難であると認められ、又は当該技術的細目によらなくとも環境の保全、災害の防止及び利便の増進上支障がないと認められる場合においては、政令で定める基準に従い、条例で、当該技術的細目において定められた制限を強化し、又は緩和することができる。

④ 都市計画法施行令第 27 条（技術的細目）

主として住宅の建築の用に供する目的で行う 20 ヘクタール以上の開発行為にあつては、当該開発行為の規模に応じ必要な教育施設、医療施設、交通施設、購買施設その他の公益的施設が、それぞれの機能に応じ居住者の有効な利用が確保されるような位置及び規模で配置されていなければならない。ただし、周辺の状況により必要がないと認められるときは、この限りではない。

⑤ 都市計画法施行令第 29 条の 2 第 7 号（政令で定める基準）

第 27 条の技術的細目に定められた制限の強化は、20 ヘクタール未満の開発行為においてもごみ収集場その他の公益的施設が特に必要とされる場合に、当該公益的施設を配置すべき開発行為の規模について行うものであること。

(4) 解釈可能性

地方分権一括法による都市計画法の改正により、開発許可事務が自治事務となったことを踏まえ、X市の地域特性により、公益的施設（集会所用地）が必要であると考えば、都市計画法第 33 条第 3 項の規定により、条例において政令で定められた細目を強化できるのではないかと（施行令第 29 条の 2 第 7 号の規定により面積の強化）。

(5) 条例必要性

開発の際、必要な公共施設や公益的施設等の設置について、開発業者に対して強制力を確保するために必要である。

都道府県知事と協議し、その「同意」を得なければならない。

(6) 権利・利益

- ① 公共の福祉
- ② 営業の自由

(7) 他の制定例

- ① 秦野市 まちづくり条例
- ② 横須賀市 特定建築等行為に係る基準及び手続並びに紛争の調整に関する条例（素案）

(8) 条文許容性

整合する。

### 【政策法務の実践例】

X市開発行為における公共施設及び公益的施設の整備に関する条例

(目的)

第1条 この条例は、本市において行われる開発行為に関し、必要な手続並びに公共施設及び公益的施設の整備その他必要な事項を定めることにより、計画的なまちづくりを推進し、もって公共の福祉の増進に寄与することを目的とする。

(定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれの各号に定めるところによる。

- (1) 開発行為 都市計画法（昭和43年法律第100号。以下「法」という。）第4条第12項に規定する開発行為をいう。
- (2) 事業者 開発行為を行う者をいう。
- (3) 開発区域 法第4条第13項に規定する開発区域をいう。
- (4) 公共施設 法第4条第14項に規定する公共施設をいう。
- (5) 公益的施設 集会所、ごみ収集場その他の公益的施設をいう。

(適用範囲)

第3条 この条例は、開発区域の面積が1,000平方メートル以上（その面積が1,000平方メートル未満であっても、隣接する開発区域の面積を合算して1,000平方メートル以上となる場合を含む。）のものに対して適用する。

(事前協議)

第4条 事業者は、前条に該当する開発行為を行う場合は、法に基づく許可申請に先立ち、市長に対して書面により事前協議をしなければならない。

2 市長は、前項の協議の申出があったときは、その内容について第10条の規定に従い協議し、規則で定める期間内に開発行為の実施に当たり行うべき処置その他必要と認める事項を記載した書面（以下「事前協議確認通知書」という。）を事業者に交付するものとする。

(行為着手等の制限)

第5条 事業者は、事前協議確認通知書を交付された日以後でなければ、開発行為に着手してはならない。

(工事着手の届出)

第6条 事業者は、開発行為に着手したときは、その日の翌日から起算して5日以内に、その旨を市長に届け出なければならない。

(開発行為の変更)

第7条 事業者は、事前協議確認通知書を交付された後、その開発行為の内容を変更しよ

うとするときは、あらかじめ市長と協議しなければならない。

- 2 市長は、前項の変更協議の申出があったときは、その内容について第 10 条の規定に従い協議し、規則で定める期間内に開発行為の実施に当たり行うべき処置その他必要と認める事項を記載した書面（以下「再協議確認通知書」という。）を事業者に交付するものとする。

（工事完了の届出）

第 8 条 事業者は、開発行為が完了したときは、その日の翌日から起算して 10 日以内に、その旨を市長に届け出なければならない。

（宅地区画規模）

第 9 条 開発行為による宅地区画の規模は、200 平方メートル以上とする。

（公共施設及び公益的施設の整備）

第 10 条 事業者は、次に掲げる事項について、規則で定める基準に従い、公共施設及び公益的施設の整備を行わなければならない。

- (1) 道路の整備
- (2) 公園の整備
- (3) 下水道施設の整備
- (4) 緑地の整備
- (5) 広場の整備
- (6) 河川の整備
- (7) 運河の整備
- (8) 水路の整備
- (9) 消防の用に供する貯水施設の整備
- (10) 防犯灯、街路灯等の整備
- (11) ごみ収集場の整備
- (12) 上水道施設の整備
- (13) 集会所用地の整備
- (14) その他の公益的施設の整備

（計画の公開）

第 11 条 事業者は、第 4 条第 2 項の規定に基づく事前協議確認通知書の交付を受けた後、速やかに事業計画の概要を開発区域内に表示しなければならない。

- 2 事業者は、開発行為の計画について開発区域周辺に影響を及ぼすおそれのあるものについては、事前に関係者に説明し、協議調整を行わなければならない。

（是正命令）

第 12 条 市長は、次の各号のいずれかに該当する者に対して、工事その他の行為の停止を命じ、又は相当の期間を定めて違反を是正するための必要な処置を講じることを命じることができる。

- (1) 第4条第1項又は第5条の規定に違反した者
- (2) 偽りその他の不正な手段により、事前協議確認通知書等の交付を受けて開発行為を行った者
- (3) 第7条第1項の規定に違反した者
- (4) 第10条の規定に違反した者  
(立入検査等)

第13条 市長は、この条例の施行に必要な限度において、事業者から工事その他の行為の状況について報告若しくは資料の提出を求め、又は職員に開発区域に立ち入らせ、工事その他の行為の状況を検査させることができる。

(罰則)

第14条 第12条の規定による市長の命令に違反した者については、6月以下の懲役又は50万円以下の罰金に処する。

(委任)

第15条 この条例に定めのない事項及び特に市長が必要と認める事項については、その都度、市長が別に定めるものとする。

附 則

この条例は、平成〇〇年〇〇月〇〇日から施行する。

## 2 環境行政領域における検討

### 【最近の条例制定の動向と自治立法】

分権改革後の環境行政領域における最近の条例制定状況は、放置自動車対策に関するもの、公害防止に関するもの、ポイ捨てふん害防止に関するもの、落書き防止に関するものなど、法律の規律のない新たな領域での条例制定の動きが広がっている。

これらの中から放置自動車対策に関するものを中心に特徴的なものを以下に掲げる。

#### (1) 放置自動車防止条例

ここ数年、放置自動車が増加している。以前は、不要となった自動車を処分する場合、処分業者が無料又は有償で引き取っていたが、くず鉄価格が下落し、処分費用を支払わなければ業者が引き取らなくなったことが要因の一つと思われる。この問題解決のために、放置自動車対策条例を最近制定した自治体には、北九州市、屋久町、京都市、熊本市がある。

##### ① 北九州市

施行日 平成13年4月1日

対象地 公有地＋私有地（市民の生活に著しい障害を与える場合）

特 徴 撤去命令違反者の氏名を公表し、併せて罰金を科し、さらに違反者

が法人などの場合は、違反した個人のほか、その法人自体にも罰金を科す両罰規定を設けている。

私有地であっても市民の生活環境に著しい障害が生じていれば、土地所有者の同意を得て市が調査でき、所有者が不明な場合は自動車を廃棄物と認定して処分でき、その所有者が確認できたときは処分費用を請求できる。

② 屋久町

施行日 平成 13 年 4 月 1 日

対象地 公有地＋全ての私有地

特 徴 世界自然遺産登録地として自然環境を維持することなどを目的とし、対象地を公有地のみならず、全ての私有地も含めた屋久町全体としている。また、撤去命令に違反した者は、廃棄物の処理及び清掃に関する法律による罰則の適用を求める。

③ 京都市

施行日 平成 14 年 4 月 1 日

対象地 公有地＋公有地に準じる私有地

特 徴 駐車場以外の場所に正当な理由なしに相当期間置かれている自動車を放置自動車、使用不能で汚物か不要物とみなされる自動車を廃自動車と定義し、対象地は公有地とそれに準じる場所で、市民の安全確保や美観維持に支障がある場合は私有地も対象となる。また、撤去命令に従わない者のほか、敷地内に放置自動車があるのに報告しない土地所有者や管理者、立ち入り調査を妨害した者へも罰金を科す。

④ 熊本市

施行日 平成 14 年 4 月 1 日

対象地 公有地＋公有地に接する私有地

特 徴 対象地を公有地に限らず、そこに接する私有地も含めた。また、撤去されない放置自動車の処分までの期間が短い。

放置自動車の所有者が判明した場合は、市長が撤去勧告・命令を行うことができ、従わない所有者に罰金を科す。また、再発防止策として市が過料を科すこともできる。一方、所有者が特定できなかった場合は、市放置自動車対策協議会の審査を経て、市が廃物認定を行った場合は 30 日、認定対象外の自動車は 3 か月で処分することができる。

(2) 環境に関するその他の条例

① 青森県金木町の「ポイ捨てふん害防止条例」

施行日 平成 13 年 10 月 1 日

特 徴 空き缶などのごみ投げ捨てを禁止したほか、飼い犬などのペットが排

泄したふんを飼い主が持ち帰るよう定めている。違反者には勧告・命令を行い、それでも違反が続く場合は違反者の住所と氏名を公表する。

② 奈良県の「落書きのない美しい奈良をつくる条例」

施行日 平成 13 年 7 月 1 日

特 徴 落書き防止を目的とし、対象者は、県民と観光客を想定して県内に滞在する者としている。罰則規定は盛り込んでいない。

③ 東京都千代田区の「安全で快適な千代田区の生活環境の整備に関する条例」

施行日 平成 14 年 10 月 1 日

特 徴 区内で歩行者の多い 7 地区を路上禁煙地区に指定し、喫煙者にはまず、注意・指導を行い、喫煙を 2 度以上行った者に 2 万円以下の過料を科す。また、6 つのモデル地区内での看板放置やごみのポイ捨てなどに対する過料や罰金、氏名の公表なども規定している。

このように、分権改革により新たな領域での各自治体独自の問題解決に向けての条例制定の動きが活発になっている。特に放置自動車防止条例については、分権改革前に既に制定している自治体もあるが、それらの条例の対象は、自動車としての機能が失われているもの、放置場所は公有地に限定しているものが多かった。しかし、住民の生活環境や都市景観を守るためには、自動車としての機能が失われていないものであっても、また、放置場所が私有地であっても対処する必要がある、そうした必要性の中で制定された最近の条例は、さらに踏み込んだ内容となっているものが多い。中でも特徴的なものは、熊本市の放置自動車の処分までの期間の短さである。所有者不明の放置自動車が廃物ではないと判断された場合、6 月経過後に処分すると規定している自治体が多い。これは、民法第 240 条の遺失物の所有権取得に基づいて規定していると思われる。しかし、熊本市はこれをあえて 3 月としている。人口 50 万人を超える都市でありながら水源を全て地下水に頼っており、地下水は一度汚染されるとそれを早急に回復する手段がない現状では、ガソリンやオイル漏れなど地下水を汚染する可能性が高い放置自動車への迅速な対応が求められる。この条例は、一般法である民法や遺失物法とは目的・趣旨・内容及び効果を異にしており、その必要性及び合理性は否定されないとの考えが基礎におかれている。

**【政策法務の手順】**

以前は、どんな車でも 5,000 円から 10,000 円で買い取ってくれていた時代があったが、廃自動車の処理基準が強化され、逆に処分料を取られる逆有償化が進んだ。このことだけが原因ではないが、一部の心ない人たちによる自動車の放置が目立つようになってきた。中には、ナンバーが外されたり車体番号が削られているため、所有者が特定できない場合もある。これらの放置自動車を合法的に、かつ速やかに処分すると同時に放

置自動車の発生を抑制することが求められている。

このような状況の中で、私たち環境グループは、「放置自動車問題」を政策法務の実践例として取り組むこととした。

### (1) 問題の状況

近年、公園や空き地などに数か月から1年以上も放置された自動車が増えてきている。ナンバープレートから所有者を割り出し撤去を促しても、速やかに撤去されずに放置されたままの状態であることが多く、その対応に苦慮している。

自動車が放置されることによって、様々な悪影響が懸念される。特に、道路上では、災害時などの緊急自動車の通行妨害や交通障害による事故の発生があげられる。また、空き地などでは、子供たちが誤ってトランクに閉じ込められるなど子供の危険な遊び場となる可能性も十分に考えられる。

1年以上風雨にさらされ放置されている自動車の中には、フロントガラスが割られたり、ボンネットがこじ開けられたりするいたずらも発生しており、二度と自動車として蘇ることがないようなものが多い。さらに、その周辺がごみの投棄場所になることが多く、害虫の発生などの衛生上の問題が生じ、その結果、自然やその他の美観を損なうと同時に、新たな放置自動車を誘発する可能性もある。

### (2) 目指す状態

放置自動車による障害を除去することにより、地域の美観を保持し、良好な都市環境を形成するとともに、市民の快適な生活環境の維持を図ることを目的に条例を制定し、問題の解決を行う。

ア 安全なまちづくり、良好な生活環境の維持を目指すために、放置自動車の発見・通報から処分までを合法的かつ速やかに行えるよう諸手続きの明確化を図る。特に、緊急性がある場合の処理手続きを簡素化する。

イ 公共の場所だけに限らず、私有地における放置自動車についても対応する。その場合、土地の管理責任の上から土地所有者等にも費用負担を求める場合も考える。

### (3) 関連条文等

この問題に関係する法令としては、次のものが揚げられる。

#### 【道路法（昭和27年法律第180号）】

- ・ 違法放置の禁止。（第43条第2号）
- ・ 道路管理者は違法放置物件の除去を放置者に対して命ずることができる。（第71条第1項）
- ・ 放置者が判明しない場合は、道路管理者は当該違法放置物件を自ら除去することができる。（第71条第3項）
- ・ 違法放置物件が道路の構造に損害を及ぼし、又は交通に危険を及ぼしていると認められる場合であって、所有者が不明な場合道路管理者は自ら除去することができる。（第44条の2）

【道路交通法（昭和 35 年法律第 105 号）】

- ・警察官等は、車両が違法駐車していると認められるときは、移動を命ずることができる。（第 51 条第 1 項）
- ・運転者が直ちに移動命令に従うことが困難な場合、警察官等は、当該車両を移動することができる。（第 51 条第 2 項）
- ・車両機能を有しない放置自動車に適用可能な規定。（第 76 条第 3 項）

【自動車の保管場所の確保等に関する法律（昭和 37 年法律第 145 号）】

- ・自動車が道路上の同一の場所に長時間駐車することとなるような行為を禁止。（第 11 条）

【遺失物法（明治 32 年法律第 87 号）】

- ・他人の遺失した物件を取得した者は、権利者に返還するか、警察署長へこれを差し出さなければならない。（第 1 条）

【廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和 45 年法律第 137 号）】

- ・何人もみだりに廃棄物を捨ててはならない。（第 16 条）
- ・市町村長は、一般廃棄物の処分において、生活環境の保全上支障が生ずるおそれがあるときは、その支障の除去又は発生防止のための必要な措置を命じることができる。（第 19 条の 4）

【民法（明治 29 年法律第 89 号）】

- ・遺失物は、公告をした後、6 か月以内に所有者が判明しないときは、拾得者がその所有権を取得する。（第 240 条）

【行政代執行法（昭和 23 年法律第 43 号）】

- ・廃棄物と認定される放置自動車を放置した者が措置命令に従わない場合、行政代執行により処理することができる。（第 2 条）

(4) 解釈可能性

既存の法令では、放置された場所や状況により処理方法が異なるために、同じ放置自動車であってもそれぞれ対応に違いが生じ、処理根拠が不明確である。

- ・自動車としての機能がある場合とない場合
- ・道路上に放置されている場合と道路上以外の場所に放置されている場合
- ・そのうち公有地に放置されている場合と私有地に放置されている場合

上記のように様々な場合があるが、それぞれの状況に応じた処分方法は次のとおりである。

- ア 公共管理権に基づく処分
- イ 無主物として所有権を取得後に処分
- ウ 廃棄物として処分

(5) 条例の必要性

道路法や道路交通法の対象地域以外での対応についても、明確な処理根拠を持たせ

る必要があり、特に緊急性がある場合の処理手続きを簡素化し明確化することが重要である。

また、市民の快適な生活環境の維持を図るためには、それぞれの場合に応じて既存の法律から処分方法や処分根拠を導き出すのではなく、これら一連の作業をマニュアル化し、標準的な処理方法を確立する必要がある。

ア 放置自動車の発見から処分までの手続きを速やかにすることが求められる。

イ 道路上以外の公共の場所における対応について、明確な根拠を持たせる必要がある。

ウ 公共の場所以外の私有地における放置自動車についても問題となっており、法の対策が必要である。

#### (6) 権利・利益

放置自動車を処分するためには所有権を取得する必要がある、一般的には民法上の規定を適用し、所有権消滅までに要する6月という期間が必要である。しかしながら、一定の期間自動車を設置することにより、公共の福祉に著しく反する場合や緊急性を要する場合は、行政代執行による処理方法が望ましい。

仮に、所有者の意思確認等の手続きができずに、自動車を処分した後に所有者からの申し出があった場合や、車を盗まれた真の所有者から強制撤去の違法性を主張されたときに、財産権の制約が裁判所の違憲審査に耐えうるのかを考える必要がある。

つまり、「公共の福祉」が「所有権」に優先できるかどうかの問題となる。

#### (7) 他の制定例

放置自動車防止関係の条例は、適用対象を公有地のみとしているものや私有地におけるものも対象としている場合など様々であるが、参考とした条例を示すと次のとおりである。

- ・成田市放置自動車の発生の防止及び適正な処理に関する条例
- ・久留米市放置自動車の発生の防止及び適正な処理に関する条例
- ・熊本市放置自動車の発生防止及び適正な処理に関する条例
- ・屋久町放置自動車の発生防止及び適正な処理に関する条例

#### (8) 条文許容性

「安全なまちづくり」及び「良好な生活環境の保全」は地方公共団体としての責務であり、放置自動車の問題は多くの自治体で重要課題とされている。そのような中で、放置自動車に関係する法令としては(3)で述べたように多くが存在するが、放置されている状態により取扱いに違いがあるため、既存の法令のみではこの問題を速やかに解決することは困難である。

空き地に自動車を放置するなど極めて反公益的な行為を規制するため、罰則規定を設けた条例の制定が急がれる。

## 【政策法務の実践例】

K市放置自動車の発生の防止及び適正な処理に関する条例

(目的)

第1条 この条例は、放置自動車の発生の防止及び適正な処理に関し必要な事項を定め、放置自動車により生ずる障害を除去することにより、地域的美観を保持し、良好な都市環境を形成するとともに、市民の快適な生活環境の維持を図ることを目的とする。

(定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- (1) 公共の場所 道路、公園、河川、公営住宅その他の公共の用に供する場所をいう。
- (2) 自動車 道路運送車両法（昭和26年法律第185号）第2条第2項に規定する自動車及び同条第3項に規定する原動機付自転車をいう。
- (3) 放置 自動車が正当な権原に基づき置くことを認められた場所以外の場所に、相当の期間にわたり置かれていることをいう。
- (4) 放置自動車 公共の場所又は公共の場所以外の場所で当該土地所有者等（土地を所有し、占有し、又は管理する者をいう。以下同じ。）が管理をしている場所に放置されている自動車をいう。
- (5) 事業者等 自動車の製造、輸入、販売、整備又は解体を業として行っている者及びそれらの者の団体をいう。
- (6) 所有者等 自動車の所有権、占有権又は使用权を現に有する者又は最後に有した者及び自動車を放置した者又は放置させた者をいう。
- (7) 廃物 放置自動車で、自動車として本来の用に供することが困難な状態にあり、かつ、不要物と認められるものをいう。
- (8) 処分等 廃物認定を受けた放置自動車を撤去及び処分すること並びに処理するために必要な措置をいう。

(市の責務)

第3条 市は、放置自動車の発生の防止及び適正な処理に関し、必要な施策の実施に努めなければならない。

(事業者等の責務)

第4条 事業者等は、自動車が放置自動車とならないよう適切な措置を講ずるとともに、市が前条の規定により実施する施策（以下「市の施策」という。）に協力するよう努めなければならない。

(土地所有者等の責務)

第5条 土地所有者等は、その土地について自動車が放置されないよう適切な管理を行うとともに、市の施策に協力するよう努めなければならない。

(市民等の責務)

第6条 市民等（市民及び市の区域内において自動車を所有し、又は使用する者をいう。）は、市の施策に協力するよう努めなければならない。

（放置の禁止）

第7条 何人も、自動車を放置し、若しくは放置させ、又はこれらの行為をしようとする者に協力してはならない。

（通報等）

第8条 放置されている自動車を発見した者は、市長にその旨を通報するよう努めなければならない。

2 市長は、前項の通報を受けた場合において必要があると認めるときは、自動車が放置されている場所の土地所有者等又は関係機関にその内容を通報する等適切な措置を講ずるものとする。

（調査の依頼）

第9条 公共の場所以外の場所の土地所有者等は、その土地について自動車が放置されないよう適切な管理をしていたにもかかわらず、自動車を放置されたときは、当該自動車の調査を市長に依頼することができるものとする。

（調査）

第10条 市長は、第8条第1項の規定により通報のあった自動車が公共の場所に放置されている場合又は前条の規定により調査の依頼があった場合において必要があると認めるときは、当該職員に、当該自動車の状況、所有者その他の事項を調査させることができる。

（判定等）

第11条 市長は、前条の規定により放置されている自動車の調査をしたときは、当該自動車が放置自動車であるか否かのいずれかの判定をしなければならない。

2 市長は、前項の規定により放置されている自動車の判定をしたときは、速やかにその旨を第9条の規定による調査を依頼した者に通知するものとする。

（処理の依頼）

第12条 前条第2項の規定による通知を受けた者は、その判定の結果が放置自動車であったときは、当該放置自動車の処理を市長に依頼することができるものとする。

2 市長は、前項の規定により当該放置自動車の処理の依頼があったときは、その依頼を受けるものとする。

3 市長は、前項の規定により放置自動車の処理の依頼を受諾したときは、この条例の規定を適用し、当該依頼のあった者に代わって、当該放置自動車の処理をすることができる。

（費用請求権）

第13条 市長は、前条第3項の規定により依頼を受諾し、処理をしたときは、その処理に要した費用の限度において、当該依頼した者が当該放置自動車の所有者等に対して有

する請求権を取得する。

(警告書)

第 14 条 市長は、放置自動車の所有者等に適正な処置を促すため、速やかに撤去等すべき旨を記載した警告書を当該放置自動車に貼り付けるものとする。

(撤去勧告)

第 15 条 市長は、放置自動車の所有者等が判明したときは、当該所有者等に対し、期限を定めて、当該放置自動車の撤去等適切な措置をとるべきことを勧告することができる。

(措置命令)

第 16 条 市長は、前条の規定による勧告を受けた所有者等が当該勧告に従わないときは、期限を定めて、当該勧告に従うべきことを命ずることができる。

(放置自動車の移動等)

第 17 条 市長は、次の各号のいずれかに該当する場合は、放置自動車を移動し、保管することができる。ただし、移動し、保管したときは、その放置されていた場所に当該放置自動車の移動等をした旨の表示をしなければならない。

(1) 所有者等が前条の命令に従わない場合

(2) 第 10 条の調査の結果、緊急に放置自動車の撤去が必要と判断した場合

(3) 第 14 条の規定により放置自動車に警告書を貼り付けた日から規則で定める期間を経過した後において、当該放置自動車の所有者等が判明しなかった場合（次条第 1 項第 2 号において「所有者等不明の場合」という。）又は所有者等は判明したが住所、居所その他の連絡先が不明で連絡が取れなかった場合（同号において「連絡先不明の場合」という。）。)

2 市長は、前項第 1 号の事由により放置自動車を移動し、保管したときは、当該所有者等に対し、速やかに引き取るよう通知するものとする。

(廃物認定)

第 18 条 市長は、次の各号のいずれかに該当する場合は、放置自動車を第 24 条に規定する K 市放置自動車廃物判定委員会の判定を経て、廃物として認定をすることができる。

(1) 前条第 2 項の規定による通知をした日後 14 日を経過しても所有者等が引き取らない場合であって、自動車として本来の用に供することが困難な状態にあり、かつ、不要物と認められるとき。

(2) 所有者等不明の場合又は連絡先不明の場合であって、自動車として本来の用に供することが困難な状態にあり、かつ、不要物と認められるとき。

2 市長は、前項の規定による認定をしようとするときは、あらかじめ、その旨を告示しなければならない。

(処分等)

第 19 条 市長は、放置自動車を廃物として認定をしたときは、処分等を行うことができる。

(廃物認定外放置自動車の措置)

第 20 条 市長は、廃物として認定をしなかった放置自動車（次項及び第 22 条において「廃物認定外放置自動車」という。）を移動し、保管することができる。

2 市長は、廃物認定外放置自動車を保管したときは、所有者等に当該廃物認定外放置自動車の引取りを促すため、規則で定める事項を告示しなければならない。

(引取通知)

第 21 条 市長は、保管している放置自動車（以下「保管放置自動車」という。）の所有者等の住所、居所その他の連絡先が判明し、かつ、連絡が可能になったときは、当該所有者等に対し、期限を定めて引き取るよう通知するものとする。

(保管した廃物認定外放置自動車の措置)

第 22 条 市長は、第 20 条第 2 項の規定による告示の日後 6 月を経過してもなお当該廃物認定外放置自動車の引取りのないときは、当該廃物認定外放置自動車を処分することができるものとする。

(費用の請求)

第 23 条 市長は、保管放置自動車以外の放置自動車を処分した日以後に所有者等が判明したときは、当該所有者等に対し、その処分に要した費用を請求することができる。

2 市長は、保管放置自動車の所有者等が当該保管放置自動車を引き取ろうとするときは、当該所有者等に対し、その移動及び保管に要した費用を請求することができる。

3 市長は、保管放置自動車を処分したとき又は処分した日以後に所有者等が判明したときは、当該所有者等に対し、その移動、保管及び処分に要した費用を請求することができる。

4 市長は、放置自動車の所有者等が判明しないときは、第 9 条の規定により調査の依頼を行った土地所有者等に対し、当該放置自動車の移動、保管に要した費用を請求することができる。

(放置自動車廃物判定委員会)

第 24 条 放置自動車の廃物の判定その他放置自動車の発生の防止及び適正な処理に関し必要な事項を審議するため、K 市放置自動車廃物判定委員会（以下「委員会」という。）を置く。

2 委員会は、委員 10 人以内をもって組織する。

3 委員は、次の各号に掲げる者から市長が委嘱し、又は任命する。

(1) 自動車等について専門的知識を有する者

(2) 学識経験を有する者

(3) 関係行政機関の職員

(4) 市職員

(5) その他市長が必要と認める者

4 委員の任期は、2 年とし、再任を妨げない。ただし、委員が欠けた場合の補欠の委員

の任期は、前任者の残任期間とする。

5 前各項に定めるもののほか、委員会の組織および運営に関し必要な事項は、別に定める。

(委任)

第 25 条 この条例に定めるもののほか、この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

(罰則)

第 26 条 第 16 条の規定による命令に違反した者は、20 万円以下の罰金に処する。

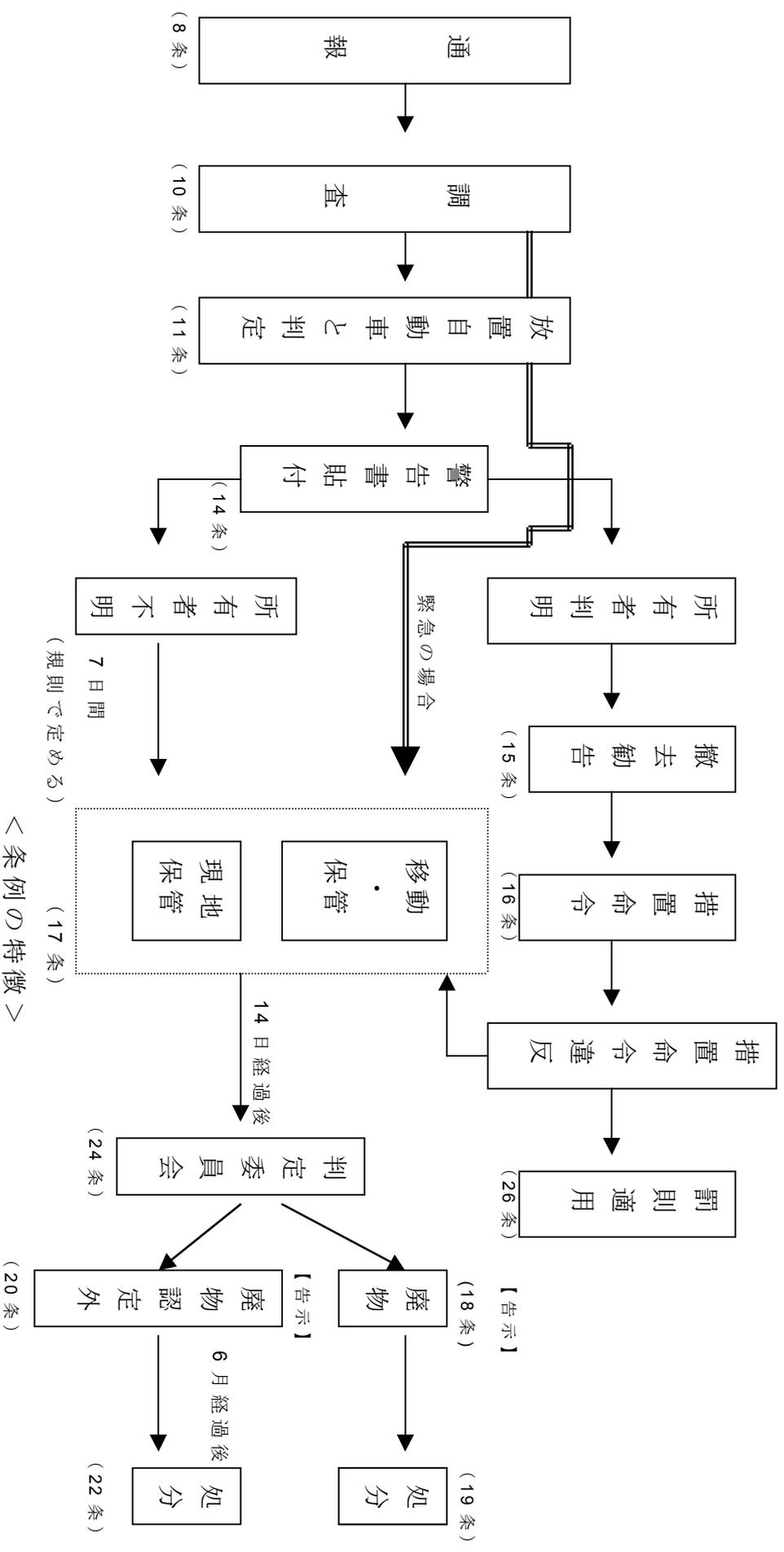
(両罰規定)

第 27 条 法人の代表者又は法人若しくは人の代理人、使用人その他の従業者が、その法人又は人の業務に関し、前条の違反行為をしたときは、行為者を罰するほか、その法人又は人に対しても、同条の罰金刑を科する。

附 則

この条例は、平成〇〇年〇〇月〇〇日から施行する。

# 区市放置自動車の発生防止及び適正な処理に関する条例フロー図



- ・ 対象地域 公有地＋私有地
- ・ 自動車の処理費用 自動車の所有者が負担しない
- ・ 緊急、市民生活への著しい影響→移動保管可

### 3 税務行政領域における検討

#### 【最近の条例制定の動向と自治立法】

##### (1) 自主課税の広がり

地方分権一括法による課税自主権の強化と不況による税収減や度重なる景気対策による地方財政の危機的な状況を背景に、自治体では自主課税の動きが活発となっている。この項では自主財源確保の方策と最近の具体的事例、そして各自治体の事例に共通してみることができる特徴を考えてみたい。

##### (2) 分権改革後の自主財源確保の方策

###### ① 法定外普通税

地方公共団体は、当該地方公共団体特有の財政需要を充足するために法定普通税以外の普通税を設けることができる。分権改革前には法定外普通税の新設、変更については、あらかじめ自治大臣の許可を受けなければならないこととされていたが、地方分権一括法により、地方公共団体の課税自主権を尊重する観点から法定外普通税の許可制度については廃止され、法定外普通税を新設、変更するに当たっては、あらかじめ総務大臣に協議をし、その同意を得なければならないものとされた。総務大臣は、協議の申出を受けると、当該地方公共団体について次に掲げる事由がある場合を除き、これに同意しなければならないこととされている。

ア 国税又は他の地方税と課税標準を同じくし、かつ、住民の負担が著しく過重となること。

イ 地方団体間における物の流通に重大な障害を与えること。

ウ 以上のほか、国の経済施策に照らして適当でないこと。

###### ② 法定外目的税

地方公共団体は、法定目的税以外に、別に税目を起こして目的税を課することができる。従来、地方公共団体は、法定外普通税を条例で設けることは認められていたが、法定外目的税については認められていなかった。これは、税が本来用途を特定しない一般財源の調達を第一義とするものであり、支出と直結した収入は、むしろ負担金、分担金等によって賄うべきものであると考えられてきたことによるものであるが、地方公共団体の課税自主権を尊重する観点に立つとともに、法定外目的税によって、住民の受益と負担の関係が明確になり、また、課税の選択の幅を広げることにもつながることに着目し、地方分権一括法によって、平成 12 年度から法定外目的税を条例で創設することが認められた。地方公共団体が法定外目的税を新設、変更するに当たっては、あらかじめ総務大臣に協議をし、その同意を得なければならないものとされた。総務大臣は、協議の申出を受けると、当該地方公共団体について次に掲げる事由がある場合を除きこれに同意しなければならないものとされている。

ア 国税又は他の地方税と課税標準を同じくし、かつ、住民の負担が著しく過重となること。

イ 地方団体間における物の流通に重大な障害を与えること。

ウ 以上のほか、国の経済施策に照らして適当でないこと。

③ 超過課税

地方税法上、標準税率が定められている税目について、当該標準税率を超える税率を条例上定めて課税することをいう。標準税率の制度は地方公共団体相互間における住民の税負担の均衡を図るとともに、地方交付税制度と相まって、通常の行政経費の財源保障を行うという重要な役割を果たしているが、地方公共団体は、なおその財政上特別の必要があると認める場合においては標準税率以外の税率を採用することができる。この制度は、地方公共団体の課税に関する自主性を尊重する立場から、それぞれの地方公共団体の実情に応じ特別な財政需要に充てるために設けられているものであるが、実施に当たってはその緊急性及び税負担の程度等を納税者に周知し、その理解と協力を得るよう十分な配慮を払うべきとされている。また、当該税目について標準税率の規定とあわせて制限税率の規定がある場合には、それに従わなければならない。

(3) 分権改革後の自主財源確保の事例（事例は平成 14 年 12 月 1 日現在）

① 山梨県河口湖町、勝山村、足和田村の「遊漁税」（全国初の法定外目的税）

- ア 目的 河口湖及びその周辺の環境保全、環境美化及び施設整備
- イ 課税客体 河口湖で釣りをを行う人の釣り行為
- ウ 納税義務者 釣り人
- エ 税率 1 人 1 日 200 円
- オ 税収見込み年額 約 4000 万円（3 町村合計）
- カ 施行 平成 13 年 7 月 1 日

② 神奈川県横浜市の「勝馬投票券発売税」（法定外普通税）

- ア 課税客体 市内場外馬券場で中央競馬会が行う馬券の発売
- イ 納税義務者 中央競馬会
- ウ 課税標準 中央競馬会の残余利益の市内発売割合分
- エ 税率 5 %
- オ 税収見込み年額 約 10 億円
- カ 施行 総務大臣は国の経済施策に影響を与えることを理由に不同意としたが、国地方係争処理委員会の勧告を受け、不同意を取り消し再協議中

③ 岐阜県多治見市の「一般廃棄物埋立税」（法定外目的税。他自治体（名古屋市）に対する課税は全国初）

- ア 目的 環境基本計画に基づく環境施策、環境負荷の低減

- |   |         |   |
|---|---------|---|
| イ | 課税客体    | 市外から持ち込まれる一般廃棄物の埋立処分                            |
| ウ | 納税義務者   | 市外から持ち込まれる一般廃棄物の埋立処分を行う市内の一般廃棄物処理施設設置者（多治見市を除く） |
| エ | 税率      | 1トンにつき 500 円                                    |
| オ | 税収見込み年額 | 約 5000 万円                                       |
| カ | 施行      | 平成 14 年 3 月 29 日                                |
- ④ 三重県の「産業廃棄物税」（法定外目的税。全国初の産業廃棄物税条例）
- |   |         |   |
|---|---------|---|
| ア | 目的      | 産業廃棄物の発生抑制、再生、減量その他適正な処理に係る施策                                 |
| イ | 課税客体    | 産業廃棄物の中間処理施設・最終処分場への搬入  |
| ウ | 納税義務者   | 産業廃棄物を排出する事業者（県内・県外を問わない）                                     |
| エ | 課税標準    | 最終処分場への搬入→当該産業廃棄物の重量<br>中間処理施設への搬入→当該産業廃棄物の重量に一定の処理係数を乗じて得た重量 |
| オ | 税率      | 1トンにつき 1000 円   |
| カ | 税収見込み年額 | 約 4 億円  |
| キ | 施行      | 平成 14 年 4 月 1 日   |
- ⑤ 東京都の「宿泊税」（法定外目的税）
- |   |         |   |
|---|---------|---|
| ア | 目的      | 観光の振興を図る施策に要する費用  |
| イ | 課税客体    | 都内のホテル又は旅館の宿泊   |
| ウ | 納税義務者   | 都内のホテル又は旅館の宿泊者  |
| エ | 税率      | 料金 1 人 1 泊 1 万円以上 1 万 5 千円未満の宿泊に対し 100<br>料金 1 人 1 泊 1 万 5 千円以上の宿泊に対し 200 円 |
| オ | 税収見込み年額 | 約 15 億円   |
| カ | 施行      | 平成 14 年 10 月 1 日  |
- ⑥ 福岡県太宰府市の「歴史と文化の環境税」（法定外普通税。駐車場税）
- |   |         |                                     |
|---|---------|-------------------------------------|
| ア | 課税客体    | 有料駐車場に駐車する行為                        |
| イ | 納税義務者   | 有料駐車場一時利用者                          |
| ウ | 税率      | 普通自動車の駐車 1 回につき 100 円等              |
| エ | 税収見込み年額 | 約 6000 万円                           |
| オ | 施行      | 平成 14 年 10 月 1 日から施行の予定であったが延期となった。 |
- ⑦ 東京都杉並区の「すぎなみ環境目的税」（法定外目的税。レジ袋税）
- |   |       |                           |
|---|-------|---------------------------|
| ア | 目的    | 廃棄物の減量、リサイクルの推進などの環境保全施策  |
| イ | 課税客体  | 区内の事業所等で商品の引渡しに伴い譲渡されるレジ袋 |
| ウ | 納税義務者 | 区内で買物等の際にレジ袋の譲渡を受ける消費者    |
| エ | 課税標準  | 事業者から譲渡されたレジ袋の枚数          |

オ 税率	レジ袋 1 枚につき 5 円
カ 税収見込み年額	約 4 億円
キ 施行	実施時期はレジ袋の使用状況や景気の動向を見て決定

#### (4) 分権改革後の自主財源確保の方策に見られる特徴

- ① 当該自治体の住民ではなく地域外の者に課税する。  
遊漁税、宿泊税、歴史と文化の環境税（駐車場税）など。  
自治体の住民でない者は、首長、議員に対する選挙権を有せず、自治体に対する発言力が小さいことから、議会においてその利益が侵害されがちである。
- ② 個人ではなく法人に課税する。  
勝馬投票券発売税、一般廃棄物埋立税、産業廃棄物税など。  
前記①と同じく法人は首長、議員に対する選挙権を有せず、自治体に対する発言力が自治体住民よりも小さいことから、議会においてその利益が侵害されがちである。この種の課税案は議会においても、地域住民との協議等においても、地域住民に課税する場合よりも理解を得やすいものであるが、前記①とともに地域住民以外の住民や法人を狙い撃ちにした税制は、税の重要な原則の一つの公平性の観点から問題があるといえる。
- ③ 環境に関する新税が目立つ。  
遊漁税、一般廃棄物埋立税、産業廃棄物税、すぎなみ環境目的税（レジ袋税）など。  
地方公共団体における新税の構想には、環境税的な課税が目立っている。既存の税の隙間をぬって自治体が課税自主権を発揮する余地は環境分野にしか見出せないことと、近年の環境に対する関心の高まりの中で住民の理解が得やすいためと思われる。環境政策の観点からは外部不経済の内部化、汚染者負担の原則による課税とされるが、税収獲得が二次的なものになっている税もあり租税本来の機能からはずれていると考えられるものもある。
- ④ 法定税の超過課税には踏み込まない。  
超過課税の実態を見ると、法人関連の税（道府県税では道府県民税の法人税割、法人事業税、市町村税では、市町村民税の法人税割、法人均等割等）が主体で、個人（例えば、市町村民税の個人均等割、所得割）に対しては、ほとんど超過課税がなされていない。選挙権を有する個人住民に対して、理解を求めることが難しいためと思われる。

#### (5) 自主課税のこれから

分権改革後の各地の自主課税の動きを見てきたが、分権時代を睨めば自主財源の獲得は必須であり、このような自主課税は今後ますます必要性、重要性を帯びてくるであろう。しかし、どの時代でもそうであるように、課税される側の反発は相当強い。なぜこの税が必要なのか、どうしてこれが合理的なのか、課税客体に説得的に示すこ

とができるよう、各地方公共団体には周到な準備が強く求められる。

## 【政策法務の手順】

### (1) 問題の状況（対応困難な問題の概要（立法事実））

A町は本来、町の区域を貫通する幹線道路の交通量が多いことを除けば、その他の道路の交通量はそれほど多いものではなかった。ところが最近になって、幹線道路以外の道路において、ダンプ等の大型車両の交通量が急激に増加した。

その原因について調査を行ったところ、A町に近接するB市において、近年大型の公共事業が活発に実施されており、それに伴う工事残土等がA町の区域内に運び込まれ、埋立て処理をされていることが判明した。

ダンプ等の大型車両の交通量が増大したことにより、住民の生活環境における騒音、振動、大気の流れ等の環境への負荷の増大及び交通安全上の影響が懸念されている。

### (2) 目指す状態（望ましいと思う解決の状態）

A町は、B市に対し、何らかの対応を要望することも検討したが、既存の法令による規制等は不可能と考えられ、また、今回のB市に関する件だけでなく、A町の区域外から公共工事の残土その他の土砂がダンプ等の大型車両によって運搬されることについて全般的な規制を行い、A町住民の生活環境の保持を確保するための措置を講じることとした。

### (3) 関連条文等（解決に関係する法律、条例、基準等）

本件に関係する既存の法律としては、道路法及び道路交通法が揚げられる。

#### 【道路法（昭和27年法律第180号）抄】

（都道府県道の管理）

第15条 都道府県道の管理は、その路線の存する都道府県が行う。

（市町村道の管理）

第16条 市町村道の管理は、その路線の存する市町村が行う。

#### 【道路交通法（昭和35年法律第105号）抄】

（公安委員会の交通規制）

第4条 都道府県公安委員会（以下「公安委員会」という。）は、道路における危険を防止し、その他交通の安全と円滑を図り、又は交通公害その他の道路の交通に起因する障害を防止するため必要があると認めるときは、政令で定めるところにより、信号機又は道路標識等を設置し、及び管理して、交通整理、歩行者又は車両等の通行の禁止その他の道路における交通の規制をすることができる。この場合において、緊急を要するため道路標識等を設置するいとまがないとき、その他道路標識等による交通の規制をすることが困難であると認めるときは、公安委員会は、その管理に属する都道府県警察の警察官の現場におけ

る指示により、道路標識等の設置及び管理による交通の規制に相当する交通の規制をすることができる。

- 2 前項の規定による交通の規制は、区域、道路の区間又は場所を定めて行なう。この場合において、その規制は、対象を限定し、又は適用される日若しくは時間を限定して行なうことができる。
- 3 公安委員会は、交通のひんばんな交差点その他交通の危険を防止するために必要と認められる場所には、信号機を設置するようにつとめなければならない。
- 4 信号機の表示する信号の意味その他信号機について必要な事項は、政令で定める。
- 5 道路標識等の種類、様式、設置場所その他道路標識等について必要な事項は、内閣府令・国土交通省令で定める。

#### (4) 解釈可能性（現行条文の解釈で解決する可能性）

道路は、車両が通行することをその本来の目的の一つにしており、それを市町村が規制することは困難と考えられる。また、市町村が認定した道路の管理については、当該認定した市町村が管理を行うこととされているが、都道府県道については当該都道府県が行うこととされているほか、交通規制については、道路交通法により原則として都道府県の公安委員会が行うこととなっている。

#### (5) 条例の必要性（解釈困難な場合、必要となる条文）

A町の区域内の道路（都道府県道を含む。）について、ダンプ等の大型車両による公共工事残土その他の土砂の運搬を直接的に規制することは、既存の法律では困難であり、それ以外の方法による規制を検討しなければならない。そして、次に掲げる3つの方法が検討され、結果、〔検討3〕の措置を講ずることとなった。

##### 〔検討1〕

ダンプ等の大型車両による土砂の運搬について直接的な規制は困難であるため、間接的な規制が検討された。第1に、例えば、町の区域に搬入されてくる土砂が、B市等の公共事業の工事が原因である場合、当該工事を請け負っている事業者に対してA町に土砂を搬入する量に応じて法定外税を課税する条例を立法することによって、ダンプ等の大型車両の流入を規制できないかということであった。これは、公共事業の工事の請負者の特定が比較的容易であり、現在の土砂の流入については、B市からのものがほとんどであるとする理由からである。

しかしながら、現在の状況がB市に係るものであるからとの理由は、今後の条例運用上、公共工事を理由とする土砂の流入以外の事項を規制できなくなり、また、特定の者を狙い撃ちするような不均衡な規制は不適切であるとの結論に至った。また、地方税法では、法定外普通税及び法定外目的税に関し、地方公共団体間の物流に重大な障害を与える場合にはそれらの法定外税の創出についての総務大臣の同意を得ることができないこととされている。

〔検討 2〕

高速道路等の有料道路のように、A町の区域の道路について通行料を徴収することはできないか検討が行われた。これは、地方自治法第 225 条の規定に基づき行政財産の使用に係る使用料の徴収であるが、徴収するための条件整備、都道府県道の存在等の問題から実施は困難であるとの結論に至った。

〔検討 3〕

ダンプ等の大型車両による土砂の運搬について直接的な規制は困難であり、〔検討 1〕と同様、法定外税の課税による間接的な規制が検討された。〔検討 1〕との相違は、納税者をA町の区域内の所有者とし、環境保護を目的とする法定外目的税を課税することである。これは、土砂を運搬するダンプ等の大型車両の運行者（又は公共工事の請負者）に直接課税するのではなく、当該車両によって土砂を埋立てられる土地又は土砂を採取される土地の所有者に課税することにより、町の区域内の土地における土砂の埋立て及び採取を抑制し、間接的に当該車両による土砂の運搬を規制することにより、当該大型車両の通行に伴う環境の悪化を防止しようとするものである。

**(6) 権利・利益（保護する利益と制約される利益）**

本件条例の施行に伴い、A町の区域内に土地を所有する土地の所有者は、当該土地について、その所有権の一部に制約を受けることになる。自己の土地に土砂を埋めたり、自己の土地の土砂を採取したりした場合に税を納める義務を負うこととなる。しかしながら、それらの行為が公共の福祉を阻害する場合（本件ではダンプ等の大型車両による土砂の運搬に伴う住民の生活環境の悪化及び交通安全への影響）は、その権利は一定制約されるべきであり、本条例の制定は違法なものとはならない。なお、納税義務者を土地所有者とした理由その他の課税制度については、以下に記述する条例案及びその解説を参照されたい。

**(7) 他の制定例（他の自治体で類似の例があるか）**

本条例と全く同様の事例はないものの、参考とした条例を次に示す。

- ・多治見市一般廃棄物埋立税条例
- ・城陽市山砂利採取税条例
- ・座間市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例
- ・四街道市土砂等による土地の埋め立て、盛土又はたい積行為規制条例

**(8) 条文許容性（法律の趣旨・目的と整合するか）**

本件条例は、地方税法の規定を根拠にする法定外目的税の課税を行う条例であり、道路法、道路交通法その他の道路関係法規の適用を直接的に制限しているものではない。

## 【政策法務の実践例】

A町土砂の埋立て又は採取に係る環境税に関する条例

(課税の根拠)

第1条 本町は、地方税法（昭和25年法律第226号。以下「法」という。）第5条第7項及び第731条第1項の規定に基づき、本町の交通安全、環境保全及び災害防止のための施策の財源に充てるとともに、町民の快適な生活環境の保持を図るため、土砂の埋立て又は採取に係る環境税（以下「環境税」という。）を課する。

(定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- (1) 土砂 埋立て又は採取の用に供する土、砂、石、岩その他の土砂で、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年法律第137号）第2条第1項に規定する廃棄物以外のものをいう。
- (2) 埋立て 権限に基づき所有し、又は占有する土地に埋立てし、盛土し、又はたい積する目的で土砂を搬入することをいう。
- (3) 採取 権限に基づき所有し、又は占有する土地の土砂を切土し、掘削し、又は採取し、その土砂を当該土地から搬出することをいう。

(賦課徴収)

第3条 環境税の賦課徴収については、法令及びこの条例に定めるもののほか、A町町税条例（昭和〇〇年A町条例第〇〇号）の定めるところによる。

(納税義務者)

第4条 環境税は、土砂を埋立てし、又は採取する本町内の土地の所有者に課する。

(環境税の用途)

第5条 町長は、環境税の収入を第1条の目的を達成するため、次の事業に充てるものとする。

- (1) 土砂を運搬する自動車による交通災害の防止施策
- (2) 町道の整備事業
- (3) 環境保全施策
- (4) 土砂災害防止施策

(課税標準)

第6条 環境税の課税標準は、土砂の体積とする。

2 前項の体積に、1立方メートル未満の端数があるときは、その端数を切り捨てる。

(課税期間)

第7条 環境税の課税期間は、毎年1月1日から12月31日までの期間とする。

(税率)

第8条 環境税の税率は、埋立てをする土砂及び採取をする土砂それぞれ1立方メートル

につき〇〇〇円とする。

(非課税の範囲)

第9条 前条の規定にかかわらず、次の各号に掲げる埋立て又は採取に係る土砂には環境税を課さない。

- (1) 国、地方公共団体その他規則で定める公共的団体（以下「国等」という。）が所有する土地に係る埋立て又採取
- (2) 面積が〇〇〇平方メートル未満の土地（当該土地が農地である場合においては、〇〇〇〇平方メートル未満の土地）に係る埋立て又は採取
- (3) 土砂の体積の合計が〇〇〇立法メートル未満の埋立て又は採取
- (4) 採取された土砂の当該同一の土地への埋立て
- (5) 道路法（昭和27年法律第180号）第32条第1項の規定による許可を受けて行う埋立て又は採取
- (6) 災害復旧のために必要な応急措置として行う埋立て又は採取
- (7) 土地改良法（昭和24年法律第195号）に基づき施行される土地改良事業に係る埋立て又は採取
- (8) 土砂の販売を業として行う者が一時的なものとして行う埋立て及びその埋めてた土砂の採取

(税の減額)

第10条 町長は、次に掲げる場合は、第8条に定める税率により算出した税額の2分の1の額を申請により減額することができる。

- (1) 町の区域内の土地から採取された土砂を町の区域内の土地に埋立てる場合
- (2) 町の区域内の土地に埋立てる目的で町の区域内の土地から土砂を採取する場合  
(徴収の方法)

第11条 環境税の徴収については、申告納付の方法による。

(申告納付の手続)

第12条 環境税の納税義務者は、毎年〇月〇日までに、規則で定めるところにより前年度の課税期間における環境税の課税標準となるべき埋立体積の合計（以下「課税標準体積」という。）、税額その他必要な事項を記載した申告書を町長に提出するとともに、その申告した税額を納付しなければならない。

- 2 前項の規定により申告書を提出した納税義務者は、当該申告書を提出した後においてその申告に係る課税標準体積又は税額を修正しなければならない場合においては、規則で定めるところにより、遅滞なく修正申告書を提出するとともに、その修正により増加した税額があるときは、これを納付しなければならない。

(更正又は決定の通知)

第13条 地方税法第733条の16第4項の規定による環境税の更正又は決定の通知、同法第733条の18第5項の規定による環境税の過少申告加算金額又は不申告加算金額の決

定の通知及び同法第 733 条の 19 第 4 項の規定による環境税の重加算金額の決定の通知は、規則で定める通知書により行うものとする。

(不足税額等の納付手続)

第14条 環境税の納税義務者は、法第687条、第688条又は第689条の規定による納付の通知を受けた場合においては、当該不足税額、過少申告加算金額、不申告加算金額又は重加算金額を、当該通知書の指定する期限までに、納付書によって納付しなければならない。

2 前項の場合においては、その不足税額に第12条第1項の納期限の翌日から納付の日までの期間の日数に応じ、年14.6パーセント（前項の納期限までの期間又は当該納期限の翌日から1月を経過する日までの期間については、年7.3パーセント）の割合を乗じて計算した金額に相当する延滞金額を加算して納付しなければならない。

3 町長は、納税義務者が納期限までに環境税を納付しなかったことについて、やむを得ない事由があると認める場合においては、前項の延滞金を減免することができる。

(徴税吏員の質問検査権)

第 15 条 徴税吏員は、環境税の賦課徴収に関する調査のために必要がある場合においては、納税義務者に質問し、又は帳簿書類その他の物件を検査することができる。

2 前項の場合においては、当該徴税吏員は、その身分を証明する証票を携帯し、関係人の請求があったときは、これを提示しなければならない。

3 環境税に係る滞納処分に関する調査については、第1項の規定にかかわらず、法第733条の24第6項の定めるところによる。

(委任)

第 16 条 この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

附 則

(施行期日等)

1 この条例は、地方税法第 731 条第 2 項の規定による総務大臣の同意を得た日後において規則で定める日から施行し、同日以後の埋立体積に係る環境税について適用する。

(延滞金の割合等の特例)

2 当分の間、第5条第3項及び第9条第2項に規定する延滞金の年7.3パーセントの割合は、これらの規定にかかわらず、各年の特例基準割合（各年の前年の11月30日を経過する時における日本銀行法（平成9年法律第89号）第15条第1項第1号の規定により定められる商業手形の基準割引率に年4パーセントの割合を加算した割合をいう。）が年7.3パーセントの割合に満たない場合には、その年中においては、当該特例基準割合（当該割合に0.1パーセント未満の端数があるときは、これを切り捨てる。）とする。

## 第4 政策法務の今後

### 1 政策法務論

地方分権一括法による分権改革前の自治体の法務の場においては、法律を条例の所与として位置付ける「法律先占論」の考えのもとに条例の制定が行われていたこと、これに対し、分権改革後においては、憲法第94条により地方公共団体に条例制定権が付与された意味、憲法第92条により地方自治の確立が保障された意味、さらには、改正後の地方自治法が第1条の2及び第2条において自治体の役割を明確にした意味を解釈し、自治体は、より自主的な法務の展開を図っていかなければならないことについては、前述してきたとおりである。このような中、地方分権改革において、政策法務の必要性がより論じられることとなった。

政策法務論について鈴木庸夫氏（千葉大学法経学部教授）、磯崎初仁氏（中央大学法学部教授）の分類によれば、その学派には、

- ① 武蔵野学派（松下圭一氏 元法政大学法学部教授）
- ② 行政法学改革学派（阿部泰隆氏 神戸大学大学院法学研究科教授）
- ③ 研修学派（木佐茂男氏 九州大学大学院法学研究院教授）

があり、様々な「政策法務論」もこれを基本軸に分類することができるが、これらの中には、

- ① 法を通じた自治体の政策実現に重点を置くもの
- ② 合理的な法制度設計の学問的理論的作業を行うもの
- ③ 法的基礎教育、法的素養の涵養こそ重要とするもの

という相違があるものの、これらの「政策法務論」には、自主的・自立的自治体運営を確立するなかで必要な政策と法務の連結を促す共通点があるように思われる。

### 2 政策法務の対象

自治体の自主的・自立的自治体運営を確立するなかで必要な政策を実現するために自治条例制定を柱とする法務の取組みが各行政領域で行われているが、政策法務を単に自治条例を制定することにとらえるのは適切でない。政策法務の中核には当然、自治立法権があるとしても、「地方自治の本旨」に基づく自治体運営のために必要な事項を実現するための手段・手法はすべて政策法務の対象となり得る。

この政策法務研究会の検討過程においても行ったことであるが、仮に自治条例を制定するに当たっても、

- ① 問題となっている状況の認識
- ② その問題に対して望ましいと思われる解決の状態の想定
- ③ 問題の解決に関する法律及び既存条例・基準の洗い出し
- ④ それら現行条文の解釈で問題が解決する可能性の検討

- ⑤ 現行条文の解釈で問題を解決できない場合に必要となる手法の検討
- ⑥ その手法が執られた場合に保護される利益と制約される利益の比較検討・整合
- ⑦ その手法と類似の例が他の地方公共団体にあるかの検討
- ⑧ その手法が、現行法律と整合しているかの検討

などの手順を経ていくことが必要となる。これらすべての過程が政策法務であり、その手順を経る過程において、地域の行政における課題が解決することができるならば、それは目的が達成されたことであって、必ずしも自治条例を制定する必要はないであろう。現行法律の解釈可能性を検討することも、十分、政策法務の範疇である。

しかしながら、行政領域のすみずみにまで規定する法律では、地域の行政における課題の解決が困難となった場合は、「地方自治の本旨」を実現するために今までの「法律先占論」の考え方を超えた法解釈、政策形成、制度設計の試みを戦略的に行い、自治立法権を行使しての課題解決が必要になってくるであろう。

自治体運営のあらゆる場面で、地方自治の確立に照らして、どこにどのような問題があるのか、それがどうされるべきであるのか、そのためにはどうすべきなのか、これらを検討する過程のすべては政策法務論の守備範囲といえる。

### 3 条例の評価検討

条例制定による政策実現が政策法務論の中心をなすものであること、また、条例制定が政策目的のための「手段」であることは前述のとおりであるが、政策を実現させるために条例を制定することの次に検討すべきことは何であろうか。

近年の各自治体における政策法務についての意識の高まり以前であっても、各自治体では当然に自治条例の制定が行われ、それが全国に普及している事例はいくつもある。この研究会における環境行政領域での検討でも行っているが、放置自動車条例などはその例と言える。

では、そういった特定の政策実現（課題解決）のための自治条例が制定され、一定の期間が経過した場合、その条例によって、はたして政策が実現されたのか、課題が解決できたのかを検証することが必要となってくるであろう。地域にある課題が条例制定の前と後ではどのように改善したのか、又は改善されなかったのか。

政策法務は、自治条例を制定すること自体に目的があるのではなく、自治条例の制定によって地域の課題を解決することに目的がある。自治条例が制定されたとしても、その条例が目指す課題解決が達せられないならば、今度は、当該条例を見なおす作業が必要となってくる。そういった意味において、政策法務における自治条例の制定とは到達点ではなく、中間点であるといえるのではないだろうか。

政策法務は、地域における現状（課題）の把握から、法令の解釈、自治条例の制定、さらにはその条例の検討と自治体における行政執行の中において永続して行われるものであり、今後その守備範囲を益々広げていくものと思われる。

## 第5 福岡県市町村研究所への提言

以上、第4項までが分権改革後の自治体に取り組んでいくべき政策法務に関する考察についてであるが、本研究会には、財団法人福岡県市町村研究所が今後果たしていくべき役割について提言を行うという課題が与えられている。そこで、これまでの政策法務に関する研究を踏まえたうえで、以下のとおり提言を行いたい。

### 【自治体のシンクタンクとして情報の収集及び提供】

#### (1) 福岡県内自治体例規集データベースの構築

ITが進展する中、自治体においてもその団体の例規をホームページ上で公開している団体が多くなってきている。これらの例規集の情報については、既に個人のホームページ等でリンク集が作成されており、自治体が条例を制定する際に、他の自治体の例を検索することが容易になってきている。今後の政策法務の展開を考えるうえで、他の自治体の例規を検索することは重要となってくることにかんがみ、福岡県市町村研究所において、福岡県内の自治体の電子化された例規集を収集し、インターネットにより公開し、横断的な全文検索を行うことができるような体制を構築すべきと考える。なお、例規の横断検索は北海道町村会法務支援室のホームページで実施済である。(メリット)

- ・自治体職員が執務上又は条例起案の参考として容易に他自治体の例規を検索参照することができる。
- ・一般住民にとっても、自治体の基本法令である例規を一つのホームページで見比べることができる非常に便利である。

#### (2) 研究会の報告書のインターネット公開

政策課題の調査で文献を調べる際、その文献の所在をつかむことすら困難なことが多かったが、最近のインターネットの普及で調査手段は大きく変貌した。インターネットで文献の所在を確認することが多くなり、時には文献そのものを読むことができ、以前に比べると容易に多くの情報を得ることができるようになった。

現場の市町村職員が調査研究した成果である福岡県市町村研究所の報告書は、研究会に参加しなかった県内他自治体や県外の自治体にも得るところが多いと考えられる。

福岡県市町村研究所の前身団体の一つである都市研究センター時代の報告書はインターネットにより公開されているが、福岡県市町村研究所になってからの報告書は公開されていない。報告書を刊行し研究報告会で報告するだけでなく、インターネットでも公開することを要望する。

### (3) 「市町村職員意見交換室（仮称）」の開設

自治体の職員が行う法務の場において生じるさまざまな疑義に遭遇したとき、現在は近隣の市町村との意見交換を行っているが、インターネットを使用することにより、より幅広く福岡県内の市町村職員との意見交換ができるようにする。このような相談、質問、回答の場を福岡県市町村研究所が提供するとともに、関係機関の協力を得て、考え方や参考文献などを補足するような役割を担うことを希望する。なお、このような取り組みは、「彩の国さいたま人づくり広域連合」において「法制執務インターネット会議室」として既に行われている。

#### 【市町村職員の養成】

本研究会は、政策法務についての研究を行ってきたところであるが、その活動を始めたのは平成 13 年 7 月である。その際の各会員は「政策法務」というものについての理解に乏しい状態であった。しかしながら、政策法務論の学習から始まり、自治体における立法状況の調査・検討、条例立法の実践、さらには、この報告書の執筆と本研究会における活動を通して、各会員は、「政策法務」に関する理解を深め、地方分権後の自治体における条例制定の重要性について認識を新たにしたところである。このことは、本研究会の各会員にとって貴重な経験になったといえる。

そこで、福岡県市町村研究所にあっては、今後も本研究会と同様に福岡県内の各市町村の職員を集め、「政策法務」に関する研究を引き続き実施されることを要望したい。県内の市町村にあっては、それぞれに行政課題を抱え、その解決に当たっているはずである。それらの行政課題を持ち寄った市町村職員が「政策法務」という手段を用いた課題の解決について研究を行うことができれば、その結果は県内各市町村がそれぞれの行政課題を解決する取組みの場において参考となるはずであり、また、その研究に参加した市町村職員の資質の向上につながるものと思われる。

地方分権後の自治体運営においては、今まで以上にその自治体における法務能力が問われることになるが、それは言い換えればその自治体の職員の力量が問われることでもある。

福岡県市町村研究所が本研究会と同様の「政策法務」に関する研究活動を企画し、及び支援することは、県内市町村職員の法務能力を養成し、及び県内市町村における政策の実現に寄与し、ひいては地方自治の確立につながっていくものと思われる。

以上

参考文献一覧

著者・編者	文献名	発行所	発行年
松下圭一	自治体は変わるか	岩波書店	平成 11 年
阿部泰隆	政策法学の基本指針	弘文堂	平成 8 年
阿部泰隆	「入門講座 政策法学演習講座」 自治実務セミナー39 巻 8 号以下 連載		平成 12 年 年 以下 連 載
木佐茂男	自治体法務入門（第二版）	ぎょうせい	平成 12 年
木佐茂男・田中孝男	「政策法務論の新展開」ガバナンス 2001 年 5 月号以下連載	ぎょうせい	平成 13 年
小早川 光郎	地方分権と自治体法務	ぎょうせい	平成 12 年
山口道昭	自治体実務からみた地方分権と政 策法務	ぎょうせい	平成 12 年
兼子 仁	自治体・住民の法律入門	岩波書店	平成 13 年
北村喜宜	「新地方自治法施行後の条例論・ 試論（上）（下）」自治研究 76 巻 8 号		平成 12 年
岩橋健定	「条例制定権の限界—領域先占論 から規範抵触論へ」小早川光郎・ 宇賀克也編『行政法の発展と変 革・下』（塩野宏先生古稀記念）	有斐閣	平成 13 年
小早川光郎	「基準・法律・条例」小早川光 郎・宇賀克也編『行政法の発展と 変革・下』（塩野宏先生古稀記 念）	有斐閣	平成 13 年
斎藤 誠	「分権時代における自治体の課題 と展望（上）—条例論を中心に」 ジュリスト 1214 号	有斐閣	平成 13 年
磯崎初仁	「自治立法の可能性」松下圭一・ 西尾勝・新藤宗幸編『自治体の構 想 2 制度』	岩波書店	平成 14 年
櫻井敬子	「自治事務に対する法令の制約に ついて—開発許可を素材として」 自治研究 77 巻 5 号		平成 13 年
北村喜宜	「法定受託事務と条例（上）」		平成 11 年

	(下) 自治研究 75 卷 8 号		
川_ 政司	「条例時代の到来」地方自治職員研修 2001 年 1 月号以下連載		平成 12 年
石森久広・小崎昭也・三島健一	「自主的制度設計・運用による自治体の政策実現－政策法務・政策財務論〈序説〉」アドミニストレーション（熊本県立大学）8 巻 3・4 号		平成 14 年
分権条例研究会 磯崎初仁筆	「ガバナンス」（2001 年 9 月、10 月号）「分権条例の構造と論理」まちづくり条例の可能性(1)・(2)	ぎょうせい	平成 13 年
訟務行政判例研究会	行政判例集成（国土建設編）	ぎょうせい	
建設省建設経済局民間宅地指導室監修	開発許可制度の解説（改訂七版）	（社）日本宅地開発協会	平成 12 年
建設省建設経済局民間宅地指導室監修	開発許可制度の解説（改訂八版）	（社）日本宅地開発協会	平成 14 年
建設省 都市局都市計画課 建設経済局民間宅地指導室 住宅局市街地建築課	都市計画法・建築基準法の解説 Q & A	大成出版社	平成 13 年
石原信雄・嶋津昭監修	四訂地方財政小辞典	ぎょうせい	平成 10 年
新自治用語辞典編纂会編集	新自治用語辞典	ぎょうせい	平成 12 年
知原信良	PRI Discussion Paper Series (No. 02A-08) 「地方団体における法定外目的税について」	財務省財務総合政策研究所研究部 （財務省財務総合政策研究所のホームページで公開中）	平成 14 年
ぎょうせい編集部法制ソフト課	自治体例規担当者のための主要法令トピックス（第 20 版） 「法定外税条例の紹介」	ぎょうせい （非売品）	平成 14 年

## お わ り に

本研究会が活動を始めた際の会員のすべては、「政策法務」という言葉は聞いたことがあるが、それがどういった内容なのか、それが何を意味するのかが理解できていなかった状態であった。結果、本研究会は、「政策法務とは何ぞや」の勉強から始めなければならなかった。

このような状態のなか、政策法務についてわかりやすく教示していただき、また、報告書の作成に当たって助言・指導をいただいた本研究会のアドバイザーである熊本県立大学総合管理学部助教授の石森久広氏を始め、福岡県総務部地方課課長補佐（現福岡県総務部地方課合併支援室長）の福山利昭氏、さらには、福岡県市町村研究所の職員の方々に対し、深く感謝するとともに、この場を借りて厚くお礼を申しあげたい。