

自治体

「地方分権」以降の現実
Harsh Reality after "Decentralization"

体系化と条例化
Systematization and Transforming into Ordinances

理想を実現する担い手達
Important Players for Ideals

法務

共同研究報告書
2002年2月

目次

序	1
第1部	自治体法務を取り巻く現状と課題
第1章	自治体法務の潮流 — 1960～1990年代まで — 3
第1節	分権までの自治体法務の成果 3
第2節	自治体法務の限界 4
第2章	自治体法務を取り巻く地方分権改革の波 9
第1節	地方分権改革の背景と自治体の主張 9
(1)	地方分権改革の背景 9
(2)	自治体の主張 10
第2節	実現された「地方分権改革」とは 11
(1)	国と自治体が分担すべき役割の明確化 11
(2)	機関委任事務の廃止にともなう新たな事務区分の創設 12
(3)	条例制定の範囲の拡大 13
(4)	国の関与等の見直し 14
第3節	分権時代の自治体法務の課題 15
第2部	自治体の政策と法務
第1章	自治体政策の総合化・体系化 18
第1節	自治体の政策とその規範体系 19
(1)	自治体の政策レベルと規範の関係 19
(2)	計画と条例 20
(3)	規範の秩序体系 21
(4)	条例の体系化 23
第2節	自治体法務の戦略的視点 26
(1)	理想の自治体法務を実現化する戦略 26
(2)	自治体法務の企画分野との融合 29
第2章	自治体政策の条例化 33
第1節	政策の条例化過程と課題 33
第2節	政策検討・選択局面における課題 34
第3節	政策の条例化局面における法的論点 35
(1)	条例事項（地方自治法第14条第2項） 36
(2)	条例制定権の限界と活用 37
(3)	任意的条例事項と理念条例 39
(4)	要綱と条例 39
第4節	法務・条例と評価 44
(1)	法務・条例の評価の必要性 44
(2)	法務・条例と評価の関わり 45

第3部	自治体法務の組織と連携	
第1章	行政	5 1
第1節	法務担当行政組織のあり方	5 1
第2節	法務を支える人材	5 4
(1)	人材確保	5 4
(2)	人材育成	5 5
(3)	人材活用	5 6
第2章	住民	5 8
第1節	住民参加と協働	5 8
第2節	住民参加・参画を推進する手法	5 9
第3章	議会	6 6
(1)	自治体法務における議会の現状	6 7
(2)	議会の審査及び立法に伴う課題とその解決方策	6 9
第4章	広域連携	7 1
第1節	自治体法務における広域連携	7 1
(1)	広域的課題への対応事例	7 1
(2)	自治体の法制執務支援の取り組み事例	7 2
第2節	広域連携の問題点・課題と解決方策	7 2
指導・助言を終えて		7 4
終わりに		7 6
研究員名簿		7 7
活動記録		7 8
参考文献		8 0
付属	参考資料	

コラム

ストライクゾーンを広げよう！！	5
権限委譲の実態	1 7
例規のデータベース化	1 8
条例の体系化（横須賀方式）	2 5
大磯町のまちづくり条例	3 2
市町村条例と都道府県条例	3 8
要綱の条例化	4 3
行政評価は理念的規範の主遣となれるか	4 8
横須賀市の法令審査システム	4 9
人材育成に関する先進事例	5 7
条例制定過程における住民参加	6 3

序

時の経過の中、社会の成熟につれて市民ニーズが高度化、多様化するとともに、基礎的な自治体として市町村に求められ、果たすべき役割というものは増大する一方である。かたや、国においても永きに亘りほぼ独占してきた政策立案機能を徐々に地方自治体の主体性に委ねるようになり、そこには各自治体の独自性の発揮が期待されている。このことはとりもなおさず、自治体職員により専門的で高度な知識、能力が求められていることを意味している。

われわれ、自治体職員はこのような自治体を取り巻く環境の変化に対応し、市民の期待にこたえるために何をなすべきか。

まずはこれまで自治体においては手薄であったであろう仕事—政策を考えだし、制度を設計し、その上でこれを実行すること—を自分自身の仕事として捉え直す必要がある。

「自治体法務」というテーマに取り組んだ私たちは行政というものの特性から、このような政策立案機能の充実は条例という自治立法機能を正しく理解し、これを活用することから始まると考えた。

巷では「自治体における政策法務」という言葉をよく目にする。われわれもこの「政策法務」という言葉の意味するところを理解しようと努めてみたが、残念ながら研究員全員の合意には到達しなかった。しかしながら、自治体が「政策的」であろうとするならば、行政というものが法令に基づき職務を遂行するものである以上、法務の果たす役割は基本であり、かつ非常に重要であるとの認識から自治体法務について考えてみたのがこの報告書である。

報告書の概要について、俯瞰してみると次のとおりである。

第1部ではまず、地方分権一括法の施行に象徴される地方分権改革と言われる大きな流れとの関係を意識しながら、分権改革前の自治体法務の成果と限界を踏まえ、何がどう変化し、分権改革により理想が実現したのか、課題は残されていないのかを把握することに努めた。

分権改革以前においても、「政策的」であろうとする自治体はさまざまな形で創意工夫を凝らし、自治体法務の理想を実現しようとがんばってきた経過があることを知り、今、できることをしながら、また一方ではできる範囲を増やしていく努力の必要性を痛感した。

第2部においては、第1部の課題認識を持って、自治体法務の理想を目指した政策と法務の一体化、体系化の必要性について考察するとともに、これを実現するために自治体自身にどういった姿勢なり、取り組みが必要であるのかを整理してみた。また、自治体政策における法務の役割の最も重要な論点である自治立法、条例制定過程について検討すると

ともに、法令、条例、要綱といった三者の役割分担と相互の関係について概念的な整理を行い、最後に条例の評価、見直しの必要性を指摘し、条例の制定過程をサイクルとして描いている。

ここでは、議論が抽象的、概念的な精神論に偏りがちとなり、実務者から見ると役に立たない代物になってしまったのではという懸念もあるが、メンバー間ではこつこつ議論を重ね、認識の共有を積み重ね作り上げてきたものである。

第3部ではやはり、第1部の課題を踏まえ、理想的な自治体法務の展開を図るための要因を取り上げ、各々において必要とされる角度から具体的な取り組みを掲げる。新しいまちづくりや都市経営の手法の導入が要請されているなか、自治体は与えられた責務に努力を惜しんではいけない立場に立たされるが、それは行政内部のみならず、住民やその代表者からなる機関である議会なども含まれる。自治体法務の領域においてもそれぞれが担い手となり、より一層練磨することが求められる。こうしたことから、「行政」、「住民」、「議会」という自治体の構成員を軸に章立てを行い、時代の潮流と地域の変容を鑑みながらしっかりとした基盤づくりのための専門性を強化し、広く多様な人々の参加と新たな制度を創出し、さらには広域的な視点で様々な情報を発受信できる体制等について具体的な対策を描いたのが第3部の内容になっている。各々、自治体が置かれている立場で法務を眺めた論述にしたため、それぞれの切り口に相違が見られるが、地方分権下に置かれた自治体法務のあり方について具体的な提案をあげるため、各々役割を分担したものと捉えていただきたい。

以上のように、全体としては第1部で現状認識を行ったうえで、第2部で抽象論、概念論を整理し、第3部では具体論について述べるという構成になっている。議論が不十分であり言葉足らずに終わっている、内容が前後しているなどのご批判については甘受せざるを得ないという自覚もあるが、現場の自治体職員としての意識を失うことなく、理想を語ろうとした試論であるものとしてご容赦願いたい。

では、具体的な内容について第1部から、論を展開する。

自治体法務を取り巻く現状と課題

第1章 自治体法務の潮流 - 1960~1990年代まで

第1節 分権までの自治体法務の成果

第2節 自治体法務の限界

第2章 自治体法務を取り巻く地方分権改革の波

第1節 地方分権改革の背景と自治体の主張

第2節 実現された「地方分権改革」とは

第3節 分権時代の自治体法務の課題

第1部

第1章 自治体法務の潮流 — 1960～1990年代まで —

これまでの我が国の自治体の法務¹活動主体は、国の中央省庁を主導とする法令解釈、通達依存により、それを断片的に解釈するといった「待ちの法務活動」であると言われてきた。その活動と言え、条例・規則²の立案・審査、既存法規の解釈・運用及び争訟に関わる事務などであると言えるだろう。

これに対し、1960年代以降、このような「全国画一、縦割り」であった法環境のみでは、地域の問題を解決することができないという政策思考が自治体において目覚め始め、国に対しいわゆる「攻めの法務活動」である種々の主張が試みられてきた。

この章では、1960年代からの約30年間、国の法体系に対し自治体が試みてきた自治体法務の成果及びその限界について概観した。

第1節 分権までの自治体法務の成果

分権一括法制定までの自治体法務の流れを概観（年表参照）する際、「東京都公害防止条例」〔昭和44（1969）年〕が、ひとつの転機となったと言われている。

この条例は、実質的に当時の関係法令の上乗せ条例³であった。しかし、条例は、工場全体から排出される環境汚染物質の総量を規制する手法をとっており、個々の設備から排出される環境汚染物質の濃度を規制する手法をとっている法令とは別の角度から規制を行うものであるから違法ではない、との立場で制定に踏み切ったと言われている。この解釈をめぐっては、各方面で議論がなされたと考えられるが、条例制定の翌年、いわゆる公害国会において、「大気汚染防止法」「水質汚濁防止法」の2法が改正・制定され、条例による上乗せ規制が明示的に認められることとなった（大気法第4条、水濁法第3条）。

また、情報公開、あるいは行政評価の分野でも、自治体の取り組みが先行した。カラ出張、ヤミ接待などの不明朗な会計処理の発覚を契機に、公費の使われ方への関心が高まる中、山形県金山町での取り組みに端を発したのが情報公開条例であり、行政評価の取り組みは、NPM（ニュー・パブリック・マネジメント）⁴の登場と軌を一にして、三重県な

¹ 「法務」とは広辞苑によれば「司法または広く法律関係の事務」である。

² 「議会立法」として議会の議決により定めるのが条例。「行政立法」として行政機関が定めるのが規則。

³ 「上乗せ条例」とは、自治体が、国の法令と同一の目的で同一の対象について、高次の規制より強い態様の規制をする条例をいう。国の法令と同一の目的で規制対象を異にするものは「横だし（落ち穂拾い）条例」といわれる。また、国の法令は、一定の要件（面積など）に達しないものを規制対象から除外していることがあるが、このことを「すそ切り」と称している。年表参照

⁴ 公的部門に民間企業の経営管理手法を幅広く導入することで効率化や質的向上を図ろうとする行政運営理論。1980年代、英国・ニュージーランドなどの行政実務現場で形成された。行政サービス提

どではじまった。

いずれも、住民への説明責任をよりよく果たそうとするものであり、住民との距離が近い自治体が国に先駆けたのも、ある意味で当然のことであったと言えるだろう。

自治体の取り組みが国の立法を動かした例は、この他にも、東京都が当時の地価高騰を背景に法が規制対象から除外（裾切り）した小規模な土地取引について届出制を定めた条例（東京都土地取引適正化条例〔昭和61（1986）年〕）を制定したのちに、国土利用計画法が改正され、地価監視区域の制度が創設されたケースなどを指摘することができる。

このように、法律により委任された範囲の裁量権を活用したり、法律と趣旨・目的を変えて上乘せ、横だし、裾切り条例を制定したり、あるいは要綱による独自行政を展開し、時には訴訟も覚悟しながら、果敢にこの法律の隙間を押し広げようと、これまでも自治体は国法の執行にとどまらず、その時々々の行政課題に対応するため、積極的に法務活動を行ってきたのであり、それが国法への昇華という成果を収めてきたと評価することができるであろう。

第2節 自治体法務の限界

しかしながら、一方では、条例制定権を定めた憲法の規定が「法律先占論」⁵にたって解釈され、また、その法律の規律密度が極めて高い状況の中にあっては、各自治体とも、独自条例の制定に慎重にならざるを得ず、条例は（いわゆる「横だし」「裾きり」「落穂拾い」などの形容詞をもって呼称されるように）法令を補完する役割に甘んじ、自治体固有の法的政策体系の萌芽する素地を作り得なかったという一面があったことも否定できない。

さらに、このことをひとつの背景として多くの自治体で制定・運用されてきたいわゆる指導要綱も、その限界を判示した裁判例が積み重ねられるとともにこれを明文化した行政手続法が制定されるに及んで、そのあり方を見直す必要に迫られてきている。

このように、自治体は第1節で述べたような成果を収めた一方で、こうした限界に阻まれながら苦悩を続けてきたのである。

供部門の経営資源（人員・予算の活用など）に関する裁量を広げ、顧客主義の観点から業績・成果による監督・統制を行うという考え方が基本となっている。

⁵ 法律先占の具体的基準について、最高裁判所の判例では「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はなく、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（1975）年9月10日 判例時報787号22頁）という一般原則が示されている。

ストライクゾーンを広げよう！！

地方自治法第250条の7により設置された『国地方係争処理委員会』は、地方公共団体からの主張に基づき、国の地方公共団体への関与が違法であるかないかを審査し、違法であった場合は国に対して勧告を行う機関です。

今までは、国の関与が違法であることは、裁判によってしか明らかにできませんでした。しかし、裁判は費用と長い時間がかかる点が敬遠され、積極的な利用はされてきませんでした。そのため、多くの地方公共団体は新たな政策を実行しようとするとき、国の意向を確認しながら行動していましたが、今回の委員会の設置により、国の行き過ぎた干渉を防ぐことが簡単になり、自治体が独自判断で政策を実行しやすくなったといえるでしょう。

しかし、まだ制度が整っただけです。今後の運用によって『国地方係争処理委員会』が地方公共団体にとって真に有益となるかが問われるのです。国の体制の改善はもちろんですが、地方公共団体側も積極的に行動することが求められます。

現在、横浜市の勝馬投票券発売税などが審査されていますが、それに引き続き、他の自治体も審査の申請をどんどん提出していくべきでしょう。

例えば、野球の投球術で、きわどいコースを審判がストライクと判断したら、次は「これはどうだ！」とボール半分ずらして投げてみる。そうすることで、試合終了時にはストライクゾーンが大きく広がる事があるといえます。

自治体も、きわどいコースにどんどんボールを投げて、自治権のストライクゾーンをじみちに拡大して行かなくてはなりません。ボール判定が続いても、あきらめてはいけません。多くの事例をだすことが、条例・地方自治に対する世間の関心を高め、法解釈の基となる世論を動かし、ひいては国の意識変化を促すことになるのではないのでしょうか。

年表：分権一括法までの自治体法務の主な流れ

	自治立法	国の立法	判例・学説等の動向	地方分権のうごき
昭 40			(法律先占論)	
昭 42	川西市宅地開発事業指導要綱（費用負担）			
昭 43			「必要かつ十分」論（法制意見）	
昭 44	東京都公害防止条例（工場総体論）	地方税法改正（宅地開発税）		
昭 45 (1970)		大気汚染防止法改正、水質汚濁防止法（上乘せ許容）		
昭 46	中野区区長候補者決定に関する条例（住民投票の結果を議会が尊重）－適用されず			
昭 48	東京都に「日あたり条例」制定直接請求 川崎市都市憲章条例案一審議未了・廃案 岡山県土保全条例		「法律ナショナルミニマム」論（室井力）	
昭 49	神戸市民のくらしをまもる条例（物価対策、訴訟援助）	地方自治法改正（区長公選）		
昭 50			条例が国の法令に違反するか否かは、両者の趣旨、目的、内容及び効果に矛盾抵触があるか否かによって判断（最大判昭 50. 9. 10）	
昭 51	川崎市環境影響評価に関する条例	建築基準法改正（日影規制）		

昭 53	神戸市都市景観条例（マスタープラン、指導助言、支援）		河川法の規制対象外の河川について河川法より強力な規制を条例で定めることは違法（最判昭 53. 12. 21）	
昭 55				
昭 56	京都市飲料容器の散乱の防止及び再資源化の促進に関する条例（独自の罰則設けず） 東大阪市ラブホテル建築の規制に関する条例 神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例			
昭 57	金山町情報公開条例 寔川町住民投票条例（原発）			
昭 58			旅館業法の規定は、全国一律・最低限の規制であり、条例でより強度な規制をすることを排する趣旨ではない（福岡高判昭 58. 3. 7）	
昭 59		風俗営業法全面改正（ラブホテルを規制対象に）		
昭 60 (1985)			行政指導に従わないことを理由とする建築確認留保は違法 （最判昭 60. 7. 16） 「法律の趣旨目的の総合考慮」論 （成田頼明）	
昭 61	東京都土地取引適正化条例（法規制対象未満を規制）			
昭 62		国土利用計画法改正（監視区域制度）		

	自治立法	国の立法	判例・学説等の動向	地方分権のうごき
昭 63 平元 (1989)	熊本市環境基本条例（「環境権」）		行政指導に従わないことを理由とする給水拒否は違法（最判平元.11.8） 『政策法務と自治体』（天野巡一ほか）	
平 2	武蔵野市違法駐車に関する条例（啓発）			
平 5 (1993)		行政手続法（行政指導の限界） 環境基本法	負担金の納付を強制することは行政指導の限度をこえ違法（最判平5.2.18） 『政策法務からの提言』（阿部泰隆）	地方分権の推進に関する国会決議 第3次行革審最終答申（今後1年程度を目的に地方分権に関する大綱方針の策定）
平 6				地方六団体意見書（条例無効宣言 訴訟制度の提案） 地方分権の推進に関する大綱方針 （地方分権の推進に関する法律の 制定）
平 7		地方分権推進法		
平 8	沖縄県民投票条例－直接請求に基づく			
平 9	箕面市まちづくり理念条例・市民参加条例（住民投票）・まちづくり推進条例	環境影響評価法（条例との調整規定）		地方分権推進委員会 第4次勧告 （条例無効宣言訴訟制度は中長期的課題）
平 10	「地方自治基本法」構想）		『自治体法務入門』（木佐茂男）	地方分権推進計画
平 11		情報公開法 地方分権一括法		地方分権ひょうごフォーラム（国の新規立法について国・地方権限調整システムを提案）
平 12 (2000)				

第2章 自治体法務を取り巻く地方分権改革の波

第1章で見てきたとおり、自治体法務の先駆的な活動は地方分権以前から積極的に自治体の自立を目指す自治体を中心に展開されてきたが、今回の地方分権は、自治体の自己決定、自己責任において自治体の法務活動を進めていくという転換の始まりであり、今後さらに時間をかけて、中央省庁を主導とするシステムから自治・分権への変革に挑んでいくことがこれからの課題である。

第1節 地方分権改革の背景と自治体の主張

(1) 地方分権改革の背景

これまでの行政システムは、明治以来の近代化や第二次世界大戦後の復興、高度経済成長の達成など中央省庁を主導とした中央集権型行政システムに依存した行政運営であった

表 1-1：地方分権の動き

(平成)			
5 年	6 月	地方分権の推進に関する衆参両院決議	
6 年	9 月	地方分権の推進に関する意見書（地方六団体）	
	11 月	地方分権の推進に関する答申（第24次地方制度調査会）	
	12 月	地方分権に関する大綱方針（閣議決定）	
7 年	5 月	地方分権推進法成立（7月施行）	
	7 月	地方分権推進委員会発足	
	8 月	地方六団体「地方分権推進本部」設置	
8 年	3 月	地方分権推進委員会中間報告	
	7 月	地方六団体「中間報告に対する意見等について」を地方分権推進委員会に提出	
	12 月	地方分権推進委員会 第1次勧告	
9 年	7 月	〃	第2次勧告
	9 月	〃	第3次勧告
	10 月	〃	第4次勧告
10 年	11 月	〃	第5次勧告
	5 月	地方分権推進計画閣議決定	
11 年	7 月	地方分権一括法成立	
12 年	4 月	地方分権一括法施行	
13 年	6 月	地方分権推進委員会 最終報告	
	7 月	地方分権推進法の失効及び地方分権推進委員会の解散	

が、バブル崩壊以降、「規制緩和」による民間活力と「地方分権推進」による地域・自治体の活性化が期待され始めてきたことから、国が本来果たすべき役割は国が重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り自治体に委ねるというシステムに転換する必要性が生じてきた。

このことは、戦後続いてきた中央省庁を主導とする成長優先策が今日にきて行き詰まり、地方自治体を主導とする生活重視政策への転換が求められるようになってきたということである。

こうした動きは、中央・地方政界においても、超党派的に議論されたものであり、平成5(1993)年6月の衆参両院の「地方分権の推進に関する決議」により地方分権推進の動きがスタートしたわけである(表1-1)。

(2) 自治体の主張

我が国の分権化は、1960年代以降、市民活動や国に対する地方の自立を目指した自治体による主張から始まり⁶、平成5(1993)年6月の衆参両院の決議により実現を見るわけであり、この約30年間の国に対する自治体の主張の積み上げが今日、成果として目の目を見たのであろう。

ここで注目すべきことは、各自治体が国を動かす行動を起こした一方、積極的に自立しようとする自治体職員の活躍もあったということである。これは昭和61(1986)年に発足した「自治体学会」⁷であり、画期的な自治体改革の取り組みの始まりであると言われている。この「自治体学会」はもともと自治体職員の「自主研究グループ」からはじまったものであり、約10年のときを経て全国規模の学会(現在 会員約2000名)へと成長を遂げたものであり、その研究内容は国の省庁を超える勢いのレベルにまで達しているようである。今なお精力的に、自治体のあるべき姿とそこへ至る課題の探求、その裏づけとなる新たな理論や手法の研究に励んでいるということであり、これからもこのような学会から新たな主張が飛び出してくるものと思われる。

また、平成5(1993)年の地方分権の推進に関する衆参両院決議が行われるという国の動きに呼応して、地方自治体も、自らの理想とする地方分権の姿を描き、国に働きかけを行っている。これが、平成6(1994)年9月にその前年の地方自治法改正により新たに創設された地方六団体の意見提出権を活用して国会及び内閣に提出された「地方分権の推進に関する意見書 ― 新時代の地方自治 ―」がそれである。

⁶ 1980年代の第二臨調においても、総論として分権化を打ち出している[「日本の自治・分権」 松下圭一著 岩波新書 52頁]という記述もある。

⁷ 自治体学会設立の経緯 <http://www.soc.nii.ac.jp/jigaku/main/seturitukeii.htm>

この意見書の中で、特徴的な点は、「条例無効宣言訴訟」制度の提案⁸であろう。これは、「国が地方公共団体の条例が法律に違反すると認めるときに、当該地方公共団体を被告として、当該条例の無効宣言の裁判を裁判所に求めることができる」とするものである。

現在の我が国の司法の考え方からすれば、このような訴訟は異例の範疇に属するものであり、相当思いきった提案である。しかし、あえてそのことに踏み切ったのは、（さきに自治体法務の限界として述べたように）法令への抵触を懸念して独自条例の制定に消極的になりがちであったこれまでの自治体法務のあり方を転換する強力なサポートシステムとして、大きく期待したからであろう。

いずれにせよ、自治体としても、今回の分権改革にひとかたならぬ期待を寄せていたことは確かであろう。

今後は、自治体学会や地方六団体といった団体の主張だけではなく、地域の個性化、総合化をめざし、基礎自治体である個々の自治体が国や都道府県に対し新たな主張を行われていくであろうし、また、行われることを期待する。

第2節 実現された「地方分権改革」とは

地方分権の意義は、地方（自治体）の自主性及び自立性を十分に発揮し、自治体の自己決定、自己責任において、分権時代にふさわしい地方自治の実現を図るとともに、自治体と国及び自治体間（市町村と都道府県）の対等・協力関係の樹立という新しいシステムへの転換であり、憲法の「法律先占論」、規律密度の高い法律を基本に設計、運用されてきたこれまでの自治体法務の改革にある。

地方分権一括法の改正内容から、実現された「自治体法務改革」に関連するであろう事項については以下のようなものである。

（1） 国と自治体が分担すべき役割の明確化

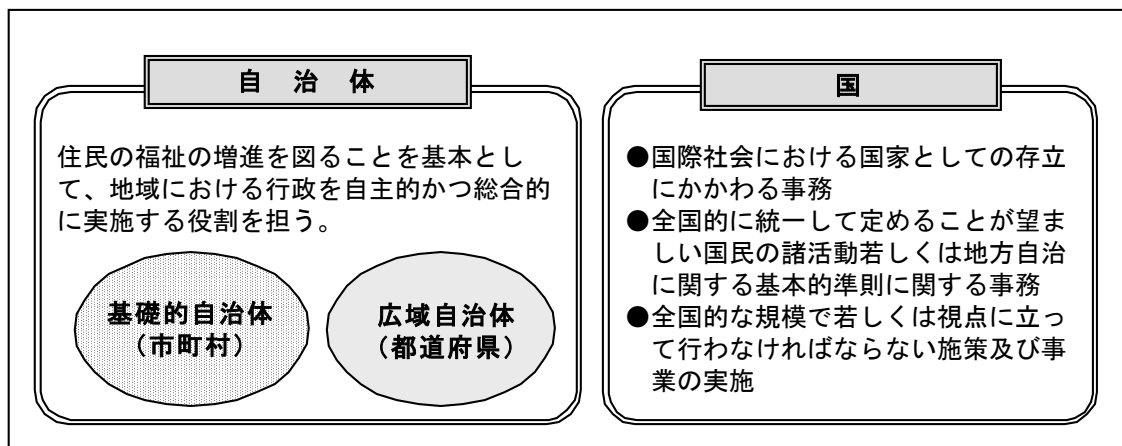
国と地方の関係を定める一般法である地方自治法において、自治体の役割と国の配慮に関する規定を設け、国と地方が分担すべき役割を明確にした。（地方自治法第1条の2）

自治体のうち市町村は基礎的な自治体として広域的な自治体である都道府県が処理するものを除き、一般に事務を処理するという自主的かつ総合的な役割を担うこととなった。

（地方自治法第1条の2第1項）

⁸ この提案内容は、地方分権推進委員会でも取り上げられたが、「中長期的課題」として勧告は見送られ、最終的には、国の具体的な関与の違法性を争う係争処理手続として制度化された。提案を行った主体としては、果たして本当に中長期的課題として今後も検討が続けられていくのか、引き続き注視していく必要があるだろう。

図 1-2：国と自治体が分担すべき役割



このため、国が行う事務は、国際社会における国家としての存立に関わる事務及び全国統一的に定めることが望ましい事務等について、重点的に担うこととなった。（地方自治法第1条の2第2項）

また、地方分権により国の役割が絞り込まれたことにあわせ、自治体の自主性、自立性を発揮する国の配慮義務として、地方自治法第2条第11項に法令の立法原則に関する規定、同条第12項に解釈及び運用原則に関する規定及び同条第13項に自治事務に対する特段の配慮義務に関する規定が地方自治法改正により追加された。

（2） 機関委任事務の廃止にともなう新たな事務区分の創設

中央集権型行政システムの象徴である機関委任事務制度の廃止にともない、国と地方の関係を抜本的に改革するシステムとして、「自治事務」と「法定受託事務」に区分に整理された。（図1-3）これは、これまで自治体の条例制定権が及ばなかった事務領域がなくなったことを意味するが、憲法及び地方自治法により、法令の範囲内、法令に違反しない限りという制限はこれまでどおり残っており、完全に領域の制限がなくなったとまでは言えないと考える。

図 1-3：機関委任事務廃止に伴う新たな事務区分

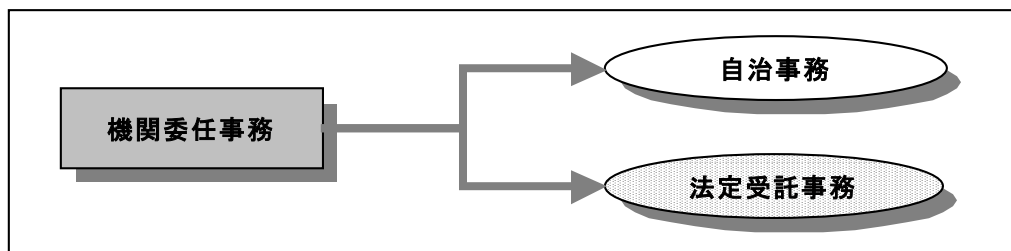
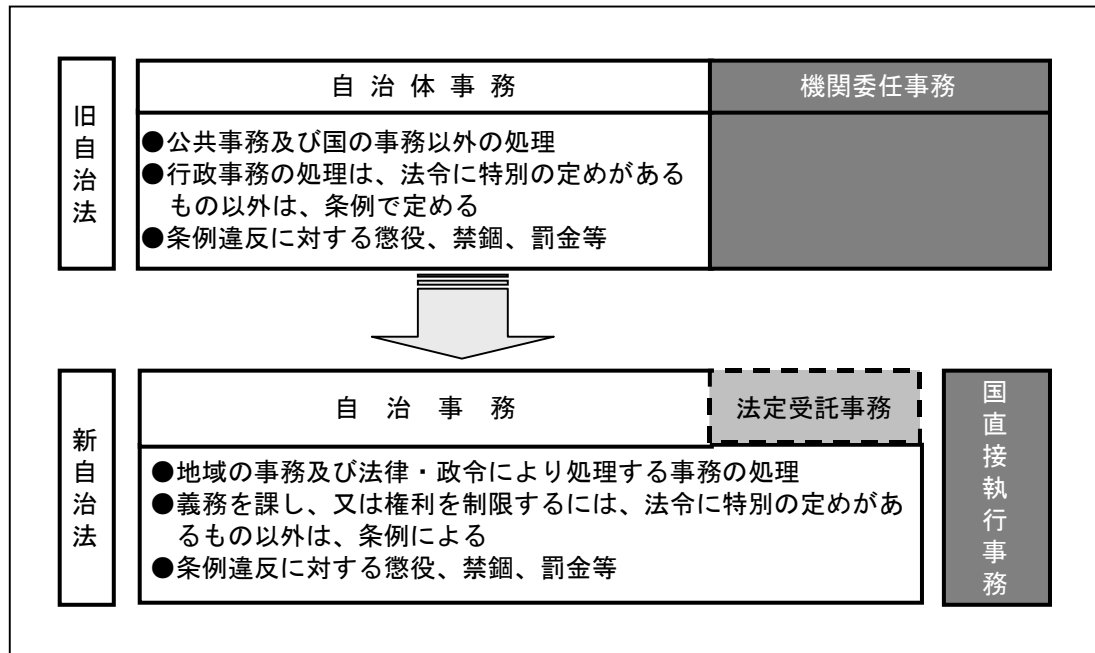


図 1-4：条例制定権の拡大イメージ



(3) 条例制定の範囲の拡大

(2) のとおり「機関委任事務」の廃止にともなう新たな事務区分である「自治事務」と「法定受託事務」という区分になったことこそ、「法令に違反しない限りにおいて」という地方自治法第14条第1項の規定による前置きはあるものの、条例の制定の範囲が拡大したと解釈することができる。（地方自治法第2条第2項、図1-4）

また、地方自治法第14条第2項について、旧法では「行政事務」を対象としていたものが、改正法では「義務を課し、又は権利を制限」と置き換えている。このことによって、権力的な性質の事務（行政事務）に非権力的な性質の事務の部分まで条例の範囲が及ぶことになったとし、旧法より改正法のほうが範囲が広いとするのが行政実務上の一般的な解釈であるとも言われている⁹。

しかし、前述したとおり「法令に違反しない限りにおいて」¹⁰という条文が分権以前となんら改正されていないところに、これまでどおり条例制定の限界¹¹があるとみるのが大勢であり、このことが自治体法務に取り組む自治体にとって、今回の地方分権改革に対し

⁹ 「自治体実務からみた『地方分権と政策法務』 山口道昭著 ギョウセイ 28頁。

¹⁰ 脚注5を参照されたい。なお、都道府県と市町村の条例の関係については、新自治法第2条第16項で「市町村は、都道府県の条例に違反して事務を処理してはならない」と規定されている。

¹¹ 「法令に違反しない限りにおいて」という限定をつけられていることで、「自治事務」であっても無条件に自治体に独自条例を認めるということではなく、また、「法定受託事務」は「委任条例」しかつくれないということを意味する。

「分権時代の自治体職員3『自治立法の理論と手法』 木佐茂男編著 ギョウセイ 32頁参考引用

不満が残るところであると思う。

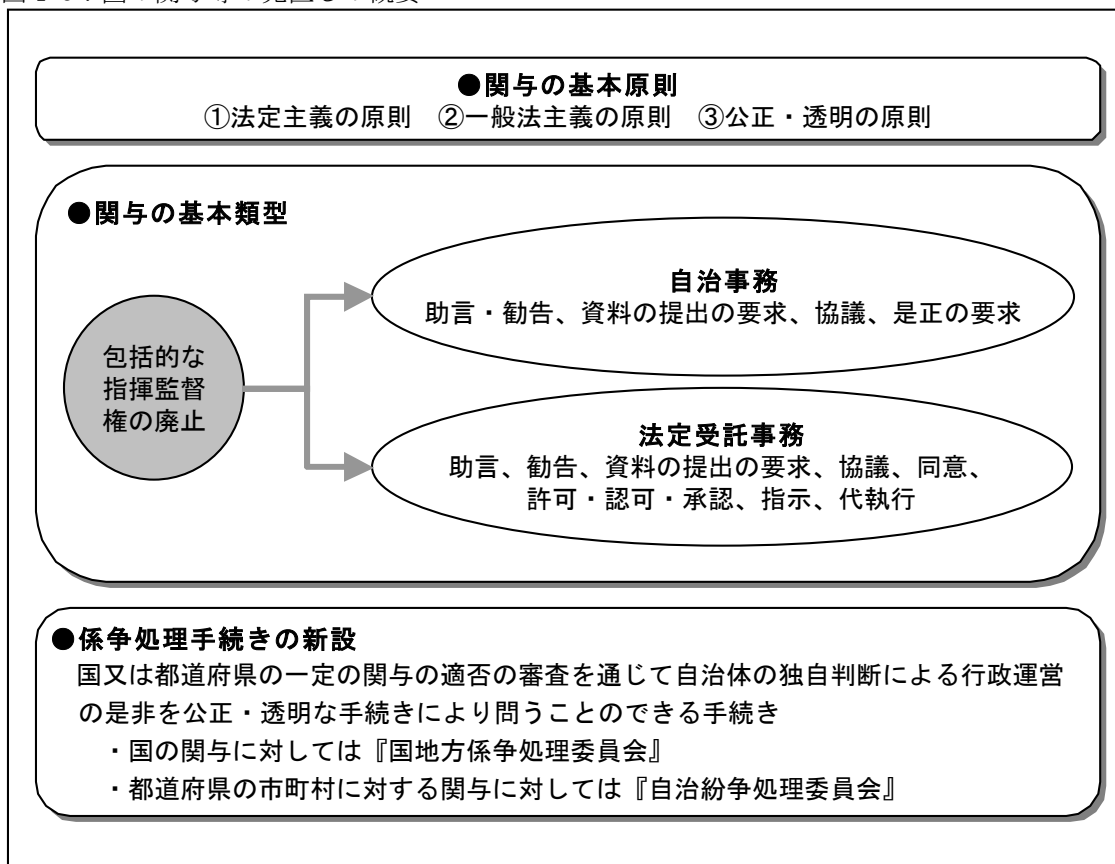
そうは言うものの、あまり「法令に違反しない限り」というところに着目しすぎ、これまでどおりの消極的な行政運営に終始することは、地方分権の趣旨を生かし、自主性・自立性を発揮し、個性あるまちづくりを進めることをあきらめたということにもつながるのではないだろうか。

したがって、これからはこれまでの法律の隙間を突くという自治体の法務活動から、条例こそが地域の「法律」であると捉え、もう一步踏み込んで違法かどうかのストレスのところで条例を制定するといった積極性を持つべきであると考える。

(4) 国の関与等の見直し

機関委任事務による国の関与は、国の事務に対し旧地方自治法第150条及び第151条などにより地方公共団体に対し包括的な指揮監督権を行使していたが、地方分権改革により、この条文が廃止され、新地方自治法において、関与に係る基本原則、新たな事務区分ごとの関与の基本類型、関与の手続き及び関与に係る係争処理手続きを定めるなどの改正を行った。それぞれの内容を要約すると図1-5のとおりである。

図 1-5：国の関与等の見直しの概要



第3節 分権時代の自治体法務の課題

前節の「地方分権一括法」の改正内容を、自治体法務の現場に携わっている立場から評価してみると、残念ながら、期待はずれの不満足な内容であったという印象をまぬがれない。それは、端的に言えば、自治体が期待した条例制定権の拡大ということが、確かに機関委任事務制度の廃止に伴う効果としてもたらされたものの、憲法に定める「地方自治の本旨」の具体的内容を明文化し、自治に関する分野では法律の先占を許さないこととする、というような本質的な改革を伴うものではなかったからである。地方分権一括法施行以後も、個別の法律はあいかわらず規律密度の高さを誇っており、いくら自治体がかんばって創意工夫しても、後から出来た法律で自治体が描こうとする法務を台無しにされるというリスクがつきまとっている。

その他にも、

- 法律で実施が義務づけられ「処理の基準」「処理の方法」まで決まっているような仕事を、（地方自治法上の分類として）自治事務だと言われても「自治」という概念を入れる余地はない。
- 通達に代わって示されている運用指針の中にも、（都道府県を通じた）市町村への「指導」という色彩が残っている。
- 権限移譲にしても、既に処理方法や考え方の確定した許認可事務や政策的な余地の少ない仕事を委譲しているケース¹²が目につくし、財源の委譲も先送りされた。

というように、「分権前とほとんど何も変わっていない」とする悲観的な評価が大勢を占めているというのが現実的な認識ではないだろうか。

とはいっても、これら一連の潮流を否定的に捉えていても事態は好転しない。全国市長会は、先に行われた「地方分権改革推進会議」への意見陳述の中で、法律の規律密度の緩和という課題に関し、国の立法過程に自治体の意見を反映させる仕組みを確立する必要性を述べているし、全国知事会も、この仕組みの具体化について調査研究する取り組みに着手したと伝えられており、さらなる改革に向けた行動をおこしは始めているのである。

（なお、今回の地方分権改革で、全国市長会等の意見提出権を定めた地方自治法第263条の3の規定は改正され、新たに、内閣の回答義務が付け加えられた。今後とも、この規定を積極的に活用すべきであろう。）

こうした連合体の動きに結集する一方、今回の地方分権改革で不十分なながらも獲得した成果を活かして、これまでの中央省庁主導による全国画一、縦割りの行政運営から脱却し、自治体の様々な行政課題を解決していくことが必要である。すなわち、今後、自治体

¹² コラム「権限委譲の実態」〔17頁〕参照

は、新たに創設された法令の解釈・運用の原則や国の配慮などの規定（総論的な抽象規定に止まっているとの批判はあろうが）、さらには国・地方の係争処理の仕組みを後ろ盾として、積極的な法令解釈に基づく独自の法務活動を展開していかなければならない。

国との係争をも念頭に置いた法務活動を展開していくには、自治体としても相応の態勢をもって臨む必要がある。その際、ポイントとなるのは次の2点であろう。

すなわち、ひとつは、「自治体政策の総合化、体系化」である。まちづくりの理念が、条例や規則のみならず、総合計画をはじめとする自治体のさまざまな計画の中に、相互に整合のとれた形で具体化されていなければ、自治体政策は説得力を持ち得ないからである。このことは、自治体の政策形成能力の高さを示すものでもある。

もうひとつは、「自治体政策の条例化」である。自治体政策は、自治の担い手である行政、議会、ひいては住民がその意義目的を共有し、3者が一体となって主張することによって、より説得力を増すが、条例は、行政（首長）、議会（議員）、住民（有権者）のいずれもが発案でき（拒否も可）、議会での趣旨説明、質疑、討論といったプロセスを経てつくられるため、こうした関係を構築するためにはきわめて有効と考えられるからである。

そこで、次の部以降においては、「自治体政策の総合化、体系化」及び「自治体政策の条例化」をこれからの自治体法務の課題として取り上げる（第2部）とともに、自治体法務の担い手 — 行政、議会、住民 — のあり方について論じる（第3部）こととしたい。

権 限 委 譲 の 実 態

・ ・ ・ 都市計画分野における分権の実態 ・ ・ ・

一連の地方分権に関しては、個別法改正や特例市制度の創設に伴い、都市計画などのまちづくり分野と環境関係の事務に関して地方への権限委譲がなされていると言われています。

しかし、都市計画分野に関して言えば、例えば特例市に委譲される権限の実態（下記）はというと、既にルーティンワークとして自治体の創意工夫ができるようなものではない事務や、法律上事務はあるが、都道府県レベルでも実際にはほとんど事例がないものなどが多数を占めており、かけ声ほどの権限委譲がなされているという実感はあまりありません。

また、従来、機関委任・団体委任事務であった都市計画の決定・変更に関しても、自治事務に区分されましたが、既に都市計画決定されている内容を引き継いでいるため、一から絵を描けるわけではなく、あくまでも既計画の管理がその業務内容の多くを占めているというのが自治体としての実感です。

また、決定手続きに関しても、おのこの決定権限により、市町村審議会が法律上、明確に位置づけられ、これにより主体的な都市計画の決定を行えるものとされているかのように見えますが、決定・変更に関しては、自治事務であるにも関わらず、広域自治体である都道府県の「同意」が必要とされ、この同意権ゆえに、実体上、統制を担保する構造は変化したのだろうかという疑問があります。（国・府の関係も同じく同意を要する）

自治体は分権の実態を的確に捉え、国にとって不要となった事務を引き取る下請けとしてではなく、自分たちにとって何が必要であるかという視点から、能動的に地方主権を実現していくことが必要だと思います。

☆都市計画関連分野における特例市に委譲される事務（例示）

- ①都市計画の決定又は変更に当たっての土地の試掘等の許可
- ②開発行為の許可等
- ③都市計画施設又は市街地開発事業の区域内における建築等の許可
- ④都市計画事業の施行地区内における建築等の許可
- ⑤市街地再開発促進区域内における建築の許可等
- ⑥市街地再開発事業の施行区域内における建築の許可等
- ⑦土地区画整理事業の施行地区内の建築等の許可等

これらは総じて、定型化したルーティン業務（③・⑦）か、都道府県レベルでも年に数件しか発生しない事務（①・④・⑤・⑥）が多数を占めている。

例 規 の デ ー タ ベ ー ス 化

例規集をデータベース化（電子化）し、ホームページで公開している自治体が増えています。窓口や図書館でなければ見ることができなかった例規が、インターネットに接続すれば家にいながら閲覧でき、市民にとってより身近なものになったといえます。さらに、検索機能を使えば、簡単に目的の条文を見つけることができます。

例規がより多くの市民の目に触る事になり、対する意見も多様な物が出てくるでしょう。これを受けて、行政の意識も高まり、より良い例規作りへとつながるのではないのでしょうか。

一方、職員にとってのデータベース化の利点は何でしょうか？それは、一言で言えば使いやすくなるということです。例規を重視して日常業務を行うためには、誰もが例規を利用しやすくなることが必要です。例規集の分類方法では、例えば規制対象で調べようとすると関係例規が散らばっていて分かりにくい面がありました。データベース化により、検索機能が付くと、関連する例規を簡単に見つけられます。また、制定・改廃の内容を適時反映させることができます。

ところで、一般的に例規集は、条例・規則のみ掲載していますが、それをデータベース化しただけで十分といえるのでしょうか。実際の業務は、条例をうけた実施要綱などによって行う場合がほとんどです。例規を見ただけでは詳細は分からず、要綱を見なければなりません。また、要綱だけを基に行なわれている業務も少なくありません。例規のデータベース化だけでは、業務を行う上では十分とは言えないのです。

今まで、要綱が例規集に掲載されていないのは、要綱が行政内規であり例規（法形式のもの）にあたらないことと、例規集が市民に公開するものであったためです。しかし、業務の透明性や、アカウンタビリティが重要視されている現在、事業の具体的な事項を定めた実施基準である要綱は、市民にも公開すべきではないのでしょうか。

公開に当たっての障害になることは、一般に要綱と呼ばれるものの内容が、行政指導の内容を定めたものから、市民に直接関係がない行政内部の手続きまで、多種多様なことです。また、自治体によって何を要綱と呼ぶかにもばらつきがあります。したがって、まずは、『例規化すべき内容のもの』、『要綱』、『要綱でないもの』の基準を定め、整理することが必要です。その上で、『要綱』を公開しデータベースにも組み込めば、事業の目的から具体的な実施基準までを分かりやすく示すことができるのではないのでしょうか。そうして出来上がった、例規集データベースは、職員のみならず一般市民にも分かりやすく使いやすいものとなるはずです。

自治体の政策と法務

第1章 自治体政策の総合化・体系化

第1節 自治体の政策とその規範体系

第2節 自治体法務の戦略的視点

第2章 自治体政策の条例化

第1節 政策の条例化過程と課題

第2節 政策検討・選択局面における課題

第3節 政策の条例化局面における法的論点

第4節 法務・条例と評価

第2部

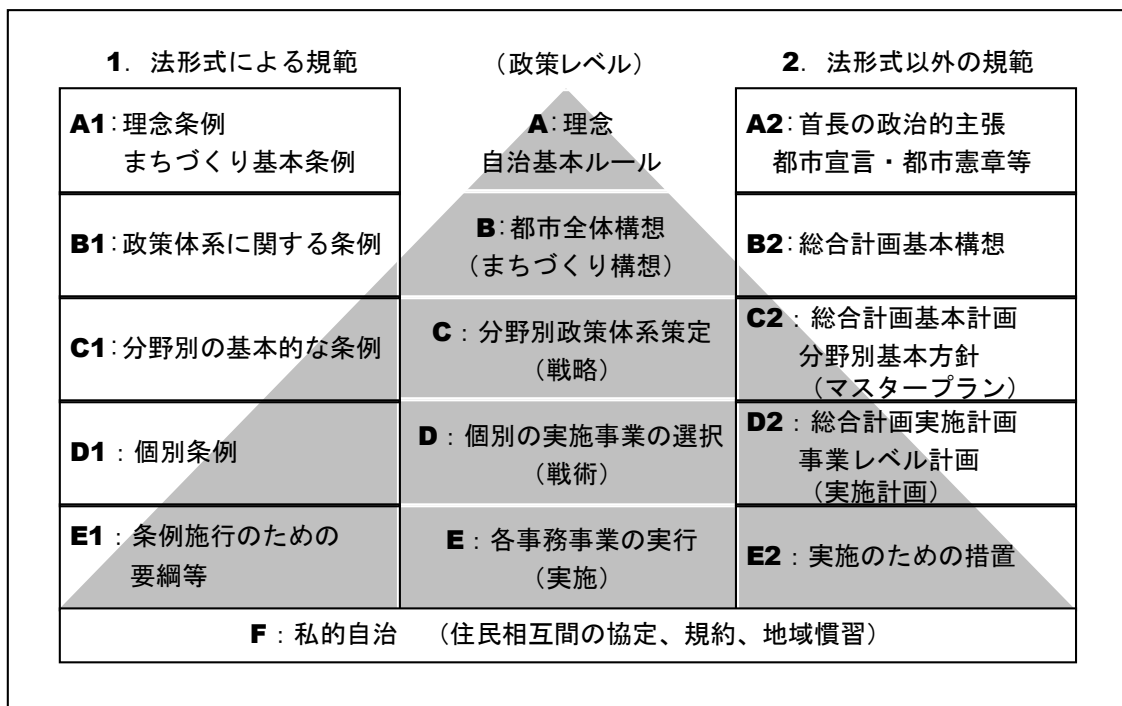
第1章 自治体政策の総合化・体系化

第1節 自治体の政策とその規範体系

(1) 自治体の政策レベルと規範の関係

図2-1は自治体の政策レベルとその政策内容を表現し、自治体の行為を規定する規範との関係をモデル的に示したものである¹³。行為の規範は大きく分類して1の法的形式を有するものと2の行政計画に代表されるそれ以外の形式に分類できる。（要綱は法令ではないが、形式的には法令のスタイルを踏襲しているので法形式に分類した。）実在する類似名称の条例がこの概念分類に対応しているとは限らず、抽象的で理解しづらい部分もあるが、これまでの自治体における法形式による規範は、先に指摘してきたように規律密度の高い法律を所与の条件として、D1レベルの個別条例が個別・散発的に隙間を埋める形で制定されてきたものが多数であると思われる。このような状況の下で、これまで自治体における行為の規範の体系は、主に自由に内容を策定でき、策定しても内容に拘束力の少

図2-1：政策レベルと規範



¹³ 「規範」は自治体が自治体自身で、あるいは時に住民とともに作り上げる政策内容の表明であるが、いったんこれが確立すれば、自治体の行う行為の拠るべき基準となり、これに拘束されるという関係がある。

ない総合計画という形式を中心として表現されてきたといえよう。（ただし、総合計画の内容も法律や国庫補助制度の影響により、実態上はかなりの制約を受けている。）

（2） 計画と条例

分権一括法施行前後から、自治体法務に関する意識の高揚や取り組み機運の高まりによって、先駆的な自治体においては、理念条例、自治基本条例の制定、また、ボトムアップ方式で要綱の条例化、各個別条例の分野別基本条例への統合化の動きがある。

では、こういった、自治体政策における条例を中心とする法形式による規範の体系化の動きと法形式以外の規範との関係はどのように理解すべきであろうか。法形式による規範の代表として条例を、法形式以外の規範として総合計画を取り上げてその特徴を対比してみたものが表2-2である。

表2-2で見てのとおり、条例と計画は本質的にその性格を大きく異にするものである。

ではこういった違いを踏まえた上で、それぞれの規範の体系について考えてみることにする。

先にも触れたとおり、理念・政策の法形式による規範の体系化については、法律の規律密度が高いこと、法律が条例に対し常に優越すること（法律先占）やわざわざ条例化して

表 2-2：条例と総合計画の対比

内容	条例	総合計画
議会の議決	要。	基本構想は要。基本計画は不要。
住民参加 情報公開	議決後、公告。 一部、パブリックコメントなどの手続き を採用する自治体も現れてきている。	計画策定過程でさまざまな形で住民意 見を聴取することが多い。
実効性	罰則が設けられるなど実効性が担保でき る。	諸事情で計画内容が変化したり、実施 についての担保はない。
策定・理解 の容易性	表現・用語の使用は厳格であり、立法技 術も専門的技術的。解釈にも一定の知識 を要する。	イラスト、パースなどを利用するな ど、表現が自由であり、理解されやす い。
体系性	条例間に上下関係がなく、概念的に把握 する必要がある。	上下の計画体系はあるが、相互の整合 については複雑である。
紛争	違法・不当の問題を生じ、時に法的紛争 となる。	政治的に問題となることがある。
柔軟性 変更	解釈・適用は柔軟にできない。 法的安定性や予見可能性の見地から頻繁 に内容が変化することは好ましくない。	計画の実現そのものが保証されてい るものではなく、比較的短期で見直 しされることが想定されている。
その他	法律先占・条例事項	

まで位置づける必要性（条例事項）があるのかどうかといったようなことが阻害要因となり、自治体レベルでは体系的な整理がされようとはしてこなかった。（法制は技術的に難解であり、いわゆる条例事項については自治体サイドでも必要がないものは法制化すべきでないという思いこみがあった。）

一方、法形式以外の規範の代表である計画については、個別法律で策定することが義務づけられていることも多く¹⁴、各計画間で上位計画、下位計画という位置づけがあり、一応、概念上は体系的である。（図2-3¹⁵参照）

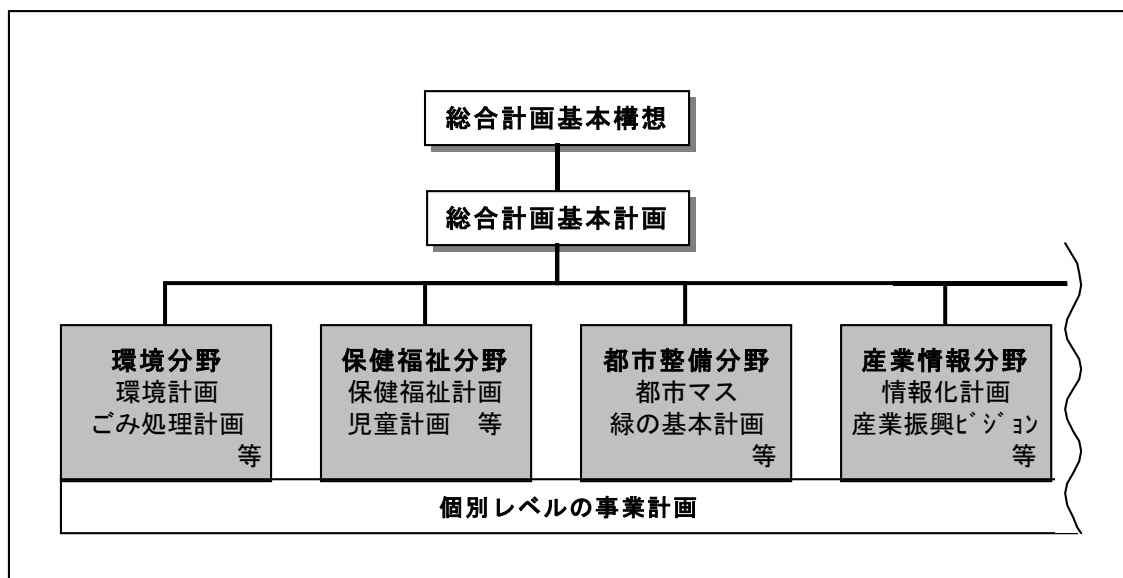
（3） 規範の秩序体系

これまで自治体のまちづくりの指針として機能を果たしてきた総合計画であるが、今後、自治体法務の体系化に取り組む場合、法形式による規範との関係をどう理解すべきか。

これについては図2-1の規範ランクの上位に位置する条例である理念条例が制定された場合を考えてみると、例えば総合計画は、概念的に上位の規範である理念条例に矛盾抵触すべきではないと考えられる。

もちろん、総合計画の内容を条例化することも技術的には可能ではあろうが、先ほど条例と計画を対比させて見たとおり、両者にはそれぞれ、その長短があり、これに応じて自

図2-3：行政計画の体系（例示）



¹⁴ 総合計画＝地方自治法、都市計画マスタープラン＝都市計画法等

¹⁵ この図には示していないが、市町村の行政計画はそれぞれ国・都道府県に上位計画が存在することも多く、これとの整合が求められる。市町村内で計画の上下関係があり、国・都道府県の計画とも上下関係があるため、全体の整合性については随分複雑な状況が見受けられる。

自治体の規範として、役割を分担すべきであろう¹⁶。

また、概念的に総合計画より規範ランクとして下位に位置する条例は、法的に評価すれば当然、条例の方が優位性を有するのであるが、規範の上下関係から言うと、総合計画に沿って、その実現担保のために分野別・個別の政策条例が制定されているという理解ができる。ゆえに、総合計画が見直された場合、個別の政策条例で新総合計画に矛盾抵触するものは当然、改廃されるべきである。

つまり、法的かそうでないかは形式的な問題であって、尊重されるべき上位の規範であるか否かを重視して、体系化を確立する必要がある。

ただし、以上のような概念整理はあくまでも机上の論であり、いくつかの問題がある。

一点目は、法形式の規範である条例の体系化に関してである。

条例は相互には上下関係を有しないため、計画のように体系化が担保されないという問題がある。いわゆる分野別基本条例と個別条例の関係をみると、個別内容は概念的には基本条例に違背してはいけないものであるが、両者が矛盾抵触しても基本条例が優位であるとは必ずしもいえない。こういった問題を解決するためには、基本条例が全ての個別の政策内容を含んでしまう（関係する全ての個別条例を包含する）か、あるいは、憲法と法律の関係のように法技術制度上の体系化を担保することが必要であるが、後者の解決方法は如何にも非現実的である。

二点目は、上位にある法形式以外の規範とその下位にある法形式の規範との関係である。これについても、総合計画が改正されても矛盾抵触する個別条例を改廃する担保を何らかの形で工夫しないと概念的な規範の上下関係と実際に改廃されずに有効なままの条例の実効性との間に混乱が起こる。

現状では実務運営上、上位規範を尊重することによってしか解決策は見あたらないが、そのためには、自治体の法務担当者は、審査・訟務といった従来の業務以外に法形式以外の規範を理解し、さらに両者をトータルに捉え、かつ規範全体の体系化にまで意を払うよう努める必要があるといえる。

¹⁶ 計画は条例や予算制度では表現できない種類の政策内容を意思表示する手段であるという理解もできる。

表 2-4：政策的条例の類型

	①独立個別条例型	②複合総合条例型	③体系的・基本・関連条例型
構成	目的に対応した個別の条例を個々に制定する。	複数分野を一本化した総合的な条例を制定する。	基本条例で条例体系を明らかにし、関連する個別条例をその下に設ける
長所	条例化にあたって、調整等に要する作業量が少ない。従来型の条例であり、前例が豊富。情勢の変化に対応しやすい。（改正にあたり他条例への考慮があまり必要でない。）	目標とする施策単位に策定されるため、全体像が分かりやすく、政策目的に対応する内容が一覧できる。	条例相互の関係が体系的に理解しやすい。基本条例は各部の総務を所管する部署で把握し、関連個別条例は部内各課で把握するなど条例の運用が組織機構と併せて考えることができる。
短所	個々の条例が個別課題に対処する形で制定されているため、関係する複数の条例相互の関わりが不明確、また、基本方針などとの関係についても同様。同内容の規定があちこちで制定される可能性あり。条例から政策目的が見えづらい。手続きの重複などの調整がとりづらい、ひいては市民等への負担も増加する可能性がある。	条例制定にあたって部門間調整が煩雑。組織機構上、条例所管部署が多岐にわたり調整が煩雑、ひいては実効性にも問題が起こる危険がある。ひとつの条例が量的に膨大になる可能性がある。	相互の条例に法的に優劣がつけられないので基本条例に矛盾する個別条例の規定に注意が必要。体系化までの整理が煩雑。ひとつの条例を改正すると他の条例に影響がある。条例に応じた組織の構築が必要。

(4) 条例の体系化

それでは、法形式による規範である条例の体系化について、もう少し考察を続けることとする。

政策的な条例のありようは、そのパターンとして表2-4の3つの類型が考えられる。

表2-4の類型①は従来型の条例制定パターンであり、このパターンで条例が存在しつづける場合には、条例以外によって規範を体系化することを考える必要がある。つまり類型①では個々の条例が個別ばらばらに存在しており、それぞれの相互関係や政策目標との関係が分からないため、極端にはその条例自体が今、必要であるのかどうかさえ判断できないケースも考えられる。これを克服するため、例えば、既に体系的である行政計画（図2-3参照）にそれぞれの個別条例をぶらさげて、施策体系における個別条例の位置や役割を示すなどの工夫が必要となる。これまでは計画と条例のリンクなどといったことはあまり考慮されてこなかったと思われるが、すでに体系を有する計画とリンクさせることに

よって、条例そのものはそれ自体で規範体系を構成せず、行政計画に示された政策目標を達成するためのツールと割り切った上で、その体系的な理解・把握が可能になる。

計画優位の規範体系化ともいえようが、条例の目的はシンプルに表現され、条例制定実務としては従来通りで済むというメリットがある。

類型②は総合型条例とでも呼ぶべき型でひとつの条例内で政策全体を完結させることを目指している。ひとつの条例でストーリーが完結していて分かりやすい反面、実務上、ただでさえ煩雑な法制の世界にさらにひとつ、施策の統合という難問を持ち込むことになり、現実問題として規模の大きな自治体であればあるほど、持てる権限が大きいと、かえって条例がつくりにくく、実効性ある運用がしづらいことも予想される。

また、政策目標単位で条例が制定されることになると、同内容の事務¹⁷が別条例に規定される可能性もある。政策目標で規定を集約するか、事務内容で集約するかといった選択は時にどちらがより便宜であるか判断がつかないこともあり得る。

類型③は法務優位で規範秩序の体系に取り組んだ場合に発想されやすい型で条例そのものによって、政策目標と施策を明確化・体系化しようとする型である。

いわゆる政策的な法務活動に熱心に取り組んでいる自治体の多くが採用しているのがこの型であり、この法務優位型の体系化は、さらに発展すると自治基本条例・理念条例へと展開していく。

これらのタイプのいずれを前提として政策を支える規範体系を構築すべきであるかは自治体の規模や考え方など、それぞれによって選択されるべきであると思われるが、条例を体系的に捉えようとする姿勢が存在しないことには自治体としての展望はありえない。

¹⁷ 例えば手数料徴収などといったいろいろな事務で共通する内容の規定。

条例の体系化（横須賀方式）

・・・横須賀市における条例の体系化への試み・・・

神奈川県横須賀市は分権法施行前より自治体条例のありようについて、高い意識をもって、さまざまな取り組みを行ってきた自治体です。平成12(2000)年4月の分権一括法の施行をにらんで条例整備のあり方を検討し、「地方分権に伴う条例等の整備方針」を策定、分権一括法施行後は独自条例整備を進めるなどこの成果が着々と結実してきています。（下記参照）

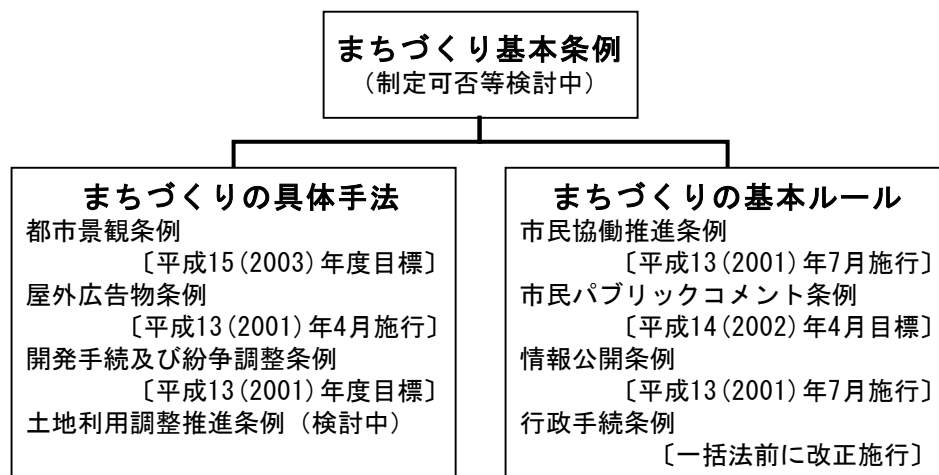
ただ、はやりの条例を単独で制定・施行するのではなく、お互いの条例の関係を意識し、段階的、年次的に次々と条例整備を進めています。そこには現行の法体系の枠組みの中で、自治体条例を体系化しようとする高い理想が存在していると感じられます。

本論でも述べていますが、条例の体系化については、法律優先の大きなハードルが厳然と存在しています。しかし、これまで通り、個別の政策課題に場当たりの条例を制定しているだけでは、いつまでたっても、司法の場で、あるいは世間一般に自治体条例が尊重され、支持されることはないのではないのでしょうか。そこには一貫した自治体の主張や哲学、信念といったものを感じさせる必要があるように思います。

これまでも上乘せや横だしといわれる条例でも、その趣旨が法律とは違うのだということ認めさせることができれば、その存在は許されてきました。

そういう意味で、条例の体系化に努めることは自治体そのものの価値を自ら上昇させる有効な方法であるといえるのではないのでしょうか。

・・・横須賀市におけるまちづくり条例体系・・・



第2節 自治体法務の戦略的視点

前章の概念整理を踏まえ、これからの自治体法務が目指すべき姿としてここでは戦略的視点、企画的視点を取り上げていくつかの論点を整理してみたいと思う。

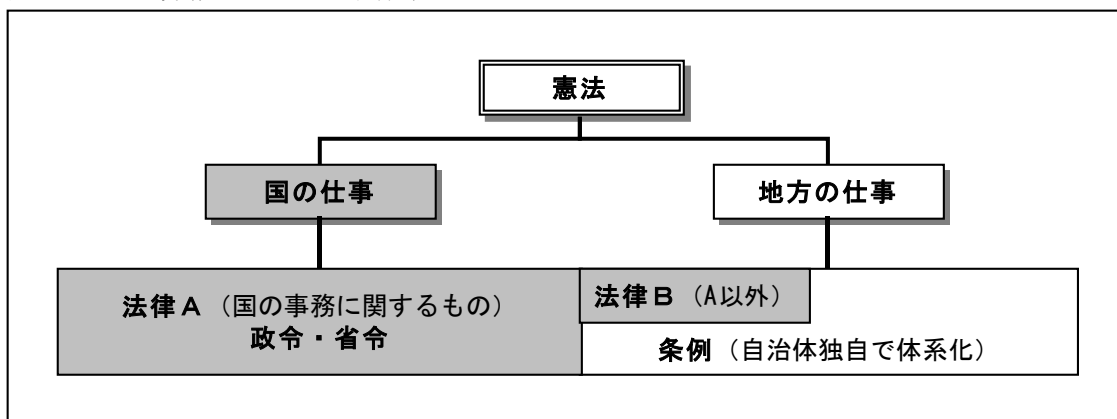
(1) 理想の自治体法務を実現化する戦略

まず、自治体法務活動の戦略的見地からの理想について2つの視点から述べる。

第一は現在の法令体系を前提として自治体独自の法的システム体系を構築するために自治体自身が如何にあるべきかという視点である。第二は自治体にとって理想的な法体系の構築のための自治体の法務活動についてである。

図2-5は地方分権推進委員会が目指し、自治体にとっても理想と考えられる法令体系をモデル的に示している。ここでは、入り口の部分で国と地方の役割分担が明確であることを前提として、法律は地方の仕事に関しては必要最小限にしか関与していない。これが制度上担保されず、実態とかけ離れていることはすでに指摘したとおりである。

図 2-5：地方分権の理想的法令体系

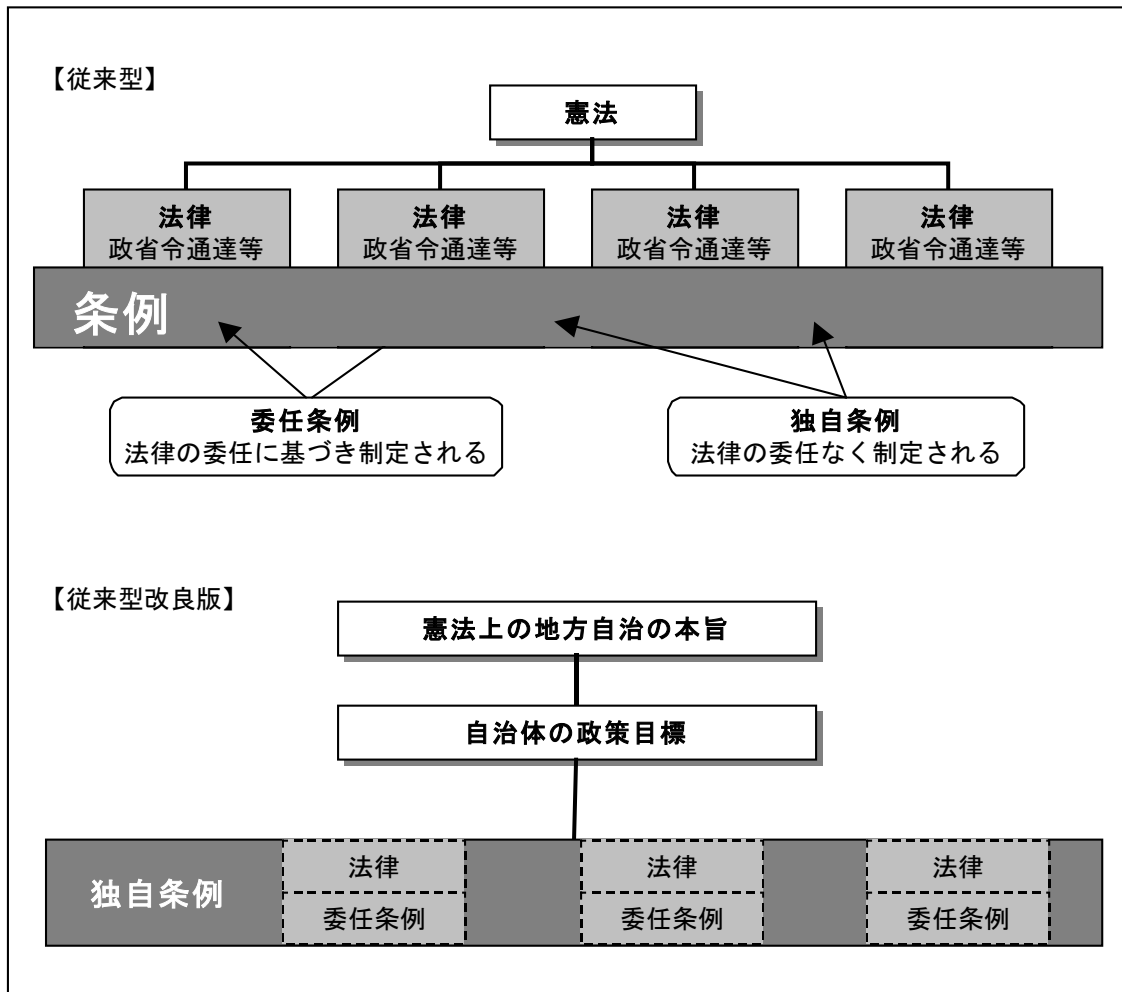


一方、図2-6【従来型】は分権改革前の法令体系を示している。ここでは条例は法律のみならず、通達にまで押さえつけられ、わずかにその隙間を埋めているに過ぎない状況をあらわしている。分権改革実現後も個別法の規律密度が高いことと地方自治法第14条第1項にいうところの「法令に違反しない範囲」という制約という2つの条件がそろっている限りは、理想は実現していないという認識をもって、どのように理想に近づく努力をするべきなのかを考えていかなければいけない。

そのためにはまず、自治体は自らの政策目標に法律を従属させるべく発想の転換をする必要があると考える。

このことを概念的に示したものが図2-6【従来型改良版】である。

図 2-6：自治体法務体系

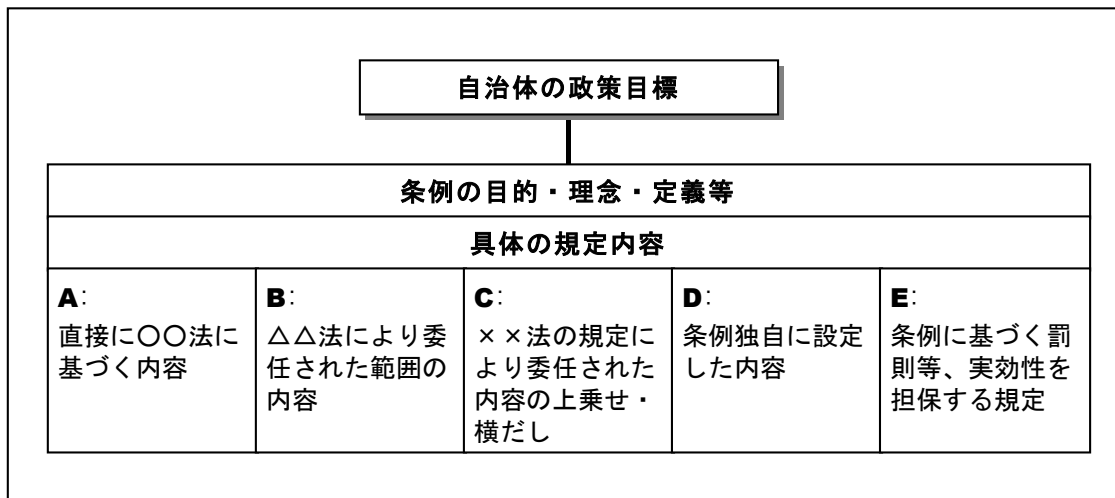


【従来型改良版】と【従来型】の大きな違いは、法律・条例の上位に自治体の政策目標を置いているので、必ずしも法律の下位規範として条例を捉える必要がないということである。ここからは当然、政策目的の達成ということを中心に据え、委任条例の委任の範囲、あるいは独自条例の条例制定権の範囲を広範に捉えるべきであるとの方向性が得られる。上乗せ、横だし条例というものは可能な限り広く容認され、ひいては憲法上の地方自治の本旨に照らしてその適否が判断されるべきものとなる。つまり、条例は一概に法律の規定のみと対比され従属するべきものではないものと考えることができる。この内容を個別の条例レベルでイメージ化すると図2-7のように示される。

この図では既存の法律の規定も自治体の政策目標のために取り込んで、法律により委任のあるものは裁量があればフルに活用し、それらに加えて独自規定をさらに盛り込んでいく。こうすることによって、それぞれの自治体の政策目標に合った個性ある条例づくりができるものと考えられる。

Aの内容は、個別の条例に規定を盛り込む必要はないかもしれないし、B、Cを1本の

図 2-7：自治体条例のモデル



条例とし、別途D、E部分を別の条例として制定することも実務上支障を来すことはない。最も重要なことは政策目標のもとに内容が体系的に把握され、かつ、その実効性が発揮されているか否かである。

近年の分野別基本条例や理念条例、自治基本条例の制定の動きはまさに法務から自治体政策を体系化しようとする試みであって、自治体が、国の法律により存在しているのではなく、憲法上保障された存在であることを、憲法上保障された条例という自治体法でもって宣言しようとする行為にほかならない。

自治体行政の現場は、交通・福祉・環境など様々な課題が複合しており、政策間の総合的な調整に止まらず、横断的な政策立案が求められるなど、政策の総合性が求められている。そこには、現場であるがゆえに、縦割り法律を横に編みなおし、総合化するセンスが必要なのである。

法律の規定を利用しつつ、自治体が抱える条例等の例規全体を見渡し、理念条例や基本条例のもと関係例規を体系化し、組織についても条例を基準にして配置するなど、例規の実効性を向上させる必要がある。

このような視点に立つて、現状の法体系を理想の形にするため、対外的行動として自治体は何を成すべきかを以下に述べる。

① 法律の隙間をさらに押し広げる（自治体法令解釈権の主張）

従来から、自治体は国の法律の隙間を縫って、地域固有のあるいは国の目の届かなかった領域の行政課題にあらゆる方法で対応しようとしてきた。（第1部年表参照）

しかし、法律抵触問題を回避した要綱行政や「法律で決まっていますから」との一言で説明責任を回避するような姿勢は本来の地方自治の姿ではない。

そこには直接に憲法の地方自治の本旨に基づいて条例を制定するのだという確信を持つとともに、法律の規定がこれにもとっていないかどうか、自治体の立場からの解釈権を打ち立てて、条例を制定し、住民に対して自分の言葉で説明することが必要である。

制度が悪い、財源がない、法律で決まっているというのではなく、地方にとってはこの条例が必要だという確信を持って、法律の隙間を押し広げ、新たに設けられた国地方係争処理委員会や訴訟など法的な闘争に挑んでいくべきである。この闘争の積み重ねの結果が、今はあいまいな憲法上の「地方自治の本旨」の輪郭を明らかにし、法律先占の枠を打ち破っていくことにもつながる。

② 政治的行動

先に述べた「訴訟・係争」という手段は闘争の最も先鋭化した形態である。

ここへ至る以前に、全国3千あまりの自治体が、共通する目的を持って共同し、法制度自体を変えていく努力も必要である。例えば、地方自治法第263条第3項に基づく「地方自治に影響する法律、政令への意見申述制度」は努めてこの活用を意識すべきであろう。

何度も指摘しているが、今回の分権改革は、現実には地方分権推進委員会の目指したもの、あるいは地方にとっての理想の自治が確保できるものが達成されたとはいえない。既に地方六団体により分権に関する研究や具体のアクションも始まっているが、新たなスキームづくりを目指して、自治体自らの手で「条例無効宣言訴訟」や「国法制定時における自治体との調整システム」といった制度の実現をも目指して、政治的行動を拡大する必要がある。

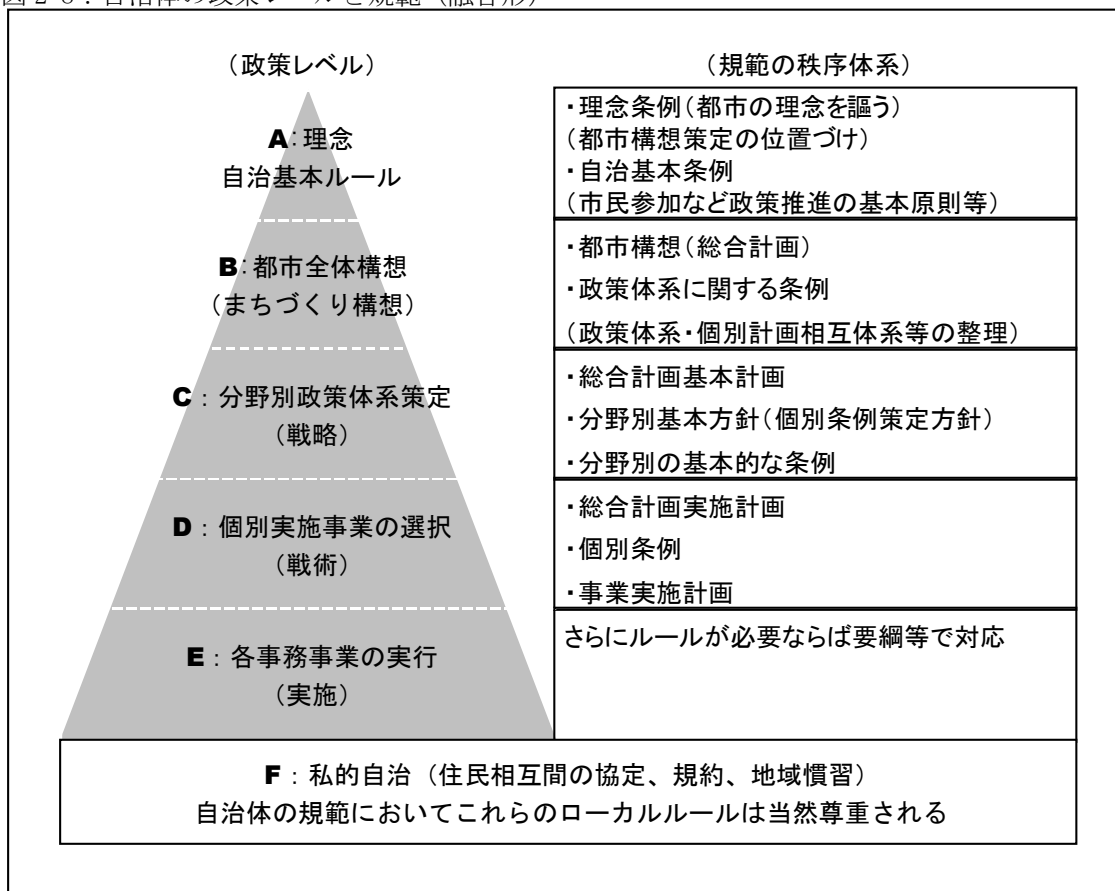
もちろん、この活動の前提には各自治体自身が自治体法務はこうあるべきだといった確固たる信念を確立させることと、住民の支持が背景に存在することが必要である。訴訟闘争についても共通して言えることであるが、かたや問題に関する精緻な理論を確立させるとともに第三者にも分かりやすく、世論の支持を得ることのできるPR戦略の双方が重要であろう。

(2) 自治体法務の企画分野との融合

自治体法務の理想実現のためには、先に述べたとおり、対外的に戦略的行動を起こすとともに、一方では内部的にも自治体法務の充実に努め、法務と政策の融合を図っていかねばならない。政策を支える規範には法形式のものとそうでないものがあることはすでに述べた。ここではその両者を一体的に捉える上で、政策担当と法務担当がどのようにあるべきかについて述べる。

図2-8は第1節の図2-1が発展したものである。ここでは、法形式と法以外の形式

図 2-8：自治体の政策レベルと規範（融合形）



の規範が一体化して政策と関わっている。つまり自治体が、政策を支える規範をその形式で分けて考えるのではなくて、トータルに捉えなおしていることをモデル的に示している。

これを実現するために必要な具体的なアクションとしては次のようなことが考えられよう。

① 条例体系の整理

新たな政策課題に対して条例制定権を駆使して行政目的を達成するための自治体法務を充実させるための素地づくりとして、まず非体系的な条例群を整理する必要がある。総合計画等の政策体系と一致させ、それぞれの類似条例群がどのような政策目標に向かっているのか、それぞれの個別条例相互間の関係を把握すべきである。

② 行為規範の棲み分け

あらゆる政策課題に対して細目に至る条例化が必要であるのかどうか、この部分は計画に委ねよう、この計画は条例体系上、位置づけしておこうといった整理である。

この前提条件として、いかなる内容をいかなる体系で、条例として整備するかとい

う法務サイドでの整理も必要である¹⁸。

あわせて、政策実現手段として、条例による規制が妥当であるのか、他のより緩やかな政策手段が適切なのか、要綱、基準、また、これらに基づく行政指導の妥当性はどうかといった政策選択判断も必要である。

③ 政策と法務の対立解消

計画策定・政策立案といった業務は常に積極的な創意と工夫が必要である。それに対し、法務は審査や訴訟を念頭に置いた保守的な要素を内在させている。これら両者の対立関係は、それぞれの業務に忠実であろうとすればするほど生じる必然の傾向であるが、政策と法務の融合を図る上で、この本質に根ざす対立は克服しないと本来の政策的な自治体法務の確立は困難である。

この点について組織の一本化、責任者の一本化、あるいは法務担当と企画担当の相互人事異動など様々な方策で、対立要素を払拭する手立てを講じる必要がある。

以上のように、本章では、自治体は戦略的視点をもって内部的には政策と法務の融合と法務自身の充実に努めつつ、対外的には法的闘争も辞さない覚悟で理想を獲得する努力を行うべきであることを主張した。

次章では、自治体法務のメインテーマでもある法務自身の充実という視点から、政策実現のための自治立法について、時間軸に沿って展開した時の課題を法的な論点を中心として整理・検討を加えることにする。

¹⁸ 第2部第2章第3節「政策の条例化局面における法的論点」〔35頁〕参照

大磯町のまちづくり条例

～委任・独自条項の融合～

神奈川県大磯町では、法律の委任の範囲を活用し、独自性を盛り込んだ複数法融合型のまちづくり条例が制定されています。まちづくり条例というと、まちづくりの理念、自治体運営や住民合意の形成や、住民参加の方法を定めるものが有名であります。大磯町のまちづくり条例は都市計画・開発といったハード面を主に取り上げたものになっています。(後掲資料参照)

制定の背景としては、もともと良好な住宅都市として成立していた町に、他所からの開発圧力が押し寄せてきたことに対する歯止めといったねらいをもたせたようです。

経過はともあれ、この条例に関して、特筆すべき点は2点あります。

1つ目は、個別法に規定された自治体裁量をフルに活用していることです。

都市計画法は近年めまぐるしく法改正が行われ、都市計画の決定は機関委任事務から自治事務となり、法律の範囲内で条例を制定する余地が大きくなっています。例えば、住民参加についても、計画案の縦覧は法律上2週間という定めがありますが、自治事務になり各自治体が自由に2週間以上の縦覧期間を定めることができるようになっています。しかし、これを積極的に活用しようとする自治体はそう多くないのが実態です。大磯町のまちづくり条例はこの縦覧期間を4週間と定めています。また、都市計画法で規定された市町村都市計画マスタープランとともに、国土利用計画法の町計画を含めて町のまちづくり基本計画とし、見直し期限まで定めて条例に位置づけています。これは法律で既に規定されている事項でさえ、自らのものとして活用しようとする積極的な姿勢が現れているものと理解できます。

2つ目は、複数の法律をひとつの条例に融合させている点です。

大磯町の条例は都市計画法と建築基準法、さらにはいわゆる開発指導要綱に含まれる内容、これは独自条例に相当する内容となりますが、これら複数の法律等を町にとって必要な形で融合させ、ひとつの条例としています。ゆえにこの条例は、本文で触れた理想的な条例のスタイルをひとつの分野で表現しているといっても過言ではないでしょう。法律は縦割りです。国の省庁においても省あって国なし、局あって省なしなどと言われていきます。自治体の現場ではそういった縦割りを現場レベルで解消していく努力が必要です。そのためには住民にとって、よりわかりやすい形で条例を示すことが自治体の責務ではないかと思います。その表現の仕方はさまざまな方法があると考えられますが、大磯町のまちづくり条例はひとつのモデルを示しているような気がします。

第2章 自治体政策の条例化

第1節 政策の条例化過程と課題

個別の政策が条例化される場合、おおむね図2-9のようなプロセスを経過する。

ある政策課題が持ち上がり、自治体がこれを発見する。これが Phase 1 の段階である。時には事務事業を行う現場から、あるいは、政策担当部局の積極的な研究活動の結果、あるいはもっと直接的に住民からの要望といった形で地域の問題が浮かび上がる。

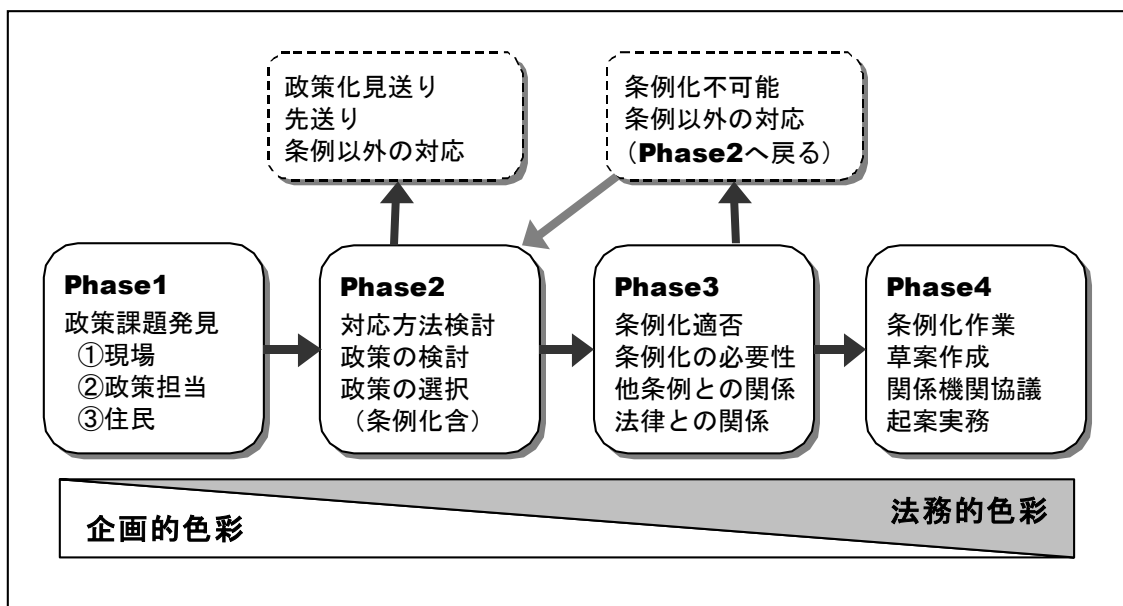
これに対して、自治体はいかに行動するか。時に、政治的な理由で、あるいは法的な限界、財政的な理由などにより対応をあきらめざるを得ないケースも存在しよう。仮にそのような障害が存在しないとしても、これが条例制定をもって対応されるべきか否かという論点も存在しよう。これが Phase 2・Phase 3 における検討過程である。

(実務上、Phase 2 と Phase 3 の境界は必ずしも明確ではない。あくまでも概念的な分類となる。))

これまで述べてきた法務と政策をトータルで捉えるべきであるという考え方からいえば、法務担当者は、自ら政策発案に関わるケースを除いて、少なくとも Phase 2 の対応方針検討段階からこのプロセスに参画することが理想的である。

Phase 2 においては、現に今、課題とされる事柄について、政策体系における位置づけから、課題に対応する必要があるか否かを政策担当者が中心となり、政治的な要因も加味し判断する。自明の事柄であるが、政策のすべてが条例として具体化される必要はなく、その政策目的を最も合理的・経済的に達成する政策手段の選択はきわめて重要である。

図 2-9：政策の条例化過程



政策立案に参画する法務担当者は、当該課題が既存の法務体系においてどのように関係し、これらと整合を持ったものであるのか否かなどについて意見を述べ、判断の材料を提供する。

Phase 3 における法務担当者の役割は、Phase 2 において決定された政策課題の解決手段として条例化が選択された場合に、その適否を整理することである。本当に条例化の必要があるのか、法律との関係はどうか、行政契約・私的自治の領域に委ねることは不可能かなど、法的側面から、議論をリードすべき立場になる。

Phase 2 は企画的色彩の強い業務内容となり、Phase 3 段階になると、法務的色彩が強くなり、Phase 4 では従来の法務の実務レベルとなる。ここは審査法務中心の領域であり、組織上は政策立案に参画する法務担当と異なるケースも想定される。

次節以降においては、もう少し詳しく Phase 2・3 における政策の条例化をめぐるいくつかの論点について整理を行う。

第2節 政策検討・選択局面における課題

ここでは、Phase 2 の段階における論点を見ていくこととする。この局面ではまだ、企画色の強い状態で政策課題について議論されている。

政策立案担当者は総合計画を始めとする法形式以外の規範との整合、あるいは政治的な情勢を含めて、首長の意向をダイレクトに把握して、対応の要否を決定する役割を担う。

政治的状況を度外視するなら、一般的に行政課題に対応すべきか否かは主として、下記の諸点を勘案して決定されるであろう。

- ①行政（自治体）の守備範囲であるか？
（そもそも行政が対応すべき問題であるかどうか）
- ②緊急性・必要性の高さはどうか？
（政策の優先順位として規範との整合は？）
- ③本来は行政が対応すべきであるが、他に代替手段はないか？
（住民間の協定や国・都道府県の対応可能性を含む）

上記の諸点に関して、法務担当者は、法律を含む既存の法形式による規範秩序に照らし、問題がないかどうかチェックを行うこととなる。例えば、政策課題が環境保全関係の問題であった場合、その自治体にすでに環境基本条例が存在すれば、これとの関係でチェックが行われるべきであろう。

次に政策課題として対応することが決定すれば、いかなる手段で対応するのか政策選択の段階に議論が移る。

ここでは、以下のような諸点が議論されるであろう。

- ①考えられる政策手段はどのようなものがあるか？（法規制・行政指導・予算 etc）
- ②それら政策手段相互間のメリット、デメリットはどうか？
- ③それぞれの政策手段に要する費用と政策効果の見込みはどうか？

ここでも法務担当者は次の Phase 3 の法的論点を先取りしつつ、政策選択に関して判断材料を提供することができる。

課題への対応の要否及び対応手段並びに次の Phase 3 における条例化の必要性の議論はあまり明確に区分して議論されないのが実態で、上述の分類はあくまでも私見の域を出るものではない。しかしながら、こういった論点はいずれ議論されるべきポイントであり、議論の手順をマニュアル化するなどして、スマートに整理するのが望ましい。政治的な決定はその上での要因にあたる。

Phase 2 に属するか Phase 3 に属するかは別として、このレベルでは、政策立案担当と法務担当が組織上、同一であればともかく、そうでなければ法務担当者は政策立案担当者を法的側面からサポートする役割が中心となり、法的な論点はまだ、さほど大きくはないだろう。

ただし、全体の法形式秩序との整合、次段階の条例化の必要性を見通した問題点については、十分留意する必要がある。

第3節 政策の条例化局面における法的論点

Phase 3 の段階では、法形式の政策課題対応手段について適否が検討される。

ここで要綱を含む法形式の政策手段の立案を中心に議論されることになるが、ここで致命的な難点が発見されると議論は Phase 2 に逆戻りとなる。

この段階では、政策をも担う法務担当者が中心となって議論をリードすることになるのであるが、自治体政策の条例化に関しては古くから議論のある法的問題がいくつか存在する。

いわゆる①国法優先・法律先占（専占）、②条例事項、③要綱行政といった3点がその大きなものである。法務担当者はこれらの法的論点をクリアしつつ、法形式の規範を打ち立てる作業を担うことになるが、これらの論点のうち、国法優先・法律先占（地方自治法第14条第1項規定）については、基本的な考え方を法律と条例の関係としてすでに述べている¹⁹ので、ここでは主に条例事項・条例制定権の限界と要綱行政について整理する。

¹⁹ 第2部第1章第2節「自治体法務の戦略的視点」〔26頁〕参照

(1) 条例事項（地方自治法第14条第2項）

条例事項とは、地方自治法第14条第2項の解釈問題であり、こういった事柄は条例化しておかないといけないという最低限の内容を示す概念を含む。以下、この条例化の必要な内容を必要的条例事項と称することとする。

どういった内容が必要的条例事項であるのか。まず条例の類型整理を行うこととする。条例（というよりは実際は条例における各条項）はその規定内容によって、おおまかに以下に類型に分類することができる。

- ①行政内部の運営・組織に関するもの（審議会設置条例・事務分掌条例等）
- ②住民の権利を制限し、義務を課すもの（市税条例・建築制限条例等）
- ③住民に権利を付与し、義務を免除するもの（情報公開条例等）
- ④給付やサービスを行うもの（医療費助成条例・補助金交付条例等）
- ⑤行政手続を定めるもの（行政手続条例・住民投票条例等）
- ⑥行政裁量の内容を定めるもの（各委任条例・施行規則等）
- ⑦その他の類型

地方自治法第14条第2項においては、「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、・・・条例によらなければならない」と規定されている。

つまり、ひとつには分類②の内容を含むか否かが必要的条例事項の内容を明確に指し示している。また、しばしば罰則を設けるか否か、政策的に重要であるか否かなどが必要的条例事項の要素として議論になることもあるが、これは論者によってやや見解の相違が見られる。

ともかくも政策立案段階において、住民の権利を制限し、義務を課すことが必要であろうと見込まれたならば、政策実現の手段として条例化は必須という結論が導かれる²⁰。条例化が必要であるという結論を受けて、第一の論点である国法優先・法律先占について法的チェックが行われ、内容によっては訴訟発生時の対応をも想定して、問題がないと判断されれば実務作業へと移行する。法律との抵触等、致命的な問題が発生すれば、条例化は不可能となり、政策実現手段の選択の見直しが求められる。もちろん、私人の権利義務を法的に規制する内容を含む政策そのものの実施は当然ながら不可能ということになる。

²⁰ 法律上のネックから条例化できないが、解決すべき政策課題が公権力により、権利義務関係をコントロールする必要があるケースに採用されてきたのが要綱による指導行政である。要綱の問題点については後述。

(2) 条例制定権の限界と活用

前項では必ず条例化しなければならない事項を必要的条例事項と称した。

次に条例はどこまでつくれるか又はつくるべきかという問題がある。必要的条例事項と対比して、条例化できない内容を不可能条例事項、条例化できるぎりぎりの内容を限界条例事項、条例化するか否かが自治体の判断による内容を任意的条例事項と称することとする。

不可能条例事項は、当該内容が条例化できるかどうかの制定可能性を示す概念で、一方、任意的条例事項とは、どこまでを条例化するべきか否かという自治体の主体的意思を示す概念である。

条例の限界は①「自治体の処理する事務に関し」、②「法律の範囲内（憲法第94条）」、「法令に違反しない範囲（自治法第14条第1項）」で制定することができると示されている。分権一括法施行以後、機関委任事務が廃止され、法定受託事務に姿を変えたが、これに関しても法令解釈上は自治体の事務とされ、条例制定が可能となった。これらの範囲を明らかにすることが不可能条例事項の裏側、自治体が条例をつくることのできる限界、限界条例事項を規定する概念となる。先に述べた戦略的な自治体法務活動²¹⁾はまさにこの限界条例事項の拡大に寄与することにほかならない。

一方、任意的条例事項については、条例を制定する上で、法律との関係などについて問題は生じないが、必要的条例事項を含まないため、自治体の法務に対する関心や理解度によっては条例化されたりされなかったりといったものであり、この範疇の条例がたくさん存在する自治体は政策的な法務活動に熱心に取り組んでいる自治体であるという一定の評価ができる。

ただし、任意的条例事項の範疇にある自治立法＝独自条例は、その内容如何が重要である。例えば、先にも述べたように、形式だけを問題にするのであれば、たとえ総合計画のような行政計画であったとしても条例化することは技術的に不可能ではないだろう。しかし、計画と条例を比較対照したように、本質的に法形式の規範であるべきか、それ以外の形式であるべきかは、両者の本質的な相違に基づいて適切に判断されるべきであり、何でもかんでも条例化しているという一点のみで評価することも問題がある。このことは任意的条例事項のありようを規定するポイントともなろう。

また、独自条例は作られることが目的ではなく、どのように機能し、ねらいとされた政策目標の達成に寄与しているかという検証が必要となる²²⁾。

²¹⁾ 第2部第1章第2節(1)「理想の自治体法務を実現化する戦略」〔26頁〕参照

²²⁾ 第2部第2章第4節「法務・条例と評価」〔44頁〕参照

市町村条例と都道府県条例

・・・神奈川県土地利用調整条例と政令市等・・・

本論においては、主に法律と条例の関係について述べていますが、もうひとつ自治体条例には厄介な問題が存在しています。

それは都道府県条例と市町村条例の関係です。

法律上、原則としては、都道府県と市町村に地方公共団体として上下の関係はありません。しかし、地方自治法では、第2条第16項で市町村は都道府県条例に違反してその事務を処理してはならないという規定があります。この規定により「住民に義務を課し又は権利を制限する」内容のもので都道府県条例と市町村条例が真っ向から相反する規定がある場合は都道府県条例が法的に優位なようです。（ただし、地方自治法第1条第2項1号では、地方の事務に関して都道府県の事務は限定されており、個別の事務そのものの処理すべき団体はどちらかという視点で考えると、市町村の方が有利であるようにも読める。）では、同様の内容の独自条例を両方で制定した場合、一体どのようなことが起こるのか？同じ内容であれば違反しているというわけではないでしょう。結論としては調整規定のない限り、両方の条例が有効になり、住民としては二重の負担が生じたり、条例以下の判断基準に関して見解が分かれたりして収集のつかないことになります。

現実には調整規定が置かれるため、実際には対住民にはそんなに顕著な問題が生じるケースは少ないと思われますが、これとは別にもうひとつ、致命的な問題が存在します。

神奈川県では無秩序な開発圧力から県土を守るため、土地利用調整条例が制定されています。（後掲資料参照）この条例は、市街化調整区域等での一定規模以上の開発計画について、事業者が知事との事前協議を義務づけるものですが、協議の審査の内容としては、開発計画の立地、事業目的や環境配慮などが県の土地利用方針と整合していること、各許認可において許可の見込みがあること等になります。この審査を県の個別法令等所管課等関係機関が集まる庁内会議で行っており、その結果（開発計画の適否等）を審査結果通知書という形で事業者へ通知することになります。この審査結果通知書が通知された後で都市計画法開発許可等の許認可の申請が行われることとなりますが、この許認可にあたっては、土地利用調整条例の審査結果通知書の内容に配慮することとなっております。

土地利用・開発に関する許認可権限が県に集中しているという状況であれば、その実効性が確保されるものですが、近年の分権の下で、従来、都道府県にあった許認可権限がどんどん、市町村に委譲されているため、県と個別の開発許可等の権限を有する市との協力・協調が確保できないと条例の実効性にかげりが生じる可能性が出ています。

例えば、都市計画法に基づく開発許可については政令市・中核市・特例市では法律の範囲内で独自に判断できる権限があります。したがって、県の条例上、いかなる判断がなされようとも、それぞれの許認可権者はこれに拘束されずに判断でき、条例の目的が達成されづらくなってしまう可能性があります。

これは一例にすぎませんが、日本の自治体制度が二層制を採用している限り、今後、分権が進めば進むほど政策目標が達成されづらくなる皮肉なケースが発生するということを充分認識しておく必要があり、何らかのルール化の必要性が感じられます。

(3) 任意的条例事項と理念条例

先に任意的条例事項という概念を定義したが、この究極の形としていわゆる理念条例なるものが存在する。これの内容は、具体的に権利義務規定も手続規定も含まれず、当然、罰則規定もない条文で構成されるものを指す²³。この理念と努力目標だけで構成される条例の存在意義は以下の諸点に求められよう。

- ①行為規範の最高峰である理念を、明文化することによって自治体の姿勢が明確化できること。
- ②法形式をとることによって、安易に変更が加えにくくなること。
- ③議会の議決を経るという適正手続きの観点から望ましいと考えられること。
- ④対外的に自治体の「めざす姿」をPRできること。

いわゆる理念条例というものは、こういったメリットを求めて制定されるものであろうが、注意すべきは、この理念条例の理念を規範として下位の条例、行政計画においていかに具現化していけるか、言い換えると理念条例の空文化、死文化をいかに防ぐことができるのかが最も重要なポイントとなるであろう。

先にも指摘したが、条例相互間には憲法と法律のような上下の体系関係が存在しない。いかに理念条例を制定しても、その他の政策条例がこの理念に明らかに反する場合、明文化、条例化していることがかえってアダとなり、概念的な条例体系秩序そのものの崩壊にもつながりかねない。かといって、理念条例がのちに現れるであろうあらゆる政策条例と不整合を起こさないように、あまりにも抽象的な美辞麗句の羅列に終始するならば、何ら実効性のない条例として、生まれたときから死文化する可能性すらある。

理念条例の存在自体についての評価は難しい。問題の所在は、その理念条例が実体的意義を有する条例として、その自治体で存在し続けられるかどうかであり、その問題をクリアするという強い意志で取り組むことが理念条例制定の意義ではないだろうか。

(4) 要綱と条例

先に私人の権利義務を制限するには条例化が必要であることに触れた。ここでは、法令ではないのに、実質上、私人の権利義務を制限している要綱による指導行政に関して整理する。

要綱とは、一般的に「自治体の事務の執行についての指針を定める行政機関内部における規律」とであるとされる。その本質は法令でなく、対外的には拘束力を有さないものであくまでも行政内部の規律であることが本来の姿である。

²³ 箕面市まちづくり理念条例 [60 頁]

であるのになぜ、このような問題が存在するのであろうか？

そもそもは、規律密度の高い法律により動きがとれない状況であった自治体が、法律の適用だけでは対応できない地域の課題・紛争を法律に抵触しない形式をとりつつ、解決しようとしてきた苦肉の策が要綱による指導行政である。

法的な評価はともかく、開発指導要綱が歴史的に果たしてきた実績は各方面で一定の評価を得ている。むしろ、自治体に主体的な地域課題への対応ができる法的裁量を与えず、一方で特定地域に生じる行政課題を適切にフォローしえなかった国のありようが批判されてきたことは周知のとおりである。このような状況下で、要綱による指導行政の発生は必然の帰結であったのかも知れない。

とはいえ、昨今の対住民への説明責任、情報公開、適正手続きなど一連の社会的要請に鑑みれば、いつまでも従来のやりかたでは通用しなくなりつつあることも事実であり、分権一括法施行後は、旧来の開発指導要綱の条例化²⁴の試みも散見されつつある。

ではこの要綱行政なるものの問題点を整理するとともにこれからのありかたについて検討することとする。

① 要綱の類型化

まずは、条例の時と同様に要綱を類型化して整理する。

類型化にあたっては、要綱をその制定目的から整理・類型化した「要綱による行政の見直しと自治立法化のあり方について」（福岡市自治立法研究会）において成果があり、これを表形式にし、一部加筆作成したものが表2-10である。

② 類型毎の評価

類型Aの①は、個々の権利義務関係といった内容には立ち入らず、いわば、大きな方針として抽象的なレベルにとどまり、法的な問題点はそう大きくないと思われる。

（このレベルが問題になるなら首長の公約といったものも法的紛争の種になる？）

次に類型Aの②であるが法令・例規が行政事務のすべてを規定することが物理的・技術的に不可能である以上、より下位のルールとして要綱の存在は是認されよう。

類型Bは法的に最も大きな問題をはらんでいるグループで、代表はいわゆる開発指導要綱である。一方で建築確認や開発許可といった許認可権を背景にして、事前協議届出や開発協力金を事実上、強制してきた。こういったことが広く定着してきた背景としては行政手続法制度が整備されていなかったこと、また、建築開発指導行政の現

²⁴ 要綱の条例化という議論は全国的にも盛んであるが、自治体法務において、規則の果たす役割はあまり議論となっていない。指導要綱があくまでも、任意の協力を要請するに過ぎない内規であるとするならば（＝地方自治法第14条第2項非該当）、この指導基準を法的にあいまいな存在である要綱に基づいて行うのではなく、長権限の規則として明確化することは意味のないことなのだろうか？少なくとも行政指導の責任の所在が明らかになると思われるが、当報告書ではこの点について、研究する余力はなかった。

表 2-10：要綱の類型

	目的	細分類	具体内容
類型 A	行政内部の事務に関して整理することを目的として定めたもの	①政策に関する基本的な方針や指針を定めたもの ②事務手続きの詳細を定めたもの	個々、具体的な制度そのものを規定するのではなく、基本的な政策運営の指針や法制度の運用方針を定めたもの。（通達・方針という名称を用いる場合もある。） 組織や事務配分に関する規定等行政組織に関する定めや、様式、窓口手続きなど事務の遂行に関連する事項について定めたもの。法令の規定を受けて定める場合もある。
類型 B	私人（市民や事業者等）の行為を規制し、または義務を課すもの		いわゆる「行政指導要綱」といわれるもの。法令の基準等を強化する上乗せ・横だし規制のほか、法令にない事項を規制したり、法令にない手続き（市への事前協議や近隣住民との調整等）を求めるものなどがある。
類型 C	給付やサービス等の創設に関するもの	①条件付の給付・サービスの創設	主としてある政策目標を実現するために、規制や強制によるのではなく、何らかの負担（定められた事業内容を実施する、ある事項を守るなど）を条件としながらサービス等を行うもの。補助金交付要綱等がある。
		②福祉サービス等条件を付さない給付・サービスの創設	福祉サービスや、奨励的な報償制度の創設に関する制度など。対象者の作為等を条件としない点で C-①と異なる。制度によっては、サービス費用の一部を利用者が負担するものもある。法令の趣旨を基に創設する場合のほか、市独自の施策または国の要綱等に基づいて実施する場合もある。
類型 D	法令の規定や行政裁量の基準を具体的に定めたもの		制度自体を創設するのではなく、制度の具体的運用基準を明確にするために制定されるもの。申請に対する許可等の「審査基準」や不利益処分についての「処分基準」（行政手続法・条例）の他に使用料・手数料等の算定詳細など負担に関する基準や、法令で定められた給付・サービスの適用基準などもある。 形式的手続規定ではなく実態的な内容を規定していること、制定効果の直接の相手方が行政外部であることの 2 点で A-②と異なる。

場は直接、住民が手続きを行わないため、比較的、スムーズな指導が可能であることなどにより、それなりに機能してきたことなどがあげられよう。

しかし、私人に対し、行政指導というたてまえで、権限を背景に実質上の強制を強いるといった構図は、純粹に法的問題を孕んでいることはもちろん、権限・財源をちらつかせ事実上の強制を市町村に強いる国・都道府県の態度と本質的にはまったく同じであり、長期にわたり放置されている状態は非難されてもやむを得ないことであろう。

ただし、ひとつの考え方として、自治体が新たな政策課題に直面し、実際に条例制定をしてもその効果が発揮できるのかどうか不透明である場合、又は要綱により政策を実施してみて、運用上の問題点を研究した上で条例化することが必要と考えられる場合、あるいは機動的に対応が必要である場合など、緊急避難的・例外的に要綱により規制に近い政策を行政指導によって実施することまでは否定されるべきものではないのではなかろうか。いわば、政策のテスト要綱とも言えるものであり、これらについては積極的にその活用がルール化され、検討されてもよいと思われる。（これに法的に強制力がないことはいうまでもない。）

類型Cは給付型グループであり、これが本来的に法律等で権利として明確に保障されている（憲法第25条から直接権利は発生しないという解釈を前提として）限り、要綱での運用は特に法的には問題を生じないのではないと思われる。

ただし、法律に根拠がなく、自治体自体が政策的に私人の請求権・給付権を明確にする、あるいは、救済を法的に担保するといった意図をもって条例化することは妨げられるものではないと思われる²⁵。

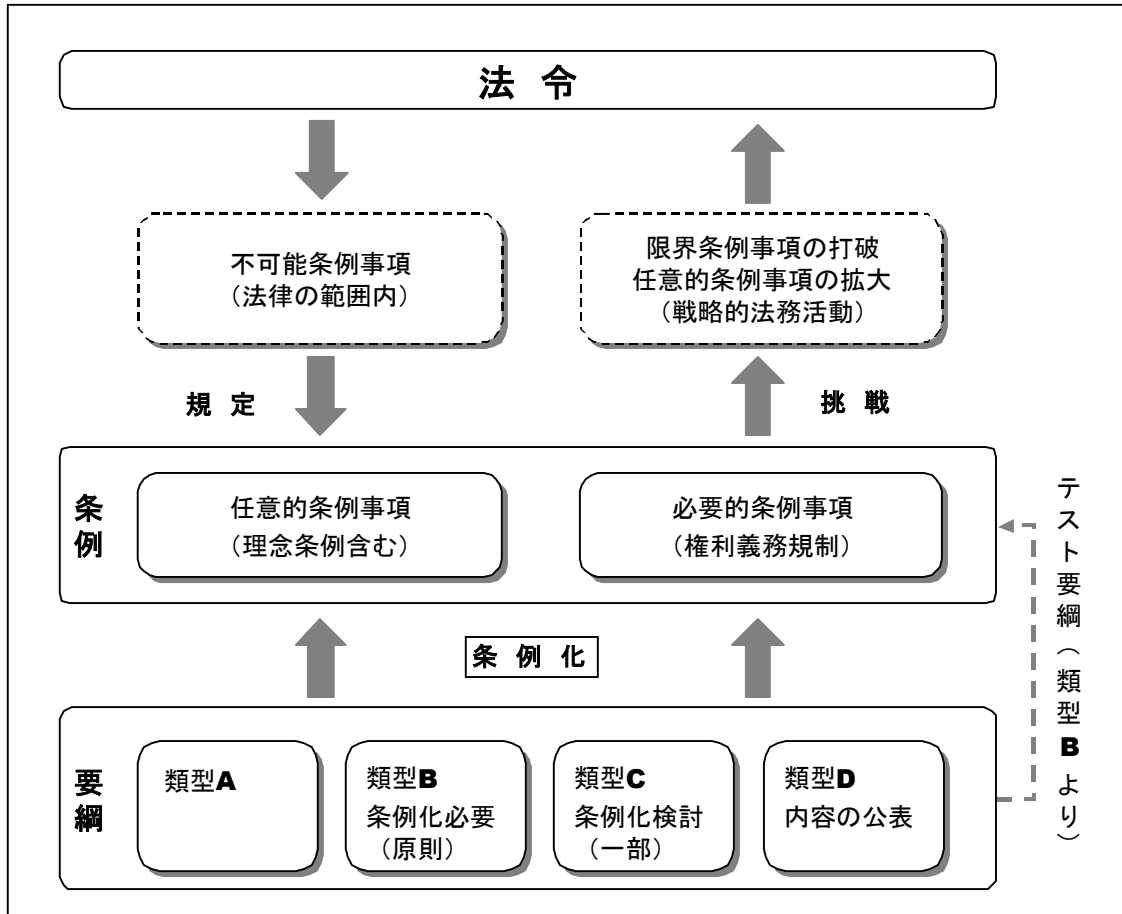
類型Dについては、行政内部で決めた基準が、法令適用にあたって判断材料となることから、その影響は外部にも及ぶものといえる。しかしながら、その適否はあくまでも行政裁量論の適否として議論されるべきで、行政裁量の違法・不当は、この判断基準を通じて具体に行われた処分等で争うことで足りるのではなかろうか。

ただし、水平的な公平が確保されるよう、その基準は決定の理由とともに積極的に公表されるべきであろう。

以上の諸点に留意しつつ、自治体法務担当者は、必要的条例事項に該当する要綱は条例化し、あるいは、不可能条例事項を遵守し、あるいは限界条例事項に挑戦して、任意的条例事項の拡大に尽力しながら、自治体法務体系を構築する必要がある。（図2-11）

²⁵ 自治体が法律に基づかず独自に行う給付施策等。例えば介護保険認定対象外の市民に対するホームヘルプサービスを市民の権利として条例により明確にすることが考えられる。

図 2-11：法令・条例・要綱の関係



要綱の条例化

佐賀市では、平成13（2001）年4月に、近年、建築物の大規模化や高層化により居住環境への影響の拡大、住民の環境に対する意識の変化等により既存の要綱では充分に対応できないことや、地方分権により建築行政事務が自治事務化されたため、行政指導の指導根拠を明確にする必要があることなどの理由から、「中高層建築物の建築に関する指導要綱」の内容を充実させて条例化をされました。

「中高層建築物の建築に係る紛争の予防と調整に関する条例」は九州では福岡市について2番目の条例化で、特徴としては、教育施設等への配慮、住民との話し合いの期間の確保、市による紛争の調整、建築調停委員会による調停の制度化等、行政としてできるかぎりのことを条例化して建築主と住民との間で生じる紛争の予防に取り組んでいます。

現行法だけでは対応できない領域に踏み込んで条例化し、何とか隙間を狭めようとしている佐賀市の取り組みは、要綱の条例化を考えている他の自治体の参考になるものと思います。

第4節 法務・条例と評価

ここまでの議論で、政策条例の制定過程は完結したが、果たして生まれた条例はきちんとねらい通りに効果を発揮するのであろうか。ここでは政策条例や法務活動に関して、評価という視点から検討を行って政策の条例化過程を完結させる。（後掲図2-12）

（1）法務・条例の評価の必要性

近年、行政活動については、公共事業に関するB/C（ベネフィットバイコスト＝費用対効果）分析や事務事業評価制度、B/S（バランスシート＝貸借対照表）による財務分析など、いろいろな形でその活動内容に客観的評価を与えようという試みが盛んである。しかし、法務分野、それも自治体の法務活動なり、政策条例に関する評価が試みられているという話は寡聞である。

条例は作ることそれ自体が目的であってはいけない。繰り返し主張してきたことであるが、行政計画とともに政策をささえる規範として機能すべきものである。

したがって、実際に完成して活躍が始まってから後に、検証が必要であることは論を俟たない。さらには条例案策定過程においても、こういった内容・構成にすれば政策目的にかなった条例ができあがるかといった事前評価システムがあっても不思議ではない。

ところでそもそも、行政を評価するとは一体、どのような内容であるのか。

素直に理解すれば、「行政活動を一定のルールに従って、活動後に残った結果を検証し、これを踏まえ、今後の活動に活かす」ことであろう。

これは行政活動の各レベル全て（第1章第1節図2-1参照）を対象とするものであろう。

なぜなら、行政活動は図2-1でいうところの全てを包含して成立しているからである。

広い意味合いでは、トップレベルの理念については例えば選挙という形で行政評価が行われているとも言えるし、個別の条例や総合計画基本構想は議会というチェック機関で事前評価が行われているのかもしれない。しかし、一般に実務上、行政評価という場合には、「政策²⁶レベル」と「施策レベル」、「事務事業レベル」での評価システムを指している。

「政策レベルの行政評価」（以後、政策評価という）は住民満足度を測ることにより検証されるのが一般的とされている。満足度を測るのであるから、住民に対してアンケート、ヒアリングなどを行い、項目別に目標を設定して、定性・定量把握を継続して相対評価を行っていく（ベンチマーキング）。

²⁶ ここでいう「政策」は、行政評価という範疇でいうところの「政策」であり、第1章で使用した理念等は含まない。評価の対象となる以上、ある程度以上の具体性は必要であろう。

「施策レベルの行政評価」（以下、「施策評価」という）は、政策に示す目的を達成するために、行政施策体系ごとに予算・人員量の配分が最適であるかを施策の実施状況の分析から判断する。

次に「事務事業レベルの行政評価」（以下、「事務事業評価」という）は、ごみの収集や、水道、道路の維持管理といった現場レベルの個々の行政サービスが如何に効率的、効果的（最小費用による目標達成）であったかという視点で捉えられている。

これら数字を中心とした評価方法についてはいろいろと異論も存在するところである。

そもそも行政サービス自体が数的な把握になじまないとか、指標の取り方に恣意が働くとか、事業評価に至っては行政内部の出来レースという声さえ聞こえる。

しかし、それらは手法の問題であって、やり方に疑問があれば改善するシステムを考え構築すべきであって、冷静な評価なくして、マンネリとなりがちな公務員体質の打破は困難であると思われる。

（2） 法務・条例と評価の関わり

では、果たして条例は行政評価（政策評価・施策評価・事務事業評価）の対象となりうるか、あるいは行政評価に関して法務は何かできるのかといった問題について見ていくこととする。

① 政策条例の評価

まず1点目の個別政策条例の評価という点であるが、政策評価という観点からは、条例は政策を支えるものである限り、政策の評価を抜きにして、条例のみを評価することはやはり想定しづらいと思われる。あくまでも政策評価の一部として施策、事務事業評価で条例がどれだけの貢献をしたのかといった視点での取り込みを考えるしかないだろう。それは条例の評価としては、施策、事務事業評価レベルの検証となる。

例えば、政策レベルで渋滞解消という目標を立てたとする。これに対してひとつの施策として、ロードプライシング²⁷条例を制定・施行したとする。この条例により道路を走行する車両はどれくらい減少したか、2点間の移動時間の短縮成果はどうかなどスムーズな交通の流れにどれだけ貢献したのかを把握する。こういったことは数量化して把握することができるだろう。条例施行前後の定性的・定量的な把握により条例施行の効果測定ができる。一方、政策レベルにおいては、条例規制以外に予算投入による道路の拡幅整備や沿道駐車場の整備、あるいは交通整理員の配備などといった政策目標の達成のためのあらゆる手段が採用可能である。条例単体としては事務事業

²⁷ 東京都で話題になったが、交通渋滞を緩和する目的等で、一定のエリア内に進入しようとする自動車等に課税等、経済的負担を与えること。

評価を行いつつ、条例を含む政策手段全体として政策評価——市民に対して施策の満足度、結果に対する評価アンケートなどといったモニタリング——を行い、事務事業執行の評価結果が満足のいかないものである場合には、条例そのものが適切であるのかどうか、通行料を値上げすればどうなるかなどといったシミュレーションを行ったうえで、条例改廃などといったアクションにつなげていく。

こういった積み重ねが実効性の高いよりよい条例づくりに資するであろうことは理解できる。ただし、この評価にあたっては評価そのものにかかるコストの問題を始め、適切な指標（投入と効果）が採用できるかどうか、あるいは渋滞解消が、例えば地区の人口減少など、条例以外の原因による場合など他事考慮の視点などいろいろな配慮が必要であり、実務的には必ずしも容易な問題ではない。これらベンチマークなどのやり方については経営学や、行政評価論本体の議論であるので、自治体法務というテーマの本稿では深く立ち入ることはできない。これらの研究成果を受けて、法務セッションがどう考えるかという課題があるという指摘に止まらざるを得ない。

② 行政評価に関する法務の役割

一方、行政評価そのものに対して、条例は何ができるのであろうか？

真っ先に思いつくのは行政組織自らに対して、政策評価を義務づける条例を策定することである。もちろん、先に指摘したようにその評価手法の内容が、多岐にわたる政策・施策・事業に対してうまく設計できるのかという問題は存在する。

しかし、政策評価に比べると執行評価は設計が容易であろうし、市町村では現業部門の比率も高く、企業会計部門、特別会計部門をさきがけに執行評価条例の制定などは、十分検討に値する。（要綱からスタートしてもよい。）

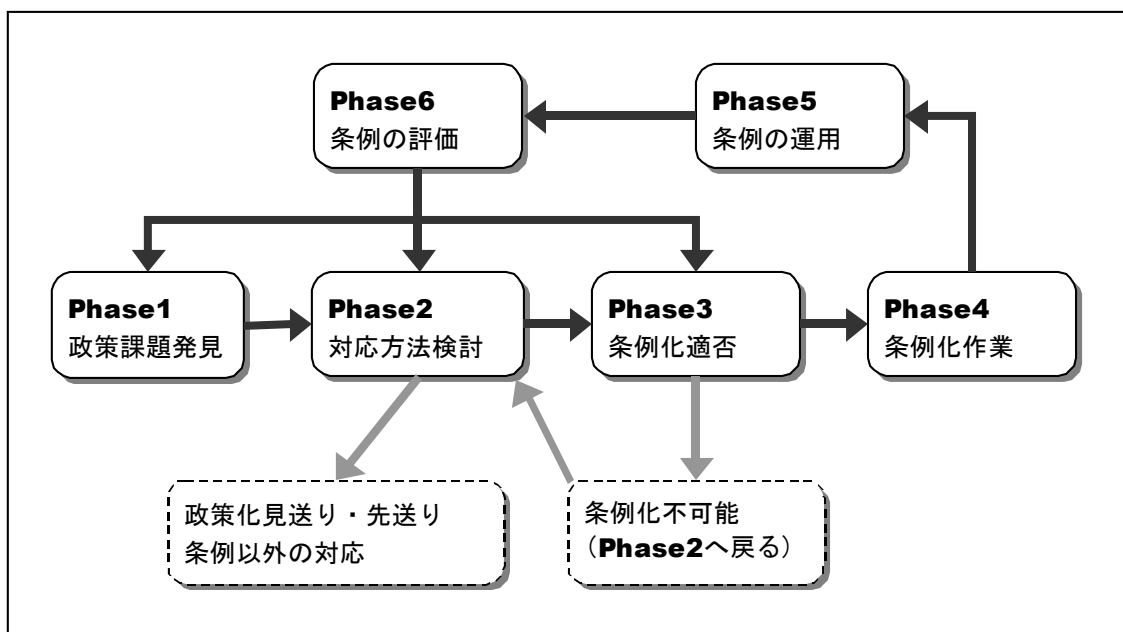
また、次にひとつのアイデアとして法務監査制度といったシステム構築は考えられないであろうか。これは現在の会計監査制度をヒントにした考え方であるが、条例を始めとして、要綱に至るまで、法務体系にかかるものを定期的に運用状況を含めて、執行評価するという制度である。漫然と旧来のやり方を踏襲していくことへの警鐘となるとともに、役に立たない条例等の駆逐にも貢献する。

もっとも、評価については、①の議論と共通の事項であるが、マイナスのものだけをとりまえるのではなくて、優れたものに対するプライズ制度²⁸を同時に創設しておかないと、「仕事をしたら損」という空気が充満し、モラルの低下を招いてしまう。どのようにして積極的に職員の意識を高揚させていくかは法務のみならず、あらゆる場面で重要な事項である。

²⁸ 功績をたたえ、給与、処遇等に差異を設けることは労務管理として非常に重要で、かつ基本的なことであると考え。公務員の世界では職務の性質上、やむを得ない面はあるもののこの動機付けが企業に比べて弱い。

以上、第2部では政策と条例を中心に論を展開してきたが、最終的にはこれらの概念整理や取り組みのありかたは自治体の数だけ存在しうるとともに自治体法務の理想型は全ての自治体で異なっても何ら不思議はない。それが地方自治というものであろう。

図 2-12：評価プロセスを加えた政策の条例化過程



おもづか 行政評価は理念的規範の主遣となれるか

第2部第3章第4節においては「条例評価」の提言をしました。こうした「行政評価」は「最大級の情報公開手法」と良く言われるのですが、ここでは更に違った視点で性格を考えてみたいと思います。それは、題名にあるように「理念的規範を底支えするもの」となり得ないか、ということなのです。

ここで「理念的規範」とは、“自治体の信念を表した規範”で、特別何かを具現化するようにには設計されてはいないものの、各々の理念を形にする条例を関連づけることで体系化している例でありましょう。

これには「都市憲章」の形でも良いのでは、という見解もあります。中身としては首長の「まちづくりの理念」を成文化したものに近いのかもしれません。では、もし正反対の姿勢を持つ人が首長になった場合、この条例の立場はどうなるのでしょうか。法的安定性を勘案すればそう簡単には改廃できませんが、「首長の主張の変化は政治的な動きであり、法規範の範疇を同レベルで覆い尽くすものではないために、相矛盾しない。」という姿勢をとれば、住民からすれば政策動向の規範となる条例内容が首長の目指すゴールと異なることになり、納得のいき難い話です。当該条例が住民参加で制定されたのであれば尚のことであり、お互い生き続けるのは少々苦しいかもしれません。より影響力のある条例という形がネックになってしまうものの、下位規範では策定する意味がない。大阪府箕面市の「まちづくり理念条例」以外に、確認できる具体例が見あたらないのは、こうしたことが原因のひとつかもしれません。

そこで行政評価手法に目を向けてみましょう。これを習得した自治体が行き着くところは住民ニーズを指標化するベンチマーキングです。そのときの信念によって指標のうち重点課題を選択し、改善していく。指標達成により行政活動を充実させていく中で、理念が変われば指標を見直す。もちろん変更は住民ニーズに沿ったものでなければならず、真の手続を踏めば行政サイドの恣意の介入は限りなく排除され得ます。また、ニーズ達成の動向を暦年積み上げていく手法であるために、劇的な指標の変更は避けたほうがいいのですが、首長が任期を全うすればその時の経過は見直しの時期にはちょうど良いのかもしれません。優れた先進事例の指標は全体を見ただけで、行政が向かおうとする方向が浮かび上がるそうです。

自治体が自らの目指す方向を何らかの形で表明することは、大変意義のあることであると考えます。そして、そのベクトルはある程度余裕を持ったフットワークの軽いものであったほうが、行政活動に矛盾が出る不安を排除できるでしょう。評価手法を柔軟性を持った担保として捉えることもひとつの視点ではないでしょうか。

横須賀市の法令審査システム

・・・条例における政策事項のチェックシステム・・・

政策が条例化される場面で、一体、法務担当が審査以前にどこまでその政策に深くかわり、影響を与えているのか・・・多くの場合、政策はあまり法務知識の無い状態で政治的、あるいは財政的事情を重視して決定されているのが実態ではないでしょうか。ときにはそれが政策実現手段として条例を活用しようとするケースであったとしてもです。

本論では政策への法務活動のかかわりを抽象的、概念的にこうあるべきだと述べていますが、神奈川県横須賀市では具体的に、条例における政策事項を政策法務委員会という組織を設けてチェックしています。(後掲資料参照)

このシステム下では条例を制定するにあたっては、常に政策事項の存在が意識され、チェックフィルターを通過することになります。

この方法以外にも政策の企画立案段階で政策に応じた条例活用をプレゼンテーションでできるシステム構築なども考えられ得るでしょう。

もちろん、システムが存在しさえすれば問題が解決するといった考え方も幻想であることを充分認識すべきです。システムが有効に機能するためのポイントは最終的にはそのシステムに関わる人の問題に帰着しますが、いかに日常から、周りに問題提起する習慣をつけておき、判断できる能力のある人材を登用し、トップがそれを権威づけてあげられるかといった諸点が重要であると思われます。

システムが全てではありませんが、システムすら存在しなければ、問題が解決することは絶対にありえないというところから出発すべきでしょう。

自治体法務の組織と連携

第1章 行政

第1節 法務担当行政組織のあり方

第2節 法務を支える人材

第2章 住民

第1節 住民参加と協働

第2節 住民参加・参画を推進する手法

第3章 議会

第4章 議会

第1節 自治体法務における広域連携

第2節 広域連携の問題点・課題と解決方法

第3部

第1章 行政

第1節 法務担当行政組織のあり方

組織の所属をどこに置くかは実に大きな意味をもつ。昨年度マッセOSAKA特別研究事業の「まちづくり研究会」において、「まちづくり担当課」の所管部局を調査したが、都市計画系、市民活動系、企画系に分かれ、その自治体の「まちづくり」に対する考え方や位置づけが、ハード整備が中心なのか、市民参加によるまちづくりなのか、それともまちづくりが自治体の政策の主要テーマであるのか、明確になったという結果を得た経験がある。

法務担当組織に限って言えば、現在97パーセント以上が総務系部門に所属している²⁹。大阪府内の状況だけみても各市町村の多くが総務系部門にある。所掌事務においても、「条例および規則等の制定および改廃に関すること」や「法令その他の法律問題の研究および例規の解釈に関すること」など、いわゆる従来型の法務が中心であり、政策法務を所掌事務として担当しているところはほとんどない。これはこれまで法務担当部門の仕事の中心が、国の方針や準則に従って条例等を制定してきたことにより、条例立案能力よりも法令解釈能力が求められた背景にあると考えられる。

しかし近年、地方分権時代の到来により、自治体に政策形成能力の向上が求められ、企画系のまちづくり政策に基づく条例をはじめとする例規等の制定や住民訴訟などにおける柔軟な対応とあらゆる取り組みが必要となってきたとともに、条例制定と運用等において、量的側面、質的側面の両面に大きく影響が与えられる。こうしたことから、現行、法務領域において、その組織の課題にはどのようなものがあるかまとめてみると主に次のようである。

課題① 法務担当セクションの専門性強化

単なる法の執行に留まらず、政策目的実現のために、立法・解釈運用・訴訟というあらゆる場面において、主体的かつ積極的な取り組みが必要となっている。

課題② 企画系と法務系の融合の必要性

政策法務の言葉に代表されるように、まちの政策・施策を計画に留まらず、条例をはじめとする例規の整備に着目する趨勢に対応した機能が必要である。

課題③ 各分野への法務領域の強化

行政は常に法務を背景に事務を進めていかなければならないが、こうした事務を一極に集中させるのではなく、自治体内部の分権化を図り、法務能力を高める下地を構築する。

²⁹ 「自治体の法務に関するアンケート調査」 (財) 日本都市センター 平成11・12(1999・2000)年度実施

課題④ 法務を大きく捉えた外部との交流

広域連携の充実や法務の専門性を高めるために、さまざまな場面で多角的な交流を図る必要がある。

こうした課題を解決するためには、時間や労力、その他さまざまな要素が必要になってくる。

そもそも「組織」を考えると、多様な角度からの視点により、その数以上の意見が吹き出てくる。また、時代の変遷によりそのあり方は変化していく。

しかし今、私たちが最も主眼におかなければならないのは、「地方分権型社会におけるまちづくり」である。その背景には自主的、主体的な行政改革を実施し、新たな時代に見合った行政体制を強化し、多様な政策を展開していくことが強く期待されている。

法務の領域に限ってみても、こうした時代の潮流は大きく影響を受ける。当然のことながら条例化すべき対象が増大し、より法務領域にストレートに反映され、自己責任の幅が拡大する。こうしたことから、前節で謳った課題を解決するための戦略を描き、具体的にその手法を検討し実行に移すことが大切である。具体的にどのような取り組みが考えられるか、事例を交えて個々の課題についての方策を検討する。

対応① 法務担当セクションの専門性強化

地方分権の変遷や市民ニーズの多様化により、原課にかかる日々の事務は増大、複雑傾向にある。そしてその解決は、企画系部門、財務系部門などに相談を持ちかけられるケースが多い。

法務担当機関もまた例外ではない。法務能力を向上させ、その専門性を高めることが急務である。自治立法、自治解釈、係争処理のあらゆる場面で、自治体の一定の判断基準を設定し対処することが求められ、政策形成に対する法的機能を充実させるために、情報の質と量が要求されるようになるだろう。さらに、政策施行の戦略を法という側面からアイデアを提供していかなければならない。

とりわけ、訴訟に関して専門の職員を配置する動きが大きくなっている。福岡市では、所管部局や弁護士と協議を行いながら訴訟を遂行するとともに、不服申立てにおける手続きの進め方や判断の内容に関して相談に応じる訟務係を設けている。高槻市においても原課と連携を取りながら訴訟に対応する専任の担当者を配置している。

単に人員を増やすだけでなくとどまらず、法務の領域で以前にも増してスペシャリスト的な組織と職員配置に手立てを講じ、庁内の法務をリードしていく役割を担うべきである。庁内の法令だけでなく要綱はもちろん、法に類するものをすべて把握し、人材育成にも大きく努めるべきである。

対応② 企画系と法務系の融合の必要性

「政策法務」の重要性を認識するのであれば、企画系に移行することによりその位置づけが明確になる。第2部でも述べたが、企画部門との連携、融合の必要性を考えると、従来の総務部門のままであるより意思疎通が柔軟に図られる。

所属は総務系部門のままの場合もあるが、政策法務担当を設置している自治体もある。これからの自治体には、企画系部門だけでなく全部門が政策立案し推進することが求められていることを考えると、政策法務推進の有効な方策といえる。この場合は企画系部門との連携を図るシステムが必要になる。

また、福岡市では、分権一括法施行後、政策法務機能を強化するため、法制課に「政策法務担当」をおき、庁内の「自治立法研究会」や職員研修の運営（「人材」の項参照）などにあたっている。全く新しい組織を創造するのに困難で規模の小さな自治体であるならば、既存の法務担当の事務を見直すことで実現は可能である。

対応③ 各分野への法務領域の強化

各部門に法務担当を置くことも検討してみてはいかがだろうか。法務審査をする場合でも政策の法制度化を図る場合でも、その政策の目的や意義、効果的な実行手段を熟知している原課に近いところに法務担当者がある方が、効率的であり効果的な成果が得られる。日常的な法律相談や情報収集・提供ができる担当者が各部門にいれば、その自治体全体の法務能力レベルが向上することにもつながる。

豊中市では、原則として事業担当部門に一名ずつ法務に熟知した職員を配置する「法務主任制度」を予定しており、全庁的な法務機能強化を図ろうとしている。

福岡市においても、各局総務課の担当者（市長部局以外の執行機関では法制担当者）が、原課の起案した例規の制定・改廃案を事前にチェックし、その後、法制課による審査が行われ、これを踏まえて原局が決裁を受けるというシステムがとられている。このことによって、原局の法務能力・意識の向上が図られてきていると考えられる。

また、庁内の法務に関係する部門においてネットワークを構築する方策も考えられる。いわゆる庁内プロジェクトがそうした戦略を解決してくれる簡潔な方法であるが、総合計画の体系ごとに関係部門による庁内プロジェクトをもつ例は多いものの（人権関係、環境関係、行財政改革関係など）、法務という切り口でネットワークをもっているという例はあまり聞かない。それは必要性がないからなのか。政策条例の制定を考えると、一担当課の仕事の範疇におさまる政策はかえって少ない。政策実現に関係する部門が条例制定に向けてプロジェクトを設け、検討することはむしろ必要なことであろう。事例としては、「川崎市子どもの権利に関する条例」の策定過程が挙げられる。常に子供と接し実際の条例化に向けた市民参加の活動もしやすいことから教育委員会が主となり、企画や人権、福祉、青少年部門、教職員など関係部署と協議しながら条例を作り上げた。施行後は人権部門が主担となって運用している。（資料編参照）このように柔軟な対応が可能なのがプロジェクトの良い点であろう。

条例制定などの課題がなくても、法務能力を高めるための勉強会を実施するためのネットワークがあれば、庁内の法務能力の向上に寄与することになる。横須賀市では、法務系と企画系の職員が中心となり、原課の懸案事項に対して情報とアイデアを提供し、法的支援と政策形成支援を行う「政策法務委員会」なるものを設置している。こうした横断的な組織での検討は、相乗的にさまざまな効果を生み出しやすいと考える。

対応④ 法務を大きく捉えた外部との交流

庁内だけでなく外部組織との交流も有効である。外部組織とは他自治体の法務担当部門である場合も、民間の法務担当者の集まりである場合も、専門家との交流でもよい。できるだけ、いろいろな組織や人との交流により、風通しのよい、先進的な組織が構築されることになる。

今後、参加を主体にした法務の取り組みをさまざまな形で行うことが、自治体に要求されるであろう。

近年、縦割りや形式重視による業務遂行の非効率性、財政赤字の拡大などの問題に対し、いかに対応するかという観点からの組織改革が不可欠との考え方が多いように見受けられる。しかし、これは効率化のみを追求する要素が強く、政策・施策に対する視点やますます必要となる専門性の視点が欠如しているように思われる。

とりわけ、法務担当課の仕事は、従来の審査法務や法的相談、訴訟対応と前述した政策の法制度化だけでなく、職員の法務能力を高めるための研修や法的な情報提供など幅広いものとなるべきである。

第2節 法務を支える人材

(1) 人材確保

法務に限らず、自治体では人材がすべてといっても過言ではない。法務能力の高い職員の確保は、その自治体の将来性を左右する大きなポイントである。現状でみれば、採用後のOJT³⁰によって法務能力を獲得している例が多く、それはそれで必要なことであるが、法務能力の高い職員を採用するには、試験方法や年齢制限を見直すことにより、より効率的に法務能力の高い職員を確保することができるのではないだろうか。しかしながら、このことは、今でも法学専攻者に有利な試験であるのにもかかわらず、さらに有利にすることの是非が問われる可能性がある。今後は法学とともに、経済学や社会学の知識や素養がますます自治体にとって求められる能力になることを考えると難しい問題である。ちなみに、法律職や経済職といった専門職の採用制度は大阪市など一部の自治体ですでに実施されているが、すでに建築や土木などの分野で技術系の専門職が採用されていることからすると、導入可能な制度ではないか。手段としては新規採用だけでなく、すでに法律の専門職についている人材を期限を決めて採用することも考えられる。この場合は明確に法務担当者としての採用となる。いろいろな意見を聞き多様な意思を反映できる開かれた自治体をめざす上でも、この制度は今後の検討課題ではないだろうか。

法務に詳しい職員ばかりでも政策法務が進展するわけではない。課題を見つける人、政策を提案できる人、現場に詳しい人、政治的な交渉力のある人、それらの人材が一体と

³⁰ OJT (on the job training) 職場における日常業務を通じて必要な知識、技能、態度等の充実に向上を図るために行う研修〔「新自治用語辞典」 ぎょうせい〕

なって自治体法務を支えた時に政策法務が進展するのではないだろうか。

いずれにせよ優秀な人材を確保するためには、法務能力の高い人材が応募したいと思う魅力的な自治体でなければならない。明確な政策理念を示し、法整備（条例制定）を行い、自治体独自の政策を展開するための人材・組織を整えることのできる首長の強いリーダーシップによるところが大きいのではないか。法務に関心の高い人材を確保し、その活動を支えるトップのバックアップがあれば政策法務は進展するのではないか。そのような環境のもとに必要とされる人材が集まるのである。

（2）人材育成

地方自治体は、憲法と地方自治法に基づく存在であり、職員の法務能力の必要性は必須条件である。法務研修は、系統立てて計画的に執行し、法的に考える能力を始めとする基礎的な法務を体系的に学べるよう環境整備を図るべきである。体系的な法務とは、憲法で定める基本的人権の尊重、民主主義の原理、法治主義の原則等に関する基礎的知識からはじまり、地方自治の本旨や地方分権に対する正しい認識、行政サービスや行政手続きを法律・条例等に基づいた公正・透明に執行する実務能力、仕事や制度を法的な視点からとらえるセンスを指し、職種や役職、専門性や必要性に応じて研修を取り入れるべきである³¹。

法務担当以外の職員研修では、地方分権に対応した条例等の立案や法令等の正しい解釈・運用ができるよう、所管課の職員の法務能力の向上を図ることを目的として、法令の基礎知識³²や法的なものの見方、現在の仕事はどの法律によるものであるかの習得をするような研修でなければならない。また、条例等の立案・運用において、より多くの職員が政策的判断と立法技術の両面から対応できるような、政策形成能力の向上と一体となった法務能力向上研修も必要である。

一方、法務担当者の研修は、法制執務能力や訴訟対応能力の習得を目的とした、より高度な内容が必要となる。ひとつの自治体単独で内部研修を実施することが困難な場合は、他自治体と連携して法務担当研修を実施したり³³、大学院等へ派遣して、法務能力の獲得・向上を図る方法がある。また、広域的な研究・研修機関等³⁴の活用をすることも有効な手段ではないか。

また、個人が学んだことを職場で生かせるようにすることも重要である。法制度面からの業務の見直しをする必要がある。すなわち法令を知らなくともマニュアルで業務をこなすことが出来た職場環境を払拭する必要がある。前例踏襲に囚われた業務が往々にして遂行されているのなら、身につけた法務能力も生かされることなく失われてしまう。基礎

³¹ 「政策法務研修をどのように行うか」 山谷成夫 自治フォーラム 473 号

³² 業務を行なう上では、行政法令に関する知識だけでは十分とはいえない。例えば、契約を交わす際には、民法や、商取引に関する知識が必要となる。社会一般常識としても法知識は欠かせないものなのである。

³³ 川崎市の法務研修〔57 頁 コラムの②参照〕

³⁴ 都道府県の市町村振興協会や市町村職員研修機関等で研究・研修事業を実施しているところがある。

法務研修とともに各職場での業務の見直しも行わなければならない、管理職を筆頭に現状の業務のやり方で問題はないかを見渡す必要がある。

例えば、業務遂行において、条例などの例規によるものと、行政実例など例規以外によるものを一律に扱っていないか、業務マニュアルはどの関連法令に則って掲載されているのか、などを点検し、職員が法に触れる機会を創出させ、法に関する知識を深め、日常の業務をもう一度見直すなどの必要がある。

今までの業務を見直すのは大変な作業であるが、その分職場における法令に関する知識は深まり、業務の公正・透明性につながることを期待できる。

OJTを別の側面から考えると、事業部局や企画部局の職員を法務担当部局に人事異動させたり派遣したりして、その職員の能力向上を図ることが考えられる。

法的なものの考え方や知識は研修や自己学習だけで獲得できるものではない。そのためには職場全体が法的課題を明確に意識した上で、業務を行う組織である必要があろう。

(3) 人材活用

法務能力の高い職員を確保すること、研修等で職員の法務能力の向上を図ることのほかに、次に述べるような人材活用により、市町村の活性化を図ることも考えられる。

ひとつは法的知識の豊富な職員を各部局に人事異動させて、どの部局にも一定法務能力のある人材が配置されている状況（各部もしくは各課単位の法務主任制度等）をつくることである。また、他自治体との人事交流により専門性の高い職員の相互派遣も手段のひとつである。

さらに職員以外の専門家（研究者、弁護士等）の協力を得て法的問題に対処したり、政策法務の実現化を図ったりすることもできる。現状では、顧問弁護士に訴訟になりそうな事案の相談をしている例が多いと思われるが、それ以外にも政策条例を制定する際や職員の研修などでもサポートしてもらうことができる。ただし、この場合もあくまで主体は行政（職員）であることを十分おさえなければ、従来と同じ構造に終わってしまう。

また、専門家と同様に住民の知識や活動を活用することも有効である。パブリック・コメント等で住民の意見を吸い上げる手法をとる自治体が出てきているが、一歩進んで住民に条例案を作成してもらったり、自治体に何が必要なのかのリサーチを任せたりすることも考えられる。

人材育成に関する先進事例

① 福岡市の事例

福岡市では、条例・規則立案、争訟事務などの法制執務に必要な知識を付与し、あるいは、情報公開、行政手続など執務の基本となる法制度についての認識を深めるために、法制課が主体となって、「法制執務研修」を実施しています。これらの研修は、各局総務課の法制担当者や例規の制定・改廃を控えている原局の職員を重点対象として実施するなど、同市の法務組織の形態にあわせて運営されているのが特徴です。

また、庁内に「自治立法研究会」を設置（各局の指名による職員で構成）し、自治立法の指針、要綱の条例化の基準や（子どもオンブズマンや市民参画など）具体的な政策条例を提案することによって、継続的に庁内に問題提起を行っています。

こうした取り組みを通じて、職員の意識改革、組織の体質改善が、ゆっくりとではあるが着実に進んでいるようです。

なお、議会事務局の機能強化のため、職員の衆議院法制局への研修派遣も行われています。

② 川崎市の事例

川崎市では、法務研修として、職員を対象に弁護士を講師に、紛争の未然防止と発生後の適切な対応についての研修を平成10(1998)年度まで実施しましたが、現在は、職員研修所の主催で政策実現のための代替案や法的措置を検討するなど、行政課題を解決するための条例立案の演習を行う「政策法務研修」や「大学院派遣研修」を実施しています。また、政令指定都市、東京都及び特別区の法制担当による協議会で、事例形式による勉強会や情報交換を年1回行っています。

③ 横須賀市の事例

横須賀市の政策法務能力を拡充するための研修体系は、階層別研修のプログラムに「法制講座」を組み入れ、体系的な法制執務研修の導入し、

第1段階 法制執務研修（法令の内容や例規の取り扱いを理解する能力を身に付ける）

第2段階 政策形成研修（立法化すべき政策を形成する能力を身に付ける）

第3段階 政策法務研修（政策を実現するための法令解釈・条例化能力を身に付ける）

とステップアップをしていき、職員にとって取り組みやすいプログラムになっています。

第2章 住民

自治の担い手のひとつである「住民」について、まちづくりに主体的にかかわるシステムを法務の面からどうサポートできるかを考えてみたい。

第1節 住民参加と協働

自治体は住民とともに都市の将来像を描き、目標とするまちづくりの達成に向け取り組むことが求められており、そのための様々な条件整備やシステムの構築が必要である。今後さらに地方分権が進展することにより、まちづくりに携わり、担う人と組織の基本姿勢がますます問われることとなる。行政も住民も自分たちのまちを自らが創造していく自覚と能力を一層強くし、課題や問題点を創意と工夫で解決していくよう資質の向上に努めなければならない。

まちづくりは住民の自己実現とその暮らしのためにあり、そこにはさまざまな要素が絡み合う。地方分権が実行段階に入った今日、行政のみが進めるまちづくりや住民の関心が薄いまちづくりは容認されなくなるであろう。多くの役割と権限を持つ行政は、まちづくりの推進にあたって住民とのコミュニケーションを積極的に図り、住民も自らの役割と責任において意欲的に参加、参画することが今まで以上に求められている。

住民参加・参画の態様は関わり方の深さと対象者の規模、どのタイミングで関わるかによっていくつかの段階があり、それぞれに適した手法や制度があり（後述）、究極は住民と行政が対等なパートナーシップをもって、まちづくりを進める姿であろう。住民と行政のパートナーシップは、地方分権型社会における自己決定、自己責任に基づいたあるべき姿であり、協働作業は特定の領域にとらわれず、ますますあらゆる分野に広がりを見せるであろう。

高齢化、情報化などに起因し、住民ニーズはますます多様化・複雑化する。そうしたなか、行政はまちづくりの専門家集団であるという自覚を肝に命じ、その役割を着実に進めると同時に、政策形成の向上に努めなければならない。とりわけ政策形成においては、住民の生活や意思、地域社会の動きを把握し、認識することを何よりも優先し、より効果的に行政運営や制度運用を図ることが大切である。さらに持っている能力を最大限に発揮する努力を怠ってはならず、行政におけるこの姿勢こそが、今後ますます領域が拡大する住民参加をはじめとする協働のまちづくりを展開するであろう。

住民には税負担の義務がある一方で、サービスを享受する権利を持つ。このしくみは基本であるが、昨今、地方分権の潮流や住民自治の理念が浸透しはじめたことにより、住民が主体性をもって、考え、参加できるシステムが構築されつつある。また、積極的に参加しようとする住民の側からの気運も高まりを見せつつある。まちづくりは行政のみが担うものではない。住民自らが地域や自治というものに目を向け、関わる姿勢を持つことが不可欠である。住民が持つパワーと能力それに経験をまちづくりへ活用することに対する期待は大きい。

こうしたまちづくりに関わる政策立案において、住民参加・参画や住民と行政の協働連携を考えれば、円滑な活動を支援する何らかのシステムが必要となる。あくまで主役は住民であることを大前提に、行政が場や情報の提供、人材の養成、体制づくりのサポート、そして参加・参画機会の設定など様々な施策を心がけることが大切である。行政側にそうした心構えがないと住民参加・参画や協働などありえない。強力な住民気運があれば別だが、住民の胸に秘めた想いを引き出すためには、行政が積極的にしかけていかなければ、望ましいパートナーシップを築くことはできない。

前述したようにこの手法は住民参加・参画の深度やタイミングによって整理することができる。まずローカル・ルールである基本条例や住民参加条例で住民参加・参画の推進を規定する場合がある。そして住民参加・参画を可能とする前提条件である情報公開制度（補完するものとして個人情報保護制度）、会議の公開制度がある。また行政素案を提示し、それに対する意見や対案を住民から募るパブリック・コメント制度や住民投票制度、計画策定のための委員会に住民（団体代表でない公募住民）を委員として参画してもらう場合もある。行政素案に平行して住民側からも素案を提示し、審査会によってどれを採択するか決めるコンペ方式なども考えられる。成案化した施策を実行した後は、外部監査制度や苦情処理制度、オンブズパーソン等の救済制度も必要となる。新しい手法を創出し、活用しながら有機的な交流を深め、まちづくりに活かしていく。そうしたシステムの構築が住民と行政のパートナーシップに不可欠である。そして最も大切なことは、いかに行政と住民がそれぞれの役割を理解し、具体的な行動を起こせるかではないだろうか。

第2節 住民参加・参画を推進する手法

① 自治基本条例と住民参加条例

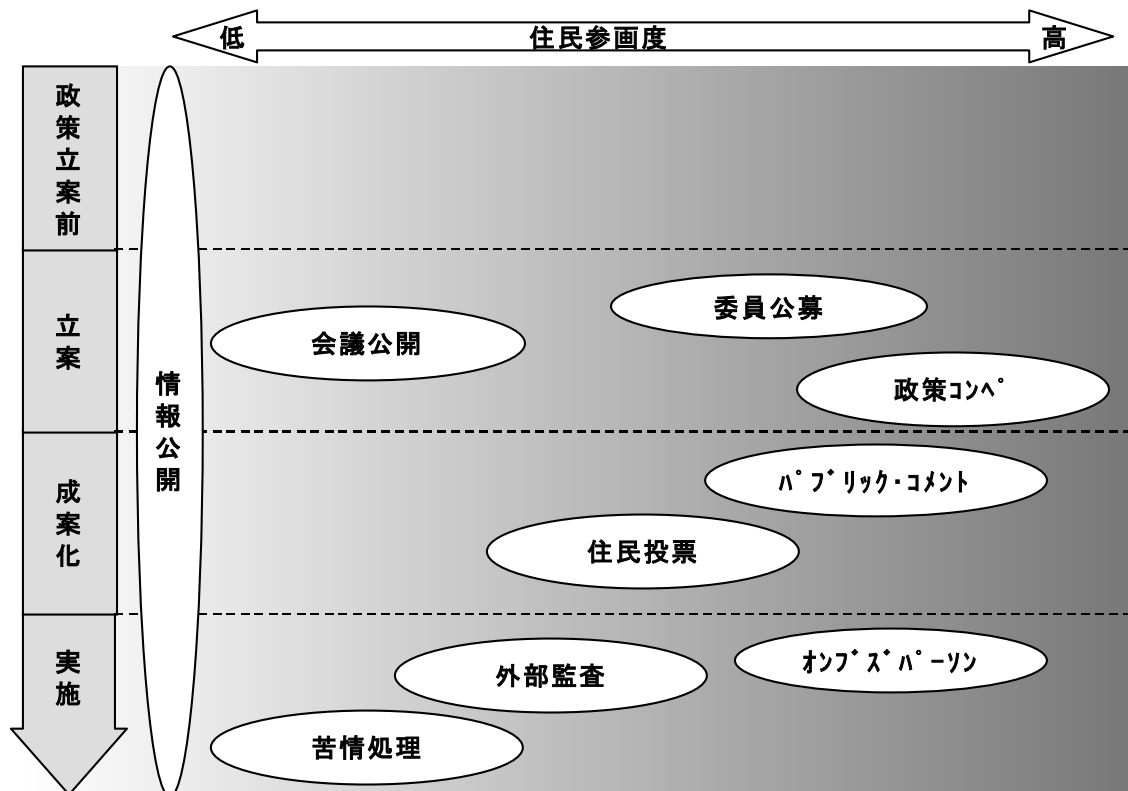
住民参加・参画を自治体の憲法に据え、そのしくみを条例で保障しているのが「ニセコ町まちづくり基本条例³⁵⁾」〔平成13(2001)年4月1日施行〕である。この条例の特徴は単なる理念のみではなく、理念を担保するためのしくみを条例中に明文化していること、自治基本条例を「最高法規説」及び「串刺し説」の両面の考え方による位置づけとし（第43条）自治体の憲法的な扱いをしていること、定期的な見直しの規定をおいていること（第45条）である。自治体の政策は首長が交替すれば変わるものであるが、この条例があることによって、政策の実現化のためには「住民参画」が絶対的な要件となる。またこの条例は制定過程においてもニセコ町の住民をはじめ、多くの研究者や自治体関係者の参画によって、その内容が精査されていったという経緯もある。

³⁵⁾ 自治体「憲法」としての性格一本条例のような自治基本条例が、自治体のいわば「憲法」としての性格を持つという考え方の背景には、以下の2つの考え方がある。本条例は以下2つの考え方の両面を持ち、どちらだという判断は行っていない。

A 最高法規説…自治基本条例は個別条例や基本構想の上位に位置し名実共に自治体の最高条例とする考え方。（条例ピラミッドの頂点に自治基本条例が位置するという考え方。）

B 串刺し説…自治基本条例は個別条例や基本構想と並列であるが、それぞれの依って立つべき基本理念や原則を総合的に規定し、いわば串刺し的にそれぞれを貫くという考え方。

図 3-1：住民参加・参画の手法



次に「箕面市まちづくり理念条例」〔平成9(1997)年4月1日施行〕のようにまちづくりの理念を宣言しているユニークな条例もある。理念条例の条文自体は「…に努めるものとする。」という努力規定であるが、実効性をもたせるために、それぞれについて手続きやシステムを定める条例を制定している。「箕面市市民参加条例」はその1つで理念条例第3条・4条に市民参加を制度として保障し、基本的なことを明確にするために理念条例と同時に制定された。ここには「会議の公開原則」「委員の市民募集」「市民投票の実施」が定められている。「箕面市市民参加条例」は特に市民投票を条文化したことで有名であり、議会でもいろいろと議論がなされたということである。上記3項目を定めた同様の条例案は、いくつかの自治体で議会に上程したが否決されている例もあり、この条例の先進性が伺える。

3項目を規定した条例の意義について次のように考える。

「会議の公開」については、議事録の公開をしている例は多いが、会議の傍聴も認めることによって、より透明性の高い意思形成が可能となる。

またこれまでは団体の長などを住民委員として参加・参画させる例はあったが、「委員の住民公募」を原則とすることにより、より広い範囲でしかも意見を表明したい住民が参加・参画することが可能となる。具体的に何人公募するか、任期は何年か、選考方法はどうか（抽選か論文審査かなど）など個々の委員会ごとに決めることが多いと思われるが、制度だけでなく、参加・参画した住民委員がきちんと仕事ができる体制やサポートが必要である。

「住民投票」については、具体的な目的を定めずに「首長が認めるもの」や「重要事項」とだけ定めているものと特定の政策に対する可否を決するためのものがある。後者については、平成8(1996)年8月に新潟県巻町で実施された原発設置の是非をめぐる住民投票が初めてであるが、以降活発になっている。

将来的に課題がでてきたときに備えて住民投票を制度化したものには、投票結果の取り扱い、特に議会との関係をどうするかが課題となる。この点については、箕面市では「・・・市民投票の実施に関し、投票に付すべき事項、・・・投票結果の公表その他必要な手続については、別に条例で定める。」(第8条2項)としており、その条例を制定するときに議会に諮ることができるとしている。ニセコ町では「・・・町民投票を行うとき、町長は町民投票結果の取り扱いをあらかじめ明らかにしなければならない。」(第37条2項)としているが、議会で議論するタイミングはあると考えられる。

投票結果の取り扱い(例えば、住民の過半数が一方の意見であることなど)や投票前にどれだけ情報の共有や審議がなされたかなど一概にいけない部分が多いが、投票結果を重視しないのであれば、住民投票を実施する意味がない。しかしある事案の是非を住民投票の結果のみで決するのは妥当ではない。間接民主制の原則における議会の責務として、いずれかの段階において議会で議論する場が必要であろう。

② 情報公開制度

住民参加・参画を促し、住民と行政の協働関係を築くためには、まずは行政のもつ情報を住民に公開・提供するところからはじめなければならない。現在情報公開制度を条例や要綱で制定している地方自治体は多く、平成13(2001)年4月1日現在で66.1パーセントが制定済みである。大阪府内市町村は全てが条例を制定している。全国的に議会も対象としている自治体が多く、東大阪市や宮城県のように議会独自の情報公開条例を制定している例もある。

住民参加・参画を促し、住民と行政のパートナーシップを築くためには、まずは行政のもつ情報を住民に公開・提供するところからはじめなければならない。上述のように情報公開を制度として整備している自治体は多いが、公開対象情報の範囲はさまざまであり(例えば議会や第3セクターを対象にするかどうかなど)、また住民からの請求件数も自治体によって差が大きい。「生きた条例、生きた制度」にするために条例内容の見直しや制度のPR、請求の実態を明らかにすることが必要である。

③ パブリック・コメント制度

国においては、「行政機関が、規制に係る政令、府令、省令、告示、行政手続法上の審査基準、処分基準等について、案を作成したものに対して、広く国民から意見・情報を求める」制度として平成11(1999)年3月に閣議決定された(法律は対象外)。

自治体でも、計画案や条例案を成案化する前に住民に示して、意見を募集する制度を住民参加の一手法として確立しようという動きが起こっている。要綱での位置づ

けを検討しているところも多いが³⁶、横須賀市では全国ではじめて条例として「横須賀市市民パブリック・コメント手続条例」を制定した。

寄せられた意見を反映するかどうかは最終的には行政側の判断となるが、どのような意見があったかや取り上げない場合はその理由を公開することにより、行政が独断で決定することを防ぎ、住民の意見をくみ上げるという制度の目的を遂行することができる。また本制度も情報公開制度と同様に、使われなければ意味がない。できるだけ多くの意見が収集できるよう、制度及び意見募集の周知、募集方法の多様化・簡素化などに留意して、情報公開制度とともに、自治体の「標準装備」となるようにしたい。

④ コンペ方式

鹿児島県大和村では「大和村民等の提案に関する条例」〔平成11(1999)年7月1日施行〕を制定している。村の振興及び行政事務の執行等について村民等から意見を求めるものであるが、提案内容が具体的で実現可能であること、審査委員会で採用・不採用を決定することなど、住民による政策コンペ方式というべきものである。

コンペ方式は住民参加の究極の形態のひとつといえよう。この制度を実効性のあるものとするためには、徹底した行政情報の提供と公平な審査が必要である。またこの制度を導入するためには、先にパブリック・コメント制度が当たり前に実施される社会の存在が先に必要である。

⑤ オンブズパーソン制度

住民の権利侵害等を救済するためオンブズパーソン制度を定めた条例を制定している自治体もある。救済の対象を「子ども」や「人権問題」「福祉関係」に限定しているものと全般的なものに分けられる。また市の業務や職員の行為に限定するものと広く全般に権利侵害がされた場合も含む場合とにも分けられる。オンブズパーソンの権限もさまざまである。

オンブズパーソン制度自体は住民参加の一形態ではないが、住民とのパートナーシップを考える上で、苦情処理や不利益救済のための中立的な機関は不可欠である。同様の制度を条例外で設けている例もあるが、自治体の姿勢を示すためにも条例制定をめざすべきではないだろうか。

以上先進事例にみるように、まちづくりにおける住民参加・参画、協働を支える法的なしくみやさらに一歩進めてオンブズパーソン等の救済手段を整えつつある自治体が増えている。住民参加を促進する手立ては条例だけではないが、ニセコ町まちづくり基本条例のところで述べたように、たとえ首長が交替したとしても、条例で住民参加のしくみを法的に保障しておけば、容易に覆すことはできない。市町村の総合計画の多くが住民参加を

³⁶ 要綱でパブリック・コメント制度を定める場合、条例案にまで本制度を適用するのは、議会軽視であるという意見もある。

謳っているが、それを実現するためにも条例の制定が大きな力となる。

また条例を制定すればそれでよいというものではなく、条例を活かすための行政からの働きかけが必要である。条例に関心を高めるためには、制定過程における住民参加が必須であろう。また制定後も繰り返しアピールし、折にふれ具体化することにより、「生きた」「使える」「見直しも見据えた」アクティブな条例にしていく必要があると考える。

条 例 制 定 過 程 に お け る 住 民 参 加

・・・川崎市と大磯町の例・・・

条例の制定過程における住民参加を実践した先進的な例が「川崎市子どもの権利に関する条例」です。ここでは条例制定のための審議会の下においたワーキンググループに、当事者である子どもも委員として参画しています。そして子ども委員の意見により、当初決めていた子ども委員の人数を増やしたり、在日外国人や障害をもつ子どもたちの意見を聴く機会なども持ちました。委員会はすべて公開しており、案などがまとまったときは、その都度、パンフレットを作成して、小学校4年生以上のすべての子どもに行き渡るように、市立や私立の学校、フリースクール等に配布しており、途中経過が見えるような形にしています。これら委員会やパンフ配布、市民会議などの回数は200回を超えています。川崎市の場合、政策実現のための市民参加に歴史があり、条例制定のために市民参加を図ったのではなく、市民参加の延長線上に「子どもの権利条例」制定に向けての作業があったということでした。

またパブリック・コメント制度は、一般的には行政側の素案に対し住民が意見を述べるしくみですが、大磯町の「大磯町まちづくり条例」は、素案を策定するにあたって、住民側からも自分たちの案を提示したいという要望があったため、急遽、案の募集をして、住民側の案との比較検討する機会を設けました。もちろん、その後、行政の素案を提示した段階で住民からの意見募集も行っています。そして、行政の素案を策定する際に住民側から出た案をどのように取り入れたか、入れなかった場合はその理由を回答するとともに、行政が提示した素案に対して募集した住民意見についても同様に回答しています。町の制度としてまだ整備されていない段階でも、実態としてパブリック・コメントの手法を取り入れて条例の策定を進めてきたということです。

川崎市と大磯町へは先進事例調査に伺い、制定に関わった担当の方にお話を伺いましたが、期せずして、両者が言われたのは「住民参加について、参加する住民の提案や要望を受けの中で当初想定していなかった事態も起こり、また住民の意見を聴いて行政内部で『こんなことも必要ではないか』という話がもちあがり、走りながら考えてきた。」ということでした。住民との協働を進める上で示唆に満ちた指摘であると思います。

表 3-2 : 「会議公開」「委員公募」「住民投票」の制度について定めている条例

自治体名	条例名	施行日	会議公開	委員公募	住民投票
ニセコ町	ニセコ町まちづくり基本条例	H13/4/1	町の仕事に関する会議	審査会、審議会、調査会その他の附属機関及びこれに類するもの	町に関わる重要事項
箕面市	箕面市市民参加条例	H9/4/1	附属機関会議（規則で除外あり）	附属機関の委員	市長が必要と認めるとき
小長井町 (長崎県)	小長井町における採石場の新規計画及び再生上の拡張計画についての住民投票に関する条例	H11/3/31			特定計画
	小長井町まちづくり町民参加条例	H12/7/1	附属機関会議	附属機関	町長が必要と認める場合
幕別町 (北海道)	幕別町まちづくり町民参加条例	H13/1/1	附属機関会議	附属機関の委員	
高浜市 (愛知県)	高浜市住民投票条例	H13/4/1			市政運営上の重要事項
徳島市	吉野川可動堰建設計画の賛否を問う徳島市住民投票条例	H11/6/30 (実施については実施を定める条例により、 H12/1/1から)			特定計画
上尾市 (埼玉県)	上尾市がさいたま市と合併することの可否を住民投票に付するための条例	H13/5/31			特定計画
石狩市 (北海道)	石狩市市民の声を活かす条例	H14/4/1	審議会等の会議	審議会等の構成員	

表 3-3：パブリック・コメント制度を定めた条例・要綱

自治体名	条例名 (要綱の場合もあり)	施行日	パブリック・コメント対象
ニセコ町	ニセコ町まちづくり基本 条例	H13/4/1	総合計画で定める重要な計画の策定
横須賀市 (神奈川県)	横須賀市市民パブリッ ク・コメント手続条例	H14/4/1	条例の制定、改廃（一部除く） 規則・指導要綱・行政指導の指針の制 定、改廃 総合計画等の市の基本的政策を定める計 画等の策定、改定 条例中の「見直し条項」に基づく見直し を行った結果、条例を改正しない決定
名古屋市	市民による意見提出手続 (パブリック・コメント 制度) 要綱	H13/2/1	市の施策の基本的な事項を定める計画の 策定若しくは改定又は広く市民に適用さ れる規制の設定若しくは改廃 (なお記載した要綱(内容)は制度の試 行に係るものであり、現在、試行の結果 等を踏まえて、H14 年度からの本格実施 に向けて検討を進めています。)
埼玉県	埼玉県県民コメント制度 に関する要綱	H13/8/1	県の総合的な構想、計画等及び県行政の 各分野における基本的な構想、計画等の 策定又は改定 県民に義務を課し、又は権利を制限する 内容を含む条例(地方税の賦課徴収並び に分担金、使用料及び手数料の徴収に関 するものを除く。)の制定又は改定に係る 素案 大規模な公共事業及び主な公共施設の基 本的な計画の策定又は変更
石狩市	石狩市市民の声を活かす 条例	H14/4/1	石狩市はパブリック・コメント制度を市 民参加手続の一類型として位置づけてい る。次の場合に、パブリック・コメント や審議会、公聴会やワークショップ等を 市民参加手続として実施する。 条例等の規定の制定改廃(内容要件あり) 計画の策定改廃 公の施設の設計概要の決定 行政指導基準の決定改廃 法人に対する一定の出資 市に適用される国・道の規制に対する市 としての意見の決定

自治体名	条例名 (要綱の場合もあり)	施行日	パブリック・コメント対象
江別市 (北海道)	情報公開条例 改正		H13 年の情報公開条例改正と個人情報保護条例制定時に試行したパブリックコメントや、現在行なっている総合計画 (H16 年度～) の中間報告を用いて実施したパブリックコメント結果を H14 年度から検討し、H16 年度までに制度化を図る 対象は総合計画、情報公開制度、個人情報保護制度のような市の基本計画や基本政策、施策になる予定だが、具体的内容は H14 年度から検討

表 3-4：オンズパーソン制度を定めた条例

自治体名	条例名	施行日	管轄	権限等
川西市 (兵庫県)	川西市子どもの人権オンズパーソン条例	H11/3/23 (但し一部は 6/1 施行)	子どもの人権救済、擁護・防止制度改善	調査、勧告・意見表明、措置報告請求、公表
川崎市	川崎市市民オンズマン条例	H2/11/1	市の業務、業務に関する職員の行為	調査・勧告、意見表明、公表
	川崎市人権オンズパーソン条例	H13/6/29 (公布)	子ども及び男女平等に係る人権の侵害	相談・助言・支援、調査・勧告、意見表明、公表
札幌市	札幌市オンズマン条例	H13/3/1	市の機関の業務、業務に関する職員の行為	調査、勧告・意見表明、公表
御殿場市 (静岡県)	御殿場市オンズパーソン条例	H11/7/1	市の業務、業務に関する職員の行為	調査、勧告、意見表明、公表
三鷹市 (東京都)	三鷹市総合オンズマン条例	H12/10/1	市の機関の業務、業務に関する職員の行為	苦情申立て及び問題事案の調査、処理、意見を述べる、勧告、提言
府中市 (東京都)	府中市オンズパーソン条例	H12/10/1	市の機関の業務、業務に関する職員の行為	調査、意見表明、勧告、提言、公表
枚方市	枚方市福祉保健サービスにかかる苦情の処理に関する条例	H12/4/1	市の福祉保健サービス	調査、勧告

第3章 議会

行政、住民と並ぶ自治体の構成要素のひとつである議会について、自治体法務を担う上での現状と課題、その解決方策について考察したい。

(1) 自治体法務における議会の現状

① 地方分権と議会の活性化

地方分権の時代がはじまり、自治体の政策形成能力の向上が求められている。このことは首長の側だけでなく議会にとっても同様である。地方分権推進委員会の第2次勧告では「議会の活性化」の項目をたて、「地方分権の推進に伴う自己決定権と自己責任の拡大等に対応し、地方公共団体の意思決定、執行機関に対するチェック等において、地方議会の果たすべき役割はますます大きくなると考えられる。」と述べ、「地方自治法第96条第2項³⁷の活用に努めること。」としているが、この条文を活用することにより、議会の権能をより拡大することが可能となる。

政策形成のひとつである条例の制定に関していえば、機関委任事務の廃止に伴い、自治体の条例制定範囲が拡大し、首長提案に対する議会の審議対象とともに議会の政策提案の対象が広がったといえる。

② 首長提案に対する審査

条例制定については、現状では首長提案の条例案の可否を議会で審議する場合が大半であるが、その際議会に求められるのは、条例の目的とする政策の妥当性を判断することと条例の内容自体についての検討である。前者については自治体が将来的にどの方向へ向かっていくべきかを決する重要なポイントであり、住民の代表として選出された議員がまさにやるべき仕事である。後者については条文自体が専門的表現であるため、一定の知識がなくてはわかりにくい。議員の資質向上が必要である。議員の全てが法の専門家である必要性はないし、「思いのある人はだれでも」議員になれる社会が民主主義社会であり、専門家のみが構成する議会は不自然である。資質向上はそのための手段を用意することにより可能となる。

福岡県苅田町議会では「苅田町議会議員の研修に関する条例」を議員提案し、全会一致で可決され平成13(2001)年4月1日から施行されている。これまで実施していた研修のほかに、当面の課題についての専門的な研修である「課題研修」を全議員対象としている。議員の資質向上を図ることを目的としているが、研修について明文化することによって、議員自身の意識改革につながるとともに、住民の理解を得るこ

³⁷ (第1項に列举された事項以外の事項について) 条例で普通地方公共団体に関する事件(法廷受託事務に係るものを除く。)につき議会の議決すべきものを定めることができる。

とになろう³⁸。

一方で条文自体をわかりやすいものにしていく必要性もあるのではないか。一部の法的知識のある人にしか理解できない条例では、「自治体のみんなの規範」となりにくい。

もう一点議会での条例案審議についていえば、住民参加・参画による条例制定が今後ますます多くなると予想されるなかで、住民の意見を反映した内容に対し、議会で反対しにくい状況も考えられる。しかし、住民は自己の利益をもとに意見を述べる場合もある。一方、議会はまちの将来像や全体の利益という観点から、全体を見渡して判断すべき場であり、議会制民主主義の根幹はそこにある。議会が大局から判断したことを住民に対し説明できるのならば、住民の理解を得ることはできるはずである。

③ 地方議会の条例提案の現状

議員の条例提案件数に関する年度ごとの統計はないようであるが、市〔平成8(1996)年〕で38団体58件、町村〔平成11(1999)年度〕で一団体あたり、首長提案が21.5件に対し、議員提案は0.7件といずれも少ない³⁹。また議員提案条例の大半は委員会条例など議会関係事案が多く、いわゆる政策条例の提案はあまりない。議会は首長の提案した条例案の可否について議論するか、またはチェックして容認という状況が多い。

このような現状の中、地方分権一括法の施行に刺激を受け、一部の先進自治体で議員提案による政策的な条例づくりが活発化しており、以下にその例をあげる。

三重県議会では平成13(2001)年第1回定例会において、議員提案で「三重県リサイクル製品利用推進条例」「三重県行政に係る基本的な計画について議会在議決すべきことを定める条例」「議会の議決すべき事件以外の契約等の透明性を高めるための条例」を全会一致で可決した。三重県ではこのことに先立ち、平成12(2000)年4月に「政策に係る議員提出条例についての申し合わせ事項」を議会代表者会議で定めている。この中には、条例化の適否に関する意見や関係資料の収集・作成、条例案の作成などが議会事務局の処理事項として挙げられている。三重県議会事務局には「政務調査課政策法務担当」が置かれ、このようなサポート体制があることが、議会の政策立案活性化に大きな役割を果たしている⁴⁰。

また水戸市議会は平成13(2001)年3月議会で「水戸市男女平等参画基本条例」を可決した。この条例案作成については、議会事務局の手を借りず、市民からの意見を聴く会も任意の議員グループ主催で実施するなど、議会主導を一步進めた主体的な

³⁸ ガバナンス 平成13(2001)年9月号

³⁹ 地方六団体地方分権推進本部セミナー〔平成13(2001)年11月1日〕での説明。
また「自治体の法務に関するアンケート調査」(財)日本都市センター(平成11・12年度実施)によると過去3ヵ年に議員提出の条例案があった自治体は4割弱だが、その合計数は全般的に少ない。
さらに原案可決された条例案は執行部提出の条例案に比べかなり少ない。

⁴⁰ ガバナンス 平成13(2001)年5月号

取り組みといえる⁴¹。

横須賀市議会は議長の諮問機関として「地方分権にかかわる条例制定等検討委員会」を設置し、この委員会で検討した「横須賀市議会議員政治倫理条例」を平成12(2000)年11月に可決した。条例の検討にあたって、事務局は必要な資料を揃え、考え方や内容は議員同士で議論したとのことである⁴²。前2者の中間的なケースと考えられる。

(2) 議会の審査及び立法に伴う課題とその解決方策

それでは今後の地方議会の活性化や、議員が首長提案の条例案を審議したり、議員立法が増えていくことに伴う課題があるだろうか。このことについて以下に述べる。

課題のひとつである議員の資質の向上については前述した。

ここでは特に議員立法にいえることをあげる。

まず議会の多数派の意見を反映した法制度ができる可能性が高いということである。地方議会議員は住民の代表であるが、政治的多数派の意見が即、住民の多数意見とはならず、住民全体の意思をどう採り入れていくかが課題となる。

また、条例制定後に実施機関となる行政の担当部局とのすり合わせが十分に行えるかどうかということがある。協議が不十分だった場合、受益と負担のバランスを欠いたり、実現に困難が伴うといった実効性が低いものになってしまう危険性がある。

さらに条例をつくる場合、先行する条例との整合性を考える必要があるが（整合性がとれなければ、先の条例を改廃することも含めて）、議会自体が自治体の条例を包括的に把握しているとはかぎらないという状況で審議や立法をしなければならない問題がある。通常首長部局にある法制担当課が条例全般の把握をしている。三重県など都道府県や大規模な都市では議会事務局にも法制担当課を配置することが可能であるが、小規模市町村では組織としての受け皿がない。

そして地方自治法第138条の4第3項では、外部の専門家の意見を反映するため執行機関に附属機関をおくことが定められているが、議会にはそのような規定がなく、専門家の意見を反映する手段を別途考える必要がある。

それでは以上の課題を解決するためには、どのようなことが考えられるか。

一番重要なことは情報を公開し、制定しようとしている条例の内容をできるだけ多くの人々（住民とはかぎらない）に知らしめ、かつ意見を聴くことである。また、条例案を作成する段階で、議員同士、議会と行政、議会と住民が十分議論をつくす場を設けなければならない。この条例が本当に住民の福祉の向上に寄与し、よりよいまちづくりにつながるのか、自治体全体を見渡して一部の住民にとってのみ得になったり負担を強いたりしているものでないのか、実現可能性がありしかも実効性があるのか、などを事前に議論する場が必要である。このことにより、住民や専門家の意見を反映し、実施主体となる行政の

⁴¹ ガバナンス 平成13(2001)年7月号

⁴² 晨 平成13(2001)年2月号

担当課との調整を図ることが可能となる。

組織の課題で言えば、どの自治体も議会事務局に法制担当をおくのが理想であるが、人員体制上、すぐに実現するのは困難な自治体が多い。次善の策として首長部局の法制担当の経験者をかならず議会事務局に配置するなどの人事交流が必要となろう。また一自治体のみでは十分なサポート体制をとることができないのであれば、連携組織で対応したり、既存の広域連携組織がその機能を担うことも考えられる。

以上のことをまとめると、課題解決のためには、議会あるいは議員と市民・専門家・行政との連携が必要であるということに集約できる。そのためには、議会が保有する情報を広く公開することが求められる。情報公開条例の実施機関に議会を含めるところや都道府県レベルでは宮城県、北海道、東京都、埼玉県には、議会独自の情報公開条例が整備されている。大阪府内市町村では東大阪市が平成11(1999)年に「東大阪市議会情報公開条例」を施行している。

最後に住民意見の反映については、上述したように議員が常に住民の意見を聴く姿勢と機会をもつとともに、これまであまり意見を述べてこなかった層（サイレント・マジョリティ）が議会にもっと参画する必要がある。女性や若年者、障害者などが地方議会に進出し、その声を議会にとどけることによって、かわってくるものが必ずあると考える。

第4章 広域連携

第1節 自治体法務における広域連携

従来小規模な自治体を中心に事務の効率化を行うため消防・ごみ処理・病院等の事務を広域的に行う一部事務組合や複数の事務を共同処理できる複合型一部事務組合、また地域内で行うブロック会議で担当者同士が各市町村に共通する課題や状況を話し合うという形の市町村同士の連携が行われてきた。

分権改革のもとで自治体は一層自律した行財政運営が求められており、事務の効率化以外にも自治体の規模が問題となる場合があるだろう。小規模な自治体では、多様化・高度化する住民サービスに対応するための財政規模や人材、専門的な能力等について、さらには国や都道府県と対等に渡り合うことは、困難を伴う場面が多いのではなかろうか。

また行政課題の広域化に伴い、自らの自治体だけではなく他の自治体にも影響を及ぼす政策を実行する場合、政策立案段階から連絡を取り合う必要性が想定される。地域エゴ的な政策が実行されることを防ぐため、近隣の自治体に対する説明責任を問われる場合もある。

このような流れは法務活動においても例外ではない。

(財)日本都市センターの調査によると、法務担当組織が日常的業務に関する情報交換をしている自治体は6割近くあり、合同で自主勉強会や法務研修を行う自治体もそれぞれ2割ずつある。大阪府でも府内21市の法務担当者が自主研究グループ「おおさか政策法務研究会」を結成し、活動をはじめている。

今後はそれだけにとどまらず、複数自治体が共同であるいは同一の条例制定に向けて連携したり、人事交流や専門家派遣を広域で実施したり、広域で訴訟対応をすることも検討すべきであろう。

(1) 広域的課題への対応事例

環境問題等、複数の自治体に関連する広域的課題に対応するために、関係する市町村で統一した目標を定めて政策形成を行い、それを裏付ける条例の制定を行っている所が出てきている。

一部事務組合では新潟県新井頸南広域行政組合（新井市、板倉町、妙高高原町、中郷村、妙高村の5市町村の共同事業を行っている）が、組合が行う補助事業を活用して、5市町村が「ごみの散乱防止に関する条例」、「環境基本条例」の制定や行政手続条例や情報公開条例の検討会を開催するなどの取り組みを行っている。

自治体同士においては、福岡県北九州市と山口県下関市が関門海峡の景観について、両市及び両市民が共通認識し、協力して恒久的に関門景観の保全と創造に取り組むため、建築物だけでなく、海峡の自然、歴史、文化の保全を視野に入れ、同一条文の「関門景観条例」を施行した。ここに至るまでに「関門景観協定」締結、「関門景観基本計画」策定、そして「関門景観共同宣言」と段階的に準備が進められた。

条例化の意味については、関門両市が関門海峡の景観に配慮しているという姿勢を市民にPRすることが目的で、また関門両市民が対岸の景観に対して意見を言うことができるようにすることが特長であるとし、海峡という狭い区域内の景観を保全するためには自らの地域だけでなく、対岸の地域の景観との調和が重要であるとの考え方を両市民に認識させ、市民の手によって関門の景観を将来にわたって保全していこうとする意気込みが感じられる。

(2) 自治体の法制執務支援の取り組み事例

近年、市長会、町村会等において法務室を作り、法務事務への支援や調査研究・情報交換を行い、最終的には法務能力を有した人材を育成して各自治体独自で法務体制の整備を行うことを目的とする動きがでてきている。

特に自前で法務組織を持つことが困難である場合が多い小規模自治体では、こういった連携は自治体法務活動にとって有効に機能すると思われる。

現在、沖縄県市長会、鳥取県町村会、長崎県町村会、鹿児島県町村会で活動を行っている。また埼玉県では県と県内全ての市町村が参加して設立している「彩の国さいたま人づくり広域連合」の中で運営を行っている。

第2節 広域連携の問題点・課題と解決方策

一般的に広域連携では複数の自治体に関わるため、利害の対立や責任の所在があいまいになるという問題が多くみられる。自治体同士が対等な立場で連携するのは当然であるが、それぞれにふさわしい役割分担と権限と責任の明確化を最初に確認する必要がある。

それに対して法務支援に関していえば住民に対するサービスではなく、自治体の法務能力向上を目的とするものであるため、このような問題は起こりにくく広域連携しやすい分野といえる。

ただ法制執務支援事業においては法令関係図書出版社が運営に携わっている場合が多い。法令に関して豊富な情報を持つ出版社を活用することは運営上有効な手段であるが、地方自治を担う自治体の法務体制の支援であるため、事業に携わる自治体の職員が主体的に政策条例化を進める力を養うべきであり、出版社に過度に依存することがないようにせねばならない。

またモデルとなる条例を共同で作ってそのまま使うのではなく、現場の職員についても積極的な実務研修や情報交換を共同で行うことにより、それぞれの自治体が持っている問題点を認識し、他の自治体が抱えている問題点を確認し合ったうえで各々の自治体の実情に合わせた形で工夫して条例化することができるようになるだろう。

地方分権時代は自治体の個性と独自性が問われる時代である。それぞれの自治体が、その個性・独自性と協働関係をどうバランスをとるかも課題である。広域連携を、横のネットワークによる事務の効率化とその結果であるより大きな一貫した政策実現のツールであり、また国と対峙するときの有効な手法ととらえ、一方では自治体独自の政策を発信していく努力が必要だと考える。

表 3-5：市町村の法制執務支援の取り組み

組織名	取り組み内容	開始年月
沖縄県市長会 法務研究会	法務に関する調査研究及び情報交換	H13/5
山梨県町村会 町村法務室	県内町村の法務事務への支援 ① 条例規則等の制定改廃や、法令解釈についての相談に対する助言 ② 条例改正の際モデル案の提示や他の自治体における先進事例の紹介等、情報の提供 ③ 法務担当者に対する実務研修会の開催や一般職員の実務研修受け入れする等人材育成	H13/4
鳥取県町村会 法務研究会	県内町村の的確かつ円滑な法務事務への支援 条例規則等の制定改廃や法令解釈に関する相談に対する助言や情報提供	H12/11
長崎県町村会 法規室	県内町村の行政体制の整備・確立 条例規則等の制定改廃に関する相談に対する助言 研修会、通信教育、大学への派遣などの人材育成	H13/4
鹿児島県町村会 法制事務支援事業	町村会の既存の体制で、県内の町村に対する法務支援 法制執務専門員の設置及び支援体制の確立（条例規則等の制定改廃に関する指導助言や法制執務研修会への講師派遣） 法令の制定改廃の情報から市町村の例規に影響を及ぼす情報を抽出して提供 事業全てを法令関係図書出版社に委託して実施	H13/4
彩の国さいたまひと づくり広域連合 市町村法制執務バックアップ事業	市町村の法制執務能力の向上を図るため、市町村の法制執務に関する課題の解決や人材の育成を支援 ① 政策法務の実務指導や職員講習の講師等として政策法務の知識及び経験豊かなアドバイザーを紹介 ② 法制執務に関する疑問点解消のため、HPを利用した相談や意見交換の場を設けるとともに、情報を発信	H13/3

指導・助言を終えて

神戸大学大学院法学研究科 教授

中川 丈久

本報告書は、「法務」にはまったく素人の職員が、「自治体法務」に取り組んだ結果である。本研究の参加者（研究員）に、法務部門の勤務経験者はひとりもない。建築や水道など様々な行政事務の担当者であり、その範囲内では一定の法的な経験は有している。しかし研究の初期段階では、「法務ってなに？なぜ今考える必要があるのか？」というところから、議論が始められたのである。

その後半年余りを経て、研究員たちが作り上げた本報告書は、そうした研究員であるからこそ持ち得た、現場的な視点から作成されたものである。

通常、「自治体法務」（あるいは自治体の「政策法務」）の研究報告書といえば、自治体政策の条例化（自治立法機能）、法令解釈権限の所在、訟務などに焦点をあて、法律と条例論、国・地方係争処理制度などが主たる論点とされる。しかし本書では、こうした論点について、とくに頁数を割いて新たな提案をするなどということはしていない。唯一ある指摘は、たとえ条例が法律に違反し無効であるという可能性があっても、紛争処理制度を用いて、長期的戦略的な行動をするべきだということである。

むしろ本報告書に見いだされるのは、法務のプロによって記される類似の報告書には見られない、巧みな論点指摘である。次のような視点である。

第一に、新地方自治法の施行に伴い条例制定権が拡大したと喧伝されていることへの、悲観的評価から出発していることである（第1部）。現場の認識はまったく違う、という、職員の日常感覚から議論が出発している。

第二に、地方公共団体がその政策を表明する形式として、条例という法的形式と、計画という非法的な形式とがあるという分類をしたうえで、自治体政策の目的と手段の大系化という観点から、両者を統合的に捉えるべきことが提案され、その観点から、法務の仕事や組織のあり方が検討されていることである（第2部第1章）。法律や条例の定めを具体化するような計画（例えば、廃棄物の処理及び清掃に関する法律に基づく一般廃棄物処理基本計画）であれば、両者の関係は理解しやすい。しかし、総合計画のようなタイプは、現場の職員からすれば行為規範であるが、他方で、条例等の法的形式との関係が明らかではない。この点を正面から取り上げたのは、慧眼といえよう。

第三に、政策の条例化プロセスを、政策評価・行政評価を交えてひとつの循環プロセス

として捉える方法は、法務担当ではない多くの現場職員にとって、自分たちが条例プロセスにどのような関わりを持つのか視角化するという効果があるように思われる（第2部第2章）。

第4に、本報告書では、法務組織が今後、どのような広がりを持った仕事をなしうるかという観点から、様々な主体との連携という論点を掘り起こしている（第3部）。このたびの地方分権推進のさらに一歩先を見据えた論点指摘であると評価することができる。

このうち、とりわけ第2、第4の論点について、時間の関係で、本報告書では、必ずしも法律論的に詰めた議論が展開されているわけではない。しかし、ともすれば見落とされがちな論点であるだけに、きわめて貴重な指摘であると思われる。

本報告書の作成にあたって、わたしの果たした役割は小さい。できる限り、研究員の問題意識を理解することに努め、それが、この報告書の読者にストレートに伝わるような書き方をするにはどうすればよいかに絞って助言することにした。法務にはまったくの素人の「ふつうの自治体職員」であっても、これだけの成果を示すことができるのである。もちろん、個々の研究員の個人的能力が高かったことも大いに寄与しているが、しかしそれにしても、本報告書は、自治体職員の潜在能力の高さを示すものであるように思われる。

「自治体法務」は、いわゆる法務のプロだけのものではなく、各部署で日々住民と接している職員全員のものというレベルにも存在していることの証が、本報告書である。

終わりに

私たち、職種、職歴、年齢がさまざまな9人の共同研究員が5月に集まったとき、『自治体法務』とは何かさえよく分かっていませんでした。法務経験もないなか、手探りの状態で研究をはじめることになったのです。

研究活動の中では、分権一括法施行前に書かれた文献と、後に書かれた文献では、解釈が異なる部分があることに後半になってやっと気付いたり、専門家であれば知っていて当然のことが大きな論点になったり、同じ事柄について何度も議論したりと、スムーズに進んだとはいえませんでした。しかし、幸運にも(?) バラエティにとんだ研究員が集まったため、硬く難しい研究課題にもかかわらず、いつも明るく楽しく(笑い転げながら)研究を進めることができました。

そして、時間はかかりましたが、私たちなりの「地方分権時代の自治体法務」についてまとめることができました。

内容に関しては、分担して執筆したために重複や矛盾があったり、専門家から見れば不適切な用語の使い方があったりと、お気付きの点もあろうかと思えます。私たち自身も不十分な点が多いことは認識しているところですが、9ヶ月間の活動の成果としてご一読いただき、何かひとつでも参考になることができれば幸いです。

この報告書で示した、条例を体系化し総合計画と関連付けを行う方法は私たちが考えた理想の姿であり、ひとつの例示です。本文中の先進事例をご覧になればわかるように、各自治体はそれぞれの方法で法務の充実に取り組み、成功を収めています。このことは、地方分権が地域間の『多様性』をもたらすことをよく示していると思えます。行政職員はこれまで以上に、自治体の個性を生かした政策を適切に選択し、その実現の手段としての法務能力を高めていくよう努力していかなければならないのではないのでしょうか。

私たち研究員もこの研究活動で得た知識・経験をそれぞれの職場で生かせるよう努力していきたいと考えています。

最後になりましたが、素人集団の論議の論点を浮き立たせ、辛抱強くご指導いただいた中川丈久教授、お忙しい中、快く先進事例調査をお受けくださり色々な示唆をくださった各自治体のみなさん、研究活動を支えてくださった マッセ O S A K A 研究課のみなさんに感謝いたしますとともに、心よりお礼を申し上げます。

平成13年度自治体共同研究『自治体法務』

研究員一同

■ 研究員名簿

指導助言者

神戸大学大学院法学研究科教授	中川 丈久
----------------	-------

研究員

団体名	所属名	氏名
池田市	政策推進部統計情報課	高橋 繁生
池田市	総務部課税課	岩下 晋平
豊中市	総務部行政改革推進室	福田 雅至
豊中市	建築都市部都市計画課	菊池 秀彦
高槻市	水道部企画室	平井 智子
大東市	市長公室企画調整課	北本 賢一
岸和田市	都市整備部都市計画課	寒川 成志
枚方市	土木部道路整備室広域特定道路課	古川 清博
大阪府市町村振興協会	研究課	足立 佐知子

■ 活動記録

日 程	活 動 内 容
平成十三年(2001)年	5月18日 事前説明会 講義「政策形成の基礎知識について」 帝塚山大学法政策学部 中川 幾郎教授
	5月28日 基調講演「自治体法務の組織と課題」 神戸大学大学院法学研究科 中川 丈久教授
	6月14日 「分権型社会における自治体法務」(財団法人 日本都市センター)を読 んできて、何を研究テーマにすべきか、各人から発表
	6月21日 研究報告書の骨子について議論する
	7月12日 具体的な条例をもちより、どの視点から研究をするか議論する 報告書骨子案に基づき分担を決め、箇条書きしてくることとする
	8月 1日 マッセ・セミナーに参加 「鍛えよ自治筋! 分権推進型自治体への変革シナリオ」 上智大学法学部 北村 喜宣教授 前回の宿題を発表しあい、意見交換
	8月 8日 前回の続きの発表と意見交換、研究の全体像を議論 全体像に基づき執筆分担を決めレポートをつくることとする
	8月20日 先進事例調査先とグループの決定 レポートをもちより、説明と意見交換
	9月13日 レポート全体をみて、報告書の章立ての見直しと他に入れるべき事項の 検討
	9月17日 福岡市 先進事例調査
	9月18日 佐賀市 先進事例調査
	9月21日 第3部(具体的提言部分)について意見交換 先進事例調査報告(福岡市、佐賀市)
	10月 4日 第2部(理念的提言部分)と第3部(具体的提言部分)の議論 第1部(現状と課題)の年表について議論
	10月11日 川崎市 先進事例調査
	10月12日 大磯町 先進事例調査

日 程		活 動 内 容
平成十三(2001)年	10月18日	先進例調査報告(川崎市、大磯町) 第1部と第2部について議論 「箕面市まちづくり理念条例」について 箕面市市長公室政策企画課 岡本 秀さん
	10月22日	神奈川県 先進事例調査
	10月23日	横須賀市 先進事例調査
	11月 8日	第3部について議論 データベース化と要綱について議論 今後のスケジュールについて決定 先進事例調査報告(神奈川県、横須賀市)
	11月19日	第3部について議論 コラムについて議論 3班にわかれて意見交換
	12月13日	全体構成について中川先生から講評 先生の講評を受けて、対応策の検討
	12月21日	報告書の見直し 報告書の編集分担の決定
平成十四(2002)年	1月10日	報告書の構成について中川先生から意見をいただき検討
	1月15日	報告書の最終確認、修正事項とスケジュールの確認
	2月 4日	プレゼンテーション研修 成果発表会資料の作成
	2月13日	成果発表会の準備
	2月21日	成果発表会の準備
	2月25日	成果発表会

■ 参考文献

- 分権社会を創る「地方分権と自治体法務」その知恵と力
小早川光郎編著 ぎょうせい
- 新 自治法 兼子 仁著 岩波新書
- 自治体・住民の法律入門 兼子 仁著 岩波新書
- 自治体は変わるか 松下圭一著 岩波新書
- 知っておきたい「地方分権一括法」 佐々木 浩著 大蔵省印刷局
- 日本の自治・分権 松下圭一著 岩波新書
- 地方自治体 新 条例集 2000年版 イマジン出版
- 地方議会活性化ハンドブック 佐藤竺・八木欣之介編著 ぎょうせい
- 分権型社会を創る 分権時代の首長と議会
西尾勝・大森彌・小早川光郎・神野直彦・岩崎美紀子・松本克夫 編集 ぎょうせい
- 分権型社会における自治体法務 日本都市センター
- 図説法制執務入門 ぎょうせい
- 政策法学と自治体条例 阿部泰隆 有斐閣
- 自治体法務入門 木佐茂男 ぎょうせい
- 分権型社会の都市行政と組織改革 (財)日本都市センター
- 地方分権時代の条例に関する調査研究の中間まとめ 地方六団体地方分権推進本部
- 分権ネット 条例研究室 (地方六団体 地方分権推進本部)
<http://www.bunken.nga.gr.jp/>
- 神奈川県 地方分権の広場
<http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/kikakusomu/>
- 佐賀市例規集 <http://www.city.saga.saga.jp/kensaku.html>
- ニセコ町例規集 <http://www.town.niseko.hokkaido.jp/reiki/reiki.html>

【資料編】

資料：1

大磯町まちづくり条例 <http://www.scn-net.ne.jp/~oiso/>
大磯町まちづくり条例構成図

資料：2

横須賀市政策法務委員会（フロー図）
<http://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/bunken/t0305.html>

資料：3

神奈川県法規集
http://k-base03.pref.kanagawa.jp/cgi-bin/d1w_savvy/d1w_login.exe
神奈川県土地利用調整条例

資料：4

川崎市こどもの権利に関する条例 フロー図

大磯町まちづくり条例

〔平成13年9月28日
大磯町条例第31号〕

目次

第1章	総則（第1条～第5条）
第2章	まちづくり基本計画（第6条・第7条）
第3章	まちづくり審議会（第8条）
第4章	自治によるまちづくり（第9条～第14条）
第5章	協働によるまちづくり（第15条・第16条）
第6章	秩序あるまちづくり
第1節	都市計画を定める手続（第17条）
第2節	都市計画の案の作成手続（第18条）
第3節	地区計画等の案の作成手続（第19条～第23条）
第4節	都市計画の決定等の手続（第24条・第25条）
第7章	協調によるまちづくり（第26条～第43条）
第8章	開発事業の基準
第1節	開発事業の基準の遵守（第44条）
第2節	都市計画法に定める開発許可の基準（第45条～第49条）
第3節	建築基準法に定める建築物の構造に関する制限（第50条・第51条）
第9章	開発事業に係る紛争調整（第52条～第55条）
第10章	雄則（第56条～第64条）
第11章	罰則（第65条・第66条）

附則

第1章 総則

（目的）

第1条 この条例は、まちづくりについての基本理念を定め、町、町民等及び事業者の責務を明らかにするとともに、大磯らしさを表すまちづくり基本計画の内容及びその策定手続並びに計画を基本とするまちづくりの仕組みに関する事項を定めるもののほか、都市計画法（昭和43年法律第100号）の規定に基づく都市計画の手続及び開発許可の基準並びに建築基準法（昭和25年法律第201号）の規定に基づく建築物の構造に関する制限に関して必要な事項を定めることにより、総合的かつ計画的な土地利用と持続可能な発展に寄与することを目的とする。

（基本理念）

第2条 まちづくりは、大磯の歴史と風土に培われ、高麗、鷹取の丘陵とこゆるぎの底を背景にみんなの心を受け継がれる優れた建築、町並み、風景等を守り育むため、土地についての公共の福祉優先及び適正な利用の理念の下に行われなければならない。

2 まちづくりは、町民等の参加と適正な手続で策定された計画により将来像を共有して行われなければならない。

3 まちづくりは、町、町民等及び事業者の相互の信頼、理解及び協力の下、公正で透明な手続の中で情報を共有し、良識に基づいてそれぞれの責任を担いながら行われなければならない。

（責務）

第3条 町は、まちづくりに関し、基本的かつ総合的な施策を策定し、計画的に実施しなければならない。

2 町は、まちづくりの推進に関する施策の策定に必要な調査を実施するとともに、施策の策定及び実施に当たっては、町民等への必要な情報の提供、町民等の意見の十分な反映及び町民等の主体的なまちづくりに必要な支援を行うよう努めなければならない。

3 町は、事業者に対し適切な助言又は指導を行わなければならない。

4 町は、開発事業に係る紛争を未然に防止し、紛争が生じたときは迅速適正な調整に努めなければならない。

5 町民等は、地域の将来像を共有し、自ら、その実現に積極的に取り組むとともに、町が実施する施策に協力するよう努めなければならない。

6 事業者は、開発事業を行うに当たっては、周辺環境に配慮し、良好な都市環境が形成されるよう必要な措置を行うとともに、町が実施する施策に協力するよう努めなければならない。

7 事業者及び近隣住民は、開発事業に係る紛争が生じたときは、相互の立場を尊重し、互譲の精神をもって解決するよう努めなければならない。

（まちづくりの仕組み）

第4条 町民の意向を反映しまちづくりを円滑に進める仕組みは、次に掲げるものをいう。

(1) 自治によるまちづくりは、町民が自ら地区の将来の目標を定め、町の各種支援の下に主体的に進めるまちづくりの仕組みをいう。

(2) 協働によるまちづくりは、都市施設の整備、町並み景観の形成等の地区の整備、開発又は保全を図るために、町が主体的に進めるまちづくりの仕組みをいう。

(3) 秩序あるまちづくりは、都市計画に関する町の手続について町民参加を充実させ、町民の意見を反映して進めるまちづくりの仕組みをいう。

(4) 協調によるまちづくりは、開発事業の協議調整を透明で公正な手続の下に進めるまちづくりの仕組みをいう。

（定義）

第5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) 町民等 町内に住所を有する者、町内で事業を営む者、町内の土地又は建築

- 物の所有者その他規則で定める利害関係者をいう。
- (2) 事業者 開発事業に係る工事の請負契約の注文者又は請負契約によらないで自らその工事をする者をいう。
- (3) 近隣住民 次に掲げる者をいう。
- ア 開発事業区域から15メートル以内に土地又は建築物を所有する者
- イ 開発事業区域の付近に住所を有する者又は事業を営む者で規則で定める範囲内のもの
- (4) まちづくり基本計画 国土利用計画法（昭和49年法律第92号）第8条第1項に規定する町計画及び都市計画法（以下「法」という。）第18条の2第1項に規定する町の都市計画に関する基本的な方針を包含するまちづくりについての基本的な計画をいう。
- (5) 地区まちづくり計画 町民が主体的なまちづくりを進めるため、第10条第1項に規定する地区まちづくり協議会が、地区のまちづくりの目標、まちづくりの方針（土地利用、住環境、都市施設、景観、福祉、防災等）に関するものを含む。）に関する事項を定める計画をいう。
- (6) 地区まちづくりカルテ 地区まちづくり計画の策定に必要な地区のまちづくりに係る情報をまとめたものをいう。
- (7) 開発事業 法第4条第12項に規定する開発行為（以下「開発行為」という。）、建築基準法第2条第13号に規定する建築（以下「建築」という。）その他規則で定める行為をいう。
- (8) 開発事業区域 開発事業をしようとする土地の区域をいう。
- (9) 店舗等 物品販売業を営む店舗、飲食店、事務所その他規則で定める建築物をいう。
- (10) 特定建築物 カラオケボックス、ぱちんこ屋その他規則で定める建築物をいう。
- (11) 急傾斜地崩壊危険区域 急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律（昭和44年法律第57号）第3条第1項の規定により指定された区域をいう。
- (12) 設計等 法第30条第1項第3号に規定する設計又は建築基準法第6条第1項若しくは第6条の2第1項（これらの規定を同法第87条第1項において準用する場合を含む。）の規定による確認の申請若しくは同法第18条第2項の規定による計画の通知に係る計画を作成することをいう。
- (13) 助勢 第33条第3項に規定する当事者からの申出により、第8条の大磯町まちづくり審議会がまちづくりの視点から助言及び提案を行うことをいう。
- 第2章 まちづくり基本計画
- （まちづくり基本計画）
- 第6条 町長は、共有像としての大磯らしきを守り育むまちづくりに関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、まちづくり基本計画（以下「基本計画」という。）を策定するものとする。

- 2 町長は、基本計画を策定するに当たっては、大磯町総合計画等との整合を図らなければならない。
- 3 基本計画においては、次に掲げる事項を定めるものとする。
- (1) 全体構想
- ア まちづくりの目標
- イ 土地利用に関する基本的な事項
- ウ 都市施設等の整備に関する事項
- エ 大磯らしきを守り育む施策に関する事項
- (2) 地域別構想
- ア 地域のまちづくりの目標
- イ 地域らしきを守り育む施策に関する事項
- ウ 地区まちづくり計画に関する事項
- （まちづくり基本計画の策定手続）
- 第7条 町長は、基本計画の策定に際し、まちづくりの現況課題等を整理したまちづくりに関する情報を町民等に提供するものとする。
- 2 町長は、基本計画の原案となるべき事項（以下「基本計画の素案」という。）を作成しようとするときは、基本計画の策定基本方針等について次条の大磯町まちづくり審議会及び大磯町都市計画審議会条例（昭和44年大磯町条例第23号）の規定に基づき設置された大磯町都市計画審議会の意見を聴くとともに、町民等の意見を反映させるため、町民意識調査の実施等必要な措置を講ずるものとする。
- 3 町長は、基本計画の案となるべき事項（以下「基本計画の原案」という。）を作成しようとするときは、その旨を公告し、基本計画の素案を、当該公告の日から4週間公衆の縦覧に供し、提案の募集、ワークショップの開催等必要な措置を講じなければならない。
- 4 町長は、基本計画の案を作成しようとするときは、その旨を公告し、基本計画の原案を、当該公告の日から4週間公衆の縦覧に供し、説明会を開催しなければならない。
- 5 前項の規定による公告があつたときは、町民等は同項の縦覧期間満了の日までに、縦覧に供された基本計画の原案に対する意見を文書により町長に提出することができる。
- 6 町長は、前項の規定により提出された意見書の内容を作成し、回答書の縦覧の場所等を公告し、回答書を当該公告の日から2週間公衆の縦覧に供しなければならない。
- 7 第5項の規定により意見書を提出した者は、第4項の縦覧期間満了の日までに公聴会の開催を町長に申し出ることができる。
- 8 町長は、前項の申出があり、必要があると認めるときは、規則で定めるところにより、公聴会を開催しなければならない。
- 9 町長は、基本計画を策定するに当たっては、あらかじめ、次条の大磯町まちづく

り審議会及び大磯町都市計画審議会の意見を聴かなければならない。

10 町長は、基本計画を策定する場合には、大磯町議会（以下「議会」という。）の議決を経なければならない。

11 町長は、基本計画を策定したときは、遅滞なく、その要旨を公表しなければならない。

12 町長は、基本計画をおおむね5年ごとに変更する。この場合において、前各項の規定は、基本計画の変更について準用する。

13 前項の規定により基本計画を変更する場合には、当該基本計画の実施状況について次条の大磯町まちづくり審議会の評価を経て、報告書を作成し、これを公表しなければならない。

第3章 まちづくり審議会

（まちづくり審議会）

第8条 この条例を町民参加の下に適切に運用し、公正で中立な立場からまちづくりの審査等及び町民等のまちづくり活動の支援を行うため、町長の附属機関として、大磯町まちづくり審議会（以下「審議会」という。）を設置する。

2 審議会は、次に掲げる事項に関し、町長の諮問に応じて調査審議するとともに、町長の付託に応じ、開発事業の助勢に係る事項を行うものとする。

（1） まちづくりについての基本的事項又は重要事項

（2） 基本計画の作成及び評価

（3） 開発事業の審査

（4） その他まちづくりの推進上必要と認める事項

3 審議会は、まちづくりに関する重要事項について、町長に建議することができる。

4 審議会に諮問された開発事業の審査及び付託された助勢は、小委員会を設けて行うものとする。

5 審議会は、調査審議のため必要があると認めるときは、事業者、町民等その他関係者又は必要と認める者に対し、関係図書の提出を求め、又はその会議への出席を求めて説明又は意見を聴くことができる。

6 審議会は、23人以内の委員により組織し、次の各号に掲げる者のうちから当該各号に定める人数以内で町長が委嘱する。

（1） 法律、都市計画、建築、環境等に関し学識経験を有する者 10人

（2） 町議会の議員 3人

（3） 町民 10人

7 前各項に定めるもののほか、審議会の組織及び運営について必要な事項は、規則で定める。

第4章 自治によるまちづくり

（まちづくり団体）

第9条 町長は、複数の町民等で構成する次の団体をまちづくり団体として登録することができる。

（1） 地区まちづくり協議会を目指す団体

（2） まちづくりの推進を図るボランティア活動団体等

2 登録を受けようとする団体は、町長に申請しなければならない。

（地区まちづくり協議会）

第10条 地区まちづくり協議会は、道路、鉄道、河川等により区分されており、かつ、規則で定める一団の面積がある区域内に住所を有する者及び土地又は建築物の所有者その他規則で定める利害関係者（以下「地区住民等」という。）で構成する住みよいまちづくりを図ることを目的とする団体で、次に掲げる要件を満たすものをいう。

（1） 規約等を有し、かつ、代表者の定めがあること。

（2） 地区住民等の自発的参加の機会が保障されていること。

（3） 活動が地区住民等の支持を得ていると認められること。

2 前項の規定による地区まちづくり協議会が設立されたときは、当該地区まちづくり協議会は、町長にその旨の届出をしなければならない。

3 町長は、地区まちづくり協議会から設立の届出があったときは、その旨を公告しなければならない。

（地区まちづくり計画等）

第11条 地区まちづくり協議会は、地区のまちづくりを推進するため、地区まちづくり計画を定めることができる。

2 地区まちづくり協議会は、地区まちづくり計画のうち、道路、公園等の地区施設の整備又は建築物その他の工作物の用途及び形態等に関する制限を地区住民等の8割以上の者が同意し、かつ、同意者の土地の地積が区域の総地積の8割以上で定められたものについては、地区まちづくり協定を締結するよう町長に求めることができる。

3 地区まちづくり協議会は、地区まちづくり計画を策定するに当たっては、基本計画その他の町の諸計画及び町の実施する施策と調和するよう努めなければならない。

4 町長は、第2項の規定に基づき地区まちづくり協議会から地区まちづくり協定の締結を求められたときは、その計画の内容を審査し、基本計画等に適合していると認めるときは、地区まちづくり協定を締結するものとする。

5 町長は、地区まちづくり協定の締結に当たっては、あらかじめ、審議会の意見を聴かなければならない。

6 町長は、地区まちづくり協定を締結したときは、その旨を公告し、議会に報告するとともに、地区計画（法第12条の4第1項第1号の地区計画をいう。）、建築協定（建築基準法第69条の建築協定をいう。）等の制度の活用を図り、基本計画の地域別構想に位置付けるものとする。

7 地区まちづくり計画の定められている地区において開発事業を行おうとする事業者は、開発事業計画を地区まちづくり計画と調和するよう努めなければならない。

8 第2項から第6項までの規定は、地区まちづくり協定を変更する場合に準用する。（地区まちづくり協議会への支援）

第12条 町長は、地区まちづくり協議会が地区まちづくり計画の策定に必要な地区まちづくりカルテの作成に際して、必要があると認めるときは、支援を行うものとする。

2 町長は、地区まちづくり協議会のまちづくり活動を支援するために必要があると認めるときは、地区まちづくり協議会に対し、地区まちづくり計画の作成に要する経費の一部を助成することができる。

(情報の提供等)

第13条 町長は、町民等の主体的なまちづくり活動を支援するために必要があると認めるときは、まちづくり団体及び地区まちづくり協議会に対し、まちづくりに関する情報の提供、技術的な支援等を行うものとする。

(まちづくり専門家の派遣)

第14条 町長は、町民等の主体的なまちづくりに関する活動を推進するため、まちづくり団体及び地区まちづくり協議会に対し、まちづくりの専門家の派遣を行うことができる。

第5章 協働によるまちづくり
(推進地区の指定等)

第15条 町長は、基本計画等又は地区まちづくり協定に位置付けられ、次のいずれかに該当する地区において、整備、開発又は保全（以下この章において「整備」という。）の必要があると認めるときは、当該地区を推進地区として指定し、当該地区のまちづくりの整備計画（以下「推進地区整備計画」という。）を策定することができる。

(1) 安全で快適な住環境の形成のため整備が必要な地区

(2) 良好な都市環境や優れた景観の形成のため整備が必要な地区

(3) 健全な市街地形成のため計画的な整備が必要な地区

(4) 道路等の都市基盤施設の整備が必要な地区

2 町長は、推進地区の指定又は推進地区整備計画の策定に当たっては、当該地区の住民その他利害関係者の意見を反映させるため、町民参加による委員会等の設置、懇談会の開催等必要な措置を講ずるものとする。

3 町長は、推進地区の指定又は推進地区整備計画を策定しようとするときは、その旨を公告し、推進地区の指定の案又は推進地区整備計画の案を、当該公告の日から4週間公衆の縦覧に供しなければならない。

4 町長は、前項に定めるもののほか、説明会の開催等必要な措置を講じなければならない。

5 第3項の規定による公告があつたときは、当該地区の住民その他利害関係者は同項の縦覧期間満了の日までに、縦覧に供された推進地区の指定の案又は推進地区整備計画の案に対する意見を文書により町長に提出することができる。

6 町長は、推進地区の指定又は推進地区整備計画を策定するに当たっては、前項の規定により提出された意見書の要旨を審議会に提出し、意見を聴かなければならない。

い。

7 町長は、第5項の規定により提出された意見書の回答書を作成し、回答書の縦覧の場所等を公告し、回答書を当該公告の日から2週間公衆の縦覧に供しなければならない。

8 町長は、推進地区を指定したとき、又は推進地区整備計画を策定したときは、その旨を公告しなければならない。

9 第2項から前項までの規定は、推進地区の指定の変更及び解除並びに推進地区整備計画の変更及び廃止について準用する。

(地区まちづくり事業)

第16条 町長は、推進地区整備計画を実現するため、地区におけるまちづくり事業（以下「地区まちづくり事業」という。）を行うことができる。

2 町長は、地区まちづくり事業の実施に当たっては、地区の住民その他利害関係者の意見を聴くため、説明会の開催等必要な措置を講じなければならない。

第6章 秩序あるまちづくり
第1節 都市計画を定める手続
(都市計画を定める手続)

第17条 この章の規定は、法第16条第2項及び第17条の2の規定に基づき、都市計画の案の作成手続及び決定等の手続について必要な事項を定める。

第2節 都市計画の案の作成手続
(都市計画の案の作成手続)

第18条 町長は、都市計画の案の内容となるべき事項（以下「都市計画の原案」という。）を作成しようとするときは、町民等の意見を反映させるため、町民参加による委員会等の設置、懇談会の開催等必要な措置を講ずるものとする。

2 町長は、都市計画の案を作成しようとするときは、その旨を公告し、都市計画の原案を、当該都市計画を決定する理由を記載した書面を添えて、当該公告の日から4週間公衆の縦覧に供しなければならない。

3 町長は、前項に定めるもののほか、説明会の開催等必要な措置を講じなければならない。

4 第2項の規定による公告があつたときは、町民等は同項の縦覧期間満了の日までに、縦覧に供された都市計画の原案に対する意見を文書により町長に提出することができる。

5 町長は、規則で定めるところにより、公聴会を開催しなければならない。

6 町長は、都市計画の案の作成に当たっては、第4項の規定により提出された意見書の要旨及び前項の規定により開催された公聴会の要旨を大磯町都市計画審議会に提出し、意見を聴かなければならない。

7 町長は、第4項の規定により提出された意見書の回答書を作成し、回答書の縦覧の場所等を公告し、回答書を当該公告の日から2週間公衆の縦覧に供しなければならない。

8 軽易な都市計画その他の都市計画で規則で定めるものについては、前各項の規定は適用しない。

9 町長は、神奈川県に対し、同県が定める都市計画の原案を申し出るときは、前各項に定める手続を経行うものとする。

第3節 地区計画等の案の作成手続

(地区計画等の案の作成手続)

第19条 この節の規定は、法第16条第2項の規定に基づく都市計画に定める地区計画等の案の内容となるべき事項（以下「地区計画等の原案」という。）の提示方法及び意見の提出方法並びに同条第3項に規定する地区計画等に関する都市計画の決定若しくは変更又は地区計画等の原案の申出方法に関して必要な事項を定める。この場合において、前条第2項から第4項までの規定は適用しない。

(地区計画等の原案の提示方法)

第20条 町長は、地区計画等の案を作成しようとする場合においては、あらかじめ、次の各号に掲げる事項を公告し、地区計画等の原案を、当該地区計画等を決定する理由を記載した書面を添えて、当該公告の日から4週間公衆の縦覧に供しなければならない。

(1) 地区計画等の原案の内容のうち、種類、名称、位置及び区域

(2) 縦覧場所

(3) 縦覧期間

(説明会の開催等)

第21条 町長は、前条に定めるもののほか、説明会の開催等必要な措置を講じなければならない。

(意見の提出方法)

第22条 法第16条第2項に規定する者は、第20条の縦覧期間満了の日までに、同条の規定により縦覧に供された地区計画等の原案に対する意見を文書により町長に提出することができる。

(決定等の申出方法)

第23条 第11条の規定により地区まちづくり協定を締結している地区まちづくり協議会は、地区計画等に関する都市計画の決定若しくは変更又は地区計画等の原案を町長に申し出ることができる。

第4節 都市計画の決定等の手続

(都市計画の決定手続)

第24条 町長は、都市計画（神奈川県が決定しようとする都市計画と関連して、一連の手続で行われる都市計画を除く。）を決定しようとするときは、その旨を公告し、都市計画の案を、当該都市計画を決定する理由を記載した書面を添えて、当該公告の日から4週間公衆の縦覧に供し、説明会を開催しなければならない。

2 前項の規定による公告があったときは、町民等は同項の縦覧期間満了の日までに、縦覧に供された都市計画の案に対する意見を文書により町長に提出することができる。

る。

3 町長は、前項の規定により提出された意見書の回答書を作成し、回答書の縦覧の場所等を公告し、回答書を当該公告の日から2週間公衆の縦覧に供しなければならない。

4 地区まちづくり協議会は、第11条の規定により締結された地区まちづくり協定に基づき、地区計画等に係るもの以外の都市計画の決定を町長に申し出ることができる。

(都市計画の変更手続)

第25条 第18条から前条までの規定は、都市計画の変更（前条第1項から第3項までの規定については、規則で定める軽易な変更を除く。）について準用する。

第7章 協調によるまちづくり

(開発構想の届出等)

第26条 町長は、基本計画、第11条第6項の地区まちづくり協定及び第44条の開発事業の基準（以下「基本計画等」という。）の内容について、あらかじめ、事業者に提供しなければならない。

2 事業者は、前項の規定により提供された基本計画等に開発事業を適合させなければならない。

3 事業者は、次のいずれかに該当する開発事業を行おうとするときは、当該開発事業に係る設計等に着手する前に、当該開発事業の構想（以下「開発構想」という。）を町長に届け出なければならない。

(1) 開発事業区域の面積が300平方メートル以上の開発行為

(2) 中高層建築物（最低地盤面（周囲の地面と接する最も低い位置をいう。以下同じ。）からの高さが10メートル以上又は最低地盤面からの階数が3以上の建築物をいう。）の建築

(3) 10戸以上の集合住宅（2戸以上で形成された住宅で、共同住宅、長屋、寮、寄宿舎その他これらに類するものをいう。）の建築

(4) 開発事業区域の面積が500平方メートル以上の店舗等への用途の変更又は建築

(5) 特定建築物への用途の変更又は建築

(6) 推進地区のうち規則で定めるものにおいて行う開発事業

(7) 急傾斜地崩壊危険区域又は地区まちづくり協定の区域において行う開発事業

(8) 周辺環境に影響がある開発事業で規則で定めるもの

(開発構想の周知等)

第27条 町長は、前条の規定による届出に係る書面（以下「開発構想届出書」という。）の提出があったときは、速やかに、開発構想届出書の縦覧の場所等を公告し、当該公告の日から30日間開発構想届出書の写しを公衆の縦覧に供しなければならない。

2 事業者は、開発構想届出書を提出したときは、当該提出の日から7日以内に近隣

住民の見やすい場所に、第 30 条の事業計画板を設置するまでの間、開発構想板を設置しなければならない。

3 事業者は、第 1 項の縦覧期間内に、近隣住民に対し、説明会により開発構想届出書の内容を周知し、近隣住民その他の町民等の意見を聴かなければならない。

4 事業者は、近隣住民その他の町民等の周知の状況について記載した書類（以下「報告書」という。）を、速やかに、町長に提出しなければならない。

5 町長は、事業者から報告書の提出があったときは、速やかに、報告書の縦覧の場所等を公告し、当該公告の日から 30 日間報告書の写しを公衆の縦覧に供しなければならない。

6 事業者は、近隣住民その他の町民等の意見を考慮して、次条の開発事業事前協議書を作成しなければならない。

7 開発事業区域の面積が 1,000 平方メートル未満の開発事業で規則で定めるものについては、第 3 項から前項までの規定は適用しない。

（開発事業の事前協議等）

第28条 事業者は、報告書の提出（前条第 7 項の開発事業にあっては同条第 2 項の開発構想板の設置）後、次に掲げる事項を記載した開発事業事前協議書（以下「事前協議書」という。）を町長に提出し、協議しなければならない。

(1) 氏名又は名称及び住所又は事業所の所在地並びに法人にあっては、その代表者の氏名

(2) 開発事業区域の位置、区域及び面積

(3) 開発事業区域内において予定される建築物その他の施設の概要

(4) 開発事業の計画

(5) その他規則で定める事項

2 事業者は、規則で定める開発事業に該当する場合は、規則で定める項目について生活環境等への影響に係る環境調査書を作成し、事前協議書に添付しなければならない。

3 町長は、第 1 項の規定による協議を行うに当たっては、町が実施する施策との調和を図るため、事業者に対し、適切な助言又は指導を行うことができる。

4 町長は、第 1 項の規定による協議を行うに当たっては、公共公益施設の整備について、事業者に適切な負担を求めることができる。

5 第 1 項の規定による協議は、開発事業をしようとするものについて法令及び他の条例（以下「法令等」という。）の規定により許可等を要することとされているときは、その許可等に係る手続に先立って行わなければならない。

（開発事業の公開）

第29条 町長は、事前協議書（前条第 2 項の規定により環境調査書が添付されているときは当該環境調査書を含む。以下同じ。）の提出があったときは、速やかに、事前協議書の縦覧の場所等を公告し、当該公告の日から 30 日間事前協議書の写しを公衆の縦覧に供しなければならない。

（近隣住民への周知）

第30条 事業者は、事前協議書を提出したときは、当該提出の日から 7 日以内に近隣住民の見やすい場所に、その開発事業が完了するまでの間（法第 29 条に規定する開発行為の許可を必要とする開発事業にあっては、法による開発許可済の標識を掲示するまでの間）、事業計画板を設置しなければならない。

2 事業者は、その開発事業について、近隣住民から説明を求められたときは、事業計画について説明しなければならない。

（意見書の提出）

第31条 町民等は、第 29 条の公告の日から 45 日を経過する日までの間に、開発事業に対する意見を文書により町長に提出することができる。

2 町長は、前項の規定による意見書の提出があったときは、同項の期間を経過した後、速やかに、当該意見書の写しを事業者に送付しなければならない。

（公聴会の開催）

第32条 近隣住民の 20 歳以上の者の過半数の連署を持った者若しくは町民（議会の議員及び町長の選挙権を有する者に限る。）の総数の 50 分の 1 以上の連署を持った者（以下「連署代表者」と総称する。）又は事業者は、第 29 条の公告の日から前条第 1 項の意見書提出期間満了の日までに、公聴会の開催を町長に申し出ることができる。

2 町長は、前項の申出があったときは、規則で定めるところにより、公聴会を開催しなければならない。

3 請求者（連署代表者又は事業者をいう。以下同じ。）は、町長から公聴会に出席して意見を述べることを求められたときは、これに応じなければならない。この場合において、町長は、請求者が連署代表者である場合には事業者に対して、請求者が事業者である場合には近隣住民に対して、その出席を求めることができる。

4 町長は、公聴会を開催したときは、速やかに、報告書を作成し、報告書の縦覧の場所等を公告し、当該公告の日から 30 日間報告書の写しを公衆の縦覧に供しなければならない。

（助勢）

第33条 連署代表者又は事業者は、第 29 条の公告の日から第 31 条第 1 項の意見書提出期間満了の日までに、助勢を町長に申し出ることができる。

2 町長は、前項の申出があったときは、助勢すべき事項について審議会に付託する。ただし、公聴会の開催があるときは、公聴会の開催後に行うものとする。

3 町長は、当事者（連署代表者又は事業者をいう。以下同じ。）の一方から助勢の申出があった場合において、相当の理由があると認めるときは、助勢を行うものとする。この場合において、助勢を行うときは、当事者双方に通知する。

4 小委員会は、助勢のため必要があると認めるときは、当事者に対し関係図書の提出を求め、又は意見を聴くため出席を求めることができる。

5 小委員会は、付託を受けた日から 90 日を経過する日までに助言及び提案すべき

内容（以下「助勢案」という。）を作成し、当事者に対して、当該助勢案により助勢する。

6 当事者は、前項の助勢案の受諾について規則で定める期間内に小委員会に回答しなければならない。ただし、当事者双方からその期間内に受諾の回答がなかったときは、助勢は終了したものとみなす。

7 小委員会は、助勢が終了したときは、その結果を審議会及び町長に報告する。
（指導書の交付等）

第34条 町長は、第31条の意見書の意見、第32条の公聴会の意見及び前条の審議会の助勢案の内容を踏まえ、開発事業に係る町の指導事項を記載した書面（以下「指導書」という。）を規則で定める期間内に事業者に交付しなければならない。

2 町長は、指導書を事業者に交付したときは、速やかに、第31条の意見書に対する回答書（町に対する意見に限る。）及び指導書の写しの縦覧の場所等を公告し、当該公告の日から14日間公衆の縦覧に供しなければならない。

（開発事業の申請等）

第35条 事業者は、第31条の意見書の意見、第32条の公聴会の意見、第33条の審議会の助勢案及び指導書を十分尊重して、開発事業申請書並びに意見書及び指導書に対する見解書（以下「申請書」という。）を作成し、町長に提出して協議しなければならない。

2 町長は、申請書の提出があったときは、速やかに、申請書の縦覧の場所等を公告し、当該公告の日から30日間申請書の写しを公衆の縦覧に供しなければならない。

3 第28条第1項の事前協議書の記載事項の規定は、事業者が第1項の規定により開発事業申請書を提出する場合に準用する。

（開発事業の変更届等）

第36条 事業者は、事前協議書の提出後、次条第1項の規定による審査結果通知書の交付を受けるまでの間に、事前協議書の記載事項に掲げる内容を変更しようとする場合には、開発事業変更届出書（以下「変更届出書」という。）を町長に提出しなければならない。ただし、この章の規定により行われた意見書の意見、公聴会の意見、審議会の助勢案又は指導書に基づく変更、第28条第1項第1号に規定する事項の変更及び規則で定める軽易な変更をしようとするときは、この限りでない。

2 前項ただし書の場合において、事業者は、開発事業修正届出書（以下「修正届出書」という。）を町長に提出しなければならない。

3 町長は、事業者から修正届出書の提出があったときは、速やかに、修正届出書の写しの縦覧の場所等を公告し、当該公告の日から14日間修正届出書の写しを公衆の縦覧に供しなければならない。

4 この章から第11章までの規定は、第1項本文の規定により事業者が変更届出書を提出した場合に準用する。

5 前項の場合において、変更届出書の提出をもって、第28条の事前協議書の提出

があったものとみなす。

（審査結果通知書の交付等）

第37条 町長は、申請書の提出があったときは、その内容について第44条の開発事業の基準に従い審査し、規則で定める期間内に、次に掲げる事項を記載した書面（以下「審査結果通知書」という。）を事業者に交付するものとする。

(1) 開発事業の適否及びその理由

(2) 開発事業の実施に当たり構すべき措置

(3) その他町長が必要と認める事項

2 町長は、前項の規定による審査に当たっては、必要があると認めるときは、審議会の意見を聴くことができる。

3 町長は、審査結果通知書を交付したときは、速やかに、審査結果通知書の写しの縦覧の場所等を公告し、当該公告の日から14日間審査結果通知書の写しを公衆の縦覧に供しなければならない。

4 町長は、審査結果通知書を交付した後、必要があると認めるときは、事業者と開発事業に関する協定を締結するものとする。

（行為着手等の制限）

第38条 事業者は、審査結果通知書を交付された日以後でなければ、開発事業に着手してはならない。

2 事業者は、第40条第1項の規定による変更協議書の提出をしなければならないときは、同条第4項の規定による再審査結果通知書の交付を受けた日以後でなければ開発事業に着手してはならない。この場合において、既に開発事業に着手しているときは、直ちに当該開発事業を停止しなければならない。

（工事着手の届出）

第39条 事業者は、開発事業に着手するときは、あらかじめ、町長に届け出なければならない。

（開発事業の変更協議）

第40条 事業者は、審査結果通知書の交付を受けた後（第4項の規定による再審査結果通知書の交付を受けた場合にあつては、当該再審査結果通知書の交付を受けた後）、開発事業が完了するまでの間に、その開発事業の内容を変更しようとするときは、あらかじめ、開発事業変更協議書（以下「変更協議書」という。）を町長に提出しなければならない。ただし、審査結果通知書の内容に適合させるための変更、第28条第1項第1号に規定する事項の変更及び規則で定める軽易な変更をしようとするときは、この限りでない。

2 前項ただし書の場合において、事業者は、修正届出書を町長に提出しなければならない。

3 町長は、事業者から修正届出書の提出があったときは、速やかに、修正届出書の写しの縦覧の場所等を公告し、当該公告の日から14日間修正届出書の写しを公衆の縦覧に供しなければならない。

4 この章から第 11 章までの規定は、第 1 項本文の規定により事業者が変更協議書を提出した場合に準用する。この場合において、第 37 条中「審査結果通知書」とあるのは「再審査結果通知書」と読み替えるものとする。

5 前項の場合において、変更協議書の提出をもって、第 28 条の事前協議書の提出があったものとみなす。

(工事完了の届出等)

第41条 事業者は、開発事業が完了したときは、完了の日から起算して7日以内に町長に届け出なければならない。

2 町長は、前項の規定による届出があったときは、その開発事業が審査結果通知書又は再審査結果通知書（以下「審査結果通知書等」という。）の内容に適合しているかどうかについて、同項の届出があった日から起算して 14 日以内に検査しなければならない。

3 町長は、前項の規定による検査の結果、その開発事業が審査結果通知書等の内容に適合していると認めるときは、同項の検査をした日（適合していないと認めるときは、その是正を確認した日）から起算して 14 日以内に、開発事業に関する工事の検査結果通知書（以下「検査結果通知書」という。）を事業者に交付しなければならない。

(建築物等による収益開始の制限)

第42条 事業者は、検査結果通知書を交付された日以後でなければ、その開発事業により建築される建築物又は設置される施設により収益を開始してはならない。

ただし、町長がやむを得ないと認めるときは、この限りでない。

(開発事業の廃止等)

第43条 事業者は、開発構想届出書の提出後において、その開発事業を廃止したときは、廃止の日から起算して7日以内に、その旨を町長に届け出るとともに、適切な方法により住民に周知しなければならない。

2 町長は、前項の規定による届出があった場合において、その届出に係る開発事業について、土砂の流出その他の災害の発生を防止するための処置をとる必要があると認めるときは、事業者に対し、土砂の除去その他安全のために必要な処置をとるよう命ずることができる。

第 8 章 開発事業の基準

第 1 節 開発事業の基準の遵守

(開発事業の基準の遵守)

第44条 事業者は、第 26 条第 3 項各号に掲げる開発事業を行うときは、次に掲げる事項について、規則で定める基準並びに次節及び第 3 節に定める基準（以下「開発事業の基準」と総称する。）に従い、当該開発事業を行わなければならない。

- (1) 住宅敷地等に関する事項
- (2) 公共施設等に関する事項
- (3) 安全で快適な生活環境の確保に関する事項

(4) 緑化に関する事項

(5) 福祉のまち整備に関する事項

(6) 都市景観の形成に関する事項

(7) 文化財の保護に関する事項

2 地区計画等の地区整備計画、建築協定又は地区まちづくり協定により、前項と異なる基準が定められている区域については、その異なる基準を開発事業の基準とみなす。

3 法第 29 条による開発許可が必要な開発行為を行う場合は、次節に定める基準を適用する。

4 建築基準法第 6 条第 1 項若しくは第 6 条の 2 第 1 項（これらの規定を同法第 87 条第 1 項において準用する場合を含む。）の規定による建築の確認（以下「建築確認」という。）を受ける場合又は同法第 18 条第 2 項の規定による計画の通知（以下「計画通知」という。）を行う場合は、第 3 節に定める基準を適用する。

第 2 節 都市計画法に定める開発許可の基準

(都市計画法に定める開発許可の基準)

第45条 この節の規定は、法第 29 条の規定による開発許可が必要な開発行為について、法第 33 条第 3 項の規定による技術的細目において定められた制限の強化に関する基準及び同条第 4 項の規定による開発区域内において予定される建築物の敷地面積の最低限度に関する制限に関して必要な事項を定める。

(開発区域内に整備される小区間道路の幅員)

第46条 都市計画法施行令（昭和 44 年政令第 158 号）第 29 条の 2 第 1 項第 2 号の規定に基づき、開発区域内に整備される小区間で通行上支障がない場合の道路の幅員は、次のとおりとする。ただし、道路の延長が 70 メートル以下であっても、2 以上の開発区域外の道路に接続する場合又は接続が予定されている場合は、5 メートル以上とする。

(1) 道路の延長が 70 メートル以下であるときは 4.5 メートル以上であること。

(2) 道路の延長が 70 メートルを超え 100 メートル以下であるときは 5 メートル以上であること。

(袋路状の道路の技術的細目)

第47条 都市計画法施行令第 29 条の 2 第 1 項第 12 号の規定に基づき、道路を袋路状とするときは、次の各号のいずれかに該当しなければならない。

(1) 道路の延長（袋路状とする道路が既存の幅員 6 メートル未満の袋路状道路（以下「既存袋路状道路」という。）に接続する場合には、既存袋路状道路が他の道路に接続するまでの部分の延長を含む。次号において同じ。）が 35 メートル以下のとき。

(2) 道路の延長が 35 メートルを超える場合には、その終端及び 35 メートル以内ごとに有効な自動車の転回広場が設けられているとき。

(3) 道路の幅員が 6 メートル以上のとき。

(4) その他町長が別に定める避難上及び車両の通行上支障がない施設が設けられているとき。

(公園等の基準)

第48条 都市計画法施行令第29条の2第1項第5号及び第6号の規定に基づき、設置すべき公園、緑地又は広場（以下「公園等」という。）の規模は、次のとおりとする。

(1) 設置すべき公園等は、当該開発区域の面積の6パーセント以上とする。

(2) 開発区域の面積が0.3ヘクタール以上5ヘクタール未満の開発行為で、設置すべき公園等の1箇所当たりの面積の最低限度は、180平方メートルとする。

(開発区域内の建築物の敷地面積の最低限度)

第49条 法第33条第4項の規定に基づき、建築物の敷地面積の最低限度は、開発区域の面積の規模に応じ、次の各号の表の右欄に定める面積とする。ただし、全区画数の10分の7以上の区画が、次の各号の表の右欄に定める面積以上であつて、かつ、全区画数の10分の3以下の区画が、次の各号の表の右欄に定める面積の10分9以上（第1号の市街化調整区域にあっては150平方メートル以上）である場合には、全区画の平均面積をもって次の表の右欄に定める面積とすることができ。

(1) 開発区域の面積が3,000平方メートル未満の場合

区域	敷地面積の最低限度
第一種低層住居専用地域	165平方メートル
第一種中高層住居専用地域又は第二種住居地域	145平方メートル
近隣商業地域、準工業地域又は工業地域	130平方メートル
市街化調整区域	165平方メートル

(2) 開発区域の面積が3,000平方メートル以上の場合

区域	敷地面積の最低限度
第一種低層住居専用地域	180平方メートル
第一種中高層住居専用地域、第一種住居地域、第二種住居地域、近隣商業地域、準工業地域又は工業地域	165平方メートル
市街化調整区域	180平方メートル

2 前項の市街化調整区域に係る同項の規定については、自己の居住の用及び自己の業務の用に供する建築物以外の建築物の建築の用に供する目的で行う開発行為

に適用する。

3 開発区域が第1項の区域の2以上にわたる場合には、当該開発区域に占める面積が最も大きい区域の敷地面積の最低限度を適用する。ただし、市街化調整区域が開発区域に含まれる場合には、市街化調整区域の敷地面積の最低限度を適用する。

第3節 建築基準法に定める建築物の構造に関する制限

(建築基準法に定める建築物の構造に関する制限)

第50条 この節の規定は、建築確認及び計画通知が必要な開発事業について、建築基準法第56条の2の規定に基づく日影による中高層建築物の高さの制限に関し必要な事項を定める。

(日影による中高層建築物の高さの制限に係る対象区域及び日影時間の指定)

第51条 建築基準法第56条の2第1項の規定により指定する区域は、次の表の左欄に掲げる区域とし、同項の規定により指定する号はそれぞれ次の表の右欄に掲げる号とする。

対象区域	建築基準法別表第4（に）欄の号
第一種低層住居専用地域	(1)
第一種中高層住居専用地域	(1)
第一種住居地域	(1)
第二種住居地域、近隣商業地域又は準工業地域	(2)

第9章 開発事業に係る紛争調整

(あっせん)

第52条 町長は、申請書の提出があった日以後において、事業者及び近隣住民（以下「紛争当事者」という。）の双方からその開発事業に係る紛争の調整の申出があったときは、あっせんを行うものとする。紛争当事者の一方から調整の申出があった場合で、相当の理由があると認めるときも同様とする。

2 町長は、紛争当事者間の調整を行うため、3人以内の大磯町開発事業紛争調整相談員（以下「紛争調整相談員」という。）を置くものとする。

3 町長は、あっせんのため必要があると認めるときは、紛争当事者又は事業者から開発事業に係る工事を請け負った者（請負工事の下請人を含む。以下「工事施行者」という。）から関係図書の提出を求め、又は意見を聴くことができる。

4 町長は、あっせんによる紛争の解決の見込みがないと認めるときは、あっせんを打ち切るものとする。

(調停)

第53条 町長は、あっせんを打ち切った場合において、必要があると認めるときは、紛争当事者に対し、調停に移行するように勧告することができる。

2 町長は、紛争当事者の双方が勧告を受諾したときは、調停を行うものとする。紛争当事者の一方が勧告を受諾しない場合で、相当の理由があると認めるときも同様

とする。

3 町長は、調停のため必要があると認めるときは、紛争当事者又は工事施行者から関係図書の提出を求め、又は意見を聴くことができる。

4 町長は、調停を行うに当たって必要があると認めるときは、調停案を作成し、紛争当事者に対し、期間を定めてその受諾を勧告することができる。

5 町長は、調停を行うに当たっては、次条第1項の大磯町開発事業紛争調停委員会の意見を聴かなければならない。

6 町長は、紛争当事者間に合意が成立する見込みがないと認めるとき、又は第4項の規定による勧告が行われた場合において、定められた期間内に紛争当事者双方から受諾する旨の申出がないときは、調停を打ち切ることができる。

(開発事業紛争調停委員会)

第54条 町長の附属機関として、大磯町開発事業紛争調停委員会（以下「調停委員会」という。）を設置する。

2 調停委員会は、前条第5項に規定する事項のほか、町長の諮問に応じて紛争の調整に関する事項について調査審議し、その結果を報告し、又はその意見を建議することができる。

3 調停委員会は、委員5人以内をもって組織する。

4 委員は、建築、法律、環境等に関し学識経験を有する者のうちから町長が委嘱する。

5 前各項に定めるもののほか、調停委員会の組織及び運営に関し必要な事項は、規則で定める。

(工事着手の延期等の要請)

第55条 町長は、あつせん又は調停のため必要があると認めるときは、紛争調整相談員又は調停委員会の意見を聴いて、期間を定めて工事の延期又は工事の停止を事業者に対し要請するものとする。

第10章 雑則

(適用除外)

第56条 次に掲げる開発事業については、第7章、第8章第1節及び前章の規定は、適用しない。

(1) 都市計事業

(2) 農業振興整備計画により行われるもの

(3) 国又は地方公共団体その他これらに準ずる法人が行う開発事業で、この条例に準ずる手続により行われるものであると町長が認めるもの

(4) 開発事業のうち、自己の居住の用に供する建築物で規則で定めるもの

(5) 災害のために必要な応急措置として行われるもの

(6) 通常の管理行為、軽易な行為その他の行為で規則で定めるもの

2 開発事業のうち、法令等に開発事業の周知等が規定され、その周知等を終了したもののについては、第26条及び第27条の規定は適用しない。

(事業者の承継)

第57条 事業者について一般承継があったときは、被承継人が行った行為は相続人その他の一般承継人（以下「相続人等」という。）が行ったものとみなし、被承継人について行われた行為は相続人等について行われたものとみなす。

(新たな開発事業とみなす場合)

第58条 次のいずれかに該当する場合は、新たに開発事業をしようとするときとみなす。

(1) 事業者が審査結果通知書等を交付された日から起算して3年を経過した日後、その協議に係る開発事業に着手しようとする場合

(2) 事業者が開発事業に着手した日後、当該開発事業を1年を超えて中断した後再開しようとする場合

2 町長は、やむを得ない事情があると認めるときは、事業者の申出により1年を超えない範囲で期間を延長することができる。ただし、その期間は、審査結果通知書等を交付された日から5年、開発事業に着手した日から3年を超えることができない。

(是正命令)

第59条 町長は、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、又は相当の期限を定めて違反を是正するため必要な処置をとることを命ずることができる。

(1) 偽りその他の不正な手段により、審査結果通知書等の交付を受けて開発事業をした事業者又は工事施行者

(2) 第38条第1項又は第2項の規定に違反した事業者又は工事施行者

(3) 第42条本文の規定に違反した事業者

(立入検査等)

第60条 町長は、事業者又は工事施行者から開発事業に係る工事等の状況について報告等を求め、又はその職員に開発事業区域に立ち入らせ、工事等の状況を検査することができる。

2 立入検査をする職員は、その身分を示す証明書を携帯し、関係人に提示しなければならない。

3 立入検査の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解してはならない。

(公表)

第61条 町長は、必要があると認めるときは、次のいずれかに該当する者の氏名、違反の事実等を公表することができる。

(1) 第8条第5項の規定により関係図書の提出を求め、若しくは審議会の会議への出席を求めて説明又は意見を聴く場合、第32条第3項の規定により公聴会への出席を求めて意見聴く場合、第33条第4項の規定により関係図書の提出を求め、若しくは小委員会の会議への出席を求めて意見を聴く場合、第52条第3項の規定により関係図書の提出を求め、若しくは意見を聴く場合又は第

53 条第 3 項の規定により関係図書の提出を求め、若しくは意見を聴く場合において、その求めに正当な理由がなく応じない者

(2) 第 59 条に規定する是正命令を受けた者

(3) 前条第 1 項の規定による報告等をせず、若しくは虚偽の報告等をし、又は同項の規定による立入検査を拒み、妨げ若しくは忌避をした事業者又は工事施行者

(4) 審査結果通知書等の内容と異なる開発事業をした事業者

2 町長は、前項第 4 号に規定する者について同項の規定により公表しようとするときは、あらかじめ、その者に意見を述べる機会を与えなければならない。

(許可等への配慮)

第62条 町長その他の本町の機関は、事業者が開発事業を行うことについて法令等の規定により許可等を要することとされている場合において、その許可等の権限を有するときは、その許可等を行うに当たり審査結果通知書等の内容について配慮するものとする。

2 町長は、事業者が開発事業を行うことについて法令等の規定により許可等を要することとされている場合において、その許可等の権限を有する者が町長その他の本町の機関以外の者であるときは、当該許可等の権限を有する者に対し、審査結果通知書等の写しを送付し、当該開発事業に係る許可等を行うに当たり、審査結果通知書等の内容について配慮するよう要請するものとする。

(表彰)

第63条 町長は、大磯らしさを守り育むまちづくりに貢献したと認める個人及び団体を表彰することができる。

2 町長は、表彰するときは、あらかじめ、審議会の意見を聴くものとする。

(委任)

第64条 この条例の施行について必要な事項は、規則で定める。

第 11 章 罰則

(罰則)

第65条 第 59 条第 1 号又は第 2 号の規定による町長の命令に違反した者は、6 月

以下の懲役又は 50 万円以下の罰金に処する。

(両罰規定)

第66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て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同条の罰金刑を科する。

附 則

(施行期日)

1 この条例は、平成 14 年 4 月 1 日（以下「施行日」という。）から施行する。ただし、第 6 章第 3 節の規定は、平成 13 年 10 月 1 日から施行する。

(経過措置)

2 施行日前において大磯町開発指導要綱（昭和 54 年大磯町告示第 2 号。以下「要綱」という。）の規定により現に協議が成立し、その協議が成立した日から起算して 1 年以内（施行日において既に 1 年を超えている場合は施行日まで）に着手される開発事業については、第 26 条から第 52 条までの規定は、適用しない。

3 施行日前において要綱の規定により現に協議が成立し、既に着手している開発事業について施行日以後において 1 年を超えて中断した後再開しようとする場合は、新たに開発事業をしようとするときとみなす。

4 前 2 項の規定にかかわらず、町長は、やむを得ない事情があると認めるときは、事業者の申出により 1 年を超えない範囲で期間を延長することができる。ただし、その期間は、施行日から起算して 3 年を超えることができない。

5 施行日において現に要綱の規定により協議中の開発事業について施行日前に行われた手続その他の行為は、この条例の相当規定により行われた手続その他の行為とみなす。

（大磯町特別職職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例の一部改正）

6 大磯町特別職職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例（昭和 47 年大磯町条例第 20 号）の一部を次のように改正する。

別表中「

都市計画審議会委員

日額 7, 300 円

同上

を

「

都市計画審議会委員

日額 7, 300 円

同上

まちづくり審議会委員

日額 7, 300 円

同上

開発事業紛争調整相談員

日額 9, 400 円

同上

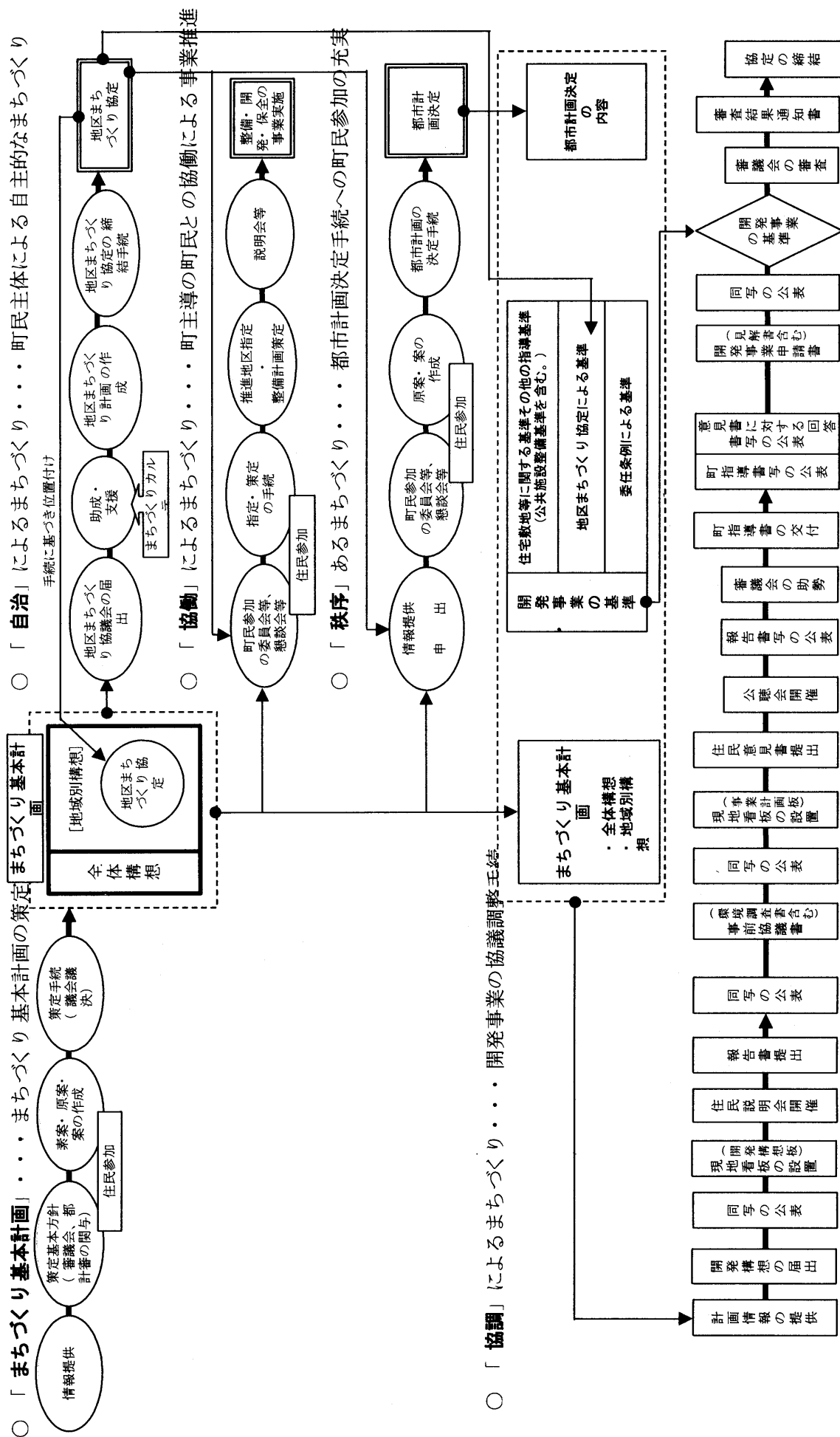
開発事業紛争調停委員会委員

日額 9, 400 円

同上

に改める。

大磯町まちづくり条例構成図



第一段階

第二段階

第三段階

資料：2

横須賀市のみんなが主役地方分権

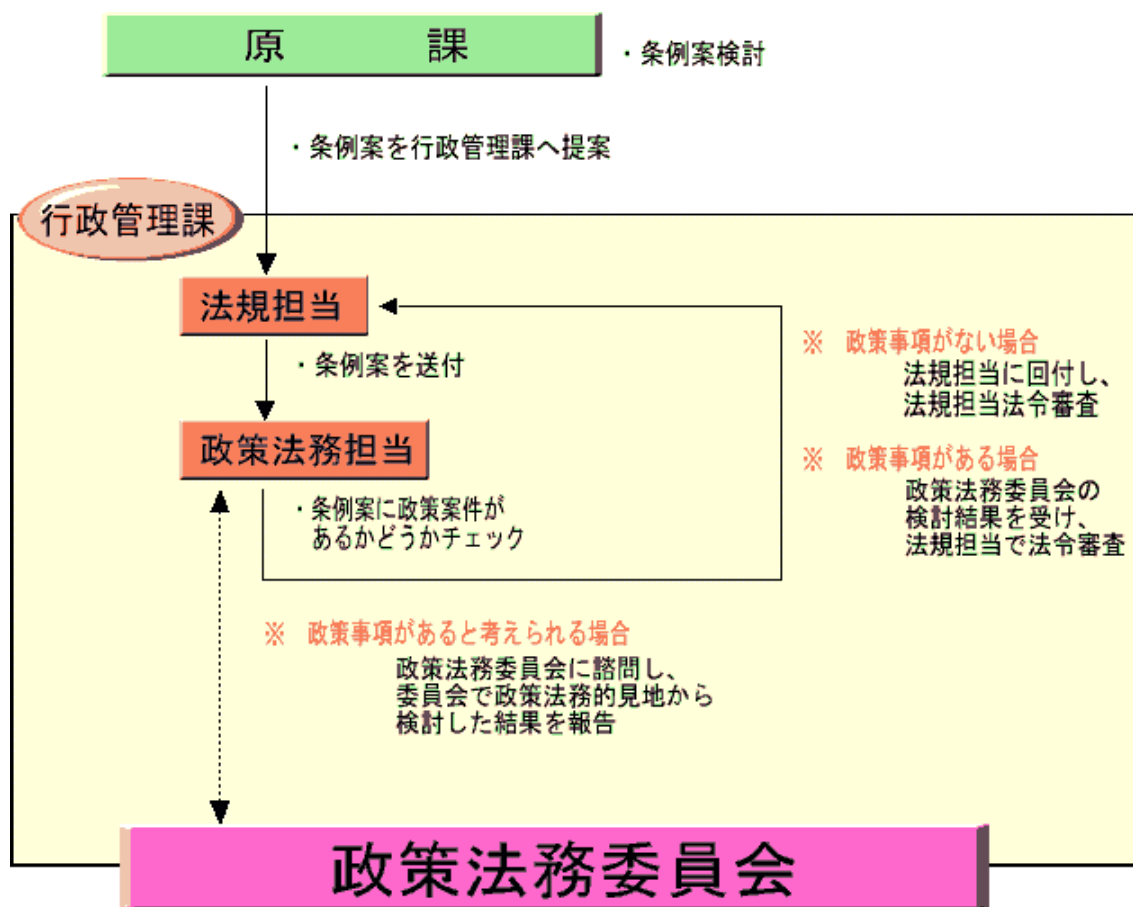
横須賀市の取り組みの実例

Ⅲ 地方分権型条例（横須賀方式）の整備に向けて

5. 「（仮称）政策法務委員会」の設置について より抜粋

<http://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/bunken/t0305.html>

● 法令審査のイメージ



資料：3

神奈川県法規集より

http://k-base03.pref.kanagawa.jp/cgi-bin/d1w_savvy/d1w_login.exe

神奈川県土地利用調整条例

平成 8 年 3 月 29 日

条例第 10 号

改正 平成 11 年 12 月 24 日条例第 49 号

神奈川県土地利用調整条例をここに公布する。

神奈川県土地利用調整条例

目次

第 1 章 総則（第 1 条・第 2 条）

第 2 章 開発計画の調整に関する手続等

第 1 節 開発計画の協議等（第 3 条・第 4 条）

第 2 節 開発計画の審査等（第 5 条・第 6 条）

第 3 節 開発計画の変更等（第 7 条～第 10 条）

第 4 節 開発行為等の実施等（第 11 条～第 13 条）

第 3 章 雑則（第 14 条～第 20 条）

第 4 章 罰則（第 21 条～第 23 条）

附則

第 1 章 総則

（目的）

第 1 条 この条例は、狭小な県土に多数の県民が生活し、多様な産業が集積している本県において、現在及び将来の県民のための限られた資源である県土を適正に保全し、又は利用することが県民の健康で文化的な生活を実現するために不可欠の条件であることにかんがみ、開発行為等の計画について、協議等の手続を定め総合的な調整を行うことにより、県土の計画的な利用を図り、もって県土の均衡ある発展と県民の福祉の増進に資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、当該各号に定めるところによる。

- (1) 開発行為 土地の区画形質の変更をいう。
- (2) 埋立行為 公有水面埋立法（大正 10 年法律第 57 号）第 1 条第 1 項に規定する埋立又は同項に規定する公有水面における規則で定める工作物の新築、増築又は改築をいう。
- (3) 開発区域 開発行為又は埋立行為（以下「開発行為等」という。）をする土地又は公有水面の区域をいう。
- (4) 事業者 開発行為等に係る工事の請負契約の注文者又は請負契約によらないで自らその工事をする者をいう。

第 2 章 開発計画の調整に関する手続等

第 1 節 開発計画の協議等

（開発計画の協議）

第 3 条 事業者は、開発行為等をしようとするときは、当該開発行為等の計画（以下「開発計画」という。）について、あらかじめ知事に協議しなければならない。ただし、次に掲げる開発行為等については、この限りでない。

- (1) 開発区域の面積（開発行為等が一団の区域において行われる場合は、当該一団の区域の面積）が 1 ヘクタール未満の開発行為等（埋立行為に係る開発区域の面積が 1,000 平方メートル以上の開発行為等を除く。）
- (2) 土地の利用目的の変更を伴わない開発行為その他の開発行為で規則で定めるもの
- (3) 都市計画法（昭和 43 年法律第 100 号）第 4 条第 9 項に規定する地区計画等が定められた区域、同法第 7 条第 1 項に規定する市街化区域又は同法第 8 条第 1 項第 1 号に規定する用途地域が定められた区域（同法第 7 条第 1 項に規定する市街化区域及び市街化調整区域に関する都市計画が定められていない都市計画区域に限る。）において行う開発行為
- (4) 都市計画法第 11 条第 1 項の規定により都市計画に定められた施設の整備に関する事業又は同法第 12 条第 1 項の規定により都市計画に定められた事業の施行として行う開発行為
- (5) 農業振興地域の整備に関する法律（昭和 44 年法律第 58 号）第 8 条第 1 項又は第 9 条第 1 項に規定する農業振興地域整備計画に基づく事業の施行として行う開発行為
- (6) 自然公園法（昭和 32 年法律第 161 号）第 2 条第 6 号又は神奈川県立自然公園条例（昭和 34 年神奈川県条例第 6 号）第 2 条第 3 号に規定する公園事業の施行として行う開発行為
- (7) 河川法（昭和 39 年法律第 167 号）第 3 条第 1 項に規定する河川の区域、同法第 100 条第 1 項の規定により市町村長が指定した河川の区域その他規則で定める区域において行う埋立行為
- (8) 港湾法（昭和 25 年法律第 218 号）第 2 条第 2 項に規定する重要港湾に係る同条

第3項に規定する港湾区域において同法第3条の3第1項に規定する港湾計画に基づく事業の施行として行う埋立行為

(9) 公益性が特に高いと認められる開発行為等その他の開発行為等で規則で定めるもの

2 前項の規定による協議をしようとする者は、次に掲げる事項を記載した書面（以下「開発計画書」という。）に、規則で定める図書を添えて、知事に提出しなければならない。

(1) 氏名又は名称及び住所又は事務所の所在地並びに法人にあっては、その代表者の氏名

(2) 開発計画の名称

(3) 開発行為等の目的又は実施を必要とする理由

(4) 開発区域の位置、区域及び面積

(5) 開発区域内において予定される建築物その他の施設の概要

(6) その他規則で定める事項

3 第1項の規定による協議は、開発行為等を行うにつき法令等の規定により許可、認可その他これらに相当する行為（以下「許可等」という。）を要することとされているときは、当該許可等に係る申請等の手続に先立ち行うよう努めなければならない。

（関係者への周知等）

第4条 事業者は、開発計画書の提出前に、又は開発計画書の提出後遅滞なく、開発行為等に関係がある地域の住民その他の関係者に対して、開発計画の内容を周知させ、これらの者の意見を聴くよう努めなければならない。

2 事業者は、前項の規定による周知及び意見の聴取の状況について、知事に報告しなければならない。

3 知事は、事業者に対し、第1項の規定による周知又は意見の聴取について、必要な指導又は助言を行うことができる。

第2節 開発計画の審査等

（開発計画の審査等）

第5条 知事は、第3条第1項の規定による協議があったときは、遅滞なく、開発計画について審査し、次に掲げる事項を記載した書面（以下「審査結果通知書」という。）を事業者に交付するものとする。

(1) 開発計画の適否及びその理由

(2) 開発行為等の実施に当たり講ずべき措置

(3) その他知事が必要と認める事項

2 知事は、前項の規定による審査に当たっては、開発区域を管轄する市町村長に開発計画書の写しを送付し、当該開発計画書に係る開発計画についての意見を求めるものとする。

(審査指針の作成)

第6条 知事は、前条第1項の規定による審査の基準その他必要な事項を定めた指針（以下「審査指針」という。）を定め、かつ、これを公表しなければならない。

第3節 開発計画の変更等

(開発計画の変更届)

第7条 事業者は、開発計画書の提出後、審査結果通知書の交付を受けるまでの間に、開発計画の内容を変更（事業者の変更を含む。次条第1項において同じ。）しようとするときは、その旨を知事に届け出なければならない。

(開発計画の変更協議等)

第8条 事業者は、審査結果通知書の交付を受けた後（第4項の規定による再審査結果通知書の交付を受けた場合にあつては、当該再審査結果通知書の交付を受けた後）、開発行為等が完了するまでの間に、開発計画の内容を変更しようとするときは、あらかじめ知事に協議しなければならない。ただし、軽微な変更その他の規則で定める変更をしようとするときは、この限りでない。

2 事業者は、前項ただし書に規定する軽微な変更その他の規則で定める変更をしようとするときは、その旨を知事に届け出なければならない。

3 第1項の規定による協議をしようとする者は、変更事項の内容及び変更の理由を記載した書面に、規則で定める図書を添えて、知事に提出しなければならない。

4 知事は、第1項の規定による協議があつたときは、遅滞なく、当該協議に係る開発計画について審査し、その開発計画に係る第5条第1項各号に掲げる事項を記載した書面（以下「再審査結果通知書」という。）を事業者に交付するものとする。

5 第4条及び第5条第2項の規定は、事業者が第1項の規定による協議をした場合について準用する。ただし、知事が必要がないと認めるときは、この限りでない。

(事業者の承継)

第9条 事業者について相続その他の一般承継があつたときは、被承継人が行った手続等（この条例に規定する手続その他の行為をいう。以下同じ。）は相続人その他の一般承継人（以下「相続人等」という。）が行ったものと、被承継人について行われた手続等は相続人等について行われたものとみなす。

(開発計画の廃止届)

第10条 事業者は、開発計画書の提出後、当該開発計画書に係る開発計画を廃止したときは、その日から10日以内に、その旨を知事に届け出なければならない。

第4節 開発行為等の実施等

(行為着手等の制限)

第11条 事業者は、第5条第1項の規定による審査結果通知書の交付を受けた日以後でなければ、開発行為等に着手してはならない。

- 2 事業者は、第8条第1項の規定による協議をしなければならないときは、同条第4項の規定による再審査結果通知書の交付を受けた日以後でなければ、開発行為等に着手してはならない。この場合において、既に開発行為等に着手している事業者は、直ちに当該開発行為等を停止しなければならない。

(開発行為等の着手届等)

第12条 事業者は、開発行為等に着手したときは、その日から5日以内に、その旨を知事に届け出なければならない。

- 2 事業者は、開発行為等を完了したときは、その日から10日以内に、その旨を知事に届け出なければならない。

(新たな開発行為等とみなす場合)

第13条 次の各号のいずれかに該当する場合は、新たに開発行為等をしようとするときとみなす。ただし、知事が、審査結果通知書において別に認めたときは、この限りでない。

- (1) 事業者が、第5条第1項の規定による審査結果通知書の交付を受けた日から起算して5年を経過した日後、当該審査結果通知書に係る開発行為等に着手しようとする場合
- (2) 事業者が、開発行為等に着手した日後、当該開発行為等を3年を超えて中断した後再開しようとする場合

- 2 前項の規定は、事業者が第8条第4項の規定による再審査結果通知書の交付を受けた場合について準用する。

第3章 雑則

(国土利用計画審議会)

第14条 知事は、審査結果通知書又は再審査結果通知書（以下「審査結果通知書等」という。）を作成しようとする場合において、必要があると認めるときは、神奈川県国土利用計画審議会（以下「審議会」という。）の意見を聴くことができる。

- 2 知事は、審査指針を定め、又は変更しようとするときは、審議会の意見を聴かなければならない。ただし、審議会が軽微な変更と認めたときは、この限りでない。

一部改正〔平成11年条例49号〕

(命令)

第15条 知事は、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、又は相当の期限を定めて、違反を是正するため必要な措置をとることを命ずることができる。

- (1) 第11条第1項又は第2項の規定に違反した事業者又は当該事業者から開発行為等に係る工事を請け負った者（請負工事の下請人を含む。）
- (2) 偽りその他の不正な手段により審査結果通知書等の交付を受けて開発行為等をし

た事業者又は当該事業者から開発行為等に係る工事を請け負った者（請負工事の下請人を含む。）

（公表）

第16条 知事は、必要があると認めるときは、次の各号のいずれかに該当する者の氏名、違反の事実その他の規則で定める事項を公表することができる。

（1） 前条各号のいずれかに該当する者

（2） 審査結果通知書等に記載された内容と異なる開発行為等をした事業者

（3） 第17条第1項の規定による報告若しくは資料の提出をせず、若しくは虚偽の報告若しくは資料の提出をし、又は同項の規定による立入検査を拒み、妨げ、若しくは忌避した事業者又は事業者から開発行為等に係る工事を請け負った者（請負工事の下請人を含む。以下「請負人」という。）

2 知事は、前項第2号に規定する者について前項の規定により公表しようとするときは、あらかじめその者に意見を述べる機会を与えなければならない。

（立入検査等）

第17条 知事は、この条例の施行に必要な限度において、事業者又は請負人から開発行為等に係る工事その他の行為の状況について報告又は資料の提出を求め、又は当該職員に開発区域に立ち入り、工事その他の行為の状況を検査させることができる

2 前項の規定により立入検査をする職員は、その身分を示す証明書を携帯し、関係人に提示しなければならない。

3 第1項の規定による立入検査の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解してはならない。

（許可等への配慮）

第18条 知事は、事業者が開発行為等を行うにつき法令等の規定により許可等を要することとされている場合において、当該許可等の権限を有するときは、当該許可等を行うに当たり、審査結果通知書等の内容について配慮するものとする。

（市町村条例との関係）

第19条 市町村が開発行為等に関して制定する条例の内容が、この条例の趣旨に則したものであり、かつ、この条例と同等以上の効果が期待できるものと知事が認めるときは、この条例は、当該市町村の区域における開発行為等については、適用しない。ただし、開発区域が当該市町村以外の区域にわたる場合であって、当該市町村以外の区域における開発行為等が第3条第1項の規定による協議を要するものであるときは、この限りでない。

（委任）

第20条 この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

第4章 罰則

第 21 条 第 15 条の規定による知事の命令に違反した者は、6 月以下の懲役又は 50 万円以下の罰金に処する。

第 22 条 第 11 条第 1 項又は第 2 項に違反した者は、30 万円以下の罰金に処する。

第 23 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又は財産に関して前 2 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、各本条の罰金刑を科する。

附 則

(施行期日)

1 この条例は、平成 8 年 10 月 1 日から施行する。

(経過措置)

2 都市計画法第 4 条第 2 項に規定する都市計画区域以外の区域又は同法第 7 条第 1 項に規定する市街化区域及び市街化調整区域に関する都市計画が定められていない都市計画区域が存する町村で規則で定めるものの区域における開発行為（主として建築物の建築の用に供する目的で行う開発行為に限る。）については、当分の間、第 3 条第 1 項第 1 号中「1 ヘクタール」とあるのは「3,000 平方メートル」とする。

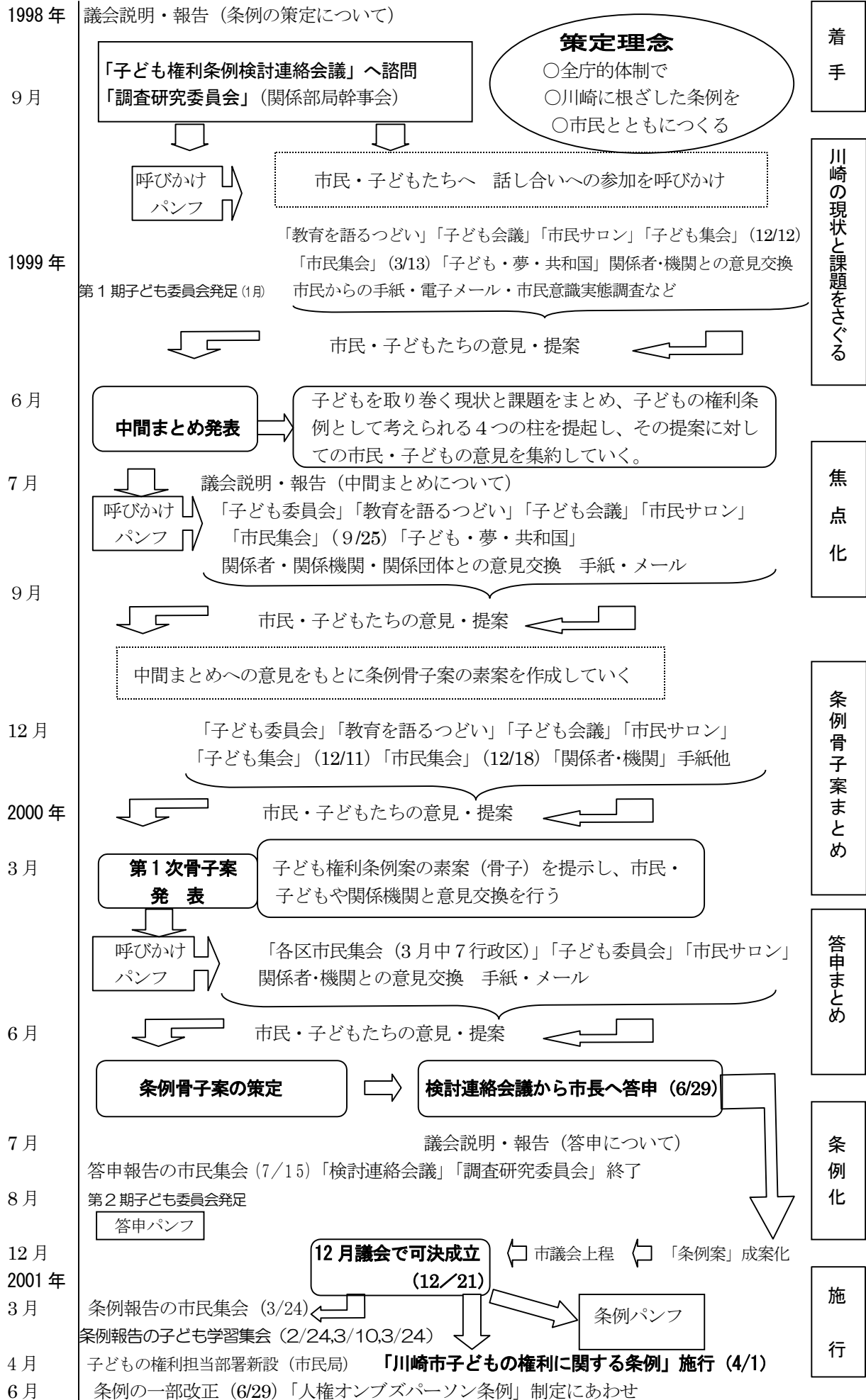
3 この条例の施行の際現に開発行為等を行っている者及び開発行為等を行うにつき法令等の規定により許可等を要することとされている場合に当該許可等を受けている者については、この条例の規定は適用しない。

附 則 (平成 11 年 12 月 24 日条例第 49 号抄)

(施行期日)

1 この条例は、平成 12 年 4 月 1 日から施行する。

「川崎市子どもの権利に関する条例」策定までの流れ



(財)大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター