

# 川崎市における分権推進 の基本的な考え方

— 条例制定に関する指針を中心として —

平成 1 1 年 3 月

川崎市地方分権推進研究委員会



## はじめに

地方分権推進計画が1998年5月29日閣議決定された。この推進計画の内容は、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律案」として整えられ、99年3月29日、通常国会に上程された。

今般の分権改革の意義は、自治体の政策決定の範囲を広げたことにある。機関委任事務制度の廃止に代表されるように、自治体の事務の執行に際して、国の関与は廃止、縮減された。川崎市には、こういった制度改革に円滑かつ積極的に対応していくことが求められる。そして、この対応は、行政内部だけにとどまらない、市民、議会を巻き込んだ広範な運動にならなければならない。分権型の自治体行政は、市民合意の下に展開されるべきである。このためには、事務の条例化を積極的に図る必要がある。

これまで、機関委任事務制度の下で、法令のみならず国からの通達によって、一律に事務事業を執行してきたが、今後、自治事務に振り分けられた事項を中心に条例制定範囲が飛躍的に拡大する。これまで市の規則や要綱、さらには中央省庁からの通達に基づいて処理してきた事務に関して、条例を制定するなどの措置が必要になってくる。このような事態に適切に対処するためには、どのような事務をどのような方針に基づいて条例化するかといった指針づくりが必要である。

つまり、自治事務に関しては、原則として条例制定を検討すべきである。このような考え方を基本とし、市民生活への影響などの観点から、個別事務の条例化のメリット、デメリットを検討するなどの作業が求められる。この際に役立つのが条例化への指針である。条例化すべき事項が明らかになれば、それに伴って、規則や要綱で行う事項が自ずからみえてこよう。本報告書は、このような考えに基づいて構成している。また、今般の分権改革は、国と自治体の関係にとどまらず、県と市の関係にも言及している。県の事務権限を市に移譲するには、これに先立ち県と市が対等の立場で協議することが求められ、この協議にあたっての方針をまとめておく必要がある。

本研究委員会は、このような作業をしやすいことを目的に、条例制定の指針を調査審議してきたものである。もとより調査審議の対象は多岐にわたるため、短期間の審議日程で十分な審議が尽くせたとはいえない。とりわけ、地方分権と条例という観点からは、自治体憲法というべき自治基本条例制定へ向けた研究や、市民自治の内在化をめざし、市民立法の手法に関する検討が必要であると思われたが、こういった事項を含め残された課題も多い。条例化を中心に一応の結論に達したものをとりまとめたのが本報告である。

# 目次

はじめに

第1章 条例化の原則	1
第2章 条例の見直し	4
第3章 規則の条例化	5
第4章 要綱の条例化	7
第5章 その他事項の条例化	9
第6章 県からの移譲事務	10
おわりに	12

資料

1 機関委任事務に係る規則一覧	13
2 神奈川県から市町村への事務委任の実施状況	19

参考資料

1 川崎市地方分権推進研究委員会の開催経過及び委員名簿	25
2 川崎市地方分権推進研究委員会設置要綱	26

## 第1章 条例化の原則

### 提言1-1 重要な政策は条例で定めること

今般の分権改革のめざすところは、自治体の自己決定権の拡充にあった。この手段として、機関委任事務の自治事務化などによる条例制定権の拡大が位置づけられる。そして、条例は、当然のことながら議会の議決によって成立する。したがって、市長の行政執行に関し、よりいっそう市民や議会に受け入れられるものにしていくというのが、今般の分権改革のさし示す方向だといえよう。

そこで、本委員会では、市民が自治体の自己決定にどうかかわっていくか、その手段としての条例の対象事項はどういったものかといった視点から、市長提案の政策のあり方について検討を行い、結論としては、市民生活に影響を与えることがらのうち重要事項は条例で定めよう、という原則を採用した。しかし、問題は、この場合の「重要事項」とは何かということである。この場合、重要事項を、市民の権利利益を制限する作用と理解すれば、重要事項留保説は侵害留保説と同義になってしまう。したがって、ここでいうところの「重要事項」は、侵害的な作用にとどまらず、もう少し幅の広いものになる。

内部管理事項の条例化に関しても、職員給与などでは地方自治法も同様の考え方に立っているものと解される（給与条例主義、204条）。また、情報公開制度やオンブズマン制度など自治体が自主的に行う施策に関しては、川崎市では条例化するケースが多い。さらに、たとえば障害者、高齢者、小児に対する医療費の助成のような独自の補助金の支給に関しても、条例に根拠を設けることを原則とするなどが考えられる。ただし、書式・手続など細かな事項もすべて議会の審議を経るような方向は妥当ではない。条例制定を原則としても、細則的事項を規則に委任することまでは禁止されない。

#### ◆法律の留保◆

執行機関の裁量に任せるのではなく議会自身が直接決定すべき事項が、ごく簡単にいうと「法律の留保」である。この留保事項にどのようなものがあるかをめぐっては、侵害留保説、全部留保説、重要事項留保説などの各種学説がある。このうち地方自治法では、原則として侵害留保説を採用しているようである。たとえば、改正地方自治法案では、「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、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。」（14条2項）と定める。これは、従来の「行政事務」をわかりやすく言い換えたものと解される。

しかし、改正法案上の規定は、「条例によらなければならない」事項を示したにとどまり、このほかの事項をどういった法形式で定めるべきかについては述べていない。したがって、こういった事項に関して、条例化を原則とするのかしないのかは、それぞれの自治体の考え方による。これは、情報公開制度や環境アセスメント制度などの創設にあたって、条例で実施するほか要綱を策定して実施している自治体があることでも理解できよう。

### 提言 1-2 条例制定を原則とするのが分権時代の事務のあり方であること

行政指導条例という言葉に典型的なように、行政指導の根拠や市民啓発の方法を定めるだけで、強制力を持たない条例がある。このようなタイプの条例を高く評価するか、それとも内容的に要綱と変わらないとして低く評価するか、二つの評価方向がある。

政治的な効果をねらうなどの点で例外はあったにせよ、これまで自治体は、罰則など強制力を伴わない事項は要綱対応で十分であり、条例化することは必要ないと考えてきた。すなわち、要綱により行政内部で処理されることを是とし、行政指導などの基準を外部に明らかにし、議会の了解を取り付けることは例外的であるというのが、従来の取り扱いであったように思われる。このような発想からすれば、いわゆる行政指導条例の評価は低いものにならざるを得ない。

しかし、分権改革によって、多くの機関委任事務は自治事務に再構成され、そして、その自治事務に関しては、当然のこととして条例制定権が認められるようになった。この改革の意味するところは、国の大臣・県知事等の上級庁による機関監督から市民統制に自治体執行機関のコントロール方法を変更することにある。したがって、議会の責任は、より重要性を増し、執行機関としても議会に諮る事項が増えてくる。

いずれにしても、要綱は、条例や規則に比べて簡便につくられることから、政策目的や執行手続の点で、条例や他の要綱との整合性を欠く場合があるといわれている。したがって、現行の要綱について市民との関わりといった視点で再評価を行い、軽易な内部手続にとどまる場合以外は、積極的に条例化を試みることが求められる。

### 提言 1-3 法定受託事務にあっても、必要な場合は条例化を検討すること

地方分権推進計画によると、「法定受託事務については、国の法律又はこれに基づく政令により事務を処理することが原則であるので、地方公共団体の条例にゆだねる必要がある場合には、法律又はこれに基づく政令により明示的に委任する必要があるものと解される。」とされたところである。しかし、改正地方自治法案には明示的委任の必要性に関する規定は置かれない（14条1項、2条2項）ので、これさえも解釈論の域を出ていない。

また、法定受託事務の範囲も、その周辺事務との線引きが必ずしも明確なものとはいえない。たとえば、かつて、機関委任事務にあつては文書管理に関しても機関委任事務の一部であると解されるので、情報公開条例の対象にできないのではないかという議論があった。しかし、現在では、機関委任事務にあつても文書の保存、開示などは自治体の事務として情報公開条例などに基づき開示しているところである。このように考えると、法定受託事務に係る対象事項にあつてもその範囲は確定したものではなく、自治体で横出し、上乗せした事項に関する事務は自治事務と解する余地もある。機関委任事務にあつても、現に自治体では横出し、上乗せ条例を制定しているのである。要は、自治体における必要性から出発し、法定受託事務にあつては条例化に際して、より厳密な議論を経ることが必要であるといえるにとどまるものといえる。

今般国に設置される国地方係争処理委員会は、第三者機関として、国・自治体双方において法令解釈の相違が生じるであろうことを前提に設置されるものである。こういった仕組みが用意されることの意義を正しく理解し、法定受託事務にあっても自治事務同様に積極的に市民ニーズから政策を発想し、条例化が可能かどうか検討すべきである。

## 第2章 条例の見直し

### 提言2-1 条例から規則への委任範囲を見直すこと

条例との関係から規則を見た場合、規則は2つの種類に分けられる。条例から独立した「執行規則」と、条例の委任を受けた「委任規則」である。委任規則に関しては、「提言1-1」で述べたように、条例に留保する事項と、規則に委任可能な事項との区分が問題になる。

従来は、市長提出条例案が大多数を占めていたこともあり、一般的に執行機関の裁量が大きすぎる（規則への委任が多すぎる）条例が多くつくられてきたといわれている。重要な政策は条例で定めるとの考え方は委任規則にあっても適用されるのであるから、委任の範囲をこの機会に検証することが求められる（提言1-1、3-2参照）。

#### ◆市長が定める◆

委任の方法に関して、条例では、細則的事項に関して市長への委任規定を設ける場合が多いが、この場合の「市長が定める」は、原則として規則への委任を意味しているものである。要綱もまた「市長が定める」ものには違いはないが、分権時代の事務執行のあり方として好ましくない。

したがって、現在の要綱を規則化するケースもあり得よう。



### 第3章 規則の条例化

#### 提言3-1 規則の条例化を総合的に検討すること

事務内容と手続、事務の実体面と文書等の管理面など事務の単位のとらえ方にもよるが、多くの事務は自治事務と法定受託事務の組み合わせで実施される場合が多いと考えられる。このような場合、法定受託事務であることを過度に重視するのではなく、事務自体を総合的にとらえ、自治体の責任と判断で実施する方向で考えるべきである。

たとえば、「川崎市道路占用規則」（平成3年規則第3号）は、「本市又は市長の管理する道路」の占用について定めており、この占用許可（道路法32条）に際しての具体的基準が「道路占用許可基準」（平成3年告示第100号）である。地方分権推進計画では、指定区間外国道の占用の許可は、法定受託事務として川崎市で処理する。一方、当然のことながら、市道の占用の許可は、自治事務として川崎市で処理する。つまり、川崎市道路占用規則と道路占用許可基準は、自治事務と法定受託事務の両者を対象にした一本の規則と告示ということになる。

このように現在の規則のなかには、自治事務になるものと法定受託事務になるものとを、1つの規則の中に混在させているものがある。このような規則では、自治事務と法定受託事務とでその手続きや基準等に差がない。こういった規則を条例化しようとする場合、自治事務だけを取り出すことは意味がないといえる。

#### 提言3-2 機関委任事務施行規則の条例化を検討すること

自治事務は、法定受託事務に比較し格段に国の関与が弱く（改正地方自治法案245条の3第2項、4項～6項参照）、自治体の事務執行の場において創意工夫をこらすことが可能である。また、従前の機関委任事務が条例の制定に対し制限的であったのに対し、自治事務については原則として条例制定が認められるようになった。したがって、市民に対する自治体の責任は、事務執行面、立法面の双方で非常に重くなったといえよう。そこで、現行規則の条例化が課題になる。長が定める規則に比較し、議会の審議を得る条例のほうが、川崎市という団体意思の表明方法としては優れているからである。

もっとも、自治法など法令の定めによって、規則の専管事項とされているものも少なくない。こういったものは、当然のことながら検討の対象から外すことになる。さらに、こうして残った規則に関しても、すべてを検討する必要はない。ポイントをしぼって条例化の検討を進めるべきである。①規則の根拠が法令にあるかどうか、②ある場合、その法令の定めは機関委任事務であったかどうか、③そして、この機関委任事務は自治事務になったかどうかを点検すればよい。このような視点から、法令に定めのある機関委任事務施行規則の内容を検討すれば効率的である。

そして、この検討に際しての視点には、次のようなことが考えられる。

すなわち、従前の機関委任事務に関して自治体で定めてきた規則の多くは、書式・手続などを定めたものであった。しかし、自治事務化に伴い、規則内容が市民の権利義務に関わっていたり、また手続であったとしても、それが市民生活に密接に関連していると判断されるものは、条例化を検討すべきことになる（条例からの委任規則に関しては、提言2-1参照）。

なお、執行規則に関しては、提言1-1にみるとおり、条例化の原則に沿って検討することが必要である。

◆法定受託事務の「処理基準」◆

（第1号）法定受託事務にあつては、「国が本来果たすべき役割に係るものであつて、国においてその適正な処理を特に確保する必要がある」（改正地方自治法案2条9項1号）との観点から、国の関与が広範に認められる（同法案245条の3～8）。また、自治体での執行にあつても、各大臣は処理基準を定めることができ、自治体にはこの処理基準に基づく執行が求められている（同法案245条の9）。

しかしながら、自治体の長は法定受託事務に関しても規則を制定することができる（15条）のであるから、特に、すでに存する規則に反するような処理基準が後に定められた場合、自治体の長は自ら定めた規則と各大臣の処理基準のいずれに従って事務を処理すべきか、判断に迷う場面に出会うことも予想される。

基本的には、処理基準に従って規則を改正すべきケースが多いかもしれないが、規則と処理基準の効力の優劣を判断するにあつては、形式的に判断するのではなく、内容に踏み込んで判断すべきである。つまり、法律の執行にあつて、いずれが市民にかなうかを判断する能力が自治体には必要になる。

係争の場面では、処理基準には裁判規範性はなく、処理基準は自治体を拘束しても裁判所を拘束しない、という点を銘記すべきである。自治体が各大臣の示す処理基準に従わずに事務を処理した場合、各大臣からは是正の指示（245条の7）を受ける可能性があるが、一方、市民との関係では、自治体は市民から訴訟を提起される可能性もある。自治体のある処分をめぐって、国との係争と市民との訴訟という2つの可能性が考えられるのであり、自治体は自ら処分等の内容の法的妥当性を判断し、政策の選択を行うべきものである。

つまり、法定受託事務にあつては、その処理にあたり国の判断に従わざるを得ない面が多いが、それがすべてというものではない。

## 第4章 要綱の条例化

### 提言4-1 要綱の位置づけを条例（法令）との関係で整理すること

要綱の位置づけを条例（法令）との関係で整理すると、要綱だけが行政執行の根拠となる執行要綱と、条例（法令）の委任に基づいた委任要綱を分けて考えることができる。

委任要綱のうちには、実質的には行政手続法や行政手続条例との関係では、審査基準や処分基準に整理することができるものがあるので、これらはその旨を明らかにし、むしろ「要綱」という用語を使用しないほうがよい。

ただし、この場合であっても、基準に独自の上乗せや横出しをしている場合は、条例化可能である余地があるので、検討の上、できるだけ条例化すべきである。審査基準そのものは法規ではないので裁判規範とはならないが、審査基準を条例化することによって初めて法規になるという原則をふまえて検討することが肝要である。

なお、執行要綱に関しては、条例化の原則に則って検討すべきである。具体的には、提言4-2、4-3を参照願いたい。

### 提言4-2 要綱の内容を見直すこと

現状の規則を点検すると、規則は書式・手続などの細則を定め、むしろ市民の権利義務に関係する法規的な事項は要綱によって定めていることがわかる。本来、条例によって定めるべき事項に関し、自治体では法令の限界を強く意識してきた結果といえるが、地方分権の成果を市民と共有しようとするときには、今後、このようなやり方は改めるべきである。

法令の趣旨・目的などの解釈の結果、条例化しないのが多くの自治体のこれまでの取り扱いといわれているが、例規のように要綱は一覧できないため十分な調査は行えない。分権改革の意義を生かす観点から要綱の点検を行い、この機会に条例化の可能性を積極的に模索すべきである。そして、残った要綱に関しても、要綱集にまとめるなど要綱の透明化を図ることが望まれる。

### 提言4-3 要綱の対象事項、策定理由を積極的に定義すること

自治事務については条例化が原則であるとした場合、要綱をそのままにしておくには積極的な理由付けが求められる。条例化に対して挙証責任が求められる現状から、要綱をそのままにしておくことに関しての挙証責任が求められる姿への転換が必要である。

要綱であるためには、それなりの説得力ある理由が必要である。要綱はどのような事項を処理するのがふさわしいのか、次のような基準に沿って再検討すべきである。

- ①市民の権利義務にかかわらない内部管理事項のうち、軽易な事項を取り扱う場合
- ②会議公開制度のように政策判断の試行として制度化する場合
- ③市民の意見を聞くための機関を「時期的機動性」「短期間」を理由に設置する場合
- ④少額、少件数、単発的などを理由に補助金を交付する場合

◆意見提出（パブリック・コメント）手続◆

要綱を見直して、なお要綱にふさわしいと判断された事項に関しても、要綱を整理、公表するなど市民のアクセスを可能にすることが重要である。こういった手順をふむことで、市民からみても要綱にふさわしいものかを判断することが可能になる。近時、国において採用された意見提出（パブリック・コメント）手続を、要綱制定手続として一般化するなどが考えられる。

## 第5章 その他事項の条例化

提言5-1 国からの通知を見直し、見直した内容を条例化することも検討すべきこと

自治体行政のうちには、条例・規則や要綱などを自治体で定めず、国の法令に基づく通知のみに頼って事務を執行しているものがある。機関委任事務制度の廃止（＝通達の廃止）を機に、執行内容が市民の目から見て妥当なものであるかどうか、通知自体を検証する必要がある。この結果もし不都合があるときは、自治事務になった事項を中心に、通知の内容を見直して条例化を図ることも求められる。

提言5-2 国の基本法や条約の内容を具体化する条例も検討すべきこと

地方分権改革により、国の法令の基準が幅を持つものになり、自治体条例で具体的な執行基準を策定することができるようになるなど、自治体条例の可能性が広がる。このことは、法令が基本的指針のみを定めている領域（基本法領域）にも当てはまる。すなわち、「男女共同参画社会基本法案」のような基本法や、「子どもの権利に関する条約」のような条約から発生する個別規定が国においては制定されていない場合、基本法や条約の理念を先取りして、「男女平等基本条例」や「子ども権利条例」といった条例で具体的な事項を定めることが考えられる。

ただし、このようなケースにあっては、基本法や条約に盛られている概念の市民への浸透度や国の立法化の動きなどを勘案し、条例ではなく、当面、要綱で対応するという選択があることは、提言4-3で述べたとおりである。

## 第6章 県からの移譲事務

提言6-1 県と市の新しい関係の制度化をふまえ、県からの委任事務についても見直しを図ること

従前、都道府県（知事）から市町村（長）への事務委託等の方式には次の3種類があった。

- ①自治法153条2項「事務委任」
- ②153条3項「補助執行」
- ③252条の14「事務委託」

このうち前2者は、県と市町村という団体間の対等な関係に基づくものではなく、県知事などの機関が一方的に市町村長に事務を委任するものであったり、市町村職員を県知事等の補助機関として使用するものであったりと、県と市町村との間を上下主従の関係に置くものといえた。

このような弊害の是正のため、改正地方自治法案では、①と②の制度を廃止し（③の制度はそのまま存続）、①と②に替わって、新たに、都道府県条例による事務委託に関する制度（条例による事務処理の特例、252条の17の2以下）の導入を図っている。そして、この県条例制定に際しては、県知事はあらかじめ市町村長と協議しなければならない（252条の17の2第2項）ようになる。

県条例の対象となる事務は、県の自治事務、法定受託事務の双方である。現在、委任を受けている事務についても、あらためて協議し直す機会が生じるかもしれない。その際、今後継続して市で事務を行うかどうかといった検討が必要になる。

提言6-2 分権的、自治的で、市民の利益や市の総合行政の推進に資する事務は、積極的に移譲をはたらきかけること

市が国に対して権限の移譲を求めてきたように、県との関係においても、基本的には事務権限の移譲を積極的に求めていくべきである。しかし、現行の補助執行のように、市の側に事務執行の裁量が認められず、ただ単に県の事務の一部を下請的に実施するだけでは、市にとってのメリットは少ない。そこで、市として必要な事務とは何かを、あらかじめ明確にしておく必要がある。

国の法令によって県・市町村の事務の振り分けが行われ、県に振り分けられた事務の再度の配分を県の条例で行うものであるから、この配分は県と市町村の間における真摯な協議の結果に基づかなければならないことは、当然の要請である。そして、さらにいえば、再配分に関する協議の主役は市民に身近な自治体である市町村であるべきであることが、地方分権の理念にかなうであろう。しかしながら、事務再配分の手法は県が制定する条例に委ねられてしまった。そこで、現実的には、条例制定に先立つ市町村との協議において、

市町村側が主導権をもつことがいっそう重要になってくる。

問題は、何が「分権的、自治的で、市民の利益や市の総合行政の推進に資する」か、である。県との協議にあたっては、次に挙げる事項などに配慮することが求められる。

- ①市民自治の原則の下、市の特色ある運用が可能であるか
- ②単なる経由事務であっても、市民の利便にかなうものか
- ③県条例制定に先立つ協議の主導権が市にあるか
- ④件数的に規模の利益が生じるものか
- ⑤一連の事務として移譲されるものか
- ⑥関係機関との連携がはかれる分野にあるものか
- ⑦人員、財源などの点で過重な負担が生じないか

## おわりに

これまで、地方分権の成果を川崎市に生かすための基本的考え方を、提言という形で述べてきた。次に問題になるのが、こういった基本的考え方を、職員、市民に広く共有するための方策である。

当初、提言内容を「川崎市地方分権推進条例」というような形に条例化しようというアイデアがあった。モデルとしては、国の地方分権推進法がある。しかし、地方分権推進法は、国から地方への分権を目的とした法律であり、これまで論議してきた内容とは異なる。市の本庁から行政区への事務の移管は、内なる分権（都市内分権）として重要な課題であるが、条例制定方針を中心に検討してきた本研究委員会の課題とは視点を異にするものである。

したがって、本提言の内容を条例という形にする必要はないが、執行機関においては、提言内容に沿った検討を着実に実行してほしい。このためには、規則、要綱などの所管課において、条例化に向けた計画を策定し、それを市長に報告することなどが考えられる。川崎市の分権推進計画ということであれば、上で述べた内なる分権に向けた計画や、権限移譲された事務事業の執行方式の検討、必置規制の廃止・緩和に対する対応など課題は多い。分権推進担当所管課で、これらの課題を網羅した計画を策定するという考え方もあるが、分権実行の時はすぐそこまで迫ってきており、早急に対応すべき課題も多い。本研究委員会の提言内容は、早急に対応すべき課題のひとつであるので、他の課題の検討状況を待つのではなく、規則、要綱などのそれぞれの所管課で計画的かつ着実に取り組んでいただきたい。

川崎市は、全国の自治体で生起する政策課題に果敢に取り組んできた実績を有する。そして、地方分権の成果を自治体現場において着実に生かすために、条例の役割は現在に比べてきわめて大きくなる。この領域に関しても、子ども権利条例や環境3条例（公害防止条例、自然環境保全条例、環境アセスメント条例）の制定・見直しなどに際し、広範な市民参加を試みるなど先駆的な取り組みを行っていると聞いている。全国自治体の川崎市に対する期待は大きなものであり、この期待に十分に答えていただきたいということを委員会としても付け加えておきたい。