

## 令和元年度 政策法務研修（入門編）

（8月19日～8月20日）

### 事前課題

#### 研修生の皆さんへ

事前課題の内容については、研修時間中にグループ内で発表しあう予定としています。別紙の文章を読み、各設問に解答できるようにしてください。

また、研修当日、事前課題は配付しませんので、各自持参するようにしてください。

## 2019年度政策法務研修 事前課題

課題〔I〕は、テキスト冒頭部分から、あらかじめ読んでおいていただきたい箇所を抜粋したものです。それぞれの項目の末尾に用意されている問①～⑨に答えてみてください。課題〔II〕は、テーマ選定の参考のため、ご一読ください。

### 課題〔I〕 テキスト冒頭部分に関する問い

#### 1. はじめに

**「政策」と法務** 福岡市の繁華街・天神に、夜ともなるとにぎわいをみせる屋台は、平成15年、市の方針により、現在の営業主「一代限り」とされました。いずれ屋台は消えゆくということになります。この点、大学の行政法総論で学ぶように、道路法の占用許可の法的性質からは屋台が道路を特権的に使用する権利を導くことは難しいと思われれます。しかし、例えば「屋台文化を後世代に継承する」「屋台をまちづくりの起点にしたい」「屋台は人々（市民と市民、市民と観光客、市民と異文化の人々）の出会いの場、語らいの場として必要」などなどの思いをベースに、「政策」が確立できれば、道路法（33条「やむを得ないもの」）、道路交通法（77条2項3号「公益上又は社会の慣習上やむを得ないもの」）の占用許可条件を満たせる可能性が出てきます<sup>①</sup>。

**政策法務とは** さらにこの政策を条例化できれば、この政策目的実現のために道路使用のありかたもセットにして仕組みを作ることが可能となり得ます。このとき、政策がどう設定されればどこまでの仕組みが適法でどこからが違法となるかの判断が必要になってきます。このような判断を含め、政策実現のために、憲法、行政法、民法、刑法等の基本的知識を総動員して、立法、解釈、争訟をいかに繰り広げるかを検討する理論および実務における取組みを政策法務（論）とといいます。

**自治体における政策法務** 国が法律を作り運用していくのも政策法務ですが、特に政策法務は、地方分権の進展とともに、地域の政策を自ら立案・実施していくことを目指す自治体において多く語られます。この場合、国の政策法務と区別するなら「自治体政策法務（論）」とも呼ばれます。現在、自治体政策法務の主たる担い手は自治体の公務員であると目されており、実際に公務員によって多くの政策法務の取組みがなされています。もちろん、本来、立法機関は議会ですので議員にも「政策条例」の立案は期待されます。また、政策法務論は、社会で公益の実現に資するNPOに属する人々、まちづくりの在り方を考える地域の人々、そしてなにより主権者として自治を担う市民一人ひとりに、自らのまちの政策を自らの工夫で実現するために有用です。政策法務論の要諦を学ぶことは自治体のどの立場にいる人にも必要です。

★【問①】「政策法務」とは何ですか。「1. はじめに」から選ぶとして、当該部分に下線を引いてください。

#### 2. 第一期地方分権改革のねらい

**第一期地方分権改革** 1995（平成7）年、地方分権推進法が制定され、いわゆる第一期（「第一次」と

<sup>1</sup> 例えば、広島カーブが独占使用する「マツダスタジアム」は、地方自治法上の「公の施設」です（平成20年3月28日条例第7号広島市民球場条例）。考えてみれば、公共施設をカーブが特権的に使用できるというのも不思議な話です。それを理論的に正当化できるとすれば、原爆による焼け野原から立ち上がる広島の人々にはカーブ（昭和24年球団創設）の存在がなくてはならないものだったことを嚆矢とした広島市民の広島カーブに寄せる思い、ということであろう。確かに球場は、現在では希薄な人々の語らいを引き立てる格好の舞台として今に引き継がれている。

冠しても構いません。) 地方分権改革がスタートしました<sup>(2)</sup>。以来、地方分権推進委員会は、大変大きな努力を払って、99年の地方分権一括法(地方分権の推進を図るための関係法律の整備に関する法律)成立にこぎつけました。この法律は翌2000年に施行されたので、ここでは、この改革を「2000年改革」と呼びます。

この2000年改革で、実に大きな変革がもたらされました。従来は、都道府県でいえば、およそ7割の事務は機関委任事務といわれており、機関委任事務制度の下では、大臣の事務が法律に基づいて自治体の長に委任されていました。中には、地方自治法で自治体の事務と例示されながら、法律で大臣に割り当てられ、委任されるものもありました。しかも、「委任」とはいつても、自治体の長はその限りで国の機関として大臣の指揮監督を受けることになっていました(当時の自治150)。大臣の仕事が自治体の長が下級行政機関になって引き受ける制度、これが機関委任事務制度です。

**改革の本丸**　これが1995年からの第一期地方分権改革で、攻めるべき本丸と位置づけられ、機関委任事務の全廃に全力が尽くされました。当時、第一期分権改革を不十分だと言う人は結構いました。私も、例えば、裁定的関与の仕組みが温存され、どうして手を付けられなかったのか不満でした。ある学会で、分権推進委員会の委員を務められた先生に、先生がおられながらなぜこんな制度が残されているのですか、と質問をしたことがあります。そうすると先生は、本丸は機関委任事務の全廃なんだ、ほかにかかわってこれにちょっとでも手抜かりがあったらどうするんだ、我々は何をおいても機関委任事務を全廃することを目的にやってきたのだ、というふうに答えられました。

**改革の実感**　「機関委任事務の全廃」、これに全力が注がれ、結果、全廃されました。しかし、その上で自治体でやるべきは自治体に、国に残すべきは国にという事務の再配分がきちりできていたら理想的だったのですが、そこは第二期に積み残された形で終わりました。従来、機関委任事務として行われていた事務が、基本的にそのまま当該自治体で自治事務または法定受託事務として行われ、事務の顔ぶれはあまり変わりませんので、人によっては、分権によって何が変わったのか実感できないということになっていたでしょう。しかし、「関与縮小廃止」の点で成功を収めたという点で、(事務の権限移譲はほとんど手つかずであったものの)第一期分権改革は非常に画期的でした。機関委任事務で事実上作られていた上命下服の関係が、少なくとも形式的には払拭された意義は、一般論としては極めて大きいといえます。

★【問②】第一期地方分権改革の主要な目標(主要な成果)は何でしたか。「2. 第一期地方分権改革のねらい」から探して、その部分に下線を引いてください。

### 3. 地方公共団体の地位と役割

**地方自治法の大改正**　そのときの改革の中心は地方自治法の大改正でした。従前の地方自治法は、国の役割、県の役割、市町村の役割について、次のような書き方をしていました。大ざっぱにいうと、都道府県が担当する事務は次のようなものである、市町村が担当する事務というのは次のようなものである、という書き方です。そして国の役割についてはとくに書いてありませんでした。旧地方自治法のこのような書き方をみると、人々は、県の役割はこれなのだ、市の役割はこれなのだ、それ以外のものは国が面倒をみるのだと理解しました。それが新地方自治法では、国がやるのはこれだけ、県がやるのもこれだけ、あとは市町村がやる、というような書かれ方をしました。つまり、原則と例外が入れ替えられるような改正が行われた

<sup>2</sup> 第一期分権改革は1980年代からの行政改革と1990年代からの政治改革が合流して初めて可能になった構造改革であるといわれる(西尾勝『地方分権改革』[東京大学出版会、2007年]49頁)。

のです。

**改正後自治法における自治体の役割** すなわち、新地方自治法では、第1条の2第2項で、国が担当する事務は、国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動、地方自治に関する基本的な準則に関する事務、全国的な規模・全国的な視点に立って行われなければならない施策・事業だと列記されました。確かにこんな事務はいろいろあります。交通信号の色なんていうものは地方分権で決めては困りますね。市町村ごとに決めると交通事故があちこちで起きてしまいます。

**都道府県と市町村の役割分担** このような仕事は国がやる、しかしそれ以外は、1条の2第1項に戻って地方公共団体が広く担う、ということになりました。都道府県と市町村の役割分担に関しては、第5項で都道府県が担当する事務は、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整、規模又は性質において一般の市町村が処理することが不相当であるもの、と列記され、第3項に戻って、市町村は、基礎的な地方公共団体として、第5項で都道府県が処理するものを除いてあとは全部処理する、というふうに書かれたわけです。

**都道府県の役割** もっとも、都道府県の役割が限定されたといっても、市町村が規模又は性質において処理することが適当でないことの判断如何によっては、かなり多くのものが、事実上、都道府県の役割に入ってくると思われまます。例えばA市ほどの規模であれば通常可能だが、しかしA市の現状からいくと「事実上は無理」、という判断もありうるでしょうから、そうなるとこれは都道府県の役割にならざるをえず、そのような市町村の多い都道府県の役割は非常に大きくなると思われまます。

★【問③】地方自治法によれば、地域における事務に関して国が役割を担うのは、①国際社会における国家としての存立にかかわる事務、②全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動、③地方自治に関する基本的な準則に関する事務、ともう1つは何ですか。「3. 地方公共団体の地位と役割」又は地方自治法から探し、その部分に下線を引いたうえで、その例を1つ考えてみてください。

#### 4. 補完性原理

**補完性原理** ここでの考え方の基本におかれているのが、国と地方との間における「補完性原理」です。第一期分権改革によっても、(縮小されたにしてもなお) 詳細な「関与」法制は残りました。しかし、国と地方の「対等」協力関係の確認はなされ、補完性原理に基づく役割分担の考え方が法律に規定されたことはとても大きかったと思います。これをもとに地方分権推進委員会「最終報告」(2001年6月)は、「分権改革のさらなる飛躍を展望」において、「ヨーロッパ先進諸国に普及しつつある『補完性(subsidiarity)の原理』を参考に…事務事業の分担関係を見直」す必要があるとしています。

**個人の尊厳と親和的** この「補完性原理」というのは、もともとカトリック社会倫理学において人間の社会原理として決定的に重要な原理とされたものであるといわれます<sup>3)</sup>。すなわち、「より小さくより下位の単位(個人又は社会)に対して補完的支援を行うべくより大きくより上位の単位社会は義務づけられている」という考え方です。そして、それは、「補完性原理は基本的に『自助への支援』を意味」とされるように、本来、「市民」と「行政」の役割分担に妥当する考え方でした(国と自治体、というのではなく)。しかも、そこでは、「人間の尊厳」が最高価値で、行政は上位の組織になればなるほど個人との距離が遠の

<sup>3)</sup> 1931年ローマ教皇ピウス11世による社会回勅(教皇書簡)において初めて公式の文書に登場したとされる。山田秀「共同善と補完性原理—伝統的自然法論の立場から」社会と倫理20号(2006年)95頁以下、96頁。

き、人間の尊厳への関心が弱まるという性質があるから、人間の尊厳を守り高めるためにのみ補完的任務を許される、という点が特に強調されます。この点は、日本国憲法の基本原理「個人の尊厳」とも、少なくとも親和的であるように思われます。

**自助が基本** と同時に、ここでの「補完性原理」には、上位の権力により人間の尊厳が侵されないためにも、個人は安易に上位組織に依頼をするのではなく、自助任務を果たさなければいけないという点も基礎におかれます。「顧客」扱いされる市民を参加主体に引き上げ、「首長＝議会＝市民」三者による協働体制構築が必要です。そして、市民が自助任務を果たしたうえで、民主的手続を経た意思決定により、市民から行政への「依頼」がなされると、この時点で行政は存在を正当化され、それと引き換えに、行政はこの設立目的に活動を拘束され、活動の正当性について広く市民に説明する必要が生じることになります。

★【問④】第一期分権改革期における「最終報告」が「分権改革のさらなる飛躍を展望」において次の分権改革に託したことは何ですか。「4. 補完性原理」から探し下線を引いてください。

## 5. 「行政」とは何か

**「行政」とは何か** 「そもそも行政とは何か」という問いに対して、新藤宗幸『新版 行政ってなんだろう』（岩波ジュニア新書、2008年）2頁以下は、ひとつの寓話から始めます。それによれば、集団入植した地で人々は幼い子どもを背負いながら草地を耕し畑を拓きました。子どもには自分で読み書きを教えました。子どもも大きくなり多少の蓄えもできた頃、みんなで小さな学校を建て教師をまちから1人雇わないかという話が持ち上がりました。これにかかる費用は幾度も話し合いを重ねみんなで（子どもがいない人も含め）負担することにしました。次いで、用水や共同墓地も…となって集めるお金も多くなり、みんなから集めたお金をきちんと管理できる人も雇おうということになって、雇われ人をだれが監督するかについても話し合われた、というものです。行政は「所与」ではないことを端的に示しています。

**行政は後から** このように、市民と行政の関係につき、行政法における市民と行政の関係として、「生まれながらにして尊重されるべき市民」とは異なり、行政は「人為的な構成物＝装置」にすぎない、とみる見方が有力です<sup>4</sup>。少なくとも現実の行政の発生過程には適合しています。行政は、設立目的の熟慮を経て作られるものであり、常に行政法による正当化を必要とし、それを通じて初めて設立可能、となるのです。このような市民と行政を媒介するものが「政治」であり、市民による「政治」の結果、設立されるのが行政となります。そうすると、ここで、「政治」とは「問題解決の方向と方法を決め」ること、行政とは「政治の決定に従いつつ共同生活のために必要な事業を担う雇われ人たちの集団作業」ということとなります<sup>5</sup>。

**全員の理解が「強制力」の源** この「政治」なるものは、「強制力」（物理的な力とは異なるものです。）によって支えられる必要があり、その「強制力」が最も良く生じる状況とは、その決定に従うことによってどんな結果が生まれるかが、その集団の全員に理解されている場合であるといえます<sup>6</sup>。つまり、それは、市民に見えるところで、市民に良くわかるように、予め決められた手続に従って、市民の意に沿う実質的な議論がなされるというプロセスを経て決定されたという状況です。（市民あるいは市民の代表者を通じての）意思決定や、その意思決定に基づく行政による問題解決には、この意味での「強制力」を伴う必要がある、ということになるのです。

<sup>4</sup> 大橋洋一『行政法① 現代行政過程論』（有斐閣、2009年）7頁（初出）、山本隆司『行政上の主観法と法関係』（有斐閣、2000年）323頁、

<sup>5</sup> 新藤宗幸『新版 行政ってなんだろう』（岩波ジュニア新書、2008年）10頁、15頁。

<sup>6</sup> 新藤・前掲12 - 13頁。

★【問⑤】「生まれながらにして尊重されるべき市民」と比較し、行政をどのようにみる見方ができるか。「行政法分野」において有力であるとされる見方を「5.『行政』とは何か」から探し下線を引いてください。

## 6. 市民と行政の補完関係

**市民の役割** それでは市民は、そのような手続さえ踏めば、あらゆることを行政に依頼することが可能でしょうか。例えば、大地震のとき、一番大切なのは「身の安全」の確保です。私の距離的に最も近いところで起こった、福岡県西方沖地震（2005年3月）のときの例でいえば、もっとも被害の大きかった福岡市玄界島では、行政による避難誘導等はなされなかった（島には市役所の職員はいない）にもかかわらず、住民は全員無事避難を完了しました。島内の八組の自治会が地震直後二組ずつセットになって避難先を決定、ハンドマイクを使って避難を呼び掛けたり各戸を訪問したりしたといえます（日本経済新聞 2005年3月21日）。行政の対応を待つと「後手に回る」とも報じられました。このとき最も重要な行政課題である、人々の生命・身体の安全は、いわば「行政0、住民100」で確保されています。これが、「行政100、住民0」で確保できたかは疑問でしょう。すなわち、このような最重要な行政課題ですら、住民が役割をはたさなければ達成できないものはある、つまり、社会の公的課題を解決するに、市民自身によってしか果たせない任務があるのです。

**行政の役割** 他方、福岡市繁華街のビルの窓ガラス落下で負傷者が、また、ブロック塀倒壊で死者が出ました。従前の確認時の建築基準しか充たしていない建物の安全性は十分でなかったことに起因しますが、行政からは「建築時に基準を満たした以上、繰返しの指導はできない」（国交省）とのコメントがなされた旨報じられました（西日本新聞 2005年4月1日）。また、ブロック塀対策については、旧建設省通達により対策のための専門協議会の設置が都道府県に命令されていましたが、福岡県では不設置、危険個所の把握や調査も不実施との報道がなされました。ここでは、最も重要な人々の生命・身体の安全の確保が「行政0」で達成できなかったのです。仮にこれが「行政0 住民100」で達成できたかというところはおそらく疑問でしょう。反対に、「行政100」なら「住民0」でも達成できたのではないかと思います。復興支援において行政に求められる役割も最たる例だと思えます。行政なくしては達成できない行政課題が存在するのも確かです。上記とは逆に、行政でしか果たせない任務もあり、行政と市民との間で適切な役割分担のあり方も問題となる、ということです。そこでは、市民にとっては、行政の役割に属することを行政に依頼するのが本来の筋となります。

**「自助」、「共助」、「公助」の順番** この文脈で、「自助」、「共助」、「公助」を語るすることができます。そして、これには順番があり、①社会で生じる課題はまず市民が自ら解決する。②自らは困難、あるいはより有効というのであればコミュニティ（地域）で解決する、しかるのち、市民やコミュニティで解決できない課題につき、③市民の意思で行政を設立し解決を行政に委ねる、という順番です。例えば、ある小学校の運動会の片づけを保護者が担ったところ、先生は運動会終了直後子どもたちと教室で反省会をすることができました。反省会では、ある児童がころんでしまったと涙して悔しがった、別の児童はその子の日頃の努力を称え励ましたといえます。前年度は運動会終了後先生たちが片づけをしたので子どもたちはすぐに帰宅し、反省会は翌日に行われました。教育効果は運動会直後の方が高いのではないのでしょうか、直後でなければ、そして教育のプロに依頼しなければ果たせない子どもたちの成長はあるのではないのでしょうか。そう

<sup>7</sup> 例えば、昇秀樹「『補完性の原理』と地方自治制度」都市問題研究 55巻7号（2003年）30頁以下、34頁以下参照。

であれば、市民にできることをやることで、市民にはできないことが成し遂げられている点は看過しえないことのように思われます。

★【問⑥】「6. 市民と行政の補完関係」において、社会で生じる課題をどの順番で優先的に解決していくのが、全体として行政目的の最適な実現が可能となると記載されていますか、その部分に下線を引いてください。

## 7. 行政と行政の補完関係

**市町村と都道府県と国も同じ** これは、実は、市町村と都道府県、国の間にもいえることです。多くの課題解決に、地域的な視点、広域的な視点、全国的な視点からの処方箋が必要です。言いかえると、市町村「だけ」、都道府県「だけ」、国「だけ」で最適に解決できる課題は少ないといえます。

**自転車安全利用は道交法の問題？** 例えば、自転車の安全利用という課題につき、国は道路交通法による規制をおこなっています。厳しい規制が多々あるなか（実際には厳しすぎて適用が控えられているのですが）、問題の解決は図られていません。国（都道府県警察の仕事にもかかわるとすれば都道府県も）「だけ」で解決すべき問題でしょうか。確かに、国による全国共通の規制を中心とした取組みの実効化は必要です。しかし、この問題の性質をよくみてみると、取締りだけではなかなか解決できないものであることがわかります。つまり、①いけないことを「いけない」と（時にはペナルティとともに）伝える（＝「取締り」）、はもちろん必要ですが、本当の解決は、②自分で、安全に利用しようと思うこと（＝「心がけ」）が必要だからです。①は国（法律）の役割にぴったり、警察（都道府県）が得意です。しかし②は、利用者自身の問題です。①で心が変わる人には①だけで良いのですが、しかし、人の心は簡単に変わらないのです。いつ変えるか？・・・

**「自転車に乗れるようになりたいなあ」** 子どものころ、みんなが抱く夢であり、子どもは目を輝かせて練習する。一番初めに一番大きな影響を与えられるのは、一番近くにいる人。荷台を支えながら後ろから押してやる親、兄弟、近所のおじさんおばさん・おにいさんおねえさんが「主役」（＝行政では困難）。「上手になったね」の言葉は、子どもの心に一生残る。家庭で伝えられたマナーを、保育園で、幼稚園で、小学校で、中学校で、と引き継いでいく。これをいざない、環境を整えることは市町村にもできる（＝市町村にしかできない＝国、県は不得手）。

**市町村条例の「義務」は「ほめる」きっかけ** たしかに市町村で自転車安全利用条例を作れば、数々の（努力）義務が用意され、いかめしい文字も並んでくる。しかし、それは、①ではなく、②のために、家庭、地域住民、そして教育機関に期待を寄せるメッセージであると理解してほしい。例えば、ヘルメットの着用は、（努力）義務ではあるけれども、本来、不意の事故から自分の大切な頭の部分を守るためにヘルメットがとても役に立つことは、自転車の乗り方を教えるときに親御さんの口から伝えてほしい、ヘルメットをかぶって練習している子どもに、近所の人は「えらいぞ」と一声かけてほしい、そういうメッセージであるのとらえるべきである。そうすればその心に深く潜在的に残ると思う。着用の意味を理解し着用慣れた子どもたちは、危険な車道通行の際、大きくなっても着用抵抗は少ないであろう。自分が親になれば子どもにその意味を伝えてくれるであろう。市町村条例は、（真の解決にポイントを握る）②について（法律にはない）威力を発揮する点に注目すべきである。

★【問⑦】「7. 行政と行政の補完関係」において、市町村自転車条例がヘルメットの着用義務の規定をお

く意味はどのようにとらえられるべきだと記載されていますか。その部分に下線を引いてください。

## 8. 地方分権改革の総括と新たなステージ

**第二期分権改革** ともあれ、第一期分権改革は、自治の足元を固めるには十分な内容を持っていたと思われる。そして、2006年成立の地方分権改革推進法に基づき、改革は第二期へと引継ぎがなされました。その改革方向を示すのが、2007年5月に地方分権改革推進委員会から出された「基本的な考え方」です。

**「基本的な考え方」** 「基本的な考え方」では、「地方政府の確立」がキーワードになっています。「地方公共団体」は、そのネーミングから推測されますように、ややもすると（単なる）サービス提供団体にすぎないと思われてきた経緯があります。統治団体とサービス提供団体の違いは、国民・住民の幸福追求に最終的に責任をもつかどうかにあると考えます。日本国憲法の下では、地方公共団体はれっきとした統治団体ですけれども、しかし、実際の地方自治の仕組みづくりで、この点が必ずしも徹底されていなかった面があり、ここにきて、もちろん分担された役割においてという前提はあるのですが、国民・住民を幸せにするための最終責任を自治体に負わせる仕組みづくりが目指されていると理解できます。裏を返せば、国が法律だけで国民の幸福を実現できないということです。ぜひ熟読されることをお勧めします。

**「地域主権改革」による中継ぎ** この「基本的な考え方」において重視された調査事項「義務付け・枠づけの見直し」「基礎自治体への権限移譲」については、ワーキング・グループの精力的な作業が第二次勧告に反映され、設定されたメルクマールに基づき、4000条項の見直しが勧告されるなど、具体的な見直しが求められました。しかし、第3次勧告を前にした2009年夏、民主党政権が誕生し、この改革は新政権の下での作業にバトンタッチされることになりました。新政権は、権限の一部移譲による地方分権では限界があるとし、地域にこそ主権があるという「地域主権」改革として<sup>8</sup>、これを「1丁目1番地」と位置づけましたが、結果として、必ずしも十分な成果をあげることができませんでした。もっとも、引き継いだ先の第二次・第三次勧告に基づき、いわゆる第一次一括法（2011年4月）、第二次一括法（2011年8月）、第三次一括法（2013年6月）、第四次一括法（2014年5月）、第五次一括法（2015年6月）として成立させたり、「国と地方の協議の場に関する法律」（2011年5月）を制定するなど一定の進展もみられます。

**新たなステージへ** 2014年6月、内閣府に設置された地方分権改革有識者会議は、「地方分権改革の総括」を行い、「個性と自立」を目指す新たなステージへと舵を切りました。地方には、「地域課題の解決に向け独自の工夫を凝らし、地域を元気にする」ことや、「政策形成過程への参画、協働の推進、地方議会の機能発揮」を通じて「住民自治の拡充」を図ること、「専門性を有する人材の育成、政策法務の強化」を通じて「改革提案機能の充実」が求められています。

【問⑧】地方分権改革有識者会議が、「地方分権改革の総括」のもと、「個性と自立」を目指す新たなステージで「政策法務の強化」の必要に言及しています。地方は、「政策法務の強化」を通じて何を求められていますか、その部分に下線を引いてください。

<sup>8</sup> 2010年6月の地域主権戦略大綱は「地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにする」ための改革と位置付ける。また、兼子仁『変革期の地方自治』（岩波新書、2012年）4頁は、『「地域主権」は、地域自治権の強調語であって、しかも『地域』が住民自治による自治体自治の主體的な場だと含意しているのだと理解できよう。』とする。

## 9. おわりに

**法律は東京で** 法律は、当然のことですが、東京でしか作りません。1箇所で作って、全国の隅々にまで行き渡らせるものです。もちろんメリットはあります。1つ作っておけばどこでもその水準が確保されるという点や、一通りの処方箋ですから効率よくその政策・施策が推進できるという点です。この点は、地方分権におけるよりも大いに勝っている場合もあるでしょう。例えば、経済成長政策、これは、とりわけわが国が戦後の貧困の極みから立ち上がろうとするときに、日本国としてどうするのか、中央集権主義で経済成長政策を打ち上げる、これしか方法はないわけで、この時代のこの政策は、中央集権主義によるべき最たるものであったというふうに思われます。しかし、現在はそうではなく、経済成長政策が一応の成果を見て、むしろこれからの行政課題は、その経済成長政策のひずみ、負の遺産をどうやって解決するかということにあり、あるいは、単にお金ではない、精神的な豊かさを極めるという次なるステージに、人々の関心、行政ニーズが移っていると思われます。

**多様な行政ニーズと分権** こういう段階にあつては、もはやその実現手段は東京で1つ決めておけばよいというものではなく、多様なニーズに応じたきめ細やかな対応策が求められます。地方分権の推進には、このような背景があるように思われます。複雑多様な問題にはそれぞれきめ細かい対応を必要とします。そうすると、法律で一律では不十分で、各地域ごとに異なった対応策を考える方が良いというのは当然です。しかも、その地域で独自の知恵と工夫が凝らされれば、傍目にはわからない、当事者にとって最も満足度の高い対応も期待でき、結果、それが国民の幸せの実現につながります。それが分権改革の基本的な考え方の根底にあるのではないのでしょうか。もちろん中央集権型には良いところもありますが、現在求められているものは概ねそうではなく、一人ひとりの多様な価値観に根ざした高次元の需要に応える必要がある課題が多く、これを解決するには抜本的に地方分権改革が行われなければならない、ということでしょう。

**役割に応じた「目的」の実現** 憲法13条によれば、「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利は…国政の上で、最大の尊重」が必要である。地方自治法でいえば「住民の福祉の増進」（1条の2）、「基本的な考え方」でいえば「ゆたかと豊かさを実感して安心して暮らすことができる」ことが、これにあたります。これがわが国の最高規範の究極目的といえます。また、憲法92条は「地方自治の本旨」を保障します。地方自治は憲法の最高価値を享受する市民が主体となるものです。そうすると「自治」も、「市民の幸福追求を手厚くするために必要」というのが憲法の意図となります。

**新しい課題への対処** 自治体にはすでに多くの事務が法律によって割り振りされています。都市計画法、建築基準法、介護保険法、旅券法・・・、これは国が行った政策法務の結果であって、世の中にこういう問題があり、これを解決するために都市計画法をつくろうとか、介護保険法をつくろうとか決められて、作られてきたのです。つまり現存する課題について、すでに法律の方で気がついて、処方箋が示されているという事務が多くあります。それでは、問題は、まだ見ぬ新しい課題をどうするかですが、新しい考え方・役割分担からいくと、市町村がまず第1に取り組まなければいけない、そして市町村が無理だということになると都道府県が、都道府県でも無理だということになると国が、そういう順番で取り組むことが予定されていることがわかります。

市町村は、地方分権の下では、安閑としていられません。家庭での児童虐待・DV、学校でのいじめ・体罰、地域社会の……、それを身近で見ている自治体に、何か自治体ならではのことはできませんか？

★【問⑨】「9. おわりに」の最後から2行目「地域社会の…」の「…」にはどのような問題があると思いますか。参考までに、このあとの「最近の条例制定例」にもざっと目を通してみてください。

## 課題〔Ⅱ〕 最近の条例制定例10選

(『条例実務の要点』〔第一法規, 加除式〕より抜粋。概ね条例制定日順。)

### ●1 「民泊」

料金を徴して宿泊をさせる行為は、1948年制定の旅館業法が規制する。同法のもとでは、旅館・ホテル営業、簡易宿泊所営業、下宿営業の3種類の業種を設け、これを都道府県知事の許可制としている。民泊は、簡易宿泊所(「宿泊する場所を多人数で共用する構造及び設備を主とする施設を設け、宿泊料を受けて、人を宿泊させる営業で、下宿営業以外のものをいう。)」に属するが、その多くは、現在は居住していない住居を利用するものであり、このカテゴリーには適合しない面がある。そこで、これを旅館業法の営業形態とは異なるものとして対応しようとするのが、2017年に制定された住宅宿泊事業法である。

同法の対象は、あくまで「既存の住宅」を利用しての宿泊事業である。年間180日までの営業が可能となる。住宅であるため、旅館業であれば立地が禁止される住居専用4地域(一低、二低、一中高、二中高)、工業地域、工業専用地域においても立地は可能となる。また、旅館業であれば、学校施設等から100mの範囲では許可は例外とされるが、この地域においても立地は可能である。

住宅宿泊事業法は、住宅宿泊事業に関して都道府県の事務を規定する。規制基準等は全国一律的となっているが、都道府県は、条例により独自の規制を設けることができる。同法18条は、「都道府県(…保健所設置市等の区域にあつては、当該保健所設置市等)は、住宅宿泊事業に起因する騒音の発生その他の事象による生活環境の悪化を防止するため必要があるときは、合理的に必要と認められる限度において、政令で定める基準に従い条例で定めるところにより、区域を定めて、住宅宿泊事業を実施する期間を制限することができる。」と規定し、①区域制限、②期間制限ができとしている。また、この制限は例示であり、生活環境悪化防止の観点から都道府県が必要と認める内容を規定することも妨げられないと解される。

条例を制定しなければ、全国一律のルールに基づく規制を施すことになる。全国一律のルールでは不都合があると認識されれば、条例を制定し、対応することができる。

#### ★事例:「中野区住宅宿泊事業の適正な実施の確保に関する条例」(平成30年2月28日)

条例の内容として、区域制限については「住専4地域」とし、期間制限については平日としている。これは一律規制であるが、その硬直性を緩和すべく、一定の家主同居型であれば個別許可により認めるのが特徴的である。法18条条例の仕組みを独自にカスタマイズした内容となっている。

法3条の届出にあたって、周辺住民に対する説明会開催義務の履行確認ができる書類の添付を求めている。中野区は、この書類は、法定書類として扱っている。したがって、これがないままに届出がされても届出番号が交付されず、それが空欄の標識を掲げれば住宅宿泊事業法違反となるとともに、旅館業法のもとの無許可営業となる。住宅宿泊事業法のもとの業務改善命令の要件が、具体化・詳細化して規定され、条例独自の決定をひろく法律にリンクさせている注目すべき取り組みである。

(『条例実務の要点』〔北村喜宣執筆〕86～87号〔2018年6月〕より抜粋)

### ●2 「認知症」

認知症施策が主として地域において実施される以上、自治体の役割は重要である。自治体はこれまでも

さまざまな施策を実施してきたが、自治体の自発的かつ任意の取組みであった。これが、2014年改正介護保険法で義務化され（「行うことができる」→「行うものとする」）、2018年4月から、すべての市町村において認知症総合支援事業を行うことになった。この内容は、基本的に新オレンジプラン（2015年に厚生労働省を主体とし、関連省庁とともに策定した「認知症施策推進総合戦略」で、内容は、①認知症への理解を深めるための普及・啓発の推進、②認知症の容態に応じた適時・適切な医療・介護等の提供、③若年性認知症施策の強化、④認知症の人の介護者への支援、⑤認知症の人を含む高齢者にやさしい地域づくりの推進、⑥認知症の予防法、診断法、治療法、リハビリテーションモデル、介護モデル等の研究開発及びその成果の普及の推進、⑦認知症の人やその家族の視点の重視、の7項目を柱とする。2017年に改訂）に沿ったものになろう。これだけでは不十分と考える場合には、事業の上乗せや追加が求められるところ、その実施根拠となる条例を制定する自治体も現れてきている。

★事例：「神戸市認知症の人にやさしいまちづくり条例」（平成30年3月30日）

市の施策については、①予防・早期介入、②事故の救済及び予防、治療及び介護の提供、④地域の力を豊かにしていくこと、の4点について定める。特徴としては、大学や研究機関等の立地が進んでいることから、研究・開発機関との連携に積極的なことであり、また、本条例の最大のポイントは、「認知症と診断された者による事故」についての給付金の支給規定（8条1項）が定められたことである。そして、この規定の実効性を図るために、「財源を含む必要な財政上の措置」（13条）が規定されている。

ただし、その詳細は、この条例では示されていない。「認知症と診断された者による事故」とは曖昧な要件であり、これが「認知症と診断された者」にかかる事故の被害者に対する給付金なのか、それとも加害者やその家族に対する給付金なのか、さらにはそれらの両者に対するものなのか、条例上明らかにされていない。これらの内容は、「別に条例で定めるところ」（8条1項）にゆだねられている。したがって、本条例は、2018年4月1日に施行されているが、「給付金の支給」は、当面なされない。本条例の「目玉」は、頭出しだけで先送りされ、今後の具体化を待つことになった。

（『条例実務の要点』（山口道昭執筆）86～87号〔2018年6月〕より抜粋）

●**3** 「浸水対策」

浸水対策に関連する国の法律や制度は、河川法、特定都市河川浸水被害対策法、水防法、下水道法、都市計画法、建築基準法等、多岐にわたり、かつ、近年の改正を通じて拡充・強化が図られている。これらの諸制度の運用を中心的に担うのは自治体であり、厳しい財政状況の中で、浸水被害の防止・軽減のための施設整備を進めると同時に、高度で精緻になっている水害情報を現場で活用可能な形で提供・共有する仕組みをつくるといった、ハードとソフトの対応の一体的な推進が必要とされる。そのためには、河川を管理する建設部局や下水道を所管する下水道部局のみならず、都市計画・まちづくり部局や防災部局などの関係部局との連携を図り、さらには、官民の連携や、自助・共助・公助を組み合わせた対策も求められる。こうした総合的な浸水対策のありかたを検討する中で、条例は、多様な関係者が目標を共有し、連携強化するための基本的枠組みを構築する役割を担う。

★事例：「岡山市浸水対策の推進に関する条例」（平成29年3月22日）

岡山平野には、往古に「吉備の穴海」と呼ばれた過去に海域だった地域や、中世以降の干拓によりできた

海拔ゼロメートル地帯が広がっており、水害に弱い地形的な特質から、近年の都市化の進展による雨水流出量の増加や頻発・激甚化する豪雨などによって、浸水リスクが高まっている。これに対し、官民連携による浸水対策を推進する目的で制定されたのが本条例である。本条例は、市、市民、事業者が共有すべき基本理念と各々の責務を明らかにし(3～6条)、市長は施策の方向性を定める基本計画を策定すると定める(7条)。また、一定規模(施行規則で3,000㎡と規定)以上の開発行為を行おうとする事業者に対して、市長と雨水排水計画の内容について協議するよう義務づけ(14条)、協議手続を通じて事業者に対策を促す一方、市民や事業者が行う雨水流出抑制の取組みに対して技術的援助や財政支援を行うことも明記する(19条)。関係主体が連携・協働して浸水対策に取り組む仕組みづくりを進める先駆的事例として注目される。

(『条例実務の要点』〔岩崎恭彦執筆〕86～87号〔2018年6月〕より抜粋)

#### ● 4 「防災・減災」

近時のわが国は、激甚な地震災害に見舞われ、また、短時間の集中的な大雨の頻発による大規模な風水害・土砂災害による被害も生じている。従来より自治体は、これらの災害の発生を未然に防止する「防災」のための施策を講じてきたところであるが、最近では、あわせて災害時の被害を最小化する「減災」の視点を中心に据えるなど、抜本的な見直しを進めている自治体も多数みられる。

あらゆる災害に対する防火対策の根幹となる法律は、災害対策基本法である。同法は、防災対策の総合化・計画化を図るべく、各主体の責務、平常時と非常時の組織、防災計画についての定めをおくとともに、災害予防、災害応急対策、災害復旧等に関する基本的事項を定める。また、災害対策を講じる諸法律が、災害予防、災害応急、災害復旧・復興の各段階に対応して数多く制定されている。

しかし、災害対策基本法に基づく地域防災計画は、災害発生時の応急対策に重点をおくものであり、かつ、行政施策に関する内容を中心に策定されるものが少なくなかった。これに対し、条例では、住民・地域が丸となって災害に強いまちづくりを推進するうえで共有されるべき基本理念が定められ、そのうえで、住民、自主防災組織や災害ボランティア、事業者、行政の役割・責務と関係主体の取組みが幅広く規定されるなど、総合的な内容のものが多い。災害への事前の備えを柱に据えつつ、ハードとソフトの両面から防災体制の充実・強化を図るうえで、条例制定の意義は大きなものとなる。

#### ★事例：「災害からの安全な京都づくり条例」(平成28年8月4日)

京都府は、大地震や大津波、集中的な豪雨等の災害から府民の生命、身体および財産を保護し、安全な暮らしを実現するため、ハード・ソフト両面からの総合的な防災対策を実施すべく、本条例を制定した。地域防災計画が府や防災関係機関の実施する防災対策全般を網羅的に盛り込むのに対し、本条例は、府民に行ってもらいたい取組みと府および府民等が連携、協働して実施する取組みを整理して明確にするとともに、平常時から災害に備える事前対策を中心に規定するものとして位置づけられている。本条例の特徴は、知事が「災害危険情報」(2条4号)を整備・公表し、府民等との情報共有を図ることで、まちづくりの段階からの防災対策によって災害予防の質を高めようとするところにある。そのため、府は、法令により公表が義務付けられている情報に加え、災害の防止や被害の軽減にとって必要な情報として府が独自に規則で定める情報も併せて整備し、インターネット等で容易に閲覧できるようにしている(8条)。災害リスク情報の積極的な収集・活用の取組みを条例上明示的に規定する事例として参考になる。

## ●**5** 「手話言語条例」

2006年、国連総会で「障害者の権利に関する条約」が採択され、「言語」とは「音声言語及び手話その他の形態の非音声言語をいう」と定義された(2条)。わが国は、2014年に同条約を批准し、これを受けた「障害者基本法」が「可能な限り、言語(手話を含む。)その他の意思疎通のための手段についての選択の機会が確保される」(3条3号)ことを求めるべく改正された。社会的障壁の除去のための「合理的な配慮」を行政機関に義務付ける障害者差別基本法(平成28年4月1日施行)や、意思疎通支援を掲げる障害者総合支援法も、自治体の条例制定やその内容に影響を及ぼしている。

手話言語条例は、2017年9月現在、102の自治体で制定されている(都道府県条例は13)。ほとんどの条例が、学校における手話の普及のための施策を予定している。また、条例の多くが、一般市民に手話の普及に係る協力を求めつつ、一般市民に手話を学ぶ機会を提供する施策や、手話通訳の養成や手話通訳の派遣体制の整備を施策として掲げている。多様な施策を総合的かつ計画的に実施するために、ろう者や専門家からなる審議会の設置あるいは関係者からの意見聴取の手続について定めをおく条例も少なくない。

### ★実例：「京都市手話言語がつなぐ心豊かな共生社会を目指す条例」(平成28年3月31日)

京都市の条例が、市、市民及び事業者に対して、手話を必要とする観光旅行者等の滞在者に配慮するように求めているように、条例には重点を置く分野に地方公共団体の個性があらわれる。例えば、郡山市手話言語条例(平成27年3月20日成立、平成27年4月1日施行)は、医療機関の開設者に対しては手話を使用しやすい環境整備に努めるべき旨を、市に対しては医療機関への手話通訳派遣制度の周知に努めるべき旨を定める(10条1項・2項)。また、災害時において、市は、手話を必要とする人に対し、情報の取得及び意思疎通の支援に必要な措置を講ずるものとし(12条)、条例が定める諸施策に関して、市は情報通信技術を活用するよう努めるものとされている(13条)。

## ●**6** 「ヘイトスピーチ対策」

ヘイトスピーチは、特定の民族や国籍の人々を排斥する差別的言動、人種・民族等の集団的属性に基づいて個人や集団を誹謗する言論などといわれるが、歴史的に差別・抑圧されてきた集団に対するその差別を助長するような言動であり、その集団に対する憎悪が表明されているものと捉えられることが多い。

深刻化しているヘイトスピーチの問題に対して、これまで、必ずしも十分な法的対応がなされてきたとはいえない。そのような中で、2016(平成28)年5月に制定されたのが、「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律」(ヘイトスピーチ解消法)である。同法は、前文において不当な差別的言動は許されないことを宣言するとともに、基本理念、国及び地方公共団体の責務のほか、基本的施策として相談体制の整備、教育の充実、啓発活動等について定めるが、理念法・プログラム法にとどまっている。

他方、同法に先んじ、2016(平成28)年1月に、同法よりも踏み込んだ「ヘイトスピーチへの対処に関

する条例」を制定したのが大阪市である。

★実例「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例」（平成 28 年 1 月 18 日）

この条例は、ヘイトスピーチが個人の尊厳を害し差別の意識を生じさせる恐れがあるとの認識に立ち、ヘイトスピーチの抑止を目的に掲げ、人種・民族に係る特定の属性を有する個人・集団に対する一定の表現活動をヘイトスピーチとしたうえで、市長による拡散防止措置とヘイトスピーチ該当性や、行った者の氏名・名称の公表などについて定めている。

この条例は、なかなか対応が進まないヘイトスピーチの問題について、地方公共団体が行った先進的・実験的な取組として評価される一方、表現の自由との関係などから難しい対応を迫られるところもあり、規制慎重派から違憲訴訟が提起されたほか、インターネット上のヘイトスピーチについては発信者の特定の困難性から、氏名等の公表まで行きつくことが困難であるなどの問題もある。

（『条例実務の要点』〔川崎政司執筆〕 88～89 号〔2018 年 9 月〕より抜粋）

●**7** 「ドローン規制と条例」

日本では、平成 27 年、首相官邸の屋上でドローンが発見された事件を受け、航空法が改正されたのに続き、ドローンを対象とした新たな規制法（「国会議事堂、内閣総理大臣官邸その他の国の重要施設等、外国公館等及び原子力事業所の周辺地域の上空における小型無人機の飛行の禁止に関する法律」（平成 28 年法律第 9 号、「ドローン等規制法」））が制定されている。

改正航空法は、①飛行の禁止空域、②飛行方法についての遵守事項、③罰則、を主な内容とする。また、ドローン等規制法は、①飛行禁止区域の指定と指定者、②飛行禁止区域における飛行禁止、③警察官、皇宮護衛艦、海上保安官による措置命令、措置、罰則、である。

地方公共団体におけるドローン飛行規制の一つの有用な手法として、改正航空法の存在を前提とし、既存の施設等管理条例の中で、ドローンの飛行行為が条例上の規制対象行為（禁止行為）にあたることを明示・確認・明確化するという方法がとられている。もっとも、実務の現場において、禁止行為としてのドローン飛行の取締りを過不足なく行っていくことには相応の困難を伴う。この点を踏まえ、危険・迷惑なドローン飛行行為から私人の安全・安心を守り、なおかつ、民間におけるドローンの利活用の発展を妨げることのないよう適正な利用を図っていくにあたり、いかなる法的仕組みとするのが望ましいかが検討課題となる。

次に掲げる三重県条例は、規制の時期と催事につき限定を加えた興味深い例である。

★実例「伊勢志摩サミット開催時の対象地域及び対象施設周辺地域の上空における小型無人機の飛行の禁止に関する条例」（平成 27 年 12 月 21 日）

平成 28 年 5 月に開催された第 42 回主要国首脳会議（伊勢志摩サミット）において、各国の要人への危険を未然に防止することを目的として、ドローンの飛行禁止を定めた条例（平成 27 年 12 月制定、平成 28 年 1 月施行）である。全国ではじめて、無人航空機（ドローン）を対象とする条例として注目された（なお、本条例制定後、愛知県においても、「伊勢志摩サミット開催時における小型無人機の飛行の禁止に関する条例」（平成 28 年 3 月 29 日愛知県条例 4 号）が制定・施行されている）。

この条例では、サミット会場周辺や各国要人が訪問する施設等の周囲 300 メートルの範囲でのドローンの飛行禁止が規定されている。条例の対象地域は「志摩市阿児町神明に所在する賢島の円山公園内の四等

三角点…を中心として 1500 メートルの半径を有する円内の地域（海域を含む。）」（条例 2 条 1 項），対象施設周辺地域は，対象施設の区域とその周囲 300 メートルであり，対象施設は知事が指定し，告示する（条例 3 条）。知事による対象施設の指定時期と具体的な対象のあり方をめぐっては，警備上の問題等，難しさが指摘されていた（実際には，伊勢神宮内宮，国際メディアセンターが指定された）。

本条例の最大の特徴は，条例による規制の時期に限定が付されている（時限条例である）ことであろう。禁止の規制時期は「平成 27 年 3 月 27 日から 5 月 28 日までの間」（条例 4 条），平成 28 年 5 月 28 日で「効力を失う」と規定されている（条例附則 2）。

『条例実務の要点』〔野口貴公美執筆〕 81～82 号〔2017 年 6 月〕より抜粋

## ● 8 「児童虐待防止」

児童虐待の防止に関しては，2000 年，児童虐待防止法が制定され，2004 年の改正においては，児童虐待に係る通告義務の拡大，立入調査等の際の警察署長に対する援助要請制度の導入，虐待児童に対する支援等措置の整備等を通じた児童虐待防止対策の強化が図られた。また，2004 年の児童福祉法の改正によっても，より強化された児童虐待対応策（児童相談における市町村の役割強化を図るとともに，都道府県（児童相談所）の役割を専門的事例への対応や市町村の後方支援に重点化するなど）が盛り込まれた。さらに，2007 年の児童虐待防止法及び児童福祉法の改正においては，①立入調査等の強化，②虐待を行った保護者等に対する児童への面会，通信等の制限の強化等が行われた。このように，国レベルでは，さまざまな法律が存在している。ここで，自治体としては，これら法律レベルにおいて求められている各種施策について，要綱等によって対応することも不可能ではない。しかし，これら法律の規定を具体化・拡充し，虐待防止に対する自治体の姿勢を示すには，条例制定は有効である。

★実例：「東大阪市子どもを虐待から守る条例」（平成 17 年 12 月 29 日；改正平成 27 年 3 月 31 日）

条例では，3 条において，条例の基本的な考え方として，①子ども虐待は著しい人権侵害行為であること，②虐待かどうかの判断は子どもの人権を守る観点から行うこと，③虐待への対応は子どもの最善の利益を考慮して行うこと，④すべての子どもの権利を尊重し，虐待のないまちづくりを目指すこと，が掲げられている。また，4 条から 6 条においては，市・市民・保護者の責務がそれぞれ規定されている。特に，市の責務については児童虐待防止法・児童福祉法 2 法の改正を踏まえ，市の果たすべき責務は，虐待の発生を予防することにあるとの認識のもと，子育て支援事業の充実や環境整備が，児童虐待の早期発見等と並んで掲げられることとなった（4 条）。さらに，7 条から 10 条は児童虐待の予防・早期発見，11 条から 13 条は虐待を受けた児童及び保護者に対するケア，そして 14 条・15 条は児童虐待防止月間の設定や児童虐待の状況等の公表に関して定めており，全体として市の児童虐待防止に対する取組みの枠組みを提示している。〔今なお発生し続ける悲惨な事例を前に，防止へのいっそうの取組み強化の必要が痛感される〕。

『条例実務の要点』〔大橋真由美執筆〕 86～87 号〔2018 年 6 月〕より抜粋

## ● 9 「動物の飼育・動物愛護」「動物の殺処分（ゼロ）」

動物の愛護と管理を目的とする法律としては、1973年に、議員立法によって制定された「動物の保護及び管理に関する法律」（動管法）がある。この法律は、制定から26年後の1999年に「動物の愛護及び管理に関する法律」（動愛法）へと、再度、議員立法によって改正された。その後、動愛法は、現在までに6次の改正を受け、2013年改正によるものが現行法である。そこでは、①動物取扱業を第1種と第2種に分けて登録制のもとに置く、②犬猫販売業者からの引取り要請に対して都道府県等は相当の理由がない限り拒否できる規定の整備、③多数の動物の飼養・保管が適正を欠き動物が衰弱する等の虐待発生の恐れがある場合の措置勧告・命令規定の整備、④愛護動物に対する殺傷罪等の罰則強化、などが主な内容となっている。

かつての動愛法は、標準的な規制を規定し、自治体による条例対応を広く認めていた。これに対して、最近では、国の立法関与が強化される傾向にある。もっとも、これまでの経緯にかんがみ、条例による対応も重視されている。

これまでの動物保護管理条例の多くは、都道府県条例として制定されてきた。しかし、対象とする動物の種類・所在や市民意識などに地域的特殊性があるならば、制定主体を都道府県が独占する理由はない。市町村レベルのきめ細かい対応が必要となる場合もあろうし、また、飼育・管理の内容次第では、住民により近い存在である市町村がルールをつくって実施した方が効果的であることも考えられる。他方、都道府県条例が有効な場合もあり、両者の調整を必要とするケースも生じうる。

★事例：「京都市動物との共生に向けたマナー等に関する条例」（平成27年3月30日）

ペットとしての犬や猫は、飼い主に対してはこの上ない癒やしをもたらす一方で、不適正な取扱いをしたり周囲への配慮を欠いた飼い方をしたりすれば、生活環境への支障が発生し、飼養行為そのものに対する社会の目が厳しくなる。本条例は、所有者に対して、適切な対応を罰則の担保のもとに義務づけることにより、生活環境の保全および人と動物が共生する社会の実現を目指すものである。

注目されるのは、所有者に対する具体的措置である。努力義務とされているのは、①マイクロチップ装着による所有者明示措置、②飼い猫の屋内飼養である。法的義務とされているのは、③多数飼養の届出、④飼い犬が自宅以外の屋外でふんを排せつした場合の回収である。そのほか、何人に対しても、⑤不適切な給餌の禁止義務が課され、生活環境への支障を発生させているような場合には、勧告を経て措置命令が発せられる。①の届出義務違反、①の禁止義務違反、⑤の命令違反に対しては、過料が科される。

条例の制度趣旨の実現を推進するため、京都市は、①のマイクロチップ装着の無料化、譲渡の促進のための一時的預かりボランティア事業、まちねこ活動支援制度の利用拡大措置などの措置を講じている。

（『条例実務の要点』〔北村喜宣執筆〕81～82号〔2017年6月〕より抜粋）

★事例：「茨城県犬猫殺処分ゼロを目指す条例」（平成28年12月28日）

本条例は、前文、目的（1条）、定義（2条）、関係主体の責務（3条～5条）、犬及び猫の命の尊さを学ぶ場の設定等（6条）、犬猫愛護週間（7条）、所有者がいない猫に対する取組への支援（8条）、市町村への支援（9条）、収容される犬及び猫の頭数を減ずるための協議（10条）、動物愛護管理推進計画における条例の趣旨の尊重等（11条）、財政上の措置（12条）、の前12条からなる。注目すべき点の一つは、条例の前文である。そこには、「犬や猫は、人間に最も身近な動物の一つであり、家族同様の存在として私たちの生活に癒やしと潤いを与えてくれる。その一方では、飼い主の犬や猫の習性に対する理解不足による身勝手に無責任な飼養放棄、県民からの苦情及び相談に基づく犬の捕獲等により、多くの犬や猫が殺処分されている。…犬や猫の命を尊ぶことがひいては人間の命の尊厳の確保につながることに鑑み、今こそ、犬や猫を飼養し、又は業として犬や猫を取り扱う者には、それらの命の大切さに対する認識を新たにして行動すること

が求められている。」という県の考え方が示されている。また、12条において、ふるさと納税制度等を活用した財政上の措置についての努力義務が規定されている点も注目される。

『条例実務の要点』〔野口貴公美執筆〕88～89号〔2018年9月〕より抜粋)

## ●10 「ごみ屋敷」

ごみ屋敷を定義する法律はない。後に掲げる京都市条例は、条例の対象となる建築物とその敷地に関する「不良な生活環境」を、「建築物等における物の堆積又は放置、多数の動物の飼育、これらへの給餌又は給水、雑草の繁茂等により、当該建築物等における生活環境又はその周囲の生活環境が衛生上、防災上又は防犯上支障が生じる程度に不良な状態」と定義する（2条2号）。

とりわけ市町村が条例の制定を迫られる背景には、現行法がごみ屋敷問題に的確に対応できないという事情がある。まず、廃棄物処理法は、一般廃棄物の処理を市町村の責務としているが（6条の2）、市町村は適正処理をしたいと考えているのに、住民がこれを抱え込んで放出してくれない点で、また、市町村に、生活環境の保全に支障があれば適正処理の措置命令の権限を規定しているが（19条の4）、本人が「そもそも廃棄物ではない」と主張する場合には対応に窮するという点で、的確に対応できない。また、悪臭防止法は、措置勧告・命令の対象は工場・事業場の事業活動になっている（8条）。そのほか、消防法、道路交通法なども、的確には対応できないという実情がある。

条例によるごみ屋敷対策は、ほかの問題への対応をも含んだ条例の一部として規定される場合と、それだけに特化して規定される場合がある。いずれとするかは選択の問題であるが、最近では、特化型の条例が増加しているようである。

### ★事例：「京都市不良な生活環境を解消するための支援及び措置に関する条例」（平成26年11月11日）

条例としてはめずらしく、基本方針が規定されている。5項目のなかで注目されるのは、要支援者に関する規定である（3条4号）。堆積物をたんに片付けただけでは問題の解決にならないという認識から、同人に関して、自治組織と協同して、問題を発生させている根深い理由までをケアする必要があるという認識が示されている。条例目的に、「要支援者が抱える生活上の諸課題の解決」をあげているのも特徴的である（1条）。その一方で、「指導→勧告→命令→公表・行政代執行・過料」という一連の措置も規定されている（11～12条、19条）。要支援者側に種々の事情があるにしても、現出している外部性が客観的に相当程度になった場合には、条例目的のひとつである「安心かつ安全で快適な生活環境の確保」（1条）を実現することも重要という認識であろう。

支援の中心的内容は、ごみの分別排出になるが、それに要する費用は、原因者負担であることが明記されている（9条3項）。堆積されたごみが崩落するなどのおそれがある場合に、即時執行により必要最低限の措置を講じる旨を規定しているのも特徴的である（13～14条）。

なお、本条例は、生活環境悪化の原因として、多数の動物飼育をあげている点で、従来の条例よりも射程が広がっている点にも注目したい。ただ、その解消策としてどのような措置を講ずるのかは難しい。

『条例実務の要点』〔北村喜宣執筆〕73～74号〔2015年5月〕より抜粋)

以上