

白馬村監査委員告示第 3 号

平成25年4月8日付けで、地方自治法第242条第1項の規定により提出された住民監査請求について、同条第4項の規定により監査を実施したので、その結果を次のとおり公表します。

平成25年 6月 7日

白馬村代表監査委員 小 林 勉

白馬村監査委員 太 田 正 治

## 白馬村長及び職員措置請求に関する監査結果

### 第1 請求の受付

#### 1 請求人

住 所 (略)

氏 名 (略)

#### 2 請求書の提出

平成25年4月8日

#### 3 請求の要旨 (以下、原文のとおり記載)

「白馬村下水道加入分担金徴収規則(以下、「規則」という)は後述するように法令違反である。その「規則」を基に分担金を徴収することは違法であり賦課そのものが無効である。

この違法な賦課・徴収は時効消滅などの他の要因と相俟って、下水道事業に大きな混乱を引き起こした。結果として村の財政に大きな損害を与えることになった。また監督責任を担う歴代の村長はそのような状況を放置した。

よって、地方自治法第242条第1項の規定により違法に徴収された分担金の返還と、返還に伴う金利負担および「規則」を用いたことにより負担金条例による徴収ができなくなった受益者負担金について歴代の村長および関係職員の責任に応じた損害賠償請求を求めるものである。

#### 請求の理由

1. 平成13年に村は「負担金条例」を改正し同年4月27日に分担金徴収の「規則」を制定し分担金の徴収を始めた。

この「規則」は、都市計画法第75条に基づき、平成4年に条例で受益者負担金を定め徴収してきた事務事業について、地方自治法第96条第1項第10号に反してその債権を放棄し、放棄したにもかかわらず、新たに、異なる単価による加入分担金を同一の目的で二重に徴収することを定めたもの(「賦課替え」)で、条例としての根拠を持たず、地方自治法第228条に反している。

2. このような二重に賦課することになった「賦課替え」は、たとえ条例で定めたとしても、法のもとでの平等を損なうものであり、前述のように「規則」そのものが日本国憲法第94条および地方自治法第14条に反しており、違法である。

3. 違法な賦課・徴収が村の財政に損害を与えた。

※事実証明書の記載を省略した。

#### 4 請求の受理

本件の住民監査請求書(以下、「本件請求」という。)は、地方自治法第242条に規定する要件を具備しているものと認め、請求書が提出された平成25年4月8日をもってこれを受理した。

地方自治法第242条に定める住民監査請求は、地方公共団体の違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担、または公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実(以下、「財務会計上の行為」という。)があると認めるとき、これを防止、是正し、または改め、または当該財務会計上の行為によって地方公共団体がこうむった損害の補てんに必要な措置を講ずることを請求することができる制度であり、地方公共団体の行政一般の違法を是正するための制度ではない。

本件請求は、財務会計上の行為そのものではなく、当該財務会計上の行為の根拠となる規則等の規定の違法性を主張するものであるが、「普通地方公共団体の長は、少なくとも条例の違法性が重大かつ明白な場合においては、当該条例を執行すべき拘束を受けないものと解するのが相当であり、長が当該条例の規定に基づいてした公金の支出は、それに固有の違法が認められない場合であっても条例の違法性を承継し、違法な公金の支出となるものというべきものであり、そうとすれば、条例が違法であることを理由として条例に基づく普通地方公共団体の長の財務会計上の行為につき住民が法第242条の2の訴えを提起した場合においても、訴えを当然に不適法として却下すべきものではなく、支出行為の違法性について本案の審理をなすべきものである」(大阪高裁平成4年3月24日)と判示されている。

このことから、本件請求は適法なものであると判断し、受理するものである。

## 第2 監査の実施

### 1 請求人の証拠の提出及び陳述

地方自治法第242条第6項の規定に基づき、平成25年5月21日請求人からの証拠の提出及び陳述の機会を設けた。請求人の陳述は、本件請求の趣旨を補足するものであり、その要旨はおおむね次のとおりであった。

- (1) 下水道受益者負担金(以下、「受益者負担金」という。)の賦課を替え、規則により下水道加入分担金(以下、「加入分担金」という。)を賦課すること(以下、「賦課替え」という。)は違法であり、違法なルールによる違法な賦課・徴収は村に損害を与えたと推量される。
- (2) 違法である理由の一つは、賦課替えは都市計画法に基づく受益者負担金を賦課した後、再度同様の利益についての負担である加入分担金の負担を求めているからである。
- (3) 違法である理由の二つ目は、白馬村下水道加入分担金徴収規則(以下、「規則」という。)が、地方自治法で定める分担金の徴収を規定する条例ではなく、都市計画法

を根拠とする白馬村公共下水道事業受益者負担に関する条例(以下、「条例」という。)を根拠としており、この条例には白馬村公共下水道事業受益者負担に関する条例施行規則(以下、「施行規則」という。)があり、同一の条例を根拠にして相互に無関係の二つの規則が並ぶこととなり違法である。

なお、請求事項について新たな証拠書類の提出はなかった。

## 2 監査の対象事項

本件請求は、条例及び規則は違法であり、この違法な規則により賦課、徴収された加入分担金の返還を求めており、この加入分担金と返還に伴う金利負担及び徴収不能となった受益者負担金により白馬村に損害が生じたため、損害賠償請求権を行使するよう措置を要求していることから、請求日である平成25年4月8日を監査基準日とし、条例及び規則の違法性が重大かつ明白であるか、また違法性が重大かつ明白である場合にはそれに基づく財務会計上の行為が違法または不当であるか否かを監査の対象事項とした。

## 3 監査対象課の監査

主に上下水道課を監査対象課とし、請求受理日の平成25年4月8日から平成25年6月7日までの間監査を実施した。(以下、「本件監査」という。)

# 第3 監査の結果

## 1 事実関係の確認

白馬村長及び職員措置請求書並びに事実証明書、請求人の陳述、対象課等の監査、その他提出された書類から、次の事実が認められた。

### (1) 条例及び規則等について

#### ア 条例の一部改正及び規則の制定等にかかる経過について

##### (ア) 白馬村公共下水道事業について

公共下水道とは、主として市街地における下水を排除し、又は処理するために地方公共団体が管理する下水道で、終末処理場を有するもの又は流域下水道に接続するものであり、かつ、汚水を排除すべき排水施設の相当部分が暗渠である構造のものをいう。

白馬村の下水道事業は平成元年度に第1期計画として事業着手され、大出、白馬町、八方口、八方区の管渠工事をはじめ浄化センターの建設が始まり、平成11年度からは第3期工事拡張と、長野オリンピック招致決定や経済対策などの好材料による後押し等により驚異的な進捗で事業を進め、平成17年度には村の平地部分のほとんどである432.5ヘクタールの排水区域を整備し事業完了となった。

当時、下水道事業は面的整備を精力的に推し進め、単年度発注額が数億円に達

するような状況であった。

(イ) 受益者負担金の賦課及び収納状況について

受益者負担金とは、都市計画事業として施行する公共下水道事業に要する費用の一部に充てるため、公共下水道排水区域内に存する土地について土地の所有者等が負担するもので、下水道事業により下水道が整備されると環境が改善され、未整備地区に比べて利便性、快適性が向上し、結果として整備地域の資産価値を増加させるものとされている。

a 賦課について

村長は、受益者負担金を賦課しようとする区域はこれを公告し、受益者の申告、申請に基づき受益者負担金の額を定め、受益者負担金決定通知書により通知することにより賦課することとなる。

受益者負担金は1平方メートルあたり900円が賦課される。ただし、農地または徴収を猶予することが必要と認められるとき等の場合は徴収の猶予がされ、また公共の用に供している土地および住宅用地等は減免がされる。これらはそれぞれ施行規則に定められた基準により猶予又は減免されるが、猶予または減免を受けようとする者は、申請書により村長に申請しなければならない。

白馬村では平成4年に条例及び施行規則が制定され、平成6年度から賦課が始まっている。

b 収納について

賦課された受益者負担金は、条例及び施行規則の規定により1年4回の納期で5年間、合計20回の納期で納付することになる。年4回の納期は次のとおりである。

第1期 6月20日から同月30日まで

第2期 9月15日から同月25日まで

第3期 12月15日から同月25日まで

第4期 3月10日から同月20日まで

年度の最初の納期限までにその年度分のすべて又は全納期の期別納付額を前納するという一括納付をすることもでき、この場合は前納報奨金が交付される。

収入金は、会計管理者等が収入日ごとに集計し収入票が起票され、この収入票に収入済通知書等が添付され、担当課である上下水道課へ通知される。収入金に対する受益者個々の収入の整理はシステムにより管理されており、会計管理者等により作成された収入済金額等のデータをフロッピーディスクで受け取り、このデータをシステムに取り込むことにより収入金の整理がなされている。

受益者負担金の収納については、口座振替による納付はごくわずかで、役場窓口または金融機関窓口での現金による納付がほとんどであった。

c 賦課及び収納の状況について

受益者負担金は平成6年度から賦課され、平成17年度の事業完了により平成18年度が一括賦課の最終年度となっている。

賦課及び収納の状況は決算書数値より確認できるが、平成24年8月2日付けで白馬村長から要求された監査（以下、「要求監査」という。）の中で、地方自治法第96条の規定により村議会に提出された下水道事業特別会計歳入歳出決算書と、平成24年6月28日付け「白馬村公共下水道受益者負担金問題調査報告書」（以下、「調査報告書」という。）では調定額に相違があり、正しい数値は次の表のとおり調査報告書の数値であるとの報告がされた。これは未納に係る滞納繰越分の調定額の錯誤があったためとのことであった。

年度	調定額	収入済額	不納欠損額	収入未済額
6年度	55,153,600	53,438,800	0	1,714,800
7年度	105,735,700	102,096,600	0	3,639,100
8年度	103,949,600	97,101,770	0	6,847,830
9年度	227,134,630	206,692,900	0	20,441,730
10年度	150,097,630	104,296,750	0	45,800,880
11年度	211,815,610	147,810,830	0	64,004,780
12年度	225,276,850	137,792,074	0	87,484,776
13年度	231,233,276	111,119,200	0	120,114,076
14年度	181,685,426	80,213,200	0	101,472,226
15年度	256,803,126	135,638,060	0	121,165,066
16年度	235,826,026	111,620,300	0	124,205,726
17年度	206,496,146	69,610,790	0	136,885,356
18年度	189,857,256	55,919,300	0	133,937,956
19年度	169,647,656	20,366,240	0	149,281,416
20年度	165,202,316	14,753,400	0	150,448,916
21年度	160,754,516	10,791,400	0	149,963,116
22年度	162,628,916	15,947,100	0	146,681,816
23年度	153,192,316	12,161,730	9,932,000	131,098,586

(ウ) 条例の一部改正及び規則の制定に至る経過について

白馬村の下水道事業は平成元年度から始まり、平成6年度からは受益者負担金の賦課、徴収が始まったが、5年後の平成11年度末の未納額は決算書より6400万4780円となっており、年々増加の一途をたどっていた。これは、工事の進捗に伴い賦課額が年々増加していることもあるが、受益者負担金が下水道を接続でき

ることにより受益地の価値が上がるとの説明により、未接続地へも高額を負担を求めるものであり、また不在地主等も多く、景気も低迷する中でなかなか理解が得られにくい状況下での賦課、徴収であったためとのことであった。

この状況の中、担当課である下水道課では増大していく未納額に対し相当な危機感を抱いていたようであり、その対策として賦課替えに係る条例の一部改正及び規則の制定を課内で慎重に検討し、平成13年3月定例会に条例の一部改正にかかる議案を上程するに至ったものである。

## イ 条例の一部改正及び規則の制定にかかる事務処理過程について

### (ア) 条例及び規則の考え方

#### a 都市計画法

都市計画法第75条第1項では、「都市計画事業によって著しく利益を受ける者があるときは、その利益を受ける限度において、当該事業に要する費用の一部を当該利益を受ける者に負担させることができる」とし、同条第2項では「その負担金の徴収を受ける者の範囲及び徴収方法については、国が負担させるものにあつては政令で、都道府県または市町村が負担させるものにあつては当該都道府県または市町村の条例で定める」と規定されており、これに基づき条例が制定され、受益者負担金の賦課、徴収がなされている。

#### b 憲法

憲法第94条第1項では「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる」と規定している。

#### c 地方自治法

地方自治法第14条第1項では「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第2条第2項の事務に関し、条例を制定することができる」とし、同条第2項では「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」と規定し、同法第15条第1項には「普通地方公共団体の長は、法令に違反しない限りにおいて、その権限に属する事務に関し、規則を制定することができる」と規定している。

また、同法第228条第1項では「分担金、使用料、加入金及び手数料に関する事項については、条例でこれを定めなければならない」と規定している。

#### d 条例と規則の関係

条例は、地方公共団体が制定する法形式の一つであり、当該地方公共団体の議会の議決により定められるが、無制限に何でも条例で定められるものではなく、条例制定権の範囲の問題は、「①『憲法に抵触しないこと』、②『法令に違反しないこと及び市町村又は特別区の条例は都道府県の条例にも違反

しないこと(形式的効力に関する法的限界)』、③『地方公共団体の事務に関するものであること(地方公共団体が処理することができない事務・機能があることによる制約があること。自治立法(自主法)としての事項的限界)』、④『長その他の執行機関の専属的権限に属しないこと(法定立形式としての事項的限界)』についての判断にかかるものであると言える」(『逐条地方自治法 第5次改訂版』松本英昭(学陽書房)142ページ)とされている。

一方、規則は地方公共団体の長がその権限に属する事務に関し制定することができるものであり、地方公共団体の長の決裁のみによって制定され、議会の議決を必要としないものであり、規則制定権の範囲は「憲法に抵触しないことはもちろん、普通地方公共団体の長は『法令に違反しない限り』において、『その権限に属する事務』に関し、規則を制定できるものである」(『逐条地方自治法 第5次改訂版』前掲書208ページ)とされている。

地方公共団体の議会と長とは、ともに住民が直接選挙で選ぶという二元代表制をとっており、首長、議会がともに住民を代表する対等な機関であるため、議会が定める条例と長が定める規則との間では、原則として形式的効力に優劣はない。

しかし、条例の委任によって制定される規則などについては、条例に対し従属的な立場にあり、また条例と規則が競合した場合は通常条例が優先することになると解されている。

#### (イ) 条例の一部改正及び規則の制定にかかる事務処理過程

条例及び規則の制定改廃、法令の解釈等に関する重要事項について適正な処理をはかるため、「白馬村法規審査委員会規定」により法規審査委員会(以下、「委員会」という。)を置いている。

委員会で審査する事項は、条例・規則及び規程の制定改廃に関すること、特に重要な告示・訓令の制定・改廃に関すること、特に重要な法令の解釈及び運用に関すること、その他特に村長が審査を命じた事項に関することと規定されている。

年々増加する受益者負担金の未納額に対する対策を担当課である下水道課において検討した結果、平成12年12月頃の委員会に条例の一部改正及び規則の制定についての件を提出し、審査され、審査後の直近の議会定例会である平成13年3月定例会に条例の一部改正に関する議案が上程され、担当委員会である建設産業委員会へ付託、審議され、定例会最終日の本会議において委員長報告がなされ、全会一致により可決されている。

平成13年3月議会定例会会議録より、「議案第16号白馬村公共下水道事業受益者負担に関する条例の一部を改正する条例については、負担金の賦課及び徴収について、負担金の賦課替えや徴収方法の変更によるものであり、細部にわたって審査の結果、委員全員の賛成により可決すべきものと決定をいたしま

した。」と建設産業委員長の報告がされており、委員会において条例と併せ規則についても説明がなされていたことが読み取れる。

ウ 条例の一部改正及び規則の制定にかかる運用状況について

条例の一部改正は平成 13 年 3 月定例会において可決され、平成 13 年 3 月 23 日に施行され、規則は平成 13 年 4 月 27 日に施行されている。

条例第 6 条第 1 項では、賦課対象区域内の 1000 平方メートル以上の社会体育施設用地(建築物を有するものを除く。)及び地目が山林、原野(山林としての形状を有しているものに限る。)である土地については負担金の賦課に替え、規則により賦課をするものとするとして規定され、条例第 11 条第 3 項では、排水設備を下水道に接続しない土地で負担金の一部または全部を 3 年経過しても支払わないときは、賦課替えをすることができるものとして規定されている。

条例第 6 条第 1 項にかかるものについては、法文上の解釈では条例の規定により受益地となった際は受益者負担金の賦課をせず、下水道を接続しようとするとき規則により加入分担金を賦課するとなっているが、受益者負担金賦課の際の受益者からの申告書の保存が確認できていないため、賦課をしたかどうかその事実確認ができていないとのことであった。

条例第 11 条第 3 項にかかるものについては収納状況を確認し、3 年以上未納の者に賦課替えをすることができる旨を通知し、処理をしていたとのことであった。

(2) 賦課を替えた実態について

ア 受益者負担金

条例改正等以降、受益者負担金の賦課を替えた受益地は、317 件、566 筆で、面積は 30 万 8320.3 平方メートルであった。そのうち、条例第 6 条第 1 項に係るものは 282 筆で、条例第 11 条第 3 項に係るものは 284 筆であった。受益者負担金の額は、賦課を替えた受益地の面積と受益者負担金の 1 平方メートル当たりの金額である 900 円を乗じた額から、それぞれ減免されていた額及び徴収猶予されていた額を差し引いた額となる。

賦課替えを処理した時期については、要求監査による監査の中では調定票により平成 18 年度、20 年度に処理があったことを確認したが、本件監査においては、受益者負担金システムより出力されたデータからは正確な把握はできず、人為的に任意に入力された項目から読み取れるものはあるが、すべてに入力されたものではなく、読み取れる範囲内で見ると平成 14 年度、18 年度の処理が多く見受けられた。

イ 加入分担金

規則により、加入分担金の金額は 1 平方メートル当たり 1350 円で、排水設備を

下水道に接続する 30 日前までに全額納入するものと規定されている。

条例等改正以降、加入分担金として賦課されるべき金額は、前述の賦課を替えた面積の下水道に接続しようとする一段の土地ごとに、加入分担金の 1 平方メートル当たりの金額である 1350 円を乗じ、100 円未満端数を切り捨てた額となる。

加入分担金を賦課、徴収したものは監査基準日までに 8 件あったが、このうち 3 件は 1 平方メートル当たりの加入分担金の額である 1350 円で計算されており、一括納付されたものが 2 件、分割納付されているものが 1 件であった。残りの 5 件は受益者負担金の額である 1 平方メートル当たり 900 円で計算されており、そのうち 3 件が一括納付で、2 件が分割納付であった。

また、8 件のうち減免されているものが 4 件、前納報奨金が交付されているものが 1 件確認できた。

以上のように、加入分担金の賦課は金額、納付等規則の規定どおりに賦課等がされていないものがあることを確認した。

収納については、1350 円で賦課されたもののうち、分納により納付されているものの 1 件が監査基準日現在においても分納中であり未納を確認したが、その他 7 件については未納がないことを確認した。

## 2 判断

以上のような事実関係の確認及び監査対象課の説明に基づき、本件請求について監査委員の合議により次のとおり判断する。

### (1) 条例及び規則の違法性について

ア 憲法第 94 条は、地方公共団体が「法律の範囲内」で条例を制定することができることを規定し、地方自治法第 14 条第 1 項では「法令に違反しない限りにおいて」条例を制定できると規定している。

憲法と地方自治法の規定における文言の違いについては、「これは国会が国の唯一の立法機関であること(憲法第 41 条)の、憲法の認めた例外である。この憲法にいう『条例』とは、地方自治の基本法である地方自治法によれば、議会の制定する狭義の『条例』と、首長の制定する規則(さらには地方公共団体の行政委員会の制定する規則を含む。)とを含むとされている。狭義の条例も規則も、『法令に違反しない限りにおいて』制定することができる(地方自治法 14 条 1 項、15 条 1 項)。この場合の『法令』とは、法律並びに政令及び省令を意味するが、地方自治法のこの規定は、結局、政省令が、法律の委任に基づいて(委任命令)、あるいは法律を執行するために(執行命令)制定されるものであることを考えれば、憲法の趣旨と同様となると解される。」(『法令起案マニュアル』大島稔彦編集(ぎょうせい) 15 ページ)とあり、また、「すなわち、『法律の範囲内で』とは、法律が個々の事項について条例の制定を認めることを必要とするのではないかと解される虞れもあることから、地方自治法においてはこの点に関し明確にするために、『(法令に)違反しない限り

において』と規定したものと解すべきである。」（『要説地方自治法』松本英昭（ぎょうせい）219 ページ）とされている。

「法律の範囲内」の解釈については、「『法律の範囲内』のとらえ方は、旧くは法律が規定している事項には条例は制定できないとする『法律先占論』が主となっていました。しかし、自治体の事務の多くは法律に基づく事務であり、この法定事務すべてに条例制定権が及ばないとすると、自治権は大きく阻害されます。こうした自治権、憲法で保障された条例制定権への配慮から、現在は法律先占論という考え方は後退し、条例と法律で規定する事項が重複した場合でも、条例と法律の双方の趣旨・目的・内容及び効果を比較して、両者の間に生ずる矛盾抵触関係の有無をもって条例が法律の範囲内かどうかを判断するとする『目的効果論』が、判例・学説・実務においても現在とられています。」（『自治体法務検定公式テキスト』（第一法規）107 ページ）とされています。

平成 11 年 7 月 16 日に「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」、いわゆる地方分権一括法が公布され、地方公共団体の自主性・自律性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることを目的とし、機関委任事務制度の廃止や国の地方公共団体に対する関与の抜本的な見直し等が実施された。これにより地方自治法において地方公共団体の処理する事務が自治事務と法定受託事務とに再構成されるとともに、地方自治法第 14 条第 1 項により自治事務であると法定受託事務であることを問わず、「法令に違反しない限りにおいて」条例を制定することができることとされ、地方公共団体が地域の特性に対応できるよう条例の制定権が拡大された。

また、同法同条第 2 項においては、「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」との規定がされており、これはある種の行政活動を行う場合に、事前に法律でその根拠が規定されていないとしないとする「法律の留保の原則」によるものである。「法律の留保の原則」には、「個人の自由や権利を侵害する場合には法律の根拠を必要とする『侵害留保説』、行政活動の全てについて法律の根拠を必要とする『全部留保説』、行政権の行使は法律の根拠を必要とする『権力留保説』、国民の基本的な権利にかかわる重要事項には法律の根拠を必要とする『本質性留保説』」（『自治体法務検定公式テキスト』前掲書 110 ページ）等があり、この法律の留保をめぐる学説については、「明治以来の伝統的な見方によると、行政作用は単なる法の機械的執行ではなく、行政府が独自の責任と判断で行うところの国家ないし公益目的を追求する作用であるとみなされた。侵害行政つまり行政権が一方的に国民の自由ないし財産を制限したり奪ったりする場合には、その旨を授權する法律の規定が必要とされるけれども、それ以外の行政作用、行政が国民に利益を与えたり、国民の権利義務と直接かかわりのない活動をする場合などは、いちいち法律の授權がなくても、行政機関の独自の判断で自由に実施することができるとされ、行政活動の自由が広く承認されてきたの

である。」(『行政法要論』原田尚彦(学陽書房)84 ページ)とあり、侵害留保説は、立憲君主型の自由国家にふさわしい理論であったとしている。ただし、「侵害留保の理論は、久しく我が国の学会や実務界で通説的地位を占めてきた。法律中には今なお侵害留保理論を示唆するような規定がみられるが、現在日本国憲法との関係で侵害留保説には多くの疑問が出されている」とし、「民主国家では、行政の作用もすべて国民の意思に発すべきだから、公行政の領域に行政官が独自の判断で実施できる、法から自由な『裁量行政』の分野を残すのは妥当でない。」(『行政法要論』前掲書 84～85 ページ)とし、憲法上の民主主義の理念を根拠とする全部留保説による批判もあるとしている。このように、いかなる分野が法律の留保領域に属するかは、古くより学説上争われている。

イ 地方自治法第 228 条では「分担金、使用料、加入金及び手数料に関する事項については、条例でこれを定めなければならない」としており、加入分担金を支払う義務を課すことは地方自治法第 14 条に加え、同法第 228 条が根拠となる。

「逐条地方自治法」(前掲書 752 ページ)には、「分担金、使用料、加入金及び手数料につき条例で規定すべき事項は、納入義務者、金額、徴収の時期及び方法等であって、その細目は条例から規則へ委任することができるが、少なくともその 1 件当たり金額は当該条例中に規定しておくべきで、金額そのものをも条例から規則へ委任してしまうことは適当ではない」とある。

規則の類型には、「法令により規則で定めなければならないとされている事項や、首長がその権限に属する事務について定める『独立規則』と、条例の個別の委任を受けて制定される『条例委任規則』と、条例を執行するために必要とされる事項を定める『条例施行規則』(『自治体法務検定公式テキスト前掲書 47 ページ)がある。

平成 12 年 8 月 8 日の地方分権推進委員会意見「第 2 章 法令における条例・規則への委任のあり方について」の中で、「現在法令においては、その具体的な内容等の一部を地方公共団体の法規等に委任し、地方公共団体の判断に委ねているものが存在する。これらの中には機関委任事務であることを理由として条例に委任せず、規則や執行機関に委任することとしたものもあると考えられるが、機関委任事務制度の廃止に伴い、規則や執行機関に委任することの合理性を改めて検討する必要がある」とし、また「当委員会としては、このような問題意識に基づき、政府に対し各個別法において地方公共団体の規則等に委任している事例について見直しを行う必要があるのではないかという問題提起を昨年 11 月に行ったところである」としている。これに対し政府からの報告の基本的な考え方では、「個別の法令により権利義務規制を行うための基本的な規範の定立を地方公共団体の法規に委任する場合にも、規則等ではなく条例に委任することを原則とし、例外を機動性という観点から規則等に委任することに合理性がある場合等に限定しているものになっている」とされている。

平成8年12月20日地方分権推進委員会第1次勧告では「地方公共団体の条例制定権には限界があるが、具体的な条例の規定が法律に違反するかどうかは、『両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に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』（最高裁昭和50年12月10日）ものであり、地方公共団体の事務について、法律との関係において条例制定が制約されるかどうかは、個別の法律の明示の規定によるほか、法律の趣旨、目的などにより判断されることとなる」と解されており、また法令等の解釈における学理的解釈にもさまざまな解釈方法があり、一概に結論を導き出すことは適当ではない。

ウ 条例は予算、計画その他の政策実現手段の上位にある。条例は他の政策実現手段と異なり、いったん施行されると法規範として地方公共団体が権力をもって住民等にその遵守を要求し、その実現を担保するものである。したがって、条例の制定にあたっては、地方公共団体自身において国の法令を解釈したうえで、想定されるすべての具体的な事態について多角的な検討をし、条例の制定の是非を判断することが求められている。その場合には、国の所管省庁の解釈にただ従うのではなく、地域的な規制の必要性を満たすよう、憲法による地方自治の保障の趣旨に即しつつ条例の制定権をできるだけ広く解するための解釈上の努力が不可欠である。

法令等の学理的解釈には大きく分けて「文理解釈」と「論理解釈」があり、「文理解釈」とは法文の文言や文章の意味するところから従って解釈する解釈方法であり、「論理解釈」とは法文の文言の意味するところよりも道理に重点を置いて解釈する解釈方法であり、この方法にはさらに「拡張解釈」、「縮小解釈」、「類推解釈」、「反対解釈」、「勿論解釈」「変更解釈」がある。（『図説法制執務入門』株式会社ぎょうせい法制執務研究会（ぎょうせい）90～92ページ参照）法文が十分に明晰で複数の解釈の余地がない場合には、原則として文理解釈に終始するが、法文が不明晰であればその文理解釈上の可能な意味が何らかの見地からさらに限定されねばならず、法規範の意義を明確にすることは法の解釈者たる裁判官のように具体的事実の中からそれに即した具体的に妥当な結論を法規からの理由づけにより正当化しなければならないが、少なくとも法と言葉の関係は一筋縄ではいかないことが明白であり、言葉上のテクニックとしての法解釈は、社会的正義の実現のために使うことも、私利私欲のために使うことも可能な「両刃の剣」である。

法解釈そのものは誰でも行うことができるが、法の執行に当たる行政機関は、法を適用する過程で当然に解釈を行い、また行政実例を踏まえて法を執行し事務を行うが、行政実例として示された国の省庁の解釈が裁判所を当然に拘束するものではなく、最終的にはその当否は裁判所が行うものであり、尋常一様の判断が可能なものではないが、条例の委任により制定される規則は条例に対し従属的な立場にある中でも、この規則の規定による行政行為には一定の合理性があると認められ、また

双方の内容及び効果を比較しても地方自治法第14条第2項の規定にかかわらず違法または不当とは限らない。

エ 「法律と政令」と「条例と規則」の立場は基本的な相違がある。その最大の理由が、地方公共団体においては地方自治法に基づき「二元代表制」として、地方公共団体の長と議会議員はそれぞれ住民が直接選挙によって選んでいるという点とともに、住民の代表であるという点である。規則は地方公共団体の長が定め、条例は議会が定める。よって形式的には条例と規則は対等の立場にある。

しかし、前述したとおり地方分権推進委員会意見では、「条例に委任することを原則とし」とある。このことを統治論から考えると、参議院事務局企画調整室発行の「立法と調査」(2012年9月(No. 332))における総務委員会調査室塩見政幸氏の論文(「学説における『立法の意義』・『法律の留保』と立法実務における『法律事項』」70ページ)では、一部、高橋和之教授の説を引用して、『政治を『統治-コントロール』図式でとらえる場合、『統治』の中心となるのは内閣であり、国会は主としてはコントロールの役割を担うことになる。国会の立法権の行使も、国会が統治の主体として法律を制定するというよりは、内閣がその政策を実施していくのに必要な法案に法律としての形式的効力を与えるというプロセスを通じて、内閣をコントロールしているのである』としているが、法律の機能を行政の民主的コントロールと考えることと共通性があると考えられる。このように、行政法分野を大括りにして法律の機能を行政の民主的コントロールであると考えられるなら、行政の民主的コントロールに資する観点から、対象事項について法律で定めることがふさわしいかどうかを具体的に判断するのである。」とあり、これは地方公共団体にもいえることであり、行政のコントロールという面からいえば、行政の民主的統制、行政の民主制の確保の観点から、安易に規則に委任することなく条例で定めるということの論理的基礎となっている。

「立法と調査」(前掲書 72 ページ)では、「このような国会の役割を果たすため、高橋教授の見解を始め最近の学説が立法実務に浸透し、行政の民主的コントロールの観点から法律事項の範囲が拡大されることを期待して結びとしたい」と記述され、この論文は終わっている。しかし、国会においても法律事項の範囲の拡大が国会議員すべての意向であるというわけではなく、異議異論もあることから、地方自治体における条例についても同様のことが言える。よって、地方自治法第14条第2項に規定される「条例によらなければならない」についても、一般論とすることはできず、個別に判断しなければならない事情も生じてくる。

### 3 結論

以上の判断により、本件請求にかかる条例及び規則については、適当でないと推測されるが直ちに違法であるとはいえず、憲法第94条、地方自治法第14条及び同法第

228 条の規定に明らかに反するものとは認められない。したがって本件請求にかかる請求人の主張には理由がないものとし棄却する。

#### 4 意見

近年、地方分権改革が展開されている中で、自治体にとって「自治体法務」や「政策法務」がいかに重要か関係者の間で叫ばれています。「自治体法務」とは、「自治体におけるいっさいの法的活動とこれを支える法理論」と定義されます。自治体法務といえば、総務課法規担当が行う「てにをは法務」と皮肉られる「重箱の隅」法制執務が代表格でした。しかし、2000 年の地方分権改革以降は、自治体法務をベースとして、その上立つ「自治体政策の実現を図るもの」を目的とした「政策法務」が重要となってきました。法治主義のもと、法的安定性と法的形式性は「政策」を推進するためには最も大切なものです。

これからの公務員は、事務吏員、技術吏員を問わず、職種をまたぎ基礎的な法律の理論習得が必要となってきます。法律には諸原則があり、それを知ることが業務の遂行の基礎となり、またそのことが住民が安定した社会で暮らせることにつながります。

今回の住民監査請求の件を契機に、職員は地方分権の意味を理解しスキルアップしていただきたい。