

「条例制定権（自治立法権）の拡充・強化」に関する論点

道州制に関する基本的考え方（H19.1.18）

道州が、その担う事務について広範に条例を制定できるようにするためには、どのような課題があるか。条例を我が国の法体系の中でどのように整理すべきか。

1 道州条例の法体系の中での位置づけについて

立法権の一部を道州に分割し、地方の事務については、道州条例を法律と同等の位置づけとすることについてどう考えるか。

法律は大綱的なものに限定するなど、基本的な事項を定めるものとした場合、法律に定めるべき基本的な事項とはなにか。

地方公共団体が担う事務については、政省令ではなく条例に委任することを原則とすることについてどう考えるか。

政省令に対して条例が優先することを原則とすることについてどう考えるか。

道州条例による基礎的自治体の事務の基準設定を可能とすることについてどう考えるか。

2 広範な条例制定権を担保（保障）するための具体的な措置について

どのような具体的な措置が講じられるべきか。

- ・ 地方に関わる国の法令の立法制限や地方代表の議院の設置について憲法に規定すべきか。
- ・ 国が法律に定めるべき具体的な基準や範囲を定めた基本法等を制定することについてどう考えるか。
- ・ 政省令委任事項を条例により変更することを可能とする旨を法定することについてどう考えるか。
- ・ 法案作成過程において地方の意見を反映させるための国と地方による協議機関を設置することについてどう考えるか。

参考（各種提言等における記述（抜粋））

1 地方制度調査会

【道州制のあり方に関する答申（平成 18 年 2 月 28 日）（第 28 次地方制度調査会）】

第 3 道州制の基本的な制度設計

4 道州の事務

(2) 事務配分の再編に際しての留意事項

（略）

国が道州の担う事務に関する法律を定める場合には、大綱的又は大枠的で最小限な内容に限ることとし、具体的な事項はできる限り道州の自治立法に委ねることとすべきである。

2 全国知事会

【第 28 次地方制度調査会における「道州制のあり方」の審議内容に対する意見～分権社会の実現に向けた審議を～（平成 17 年 11 月 21 日）（全国知事会）】

2 道州の制度設計において留意されるべきこと

(2) 国と地方の役割分担を明確化し、地方の自治立法の範囲を拡大するとともに、地方に対する国の過剰な関与を排除すること

分権型社会においては、国の役割は、国家の存立に関わることや制度の大枠を定めることに重点化・限定化し、それ以外については地方公共団体が企画立案から管理執行まで一貫して担うことを原則とすべきである。

かりに、中央省庁が持つ企画立案権限を現状のとおり残したまま、管理執行事務のみを道州に移譲するとすれば、「機関委任事務の復活」や道州の国の出先機関化につながる恐れがある。こうした地方分権の流れに逆行する制度は、絶対に受け入れられない。

地域における課題をそれぞれの実情に応じて対応していくには、国が法令等によって関与する範囲を必要最小限とする必要があり、法令面においては、政省令ではなく自治立法に委任することを原則とするなど、地方公共団体で定める範囲の拡大等の措置を講じる必要がある。

国が大枠を定めることとなる場合においても、その策定過程に地方公共団体の意見を反映させる仕組みが必要であり、その仕組みを検討すべきである。

【「第 28 次地方制度調査会における「道州制のあり方」の審議内容に対する意見」の再提出について（平成 18 年 2 月 14 日）（全国知事会）】

3 「総括論点整理」では、「国が道州の担う事務に関する法律を定める場合には、具体的な事項はできる限り道州の自治立法に委ねることとすべき」と記載されているが、地方の自治立法の範囲を拡大するとともに、地方に対する国の過剰な関与を排除するための具体的な措置を検討すること。

【分権型社会における広域自治体のあり方（案）（平成 18 年 6 月）（全国知事会）】

6 道州制の実現に向けて

(1) 国と地方が一体となった検討機関の設置

地方自治体の条例制定権等の拡充・強化

(略)

地方が担う事項について、全国一律の基準が必要な場合に限り、国が大綱的に法令で定めることを原則とする。

この場合、国が定めるべき基準の範囲を国が決定してしまうと法令による過剰関与を招く恐れがあるため、そうならない仕組みづくりを行う。

たとえば、次のような方法について具体的に検討する。

a) 国による立法範囲の明確化

国が法律に定めるべき具体的な基準や範囲をあらかじめ定め、これを一般的な立法に関するルールとして基本法等に明記する。

また、憲法を改正して、地方に関わる国の法令については基本的な事項を定めるにとどめ、国と地方自治体の適切な役割分担を損なうような関与、とりわけ地方自治体固有の事務である自治事務にまで及ぶ法令の関与などは行わないことを明記する。

b) 国の立法過程への地方側の関与

国の法案作成過程において地方の意見を反映させるため、国と地方による協議機関を設ける。

また、憲法を改正して地方代表の議院を設ける。

c) 政省令に対する条例の優先権の付与

法律で政省令に委任されている事項を、条例により変更することを可能とする。

【道州制に関する基本的考え方（平成 19 年 1 月 18 日）（全国知事会）】

3 道州制の基本原則

道州制の検討に当たっては、以下の基本原則が前提とならなければならない。

5 内政に関する事務について、道州に決定権を付与するため、国の法令の内容を基本的事項にとどめ、広範な条例制定権を確立しなければならない

内政に関する事務について、道州が事務を自主的・自立的に担えるようにするため、国の法令については大綱的なものに限定するなど、基本的な事項を定めるにとどめ、道州において広範に条例制定ができるようにしなければならない。

3 各都道府県

【地域主権型社会のモデル構想（案）（平成 18 年 3 月）（北海道）】

第 2 章 北海道が目指す地域主権型社会

2 地域主権型社会の実現を目指した自治のかたち - 道州制 -

(2) 市町村、道州の権限

【制度の企画立案権限の重要性】

道州制の制度設計に当たっては、膨大な数の法令の規定を見直し、市町村や道州の役割とされる事項については、法令を廃止する、大枠的な規定に留める等のことを行い、その代わりに各市町村や道州それぞれが、条例等で事務の内容について定めることができるようにすることが欠かせないと考えます。

【分権時代における県の在り方検討委員会報告書（平成 16 年 11 月）（愛知県）】

第 9 章 道州制に関する提言

2 道州の機能（役割分担）

(3) 立法権の分権・分割

道州が決定権限を高め、真の地方政府として自主的・自立的な行政運営を行うためには、政策の企画立案権限、すなわち制度づくりの権限を担うことが必要であり、そのためには「立法権の分権・分割」が不可欠である。

立法権の分権（条例制定権の強化）の手法としては、個別法の枠組み法化、国の役割を分野別基本法に限定、あるいは国の立法制限法の制定などを検討すべきである。

「準連邦制」と言える、より強力な道州を考える場合には、憲法により立法権の一部を道州に分割することも検討すべきである。

(4) 道州と市町村の役割分担

道州は、リージョナル・ミニマム等の観点から、道州条例（道州法）により、道州内の市町村の事務の基準等を設定することを可能とする。

その他の道州の市町村への関与は、原則行わないこととするとともに、市町村の規模・能力に応じ、市町村の自立的・主体的な行財政運営を支援する。

【「真の地方分権時代」における「県のあり方」に関わる研究報告書（平成 18 年 9 月）（徳島県道州制等研究会）】

第 5 章 道州制等広域自治体のあり方

6 道州制と地域立法権

(1) 道州における地域立法権の確立

このような道州が有すべき立法権のあり方として、「地域振興事務」と「地域立法権」の概念を提唱したい。

ここで「地域振興事務」とは、「地方の事務」を構成する「自治事務」の全部と「法定受託事務」のうち、地方の自主・自立につながり本来権限移譲されて自治事務化すべき事務（例＝国道の管理、農地転用の許可、職業紹介など）である。

なお、その他の法定受託事務は、本来国が実施すべき事務（例＝戸籍、国政選挙、旅券など）憲法上の生存権としてのナショナルミニマムの保障（例＝生活保護決定、児童扶養決定など）国家統一した扱いが必要な事務（例＝国民健康保険、国民年金など）など地方の自主・自立の向上とは関係が少ない事務となる。

この「地域振興事務」に含まれている法定受託事務を全て「自治事務化」とするとともに、これらの事務については、道州が独自の「立法権」すなわち「地域立法権」を有するよう、現在の制度を改正するものである。

地域立法権を確立する方法としては、まず、憲法改正により、国会が独占している立法権（憲法第41条）を分割し、地域振興事務については、地方が立法権を有するとする方法（「法律制定権」の付与）がある。

また、もう一つの方法として、憲法改正を待つまでもなく、国の「法律を基本法化」することにより、条例で規定する範囲を拡大し、地方に関する事務について、地方で決めることができるようにすること（「条例制定権」の拡充）が考えられる。

このうち、後者（「条例制定権」の拡充）については、現在の憲法を改正する必要がないため、現実的な対応としては有効である。しかしながら、この方法では、基本法化を行うか否かは、国会の判断に委ねられるため、地方の意見が十分に反映されにくいという問題がある。

したがって、現在行われている憲法改正の議論の中で、地方における立法権の拡充についても合わせて議論し、できる限り前者（「法律制定権」の付与）の方法で、「地域振興事務」に関わる道州の地域立法権を保障することが望まれる。

【県のあり方研究会調査研究報告書 道州制導入による新たな政策展開の可能性 -（平成17年3月）（愛媛県）】

道州制の導入

3 道州制導入に向けた課題

（2）国の関与の縮小・撤廃

道州制においては、外交や防衛など、国が企画立案から管理執行までを一貫して担う事務を除き、道州が幅広い事務を担うこととなるが、その中でも、労働基準や産業廃棄物対策等の全国的に統一されるべき基本ルールの設定など、国が企画立案すべきものも多い。

このような事務について、国は、地方自治の趣旨を十分に認識し、法律で制度の大枠のみを定めるに留め、道州が地域の実情に沿った施策を展開できるよう、執行に係る詳細な手続きや基準の設定等は、政令や省令ではなく条例に委任するなど、国の法令等の規律密度を可能な限り引き下げることが必要である。

【四国4県道州制研究会中間報告書（平成18年6月）（四国知事会）】

2. 道州制の基本的な制度設計

（6）道州と国、道州と基礎自治体の関係

やむを得ず、道州が基礎自治体に関係する自治立法の制定・改廃や政策決定等を行う場合は、基礎自治体の意見が適切に反映される仕組みを構築。

また、法令で定める制度や基準について、簡素化や大枠化を図るとともに、本来的に地方の役割とされるものについては、政省令よりも地方の自治立法（現行制度でいう条例）が優先する制度を創設するなど、地方の自治立法権を保障。

さらに進んで、地域振興に関する事項については、道州に立法権を分割し、自立性の高い圏域を構築すべきとの意見も出たが、この点については、国会を国の唯一の立法機関とする憲法第41条との関係も含め、更なる検討が必要との認識で一致。

なお、国が地方に関係する法令の制定・改廃や政策決定等を行うに当たり、国と地方の代表者で構成する協議の場を制度化するとともに、協議結果の実行性を確保するための仕組みを創設。

【九州が道州制に移行した場合の課題等について（平成17年6月）（九州地方知事会「道州制等都道府県のあり方を考える研究会」）】

第4 道州と国の関係

（2）立法権のあり方

内政に関する事務を道州が企画立案する際に、道州の自主性・自立性を確保するため、現在国のみが持つとされている立法権を制限することを検討する必要がある。その場合、国の立法権を制限するには、次の二つの方策が考えられるのではないか。

ア 法律の大綱化

- ・ 立法権については現状どおり国のみが持つものとするが、道州が役割を担う行政分野については、国の法律の内容を大綱的なものに限定し、あとは道州の自主性に委ねることが考えられる。
- ・ この場合、国が大綱化のルールを逸脱して立法権を行使しないように、地方が立法に関与する仕組みが不可欠である。

イ 政省令に対する条例の優先権（上書権）の承認

- ・ 政省令に対する条例の優先権（上書権）を認めることにより、道州の自立性を高めることが考えられる。

【道州制に関する答申(平成18年10月24日)(九州地域戦略会議(九州地方知事会))】

2 道州制によって目指す九州の姿

4 国、道州、市町村の役割分担

(略) 道州と市町村の役割について、国が法令等によって関与する範囲を必要最小限にとどめ、道州と市町村が条例で定めることのできる範囲を拡充・強化するための具体的な仕組みを構築することも重要である。特に、国が地方に過剰に関与することがないように、国による立法範囲の明確化や国の立法過程への地方側の関与、政省令に対する条例の優先権付与の方法などについて具体的に検討することが必要である。こうした新しい国家像、国家観を追求することが道州制の議論には欠かせない視点である。