

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 30 年 9 月 5 日現在

機関番号：32644

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2017

課題番号：15K03117

研究課題名(和文) 総合行政主体としての地方自治体の法執行に関する研究 総合行政の可視化を目指して

研究課題名(英文) A study relating to the comprehensiveness of local administrative affairs

研究代表者

内藤 悟 (Naito, Satoru)

東海大学・法学部・准教授

研究者番号：10592347

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,400,000円

研究成果の概要(和文)：行政実務上の概念であるが講学上明確ではない地方自治体の行政における総合性について、戦前期から現在に至る行政の総合性に係る文献調査による概念の整理を行うとともに、個別の政策領域として、土地利用調整、再生可能エネルギー施設の建設を例として、地方自治体の法執行の実態調査を実施した。国が地方制度改革において想定した総合性に対して、自治体行政手続における総合性の含意の相違点を示すとともに、地方分権改革後の地方自治体の総合行政を促進するため、分野横断的課題について地方自治体独自の行政手続の整備を図ることの必要性を示した。

研究成果の概要(英文)：This research shows differences between the comprehensiveness of local government system reform by the central government and that of administrative procedures of the local government after decentralization reform. In addition, I ascertained the importance of the cross sectoral procedures to promote comprehensive legal implementation in the local administration concerning land use and renewable energy.

研究分野：環境法 行政法

キーワード：地方自治 総合性 法執行

1. 研究開始当初の背景

地方分権改革では、1999年地方分権一括法による地方自治法改正及び権限委譲、その後の数次の分権一括法による権限移譲、義務づけ枠づけ緩和等を経て、地方自治体の法解釈権、条例制定権は拡大し、法律実施条例及び独自条例制定、審査基準策定など、地方自治体の立法裁量、行政裁量は拡大した。これに対する法学的対応は、地方分権改革関連法に係る制度改正、国法改正に対する自治体実務対応、新規条例等の解説等が中心であり、地方自治体の具体の法執行については学術的には明らかではなかった。これらを踏まえて、地方分権改革後の法環境において、個別法及び条例の法執行の実態を踏まえた分析により、地方自治体の行政の特性である総合性を検討し、総合行政主体としての地方自治体の行政を裏付ける法的しくみの構築を図る必要性があった。

2. 研究の目的

当初、以下の四点を目的とした。第一に、資源開発法、環境法等の個別法に係る手続について独自の手続を条例化している地方自治体を対象としてその実態を明らかにする。第二に、独自の調整過程を条例化する地方自治体を対象として、国法に基づく複数の行政権限の調整過程について法的しくみとその実態を明らかにする。ここでは、具体の許認可等、申請に対する行政手続における自治体内部の調整過程、利害関係者・住民等の参加手続等を示す。第三に、類似の条例制定を先行する地方自治体間の比較検討を行い、地方自治体に固有の法執行、これに対応する組織を検討し、総合的な法執行を実現する法的しくみのモデルを検討する。第四に、これらの法執行に示される自治体行政の総合性と、旧来の総合行政主体、行政の総合性に係る学説及び国の地方制度上の含意を比較検討した上で理論的な接続及びその課題を検討する。

3. 研究の方法

第一に、法執行の実態に関しては、調査対象とする地方自治体における行政資料の収集、行政判断の実態の把握を目的としたヒアリング調査の実施を基本とする。審査基準、事務取扱要綱等については所在の有無も含めてウェブサイトでは判明せず、また、個別の申請案件に対する自治体内部の判断形成過程の実態を把握するため、調査対象とする地方自治体では、対象とする個別法・条例担当部局、当該自治体の行政手続担当部局、行政評価・政策評価担当部局、市民参加等の担当部局等を中心とする。また、申請者となる事業者の団体等も対象とする。第二に、学説及び国政上の含意の整理については、学術誌のほか自治行政実務に係る文献調査を基本とする。

4. 研究成果

第一に、文献調査を中心とした総合性、総合行政主体に係る学説及び自治行政上の概念の整理については、自治体行政実務から見た総合性に関する一考察(玉巻弘光教授退職記念論文集)「東海法学(54), 82-55, 2017」として公表した。戦前の旧内務省から現在の総務省に至る国政の自治行政が想定する地方自治体の総合性は、個別法を所管する他省庁の権限に対抗する概念であった。地方分権改革後の自治体の個別の法執行において意図される「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割」(地方自治法1条の2)が示す総合性の含意との相違があることを示した。また、市町村合併期の総合行政主体の含意であった行政の効率性への視点が、再度、地方自治体において重視される可能性も示した。

第二に、法執行の実態調査については、本研究の進行と同時期に制定が拡大してきた再生可能エネルギーに係る新条例の制定、関係法令の運用を中心に検討した。当初、想定していた林地開発、開発行為等に関する条例は関係法令として含まれる。再生可能エネルギー発電施設については、国法(再生可能エネルギー特措法)に基づき、地方自治体が関与しない行政過程により申請に基づく処分(経済産業大臣による認定)が行われ、固定価格買取制度のもとで再エネ利用は急拡大した。地方自治体においても国法と同様に再エネ利用促進を図っていたが、施設の地域環境への影響、住民説明等をめぐって地域において紛争が生じたことから、推進から一転して抑制を図る必要が生まれ、これに伴う新条例では、推進と抑制の調和を目的とし、国の公益(再エネ推進)と地域の公益(地域環境保全、住民の理解)の調整に係る手続が条例化されている。

(1) 条例の政策手法

調和を目的とする条例(調和型条例)の第一の対応は、同意、協議終了通知等を伴う届出と制裁としての公表である。再エネ特措法による国の再エネ推進策に対して自治体が太陽光発電施設を禁止する規制はできない、財産権侵害とならない、要綱による行政指導よりも根拠が明確である等を理由として、事業者に対する規制の行政指導と、住民との調整を含む行政指導を条例化する。第二の対応は許可制である。嚆矢である高崎市は、あらかじめ許可制導入を決定して条例化した経緯があるが罰則はなく許可制としての規律は明確ではない。許可基準は他法令の地域指定、許可基準を準用することにより、条例上の独自の手続により発電施設に対する市長の一元的審査の体制を整備した意図は確認できるが、各法令趣旨目的によっては二重規制のおそれは残る。これに対して、既存の条例改正による対応は、法的しくみは自然環境保全条例の許可制、条例に基づく環境影響評

価の実施、景観条例に基づく届出等、行政手続は明確であるが、個別条例の目的、審査等の法的しくみを超えるものではない。これらの自治体は、太陽光発電施設に特化した法的しくみを認めない。太陽光発電施設の審査を、調和型条例による新たな一元的審査とするか、既存条例の法的しくみに留めるかについては、当該自治体における認定件数、首長の立法上の意図、担当部局・法制部局の意向、参照した近隣自治体の状況等の要因が考えられるが、現時点では抑制手法としての効果は明らかではない。

さらに、調和型条例の特徴として協議的手法の整備がある。第一に、事業者と行政の協議であり、事前協議（高崎市）審査における協議（赤穂市）等が規定される。ここでは事業者は調和型条例に関する手続と並行して、個別法令による手続を別個に行う必要があるが、本条例において申請手続のワンストップ化は図られてはいない。一方で、行政内部では、事業者と行政の協議に対して関係法令の部局による内部協議が行われ、太陽光発電施設に対する情報の一元化は図られる。第二に、住民その他の多様な主体と事業者の協議であり、事業者の説明会開催等が規定される。紛争予防のための住民への情報提供といえるが、合意形成さらには紛争調整までを目的とするのではなく、これら協議手法の条例化による情報共有が自治体による抑制策として考えられている。他方、再エネ条例以外の法律・条例による手続は残ることになる。許可制を導入した高崎市条例や太田市条例は、条例上の許可基準を備えるが、独自の基準ではなく既存の法律・条例による地域指定や許可基準を準用する部分が含まれる。これらに基づく処分が再エネ条例の処分に連結するが二重規制ともいえ、新たな許可制を導入する立法事実は明確ではない。

また、再エネ特措法 2016 年改正により条例と大臣による認可（処分）取消し（不利益処分）の連結は条文上明確にはなった。しかしながら、調和型条例をはじめとして太陽光発電施設を特定する条例において、条例の規定に違反することと、行政指導に対する不服従の区分が不明確な規定もあり、当該自治体が自らの条例の運用と再エネ特措法の連結を確認する必要がある。地方自治体が自らの条例の実効性を曖昧にして、再エネ特措法の不利益処分に期待する運用は妥当ではないもの考えられる。

（２）調和型条例の示す総合性

前述のとおり地方自治法は、1999 年改正で「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うもの」（1 条の 2 第 1 項）が付加され、地方自治における総合性の法律上の根拠となっている。これに対して、特に土地利用・まちづくり分野に係る総合性の側面について、自治体が創設した複数の制度を結合させる制度連携性、目的に対して各種手続を結合させる手続秩序性、法令

と条例を条例上の規定・運用により結合させる一体的運用性、計画実現性、を指摘するものがある。これによれば、調和型条例は、の総合性を内包するものと考えられる。また、総合性の側面を主体、目的・理念、時間、空間、権限、計画の 6 点とする視点からは、調和型条例は、再エネ利用、自然環境・生活環境保全、景観保全、防災等の複数目的の調和は、目的・理念の視点から総合性を示しているといえるが、個別法の目的・理念を融合して自治体内で再生エネルギーに関する新たな総合性を実現するものとはなっていない。主体、権限についても申請手続、審査の一元化には至らず、自治体内部での連絡調整、情報共有に留まっているものと思われる。種々の協議手法を位置づけることは可能となったが、縦割りの個別法の手続、行政実務が残るこれらに対して再エネに係る手続・審査の一元化は可能となるのか、行政の効率性、透明性の観点からもなお検討は必要である。調和型条例は抑制手法として位置づけられてきたことから、当該自治体の再エネ推進策は条例上には位置づけられていないが、今後太陽光発電施設への条例対応を検討する中では、再エネ政策に権限を有する組織、行政計画策定等計画的手法の導入も視野に入れ、自治体再エネ政策として一層の総合化を図るべきであり、この中では説明会に止まらない住民の位置づけも再考される必要がある。

（３）総合性の具体化 行政計画・協議会

国法の条文中における「調和」は、異なる公益の調整、行政計画の計画間調整を意味するものが多いが、調和型条例と同趣旨と考えられるものが農山漁村再生可能エネルギー法である。本法は、再エネ特措法以後、再エネ資源が農山漁村に豊富に存在することから、農林漁業の健全な発展と調和のとれた再エネ電気の発電を促進するための措置を講ずる。基本方針を主務大臣が策定しこれに基づく市町村が地域の関係者による「協議会」を設け「基本計画」を策定する。「基本計画」には設備整備計画区域を定め、この区域内で発電施設の整備を行おうとする者は、設備整備計画を作成し市町村に認定を申請し、市町村が関係法令の許可権者の同意を得た上で市町村は認定を行う。認定を受けると施設整備者によってなされる個別の許可申請について認可が一括してなされたとみなされる（許可手続のワンストップ化）。さらに個別の設備整備計画が認定されると、当該市町村の所有権移転等促進計画によって土地利用権原を取得できる。現時点では基本計画策定市町村 44（2017 年 12 月末）、個別の設備整備計画の認定数はさらに少数に留まると見られ本法施行後の評価は明確ではないが、基本理念、基本指針の中では、調和を図るものとして地域の関係者の相互の連携、農林漁業の利用との調整が示され、これに対して協議会による組織的対応、基本計画等の計画的

手法の導入、申請手続の一元化が示されている。これらは調和型条例の政策手法としては必ずしも確認されず、今後の条例改正等も含めて検討されるべきである。例として、「木曾町地域の健全な発展と調和のとれた再生可能エネルギー事業の促進に関する条例」(平成28年条例20号)では、条例に根拠をもつ「協議会」(町長又は職員、事業者、住民、識見を有する者等)を組織し、勧告に従わなかった場合の事実を町長の他の許可等の審査において配慮することができるとする環境影響評価法の横断条項に類する規定をもつ。また、町長以外の処分権者に対しては配慮を要請することができる。調和型条例に基づく勧告に従わないことが個別法の処分において考慮事項となりえるのか一律に明らかではないが、条例に基づく判断を他法令と連携運用させる意図があり、組織的対応としての「協議会」設置と運用(町環境基本計画に位置づける町環境協議会兼務)も含めて、条例の執行過程において総合性を実現する手法と評価できる。

(4) 調和型条例の評価、展望

太陽光発電施設について、国の総体では推進すべき対象と位置付けられても、具体の施設が設置される地域空間においては、推進の一方で抑制の対象となるものであり、推進と抑制の調整が地方自治体により調和型条例の制定・運用を通じて模索されているものと評価できる。再エネ特措法は、経済産業省所管の経済行政法として権限は改正後も国(経済産業大臣)にあるが、国段階で調整を図る総量規制等がなされているわけではない。従来の電力会社による大規模、集中型の発電施設に比して小規模・分散型となる太陽光発電施設の地域性に応じて、国法上の権限の地方自治体への移譲が図られるべきである。権限移譲とこれに対応する太陽光発電施設に係る総合的な条例により、地域空間管理の観点から太陽光発電施設を管理されることが望まれる。

なお、再エネに関する自治体への調査内容については中途の段階で2016年11月に学会報告を行っており、また2018年7月には研究成果全体について学会報告を行う。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計3件)

2015年

内藤悟「地方自治体の再生可能エネルギー政策：条例制定を中心にして(特集 自治体と再生可能エネルギー)」都市問題 106(5), 56-63, 2015-05

内藤悟=荒木英義「地方自治体の空き家対策山形県酒田市における条例制定を例として」東北公益文科大学総合研究論集 (28), 9-28, 2015

2017年

内藤悟「自治体行政実務から見た総合性に関

する一考察(玉巻弘光教授 退職記念論文集)」東海法学(54), 82-55, 2017

〔学会発表〕(計2件)

2016年

2016年度日本地方自治学会分科会 報告「再生可能エネルギーをめぐる自治体の条例対応」2016年11月南山大学

2018年

2018年度行政法研究フォーラム報告「太陽光発電施設をめぐる自治体行政実務の現状と課題」2018年7月西南学院大学

〔図書〕(計1件)

大西有二編著、石黒匡人=内藤悟=秦博美=福土明=藤中敏弘『設例で学ぶ行政法の基礎』八千代出版,2016年

〔産業財産権〕

なし

〔その他〕

なし

6. 研究組織

(1) 研究代表者

内藤 悟(NAITO Satoru)

研究者番号:10592347

所属:東海大学

部局:法学部

職名:准教授