

# 地方公共団体の長の規則

岩 本 浩 史

## 目 次

はじめに

### 1. 規則の法的性格と種別

(1) 規則の法的性格

- 1) 自主立法性
- 2) 行政立法性

(2) 規則の種別

- 1) 形式的分類
- 2) 実質的分類
- 3) 組織規範, 規制規範, 根拠規範

### 2. 規則制定行為と憲法的保障

(1) 概説

(2) 従属命令的規則

(3) 独立命令的規則

### 3. 条例と規則—規律対象事項の問題

(1) 必要的条例事項と条例専管事項

(2) 地方自治法14条2項の理解

(3) 法定事項以外における区分—独立命令的規則の可能性

(4) 法定規則事項についての条例制定権の可能性

## はじめに

地方自治法15条1項によると、「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」。この普通地方公共団体の長の規則（以下、単に「規則」とする）はこれまで地方自治法学における主要な考察対象の一つであったが、そこでの重点は、国の法令との関係というよりも、条例との関係にあったといえる。その際、条例と規則の関係を、国における法律と命令の関係と同様に解してよいか否かが、基本的な論点であった。この問題の解決のためには、憲法論からのアプローチも必要になる。

本稿は、規則に関する法的諸問題の内、特に、規則制定行為が憲法上保障されるのか否かという問題(2.)と、条例との関係において、いかなる事項が規則の規律対象となるのかという問題(3.)を中心に扱う。そして、これらの検討に入る前の準備作業として、規

則の法的性格を明らかにし、いくつかの見地から分類を行う(1.)。

## 1. 規則の法的性格と種別

### (1) 規則の法的性格

規則は、自主立法性と行政立法性を有している。

#### 1) 自主立法性

規則は、地方自治体の自主立法の形式である。

まず、「自主」立法とは、それが国の法令による媒介を要しないことを意味する。すなわち、規則は、国の法令の個別の委任を要することなく、また、国の法令の執行を目的とすることなく、自治体(の機関)が独自に制定しうる法である。この点で、一方では国の行政機関が定立する政省令等と異なり、他方では地方議会が制定する条例(形式的意味での条例。以下、単に条例と記す場合には、この意味での条例を指す。)と共通する。なお、規則が自主立法の形式であるということは、必ずしも、規則が国の法令を媒介として制定されることを妨げるものではない。

次に、規則は自主「立法」の形式である。立法の観念については争いがあるが、ここではさしあたり以下の2点を確認しておく。第一に、規則は、古典的意味での法規=国民の権利義務に関する規範を内容としうる、ということである<sup>1)</sup>。第二に、規則は法規範であり、法的拘束力を有する。したがって、裁判規範として作用する、ということである。このことは、伝統的には法規の観念から除外されてきた規範、たとえば行政組織に関する規定等<sup>2)</sup>についても、それが規則の形式で定められた場合には、法的拘束力を持ちうる、ということの意味する。もっとも、後述の通り、規則がそれ自体として法的拘束力を持ちうるのか、それとも議会立法の授権に基づく限りで法的拘束力を持つのか、という問題が存在する。

#### 2) 行政立法性

規則は、独任制行政機関である長が制定する行政立法の形式である。この点で、一方では、同じく地方自治体の自主立法であっても議会立法たる条例とは異なり、他方、政省令等の国の命令と共通する。もっとも、規則の制定主体である長は、地方議会の議員と同様、直接住民の選挙によって選出される。そこで、このことから、規則は国の命令とは異なる法的性格を有するということが導かれうるのか否かが、問題となるのである。この問題は、次章以降で扱うこととする。

行政機関が定立する規範は、伝統的に、法規命令と行政規則に二分されてきた<sup>3)</sup>。この区分は、法規、すなわち国民の権利義務に関する規範を内容とするか否かを基準とするが、行政規則は、法規を内容としない点のみならず、原則として法的拘束力を有しないという点からも<sup>4)</sup>、行政「立法」には当たらないとされる。したがって、行政立法とは法規命令を指すとされてきた。

それ故、一応、規則は地方自治体の法規命令の形式であるということが出来る<sup>5)</sup>。しかし、ここで規則が法規命令の形式であるというとき、規則という法形式が、国民の権利義務に関する規範のみを内容とすることを、必ずしも意味しない。

さて、規則が行政立法である以上、議会立法との関係が問題となるが、ここでの議会立法としては、国会が制定する法律と、地方議会が制定する条例の両者が考えられなければ

ならない。

## (2)規則の種別

### 1)形式的分類

規則は、法令および条例との形式的関係により、次の5つに分類されうる。

すなわち、①法令の委任に基づく規則、②法令の執行のための規則、③条例の委任に基づく規則、④条例の執行のための規則、⑤法令、条例を媒介としない規則である。

ここで、①と③を合わせて「形式上の委任命令的規則」、②と④を合わせて「形式上の執行命令的規則」、そして、⑤を「独立命令的規則」と呼ぶことができよう<sup>6)</sup>。

また、①ないし④は、突き詰めれば議会立法を媒介として定められるものであり、「独立命令的規則」と対比されるものとして「従属命令的規則」と呼ぶことができる。

ある規則が「従属命令的規則」であるか「独立命令的規則」であるかについては、規則の名称、制定文または個別の規定の中で、何らかの法令ないし条例が明示されているか否かにより、判断することができる。

「形式上の委任命令的規則」と「形式上の執行命令的規則」の区別については、個別の法令ないし条例による委任の有無という、形式的基準によって判断される。「……については、規則で定める」等の規定があり、それを受けて定められた規則は、「形式上の委任命令的規則」である。

「独立命令的規則」は、議会立法を媒介とせず定立されるものであり、これが認められるか否かは極めて重要な問題である。なぜなら、国のレベルでは、憲法41条により国会が「国の唯一の立法機関である」と規定されているため（国会中心立法の原則）、このような独立命令は違憲の存在として否定されているからである。独立命令的規則の憲法上の許容性の問題は、次章で検討する。

### 2)実質的分類

規則をその内容に着目して分類するのが実質的分類であるが、このような分類にはいく通りかの方法がある。ここではまず、規則を、国民の権利義務に関する規範を内容とするものと、そうではないものに分ける。なお、ある論者によると、前者は「法規たる規則」、後者は「行政規則たる規則」と称されるのであるが<sup>7)</sup>、規則が本来、法的拘束力を有する法形式である点を考慮すると、「行政規則たる規則」という呼び方には若干のためらいを覚える。

国民の権利義務に関する規範を内容とする規則は、さらに、「実質上の委任命令的規則」と「実質上の執行命令的規則」に区分することができる。この区分は、法規命令が委任命令と執行命令の両者に区別されることに対応しているが、ここでは形式的側面ではなくその内容の違いを基準としている<sup>8)</sup>。

通説の見解に従いつつ上記分類に当てはめると、「実質上の委任命令的規則」とは、新たに国民の権利や義務を創設する命令を指す。これに対し「実質上の執行命令的規則」とは、法令ないし条例の執行を目的とし、当該法令ないし条例において定められている国民の権利や義務を詳細に説明する命令を指し、具体例としては、申請書や届出書の書式を定めたり、法文の字句の解釈規定を置くものなどが挙げられる<sup>9)</sup>。

ここで、「実質上の委任命令的規則」とは、国民の権利義務に関する規範を内容とする

規則の内、「実質上の執行命令的規則」を除いたものとも説明できるし、また、そのような内容の規範を国の政省令等が定めようとする場合には、必ず法律の個別の委任を要するようなもの、と定義することも可能である。

さて、法的な許容性をとりあえず度外視した場合、この2つの分類と、形式的分類において示された「形式上の委任命的規則」「形式上の執行命令的規則」および「独立命令的規則」の3つを組み合わせると、6通りのパターンが生じることになる。ただし、「独立命令的規則」かつ「実質上の執行命令的規則」という組み合わせは、考えにくい。「実質上の執行命令的規則」が特定の法令ないし条例の執行を目的としている以上、規則においてその旨を明記するだろうからである。

最も法的に問題になりそうなのは、「独立命令的規則」かつ「実質上の委任命的規則」という組み合わせである。国の行政機関が制定するものに係る場合、委任命令は内容上は「法律の規定の補充またはその細目の定め」とどまるのであるが<sup>10)</sup>、この組み合わせにあっては規則が第一次的に国民の権利義務に関し新たな規律を行うのである。したがって、この場合には形式的には「委任」は存在しない。

また、「形式上の執行命令的規則」かつ「実質上の委任命的規則」という組み合わせについても、法令ないし条例の個別の委任を欠くという点で、同様の問題をはらんでいる。

国民の権利義務に関する規範を内容としない規則とは、「地方公共団体の内部組織やその運営に関する事項をその内容とする」ものであるとされる<sup>11)</sup>。具体的には、都道府県の分課組織を定める規則(平成15年法律81号による改正前の地方自治法158条6項)、内部的な専決者・代決者を定める事務決裁規則、長の権限を補助機関に委任する権限委任規則(地方自治法153条)などが実際に制定されている。公用物たる庁舎の管理に係る庁舎管理規則もこれに含まれるのであろう<sup>12)</sup>。

繰り返しになるが、以上のような内容の定めが、通達や要綱ではなく、規則の形をとる以上、国民に対する何らかの法的拘束力を有しうると思われる。もっとも、具体的にどのような形で法的拘束力が生じるのかは、一つの論点である。

### 3) 組織規範, 規制規範, 根拠規範

行政法規の分類の方法として、それを組織規範, 規制規範および根拠規範(授權規範)の3つに分けるというものがある<sup>13)</sup>。それぞれは、次のように定義される<sup>14)</sup>。

組織規範とは、行政機関の所掌事務を定める規範、行政機関相互の間で行政事務を配分する規範など指す。次に、規制規範とは、行政が活動できることを前提として、その実施の適正を図るために定められた規定を指す。最後に、根拠規範とは、行政が市民に対してある活動をする事について、そうした活動を当該規範の設定者が予め承認する趣旨を表した規定、換言すれば、行政活動の実体的要件・効果を定めた規範を指す。

ここで、一つ注意を要するのは、根拠規範という概念には二つの異なるものがあるのではないか、ということである。前記定義による根拠規範は、広く行政活動の授權を行う規範である<sup>15)</sup>。これを「広義の根拠規範」と呼ぼう。これに対して、根拠規範とは「組織規範では足りずこれとは別に活動の根拠となる規範が必要であるとされた場合の規範」を指すとか<sup>16)</sup>、「法治主義原則により、一定の行政活動を行うためには法律の授權が必要であるが、このような授權を与える法規を授權規範という」<sup>17)</sup>と論じられることがある。こ

ここでは、広義の根拠規範の内、法律の留保の原則から要請される根拠規範のみが扱われている。これを「狭義の根拠規範」と呼ぶ。このように、根拠規範という概念には二つの用語法がありうるのである<sup>18)</sup>。

たとえば、侵害留保説の立場に立つとき、補助金の交付については法律の根拠を要しない。したがって、この場合には狭義の根拠規範は存在しえない。しかし、補助金交付の実体的要件や効果について定める法規定は存在しうる。この法規定は、広義の根拠規範であると言えるが、根拠規範という概念を狭義でのみ用いる立場からすれば、それは根拠規範ではなく、単に規制規範にすぎない。

この二つの用語法は、いずれもありうる場所であるが、本稿では、以下、根拠規範とは「狭義の根拠規範」を意味するものとして用いることとしたい。

さて、規則が組織規範ないし規制規範として作用しうることは疑いない。それでは、規則は根拠規範たりうるのだろうか。

否定説と目されるものとして、次のような叙述がある。「法律および条例はこの授權規範たり得るが、命令は授權規範たり得ない」<sup>19)</sup>。ここでは、授權規範（根拠規範）として法律と条例のみが挙げられている。もっとも、第一に、ここでの「条例」が地方議会が制定する条例の意味に限定されているのかどうか明らかでないこと、第二に、法律と条例以外の法形式が授權規範となりうる余地をなお残しているように読めること、第三に、「命令」は国の行政機関が制定するものを指すとされていること<sup>20)</sup>から、明快な否定説であるのか、疑問の余地がある。

また、「法律の留保理論により要請される『法律』には、国会の制定する法律と地方議会の制定する条例の両者が含まれる。換言すると、法律の留保原則は、『国会制定法律の留保原則』と『条例の留保原則』の二つから構成される」<sup>21)</sup>との叙述については、素直に読めば規則が根拠規範たりうる余地を否定しているように読める。もっとも、根拠規範には法律と条例「のみ」が含まれるとは述べられていない点で、やはり若干の疑問が残る。

この問題については、後に再び取り上げることとしたい。

## 2. 規則制定行為と憲法的保障

### (1) 概説

憲法94条は、「地方公共団体は、……法律の範囲内で条例を制定することができる」と規定する。そこで、従来は、「果たして憲法94条の『条例』概念には規則も含まれるのか否か」という問題設定がなされてきた<sup>22)</sup>、<sup>23)</sup>。しかし、以下では、より直截に、規則制定行為が憲法上保障されているか否かという問題を検討する。

規則制定行為に対する憲法の態度としては、①保障、②許容、③禁止の3通りのものがありうる。まず、規則制定行為が保障されているとすれば、仮に地方自治法15条1項の規定が存在しない場合、地方自治体の長は憲法上直接に法規範を定立できよう<sup>24)</sup>、もし長の規則制定行為を全面的に禁止する法規定があれば、それは違憲となる。次に、規則制定行為が憲法上許容されているにすぎない場合、それは立法政策に委ねられたことになる。したがって、この場合には、仮に地方自治法15条1項が改正され、長の規則制定権が否定されたとしても、それは違憲ではない。また、その際、憲法を直接の根拠として長が法規範を制定することはできない<sup>25)</sup>。最後に、規則制定行為が禁止されている場合には、

現行の地方自治法15条1項は違憲である。

さて、従来の通説的見解は、次のようなものであった。〈憲法94条に言う条例とは、広く地方公共団体の自主立法権によって制定される自主法を総称する。この意味の条例には、地方自治法上の条例(地方議会が制定する条例)のほか、長の制定する規則、長以外の機関の制定する規則または規程が含まれる。すなわち、本条は広く地方公共団体が自主立法権を有することを定め、その自主法の種類(諸形式)・規定事項・それら相互の関係などは法律に委ねたものであり、地方自治法が前記の諸形式を定めたものと解される〉<sup>26)</sup>。

この見解によれば、地方自治体が国の法令を媒介としない何らかの自主法を制定する権能は、憲法94条により保障されていることになるが、それが長の規則の形式をとることまで保障されているか否かは、明らかでない<sup>27)</sup>。少なくとも「禁止されていない」と言えるにすぎないであろう<sup>28)</sup>、<sup>29)</sup>。

また、少数説として、憲法94条にいう「条例」は形式的意味での条例のみを指すとする主張も唱えられたが、この見解も、地方自治法15条1項を違憲と評価するものではないと解される<sup>30)</sup>。

したがって、規則制定行為が憲法によって禁止されていないという点については、争いがないと言えそうである。しかし、このことが、いかなる種類の規則についても妥当するのかという問題がある。すなわち、「従属命令的規則」と「独立命令的規則」とでは、憲法の態度が分かれるのではないか、と思われるのである。以下、この問題を検討する。

## (2)従属命令的規則

「形式上の委任命令的規則」および「形式上の執行命令的規則」から成る従属命令的規則は、議会立法を媒介として制定されるものである。このような従属命令的規則の一般的な制定可能性を明示的に承認する憲法規定は存在しないが、国のレベル(政省令等)においては委任命令および執行命令が憲法上少なくとも許容されている<sup>31)</sup>ことを考慮すると、地方自治体レベルにおいても、このような従属命令的規則は「禁止されていない」ように見える。もっとも、この問題は、さらに突っ込んだ検討を要する。

まず、「形式上の委任命令的規則」を取り上げる。これは、個別の法令または条例の委任に基づくものであるため、議会によるコントロールの下にある。したがって、問題は少ない。もっとも、これが議会のコントロールの下にあるというためには、①法令ないし条例による委任が包括的なものでないこと(「包括的委任禁止の法理」)および②規則が委任の範囲を逸脱しないことという二つの前提が充たされることが必要である。ここで、法令による委任の場合には、規則は法令に違反してはならないと定める地方自治法15条1項に基づき、後者の前提の妥当性は承認されよう。また、条例による委任による場合も、規則は条例に違反しえないと一般に認められているので、同様のことが妥当するであろう。これに対し、包括的委任禁止の法理が規則に妥当するか否かは、一つの論点である。というのは、後に検討するが、仮に「独立命令的規則」の余地が認められるとするならば、そもそも議会のコントロールに服することを要しない規則が許容される以上、包括的委任も許される(曲がりなりにも委任があるため)とも思われるからである<sup>32)</sup>。

次に、「形式上の執行命令的規則」についてであるが、これについてはさらに、それが内容的に「実質上の委任命令的規則」であるのか、それとも「実質上の執行命令的規則」

であるのかに分けて論じることが必要である。

「形式上の執行命令的規則」かつ「実質上の委任命令的規則」という組み合わせについては、そもそも憲法上の許容性が問題となろう。たとえば、ある法律によって一定の行政活動権限が地方自治体（の行政機関）に与えられたとき、当該活動の実体的要件や法効果の内容を、規則が法律の委任を受けずに具体化・詳細化すること（このとき、形式的には当該法律規定の「執行」という形をとる）は許されるか。国レベルにあつては、このような内容を行政機関の命令で定めるためには、法律の個別的な授権が必要である。これに対し、地方自治体レベルでは、個別的委任の要否の判断は、結局のところ、「独立命令的規則」の許容性如何によるであろう。なお、このような規則が法令に違反しているか否かは別の問題である。

他方、「実質上の執行命令的規則」を内容とするものについては、憲法上許容されているであろう。通説によれば、国の行政機関が執行命令を定めるためには法律の一般的授権で足りると解されている<sup>33)</sup>。そのような法律規定として、国家行政組織法12条1項等が存在する。それでは、地方自治法15条1項は、そのような一般的授権規定と認められうるか。おそらく、この問いは肯定に解して差し支えないであろう<sup>34)</sup>。

### (3)独立命令的規則

前述の通り、独立命令的規則には、国民の権利義務に関する規範を内容とするものとそうではないものがあるが、以下では前者を念頭において検討する。

独立命令的規則も、その憲法上の許容性が問題となるが、これを肯定するのが多数説であろう。たとえば、「規則は、法令または条例の委任がなくても、地方公共団体の住民の権利義務に関する法規たる性質を有するものを定めることができる」と述べられる<sup>35)</sup>。その形式的な根拠としては、憲法が、地方自治体については、国会中心立法の原則を定める41条のような規定を設けていないことが挙げられよう。すなわち、憲法上は、明示的に立法権を地方議会に独占せしめる趣旨の規定は存在しない<sup>36)</sup>。また、憲法上の許容性とは関係ないが、地方自治法15条1項も、規則が議会立法に従属することを明示的には要求していない。

しかし、むしろ、肯定説の根拠はより実質的なところに求められる。すなわち、国とは異なり、地方自治体においては大統領制（首長制）が採用されているという点である<sup>37)</sup>。地方議会議員と同様に長も直接住民の選挙によって選出される。その意味で、長と地方議会は共に住民代表機関であり、民主的正統性を持つ。大統領制にあつては、地方議会と長との関係は、相互に対等・独立であることを基本とする<sup>38)</sup>。したがって、条例と規則の関係は国における法律と命令の関係とは異なり、規則は議会立法の委任立法としてのみ制定されうるものではない、とされるのである。

これに対して、独立命令的規則否定説にあつては、果たして大統領制という二元的代表制が、論理必然的に二元的立法制を帰結するのか否かが問題とされる<sup>39)</sup>。すなわち、憲法41条の法意は、地方自治体にも適用され、長は、議会立法を媒介としてのみ、規則を制定できることとなる。

筆者は、以下の3点において、独立命令的規則否定説に正当なものがあると考ええる。

第一に、地方議会議員と長が共に直接公選によって選出されるといっても、条例と規則

とでは、それに対する民意の反映のあり方、民主的コントロールのあり方が大きく異なる。すなわち、「多数の議員が公開の議場で論議を重ねた上で制定した条例と、独任制の長が非公開裡に専決する規則との相違」<sup>40)</sup>が注目されねばならない。また、条例には、直接請求としての制定改廃請求の制度があるが、そのような制度は規則には存しないという点にも、留意すべきである<sup>41)</sup>。

第二に、規範の定立主体と規範の執行主体が同一であることの危険性が指摘されねばならない。憲法は、基本的に、行政機関に立法権と行政権が集中することを禁じていると思われる。また、現在、地方分権の推進という大きな潮流が存在するが、地方分権が進むということは、自治体の権限が質・量共に増大することを意味する。それにより、自治体行政機関による住民の権利利益に対する侵害の可能性も高まるのである。

第三に、地方自治法上、既に大統領制の表れとして、再議の制度が存在する(176条)。これは、地方議会の条例に対する長の拒否権を意味するが、大統領制の帰結としては、これで十分なのではないか。独立命令的規則を承認することは、行きすぎであると思われるのである。

さて、結局のところ、独立命令的規則否定説が主張するのは、法律と国の行政機関が定める命令との関係と同様に、地方自治体についても、「法律の法規創造力の原則」ならぬ、「議会立法の法規創造力の原則」が妥当する、ということである。もっとも、今日では「法規」の概念について争いがあるため<sup>42)</sup>、この原則の内容も一様ではない。すなわち、一方では、国民の権利義務に関する規範を内容とする限りで、規則は議会立法の(個別的ないし一般的)授権を要するという命題がありうる<sup>43)</sup>。これに対し、他方では、その内容にかかわらず規則が法的拘束力を持つためには、議会立法の(個別的ないし一般的)授権が必要である、という命題が考えられる。これまでの議論において念頭に置いていたのは、「国民の権利義務に関する規範を内容とし、かつ、国民に対する対外的な法的拘束力を持つ規則」であったので、いずれの命題によっても、議会立法の授権を要する。

なお、独立命令的規則を否定したとしても、自主法たる条例に従属する規則は国の法令からは独立しているから、その自主立法性は失われない。

### 3. 条例と規則——規律対象事項の問題

#### (1) 必要的条例事項と条例専管事項

この章では、条例との関係における、規則の規律対象事項を明らかにすることを目的とする。

地方自治法15条1項によると、規則の規律対象は「その権限に属する事務」である。では長の権限に属する事務とは何か。地方自治法148条は、「普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体の事務を管理し及びこれを執行する」と定め、149条は、主な担当事務を例示列挙する。その内、同条9号は、「前各号に定めるものを除く外、当該普通地方公共団体の事務を執行すること」を挙げる。このように、長の権限に属する事務は極めて広範であり、条例の規律対象事項(14条1項、2条2項を参照)と重複するように見える。したがって、15条1項は、条例との関係を整理するという機能を果たしえず、むしろ、他の執行機関の権限に属する事務を規則の規律対象から除外するという意味を持つ。

このように、規律対象事項の整理配分は、法規定からだけでは明らかにされず、その解



明は理論に委ねられる。

以下、この問題を検討するが、その前に、用語の整理をしておく必要がある。すなわち、この議論に際しては「必要的条例事項」および「条例専管事項」という概念がしばしば用いられるが、この両者は同じものではない。そして、両者の区別の方法には二通りのものがある。

第一に、必要的条例事項とは、当該事項（ある事務の処理、活動）について何らかの法規範が必要であるということと、当該法規範が条例であることを要するという二つのことを示しているのに対し、条例専管事項とは、法規範の必要性を問わず、もっぱら条例と規則の関係に着目した概念である、という理解がある<sup>44)</sup>。

したがって、必要的条例事項は同時に条例専管事項であるが、条例専管事項は必ずしも必要的条例事項ではない。「一定の事項について法規範の規律は必ずしも必要ではないが、もし法規範を定める場合には、それは条例でなければならない」という事項は、条例専管事項であるが、必要的条例事項ではない。

第二に、両概念とも条例と規則の関係に着目するものと捉え、必要的条例事項とは、条例による規律が必要な事項であり、条例がありさえすれば、それを前提に規則による規律も可能であるのに対し、条例専管事項とは条例によってのみ規律しうる事項であり、規則による規律を排除するものである、という理解がある<sup>45)</sup>。

この理解によれば、両概念は相容れないものであり、必要的条例事項であると同時に条例専管事項であるという場合は生じえない。

この第二の用語法については、条例専管事項は、条例の委任に基づく、あるいは条例の執行のための規則をも排除することとなるのか、また、必要的条例事項においては、条例の規律があれば、独立命令的規則も許されることになるのか<sup>46)</sup>、といった疑問が生じる。そこで、本稿では、第一の用語法を用いることとしたい。

ここで、一つ注意を要するのは、条例専管事項とは、規則による規律を一切否定するものではない、ということである。条例専管事項とは、その事項について第一次的に規律するのが条例でなければならないという意味であり、当該条例の委任に基づき、あるいは当該条例の執行のために規則が制定されることは一般に認められる<sup>47)</sup>。もっとも、前述の通り、条例の執行の形をとりながら、内容的には「実質上の委任命令的規則」であるものについては、その許容性に問題がある。

さて、法令により、ある事項についてそれを規律する規範が条例または規則のいずれかに明定されている場合、すなわち法定条例事項および法定規則事項の場合は、それに従えばよいというのが支配的見解である<sup>48)</sup>。一見もっともに見えるが、仔細に見ると、問題がないわけではない。以下では、まず、法定条例事項の代表例である地方自治法14条2項の規定について検討する。

## (2) 地方自治法14条2項の理解

地方自治法14条2項によると、「義務を課し、又は権利を制限する」事務（以下、「侵害行政事務」とする。）については、法令に特別の定めがない限り、条例により規律することが必要である。したがって、侵害行政事務は必要的条例事項（かつ条例専管事項）である。

この規定は、内閣法11条や国家行政組織法12条3項に倣ったものであるとされる<sup>49)</sup>。確かに、文言上の類似性は見られるが、地方自治法14条2項は、条例と規則の振分け規定という、独自の機能を果たしている。

さて、まず問題となるのは、侵害行政事務については条例によらなければならないというとき、そこで要求される条例は、根拠規範としての条例に限られるのか、それともそれ以上のものを含むのか、ということである。

14条2項が侵害留保説または侵害留保原理を表したものであると語られるとき、つまり、この規定が法律の留保の原則に基づくものであると理解されるとき<sup>50)</sup>、そこでは、根拠規範としての条例が念頭に置かれている。このような立場からは、次のような帰結が導かれる。

すなわち、法律が地方自治体の侵害行政事務の根拠規範として作用する場合、その要件や法効果の内容の具体化・詳細化等を、当該法律の個別の委任なしに、条例ではなく規則で行うことが可能になる<sup>51)</sup>。つまり、根拠規範とは一応区別される規制規範については、それが当該根拠規範の授権の範囲内にある限り、規則であっても構わない、ということになりそうである<sup>52)</sup>。このことは、条例が根拠規範として作用する場合にも妥当する。

たとえば、「墓地、埋葬等に関する法律(以下、「墓地埋葬法」とする。)」10条1項は、「墓地、納骨堂又は火葬場を經營しようとする者は、都道府県知事の許可を受けなければならない」と定める。これは、経済活動について許可制を導入するものであるから、侵害行政事務である。少なくとも、許可の拒否処分はそうであろう。墓地埋葬法10条1項は、許可申請に対する許否行為の根拠規範である。ところで、墓地埋葬法には、墓地等經營許可の要件が全く規定されていない。そこで、墓地埋葬法に規則への委任規定が存在しないにもかかわらず、許可要件を規則で定めることが、地方自治法14条2項に違反しないかどうか問題となるのである<sup>53)</sup>。

法律が根拠規範である場合については、14条2項にいう「法令に特別の定めがある場合」に該当すると解することもあるいは可能であろう<sup>54)</sup>。しかし、条例が根拠規範である場合については、この解釈は妥当しえない。

さて、私見のように、「議会立法の法規創造力の原則」を認めるならば、当然、上記のような規則は認められえない。しかし、たとえこの立場に立たなくても、地方自治法14条2項の解釈からして、同じ結論を導く余地があるように思われる。すなわち、広く地方自治体が侵害行政事務について規律する法規範を制定する際には、条例によらねばならないと解することはできないだろうか。もっとも、法律についての執行命令的な規範(申請の書式等)は、規則でも構わないだろう(「形式上の執行命令的規則」かつ「実質上の執行命令的規則」)。

地方自治法14条2項については、さらに、次のような問題が存在する。

すなわち、この規定が法律の留保の原則のレベルにあるものだとして、権力的侵害行政活動にのみ条例の根拠を要するという侵害留保説を定めたものなのか、それとも少なくとも権力的侵害行政活動には条例の根拠を要するという侵害留保原理<sup>55)</sup>を宣言するにすぎないのか、という問題である<sup>56)</sup>。

もし、侵害留保説の立場に立つならば、規則が根拠規範として作用する余地は、地方自

治法14条2項により失われる。これに対し、侵害留保原理を表したにすぎないとするならば、侵害行政事務以外の活動について要請される根拠規範たりうるのは、果たして条例に限定されるのか、それとも規則の余地もあるのか、ということが再び問題となる。たとえば、完全全部留保説の立場に立てば、自治体による行政指導や補助金の交付についても根拠規範が必要であるが、それは条例であることを要するであろうか<sup>57)</sup>。

### (3) 法定事項以外における区分—独立命令的規則の可能性

以下では、法定条例事項および法定規則事項以外の事項について、それを第一次的に規律しうるのは、条例のみか（条例専管事項）、規則のみか（規則専管事項）、それとも条例・規則いずれによっても構わないのか（共管事項）、という問題を検討する<sup>58)</sup>。

この議論については、やはり、国民の権利義務に関する事項とそれ以外の事項とに分けて論じるのが適切である。さらに、前者については、法令による規律がある場合とない場合に分けられる。ところで、法令による規律がある場合に当該法令の個別の委任なく制定される条例・規則には、内容上、委任命令的なものと執行命令的なものがあるが、この両者を分けて考えることはこれまでなされてこなかったように思われる。おそらく、従来の議論の念頭にあったのは、（内容上）委任命令的な法規範であったであろう。以下の検討においても、とりあえず、執行命令的なものは考察の対象外とする。

国民の権利義務に関する事項については、次の三つの見解が代表的である。第一に、全て共管事項であるとする説<sup>59)</sup>、第二に、権力的行政作用については条例専管事項、それ以外は共管事項とする説<sup>60)</sup>、第三に、全て条例専管事項であるとする説<sup>61)</sup>が対立している<sup>62)</sup>。

第一説ないし第二説によれば、「独立命令的規則」かつ「実質上の委任命令的規則」という組み合わせが認められることとなる<sup>63)</sup>。これに対して、「議会立法の法規創造力の原則」を承認する本稿の立場からは、当然に第三説を採るべきこととなる。その根拠は、既に前章で明らかにしたところであるが、別の角度からも同一の結論に至ることができる。

すなわち、共管事項というものを認めること（つまり、「独立命令的規則」を認めること）にはどのような意義があるか、という問題を設定してみよう。おそらく、最も大きな意義は、地方議会の負担軽減、および長をはじめとする執行部の負担軽減である<sup>64)</sup>。つまり、議会からすれば当該事項について条例を制定する手間が省けるし、長からすれば議会を通さずにもっぱら自らの決裁のみで法規範を制定することができる。しかし、前者については、そもそも委任立法の存在理由の一つが議会の負担軽減であった<sup>65)</sup>。したがって、「独立命令的規則」を認める理由にはならない。また、後者については、何故に国の行政機関と比べて地方自治体の長をこれほど優遇する必要があるのか、という疑問が生じる。大統領制の採用ということが、決定的理由になりえないことは前述の通りである。

このように、機能的な観点から考えても、第三説が適切である。

第三説の立場からは、法定事項以外の事項において、条例の委任を受けずに制定された「実質上の委任命令的規則」は、要綱のごとく、法的拘束力がないものとして扱われることになる。

また、自治体が独自に行政指導や補助金の交付の実体的要件を定めるためには、条例によることを要する。さらに、規則が根拠規範として作用する余地は原則として失われるであろう。

なお、法令による規律がある場合の(内容上)執行命令的な法規範については、本稿の立場からすれば、規則によることも許される。もちろん、条例によることも可能と解されるので、共管事項と位置づけられよう。ただし、その際、それが内容上真に執行命令的なものであるかどうか吟味されなければならない。

次に、国民の権利義務に関係しない行政内部的事項について検討する。

このような事項については、「議会立法の法規創造力の原則」は妥当しない。それ故、規則が第一次的な規律を行うことも許されるように思われる。しかし、行政内部的事項であるからといって、条例による規律を否定することにはならないだろう。したがって、一応共管事項であるといつてよい。たとえば、(平成15年法律81号による改正前の)地方自治法158条6項に基づく都道府県に分課組織の定めを、条例で行うことを否定する理由はないと思われる<sup>66)</sup>。もっとも、この場合の条例案提出権は、都道府県知事のみが有するであろう<sup>67)</sup>。

しかし、このような事項については、そもそも条例や規則といった法形式を用いる必要があるのか否かも、問題となる。たとえば、内部的な専決者・代決者を決定することは、通達などの行政内規でも足りるように思われる<sup>68)</sup>。

また、行政内部的事項であっても条例による規律を要するものがないとは言えない。行政内部的事項であるか否かを問わず、自治体にとって重要な事項については、条例によるべきだとする見解がある<sup>69)</sup>。もっとも、この「重要性」という基準が有効なものであるかどうかという問題がある。

#### (4) 法定規則事項についての条例制定権の可能性

地方自治法上も、またその他の法令においても、一定の事務処理について条例ではなく規則によることを明示的に定める規定が存在する<sup>70)</sup>。たとえば、「……については、都道府県知事が規則によりこれを定める」といった定め方がなされる。このような法定規則事項については、それが規則の規律対象事項であることは、通常、問題なく認められる。しかし、それが規則専管事項であるのか、それとも条例による第一次的規律をも許す共管事項であるのか、という問題が生じる<sup>71)</sup>。

この点について、法定規則事項についても、地域の特性に応じて事務を処理する必要性を理由に、広く条例制定の可能性を認める見解がある<sup>72)</sup>。もっとも、規則によっても自治体の自主性を発揮することは可能であろうから、理由づけには若干疑問がある。

これに対し、法定規則事項の内、住民の利害に深く関わる性質の立法事項については、条理解釈上、条例との共管事項と解する余地があるとする見解がある<sup>73)</sup>。この見解は、条例制定の可能性を限定的に捉えている。

しかし、純然たる行政内部的事項であるからといって、条例制定の可能性を排除することは、必然的とは思われない。制定主体や制定手続の点で、一般的には規則によるよりも条例で定めることの方が望ましいであろうから、法令の趣旨が条例による規律を排除するものであるという例外的ケースを除き、法定規則事項全般について共管事項と解して差し支えないと思われる<sup>74)</sup>。

法定規則事項については、さらに、次のような問題がある。すなわち、侵害行政事務に

関する規律が法令により規則に委任される場合、そのような委任が地方自治法14条2項の趣旨に反するのではないか、という問題である。

おそらく、これは「法令に特別の定めがある場合」として、14条2項自体が認めている例外であるという解釈が一般的だと思われる。これに対しては、侵害行政事務は本来は条例で定めるのが原則である<sup>75)</sup>として、「法令に特別の定めがある場合」に当たらず、法令上規則への委任がなされても条例を定める必要性があるという解釈論<sup>76)</sup>が示されたり、立法論として、規則に委任する場合には「特別に合理的理由が必要とされる」という意見が述べられている<sup>77)</sup>。前者の見解は、規制規範としての条例も14条2項の対象であるということ的前提としている。

「議会立法の法規創造力の原則」からすれば、侵害行政事務の規律について法令が規則に委任すること自体は否定されない。したがって、地方自治法14条2項違反とまではいえないと思われる。しかし、規制の対象や規制基準等につき各自治体の自主性を発揮させるためには、条例による方が適切であろう。それ故、立法論としては、侵害行政事務の規律については、原則として条例に委任するべきであろう<sup>78)</sup>。

## 謝辞

査読者から貴重なコメントを頂いた。ここに厚く感謝申し上げたい。

## 注

- 1) 小早川 (1999:101) は、規則は、本来、国民の権利義務について定めるための形式として用いることが予定されていると述べる。
- 2) 行政組織に関する規定が、果たして「国民の権利義務にかかわらない規定」なのか否かが、今日では問題とされる。参照、小早川 (1999:104)。
- 3) 今日では、この区分の妥当性についても疑問が示されている。
- 4) 例外的に、平等原則などを媒介として、法的拘束力を有する場合がある。
- 5) 参照、塩野 (2003:82)。
- 6) なお、地方自治法15条1項にのみ基づく規則は、ここでいう「独立命令的規則」に当たる。「形式上の委任命令的規則」ではない。
- 7) 小島 (1997:125)。
- 8) もっとも、委任命令と執行命令の内容上の違いは相対的なもので、その区別は困難であると指摘する見解もある。参照、平岡 (1995:27以下, 29), 藤田 (2003:286), 塩野 (2003:82以下)。
- 9) 原田 (2000:31), 芝池 (2001:115, 117), 塩野 (2003:82) などを参照。なお、小早川 (1999:111) によれば、法律の執行に必要な行政組織規定も、執行命令として定めることができるとされる。
- 10) 芝池 (2001:117)。
- 11) 小島 (1997:125)。もっとも、その直後に「地方公共団体の組織に関する定めの中には、法規たる性質を持つものもある」と述べる。
- 12) もっとも、既に論じられている通り、庁舎管理規則の中には、退去命令や物件撤去命令など庁舎の秩序維持を目的とする規制が含まれており、その限りで国民の権利義務にも影響を及ぼす。参照、原 (1974:238以下)。
- 13) 芝池 (2001:16以下) は、まず組織規範と作用規範を区別し、その上で作用規範を根拠規範と規制規範に区別することを主張する。

- 14) ここでは、大橋(2001:29)の定義を引用する(一部、書き換えてある)。その他、原田(2000:80以下)、広岡(2000:31)、芝池(2001:16)、塩野(2003:61以下)、藤田(2003:56以下)を参照。
- 15) 言うまでもなく、ここでの授権とは「作用法的授権」であって、組織規範による「組織法的授権」とは異なる。
- 16) 塩野(2003:62)。
- 17) 芝池(2001:16)。
- 18) 藤田(2003:59)によると、「規制規範」とは「根拠規範」によって活動の根拠を与えられた行政活動に対して、その活動のあり方につき規制を行う規範一般を意味するものとされるが、ここでの根拠規範とは、組織規範をも含んだ、いわば「最広義の根拠規範」を指すであろう。
- 19) 芝池(2001:16)。
- 20) 芝池(2001:9以下)。
- 21) 大橋(2001:29)。
- 22) 従来議論については、さしあたり、佐藤(1993:87以下)を参照。
- 23) これに対し、同じく憲法94条の「行政を執行する権能」から規則制定権を読み取るものとして、山代(1999:380,398)。
- 24) 保障と授権とは区別すべきであるという反論が予想されるが、憲法が規則制定権を保障している以上、法律の規定がない限り規則を制定できないというのも奇妙である。なお、条例については、憲法92条または94条が直接の根拠であると認められている。差し当たり、室井・兼子(2001:49(市橋克哉執筆))、松本(2002:118)を参照。
- 25) 平岡(1995:25以下)は、この立場であろう。
- 26) 佐藤(1984:1223以下)。
- 27) 松本(2002:186,192)は、規則制定権は憲法94条を直接の根拠とはしていないとする。ということは、規則制定権は地方自治法15条1項によって創設されたとの見解であろう。
- 28) この点を指摘するものとして、竹中(1993:139以下)を参照。
- 29) なお、前記通説的見解に従えば、一見、地方議会の条例制定権すら立法政策に委ねられていることになりそうであるが、これに対しては、少なくとも地方議会の条例制定権は、憲法93条1項(議事機関としての議会の設置)に基づき、憲法上の保障を受けるとの指摘がある。参照、杉村・室井(1979:88(芝池義一執筆))。
- 30) 参照、種谷(1974:28)、兼子(1978:36)。
- 31) 参照、平岡(1995:3)。おそらく、委任命令および執行命令全般が憲法上禁止されているとする見解は、存在しないであろう。
- 32) 以上の叙述は、内容上「実質上の委任命令的規則」であるものについて、当てはまる。
- 33) 芝池(2001:115)、塩野(2003:82)。この点を疑問視するものとして、平岡(1995:27以下)。
- 34) 同旨、兼子(1978:159以下)。
- 35) 北崎(1997:102)。同旨、松本(2002:186)。
- 36) 憲法94条によっても、条例制定権の主体は「地方公共団体」であって「地方議会」ではない。
- 37) 北崎(1997:101以下)、寺田(2003:68以下)。
- 38) 梶田(2003:115)。松本(2002:186)によると、地方議会と長は、「相互に牽制し、均衡と調和の関係を保持して円滑な自治の運営を図ることとされている」。
- 39) 阪本(2000:499)は次のように述べる。「しかしながら、憲法93条が予定している『議会一首長』制が、多元的な立法のルートを予定しているか疑問である。同制度が権力分立という基本構想に倣って作り上げられたものである以上、その制度のもとでは、住民の権利義務に関するルールは議会の定立する条例形式によらなければならない。すなわち、『議会一首長』制という二元的代表制のもとであっても、94条は、議会による一元的立法制を予定していると解するのが正しい。

- い」。さらに、高田（1984：171）も参照。
- 40) 有倉（1969：323）。
- 41) 参照，辻山（2000：34）。
- 42) 平岡（1995：8以下，109以下）を参照。
- 43) 「実質上の執行命令的規則」については，一般的授權（地方自治法15条1項）で足りる，と解される。
- 44) 杉村・室井（1979：107（芝池義一執筆））は，このような趣旨であると思われる。
- 45) 室井・兼子（2001：60（市橋克哉執筆））は，この立場であろう。
- 46) この場合には，規則の内容が条例に抵触することが多いであろう。
- 47) 杉村・室井（1979：114（芝池義一執筆））。なお，条例専管事項における，条例による規則への委任については，「包括的委任禁止の法理」が妥当するであろう。
- 48) 松本（2002：152），寺田（2003：70）。
- 49) 芝池（2000：69），松本（2002：154）。
- 50) 芝池（2000：69）。
- 51) ここで筆者が念頭に置いている規則は，本稿の整理で言えば，「形式上の執行命令的規則」かつ「実質上の委任命令的規則」に当たる。「実質上の執行命令的規則」ではない。
- 52) 参照，古田（1999：142）。法律が根拠規範である場合には，地方自治法14条2項はそもそも適用されないという解釈の可能性につき，参照，大津ほか（2000：48（小早川光郎発言））。これは，14条2項にいう「法令に特別の定めがある場合」に該当するという趣旨ではないと思われる。
- 53) 古田（1999：147）は，知事に広範な裁量権が与えられていることを理由に，規則で定めることを容認する。なお，この問題につき，「知事の規則で規定することが違法というわけではないが，条例で規定する方が，適切である」とするものとして，北村（2003：51以下）。さらに参照，磯崎（2002：63以下）。
- 54) もっとも，法令が規則に対し個別に委任している場合にのみ，この例外条件を充たす，という解釈もありうる。
- 55) 小早川（1999：93以下）を参照。
- 56) 後者と解するのが多数説と思われる。参照，芝池（2000：69），兼子（2000：42），成田ほか（2000：709（小早川光郎・高橋滋執筆）），室井・兼子（2001：58（市橋克哉執筆））など。
- 57) 補助金の交付につき，原則として条例の根拠を要するとしつつ，規則が根拠規範となる余地を認めるものとして，碓井（1980：29），同（1999：249以下）。
- 58) 以下では，1999年成立のいわゆる地方分権一括法による地方自治法改正前になされた議論を参照している。したがって，当時の議論が現行法の下でそのまま妥当するわけではない。たとえば規則専管事項として機関委任事務が挙げられていたことなどである。しかし，基本的な考え方は現行法下においてもなお通用しうると考える。なお，改正前の地方自治法14条2項にいう「行政事務」と，改正後の14条2項における「義務を課し，または権利を制限する」事務（侵害行政事務）との関係につき，さしあたり参照，松本（2002：153以下）。
- 59) 長野（1995：133以下，147，151以下）。ただし，長の専属的権限に属する事務の場合，および事務処理の方法が法令上明確に定められている場合については，規則の制定のみが可能であるとする。もっとも，後者の場合に認められる規則とは，「実質上の執行命令的規則」であろう。なお，同書を引き継いだ松本（2002：152）は，この説を「有力な見解」とする。松本（2002：187以下）も参照。その他，成田ほか（2000：732以下（北村喜宣執筆））もこの説であると解される。
- 60) 兼子（1978：157以下），佐藤（1993：97）。
- 61) 有倉（1969：321），時岡（1971：334），室井・兼子（2001：60（市橋克哉執筆））。山代（1999：398）は，住民の権利や義務に関わる事項に加え，議会の議決事項をも条例専管事項とする。この見解は，議会の議決事項の内，住民の権利義務に関わらない事項について，実益を有するであろう。

- 62) その他の見解については、参照、杉村・室井(1979:115以下(芝池義一執筆)),佐藤(1993:91以下)。
- 63) 法令による規律がある場合には、「形式上の執行命令的規則」かつ「実質上の委任命的規則」の組み合わせが認められる。
- 64) 長のリーダーシップの発揮という点を、「独立命令的規則」の意義とすることはできない。なぜなら、規則は、後に条例によって覆されうるからである。条例と規則の内容が抵触した場合には、条例の効力が優位するということは、一般に承認されている。この点において、条例と規則の関係は真に「対等・独立」であるとはいえない。
- 65) 参照、平岡(1995:3以下),佐藤(1995:147),芝池(2001:112以下)。
- 66) 同旨、原田(2003:170)。
- 67) 改正前の地方自治法158条6項の例を長の専属的権限事項と解して条例制定権を否定するものとして、参照、松本(2002:187以下)。同旨、成田ほか(2000:707以下(小早川光郎・高橋滋執筆))。
- 68) 松本(2002:193)によると、行政内部的事項の内、普通地方公共団体全般に通ずる規律に関しては、訓令ではなく、規則によるべきであるとされる。
- 69) 北村(1999:79),小早川(1999:113)。
- 70) なお、自治体の立法作用に関する自己決定の尊重—ある事項を条例で定めるか、規則で定めるかは本来自治体が決定すべきものである—を理由に、法令による規則への委任を問題視するものとして、大津ほか(2000:44(小幡純子発言))を参照。
- 71) 松本(2002:152,192)は、法定規則事項について条例制定の可能性を否定する。
- 72) 山口(2000:67)。
- 73) 兼子(1978:156),佐藤(1993:96)。
- 74) もっとも、条例案提出権の帰属の問題がある。
- 75) 大津ほか(2000:44(小幡純子発言))。
- 76) 大津ほか(2000:48(小早川光郎発言))。
- 77) 松本(2002:155)。188頁も参照。
- 78) 「地方分権の推進のための条例に委任する事項の整理に関する政令」(平成14年11月7日政令第329号)は、このような措置の一つである。なお、内閣内政審議室「法令において地方公共団体の条例、規則等へ委任する場合の基本的考え方」(月刊地方分権14号(2000年)84頁以下)によると、「規制の本体的事項」については、原則として条例に委任すべきであるが、機動的な制定・改廃の必要性等相当の合理的理由がある場合には、例外的に規則への委任も可能とされる。

## 参考文献

- 有倉遼吉 1969 「条例制定事項と規則制定事項」『憲法秩序の保障』日本評論社:312-323。
- 藤田宙靖 2003 『行政法Ⅰ』(第4版)青林書院。
- 古田孝夫 1999 「地方分権一括法の施行に伴う条例等の整備に関する一考察」『地方自治』625号:126-154。
- 原龍之助 1974 『公物营造物法』(新版)有斐閣。
- 原田尚彦 2000 『行政法要論』(全訂第4版増補版)学陽書房。
- 原田尚彦 2003 『地方自治の法としくみ』(新版)学陽書房。
- 平岡久 1995 『行政立法と行政基準』有斐閣。
- 広岡隆 2000 『行政法総論』(第4版)ミネルヴァ書房。
- 磯崎初仁 2002 「土地利用規制の法システム」『月刊自治研』514号:58-67。
- 梶田信一郎 2003 「憲法と地方自治」伊藤祐一郎(編著)『総則(最新地方自治法講座1)』ぎよ



うせい：112-138.

兼子仁 1978 『条例をめぐる法律問題』 学陽書房.

兼子仁 2000 「新地方自治法における解釈問題」『ジュリスト』1181号：40-48.

北村喜宣 1999 「地方分権と条例（下）」『自治研究』75巻5号：69-87.

北村喜宣 2003 「『法定自治事務に関する条例』の可能性（下）」『自治研究』79巻2号：38-66.

北崎秀一 1997 「規則制定権の範囲と限界」猪野積（編著）『条例と規則（1）（新地方自治法講座2）』ぎょうせい：101-110.

小早川光郎 1999 『行政法（上）』弘文堂.

小島和夫 1997 『やさしい条例・規則の見方・読み方・作り方』（地方自治職員研修・臨時増刊号No.55）公職研.

松本英昭 2002 『新版 逐条地方自治法』（第1次改訂版）学陽書房.

室井力・兼子仁（編）2001 『基本法コンメンタール 地方自治法』（第4版）日本評論社.

長野士郎 1995 『逐条地方自治法』（第12次改訂新版）学陽書房.

成田頼明ほか（編）2000 『注釈地方自治法』（全訂）（加除式）（2003年3月5日追録まで）第一法規.

大橋洋一 2001 『行政法』有斐閣.

大津浩ほか 2000 「〔座談会〕地方分権改革の意義と課題」小早川光郎・小幡純子（編）『あたらしい地方自治・地方分権（ジュリスト増刊）』有斐閣：4-57.

阪本昌成 2000 『憲法理論Ⅰ』（補訂第3版）成文堂.

佐藤功 1984 『憲法（下）』（新版）有斐閣.

佐藤幸治 1993 「条例・規則」阿部照哉ほか（編）『地方自治大系2』嵯峨野書院：87-112.

佐藤幸治 1995 『憲法』（第3版）青林書院.

芝池義一 2000 「条例」小早川光郎・小幡純子（編）『あたらしい地方自治・地方分権（ジュリスト増刊）』有斐閣：68-70.

芝池義一 2001 『行政法総論講義』（第4版）有斐閣.

塩野宏 2003 『行政法Ⅰ』（第3版）有斐閣.

杉村敏正・室井力（編）1979 『コンメンタール地方自治法』勁草書房.

高田敏 1984 「条例論」雄川一郎・塩野宏・園部逸夫（編）『現代行政法大系8 地方自治』有斐閣：165-222.

竹中勲 1993 「地方公共団体の長」阿部照哉ほか（編）『地方自治大系2』嵯峨野書院：133-160.

種谷春洋 1974 「条例制定権の範囲と限界」『法学教室』〔第2期〕6号：28-31.

寺田雅一 2003 「規則制定権の範囲と限界」門山泰明（編著）『条例と規則（最新地方自治法講座2）』ぎょうせい：68-80.

時岡弘 1971 『地方行政法』評論社.

辻山幸宣 2000 「地方自治改革の出発点」今村都南雄（編著）『自治・分権システムの可能性』敬文堂：17-40.

碓井光明 1980 「地方公共団体の補助金交付をめぐる法律問題（上）」『自治研究』56巻6号：23-40.

碓井光明 1999 『要説 自治体財政・財務法』（改訂版）学陽書房.

山口道昭 2000 「地方自治法の一般原則と個別法規定」今村都南雄（編著）『自治・分権システムの可能性』敬文堂：65-97.

山代義雄 1999 「自治立法に関する若干の考察」『民商法雑誌』120巻3号：379-413.

キーワード：地方自治法 憲法 条例 規則 規律対象事項 法規創造力

(IWAMOTO Hiroshi)