

第2章 例規文書の種類と意義

第1 条 例

1 意 義

(1) 広義の条例

地方公共団体又はその機関の長が、地方公共団体の自治立法権に基づいて制定する自主法をいう。広義の条例には、狭義の条例のほか長の規則、行政委員会の規則なども含まれる。

なお、憲法第94条に規定する「条例」は、この広義の条例を意味するものと解されている。

(2) 狭義の条例

地方公共団体が、地方自治法第2条第2項の事務について、その地方公共団体の議会の議決を経て（特別の要件を満たす場合には、地方公共団体の長の専決処分により）制定する法をいう。一般に「条例」というときはこの意味に用いられる。以下「条例」という場合はこの狭義の条例をいう。

2 性 質

条例は、その規定内容から次のとおり分類することができる。

(1) 住民の権利義務に規制を加える法規的性質を有するもの

地方自治法第14条第2項において、「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。」とされている。

例 集会、デモ行進等を取り締まる公安条例、建築制限条例等

(2) 地方公共団体の組織、財務等の内部管理的事務について規定す

るもの

地方公共団体の局部課の設置に関する条例などがある。

例 職員の給与に関する条例，特別会計の設置等に関する条例等

(3) 住民の負担の根拠を規定するもの

税や分担金，負担金，使用料，手数料など住民の財政的負担を定める場合には必ず条例によることとされている。

例 税条例，分担金，負担金の徴収に関する条例

(4) 公の施設の設置管理について規定するもの

広く住民の利用に供する公の施設に係る条例であり，(1)，(2)両者の性質を合わせ有するもの

公の施設の設置管理条例がその典型的な例である。

例 県立博物館条例，市民会館条例等

(5) その他

個々の行政の内容について定める条例や法律の施行内容を定める条例などがある。

例 県民の日条例，工場誘致条例，乾杯条例，観光振興条例等

3 所管事項

条例は，地方自治法第2条第2項の事務に関して，国の法令に違反しない限りにおいて制定することができる（地方自治法第14条第1項）ものであるが，以下に主な留意事項を掲げることとする。

(1) 法令に違反しないものであること

ア 憲法との関係

条例は，国法体系や国法秩序の頂点に立つ最高法規である憲法に違反するものであってはならない。特に，次の2点については注意を要する。

(ア) 基本的人権との関係

憲法の保障する基本的人権に対して公共の福祉の要請により必要な制約を加える場合には，法律による規制が必要であ

る。これは，基本的人権に制約を加えることは，国民にとって重大な問題であるので，行政機関の命令で制約を加えることを禁じ，国会が議決した法律によらなければならないという趣旨である。この場合，この「法律」には，地方公共団体の事務に関する事項について，その地域の公共の福祉の見地から住民の基本的人権に制約を加える必要がある場合は，自治立法である条例をも含むと解されている。

(イ) 罪刑法定主義と条例

憲法第31条により，刑罰は法律によらなければ科せられない。一方，地方自治法第14条第3項（平成11年法律第87号による改正前の同条第5項）においては，地方公共団体は，その条例により刑を科することができる旨規定している。この規定が合憲か否か争われたが，最高裁判例（最大判昭37.5.30昭31年(あ)4289号）は次のとおり合憲としている（要旨）。

「条例は，公選の議員をもって組織する地方公共団体の議会の議決を経て制定される自治立法であって，国会の議決を経て制定される法律に類するものである。したがって，法律の授権が相当な程度に具体的，限定的であれば，条例で刑罰を定めることができる。

地方自治法第2条第3項のように相当に具体的な内容の事項につき，同法第14条第5項のように限定された刑罰の範囲内において，条例をもって罰則を定めることのできるものは，合憲である。」

イ その他の法令との関係

条例は，それぞれの地方公共団体の区域内についてのみ効力を有するものであるから，その形式的効力は，全ての地方公共団体を通じて効力を有する法律及び法律の授権に基づく政令，府・省令の下位にあり，これらの法令に違反してはならない。

なお、法令に違反しないと認められる場合とは、次のとおりである。

- (ア) 当該事項を規律する法令がなく、空白な状態になっているものを規律する条例

例 保護育成条例

- (イ) 法令が規制している事項・対象と同一の事項・対象について、当該法令と異なった目的で規制する条例

例 畜犬取締条例

- (ウ) 法令が規制している目的と同一の目的の下に、法令が規制対象外においている事項・対象を規制する条例(横出し条例)
この場合には、条例で規制しようとしている事項・対象が、当該法令においては無関心であると解されるときに限られる。当該法令が規制を定めている範囲が、当該目的の下ではそれで十分であると考え、当該法令以上の規制を予定していない趣旨と解される場合には、法令違反とされる。

例 文化財保護条例

- (エ) 法令と同一の目的で、法令が規定している事項・対象につき法令より厳しい基準・規制をする条例(上乘せ条例)

この場合においても、(ウ)と同様の限界があることに注意する必要がある。

- (オ) 法令の授權に基づき、その授權の範囲内において一定の事項を定める条例(委任条例)

例 風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律施行条例

(2) 地方自治法第2条第2項の事務であること

ア 地方自治法第2条第2項の事務

地方自治法第2条第2項では、「普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令に

より処理することとされるものを処理する。」と規定されている。この規定は、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(平成11年法律第87号。以下「地方分権一括法」という。)において、それまでの公共事務、団体委任事務及びその他行政事務といういわゆる3事務区分が廃止されたこと、地方公共団体の権能を明らかにするという同項の本来の趣旨を踏まえて、規定されたものである。

ここで、「地域における事務」とは、地方公共団体が一定の区域内において行政を担う団体であり、その地域において幅広い事務処理職能を有していることを規定するものであり、地方公共団体が行っている事務のほとんどがこれに該当する。

また、地方自治法第1条の2第1項は、地方公共団体の役割について「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、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とする。」と規定するとともに、同条第2項において、「国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、……その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本」としている。

一方、「その他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるもの」とは、地域における事務に該当しない事務であっても、地方公共団体が統治機構の一つとして、それを担うことが必要とされる場合があることを前提に、個別の法律又はこれに基づく政令に定めるところにより処理することを義務づけられる場合には地方公共団体の権能として当該事務を処理するものであることを示すものである。具体的な例としては、北方領土に本籍を有する者に係る戸籍事務を根室市が実施していることなどが挙げられている。

地方公共団体の事務は、次のとおり自治事務と法定受託事務に分類できる。

イ 自治事務

自治事務とは、「地方公共団体が処理する事務のうち、法定受託事務以外のもの」（地方自治法第2条第8項）と定義されている。また、「法律又はこれに基づく政令により地方公共団体が処理することとされる事務が自治事務である場合においては、国は、地方公共団体が地域の特性に応じて当該事務を処理することができるよう特に配慮しなければならない」（同法第2条第13項）とされるとともに、国又は都道府県の関与についても、助言・勧告、資料の提出の要求、是正の要求及び協議を自治事務に対する基本類型の関与とするとともに、それ以外の関与については、基本類型以外の関与として制限することとされている（同法第245条、第245条の3）。

具体的には、公園・運動場・広場の設置管理、都市計画の決定、飲食店営業の許可などがこれに当たる。

ウ 法定受託事務

法定受託事務とは、「法律又はこれに基づく政令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであつて、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの」（地方自治法第2条第9項。第1号法定受託事務）と定義されている。一方、市町村又は特別区が処理することとされている事務で、都道府県の本来果たすべき役割に係るものについて、第2号法定受託事務とされている。また、法定受託事務については、地方自治法第2条第10項に基づき地方自治法又は地方自治法施行令の別表に掲げることとされている。

国又は都道府県の関与については、助言・勧告、資料の提出の要求、是正の要求、協議に加えて、同意、許可・認可・承認、指示、代執行も基本類型の関与とされている（地方自治法第245条、第245条の3）。また、国又は都道府県は、法定受託事務に対しては、地方自治法を根拠として、是正の指示、代執行を行うこと、処理するに当たりよるべき基準を定めることができる（同法第245条の7、第245条の8、第245条の9）。

具体的には、国政選挙、旅券の交付、国の指定統計、国道の管理などがこれに当たる。

従前、機関委任事務については、原則として条例を制定することができないものとされていたが、法定受託事務については、地方自治法第2条第2項の事務であり、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ものである。なお、法定受託事務にあつては、法律又はこれに基づく政令等においてかなり多くの事項が法定化されているものが多いと考えられ、その結果として、法定受託事務に関して地方公共団体が条例を定める余地が少なくなったり、あるいは条例を制定した場合には法令に違反することになる場合が多いものと考えられる。

(3) 義務を課し、又は権利を制限する条例

地方自治法第14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。」とされている。この規定は、地方分権一括法において、いわゆる3事務区分が廃止されたことに伴い、それまで地方自治法における特別な意味として用いられていた「行政事務」という用語を用いることが適切でなくなったため、法律による行政の原理（侵害留保の原則）に基づいて、一定の範囲については条例という法規範によるべきことを規定したものとされている。

4 効力

(1) 形式的効力（他の法令との関係）

ア 上位の法令との関係

条例は、国の法令に違反するときは効力を有しない。

ただ、法令に違反した条例が無効であるといっても、直ちにその条例を無視することはできない。条例が実際には無効であっても、適正な手続によって制定されている以上、一応は有効の推定を受ける。その条例の有効、無効については最終的には裁判所の判断をまつことになる（裁判所の法令審査権）。

条例が有効か無効かは、裁判所が最終的に判断するが、誰でも訴訟を提起し得るわけではなく、その条例によって権利又は利益を侵害された当事者のみが訴訟を提起し得ることとなる。

裁判の結果、その条例が無効という旨の判決があった場合は、その条例は訴訟当事者はもちろん一般の人々についても効力を失うか（絶対的無効）、それとも訴訟の当事者についてのみ効力を失うか（相対的無効）については争いのあるところである。いずれにしても、無効の判決が確定した場合には、速やかに当該条例の改廃の措置をとるべきであろう。

イ 他の条例との関係

それぞれの地方公共団体の条例は、相互に独立の法域を有し、都道府県の条例と市町村の条例との間においても、原則として上位、下位の関係はない。ただし、地方自治法第2条第16項では「市町村及び特別区は、当該都道府県の条例に違反してその事務を処理してはならない。」とされている。

同一の地方公共団体の条例相互の関係では、後法優先の原理及び特別法優先の原理に従うこととなる。

ウ 規則との関係

条例と規則とは、原則として、形式的効力においては優劣の

問題は生じないが、条例の委任に基づく規則及び条例の執行に関する規則は、条例に違反することはできないため、条例の改廃により当然その影響を受ける。

(2) 実質的効力

ア 時間的効力

(ア) 始期

条例は、施行によって初めて法令としての効力を有する。

施行期日は、その条例の附則で規定されるのが一般的である。なお、附則に施行期日の定めがない場合は、公布の日から起算して10日を経過した日から施行される（地方自治法第16条第3項）。

公布の日は、原則として公報の日付の日とする。しかし、現実に公報の日付より発送の日が遅くなっているときには問題がある。このような場合は、国民が官報販売所等で購入し又は閲覧し得る最初の時点とされる。なお、掲示をもって公布とする場合は、公布に関する条例等で規定されている掲示場の全てに掲示を終えた日を公布の日とする。

(イ) 遡及適用

施行日以前の事実に対して効力を及ぼさせる遡及については別に説明する（第2編第1章第3節第2・4）。

(ウ) 終期

終期を規定していない場合は、その条例が廃止されない限り効力を有する。

この例外としては、いわゆる「限時法」といわれるものがありこの場合は、制定の当初などにおいて有効期限・終期が定められている。

この場合は、当該条例は、定められた時期の到来により自動的に効力を失うため、特に廃止の措置をとることはない。

イ 地域的効力

条例は、地方公共団体がその自治立法権に基づいて制定するものであるから、原則として、当該地方公共団体の区域内においてのみ効力を有し、それ以外の区域には及ばない。この例外としては、地方自治法第244条の3の規定により、ある地方公共団体が、別の地方公共団体の区域内に公の施設を設置して、当該施設の設置及び管理に関する事項を定める条例を制定した場合などがある。

ウ 人的効力

条例は、地方公共団体の区域内に居住する住民にその効力が及ぶことは当然であるが、滞在者などをも拘束し得るのが原則である。

5 実効性の保障

条例には、その実効性を保障するため、その規定に違反した者に対して罰則を科する規定を設けることができる。

条例で罰則規定を定めることは、前述のように憲法の趣旨に反するものではない（P7参照）が、慎重に検討されなければならないことは当然である。

第2 規則

1 意義

規則には、最高裁判所が定める規則（最高裁判所規則）や各省大臣が定めるものなどもあるが、地方公共団体の規則には、次のようなものがある。

- (1) 地方公共団体の長が、その権限に属する事務について制定する規則（地方自治法第15条第1項）
- (2) 地方公共団体の委員会が、その権限に属する事務について制定する規則

例 人事委員会規則（地方公務員法第8条第5項）、教育委員会規則（地方教育行政の組織及び運営に関する法律第15条）、都道府県公安委員会規則（警察法第38条第5項）

以下では(1)の意味の規則について述べることとする。

2 性質

(1) 条例との差異

条例も規則も、法規たる性質を有するものである点において同じであるが、両者の違いは、条例は、地方公共団体の事務に関し議会の議決を経て制定されるものであるのに対し、規則は、地方公共団体の長の権限に属する事務に関し長がこれを制定するものである点である。

条例と規則との関係は、一見法律と命令（政令、省令等）との関係に類似しているように考えられるが、同一視することはできない。なぜならば、命令は法律による委任がない限り独立して法規を定めることができないが、規則は、前述のように、その制約がないからである。

ただし、地方分権一括法により、機関委任事務制度が廃止され、また、地方自治法第14条第2項が、「普通地方公共団体は、行政事務の処理に関しては、法令に特別の定があるものを除く外、条例でこれを定めなければならない。」から「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。」と改正された。

このことにより、地方分権一括法による改正前においては、権利義務規制に関し規則で定めることができる場合としては、

- ア 機関委任事務である場合
- イ 地方自治法第14条第2項の行政事務に該当しない場合（公共事務に関するものなど）
- ウ 法律又は条例による委任がある場合

エ 侵害留保の原則の範囲外のもの、庁舎管理など地方公共団体の長の庁舎管理権等に基づき私人に対する行為制限が認められる場合

が考えられたが、地方分権一括法による改正後においては、ウ、エに当たる場合を除き、原則として権利義務規制は条例による必要があるものとなつてきている。

(2) 府県令と規則

地方自治法施行前には、規則に相当する法形式として東京都令、北海道庁令、府県令などがあつた。府県令は、府県知事が部内の行政事務について、職権又は特別の委任により発する命令で、法律、勅令、閣令及び省令の下にその効力を有するものであつた(地方官官制第6条)。

しかし、日本国憲法施行後においては、日本国憲法施行の際現に効力を有する命令の規定の効力等に関する法律(昭和22年法律第72号)第1条により、府県令等のような命令の規定で、法律をもって規定すべき事項は、昭和22年12月31日まで法律と同一の効力を有するものとされたので、それ以後は、住民の権利義務に関する事項を規定しているものは効力を失つた。しかし、これに当たらないもので、都道府県知事の権限に属するものを規定している府県令等は、地方自治法第15条第1項に規定する都道府県の規則と同一の効力を有するものとされた(地方自治法施行規程第2条)。

3 所管事項

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(地方自治法第15条第1項)ものであるが、以下に主な留意事項を掲げることとする。

(1) 法令に違反しないものであること

条例の場合と同様である(P6参照)。

(2) 地方公共団体の長の権限に属する事務であること

地方自治法第148条では、「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。」と規定している。これは、長の統括代表権を規定する同法第147条及び長の担当事務を規定する第149条と併せて、普通地方公共団体の長の権限の包括性及び網羅性を規定しているものとされている。すなわち、この規定により、都道府県知事又は市町村長は、当該団体の事務処理について広く管理執行権限を有することの推定を受けることとなり、法律又は政令により他の執行機関の権限とされていない事務については、都道府県知事又は市町村長の権限に属する事務として考えることができる。

ただし、住民に義務を課し、又は権利を制限するには、条例によらなければならないこととされている(P11参照)。

また、法令に条例で定める旨あるいは規則で定める旨の規定があるものは、その定めるところによる。条例又は規則のいずれの専属的管轄にも属さない事務については、条例で定めるべきか規則で定めるべきかの問題が生じる。この場合は、いずれでも差し支えないと考えられる。ただ、先に条例で定められた場合には、もはや規則は制定し得ないが、規則が制定されている場合に、改めて条例を制定することは可能であると解されている。

4 効力

規則の効力については、条例の効力で前述したところとほぼ同様である(P12参照)。

ただ、規則と他の執行機関などが制定する規則とは、その所管事項の違いから、原則として矛盾抵触することは考えられないが、地方公営企業管理者の制定する企業管理規程は当該地方公共団体の規則又はその機関が定める規則に違反しない範囲で制定しなければな

らない点に注意を要する（地方公営企業法第10条）。

5 実効性の保障

規則にも、その実効性を保障するため、行政罰を設けることができる。

(1) 過料

規則には、法令に特別の定めがあるものを除くほか5万円以下の過料を科する旨の規定を設けることができる（地方自治法第15条第2項）。過料を科する権限は、地方公共団体の長にある（地方自治法第149条第3号）。

(2) 刑罰

規則は、条例と異なり、刑罰の一般的委任は認められていないので、個別的な法律による具体的な委任がある場合のほか、刑罰規定を設けることができない。

(3) 規則における行政罰と法令との抵触関係

法令が特別に、過料の最高限度額を規定し、又は規則に刑罰を委任している場合には、それに従うことになる。また、法令自らが、規則違反者に対する刑罰を規定している場合には、規則中に過料の定めを設けることはできないと解されている（行政実例昭和30.8.23自丁行発113参照）。

第3 訓令

1 意義

訓令とは、令達文書の一種で、上級機関の有する指揮監督権に基づいて、上級機関が下級機関に対して発する命令をいう。訓令は、指揮監督権に基づく命令をその内容とするものであるから、制定について法令の根拠を要するものではない。なお、地方分権一括法により、平成12年4月1日から機関委任事務制度が廃止されたことにより、国の機関と地方公共団体の機関との間、都道府県の機関と市

区町村の機関との間において、訓令（通達）がだされることは、原則としてないものである。

2 性質

(1) 訓令は、所管の行政機関に対する命令であって、行政機関の内部的な規範であり、直接住民をその規制の対象とするものではないため、原則として法規たる性格を有しない。

(2) 訓令は、行政機関に対するものであり、公務員個人に対する命令である職務命令とは区別される。すなわち、

ア 訓令は、下級行政機関の機関意思を拘束するのに対して、職務命令は、公務員個人を拘束する。

イ 訓令は、行政機関の所掌事務についてのみ拘束するが、職務命令は、公務員の職務に関する限り、服務等生活行動の面についても拘束する。

一応このように区別できるが、ある行政機関に訓令が発せられると、当該行政機関を構成する公務員もその訓令に拘束されることになるのであり、この限りにおいて、訓令は職務命令の性質を持つことが多い。

3 効力

訓令が有効であるためには、おおよそ次に掲げる要件に該当しなければならない。

(1) 指揮権を有する上級行政機関から発せられたものであること。

(2) 下級行政機関の所掌事務に関するものであること。この場合においても、下級行政機関の権限行使の独立性を認めなければならない事項は除かれるものと解される。

(3) 内容の実現が可能であり、かつ、内容が不明確でないこと。

(4) 内容が適法であること。すなわち、国の法令、条例、規則などに違反していないこと。

なお、訓令は、一般に公報に登載される。その効力の発生時期は、

訓令自体で定められるが、定められていない場合は、現実に公表した日から効力を発生するものと解する。

第4 告示

1 意義

告示とは、公の機関が指定、決定などの処分その他の事項を公式に広く一般に知らせる行為又はその行為の形式の一種をいう。

国の場合には、国家行政組織法第14条第1項（中央省庁等改革後における内閣府については、内閣府設置法第7条第5項）において、告示を発する権限が規定されているが、地方公共団体の場合には、このような規定はない。しかし、地方公共団体の執行機関も告示を発する権限を有するものと解されており、このことを前提とする法律の規定は少なくない（地方自治法第101条第7項、公職選挙法第33条第5項）。

2 性質

告示は、法律上の性質により次のように区別される。

(1) 行政上の処置としての性質を有する告示

ア 一般処分としての性質を有する告示

行政処分のうち、不特定多数の者の権利義務を権力的に定める処分を一般処分といい、通常は告示の形式をもって示される。

例 保険医療機関若しくは保険薬局を指定する告示

イ 法規の定立としての性質を有する告示

地方公共団体における法規の定立は、原則として条例又は規則の制定により行われるが、規則等を制定した場合に、当該規則を実施するためにその内容を補充して一定の事項を定める場合は、その告示は法規の定立としての性質を持つことになる。

例 公職選挙法第33条の規定に基づく選挙期日の告示

ウ 行政規則としての性質を持つ告示

行政規則は、行政事務の内部的配分や処理、庁舎等の管理などに関する定めをいい、規則、訓令等によって定められるのが原則である。しかし、実質上その内容が広く不特定多数の者に影響を与えることがあるため、告示の形式で定められることがある。

(2) 事実の通知行為としての性質を有する告示

ア 準法律行為的行政行為としての告示

告示は、行政庁が不特定多数の者に対して一定の事項を知らせる場合に用いられることがあり、この通知をすることにより一定の法律的效果が生じる場合がある。この場合は、法令が特に告示により公示する旨を規定していることが多い。

例 土地収用法第26条第1項

イ 事実行為としての性質を有する告示

不特定多数の者に対する一定の事項を通知する行為としての告示のうち、何らの法律的效果も生じない単なる事実行為としての告示がある。

3 効力

告示は、告示自体に特別の定めがない限り、告示の日（公報に登載された日）から効力を発生する。ただし、法規の定立としての性質を有する告示について、告示自体に発生の時期が定められていないものは、公表の日から起算して10日を経過した日から効力を発生すると解されている。

第5 公告

1 意義

公告とは、文書をもって一定の事項を広く一般の人に知らせる行為又はその行為の形式をいう。公告の目的には、次のようなものがある。

- (1) 利害関係人の範囲が広範囲又は不特定であるとき、これらの者に対して権利行使又は異議申出等の機会を与えるためのもの（民法第240条（遺失物の拾得）等）。
- (2) 一定の事項を社会一般に公示するためのもの（国家公務員法第47条第1項（採用試験の告知）等）。
- (3) 所在不明者に対する通知手段のためのもの（刑事訴訟法第499条（押収物の還付）等）。

2 性質

公告は、告示とその資質が似ているところがあり、その差異は、実定法上も実際上も必ずしも明確ではない。しかし、公示することにより一定の法律的効果が生じるようなものは告示をもって公示することが妥当である。