

## 自治体職員のための政策法務入門

～公共政策立案に必要な法的知識の修得を目指して～

## 立法事実②

鹿兒島大学法文学部法政策学科准教授  
宇那木正寛

## 今回のポイント

今回は、前回に引き続き立法事実の概念やその役割について詳しく解説します。

## ⑥ 法解釈と立法事実

立法事実が問題とされてきたのは、憲法訴訟<sup>18</sup>が中心でした。しかし、立法事実が問題とされるのは、憲法訴訟についてばかりではありません<sup>19</sup>。

裁判所は、判決をなす上で具体的事実を認定し、当該認定した事実を法規範に当てはめることによって、判決をします。この際、法規範は、必要な解釈をして適用されることが少なくないのですが、解釈過程で立法事実を明らかにすることが必要となる場合があります。特に文理解釈のみでは、紛争解決が困難な事件については、立法事実を明らかにした上で解釈が行われます。

右のような例として原子爆弾被爆者に対する援護に関する法律に基づき広島市長がした

被爆者健康手帳の交付却下処分<sup>20</sup>の取消訴訟における広島地裁判決があります。同判決は、「被爆者援護法1条3号（身体に原子爆弾の放射能を受けるような事情の下にあった者）の規定は、原爆医療法2条3号の規定をそのまま引き継ぐ形で設けられたものである。そこで、以下においては、まず、これまでに認定示した原爆医療法制定の背景、制定に至る経緯、制定当時の科学的知見といった立法事実を踏まえた上で、同法2条3号のあるべき解釈について検討した上、被爆者援護法のもとにおいてもその解釈が妥当するか否かを検討し、被爆者援護法1条3号の解釈のあり方について判断する」（傍線部筆者）としました。こうして、右広島地裁判決は、被爆者援護法第1条第3号（身体に原子爆弾の放射能を受けるような事情の下にあった者）の範囲についての合理的解釈を導くため、原爆医療法が制定された社会的背景などの立法事実を詳細に検討したのです。

## 法令・条例間の抵触関係と 立法事実

(一) 徳島市公安条例事件最高裁判決

立法事実は、条例が法令に抵触しないかどうかを判断する上でも重要な要素となつていきます。徳島市公安条例事件最高裁判決（最大判昭50・9・10刑集29巻8号489頁）は、「普通地方公共団体の制定する条例が国の法令に違反する場合には効力を有しないことは明らかであるが、条例が国の法令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、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによつてこれを決しなければならぬ」としました。

そのうえで、①ある事項について国の法令中にこれを規律する明文の規定がない場合（ただし、当該法令全体からみて、当該事項についていかなる規制をも施すことなく放置すべきものとする趣旨の場合を除く）、②特定事項についてこれを規律する国の法令と条例とが併存する場合でも、後者が前者とは別の目的に基づく規律を意図するものである場合（その適用によつて前者の規定の意図する目的と効果を阻害する場合は除く）及び③両

者が同一の目的に出たものであつても、国の法令が必ずしもその規定によつて全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨ではないとされる場合には、国の法令と条例との間にはならぬの矛盾抵触は生じないとしたのです。

このうち、③のように重複規制による競合関係が生じるような場合においては、条例で重複規制することの必要性及び規制手段の相性が立法事実により認められることが必要になります。

(二) 飯盛町旅館建築不同意処分事件判決

たとえば、いわゆるラブホテルを規制する町の条例と旅館業法の抵触関係が争われた飯盛町旅館建築不同意処分事件判決（福岡高判昭58・3・7行集34巻3号394頁）では、条例により旅館業法よりも強度の規制を行うには、旅館業法が、地方公共団体において、その地方の実情に依じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨の法令であつて、規制の必要性が存在し、かつ、規制手段がその必要性に比例した相当なものであるかどうかについての要件を満たすことが必要であるとし、その上で、旅館業法は別段の規制を施すことを容認する趣旨の法令であるとし、したが（①）、規制の必要性及び規制手段の相当性を支える立法事実はないとしました（②）。

### ①の判示部分

地方公共団体が当該地方の行政需要に応じてその善良な風俗を保持し、あるいは地域的生活環境を保護しようとすることは、本来的な自治事務に属すると考えられるので、このような地域特性に対する配慮を重視すれば、旅館業法が旅館業を規制するうえで公衆衛生の見地及び善良の風俗の保持のため定めている規定は、全国一律に施されるべき最高限度の規制を定めたもので、各地方公共団体が条例により旅館業より強度の規制をすることを排斥する趣旨までを含んでいると直ちに解することは困難である。（傍線部筆者）

### ②の判示部分

旅館業法が旅館業に対する規制を前記の程度に止めたのは、職業選択の自由、職業活動の自由を保障した憲法22条の規定を考慮したものとして解されるから、条例により旅館業法よりも強度の規制を行うには、それに相応する合理性、すなわち、これを行う必要性が存在し、かつ、規制手段が右必要性に比例した相当なものであることがいづれも肯定されなければならず、もし、これが肯定されない場合には、当該条例の規制は、比例の原則に反し、旅館業法の趣旨に背馳するものとして違法、無効になるとい

うべきである…(中略)…本件条例は、いわゆるモーテル類似旅館であれ、その他の旅館であれ、その設置場所が善良な風俗を害し、生活環境保全上支障があると町長が

判断すれば、町におかれる旅館建築審査会の諮問を経るとはいえ、その裁量如何により、町内全域に旅館業を目的とする建築物を建築することが不可能となる結果を招来するものであつて、その規制の対象が旅館営業であることは明らかであり、またその内容は、旅館業法に比し極めて強度のものを含んでいるとすることができる。そして、

〔証拠〕をはじめとする本件全証拠によつても、旅館業を目的とする建築物の建築について、このような極めて強度の規制を行うべき必要性や、旅館営業についてこのような規制手段をとることについての相当性を裏づけるべき資料を見出すことはできない。(傍線部筆者)

### (3) 東郷町ラブホテル規制条例事件判決

また、ラブホテル規制条例と風営法との抵触関係が争われた東郷町ラブホテル規制条例事件判決(名古屋地判17・5・26判例地方自治271号60頁)は、風営法が、それぞれの地方公共団体において、その地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨の法令であるかどうか、条例による重複規

制の必要性が存在し、かつ、規制手段がその必要性に比例した相当なものであるかどうかについて判断しています。

結論的には、風営法が地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨の法令であるとし(①)、規制の必要性を支える立  
法事実はあり(②)、手段の相当性(目的達成の手段が比例原則に反しないものであること)を支える立法事実もある(③)としています。①②③の判示部分を確認しましょう。

#### ①の判示部分

風営法と本件条例とは、その目的及び規制対象についてはほぼ共通し、規制手法についてはかなりの程度異なる反面、重なる部分も存在しているものの、風営法は、それが規制の最大限であつて、条例による上乗せ規制、横出し規制を一切許さない趣旨であるとはいえ、かえつて、地域の  
実情に応じた風俗営業への規制を行うことにより、良好な生活環境、教育環境の維持、  
発展を図ることが地方公共団体の本来的な責務であると考えられることに照らせば、  
本件条例が、風営法の規制の対象外となつて  
いる前記の性的好奇心を高める設備等を有しないラブホテル等をも規制の対象としているからといって、風営法の趣旨に反する  
とまではいえないと判断するのが相当で

ある。(傍線部筆者)

#### ②の判示部分

東郷町は、名古屋市の東方向や南寄りに位置し、西側において同市緑区に、北側において日進市に、東側において愛知郡三好町に、南側において豊明市にそれぞれ接している。そして、町内の中央部付近を国道153号線が走るほか、県道名古屋岡崎線、同瀬戸大府東海線、同豊田東郷線などが走り、また、東名高速道路三好インターチェンジからも約10分程度の距離にあつて、名古屋市、豊田市などの都市部へのアクセスは良好である。

なお、人口は、漸増しつつあり、4万人に近づいている。

東郷町は、全体的に起伏の多い緑の丘陵地帯から成り、その北東端には、長野県王滝村の牧尾ダムを水源とする愛知池が存在し、さらにここを源として南西方向に愛知用水が流れているほか、同町の南側境界に沿つて、境川が流れており、流域は緑地公園として整備されている。このように、同町は、自然環境に恵まれ、愛知池にて第49回国民体育大会夏季大会漕艇競技が開催されたのを契機に、「水と緑とボートのまち」の標語をもつて全国に発信しようとしている。もともと、同町は、田畑や林の広がる典

型的な田園地帯であったが、昨今は、名古屋市中心とする勤労者らのベッドタウンとしての性格を強めており、市街化区域(町全体の28・6パーセント)のうち圧倒的多数が住宅関連地域に指定されており、商業関連、工業関連の地域として指定されたのは、わずかな面積にすぎない。

東郷町においては、①昭和45年頃、②昭和46年頃、③昭和57年頃に、それぞれワンルーム・ワンガレージ形式のモーターが建築され(①は平成3年頃、②は平成10年頃に、ホテル形式に変更された)、実質的なラブホテルとして経営が行われてきたところ、平成5、6年頃、さらに上記三好インターチェンジからの幹線道路である上伊保知立バイパス付近の諸輪地区において、ラブホテルの建設が始まり、生活環境等の悪化を憂慮する周辺住民らの反対運動にもかかわらず、営業が開始されたことから、それ以上の建築を抑止すべく、平成6年12月の町議会において、本件条例が成立した。

なお、同町議会における審議では、議員から、遅きに失したとの意見とともに、地域指定や定義された構造などに関連して、規制が実効性を有するかとの懸念が表明されたが、町当局からは、風営法や旅館業法などに比べて構造等の基準を強化してお

り、実効性を有すると考えているとの答弁がなされている。

上記認定事実によれば、東郷町は、町内全域が田園的雰囲気を残し、宅地化された地域も、生活のための居住空間がほとんどであって、都会化された地域と比較して、性的な営みの場所を提供することを目的とするラブホテルの存在による生活環境、教育環境への悪影響は相当なものがあると推認できることに照らすと、東郷町が、その全域において、良好な生活環境、教育環境を維持すべく、ラブホテル経営に用いるのに適した建物の建築を抑制することを企図して、本件条例を定めたことには相応の合理性があるといわざるを得ない。(傍線部筆者)

### ③の判示部分

そして、本件条例は、前記のとおり、ラブホテル等の顧客ができる限り他の者との接触を避けて密室的構造の客室を利用したいとの希望を有することに着目し、そのような希望に沿わない、いわば通常のホテル等が有する構造でない限り、建築について同意しないという規制手法を採用することによって、間接的にラブホテル等の建築を抑制しようとするものであるが、もとより本件条例の定める構造基準を満たすホテル等を、あえてラブホテル等として使用する

こと、すなわち性的な営みをする場所として提供すること自体を禁ずるものでなく、また、既存の建物をラブホテル等として利用することも禁ずるものでないことを考慮すると、その規制の手法、内容が比例原則に反するとまではいえない。(傍線部筆者)

## ⑧ 立法実務における立法事実の位置づけ

立法事実が、実務においてどのような位置づけがなされているのでしょうか。山本庸幸『実務立法演習』(商事法務、2007)3頁は、法律案の立案にあつて留意すべき原則として①立法事実をまず整理すること、②立法方針をしっかりと定めること、③法律事項を抽出して組み立てること、④既存の法令表現を使うこと、⑤確立された立法の慣行に従うこと、を挙げています。また、法律の立案は、法律をもって解決すべきならんかの社会的課題に答えるものであるから、立法事実(社会的課題の基礎となっている社会的事実)を明らかにすることが先決であるとしています(同書4頁)。

大島稔彦『立法学―理論と実務―』(第一

法規、2013)は、立法作業の第一段階が立法事実(となる事実)の認識であり、これが立案の基礎作業であり、立法事実となる事実及びその関連事実を収集し、整理し、確定するという作業を通じて、これらに対応する政策を形成していくものであるとしています。いずれの書も政策立案の際における立法事実確認の重要性について言及しています。

## 9 目的達成手段の相当性と立法事実

条例で規制的手段を用いた政策を立案する場合には、手段が目的を達成するものとして相当なものであるかどうか、すなわち、その相当性を支える立法事実があるかどうかについて注意する必要があります。手段の相当性については、飯盛町旅館建築不同意処分事件判決や東郷町ラブホテル規制条例事件判決で示されているように、比例原則に反するものであってはいけません。それ以前に、まずは、手段が目的を達成するために有効(手段が目的を促進するもの)であることが最低限必要です。目的の実現につながる無駄な規制は、人の活動の自由を不必要に奪うこと

になるからです。

例えば、京都市路上喫煙等の禁止等に関する条例(平成19年市条例第2号)は、「この条例は、路上喫煙等の禁止等により、路上喫煙等による身体及び財産への被害の防止並びに健康への影響の抑制を図り、もって市民及び観光旅行者その他の滞在者(以下「市民等」という。)の安心かつ安全で健康な生活の確保に寄与することを目的とする」(第1条)とし、当該目的を達成する手段として「何人も、路上喫煙等禁止区域において路上喫煙等をしてはならない」(第6条)と定めています。この手段によると、「身体及び財産への被害の防止並びに健康への影響の抑制」という目的を達し得ることは、特に詳細な立法事実を顕出しなくても、手段が目的の実現につながるものであることは明らかでしょう。

他方、松江市きれいなまちづくり条例(平成18年市条例第29号)は、「この条例は、市、市民等、事業者、所有者等が協働してまちの美化を図り、国際文化観光都市にふさわしいきれいなまちづくりを推進することを目的とする」(第1条)とし、当該目的を達成する手段として、「何人も、喫煙制限区域の公共の場所において、吸い殻入れがそばに設置されていないときは、喫煙してはならない」(第13条)としています。同条例は、「きれいな

まちづくりを推進」するために路上喫煙禁止という手段をとっていますが、最近では、喫煙マナーも向上し、路上喫煙する人が吸い殻をポイ捨てし、まちの美観を損ねるという状況は、少ないのではないかと思われます。まちの美化を目指すだけではあれば、路上喫煙行為を禁止しなくても吸い殻のポイ捨てを禁止することで条例の目的は、相当程度達成しうるといえるでしょう。まちの美化のために路上喫煙を禁止するのであれば、当該手段の合理性を支える立法事実(例えば、松江市の路上喫煙をしている人の多くがたばこの吸い殻をポイ捨てしているとの統計など)があることを明確にしておく必要があるといえます。

法律や条例はその地域、その時代の価値観(及びそれを支える立法事実)の表れです。したがって、時代とともに、価値観も変化します。過去の価値観を前提に立案することは許されませんし、また、既に施行されている条例であっても、立法事実の変化に応じて見直すことも当然必要になります。特に、社会状況に左右されやすい政策を定める条例については、見直し規定を置き、政策を再検討する義務を課すことは、必要といえるでしょう。新たな価値観に基づく条例を制定する際には、条例の運用面で解釈上の疑義が生じた場合に備えて、合理的な解釈論を提示できるよ

う、目的規定を丁寧を書くことは、もちろんですが、前文で立法の背景（立法事実）を明らかにすることも大変有効です。

注

(18) 行政訴訟、民事訴訟、刑事訴訟の手續において、主要な争点が憲法上の問題である訴訟をいう。

(19) 原竹裕『裁判による法創造と事実審理』（弘文堂、2000年）63頁は、立法事実が憲法訴訟の領域において問題とされてきた理由として、①憲法判断が広範囲にわたる社会的インパクトを与えるものであること、②審査対象たる立法の有効性を判断するためには、一般的事実の審査が不可欠であることを理由に挙げる。

(20) 広島地判平21・3・25裁判所ウェブサイト



●第31号（2012年11月発売） 定価（本体1,143円＋税）

・特集 義務付け・枠付けの見直しと条例制定

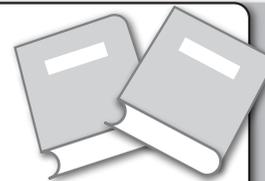
義務付け・枠付けの見直しに関する条例制定の動向  
〔先進自治体における条例制定事例〕  
香川県道路の構造の技術的基準に関する条例  
福井県営住宅条例の改正について  
札幌市児童福祉施設の設備及び運営の基準に関する条例について  
東京都児童福祉施設の設備及び運営の基準に関する条例等の制定について  
福岡県知事の指定する鳥獣保護区等を表示する標識の寸法を定める条例

・CLOSE UP 先進・ユニーク条例

福岡県飲酒運転撲滅運動の推進に関する条例

・トピックス

急増する空き家対策条例  
公共政策大学院の現状と課題



Back Number

商品に関するご照会・お申込は、株式会社 ぎょうせい（通話料無料）フリーコール TEL: 0120-953-431 URL: <http://gyosei.jp>  
受付時間：月～金 9時から17時 FAX: 0120-953-495 Web ไซต์