

論 說

地域づくり法制の過剰過密と分権化の可能性（二）

儀 崎 初 仁

- 一 法制度分析の視点と対象
- 二 土地利用規制法の全般的状況（以上、第一二五卷五・六号）
- 三 公物管理法の全般的状況（本号）

三 公物管理法の全般的状況

1 公物管理法の制定状況と規定の状況

(1) 法令の制定状況

地域づくりを支える二つ目の領域として、公物管理法を取り上げる。ここで公物管理法とは、行政主体が何らかの

地域づくり法制の過剰過密と分権化の可能性（二）（儀崎）

物的施設（公の施設）を整備し、住民の利用に供するための法律である。土地利用規制法は、主として私人の土地利用を規制する制度であったが、公物管理法は公的機関が自ら施設を設置・運営することによって地域空間を形成し、住民生活を支えるものである。通常、公物管理法といえば、いわゆる「公共用物」の管理のための法律を指すが（塩野二〇一・三・三五二）、本稿では住民の利用関係に注目した「公の施設」（住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設。地方自治法二四四条一項）を整備し、住民に提供するための制度と捉える。住民サービスの拡充に伴い公の施設は増加・多様化しており、公物管理は自治体の重要な仕事となっている。

公物管理法には多数の法律があるが、本稿では、代表的な道路法、河川法、都市公園法、水道法、公営住宅法の五つを取り上げる。このうち河川法は、自然公物である河川を対象とするが、他の法律は人工的につくられた人工公物を対象とする。

公物管理法の中心となるのは、各施設の「整備」と「管理」の事務である。このうち「管理」については、道路と河川と都市公園は、不特定多数者の自由使用に供せられる（自由使用の原則）ため、施設の物理的な管理が中心となるが、水道と公営住宅は、物理的な管理だけでなく契約者の利用に供する行為が重要な要素となる。

(2) 地方分権改革の影響

公物管理法に基づく自治体の事務については、第一次分権改革（二〇〇〇年施行）によって自治事務と法定受託事務に切り替えられたほか、第二期分権改革（二〇〇七年～現在）において義務づけ・枠づけの見直しが行われた。特に地方分権改革推進委員会二〇〇九に基づく改革では、重点三事項の一つとして「施設・公物設置管理の基準」が取り上げられ、法令の基準の緩和と条例委任が進められた。後述のとおり、道路法、都市公園法、公営住宅法でもこうした

改革が行われたが、十分な見直しになって
いるか検証しよう。

(3) 法令の規定（規律密度）の状況

五つの法律のうち、格別の法令集のない
公営住宅法を除く四つの六法・法令集の状
況をまとめたのが、表15である。このうち
水道法関係法令集は、水道法に限定した簡
潔な法令集であるが、他の三つについては、
① いずれも法令等が二五〇〇～四〇〇〇件、頁
数が二、〇〇〇～三、五〇〇頁と大部になっ
ていること、② 道路法令要覧と河川六法は、
法律・政令・省令・告示のいずれも多数で
あること、③ 公園・緑地・広告必携には告
示や通知等が多いことがわかる。

この五つの法制度の規律密度はどうなっ
ているだろうか。土地利用規制法と同様に、
対象とする五つの法律・政令・省令の条数

表15 公物管理法令集（六法）の掲載法令等の状況

単位：本数（割合：％）

法令集（六法）名	法律	政令	省令	告示	通知等	合計	総頁数
道路法令要覧 平成29年版（道路法令研究会編、ぎょうせい）	53 (20.4)	48 (18.5)	47 (18.1)	24 (9.2)	88 (33.8)	260 (100)	2,342
河川六法 平成27年版（河川法研究会編、大成出版社）	65 (15.8)	57 (13.8)	50 (12.1)	45 (10.9)	195 (47.3)	412 (100)	2,852
公園・緑地・広告必携 平成25年版（国土交通省都市局公園緑地・景観課監修、ぎょうせい）	21 (5.8)	22 (6.1)	19 (5.3)	63 (17.5)	235 (65.3)	360 (100)	3,498
水道法関係法令集 平成30年4月版（水道法令研究会監修、中央法規出版）	1 (11.1)	1 (11.1)	5 (55.6)	2 (22.2)	0 (0.0)	9 (100)	202

(注) 本来の対象法令に限定し、参考法令等は除いた。各六法の「目次」から筆者作成。

表16 公物管理法（対象5法律）の条数・文字数

法律名（制定年）	法律		政令（施行令等）		省令（施行規則）	
	条数	字数	条数	字数	条数	字数
道路法（1952年）	156	61,281	89	51,927	60	16,737
* 道路構造令・同施行規則	-	-	49	21,707	5	842
河川法（1969年）	133	43,878	116	38,406	111	32,676
* 河川管理施設構造令・同施行規則	-	-	81	20,059	42	14,485
都市公園法（1952年）	62	18,664	35	15,830	31	6,464
水道法（1957年）	116	33,830	17	8,636	101	39,130
公営住宅法（1951年）	52	22,477	17	7,278	24	5,252

(出典) 法令は「e-Gov法令検索」による（2018年5月現在）。

(注) 字数は各条文（附則を除外し、別表を含む）をコピーし、Wordのカウント機能によりカウントした。

と文字数をカウントすると、表16のとおりである。これによると、①道路法・河川法は法律・政令・省令ともに条数・文字数が多いこと、②水道法は法律と省令の条数・文字数が多く、政令は比較的少ないこと、③都市公園法と公営住宅法は法律・政令・省令ともに比較的シンプルであることがわかる。法律が定める事務の数や複雑さが異なるため、一概には決めつけられないが、全体に法令の規律密度が高いことがうかがわれる。

2 道路法に基づく道路の整備と管理

道路は、誰もがいつでも使うことができ、人、物、情報が行き来し、あらゆる施設の存立の基盤になるといふ「交通機能」を有するとともに、災害時には緊急避難路や火災遮断の空間となり、通風や採光など都市環境の創造に寄与し、上下水道、ガス等の公益施設を収容するなど「公共空間としての機能」も有する。道路法は、こうした機能を確保するための基本法であり、「道路の憲法ともいふべき法律」である（以上、道路法令研究会二〇一七・二、二五）。

道路法については、前述の義務づけ・枠づけの見直しに伴う二〇二一年法改正により、道路構造等の基準の一部を条例に委任し、法令で参酌基準を定める改正が行われた。⁽¹⁵⁾

道路法の事務は多岐にわたるが、道路行政の基本は道路を建設し、一般の交通に供することである。道路の成立から廃止までの手続は図1のとおりである。このうち中核をなす事務は、路線認定と工事の施行（道路の新設）と考えられるため、以下ではこの二つの事務に関する規定を取り上げよう。

(1) 目的

道路法は、「道路網の整備」を図るため、道路の路線の指定および認定、管理、構造、保全、費用の負担区分等に関

する事項を定めることによって、「交通の発展」に寄与することを目的としている（一条）。

(2) 執行主体

第一に、路線の認定であるが、国道の路線は国が政令によって指定するが（五条一項）、都道府県道の路線認定は都道府県知事が行い（七条一項）、市町村道の路線認定は市町村長が行う（八条一項）。これらは自治事務である。

第二に、道路の管理は次の区分により行う（道路法令研究会二〇一四・四四）⁽¹⁶⁾。これらの自治体の事務のうち、国道に関するものは第一号法定受託事務であるが（九七条、それ以外は自治事務である）。

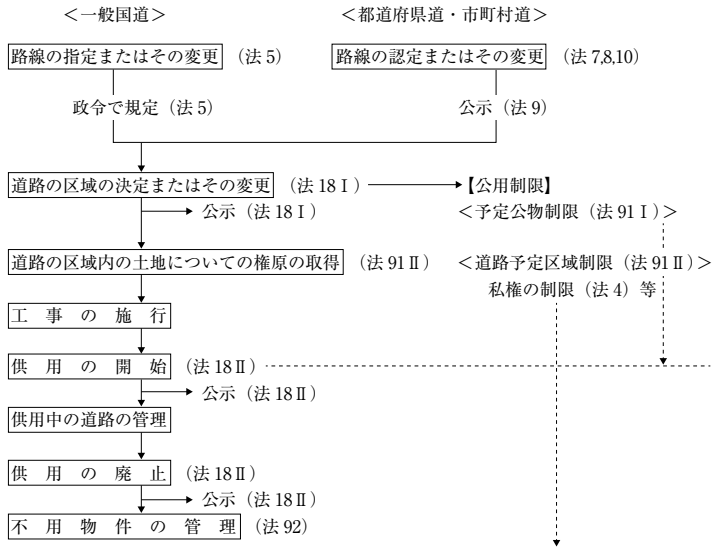
〈道路管理者の区分〉

- ① 指定区間内の国道 ∥ 国土交通大臣（法一三条一項、一八条一項）

- ② 指定区間外の国道 ∥ 都道府県（一三条一項、

地域づくり法制の過剰過密と分権化の可能性（二）（磯崎）

図1 道路の成立から廃止までの手続



(出典) 道路法令研究会編 (2014) 『道路管理の手引 (第5次改訂)』ぎょうせい、18頁

一八条一項)。ただし、指定市の区域内に存する場合は指定市(二七条一項)。指定市以外の市の区域に存する国道で、都道府県と協議し同意を得たものは当該市(一七条二項)。

③ 都道府県道

〓 都道府県(二五条)。ただし、指定市の区域内に存する場合は指定市(一七条一項)。指定市以外の市の区域に存する都道府県道で、都道府県と協議し同意を得たものは当該市(二七条二項)。町村の区域に存する都道府県道で、都道府県と協議し同意を得たものは当該町村(一七条三項)。

④ 市町村道

〓 市町村(一六条一項)

また、国道の新設・改築は、原則として国土交通大臣が行うが、政令で定める特別の事情(施行令一条一項で六項目を定める)により都道府県が工事を施行することが適当であるものは、都道府県が行う(二二条ただし書き)。また指定区間内の国道であっても、政令(施行令一条の二)で定めるところにより、都道府県または指定市が管理を行うこととすることができる(二三条二項)。これらも第一号法定受託事務である(九七条一項一号、二号)。

なお、国土交通大臣または都道府県知事は、上記の規定により自治体が管理する道路について法令違反等がある場合は、当該道路管理者に対して必要な処分等を行うよう指示・要求等を行うことができる(七五条一項三項)。自治事務を含めてこうした包括的な是正措置を認めることは行き過ぎであろう。

(3) 対象

対象については、道路の定義を検討するとともに、都道府県道と市町村道の範囲を取り上げる必要がある。

第一に、そもそも道路とは「一般交通の用に供する道で次条各号に掲げるもの」をいい、トンネル、橋など道路と

表17 道路の整備・管理の対象に関する規定

地域づくり法制の過剰過密と分権化の可能性(二)(磯崎)

道 路 法	政 令	省 令
<p>(用語の定義)</p> <p>第2条 この法律において「道路」とは、一般交通の用に供する道で次条各号に掲げるものをいい、トンネル、橋、渡船施設、道路用エレベーター等道路と一体となってその効用を全うする施設又は工作物及び道路の附属物で当該道路に附属して設けられているものを含むものとする。</p> <p>2 この法律において「道路の附属物」とは、道路の構造の保全、安全かつ円滑な道路の交通の確保その他道路の管理上必要な施設又は工作物で、次に掲げるものをいう。</p> <ul style="list-style-type: none"> 一 道路上のさく又は駒止 二 道路上の並木又は街灯で第18条第1項に規定する道路管理者の設けるもの 三 道路標識、道路元標又は里程標 ： 八 前各号に掲げるものを除くほか、<u>政令</u>で定めるもの(道路の種類) <p>第3条 道路の種類は、左に掲げるものとする。</p> <ul style="list-style-type: none"> 一 高速自動車国道 二 一般国道 三 都道府県道 四 市町村道 <p>(都道府県道の意義及びその路線の認定)</p> <p>第7条 第3条第3号の都道府県道とは、地方的な幹線道路網を構成し、かつ、次の各号のいずれかに該当する道路で、都道府県知事が当該都道府県の区域内に存する部分につき、その路線を認定したものをいう。</p> <ul style="list-style-type: none"> 一 市又は人口5千以上の町(以下これらを「主要地」という。)とこれらと密接な関係にある主要地、港湾法第2条第2項に規定する国際戦略港湾…(以下これらを「主要港」という。)、鉄道若しくは軌道の主要な停車場若しくは停留場(以下これらを「主要停車場」という。)又は主要な観光地とを連絡する道路 二 主要港とこれと密接な関係にある主要停車場又は主要な観光地とを連絡する道路 三 主要停車場とこれと密接な関係にある主要な観光地とを連絡する道路 四 2以上の市町村を經由する幹線で、これらの市町村とその沿線地方に密接な関係がある主要地、主要港又は主要停車場とを連絡する道路 五 主要地、主要港、主要停車場又は主要な観光地とこれらと密接な関係にある高速自動車国道、国道又は前各号のいずれかに該当する都道府県道とを連絡する道路 <p>七 六 前各号に掲げるもののほか、地方開発のため特に必要な道路</p> <ul style="list-style-type: none"> ： <p>(市町村道の意義及びその路線の認定)</p> <p>第8条 第3条第4号の市町村道とは、市町村の区域内に存する道路で、市町村長がその路線を認定したものをいう。</p>	<p>34条の3(法2条2項8号の政令で定める道路の附属物、6項目)</p>	

一体となつてその効用を全うする施設等を含むとされ（二条一項）、①高速自動車国道、②一般国道、③都道府県道、④市町村道が掲げられている（三条）。このうち本稿で取り上げるのは、②の一部と③と④となる。これらの定義規定は、表17のとおり主として法律で定められているが、「附属物」の一部については政令で定められている。

第二に、都道府県道とは、「地方的な幹線道路網」を構成し、かつ「次の各号のいずれかに該当する道路」で、「都道府県知事が当該都道府県の区域内に存する部分につき、その路線を認定したもの」とされ、市または人口五、〇〇〇以上の町とこれらと密接な関係にある主要地等を連絡する道路など、六つの種類が定められている（七条一項）。

第三に、市町村道は「市町村の区域内に存する道路」とのみ定められている（八条一項）。

(4) 執行手段

この事務は「施設提供制」を採っている。施設提供制とは、物的施設を設置し、住民や一般の利用に供する政策手法をいう（総括的な整理として磯崎二〇一八・一三七参照）。この手段の実効性を確保するため、私権の制限（四条）、道路占用の許可制（三二条）、道路に関する禁止行為（四三条）、通行の禁止または制限（四六条）、道路管理者等の監督処分（七一条）、違反者等に対する罰則（九九〜一〇八条）等が定められている。また、公物管理法に共通するが、公の施設の整備・管理には財政措置が重要になる。道路法では、道路管理の費用を道路管理者の負担とするという原則（四九条）を定めつつ、国道の管理に関する費用負担の特例（五〇条）、国の補助（五六条）等が定められている。

(5) 執行基準

執行基準としては、道路の整備基準と管理基準を取り上げる必要がある。整備基準としては道路の構造基準が該当するし、管理基準としては道路の維持・修繕基準が該当する。

第一に、道路の構造基準については、法律では道路構造の原則（二九条）を定めたうえで、「都道府県道及び市町村道の構造の技術的基準」のうち、①通行する自動車の種類に関する事項、②建築限界、③政令で定める主要な工作物の自動車の荷重に対し必要な強度、の三つは政令で定めるとする（三〇条二項）。これを受けて政令で国道に関する七つの条項を準用している（構造令四一条一項）。

第二に、構造基準のうちこれ以外の事項については、「政令で定める基準を参酌して、当該道路の道路管理者である地方公共団体の条例で定める」とする（三〇条三項）。この方式は、前述の義務づけ・枠づけの見直しで導入されたものである。条例で定める趣旨については「都道府県道及び市町村道の構造について広く地方公共団体が定めることができることとすれば、地域住民の安全に深く関わることになるため、議会の関与により住民の意思を十分反映させる必要があるため」とされている（道路法令研究会二〇一七・二三三）。そして参酌すべき基準としては、政令で国道に関する規定の多くを準用している（構造令四一条二項）¹⁷。

第三に、道路の維持・修繕基準については、道路を「常時良好な状態に保つように」維持・修繕に努めるとともに、その技術的基準は政令で定めるとする（四二条一～三項）。これを受けて政令で、道路構造等を勘案して、「適切な時期に道路の巡視を行い」「道路の機能を維持するために必要な措置を講ずること」など三項目を定めるとともに、その他の基準は省令で定めるとした（施行令三五条の二）。これを受けて省令で、道路を構成する施設・工作物・重要な附属物の点検は、必要な知識及び技能を有する者が、近接目視により五年に一回の頻度で行うことを基本とすることなど、四項目を定めている（施行規則四条の五の五）。

以上の規律は、広域的に移動する自動車等の安全な交通のためであり、広域的統一性（D）の要請に基づくといえる。

表18 道路の整備・管理の基準に関する規定

道 路 法	政 令	省 令
<p>(道路の構造の原則)</p> <p>第29条 道路の構造は、当該道路の存する地域の地形、地質、気象その他の状況及び当該道路の交通状況を考慮し、通常の衝撃に対して安全なものであるとともに、安全かつ円滑な交通を確保することができるものでなければならない。</p> <p>(道路の構造の基準)</p> <p>第30条 高速自動車国道及び国道の構造の技術的基準は、次に掲げる事項について政令で定める。</p> <p>一 通行する自動車の種類に関する事項</p> <p>二 幅員</p> <p>三 建築限界</p> <p>四 線形</p> <p>五 視距</p> <p>六 勾配</p> <p>…</p> <p>十二 橋その他政令で定める主要な工作物の自動車の荷重に対し必要な強度</p> <p>十三 前各号に掲げるもののほか、高速自動車国道及び国道の構造について必要な事項</p> <p>2 都道府県道及び市町村道の構造の技術的基準(前項第1号、第3号及び第12号に掲げる事項に係るものに限り)は、<u>政令</u>で定める。</p> <p>3 前項に規定するもののほか、都道府県道及び市町村道の構造の技術的基準は、<u>政令</u>で定める基準を参酌して、当該道路の道路管理者である地方公共団体の条例で定める。</p> <p>(道路の維持又は修繕)</p> <p>第42条 道路管理者は、道路を常時良好な状態に保つように維持し、修繕し、もって一般交通に支障を及ぼさないように努めなければならない。</p> <p>2 道路の維持又は修繕に関する技術的基準その他必要な事項は、<u>政令</u>で定める。</p> <p>3 前項の技術的基準は、<u>道路の修繕を効率的に行うための点検に関する基準</u>を含むものでなければならない。</p>	<p>道路構造令</p> <p>1条 (この政令の趣旨)</p> <p>3条の2 (高速自動車国道及び一般国道の構造の一般的技術的基準)</p> <p>4条 (設計車両)</p> <p>…</p> <p>12条 (建築限界)</p> <p>…</p> <p>35条 (橋、高架の道路等)</p> <p>…</p> <p>41条 (都道府県道及び市町村道の構造の一般的技術的基準等) = 都道府県道又は市町村道を新設し、又は改築する場合におけるこれらの道路の構造の一般的技術的基準については、第4条、第12条、第35条第2項、第3項及び第4項(…)、第39条第4項並びに前条第3項の規定を準用する。…</p> <p>2 法第30条第3項の政令で定める基準については、第5条から第11条の4まで、第13条から第34条まで、第35条第1項及び第4項(…)、第36条から第38条まで、第39条第1項から第3項まで、第5項及び第6項並びに前条第1項、第2項、第4項及び第5項の規定を準用する。…</p> <p>施行令</p> <p>35条の2 (道路の維持又は修繕に関する技術的基準等)</p>	<p>道路構造令施行規則</p> <p>1条 (計画交通量)</p> <p>2条 (車線により構成されない車道の部分、5項目)</p> <p>3条 (交通安全施設、4項目)</p> <p>第四条 (防雪施設、2項目)</p> <p>5条 (橋、高架の道路等)</p> <p>道路法施行規則</p> <p>4条の5の5 (道路の維持又は修繕に関する技術的基準等、4項目)</p>

また、義務づけ・枠づけの見直し後は、法令の規定が直接適用されるのは三つの事項に限定され、その他は参酌基準にとどめるといふ配慮も行われている。しかし、政令の参酌基準は、規模や地理的条件の異なる国道に関する規定をそのまま参酌基準にするなど工夫のない立法となっているし、維持・修繕の基準も一般的かつ常識的な内容にとどまっている。この程度の内容であれば、技術的助言としての指針等に転換することを検討すべきであろう。

(6) 執行手続

道路の整備および管理は、前出の図1のとおり、①道路の路線認定、②道路の区域決定、③権原の取得、④工事の施行、⑤供用開始、⑥道路の管理という段階を経る。これらの手続に関して主な規定のみを検討しよう。

第一に、路線認定の際には、知事または市町村長は、議会の議決を経たうえで路線を認定し、その路線名、起点・終点等を、省令で定めるところにより公示する（七条二項、八条二項、九条）。第二に、路線認定を行った後は、遅滞なく道路区域を決定して、省令で定めるところによりこれを公示し、かつこれを表示した図面を一般の縦覧に供する（二八条一項）。第三に、道路敷地の権原の取得と工事の施行については、事実行為であり、格別の手続は定められていない。第四に、供用開始の際には、省令で定めるところにより、その旨を公示し、かつこれを表示した図面を一般の縦覧に供する（一八条二項）。第五に、道路管理者は、省令で定める事項に基づき、管理する道路の台帳を調製し、保管する（二八条一項、二項）。

以上の規律は、広域的な自動車交通の円滑と利用者の利便性のためには統一的な扱いが要請されるため、広域的統一性（D）に基づくといえる。しかし、法令では最低限の事項や方法のみを定め、各自治体が住民の利便性を考えてより細かい事項を告示したり、事務所での縦覧に代えてウェブサイトに掲載したりすることを可能とすべきである。

3 河川法に基づく河川の整備と管理

河川は、自然水流および自然水流の流水の疎通を確保するために築造された人工流水である。河川は本来、自然発生的なものであるが、一般公衆のための飲料水、工業用水等を供給するとともに、雨水、生活廃水等の排水路となり、洪水時には氾濫して災害をもたらすなど、国民生活に密接かつ重要な関係を有する。そこで、法律に基づいて様々な規律が設けられている（以上、河川法研究会二〇〇六・一一二）。河川法に基づく事務は多岐にわたるが、中心になる河川の整備と管理に関する規定を取り上げよう。

(1) 目的

河川法は、河川について、「洪水、津波、高潮等による災害の発生が防止され、河川が適正に利用され、流水の正常な機能が維持され、及び河川環境の整備と保全がされるようにこれを総合的に管理すること」により、「国土の保全と開発」に寄与し、もって「公共の安全を保持し、かつ、公共の福祉を増進すること」を目的とする（一条）。河川管理は、①災害の防止、②河川の利用、③流水の維持、④河川環境の保全という複合的な目的を持つのである。

(2) 執行主体

河川法において「河川管理者」は、次のように河川の種類に応じて分けられている（七条）。

〈河川管理者の区分〉

① 一級河川 Ⅱ 国土交通大臣（法九条一項）。ただし、大臣が指定する区間（指定区間）内の事務の一部は、政令で

定めるところにより、都道府県知事（または指定都市の長）が行うこととすることができる（九条二項、五項）。この知事等の事務は第一号法定受託事務（施行令五七条の五）。

② 二級河川 〓 都道府県知事（二〇条一項）。ただし、指定都市の区域内で、当該知事が指定都市の長が管理することが適当であると認めて指定する区間は、当該市長（二〇条二項）。いずれも第一号法定受託事務（二〇〇条の三）。

③ 準用河川 〓 市町村長（二〇〇条一項）。自治事務。

この河川管理権の分担は概ね合理的だが、二級河川の管理を法定受託事務とすることは、妥当ではない。ある解説書によると、これらの管理は「国土保全上又は国民経済上重要な河川について、予測困難な災害から国民の生命・財産の保護を図る」とともに、「国民生活に不可欠な水の供給を確保すること」を目的とするため、法定受託事務としたと説明されているが（河川法研究会二〇〇六・五四七）、国土保全等から重要な河川は一級河川に指定できるし、地域の実情を踏まえた災害防止は自治体の責務である（災害対策基本法四条、五条）。自治事務に変更すべきであろう。

(3) 対象

対象に関しては、第一に「河川」の定義が問題となる。そもそも河川とは「公共の水流及び水面」であるが（四条一項）、河川法における河川とは「一級河川及び二級河川」をいい、「これらの河川に係る河川管理施設を含むもの」であるとし、河川管理施設の範囲も具体的に定められている（三条一項、二項）。

第二に、一級河川と二級河川の定義が問題となる。一級河川とは、「国土保全上又は国民経済上特に重要な水系で

政令で指定したものに係る河川（…）で国土交通大臣が指定したものをいう（四条一項）。これを受けて政令で一〇九の水系が指定されている。また二級河川とは、一級河川の「水系以外の水系で公共の利害に重要な関係があるものに係る河川で都道府県知事が指定したもの」をいう（五条一項）。なお、ほかに準用河川という制度があり（二〇〇条）、地域では重要な機能を有しているが、二級河川と同様の規律となるため、本稿では指摘にとどめる。

第三に、「河川区域」と「河川保全区域」の概念が重要となる。まず河川区域は、表19のとおり、①河川の流水が継続して存する土地等の区域、②河川管理施設の敷地である土地の区域、③堤外の土地の区域のうち、①と一体として管理を行う必要があるものとして河川管理者が指定した区域をいう（六条一項）。この区域内では、土地の占用、土石等の採取、工作物の新築等について河川管理者の許可が必要となる（二四条、二五条、二六条、二七条）。これに対して河川保全区域は、河川管理者が「河岸又は河川管理施設（樹林帯を除く。…）を保全するため必要があると認めるとき」に「河川区域（…）に隣接する一定の区域」を指定したものである（五四条一項）。この区域内では、土地の形状変更、工作物の新築等について河川管理者の許可が必要となる（五五条一項）。

(4) 執行手段

この事務も「施設提供制」を採っている。この手段の実効性を確保するために、河川整備基本方針と河川整備計画（二六条、一六条の二）、土地の占用の許可（二四条）、工作物の新築等の許可（二六条）、河川保全区域における行為の制限（五五条）、河川予定地（五六条）、河川管理者の監督処分（七五条）等が定められている。また財政措置については、費用負担の原則（五九条）の下で、一級河川（指定区間外）の費用負担（六〇条一項）、一級河川（指定区間内）の費用負担（六〇条二項等）、二級河川の改良工事の費用分担（六二条等）等が定められている。

表19 河川の整備・管理の対象に関する規定

河 川 法	政 令	省 令
<p>(河川及び河川管理施設)</p> <p>第3条 この法律において「河川」とは、一級河川及び二級河川をいい、これらの河川に係る河川管理施設を含むものとする。</p> <p>2 この法律において「河川管理施設」とは、ダム、堰、水門、堤防、護岸、床止め、樹林帯（堤防又はダム貯水池に沿って設置された国土交通省令で定める帯状の樹林で堤防又はダム貯水池の治水上又は利水上の機能を維持し、又は増進する効用を有するものをいう。）その他河川の流水によって生ずる公利を増進し、又は公害を除却し、若しくは軽減する効用を有する施設をいう。…</p> <p>(一級河川)</p> <p>第4条 この法律において「一級河川」とは、国土保全上又は国民経済上特に重要な水系で政令で指定したものに係る河川（公共の水流及び水面をいう。以下同じ。）で国土交通大臣が指定したものをいう。</p> <p>：</p> <p>(二級河川)</p> <p>第5条 この法律において「二級河川」とは、前条第1項の政令で指定された水系以外の水系で公共の利害に重要な関係があるものに係る河川で都道府県知事が指定したものをいう。</p> <p>2 都道府県知事は、前項の規定により河川を指定しようとする場合において、当該河川が他の都府県との境界に係るものであるときは、当該他の都府県知事に協議しなければならない。</p> <p>3 都道府県知事は、第1項の規定により河川を指定するときは、<u>国土交通省令</u>で定めるところにより、河川ごとに、その名称及び区間を公示しなければならない。</p> <p>4 都道府県知事は、第1項の規定により河川を指定しようとするときは、あらかじめ、関係市町村長の意見をきかなければならない。</p> <p>5 前項の規定により関係市町村長が意見を述べようとするときは、当該市町村の議会の議決を経なければならない。</p> <p>：</p> <p>(河川区域)</p> <p>第6条 この法律において「河川区域」とは、次の各号に掲げる区域をいう。</p> <p>一 河川の流水が継続して存する土地及び地形、草木の生茂の状況その他その状況が河川の流水が継続して存する土地に類する状況を呈している土地（…）の区域</p> <p>二 河川管理施設の敷地である土地の区域</p> <p>三 堤外の土地（政令で定めるこれに類する土地及び政令で定める遊水地を含む。…）の区域のうち、第1号に掲げる区域と一体として管理を行う必要があるものとして河川管理者が指定した区域</p> <p>：</p> <p>4 河川管理者は、第1項第3号の区域、高規格堤防特別区域又は樹林帯区域を指定するときは、<u>国土交通省令</u>で定めるところにより、その旨を公示しなければならない。…</p> <p>(河川保全区域)</p> <p>第54条 河川管理者は、河岸又は河川管理施設（樹林帯を除く。第3項において同じ。）を保全するため必要があると認めるときは、河川区域（第58条の2第1項の規定により指定したものを除く。…）に隣接する一定の区域を河川保全区域として指定することができる。</p>	<p>河川法第4条第1項の水系を指定する政令</p> <p>河川法第4条第1項の水系は、次の各号に掲げるものとする。</p> <p>一 天塩川水系</p> <p>…</p> <p>百九 肝属川水系</p> <p>施行令</p> <p>1条1項（法6条1項3号の堤外の土地に類する土地等、3項目）</p> <p>1条2項（法6条1項3号の政令で定める遊水地）</p>	<p>1条（樹林帯の範囲、2項目）</p> <p>1条の4（二級河川の指定の公示）</p> <p>2条（法6条4項の河川区域の指定等の公示方法）</p>

地域づくり法制の過剰過密と分権化の可能性 (二) (磯崎)

(5) 執行基準

執行基準としては、河川管理施設等の構造基準と維持修繕基準を取り上げる必要がある。

第一に、河川管理施設等の構造基準については、表20のとおり安全な構造のものでなければならないとされる（二三条一項）。また、主要な河川管理施設等の構造の技術的基準は政令で定めるとされ（同条二項）、これを受けて政令で、ダム、堤防、床止め、堰、水門・樋門等に関して七四条に及ぶ規定が定められている（三〇七二条）。

第二に、維持・修繕の基準については、河川管理施設等を良好な状態に保つように維持・修繕するよう努めなければならぬとされ（一五条の二第一項）、これらの技術的基準等は政令で定めるとされる（同条二項）。これを受けて政令で「河川管理施設等の構造等を勘案して、適切な時期に巡視を行い、及び草刈り、障害物の処分その他の機能を維持するために必要な措置を講ずること」など四項目を定めるとともに（施行令九条の三）、これ以外の技術的基準等は省令で定めるとし（同条二項）、省令で点検の記録と保存について定めている（施行規則七条の二第二項）。

以上の基準は、広域的に存在する河川の基準であるため、広域的統一性（D）に基づくといえる。しかし、河川は自然公物であり、河川の形状、周辺の状況、気候の差など個別性が高いし、(1)で述べた河川環境の整備・保全という目的は、河川の状況、周辺地域の土地利用等によって異なるため、ここまで詳細な規律は実態に合わないと考えられる。特に政省令の規定は簡素化すべきであり、解釈論としては標準的規定と解すべきである。

(6) 執行手続

第一に、二級河川の指定（五条一項）、河川区域の堤外地の河川区域の指定（六条一項三号）、河川保全区域の指定（五四条一項）の手続については、ここでは詳述しないが、関係機関との協議など細かい規定が定められている。

表20 河川の整備・管理に関する規定

河 川 法	政 令	省 令
<p>(河川管理施設等の構造の基準)</p> <p>第13条 河川管理施設又は第26条第1項の許可を受けて設置される工作物（以下「許可工作物」という。）は、水位、流量、地形、地質その他の河川の状況及び自重、水圧その他の予想される荷重を考慮した安全な構造のものでなければならない。</p> <p>2 河川管理施設又は許可工作物のうち、ダム、堤防その他の主要なものの構造について河川管理上必要とされる技術的基準は、<u>政令</u>で定める。</p> <p>(河川管理施設等の維持又は修繕)</p> <p>第15条の2 河川管理者又は許可工作物の管理者は、河川管理施設又は許可工作物を良好な状態に保つように維持し、修繕し、もって公共の安全が保持されるように努めなければならない。</p> <p>2 河川管理施設又は許可工作物の維持又は修繕に関する技術的基準その他必要な事項は、<u>政令</u>で定める。</p> <p>3 前項の技術的基準は、河川管理施設又は許可工作物の修繕を効率的に行うための点検に関する基準を含むものでなければならない。</p>	<p>河川管理施設等構造令</p> <p>第2章 ダム</p> <p>4条（構造の原則）</p> <p>：</p> <p>第3章 堤防</p> <p>17条（適用の範囲）</p> <p>：</p> <p>第4章 床止め</p> <p>33条（構造の原則）</p> <p>：</p> <p>第5章 堰せき</p> <p>36条（構造の原則）</p> <p>：</p> <p>第6章 水門及び樋門</p> <p>46条（構造の原則）</p> <p>：</p> <p>第7章 揚水機場、排水機場及び取水塔</p> <p>54条（揚水機場及び排水機場の構造の原則）</p> <p>：</p> <p>第8章 橋</p> <p>60条（河川区域内に設ける橋台及び橋脚の構造の原則）</p> <p>：</p> <p>第9章 伏せ越し</p> <p>68条（適用の範囲）</p> <p>：</p> <p>72条（深さ）</p> <p>施行令</p> <p>(河川管理施設等の維持又は修繕に関する技術的基準等)</p> <p>9条の3（法15条の2第2項の政令で定める河川管理施設又は許可工作物の維持又は修繕に関する技術的基準その他必要な事項、4項目）</p>	<p>河川管理施設等構造令施行規則</p> <p>1条（ダムの構造計算）</p> <p>2条（ダムの構造計算に用いる設計震度）</p> <p>：</p> <p>13条（令16条の貯水池に沿って設置する樹林帯の構造）</p> <p>13条の2（高規格堤防の構造計算）</p> <p>：</p> <p>14条（令24条の堤防の側帯）</p> <p>15条（令27条の堤防の管理用通路）</p> <p>16条（令35条の床止めの設置に伴い必要となる護岸）</p> <p>17条（令38条3項の可動堰の可動部の径間長の特例）</p> <p>：</p> <p>23条（水門の径間長の特例）</p> <p>：</p> <p>28条（令63条2項の省令で定める主要な公共施設に係る橋）</p> <p>：</p> <p>31条（橋の設置に伴い必要となる護岸）</p> <p>：</p> <p>34条（令67条1項で定める治水上の影響が著しく小さい橋）</p> <p>施行規則</p> <p>7条の2第1項（令9条の3第1項3号の省令で定める河川管理施設等の維持・修繕に関する技術的基準等、4項目）</p> <p>7条の2第2項（令9条の3第2項の省令で定める技術的基準その他必要な事項）</p>

地域づくり法制の過剰過密と分権化の可能性(二)(磯崎)

第二に、河川管理者は、河川整備基本方針（河川工事及び河川の維持についての基本となるべき方針に関する事項）を定めるとともに（一六条一項）、この基本方針に沿って計画的に河川の整備を実施すべき区間について、河川整備計画（河川の整備に関する計画）を定めておかなければならない（一六条の二第一項）。これらに記載すべき事項等は、政令で定められている（施行令一〇条、一〇条の三）。

以上の手続は、広域的に存在する河川の管理等の手続であるため、広域的統一性（D）に基づくといえるが、法定受託事務とはいえ、学識経験者や関係住民の意見聴取（法一六条の二第三項、四項）などは自治体のルールに委ねるべきであり、過剰な規律と考えられる。

4 都市公園法に基づく都市公園の設置と管理

都市公園は、人々のレクリエーションの空間となるほか、良好な都市景観の形成、都市環境の改善、都市の防災性の向上、生物多様性の確保、豊かな地域づくりに資する交流の空間など多様な機能を有する、都市の根幹的な施設である（以上、国土交通省二〇一七：はじめに）。

都市公園法については、前述の義務づけ・枠づけの見直しに伴う二〇一一年法改正において、①都市公園の配置と規模の技術的基準について政令で定める範囲を参酌して条例で定めること、②公園施設たる建築物の建築面積の総計について敷地面積の百分の二を参酌して条例で定める割合を超えてはならないこと等を定めた（国土交通省二〇一四：二七―二八）。本稿では、都市公園の設置と管理に関する法令の規定を取り上げよう。

(1) 目的

都市公園法は、「都市公園の設置及び管理に関する基準等」を定めて「都市公園の健全な発達」を図ることを目的とする（一条）。

(2) 執行主体

都市公園は、自治体または国が設置し管理する（二条の二、二条の三）。このうち国は、都道府県の区域を超える広域の都市公園等を設置する（法二条一項）。都道府県と市町村の役割分担は定められていないが、広域公園（一の市町村の区域を超える広域の利用に供する都市公園、施行令二条一項四号）については、都道府県が設置することが想定されているといえよう。都市公園の設置・管理は自治事務である。

(3) 対象

対象については、都市公園と公園施設の範囲を取り上げる必要がある。

まず自治体設置の「都市公園」は、表21のとおり、「都市計画施設（…）である公園又は緑地で地方公共団体が設置するもの」および「都市計画区域内において設置する公園又は緑地」で、「設置者が当該公園又は緑地に設ける公園施設を含むもの」である（二条一項）。この「公園施設」は、「都市公園の効用を全うするため当該都市公園に設けられる次の各号に掲げる施設」をいうとされ、園路および広場など九種類の施設が挙げられている（二条二項）。これらの列挙には「政令で定めるもの」という要件があり、政令で六二項目にわたり詳細な規定が設けられているが（施行令五条一〜八項）、反面、条例への委任規定は存在しない。住民に身近な施設だけに見直しが必要と考えられる。

(4) 執行手段

この事務も「施設提供制」を採っている。この手段の実効性を確保するために、公園管理者以外の者の公園施設の

表21 都市公園の設置・管理の対象に関する規定

都 市 公 園 法	政 令	省 令
<p>(定義)</p> <p>第2条 この法律において「都市公園」とは、次に掲げる公園又は緑地で、その設置者である地方公共団体又は国が当該公園又は緑地に設ける公園施設を含むものとする。</p> <p>一 都市計画施設（都市計画法第4条第6項に規定する都市計画施設をいう。次号において同じ。）である公園又は緑地で地方公共団体が設置するもの及び地方公共団体が同条第2項に規定する都市計画区域内において設置する公園又は緑地</p> <p>二 次に掲げる公園又は緑地で国が設置するもの</p> <p>：</p> <p>2 この法律において「公園施設」とは、都市公園の効用を全うするため当該都市公園に設けられる次の各号に掲げる施設をいう。</p> <p>一 園路及び広場</p> <p>二 植栽、花壇、噴水その他の修景施設で政令で定めるもの</p> <p>三 休憩所、ベンチその他の休養施設で政令で定めるもの</p> <p>四 ぶらんこ、滑り台、砂場その他の遊戯施設で政令で定めるもの</p> <p>五 野球場、陸上競技場、水泳プールその他の運動施設で政令で定めるもの</p> <p>六 植物園、動物園、野外劇場その他の教養施設で政令で定めるもの</p> <p>七 飲食店、売店、駐車場、便所その他の便益施設で政令で定めるもの</p> <p>八 門、柵、管理事務所その他の管理施設で政令で定めるもの</p> <p>九 前各号に掲げるもののほか、都市公園の効用を全うする施設で政令で定めるもの</p> <p>3 次の各号に掲げるものは、第1項の規定にかかわらず、都市公園に含まれないものとする。</p> <p>一 自然公園法の規定により決定された国立公園又は国定公園に関する公園計画に基づいて設けられる施設（…）たる公園又は緑地</p> <p>二 自然公園法の規定により国立公園又は国定公園の区域内に指定される集団施設地区たる公園又は緑地</p>	<p>5条（公園施設の種類）</p> <p>1（修景施設、15項目）</p> <p>2（休養施設、2号）</p> <p>3（遊戯施設、2号）</p> <p>4（運動施設、2号）</p> <p>5（教養施設、3号）</p> <p>6（便益施設、11項目）</p> <p>7（管理施設、23項目）</p> <p>8（9号の政令で定める施設、4項目）</p>	<p>1条（令5条7項の国土交通省令で定める環境への負荷の低減に資する発電施設、4号）</p> <p>1条の2（令5条8項の国土交通省令で定める災害応急対策に必要な施設、7項目）</p>

設置等（五条）、公園施設の公募設置制度（五条の二、五条の九）、都市公園の占用許可（六条）、都市公園の保存（二六条）、監督処分（二七条）、私権の制限（三二条）、公園予定区域等（三三条）、罰則（三七、四二条）等が定められている。財政措置に関しては、費用負担の原則（二二条の二）、原因者負担金（二三条）、国による補助金（二九条）の規定がある。

(5) 執行基準

執行基準としては、都市公園の設置基準、管理基準、公園施設の設置基準を取り上げる必要がある。

第一に、設置基準としては、政令で定める技術的基準を参酌して条例で定める基準に適合するように行うと定められている（三一条一項）。これを受けて政令では、一の市町村の区域内の住民一人当たりの敷地面積の標準を一〇平方メートル以上とすること等を定めるとともに（施行令一条の二）、街区公園、近隣公園、地区公園、総合公園・運動公園・広域公園のそれぞれについて配置と規模の基準を定めている（同二条）⁽¹⁸⁾。

第二に、管理基準としては、「政令で定める都市公園の維持及び修繕に関する技術的基準（…）に適合するように行うものとする」とされ（三一条の二第一項）、これを受けて政令では、都市公園の構造等を勘案して都市公園の巡視を行い、都市公園の機能を維持するために必要な措置を講ずることなど三つの事項を定めるとともに、その他の基準を省令で定めるとし（施行令一〇条一項、二項）、省令では、利用者の安全の確保に支障を及ぼすおそれがある公園施設の点検は、一年に一回の頻度で行うことを基本とすることなどを定めている（施行規則三一条の二）。これらの規定は常識的な内容であるが、逆にこの程度の内容であれば、公園管理者の判断に委ねるべきではないかと考えられる。

第三に、公園施設の設置基準については、公園施設たる建築物の建築面積の敷地面積に対する割合について「百分の二を参酌して…条例で定める割合（…）を超えてはならない」と定めつつ、「動物園を設ける場合その他政令で定

表22 都市公園の設置・管理の基準に関する規定

都 市 公 園 法	政 令	省 令
<p>(都市公園の設置基準)</p> <p>第3条 地方公共団体が都市公園を設置する 場合においては、政令で定める都市公園の 配置及び規模に関する技術的基準を参酌し て条例で定める基準に適合するように行う ものとする。 ：</p> <p>(都市公園の管理基準)</p> <p>第3条の2 都市公園の管理は、政令で定める 都市公園の維持及び修繕に関する技術的基 準（都市公園の修繕を効率的に行うための 点検に関する基準を含む。）に適合するよ うに行うものとする。 ：</p> <p>(公園施設の設置基準)</p> <p>第4条 一の都市公園に公園施設として設け られる建築物（建築基準法第2条第1号に規 定する建築物をいう。以下同じ。）の建築 面積（…）の総計の当該都市公園の敷地面 積に対する割合は、百分の二を参酌して当 該都市公園を設置する地方公共団体の条例 で定める割合（…）を超えてはならない。 ただし、動物園を設ける場合その他政令で 定める特別の場合においては、政令で定め る範囲を参酌して当該都市公園を設置する 地方公共団体の条例で定める範囲（…）内 でこれを超えることができる。</p> <p>2 前項に規定するもののほか、公園施設の 設置に関する基準については、<u>政令</u>で定め る。</p>	<p>1条（都市公園の配置及 び規模に関する技術的 基準） 1条の2（住民一人当た りの都市公園の敷地面 積の標準） 2条（地方公共団体が設 置する都市公園の配置 及び規模の基準） 3条（国が設置する都市 公園の配置、規模、位 置及び区域の選定並び に整備の基準）</p> <p>10条（都市公園の維持 及び修繕に関する技術 的基準、3項目）</p> <p>6条（公園施設の建築面 積の基準の特例が認め られる特別の場合等） 7条（公園施設の構造） 8条（公園施設に関する 制限等）</p>	<p>3条の2（都市公園の維 持及び修繕に関する技 術的基準）</p>

一一一

める特別の場合」は「政令で定める範囲を参酌して…条例で定める範囲（…）内でこれを超えることができる」とするとともに（四条一項⁽¹⁹⁾）、このほか公園施設の設置に関する基準は政令で定めるとする（同条二項）。これを受けて政令では「政令で定める特別な場合」として、休養施設、運動施設、教養施設など六つの施設を挙げ（施行令六条

一項)、「政令で定める範囲」として敷地面積の一〇〇分の一〇〜二〇を限度として、法四条一項等の建築面積を超えることができるとする(同条二項〜五項)。また前述の法四条二項を受けて、「公園施設は、安全上及び衛生上必要な構造を有するものとしなければならない」とし(同七条)、六つの基準を定めている(同八条)。

以上の基準は、都市公園を国の方針に沿ったものにするという政策的統一性(E)に基づくと考えられるが、この事務は自治事務であるため、国の方針を貫徹させなければ国の存在意義を維持できないなど必要やむを得ない場合に限定すべきである。少なくとも政省令の規定は廃止すべきであり、解釈論としては標準的規定と解すべきである。

(6) 執行手続

都市公園を設置し、供用を開始するにあたっては、公園管理者となる者が、都市公園の区域その他政令で定める事項を公告する必要がある(二条の二)。また、公園管理者以外の者が公園施設を設置または管理しようとする場合は、公園管理者の許可が必要であり(五条)、省令で定める公園施設についてはこの公園管理者を公募することができる(五条の二〜五条の九)。

5 水道法に基づく水道の整備と運営

水道は、「国民の日常生活に直結し、その健康を守るために欠くことのできないもの」であることから(法二条一項)、「清浄にして豊富低廉な水の供給」(法一条)を図るため、法律で水質基準や施設基準を定めるとともに、その提供を原則として市町村の事業とし、厚生労働大臣の認可を要するなど各種の規制を行っている。

水道事業については、近年、人口減少に伴う水の需要の減少、水道施設の老朽化、深刻化する人材不足等の課題に

直面している。そこで水道の基盤強化を図るため、二〇一八年に水道法が改正され、①関係者の責務の明確化、②広域連携の推進、③適切な資産管理の推進のほか、④官民連携の推進として「地方公共団体が、水道事業者等としての位置付けを維持しつつ、厚生労働大臣等の許可を受けて、水道施設に関する公共施設等運営権を民間事業者に設定できる仕組み」（いわゆるコンセッション方式）の導入が行われた（厚生労働省二〇一八）。

以下では、水道施設の整備と運営に関する法令の規定を取り上げよう。

(1) 目的

水道の整備・運営は、住民に「清浄にして豊富低廉な水の供給」を図り、もって「公衆衛生の向上」と「生活環境の改善」に寄与することを目的としている（法一条）。水道が住民の日常生活と健康に不可欠なものであるだけに、提供される水が清浄であること、豊富であること、低廉な価格であることが求められるのである。

(2) 執行主体

水道の整備・運営を行う水道事業は、「一般の需要に応じて水道により水を供給する事業」（給水人口が百人以下である水道によるものを除く。）をいう（三条二項）。この水道事業には、上水道事業（水道事業のうち簡易水道事業を除くもの）と簡易水道事業（給水人口が五千人以下である水道により水を供給する水道事業、三条三項）があるが、本稿では基本的な事業である上水道事業を取り上げる。

この事業を行う水道事業者は、「第六条第一項の規定による認可を受けて水道事業を経営する者」をいうとし（三条五項）、第六条第一項で厚生労働大臣の認可を位置づけるとともに、「水道事業は、原則として市町村が経営するものとし、市町村以外の者は、…市町村の同意を得た場合に限り、水道事業を経営することができる」とされている（六

条二項。市町村の水道事業は自治事務である。

この大臣の認可は、①事業の開始が一般の需要に適合すること、②事業計画が確実かつ合理的であること、③水道施設の設計が第五条の施設基準に適合すること、④地方公共団体以外の者による事業の場合は事業遂行に足りる経理的基礎があることなどの基準に適合しているときでなければ、与えてはならないとされ、技術的細目は省令で定めるとする（八条一項、二項）。省令では、各事項に関して数多くの細目が定められている（施行規則五条～七条）。

そもそも水道事業者を原則として市町村とし、その地域的公共性を評価しながら、その場合も大臣の認可を要するとしていることは問題がある。ある解説書によれば、認可制としたのは「健康、安全に直接関連し、かつ地域独占事業（社会合理性の確保、過当競争の抑制の観点から）となる水道事業を合理的かつ適正なものとする観点から」とするが（水道法制研究会二〇一一・二五）、国以上に市町村がこうした要請を軽視するとは考えにくい。単なる後見的関与であれば廃止すべきであり、せめて届出制か協議制（合意を要しない協議）に切り替えるべきである。⁽²⁰⁾

なお、これらの大臣権限に属する事務の一部は、政令で定めるところにより都道府県知事が行うこととすることができるが（四六条一項）、政令で、都道府県知事が処理する事務（二四条）と指定都道府県（公衆衛生の向上と生活環境の改善に関し特に専門的な知識を必要とする事務が適切に実施されるものとして大臣が指定する都道府県）の知事のみが処理する事務（施行令一五条一項）を定めている。このように国が都道府県の実施能力をあらかじめ選別すること、しかもその制度を政令で定めていることは、問題があろう。

(3) 対象

水道の整備・運営の対象については、水道・水道施設の定義と需要者の範囲を取り上げる必要がある。

まず水道と水道施設については、表23のとおり定められている（三条一項、八項）。この水道施設が満たすべき基準については、(5)の執行基準として取り上げる。次に給水の対象者たる需要者については、そもそも水道事業は「一般の需要に応じて、水を供給する事業」であり、水道事業者は、給水区域内の需要者から給水契約の申込みを受けたときは、正当の理由がなければ、これを拒んではならないとされる（一五条一項）。水道事業者は、利用者を限定・選別しないよう義務づけられているのである。以上については、政省令等の規定は定められていない。

(4) 執行手段

この事務は「施設提供制」を採っている。ただし、これまでの三つの公の施設が自由使用の原則によっていたのに対して、水道は契約によって特定の者に利用させる施設である。この手段の実効性を確保するため、一定の場合の給水の停止（一五条二項、三項）、給水装置が基準に適合しない場合の給水契約の拒否または給水の停止（一六条）、給水装置の検査（一七条）、水道施設の損壊者等に対する罰則（五一条）等の措置が定められている。財政措置として、水道事業等への国庫補助（四四条）、水道施設への資金融通等の努力義務（四五条）も規定されている。

(5) 執行基準

執行基準としては、水質基準、施設基準、供給規程・給水義務を取り上げる必要がある。

第一に、水質基準については、表24のとおり六つの要件を定めるとともに、これらに関して必要な事項は省令で定めるとする（四条一項、二項）。これを受けて「水質基準に関する省令」が制定され、大臣が定める方法によって行う検査において表に掲げる基準に適合しなければならぬとされ、五一項目の基準が掲げられている。

第二に、施設基準については、水道は、「取水施設、貯水施設、導水施設、浄水施設、送水施設及び配水施設の全

表23 水道の整備・運営の対象に関する規定

水道法	政令	省令
<p>(用語の定義)</p> <p>第3条 この法律において「水道」とは、導管及びその他の工作物により、水を人の飲用に適する水として供給する施設の総体をいう。ただし、臨時に施設されたものを除く。</p> <p>2 この法律において「水道事業」とは、一般の需要に応じて、水道により水を供給する事業をいう。ただし、給水人口が百人以下である水道によるものを除く。</p> <p>：</p> <p>8 この法律において「水道施設」とは、水道のための取水施設、貯水施設、導水施設、浄水施設、送水施設及び配水施設（専用水道にあっては、給水の施設を含むものとし、建築物に設けられたものを除く。以下同じ。）であつて、当該水道事業者、水道用水供給事業者又は専用水道の設置者の管理に属するものをいう。</p> <p>(給水義務)</p> <p>第15条 水道事業者は、事業計画に定める給水区域内の需要者から給水契約の申込みを受けたときは、正当の理由がなければ、これを拒んではならない。</p> <p>2 水道事業者は、当該水道により給水を受ける者に対し、常時水を供給しなければならない。ただし、第40条第1項の規定による水の供給命令を受けたため、又は災害その他正当な理由があつてやむを得ない場合には、給水区域の全部又は一部につきその間給水を停止することができる。この場合には、やむを得ない事情がある場合を除き、給水を停止しようとする区域及び期間をあらかじめ関係者に周知させる措置をとらなければならない。</p> <p>3 水道事業者は、当該水道により給水を受ける者が料金を支払わないとき、正当な理由なしに給水装置の検査を拒んだとき、その他正当な理由があるときは、前項本文の規定にかかわらず、その理由が継続する間、供給規程の定めるところにより、その者に対する給水を停止することができる。</p>		

地域づくり法制の過剰過密と分権化の可能性(二)(磯崎)

表24 水道の整備・運営の基準に関する規定

水道法	政令	省令
<p>(水質基準)</p> <p>第4条 水道により供給される水は、次の各号に掲げる要件を備えるものでなければならない。</p> <p>一 病原生物に汚染され、又は病原生物に汚染されたことを疑わせるような生物若しくは物質を含むものでないこと。</p> <p>二 シアン、水銀その他の有毒物質を含まないこと。</p> <p>三 銅、鉄、弗素、フェノールその他の物質をその許容量をこえて含まないこと。</p> <p>四 異常な酸性又はアルカリ性を呈しないこと。</p> <p>五 異常な臭味がないこと。ただし、消毒による臭味を除く。</p> <p>六 外観は、ほとんど無色透明であること。</p> <p>2 前項各号の基準に関して必要な事項は、厚生労働省令で定める。</p> <p>(施設基準)</p> <p>第5条 水道は、原水の質及び量、地理的条件、当該水道の形態等に応じ、取水施設、貯水施設、導水施設、浄水施設、送水施設及び配水施設の全部又は一部を有すべきものとし、その各施設は、次の各号に掲げる要件を備えるものでなければならない。</p> <p>一 取水施設は、できるだけ良質の原水を必要量取り入れることができるものであること。</p> <p>…</p> <p>2 水道施設の位置及び配列を定めるにあたっては、その布設及び維持管理ができるだけ経済的で、かつ、容易になるようにするとともに、給水の確実性をも考慮しなければならない。</p> <p>3 水道施設の構造及び材質は、水圧、土圧、地震力その他の荷重に対して十分な耐力を有し、かつ、水が汚染され、又は漏れるおそれがないものでなければならない。</p> <p>4 前3項に規定するもののほか、水道施設に関して必要な技術的基準は、厚生労働省令で定める。</p> <p>(供給規程)</p> <p>第14条 水道事業者は、料金、給水装置工事の費用の負担区分その他の供給条件について、供給規程を定めなければならない。</p> <p>2 前項の供給規程は、次の各号に掲げる要件に適合するものでなければならない。</p> <p>一 料金が、能率的な経営の下における適正な原価に照らし公正妥当なものであること。</p> <p>二 料金が、定率又は定額をもつて明確に定められていること。</p> <p>三 水道事業者及び水道の需要者の責任に関する事項並びに給水装置工事の費用の負担区分及びその額の算出方法が、適正かつ明確に定められていること。</p> <p>四 特定の者に対して不当な差別的取扱いをするものでないこと。</p> <p>五 貯水槽水道(…)が設置される場合においては、貯水槽水道に関し、水道事業者及び当該貯水槽水道の設置者の責任に関する事項が、適正かつ明確に定められていること。</p> <p>3 前項各号に規定する基準を適用するについて必要な技術的細目は、厚生労働省令で定める。</p> <p>4 水道事業者は、供給規程を、その実施の日までに一般に周知させる措置をとらなければならない。</p> <p>5 水道事業者が地方公共団体である場合にあっては、供給規程に定められた事項のうち料金を変更したときは、厚生労働省令で定めるところにより、その旨を厚生労働大臣に届け出なければならない。</p> <p>…</p>		<p>水質基準に関する省令</p> <p>水道法第4条第2項の規定に基づき、水質基準に関する省令を次のように定める。</p> <p>水道により供給される水は、次の表の上欄に掲げる事項につき厚生労働大臣が定める方法によって行う検査において、同表の下欄に掲げる基準に適合するものでなければならない。</p> <p>表(省略、51項目)</p> <p>水道施設の技術的基準を定める省令</p> <p>水道法第5条第4項の規定に基づき、水道施設の技術的基準を定める省令を次のように定める。</p> <p>1条 (一般事項)</p> <p>2条 (取水施設)</p> <p>3条 (貯水施設)</p> <p>4条 (導水施設)</p> <p>5条 (浄水施設)</p> <p>6条 (送水施設)</p> <p>7条 (配水施設)</p> <p>8条 (位置及び配列)</p> <p>施行規則</p> <p>12条 (法第14条第2項各号を適用するについて必要な技術的細目、3号)</p> <p>12条の2 (法第14条第3項に規定する技術的細目のうち、同条第2項第3号に関するもの、2号)</p> <p>12条の3 (法第14条第3項に規定する技術的細目のうち、同条第2項第4号に関するもの、2号)</p> <p>12条の4 (法第14条第3項に規定する技術的細目のうち、同条第2項第5号に関するもの、2号)</p>

部又は一部を有すべき」とし、各施設について六つの要件を定めるとともに（五条一項）、水道施設の位置と配列の基準（同条二項）、水道施設の構造と材質の基準（同条三項）を掲げたうえで、このほか必要な技術的基準は省令で定めるとする（同条四項）。これを受けて「水道施設の技術的基準を定める省令」が制定されている。

第三に、供給規程については、水道事業者は「供給規程を定めなければならない」とし、この供給規程について五つの要件を定めるとともに（一四条一項、二項）、これらの適用に必要な技術的細目は省令で定めるとする（同条三項）。これを受けて施行規則で四条にわたり各要件に関する細目を定めている。なお、(3)で述べたとおり、水道事業者には給水契約の拒否の禁止、水の供給義務が定められている（一五条一項、三項）。

以上の規律は、水道事業を国の方針に沿って運営させるという政策的統一性（E）によると考えられるが、市町村が「清浄にして豊富低廉な水の供給」を軽視するとは考えられないし、自治事務についてこれほど詳細な基準を強制する根拠は乏しい。少なくとも省令の規定は廃止すべきであり、解釈論としては標準的規定と解すべきである。

(6) 執行手続

執行手続としては、水道事業者の認可、給水開始前の届出および検査、供給規程の周知を取り上げる必要がある。

第一に、水道事業を経営しようとする者は、(2)で述べたとおり、大臣の認可を受けなければならず（六条一項）、認可を受けるには、申請書に事業計画書等の書類を添えて大臣に提出する（七条一項）。第二に、水道事業者は、水道施設または配水池を設置し、当該施設を使用して給水を開始しようとするときは、大臣にその旨を届け出て、省令の定めるところにより水質検査および施設検査を行い、その記録を作成して五年間保存しなければならない（一三条一項、二項）。第三に、水道事業者は、(5)で述べたとおり供給規程を定めて、その実施日までに一般に周知させる措置をと

らなければならぬ（一四條一項、四項）。また供給規程のうち料金を変更したときは、省令で定めるところにより大臣に届け出なければならぬ（同條五項）。

6 公営住宅法の公営住宅の整備と提供

住宅は住民の不可欠な生活基盤であることから、住宅に困窮する低額所得者の居住の安定を図るために、公営住宅が供給されている。公営住宅制度は、戦後復興期に住宅の不足に対応して創設されたが、その後の住宅市場の充実等に伴い量の確保より質の向上が求められるとともに、社会経済の変化に伴って多様な住宅困窮者が生じたため、住宅市場を補完する住宅セーフティネットとして制度の充実が図られてきた（以上、公営住宅法令研究会二〇一八・一）。

また、義務づけ・枠づけの見直しに伴う二〇一一年法改正では、整備基準の見直し（条例委任、参酌基準化）、入居者資格の見直し（同居親族要件の廃止、入居収入基準の条例委任と参酌基準化）、計画的な整備に関する基準の廃止などが行われた。さらに地方分権（第七次一括法）に伴う二〇一七年法改正では、明渡請求の対象となる高額所得者の収入基準を条例で定めることを可能とすること等が行われた（同前…三十四）。

以下、このように展開されてきた公営住宅の整備と提供に関する規定について点検しよう。

(1) 目 的

公営住宅法は、「健康で文化的な生活を営むに足りる住宅」を整備し、これを「住宅に困窮する低額所得者に対して低廉な家賃で賃貸し、又は転貸すること」により、「国民生活の安定と社会福祉の増進」に寄与することを目的とする（一条）。この法律は、憲法の生存権（二五条）を受けて制定されたものとされる（同前…五）。

(2) 執行主体

執行主体は、自治体（市町村、都道府県）である。そもそも公営住宅とは、「地方公共団体が、建設、買取り又は借上げを行い、低額所得者に賃貸し、又は転貸するための住宅及びその附帯施設で、この法律の規定による国の補助に係るもの」をいう（二条二号）。また「地方公共団体は、常にその区域内の住宅事情に留意し、低額所得者の住宅不足を緩和するため必要があると認めるときは、公営住宅の供給を行わなければならない。」とされる（三条）。この事務は自治事務である。

(3) 対象象

まず公営住宅の「整備」の対象としては、表25のとおり、敷地選定に関する規定を取り上げる必要がある。これについては、(5)で述べる公営住宅の整備基準の規定（五条一項）を受けて、公営住宅等整備基準（省令）の「第二章 敷地の基準」において「公営住宅等の敷地（…）の位置は、災害の発生のおそれが多い土地及び公害等により居住環境が著しく阻害されるおそれがある土地をできる限り避け、かつ、…入居者の日常生活の利便を考慮して選定されたものでなければならない。」（五条）等を定めており、自治体はこれを参酌して条例で必要な整備基準を定めることとされている（法五条一条）。

次に公営住宅の「提供」の対象としては、表25のとおり、入居者の資格に関する規定を取り上げる必要がある。同法は、入居者の資格について、①入居者の収入が一定の基準（政令で定める金額以下で条例で定める金額）を超えないこと、②現に住宅に困窮していることが明らかであることを求めている（二三条一項、二項）。これを受けて政令では、上限金額を二五万九千円（特に居住の安定を図る必要がある場合として条例で定める場合）または一五万八千円（それ以外の場合）

表25 公営住宅の整備・提供の対象に関する規定

公 営 住 宅 法	政 令	省 令
<p>(整備基準)</p> <p>第5条 公営住宅の整備は、<u>国土交通省令</u>で定める基準を参酌して事業主体が<u>条例</u>で定める整備基準に従い、行わなければならない。</p> <p>(入居者の募集方法)</p> <p>第22条 事業主体は、災害、不良住宅の撤去、公営住宅の借上げに係る契約の終了、公営住宅建替事業による公営住宅の除却その他政令で定める特別の事由がある場合において特定の者を公営住宅に入居させる場合を除くほか、公営住宅の入居者を公募しなければならない。</p> <p>2 前項の規定による入居者の公募は、新聞、掲示等区域内の住民が周知できるような方法で行わなければならない。</p> <p>(入居者資格)</p> <p>第23条 公営住宅の入居者は、少なくとも次に掲げる条件を具備する者でなければならない。</p> <p>一 その者の収入がイ又はロに掲げる場合に依り、それぞれイ又はロに定める金額を超えないこと。</p> <p>イ 入居者の心身の状況又は世帯構成、区域内の住宅事情その他の事情を勘案し、特に居住の安定を図る必要がある場合として<u>条例</u>で定める場合 入居の際の収入の上限として<u>政令</u>で定める金額以下で事業主体が<u>条例</u>で定める金額</p> <p>ロ イに掲げる場合以外の場合 低額所得者の居住の安定を図るため必要なものとして<u>政令</u>で定める金額を参酌して、イの<u>政令</u>で定める金額以下で事業主体が<u>条例</u>で定める金額</p> <p>二 現に住宅に困窮していることが明らかであること。</p> <p>(入居者資格の特例)</p> <p>第24条 ……</p> <p>(入居者の選考等)</p> <p>第25条 事業主体の長は、入居の申込みをした者の数が入居させるべき公営住宅の戸数を超える場合においては、住宅に困窮する実情を調査して、<u>政令</u>で定める選考基準に従い、<u>条例</u>で定めるところにより、公正な方法で選考して、当該公営住宅の入居者を決定しなければならない。</p> <p>2 事業主体の長は、借上げに係る公営住宅の入居者を決定したときは、当該入居者に対し、当該公営住宅の借上げの期間の満了時に当該公営住宅を明け渡さなければならない旨を通知しなければならない</p>	<p>5条 (法第22条第1項に規定する政令で定める特別の事由、4号)</p> <p>6条 (法第23条第1号イに規定する政令で定める金額、法第23条第1号ロに規定する政令で定める金額)</p> <p>7条 (法第25条第1項の規定による入居者の選考基準、6号)</p>	<p>公営住宅等整備基準(省令)</p> <p>1条 (趣旨)</p> <p>5条 (位置の選定)</p> <p>6条 (敷地の安全等、2項目)</p>

とする（施行令六条一項、二項⁽²⁾）。

また、入居申込者が入居させるべき戸数を超える場合は、「政令で定める選考基準に従い、条例で定めるところにより、公正な方法で選考して、当該公営住宅の入居者を決定しなければならない。」（二五条）とし、政令では、「当該入居者が住宅に困窮する実情に応じ適切な規模、設備又は間取りの公営住宅に入居することができるよう配慮し、次の各号の一に該当する者のうちから行うものとする。」とし、六つの者を掲げている（施行令七条一項）。

(4) 執行手段

この事務は「施設提供制」を採っている。水道と同様に、契約に基づいて特定の利用者に施設を提供する制度である。また、公営住宅の整備・提供を円滑に進めるため、前述の国・都道府県の援助の理念規定（四条）のほか、公営住宅の建設等に係る国の補助（七条）、都道府県の補助（二二条）、地方債についての配慮（二三条）、公営住宅の家賃に係る国の補助（一七条）等の規定が定められている。

(5) 執行基準

執行基準としては、表26のとおり、住宅の整備・修繕の基準、管理義務の基準、家賃等の基準を取り上げる必要がある。

第一に、住宅の整備の基準については、前述のとおり省令で定める基準を参酌して条例で定めるとされている（五条一項、二項⁽²⁾）。これを受けて公営住宅等整備基準（省令）では、住棟等の基準（七条）、住宅の基準（八条）、共用部分の高齢者等のための措置（一一条）、広場および緑地の基準（一五条）等の規定が定められている。

第二に、管理義務については、適正かつ合理的に管理を行うように努めることを定め（一五条）、家屋の一部や省令

表26 公営住宅の整備・提供の基準に関する規定

公 営 住 宅 法	政 令	省 令
<p>(整備基準)</p> <p>第5条 公営住宅の整備は、国土交通省令で定める基準を参酌して事業主体が<u>条例</u>で定める整備基準に従い、行わなければならない。</p> <p>2 事業主体は、公営住宅の整備をするときは、<u>国土交通省令</u>で定める基準を参酌して事業主体が<u>条例</u>で定める整備基準に従い、これに併せて共同施設の整備をするように努めなければならない。</p> <p>3 事業主体は、公営住宅及び共同施設を耐火性能を有する構造のものとするように努めなければならない。 (管理義務)</p> <p>第15条 事業主体は、常に公営住宅及び共同施設の状況に留意し、その管理を適正かつ合理的に行うように努めなければならない。 (家賃の決定)</p> <p>第16条 公営住宅の毎月の家賃は、毎年度、入居者からの収入の申告に基づき、当該入居者の収入及び当該公営住宅の立地条件、規模、建設時からの経過年数その他の事項に応じ、かつ、近傍同種の住宅の家賃(次項の規定により定められたものをいう。以下同じ。)以下で、<u>政令</u>で定めるところにより、事業主体が定める。 …</p> <p>2 前項の近傍同種の住宅の家賃は、近傍同種の住宅(その敷地を含む。)の時価、修繕費、管理事務費等を勘案して<u>政令</u>で定めるところにより、毎年度、事業主体が定める。</p> <p>3 第1項に規定する入居者からの収入の申告の方法については、<u>国土交通省令</u>で定める。</p> <p>4 …</p> <p>5 事業主体は、第1項又は前項の規定にかかわらず、病気にかかっていることその他特別の事情がある場合において必要があると認めるときは、家賃を減免することができる。</p> <p>6 前各項に規定する家賃に関する事項は、<u>条例</u>で定めなければならない。 (敷金)</p> <p>第18条 事業主体は、公営住宅の入居者から三月分の家賃に相当する金額の範囲内において敷金を徴収することができる。</p> <p>2 事業主体は、病気にかかっていることその他特別の事情がある場合において必要があると認めるときは、敷金を減免することができる。 … (修繕の義務)</p> <p>第21条 事業主体は、公営住宅の家屋の壁、基礎、土台、柱、床、はり、屋根及び階段並びに給水施設、排水施設、電気施設その他の<u>国土交通省令</u>で定める附帯施設について修繕する必要があるときは、遅滞なく修繕しなければならない。ただし、入居者の責めに帰すべき事由によって修繕する必要があるときは、この限りでない。 (管理に関する条例の制定)</p> <p>第48条 事業主体は、この法律で定めるもののほか、公営住宅及び共同施設の管理について必要な事項を<u>条例</u>で定めなければならない。</p>	<p>2条(家賃の算定方法)</p> <p>3条(近傍同種の住宅の家賃の算定方法)</p>	<p>公営住宅等整備基準(省令)</p> <p>1条(趣旨)</p> <p>2条(健全な地域社会の形成)</p> <p>3条(良好な居住環境の確保)</p> <p>4条(費用の縮減への配慮)</p> <p>7条(住棟等の基準)</p> <p>8条(住宅の基準、5項目)</p> <p>9条(住戸の基準、3項目)</p> <p>10条(住戸内の各部)</p> <p>11条(共用部分)</p> <p>12条(附帯施設、2項目)</p> <p>13条(児童遊園)</p> <p>14条(集会所)</p> <p>15条(広場及び緑地)</p> <p>16条(通路、2項目)</p> <p>施行規則</p> <p>7条(収入申告の方法)</p> <p>8条(法16条4項の国土交通省令で定める者)</p> <p>9条(法16条4項の国土交通省令で定める方法)</p> <p>10条(修繕の義務のある附帯施設)</p> <p>*公営住宅法第44条第3項並びに公営住宅法施行令第2条第1項第1号及び第3号並びに第3条第1項に規定する国土交通大臣が定める期間等(大臣告示)</p>

で定める附帯施設について修繕する必要があるときは、遅滞なく修繕することを定め（二二条）、省令で修繕義務のある附帯施設の範囲を定めている（施行規則一〇条）。その他、管理について必要な事項は条例で定める（法四八条）。

第三に、家賃等の基準のうち家賃については、「当該同居者の収入及び当該公営住宅の立地条件、規模、建設時からの経過年数その他の事項に応じ、かつ、近傍同種の住宅の家賃（…）以下で、政令で定めるところにより、事業主体が定める。」等とされ（二六条一項、二項）、政令で算定方法を定めている（施行令二条一項、二項⁽²³⁾）。また政令では、近傍同種の住宅の家賃の算定方法（同三条一項）を定め、省令で複成価格の算出方法（施行規則二〇条）、引当金の算出方法（同二一条）等を規定している。さらに敷金については、法律で「三月分の家賃に相当する金額の範囲内において敷金を徴収することができる。」等と定める（一八条一項、二項）。

以上の基準は、公営住宅を国の方針に沿ったものにするという政策的統一性（E）に基づくといえる。公営住宅の提供は生存権に由来するが、生存権の保障が一定水準の住宅や低額の家賃まで保障するものとはいえない（地域による差異があつてよい）ため、人権的統一性（B）によるとは考えられない。これを前提にすると、特に家賃・敷金について政省令、大臣告示を含めて確定的に規定しているのは問題である。公営住宅の提供には国の補助（法一七条等）が含まれていることも考慮する必要があるが、少なくとも政令以下の基準は簡素化する必要があるし、解釈論としては標準的規定と解するべきである。

(6) 執行手続

公営住宅の整備に関しては、国の補助の申請手続（法二一条）以外には、格別の手続は定められていない。

公営住宅の提供に関しては、まず同居者の募集方法について、一定の場合を除いて公募しなければならないとされ、

表27 公物管理法の対象と執行基準の規定状況の比較（まとめ）

法律	対 象				執行基準			
	法律	政令	省令	条例委任	法律	政令	省令等	条例委任
道路法	○	△	×	×	○	◎	○	○
河川法	○	△	△	×	△	◎	◎	×
都市公園法	○	◎	○	×	△	○	△	○
水道法	○	×	×	×	◎	×	◎	×
公営住宅法	○	○	△	○	○	△	◎	○

(注) 概ね、◎=30項目以上の規定あり、○=10～29項目の規定あり、△=9項目以下の規定あり、×=規定なし、をそれぞれ示す。ただし、条例委任については、○=授権あり、×=授権なし、を示す。

この公募は「区域内の住民が周知できるような方法」で行うとされる（二三条）。収入超過者または家賃滞納者等に対する明渡し請求についても、一定の手続が定められている（二九条、三二条）。

7 公物管理法の規定の特徴（まとめ）

以上の五つの制度を横断的にみると、いずれも細かい規定を設けており、過密な規定となっていることがわかる。特に制度のあり方を規定する重要な要素である(3)対象と(5)執行基準に関する規定状況について、表27にまとめた。

これを見ると、第一に、土地利用規制法（表14参照）と比較すると、◎が少なく、比較的シンプルになっているが、公物管理法が主として施設管理者（公共機関）の対応を規律するものであり、任意の適切な対応が期待できることを考えると、本稿でも何度か指摘してきたとおり、必要以上に細かい規定になっていると考えられる。

第二に、対象については、①法律、政令、省令で分担して規定している制度（河川法、都市公園法、公営住宅法）、②法律と政令で規定している制度（道路法）、③法律だけで規定している制度（水道法）に分けら

れる。土地利用規制法と比較すると、政令の役割が大きい。

第三に、執行基準については、①法律、政令、省令で分担して規定している制度（道路法、河川法、都市公園法、公営住宅法）、②法律と省令で規定している制度（水道法）に分けられる。ここでは省令の役割が比較的大きい。河川法は自然公物、その他は人工公物であるが、河川法に政省令を中心に細かい規定が多いのは、自然公物である河川については様々な管理施設が必要になることが反映していると考えられる。

第四に、この分野では、義務づけ・枠づけの見直しに伴って条例委任の方式が導入されており、特に執行基準については、三つの法律で条例委任の規定が設けられている。こうした立法は「法令と条例のベストミックス」（磯崎二〇一八・二二七）につながり有意義であるが、その内容は特定の事項に限定された断片的な委任であったり、政令等の範囲や参酌基準が細かすぎたりして、自治体の政策裁量を十分に生かせる形にはなっていない。

近年、本格的な人口減少と人的・財政的資源の減少の下で、公共施設の老朽化と利用需要の変化にどう対応するか大きな問題になっている（総務省二〇一四）。その中で、地域の公共施設の整備や管理に「上から目線」でここまで詳細な規律をかぶせ続けることが合理的なのだろうか。もともと自治体の経営判断とそれを統制する住民の力を信頼すべきではないか。国会と所管省庁、そして問題提起をすべき自治体の責任は大きい。

(15) 参酌基準は、条例の制定に当たって、これを「十分に参照した上で判断しなければならない」ものであるが、「十分参照した結果としてであれば、地域の実情に応じて、異なる内容を定めることは許容」されるものであり、条例委任する場合の基準設定の三類型の中では最もゆるやかな基準である（地方分権改革推進委員会二〇〇九、別紙2）。

(16) 直轄道路・河川の権限移譲については、地方分権改革の中で国の出先機関の廃止とも関連して検討され、「事務・権限の

移譲等に関する見直し方針について」(二〇一三年二月二〇日閣議決定)において、「国と地方公共団体が協議を行い、協議が整ったものについて移譲を進める。その際には、関係する市町村の意見を十分に聴取し、反映するように調整する。」との方針がとりまとめられたが、その後、権限移譲は進んでいない。私は、権限移譲によつて負担を増やすよりも、現に管理している道路・河川に対する法令の規律を簡素化することが先決だと考える。

(17) これを受けて自治体の条例では、道路構造に関しては、郊外部でも交差点の幅員を縮小可能とし、右折レーンの設置を容易化した例(香川県など)、歩道の幅員を二〇メートルから一・五メートルまで縮小できることとし、歩道整備を促進した例(福島県白河市など)があり、道路標識に関しては、ローマ字の大きさについて文字の大きさの五〇パーセントが標準であると七〇パーセントに拡大した例(岐阜県ほか)がある。内閣府二〇一九参照。

(18) これを受けて自治体の条例では、県民一人当たりの都市公園の面積を二平方メートル以上と規定した例(高知県ほか)、街区公園の標準面積(国の基準は〇・二五平方メートル)について〇・二五ヘクタールと規定した例(広島県江田島市ほか)がある。内閣府二〇一九参照。

(19) これらを受けて自治体の条例では、都市公園内の建築物の割合(原則として敷地面積の一〇〇分の二まで)について、公園内に集会所や便所などを設置する場合で一〇〇〇平方メートル以上の公園では一〇〇分の四と規定した例(長崎市)がある。内閣府二〇一九参照。

(20) 水道法制研究会二〇一五・二二二によると、水道事業は公益事業であり、地域独占性が強くなるため、「水道事業の経営の認可権を国に留保し、認可を受けた特定者のみに水道事業経営の特権を設定しようとする趣旨のもの」であるとすることが、国のみがこうした公益性の判断をなしようと考ええる点で、地方自治の本旨(憲法九二条)に反する発想といえよう。

(21) これを受けて自治体の条例では、裁量階層の対象を「未就学児童がいる世帯」から「中学生以下の児童がいる世帯」に拡大した例(岡山県ほか)、五五平方メートル以下の住宅については単身でも入居可能にした例(静岡県袋井市ほか)がある。内閣府二〇一九参照。

(22) これを受けて自治体の条例では、ユニバーサルデザインの導入を努力義務化した例(岡山県ほか)、自動車駐車場の設置を義務化した例(宮城県角田市ほか)、地元産材を使用するよう努力義務化した例(長野県ほか)がある。内閣府二〇一九参照。

(23) 家賃について、旧法では建設費用から補助金相当額を除いた原価を上限として家賃を決定する「法定限度額方式」を採用していたが、新法（一九九六年改正）では入居者の収入から負担できる金額を立地・規模等の応益性で補正して家賃を決定する「応能応益方式」を採用している。公営住宅法令研究会編二〇一八・六一参照。

参考文献

- 磯崎初仁（二〇一七）「法令の過剰過密と立法分権の可能性―分権改革・第3ステージに向けて」北村喜宣ほか編『自治体政策 法務の理論と課題別実践（鈴木庸夫先生古稀記念）第一法規
- 磯崎初仁（二〇一八）『自治体政策法務講義（改訂版）第一法規
- 大辻昭一（一九七五）『河川管理の実務』大成出版社
- 河川法研究会編著（二〇〇六）『逐条解説 河川法解説（改訂版）』大成出版社
- 河川法令研究会編著（二〇一八）『よくわかる河川法（第三次改訂版）』ぎょうせい
- 熊谷和哉（二〇一三）『水道事業の現在位置と将来』水道産業新聞社
- 建設省河川法研究会編著（一九九八）『改正河川法の解説とこれからの河川行政』ぎょうせい
- 公営住宅法令研究会編（二〇一八）『逐条解説 公営住宅法（第二次改訂版）』ぎょうせい
- 公営住宅管理研究会編（二〇一八）『公営住宅の管理（平成三〇年度版）』日本住宅協会
- 厚生労働省（二〇一八）『水道法の一部を改正する法律の概要』<https://www.mhlw.go.jp/content/000463050.pdf>
- 国土交通省都市局（二〇一七）『都市公園法運用指針（第三版）』
- 国土交通省都市局公園緑地・景観課監修、都市公園法研究会編著（二〇一四）『都市公園法解説（改訂新版）』日本公園緑地協会
- 塩野宏（二〇一二）『行政法Ⅲ（第四版）行政組織法』有斐閣
- 水道法制研究会監修（二〇一一）『水道法ハンドブック（改訂版）』ぎょうせい
- 水道法制研究会（二〇一五）『水道法逐条解説（第四版）』日本水道協会
- 総務省（二〇一四）『公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針』（同年四月二三日）
- 地方分権改革推進委員会（二〇〇九）『第三次勧告―自治立法権の拡大による「地方政府」の実現へ』（二〇〇九年一〇月七日）

地域づくり法制の過剰過密と分権化の可能性（二）（磯崎）

道路法令研究会編（二〇一四）『道路管理の手引（第五次改訂）』ぎょうせい
道路法令研究会編著（二〇一七）『道路法解説（改訂五版）』大成出版社

内閣（二〇〇九）「地方分権改革推進計画」（同年十二月）

内閣府（二〇一九）「義務付け・枠付けの見直しに関する地方独自の条例（分野別）」<https://www.ca.go.jp/bunkens-sushin/>

ginuwaku/jorei-bunyaku.html（同年五月確認）

原龍之助（一九七四）『公物營造物法（新版）』有斐閣

舟引敏明（二〇一八）『都市公園制度論考―都市公園法制度の構造と意義に関する考察』デザインエッグ(株)

〔付記〕本稿執筆にあたり、各法令の実施状況等を確認するため、次のとおり広島県の所管課に対するヒアリング調査を行いました。

ご協力いただいた同県（窓口・総務局経営企画チーム）及び職員の方々から感謝します。ただし、本稿にありうる誤解等はすべて筆者の責任であり、また本稿の意見にわたる部分は筆者個人の意見であり、同県とは関係がないことをお断りします。

①道路法…土木建築局 道路河川管理課・道路企画課・道路整備課（二〇一九年三月一九日）、②河川法…土木建築局 道路河川管理課・河川課（同前）、③都市公園法…土木建築局 都市計画課・下水道公園課（同月二六日）、④水道法…企業局水道課・健康福祉局食品生活衛生課（同前）、⑤公営住宅法…土木建築局住宅課（同月二〇日）

（本学法学部教授）