

その16

行政の実効性の確保と罰則について



松永 邦男

1 はじめに

戦後の行政強制制度の改革によって直接強制と執行罰の制度は事実上廃止され、代わって行政の実効性の確保の手段として行政罰が多用されることとなり、現在に至っています。しかし、行政の実効性の確保という観点から考えた場合に、行政罰、特に行政刑罰が改革の当初において期待されていたような効果を上げているかということについては、否定的な見解が多いのではないかと思います。その理由としては行政機関が刑事告発を行うことがまれであることのほか、刑事手続に膨大な時間や労力が必要であることや捜査機関の処理能力の限界等が挙げられています。もっとも、そもそも刑罰は過去の違法な行為に対して制裁を科すことを目的とする制度です。これに伴う「一罰百戒」の効果に期待して行政上の実効性の確保の手段として利用されているわけであり、このような点から考えると、刑罰による行政の実効性の確保に一定の限界があることは、当然のことではないかと思われま

すが、刑罰は「これさえあれば足りる」というような万能の手段ではなく、行政の実効性の確保のための措置としては罰則を設けるだけでは十分ではない場合があると理解すべきではないかと思えます。しかしながら刑罰の強烈な威嚇力は他の制度にはない貴重なものであり、行政の実効性の確保に関して罰則が重要な位置を占めるものであるということには変わりはないと考えられます。

このような点から考えた場合には、現在の条例の罰則に関する地方自治法の規定には再

検討をすべき点があるのではないかと思います。単に条例に罰則を設けることが認められているというだけでは十分とはいえないのではないのでしょうか。具体的には罰則の上限について、再検討が必要ではないかと思われま

2 条例における罰則の上限について

条例に違反した者に対して条例で罰則を科すことができるようになったのは、昭和22年12月の地方自治法の第一次改正によってです。制定当初の地方自治法にはそのような規定は設けられていませんでした。実は国会会議録をみてもなぜこのような改正を行うこととなったのかということが判然としないのですが、GHQからの強い要請があったといわれています。当時の政府の担当者の方の回想録などをみると、そもそも憲法31条との関係でこのような規定を地方自治法に設けることが許されるのか、また、誕生間もない地方公共団体、特に市町村において、罰則を適切に使いこなすことができるのか、などということに強い危惧の念を抱いたというようなことが記されています。

しかし現在では、憲法31条との関係については大阪市売春防止条例事件についての昭和37年最高裁大法廷判決により市条例の合憲性が認められており、条例に罰則を定めることが合憲であることが確認されています（もっとも、この大法廷判決では「条例によつて刑罰を定める場合には、法律の授權が相当な程度に具体的であり、限定されておればたりると解するのが正当である」として、条例で罰則を規定することは法律による委任によるも

のであるというように説かれており、この点については批判があるところですが)。

また、罰則を適切に使いこなせるかという懸念については、昭和22年の地方自治法改正当時においてはもっともな心配であったのではないかと思います。しかし、既に地方自治法制定以来70年以上の歳月が経っています。地方分権一括法による地方制度の大改正も20年以上前に行われました。現在ではこのようなことを心配する必要はないのではないのでしょうか。適切に罰則を使いこなすことができるかどうかは、まさにそれぞれの地方公共団体の責任と考えるべきでしょう。

このようなことから、条例で罰則を設けることを認めた当時における懸念については、現在では心配する必要はないのではないかと思います。むしろ現在では、法律で定める罰則について近年見受けられる重罰化とでもいべき傾向との関係を問題とすべきではないかと考えられます。

例えば、廃棄物処理法の罰則は平成3年以降の累次の改正により引き上げられており、最も重い罰則が5年以下の懲役又は1,000万円以下の罰金となっているなど、多くの法律において重罰化が進められてきているように思われます。最近の例では、令和4年の宅地造成等規制法の改正があります。この改正により同法が抜本的に改正されて「宅地造成及び特定盛土等規制法」と題名が改められるとともに、土地の用途にかかわらず、危険な盛土等を全国一律の基準で包括的に規制する法律に生まれ変わりました。この改正が行われた背景には、令和3年7月に静岡県熱海市で大雨に伴って盛土が崩落し、土石流が発生して、甚大な人的・物的被害が発生したことがあります。盛土については一部の地方公共団体で独自に条例を制定して規制が行われていましたが、既存の法律や条例による規制では十分な対応ができないと判断されたためこの改正が行われました。改正内容は多岐にわたりますが、罰則の強化もその一つです。罰則が抑止力として十分機能するように、条例による罰則の上限よりも高い水準の罰則（例えば改

正後の55条第1項では、3年以下の懲役又は1,000万円以下の罰金）が設けられています。

条例で定めることができる罰則は、昭和22年12月の地方自治法改正においては2年以下の懲役若しくは禁固又は10万円以下の罰金でした。罰金については現在では100万円以下に引き上げられていますが、懲役・禁固については改正されていません。現時点での法律の罰則との均衡ということ考えた場合に、果たしてこれで条例を活用して必要な施策を展開しようとする際に十分な水準にあるといえるのでしょうか。法律での重罰化の傾向は罰則がその機能を十分に果たすことができるようにという観点から生じているものと考えますが、そうであれば条例についても同様の対応ができる必要があると考えられます。

昭和23年7月当時のはがきの料金は2円でした。現在は63円です。相当に乱暴な比較ではありますが、これを参考とすれば、条例の罰金の上限は少なくとも10万円の30倍、300万円程度に引き上げてよいのではないかとと思うところです。

著者略歴

松永 邦男（まつなが・くにお）

東京大学法学部卒。1979年4月旧自治省入省。旧自治省のほか、北海道庁、旧国土庁、横浜市役所、旧労働省、静岡県庁、内閣法制局、司法制度改革推進本部事務局勤務等を経て、2005年1月より総務省自治行政局公務員部公務員課長及び同公務員部長を務める。2009年7月全国市町村国際文化研修所学長。2010年7月内閣法制局総務主幹。その後、内閣法制局第四部長、第三部長及び第一部長を務め、2017年3月退官。