

## 自治行政のしくみ ～「条例」の紹介～

2011年4月19日(6限目)  
財団法人地域開発研究所研究部  
牧瀬 稔  
makise@ias.or.jp  
[http://homepage3.nifty.com/makise\\_minoru/](http://homepage3.nifty.com/makise_minoru/)

1

## 自己紹介      どんな人？

法政大学大学院人間社会研究科博士課程修了。博士(人間福祉・法政大学)。博士論文は「地方自治体における環境協働の研究 環境再生行動を通じた自治体と住民の新たな協力関係」というテーマで作成した。

民間企業、横須賀市都市政策研究所、(財)日本都市センター研究室を経て、現在、(財)地域開発研究所に研究員として勤務している。法政大学大学院政策科学研究科兼任講師、東京農業大学国際食料情報学部非常勤講師等を兼ねる。

公的活動としては、文部科学省「総合的な放課後対策推進のための調査研究」委員会委員、内閣府「家族・地域のきずな」の取り組みに関する研究会委員、新宿区新宿自治創造研究所政策形成アドバイザー、戸田市政策研究所政策形成アドバイザー、横須賀市土地利用調整審議会委員(委員長職務代理者)、足立区区民評価委員会委員(分科会長)、加西市総合計画審議会会長、吉川市総合振興計画審議会会長など多数。

ホームページ : [http://homepage3.nifty.com/makise\\_minoru/](http://homepage3.nifty.com/makise_minoru/)

2

Copyright Minoru Makise. All Rights Reserved

## 本日の内容

自治体行政の基本となる「条例」をとりあげ、下記の点について紹介します(90分弱)。

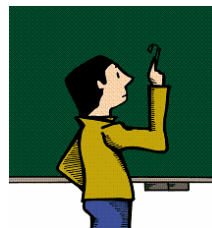
- 条例って何？
- 政策法務とは何？
- ユニーク条例って何？



3

Copyright Minoru Makise. All Rights Reserved

## 条例って何???



4

Copyright Minoru Makise. All Rights Reserved

< 条例の概要 >

## 条例とは

- 条例は地方自治体が国の【 】の範囲内において、制定する自主法規である。【 】に反して条例を制定した場合は、無効となる。
- ちなみに【 】に違反するかどうかは、個々の条例を具体的に判断しなければいけない。
- 地方自治体が、住民に義務を課し、または住民の権利を制限する場合には、【 】に特別の定めがある場合を除くほかは、条例によらなければならない。

地方自治法

第14条 普通地方公共団体は、【 】に違反しない限りにおいて第2条第2項の事務に関し、条例を制定することができる。

2 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、【 】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。

5

Copyright Minoru Makise. All Rights Reserved

< 条例の概要 >

## 条例とは

- 条例は、地方自治体の法規であるため、その効力は原則として、その地方自治体の区域内に限られる。  
属地主義とは、内外国人を問わず、その国の領域内にあるかぎり、すべてその国の法律の適用を受けるべきであるとする主義のことを指す。  
つまり、国家主権の及ぶ領域内で犯された犯罪について行為者の国籍いかんを問わず、その国の刑法が適用されることである。  
属人主義とは、人の居る場所を問わず、原則として本国法の適用を受けるべきであるとする主義のことをいう。例えば、その地方自治体の職員に対しては、その職員がたまたま他の地方自治体に区域内にいたとしても、公務員に関する条例・規則の効力は及んでいる。
- 条例は、議会の議決を経て制定される。条例は公布され、施行されて、はじめて効力を生じることとなる。

6

Copyright Minoru Makise. All Rights Reserved

< 条例の概要 >

## 条例を制定しなくてはならないとき

- 条例は地方自治体の議会の議決によって制定される「自主法規」であり、法的根拠を持つ。
- 条例を制定する時は、次のように分類される。 権利義務規制に関する条例、 重要な自治体組織に関する条例、 住民の負担の根拠を定める条例、 公の施設の設定管理に関する条例、 この4点については地方自治法やその他の法律により、条例を制定することが必須とされている。
- 必ずしも条例の制定は必要ではないが、政策の内容を明確にし、議会の議決を経て「地方自治体の意思」とするために制定する条例（任意条例・政策条例）がある。

Copyright Minoru Makise. All Rights Reserved

7

< 条例の概要 >

## 条例とは

- 条例に罰則を設けることができる。
- 罰則は、懲役・禁錮・罰金・拘留・科料・没収・過料がある。
- 「新宿区空き缶等の散乱及び路上喫煙による被害の防止に関する条例」は、第14条に「美化推進重点地区内において、第7条の規定に違反した者は、2万円以下の罰金に処する」と罰則規定を設けている。

地方自治法第14条

3 普通地方公共団体は、法令に特別の定めがあるものを除くほか、その条例中に、条例に違反した者に対し、2年以下の懲役若しくは禁錮、100万円以下の罰金、拘留、科料若しくは没収の刑又は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。

Copyright Minoru Makise. All Rights Reserved

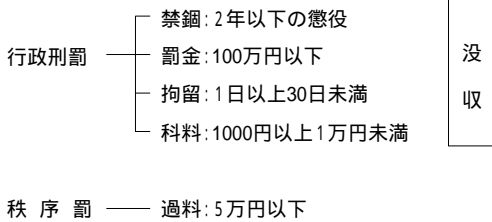
8

< 条例の概要 >

## 条例の実効性を担保するための罰則

< 行政罰: 条例の実効性を担保するための罰則 >

行政罰は、行政刑罰と行政上の秩序罰とに大別される。



行政法のテキストにある「行政罰」とは、行政法上の義務違反に対して加えられる罰を総称する学問上の用語である。

行政(刑)罰の一種である「過料」(同じ読み方)と区別する意味で、科料を「とがりょう」と読み、過料を「あやまちりょう」と読むことがある。

Copyright Minoru Makise. All Rights Reserved

9

## 条例の上書き権

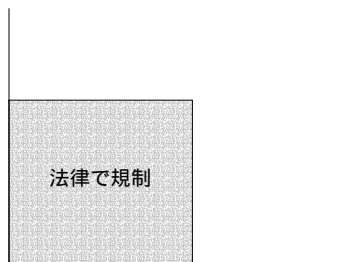
- 地方分権改革推進委員会の「中間的な取りまとめ」(2007年11月16日)において「上書き」について言及がある。
- 「地方政府の確立は、自治行政権、自治立法権、自治財政権を有する完全自治体を目指す取組み」とし、「地方政府の確立には、行政権の分権だけでなく立法権の分権が不可欠」としている。
- そして、「条例により法令の規定を『上書き』する範囲の拡大を含めた条例制定権の拡大をはかっていくことは、自治立法権を確立していくことにつながる」とも述べている。

Copyright Minoru Makise. All Rights Reserved

10

< 条例の概要 >

## 上書き(上乘せ) 横出し



Copyright Minoru Makise. All Rights Reserved

11

< 条例の概要 >

## 条例制定権の拡大

- 地方分権一括法を契機として、条例制定権は拡大した。かつて機関委任事務は条例化できなかった(自治体業務は機関委任事務が多かった)。しかし同法により機関委任事務は廃止された。同法の施行により、中央省庁からの「通達」を根拠にした統制はなくなり、自治体の主体的な判断が尊重されるようになった。(地方自治法改正により)自治事務はもとより、法定受託事務についても原則的には法令に違反しない限り、条例を制定することができることになった。
- 憲法には「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。」(第94条)により、法律の範囲内においてのみ条例を制定できる。
- 地方自治法には「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第2条第2項の事務に関し、条例を制定することができる。」(第14条)とある。

Copyright Minoru Makise. All Rights Reserved

12

< 条例の概要 >

## 条例制定権の拡大

- 条例を制定する際、よるべきは、憲法92条・94条、地方自治法14条1項、さらに、国と自治体との役割分担のあり方を規定する地方自治法1条の2、そして立法・解釈原則を規定する同法2条11～13項などだけである。



地域独自のユニークな条例が登場している！！

ユニーク条例とは、「他地方自治体にみられない、当該地方自治体の地域性や住民性、空間的特徴などを考慮したり、当該地方自治体の特有の問題に対処した条例」と定義しています。

13

Copyright Minoru Makise. All Rights Reserved

< 条例の概要:補足 >

## 規則とは

- 規則とは、地方公共団体の長が、地方自治法の規定に基づき、国の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ついて制定する法規をいう。
- また、地方公共団体の長のほか、教育委員会、公平委員会等の執行機関も、その権限に属する事務に関して、国の法令又は条例に違反しない限りにおいて、規則を制定することができる。

第15条 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。

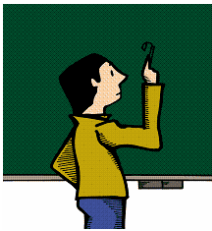
2 普通地方公共団体の長は、法令に特別の定めがあるものを除くほか、普通地方公共団体の規則中に、規則に違反した者に対し、5万円以下の過料を科する旨の規定を設けることができる。

14

Copyright Minoru Makise. All Rights Reserved

## 政策法務とは何？

「政策法務」を定義します。



15

Copyright Minoru Makise. All Rights Reserved

## 政策法務とは

- 国民・住民の福祉向上の観点から、行政として何らかの対応が必要と考えられる政策を、憲法をはじめとする関係法体系のもとで、いかに合理的に法制度化(条例化)するか、適法に運用するかに関する一連の作業(北村宣宣・上智大学教授)。
- 法を政策実現の手段としてとらえ、そのためにどのような立法や法執行が求められるかを検討しようとする、自治体において主として自治体職員が行う実務及び理論における取り組み及び運動(山口道昭・立正大学教授)。
- 法を政策実現の手段としてとらえ、そのためにどのような立法・法執行・争訟評価が求められるかを検討しようとする、実務及び理論における取り組み～理論的、自立的作業として考えられてきた法律実務(少なくとも自治体の法律実務)と政策・施策を、本来の姿に戻って結びつけようとする取り組み(磯崎初仁・中央大学教授)。

16

Copyright Minoru Makise. All Rights Reserved

## 政策法務とは

- 「政策法務」は、地方分権改革により地方自治体の条例制定権と法解釈権が拡大されて以降、急速に発展しつつある。
- その概念は、いまだ、確定されたものではなく、開発途上にあるといえる。したがって、論者によって、定義も異っている。



ここでは、下記のように捉える。

法を政策実現の手段としてとらえ、有効かつ効果的に地域固有の課題の解決や政策の推進を図るために、法令を地域適恰的に解釈運用し、地域特性に応じた独自の条例を創る法的な活動(出石稔・関東学院大学教授)。

17

Copyright Minoru Makise. All Rights Reserved

## 政策法務の系譜

- 国法に対峙して地方自治体の立法権・法令解釈権の確立を目指すとする立場
- 行政法学において法政策論・立法論を積極的に展開していこうとする立場
- 地方自治体とその職員の法務能力の向上を図ろうとする立場



これらの立場は、互いに対立・矛盾するものではなく、政策法務や自治体法務において目指すべき目的をどのように強調するかの相異によるものである。

18

Copyright Minoru Makise. All Rights Reserved

## 政策法務の4視点

- 地方自治体独自の政策実現手段として条例・規則などを制定すること(自治立法)。
- 既存の法令の規定について自治体として地方自治の本旨に基づいた運用や解釈を行うこと(自治解釈)。
- 訴訟をとおして自治体の政策を主張すること(訴訟法務)。
- 国の法令に対して自治体の意向を反映させること(国法変革)。



上記の4点の法務能力が必要である。

政策法務は、政策形成に関連づけて論じられることが多い。

この考え方(政策法務)は、ますます求められてくる。

19

Copyright Minoru Makise. All Rights Reserved

政策法務を必要とさせる背景

## 法律通りに執行すると、困る事例がある

なぜか？

- 法律は全国一律のルールであり、
- 地域ごとの事情は考えない。
- しかし、法律の遵守は義務となっている。



法律を守ると、地域によっては、矛盾が生じる場合がある。その矛盾を小さくするのが、政策法務である。

20

Copyright Minoru Makise. All Rights Reserved

## 政策法務は自治体の権限を行使すること

- 自治体の権限とは、「条例制定権」であり、「法解釈」である。
- これを活用するのが政策法務(法務能力)である。

• 条例とは

- 地方自治体が設置する自主法
- 法律の範囲内で制定を認められている

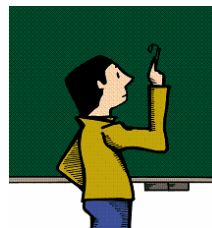
これをどのように活用していくのか・・・

いま「政策法務」(法務能力)が問われつつある。

21

Copyright Minoru Makise. All Rights Reserved

## ユニーク条例って何？



22

Copyright Minoru Makise. All Rights Reserved

## ユニーク条例

- 青森市「市民とともに進める雪処理に関する条例」
  - 宝塚市「夜間花火規制条例」
  - 千葉市「落書きの防止に関する条例」
  - 福岡市「節水推進条例」
- など

条例を制定し、当該条例を「法的根拠」とする場合が増加している。

[参考]小田急線の複々線化に伴う高架化事業を巡り、東京都世田谷区の沿線住民40人が騒音被害を受けるとして、国に事業認可の取り消しを求めた訴訟がある。同訴訟は、2005年12月7日に最高裁判所により判決が下された。この判決の中で注目されたのは、事業法規だけではなく、環境関係、しかも条例まで関係法令に含めて理解をし、一定の見解をだしたという点である。つまりこの判決により、条例も法と同じように法的根拠の一部をなすことが理解された。

23

Copyright Minoru Makise. All Rights Reserved

<ユニーク条例>

## ユニーク条例の推移



24

Copyright Minoru Makise. All Rights Reserved

## 方言で書いた条例

- T市は、独自色をだすために、方言を用いて条例を作成しました。
- このような方言で書いた条例はあると思いますか???

回答

Copyright Minoru Makise. All Rights Reserved

25

## 絵文字を入れた条例はあるか？

- 条例に親近感をもってもらおうと(?)、条例名に絵文字を採用した。
- この「条例名に絵文字を採用した」条例はあると思いますか???

回答

Copyright Minoru Makise. All Rights Reserved

26

## 自分の雪は自分で処理する条例

- Y町は豪雪地域である。そこで、自らの雪は自らの責任に基づいて処理することを規定した条例を制定した。
- この「自分の雪は自分で処理する」ことを規定した条例はあると思いますか???

回答

Copyright Minoru Makise. All Rights Reserved

27

## 雪国はつらいよ条例

- 豪雪地域のN村は、雪国のつらさを周囲に理解してもらおうと、「雪国はつらいよ条例」を制定した。
- 名称がおもしろく、教科書を発行する大手出版社がとりあげ、N村の知名度は上昇した。
- この「雪国はつらいよ条例」はあると思いますか???

回答

Copyright Minoru Makise. All Rights Reserved

28

## こんな条例ありますか？

- その名も「笑顔条例」
- 全域に犬の放し飼いを禁止した条例
- 犬と猫10頭以上の飼育を禁止した条例
- 体重90.6キロ以上の女性は、ショートパンツで馬に乗ってはいけない条例

Copyright Minoru Makise. All Rights Reserved

29

## こんな条例はありますか？

F市はレンガを活用したまちづくりを実施するため「レンガのまちづくり条例」を制定した。

回答

Copyright Minoru Makise. All Rights Reserved

30

## こんな条例はありますか？

昨今では、症状が軽い怪我や病気にもかかわらず、「交通手段がない」などの理由により、119番に連絡することが少なくない。

そこで某市は、119番通報時に患者の緊急度に応じて救急車の出動を判定する条例を制定した。

なお、同条例は、虚偽の通報や悪質な救急車の利用に対する罰則適用も盛り込んだ。

回答

31

Copyright Minoru Makise. All Rights Reserved

## 井原市子誉め条例

- 井原市は、地域ぐるみで子どもを健全に育てようとする目的で「子誉(ほ)め条例」を制定した(2004年)。
- 市の担当者は「困っている人を助けたり、スポーツ大会で優秀な成績を収めたりした場合などに褒めてあげたい」と話している。
- 同条例では、小中学生を対象に、地域住民および学校長は、善行を行った者または他の規範となる者を市長に推薦し、市長はこれを表彰すると定めている。
- 大人の努力規定として、家庭、学校、地域は連携して「心身ともに健全な児童を育成する」という目標の達成に努めなければならないとしている。
- この条例により、井原市は「地域で子どもを育てていく！」という意思を示している。

32

Copyright Minoru Makise. All Rights Reserved

## 東国原知事

### 「『愛のムチ条例』検討に値するかも」

- 宮崎県の東国原英夫知事は、学校教育の場や地域での子どもとの接し方について、「『愛のムチ条例』や『愛げんこつ条例』ができないか。検討に値するかもしれない」と発言した。
- 県議会一般質問で、自民党県議が「昔は隣近所の年配の方からもよく指導され、げんこつをもらった。今は体の五感を使って学ぶ体験が少なすぎる。」などと県教育長の見解をたじた。
- 閉会后、報道陣が最も印象に残る質問を尋ねたところ、知事はこのやり取りを挙げ、「『愛のムチ条例』『愛げんこつ条例』ってのができないのかな、非常に難しいですね」と話した。
- 報道陣が「殴っても罰せられない条例ということか」と質問すると、「そうですね。愛をもって、愛のムチであるという範囲内で、宮崎県で条例化できないかと思う。検討に値するかもしれない」と答えた。

33

Copyright Minoru Makise. All Rights Reserved

## 「共働き」職員の給料2割削減条例

- 大分県日田市(ひた)の大石昭忠市長は、夫婦や親子がいずれも市職員で、同居している場合、それぞれの給料を2年間、2割削減する条例改正案を、市議会定例会に提案すると発表した。
- 厳しい財政事情を解消する一環と説明している。しかし組合側は「差別的だ」と猛反発している。
- 全市職員739人のうち、対象は33組(いずれも夫婦)で、年間5,225万円の経費削減となる。

34

Copyright Minoru Makise. All Rights Reserved

## 休肝日条例はあるか？

- 健康で長生きするためには、少しのお酒はよいが、大量のお酒は不可である。
- そこで某村は、毎月9日と29日は酒を飲まない「休肝日」と定めた条例を制定した。こんな「休肝日条例」はあると思いますか???

回答

35

Copyright Minoru Makise. All Rights Reserved

## 定住促進へ最高100万円の奨励金

- 某市は市内への転入や定住を促進するため、「住宅取得奨励条例」を制定した。
- 市外から転入し、住宅を新築する人の場合、最高100万円の奨励金を交付する。
- この「定住促進へ最高100万円の奨励金」はあると思いますか???

回答

36

Copyright Minoru Makise. All Rights Reserved

## 飼い犬のふん放置した場合、氏名公表

- 某町、飼い犬のふんを放置した場合などについて、指導や勧告、さらに命令を受けても従わない住民の氏名を公表することを定めた条例を制定した。
- このような条例はあると思いますか???

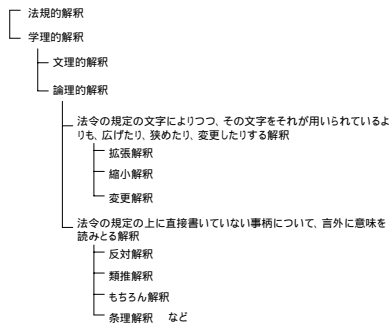
回答

## つきまといを認めた条例はあるか？

- K県の条例では、他人が、つきまといを公式に認めている。
- このような条例はあると思いますか???

回答

## 法令解釈の手法の種類



資料)長谷川彰一(2008)『法令解釈の基礎』ぎょうせい 39

ありがとうございました。

ご意見・ご質問などは、  
makise@ias.or.jp にご連絡下さい。

今後とも、よろしくお願ひ申し上げます。

財団法人地域開発研究所研究部 牧瀬 稔

