

---

## 概要

### 第1章 条例と法令の今日的状況

#### 第1節 条例の沿革

##### 1 第1期（戦後～1960年代）

- ・法律の代替としての条例…国が法律化できない事情でその代わりに制定された条例も多かった（公安条例、売春取締条例など）。
- ・憲法との抵触問題…人権問題（公安条例等）、財産権問題（奈良県「ため池の保全に関する条例」）等で憲法との抵触問題で論議を呼んだ条例がいくつかあった。

##### 2 第2期（1960年代～1970年代）

- ・先進的条例の登場…「東京都公害防止条例」（1969年）が初めて「上乗せ規制」を条例で実施し、国の公害行政に影響を与える。以後、環境アセスメント条例等国政に影響を与える先進的条例が登場した。

##### 3 第3期（1980年代以降）

- ・情報公開条例、個人情報保護条例、住民投票条例など様々な条例制定に市民の自治意識の高まりが反映されるようになり、条例の制定範囲は拡大した。

#### 第2節 条例と法令の今日的状況

##### 1 条例制定権

- ・憲法 94 条及び地方自治法 14 条 1 項で、法律の範囲内で自治事務に関し条例制定権が規定されている。
- ・条例制定権が最も問題になるのは、憲法 29 条 2 項の財産権との関係においてであり、当初は条例での規制ができないとされていたが、「奈良県ため池保全条例違反事件」の最高裁判決で自然災害の防止という目的で条例での規制が合憲とされて以降、一定の範囲内で認められてきている。

##### 2 法令との関係

- ・条例が国の法令に抵触するか論議されているのは、次の4点に大きく分けられる。
  - ①目的外規制…規制対象が同じでも目的が法令と異なる場合
  - ②裾きり規制…条例が法律と同目的で、法律の規制対象から外れている場合
  - ③横出し規制…規制目的の追加や規制対象施設の追加等、法律による規制の「落ち穂」を拾う条例
  - ④上乗せ規制…法律と同一目的で同一対象にして、より厳しい規制やより強い態様を規定する場合※ ④の場合が最も論議される。
- ・学説は、当初の法律先占論（国の法令が先占していると解すべき事項については法律の明示的委任がなければ条例が制定できない）が通説であったが、現在では、規制限度法律論（立法的規制の最大限までを規制していると解される法律に対しては法律の規制限度以上の規制はできない）と最低基準法律論（全国的な規制を最低基準として定めていると解される法律については、上乗せ規制が地域の状況に応じてできる）が通説となり、条例の制定範囲は広がっている。

---

### 3 都道府県条例と市町村条例の関係

- ・形式的に見れば(地方自治法2条15項・16項)、都道府県条例に違反する市町村条例は無効であるが、環境分野では一定の条件下で、市町村条例の上乗せ・横出しは適法と解されている。
- ・最近では、都道府県と市町村において同種の条例の制定に先立ち、入念な調整が行われている。実務においては、同種の条例を都道府県と市町村で設ける場合に、同種条例を制定する市町村については、都道府県条例を適用しないという調整をするのが一般的になってきた。

### 4 条例と規則の関係

- ・規則は、議会審議を経ないで首長限りで制定が可能であるため、制定手続の民主性という観点から、規則制定が可能な共管分野でもなるべく条例化すべきという意見がある。

### 5 条例と要綱の関係

- ・要綱は法律の定めでは十分な規制ができない開発規制の分野で迅速に対応でき、地域の環境保全や地方財政の負担軽減が図られるなどの効果を発揮してきた。
- ・しかし、法律や条例と異なり法的拘束力や規制力もなく、その実効性の問題が指摘され、裁判でも要綱行政の限界を示す判例も出された。さらに、行政手続法の制定により、要綱行政の限界が明文化され、手続の透明化の観点からも要綱行政のあり方の再検討がされ、指導要綱から条例化されるケースも出ており、条例化されるケースは今後更に増加するものと思われる。

### 6 条例と条約

- ・日米地位協定や子どもの権利条約など条約が自治体をも規律するケースが増えてきている。
- ・自治体としては、地域に影響を与える条約に関しては日ごろから国に対し積極的な意思表示を行うとともに、きちんと国内法として位置づけてもらうなど条例との整合が十分図れるような環境の整備に努力することが必要である。
- ・国際社会との約束事としての条約を自治体としても誠実に受け止め、その履行について責任を持つことも分権時代の自治体のパフォーマンスとして必要なことである。

### 7 条例の実効性

- ・一口に「条例の実効性」といっても、政策目的の達成が円滑に図られるかという目的に対する実効性の観点や、条例が法令に抵触せずに存立するかという点、さらには、行政法の分野では、条例が規定する罰則などの強制手段が法的に争われた場合、その条例が適法なもの認められ、実際にその強制手段が執行できるかどうか、という点にあるなど、条例の「実効性」という概念は捉え方が多様である。
- ・本研究では、条例は政策の一つの形であり、目的と手段を構造とする政策としての条例の部分に着目して、最終的に条例が目指す所期の目的が十分に達成されたか、という「目的に対する実効性」と捉える。
- ・本研究では、条例の実効性を担保する手段として、政策目的を達成する手段として、規制的手法と誘導的手法(政策目的に誘導する規制的手法以外の手法)と広く捉えていく。

---

## 第2章 条例の制定と運用の実情

### 第1節 調査フレーム

#### (1) 目的と対象分野

- ア 目的…条例が有効に機能するためには、条例の制定及び運用の局面においていかなる要因が重要であるかを、県内の実例についてヒアリング調査を実施することにより探る。
- イ 対象分野…県内市町村の「まちづくり」に関する条例（内容面から見て、開発・建築の規制などまちづくりのハード面と、街並みの美化や住民参加などまちづくりのソフト面の双方を対象分野とした。）の中の28条例を対象とした。
- ウ 調査項目…条例の制定過程、条例目的の達成状況、条例の執行体制の3つの調査項目とした。
- エ 調査期間…1998年7月～8月
- オ 調査方法…研究部職員による市町村当該条例執行担当者への訪問による聴取

### 第2節 調査結果の概況

#### (1) 条例制定過程

##### ア 条例制定の契機

- ・行政内部の発意による場合が最も多い（過半数に及ぶ）。
- ・どちらかと言うと、問題対処型の条例は住民要望を契機とするものが多く、先進性や総合性の求められる条例は行政内部の発意によるものが多いような状況である。

##### イ 他自治体条例の参考

- ・ほとんどの場合、他自治体条例を参考としており、対象は県内、県外を問わない（まちづくり条例は県内事例が少ないため、多数が県外事例を参考にしている。）。

##### ウ 法令としてのチェック

- ・調査対象の7割以上が自治体内部の審査部門で実施しているが、審査部門のない小規模な自治体では顧問弁護士等にチェックを依頼しているところが多い。
- ・訴訟時の対応についての検討状況では、分野による差が大きく、ラブホテル等規制条例では大半が検討を行っているのに対し、ポイ捨て禁止条例や残土規制条例については一部を除いて検討されていない。

##### エ 関係機関との調整

- ・罰則付きの条例についてはほとんどが検察または警察との協議を行っている。

##### オ 制定時における市民参加の状況

- ・全体の約半数の実施に留まっている。参加の手法としては、説明会、アンケート等が多い。

#### (2) 条例運用実態

##### ア 罰則及び氏名公表制度について

- ・調査した過半数の条例、特に残土禁止条例・ポイ捨て禁止条例については全ての条例が、罰則及び氏名公表制度を規定している。

##### イ 運用時における市民参加の状況

- ・全体の約6割が何らかの手法を用いているが、そのうち実際に運用されているのは7割程度である。

---

### (3) 条例執行体制

- ・条例の所管する所属における法務専門知識を有する職員の配置のケースは皆無であった。
- ・訴訟時の対応について条例の所管課が対応するケース（15件）と、総務課等の別の課で対応するケース（18件）に分かれた。
- ・28条例中22条例において、審議会等の外部審査機関を設置している。

## 第3節 （略）

## 第4節 条例の制定と運用における課題

### (1) 広域的な展開の必要性

景観条例、残土規制条例などに見るように、条例目的を達成する上で各個別地域のバラバラの取り組みでは実効性の点で限界がある。関係する自治体間共同の取り組みが必要となる。

### (2) 制定（制度）と運用との乖離

条例で用意された様々な制度が実際には運用されていない場合が多い。また、時の経過とともに条例の運用体制が縮小したり、状況の変化に応じた改正ができていないなどのケースも見られる。条例の運用状況に関する評価が必要である。

### (3) 条例の効果測定の欠如

条例の実効性を語る以前の問題として、条例の達成目標が客観的に定められていない、条例の運用による効果測定がポイ捨て条例などの一部を除いてほとんど行われていない、というのが実情である。条例の実効性を確保していくためには、条例制定時における具体的・客観的な目標設定と運用時における効果測定が不可欠である。

### (4) 市民・関係者の合意形成の困難性

まちづくり条例や景観条例などに見られるように、総論としては理解されていても、実際の運用段階では個人の利害と公共（条例）目的との衝突が生じることによる困難がある。制定過程から市民の参画の度合いを高めるなど、条例を市民に近づける取り組みが必要となる。

### (5) 罰則や氏名公表などの適用の困難性

条例の法律との関係における限界と、互いに顔が見えるという地域の規模的な面などから、罰則や氏名公表の適用が困難であるのが実情である。協定等の誘導的手法など、多面的に実効性を確保していくことが期待される。

### (6) 条例制定時及び訴訟時における法的検討体制の脆弱性

条例所管所属での法務専門職員配置が皆無であるほか、法令としての検討状況は十分とは言えない状況にある。今後、効率性に配慮した法務支援体制整備が必要である。

### (7) 様々な制度の輻輳によるわかりにくさ

まちづくりに関して、まちづくり条例や景観条例による地区制度、都市計画法に基づく地区計画、中心市街地活性化法など、様々な制度が輻輳し、一般市民や事業者の理解が困難であるほか、部局間の施策の整合も取りにくい状況も生じている。今後は、条例の体系化が必要である。

---

## 第3章 地方分権時代の条例のあり方

### 第1節 条例の今日的意義

#### 1 地方分権下における条例

##### (1) 条例制定権の拡大

- ・地方分権化により機関委任事務は自治事務と法定受託事務となり、後者においては法律による委任条例の制定の必要が拡大し、自治体の条例の制定及び運用に係る事務量は増大すると考えられる。
- ・自治事務の拡大により自主条例の制定範囲が拡大するが、自治体の事務処理量の増大により、地方分権化が進んでもそのままでは自主条例の制定量が増大するとは思われない。

##### (2) 要綱行政から条例制定化へ

1993年の行政手続法制定を契機とする要綱に基づく指導の法的限界から要綱行政の見直し・条例化も試みられている。

##### (3) 地方分権下における条例の役割

地方分権によって地方自治体はそれぞれの地域の実情に応じた地域性豊かな取り組みが可能となるが、全国画一の法制度に対してそうした独自の取り組みを制度的に担保するものとして条例の役割は今後ますます重要になってくる。このため、自主条例制定を拡大し、地方分権を実体化していくには何らかの対応が必要である。

#### 2 地方自治体を取り巻く環境の変化と条例

##### (1) 自治体間の競争・協力関係

地方分権時代においては、独自条例や基準を設ける必要が出る一方で、広域課題においては自治体間で連携して条例制定する事例が増えることが予想される。

##### (2) 厳しさを増す財政事情

分権の基盤を支える自治体の財政事情の悪化は、独自条例の制定・実施にも財源的な影響を与えるため、交付税・補助金依存から脱却し、自主財源の拡充を図ることが必要である。

##### (3) 国際化と地域性

地域でも国際化の流れに無縁でなくなり、増加する外国籍住民への対応など地域により国際化への対応も工夫する必要性が生じている。

##### (4) 規制緩和と自治体

地方分権とともに、大きな潮流となっているものとして規制緩和があり、地域独自のまちづくり規制（地域マスタープラン）と規制緩和（まちづくり関連3法）との調和等が課題となる。

##### (5) 地方議会に対する期待

地方分権の進展に伴い、地方分権推進計画にも記載されているように、条例制定においても地方議会の役割が増大する一方で、議会の政策形成機能を支援する仕組みの拡充が必要となる。

##### (6) 自治に対する市民の関わりの変化

NPO活動の活発化など、近年、行政に対して市民が積極的に関与する動きが活発化するとともに、行政と市民団体との関係がパートナーシップの関係に転換しつつある。自治体が市民団体との関係をどう築いていくかが今後の課題となる。

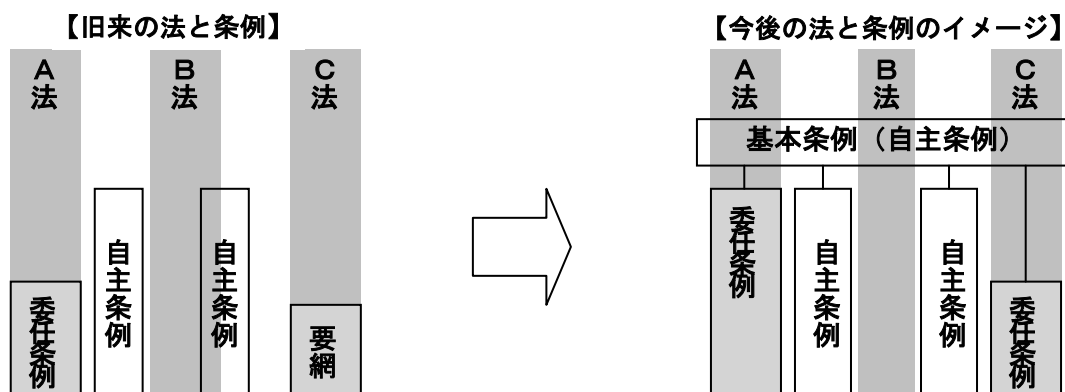
### 3 法令との関係の変化

- ・従前、条例は法律を補完する「統治のツール」としての側面が強く、従って実効性の面でもいかに規範に従わせるかという規制的手法の法的実効性が中心課題であったが、地方分権の考え方のもとでは、条例はむしろ「自治のツール」として、いかに市民の合意を形成し、合意された目的に向けて施策実施面における合意を調達していくかということにウエイトが移っていくものと考えられる。
- ・そうした限界がある中で、これまで条例は法令によっては対処できない地域特有の課題や新しい課題について対処してきた。法令が整備されると条例はその使命を終える場合が多いが、条例が新しい課題に迅速に対処して法制度の整備を推進していく運動体としての機能もあり、これは今後とも条例の重要な使命と考えられる。

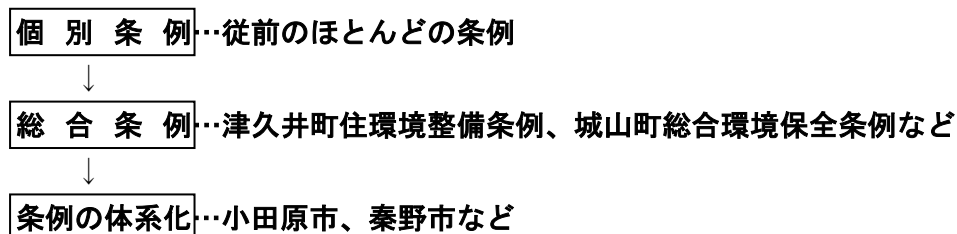
### 4 条例の政策性

- ・法令と条例の関係について、これまでは法令の補完として条例が位置づけられてきたため、条例の制定範囲は極めて限られたものであった。
- ・旧来型の条例は、個別課題に対処するもので、条例相互の関係性はなく、自治体の基本方針との関わりは不明確であったが、分権化後は縦方向の政策性を体現する法律体系に対して、条例は地域性を軸とした横方向の政策を体現するものとして、条例の政策性が重要性を帯びてくる。

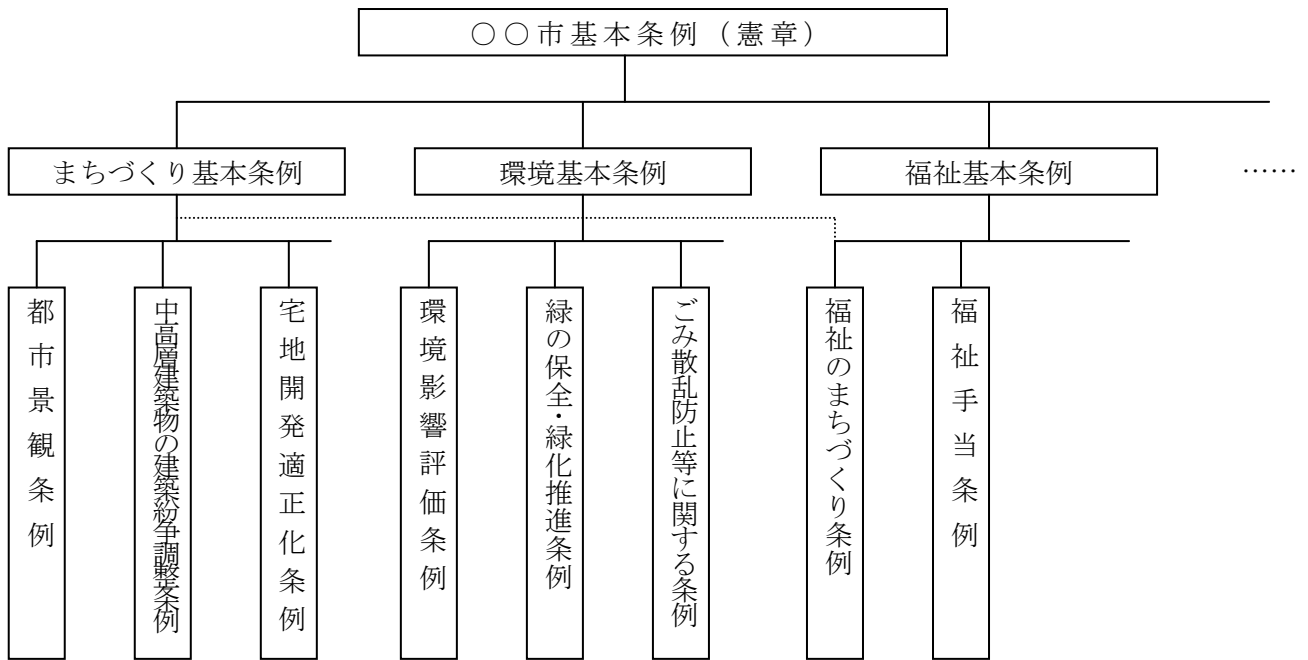
#### 法と条例の将来像



- ・自治体の政策性を体現していく上で、条例はバラバラの個別条例から総合条例、条例の総合化へと向かうべきである。政策の一貫性の視点に立てば、その体系には法律の委任条例も位置づけていくことが望ましく、総合条例よりも条例の体系化が望ましいと思われる。



## 条例の体系化のイメージ



## 5 条例と市民の関わり

### (1) 制定時における市民参加

#### ア 市民参加の手法と実情

これまで、条例の立案は行政当局の専売特許状態であり、条例制定に対する市民の関わりとしては、議会に対する直接請求制度や請願、首長や行政当局に対する要望、行政が立案するに際しての公聴会や説明会などであり、市民が条例案を立案することはほとんどなされていなかったが、最近では、住民投票条例など条例制定請求の動きが目立っている。

#### イ 市民立法の意義と可能性

**意義**…地方分権は、単に権限を地方政府に委譲することではなく、補完性の原則に則り、市民ができることは自ら行なうことが重要である。その意味で、条例立案についても市民が能動的に関わることが大切である。

**可能性**…条例提案に関する自治法上の問題、法務技術不足の問題のクリアが必要である。

### (2) 運用時における市民参加

運用時における市民参加の手法としては、協議会、委員への委嘱、ボランティア活動、審議会委員への参加などがあり、住民も参加することにより、条例の実効性も向上する。

---

## 第2節 条例の手法と実効性

### 1 条例の手法と達成目標

条例が規定する制度は、「規制的手法」と「誘導的手法」に分けられ、条例目的の実効性を確保するためには、この制度が有効に機能しなければならない。

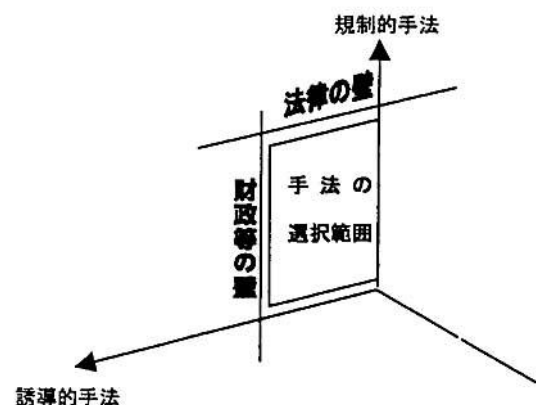
### 2 規制的手法

- ・「義務を課し、従わない者を排除することで目的を達成する手法」で、「統治のツール」としての性格を持つ。
- ・許認可制度などが代表例で、「規範の提示」（条例目的を達成する上で関係者が遵守しなければならない客観的な基準・手続など）と、「履行確保手段」（罰則など規範に従わない者に対する是正措置）から構成される。
- ・規制的手法をとる条例の実効性は、遵守率 100%を基準に如何に違反者が排除されたか、という 100%ベースの考え方になる。
- ・規制的手法の実効性を持つためには、法的実効性を確保しなければならないが、適法性の点からの限界があるほか、関係機関の協力の程度などで実効性が左右される。

### 3 誘導的手法

- ・「市民・事業者等の関係者の主体的な協力を得ることにより目的を達成しようとする手法」で、関係各者の基本的な責務を規定することにより、条例の目的を達成するための市民、事業者などの基本的な役割分担を明確にしているのが特徴である。
- ・関係各者の協力を引き出すために、経済的インセンティブ、表彰、協定など、様々な手段がある。
- ・誘導手法における実効性は、白紙状態のスタートラインを基準に、そこからいかに協力者が得られて政策が進んだか、というゼロベースの考え方になる。
- ・経済的措置における財政的な制約や、強制力がないなど、実効性についても様々な限界がある。

規制的手法と誘導的手法の組み合わせ



### 4 手段の選択と実効性

- ・権力的手法に限界があることから、条例は様々な非権力的手法も用いている。
- ・条例の直接効果を最大限に発揮するためには規制的手法と誘導的手法を自治体の実情に応じて適宜組み合わせなければならぬ。

### 5 条例制定の波及効果

- ・条例の規定する手段の適用による直接効果に限界がある中で、条例の目的に対する実効性を高めるには、条例制定の波及効果に着目する必要がある。
- ・この波及効果を増すためには、条例に対する認知・理解を高めることが必要である。そのためには、条例の制定及び運用時における市民の関わりを高める必要がある。



---

## 第3節 分権時代における実効性ある条例づくりと運用のための方策

### 1 条例の評価

- ・従前、条例制定までは熱心だが運用が不十分なことや、条例の運用結果の公表が消極的であったり、評価は皆無であるなど、様々な課題が今回のヒアリング調査で明らかとなった。
- ・条例目的に対する実効性を論ずる前提として、効果測定と結果の公表、評価は不可欠であるとともに、条例に対する市民の関心を高め、条例の波及効果を高めたり、運用結果に応じて条例を改善していくためにも条例の評価は重要である。

### 2 法務技術の支援

#### (1) 自治体法務の強化

実効性ある条例をつくるためには、自治体法務組織のスキルアップや自治体間の連携や情報交換が必要である。また、運用面においても、訴訟等への対応への能力もますます求められるようになる。

#### (2) 条例立案主体の多角化

条例立案は事実上行政の独占状態にあるが、自主条例立案の活性化や条例の実効性向上を図る上では、こうした状況を脱して、議会、市民も立案に参画し、相互に磨き合うようになれば理想的である。そのためには、それぞれに対する法務技術の支援策が必要である。

#### (3) 法務技術支援のしくみ

以上を効率的に行なうしくみとして、広域的な法務技術支援組織を提言する。

#### <広域的法務技術支援組織イメージ>

・機能

- ア 自治体の条例制定に対する支援
- イ 地方議員の条例立案に対する支援
- ウ 市民による条例案作成から提案に至るまでの相談
- エ 条例に関する調査研究
- オ 全国自治体の条例データベース

---

本報告書は、再編集され次により書籍として販売されている関係から、その概要を掲載しました。

書籍名	「条例の制定と運用 実効性確保のための実情調査研究」
編集・企画	神奈川県自治総合研究センター
著者	杉野信一郎・小川浩蔵・小林正
発行	株公人社
発行年月日	2000年3月31日
定価	2,800円（本体価格）

当該書籍については、以下の場所で閲覧できます。

- ・自治総合研究センター（横浜市栄区小菅ヶ谷1-2-1-3、tel 045-896-2932（研究部））
- ・県立図書館（横浜市西区紅葉ヶ丘9-2、tel 045-241-3131）
- ・県政情報センター（県庁第二分庁舎2階）（横浜市中区日本大通1、tel 045-210-3684）

なお、当該書籍の入手を希望される方は、下記にお問い合わせください。

■ 株式会社 公人社

〒112-0006 東京都文京区小日向2-31-25

Tel 03-3947-5079

---