

議員提案条例と地方議会

公共経営研究科 1年

江原俊治

はじめに

地方議会の役割として地域住民の意思と利益を代表し、予算や条例などの主要な政策を決定する役割が挙げられる。本稿では、地方議員による条例提案の重要性について問題提起した。各自治体で、議会基本条例などの取り組みが行われ、議会改革が進んでいるといわれるが、議員提出条例は極めて少ない¹。民主党政権が「地域主権改革」を行い、地方自治体が自己決定・自己責任で地域の課題解決を行わなければならない分権時代において、地方議会の自治立法機能を強化することは今後の重要な課題であると考えられる。

1 条例の役割と歴史

政策形式のうち最も強力なのが条例である。条例とは憲法で保障された自治権に基づく法規範であり、住民に対して法的拘束力を持っている。条例制定の意義・有用性をまとめると次の5項目が挙げられる²。

- ① 条例には強い正当制がある。市民の代表である議会議員によって制定されるからである。
- ② 条例の場合は、実効に必要な予算、組織・人事体制が措置されやすい。
- ③ 条例は多くの利害関係者が関わってつくられることから、内容の精度が高まる。
- ④ 条例は強い広報力がある。
- ⑤ 条例は首長や議員が変わっても残っていく。

この中でも条例を制定する議会が市民代表の集まりであり、このバックボーンが存在が、条例に強い正当性を与え、自治体活動の正当性を高めていくとう点が最大の利点であるといえる³。

条例制定権は、明治憲法下ではごく限られた事項についてしか認められていなかった。しかし、日本国憲法下において条例制定権は憲法上の地方自治の保障とともに、憲法上

¹広瀬克哉・自治体議会改革フォーラム『議会改革白書 2010年版』p.117Q21 参照

²松下啓一・今野照美・飯村恵子著 2011『つくろう議員提案の政策条例』萌書房 p.36 参照

³同上 p.36 参照

保障された自主立法権であるとされている⁴。

条例とは地方自治法第 14 条⁵によって地方議会が制定する狭義の条例と、同法 15 条⁶によって普通地方公共団体の長が制定する規制の両者を含むというのが通説的見解である⁷。

条例制定の状況は、その時代の社会、経済、あるいは政治権力によって変化してきた。戦後直後は混乱期であったため、公安条例、風紀取り締まり条例など公共の安全と秩序の維持などを行うための条例が多く制定された。

昭和 40 年代以降なると、高度経済成長に起因する公害問題や都市問題などが問題となった。東京都公害防止条例などを始めとして、全国の自治体で多くの多くの公害防止条例が制定された。

しかし、上記の例は、自治事務とされる領域における自主立法としての条例であった。当時、知事権限事務、市町村権限事務の多くは、国の機関委任事務であり、この機関委任事務について地方自治体が条例を制定することは許されていなかった。

2 機関委任事務制度の廃止

(1) 機関委任事務

機関委任事務制度は、中央政府の事務を市町村長に国の機関として強制的に執行させるために、明治時代から存在する⁸。戦後の新しい地方自治法の下でも、自治体の首長や、行政委員会などを国の機関とみなし、本来国が行うべき事務を委任して行わせる事務として継続された⁹。これらの事務の処理にあたって、県知事は主務大臣の、市町村長は主務大臣及び都道府県知事の監督、指揮を受け、地方議会は原則として関与することができないものとされていた。

機関委任事務の数は時代とともに増加している。最後には、都道府県には 389 項目、市町村には 182 項目があり、合わせて 561 項目もの事務に及んでいた¹⁰。機関委任事務は都道府県の行うすべて事務の 85 パーセントを占めており、市町村の行うすべての事務の 45 パーセントを占めていた¹¹。この機関委任事務制度は都道府県、市町村を国の出先機

⁴小高剛他編 1978『地方自治法入門』有斐閣新書 p.96 参照

⁵地方自治法 14 条 1 項は、「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。」と規定している。

⁶地方自治法第 15 条 1 項は、「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。」と規定している。

⁷小高『地方自治法入門』 p.95 参照

⁸加藤幸雄 2008『「知らなかったではすみされない」市町村議会の常識』 p.50 参照

⁹重森暁 2003『入門現代地方自治と地方財政』自治体研究社 p.44 参照

¹⁰加藤『「知らなかったではすみされない」市町村議会の常識』 p.51 参照

¹¹加藤『「知らなかったではすみされない」市町村議会の常識』 p.51 参照

関としての役割を負わせ、戦後の中央集権システムの強化に貢献してきた。

(2) 条例準則

機関委任事務制度の下で、政府が行う法律の制定・改正の際、中央政府は、市町村においてそれらの政策を実施に移すための条例の制定・改正が必要となってくるという理由から、新たな条例案を「条例準則」として提示してきた。これは中央政府の法律解釈を地方自治体に押し付け、国と地方の関係を上下・主従の関係に置き、中央集権行政システムの強化の要因となった。

一方で、市町村は、この条例準則に基づく条例でまちづくり、地域づくりを行ってきたため、それぞれの個性、特性を生かしたまちづくりを行ってこなかった。さらに、市町村が独自に法律解釈を行い、自治体にふさわしい条例を立案するという政策法務能力の涵養を妨げてきた¹²。

加えて、この条例準則は、議会の形がい化を引き起こしたとも考えられている。というのも、市町村議会にこの条例準則に基づく条例案が提出された時、市町村長は提案理由説明の中でその旨を明言し、条例案に対する質疑を封じてきた¹³。それは委員会における答弁でもまた同様であった¹⁴。

(3) 機関委任事務の廃止

国と地方を上下・主従関係に位置付けてきたこの機関委任事務は、地方自治の本旨に反すると多くの批判を受けてきた¹⁵。というのも、従来の全国統一性、公平性を重視した集権度の高い制度が時代に適合していないのは明らかであったからだ。そして、2000年4月の地方分権一括法の施行により、制度自体が廃止となった。

これにより市町村の事務は、自治事務と法定受託事務とに区別され、いずれの事務にも議会の権限が及ぶこととなった。法定受託事務は以前の機関委任事務のように地方自治法の別表に掲げるのではなく、個別の法律において委託（地方からすれば受託）される事務と明記されている。具体的な事務内容としては、戸籍事務、国勢調査事務などが挙げられる¹⁶。

これらの分権改革の背後には「自己決定、自己責任」の原則が存在する¹⁷。機関委任事務制度の廃止は、このような社会を実現するための重要な改革であった。

¹²加藤『「知らなかったではすみされない」市町村議会の常識』p50 参照

¹³同上

¹⁴同上

¹⁵加藤『「知らなかったではすみされない」市町村議会の常識』p52 参照

¹⁶加藤『「知らなかったではすみされない」市町村議会の常識』p53 参照

¹⁷政策分析ネットワーク編 2003『政策学入門』東洋経済新報社 p62 参照

3 議員提案条例

(1) 議員提案条例の必要性

機関委任事務廃止を始めとする上記のような分権改革により、議員提案の政策条例の重要性が増している。というのも権限の移譲が進むことにより、これまでは国が意思決定し、地方公共団体が解決していた地域の課題を、地方公共団体が意思決定し、解決していかなければならなくなったからである。

独任体の市町村長に比べて、合議体を形成している議員は、地域の活動を通し、自治体の様々な地域で多くの住民と接し、地域の課題について共有する機会が多いので、個別具体的法規範である条例の立案に適していると考えられる¹⁸。

(2) 議員提案条例の具体的事例

前述の「議員提案条例」で解決できる地域の課題の事例について、実際に制定された「京都市自転車安心安全条例」と「逗子市夜間花火禁止条例」という2つを挙げる。

① 京都市自転車安心安全条例

京都市では、交通事故発生における自転車事故の割合が増加傾向にあった。京都市の調査によれば、平成21年度に発生した交通事故全体の25パーセントを自転車事故が占めていた¹⁹。加えて、交通事故の全死者数に占める自転車事故による死者数の割合は、平成11年と平成21年を比較すると、10年間で3倍に増加していた²⁰。

上記のような自転車事故の増加の問題を背景に、公明党京都市議団が実施した京都市自転車安心安全条例パブリックコメントにおいて、自転車利用者への交通ルール遵守や、交通マナー教育の徹底を求める声が寄せられるなど、京都市民の自転車問題への関心は高かった²¹。このような事情を踏まえて、公明党京都市議団が「自転車安心安全条例²²」

¹⁸加藤『「知らなかったではすみされない」市町村議会の常識』p86 参照

¹⁹京都市役所 HP 文化市民局暮らし安全推進課参照

<http://www.city.kyoto.lg.jp/bunshi/page/0000094422.html> (2011.7.14 アクセス)

²⁰同上参照

²¹公明党京都市議団 京都市自転車安心安全条例パブリックコメントについての報告参照

<http://www.kid97.co.jp/komeishikai/img/politics/pdf/20100913.pdf#search>

(2011.7.17 アクセス)

²²巻末に資料①として添付

を京都市議会に提出し、2010年11月17日に京都市条例32号として制定された²³。

この条例には、自転車保険の加入促進、狭い道や商店街などでの自転車マナーの向上、小中学校における自転車教育の義務化などが含まれている²⁴。

② 逗子市深夜花火規制条例

逗子市では、逗子海岸周辺に住民から、「深夜の花火がうるさい。」という多くの苦情が存在した。「逗子市深夜花火規制条例」は、この問題を解決するために、民主党、日本共産党、日本社会党、市政クラブが政党の枠組みを超えて、2006年第2回定例会に提案した議員提案条例である²⁵。

これは、深夜の時間帯（22時～6時）において、公共の場所（海岸、後援、河川等）で音のうるさい打ち上げ花火を規制する条例²⁶である。これに加えて、深夜花火が特に生活の環境の悪化につながっている地域では、逗子市環境審議会の意見を聞いた上で市長が「特別対策地域」と定めた場合、取り締まり強化などの対策を講じることができる仕組みとなっている²⁷。

まとめ

かつての日本の地方自治制度の根幹を成していた機関委任事務が廃止されたことで、日本の地方自治は大きく変化した。これまで国が一律で行ってきた課題解決を、今後は地方が独自に行っていかななくてはならない。

今回挙げた2つの事例では、地域の課題解決のために地方議員が条例を提案・制定し、実際の問題解決につながる可能性を我々に示してくれている。住民による選挙で選ばれる地方議員の下には、住民の生活における課題の多くが集まってくる。それらを解決するための手段として、今後、議員提案条例の重要性は増すと考えられる。

資料① 京都市自転車安心安全条例

²³平山よしかず市政かわら版参照

http://www.hirayama-yoshikazu.jp/201010hirayama_m.pdf#search (2010.7.8 アクセス)

²⁴同上

²⁵日本共産党逗子市議団 HP 参照 逗子市深夜花火規制条例案 2006.6.6

<http://www.jcp-zushi.jp/gikai/article/060606-180718.html> (2011.7.17 アクセス)

²⁶巻末に資料②として添付

²⁷逗子市市議会議員高野たけしブログ参照 2010.8.25

<http://takano-takeshi.seesaa.net/article/15867043> (2011.7.8 アクセス)

京都市自転車安心安全条例

平成 22 年 11 月 17 日

条例第 32 号

京都市自転車安心安全条例

(目的)

第 1 条 この条例は、次に掲げる事項を目的とする。

- (1) 自転車の安全な利用を促進するため、自転車を利用する者（以下自転利用者という。）の意識の向上を図ること。
- (2) 本市、自転車利用者、関係事業者その他の主体の責務と役割を明らかにすることにより、自転車に関する事故を防止し、自転車の秩序ある利用の推進による交通安全の確保に寄与すること。
- (3) 「歩くまち・京都」憲章の趣旨にのっとり、自転車の安全な利用を推進推進することにより、市民及び観光旅行者その他の滞在者が歩く魅力を満喫できるようにするとともに、観光旅行者その他の滞在者に対するもてなしを向上させること

(定義)

第 2 条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めることによる。

- (1) 自転車 道路交通法第 2 条第 1 項第 11 号の 2 に規定する自転車をいう。
- (2) 自転車損害保険等 自転車に関する交通事故により生じた損害を賠償するための保険又は共済をいう。
- (3) 府条例 京都府自転車の安全な利用の促進に関する条例をいう。
- (4) 関係事業者 自転車(中古の自転車を含む。)の小売を業とする者(以下「自転車小売業者」という。)及び自転車の貸出しを業とする者(以下「自転車貸出業者」という。)をいう。
- (5) 交通安全活動団体 交通の安全を図る活動を行うことを主な目的として組織された団体をいう。
- (6) 商店会 京都市商店街の振興に関する条例第 2 条第 2 号に規定する商手店会をいう。
- (7) 自転車交通安全教育 自転車の安全な利用の方法に関する交通安全教育をいう。

(本市の責務)

第 3 条 本市は、次に掲げる施策の実施に努めるものとする。

- (1) 自転車の安全な利用に関する市民、事業者等の意識の啓発及び自主的な活道の支援。

- (2) 自転車利用者による自転車の点検整備の促進
- (3) 自転車損害保険等への加入の勧奨及び継続的な加入の促進
- (4) 前3号に掲げるもののほか、この条例の目的を達成するために必要な施策

(自転車利用者の責務)

第4条 自転車利用者は、道路交通法、府条例その他の法令の規定を遵守するとともに、次に掲げる事項を励行すること等により自転車の安全な利用に努めなければならない。

- (1) 交差点内を通行しようとするとき、又は細街路若しくは一方通行(道路における車両の通行につき一定の方向にする通行が禁止されていること)とされている道路を通行しようとするときは、必要に応じて一時停止又は徐行をするなど歩行者及び車両に注意して運転をすること。
- (2) 商店街の区域内を通行しようとするときは、必要に応じて自転車を押して歩くこと。
- (3) 前2号に掲げるもののほか、他人の平穩を害するような運転をしないこと。

2 自転車利用者は、その利用する自転車を定期的に点検し、必要に応じて整備をするよう努めなければならない。

3 自転車利用者は、自転車損害保険等に加入するよう努めなければならない。

(関係事業者の責務)

第5条 関係事業者は、その事業活動を通じて自転車の安全な利用の方法について市民の理解を深めるなど自転車の安全な利用の促進に努めなければならない。

2 関係事業者は、市民、事業者及び交通安全活動団体並びに本市が行う自転車の安全な利用の促進に関する取組に協力するよう努めなければならない。

3 自転車小売業者は、自転車の販売に当たっては、自転車を購入しようとする者に対して、自転車損害保険等に関する情報を説明するとともに、その事業活動を通じて自転車損害保険等への加入の勧奨に努めなければならない。

4 自転車貸出業者は、その貸し出す自転車について自転車損害保険等に加入するよう努めなければならない。

(市民の責務)

第6条 市民は、次に掲げる事項の励行に努めなければならない。

- (1) 自転車の安全な利用の方法について理解を深めること。
- (2) 家庭、地域、職場その他の社会生活のあらゆる分野において、自転車の安全な利用の促進に寄与する取組を行うこと。

(3) 本市が実施する自転車の安全な利用の促進に関する施策に協力すること。

(商店街における自転車に関する事故防止の取組等)

第 7 条 商店会は、本市、警察等の関係機関と連携し、商店街における自転車に関する事故の防止のために必要な取組を実施するよう努めなければならない。

2 市長は、必要があると認めるときは、前項に規定する取組を実施しようとする商店会に対し、必要な情報及び資料の提供その他の支援を行うことができる。

3 市長は、商店会が第 1 項に規定する取組を実施する場合(前項の規定による支援を受けて実施する場合を含む。)は、当該商店会からの申請に基づいて、当該取組の内容を公表することができる。

4 商店街を通行する自転車利用者は、道路交通法、府条例その他の法令の規定を遵守するとともに、前項の規定により公表された商店会の取組に協力するよう努めなければならない。

(自転車交通安全教育等)

第 8 条 本市は、京都府、学校、市民、交通安全活動団体等と連携し、効果的な自転車交通安全教育の実施に努めるものとする。

2 小学校、中学校及び高等学校の長は、児童又は生徒に対して、その発達段階に応じた自転車交通安全教育を実施するよう努めなければならない。

3 市立の小学校、中学校及び高等学校の長は、児童又は生徒に対して、その教育課程において自転車交通安全教育を実施しなければならない。

4 大学その他の教育研究機関の長は、自転車の安全な利用の方法について学生の理解が深まるよう啓発に努めなければならない。

5 事業者は、自転車の安全な利用の方法について従業員の理解が深まるよう啓発に努めなければならない。

6 本市は、就学前の児童を養育する保護者に対して自転車交通安全教育を実施するよう努めるとともに、当該保護者を対象に自転車交通安全教育を実施するものに対して、情報の提供、助言その他の必要な支援を行うものとする。

7 本市は、京都府が行う自転車交通安全教育の促進を図るための事業の円滑な推進に協力するとともに、本市の区域内における自転車安全利用推進員の活動が円滑かつ効果的に行われるよう、必要な措置を講じるものとする。

(自転車に係る利用環境の向上)

第 9 条 本市は、国、京都府、市民、事業者、交通安全活動団体等と連携し、自転車に係る利用環境の向上を図るため、必要な措置を講じるものとする。

(財政上の措置)

第 10 条 本市は、自転車の安全な利用の促進に関する施策を推進するため、必要な財政上の措置を講じるものとする。

(委任)

第 11 条 この条例の施行に関し必要な事項は、市長が定める。

附 則

(施行期日)

1 この条例は、公布の日から起算して 30 日を経過した日から施行する。ただし、第 7 条(第 1 項を除く。)、第 8 条第 3 項、第 6 項及び第 7 項並びに第 10 条の規定は、平成 23 年 4 月 1 日から施行する。

(検討)

2 市長は、この条例の施行後 3 年を経過した場合において、この条例の施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講じるものとする。

資料② 逗子市深夜花火規制条例

逗子市深夜花火規制条例

平成 18 年 6 月 30 日
逗子市条例第 24 号

(目的)

第 1 条 この条例は、逗子市環境基本条例（平成 9 年度逗子市条例第 2 号）の本旨を達成するため、深夜における花火について必要な規制を行うことにより、安眠の妨害等の防止を図り、もって市民の良好な生活環境を保全することを目的とする。

(定義)

第 2 条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- (1) 公共の場所 海岸、道路、公園、広場、河川、その他市民等が自由に出入りできる場所をいう。
- (2) 深夜 午後 10 時から翌日の午前 6 時までの時間をいう。
- (3) 花火火薬類取締法(昭和 25 年法律第 149 号)第 2 条第 2 項に規定するがん具煙火又は行事等に用いられる煙火の爆発又は燃焼をいう。
- (4) 市民等 市内に居住し、若しくは滞在し、又は市内を通過する者をいう。
- (5) 事業者 逗子市内において事業を営む者をいう。

(市の責務)

第3条 市は、この条例の目的を達成するために必要な施策(以下「施策」という。)を策定及び実施しなければならない。

(市民等の責務)

第4条 市民等は、花火をするときは、近隣住民に迷惑をかけてはならない。

2 市民等は、安全で良好な生活環境の確保に努めるとともに、市が実施する施策に協力するよう努めなければならない。

(事業者の責務)

第5条 事業者は、市が実施する施策に協力するよう努めなければならない。

(深夜花火の規制)

第6条 市民等は、公共の場所において深夜に地域の静穏を害する花火をしてはならない。

2 前項の規定にかかわらず、次の各号のいずれかに該当する場合は、前項に規定する行為をすることができる。

(1)法令による許認可を受けた場合

(2)前号に掲げるもののほか、市長が特に支障がないと認めた場合

(特別対策区域の指定)

第7条 市長は、逗子市環境基本条例第16条に規定する逗子市環境審議会の意見を聴き、公共の場所における深夜の花火が生活環境の保全上著しく支障をきたすおそれがあると認める区域を深夜花火特別対策区域(以下「特別対策区域」という。)として指定することができる。

2 市長は、特別対策区域を指定したときは、規則に定めるところにより告示しなければならない。

3 特別対策区域の指定は、前項の規定による告示によってその効力を生じる。

(指定の解除及び変更における準用)

第8条 前条の規定は、特別対策区域の指定の解除及び変更について準用する。

(勧告及び命令)

第9条 市長は、特別対策区域内において、深夜の花火をした者に対し、花火の中止その他必要な措置をとるべきことを勧告し、又は命じることができる。

(委任)

第10条 この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

附 則

この条例は、平成18年7月1日から施行する。