

地方分権時代における政策の条例化

— 愛媛県及び高知県条例にみる政策法務の役割(1) —

本田 博利・三好 規正

目次

はじめに—地方分権時代の政策法務

第1章 条例制定過程における政策法務の役割

- 1 条例制定の動機
- 2 条例をつくりだす力 (以上, 本号)
- 3 条例化実現のプロセス
- 4 政策法務の組織体制
- 5 政策的アプローチ上の議論

第2章 愛媛県における政策型条例の制定過程

第3章 高知県における政策型条例の制定過程

結びにかえて—政策法務の展開のための組織と人材

はじめに — 地方分権時代の政策法務

「政策法務はいま隆盛を誇っている」と言われる¹⁾。地方分権推進本部が2001年に実施した調査によれば、政策法務のための体制整備を行う自治体が急増しており、7道県と10市が政策法務室や政策法務担当を置き、政策の条例化に関する研究や研修を実施している自治体は231にのぼっている(地方行政2001年11月26日)。政策法務は既にその必要性の論議の段階から理論、さらには実践の段階に入り、いくつかの先進的な自治体がリードする地域間競争の時代に入っている²⁾。この動向は、かつての情報公開制度と同様に、先端的な自

治体から始まり、短期間のうちに確実に地方自治の潮流として成長しつつある。その背景として、21世紀の幕開けと時を同じくして日本の地方自治制度が集権から分権の時代へと大転換の時代に入ったことがあげられるのは言うまでもない。

2000年の地方分権一括法により機関委任事務が廃止されて条例制定権の対象が格段に拡大され、マスコミで報道されるように新しいタイプの条例が次々と出現する一方、「制度面では整備されたが、分権の中身が良く見えない」という声が根強くある。このように分権の理念である「自己決定・自己責任」の原則の具体的な実現方策が求められている状況で、自治体自前の政策を制度化する手法としての政策法務の役割が期待されている。

これからの自治体は、省庁が縦割りに所管する法律を全国統一的な基準に従って運用するだけの存在から、自ら企画立案した地域独自の政策を制度化し、自らの責任において実行しうる主体へと変貌を遂げていくことが期待される。

そのためには、自治体の自治立法たる条例を政策立案のためのツールとして用い、さまざまな独自条例制定への取り組みを進めることが不可欠となる。条例は議会の賛同を受けることにより、政策を市民全体の意思としてオーソライズするものであり、政策を明確に表現する最高の手段である。その意味で、すべての条例は政策である³⁾。

政策法務、あるいは政策法学⁴⁾の定義・手法について定まったものはないが、本稿では、以上述べたように、自治体の主要な関心事である「政策の条例化」、端的には条例づくりの手法を念頭に置く⁵⁾。これは自治体の政策を条例という法形式で制度化するもので、政策法務はその制度設計に資するものである。

ところで自治体における条例づくりは、地方分権の到来を待たずとも、これまでも活発に行われてきた⁶⁾。とりわけ高度経済成長期以降は、公害防止条例、消費者保護条例、情報公開条例、環境アセスメント条例など多数の事例があげられる⁷⁾。これらの条例は、地域的な課題の解決のためには国法に不備ないしは空白があるため、緊急措置的に制定されたものが多いが、当時叢生した革新自治体の中央政府に対する対抗的な政策姿勢の表現としての要素が多分にある

ことも見逃せない。近年は、市民生活に密着したニーズを反映した環境やまちづくりに関する条例が続々と登場している⁸⁾。また、市民と行政の新しい関係が模索されており、各地で制定されている住民投票条例がその代表例である。これらの条例、特に先駆的な都道府県の条例には、政策法務の実践とみられるものも多い。現在の政策法務を巡る活発な論議は、こうしたこれまでの条例制定の積上げを踏まえ、地方分権時代の到来に伴う法的環境の整備（地方自治法2条11・12・13項の追加など。以下同法は単に条文を示す。）も受けて、新たな視点からの“自覚的な”条例づくりが開始されたものと見ることができる⁹⁾。これからの自治体に共通する条例制定上の課題は、自治基本条例、市民参加条例、まちづくり条例などがあげられる。

条例の発案者としては、従来の首長独占から議員、住民、さらにはNPOなどの多様な主体に広がることが望ましいが、政策法務の習得・活用が先ず期待されるのは、身近な住民と常に接し、豊富な情報ももち、庁内の総合調整役も担える行政の専門家としての自治体職員であろう。職員ひとりひとりに条例をつくり出す原動力として、政策形成能力及び法務能力双方の向上が要請される。

法規担当課の職員の役割としては、政策形成の早い時期から庁内コンサルタント的な立場で主管課をサポートし、政策決定後の法令審査に繋げてゆくことが望ましい¹⁰⁾。

本稿では、「条例はだれによって、どこで、どのようにつくられるのか」という従来まさに“ブラックボックス”として外部から見えにくかった条例制定の過程を、愛媛県及び高知県の政策型条例を事例に考察することを通して、そこでの政策法務の役割を明らかにしたい¹¹⁾。

第1章 条例制定過程における政策法務の役割

「必要は発明の母」に倣って言えば、「必要は条例の母」である。以下、政策が立案され、法規範性を有する「条例」という法形式をとって政策が実現されるまでの制定過程の要因を分析し、そこにおける政策法務の役割をみる¹²⁾。

1 条例制定の動機

(1) 首長の指示

条例の提案権者は、首長、議員、そして住民であるが、現実にはほとんどが首長提案である。条例制定の動機の第一は、首長、すなわちトップの指示である。政策的な要素を多分に有する条例（以下「政策型条例」と略称する。）では、首長から制定ないし検討の指示が“おりて”きて、条例の作成作業が開始されることが多い¹³⁾。これは外形的な、いわば「みかけ」の動機であり、次に述べる第二の動機としての条例制定を促す環境変動とは異なるもので、「きっかけ」とも言うべきものであろう¹⁴⁾。首長はやはり政治的存在なのであり、条例の制定は政治家の信念の表明に他ならないのである。行政内部の主管課ないし幹部職員などから持ち上げられた案でも、トップがその条例の制定を必要と認識し、承認がとれて始めて指示というかたちをとって立案作業が開始される。ここで副知事、助役以下の職員は、組織的なブレーンとしての役割を果たすのである。なお、中央政府・省庁の法令立案の意思決定においては、従来日本独自の方式とされた稟議制によらず、現実には省庁間の政策調整を軸とする集团的意思決定によるとされており、そのため迅速性に欠け、タイミングを失するきらいがあるとの指摘がある¹⁵⁾。縦割りの弊害がそれであるが、自治体においては権限が首長に一元化され、内圧や外圧、タイミング等を総合的に判断し、迅速な決定ができリーダーシップを発揮しやすいというメリットがあるとされる。

首長の指示の動機には次のさまざまなものがあるが、相対的・重畳的である。

(a) 選挙公約の実現

首長は住民の直接選挙によって選出される。選挙では候補者の「公約」が有権者の最大の判断材料となる。現職の交代を目指す候補者は従来の政策に代わる対抗的な政策を掲げて選挙を戦う。選挙において条例そのものの制定を約束する場合もあるが、条例の制定を前提とする公約を掲げる場合も多い。助役を増員して女性を充てるなどである。

(b) 政策の表明

首長の政策は、議会での所信表明や予算、総合計画に具体化されるが、条例は市民の代表者から構成される議会の議決を得て制定されることにより政策表明の最適形式となる。とりわけ憲法の理念の具体化を目的とする条例や基本条例は、地方自治をシンボリックに体现するものと見られる。条例が単に「義務を課し、又は権利を制限する」(14条2項)だけでなく、理念的・宣言的な内容を有する場合がこれに当たる。所属する政党の綱領に沿った政策づくりのために条例を制定する場合は、政治姿勢を鮮明にするための手段となる。

(c) 議会答弁の実現

自治体の執行機関たる首長と議事機関である議会とは「車の両輪」に例えられ、チェック・アンド・バランスの相互関係にたつとされる。議会は条例その他の議案を議決する権限を有するが、政策立案能力の欠如などから自ら発議して条例を制定することは少ないのが実情である。しかし、条例の必要性を議会の総意として決議し、あるいは個別の議員の質問において条例の制定が求められ、首長が答弁において制定の約束をすることは往々にしてある。首長は約束した答弁の履行を迫られ、その結果、議会との間で「貸し借り」が生じたり、質問した議員の「手柄」となる。首長がそれを嫌って、議会独自で条例制定を探る動きがあれば、先手を打って条例を制定することもある¹⁶⁾。

(d) 住民等との約束の実現

首長が行政運営を行ううえで、直接住民や業界、さらには支援団体等の要望を受け、あるいは意見を聴取して政策づくりを約束することは少なくない。最近では、市長への手紙やダイレクトなメール交換といった個別の公聴活動も盛んである。これら市民ニーズを行政課題として受け止め、首長自身の判断として条例制定の指示が出されることもある。

(e) 首長どうしのネットワークの実現

首長どうしが政策面での横のつながりをもち、そのネットワークが条例を生むことがある。かつての革新自治体連合がその例である。地方六団体がモデル条例を作成し、自治体独自のアレンジを加えて条例を制定する方法も有効であろう。岩手県、青森県、秋田県の3県が、県境での産業廃棄物の不法投棄問題

に端を発し、産業廃棄物税条例と県外産業廃棄物搬入事前協議条例を制定した（朝日新聞2002年12月12日）のも、共通の行政課題に協力して対処する事例である。愛媛県でも、高知・愛媛両県にまたがる四万十川流域の町村が連携して清流保全条例を制定した（愛媛新聞2002年12月8日）。また、高知県の森林環境税の導入を受けて、愛媛県も同様の条例の制定を検討している（愛媛新聞2002年12月4日）。

(f) 条例化によるアピール

従来政策の表現形式として要綱によっていたものを、議会の賛同を得て条例化し、施策のより強いアピール効果を期する場合もある。福祉の分野における金銭等の給付は必ずしも条例によらなければならないものではないが、条例化して制度を確たるものにし、簡単に廃止することができないようにするのもその例である。

(g) 総合行政の実現

自治体は、国と地方の役割分担と地方の自主性の尊重について定めた新しい地方自治法において、「地域における行政の総合的実施主体」（1条の2）としての位置付けが明確にされた。分権時代においては、首長の統轄のもとに（147条）総合行政の実現に向けて、福祉とまちづくり、環境などの分野において総合的な条例の工夫が必要となる。その例を土地利用規制関係の条例に求めると、神奈川県土地利用調整条例を始め、掛川市生涯学習まちづくり土地条例、湯布院町潤いのある町づくり条例などがあげられよう。

(2) 条例制定を促す環境変動

条例制定の動機の第二として、条例制定を促す種々の環境変動があげられる。以下は首長提案の場合であるが、首長の指示というトップダウンの場合のみならず、所管課が実務を処理する過程で判断した政策課題の解決のために条例を立案するボトムアップの場合にも共通する動機と言える¹⁷⁾。政策立案の契機として最も重要なのは、課題環境条件の変動の認知とこれを出発点にした政策対応の必要性の判断である。行政を取り巻く社会情勢の変化は、新規行政需要

への対応を促す「環境変動」として新たな政策立案の必要を生む。それが立法事項であり、既存の法律や条例では対応が困難な場合には、「先手必勝」的、あるいは「後追い」的、さらには「アリバイ」的に条例を制定して対応することが多い。自治体の対応が制度形式として条例化を目指す団体と要綱ですます団体に分化する場合もある。

(a) 法律の不備・権限不十分

① 既存の法律の機能不全

既存の法律は適用できない、解釈による対応にも無理があるなど法律の規制等による措置では地域課題の解決に不十分な場合である。法律が時代遅れとなることはある意味ではやむをえないし、法律が予定していない事態も起こりうる。1960年代の公害関係の諸法令がその例であり、自治体が緊急避難的に上乘せ条例や横出し条例あるいは公害防止協定により対応せざるをえなかった。社会関係が輻輳する現代社会においては、地域の問題に国法が不備で迅速・有効に対応できない場合、小回りのきく条例にその役割が期待されるところ大となるのは当然であろう。まさに「必要があるところ条例を生む（必要は条例の母）」である。その事例は、放置自転車、ラブホテル、産業廃棄物、水質汚染、リゾート開発、景観破壊など多数である。

② 法律の不存在

印鑑証明に関する国の統一的な法令が存在しないことから、自治体が印鑑条例を定めて印鑑の登録及び証明に関する事務を行っているのが一例である。情報公開法が制定される以前の情報公開条例や住民投票に関する統一法制が無い現状で各地で制定されている住民投票条例もその適例といえよう。一般海面に関してはこれを直接に管理する法律は存在しない現状で、海域の土地の利用を許可に係らしめる広島県の広島海の管理に関する条例も法のすきまを埋める工夫をこらした条例である¹⁸⁾。

③ 権限不十分

法律上の権限が他の行政機関、例えば県知事に保留されているため、市町村が「背に腹は変えられない」として、条例を制定して独自の対応をする場合で

ある。産業廃棄物の処理施設の許可権限や開発行為の許可権限が県知事にあるため、地元市町村が業者に申請前の事前協議を義務付ける条例を制定するのがその例である。

上記①から③の理由で自治体が先駆的に条例を制定し、その必要性や妥当性が条例の運用を通して社会的に認知されたところで、国法が後追いついて法律を制定し、条例を追認する事例も多い。情報公開法の制定に際しては、先行した自治体の情報公開条例の制度運用を十分踏まえたうえで制度設計がなされた¹⁹⁾。

(b) 非常事態への対応

市民生活への危険な状態の切迫などにより、行政が緊急避難的に対応を迫られて条例を制定して対処する場合がある。次章で事例研究を行う愛媛県の海を管理する条例や土砂等の埋立て等による土壌の汚染及び災害の発生の防止に関する条例、さらには最近愛媛県を始め各地で制定されている暴走族追放条例もその好例である。そのほか所沢市の議員提案によるダイオキシン規制条例やパチンコ店、ラブホテル等の進出を阻止する条例、産業廃棄物処理施設の水源での立地を規制する条例など事例多数である。

(c) 法律・制度との連動

① 法律の制定改廃

法律と条例が連動を予定している場合であり、税制改革に伴う税条例の改正や福祉関係の給付条例の改正（給付の水準を税額によりランク付け）がその例である。また、地方分権一括法により法定外公共物が国から市町村に譲与されることに伴い、市町村の管理条例の制定が必要になった例もある。

② 法律が条例の制定を予定

③の法律が条例に委任している場合のほか、行政手続法や情報公開法のように自治体が法律に準拠した施策を講ずるべきことを明文で規定している場合があげられる。

③ 法律による授権

法律が条例に授権規定を設ける場合である²⁰⁾。市町村中心主義に移行した

都市計画法が、開発許可基準の制限を強化し又は緩和することを条例に授権する（33条3項）のがその例である。

④ 法治主義の要請

条例によらず要綱により、事実上私人の権利を制限したり義務を課すことについては、法治主義の観点からする批判がある。宅地開発指導要綱や要綱によるゴルフ場の立地規制、県外からの産業廃棄物の搬入規制など事例は多い。このため要綱の条例化の検討がなされるものの、国法上の不備から要綱に基づく行政指導を継続せざるを得ない場合が多い。神奈川県土地利用調整条例は、行政手続法の制定を機に条例化した事例である。

⑤ 法解釈の明確化

機関委任事務の廃止に伴い、通達は廃止され、従来通達により示された法解釈に代わって自治体が独自に判断することになる。その趣旨は地方自治法に明文で示された（2条12項）。熊本市墓地等の設置等に関する条例は、墓地、埋葬等に関する法律が明定せず通達に委ねていた経営許可の基準を条例で明示するものである²¹⁾。

(d) 議会、住民からの要望・政策提案

議会については議員提案、住民については条例制定の直接請求が地方自治法上認められているが、こうした法的な手続によらずに条例制定の要望がなされ、首長提案により実現することがある。これらは条例制定を要する行政課題が発生しているにもかかわらず、首長サイドの腰が重いときに「尻たたき」的に行われることが多い。NPOなどの市民団体からの政策提言の場合も同様である。

(e) 流行ないしトレンド

条例制定の動機で見逃せないのは、さほど必要性が高いとは考えられないのに他の自治体と同じような条例をいわば“ものまね”的に制定する場合である。初期の情報公開条例がその典型である。愛媛県は47都道府県の最後まで要綱による制度化の姿勢を堅持し、1998年ようやく条例制定を行った。最近ではポイ捨て条例がその例にあげられよう。こうした条例の多くは流行ないしトレンド的なものであり、執行まで考慮していないアクセサリ的なものが多い。た

だし、共通の悩みをかかえている自治体にとっては良い条例は「伝播する」²²⁾のである。また、トレンドの中においても、情報公開条例や環境アセスメント条例のように各自治体なりの特色を出すことに努め、良い意味での競争を生んでいる。他の自治体で制定しているから自分のところもとか、あるいは置いてゆかれるのはまずいといった発想から、モデル条例にならって条例を制定する場合もある。政治倫理・資産公開条例がその例である。

(f) 国、県の制定指導

国、県が強力に自治体に対して条例の制定指導をすることがある。一例として、行政手続法上、自治体は行政手続条例を制定する義務はないが、条例に基づく処分や自治体が行う行政指導については法律の趣旨に則って条例を早期に制定するよう自治省の強力な指導がなされ、急速な条例整備が進められた。

(g) 是正勧告・意見

国の行政監察結果に基づく改善勧告が、法改正を促すことがある（1996年の公営住宅法の改正など）。総務省の発足に伴い、行政の内部監視に評価の機能が加わったが、自治体においても外部監査制度の導入に引き続き、独自の行政評価システムの試みが進められている。今後は、こうした政策・施策評価の結果、条例をより合理的なものに改めるよう勧告や意見が出されることもあるであろう。

(h) 判決

取消訴訟や差止訴訟において条例そのものの適法性が争われることがある。税条例に基づく課税処分や小学校の廃止条例がその例である。判決が条例の違法無効を宣言して確定すると条例改正を余儀なくされる。東京都の大手銀行に対する外形標準課税訴訟の東京地裁判決は、条例は地方税法に違反する無効なものであるとしたが、控訴審判決も条例を無効とした。

(i) 学説

学説が条例の制定を促すこともある²³⁾。また、神奈川県情報公開条例のように外国の法制の調査研究が条例制定のスタートとなる場合もある。環境権などの新しい権利を憲法を具体化するものとして条例により実定法化することも

試みられているが、その理論構成は学説に依拠するところが大きい。情報公開制度は憲法上の「知る権利」を具体化するものと主張する論者もある。

2 条例をつくりだす力

本節では、条例をつくりだす原動力、すなわち「だれが政策を決めるのか。だれがそれを条例にまで高めるのか。」について述べる。

(1) 条例の提案権者

条例の制定は議会の議決によるが、法律上議会に条例案を提案できるのは、次の(a), (b), (c)の三者である。

(a) 首長提案

① トップダウン

前節でみたとおり、条例制定は首長のリーダーシップによるところが大きい。首長が政策を決定し、その実現のため条例という法形式によるという意思決定がなされれば、その次のステップとしてその指示を受けて補助機関たる職員による条例案の検討が始まる。国の政府立法が各省庁所管の法律が制度の基本的な枠組みをなしており、官僚制独特のセクショナリズムから通常ボトムアップで進められ²⁴⁾、政治主導のトップダウンは例外となっているのと対照的である。条例案は通常は長い時間をかけて組織的な検討がなされ、最終的に議会に提出する議案が確定する。政策決定と条例立案は、先ず政策的な内容をもつ施策の骨子が要綱として決定され、それを受けて条例が立案されるという二段構えの意思決定段階を経る。従来の法制執務では前段階の政策形成過程には原則的に法規担当課は関与しないものとされたが、政策法務においては後述する立法事実の有無の判断などで早い時期から関与する。

首長は行政組織のトップとして、選挙公約の実現を始めとする条例制定の第一の推進者にあげられる存在である。国の省庁の官僚群に相当する者は補助機関たる職員、特に議会審議において答弁に当たる本庁組織の幹部スタッフであり、首長はこれらの集団を統率して条例制定の実現に努める。首長が庁外の専属のブレーンを抱えている場合もあるが、これからは政策形成・法務能力に長

じた専門の秘書を配置することが適当である。また、必要に応じて、いわゆる私的諮問機関を設置して条例案の骨子（要綱）の作成に当たらせる場合もある。

② ボトムアップ

条例制定過程では、主管課が中心となって条例制定を進める「主管課主導型」が圧倒的に多いというアンケート結果もある²⁵⁾が、政策型条例の制定のきっかけがトップダウンの“みかけ”をとることは前節でみたとおりである。職員からのボトムアップは二つのタイプがあり、幹部職員からのものと主管課からのものに分けられる。前者はいわばブレーンに準じるものであるが、東京都知事と数名の幹部職員だけで極秘裏に外形標準課税の条例案をつくりあげたような事例は例外である。主管課は法令の所轄を通じて担当業務を処理している。そのため、行政環境の変化には敏感であり、条例改正の必要性をいち早く認識できることから、条例制定の原動力ということはできるが、ボトムアップが貫徹されている訳ではない。まれに担当者の熱意が首長に通じ、あるいは主管課以外の職員の提案が採用されることもあるが、これまたボトムアップとは言えない。主管課の作成した条例案は最終的には幹部職員で構成する政策会議にかけられ、首長の決裁を得て議会に提出する議案としてオーソライズされる。

(b) 議員提案

国会では近年議員立法が盛んになっている²⁶⁾。地方議会では議員の議案提出権の要件が定数の8分の1から12分の1に引き下げられ、議員提案がしやすくなった。地方分権以後の課題のひとつとして議会改革があげられており、首長提案の議案に対しスタンプを押すように承認するこれまでの議会の存在意義が問われている。議会は議論をし、その結果を住民の総意として集約し、必要があれば首長の提案を修正するのが本来の姿である。議会外での住民、NPOによる市民立法の動きもこれに拍車をかけている。首長が斬新な政策や条例づくりに取り組めば、議会もこれに対抗して議員提案を活性化させるという良い意味での緊張関係も生まれている。ちなみに知事が「改革派」と呼ばれる宮城、三重、鳥取、高知の4県だけで全都道府県の議員提案による政策的な条例の7

割を占めている（朝日新聞2002年 8月19日）。なお、愛媛県においては、2003年に「漁業者等ホルマリン使用禁止等条例」が初めて議員提案により成立した。

議会や住民の条例制定要望に慎重だった首長サイドが、議員立法の動きを見るや一転して、それを引き取って提案するという事例もみられる。その理由は、怠慢との批判を受けたくないとかメンツをつぶされるという次元のものもあるが、議員任せではどんな条例をつくられるのか危ない、国には両院に法制局があって法的な問題もキチンと処理できるが、地方議会にはなく不安であるなどである。議会が立法府としての責めを果たすためには議会事務局の調査研究・法務能力のアップが不可欠であり、そのためには、首長部門からの優秀職員のスカウトも考慮すべきである。（鳥取県議会は参議院事務局文書課の職員を迎え入れた。地方行政2003年 1月30日）議員自身の政策法務研修²⁷⁾、そして会派の調査研究費を活用した立案政策スタッフの強化などの方策も検討すべきであろう。

議会は質問や要望を通じての条例づくりのプッシュだけでなく、議事機関の責務として、自らの知恵で自らの権限を發揮すべきである。政策型条例については、通常、審議に入るまで多少の日時を要するため、審議会等への答申段階あるいは原案レベルで委員会への説明を求め、必要であれば対案を準備するなど独自の議会活動も必要である。愛媛県では、県の男女共同参画推進条例案に対し市民グループが独自の条例案を作成した（愛媛新聞2002年 2月 1日）。議会の審議でも参考とすべきであろう。

(c) 住民による提案

自治体の有権者は、50分の1以上の者の連署をもって条例の制定改廃の直接請求をすることができる。近年各地で実施されている住民投票条例がその典型例であるが、請求がそのまま議会に認められるのは少数であるのが実情である。議会の権限を侵し、議員の神経を逆なですという次元の反論も多い。しかし、住民の直接請求のうねりは、従来の自治会、町内会といったチャンネルを通しての陳情、抗議、要求といった対行政スタイルから、参加・政策提案型の、しかもときには行政区域を越える住民運動への転換の現れであり、今後更に活発

化が予想される。条例案を作成する市民・NPOの政策形成・立法能力は、市民の高学歴化やITの普及もあり、全国的な連携・ネットワークも手伝って確実に高まっている。したがって、環境・福祉・教育問題などの分野での政策立案能力は、人事異動のローテーションが3-5年と短く、往々にして素人行政に陥る自治体行政よりも秀でている可能性は大いにある。首長が議会だけに向き合っていれば良い時代は終わり、新しい世紀にふさわしく住民とのパートナーシップにも眼を向けて、より良い政策形成を目指す時期にきているものと思われる。条例づくりにおいても、弁護士などの専門家が参画したり、全国的なネットワークを構築するなど住民の立法能力は着実に力をつけている。ただし、留意すべきは、住民のすべてが条例の制定を支持する訳ではなく、地域住民の既得権や複雑な利害関係とバッティングすることもありうることである。こうした住民の反発を避けるためには、修正が可能な早期の段階において住民のニーズを正確に把握し、関係する情報を積極的に公開して住民参加によるコンセンサスを得る努力を惜しんではならない。

(2) 条例の提案権者以外の推進主体

国の法律の制定過程においては、原案の段階から政党はもちろん、族議員や圧力団体がさまざまな局面で関与して、立法作業をサポートしたり、ときにはブレーキをかけたりすることは良く知られている。自治体においても多かれ少なかれ同様である。以下、政策法務思考の必要性・通用性を考えるうえでも、次のような(1)の条例提案権者以外の種々の主体について見てみる。

(a) 職員

首長の補助機関として位置付けられる副知事、助役以下の職員による条例制定過程への関与は、「職員参加」ということができる²⁸⁾。これらの職員による重層的な作業は集団的意思決定であり、通常職員組織内での匿名の仕事となる。

① 幹部職員

課長以上を幹部職員とすれば、課長は末端の幹部職員であり、併せて②の主管理課のリーダーとして双方に位置付けられる。幹部職員の条例制定過程にお

る役割は極めて重要で、条例の立法者意思の表明たる議会での答弁は、議事録として記録されるという意味でその最たるものである。また、事前の議会折衝も幹部職員の役目として欠かせない。通常条例の起案責任者は課長であるが、首長の決裁に至る回議の過程で上位の幹部職員はそれを修正する権限を有する。条例の内容を最適なものにすることができるかどうかは、幹部職員、特にトップレベルの能力如何に負うところが大きい。

② 主管課の職員

条例制定の最初の発案者は、完全なトップダウンを除けば通常は行政組織の基礎的な最小単位としての主管課の職員、特に課長及び係長である。係長は前節でみた条例制定の動機としての「環境変動」を機敏にキャッチして、新規施策の必要性及びそれを実施に移すための条例制定の有無について第一次的に判断して課長の判断を仰ぐ。係長を始め主管課のスタッフは市民ニーズ等の行政需要を最も良く知り得るのみならず、法律を所管する省庁の課との間で日常的に豊富な情報を得ていることが多い。それゆえに当該法律についてはその構造、施行状況、問題点等を熟知しているのである²⁹⁾。

主管課の課長は、条例の立案を始めるに当たり、上位の幹部職員を経て、最終的には首長の了解を得る。この首長の指示のもとに主管課は末端の政策形成集団、いわゆる「官僚シンクタンク」としてオリジナルシナリオとしての条例原案を作成する。こうした意思決定のプロセスから、政策的要素を有する条例の制定に際しては、課長及び係長の「政策法務思考」が重要なモメントとなる。

阿部（1999：250）は、「とりあえずは、職場の中で議論して」政策形成能力を養うべきで、「上司は、頑張った職員が浮いてしまうことのないように、職員のやる気を育ててほしいと思います。」「首長がしっかりすれば、役人など、直ぐ変わるはずです。」と述べる。研修所での集合研修もさることながら、職場での平素のOJT（on the job training）が必要とされるゆえんであろう。

③ 法規担当課の職員

法制を担当する課は、通常都道府県では文書課、市町村では総務課であり、自治体での「内閣法制局」に相当する。法規担当課は主管課の条例案を審査す

るに当たり、国の法制執務に準じた法技術上のチェックを行う。職員の法制執務の知識は、ほとんどが内閣法制局の職員が執筆したマニュアル本から習得され、常に参照されている。加えて自治体独自のバリエーションは、OJTを通じて秘事口伝的にノウハウが移転されることが多い（いわゆる“徒弟制度”）。

したがって、自治体の法令事務は国のテクニクから逸脱することはほとんどない。国と異なる自治体独自の法令事務は、条例制定権の限界の問題の審査である。政策型条例にあっては、国の法令解釈を第一に、判例、学説、さらに同様の条例を先行している自治体があればその施行状況を調査する。罰則を付する場合は、県警察本部や検察庁と協議を行う。以上を踏まえて、最終的に法律顧問（弁護士等）と協議を行う自治体もある。作業の中心となるのは、主管課と異なり係長より一ランク下の主査や主事であり、担当部局を振り分けて審査に当たる。これらの者の多くは、行政経験は浅く、全庁的な視野や現場的な発想、さらには政策法務思考は余り期待できないことが少なくない。むしろ、条例の効力が争われる訴訟対応などを考えて、「守り」の姿勢から従来型の法律先占論的な見解に立脚して、新たな政策法務の芽を摘んでしまうおそれもないとはいえない。法規担当課においてもやはり課長・係長レベルでの政策法務の知識・能力が期待されるのである。なお、愛媛県においては2003年度から法令担当課に「政策法務担当係長」を配置した。こうした体制整備が今後の政策法務の充実に向けてのステップになることが期待される。

④ 横断的な組織

自治体によっては法規担当課とは別途庁内組織として「例規審査会」を設置して法的問題の最終チェックを行っている。重要な新規施策については、庁内横断的な組織として例えば「担当課長会議」などを設置して、主管課の案をベースに検討を行うが、充て職で関係する課を網羅するだけで連絡調整的な要素が強いのが普通で、新たな発想を期待することはできない。特定のテーマについて庁内組織を設ける場合は、真に専門分野に通じた職員を結集したプロジェクトチームが効果的である³⁰⁾。そのメンバーは充て職ではなく、頭の柔らかい若手職員で希望する者を公募する方法などが考えられる。たとえば、東京都は

カラス対策のため若手職員有志による「カラス対策プロジェクトチーム」を充足させ、その報告書に基づき順次施策を実施に移している（朝日新聞社説「残飯」都市を変えよう」2001年10月25日）。三重県の産業廃棄物税条例は、税務、環境など組織の縦割りを越えた若手職員の勉強会がきっかけとなり、こうした取り組みを知事以下執行部の職員が全面的にサポートして制度化に結びつけた。

⑤ 職員個人

従来から自治体で行われている職員提案制度を政策型の条例づくりに反映させる方法もある。職員が個人の資格で庁内外の雑誌や研究会誌に発表した論文があれば更に良い。職員は通常3－5年のローテーションで異動するが、担当する業務以外の行政分野、例えば環境やまちづくりに関心を持ったり、外部との交流を通じて優れたノウハウを有している職員は多い。職員提案は担当業務のみならず、こうした職員からの幅広い政策提案を受けて実施に移すことを目的としている³¹⁾。ただし、市民感覚に富んだ提案は、主管課からは迷惑がられることもあるようである。第3章で事例研究を行う高知県の四万十川の保全及び流域の振興に関する基本条例は、橋本大二郎知事が「百の施策の条例化を」と全職員にメールで呼びかけて採用され、それをきっかけに条例化が実現したものである。

(b) 審議会等

政策的要素及び法的問題を多く含む行政課題を条例化する場合は、外部の有識者からなる審議会や懇話会等を設置して制度づくりのあり方を諮問し、専門知識を結集して答申というかたちで制度の骨子づくりを行うことが多い³²⁾。

審議会等の構成メンバーは学識者のほか各種団体代表などであり、最近では市民の意向の反映のため公募により市民を加えることも多い。通常は答申を尊重して条例化の作業を進めることになるが、あらかじめ結論が予定されているのではないかとの「かくれみの」批判も多い。学識者には検討テーマに通じた専門家、特に法律家を多数加えることに加え、会議の資料作成その他で運営を支える事務局スタッフの強化が必須である。

(c) 職員組合

職員の多くは同時に職員組合の構成員でもある。組合による政策提案としては古くは自治研運動が知られている。市政白書づくりなどに取り組む組合も多く、行政の課題を熟知した第三者による政策評価に基づくものとして有益であるが、“身内”ゆえの限界がある。より市民性を強いものとするためには、外部の専門家及び市民との共同作業が望ましい。

(d) 自治体シンクタンク

従来から自治体が設立・支援したシンクタンクとして、東京市政調査会、日本都市センターなどがあり、都市・自治研究の一環として条例研究についても十分な実績を蓄積している。地方六団体の調査部門もこれに加えることができるであろう。現在地方分権推進本部において「地方分権時代の条例に関する調査研究」が進められており、その成果が期待される³³⁾。また、東京都のように職員研修部門にシンクタンク機能をもたせる自治体も増えており、後述する。今後は、これらシンクタンクによる標準条例づくりやコンサルティング機能をもっと活用する方策を考えるべきであろう³⁴⁾。

(e) 各種団体

条例づくりにおいては、その制定を求めるプレッシャーグループや制定に伴って影響を受ける業界や利害関係団体が存在する。施行後の執行をスムーズに進めるためにも、これらの団体と対話しながら条例づくりを進める姿勢が必要である。

(f) マスコミ

条例の制定を推進するうえでマスコミの役割も見逃せない。例えば住民基本台帳ネットワーク問題において、自治体のプライバシー保護の実態、プライバシー保護条例の重要性が繰り返し報道されたことは記憶に新しい。市民の行政に対する要望をマスコミがキャンペーンのかたちでバックアップすることも多い。暴力団や暴走族の実態を特集し、追放条例の制定を後押しするなどである。行政がマスコミを積極的に利用する場合もある。東京都千代田区のいわゆる路上禁煙条例（安全で快適な千代田区の生活環境の整備に関する条例）は、区長

が先頭に立ってPRする姿がマスコミに報道され、条例を周知徹底するのに役立った。罰則の適用である過料の徴収もスムーズに進んでおり、3か月で1,386件にのぼっている（中国新聞2002年12月30日）。

以上であるが、当面の政策法務の発展のためには、これら多様な推進主体によって生み出されたいくつもの条例が先ず地元の自治体住民にアピールし、そして他の地域へ、そして全国にと目に見える具体的な事例として波及する（「良い条例は伝播する！」）ことが必要であり、地方分権時代の政策法務の存在感を高めるといえるであろう。先述の千代田区の条例は、その良きリーディングケースである。

注

- 1) ここ数年政策法務の必要性を唱えてきた論者のひとりである鈴木庸夫による。鈴木（2002：3）。
- 2) 政策法務の理論状況につき、鈴木（1995：86-88）、日本都市センター（2000：24-29岩崎健定執筆）参照。
- 3) 横道（1999：253-254）は、政策を具体化していく段階では「法律の世界をクリアー」しなければならず、政策法務は「法律の世界とどうやって折り合いを付けるかという能力、法の世界と調整する能力」と説明する。この結果、解釈だけですむ場合、条例をつくらなければならない場合、法律改正をしなければならない場合に分けられる。
- 4) 阿部泰隆の提唱する「政策法学」は、自治体の政策法務を排除する趣旨ではなく、幅広く考えるものである。阿部（1996：iii）参照。ちなみに、行政手続法、中央省庁改革法、地方分権一括法、情報公開法など一連の重要な行政法規の制定作業には行政法学者及び行政学者が自ら起草するなど中心的な役割を担っており、「政策法学」思考によったものに他ならない。
- 5) 政策法務の対象を広く規則、要綱などに広げて「ローカル・ルール」と捉えたり、その範疇を立法に限定せず、執行段階における審査基準への政策的要素の取り込みな

- どの工夫が有益であることは言うまでもないが、条例はローカル・ルールの大衆である。なお、政策法務には、辻山（2000：6）が指摘するように、①立法法務のほか、②法令解釈あるいは運用法務、③訴訟法務を含むが、本稿では①に限定して論ずる。
- 6) 分権以前においても条例が政策実現の手段であったことは当然である。中川（1983：107）は、「行政国家段階の現代では、行政権は単なる法律の適用に終始するものではなく、政策形成機能をも有するものであり、住民からの行政需要に応え、法律・条例を用意すべきものでもあるからである。」と述べている。
- 7) 神奈川県自治総合研究センター（2000：7-17）参照。代表的な条例を取り上げ、紹介・分析しているものとして、自治研修協会（1998）がある。
- 8) 筆者（本田）が愛媛県研修所で担当した政策法務研修において、受講生全員に「わがまちのユニークな条例」を持参してもらった。愛媛の地域性を反映して、環境、特に水問題や過疎対策のための条例が多いが、まさに“草の根”のニーズに基づいた多様で独自の条例が議会の賛同を得て制定されている。
- 9) 地方分権に伴う条例の制定動向につき、吉田（2002：18-25）参照。
- 10) 従来の見解を示す一例として、秋田（1977：29）は、「法令審査職員は、一般的にあって、政策決定については専門家でもなく、それについての第一次的な責任も負わされていない」ので、政策の面の調整については「その役割の限界を十分に認識して、自制（self-control）をすることが必要」であると述べている。
- 11) 政策法務において都道府県の果たす役割は、今後一層大きくなる。特に、水、緑といった市町村の区域を超えた広がりをもつ環境資源の広域的管理機能は、まさに都道府県の役割である。例えば河川の流域単位で、個別法による縦割的規制とは別に、創意工夫をこらした横断的規制を県条例により定めて統一的管理を行うことは、地方分権時代における都道府県に期待される役割と考えられる。三好（2003：196）参照。なお、神奈川県の条例制定の状況につき、磯崎（2000：45-64）参照。
- 12) 国の法律の立法過程を法政策の観点から分析したものに浅野（1988：96-118）がある。そこで検討されているのは政策形成の主体、政策形成にかかわる社会的要素、政策形成の要因と動機、政策形成パターン（トップダウン方式とボトムアップ方式）である。

- 13) 阿部（1996：282）は、国ではトップダウン方式の立法は少ないが、自治体では首長に強力な権限があるために、選挙公約を立法化するトップダウン方式が多いことを指摘する。
- 14) 磯崎（2000：48）は、条例制定過程の実質的な分類として、条例制定に係るイニシアティブの所在に応じて、①首長主導型、②主管課（原課）主導型、③総務部局主導型、④議会（議員）主導型、⑤住民（運動）主導型の5つに分ける。なお、日本都市センター（2001：146-149。磯崎初仁執筆）も参照。
- 15) 西尾（1993：275-277）参照。なお、国の法案作成過程につき、田丸（2000：85-102）参照。
- 16) 松山市議会では、志を同じくする超党派議員が集まり、条例をつくらうとする動きがあったところ、本会議で与党議員から同趣旨の条例の必要性をただす質問がなされ、それまで消極的であった理事者側が一転、条例制定に散り組むと答弁した。以後主導権は理事者側に移り、議員側の動きは停滞してしまった。同僚議員によれば「議員提案されるとメンツにかかわるのか、重要案件は必ず先に出してくる。」とされる（愛媛新聞2002年4月18日）。同様の事例として、広島市の幻に終わった議員提案による「はと公害防止条例」がある。本田（2000：1-4）参照。
- 17) 日本都市センター（2001）の自治体アンケート結果によれば、ユニークな条例を制定する際にイニシアティブをとった組織は主管課が8割弱を占め、首長の指示は3割と少ない（182頁）。しかし、同書が認めるように、主管課がトップの指示を仰ぐことによりリーダーシップが発揮されるようフィードバックは常になされている（150頁）。条例を起案し、首長の決裁をとるという事務処理上の手続は一貫して主管課にあるが、首長が稟議書を見て始めて条例の内容を知るということはまずないであろう。このアンケート結果は、政策法務を専管する組織がないという現状でのものであるという留保が必要である。
- 18) 条例解説として、村上（1992：164-165）参照。
- 19) 本田（1999：38）参照。
- 20) 条例に授權する国法のあり方につき、阿部（1990：3-32）参照。
- 21) 石森（2000：114-117）参照。なお、墓地経営の許可システムの改善策につき、本

- 田（1997：253-263）参照。
- 22) 内藤（1997：55-58）は、水道水源保護条例を事例に、「条例はどう進化し伝播してゆくか」を分析している。
- 23) 阿部（1996：ii）は、自身の提言が実現した例として、カスミ網の販売・運搬段階からの禁止を定めた鳥獣保護法の改正、合併処理浄化槽の設置を義務付けた滋賀県生活排水対策の推進に関する条例の制定をあげている。なお、後者は、浄化槽法が改正され、国法レベルでも実現した。
- 24) 法律の立案の発端につき、浅野（1988：109-118）参照。
- 25) 日本都市センター（2000：146-147）参照。
- 26) 朝日新聞1999年7月13日によれば、1997年以降議員立法は年間50件以上と3年連続で増加した。しかも政府内で調整して法制化するには難しい重要法案が多い。議員立法が制定される動機につき、小島（1979：149-188）参照。
- 27) 横須賀市議会は、議員の政策法務研修を実施して、条例の修正案の作成をグループ研修した（ガバナンス2002年10月号54頁）。
- 28) 森啓（地方行政1996年2月29日）によれば、情報公開条例は神奈川県民部に設置された「県民参加システムの研究プロジェクト」から飛び出した当初は予想もしていなかった政策提言であった。
- 29) 山口（2000：116）は、主管課の最も重要な機能は「政策の詳細をつめる役割」であり、「政策デザイン（設計）の段階において、類似政策等についての情報をあらゆる機関から収集し、より効果的な政策の執行方法を形成する」ことが求められるとする。
- 30) 改革派知事といわれる北川正恭三重県知事は、職員が自分たちで課題を見つけてきて、ルーティンワークからはずれて期限付きで結論を出すプロジェクトチームを多数つくった。それは自主研究グループを公式に認めたもので、知事と職員の議論の場となり、職員の自主性を知事が吸い上げることになるのである（地方行政2002年12月16日）。
- 31) 本田（1996：8-21）は、広島市の総合計画の改定への職員参加として実施された職員まちづくり論文募集に応募して提案した論文である。この論文は、筆者が20年前

に担当したゴミ海面埋立計画の職員自身によるPLAN→DO→SEEのプロセスをフォローした試みである。行政の内部で、同一の職員が、こうしたサイクルを長期間にわたってSEEすることができる仕組みづくりが重要と考える。

- 32) 法的問題のみを専門的に検討する委員会方式もある。事例として神奈川県における土地利用調整システムの条例化につき、磯崎(2000:55-59, 62), 木佐(1998:144-145。山口道昭執筆)参照。
- 33) 地方六団体(2001)は、その中間的まとめである。
- 34) 政策立案能力の向上のためのシンクタンクの活用方を述べるものとして、鈴木(1997:49-61)参照。鈴木(1994:7-24)は、国の政策決定者は、第一に政府内部の官僚群、第二に政治家、第三に学識経験者などで構成される審議会であり、ほぼ政府官僚に独占されていることから、大学における政策研究と並ぶ真のシンクタンクの形成の必要性を述べている。

参考文献

- 秋田 周. 1977. 『条例と規則』ぎょうせい.
- 浅野一郎. 1988. 『立法の過程』ぎょうせい.
- 阿部泰隆. 1990. 「自治体施策を支援する法律のあり方」『自治研究』66巻9号.
- 阿部泰隆. 1996. 『政策法学の基本指針』弘文堂.
- 阿部泰隆. 1999. 『政策条例と自治条例』信山社.
- 阿部泰隆. 2003. 『政策法学講座』良書普及会.
- 石森久広. 2000. 「熊本市墓地等の設置等に関する条例」『ジュリスト』1184号.
- 磯崎初仁. 2000. 「条例の制定過程と政策法務」『都市問題』91巻7号.
- 神奈川県自治総合研究センター. 2000. 『条例の制定と運用』公人社.
- 木佐茂男編. 1998. 『自治立法の理論と手法』ぎょうせい.
- 小島和夫. 1979. 『法律ができるまで』ぎょうせい.
- 自治研修協会1998. 『地域における行政課題の解決手法としての条例』
- 鈴木崇弘. 1994. 「日本における政策形成とシンクタンク」アーバン・インスティテュー

ト編『政策形成と日本型シンクタンク』東洋経済新報社.

鈴木崇弘. 1997. 「地方自治体とシンクタンク」『都市問題』88巻1号.

鈴木庸夫. 1995. 「自治体の政策形成と政策法務」『判例地方自治』133号.

鈴木庸夫. 2002. 「政策法務の理論と実践」『都市問題研究』54巻11号.

田丸 大. 2000. 「法案準備室（タコ部屋）に関する一考察」『都市問題』91巻7号.

地方六団体 地方分権推進本部. 2001. 『「地方分権時代の条例に関する調査研究」の中間まとめ』

辻山幸宣. 2000. 「日本における条例の歴史と課題」『年報自治体学』13号.

内藤 悟. 1997. 「条例はどう進化し伝播していくか」『法学セミナー』507号.

中川 剛. 1983. 「広島県自然海浜保全条例」『条例百選』有斐閣.

西尾 勝. 1993. 『行政学』有斐閣.

日本都市センター. 2000. 『自治体法務と人間像』

日本都市センター. 2001. 『分権型社会における自治体法務』

本田博利. 1996. 「江波沖にリサイクルと緑と渚のエコ・フロントを」(広島市職員まちづくり論文)

本田博利. 1997. 「墓地問題と都市行政」『あうろーら』(21世紀の関西を考える会) 7号.

本田博利. 1999. 「情報公開法制への地方自治体の対応」『広島国際研究』(広島市立大学国際学部) 5巻.

本田博利. 2000. 「広島市のはと対策」『日本公共政策学会年報2000』

三好規正. 2003. 「森林及び河川の流域一体管理のための新たな総合的条例（『えひめの森と川を保全する条例』（仮称）制定についての提言と課題」『法政策学の試み 法政策研究（第5集）』信山社.

村上武則. 1992. 「広島の海の管理に関する条例（広島県）」『新条例百選』有斐閣.

山口道昭. 2000. 『自治体実務からみた地方分権と政策法務』ぎょうせい.

横道清孝. 1999. 『自治体の政策形成能力』行政管理研究センター.

吉田敏治. 2002. 「地方分権の進展から見た条例制定の動向について」『自治フォーラム』509号.