

Chap. 10

自主立法権

1 自主立法権

(1) 「法律の範囲内」における条例制定権

憲法94条は、地方公共団体が「**法律の範囲内**」で条例を制定することを認めています。つまり、自治体には、法令に違反しない限りにおいて、自ら法規範を定立する権能（**自主立法権**）が認められているのです（法14条1項に同じ）。なお、憲法94条にいう「**条例**」には、議会が制定する**条例**以外に、長・委員会が制定する**規則**も含まれています。以下では、条例と規則を区別して説明します。

(2) 条 例

条例とは、自治体が自主立法権に基づいて制定する自主法のことです。法律、政令、省令（あわせて「法令」という）といった国家法との違いに注意してください。条例は、長が議会に提案して議決・制定される場合がほとんどですが、議会の議員にも、議員定数の12分の1以上の賛成があれば、条例案を議会に提案することが認められています（法112条2項）。住民も、選挙権者総数の50分の1以上の者の連署を集めることで、長に対して条例の制定改廃を請求できます（法12条、74条。ただし、地方税や分担金、使用料、手数料の徴収に関わる条例を除く）。

議会に提案された条例案は、議会の議決を経て制定・改廃されます。議決があったときは、議長は、3日以内に議決書を長に送付し、長は送付を受けた日から20日以内に公布しなければなりません。特別の定めがなければ、条例は公布から10日を経過した日から施行されます（法16条）。

条例違反に対しては、2年以下の懲役・禁錮、100万円以下の罰金、拘留、

科料もしくは没収の刑罰または5万円以下の過料を定めることができます（法14条3項）。

(3) 規 則

規則とは、自治体の長がその権限に属する事務を処理するために制定する自主法のことです（法15条1項）。長だけではなく、教育委員会、人事委員会などの委員会も、規則を制定することができます（法138条の4第2項）。規則違反に対しては、5万円以下の過料を定めることが認められています（法15条2項）。しかし、住民に義務を課したり住民の権利を制限したりする事項については、規則ではなく、条例で定めなければなりません（法14条2項）。これを**条例の留保**とよぶことがあります。

2 憲法と条例の関係

(1) 憲法と条例

憲法は国の最高法規ですから、憲法に違反する条例を制定することはできません（優先順位は、憲法>法律>政省令>条例となります）。そこで問題となるのが、憲法が「**法律**」で定めなさいと定めている事項について、「**条例**」で定めることは可能かということです。これまで問題になってきたのは、①憲法29条2項の財産権制限、②憲法31条の罪刑法定主義、③憲法84条の租税法律主義との関係です。現在は、学説によって理由付けは異なりますが、いずれも可能と考えられています。

(2) 条例による財産権規制

憲法29条2項は、「財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める」と定めています。これは、国民の代表である国会が法律で定めるときのみ、国民の財産権を規制することができるという意味です。そこで、条例で財産権を規制することはできるのかという問題が出てきました。最高裁はこの問題に直接には答えていないのですが、通説は可能であると解釈してい