



Chapter

1

# 条例をつくるとは

- C職員** 最近、全国で政策実現のための条例づくりが盛んですね。
- B係長** そうなんだ。特にニセコ町、真鶴町といった小さな自治体がユニークな政策条例づくりを始めている。
- A課長** そうすると、我々もうかうかしてられないね。でも心配もある。
- C職員** はあ、どんな点ですか。
- A課長** ひと言で言うと、条例をつくることに気をとられて、政策をつくるのがおぼろげになってしまわないかという心配だ。
- B係長** 確かに、条例づくりでは、不思議と条文づくりに力が入りますね。
- A課長** そうなんだ。実際、条例づくりを条文づくりと思っているのは、市民や学者の人たちだけでなく、役所内部でも結構いる。
- C職員** 私もそう思っていました。
- A課長** でも、条例づくりは氷山のようなもので、条文として見えている部分の下に大きな氷の塊がある。この下支えをつくるのが条例づくりのポイントだな。
- B係長** 確かに、条例をつくるということは、現状を変えていく政策をつくることから、変革を支えるがっちりとした土台が必要ですね。
- A課長** そして、この土台づくりが一番難しい。なぜならば、現状というのはそれなりに理由があるし、しかも、その理由の上に人々の生活や名誉が乗っているからね。
- B係長** それはよく分かりますね。世間には公務員不要論もありますが、急に公務員はいらないと言われても、私には志もローンもあります……。ともかく、あるべき論、すじ論だけでは、現状は簡単に変わりませんね。だから課長のよく言う「すじだけでは硬すぎてうまく飲み込めないから、コンニャクが必要」という理論ですね。
- A課長** そう。最近では、政策法務が盛んだが、政策現場とのズレを若干感じるね。現状を理想に近付ける仕組みや制度をつくるというのが条例づくりだという点をしっかりと確認したいね。
- B係長** これも課長の条例づくり＝冰山・オンザロック説ですね。
- A課長** そんなことを言っていたら一杯飲みたくなったね。今夜いつものところに行こうか。
- B係長、C職員** いいですね。残った仕事を急いで片付けましょう。

## 条例をつくるとは

条例をつくるというと、誰もがすぐに「第1条 この条例は……」といった条文をつくることをイメージすると思う。実際、市民や学者だけでなく、政策現場の議員や行政職員でさえ、そう思っている人がたくさんいる。

しかし、これは筆者の経験とは大きく違う。

筆者の条例制定体験は合計4回であるが、この体験に基づく筆者の条例づくり（制定）の定義は、(i)政策課題を解決して、市民が幸せに暮らせる社会を実現するための政策を企画立案し、(ii)市民ニーズや現行制度、先事例等を十分に調査して、(iii)（時にはしりごみする）行政内部を説得し、(iv)その政策によって影響を受ける（それゆえ強い反対活動を展開する）利害関係者を説得し、(v)市民の中に入って議論をしながら関心を盛り上げ、(vi)何とかまとめた政策案を条例という形式にまとめ上げ、(vii)それを法規担当者とは相談しながら条例案文に練り上げ、同時に、(viii)議会・議員へ提案・説明をしながら、理解を得られるまで協議して、(ix)そして、いよいよ条例案として議会の議決を得る、までの全体としている（一般には(vi)以降が条例づくりと思われる）。

筆者の条例づくり4回の成績は、2勝1敗1引分けである。つまり、(i)から(ix)までの作業を完遂できたのが2回、これに対して途中挫折<sup>ごせつ</sup>が1回（(iv)、(v)ができずに挫折）、1引き分けは、人事異動があって次の担当者に引き継いだときである（(vi)で引継ぎ）。

条例づくりで筆者が思い出すのは、事業者や行政内部の関係者で行った調整（より正確に言えば、説得、強談、懇望……）の場面ばかりで、筆者にとっての条例づくりとは、仕組みづくり（条文づくりではない）と利害関係者の調整（法律との整合性ではない）、そして調査である。法的な検討や条例案文づくりは、条例づくりの重要な一要素かもしれないが、その占めるウエートは極めて小さいというのが実感である（詳細は、松下啓一『政策法務のレッスン』（イマジン出版、2005年）を読んでほしい）。

条例づくりをこのように定義すると、条例づくりに当たって行うべき事柄・注力すべき事項が明確になってくる。

筆者は『自治体政策づくりの道具箱』（学陽書房、2002年）で、「政策づくりは戦いと考えると理解が容易です」と述べた。実は、このフレーズは、条例づくりに最もフィットする。つまり、現代の条例づくりでは、役所が条例案文をつくり、議会が条例案を可決しただけでは、社会が変わり、人が実際に幸せになるような条例は到底できない。条例の旗の下に、その条例を信じる市民や企業が集まり、条例の目的達成のために、各自がそれぞれの持ち場で当事者として主体的に活動すること——そのための戦略を立案し、仕組みや仕掛けを組み立てることが条例づくりのポイントだと思う。

こうした作業は難儀だから、時には投げ出したい気持ちになるが、それでも何とか踏ん張り、自分や組織の持てる力を最大限に発揮して、利害関係者から「そこまでされたら仕方がない」と言われるまで押し上げていくのが条例づくりだと思う。

本書では、こうした政策現場の条例づくりの実際を、冒頭の3人の政策マンに登場してもらいながら見ていきたい。

## 政策条例とは何か

政策条例という言葉は、最近ではよく使われるようになったが、法律上の概念ではないため、定まった定義があるわけではない。簡単にいえば、「政策を実現するための条例」、「政策事項を内容とする条例」になるが、これでは何も定義していないのと同じである。

最初に、政策条例の「政策」と「条例」という2つのキーワードを手がかりに政策条例とは何かを考えてみよう。

### (1) 条例とは

#### ① 条例の意味

講学上、条例という言葉は、2つの意味で使われている。

ひとつが、狭義の条例である。

狭義の条例とは、自治体が、地方自治法2条2項の事務及び法律が特別に

委任した事項について、議会の議決を経て定立する法の意味である。

これに対するのが、広義の条例である。

広義の条例には、狭義の条例のほか、自治体の長が制定する規則（地方自治法15条1項）、教育委員会などの委員会が制定する規則（同法138条の4第2項等）などが含まれる。憲法94条は、「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」と規定しているが、ここでいう条例は、広義の条例である。

## ② 政策条例の条例

では、本書で論じる政策条例の条例はどちらの意味であろうか。

政策条例をめぐる論議のポイントは、政策を実現するために議会の議決を経て定立する法（条例）を使うという点がポイントである。つまり、ここでいう条例は、自治の当事者である議会（議員）が関与して制定したルールであるという点に着目して、政策実現のために手段としての意義や有効性を論じるものであるから、政策条例の条例は、狭義の条例を意味している。

## (2) 政策とは

### ① 代表的定義

次に、政策であるが、こちらについての議論は簡単ではない。詳細は別の議論にゆだね、ここでは行政学者による代表的な定義を示しておこう。西尾勝先生によると、政策とは、「政府がその環境諸条件またはその対象集団の行動に何らかの変更を加えようとする意図のもとに、これに向けて働きかける活動の案」<sup>(1)</sup>というものである。

そして、政策を体系的にみると、政策—施策—事務事業という三層構造でとらえることができる。

この三層構造の最も上位に位置する政策（狭義）は、基本構想や基本目標を達成するための方針・方策である。中間に位置する施策は、こうした政策を具体化、実現していくための方法・手段である。事務事業は、施策を達成するための具体的な方法・手段となる。要するに、事務事業の集合体が施策

であり、施策の集合体が政策である。この全体をまとめたものが、広義の政策である。通常、政策については、このように説明される。

この議論のポイントは、政策は、最終的には具体的な施策や事務事業に下支えされているという点である。逆にいえば、施策や事務事業の裏付けのない政策は、政策とはいえず、単なる作文である。

### ② 政策の主体

政策の定義に当たっては、その主体を政府と考えるのが一般的である。西尾先生の定義でも、「政府が」とされている。

これに対しては、こうした「政官財主体の公共政策が公共性を歪めてきた。住民が主体となって計画をつくり、運動をすすめ、行政は後見人としてこれにサービスをする」形態へ移行していくべきであるとして、公共政策の主体を住民に限定する立場もある<sup>(2)</sup>。

傾聴に値する考え方であるが、政府は政策づくりを本務とする組織であり、その役割や実態から見ると、政策の一義的な担い手であることを否定すべきではない。政府の公共政策を市民の福祉を実現するものとして、確固たるものとしていくためにはどうしたらよいかを考えるのが、公共政策の役割であろう。

なお、ここでいう政府とは、中央政府（国）に限らず、地方政府（自治体）も含まれる。

### ③ 政策主体としてのNPO・企業

政府は公共政策の重要な主体であるが、公共政策の主体を政府だけに限定するのも妥当ではない。この「新しい公共」の考えについては他の文献等を参考にしてもらいたい<sup>(3)</sup>。

この新しい公共主体には、自治会・町内会などの地域団体、NPO、企業等がある。なお、ここでいうNPOとは、NPO法（特定非営利活動促進法）の法人格を取得している団体に限らず、公益活動を行う非営利組織ならば、法人格の取得の有無を問わない（地域では法人格を取得していない団体の方がは

るかに多い)。

### (3) 政策条例の定義

以上のような論議を踏まえると、政策とは、(i)政府やNPOなどの公共的なセクターが行う、(ii)社会的な課題を解決し、市民が幸せに暮らせる社会を実現するための活動で、(iii)施策や事務事業等の裏付けを持ったものと定義することができる。政策条例は、このような政策を実現するための条例ということになる。

なお、政策条例の主体には、理論的には、自治体に限らずNPOなどの公共セクターも含まれることになる。ただ、現行の地方自治法は、条例提案権は原則として、自治体の長と議会の議員にあり（地方自治法112条1項、149条1号）、住民の直接請求は限定的に認められているにすぎない。NPO等も条例案を発表することができるが、それはあくまでも意見表明や議会への陳情・請願といったものにとどまり、地方自治法に基づく条例提案ではない。

また、現在、市民等が政府と対等の立場で、条例案を検討し、提案する試みが行われている（自治基本条例等）。市民協働立法ともいべき新しい立法手法であるが、それは別の検討に譲り、本書では行政が提案する政策条例に限って検討を進めよう<sup>(4)</sup>。

## 政策条例の内容

### (1) 政策条例の区分

何をもって政策条例とするかは、ほとんど論じられていない。文献や先行的な取組みを例に分類を試みてみよう。

#### ① 法令の根拠の有無による区分

一般には、条例制定が義務的か任意的かで政策条例を区分している。つまり、(i)条例には、自治体で実施するかどうか、また、(ii)実施するにしても条例を定めて実施するかどうか任意に任された事項を定める条例（任意的条例）