

分権時代における条例制定のポイント ～子育て支援に向けた条例の検討に当たって～



関東学院大学法学部教授 出石 稔

1 課題の発見と組織的共有

住民生活に支障を来している課題が生起しているにもかかわらず、それに気づかなければ、課題解決に踏み出すことはできない。まして条例策定はおぼつかない。優先順位、政治的配慮をはじめとして、様々な要素が絡み合うものの、課題として顕在化していることそのものに着目し、その気付きを出発点に、課題を行政組織内で共有化した上で、取り組んでいくことが不可欠である。

2 立法事実の精査

課題の解決に向け、条例制定を要することが見込まれる場合、その立法事実を精査することが肝要である。立法事実とは、「立法の基礎となりそれを支える一般的事実、すなわち法律や条例を制定する際の社会的、経済的、政治的、科学的な事実のこと」¹である。これを明確に立てられるかどうか条例策定に向けた要となる。

立法事実を明確化するためには、まず、何が問題となっているか、対応しようとする問題点を明確に把握し、課題を設定した上で、その課題がなぜ発生するか、その原因を究明し、明確化するというステップを踏むことである。

3 条例化の必要性の検討

立法事実を構成した上で、条例化の必要性を探ることが求められる。

まず、立法事実に関連する法令や条例を洗い出し、既存法環境を確認することである。関連法令を抽出

できたら、当該立法事実に対応する手段を検討することになる。そこで考慮すべきことは、その立法事実が自治体として対処すべき事項であるかどうかである。その課題は国等で対応すべき事項である場合もあるし、住民自ら解決すべき課題である場合もある。必要なことは、地方自治の本旨に基づき住民に身近な自治体として積極的に立法事実に向かい立ち向かう前提に立ちつつ、本来の自治体の役割分担として適切な判断をすることである。

自治体が対処すべき課題と認識できたら、どう対処するかを検討することになる。その際、いきなり条例に走るのではなく、法執行の改善による対応の可能性を模索することが先決である。その際、自治体には法令の自主解釈権があることを忘れてはならない²。

以上のような検討を行った結果、既存の法令等の執行による解決が困難、あるいは十分ではなく、特に地域の実情から独自の解決策を講ずるべきと考えられるときは、条例制定を模索することになる。なお、この検討の際に既存法令を疑ってみることが肝要である。法令を無批判に運用するだけでは必ずしも地域の課題を解決できないということは明らかであり、むしろ地域独自の対応は、法令を批判することから始まるといっても過言ではないだろう。

4 条例の内容の検討

(1) 条例類型の選択

具体的な条例の内容の検討に入るに当たって、定めようとする条例の類型を考慮することが政策法務の視点から重要となる。条例には、次の3つの類型

が考えられる。

第1に、法令が規律していない分野へ条例を制定するものである。第2に、法令が規律している分野であるが、法令の基準が定められていなかったり、法令の基準が地域の特性に必ずしも応じていなかったりする場合などに、自治体の意思として条例を定めて法執行をするものである。第3に、法令が規律している分野で、なおかつ執行法務では対応できない地域特有の課題がある場合、法令が対象としている同一事項について、自主条例を制定するものである。第2と第3を併せ持つ複合的・総合的条例を定める例もある。

(2) 行政手法の選択

立法事実に対応する条例として最もふさわしい条例類型を選択したら、課題を解決する具体策の立案となる。条例に盛り込む内容（行政手法）を詳細に検討する。行政手法とは、「公共的に解決することが求められる課題(行政課題)を処理するための、現実的で実用性のある手だて」³である。

活用できると思われる行政手法のメリットとデメリットを比較検討し、最も有効な行政手法を1つまたは複数選択する。なお、行政手法を検討する上で有用な手段として、ベンチマーク手法⁴が挙げられる。先進都市の条例や類似の法律などを検証し、条例制定に生かすのである。ただし、先進条例が必ずしも最善であるとは限らない。条例は地域により立法事実が異なることから、そのままコピーすると効果を十分に発揮しない場合もあることを心得ておかなければならない。

条例で活用できる行政手法としては、権力的な手法（規制的手法・実効性確保手法）、非権力的な手法（誘導的手法・合意形成手法・民間活力活用手法など）のほか、紛争解決手法などが挙げられ、各手法にはさらに様々な手段がある⁵。

5 条例案の作成と事前評価

(1) 条例案の作成

条例に盛り込む行政手法が固まったら、最終的に条例案にまとめる段階に入る。

条例案の作成は、基本設計と詳細設計の2段階に区分できる。

まず、基本設計として、条例に盛り込む項目を具体的に挙げていく。核となる「行政手法」のほか、立法事実への対処方針を掲げる「目的、基本理念、責務」などが条例の主な構成要素となる。さらに、必要に応じて、審議会の設置、運用状況の公表、見直し、経過措置などが加えられる。

基本設計がまとまると、詳細設計段階として条例案文を作成する。この段階では法規担当が関与し、精緻な法制執務のルールにのっとり精査することとなる。一般的・抽象的な条例を、立法事実を踏まえ正しく解釈できるよう条文を調整し、適切な法秩序を維持するためにも法制執務の機能を適確に果たすことは、政策法務を構成する必要な要素といえる。

(2) 条例案の評価

政策法務を駆使して設計した条例案は、改めてその運用を想定して事前評価を行い、全体的に齟齬はないか、立法事実への対応策として機能を発揮するかどうかを点検に付することが必要である。

条例案の事前評価の指標としては、①必要性、②有効性、③効率性、④公平性、⑤協働性、⑥適法性が挙げられる。事前評価により問題点、疑問点等が確認できた場合は、必要な過程にフィードバックし、よりよい条例へブラッシュアップすることができる。

6 子育て支援条例検討への留意点

子育て支援に関する条例の制定に向けても、基本的に上記条例制定のポイントに即して進めることが望ましいと思われるが、留意点を以下に挙げてみたい。

まず、子育てを含む福祉分野は、法令に基づき自治体が運用してきたこともあり、条例は不要、さらには、条例は制定できないという認識が自治体職員に強く植え付けられていると思われるが、条例は自

治体のすべての事務について制定可能であることを認識することが肝要である。確かに福祉は全国一律に公正に施されるものであるが、まったく同一でなければならないということはない。あるいは他自治体と同様に対応する場合でも、重点的・計画的な実施や手厚い手続の確保など、この分野においても自治体の工夫により、様々な取組が可能である。

従来は、こうした取組は要綱を制定するなど、インフォーマルな制度によることが一般的であったが、分権時代の今日、自治体のルールである条例をもって制度を構築することの意義は大きい。

例えば、自治体の子育て支援に向けた計画を策定する場合も、これを条例に根拠を置き取り組むことは、議会がコミットする、より民主的なものとして

位置づけられよう。当然、その実効性も高まる。子育て支援に向けた理念や基本原則、各アクターの責務を設けて、市民や事業者も含む自治体全体で取り組むことを明らかにすることも、条例制定後の行政の対応を間違いなく後押しするものといえよう。

民間事業者に対して、従業員に対する子育て支援計画の策定や実施状況の報告を求めるなどの実効的な制度を創設することも条例であれば可能である。

国の地域主権改革により、義務付け・枠付けの見直しと法令の基準等の条例による上書きが、不十分ながら進みつつある。こうした動きも法令の執行が中心だった福祉分野を含め、地域の対応の必要性が求められた結果であり、市町村を含む自治体の条例制定に向けた取組が期待される。

脚注

- 1 兼子仁＝北村喜宣＝出石稔編『政策法務事典』（ぎょうせい、2008年）58頁 [山口]。
- 2 地方自治法1条の2・2条11項・同条12項・同条13項は、明確に自治体の法解釈権を導出している。
- 3 鈴木庸夫監修・山本博史著『行政手法ガイドブックー政策法務のツールを学ぼうー』（第一法規、2008年）1～3頁参照。
- 4 田中孝男『条例づくりへの挑戦ーベンチマーク手法を活用して』（信山社、2002年）参照。
- 5 行政手法の区分、行政手法ごとの意義や効果等の詳細については、前掲注3書参照。

参考文献

- ◎ 出石稔監修・杉山富昭著『自治体職員のための政策法務入門3 福祉課の巻「保育所民営化が住民の大反対にあったとき」』（第一法規、2008年）

講師

出石 稔 (いずいし みのもる)

関東学院大学法学部教授

専門：地方自治論・政策法務論

主な著書：『自治体職員のための政策法務入門1～5巻』（監著 第一法規・2008～2009年）、
『自治体法務検定公式テキスト 政策法務編』（共著 第一法規・2010年）、
『自治体政策法務ー地域特性に適合した法環境の創造』（共編著 有斐閣・2011年）など多数