

分権改革後の自治立法

～ 条例の行政分野別における動向と分析 ～

平成 17 年 1 月

財団法人 福岡県市町村研究所
政策法務研究会

第1章 はじめに - 研究の目的と方法 -

平成12年4月に地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成11年法律第87号。以下「地方分権一括法」という。）が施行されたことにより、国と地方の関係は上下・主従の関係から対等・協力の関係へと転換し、地方分権の時代を迎えた。その中でも特に機関委任事務の廃止と自治立法権の範囲の拡大がその象徴であろう。

地方分権の時代において、「自己決定・自己責任」の原則の重要性については、言うまでもない。地域の課題は地域で決定し、その責任は自らが負わなければならないということである。

今日、政府の「三位一体改革」を始めとする、地方分権を実現するための議論が活発であり、地方分権は「実行の段階」に入ったと言われている。地域においては、住民ニーズが多様化しており、地方自治体は、あらゆる分野において、住民と協働し、知恵を出し合って、その地域が抱える問題の解決策を考え、実行していかなければならない。このような中で、地方自治体が「条例」を制定することの重要性は、ますます高まっていると言えよう。

そこで、財団法人福岡県市町村研究所では、平成13年度から「分権改革後の自治立法」をテーマに共同研究事業を実施してきた。

初回の平成13、14年度においては、「政策法務とは何か」「政策法務の手順・実践例」について、2回目の平成15年度においては、自治体の憲法といわれる「自治基本条例」と「市民参加条例」について、それぞれ研究を行った。

3回目となる今回は、「条例の行政分野別における動向と分析」について研究を行うこととした。

まず、研究員の個人研究として地方分権一括法施行以降、どのような条例を制定しているのか、行政分野別（縦断的）に各地方自治体の動向や特徴的な条例を調査した。

さらに、研究員を2つのグループに分け、個別の条例に規定している手法（横断的）として、どういったものがあるのかを調査し、条例がその目的を実現するためには、どのような手法を用いることができるのか、あるいは、より効果的に実現するためにはどの手法を用いることが望ましいかという点に着目し、研究したものである。

平成17年1月

財団法人福岡県市町村研究所
政策法務研究会

第2章 行政分野別条例制定の動向

1 はじめに

今回、地方自治体が地方分権一括法施行後に制定した条例について、行政分野別にその状況を把握するとともに、具体的にその内容を調査し、当該分野において条例を制定するに当たっての標準的留意点、特徴をもつ条例とその特徴点、規制的手法と誘導的手法で見た場合の特徴及び今後の動向についてまとめた。(規制的手法と誘導的手法の詳細は第3章を参照。)

調査した行政分野については、以下のとおりである。

(1) 福祉・介護・医療分野

少子化が進むわが国において、子育ての支援体制の強化、子育ての一貫性、資源の有効活用、公共経営の効率化の推進についての議論が活発である。今回は、「幼保一元」について調査した。

(2) まちづくり・土地利用・開発規制分野

土地利用については、都市計画法(昭和43年法律第100号)等の開発を規制する法律が多い中で、地方自治体自らが考える「まちづくり」を実現するために、独自のルールを定める動きがあり、これに関する条例について調査した。

(3) 情報公開・個人情報保護分野

情報公開制度及び個人情報保護制度については、ほとんどの地方自治体において導入されているところであるが、最近の動向について調査した。

(4) 公の施設・公物管理分野

平成15年に地方自治法(昭和22年法律第67号)が改正され、公の施設の管理・運営について、従来の管理委託制度に代わり指定管理者制度が導入され、民間事業者の参入が可能になった。これは、民間の経営ノウハウを活用することで、施設の運営そのものや地方自治体の行財政の効率化に寄与することが期待されたことによるものである。その指定管理者制度を導入した条例について調査した。

(5) 環境保全・リサイクル分野

21世紀に入り社会全体が大きな転換期を迎えている中で、環境問題は、世界規模若しくは地球規模の問題として拡がりを見せている。これを受けて国は、環境基本法(平成5年法律第91号)を制定し、地方自治体においても、地域独自の環境についての取り組みも増えている。そこで各地方自治体の環境行政における条例について調査した。

(6) 人権分野

人権問題においては様々な分野があるが、その中でも、社会的あるいは経済的情勢の変化が著しい現在、男女が互いにその人権を尊重しつつ責任を分かち合い、その個性と能力を十分に発揮することができる男女共同参画社会の実現に向けた動きが急速に進んでいる。そこで、各地方自治体の男女共同参画に関する条例について調査した。

(7) 産業・雇用分野

近年、長引く不況や経済のグローバル化により、製造業を中心に国内工場の再編や工場の海外移転などが顕著となっている。このような中で、企業が新たに立地することは、産業全般への波及効果や雇用機会の拡大が期待されるため、地方自治体が独自に支援措置を講じ、企業等を誘致する動きがある。そこで企業誘致についてどのような手法で取り組んでいるのか調査した。

(8) 自治基本・住民参加分野

分権改革後、住民ニーズの多様化も背景にあるが、地方自治体と住民の協働によるまちづくり、つまり住民自治の実現についての議論が活発である。その動きの一つとして、北海道ニセコ町に代表されるように、現在、地方自治体における最高法規、いわゆる憲法として、「自治基本条例」を制定する動きがあるが、今回、この「自治基本条例」について調査した。

2 行政分野別調査

(1) 幼保一元

ア 条例の制定状況概観

千代田区立こども園条例	平成 14 年 4 月 1 日施行
足立区立幼稚園条例	平成 16 年 4 月 1 日施行
品川区立幼稚園条例	平成 14 年 9 月 1 日施行
品川区立保育所条例	平成 14 年 9 月 1 日施行
静岡県掛川市立保育所設置条例	平成 15 年 9 月 1 日施行
静岡県掛川市立学校設置条例	平成 15 年 9 月 1 日施行
岡山市幼児教育センター条例	平成 12 年 12 月 22 日施行
川崎市子どもの権利に関する条例	平成 13 年 4 月 1 日施行
岐阜県多治見市子どもの権利に関する条例	平成 16 年 1 月 1 日施行

イ 条例制定に当たっての標準的留意点

幼保一元化の施設設置及び管理の条例を制定するに当たって、次の事項において留意する必要がある。

幼保一元化実施施設を 1 つの施設として捉えるか 2 つの施設が同じ建物内にある複合施設として捉えるかにより設置及び管理条例の制定が異なる。

施設の設置及び管理は公設公営か公設民営か。また、民設においても地方自治体の施策に協力する旨の努力義務を設けるか検討する必要がある。

施設を所管する部署は、首長部局か教育委員会部局か(特に 1 つの施設と捉えた場合)。また、窓口については一元化するのかどうか。児童福祉法(昭和 22 年法律第 164 号)、地方自治法、地方教育行政の組織及び運営に関する法律(昭和 31 年法律第 162 号)上、所掌事務の委任が可能かどうか。(構造改革特区も視野に入れて考える。)

具体的条件整備として、認可権限のあり方や入所基準、入所費用、補助制度、育成方針(幼稚園教育要領と保育所保育指針の統合)、幼稚園教諭と保育士の配置(一元化も含む。)をどうするか。

ウ 特徴をもつ条例とその特徴点

千代田区こども園条例

こども園を児童福祉法の保育所と学校教育法(昭和 22 年法律第 26 号)の幼稚園を包含する 1 施設として設置しており、児童福祉法の保育園認可施設として 0 歳から 2 歳児を、学校教育法に適合する幼稚園認可施設として 3 歳から 5 歳児までを育成している。また、保育所保育指針と幼稚園教育要領を基に千代田区独自の乳幼児方針によって子どもたちを育成している。

岡山市幼児教育センター条例

幼児教育センターを公設民営の幼保一体型施設として設置しており、岡山市が土地、建物を無償貸与し、そこに学校法人や社会福祉法人が私立幼稚園や私立保育所を設置し、管理運営を行っている。また、岡山式カリキュラムをもとに両園のカリキュラムを編成し、様々な遊びの場や行事、園外保育等で交流を図っている。

川崎市子どもの権利に関する条例

子どもの権利条約を基本理念とし、子どもの権利の総合的保障を目指す中において、条例の各規定に幼保一元を視野に入れた規定が置かれている。

例えば、用語の定義規定においては、育ち学ぶ施設の概念を設け、児童福祉施設(保育所等)と幼稚園、小学校、中学校を包含する施設として一体的に捉えており、また、責務規定においては、市民、育ち学ぶ施設の市以外の施設関係者、事業者に子どもの権利を保障するため市の施策に協力するよう求めている。また、自分を豊かにし、力づけられる権利の規定では、幼稚園教育要領や保育所保育指針のねらいや内容に示された5領域(健康、人間関係、環境、言葉、表現)に通じ、幼稚園・保育所に共通して求められる内容として、子どもが自分を豊かにし、力づけられるために権利を保障されなければならないこととし、育ち学ぶ環境の整備等の規定では、子どもが生き生きとした環境のもとで育ち学ぶことができるような環境整備を施設の設置者等に求め、環境整備に当たっての親や地域住民との連携や職員の主体的取り組みの重要性を定めている。

エ 規制的手法と誘導的手法で見た場合の特徴

幼保一元における条例の制定状況については、大別して3種類に分けることができる。

まず第1に、幼保一元的な施設の設置条例を既存の幼稚園条例、保育所条例とは別に制定している事例で、手法別に考えると規制的手法における許可や認可を用いているといえる。同手法の活用部分は入所に関する事項に限られており、その他の手法としては、保育料に関する事項について下命を用いており、保育料の納入を保護者に義務付けているといえる。前述は公設公営を前提にしているが、公設民営の施設を設置する場合には、上述のほかに、条例の規定の中に施設の管理運営に関し補助金を交付できるように規定しているものもあり、その点においては誘導的手法における金銭的インセンティブを用いているといえる。

第2に、従来の幼稚園条例と保育所条例の2本立てのまま幼保一元的な施設を設置している事例で、手法別についてはほぼ前述と同じで許可や認可を用いた入所に関する事項を規定している。

上述した2種類については、条例が施設の設置のみを目的とするものか、施設の設置と管理の両方を目的とするものかで、料金徴収の事項に関し下命を用いるかどうかなど管理に関する規定事項について差が出てくる。どちらの手法を用いるかはそれぞれ地方自治体の考え方によるため、許可・認可・下命を主に用いて条例を規定していると考えてよいと思われる。

第3に、子どもの権利条例により子どもの権利保障の観点から市や関係施設の責務を明確にすることによって民間施設も含めて関与していく事例で、条例が権利保障を目的とすることから規制的手法による下命をふんだんに用いている。その他子どもに対する虐待や体罰については、禁止を用い、親や施設関係者に対し禁止しており、子どもに関する施策における子どもの権利保障の状況調査を市長等の諮問に応じて行う子どもの権利委員会については、その答申事項等を誘導的手法における情報のインセンティブを用い、公表することとしている。

なお、今後については、後述するが、最初に紹介した幼保一元的な施設の設置条例を既存の幼稚園条例、保育所条例とは別に制定している事例を用いた条例の整備が行われていくものとする。

オ 今後の動向

幼保一元における今後の動向は、現在、厚生労働省の諮問機関である社会保障審議会の児童部会において、保育所と幼稚園の機能を併せ持つ新方式の「総合施設」の具体策作りに向けた審議が始まっており、平成 17 年度に全国でモデル事業としてスタートさせたうえで、平成 18 年度から本格的に導入できるよう検討中である。

児童部会では、専門委員を増員し、文部科学省の審議会と合同で具体策を協議し、平成 16 年中に具体案を策定する予定である。

政府は、平成 17 年の通常国会に新法を含め関連法案を提出する意向であり、各地方自治体においてもこれにより地域の実態やニーズに合わせ、より一層幼保一元化が進んでいくものとする。

(2) まちづくり・土地利用・開発規制

ア 条例の制定状況概観

川崎市建築行為及び開発行為に関する総合調整条例	平成 16 年 7 月 1 日施行
川崎市中高層建築物等の建築及び開発行為に係る紛争の調整等に関する条例	平成 16 年 7 月 1 日施行
川崎市都市計画法に基づく開発許可の基準に関する条例	平成 16 年 7 月 1 日施行
金沢市市民参画によるまちづくりの推進に関する条例	平成 12 年 4 月 1 日施行
金沢市土地利用の適正化に関する条例	平成 12 年 4 月 1 日施行

イ 条例制定に当たっての標準的留意点

この分野での条例制定においては、都市計画法、建築基準法（昭和 25 年法律第 201 号）の法律や各地方自治体での総合計画や都市計画マスタープランが大きく関わってくる。つまり、法律上での規制行為と総合計画や都市計画マスタープランの基本理念に基づく将来的なまちづくりの構想があるため、それに応じた条例を制定する必要がある。なお、この分野での条例の形態は、制定する趣旨目的に応じて以下のとおり分類することができる。

- コミュニティ整備型・・・コミュニティ・レベルのまちづくりを推進するため、特定の地区を指定して地区計画の策定手続きやまちづくり協議会等の住民活動への支援措置を定める条例
- 住環境整備型・・・良好な居住環境の形成を目的として、建築行為の規制・誘導、近隣住民との調整、市街地整備事業の実施等の措置を定める条例
- 開発事業指導型・・・地域環境の保全や秩序ある土地利用を目的として、開発事業に対する行政指導を主とし、そこに住民参加の手続きを組み入れた条例
- 土地利用計画型・・・環境保全や計画的な土地利用を目的として、土地利用の地域地区制（ゾーニング）と開発行為等の規制・誘導措置を定める条例
- 環境影響評価型・・・地域環境の保全等を目的として開発事業に対して環境アセスメント類似の手続きを定める条例

また、この分野での条例に盛り込まれる措置として『規制的措置』『調整的措置』『支援的措置』がある。

『規制的措置』としては、開発事業行為に対する規制や環境汚染行為に対する規制等がある。規制的手法としては、禁止、許可、届出制等の方法があり、規制の基準については、建築物の規模、構造等の基準を定めている。さらに規制を行う場合については、住民参加の手続きをとることとしている。さらに罰則等規定については、過料や行政刑罰の措置をとり、また、氏名等の公表措置をとることがある。

『調整的措置』としては、中高層建築物の建築等に係る紛争調整に関する措置がある。この措置は、中高層建築物の建築等の計画があった場合に周辺住民の

申立て等を受けてあっせんや調停を行うものである。

『支援的措置』としては、住民によるまちづくり協議会や団体に対して、その運営経費に助成したり、まちづくりに貢献した者に対し表彰したりする制度がある。いわゆる、住民主体のまちづくりを推進するための措置である。

ウ 特徴をもつ条例とその特徴点

川崎市まちづくり3条例

川崎市では、「川崎市建築行為及び開発行為に関する総合調整条例（以下「総合調整条例という。」）」、「川崎市中高層建築物等の建築及び開発行為に係る紛争の調整等に関する条例（以下「紛争調整条例」という。）」、「川崎市都市計画法に基づく開発許可の基準に関する条例（以下「開発許可基準条例という。」）」の3つの条例を制定し、この3つの条例を「まちづくり3条例」と総称している。これらは、地方自治体がその事務について定めるローカル・ルールとしての条例であるといえる。総合調整条例及び紛争調整条例は川崎市が自ら定める『自主条例』、開発許可基準条例は法の委任を受けた『委任条例』とそれぞれ法的性格を異にし、また、おのこの事業計画の総合的調整、紛争の調整、開発許可における許可基準と、その役割も異なっている。しかしながら、この3つの条例は建築及び開発行為を行うに当たって密接に関りがあるため、素案の段階から市民説明会や市民意見を募集し検討を行い「まちづくり3条例」として制定している。

特に総合調整条例は、基本的には調整要綱を検討の基礎とした条例であるとはいえ、建築行為及び開発行為に関する総合的な調整を図るという観点から、従来の住宅を建設する事業のみならず、新たに500㎡以上の事業区域において行われる建築行為及び開発行為に適用対象を拡大した。次に、「3ha以上の大規模事業における公益施設用地及び0.3ha以上の住宅建築行為における公園又は緑地の整備基準」、「計画熟度の低い段階から住民への事業計画の情報公開及び説明会等に関する手続制度」、「公共施設の管理者等との協議」による誘導を3本柱としたものである。また、総合調整条例の求める手続と基準、さらに、これら手続を終了した事業に対する市長の承認、市長の承認を得ない事業に対する工事の着手の制限、命令違反に対する罰則等を規定し、その独自の制度の担保を法令申請の要件とせず、明確に分離して構築したことが大きな特徴である。

金沢市まちづくり条例

金沢市は、市街化区域を対象とした「金沢市市民参画によるまちづくりの推進に関する条例」と、市街化区域外を対象とした「金沢市土地利用の適正化に関する条例」という2つの条例を制定した。これらは『金沢市まちづくり条例』と総称され、開発行為等を規制した条例である。

住民自らが自分たちの住む地域の目標とする将来像を描き、まちづくりのルールを決めて実現していく仕組みを定め、地域にふさわしいまちづくりを市民主体で進めるため、自分たちの住む地区をどういう性格のまちにしていくのかについて住民みんなで考え、乱開発を防止するとともに、個性豊かな街を形成していくことを制度として組み込んでいる点に特徴がある。

エ 規制的手法と誘導的手法で見た場合の特徴

この分野においては、2つの手法を融合させて、条例に規定するケースが多い。規制的手法と誘導的手法の2つの手法を用いることによってより効果を上げることができる分野ではないだろうか。各地方自治体の規定を見てみると、規制的手法では命令、過料、行政刑罰を規定に盛り込んでいることが多い。行政刑罰の適用に当たっては、告発・起訴という刑事手続によることが必要となり、検察、警察との連携が不可欠となることがあり、場合によっては適用が困難なことも否定できないため、行政刑罰の適用を行うよりは、助言、指導、勧告、公表、表彰、金銭的ディスインセンティブなどの規制的手法と誘導的手法の2つの手法を用いる手法を活用する傾向にある。

オ 今後の動向

各地方自治体においては、独自規制に係る基準と法律に基づく基準を同一の条例内で規定したり、個別法に対応した条例と独自規制等を規定した条例とを別々に制定したりして、これらを一体的、連動的に運用することを通じて、個別法令の定めに対応した規定を活用しつつ、地域の多様な要請に対応した独自の規制を試みる取り組みがなされている。

(3) 情報公開・個人情報保護

ア 条例の制定状況概観

情報公開制度 / 情報公開条例

昭和 57 年に山形県金山町、神奈川県が条例を制定して以降、平成 16 年 4 月 1 日現在で、都道府県・市区町村全団体の 93% が条例を制定している。

個人情報保護制度 / 個人情報の保護に関する条例

昭和 59 年に福岡県春日市が条例を制定して以降、平成 16 年 4 月 1 日現在で、都道府県・市区町村全団体の 82.4% が条例を制定している。

イ 条例制定に当たっての標準的留意点

両制度とも法律があり、条例策定の際の指針となっている。

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成 11 年法律第 42 号）

- a 公開の対象とすべき公文書の定義
- b 情報公開条例の実施機関の範囲
- c 情報の公開請求に関する規定
- d 公開義務と非公開情報の限定
- e 救済措置（不服申立て）

行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（平成 15 年法律第 58 号）

- a 保護の対象とすべき個人情報の定義
- b 個人情報保護条例の実施機関の範囲
- c 個人情報の収集、目的外利用、外部提供に関する規定
- d 自己情報の開示・訂正等・利用停止に関する規定
- e 外部委託に関する規制
- f 救済措置（不服申立て）
- g 罰則
- h オンライン結合原則禁止規定

ウ 特徴をもつ条例とその特徴点

- ・福岡市情報公開条例（平成 14 年条例第 3 号 / 平成 14 年 7 月 1 日施行）

福岡市土地開発公社及び福岡市住宅供給公社も実施機関とした。（第 2 条第 1 号）

出資機関については情報公開協定を結び、その協定内容を市が定めた標準書式を使用することで、コントロールしている。（第 39 条）

また、平成 14 年に全面改正した際に、公開決定期限を 20 日から 7 日に短縮した。（第 12 条）

その他にも、パブリック・コメント制度、附属機関の会議の公開についての定めがあり、市としての総合的な情報公開の取り組みという観点からアプローチしている。

エ 規制的手法と誘導的手法で見た場合の特徴

情報公開制度では、公文書の公開請求権の保障、個人情報保護制度では、個人情報の開示等請求権の保障並びに行政機関が保有している個人情報の適正な利用及び管理が大きな柱であり、条例はその運用の基準であるから、全体として規制的手法が多く用いられている。

また、誘導的手法としては、制度の適正な運用を誘導するために、公表等が用いられている。

オ 今後の動向

両制度ともに、各地方自治体において、制度そのものの見直しを検討する傾向にある。背景には、法律の整備や公開等請求件数の増加により、制度として整理すべきことが出てきたことがあると考えられる。

情報公開制度

最近の動向としては、情報公開制度を分権改革推進手段の一つとして位置付け、住民に対する説明責任としても、この制度を捉える傾向にある。情報公開条例の中で、会議の公開、情報の提供、パブリック・コメントなどについての規定が多くなった。また、これらの規定により、当該地方自治体が取り組む総合的な情報政策の方針を明確にするねらいもあるのではないだろうか。

その他には、実施機関の拡大、情報公開請求の手続きの簡素化等についての検討がある。

個人情報保護制度

平成 15 年 5 月に個人情報の保護に関する法律(平成 15 年法律第 57 号)等が制定され、国の個人情報保護制度が整備されたが、法律が施行される平成 17 年 4 月までに法律の趣旨に沿った条例の見直しが求められている。

特に、罰則については、従来、地方公務員法(昭和 25 年法律第 261 号)による制約のみであったが、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律(平成 15 年法律第 58 号)が行政機関の職員についてもその対象としたことから、条例においても、その検討が求められている。

また、個人情報に関連して、住民基本台帳を閲覧して取得した住所等の個人情報が勧誘行為に利用されていることが全国的に社会問題化していることを受けて、ダイレクトメールなどの商業目的であて先を調べるなど、不特定多数の個人情報を集めるために住民基本台帳を閲覧することについて、条例で制限する動きがある。(熊本市住民基本台帳に係る個人情報の保護に関する条例(平成 16 年条例第 43 号))

(4) 指定管理者制度

ア 条例の制定状況概観

大分市高崎山自然動物園条例	平成 16 年 4 月 1 日施行
佐世保市立児童館条例	昭和 45 年 4 月 14 日施行
神戸市立山の街福祉センター条例	昭和 45 年 4 月 14 日施行
名古屋市老人いこいの家条例	昭和 45 年 4 月 1 日施行
金沢市室生犀星記念館条例	平成 14 年 3 月 27 日施行
横浜市地域ケアプラザ条例	平成 3 年 11 月 21 日施行
仙台市子育てふれあいプラザ条例	平成 16 年 1 月 15 日施行
東海村学童クラブの設置及び管理に関する条例	平成 16 年 1 月 1 日施行
鶴岡市高齢者福祉センター設置及び管理条例	平成 17 年 4 月 1 日施行
御調町公の施設における指定管理者の指定手続等に関する条例	平成 16 年 7 月 1 日施行
仙台市公の施設にかかる指定管理者の指定手続に関する条例	平成 15 年 12 月 17 日施行
春日井市公の施設に係る指定管理者の指定手続等に関する条例	平成 16 年 7 月 5 日施行
日高町公の施設に係る指定管理者の指定手続等に関する条例	平成 16 年 2 月 17 日施行
藤沢市公の施設の指定の手続等に関する条例	平成 15 年 12 月 9 日施行
札幌市公の施設に係る指定手続に関する条例	平成 15 年 10 月 7 日施行

、 、 、 については、分権後の一部改正による指定管理者制度への移行条例である。

イ 条例制定に当たっての標準的留意点

地方自治法第 244 条の 2 第 3 項により、従来の財団法人や社団法人等の公共的団体による公の施設の管理から、指定管理者制度が導入され、民間業者でも管理を行うことができることとなった。改正法施行日時点(平成 15 年 9 月 2 日)で管理委託されている分については 3 年の経過措置が適用され、市町村合併に伴う新市条例等での制定においても同経過措置を適用できるとの考えがあるものの、制度導入の時期にも至ってきており、特に新規に設置される公の施設については、指定管理者制度の導入について検討しなければならない。最近では、新規の公の施設の設置が各地方自治体でみられてきており、その点からも指定管理者制度について導入を検討しなければならない時期でもあると言える。各種公の施設が、その施設の性格、規模、機能等において、指定管理者制度導入によって顕著に効果の現れる施設であればその限りではないが、制度導入が適当であるか否かを見極めることも大切である。いずれにしても、条例制定に際しては、地方自治法により業者の指定に関して議会の議決が必要であるとされてはいるものの、業者選定等における公平性・透明性や、公正に管理されているか等の公益性を保つための行政機関等のチェック機能を考えた規定、指定管理者にどの程度の裁量を認めるかなどの規定が求められる。

ウ 特徴を持つ条例とその特徴点

指定管理者制度の条例制定の状況としては、全国的に見ると、横浜市や札幌市などでいち早く条例制定への動きを見せたが、公共性・透明性の点から、住民への説明不足などで検討段階にとどまっている地方自治体も多くある。

また、民間事業者が一元的に管理運営することは、施設の効果的な運営管理がなされるほか、NPO等が管理運営を担う場合には、住民が地域の施設の管理運営に主体的に参画できるということも考えられることから、協働に関する誘導行政であるともいうことができよう。

以上のように、指定管理者制度は、誘導行政の特徴がみられ、指定管理者制度自体を実施するための条例の規定一つ一つを見ても金銭的インセンティブ、情報インセンティブといった誘導的手法における細かな分類が伺える他の分野とは異なり、条例の全体的な背景として誘導的手法が伺えるといった特徴もある。

規制的手法についてみると、指定管理者制度の実効性確保のための手法として、民間業者への委託に伴う公平性・公共性の維持について規制側面が見られる。指定管理者の指定及び指定の取消し等については、規制的手法での許可といえよう。ただし、これらの規定については実効性をより確保する手段として、地方自治体側による公の施設に関しての、行政目的への民間事業者の理解といったものを、より深めるための方策が必要であろう。

各地方自治体の条例において地方自治法に規定されている以外の独自の規制的手法についてみると、事業報告書の作成及び提出等に関する規定、原状回復義務規定、損害賠償義務規定、業務報告に係る立入調査、指示指定の取消しに関する規定がみられ、指定管理者の善管注意を義務づけている規制的手法といえるほか、秘密を守る義務、個人情報取扱いに関する規定についても同様のことがいえる。

オ 今後の動向

法的問題点としては、公益性・社会性といった「公の施設」の設置趣旨を考えると、民間団体が行政処分等の公権力の行使を行うことから、処分に対し不服申立て及び訴訟等が提起される場合、設置団体がどのようにかわっていくのか、指定管理者が行政庁としての性格を持つことに伴う問題について、判例等のない現在での対応への予測が難しい点があげられる。

実質的問題としては、条例に規定のない部分での指定管理者の実際の指定までの動きに関する公平性・公共性をどのように保っていくべきかという点もある。

以上のような問題点を踏まえたうえで、今後各地方自治体において確実に取り組みを始めていかなければならない分野である指定管理者制度については、先進地方自治体の条例はもちろんのこと、すでに協定を取り交わし、運用を始めた地方自治体の問題点、改善点を見極めてからの制定の動きも始まってくるであろう。

また、上述のように、施設の性格、規模、機能等を踏まえ、文化的、歴史的施設においては、専門知識を有する指定管理者の導入によって、公の施設が今後ますます内容、設備の充実した施設となりうる条例が制定されてくると思われる。

(5) 環境保全・リサイクル

ア 条例の制定状況概観

小長井町環境及び景観保全条例	平成 12 年 3 月 31 日施行
守山市ほたる条例	平成 12 年 4 月 1 日施行
高知県四万十川の保全及び流域の振興に関する基本条例	平成 13 年 4 月 1 日施行
西宮市快適な市民生活の確保に関する条例	平成 12 年 7 月 1 日施行
都留市まちをきれいにする条例	平成 12 年 7 月 1 日施行
世田谷区清掃・リサイクル条例	平成 12 年 4 月 1 日施行
青森県産業廃棄物条例	平成 16 年 1 月 1 日施行
多治見市一般廃棄物埋立税条例	平成 14 年 4 月 1 日施行

イ 条例制定に当たっての標準的留意点

従来、「環境汚染・自然破壊」を防止するための公害対策基本法（昭和 42 年法律第 132 号。環境基本法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（平成 5 年法律第 92 号）により廃止。）や自然環境保全法（昭和 47 年法律第 85 号）等をはじめとする問題対策型の法律を補完するもの。

今日の環境問題と国際社会の動きに適切に対処するため制定された環境基本法に基づいて制定されるもの。

ウ 特徴をもつ条例とその特徴点

小長井町環境及び景観保全条例

良好な環境及び景観保全に関し町、町民、事業者の責務を明らかにし基本事項を定める。

基本理念

開発行為(住宅用地造成、工場、レジャー施設、産業廃棄物処理施設他事業用地造成、埋立、土砂採取など地表の区画形質変更)規制

- ・規則規模以上の開発行為のための所有権移転等契約の届出
- ・規則規模以上の開発行為の届出
- ・環境影響評価関係書類提出、指導、勧告
- 環境景観を阻害するその他行為の制限
- ・不法投棄禁止、原状回復他命令
- ・公共用水域及び地下水水質汚濁禁止、指導勧告
- ・県公害防止条例の定めその他下記行為への指導
- ・振動騒音、粉じん飛散、地盤沈下誘発、悪臭発生、不適物燃焼、電波障害等に対する指導、公共場所の清潔保持阻害行為

違反事実の公表

高知県四万十川の保全及び流域の振興に関する基本条例

四万十川を県民・国民共有の財産として後世に引き継いでいくため、四万十川の保全及び流域の振興について、基本理念を定め、並びに県、流域市町村、事業者、県民及び旅行者等の役割を明らかにするとともに、四万十川の保全及び流域の振興

に関する方策を定める。

基本原則

将来像

県の役割

- ・ 基本的かつ総合的方策の策定実施、流域市町村の方策の支援
流域市町村の役割
- ・ 方策の策定実施
事業者、県民、旅行者等の役割
- ・ 四万十川の保全等に努め、県又は流域市町村の方策に協力
重点地域の指定
- ・ 回廊地区、保全・活用地区、共生モデル地区及び原生林保全地区の指定
- ・ あらかじめ高知県四万十川流域保全振興委員会の意見を聴取
重点地区内の行為における制限等
清流の保全措置
- ・ 清流基準、保水力の向上、自然の浄化機能の向上、濁りの防止
適正な産業活動
- ・ 産業廃棄物の減量及び資源の循環的利用、自動車等の駐停車時の原動機の停止、
エコカーの利用促進
環境配慮指針の設定
流域振興のための方針及び具体的な計画の策定
目標指標の設定、住民意識調査の実施・公表
高知県四万十川流域保全振興委員会の設置（委員15人以内）
中止命令等

青森県産業廃棄物税条例

これまで実施してきた規制に加えて、従来の枠を超えた積極的な施策展開を図り、産業廃棄物の発生抑制やリサイクルへの取り組みを促進する観点から、岩手県及び秋田県と連携して、平成16年1月1日から「産業廃棄物税」を導入。

納税義務者

- ・ 産業廃棄物の最終処分を委託した事業者又は自ら設置する最終処分場で最終処分を行う事業者

課税の対象

- ・ 最終処分業者への産業廃棄物の搬入に対して課税

課税標準及び税率

- ・ 最終処分場に搬入された産業廃棄物の重量1トンにつき1,000円

徴収の方法

- ・ 最終処分業者の方が産業廃棄物の搬入量に応じて税を徴収し、申告納入、また自ら設置する最終処分場で最終処分を行う場合は、最終処分を行う事業者の方が申告納付

申告納入

- ・ 特別徴収義務者である最終処分業者は、最終処分の委託契約に基づき最終処分場

に搬入される産業廃棄物について、その委託者から産業廃棄物税を徴収し、毎月、一月分を取りまとめて、翌月末日までに、県税事務所にその徴収した税額などを記載した申告書を提出し、その税額を納入しなければならない

税収の用途

・産業廃棄物の発生の抑制及びその減量化、再生利用その他適正な処理の促進に関する施策に要する費用に充てる

多治見市一般廃棄物埋立税条例

「愛岐処分場」については、埋め立ての増量が平成 13 年 10 月に認められた。多治見市の一般廃棄物は市内にある愛岐処分場で埋立処分していることから、ごみ減量の取り組みを促進し、多治見市の環境の負荷を低減するための環境施策を図るため、平成 14 年 4 月に「多治見市一般廃棄物埋立税条例」が施行された。

目的

・多治見市環境基本計画に基づく環境施策の財源に充てるとともに多治見市における環境負荷の低減を図るため、法定外目的税として一般廃棄物埋立税を課す

納税義務者

・多治見市外から持ち込まれる一般廃棄物に係る多治見市内における一般廃棄物処理施設の設置者(多治見市を除く)

課税標準

・多治見市内の一般廃棄物処理施設に埋立を目的として多治見市外から持ち込まれる一般廃棄物の重量

税率

・1 トンにつき 500 円(ただし、前年度の埋立量の合計が 10 万トンを超えた場合は、1 トンにつき 750 円)

徴収方法

・4 月から 9 月までの埋立分を 10 月末日までに、10 月から翌年 3 月までの埋立分を 4 月末日までに、申告納付

税の用途

- (1)資源化の促進等循環型社会システム構想の実現施策
- (2)環境負荷を低減するライフスタイルの支援
- (3)リサイクル技術の研究
- (4)多治見市内事業者の ISO14001 の認証取得の促進
- (5)その他多治見市環境基本計画に基づく環境施策

適用期間

・施行日(平成 14 年 4 月 1 日)から起算して 5 年間

エ 規制的手法と誘導的手法で見た場合の特徴

地方自治体は、公害の監視・測定、取締り等公害規制に関する対策措置の実施にあたりとともに、公害対策事業の推進を図り、地域における総合的な公害防止対策を講ずる主体として重要な役割を果たしている。特に、近年の公害に関する各種権限の委譲等に対応して、地方自治

体においては、引き続いて組織機構の整備拡充を行うほか、公害対策上の緊急な要請に応じて広範にわたり各種の公害対策事業を実施してきている。また、それぞれの地域の特性に応じ、独自の見地から公害防止条例の制定改正、公害防止協定の締結等を進めてきているが、各地における公害事象が一段と困難を加えつつある現状と、活発な住民活動等を反映して、汚染負荷量の地域総量規制、環境全般にわたり市民生活に配慮を加える環境保全条例の制定、環境保全を目的とした新しい分野の条例の制定が行われている。

以上が、この分野の概観であるがそれを「規制的手法」・「誘導的手法」に当てはめて考えると次のことが言える。

については「規制的手法」を活用する傾向（いわゆる上乗せ・横出し条例等）がみられ、またについては「規制的手法」・「誘導的手法」をうまくミックスしたもの（開発行為の規制等や、景観保全のための協定・補助金の交付等）、またについては「産廃税」等による新たな環境保全への取り組みがなされていると言える。

オ 今後の動向

最近の動向としては、産業廃棄物税条例の制定が1つの大きな流れとなっている。産廃税は地方自治体が条例に基づき独自に課税し、税収を環境対策に使う法定外目的税で、三重県が平成13年度に年間1,000トン以上排出する事業者に課税したことに始まる。税の用途については、「民間事業者を対象にしたゴミ減量化のための技術開発や施設整備への助成」が最も多い。

(6) 男女共同参画

ア 条例の制定状況概観

白石市男女共同参画社会推進条例	平成 14 年 6 月 21 日施行
宇都宮市男女共同参画推進条例	平成 15 年 6 月 27 日施行
さいたま市男女共同参画のまちづくり条例	平成 15 年 3 月 14 日施行
市川市男女平等基本条例	平成 14 年 12 月 20 日施行
小金井市男女平等基本条例	平成 15 年 6 月 26 日施行
高岡市男女平等推進条例	平成 15 年 6 月 27 日施行
七尾市男女共同参画推進条例	平成 15 年 3 月 28 日施行
長野市男女共同参画推進条例	平成 15 年 3 月 28 日施行
男女がともに作る安心とゆとりの掛川条例	平成 15 年 7 月 1 日施行
亀岡市男女共同参画条例	平成 14 年 12 月 25 日施行
奈良市男女共同参画推進条例	平成 15 年 3 月 26 日施行
松江市男女共同参画推進条例	平成 15 年 3 月 31 日施行
笠岡市男女共同参画推進条例	平成 15 年 6 月 30 日施行
井原市男女共同参画のまちづくり条例	平成 15 年 3 月 18 日施行
久留米市男女平等を進める条例	平成 14 年 9 月 30 日施行

イ 条例制定に当たっての標準的留意点

人権問題の分野については、地方分権一括法の流れを受けてというよりは、憲法で保障されている基本的人権について、地方自治体がどう考え、実態を踏まえてどう実践していくかを示すものという性格の分野であると考えられる。

男女共同参画に関しては、各種委員会などでの男女の構成比率など、数字や具体的な事項を規定している条例でないと機能しないのではないかと懸念される。地方自治体が住民と協働で人権問題に対して対応できる体制をつくるという姿勢が必要である。

ウ 特徴をもつ条例とその特徴点

白石市男女共同参画社会推進条例

DV 被害者救済のために、保護が必要な場合、市が公共施設等において緊急一時保護することが明記されている。(第 22 条)

市レベルでの緊急一時保護まで実施できるところが特徴的である。

小金井市男女平等基本条例

この条例において、市民を「国籍、性別、年齢、疾病の有無、宗教、出身地等、かわらず、市内に住み、若しくは勤務し、又は市内で学ぶすべての個人」(第 2 条)と広義に定義している点に特徴がある。

久留米市男女平等を進める条例

男女平等推進委員を設置し(第 17 条)、その推進委員に市にかかる男女平等推進施策に関する苦情等の申し出があった場合、必要な措置をとるべき勧告をすることができる(第 20 条)。また、権利侵害により被害を被った者を救済するためのあっせん等

を行うことができる（第 21 条）という特徴がある。

エ 規制的手法と誘導的手法で見た場合の特徴

この分野は規制的手法（審議会等、意思決定に関する会議はクォーター制を設けることを義務付け等）を用いることにより、審議会等の意思決定に関する会議の体制を改善していくことができると考える。ある程度は規制的手法を用いることで住民が男女平等ということ意識して行動できるように促す条例が多いのではないかと考える。

しかし、ソフト面（人の心理）についても同時に対処していく必要があるので、条例を制定して終わるのではなく、苦情・相談機関の設置や制度の見直し等を定期的に行うということ条例に規定することで効果が現れるのではないだろうか。

また、この分野においては、NPO法人や住民のボランティア活動等、住民参加が盛んであり、また住民と協働しなければ目的を達成することが非常に困難であるので、住民参加を促すような誘導的手法を取り入れることも重要であると考えます。

オ 今後の動向

平成 11 年に、男女が互いにその人権を尊重しつつ、責任も分かち合い、性別に関わりなくその個性と能力を十分に発揮することができる男女共同参画社会の実現を目的とした男女共同参画社会基本法（平成 11 年法律第 78 号）が制定された。

地方分権が進む中においては、その地域が抱える課題は地域で解決することが重要である。この「男女共同参画」についても、地域によって事情が異なっていると思われる。「地域の実情をいかに把握し、どのような政策をとるのか」を明確にしなければ男女に関する格差は地方自治体間でもさらに広がってしまう恐れがある。

最も効果的な条例を策定するためには、住民や有識者と協働することが必要である。住民の意識や行動に直結するような事項に関しては特に重要なことであると考えます。先にも述べたように、住民と協働しなければ目的を達成することが非常に困難な分野であるので、住民やNPO法人、有識者などと協働して条例をつくる仕組みを早期に確立していくことが必要である。

(7) 企業誘致

ア 条例の制定状況概観

福山市企業立地促進条例	昭和 57 年 4 月 1 日施行
桑名市企業誘致促進条例	平成 10 年 7 月 1 日施行
鳥栖市企業立地促進に関する条例	平成 11 年 1 月 1 日施行
泉大津市企業誘致促進条例	平成 13 年 10 月 1 日施行
小田原市企業立地促進条例	平成 14 年 4 月 1 日施行
宇治市企業立地促進条例	平成 14 年 4 月 1 日施行
城陽市企業立地促進条例	平成 14 年 9 月 30 日施行
三重県企業立地促進条例	平成 15 年 4 月 1 日施行
富里市工業団地企業立地促進条例	平成 16 年 4 月 1 日施行

イ 条例制定に当たっての標準的留意点

- ・ 低開発地域工業開発促進法（昭和 36 年法律第 216 号）の規定に沿って固定資産の課税免除等を行っていたが、企業誘致が進まない現状もあり、補助金交付制度を施行する地方自治体が増加している。
- ・ 現在までは、財政状況が裕福な自治体に企業が集中しないように、各地方自治体において横一線的な内容の条例であったが、近年は崩れている。自由であるが地域の協調性が重んじられていた。
- ・ 政策的要素が強く助成内容等は自由で、住民及び議会へ十分な説明が必要である。
- ・ 誘致及び雇用促進として地域の主体性を生かす必要性がある。
- ・ 倒産等のリスクを管理する。
- ・ 地域環境との調和及び環境保全を確保する必要がある。

ウ 特徴をもつ条例とその特徴

三重県企業立地促進条例

- ・ 企業誘致の交渉を広範囲に折衝できよう、助成の内容が明確に示してなく促進に必要な施策を講じるとしている。
- ・ シャープ亀山工場の企業誘致を契機に制定され、上記の記載している促進に必要な政策により民間企業へ 90 億円(誘致地:亀山市 45 億円:計自治体から 135 億円)という破格の補助金を決定する。
- ・ 議会では議案付託という段階で本条例案を取下げようとする動きがあがったが、その後十分審議され議決を受ける。
- ・ 知事の指定する期間内に補助金を交付。15 年間に分割して交付できる。(規則に委任)

鳥栖市企業立地促進に関する条例

- ・ 低開発地域工業開発促進法の規定に沿って固定資産の課税免除を行っていたが、補助金の交付の助成制度に改正した。
- ・ 前年度の固定資産相当額を限度として、企業立地奨励金を 3 年間交付できる。3 年の交付期間終了後も、常時従業員の増を図っている等の要件を満たしている場合には、前年度の固定資産相当額の 2 分の 1 を限度として、企業立地奨励金をさらに 2 年間交付できる。

エ 規制的手法と誘導的手法で見た場合の特徴

この分野における特徴は、規制的手法を用いることはなく、誘導的手法を大いに活用して条例を制定し、企業誘致を推進する傾向にある。特に補助金、助成金の支給や固定資産税、都市計画税の免除といった金銭的な優遇措置を講じて企業に優位な条件を与えて誘致する手法を使っている。

オ 今後の動向

各地方自治体において、現在、三位一体の改革に伴い、財源を確保するために企業誘致を行っており、当然、誘致する際には、誘致に伴う費用の助成や固定資産税の減免を行っている場合が多い。最近では、誘致企業を担当した職員が人事異動後その企業の窓口を兼務する新たな人事制度を設けたり、都市計画税や事業所税の適用しない優遇税制や企業誘致を仲介した民間人に成功報酬を支払う制度を設けたりしている地方自治体も出てきている。このように、企業誘致に向けて、様々な手法により企業が立地しやすいように誘導している。

(8) 自治基本条例

ア 条例の制定状況概観

ニセコ町まちづくり基本条例	平成 13 年 4 月 1 日施行
宝塚市まちづくり基本条例	平成 14 年 4 月 1 日施行
生野町まちづくり基本条例	平成 14 年 6 月 1 日施行
羽咋市まちづくり基本条例	平成 15 年 4 月 1 日施行
会津坂下町まちづくり基本条例	平成 15 年 4 月 1 日施行
鳩山町まちづくり基本条例	平成 15 年 4 月 1 日施行
太平町自治基本条例	平成 15 年 7 月 1 日施行
柏崎市市民参加のまちづくり条例	平成 15 年 10 月 1 日施行
伊丹市まちづくり条例	平成 15 年 10 月 1 日施行
大和市自治基本条例	平成 17 年 4 月 1 日施行

イ 条例制定に当たっての標準的留意点

自治基本条例では、自治体運営の基本理念・基本原則、住民の権利、市長・職員の責務、議会の責務、住民参加の方法などを盛り込んだ「自治体の憲法」を指すものが多い。

自由度に関しては、条例という観点で考えると、市町村・特別区は都道府県条例に違反してその事務を処理してはならないという地方自治法第 2 条第 16 項の規定があるため、法律や政省令や都道府県の条例により縛りがかかってしまう。

しかし、それらの法律（あるいは都道府県の条例）の弱点や至らない点を、法律に対する新しい解釈や、新たな条例等を制定することによって補っていかねばならない。そういう観点から考慮すると、他に定めている条例に影響を及ぼす自治体法の頂点であるだけでなく、その自治体を規律する縦割りに寸断された法律（や都道府県の条例）をも統合し、地域において憲法に準じてこれを直接的に補完する法規として機能すべきものであるため、自治体の最高規範として位置づけている自治体が多くみられる。

ウ 特徴を持つ条例とその特徴点

ニセコ町まちづくり基本条例

実質的な意味における最初の自治基本条例と考えられる。

町民にかかる内容では、書き出しを行い「まちづくりは、町民一人ひとりが自ら考え、行動する」という住民自治を強く打ち出している。

また、この条例は、情報共有の原則と住民参加原則の 2 大原則で補完している。

太平町自治基本条例

この条例は、56 条から構成され、自治基本条例を制定している地方自治体の中で、一番詳細に規定されている。

この条例では、公正及び信頼の確保を図ることを重視し、第 35 条で町民の権利利益の保護を図るために、処分や行政指導及び届出等に関する行政手続の規定や第 37 条で不利益救済の機関を設置する規定を設けているところが特徴的である。

エ 規制的手法と誘導的手法で見た場合の特徴

自治基本条例では、公正及び信頼を確保するための手段として、届出を規定する規制的手法や行政指導を規定する誘導的手法が用いられているが、その内容については明確に示されている規定はみあたらない。

オ 今後の動向

平成9年以降、地方分権改革の流れの中で、自治基本条例の必要性が主張されている。同年3月には、分権市民フォーラムが、地方分権推進委員会に「地方自治制度改正の提案」を提出し、その中で、「地方自治体独自の政策目標と自治の仕組み」を明らかにする自治憲章（基本条例）制度の導入を提言している。その後、「ニセコ町まちづくり基本条例」をはじめ、各地方自治体で条例制定が進められているが、今後の自治基本条例の構想に当たっては、反法治主義的条例化への危惧 人権保障軽視型自治基本条例からの転換 自治体合併と自治基本条例 自治基本条例の制定手続及び関連条例の整備などが課題となると思われる。

第3章 規制的手法と誘導的手法

地方自治体は、分権改革後、「自己決定・自己責任」の原則のもとに、多分野に渡ってさまざまな条例を制定してきたことは、前章のとおりである。このことは、自治立法権の範囲の拡大によるところが大きい。何よりも、地域の事情や住民のニーズの多様化が一番の要因ではないだろうか。つまり、その地域の問題を解決するための方法を地域の実情に合わせて、地方自治体が解決策（政策）を考えなければならないということであろう。よって、地方自治体が制定する条例は、地域の問題を解決するための手段の一つとして、ますます重要になってきている。

実際、条例において、どのような手法を採用すれば、その問題を解決することができるのか、また、より効果的にその実現を図るためには、どのような手法を選択すれば良いのであろうか。

今回、研究会では、特に、権力的・規制的手法（規制的手法）と、非権力的・誘導的手法（誘導的手法）の2つについて、研究することにした。

1 規制的手法

行政機関が行う規制的手法とは、行政機関が私人の権利自由に対し制限を加え、行政の目的を実現するために行うものをいう。それは、権利を制限したり義務を課したりする法律行為であったり、身体的自由を制限し、財産を破壊する等の事実行為であることもある。

このような規制的手法を実現するために、実際に条例に規定する際に用いる手法として、本研究会では、許可、認可、届出、下命、禁止、即時強制（以下「規制的手法」という。）について、整理することとした。

規制的手法の条例における使い方をみると、これらの手法によって実現したい本来の目的を実効性あるものにするために、指導、勧告、命令、公表、罰則等と組み合わせて規定されることが多い。

（1） 許可

許可とは、法律又は条令によってある行為が一般的に禁止されているときに、特定の場合にこれを解除し、適法にその行為をすることができるようにする行為をいう。

許可は、私人が本来持っている自由を回復させる行為であり、私人に特別の権利を設定する「特許」や他人の行為の法律行為の効力を補充する「認可」とは区別される。

許可を必要とする行為を、許可なしに行ったときは、法律の定めるところにより、処罰の対象となることがあるが、その行為の法律行為の効力は否定されない。

これは、許可を定める規定は、事実として一定の行為を規制するものであり、法律行為の効力そのものを制限又は否定することを必ずしもその目的とするものではないと解されていることによる。

条例における許可の例

菊池市法定外公共物管理条例（熊本県菊池市） 平成 15 年 3 月 27 日条例第 18 号 / 平成 15 年 4 月 1 日施行	
<p>【許可の内容】 法定外公共物を管理するために、第 4 条の行為については、許可を受けなければならないとした。許可を担保するために、命令、罰則の手法を用いている。また、許可の前提条件として、禁止を規定している。</p>	
<p>(目的) 第 1 条 この条例は、法定外公共物の維持及び管理に関し必要な事項を定めることにより、法定外公共物の適正な利用を図り、もって公共の福祉の増進に寄与することを目的とする。</p>	(目的)
<p>(禁止行為) 第 3 条 何人も、次に掲げる行為をしてはならない。 (1) 法定外公共物において土、石、竹木、廃棄物等を投棄し、又はたい積すること。 (2) 法定外公共物を損傷すること。 (3) 前 2 号に掲げるもののほか、法定外公共物の保全又は利用に支障をおよぼすおそれのある行為をすること。</p>	(禁止)
<p>(許可を要する行為) 第 4 条 次に掲げる行為をしようとする者は、市長の許可を受けなければならない。許可を受けた事項を変更しようとするときも同様とする。 (1) 法定外公共物の敷地に、施設、構造物等を設け、継続して使用するために占有すること。 (2) 法定外公共物の施設、構造物その他の付属物を改築し、付け替え、若しくはこれらに類する土木工事をし、又は法定外公共物の敷地を掘削し、盛り土し、若しくはこれらに類する土木工事をすること。ただし、規則で定める軽易なものについては、市長の許可を受けることを要しない。 (3) 法定外公共物から砂利、砂、土砂、転石その他これらに類するものを採取すること。 2 市長は、前項の許可をするに当たり法定外公共物の管理上必要な条件を付することができる。</p>	許可
<p>(監督処分) 第 9 条 市長は、次の各号のいずれかに該当する者に対し、この条例に基づく許可を取り消し、その効力を停止し、若しくはその条件を変更し、又は既に設置した構造物を改築し、若しくは除却し、その他必要な措置をとること若しくは法定外公共物を原状に回復することを命ずることができる。 (1) この条例又はこの条例に基づく許可、若しくは許可の条件に違反した者 (2) 偽りその他不正な手段により、この条例に基づく許可を受けた者 2 市長は、次の各号のいずれかに該当する場合には、この条例に基づく許可を受けた者に対し、前項に規定する処分をし、又は措置を命ずることができる。 (1) 他の法令の規定による行政庁の許可、認可その他の処分を受けることができなかったとき又はこれらの処分が取り消され、若しくは効力を失ったとき。 (2) 法定外公共物の工事のため、やむを得ない必要が生じたとき。 (3) 前 2 号に掲げる場合のほか、公益上やむを得ない必要があると認めるとき。 3 市長は、第 3 条各号に掲げる禁止行為が行われ、法定外公共物の管理上支障を来していると認めるときは、当該行為を行った者に対し原状に回復するよう命ずることができる。</p>	命令

<p>(過料) 第17条 市長は、次の各号のいずれかに該当する者に対し、5万円以下の過料を科することができる。</p> <p>(1) 第3条各号に掲げる行為を行った者 (2) 第4条の許可を受けずに同条に掲げる行為をした者 (3) 第9条の規定による市長の命令に従わなかった者 (4) 略 2～3 略</p>	罰則
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

(2) 認可

認可とは、行政機関が第三者の行為を補充してその法律上の効力を完成させる行為をいう。

行政機関の認可があることが、その行為が完全に法律行為の効力を生ずるための要件であることに特色がある。その点において、一定の行為に対する一般的禁止の特定の場合における解除を意味する「許可」と区別される。

認可によって法律行為の効力を完成させるものであるから、認可を受けない行為は無効であるため、原則として処罰の対象とはならない。

もっとも、認可は単なる行為の補充であるため、基本たる行為が不成立あるいは無効であるときは、認可があっても基本たる行為が有効となることはない。また、基本たる行為に瑕疵があるときは、認可があった後においてもこれを取り消すことができる。

認可を要する行為は、法律行為の状態の設定のみならず、その変更、消滅に関することもある。また、公法上の行為だけでなく、私法上の行為であることもある。

条例における認可の例

福島市水道水源保護条例 (福島県福島市) 平成14年12月27日条例第37号 / 平成15年6月1日施行	
<p>【認可の内容】 水源汚濁に影響する事業所の設置を規制するために、水源保護地域として指定した地域内に事業所を設置するときは、事業所が規制対象事業場でないことの認定(認可)を受けなければならないとした。認可を担保するために、命令、指導、罰則の手法を用いている。</p>	
<p>(目的) 第1条 この条例は、水道法(昭和32年法律第177号。以下「法」という。)第2条第1項の規定に基づき、市民の水道に係る水質の汚濁を防止し、安全で良質な水を確保するため、その水源を保護するとともに、きれいな水を市民が享受する権利を守り、もって現在及び将来にわたって市民の生命及び健康を守ることを目的とする。</p>	(目的)

<p>(水源保護地域の指定) 第6条 市長は、きれいな水を市民が享受する権利を守り、水源地域の水質を保全するため、水源保護地域を指定することができる。 2～10 (略)</p>	<p>地区指定</p>
<p>(事前協議及び措置) 第7条 事業者(国の機関及び地方公共団体を除く。以下同じ。)は、水源保護地域内において対象事業場を設置しようとするときは、次に掲げる事項について記載した事前協議書を提出し、市長と協議を行うとともに、関係地域の市民に対し、当該対象事業場の計画及び内容を周知させるため、説明会の開催その他の必要な措置をとらなければならない。 (1)～(5) (略)</p>	<p>事前協議</p>
<p>(規制対象事業場の認定) 第8条 市長は、前条第一項の事前協議書を受理したときは、第10条の規定による計画の公開をするとともに、審議会の意見を聴き、規制対象事業場と認定する旨又はしない旨の決定をしなければならない。</p>	<p>認可</p>
<p>(中止命令等) 第13条 市長は、第7条第1項の事前協議書を提出せず、又は前二条の規定に違反して、対象事業場の設置に着手し、又は対象事業場を設置した者に対し、当該対象事業場の設置の中止を命ずることができる。 2 市長は、前項の規定による中止命令と併せて、又はこれに代えて、当該者に対し、相当の期限を定めて原状回復を命じ、又は原状回復が著しく困難である場合にこれに代わるべき措置を命ずることができる。</p>	<p>命令</p>
<p>(指導) 第21条 市長は、水源保護地域内において事業を行う者に対し、事業場からの排水等について、必要な指導、助言及び勧告をすることができる。</p>	<p>指導</p>
<p>(罰則) 第26条 次の各号のいずれかに該当する者は、1年以下の懲役又は100万円以下の罰金に処する。 (1) 第13条の規定による命令に違反した者 (2)～(3) 略 第27条 次の各号のいずれかに該当する者は、50万円以下の罰金に処する。 (1) 第7条第1項の事前協議書に虚偽の記載をした者 (2)～(6) 略 (両罰規定) 第28条 法人の代表者又は法人若しくは人の代理人、使用人その他の従業者が、その法人又は人の業務に関し、前2条の違反行為をしたときは、行為者を罰するほか、その法人又は人に対して、各本条の罰金刑を科する。</p>	<p>罰則</p>
<p>【参考】 (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)～(2) 略 (3) 対象事業場 次に掲げる事業場をいう。 ア ゴルフ場 イ 産業廃棄物処理施設(廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行令(昭和46年政令第300号)第7条に規定する産業廃棄物の処理施設をいう。) ウ 畜産施設(豚房施設(豚房の総面積が50平方メートル未満のものを除く。))及び牛房施設(牛房の総面積が200平方メートル未満のものを除く。)をいう。 エ し尿浄化槽(建築基準法施行令(昭和25年政令第338号)第32条第1項第1号の表に規定する算定方法(以下「算定方法」という。)により算定した処理対象人員が201人以上のものに限る。第9号において同じ。)を設置する施設 (4) 規制対象事業場 対象事業場のうち、事業場の設置により水源保護地域に係る水質を汚濁するおそれがあり、水源保護地域の保全に支障があると認められるもので、規則で定める認定基準に基づき、第8条第1項の規定により規制対象事業場と認定されたものをいう。 (5)～(8) 略</p>	

(3) 届出

届出とは、ある行為をする前または後に、行政機関に一定の事項を通知する行為で、行政機関の諾否を予定していないものをいう。

法律又は条例上一律に義務とされているもののほか、一定の法律行為の効力を発生させるための要件として求められているものなどがある。

条例における届出の例

杉並区防犯カメラの設置及び利用に関する条例（東京都杉並区） 平成 16 年 3 月 19 日条例第 17 号 / 平成 16 年 7 月 1 日施行	
【届出の内容】 犯罪抑止等のためとはいえ、防犯カメラを設置することは、個人のプライバシー等の問題もあり、その適正な設置及び利用を図るために、設置予定者が設置及び利用に関する基準を届け出なければならないとした。また、条例の目的を担保するために、報告の徴収、勧告、公表の手法を用いている。	
（目的） 第 1 条 この条例は、防犯カメラの設置及び利用に関し、基本原則及び必要な事項を定めることにより、防犯カメラの有用性に配慮しつつ、区民等の権利利益を保護することを目的とする。	（目的）
（設置利用基準の届出） 第 4 条 次に掲げるものが、道路、公園その他規則で定める多数の者が来集する場所に防犯カメラを設置しようとする場合には、規則で定めるところにより、防犯対象区域その他の防犯カメラの設置及び利用に関する基準を定め、これを区長に届け出なければならない。届出の内容を変更しようとするときも、同様とする。 (1) 杉並区 (2) 商店街振興組合法（昭和37年法律第141号）に基づく振興組合及び振興組合連合会並びに中小企業等協同組合法（昭和24年法律第181号）に基づく商店街協同組合 (3) 地方自治法（昭和22年法律第67号）第260条の2第1項に規定する地縁による団体 (4) その他規則で定めるもの	届出
（報告の徴収等） 第 7 条 区長は、必要があると認めるときは、防犯カメラ取扱者に対し、その取り扱う防犯カメラの設置等について報告を求めることができる。 2 区長は、前項の報告により、第 4 条、第 5 条第 1 項若しくは第 2 項又は第 6 条第 1 項、第 2 項、第 3 項若しくは第 4 項の規定に違反する行為があると認めるときは、当該防犯カメラ取扱者に対し、当該違反行為の中止その他違反を是正するために必要な措置をとるべき旨の勧告をすることができる。	報告の徴収 勧告
（公表） 第 9 条 区長は、第 7 条第 2 項の勧告をした場合において、当該勧告を受けた者が、正当な理由なく、その勧告に従わなかったときは、その旨を公表することができる。ただし、勧告を行ういとまがないと認められるときは、同項の規定にかかわらず、勧告を行わないでその旨を公表することができる。 2 区長は、毎年 1 回以上、第 4 条の規定による届出の状況、前条第 1 項の苦情の処理状況その他規則で定める事項を公表しなければならない。	公表

(4) 下命

下命とは、作為を命ずる行為をいう。

下命は、広義には、作為、不作為、給付又は受忍を命ずる義務をいう。不作為の下命を特に禁止という。本研究会では、作為を命ずる行為を下命とする。

下命は、法律又は条例の規定に基づき行われるもの、法律又は条例に基づく行政処分により、個別具体的に行われるものがある。

義務が不履行の場合は、法律又は条例に定めるところにより、行政上の強制執行や刑罰等の対象となることがある。

条例における下命の例

今市市飼い犬のふん害等の防止に関する条例（栃木県今市市） 平成 14 年 12 月 16 日条例 35 号 / 平成 15 年 4 月 1 日施行	
【下命の内容】 飼い犬のふん害等を防止するために、飼い主に、一定事項を遵守することを義務付けた。下命を担保するために、指導、勧告、命令、罰則の手法を用いている。	
(目的) 第 1 条 この条例は、飼い主の責任としての飼い犬のふん及び尿の処理等に関し必要な事項を定めることにより、飼い犬のふん害等の防止に関する意識の高揚を図り、市民の良好な生活環境の保全に寄与することを目的とする。	(目的)
(飼い主の遵守事項) 第 7 条 飼い主は、飼い犬を公共の場所等で運動させるときは、次の各号に掲げる事項を遵守しなければならない。 (1) 飼い犬のふんを処理するための必要な用具を携行すること。 (2) 飼い犬のふんにより公共の場所等を汚したときは、当該ふんを持ち帰ること。 (3) 飼い犬の尿により公共の場所等を汚したときは、他人に迷惑を及ぼすことのないよう適正な処理をすること。	下命
(指導及び勧告) 第 8 条 市長は、飼い主が前条各号の規定に違反していると認めるときは、当該飼い主に対し必要な指導を行い、これに従わないときは、必要な勧告を行うことができる。	指導 勧告
(命令) 第 9 条 市長は、第 7 条第 1 号又は第 2 号に違反している場合において、前条の規定により勧告を受けた飼い主が正当な理由なく当該勧告に従わないときは、当該飼い主に対し期限を定めて当該勧告に従うよう命令することができる。	命令
(罰則) 第 11 条 第 9 条の規定による命令に違反した者は、3 万円以下の罰金に処する。	罰則

(5) 禁止

禁止とは、不作為を命ずる行為をいう。

あらかじめ一定条件のもとで解除（許可）を予定する相対的禁止と、許可を全く予定していない絶対的禁止とに分類することができる。

禁止は、法律行為を対象とする場合であっても、事実としてあることをすること、しないことを命ずるにとどまり、法律行為の効力を制限又は否定することを必ずしもその目的とするものではない。よって、禁止に違反する法律行為の効力は、当然に無効とはならない。

禁止に違反する場合は、法律又は条例の定めるところにより、行政上の強制執行や刑罰等の制裁の対象となることがある。

条例における禁止の例

桑名市民の生活安全の推進に関する条例（三重県桑名市） 平成 15 年 3 月 24 日条例第 10 号 / 平成 15 年 3 月 24 日施行	
【禁止の内容】 カラーギャング等の暴走行為による住民の不安を解消するため、暴走行為やその行為を助長する行為等を禁止することとした。重点禁止区域を設置し、その区域内での禁止を担保するために、勧告、命令の手法を用いている。	
（目的） 第 1 条 この条例は、市民及び事業者（以下「市民等」という。）の安全意識の高揚と自主的な生活安全活動の推進を図るとともに、市民生活の平穩の確保及び公共の場所において市民等に不安又は恐怖を覚えさせる行為の防止について必要な事項を定めることにより、安全で安心できる地域社会を実現することを目的とする。	（目的）
（暴走行為の助長等の禁止） 第 9 条 何人も、公共の場所において、複数の者と協働して、暴走行為を助長し、又は暴走行為をするような集団の存在を誇示する目的で暴走行為を助長する行為を行って、市民等に不安又は恐怖を覚えさせてはならない。 2 何人も、暴走行為等を助長する行為を指示し、又は命令してはならない。	禁止
（勧告） 第 11 条 市長は、重点禁止区域において、第 9 条各項の行為が行われたときは、当該行為の中止又は当該場所から退去するよう勧告することができる。	勧告
（中止命令） 第 12 条 市長は、前条の規定による勧告を受けた者が当該勧告に従わない場合において、当該行為が継続し、拡大し、又は拡大する恐れがあると認められるときは、当該行為者に対し、直ちに当該行為の中止又は当該場所から退去するよう命ずることができる。	命令

福岡市ピンクちらし等の根絶に関する条例（福岡県福岡市）

平成 14 年 12 月 19 日条例 60 号 / 平成 15 年 3 月 1 日施行

【禁止の内容】

青少年の健全な育成と地域の美観風致の維持を目的とし、ピンクちらし等の貼付等の行為を禁止した。禁止を担保するために、命令、罰則の手法を用いている。

<p>(目的)</p> <p>第1条 この条例は、法律により掲示等が禁止されているにもかかわらず、依然としてピンクちらし等が市内に氾濫しており、このことが青少年の健全な育成を阻害するとともに市の美観風致を損なっていることの重大性にかんがみ、ピンクちらし等を掲示し又は配置する行為等を処罰するとともに、何人もこの条例に違反して掲示され又は配置されたピンクちらし等を除却し、又は廃棄することができる旨並びに市、事業者及び市民の責務について定めることにより、ピンクちらし等の根絶を図り、もって青少年の健全な育成及び市の美観風致の維持に資することを目的とする。</p>	<p>(目的)</p>
<p>(禁止)</p> <p>第7条 何人も、公衆電話ボックス内、公衆便所内その他公衆の用に供する建築物内又は公衆の見やすい屋外の場所に、ピンクちらし等をはり付けその他の方法により掲示し、又は配置してはならない。</p>	<p>禁止</p>
<p>(除去命令)</p> <p>第11条 市長は、第7条の規定に違反して、ピンクちらし等をはり付けその他の方法により掲示し、若しくは配置した者又はこれらの行為をさせた者に対し、当該ピンクちらし等の除去を命ずることができる。</p>	<p>命令</p>
<p>(罰則)</p> <p>第14条 次の各号のいずれかに該当する者は、6月以下の懲役又は100万円以下の罰金に処する。</p> <p>(1) 常習として第7条の規定に違反して、ピンクちらし等をはり付けその他の方法により掲示し、又は配置した者</p> <p>(2) 第11条の規定による命令に違反した者</p> <p>2 第7条の規定に違反してピンクちらし等をはり付けその他の方法により掲示し、又は配置した者は、100万円以下の罰金に処する。</p>	<p>罰則</p>

(6) 即時強制

即時強制とは、義務を命ずる暇のない緊急事態や、義務を命ずることによっては目的を達成しがたい場合に、相手方の義務の存在を前提とせずに、行政機関が直接に身体または財産に実力を行使して行政上望ましい状態を実現する作用をいう。

行政上の義務の賦課行為を介在させないという点において、行政上の強制執行と区別される。

即時強制は、私人の身体又は財産を直接実力で侵害するものであるから、法律又は条例の根拠に基づき行われなければならない。

条例における即時強制の例

京都市産業廃棄物の不適正な処理の防止等に関する条例（京都府京都市） 平成 15 年 12 月 26 日条例第 45 号 / 平成 16 年 4 月 1 日施行	
<p>【即時強制の内容】 不法投棄を防止するために、緊急の必要があると認めるときは、市が直接、搬入停止などの措置を採ることができるとした。即時強制は、財産権等に対する実力行使であるため、条件、意見の聴取の手法も用いている。</p>	
<p>（目的） 第 1 条 この条例は、産業廃棄物の不適正な処理の防止及び産業廃棄物の不適正な処理により生じる環境の保全上の支障の除去又は発生若しくは拡大の防止のために必要な措置を定めることにより、健全で恵み豊かな自然環境の保全を図るとともに、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下「法」という。）と相まって良好な生活環境を確保することを目的とする。</p>	（目的）
<p>（搬入を停止させるための措置） 第 9 条 市長は、産業廃棄物又は産業廃棄物であることの疑いのある物（以下「産業廃棄物等」という。）の保管又は埋立処分（以下「保管等」という。）が行われている土地への産業廃棄物等の搬入が継続されることにより、当該保管等が法第 12 条第 1 項に規定する産業廃棄物処理基準（中略。以下「処理基準」という。）に適合しないおそれがあり、引き続き搬入が継続されれば、環境の保全上容易に回復し難い支障が生じるおそれがあると認めるときは、当該保管等をする者に対し、当該土地への産業廃棄物等の搬入の停止を命じることができる。</p>	（命令）
<p>第 9 条 3 第 1 項の支障の発生又は拡大の防止のため緊急の必要があると認めるときは、同項の土地への産業廃棄物等の搬入を停止させるために必要な措置を採ることができる。</p>	即時強制
<p>第 9 条 4 前項の規定による措置の内容は、第 1 項の支障の発生又は拡大を防止するために必要な限度を越えないものでなければならない。</p>	条件
<p>（専門的な知見を有する者の意見の聴取） 第 15 条 市長は、（略）第 9 条第 3 項の規定による措置（略）を行おうとする場合において、必要があると認めるときは、処理基準又は法第 12 条第 2 項に規定する産業廃棄物保管基準（略）に適合しているかどうかの認定その他市長が必要と認める事項について、科学、土木等に関する専門的な知見を有する者の意見を聴くものとする。</p>	意見の聴取

2 誘導的手法

誘導的手法は、金銭的インセンティブ、金銭的ディスインセンティブ、情報によるインセンティブ、情報によるディスインセンティブ、規制緩和によるインセンティブ、行政指導、市場介入及びその他協定等に分類することができる。(インセンティブ=誘因)

(1) 金銭的インセンティブ

公共の見地からみて望ましい活動を促進させるために、金銭的に助成や優遇、報償などを行うことであり、補助金、金融上の措置・債務保証、租税優遇措置等、報奨金等がある。

ア 補助金

例えば、公害防止の目的のために企業に一定の行動をとらせようとする場合、環境にとって望ましい製品の生産や消費に対して補助金を支給することによって、企業や消費者の行動を誘導したり、クリーンエネルギーの普及を図るため、ソーラーパネルの設置等を行った場合に補助金を支給したりすることにより、国民の行動を誘導する手法である。

(参考条例)

福岡市節水推進条例（福岡県福岡市） 平成 15 年 7 月 7 日条例第 39 号 / 平成 15 年 12 月 1 日施行	
【誘導の内容】	水洗便所の用途に供される設備の部分については、雑用水道（工業用水で飲料水に適さない水道）の設置を促進するため、設置した建築主に補助金を交付することで設置を促進し、節水することを誘導している。
（目的）	第 1 条 この条例は、水資源に恵まれない本市の状況に鑑み、水の有効利用及び節水に関する市民、事業者及び市のそれぞれの責務を明らかにするとともに、雑用水道の設置その他の節水を推進するために必要な措置を講じることにより、市民の健康で文化的な生活及び健全な都市活動に必要な水の安定的な供給を図り、もって環境にやさしく湧水に強い都市づくりに資することを目的とする。
（補助金の交付）	第 18 条 市長は、対象建築物に個別循環型雑用水道を設置し、その設置について雑用水道検査済証の交付を受けた建築主に対して、規則で定めるところにより、補助金を交付することができる。

イ 金融上の措置・債務保証

公共の見地からみて望ましい活動を促進させるために国又は地方自治体が、債務保証を行うことによって民間金融機関から低利の融資を受けることが可能になったり、民間金融機関からの融資に対する利子補給金を支給したりする手法である。

(参考条例)

<p>南郷町水洗便所等改造資金融資あっせんに関する条例 (宮城県南郷町) 平成13年3月13日条例第6号 / 平成13年4月1日施行</p>
<p>【誘導の内容】 排水管を処理施設に接続しようとする者又はくみ取り便所を水洗便所に改造する者に金融機関をあっせんし、町がその融資に対して利子補給することで水洗化の普及、促進を誘導している。</p>
<p>(目的) 第1条 農業集落排水処理施設(以下「処理施設」という。)及び町で指定した区域の合併処理浄化槽の処理開始に伴って、排水管を処理施設に接続しようとする者又はくみ取り便所を水洗便所に改造しようとする者に対し、排水設備等設置の資金及び水洗便所の改造資金(以下「改造資金」という。)の融資を町が特定する金融機関(以下「融資特定金融機関」という。)へあっせんすることにより、水洗化の普及、促進を図ることを目的とする。</p>
<p>(利子補給) 第4条 融資あっせんに係る改造資金の利子は、町が補給する。ただし、延滞した場合の延滞利息については、この限りでない。 2 前項に規定する利子補給は、特定融資金融機関に対して、町が直接行うものとする。</p>

ウ 租税優遇措置・青色申告制度

環境に配慮した低公害車の普及を促進するため、通常の乗用車を購入する場合よりも自動車取得税の軽減を行う手法や、公共事業用地の任意買収に一定期間内に応じた者や公共事業用地に新たに企業立地を行った企業に対して租税優遇を図るという手法である。

また、青色申告制度も、より厳格な帳簿義務を負う青色申告者を増加させることを目的に税制上の特典を与えることとしている手法である。

(参考条例)

<p>小田原市企業立地促進条例(神奈川県小田原市) 平成14年3月29日条例第6号 / 平成14年4月1日施行</p>
<p>【誘導の内容】 固定資産税及び都市計画税の課税免除という租税優遇措置を行うことで、企業立地の促進を誘導している。</p>
<p>(目的) 第1条 この条例は、橘地域の活性化と地域振興を図るため、西湘テクノパーク内に新たに立地をする企業等に対し、当分の間の特例措置として奨励措置を講ずることにより、企業等の立地を促進し、もって本市の産業の振興に寄与することを目的とする。</p>

(固定資産税等の課税免除)

第4条 前条の要件を満たす事業者(以下「対象事業者」という。)のうち操業企業等が立地をする日の属する年の翌年の1月1日(当該立地の日が1月1日の場合は、同日)において、対象事業者が西湘テクノパーク内に所有する固定資産に係る固定資産税並びに土地及び家屋に係る都市計画税(以下「固定資産税等」という。)については、立地をした日の属する年の翌年度(その日が1月1日の場合にあっては、同日の属する年の4月1日が年度の初日となる年度)以降3年度分に限って、これを課さない。ただし、同一の敷地内に所有する固定資産に係る固定資産税等の課税免除は、1回限りとする。

工 雇用調整金・報奨金・報償金

この手法を活用している規定としては、税金の納期前納付を促進するために、市町村民税を納期前納付した者に対して報奨金を支払うこと等があげられる。

また、障害者の雇用の促進等に関する法律(昭和35年法律第123号)は、障害者の雇用を促進するために、法定雇用率の障害者の雇用を事業主に義務づけるとともに、法定雇用率を超える事業主には雇用調整金または報奨金を支給するという手法を用いている。

(参考条例)

桐生市不法投棄防止条例(群馬県桐生市) 平成13年3月26日条例第5号/平成13年4月1日施行	
【誘導の内容】	不法投棄者の情報に対し、報酬を支払うことによって情報提供を促進し、不法投棄の減少を誘導している。
(目的)	第1条 この条例は、市内において環境美化に対する意識啓発を行い、環境の破壊並びにごみ及び再生資源の散乱の原因となる不法投棄の防止に関し、必要な事項を定め、市、市民、滞在者等、事業者及び土地所有者が協力して清潔で美しいまちづくりを推進し、もって良好な生活環境を確保することを目的とする。
同条例施行規則	
(報償)	第5条 条例第6条に規定する情報提供のうち、不法投棄と認められる情報の提供者には、不法投棄者が判明した場合、報償を行うものとする。 2 報償の額は、一件当たり1万円とする。

(2) 金銭的ディスインセンティブ

公共の見地からみて望ましくない活動を抑制するために、金銭的負担を課すことによって間接的に当該活動を減少させるのが金銭的ディスインセンティブである。その内容としては、税負担、課徴金等が考えられる。また、家庭ごみの収集の有料化によるごみの排出抑制のように、料金を負担するということも用いられている。

また、誘導しようとする目的に沿わない行動を補助金受給者がとった場合に、当該補助金等の支給を停止する規定なども金銭的ディスインセンティブである。

(参考条例)

<p>三条市廃棄物の減量及び適正処理等に関する条例 (新潟県三条市) 平成 15 年 3 月 26 日条例第 1 号 / 平成 15 年 10 月 1 日施行</p>
<p>【誘導の内容】 一般廃棄物手数料を徴収することで、一般廃棄物の減少を誘導している。</p>
<p>(目的) 第 1 条 この条例は、廃棄物の発生を抑制し、再利用の促進により廃棄物を減量するとともに、廃棄物を適正に処理し、併せて地域の清潔を保持することによって、生活環境の保全及び公衆衛生の向上並びに資源が循環して利用される都市の形成を図り、もって市民の健康で快適な生活を確保することを目的とする。</p>
<p>(一般廃棄物処理手数料) 第 38 条 市長は、市が行う一般廃棄物の収集、運搬及び処分について、次の一般廃棄物処理手数料を徴収する。 (1) 家庭廃棄物処理手数料 (2) 事業系一般廃棄物処理手数料 (3) し尿処理手数料</p>

(3) 情報によるインセンティブ

行政機関による情報提供は、国民の行動に大きな影響を及ぼすことができる。情報によるインセンティブの例としては、家庭用品品質表示法(昭和 37 年法律第 104 号)に基づく品質表示義務、食品衛生法(昭和 22 年法律第 233 号)に基づく食品添加物等の表示義務などがあげられる。また、J I S ・ J A S マークは商品の品質を公証する機能を有し、それによって消費者の購買行動に影響を与えようとするものであり、P S C マークは基準適合性検査に合格した場合のみ付することのできるものである。検査に合格しない製品の販売は禁止されるため、基準適合品であることを消費者に知らせることができると同時に、基準不適合品の取締りを容易に行うことができる機能を有するものである。

(参考条例)

<p>千代田区建築計画の早期周知に関する条例 (東京都千代田区) 平成 14 年 10 月 1 日条例第 54 号 / 平成 14 年 10 月 1 日施行</p>
<p>【誘導の内容】 中高層建築物の建築計画の近隣住民への早期周知を図ることにより、良好な生活環境の維持及び向上、建築行為の円滑な推進を誘導している。</p>
<p>(目的) 第 1 条 この条例は、区内における大規模な建築物及び学校等の施設に近接する建築物の建築に関し、建築計画を早期に公表する等必要な事項を定めることにより、良好な生活環境の維持及び向上並びに建築行為の円滑な推進に資することを目的とする。</p>
<p>(標識の設置等) 第 5 条 建築主は、中高層建築物を建築しようとするときは、近隣関係住民に建築にかかる計画の周知を図るため、当該建築敷地の見やすい場所に、千代田区規則で定めるところにより標識を設置しなければならない。</p>

(4) 情報によるディスインセンティブ

危険地域の情報を公表することによって当該地域への接近を抑止したり、公共の見地からみて望ましくない行動をする者の情報を公表する制度を設けることによって、係る行動を抑止しようとする手法である。利用者に危害を及ぼすおそれのある製品の危害情報や詐欺的商法等の不適正事業情報を公表することによって、消費者に当該製品の購入を控えるように促したり、当該不適正取引の被害に遭わないように注意を喚起したりしている例がある。

(参考条例)

<p>食品表示ウォッチャー制度条例(埼玉県志木市) 平成 14 年 9 月 25 日条例第 36 号 / 平成 15 年 1 月 1 日施行</p>
<p>【誘導の内容】 市民による申出の内容を公表することで、市民の意識の高揚を図るため、食品衛生法、農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律、及び不当景品類及び不当表示防止法に基づく食品の表示が適正に行われるよう誘導している。</p>
<p>(目的) 第 1 条 この条例は、食品表示制度の普及に関する市及び事業者の果たすべき責務を明らかにするとともに、事業者及び市民の食品表示制度に関する認識を深めるために市が実施する施策について必要な事項を定めることにより、市民の合理的な選択に資するための食品表示に関する意識の高揚を図ることを目的とする。</p>

(不適正な食品表示に対する市民の申出等)

第4条 市民は、市内の店舗等において買物の際、食品衛生法(昭和22年法律第233号)、農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律(昭和25年法律第175号)及び不当景品類及び不当表示防止法(昭和37年法律第134号)に基づく食品の表示基準に違反している疑いのある表示を認めたとし、又は表示がなされていないことを認めたとし、市長に対してその旨を申し出ることができる。

2 前項に定めるもののほか、市民は、食品表示に関する事項について市長に対し照会することができる。

(申出内容等の公表)

第7条 市長は、第4条第1項の規定による申出の内容等を関係機関との調整の上、広報紙等で随時公表するものとする。

(5) 規制緩和によるインセンティブ

行政上望ましい土地利用を促すために、一定の要件が充足される場合には、規制緩和を認める仕組みがとられていることがある。例えば、公共施設の整備が不十分な地区について、地区計画で目標容積率と暫定容積率を定め、公共施設の整備が不十分な状況の下では暫定容積率を適用して市街地環境を保全し、地区計画において地区施設の配置及び規模が定められ、公共施設整備の条件を具備した段階において、特定行政庁の認定を受けて目標容積率を適用する誘導容積率制度や、優良運転者の免許の有効期間を違反運転者よりも長くする優良運転者免許制度などがある。

この手法は市町村では、余り利用されていないようである。

(6) 行政指導

行政指導とは、行政機関がその権限に属する事項について、その意図するところを実現するため、行政客体の任意の協力を期待して行う作用をいう。行政指導については、行政指導のみにとどめるもの、行政指導に従わないときはその事実を公表することができるもの及び行政指導に従わないときは、命令等の強制権限を行使することができるもの等がある。

(参考条例)

<p>渋谷区ワンルームマンション等建築物の建築に係る 住環境の整備に関する条例（東京都渋谷区） 平成 14 年 10 月 22 日条例第 31 号 / 平成 15 年 1 月 1 日施行</p>
<p>【誘導の内容】 一定基準のワンルームマンション等の建築物を建築する場合、勧告及び公表という行政指導を利用し、建築によって生ずる周辺的生活環境及び居住環境への影響を無くし、良好な近隣関係を形成することができるよう誘導している。</p>
<p>(目的) 第 1 条 この条例は、ワンルームマンション等建築物の建築に係る住環境の整備に関する基本的事項を定め、地域における生活環境及び居住環境の維持及び向上を図り、もって良好な近隣関係を形成することを目的とする。</p>
<p>(勧告及び公表) 第 21 条 区長は、ワンルームマンション等建築物を建築しようとする建築主又は第 8 条第 1 項に規定する成立した協議の内容を承継した者が第 6 条第 1 項及び第 2 項並びに第 8 条第 1 項の規定による届出又は協議を行わないときは、当該者に対し、当該届出又は協議を行うよう勧告することができる。 2 区長は、第 19 条の規定による要請を受けた建築主等が当該要請の全部又は一部を受け入れないときは、当該要請を受け入れるよう勧告することができる。 3 区長は、前二項の規定による勧告を受けた者が、当該勧告に従わない場合において必要があると認めるときは、その旨及び勧告の内容を公表することができる。 4 区長は、前項の規定による公表を行う場合には、第 1 項及び第 2 項の規定による勧告を受けた者に対し、あらかじめ意見を述べ、証拠を提示する機会を与えなければならない。</p>

(7) 市場介入

公的主体が直接に販売者又は購買者として市場に登場し、需給、価格等を誘導する市場介入の仕組みが法定されている場合がある。例えば、環境負荷の少ない持続的発展が可能な社会の構築を図ることを目的としている国等による環境物品等の調達の推進等に関する法律（平成 12 年法律第 100 号。グリーン購入法。）は、国、独立行政法人等が、物品及び役務の調達に当たって、環境負荷の低減に資する原材料、物品、製品、役務（環境物品等）への需要の転換を促進するため、地方自治体の影響力を行使してそれらを購入するという手法がある。

(8) その他 (協定)

協定は、条例で直接に義務を規定するのではなく、宅地開発協定、公害防止協定のように、行政と事業者間あるいは、住民と事業者間で協定を結び、それにより法的に義務付ける手法である。

(参考条例)

<p>戸田市都市景観条例 (埼玉県戸田市) 平成 13 年 12 月 20 日条例第 40 号 / 平成 14 年 7 月 1 日施行</p>
<p>【誘導の内容】 連続する 3 軒以上の建築物等のそれぞれの所有者及び使用者が、景観形成の推進を図るため、協定を利用し誘導促進している。</p>
<p>(目的) 第 1 条 この条例は、良好な都市の景観形成に関し、基本理念を定め、市、市民及び事業者の責務を明らかにするとともに、景観形成に必要な事項を定めることにより、美しい都市づくりを推進し、もって快適な市民生活の実現を図ることを目的とする。</p>
<p>(三軒協定の締結) 第 20 条 連続する 3 軒以上の建築物等のそれぞれの所有者及び使用者は、景観形成を目的とした三軒協定を締結することができる。</p>

第4章 景観条例

1 景観条例の研究に当たって

これまで、約500余りの地方自治体において景観条例(以下この章において「条例」という。)を制定し、景観の整備・保全に努めてきた。しかし、これまで、景観を整備・保全するための国民共通の基本理念が確立されておらず、自主条例に基づく届出、勧告等による景観誘導には限界が生じ、各地方自治体で景観をめぐる訴訟等が起き、また、各地方自治体の自主的な取り組みに対しても、国の税・財政上の支援は十分ではなかった。

このような状況を踏まえて、国土交通省は平成15年7月「美しい国づくり政策大綱」をつくり、景観保全や調和のとれた景観づくりに焦点を当てた制度創設に乗り出し、平成16年6月に、良好な景観の形成に関する基本理念及び国等の責務を定めるとともに、景観計画の策定、景観計画区域、景観地区等における良好な景観の形成のための規制、景観整備機構による支援等所要の措置を講ずることを目的に、景観法(平成16年法律第110号。以下この章において「法」という。)が公布・施行されることとなった。このことにより、法律を根拠とする規制的な条例を制定できなかった各地方公共団体は、法を根拠として規制的な条例を制定することが可能となると考える。

また、法において、都市計画区域外つまり市街化調整区域や農業振興地域でも法の適用が可能となることから、今まで懸案の事項となっていた政策的な課題の解決に役立つものと考えられる。

以上の内容のとおり、法の施行に伴い、法と条例を研究することは、我々の政策法務研究での自主条例の制定状況の研究として、最もタイムリーな研究材料であり、また今回、我々が研究している、規制的手法・誘導的手法を用いて条例を制定することが可能であると考えたため、条例制定に向けた研究をすることとした。

2 景観条例制定における標準的留意点

一概に景観といっても、地方自治体の規模や地域性によって様々な形態が存在し、その景観をどのように守り、また作り上げていくのかについては、それぞれ地方自治体の地域性や特色を考慮したうえで整備していく必要がある。

ここでは、法の施行に伴い地方自治体が条例を制定する際の留意事項について記述したい。

(1) 目的

法の目的は、良好な景観の形成を促進するため、景観計画の策定等を総合的に講ずることにより、美しく風格のある国土の形成、潤いのある豊かな生活環境の創造及び個性的で活力ある地域社会の実現を図り、もって国民生活の向上並びに国民経済及び地域社会の健全な発展に寄与することとなっている。よって市町村が景観条例を制定する際においても法の目的に添った形で目的規定を定めることが望ましいと思われる。ただし、地域によっては、歴史的価値のあるものを保存することにより、その地域の景観を保全するに足ると考えられる場合については、この限りではない。

(2) 責務

良好な景観の形成は、市町村はもとより事業者や住民が、地方自治体又は国が行う施策に協力することにより、また、事業者や住民自らが努力することによって、当該地域の良好な

景観が形成されるものである。よってこのことを責務規定に置くことにより明確にすることが望ましいと考える。

(3) 景観行政団体

景観行政団体とは、景観計画の策定等の法に基づく景観行政を担う主体であり、法においては、景観行政が一元的に行われるように、1つの地域においては、県か市町村かどちらか一方が景観行政団体となるよう措置することとなっている。具体的には、指定都市・中核市・県が自動的に景観行政団体となり、その他の市町村は、あらかじめ首長が県知事と協議し、その同意を得なければ景観行政団体とはなりえない。よって、その他の市町村が法に基づく条例を制定しようとする場合にあっては、事前に県知事への協議及び同意が必要となる。なお、既存の景観等に関する条例が制定されている市町村は言うまでもなく法の各規定に基づき既存の条例を整備する必要がでてくるが、特にその他の市町村の場合は、県知事への協議及び同意をとり景観行政団体となり法の各規定に基づく整備をするか、或いは、県が制定するであろう条例と既存条例との整合をとり、自主条例として整備するか、場合によっては既存条例の廃止も視野に入れて整備することが必要となる。

(4) 景観計画及びこれに基づく措置

景観計画は、景観行政団体が地域の特性にふさわしい良好な景観を形成する必要があると認められる土地の区域等について定めることができるもので、例えば、景観計画区域や当該区域内の行為の規制に関する事項、屋外広告物の行為の制限に関する事項等を定めることができる。また、当該計画を定める際は、あらかじめ公聴会の開催等住民の意見を反映するために必要な措置を講じることとされ、法に定める手続きに反しない限り、景観行政団体の条例で必要な手続きに関する規定を定めてもよいこととなっている。

景観計画区域内においては、景観計画に定められた区域内の行為の規制として建築物の建築等の行為が届出や勧告により緩やかに規制されるが、建築物等の形態意匠(デザインや色彩)については、景観計画に定められた制限に適合しないものをしようとする者に対し、当該行為に関し設計の変更等必要な措置を命ずることができ、当該変更命令の処分に違反した者に対し、相当の期限を定め、景観計画に定められた制限に適合させるため必要な限度においてその原状回復等を命ずることができる。また、景観計画区域内における行為の制限については、当該団体が定める景観計画に従い景観行政団体の条例において定めることができることとなっている。

(5) 景観計画区域内における建造物等の指定

景観計画区域内においては、良好な景観の形成に重要な建造物(建築物、工作物)・樹木・公共施設(道路、河川)として、それぞれ景観重要建造物・景観重要樹木・景観重要公共施設を指定することができる。

景観重要建造物は、文化財と異なり、新しい時代のもので指定可能であり、景観重要建造物や景観重要樹木に指定されると、増築、改築等や伐採等の行為について景観行政団体の長の許可が必要となり、当該許可に違反した者に対しては、原状回復等を命ずることができる。なお、景観重要建造物や景観重要樹木に指定した際、景観行政団体はこれを表示する標識を設置しなければならないが、当該景観重要建造物や景観重要樹木の良好な景観保全のため必

要な管理の方法の基準を定めることができ、管理が適当でないため景観重要建造物が滅失し若しくは毀損するおそれがある場合や景観重要樹木が滅失し若しくは枯死するおそれがある場合は、管理の方法の改善等必要な措置を命じ、又は勧告することができる。

景観重要公共施設を指定する場合は、当該公共施設の管理者の同意を得て、景観計画に位置付ける必要があり、当該景観重要公共施設の整備にあつては、当該景観計画に即して行わなければならない。景観計画に景観重要公共施設の許可を要する行為の基準が定められた場合は、当該基準が道路法（昭和27年法律第180号）、河川法（昭和37年法律第67号）等による基準に上乘せされることとなる。

（6） 景観地区

景観地区は、市町村が市街地の良好な景観形成を図るため、都市計画区域又は準都市計画区域内の土地の区域に、都市計画の地域地区として定めることができるものである。

景観地区内においては、建築物の形態意匠、高さ、敷地面積等が規制され、建築物の形態意匠については、市町村長の認定を受けなければならない（認定の手続きについては、法に違反しない限り条例で定めることができる。）、認定を受けた後でなければ、建築物の建築等の工事を行うことができない。また、形態意匠の制限に違反した建築物については、違反を是正するため必要な措置をとることを命ずることができ、当該処分をした場合は、当該処分に係る建築物の設計者等の氏名等を建築士法（昭和25年法律第202号）等の定めるところにより、これらのものを監督する国土交通大臣等に通知しなければならない。

景観地区内の工作物については、条例でその形態意匠、高さ、壁面後退区域における工作物の設置の制限を定めることができ、形態意匠の制限については、市町村長の認定、違反工作物に対する違反是正の措置等の規定を定めることができる。また、工作物の高さ、壁面後退区域における工作物の設置の制限については、違反工作物に対する違反是正の措置等の規定を定めることができる。

さらに、景観地区内において、開発行為等について、条例で良好な景観を形成するため必要な規制をすることができる。

（7） 準景観地区

景観地区は、都市計画の地域地区であるため、都市計画区域、準都市計画区域の外には定めることができない。一方、都市計画区域等の外でも、良好な景観が形成されているところもある。準景観地区は、このような景観の保全を図るため、都市計画区域等の外でも、景観地区と同様の規制を適用することができる制度である。

市町村は、都市計画区域等の外の景観計画区域のうち相当数の建築が行われ、現に良好な景観が形成されている一定の区域について、その景観の保全を図るため準景観地区を指定することができる。その際、区域案の公告・縦覧、住民の意見書の提出、県知事への協議・同意が必要となる。

準景観地区内における建築物又は工作物について、景観地区内におけるこれらの規制に準じて条例で良好な景観を保全するため必要な規制をすることができる。また、開発行為等についても条例で良好な景観を保全するため必要な規制をすることができる。

(8) 景観協定

景観協定は、建築物、工作物、緑、看板、農用地などで、景観に関する様々な事柄を、土地所有者等の合意による自主的なルールとして締結するもので、景観計画地区内の一団の土地の所有者等は、その全員の合意により、建築物の形態意匠に関する基準等を定める景観協定を締結できる。

景観協定は、景観行政団体の長の認可を受けなければならないが、認可の公告のあった後に当該景観協定の区域内の土地の所有者等となったものに対しても、その効力が及ぶ。

(9) 景観整備機構

景観整備機構は、まちづくりを行う公益法人やNPO法人を指定して、景観に関する住民の取り組みを支援するもので、景観行政団体の長が指定するものである。景観整備機構は、景観重要建造物と一体となって良好な景観を形成する広場その他の公共施設に関する事業の実施、管理協定に基づく景観重要建造物又は景観重要樹木の管理、景観農業振興地域整備計画の区域内の土地についての権利の取得及びその土地の管理等の業務を行うものである。

(10) 罰則

景観地区内の工作物の形態意匠等の制限、景観地区内の開発行為等の制限又は準景観地区内における行為の制限の規定に基づく条例には、これに違反した者に対し、50万円以下の罰金に処する旨の規定を設けることができる。

(11) その他

上述した(1)から(10)のほか、地域の実態にあわせ伝統的建造物群保存地区、緑地等保全地区の指定や屋外広告物の制限などを視野に入れて条例を制定することも検討する必要がある。

また、法においては、措置命令や罰則の手法を取り入れ実効性を確保しようとしているが、地域によっては、措置命令や罰則にかえて、良好な景観を形成している工作物の所有者や設計者等に表彰を行ったり、良好な景観の形成に著しく寄与するもの（建築物の新築などや景観重要建造物の良好な維持管理など）については、助成を行うなどの独自の規定を設けることについても考慮することが望ましい。

以上のような項目に留意し、地域の実態にあった条例を策定していく必要があると考える。

3 先進地視察

平成 16 年 12 月に施行した法を基に条例を制定する場合において、前節で述べたような標準的留意点が基礎になると考えられるが、法制定前に条例を制定している地方自治体において、条例の制定までの背景、条例の運用方法、条例における課題について現状把握する必要があり、また法施行後の条例の制定に向けた傾向と対策を講じるために、先進地である神奈川県鎌倉市と神奈川県川崎市を対象とし、ヒアリング調査を行うこととした。

(1) 鎌倉市都市景観条例(神奈川県鎌倉市)

a 条例制定の背景について

鎌倉市は、鎌倉時代の中心地であったこともあり、古都のイメージがある。しかし実際は、寺院等の史跡は多くあるが、昔から残っている「まちなみ」は残っていないとのことだった。

鎌倉市の古都というイメージは、名跡である鶴岡八幡宮の裏山での宅地造成計画反対運動(日本発のナショナルトラスト運動)が、古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法(昭和 41 年法律第 1 号。以下「古都保存法」という。)の制定の契機になったこと、また、古都保存法において、鎌倉市がわが国往時の政治、文化の中心等として歴史上重要な地位を有する「古都」として認定され、歴史的風土の保全を進めてきたことにあるようだ。

こうした中、今後も古都としての風格を基調とし、地域の特性を生かした市の都市景観を守り、育て、及びつくるために必要な事項を定めることにより、市民参画の下に、地域性豊かな都市景観の実現を図り、もって潤いと安らぎのある快適なまちづくりに寄与するために、鎌倉市都市景観条例を制定した。

b 条例制定までの過程について

平成 6 年に鎌倉市都市景観形成基本計画が策定された。この中で、市民・事業者・行政が都市景観を進める上での基本理念を示し、それに加え、実存する鎌倉の景観特色を踏まえた上で、永続的に形成していく基本目標を定めている。この基本計画をベースに都市景観の形成を進めていく都市景観条例を平成 7 年に制定、翌年 7 月 1 日から施行している。その後この条例をもとに、景観形成地区(第 8 条~第 13 条)のための制度や、一定規模以上の建築物等(第 14 条・第 15 条)のための景観形成ガイドライン等が作られ、住民等への周知徹底が行われている。

鎌倉市の条例は以上のような体系(PDF 版では体系図略)をとっているが、実際の運用面では、地元の合意を形成していくことが、非常に難しい問題であるとのことであった。

景観に関する取り組みについては、経済が冷え込んでいる中では長いスパンでの取り組みが重要であるということで、市民の意識を向上させるため、また、その意識を成熟するために、「親子景観セミナー」等のさまざまな啓発活動を行っていた。

市には、NPOセンターがあり、まちづくりに関する団体が 120 ほど登録されている。これらの活動団体の輪を広げ、横のつながりを強くし、まちづくり活動を活性化させるために、表彰制度を作り、おおむね 2 年に 1 度、テーマを決めて、表彰をし、交流を深めているとのことであった。

d 今後の課題

- ・ 公共の視点の場などからの優れた眺望景観の保全や創出のため誘導施策の検討
- ・ 景観重要建築物の保存活用方法の再検討
- ・ 企業・市民との協働の視点から自販機、電柱広告等の景観形成
- ・ 法との対応

などを今後の課題として考えていた。

(2) 川崎市都市景観条例(神奈川県川崎市)

a 条例制定の背景について

川崎市では、平成4年に21世紀の第1四半世紀を見据えた長期構想として、「川崎市基本構想」を定めるとともに、平成5年には、この構想に基づく基本計画である、「川崎新時代2010プラン」を策定し、この計画において、新しい時代状況の変化に対応しながら、21世紀における川崎市の都市像と、そこに至る道筋を明らかにした。また、川崎市は拠点都市の一つとして、自立性の高い都市機能の形成や、隣接都市との連携の強化、広域都市機能を支える交通ネットワークの強化などの役割を担っており、一方、市民活動は、川崎市を横断する首都圏の放射状の鉄道沿線に沿って市域を越えて展開し、また地域における多様なコミュニティ活動も展開してきている。こうした中、今後の都市構造を考える上で、地域に密着した身近なまちづくりを意識しながら、首都圏における位置づけや役割を的確に踏まえた都市構造をめざすまちづくりに取り組む一環として、川崎市都市景観条例を制定した。

b 条例制定までの過程について

川崎市では、昭和 55 年に「新百合丘駅周辺地区上物建設マスタープラン」を策定し、翌年、昭和 56 年に川崎市都心アーバンデザイン委員会を設置し、「川崎市都心アーバンデザイン基本計画」を策定し、都心部のデザインコントロールを開始した。また、昭和 59 年に「新百合丘駅周辺地区第 2 次上物建設マスタープラン」を策定し、色彩等の指導を開始した。

平成 4 年に「川崎市新時代 2010 プラン」を制定し、21 世紀における川崎市の都市将来像を明らかにした、このプランを受け平成 5 年に「川崎市都市景観検討委員会」を設置し、これからの川崎市の都市景観について審議検討して、市と市民が協力して、親しみと愛着を感じ、誇りを持てる優れた都市景観を形成するとともに、次代に誇れる魅力ある川崎らしさの発見と創造を行い、もって快適な都市環境の実現と市民文化の向上に資することを目的に、「川崎市都市景観条例」を制定した。

c 条例の特徴について

川崎の景観条例の特徴の一つに、第 9 条に定めている「都市景観形成基本計画」の策定がある。この計画を策定することにより、まちの将来像が明確となり、市民・事業者・行政が協働して都市景観形成を推進することができる。また、地形や市街地の違いに応じた都市景観形成基本方針を定めることができる。

また、特徴のもう一つとして第 10 条に定めている「都市景観形成地区」を指定することができることである。この地区の指定により、地区の関係住民が設立する協議会と市の協議を経て景観形成の方針・基準を定め、建築行為その他の届出制度や公共事業の推進によって都市景観の形成を図ることができる。また、この景観形成方針・基準には、市民、事業者、市が共有できるような地区の景観づくりのコンセプトや建築物、工作物、広告物、公共施設の具体的なデザインのルールなどを定めることができる。

この 2 つの規定により、自分たちのまちは自分たちで創る意識が芽生え、市民・事業者・行政の役割が明確になり新たな「まちづくり」を行うことができることが特徴である。(PDF 版では体系図略)

d 今後の課題

- ・ 景観に関する地域の活動をどのように活性化させるか。
- ・ 景観に関する市民への周知と住民啓発
- ・ 「まちづくり」の視点から見た景観条例の運用方法の検討などを今後の課題として考えていた。

第5章 おわりに - 今後の行政手法 -

本研究会の研究過程において、地方分権以降に制定された行政分野別における条例の動向を調査した結果、次の2つの特徴が見られた。

第一に、地域の実情や個性が色濃く反映されていることである。例えば、土地利用の分野や環境の分野は地域によって大きな差があるため、土地利用に関するまちづくり条例や環境保全条例では、それぞれの地域の状況に応じた規制や調整を行う必要がある。そうした仕組みは、自治立法である条例であればこそ導入できるものである。

第二に、住民の参加などの住民主体の仕組みを重視し、制度化していることである。法律では、各種の権限は行政機関に与えられており、住民は受け身の地位に置かれているものが多く見受けられる。これに対し、住民に身近な地方自治体の条例では、住民参加や住民協働の仕組みを積極的に組み込んでいる。例えば、まちづくりの分野の条例では、開発計画について住民参加の手続きを定めたり、住民との協働でまちづくり計画の策定を行うところもあり、地域の実情や個性、住民参加を重視した条例を検討している地方自治体が増加している。

そもそも条例の目的は、住民が求める「望ましい地域の実現」にあるのではないだろうか。住民ニーズが多様化する中で、今後の地方自治体に求められているものは、いかに住民と協力し合って「自分たちの住んでいるまちを住みよいまちにするか」ということである。すなわち「自分たちのまちには今何が求められているのか、何をしなければならないのか」を真剣に住民と一緒に考えていくシステムを構築することではないだろうか。

このことに先進的に取り組む自治体として、「横須賀市」を紹介したい。

横須賀市では、「市民の市政への参画の促進」と「市の説明責任の履行」という2つの目的を実現するため「市民パブリック・コメント手続条例(平成13年条例第31号)」を制定した。パブリック・コメント手続とは、市が基本的な政策を策定するに当たり、政策の趣旨、目的、内容等の必要な事項を広く公表し、これに対する市民からの意見及び情報の提出を受け、市民から提出された意見等の概要及び市民から提出された意見に対する市の考え方を公表する一連の手続のことである。なお、パブリック・コメント手続の対象となる政策とは、以下のとおりである。

条例の制定又は改廃に係る案の策定

市の基本的な制度を定める条例

市民生活又は事業活動に直接かつ重大な影響を与える条例

市民等に義務を課し、又は権利を制限する条例(金銭徴収に関する条項を除く。)

市民生活又は事業活動に直接かつ重大な影響を与える規則(規程を含む。)又は指導要綱その他の行政指導の指針の制定又は改廃

計画等市の基本的政策を定める計画、個別行政分野における施策の基本方針その他基本的な事項を定める計画の策定又は改定

市の基本的な方向性等を定める憲章、宣言等の策定又は改定

条例中にパブリック・コメント手続条例の施行後一定期間を経過した時点で条例の見直しを行う旨を規定している場合において、見直しを行った結果、条例を改正しないことの決定

横須賀市は、パブリック・コメント手続を条例化した日本初の自治体であり、行政への住民との協働推進を図る先進地といえる。横須賀市の事例が示すように、「望ましい地域の実現」という目標の達成に向けた政策をすすめる姿勢が重要と考えられる。

しかし、条例は実施されて意味あるものとなろう。そのためにも、財源や情報を提供し、公共的な見地から見て望ましい活動を促進させる誘導的手法を用いた条例では、住民の意見を反映したメニューを如何に構築できるかが重要となる。また、住民に対して義務を課したり、権利を制限したりするような規制的手法を用いた条例では、それが守られることで効果を発揮し住民の生活向上につながるため、条例や規則には、実効性を確保する仕組みを如何に取り込むかが重要となる。

今後の行政手法では、これらの内容を克服し、規制・誘導・給付といった手法を臨機応変にアレンジしていくことが課題である。そのためには、我々自身が（あるいは住民・企業・大学等と共に）「知恵」や「アイデア」を出し合える創造の場づくりが重要でないかと考える。しかし、現在の自治体では、その基盤整備が進んでいない。

創造型の政策を形成するための方策は多々あるが、その中の一つに「政策法務体制の整備」があると考えられる。例えば、近隣市町村などが政策法務関係の協力体制を構築させていくことは、今後重要な取り組みとなろう。

最後に、本研究を進めるにあたり、ご支援を賜った関係者の皆様、的確な助言・指導をいただいた西南学院大学法学部教授石森久広氏、先進地視察において快く受け入れていただき貴重な説明、指導をいただいた神奈川県横須賀市、鎌倉市、川崎市の職員の皆様に対して深く感謝しますとともに、この場を借りて厚く御礼を申し上げます。

主要参考文献

出版物

	著者・编者	文献名	発行所	発行年月日
1	景観法制研究会	概説 景観法	ぎょうせい	平成 16 年 7 月
2	宇賀 克也	行政法概説 行政法総論	有斐閣	平成 16 年 3 月
3	編集代表 伊藤正己	国民法律百科大辞典	ぎょうせい	昭和 61 年 12 月
4	編著 園部逸夫、 大森政輔	新行政法辞典	ぎょうせい	平成 13 年 1 月
5	编者 自治大学校	三訂 自治用語辞典	ぎょうせい	平成 元年 2 月
6	共編 吉国一郎 他	法令用語辞典 < 第八次改訂版 >	学陽書房	平成 14 年 5 月
7	編集代表 金子宏 他	法律学小事典 [第 4 版]	有斐閣	平成 16 年 1 月
8	北村 喜宣	分権条例を創ろう！	ぎょうせい	平成 16 年 7 月
9	幸田 雅治 安念 潤司 生沼 裕	政策法務の基礎知識	第一法規	平成 16 年 8 月
10	北村 喜宣 磯崎 初仁 山口 道昭	政策法務研修テキスト	第一法規	平成 15 年 11 月

WEBサイト

サイト名	URL
国土交通省 景観法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案について	http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha04/04/040209_3_.html
法令データ提供システム	http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi
全国条例データベース	http://joreimaster.leh.kagoshima-u.ac.jp/
条例 web	http://www.jourei.net/search.html
分権ネット	http://www.bunken.nga.gr.jp/bunkennet.html
厚生労働省社会保障理事会児童部会議事録	http://www.mhlw.go.jp/shingi/hosho.html#jidou
幼保一元化、一体化の動向 解説 網野 武博氏 (上智大学文学部社会福祉学科教授/日本子ども家庭総合研究所客員研究員)	http://www.aiiku.or.jp/aiiku/jigyoo/contents/kaisetsu/ks0401.htm
自治体政策法務研究室	http://hccweb1.bai.ne.jp/~hcl45701/
さっぽろ自治体法務(ホーム)パーク	http://www1.ocn.ne.jp/~houmu-tt/index.html

政策法務研究会員名簿

(平成17年1月現在)

	氏名	所属	条例調査の担当分野
会長	大谷 賢治	太宰府市健康福祉部福祉課 福祉でまちづくり推進係	福祉・介護・医療分野
副会長	藪 博志	那珂川町総務部税務課固定資産税係	まちづくり・土地利用・開発規制分野
会員	大谷 忠敏	飯塚市上下水道部総務課庶務係	産業・雇用分野
〃	平緒 隆	田川市福祉部人権同和对策課 人権同和对策係	人権分野
〃	中村 和恵	前原市総務部総務課情報公開係	情報公開・個人情報保護分野
〃	谷口 美紀	稲築町総務課庶務係	公の施設・公物管理分野
〃	田中 幸夫	朝倉町生活環境課環境整備係	環境保全・リサイクル分野
〃	鷓木 英希	立花町企画財政課企画係	自治基本・住民参加分野
〃(事務局)	杉尾 正則	財団法人福岡県市町村研究所	
専門アドバイザー	石森 久広	西南学院大学法学部教授	