

条例の意義と地方自治に関する法体系について

1 条例の意義・根拠

地方公共団体が自主立法権に基づいて定立する自治立法の形式

根拠：憲法 94 条 条例制定権（＝条例・規則）

憲法第 94 条

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。

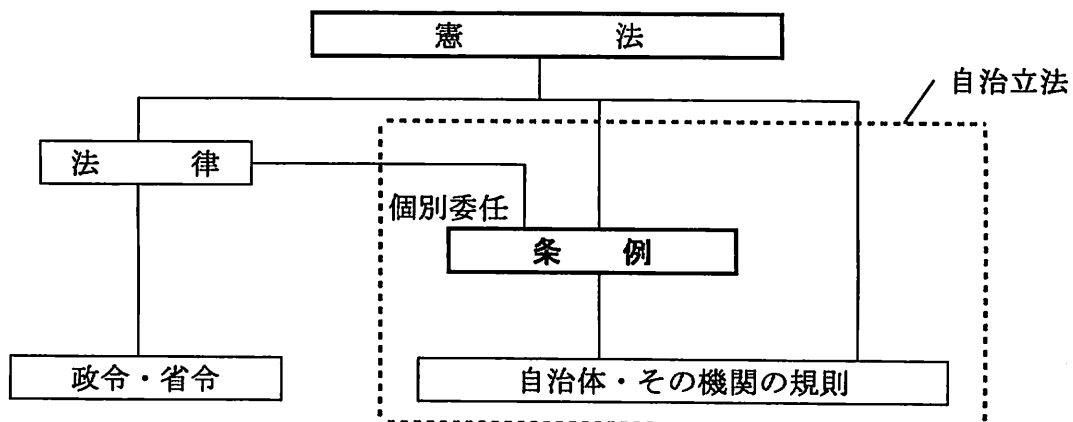
地方自治法第 14 条第 1 項

普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第 2 条第 2 項の事務に関し、条例を制定することができる。

地方自治法第 2 条第 2 項

普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。

〈参 考〉



2 条例制定権の限界

(1) 事項的限界

地方自治法上第 2 条第 2 項の事務に限る。

○ 平成 12 年地方分権一括法による地方自治法の改正

- ・ 従来条例制定が認められなかった機関委任事務が廃止
- ・ 自治事務のほか法定受託事務も普通地方公共団体の事務とされたため、普通地方公共団体で行うすべての事務について条例制定が可能

(2) 法的限界

ア 憲法に抵触しないものであること

- 条例で人権保障など憲法の規定に抵触することはできない。
- また、憲法上ある事項を定めるのに「法律」によることとしている場合においては、条例を法律と同視し肯定的に解釈
具体的には ①財産権の保障②罪刑法定主義③租税法律主義の3点

イ 法令に違反しないものであること

条例は、「法令に違反しない限りにおいて」制定することができる（地方自治法第14条第1項）

法令との関係において、条例を制定することができるかどうかについては、個別の事例毎にそれぞれの目的・趣旨・内容・効果等を総合的に解釈し、両者の間に矛盾抵触がないかどうかを具体的に判断

（徳島市公安条例違反事件・最大判昭和50年9月10日）

3 条例事項

(1) 必要的条例事項

条例により規定することが法により求められているもの

ア 権利制限・義務賦課等に関するもの

地方自治法第14条第2項

普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。

イ 法令により定められているもの

- 地方公共団体が当該事項に関して事務を処理し、又は措置を講じる場合には、必ず条例で規定しなければならないと法令で規定されているもの

（例）地方自治法関係

- a 議員の定数（§90）、議会定例会の回数（§102） 等
議会の組織、運営等に関する条例
- b 附属機関の設置（§138の4）、行政機関の設置（§156）、都道府県の部の設置（§158）等
執行機関の組織等に関する条例
- c 議員報酬（§203）、職員の給与（§204） 等
給与等に関する条例
- d 基金の設置（§241）、財政状況の公表（§243の3） 等
財務又は財政運営に関する条例
- e 使用料・手数料の徴収（§225・227）、公の施設の設置管理（§244の2）等
手数料徴収条例、授業料条例、公の施設の設置及び管理に関する条例

- 個別の案件ごとに議会の議決を得るか、条例で定型的に定めることにより行うことができることとされているもの

(例) 地方自治法関係

- a 権利の放棄 (§ 96)
修学資金条例 (返還免除)
- b 歳計剰余金の基金への編入 (§ 233の2)
- c 財産の無償譲渡・貸付け等 (§ 237)
財産条例

(2) 任意的条例事項

条例でも規則、要綱等の他の形式でも規定することができる事項であるが、例えば、次のような事項については、条例で規定される。

- a 特に重要な政策に係る基本理念、基本方針等
- b aに基づく主要施策 (住民協働制度、表彰・認定制度、補助・融資制度等)
- c 情報公開手続等住民の権利の具体化
- d 府 (行政機関) に対する義務付け

〈参 考〉 任意的条例事項の考え方

任意的条例事項については、3の(2)のとおりであるが、実際の条例立案に際しては、概ね次のような観点から検討されている。

- 本来的には執行機関において任意に定めることが可能な事項であるが、議会を通じて府民の総意として規定しようとするものであること。
- 府、府民等に対する規範 (ルール) とすべきものであるとともに、その内容が規範として明確であり、かつ、一定程度の普遍性を有しているものであること。

地方公共団体の組織・運営に関する基本的な法体系

日本国憲法

〔地方自治の基本原則〕

地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。(第92条)

〔地方公共団体の議会〕

地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。(第93条)

〔地方公共団体の権能〕

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。(第94条)

地方自治法

第1条 この法律は、地方自治の本旨に基いて、地方公共団体の区分並びに地方公共団体の組織及び運営に関する事項の大綱を定め、併せて国と地方公共団体との間の基本的関係を確立することにより、地方公共団体における民主的にして能率的な行政の確保を図るとともに、地方公共団体の健全な発達を保障することを目的とする。

1 地方公共団体の種類と事務 → 都道府県の役割 (第2条) 等

2 条例及び規則 → 条例制定権 (第14条) 等

3 住民 → 住民の権利義務 (第10条) 等

4 選挙 → 公職選挙法 等

5 直接請求 → 議会の解散請求と投票 (第76条) 等

6 議会 → 議決事件 (第96条)・議案提出権 (第112条) 等

7 執行機関

① 執行機関の義務 (第138条の2)

② 普通地方公共団体の長

ア 統括代表権 (第147条)

イ 管理と執行権 (第148条)

ウ 職員の指揮監督 (第154条)

エ 内部組織 (第158条)

オ 職員 (第172条)

→ 地方公務員法 服務の根本基準 (第30条) 等

8 財務 (第243条の4)

→ 地方財政法 地方財政運営の基本 (第2条) 等

9 国と普通地方公共団体との関係及び普通地方公共団体相互間の関係

① 関与の法定主義 (第245条の2)

② 関与の基本原則 (第245条の3) 等

参 考 条 文

●日本国憲法

第九十二条 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。

第九十三条 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。

② 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

第九十四条 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。

第九十五条 一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

●地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）

〔地方公共団体の法人格とその事務〕

第二条 地方公共団体は、法人とする。

② 普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。

③・④ 略

⑤ 都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、第二項の事務で、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものを処理するものとする。

⑥ 都道府県及び市町村は、その事務を処理するに当つては、相互に競合しないようにしなければならない。

⑦ 特別地方公共団体は、この法律の定めるところにより、その事務を処理する。

⑧ この法律において「自治事務」とは、地方公共団体が処理する事務のうち、法定受託事務以外のものをいう。

⑨ この法律において「法定受託事務」とは、次に掲げる事務をいう。

一 法律又はこれに基づく政令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであつて、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの（以下「第一号法定受託事務」という。）

二 法律又はこれに基づく政令により市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、都道府県が本来果たすべき役割に係るものであつて、都道府県においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの（以下「第二号法定受託事務」という。）

⑩ この法律又はこれに基づく政令に規定するもののほか、法律に定める法定受託事務は第一号法定受託事務にあつては別表第一の上欄に掲げる法律についてそれぞれ同表の下欄に、第二号法定受託事務にあつては別表第二の上欄に掲げる法律についてそれぞれ同表の下欄に掲げるとおりであり、政令に定める法定受託事務はこの法律に基づく政令に示すとおりである。

⑪ 地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づき、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえたものでなければならない。

- ⑫ 地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用するようにしなければならない。この場合において、特別地方公共団体に関する法令の規定は、この法律に定める特別地方公共団体の特性にも照応するように、これを解釈し、及び運用しなければならない。
- ⑬ 法律又はこれに基づく政令により地方公共団体が処理することとされる事務が自治事務である場合においては、国は、地方公共団体が地域の特性に応じて当該事務を処理することができるよう特に配慮しなければならない。
- ⑭ 地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。
- ⑮ 地方公共団体は、常にその組織及び運営の合理化に努めるとともに、他の地方公共団体に協力を求めてその規模の適正化を図らなければならない。
- ⑯ 地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならない。なお、市町村及び特別区は、当該都道府県の条例に違反してその事務を処理してはならない。
- ⑰ 前項の規定に違反して行つた地方公共団体の行為は、これを無効とする。

〔住民の意義及び権利義務〕

第十条 市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする。

- ② 住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う。

〔条例の制定及び罰則〕

第十四条 普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第二条第二項の事務に関し、条例を制定することができる。

- ② 普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。
- ③ 普通地方公共団体は、法令に特別の定めがあるものを除くほか、その条例中に、条例に違反した者に対し、二年以下の懲役若しくは禁錮、百万円以下の罰金、拘留、科料若しくは没収の刑又は五万円以下の過料を科する旨の規定を設けることができる。

〔議会の解散の請求とその処置〕

第七十六条 選挙権を有する者は、政令の定めるところにより、その総数の三分の一（その総数が四十万を超える場合にあっては、その超える数に六分の一を乗じて得た数と四十万に三分の一を乗じて得た数とを合算して得た数）以上の者の連署をもつて、その代表者から、普通地方公共団体の選挙管理委員会に対し、当該普通地方公共団体の議会の解散の請求をすることができる。

- ② 前項の請求があつたときは、委員会は、直ちに請求の要旨を公表しなければならない。
- ③ 第一項の請求があつたとき、委員会は、これを選挙人の投票に付さなければならない。
- ④ 略

〔議決事件〕

第九十六条 普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。

- 一 条例を設け又は改廃すること。
- 二 予算を定めること。
- 三 決算を認定すること。
- 四 法律又はこれに基づく政令に規定するものを除くほか、地方税の賦課徴収又は分担金、使用料、加入金若しくは手数料の徴収に関すること。
- 五 その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める契約を締結すること。
- 六 条例で定める場合を除くほか、財産を交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けること。
- 七 不動産を信託すること。

八 前二号に定めるものを除くほか、その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める財産の取得又は処分をすること。

九 負担付きの寄附又は贈与を受けること。

十 法律若しくはこれに基づく政令又は条例に特別の定めがある場合を除くほか、権利を放棄すること。

十一 条例で定める重要な公の施設につき条例で定める長期かつ独占的な利用をさせること。

十二 普通地方公共団体がその当事者である審査請求その他の不服申立て、訴えの提起（普通地方公共団体の行政庁の処分又は裁決（行政事件訴訟法第三条第二項に規定する処分又は同条第三項に規定する裁決をいう。以下この号、第二百五条の二、第百九十二条及び第百九十九条の三第三項において同じ。）に係る同法第十一条第一項（同法第三十八条第一項（同法第四十三条第二項において準用する場合を含む。）又は同法第四十三条第一項において準用する場合を含む。）の規定による普通地方公共団体を被告とする訴訟（以下この号、第二百五条の二、第百九十二条及び第百九十九条の三第三項において「普通地方公共団体を被告とする訴訟」という。）に係るものを除く。）、和解（普通地方公共団体の行政庁の処分又は裁決に係る普通地方公共団体を被告とする訴訟に係るものを除く。）、あつせん、調停及び仲裁に関すること。

十三 法律上その義務に属する損害賠償の額を定めること。

十四 普通地方公共団体の区域内の公共的団体等の活動の総合調整に関すること。

十五 その他法律又はこれに基づく政令（これらに基づく条例を含む。）により議会の権限に属する事項

- ② 前項に定めるものを除くほか、普通地方公共団体は、条例で普通地方公共団体に関する事件（法定受託事務に係るものを除く。）につき議会の議決すべきものを定めることができる。

〔議員の議案提出権〕

第百十二条 普通地方公共団体の議会の議員は、議会の議決すべき事件につき、議会に議案を提出することができる。但し、予算については、この限りでない。

- ② 前項の規定により議案を提出するに当たっては、議員の定数の十二分の一以上の者の賛成がなければならない。

- ③ 第一項の規定による議案の提出は、文書を以てこれをしなければならない。

〔執行機関の義務〕

第百三十八条の二 普通地方公共団体の執行機関は、当該普通地方公共団体の条例、予算その他の議会の議決に基づく事務及び法令、規則その他の規程に基づく当該普通地方公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負う。

〔長の統括代表権〕

第百四十七条 普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体を統轄し、これを代表する。

〔事務の管理及び執行権〕

第百四十八条 普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体の事務を管理し及びこれを執行する。

〔職員の指揮監督〕

第百五十四条 普通地方公共団体の長は、その補助機関である職員を指揮監督する。

〔内部組織〕

第百五十八条 普通地方公共団体の長は、その権限に属する事務を分掌させるため、必要な内部組織を設けることができる。この場合において、当該普通地方公共団体の長の直近下位の内部組織の設置及びその分掌する事務については、条例で定めるものとする。

- ② 普通地方公共団体の長は、前項の内部組織の編成に当たっては、当該普通地方公共団体の事務及び事業の運営が簡素かつ効率的なものとなるよう十分配慮しなければならない。

- ③ 普通地方公共団体の長は、第一項の条例を制定し又は改廃したときは、遅滞なく、その要旨その他の総務省令で定める事項について、都道府県にあつては総務大臣、市町村にあつては都道府県知事に届け出なければならない。

〔職員〕

第七十二条 前十一条に定める者を除くほか、普通地方公共団体に職員を置く。

- ② 前項の職員は、普通地方公共団体の長がこれを任免する。
- ③ 第一項の職員の定数は、条例でこれを定める。ただし、臨時又は非常勤の職については、この限りでない。
- ④ 第一項の職員に関する任用、職階制、給与、勤務時間その他の勤務条件、分限及び懲戒、服務、研修及び勤務成績の評定、福祉及び利益の保護その他身分取扱いに関しては、この法律に定めるものを除くほか、地方公務員法の定めるところによる。

（普通地方公共団体の財政の運営に関する事項等）

第二百四十三条の四 普通地方公共団体の財政の運営、普通地方公共団体の財政と国の財政との関係等に関する基本原則については、この法律に定めるもののほか、別に法律でこれを定める。

（関与の法定主義）

第二百四十五条の二 普通地方公共団体は、その事務の処理に関し、法律又はこれに基づく政令によらなければ、普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与を受け、又は要することとされることはない。

（関与の基本原則）

- 第二百四十五条の三 国は、普通地方公共団体が、その事務の処理に関し、普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与を受け、又は要することとする場合には、その目的を達成するために必要な最小限度のものとするとともに、普通地方公共団体の自主性及び自立性に配慮しなければならない。
- 2 国は、できる限り、普通地方公共団体が、自治事務の処理に関しては普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与のうち第二百四十五条第一号ト及び第三号に規定する行為を、法定受託事務の処理に関しては普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与のうち同号に規定する行為を受け、又は要することとすることのないようにしなければならない。
- 3 国は、国又は都道府県の計画と普通地方公共団体の計画との調和を保つ必要がある場合等国又は都道府県の施策と普通地方公共団体の施策との間の調整が必要な場合を除き、普通地方公共団体の事務の処理に関し、普通地方公共団体が、普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与のうち第二百四十五条第二号に規定する行為を要することとすることのないようにしなければならない。
- 4 国は、法令に基づき国がその内容について財政上又は税制上の特例措置を講ずるものとされている計画を普通地方公共団体が作成する場合等国又は都道府県の施策と普通地方公共団体の施策との整合性を確保しなければこれらの施策の実施に著しく支障が生ずると認められる場合を除き、自治事務の処理に関し、普通地方公共団体が、普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与のうち第二百四十五条第一号ニに規定する行為を要することとすることのないようにしなければならない。
- 5 国は、普通地方公共団体が特別の法律により法人を設立する場合等自治事務の処理について国の行政機関又は都道府県の機関の許可、認可又は承認を要することとすること以外の方法によつてその処理の適正を確保することが困難であると認められる場合を除き、自治事務の処理に関し、普通地方公共団体が、普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与のうち第二百四十五条第一号ホに規定する行為を要することとすることのないようにしなければならない。
- 6 国は、国民の生命、身体又は財産の保護のため緊急に自治事務の的確な処理を確保する必要がある場合等特に必要と認められる場合を除き、自治事務の処理に関し、普通地方公共団体が、普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与のうち第二百四十五条第一号ヘに規定する行為に従わなければならないこととすることのないようにしなければならない。

〔特別法の住民投票〕

第二百六十一条 一の普通地方公共団体のみに適用される特別法が国会又は参議院の緊急集会において議決されたときは、最後に議決した議院の議長(衆議院の議決が国会の議決となつた場合には衆議院議長とし、参議院の緊急集会において議決した場合には参議院議長とする。)は、当該法律を添えてその旨を内閣総理大臣に通知しなければならない。

- ② 前項の規定による通知があつたときは、内閣総理大臣は、直ちに当該法律を添えてその旨を総務大臣に通知し、総務大臣は、その通知を受けた日から五日以内に、関係普通地方公共団体の長にその旨を通知するとともに、当該法律その他関係書類を移送しなければならない。
- ③ 前項の規定による通知があつたときは、関係普通地方公共団体の長は、その日から三十一日以後六十日以内に、選挙管理委員会をして当該法律について賛否の投票を行わしめなければならない。
- ④ 前項の投票の結果が判明したときは、関係普通地方公共団体の長は、その日から五日以内に関係書類を添えてその結果を総務大臣に報告し、総務大臣は、直ちにその旨を内閣総理大臣に報告しなければならない。その投票の結果が確定したことを知つたときも、また、同様とする。
- ⑤ 前項の規定により第三項の投票の結果が確定した旨の報告があつたときは、内閣総理大臣は、直ちに当該法律の公布の手續をとるとともに衆議院議長及び参議院議長に通知しなければならない。

●地方公務員法（昭和二十五年法律第二百六十一号）

（服務の根本基準）

第三十条 すべて職員は、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当つては、全力を挙げてこれに専念しなければならない。

●地方財政法（昭和二十三年法律第百九号）

（地方財政運営の基本）

第二条 地方公共団体は、その財政の健全な運営に努め、いやしくも国の政策に反し、又は国の財政若しくは他の地方公共団体の財政に累を及ぼすような施策を行つてはならない。

- 2 国は、地方財政の自主的な且つ健全な運営を助長することに努め、いやしくもその自律性をそこない、又は地方公共団体に負担を転嫁するような施策を行つてはならない。