
論 文

二元代表制における議員提案条例の現状と今後のあり方 ～全国議長調査と最近の茨城県の特徴的な条例制定事例の検証から

～ Current Status and Future Direction of Ordinances Proposed by Members
in the Dual Representation System of Local Autonomy

吉 田 勉

論 文

二元代表制における議員提案条例の現状と今後のあり方 ～全国議長調査と最近の茨城県の特徴的な 条例制定事例の検証から

吉 田 勉[※]

～Current Status and Future Direction of Ordinances Proposed by Members
in the Dual Representation System of Local Autonomy

〈Abstract〉

This article is an in-depth study of the dual representation system, which is the basic form of local autonomy in Japan, by examining the nature of ordinances proposed by members of the Diet.

The Ibaraki Prefectural Assembly's efforts in implementing ordinances proposed by members of the Diet have played an important role in achieving the highest ranking in the country for the degree of parliamentary reform. While the initiative is praised, there are also criticisms, such as the fact that the bill was passed without questions on the last day.

The approach of this research is to conduct a survey of the chairs of local assemblies across the country, mainly at my seminars, and to explore the status of deliberations regarding recent and distinctive ordinances in Ibaraki Prefecture. Based on the results, we are presenting ways to enact new regulations.

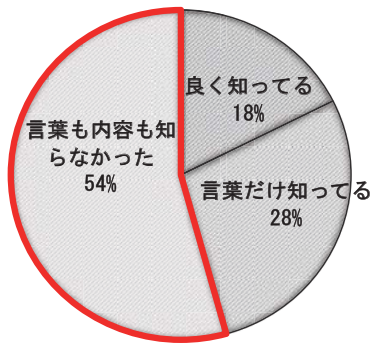
I hope that this research will continue to serve as a starting point for lively discussions about the ordinances proposed by members of the Diet and the way they should be enacted.

1 はじめに～二元代表制の趣旨と本研究の目的

「二元代表制」という言葉を知っているかどうか、私の主宰するゼミナールで県民にアンケートをしたところ、〈図1〉に示すようであった（2022.11：茨城県民300人調査）。

二元代表制は、戦後、日本国憲法により、自治体の住民は議事機関たる議会はこれまで

※ 常磐大学総合政策学部教授

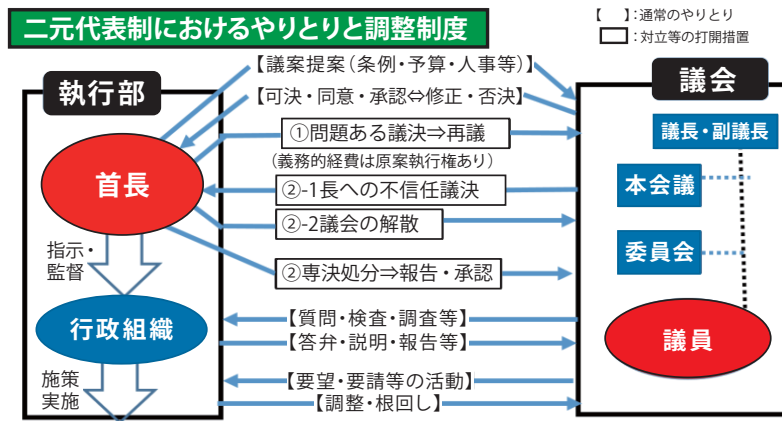


〈図1〉「二元代表制」という言葉に対する県民の認識

どおり公選であるが、市町村長や都道府県知事を住民の直接選挙制度にしたことで、議会と長がどちらも住民の代表として選出されることに着目した自治体の機関を表現するフレーズである。

当初は、米国の直接選挙による大統領制を模して地方自治は「大統領制」、「首長制」などと言われていたのであるが、議会の権限強化の方向性と相まって、議会も長も住民の代表で相互に議論して最終的には議会が自治体の方向性を定め、それに向かって首長はじめ執行部が行政執行していくという形としてそのように呼称されることになったと思われる。

それにしても二元代表制という仕組みやそれへの一般の関心は、相当程度低いことが分かる。



〈図2〉二元代表制を構成する諸制度

二元代表制における首長と議会のやりとりは、〈図2〉に示すとおりである。長が議会に条例や予算に関する議案を提案してそれを審議して、自治体の意思決定を行うという形が二元代表制を表現する。

執行部は、法律や条例に基づき業務を執行するが、予算提案権は長に独占されているし、条例に基づく規則や基準など執行権に属する権限が長に委ねられている。

そのようななかで、本稿は、執行部の政策提案について審議する立場の議員が逆に政策

を提案する形になる「議員提案条例」にポイントを絞ってその課題やあり方を探ろうとするものである。

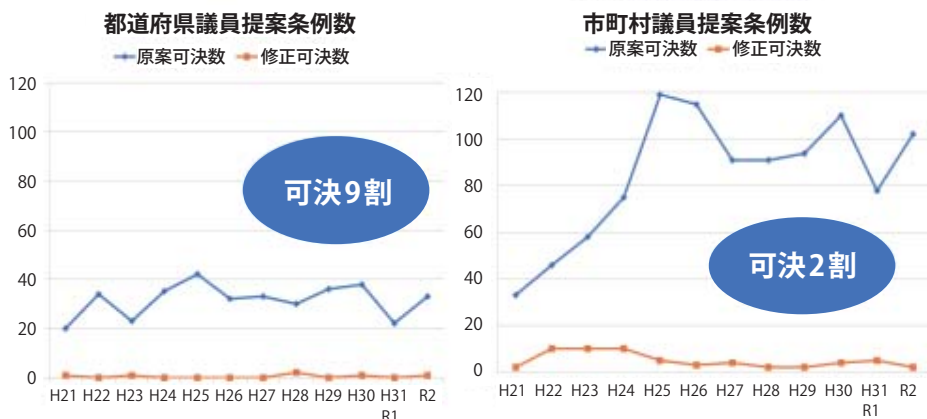
2 議員提案条例とは

2-1 議員提案条例⁽¹⁾に関する認識

条例は、基本的には、執行部が提案してそれを議会が審議して議決により可否を決めて、可決されれば成立し、否決されれば廃案になる。

一方、議員も提案することができ、議員定数の1/12以上の者の賛成を要する（地方自治法112②）。従来は、1/8以上であったが、2000年施行の地方分権一括法による自治法改正により緩和されたものである。また、2006年施行の改正地方自治法により常任委員会等においてもその部門に属する自治体の事務に関する条例を提案できるようになった（同法109⑥）。

最近の議員提案条例の制定件数⁽²⁾としては、〈図3〉に都道府県と市町村の状況を区分して掲載している。折れ線のうち、上に位置するのが「可決数」で、下に位置するのが「修正可決数」である。一見、市町村の条例数が多いようにも見受けられるが、これは団体数の違いによるものであり、おおよそにならずと都道府県では一団体あたり年1件、市町村では一団体あたり0.05件程度となり、約20倍、都道府県による制定が多いことになる。



〈図3〉 議員提案条例の制定状況

都道府県が可決概ね9割程度、市町村が可決概ね2割程度となっているが、これについては、都道府県は、提出までの段階で相当程度議員間で議論がなされ、現実的な（煮つまつ

た) 条例案が議員から提出される傾向にあり、市町村では、各会派において事前調整がなされないまま提案され、したがって可決の度合いが低くなるのではないかと推測しうる。

議員提案条例の特徴としては、平成20年代前半までは「地酒で乾杯する条例」や「福祉のまち推進条例」などの理念的な条例が主流であったが、最近は、行政執行上の許可・届出等の根拠となる政策実施条例のようなものが増えている印象がある。

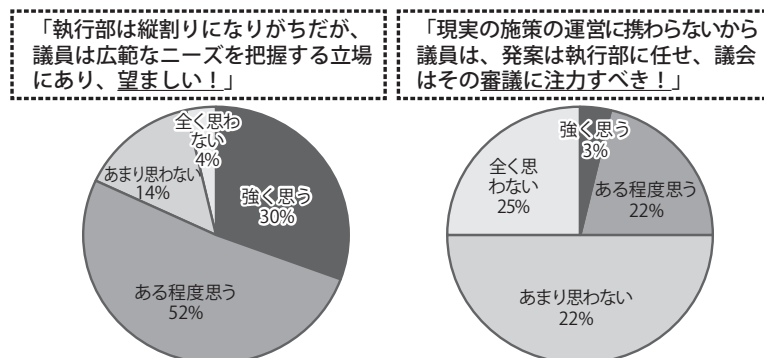
議員提案条例の意義や効果として、多くの自治体や識者があげているものとしては、「縦割り組織である行政執行部では横断的な観点からの条例が出にくい」、「住民の代表として住民ニーズを取り入れやすい議員の存在意義を発揮する局面である」等のことがあげられよう。

2-2 議員提案条例の取り組みに対する県民の評価

先に引用した県民の認識調査では、議員提案条例の取り組みに関する見解に同意するか否かも〈図4〉のとおり確認している。

その結果は、左図のように「縦割りの執行部に比べ議員のニーズ把握により望ましい」といった議員提案条例を評価する見解について同意する県民は8割超に及ぶ一方で、右図のように「議員は現実の施策運営に携わらないから、発案も含めて執行部に任せ、議会は本来の役割である審議に注力すべき」とする議員提案条例を消極に捉える見解については7割超がこれに賛同しないという結果になった。

すなわち、議員提案条例の意義について8割以上の県民が同意しているが、議会は条例提案よりも本来の役割である審議に集中すべきとする見解には少数ということで、議員提案条例の取り組みに相当の評価をしていることがわかる。



〈図4〉 議員提案条例に対する県民の評価

3 茨城県の議会改革度ランキングと議員提案条例の取り組み

3-1 議会改革ランキング⁽³⁾

茨城県議会は、毎年度、早稲田大学マニフェスト研究所が実施している全国の地方議会の改革度ランキングにおける都道府県ランキングのうち、2021年度、2022年度と連続して一位を記録している〈図5〉。

評価の要点は、①情報共有（本会議等の議事録や交際費・施設結果の公開具合と検証）、②住民参画（傍聴のしやすさ、議会報告会などの実施、住民意見の聴取）、③議会機能強化（議会本来の権限・能力を発揮するための機能強化情報）の3つについて改善度合いを数値化し、ランキング化しているものである。



〈図5〉都道府県議会改革度ランキング（2022年）

2022年度では住民参画の度合いが1位、情報共有及び機能強化が3位となっている。特に議員提案条例の取り組みの強さが評価されているともいえる。

3-2 議員提案条例の状況

茨城県議会における議員提案条例の制定状況⁽⁴⁾は、〈図6〉のとおりであるが、2005年を最初に特に2012年以降は毎年4件程度の実績がみられている。全国的な傾向にも合致して具体的な行政執行の根拠となるような条例が目立っている。

	条例名	議決日		条例名	議決日
1	茨城県屋外広告物条例の一部を改正する条例	2005. 3	13	茨城県家庭教育を支援するための条例	2016. 12
2	いばらきの快適な社会づくり基本条例	2007. 12	14	茨城県イノシシ等野生鳥獣による被害の防止対策に関する条例	2018. 3
3	茨城県歯と口腔の健康づくり 8020・6424 推進条例	2010. 9	15	茨城県手話言語の普及の促進に関する条例	2018. 9
4	茨城県水源地域保全条例	2012. 9	16	茨城県子どもを虐待から守る条例	2018. 11
5	茨城県AED等の普及促進に関する条例	2013. 3	17	茨城県いじめの根絶を目指す条例	2019. 12
6	茨城県県産木材利用促進条例	2014. 3	18	茨城県主要農作物等種子条例	2019. 12
7	障害のある人もない人も共に歩み幸せに暮らすための茨城県づくり条例	2014. 3	19	茨城県災害ボランティア活動を支援し、促進するための条例	2020. 12
8	茨城県被保護者等に対する住居・生活サービス等提供事業の規制に関する条例	2014. 3	20	茨城県ケアラー・ヤングケアラーを支援し、共に生きやすい社会を実現するための条例	2021. 12
9	いばらき観光おもてなし推進条例	2014. 11	21	茨城県犯罪被害者等支援条例	2022. 3
10	茨城県薬物の乱用の防止に関する条例	2015. 6	22	茨城県小規模企業振興条例	2022. 3
11	茨城県がん検診を推進し、がん向き合うための県民参療条例	2015. 12	23	茨城県性暴力の根絶を目指す条例	2022. 11
12	茨城県犬猫殺処分ゼロを目指す条例	2016. 12	24	いばらきの豊かな緑を守り育て適正に管理するための条例	2021. 12

〈図 6〉茨城県の議員提案条例の制定状況（2005年～2022年）

3－3 議員提案条例に関する議員と大学生との意見交換会

茨城県議会は、議会改革度ランキングの「住民参画」の部門が1位となっているように、政策過程における県民の参画に積極的に取り組んでいる。例えば、休日議会を開催して本会議に多くの県民を招いたり、常任委員会に執行部席を県民に開放して議員との意見交換を行ったりすることをここ数年頻繁に開催している。また、本学を含めた県内4大学とレ包括連携協定を締結し、議員提案条例についての議員と学生の意見交換会も開催されている。

私の主宰するゼミもこれに参加しており、2021年度は「茨城県ケアラー・ヤングケアラーを支援し共に生きやすい社会を実現するための条例」、2022年度は「茨城県性暴力根絶条例」についての意見交換に学生が出席して、条例案についての忌憚のない意見を提出した。

この意見交換会の様子は、7において、最近の茨城県条例の制定過程を考察する中で別途詳述するが、ケアラー・ヤングケアラー支援条例の審議では、前文にヤングケアラーを含むケアラーは持続可能な社会を構築するうえで重要な役割を持つ」といった積極的な役割を持つ規定に違和感を持つ学生の意見により、当該規定は見直され「ケアを受ける人を支えるうえで重要な役割」との規定となっている。

性暴力根絶条例に関しては、本学の学生からは高校時代に中年男性の横を自転車で通過しようとした際に、素足を触られると行った被害を体験し、日常に生じる性被害の甚大さ、

ある意味気軽さを指摘した。また、先行条例の大阪府条例の性犯罪実行者の釈放後一定期間内の住居届出制の運用のあり方を報告し、当該規定の意義を強調するなどした。

一方、自民党内部での検討においては、住居届出制の違反者に対する過料賦課規定は対象者の範囲が漠然としてその実効性に疑問が指摘され、最終的には過料賦課規定は見送ることになった。そのように自民党主導の議員提案条例の取り組みであるが、外部の学生への意見聴取や内部での議論で一定の見直しが図られる効果も認められるのである。

3-4 茨城県の議員提案条例審議についての批判的見解

以上のように本学学生からみても茨城県の議員提案条例の取り組みは、住民参画の手法においても極めて積極的であり、有意義であると評価しうるものなのであるが、そのようななか、毎日新聞の特集記事で次の〈図7〉のような記事があった。

【県議提案の条例、質疑なく21件採決 提出期限の無視が常態化】

茨城県議会で議員提案により成立した政策条例22件ほぼ全てで、議会での実質的な議論を経ることなく採決されていたことが、毎日新聞のまとめで判明した。県議会事務局によると、議員提案されるようになった2005年3月以降に成立した22件のうち、内容を具体的に議論する常任委員会に付託されたのは1件のみ。残りは本会議で質疑が行われることもなく成立した。公の場で内容を巡る議論が深まらない現状に、内外から疑問の声が上がっている。

県議会事務局によると、茨城県議会での政策条例は、05年3月定例会で「県屋外広告物条例の一部を改正する条例案」が提出されて以来、計22条例が成立している。提出議員は一部で旧民主、公明、共産など会派をまたぐケースもあるものの、いずれも最大会派の自民系議員が中心となっている。

しかし全22件のうち、常任委員会に付託されたのは、07年12月の「いばらきの快適な社会づくり基本条例」のみ。20件は閉会日に提出され、議場での質疑なしに即日採決。残る1件も閉会1週間前に提出され、委員会への付託も議場での質疑もなかった。

委員会に付託するためには条例案を会期の早い時期に提出し、議会運営委員会で扱いを決める必要がある。議員提案を巡っては、「一般質問終了日の前日正午までに議長に提出する」ことで各会派で申し合わせているにもかかわらず、付託されなかった21件はいずれも一般質問の終了後に議長に提出。議会への上程はさらに遅れ、議場での本格的な議論をされずに終わった。申し合わせでは、提出期限の例外は緊急時などに限るとしていたが、無視した取り扱いが常態化していたことになる。

政策条例は市民生活と深く関わり、近年も「ヤングケアラー支援条例」(21年12月)、「犯罪被害者支援条例」(22年3月)などが成立している。それにもかかわらず、議論が深まらない現状について、議会内にも問題視する声がある。

21年5月に行われた県議会改革推進会議の記録では、野党系議員からの「議論の過程が議事録にも残らず、この条例がなぜ必要か議論できる場を設けてほしい」との要望に対し、与党派からの反応はなし。県議会事務局長が「定例会の最終日に提案され、直ちに採決される状況」と答えたのみだった。

元東京都職員で地方自治に詳しい中央大学の佐々木信夫名誉教授（行政学）は地方議会の条例制定の流れについて、「議会初日に本会議に提案し、委員会で審議した結論を本会議に報告。各会派の質疑を経て採決するもの」と説明する。最終日の提案と即日採決が常態化する茨城県議会の現状を、「議会そのものの価値を失わせる。議会は決定機関であり、審議機関であるという認識が欠けている」と厳しく批判する。

自民県連政務調査会長の石井邦一県議は取材に「パブリックコメントを実施したり、市町村の意見聴取や他党との調整をしたりしながら、さまざまな面で協議はしており、門は開いている」と述べた。（毎日新聞・茨城版：2022/9/23）

〈図7〉茨城県議会の議員提案条例審議に対する批判的な記事

同様の指摘は、朝日新聞、東京新聞などにもみられた⁽⁵⁾。学生も含めて、私も茨城県議会の議員提案条例の取り組みは、その件数や内容、さらには学生との意見交換等のプロセスも含めて極めて意義深いと考えていたのであるが、委員会付託もなく、また、定例会最終日に提案され質疑もなされず、可決されているという審議の側面が極めて脆弱であることに気付かされたのである。

議会は本来の役割が、執行部の提案したものを審議することになるが、議員提案条例であっても議員間の十分な審議がなされるものと思っていたのであるがそのような課題があることを認識していなかったことを恥じるとともにこの領域を改めて調査分析する必要性を感じたのである。

改めて茨城県議会の議員提案条例の状況をみると、確かに議員提案条例の議会審議はほとんどないと言っていい。しかしながら、その代わりに、自民党政調会を中心にプロジェクトチームを組んで検討が行われることが通例である。議員が自らニーズを把握する立場にあることから無意識にそれを是認していたのかもしれない。

しかしながら、議論がなく、なぜそのような条例が立案され、その具体的な運用や今後の考え方などについての審議やその記録がない状況で可決されることはどう考えても課題があるといわざるを得ない。意見交換会なども積極的に行っており、議会のなかでも他会派はとの議論は避けているわけではないと思うが、可能であれば、執行部提案と同様な議論があることが望ましいと思われる。

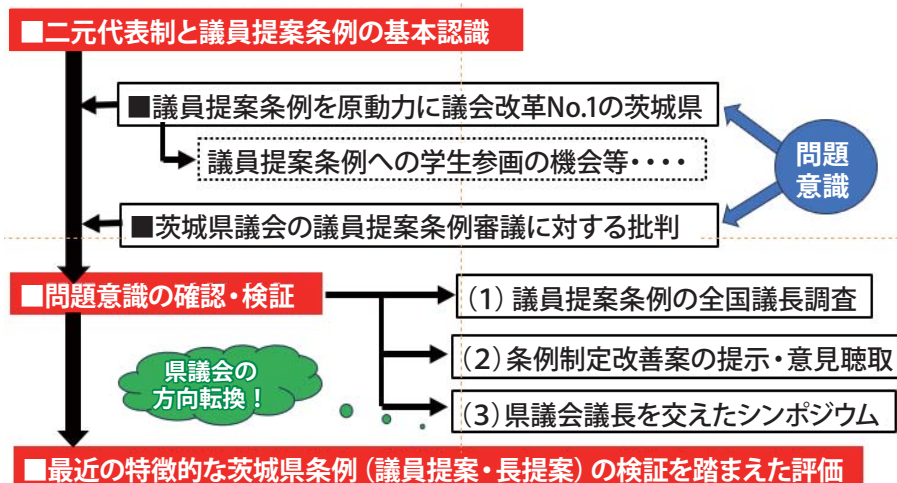
4 本稿の考察・検討のスキーム

以上のような問題意識が生じたのであるが、考察としては〈図8〉に示すようなアプローチを採用した。

まずは、全国の議員提案条例の運用実態を掘り下げるための議長の認識等を調査することとした。このなかでは、合わせて条例制定のあり方についても私案を提案して議長の意向や考え方を確認することとした。それにより全国的に議員提案条例に対する認識のベースを確認したいと考えたのである。

それを踏まえたうえで、県議会も交えた形で、当ゼミナールによる二元代表制のシンポジウムを開催して、関係者によりこの問題を主として議論することも有意義と考えたのでそれを実行に移した。

さらに、茨城県の最近の条例、特に、先進的かつ特徴的な条例で議員提案条例と知事提案条例の双方のプロセスの条例をとりあげて、議員提案でなければならないのかどうかを検証していき、今後の議員提案条例、もっと言えば条例制定のあり方の方向性を打ち出すこととした。



〈図8〉 本稿の考察のスキーム

5 議員提案条例に関する全国議長の認識調査（アンケート調査結果）

5-1 アンケート調査の実施概要

この調査は、私が主宰しているゼミナールの学生が企画実施したものであるが、議長において当該議会における議員提案条例に対する認識や運用の実態について調査を行った。

その概要は〈図9〉に示すとおりであるが、各段階の自治体議会とも数多く調査にご協力いただいた。

① 調査方法	調査票の郵送調査（2022.10.6～11.5）
② 対象	全国47都道府県議会議長（「都道府県」と略称） 全国46都道府県庁所在市議会（「県庁所在市」と略称） 茨城県内44市町村議会（「県内市町村」と略称）
② 回収率	都道府県 39議会（83.0%） 県庁所在市 38議会（82.6%） 県内市町村 39議会（88.6%） 計 115議会（84.6%）

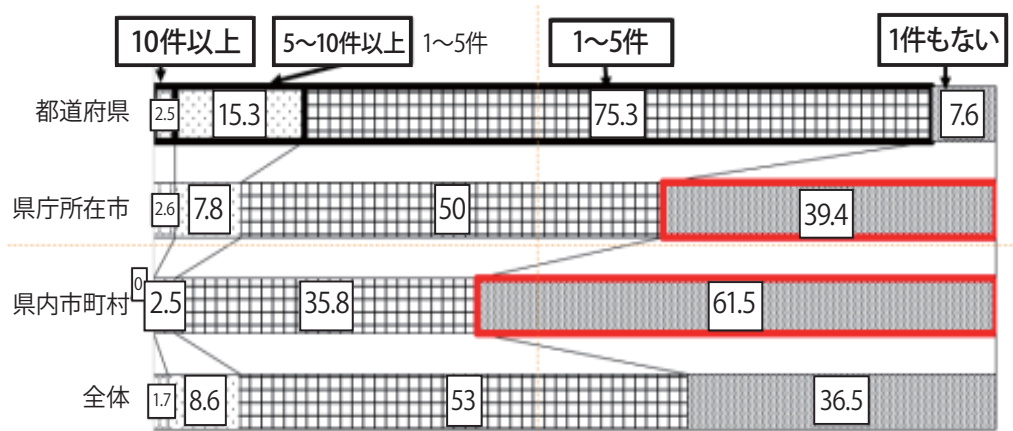
〈図9〉議長調査の実施概要

5-2 論点に即した調査結果の考察

アンケート調査は、議員提案条例の状況の論点を提示してそれについての認識・実態についてうかがったので、設問中、特徴的な傾向がみることができたものを中心にコメントを加えていくこととする。図のタイトルは本文の見出しと同一なので省略する。

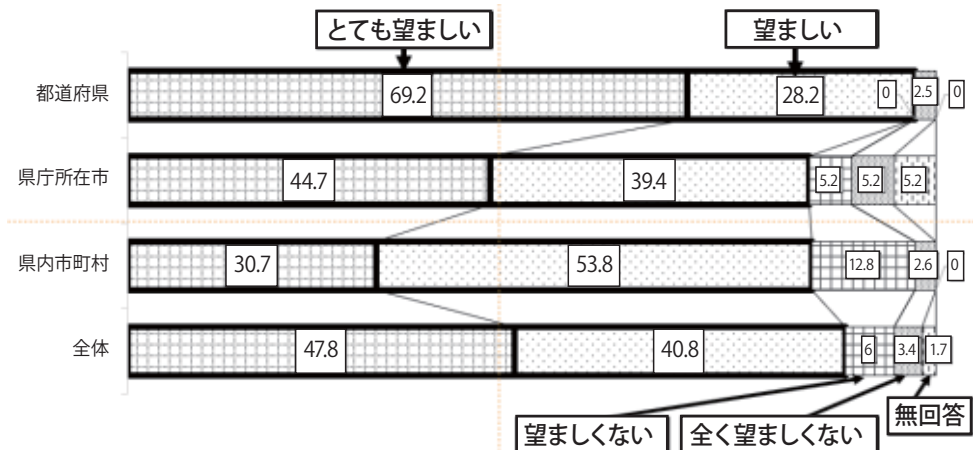
(1) 議員提案条例の制定件数 〈図10〉

直近4年間における議員提案条例の件数であるが、都道府県は1件から5件程度とする団体が多数、すなわち90%超の団体で議員提案条例の実績があるとする一方、県庁所在市や県内市町村は1件もない、すなわち実績がゼロであるとした団体も多数となった。



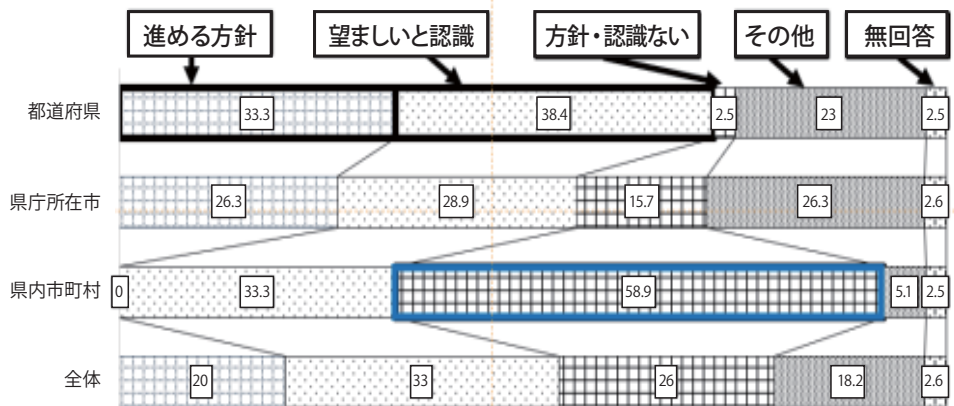
(2) 議員提案条例に対する議長の認識〈図11〉

議員提案条例の取り組みに関して議長がどのような認識を持っているのかについては、ほとんどの団体で「望ましい」とする割合が圧倒的であり、特に都道府県では、7割超が「とても望ましい」としている。



(3) 議員提案条例に対する方針の有無〈図12〉

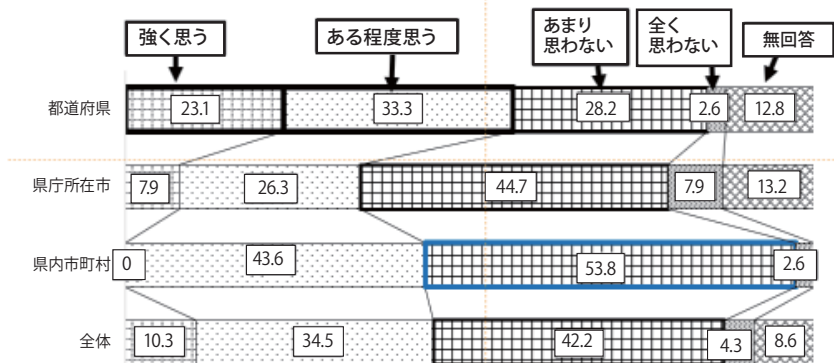
それぞれの議会において議員提案条例に対する方針があるかどうかを確認したところ、議員基本条例などで「議員提案条例に積極的に取り組む」といった方針がある団体が都道府県では3割程度ある一方で、県内市町村では方針や望ましいとする認識自体が議員にはないとする団体が過半数といったことで、大きな違いがあった。



(4) 議員提案条例の評価・進める背景に関する見解に対する認識①

…「執行部は縦割りで総合的な条例が出てこない」〈図13〉

議員提案条例を進めるうえで積極的に評価する見解やその背景についてを確認する設問についてであるが、まず「執行部提案のみだと組織縦割りの政策が強く住民ニーズが高い総合的な政策運営のための条例ができにくい」といった執行部の限界に関する見解については、是認する団体が全体として半数弱で、都道府県では多数にのぼる一方で、県庁所在市や県内市町村では「思わない」とする団体が過半となった。

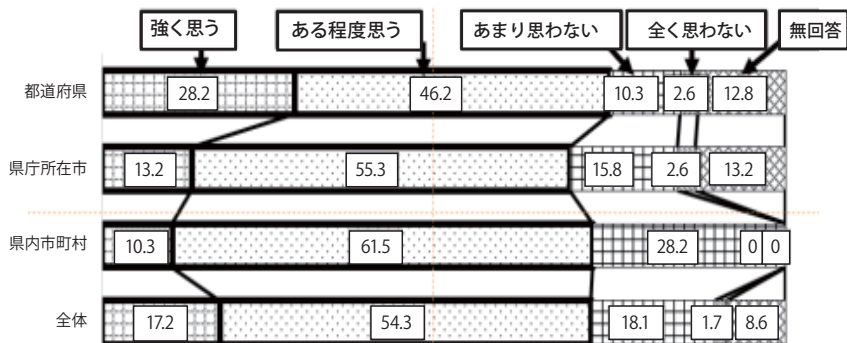


(5) 議員提案条例の評価・進める背景に関する見解に対する認識②

…「議員の方が住民ニーズを条例案に反映可能」〈図14〉

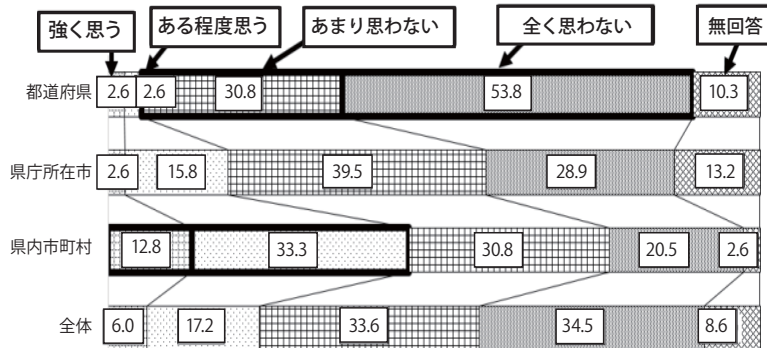
次に、議員の存在意義にも関わる点であるが、「執行部よりも議員の方が住民のニーズを密接に把握することができるので、その感覚を条例案に反映させることができる」といった見解には、全体として7割超の団体が肯定的であった。

これら議員提案条例を進める背景やその意義については、いずれも肯定的な割合が高く、特に、議会は執行部に比べて住民ニーズの把握に自信を持っていることが分かる。



(6) 議員提案条例への消極的な見解に対する認識①

…「行政運営は執行部が当たるため議員提案条例は効果的でない」〈図15〉

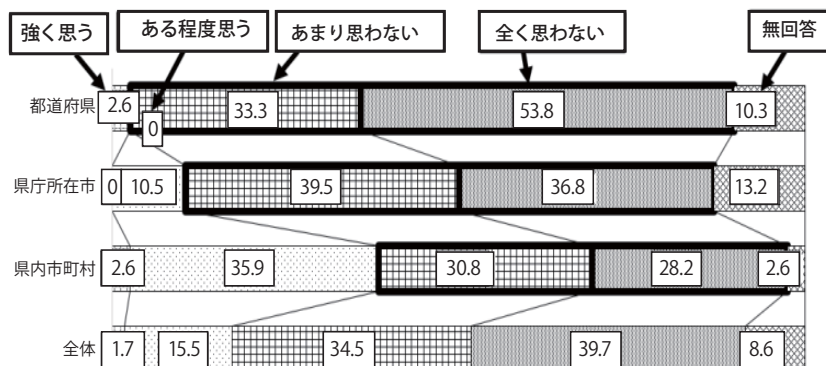


以上とは逆に、議員提案条例に対する消極的な見解のうち、「行政運営に当たるのは行政執行部であり議員がその根拠となる条例案を提案することは必ずしも効果的とはいえない」とする見解に対しては、都道府県は、これを否定する意見が8割を超えるのに対して、県内市町村においては、半数近くがこれを肯定していることが特徴的である。

行政運営は条例のみでなく、規則制定や予算措置など執行部に専属する権限があるわけであるが、それとの観点での議員提案条例の限界に関しての見解であるが、都道府県と県内市町村では極端に異なることが分かる。

(7) 議員提案条例への消極的な見解に対する認識②

…「議員提案条例は適切な評価・監視機能が弱くなるおそれがある」〈図16〉



議員・議会の本来の役割に関する設問であるが、「議員は、執行部が作成した条例案を評価することに力点をおくべきであり議員自ら作成してしまうと適切な評価・監視機能が

弱くなってしまうおそれがある」との見解については、先ほどの設問とほぼ同様の回答結果となった。

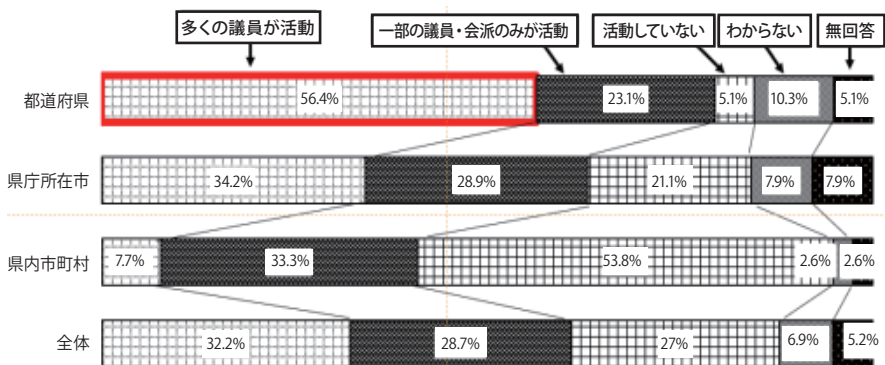
これらのことからすると、都道府県ではいずれについての否定的、すなわち、行政執行上の権限を執行部が持っていてもそれとは関わりなく議員提案条例を進めるべきであり、また、議会が自ら提案することで、執行部への評価・監視機能が弱まるおそれはないとする認識である。これについては、先の毎日新聞の茨城県議会の議員提案条例審議に対する批判の回答にもなっているように思われる。

一方、県内市町村では、議員提案条例の効果への疑念や議会本来の機能が損なわれるおそれがあるとの見解には一定の理解を示していることが分かる。

(8) 議員提案条例に関する議員の活動状況に対する議長の認識〈図17〉

議員提案条例に関して当該議員の活動状況について議長の認識を確認したところ、都道府県では「多くの議員が議員提案条例に向けた活動を行っている」としたのが過半数、一部の議員・会派のみが行っている」と合わせると約8割の団体が活発な活動をしていると認識しているが、県庁所在市・県内市町村になるにつれ「ほとんどの議員はそのような活動をしていない」との割合が増加してきている。

すなわち、議員提案条例の取り組みが、いままでみた設問の結果と整合的に、自治体規模が大規模になるほど議員の活動が積極的になるということが明確になっている。

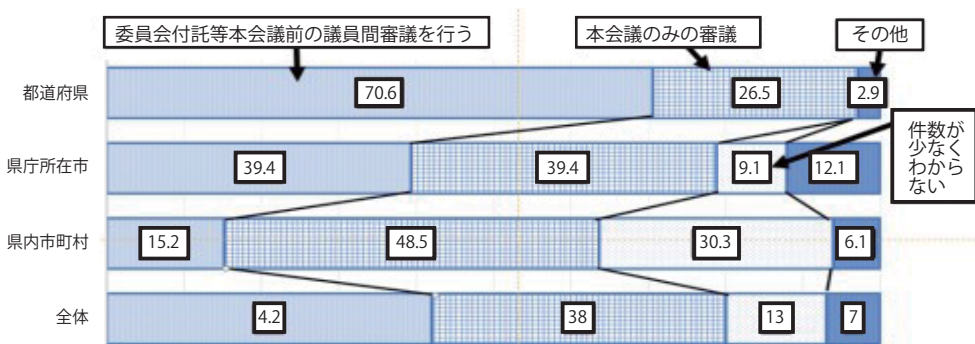


(9) 議員提案条例の審議状況〈図18〉

次の設問は、今回の調査の中核的な質問になるが、「議員提案条例の審議の状況である。すなわち、「委員会付託等で本会議での採決前に議員間の審議を行う」とした団体は、都道府県では7割超、県庁所在市、県内市町村になるに従い、4割程度、2割以下と委員会付託等の割合が低下した。本会議での採決前に行う方法としては、委員会付託による審議のほか、臨時に設置する特別委員会、自治法に定める協議の場、各会派出席による政策条例検討会議等多様であるが、一部の会派でなく、超党派の検討組織を念頭において確認した。

都道府県レベルの団体だと、本会議のみの審議、茨城県の例のように本会議最終日に提案してほとんど審議がなく可決されるというのは異例のように思われる。

また、県内市町村では、議員提案条例自体の件数が少ないので、わからないといった回答も多いことが特徴である。



5-3 条例制定プロセスの改善案の検討とそれに対する全国議長の見解

(1) 条例制定プロセスの改善案～条例制定要求制度の提案

茨城県議会の議員提案条例に対する批判記事も踏まえ、当ゼミでは条例制定のあり方として、議会本来の機能は執行部からの提案を県民代表の立場で審議するというところに重きを置いて検討した。

すなわち、議員が行政の根拠となる条例を提案することも権能としてはあるが、議会は執行部の行政運営を監視したり、執行部の提案を評価・議論することが本来の役割であり、条例制定の必要があれば、議員の質問等により執行部に政策提案し条例を制定することを求めるようにすべきであると考えたわけである。

それを踏まえて 執行部として一定期間内に条例提案が適否を検討し返答するような制度をまずは構築すべきである。そうしないと最も大事な議会の役割を十分に果たせないこ

とになるおそれがあると考えたわけである。

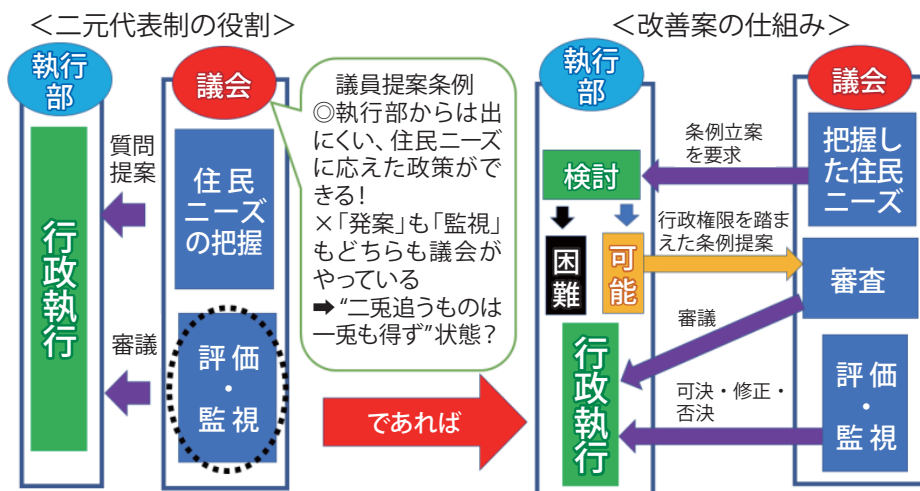
議会の本来的な役割としては、執行部が提案する政策に関して、市民の目線を基本に専門的な視点も踏まえつつ議論していくことであろう。その際には、選挙等の活動を通じて市民の代表としての感覚で、政策・施策を見極めることが求められる。

その過程において、議員提案することもあり得るであろう。しかしながら、やはり身内である議員が提案することになるとそれに対する審議も遠慮がちになるであろうし、なによりも行政執行を念頭においた提案を前提にして、それに対する一步離れたスタンスからの審議が何よりも大事ではないかと思うのである。

これに対して、議員提案条例を積極的に取り組む議会においては、執行部提案と区別なく議論しているという主張がなされることも多い。

ただ、議会が本当にその政策が必要とするならば、執行部に考えさせるという方式を提案したい。これらは、〈図19〉で図解している。

つまり、①議員が住民ニーズを把握して、対応すべきと強く考えたのならば、議会内部でその方向性（あるいは一部の会派だけでもまとまれば議会の意思として）を打ち出す、②執行部はそれを受けて必要かどうかを議会への答弁という形でよいが、一定程度時間をかけ、その実現可能性も含めて施策を検討する、③執行部が検討した結果「条例化は難しい」となれば、その旨議会に対して回答し、それをもとに議会はその妥当性を審議することになる、④可能性が認められた場合には施策を条例という形で提案して、それを議会が審議する、という流れである。



〈図19〉 条例制定プロセスと議会関与の改善案～条例制定要求制度

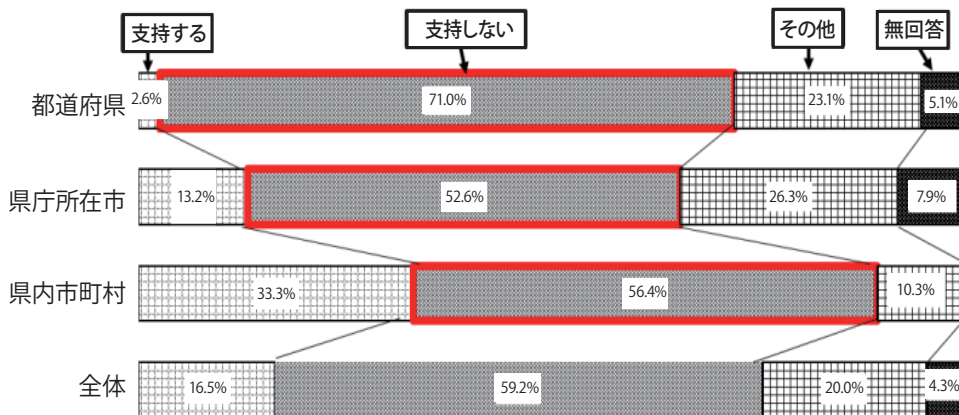
いわば、「(議会の執行部への) 条例制定要求制度」というべき提案なのであるが、住民ニーズを把握した会派のみならず、議会としてその方向性が議論できることになるし、なによりも、執行部が予算や規則制定権をもって条例の有り様を提案できる点がもっとも有意義な点といえる。

このようなことになれば、条例だけが上滑り・空回りせずに、十分に煮詰めた条例案の議論とそれをもとにした規則制定・予算措置といったしっかりとした基盤のもと行政運営が図られるのではないかと考えたのである。

(2) 条例制定要求制度に対する議長の意見

このような当方の考えに対して、全国の議長はどう考えるか、であるが、〈図20〉に示すとおり概ね支持しがたいという結果となった。

都道府県議会議長においては、支持しないが70%超であり、県庁所在市議会もそれに準じた結果となった。県内市町村議会は、やや支持するという意見が3割超となったが半数以上は支持しないということである。



〈図20〉改善案についての議長の意見

この設問については、「その他」として支持・不支持の判断を避けつつも、様々な思いを示した議長が数多く存在し、また無回答も多かった。この問題に対する複雑な心情が垣間見えるようである。

6 全国調査を踏まえたシンポジウムの開催と茨城県議会への要請と改善結果

6-1 シンポジウムの開催

当ゼミでは、毎年度自治体行政に関して学生の関心と筆者の研究領域との関連でテーマを決めて活動している⁽⁶⁾が、2022年度は「二元代表制のあり方」をテーマに選んで活動し、その成果を年度末の1月にシンポジウムの形で開催して一般の県民に議論を提供した。

シンポジウムでは前半を学生の活動結果の報告、後半を市長、県議会議長などを招いてパネルディスカッションを行った。前半の学生報告は、市長と議会の激しい対立が続く広島県安芸高田市での調査結果や、先ほど示した議員提案条例に関する全国議長アンケート調査結果の考察等が報告された。毎回、多くの県民が来場し、また、マスコミ等でも注目される取り組みとなっている。

二元代表制を極める！シンポジウム
in 常磐大学
～地方議会はどこへ行く？～
日時：2023年1月22日(日)13:30～16:20
会場：常磐大学・講堂(H棟)
「私たちの代表・議員って何をしてるの?」「市長と議員の関係はどうなってる?」「市民のための議会とは?」「市民は何をすればいいの?」など大議論!!
＜プログラム＞
①. あいさつ＆「二元代表制」とは
②. 「議会と市長」の関係、議員活動等の調査報告
③. パネルディスカッション「二元代表制のあるべき姿とは?」

〈図21〉シンポジウムプログラム

2023年(令和5年)1月23日 月曜日
首長と議会「並立対等」
「二元代表制」シンポ
地方自治の二元代表制のあり方を考えるシンポジウムが、20日、常磐大学の講堂で開かれた。四六の年が、議員と議会との関係性について議論が交わられた。
常磐大 調査報告、議員ら討論も
シンポジウムは「二元代表制」として開かれ、市長と議会の関係性について、議員からの議論が交わられた。また、市長と議会の対立が続く現状についても触れている。

〈図22〉茨城新聞2023.1.23記事

全体のプログラムは〈図21〉のとおり、また、シンポジウムを取り上げた新聞記事を〈図22〉に示す。

6-2 茨城県議会の議員提案条例に対する疑問とその議長の回答

当ゼミでは、学生たちと議論して、先の〈図19〉で示した条例制定のあるべきプロセスと考えた条例制定要求制度も提示している。これについての議論、賛否もあったが、茨城県議会の状況を踏まえると一足飛びにこのモデルになるというよりも、現状の本会議最終

聞にも掲載され、可能な限り早期に導入することになったのである。

やや誇張していうと、学生目線の改善策が県議会改革に反映したという状況といえよう。

7 最近の茨城県の特徴的な条例立案からみる制定過程

7-1 考察の趣旨

議員提案条例の問題が指摘される発端となった茨城県議会であるが、茨城県議会は議員提案条例に積極的に取り組むことで知られ、その成果もあって、都道府県の議会改革度 No. 1 に連続して輝いているのは前述のとおりである。

これまでの議員提案条例に分析を踏まえて、ここ数年の議員提案条例、特に、全国的にも挑戦的な条例となっている希少性のある条例を取り上げ、それがどのようなプロセスで条例制定がなされているのかをみていくこととしたい。

なお、取り上げる条例は、議員提案条例が2件、知事提案条例が2件の計4件であるが、いずれも著者が制定に一定の関与をしており、内容を熟知するものである。

7-2 ケアラー・ヤングケアラー支援条例（議員提案条例。2021年12月可決）

(1) 条例概要

まず、議員提案条例である「茨城県ケアラー・ヤングケアラーを支援し、共に生きやすい社会を実現するための条例」である。

ケアラー全般を支援するとともに、特に社会的にも問題となっているヤングケアラーへの対応について県をあげてその取組を向上しようとするものである。

埼玉県に続く2例目の条例である。埼玉県も議員提案条例である。

議員提案条例となった背景には、埼玉県も同様であることに加え、執行部の担当部局がなかなか定まらないこと（教育委員会、福祉部、政策企画部・・・）もあり、議会が提案しないと条例制定が見込めないと判断したとの議会側の意向を把握した。

(2) 制定検討経過等

条例制定のプロセスとしては、〈図25〉のとおりである。

- | | |
|----------|--------------------------------|
| ①21. 1 | ：自民党政務調査会に条例プロジェクトチームが発足 |
| ②21. 1～2 | ：大学研究者・埼玉県議会との意見交換 |
| ③21. 3 | ：日本ケアラー連盟代表理事の講演会 |
| ④21. 4 | ：執行部（保健福祉部、産業戦略部、教育庁）の取組み・説明聴取 |
| ⑤21. 4 | ：県内市町村の取組み調査 |
| ⑥21. 6 | ：厚労省・文科省との協議 |
| ⑦21. 7 | ：関係16団体との意見交換 |
| ⑧21. 8～9 | ：政務調査会で条例案検討・協議 |
| ⑨21.11 | ：県内大学学生との意見交換 |
| ⑩21.11 | ：パブリックコメント～回答 |
| ⑪21.11 | ：記者発表 |
| ⑫21.12 | ：議会提案⇒全会一致で可決・施行 |

〈図25〉ケアラー・ヤングケアラー支援条例の制定過程

自民党内部に条例プロジェクトチームが設置され、これを推進組織として、有識者を交えた意見交換、関係省庁・市町村・関係団体などとの協議・意見交換に加えて、本学学生を含む県内大学生との意見交換も行っている。

パブリックコメントについては、自民党県連が行うというスタイルをとっている。

(3) 学生との意見交換会やパブリックコメント結果の条例案への反映

本学学生と茨城大学学生を招いての意見交換については、本学学生から条例案の全体の県のスタンスを示す条例前文には「(ヤングケアラーを含む) ケアラーは、ケアを受ける人を支えるとともに、持続可能な社会を構築していくうえでも重要な役割を担っている」との規定があるが、このようにケアラーの役割を前面に出して位置づけることになると、例えば修学上の問題を抱えるヤングケアラーにも当てはめるとなると「積極的に重要な役割を位置づけて支援していくもの」なのか「本来避けるべきものだが存在せざるを得ない以上支援すべきもの」なのか十分に理解しづらく、幅広い県民の議論が必要ではないかとの意見を提出した。それに対して、議員側では「確かに理解が十分に議論されていないのではないか」の答弁があり、最終的には、「持続可能な社会を構築していくうえでも重要な役割を担っている」の部分が削除された前文となった。

パブリックコメントにおいては、条例の基本理念を定めた3条について、「1項が住民相互の助け合いのなかでケアラーが支援することなく社会全体で支え合う等の支援の考え方、2項がケアラーの個人の尊厳、ケアと自己の幸福追求との調和を図ることとされてい

るが、助け合いの順番があるようであり、ケアラーを支援するスタンスを色濃く出しているべき」といった意見に対して、「ケアラー支援を優先すべきということで、1項と2項を逆にして、明確にする」といった反映の仕組みを改善するとしている。

また、「条例全体がケアラーがケアすることが前提となっているような印象を受ける。ケアラーに過度な負担が生じていることが問題で、ケアラー支援の具体的なプログラムを定めた10条もより負担を軽減する施策を明示すべき」との意見に対しては、「趣旨を踏まえて10条各号の規定を見直す」として、例えば10条2号に「ケアラーの負担を軽減するための情報通信技術の活用に関して必要な施策を講じる」といった具体的な施策が盛り込まれている。

このように、学生との意見交換やパブリックコメントでの意見に対する条例案への反映がなされていて、柔軟な姿勢が評価できるものである。しかしながら、パブリックコメントでは、42意見のうち、18回答が「原案とおりとするが、貴重な意見として県執行部に伝えていく」という回答にとどまっている。やはり執行権の前に議員提案条例の一定の限界も図らずしも露呈しているものともいえそうである。

以上のような提案の趣旨及び理由の説明をして、委員会付託省略は省略にて、議長が「意見異議なし」と認め、本件は原案のとおり可決されている。最終日に本会議に提出され、質問もないなか可決されたわけで、まさに、先の記事が批判的に取り上げることと同一の様態となった。

7-3 性暴力根絶条例（議員提案条例。2022年11月可決）

(1) 条例概要

次に、議員提案条例の2例目、「茨城県性暴力の根絶を目指す条例」である。

2022年4月に「犯罪被害者等支援条例」を制定した茨城県議会が、当該条例が、包括的な性格を持ち、心身への影響からの回復支援、さらなる犯罪等の被害防止の取り組み、雇用の安定等の抽象的な規定にとどまる性格を持つことから、具体的な施策となるような政策として、性暴力根絶条例の制定に取りかかったものである。

先行条例は、大阪府子どもを性犯罪から守る条例（2012年）、福岡県における性暴力を根絶し、性被害から県民等を守るための条例（2019年）の2つにとどまる。二つの条例は知事提案条例である。

性暴力根絶条例は、累犯性が強く、またその被害者の心身に与える影響、さらには安心

安全な社会に不可欠な性暴力の根絶を目指した条例で、刑法や迷惑防止条例等既存法制ではカバーしきれない措置を明記するものである。

このようなニーズに対応するための条例であるが、知事部局の安全なまちづくり推進部局、教育委員会、さらには県警生活安全部局からの条例制定の兆しがなく、県議会提案でいくことを当初から検討していたとのことであった。

(2) 制定検討経過等

- | | |
|----------|--|
| ①21. 6 | ：自民党政務調査会にプロジェクトチーム発足 |
| ②21. 7～9 | ：有識者意見交換会の実施（医師会産婦人科医会、性暴力救援センター、被害者支援センター等） |
| ③21.10 | ：有識者講演、福岡県・大阪府視察調査 |
| ④22. 3 | ：弁護士会への相談、「茨城県犯罪被害者等支援条例」を提案 |
| ⑤22. 4 | ：有識者講演（NPO法人ウィメンズネット等） |
| ⑥22. 4～5 | ：執行部門の取組に係る説明聴取、弁護士会都の協議 |
| ⑦22. 6 | ：常磐大学・茨城大学の学生との意見交換 |
| ⑧22. 7 | ：保護観察所、関係団体との意見交換
提案議員以外の議員との協議、市長会・町村会との協議 |
| ⑨22. 8 | ：パブリックコメント、市町村・関係団体等への意見照会 |
| ⑩22.11 | ：議員提案⇒全会一致で可決・施行（23.4） |

〈図26〉性暴力根絶条例の制定過程

条例制定過程は、〈図26〉に示すとおりであるが、ケアラー支援条例同様に、プロジェクトチームや関係機関との意見交換、学生との意見交換等を行うとともに、特に元受刑者の住所届出制度との関係で、これを問題視する県弁護士会とのやりとり頻繁になされていたことが特徴的である。

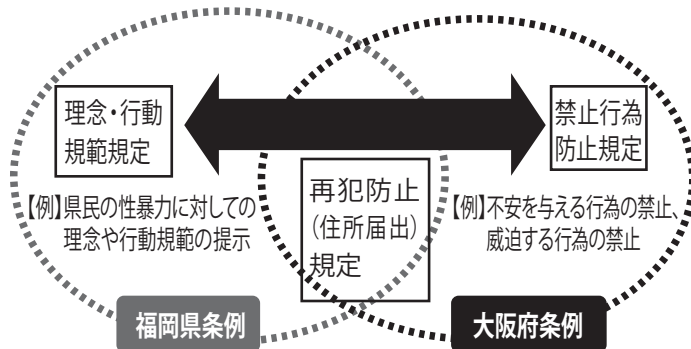
(3) 学生との意見交換や県弁護士会とのやりとりと条例案の修正

学生との意見交換会では、本学の学生としては、先行条例である、2つの条例の構造を考察し、そのどちらの方向へ茨城県は舵を取るのかを議論すべきなどの意見を出している。すなわち、福岡県は理念を示し県民の行動規範、公務員に率先規範を明示するタイプ、大阪府は不安を与える行為の禁止や脅迫行為に罰金刑や拘留刑を措置するタイプ、そして、双方に共通なのは性犯罪行為者で刑期満了後5年以内の者に住所届出義務を課し、違反者には5万円以下の過料を措置しているである。

これら先行する2つの条例について〈図27〉のようにモデル化して整理し、茨城県条

例がいかなる方向に行くのかを明確にすべきとの意見を申し出たものである。

この住所届出制度は、茨城県弁護士会としては「犯罪経歴はみだりに公開されないという法律上の保護に値する利益を侵害するおそれがあり、それらの情報を長期にわたり保存利用されることへの危惧」などの観点からこれに反対し、過料規定が削除される場合であっても同様に反対するという立場であると二度にわたる会長談話を発表している⁽⁷⁾。また、同時期に行ったパブリックコメントでも、同様の趣旨の意見が複数出された。



〈図27〉先行2条例のタイプ

自民党内部でも第3回定例会に提案予定であったが、それらの反対意見も踏まえて条例案の提出を見送ることとした。

自民党としては、これらの意見のほか、「元受刑者の個人情報法は法務省その他から得られる制度がなく、現実の無届け者への過料の賦課が現実的かどうか」ということも踏まえ「様々な意見を聞いて条例全体の実効性を高めるためにもう少し時間が必要だ」（石井政調会長）としている。

最終的には、自民党内部で検討が行われ、住所届出制に罰則・過料を規定することは見送られた。議員提案条例でも、自民党だけの提案でも、修正される可能性があることを提示している。

(4) 議会審議と質疑のやりとり

議会審議では、従来どおり最終日に自民党会派が提案している（2022-11-16令和4年第4回定例会）。

これに対して、立憲民主党所属の議員からは、〈表1〉に示すような質問がなされている。おそらく茨城県議会の議員提案条例において質問がなされるのは初めてではないかと思わ

れる。

〈表１〉性暴力根絶条例における質疑の状況

	立憲民主党議員の質問	自民党政調会長の答弁
①委員会付託しなかった理由	<ul style="list-style-type: none"> ・性暴力根絶条例は、県民が安心して暮らすために大変重要である。この条例の必要性は、男性と女性の考え方に根本的な違いが生じていることから、性暴力を定義し、県民の皆様が理解していることが不可欠であり、そのためには関連する保健福祉医療委員会、防災環境産業委員会、文教警察委員会への付託も必要であり、特に、県民の権利義務に重大な関わりを持つ今回の条例案については、委員会付託は不可欠なものであったと考える。 	<ul style="list-style-type: none"> ・いばらき自民党においては、国に先んじて県独自に条例を制定しようとするものであり、検討の過程においては、各種団体や弁護士、産婦人科医、大学教授などの有識者、保護観察所、学生など様々な立場から御意見を伺うとともに、県民へのパブリックコメント等を実施した。 ・県民の皆様の性暴力の根絶に対する思いが切実であり、一日も早く安全安心な県民生活が提供できるよう、スピード感を持って我々の任期中に制定する必要を感じたため、我がいばらき自民党として取りまとめ、本定例会へ提出した。
②性暴力の定義に痴漢とストーカーが含まれない理由	<ul style="list-style-type: none"> ・性暴力の定義に、痴漢、ストーカーも具体的な文言を明記すべきと考えるが、定義に位置づけられなかった理由はいかなるものか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・痴漢行為は茨城県迷惑行為防止条例第２条違反の罪として性暴力の定義に含まれ、ストーカー行為についても性暴力の定義に該当する場合には、条例案の対象となる。 ・ストーカー行為には、性的な目的と様態を有するものと、そうでないものがあることから、定義中の例示としては採用しなかったが、性暴力として規制することは可能である。
③性暴力の加害者の過料・拘留・更生の考え方と条例の見直し時期と方法	<ul style="list-style-type: none"> ・加害者を抑止するためにも過料と拘留についての議論が必要であり、さらに名前を登録する目的の１つに、加害者の更生や治療に結びつけることがあるが、どのように認識しているか。 ・条例の見直しの時期については、見直しの方法はどうなるのか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・加害者の更生などを目的とする関連規定であり、加害者の過料等の罰則については加害者に対し制裁をもって強制することへの懸念など、パブリックコメント等における県民の御意見を考慮して、今回規定しなかった。見直しの時期等につきましては、国の動向も注視しながら、適宜、条例の施行状況等について検討を加え、必要に応じて見直しを図っていく。

以上のようなやりとりを経て、賛成・反対討論については、当該議員からは賛成討論がなされている。賛成の前提として、痴漢とストーカーの定義に関する明記を求めるとともに、性暴力について最大の過料100万円と懲役2年についての議論を深めるべき、住所届出制については十分な予算措置を図ることとそれを明記すべきなどのやや強力な規定を求めるという提案者に添うような形になり、当該議員が特に問題としていることは委員会付託等の必要な議論を重視すべきとのことであろうと思われる。

また、共産党議員からは、同日に行われた改正残土条例への反対討論と合わせて性暴力根絶条例に対する賛成討論とともに、「住所届出制への県弁護士会からの反対意見もあることから、様々な論点を深めるためにも議員の政策提案条例について、委員会付託して審議できるよう提出時期の改善を求める」との要望もなされた。

いずれにしても、茨城県議会で議員提案条例に関しての本格的な質疑がなされた初めてのやりとりであったと思われる。

(5) 大阪府条例の運用状況

今回、茨城県性暴力根絶条例で会派内で問題となり、最終的にその過料措置が削られることになった元受刑者の住所届出義務であるが、先行条例の大阪府の例が参考になるので触れておきたい。

大阪府条例の運用状況は、条例が施行された2012年10月から2022年3月までで、住所等の届出件数は197件、社会復帰支援の実施人数は72人（36.5%）、社会復帰支援の延べ実施回数1,336回となっている。2019年に公表された府の調査⁽⁸⁾では、2018年1月～6月に出所者の63%が届け出ていると推定している。また、2012年10月～2018年2月までの間に社会復帰支援を受けた者のうちインタビュー調査に協力が得られた9人に対してヒアリングしたところ、全員が社会復帰支援にプラスイメージを持ち、再犯しない歯止めなや対人関係のトラブルに助言をもらえて問題が解消できたなど「役にたった」と答えているとことである。

また住所届出義務規定については、当然ながら受刑者情報が法的に入手できるわけではなく、法務省所管局に要請をしているとのことである⁽⁹⁾。

要請内容としては、法務省の刑務所所管部局に情報提供等の協力を要請しており、その概要は、条例に関する説明資料を渡し、その上で、①刑事施設に収容中の受刑者全体及び保護観察所対象者全体に対する周知について、②届出対象者となり得る者に対する周知について、③質問等があった場合の対応についての旨の協力を知事名の文書で依頼し、協力

頂ける旨の回答書をもらっているとのことである。

住所届出制度については、対象を把握できない状況のなか義務を課し、それに対して義務違反を問う場合には、何らかの情報を得て義務者であることを特定したうえで、義務違反の状況に陥っていることを明確にして過料を科す実績も数件あるとのことである。

7－4 改正残土規制条例（知事提案条例。2022年11月可決）

（1）改正条例の背景

次に、知事提案条例である「茨城県土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例の一部を改正する条例」をとりあげる。

1980年代頃から、「土砂の埋立て」と称して、農地等に廃棄物混じりの土砂を不法投棄する事案が社会問題化し、市町村レベルで埋立て等を規制する条例としていわゆる残土規制条例が制定されてきた。

首都圏外延に位置し、持込みの土砂埋立て等が頻繁になされる茨城県では、市町村が残土条例を制定してこれに当たることが効果的であるとして、県において条例準則を示し、県内全市町村において条例制定がなされてきた。その後、大規模な埋立て等事案が複数県にまたがることや安全対策の実施などの観点から、5,000㎡以上の大規模事案は県において条例規制することとして、2003年から条例施行運用されてきた。

しかしながら、現行条例は、規制対象が埋立て等事業者に限定されており、搬入行為を行った者その他に対する責任追及ができない状態、すなわち、直接搬入した者からは「頼まれて搬入した。頼んだ人の名前は言えない」などとされ埋立て等事業者の特定ができない状態となっていた。土砂等については廃棄物処理法における廃棄物の排出者責任が定められていないことに加え、運搬車両について搬入者の土地所有者の承諾を有無等当該搬入の適法の確認ができず、確認の間に土砂等が放置されてしまうといった問題も生じていた。

これらの課題に対応するためには、「搬入者に対する何らかの義務付け」「排出者責任を負うべき土砂等の発生元に対する義務付け」などを検討する必要があるわけである。

（2）条例制定プロセス

そもそもこの条例改正については、当初、地場産業への残土持込の問題に熱心に活動を勧めてきた議員からの強い要請があったが、事務处理的な面もあり、執行部提案条例となったという経緯がある。

プロセスは、〈図28〉のとおりであるが、当初、執行部への条例改正を強く求めたが、

1年経っても具体化しない状況が続き、議員提案で取り組まざるを得ないと判断して、自民党内に勉強会が設置され、6回程度開催されて検討された。

しかしながら、県条例と市町村条例の機能分担や罰則の検察協議等でやはり議員提案での手法では限界があることが認識され、再度、執行部での検討に戻った経緯がある。

①20.6：議会常任委員会

- ・石材業が地場産業となる主流派議員はじめ多くの議員から県に条例制定を求める厳しい質問
- ・「石材業休止場所への埋立が横行、不適正残土件数が急増している」
(年間20件⇒80件へ)
- ・「罰則の対象者が埋立事業者だけで運転手、現場管理者は対象外であり、事業者以外に罰則が及ぶよう根本的に条例見直しを年内を目途に取り組むべき」
- ・担当部長「条例の規制、罰則対象者を広げていく方向で少し見直したい」答弁

【執行部において条例検討を進める方向】

- ・執行部内で検討するも方向が定まらず

②20.12：議会常任委員会

- ・部長答弁「全国的な問題であり、条例の上限の罰則も限界があり、国に対して、適正な管理に向けた法整備を求めていると考えている」
- ・議員「今までもその言葉は何度も聞いた。きちんとした形で、条例を限度を決めてきっちりとつづることが今やらなくてはいけないこと。執行部に何度言っても対応してくれない。議員提案でやるしかない」⁽¹⁰⁾

【議員提案条例で取り組む方針へ転換】

③議員提案で進める勉強会が設置され執行部と協議が重ねられる
～2021年中での検討

④22.2：自民党政務活動実施報告書（執行部提案へ方向転換）

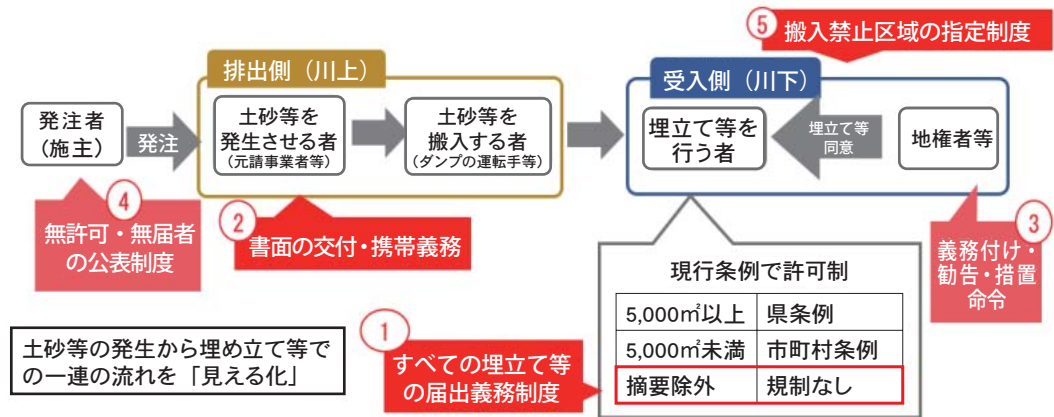
- ・「運搬業者への規制が法技術的に可能かどうか、市町村条例との整合性、罰則の検察協議などの課題もあり、今後は執行部からの提案を協議・支持していくことで不適正残土の抑止を実効的に進める」（自民党報告書）

⑤22.11：改正残土規制条例が執行部から提案⇄可決

〈図28〉改正残土規制条例の条例制定過程

(3) 改正条例の概要

変遷を経て、改正条例が可決しているが、その内容は、〈図29〉に示すとおりである。一部改正条例ではあるが、その改正内容はすべての残土埋立て等行為を届出対象にし、関係者に届出内容の書面を携行させるなど大規模な改正が行われており、以下では、図に示す○番号ごとに簡単に説明する。



〈図29〉 残土規制対象が大幅に拡大された改正残土規制条例の内容

①すべての埋立て等の届出義務制度の創設

- ・小規模の埋立て等に係る届出制度の創設については、市町村条例で規制されていない小規模な埋立て等であっても、埋立て等を行う者に対して、事前の届出を義務化した。
- ・これまで、市町村条例の規制も含めて規制対象外とされていた埋立て等についても、行政で把握することが可能になった。

②書面の交付・携帯義務の創設

- ・埋立て等を行う者、土砂等を発生させる者並びに搬入する者の間で書面の交付や携帯を義務づけた。
- ・これにより、土砂等の発生から埋立て等までの一連の流れの見える化を実現した。

③埋立て等に同意した地権者等への義務づけ及び勧告・措置命令の創設

- ・埋立行為の施工状況について定期的な確認を義務化するとともに、違反を認知した際の知事への報告やその報告を怠った場合に勧告の対象とするなど、土地所有者等も規制の対象に拡大した。

④条例の規定に違反した者等の公表制度の創設

⑤土砂等搬入禁止区域の指定制度の創設

- ・不適正な埋立て等が反復・継続されることによって、人の生命・身体または財産が害されるおそれがあると認められる区域を、一定期間、土砂等の搬入を禁止する区域として知事が指定することとした。
- ・たとえ行為者が特定できなくても、拡大の防止を図ることが可能になる。

(4) 議会審議の状況

自民党議員が賛成するほか、共産党議員からは「改正により抑止力が高まると思うが、埋立ての面積が5,000平米以上でようやく県への届出になるが、それ以下は全部市町村のほうに任せてしまっている。他都道府県は、2,000平米とか3,000平米にしているところもある。5,000平米というのをもう少し引下げる必要があるのではないか」と指摘している。

これに対しては、担当課長からは、「県条例とすべての市町村が5,000㎡で棲み分けして機能してきている現状があり、この経緯があるなか、今回の条例改正で、埋立面積に関係なく、県が条例の根拠を持って関与することができるようになる。これまで以上に市町村や関係機関と連携して、不適正な残土処理事案に対応することができるようになる」と答弁している。

結局、共産党は、県への届出面積を引き下げることには固執し、委員会だけでなく本会議でも反対し否決に回っている。

改正条例は、すべての規模の残土埋立て等に許可・届出義務を課して、行政監視することに意義があり、共産党の見解はその点についての認識が不十分と言わざるを得ないように思われる。

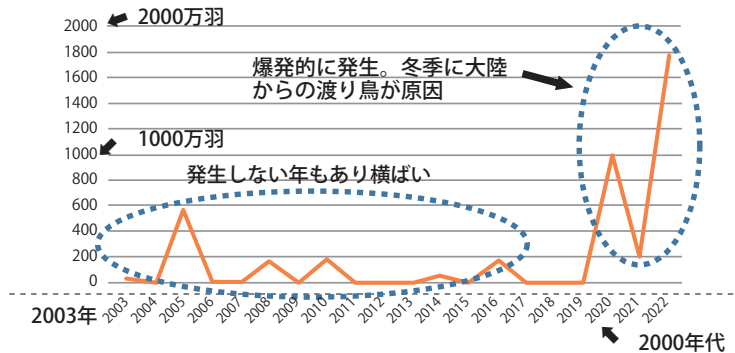
いずれにしても、知事提案条例にすることで市町村との調整や罰則の検察協議が円滑に進み、強力な条例改正にたどり着いているが、そもそもは議員からの強い要求により条例化されているという事実が特筆されるべきであろう。

7-5 鳥インフルエンザ発生予防・まん延防止条例（知事提案条例。2023年3月可決）

(1) 条例概要及びその必要性

最後であるが、知事提案条例の2例目の「茨城県鳥インフルエンザの発生の予防及びまん延の防止に関する条例」である。

鳥インフルエンザ感染症は、秋から翌年春までのシーズンの感染状況を示しているが、〈図30〉に示すように、2020年シーズンから感染爆発した状況にある。



〈図30〉鳥インフルエンザ感染の推移（全国）

特に、茨城県は飼養羽数1200万羽に及び全国一位で全国の9%を締める最大の養鶏県でありその発生予防と防疫措置による蔓延防止に全力をあげることになっている。

家畜伝染病予防法では、患畜又は疑似患畜となった鳥についてその所有者は直ちに殺処分しなければならないこととされている（同法16条1項）。殺処分による防疫措置は第一義的には所有者（飼養者）の義務であるが、緊急の必要性がある場合は県が行うこととされている。むしろ、その緊急性や大規模性から、全国的にも都道府県が中心となって直接業務として作業を行うのが通例という状況になっている。

殺処分の工程は、〈図31〉に示すとおりである。

2020年シーズンでは84万羽が感染し、7日間で動員された県職員は10,710人となり、また、直近では、2022年シーズンであるが、6市町の農場で430万羽が感染し、県内飼養羽数の35%を殺処分することになった。防疫措置動員人数は、県職員が16,000人、市町村、団体が11,000人、自衛隊が5,000人、計32,000人の職員が殺処分に短期間かつ集中的に従事することになったのである。



〈図31〉殺処分の工程

防疫措置は緊急的に実施することが求められ、県と関係市町村の職員を大量に動員することになるが、その際には業務に関わりなく各部局から動員することになる。そうなること、通常の業務ができない状況が続くことになるのである。

特に、緊急的に作業をすることが求められるが、その場合には、例えばゲージの奥行きが長い場合等が多く、職員が鶏を取り出すにも時間がかかり、また、鶏舎も高層化されており、職員の作業も効率的にはできない状況になっていた。当然農場内も鶏を運搬するためのスペースも十分に確保されていないといった問題点もあった。

防疫措置は、知事を筆頭に多くの県職員が従事したが、作業後の反省点として「鶏舎の施設・設備」が防疫措置を効率的に実施する仕様になっておらず、時間的・人力的な問題が認識された。すなわち、県民生活への影響を軽減するためには、防疫措置の更なる効率化・期間短縮が不可欠であることとされたのである。

これらの問題についての家畜伝染病予防法を所管する農林水産省に殺処分の範囲限定や効率的に殺処分をするためのあり方等の助言を求めるが明確なものはない状況であったようである。

そこで、平素からの徹底した予防措置を義務付けるとともに最大のねらいとして感染した場合の緊急的な防疫措置、すなわち、殺処分を容易にするための施設基準といったものを事業者に義務付ける必要があるとの判断で県として取り組むことになった。

(2) 条例検討の経緯と条例による施設基準

これらの規制について、県としては条例を制定することが必要であると判断し、「高病原性鳥インフルエンザ発生予防と蔓延防止措置に関する検討委員会」を設置して、検討することになった。

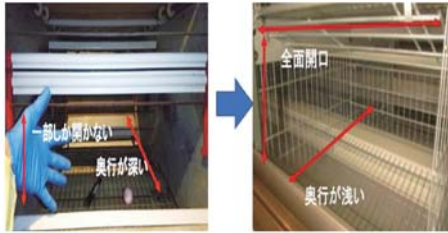
委員会構成は、家畜防疫の専門家、国立研究機構での動物衛生研究部門の感染症グループ長、県養鶏協会、食鶏事業者、鶏舎整備事業者などから構成され、筆者が全体の議論の進行・とりまとめ役として委員長に就任して検討を加えた。

委員会は、3回ほど開催され、施設整備基準のあり方等を中心に発生予防、蔓延防止措置の検討が行われた。その結果、特に施設基準については〈図32〉に示すような基準が議論され委員会での合意を得た。

条例のポイントとしては、迅速な防疫措置を行うために施設設備の基準を定めて事業者に遵守される仕組みを構築して、鳥インフルエンザ発生時の行政機能の低下による県民生活への影響を最小限にとどめるということである。もちろん、それに向けての県や大規模事

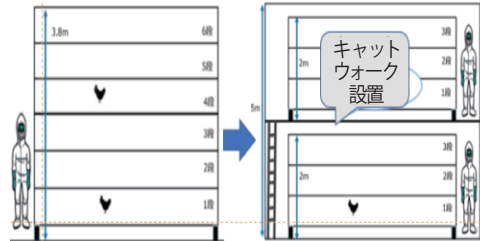
業者、関係団体の責務を明らかにすること、そのための人材育成のあり方を提示すること
も併せて行っている。

[取り出しにくいゲージ] [取り出しやすいゲージ]
奥行き深く・開口が一部 奥行き浅く・全面開口



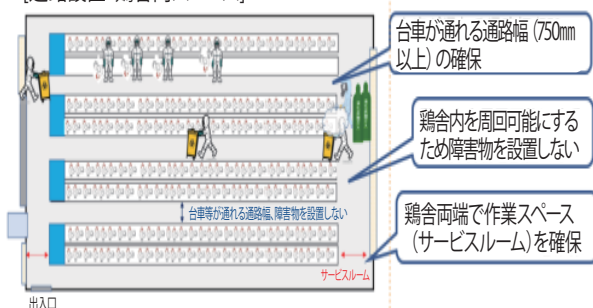
〈①〉 ゲージ奥行き部分

[作業しやすい鶏舎]
⇒6段直立から3段で間にキャットウォークを設置



〈②〉 ゲージ高さ構造

[通路設置・鶏舎内スペース]



〈③〉 鶏舎内の通路・作業スペース

〈図32〉 鳥インフルエンザ予防・まん延防止による鶏舎の施設基準

(3) 議会審議の状況

対象事業者が特定され、県民一般に対するパブリックコメントは実施しない方針が示されたのであるが、委員長の私としてそれであっても実施した方がよいのではと考えた。しかしながら、緊急的な措置が必要ということで事業者への説明を徹底することでパブリックコメントは省略された。

議会審議では、殺処分を容易に行うといういわば「行政の効率化」が主たる目的となっており、制定の意義があるのか等の質問がなされたのであるが、執行部としては、「迅速な防疫措置」と併せて発生予防の「人材育成」「発生に備えた対応計画の策定」等も規定するもので意義がある旨説明して理解を求めた。

結果的には、議会の賛同を得られ、新設の届出と設備施設基準遵守の努力義務と県の行政指導を規定する条例が制定された。

検討や審議を振り返ると、「行政の必要性」を鑑みた類のない条例であり、行政執行上の問題点を把握した執行部の検討から生み出された知事提案条例ならではのものと見えるのではないかとされた。むしろ、議員提案条例では提案されることはない条例ともいえるのではなかろうか。

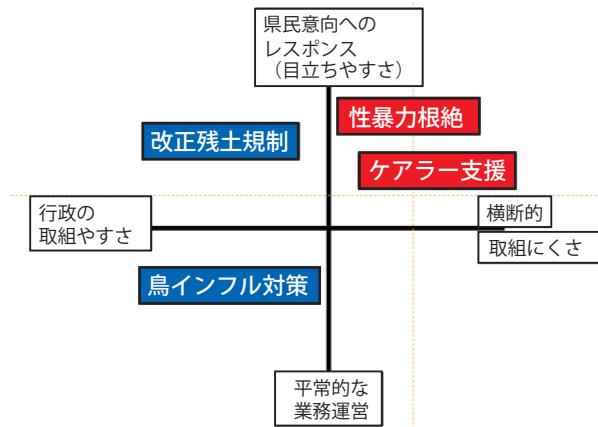
8 結び～今後の条例制定のあり方と「条例制定要求制度」の方向性

本稿では、議員提案条例の取り組みを起爆剤に議会改革ランキングをリードする茨城県議会について一定の評価をしつつも、本会議最終日に提案され質疑等の審議がほとんどなされずに可決されている事実注目し、それも踏まえて全国の議長の認識、実態などを把握したうえで、議会の機能のあり方を踏まえて条例制定のあり方、すなわち条例制定要求制度を提案した。

しかしながら、これについては、議員提案条例を積極的に取り組んでいる都道府県議会ではかなり否定的であった。

一方、そのような問題提起のなか、最近の茨城県での特徴的な条例制定事例を詳細にみると、議員が県民の活動や意向を把握した形でニーズを執行部に提案する形で全国でも先進的な条例制定がなされた事例、すなわち、改正残土規制条例のような例も見いだすことができた。また、性暴力根絶条例のように議員提案条例であっても議会内の強力な修正意見によりいったん決まった政策方向性をとどめる～元受刑者の住所届出制度の過料の削除化～といった事例もあった。

検討した条例について、県民意向への合致度合い（県民の意向へのレスポンスの度合い⇔平常的な業務運営）の軸と、行政の取り組みにくさ（横断的なニーズ・政策⇔行政組織的な対応が可能な取り組みやすさ）の軸により条例の性格が〈図33〉のような形で分類できると思われる。



〈図33〉最近の特徴的な茨城県条例の分類

こうしてみると、性暴力根絶条例やケアラー支援条例などは組織横断的な政策運営が求められる一方で県民意向への合致度合いが大きいと表現できる。しかし、改正残土条例などは県議の強い主張を通して県民ニーズが垣間見ることができる。つまり、局所的な組織対応が求められる分野であっても議員発案の余地があることがわかる。鳥インフルエンザ条例のように施策対応は特定部局にとどまる（もちろん、動員職員は多数の部署にまたがる）ものもある。

すなわち、県民のニーズが高くてもそれを背景に議員が執行部に強く要請することで強力な条例ができる。議員提案条例、あるいは議員発案のフィールドの本領発揮は、部局横断的なニーズや組織対応が求められる条例ということができそうである。

このことは、5－3「条例制定プロセスの改善案の検討」で提示した「条例制定要求制度」の提案が十分に可能ということができる。

できうれば、行政執行部と議会の役割、すなわち、行政執行部は条例を具体的に動かす規則等の基準を制定し、現実には予算措置を行い業務運営をしていく、議会は住民ニーズに合致した政策方向性の提示を行い、それに基づき提案される議案等を総合的な観点から議論し修正や代替の提案を行うといった役割を改めて認識したうえで、議会の執行部への条例制定要求制度といった仕組みをもう一度検討・検証して、活用の余地がないのかどうかを議論していただきたいと切に思う。

注釈

- (1) 議員提案条例のあり方についての参考文献としてさしあたって次のようなものが参考になる。
 - ・磯崎初仁『自治体議員の政策づくり入門』（イマジン出版・2017年）
 - ・牧瀬稔『議員が提案する政策条例のポイント』（東京法令出版・2008年）
 - ・津軽石昭彦『生きた議員提案条例をつくろう』（第一法規・2020年）など
- (2) 総務省編『地方自治月報』第56号～第60号における「議員提案による条例（議会・議員に関するものを除く）」から調査分析したもの
- (3) 早稲田大学マニフェスト研究所議会改革調査部会『議会改革度調査2022』（2023.3.22）ほか
- (4) 茨城県議会の石井議長のシンポジウム発表資料（2023.1.22）
- (5) 東京新聞茨城版（2023.5.11）、朝日新聞茨城版（2023.5.26）など
- (6) 常磐大学法律行政学科・吉田ゼミナールでは毎年度年度末に1年間の研究活動の成果をシンポジウムの形で県民向けに提供している。各回で約300人の県民が参加いただいている。
 - ・2015年度「頑張る自治体職員シンポジウム」、2016年度「みんなで考えよう・住民投票シンポジウム」、2017年度「人口減少社会における自治体のあり方シンポジウム」、2018年度「女性活躍シンポジウム」、2019年度「自治体魅力度シンポジウム」、2020年度「コロナ禍を考えるシンポジウム、2021年度「自治体職員のあり方シンポジウム、2022年度「二代表制を極めるシンポジウム」。なお、2020年度・2021年度はコロナ禍のため規模を縮小し、教室での開催とした。
- (7) 茨城県弁護士会「茨城県性暴力根絶条例案」に関する会長談話（2022.8.18）、「茨城県性暴力根絶条例修正案に関する会長談話」（2022.11.2）
- (8) 大阪府青少年・地域安全室治安対策課「大阪府子どもを性犯罪から守る条例の運用状況について」（2019年1月）
- (9) 大阪府青少年・地域安全室治安対策課担当職員へのヒアリング結果
- (10) 改正残土規制条例に最も熱心に取り組んだ議員として白田信夫県議がおり、条例制定の成果は「私、白田信夫発案の茨城県土砂等による埋め立て等規制に関する条例が11月16日の県議会で成立！」（白田信夫News（令和4年冬号））として主張されている。その後、同年12月の県議選で同県議が再選されている。