

市民が進める自治体の条例づくり ～人権と福祉の事例を中心に～

地方自治総合研究所 委嘱研究員

菅原 敏夫

再録編集文責：本誌編集部



皆さんこんにちは。地方自治総合研究所の菅原敏夫と申します。1時間余のお時間をいただきましたので、どうぞおつき合ください。

さて、きょうこちらに伺う前、ちょっと雨が心配だったのですが、自分の家の郵便ポストをのぞいて見たら、『自治研ちば』の最新号が入っておりまして、電車の中で読んでまいりました。講演録が掲載されるということで、大変緊張しております。うまく講演録にまとめられるように、できるだけ努力をしてまいりたいと思いますので、どうぞよろしくお願いします。

さて、記憶をたどりましたら、私が千葉県自治研センターにお招きいただいたこの前の機会は、多分2011年だったと思います。そのときには、震災復興の財政政策について、お話をしたのではないかと思います。震災が起こった直後でしたので、復興のための財政といっても、大体、国の法律ができたりできなかったりというところでした。

私自身も調べるのに大変苦労しましたが、おかげさまで、ここにお招きいただいたことをきっかけに、震災あるいは大災害のときに、「どのような法制度を、どのような順番で、どのようにつくっていくのか」という、その制度をつくるということの重要さに気づかされまして、その後も研究を進めています。そのきっかけを与えていただいたことについても、お礼を申し上げておきたいと思っています。

先ほど宮崎理事長が、挨拶の中で「あした6月23日は、沖縄の慰霊の日だ」と話していました。

6月23日は沖縄の地上戦が終了した日ですが、実を言うと私の亡くなった父の誕生日です。沖縄の慰霊の日を忘れるきっかけがありません。必ず、「あつ、父の誕生日だ。沖縄慰霊の日だ」というのはセットで思い出しますので、この日を忘れることはできません。

さて、本題に移りますが、いただいた演題で、『市民が進める自治体の条例づくり～人権と福祉の事例を中心に～』というレジュメをつくってまいりました。結論に関しては文章にしておりますので、私が言い漏らしたこと、あるいは間違っ言及してしまったことなどは、後ほど確かめることができるのではないかと思います。

さて、御紹介いただきましたように、私は現在、地方自治総合研究所で研究員をしております。ほかの所員のひとと、あまりにも色合いが違うので、“異色研究員”という職名を拝命して、“異色”を強調しているのですが、きょうは少しまとめた結論になるようにお話をしたいと思っています。

■条例は市民が作ることができる

はじめに、私がきょうお伝えしたい結論は、市民が条例をつくるということは、非常に重要だということです。けれども、その実際の例はいろいろな制度の制約もあって極めて少ない。でも、自分たちがやりたいこと、役所にやらせたいこと、みんなでルールをつくることというのは、すべて条例にかかわるわけですので、それを市民の力で

つくるといふことの重要性を、きょうは最後に再び強調して終わることにしたいと思います。

先ほど私のプロフィールを紹介していただきましたが、大学では経済学を勉強して、法律学や条例の「条」の字も勉強していません。実際に仕事を始めてよくわかったことは、財政の制度やお金の使い方というのは、とにかく全部条例で決めなければお金も使えませんし、組織もつくれませんし、とにかく仕事が進みません。

特に住民・市民の権利・義務関係にかかわるのは、必ず条例をつくらなければいけません。なおかつ、お金を1円でも使うときには、(予算という名前ですけれども) 条例をつくらないと、お金が1円も使えません。ですから地方自治を勉強するときに——何よりもまず条例の仕組みがどうなっているのか？ そして条例をつくる専門家は、この世にいるのだろうか？ 何々大学の法学部の先生は、条例をつくったことがあるのだろうか？ 彼に聞くと、「こうやってつくったらいいよ」と教えてくれるのだろうか——若き日の私の疑問は、そこから始まったわけです。では、そもそも条例はどのようにつくったらいいのか？ 当たり前の方法と、それから市民がつくる方法とありますので、まずそこから入っていききたいと思います。

条例は市民が作れますが、法律を市民がつくることや、法律を市民が提案することはできません。国会と違って、市民は国の法律を提案することができませんが、地方自治に関しては、条例をつくる手だてがあります。これは重要なことなので、最初に申し上げたいと思います。

憲法第41条に「国会は、国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である」と書いてあります。ですから、法律をつくるのには、どんなことがあっても、国会を通さなければ法律にはなりません。41条に書いてありますので、国民が直接に法律をつくることはできないのは当然ですね。また、国民発案というような「国民が一定の条件で法律を提案して、国会で立法を行わせる」なんて

いう制度は全くありません。法律については、国民は国会に対しておとなしく請願する——お願いするだけなのです。この「こういうのつくってよ」という正式なルートはありません。世界の中には、いろいろな制度があるのですけれども、日本にはありません。

一方、少し難儀な法律ですけれども、地方自治法第74条というのがあります。この“74”という数字を覚えていてください。74条には「普通地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する者（つまり有権者ですね）は、政令で定めるところにより、その総数の50分の1（つまり有権者の2%ということですね）以上の連署を持って（1枚1枚紙ではなくて、署名簿というのをつくって）、その代表者から普通地方公共団体の長に対し、条例（地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関するものを除く）の制定又は改廃の請求をすることができる」と、直接請求権を定めています。

この点は重要ですので、いくつか考えてみたいと思います。まず数字に着目してください。第74条と書いてありますね。地方自治法というのはネット上でもあふれていますから、時間がありましたら検索してみてください。現在、地方自治法というのは299条まであります。74条は、最初の4分の1、3分の1ぐらいの所に書かれていますので、見ていただければ、「比較的前のほうに書いてあるのだなあ」というのが第1印象だと思います。

74条には確かに「直接請求」と書いてありますが、現在の地方自治法第74条の前は、19条まで「削除、削除、削除、削除、削除…」と書いてあって、50条ぐらい削除されています。74条というのは、現在の地方自治法の20番目の条文で、本則の前の方に置かれています。ですから、地方自治法というのは、つくられたときに、直接請求で市民が条例を提案してくるということはすごく重要で、“いの一番” ぐらいに考えられていた

ことなのですね。20番目の条文が、今は番号が“74”と書いてあるけれども、「直接請求」です。

■地方自治法では議会とか執行部の前に直接請求がある

地方自治法を読んでいただければ、議会や執行部、その他重要な事項の前に「直接請求」が書いてあります。議会が登場する前に、地方自治法には「直接請求できるよ」と書いてあります。それより前には役所の仕組みが書いてありますので、住民ができることの第一は、この条文でいうと20番目にある第74条の「直接請求権」なのです。

その条文のかなり後の方に、「議会では条例をつくることができる」「首長は何ができる」とありますが、「直接請求で条例を提案することができる」ということが先に書いてあります。「議会が条例をつくる」というのは96条ですが、そのずっと前に、「住民は条例をつくることができる」とあります。

議会が条例をつくるというのは、仕事として重要ですが、少なくとも地方自治法で一番大事なものは、市民が、住民が、直接に「こういう条例をつくりなさい」と提案できるということが一番重要と考えられていたと思います。それからすでに70余年が経過して、本当にその大切さというのがうまく機能しているのかというのが、きょうお話をしたいと思った大きな理由です。

「ああそうなんだ、条例をつくることができるんだ」—とって何でもつくれるかというところではありません。実は、直接請求できる対象から、「地方税の賦課徴収並びにその分担金及びに手数料の徴収に関するものを除く」となっています。「税金をふやせ」という人はいないでしょうが、「税金を下げろ」、「国民健康保険料（税）を減らせ」、「体育館利用料をもっと安くしろ」—などについては、直接請求できません。これは、地方自治法が1947年に施行されて、最初の改正の

ときにこの条文がありました。

1947年に、この74条というのができたときに、日本の憲政が始まって以来はじめての直接請求がありました。それは、赤字の公立病院を民間委託するという条例ができたことに対して、公立病院の「民間委託反対」という直接請求が行われたのが、日本の憲政史上の第1号です。第2号から第19番目ぐらいまでは全部、「税金を下げろ」という種類のもので、1948年という戦後の混乱期を反映しています。

1947年に地方自治法が制定されて、公立病院の民間委託反対という最初の直接請求以外は、2年目の1948年には「税金下げろ」「国民健康保険料下げろ」という直接請求が続きました。結果からいいますと、すべて議会が否決しましたので、直接請求によって税金や公共料金が下がったことはありません。しかし、当時の自治省（まだ自治庁です）は危機感を抱いて、「ほら、住民に任せると、税金まけろとかそういうことばかりいう」というので、最初の改正で、「税金まけろというのはやめよう、だめよ」という話になりました。

もちろん実害はありませんでしたし、その後、例えばアメリカでは1978年に「税金をまけろ」という州の直接請求が成立していますから、世界的に見ても別に誤ったことではありません。よくよく考えて「税金や健康保険料を下げろ」というのは、私はあってもいいと思いますので、この改正は余計な改正だと思います。住民が主人公である、制度をつくるということの息吹を感じさせるという意味では重要な例です。

「住民発案」という訳語を使いますが、これを片仮名で「イニシアティブ」と言います。私の遠い記憶を思い出しますと、「日本の民主主義は、間接民主主義です。だけど地方自治は、直接民主主義が制度化されています。だから地方自治は大事ですよ」と、多分、中学校で習っています。それには三つの仕組みがあります。

■直接民主主義の制度「リコール、レファレンダム、イニシアティブ」

一つは、「リコール」です。これはよく使いますが、「罷免要求」です。例えば千葉県内でも、銚子市がそうだったかな？ リコールの運動がありました。二つ目が「住民投票」です。普通は「レファレンダム」といいます。三つ目が「イニシアティブ」で、住民発案です。地方自治法上の文言でいうと、「直接請求」ですね。直接に参加するという方法のほうが本当は優れていますが、国全体で国民集会をやるわけにはいきませんから、国は代議制となっています。しかし、地方自治は身近だから、直接民主制が息づいていますよという証拠に使われているのですが、なかなかこれはむずかしいですね。条例を市民がつくるということは、地方自治の根幹中の根幹です。“いの一番”に制度化されているものであって、言い方は変かもしれませんが、議会や首長という仕組みの規定よりも先に置かれています。「条例とは何か」と書く前に、この条文があるぐらいですから、「直接請求」が基礎だということをくり返しておきたいと思います。

■条例 どんなふうに、だれが作っているのか

さて、そうは言いましたが、なかなかうまく機能していないと私は申し上げました。では現在、その条例はどのように、誰によってつくられているかという実態を見たいと思います。もちろん地方自治法には、「議会は条例を制定、改廃する」と書いてありますから、もちろん議会です。条例を首長がつくることは基本的にできません（例外も出てきますが…）。これは国会と同じで、条例は議会が作ります。

ところが、地方自治には危ういところもあります。憲法改正の論議ではありませんが、緊急事態

条項が入っているのです。基本的には使われませんが、議会が首長の言うことを聞いてくれないとか、議会を開かないとか、さぼっているというときには、首長は専決処分で条例を決めることができます。実際には、議会ができないということは、ほとんどありません。しかし、議会との対立が激しくなると、首長がお金を使うことの専決処分をするとか、人事も専決処分です。結果的に、首長が考える仕組みを取り入れた条例を専決処分でもつくることも、法学上は可能ですが、普通はありません。

ただ、2011年の大津波のときには、議会も開けそうにありませんでした。例えば市民に見舞金を支給する条例等は、すぐに必要だという話もありました。それなら市民見舞金条例を、専決処分です。首長が議会に諮らずに決めて、そして支給してしまおうという検討が実際に行われました。でも、議場が津波で流れても、議会は他の場所で開かれましたので、2011年には専決処分という事態は起こりませんでした。そういうことは可能性としてはあって、検討されていたということは事実です。そのようなことを例外として、通常はないということです。議会が条例を決めることになります。

それでは、条例をつくらうという提案を誰が行えるのかということですが、第一は条例を決める議会の議員です。第二は、首長——市長、町長、村長、県知事です。そして3番目に、主役である市民も提案することができます。一応、3者が提案できますが、圧倒的に条例を提案しているのは、首長ですね。

どのような状況なのかを、千葉県内のいくつかの区市町の議会について例としてあげておきました（表1）。千葉県議会、大都市で政令市の千葉市議会、少し小さめの市と町として神崎町議会と鎌ケ谷市議会を取り上げました。

2019年の第1回定例会が終わって、今、第2回定例会が終わる寸前ぐらいのところだと思いますので、2019年の第1回定例会の数字を最も上段に

記載してあります。その下に4行で、2018年度の12月定例会(第4回)、9月定例会(第3回)、6月定例会(第2回)、2月・3月定例会(第1回)で、どれだけ条例が出てきて、それを誰が提案したのかというのを見てみました。

2019年3月に終わりました千葉県議会第1回定例会で、改正・改廃も含めて条例案を長が15の提案を行っています。議員提案も二つありました。それから、2018年12月は7と0。2018年9月は11と2。2018年6月は11と0。そして2018年3月は25と1。それで、2019年を除いて2018年では、千葉県議会は57の条例を審議して可決させたということになっています。千葉市議会はどうなのか? 2018年は合計で53でした。議員提案も結構あります。

2019年の第1定例会を見ると、千葉市のほうが随分多いということもわかります。県と市は、大体同じ数の条例をつくっているということになります。政令市でなくても、大きな市は条例の数が多くなる傾向がありますので、多分ほかの市川市や船橋市等は、同じぐらいの数だと思います。

しかし、町村は行政の範囲も少し狭いですし、施設もそんなに多くありません。神崎町の場合、2018年は年間を通じて12でした。鎌ヶ谷市は、町村よりも随分条例の数が多かったのですが、2018年は31です。神崎町と鎌ヶ谷市は、それぞれ議員提案はありませんでした。

このように町村だけではなくて、ほとんどの市で議員提案というのはありません。ほぼ10割、首長が「こういう条例をつくりたい」といって、「ああ、いいでしょう」という形で議会が、悪い言葉でいえば追認しています。ですから、最後の結論のもう一つは、「議会・議員よ、しっかりせよ。自分たちでやりたいこと、やらせたいことを決めることができるんだよ」ということです。

表1 条例の制定本数

定例会別		千葉 県議会	千葉 市議会	神崎 町議会	鎌ヶ谷 市議会
2019年 第1回定例会	長 提 案	15	27	8	4
	議員提案	2	1	0	0
小 計		27	28	8	4
2018年 第4回定例会	長 提 案	7	7	2	8
	議員提案	0	2	0	0
2018年 第3回定例会	長 提 案	11	6	1	9
	議員提案	2	3	0	0
2018年 第2回定例会	長 提 案	11	6	2	7
	議員提案	0	2	0	0
2018年 第1回定例会	長 提 案	25	26	7	7
	議員提案	1	1	0	0
小 計		57	53	12	31

表2 条例制定改廃の直接請求に関する調査
(2014年4月1日～16年3月31日)

条例の成否		直接請求件数
証明書の交付のみに終わったもの		4
署名簿が取り下げられたもの		1
議会に付議したもの	否 決	26
	修正可決	2
	可 決	1
合 計		34

出所：総務省 地方自治月報第58号

三つ目の市民の提案はどうかというのを見てみたいと思います。「全国の直接請求事例」というのを書いておきました(表2)。全国で直接請求がどれだけあるかということは、総務省が調べています。2年に1回、公表されていますが、国でこの2年間にどのぐらいあったのかというのを見てみます。

直接請求というのは、署名が集まらないで腰砕けに終わるものがあります。署名が集まったら議会にかけなければいけません。これが法律の決まりです。2014年4月1日から16年3月31日までの2年間に、日本全国で議会にかかった直接請求事案は、(下の三つですね)全部で29。腰砕けに終わっ

たのも含めて30あります。2年間に全国で29しかないんですね。

本当に条例になったのは幾つあるのか？ ごらんください。圧倒的多数は、門前払いで、議会で否決されました。それから修正して可決したというのがあります。これは本質にかかわる修正、直接請求の趣旨とは逆の方向に修正して通したという事例さえありますから、少し微妙ですが、それを含めて修正されたのが2件あります。そして「可決しました」というのは1件しかありません。2年間で直接請求が、少ないけれど29件あって、修正も多少効力を発揮したと思いますけれども、「可決しました」というのは1件しかないのですね。

せっかく地方自治法で、あんなに大げさに最初のほうに書いてあるのに、使われてないではないか。あるいは使い勝手が悪いのではないか、効力が薄いのではないかということ。私たちは、この制度の反省をしなければいけないというのが、もう一つの結論です。

■小平市の玉川上水を守る条例制定運動

少し寄り道をします。東京都の小平市での出来事を思い出しています。江戸時代から、小平市を玉川上水が流れていて、兩岸が緑道になっているんですね。その緑を守れと市民が動き出しました。なぜかといいますと、都の道路が、あろうことか玉川上水を突っ切って通して、かつ拡張してしまうという計画が明らかとなり、市民は怒ったわけです。それで直接請求に訴えて、「そんな道路は迂回するとか、何かほかの方法があるだろう。今の計画で実施するのはやめろ」という直接請求を起こしました。

あっという間に署名が集まりました。法律の先生だけではなくて哲学の先生まで、日本中のいろんな有名な先生が、「これは重要だ、これこそ市民の民主主義だ」と、さんざんはやし立てました。署名も集まって議会にかけられました。そうしま

したら、議会で修正されてしまいました。「緑道を壊すのやめる」という条例をつくれと、直接請求をかけたのですが、市長としては、伝統ある玉川上水をぶっ壊すということを、「やったほうがいい」と言うのはあまりにもはばかれますので、「仕方なしにやるんだよ」としたいわけです。そこでこういう奇策を打ち出してきました。「それは立派なお考えですね。住民投票をやりましょう。やりますけれども、投票率が50%いかなかったときには開票しませんよ。賛成だか反対だか、わからないですよ」と…。

実際、小平市というのは結構広大な面積があって、その一番端の玉川上水というのは、ほかの所へ行けば、「まあ、そういうのもあったね」ぐらいのことです。実際にその住民投票は、投票率が35%しかいかず、開票されませんでした。開票されないで、その日のうちに業者を呼んで投票用紙を燃やしてしまいました。どれだけの人がこの条例を必要としていたか、わからないようにしてしまい、まあ市民は怒りましたね。怒ったけれども、開けないようにするための、そういう修正ができるんです。投票はやらせるけれども、開けないための修正というのをして、結果的に否決と同じ効果を持たせたわけです。ですから、この「修正」というのは結構微妙です。逆に言うと、議会は正反対の修正もできますので、ここを制度的にどうするかです。

市民が、「こういうことを実施してもらいたい」と請求しましたが、結果的に「やらない」という条例案が可決されました。そんなの幾ら何でもおかしいのではないかと思いますけれども、ついこの間も東京でこのようなことが起こっていますから、あり得えないことではないわけです。正々堂々と否決しないで、「立派な意見なんですけれど、数が足りないとパンチ不足ではないですか？」みたいな、すりかえが行われたのですね。たまたま私は、小平市の市長と個人的に懇意にしていますけれども、ふざけたやつだなと思いました。

■千葉県内の直接請求の事例

次に、少し歴史をさかのぼって「直接請求」の話をしていきます。その前に千葉県内の直接請求はどうですか？ どのくらい行われているのか、御記憶ありますか？ 最近、県庁が発表した『市町村資料集』というのがありまして、その中に「最近の直接請求の事例」というのが出ています。それを見ますと、昭和の最後のほうの1987年以降に千葉県内で起こった——千葉県に対する直接請求はなかったのですが——千葉県庁が、千葉県内の市町村で行われた直接請求運動とその結果を調べています。1987年以降ぐらいの直接請求事案を全部調べてみて、私が言ったような条例の提案だと思われるのは、この30年以上の間で数えてみましたら14件です。日本全国ではなくて、千葉県内で14件ありました。

それ以外では、例えば、「合併するというので、住民投票せよ」「合併協議会をつくれ」という直接請求があります。法律は別ですが、「議員定数を減らせ」「給料を下げろ」「議員の報酬を減らせ」という直接請求などです。「自治労だからけしからん」という話でないとしても、政策の仕組みの提案ではありませんので、そういうのは外させていただいて、本当に条例案を直接請求したのは14件ありました。

「最近の直接請求の事例」の最初のほうに出ていますが、1988年の松戸市では、「学校給食を自校方式に戻して、完全給食実施せよ」という条例が提案されています。これは署名が集まりましたが、当然のことながら議会で否決されました。そのあと、徐々に学校給食は変化していったと思いますが、千葉県庁が最近の30年ぐらいを調べたものでは条例制定を求める直接請求事案の第1号です。

第2号は、1990年に勝浦市において市役所の建てかえで位置が変更になるのですが、これには条例が必要となります。それに対して「勝浦市役所の位置を変更する条例の廃止請求」を行った事例

もあります。

有名な例では、2009年に四街道市で、「都市計画決定を取り消せ」という直接請求が出されました。署名が成立しましたが、もちろん議会は否決しました。都市計画決定というのは、「一たん決めたら絶対直しませんよ」というのが法律の仕組みです。それでも実際に条例としてかかりましたので、その決定を覆す・変える効力を市民が持っている、「そうか、できるんだ」ということを知らしめた事例でもあります。ですから都市計画は、直接請求で変えることができるのです。都市計画絡みの事例というのは、数が極めて少ないのですが、2009年の四街道市でありました。

ほかにも八千代市で東京女子医大病院の誘致計画の賛否を問う住民投票条例の制定という事例がありました。あとは省略しますが、「私の市の事例はありますか？」というのを聞いていただければ、あとでお答えします。

さて、どのようにしたら実際に条例は通るのだろうか？ どのようにしたら、「直接請求」と法律に書いてあるものが実効性のあるものになるのか？ どのようにしたら、市民がつくった条例案が本当の条例になるのか——という肝心な話を申し上げて、結論としたいと思います。

■「東京都食品安全条例」の直接請求運動

私が、この仕事を始めて比較的早い時期に、東京都全体で「東京都食品安全条例」という直接請求が行われました。基本的に都道府県単位での直接請求というのは、署名を2%集めなければなりません。それも駅前です。夫婦の分とか子供の分とかを、他人が書いてはダメですからね。自署されてなければいけないんです。

署名は本当にむずかしいですし、私の経験からいっても、せっかく署名を集めてキッチンと書いてもらっても、ほぼ3割は選管ではねられます。ですから、相当たくさん集めておかないと、必要な

数に達しないということがあります。そういうことも含めて、東京都という一番有権者の多い所で、1988年くらいに「やろう」と決めて取り組んだ結果、署名は成功しました。

繰り返しになりますが、都道府県の場合、直接請求にあたっては、有権者の2%の自署による署名を対面で2か月以内に集める必要があります。市町村の場合は、1カ月です。政令市は、その後の法律改正で2カ月になりました。千葉県の場合にあてはめて考えてみます。6月3日の最新データによると、有権者数は524万7,507人ですので、もし千葉県において直接請求を試みようとしますると、実に10万5,000人くらいの署名を2カ月で集めなければいけないということになります。1日遅れても、もちろんアウトです。ですから、都道府県レベルで、特に千葉県や神奈川県等の人口・有権者の多い自治体では、すごくむずかしいです。

東京都で行ったときも、ものすごくたいへんでした。署名を集める人をたくさん用意しなければいけません。署名簿も、とじたものを用意なくてはなりませんので、大変な数の署名簿を印刷しなければいけませんでした。一説によりますと、全部ボランティアで行ったとしても、直接・間接の費用が数億円。当時は3億円などといわれました。だから、余程の志を持っているか、強力な組

織がたくさん加わらないと、都道府県レベルの直接請求というのは多分、夢のまた夢です。ただ、チャレンジし甲斐のある仕組みですので、千葉県でもどうぞチャレンジしていただきたいと思います。

都道府県レベルの直接請求は、すごくエポックメイキングな事柄ですので、東京の市民運動も相当まとまったんです。そして、議会に持っていきましたら、案の定、否決されました。傍聴していた収まらない市民が暴れ出して、何人か捕まったということもありました。そうですね、こんなに苦労をして集めて提出したら、「はい、否決」…「何なんだ!」ということになりますよね。

それから十数年が経過した後には、東京都も「食品安全条例」をつくりました。実は、この条例には、市民の提案がかりうじて生きていました。だけど悔しいですね。そして東京都の条例を見てみると、「条例制定の経緯」と書いてありますが、「有識者会議から提言してもらって、こうなりました」としか書いてありません。「昔、市民が提案したんだよ」ということは、口が裂けても一切書いてありません。そういう意味では、例え失敗しても真に有意義な市民の願いであれば、形を変えても生きるということが、歴史の事実としてあるということをお伝えしておきたいと思います。



■新宿区の住宅条例運動

その1年後ぐらいに、「新宿区の住宅条例をつくろう」という運動が市民の間から起こってきました。これはバブルの絶頂期で、深刻な住宅不足が背景にありました。このときのねらいの一つは、住宅が足りなくて高くなっているから、公営住宅も含めて「住む権利があるんだ」ということを認めさせることでした。それから、「居住差別」です。住宅が足りないですから、「障害者お断り」「外国人お断り」と看板に書いてある状況だったのです。

そういうことをさせないという——つまり、「住宅に住む権利」及び「居住者差別を禁止する」という、二つの目的を持った条例が必要だよなという運動が起きました。「住宅困民党」という名前のグループができました。これには区議会の社会党系無所属の人を中心に、議員もいたのです。私たちが知っているケースは、すべて議会で否決されていまして、議員に活躍してもらって、「何とか議会の中で、議会に入って生き延びさせよう」という戦略が可能になりました。

何度も申し上げましたが、直接請求というのは提案の部分だけで、議会にかけるところまでは効力があります。それで、議会が「だめよ」となりますと実現しません。直接請求というのは、議会で可決させなければなりません。本当はそこが肝心なのです。「直接請求して、否決されました」では、だれもやろうとしないではないですか。「できたんだ、できるんだ」ということを示す必要があって、議会で成立させる必要があるわけです。市民がいわなくても、「これはいいことだね」と首長が提案することもありますし、議員が提案することもあるかもしれません。「どうしても市民が今、必要なんだ」というときには、こじ開けなければいけないということになります。

私たちもずいぶん運動を楽しんでいまして、「新宿区放火地図」というのをつくりました。地上げのために、頻々と放火が起こっていたのです。そ

のくらい地上げや住宅の不足が深刻であり、住む権利をないがしろにされていました。住む権利については、特に外国人は全くだめでした。障害者もお断りでした。高齢者も断られ始めていました。だから、そういう条例をつくりたかったわけです。

取り組みの実際のことをお話したいと思います。署名ですので、何か書いてもらわなくてはいいけません。住所と名前を書いてもらいます。議員も、署名代表者になっています。年の暮れから始めにかけてですから、選挙も控えていて、票をかき集めている感じもするわけです。「条例をつくるのは、政治だな」というように思いました。

それから、先ほど申しましたように、キチンとした署名を集めるのはむずかしいです。条例案は私がつくりましたが、そんなにむずかしいことはありませんでした。何をしたいのか？ 居住差別をやめさせたい。住む権利を条例の中に初めて書きこみたいというごく単純な動機でスタートし、あとは見よう見まねでつくりました。それで署名も集まりました。しかし、議会はその条例が嫌なのです。本当に嫌なのです。ですから、「何とか“きば”を抜いてしまおう」と考えるわけです。

■直接請求で最大の壁は専門家としての職員

直接請求で最大の壁は、実を言いますと職員です。議会に諮るわけですから、その下準備を行うのはすべて、議会事務局の職員です。今まで、議事課や法制執務課の職員は、「条例というのは、だれよりも自分たちがつくってきたんだ。自分たちの手を経なければ、条例なんてできっこないんだ。どこの馬の骨だかわからない市民が勝手につくったものは、ものすごく単純なものを別にすれば大体どこかに間違いがある。俺が飯のたねにしていることを、邪魔するのか」という感じを抱えています。私の見ている限りは、全部ではないかもしれませんが、残念ながらそのように感じます。

すぐに否決できるというものでしたら、議会に任せればいいわけです。何か条例が生きてしまうなどというときには、「否決」ないしは「修正可決」にしたいと思うわけです。ですから、私たちがつくった条例案は、ありとあらゆるところが真っ赤になりました。しかしながら、さすがに条文の文意を変更させることはできませんでした。修正に次ぐ修正でしたが、本体は完全に残りました。

このようなことから、直接請求のほとんどが否決されるわけです。可決されるにしても、最後のところで牙を抜かれないうにしないでありません。条例をつくる専門家は、この世にいません。条例をつくる職員が専門家、それも唯一の専門家です。どんな立派な大学を出た法律の先生でも、「自分の一生の間に、条例案をつくりました」という方は、多分いらっしゃらないでしょう。その条例を、議会をなぎ倒して通したという経験をお持ちの方もいらっしゃらないでしょう。この知恵、つくる知恵というのは、市役所の中にあるんです。それを市民のために役立ててもらいたいということも、お伝えしたいことの一つです。したがって、このケースは牙を抜かれなかったわけで、うまくいきました。

■人種差別撤廃条例を取り上げる

さて、今、私は「人種差別撤廃条例」というのを提案しようと思って、条例案を作成しました。これは、公表しています。直接請求でやればいいと思いますが、いろいろな困難なことに突きあたっています。一つは、地方自治法に「条例は法律の範囲内でつくる」と書いてありますが、「人種差別撤廃条例法」というのはありません。法の範囲もへったくれもありません。

これは、学説では、「法がないのだったら、範囲内というのはないのだから、勝手につくってよい」ということなのですが、もとになる法律がないということは結構大変です。もとになるものを

何にしたかといいますと、「人種差別撤廃条約」という国連条約です。日本は渋々留保つきで批准していて、みっともない状況です。それでも条約がありますので、条約を下敷きにして条例をつくりました。

ここで議論になったのが、差別言語・ヘイトスピーチに対する罰則をどうするかです。差別言語・ヘイトスピーチも条例の対象ですが、「ヘイトスピーチはいけませんね」と条例に書いてあっても、何の効力もありません。「この野郎、罰してやる」という条文がなければ、ヘイトスピーチに対してきっと効果はありません。ですから、条例に罰則をどのように加えるかということが議論になりました。これは結構、頭が痛いんです。

総務省は、「義務を課し又は権利を制限する条例の制定状況」を2年に1度調べています。「各団体が独自に制定した条例のうち罰則をもうけているものに関する調べ」という中に、2年間どうであったかということが書いてあります。都道府県では、32の条例が罰則つきでした。市町村では、2年間で127条例ありました。結構あるんですね。

都道府県は罰則がついているといっても、それは警察、消防、防災等を持っていますから、警察関係の条例に罰則がつくのは当たり前ですね。市町村でも、あるにはありますが、刑事罰を科すときには大体、検察と県の警察で合議^{あいぎ}をしないといけないことがあります。適切な罰則というのが必要なのですが、都道府県は警察を持っていますから（と言うのも変ですけども）、罰則は比較的つくれます。

例えば大阪府には、人権条例のうちの一つですが、「障害を理由とする差別の解消の推進に関する条例」がありまして、障害者差別に関してひどい差別をしたときには、「1年以下の懲役又は50万円以下の罰金」となっています。これは、もちろん今ある条例です。ですから可能ですし、警察の合議も整っています。障害者を差別することによって、下手すると懲役を食らう可能性があるわ

けです。だからできるんです。例えば徳島県でも、「障がいのある人もない人も暮らしやすい条例」では、同じように「1年以下の懲役または50万円以下の罰金」となっています。福岡県でも同じです。

市町村の条例で罰則のついているものにはすごく特徴があって、個人情報保護条例や情報公開条例には罰則がついています。ほかはほとんど罰則がありません。市町村の条例の罰則は、ほとんど5万円の過料です。これは過ちのほうで、いわゆる罰金ではありません。都道府県では障害者差別で1年以下の懲役になるかもしれませんが、もし市町村の条例で同じことを決めたとすると、ひょっとすると5万円の過料で終わっているかもしれません。市町村と都道府県との差も大きいですね。

そして、市町村にしかないような、例えば「ヘイトスピーチ対策条例」の場合です。これは現在、大阪市にあります。それも結局、罰則はつけたんですが、名前の公表とかいうことにとどまりました。いい条例だと思いますけれども、なかなか難しいですね。

■直接請求は有意義な制度

きょうの話の結論を申し上げます。直接請求というのは、大変力の入った有意義な制度なのですが、議会においてほとんど否決されていて、実際に条例となるケースはきわめて稀です。だから、こう考えたらいんじゃないか。アメリカの例にあるように、有権者の1割とか、5%とかの署名が集まったら、議会にかけるのではなくて、直接住民投票を行い、過半数を取れば、そのままだれにも邪魔されずに法律条例なるという仕組みにしたらいと思います。

一般的には「直接イニシアティブ」と呼ばれるような制度ですね。アメリカで16ぐらいの州で制度化されています。議会で否決するのを「間接イニシアティブ」といいますが、そうではない「直

接イニシアティブ」にしたらいと思います。世界にもっとたくさんの例はありますが、アメリカでは結構盛んです。16の州の法律に関しては、直接住民投票にかけて、直接法律になってしまうという直接イニシアティブがあります。やはり制度の改善が必要です。

これからの時代は、議員が条例のつくり方を学んで、条例を通していくということが大切です。その訓練も含めて、市民が条例を提案していく必要性は、ますます強くなってくると私は考えておりますので、今後注目していただきたいと思います。

予定よりも時間が少し超過して、大変申しわけありませんけれども、私のほうからのお話は以上とさせていただきます。御清聴ありがとうございました。（この後、追加の説明を行う）

■条例の専門家の育成が重要

補足のお話をします。学問の世界でも、法律の専門家は多少いるかもしれませんが、条例の専門家はきわめて少ないです。ここが最大の欠点ですね。

たとえば、国会を例にとりますと、こういう法律が必要だと国会議員が考えたとします。それでどうするかといいますと、仮に衆議院議員ならば、衆議院の法制局というところに、「これで法律をつくってください」と、箇条書きにして持ってきます。国会議員でも、自分でサラサラと書くのはなかなかむずかしいのです。概要を書いて、衆議院の法制局・参議院の法制局に持って行って、これをプロの目から見て法律の形にしてもらう、条文の番号をつけてもらうというのが圧倒的に多いです。自分でサラサラと書くというのはありません。

議員の秘書も、周りの専門家も、そのようなことは基本的にできません。できないというか、むずかしいですね。法制局というのは、衆議院法制局、参議院法制局、それと話題になりました内

閣法制局というのがあります。これは、「安倍さんの言うことを聞く人を法制局長官にした」という話がありました。かわいそうに、その小松さんは亡くなってしまいましたけれど…。参議院の法制局、衆議院の法制局、内閣法制局というのは、内閣がつくった法律がキチンと法律として形を成しているかというのを審査します。それで、「集団的自衛権も、まあいいね」みたいなことに、最近はなっています。

法律をつくる専門家というのは、内閣法制局、衆議院法制局、参議院法制局と3カ所にいるわけです。では、自治体における条例の場合はどうでしょうか。そういう独立した法制執務の部署というのは、普通は議会事務局の中にありますが、専門に扱っている職員がいるというだけです。ですから、条例づくりをうまくコントロールできないんですね。専門家の育成ということは、思った以上に深刻です。条例の作成や失敗の経験がある人は、本当に少ないのです。この専門家をどのように養成するかということが大きな課題です。

それから、条例というのは形が法律の文書になっているから法律なのかといいますと、必ずしもそうではありません。条例というのは、「具体的に役所はこうやりなさい、こういう部署をつくりなさい、こういうふうに動かしなさい」ということが書き込まれているコンピュータのプログラムのようなものです。そういうことにたけた人の

ほうがうまい条例がつかれるんですね。ガチガチの法律の条文になれている人ではなくて、役所はどうしたら動くのか、役所はどうしたらとめることができるのか、市民の権利というのは、どういう言葉で書くと市民の権利になるのか——こういうことをプログラミングするみたいな話なので、こういう点に着目した研究といいますか、知恵の蓄積が必要になってくるだろうと思います。

それから最もむずかしくて苦手なのは、議会を通すことです。「何々党が提案してきたから、だめよ」「それは何々党じゃなくて、何々党だったらよかったのにね」と、普通に言われてしまいます。ですから、できるだけ政治色を薄めるようにしています。議会を通すというのは、公に認められている学問的な知識だけではうまくいきませんので、知恵というのか、だましというのかはよくわかりませんが、何らかの策が必要となってきます。

私はそういうことも考えて、なかなかうまくはいいませんが、「条例づくり交流会」、「議会の『だまし方』交流会」のようなことをやってみたいと思っています。条例づくりという点からいいますと、最後は職員と議会が主な関係者となっていますので、そういう対立の構図に陥らないように気をつけると同時に、それをこじ開ける知恵・経験というのを、どこかに蓄積したいなと思っています。

この講演録は事務局の責任で作成しました。

講師紹介

すがわら とし お
菅原 敏夫

公益財団法人地方自治総合研究所 委嘱研究員
法政大学大学院政治学科 兼任講師

＜略歴＞ 1951年岩手県釜石市生まれ。専攻：自治体財務、地方財政、公共サービス論
神奈川県職員研修所、公益財団法人東京自治研究センターを経て、公益財団法人地方自治総合研究所研究員。『岩波講座自治体の構想3政策』2002年、岩波書店、『公会計・監査用語辞典』2002年、ぎょうせい、など。