

「条例の動き」から 見た条例制定の動向

地方自治研究機構のホームページでは、法制執務支援の一環として、最近注目されている条例や制定件数が増えている条例などを、分野ごとに紹介して解説する「条例の動き」を掲載し、多くのアクセスを得ている。本稿では、最近の条例について、全体の傾向や特徴的なものを中心に紹介する。

地方自治研究機構理事長

井上 源三

1 はじめに

地方自治研究機構では、Webサイトで「法制執務支援」の一環として「条例の動き」を掲載している。全国の自治体の条例の動向を分野ごとに、時系列的な動き、最新の制定状況、主な条例の内容、主な論文等を整理し、公開し

ている。取り上げている条例分野は、令和2年4月スタート時点では27項目であったが、令和4年4月末現在では127項目となっている。

内容的には事実関係を中心としたものであるが、条例を調べようとする自治体の職員や議員、住民、学生、マスコミ関係者等にとっては、整理された情報をインターネットで容易に見ることができる。さらに詳しく知りたい場合には、この「条例の動き」で紹介している条例本文、自治体の関連Webサイト、「自治体法務研究」のバックナンバー、研究者の著作・論文等（これらの多くは、リンクにより、直ちに閲覧可能）を見ることができるようになっている。

本稿では、地方自治研究機構が「条例の動き」でウォッチし続けてきたこの約2年間を中心とする最近の条例について、全体の傾向やその特徴的なものを紹介することとしたい。

2 新型コロナウイルス感染症に関する条例

この約2年間において自治体のみならず日本、世界にとって最大の出来事は、やはり、新型コロナウイルス感染症の発生とその世界的な感染拡大であろう。全世界の人々の生活を一変させた。ウイルスの変異とそれに伴う感染拡大の波を何度か繰り返してきており、いまだ収束を見ていない。

コロナ感染症に対しては、基本的には「感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律」（感染症法）や「新型コロナウイルス感染症等対策特別措置法」（新型コロナウイルス感染症法等）等に基づき、国や自治体等が対応することとなっている。しかし、国の法令は、自治体が取り組むべき施策・措置、住民・事業者等に対して要請すべきこと等に関してすべて規定しているわけではない。自治体は法令上の明確な根拠なしに対応することが迫られることとなる。そのため、自治体によっては、独自に条例を制定し、自治体、住民、事業者等の責務や役割を明確にするとともに、自治体が行うべき施策・措置や住民・事業者等に対する要請事項等を明記することなどを行っている。

こうした条例は、令和4年3月末時点では、都道府県では16条例（うち、東京都と沖縄県はそれぞれ2条例）、市町村では53条例、併せて69条例の制定が確認できる。

名古屋市長（令和2年3月制定）は、市長は感染の疑いがある者に対して体温等の情報提供や外出自粛の協力を求めることができると規定し、東京都条例（同年4月制定）は、都民と事業者に対して予防と都が行う対策への協力について努力義務を課すとともに、患者等への不当な差別的取扱いの禁止を規定し

(その後3度にわたる実質的な改正により、患者等が利用した施設名等の公表、都民の検査受診、患者等の入院・自宅療養・外出禁止、事業者のガイドラインの遵守等に関する規定を追加)、沖縄県石垣市条例(同年5月制定)

は、離島であり医療基盤が十分でないことに鑑み、観光客のまん延時における来訪自粛、市によるPCR検査態勢の整備等を規定している。また、長野県条例(同年7月制定)は、他地域でのまん延時における旅館・ホテル等への休業の検討要請、法に基づかない県独自の対策本部の設置等について規定し、鳥取県条例(同年8月制定)は、クラスター発生時における施設の使用停止、疫学調査への協力、施設名等の公表、措置勧告、給付金の支給等を規定し、茨城県条例(同年10月制定)は、いわゆる「いばらきアマビエちゃん」システムへの事業者の登録と利用者の活用の義務付け、違反事業者に対する勧告・公表等を規定している。

さらに、那須塩原市条例の制定が令和2年8月に報道されたことにより、感染者等に対する不当な差別等の禁止や人権の擁護に特化した同様の条例が全国の多くの自治体で制定されるようになった。他方、神奈川県大和市や長野県宮田村はマスク着用に関して、千葉県浦安市は手洗いの実践に関して、千葉県は

臨時の医療施設の開設に関して、沖縄県は観光産業の再興に関して、それぞれ特化条例を制定している。

総じて言えば、都道府県の条例は、都道府県が行う対策、住民・事業者等に対する要請事項等を具体的に規定しているのに対して、市町村の条例では、市町村・住民・事業者等の責務や役割等の理念的な規定に留まるものが少なくない。また、全ての条例は、罰則規定を置いていない。

こうした条例の実効性については、議論もあるであろう。しかしながら、それぞれの条例は、新型コロナウイルスというこれまで経験のない感染症に対して自治体が懸命に取り組む中で、国の法令の足らざる部分を補い、時として国に先んじて、工夫を重ねて独自に制定されたものであると言ってよい。令和3年2月に感染症法及び新型インフルエンザ特措法が改正され、まん延防止等重点措置制度の新設、事業者・住民等が知事の命令等に従わない場合の過料規定の新設、患者等に対する差別的取扱い等の防止に関する国と地方公共団体の責務規定の新設等がなされたが、これらには、各自治体の条例の規定や取組も反映されていると見ることができる。なお、結果的には、これ以降、新たに制定される条例の数は減少している。

新型コロナウイルスの感染は、いまだ収束を見ていない。自治体としては、これからの様々な対策が求められることとなる。またポストコロナを見据えた中長期な対応を求められる。こうした中で、今後、どのような条例が生み出されていくのか、引き続き注視したい。

3 太陽光発電設備の規制に関する条例

自治体独自の規制条例として最近特に多く見られるのが、「太陽光発電設備の規制に関する条例」である。「ソーラーパネル条例」とも「野立て太陽光発電規制条例」とも言われる。

「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」(再エネ特措法)の改正により平成24年7月に固定価格買取制度(FIT)が導入されたことを契機に、遊休農地や山林、原野等での太陽光発電事業が急速に拡大した。しかし、民間事業者によるソーラーパネルの設置は、各地域において安全面、防災面、景観や環境への影響等、様々な問題を引き起こしている。地域住民とのトラブル、紛争が相次いでいる。自治体としては、何らかの規制措置を講じることが求められ、ガイドラインの策定、既存の環境影響評価条例、環境保全条例、土地利用規制条例、景観条例等の改正や運用により対応がなされ

るほか、単独の規制条例が制定されるようになった。単独の規制条例としては、平成26年に大分県由布市と岩手県遠野市が制定し、その後、平成27年に5条例、平成28年に13条例、平成29年に19条例、平成30年に29条例、平成31年・令和元年に45条例、令和2年に39条例、令和3年に27条例が制定されている。現在では、自治体における対応として、この単独の規制条例の制定が主力となっており、令和4年4月1日時点で、189条例の制定が確認できる。

都道府県では兵庫県、和歌山県、岡山県、山梨県及び山形県の5県が制定している。市町村では、長野県が23団体、静岡県が21団体、茨城県が16団体、栃木県が11団体などと、首都圏周辺の市町村で多く制定されているが、条例制定の動きは全国各地の市町村に広がってきている。

条例の内容は様々であり、手続としては届出、協議・同意、許可、自治体との協定締結等をそれぞれ義務付けるものがあり、他方、規制の対象地域として抑制区域、特別保全区域、禁止区域等をそれぞれ設定しており、また、全域を対象とするものもある。その組合せによって、様々なタイプに分かれる。しかし、あらかじめ地域住民に対して説明会の開催を義務付け、住民の理解を得るように努め

させ、条例規定違反に対しては、指導、勧告（命令）及び公表とするところは、ほぼ共通している。条例によっては、地域住民の同意や協定締結を義務付け、また、罰則規定を置くものもある。

条例の主眼は、設置に当たっての事前手続に置かれている。地域にとって望ましくない施設は設置させず、設置を認めるとしても自治体で定める基準に適合させることを狙いとしている。しかし、設置後も、管理の仕方如何によつては、事故や災害発生時等も含め地域に多大な影響を及ぼすことになる。事業廃止後に適切に処分されないと、残骸が放置されることにもなりかねない。そのため、設置のみならず、維持管理や廃止後の処分等に関する規定を置くものも少なくない。特に、後発の条例には、こうした規定を置くものが増えている。

法令では、再エネ特措法は平成29年4月改正施行により条例を含む法令遵守を経済産業大臣の認定基準とし、環境影響評価法は令和2年4月改正施行により4万kw以上の太陽光発電事業を環境アセスメントの対象にし、また、地球温暖化対策の推進に関する法律は令和4年4月の改正施行により地域脱炭素化促進事業に係る促進区域の設置に係る規定を置いている。国レベルでも、ようやく、各地域

において事業が円滑に実施されるようにするための措置が講じられつつある。しかしながら、「太陽光発電設備の規制に関する条例」制定の動きはまだまだ活発に見られる。これまでに制定された条例でも、その後の改正により、規制強化に動く自治体も少なからず見られる。

他方で、我が国は、2050年までに脱炭素社会を実現することとしている。そのためには、太陽光をはじめとする再生可能エネルギーの利用を更に促進することが不可欠となる。自治体における独自の規制条例は、その障害になり得るとの懸念の声も聞かれる。しかし、我が国には、他の一部の国々のように広大な原野や砂漠はなく、国土の骨格は山と谷とで形成されている。市街地と農地のほかは、山野であり、傾斜地である。環境破壊、土砂流出、災害発生、景観悪化が引き起こされてよいわけではない。ゾーニングも含めて、事業の促進と規制との調整ルールが更に必要であろう。福島県大熊町や群馬県では、新たな条例制定を行い、京都市や京都府に続いて、一定規模以上の建築物に対して太陽光発電設備等を設置することを義務付けることとしている。こうした動きにも注目したい。

4 土砂埋立て等の規制に関する条例

令和3年7月、静岡県熱海市で建設発生土

等の盛土が原因と見られる大規模土石流災害が発生した。この熱海市での災害発生により、改めて「土砂埋立て等の規制に関する条例」がクローズアップされた。「土砂条例」、「残土条例」、「盛土条例」とも言われる。

建設発生土が、建設現場以外の地域に搬出され、山間部の谷地の埋立てや盛土等に使われ、その結果、土砂の流出や崩壊等の問題を引き起こす事例が少なくない。しかし、建設発生土は、通常は、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」の対象となる廃棄物ではないとされ、また、砂防法、森林法、宅地造成等規制法等で一定の規制がなされているが、適用範囲や条件は限定されている。現行法令では、建設発生土の埋立てや盛土等の問題に十分対応できない状況にある。このため、これまで相当数の都道府県や市町村が、自主条例を制定し、独自に規制措置を講じてきた。市町村では千葉県市川市が昭和55年に、都道府県では千葉県が平成9年に条例を制定し、最初は首都圏を中心に、その後は全国各地に条例制定が拡大していった。令和3年7月時点では、都道府県では26団体、市町村では374団体が条例を制定していることを確認できる。しかし、条例の内容は各自治体により異なり、また、条例が制定されず規制がなされていない自治体も多い。他方、規制措置

が弱い自治体を狙って、違法又は適切な措置を講じない埋立てや盛土等を行う事業者も見られる。各自治体の自主的な個別の対応だけでは、問題の解決は困難と言える。

そこで、全国知事会、全国市長会及び全国町村会は、全国統一的な基準を含めた実効性のある規制が必要であるとし、国による法制度の整備を要望した。これを受け、政府は「宅地造成等規制法の一部を改正する法律案」（盛土規制法案）を国会に提出している。この法律の施行後の対応が大きな課題となる。既に、熱海市災害の後、鳥取県、静岡県及び新潟県は新たな盛土規制条例を制定している（令和4年3月末時点）が、新たな法律が制定された後、これまでに制定されてきた都道府県や市町村の条例はどうなるのか、改正が必要なのか、どのように改正すべきなのか、また、国・都道府県・市町村の役割分担はどうなるのか、それぞれの執行体制はどうすべきなのか、今回の法改正で十分な効果が上げられるのかなど、検討し、対応すべき課題は多い。いずれにしても、自治体としては、今後ともこの問題への対応が迫られる。

5 人権の尊重と差別の解消に関する条例

最近制定や改正が多い条例として、人権尊重や差別解消に関する条例がある。人権尊重・

差別解消条例は、かつては部落差別の撤廃を主たる目的として制定された。昭和60年に大阪府と大阪府島本町で条例が制定され、平成5年以降平成10年代にかけて、西日本の都道府県や市町村を中心に、条例制定の動きが広まっていった。

他方、こうした条例とは別に、女性、子ども、障害者等の人権尊重や差別解消を目的とする条例の制定が、平成10年代に始まり平成20年代に活発化する。女性については、平成11年に男女共同参画社会基本法が制定され、これを受けて、全国の都道府県や市区町村で男女共同参画推進条例が制定されている。子どもについては、平成6年に児童権利条約が批准されたが、平成11年に大阪府箕面市が子ども条例を、平成12年に川崎市が子どもの権利に関する条例を制定し、その後、条例制定団体が増加している。条例制定の動きは現在も続いている。障害者については、平成20年に障害者権利条約が発効したが、こうした状況のもと、平成18年に千葉県が条例を制定し、その後順次、他団体で制定され、平成28年の「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」の施行により、その動きが加速している。なお、部落差別に関しては、平成28年の「部落差別の解消の推進に関する法律」制定を受け、新たな条例制定や既存条例の改正

の動きも見られる。

そして、平成の終盤から令和にかけては、性の多様性、ヘイトスピーチ、インターネット上の誹謗中傷、新型コロナウイルス感染者等に関して、人権尊重や差別解消を目的とする条例制定の動きが多く見られる。性の多様性（性的指向、性自認、性的少数者等の用語が使われる）に関しては、平成20年代半ばから大阪府泉南市や羽曳野市、東京都文京区や多摩市等が、男女共同参画推進条例において性的指向や性自認に起因する差別的取扱いを禁止する規定を置き、その後順次、他団体でも同趣旨の条例制定が進められている。なお、東京都渋谷区等の条例は、同性パートナーシップ制度を条例上明記し、東京都国立市等の条例はアウティング（本人の意思に反して第三者が性的指向又は性自認を公表すること）の禁止等の規定を置いている。ヘイトスピーチに関しては、理念法である「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律」（ヘイトスピーチ法）が平成28年6月に公布・施行されているが、平成28年1月に大阪市が、平成30年10月に東京都が、令和元年12月に川崎市が、ヘイトスピーチの禁止、拡散防止措置、公表等（川崎市は罰則規定も置いている）を定めている。インターネット上の誹謗中傷等による

被害者の支援に関しては、令和2年12月に群馬県が条例を制定し、その後、大阪府大東市、群馬県渋川市、大阪府、東京都江戸川区、広島県大崎上島町等で条例を制定している。

また、以上の内容を包括的に含む人権尊重・差別解消条例も制定されてきている。令和2年以降、鳥取県、大分県等は既存条例を改正し、鹿児島県、宮崎県、秋田県、愛知県や東京都狛江市、香川県丸亀市、宮崎県木城町等の少なからぬ市区町村等は新たな条例を制定している。

こうした動きは、今後とも続くと考えられる。

6 子どもに関する条例

子どもに関する条例も、最近制定が多い。一言で「子どもに関する条例」と言っても、様々な種類がある。一つ目は「青少年の健全育成に関する条例」で、青少年に対する有害行為等を規制することを主たる内容とする条例であり、二つ目は「子どもの権利に関する条例」であり、子どもの権利を保障し、それに関する施策を推進することを主たる目的とする条例である。また、三つ目は「子ども・子育て支援に関する条例」であり、子どもに関する施策、子育てに関する施策等を推進するため、基本理念、自治体等の責務や役割、

施策の基本方向等を定める条例である。また、四つ目は「子どもに関する個別条例」であり、子どもに対する虐待、いじめ、受動喫煙、読書活動、表彰、ゲーム依存、食育等の個別分野の施策について規定する条例である。

これらのうち、「子どもの権利に関する条例」と「子ども・子育て支援に関する条例」は、令和2年及び令和3年は、新たに20団体を上回る自治体で制定されている。それ以前の数年は、各年1、2団体程度であったことに比べて、制定する自治体は増加している。

本格的な少子社会、人口減少社会が到来する一方、核家族化の進行、共稼ぎ家庭やひとり親家庭の増加、地域のつながりの希薄化等の中で、子どものいじめ、虐待、不登校、ひきこもり、貧困等が引き続き深刻な課題となっている。こうしたことを受けて、政府は、令和5年4月に「こども家庭庁」を創設することとしている。また、議員立法で「こども基本法」を制定する動きも見られる。子どもに関する条例は、今後とも多くの自治体で制定されるものと見込まれる。

7 その他話題となった条例

以上のほか、最近話題となった条例を紹介する。

「ケアラー支援に関する条例」は、令和2

年3月に埼玉県が議員提案により全国で最初に制定した。この条例制定が一つのきっかけとなって、家族等への介護、看護等を行うことにより様々な身体的、精神的、経済的な負担を強いられるケアラー、特にヤングケアラーへの支援が、行政の政策課題として認識されるようになった。政府も、ヤングケアラーの実態調査を行うとともに、関係施策を推進することとしている。条例は、令和4年3月末時点で、埼玉県のほか、北海道、北海道栗山町・浦河町、栃木県那須町、茨城県、三重県名張市、岡山県総社市・備前市での制定が確認できる。

「レジ袋に関する条例」については、令和2年3月に京都府亀岡市が、事業者に対してプラスチック製レジ袋を有償・無償を問わず提供することを禁止する内容の条例を制定した。違反した事業者に対して、市長は、勧告、公表ができるとしている。罰則規定は置いていない。国は、関係省令の改正により、令和2年7月から、全国一律にレジ袋を有料化することとしたが、提供自体は禁止していない。「ネット・ゲーム依存症に関する条例」は、令和2年3月に香川県が議員提案により制定した。子どものコンピュータゲームの利用時間を平日は60分まで（休日は90分まで）とするとともに、スマートフォン等の使用は義務

教育修了前の子どもは午後9時まで（それ以外の子どもは、午後10時まで）に制限し、それを保護者に対して努力義務を課している。

「歩きスマホ防止に関する条例」については、令和2年6月に神奈川県大和市が「歩きスマホ」を禁止する条例を全国で最初に制定した。その後、東京都足立区・荒川区・墨田区及び大阪府池田市でも条例を制定しているが、このうち足立区、荒川区及び池田市の条例は、「歩きスマホ」のみならず、自転車運転時にスマホを使用する「ながらスマホ」についても禁止している。いずれの条例も罰則規定を置いていない。

「エスカレーター の安全利用に関する条例」は、令和3年3月に埼玉県が議員提案により制定した。利用者に対してエスカレーターを立ち止まった状態で利用することを義務付け、管理者に対して利用者への周知を義務付けている。罰則規定は置いていない。

「認知症施策に関する条例」は、平成29年12月に愛知県大府市が制定して以降、令和4年3月末時点で18自治体の制定が確認できる。各条例ともに理念規定が中心であるが、平成30年3月に制定され、31年4月に改正施行された神戸市条例は、65歳以上の市民に対する認知症診断受診助成、市の負担による賠償責任保険加入及び認知症の者が起こした事

故の被害者への給付金支給の経費に充てるため、個人市民税の均等割を年額400円引き上げる規定を置いている。

以上のほか、「手話言語に関する条例」、「犯罪被害者支援に関する条例」、「空き家条例」、「農作物の種子に関する条例」等も条例制定件数が増加している。また、公衆浴場の混浴制限年齢を7歳以上に引き下げるための公衆浴場法施行条例等の改正（「公衆浴場の混浴年齢を定める条例」）や地方議会の委員会をオンラインで開催できるとするための議会委員会条例等の改正（「地方議会の委員会におけるオンライン会議に関する条例」）も多くの自治体でなされている。

8 おわりに

以上紹介した内容の詳細は、「条例の動き」(<http://www.rilg.or.jp/htdocs/Reiklink.html>)の各条例項目を参照していただきたい。また、誌面に限りがあるため紹介することができなかったものについても、併せて参照いただきたい。令和4年4月末現在「条例の動き」で取り上げている127項目は、次ページの表の通りである。

表 「条例の動き」 で掲載している条例分野 (令和4年4月末現在)

【自治】	【人権・生活・福祉】	【環境・まちづくり】	【安全・安心】
自治基本条例 議会基本条例 住民投票条例 政治倫理条例 多選禁止・自粛条例 議会委員会オンライン 市長選挙公開討論会 職員倫理・コンプラ ハラスメント条例 個人情報保護条例 公文書管理条例 行政手続・ハブコメ 電子自治体・DX シティプロモーション シビックプライド 自治会加入条例 移住促進条例 債権管理条例 公契約条例 財政運営・財政健全化	人権尊重・差別解消 障害者差別解消条例 性の多様性 ヘイトスピーチ 誹謗中傷 孤独・孤立を防ぐ条例 新型コロナウイルス がん対策条例 歯科保健条例 認知症施策条例 受動喫煙防止条例 手話言語条例 ケアラー支援条例 ひきこもり支援条例 成年後見制度 人生会議 終活支援条例 遺留金取扱条例 更生支援条例 就労困難者支援条例 消費生活条例 エシカル消費 食の安全・安心 食育・朝ごはん	SDGs 脱炭素・地球温暖化 太陽光発電設備規制 再生可能エネルギー プラスチック資源循環 レジ袋 食品ロス 星空を守る条例 水源地域保全条例 水道水源保護条例 地下水保全条例 散骨規制条例 ポイ捨て禁止条例 路上喫煙禁止条例 落書き禁止条例 資源ごみ持ち去り禁止 ヤード・資材置場条例 無電柱化推進条例 景観条例 屋外広告物条例 歴史的建築物保存活用 土砂埋立て規制条例 地域公共交通条例 空き家条例 ごみ屋敷条例 マンション管理規制 民泊条例 放射性廃棄物 希少野生生物保護条例 外来種対策条例 生物多様性条例 猫・動物餌やり禁止	特殊詐欺 盗撮行為 客引き行為規制条例 犯罪被害者支援条例 暴力団排除条例 防犯カメラ 公衆浴場混浴年齢 ドローン規制条例 歩きスマホ防止条例 自転車安全利用促進 エスカレーター利用 飲酒運転根絶条例 スケートボード 地震・震災対策条例 防災対策条例 被災者・被災地支援 避難行動要支援者名簿
【子ども・教育・文化】	【産業・地域活性化】	【その他】	
子ども条例 子どもの権利条例 児童虐待防止条例 いじめ防止条例 学力・教育環境 家庭教育支援条例 青少年健全育成条例 図書館条例 読書条例 文化政策条例 スポーツ推進条例 ほめる条例 ゲーム依存症	中小企業振興条例 観光振興条例 地域資源活用・振興 地産地消 乾杯条例 農作物種子条例 和牛遺伝資源保護 県産木材利用促進条例 森林づくり条例 水産振興条例	平和条例 オリ・パラ条例 拉致問題条例 雪と冬の条例 ハロウィーン関連条例 鬼の条例 愛と夢の条例 長い名前の条例 条のない条例 統一条例 ですます・ふりがな	

地方自治研究機構 条例の動き

検索



地方自治研究機構 法制執務支援

検索

