

全国に広がる「乾杯条例」を考える

監修：小樽商科大学商学部企業法学科教授 石黒 匡人
筆者：札幌地方自治法研究会 吉田 博

1 全国に広がる乾杯条例

いわゆる「乾杯条例」とは、乾杯という生活習慣に着目して、日本酒や焼酎などの消費拡大を図り、地場産業の振興や伝統文化の理解促進につながることを狙いとした条例である。平成25年1月に京都市が「清酒の普及の促進に関する条例」を制定して以降、短期間に全国約100の自治体に広がっている。本稿においては、乾杯条例が各地で制定されている背景や特色、課題を検討するとともに、分権時代の条例制定の方向についても考えていきたい。

2 乾杯条例の背景

乾杯条例が拡大した背景は、大きく分けて次の3項目が挙げられる。

(1)日本酒消費の低迷と酒蔵の減少

焼酎、ワインなどアルコール飲料の多様化、食生活の変化に伴い、日本酒の消費量は、ピーク時の昭和48年

～平成24年までの間に3分の1以下に減少し、清酒製造免許場数もピーク時の4割程度となった。

(2)地域おこし

最近では「地方創生」の動きが注目されているが、地酒等の普及による地場産業の振興に期待が高まっている。日本酒に合う和食、猪口や徳利といった酒器類など、関連産業への波及も見込まれる。

(3)財政負担が少ない

自治体の財政は依然厳しく、大きな財政負担を伴わない施策は歓迎される。また、和食がユネスコの世界無形文化遺産となり、観光庁が酒蔵ツーリズム等の施策をクールジャパン推進の一環に位置付けるなど、周辺環境も後押ししている。

3 乾杯条例の特色

(1)条文が5項目前後と少ない

「前文」「目的」「自治体の役割」「事業者の役割」「住民の協力」を基本構成とする条例が多く、罰則規定はない。自治体、事業者の役割と住民の協力は努力規定とし、全体として、まちぐるみで取り組んでいく方向が記されており、具体的な施策は規定されていない。各自治体の条例をみると、全国初の京都市の条例が参照されているようであるが、最近では、個人の嗜好の尊重の規定が加えられている。

(2)普及の対象の拡大

日本酒に加えて、地場産の酒類（梅酒、焼酎、ワインなど）等にも条例化が拡大している。酪農が盛んな中標津町の条例は「可能な範囲で牛乳で乾杯（牛乳消費拡大応援条例）」をうたう。福岡県うきは市は「お開きは、うきはの茶で乾杯する条例」を制定した。石川県金沢市の条例は、加賀料理をはじめとする食文化の継承と

振興を狙いとしている。また、有田焼、空閒焼など、酒器類の普及を目的とする条例もある。

(3)多くが議員提案

議会改革の一環として、政策条例を制定する機運が高まりをみせているが、予算措置が必要な場合、理事者側と事前の調整を要するなど、そのハードルは高い状況にあり、議会の立法体制の課題でもある。

こうした状況の中、条例を新たに立案することで、政策目的を明確に表明することができ、権利や義務づけを含まない乾杯条例は、立案が比較的容易である。一方、消費量を増やしたい地元の酒造組合等の要請や、どのような飲料により乾杯を行うかということは、個人の嗜好に関わることだけに、理事者側は率先して動きにくい事情もあり、議会側が素早く制定に動いたという背景もあるだろう。

4 条例化の是非の議論

(1)条例化の意義

地元の酒類等の消費拡大を目的とした乾杯の励行は、地域の取組として行われている場合も多く、条例化によらなくても実行可能である。地方分権が具体化する以前は、他の手段で政策を実現できるものは、条例化しなくても良いという考え方が根強く、条例には法的強要性が必要と考えられ、理念条例を制定することはあまり歓迎されてこなかった。これは、少なくとも国民の権利義務を左右するには法律が必要という概念（法律の留保論）の誤解から生じた考え方であらう。

一方、法には実質的な内容とともに、社会的メッセージが含まれることがある。例えば健康増進法は、国民に対する義務づけはないが、国や自治体等が国民の健康増進に取り組むことを宣言することで、受動喫煙の防止に関しては多大な効果を挙げた。このことから、条例という法形式を採ること、その政策を住民あるいは自治体内部に向けて明確にアピールする効果があると考えられる。

さらに、地酒などによる乾杯の普及拡大は、特に住民の理解と協力が

なければ成り立たない。単に行政施策ということだけではなく、条例化に向けて、議論や調整を行い、そのプロセスが住民に明らかになる意義は大きいのではないだろうか。山口県や新潟県糸魚川市は、条例ではなく宣言という形を採った。

(2)嗜好や他の酒類などへの配慮

議会の審議やパブリックコメントにおいて、人の嗜好に対する関与の是非、飲酒できない人の存在をどのように尊重するのかという指摘があった。そこで、個人の嗜好や飲酒に対する個人の意思を尊重するといった「配慮規定」を、条例の制定当初から盛り込んだり、追加したりする自治体も増えてきた。

なお、札幌市では、ビール大手4社から「ビール乾杯条例」の制定を要望されたが、他の酒類業界への配慮などから提案が見送りとなっている。

5 実効性の確保

条例の内容が、現実の規範力を発揮し、実現されるかどうかは、住民等が自らの意思により、条例を遵守するかどうかにかかっている。このため、制定過程においては、住民や議会と議論を尽くす必要がある。

6 政策条例の実現に向けて

政策とは「政府が、その環境諸条件またはその対象集団の行動に何らかの変更を加えようとする意図の下に、これに向けて働きかける活動の案」（西尾2001）である。

乾杯条例の制定は、地元の産業を見直し、それを活かしていく機会となり、住民にとっても、身近な話題として、議論に参加しやすいテーマであった。ただし、地域の実情や実行可能な施策を見通した議論をもう少し深

めることができれば、さらに地域の特徴を前面に打ち出した条例が生まれたのではないだろうか。

法規的性質を有さない事柄であつても、条例化による意義が認められるものが今後増えていくことが見込まれ、条例制定過程も含めた具体的な施策の展開が問われ、政策のPDCAサイクルをしっかりと機能させていくことが必要となるだろう。

PROFILE

吉田 博（よしだ・ひろし）

昭和54年札幌市役所入庁。自治、地方財政、地域の国際化などについて関心を持ち研究を進めている。

参考文献

- 西尾勝（2001）行政学（新版）株式会社有斐閣
- 山口道昭（2002）政策法務入門（信山社出版株式会社）
- 米穀安定供給確保支援機構情報部（2014）清酒の動向
- 阿部泰隆（1999）「政策法学と自治体条例」（信山社出版株式会社）
- 株式会社ぎょうせい（2008）政策法務事典
- 幸田雅治、安念潤司、生沼裕（2002）政策法務の基礎知識（第1法規株式会社）
- 毎日新聞ホームページ「自治は3人へ」
<http://mainichi.jp/feature/news/20150325mog00m010009000c.html>