

高知県条例等の立法指針

第1 条例等の立法指針の意義

この指針は、地方分権時代において、高知県庁の各部局が、拡大された条例制定権を活用し、地域の特性やニーズに適切に対応しながら政策を推進するにあたって、どのような事項を条例化し、また規則や要綱として規定すべきかの一定の目安を示すものです。

そして、条例制定過程における県民参加の意義や、制定後の評価や定期的な見直しなど条例の実効性確保の取り組みの重要性を示すことにより、これまで不十分であった法令体系の整備や政策法務能力の向上を図ることを目指します。

特に条例には、行政活動の根拠を県民に明確に示すなどの重要な意義があり、この意義に照らし、各部局がこの指針を参考に、条例を政策実現の有効な手段として、より積極的な活用に努めていただくことを期待いたします。

第2 地方分権時代の自主立法の意義

1 地方分権の趣旨

地方分権とは、地方自治体が、中央省庁主導の縦割りの画一行政システムを脱し、その住民と共に、地域の特性やニーズに適切に対応し、その地域にふさわしい個性的で総合的な施策や行政サービスを実施することを目指すものです（地方自治体の自己決定権、自己責任の確立）。

そして地方分権の取り組みは、行政内部だけに留まらず住民、議会と共に広範なものにする必要があります。

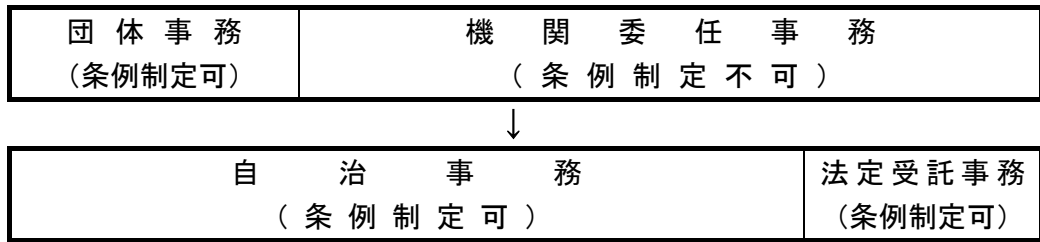
2 地方分権一括法による条例制定権の拡大

平成12年に施行されたいわゆる地方分権一括法により、地方自治体の処理する事務は、自治事務と法定受託事務に再構成され、いずれも地方自治体の事務となり、法令に反しない限り、全て条例制定が可能となりました。

また、機関委任事務制度の廃止により、国の通知・通達の拘束力がなくなったため、特に、自治事務は地方自治体の法令解釈・運用権が広がり、条例制定権の範囲が拡大されました。

このような分権時代の県行政は、行政活動の根拠を県民に明確に示すという条例の意義を再認識し、制定権限が拡大された条例を積極的に活用して、県民本位の行政を推進することが望まれます。

○地方分権一括法による自治体事務の法的变化



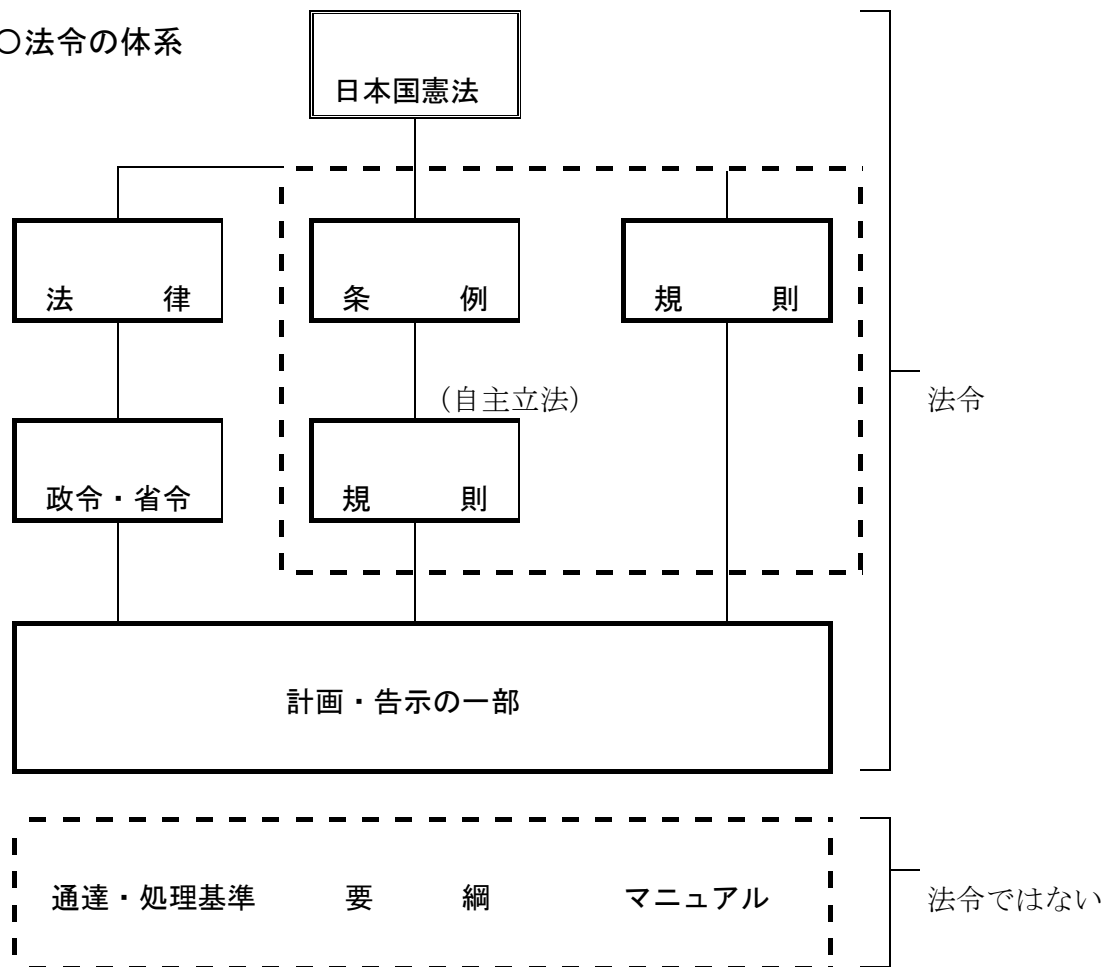
※ 都道府県においては、全事務の約8割が機関委任事務といわれていました。

3 自主立法の意義

(1) 自主立法の種類

- ア 条例とは、地方自治体が、その議会の議決を経て制定するものです。
- イ 規則とは、地方自治体の長が、その権限に属する事務について制定するものです。
- ウ 要綱とは、自主立法ではないが、県が県民に対する行政指導を行う際の県庁内の内部手続きを定めた行政の内部規範です。

○法令の体系



出典「自治体法務入門」(木佐茂男 編著)

(2) 条例

ア 所管事項

- (ア) 地方自治体の権能に属するものであれば、自治事務及び法定受託事務の、いずれの事務についても制定可能です。
- (イ) 法令で「条例で定める」と明示されているもの（手数料や公の施設の管理に係る事項など）や県民に義務を課し、又は権利を制限するものは条例によらなければなりません。

(参考) 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。

※第2条第2項 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。

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 機能と役割

(ア) 法的拘束力を持つ

- ・ 県民の権利を制限し、義務を課する事項は原則として条例で定める必要があります。
- ・ 条例で定めた内容を、行政は誠実に運用する法的義務が生じ、中長期的なスパンで県民生活を保障することになります。また、県民にも遵守する法的義務が生じます。
- ・ 条例には、実効性を担保するために罰則を設けることも可能です。

(イ) 県としての意思を県民に明確に示す

条例は、議会と執行部の議論を踏まえ、議会の議決を経て制定されることから、その自治体における最高意思決定手段と位置付けられます。

(ウ) 公正・透明性に優れる

条例は、議会の審議を経るなど、その制定過程がオープンに行われることが制度上確立されており、政策決定への県民からの透視性を高め、説明責任の徹底が図ることができます。

(エ) 県政への県民の関心を喚起し、幅広い参加を促す

条例制定におけるオープンな議論を通じ政策を周知し、幅広く県民を巻き込んだ政策推進につながることを期待されます。

(3) 規則

ア 所管事項

- (ア) 地方自治体の長が自ら決定し、処理し得る行政事項で、条例で規定すべきもの以外は広く規則の制定が可能です。
- (イ) 条例の委任に基づく事項

(参考) 地方自治法第 15 条

第 1 項 普通地方公共団体の長は、法令に違反しない限りにおいて、その権限に属する事務に関し、規則を制定することができる。

イ 機能と役割

(ア) 規則は、地方自治体の長が自ら決定する「法」であり、条例の有する機能を規則も一定有します。しかし、法令の根拠なくして、県民の権利を制限し、義務を課することはできません。

(イ) 議会の議決を要しない点で、要綱の利点である課題への迅速性も有します。

(4) 要綱

ア 所管事項

(ア) 行政を執行する際の行政機関内部の指針が対象となり、県民の権利義務に関する定めとしての性質を有せず、法的強制力、法的効果を伴いません。

イ 機能と役割

(ア) 行政内部の実務の細則を規定します。

(イ) 施策や事業の根拠を規定します。

○条例、規則、要綱の概要

	条 例	規 則	要 綱
決 定 権 者 等	長の決裁・議会の議決	長等の決裁・専決	長等の決裁・専決
法制部門のチェック	あ り	あ り	基本的になし
公表の有無等	あり(県公報掲載)	あり(県公報掲載)	ケース・バイ・ケース
裁判規範性	あ り	あ り	なし(行政の内部規範)
課題への即応性	弱い ←		→ 強い
制定の慎重さ	強い ←		→ 弱い

出典「シリーズ 図説 地方分権と自治体改革

④政策形成・政策法務・政策評価」(編集代表 森田 朗)

第3 自主立法の現状と課題

1 本県の自主立法の現状

(1) 条例の制定状況

条例の総数 330 件（平成 14 年 12 月現在）

ア 必要的条例 281 件（全体の 85%）

① 地方自治法、地方公務員法等に基づくもの	235 件（71%）
・ 執行機関の組織	70 件
・ 給与等	22 件
・ 財政運営	56 件
・ 公の施設の設置管理	49 件
・ 服務、勤務	24 件
・ その他	14 件
② 法律の施行条例	46 件（14%）

イ 独自に制定した条例 49 件（全体の 15%）

本県は、これまでも県政課題に対応して、自主的な条例の制定については、積極的に取り組んできたが、県政全般から見ると一部分に留まっています。

◎ 最近 5 年間で制定された自主条例

○平成 10 年

- ・ 高知県人権尊重の社会づくり条例

○平成 11 年

- ・ 高知県職員倫理条例
- ・ 高知県社会貢献活動推進支援条例
- ・ 高知県環境影響評価条例

○平成 12 年

- ・ 高知県浄化槽設置推進に関する条例
- ・ 高知県プレジャーボートの係留保管の適正化に関する条例

○平成 13 年

- ・ 高知県個人情報保護条例
- ・ 高知県四万十川の保全及び流域の振興に関する基本条例
- ・ 高知県放置自動車の発生の防止及び処理の推進に関する条例

○平成 14 年

- ・ 高知県土地基本条例
- ・ 高知県緊急間伐推進条例
- ・ 高知県暴走族等の根絶に関する条例

(2) 規則の制定状況

知事部局において制定されている規則の総数は254件(平成15年3月現在)

○ 法令の委任を受けた委任規則	210件 (83%)	
・法の施行規則		66件
・条例の施行規則		144件
○ 法令から独立した執行規則	44件 (17%)	
・執行機関の組織		8件
・財産管理		15件
・その他		21件

(3) 要綱の制定状況

県庁内にある要綱の数が膨大であり、また庁内での統一的な管理もなされておらず、全体的な把握が困難なため、ごく少数のサンプルによる分析に留まっています。

要綱の形態	内 容	例
① 指導要綱	規制的な行政指導をするに当たって、その内容をまとめたもの	・開発事業指導要綱 (H14.4 廃止)
② 法ないし条例の解釈基準	規制行政を遂行するに当たって、法令の解釈や裁量基準を内部的な規範として定めたもの	・開発許可技術基準
③ 給付根拠及び基準	補助金、貸付金等の交付の根拠、基準、給付事務の取扱いについてまとめたもの	・こうち農業確立総合支援事業
④ 内部事務の基準	行政を運営していく上で基本的又は重要な内部事務の取扱いについてまとめたもの	・職務に関する働きかけについての取扱要領

2 本県の自主立法の課題

(1) 政策の実現手法としての要綱の偏重

法令により条例の制定が義務付けられた以外の分野（特に給付行政に係る分野）の政策は、行政需要に対して柔軟に対応できるように、ほとんどが予算として議会の議決を受けたことを前提として、行政機関内部の事務取扱いの指針である要綱に基づいて実施してきました。

その結果、議会の審議手続きを要する条例や、知事の定める行政立法である規則の制定には、消極的な傾向がありました。

また、本来は条例によるべき規制的な行政分野でも、県民の任意の協力を求めるという名目の下に、県の公権力を背景とした要綱に基づく行政指導を実施してきたものもあります。

※要綱の問題点

- 1) 要綱によって規定された正当性が分かりにくい
要綱だけをみても、法令などとの関係や当該要綱が担う役割が分からないものが多く、本当に要綱により規定する内容なのか、要綱の範疇を逸脱していないかどうかの判断が困難な場合があります。
- 2) 体系的な管理が不十分
要綱は、条例や規則のように法制担当課のチェックも制度化されておらず、また庁内で統一的な管理のシステムがないため、個々の要綱の内容が不統一で、また全体的な把握が困難な状況です。
- 3) 公平性・透明性が保障されにくい
条例・規則のように県公報や、県法規集への掲載がルール化されておらず、県民の目に触れにくいいため、公平性・透明性の観点から問題があります。

(2) 自主立法の制定過程への県民参加の不十分さ

県民にとって、自分達が法的に拘束されたり、自分達の生活に直接影響を及ぼすような内容を持つ条例の制定の過程で、県からの情報の提供や、参加の機会が十分には確保されていない状況にあります。

3 立法指針の策定の必要性

多様な行政ニーズに対応し、県として主体的に政策を実現していくために、民意を反映した議会で審議される条例や規則等の自主立法に基づく行政をより積極的に運営していく必要があります（政策法務の推進）。

しかし、県庁内の個々の政策を実施する担当課は、政策の推進の方法として、条例によらず、予算やそれに基づく要綱で対応しようとする傾向があります。

このような条例化への県庁内の意識を改革し、政策法務の推進に県庁全体で取り組んでいく手段として、高知県庁として、何を条例化し、何を規則として整備するのかを明らかにする「条例等の立法指針」の策定が必要となります。

その理由は、この指針に従って全庁的に取り組む意思を明示し、それぞれ指針に沿って政策担当課が必要な条例等の制定に取り組むことにより、以下のことが可能となるからです。

- ア 条例・規則に対する職員の意識の変化
- イ 事例を重ねることによる条例・規則の整備プロセスへの慣れ
- ウ これらの過程により、県庁全体の政策法務能力が高まる

第4 条例・規則・要綱の積極的な制定、活用の指針

1 政策形成主体としての条例の制定、活用指針

(1) 条例の必要性の程度に応じた類型

ア 条例で対応しなければならないもの

(ア) 法令が制定を義務付けているもの(法令施行条例)

例) 地方自治法第244条の2(公の施設の設置、管理及び廃止)

(イ) 県民の権利義務に関するもの(法規) 地方自治法第14条2項

イ 条例化のメリットが期待できるもの

県の行う政策が、県民の生活に直接影響を及ぼすような重要な事項であり、かつ継続性を有する場合で、条例の意義(※)に照らし条例化の実効性が期待される場合

※ 条例の意義(再掲)

① 法的拘束力を持つ

- ・ 県民の権利を制限し、義務を課する事項は原則として条例で定める必要があります。
- ・ 条例で定めた内容を、行政は誠実に運用する法的義務が生じ、中長期的なスパンで県民生活を保障することになります。また、県民にも遵守する法的義務が生じます。
- ・ 条例には、実効性を担保するために罰則を設けることも可能です。

② 県としての意思を県民に明確に示す

- ・ 条例は、議会と執行部の議論を踏まえ、議会の議決を経て制定されることから、その自治体における最高意思決定手段と位置付けられます。

③ 公正・透明性に優れる

- ・ 条例は、議会の審議を経るなど、その制定がオープンに行われることが制度上確立されており、政策決定への県民からの透視性を高め、説明責任の徹底を図ることができます。

④ 県政への県民の関心を喚起し、幅広い参加を促す

- ・ 条例制定におけるオープンな議論を通じ政策を周知し、幅広く県民を巻き込んだ政策推進につながることを期待されます。

◎ 条例化のメリットが期待される政策の類型

- ① 自治体意思の明確化が求められるもの、県民のコンセンサスを要するもの
例) 高知県人権尊重の社会づくり条例、高知県こども条例(検討中)
- ② 住民参加手続きに関するもの
例) 高知県土地基本条例の住民参加に関する規定
- ③ 自治体の重点政策に関するもののうち、実施のルールを明確にする必要があ

るもの

例) 高知県土地基本条例、高知県緊急間伐推進条例

④ 総合政策的なもの

例) 高知県四万十川の保全及び流域の振興に関する基本条例、高知県男女共同参画社会づくり条例 (12月議会提案予定)

⑤ 県政に係る県民の権利保護や、県の政策判断の透明性に関するもの

例) 高知県情報公開条例、高知県個人情報保護条例、高知県行政手続条例、高知県高等学校等奨学金の貸与に関する条例

ウ 条例以外の規範で対応しても差し支えないもの

(ア) 行政の効率的運営の観点から、条例化が求められないもの

(イ) 要綱などによった方がより大きな公的利益を生み出すもの

a. 変化する状況に対応するため、頻繁なルールの変更が必要であり、条例改正を待てないもの

b. 高度に専門・技術的で条例による縛りが相応しくないもの

エ 規則・要綱で対応しなければならないもの

(ア) 法令が条例化を原則として排除しているもの

a. 明示的に排除しているもの

例) 地方自治法第194条② (監査委員の職務権限)

b. 解釈上排除しているもの

例) 国や市町村の固有の事務と考えられるもの

c. 純粋な行政内部の事項

例) 職員の健康管理について

県有自動車の登録手続きについて

(2) 規則の条例化

ア 条例でも規則でも制定が可能な事項は、民主性の確保の観点から、条例化を検討します。

イ 従来の機関委任事務の執行に係る法施行規則は、国の法令制度全体の趣旨、法令における個別の行政行為の性質やその解釈、法令による委任の範囲等を踏まえて、条例化を検討します。

(3) 条例から規則への委任における留意点

ア 規制や給付の対象となる基準、許可等の基準など権利義務に関する中核的な事項は、社会経済情勢等の変更に即応し、機動的に見直しをしなければならない等合理的な理由がある場合を除き、その内容をできる限り条例に直接規定することとします。

イ 規則へ委任する場合、委任する範囲がどこまでかを、条例において限定的に規定することとします。

(4) 要綱の条例（規則化）化

- ア 長期年度にわたって継続してきた事業であれば、必要性や要綱で実施してきた経験を踏まえ、条例・規則化を検討します。
- イ その事業が行政計画などの政策体系の中でどう位置付けられているかで判断すべきであり、重要性の程度に応じて、条例・規則化を検討します。
- ウ その要綱が他の国法・条例・規則・要綱とどのような関係を持っているかを検討し、類似の政策が国法や条例・規則で定められておれば、条例・規則化により、積極的に法令の整合性を図ります。

(5) 条例作成上の留意点

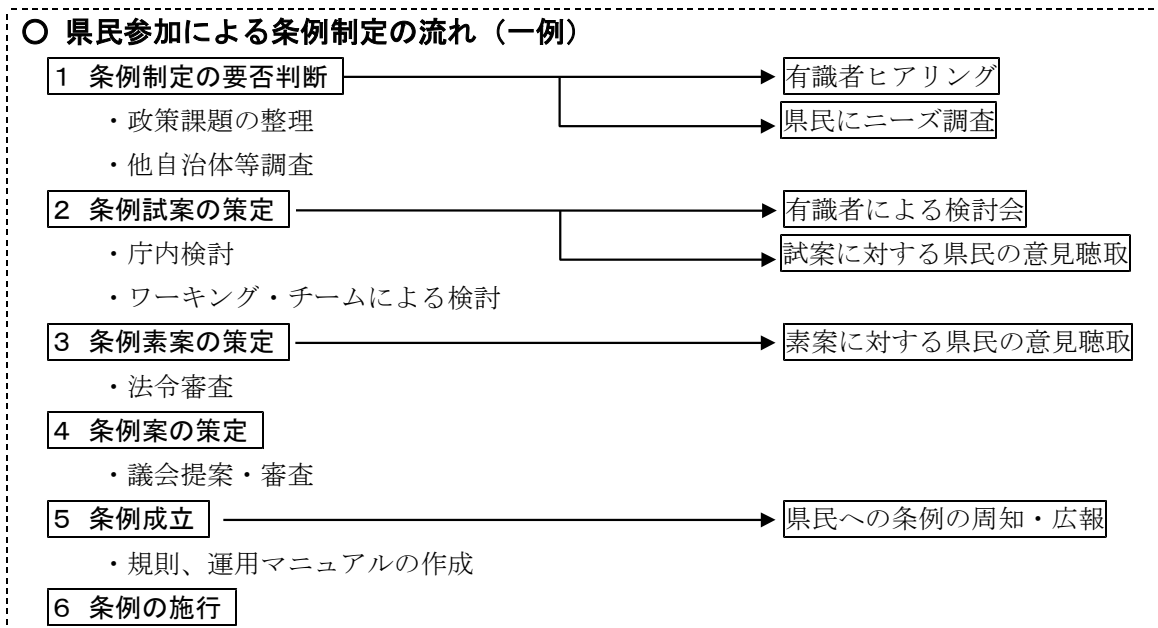
- ア 条例を実効性のあるものにするためには、条例の検討の段階で、立法を行うための社会的・経済的な背景がどのようになっているか（これを立法事実といいます。）を十分に分析し、問題点を整理し、法的な問題にまで整理していくことが重要です。
- イ 立法事実を検討する際には、条例制定の必要性について、県民や県議会に対して説明できるような説得力のあるデータ（数値、事例、アンケート結果など）を基にすることが強く望まれます。
- ウ また条例成立後も、条例の適用をめぐって訴訟等の法律問題が生じた場合には、「条例の立法趣旨は何か。」が重要な論点となることが予想されるので、立法趣旨を記した逐条解説等の資料を整え、県民も閲覧できるようにしておくことが重要です。

(6) 条例の定期的な見直し、時限立法化

- ア 新設の条例は、施行1年後には条例の実施状況を調査し、その結果を公表します。
- イ 既存の条例についても、5年毎に見直しを行い、その結果を公表します。
- ウ 条例の内容が、ある程度期間を限られた立法事実に基づくものであれば、当初から積極的に終期を明記する時限立法化を検討します。

(7) 条例制定手続きにおける透明性、県民参加の観点からの見直し

- ア 地域の特性や県民ニーズを踏まえた施策の展開のためには、県民の生活に直接影響を及ぼすような事項を含む条例の制定過程において、情報公開、県民参加の仕組みを取り入れ、県民意見を反映させていくことを検討します。
 - ・有識者による課題整理・条例検討
 - ・一般県民による広範な参加機会の保障



2 行政立法としての規則の活用指針

(1) 規則に規定すべき事項

ア 法令や条例で規則での規定が明示されている事項

例) 高知県行政手続条例施行規則

イ 県民の生活に影響を及ぼすような政策で、条例化に至らない比較的軽易な事項

例) 高知県文化賞授与規則

ウ 県行政の事務のあり方について、条例化に至らない比較的軽易な内部手続きに属する事項

例) 高知県職員被服貸与規則

エ 権利義務事項や手続き等を条例で規定した場合の様式指定、添付資料、提出部数など事務処理上の詳細事項

例) 滞納処分と強制執行等との手続の調整に関する通知書の様式等に関する規則

3 行政の内部規範としての要綱の活用指針

(1) 要綱に規定すべき事項

ア 上位の法令や条例・規則の解釈や実施にあたっての細部の取扱いを定める場合

例) 職員の給与の支給等に関する規則の運用について

イ 県民の生活に影響を及ぼすことのない内部管理事項

例) 新採用職員の研修実施要領

ウ 政策判断の試行として制度化する場合

例) 立法指針検討会設置要綱

(2) 要綱の整備

ア 要綱の透明性、公開性を確保

- ・要綱集を編纂して県民に公開することを検討します。
- ・県のホームページに掲載することを検討します。

イ 要綱の体系的な管理

- ・全庁統一的な要綱管理のルールを決めることとします。
- ・各部局ごとに要綱管理の所管課を決め、ルールに基づき要綱管理を行うこととします。

第5 分かりやすい法令文書とするために

1 概 要

県の法令文書が分かりやすいものとなるために、県民が、①県の条例や規則にはどのようなものがあるか、容易に接することができること、②具体的に自分が関わる条例や規則の中身を正確に、かつ容易に理解できることを目標とします。

そのための方策として、①分かりやすい規定の仕方を工夫するとともに、②条例の内容を積極的に県民に情報提供することに努めます。

2 内容の伝え方「分かりやすく伝える」

(1) 県民が「法令が分かりにくい」と感じる状況

- ・そもそも条例や規則があるか、規制があるのかが分からない
- ・申請や規制などに関し、どの条例や規則を見ればよいのかが分からない
- ・条文数が多いなどにより、条例の全体構造がつかみにくい
- ・条例から規則や告示への委任があり、それらの全体像をつかみにくい
- ・一般的に書かれているため、具体例が分かりにくい
- ・具体的なケースへの当てはめなど、解釈が分かりにくい

(2) (1) を踏まえ、分かりやすく伝えるための工夫

ア 県民が条例を一覧しやすい情報提供の仕方

- ・条例の要約版をまとめて、県民室で情報提供
- ・県のホームページ(法令例規システム)の検索機能の充実
- ・電子申請に向けたポータルサイトの活用 など

イ 県民向けの分かりやすい広報資料の作成

- ・条例の立法事実を踏まえた逐条解説書や解説パンフレットづくりを充実
- ・県民に一連の手続を課す条例については、手続のフローを簡潔な図表に
- ・規則や告示に委任した内容も含め、条例の全体像を理解できるマニュアル作成 など

ウ 県民のニーズが多様であることに応じ、複数の方法を開くこと

例. 条例自体を見たい方、概要を知りたい方

法令例規システムを使える方、パンフレット類が親しみやすい方など

3 県民の問い合わせへの対応「分かりやすく答える」

(1) 基本的な視点

「条例を制定し、広報資料を作って終わり」ではなく、事務事業の根拠となる条例をどのように分かりやすく県民に説明していくかを検討していきます。

(2) 分かりやすく答えるための工夫

- ア 具体例ごとのQ&Aの作成
- イ 個々の条例を所管する窓口を明確に
- ウ 関連する条例や課室の情報を提供
- エ 問い合わせに対応するための職員教育、研修の充実

4 規定の仕方「分かりやすく作る」

(1) なぜ分かりにくくなっているか

- ア 表現する技術上の限界
 - ・想定される多くのケースを、過不足なく文章で表現しようとする。
 - ・正確性、漏れがないことが不可欠であり、一読して分かりにくい表現となることもある。
- イ 専門的な法令用語を伴うこと
 - 例. 法律とリンクしたものについては頻繁な法改正があり、読替規定などの用語を使わざるを得ない など
- ウ 改正作業の容易さなど、管理のしやすさの重視
 - 「広く読んでもらう」という発想が十分だったかという視点からの見直しが必要
- エ 条例全体の構造が分かりにくい
 - 例. 多くの要素からなる仕組みを採っている、条数が多い など

(2) 分かりやすく作るための工夫

- ア 「だらだらと、長文で」ではなく、視覚的に分かりやすくする
 - ・規定を算式化する
 - ・規定を図式化する
 - ・規定を表にまとめる
 - ・規定を箇条書きにする（号を利用）
- イ 立法上のルール、法令用語を多用しすぎない
 - ・読替規定は、支障がない限り、平書きしてみる
 - ・括弧書きの中はできるだけ短くする（略称、定義規定等を置く場合）

第6 立法指針の実効性確保の方法

1 法制審議会による立法指針の進行管理

立法指針の内容を今後具体化していくために、法制審議会で既存の条例の見直しや、規則及び要綱の条例化、各分野の政策課題に効果的に対応するための自主条例の検討などの状況について、定期的に進行管理を行うものとします。

2 指針の定期的な見直し

今後の立法指針の具体化の進捗状況を考慮し、3年ごとに政策法制課において内容を見直すものとします。

3 県庁職員の政策法務能力向上のための組織的な対応

(1) 体系的な法務研修の必要性

新規採用職員から管理職員に対する研修まで、職員の法務能力向上のための研修体制の整備が望まれます。

(2) 法律専門家等の採用

自治体法務に詳しい法学者、弁護士等の県政課題に対応した任期付き雇用や、今後本県においても入庁が予想される法科大学院修了生の活用の検討が望まれます。