

政策法務ニュースレター

現場の課題を解決するルールを創造するために

2014. 10. 10 VOL11-2

本号の内容

★ 条例づくりに関するQ&A

千葉県 総務部 政策法務課

政策法務班 中庁舎7F

電話 043-223-2166

FAX 043-201-2612

Eメール houmu35@mz.pref.chiba.lg.jp

条例づくりに関するQ&A

条例担当者となったあなたに



ホームページでバックナンバーを見ることが出来ます

↓ ↓ ↓
<http://www.pref.chiba.lg.jp/seihou/gyoukaku/newsletter/index.html>

目次

1	はじめに.....	P1
2	条例とは?.....	P2
3	条例のプロセス・スケジュール.....	P3-4
4	担当課と政策法務課との関係.....	P4-6
5	立法事実の収集と立法課題・目的の設定 ～立法事実の説明資料の作成.....	P6-7
6	対応方針の決定 ～チャート等の作成.....	P7-8
7	政策内容の決定 ～条例骨子案の作成.....	P9-11
8	政策内容の条文化 ～条例素案の作成.....	P11
9	条例審査.....	P12
10	条例案をつくった後.....	P13
◆	さくいん.....	P13

1 はじめに

このQ&Aは、条例づくりの担当となった職員向けに、条例ができあがるまでのプロセスやスケジュール感、検討事項や作成資料などをまとめたものです。

紙幅の都合で、おおまかな事柄しか書くことができませんでしたが、より詳しく知りたい方は、政策法務課が主催する研修を受講したり、条例案をつくる際になどに政策法務課の職員に相談して下さい。相談の際その場に応じて、具体的なアドバイスやサポートをさせていただきます。

条例は、県の政策課題を解決するため、県民に義務を課したり県民の権利を制限することができる強力なツールです。同時に、条例ができあがるまでは長丁場であり、検討事項も多く、関係者の意見がまとまらなかったり、難しい用語が飛び交ったりと、担当となった職員には苦勞があると思います。このQ&Aが、そのような方の一助になれば、幸いです。

2 条例とは？

Q1

そもそも「条例」とは何ですか？

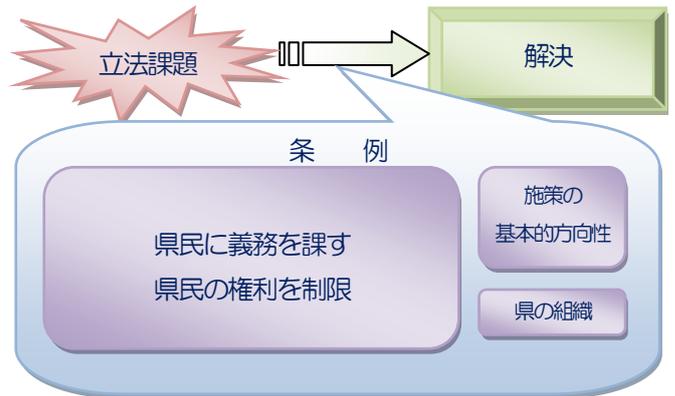
A. 「条例」とは、政策課題を解決し、政策目的を実現するために、地方自治体の議会によって定められるルール（法規範）のことです（[千葉県例規集](#)）。

なお、条例に似たものとして、国会が定める「法律」、内閣が定める「政令」、各省大臣が定める「省令」、知事が定める「規則」などがあります。

Q2

条例には、どのようなことが定められているのですか？

A. 多くの条例は、県民に義務を課したり、県民の権利を制限することを内容としています（例：公衆に著しく迷惑をかける暴力的不良行為等の防止に関する条例、廃棄物の処理の適正化等に関する条例）。これは、県が県民に義務を課したり、県民の権利を制限するためには、原則として条例によらなければならないからです（地方自治法 14 条 2 項）。このほか、県の重要な施策の基本的な方向性を定める条例（例：観光立県の推進に関する条例）や、県の組織を定める条例（例：行政組織条例）もあります。

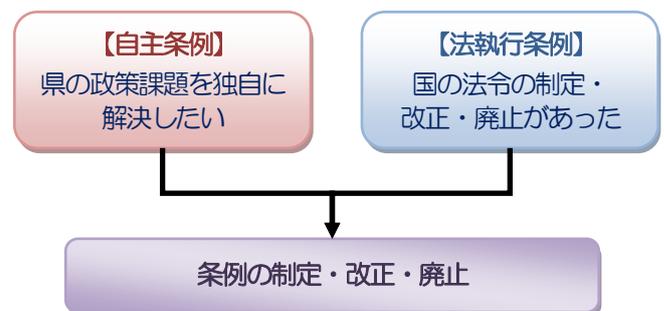


Q3

条例を新しく作ったり（制定）、今ある条例を改めたり（改正）、なくしたり（廃止）するのは、どのような場合ですか？

A. 県の政策課題を独自に解決するため条例の制定・改正・廃止を行うケース（自主条例）と、国の法律・政省令等の制定・改正・廃止に伴い条例の制定・改正・廃止を行うケース（法執行条例）があります。

自主条例のような大がかりな案件に対応することも重要ですが、法執行条例も重要であり、所管している条例の改正等に漏れがないよう、日頃から、国の法律・政省令等の制定・改正・廃止の動向をウォッチしておく必要があります。



3 条例のプロセス・スケジュール

Q4

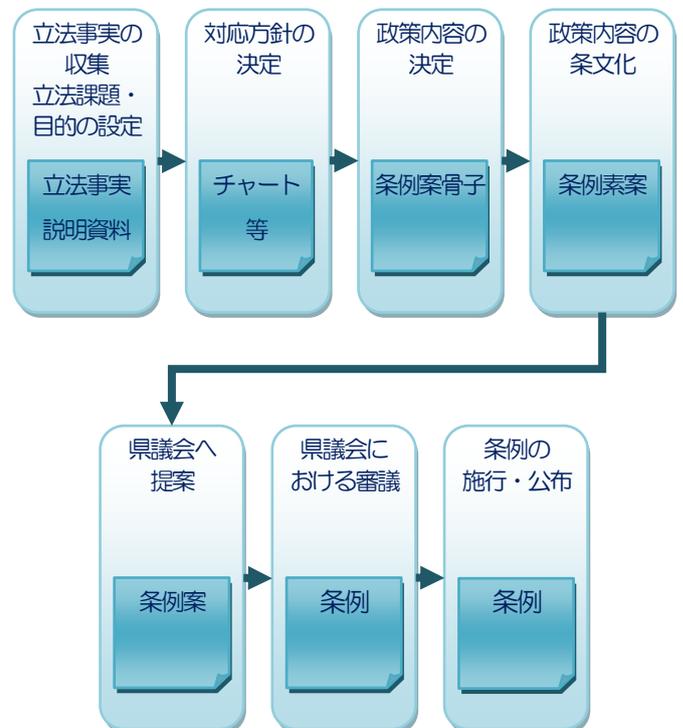
条例ができあがるまでのプロセスを教えてください。

A. 条例ができあがるまでのプロセスは、大まかにいうと、次のとおりです。

- ① 立法事実の収集と立法課題・目的の設定（立法事実の説明資料の作成）…問題となっている害悪の実態、関係する法律・政省令等の内容、現在行われている対策とその限界などを調査して、課題の内容とその要因を明らかにし、目指すべき方向性を定めま
- ② 対応方針の決定（チャート等の作成）…①を踏まえて、複数の案を比較しながら、課題を解決するために条例が必要かどうか、条例をつくるとしてどのような手法を採用するかを検討し、課題への対応方針を決めて、チャート等を作成します。
- ③ 政策内容の決定（条例骨子案の作成）…②の対応方針に基づき、条例案に定める義務等の具体的な内容、対象者、要件などを決めていき、条例骨子案を作成します。
- ④ 政策内容の条文化（条例素案の作成）…③の条例骨子案を、条例の「お作法」に従いながら条文の形にしてい
- ⑤ 県議会へ提案…④の条例素案につき、政策法務課法規審査班の審査（条例審査）を受けた上で、知事の決裁を経て、県議会に提案します。なお、罰則が定められている条例は、事前に、検察庁と協議する必要があります（検察協議）。

- ⑥ 県議会における審議…提案された条例案は県議会で審議され、可決されれば、条例となります。
- ⑦ 条例の公布・施行…条例は、千葉県報に登載して公布され、その条例に定められた施行日から効力をもちます。

なお、実際は、他の課との調整で再検討を迫られたり、調査の結果新しい事実が判明するなどして①～④を行ったり来たりするケースもあれば、規定内容が少なく①～④をほぼ同時に行うケースもあります。



Q5

条例案を県議会に提案するまでのスケジュール感を教えてください。

A. スケジュール感は、条例案の内容によって大きく異なりますが、例えば、新規の自主条例で罰則を定めているものであれば、条例案の構想から条例骨子案を作成してパブリックコメントを行うまで約1年～1年半、パブリックコメントの開始から条例案を県議会に提案するまで約半年はかかると考えて下さい。

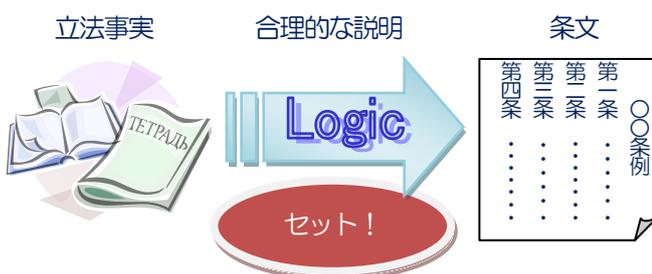
また、国の法令改正に伴い今ある条例を形式的に改正するだけの条例案であっても、議案の作成や条例審査などの作業があり、約3ヶ月は必要です。

Q6

条文を書けば、条例案として完成ですよね？

A. そのような認識は、大きな誤りです。条例案には、条文だけでなく、条例案の根拠となる事実（立法事実）、そして、条例案の内容が政策的に妥当であるかや法的に許されるかなどについての合理的な説明が必要です。

立法事実の裏付けがなく、その内容を合理的に説明できないものは、違法のおそれがあり、条例審査も通りません。



4 担当課と政策法務課との関係

Q7

政策法務課にはいつ相談すればいいですか？

A. 政策法務課には、条例案をつくるかもという構想が持ち上がった段階で、粗々のもので結構ですので、立法事実や立法課題、検討内容などを伝えて下さい。

政策法務課は、条例案が数多くの細かな「お作法」に従っているかを詳細にチェックしなければなりません（このため、条例案を県議会に提案するには政策法務課長の合議が必要とされています）。チェックには相当な時間がかかるため、早めにご相談頂かないと、想定スケジュールに間に合わないこともあります。

なお、政策法務課では、毎議会開会の約3ヶ月前に、提案予定の条例案を調査しています。提案予定の条例案があるときは、必ず回答して下さい。



Q8

条例案は、政策法務課が作ってくれるのですか？

A. 条例案は、担当課が起案するものです。課題の実態は担当課が最もよく知っているからであり、かつ、条例の運用をするのも担当課だからです。

もっとも、政策法務課は、担当課の条例案づくりを、法的な観点から、サポートします。

Q9

政策法務課には、条例案を担当する組織として「政策法務班」と「法規審査班」の2つの班がありますが、何が違うのですか？

A. 「政策法務班」は、主に自主条例について、条例案づくりの初期段階から最終段階まで、担当課側に立って、条例案づくりを法的にサポートする役割を担っています。

一方、「法規審査班」は、あらゆる条例案の法規的な観点についての最終検査者として、条例素案を審査し、条例案に仕上げていく役割を担っています。

どの班がどのような形で担当するかは、条例案の内容に応じて異なりますので、政策法務課に相談して下さい。

Q10

政策法務班では了承が得られたものが、法規審査班では了承が得られませんでした。同じ課なのに意思統一ができていないのですか？

A. このような事態が起きるのは、「望まれている政策内容をできる限り反映した条例案とする」という要請と、「法的に問題のない条例案とする」という要請の二つを同時に満たすため、政策法務班が主に前者のサポートを行う役割を、法規審査班が後者の役割を主に担っているからです。

仮に、政策法務班が、法規審査班と同様のスタンスに立って仕事をすれば、ご質問のような事態は起きませんが、その代わり、法的には一筋縄ではいかない政策を政策法務班が事前に摘み取ることになってしまいます。担当課の政策を少しでも多く条例案に盛り込むことができるように、という配慮から、このような組織となっているのです。

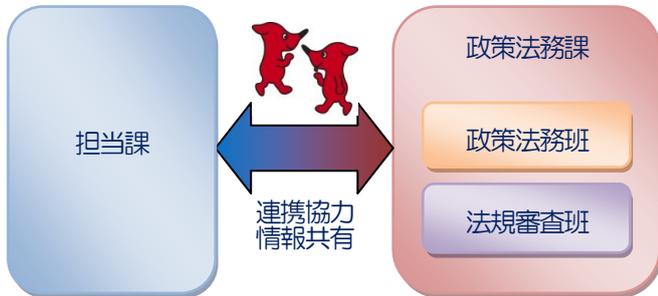
Q11

条例案をつくるに当たり、政策法務課と付き合う上での留意点を教えてください。

A. 政策法務課には、条例案の内容や関係する法律・政省令等の改正状況だけでなく、上司の意向や関係者の動向など、条例案に関して担当課が把握しているあらゆる情報を伝えて下さい。

政策法務課は、いただいた情報に基づき、条例案について、法的な問題点を指摘したり、政策課題を解決するための別の法的アプローチを助言したりし

ます。十分な情報をいただかないと、適切な指摘やアドバイスをすることができません。



Q12

政策法務課の職員は、なぜあんなに理屈っぽいのですか？

A. もともと理屈っぽい人たちが集まっているからです・・・という訳では必ずしもなく、条例案がその内容から形式に至るまで「合理的な説明」が求められているため、日常的に「合理的な説明」をするよう心がけているからです。

Q13

「政策法務委員会」とは何ですか？

A. **政策法務委員会**は、各部の次長等を構成員とし、政策法務重要案件の指定、当該案件への対応に必要な制度のあり方、条例案の作成その他の方針について、部局横断的に議論し、各機関の総合的な調整を図るために設けられた機関です。

5 立法事実の収集と立法課題・目的の設定 ～立法事実の説明資料の作成

Q14

「立法事実」とは何ですか？

A. 「立法事実」とは、条例の根拠となる事実のことです。具体的には、課題となっている害悪の実態、関係する法律・政省令等の内容、現在行われている対策とその限界、これらを分析して得られた課題の内容とその要因などです。

「立法事実」というと、たじろぐ方もいらっしゃるかもしれませんが、単に、「課題を解決するためには事実を把握する」という当たり前のことをしているに過ぎないので、ご安心ください。



Q15

立法事実は、どうやって収集するのですか？

A. 例えば、

- 害悪の実態・現場視察、統計データ・発生した事件の収集、関係職員・利害関係者・有識者等の意見聴取、県民アンケートの実施
- 関係する法律・政省令等の内容・憲法や関係する法律・政省令・告示・通知・判例の調査
- 現在行われている対策とその限界・関係法律・政省令等の運用状況、関係事業の実施状況、関係計画の策定内容等の調査

といった方法を活用して、立法課題を解決し、立法目的を達成するためには条例が必要かつ相当であると合理的に説明することができるだけの資料を収集します。

Q16

収集した立法事実は、どうすればいいですか？

A. 収集した立法事実は、最終的に、条例案の内容に合わせて整理し、「立法事実の説明資料」としてまとめておきます。これは、条例審査だけでなく、県民への説明の機会や裁判が起きた場合にも役立ちます（例：[廃棄物の処理の適正化等に関する条例の立法事実の説明資料](#)）。

6 対応方針の決定

～チャート等の作成

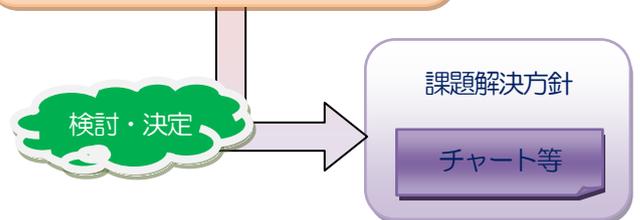
Q17

対応方針は、どのように決めていくのですか？

A. 立法事実を調査して明らかになった課題につき、課題を解決するための手段として何があるか、課題を解決するためには（法律・政省令等の運用の改善、計画の策定などでは足りず）条例が必要か、仮に条例をつくるとしたらどのような手法をとるか、といった点について、複数の案を比較しながら検討して、課題への対応方針を決めます。

この過程で、条例をつくるよりも、今ある法律・政省令等の運用の改善や新たな事業の実施の方が適当であり、条例をつくる必要はない、との結論に至ることもあります。

- 課題解決手段として何があるか
- 課題解決のために条例が必要か
- 条例ではどのような手法をとるか



Q18

法学を学んだことがないのですが、課題を解決するための手段として条例に定める事項をどうやって考えればいいですか？

A. まず、条例をいったん離れて、どのような手段を採れば課題が解決するかを考えて下さい。

条例というと、法学を知らないとつけれないと思うかもしれませんが、決してそのようなことはありません。法学の知識がなくても現場のことをよく知っている職員が妥当な課題解決手段を思いつくのは、よくあることです。

思いついた課題解決手段が条例になるかという検討は、政策法務課が協力して行いますので、まずは、どうすれば課題が解決するか、現場の視点で考えてみて下さい。



Q19

条例に定める課題解決手段の手法として、どのようなものがありますか？

A. 様々なものがありますが、典型的なものとして、
○ 規制的手法…ある行為を行うよう義務付けるもの（下命制）、ある行為を行うことを一律に禁止

するもの（禁止制）、ある行為を行うには知事の許可を必要とするもの（許可制）、ある行為を行うには知事への届出を必要とするもの（届出制）

○ 罰則…禁止された行為をしたり、義務付けられた行為をしなかったりした場合に、懲役刑や罰金刑などの刑罰が科されるものなどがあります。

Q20

チャートとは何ですか？

A. 条例案の全体像と各規定の相関関係がおおまかに分かるよう、条例案の目的、規制内容、罰則などを1枚の図にしたものです（例：[千葉県中小企業の振興に関する条例のチャート](#)）。

7 政策内容の決定

～条例骨子案の作成

Q21

対応方針を、どのように具体化していくのですか？

A. 例えば、条例で、ある行為を義務付けようとする場合（Q19の下命制）には、

- 義務付ける行為の内容
- 義務の対象者
- 義務の発生の要件

○ 義務に従わなかった者への対応策などについて、法的な問題点がないか、あるとしてどのように解決するかを検討しながら、具体的に定めていき、条例案骨子（**参考例**）を作ります。

Q22

政策内容を検討するに当たっては、どのような点に留意する必要がありますか？

A. 留意すべき点はたくさんありますが、主な点として、

- 政策的に妥当なものであるか…立法課題を解決し、立法目的を達成するのに必要かつ有効なものであり、併せて、予算・人員・組織など必要な裏付けに基づく実現可能なものであるか
 - 法的に許されるものであるか…我が国の法体系の中に適切に位置付けられ、憲法、法律及び政省令に違反しないものであり、かつ、立法目的を達成する手段として相当なものであるか
- といった点があります。

これらの点について、立法事実を踏まえ、既存の法律・政省令・行政実務・判例等を参照しながら、合理的に説明することができるかどうかについて、検討していきます。

- 政策的に妥当か
…必要性、有効性、実現可能性
- 法的に許されるか
…体系性、相当性

検討・決定

条例の政策内容

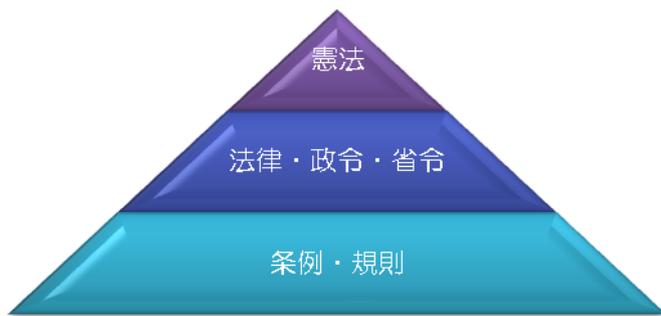
条例案骨子

Q23

「条例が我が国全体の法体系の中に適切に位置づけられる」とは、どういうことですか？

A. 我が国にある憲法・法律・政省令・条例・規則などの数多くの法規範は、その理解をできる限り容易にし、ルールの重複をなくして混乱を避けるよう、ピラミッドのように、全体として一つの法体系を形作っています。「条例が我が国全体の法体系の中に適切に位置づけられる」とは、つくっている条例案が、我が国の法体系に溶け込むことができるよう、憲法をはじめとする数多くの法規範との関係を整理する、ということです。

体系性は、個々の条例にも当てはまり、条例のそれぞれの条文の内容は、その条例に規定されている目的を達成するものでなければなりません。



Q24

「条例は憲法に違反してはならない」とのことですが、どのような事項について検討する必要がありますか？

A. 主な検討事項として、

- 規制の内容が立法目的を達成するための必要最小限の手段であり、県民の基本的人権を侵害しないか（憲法 13 条、15 条～40 条）、
 - ある県民と他の県民とに設けられた区別が合理的なものであり、平等権を侵害しないか（憲法 14 条）、
 - 条例が法律・政省令等に違反していないか（憲法 94 条、地方自治法 14 条 1 項）、
- といった点があります。

Q25

「条例は法律・政省令等に違反してはならない」とのことですが、法律で定められている事項について条例で定めることはできないのですか？

A. そのようなことはありません。一定の範囲内であれば、条例で、法律では規制されていない事柄を規制したり（横出し）、法律よりも厳しい規制をする（上乘せ）ことができます。具体的には、[昭和 50 年 9 月 10 日の最高裁判所判決で示された基準](#)により、法律・政省令等に違反するかどうかを判断します。

Q26

条例案をつくるには、他の課への相談・調整が必要とのことですが、なぜですか。

A. 条例案の内容が、担当課以外の課が所管する事務に影響を与えることも少なくありません。また、条例を実際に運用するには、その裏付けとなる予算・人員・組織などが必要です。このため、条例案について、庁内の各課の意見を聴く機会を設ける必要があります。

関係する課が多いときは、庁内調整を円滑に進めるため、政策法務委員会において重要案件の指定を受けた上で立ち上げる「プロジェクトチーム（PT）」を用いて庁内調整を行うのが適当です。

Q27

条例案をつくるに当たり、外部の方の意見を聴く機会としてどのようなものがありますか。

A. 県民の権利や義務に影響を与える条例案をつくる際には、原則として、[「ちばづくり県民コメント制度](#)

（指針）に基づき、パブリックコメントを行います。パブリックコメントでは、条例案の基本的な方向性や考え方を記載した文章を公表し、これに対する県民の皆さまのご意見をお伺いします。

このほか、条例案の内容に応じて、市町村や関係者などのご意見をお伺いする機会を設けることもあります。

8 政策内容の条文化 ～条例素案の作成

Q28

どのようにして、政策内容を条文に
していくのですか？

A. 条例の「お作法」に従いながら、条例骨子案の形にまとめられた政策内容が正確に反映され、かつ、分かりやすい条文となるように、条文をつくっていきます。

- 政策内容を正確に・分かりやすく表現しているか
- 条例の「お作法」に従っているか

検討・決定

政策内容の条文化

条例素案

Q29

条例の「お作法」として、どのような
ものがありますか？

A. 条例には、全体の構成から、各条文の構文、用語の使い分け、使うことができる漢字の種類、何字目から書き出すかなど、数多くの細かな「お作法」があります。詳しくは、『公用文作成の手引き（第4次改訂版）』（政策法務課編集）をご覧ください。

Q30

政策法務課の職員は、なぜあれほど
前例にこだわるのですか？

A. 例え別の法律や条例であっても、同じ内容であれば同じように表現した方が理解しやすいのです。このため、他の法律や条例と同じ内容の条文については、他の法律や条例と同じ構文や用語を用いたものとなるよう、前例を調べるのです。

もっとも、これは、新しい政策を否定するものではありません。「守破離」という言葉は条例にも当てはまります。まずは前例にならってみた上で、それぞれの条例に当てはまるようにアレンジしていき、最終的にはそれぞれの条例の独特の規定となっていくのです。

9 条例審査

Q31

条例審査では、どのような事項を審査するのですか？

A. 条例審査では、主に、

- 条例案の政策内容について…立法事実を踏まえ、条例案が政策的に妥当であるかや法的に許されるかなどについて合理的な説明ができるか
 - 条例案の条文について…条例の「お作法」に従って、政策内容を正確かつ分かりやすく表現できているかどうか
- について、一から審査します。

Q32

条例審査では、どのような資料を用意すればいいですか？

A. 一般的には、条例素案（改正条例のときは新旧対照表）のほか、条例素案の概要、立法事実の説明資料、関係する法律・政省令等の条文（法律・政省令等につき改正があった場合にはその改正の内容も）などをご用意頂いています。

具体的に用意すべき資料は、条例案に応じて異なりますので、条例審査を担当する法規審査班の審査担当者から伝えます。

Q33

条例審査は、なぜあんなに時間がかかるのですか？

A. 他の法律や条例等における立法例を参照しながら、一言一句、全ての文言を精査します。これは、条例案が「お作法」に従っているかどうかや条例の政策内容をできる限り正確かつ分かりやすく表現できているかどうかを確認するためです。例えば、「、」があるかないかによって条文の意味が異なってしまうこともありますので、慎重にチェックします。



Q34

検察協議は、どのような場合に行いますか？

A. 検察協議は、条例案に罰則の定めがある場合に行います。

