

平成26年3月3日策定

熊本県における条例等の制定指針

目 次

第1	県の条例を取り巻く状況	P 1
第2	県の条例等の現状及び課題	
1	本県独自の政策的な条例の制定の拡大が望まれる状況にあること	P 1
2	要綱等が政策実現手段の中心となっていること	P 1
3	県民への条例等に関する情報の提供が不十分であること	P 1
第3	条例等の制定指針の策定の必要性及び目的	P 2
第4	条例等の制定及び活用の方法	
1	制定方式の種類	P 3
	(1) 条例	
	(2) 規則	
	(3) 要綱等	
2	制定方式の選択	P 4
	(1) 条例によるべきもの	
	(2) 規則によるべきもの	
	(3) 要綱等によるべきもの	
3	具体的取組	P 7
	(1) 本県独自の政策的な条例の積極的な制定	
	(2) 要綱等の条例化又は規則化の検討	
	(3) 要綱等の公表	
	(4) 行政分野ごとの条例等の体系的整理	
	(5) 条例等に関する情報の県民への提供方法の見直し	
	(6) 条例の検討手続への県民参加の促進	
第5	指針の実効性確保の方法	
1	推進体制の整備	P 9
2	条例等の定期的な点検等	P 9
3	指針の進行管理	P 9

第1 県の条例を取り巻く状況

平成12年4月に施行された「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」により機関委任事務制度が廃止され、地方公共団体の条例制定権は、大幅に拡大されました。また、平成23年5月から順次施行された「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」によって法令による地方公共団体の事務の義務付け・枠付けの見直し及び地方自治体への権限移譲が行われたことにより、地方公共団体の条例制定権は、さらに拡大されました。

県では、法令の適正な執行を図るため、又は政策の実現手段として条例を制定し、その活用に取り組んできましたが、このような地方分権の進展による条例制定権の拡大を受けて、これまで以上に、地域の特性及び県民のニーズ等を踏まえて、自らの判断及び責任において、県民の民意を反映する議会での十分な審議を経た上で積極的に条例を制定し、政策の実現に取り組む必要があります。

第2 県の条例等の現状及び課題

1 本県独自の政策的な条例の制定の拡大が望まれる状況にあること

本県では、平成25年4月1日現在で410件の条例が制定されていますが、このうち、いわゆる上乗せ・横出し条例（※）、法令の空白領域を対象とした条例及び本県独自の政策を実現するための政策的な条例は、58件（全体の約14パーセント）となっています。地域の特性及び県民のニーズに適切に対応し、主体的かつ独自に政策を実現していくためには、その実現手段の一つとして本県独自の政策的な条例の制定の拡大が望まれます。

※法令の基準値をより厳しいものにする（上乗せ）条例・規制対象の増加又は規制対象項目の追加により法令の規制範囲を拡大する（横出し）条例のこと。

2 要綱等が政策実現手段の中心となっていること

本県では、平成25年4月1日現在で1,661件の要綱等（※）（うち県民に関係するものが1,086件（全体の約65パーセント））を制定し、政策実現の主な手段として幅広い分野で運用していますが、本来は条例によるべき規制的な行政分野に関しても、県民の任意の協力に基づくという考えの下で、要綱等を運用しています。

しかし、指導要綱を根拠に行う規制的な行政については、指導要綱の文言及び運用の実態から任意であるべき行政指導の限度を超えるものとして違法な公権力の行使とされた判例もあり、指導要綱については、条例化を含め、慎重に検討を行い、適切に運用する必要があります。

※要綱、要項、要領、指針、方針、ガイドライン、基準等の名称にかかわらず、行政を執行する際の行政機関内部の規範を総称しています。

3 県民への条例等に関する情報の提供が不十分であること

要綱等は、条例及び規則とは異なり、県公報及び県の例規データベース（※）に登載されていないものが全体の約8割を占め、県民への情報提供が不十分な状況にあり、透明性

を高める必要があると考えられます。

また、県の例規データベースについては、条例、規則及び要綱等が体系的に整理した形で提供されていないこと等から、県民が知りたい条例、規則又は要綱等を迅速に検索することが難しい場面も生じています。地方分権の進展により地方公共団体の自己決定、自己責任及び県民への説明責任が一層求められる中で、県が行う政策の根拠である条例、規則及び要綱等の情報について、積極的に県民に提供する必要があります。

※熊本県の条例及び規則のほか、要綱等の一部をデジタル化したもの。本県のホームページ上で提供している。

第3 条例等の制定指針の策定の必要性及び目的

地方分権が進展する中、地域の特性及び県民のニーズに適切に対応し、県として説明責任を果たしつつ、主体的かつ独自に政策を実施していくためには、予算及びそれに基づく要綱等だけで対応するのではなく、条例を制定し、その条例を基本として、必要な規則及び要綱等を整備して取り組んでいくことが必要となります。

条例は、県民の代表である議会の審議を経て制定されることから、透明性に優れており、また県の意思を県民に明確に示し、県民の関心を喚起するという機能があることから、政策実現の有効な手段として、より積極的に利用されることが望まれます。

しかしながら、県が条例等（条例、規則及び要綱等をいう。以下同じ。）の制定に関して方針を持たずに条例等の制定を続けていけば、条例、規則又は要綱等との間の整合性が取れなくなったり、同種の政策であっても、あるものは条例が制定され、あるものは要綱で運用されるなど、バランスを欠いた法令体系となる懸念があります。

そのため、どのような事項を条例、規則又は要綱等に規定すべきかの目安並びに条例等の制定、運用及び点検をするうえでの基本的な考え方を明らかにする指針が必要となります。

また、この指針に沿って本県の法制の計画的かつ効率的な改善を図るとともに、この指針に沿って県独自の政策実現等に必要な条例等の制定に取り組むことにより、職員の政策法務能力の向上を図るとともに、条例等の体系化の更なる充実を図り、県の政策の実現につなげていきます。

第4 条例等の制定及び活用の方法

1 制定方式の種類

(1) 条例

地方公共団体は、法令の範囲内で当該自治体が処理することとされている事務に関し、条例を制定することができます。（憲法第94条、地方自治法第14条第1項）

県が独自に県民に義務を課し、又は権利を制限するためには、条例による必要があります。（地方自治法第14条第2項）

条例には、主として次のような機能があります。

ア 法的拘束力を持つこと

条例の内容について、県民は遵守する義務が生じ、行政は誠実に運用する義務が生じます。条例には、実効性の担保のために罰則を設けることも可能です。

イ 県の意味を県民に明確に示すこと

条例は、県民の代表である議会の議決を経て制定されることから、県の意味を県民に明確に示すこととなります。

ウ 透明性に優れていること

条例は、議会の審議を経て制定されることから透明性に優れており、政策決定についての説明責任を果たすことができます。

エ 県政への県民の関心を喚起し、幅広い参加を促すこと

県政パブリック・コメント手続及び議会の審議を通じて、政策を周知し、県民と連携した政策推進につなげていくことができます。

(2) 規則

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ます。（地方自治法第15条第1項）

規則は、条例とは別個の地方公共団体の自治立法の方式であり、条例で定めなければならない事項を除けば、法令又は条例の委任がなくても制定することができます。

規則には、主として次のような機能があります。

ア 権限の範囲内で一定の影響を及ぼすこと

知事が自ら決定する自治立法であり、知事の有する権限の範囲内で県民に一定の影響を及ぼすことができます。ただし、法令の根拠なくして、県民に義務を課し、又は県民の権利を制限することはできません。

イ 課題に迅速かつ柔軟に対応すること

議会の議決を要せず、知事的意思決定のみで制定できるため、地域における課題に迅速かつ柔軟に対応することができます。

(3) 要綱等

要綱等は、要綱、要項、要領、指針等の行政運営に関する内部規範の総称をいいます。県民の権利義務に関する規範ではなく、県民に対する法的強制力及び法的効果を伴いません。

2 制定方式の選択

条例、規則又は要綱等のいずれの制定方式によるべきかは、実現を目指す政策の内容、県民の権利義務との関係等を考慮して判断する必要があります。

(1) 条例によるべきもの

ア 必要的条例事項を定めるもの

法令において条例で定めることとされている事項を定める場合及び県民に義務を課し、又は県民の権利を制限する事項を定める場合は、必ず条例を選択します。

(ア) 自治体の組織、議員、職員等の地方公共団体の基本に係る事項を定める場合

例：熊本県庁の位置に関する条例

(イ) 法令の施行の具体化のために条例の制定が義務付けられている場合

例：熊本県特定非営利活動促進法施行条例

(ウ) 地域の実情に応じた基準等を任意に条例で定めることができる権限が法令により与えられている場合

例：水質汚濁防止法第3条第3項の規定に基づき排水基準を定める条例

(エ) 県の実行おとす政策に応じ条例で定めることが必要となる場合

例：熊本県環境センター条例（公の施設の設置）

(オ) 県の実行おとす政策の実現のために、法令が対象としていない領域について県独自に県民に義務を課し、又は県民の権利を制限する場合

例：熊本県地下水保全条例、熊本県少年保護育成条例、熊本県迷惑行為等防止条例

(カ) 法令が県民に義務を課し、又は県民の権利を制限している事項を地域の実情に応じて補完する場合

例：熊本県自然環境保全条例、熊本県景観条例

イ 任意的条例事項を定めるもの

必要的条例事項ではないものの、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、継続的に実施する場合において、条例を制定する機能が期待されるときは、積極的に条例を選択します。

(ア) 県の政策方針又は各行政分野の基本となる事項を県民に明確に示し、県民のコンセンサスを得る必要がある場合

例：熊本県中小企業振興基本条例、ようこそくまもと観光立県条例

障害のある人もない人も共に生きる熊本づくり条例

(イ) 県民に対する行政サービス等県民の福祉を積極的に増進するための事務事業の実施のルールを明確にし、透明性を確保する必要がある場合

例：熊本県医師修学資金貸与条例

(ウ) 県政に関係する県民の権利及び行政手続を示し、透明性を確保するとともに、県政への県民の関心を喚起し幅広い参加を促す必要がある場合

例：熊本県情報公開条例、熊本県個人情報保護条例、熊本県行政手続条例

(2) 規則によるべきもの

長の専属的権限に属する事項又は法令若しくは条例において規則で定めることとされている事項（必要的規則事項）を定める場合及び県が独自に行う事務又は事業の具体的な事項（任意的規則事項）を定める場合は、規則を選択します。

ア 必要的規則事項を定めるもの

地方公共団体の事務で長の専属的権限とされている事項及び法令又は条例において地方公共団体の長が規則で定めることとされている事項については、規則で規定します。

(ア) 長の専属的権限に属する事項

例：地方自治法第149条（長の担当事務）

(イ) 法令又は条例において規則で定めることとされている事項

例：地方自治法施行令第173条の2（財務に関し必要な事項）

〇〇法施行細則、〇〇条例施行規則

イ 任意的規則事項を定めるもの

県の事務又は事業を執行するうえでは、県民に義務を課し、若しくは県民の権利を制限するため条例で定めなければならない事項又は長の専属的な権限として規則で定める事項のほかに、条例でも規則でも規定が可能な事項（競合的所管事項）があります。そうした事項のうち、「県の意思を県民に明確に示すこと」、「透明性に優れていること」、「県政への県民の関心を喚起し、幅広い参加を促すこと」等条例の有する機能を期待する必要のない事項について、規則で規定します。

(ア) 県民に関係のある事業の細目的事項

例：熊本県補助金等交付規則、県の事業の細目に関する規則

(イ) 県内部の事務手続の細目的事項

例：給与に関する規則、〇〇審査会（審議会）規則、用品調達規則

(ウ) 法令又は条例の施行のための細目的事項（手続、申請等の様式、添付書類等）

例：〇〇法施行細則、〇〇条例施行規則

(3) 要綱等によるべきもの

要綱等で規定すべき事項については、内部的事項から県民に関係のある事項まで様々なものが考えられますが、要綱等で規定する主な事項は、次のとおりです。

なお、要綱等で規定するに当たっては、法令又は条例において条例又は規則で規定することとされていないか、要綱等で規定しようとする事項が実質的に県民の権利及び義務に影響を及ぼすことにならないか等を十分検討する必要があります。

ア 内部的事項を定めるもの

- (ア) 附属機関ではない組織の開催又は運営に関する事項を定めたもの
例：〇〇会議（委員会、協議会）運営要綱（要項、要領）
〇〇委員（審査員、相談員、専門員、推進員、指導員）要綱
- (イ) 内部事務を定めたもの（(ア)に該当するものを除く。）
例：〇〇事務取扱要綱（処理要領）

イ 県民に関係のある事項を定めるもの

- (ア) 県民と関係のある事務・事業の実施方針又は実施内容を定めたもの（(イ)、(ウ)及び(エ)に係るものを除く。）
例：〇〇事業（事務）実施（処理）要綱（要項、要領）
 - (イ) 補助金交付、融資制度等の交付（貸付）基準及び給付事務の取扱いを定めたもの
例：〇〇補助金（貸付金、交付金）交付要項（要領）
 - (ウ) 法令又は条例を根拠に行う規制的行政の法令解釈基準、処分基準、審査基準、指導基準、手続等を定めたもの（(エ)に係るものを除く。）
例：〇〇許可（認可）審査（取扱）基準、〇〇処分基準（要領）、〇〇指導（監査、検査）要綱（要項、要領、指針、基準）
 - (エ) 県が独自に行う規制的行政の根拠及び内容を定めたもの
例：〇〇（事前）指導要綱（要領）、事前協議要綱（要項）
- ・指導要綱の限定的な活用が適当と認められる事項としては、次のようなものが考えられます。
 - a 協働型又は対話型の行政手法等相手方の任意の協力により行政目的を実現することが適当な事項
 - b 新たな施策を実験的に施行する事項
 - c 一時的な対応又は緊急の行政需要への対応を行う事項
 - ・指導要綱を活用する場合の留意事項としては、次のようなものが考えられます。
 - a できるだけ規定の目的及び内容を明確化すること。
 - b 緊急の行政需要に対応して、指導要綱の期限を設定するとともに、定期的に行政需要が存在するかどうか確認すること。
 - c 行政運営の透明性向上の観点から、事前に県民等へ公表すること。

3 具体的取組

(1) 本県独自の政策的な条例の積極的な制定

地方分権が進展する中、地域の実情に応じた政策を実現する有効な手段として、今後ますます拡大することが予想される条例制定権を生かし、県民に義務を課し、又は県民の権利を制限する事項だけでなく、「県の意思を県民に明確に示すこと」、「透明性に優れていること」、「県政への県民の関心を喚起し、幅広い参加を促すこと」等条例の機能を生かした本県独自の政策的な条例の制定及びその条例を活用した政策の実現に努めます。

(2) 要綱等の条例化又は規則化の検討

県民の任意の協力を求めるという考えの下で制定されている要綱等であっても、その目的の実現を図るために規制的内容及び県民の権利義務に関する事項について定めることが適当と考えられ、そのような事項を規定している要綱等又は特定の者に一定の作為若しくは不作為を求める行政指導で制度が定着しているものの根拠となっている要綱等について、次のとおり条例化又は規則化を検討します。また、法令が未整備の分野において必要となり、緊急的対応として制定されることとなった要綱等についても、同様に検討します。

ア 長期にわたって継続してきた事業であれば、その必要性並びに要綱等で実施してきた中での課題及びその対応の実績を踏まえ、条例化又は規則化を検討します。

イ 要綱等による事業が県の計画等の政策体系の中でどう位置付けられているか等、その重要性を踏まえて、条例化又は規則化を検討します。

ウ その要綱等が法令、条例、規則及び他の要綱等とどのような関係を持っているかを検討し、類似の政策が条例又は規則で定められていれば、積極的に整合を図り、条例化又は規則化を検討します。

(3) 要綱等の公表

要綱等の透明性を確保し、要綱等を県民に法的に関係のあるものとして位置付けるためには、要綱等を公表していくことが必要です。しかし、現状は、関係団体のみに通知しているものが多く、県公報、県の例規データベース又は県のホームページで公表されているのは2割程度で透明性が確保されているとはいえない状況です。そのため、今後、要綱等について、県公報、県の例規データベース又は県のホームページでの公表を進めていきます（熊本県情報公開条例に規定する不開示情報に該当するものを除きます。）。なお、公表の際には、既存の要綱等が相当な件数に及び、行政内部向けの表現になっているものをより県民に分かりやすくする必要がないか等、公表に向けた内容の見直し等を行うのに相当の時間を要すると考えられることから、より県民との関係が密接な要綱等から順次、段階的に進めていきます。

(4) 行政分野ごとの条例等の体系的整理

「法律や条例等は分かりにくい」という県民の意見の背景には、どんな条例、規則又は要綱等があるか分からない、県への申請又は県の規制についてどの条例、規則又

は要綱等を見ればよいのかが分からない、法令から条例、条例から規則又は告示への委任があり制度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的な解釈が分かりにくいといったこと等が原因としてあるのではないかと考えられます。

条例、規則及び要綱等は、それぞれが独立して機能しているわけではありません。法令も含め、全てが関連しあって、それぞれの政策を規律しています。しかしながら、そうした実態が県民に分かりやすい状況とはなっていません。地方分権が進展する中、条例、規則及び要綱等を政策実現の有効な手段として活用し、地域の実情に応じた政策を実施していくためには、条例等をわかりやすい形で県民に提供していく必要があります。行政分野ごとの条例等の体系的な整理について進めていきます。

(5) 条例等に関する情報の県民への提供方法の見直し

県の条例等が県民にとって分かりやすいものとなるために、まずは、県民が、県の条例等にどのようなものがあるか、最新の情報を容易に知ることができることが重要です。そこで、県の例規データベースの情報を常に最新の情報に更新できるようにすること、利用しやすい検索機能の充実等を進めていきます。

また、県民が、条例等の内容を正確かつ容易に理解できるようにするため、必要に応じて、逐条解説、条例等の概要をまとめたパンフレット、手続の流れ（フロー）を示した図表、告示等の内容も含めた制度の全体像を理解できる資料の作成等を行います。

(6) 条例の検討手続への県民参加の促進

地域の特性及び県民ニーズを踏まえた政策の展開のために、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検討過程において、情報公開、県民参加の仕組みを取り入れ、県民の意見を反映させていくよう努めていきます。現在実施している県政パブリック・コメント手続のほかに、特に県政への県民の関心を喚起し、幅広い参加を促す必要のある条例及び利害関係人の合意が必要な条例については、条例案の検討段階で有識者による検討会等により審議していただく等の手続を取り入れるよう努めていきます。

(最近の事例)

- ・ 熊本県行政文書等の管理に関する条例・・・行政文書等管理のあり方検討委員会
- ・ 熊本県病院及び診療所の人員、施設等の基準に関する条例・・・医療審議会

第5 指針の実効性確保の方法

1 推進体制の整備

条例等の制定に当たっては、担当課が、実現を目指す政策にふさわしい制定方式として、条例、規則又は要綱等のいずれかの方式を選択し、その内容の検討を行います。法制担当課は、検討の早い段階から、担当課の要請を受け、条例等の検討に参画し、法制執務面から支援していきます。

また、法制担当課では、職員の法務能力向上のための研修の体系的な整備を進めていきます。

2 条例等の定期的な点検等

既に制定されている条例等もこの指針の適用対象とし、条例等の制定及び活用の方法を踏まえ再整理します。

また、制定された条例等について、定期的に社会情勢の変動、法令の改正等を踏まえ、その実施状況を調査し、制定の原因となった立法事実に変更はないか、役割が既に完了していないか等を点検し、必要に応じて、その改廃を行います。

3 指針の進行管理

この指針に掲げた具体的取組については、法制担当課において進行管理を行い、条例等の担当課と連携を図りながら、計画的かつ段階的に進めていきます。

また、法制担当課においては、必要に応じて、この指針の内容の見直しを行います。