

平成30年9月28日

島田市議会議長 大石節雄様

政策条例制定に関する特別委員会
委員長 八木伸雄

政策条例提案に向けての調査研究について（報告）

本委員会は、調査した事件の経過について、委員会条例第36条の規定により、別添のとおり報告します。

記

- 1 調査事件 政策条例提案に向けての調査研究
- 2 調査結果 別紙報告書のとおり

政策条例提案に向けての調査・研究について

(政策条例制定に関する特別委員会最終報告)

1. 調査の経過

- 第1回 平成29年7月11日 ・正副委員長の互選について
- 第2回 平成29年8月4日 ・特別委員会の進め方について
- 第3回 平成29年9月26日 ・条例について
- 第4回 平成29年12月13日 ・条例制定の流れについて
- 第5回 平成30年2月2日 ・条例制定の流れについて
・中間報告について
- 第6回 平成30年7月5日 ・条例制定に向けた最終案の検討
- 第7回 平成30年9月13日 ・条例制定に向けた最終案の検討

2. 視察調査

- 平成29年11月8日 ・県議会における議員提案の条例作成についての調査研究（静岡県議会）

3. 調査の報告

当政策条例制定に関する特別委員会は、政策条例提案に向けて調査・研究を行うことを目的として平成29年7月11日に設置された。設置以降、委員会を7回開催し、平成29年11月8日には県内視察を行った。

調査概要は、以下のとおり。

〈第1回〉平成29年7月11日 省略

〈第2回〉平成29年8月4日

委員長の開会の挨拶に続き、議長に挨拶と特別委員会の設置の趣旨説明を求めた。議長からは、「これまでの議会は、当局のチェック機関としての機能に重きをおいてきた感がある。政策の提言のための条例を制定するということは、議会のもう一つの大きな権利でもある。ゴミのポイ捨て禁止や受動喫煙に関する条例など、市民に密着した事例もある。条例とは何か。幅広い観点から研究をし、市民に求められている、必要とされている条例の制定に向け努力してほしい。議員発議の条例をぜひ今期中に1本は制定できるよう取り組んでほしい。」との説明があった。

委員長から、「条例案の提出は、議員の権利であり、いつでも誰でも提案できるものでありながら、条文の作成や法令・他の条例との整合性の調査など煩雑ということから、提案がされてこなかった経緯がある。当委員会では、そうした課題解決に向けた仕組みづくりをすることで、条例案の提案しやすい環境を作っていきたい。今後の研究・検討の進め方について委員の皆さんのご意見を頂きたい。」と意見を求めたところ、委員から、「まずは勉強会を行ってほしい。」という意見や、「他の自治体でも事例がな

い議会が90%だ。先進地視察をしてほしい。」との意見。また、「限られた期間内で条例制定まで行うとなると日程は厳しい。今年度の委員会開催のスケジュールを示してほしい。」との意見があった。

意見を取りまとめる形で、委員長より、「今年度は当市の性質別条例（理念条例・税法などに基づく制度上の条例・罰則を伴う条例・補助金などの予算を伴う条例など）制定のきっかけや、制定までのプロセスなど、現況についてレクチャーを受ける必要があること。また、先進自治体の条例制定の現状と手法について研修を行い、当市議会に最も適した仕組みを構築するための検討を進めていきたい。具体的には、年内3回程度は委員会を開催したい。1回目は、市の条例制定の担当職員による、当市の条例の現況とそれぞれ分類別条例の制定までのプロセスなどの説明を受ける勉強会。2回目は、議員提案による政策条例を制定している議会の先進事例の調査。3回目は、1・2回の委員会を踏まえて、島田市議会に最も適した政策条例策定までのプロセスを議長並びに議会に示す報告案を作成したい。こうしたスケジュールに基づいて、年内の委員会を開催していきたい。」との日程案を提示した。

委員から、「2年間の任期での条例制定という事なら、具体的な条例案の策定までの日程を決めるべきではないか。」との意見があったが、現時点では議員から具体的な条例案の提案はなく、今年度は仕組みづくりを行い、2年目に市民からの要望や議会報告会などを通じて、本当に必要な条例案があれば、議員や会派から提案をいただき策定に向けて協議していくこととした。

今年度は仕組みづくりを進め、議員個人・会派・常任委員会等で条文まで作成し議会に提案することは、これまでも認められている権利であり、当委員会での条例制定の仕組みづくりがそれを抑制するものではないということを前提に、委員会の開催予定を委員長に一任することで決定した。

〈第3回〉平成29年9月26日

委員長から、条例作成に向けて勉強会を開催したい旨のあいさつをしたところ、委員から、「ただいま委員長から条例の作成に向けてとの発言があったが、なんでも条例を策定するのか。」との意見があり、委員長から、「なんでも策定するというのではない。策定する必要がある場合に、策定しやすい、提案しやすい環境を作ることが当委員会の役目であり、そのための仕組みづくりを行う。結果として条例案の提案があれば検討していくこととなる。議長からは、何とか1本は条例を策定してほしいとの発言はあったが、必要と認められる提案があった場合であり、必要のない条例は作るべきではないと考える。」との説明を行ったのち、本日のテーマである、条例についての講師である行政経営部経営管理課の政策法務担当係長に説明を求めた。

条例は大きく分けて自主条例・独自条例と法令事務条例があり、自主条例、独自条例では、島田市環境基本条例や男女共同参画推進条例などの理念条例があり、自転車等の放置防止に関する条例や畜犬取締条例などの規制条例、不足すれば補正予算を組んでも給付しなければならない島田市消防賞じゅつ金及び見舞金条例などを定めた給付条例などがある。

法令事務条例は、法律に基づく事務について定めた条例で、事務所の位置や議員定数、附属機関の設置などがこれに当たる。条例制定権の範囲は、島田市における自治事務および、国・県から受託した法定受託事務となることなどの説明があった。さらに、条例はあくまでも法令に矛盾しないことが前提であることと、都道府県条例とは対等ではあるものの、市町村は当該都道府県条例に違反してその事務を行ってはならないとされているとの説明があった。その他に法令と条例の関連性・意義などの詳しい説明があったが省略する。

委員会から事前に通告した「予算を伴う条例」の策定について以下の説明があった。「議員の予算を伴う議案提出権」については、地方自治法第112条において、条例案の提案は議案権として担保されている。但し、「予算についてはこの限りではない。」と示されており、財政負担を伴う条例を作成する場合には、当該団体の財政状況を考慮し、かつ執行部の意見を聞き慎重に期すことが望まれるという見解になっている。担当課が条例を作る場合は、ほとんど法令事務条例であり、定める内容が明白で法令に逸脱していることはないが、議会で制定しようとしている政策条例は自主条例であり、法令に違反していないかのチェックも必要となってくるのではないかと説明があった。

説明に対する質疑を求めたところ、委員から、「市の条例案では、規則・規定・要綱が示されないまま条例だけを提案して、可決したのち、市長の権限ということでそれらを決めていくことがあるのではないか。」との質疑に、説明員から、「現在はあります。」との答弁があり、委員長から、「今後、条例案が提出された場合には、規則などの説明を受けるほうがよいのではないか。」と意見した。

そののち、多岐にわたる質疑があったため暫時休憩とし、自由な意見や質疑の時間を設けた後、委員会の趣旨に沿った協議を再開し、委員からは、市の自治執行に伴う強制代執行や法令と条例・規則・規定・要綱の関連性についての説明を求める意見や、条例を制定する際のパブリックコメントのあり方などについての質疑があり、今後、議会提案の条例を策定する際、大いに参考となる質疑や意見が出され、条例を作成する場合には、市民や議員が必要と感じていることが重要であり、罰則や予算を伴うものなど市民の意見聴取や担当課との協議が重要となること。法令などとの整合性の確認を慎重に行わなければならないことなどが協議された。

協議に続き、委員長から「今回は先進事例の調査研究ということで、毎定例会の都度、議員提案の条例を策定している静岡県議会の実例を調査したい。」との提案を行い、県議会事務局担当者にお越しいただいて説明をいただくか、県議会に出向くかは委員長に一任とした。

合わせて、年度内に、当委員会の議員提案による条例制定に向けた仕組みを議長に報告できるよう協力を要請し、今後の日程を検討し閉会した。

〈視 察〉

平成29年11月8日に静岡県議会における議員提案の条例作成について視察研修を実施。

内容については以下のとおり。

静岡県議会事務局政策調査課長の挨拶に続き、委員長から、島田市議会における条例制定の現状と、今回の調査の目的と県の対応に対するお礼を兼ねた挨拶をし、早速同課長から県議会の議員提案による条例制定の現状について制定した議員提案政策条例一覧の資料に基づいて説明が行われた。平成17年度以降、一部改正も含み13本が制定されており、平成28年度には、健康長寿条例・こどもいじめ防止条例の2本が制定されている。また、消防団の活動に協力する事業所を応援する条例など一部の条例案は全会一致にならずに提出を断念したケースもある。

条例の制定の流れについてフロー図で説明があり、最初の段階では、会派内にプロジェクトチームを構成し、条例の目的や盛り込む内容などの原案作成を行う。その作業のサポートを議会事務局で行うことになるが、通常の体制は、課長補佐1人と担当書記2人が配属され、関係法令・他県の類似条例など参考資料の収集・作成。また、執行部や法規担当課との協議の調整、関係団体からの意見聴取の段取りを行い、必要に応じ視察の準備も行う。

続いて、条例案の原文ができた時点で、提案会派の代表が議長に申し出を行い、会派代表者会議・議会運営委員会での協議を経て、本会議において条例案検討委員会を設置し、当該条例案を議会に提案するか否かを協議する。委員数は11人でその内、委員長1人、副委員長2人の委員で構成され、委員は会派の人数配分となる。

委員会は概ね月1回のペースで開催され、提案者の説明・参考人の聞き取りなどを行う。会派のプロジェクトチームによる検討から委員会討議を終えるまでに通常は7～8カ月を要する。

検討委員会は、原則条例案ごと、条例1本につき1検討委員会が設置され、検討委員会で検討の進め方が協議されるが、協議やパブリックコメントの開催により1カ月間程度の意見募集を行い、条例案の修正・法令審査を経て最終の委員会で条例案が決定され議長に報告される。その後、代表者会議・議会運営委員会を経て議会提出となる。こうした経過を経ることで通常は全会一致で可決されることになる。成立しないケースは途中の段階で全会一致が見込めない場合で作業が中断し、条例案が議案として提出されないことが通例であるとの説明があった。

説明に続き、委員に質疑を求めたところ、委員から「最初の段階で会派のプロジェクトチームを作り、条例の主旨・目的・内容の検討を始めるとのことだが、少数会派や会派に所属していない議員個人が条例案を提案するにはハードルが高いと思うがいかがか。」との質疑に同課長から、「条例を1から作ることは大変だということは十分承知している。条例案の骨子ができていなくても主旨・目的をメモ程度で事務局に提案していただければ、そこから事務局の支援体制が始まり、同様の形で作業をしていくので議員個人の提案でも問題はない。」との答弁であった。

また、「条例案の作成過程で市町への説明があるが、条例に対して市町の理解を得たうえで進めるのか。それとも、参考意見として聞くのか。また、パブリックコメントの意見にはどう対処しているか。」との質疑には、「市町から、条例案の条文の変更や

追加など様々な意見が寄せられるが、あくまで検討委員会で検討し、その結果変更する場合もあるが、どうしても譲れないことから変更しない場合もある。検討委員会での協議による。市町からの意見やパブリックコメントの検討した内容と結果は、ホームページで公表している。」との答弁であった。別の委員から、「消防団の条例などのように予算を伴う条例の場合は、どの段階で担当部署との調整を行うのか。」との質疑に「同条例は、県税を減免するということから、条例案の作成段階で財政課を交え現実的な対応ができるか協議し、3年間の時限的なものとし、再度改定しさらに3年間延長をした。その他の予算を伴う条例の場合にも同様に条例案の作成段階で担当課と協議することになる。」との答弁があった。

また、県議会での現在の条例案作成の仕組みができた背景を問う質疑には、「平成21年に議員から提案する条例を作成する際の議論は、県議会で広くやった方がよいとの意見から、協議の場として検討当委員会という組織ができた。」との答弁があった。

その他にも条例の作成で当局とのすみ分けなど多くの質疑が出されたが省略する。

最後に、委員長から、貴重な説明を頂いたことへのお礼と、持ち帰り島田市に適した仕組みを作っていくたい。今後ともご指導をお願いしたい旨の挨拶をし、閉会した。

〈第4回〉平成29年12月13日

県議会の条例制定の流れを参考に、島田市に適した議員提案の条例案作成の流れを、委員長の私案という形で委員会に示し協議を行った。

私案の提示の上で考慮したことは、島田市議会と県議会とでは事務局体制が大きく異なり、条例案作成の過程で県と同様のサポート体制をすることが困難であるとの認識から、最初の条例案の申し入れの段階で、条例の主旨・目的・必要性について議長の理解と会派代表者会議の協議と理解を得た上で、事務局との作成の作業に入ることを加え、以降ほぼ県議会の流れと同様に進める案を示した。可決の見込みが少ない条例案の作成の作業を行うことは、現事務局体制から言って合理的でないとの判断から、そこを委員に理解を求めた。

事務局から、フローチャートによる流れの説明を行い、県議会の流れを島田市議会用にアレンジした内容にしたとの説明の後、委員に意見を求めたところ、委員から、「条例を作りたい議員がいた場合、まずどこへ行くのか。」との質疑に、「事務局を通して議長に行くことになる。その後、会派代表者会議で作業を進めるか協議を行う。進めるとなれば県と同様の流れで進めることになる。」と回答した。別の委員から、「今回の特別委員会では条例を作るのが目的なのか。今年度・来年度のスケジュールは。」との意見に、「議長からは、議員提案の条例を制定したいと指示があったが、今年度はあくまで議員が条例案を提出しやすい環境・仕組みづくりの検討をお願いされている。そのうえで来年度、具体的に必要な条例があると認められ、議長から条例制定に向けた作業を指示されたなら、当委員会で行うことになる」と理解している。」と回答した。

委員からは、「来年度と言ったが条例案の提出はいつでもいいのではないか。」との意見があり、「条例案提出は議員の権利である。いつでもだれでも条例案は提出できる。現在進めている流れでなく、議員個人や会派が独自で条文の作成や他の法令・県条例

との整合性、当局担当課との協議などすべて行い提案することを妨げるものではない。これまで、そうした煩雑な作業がハードルになって議員提案の条例が制定されてこなかった。条例案提出がしやすいシステムをまず今委員会では作りたい。」と回答した。

また、「この案だと条例を作りたいと申し入れがあつてから、検討委員会が立ち上がることになるが、今回は、すでに特別委員会が存在している。この委員会で条例案の検討を進めたらどうか。」との意見があり、「条例制定までの流れをまとめ、2月定例会に中間報告をし議長・議会に必要な条例の提案を求め、もし、議長・会派代表者会議で条例作成の必要があると認められたなら、おそらく、現在の委員会で検討を進める指示があると思う。」と回答した。

また、「今回、2年間の任期で条例を作ってほしいとのことだが、今回はこの流れとは別に特別にこの委員会で条例案を作っていくのか。」との意見には、「あくまで今回の流れを踏襲したい。たまたま年度の切り替わりになるが、いつでも提案があればこの流れで対応する答申を中間報告とし、引き続き、条例案を議員全員に求め、議員からの提案のない場合には、議長から当委員会に条例案を最初の提出から作成まで行うよう指示が出れば行うことになるが、議員からの提案があり、流れに沿った中で当委員会が検討委員会となることもありうると思う。その際は、メンバー構成の基準が県議会とは異なることになるがその他は同じである。」との回答を行った。

その他、さまざまな意見が出され協議をした結果、さらに条例案策定までのフローチャートのスケジュールの調整などを見直し、次回に検討・協議を行い、2月定例会での中間報告を委員長に一任することを決議し次回会議の日程を協議し閉会した。

〈第5回〉平成30年2月2日

前回までの協議を受けて、正・副委員長でとりまとめた中間報告案について、委員に事前にメールで送付した報告案について最終的な検討を行った。

前回までで概ね了承をされている条例制定の流れについて、フローチャートを用い説明し意見を求めたところ、「政策条例提案について、今期、当委員会ではどこまでやるのか確認したい。」との意見があり、委員長から、「今、特別委員会では、議長からは2年間の期間の中で議会提案の条例を1、2本制定してほしい。議案として提出できるところまでやってほしいというような意向があつた。それを受け、今回は、平成29年度中に議員から条例を出しやすい仕組みをつくって提案をしていただくところまで進めたい。本日は、そのための委員会の中間報告を取りまとめ、市議会定例会で報告して、議員の皆さん、会派の皆さんに島田市にとって必要な条例がないか御意見をいただきたいと思っている。来年度、条例策定の作業に当委員会に関わるか関わらないかは、条例を策定したいという要望が、議員・会派の皆さんから出るか出ないかによる。私としては、是非、議員・会派から条例制定に向けた意見が出され、優先して制定に向けた作業をすることが望ましいと思うが、仮にそうした意見がない場合には、当委員会で引き続き必要な条例の調査・検討を行うことになるかもしれないと思っている。それも、その時の議長の判断によるのではないか。いずれにしても条例を制定する必要があるれば作業を進めるが、必要のない条例を策定することは避けるべきだとの考えは、これまで当委

員会で議論してきた通りであり、これからも変わることはないと考えている。」と回答した。その後、これまでの協議内容を委員に再確認し、条例制定までの流れについて前回示したフローチャートに基づいて協議を行った。

委員から、「政策条例策定までの流れについて、議員から条例の策定を求める提案があった際、会派の事前調整を行ってから、事務局と作成作業に入るが、その後、条例案の原案がまとまった後に、また会派代表者会議で条例案を議案として協議するための検討委員会を立ち上げるかどうか議論することになる。会派代表者会議での検討の機会が2回あるが無駄ではないか。」との意見があり、一方、「これまで協議してきたように、県議会とは異なる本市議会の事務局体制を考えた時、可決される可能性のない条例案や必要のない条例案の作成を事務局にさせるべきでない。」との意見もあり、協議の結果、最初に議員や会派で条例制定の要望があった際、議長の判断で作成作業に入るべきと判断したものは、会派代表者会議を開催しないで作業に入ることとし、議長が判断しがたいものについては、会派代表者会議を開催し、申請のあった条例が必要と判断された後に事務局が作業に入るように、前回のフローチャートを一部変更して中間報告案とした。

〈第6回〉平成30年7月5日

今年度に入り、議会提案による条例制定に向けた特別委員会の最終報告案の検討を行った。検討の結果、最終報告案については、政策条例制定の要望が議員から提出された際、議案として上程するまでのプロセスをフローチャートで示した中間報告を踏襲する形での協議を行うこととし、取りまとめを正副委員長に一任することとした。

〈第7回〉平成30年9月13日

第6回の委員会結果を踏まえ、最終報告案の内容について委員会内で検討を行った。委員からは、議長が事務局に条例制定に向けた作業に入るよう指示した後に、当局でも同様の条例が策定されようとしている場合等の対応について意見が出された。協議の結果、その場合は当局による条例制定作業を優先することとし、議会提案の条例制定に向けた事務局の作業は、その時点で中止することを決定し、最終報告案にその内容を盛り込むこととした。

《最終報告》

政策条例の制定については、静岡県議会の流れを参考に島田市議会の現状を踏まえた条例を制定するまでの流れをフローチャートで作成した。その後、今年度、具体的な条例の制定に向けた活動として、当委員会自ら条例案を提出するか、また議員への条例案の提案を求め、その提案を受け、検討委員会を設置することとするか、もしくは当委員会が検討委員会に移行することも考えられた。

検討した結果、先の中間報告で提示したフローチャートによる流れを再確認した。フローチャートの内容は次のとおり。

議員若しくは会派が議会事務局へ条例案件の打診を行い、議会事務局が議長に報告を行い議長への趣旨説明を行う。

議長が必要と判断した場合は関係条例の整理等の事務を議会事務局へ指示する。しかし、議長が必要と判断をしかねるものについては、議長が会派代表者会議を招集し、必要と判断されたもののみ関係条例の整理等の事務へ進むこととした。

その後、関係条例の整理や資料の収集を行う。この作業の際、県議会でも行われていた当司法規担当や担当課との調整が必要であり、当局には負担となるが現在ある条例等との整合性を確認するために協力をお願いしたい。また、ある程度の資料等が整ったところで関係団体との事前調整を行い、原案の作成を行う。

条例案の骨子ができたところで議長へ協議の場の設置をお願いし、原案の作成段階で会派代表者会議を開催した場合は、そのまま議会運営委員会で協議の場（特別委員会）の設置を提案し、議長が趣旨説明の段階で原案の作成を指示した場合は、ここで会派代表者会議を開催し、了承を得られれば議会運営委員会に諮ることになる。

そして、本会議において協議の場（特別委員会）の設置を行い、協議を進めていくこととなる。また、協議の場においても、当局に再度御協力いただき、作業を進めることになる。

以降においては、通常の本会議の進め方になるため説明を省略する。

この流れは、県議会と同様の流れでフローチャートに示したものであるが、当市議会では、事務局体制が県と比較し少数であることから、条例案作成の過程で、県と同様のサポート体制をとることが困難であるとの認識から、最初の条例案の申し入れの段階で、条例の主旨・目的・必要性を、議長の理解と、会派代表者会議で協議し理解した上で、事務局との作成の作業に入ることを加え、以下はほぼ県議会と同様に進める案をフローチャートに併記している。

いずれの場合においても、事務局の作業の段階において、法令との整合性や担当課との調整、あるいは検討委員会での調査の段階で、同様の条例を当局で作成中あるいは作成の予定が判明した場合や、現在ある他の条例と矛盾する場合等は、作業の途中においても条例案の作成を中止する場合があることも県議会同様である。

条例案を提出する権限は、予算・決算・条例などの審査・調査する権限同様に議会に与えられた大きな権利であり、地方自治法第112条第2項では、議会の12分の1、つまり2人で条例案を提出できることになっている。

当委員会では、事務局の負担を軽減することを考慮し、議会の多数をもって提案し、可決する見込みの高い条例案の提出を期待し、フローチャートを提示した。議員各位には、必要と思われる条例案を積極的に提案、要望し市民の負託に応えうる島田市議会として一層の尽力を願い、政策条例制定に関する特別委員会の最終報告とする。