

芦屋市条例等の立法指針

第1 目的

この指針は、条例、規則等の意義を明らかにし、どのような事項を条例、規則、要綱として規定するのかの基準を示すことにより、地方公共団体の条例制定権等を有効に活用し、今後の本市の政策実現を図るとともに、行政の透明性及び説明責任の向上に資することを目的としています。

第2 条例、規則、要綱

地方公共団体が自治権に基づいて法規を定立する機能を自治立法権といいます。自治立法権に基づき定立される代表的なものは、条例及び規則です。

地方公共団体は、これらの条例、規則を政策実現等の手段としていますが、このほか行政機関内部における規律である要綱を活用し、様々な事務を進めています。

ここでは、条例、規則、要綱それぞれの性質についての概略を示しますが、詳細については「法制事務の手引」を参考にしてください。

- ・条例…地方公共団体がその事務について、議会の議決によって制定する法規
- ・規則…地方公共団体の長がその権限に属する事務について制定する法規
- ・要綱…行政機関内部における内規であって、法規としての性質をもたない。

1 条例

(1) 意義

ア 法的拘束力をもつ。

(ア) 市民の権利を制限し、義務を課する事項は、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例で定める必要があります。

(イ) 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、また、市民にも遵守する法的義務が生じます。

(ウ) 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 市としての意思を市民に明確に示す。

条例は、住民の代表機関である議会と長の関与のもと、議会の議決によって制定されるため、市としての意思を市民に明確に示すことができます。

ウ 公平性・透明性に優れる。

条例は、議会の審議を経ることにより、その制定過程が市民にオープンに行われるため、政策決定の透明性を高め、市民への説明責任の徹底を図ることができます。

(2) 所管事項

ア 地方公共団体の権能に属するものであれば、法令に違反しない限り、自治事務及び法定受託事務のいずれの事務についても条例を制定することができます。(地方自治法第14条第1項) ただし、法令の規定により、長その他の執行機関の専属的権限に属する事務については、条例を設ける必要はありません。

イ 法令で「条例で定める」と明示されているものや市民に義務を課し、又は権利を制限するものは、法令に特別の定めがある場合を除き、条例によらなければなりません。(地方自治法第14条第2項)

<地方自治法>

第14条 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。

2 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。

3 普通地方公共団体は、法令に特別の定めがあるものを除くほか、その条例中に、条例に違反した者に対し、2年以下の懲役若しくは禁錮、100万円以下の罰金、拘留、科料若しくは没収の刑又は5万円以下の過料を科する旨の規定を設けることができる。

(3) 罰則

条例の実効性を確保するため、法令に特別の定めがあるものを除くほか、その条例中に、条例に違反した者に対し、2年以下の懲役若しくは禁錮、100万円以下の罰金、拘留、科料若しくは没収の刑又は5万円以下の過料を科する旨の規定を設けることができます。(地方自治法第14条第3項)

(4) 規則との関係

地方公共団体の長は、その権限に属する事務について規則を制定することができます。また、条例との競合的所管に属する事務については、条例でも規則でも規定できます。しかし、一たび当該事項について条例で規定されれば、その後は規則で規定できません。

また、既に規則で規定されている場合でも、その内容が新たに条例で制定されたときは、その条例が優先的に適用されると解されますから、内容に矛盾がある場合は、既存の規則の改廃の措置を講じる必要があります。

(5) 条例と予算

条例が新たに予算を伴うこととなるものであるときは、このための必要な予算上の措置が適確に講じられる見込み(関係予算案が議会に提出されたとき等)が得られていることが必要です。(地方自治法第222条第1項)

(6) 市民参画の手続等

市民参画の対象となる施策については、市民参画の手続を実施することが必要です。

(芦屋市市民参画及び協働の推進に関する条例第6条、第7条)

次のアに該当する条例の制定、改廃時には市民参画の手続を実施しなければなりません。

ア 市民参画の対象

(ア) 市政に関する基本方針を定め、又は市民に義務を課し、若しくは権利を制限する条例の制定又は改廃

(イ) 市民生活に極めて重大な影響を及ぼす制度の導入又は改廃

イ 市民参画の手続

市民参画の手続の実施に当たっては、次の手続のうちから、適切かつ効果的なものを選択し、実施しなければなりません。

(ア) 審議会等の活用

(イ) 市民提案の活用

(ウ) ワークショップの開催

(エ) パブリックコメントの活用

(オ) その他市長が適当と認める協議会、公聴会等の活用

- ・ワークショップ…市の施策の策定に当たり、一定の案に集約するため、市民が参加し、各種共同作業等を行い、施策について議論する方法
- ・パブリックコメント…市の施策の策定に当たり、その施策の趣旨、目的、内容等を公表し、広く市民の意見を提出する機会を設け、提出された意見に対する市の考え及び結果を公表する手続

2 規則

(1) 意義

ア 規則は、地方公共団体の長がその権限に属する事務について制定する法規であり、条例と同様に一定の法的拘束力も有します。しかし、法律や条例の根拠なくして、市民の権利を制限し、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、課題への即応性を有します。

(2) 所管事項

ア 地方公共団体の長がその権限に属する事務について自ら決定し、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。

(地方自治法第15条第1項)

<地方自治法>

第15条 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。

2 普通地方公共団体の長は、法令に特別の定めがあるものを除くほか、普通地方公共団体の規則中に、規則に違反した者に対し、5万円以下の過料を科する旨の規定を設けることができる。

イ 条例の委任に基づく事項について規則の制定ができます。

(3) 罰則

普通地方公共団体の長は、法令に特別の定めがあるものを除くほか、普通地方公共団体の規則中に、規則に違反した者に対し、5万円以下の過料を科する旨の規定を設けることができます。(地方自治法第15条第2項)

3 要綱

(1) 意義

要綱は、行政機関が定める内規のうち、行政機関内部における実務の細則及び施策や事業の根拠の規律であって、市民の権利義務に関する定めとしての性質を有せず、法的拘束力、法的効果を伴いません。

(2) 種別・効力

ア 要綱の種別としては指導要綱、助成要綱、事業実施要綱、組織要綱等があります。

- ・規制的行政指導を行う事務処理基準として定める。(指導要綱)
- ・補助金を交付する場合の事務処理基準として定める。(助成要綱)
- ・人的サービスを行う事業や公の施設の運営等の事務処理基準として定める。(事業実施要綱)
- ・附属機関に準ずる機関、行政内部の委員会等の設置や運営について定める。(組織要綱)

イ 要綱はあくまで行政機関内部における規律であり、市民に対する法的拘束力を有するものではありませんので、行政指導に従わない者に対して制裁措置をとることは許されません。

また、行政指導について、行政手続法や行政手続条例は、行政指導の内容が相手

方の任意の協力によって実現されるものであって、行政指導に従うか否かは相手方の自由であると規定しています。(行政手続法第32条第1項)

要綱は、行政課題に迅速に対応できる一方で、地方公共団体の持つ多様な権限を背景として行政指導等が行われることがあります。要綱は内部的な事務処理基準であることを認識し、住民の権利を不当に侵害することのないように留意する必要があります。

(3) 要綱と要領、指針等

要綱は、一部（職員のみで構成する行政内部の委員会の設置要綱等）を除き、市民に関係する事項を、対外的効力を持たない内規として定めるものです。これに対し、指針は、全庁に共通する事務処理の方針を定めるものといえます。また、要領は、要綱や指針に規定された事項や各課における個別の事務の事務処理細目を定めるものといえます。

指針：附属機関等の設置等に関する指針、債権管理取扱指針等

要領：窓口における本人確認要領、口座振替事務取扱要領等

第3 条例，規則，要綱の活用指針

条例，規則及び要綱についての概略は，上記第2のとおりですが，条例又は規則でそれぞれ規定すべきとされている事項以外は，いずれの形式で規定すべきかが問題となります。それぞれの形式における拘束力，強制力，即応性，透明性等を考慮し，かつ，以下の活用指針を目安として，実施する政策実現に最も適した形式で規定するものとします。

なお，条例，規則，要綱の機能等の差異・特徴はおおむね次のとおりです。

条例	規則	要綱
<ul style="list-style-type: none"> 法的拘束力，強制力をもつ。 (権利を制限し，義務を課す場合は条例で規定) 		<ul style="list-style-type: none"> 法的拘束力，強制力をもたない。
<ul style="list-style-type: none"> 議会の議決を要するため，課題への即応性は弱い。 	<ul style="list-style-type: none"> 議会の議決を要しない点で，課題への即応性を有する。 	
<ul style="list-style-type: none"> 議会の議決を経て制定され，市としての意思を明確に示すことができる。 公平性・透明性に優れる。 (議会での審議を経ることにより，制定過程がオープンになる。) 	<ul style="list-style-type: none"> 条例で規定すべき事項以外幅広く規定することが可能である。 	<ul style="list-style-type: none"> 実務の細部にわたり規定することができる。

1 条例の活用指針

(1) 条例で規定すべき事項

ア 法令で条例化が義務付けられている事項

【例】公の施設の設置（地方自治法第244条の2），使用料，手数料に関する事項（地方自治法第228条），附属機関の設置（地方自治法第138条の4）等

イ 市民の権利を制限し義務を課する事項（地方自治法第14条第2項）

【例】宅地開発，建築物の制限等に関すること。

(2) 条例での規定が望ましい事項

ア 市の理念や住民活動・住民参加に係る事項

【例】自治の基本方針，市民参画等に関すること。

イ 行政運営に係る通則的事項

【例】政治倫理，行政手続，情報公開等に関すること。

ウ 人権尊重，住民生活の安全・安定に係る事項

【例】男女共同参画，生活安全等に関すること。

エ まちづくりに関する事項

【例】土地利用の調整，放置自転車対策等に関すること。

オ 環境・衛生に係る基本的事項

【例】環境影響評価，廃棄物の適正処理等に関すること。

カ 福祉に関する基本的事項

【例】福祉施策の基本理念等に関すること。

キ その他市民生活に直接大きな影響を及ぼすような重要な事項

(3) 条例の積極的活用について

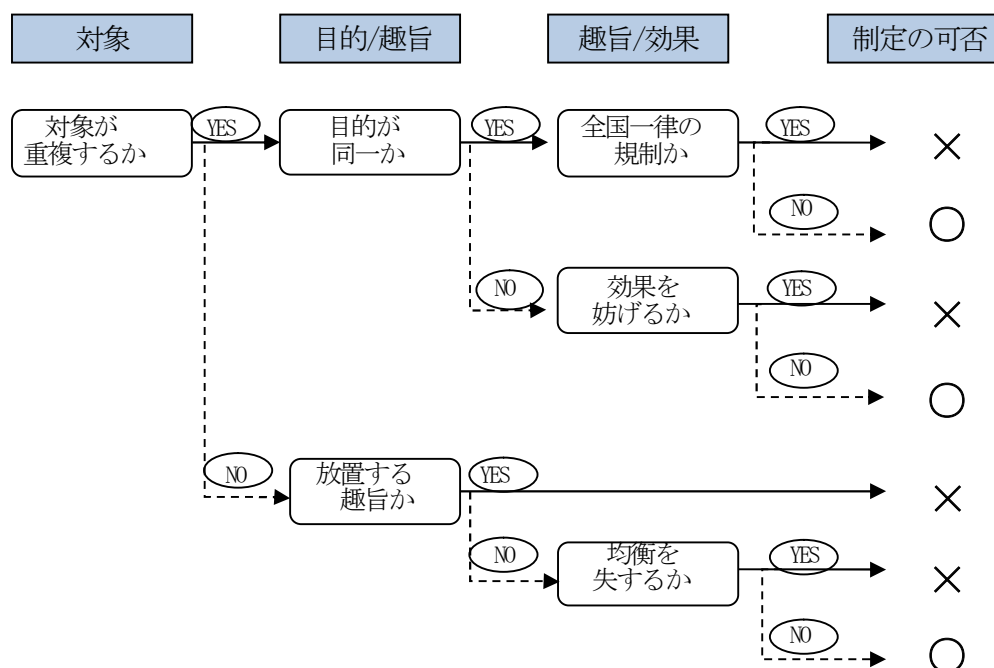
条例は，第2の1条例(1)意義のとおり，市としての意思を市民に明確に示すことができます。また，平成12年4月1日の地方分権一括法により，条例制定権の範囲が広がり，法律に違反しない限り，市の事務に関し，広く条例を制定することができます。条例か規則かの選択は，それぞれの特徴を考慮し，バランスの取れたものでなくてはなりません。市としての意思を条例により表現したり，規制や誘導的手法を用いた行政運営を行う場合などは，積極的に条例を活用します。

＜「法律に違反しない限りにおいて」とは＞

条例は，「法令に違反しない限りにおいて」制定することができる（地方自治法第14条第1項）のであって，これに違反する条例は無効です。

条例が法令に違反するかどうかについては，「両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく，それぞれの趣旨，目的，内容及び効果を比較し，両者の間に矛盾抵触があるかどうかによってこれを決しなければならない。」とされています。（徳島市公安条例事件：昭50.9.10 最高裁大法廷判決）

「政策法務研修テキスト」（第一法規，北村喜宣・磯崎初仁・山口道昭編著）では，次のように図示されています。



2 規則の活用指針

(1) 規則で規定すべき事項

ア 法律により規則で定めることとされている事項や長の権限に属する事務に関する事項

【例】財務会計規則（地方自治法施行令第173条の3）

営利企業等の従事制限に関する規則（地方公務員法第38条）

消防本部の組織に関する規則（消防組織法第10条）

イ 条例が規則に委任している事項

【例】条例の規定において「規則で定める〇〇〇」、「〇〇〇は規則で定める。」とされている事項

ウ 条例で規定している基本的事項のうち、手続等に係る詳細事項

【例】条例の施行規則

エ 純粋な行政内部の事項

【例】庁議に関する規則、車両管理規則

(2) 条例と規則との関係

ア 条例でも規則でも規定可能な事項については、条例と規則の機能等の差異・特徴、市民生活に及ぼす影響の大きさ、規定しようとする事項の重要度等を考慮し、いずれで規定するかを決めるものとします。

イ 規制の対象となる基準や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でも、その内容を条例に直接規定するものとします。

ウ 規則に委任する事項がある場合は、委任する範囲を限定的に規定するものとします。

(3) 長の規則と行政委員会の規則

行政委員会も規則を制定できますが、条例や長の規則に違反する規則を制定することはできません。（地方自治法第138条の4第2項）

3 要綱の活用指針

(1) 要綱で規定すべき事項

ア 市民に対する給付的施策のうち、処分として位置付ける必要のない事項

【例】補助金、助成金、交付金等の交付要綱

<処分とは>

ここでいう処分とは、「行政処分」と同義で、公権力の主体たる行政庁が行う行為のうち、直接行為の相手方に権利義務の発生、変動その他の法的な効果を発生させる行為をいいます。

給付行政は、本来的には非権力的な性質のものであって、その法的性質は、特別の規定がない限り、契約方式の推定が働くとされています。判例でも、「行政処分性を付与する特段の法的な規制が加えられていない限り、原則として私法上の贈与に類するものであり、地方公共団体の長が行う補助金交付決定は、私法上の贈与契約の申込みに対する承諾と同視することができるから、右決定は行政処分に該当しないものと解するのが相当である。（昭和59.12.26 名古屋地裁判決）」とされています。

一方、国は、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律により、処分性を付与する立法政策を採っています。また、労働基準監督署長が労働援護費支給要綱に基づく支給決定について、労災就学援護費制度を労災保険を補完するためのものとして、労働者災害補償保険法による保険給付と同様の手続により支給されるべきものと位置付け、

手続上、両者の給付としての性格に違いはないとし、処分性を認めた判例（最高裁第1小法廷：平15.9.4）もあります。

補助金等は、その対象、要件、補助の内容等が変更されることも多く、機動的に対応することが必要であるため、要綱で規定することとしますが、補助を行う行政目的等により、処分性を持たせることが適切である場合は、条例又は規則で規定することとします。

【例】 社会福祉法人の助成に関する条例、水洗便所改造等資金の助成に関する条例

イ 公の施設の管理に関する規則その他の規則に規定している事項のうち、事務処理上の詳細事項

【例】 公の施設における管理運営に関する要綱

ウ 市が行う施策、事業等の実施に関する事項のうち、条例又は規則で規定する必要がないもの。（施策、事業等のうち、市民の権利義務として位置付ける必要があるものについては、条例又は規則で規定します。【例】 福祉医療費の助成に関する条例）

【例】 事業の実施に関する要綱

エ 委員会等のうち附属機関でないものの設置に関する要綱

<要綱と要領等>

・市民生活に影響のない各課における個別の事務処理上の事項、マニュアル的な事項については、要領、マニュアル等とし、要綱とはしません。

【例】 口座振替の取扱いに関する要領

・市として行う施策、事業等の実施に関する事項であって、条例又は規則で規定する必要がないもののうち基本的事項（【例】 ○○事業実施、□□補助金交付に係る目的、対象者、申請から決定までの流れ、決定の取消し等特に市民とのかわりの大きい部分）については、要綱とし、事務処理上の詳細事項については、要領、マニュアル等とする。

・要綱は、例規集・要綱集に掲載し、公表します。要綱で規定すべきか要領等で規定すべきか迷う場合は、単に行政機関内部における実務の細則にとどまるものか、市民の利便等を考慮し、公表すべきものかという観点からも検討を加えます。

(2) 要綱と条例、規則について

ア 事務処理基準

要綱は、あくまでも内部的な事務処理基準であるため、その規定の中で市民の権利を制限したり、義務を課することはできません。要綱で規定する事項が市民の権利保護等の観点から条例又は規則で規定することが望ましいものである場合は、条例又は規則で規定するものとします。

イ 規制行政指導

要綱の種別の一つに指導要綱がありますが、規制行政指導を内容とするものは、条例又は規則で規定するものとします。

ウ 委員会等の設置

委員会等の設置に関する要綱については、委員会等の所掌事務、機能等により地方自治法第138条の4及び第202条の3に規定する附属機関に該当するものは、条例で設置しなければなりません。

4 その他

(1) 附属機関等の設置，運営等

附属機関，附属機関に準ずる機関等の組織及び運営に関しては，次のとおりとします。

ア 附属機関

附属機関の設置は条例事項ですが，その組織及び運営については，規則で規定します。

イ 附属機関に準ずる機関

附属機関に準ずる機関の設置等については，要綱で規定するものとします。

ウ 附属機関及び附属機関に準ずる機関のいずれにも該当しないもの

市職員のみにより構成される内部事務处理的なもの，関係機関等との連絡調整を主たる活動内容として設置されるもの等については，要綱で規定します。ただし，市職員のみにより構成されるもののうち，その設置が法の規定によるもの，複数の執行機関を含む会議等については規則（【例】安全衛生委員会に関する規則）で規定し，事務の遂行を職務の命令として位置付けるもの等については，訓令で規定します。

(2) 賞の贈呈，表彰に関するもの

特定の分野での功績等を讃えるため，賞を設け，贈呈することに関しては規則で規定し，善行，功労等明らかにするための表彰に関しては要綱で規定します。

第4 公表等

1 例規集・要綱集への掲載

本市では，毎年，例規集・要綱集を作成するとともに，市ホームページでもその内容（年4回更新）を公表しています。条例，規則についてはもちろんですが，要綱についても次のようなものを除き，掲載するものとします。

- (1) 内部事務処理手順（マニュアル）的なもの（要領等で規定すべきもの）
- (2) 短期間（おおむね1年以内）の施行に係るもの

2 情報の提供

条例，規則等の制定改廃時の市民への情報の提供については，「芦屋市情報提供の推進に関する指針」に基づき，その内容を行政情報コーナー，広報紙，ホームページ等を活用して周知するものとします。また，規則，要綱等で，市民生活に大きく影響する制定改廃を行ったときは，市議会事務局を通じて市議会議員に情報を提供するものとします。

第5 参考（告示，訓令，規程）

1 告示

告示とは，市長，行政委員会，議会等の公の機関が，法令等により公示すべき事項その他一定の事項を一般に公示する行為の一種であり，また，そのための形式の一つです。

(1) 告示の効力

告示は，単に公示することを目的とする行為又はその形式ですから，自治権に基づく地方公共団体の自主法の形式である条例とは本質的に異なり，原則として住民に対して拘束力を持たない場合が多いのですが，告示が法令の授権による場合は，法の制定と同様の効果を持つ場合もあります。

(2) 告示の根拠

告示によって「公示される事項」は，議会の招集（地方自治法第101条第7項）

のように、公示すべきことが法令等により定められているものも多いのですが、必ずしも法令等に規定がなくても、ある事項が一般住民の利害に関係を持つものである場合には、広くこれを周知させることにより行政の公正を確保しようという趣旨から告示されることもあります。

2 訓令

訓令は、市長その他の行政機関が、その所管する機関に対して、その所掌事務について発する命令をいいます。条例とは異なり、その効力は、命令を受ける機関又は職員に一定の服従義務を生じさせるのみで、一般住民を直接拘束する内容を定めることはできません。また、訓令は、比較的長期の訓令を甲、短期のものを乙と区別しています。

(1) 訓令の内容

訓令として発せられる職務に関する命令の内容には、権限の範囲を確定し、職務の執行方法や手続を定めること等があります。

訓令は、一般に職務の執行上の基本的命令事項を内容としますが、これに対して法令の解釈や行政の運用方針等細目的示達事項を内容とするものは、「通達」といわれています。

なお、訓令や通達は、機関に対する命令である点で、公務員個人に対して発せられる職務命令と区別されますが、訓令や通達が発せられると、当該機関を形成する公務員個人も服従義務があるので、職務命令としての性質も持っています。

<通達について>

平成12年4月1日の地方分権一括法施行後は、国、県からの地方公共団体に対する指揮監督権の行使としての通達という概念はなくなり、助言・勧告としての通知等又は法定受託事務に係る処理基準と改められました。

(2) 訓令を発する権限

地方自治法その他の法令には、地方公共団体の機関の訓令権に関する規定はありませんが、市長や教育委員会等の行政機関には、指揮監督権の一部として当然に訓令を発する権限があると解されています。

(3) 訓令と規則

職務執行上の基本的命令は、訓令で規定することとしますが、市長の権限に属する事務のうち、複数の執行機関に関係するものについては、市長の規則で規定します。

【例】車両管理規則

3 規程

規程は、一定の目的のために定められた一連の条項の総体をいいますが、一般には条例、規則等の法形式以外のものについて用いられます。

この場合法形式としての意味で用いられる場合と、訓令、告示等の題名として用いられる場合があります。

(1) 法規的性質は原則として有せず、組織上の細目や事務処理手続その他事務処理上必要な事項を訓令として定める場合

【例】庶務規程、職務権限規程、文書取扱規程

(2) 地方公営企業の業務に関する企業管理規程を制定する場合

【例】会計規程、事務分掌規程

＜地方公営企業法＞

(企業管理規程)

第10条 管理者は、法令又は当該地方公共団体の条例若しくは規則又はその機関の定める規則に違反しない限りにおいて、業務に関し管理規程（以下「企業管理規程」という。）を制定することができる。

(3) 地方公共団体に設置される委員会が、法律の定めるところにより制定する場合

【例】選挙管理委員会規程，固定資産評価審査委員会規程

＜地方自治法＞

第138条の4第2項 普通地方公共団体の委員会は、法律の定めるところにより、法令又は普通地方公共団体の条例若しくは規則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、規則その他の規程を定めることができる。

＜地方税法＞

第436条第2項 前項の条例で定めるべき事項は、当該条例の定めるところによつて、固定資産評価審査委員会の規程で定めることができる。

＜規程の名称を冠している条例＞

法律で「規程を定める」とされているものには、名称は規程であっても、形式としては条例である場合があります。

【例】土地区画整理法による土地区画整理事業施行規程

＜土地区画整理法＞

(施行規程及び事業計画の決定)

第52条 都道府県又は市町村は、第3条第4項の規定により土地区画整理事業を施行しようとする場合においては、施行規程及び事業計画を定めなければならない。(以下略)

附 則

この指針は、平成21年11月1日から施行する。

附 則

この指針は、平成28年4月1日から施行する。

附 則

この指針は、令和4年4月1日から施行する。