

研究報告

自治体例規作成時における 他例規の参照に関する調査報告 ——神奈川県内の全市町村をサンプルにして——

島 亜 紀
角 田 篤 泰

第1章 はじめに

自治体における条例や規則の作成時に、他の例規を比較・参照しながら作成するケースが多いという経験的認識が広く存在し、また、そのような比較を推奨する見解もある¹⁾。本稿は、そのようなケースに関する実態を調査し、その結果を報告するものである。なお、この調査に基づく予測や分析などについては稿を改めるものとし、本稿では収集した主な情報と集計結果のみを報告する。

筆者らは e-Legislation 環境支援のプロジェクト²⁾を進めてきたが、そのプロジェクトにおける予備的調査において³⁾、自治体職員が、条例や規則（以下、「例規」と記す）の案を作成する際には、様々な局面で他

1) 例えば、田中孝男『条例づくりへの挑戦—ベンチマーキング手法を活用して』（信山社、2002年）、松下啓一『政策条例のつくりかた』（第一法規、2010年）、牧瀬稔『条例で学ぶ政策づくり入門』（東京法令出版、2009年）。

2) 例えば、角田篤泰「e-Legislation の構想—情報処理としての立法過程」名古屋大学法政論集 241 号<1>-<26> 頁（2011年）や角田篤泰「e-Legislation 環境の構築へ向けて」情報ネットワーク・ローレビュー 11 巻 13-32 頁（2012年）を参照のこと。なお、e-Legislation とは、「電子立法」や「電子法制執務」という意味であり、さらに単に立法過程に IT 機器やソフトウェアを導入することだけではなく、情報科学的な見地やシステム科学的な見地から、コンセプトや方法論を含めてアプローチすることを意図している。

3) 予備的調査は 2009 年～2010 年にかけて行った。主に山形県酒田市、神奈川県座間市、同寒川町、北海道三笠市に協力頂いた。

の例規を参照しながら作業を進めていることが分かってきた。そこで、すべての自治体や職員を調査することは困難であるため、標本調査として、神奈川県内の全市町村を対象に、そのような他の例規の参照の作業を含む立法作業について、アンケートおよびインタビューを行う調査を実施した。神奈川県を選択した理由は、規模や地勢的な見地から様々なタイプの自治体が揃っており、さらに、参考意見をヒアリングできそうな先進的な自治体がいくつか含まれているからである。

なお、調査の機会を有効に使うため、e-Legislation 研究に関する課題や現状把握を行うための現場の態様情報収集も合わせて実施した。そこで、本稿においては、それらの調査結果も報告することとした。

この調査は、神奈川県内の全市町村を訪問してインタビューを行い、その際にアンケート回答も得た⁴⁾。アンケートはその場で回収することもあれば、後日返送されることもあった。この調査期間中には、同じ自治体に何度も訪れることもあり、また、追加の情報提供を電話やメール等で受けることもあった。それらも含めた全調査期間は2011年9月～2014年5月である。なお、対象自治体はこの期間当時の神奈川県内の全市町村である。合計33自治体であった。訪問時に調査対象とした自治体職員は法制担当部署の方々である。部署を超えて幅広く例規を扱っているからである。

本稿では、2つの調査方式ごとに分けて、以降、2章ではアンケート調査結果、3章ではインタビュー調査結果を示し、最後に4章にてまとめを記す。

4) 対象とした神奈川県内の市町村は次の通り。横浜市、川崎市、相模原市、横須賀市、平塚市、鎌倉市、藤沢市、小田原市、茅ヶ崎市、逗子市、三浦市、秦野市、厚木市、大和市、伊勢原市、海老名市、座間市、南足柄市、綾瀬市、葉山町、寒川町、大磯町、二宮町、中井町、大井町、松田町、山北町、開成町、箱根町、真鶴町、湯河原町、愛川町、清川村。なお、今回の調査とは別の時期に神奈川県庁にもアンケートおよびインタビュー調査を実施したが、市町村とは異なる点が多いので、調査結果からは除外した。また、本稿に掲載した各市町村の回答者のコメントは、自治体の見解を代表するものではなく、回答者個人の見解を列挙したものである。

第2章 アンケート調査結果

本章では、自治体に実施したアンケートの各項目とそれらの集計値を示す。次の通りである。

アンケート項目 1.

自治体名、回答者の所属部署、氏名、連絡先

※結果は省略

アンケート項目 2.

条例の立案過程における資料の収集方法（全 30 件、複数回答あり）

A) 分からないことがあった場合の解決方法

・インターネットで調べる。……………	30 件	(100%)
・本などの文献で調べる。……………	30 件	(100%)
・中央省庁にたずねる。……………	2 件	(6.7%)
・他の自治体に照会する。……………	19 件	(63.3%)
・勉強会などで知り合った他の自治体の 担当者にたずねる。……………	10 件	(33.3%)
・県に照会する。……………	12 件	(40%)
・業者のサービスを利用する。……………	14 件	(46.7%)
・その他……………	5 件	(16.7%)

B) よく使う WEB サイト

・官報……………	20 件	(66.7%)
・e-Gov ……………	20 件	(66.7%)
・法令データ提供システム……………	0 件	(0%)
・所管の法令・告示・通達等……………	0 件	(0%)
・その他……………	0 件	(0%)
・衆議院「制定法律」……………	10 件	(33.3%)
・国立国会図書館「日本法令索引」……………	1 件	(3.3%)
・裁判所ホームページ……………	6 件	(20%)
・検索エンジン……………	19 件	(63.3%)
Google……………	4 件	(13.3%)

Yahoo	9 件	(30%)
その他	0 件	(0%)
→主なキーワード		
「〇〇条例（規則）」	1 件	(3.3%)
「wiki」	1 件	(3.3%)
「〇〇とは」	1 件	(3.3%)
※回答なし	6 件	(20%)
・他の自治体のホームページ	17 件	(56.7%)
・他の自治体の例規集	21 件	(70%)
・洋々亭	18 件	(60%)
・その他	7 件	(23.3%)

アンケート項目 3.

新規条例の立案について

A) 他の自治体の類似条例参照の有無

・参照する。	30 件	(100%)
・参照しない。	0 件	(0%)

B) 参照先自治体

1 位「神奈川県」	7 件	(23.3%)
2 位「横浜市」	5 件	(16.7%)
3 位「小田原市」	3 件	(10.0%)
3 位「県内自治体」	3 件	(10.0%)
※4 位以下は省略		
※回答なし	11 件	(36.7%)

C) 条例立案の審議過程

※自由記述欄のため省略⁵⁾

5) 概ね、次の通りである。原課〔所管課〕案→法制課による審査→庁議→（例規審査会）→首長決裁→議会。なお、「庁議」の部分は、市町村により名称が異なる。例えば、政策会議、政策企画会議、政策推進（企画）会議、担当者会議、行政連絡会議、調整会議、事務事業調整会議、政策調整会議、関係課長会議、部課長会議、部門経営会議、経営会議、最高経営会議、行政幹部会議等。また、法制課とは別の審査組織として、例規審査会を設けている自治体は、7 件/30 件（23.3%）であった。

アンケート項目 4.

その他

※立案時の苦労話や質問・要望などの自由記述であり、本調査目的と関連する回答は次の通りであった。

- ・立案の参考に他市町村の条例が簡単に検索できると助かる。
- ・担当課職員は、他の業務を並行して行わなくてはならず、条例案検討にかける時間がとれないため、必然的に他市町村の事例を参考にすることが多くなるが、状況によっては、時期的に他市町村より早く立案を迫られる場合があり、そのときは、参考となる資料がないために苦労する。
- ・特に新条例は、構成及び上位法との関係
- ・他自治体間の比較検討が容易になるシステムや全自治体（又は主要/県内自治体）の例規が一括して閲覧できるプラットフォーム、法制面からの校正作業を支援するシステムの登場を望む。

これらの中で、本調査の主要な目的である、他の例規を参照している状況についての質問項目は、アンケート項目 3. が最も直接に関連している項目である。この結果より、確度の高い傾向としては、やはり自治体では、他の自治体の条例を参照しながら立法プロセスを進めていると考えられる。本来は、他の自治体はもちろん、自らの自治体の過去の条例あるいは規則までも参照することがあると思われるが、このアンケートでは、アンケートの答えやすさを考慮して、このような問いになっている。しかしながら、実際にはその漏れの部分は、次章で示すインタビュー調査によって十分にカバーされている。

なお、このような立法プロセスの進め方には長所・短所もあり、当然賛否両論存在する。しかしながら、それらについては稿を改めて論ずることにし、本報告では事実関係の提示に留める。

第3章 インタビュー調査結果

本章では、立法時に他の例規を参照することに関する点に絞り、インタビューで得られた回答を列挙する。インタビュー項目は、(A) 新規条例の作り方について、(B) 類似条例の比較表作成について、(C) 参照先自治体について、(D) 条例立案において把握されている問題点の4項目である。以下にこれらの項目ごとに回答を列挙する。市町村名の公表を望まない自治体も含まれるため伏せ字としている⁶⁾。なお、本章の回答文中、角括弧で括られている部分は、文脈が分かりやすくなるように筆者らが補った部分であり、「条例(例)」と表記された部分は、近年「準則」に変わり使われるようになった条例の雛形を表す言葉である。

(A) 新規条例の作り方について

■ A市

「自市で過去に作った類似条例があればそれを参考にする。」

「[類似条例が]全くない場合は自分たちで考えるしかないと思うが、大体は類似条例があるので、類似条例がある場合にはそれを参考にしつつ作るというパターンが多い。」

■ B市

「ホームページでちょっと引っ張ってきていいところ取りというか、あまりいけないのだが、その方が効率よくできる。その意味でどの自治体の資料を使ったのか、近隣の動きも把握しながら作成している。」

■ C市

「一から作るというのはあまりなく、他の先行条例を取り入れられればそれを見て作るので、参考になるようなものがあればそこからという形になる。」

「本来、地方分権化の中では、一から積み上げていく中で作っていくのが本来なのだろうが、実際には他のものを参照してというのが実情。」

6) 伏せ字にしてあっても特定されてしまう可能性のある自治体が一部含まれているが、そのような自治体については、その旨了承を得ている。

「やはり先行自治体のものを参考にしてということがある。また、国から条例（例）が来ている場合にはそれを参考にするし、自分のところの似たようなものがあればそれも参考にする。あるいは、契約している例規システムで準則のような形で参考例が示されていれば、あくまでも補足的にといった感じだが、それを参考にすることもある。」

■ D 市

「新しく条例を作るとなると、先進自治体のものを見て、それに合わせながら自分の自治体の独自性を出すとか、他の例規と釣り合いを取るような形でやっている。地域性もたぶんあるので、最初は見るが途中で作り直していく。担当課も、他市の事例を見ながら作っている。」

「もし国から来ている準則があればそれを参考にするが、なければ他の自治体の類似条例を参考にしている。」

■ E 市

「自分の自治体の類似条例があれば、まずはそれを見る。やはり独自の書きっぷりのようなものがあるので。そういうものがなければ、他市の類似の条例を参考にする。」

■ F 市

「最終的にはやはり先進事例は参考にしているというのは確かにある。県のものや政令市のものであればそれを見るし、他の市の先行事例があればそれを参考にして作っている。また、国から条例（例）が来ている場合にはそれを参考にする。ただ、もう「国からの条例（例）は」ほとんど来ていない。自分のところの似たようなものがあればそれも参考にする。」

「箱ものの条例や附属機関の条例はほとんど同じなので、そういったものは他の自治体を参考にするまでもなく、自分のところのものを作り替えて作っている。先行事例がなかったとしても、同じような構成をしている条例や似たような条例を探すと思う。あとは親法〔となる法令〕を参考にしたり、関連法令を参考にしたりすると思う。」

■ G 市

「条例のつくり自体は自治体によって独自だが、考え方などは他の条例を参考にして作っている。サンプルが少ない政策や条例の場合は、初めからピンポイントでそういう市を参考にし、一般的に行われてい

る様な事であれば、政令市だけで色々と参考になる例があるのであれば、[政令市を参考にすれば] それで済む。」

■ H市

「全く同じ条例ではないが、やはり他市の[似たような]条例があるので、そういうものは参考にする。全くの新規というのはそんなにはないので、やはりどこか参考にする。」

「類似条例と言っても自治体ごとに必要性が異なるので、オリジナルなものに変えていく。また、国保など、国から条例(例)が来ている場合にはそれを参考にする。自分のところの似たようなものがあればそれも参考にする。」

■ I市

「[自分の自治体にしかないような]オリジナルの条例を作ることはほとんどない。オリジナルの条例を作るのはかなり勇気がいるので、既存の条例の表現を見ることが多くなる。自分の自治体では、全く新規に作るということが自分の経験した限りではない。あとは、法に基づいて条例を作るような場合に、国から条例(例)が来ている場合にはそれを参考にし、自分の自治体に同じような系統の条例があれば、もちろんそれを参考にする。」

■ J市

「他市の条例を参考にすることが多い。全くの新規というのはなかなかないので、どこかを参考にしてという形だと思う。」

■ K市

「法令の解釈を独自におこなって、必要なものについて条例を作るというのが理想だが、なかなかそこまではいかないところがある。類似の条例を探して、そこにどれだけ地域独自のものを盛り込むかというのが多い。本来そうあるべきではないのだから。」

■ L市

「独自性を出そうと思えば、逆に他市の条例は見ないと思う。ただ、第何条に何が来るかという条建ては参考にする。また、漏れがないようにするために、確認のために他市の条例は参考にする。」

■ M市

「同じような条例を作るのであれば、やはり同じような条例を作っ

ているところを真似する。」

■ N市

「担当課で条例の内容について考える場合には、先行の条例を見る以外はやはり難しいと思う。いろいろと参考にした形で作って来ているのが通常である。」

■ O市

「準則的なものも参考にしつつ、他市の条例を参考にしている。」

■ P市

「一番参考になるのは他市の情報であり、それに独自の政策を盛り込んで作るというような形。」

■ Q市

「他の市に条例があればそれを使って、複数あったらそれを横並びの表にして、その中で最も自分の自治体に合うものを使うという手法が、ここ数年は多い。」

■ R市

「条例の作成にあたっては、他市の条例等をインターネットで調べて比べている。」

■ S市

「他の自治体の条例を全く考えないでそのままコピーして貼るようなことは、あまり望ましい姿勢ではないので、ちゃんと自分で考えましようという気がするが、他の自治体がこういった形でやっているかということは参考にする。」

■ A町

「任意で作るといふか政策条例のような場合には、他の自治体の類似条例を参考にするような形で作っている。全国でも少数の自治体しか作っていない条例を作るような時には、先行自治体のものを比較表に並べて検討するというをした。最近では地域主権の関係のものは国から下りてきて、同時に作り始めるため、そういった場合に国からの情報を参考にしたり、先行自治体を参考にしたりということはある。自分のところの似たようなものがあればそれも参考にする。」

■ B町

「どういう情報媒体からかは分からないが、どのような規定がある

のかを〔担当課で〕探してから作っていく。〕

■ C 町

「基本的には〔条例の立案は〕担当課でスタートするので、自分の自治体に合うものをいろいろ調べて作り上げてくる。〕

「〔担当課は〕ほとんど類似条例を参考にして作っているのではないかと思う。やはりどうしても一から作るような力は小さな町だとなので。また、自分の自治体に同じような系統の条例があれば、それを参考にすることもある。法に基づいて条例を作るような場合に、国から条例（例）が来ている場合にはそれを参考にする。だが、理念条例のようなものだと条例（例）はないので、他の自治体のものを見るしかない。それ以外のものとしては、私が担当していたわけではないが、過去に基本条例を作ることがあったときに、大学の法令作成支援の専門組織のようなところと提携して、そこが音頭をとる形で作ったことがあったと思う。〕

■ D 町

「政策の部分の担当にしろ、法務の部分の担当にしろ、事業課の人数にしろ、本当に事業を一人で担当するというような状態なので、やはり県内の主な条例を持ってきて、見比べながら選択していくというのが実際のところである。条例の中に罰則を入れる・入れないとなったときに、どのぐらいが妥当なのと言われても、簡単に判断できるものではないので、右へ倣え的な部分もあるかと思う。〕

「政策条例を作るときは、県内の条例については自分たちで比較表を作っている。同じような条例について、まず制定があるかどうかというのを調べだして、それに対してどういう決まりになっているのか、少しずつ分析をしてという方法をとっている。〕

「人口規模も少ないので、政策条例を作るときは町内にいかに知ってもらわねばまず大事で、それには庁舎内でいかに意思決定をしていくかが重要なので、できるだけ委員会のようなものを立ち上げて、関係する課から一人出してもらって、そこで何回か会議を経て作っている。そういった中では比較表などを見せながら、たとえば、近隣で言えば a 市はこういう規定だけれども、b 市は実はこうなっていて少し違う、どういう方が自分の自治体に合うかというような話をしている。〕

「法に基づいて条例を作るような場合に、国から条例（例）が来ている場合にはそれを参考にする。税、国保、消防関係は条例（例）が来ているので参考にする。また、自分の自治体に同じような系統の条例があれば、それを参考にするようにしている。結構構造が同じものがあるって、附属機関の設置条例、施設設置条例や基金の条例などは構造が同じなので表現なども同じに揃えるようにしている。」

■ E 町

「もし国から来ている準則があればそれを参考にするが、なければ他の自治体の類似条例を参考にする。過去に同じような条例が町の条例であれば、それを参考にして作る。」

「情報誌で実際に条例を作った担当者が解説を書いているものがあり、それを参考にして作った条例が最近あった。そこには、実際に作った条例について、どういった問題があったか、どういう裁判例があるか、どういった点で悩んだかといった解説が書かれていたので、非常に参考になった。」

■ F 町

「[他の自治体の条例を] 参考というか真似した時もある。自分のところの似たようなものがあればそれも参考にし、国から例示で出ているものがあれば、ほとんどまねをして作っている。[町で] 独自に作る条例自体が本当はない。」

■ G 町

「国から条例（例）が来ている場合にはそれを参考にする。また、業者の提供している条例（例）があればそれも参考にしている。後は他の自治体の条例を参考にしながらということになる。」

■ H 町

「他の自治体の類似条例を参考にして作成する。また、法に基づいて条例を作るような場合に、国から条例（例）が来ている場合にはそれを参考にする。」

■ I 町

「やはり先行自治体の条例をかなり参考にし、インターネットなどで検索をしながら他の自治体を見たり、典型的な例であちこち [の自治体] にあって、町としてしようとしている事もそんなに大きくは

他の自治体と変らないものであれば参考にする。」

「例えば、条例の改正の場合で、簡単な用語の改正や、自分のところの条例にミスが見つかったような場合には、他の自治体のものを見ず、自分たちで改正してしまうということはある。また、国から条例（例）が来ている場合には参考にする。契約している業者が条例案を提供する場合もあるので、そういったものがあれば参考にすることはあるし、神奈川県の町村会が条例案を示す場合もあるが、それを参考にする場合もある。ただ、そういった条例案は、国のものであっても町村会のものであっても、間違えている場合があるので、簡単に鵜呑みにはできないと思っている。」

■ J 町

「決まりきったものをどこかが作ってあれば、そこを基本にして、文言を変えながら作る。インターネットで全国の自治体の条例が見られるため、一番近いものを拾い出して、それを見ながら、独自のところは作り変えている。担当課も、どこの市町村もやっているかどうか、一番近いのはどこだというのを探しながら作っている。」

「標準条例の書式集という資料があるので、それを見ながらまず〔条例案を〕見つける。」

「自分の自治体に同じような系統の条例があれば同じように作ってほしいと言っているので、それを参考にすることもある。また、国から条例（例）が来ている場合には当然それも参考にする。」

■ K 町

「〔近年で新規に制定した条例は〕特異な条例ではなく、他の自治体でもあるような条例なので、そういう条例を参考にして作るといった形で〔担当課は〕作っていると思う。」

「審査をするときに参考にした自治体の条例などが添付されてくるが、所管課は先行自治体のものを参考にして作っている。」

「国から条例（例）が来ている場合にはそれを参考にし、また、自分の自治体の似たようなものがあればそれも参考にする。」

■ L 町

「原課〔所管課〕はそれぞれ他のいろいろな自治体の条例、今までできていた自分の自治体の条例などを見ながら作っている。」

■ M 町

「先進市の条例を参考にしながら、自分の自治体と合うように規定作りを担当課でおこなっているので、法制担当のところに来た段階で条例に目を通して、また先進市のもつと見比べながらという事をして、後は疑問点を聞いて、自治体の方針でそのような規定になっているのを確認するという作業をしている。」

「近隣や先進市の条例を参考にしつつ、独自色を出していく。自分の自治体くらいの規模だと、やはり1番最初に作るということがほとんどないので。あとは、法に基づいて条例を作るような場合に、国から条例（例）が来ている場合にはそれを参考にする。国保、介護保険、税、消防関係は準則が来ているので、ほとんどそのまま参考にしていると思う。また、自分の自治体に同じような系統の条例があれば、それを参考にするようにしている。」

■ A 村

「やはり先行自治体のものを参考にしてということがある。最近では法改正によって同時進行で条例を改正することが多いので、そういったときには情報を他の自治体からもらったり、相談したりしながら進めていくということが多いと思う。また、法に基づいて条例を作るような場合に、国から条例（例）が来ている場合にはそれを参考にする。さらに、業者のシステムで準則のような形で参考例が示されていれば、それを参考にすることもある。」

(B) 類似条例の比較表作成について

■ A 市

「法制課では表形式のものまではあまり作らず、審査の時に必要な規定を確認するといった程度。担当課が比較表を作ることはある。いつも作っているわけではないが、見たことはある。」

■ C 市

「新規制定の条例ではないが、個人的な資料として昨年全部改正をした条例を作ったときに、自分で比較表を作った。他の自治体の条例の〔条文の〕順番を確認するために作った資料である。所管課で作っ

ているかどうかは、人によると思う。」

■ D市

「比較表の作成は、担当者による。他市の条例をコピーしたものを資料として添付してくる場合もあれば、表の形式にしてくる場合もある。特に表を作ると統一しているわけではなく、担当者によってということだと思う。ただ、参考資料として比較表を作っているのはわりとよく見かける。法制課で作る場合は、限定したある条文についてのものを作っている。例えば、全国一斉に法改正などで条例も改正しなければならない場合、既に条例の改正を終えている自治体の該当条文を切り取って、比較表にすることはある。」

■ E市

「必須にしているわけではないが、所管課に県と政令市と一般の市の条例比較表を作成してもらって一緒に検討するということはある。また、法制課でも、個人的には、他市の規定と比較するために比較表を作成することはある。」

■ F市

「法制課は作らないが、たまに担当課が作っている。特に、先進市が多いような条例の場合には、そういう比較表を作っていることがある。」

■ I市

「担当課では比較表を作っている。作ることは割と多いのではないかと思う。審査の時は必要に応じて参照すれば済むので、法制課で作るとするのはほとんどない。」

■ J市

「この規定は盛り込まれている、盛り込まれていないといったところを比較表で様子を見ながら作成する場合もある。法制課では、特に規模の大きな条例の場合などには比較表を作っていた場合があった。また、大規模な条例の場合は、所管課に比較表を作ってみてと投げかけることもある。」

■ L市

「比較表は、議会基本条例を作成した時にエクセルで作っていたのを見たことがある。」

■ O市

「新しいものを作るときは、他の市町村の例規を横並びにして比較表を作ることが多い。横並びにすると、何を盛り込まなければならないか、この市にはある条文があって別の市にはそれが無いこと、自分の自治体で入れなければならないものや要らないものがある程度分かる。また、毎回作る訳ではないが、こういう過程でこういう考えで作ったという事を説明する部分で必要になってくる事もある。」

■ Q市

「他の市に条例があればそれを使って、複数あったらそれを横並びの表にして、その中で最も自分の自治体に合うものを使うという手法が、ここ数年は多い。」

「政策決定が必要な条例を作る場合には、必ずといっていいほど最近では比較表を作っている。」

■ A町

「全国でも少数の自治体しか作っていない条例を作るような時には、先行自治体のものを比較表に並べて検討するというをしたことがある。」

「特に、町民に関わるような条例の場合には作っていると思う。ただ、[比較表を作ることが] ルールになっているわけではない。あとはこちらから担当課に作って下さいと求めることもある。特に、新しい条例を作るような場合である。最近も県から下りてくる条例があり、この時には現行の県の条例と新しく作ろうとしている町の条例との比較表というのを作った。」

■ C町

「4、5個並べた比較表を見たことがある。やはり、理念条例で国から条例案が示されていないもののは、そういった比較表を作ることが多いと思う。」

■ D町

「プロジェクトチームを結成して条例の立法を進めていくような場合、同じような条例でまず制定されたものがあるかどうかというのを調べだして、それに対してどういう決まりになっているかを少しずつ分析するというのを会議の中で行うが、そのような中では比較表を

見せながら、他の自治体の規定状況について説明し、どういう規定の方が自分の自治体に合うかという検討をしている。」

「すべてについてはではないが、政策的条例や町の基本条例のようなものを作るときには作ることが多い。」

■ E 町

「各部の部長が出席する庁内の会議があり、そこで近隣の状況はどうなっているかを説明する材料として比較表を示すことが多い。説明資料として分かりやすいこと、納得を得られやすいということがあるからである。」

「担当課がということと言うと、もちろん作成することがある。法制課ではあまり作成しない。」

■ F 町

「比較表を作ることは多くはないがある。町民が関わるような条例で、自治基本条例を作ったときはそういった表を作って検討した。」

■ G 町

「比較的長い条例の場合は比較表を作っている。短くて少ししか改正しないようなものだとそこまでは作っていないが、新規でも改正でも、長くなると作っているようだ。」

■ H 町

「例えば、条例（例）と自分の自治体の条例案とを比較する表のようなものは作ったことがある。改正の時よりも新しいものを作るときに作ることが多いのではないかと思う。」

■ J 町

「人によって、ものによって異なるが、比較表を作成することがある。単純に条例を並べて比較するだけのこともあれば、人によると思う。」

■ M 町

「自治基本条例、議会基本条例、情報公開条例、個人情報保護条例の条例案を検討する際に作ったことがある。」

「担当者によっては説明する資料としても必要だからと言って作る場合もあれば、紙ベースで作るスタイルが好きな人もいる。法制担当の方で所管課に対して比較表を作って下さいという指導をしているといったことはない。比較表は全部改正の時や新規制定の時に作られる

ことが多いと思う。」

■ A 村

「例えば、人事給与の関係だが、給与額を近隣自治体と比べるために比較表を作るということはある。そういうときには近隣自治体の条例だけでなく、国家公務員の給与に関する法律も比較表の中に並べている。また、市民の方と協働で条例を作るような場合には、わかりやすさというのが必要であるし、行政側が一方的に条例案を押しつけるということにはならないため、そういった比較表を作って検討するということがされていると思う。」

なお、類似条例の比較表作成自体は、条例の立案を担当する所管課で行っており、インタビューは所管課でなく法制担当部署の方々に行っているため、回答者自身は作成したことがないケースもしばしばあった。そこで、インタビューの回答者が「条例案の審議過程において、所管課が作成した比較表を見たことがある」と回答した自治体は、この質問をした 23 件中 20 件であった。

(C) 参照先自治体について

※以下では、参照先の自治体とその理由を記している。

■ A 市の参照先

・ 県内自治体

(理由)担当課が参考に行っている場合が多いため。ただ、法制課から担当課へはできるだけ大きな規模の自治体を見て欲しいと話している。法制課では、神奈川県条例があれば県のものを見るし、相模原市、横浜市や川崎市の政令市の条例を見る。ただ、政令市では全く作りが変わってくるし、同じ状況ではないパターンもある。

■ C 市の参照先

・ 大和市

(理由)先進的自治体であるため。

■ D市の参照先

- ・ 担当者のお気に入りの自治体
(理由) 担当者によっては、ある自治体の例規が見やすい、しっかりしているといった意見があるため。
- ・ 近隣自治体
(理由) 必ず目を通すようにしているため。

■ F市の参照先

- ・ キーワード検索の結果として表示された自治体
(理由) 最近インターネットでキーワード検索をすることが多いため。
- ・ 県内自治体
(理由) 個人的には、はじめに県内の自治体を確認し、なければ全国レベルで見るという検索をするため。
- ・ 都道府県、政令市
(理由) きちんと作り込まれているのではないかと印象があるため。
- ・ 先行自治体と予測される自治体
(理由) 例規集を見るのが最も早く、特定の市に条例があるかもしれないと予測し、その自治体の例規集を直接見ることもあるため。

■ G市の参照先

- ・ 政令市
(理由) サンプルが少ない政策や条例の場合は、初めからピンポイントで特定の市を見て参考にするが、一般的な条例であれば、政令市だけで十分に参考になる例があればそれで済むため。
- ・ 横浜市、相模原市
(理由) 地域に密着する様な条例では、同じ様な問題を抱えている県内や関東近隣を見るため。ただし、余力があれば、全政令市の状況を調査する。

■ I市の参照先

- ・ 厚木市、大和市、海老名市、綾瀬市
(理由) 県央地域の四市は同じような規模で固まっており、それらと

自治体例規作成時における他例規の参照に関する調査報告（島、角田）
同じであると理解を得やすいため、迷ったら足並みを揃える
というところがあるため。

■ J市の参照先

- ・同規模自治体

（理由）政令指定都市では〔自分の自治体とは〕全然違うので、参考にならないため。

■ K市の参照先

- ・横浜市

（理由）しっかりと力をいれて作られているため。

- ・横須賀市、東京都

（理由）少し独特な作りだが、深く考えた中で作られているため。

- ・藤沢市、平塚市

（理由）近隣ということもあり、市民から藤沢市の状況を尋ねられる
ことがあるので、自然に藤沢市を意識するため。

- ・厚木市

（理由）人口規模が同じくらいの自治体のため、参考にするとよいと
のアドバイスを以前上司からもらったことがあるため。

- ・小田原市

（理由）非常にシンプルで読みやすいため。

■ L市の参照先

- ・県内、特に県央地域の自治体

（理由）厚木は同じような地形を抱えており、規模も似ているため。
また、県央地域の担当者同士で条例立案に関して情報交換を
行うことも多いため。ただし、情報を補う必要がある場合には、〔神奈川県
の〕湘南地域の自治体を確認する。または、インターネット検索をして日本
全国の自治体を対象に条例の中身を確認することもある。

■ M市の参照先

- ・全国の政令市や同規模自治体

（理由）担当課が近隣しか調べていない場合もあり、幅広く見るよう
にしているため。全国を見るのは、県内の自治体では条例を
作っていない場合もあるため。

■ N市の参照先

- ・茅ヶ崎などの周辺自治体や神奈川県内の自治体
(理由)担当課が見ていることが多いため。
- ・横浜市
(理由)先進的。
- ・東京都や名古屋市などの政令市
(理由)納得できる条例が多く、法制課が審査の過程で参照する自治体は政令市が多いため。

■ O市の参照先

- ・県内自治体
(理由)インターネット検索の結果から、近隣、県内、関東圏内などと絞っていくため。

■ P市の参照先

- ・小田原市など近隣自治体で規模があまり大きくない自治体
(理由)政令市では規模が違いすぎるので、それらを除いた県内市町村で、特に近隣自治体を見るが多いため。

■ R市の参照先

- ・横浜市、東京都
(理由)先進自治体であるため。
- ・キーワード検索の結果として表示された自治体
(理由)今はインターネットで調べて比較することができるため。

■ S市の参照先

- ・政令市
(理由)よく似ているため。特に、政令市の中でも旧五大市はしっかりしていると考えているので参考にする。
- ・東京都
(理由)最も先進的な自治体であるため。

■ C町の参照先

- ・町村
(理由)大都市では規模がかなり異なるため。

■ E町の参照先

- ・茅ヶ崎市、藤沢市などの近隣自治体

（理由）いろいろな人が納得するのが近隣の自治体であるため。

■ F 町の参照先

- ・ 県内自治体

（理由）担当課は県内の自治体を参考にして作っていることが多いため。

- ・ 神奈川県

（理由）法制課で改正の技法、表現方法や用字用語について参考にする場合は、神奈川県のもを真似しているため。

■ G 町の参照先

- ・ 近隣自治体

（理由）[近隣自治体の] 担当者に問い合わせをし、条例の立案に関して情報提供を得、参考にしてしているため。

- ・ 横浜市、厚木市

（理由）大規模自治体には優秀な職員がいるため。

■ I 町の参照先

- ・ 三浦市、逗子市などの近隣自治体

（理由）近隣自治体の状況を意識することが多いため。

- ・ 県内の町村

（理由）同規模の自治体を意識するため。

■ J 町の参照先

- ・ 県内自治体

（理由）新しい条例で県内にない場合には全国自治体を対象にキーワードで検索するが、県内にある一般的な条例の場合には、県内を一番最初に見るため。

- ・ 小規模自治体

（理由）小さな町なので、大きな規模の自治体を参考にしても、違いすぎるため。

■ K 町の参照先

- ・ 箱根、湯河原など町村

（理由）県内を中心に検索し、それ以外はインターネット検索で表示された自治体を見ることが多く、県内の近隣自治体で人口規模が同じ自治体を見るが多いため。

■ L 町の参照先

- ・ 近隣自治体

(理由) 近隣自治体で横のつながりがあるため。

■ M 町の参照先

- ・ 神奈川県、横浜市、川崎市

(理由) 先進的な自治体であるため。

- ・ 小田原市

(理由) 近隣であるため。

■ A 村の参照先

- ・ キーワード検索の結果として表示された自治体

(理由) まずはインターネットでキーワード検索をすることが多いため。

(D) 条例立案において把握されている問題点

※他の自治体等の例規を参照して立案する際に問題となる点に関連する回答のみを以下に示す。

■ A 市

「担当課で作る場合はどうしてもこの条文は A 市、これは B 市といったように組み合わせて作るので、整合性がとれなくなるといったことはある。」

「複数の条例を参考にした場合は整合性が問題になるし、自分のところでやろうとしていることが表現されているのかというのは立法事実との関係が問題になる。」

■ C 市

「[他の複数の自治体の例規を参照して立案した場合] 表現方法が統一的でなくなるというのはある。やはり問題になるのは、他の条例を参考にしたときに必要のない規定が入っていないか、足りていない規定がないかということなので、そういったところを注意して見るようにはしている。」

■ F 市

「[他の複数の自治体の例規を参照して立案した場合] 表現方法が統一的でなくなる。」

■ H 市

「先行都市の条例が自分の自治体の事情に合うかどうかということ
を慎重に検討することが重要だと思う。」

■ I 市

「担当課にもよるが、他の市のものを自治体名だけ変えて、丸々コピーしたものを法制課に投げかけてるところがある。そういった場合は中身を考えずに投げかけている。」

「表記の非統一が生じるのは、それを直すのはまさに法制課の役割だと思っているので全く問題視していない。」

「[他の複数自治体の例規の] いいとこ取りをした結果、定義規定や言葉の意味が違っていて他の部分との整合性がとれなくなるというものもある。ただ、法制課としては類似条例を見ること自体は問題だとは思っていない。我々がその部分を質問して補えばいいことだと思う。」

■ J 市

「[担当課は] いろいろな自治体の条例をつまみぐいして持ってきてしまうので、整合性がとれなくなるというのはよくある。また、どうしても一から作るわけではないので、そもそもどうしてこの事項が必要なのかを説明できないということがある。」

■ K 市

「A、B、Cといった自治体の条例を、それぞれいいところを持ってくるので、全体にばらばらになって、内容をどうするのかというのはよくある。審査の段階になると、うまく全体が流れない、[ある条文ではある政策を選んだのに、別のところで方向性の異なる政策の条文を選ぶと] ぶつかってしまう、といったことが起こる。」

■ Q 市

「[他の自治体の例規を参照して立案する際の] 問題の一つは、言葉の問題で、例えば、文言一つを取ってみても、整合性がとれていなかったり、とりづらかったりすることがある。また、同じ言葉であっても意味が違うということはあるので、手続や補助対象がそれによって

違ってくこともある。さらには、A市は定義がしてあって、B市は定義がしていない言葉があったときに、条文を切り貼りしてしまうと整合性がとれなくなるというもある。もう一つは、条例は目的があって作られていて、手段が2条以下、3条以下で述べられていると思うが、この目的抜きにパッチワークをやっても、『魂のない条例』になってしまうと思う。既製品を手にして満足してしまうことが問題かなと思う。」

■ A 町

「〔複数の自治体の条例から〕虫食いというか、いいところ取りをしてしまうことが多いので、全体のバランスが崩れるというのはある。用語の使い方、である調のような言葉尻などで整合性がとれなくなるというのはい多い。担当課が注意深く検討していれば気がつくのだろうし、〔用語の〕定義などがされていけば違いにも気がつくのかもしれないが。」

■ C 町

「〔複数の自治体の条例から〕いいところ取りをしてしまうと、言葉遣いの整合性がとれないというのはある。また定義や略称の整合性がとれず、他の条文で意味が通じなくなることもある。さらに、町独自の表現の仕方というのがどうしてもあるので、法制担当者がそういった表現に直すことも多い。」

■ D 町

「〔他の自治体の例規を参照して立案するとしても〕他の自治体の条例は考えていく上での基礎だと思う。だから、他所がそうだからと言ってそのままいいということにはならないし、国の例が間違っていることもあるし、条例はその自治体独自のルールというところもあるので、あくまでも参考なのかなと思う。だからきちんと考えずにすべてを横並びにしてまねるというのでいいのかという疑問はある。やはり自分の自治体だけのエッセンスを入れていくというのが非常に重要だと思う。例えば、横浜市のを単純に町に当てはめられるかということ、確かに表現方法などは同じところもあると思うが、条件が違うのでそこは考えなければいけないところだと思っている。」

■ G 町

「[他の自治体の例規を参照して立案する際の] 問題はいろいろあると思うが、例えば、趣旨規定一つとっても、本当に自治体の状況に合っているのかというのは結構疑問に思うことが多い。ただ、どうしても議会などでも近隣の自治体と違う規定だと、他と違うがどうしてなのか?という質問が飛んできてしまうので、近隣の自治体と揃えるということが実際には多い。」

「[他の自治体の例規を参照して立案する場合] 書きぶりがどうしてもばらばらになってしまって、[法制担当者が] 見てはいるが残ってしまう部分がある。担当者によってもその時々で考え方が違うことがあるので、必ずしも自分の自治体の中でもそろっていない。例えば、他の自治体の条例を見ていても、目次を載せる場所がばらばらということがありますが、担当者の考えによって変わってしまっているみたいなので、そういった面などで書きぶりがそろわないということもあると思う。」

■ I 町

「例えば、横浜市などは議案をネットで公開しているので、条例の改正の時などに良く参考にさせてもらうが、やはり横浜市は市の規模が違い、政令市であり、権限も異なっていたり、書きぶりが違っていたり、条例の構成も違っている。そのため、そのままを参考にするというのはできないなど感じるが多い。やはり町の場合はいろいろと限定されている。書きぶりも自治体ごとに特色がある。」

「省庁から来ている条例（例）をそのまま使うのではなく、町独自で書き換えてしまったときに、次に改正の条例（例）が来たときにそのまま使えなくなるので、所管課はかなり嫌がる。条例（例）から離れて違うことを書けば書くほど、次の案からも離れてしまうので。」

「所管課が書くものだと、表記の揺れなどがそのままのものはある。また、他の自治体のものや、自分の自治体の条例を見ていても、表記の揺れがそのまま残っていることがある。おそらく、担当した者が違っていたため、改正の時にその揺れを直せなかったのかなと思う。特に、長い例規だと全体の整合性をとるのは難しくなってくる。」

■ J 町

「[他の自治体の例規を参照して立案する際の] 問題点としては、まずはやはり表現。書きぶり、例えば締め言葉が自治体によって独特なので、そういったところを統一するというのが必要になる。」

「他の自治体の条例を参照したときによくあるのが、様式番号のずれ。」

「これは問題外だが、市の条例を真似したときに、『町』ではなくて『市』という表現が残ってしまっていることがある。」

「[他の複数の自治体の例規を参照して立案した場合] 同じ言葉でも言っていることが微妙に違っていると、他の条文でおかしくなることもある。」

「年代の古いものを参照してしまうと、その中で引用されている法令番号が古いものそのままになっていることもある。そこまで古くなかったとしても、参照先の自治体でも法令番号が直っていないことや、3月までの条例内容を見てしまって、4月に改正されていたので法令番号も変わっていたということは時々ある。」

■ L 町

「[担当課が他の自治体の例規を参照して立案したものを法制課に持ってきた場合] やはり書きぶりや言い回しが統一されていないというのはあるにはあるが、それを言っていたら進まなくなるというところもある。というのも、自治体内の例規でも古いものと新しいものとは言い回しが統一されているわけではない。そういった古いものを全部書き直す訳にもいかないので、何か改正があった機会に直すといったことをしている。あとは、新しいものを作るときに、現在の言い回しで書くようにということは気をつけている。」

■ M 町

「[他の自治体の例規を参照して立案する際の] 問題だと思うことはあまりないが、例えば、いいとこ取りで虫食いだからといって、今まで語尾を直すのが大変だと感じたこともあまりなかったように思う。いつも近隣自治体のものを所管課はまねして作るので、それほど大きな違いがたまたまなかったのかもしれないが、語尾を直すのも、直すときは一気に直してしまうので。ただ、規模が違うところのものを持つ

てくることの問題というのはあると思う。こんなケースは町にはないだろうという規定までそのままコピーしてることがある。」

■ A村

「[他の自治体の例規を参照して立案する際の] 問題だと思えることはあまりないが、基本的には担当の法制執務のレベルアップが必要だと感じている。」

第4章 まとめ

本稿では、自治体における例規の作成時に他の例規を参照することについて、その態様に関する調査結果を報告した。この調査は2011年～2014年の期間に、神奈川県内の全市町村である33自治体について、アンケートとインタビューにより実施したものである。本報告により、予想通りであるが、多くの自治体が他の例規を参照していることを支持するデータを提供することができた。今後は、本調査時に取得した膨大なインタビュー情報を元に、さらなる課題の発見や分析を進めていきたいと考えている。

謝辞

本稿で報告した調査は、神奈川県各市町村の法制担当部署の方を中心に協力頂くことで実施することができた。この場を借りて感謝の意を表したい。その現地調査においては、名古屋大学大学院法学研究科の共同研究員の齋藤大地氏にご協力頂き、本稿のとりまとめ作業については同研究科の研究員の久田亜有美氏にご協力頂いた。両名にも感謝の意を表したい。最後に、本報告の研究調査は、文部科学省科学研究費・基盤研究（A）の課題24240040「e-Legislationに基づく法制執務方法論の情報科学的基礎付けと検証」および同・基盤研究（S）の課題23220005「漢字文化圏におけるわかりやすい法情報共有環境の構築」による助成を受けている。