

奥州市議会
政策立案等に関するガイドライン

令和元年5月
議会改革検討委員会

目次

第1章	はじめに	
1	ガイドライン策定の趣旨	3
2	政策立案等の実施主体	3
第2章	政策立案等の手法等	
1	政策立案と政策提言の違い	4
2	政策提言の実施手法	4
3	各手法の特徴	4
4	手法の採用基準	4
第3章	市民意見等の把握及び課題設定	
1	市民意見等の把握	6
2	他の常任委員会への課題提案	6
3	調査検討テーマの設定	6
第4章	調査検討及び政策立案等実施判断	
1	課題の調査検討	7
2	政策立案等の実施判断	7
第5章	政策立案等の原案作成と意見聴取	
1	原案の書式	8
2	原案作成の際の当局との意見調整	8
3	原案に対する意見聴取	8
4	条例案の場合の市民参画手続	9
5	政策立案等の最終案の作成	9
第6章	政策立案等の仕上げ	
1	政策立案等の提案又は提出	10
2	提言書の記載事項	10
3	提案又は提出の時期	10
第7章	提言した政策のフォローアップ	
1	提言した政策の調査及び評価	11
2	評価結果を踏まえた是正の措置	11
3	その他情勢の変化に伴う修正の措置	11
第8章	補則	
1	任期内に提案等ができなかった場合の措置	12
2	特別委員会に関する特例	12
3	政策立案等に関する取組みの公表	12
	書式の参考例	
	参考例1 政策提言書	13
	参考例2 政策提言書の添書（委員長⇒議長）	14
	参考例3 政策提言書の添書（議長⇒市長等）	14

第1章 はじめに

1 ガイドライン策定の趣旨

奥州市議会基本条例（平成21年奥州市条例第43号。以下「基本条例」という。）第3条では、議員の活動原則の一つとして、「把握した市民の意見、要望等をもとに、政策立案、政策提言等を積極的に行うこと」を掲げ、また、同条例第7条では、市長等との関係として、「議会は、市長等と常に緊張感のある関係を保持し、政策立案、政策提言等を通じて市政の発展に取り組まなければならない。」と定めています。これらのことから、議会及びこれを構成する各議員は、政策立案、政策提言等（以下「政策立案等」という。）に真摯に取り組む必要があります。

このガイドラインは、奥州市議会が政策立案等に取り組むに当たり、当委員会の検討の成果として、その手順、手続き等のあり方の例を示すものであり、これにより、政策立案等の実践が大いに進展することを期待するものです。

2 政策立案等の実施主体

政策立案等は、市政に関する特定の課題を解決するために行われるものですが、その解決を図るべき課題は、常任委員会の所管事務調査によって明らかにされるケースが多いと考えられます。

このことから、政策立案等は、所管事務調査の延長線上にあるものと考え、よって、その実施主体も、常任委員会が適当であると考えます。本ガイドラインにおいても、この考え方を前提として策定しています。

第2章 政策立案等の手法等

1 政策立案と政策提言の違い

政策立案等は、政策立案と政策提言の二つに大別できます。その定義は、それぞれ次によることとします。

(1) 政策立案

市政における課題の解決を図るため、政策を構想し、その実現のために必要な仕組みに関する条例案を議会に提案することを言います。

(2) 政策提言

市政における課題の解決を図るため、必要と思われる政策を提言書としてまとめ、市長等に対しこの提言書の提出をもって提案することを言います。

2 政策提言の実施手法

政策提言をする手法として、単に提言書を当局に提出する方法のほか、提言書のとおり提言することについての決議案を議会に提案するという方法が考えられます。

本ガイドラインでは、特に後者の決議案として提出する方法を、便宜上「政策決議提案」と呼称することとします。

3 各手法の特徴

「政策立案」は、その条例案が可決されれば法的拘束力が生じるため、実効性が最も高い手法と言えます。ただし、議会提案する都合上、本会議が開催される時期でなければ実現できません。

「政策決議提案」は、政策立案と政策提言の中間的な性質を有します。本会議の時期でなければ提案できませんが、政策提言に比べ、議決による議会意思決定としての重み付けができます。

「政策提言」は、提言書を提出するだけです。任意の時期に行うことができます。ただし、その提言には拘束力がないため、条例のように当局への義務付けはできません。

4 手法の採用基準

政策立案等には、上記のとおり複数の選択肢があり、いずれの手法を採用するかが問題となります。

ところで、ある政策の実現手段が条例制定によるしかないとしても、必ずしも、

議会側がその条例案を作成し提案する必要はありません。なぜなら、当局側に対して特定の目的の条例を制定するように政策提言することもできるからです。

逆に、条例制定が必要のない政策について、これをあえて条例案としてまとめ、政策立案として提案するという方法も考えられます。これは、法的拘束力を持たせるための手段と言えます。

これらのことや、前述した各手法の特徴を踏まえ、また、当局の執行機関としての立場にも配慮し、政策立案等の手法を採用する際の基準は、概ね次のとおりとします。

(1) 政策提言の実行性を高める観点から、特段の事情がない限り、まずは「政策決議提案」を行うことを基本とする。

(2) 次のような場合は、政策決議提案ではなく、「政策提言」を行う。

ア 提言する政策の緊急性が高く、本会議の時期を待っていたのでは時期を失ってしまうおそれのあるとき

イ 上記のほか、その他の事情等から政策提言によることが適当と認められるとき

(3) 次のような場合は、拘束力を持たせる観点から、政策決議提案や政策提言ではなく、「政策立案」を行う。

ア 政策決議提案をした後において、当局がその政策を実施しないとき

イ 政策決議提案をしたとしても、当局がその政策を実施しないと見込まれるとき

ウ 条例制定が必要な政策において、当局よりも効果的な条例が立案できると認められるとき

エ 上記のほか、ことの重大性、緊急性その他の事情から政策立案によることが適当と認められるとき

第3章 市民意見等の把握及び課題設定

1 市民意見等の把握

政策立案等は、市政発展を図るために行うものであり、市政の課題を解決するための手法の一つです。このため、先ずは、市民の意見や要望を把握する必要があります。

常任委員会は、次に掲げるもののほか様々な機会を通じ、市民の意見や要望を把握するものとします。

- (1) 基本条例第13条に規定する市民懇談会
- (2) 市民からの請願又は陳情
- (3) 常任委員会の委員による日常的な広聴活動

2 他の常任委員会への課題提案

議員は、市政全般についての課題や市民の意見を把握し、政策立案等を積極的に行うことを活動原則（基本条例第3条第1号及び第2号）としていますが、その課題が自己の所属する常任委員会の所管とは限りません。

このため、議員は、他の常任委員会に対し、課題を提示し、その課題を当該他の常任委員会で検討するよう書面（任意様式）で求めることができるものとします。

また、常任委員会は、所属外の議員からこの求めがあった場合は、その課題の採用について検討するものとします。

3 調査検討テーマの設定

常任委員会は、前記1により把握した市民意見等（前記2の提案があった場合は当該提案を含む。）を踏まえ、解決すべき市政の課題を抽出又は集約のうえ、当該委員会で調査検討すべきテーマを設定するものとします。

【注意】

この章では、市民意見等の把握から課題設定までのプロセスの標準的な例を示しましたが、この調査検討すべきテーマを設定する仕組みは、所管事務調査の場合と何ら変わるものではありません。よって、テーマ設定に関し、各常任委員会で独自の運用がある場合は、その運用によることとして差し支えありません。

第4章 調査検討及び政策立案等実施判断

1 課題の調査検討

常任委員会は、設定した課題について、その現状、市の取組状況その他必要な事項を調査するものとします。

調査の手法は、所管事務調査の場合と同様であり、具体例として次のようなものが考えられます。

- (1) 課題を所管する担当部局からのヒアリング
- (2) 課題に関係する団体等からのヒアリング
- (3) 課題に関係する現場視察、現地調査等
- (4) 課題解決に取り組んでいる先進地の視察
- (5) 有識者等の専門的識見の活用

2 政策立案等の実施判断

常任委員会は、設定したテーマに関する調査検討の結果を踏まえ、課題解決に向けた当局の取組みがなされているか、また、その取組みは効果的か等を斟酌し、自ら政策立案等を行う必要があるかを判断するものとします。

なお、政策立案等の必要があると認めたときは、次章に記述する政策立案等の原案作成に進みますが、そこまで行う必要がないと認めたときは、本会議での所管事務調査に係る委員長報告をもって完結させることとして差し支えありません。

【注意】

政策立案等は、課題解決の手法であり、目的ではありません。政策立案等を意識してテーマ設定した場合であっても、調査検討の結果、政策立案等を行わずに完結となるケースも想定されます。

第5章 政策立案等の原案作成と意見聴取

1 原案の書式

常任委員会は、前章2で政策立案等の必要があると認めた場合は、その原案を作成することとします。

原案の最終的な書式は、政策立案等の手法に応じ、それぞれ次に掲げる書類によることを基本としますが、初期の段階では概要書でも可とし、段階的に整備していくこととして差し支えありません。

(1) 政策立案

- ア 条例の制定要綱
- イ 条例の制定文
- ウ 条例の制定が必要な背景、経緯、理由、ねらい等を記載した解説書類
- エ 上記のほか原案に対し意見を聴取するために必要と認める書類
- ※ 条例の一部改正をする場合は、さらに「新旧対照表」を作成のこと。

(2) 政策決議提案及び政策提言

- ア 政策提言書（参考例を巻末に記載）
- イ 上記のほか原案に対し意見を聴取するために必要と認める書類
- ウ 決議案（政策提言の場合は、不要）

2 原案作成の際の当局との意見調整

議会による政策立案等を実現させるためには、それを執行する当局側から見ても実現性のある内容でなければなりません。しかしながら、議員のすべてが行政の諸制度に精通しているとは限らず、この点において、実現性があるか否かの判断は困難だと思われれます。

このため、常任委員会は、原案作成時又は原案作成後に、その政策を担当する市の部局と実務者レベルでの意見交換や調整（すり合わせ）を行うことが望ましく、これにより、実現性が高く、より効果的な政策とするよう努めるものとします。

3 原案に対する意見聴取

常任委員会は、政策の原案を作成したときは、その原案に対し、次のとおり意見聴取を行うものとします。

- (1) 全員協議会における協議その他適切な手段による議員からの意見聴取
- (2) 市民懇談会における意見交換その他適切な手段による市民からの意見聴取

また、常任委員会は、上記に掲げるもののほか必要があると認めるときは、奥州

市議会委員会条例（平成18年奥州市条例第330号）で定めるところにより公聴会を開催し、又は参考人を招致することにより、公述人又は参考人からの意見を聴くものとします。

なお、これらの意見聴取は、前章で示した調査及び検討の途中であっても行うことができることとします。

4 条例案の場合の市民参画手続

常任委員会は、政策立案をしようとする場合であって、その政策に係る条例案が奥州市市民参画条例（平成21年奥州市条例第36号）第3条の規定に該当する場合は、前記3に示す意見聴取に加え、当該条例に準じた所要の市民参画の手続を行うこととします。

奥州市市民参画条例
（市民参画の対象）

第3条 市民参画の対象となる事項（以下「対象事項」という。）は、次のとおりとする。

- （1）市の総合計画その他の基本的な事項を定める計画の策定又は変更
- （2）市政に関する基本方針を定める条例の制定又は改廃
- （3）市民に義務を課し、市民の権利を制限することを内容とする条例の制定又は改廃
- （4）広く市民が利用する大規模な公共施設の設置に関する計画等の策定又は変更
- （5）広く市民に適用され、市民生活に重大な影響を及ぼす制度の導入又は改廃

2・3 <略>

5 政策立案等の最終案の作成

常任委員会は、意見聴取後、次のプロセスにより、政策立案等の最終案を作成することとします。

(1) 原案への意見の反映

意見聴取した結果を原案に反映させ、所要の修正を行います。

(2) 最終案の委員会決定

修正後の原案を最終案としてよいか常任委員会内で決定します。

(3) 全員協議会での説明及び協議

委員会で決定した最終案を全員協議会で説明し、所要の協議を行います。

(4) 協議結果を踏まえた最終案の確定

全員協議会で異論がないことを確認し、その確認をもって最終案を確定させます。

第6章 政策立案等の仕上げ

1 政策立案等の提案又は提出

常任委員会は、政策立案等に係る最終案の確定後は、いよいよそれを実際に提案又は提出をすることになります。その具体的方法は、政策立案等の手法の別により、それぞれ次によることとします。

(1) 政策立案

議員発議による条例案の形式を整え、所定の期日までに議長に提出するものとします。

(2) 政策決議提案

議員発議による決議案の形式を整え、提言書を添えて、所定の期日までに議長に提出するものとします。

(3) 政策提言

政策内容を提言書にまとめ、その提言書と添書を議長に提出するものとします。

2 提言書の記載事項

提言書は、概ね次のように作成することとします。なお、政策提言書及びその添書の参考例を巻末に示します。

(1) 表題

「〇〇〇」に関する政策提言書

※ 〇〇〇の部分は、政策を簡潔に表すものとする。

(2) 記載事項

ア 検討テーマ

イ 解決すべき課題

ウ 提言する政策

エ 調査及び検討の経過

オ 添付書類

※ 頁数が多くなる場合は、頁番号のほか、適宜表紙及び目次を加えること。

3 提案又は提出の時期

政策立案及び政策決議提案は本会議開催の際に提案することとし、政策提言は任意の時期に提案できることとします。

なお、政策が予算を伴うものであるときは、予算編成等の都合上、遅くとも前年の9月末までには行うよう配慮することとします。

第7章 提言した政策のフォローアップ

1 提言した政策の調査及び評価

政策提言をしても、それが実際の市の施策に反映されるとは限りませんし、提言者が想定したような制度運用にならないおそれもあります。

このため、常任委員会は、同委員会が過去に提言した政策に関し、次の事項を事後的に調査し、評価するものとします。

- (1) 提言した政策の市の施策への反映の適否
- (2) 提言した政策に基づく施策の進捗の適否
- (3) 提言した政策に基づく施策の執行の適正性及び有効性
- (4) 前各号のほか必要と認められる事項

なお、過去に提言した政策のすべてを調査するのは困難ですので、常任委員会が必要がないと認めた政策は、調査等を省略できることとします。

また、政策立案による条例についても、その執行の状況を見て必要があると認めるときは、上記に準じて調査等を行うこととします。

2 評価結果を踏まえた是正の措置

常任委員会は、前項による政策の評価結果を踏まえ、正当な理由がなく政策が実施されないとき、政策が進捗していないとき、政策の実施が適正性又は有効性を欠くとき、その他必要があると認めるときは、当局に対し、先ずは口頭、文書等により所要の是正を求めることとします。

これによってもなお、是正が見込めないときは、常任委員会は、次の措置を講じることを検討することとします。

- (1) 当該政策を実施し、又は適切に執行するよう求める決議案の議会提出
- (2) 政策の条例化及び当該条例案の議会提出
- (3) その他評価結果に応じた適切な措置

3 その他情勢の変化に伴う修正の措置

条例をもって立案した政策は、条例上の文言による制約が強く、柔軟性を欠く（社会情勢等の変化に弱い）傾向があります。

このため、常任委員会は、社会情勢の変化や国の制度変更等に意を配り、必要があると認めるときは、適宜、過去に制定した条例のリニューアル（一部改正）を検討するものとします。

第8章 補則

1 任期内に提案等ができなかった場合の措置

常任委員会は、政策立案等を行うべきとした課題について、委員の任期満了その他特別の事情により政策立案等に至らなかったものがあるときは、その課題を次の任期の委員で構成される常任委員会に、それまでの調査結果、検討経過その他必要な事項を添えて申し送りすることとします。

なお、この申し送りは、次期の常任委員会による政策立案等を義務付けするものではなく、当該申し送りを受けた常任委員会の判断に委ねる取扱いとします。

2 特別委員会に関する特例

特別委員会が所管する事項に係る政策立案等は、当該委員会が存続する間に限り、同委員会の決定により同委員会において行うことができるものとします。

この場合の手続は、このガイドラインに定める常任委員会の例によることとします。

また、特別委員会の廃止後における当該特別委員会が提言等をした政策に係る事後調査及び評価については、その政策を所管する常任委員会が受け持つこととします。

3 政策立案等に関する取組みの公表

議会の政策立案等に係る取組みの状況については、適切な時期に、議会ホームページ等で公表することとします。

(参考例1－政策提言書)

「〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇」に関する政策提言書

(元号) 年 月 奥州市議会〇〇常任委員会

1 検討テーマ

(〇〇〇の対策について、〇〇〇の振興について、〇〇〇の活性化について等)

2 解決すべき課題

※ 調査結果により判明した課題の内容を記述（以下は、項目の例）

- (1) 現状（課題の背景）
- (2) これまでの取組
- (3) 取組に対する評価

3 提言する政策

※ 政策の内容をなるべく詳細に記述（以下は、項目の例）

- (1) 概要
- (2) 目標（ねらい・効果）
- (3) 具体的施策

4 調査及び検討の経過

※ 調査及び検討の経過を時系列で記述（以下は、項目の例）

- (1) 検討テーマ設定の動機
- (2) 所管事務調査の状況
- (3) 先進地視察の状況
- (4) 政策の検討状況
- (5) 意見聴取とその反映

以上の経過により、前項のとおり提言するものである。

5 添付資料

- (1) 〇〇〇〇
- (2) 〇〇〇〇

(参考例 2 - 政策提言書の添書 (委員長⇒議長))

	(元号)〇年〇月〇日
奥州市議会議長 〇〇 〇〇 様	
	〇〇〇〇常任委員会 委員長 〇〇 〇〇
政策提言書の提出について	
このことについて、下記の政策提言書を別添のとおり提出いたしますので、よろしくお取り計らい願います。	
	記
「〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇」に関する政策提言書	

(参考例 3 - 政策提言書の添書 (議長⇒市長等))

	奥議第 〇〇 号 (元号)〇年〇月〇日
奥州市長 〇〇 〇〇 様	
	奥州市議会議長 〇〇 〇〇 印
政策提言書の提出について	
このことについて、市政の発展を図るため、所管の常任委員会が取りまとめた下記の政策提言書を別添のとおり提出します。	
この政策が速やかに実現されるよう、最大限の努力を期待します。	
	記
「〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇」に関する政策提言書	〇〇〇〇常任委員会