

研修参加報告書

令和 4年10月12日

会 派 名 江政クラブ
会派代表者 中野 裕二

(参加者： 長尾光春)

研修参加の結果について、次のとおり報告します。

年 月 日	令和4年8月8日(月)～10日(水)
研修時間	8月 8日 13:00～17:00 9日 9:25～19:00(課外演習含む) 10日 9:00～12:00
研修場所	全国市町村国際文化研修所(JIAM)
研修内容	令和4年度 市町村議会議員研修[3日間コース] 「地方議員のための政策法務 ～政策実現のための条例提案に向けて～」 講師：政策研究大学院大学 名誉教授 井川 博 氏 新潟大学経済科学部 教授 宍戸 邦久 氏

研修参加報告書

年月日	令和4年8月8日（月）～10日（水）
研修時間	8月 8日 13:00～17:00 9日 9:25～19:00（課外演習含む） 10日 9:00～12:00
研修場所	全国市町村国際文化研修所（J I A M）
研修内容	令和4年度 市町村議会議員研修[3日間コース] 「地方議員のための政策法務 ～政策実現のための条例提案に向けて～」 講師：政策研究大学院大学 名誉教授 井川 博 氏 新潟大学経済科学部 教授 宍戸 邦久 氏
■目的 地域住民の代表である地方議員には、多様な住民ニーズに適切に対応した地域づくりに資するため、自らが政策を提案し、条例を立案する「政策法務能力」が求められていることから、下記のポイントを中心に政策提案に必要な能力を養っていく。 【研修のポイント】 講義により、地方議員に必要とされる政策法務に関する基礎的な知識を学ぶ。 グループ演習は、条例大綱・条例文案などを作成し、条例立案を実際に体験する。	
■内容 1日目 (講義内容) ・ 地方議員と政策法務 政策研究大学院大学 名誉教授 井川 博 氏 ・ 法制執務の基本 新潟大学経済科学部 教授 宍戸 邦久 氏	
■井川氏の講義では、重要視されている自治体の法務（条例制定）について学びました。 地方分権により、これまで法律に基づいて行われていた地方自治が地方自治体に権限委譲され、法律にないルールを地方自治体が独自に決定し、自治体運営を行っていく必要がでてきたことがわかりました。	

地方自治体においては、情報公開条例や行政手続条例などによって、公正で透明な行政の執行をすることが義務づけられるとともに、住民の異なる利害や意見に対する公正かつ公平な調整を行わなければならないこともわかりました。

自治体によっては、住民参加条例や、住民投票条例、自治基本条例など制定することで、自治体行政への住民の参加（協働）を積極的に実施されていることを理解しました。

地方自治体における条例制定については、憲法第92条及び第94条に規定されており、「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる（憲法第94条）」に基づき、法律に違反しない限りにおいて、条例を制定できるが、あくまでも自治体の事務に属する事項が対象であり、国の事務等は対象外であることがわかりました。

また、地域的にも原則自治体の区域内に限定したものであり、他自治体に影響を及ぼすことはできないこともわかりました。

条例制定の必要性や、目的については明確化が必要であり、どのような問題を条例制定によって解決するのか（法的課題の明確化）が一番重要であることを理解しました。一般的には、①害悪などの解決すべき課題への対応、②事件への対応、③これまでの対策とその限界への対応、④他の自治体の取組状況等とのバランスの対応、が条例制定に必要とされていることを学びました。

また、条例が対象とする範囲の明確化も重要であることも学びました。一例を挙げると、子どもに関する条例を制定する場合において、その対象者が、①18歳以下を指す、②15歳以下を指す、③12歳以下を指す、④6歳以下を指す、というように年齢を対象とする場合や、⑤高校生以下、⑥中学生以下、⑦小学生以下、⑧小学校未就学児童、というように年度末までの期間を対象とする場合があり、それにより、利害関係の発生有無にも大きく関わってくる、ということを理解しました。

条例の制定手続きについては、議会の議決により成立することは地方自治法第96条に定義されているが、異例な対応として専決処分による制定も地方自治法第179条に定義されていることを学びました。

また、条例の立案および議会への提出については、①長による立案、提出、②議会による立案、提出に加え、③市民による直接請求による提出が地方自治法第74条で認められていることも学びました。

しかしながら、②議会による立案、提出、③市民による直接請求による提出については、地方自治法第222条により、予算上の措置が的確に講ぜられる見込みがなければ条例を提出できないとの制約があることを理解しました。

条例の種類は大きく分けて5つあり、①権利義務の規制に関するもの、②内部管理事務に関するもの、③住民の負担の根拠に関するもの、④公の施設の設置管理に関するもの、⑤その他、自治体が自主的に制定するもの、があることを理解しました。

■ 宍戸氏の講義では、法制執務の基本として、「法律の体系と一般原則」、「法令の解釈」、「政策法務」、「条例立案の留意点」について学びました。

「法律の体系と一般原則」では、法令の種類として、成文法（国の法律や地方公共団体の条例）と不文法（慣習がルール化されたもの、過去の裁判所の判例）があることを学ぶとともに、一般原則として①平等原則、②比例原則、③信義誠実の原則、④権利濫用の禁止の原則、があることを学びました。

「平等原則」は、合理的な根拠に基づかずに異なる取り扱いをしてはいけないこと。

「比例原則」は目的と手段が比例していなければならないこと。（小の目的を実現するために大の手段を用いないこと）。「信義誠実の原則」では、権利の行使及び義務の履行は信義に従い誠実に行わなければならないと、民法第1条第2項に規定されていること。「権利濫用の禁止の原則」では、権利の乱用は、これを許さないと、民法第1条第3項に規定されていることを理解しました。

「法令の解釈」では、ある事案・事件が発生した場合において、①事実の確定、②法令の発見・解釈、③法令の適用のプロセスにより、法令に対する違反の有無を判定することであり、②の解釈の仕方により結果が異なることを学びました。これには、解釈の方法として「文理解釈」と「論理（目的論的）解釈」があり、さらに「論理（目的論的）解釈」として①拡張解釈、②縮小解釈、③類推解釈、④反対解釈の手法があることを理解しました。

「政策法務」では、自治体における「政策」と「法務」の違いを学びました。「政策」は、公共的な課題を解決するための活動の方針で、目的・手段の体系を表すものであり、「法務」は、条例や規則を制定する「立法法務」、既存の法令や条例を解釈・運用する「解釈法務」、自ら起こした訴訟または、住民等から起こされた訴訟に対する「訴訟法務」、国等に対して提言を行う際に法的な理論武装を行う「政策提言法務」など、およそ法的な観点をもつ仕事全般を含むものであること、を理解しました。

「条例立案の留意点」では、「政策・制度の立案プロセス」、「立案の視点」、「立法のパターン」、「条例の基本形式」、「主な法令用語」について学びました。

「政策・制度の立案プロセス」では、①現行制度の理解、②現状の理解、③現行制度の問題点の把握、④解決策の抽出、⑤解決策の制度化のプロセスが一般的なものであることを理解しました。

「立案の視点」では、①条例の必要性・正当性を裏付ける事実の確認、②法的妥当性の確認、③法的実効性の確認、④表現の正確さとわかりやすさの確認、⑤法制化を行うときの視点に基づいた確認、が必要であることを理解しました。

「立法のパターン」では、規制条例における行政手法の組み合わせのイメージや基本条例における行政手法の組み合わせのイメージ資料を基に条例作成におけるポイントを理解しました。

「条例の基本形式」では、①基本形式のひな型を元に、条例作成における留意点や立案の要領を体系的に学びました。

「主な法令用語」では、キーワードとして「及び」「並びに」や、「又は」「若しくは」などの用語の使い方や文章への当て方により、全く違った解釈になることを理解しました。また、「以前」「前」・「以後」「後」や、「以上」「超」・「以下」「未満」の使い方により、対象が全くことなることを理解しました。さらには、「遅滞なく」「直ちに」「速やかに」などは、急迫性の違いがあることを理解しました。

2日目

(演習内容)

・「条例立案演習」

政策研究大学院大学 名誉教授 井川 博 氏
新潟大学経済科学部 教授 宍戸 邦久 氏

■条例立案演習では、事前アンケートにより参加者が興味を持っている条例案の立案に向けたプロセスどおりに資料作成を進め、最後に条例案として提出できるレベルの資料作成を完成させるまでの経過を学びました。

演習のテーマは、①議会基本条例、②地域支え合い活動推進条例、③空家等の適正管理に関する条例、④こども育成・教育推進に関する条例の4つであり、①に1班(4名)、②に3班(12名)、③に3班(12名)、④に3班(12名)が担当し、班ごとに仮想の市町村を想定し、そこでの問題点の洗い出しから、その解決策、条例化の必要性について、議論し、要件の取りまとめを行い、資料作成を行いました。

1日の短期間で条例案の作成までのプロセスを演習する必要があったことから、該当条例を制定している市町村の条例を参考にしながら演習を行いました。

3日目

(演習内容の発表)

政策研究大学院大学 名誉教授 井川 博 氏
新潟大学経済科学部 教授 宍戸 邦久 氏

■演習内容の発表は、全10班が持ち時間15分を限度に現状の問題点及び問題解決に向けた条例案の提案報告を行い、他の班の参加者が仮想市町村の住民という前提として、質疑応答を行う形式で実施しました。

各班の条例案の提案報告後に活発な意見交換が行われ、条例案の盲点の洗い出しや、用語説明のあいまいさ、対象範囲の漏れなどが浮き彫りになり、条例作成の難しさを改めて理解するよい機会となりました。

■所感

今回の研修では、条例作成における、基本的なプロセスや、問題解決手法などを体系的に学ぶことができとても有意義であったと認識しています。

しかしながら、講義内容が初日の午後のみであり、もう少し多くの時間を取ってほしかったと思います。足りない部分の知識については、別途購入した条例立案のプロセスや留意点に関する書籍を利用して補完していくことを予定していますが、条例立案に対する講義専門の研修会の実施を JIAM に要望させていただきました。

現在、江政クラブにおいて、「歩きスマホの防止に関する条例」の立案・提出に向けた準備作業を進めており、この議員提出条例を制定できるよう、取り組んでいきたいと考えます。