令和２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―

研　修　報　告　書

研修日時　　2020（令和２）年８月 19 日・20 日・21 日

研修場所　　全国市町村国際文化研修所（ＪＩＡＭ）

主　催　　公益財団法人　全国市町村研修財団

全国市町村国際文化研修所

報告者　　東野　敏弘

講義内容

８月 19 日（水）

12 時 30 分～13 時

開講式

藤原学長挨拶

・新型コロナ時代における地方議会の役割が大きくなっている。
地方議会が試されているという想いで、頑張っていただきたい。

・新型コロナウイルス感染拡大予防をしっかりとしながら、ＪＩＡＭの役割を果していきたい。

・今回の研修に全国から 38 名の議員が参加している。

13 時～14 時半

講義①

「地方議員と政策法務」

帝京大学法学部　教授　　井川　博　氏

講師紹介

1975 年東京大学法学部卒業、同年自治省（現総務省）入省。1981 年山形県環境保健部病院管理課長、1984 年同総務部地方課長、 1985 年埼玉大学大学院政策科学研究科助教授、1990 年自治省行政局公務員一課理事官、1991 年自治大学校教務部長兼教授、1992 年大阪府総務部財政課長、1994 年自治体国際化協会シンガポール事務所長、1999 年北海道大学法学部教授、2002 年財団法人都市センター理事・研究室長、政策研究大学院大学客員教授、2004 年政策研究大学院大学教授、2017 年帝京大学法学部教授、2018 年４月から帝京大学法学部政治学科長。

（内容）

１．地方議会と政策法務（条例制定）

①重要視される自治体の法務

ア．地方分権による条例制定権（自治立法権）の拡大

イ．公正で透明な行政の執行

ウ．住民の異なる利害・意見の調整

エ．自治体行政への住民参加（協働）

②議会改革と政策法務（条例制定）
ア．最近の議会制度改革
イ．議会（制度）改革の背景
ウ．議会改革と政策法務
２．条例制定の対象と限界
①憲法と条例―条例制定の対象と限界
②法律と条例の関係
③都道府県と市町村の条例、条例と規則
３．条例制定のポイント（留意点）
①条例制定の必要性、目的の明確化
②条例で規定すべき内容（施策）の検討
③条例の法的妥当性、構成の検討
④法制執務―条例作成の留意点
４．条例制定と議会の役割
①条例の制定手続き
②条例の種類（タイプ）
③条例制定と議会の役割

14 時 45 分～16 時 25 分

講義②

「法制執務の基本―法令の形式・構成・表現」

新潟大学経済科学部　教授　　宍戸 邦久　氏

講師紹介

1991 年東京大学法学部卒業、同年自治省（現総務省）入省。1996 年福岡市総務企画局企画調整部企画課長、1998 年市町村職員中央研修所研究主幹兼教授、1999 年山形県健康福祉部長寿社会課長・総務部財政課長等、2005 年総務省自治財政局公営企業経営企画室課長補佐・理事官、2007 年自治大学校研究部長、2012 年東北大学大学院法学研究科教授・公共政策大学院副院長、2015 年内閣府地方分権改革推進室参事官、2017 年から新潟大学経済学部教授、明治大学大学院法務研究科兼任講師、2020 年２月から新潟大学副学長。

（内容）

１．政策法務とは

自治体が目標を達成するために、法的な観点から合理的判断を行いながら

仕事をすること。

２．なぜ政策法務か―地方分権改革―

①地方分権改革

②地方分権一括法による条例制定権の範囲の拡大

③義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大

④地方分権改革後の政策法務

３．条例立案の基礎

①法令の種類

法とは、「強要性を有する社会生活の規範」で、「社会的支持を得ているもの」

成文法－国（憲法・法律・政令・省令）、地方（条例・規則）

不文法－慣習法・判例

②法の一般原則

法の中には、個別には法律や条例に規定がなくても、広く妥当する一般原則があり、条例の立案や法令の解釈はもちろん、行政運営一般を通じて踏まえることが必要

（平等原則・比例原則・審議誠実の原則・権利濫用の禁止の原則）

③法令の解釈

④法令間に矛盾がある場合の解釈原理

⑤法令解釈の主体

４．条例の基本形式

①基本形式

②留意点－本則と附則、本則の区分、本則の規定の配慮・構成、附則、別表

③立案の種類－題名、総則的規定（目的規定・趣旨規定・定義規定・略称規定

④実体的規定

５．主な法令用語

①「及び」「並びに」

②「又は」「若しくは」

③「以前」「前」「以後」「後」

④「以上」「超」「超える」「以下」「未満」

⑤「遅滞なく」「直ちに」「速やかに」

⑥「その他」「その他の」

16 時 40 分～18 時

「　演習導入　」

帝京大学法学部　教授　　井川　博　氏

（内容）
「条例立案演習」の進め方
①日程
②グループ別の討議・検討－「議会基本条例」「住民参加・活動推進条例」「地域支え合い活動推進条例」「空家等の適正管理に関する条例」
③「発表資料」等の作成
④条例の発表、意見交換、講評

８月 20 日（木）

９時 25 分～12 時
演習①

「　条例立案演習　」

帝京大学法学部	**教授**	**井川**	**博　氏**
新潟大学経済学部	**教授**	**宍戸**	**邦久　氏**

〇事前アンケートを参考に参加者 38 名を９班（議会基本条例２班、住民参加・活動推進条例２班、地域支えあい活動推進条例３班、空屋等の適正管理に関する条例２班）に分けた班ごとによる演習を行う。

〇演習の進め方
講師の指導のもと、演習テーマについて、班ごとに「条例立案演習」を行う。以下の手順で集団で議論を行い、パソコン等で資料を集め、発表資料作成までを一日かけて行う。

①はじめに簡単な自己紹介を行った後、座長、書記、発表者、質問者の役割分担を決める
②「条例大綱」
③「条例文案」

④「発表資料」
⑤説明用のパワーポイントの作成

13 時～17 時
演習②

「　条例立案演習　」

〇午前中に引き続き「条例立案演習」をグループごとに行い、「条例大綱」、「条例文案」、「発表資料」、パワーポイントの資料作成を行う。

８月 21 日（金）

９時～12 時
演習③

「　発表･意見交換・講評　」

〇９班が発表７分、質疑・意見交換５分、講評４分の持ち時間で順に発表。
〇９版の発表演題を紹介すると
１班－函南町議会基本条例
２班－猪名川町議会基本条例
３班－唐崎市市民活動応援条例
４班－猪名川市市民参加・協働推進条例
５班－かがやき市顔の見える地域づくり条例
６班－ことちなか市みんなで支え合う地域推進条例
７班－七班市地域支えあい活動推進条例
８班－ＪＩＡＭ市空家等の明るい未来を実現する条例
９班－琵琶湖市空家等適正管理に関する条例

『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―』

に参加した所感

東野　敏弘

『地方議員のための政策法務』の３日間の研修の中心は、自分たちで条例作りを行うことです。

初日の講義①「地方議員と政策法務」と講義②「法制執務の基本―法令の形式・構成・表現」において、議員提案による条例づくりの必要性、条例づくりの基礎的知識等の基本説明がありました。

その後、演習テーマ①議会基本条例、②住民参加・活動推進条例、③地域支え合い活動推進条例、④空家等の適正管理に関する条例の４テーマ、９班に分かれ、条例づくりを行いました。

私は、テーマ④空家等の適正管理に関する条例の班に所属しました。現在、西脇市議会総務産業常任委員会では、「空家対策」について特定所管事務調査事件として、継続して調査しています。市行政も、「空家等適正管理に関する条例」を制定すべく、検討会が立ち上げられています。

私の所属する９班は、架空の市「琵琶湖市」を設定し、「琵琶湖市空家等適正管理に関する条例」と題して、条例案をつくりました。また、記者会見用の発表資料やパワーポイントも作成しました。

講師の方の講評の中で私が印象に残ったのは、①市民への情報に関して、当初、情報公開が叫ばれ、やがて情報共有に変わり、現在情報聴取になっているということ。②コロナ時代に必要なことは、時代の流れ、長期的な見通しを持って物事にあたるとともに、現場がどうなっているかを正確に把握する必要があること。その意味で、現場に密着した地方議員の果たす役割が大きくなっていること。③必要でない条例は制定しないこと。また、罰則を伴う規則・条例や税に関する条例は、上位法をもとに正確につくることが必要であること。

３日間、中身のある研修だったと満足しています。また、全国から来られた熱意のある議員の方々に出会えたことも、私にとって大きな財産でした。

（参考資料）

＜発表資料＞

１．設定した背景
- 琵琶湖市（10 万人規模の地方都市）
- 琵琶湖市では現在 1,630 件の空家が確認されている
- 市内全世帯のうち約 8,000 世帯（25%）が高齢者のみの世帯で、今後空家になる可能性がある

２．必要性
- 市民の生命、財産を脅かすような緊急性を要する危険空家が見受けられ、このまま放置できない
- 空家対策を行うことにより移住者を増やし、市の活性化を図る

３．具体的な施策
- 除却、修繕その他必要な措置を取るよう助言又は指導を行う
- 助言又は指導しても状態が改善されない場合、行政代執行を行うことができる
- 措置をとらなかった場合、市長は命ずることができる
- 空家の利活用、リフォーム、賃貸、除却などに対する支援
- 除却後の固定資産税の減免など
- 除却費用の１／３（上限 300 万円）を市が補助する
- 空家バンクを設置して空家の賃貸、売却を促進する
- 審議会を設置し特定空家の危険度のランク付けを行い、ランクに応じて市の対応を考える

４．条例としての特徴・工夫
- 解体をしやすいように支援策を盛り込んだ
- 空家所有者の適正な維持管理を支援
- この条例を生かすために、琵琶湖市空家活用促進事業を始める

５．法律等との関係（整合性）
- 市独自の支援策を条例に盛り込んだ

琵琶湖市空家等適正管理に関する条例

（目的）

第１条　琵琶湖市（以下「市」という）においては、適正な管理が行われていない空家等が、地域住民の生活環境に深刻な影響を及ぼし、空家等の増加が地域コミュニティの活力低下の要因となっている。この条例は、空家等の適正な管理及び活用の推進並びに新たな空家の発生の予防に関し、市が行う施策の内容その他必要な事項を定め、活力ある地域づくりの実現に寄与することを目的とする。

（定義）

第２条　この条例において、次の各号に掲げる用語の定義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

（１）空家等　建築物又はこれに付属する工作物であり居住その他の使用がなされていないことが常態化しているもの及びその敷地をいう。市の区域に所在するものをいう。

（２）特定空家等　そのまま放置すれば倒壊等著しく保安上危険となる恐れのある状態又は著しく衛生上有害となる恐れのある状態、その他周辺の生活環境の保全を図るために放置することが不適切な状態にあると認められる空家等をいう。

（３）市民　市の区域に居住し、勤務し、通学し、又は滞在する者をいう。

（４）事業者　市の区域において不動産業、建設業その他の空家等の活用に関連する事業活動を行う法人その他の団体又は個人をいう。

（市の責務）

第３条　市は、空家等に関する対策を総合的かつ計画的に実施するため、空家等対策計画を定めるものとする。

２　市は、市民と連携し、市民の声を聴取し施策に反映するものとする。

３　市は、空家等に係る情報について、市民からの提供を受けたときは、必要に応じ調査又は立入調査を行うものとする。

（市民の責務と権利）

第４条　市民は、特定空家等があると認めるときは、速やかにその情報を市に提供するものとする。

２　市民は、特定空家等の情報を審議会へ提供することができる。

（相互の協力）

第５条　市、空家等の所有者等、市民及び事業者は、この条例の目的を達成するため、相互にその果たす役割を理解し、協力するものとする。

（特定空家等に対する措置）

第６条　市長は、特定空家等の所有者等に対し、当該特定空家等に関し、除却、修繕、立木竹の伐採その他周辺の生活環境の保全を図るために必要な措置をとるよう助言又は指導をすることができる。

２　市長は、助言又は指導をした場合において、なお当該特定空家等の状態が改善されないと認めるときは、当該助言又は指導を受けた者に対し、相当の猶予期限を付けて、除却、修繕、立木竹の伐採その他周辺の生活環境の保全を図るために必要な措置をとることを勧告することができる。

３　市長は、勧告を受けた者が正当な理由がなくてその勧告に係る措置をとらなかった場合において、特に必要があると認めるときは、その者に対し、相当の猶予期限を付けて、その勧告に係る措置をとることを命ずることができる。

４　市長は、その措置を命ぜられた者がその措置を履行しないとき、行政代執行法の定めるところに従い、自ら義務者のなすべき行為をし、又は第三者をしてこれをさせることができる。

（緊急安全措置）

第７条　市長は、著しく保安上危険となる恐れのある状態にある特定空家等について、公共の安全を確保するため緊急の必要がある場合、必要な最低限度の措置（以下この条において「緊急安全措置」という。）を講じることができる。

２　前項の場合において、緊急安全措置の実施に要した費用は、市が負担するものとする。

３　市長は、第１項の規定により緊急安全措置を講じたときは、空家等の所有者等に対し、行った措置の内容を文書により通知しなければならない。

（空家等の利活用促進）

第８条　市長は、空家バンクを設置し、所有者の適正な維持管理を支援するため、空家バンクへの登録、事業者を介し賃貸、売却の促進を図るものとする。

（空家等への補助制度）

第９条　市長は、所有者が、空家等の除却を行う際その費用の一部に対し、別途要綱に定める費用を補助するものとする。

２　除却により更地となった所有者の土地に対し、一定期間固定資産税の減免措置を講じるものとする。

（審議会）

第 10 条　市長は、市が行う措置に関する審査を行うため、琵琶湖市空家等審議

会（以下「審議会」という。）を置く。

２　審議会は、市及び市民の情報提供により、特定空家等の危険度のランク付けを行い、市長に答申を行うものとする。

（委任）

第 11 条　この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

附則

（施行期日）

この条例は、令和３年４月１日から施行する。