

平成28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 2016（平成28）年4月20日・21日・22日

研修場所 全国市町村国際文化研修所（JIAM）

主 催 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 高瀬 洋

# 講義内容

4月20日（水）

12時30分～13時

開講式

学長挨拶

- ・JIAMの歩みと果たしている役割について
  - ・自治体の政策立案が大変重要になっていること
- 事務局より
- ・日程説明・諸注意

13時～14時半 講義

「地方議員と政策法務」 政策研究大学院大学  
教授 井川 博

(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
    - ① 地方分権による条例制定権の拡大
    - ② 公正で透明な行政の執行
    - ③ 住民の異なる利害・意見の調整
    - ④ 自治体行政への住民参加
  - (2) 議会改革と政策法務
    - ① 最近の議会制度改革
    - ② 議会改革の背景
    - ③ 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
  - (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  
「法制執務の基本」  
一橋大学院法学研究科  
教授 木村 俊介

(内容)

- 1 条例に求められる諸原則
  - (1) 信義誠実の原則
  - (2) 権利濫用の禁止の原則
  - (3) 比例原則
  - (4) 平等原則
  
- 2 立法措置の技術
  - (1) 地方公共団体の行政手段
  - (2) 政策手段としての条例
  
- 3 条例立案のプロセス
  - (1) 立法目的の整理
  - (2) 法的適格性の検討
  - (3) 実体的規定の内容の検討
  
- 4 法令の表現
  - (1) 主語・述語・接続詞
    - ① 主体を明確に—主語を省略しない
    - ② 述語
    - ③ 接続詞—併合的接続詞と選択的接続詞、たす지가けの「又は」「及び」  
AND・ORの又は
  - (2) 句読点
    - ① 句点(。)
    - ② 読点(、)

16時40分～17時 演習導入  
政策研究大学院大学 教授 井川 博

(内容)

- 1 「条例立案演習」の進め方
  - (1) 日程
  - (2) グループ別の討議・検討—議会基本条例と住民参加条例
  - (3) 「発表資料」等の作成
  - (4) 条例の発表、意見交換、講評

17時半～参加者の夕食を兼ねた交流会

## 4月21日(木)

9時25分～12時

### 演習① 条例立案演習

政策研究大学院大学 教授 井川 博  
東北大学大学院法学研究科 教授 宍戸 邦久

- 事前アンケートを参考に参加者63名を10班(議会基本条例1班、住民参加条例3班、空家等の適正管理条例2班、地域支え合い条例4班)に分けた班ごとによる演習を行う。
- 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、発表者等の役割分担を決める
- 2 「条例大綱」
- 3 「条例文案」
- 4 「発表資料」

13時～17時

### 演習② 条例立案演習

政策研究大学院大学 教授 井川 博  
一橋大学大学院法学研究科 教授 木村 俊介

- 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」の資料作成を行う。

## 4月22日(金)

9時～12時

### 演習③

#### 発表・意見交換・講評

政策研究大学院大学 教授 井川 博  
一橋大学大学院法学研究科 教授 木村 俊介

- 10班が発表6分、質疑5分、講評4分の持ち時間で、順に発表。

12時～12時10分

#### 閉講式・事務連絡

『地方議員のための政策法務—政策実現のための条例案に向けて—』に参加した所感 高瀬 洋

議員になって気づくのは、年4回の定例会において、毎回多くの条例改正の議案があることだ。条例は、法規として定め、秩序を守ったり、安心安全な生活の維持を実現したり、また、西脇市でいうと「おもてなし条例」のように目標や理念を市民で共有し地域の活性化につなげるというような目的で定められるものである。条例改正の議案が多いのは、法律の改正により、条例も見直す必要が出てきたり、組織や手順の変更により条例もその都度、見直されるためである。条例は、法規としての強要性を伴う最も強力な政策遂行手段であるため、これを制定する際には、条例によらない措置、則ち、要綱の運用や行政指導、行政計画による啓発活動等による措置により実現できないか、検討が必要である。条例は、全ての市民で共有し長期的に取り組むのが望ましい運用形態である。条例による措置、条例によらない措置をまとめたものが下の図である。

	規制的措置	奨励・誘導的措置
	<b>条 例</b>	
条例によらない措置	<ul style="list-style-type: none"> <li>・要綱の運用</li> <li>・行政指導</li> <li>・紳士協定</li> <li>・事実の公表</li> <li>・啓発活動</li> <li>・その他</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政計画</li> <li>・予算による事業執行(プロジェクト)</li> <li>・課税特例措置</li> <li>・その他</li> </ul>

さて、西脇市においては、議会がつくった条例として、「西脇市議会基本条例」(平成25年4月1日施行)と「西脇市の地域医療を守る条例」(平成24年4月1日施行)がある。議会基本条例は、西脇市議会や議員が行うべき活動を具体的に規定している。この条例に従い、議会報告会や議場開放等を励行すると共に、定期的な達成状況等チェックを行い、議会改革にも成果が出ていると思う。地域医療を守る条例についても、西脇病院、市民、医師会の連携を密にし、地域医療制度の適正な浸透や良好な維持に貢献できていると思う。また、今回、演習テーマの一つになった、空家対策については、現在、西脇市では「西脇市空家等対策委員会」設け、条例制定を前提とした検討を行っている。西脇市においても他の自治体と同様に、空家対策が問題となっている。条例の制定により、放置された空家への人の立ち入りや条例に基づく、特定空き家認定、対象空家の取り壊し等に一定のルールをつくる必要がある。

最後に今回の演習として、私は、「住民参加条例」を作成するグループに入って条例作成を行った。この分野に条例が必要であると考えている訳ではないが、パブリックコメント等による市民からの情報提供や行政と市民との情報交流をいかに活発にするか、参加した他の議員との意見交換は貴重な経験であった。

以上