

行政視察等報告書

令和6 年 9月 17 日

境港市議会
議長 永井 章 様

会派名 境港市議会公明党議員団
代表者 田口 俊介

下記のとおり行政視察(研修)を行ったので、その結果を報告します。

記

1 視察等期間	令和6年8月19日(月)～ 21日(水)
2 視察等先 及び内容	令和6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」 講義1「地方議員と政策法務」 穴戸 邦久氏 <新潟大学副学長・経済科学部教授> 講義2「法制執務の基本」 小川 大和氏 <関西学院大学法学部教授> 演習1「条例立案演習」 穴戸 邦久氏 小川 大和氏 演習2「条例立案の発表・意見交換・講評」 穴戸 邦久氏 小川 大和氏
3 視察等議員	足田 法行
4 総経費	合計(1名)33,570 円 (一人当たり 33,570 円) ※一人当たり経費に端数が出る場合は円未満切り捨て
5 所見等	別紙のとおり

新潟大学副学長 穴戸 邦久氏 【地方議員と政策法務】

政策法務とは

1 政策法務の意義

【政策】自治体における「政策」—公共的な課題を解決するための活動方針で、目的・手段の体系

【法務】自治体における「法務」—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」、自ら起こした訴訟又は住民から起こされた訴訟に対応する「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」等、およそ法的な観点を持つ仕事全般を含むもの。

⇒ 政策法務:自治体が目的を達成するために、法的な観点からの合理的な判断を行いながら仕事をすること。

2 今なぜ政策法務か(政策法務の背景)

地方分権改革の経緯—

- 地方分権一括法による条例制定権の範囲の拡大
- 機関委任事務の廃止と通達の失効
- 国と地方公共団体の役割分担の原則→統治団体としての地方公共団体の確立
- 立法原則と解釈原則の明確化 ◦関与のルール化
- 国と地方の係争処理の仕組みの創設

◎地方分権改革後の法務のあり方が変わった

- ・地域政策実現のための自主的な条例の制定(自主立法法務)
- ・(通達廃止に伴う)法令の自主的解釈(自主解釈法務)
- ・国に対する立法提言(政策提言法務)
- ・政策実現を図るための訴訟の提起や国地方係争処理制度の利用など訴訟手続きの活用

(自主訴訟法務)

☆ 受け身の法務 → 攻めの法務＝「政策法務」

3 近年の条例制定の動向

- ① 行政運営の基本理念を定める条例—「ニセコまちづくり基本条例」など
- ② 行政運営の通則を定める条例—個人情報保護条例、行政評価条例、コンプライアンス条例
- ③ 住民参加・住民活動に関する条例—常設型住民基本条例、住民活動基本条例
- ④ 税関係条例—河口湖町遊漁税条例、東京都宿泊税条例
- ⑤ 権利・人権に関する条例—人権尊重条例、子ども権利条例
- ⑥ 安全・安心の確保に関する条例—安全・安心なまちづくり条例、暴走族追放条例
- ⑦ まちづくり(土地利用、景観関係)に関する条例—景観条例
- ⑧ 環境保全に関する条例—廃棄物処理の独自規制条例、ポイ捨て禁止・路上喫煙防止等の環境美化条例
- ⑨ 産業振興に関する条例—観光振興条例、ものづくり振興条例

議会と政策法務—

1 地方議会改革に関連する近年の地方自治法の改正—

平成 29 年自治法改正:決算不認定の場合の長から議会への報告

令和4年自治法改正(議員立法):議員の請負に関する規制の明確化及び緩和、災害等の場合の開会の日の変更に関する規定の整備

令和5年自治法改正:地方議会の役割及び議員の職務の明確化等、請願書の提出等のオンライン化

2 地方議会改革の背景

- ① 地方分権改革の進展—自治体の自主性・自立性の拡大
- ② 議会の機能・役割に対する評価

・住民代表機能:住民の意思・意向の把握・反映

・行政監視機能(議会審議)と政策立案機能(政策提言)

③ 地方議会への厳しい要請(議員定数減、報酬削減等)

3 地方議会改革と政策法務

① **地方議会の活性化(政策立案機能の強化)**

② **法的検討の重要性**

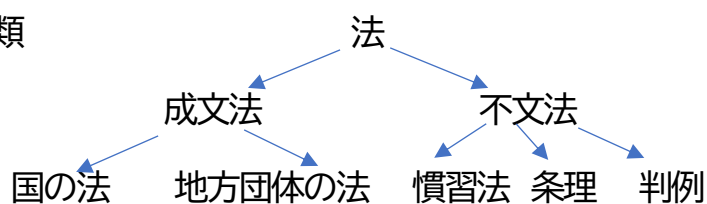
※「行政監視機能の充実」の一環としての「政策立案・提言機能」としても。

【感想】条例制定の入門編として、地方分権改革の歴史と、自治事務の考え方、住民に身近な市町村の政策提言や市議会による条例制定の必要性を学ぶことができました。

2、関西学院大学 小川大和先生 【法制執務の基本】

法令体系と一般原則

◦法の種類



◦一般原則(法の中に広く妥当する一般原則) — 法の一般原則として、平等原理や目的と手段が比例していなければならないという平等原則、信義誠実の原則、比例原則、権利濫用の禁止の原則がある。

平等原則—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とする原則

例)市長の親戚の会社という理由で、入札をせずに公共工事の仕事を回す

信義誠実の原則—行政活動に対して寄せられた市民の信頼は尊重されなければならない

例)地方税の担当職員が、税条例の規定上は免除とならないのに、ある住民に対して、特別措置の適用を受けることができ税が免除になるという誤った助言を行った→住民はそれを信じて土地を購入し、事業を始めた→実は特別措置の、として課税できるか？

比例原則—目的と手段が比例していなければならないという原則

例)許可後の軽微なミスを理由に、許可を取り消すことができない

権利濫用の禁止の原則—行政権限をみだりに(本来の使命を逸脱して)行使することを禁止するもの

1. 法令の解釈

法令の適用には3段階の手順がある。

① 事実の確定(事実認定) → ②法令の発見・解釈 → ③法令の適用

法令 → 起こりうるすべてのケースを想定して法を具体的に定めることは困難



法は予想される社会現象のうち、一般的な場合を想定して抽象的に規定している ➡

具体的事象が発生したとき、これを法に当てはめるために抽象的な法の意味を具体的に明らかにする作業 = **法の解釈**

その他に —

・法令は、改正されないと制定時のまま → 社会経済情勢の変化に伴い生じる出来事に当てはめるには解釈が必要

・法令制定時の想定できなかったことが起こった場合 → 既存の法令を手掛かりに解釈が必要 ➡ 具体的にどのように解釈していくか？

2. 法令解釈の方法

① **文理解釈** 法令の規定の文字に即して解釈すること→住民が素直に法を読んで解釈できる → 条例をつくるときは「原則として、文理解釈に徹して条文を作るべき」

② **論理解釈** 法の全体的な趣旨・目的を考えてそれに合うよう解釈

基幹的法律は規定内容が抽象的 → 条文の文理解釈だけでは、法的問題は解決できない
社会経済情勢は日々変化しており、文理解釈だけでは法令の意図する目的が得られない
場合がある → 法令の趣旨・目的に沿って解釈し、最も妥当な結論を導き出す

→ あくまで文理解釈を補うもの（文理解釈 > 論理解釈）



論理解釈にはいろいろな種類がある

○**拡張解釈** … 文言の意味を広く解釈する → 不利益処分の場合には抑制すべき

○**縮小解釈** … 文言の意味を狭く解釈する

○**類推解釈** … A(規定あり)と B(規定なし)という類似の事項について、規定のない B について類似する A に関する規定は適用され A と同じ結果になると解釈する

○**反対解釈** … A(規定あり)と B(規定なし)という類似の事項について、規定がない B について類似する A に関する規定は適用されず、A と反対結果になると解釈する

類推解釈と反対解釈 ○ 「車馬通行禁止」の橋を「牛」は通行できるか？

・類推解釈:(車馬が不可なら牛も不可)牛は通行できない

・反対解釈:(車馬が不可でも牛は禁止されていない)牛は通行できる

→ 真反対の結論 → どう解釈すべきか？

○禁止の「**目的**」が何かを考える

・禁止の目的が「**重量規制**」… 重いものの通行を禁止する趣旨 →

牛も重いので禁止すべし → 類推解釈でも**牛も通行禁止**

・禁止の目的が「**速度規制**」… 早く動くものの通行を禁止する趣旨 →

牛はゆっくりなので禁止しなくてもいい → 反対解釈で**牛は通行可**

3. 法令間に矛盾抵抗がある場合の解釈原理

①**上位法 > 下位法**

→ 形式的効力が上位の法令は下位の法令に優先する

・憲法を頂点に、法律、政令、省令、条例・規則と法令の効力に上下を設け、矛盾抵抗が生じた場合は上位の法令を優先させるもの

・この原理では、形式的効力が同じ法令間の矛盾抵触は解決できない

②後法 > 前法

→ 形式的効力が等しい法令相互間では「後法は前法を破る」

③特別法 > 一般法

→ 形式的効力が等しい法令相互間では「特別法は一般法を破る」

④ 相互の関係：「特別法・一般法」 > 「後法・前法」

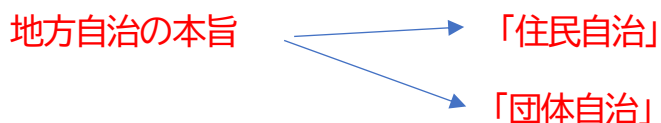
○最終の有権的解釈は裁判所の権限。その前提として法令解釈は誰もが言い得る。国も自治体も対等に法令解釈を行い得る。

【法令の解釈原則①】

。地方自治制度に関する法律は、「**地方自治の本旨**」により枠付けされる。



地方自治の本旨とは？



【法令の解釈原則②】

。地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、運用しなければならない。



。 **国・地方公共団体の役割分担の原則とは？**

国と自治体との役割分担 : 国は、国が本来果たすべき役割を重点的に担う

⇒ 役割として次の 3 類型がある

ア 国際社会における国家としての存立にかかわる事務

例)外交、防衛、通貨、司法など

イ 全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動又は地方自治に関する基本的な準則に関する事務 例)公正な取引の確保、生活保護基準の設定、労働条件の最低基準の設定、個人情報の保護など

ウ 全国的な規模で又は全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施 例)宇宙開発、骨格的・基幹的交通基盤の整備など

※ 住民に身近な行政はできる限り自治体に委ねる



「基礎自治体」としての市町村、「広域自治体」としての都道府県という関係の中での「市町村優先の原則」

★(市町村優先の原則) ・ 行政は、住民に近い市町村が第一義的に処理し、市町村できないものは都道府県が、都道府県ができないものは国が行うという原則

(自治事務に対する特段配慮事務)

・自治事務である場合においては、国は地方公共団体が地域の特性に応じて当該事務を処理することができるよう配慮しなければならない。

4. 法令解釈の主体

○地方分権一括法の施行により機関委任事務制度は廃止

⇒ 各省庁の通知は技術的助言・勧告又は処理基準に過ぎないものになった

⇒ 法令を自ら解釈し自ら執行していくことが重要

○義務付け・枠付けの見直し

・自治体の施設・公物に対する国の設置管理基準の見直しが進められた ⇒ 条例への委任に仕方が「従うべき基準」「標準」「参酌すべき基準」に類型化 ⇒ 「従うべき基

準」とされた場合について地域の実情に応じて上乗せ規制が認められるか、「標準」とされた場合、地域の実情に応じてどこまで標準と異なる内容を定めることができるのかなど、法令を自ら解釈し、条例制定していくことが必要。

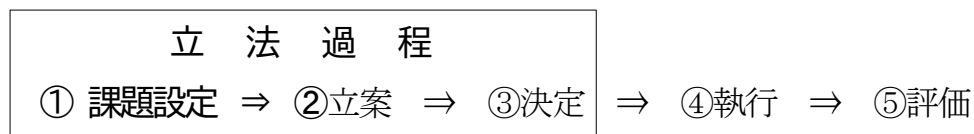
○国と自治体の間で法令の解釈について争いがある場合

- ・国から「是正の要求」(自治事務)、「是正の指示」(法定受託事務)があった場合、国地方係争処理委員会の審査の申し出を行うことができる ⇒ 審査結果等に不服がある場合には、高等裁判所に出訴できるなど、最終的に司法判断を仰ぐことができる

【条例立案の留意点】

1. 政策・制度の立案プロセス

<政策過程の5段階モデル>



(1) **立法事実** — 条例の必要性、合理性を基礎づけるような社会的、経済的、政治的な事実(立法事実)の存在が必要

① 条例の**必要性・合理性**を裏付ける事実

なぜ自治体が限られた経営資源(財源、人的資源等)の中で条例を制定してまで対応する必要があるか、またそれが合理的かについて検討が必要

○ **「必要性」** (事例、データ等)

- 1) 地域においてどのような問題又は改善を要する状況が生じているか
- 2) 生じている問題によって住民がどのような被害・影響を受けているか
- 3) 生じている問題又は状況に対して、自治体の対応が必要か、仮に必要な場合、法的な対応が必要か、他の法律・条例や制度では対応できないか

○「合理性」

- 1) 条例の制定によって当該問題や状況がどれだけ解決又は改善するか【有効性】
→ 問題事例の減少、優良事例の増加、データ改善、住民満足度向上など
- 2) 条例制定によってどれだけの費用・コストが生じるか【効率性】
- 3) 条例による効果・コストが住民等にどのように配分されるか【公平性】

② 法的妥当性(合憲性・適法性を裏付ける事実)

- ・法的秩序への配慮や条例の内容が法体系全体の中で妥当性を持っているのか
- 対象の重複/目的・趣旨の同一性/内容・効果

○条例制定権の3つの限界

- ① 当該自治体の事務に関するもの(地方自治法14条1項)
→市町村条例であれば、国・都道府県の事務に関して定めることはできない
- ② 法令に違反しないこと(憲法94条、地方自治法14条1項)
- ③ 憲法に違反しないこと(憲法98条1項)

○条例の法律適合性の判断基準

最高裁判決では、「条例が国の法令の違反するかどうかそれぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによってこれを決しなければならない」



3つの場合に分けて、判断基準を示した

- ① 法令と同一の目的のもとに、同一対象で法令が規制していない事項について制定した条例(横出し条例)
- ② 法令と同一の目的のもとに、同一の対象で法令よりも強度の規制を制定する条例(狭義の上乗せ条例)
- ③ 法令の規制と同じ事項について、法令と異なる目的で制定した条例(上乗せ条例)

(2) 法的実効性

条例が実際に効果を有することが必要

例)規制的手法・・・規制に従わない者が想定される

→ どのように規制に従わせるのか

→ 実効性確保の手法 (例) 罰則

→ 個人の権利利益を侵害する場合 — 法に明記する必要がある

○実効性確保手法 ①罰則 ②是正命令 ③処分取消 ④行政調査 ⑤氏名公表

(3) 表現の正確さと分かりやすさ(条文作成の留意点)

①「正確さ」(文理解釈に徹する)

ア)言葉の正確さ

イ)論理の正確さ

②「わかりやすさ」

ア)言葉の分かりやすさ

イ)論理構成の分かりやすさ

(4) 法制化を行う時の視点(条文作成の留意点)

① 既存の条例を参照しても、既存の条例に縛られない

② 常に全体を見渡すこと

③ 他人の視点で考えること

④ 文理解釈に耐えうる条文であることを常に意識すること

○規制条例における行政手法の組合せのイメージ

◎許可制のポイント

・許可とは「ある行為が法令によって一般的に禁止されているばあい、特定の場合にその禁止を解除する行政行為」

- ・特定の行為を禁止する条項と、その禁止を特定の場合に解除する条項の規定が必要（解除に関する規定のみが置かれる場合もあり。「……しようとするものは、……の許可を受けなければならない。」など）
- ・①誰が許可を受けるのか ②規制されている事項は何か ③許可する機関はどこかの3つの要素は必要
- ・条例違反に対しては、報告徴収・立入検査や監督処分、罰則の規定を設け、報告徴収や立入検査による是正すべき問題点が明確となれば、措置命令(是正命令)を発し、措置命令に従わなければ、罰則を適用するという手法が考えられる

○基本条例における行政手法の組合せのイメージ

◎基本条例のポイント

- ・特定の行政課題について政策の枠組みを提示する条例
- ・権利事項がないため、必ずしも条例という手段で規定しなくてもよい
- ・長期的な取組みが必要な施策の場合に、条例にすることにより、首長だけでなく住民から選出された議会議員も含めた自治体の総意として、特定の施策を長期的に取り上げることに意味がある。

【感想】小川大和氏からは、法令体系と一般原則、論理解釈、条例の法律適合性の判断基準、条例立案の留意点など条例制定に関連する事象や留意点を学ぶことができました。難しい専門用語が多く出てきて、戸惑ったところもありましたが、何度も繰り返しテキストを読み込んで、自分のものにしてきたい。

条例立案演習・発表・意見交換・講評(研修 2 日目、3 日目)

4 班

条例名： 子ども「いきぬき」条例

①この条例の目的（何を目指しているのか、どのような状態を作り上げるのか、実現させたいのか）

子どもたちがこれからの将来を生き抜く力をつけるため、また、主体性をもって楽しいと感じながら生きられるようにすること。子どもたちが周りにつぶされず、息を抜ける居場所を提供すること。家庭環境等に縛られず、すべての子どもに機会を与えること。子どもたちがやりがいを見出しながら地域で活躍できること。子どもたちの意見や思いを聞き、政策に反映させること。

②必要性（立法事実、政策は必要か、他の手段で実現できないか）

現代の子どもたちはデジタルネイティブ世代であり、多世代の人と対話する機会が乏しく、自死・孤独・将来の不安にさいなまれることがあり、それを解消する必要がある。また、子どもたちには息を抜ける居場所が少ない。特にコロナ禍を経て人との接触が制限されてきた世代のために、あらたな社会環境を整えることが必要である。

③有効性（手段は目的の実現に対し効果的か）

- ・想像力を培い、コミュニケーションを増やすことで相手のことを思いやる力をつけると、不登校・いじめの減少につながる事が期待できる。
- ・家庭や学校にとどまらず、世代を超えて地域ぐるみでネットリテラシーについて考え、共通理解を図ることが、デジタル社会で生き抜く力をつけることに効果的である。
- ・地域で活躍できる環境づくりを行うことにより、ふるさとの愛情を育み、将来も地域に住み続けることにつながる事が期待できる。

④効率性（他の目的実現の手段と比べコストを抑えるなど効率的か）

- ・「子どもにやさしいまちづくりは、みんなにやさしいまちづくり」。障がい者や高齢者に対してもやさしいまちづくりができる。
- ・地域住民が子育てに参加し、社会全体で子どもを育てることで、学校や家庭の負担を減らすことができる。
- ・子どもが家庭や学校以外の大人たちとふれあうことで、子どもたちの居場所が増え、全ての人たちの居場所づくりにつながる。
- ・子どもたちが積極的に地域と関わることで、地域の活性化が期待できる。

⑤その他の視点

【少子化対策】

- ・子どもを持つことが家庭の負担にならないければ、子どもを産み育てようとする人が増え、いずれは少子化対策につながる。

【生涯学習】

- ・学びも楽しむことが人の成長において重要である。
- ・子どもと共に楽しみ、学ぶことが高齢者の認知症予防にも役立つ。

分類	内容
基本理念	・日本国憲法および児童の権利に関する条約の理念に基づき、子どもが権利の主体として尊重されることを全ての取組の基礎とする。 ・地域社会での多世代・多文化交流を実現する。 ・互いを尊重し、命を大切にすること。 ・子どもの自主性・多様性等を尊重すること。 ・様々な世代が結びつき発展していく社会環境をつくる。 ・ネットリテラシー教育を充実させる。
市民の権利・役割	・子どもも大人も共に毎日を楽しむ権利を有する。 ・地域ぐるみで子育てをするよう努める。 ・子どもたちと対等な立場で対話を繰り返し、その成長を見守りつつ、互いの意見や思いを尊重するよう努める。
市の役割	・経済的な家庭環境に縛られないための財政措置をする。 ・子どもたちの意見表明及び参加を促進する。 ・子どもたちの意見の集約する。 ・環境を整える。

【感想】

条例制定権は、首長と議会双方に権限が付与されているが、現状では、首長提案が大多数である。把握する情報量、経験値や抱える職員数の違いがあるので、仕方ないところであるが、身近に住民と接する機会の多い議員が集まる議会において、条例制定をすることは大切なことだと改めて思いました。今回の研修では、条例を制定する意義、そのプロセスを学び、グループワークにおいて、地方の標準的な架空の自治体を設定して、そこからすべての課題を抽出して、解決方法を模索しました。そこから条例制定に向けて、条例の目的、必要性、有効性、効率性から、さらに基本理念、住民の権利と役割、行政の役割を導き出しました。朝から晩まで議論を尽くして、感じたことは、地域の小さい課題でも、条例制定する意味を再認識したことと、日ごろ議会内では、議案の課題や疑問点を指摘して、意見を主張し合って終わるが、今回の研修は、意見を言い合いながらも、一致点を見出し、政策法務として昇華していくやり方はとても充実したやりがいのあるプロセスであったと感じました。

本市において、今回の研修で学んだことを活かして、これから議会において条例制定のプロセスの議論が起きるよう尽力していきたい。