

様式第2号（政務活動実施報告書）

平成30年8月24日

井原市議会議長  
西田久志様

井原市議会議員 簀戸利昭

下記のとおり政務活動を実施しましたので、報告します。

記

1. 実施期間	平成30年8月8日（水）～10日（金）
2. 研修会等の開催地 または視察、要請・ 陳情活動先	滋賀県大津市唐崎二丁目13番1号 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（J I A M）
3. 研修会等の名称 または視察、要請・ 陳情活動内容	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～
4. 研修会等の講師名 または視察、要請・ 陳情活動先の担当者 名	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
5. 活動内容	別紙のとおり

1. 報告書は、政務活動終了後2週間以内に提出すること。

2. 活動内容欄のスペースが足りない場合は、任意の様式により活動内容を取りまとめ、活動内容欄へは、「別添のとおり」と記載すること。

## 地方議員と政策法務

帝京大学法学部教授 井川 博

### 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（条例制定）

- ア 地方分権による条例制定権（自治立法権）の拡大  
「機関委任事務の廃止」、「立法原則、解釈・運用原則（規定）の新設」、「関与の廃止、縮減」など、第一次分権改革に伴う  
「義務付け・枠付けの見直し」など、最近の分権改革に伴う
- イ 公正で透明な行政の執行  
情報公開条例、行政手続条例の制定  
（行政手続法（1993年）、情報公開法（1999年）の成立）
- ウ 住民の異なる利害、意見の公正かつ公平な調整  
財政的手段に頼った施策の限界——厳しい経済、自治体財政の状況
- エ 自治体行政への住民参加（協働）  
住民参加条例、住民投票条例（諮問的）、自治基本条例、などの制定

#### 2) 議会改革と政策法務（条例制定）

- ア 最近の議会制度改革  
議員の議案提出要件の緩和、条例により議員定数を規定（1999年）  
政務調査費（政務活動費）の交付の法定化など（2000年）  
議会の定例会の招集回数自由化（2004年）  
専決処分の要件の明確化など（2006年）  
議員の報酬に関する規定の整備など（2008年）  
議員定数の法定上限の撤廃、行政機関等の共同設置など（2011年）  
通年の会期、臨時会の招集、再議制度、専決処分など（2012年）
- イ 議会（制度）改革の背景

- i) 地方分権改革の進展
    - 自治体の自主性、自律性の拡大
  - ii) 議会機能（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）
    - 議会審議（監視機能）———政策提案（政策提言）
  - iii) 地方議会の合理性の要請
    - 定数の減少、報酬の削減———欧米との比較
- ウ 議会改革と政策法務
- i) 地方議会の合理化（コストの節減）
    - 議員定数：63,140人（1998年末）→33,898人（2013年末）
    - 議会費：6,023億円（1998年度）→4,254億円（2016年度）
  - ii) 地方議会の活性化———政策立案の強化
    - 議員提案条例の状況———少しずつ増加
    - ＜議員（等）提出による条例案の件数（1議会、1年あたり）＞
    - 1990年代の半ば（1993～1997年）市議会：0.8件 町村議会：0.3件
    - 2010年代（2010～2012年）市議会：2.0件 町村議会：1.1件
    - ＜議員（等）提案による政策的条例を有する議会の割合＞
    - 提出7.5%、可決4.1%（2009年）→提出8.4%、可決5.6%（2015年）
    - 議会基本条例を制定済の自治体（議会）
    - 3議会（2006年末）→797議会（2017年4月）
  - iii) 政策法務（法的検討）の重要性
    - 条例以外の政策提案においても政策法務（法的な検討）が重要であり、
    - また、政策監視機能の強化においても政策法務（適切な法令解釈等）
    - が重要となる
    - （なお、議会の政策監視機能は、政策立案機能に劣らず重要である）
  - iv) 政策法務と自治体法務
    - 政策法務：立法法務、解釈運用法務、訴訟法務の各段階を有機的に用
    - いて、自治体の課題解決に導き、政策を実現する有機的な
    - 取り組み
    - 自治体法務：自治体における一切の法的活動とこれを支える法理論

## 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

- ア 憲法上の根拠（94条（及び92条））——条例の意味（広義説（規則を含む）、狭義説（含まない）  
「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機能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる」（憲法94条）
- イ 「法律の範囲内で」の意味——法律に違反しない限りにおいて（通説）
- ウ 条例制定権の対象  
自治体の事務に属する事項が対象（自治事務、法定受託事務とも）（自治法14条①）——国の事務等は対象外（刑事犯の創設、物権の設定など）  
地域的限界——原則として効力は自治体の区域内に限定（例外：区域外に設置された「公の施設」（自治法244条の3））
- エ 義務を課し、権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除き、条例による（法14条②）
- オ 条例による財産権の制限（憲法29条）——否定説（法律の個別の委任必要）と肯定説（通説）——奈良県ため池条例事件（最判S38.6.26）——条例による財産権を規制する条例を合憲、適法とした
- カ 条例による罰則の制定（憲法31条、73条6号）——大阪市売春防止条例違反事件（最判S37.5.30）  
2年以下の懲役・禁固、100万円以下の罰金、拘留、科料若しくは没収の刑、又は5万円以下の過料を科せる（自治法14条③）  
行政罰——行政上の義務違反に対し科される罰——行政刑罰と秩序罰（過料）
- キ 地方税と租税法律主義（憲法84条）——84条の法律に条例含む、含まれないが大幅な委任可能、84条の租税に地方税含まず、などの説あり

## 2) 法律と条例との関係

- ア 条例制定が可能——国の法令が規制を設けていない分野(未規制領域)、国の法令が規制している事項(対象)であっても別の目的から規制する場合、国と同一目的で国の規制の範囲外の事項(対象)を規制する場合(？)
- イ 条例制定が違法——国の法令と同一事項に同一目的でより厳しく規制する場合(？)
- ウ 上乗せ、横出し規制——法律に抵触する(消極的に)(かつての先占理論)  
逆締め付け現象——公害防止条例——先占理論に対する批判(法律の趣旨解釈の弾力化)
- エ 判定の基準——徳島市公安条例判決(最判S 50.9.10)  
「条例が国の法令に違反するかどうかは、両者の対象事項と規定文言を対比するのみではなく、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。」目的が同一であっても、国の法令が「普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨であると解されるときは」「条例が法令に違反する問題は生じえない」
- オ スソ切り条例(横出し規制)——普通河川管理条例判決(最判S 53.12.21)  
普通河川条例の制定自体は許されるが、条例の規制が河川法適用河川よりも強力な管理の定めをすることは違法であると判示

### 3) 都道府県と市町村の条例、条例と規則

- ア 都道府県と市町村の条例の関係  
都道府県条例に違反する市町村条例は無効か(自治法2条⑩⑪)  
両条例間の調整
- ①適用除外規定を置く——神奈川県土地利用調整条例(19条)
  - ②上乗せ・横出し等を認める——千葉県土砂等の埋立て等による土壌の汚染及び災害の発生の防止に関する条例(30条)
  - ③両者の協議による——広島県環境影響評価に関する条例(47条)

イ 条例と規則の関係

規則——長がその権限に属する事務を処理するために定立する自主法、5万円以下の過料（自治法15条）

条例、規則の競合する領域（条例の優先）、規則の専管事項（法令などにより）、条例による委任

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

ア 「立法事実」を検証する

立法事実——法律、条例の基礎となり、それを支える一般的な事実——立法を行う際に、その必要性、合理性を基礎づけるような社会的、経済的、政治的な事実

イ どのような問題（課題）を条例規定によって解決するのか——法的課題の明確化

ウ 条例制定以外の方法（施策）による問題（課題）解決の可能性はないか——他の政策手段との比較、検討——条例制定の必要性  
法律との関係——新法の制定による、立法事実、条例制定の必要性の変化

エ 条例制定の目的の明確化——課題、必要性の具体的な検討が大切（——住民にわかりやすく説明できる）

2) 条例で規定すべき内容（施策）の検討

ア 施策（項目・内容）の検討

1) の検討を踏まえ、条例制定の目的を達成するために、どのような事項（施策）を条例に規定し、施策として実施していくか、検討する

i) 「議会基本条例」の場合

施策（項目）の検討——条例に何を（どこまで）規定するか

例えば、栗山町——「町民と議会の関係」の章で「議会報告会」、「議会モニター制度」に関する規定を、「町長と議会との関係」の章

で「町長による政策等の形成過程の説明」に関する規定を設け、実施。

ii) 「住民参加条例」の場合

施策（項目）の検討——どんな項目（参加手法）を規定するのか  
例えば「住民投票」について規定するか、規定する場合にどこまで  
（例えば、請求者の要件まで（和光市））規定するか

イ 適切な手法の選択——条例の有効性（実効性）の確保（確認）

i) 効果がある——目的が達成できる——→効果があり、実行できる  
条例の規定（内容）の設定——「ア」とフィードバック

ii) 適切な行政手法の選択、設定

どういった方策（行政手法）を取るか

規制的手法——禁止、行為の義務付け（下令）、許可、届出

誘導的手法——補助、情報提供、行政指導

調整的手法——あっせん、調停、苦情処理など

{例えば}

許可制度を設けるのか、行政指導（助言）に留めるか——行政  
行為の選択

iii) 条例の実効性の確保

規制的手法による実効性の確保——強制執行（行政上の、民事  
手続きによる）、行政罰（罰金など）、行政上の秩序罰（過料）、  
その他の方法（公表、給付拒否、課徴金）

誘導的手法による実効性の確保——協定（例：公害防止協定）、  
経済的なインセンティブ（補助金、税の減免など）、その他の方法  
（認定、表彰）

住民等の支持——十分な情報提供（説明）と議論——住民の  
参加、議会での審議

ウ 条例の執行に要する経費（コスト）の検討

より少ない経費（コスト）で条例を施行、実効性を確保する——効率  
的な自治体経営

3) 条例の法的妥当性、構成の検討

ア 法的妥当性の確保——法的なチェック

i) 条例の対象と限界——適法性の確保

法律（憲法）に違反しない——関係法令、判例の確認（チェック）  
——先進事例（条例）の調査、適法性を裏付ける事実の確認

ii) 憲法の基本原理の遵守

基本的人権と公共の福祉の調和

精神的自由権のより高い尊重（二重の基準）

法の一般原則の遵守

必要かつ合理的な最小限の規制（最小限度の原則）

合理的根拠に基づかない異なる取り扱いの禁止（平等原則）

目的と手段とのバランス（比例原則）——規制的手法や実効性確保手法を採用した場合、他の緩やかな行政手法では目的を達成できない、など

iii) その他、規則への委任の範囲、（事前）手続への配慮 など

iv) 例えば「空き家条例」の場合には、「空家等対策の推進に関する特別措置法」の制定に伴い、同法等との関係を十分検討する必要がある

イ 条例の構成の検討

どんな構成、章立てにするのか——例えば、「政務活動費」、「最高規範性」に関する章を設けるか（栗山町）、など

4) 法制執務——条文作成の留意点

ア 表現の正確さと分かりやすさ

①「正確さ」（文理解釈 {⇔論理解釈} に徹すること）

ア) 言葉（用語）の正確さ

イ) 論理（表現構成）の正確さ

②「分かりやすさ」

ア) 言葉（用語）の分かりやすさ

イ) 論理構成（形式）分かりやすさ

イ 法制化を行う時のポイント（条文作成の留意点）

①先進条例を参照しても、それに縛られない——真似しない

②全体を見渡す——他の条例等にも留意



③人の視点で考える——誰が読んでも1つの意味

④文理解釈に耐えうる条文にする——あらゆる可能性を想定

#### 4 条例制定と議会の役割

##### 1) 条例の制定手続き

ア 議会の議決により成立（自治法 96 条①）、専決処分（自治法 179 条）

イ 条例の立案、議会への提出

長による立案、提出（自治法 149 条 1 号）

議員による立案、提出——議員定数の 8 分の 1 → 12 分の 1 に提出要件緩和（自治法 112 条①②）

直接請求（自治法 74 条）——住民投票条例

ウ 条例の公布、施行（自治法 16 条）

##### 2) 条例の種類（タイプ）

ア 内部管理事務（組織等）に関するもの——部局の設置条例（自治法 158 条）、議会の定数条例（自治法 90 条、91 条）、職員の給与等に関する条例（自治法 204 条）など

イ 住民の負担の根拠（税、使用料、手数料等）に関するもの——税条例（地方税法 3 条）、使用料、手数料の徴収に関する条例（自治法 225 条、227 条）など

ウ 公の施設の設置管理に関するもの——学校設置条例、病院設置条例など（自治法 244 条の 2）

エ 上記以外の権力義務規制に関するもの——公害防止条例、公安条例、ポイ捨て禁止条例など——自主条例（独自事務条例——規制型）、委任条例、法執行条例

オ その他、自治体が自主的に制定するもの（任意的条例）——自治基本条例、住民参加条例、行政分野別基本条例、議会基本条例など——自主条例（独自事務条例——自治経営推進型）

### 3) 条例制定と議会の役割

ア 長の提出条例の審査・チェック——「3 条例制定のポイント(留意点)」を参考に

イ 議員による条例の立案、議会への提出  
議員提案に適した条例(？)

住民の立場に立って自治体の施策や運営の基本を定めるもの——自治基本条例、住民参加条例、議会基本条例  
縦割りの行政組織の枠を超え、住民、NPOとの連携を図って推進する必要がある施策に関するもの——安全・安心のまちづくり条例、ポイ捨て禁止条例

議員立法の限界——長との関係、予算との関係

提案権が長に専属すると考えられている条例——内部組織に関する条例(自治法 158 条)



提案権が議員に属すると考えられている条例——議会組織(例：常任委員会(自治法 109 条))に関する条例

予算と条例——予算上の措置が適確に講ぜられる見込みがなければ条例を提出できず(自治法 222 条)——議員提案には適用されないが、趣旨を尊重すべき

ウ 条例制定(政策法務)の体制づくり

議員の能力開発——議員活動を通じて——長からの資料提出——研修  
検討体制の整備——議員主導、会派主導、組織主導——議会事務局の強化、外部との連携(ニセコ町まちづくり基本条例の制定)  
議会の活性化——住民代表機能の強化(住民報告会など)

# 法制執務の基本

新潟大学経済学部教授 宍戸邦久

## 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」

### 2、成文法

○国の法

・憲法：国の最高規範

・法律：国会が制定

憲法第 41 条「国会は唯一の立法機関」→ 法の成立機能は、国会に専属

・政令：内閣が制定

・府省令：内閣府又は各省の長が制定

\*憲法、法律、政令、府省令の順に効力は優先

○地方公共団体の法

・条例：地方公共団体が議会の議決を経て制定

・規則：地方公共団体の長や行政委員が制定

\*条例と規則の共管事項については、条例が規則に優先

(条例は議会の議決を要するのに対し、規則は長の決裁のみで制定可)

・地方公共団体の自治立法権

憲法第 94 条「法律の範囲で条例を制定することができる。」

→ 自治立法権は、議会に専属しない

### 3、不文法

○慣習法

・慣習が法としての規範性を持つに至ったもの

○判例

・過去の裁判所での判断が先例となってその後の裁判の基準に至ったもの

・特に最高裁判所の判断（最高裁判例）は、その後の下級審の判断に強い影響力がある

→判例の動向には十分留意する必要がある

以上で、先ほどの井川 博教授と内容が類似するため、翌日の演習課題の説明となった。

8月9日は、班編成により、条例提案に向けての演習課題について、終日演習を行った。

8月10日は、各班で作成した内容について発表した。