

研修参加報告書

令和 5年 8月15日

会 派 名 江南クラブ
会派代表者 稲山 明敏

参加者：土井 紫

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5年8月8日（火）～10日（木）
研修時間	8月 8日（火） 12:30～17:00 8月 9日（水） 9:25～17:00 8月10日（木） 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5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～」 * * * 8月8日（火） 13:00～14:30 地方議員と政策法務 新潟大学 経済科学部 教授 宍戸邦久 氏 14:45～16:25 法制執務の基本 政策研究大学院大学 政策研究科 教授 羽白淳 氏 16:40～17:00 演習導入・グループごとのブリーフィング 新潟大学 経済科学部 教授 宍戸邦久 氏 * * * 8月9日（水） 9:25～17:00 条例立案演習 新潟大学 経済科学部 教授 宍戸邦久 氏 政策研究大学院大学 政策研究科 教授 羽白淳 氏

8月10日(木)

9:00~12:00

発表・意見交換・講評

新潟大学 経済科学部 教授 宍戸邦久 氏

政策研究大学院大学 政策研究科 教授 羽白淳 氏

研修参加報告書

■目的

議事機関であり、執行権を持たない自治体議会において、議員が市民や時代の要請を理解し、政策として提案するための重要な手段である「議員提案条例」。政策法務のいろはを学び実践することを通して、この制度を活かすだけの能力を得ること。

■内容

68名が参加

令和5年8月 8日（火）研修1日目

13:00～14:30

「地方議員と政策法務」

講師：新潟大学 経済科学部 教授 宍戸邦久 氏

地方自治制度の変遷を踏まえ、機関委任事務の廃止に伴って国が担う役割が見直されたことにより、自治体が条例で定めることができる政策課題の範囲が拡大したことを学んだ。政策法務を行う上で重要な、理論武装や立法原則に関する理解、国の提示する基準との関係性、その事例について解説を受けた。

また地方分権改革のベクトルは住民の福祉の増進に向けられており、課題（困難）があるからと思考停止して「やらない」のではなく、「なら、どうする？」という検討を経て「やる」という選択肢を増やすことが自治体に求められていると喚起された。

国が法令を定める中、自治体はどこまで条例でできるのか？という最初の疑問に丁寧に向き合っていただき、導入として心強い講義だった。

14:45～16:25

「法制執務の基本」

講師：政策研究大学院大学 政策研究科 教授 羽白淳 氏

条例案を考える上で最低限押さえるべき法令の体系や解釈、法の一般原則、条例の基本的な形式、基本的な法令用語について、法学部の講義のようなレベルでより詳細に解説を受けた。

さらに意味のある立案を為すために、立法事実・法の実効性を明らかにし、文理解釈に耐えうるだけの条文で構成すべきことなど、実務に備えた注意点が紹介されたのは有意義だった。特に議員提案条例では、本当に必要なのか？条例によってどんな効果が期待できるのか？が煮詰まっていないような例も散見される。改めて、そうした事態を避けるために考えなければならないことを学べた。

また特にこどもの権利や市民参加に関する条例で、市民等から易しい言葉を用いた条文作成が求められることも少なくない。一方で法として運用されるために少なくとも必要な程度で条文を定めなければならないと説かれたのは、重要であったと感じる。

16:40～17:00

【演習導入・グループごとのブリーフィング】

講師：新潟大学 経済科学部 教授 宍戸邦久 氏

研修2日目の演習、3日目の発表の要点・流れ等が説明された。その後グループごとに分かれ、翌日からの役割分担や、地域課題を共有する交流が図られた。

報告者（土井）が所属したのは第7班
テーマは「こども育成・教育推進に関する条例」

メンバーはいずれも1期生の5名

埼玉県春日部市議会 平沢 一博 氏

埼玉県 八潮市議会 内田亜希子 氏

岐阜県 安八町議会 坂 悟 氏

愛知県 江南市議会 土井 紫

滋賀県 大津市議会 寺谷 吉寛 氏

令和5年8月 9日（水）研修2日目

9:25～17:00

【条例立案演習】

講師：新潟大学 経済科学部 教授 宍戸邦久 氏

政策研究大学院大学 政策研究科 教授 羽白淳 氏

各班に割り当てられた大きなテーマに基づき、情報・問題意識の共有と議論を通して具体的な政策課題を設定。特定の自治体、または架空の自治体を想定して条例案とその記者（住民）発表資料を作成した。

報告者（土井）が所属した第7班の所属自治体である埼玉県八潮市を舞台に設定。学校給食における集団食中毒という具体的な事件を根拠に、こどもの意見を言う権利を保障する必要性を論じた上で「八潮市こどもと歩むまちづくり条例」案を作成した。なお報告者（土井）は書記を務め、議論の内容を条文と発表資料にまとめる役割を果たした。

主な検討内容は次の通り

こどもに関する条例

- 解決したい課題：いじめ・虐待の防止、教育、食中毒事件…
- 解決にはだかる壁：こどもたちの意見を取り入れた政策の欠如・こどもの権利
- こどもの権利を定める条例を定め、あらゆる問題を総合的に前進させる
- =こども家庭庁・こども基本法が成立するなど、国・時代の要請でもある
- =自治体議会は住民の代表であるが、18歳未満のこどもたちの意見を反映させる仕組みにはなっていない
- こどもの意見を取り入れる仕組みづくりは議会の責務

こどもの権利に関する条例

- 理念のみを列挙した実効性のないものになりがち
- 今回、解決したいのは「こどもの意見を言う権利」の確保
- 罰則規定は非現実的。実効性=執行機関・議会側への構造的義務付け
- こども議会の設置と、それへの情報提供・報告・意見聴取義務、尊重義務を設定

こども議会

- よくある例は、こどもが自ら課題を提起する「一般質問形式」。予算つきの例も
- 基本的な働き、構成する条件等、詳細は今回の立法事実をばやけさせるので委任
- 意見を発露するパフォーマンス的な場だけでなく、情報を収集し、行政を監査した上で、真に意見を伝える機能を付与
- =例えば、食中毒事件の解決に向けた道筋、こどもから受けた相談への対応状況、いじめ問題等への対応状況（個別の事案でなく、相談件数や対応件数、方法等）、こども・若者が極端に少ない各審議会等における協議結果…等について報告を受け、「不十分でないか?」「こういう観点も必要でないか?」などと発言する権利、それを尊重され結果について報告を受ける権利に踏み込む

☆こどもを保護される客体として位置づけるのではなく、まちづくりの主体として位置づけ、地域課題についてともに考え、ともに歩む条例を制定する

令和5年8月10日（木）研修3日目

9:00~12:00

【発表・意見交換・講評】

講師：新潟大学 経済科学部 教授 宍戸邦久 氏

政策研究大学院大学 政策研究科 教授 羽白淳 氏

全12班が、前日の演習で作成した条例案と記者発表資料に基づき、各5分の発表と質疑を行い、講師から講評を受けた。

大きなテーマとしては4つ設定されており、①「地域支え合い活動推進条例」②「ごみ屋敷等生活環境に関する条例」③「こども育成・教育推進に関する条例」④「多様性尊重に関する条例」に分科して各班が取り組んだ成果が共有された。

具体的には、①認知症サポーター設置、自治会の維持・加入、要支援者に関する情報提供②ごみ屋敷の立ち入り調査・勧告・命令、ごみ屋敷の情報収集・居住者への支援③こども議会の設置・こども議会への報告と意見聴取義務、食育の推進、こどもの権利の保障・共同親権の是認、こどもの権利と取り組みを規定④パートナーシップ制度、多様な性の尊重という目的を持った12の条例案が発表された。

報告者（土井）が所属した7班へは、こども議会の具体的な体制・役割はどんなものになるか、議会との関わりはどんなものになるか、という2つの質問が寄せられた。いずれも条文をもとに、また班での想定内容を踏まえて回答した。

いずれの班も条文に不備があり、それに付随して立法事実や解決方法をまとめあげるなど改善の余地があることなど、講師から講評を受けた。当然、立法の実務経験どころか法学の素養すら怪しい議員が半日で作成したものであるのもので、そのまま成立できる状態ではないが、目指すまちのあり方、その手段としての条例作成に取り組み、他グループや講師からの指摘を受けられたのは有意義であったと感じている。

■所感

議員提案条例については、その内容が理念を宣言するようなものになりがちで、実効性のないパフォーマンス的な制定も散見される。いかに実効性を持たせるか、と考えるために、そもそもなぜ条例が必要なのか（＝立法事実）について突き詰め、また国でも執行機関でもなく当議会がそれを実行する意味についても検討し条文に反映させる必要があることを、講義・演習の双方を通して実感した。

実際に自治体で議員提案条例を制定しようとするとき、より厚い壁となるのは議会内での合意形成、住民意見の反映であると考えられ、この研修ではその過程を体験することはできない。仮に条文、構成や目的が優れたものであっても、当自治体でどれだけの理解を得られるかはまた別物であり、議員の力量にもかかっている。

他方で、いやしくも議員が主体となって他の議員・会派・住民・執行機関へ条例を提案しようというとき、最低限のたたき台となるだけの立案ができないようでは話にならない。その観点において、今回の研修は大変有意義なものであったと感じる。

条例の提案権は、議員・議会に許された数少ない具体的な政策提案権の形である。単なるパフォーマンスに終わらせるのでは勿体ない、執行機関と協働して住民福祉の向上を図る有効な利用へ向け、こうした研修を経て知識や技能を向上させる機会は、より多くの議員が持てると良い。