

2021年 8月30日

議員視察報告書

赤穂市議会

議長 山田 昌弘 様

議員氏名 荒木 友貴

下記のとおり、講演会に参加しましたので、報告します。

記

1. 実施日

2021年 8月3日(火) (1日間) Zoom ライブ配信
建設水道委員会の意見交換会実施のため参加できず、You Tube による事後配信
(期間8月6日(金)～8月19日(木)) を利用し、8月18日(水)に受講

2. 調査市及び主な調査項目(詳細については別紙のとおり)

全国都市会館 3階 第1会議室(東京都千代田区平河町2-4-2)

13:00～14:00 【講演】「条例の審査と提案について」
中央大学法学部教授 礒崎 初仁 氏

14:10～14:40 先進的な取組を行っている議会からの事例紹介①
神戸市議会関係者 議長 坊 恭寿 氏

14:40～15:10 先進的な取組を行っている議会からの事例紹介②
鎌倉市議会関係者 鎌倉市議会議員 納所 輝次 氏・久坂 くにえ 氏

15:10～15:40 先進的な取組を行っている議会からの事例紹介③
富士市議会関係者
富士市議会ユニバーサル就労推進特別委員会委員長 井出 晴美 氏
元・富士市議会ユニバーサル就労推進議員連盟会長 小池 智明 氏

別 紙

講演会名 「地方議会議員のための政策法務～条例の審査と提案～」

(1)8月3日(火) 13:00～14:00 【講演】「条例の審査と提案について」

中央大学法学部教授 礒崎 初仁 氏

(2)8月3日(火) 14:10～14:40 先進的な取組を行っている議会からの事例紹介①

神戸市議会関係者 議長 坊 恭寿 氏

(3)8月3日(火) 14:40～15:10 先進的な取組を行っている議会からの事例紹介②

鎌倉市議会関係者 鎌倉市議会議員 納所 輝次 氏・久坂 くにえ 氏

(4)8月3日(火) 15:10～15:40 先進的な取組を行っている議会からの事例紹介③

富士市議会関係者

富士市議会ユニバーサル就労推進特別委員会委員長 井出 晴美 氏

元・富士市議会ユニバーサル就労推進議員連盟会長 小池 智明 氏

【目 的】先進自治体議会での政策研究や条例制定に至るまでの手法を学び、赤穂市議会においても市独自の課題について政策提言を議員自らがを行い、行政関係者との協働の下、条例にまで高める方法を学びたいと考え受講した。

【講演会内容】

(1)「条例の審査と提案について」 中央大学法学部教授 礒崎 初仁 氏

各自治体において、条例・総合計画・予算の3つをリンクさせること、また政策法務を行う際には例えば5年ごとにコストや公平性の観点から必ず条例の見直しを行い「評価」を行うことが必要である。

政策形式(自治体計画、予算、条例、要綱・要領)ごとに、首長・執行機関と議会にそれぞれ提案権・決定権がある。予算については、提案権が議会にはないため議会の効力が弱いように思われるが、決定権を持ち修正も可能であることから、議会の権限を上手に活かしていくことが大切である。

議会には2つの機能がある。条例制定等によって議会自らが自治体の政策をつくる役割(政策形成機能)と、執行機関の活動を監視し、是正・抑制する役割(行政監視機能)の2つである。地方分権時代には、特に前者の政策形成機能を強化し、さらに市民の意見を聞き、共に議論して議会への住民参加を促すよう努力する議会(協働型議会)を目指していくべきである。

条例づくりのためには、適法な条例をつくる(法的検討)とすぐれた条例をつくる(政策的検討)の2つの視点を外さないように議論する必要がある。法的検討には3つのハードルがあり、①(当該)自治体の事務に関すること、②憲法に反しないこと(人権の過度の制限でないこと)、③法律の範囲内であることが挙げられる。以前は同じ

分野に法律があれば条例は制定できなかつたが、近年ではより地域の実情に応じた柔軟な解釈を認める動きが出てきている。ただし、条例の法律適合性を判断するときには条例が規定しようとする対象、目的／趣旨、趣旨／効果が既存の法律との関係性でどのようになっているかよく検討することが必要である。

すぐれた条例の評価基準には、①必要性、②有効性、③効率性、④公平性、⑤協働性、⑥適法性の6つがあるが、特に有効性と効率性のバランスが大切である。総合点を高めるためにどのような行政手法が取り得るか検討し、評価基準ごとに点数化するとどの条例案を採用するのがよいか指標となる。

議会内で政策体制を強化するときには、議員または議員集団として政策力を向上させることや、議会内で政策検討をする習慣づくりをすることが重要である。特に議員提案条例をつくらうとする場合、議員主導型から外部連携型まで様々な検討方式がある。いずれにしても、個人としてではなく議会として提案する趣旨を鑑み、全会一致で議決されることを目指し、政策検討段階から丁寧に理解を得るよう働きかけることが肝心である。

(2) 事例紹介① 神戸市議会関係者 議長 坊 恭寿 氏

神戸市では、「神戸市議会基本条例」と議会運営委員会で取り決められた「議員による政策条例案の取扱いに関する確認事項」に基づき、議員提出議案・委員会提出議案の2つの方法により、議会主導で条例を提出する方法が定められている。特に、議員提出議案の方法による場合、議会事務局への事前協議、条例案の検討、提案会派内合意および提案会派以外への説明に関する、事前調整段階の手順も定められている。これは議会全体の意思として条例を提出するため、全会一致を目指しているからである。平成24年7月1日以降、12個の議員提案条例が提出されているが、1つを除き全会一致で可決されている。

個別の条例として、「神戸灘の酒による乾杯を推進する条例」、「神戸らしいファッション文化を振興する条例」を取り上げ、その立案に至った背景、議論になった点を挙げている。いずれも理念条例であるが、例えば灘の酒の場合、他の神戸ワインやビールにも配慮した規定にしたり、単なる販売促進との誤解を受けないよう「目的」部分の文言を検討している。

議会による政策提案条例の意義として、複数の部署にまたがるような広い政策課題に対応した条例を作れるため市長提案より自由度が高いことと、目的や理念を宣言する条例を作成しやすいことが挙げられる。また実効性を担保するために、条例に行政側の報告を求め、予算性を確保していくことも併せて検討することが必要である。

(3) 事例紹介② 鎌倉市議会関係者 鎌倉市議会議員

納所 輝次 氏・久坂 くにえ 氏

有志による勉強会から、鎌倉市議会「政策法務研究会」発足へとつながり、市民生活に直結する研究テーマの抽出を行った。元々はメンバーが「観光」、「子どもの権利」、「商店街振興」、「自転車の安全利用」の4つのテーマに分かれ検討を行っていたが、それまで市としては放置自転車対策しか計画がなかったことから「自転車の安全利用」について研究会全体で取り組むことに決定した。先進事例研究、条例案の作成、パブリックコメントの実施を経て条例の制定に至るが、その過程で特に法制関係に詳しいスタッフの必要性を感じた。これが後に議員定数削減が議論された際に定数自体は削減したが、その削減分を法制担当職員の新たな配置に予算配分することに活かしている。

鎌倉市議会では、「自転車の安全利用」が県の条例より先駆けて作っていたため、県条例制定後に検証し、条例の修正を行っている。

「議会基本条例」についての制定の際、政策立案を行うプロセスを明記することや、政策提言の実効性を確保するため、理事者側が提言を受け止めること、そして市民に対し提言採否について本会議上での報告やHPで公表が求められている。

(4) 事例紹介③ 富士市議会関係者

富士市議会ユニバーサル就労推進特別委員会委員長 井出 晴美 氏
元・富士市議会ユニバーサル就労推進議員連盟会長 小池 智明 氏

誰もが働くことができるまちを目指し、「富士市ユニバーサル就労推進条例」を制定する過程について紹介された。「働きたくても働くことができない全ての富士市民」を対象にし、今までの障がいがある人だけでなく、引きこもりや高齢者、子育て・介護中の人などに間口を広げ、事業者側では労働力不足の解決に寄与(両者のマッチングをできるようにした)したところが画期的である。条例では行政、市民、事業者、事業者団体のそれぞれの責務を規定している。条例策定の際には富士市ユニバーサル就労支援センターを設置することで、相談支援グループに生活困窮などで相談に来た人が、スムーズに就労支援グループに移行し職場体験や企業とのマッチングができる仕組みになっている。

協力企業にとっては、単なる社会貢献ではなく人手不足対策になることや、会社の雰囲気向上効果が得られるほか、就労支援センターから早期の離職防止のため雇用後も定着支援を受けられるため、利用のハードルが下げられている。労働者は、その人の状態や能力「できること」を丁寧に確認してもらい、段階的に就労準備や実際の現場でのステップアップが図れるようになっているため安心して利用できる。

条例の制定過程においては、元々、住民の署名が議会に提出されたことから始まったが、議会でも就労支援施設・行政機関の現状調査を行う中で重要性を認識し提案につながった。議連と行政側とが一緒に先進自治体視察を行い、条例案策定にも検討段階

から意見交換・協議で予算措置も含めた合意が得られ、さらに法制担当部局のサポートが得られたことが大きい。

【所 感】

議会の政策提案能力を高めるためには、議員個人の課題抽出能力や政策能力を高めることはもちろん大切だが、それと合わせて議会の仕組みに政策提案のプロセスを組み込むことが重要である。市全体の横断的な課題を解決するために、個々の議員提案であっても会派や委員会提案であっても最終的には全会一致を目指し、「議会全体」として条例提出していくことが必要であるため、課題抽出から検討・協議過程を他自治体から学べたことが非常に有意義であった。特に条例案を検討する段階から、条例の法律適合性の検討や評価基準をチェックする習慣をつけることで、本市にとってなぜその条例を制定することが必要なのか住民や行政側に説明する際の事前整理が可能になると考える。

また、いずれの事例紹介にも共通しているのは法制経験に優れたスタッフの協力を得られる体制の重要性である。政策形成機能を強化していくために今後の議会改革の検討課題に盛り込む必要がある。また単なる理念条例に終わらず、条例のスムーズな予算措置や制定後の「検証」を行えるよう報告を得るためには、例えば富士市議会の事例のように検証段階から行政側にも視察に同行して課題の共有を図るなど、議会と行政が協働で政策立案できるよう働きかける必要性を強く感じた。