

令和6年度 市町村議会議員研修[3日間コース]

第2回「新人議員のための地方自治の基本」 研修参加報告書

研修年月日

令和6年11月18日(月)～20日(水)

研修会場

全国市町村国際文化研修所(滋賀県大津市唐崎2丁目13-1)

研修参加者

石川 麻美 (研修報告:②元議長が語る「住民から近くて遠い地方議会から近くて近い地方議会」への一考察 ③地方議会と自治体財政 ⑥これからの地方議員に期待されていること)

長田 旭輝 (研修報告:①地方自治制度の基本 ④条例と政策の審査・立案 ⑤条例演習)

研修概要

11月18日から20日の3日間にわたり、①地方自治制度の基本、②元議長が語る「住民から近くて遠い地方議会から近くて近い地方議会」への一考察、③地方議会と自治体財政、④条例と政策の審査・立案、⑤条例演習、⑥これからの地方議員に期待されていること をテーマに、講師を迎えての講義とグループワークによる演習を行う。

研修報告書

別紙

## ①「地方自治制度の基本について」（文責：長田旭輝）

### 【講師】

同志社大学政策学部 大学院総合政策科学研究科 教授 野田 遊氏

地方自治とは、市町村民が政策を形成する「住民自治」と国や府県ではなく、市町村が政策を形成する「団体自治」がある。これら2つで地方自治であり表裏一体であることをご教示頂く。

### 1. 地方分権

#### ・単一制と連邦制について

「単一制国家」は主権はあくまで中央政府が保持する形(例：日本、フランス、イギリス等)、「連邦制国家」は中央政府と州政府が主権を分担している形(例：アメリカ、カナダ、ドイツ等)

#### ・中央地方関係の側面について

集権(権限が国に集中)、分権(権限を自治体へ分散)、融合(国とともに仕事する)、分離(国とは関係なく自ら仕事をする)について説明があり、英米型(イギリス、アメリカ、カナダ)は分権・分離型、大陸型(フランス、ドイツ、イタリア、)は集権・融合型などに分類できることをご教示頂く。

※日本は大陸型に分類される

#### ・2000年以降の地方分権について

第一次地方分権改革で成立した、地方分権一括法により機関委任事務制度の廃止(地方は国の機関という考え方だった)、国の関与のルール化により、国と自治体は対等との考え方になった他、2014年から「提案募集方式」が始まった事にも触れ、集権・融合から分権・融合の流れになっていったことをご教示頂く。

### 2. 財政

目的別歳出額の推移を参考に、2008年度から2022年度で民生費の割合が増加していることについて説明がある。また歳入には、地方税(住民税や固定資産税など)、地方交付税(一般財源、都道府県や市町村で財源全体の15%を少し超える)、国庫支出金・都道府県支出金(特定財源・都道府県、市町村計で全体の15%)、その他 地方債などがあることをご教示頂く。

都道府県の財政力指数(2021年度)から、経常収支比率と財政力指数の割合により、財政力指数が1.0以上の市町村(愛知県や東京都などが多い)は非常に安定しており、財政力指数平均0.4以下の財政が厳しい市町村(北海道、青森県、岩手県など18道県に多い)は、県が基礎自治体のサービスを代替する必要性があることをご教示頂く。

### 3. 行財政改革

・市町村の行革の主要項目(公共施設の統廃合、民間移管・委託等、デジタル技術の活用、定員

の適正化、広域自治体対応、広域連携の検討)、持続可能性のための選択肢(定住・交流人口の増加策や企業立地促進等による税収増とともに検討を要する選択肢「削減」「合併」「連携」)について説明がある。また、市町村の行政サービスに対する削減ニーズについては、公園整備や産業振興、交通インフラなどの広域的サービスや福祉、医療、教育、生活インフラなどの基礎的サービス、消防、救急などが連携志向であり、あくまで市町村がサービスをフルセットでそろえなくてもよいという考えであることや市民ニーズをもとにした対応方針についてもご教示頂く。

#### 4. 地町村合併

合併の効果に関する研究から、規模の経済(スケールメリット)の効果として歳出・人件費・普通建設事業費で規模の経済の効果があり、最小効率規模の推定からは、人口だけでなく地域環境要因が歳出に影響を及ぼすこと、ほとんどの市町村で規模の経済効果があり、基準財政需要額も減少、町村においてはその効果は市より大きいことについて説明があり、合併の方が統治単位が一元化されるため効率性の確保が確実であること等、ご教示頂く。一方で財政効果は向上しても地域の変化(役所が支所になり人員や人口の減少)を許容できるかなど効果を体感できるかも考えていく必要がある。

#### 5. 広域連携

広域連携の推移や広域連携の種類について説明があり、効果に関する研究によると、財政の効率性向上が認められる一方、サービスの種類により効率性が異なること、反対に合併と広域連携のデメリットでは、旧市町村の枠組みでの自治が低下することや、複数の自治体に関わるため意思決定プロセスが複雑になるなどがあることについて、ご教示いただく。

また、建物等ハードの広域整備は利害があり難しいが、観光などは平等に得をしやすいので取り組みやすい、情報システムなどの導入は市町村でなく広域で整備していくべきであることもご教示頂く。

#### 6. 行政編成

現状の市町村と都道府県から、今後は市町村広域連携により、県の基礎自治体化により道路産業などの広域的サービス、保険関係などの在り方にも変化が出るのではないかと今後注目される旨お話がある。特に北海道など総じて深刻な地域は道の主体的な関与、市町村サービスの代替・補完なども考えていく必要がある。

#### 7. 自治体議会

二代表制や首長の優位性、議会の機能、条例制定過程、議員の定数と報酬による今後の議員像、定例会の流れなどについて説明があり、運営上の問題、なり手の問題、議会改革、執政制度上の問題など、現在の市町村議会の現状や仕組みについてもご教示頂く。また、住民の声を近い位置で聞いていくのが市町村議員であり、それを受けて政策やネットワークづくりなどを進めて

いくべきとのお話もあった。

## 8. 自治体組織

自治体組織の部門別職員数の配置状況、年功序列型賃金制度や組織図、予算編成の流れについて説明を受ける。予算編成は自治体や首長によっても進め方や進め具合が変わってる旨お話がある。

## 9. ガバナンス

ガバナンスとは、公共的問題の解決に向け、多様な主体がうまく管理することであり、組織のガバナンス(企業、病院、大学などの運営上の不祥事)とネットワークのガバナンス(NPO、企業、自治会などとの協働)についての説明があり、ネットワークのガバナンスでは、サービスの主体は政府だけでなく多様な主体が存在しており、それと協働していくことが重要であること。また、ガバナンスの背景には「公(public)」があり、需給主体の同一性、民主性、効率性から上げていくべきであること、政府信託の基本的な考え方等についてご教示いただく。

## 10. 政策

政策の目的と手段の体系について説明があり、政策の過程モデル、政策評価の目的と種類、業績測定(ロジックモデルについて)についてご教示頂く。

## 11. 広報

自治体は市民に効果的に広報を行う責任があり、広報の留意点(①住民の認識は低く期待水準は高い、②ネガティビティバイアス - 否定的な情報が特に強く感じられる、③情報の形式の工夫が鍵、④「事前の信念」が強い、⑤広報の効果は継続しない)、伝わる広報(対話する、伝え方の工夫、対象者別の広報を考える、継続する)についてご教示頂く。

②元議長が語る「住民から近くて遠い地方議会から近くて近い地方議会へ」(文責:石川麻美)

【講師】

福岡県福津市議会元議長 江上 隆行氏

1. 元議長が語る「住民から近くて遠い地方議会から近くて近い地方議会へ」の一考察

○研修概要として以下の内容を説明いただく。

①議員の役割とは何か

②なぜ地方自治が民主主義の学校と言われるのか

③議会と行政は「車の両輪」であろうか

④議員は全体の奉仕者としての言動を

・地方議員は一つの事を全ての地域の問題であるということを考えて行動していくことをご教示いただく。

⑤地方自治法に基づく「意見書」の提出を

⑥議会が議決した意思を尊重しよう

⑦「一般質問」とは何か

・一般質問は物によっては根拠の裏付けを取り、質問の想定を考えること。そして、質問の内容は短く、顔を上げて発言し要望は控える方が良いとご教示いただく。

⑧議会機能を使いこなそう

・議会機能の中では、1974年地方で実現した「参考人制度」についてご教示いただく。

⑨議員力延いては議会力の強化を図るための一方法

⑩「政務活動費を使って調査・研究したところによると」の発言のススメ

⑪「質問」と「質疑」のルールを守ろう

⑫「骨太の方針」から始まる国の動きをキャッチしよう

・国にも注視するとして「国はどこに力を入れているのか動きを見る」ことで情報をいち早くキャッチすることが必要である。そして方向性を確認するために、予算で地方債の使い道を聞くことも必要であるにご教示いただく。

⑬「予算」「決算」両審査で押さえておきたいポイント

⑭自治体の財政を理解できる議員をめざそう

⑮定例会開会前に法令などの精読のススメ

・自治体の財政をわかる議員を目指すこと、また定例会開会前には地方自治法を確認し定例会に出席するなどの努力をすることをご教示いただく。

⑯議員に執行機関の答弁者を指名する権限はあるか

⑰議会の「調査権」とは何か

⑱議員に「資料要求権」はあるか

⑲議会での執行機関の職員を讃えよう

⑳議員ほどやり甲斐のある「志」事はない

・議員は住民福祉の「志事」をしている自覚を持ち、住民に役立つ議員へ成長していくことをご教示いただく。

③地方議会と自治体財政（文責：石川麻美）

【講師】

武庫川女子大学 経営学部 教授 金崎 健太郎氏

## 1. 地方財政制度のポイント

○「財政」の説明をされるが、役所の人は慣れているが、言葉が難しいことから、言葉の意味も含めて説明いただく。

・企業会計と自治体会計は原理や目的が違うため仕組みが違うことを最初にご教示いただく。

そして、企業は予算を一年間の目標を目安としており、決算が全て大事になるのに対し、自治体は予算が全て大事になる。そして利益を出すことは目的ではなく、税金をどう使うかが全てになる。決算はその仕事はやったよね？という確認にすぎないことから、企業と自治体との予算・決算の考え方の違いをご教示いただく。

・総務省の資料「国と地方の税財源配分と地方歳入の状況」と「地方財政計画の策定を通じた地方財源の確保について」表を基に説明いただく。

・重要なのが、地方交付税がどれだけ入ってくるのかであることから、地方交付税についての説明をいただき、地方交付税の算定方法をご教示いただく。

・臨時財政対策債について平成13年以降、折半対象財源不足について、従来の交付税特別会計における借入に替えて、国負担分は地方交付税の特例加算、地方負担分は臨時財政対策債の発行により補填されている内容を「国・地方の財源不足の補填ルール(イメージ)」の表で説明いただき、この臨時財政対策債は重要であることをご教示いただく。

## 2. 自治体の予算と決算

○前半で説明した内容を復習し、予算とは一般会計年度(4月1日～翌年3月31日)の歳入と歳出の見積もりと地方自治法に基づいて行われているとして下記の内容を説明いただく。

- ・予算の意義
- ・予算の種類
- ・会計年度独立の原則
- ・総計予算主義の原則
- ・予算単一主義の原則
- ・予算公開の原則
- ・予算の編成から成立・施行まで
- ・予算の提案と議決
- ・執行部内の予算編成の流れ
- ・議会における予算審議
- ・予算の再議
- ・予算を伴う条例案と予算の関係
- ・専決処分
- ・予算編成から決算までの流れ

・予算案のチェックポイント

#### ④条例と政策の審査・立案（文責：長田旭輝）

##### 【講師】

元衆議院法制局参事 吉田 利宏氏

#### 1. なぜ、議会からの政策立案が必要か

- (1) 執行部の政策の特徴と議会からの政策提案
- (2) 政策提案における議員提案条例の意味
- (3) 議員提案条例と親和性のある条例とその理由

首長の関心が高い政策(条例)やそれ以外の政策に対して、その必要性、条例にしなければならぬ事項があるか、これまでの政策とズレはないか、問題に対するメリハリなどを考えながら、議会の政策提案できる力のある議会は行政からも頼られることなどご教示頂く。

また、議員提案条例の多い分野について実際に存在する条例を例に解説していただく。

#### 2. 政策立案のためのスキルアップ

- (1) 住民の声から「どうしてほしいか」と同時に「何が問題なのか」を探る
- (2) 行政の「対応の階段」
- (3) 条例事項の意識
- (4) 住民の声から政策立案(条例立案)する

住民の声からそこにどのような問題があるのかを調査したり、執行部に確認するだけでなく議員自身が問題を分析することも大切であることや行政の対応を知ること。会派や他の議員と解決方法を出してみたり、条例の必要不必要の判断することも必要であることをご教示頂く。また、住民の声から政策(条例)立案を行う際の具体例を示して解説して頂く。

#### 3. 条例の典型的な規定

- (1) 法令の構造
- (2) 条例での主な規定例

法令は、主に「総則」、「実体的規定」、「雑則」、「罰則」の4部構成(附則がある場合も)になっており、実際の条例を基に各部分の解説をして頂く。また、各地域の条例を通して規定内容や条例の組み立て方やルールなどについてもご教示頂く。

## ⑤条例演習（文責：長田旭輝）

### 【講師】

元衆議院法制局参事 吉田 利宏氏

「④」の講義を踏まえて、6人1グループになり演習を行う。

### ○条文演習1

実際に存在する条例を基に、「総則」に当たるのは第○条～第○条までか、また条文や責務規定の文章を正しい順に並べる、という問いに対してお互いの答えを発表しながら、グループ内で検討し、なぜその答えになったのかを話し合う演習を実施した。

### ○条文演習2

例題として条例案を述べた首長のコメント文章を基に、条例案の目的規定の空欄にどのような文章を入れるべきかをグループで話し合う演習が行われた。

### ○解決策発案演習

例題として飲酒運転が増えているという住民の声に対して、どのような対策が提案できるか、またそれは、法律や条例が必要か、予算をかけて解決できるものか、工夫の範囲で行えるものかも含めてグループ内で検討した。

前段の講義で条例の仕組みなどを学んだ内容を生かしながら学びを深める機会となり、また議員として将来、必要な政策立案、条例の制定を行えるように力をつけることも大切であることを認識することができた。

## ⑥これからの地方議員に期待されていること（文責：石川麻美）

### 【講師】

駒沢大学 名誉教授 大山 礼子氏

### 1.これからの地方議員に期待されていること～その1「多様性のある議会へ」

○地方議会の未来には「議会不信」と「なり手不足」という2つの暗雲があるとし、これらが悪循環になっていることを指摘される。そして、議会の役割はこれからますます重要になってくるが、冒頭の内容からもわかるように課題は多いとされている。ではなぜ、議会は信頼されないのか、そもそも議会は多様な住民を代表しているのかを下記の資料で説明いただく。

・住民の多様性を反映していると言い難い地方議会（総務省資料）



※男女の比率と年齢別にみた表

- ・地方議会議員の概要①(職業別)
- ・当選者に占める女性の割合
- ・女性議員がゼロの市町村議会の割合

※2023 年女性ゼロ議会 128 のうち、44 議会では女性が当選している

・国会も地方議会と大差がないとし、国民全体の男女・年齢で見た表と国会議員の男女・年齢を比較し、国会における女性議員比率の低さは、日本政治に多様性が欠如していることを端的に示していると説明いただく。

・男女格差を測るジェンダー・ギャップ指数(2024)において、日本は146 か国中118 位に低迷しているが、その最大の原因は政治分野における女性の参画の遅れにあると指摘。

○地方議員に多様な議員が必要なのかご教示いただく。

・多様な議員の参画によって、「政策が変わる」「議会が活性化する」「住民の信頼が増す」とし、現在の議会は、業界代表や地域代表の議員が主体であり、彼らは経験を積んだリーダーではあるが、個別利益(既得権益)の代表という性格ももっているため、議会での議論は現状維持的になりがちになる。これからの議会では、利益分配ではなく不利益の分配を議論することも必要となり、過去の「しがらみ」とらわれない議員の進出が欠かせない。過去のリーダーだけでなく、多様な住民を代表する未来の代表が必要と説明いただく。

○では多様性のある地方議会を実現するにはどうすればよいのかご教示いただく。

・「人材を育てる」「立候補を支援する」「選挙制度を見直す」この 3 つが多様な議員の参画を促進することに繋がると説明いただく。

○女性の過少代表は多様性の欠如の象徴であり、女性議員の多い議会は年代や党派も多様化しているとし、女性の参加拡大を考えることは多様性確保への第一歩であることを説明いただく。

○選挙制度改革も論点とし、地方議会として①公職選挙法など、国の制度を変更する必要、②現行制度の下で選出されている議員の抵抗が取組を進めるうえでの障がいであるとし、だからこそ、議会関係者が声を上げ、制度改革を主導することが重要なのではと説明いただく。

2.これからの地方議員に期待されていること～その 2「信頼される議員の条件」

○前段の内容を基に、信頼をされる議員の条件として、まず、信頼を損ねる要因とその改善策①報酬及び議員活動経費の透明化をご教示いただく。

○信頼を損ねる要因とその改善策②セクシャルハラスメント、パワーハラスメントの防止をご教示

いただく。

○信頼を損ねる要因とその改善策③政治倫理条例の制定をご教示いただく。

○住民との関係性の再構築を説明いただく。

・良い仕事をして、住民に伝わらなければ信頼を得られないとし、情報「提供」ではなく「共有」をすることが重要とし、会議録以外の情報を整理し、伝える努力や通年議会による審議のスケジュール化など住民に対する情報発信の多様化をご教示いただく。

・住民との協働は争点の明示と目に見える効果が成功へのカギとし、一方的に話を聞くだけや意見を述べるではなく、フィードバックが重要であり、課題を設定する場合は。議論の争点が理解しやすくなるように工夫し、議会での審議に繋げていくことをご教示いただく。