

平成30年6月21日

田辺市議会議長 小川 浩樹 様

会派名 日本共産党  
代表者名 久保 浩 二

## 出張（研修参加）報告書

下記のとおり出張（研修参加）いたしましたので、その結果をご報告いたします。

### 記

参加議員	前田 佳世
期 間	平成30年5月14日～18日
実施場所 (研修会場、視察先、 相手方等)	全国市町村国際文化研修所
活動の目的・内容 及び結果等	新人議員のための地方自治の基本

報告書は別紙のとおり

地方自治制度の基本について

2018.05.15 同志社大学政策学部 同大学院総合政策科学研究所教授 野田遊

## 1. 公の概念

政府に対する不信→

行政改革会議が行われ、日本では90年代三重、京都をかわ~~り~~きりに行政評価が行われた。

公の再考

ガバメント（統治）からガバナンス（多様な考えで皆で考える）

公とは 人々（みんな）のニーズを踏まえてサービスを考え提供する体、担い手。

受給主体の同一性：個人で行うには非効率なことを資金（税金）を集め担い手に行わせる。

決定は民主的に。原則公開。

第3セクターの事業が不振になったのは、無責任の体系になってしまったからでは。

政府と市民の関係

NPM（ニューパブリックマネジメント）：80年代欧米で形成。民間手法（競争原理）に則して業務遂行→効率アップ、高品質サービス、情報公開・説明責任→国民の満足度を高める

ガバナンス：

様々な課題解決のために、様々な専門（政府・企業）、技術を持つ団体（NPO、NGO）などのネットワークを構築し、維持管理すること。住民、団体、企業、自治体などがともに、主体的に。

## 2. 二元代表制

機関対立主義 住民が選んだ議会と首長が議論、議会チェックをしながら意思決定する。

首長の優位性 自治体統括、再議、専決処分、予算提出、執行機能

議会の機能 代表機能は年齢、性別、職など社会の縮図になっていることが望ましい。

議員定数と報酬による分類

市民の意見を表出、監視するためにボランティア型をめざす

専門性に対して対価を補償することをめざす

など、様々な意見がある。

#### 4. 参加

能動的：選挙（最も開かれた民主的制度）、直接請求制度（首長リコール、一定の職員リコール）、パブリックコメント、提案制度、オンブズマン、委員会・懇談会、意見募集  
受動的：インタビュー、アンケート 民意、サイレントマジョリティの引き出しが大事

民意はだれかくみ取るのか→議員が集める→ 持続可能な自治体

#### 5. 政策過程

政策とは

↓政策レベル 理念（住みよさ）、課題（買い物難民）

↓施策レベル 例）公共交通の充実、再編

↓事業レベル 乗り合いタクシー導入

以上を各評価。施策の目的による手段をつき詰める。

政策の過程

問題状況→課題設定→政策案作成→決定→実施→評価

を繰り返し検証する。うまくいかないときは問題を取り違えていないか。

問題取り違い例

例）高齢化：高齢者福祉についての議論にとどまり少子化問題に対策してこなかった

例）ゴミ問題：減らす議論ばかりで、生活スタイルに警鐘、プラ不使用を考えなかった  
問題発見のために、そもそもとなり根本を考える。基本的な『なぜか？』問いかけ

評価

アカウンタビリティ（説明責任）：市民と議員・政府との間で納得しあっているか。

プログラム評価：アンケート、データ分析 事後に何が原因かを見る。予算と労力かかる

費用便益分析：事前に複数自治体を比較調査する。費用かからない

業績測定：アンケートを取りアウトカム（成果）を図る 費用かかる

例）人権相談の件数が減った（アウトプット指標）

人権に関する満足度が上がった（アウトカム指標）

#### 6. 中央地方関係

アングロサクソン型：集権—分権 アメリカ、イギリス

大陸型：分離—融合 フランス、ドイツ、日本

2000年以降の地方分権は分権融合型が進んでいった

## 7. 地方政府間関係

市町村と府県は非効率なく協力をされるべき。

アンケートでは府県より市町村の方が民主制基準が高い。

広域自治体の拠出が本来市町村事業であるべきことまでされている場合がある。

地方自治は自治意識が前提。

ニーズの表出をしっかり行い、当事者意識を持ってもらうこと。

アカウンタビリティー（説明責任）を強化して納得のいく形をとる。

## 地方議会制度と地方議会改革の課題

2018.05. 15 山梨学院大学法学部教授・大学院研究科長 江藤俊昭

### ～住民自治の根幹としての議会～

#### 議会の現況

中央分権から地方分権へ、行政改革の中で政治が大事になってきている。

にもかかわらず住民は国政や地方政治に対する不信を抱いている。

議会が追認機関化しては解決困難な課題に対応しきれない。

議会の存在意義がなくなり、定数削減や議員報酬削減が叫ばれる。

議員、議会が尊敬されない→立候補者が出ない。

#### 1 負の連鎖をどのように正の連鎖に変えていくか

##### (1) 決められたことをする地方行政重視でなく地方政治の誕生

あれもこれも→あれかこれか できないことを切っつけていかななくてはならない

可決、否決の報告ではなく、その理由を説明しなくてはいけない

##### (2) 2つの政治：首長主導型民主主義、二元的代表制だけでなく住民を巻き込んでいく

(3) 首長と議会は適度な距離を置き、対立ではなく政策過程全般にわたり政策競争することが望ましい。行政主導、首長主導ではない地方政治を行うべき

①議会の権限（条例、予算、決算、執行権限（契約と財産の取得処分））は住民自治の根幹

②多様性を重視、論点を明確化し、合議体としての（誰もが認める）議会が公開で議論することによって住民は自分に近い意見を発見することができる。それが住民参加を促し世論形成する。だからこそ議会には①の権限が与えられている。その自覚を！

住民との意見交換、議員間討議、独善意識を持たず調査（市民一緒でもいいのでは？）

#### 2. 国政とは異なる地方政治

議会は条例の制定、改正、廃止を住民参加もしながらできる。内閣を守る打倒するということはなく、議員間で討議・議決する。質問は言いつばなしにしない。

二元制のポイント：住民は長と議会を両方選ぶ→双方での討議が求められる。

個人、会派だけでなく機関（議会）として討議。

住民・議会の関係 間は直接民主制（住民参加）

### 3. 議会基本条例の意義

#### 1) 意義

議員・議会はこう動くんだとい<sup>う</sup>ことを示す。マニフェスト  
それをみて住民はどのように関われば良いのかが分かる。

#### 2) 住民自治の原則

「自治の根幹」という意味付け

議会運営だけでなく、住民、議会、首長の三者関係のうち、住民-~~首長~~関係以外を明記

### 4. 地域経営を担う議会の活動視点

#### 1) 総合計画と議会基本条例

総合計画 3層：基本構想・基本計画（5年ごと）・実施計画（3年ごと）

96条2項を使って条例によってこれを議会で議決する（自治法2④廃止の対応）

北海道栗山町：総合計画根拠条例

2) 予算、個別計画、首長の任期と連動した実効性ある総合計画が求められる

3) 総合計画を軸とした地域経営：計画に抜けていること、時代に即しないことを変える  
などを考えて議論できる。

5. 議会からの新しい政策サイクル：自治・議会基本条例を使いこなす※資料3（飯田市）  
行政評価、議会報告会を起点とした政策作り

ツールとして

議会報告会：PTA、商工会、NPOなど団体とも有効。

会津若松市議会（公聴会での意見を委員会で論議）

議会だよりサポーター：住民に配布し意見を集める

少ない資源の町では政策サポーター制導入（長野県飯綱町）

通年議会

PDDDC A 二つのD 議員間討議（debate）と議決（decision）を加えることで、行政主導に  
引きずられない、議会排除・軽視を防ぐ。

財政法務

2018. 05.16 東北大学大学院法学研究科教授 公共政策大学院副院長 荒井 崇

### 第1 政策法務とは

なぜ今：戦前の旧地方自治制度（市制町村制）のもと中央集権により政治支配があった。

戦後 GHQ 指導のもと分権が進められた。

機関委任事務制度のもと全国一律に国民生活水準が上がった。が、

物質的豊かさではなく、心の豊かさを実現するために第1次分権改革により地方分権が進められていった。

・新たな地方分権行施システムの骨格

国と自治体の主従関係→対等・協力関係に改める。

機関委任事務制度廃止→自治体の仕事：自治事務・法定受託事務

・地方分権推進一括法成立（H13）

機関委任事務廃止により、国からの通達が失効し技術的助言にすぎないものとなった。

法律の範囲内であれば、求められる趣旨範囲で自治体で条例制定、法令解釈したり自治体の裁量で行える。国と自治体が対立すれば最終的には裁判となる。

国は法に書いてあることなら関与可能

自治体が不当、違法と判断した場合、国地方係争処理委員会(対国)・自治紛争処理委員会(対府県)

義務付け・枠づけの見直し 「参酌すべき」必ず検討し、説明責任を負う。無視は違法

法令は毎年改正され、「参酌すべき」次項が増えてきている。法令、省令を要確認。

### 第2 法律の体系と一般原則

比例原則：目的を達成するための手段は必要な程度でなければならない 罰則、規制に関する条例など

### 第3 地方公共団体の自治立法権

・条例制定権の範囲：憲法、法令、府県条例に反しない

・基本的人権と条例 自由権のうち精神的自由（内心、表現、発言の自由）、経済的自由は重視される 制限ないよう明確に、明白な問題・危険があることが前提

・法令（首相）政令（首長）には罰則は制定できない、条例（国地方議員）はできる

#### 第4 条例立案の留意点

立法事実の存在、先行事例の高価（数値的データ（エビデンス））を説明することが必要  
表現は住民にとって正確で分かりやすく（正確性が増すと難解になりがち）



## 地方議会と自治体財政

2018.05.17 関西学院大学法学部教授 金崎健太郎

### 自治体予算の原則

総計予算主義 翌年度の歳入見込みにより歳出が変わることを留意

通年予算—暫定予算（つなぎ予算） 予算可決までの期間およそ 1 週間分の人件費、光熱費  
など最低限度のもの

一般会計—特別会計予算：一定の収入を得ながら行われる事業に対する予算

区分は国の規定で決まっているが、中身は自治体で決められる。

### 会計年度独立の原則

例外) 繰り越し：

継続費：数年にわたって繰り越していく単年度ごとの繰り越し費

繰り越明許費：年度に使いなかつた予算を議会の了承を経て翌年に繰り越す（一回のみ）

翌年度収入の繰り上げ充用：年度末の収入が上がらず、給与が払えないとき、翌年度の収入見込み分を翌年度の税金を今年に使う

歳入は、人口、税金などを見込みによって固めに考える

### 予算の編成から成立・執行まで

国の予算決定時期はクリスマスイブ

夏 議論を始める

秋 財政課に提出 査定（数段階 担当課→財政課→財政課部長 副市長及び市長→

1月予算案

予算プロセスの公表に義務はないが、公表する自治体もある。

### 執行部内の予算編成の流れ

政策判断を要するもの（新規の道路、学校の改築 保育士増員など）は課長より上にあげる

### 議会での審議

首長提案の新規事業に対して修正は可能

提案してこなかった事業に対する予算提案は首長の提案権を犯すこともある

### 予算のチェックポイント

歳入の見込みの読み方

交付税の増減は国の予算案（クリスマス）で算定

市税：人口、所得総額、法人の収入額で算定

地方税のうち、固定資産税・市町村税は変動が少ない

地方交付税は収入の少なさに比例して多く支払われる 額については予測しやすい

地方債 本来地方債以外の収入で賄うのが原則

市場公募資金：市債を買ってもらう（政令指定都市）

銀行等引受資金：個々の銀行と利率を決める。入札して借入先を決める

よい借金 建築：世代間の公平、災害対応の事業経費

悪い借金：過疎対策事業債、臨時財政対策債（地方交付税の一部として借りる→

地方交付税使い道自由）

歳出のチェック（目的別・性質別）

現在自治体では民生費（目的）が増えているのは扶助費（性質）が増えている

義務的経費（人件費・扶助費）の割合が多ければ財政が窮屈と判断

投資的経費（建設費）昔は景気対策として積極的に使われたが、現在は慎重

繰出し金

基準財政収入額 単位費用×測定単価（1000円～989円）×補正係数（密度補正）

合併特例債、過疎債：交付税に参入される率が高い

定額償還

満期一括償還 借りたときに減債基金にためておいて償還 一括償還時に公債費に現れる

決算 事故繰り越しは例外の例外

財政診断

定員・給与 額だけで判断しない、給与の等級も見る

特別会計は自治体によって数が違うので、料金徴収で行っている特別会計、保険料徴集によるもの公営事業会計という分け方をする

実質収支が黒字の場合、予算化してできた事業があったのではないか、などの議論となる

他市と比較する際は、実質収支比率でみる

黒字が大きかった場合、財政調整基金へ繰り出しすることにより実質収支比率をゼロ<sup>と</sup>出される場合がある。

財政力指数 稼ぐ力、豊かさを示す指標

経常収支比率 自由に使えるお金に対して毎年必ず出ていくお金の比率

高いほど新規事業がしにくい

健全化判断比率 自治体のイエローレッドラインを法律で決める唯一の比率

分権時代の地方議員に期待されること  
2018.05.18 宮城県白石市長 山田裕一

#### 地方議員の役割

行政のチェック：補助金をあてに事業を進めがちだが、本当に必要な事業なのかを検証する

議案議決後、どのように住民生活、財政がどうなるかをとらえる。

政策提案：執行機関では作れない議会にしかできない条例を制定する

条例制定によって生まれる効果を描いて説明

白石市長、先輩議員に対し、議会基本条例がなくても市民のためになるということの本会議で言ってください。→全会一致で可決

説明責任：決定事項の報告ではなく、決定に至ったプロセスを説明する

報告会は議会として。議会の存在価値。一人で、会派でやっても個々の動きでしかない。そこに政策のヒントがあるし、結果として行政を頼りにしてしまうのでは。議会を育てるのは市民の力でもある。

#### その他メモ

- ・熊本市公共交通基本条例 みんなで支える公共交通
- ・議会改革ランキング@早稲田大学
- ・宮城県の内陸、津波被害はなかったが、発災五日間停電。
- ・国から激震指定を受け復興を進めるまでにタイムラグがある。そのラグを自治体の基金で乗り越える必要がある。
- ・財調は基準財政充需要額の1割がのぞましい@総務省