

議員派遣結果報告書

1	名 称	令和6年度市町村議会議員研修〔3日間コース〕 新人議員のための地方自治の基本
2	場 所	滋賀県大津市 全国市町村国際文化研究所（J I A M）
3	期 間	令和6年5月8日（水）から10日（金）までの3日間
4	内容・成果	<p>令和6年5月8日（水）</p> <p>講義 13：00～15：35「地方自治制度の基本」 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</p> <p>1. 地方分権 集権（権限が国に集中） 融合（国とともに仕事する） 大陸型（フランス・ドイツ・イタリア・日本） 分権（権限を自治体に分散） 分離（国とは関係なく自ら 仕事をする） 英米型（イギリス・アメリカ・カナダ） 第1次分権改革 地方分権一括法→機関委任事務制度の廃止 国の関与のルール化 （国と自治体は対等） 2014年から「提案応募方式」</p> <p>2. 財 政 目的歳出の額の推移 民生費が増額している</p> <p>歳入 地方税；最も重要な財源（都道府県・市町村計で財源 全体の4割） 地方交付税；一般財源（都道府県・市町村計で財源全体 の16.3%） 国庫支出金・都道府県支出金；特定財源（都道府県・市 町村計で財源全体の15%） 財政力指数の平均（2021年度） 鳥取県 0.32 島根県・高知県 0.25 最も低い</p>

北海道・東北、西日本は厳しい

3. 行財政改革

持続可能な財政に向けた取組

- ・ 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

4. 市町村合併

5. 広域連携

広域連携の効果；効率化（節約）、サービスの質の向上
事務の委託 一部事務組合

6. 行政編成

7. 自治体議会

定例会と臨時会

委員会；常任委員会、特別委員会、議会運営委員会

- ・ 運営上の問題

形式的審議 標準会議規則にならった

一括質問一括答弁方式→一問一答方式

※ただし議会对応もなされている

開催時間の問題 通年会期制、夜間休日開催

住民の関心の低さ

- ・ なり手の問題

60代以上（都道府県議4割、市議5割、町村議8割弱）

女性議員（都道府県議や町村議で約1割、市議は16%）

職業（都道府県議や市区議は半数が議員専業、町村議選
業は2割）

※3割が農業関係、他は建設業や卸売・小売業などの自営
業

- ・ 改革

1. 機能強化

議会事務局のスタッフの充実

議会一元制（カウンスル・マネージャー制）

2. 議会に対する市民の認識向上

広聴会、フリースピーチ制

3. なり手不足解消

通年会期制、夜間休日開催

4. 府県議会の必要性再考

- ・ 執行制度上の問題

市民に選挙により選ばれた二元代表制

議事機関（議会・議員）と執行機関（自治体組織・首
長）

首長の優位性

1. 自治体の総括
2. 再議請求
3. 専決処分
4. 予算の提出権
5. 執行機能

・議員報酬

1人あたり平均報酬月額

都道府県	議長 988,562 円	議員 828,686 円
市	議長 493,794 円	議員 429,046 円
町村	議長 292,242 円	議員 220,984 円

議員報酬

京都府議 96 万円、京都市議 96 万円、
宇治市議 53.5 万円、長岡京市議 45 万円
日向市議 40 万円、伊根町議 14.8 万円

政務活動費

京都府議 648 万円（少ない会派 600 万円）
京都市議 648 万円、宇治市議約 60 万円
長岡京市議 15 万円、日向市議 13 万円弱

無投票当選

府議選の無投票当選は定員の 27%

8. 自治体組織

地方公務員の構成%

教育部門 38% 一般行政部門 33.4%
公営企業等会計部門 12.5% 警察部門 10.3%
消防部門 5.8%

年功序列型賃金制度

9. ガバナンス

サービスの主体は政府だけでなく多様な主体が存在
→協働

多様な主体（NPO, 企業、自治体等）

ガバナンス 公共的問題の解決に向け多様な主体をうまく管理すること

「公」とは複数性・公開性・利害関心→社会一般に利害を有する性質

公=Public、わたしたち、人々

税金はみんなのもの→プールして使い方を決める

みんなのものとは？

→公共サービスは受給主体が同一

生産する主体と受ける主体が同じ〈需給主体の同一性〉

→みんなのものであるため

税金の使い方を民主的に決める必要がある〈民主性〉

→みんなのものであるため

税金を効率的に使用する必要がある〈効率性〉

政府と市民の関係（基本的な考え方）

市民から信託を受けた政府が民主的に決定して効率的に運営する

10. 政策

政策の過程

問題状況 問題を取り違えていないか？

評価 どうやって評価されているか？

何が問題か 認識型 探索型

政策評価

政策評価の目的

・政策の改善 ・アカウントビリティの強化

政策の種類

・業績測定 ・プログラム評価 ・費用便益分析

業績測定

ロジック・モデル 例えば道路整備では

道路実延長（アウトプット）

時短、混雑解消（アウトカム）

11. 広報

広報の留意点

①住民の認識は低く期待水準は高い

②ネガティブバイアス 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 ちゃんと地域において話す 期待水準を適正にする

・伝え方を工夫 ネガティブバイアス、情報形式への配慮

・対象者別の広報を考える 事前に信念をふまえるために
・継続する 効果を持続するために

講義 15：50～17：00 「地方議会制度について」

講師：全国市議会議長会 企画議事部

副部長 篠田 光洋

1 地方議会の権限

議決権・監視権・選挙権・意見表明権・自律権

懲罰について

正規の議会活動中の秩序違反行為が対象であり、議会外で行った言動は懲罰の対象にならない。

		<p>2 地方議員の権利 発言権【質問・質疑等】、選挙又は表決に加わる権利、動議の提出権 など</p> <p>3 地方議員の義務 会議に出席する義務 常任委員就任の義務 法令を守る義務 規律に服する義務 懲罰に服する義務 地方議員の守秘義務 秘密会の議事の漏洩は懲罰対象</p> <p>4 議員の発言と法的責任 発言の種類 質疑、質問、討論、提案理由説明、動議、議事進行発言、一身上の弁明、委員長報告、異議の申し立て など 発言方法 議長または委員長の許可（議事進行発言を除く） 発言の制限（内容、時間） 議長の秩序維持に基づく発言禁止 議題外の発言禁止 質疑においては自己の意見を述べてはいけない 委員長報告には自己の意見を加えてはいけない 議長は発言時間の制限が可能 発言の取消・訂正 発言のあった会期中に限り、議会の許可を得て発言の取り消し、または議長の許可を得て発言を訂正することができる。</p> <p>5 議員の兼職・兼業の禁止 兼職の禁止 自治法上の兼職禁止、他の法律による兼職禁止 兼業の禁止 その自治体に対する請負人（その支配人を含む）または、主として同一の行為をする法人の無限責任社員、取締役、執行役、監査役若しくはこれに準ずべき者、支配人、清算人になることができない。</p> <p>意見交流会 17：15～17：40 明日開催の演習班に分かれての名刺交換</p> <p>交流会 17：45～18：45</p>
--	--	---

令和6年5月9日(木)

講義 9:00~12:30「地方議会と自治体財政」

講師：静岡県立大学経営情報学部

教授 小西 敦

1. 議会と財政

地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。(日本国憲法第92条)

- ・地方自治の本旨=団体自治+住民自治
- ・法律=地方自治法など

地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

(日本国憲法第92条)

- ・地方自治法の構成

第二編 普通地方公共団体

第六章 議会

第九章 財務

- ・地方自治法附則第1条

この法律は、日本国憲法施行の日から、これを施行する。

- ・地方自治法の一部を改正する法律(令和5年法律第19号)

1. 地方議会の役割及び議員の職務等の明確化等

①地方議会の役割及び議員の職務等の明確化

②請願書の提出等のオンライン化

2. 会計年度の任用職員に対する勤勉手当の支給

3. 公金事務の私人への委託に関する制度の見直し

施行 1① 2023年5月8日 その他 2024年4月1日

- ・懲罰に関する新判例

議員に対する出席停止の懲罰の適否は、司法審査の対象となる。

- ・地方議会の権限

- ・委員会：地方自治法第109条第1・2項

- ・予算修正：地方自治法第97条第2項

- ・決算認定：地方自治法第233条第3・5項

- ・決算不認定の場合の措置：地方自治法第233条第7項

- ・「公共財の理論」とその限界

「公共財の理論」

市場での値付けが適切な形で行われず、売り買いすることが困難な財・サービスに限って、政府が市場に代わって供給すべき、という理論。

「公共財の理論」の限界

政府が提供すべき財とそうでない財の区分は、公共財の理論がいうようには明確でない。

- ・ 公共財の決定方式

何を公共財とするか、何の費用を個人の責任に委ね、何の費用を公的な仕組み（＝財政）を通じてまかなうか
⇒私たちが民主的な手続きを経て決まること

- ・ 「ニーズ」と {欲望} の違い

財政 無償

「ニーズ＝生存あるいはより人間的な生活のために人々が集団的に求めるもの」を満たすこと

市場 有償

「欲望＝私的な生活の満足のために個々の人々が求めるもの」を満たすこと

2. 予算と地方財政制度

- ・ 予算とは

予算は、地方公共団体の一定期間（一会計年度）における収入と支出の見積りであり、行政がどのような形で行われるか具体的に表現し、一覧表（予算書）にしたものです。（土浦市「財政用語集」）

- ・ 歳入歳出予算 地方自治法第 210 条・216 条

- ・ 予算科目

- ・ 債務負担行為 地方自治法第 214 条

- ・ 地方債 地方自治法第 230 条第 1・2 項

- ・ 一時借入金 地方自治法第 235 条の 3 第 1・2・3 項

- ・ 歳出予算の流用 地方自治法第 220 条第 2 項

- ・ 地方財政の二重構造

- ・ 地方財政計画

- ・ 地方交付税

- ・ 基準財政需要額

- ・ 単位費用（測定単位 1 当たり費用）

- ・ 測定単位

- ・ 補正係数

- ・ 基準財政収入額

- ・ 繰出金

3. 地方財政の分析

- ・ 地方財政の分析のためのツール（財政状況資料集など）

- ・ 財政力指数

- ・ 経常収支比率

- ・ 将来負担比率

- ・ 標準財政規模

- ・実質公債費比率
- ・ラスパイレス指数

講義 13：30～14：40

演習 14：40～14：50 演習の説明

15：05～16：35 意見交換

16：50～17：30 発表・まとめ

「地方議会と政策～条例検討を中心に～」

講師：新潟大学 副学長・経済科学部教授 宍戸邦久

第1 法律の体系と一般原則

1 法令の種類

(1) 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) 成分法

- 国の法（憲法、法律、政令、府省令の順に効力は優先）

- ・憲法：国の最高法規
- ・法律：国会が制定
- ・政令：内閣が制定
- ・府省令：内閣府又は各省の長が制定

- 地方公共団体の法（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：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会が制定

(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

○条理

- ・社会の一般原則が法としての規範性を持つもの

○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となるに至ったもの
- ・特に最高裁判所の判断は、その後の下級審の判断に強い影響力がある。

2 法の一般原則

- ①平等原則 合理的な根拠に基づかずに異なる取扱いをしてはいけないとする原則

- ②比例原則 目的と手段が比例していなければならないという原則

③信義誠実の原則 行政活動に対して寄せられた市民の信頼は尊重されなければならない。

④権利濫用の禁止の原則 行政権限をみだりに行使することを禁止するもの。

第2 法令の解釈

(1) 法令の解釈

ある事案・事件の発生→①事実の確定、②法令の発見・解釈、③法令の適用

法令＝抽象的・一般的な定めをしていることから、具体的な現実を当てはめるには解釈が必要

(2) 法令解釈の方法

①文理解釈 法の規定をその文言にしたがって解釈

②理論（目的論的）解釈

法の全体な趣旨・目的を考えてそれに合うように解釈

ア) 拡張解釈 文言の意味を広く解釈

イ) 縮小解釈 文言の意味を狭く解釈

ウ) 類推解釈 A（規定あり）とB（規定なし）という類似の事項について、BについてAに関する規定と同じ結果となると解釈

エ) 反対解釈 A（規定あり）とB（規定なし）という類似の事項について、規定がないBについてはAに関する規定は適用されず、Aと反対の結果となると解釈

(3) 法令間に矛盾抵触がある場合の解釈原理

①上位法・下位法

→形式的効力が上位の法令は下位の法令に優先する。

②後法・前法

→形式的効力が等しい法令相互間では「後法は前法を破る」

③特別法・一般法

→形式的効力が等しい法令相互間では「特別法は一般法を破る」

(4) 法令解釈の主体

○最終の有権的解釈は裁判所の権限。その前提としての法令解釈は誰もが行いうる。国も自治体も対等に法令解釈を行いうる。

(法令の解釈原則)

地方自治法第2条第12項

(自治事務に対する特別配慮義務)

地方自治法第2条第13項

○関係委任事務の廃止と通達の失効

現在各省庁から出されている通知は、技術的助言にすぎないため、通知に縛られることなく、法令を自ら解釈し自ら執行していくことが重要。

○義務付け・枠付けの見直し

「従うべき基準」とされた場合について、地域の実情に応じて上乗せ規制が認められるかどうか、「標準」とされた場合について、地域の実情に応じてどこまで標準と異なる内容を定めることができるのか等、法令を自ら解釈し条例を制定していくことが必要。

○国と自治体間で法令の解釈について争いがある場合

国から「是正の要求」（自治事務）や「是正の指示」（法廷受託事務）があった場合、国地方係争処理委員会に審査の申出を行うことができる。

審査結果に不服がある場合には、高等裁判所に出訴できる。

演習 演習の説明

実際に市町村で施行されている条例について、グループで検討、討議を行い、討議結果の発表・質疑を通して、条例審査や条例立案にあたっての視点や考え方等に対する理解を深める。

意見交換

3 グループに分かれ、「弥彦村議会基本条例」、「大津市がん対策推進条例」、「宮崎市深夜における花火の規制に関する条例」について条例検討演習を行った。

16：50～17：30 発表・まとめ

同じ条例を検討したグループの中から1班が発表、残りの班から質疑を行った。

令和6年5月10日（金）

講義 9：25～12：00

「これからの地方議員に期待されていること」

講師：近畿大学法学部

教授 辻 陽

1. 議院内閣制と大統領制

・議員内閣制

議会の信任だけで成立また、辞職する制度

政府の長の任期は議会の信任に依存し、議会の任期も政府の

		<p>長によって制約</p> <p>議員は政府を構成するための要素となる</p> <ul style="list-style-type: none"> ・大統領制 <p>大統領の在職期間は議会に依存せず、議会の存続も大統領の意向如何によって左右されない</p> <p>議員は政府を構成するための要素とならない</p> <ul style="list-style-type: none"> ・権力の融合と分立 <p>議院内閣制…権力の融合</p> <p>大統領制…権力の分立</p> <p>2. 大統領制比較から見た二元代表制</p> <ul style="list-style-type: none"> ・日本国憲法 第8章 地方自治 <p>首長と地方議会の双方が、住民の直接選挙によって選ばれ、住民に対して直接責任を負う政治制度、二元代表制が規定</p> <p>首長と地方議会の地位…両者の関係は対等</p> <p>※例外的規定…議会による首長不信任議決権と首長による議会解散権</p> <ul style="list-style-type: none"> ・首長が議会に対して有する制度的権限 <p>再議権…拒否権（自治法第176・177条）</p> <p>専決処分…法令制定権（自治法第179・180条）</p> <p>予算調製権…排他的導入手続き（自治法第97条第2項、第112条第1項）</p> <p>予算修正権（自治法第96・97条）</p> <p>原案執行権（自治法第177条第2項）</p> <p>議案提出権（自治法第149条）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・議会の権限 <p>議決権…最も重要な議会の権限</p> <p>議案提案権…条例案提出可能、予算案は提出不可</p> <p>検査権・監査請求権（自治法第98条第1・2項）</p> <p>百条調査権（自治法第100条第1項）</p> <p>任命同意権（自治法第162条など）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・事務局・議会図書館…首長部局の一括採用、首長の影響が効きやすい ・議会費の予算執行…首長に執行権 ・首長の対議会権限は強い <p>3. 質疑及び質問の意義</p> <ul style="list-style-type: none"> ・質疑…議決権の行使 ・（一般/代表）質問…当該自治体が他の自治体にひけをとらない行政にするための場にする必要 <p>4. 政務活動費</p> <ul style="list-style-type: none"> ・実りある質疑や質問を行うためには、日々の研鑽が求められる
--	--	---

る。その元手となるのが政務活動費

- ・政務活動費の額…都道府県議会 月額 20～50 万円台
市区議会 9 割近くが交付（人口規模が大きいほど多額）
町村議会 8 割が不交付

・広報費として政務活動費を用いる際には、政党活動・選挙活動などと区分するのが難しいため、按分する必要

5. 政務活動費をそれほど用いない（？）自己研鑽

- ・（議会外での）議員活動
市民相談、役所内での担当部署への調査・問合せ
- ・政党活動（政党に属してる議員）
県議会・国会議員への連絡・相談
党県連・県本部での大会、総会や協議会への出席など

6. 政党化の功罪

- ・統一政府の場合、議会は脇役
- ・分割政府の場合、議会は敵役

7. 議員の位置づけと議員報酬

・議員報酬には生活保障給的側面も存在…期末手当や費用弁償の支給

- ・議員の位置づけ…学説では、「専門職」と「名誉職」の中間
町村議については名誉職として理解、町村長の報酬の 3 割
- ・少し前まで定数・議員報酬ともに平均値は下がり続け、議員のなり手不足が顕在化

8. 地方分権改革と地方議会

- ・第一次地方分権改革
1999 年 地方分権一括法制定、2000 年施行
- ・地方分権一括法の内容
機関委任事務の廃止と自治事務・法定受託事務の設定
必置規制の緩和
国地方係争処理委員会の設置
- ・三位一体改革
2001 年 地方分権改革推進会議発足、地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見（骨太の方針）発出
- ・三位一体改革の内容
国庫補助負担金の廃止・縮減
地方交付税の削減
国から地方への税源移譲
→自治体で差配できる予算額が増加
- ・第二次地方分権改革
2011 年 国と地方の協議の場に関する法律

2023年までに13次にわたり一括法制定

・第二次地方分権改革

大規模な自治体ほど条例制定権が拡大

→自治体の規模によって議論できる/すべき議案内容や予算内容に差

9. 「内からの」地方議会改革：議会機能強化

・「内からの」議会改革…自治体自らが実施してきた議会改革
議会基本条例の制定

「情報共有」、「住民参加」、「(議会の)機能強化」…議会改革度調査でのランキングの対象

→(二元代表制における)首長に対峙する議会としての「議会」重視

10. 地方議会改革の方向性

・「内からの」改革

情報公開の促進・住民との接点強化

政策立案等、対首長権限の強化による機関間「分立」の強化
議会審議の充実化

・「外からの」改革論

地方議員の比例代表制等への選挙制度改革

地方議会の政党化とマルチレベルの政党制の「融合」

執政制度改革(少数専門型・多数参画型議会や議院内閣制の導入)

11. 地方議会・議員に関する今後の課題

・議員専門化が可能なのか、それとも専門化できないことを前提とした運営を目指すのか

※専門化に立ちほだかる大きな壁として財政問題

・どのようにして議員の多様性を確保するのか

・二元代表制の重視か、それとも政党を軸とした党派間の政策論争か

・政務活動費の金額及び用途のあり方はこのままでよいのか

・(特に市区町村議会議員について)何の代表としての役割を期待されるべき存在なのか(職域?地域?ジェンダー?世代?)

・(都道府県議会議員について)地方分権が進展し、都道府県から政令市や特別区・中核市などに権限が委譲されるなか、議会・議員の役割自体が減退しているのではないか、また、政令市選出議員と(一般)市・町村選出議員の存在の重みは同じでよいのか?

所感

	<p>3日間という短い期間ではありましたが、じっくりと学ぶことができ、他の市町村議員の方との意見交換もでき、これからの議員活動に活かしていきたいと思います。</p> <p>これからも研修会や講演会などに積極的に参加をし、町民の代表として地域の課題に向き合い、町民の期待に応えられるように努力をしてまいります。</p>

提出期限 令和6年5月22日（水）まで