

研修報告書

報告書作成日：2024年5月10日

所属	氏名	研修実施期間
明日の向日	林 リエ	2024年5月8日～5月10日
研修実施機関名	研修名	研修実施場所
公益財団法人全国市町村研修財団	新人議員のための 地方自治の基本	滋賀県大津市唐崎町2丁目13番1号

研修内容	研修の内容及び日程
	<p>令和6年 5月 8日(水)</p> <p>11:00～ 入寮受付 12:30～ 開講式・オリエンテーション 13:00～15:35 講義 地方自治制度の基本 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 これからの地方自治を考える上で、地方議員が理解しておくべき地方自治制度に関する基本事項や、地方分権改革の経緯について学びます。また、地方自治を取り巻く最新の動向についても様々な観点から考えます。</p> <p>15:50～17:00 講義 地方議会制度について 全国市議会議長会企画議事部 法制主幹 本橋 謙治 氏 地方議会の仕組みや地方議員に関する基本的事項について、法や標準会議規則の規定及び具体の事例をもとに理解を深めます。</p> <p>17:30～ 交流会 夕食を兼ねて、ともに学ぶ受講者同士の親睦(情報交換・交流)を深めます。</p> <p>令和6年 5月 9日(木)</p> <p>9:00～12:30 講義 地方議会と自治体財政 静岡県立大学経営情報学部 教授 小西 敦 氏 予算・決算の仕組みや地方交付税制度など、市町村議会議員が知っておきたい自治体財政の仕組みやポイントを基礎から学びます。</p> <p>13:30～14:40 講義 地方議会と政策～条例検討を中心に(仮) 新潟大学 副学長・経済科学部 教授 穴戸 邦久 氏 この講義では、条例審査や条例立法にあたって基本的な視点や考え方を学びます。</p> <p>14:55～17:30 演習 意見交換・発表・まとめ 新潟大学 副学長・経済科学部 教授 穴戸 邦久 氏 実際に市町村で施行されている条例を題材にグループで検討します。グループで意見交換した内容を発表し、全体で討議を行います。</p> <p>令和6年 5月 10日(金)</p> <p>9:25～12:00 講義 これからの地方議員に期待されていること 近畿大学法学部 教授 辻 陽 氏 地方議員が住民の期待と信頼に応えるためには、地方自治の仕組みや議会の役割、自治体の実情への理解のほか、議員自身のさらなる資質の向上が求められています。この講義では、多様な人材の参画が叶う議会の実現に向けて目指すべきあり方を学ぶとともに、これからの地方議員に期待されることについて学び、地方議員としての心構えやあるべき姿について考えます。</p> <p>12:00～12:15 閉講・事務連絡</p>

「新人議員のための地方自治の基本」

北海道から鹿児島までの160名近い議員が集合！

1・地方自治制度の基本について・・・

同志社大学政策学部大学院総合政策科学研究科教授 野田遊先生

地方自治とは下記2つを合わせていう。

- 1・住民自治（市町村民が政策を形成）
- 2・団体自治（国や府県ではなく市町村が政策を形成）

地方分権・・・日本は単一制国家 主権はあくまでも中央政府が保持
中央地方関係の側面

集権(権限が国に集中)分権(権限を自治体へ分散)

融合(国と共に仕事をする)分離(国とは関係なく自ら仕事をする)

日本は集権・融合型。大陸型

財政について…全市町村の目的別歳出額では 2008 年から特に民生費が常に増え続けている。

歳入について

- 地方税(都道府県・市町村で財源全体の4割)
- 地方交付税(一般財源・都道府縣市町村計で財源全体の15%を少し超える)
- 国庫支出金・都道府県支出金(特定財源・都道府縣市町村で財源全体の15%)
- その他地方債など

財政力指数・・・1を超えている自治体は、国からの補助がなくても運営で来ている市。2021年のデータでは一位は愛知県・2位東京都・3位神奈川県・4位千葉県となっています。0.4以下は独自に市としての運営が厳しい場所をさします。向日市はどうでしょうか???

財政力指数平均

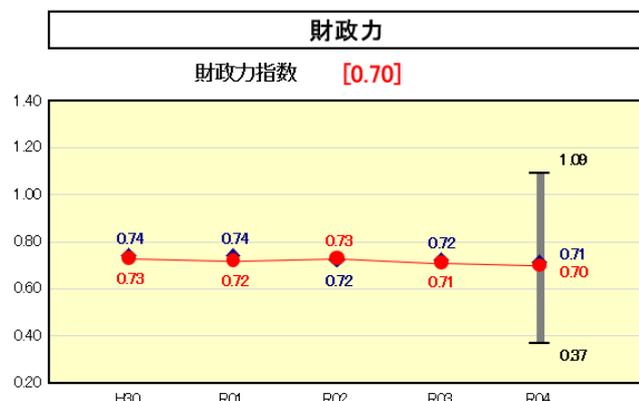
財政力指数平均 (2021年度) 0.4以下

財政力指数	財政力指数	財政力指数	財政力指数
北海道 0.27	東京都(23区含む) 0.68	三重県 0.58	徳島県 0.49
青森県 0.34	東京都(23区含まない) 0.74	滋賀県 0.69	香川県 0.52
岩手県 0.37	神奈川県 0.89	京都府 0.54	愛媛県 0.42
宮城県 0.54	新潟県 0.49	大阪府 0.70	高知県 0.25
秋田県 0.30	富山県 0.56	兵庫県 0.60	福岡県 0.53
山形県 0.36	石川県 0.50	奈良県 0.39	佐賀県 0.51
福島県 0.46	福井県 0.58	和歌山県 0.35	長崎県 0.40
茨城県 0.69	山梨県 0.52	鳥取県 0.32	熊本県 0.36
栃木県 0.72	長野県 0.39	島根県 0.25	大分県 0.40
群馬県 0.59	岐阜県 0.57	岡山県 0.42	宮崎県 0.38
埼玉県 0.76	静岡県 0.77	広島県 0.53	鹿児島県 0.29
千葉県 0.71	愛知県 0.93	山口県 0.51	沖縄県 0.39

(出所) 2021年度市町村別決算状況調査より作成

県が基礎自治体のサービスを代替する必要性 12

こちらが向日市の財政力指数です。



類似団体内順位 51/108

全国平均 0.49

京都府平均 0.53

財政力指数の分析欄

近年、ほぼ横ばい傾向にある。

令和4年度の指数は市税などに起因する基準財政収入額の増よりも、社会福祉費や高齢者保健福祉費などに起因する基準財政需要額の増が大きかったため、指数が若干減少した。

本市の税収構造は、法人市民税の割合が低く、個人住民税や固定資産税の割合が高いため、年度間での指数の大幅な増減は見込まれにくい。

引き続き、市税の徴収強化などにより安定した収入の確保に努める。

(上記は財政状況資料集を検索すると全ての市の状況を公表されています。)

ガバナンスとは・・・公共的な問題解決に向け多様な主体を上手く管理すること

ネットワークのガバナンス (NPO/企業・自治会等との協働)

統治する人が組長や議員以外に多様な主体が存在=協働

ガバナンスの背景にある「公」

「公」とは=私たち

「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

税金はみんなのもの(プールして使い方を皆で決める)

公共サービスは受給主体が同一

皆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。

皆のものであるため税金を**効率的**に使用する必要がある。

皆の税金を政府に提供。自分達が預けたお金を自分たちのために使う。

2003 年位から住民が受け手になる

住民が主体性を失い、全て行政がするのが当たり前になってしまっている。

公園・公立・公共放送・年間 50 億位税金が入っている

電気ガスも公共・交通機関も学校も私学助成金が入っている。みんなのもの。

広報について・・・自治体は市民に効果的に広報を行う責任がある

どの様に市民に告知するか

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
- 3・情報の形式の工夫がカギ
- 4・「事前の信念」が強い
- 5・広報の効果は継続しない。

ネガティビティバイアス

- 1・ネガティブに言う方が響く
- 2・進めたいことを批判的に言うと公平に判断できない

伝わる広報

・対話する（ちゃんと地域に降りて話す）・伝え方を工夫(ネガティブバイアス、情報の形式への配慮)・対象者別の広報を考える（事前の信念をいまえるために）・継続する（効果を持続するために）

2・地方議会制度について・・・前項市議会議長会企画議事部副部長篠田光洋さん

議会の評価を高めていくのが議員の仕事。

77 年前に出された「議員の在り方」著者田口すけいちさん(初代の全国市議会議長会代表)

昭和 28 年に書かれたものだが、今も古びたことはなく私たち議員の指針である。

- ・代表の観念を会得しなければならぬ
- ・他の議員の意見を傾聴し検討しなければならぬ
- ・利己的行動があってはならぬ
- ・執行機関と協力して行政の成績を挙げなければならぬ

日本は政治参加が全然進んでいない。日本は最小参加社会。日本みたいな国は独裁国家の様な国が多い。民

主主義の先進国でここまで政治に参加しない国は珍しい。自治を育むためには地方自治が大切だと思う。地方自治法に令和5年4月に新しく加わった。従来は議員が保育園に入れるのが難しかった。国会でも問題になり令和5年8月に子ども家庭庁で議論となり、議員としての活動は保育園に入所できることとなった。学童についても入ることができた。議会事務局も把握していないケースがあるので議員の方々に伝えてください。

地方議会について・・・地方議会は与党・野党はあるが、制度的には2元代表制(住民に成り代わって監視する)ここを忘れてはならない。

懲罰について・・・

正規の議会活動中が懲罰の対象。懲罰動議が出て3日以内に提出して閉会中の委員会で懲罰がありその後3日以内に本会議が開催されないといけない。

正副議長選におけるいわゆる立候補制とは・・・

今回の向日市議会では議長は2名立候補。結局くじ引きとなりましたが、なんとこの立候補には何の意味もないことが判明。ここにこの人に議長になって欲しいと推薦するので、立候補している人以外の名前を書いても良いということを知りました。

3・地方議会と自治体財政・・・静岡県立大学経営情報学部教授小西敦さん

予算決算の仕組みや地方交付税制度等、市町村議員が知っておきたい自治体財政の仕組みやポイントを学ぶ。

日本国憲法93条によると議会(市民から選ばれた)を重要としている。

地方自治法附則第一条

第一条 この法律は、日本国憲法施行の日から、これを施行する。

地方議会の役割及び議員の職務等の明確化

地方自治法89条

1・普通地方公共団体に、その疑似機構として当該普通地方公共団体の住民が選挙した議員をもって組織される議会を置く。

2・普通地方公共団体の議会は、この法律の定めるところにより当該普通地方お儒教団体の重要な意思決定に関する事件を議決し、並びにこの法律に定める検査及び調査その他の権限を行使する。

3・前項に規定する議会の権限の適切な行使に資するため、普通地方公共団体の議会の議員は住民の付託を受け、誠実にその職務を行わなければならない。

(令和5年5月8日に施工)

4・地方議会と政策～条例検討を中心に・・・新潟大学副学長経済科学部教授穴戸邦久さん

議員=話す 職員=聞く(役人)

各議員が国・県・市町村の力関係をどの様に捉えているか。

国が司令塔になって、県が繋ぎ、市町村が下請けという認識があるが

市町村は「行政の末端で」ではなく(行政の最前線)です!

2000年4月の法律機関委任事務が無くなったにもかかわらず、日本人の深層心理には国が司令塔という考え方がはびこっている。ここから意識改革が必要。

こんな言葉を使うのはどうか・・・

事務権限を「おろす」「落とす」

事務権限が「降りる」「落ちる」

「降ってくる」「落ちてくる」こんな言葉を使わずに「移す」「移る」を使いましょう。

顕在化することの大切さ。90%は見えないものだけどそれを顕在化することが生き方までも影響する。

政策立案過程の例

- 1・課題の設定(こうなっている、これが課題だ)日本は課題と聞くとマイナスのことばかりイメージする。プラスをさらにプラスにすることも課題の解決。(可能性)
- 2・課題の分析(なぜこうなってるの?)なんでを3.4回繰り返すと本質が見えてくる。
- 3・目的の設定(何をめざすか)現状の要因もわかったが何を目指すかを議論して。(手段の目的化)にならないように。先例がないことを聞いているわけではない。この事業の目的を聴きたい。
- 4・政策(手段)の検討(なら何をするか)
- 5・政策の決定・実施 予算・条例が通ったら実行部が実施
- 6・政策の評価 どうだったか(令和の役人はここまでしないとイケない。PDCAを回す。

法令の体系と一般原則

◎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」

◎地方公共団体の法

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執行委員会が制定

5・これからの地方議員にきたいされていること・・・近畿大学法学部教授 辻陽さん

執政制度(憲法で縛られている) 国民と議会と行政を担当する執政の関係を定めた制度

選挙制度(法律で縛られている) この2つが基幹的政治制度と言われている。

議院内閣制と大統領制

権力の融合と分立

議院内閣制・・・権力の融合

不信任されない限り、首相は常に議会の多数派の指示を得ていることになるから、行政権と立法権は主層の戸の下に融合することとなる

大統領制・・・権力の分立

議会と執政長官(大統領制)とか個別に選出されるため議会の多数派と大統領の所属政党が食い違う可能性がある(分割政府—統一政府)

又任期が固定されているため、その状況を打開する方法がない。

市レベルは大統領制に近い。(例外的)議院内閣制的)規定としての議会による主張不信任議決権と首長による議会解散権。

・首長が議会に対して有する制度的権限

再議権・・・大統領制度でいうところの拒否権。議会が議決した内容につき首長側に意義がある場合、首長は議会に対してその議案を再議に付すことができる。3分の1以上の首長を支持する市議を抱えておくと市長の施作が進みやすい。

専決処分・・・大統領制でいうところの法令制定権。主張は議会の権限により、議決・決定すべき事項を、特別の理由がある場合に執行機関の判断と責任において、議会に変わって補充的に決定する権限を持つ。

予算調整権・・・予算をつくり議会に提出する権利(アメリカは議会が予算をつくる)

予算修正権・・・地方議会は予算案を提出することができず、修正権にも限界

・議会側の権限

議決権・・・もっとも重要な議会の権限。いかに効果的に行使するかが重要。

議案提案権・・・先述の通り、条例案は提出できるが予算案は提出不可

検査権・監査請求権

百条調査権 任命同意研…副知事・副市長、教育委員などの任命に対して同意を与える権限などがある。

事務局・議会図書館・・・職員は人事員もしくは首長部局による一括採用。その数が少なく人事異動も含め、首長の影響が効きやすい。また議会図書館もあまり活用されていない。全国の議員と図書館を調べていたが殆どが物置になっている。議会事務局は市の職員であり、将来出世を目指す職員は議員ではなく首長に向けた仕事をするようになる。このことも問題だと感じている。

議会費の予算執行・・・首長に執行権

総じて首長の対議会権限は強い。可決率が99%を超えている現状も、議会も何のために存在するのかという意見になっている。

こうなっているのは制度が悪くて、議員は不利な立場にある。予算案をつくる権限が議会側に無いのは組長がうんと言ってくれないと実施できない。予算案に組み込まれても、予算案をGO出来るようにしなければ議会は組長の追認組織になっている。

では議員はどうすればいいのか？

質疑および質問の意義

質疑・・・議会に言提された議案について問題点を尋ねる。議員にとっても最も重要な職務は議決権の行使であるため、首肯できない点がある場合は質疑をする必要。

質問・・・行政一般について執行部の見解を問う

政務活動費

実りある質疑や質問をおこなうためには、日々の研鑽が求められる。その手元になるのが政務活動費。

政務活動費の由来・・・1999年に議長会が政務調査交付金の法制化に求め、2000年地方自治法改定により「政務調査費」が制定。さらに幅広い議員活動や会派活動に充てられるよう3議長会が主張し、2012年同法改正により「政務活動費」に

政務活動費を用いて、先進自治体を調べたり、書籍を購入したりして、政策事例について学び、質問での執行部側への提案や要望に活かすことが求められる。

尚、政務活動費の交付の必要性や交付対象について、情報公開、透明性を確保する必要

政務活動費の額・・・都道府県議会では月に20万～50万台。町村議会の8割は不交付。政務活動費がな

い。少ないと十分な議員活動を行うには自身のポケットマネーから出費するため、議員にとっては議員活動をしなことが合理的になってしまう恐れがあり危険。他方で政務活動費が潤沢な議員は、調査研究や資料購入ではなく広報費用と人件費に多額を費やす実態(現職議員が自らの再選活動の為に政務活動費を用いている。広報費として政務活動費を用いる際には、政治活動、選挙活動などと区別することが難しいため、按分する必要がある。

多くの議員が次の選挙に勝つことに注力。何期も議員をすることで政策実現しやすいからこそ選挙に勝たなければならない。こんな議会活動をしてきましたというレポートをだしている。となると議会活動報告は再選の為に道具になっている。かなりの程度で選挙活動的な部分がある。

議会を知ってもらうためには大切な活動だが各議会でルールを制定している。

政務活動費をそれほど用いない自己研鑽

- ・ 市民相談・・・住民からの要望に耳を傾ける
- ・ 役所内での担当部署への調査・問い合わせ・・・ただし職員もまた限られた資源であることを認識する必要
- ・ 公務/準公務活動
- ・ 政党活動
- ・ 県議会・国会議員へ連絡相談
- ・ 党県連・県本部での大会、総会や協議会への出席、あるいは国政選挙時の選挙態勢の支援を通じての情報交換

政党活動は一定必要だと思っている。自治体は国なしには存続できない。権限全て国の法律。国会議員が国のことを決めている。国の状況を知るためには省庁だけではなく政党活動が必要。

都市部のように正当化した大規模自治体では、首長を支持する与党が議会半数を占める統一政府か、それとも首長を支持しない野党が議会過半数を占める分割政府かが明確になることも

統一政府の場合、議会は首長提案を修正・否決することがめったにないため議会は「脇役」に

分割政府の場合、特に市長に対する有権者の支持が強く、市長と対決する姿勢が強い場合議会は適役に

制度化していない場合は府政や国の情報がとりにくい。

住民の方は40人とか沢山いるとラベル(政党)がないと選びにくい。兵庫県西宮に住んでいるが60名以上の選挙公約を見ることは難しい。そういった際に政党で見る。

議員の位置づけと議員報酬

かつては地方議員に対する報酬の支給については、非常勤職員に対する報酬と一緒に規定されており、議員に対する報酬が本会議・委員会への出席、公務出張に対する対価であるとして狭く解釈されていた。そこで2008年の地方自治法改定により、議員に対する報酬についての独立の規定が設けられ(地方自治方針203しょう)

議員報酬の額・・・同じ市でも年額が大規模自治体では1000万円台になるが小規模自治体では400万に見たい場合も。町村では月額10万台というところもある。少し前までは定数・議員報酬額共に平均値は下がり続け、議員のなり手不足が顕在化。

一部議会においては議員報酬引き上げ事例が見られるが、専門議員として生活するには増額も限定的。

地方分権改革と地方議会

2000年4月以降

機関委任事務の廃止(条例の制定の対象外)と自治事務・法定受託事務(かなりの部分は知自体の判断で処理できる事務・自治体の判断となると組長や議員が決める条例を定めることができるようになった)の設定。国政選挙の管理投開票の立ち合いなどが自治事務に振り分けられた。生活保護の実施。生活保護法で決めているが実施するのは市の職員がしている。パスポート発行等も

三位一体の改革

2001年地方分権改革推進会議発足

国から地方に行くお金が多いから改善しましょうとなった。

三位一体の改革の内容

- ・国庫補助負担金の廃止・縮減
 - ・地方交付税総額の削減(農村部の自治体・高齢者率が高く税収が少ない自治体がこまる。いかに切り詰めながらまちを維持するか。議会の指摘もより重要)税源移譲で喜ぶ場所はどこか?となると都市部自治体で差配できる予算額が増加。自治体の悪化
 - ・国から地方への税源移譲(財源に余裕のある自治体にとって)自治体で差配できる予算額が増加
- 地方自治体の格差が広がった。

現在も継続中なのが第二次地方分権改革

2006年地方分権改革推進法制度

2011年国と地方の議会の場に関する法律、地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律(第一次一括法)

執行部は2000年までは真面目に仕事をしていればよかったが、今は議論ができ、創意工夫で政策提案ができる人でないと自治体が衰退していく。議員も同じ。自治体の政策判断が重要になっている。

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・・・議会改革度調査のランキングの対象(二元代表性における)首長に対する議会としての議会が重視。

どちらかと言えば、政党化がなされていない方が自主的な議会改革を進めやすい。

組長に対して、議会も住民を代表する一体性・組長に対しての議会の一体性も必要。

地方議員の選挙制度改革・・・地方議会・議員に対する研究会において、有権者に友好的な代表洗濯ならしめるために選挙制度の導入が訴えられる。

有権者に(実効的な代表選択)ならしめるための選挙制度導入が訴えられる。「投票容易性」「比較可能性」「比較可能性」「納得性」

内からの改革を進めていく為に

なりて不足をもたらす根本的な問題としてどの様な議員像を想定するのか?(求めるのか・描けるのか?)そもそも議員専門化が可能なのか(通年議会)それとも専門化できないことを前提とした運営をめざすのか(夜間休日会議の方向性)

専門化に立ち上がる大きな壁として、財政問題があり、小規模自治体ほど一般会計に占める議会費の割合は大きく、議員報酬をあげると自治体の財政を大きく圧迫する。

どのようにして議員の多様性を確保するのか

農業や会社経営者、福祉法人代表などといった個人事業主や、会社を定年した高齢者が多く議員になっている現状。専門化したほうが若い人や給与所得者としての経験を持つ者も議員になりやすくなる一方、非専門の議員からなる議会(夜間休日議会)の方が非議員の有権者の関心を引く可能性も

二元代表制の重視か、それとも政党を軸とした会派間の政策論争か

政務活動費の金額及び使途の在り方はこのままでよいのか。

多様性という意味では何の代表として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) 議員は個別利益の実現を

本人代理人論(自分の力だけでは実現してほしい施策が実現できないので代理で一票を投じている)

政令市や特別区・中核市などに権限が移譲される中、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選出議員の存在の重みは同じでよいのか?

また新人候補者にとっては選挙などの金銭を調達するところから苦労している実態がある。

最後に議員から先生へ質問

1・現在市民が政治に関心が全くない。

住民の議会に対する関心を高めるためにはどうすればよいか、既に多くの議会で行われている議会報告会などを実施する、あるいは市内の学校で出前議会を行うといった事例がある。学校で行う場合は政治的中立性を担保するために、各会派の代表が出向くなど。議会全体で話し合う。SNSも議会としてのサイトを運営する。

2・投票率を上げるためには議員報酬をあげて意欲ある人が立候補できる環境をつくる

民間企業の場合は直ぐに決まる。議会は合議制なので決定に時間がかかる。

独任制→合議制

3・完全無所属の立場で活動しているがどうすれば仲間が増やせるか?無所属の議員の方々にネットワークがある。ただ、無所属ということは仲間をつくらない、ということの意味してしまうことには注意が必要でしょう。同じ似たような考えを持つ仲間が必要だからこそ会派政党ができると思います。

4・政治家の政治責任とはどのようなものか。辞職辞任は当てはまるのか。政治家がどのような行動をとるかというより政治家の行った行動に対して有権者がどう判断するかできるのかもしれない。

3の質問は私がしました。無所属は仲間をつくらないということの意味していると言われた言葉が私の中で引っかかりました。ここは今後政治活動をしながら考えていきたいと思います。

一期目の同期ばかりだったのですが、町議会議員はやはり定年後の自治会長をしていた、役場で働いていた方が次の仕事としてされている印象を受けました。

中核市以上は議員報酬も政務活動費もある程度出るので、若い人たちが多い感覚を得ました。

若い世代に政治家に迎え入れるには、体制や制度改革が必要だと思いました。本気で議員が若者やこども達

から憧られる職業にならなければ日本の未来は明るくないと感じています。だからこそ向日市議会も政務活動費のルールもきちんと決めたり、額を増やしてしっかり学べる体制を整えたり、自分達で決めれることは決めて変えられることは変える勇気をもって、変えれないことは受け入れる勇気をもって日々活動したいと思いました。