

令和4年度 市町村議会議員研修（5日間コース）

「新人議員のための地方自治の基本」研修報告書

研修日時 2022年5月9日～13日

研修場所 全国市町村国際文化研修所

主 催 公益財団法人 全国市町村研修財団

報告者 藤原 秀樹 杉本 佳隆

藤原 桂造 高瀬 弘行

【講 義 内 容】

第1日 5月9日（月） 16時00分～17時30分

開校式・オリエンテーション

班別交流会（各自治体の特徴など）

*本研修会には、47自治体から79人の参加があった。

第2日 5月10日（火） 9時25分～12時00分

講義 「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

講義内容

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

上記2つで地方自治

1 公の概念

「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

人々（わたしたち、みんな）パブリック

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

ガバナンス

サービスの主体は政府だけでなく多数・多様

多様な主体がいるから協働

多様な主体（自治体、自治会、町内会、NPO、企業等）

《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

2 自治体会議

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)

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、町議専業は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

《執政制度上の問題》

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自治体の統括 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人当たり平均報酬月額

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

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)、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%

《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

3 自治体財政

市町村の財政力指数の平均 兵庫県0.61

北海道0.28 最も低い 西日本は深刻

目的別歳出額の推移

民生費が増額している

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%）

その他 地方債など

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
- ・定員の適正化
- ・広域自治体対応
- ・広域連携の検討
- ・デジタル技術の積極活用(AI、RPA、DX)

4 自治体組織

地方公務員の構成(一般職常勤職員)

教育部門37% 一般行政部門33.7% 公営企業等会計部門12.8%

警察部門10.6% 消防部門 5.9%

年功序列型賃金制度

自治体の歳出削減が進まない理由

- ・地方交付税制度がコスト感覚を低下させる
- ・優先順位付け不十分なため個別の必要性の論理が先行→痛みを伴わない方へ
- ・組織内部の論理(特に部長以上の判断)

部長：退職前、既得権益温存、若手職員との意識格差

こうした中でも常に市民ニーズは改革の要因に

5 政策

《政策の過程》

問題状況 問題をとって違えていないか？

評価 どうやって評価されているのか？

《問題状況》

認識型

- ・誰もが認識可能な問題を取りあげる
- ・現状を少しでも改善することが課題となる
- ・受動的・対処療法的政策形成

探索型

- ・本質的問題や将来の問題を発見する
- ・より良い状態や新しい価値を追求する
- ・能動的・問題解決的政策形成

何が問題か 探索型 なぜなぜ 例 高齢化は少子化の問題

《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

政策評価の種類

- ・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 たとえば道路整備では
道路実延長(アウトプット) 時短、混雑解消(アウトカム)

6 危機管理

危機管理時と平常時の相違 状況が不明 未経験
危機管理下で明らかになる政策形成能力の欠如
通常→ルーティン、マニュアル・前例
危機管理→即時判断、マニュアル無し→ヒューマンエラー
政策形成能力の根本は問題発見能力
必要な態度は？ 前例懐疑思考(ロールプレイング)
リーダーシップ(先行者不利益化の決断)

7 中央地方関係

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(権限を自治体へ分散) 分離(国とは関係なく自ら仕事する)
英米型(イギリス・アメリカ・カナダ)
第一次分権改革
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「提案募集方式」
現在も交付金・補助金等によりコントロール

8 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
広域連携の課題 民主主義の脆弱化
これから注目されるであろう府県による補完
市町村の基礎的サービスを担う補完機能
長野県(協議の場) 奈良県(奈良モデル)
サービス基盤の共通化を推進する補完機能
愛知県(あいちAI・ロボティクス連携共同研究会)

9 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ネガティビティバイアス
- 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 ネガティビティバイアス、情報の形式への配慮
- ・対象者別に広報を考える 事前の信念をふまえるために
- ・継続する 効果を持続するために

第2日 5月10日(火) 13時00分～17時00分

講義「地方議会制度と地方議会改革の課題について」

自治体議会研究所 代表 高沖 秀宣 先生

I 地方議会制度について

1 地方議会について

【憲法】第93条 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。

2 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。

- ・ 議事機関
- ・ 定例会、臨時会、通年の会期
- ・ 主な議決事項(地方自治第96条第1項)
 - ① 条例の制定・改廃
 - 条例の提案は、首長だけではない。
 - 議会(議員又は委員会)からも提案できるという意識を持つことが重要。
 - ② 予算を決めること。
 - 「決定」であって、「承認」ではない。
 - 多くの自治体にあっては、議会は予算を「承認する」ところだという認識である。執行機関(財政課等)の職員にも。
 - 「予算は、議会が承認しないと使えない」(財政課等)は大きな誤り。
 - 議会は予算の一部修正ができる。
 - ③ 決算を認定すること
 - 認定の結果、翌年度の予算に繋げることが重要

2 地方議会制度の概要① ～議員の選出～

- ① 議員の任期は、原則として、一般選挙の日から起算して4年
 - 議会の解散請求や首長が解散をする場合のほか、自主解散の場合がある。
 - 地方公共団体の議会の解散に関する特例法(最近では、名張市の例がある)
- ② 議員の数は、人口に比例して、条例で定めなければならない。
 - 人口減少が続く中、どこまで議員定数を下げるのか?
 - 特に、過疎化が進む町村は一大事である。
 - 町村は、議会を置かず、総会を設けることができる。(法第94条)

3 地方議会制度の概要② ～議員定数・議員の報酬等～

- ・ 議員定数
 - 人口に比例して、4年の改選期ごとに定数を減らしている議会があるが、いかななものか?
- ・ 議員報酬
 - 月給制から日当制へ変更はいかななものか?(福島県矢祭町2008年3月施行)

→議会への出席だけを主な議員活動と狭く解釈している

年に30日程度の出席に3万円

→議員は、審議会の委員等とは異なり、二元代表制の一翼を担う

「議事機関」で活動することの意義を考慮すべき

・政務活動費 議員の「調査研究その他の活動に資するため」交付

→「調査研究」と「その他の活動」は繋がっていることに注意

→調査研究とは繋がりにくい活動にも適用している現状？

4 地方議会制度の概要③ ～議員の兼職・兼業の禁止～

・兼職・兼業の禁止

議員のなり手不足の解消のため、ゆるく解することを望む傾向あり

5 地方議会制度の概要④ ～議会の権限～

・議決権が最も大きな権限であり、議会は、「議事機関」ではなく、「議決機関」であるという認識が強い傾向にある。この傾向は特に執行機関側からみた議会の在り方と言えるのではないか？

6 地方議会制度の概要⑤ ～議会の議決権～

・法第96条第2項の議決事件追加

→条例で規定することで、追加することができる。【(例)自治体の総合計画など】

・専門的事項に係る調査(法第100条の2)

→全国市議会議長会の調査でも、活用している議会が少ない

→本来は議案の審査のためであるが、政務活動費を使用して、学識経験者に調査を依頼することも可能

7 地方議会制度の概要⑥ ～執行機関等に対する議会の監視機能～

・二元代表制における議会の役割の理解

・監視機能だけではなく、政策形成機能も重要である

8 地方議会制度の概要⑦ ～委員会制度～

・委員会提案で議会に議案を提出することが増えてきた？

・委員会での公聴会・参考人の活用が少ない

・閉会中に委員会審査を行うなら、何故、開会中としないのか？

→通年制議会への抵抗があるのでは？

9 地方議会制度の概要⑨ ～議会の運営～

・議会の招集は、何故、長が招集するのか？

・議会の運営で、通年の会期など、通年制議会は、あまり進んでいない

・修正の動議の提出

→予算の修正がほとんどされていない？

組み替え動議の提出はあるが、何故、議会から修正議案を出さないのか？

現状では、議会は、長の追認機関になってしまうのではないか？

II 地方議会改革の課題について

1 議会改革の本筋

- ・議員定数の削減や議員報酬の減額は、議会改革とは言えないのでは？
議会は議事機関であることから、その機能を充実強化することが重要
すなわち、**議会改革の本筋は、審議能力のレベルを上げること！！**
- ・議会が二元代表制の下で、議会の役割を十分に発揮するために、その機能を強化すること。→議会力の強化
- ・一人の議員の意見は、議会の意見ではない。
「機関としての議会」が実現されているのか？
「二元代表制」が実践されているのか？
- ・つまるところ、議会改革とは、二元代表制を追求することではないか？

2 「二元代表制」の捉え方

- ・国の議員内閣制とは異なり、二元代表制は、与党・野党関係は生じない制度であるが
実態は？ 「二元代表制」は、現実には機能しているか？
- ・二元代表制における議会の役割を、どう捉えるかは大きな問題
→「執行機関」に対して、議会は「議決機関」は誤りでは？
憲法93条では「議事機関」として設置する、とある。
- ・議会は、首長の追認機関ではない。何をするための議会なのか？
→「議事機関」とは、審議する機関、熟議する機関
- ・議会の存在意義は、何か？

3 議会基本条例

- ・全国の制定状況 全国 930の自治体で施行(令和4年4月1日現在)
施行自治体の割合は(執行率)52.0%(公共政策研究所資料により)
道府県32(68%)、市区 553(68%)、町村 345(37%)
「議会の組織及び運営の方針と基本的ルールを定める条例」とされる。
→まだ制定されていない自治体は、是非制定すべき
(参考)玉名市議会基本条例(7章59条) 条文数が最大では？
- ・制定(規定)しただけで、実践されていないことも多い？
1つ1つ実践して、成果を挙げて、規定レベルを上げること
- ・任期中(4年に1度)に必ず見直し、評価すること

4 戦略的な議会運営

- ・部門別常任委員会とは別に、予算決算委員会を設置すべき
- ・委員会からの政策提言→政策提言書の提出
委員会代表質問の導入→議会基本条例に規定
- ・監視機能を強化するなら「通年制議会」の導入へ
→北海道白老町議会・福島町議会が先駆
- ・多様性の尊重(埼玉県八潮市議会基本条例第9条)
「議会は、議会の機能強化のため、議会活動と育児・介護等が両立できる環境
整備に務め、多様な立場の市民の声が反映されるようにしなければならない。」
→オンラインによる委員会の開催の場合、感染症の拡大等による参集できない

場合以外の、育児・介護等による場合にも適用

5 政務活動費の政策的活用

- ・市議会では、815市の内、711市(87.2%)で交付されているが、交付月額、1万円～5万円が大半で、少ないのでは？
HP上で領収書の公開、642市で360市(56.1%)と少ない。
(全国市議会議長会の調査報告書による)
- ・町村議会では、926町村の内、186町村(20.1%)で交付されているが、交付月額は、全国平均で9,470円と少額である。
(全国市議会議長会の調査報告書による)
- ・どのように使用すべきか、事務局職員も意見を言うべき
- ・広報費よりも、調査研究費(政策の調査研究)に比重を置くべき
- ・全額使用できずに返還するのは残念ではないか？
- ・政務活動費は、果たして不要なのか？

6 議員の資質向上

- ・議員は、絶えず研修を受け、資質向上に心がけること。(議員力)
- ・議長は、議会としての研修を積極的に実施すること(議会力)
- ・「議員力の強化」から「議会力の強化」へ→議会改革の推進
- ・「議会力」：市長等に対する監視機能を十分に果たすとともに、政策立案及び政策提言を議員間で共有し、議会全体の政策資源として、市民のためのより良い政策とする力及びその政策実現に向けた総合的な活動をいう
(加須市議会基本条例第2条より)

7 議会事務局改革

- ・議会改革は、議会事務局改革が先決？
- ・議会事務局から議会へ提言する(墨田区議会基本条例第24条)
- ・議会事務局職員は、常に議会の活性化、充実及び発展を心がけ、行動するものとする(四日市市・横手市・富岡市議会等の議会基本条例)

8 コロナ禍の議会改革

- ・議事機関としての議会機能は、コロナ禍でも維持されているのか？
→補正予算関係議案の長専決は、避けるべき
- ・オンライン委員会の開催からオンライン本会議の開催へ
→委員会の開催が可能なら、本会議も開催できるはず？
- ・取手市議会基本条例第22条
「議会は、災害の発生、感染症のまん延等、やむを得ない理由等により議事堂に参集することが困難なときは、その状況に応じた情報通信技術の積極的な活用を通じ、議会活動の継続を図るものとする。」
→「議会活動の継続」には、本会議の開催も含まれる？

9 自治体議会の可能性

- ・「居眠り議会」「目覚めた議会」「改革したふり議会」「真の改革議会」に分類できるが
「居眠り議会」「改革したふり議会」は、目を覚ませ！！

・自治体議会改革4段階(期)説

第一段階：議会基本条例も制定されていない

第二段階：議会基本条例制定後、議会が政策形成機能をもつ

第三段階：議会が予算提案、首長が予算執行と明確に分離

第四段階：議会一元制

→二元代表例の下で、議会に予算の提案権を付与すれば、二元代表制が確立・安定するのではないか？

第3日 5月11日(水) 9時25分～10時00分

講義「地方議会と自治体財政」

武庫川女子大学 経営学部 教授 金崎 健太郎

1限 (9:25～10:35) 『自治体予算の原則』

- (1) 予算の意義
- (2) 予算の種類
- (3) 予算のルール
- (4) 会計年度独立の原則
- (5) 総計予算主義の原則
- (6) 予算単一主義の原則
- (7) 予算公開の原則
- (8) 予算の編成から成立・執行まで
- (9) 予算の提案と議決
- (10) 執行部内の予算編成の流れ
- (11) 議会における予算審議
- (12) 予算の再議
- (13) 予算を伴う条例案と予算の関係(法222)
- (14) 専決処分
- (15) 予算編成から決算までの流れ

2限 (10:50～12:00) 『予算のチェックポイント①』

- (1) 予算議案
- (2) 予算に関する説明資料
- (3) 予算の内容
- (4) 歳入歳出予算
- (5) 予算(その他)
- (6) 議案の例

3限 (13:00~14:10) 『予算のチェックポイント②』

- (1) 歳入のチェックポイント
- (2) 地方交付税の仕組み
- (3) 地方交付税の算定方法
- (4) 臨時財政対策債について
- (5) 課税自主権
- (6) 地方債
- (7) 地方責発行に関する制限
- (8) その他の歳入
- (9) 歳出に関する基本原則
- (10) 歳出のチェック ～目的別と性質別に分析～
- (11) 歳出のチェックポイント
- (12) 決算について
- (13) 決算関係書類

4限 (14:25~15:35) 『財政を診断する』

- (1) 財政診断に活用できる資料
- (2) 普通会計について
- (3) 実質収支 ～歳入と歳出の収支は合っているのか～
- (4) 実質収支比率
- (5) 単年度収支、実質単年度収支
- (6) 財政力指数 ～ 財政面での豊かさの程度は
- (7) 経営収支比率
- (8) 健全化判断比率
- (9) 実質赤字比率
- (10) 連結実質赤字比率
- (11) 実質公債費比率
- (12) 将来負担比率

5限 (15:50~17:00) 意見交換・質疑応答

- ◎各自治体の財政状況における課題とその要因
- ◎各自治体議会における、予算審議の手法
- ◎質問

第4日 5月12日(木) 9時25分~12時00分

講義「地方議員と政策法務」

新潟大学 副学長・経済学部 教授 宍戸 邦久 先生

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) 成文法

- 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、一般的な定めのため、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 論理(目的論的)解釈

- ・ 法の全体的な趣旨・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（不利益処分の場合には抑制すべき）

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)

自治法2⑩地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、かつ国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用するようにしなければならない。

(自治事務に対する特段配慮義務)

自治法2⑩自治事務である場合は、国は、地方公共団体が地域の特性に応じて当該事務を処理することができるよう特に配慮しなければならない。

○機関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

・条例への委任の仕方が「従うべき基準」「標準」「参酌すべき基準」に類型化された。

・「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のかどうか、法令を自ら解釈し、条例を制定していくことが必要。

○国と自治体の間で法令の解釈について争いがある場合

・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。

・審査結果等に不服がある場合には、高等裁判所に出訴できる。

第3 政策法務

1 政策法務の意義

○自治体における「政策」

公共的な課題を解決するための活動の方針で。目的・手段の体系

○自治体における「法務」

立法法務、解釈法務、訴訟法務、政策提言法務など法的な観点をもつ仕事全般

⇒政策法務：自治体が、目的を達成するために、法的な観点からの合理的な判断を行いながら仕事をすること。

2 今なぜ政策法務か(政策法務の背景)

(1) 地方自治制度の変遷

① 戦前の旧地方自治制度(明治期～昭和20年)

- ② 現行の地方自治制度の創設
- ③ 第三の改革
- (2) 第1次分権改革
 - ① 地方分権改革の背景ー中央集権型行政システムの問題が顕在化ー
 - ② 地方分権推進の流れ
- (3) 第1次分権改革後ー三位一体の改革
- (4) 第2次分権改革
 - ① 地方分権改革推進法(平成18年12月)
 - ② 改革の動向
 - ・地方分権改革推進委員会第1次勧告～第4次勧告(平成20年5月～平成21年11月)
 - ・閣議決定「地方分権改革推進計画」(平成21年12月)
 - ・数字に渡る分権一括法の成立
- 3 地方分権改革の成果
 - (1) 地方分権一括法による条例制定権の範囲の拡大
 - ① 機関委任事務の廃止と事務区分の再編成
 - ② 機関委任 事務の廃止と通達の失効
 - ③ 国と地方公共団体の役割分担の原則→統治団体としての地方公共団体の確立
 - ④ 立法原則と解釈原則の明確化
 - ⑤ 関与のルール化
 - 1) 関与に関する規定の整備
 - 2) 自治事務・法定受託事務の関与の基本類型
 - 3) 関与の法定主義
 - 4) 基本原則の明文化と関与の手続きルールの創設
 - ⑥ 国と地方の係争処理の仕組みの創設
 - 1) 国地方係争処理委員会の創設
 - 2) 国の関与に関する訴訟
 - 3) これまでの紛争処理実例
 - 4) 国等による違法確認訴訟制度
 - (2) 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大
 - ※義務付け：一定の課題に対処すべく自治体に一定の種類活動を義務づけること
 - ※枠付け：自治体の活動について手続き、判断基準等の枠付けを行うこと
 - (3) 基礎自治体への権限移譲と自由度の拡大
 - 地方分権改革推進委員会第1次勧告(平成20年5月28日)
 - ① 基礎自治体への権限移譲の考え方
 - ② 移譲対象事務
 - (4) 地方分権改革後の政策法務
 - ① 「法務」に対する伝統的なイメージ(自治体法務=文書担当課の専管分野)
(受け身の法務)
 - ・条例、規則等の審査(法制執務業務)

- ・国の通達や解説書等に従った法令等の解釈(法令適用業務)
- ・訴訟が提起された場合の対応(訴訟法務業務)

② 地方分権改革後の法務のあり方

(攻めの法務) = 政策法務

- ・地域政策実現のための自主的な条例の制定(自主立法法務)
- ・(通達廃止に伴う)法令の自主的解釈(自主解釈法務)
- ・国に対する立法提言(政策提言法務)
- ・政策実現を図るための訴訟の提起や国地方係争処理制度の利用など訴訟手続の活用(自主訴訟法務)

4 条例制定の動向

(1) 戦後における条例制定の展開

年代等		展開の方向
昭和20年代	<ul style="list-style-type: none"> ・戦後の地方制度改革による地方公共団体の権能拡大 ・社会的混乱期 	<ul style="list-style-type: none"> ・従来、府県令により規律されていた事項の行政事務条例への切り替え ・経済統制、保健・衛生、公安関係の条例の制定
昭和30年代	<ul style="list-style-type: none"> ・経済の安定期 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域の独自事情に基づく条例の制定 例) 青少年保護育成条例、工場誘致条例 等
昭和40年代	<ul style="list-style-type: none"> ・経済の高度成長に伴って、各地で公害問題・環境問題が発生 ・都市化の進展に伴う住民の意識変化、住民運動の高まり ・大都市近郊の無秩序な宅地開発 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域環境の保全や住民の生活環境の悪化防止の観点から、地域独自の規制を行う条例の制定 例) 公害防止条例、自然保護条例、自然環境保全条例、土地開発規制条例県土保全条例 等 ・規制手法の多様化、高度化の試み 例) 上乘せ規制、横出し規制等 ・要綱行政の取り組み 例) 宅地開発指導要綱
昭和50年代	<ul style="list-style-type: none"> ・価値観の多様化 ・低成長への移行 ・産業構造の変化 	<ul style="list-style-type: none"> ・自治体独自の規制の試み 例) 放置自動車条例 ・要綱行政の本格化
昭和60年代以降	<ul style="list-style-type: none"> ・バブル期及びバブルの崩壊 ・積極的な経済対策 ・多極分散型国土の形成、ふるさと創生 	<ul style="list-style-type: none"> ・条例の対象分野の多様化 例) 「地域づくり」「まちづくり」 ・行政の透明性向上の考え方の高まり 例) 情報公開条例、個人情報保護条例

平成12年4月以降	<ul style="list-style-type: none"> ・地方分権一括法の制定による条例制定権の拡大 ・財政危機 ・市場化の進展、規制緩和 ・住民参加・住民参画の高まり 	<ul style="list-style-type: none"> ・住民と自治体との関係を規定する条例の制定 例)住民参加条例、自治基本条例 ・指導要綱等の条例化
-----------	---	--

(2) 最近の条例制定の動向

- ① 行政運営の基本理念を定める条例(いわゆる「自治基本条例」)
「(北海道)ニセコ町まちづくり基本条例」(平成13年4月施行)を契機
- ② 行政運営の通則を定める条例
個人情報保護条例、行政評価条例、コンプライアンス条例等
- ③ 住民参加-住民活動に関する条例
住民参加条例、常設型住民投票条例、パブリックコメント条例、住民活動推進条例等
- ④ 税関係条例
 - ・法定外税関係 「河口湖町遊漁税条例」(平成13年7月施行)、「東京都宿泊税条例」(平成14年10月施行)、「岐阜県乗鞍環境保全税条例」(平成15年4月施行)等
 - ・その他企業誘致等を目的とする不均一課税条例等
- ⑤ 権利・人権に関する条例
人権尊重条例、子ども権利条例、男女共同参画推進条例等
- ⑥ 安全・安心の確保に関する条例
安全・安心なまちづくり条例、暴走族追放条例、食の安全・安心条例 等
- ⑦ まちづくり(土地利用、景観関係)に関する条例
従前の開発指導要綱の条例化、景観条例
- ⑧ 環境保全に関する条例
廃棄物処理の独自規制条例、ポイ捨て禁止・路上喫煙禁止等の環境美化条例、プレジャーボートの係留保管の適正化条例、放置自転車対策条例等
- ⑨ 産業振興に関する条例
観光振興条例、ものづくり振興条例等

第4 条例立案の留意点

1 政策・制度の立案プロセス

- ① 現行制度の理解→ ②現状の理解→ ③現行制度の問題点の把握→ ④解決策の抽出→ ⑤解決策の制度化

2 立案の視点

(1) 立法事実

- ・条例の必要性、合理性を基礎づけるような社会的、経済的、政治的な事実(立法事実)の存在が必要。

① 条例の必要性・正当性を裏付ける事実

- ・なぜ自治体が限られた経営資源の中で条例を制定してまで対応する必要があるか、また、そ

れが正当かについて検討が必要。

条例化の必要性・正当性を裏付ける項目と内容

	項目	内容
1	害悪などの解決すべき課題	害悪などの抽出と態様、件数や経年変化などの数値化と原因分析、他自治体との比較など
2	事件	人権侵害が大きく取り上げられた事件、新聞記事や現場の写真など (⇒1が不十分な場合に、必要性を補充する効果あり)
3	これまでの対策とその限界	条例のない状況下で自治体が取組んできた対策とその限界(自治体経営資源の限界や法的限界など)についての説明
4	他の自治体の取組状況等	参考となる国の制度や他の自治体の取組状況、他の自治体の取組みと条例で採用しようとする行政手法とのバランスなど

② 法的妥当性(合憲性, 適法性を裏付ける事実)

- ・法的秩序への配慮や条例の内容が法体系全体の中で妥当性を持っているかどうか。

条例化の合憲性・適法性を裏付ける項目と内容

	項目	内容
1	科学的な知見等	採用する行政手法の合理性を説明できる科学的な知見、社会学的な調査市民の意識など
2	目的と行政手法のバランス	規制的手法や実効性確保の手法を採用した場合、他の緩やかな行政手法では目的を達成できない根拠の説明
3	関係法令との抵触問題	比例原則や平等原則などの憲法の要請を踏まえていることの説明、関係法令の趣旨・目的に反していないことなど

(2) 法的実効性

- 政策実現のために採用した条例の行政手法が実行可能であり、効果を有することが必要

(3) 表現の正確さとわかりやすさ(条文作成の留意点)

① 「正確さ」(文理解釈(←→論理解釈)に徹すること)

ア 言葉の正確さ

イ 論理の正確さ

② 「わかりやすさ」

ア 言葉の分かりやすさ

イ 論理構成のわかりやすさ

(4) 法制化を行うときの視点(条文作成の留意点)

① 既存の条例を参照にしても、既存の条例に縛られないこと

② 常に全体を見渡すこと

③ 他人の視点で考えること

④ 文理解釈に耐えうる条文であることを常に意識すること

3 立法パターン

(1) 規制条例における行政手法の組合せイメージ

○許可制のポイント

- ・特定の行為を禁止する条項と、その禁止を特定の場合に解除する条項の規定が必要（解除に関する規定のみが置かれる場合もあり。）
- ・①誰が許可を受けるのか、②規制されている事項は何か、③許可する機関はどこかの3つの要素は最低必要

(2) 基本条例における行政手法の組合せのイメージ

○基本条例のポイント

- ・特定の行政課題について政策の枠組みを提示する条例
- ・長期的な取組みが必要な施策の場合に、条例にすることにより、首長だけでなく住民から選出された議会議員も含めた自治体の総意として、特定の施策を長期的に取り上げることに意味がある。

4 条例の基本形式

(1) 基本形式

① 条例は、本則と附則からなる。

- ・本則は、「条」で配置され、総則的規定、実体的規定、雑則的規定、罰則などで構成される
- ・附則は、条例の施行期日、経過的な適用関係、既存の条例の改廃措置等

(2) 留意点

- ① 本則と付則
- ② 本則の区分
- ③ 本則の規定の配置、構成
- ④ 付則
- ⑤ 別表

(3) 立案の要領

- ① 題名
- ② 総則的規定
 - ・目的規定
 - ・趣旨規定
 - ・定義規定
 - ・略称規定
- ③ 実体的規定

5 主な法令用語

- (1) 「及び」「並びに」（一番小さい連結を「及び」で結び、他はすべて「並びに」）
- (2) 「又は」「若しくは」（一番大きな連結を「又は」で結び、他はすべて「若しくは」）
- (3) 「以前」・「前」、「以後」・「後」（「以前」-「以後」は基準時点を含む）
- (4) 「以上」・「超」「超える」、「以下」・「未滿」（「以上」「以下」は基準数量を含む）

- (5) 「遅滞なく」「直ちに」「速やかに」(訓示的)
- (6) 「その他」(並列) ・「その他の」(例示)

条例演習 13時00分～15時35分

各グループに分かれ、各自治体の条例を題材として、意見交換して、その特徴などを共有し、認識を深めた。

発表・全体討議・まとめ 15時50分～17時00分

グループ内で共有した内容を班ごとに発表し、全体討議を行い、まとめの講義で理解の定着を図った。

第5日 5月13日(金) 9時25分～12時00分

講義「これからの自治体議員に期待されること」

～総務省「デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会報告書」を踏まえて～

東京大学大学院 法学政治学科研究科 教授 金井 利之 先生

はじめに

(1) 趣旨

2000年代の分権改革の熱気は冷め、改革疲れや国への依存-付度も増える同時に、コロナ対策では、各自治体のそれぞれの取組の創意工夫と巧拙差異があった地域社会の課題に直面するときに、どのように行動するか？

自治体議員は、住民の代表、地域社会の課題に向き合い、住民サービスの向上を実現 自治体議員としての役割を果たしていくための心構えや期待されていることを考えるコースの最終日として、細かい活動ではなく、大きな「心構え」を論じたい

(2) 独自実践

首長・職員への対応を要望・要求・質疑、自分で事業を興せない(例)政策法務既存の法令をうまく解釈して、出来ることを増やす

(3) 外部受援

自治体だけでは力に限りがあるので、外部に助けを求める。国・都道府県・他の市町村、さらには、国際機関-外国

1 世紀転換期改革の矛盾

(1) 集権指向と分権指向

世紀転換期改革(1990年半ば～2000年代)は、広い意味での権力集中(集権)と権力分散(分権)の2つの指向性の共存

(2) 分権と分権の衝突から集権へ

集権・分権はA対Bの二項関係では明確だが、A B C D・・・と多数になると不明確

- *官邸主導か各省分立かは、自治体から見れば、どちらも集権にすぎない
- *国の行政に対して企業への規制緩和(分権)すると、企業は自治体への集権を批判
- *自治体は開発競争、地方分権は企業に宥和的な自治体の政策を生む？

(3) いわゆる「個人情報2000個問題」

自治体の情報公開、個人情報保護制度の分権的制度が情報産業から批判

2 パラダイム対立

(1) 分権型社会（地方分権推進委員会「中間報告」1996年3月）

地方分権推進の背景・理由

- ① 中央集権型行政システムの制度疲労高度成長期には適合したが、多様性や地域個性を軽視する弊害、新たな課題への対応能力の低下
- ② 変動する国際社会への対応国の国内問題への負担を軽減、国際対応へ純化強化
- ③ 東京極集中の是正集権が一極集中を生んだという分析
- ④ 個性豊かな地域社会の形成経済力を有しながら生活での豊かさを実感できず
- ⑤ 少子高齢社会への対応国の縦割は対応できず、総合行政と公私協働は自治体

(2) 集権型国家（行政改革会議「最終報告」1997年12月）

国民が統治の客体で行政に依存しがちであった「この国の在り方」自体の改革各省業界別の既得権益を通じる依存を打破、自律的な個人を基礎、自由かつ公正な社会を形成する21世紀型行政システムへと転換

- ① 総合性・戦略性大胆な価値選択と政策立案→官邸・内閣機能強化・省庁統合
- ② 機動性危機管理・安全保障など緊急かつ国家的な課題への対応→同上
- ③ 透明性(失敗の可能性を前提)
- ④ 効率性・簡索性→民間能力の活用、市場による絶えざる検証

(3) 中央集権への論理

- ① 福祉国家ナショナル・ ミニマム、全国民的平等・画一水準の確保新中央集権
- ② 画一の利便性度量衡単位、言語・通貨-通信
- ③ 地域を越える外部性
- ④ 収穫逡増性公益事業(電力・電気通信など) →プラットフォーム
- ⑤ 専門知識・技術の同一性 もともと、専門家は全国最善統-を主張する傾向
- ⑥ 資源制約 一限られた資源の効率的動員・投入、国家総動員・計画経済的「効率」性
- ⑦ 危機管理・緊急事態 迅速な意思決定のための調整過程の排除

3 パラダイム 自己正当化

(1) 考察

政策決定の誤謬-失敗をどの程度、危険分散するか、政策決定・実行の集中による負荷をどの程度、分散するかは、どのような見方(パラダイム)に立つかで、同じ事象でも、正反対の評価となる。

(2) 分権型社会パラダイムの検討

- ① 多様性を重視しすぎる弊害、弱小自治体による課題対応能力の低さ
- ② 国際社会対応のための国への集権(「身軽論」「負担転嫁論」)
- ③ 地球市場経済や技術革新の結果、再分配のためには国への集権が不可欠
- ④ バブル崩壊により、もはや豊かさはない→資源制約と成長開発重視？

⑤ 少子高齢化=資源制約のため選択集中が不可欠、縦割は内閣主導相互調整で是正

(3) 集権型国家パラダイムの検討

- ① 総合性-戦略性総合調整できないまま、生煮えの机上論を無理-大胆に決定して失敗
- ② 機動性巨大すぎて機動的には動けない(「大男、総身に知恵が回りかね」)
- ③ 透明性巨大権力は情報隠蔽・統制・歪曲・改竄、失敗を認めず、非難回避・責任転嫁
- ④ 効率性-簡索性市場・強力企業への権力集中、国は追認-便乗-利権漁り

4 集権的突破挫折 (第2回研究会「竹中治堅報告」)→第3回「資料2」(総務省)に要約)

(1) 権限不足論

課題	原因	対策
① 統一感のない対応→団体間の独立性で統一性		→指示権限の明確化
② 実現しない施策→国・都道府県に直接執行権限がない→保健所移管(直接執行) (国-都道府県-市町村の独立性)		

対策選択肢①指示権限②並行権限③事務移管(地方支分部局直接執行)

(2) 挫折

① 権限依存の限界

- ・ 権限があっても、情報がなければ発動できない
- ・ 指示しても、自治体や民間に資源がなければ、対応はできない
- ・ 権限がなくても必要ならば影響力は及ぼせる

② 直接執行(分離主義)

- ・ 融合主義：自治体組織を国の政策実施に動員
- ・ 行革主義：国の執行部隊を独立化・民間化、手足を喪失
- ・ 並行権限：事務移管(直轄執行)をできるだけ組織人員体制が国の出先機関にはない
- ・

5 分権的突破 挫折

(1) アジャイル・ガバナンス論

デジタル時代で、両パラダイムを止揚する新たなガバナンス・モデルの模索

(2) 挫折

政府の無謬性の否定の点で分権型社会に親和

6 考察

(1) 磯崎初仁「コロナ禍への対応と中央・地方関係ー危機対応に役立つのは集権か分権か」(「自治体学」35巻2号、2022年3月、2-5頁)

① 合わせ技～コロナ対応には集権-分権(国・自治体)の合わせ技が必要

結論

- ・ 国の脱縦割司令塔機能は必要だが限界、分権型対応しかない
- ・ 財政支出は国の財源調達→使途は自治体の自主性に委ねる柔軟化
- ・ 都道府県・保健所設置市・市町村の協力関係の明確化・強化
- ② 国の失敗原因～縦割と現場からの遠さ、政治家の人気取り、専門家と政官の乖離～
- ・ 行政指導依存の仕組のため民間への実行力が乏しい自粛・要請頼みの不公平
- ・ 役割責任分担を不明確にする運用

- ・経済対策と感染症対策のバランス論と称する早すぎ/遅すぎの対処
- ・「スピード感」と「決断」を演出するため自治体現場の実情・意見を軽視
- ・財政支出の制度設計が甘く効果が乏しい

③ 自治体の自主性

- ・首長のリーダーシップ 例)法定外緊急事態宣言、行動変容呼び掛け
- ・検査・医療提供体制などの独自構築例)和歌山モデル、神奈川モデル
- ・自治体と地域との連携による医療提供/在宅療養者支援例)墨田区
- ・独自の経済対策地方創生臨時交付金などの活用

問題：保健所脆弱化、通知・事務連絡に依存、PCR検査、クラスター対策など

(2) 坪田祥宣「特別定額給付金の電子申請に対する国と市区町村の認識に関する考察」（「自治体学」35巻2号、2022年3月、62-67頁）

○ 特別定額給付金オンライン申請について、国と自治体での「評価」の乖離

国：郵送申請より電子申請の方が(初期は)多い、電子申請の方が給付は早い

：自治体がチェックに手間取っているが、家族名誤記・氏名間空欄など不要な作業

：市町村の業務システムがバラバラであることが問題

自治体：申請者の入力の手間、入力制限の緩さ(重複申請・誤記申請)→確認作業が多発

：添付画像データが大きすぎて処理時間が掛かる

：個人番号カードと住基情報の紐付がない個人番号カードのロック

：窓口混雑(個人番号カードの暗証番号再発行など)

など、市区町村の事務負担の大きさ、国・市区町村との調整不足を指摘

【 所 感 】

藤原 秀樹

5月9日(月)～13日(金)の4泊5日で、大津市の全国市町村研修所(JIAM)で行われた令和4年度市町村議会議員研修(5日間コース)『新人議員のための地方自治の基本に参加してきました。

今回の研修には、西脇市議会より高瀬弘行議員、杉本佳隆議員、藤原桂造議員と共に4名の新人議員で参加してまいりました。

初日の9日は、開講式に続き開講オリエンテーションがあり、コロナ禍の研修なのでしっかり感染予防対策がされ、講義中は30分ごとに換気、席も2人用の机に1人、前後1席を空け前後交互に着席し、研修中は席が固定され、十分な間隔が保たれ、密を避ける工夫がされていて安心して受講することができました。

その後、意見交換があり自己紹介と議員になったきっかけなどのテーマでディスカッションしました。他の市町村の議員と有意義な時間が過ごせました。

2日目の講義は1～2限目が「地方自治制度の基本について」と題した講義を受けました。

まず、地方自治の仕組みや運営上の問題、なり手の問題を学び、議事機関と執行機関の二元代表制であることを確認し、議会の現状と改革を学びました。続いて財政について学び、自治体の財政状況の見方、決算、組織、予算編成の仕方、自治体の歳出削減が進まない理由、政策案作成時の問題の探索型での捉えで、例えば、高齢化は少子化の問題だとかなぜなぜで問題を取り違っていないか、どうやって評価されているかなどを学び、地方分権や情報発信については住民の認識は低く期待水準は高く、ネガティブ情報は広がりやすく、情報発信の鍵はエピソードが大事、情報を捉える側の事前の信念が強い、広報の効果は約四週間程度で広報は継続しなければならない等学びました。

午後の3～5限目の講義は、条例の制定・改廃は議会からも提案できるという意識を持つことが重要であること、議会は予算を決定する所で議会による一部修正もできること、決算を認定し来年の予算に繋げる事が重要であると学びました。議員の数も人口に比例して、条例で定めなければならないと学び、議会改革の本筋は、審議能力のレベルを上げることであると学び、議員は絶えず学び、市民の声を聴き資質向上を心がけ、議員力をつけ、市民のために良い政策とする力及びその政策実現に向けた総合的な活動をしなければいけないと思いました。

3日目の講義は1～5限目まで「地方自治会と自治体財政」と題した講義を受けました。

自治体予算の原則について学び、予算案のチェックポイントは①予算全体への視点で予算規模、財源不足の発生の有無とその処理、一般財源の確保の状況、②健全な財政運営の視点で将来の財政負担の見通しと抑制、義務的経費の状況、基金の積立・取崩しの状況、行財政改革の推進、③予算に盛り込まれた政策・事業の視点と3つの視点で考えることを学びました。歳入のチェックポイントとしては、予算編成段階ではあらゆる資料に基づく正確な財源の補そくと経済の現実の即応した収入の算定、予算執行段階では、適実且つ厳正な収入の確保ができていないか、翌年度以降も健全な財政運営ができることを視野に入れ考えることを学びました。その後財政の診断として実質収支比率(令和元年度西脇市0.3健全)や財政力指数(令和元年度西脇市0.45)や経常収支比率(令和元年度西脇市92.9%全国平均93.8%)や実質公債費比率(令和元年度西脇市8.9%全国平均8.0%)などの見方を学び、西脇市はおおむね、現在健全な状態です。その後、班に分かれて各自治体の財政状況などの意見交換などを行いました。

4日目の講義は1～5限目まで「地方議員と政策法務」と題した講義を受けました。

法律の体系と一般原則は法の一般原則として、平等原則や目的と手段が比例していなければならないという比例原則等があることを学びました。法令の解釈で条例をつくる時は、原則として、論理解釈ではなく、文理解釈に徹することが必要と学びました。政策法務は地方分権一括法により機関事務が廃止され、これらの事務のうち、国の直接執行事務又は事務自体が廃止されたもの以外の事務は自治事務と法定受託事務に再編された。法定受託事務に関しては、法令に反しない限り地方議会にて条例を制定することができる。現在進行中の地方分権改革では、主に義務付け・枠組みの見直しと権限委譲と自由度の拡大のために、法律改正などが行われていると学びました。条例立案の留意点として、条例の立案にあたっては、まず、条例の必要性、合理性を基礎づけるような社会的、経済的、政治的な事実、すなわち立法事実の存在が必要であると学びました。一番小さな連結を「及び」で結び、他はすべて「並びに」と使い、一番大きな連結を「又は」で結び、他はすべて「若しくは」を使い、「以上」・「超」「超える」、「以下」・「未満」で「以上」と「以下」は基準数量を含むなどの法令用語を学びました。その後各班に分かれ条例演習や意見交換を行いました。

5日目の講義は1～2限目まで「これからの自治体議員に期待されていること」と題した講義を受けました。自治体議員は、住民の代表、地域社会の課題に向き合い、住民サービスの向上を実現、議員として役割を果たしていくための心構えや期待されていることなど2000年代の分権改革も熱気は冷め、改革疲れや国への依存・付度も増えると同時に、コロナ対策では、各自治体のそれぞれの取組の創意工夫と巧拙差異があった地域社会の課題に直面するときどのように行動するかなどを学びました。その後閉講され解散となりました。

5日間を通して落ち着いてじっくり学ぶことができ、他の市町村議員のみなさんと意見交換もでき、これからの議員活動等に生かしていきたいと思います。今回の研修に参加し、これからも積極的に研修や講演会などに参加し、議員として市民の皆様のためにもっと学びスキルアップし、地域の課題に向き合い市民の皆様の期待に応えていきたいと思います
ありがとうございました。

杉本 佳隆

全国市町村研修所（JIAM）で令和4年5月9日（月）～5月13日（金）の5日間コースの研修を受講しました。全国から78名（男性50名、女性28名）の新人議員の参加でした。

1日目、5月9日（月）16：00 開校式、開校オリエンテーション、入寮オリエンテーションの後、17：00より交流会が開催され、蔵王町議会、伊豆市議会、朝倉市議会と私の4名の班編成となり、①議員になったきっかけ ②この研修で楽しみにしていること ③わがまちのおすすめの場所や食べ物 ④今朝の起床時間 のテーマに沿って自己紹介が行われました。その他の質問では各自思い思いに発言されコミュニケーションが図れたと思います。

2日目、5月10日（火）の午前は、『地方自治制度に基本について』

公の概念、自治体議会、二元代表制、議員補修、政務活動費、自治体の財政、自治体組織、危機管理、中央地方関係、広域連携、広報について講義を受けました。

はじめに、地方自治とは、住民自治は市民が政策を作ること。団体自治は国や県ではなく市行政が政策を作ることです。

公とは社会一般に利害を有する性質で複数性は人。公開性、利害関係から成り立っています。

税金は、みんなのものであり、税金の使い方を民主的に決めて効率的に使用する必要があります。自治体議会には、本会議（定例会、臨時会）と委員会（常任委員会、特別委員会、議会運営委員会）があります。

運営上の問題として、標準会議規則にならった、一括質問、一括答弁方式や一問一答があり、西脇市は一問一答を採用している。しかしながら一問一答方式で議会対応がなされていていいのか。住民の議会に対する関心の低さから検討すべきなのか。犬山市はフリースピーチ制を導入されているようです。

執政制度の問題として、二元代表制であり議員には議決権を与えられている。首長の優位性は、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執行機能があり、議会と市長は対峙関係であります。

議員報酬、政務活動費については、西脇市議会の議員報酬は他市と比べて決して高くなく、政務活動費については、全国レベルに見ても抑えられていると思います。

自治体財政の歳入については、地方税、地方交付税、国庫支出金、都道府県支出金、地方債などから成っています。地方税の最も重要な財源は市民税であり財政全体の4割を占めている。持続可能な財政に向けて取り組まなければなりません。

政策の過程では、問題状況⇒課題設定⇒政策案作成⇒決定⇒実施⇒評価となり、まずは問題を取り違えていないか。実施後はどうやって評価されるのか。を考えておかなければなりません。

午後は、『地方議会制度と地方議会改革の課題について』

議決事項では、条例の制定は首長だけでなく。議会からも提案出来る事。予算は決定であって、承認ではない事。決算の認定の結果は、来年度の予算につなげる事。以上が重要です。

地方議会制度の概要として、議員の選出、議員定数・議員の報酬等、議会の権限、議会の議決権、執行機関等に対する議会の監視機能、委員会制度、議会の運営。また、『地方議会改革の課題について』は、議会改革の本筋、二元代表制に捉え方、議会基本条例、戦略的な議会運営、政務活動費の政策的活用、議員の資質向上、議会事務局改革、コロナ禍の議会改革、自治体議会の可能性、地方自治法、について講義を受けました。特に、二元代表は機能しているのか。議会基本条例の全部改正を考える時期ではないか。オンラインによる委員会開催だけでなく、本会議も開催すべきではないか。政務活動費は、果たして不要なのか。と高沖先生からの熱い講義でありました。その中で、二元代表制の議会の役割は監視機能だけでなく、政策形成機能を持つことが重要であると思いました。

また、地方議会改革については、新人議員の審議能力のレベルを上げる事。予算決算委員会では、予算を修正すること。多様な立場の市民の声が反映されるようにしなければなりません。

3日目、5月11日（水）『地方議会と自治体財政』

自治体予算の原則、予算のチェックポイント、財政を診断する。について講義を受け、最後に演習として班別に分かれて意見交換、質疑応答がありました。

予算の意義については、住民が納めた税金がどのように使われ、効果が住民に還元されるかを判断することです。予算の種類は、一般会計予算、特別会計予算があります。

予算の繰越とは、あらかじめ決まっている工事が2～3年計画の場合等です。また、予算審議は理事者が決め、修正のみ議員が出来る。また、議会は首長の予算の発案権（提出した予算の趣旨）を侵さない限りにおいて、増額議決ができます。

専決処分とは、特に緊急に議会を招集する時間的余裕が無い場合等、首長は専決処分を行うことが

できます。

予算案のチェックポイントとして、予算全体への視点、健全な財政運営の視点、予算に盛り込まれた政策、事業への視点が重要となります。

地方債とは、地方公共団体が1会計年度を超えて行う借入れ（一時借入金）のことです。

財政を診断する講義では、実質収支比率、財政力指数、経営収支比率、健全化判断比率、実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率等を学びました。西脇市に置き換えると、令和元年の経営収支比率が令和元年で92.9%と少々高めかと思われます。（実際は90%以下が望ましいようです。）

本日の最終の5限目は、演習として川越市議会、江田島市議会、玉名市議会と私と4名の班編成となりました。各自治体への思いや、病院経営、議員定数、予算常任委員会の必要性等、全国の他市他町の状況が把握できました。

4日目、5月12日（木）『地方議員と政策法務』

法律の体系と一般原則、法令の解釈、政策法務、条例立案の留意点について講義を受けました。

午後からは演習で、各自治体の基本条例制定について、班別に分けて、各班の中で自らの基本条例の意見交換をして、条例を一つに絞り、発表、全体討議をすることになっていました。

法の一般原則の中には、平等原則、比例原則、信義誠実の原則、権利濫用の禁止の原則があります。

法令の解釈の目的は、文理解釈、論理（目的論）解釈があります。

政策法務とは、自治体が目的を達成するために、法的な観点からの合理的な判断を行いながら仕事をすることです。

地方分権改革の成果は、国が本来果たすべき役割の事務、権限を県、市町へ移譲させることです。

午後からの演習は、各自治体の基本条例について意見交換をして発表します。

今回の班編成は、留萌市議会、渋川市議会、小田原市議会と私の4名でした。この4市議会の中から自治基本条例があるのが、渋川市議会と西脇市議会の2議会でした。討議の結果、西脇市自治基本条例の『地方自治協議会』が選ばれました。選ばれたこの条例の特徴としては、少子高齢化に伴い自治会や各種団体の運営が難しくなることが懸念され、自治会同士の連携や行政との協働の取組などがこれまで以上に必要と思われる。効果については、住民や地区の区長会をはじめ、老人クラブ、子ども会など、多くの団体が協力しあい、活発なまちづくり活動が行われています。

発表は20班中、6組の班が抽選により選ばれるのですが、最後6番目に私の班が選ばれ、発表後の質疑応答では、人口減少を懸念する市町議会から“興味があります”とのご意見をいただきました。

5日目、『これからの自治体議員に期待されている事～総務省、デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究報告書を踏まえて～』（東京大学 大学院 教授 金井 利之 氏）

世紀転換期改革と分権指向、パラダイムの対立、パラダイムの自己正当化、集権的突発の挫折、文献的突破の挫折、考察について講義を受けました。

『自治体議員としての役割を果たしていくための心構えや期待されていること考える』を基本として、自治体独自で何かしようとしても、法的権限、財政、人員のいずれも限界があります。よっていかに行政をうまく回せることができるのが重要ポイントになります。

5日間の研修を終えて、

この新人議員研修は、コロナ禍の影響で2年間中止であったこと、今回の参加は厳しい抽選だったようです。私のような7ヶ月の者もいれば、議員になって3年の方は“やっとここに来れました”と感激されていました。

今回は、このような貴重な研修を経験させていただきありがとうございました。

私は、これからの議員活動で、この経験を生かし、住民の代表として市民目線で、地域社会の課題に向き合い、住民のサービスの向上を実現できるよう努力してまいります。

藤原 桂造

5月9日（月）新人議員合わせて4名が14時の入寮受付を済ませ、16時から開講式オリエンテーションが始まりました。（藤田穰学長の挨拶から）

10日（火）9時25分～12時 野田遊先生 地方自治制度の基本について

終了間際に意見がございませうかとおっしゃったので、68名の中から私が挙手をし、市民を遠ざける行政言葉が多すぎる事について、解説を交えればどうかという意見を出しました。野田先生の答えは、理事者によって裁量の範囲で使い分ければという答えでした。午後からは高沖秀宣先生。議会制度の改革と課題について講義を受けました。

11日（水）9時25分～15時35分 金崎健太郎先生（武庫川女子大教授） 財政の意見交換

大変ユーモアがあり物腰は柔らかく良かったのですが、私の勉強不足もあり要点を捉えることができなかった。

12日（木）9時25分～12時 宍戸邦久先生 政策の実現

13時～15時35分 条例の演習（各市区町村の条例）

気に入った条例を各班ごとに取り上げ発表する。まず目についた条例は、東松島市の浅野直美さんが推奨された条例で「子ほめ条例」。地域ぐるみで子どもを育てると感謝の気持ちが芽生えるとのこと。

北海道蘭越町（金安英照）放射性廃棄物持ち込み拒否（令和3年12月16日制定）将来における生活環境維持のため放射能に関して処分方法が確立されていない。

15時50分～17時の間に発表と全体討議。私が質問した内容はその放射性物質を上から降らせる、あるいは海から地面に浸透させる、この二つの表現であると持ち込みという解釈が崩れるのではないかと、意地悪な質問を致しました。答えはそういうことも踏まえて今後、蘭越町には入らせない表現方法を考えていく。

13日（金）9時25分～12時 東京大学大学院出身の金井利之先生（住民の代表である議員と地域社会の課題）

所感としては、少し難しかったかなと 私としては理解しにくい内容でした。

以上、簡単ではございますが、私の所感でございます。

高瀬 弘行

各講義における主要な課題について、所感を述べる。

1 「地方自治制度の基本」について

最初に、地方自治とは何かと問われ、憲法では、「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づいて、法律でこれを定める。」と規定され、その本旨とは「住民自治」と「団体自治」の二つで地方自治と定義され、住民の意思に基づいて、国から独立した団体により、団体自らの意思と責任において、地域のことは地域で考え自ら解決し、それに対して自らが責任を持つことと学んだ。

次に、今日的な地方議会の課題として「形式的審議」、「住民関心の低さ」、「なり手の問題」を指摘され、「二元代表制の首長の優位性の解消」、「広聴会やフリースピーチ性の導入」、「議員報酬や政務活動費の改善、夜間休日開催」などの改善策が示された。西脇市議会でも、決して他人事ではなく、今後の議会改革の参考としたい。

また、情報発信の留意点として、①住民の認識は低い期待水準は高い ②ネガティブバイアス ③情報形式の工夫 ④事前の信念が強い ⑤広報の効果は継続しない と指摘され、「伝わる広報」として、①対話する（地域で話す。期待水準を訂正する。）②伝え方を工夫する（ネガティブバイアス、情報形式への配慮）③対象者別の広報を考える（事前の信念を踏まえる）④継続すること、などの改善策が示されたが、すべての課題を解決できるような情報発信はかなり困難と考えるが、これらの留意点を踏まえた広報活動が求められていると感じた。

2 「地方議会制度と地方議会改革の課題」について

冒頭から、地方議会改革の課題について、講師の経験を交えた核心的な講義が展開された。最初に「この間、多くの自治体で制定された議会基本条例において「二元代表制の下」と規定されているが、これは、与党・野党の関係は生じない制度である。この意味を理解していない地方議員が多いため、議会が追認機関となっており、二元代表制が機能していない。」とされ、その上で「首長は、議員に議案を修正させない、議案を通すための説明しからない、討論や議事はやってほしくない、とのスタンスである。」などと地方議会の現状を踏まえた問題点を指摘された。一方、「議会は、政策の質を上げるのが役割であり、例えば予算の執行内容に課題や問題点がある場合は、議案を修正させることが必要である。」とし、「予算は認定するものではなく、議会が決定するものであることを再認識する必要がある。」と力説され、「そのためには、議会力を高めること、すなわち他の会派を巻き込んだ調査研究や政策協議を進めて、過半数の議員の同意を得ること。」との認識を示された。また、議会改革とは、一般的には、「議員定数の削減」、「議員報酬や政務活動費の削減」などと言われがちだが、「多様な意見の反映、議会活動の意義などから考えると、これらはむしろ議会改革に逆行するものである。」などの見解が示された。つまり、議会改革の本質は、本来の2元代表制を追求することであり、そのためには、議会としての議会力の向上、また議員としての力量が問われていると感じた。

3 「地方議会と自治体財政」について

最初に予算の意義として、①自治体行政がどのように行われるかを具体的に表現した一覧表であること、②住民を代表して、議会が首長をコントロール手段であること（議決により首長に執行権を賦与）、③予算を通じて首長が行政執行をコントロールすること、④住民に対する情報提供（納めた税金がどのように使われ、効果が住民に還元されるかを判断する基礎）、であるとの講義を受け、その後には予算案・歳入・歳出についての具体的なチェックポイント、自治体の財政診断について学んだ。また、午後からは、グループに分かれて、各自治体の財政状況について検討を行い、各自治体の課題やその要因について意見交換を行った。しかし財政については、その用語や意味について、その都度、教科書を確認しながら議論を行う程度の知識しかなく、勉強不足を痛感した。

一方、予算編成権に関して、市長の専属権との講義であったが、「議会から予算を伴う条例案の提出ができる」との他の講師の見解もあり、今後の研究課題としたい。

4 「地方議員と政策法務」について

最初に、「中央集権型行政システムの制度疲労、変動する国際社会への対応、東京一極集中の是正、個性豊かな地域社会の形成、高齢化社会・少子化への対応など中央集権型行政システムの問題が顕在

化する中で、地方分権は一気に加速し、地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うようになった。」と、地方分権の背景やその経過について講義があった。

また、その結果として、自治体は、その目的を達成するため、法的な観点から合理的な判断を行いながら行政運営することが求められており、地方議員にとっても政策法務を学ぶことが重要な課題になっているとの指摘があった。その上で、具体的に条例制定を行うにあたっての留意点などの講義を受け、その後の演習では、グループに分かれて、各自治体の特徴的な条例について、意見交換を行った。その中では、「市民」や「ヘイトスピーチ」などの用語の定義、他の法律との関係などについて議論されたが、条例制定のためには、広く法律的な知見が求められていると感じた。今後は、多様な住民ニーズに適切に対応した地域づくりに資するため、自らが政策を提案し、条例を立案できるように、政策法務についての能力を高めていきたい。

5 「これからの自治体議員に期待されていること」について

地方分権やデジタル化が進展する一方で、新型コロナウイルス感染症対応では「国、都道府県、市区町村の権限・組織・運用が複雑に交錯」、また特別定額給付金では「自治体の業務システムがバラバラ」など、国と地方の役割分担や地方公共団体間の関係などに新たな課題が生じていることを問題提起された。

その上で、今後は、改めて、国と地方、地方公共団体間の相互の協力・連携の強化が重要な鍵となり、そのためには、「対住民・国民という観点から、地方行政をどのように機能的に実効性あるものにするか？」との視点に立ち、「個別法令等において、これまでの制度整備の事例も参考に、国の役割の拡充や、関与も含めた連携方策の活用・強化などを図ること。」「地方分権改革や地方自治制度の基本的な考え方について、改めて整理、再定義することも検討に入れること。」などの方向性を提起された。しかし、自分自身の受け止めとして、まだまだ理解できていない内容も多く、デジタル化が進行する中で、中央集権と地方分権の特徴を生かせるような制度の在り方を今後の課題として研鑽に励みたい。

6 まとめ

最後に、今回の研修を踏まえて、「行政に関する専門用語の意味や意義」や「デジタル社会が進行する中で地方分権の在り方」などについて、自らの課題として、今後の研修活動に励みたい。

また、多くの先生方から指摘のあった議会改革については、西脇市議会が全国的にも先行していることに論をまたないが、議会改革の本丸は、本来の二代表制を実現することにつきると考えるので、今後の委員会や会派活動等において実践していきたい。