

平成 30 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」

平成 30 年 5 月 14 日 (月) ~ 5 月 18 日 (金)

— 研 修 報 告 書 —

- 研修場所 全国市町村国際文化研修所 (J I A M)
〒520-0106
滋賀県大津市唐崎二丁目 13 番 1 号
- 主 催 公益財団法人 全国市町村研修財団
全国市町村国際文化研修所
- 報告者 吉 井 敏 恭、近 藤 文 博

講義内容

<1日目> 5月14日(月)

16:00~

開講式

松崎学長の挨拶

- ・ J I A M 25 年の歩みと果たしている役割について
- ・ 今回の研修により、議員として必要な知識を身に付けて欲しいこと
- ・ 新人議員 70 名が参加している、この機会を通じ交流を深めてほしいこと

開講オリエンテーション

- ・ 担当職員の紹介（今西担当、川端担当）
- ・ 研修日程の説明

入寮オリエンテーション

- ・ 施設の説明と注意事項

事務局より

- ・ 諸注意

17:30~

交流会

夕食を兼ねた立食の交流会 受講者同士の情報交換の機会を得た

<2日目> 5月15日(火)

9:25~12:00

【講義】 地方自治制度の基本について

同志社大学政策学部

同志社大学大学院総合政策科学研究所

教授 野田 遊

(内容)

- 1 公の概念…公共性の三要素 複数性、公開性、利害関心
NPM=民間企業における経営手法を公共部門に適用し、そのマネジメント能力を高め、効率化・活性化を図るという考え方

- 2 二元代表制…首長の優位性、議会の優位性
- 3 自治体の組織
- 4 参加…選挙、直接請求制度、行政救済制度、パブリックコメント
- 5 政策過程…問題を正確に把握しないと政策を誤る
- 6 中央地方関係
- 7 地方分権…第1次分権改革、第2次分権改革
第5次一括法～第8次一括法により権限移譲と規制緩和を推進
- 8 地方政府間関係…自治体存立の基底的价值
- 9 地方自治

13:00～17:00

【講義】 地方議会制度と地方議会改革の課題について

山梨学院大学大学院社会科学部研究科長・法学部
教授 江藤俊昭

(内容)

はじめに

地方政治の負の連鎖と正の連鎖の可能性（一般市、町村）

- 1 地方行政重視と／から地方政治の台頭
1990年代に住民投票条例、2000年代に自治基本条例や議会基本条例が
制定され、住民や議会が地域経営の舞台に登場する
 - (1) 地方政治の誕生
 - (2) 地方行政重視の時代から「調整と統合」の政治の重視へ
 - (3) 2つの政治
 - (4) 議会（議事機関）と首長等（執行機関）による政策競争
- 2 国政は異なる地方政治
 - (1) 二元代表制（機関競争主義）＝議会内に与党も野党もない
→政策・監視機能の重視
 - (2) 一院制、直接民主主義の導入→住民参加を積極的に導入
 - (3) 議会の存在意義＝討議と決定（政策立案、討議、議決、監視）
- 3 議会基本条例の意義：住民自治を進める議会基本条例
 - (1) 議会基本条例の意義
 - (2) 住民自治の3つの原則－議会基本条例は自治のルール

- 4 地域経営を担う議会の活動視点－自治・議会基本条例と総合計画
 - (1) 総合計画と自治・議会基本条例
 - (2) 実効性ある総合計画が！
予算と連動 個別計画と連動
 - (3) 思いつき質問から「マニフェスト型質問」
善処します…、検討します… →結果の確認
 - (4) 総合計画を軸とした地域経営
- 5 新しい政策サイクル：自治・議会基本条例を使いこなす
－住民意見を政策提言へ－
 - (1) 「議会からの政策サイクル」の必要性
 - (2) 実践されている「議会からの政策サイクル」Ⅰ
①質問 ②条例 ③財政
 - (3) 実践されている「議会からの政策サイクル」Ⅱ
①飯田市議会の実践 ②会津若松市議会の実践
③「議会からの政策サイクル」の最先端の課題
i 飯田市 ii 会津若松市
 - (4) 「議会からの政策サイクル」の特徴
P D D D C Aとは
P D C Aサイクル P計画＋D実践＋C評価・検証＋A改善
D討議＋D議決→地域経営における新たな発想と手法
- 6 新しい議会の条件整備 －行政改革の論理と議会改革の論理－
 - (1) 行政改革の論理（効率性重視）と議会改革の論理（地域民主主義の実現）
 - (2) 報酬を考える
 - (3) 議員報酬とは －議員報酬は高い？－
 - (4) 定数を考える
 - (5) 住民と考える定数・議員報酬
 - (6) 新たな議会の議会事務局

むすび

自治体間連携・補完と議会の役割

< 3日目 > 5月16日(水)

9:25~12:00

【講義】 地方議員と政策法務

13:00~15:35

【演習】 条例演習・意見交換

15:50~17:00

【演習】 発表・全体討議・まとめ

東北大学大学院法学研究科・公共政策大学院

教授 荒井 崇

(内容)

1 政策法務とは

- (1) 政策法務の意義
目標達成のための戦略
- (2) 今なぜ政策法務か(政策法務の背景)
- (3) 条例制定の動向

2 法律の体系と一般原則

- (1) 法令の種類
- (2) 法の一般原則

3 地方公共団体の自治立法権

- (1) 条例制定権の範囲
- (2) 条例と憲法の関係
- (3) 条例と法令の関係
- (4) 都道府県の条例と市町村の条例
- (5) 必要的条例事項(条例で規定しなければならない事項)
- (6) 条例の実効性の確保
- (7) 条例の効力
- (8) 条例の制定手続
- (9) 規則の所管事項

4 条例立案の留意点

- (1) 政策・制度の立案プロセス
- (2) 立案の視点
- (3) 立法のパターン
- (4) 条例の基本形式
- (5) 主な法令用語

5 法令の解釈

(参考1) 条例の例【基本条例の例】

(参考2) 規制条例の留意点（条例と罪刑法定主義の抵触例）

<4日目> 5月17日（木）

9：25～15：35

【講義】 地方議会と自治体財政

15：50～17：00

東北大学大学院法学研究科・公共政策大学院

教授 荒井 崇

（内容）

- 1 限 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) 議会における予算審議 予算の修正
 - (13) 予算の再議

- (14) 予算を伴う条例案と予算の関係（法 222）
- (15) 専決処分
- (16) 予算編成から決算までの流れ

2 限 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－歳入
- (5) 歳入歳出予算－歳出
- (6) 予算（その他）－単年度予算の補充
- (7) 予算（その他）－借入れ
- (8) 議案の例

3 限 予算のチェックポイント②

- (1) 予算案のチェックポイント
- (2) 歳入のチェックポイント－自主財源と一般財源
- (3) 歳入のチェックポイント－地方税、地方交付税
- (4) 課税自主権
- (5) 地方交付税の仕組み
- (6) 地方債
- (7) 地方債発行に関する制限
- (8) 臨時財政対策債について
- (9) その他の歳入
- (10) 歳出に関する基本原則
- (11) 歳出のチェック ～目的別と性質別に分析～
- (12) 歳出のチェックポイント 義務的経費（人件費）
- (13) 歳出のチェックポイント 義務的経費（扶助費）
- (14) 歳出のチェックポイント 投資的経費 その水準は将来の公債費につながる
- (15) 歳出のチェックポイント 繰出金
- (16) 予算をチェック ～平成 30 年度西宮市当初予算案～
- (17) 決算について
- (18) 決算関係書類

4 限 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) 経常収支比率
- (8) 実質公債費比率
- (9) 将来負担比率

【演習】 意見交換・質疑応答

<5日目> 5月18日(金)

9:25～12:00

【講義】 分権時代の地方議員に期待されていること

宮城県白井市長 山田 裕一

(内容)

自己紹介につづいて

- 1 私が地方議員を目指した理由
- 2 薔薇色の地域の未来地図は描けない…
- 3 地方議員とは
- 4 地方議員の役割
- 5 行政のチェック機能
- 6 政策立案
- 7 奥州白石温麺振興条例
- 8 白石市議会基本条例
- 9 議員と首長の決定的な違い
- 10 チーム〇〇議会としての存在感
- 11 地域が衰退するか否かは、議会の存在にかかってくる
- 12 しめくくり 皆さんの奮闘を期待しています！

12 : 00~12 : 15

閉講式・事務連絡

平成30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」に参加した所感

吉井敏恭

5月14日～18日の5日間、大津市の全国市町村研修所（J I A M）で開催された『新人議員のための地方自治の基本』に参加しました。

この研修は、西脇市議会の新人議員の関門であり、4年前には6名が同様の研修に参加されたとのことである。北海道室蘭市から宮崎県都城市に至る70名の参加があった。県下からは尼崎市3名、養父市3名、淡路市・猪名川町・福崎町から各1名の参加を確認した。年齢は30歳代の前半から60歳代の後半と幅広い。

昨年11月に就任した新人議員に対し、基本的な知識を習得するために予算化された研修であり、近藤議員と参加し有意義な5日間を過ごした。

1 地方自治制度の基本について

制度、政策、国や自治体の関係、市町村と都道府県など自治体間の関係など基本について講義を受けた。自治意識をもち公共的な課題を解決するために、わたしたちがわきまえておくべきは何か、公共政策とは何かを学ぶことが必要であると考えた。

2 地方議会制度と地方議会改革の課題について

地方政治の負の連鎖として、少子高齢化や人口減少、地方分権改革による地域経営の自由度の向上、財政危機による選択と集中、国政や地方を問わず政治・行政への不信の蔓延などの課題が山積している。解決が困難な課題に直面し、責任はますます重くなる。閉鎖的で議論もなく追認機関化している従来の議会では対応できない。議決責任を自覚し、新たな課題の解決に果敢に挑戦するために、新たな議会を創り出すことが必要である。

西脇市議会において議員定数を検討する特別委員会の設置が決定された、講義の中でも議員定数に触れられた、議会は多様な意見を吸収し、さまざまな視点から議論する場であるがゆえに、「相当」の人数が必要であるとの説明を受けた。

3 地方議員と政策法務

政策法務とは、自治体が、目標を達成するために、法的な観点から合理的な判断を行い、仕事を行うことである。それぞれの地方公共団体が優先して推進する政策には

これまで以上に大きな差異が生じることとなり得る。それは究極においては地域住民自らによる選択の帰結である。住民の権利義務規制に係る制度を設ける場合、具体的な事項のすべてを規則等に委任してしまうことは問題であり、許可要件など基本的な事項は条例に定めておくことが必要である。

午後からの演習では、5市町村の議会基本条例（栗山町議会・福島町議会・川崎市議会・田川市議会・四日市市議会）を基に、12班に分かれてグループワークを行いました。

私は5班ということで、埼玉県志木市、滋賀県野洲市、大阪府吹田市、島根県松江市、佐賀県嬉野市の6名での取組となりました。（2名については議会基本条例が制定されておりません。下図を参照。）

必要な条文を書き出しシンプルに、わかりやすい文言と内容の「5班の条例」に纏めました。グループワークの結果を順に発表し、講師より講評をいただきました。

<資料>

	人口（千人）	議員定数	議会基本条例
埼玉県志木市	76	14	×
滋賀県野洲市	51	18	○（平成19年）
大阪府吹田市	371	36	×
島根県松江市	206	34	○（平成20年）
佐賀県嬉野市	26	16	○（平成21年）

4 地方議会と自治体財政

予算とは、自治体の行政がどのように行われるかを具体的に表現したものである。住民に情報提供、納めた税金がどのように使われ、その効果がどのように住民に還元されているかを判断する基礎となる。そのため住民への公表はわかりやすい工夫が必要である。

一般には議決事項全般について議会の修正権が及ぶとされるが、増額議決については長の発案権を侵さない限りにおいてとされる。決算審査と予算審査は関連性、連続性が最も重要である。

さらに「財政を診断する」においては、決算カードを基にカードの数字の見方についての説明を受けた。研修の成果を生かして決算審査と予算審査を関連性、連続性をもったチェックに臨みたいと考えている。

5 分権時代の地方議員に期待されていること

最終日に、平成 19 年（2007 年）に白井市議会議員選挙に初当選。平成 28 年 8 月、市議を辞職。同年 10 月に行われた白石市長選挙に出馬、初当選された来歴の山田裕一市長の講義を受けた。

自己紹介につづいて、「薔薇色の地域の未来地図は描けない…」と、直面する人口減少、公共施設や生活インフラの更新、少子高齢化社会と社会保障、地域コミュニティの衰退というどれも困難な問題が示された。

逆に「地域が衰退するか否かは、議会の存在にかかってくる…」と、困難な問題に立ち向かう議会の役割について 4 つの提案がなされた。

- 1 議会は多様な眼を持つ合議体としての議事機関である。
- 2 議員同士が切磋琢磨し、透明性のある議事運営に努めること。
- 3 政策立案力を高め、常に住民サイドの政策集団であること。
- 4 議会の存在感によって、『特色あるまちづくり』を実現する。

結びに「皆さんの奮闘を期待しています！」とのこと。

研修を終えて

4 泊 5 日の新人議員のための研修がやっと終わった。1 日の講義や演習が終わると、頭の中がいっぱいになる。あれも、これもと欲が出る。直ぐに忘れるくせに、講義の内容を西脇市に置き換えてみたりしている。若い議員と話をすると、まだまだ若いとの自負が崩れることがある。やはり歳なのか。議員になって、早半年が過ぎた、「初志忘れるべからず」と研修で学んだことを議員活動に生かそうと決意を新たにした。

平成 30 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」に参加した所感

近藤文博

5 月 14 日～5 月 18 日の 5 日間コースを大津市の JIAM にて表記の新人議員研修を受講しました。

全国から 70 名の新人議員が参加しており、若手から年配者（60 代後半）までと、女性議員も約 10 名の参加でした。無所属の議員が多い感じを受けましたが、自民党・公明党・日本維新のほか共産党議員も数名いました。

このたびは、吉井議員と共に新人議員に対して議員の何たるかの基本を知るこのような研修を受講させていただいた事に感謝いたします。その使命感に一層の重みを自覚いたしました。

講義 1：地方自治制度の基本について（同志社大学 野田教授）

地方分権一括法が施行され、国と地方の役割分担が明確化された今、地方自治はその地域の実情に沿った行政の展開を求められている。国政と異なり住民による選挙で首長と議会議員を選出し、首長と議会の二元代表制でもって公共性を維持推進していかねばならない事を認識しました。

講義 2：地方議会制度と地方議会改革の課題について（山梨学院大 江藤教授）

講義の内容については既に記載したとおりですが、江藤教授の脱線がちな話の中で印象的な点をあげておきます。

*現在は地域経営の自由度が飛躍的に高まっている。決まった事を実施するだけでなく様々な利害を調整し統合し方向つけること、まさに政治が重要となってきた。まさに二元代表制の中で議会には驚くべき権限が付与されている。

従って、住民代表機関である議会は、その権限を十分に自覚する必要がある。そのためには、議員は情熱・判断力・責任感＋コミュニケーション能力を磨く事が肝要である。

*議員定数について。（抜粋）

- ・討議できる人数：委員会 少なくとも 7～8 人 本会議では 10～15 人
- ・定数と報酬は別の論理で考えるべきである。

- ・変更する場合は、十分な周知期間が必要（最低でも1年）

講義3：地方議員と政策法務（東北大 荒井教授）

自治体における「政策」とは、当該自治体が目指していく目標とその目標達成のための戦略である。また、自治体における「法務」とは、地域政策実現のための自主的な条例を制定する「立法法務」、既存の法令や条例を解釈・運用する「解釈法務」、様々な訴訟に対する「訴訟法務」、国に対して提言を行う際に法的な理論武装を行う「政策提言法務」等を指し、即ち政策法務とは、自治体が、目標を達成するために、法的な観点からの合理的な判断を行い仕事をすることを意味する。

その他、地方公共団体の自治立法権、条例立案の留意点、具体例による法令の解釈等の講義を受講。

その後、12班に分かれ、5つの市町村の議会基本条例を参考に班毎にグループワークを行い議会基本条例の骨子を作成する演習に入りました。

私は4班で、メンバーは、秋田県八郎潟町、三重県いなべ市、滋賀県湖南市、鳥取県琴浦町、佐賀県嬉野市の議員他6名で活発な意見交換を交え作業し、発表しました。キーワードは「持続可能な社会」でした。

講義4：地方議会と自治体財政（関西学院大 金崎教授）

「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」の順に受講し、最後に意見交換・質疑と進みました。

予算とは、自治体の行政がどのように行われるかを具体的に表しており、住民を代表した議会が議決によりコントロールし、首長に執行権を賦与する。よって住民には納めた税金がどのように使われ、その効果がしっかりと住民に還元されているかを判断する基礎となるものである。

予算の議会への提案は首長の専権であり、議会・議員には提案権がない。従い議決を行う議会は慎重に責任を持って審議しなければならない。

可決された予算は住民へ分かりやすく速やかに公表し、理解と協力を得る事が必要である。また審議に当たっては単年度のみならず時系列や継続性も常に勘案する事も重要である。

講義5：分権時代の地方議員に期待されていること（宮城県白石市 山田市長）

山田祐一氏：S50年11月17日生 H6年3月白石工業校電気科卒

H19年4月白石市議初当選後3期務める。

H28年10月白石市長初当選、現在。

宮城県白石市 人口：34,440 世帯数：14,218 面積：28,648ha（68%森林）
65歳以上高齢化率 33.8%
2020 東京オリンピック ベラルーシ新体操チーム合宿招致

議員を3期経験の後、市長に当選。同市も西脇市同様人口減少&高齢社会を迎え、様々な課題が山積している。しかし、住民と行政一体化した取組、また近隣市町との広域連携などで活性化施策を推進しているとのこと。

同氏からは、議員の経験を活かし、改めて議会の役割について提案がありました。

1. 議会が多様な眼を持つ合議体としての議事機関である。
2. 議員同士が切磋琢磨し、透明性のある議事運営に努めること。
3. 政策立案力を高め、常に住民サイドの政策集団であること。
4. 議会の存在感によって、「特色あるまちづくり」を実現すること。

最後に、参加新人議員に研修を期に更なる奮闘を期待していますとのこと！

以上、この度の4泊5日の研修を通して得た教訓を今後活かすべく一層の努力をしていく所存です。