

平成26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基本コース』

## 研修報告書



■研修日時 2014（平成26）年 5月12日～5月16日

■研修場所 全国市町村国際文化研修所（JIAM）

■主 催 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 古西 祐子      村岡 栄紀      高瀬 洋  
東野 敏弘      坂部 武美      浅田 康子

## 講義内容

5月12日（月）

16時00分～17時00分

開講式

田中学長挨拶

- ・JIAMの歩みと果たしている役割について。
- ・地方自治制度の変遷—地方分権一括法施行後、世界的にも先進的な地方自治制度になってきていること。
- ・今回の研修により、議員としての必要な基礎知識を身に付けて欲しいこと。
- ・北海道から沖縄までの新人議員68名が参加しており、交流を深めて欲しいこと。

開講オリエンテーション

- ・担当職員の紹介（久保さん、田代さん）
- ・研修の趣旨、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

- ・日程説明
- ・諸注意

17時半～

参加者の夕食を兼ねた交流会（名刺交換を全員と行う）

5月13日（火）

9時25分～12時00分

講義①

「地方自治制度の基本について」

首都大学東京大学院社会科学部 教授 大杉 寛

（内容）

1 地方自治の制度的基礎

(1) 地方自治の憲法保障①

地方分権の推進—国と地方の関係を「上下・主従」から「対等・協力」へ転換

(2) 地方自治の憲法保障②

地方自治の本旨—地方の自立性の尊重

(3) 地方自治法・自治体のミッションと役割

「住民福祉の増進を図る」「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」

2 争点化する地方自治制度

- (1) 地方自治と住民
- (2) 二元代表制・執行機関多元主義・補助機関
- (3) 自治体の区分と事務権限
- (4) 大都市制度をめぐる課題
- (5) 都市内分権と「民主主義の赤字」解消
- (6) 大都市の経営戦略とリスケーリング
- (7) 自治体間連携の新展開
- (8) これから注目される遠隔型連携  
(例1) 自治体スクラム支援会議（災害支援連携）  
(例2) 「保養地型特養」構想の提唱

3 地方分権改革 一対等・協力関係が築けたか

- (1) 地方分権とは？ 自由度の拡大VS仕事量の増大
- (2) 機関委任事務制度の廃止
- (3) 国と地方の税財政関係
- (4) 分権改革は「集権・融合」から何処へ？
- (5) 地方分権とは？上からの改革としての地方分権路線VS行革財政再建路線
- (6) 地方分権とは？地域発自治創造を指向する地方分権

4 その他

- (1) 地域づくりの視点から考えるー地域資源・地域人材・地域ガバナンス
- (2) 人口減少時代の自治体経営
- (3) 「誰もがリーダー」の自治体経営へー議会・議員も後押しを

13時00分～14時10分

講義②

「地方議会制度について」

総務省自治行政局行政課 地方議会企画官 田中 良斉

(内容)

1 第30次地方制度調査会答申について

- (1) 我が国における総人口の長期的推移  
2004年ピーク（1億 2,784万人・高齢化率19.6%）、2030年（1億 1,522万人・高

齢化率31.8%)、2050年(9,515万人・高齢化率39.6%)

- (2) 我が国における総人口の推移(年齢3区分)
- (3) 世帯数の推移
- (4) 居住地域・無居住地域の推移
- (5) 大都市制度の改革
- (6) 基礎自治体の行政サービス提供体制
- (7) 新たな広域連携イメージ図(市町村間の連携と都道府県による補完)

## 2 地方自治法の一部を改正する法律案の概要

(現在、国会で審議中)

- (1) 指定都市制度の見直し—一区の役割の拡充(総合区と総合区長の選任)
- (2) 中核市制度と特例市制度の統合—中核市の指定要件を「人口20万人以上の市」に変更。
- (3) 新たな広域連携制度の創設—「連携協約」制度の創設。

## 3 これまでの地方分権改革の成果

- (1) 第一次分権改革—地方分権一括法の成立(H11.7)  
機関委任事務の廃止と事務の再構成
- (2) 第二次分権改革—地方分権改革推進委員会の勧告  
地方に対する規制緩和と基礎自治体への権限移譲
- (3) 個性を活かし自立した地方をつくる(地方分権改革有識者会議)
- (4) 地方議会のあり方に関する研究会報告書

## 4 地方議会のあり方に関する研究会について

- (1) 地方議会を取り巻く環境の変化
- (2) 地方議会のあり方
- (3) 地方議会議員のあり方
- (4) 地方公共団体の規模に応じた議会制度のあり方

## 5 地方議会制度の概要

- (1) 最近の地方議会に関する制度改正の概要
- (2) 地方自治法改正により地方公共団体の条例に委任された主な事項
- (3) 地方議会における自主的な取り組みの概要  
議会基本条例の制定、住民と議会との意思疎通の充実、  
議会審議の充実、議会の議決事件の拡大、事務局機能の充実
- (4) 地方議会のあり方に関する主な議論
- (5) 統一選挙における投票率の推移
- (6) 地方議会の議決事件について
- (7) 地方議会の権限—執行機関等に対する監視権等

- (8) 専門的事項に係る調査制度の活用状況について
- (9) 公聴会や参考人制度の活用状況について
- (10) 議会活動の情報発信の取り組み状況について
- (11) 地方議会議員の位置づけの法的な明確化についての要望
- (12) 地方議会議員の位置づけの法的な明確化についての議論
- (13) 地方議会議員の概況（職業別の状況）
- (14) 地方議会議員の概況（男女の比率、年齢別の状況）

14時45分～17時20分

講義③

「地方議会改革の課題と議会制度」

新潟県立大学国際地域学部 准教授 田口 一博

(内容)

1 問題を考えるために

- (1) 地府議会—議事機関であること（参考人、証人、公聴会の開催）
- (2) 議会改革—目標は何か？市の進むべき方向を話し合う改革であるかどうか？  
我がまちをどうやって良くしようかと話し合うのが議会改革
- (3) 議会制度—議論がしやすいするための制度
- (4) 新人議員—議会内民主主義
- (5) 地方自治—自分のまちを長いスパンで考える事が大切

2 議会の課題の認識と改革

- (1) 動機
  - ① 問題解決（対応）のための改革か
  - ② 改革のための改革か
  - ③ 役職任期の短さ
- (2) 目的
- (3) 対象手段（制度か、運用か）
- (4) 担い手
- (5) 表現
- (6) 効果
- (7) 評価
- (8) 継承

3 政策としての議会改革

- (1) 目的は何か
  - ① 何を持って成果とするか

- ② 誰が何を評価するのか
- ③ 議会改革は他の改革と何が同じで何が違うのか
- ④ 議会改革をするために

※ まちをいい方向に持っていく、行政をいい方向に持っていくことが大切。

※ データ・証拠に基づいて討論をすることが大切

#### 4 法令に寄らない各議会の取り組み

- (1) 議会広報
- (2) 議会広聴
- (3) 政務活動
- (4) 議員倫理
- (5) 通年議会

## 5月14日（水）

9時25分～12時00分

講義④

「地方議員と政策法務」

北海道大学公共政策大学院 教授 原田 賢一郎

(内容)

### 1 政策法務とか何か？

#### (1) 政策法務とは何か？

当該自治体が、自らめざしていく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すること。

#### (2) 政策法務のあり方

- ① 自立立法法務
- ② 自主解釈法務
- ③ 自主訴訟法務
- ④ 政策提言法務

#### (3) 地方議員にとっての政策法務とは？

### 2 立法法務のポイント

#### (1) よい条例をつくるための評価基準

- ①必要性 ②有効性 ③効率性 ④公平性 ⑤違法性

#### (2) 条例制定権の限界

- ① 憲法に違反しないこと
- ② 法令に違反しないこと

条例の目的、条例の執行主体、条例の対象、条例の執行手段、施行基準

- ③ 当該自治体の事務に関するものであること
- (3) 立法法務のプロセス
  - ① 条例制定の課題設定
  - ② 条例の基本設計
    - 目的、基本理念、定義、責務、政策手法、実効性確保手段
- (4) 条例案の詳細設計
- (5) 住民参加の合意形成
- (6) 条例の審議・決定

### 3 まとめ

条例の積極的な活用を進めることで、地域が抱える課題を解決するための政策実現手段として取りうる選択肢の幅を広げることができる。

13時00分～15時35分

#### 条例演習①・意見交換会

北海道大学公共政策大学院 教授 原田 賢一郎

○議会基本条例についてグループ（10班）に分かれて、討議する

栗山町、福島町、川崎市、田川市、四日市市の5つ議会基本条例の共通する事項、それぞれの条例で特色ある事項をあげ、条例の実践により期待される効果、今後の課題及び解決策をワークシートにまとめる

15時50分～17時

発表・全体討議・まとめ

○10グループが、持ち時間4分で発表する。

○最後に、原田先生からまとめの講話が行われる。

## 5月15日（木）

9時00分～12時00分

#### 講義⑤

「地方議会と自治体財政」

地方公共団体金融機構地方支援部長兼総括主任研究員 緒方 俊則

（内容）

- 1 予算・決算について
  - (1) 予算の意義
  - (2) 予算の種類

- (3) 予算の編成から成立までの流れ  
執行部内の予算編成作業 ⇒ 予算の提案 ⇒ 議決
- (4) 予算の内容
  - ①一般会計と特別会計 ②予算書の例 ③予算に関する説明資料
- (5) 決算について
  - ①収入未済額と不能欠損額
  - ②翌年度に繰り越すべき財源
  - ③決算関係書類

## 2 歳出と歳入について

### (1) 普通会計について

#### 【歳出について】

- ① 歳出予算計上の視点
- ② 目的別歳出
- ③ 性質別歳出
- ④ 人件費の動向
- ⑤ 地方債残高等

#### 【歳入について】

- ① 自治体歳入の概観
- ② 地方税
- ③ 地方交付税
- ④ 地方債
- ⑤ 基金について

## 3 財政診断について

- (1) 実質収支・実質収支比率・歳入と歳出のバランス、実質収支の程度
- (2) 財政力指数—財政面での豊かさの程度
- (3) 経常収支比率—財政の弾力性
- (4) 健全化判断比率—財政の健全化  
実質赤字比率・連結実質赤字比率・連結公債費比率・将来負担比率

## 4 市町村財政をめぐる当面の注目点

- (1) 消費税率8% ⇒ 10%の動向
- (2) 地方税制改正の動き  
法人税率引き下げ + 地方法人税創設⇒地方交付税財源化  
軽自動車税率引き上げ  
ふるさと納税の活用推進
- (3) 公共施設老朽化対策の推進
- (4) 第3セクター等の活用推進



5月16日（金）

9時25分～12時00分

講義⑥

「分権時代の地方議会（議員）に期待されていること」

元人事院総裁 中島 忠能

12時00分～12時15分

（内容）

1 最近の地方統一地方選の争点

(1) 2007年の統一選挙

- 議会は監視機能を発揮したか？ ← 夕張市の財政破たん
- 政策条例が少なすぎる
- 政務調査費の違法支出が問題化

(2) 2011年の統一選挙

- 首長が議会批判・議会改革を訴えて選挙戦を行う→議員の定数削減と報酬の減額

※ 議員の定数削減と報酬の減額は、真の議会改革ではない。むしろ、地方分権が進む中で議会の果たすべき役割が低下させていることを直視すべきである。

2 団体意志決定機関として、行政監視機関として

- (1) 住民の声を市町村の政治・行政に反映させる
- (2) 議会は二元代表制のもと、首長と見解を異にすることもある
- (3) 議会は、条例・予算の決定、行政執行への参与、執行機関の監視

3 住民からの信頼を高め、期待に応えるために

- (1) 住民との距離が遠くなっている
- (2) 議員を選出できない地域・地区がある
- (3) 議員の動きを住民は知りたがっている
- (4) サラリーマン、主婦の声も大切に
- (5) 議員の身辺の清潔性は、住民の信頼確保の種の必須条件

4 議会の方から住民の中へ

- (1) 議会の活動報告会を定期的に各地区で開催しよう
- (2) 陳情、請願は「住民の議会への施策提言」と受け止めよう
- (3) 議会でも、学識経験者や利害関係者と議論する場を設けよう
- (4) 報酬削減、定数削減の声に委縮してはいけない

5 21世紀に入ってから地方議会制度に関する法律改正

- (1) 平成12年地方分権一括法

- (2) 平成12年政務調査費の制度化
- (3) 平成16年議会の定例会の回数制限がなくなる → 通年議会
- (4) 平成24年議長に臨時会招集権を付与
- (5) 平成23年議員定数の上限を撤廃し、条例により自由に定められるようになる
- (6) 平成24年通年議会が出来るようになる・政務調査費が政務活動費へ改正

6 最後に ー民主主義社会における地方議会としてー

- (1) 地方議員は、主権者である住民を代表して政治を行っている
- (2) 地域内には様々な考えを持った住民がいることを忘れてはいけない
- (3) 民主主義社会における地方議会として、とことん議論をし、熟議に熟議を重ねて結論を出してほしい