

提出日 平成30年5月29日

氏名 赤塚 隆志

研修報告書

以下のとおり研修の報告をいたします。

1 所属会派名

進政会

2 研修名

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

3 受講場所

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究所 「J I A M」

4 受講期間

平成30年5月14日(月) ～ 平成30年5月18日(金)

5 研修内容

1日目 (5月14日 16:00 ～ 18:30)

開講式・開講オリエンテーション・入寮オリエンテーション・交流会

2日目 (5月15日 9:25 ～ 17:00)

1・2限目 (9:25～12:00)

地方自治の基本について

講師：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

1. 公の概念・・・ガバメントからガバナンスへ

公とは→人々(市民・国民) 広く社会一般に利害する性質
住民を主役に据えて行政や議会との新しい関係を築く

2. 二元代表制・・・機関対立主義

首長の優位性・・・自治体の統括、専決処分、予算の提出権等
議会の機能・・・代表機能(市、地域の代表)、監視機能、政策
立案機能(条例制定等)

3. 自治体の組織・ピラミッド型組織・・年功序列型賃金制度、アウトのない昇進
成果主義の導入（能力・実績に基づく人事評価）
4. 参加・・・・・市民の参加出来るもの
選挙、直接請求（リコール）、パブリックコメント、インタビュー、アンケート等
※意見の吸い上げが大事（民意を把握する→議員がやる仕事）
地方議員は普段から住民のニーズをくみ上げている
5. 政策過程・・・政策とは活動の方針、体系的理解が必要
〃 地域の安全に付する政策、前例に拘らない。
問題状況（発見やとらえ方が重要）
 - ・問題を正確に把握しないと対策を誤る、問題発見がその後のすべてを決める、手段を目的としない。
 - ・認識型問題→みんなが理解している問題
 - ・探索型問題→そもそも何が問題なのか？基本的な問いかけ
 評価
 政策・事業の改善・・質の改善
 アカウンタビリティの強化・・説明責任、定量データで検討すること。業務測定、プログラム評価、費用便益分析等
 アウトプット（産出）→事業・サービスの産出
 アウトカム（成果）→外的要因の影響大
6. 中央地方関係・垂直的行政統制モデル（辻清明）・・伝統的な集権的立場、
 - ・機関委任事務、政治より官僚が優先、国が地方自治を縛る
 - ・水平的政治競争モデル（村松岐夫）・・地方政治の政策を国が採用するなど
 - ・伝統的な地方自治の累計・・アメリカ、イギリス
 - 分権・分離型
 - フランス、ドイツ
 - 集権・融合型
7. 地方分権・・・第一次分権改革→機関委任制度の廃止、権限委譲（農地転用等）
第二次分権改革→規制緩和、国から県へ、県から市町村へ
第五次～八次一括法により権限委譲と規制緩和を推進
8. 地方政府間関係・市町村と府県は非効率なく協力していく
政策は民主的に決定（民意反映）広域機能・連絡調整機能
市町村自治の尊重→多様な地方制度の許容
9. 地方自治・・・自治意識が前提・・お任せか参加か
どの地域への自治か・・他市民の地域を決める県民、国民としての決定をどのように考えるか

2日目 (5月15日 9:25 ~ 17:00)

3・4・5限目 (13:00~17:00)

地方議会制度と地方議会改革の課題

講師：山梨学院大学法学部・大学院研究科長

教授 江藤俊昭

はじめに・・・・・・負の連鎖と正の連鎖「住民自治の根幹としての議会」

地方自治の負の連鎖と正の連鎖の可能性

外部環境・・・・・・少子高齢化や人口減少の問題

・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

負の連鎖・・・・・・議会→課題に対して責任は重くなるが、閉鎖的
で議論もなく、追認機関化して対応できない。
住民→議会が見えない、課題に答えられない、
それならば、議員定数や報酬の削減要求へ

※ 新たな課題を解決するための時間と労力の増大→
にもかかわらずコスト削減の要求や尊厳されない→
やりがいの欠如→立候補者の減少→新たな課題の解決が
さらに困難→市民の不信がさらに広がる。

正の連鎖 (の可能性)

議会→責任を自覚し新たな課題解決のための条件
(議員定数・報酬)を整備する議論を住民と
行う。

住民→議会の見える化の推進、意見交換等で住
民の福祉向上の活動を実践する議会・議員を知
る。議会と住民が寄り添う。

※ 新たな課題を解決する議決責任を自覚→時間と労力の負
担増を認識→コストの維持、尊厳等不信の解消→やりが
いの向上→立候補者の増大→新たな課題の解消→住民不
信の解消

1. 地方行政重視と／から地方政治の台頭

地方政治の誕生

(1) 地方行政重視の時代から「調整と統合」の政治の重視へ

①地方分権・・・・・・自由度が高まる

②財政危機・・・・・・選択の時代 (出来ない事を確認)

(2) 2つの政治

①首長主導型民主主義

②二元的代表制 (機関競争主義)・・・・・・議会と執行機関

(3) 議会 (議事機関) と首長等 (執行機関) による政策競争 (住民を巻き込む形で)

①議会に驚くべき権限を与えている

自治体の法律＝条例、予算、決算、主要な計画、執行権限も←住民自治の
根幹だから

②なぜ議会に権限を与えるのか（住民代表機関＋議事機関）合議体

二十四の瞳効果＝多様性、12人の怒れる男たち効果＝論点の明確化、合
意の可能性、オセロ的発想を脱却する効果＝世論形成

※ 驚くべき権限の自覚を！＝議会改革の起点

議決責任の再確認→説明責任の確認→議員間討論（問題をえぐり出す、第
3の道の発見）→独善性の排除（調査研究、住民との意見交換（機会報告））

何故、可決なのか・否決なのか→住民に説明すべき

委員会視察等に住民を参加させる（住民と歩む議会）

2. 国政とは異なる地方政治

(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

議決事件をしっかりと議決、その追加の議決、首長提案の説明義務、質疑応答
の手法（一問一答 議論を踏まえた上で）、反問

(2) 一院制、直接民主主義の導入→住民参加を積極的に導入＝行政にも議会にも
議会報告会、意見交換会、審議メンバーとの交流・公聴会・参考人制度の活用、
陳情・請願を政策提言として受け止める（リコールも）

(3) 議会の存在意義＝討議と決定（政策立案。討議議決、監視）→委員会から議会
の意志をまとめ上げる議員同士の討議、住民を巻き込んだ議論

※ 住民に開かれた住民参加を促進し、首長とも切磋琢磨し（与党野党関係を
存在せず、監視と政策立案を重視、執行機関からの反問を認め、議員同士の
討議と議決を重視する議会になる）

※ 議会と首長が癒着をすることで議会が追認機関化し役割を果たせない

〃 激しい対立を繰り返す

前者は監視が効かず、後者は不毛な対立が日常化しどちらも住民福祉に逆
行する。

最近の広がり①閉鎖的な議会から住民に開かれ住民参加を促進する議会

②質問・質疑だけの場から、議員間討論を重視する議会

③追認機関ではなく、首長と政策競争をする議会

3. 議会基本条例の意義*住民自治を薦める議会基本条例

(1) 議会基本条例の意義

①議会・議員にとっての意義：議会、議員のマニフェスト

②住民にとっての意義：参加のルール

(2) 住民自治の3つの原則－議会基本条例は自治のルール

①自治における根幹という意味

②議会運営だけではない（三者間関係のうち、住民－首長関係以外は明記）

若し、議会基本条例が無かったら

(1) それぞれの自治体の議会の規範となるルールがない

①議員としてはばらばら（制度設計するも何を基準とするのか）

- ②住民も議会運営がわからない（見える化ができない）
- (2) 議会改革の到達点がわからない
 - ①新しい議会改革が含まれている・・・議会基本条例
 - ②改革の到達点がわかる
- (3) 構成要素（何を規定するのか）
 - ①住民参加の実現（住民との関係（公開、住民参加、議会白書等））
 - ②議会の存在意義（自由討議）
 - ③執行機関と切磋琢磨する（議決事件をしっかりと議決、その追加と議決、執行機関に提案の説明義務、一問一答と反問権の付与）
 - ④条件整備（図書室、議会事務局、議員報酬・政治活動費等）

※ 議会運営の根本規範性（議会運営の基本原則・法令等の解釈基準）
 憲法、自治法、条例その他に明記されているバラバラな議会の規定を当該自治体でまとめ上げた基本原則（自治基本条例がある場合はそこに最高規範性がある。）だからこそ、法令等の解釈基準となる

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
 - ①地域経営の軸（へそ）＝総合計画・・・議会が政策サイクルを充実
 - ②地域経営のルール＝自治・議会基本条例
- (2) 実効性のある総合計画
 - ①予算と連動、②個別計画と連動、③首長の任期と連動
 - ※4年×2、4年×3等・・・総合計画は途中で変更しても良い
- (3) 思いつき質問から「マニフェスト型質問」へ
- (4) 総合計画を軸とした地域経営
 - ①問題状況地方自治法一部改正（基本構想制度の義務化の廃止）に伴う対応→議決事件に追加→自治基本条例・議会基本条例、総合計画根拠条例
 「市町村は、総合的な計画行政を行うために、議会の議決を経て基本構想を策定しなければならない」の削除（自治法2④）
 - ②総合計画を中心とした地域経営

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
 - 一年間どう動くか、委員会で動く。所管事務調査の徹底
- (2) 実践されている「議会からの政策サイクル」Ⅰ
 - ①質問・・・通告なしで再質問できる、追加質問
 - ②条例・・・検証しているのか、追加調査→質問の回答について
 時限立法若しくは5年で再検討する
 - ③財政・・・決算からの提起
- (3) 実践されている「議会からの政策サイクル」Ⅱ
 - ①飯田市議会の実例・・・議会報告会における市民意見等に基づく事務事

業の抽出・選定→常任委員会（1委員会20議案）→所管事務調査→議会報告会→所管事務調査→市民意見等の集約→繰り返し

②会津若松市議会の事例・飯田市と同様のサイクル

(4)「議会からの政策サイクル」の特徴

－「議会からの」を考える（総合性（包括性ではない））－

①住民目線

②合議制・・・行政は縦割り

③少ない資源→総合計画、「隙間（ニッチ）」政策の実現

(5)「議会からの政策サイクル」の特徴

①委員会の通年化・・・追認機関化しないように委員会活動をしっかり

②課題を発見し深化する道具

③議会を支援する道具・・・政策サポーター制度の実施等

※PDDCAとは・・・議会における新しい政策サイクル

従来のPDCAサイクル（P計画、D実践、C評価・検証、A改善）に軽視されていたD討議、D議決を追加したもの

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）

①行政改革の論理と議会改革の論理・・・議員定数、議員報酬削減を主張する人たちの根本は？

②条件を考えるのは現在の議員のためではない（参加のハードルを低くする）将来の議員のための検討

(2) 報酬を考える・・・根拠を考える

①会議出席＝議員活動という認識→議会力ダウン

②議員活動を明確に

(3) 議員報酬とは－議員報酬は高い??－

①ボランティア議員＝富裕層か時間のある人だけの議員、あるいは議員になることで生活手段（事業や商売等）を得ようとする議員→ボランティア議員を主張する人の意図とは逆

②議員歳費の挑戦（北海道福島町議会基本条例）→どんな活動をしたかではなく、それによって議会はパワーアップしたのか（成果主義）

(4) 定数を考える

①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ので「相当」の人数が必要であるという理解→住民参加の充実との関係？

②定数を削減することが首長サイドのパワーセンターと並ぶもう一つのパワーセンターを成立させるという理解→専門家集団？独善性？

議会の存在意義を基準とすれば首長サイドのパワーセンターと並ぶもう一つのパワーセンターを成立させるための討議ができる人数となる。

討議が出来る人数とは？自治体のポリシーに基づくもの

(5) 住民と考える定数・議員報酬

※ 議員定数は従来地方自治法により自治人口規模で決まっていたが、その後法定上限数に改正され、今日、それも廃止され各自治体で決定することになった。「議員定数を半分にして報酬を増額する論理」については根拠がはっきりしない、説明できない可能性がある。

議会改革と定数削減はまったく別次元の論理・・・行政改革は削減を優先し、効率性を求めるが議会改革は地域民主主義の実現、住民自治を充実させることが優先。

議員定数と報酬は新しい議会運営条件で有り住民自治と直結する問題でもある。現在の議員のためではなく将来の議員活動を担保する新しい議会を想像する問題として捉えられる

「7つの原則」

①自治体のポリシーで決める ②定数と報酬は別の論理 ③行政改革の論理と議会改革の論理は別 ④持続的地域民主主義の実現 ⑤住民の支援を考える ⑥住民と共に考える ⑦変更する場合、十分な周知期間を

「3つの留意点」

①議員の資質・能力の向上（議員は、専門性と市民性を有する住民という性格を持ちつつ情熱と選挙に当選するネットワークが必要で、議員となれば議決責任とコミュニケーション能力が必須）

②議員身分の中途半端さを考慮（専業職でも非常勤でもない、特別な身分＝公選職）

③議会事務局・政務活動費をセットとして考える

※ 討議できる人数・・・委員会数×7～8人が妥当では？

(6) 新たな議会の議会事務局

①議会事務局のミッション・・・住民代表機関として議会のサポート

②議会事務局充実の条件整備

- ・参考人、公聴会制度の活用
- ・議会アドバイザー（サポーター制度）
- ・付属機関の設置
- ・大学等との提携
- ・議会便り編集に住民を参加

7. 主権者教育と議会改革

(1) 学校教育・・・まちづくりに関わることで政治や行政への参加による実感ある市民教育を薦める

(2) 住民自治の作動につなげること・・・住民自治の根幹としての議会

学校教育の中で、重要論点を取り上げた討議、立候補者による政策提言を踏まえた模擬投票などの試み

3日目 (5月16日 9:25 ~ 17:00)

1・2限目 (9:25~12:00)

地方議員と政策法務 (講義)

講師：東北大学大学院法学研究科・公共政策大学院

教授 荒井 崇

第1 政策法務とは

1. 政策法務の意義・・・自治体における「政策」

当該自治体が目指せしていく目標とその目標達成のための戦略

→政策法務：地方自治体が、目標達成のために、法的観点から合理的判断のを行い、仕事をする事。

2. 今なぜ法務政策か (政策法務の背景)

第一次分権改革・・・中央集権型行政システムの制度疲労

個性豊かな地域社会の形成

→尊厳なる個体差と認識すべき

新たな地方分権型行政システムの骨格・・・機関委任事務制度の廃止

地方分権型行政システムに期待される効果一分権型社会の姿

→知事、市町村長が「国の機関」たる立場から解放され、「地域住民の代表」であり、「自治体の首長」であるという本来の立場に徹しきること

地方分権推進一括法 (平成12年4月施行)

・国及び地方公共団体が分担すべき役割の明確化

・機関委任事務制度の廃止と事務区分の再構築

→自治事務と法定受託事務

・自治事務・・・地方公共団体の処理する事務のうち、法定受託事務を除いたもの

・法定受託事務・・・国が本来果たすべき役割に係る事務。法律又はこれに基づく法令の定めるもの

機関委任事務の廃止と通達の失効

・地方分権一括法により、廃止された機関委任事務に係る国の地方自治体に対する「通達」は失効し、技術的助言・勧告又は処理基準に過ぎない。

※ 通知と通達の差は？ 強制力の差・・・通達に強制力

・統治団体としての地方公共団体としての確立

→国の関与の基本累計を地方自治法に規定

3. 条例制定の動向

行政運営の基本理念を定める条例・・・自治基本条例

権利・人権に関する条例

まちづくりに関する条例等

第2 法律の体系と一般原則

1. 法令の種類

- ・成文法・国の法・・・・・憲法・法律・政令・府省令
地方公共団体の法・・・・・条例・規則
- ・不文法・裁判所の判例・・・・・最高裁判所の判例

2. 法の一般原則

- ・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

第3 地方公共団体の自治立法権

1. 条例制定権の範囲

- ・条例の所管事項・・・・・地方公共団体は法律の範囲内で条例を制定できる

2. 条例と憲法の関係

- ・基本的人権と条例・・・・・公共の福祉に反しない限り・・・・
- ・合憲性判断の基準・・・・・明白性の原則
- ・刑法法定主義と条例・・・・・民主主義の原理、自由主義の原理

3. 条例と法令の関係

- ・目的効果論・・・・・条例と法律が重複した場合、矛盾抵触関係の有無を判断
- ・上乗せ条例・・・・・法令がある場合、より厳しい規制をおこなう条例
→最大限規則法律・全国一律の均一的最大基準の規制を越える条例は違法
→最小限規制法律・全国一律の均一的最小基準の規制を越える条例は適法
- ・横出し条例・・・・・法令により規制が行われていない範囲・対象が条例
- ・裾切り条例・・・・・法令の一定基準以下の事項・対象を条例

4. 都道府県の条例と市町村の条例

- ・地方公共団体は、当該都道府県の条例に違反して事務処理はできない

5. 必要的条例事項（条例で規定しなければならない事項）

- ・住民の権利義務に関する事項・・・・・義務や権利を制限する場合条例の制定が
必須となる

6. 条例の実効性の確保

- ・規制的手法・・・・・禁止性、許可制、協議制、届出制、届出+勧告・命令制
- ・基本的人権の尊重と規制の必要性の調和
- ・実効性確保手法・・・・・不利益処分（命令・許可の取り消し）・公表・行政罰
・代執行・即時強制・強制執行等
- ・条例に罰則規定を設ける場合の留意事項（罪刑法主義から）
→罰則規定は「誰が」「いつ」「どのような内容の行為を行った（行わ
なかった）」場合、一義的に明らかにする必要がある

7. 条例の効力

- ・条例は、当該地方公共団体の区域内において有効
→区域内であれば住民以外の者にも効力が及ぶ

8. 条例の制定手続

- ・議案提出権・・・・・首長、議会（委員会・議員）
- ・条例の公布等・・・・・議会の議決→3日以内へ議長→20日以内に首長が公布

9. 規則の所管事項

- ・地方公共団体の長は法令に違反しない限りにおいて規則を制定できる
- ・条例と規則の関係→条例と規則は競合的所管事項については条例が優先する。

第4 条例立案の留意点

1. 政策・制度の立案プロセス

- ・現行制度の理解→現状の理解→現行制度の問題点の把握→解決策の抽出→解決策の制度化

2. 立案の視点

- ・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（立法事実）の存在が必要・・エビデンスに基づくこと
- ・表現の正確さとわかりやすさ・・住民目線で、言葉・論理の正確さ
言葉、論理構成のわかりやすさ

3. 立法のパターン

4. 条例の基本方式

- ・条例の施行期日、経過的な運用関係、矛盾する既存の条例の改廃措置
- ・総則的規定・・目的規定を設ける趣旨

5. 主名法令用語

- ・「及び」「並びに」「又は」「若しくは」「以前」「前」「以後」「後」
- ・「以上」「超」「超える」「以下」「未滿」
- ・「遅滞なく」「直ちに」「速やかに」
- ・「その他」「その他の」

第5 法令の解釈

- ・ある事案、事件の発生→事実の確認、法令の発見・解釈・運用
- ・法令解釈の方法→文理解釈、論理解釈
- ・法令解釈の主体・・最終の有権的解釈は裁判所の権限
→地方自治法・・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、及び運用するようしなければならない。

3・4・5限目（13：00～17：00）

地方議員と政策法務（演習）

講師：東北大学大学院法学研究科・公共政策大学院

教授 荒井 崇

1. 議会基本条例の骨子案を作成せよ

注意点・・別添の各自治体の議会基本条例を参考に、望ましいと考えられる議会基本条例の骨子案を作成。別添の条例に規定されていないものでも骨子案の内容・構成が適切であるか留意すること。

全研修生70名を12グループに編成しグループの代表が発表する。

2. グループ構成・・・9班（6名）

メンバー→高畑吉成富山県射水市議会議員、山本直彦滋賀県東近江市議会議員
富永康文兵庫県淡路市議会議員、福本まり子鳥取県琴浦町議会議員
角増正裕広島県江田島市議会議員、赤塚隆志宮崎県都城市議会議員

3. 演習内容

- ・提示された「栗山町議会基本条例」「福島町議会基本条例」「川崎市議会基本条例」「田川市議会基本条例」「四日市市議会基本条例」の5つの地方自治体が制定した基本条例を読み解き、議論した。栗山町議会基本条例が全国に先駆け、先鞭的な条例となっており他の4自治体も参考に制定したと想像される。各項目について、各議員が自分の想いやあったら良いと考え得る条例案を付箋に書き下ろし、貼っていきながら取捨選択をおこなった。約2時間の討議、意見のすりあわせをおこない、白板に図示し、代表として高畑射水市議会議員が発表をおこなった。骨子の作成と言うことで、完成形に拘らず、各人の思いを記載する方式にしたため、全体的な構成はうまくいかなかった部分もあり、他のグループの発表と比較して稚拙なものになったのは残念であった。しかし、内容的には独自性や客観的に優位性のある条例案も多数有り、所属する各地方自治体で制定されている基本条例と照らし合わせても、即時性をもつ内容の濃い意見が多数出たのは参考となった。

4. 講師による講評

- ・荒井教授による講評では、骨子そのものの出来、不出来については言及されず、内容について、たとえば議会サポーター制度の採用や、議会評議員制度の採用等、他のグループにない内容について高い評価を得た。

4日目（5月17日 9:25 ～ 17:00）

1・2・3・4限目（9:25～15:35）

地方議会と自治体財政（講義）

講師：関西学院大学法学部

教授 金崎健太郎

1限目「自治体予算の原則」

予算の意義・・・会計年度は独立、総計予算主義（収入・支出のすべてを計上）

予算の種類・・・当初予算／補正予算・・・通常の予算

通年予算／暫定予算・・・年度が始まる前に本予算が成立しない場合
のつなぎ予算（最低限度の予算措置）

骨格予算／肉付け予算・・・首長選挙等で政策的予算の計上を避け人件
費等最低限の予算／その後補正を行う

一般会計／特別会計・・・自治体の基本的な区分

特定の収入で特定の歳出にあてる場合、一般会計から区別して経理

予算のルール・・会計年度独立の原則

→各会計年度の歳出は、その年度の歳入を充てる

総計予算主義の原則

→収入・支出のすべてを歳入歳出予算に計上

予算単一主義の原則

→予算はシンプルに（単一の予算書、年一回の編成）

予算統一の原則

→すべての自治体が予算は統一的に作成し、執行

予算事前決議の原則

→予算は会計年度が始まる前に議会で議決

予算公開の原則

→予算は住民にオープンに

予算の編成から成立・執行まで・・予算は約半年かけて自治体の全組織で作成

→庁内で財政当局が部局と調整し予算原案の作成

→市町村長の予算査定を経て完成（予算の調製権は首長に専属）

→首長が予算案を議会に提出（長の専権事項）

→議会で審議、可決で予算成立

→首長に予算の執行権が賦与→事業が実施可能→住民に公表

予算の提案と議決・・予算の議会への提案は首長の専権（予算統一の原則）

首長は年度開始前の一定の時期までに当初予算を議会に提出しなければならない。→市町村は年度開始20日前

執行部内の予算編成の流れ

予算編成方針（財務部局→各部局）10～11月頃

予算査定財務課長→財政担当部長→首長査定決定（12月～2月）

議会における予算審議

予算-案提案→審議→修正→可決→再議→原案執行

予算の修正・・・一般には議決事項全体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制限される。

議会は、長の予算の発案権を侵さない限りにおいて増額議決ができる。

※ 新たな款項を追加、継続費・債務負担行為等に新たな事業を追加修正するとは発案権の侵害

予算の再議・・法令により負担する経費や義務費の削減・増額の議決

→長は再議に付さなければならない。予算に関する議決に首長が異議がある場合、再議に付することが出来る

予算を伴う条例案と予算の関係（法222）

財政負担を伴う条例案その他議会の議決議案

→首長は「必要な予算上の措置が的確に講ぜられる見込みが得られない間」は議会に提出できない。

→議会が同様の条例案を提出する場合はあらかじめ執行機関と協議、予算計上の見通しを得る必要がある

専決処分・・・特に緊急に議会を招集する時間的余裕がない場合等、首長は専決処分ができる。

- ・専決処分を行った場合、次の議会で報告・承認を得る
- ・予算の専決処分承認の議案が否決された場合、修正する補正予算の提出が必要となる。
- ・議会の権限に属する軽微な事項で議決により特に指定したものは首長は専決処分することができる。

予算編成から決算までの流れ（平成30年度 例）

- 平成29年 8月・・・新規事業計画・見直しの検討
- 12月・・・財務課長による査定
- 2月・・・首長による査定・予算案決定、発表
- 平成30年 3月・・・議会による審議、議決
- 4月・・・予算執行～平成31年3月まで
- 平成31年 3月・・・会計年度閉鎖・出納整理期間
- 5月・・・出納閉鎖
- 9月・・・議会による決算の審議、議決

2 限目「予算のチェックポイント①」

- 予算に関する説明資料・・・①歳入歳出予算事項別明細書
②給与費明細書、③継続費に関する調書
④債務負担行為に関する調書、⑤地方債に関する調書
⑥その他必要な書類（予算の概算等）

歳入歳出予算・・・歳入

- ・性質によって款に大別、各款中は項に区分
 - ・分類は全国統一（予算統一の原則）
 - ・款、項＝議決科目、目、節＝執行科目
- [一般会計予算に関する説明書・・・地方自治法に拠る]

予算（その他）・・・単年度予算の補充

- ①継続費・・・複数年度で支出出来るようにした経費
 - ②繰越明許費・・・翌年度に繰り越して支出することを定めた経費
 - ③債務負担行為・・・翌年度以降に支出を義務づけられた経費で上記①②に該当しないもの
- 借り入れ
- ④地方債・・・年度を超えた借入れ。起債の目的、起債の方法等が記載されている
 - ⑤一時借入金・・・年度途中で借入で年度内に返済するものの限度額を設定すること。

⑥歳出予算の各項目間の流用

→項目間で流用を認める。職員給与等について過不足が生じた場合への対処として定められる（法220②）

※ 予備費・歳入歳出に計上。予算外の支出、予算超過の支出に充てるために計上が義務づけ。議会が否決した場合は充当不可

3 限目「予算のチェックポイント②」

予算案のチェックポイント・予算全体への視点、将来の財政負担の見通しと抑制歳入のチェックポイント

・歳入に関する基本原則・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、経済の現実に即応した収入の算定

①自主財源と一般財源・自主財源 ⇔ 依存財源

→地方税、分担金、負担金、使用料、寄付金、財産収入、諸収入

一般財源 ⇔ 特定財源

→地方税、地方譲与税、地方交付税、地方消費税交付金等の交付金

歳出のチェックポイント

・地方税・・・市町村税収の基幹税目は「固定資産税」「市町村民税」

・地方交付税・・・自治体間の財源の不均衡を調整し、一定の行政サービスを提供しうる財源を保証

※ 標準的な財政需要を上回る自治体には交付されない

・課税自主権・・・法定された標準課税と異なる税率を条例によって定めることができる。

法定外税・・・条例によって法律で定めのない税を創立できる。総務大臣の同意が必要。

地方交付税の仕組み

・地方交付税の財源は、国税の一定割合＝地方固有の財源

・国税のかたちで国が代わって徴収。合理的基準で自治体に再配分

・地方交付税の種類・・・普通交付税（94%）、特別交付税（6%）

・地方交付税の交付期間・・・普通交付税（4.6.9.11月）

特別交付税（12.3月）

・地方交付税の財源 → 所得税 × 33.1%

法人税 × 33.1%

消費税 × 22.3%

酒 税 × 50.0%

地方法人税 × 100.0%

・地方交付税の算定方法

基準財政需要額（単位費用×測定費用×補正係数）

－基準財政収入（標準的な地方税収入×参入率×地方譲与税）

－留保財源（標準的な地方税収×25%）

=普通交付税額

※ 基準財政需要額の算定方法・・・都道府県、市町村ごとに経費の区分項目を設定。各項目ごとに測定単位を設定。各項目ごとに標準的な団体が合理的、妥当な水準で行政を行った場合の費用を算出=単位費用

補正係数を乗じることにより自然的、社会的条件の違いを反映

地方債・・・地方公共団体が1会計年度を超えて借入れ ⇔ 一時借入金

発行対象経費・・・建設事業、災害対応の事業経費等

地方債発行に関する制限

→ 個々の自治体の円滑な財政運営の確保、地方債全体の信用の維持
総務大臣（都道府県知事）に協議

※ 臨時財政対策債 ー地方交付税不足分への充当ー

歳出経費から法定歳入分を引いた不足額を各自治体が借入

返還に応じて、各年度の地方交付税に返還額相当額を上乗せ交付

「実質的に自治体の負担は0」

目的別と性質別に分析

・義務的経費（人件費）ラスパイレス指数

→1つの自治体の給与水準を国家公務員と比較した水準、補正有り
国家公務員の水準を100として算出する

・義務的経費（扶助費）

→生活保護、保育所の整備・運営、医療費補助、障がい者介護・就労訓練

・義務的経費（過去に発行した地方債の償還金）

・投資的経費（普通建設事業費等）将来の公債費に直結

操出金 後期高齢者医療事業費、介護保険事業、国民健康保険事業、公営企業
会計等へ支出

※ 地方公営事業とは・・・上下水道特別会計等 独立採算が基本

決算について・・・次年度予算の執行の際の指針となる

・首長→議会の認定→認定・不認定

※ 不認定となってもすでに執行した収支は有効となる。長は政治的、
道義的責任を負う

出納閉鎖（5/31）より3ヶ月以内に提出

・決算関係書類

→決算書、歳入歳出事項明細書、実質収支に関する調書、財産に関する調
書、証書類、監査委員の意見、主要な施策の成果を説明する書類

・収入未済額、不能欠損額確定の流れ

収入までの流れ→調定→納入通知→収納

・収入済額・・・出納閉鎖期日（5/31）までに納入されたもの

・不能欠損額・調定された歳入で徴収できないと認定されたもの

※ 債務者が無資力で履行延期の特約をし、当初の履行期限から10年
を経過し、なお無資力で弁済の見込みがない場合、債務の消滅時効

・収入未済額・調定されたが出納閉鎖期日までに納入されなかったもの

翌年度に繰り返すべき財源

- ・継続費通次繰越額・・予算の一部として数年に亘って実施する事業について事業名、総額、年割額を計上。
- ・繰越明許費繰越額・・予算の中で年度内に支出を終わらない見込みのある事業について翌年度に繰り越して支出することを定めた経費
- ・事故繰越し繰越額・・年度内に支出負担行為をし、避けがたい事故のため年度内に支出を終わらなかったものを翌年度に繰り越して支出する額

4 限目「財政を診断する」

財政診断に活用できる資料・・・市町村による開示

- ・財務状況公表資料、決算関係資料（主要な成果を説明する書類、歳入歳出決算事項明細書、実質収入に関する調書、財産に関する調書、監査委員意見書）
定員・給与関係公表資料、出資法人等の経営状況の議会報告書（出資20%以上）、行政改革に関する資料、財務4表（貸借対照表、行政コスト計算書、純資産変動計算書、資金収支計算書）

実質収支 ～歳入と歳出の収支は合っているか～

- ・形式収支＝歳入決算額－歳出決算額
- ・実質収支＝歳入決算額－歳出決算額－翌年度への繰越財源
→黒字か赤字かを判断する際を中心

実質収支比率・・・歳入と歳出のバランスの程度をみる

- ・実質収支比＝実質収支額／標準財政規模（標準需要額）×100
→目安として3～5%が望ましい

単年度収支、実質単年度収支

- ・実質収支－前年度の実質収支・・・前年度と比較して増→現金が余った
減→現金が不足した
- ・実際には次の要素が加算される
収入増とは言えない→財政調整基金の取り崩し
収入源とは言えない→財政調整基金への積み立て、地方債の繰上償還
- ・実質単年度収支
→単年度収支＋財政調整基金積立額＋地方債繰上償還－財政調整基金取崩額
※ 実質単年度収支の赤字が継続 ⇒ 次第に財政が危険水域に

財政力指数 ～財政面での豊かさの指標～

- ・基準財政収入／基準財政需要額（過去3年間の平均値）
→財政力指数が高い ⇒ 留保財源が大 ⇒ 財源に余裕
- ※ 基準財政需要額－基準財政収入額＝普通交付税額
地方交付税をもらわなくていい自治体ほど指数が高い
指数「1」を超えているのは「東京都」のみ

経常収支比率

- ・経常経費充当額一般財源÷経常一般財源×100

→ 比率が高いほど「新規事業」ができない

健全化判断比率

- ・「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」平成21年4月施行
地方公共団体の財政状況を統一的な指標で幅広く捉え公表する
イエローライン、レッドラインの判断基準

①実質赤字比率 ②連結実質赤字比率 ③実質公債費比率 ④将来負担比率
実質公債費比率 ～借金返済の重さを測る指標～

- ・実質的な借金返済額の標準的な一般財源に対する割合（3カ年平均）

※ 一定水準を超えると、地方債発行に制限

18% < 25% 許可制 公債費負担適正化計画の策定

25% < 35% 許可制 健全化法対象、財政健全化計画を策定

35% < 許可制 健全化法対象、財政再生計画を策定

将来負担比率（健全化判断比率の1つ）

- ・一般会計等で将来負担すべき実質的な負債の標準的な一般財源に対する割合
→一定以上になると「早期健全化基準」に該当・・・市町村 350以上
- ・将来負担額 ①地方債現在高 ②債務負担行為の支出予定額 ③地方債元利償還金の負担見込額 ④一部事務組合の地方債元利償還金の負担見込額 ⑤職員の退職手当への負担見込額 ⑥第三セクター等の負債負担額 ⑦連結実質赤字額

5限目（15：50～17：00）

地方議会と自治体財政（演習・意見交換・質疑応答）

講師：関西学院大学法学部

教授 金崎健太郎

1. グループ内において、各自治体の財務指標を基に、それぞれの自治体の特徴と抱える問題等についての意見交換。

各議会において、予算審議に係る手続き（委員会審議、自由討論）等の実際を意見交換

2. グループ構成・研修を通して、未だ意見交換等のない議員を選択、6名程度のグループを構成すること

メンバー構成 篠原史紀いなべ市議、すみの信和阪南市議、近藤文博西脇市議
中田みどり島本町議、小林正信盛岡市議、赤塚隆志都城市議

3. 討論内容について

各議員より、それぞれの自治体の人口や財政規模、財政力指数、経常収支比率、実質公債費比率、将来負担比率、地方債残高等の財政状況を示す数値が発表され、各自治体が現在どのような財政状況にあるのかを討論した。我が都城市は人口163千人と中規模の自治体であるが、「ふるさと納税」等が健全財政に寄与していることが解った。地方債残高も年々減少する状況と「臨時財政対策債」の詳細について質疑をおこない、講師の金崎教授からも健全

な状況で有ることを確認できた。他方、他の自治体では人口減少の勢いが止まらず、過疎化や行政サービスの低下等について将来を危惧する声が多数発せられた。限られた時間の中での討論であったが本市の状況が再確認できたのは有意義であった。

1・2・3 限目（9：25～12：00）

分権時代の地方議員に期待されていること（講義）

講師：宮城県白石市

市長 山田 裕一

1. 山田裕一市長の略歴・・・平成19年4月白石市議会議員～連続3期
平成28年11月第17代白石市長就任

2. 講義内容・・・地方議員が備えるべき資質とは、地域のリーダーであり、地域の専門家。役所感覚ではない感性や地域を熟知した専門的な知識を有していること。何より市民からの信頼が厚いことがあげられる。

地方議員の議会における役割は「行政のチェック機能」「説明責任」「政策立案」の3つである。特にこれからは議員による政策立案、条例等の立案が肝心である。条例制定は地方議員の最重要な責務であると考えべきである。行政のチェック機能として、「議会前に十分な準備が出来ているか」「提出議案の議決のイメージがしっかりしているか」「議決前夜に熟慮しているか」などのファクターをしっかりと踏まえて住民目線で客観的に市民から称賛される議員として活動できるかが涵養である。

政策立案については、議会は政策集団であることを自覚し、行政サイドでは作りにくい条例を制定しなければならないと考える。多種多様な目を兼ね備えている議会だからこそ、市民目線の条例制定が可能である。議案に対して意見を言わないのは議員ではない、政策を作れる能力が必須である。白石市において「奥州白石温麺振興条例」を策定した。白石市の特産である温麺の消費拡大と地域振興の一環として定めた。店頭で「うーめん体操」のCDを流し、市内のすべての幼稚園・保育園等で「うーめん体操」の普及に力をいれた結果、市内のほとんどの幼児・園児が「うーめん体操」を踊れるようになり、売上も微増してきている。当初、成果を疑問視していた議員も多数いたが、現在では全員で取り組んでいる。

議会基本条例の策定も、他の自治体同様取り組んできた。特徴としては前文に人口減少や議会に対する市民の声を率直に記載することで、機会の進むべき方向性をしっかりと見据え議会改革と将来の議会のあるべき姿を「見える化」した。また、議会の議決案件にも市の基本構想や基本計画を明記し2元代表制を堅持することで、市長と議会との関係性をしっかりと市民にみせることにより、市民の意見を計画に反映させるよう市長に提言することが出来る。また、議員の資質向上のため、基本条例の研修は選挙後速やかに実施し、すべての議員が条例の趣旨を共通理解することで、議

会の資質向上を図る意図がある。

説明責任については「議会での見える化」や結果よりもプロセスを重視した視点を持ち、議会として直接、住民への説明を行うことで、住民から必要とされ頼りにされる議会になる。意見交換会や議会説明会等での市民からの意見に臆することなく、自ら進んで市民への説明責任を果たすことが議員としての責任であることを自覚すべきである。

議員と首長の決定的な違いは、首長選挙は「AよりはBの方がまだまし」→消極的投票（消去法）なのに対して議員選挙は「Cさんでなければならない、Cさんを当選させたい」と思う市民の投票。1票の重みが全く違うことを、地方議員の皆さんは自覚すべきである。市民の代表として選出された意義ある議会である。

チームとしての議会、首長の政策決定や政治判断プロセスに対して徹底的な確認の必要性和常に議会として「対案」を示せる準備が必須である。最終的には「議会でなければできない仕事の完遂」を目指して欲しい。地域が衰退するか否かは議会の存在にかかってくる。地域の衰退は必ずやってくる現実である。それに立ち向かうには、議会が

→多様な目を持つ合議体としての議事機関

→議員同士が切磋琢磨し、透明性のある議会運営

→政策立案能力を高め、常に住民サイドの政策集団

→議会の存在によって、特色あるまちづくりが実現

であることが求められている。各議員の更なる努力と熱意によって、各自治体が抱える問題解決に一層の奮闘努力を期待している。

6. 研修の感想

5日間に亘り、内容の濃い研修であった。特に当選し、市議会議員となって3ヶ月の自分にとって、研修全般に使われる用語からその意味を解釈し、理解することが大変重要であった。地域住民の代表としてミクロの視点からの活動と、市政全般に目配せし、市の将来をしっかりと見据えるマクロの視点の重要性を改めて認識させられた。前職の業務内容から予算・決算については基本的な流れや意味合いは熟知しているつもりであったが、行政における独特の会計や財政状況を示す指針や指標は、研修以前より自分の中での課題で有り、その疑問や仕組みについてしっかりと理解出来たのは有意義であった。また、2元代表制のあり方、議員としてのスタンスがどのようなものであるか、市民目線での行政サイドへの関わり方など、議員活動全般に抱いていた疑問の解消にも繋がった。

講師陣については、大学の教授や現職の市長（市議経験者）で、講演や研修を多数実施されていることより、初心者にも分かり易く、かつ重要な点について繰り返しレクチャーして頂けたと感じた。各講師の方々については、今後、本市への講演等も含め、関係性を維持しつつ、今後の議員・議会の資質向上のご支援をいただけるようお願いしたいと思う。

7. 研修の成果及び市政への反映

今研修内容については、新人議員のための基本的な地方自治のあり方ということで、既に本市議会としても実践されていると思う。個人的な資質向上と、所属する委員会活動、会派における活動等に役立てていきたい。なお、本市も議会基本条例が制定されているが、研修内容を精査し基本条例に基づく議会運営に寄与したい。

議会報告会、意見交換会等、議会より市民に対して発信する情報をより多く内容の濃いものにし、市民への「議会の見える化」議会の信用性・必要性についての理解を深め、地域の抱える問題に真摯に向き合い行政（執行部）と手を取り合い市政の発展向上に努めていきたい。