

都城市議会議長 様

令和 4 年 6 月 18 日

成合 円美佳

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

自由民主党有志会

2 研修名

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」

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修所

4 受講期間

令和 4 年 5 月 9 日 (月) ～令和 4 年 5 月 13 日 (金)

5 研修内容

地方自治制度の基本について、地方議会制度と地方議会改革の課題について、地方議会と自治体財政、地方議員と政策法務、条例演習、意見交換、これからの自治体議員に期待されていること

6 研修の感想

20 代の議員が私の他に 3 人参加しており、若くして政治の道を志した仲間がいることが分かった。志高く気の合う仲間ができて、研修が終わってからも連絡を取り合うので、情報共有や取組みの比較など、ヒントをもらえることが多い。

7 研修の成果及市政への反映

各地方には独自の条例がいくつもあることが分かった。都城市議会でも議員同士が力を合わせ、今ある条例を隅々まで把握し、時代に合わないものや、不合理が生じているものなど、一般質問で追及したり、委員会で政策提言書を提出したりできるようにしていきたい。

8 添付資料

- ・講義の概要と感想

講義「地方自治制度の基本について」

講師：同志社大学政策学部大学院 総合政策科研究科 野田遊教授

政府と市民の関係というのは、市民から信託されているのが政府であって、民主的に決定し、効率的に運営するというのが基本的考え方にある。一方で、NPM（ニューパブリックマネジメント）と言って、民間企業における経営手法など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もある。そもそも自治体を批判するのは、自分たちの手足を批判することと同じである。

形式的審議であった一括質問一括答弁方式から一問一答方式に変わってきている議会。これは元宮崎県知事の東国原英夫氏が初めて臨んだ県議会で「一問一答方式」の導入を提案したことがきっかけである。一般質問で複数のテーマについて質問することができるようになった。住民の関心の低さを解消しようと、愛知県犬山市議会では、市民フリースピーチ（5分間発言）制度を実施している。なり手不足が多いのは、兼業しにくいこともあげられる。米国では会議は18時30分からと夜間休日に開催され、みんな兼業している。日本では兼業といっても、3割が農業、他は建設業や卸売・小売業などの自営業に限られる。また、報酬が京都府議は96万円なのに対し、伊根町議は14.8万円と差が激しい。政務活動費も京都府議は648万円向日市議は13万円弱である。報酬は高いのに、無投票当選が多いのも都道府県議選である。市町村の財政力指数は、西日本のほうが深刻である。目的別歳出額の推移を見ると、民生費いわゆる福祉にかかる歳出が増加し続けている。自治体の歳出削減が進まない理由は、地方交付税制度で、コスト感覚を低下させていて、組織内部の論理、たとえば既得権益を温存したりだとか、若手職員との意識格差であったり、退職前の部長の問題であることが多い。市民から批判の多いサービスは、生活保護が80%超えて、逆に無関心なのは災害対策などの緊急サービスである。これは、県でもできるのではと思われている事にあるという。少子高齢化は日本だけでなく、韓国や中国でも深刻な問題となっている。未来があるのは、インド、メキシコ、アメリカなどの若い人がいるところである。新型コロナウイルス流行前より、社会での役割が一層認識されるようになったのは、医療機関であり、意外にも次点は都道府県知事である。日本は、地方自治制度の類型でいうと、大陸型であり、統制の手段は行政的で、集権・融合型な自治の特徴がある。広報の留意点としては、住民の認識は低いのに期待水準は高いことや、マイナスの方が印象に残るといふネガティビティバイアスが働いていることをおさえておくことが必要だ。統計とエピソードを用いることや、事前の信念が強いのが人間なので、対象者別の広報を考えるとよい。また、広報というのは持続しないので、伝え続けるというのが大切である。

【感想】二元代表制とはいえども、やはり首長の優位性というのはぬぐえない。予算の提出権というのは本当に強い。非民主的な職員がたたき台をつくるという矛盾が執政制度上の問題であると感じた。ルールを制するものはゲームを制する。とことん勉強に励みたい。

講義「地方議会制度と地方議会改革の課題について」

講師：自治体議会研修所 高沖秀宣代表

議会のことを議決機関だと言う人もいるが、これは、執行機関側からみた議会の在り方であり、間違っている。憲法には議事機関として議会を設置するとある。執行機関側の考えとしては、あんまり議論してほしくないというのが本音であるが、それを真に受けてはならない。条例の提案も首長だけではなく、議会（議員または委員会）からも提案できるという意識を持つことが重要だ。予算を承認するというのも誤った認識であり、予算は議会で決定しているのである。議員に調査権はないが、議会に調査権はあるのだから、やり方次第である。首長との関係性だが、対立するのはよいことで、聞くのは市民の意見である。長野県中川村では、59歳以下の議員がおらず、若手議員が当選した際は、議員報酬を上乗せするという政策も打ち出されている。また、通年制をとっている議会もあるが、監視機能を強化するなら通年制議会のほうがよい。専門的事項に係る調査（法第100条の2）だが、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が、これは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である。政務活動費を全額使用せず返還するのは、まことに残念なことである。使っていない人は調査や研究をさぼっていると言っても過言ではない。監視機能だけでなく、政策形成機能も重要である。議会改革の本筋とは、審議能力のレベルを上げ、二元代表制を追求することにある。議会基本条例を制定している市町村自治体は全体の52%であるが、制定はもちろん、実践し、成果を上げて、任期中に必ず見直し、評価をすることが大事である。とくに今すぐ条例を作る必要があるのはオンライン委員会の開催である。総務省はオンラインで委員会をやってもいいと言っている。感染症の拡大による参集できない場合や、育児・介護等による場合にも適用できるため、多様な立場の市民の声の反映につながる。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、居眠り議会と改革したふり議会は今すぐ目を覚まさなければならない。自治体議会改革4段階説では、議会が予算提案、首長が予算執行と明確に分離するという未来も考えられる。

【感想】

会派は政策をつくるためにあり、友好会派で連携し、議会に政策提言するためにあるということが分かった。私の会派でも先輩議員が力を合わせて、美化活動に関する条例づくりを取り組みたいと言っていたので、ぜひとも実現に協力したい。また、反対は出ると思うが、より多様な世代の意見がとりあげられるよう、59歳以下の議員の報酬アップや、オンライン委員会の仕組みはタブレット導入後にすぐにでも提言していきたいと思った。よく、市長派や反市長派という言葉が用いられ、市民から君はどっちだ？と言われたこともあるが、そういう言葉が行き交うこと自体が、本市議会が二元代表制の崩れであることの証拠であり、私は誰派でもなく、何があっても市民の味方でいようと決意を新たにしたい。

講義「地方議会と自治体財政」

講師：武庫川女子大学 経営学部 金崎健太郎教授

予算とは一般会計年度（4月1日～翌年3月31日）の歳入と歳出の見積もりである。会計年度は独立していて、歳出はその年度の歳入を充当する。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、議会が首長をコントロールする手段であり、予算を通じて首長は行政執行をコントロールする。暫定予算とは年度が始まる前に年間を通じる本予算が成立する見込みがない場合のつなぎ予算である。骨格予算とは、首長、議員の選挙時期等の関係で、政策的経費等の計上を避け、人件費等必要最小限の予算のみを計上するものである。予算のルールには会計年度独立の原則、総計予算主義の原則、予算単一主義の原則（シンプル）、予算統一の原則、予算事前決議の原則、予算公開の原則がある。執行部内の予算編成の流れは、予算査定側である財政部局が10月～11月頃に予算編成方針を各部局に提出する。それにそって予算要求側である各部局は予算要求書を11月頃に提出する。12月に財政課長が査定し・調整、1月中旬に財政担当部局長が査定・調整し、1月下旬頃～2月上旬頃、首長査定・決定が行われ、予算案となる。議会における予算審議では、審議の修正可決において、増額修正には首長の発案権を侵さない限りでという制限がある。令和2年度当初予算の修正可決は815市中、22市（2.7%）で実行されている。修正可決の次は首長が再議を要請することとなり、原案執行か、不信任の議決とみなすことができる。不信任の議決となった場合は、議会の解散や首長の失職となる。一般会計は自治体の財務事務処理の基本的な区分で、特別会計は特定の事業を実施する場合と、特定の歳入で特定の歳出に充てる場合に一般会計と区分して経理される。予算のチェックポイントは予算規模、歳入の状況、税収の動向、歳出費目も増減と要因に着目すること、義務的経費の状況に注意すること、投資的事業の事業費とその増減、市債の残高と推移、特別会計の規模と増減、その要因、基金残高の増減などがある。財政を診断するには、実質収支が黒字であるかどうか判断すること、実質収支比率でバランスを見ること、単年度の現金の実質的な繰不足額を把握すること、財政力指数を見ること、経常収支比率（政策的な経費などに回す余裕があるかどうか）などがある。

【感想】

執行部内の予算編成の流れを理解すると、予算の見直しを提言する際は、市長にというより、財政部長にあたる人に質問しなければと思い直した。市長自身も、これやろう、あれやろうというよりは、各部局がやりたいことを最後に査定する立場にあるのだというのは意外であった。予算のチェックポイントを熟知し、隅から隅まで調査できるよう、まずは渡された議案や、予算に関する説明資料（歳入歳出予算事項別明細書、給与費明細書、継続費に関する調書、債務負担行為に関する調書、地方債に関する調書）を読解できるよう、訓練に励みたいと強く思った。

講義「地方議員と政策法務」と条例演習

講師：新潟県 副学長・経済科学部 宍戸邦久教授

法とは国の法、地方公共団体の法、不文法がある。まず、国には最高法規である憲法、国会が制定する法律、内閣が制定する政令、内閣府又は各省の長が制定する府省令がある。地方公共団体の法は、議会の議決を経て制定される条例と、地方公共団体の長や行政委員会が制定する規則がある。不文法には、慣習法や条理、判例といったものがある。また、法には原則があり、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る。法令は、抽象的・一般的な定めとしていることから、具体的な現実を当てはめるには、解釈が必要となる。また、改正されないと制定時のままになるので、社会経済情勢の変化に伴い生じる出来事にあてはめる必要がある。解釈には文理解釈と論理解釈とがあり、前者は条例をつくる時に用いられる。後者は4種あり、拡張解釈、縮小解釈、類推解釈、反対解釈がある。法令間に矛盾抵触がある場合は、上位法と下位法において、上位法が優先される。また、後法と前法であれば、後法が前法を破る。特別法と一般法では特別法が優先される。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行うことである。地方分権改革の経緯は、戦前の旧地方自治制度から現行の地方自治制度が昭和21年に創設された。平成7年に第一次分権改革があり、地方分権推進法や地方分権一括法が施行。その後、三位一体の改革や第2次分権改革が施行されている。現在進行中の地方分権改革では、主に義務付け・枠付のみの見直と、条例制定権の拡大のために法律改正などが行われている。法務に対する伝統的なイメージをもつのは受け身の法務であり、自主的に解釈し立法、法務していくことが攻めの法務といえる。政策・制度の立案プロセスは、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→解決策の制度化である。

【感想】

講義で、これまでの法改正についてと、条例立案の留意点について学び、演習では同世代グループで、自分たちが気になる市町村の条例について紹介し合った。なぜその条例がいいと思うのかを述べるには、条例が成立した市町村の背景を理解しておく必要がある。私は兵庫県明石市の「明石市こども総合支援条例」を紹介した。つい最近まで、一般市民であったので、「不払いの養育費の立て替え」という事業名は熟知していても、条例の探し方から分からなかったが、他の議員が一緒になって探してくれた。国を待たない全国初の取り組みであったため、他の議員も興味を示し、最後のまとめで発表する条例に選ばれた。このように、国を待たずとも、市民のニーズや時代背景に合わせて条例は見直すべきだということに衝撃を受け、本市に帰ったら興味のある事業や違和感を覚える事業の条例や規則を徹底的に読み込もうと思った。実際に、6月議会での一般質問では、市営住宅の入居基準において、国の改正と現行の市の条例がかみ合っていないことを指摘することができた。

講義「これからの自治体議員に期待されていること」

講師：東京大学大学院 法学政治学研究科 金井利之教授

2000年代の分権改革の熱気は冷め、改革疲れや国への依存・忖度も増えている今、コロナ対策では各自治体の創意工夫と巧拙差異の課題に直面している。もっとも、議員においては、自分で事業を興せないため、隔靴搔痒の感がある。世紀転換期改革は、広い意味での権力集中と権力分散の2つの指向性の共存となっている。権力分散のためには、自治体と情報産業が抑制均衡関係にあればよいが、自治体のもつ個人情報情報情報産業にとっては宝の山である。現実の力関係は、情報産業に自治体個人情報を提供する推進派自治体に有利となっている。国＝情報産業＝個人情報提供自治体のDX(推進連合)が形成されやすい。パラダイムの対立について、分権型社会においては、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という中央集権行政システムの制度疲労が見られる。また、変動する国際社会への対応にも追われ、東京一極集中の是正にも取り組まなければならない。経済力はあるのに生活での豊かさは実感できず、少子高齢社会への対応も、国の縦割りでは対応できなくなっている。集権型国家では、一見すると、政管業既得権益共同体からの個人の自律性の解放のように見えるが、実態は強力な内閣と強力な市場・強い企業が両立するイメージで、経済強者の自由を強力な政治権力が支援する形となっている。一方で、中央集権への論理から、全国民オンライン手続き基盤の整備やデジタルデバイド解消などが実行されている。集権的突破には挫折が見られる。権限があっても情報がなければ発動できなかつたり、支持しても自治体や民間に資源がなかつたり、権限が無くても必要ならば影響力が及ぼせたりするからだ。分離主義という直接執行があるが、保健所が国の出先機関であったがために、自治体による自主的対応はできなかつた。結局、入院調整を行う都道府県との連携が必要になった。設置自治体からの応援人員も受け入れられないということもあつた。どちらかではなく、コロナ対応には集権・文献の合わせ技が費用である。国は医学・疫学・公衆衛生の専門知識の活用、財源調達を担当し、感染状況・経済状況は地域で異なるので地域的対処が必要となる。必要なのは権限ではなく、情報とネットワークなので、地域ごとに作るしかない。国の失敗原因は、自粛・要請頼みの不公平や、本来は国が独自に発出する緊急事態宣言が知事の要請がないと出せないことなどがあつた。特別定額給付金のオンライン申請や全国一斉休校、アベノマスク配布、ワクチン1日100万回接種などは、スピード感と決断を演出するために、自治体現場の実情や意見が軽視された事柄そのものである。

(感想)

総務省のデジタル時代の地方自治の在り方に関する研究会報告書において、国と自治体で認識が異なることが分かつた。マイナ保険証においても、素直に国の政策を受け入れて、推進した自治体が、あとあと予想だにしなかつたことが起きるなど、連携のとれてなさが顕著に見えた。