

様式第2号（第8条・第9条関係）

令和4年6月8日

白老町議会  
議長 松田 謙吾 様

白老町議会議員 久保 一美 印

派遣成果報告書

日時（期間）	自 令和4年5月9日（月） 至 令和4年5月13日（金）
目的地	滋賀県大津市唐崎2丁目13番1号
調査事項	令和4年度市町村議会議員研修
視察の成果 （具体的に）	別紙のとおり

※ 必要の都度、写真その他を添付すること。

## 【研修目的】

地方自治制度の基本から地方議会の改革、地方自治法、自治体財政、自治体議員に期待されることの理解をし、今後、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、それぞれの主体に関する基本的な事項と制度等を確立することで自主自立のまちづくりを進め、自治改革を実現することを目的とする。  
また、人口減少を見据えたまちづくりが課題として挙げられる。

### 〔講義1〕地方自治制度の基本について

日時：令和4年5月10日 9時25分～

講師：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

#### 〈地方自治（住民自治・団体自治）〉

- 1、公の概念 →複数性、公開性、・人々（わたしたち、みんな）、需要主体の同一性、民主制、効率性、ガバナンス（統治、支配、管理）
- 2、自治体議会→定例会、臨時会（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、開催時間の問題、住民の関心の低さ
  - ・なり手の問題…60代以上が多い（都道府県議4割、市町村議5割、町村議8割）  
女性議員が少ない（町村議約1割、市議16%）  
専門議員が少ない（都道府県議・市区議半数、町議2割）
  - ・執行制度上の問題…二元代表制（議員、首長）※首長の優位性
  - ・議員報酬・政務活動費…全国ではかなりの差がある
  - ・改革 … ①機能強化、②議会に対する市民の認識向上、③なり手不足解消  
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では、西日本と北海道・東北地方が深刻である。  
今後は、持続可能な財政に向けた取り組みが必要である。
- 4、自治体組織→年功序列型賃金制度や政策体系、予算編成手順などの体制が変わらないため、自治体の歳出削減や行政サービスの改革が進まない。
- 5、政策 →政策の過程、問題状況（少子化問題で対策徹底）、政策評価業績測定
- 6、危機管理 →危機管理時で明らかになった政策形成能力（知事、行政）の根本は、問題発見能力である。
- 7、中央地方関係→第1次分権改革地方分権一括法を基本として、提案募集方式も導入しているが、交付金・補助金等によりコントロールされている。
- 8、広域連携 →広域連携の種類、課題、サービスを担う補完機能、今後の行政編成
- 9、広報 →自治体は住民に効果的に広報を行う責任がある。  
広報の効果は持続しなければ意味がない。

〔講義 2〕 地方議会制度と地方議会改革の課題について

日時：令和4年5月10日 13時～

講師：自治体議会研究所

代表 高沖 秀宣

〈地方議会制度について〉

- 1、議員の選出→任期は、原則として、一般選挙の日から起算して4年。  
議員数は、人口に比例して、条例で定めなければならない。
- 2 議員定数 →定数は条例で定められているが、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もある。  
・報酬等 報酬も条例で規定されている。しかし、審議会の委員とは異なり、二次代表機関の一翼を担う活動の意義を考慮すべきと考える。
- 3、議員の兼職・兼業の禁止→なり手不足解消の為、ゆるく解する事を望む傾向にある。
- 4、議会の権限→議会権が最も大きな権限である。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。
- 5、議会の議決権→ 条例で規定することで、追加することができる。
- 6、執行機関等に対する議会の監視機能→二次代表制における議会の役割の理解が必要で、監視機能だけではなく、政策形成機能も重要である。
- 7、委員会制度→議会に議案を提出することが増えてきたが、公聴会・参考人の活用や開会時期についても検討が必要である。
- 8、議会の運営→議会の招集、執行機関用件・手続きとしての提案権、予算の提案権など、長に尊属となっている。

〈地方議会の課題について〉

- 1、議会改革の本筋→二元代表制の下で、議会の役割を発揮する為に、その機能を強化すること。また、審議能力のレベルを上げること。
- 2、「二元代表制」の捉え方→国の議院内閣制とは異なり、二元代表制は、与党・野党関係は生じない制度であるが、機能しているとは言えない現状もある。
- 3、議会基本条例 →議会機能の強化のために全部改正をするべきと考える。
- 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であり、議会の機能強化のため、議会活動と育児・介護が両立できる環境整備に努め、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。
- 5、政務活動費の政策的活用→視察費や研修費、会議費だけではなく調査研究に使うべきである。
- 6、議員の資質向上→絶えず研修を受け、資質向上に心がけること。
- 7、議会事務局改革→議会事務局職員は、常に議会の活性化、充実及び発展を心掛け、行動するものとする。
- 8、コロナ禍の議会改革→オンライン委員会だけではなく、オンライン会議も開催可能と考える。
- 9、自治体議会の可能性→二元代表制の下で、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と考える。

〔講義3〕 地方議会と自治体財政について

日時：令和4年5月11日 9時25分～

講師：武庫川女子大学 経営学部

教授 金崎 健太郎

〈自治体予算の原則〉

- 1、予算の意義 → 予算とは、一般会計年度の歳入と歳出の見積りであり、納めた税金がどのように使われ、その効果が住民に還元されているかを判断する基礎である。
- 2、予算の種類 → 当初予算、補正予算、通年予算、暫定予算、骨格予算、肉付け予算  
一般家計予算、特別会計予算
- 3、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当などがある。
- 4、総計予算主義の原則 → 収入のすべてを歳入予算に、支出のすべてを歳出予算に計上
- 5、予算単一主義の原則 → 予算は単一の見積表にあらゆる歳入、歳出を包含して計上
- 6、予算公開の原則 → 予算について住民に理解され、協力を得る事や公表し、わかりやすい工夫が必要である。
- 7、予算の編集から成立・執行まで → 約半年をかけ自治体の全組織を挙げてつくられる。  
議会で審議、可決されると予算が成立される。
- 8、予算の提案と議決 → 予算の議会への提案は首長の専権であり、会計年度が始まる前に議会で決議されなければならない。
- 9、執行部内の予算編成の流れ → 財政課長・財政担当部局長が査定・調整を行い、最終的に首長の査定・決定の流れで編成される。
- 10、議会における予算審議 → 予算審査のための委員会設置や予算の修正も行える。
- 11、予算の再議 → 予算に関する議会の議決について首長は再議に付すことができる。
- 12、予算を伴う条例案と予算の関係
- 13、専決処分 → 特に緊急に議会を招集する時間がない場合等、首長は専決決算処分ができる。
- 14、予算編成から決算までの流れ  
新規事業・事業見直しの検討 → 予算編成方針通知・予算要求書の提出 → 財政課長・財政担当部局長・首長による査定・決定・提案 → 予算審議・議決 → 予算の執行 → 決算作業 → 決算委員会で決算審査・議会で決算の認定

〔講義4〕 地方議員と政策法務

日時：令和4年5月12日 9時25分～

講師：新潟大学 副学長・経済科学部

教授 宍戸 邦久

〈法律の体系と一般原則〉

1、法令の種類

(1) 成分法

- ・国の法→憲法、法律、政令、府省令※効力は憲法、法律、政令、府省令の順に優先
- ・地方公共団体の法→条例、規則、地方公共団体の自治立法権

(2) 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  
社会の一般原則が法としての規範性を持つもの  
過去の裁判所での判断が先例となりその後の裁判の基準となるに至ったもの

2、法の一般原則

法の中には、個別に法律や条例に規定がなくても、広く妥当する一般原則があり、条例の立案や法令の解釈はもちろん、行政運営の一般を通じて踏まえることが必要

( 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 )

〈法令の解釈〉

(1) 法令の解釈

- ・法令は、抽象的・一般的な定めをしている事から、具体的な現実を当てはめるには解釈が必要
- ・法令は、社会経済情勢の変化に伴い生じる出来事に当てはめるには解釈が必要
- ・法令の制定時に想定外のことが起こった場合、既存の法令を手掛かりに解釈が必要

(2) 法定の解釈の方法

- ・文理解釈 → 法の規定をその文言にしたがって解釈
- ・倫理解釈 → 法の全体的な趣旨・目的を考えてそれに合うように解釈  
( 拡張解釈、縮小解釈、類推解釈、反対解釈 )

(3) 法令間に矛盾抵触がある場合の解釈原理

- ・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。
- ・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」
- ・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。

## 〈政策法務〉

### (1) 政策法務の意義

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、仕事をする事

### (2) 政策法務の背景

#### 1、第1次地方分権改革

- ・機関任意事務制度の廃止と事務の再構成（自治事務・法定受託事務）
- ・国の関与の新しいルールの創設
- ・権限移譲

#### 2、第2次地方分権改革

- ・地方に対する規制緩和（義務付け・枠付けの見直し）
- ・国から地方への事務・権限の移譲等
- ・都道府県からの市町村への事務・権限の移譲等
- ・国と地方の協議の場の法制化

## 〈条例立案の留意点〉

政策・制度の立案プロセス

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

### (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

### (2) 留意点

- ・既存の条例を参照しても、既存の条例に縛られないこと
- ・常に全体を見渡すこと
- ・他人の視点で考えること
- ・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) 立案の要領

題名、総則的規定、趣旨規定、定義規定、略称規定

〔講義5〕 これからの自治体議員に期待されていること

日時：令和4年5月13日 9時25分～

講師：東京大学大学院 法学政治学研究科

教授 金井 利之

## 〈これからの自治体議員に期待されていること〉

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させ、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。

法的権限、財政、人員の限界も理解しながら、自治体自ら創意工夫、既存法令や財源の活用、アウトソーシング、または国などの補助金等を活用し実施する。