（様式３）

平成３１年3月２０日

宮津市議会議長　　北　仲　　篤　　様

会 派 名　公明党
代表者名　松浦　登美義　　㊞

# 政務活動費 研修会参加報告書

１　研修年月日　　平成３０年１０月１９日（金）～　１０月１９日（金）

２　研　修　名　　議員セミナー

３　研 修 内 容　　「地方創生と地方議員の在り方」

４　開 催 場 所　　名古屋市都市センター第２会議室

５　実 施 機 関　　株式会社　地方議会総合研究所

６　参加者氏名　　松 浦　登美義　　松 本　隆　　以上２名

７　経　　費　　５０，０００　円（　２５，０００　円／１人）

８　添 付 資 料　　研修会の案内文書（別添のとおり）

（様式４）

# 政務活動費 研修会参加報告書

１０月１９日（金）

研修項目　・「地方創生と地方議員の在り方」

１　研修内容

（１）今の自衛隊の予算規模は５兆円を超えており、GDP の 1%以内の必要経費を握っている。
憲法９条の３項に１．２項を改正するとなると、自民党の総裁選で議論し石破氏が言ったのは、２項を変えないで戦力不保持で、自衛隊に位置づけるのはおかしい。したがって２項を変えて戦力を持てるとして３項に自衛隊を加える。その抵抗は非常に大きい。だからそこを触らないで３項に自衛隊を置く。意味が分からない。ただ、今の憲法学者の７割が今の９条は違憲だといっている。実際は防衛のための勢力だといいながら、集団的自衛権まで踏み込んだので、アメリカが戦争しているところに行って一緒に戦うのがあり得ることが実際になっている。現在、２５万人の自衛隊の人が部隊で働いている。安部氏の言い方だと我々は違憲の舞台として仕事をしているのか、自衛隊のやる気そのものを高めるためには、憲法上合憲にしなければいけない。

（２）自衛隊と教育の無償化。平成２９年の１２月の総選挙で自民党が言い出した。昔、民進党が言っていた教育の無償化と言っていた。来年、消費税が２％上がるとみて、おおむね５兆円の増収になる。もともとは税と社会保障の一体改革で１兆円を社会保障に使い４兆円は１千兆円の借金の返済の一部に充てるというもの。しかし、そこを崩し、４兆円のうち 2.5 兆円を教育の無償化、残る 1.5 兆円を借金の返済に使うというものである。

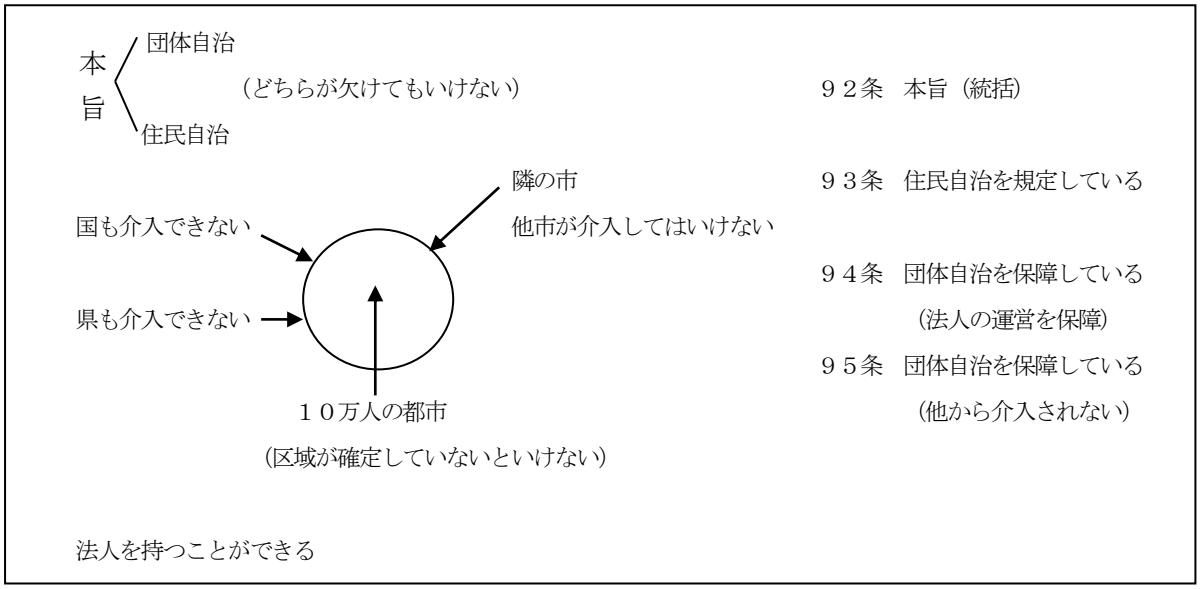
（３）緊急事態の場合を想定して、内閣が政令統括すれば、例えば自衛隊が高速道路を滑走路として使い軍事的利用を可能にする。自治体は水や食料の補給に最大限協力するということを憲法には詳しく書かないとして、そのようなことをやれる緊急事態有法を憲法に残したい。

（４）参議院の合区をしたいことから前回の参院選で島根と鳥取を一つにした。高知と徳島を合区にした。
来年（平成３１年）７月には参院選があるが、６年前、島根、鳥取、高知、徳島とすべて自民党の議員が当選したが、合区になったため１人が立ち兼ねることになる。
そこで、公職選挙法を変えて参議院の定数を６に増やした。埼玉を「２人」、合区のところは３年毎、「２人」、「２人」に増やした。今度の日本国憲法には都道府県とか市町村とかがない。憲法に４つ条文があり、４７都道府県に書き込み議員を１人ずつ誕生するという、参議員の合区を廃止し、都道府県を憲法に位置づけるのである。

日本は二元代表制しかとれない。憲法９４条は、財産を管理し事務を処理し行政を執行するけれども法律の範囲内で条例を定めている。法律を越えない、「横出し」、「はみ出し」、「上乗せ」行政は禁止している。また、９５条では、特定の住民投票で過半数を取らないとこれを制定できない。

９２条は本旨（統括）に基づいて、地方自治とは、団体自治と住民自治を保障することであり、車の両輪でどちらが欠けてもいけない。９３条は住民の代表の機関を置きなさいと書いてある。住民の代表によって自治体を運営する住民自治を保障している。９４条は自治体が財産を持ったり行政執行権を持ったりすること。これは法人としての自治体、団体自治を保障している。９５条は固有の自治体の団体に関わる法律を国が勝手に作ることはできない。住民の過半数の了解を得ること。他から介入されないという団体自治を保障されている。

団体自治というのは、例えば１０万人の方々が確定していて、住民登録をしている人を住民と呼んでいる。そこで区域が確定をしていなければいけない。住民はその区域を運営するために法人を持つことができる。行政法人としての自治体を持つことができる。住民が住民のための住民による政治を行うことができる。政治や行政のおこなうことを保障されている。もう一つは、他からの介入を認めない。隣のＡという市がＢという市に介入してはならない。県も介入できない、国も介入できない。




明治２２年に１万５千の市町村が始まった。県会・市会・町会という議会らしきものが置かれる。県は、県民の意見を聞くということで県会を置いた。但し、男子２５歳以上の者で国税をいくら収めているか、地主制度であったために５％足らずの住民（公民権）有権者しか与えられていなかった。その中でしか立候補も投票もできなかった。

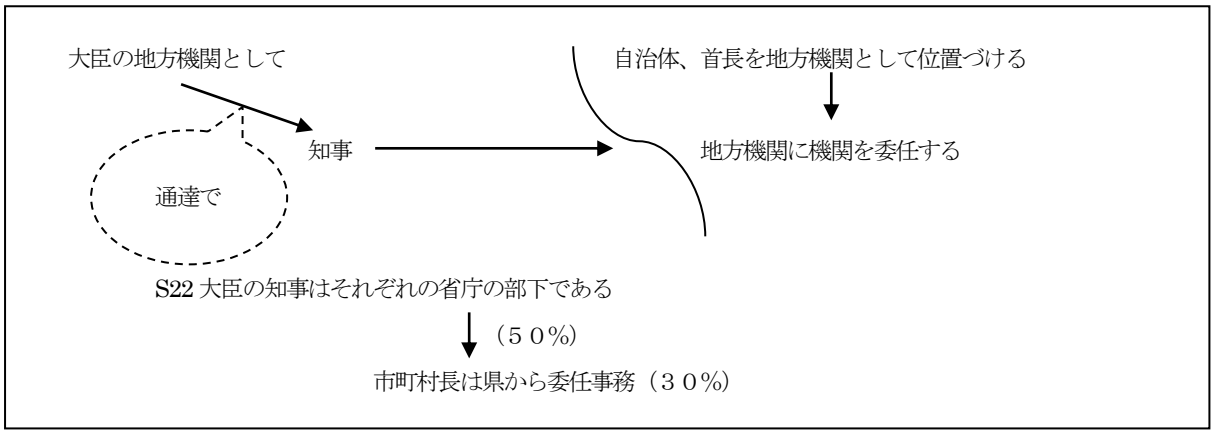
公法人らしきものが存在したとして、意思決定は誰がやるのか、これは住民自治とは言えなかった。そこで戦後の憲法は、公法人を救い高階級を認めないと同時に、あまねく多くの住民の方々が参加することを保障するという解釈になる。昭和２２年に成人と言われる選挙制度として２０歳で男女も納税も関わりなく選挙権を与えた。

あまねく多くの方々を保障する ⟶ 住民自治　　住民を保障する ⟶ 団体自治

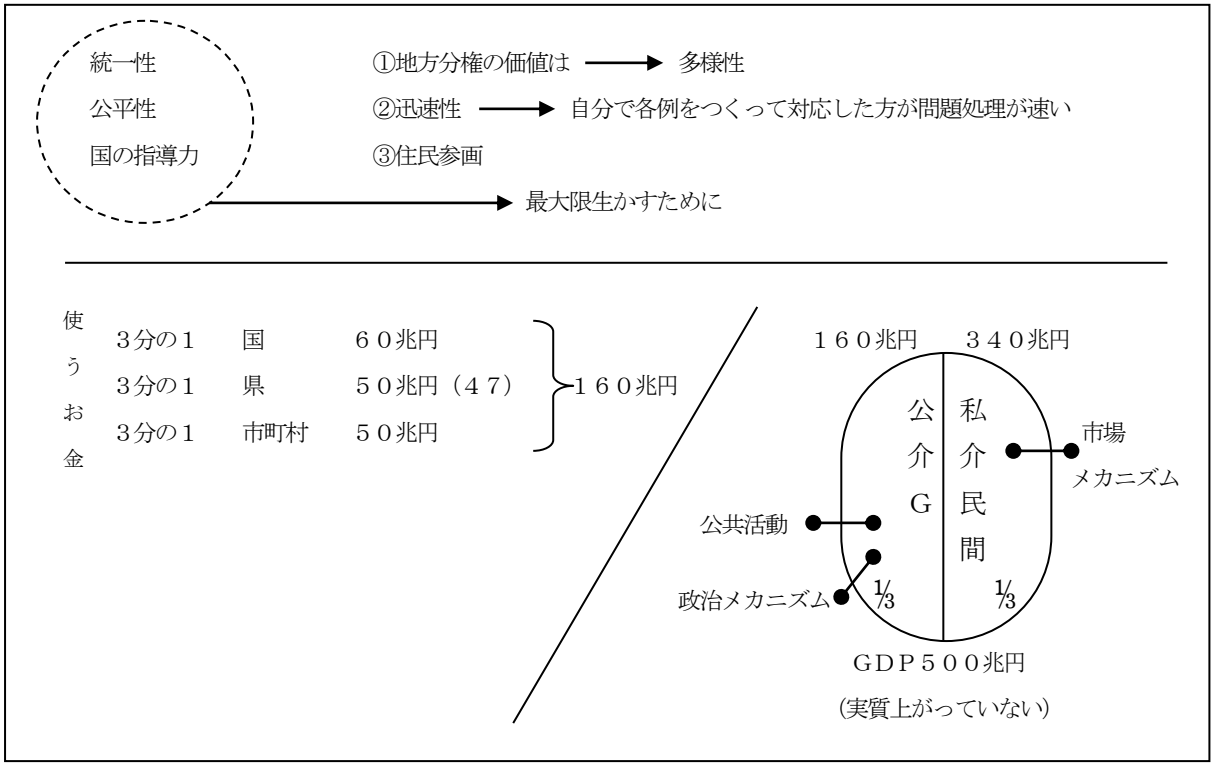
首長が公選のない国は多い、議会の公選の中から選んでいる。議会が首長をコントロールしている。日本のように首長と議会を別々にして選挙で選ぶというのは国の数でいうと少ない。

首長選挙より議会選挙の投票率が上がってこなかった。これは、日本の場合、制度的に議会が躍動感を持って活動のできる仕組みではなかった。

昭和２２年から、日本の統治構造の骨格の一つは、国と地方の関係でいうと、大臣の地方機関として位置づける。（大臣の地方機関として市町村長を位置付ける）国の各種の事務を、機関である知事、市町村長に委任する。これを機関移譲という。




日本の自治体は、活動量は多いが自分で決定することにおいては少なかった。全国を統一的（統一性）なサービスを実現する。お金があっても無くても公平に扱う「公平性」の実現。これが強い「指導力」を発揮する。この３つの理由を実現するために中央集権体制の価値は、「統一性」であり「公平性」であり国という制度が強い「指導力」を発揮できる。



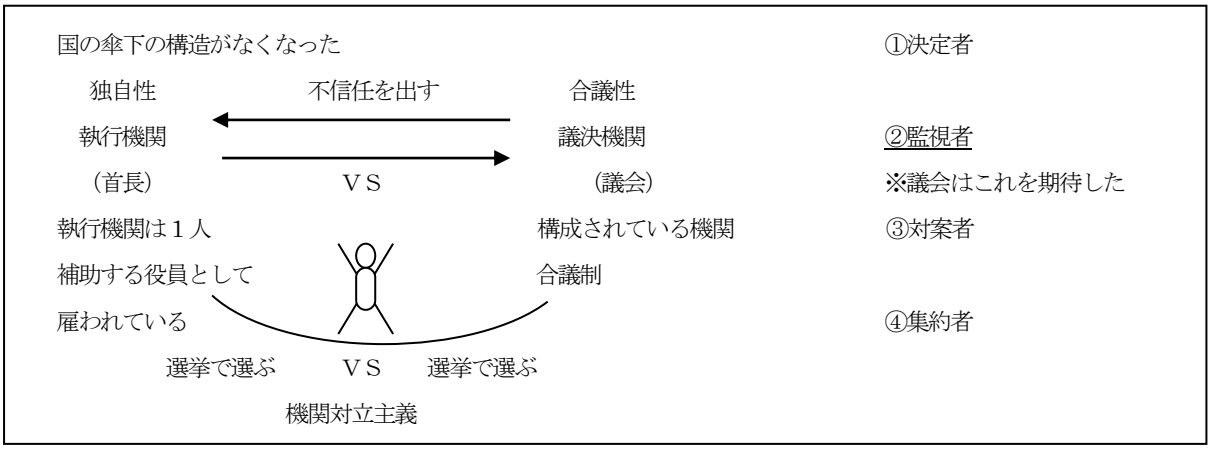
公共を運営する場合に、統一性、公平性、指導力を最大限に生かすために、大臣の部下として戦後は公選になったが、きちっとコントロールが効くように中央機関として位置づけた。一方、議会も民主化で公選になったが、そこから事実上発する８割の機関事務については、新憲法のそれに関する条例制定の予算の減額修正でも認めないなど国のコントロールが利かなくなり、市議会で予算をつくり職員を雇うことになる。（市議会が予算を編成するというイメージになる）

議会というのは、決定者、監視者、提案者、集約者の４つの役割がある。本来の議会制民主主義の役割関係の中で、国の委任事務を監視（チェック）する。これが2000年の地方分権以降なくなった。

日本の地方分権は、国から県に、県から市町村に仕事が移ってくるのが地方分権だと理解するが、実はこれがスタートだった。委任事務の量を増やしていくというやり方が一つと、もう一つは、委任事務は十分行っているが自分の意思決定に置きかえるという、いわゆる固有事務に置きかえるという地方分権がある。

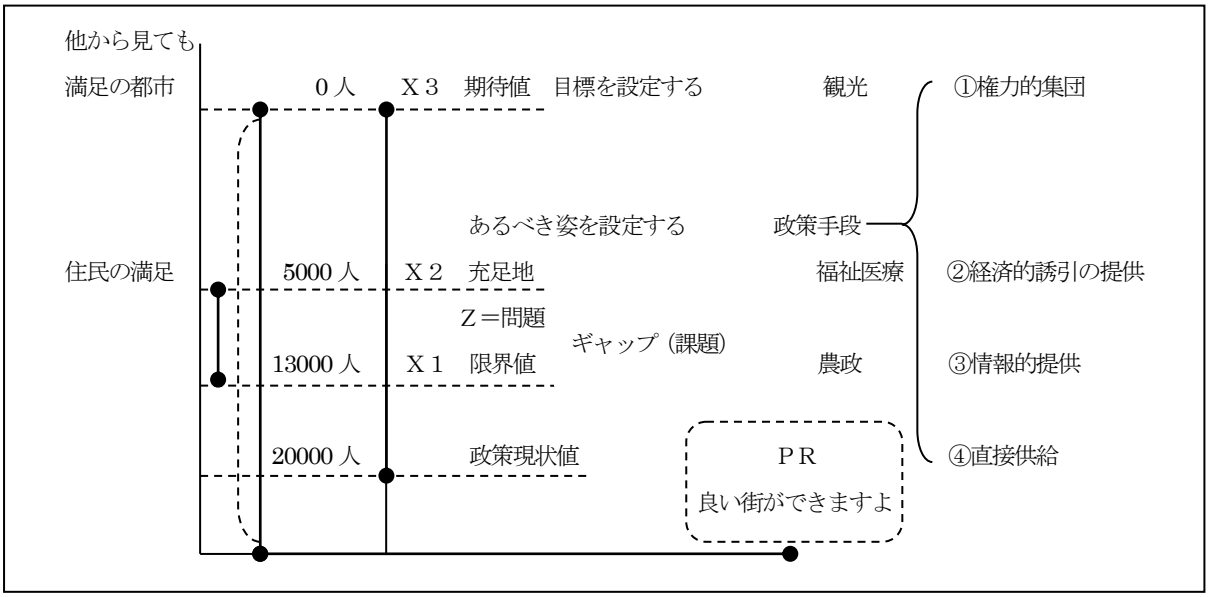
| | | |
|---|---|---|
| 知　事 | | ○受託事務として残した（国政選挙） |
| | 市町村長の | ○自治体の意思決定を議会が決める |
| | 固有の仕事にすればよい | ○法定受託事務に議会が決める |
| 市町村長 | | ○2000年の地方分権である |

執行機関は首長１人である。首長のもとに雇っている職員は補助機関になる。議決機関と執行機関は、機関対立主義として一体化しない。議会は執行権をコントロールできる権限を持っている。ただ日常的には予算の編成・提出権は首長であり、条例の提出権あるいは主要な執行に関する案件を出すことができる。これは不完全な二元代表制でもある。例えば、ワンクッション置いて、首長が予算の提案を刷った後に議会でもんで議会の意見を入れてもう一度提案を出すという、つまり議会が予算編成への参加ということである。いきなりイエスかノーかと言われても実際はなかなか対応できない。



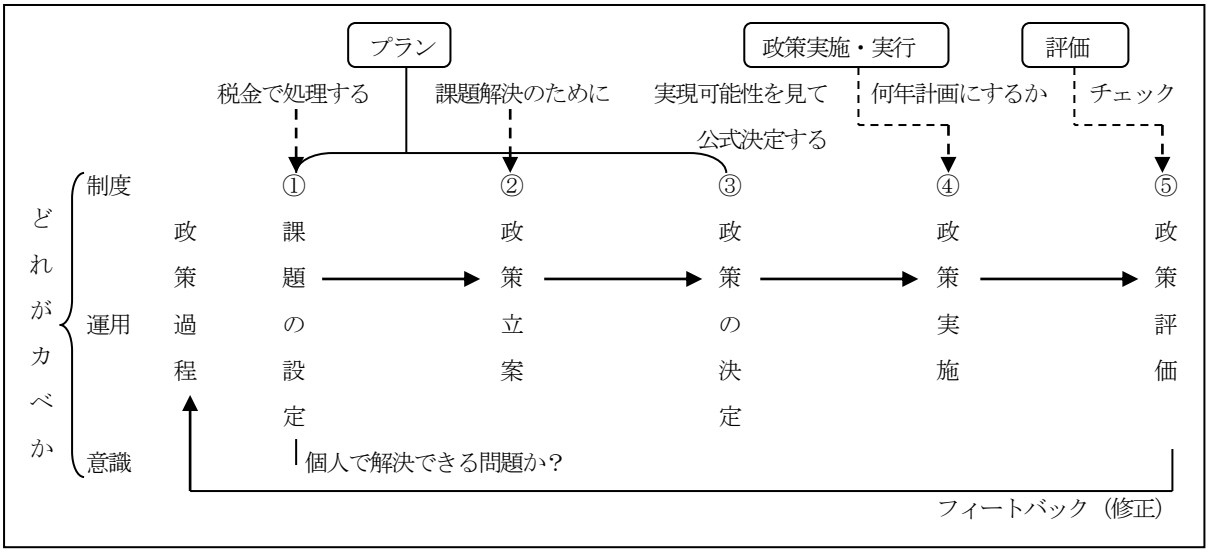

いくつかの案から選んで決定するのが公式決定。決定したことに基づいて３年計画なり５年計画なりつくり実施し問題が解決できたのか？つまり個人や企業が解決でき

ない問題を解決するために行政機関がある。見直しが必要であればフィードバックする。目標を設定することが大事である。（あるべき姿を設定する。）現状と目標のギャップが問題である。逆に言えば解決すべき課題である。目標は現状を維持する、これはギャップがない。例えば限界値という目標の設定がある。2 つ目は充足地という目標の設定がある。そして、期待値という目標の設定がある。基本設定をやるのが政治である。条例を作って守らなければ罰則規定を設ける。



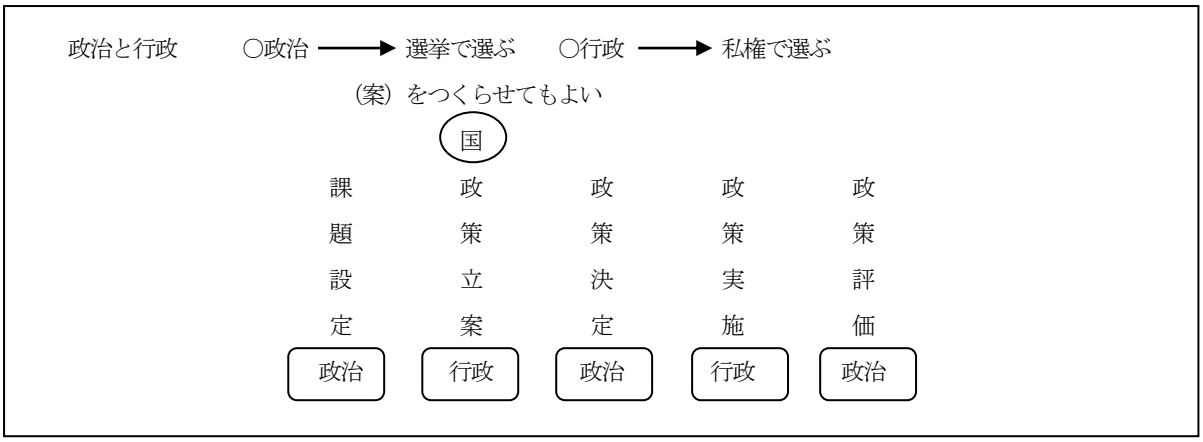

政策は問題を解決するための方法である。方法を考えて実施して問題を解決して評価する。先ずは、課題の設定から始まる。課題の設定・政策の立案・政策の決定・政策の実施・政策の評価、そして政策の修正があるものはフィードバックする。

課題の設定に何が必要か？個人や企業で解決できる問題は「して」ということである。「して」という領域は民間に委ねる。市場メカニズム、一方、政治メカニズムがある。高齢者の介護など個人や企業で解決できないものは、公共の責任で進めていく。自治体の責任において施設を作る。何が公共の問題で税金を使い解決することなのか。



政治と行政は担い手が違う。選挙で選ばれる方は政治であり、課題の設定は選挙で選ばれた方の仕事になる。議会制民主主義でいうと「国なら国会」、「地方なら地方議会」、つまりは議員の仕事になる。「立案」は、主力である行政職員になる。「決定」は、議会制民主主義の住民の代表である議員（議会）が決める。「実行」は、政治家がやるのではないので行政になる。「評価」は、問題が解決したかということを実行した人がやってみたところで結論が十分でないことから政治がやることになる。

執行は、多くの職員や住民を使って首長がやることになる。（政治の意思決定によって行う）例えば、道路が渋滞するので１億円で整備をしたが、そのことで道路事情が良くなったためにどんどん車が入ってきて渋滞が緩和されないとすると、その１億円は何の解決にもなっていないが、きちっと入札をして一番コストの安い業者に発注してできた。しかし問題が解決していないということは無駄なお金の使い方になる。これが評価になるが結果責任をだれが負うのか？首長だけではない、議会も共同責任者になるので結果責任を負うことになる。

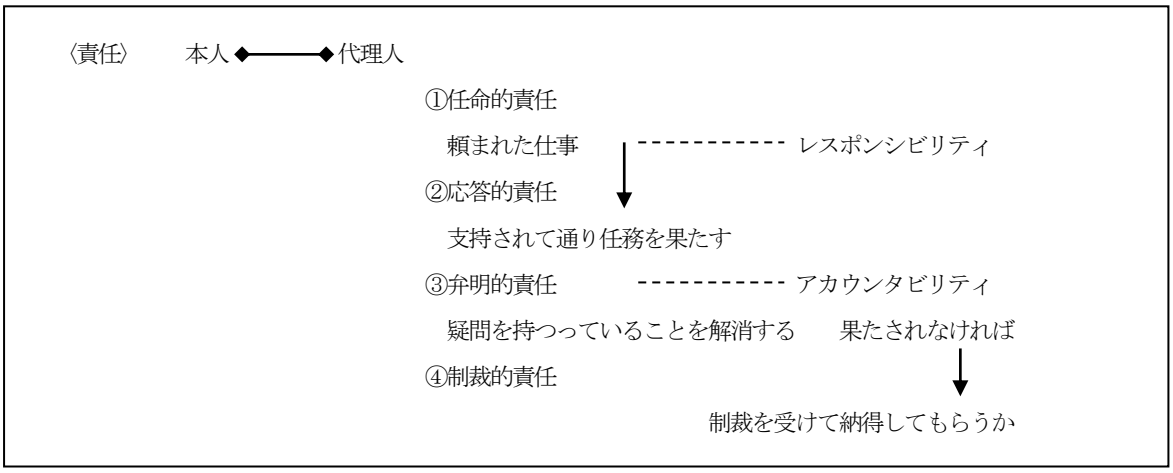



経済性基準は、最小の費用で最大の効果を得ることができるのか。例えば５億円の予算で道路をつくる。幅員 5.5 メートルの道路を２ｋｍ作る。入札をして 3.5 億円で作るのが一番経済的だとする。しかし、効率性は逆である。例えば、３億の予算を使って何ｋｍの道路が作れるか？3.5 億円のお金を使ってどれくらいの道路ができるかということが効率性である。つまりきめられて経費、決められた予算で最大の効果を実現できるか、できれば効率性が高いことになる。

箱モノを作るとき、その箱モノを作って効果がどのくらいあるのか？つまり利用率がどれだけあるのか、確率を 80％みていても実際は 50％の利用しかなかった場合 30％が無駄になる。したがって効果性が低いことになる。

責任について、政治家の責任、公務員の責任はどうなるのか。本人と代理人の関係、議会で追及する場合も追及される場合も責任において４つある。任命的責任、応答的責任、弁明的責任、制裁的責任がある。「任命的責任」は、市民に頼まれた仕事を公務員が果たす。（本来の職務において代理人としての任務的責任）次に、「応答的責任」は、指示されたとおりに果たす。例えば、植木屋に植木を刈り込むよう頼む、頼まれた植木屋は頼まれた日数で刈り込んだ。ところが職員は丸く刈り込むよう植木屋（代理人）に頼んだはずがそうはなっていない。つまり、頼まれた仕事を指示どおりやれば「応答的責任」が解除されて職員と代理人の関係は順調にいき何も問題がなくなる。

「弁明的責任」では、結果について本人（職員）が不満である。代理人（植木屋）の行為について本人が不満・疑問なのである。その説明では納得できない。つまり「応答的責任」までで順調にしていれば何の問題もないこと。疑問に思っていることをきちっと疑問を解消できるように説明することが説明責任である。（自己責任の説明ができないといけない）ところが果たされなければ制裁（制裁的責任）を受けなければならない。




## 2　研修の成果・課題

【松本　隆】

日本の中央集権制では、首長公選や地方議会の設置など分権的な制度も組み合わされているため、典型的な中央集権制ではないにしても、中央（国）が財源と権限を持ったまま統一性、公平性、指導力を発揮していったことと認識する。中央集権体制のもと、地方の首長執行部は中央政府の下請け的な機関として、法律で機関委任事務として都道府県で 80%、市町村で 30%の業務が委任されていたこと。しかし国のコントロールが利かなくなり、中央官僚の権力基盤となっていた中央集権体制を地方分権体制に変える地方分権推進法が 2000 年に成立し地方自治体も体制を構造的に作り変えたことは非常に大きなことである。

また、議会は執行権をコントロールできる権限を持っているとし、首長からの予算提案に対し、議会で審議する前にワンクッションおいて意見を入れていくことなど、議決機関である議会として、首長と共に共同責任者を負うという視点からも、形式的な議会ではなく実質的な議会としてその重要性を深く感じた。

予算執行においては、何が効率的か、何が経済的か、それによっていかに最大の効果を実現できるかを考え、調査と共に慎重審議においての責任を改めて自覚した。

いま、本市においても財政健全化に向けた取組みが進められるが、議会に求められることは、行政執行の監視機関だけでなく民意の反映機関として、その役割を果たしていきたい。

【松浦　登美義】

地方創生時代の地方議員の役割を研修して、改めて地方議会の役割がいかに大事か、二元代表制の権能を更に発揮してこれからの議員、議会活動に活かしていきたい。