

視察研修・研修会等報告書

議員番号[2] 議員名[桂川 融己]

1 年月日	令和7年5月7日-5月9日（日数 2泊3日）
2 場所	全国市町村国際文化研修所(滋賀県大津市)
3 視察・研修事項	市町村議会議員研修[3日間コース] 「人口減少社会における議会の役割」
4 面接者	・同志社大学政策学部大学院総合政策科学研究科 野田 遊 氏 ・全国市議会議長会 企画議事部 篠田 光洋 氏 ・武庫川女子大学経営学部 教授 金崎 健太郎 氏 ・元衆議院法制局参事 吉田 利宏 氏 ・慶應義塾大学法学部政治学科 教授 谷口 尚子 氏
5 視察研修、研修会の成果	「地方自治制度の基本」 同志社大学政策学部大学院総合政策科学研究科 野田 遊 氏 地方自治の根本には「住民自治」と「団体自治」がある。住民が代表者を選び、地域の意思を形成する仕組みと、国に従属せずに自治体が独立して政策を決める仕組みだ。日本は単一制国家だが、2000年の分権一括法により国と地方の関係は上下から対等へと移行した。 財政面では、地域によって税収に格差があるため、地方交付税を通じて最低限の行政サービスを全国で保障している。ただし、すべての差を均すのではなく、自治体ごとの自由裁量や努力も尊重されている。この仕組みの理解なしには、地方自治の本質には迫れない。 広域連携や市町村合併は、行財政の効率化に寄与する一方で、地域独自のアイデンティティや住民の納得感が損なわれる懸念もある。自治体の豊かさや価値を、単なる所得や人口で測るのではなく、文化や暮らしの質も含めて再評価すべきだろう。 議会については、代表機能に加え、政策立案・監視という役割も担っており、近年は夜間開催や通年会期、条例提案など新しいスタイルを模索する動きが広がっている。市民との対話を重視した議会運営が、これからの地方政治には不可欠だ。 公共とは「みんなのもの」であり、税金やサービスの使い道をどう決め、誰が担うのか。行政だけでなく、議会・住民・企業・NPOといった多様な主体が関わり合い、地域をつくっていく「協働のまちづくり」が、これからの自治の土台となる。 「地方議会制度について」 全国市議会議長会 企画議事部 篠田 光洋 氏 日本の政治参加率は先進国の中でも最低水準にあり、「最小参加社会」とも言われる状況にあ

る。こうした中で地方議会の役割は改めて見直されており、民主主義の根幹としてその存在意義を再確認する時期に来ている。第33次地方制度調査会でも、議会の役割強化の必要性が明記された。

地方議会には、条例や予算の審議・決定を行う議決権、行政に対する調査・監査の監視機能、議会自身を統制する自律権など、法的に多くの権限が与えられている。議員には守秘義務や議会出席義務、規律順守義務などの責任もあり、特に発言については、議場外では法的責任が問われるケースもある。SNSや広報での発信にも慎重な判断が求められている。

議会改革の実践例としては、議会基本条例の整備や、こども議会・フリースピーチ制度の導入などが各地で進んでいる。住民との接点を増やし、開かれた議会を実現する取り組みは、議会の信頼回復にもつながる。

一方で、議員のなり手不足や高齢化、無投票当選といった課題も深刻だ。このため、主権者教育の強化や、報酬・定数の見直し、夜間会議の実施など、柔軟で持続可能な制度設計が求められている。また、県議会との制度的な連携は弱いのが、教育や研修などの分野では連携の余地がある。

議会は市民の代表であると同時に、市政のチェック機関でもある。形式的な運営ではなく、本質的な議論を通じて地域社会に信頼される議会をつくる努力が問われている。

「地方議会と自治体財政」

武庫川女子大学経営学部 教授 金崎 健太郎 氏

自治体職員や議員が民間出身の場合、行政の財政運営の仕組みに戸惑うことが多い。民間と自治体では、会計のロジックも目指す方向性も異なる。財政に対する理解の壁を越えるには、制度の構造と意義を掴むことが第一歩となる。

地方自治体は、形式上は独立した団体だが、実際には国と地方がつくる「地方財政」という共通の枠組みによって動いている。全国どこに住んでいても最低限の行政サービスが受けられるよう、国が地方に対して交付税や補助金を通じて財源を再配分している。

地方交付税は、必要な経費（基準財政需要額）と見込まれる税収（基準財政収入額）の差額で算出される。この仕組みによって、人口の少ない自治体でも消防・教育・福祉などの基本サービスを維持できる。一方、地方税収が増えると交付税が減るため、努力が報われにくいと感じる側面もある。

2000年代以降、財政不足が続き、その穴埋めとして導入されたのが臨時財政対策債（臨財債）。これは「臨時」の名のもとに20年以上続き、各自治体の借金依存体質を生んでいる。2025年度にはゼロ化されるが、その後の財源確保は依然として課題だ。

社会保障費の増加により、経常支出の比率は90%を超える自治体も多く、自由に使えるお金は限られている。それでも、交付税は「使途自由」であり、各自治体の工夫や優先順位の付け方が重要となる。

地方財政の理解は、単に数字を読むことではなく、制度の目的と構造を踏まえた上で、地域の実情にどう活かすかを考える力にかかっている。議員や職員にとっては、まさに“自分ごと”として予

算と向き合う姿勢が問われている。

「自治体予算の基本」

元衆議院法制局参事 吉田 利宏 氏

1自治体の予算は、民間企業の予算とは考え方が根本的に異なる。企業では予算はあくまで目標値であり、実績(決算)がすべて。どれだけ利益を出したか、いくら余ったかが評価される。対して自治体は、お金を稼ぐことが目的ではない。住民福祉のために「どのようにお金を使うか」が最大の関心事となる。予算が議会で可決されない限り、1円も使うことができず、したがって「自治体は予算がすべて」となる。

会計の仕組みにも違いがある。自治体は単式簿記・現金主義、民間は複式簿記・発生主義。報告相手も、自治体では住民や議会であるのに対し、企業は株主を対象とする。自治体の予算は議会の承認により確定され、目的・使途・効果が明確に住民に開示されるべきものとして位置づけられている。

予算は、1年単位で組む「会計年度独立の原則」に基づく。今の税収は今の住民のために使うという考え方だ。年度をまたぐ場合は「繰越明許費」や「事故繰越」などの制度があるが、原則としては翌年への繰越は限定的。余ったお金(歳計剰余金)は財政調整基金への積立や次年度への繰越に回される。

予算には、当初予算・補正予算・骨格予算・暫定予算などがあり、財政状況や政治日程によって組み方が異なる。一般会計と特別会計に分かれ、後者は国民健康保険や下水道事業など特定の目的を持つ会計である。

予算編成は、通常10月ごろからスタートし、部局からの要求、財政課での査定、最終的な市長査定という流れを経て組み立てられる。予算要求段階では多くが要望されるが、実際に予算化される段階では大きく絞られるのが常である。執行部との協議はこの時期が重要であり、議会側も適切なタイミングで意思を伝える必要がある。

議会ができるのは、予算案に対する「修正」のみ。新たな事業の追加など、首長の発案権を侵すことはできない。予算の削減や金額変更は可能だが、修正案の提出に対しては、首長の「再議」制度も存在するため、首長と議会の対立にもつながる可能性もあり、慎重な判断が求められる。

また、決算は「執行されたかどうかの確認」作業であり、議会の承認によって初めて「執行に問題がなかった」とされる。経常収支比率などを見て財政の硬直度を測るが、最も重要なのは「実質単年度収支」が赤字でないかという点。余裕がなく義務的経費ばかりになると、自由な政策展開が困難になる。

最終的に、予算を見る上で大切なのは、「どんな目的に、どれだけの金を、どう使うのか」。限られた財源の中での優先順位と、予算に込められた意図を読み取る力が、議会や住民にとっても求められる時代になっている。自治体の財布をどう運営するかは、地域の未来そのものである。

「条例と政策の審査・立案」

元衆議院法制局参事 吉田 利宏 氏

自治体の政策や施策が、時に国や県の“二番煎じ”のようになってしまう。長期政権や慎重な事務方が続くと、地域に即した独自性が失われ、どこか無難で印象に残らない「見栄えのしない幕

の内弁当」になりがちだ。そうした中で、議会が果たすべきは、そこに“アクセント”を加え、住民に届く政策を形にすること。条例立案はその力を示すひとつの手段である。

地方議会が条例をつくれる力を持っているかどうか、それ自体が行政に対するメッセージともなる。実際、国会では委員会提案による議員立法が増えており、自治体でも今後は委員会単位での条例提案が広がる可能性がある。

議会提案に向いている条例にはいくつかの類型がある。たとえば「法律補完型条例」は、国の法律の白地部分を地域実情に合わせて埋めるもので、がん対策や歯科口腔保健などが挙げられる。「複数部署にまたがる分野」も議会向きで、自転車安全利用や観光振興などが対象になる。「新しい価値を提示する条例」も重要で、手話言語やワンヘルスといった新たな社会的テーマを自治体としてどう扱うか、という姿勢が示される。

理念条例も軽視できない。単に方向性を示すだけでなく、優先順位を与え、行政を動かすきっかけとなる。たとえば古い制度にメスを入れるよう促す契機にもなりうる。「努力義務」とされることが多いが、それでも条例化することで議論を促し、実施につながる後押しにもなる。

政策立案に必要なのは「問題を見極める力」。住民からの声を単なる要望としてではなく、「なぜそれが問題なのか」を掘り下げることが重要。執行部にすぐ尋ねず、自らも調べ、視点の違いを浮き彫りにすることで、課題の本質が見えてくる。可能な対応策を幅広く書き出し、制度改正・条例提案へと昇華していく姿勢が求められる。

条例にする必要があるのは、「権利の制限」や「義務付け」「手数料徴収」など、法的根拠が必須のもの。一方、補助金交付や普及啓発といった施策は、条例なしでも運用できる。だが条例にすると、その位置づけが明確になり、予算措置や行政の行動につながりやすくなる。

条例の構成は、前文・総則（目的・定義・責務）・実体的規定・罰則・附則からなる。とくに「目的条文」は条例の顔とも言え、手段→目的→究極の目的と三層構造で整理されることが多い。責務規定の順序や書き方にも意味があり、そこに“法令の本質”が現れる。

罰則については制限がある。条例で定められるのは「2年以下の拘禁刑」「100万円以下の罰金」など。自治体でよく使われる「過料」は、刑罰ではなく行政処分。附則の施行日設定にも注意が必要で、罰則を伴う場合は「公布日施行」は不可など、技術的な側面も押さえておく必要がある。

最後に、「条例は法」であることを忘れてはならない。行政の方針や附帯決議とは異なり、玉虫色の解決やあいまいさは通用しない。だからこそ、住民の声を丁寧に受け止め、地域の実情に合った、息の長い条例づくりが必要なのだ。議会が“幕の内弁当”に本物の味わいを加える役割を果たせるよう、日々の学びと実践が求められている。

「多様な人材の地方議会への参画促進」

慶應義塾大学法学部政治学科 教授 谷口 尚子 氏

日本の民主主義は、制度面では高く評価されており、自由度や選挙制度の整備も進んでいる。しかし現実には、地方選挙の投票率は低く、無投票当選も増加。特に町村議会では、なり手不足が深刻だ。市議会には一定の競争性があるが、それでも女性や若者の参画は限られている。こうした偏りが「民主主義の危機は地方から始まっている」と言われるゆえんである。

議会の多様性不足は、代表性の欠如につながる。住民の側から見ても「自分たちの代表がいまい」と感じると、政治への関心はさらに薄れる。谷口氏は、日本の民主主義が「消費者型」になっていると指摘する。つまり、政治には参加しないが、行政サービスには期待するという姿勢だ。

特に注目されたのは、主権者教育の重要性である。2016年参院選では出前講座などの積極的な取り組みによって18歳投票率が高まったが、継続的な教育がなければその効果は持続しない（取り組まなかった次の選挙では投票率が下がった）。選挙のタイミングに関わらず、若者に「政治は自分ごと」と感じさせることが重要だ。

また、投票行動を経済学的に分析する「 $R=P \times B - C + D$ 」のモデルを紹介。投票が結果に影響を与える確率(P)、候補者の違いによる利益(B)、参加のコスト(C)、そして義務感や満足感(D)から構成される。中でも、谷口氏は「D(Duty)=推し活的な参加」が今の時代には鍵になると強調。政治参加においても“共感”が重要な動機となる。

地方議員のなり手不足に対しては、経済的・時間的なハードルが特に女性や若者にとって高く、選挙へのリソース支援や研修の整備が求められる。議会のあり方を柔軟にし、夜間・休日の開催やデジタル化の活用、外部人材との協働など、参画しやすい環境づくりが不可欠である。

さらに、報酬や年金制度の見直し、兼業・兼職制限の緩和など、制度面での整備も重要な課題だ。ハラスメント対策や相談窓口の整備など、議会内の意識改革も必要である。多様な人材が安心して政治に関わり、住民が「これは自分たちの政治だ」と感じられる環境づくりが、これからの地方自治の鍵となる。

「我が国における地方議会のデジタル化」

慶應義塾大学法学部政治学科 教授 谷口 尚子 氏

行政のデジタル化が進む中、地方議会にも変革の波が押し寄せている。財政の逼迫や人員削減への対応として効率化が求められる一方で、議会には単なる業務改善にとどまらず、「民主主義のバージョンアップ」という使命が課されている。

議会のデジタル化は、ハード(タブレット・通信環境等)とソフト(議事録のデータ化・情報共有ツールの導入等)の両面で進められている。議事録の検索性を高めることでAIなどを活用した分析も可能となり、議会活動の可視化・高度化につながる。これは議会改革の“手段”であると同時に、「住民にとっての意味ある議会」を再構築するプロセスでもある。

デジタル化により、単方向型の広報から、双方向型のコミュニケーションへと議会の役割は拡張しつつある。オンライン出張議会やこども議会、アバター会議などの取り組みによって、住民と議員が場所や時間に縛られず関わり合えるようになってきた。藤沢市で行われたアバター討論では、属性による発言の遠慮が減り、多様な意見の表出が実現された。こうした新しい形の対話は、「民主主義の再設計」を進めるための実践といえる。

一方で、情報の拡散速度が速まる中、「アテンション・エコノミー」に支配された政治情報の“消費”が進行している。30秒で分かる要約、目立つ候補者ばかりが目されるSNS選挙——こうした現象が、政治的な争点や議会の本質的な議論から市民の目を逸らしてしまう懸念もある。議会が「見せるための政治」に傾きすぎれば、萎縮や迎合を招き、民主主義は劣化してしまう。

そのため、議会が発信すべき情報の「質と範囲」を再定義し、過剰な監視や切り抜きリスクとも向き合いながら、持続可能な開かれた政治空間を形成していく必要がある。Civic Techの活用やCode for Japanのような市民側からのデジタル支援、子どもたちへのデータ教育の導入など、協働のあり方も模索されている。

今後の議会は、効率化にとどまらず、市民参加の拡張と熟議の深化を同時に実現することが求められる。若者や社会的弱者を含む多様な声が届く構造をいかにつくるか。タイパを重視する社会だからこそ、意識的に「タイパの悪い民主主義」と向き合う覚悟が、議会にも、そして市民にも求められている。