

令和8年5月26日

浜田市議会議長 澁谷 幹雄 様

議員名 岡山 令子

研修受講報告書

下記のとおり研修を受講したので報告します。

記

1. 期 間

令和8年5月11日(火)、12日(水)、13日(木)

2. 受講の目的

本研修は、新人議員として地方自治の基本制度や議会の役割、自治体財政、条例の審査・立案の在り方を体系的に学ぶことを目的として受講した。人口減少や財政制約など社会環境が大きく変化する中、議会にはより専門的かつ責任ある判断が求められている。制度の根拠や仕組みを正しく理解し、議会の監視機能と政策形成機能を適切に果たすための知識を習得するとともに、全国の議員との交流を通じて多様な課題認識と実践事例を学び、今後の議会活動に活かすことを目的とする。

3. 研 修 先

全国市町村国際文化研修所(滋賀県大津市唐崎二丁目 13-1)

4. 研修経費 40,100 円

(経費内訳)

研修費	14,600 円
交通費	25,500 円

5. 研修内容

(1)地方自治制度の基本について

講師：野田遊氏(同志社大学政策学部大学院総合政策科学研究科教授)

①地方分権と広域連携

地方分権の進展に伴い、自治体の役割と責任は拡大している。その中で、都道府県間・市町村間の広域連携の必要性が高まっている。



都道府県単位での合併については現実的には難しい面はあるが、広域連携の意義は大きい。関西広域連合などの取り組みはあるが、制度上の限界や実効性の課題も多く存在する。

また、愛知県東三河地域における副知事常駐型の広域組織や、大阪府における地域格差是正策など、実践的な事例もある。これらは水平的な連携の強化を通じて地域課題を解決しようとする試みであり、今後の自治体運営における重要なモデルとなる。

②合併の形と海外事例

道州制の導入については、全国的な区分の難しさがある。特に長野県・新潟県・山梨県などを例に、地域の歴史的・経済的結びつきが多様であることから単純な再編は困難である。

海外事例としてアメリカの州制度や都市制度があり、大阪都構想との比較もされたが、アメリカの都市制度では、議会がマネージャーを選任するカウンシルマネージャー制度が存在し、政治と行政の役割分担が明確である。

③自治体財政と組織運営

京都府の財政状況を例にあげ、人口集中による財政負担の偏在が課題となっている。自治体財政は民生費の増大により厳しさを増しており、近隣自治体との共同実施や基礎的サービスの広域化が必要である。

予算編成過程については、財政課を中心としたヒアリングや復活折衝の仕組みなど、実務的な流れを把握し、組織内部の意思決定プロセスを理解することは、議会活動において極めて重要である。

④議会制度と二元代表制

地方自治の基本構造は、首長と議会を市民がそれぞれ選ぶ二元代表制である。議会は議決権・調査権・不信任決議権を持つ一方、首長には予算提出権や組織編成権がある。議会の執行力の限界や、質問と政策実現の間にあるギャップが課題であり、議会機能を強化するためには、事務局体制の充実や政策立案能力の向上が不可欠である。

また、議員報酬や定数の問題、女性議員の少なさなど、議会構成の課題もある。夜間・休日開催の導入など、市民参加を促進する制度設計が必要となる。

⑤ガバナンスの転換

従来の「行政対市民」という単線関係から、多様な主体が連携するネットワーク型ガバナンスへの転換が必要である。

「公」の概念は、①複数性、②公開性、③利害関心の三要素によって構成され、公共サービスは需給の一致が求められることが重要である。

⑥政策形成と政策評価

政策は「政策—施策—事業」の階層構造を持つ。政策過程は、問題定義、課題設定、立案、決定、実施、評価という循環構造である。

特に問題発見能力は重要である。認識型問題と探索型問題の違いがあり、単なる対症療法ではなく、根本原因に迫る政策形成が求められる。

政策評価ではロジックモデル（インプット→活動→アウトプット→アウトカム→インパクト）が示され、成果（アウトカム）と単なる実施結果（アウトプット）を区別することが重要。

⑦ 広報と行動行政学

広報活動においては、市民の認知バイアスを踏まえる必要がある。ネガティブバイアスや事前信念の影響により、同じ情報でも受け取り方が異なる。一度きりの広報では効果が持続しないため、継続的・戦略的な情報発信が必要である。

(2) 地方議会制度について

講師：本橋謙治氏(全国市議会議長会 政務第一部長兼企画議事部法制主幹)

① 地方議会制度と二元代表制

地方自治体では、議会議員及び首長の双方が住民の直接選挙によって選出される二元代表制が採用されている。そのため、議会と首長はいずれも住民代表としての正当性を有しており、行政運営において緊張関係と均衡関係を保ちながら自治体運営を行っている。

また、首長不信任や議会解散制度については、本来、重大な不祥事や行政運営上の問題発生時を想定した制度であるが、近年では政治的対立構造の中で運用される場面も見られる。沖縄県石垣市や茨城県内自治体では、不信任決議後の住民反応が議会側の想定と異なり、住民感情との乖離が生じた事例があり、議会として住民理解を得ながら活動する重要性について学んだ。

② 令和 5 年地方自治法改正について

令和 5 年の地方自治法改正では、第 89 条に第 2 項及び第 3 項が追加され、議会及び議員の役割・責務が法律上明文化された。

従来は「普通地方公共団体に議会を置く」という規定のみであったが、改正後は、

- 議会が地方公共団体の意思決定を担う機関であること
- 議員が住民福祉向上のため活動すること
- 議会が監視機能を果たす存在であること

などが明確化された。これにより、議員活動に対する社会的認知向上や、地方議会の機能強化につながることを期待されている。

③ 地方自治法第 96 条と議決権

地方自治法第 96 条では、条例制定・予算・決算・契約・財産取得など、議会が議決すべき事項が規定されている。さらに第 96 条第 2 項では、条例により議決事項を追加できることが示されており、自治体独自の重要事項について議会関与を強化できる仕組みと

なっている。従来の限定列挙的な解釈だけでは現代行政に十分対応できず、執行機関が広範な権限を有する中で、議会として主体的に行政運営へ関与することが重要。また、議会は単なる政治的判断のみではなく、合理性・公益性を踏まえた慎重な判断が求められる。

④議会の監視権と調査権

地方自治法第 98 条及び第 100 条に基づき、議会には監視権及び調査権が与えられている。具体的には、

- 書類及び決算の検査
- 執行機関への報告請求
- 事務管理や出納の検査
- 関係者の出頭要求
- 記録提出要求

などを行うことが可能である。一方で、議会には執行権はなく、実際の行政執行権限は首長側に属する。そのため、議会の役割は、議決権及び監視権を適切に行使し、執行機関による適正な行政運営を確保することが重要。

⑤議会の種類と通年会期制度

議会には定例会と臨時会があり、

- 定例会：条例で定める回数招集
- 臨時会：必要時に随時招集

という違いがある。

また、近年導入が進む通年会期制度は、年間を通じて会期を設定することで、災害時や緊急案件への迅速対応が可能となる。

地方自治法第 179 条の専決処分とは、議会を招集する時間的余裕がない場合に首長が専決処分を行う制度である。

⑥議会組織と委員会制度

議会組織として、本会議、常任委員会、特別委員会、議会運営委員会の役割について説明があった。本会議は最終的な意思決定機関であり、委員会は専門的・詳細な審査を行う機関として位置付けられている。また、全員協議会や会派代表者会議など、正式・非正式の協議機関があり、議会運営を円滑に進めるための重要な役割を果たしている。

⑦審議・審査・質疑・討論・表決

議案審議の一般的な流れとして、①提案説明、②質疑、③委員会付託、④委員会審査報告、⑤委員長報告、⑥質疑、⑦討論、⑧表決という手順となる。

また、「質疑」は議題となっている案件への確認であり、「一般質問」は行政全般に対

する考え方や方針を問うものである。さらに、討論は表決前に賛否を明確にしたうえで
行うものであり、賛否を示さない討論は想定されていない。

⑧議員活動を取り巻く課題

議員活動については、医師や弁護士のような専門職と異なり、社会的な職業認知が十分
ではない現状がある。特に、金融機関での職業認識、常勤性の問題、保育制度等との
関係など、議員活動と生活基盤の両立に課題が存在する。議会機能を維持するためには、
議員活動への社会的理解を深める必要がある。

(3)地方議会と自治体財政 講師：伊藤哲也氏(全国市町村国際文化研修所教務部長)

①地方自治体の意思決定構造と議会の役割

地方自治体は、議会と首長からなる二元代表制を採用している。
議会は地方自治法第96条に基づき、予算の議決、決算の認定、条例制定など、団体意思
の最終決定権を有する。
一方で、予算提案権は首長の専属権限、執行権も首長に属するという制度設計となっ
ている。
議会は減額修正を自由に行えるが、増額修正は首長の提案権を侵さない範囲に限定され
る。また、増額修正がなされても、最終的な執行責任は首長にあるため、制度上の緊張
関係を理解した上で財政議論を行う必要がある。

②会計区分と一般財源の重要性

地方財政統計では「一般会計」ではなく「普通会計」という統計概念が用いられる。
これは自治体間比較を容易にするためのものである。
財源は以下の二つに分類される。

- 特定財源：使途が限定される財源（例：補助金）
- 一般財源：自治体が自由に使途を決定できる財源（市税・地方交付税など）

一般財源は人件費など基礎的経費に充てられ、自治体財政運営の要となる。100%補助
事業であっても、将来的な継続には一般財源が必要となる場合が多い。

③国と地方の財政関係と地方財政計画

国税と地方税の割合は概ね6対4であるが、歳出ベースでは国4対地方6となってい
る。そのため財源移転が不可欠となる。
地方財政計画は、普通会計ベースで地方全体の歳入歳出を見積もり、不足額を地方交付
税等で調整する仕組みである。歳入歳出が一致するのは国による制度的調整の結果であ
る。

④地方交付税制度の仕組み

地方交付税は、行政サービス水準の均衡を図るための一般財源再配分制度である。普通交付税は以下の算式で算定される。

基準財政需要額－基準財政収入額

基準財政需要額は、単位費用×測定単位×補正係数で算出され、42項目が設定されている。基準財政収入額は標準税収の75%が算入され、残り25%は留保財源となる。この仕組みにより税収増加へのインセンティブが確保されている。算出方法は、標準団体（人口10万人等の仮想団体）を設定し単位費用を算出し、寒冷地補正・段階補正・事業費補正等の補正係数も考慮される。

⑤地方債制度と事業費補正

地方債は原則として建設事業に限り発行が認められる（地方財政法第5条）。地方交付税算定上、地方債の元利償還金は基準財政需要額に算入される場合があり、これがいわゆる「有利な地方債」と呼ばれる所以である。特に臨時財政対策債は、地方交付税不足を補う赤字地方債であり、その元利償還金は後年度の交付税算定で措置される仕組みとなっている。

⑥財政健全化判断比率制度

夕張市の財政破綻を契機に、健全化判断比率制度が創設された。四指標は以下の通りである。

- 実質赤字比率
- 連結実質赤字比率
- 実質公債費比率
- 将来負担比率

いずれも標準財政規模を基準とし、フローとストックの両面から財政状況を把握する仕組みである。

⑦財政分析手法と指標の読み方

各自治体の決算統計・決算カードを用いて分析を行った。重要指標として、実質収支、経常収支比率、財政力指数、標準財政規模が挙げられた。経常収支比率は財政の硬直度を示す指標であり、高いほど自由度が低い。財政力指数は基準財政収入額÷基準財政需要額で算出され、1.0を超えると不交付団体となる。また、類似団体比較が重要であり、人口規模や産業構造に基づく比較により、自団体の位置づけを客観的に把握することが可能となる。

⑧財政分析の留意点

家計を例に挙げ、比率だけでは実態を判断できないとの説明を受けた。同じ指標でも背景事情により意味は異なる。借金の有無だけでなく、資産内容や将来投資との関係も考慮すべきである。財政分析は数値の裏にある政策判断を読み解く営みである。

⑨ 予算編成と中期的財政運営

予算は単年度の収支計画ではなく、総合計画に基づく政策実現手段である。財政調整基金の目標設定や、決算時に中期財政見通しを示す実践例が紹介され、総合計画の年限を基本とし、複数年度の財政運営計画を策定することが望ましい。

(4) 条例と政策の審査・立案

講師：磯崎初仁氏(中央大学法学部教授)

① 議会の二つの機能

議会には、政策形成機能と行政監視機能の二つの重要な役割がある。政策形成機能とは、地域課題の解決に向けて議会自らが政策を立案し、提案する積極的な役割である。一方、行政監視機能は、首長を中心とする執行部の施策や財政運営を監視し、政策の妥当性を検証する役割である。両者は「車の両輪」であり、自ら政策を構想できる力があってこそ適切な監視が可能となる。

② 人口減少社会における課題

人口減少が進行する中、公共施設、道路、橋梁、水道などのインフラ維持が大きな課題となっている。これらの適正な維持管理および統廃合の検討は不可避であり、首長が判断を先送りしがちなテーマであるからこそ、議会が主体的に議論し、監視機能を果たす必要がある。

③ 政策の定義と構造

政策とは「公共的課題を解決するための活動」である。政策は、基本政策・施策・事業の三層構造を成し、どの階層を議論しているのかを明確にすることが重要である。また、政策は①目的、②対象、③主体、④手段、⑤基準の五要素で構成される。これらが明確であるかを確認することが、政策の完成度を高める上で不可欠である。

④ 政策形成プロセスと評価

政策形成は、課題設定、政策立案、決定、執行、評価の五段階で進む。特に評価段階が重要であり、条例制定後の効果検証や見直しを行うことが議会の責務である。政策評価の基準として、有効性、効率性、公正性の三点が挙げられた。さらに条例評価の観点としては、必要性、有効性、効率性、公正性、適法性の五基準が示され、グループワークにおいて具体的な条例案の評価演習を実施した。

⑤ 条例制定の権限と留意点

議会は条例制定権、予算議決権、契約承認権、人事同意権、百条調査権など多様な権限を有する。条例には基本条例と実施条例があり、法律の範囲内であれば独自条例の制定も可能である。条例制定にあたっては、憲法適合性、法律との抵触の有無、全国一律規制との関係を十分に検討する必要がある。

(5) 条例演習

各班に別れ、3つの課題条例の内から1つの条例を選択し、必要性、有効性、効率性、公正性、適法性の5つの基準で各基準を点数化し、優れた条例かどうかを議論し評価を行った。

私の班は、「市民の終活を支援するための条例」を選択し、評価を行った。

「必要性」評点 5(4)：条例にすることで考えるきっかけになる、周りの人に伝えられる

「有効性」評点 5(4)：理解度の普及が課題

「効率性」評点 3(4)：事業者も連携しやすい、手続きがスムーズになる

「公平性」評点 4(4)：行政、住民に広く負担を軽減できる

「協働性」評点 2(4)：社協やNPO等と共同する必要がある

「適法性」評点 4(4)：国の作成したガイドラインの遵守

合計点 22点(23)括弧内の点数は講師の評点。20点以上なら可決案件。

実際の市の条例を元に条例演習をすることで政策提言力、条例制定力、条例審査力の向上につながった。

(6) これからの地方議会に期待されていること

講師：千葉茂明氏(公益財団法人日本生産性本部 上席研究員)

① 地方自治法と現実の乖離

「議会事務局の任命権」の説明から始まり、「法と規則の関係」、「議会への長等の出席」、「正副議長の任期」、「議会の招集権」、「長の予算編成権と修正」、「専決処分」、「町村総会」、「会派」、「議選監査委員」、「一般質問」、「議員報酬」についての法的根拠の説明がなされ、各項目の現実との乖離についての説明および課題、疑問点の提示があった。

② 議会基本条例の制定

議会基本条例は、2006年5月北海道栗山町議会が初制定。栗山町に続き条例制定をする県や市が増え、現在は1027議会(2024年4月1日時点)が制定・施行している。議会基本条例をベースとした改革も進んでおり、議会活動のサイクル化、通年議会導入、議会・議員評価、政策形成サイクル等を構築する市町も増えてきている。

③ 議会改革の新たな展望

議会改革の新たな取り組みも出てきている。「議会事務局職員のネットワークの構築」、「議会例規の体系化」、「議会IT化」、議員に貸与されているタブレットや通年議会と連動した「災害対応」、4年任期を見通した「議会版実行計画」の策定、「高校生のキャリア教育支援」、議会における「対話」の浸透、議会評価の先進的な取り組みなどの新たな展望について説明がなされた。

④ 今後の展望と課題(私論)

講師の私論であるが、今後の展望と課題について説明がなされた。

(1) 議決責任の検証と対策

- (2)議員のなり手不足の解消となり手の発掘・育成
- (3)総合計画に議会としていかに切り込むか
- (4)地方創生・地方版総合戦略、人口減少対策と議会

議会による主権者教育も関連性が高い。「若者や女性にも選ばれるまちづくり」への取り組みが重要。

- (5)議会の強みをいかに活かすか

多彩な公選職、権限の重さの再確認、既存制度にとらわれない意識。

- (6)合議制機関としていかに「総意」を示せるか

多様な意見の聴取、議会における自由討議の実践、議会費の編成権が議会にない中で、いかに事務局職員人事・採用・育成で実効性を高めていくか。

- (7)「チーム議会」の機運醸成

地方議員に公設秘書ゼロの実情。議員の中にどれだけ条例制定、政策提言できる議員がいるか。

- (8)「フォーラム」としての議会

市民まちづくり集会や市民一日議会の導入。

- (9)未来の有権者(主権者)づくり

- (10)政策法務における「立法事実の把握」

- (11)議会の広域連携

議会の政策アドバイザー制度や災害時の議会の広域連携など。

- (12)危機的状況(コロナ禍など)でも機能する議会

議会のオンライン化、議会 BCP の整備及びそれに基づく訓練の実施。

- (13)議会の DX 化、AI 活用

- (14)議員研修の義務化、体系化

首長や議員は当選後の研修について法規定はないものの、研修を受け研鑽を積むことは非常に重要である。議員研修条例を制定している議会もある。

6. 研修のポイント・議員活動や市政への反映など

本研修を通して、地方議会に求められる役割について改めて深く学ぶことができた。議会には行政をチェックする監視機能と政策立案機能の二つの役割があるが、今後特に求められていくのは、議員自らが地域課題を把握し、解決策を提案していく政策立案能力であるということを強く感じた。

財政分野については、財政資料のどこを確認し、どのような視点で分析すべきかを具体的に学ぶことができた。財政指標や資料の見方について理解が深まり、自治体の財政状況をより正確に把握し、適切なチェックを行うための大変参考となる研修であった。

また、多くの講義で一貫して伝えられていたのは、これからの地方議員には政策立案力の強化が必要であるという点であった。議員自身が常に研鑽を重ね、行政側だけでは生まれにくい新しい視点や、多様な人とのつながりから生まれるアイデアを政策へ反映していくことが重要であり、その役割を一般質問や政策提案などを通じて果たしていく必要があると感じた。

さらに、市議会議員には高い品位と倫理観が求められることについても学びを得た。現在、浜田市でカスタマーハラスメント条例制定の動きもある中で、市民に対する姿勢や議員としての言動について改めて考える必要があると感じた。今後は本研修で得た知識と学びを議会活動に活かし、市民から信頼される議員として、政策立案能力の向上と自己研鑽に努めていきたい。