

## 研修会等報告書

### 議席番号(2) 議員名(掛下法示)

1. 日時 令和元年 8 月 21 日(水)～23 日(金) (日数 2 泊 3 日)
2. 場所 武蔵野商工会議所 4 階ホール
3. 主催 NPO 法人 多摩住民自治研究所
4. 研修事項 第 37 回 議員の学校
  - (1)日本国憲法がえがいた社会・国家と地方自治 21 日 10:20～18:00
  - (2)基礎から学ぶ地方自治体の財政 22 日 9:15～17:00
  - (3)議員からの実践報告(羽村市の区画整理問題) 22 日 17:00～18:30
  - (4)首長からの実践報告(住民主体の村の実践) 23 日 9:15～11:00
  - (5)グループワーク(地方自治への理解を深めるために) 23 日 11:15～12:30
  - (6)全体にわたる質疑応答 (地方自治への理解を深めるために) 23 日 13:30～17:00
5. 研修者 全国各地の市議会議員、町村議員 合計 54 人(栃木県は 1 人)
6. 講師
  - ・池上洋通 「議員の学校」 学校長 憲法と地方自治担当
  - ・森裕之 立命館大学教授 自治体財政担当
  - ・山崎陽一 羽村市議員、元週刊朝日カメラマン 区画整理問題担当
  - ・岡庭一雄 長野県阿智村元村長 住民主体の村の実践担当

### 7.研修の要旨とその成果

(1)日本国憲法のえがいた社会・国家と地方自治 池上洋通 「議員の学校」 学校長

#### 【要旨】

・大日本帝国憲法(明治憲法)と現在の日本国憲法の構造を比較すると、日本憲法では第 2 章「戦争の放棄」と第 8 章「地方自治」が追加された。地方自治について、章として追加されたのは日本憲法が初めてである。

・憲法 8 章の地方自治を正しく読む「権利としての地方自治」

92 条:【地方公共団体の基本原則】地方公共団体の組織運営は住民の自治と団体自治に基づき行われる。住民自治とは、地方自治が住民の意思に基づき行われ、団体自治は、地方自治が国から独立した団体にゆだねられ、団体自らの意思と責任の下でなされるという、自由主義的、地方分権的要素(憲法 94 条)である。

94 条:【地方公共団体の機能】94 条の具体化として 14 条に条例制定権を規定し、第 15 条に首長による規則を制定できる。

95 条:【特別法の住民投票】国会には特定の自治体にのみ適用できる法律を立法できるか。この場合は、当該自治体の住民の投票にかけて、その過半数の同意を得なければ、法律として制定できない。このことは中央政府と地方自治体の対等性や住民自治の優位性を示している。沖縄での普天間の軍事基地問題などは、住民が住民投票で反対多数につき、本来は強制的に中央政府の意向のみで軍事基地化できないものと考えられる。

#### 【研修の効果】

・今回の研修を通じて、原始から近代までの地方自治の歩みを学習し、特に三内丸山遺跡は縄文時代の集落跡で、長期間にわたり定住生活がいとなまれ、自治組織のようなものが出来ていたことは、これまでの

縄文文化(狩猟生活)のイメージを変え、原始時代から自治組織があったことは驚きでした。

・日本憲法は明治憲法から構造を変えた項目として、8章の地方自治の項目を追加したことは、世界的にも初めての出来事として、地方自治の重要性を再認識しました。

## (2)基礎から学ぶ地方自治体の財政 森裕之 立命館大学教授

### 【要旨】

・国・地方の財源配分.... 国民租税(101兆円)を国:地方を **61:39** 比率で集め、それを歳出ベースで国:地方を **42:58** の比率で配分する。この配分調整として地方交付税と国庫支出金等を使う。歳出総額は国債・地方債等でカバーして168兆円(平成29年度)となる。

・地方歳入の内訳 地方税(39%) 地方交付税(19%) 国庫支出金(15%) 地方債(10%) その他(16%)

・一般財源(地方税+地方交付税等)....自治体が用途を決定できる。(財政当局の最大の関心)

・特定財源(国庫支出金、地方債等).....用途が限定される財源

・市町村の地方税は住民税(45%)と固定資産税(42%)に大きく依存

・固定資産税は土地・家屋・償却資産の価格に課税(1.4%)、免除(土地30万円、家屋20万円、償却資産150万円)

・地方交付税... 国が地方の代わりに国税の一部を徴収し、一定の基準で配分する。用途は自治体で決められる。

・臨時財政対策費.....平成13年以降、地方財源不足を国と地方が折半し、地方負担分は臨時財政対策債(赤字地方債)により調達。臨時財政対策債の元利償還金は、全額後年度に基準財政需要額へ繰入

・各自治体の普通交付税の決定方法... 基準財政需要額-基準財政収入額..... (=財源不足額)

・基準財政収入額..... 地方公共団体の標準的な税収の75%+地方譲与税額

・基準財政需要額..... 各自治体が標準的な行政を行うために必要な経費の内一般財源で賄うべき額

$$\text{基準財政需要額} = \text{測定単位} \times \text{単位費用} \times \text{補正係数}$$

・国庫支出金(補助金).... 地方公共団体の特定の支出に充てるために国から地方に支出される補助金。その役割は、全国民の標準的な行政サービスの確保、地方財政の統制。算定は事業費の2分の1の補助率が基準。

・地方債..... 地方自治体の借金の内、返済が2年以上にわたる長期債務。施設の耐用年数を超えない範囲の償還が原則で、10~15年程度の償還が多い。対象経費としては、公共施設の建設事業債、災害復旧事業費、公営企業に要する経費等

・一時借入金... 一会計年度内に於いて、現金が不足したときに借入金。不適切な事例として夕張市では、特別会計の赤字を埋めるために、毎年期末に一時借り入れて赤字を穴埋めすることがあったが、これは財政破綻の要因として不適切。

・繰入金... 基金や特別会計から一般会計の歳入へ繰り入れるもの(最初から多いと注意が必要)

・繰越金... 会計年度が終了し、翌年度へ持ち越される金額。実質収支黒字分は、2分の1以上を基金の積み立てか、地方債の繰り上げ償還に充当しなければならない(地方財政法第7条)

・目的別歳出... 教育、福祉党行政目的ごとに歳出を分類したもの。

・性質別歳出... 人件費、建設費等、経費の経済的な性質毎に歳出を分類したもの。財政分析上重要

・一般会計からの繰出..... 公営企業は独立採算が義務付けられるが、一部の事業において、料金によってその費用を賄うことが適当でないときは、繰出基準として一般会計で負担することとされている。(へき地医療経費、消火栓設置経費等)

・積立金..... 自治体が条例に基づいて、特定の目的のため財産を維持し、資金を積立、又は定額の資金を運用するための基金を設ける(財政調整基金、減債基金、特定目的基金)

- ・近年の自治体財政の赤字問題
  - ・歳入歳出差引(形式収支)
  - ・実質収支= 形式収支-翌年度へ繰り越すべき財源
  - ・単年度収支 = 当該年度の実質収支-前年度の実質収支
  - ・実施単年度収支 = 単年度収支+財政調整基金積立額+地方債繰上償還額-財政調整資金取崩額
- ・財政力指数と経常収支比率
  - ・財政力指数=基準財政収入額÷基準財政需要額
  - ・基準財政需要額は自治体の規模等によって決まるため、財政力指数は税収力の大きさをあらわす。
  - ・単年度の財政力指数が 1.0 以上の自治体は普通交付税が交付されない。
  - ・経常収支比率 . . . . . : 経常収支比率が高いほど財政が硬直化している。  
(経常経費充当一般財源÷経常一般財源等)
- ・財政健全化法
  - ①実質赤字比率 = (一般財源の赤字額÷標準財政規模) 危険基準 11%以上
  - ②連結実質赤字比率 = (連結実質赤字額÷標準財政規模) 危険基準 16%以上
  - ③実質公債費比率 = (地方債元利償還金-(特定財源+元利償還金))÷(標準財政規模-元利償還金)  
危険基準 25%以上
  - ④将来負担比率. . . . . 公営企業、出資法人を含めた実質的負債の標準財政規模に対する比率  
危険基準 350%以上

**【研修の効果】**

・基礎からの地方自治体の財政の仕組みを理解したので、議員が今後矢板市に於ける歳入・歳出・財政健全について調査分析することに役立つものである。

**(3)議員からの実践報告(羽村市の区画整理問題) 羽村市市議会議員 山崎陽一**

**【要旨】**

1996年 突然の区画整理計画に驚き、地域住民が区画整理反対の会を結成。TBS テレビ報道特集で羽村市区画整理が放映されて、問題点が知られることとなった。1998年東京都が都市計画決定。反対の会は「公金差し止め請求」や「補助金差し止め監査請求」の行政裁判を提訴。最高裁の監査請求は適法、東京地裁に差し戻す判決を得た。2003年の事業化決定後もあらゆる機会をとらえて事業の中止、撤回、反対の会ニュースは250号を発行。

この事業の問題点は①必要性がない.....事業地区は自然環境に恵まれた基盤整備された良質な住宅地、1000戸。3000人が住む。そこに幅40メートルの都市計画道路を造り、436億円をかけて地域を区画整備することは全くの無駄。

②実現性のなさ.....総工費436億円の内市費220億円は全市民当たり一人40万円の負担。市の一般会計では年間6億円の財源不足で、財政危機を招く。今後の1000戸の集団移転は、実行は不可能。

③住民合意のなさ.....事業計画中に「住民賛否は必要ない」と市長が発言し、住民の400人以上の権利者が反対署名。

2019年2月21日に東京地方裁判所は、羽村駅西口区画整理事業計画変更決定は違法・取り消す。訴訟費用は被告の負担とする。との判決が出た。市側は直ちに控訴手続きを進めるコメントを発表した。

この判決後、議会では17人中7人の議員が、計画変更を追及しました。山崎議員はこの反対の会より推されて60歳の時に議員となり、今年で4期目になるとの事で、一般質問で毎回区画整理事業の問題を取り上げて、追及しているとの事です。

## 【研修の成果】

住む住民が反対しているのに、その声を聴かずに市の計画を押し進める事例があることに驚いた。裁判所に提訴して、やっと住民側の勝訴の判決が出たので安堵するも、市側が控訴したので裁判は続行されるのでまだ続く。区画整理事業は矢板市でも実施していて大いに興味があるが、住民運動の方法について、市会議員を擁立して戦ったことに対して、大いに参考となる事例であった。

### (4) 首長からの実践報告(住民主体の村の実践) 岡庭一雄 長野県阿智村元村長 ～住民・議員・行政の役割分担とは～

#### 【要旨】

住民主人公の議会の在り方について、議会の改革を議論することも大切であるが、なり手不足や低投票率の問題になっていることから、主人公である住民に問題があると考えてみないといけない。お任せ民主主義といわれる風潮が顕著になり、住民が主人公の地方自治にとって、今日の状況は戦後地方自治制度の危機といっても過言ではない。

地方自治制度の原点は日本国憲法にある。明治憲法を改正して現憲法は生まれたが、現憲法には明治憲法にない章が二つ存在する。それが第2章戦争の放棄と第8章地方自治である。加えられた二章は、新しい国が、明らかに明治憲法下の国家とは異なる考えのもとで進むことを明記した重要な条文である。

#### 阿智村における実践例

一人ひとりの人生の質を高める、持続的な村を掲げて、住民自治を取り組んできた。まずは行政側が「住民要望を単に取り入れるのではなく、住民とともに考えながら住民からの提案を待ち政策化し、必要な情報は常に提供する。事業等の計画、実施に当たって住民間での協議や、決定を重視し行政の都合でものを決めない」等の対応を重ねて主体者としての自覚を住民自身に高めてもらおうと考えました。

#### ■住民自治は住民主体の行政

「行政は、行政情報のすべてにわたって情報の公開を行うとともに、住民の学習、実践を支援し、住民に判断を委ねる。議会は、審議を通じて住民判断を手助けすると同時に決定に責任を負う。住民は自分の地域や暮らしの主体者として、企画し、発言し、実践する。」村の総合計画に明記した。

#### ■住民要望は住民自ら

住民が住んでいる行政要望は、年2回開かれる行政懇談会で出されますが、日常的には、地区の村議会議員が持ち込まれることが一般的でありましたが、ときには地域内で十分協議されておらず実施にあたり混乱をきたすこともありましたので、議員からの直接要望は遠慮してもらうことにしました。

住民が地域課題を十分協議して、直接要望や対策を提案することで、住民主体の村づくりは発展するわけで、行政担当者と住民との協議の場が住民自治であるという考え方を推進しました。このような進め方に対して、住民からは、議員は何をするのだ」という意見が出されて、議会では、議会議員は地元の御用聞きではない、村の重要な施策を考え提案し、地区の利益だけでなく村全体のありようを考えるのが本務であるという見解に到達しました。

#### ■住民主体と議会

議会としての方向は「住民に代わって十分な論議を行い、議決したことについては十分な説明責任を議員全員が果たす」。そして議事機関としての議会は、議会の審議を通して住民に対しての理解を深め、住民が判断を出来るようにすること。議員間や住民間で大きく賛否が分かれる案件については、議会として住民意見を尊重し、地区の懇談会を開催し住民間の論議を深めつつ意見集約を行うこと、議会として調査を十分行い論議を深めて、議員全員が納得できるまで協議を繰り返した上で結論を出すこととしている。住民の持つ行政に対する要望や様々な政策提言を行うことも議会の責務と考え、経済、福祉、子育て等の住民団体等の懇談や先進地視察を実施し、政策化するたの活動に力を入れる。

このように阿智村では、賛否の分かれる案件も多数決によらないで、十分議論し全員納得のいく結論を導き出すことで、全議員が議会としての議決責任を果たせることを目指しています。すべての議員が参加する条例設置の政策検討委員会を持ち、政策の調査、学習を行い議会としての政策提言を行っています。

#### ■ 予算編成に住民参画

予算は自治体にとって最も基本となるものです。かつてはほとんど住民に見えないところで予算編成が進められ、議会の議決を経て執行されておりました。

主体者である住民が予算編成にどうかかわるかが課題であり、予算書が住民にとってわかりにくいものでしたので、事業毎の計画に経費を乗せて住民にわかりやすくしました。それをまとめて予算書にすることで住民が予算編成に参画しやすくなるし透明性も高まり、同時に事業評価もしやすくなりました。

予算編成スケジュールは9月決算議会の後、10月に自治組織ごとの行政懇談会を開き、村の財政状況を説明し、地区からの要望に基づく懇談を行います。これらの要望を12月末までに受け付けることとして、議会に於いても事業評価を行い来年度事業の検討を開始する。2月までに予算編成を終了し、議会への提案予算書を確定したところで、再び地域懇談会を行い、予算の概要や地域住民の要望や提案の予算反映状況の説明を行います。こうした過程をへて議会審議により予算を確定します。議会での予算審議は、事業計画ごとの審議が行われます。

議会において議決されたのち、予算審議で認められた事業毎の計画書を全戸に配布します。事業計画書、前年度事業評価と財政状況、事業毎の目的、事業内容、財源内容、支出内訳が記載されています。

#### ■ 住民における住民自治

地方自治は、①住民全体の意思として公として行われる自治と、②住民全体の意思ではなく、住民有志や住民団体等による自主的な活動によって進められる自治がある。特に住民自治は後者②の活動が活発であることが重要です。

住民自身による住民自治の実践として、地域を基盤にした地域自治組織と、課題を中心にした村づくり委員会があります。いずれの活動に対して、住民の自由な取組が保証されも公は干渉しない形で支援を行っています。むらづくり委員会の活動事例を次に述べます。

#### ■ 重要案件の対応

20年前に、県の産業廃棄物処分場の建設が持ち込まれ、反対者、賛成者を問わず住民の学習や視察を含む取組支援を行い、村の社会環境アセスメント委員会を作り、計画の検証と地域の影響を専門家も交えて検討し、検討内容を公開し、住民意見の集約を図りました。結局3年間の議論を重ねて、村としての大方の方向が出たとの判断で、協定案を、議会において全員一致で受入れを決めました。反対、賛成に分かれて激しい運動が行われましたが、感情的な対立が残ることなく、これにより環境問題の意識が高まる結果となりました。

今回リニア中央新幹線建設に伴うトンネル工事の廃土運搬に対する村としての対応に生かされました。JR東海からは、阿智村内を一日約920台の大型ダンプが通行することを公表したので、これに対して周辺の住民や、温泉郷の経営者から反対の声がでてきました。議会としては、ダンプ通行の影響を最小限にする研究を行い、村は社会環境アセスメント委員会により調査研究を行い、村と議会に報告書を提出しました。村はこの報告書をもとに、リニア対策委員会において協議を進めており、結果的には計画の変更が行われることになりました。

#### ■ 阿智村の具体的取組

- ・星が日本一きれいなまち……年間100万人観光客、消費額120億円
- ・若い人が増えてきた。

地域福祉.....医療問題(無医師地区)隣の飯田市より出張診療実施。デーサービス、特養はある。

.....住民の送迎の会を作る。ボランティア・村より軽自動車提供。

在宅医療を考える会.....訪問看護ステーション設置.....50人実施、24時間看護相談受付  
教育について.....議会の人には教育に関心を持つべきだ

.....教育長はおかなかった。

村づくり委員会設置.....住民の3割は行政に積極的関与 3割は無関心、4割はどちらでもない。

この行政に積極的に関与する人を中心に委員会を構成し、住民全体に広める役割

### 【まとめ】

私たちは戦後教育で、民主主義は多数決であると理解していました。しかし住民自治は全ての住民の了解を前提に成り立っていることであり、多数決の決定は自治を壊すことにもなる。多数決を使わない合意の形成に腐心することで、自治は発展することが判明している。そのための社会環境アセスメントや、議会決定を議員全員が担うということを行ってきた。特に議会の役割については、議決責任の明確化と住民説明の重視、議決に先立つ住民意見の集約等あるいは政策提言等に力を入れてきている。現在、議員のなり手不足を契機に、議会の在り方が問われ、それぞれの議会が議会改革に取り組まれている。

### 【研修の効果】

議会の議決は多数決が常識化している中で、阿智村としては、多数決を使わない合意形成を実践していることに敬意を表したい。矢板市議会についても、多数決を使わない合意の形成や議会の役割について、議決責任の明確化と住民説明の重視、政策提言等に力を入れることについて今後取組たいと考える機会を得ることができた。

住民の送迎の会取組、訪問介護ステーション、村づくり委員会の取組等は今後導入について研究する。

## (5) グーループワーク(地方自治への理解を深めるために)

各自治体での議会状況、生活環境等の問題について話し合った

・長野県泉白馬村より.....白馬村の分譲地において、外国人が66%以上居住する地域があるが、冬の時期はスキー関係の仕事で住んでいるが、夏場は郷里(南半球の住民多い)に帰ってしまい、空家となっていて、住民自治運営上、困っている。

・陳情請願について.....陳情請願で郵送は受け付けない自治体と受付する自治体に分かれた。

・請願の議員署名について.....矢板市では、所属する常任委員会に該当する請願は、該当議員署名が出来ないが、全国の請願での議員署名はそのような制約はないことが判明した。

・陳情・請願者の当事者説明について.....積極的に提案者からの説明意見を求める議会が多い。もしくは署名している議員からの説明を求めている。

・地域毎の要望について.....ほとんどは自治会長又は区長を通して行政に直接申し入れがほとんど。

議会への陳情としてあまり出てこない。

・国全体に関する意見陳情についての対応...議会にて審議して、認められるものは、国に意見書として発信している。(例えば、沖縄米軍基地問題、等)

・箱物(建造物等)を中止させるべく、住民投票を実施した(1/50の有権者署名が必要)

・富山市議会...政務活動費不正問題で14名辞職。

・福岡市.....人口が急増し、学校が足りない状況

・高岡市.....商業施設撤退。コミュニティバス廃止で住民困っている。

・豊丘村.....議員がなり手不足、欠員無投票