

# 会津若松市議会政策討論会 第1分科会最終報告書



平成23年2月15日

政策討論会第1分科会

委員長	目黒	章三郎
副委員長	戸川	稔朗
委員	渡部	優生
委員	伊東	くに
委員	松崎	新隆
委員	土屋	隆雄
委員	成田	芳雄

## 【目 次】

### 第1章 政策研究の取り組み概要

第1節 課題設定及び2つの問題分析テーマ

第2節 問題分析の概要

### 第2章 本市財政の持続可能性について ～ 「財政分析」

第1節 市民意見→問題発見→課題設定

第2節 問題分析の基本姿勢・視点～財政の持続可能性を担保する取り組み

第3節 予備調査・予備分析

第4節 関西学院大学・小西砂千夫教授による政策研究セミナーの概要  
～ 「財政分析」

第5節 会津若松市の財政分析について（1）

～ 諸指標から見る会津若松市財政の概況

第6節 会津若松市の財政分析（2）

～ 小西教授の視点・指標による持続可能性の分析

第7節 会津若松市の財政分析の結果及び評価（まとめ）

第8節 財政分析の中間的成果及び今後の対応方向

### 第3章 自治のあり方 ～ 「自治基本条例」

第1節 流山市自治基本条例

第2節 上越市自治基本条例・地域自治区制度

第3節 相模女子大学 松下啓一教授

第4節 自治体総合政策研究所 石井秀一氏

# 第1章 政策研究の取り組み概要

## 第1節 課題設定及び2つの問題分析テーマ

平成20年8月に開催された第1回市民との意見交換会では数多くの市民意見が寄せられたが、市議会ではそれら意見を整理し、問題発見をしたうえで、10の政策課題を設定した。政策課題は、政策討論会の下部組織（各分科会及び議会制度検討委員会）に振り分けられたが、第1分科会には、「本市財政の持続可能性と事業・サービスの調和について」及び「行政サービス提供機能のあり方と庁舎等整備の方向について」の2つの政策課題が振り分けられることとなった。

第1分科会では、これらの政策課題を踏まえつつ、市民との意見交換会において、市民から市の財政状況についての意見、質問が多く寄せられたことを重視し、市民への説明責任、財政健全化への取り組みとして「財政の持続可能性について～財政分析」を、また、行政サービスや事業のあり方として、「自治のあり方について～自治基本条例」を、それぞれ問題分析テーマとすることとし、政策研究してきたところである。

## 第2節 問題分析の概要

### 1 財政の持続可能性について～財政分析

財政分析については、財政分析のツールを議員自らが十分理解し、使いこなす必要がある。そこで、全国の財政改革の理論的指導に尽力されている関西学院大学大学院経済学研究科の小西砂千夫教授に平成21年度、22年度の2カ年度にわたり、合計5回のご指導をいただいた。小西教授からは、財政の持続可能性を評価するツールとして、フロー及びストック両面の分析指標を御教示いただくとともに、本市財政の中長期的な持続可能性や中期財政見通しに対する評価などについて、一定の御助言を頂いてきた。

小西教授から御指導頂いた財政分析ツールを活用しながら、短期・中長期及び資金収支・償還能力の4つを組み合わせ、一定の財政分析及び財政民主主義を機能させていくための今後の取り組み方向について、一定のとりまとめを行ったところである（詳細については第2章参照）。

### 2 自治のあり方について～自治基本条例

自治基本条例については、平成21年度に学識経験者指導として相模女子大学松下啓一教授の個別指導をそれぞれ受けるとともに、総務委員会先進地調査として流山市自治基本条例の調査を行った。

また、平成22年度は自治体総合政策研究所の石井秀一氏から「自治基本条例の本質と必要性」について講演を受けるとともに、8月には、上越市自治基本条例（総務委員会行政調査）を調査してきたところである。

なお、当テーマについては、一定の調査を行ったが、今期は事例分析を中心とし

た運営にとどまったものである（調査報告等は第3章参照）

※ 経過及び予定（開催日、主な内容を時系列で記載）

【平成20年度】

- 12月15日 テーマに対する意見交換
- 2月10日 テーマに関する意見交換、検討の方向性

【平成21年度】

- 5月25日 ①調査研究の進め方
- 6月18日 ①鶴ヶ城周辺公共施設活用構想（素案）に係る論点抽出について  
②調査研究プログラムの進め方  
③市民との意見交換会における意見について
- 7月6日 政策研究テーマ「自治基本条例」「財政分析」について
- 7月27日～総務委員会行政調査「自治基本条例」（①流山市、②松下啓一教授）
- 8月21日 政策研究セミナー「財政分析」 関西学院大学小西砂千夫教授
- 2月10日 政策研究セミナー「財政分析」 関西学院大学小西砂千夫教授

【平成22年度】

- 4月28日 平成22年度調査研究プログラムについて
- 5月28日 財政分析にかかる事務打ち合わせ 関西学院大学小西砂千夫教授
- 5月31日 政策研究セミナー「自治基本条例」自治体総合政策研究所石井秀一氏
- 7月1日 政策研究セミナー「財政分析」関西学院大学小西砂千夫教授
- 8月3日～総務委員会行政調査「自治基本条例、創造行政研究所」（上越）
- 9月17日 政策研究セミナー「財政分析」関西学院大学小西砂千夫教授
- 12月20日 政策研究セミナー「まとめ」関西学院大学小西砂千夫教授
- 2月7日 最終報告のまとめについて

## 第2章 本市財政の持続可能性について～「財政分析」

### 第1節 市民意見→問題発見→課題設定

#### 1 市民意見の受け止め→問題発見→課題設定

##### (1) 市民意見

平成20年8月に開催した市民との意見交換会では、合併特例事業等の大型事業の必要性、大型事業等を現行どおり遂行した場合における市債残高への不安、このような不安を背景とした本市財政の持続可能性への疑問、大型事業の優先順位見直しへの要請など、市の厳しい財政状況を不安視する意見が数多く寄せられた。

他方で、個別分野では、道路、下水道等の都市基盤整備の推進や生活路線バス等の市民サービスの向上を求めるなど、「歳出増」につながる意見が寄せられるとともに、税金等の市民負担軽減を求めるなど、「歳入減」につながる意見が寄せられており、これらの意見の単純合計としては「サービスは高く負担は少なく」という意見に集約されると考えられる。

##### (2) 問題発見

本市の経営状況や財政状態を不安視・疑問視する声は、そもそも財政に関する情報について、その提供が不十分であることに起因していると考えられる。そのため、財政状態については、よりわかりやすい内容での説明責任が求められる。

一方で、市民へのわかりやすい説明については、議会としても、「本市財政の持続可能性」をテーマに、議会としての財政分析の調査研究を行うことが必要である。また、併せて、決算審査のあり方についての検討も行いながら、議会の視点や尺度（ものさし）での財政状況の解明・説明に努めていくことが必要である。

また、財政状態の悪化を不安視する一方での「サービスは高く、負担は少なく」という市民意見は、一見すると「あれも、これも」との一方的な意見とも受けとめられる。しかしながらこれらは、「財政に関する情報不足」を最大の理由として、市民が「あれか、これか」という選択・検討をできるだけ論点情報が提供されていないことが原因と考えられる。

そこで、議会としては、大型事業や市民サービスの必要性、各事業・サービスの費用対効果、課題・問題点などを調査研究し、その結果を適時に提供しながら、事業間の優先順位などについて議会内の議論及び市民との意見交換を行う。

これにより、市民が、「あれか、これか」を選択できるための舞台を整えようとするものである。

##### (3) 設定された政策課題

以上の観点から、政策課題については「本市財政の持続可能性と大型事業推進や市民サービス向上との調和について ～ 市民が事業・サービスを検討・選択しうる舞台づくり」と設定された。

## 第2節 問題分析の基本姿勢・視点～財政の持続可能性を担保する取り組み～

### 1 問題分析の基本姿勢

第1分科会では、以上の市民意見及び設定課題の経過の中で、特に、市財政に関して、「会津若松市の現在の財政は大丈夫なのか？」、「将来的にも、夕張のように財政が破綻することはないのか」という市民意見に対して、議会としてどのように説明すればわかりやすいか、という視点で問題分析を進めることとしたものである。

財政を診断・分析していくための、「尺度・ものさし」や「財政を市民と議会でチェックしていくための仕組み」などを問題分析していくにあたっての基本視点を次のとおり示す。

### 2 問題分析の基本視点

#### (1) 人口減少・財政縮小傾向を前提条件とした財政運営の方向性をどのように考えるか。

①人口を変数ととらえこれを増加させる政策を行うことと、②人口減少は与えられた条件と考えるとその条件下において行政・財政運営を考えることは、それぞれ別の問題であることを踏まえ、今後、市議会が、中長期的な財政見通しなどを調査研究していくに当たっては、②の考え方を勘案していくことが必要と考えられる。

#### (2) 財政健全化法による健全化判断比率をクリアすれば大丈夫なのか？

平成20年9月に市議会に報告された「財政健全化法による健全化判断比率」については、幸いにも、実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率及び将来負担比率の4指標ともに、早期健全化団体の基準をクリアしている（ただし、実質公債費比率は19.1%のため、公債費負担適正化計画の策定団体になっている）。しかし、この基準をクリアしていることは、決して「財政は健全である」と国に太鼓判を押されたものでないことをあらためて認識し、その上で、議会による財政状態、財政見通しのチェックを行っていく必要があると考えられる。

#### (3) 財務諸表4表の導入をどのように受け止めるのか？

今秋には、新たな公会計制度による財務諸表の公表が行われる。財務諸表の第一義的意義は、あくまでも財務状況の「開示手段」にとどまるとの指摘もあるが、財務諸表の導入によって、今後は、自治体の財政運営にも、企業会計原則、会社法、会計理論など企業会計の「考え方」を考慮することが要請されるのではないかと推察される。例えば、①基本的な姿勢として、企業会計原則・一般原則六「保守主義の原則」（「企業の財政に不利な影響を及ぼす可能性がある場合には、これに備えて適当に健全な会計処理をしなければならない。」）を財政運営の「考え方」にいかに取り入れるか、また、その具体的取り組みとして、②資産の保有・活用によるライフサイクルコスト（国土交通省調査では、建物のライフサイクルコストに占める建設費・企画設計費は

27.3%に過ぎないとしている)をいかにストックベース(負債)として認識し、実際の財政運営にいかに組み込んでいけるか、同様に、③債務保証等に対するリスクを引当金として認識し、実際の財政運営にいかに組み込んでいけるか、などである。財政の持続可能性とその条件整備を考えていくための一つの視点として、調査研究していく必要があると考えられる。

#### **(4) フロー指標を中心とした財政分析からストック指標の活用へ**

前述の「都市の財政力 2005」における財政分析指標は、フロー指標(資金繰り指標)だけではなく、ストック指標(償還能力指標)をも取り入れた分析フレームであり、また、将来予測や、諸条件を変えたシミュレーションが可能とされている。今後は、この分析フレームを活用した財政見通しや財政の持続可能性などについて、調査研究していくことが考えられる。

#### **(5) 財政民主主義を機能させるためのガバナンスのあり方の研究**

市民との意見交換会では「会津若松市の財政は将来的に大丈夫なのか」という不安の声が多く寄せられるが、これまでのところは、この問いに、的確に答えることはできていない。今後、市議会としても、財政に関する情報を適切にわかりやすく提供・説明していくことは勿論のこと、市議会のモノサシ・尺度で財政見通しのシミュレーションなども行いながら、市民と議会が財政見通しなどについて、意見交換やチェックを行っていくことも必要と考えられる。このような財政民主主義を機能させるための仕組みなどについても、調査研究していくことが考えられる。

### 第3節 予備調査・予備分析

#### 1 「多治見市健全な財政に関する条例」から学んだこと

平成20年7月の「多治見市健全な財政に関する条例」の行政調査では、自治体が財政状態を判断するための独自の尺度（ものさし）を持つことの意義・重要性や財政民主主義のあり方などを調査研究した。

財務条例の意義は、まず、財政に関する情報の徹底的な提供と共有を進めるとともに、多治見市が市独自の財政判断指標という「ものさし」を開発し、それを活用することで、市議会と市民が、多治見市の財政運営を議論・チェックできる体制を構築した点にあると受け止められる。

多治見市は、財務条例制定により、「財政民主主義」を機能させるための基本となる舞台を整えた、とも換言できる

#### 2 試算 ～ 多治見市財務条例を活用して、会津若松市の財政数字を適用すると・・・

##### (1) 「財政健全基準」について

条例では4つの指標について、それぞれ「財政健全基準」定めている。

予算又は決算ベースで、4指標のうち1指標でも、「財政健全基準」をクリアできなかった場合は、まず、「財政非常事態宣言」を発し、「財政再建計画」を策定しなければならない。さらに、当該計画の策定は、「議会の議決」が必要とされている。

##### (2) 適用してみると

4指標のうち、A 償還可能年数と C 財政調整基金充足率の2指標が、「財政健全基準」をクリアできていない。

仮に、多治見市と同様の基準を会津若松市が設定したとするならば、本市は、「財政非常事態宣言」を発し、財政再建計画を策定することになる。

財政診断指標	A 償還可能年数	B 経費硬直率	C 財政調整基金充足率	D 経常収支比率
財政健全基準	12.0年	73.0%	7.0%	93.0%
会津若松市 H19年度決算ベース	13.9年 クリアーできず	72.9% クリアー	1.9% クリアーできず	90.9% クリアー

#### 3 関西社会経済研究所の「都市の財政力2005」に見る会津若松市の全国における相対的位置

##### (1) 「都市の財政力2005」の調査概要

全国の人口10万人以上の都市（225市）を対象にアンケート調査を行い、そのうち191市が回答した。資金繰り指標（フロー指標）及び償還能力指標（ストック指標）を用いて、各市の財政状態が分析され、また、全国における相対的位置（順位）も示



されている。

※ 出所：「都市の財政力 2005 調査結果の要約」から抜粋

## (2) 平成 15 年度決算ベースにおける会津若松市の全国における相対的位置

- ① 資金繰り指標（フロー指標） ⇒ 上位 100%（191 位／191 市）
- ② 償還能力指標（ストック指標） ⇒ 上位 83%（158 位／191 市）
- ③ 総合指標（フロー＋ストック） ⇒ 上位 93%（183 位／191 市）

※ 出所：「都市の財政力 2005 財政状況に関する所見(1)(2)会津若松市」

## (3) 会津若松市の財政状態に対する所見（※都市の財政力 2005 から抜粋）

「御市（会津若松市）は、平成元年度～5 年度は健全財政の状況で推移している。平成 6 年度以降では償還能力と資金繰りがともに悪化しており、左下へと財政状況が変化している。平成 11 年度～12 年度において改善努力が見られるが、その後再び弱含みで推移し、平成 15 年度においては償還能力も資金繰りも苦しい状況に至っている。かつては良好な状況であったが、その後弱含みで推移し近年では厳しい状況にある」

## 4 関西社会経済研究所の分析フレームの今後の活用可能性

この分析フレームについては、ストックベースの分析や財政の将来シミュレーション分析などにも使用可能性があるとされている。例えば、「地方税が毎年〇%減少していった場合、償還可能財源は〇円減少する」、「地方債返済に必要な償還可能財源を確保するためには、経常経費を〇円削減しなければならない」などのシミュレーションが考えられる。

これまでは、このような論点を、一般質問などの場で質問・答弁した場合は、どうしても想定上の議論あるいは、仮の算定となるため、行政当局は明確には答弁しにくい、といった状況が散見された。

今後は、議会が、専門的知見等も活用しながら、財政の分析ツールを理解・活用することができれば、議会自らが、財政指標のシミュレーションを行い、その結果を踏まえて、政策提言や政策提案を行っていくことが可能になると考えられる。

## ※ 財政危機時代における財政分析の手法と考え方（関西学院大学小西砂千夫教授）から抜粋

「・・・以上のようにして作成した財政指標は、自治体間の比較だけでなく、個別の自治体が財政運営を行う際のメルクマールに活用できます。仮に、地方債の格付けを維持する、ないしは向上させることを制約におけば、財政計画を策定する期間内で、上記のような財政指標がどのように推移するかについてシミュレーション分析を行い、発行可能な地方債の上限額、償還財源を確保するために必要か経常経費の削減幅、あるいは超過課税の必要額などを推定することが可能だからです。将来的には、個別の自治体議会が、財政指標についての目標額を定め、その制約内で首長が予算編

成を行ったり、総合計画を定めるという状況が期待されます。長期的な財政運営指針の作成においても、以上のような手法での財政分析が重要となります。」

## 5 議会事務局による財政分析の試行

市議会においては、今後、政策討論会第1分科会を中心として、いわゆる財政分析を行っていくこととなるが、議会事務局・調査グループにおいて、「会津若松市の財政分析～分析結果とその先に見えるもの～」として取りまとめた。

なお、これは、議会基本条例第18条「議会事務局の調査・法制能力の充実」を受けて、財政分析の試行として行ったものであって、いわゆる事務局案ではなく、今後の市議会としての財政分析の序論的位置づけにとどまるものである。

## 6 行政当局の財政情報提供の現状

市の財政情報については、「会津若松市の財政のすがた」をはじめ、HPなどで公開し、情報提供と説明を行っている。

※ 出所：会津若松市 HP「会津若松市の財政のすがた」

## 第4節 関西学院大学・小西砂千夫教授による政策研究セミナー「財政分析」

### 1 財政分析・財政統制における議会の役割

自治体議会が財政分析をする意義は、議会が自ら分析し、理事者（執行機関）に対して財政的な枠を示し、監視し、ある意味で縛ることも役割である。王の課税権の濫用に対する制止などは、歴史的に見ても議会の役割であり、現行の地方自治法でも、法定外税の創設は条例事項であり、さらに、地方税法の改正を受けての市税条例改正も必要である。財政を悪くすることは、負担を将来世代へ先送りすることでもあるから、将来時点で、重い税金を課すか、あるいは、サービスを削減するか、という選択を迫られることでもある。したがって、財政的なフレームを議会が定めるのは、本源的な議会の機能ということができると考えられる。

### 2 財政分析指標の林立

#### (1) 財政分析指標の林立

議会が財政の大枠を示し、監視することは基本的方向性として正しいが、次に問題となるのは、財政分析に関する技術論である。

財政分析の考え方、指標、ツールは現時点でも数多くあるが、標準的な手法として確立しているわけでもなく、「林立」している状態である。

代表的な例は、決算統計及び市町村比較分析表による従来型指標、財務書類4表に伴う新たな指標(発生主義会計)、財政健全化法による判断比率4指標、などがあるが、仮にこれらの指標を例えば15指標ほど抽出し、全国ランキングを行ってみても、全ての指標が良いわけでもなく、財政の健全性や持続可能性が良いかどうかもわからないということなる。

ここでは、まず、発生主義会計及び財政健全化法による判断比率4指標の2つについて、財政分析における意義や有用性等について整理する。

#### (2) 財政分析における「発生主義会計」の意義・有用性

建設公債主義のため、資金ショートを起していない限り、発生主義でみると、財政はものすごくいい、という結果にしかならないため、現実的には、財政状態は良いわけではないにもかかわらず、このような発生主義会計でみて「良い」という結果は、財政分析上は使えないということになる。

では、発生主義会計による財務書類4表は不要か、といえばそうではない。

財務4表は財政分析には活用できないだけであって、財政状態及び経営状況を説明するための資料としては必要である。

また、例えば、【資産の老朽度＝資産評価額／資産取得額】や【累積利益率＝負債／資産】など、「当該自治体がどのような政策選択を行ってきたかを形成してきた資産の分析を通じて明らかにする」といった「政策分析」の指標やツールとしては活用でき

るし、活用すべきである。

### (3) 財政分析における「健全化法 4 指標」の意義・有用性

健全化法の 4 指標のうち、実質収支と、連結実質収支が赤字で、それが毎年大きく増え、かつ、基金がない、という状態であれば大変な状態である。

しかしながら、単に「実質収支」は黒字、例えば、実質収支比率が 5%あるといっても、それは単なる「繰越額」なので、基金が減っていれば、それは、「実質単年度収支」でみればマイナスということである。よって、実質収支は、赤字で、かつ、基金がないとまずいが、黒字の数字だけを見ても「悪くない」としかいえず、財政診断としてはそれだけの意味にとどまる。

また、4 指標には、それ以外に、実質公債費比率と将来負担比率があるが、この 2 つは先行指標的な意義ではないかと考えられる。

健全化指標の基本は実質赤字比率及び連結実質赤字比率の 2 指標により、資金不足の点でチェックすることを基本としているが、資金不足は借りすぎが最大の原因になり、借りすぎなければ、資金不足は生じにくい。そのため、先行指標的にこの 2 つを入れたのではないかと推察される。

以上の 4 指標で健全化法が構成されるが、その趣旨は、極端に財政が悪化した団体は、にわかには自助努力・自浄作用で立て直すことは信じがたいので、国のスキームで健全化を図るが、逆に早すぎると自治権の侵害となるため、先行指標的な指標を設けたとうものである。

以上より、健全化法の 4 指標を満たすからといって財政状況が良いというものではないし、逆に、「そこそこ悪い」程度であれば、それも財政分析上は活用できない、ということになる。

### 3 財政分析の基本視点・基本指標

以上から、第1には、発生主義会計財政分析にはあまり有用ではない（健全という結果しか出ないから）。

第2には、健全化法の4指標は、よほど悪くなったら意味があるが、大半の自治体にとってはあまり意味がなく、この2点は、現在の会津若松市にも当てはまるため、参考にはなるが、あまり意味がないと考えられる。

では、財政分析の基本視点・基本指標をどのように考え、整理していけばよいか。

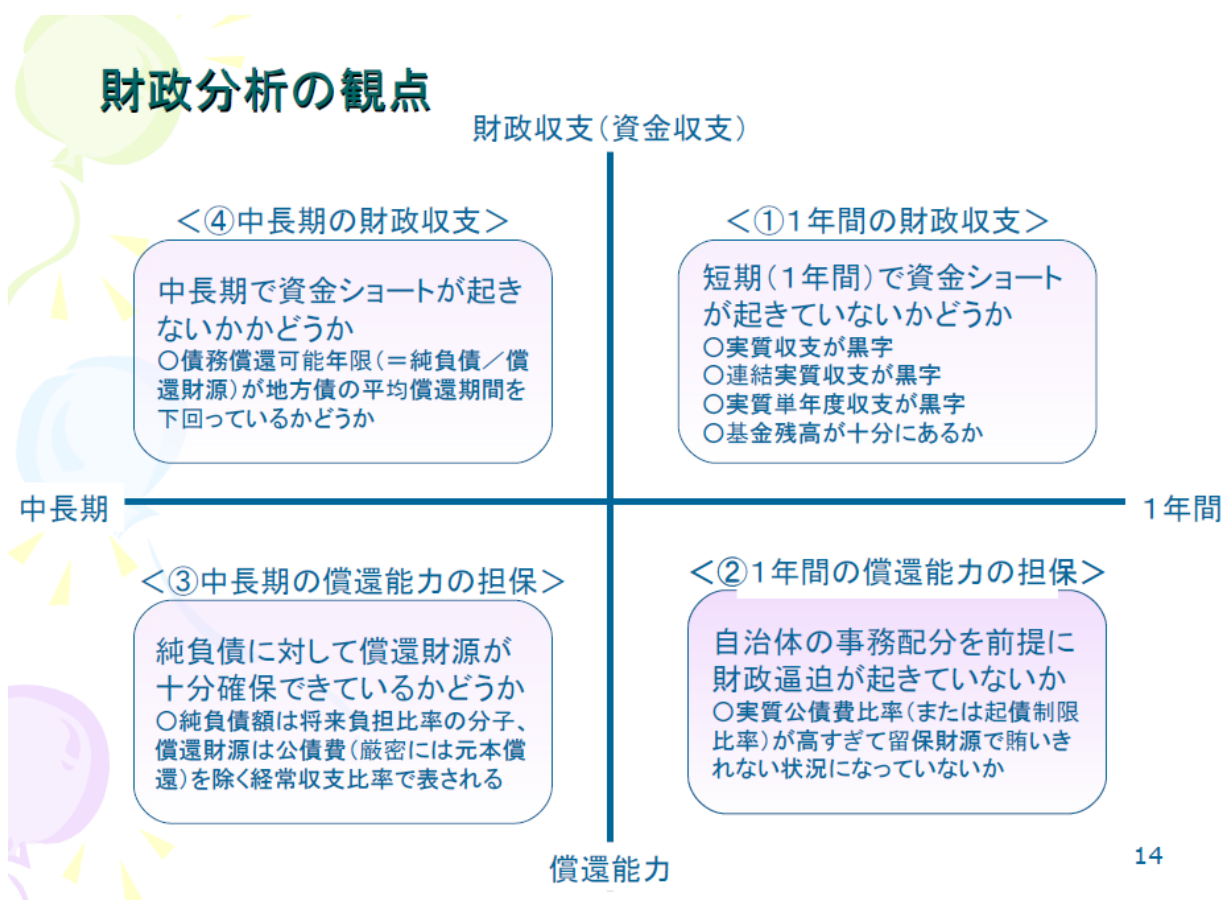
持続可能な条件は企業も自治体も変わらない、と指摘しているが、これは、すなわち、当座の資金繰りに困らないというだけではなく、中長期的も資金ショートを起こさない、ということである。その前提としては「償還能力」があることが必要になる。

具体的には、現金主義でみて健全かどうかは資金ショートを起こすか否かということであり、発生主義でみて健全かどうかは償還能力があるか否かということである。

また、それぞれについて、1年間ではどうか、また、中長期ではどうかか、ということを見ていくことが必要であり、このようなストーリーやフレームを先につくるのが第1である。

その上で第2に、それぞれの事項が健全か否かを各指標で説明する、ということが必要である。

**結論から言えば、これらを表現したのが、下図「財政分析の視点」である。**



上半分は財政収支（資金収支）を表しており、現金主義に対応している。  
一方、下半分は償還能力を表しており、発生主義に対応している。  
また、右半分は1年間、左半分は中長期をそれぞれ表しているものである。  
この財政分析フレームの概要・特徴を説明する。

第1は、財政分析の視点と財政指標の基本的な考え方は、牧場の柵に例えられる。  
例えば、財政健全化法の4指標は、①穴がないこと、②形が変形ではないこと、③狭すぎず、広すぎないことの3要件を備えていると考えられる。

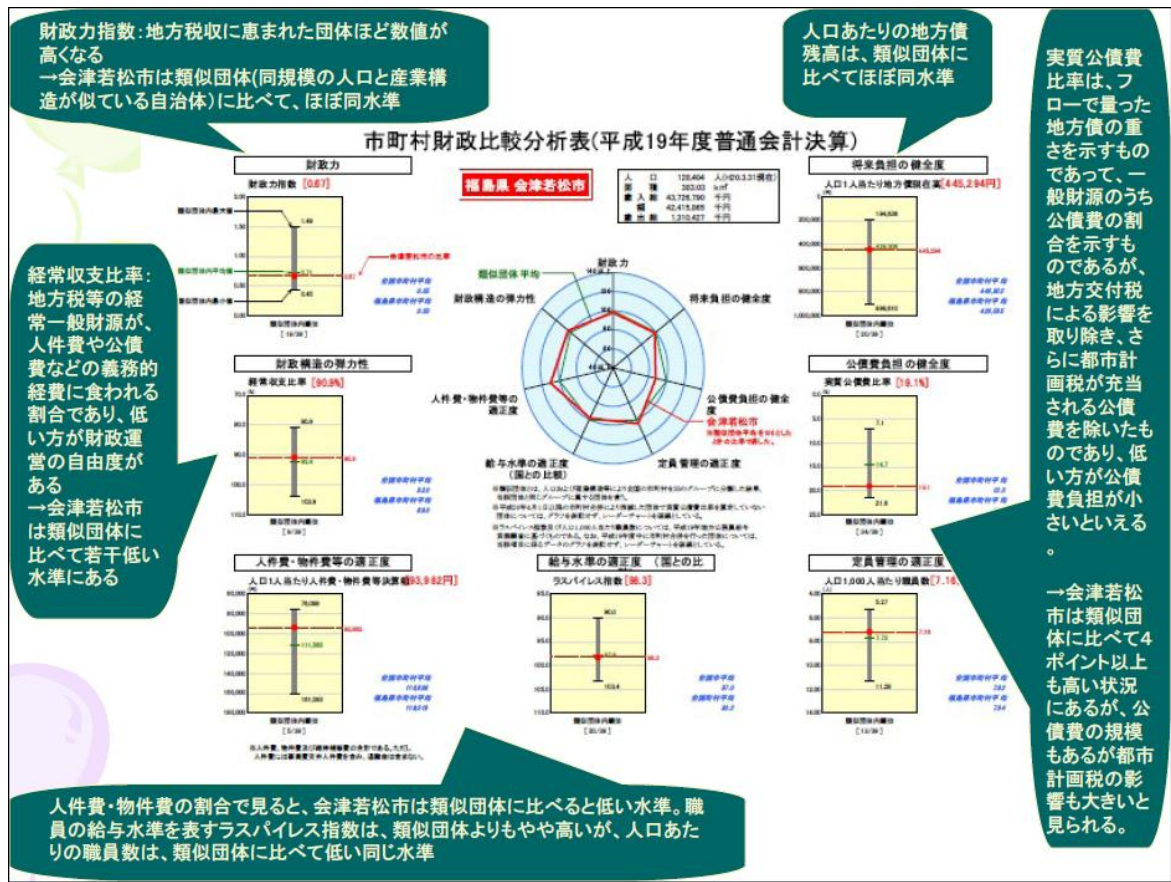
第2は、各象限の意義である。①は1年間の資金収支、②の1年間の償還能力は当期利益が出ているかどうかを、③の中長期の償還能力は、累積利益が出ているかどうかを表し、④中長期の資金収支は新しい指標である。

第3には、建設公債主義により、現金主義会計で黒字ならば発生主義会計では必ず黒字であるため、この財政分析フレーム上では、発生主義会計は重視していない。したがって、下半分の償還能力は従たる視点として見ていくこととし、結果として、ここでの分析は、①、②及び④の3つの視点で行っていくものである（3は基本的に不要）。

第4には、①、②及び④の分析に当たり、従来型の財政指標は活用できるか、という点であるが、全部活用できる点を確認する必要がある。足りない指標はあるが、不要な指標はない、ということである。

第5には、これら3つをクリアーすることが、財政の健全性及び持続可能性を担保することになるが、どれが悪いかにより、対応策が異なる、ということになる。

## 第5節 市の財政分析について（1）～諸指標から見る財政概況



実質公債費比率が比較的高いのは、都市計画税がないのが効いている。

実質公債費比率＝公債費／標準財政規模、ゆえに、分母に都市計画税に相当する固定資産税の超過分が入らない、都市計画税をとりと、分子から引く。会津の固定の超過課税分は、標準財政規模を構成しないので、分母に入らない。よって、仮に、超過分を都市計画税とみなして、分子から引いたらどうなるか。実質公債費比率は低くなる。この分析は重要。見かけ上と実態はちがう。

人件費はそれ自体ではなく、人件費に準じているような物件費の中の人件費相当額とか、補助費の中の人件費相当額、繰出金の中の人件費相当額など「人件費と準人件費」のバランスを見る。会津若松市は、類似団体なみといえる。

10万超の都市で財政力指数0.67という、類団の0.71より少し低いけどほぼ標準である。

### 主要な財政指標の全国順位

平成19年度の財政指標

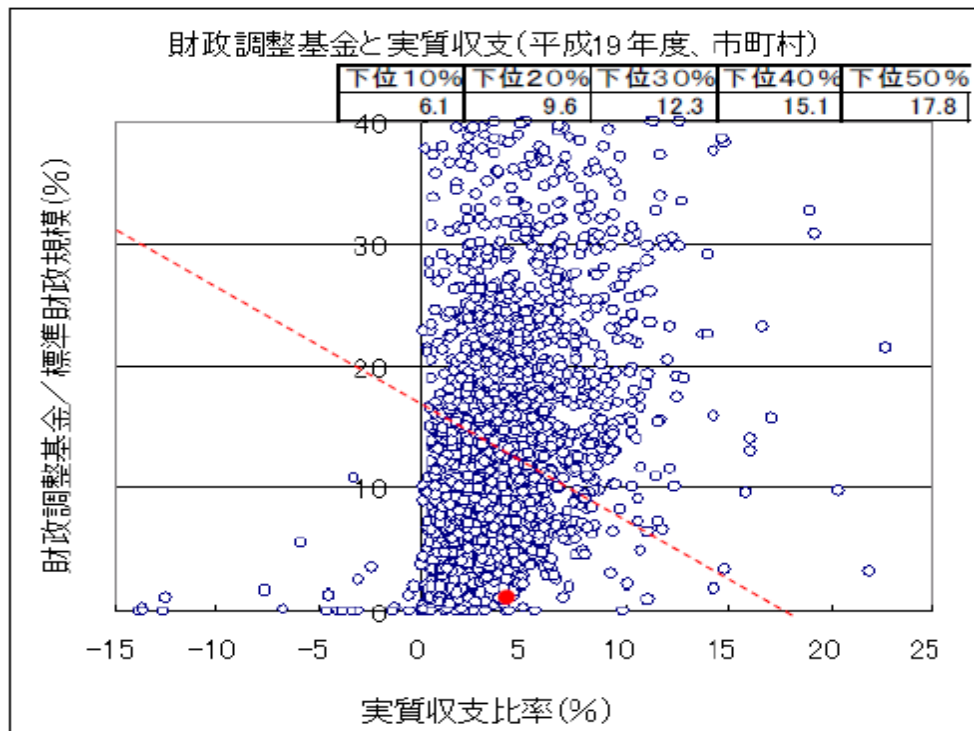
	経常収支比率		財政力指数		実質公債費比率		将来負担比率	
	水準	1993市町村中の順位	水準	1993市町村中の順位	水準	1993市町村中の順位	水準	1993市町村中の順位
会津若松市	90.9	840	0.67	1225	19.1	1457	149.5	1317

## 第6節 市の財政分析（2）～小西教授の視点・指標による持続可能性の分析

以下では、(1)1年間の財政収支、(2)1年間の償還能力及び(3)中長期の財政収支の3つの観点から、それぞれの財政分析を行う。

### 1 1年間の財政収支（第1象限）

#### ① 財政調整基金＋実質収支による分析



	実質収支比率	財政調整基金の標準財政規模に対する比率
会津若松市	4.7	1.8
全国平均	4.0	17.2

17

自治体の財政運営上、資金が足りるかどうかは中心課題である。繰越金にせよ、基金にせよ、どちらで黒字を出しても同じため、1年間の資金収支を判断する指標としては、「実質収支＋財政調整基金」を活用する。

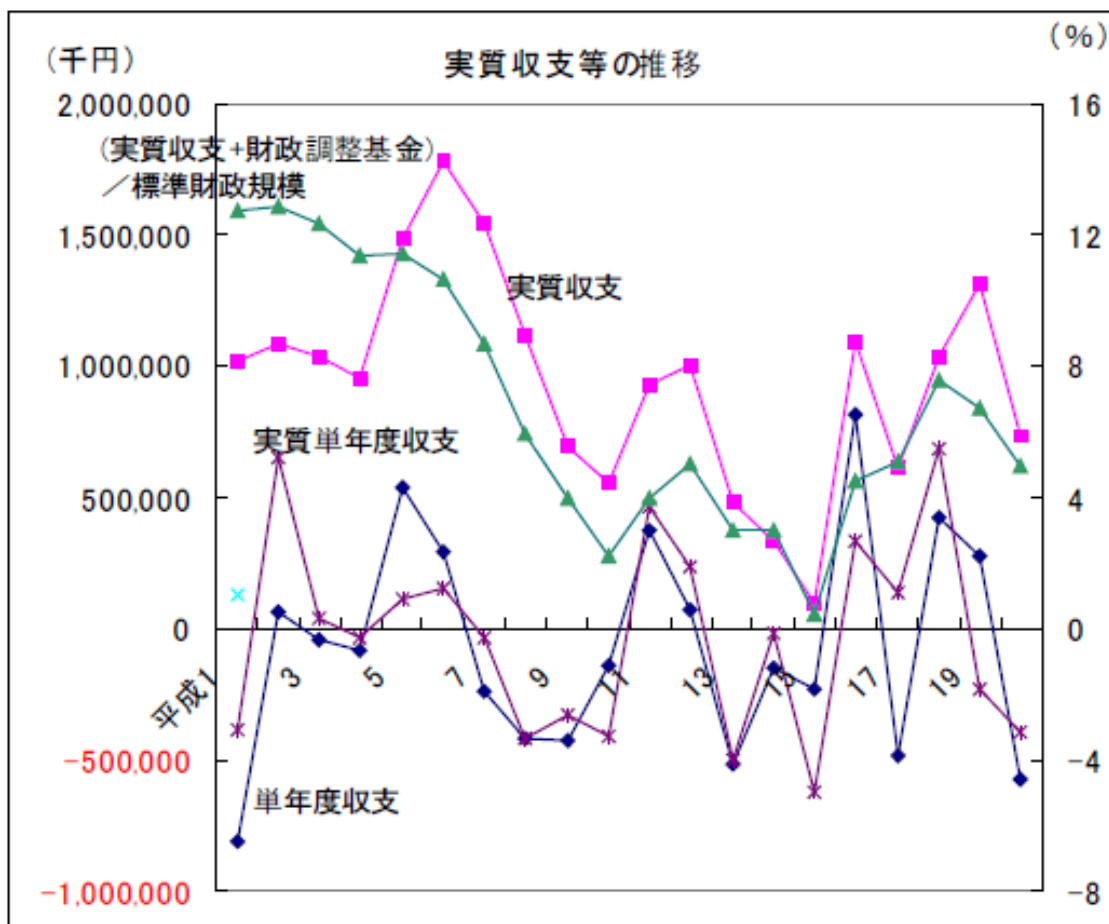
平成19年度決算では、会津若松市は財政調整基金が少ないため、合計しても6.1%で、下位10%の位置にある。

災害が起きたときには一気に悪くなる可能性高い。



② 長期トレンド

図「実質収支等の推移」により、長期トレンドを見ても、最高 12% から下降し、再度上昇している。執行側（財政課）としては、かなりの事情があることは十分に推察されるが、トレンドとしても厳しい状況にある。



なお、基金残高及びその時期については、これまでも議論になってきた経過があるが、基金も貸借対照表項目であるため、残高は期末（3月31日現在）であって、期中ではないことに留意する必要がある。

## 2 1年間の償還能力の担保（第2象限）

1年間の償還能力があるというための条件は、

【基準財政需要額に参入されない公債費 ≤ 留保財源】

となることである。

結論から言えば、会津若松市の場合は問題にはならないが、以下説明する。

地方交付税は基準財政需要額－基準財政収入額により算定されるが、この算定式には、基準財政収入額は75%しか算入されない。よって、残りの25%は当該自治体の留保財源になる。このことをまた、次によようにも表現される。

【地方税＋地方交付税＝基準財政需要額＋留保財源（基準財政収入額×25%）】

この等式からは、地方税＋地方交付税によって賄うべき財政需要は、基準財政需要額分と基準財政需要額に参入されない財政需要の2種類ということができる。

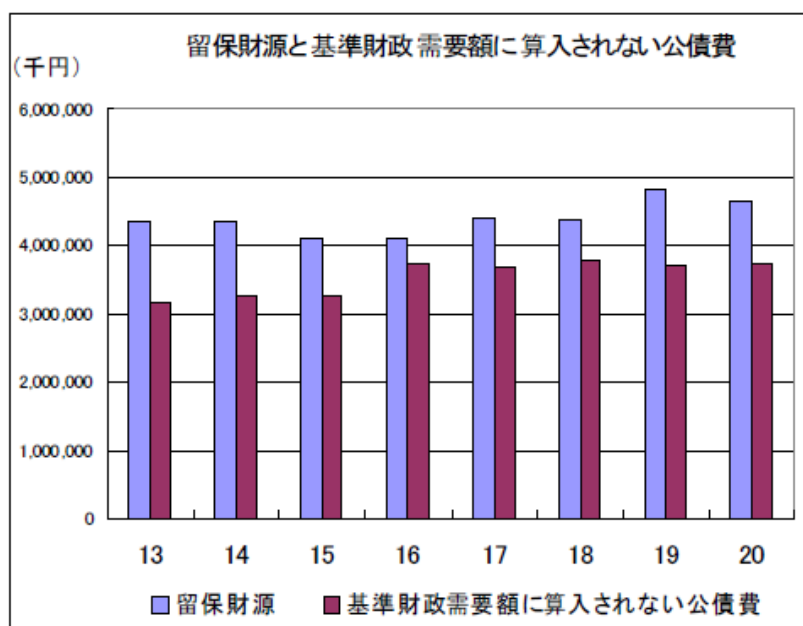
では、留保財源で対応すべき財政需要とは何なのか？が次に問題となる。

それは、結論から言えば、単独事業と基準財政需要額に参入されない公債費の2つということとなる。すなわち、この2つの財政需要は留保財源でカバーしなければならないということになる。

以上を前提に考えていくと、税収がほとんど入ってこない、財政力指数が低い小規模自治体は、留保財源が小さく、地方交付税に算入されない公債費（元利償還金）をカバーできないため、このような小規模自治体はほとんど地方債を発行できないことになる。また、このような団体では、ごく僅かの借金でもすぐに借りすぎになってしまう（なお、税収の乏しい都道府県も意外にここでひっかかるケースがある）。

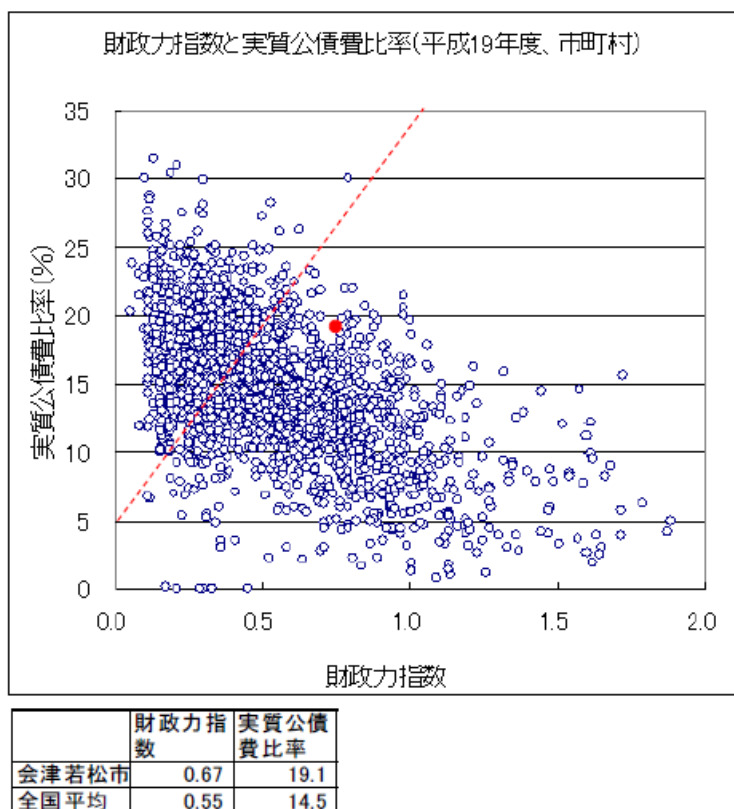
会津若松市の場合は、下図でも【基準財政需要額に参入されない公債費 ≤ 留保財源】となっていることがわかる。よって「1年間の償還能力」は、留保財源が十分に大きく、かつ、その範囲内に基準財政需要額に算入されない公債費がおさまっているため問題はない。これは10万都市としての財政力があるということでもある。

なお、この分析の考え方はまだどこにもないものである。



また、ここまでは、留保財源と基準財政需要額に参入されない公債費を使って説明してきたが、財政指標との関係でいえば、留保財源 $\div$ 財政力指数、基準財政需要額に参入されない公債費 $\div$ 実質公債費比率となるため、財政力指数と実質公債費比率の2指標によっても、1年間の償還能力を分析・評価することができる。

会津若松市の場合、実質公債費比率( $\div$ 基準財政需要額に参入されない公債費)は19.1%と全国平均14.5%よりも高いものの、財政力指数( $\div$ 留保財源)は0.67と全国平均0.55よりも高く、両者の関係を示す一定線よりも右側に位置するため、この2指標による分析でも「1年間の償還能力」はあるということが出来る。



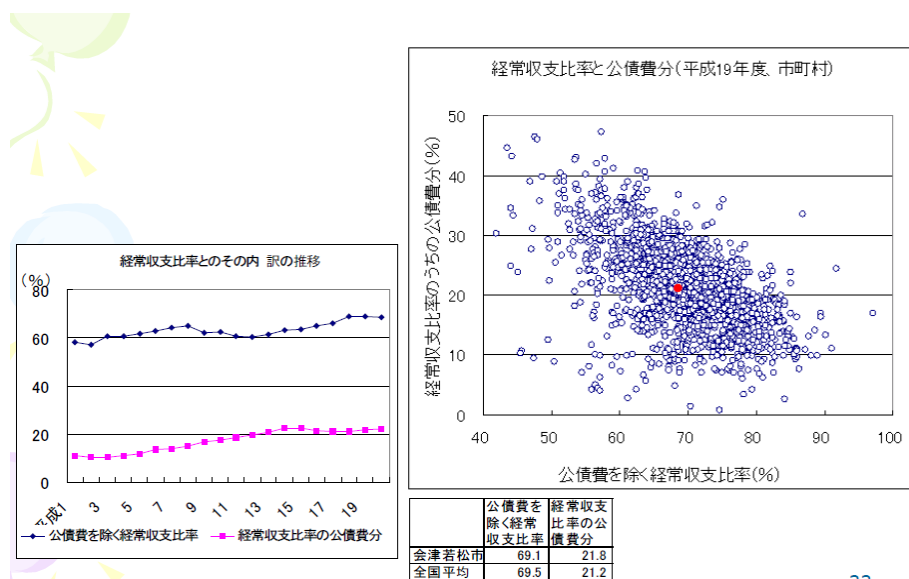
### 3 中長期の償還能力（第3象限）

中長期の償還能力とは、中長期における地方債の償還能力であり、償還財源の大きさでその能力を分析・評価しようという考え方である。

中長期の利益（累積利益）があるか否かの問題ともいえる。

ここで活用する指標は「公債費を除く経常収支比率」である。財務省の研究報告書に出てくるが、今後は注目されることが予測される。

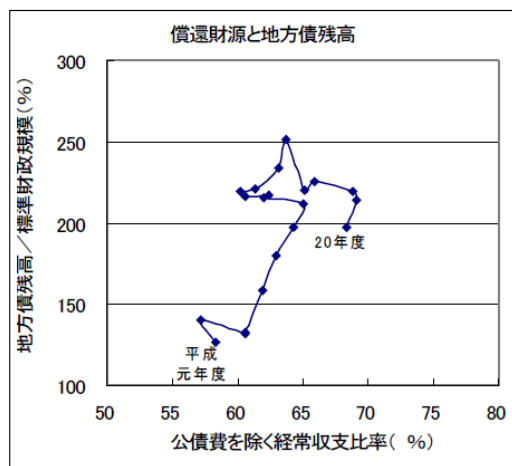
会津若松市の場合、公債費を除く経常収支比率は69.1%と全国平均69.5%よりも低く現時点では基本的には問題はない水準と考えられるが、時系列で見ると、少しずつ悪くなっているため、今後は少し注視していくことも必要と考えられる。



22

また、公債費を除く経常収支比率と地方債残高／標準財政規模の関係の時系列的に見ていくと、下図のとおり、中長期のトレンドとしては右上へシフトしていることがわかる。これは換言すれば、「地方債の償還能力が低くなってきている一方で、地方債を増やしてきている」とも評価できるが、地方債残高の中には、地方交付税の代替財源としての臨時財政対策債も含まれており、これらを議会としてどう評価するかについては、今後の課題として分析する必要がある。

なお、上記でもみたとおり、償還能力を示す公債費を除く経常収支比率(%)は微増の傾向にあるものの、地方債残高／標準財政規模(%)は、平成15年度をピークに下降してきており、行財政再建プログラムなどによる取り組みの成果が着実に現れていることがわかる。



#### 4 中長期の財政収支（第4象限）

これは中長期において資金不足になるか否かを分析・評価しようという考え方であるが、これを説明し得る指標は従来型指標には存在しないため、小西教授が独自に研究・作成したのが「債務償還可能年限と償還年数との関係」による分析方法である。

これは、A「何年間で借金が返せるか（債務償還可能年限）」という数字と、B「何年間で借りているか（償還年数）」という数字を比較し、

【A債務償還可能年限 ≤ B償還年数】

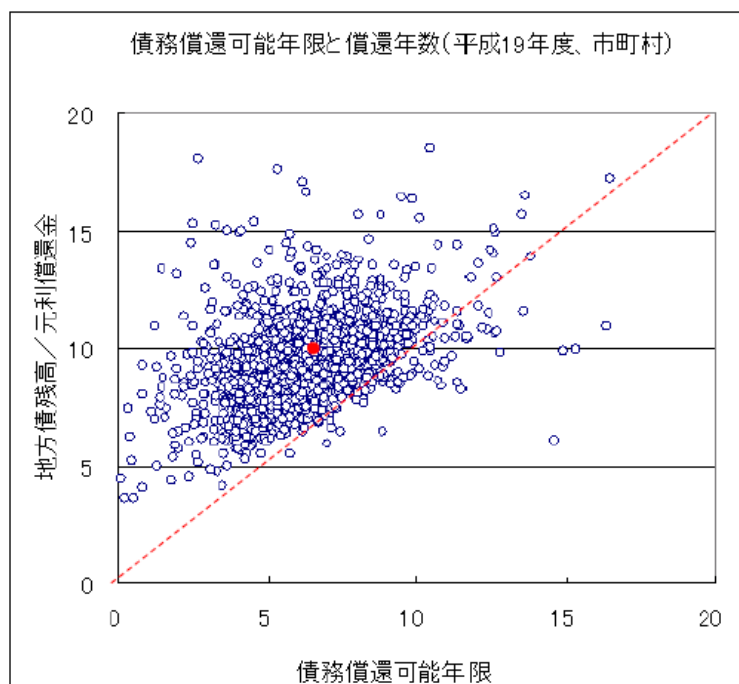
であれば、中長期的にみても、資金不足にならないということを説明しようという指標である。

A債務償還可能年限は、地方債残高／償還財源により求める。会津若松市の場合、6.5年（地方債残高 57,500,856 千円／8,928,163 千円）である。

一方、B償還年数は、地方債残高／元利償還金により求める。会津若松市の場合、9.6年である。なお、理論的には、元金償還金で除す必要があるが、決算統計では元利償還金であるため、便宜上使用しているものであり、その意味では、精度的には荒い指標である。

以上より、会津若松市の場合、「9.6年間で返済すれば良いところ、6.5年間で返済する能力がある」ため、今後大きな事情変更等がなければ、「中長期的に見て資金不足は生じない」という分析結果となる。

また、これを図で見ると、点線よりも「上に位置すれば安全」、逆に「下に位置すれば危険」となるが、会津若松市は、点線の上に位置し、AとBはほぼ均衡しているため、中長期的な資金収支は安全ということが出来る。

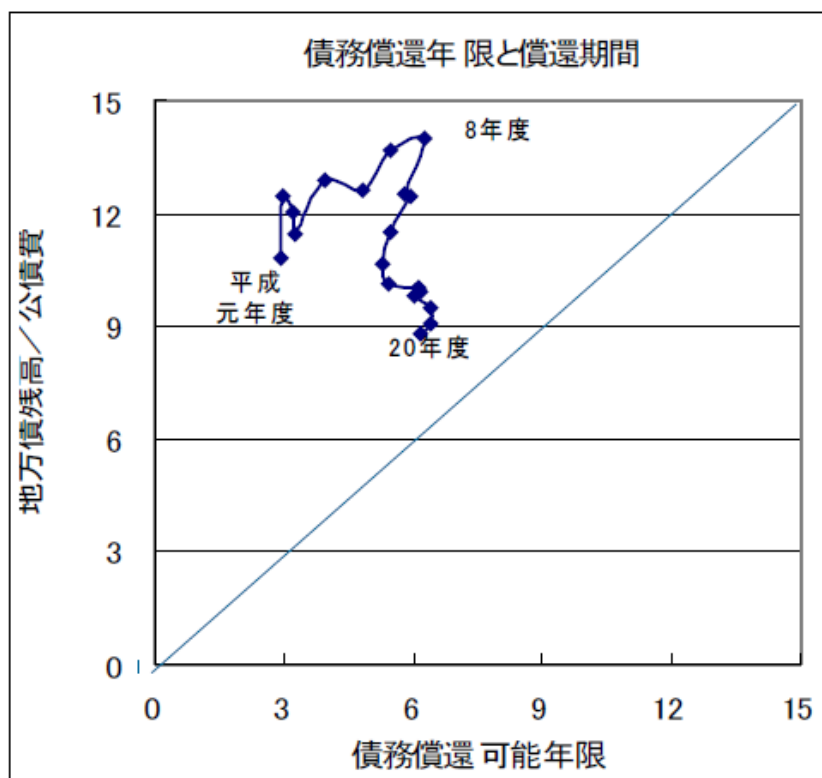


	債務償還可能年限	地方債残高／公債費
会津若松市	6.5	9.6
全国平均	6.3	9.4

なお、今後、中長期における財政収支を分析していくに当たっては、今回の分析のとおり、A債務償還可能年限だけに着目するのではなく、B償還年数との相互関係を踏まえることが必要、すなわち、【A債務償還可能年限 $\leq$ B償還年数】にあるか否かを分析していくことが重要であることを再度確認する必要がある（ $\because$ 例えば、一つ反証を挙げれば、Aが6.5年だとしても、仮に、Bが5年だとすれば、中期的に見て資金不足を起こす可能性があるということになってしまうため）。

次に、AとBとの相互関係を長期的に時系列で見ていったのが下図である。

【A債務償還可能年限 $\leq$ B償還年数】は常に満たしているものの、平成8年度からは、真下へ移動してきており、債務償還可能年限は変化していないものの、償還年数が短くなってきており、均衡線に近づいてきているのがわかる。仮にこのトレンド続けば、A $\geq$ Bとなり、中長期的な資金収支が悪化する可能性もある。



次に、下の表は、将来負担比率を示している。

さらに、地方債だけではなく、その他の債務や負債を加えた額（将来負担比率における将来負担額）を分子にした場合における償還可能年限を試算したものである。

将来負担額	—	充当可能財源	＝	将来負担比率(%)
89,501,047		53,588,972		
標準財政規模	—	算入公債費の額	＝	149.5
27,921,764		3,902,039		
将来負担額	—	充当可能財源	＝	債務償還可能年限1
89,501,047		53,588,972		7.15
償還財源	—	算入公債費の額	＝	
8,928,163		3,902,039		
将来負担額	—	充当可能基金	＝	債務償還可能年限2
89,501,047		5,545,623		9.40
償還財源	—		＝	
8,928,163				
地方債残高	—		＝	債務償還可能年限3
57,500,856				6.44
償還財源	—		＝	
8,928,163				
地方債の平均償還期間	19年度	6.87年		

将来負担額	—	充当可能財源	＝	将来負担比率(%)
86,600,277		52,195,865		
標準財政規模	—	算入公債費の額	＝	141.7
28,206,946		3,929,735		
将来負担額	—	充当可能財源	＝	債務償還可能年限1
86,600,277		52,195,865		6.78
償還財源	—	算入公債費の額	＝	
9,001,399		3,929,735		
将来負担額	—	充当可能基金	＝	債務償還可能年限2
86,600,277		6,159,046		8.94
償還財源	—		＝	
9,001,399				
地方債残高	—		＝	債務償還可能年限3
57,500,856				6.39
償還財源	—		＝	
9,001,399				
地方債の平均償還期間	20年度	6.79年		

・債務の範囲を広げ、将来負担率における将来負担額を分子にすると、償還可能年限は、上記のとおり、長くなる。上記の「償還可能年限2」は、最もきつい条件で算定したものであるが、この場合は、地方債の償還年数（9.6年）とほぼ同様となるため、「ぎりぎりクリアー」という状態になる。

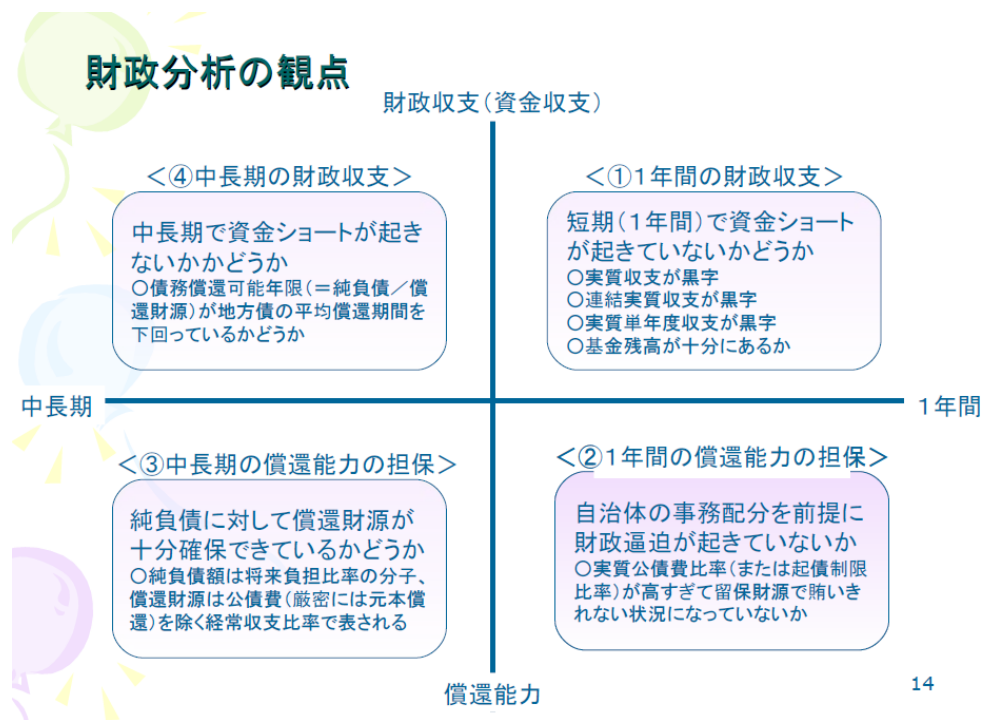
・もっとも、「償還可能年限2」では、分母の償還可能財源に加算すべき要素があり、それらを加えて再算定すべきであることに注意することが必要である。

・また、将来負担比率については、他の指標との関係では高い印象があるが、会津若松市の場合、都市計画税（0.2%）を賦課していない一方で、固定資産税を超過税率1.6%（1.4+0.2）としているため、その分、実質的には将来負担比率が高く算定されている。そのため、仮に0.2%の超過税率分を都市計画税とみなして算定した場合における将来負担比率もあわせて分析することも考えられる。

・なお、以上の試算は、利用できる資料が限定されている中で行っており、さらに精査すれば、試算した数字は変化する可能性があり、その点についても注意することが必要である。

## 第7節 会津若松市の財政分析の結果及び評価（まとめ）

### 1 今般の財政分析の結果及び評価（まとめ）



#### ① 1年間の財政収支：不安

ここでの判断指標は、「実質収支＋財政調整基金残高」の水準である。

会津若松市の場合、全国との比較（相対的位置）で低位にある。

大規模災害をはじめとした不測の事態があれば、絶対額としても資金不足を生じる可能性が高く、期末（3月31日現在）における財政調整基金残高ベースで見て、ここ近年も危険水域にあるといえる。

ただし、平成22年9月補正予算議決後における財政調整基金残高は、期中（9月末現在）とはいえ、2,249,133千円であり、対標準財政規模（平成21年度決算統計28,818,430千円）の一般的水準10%にあたる約28億円に近づきつつある点は評価できるものである（なお、財政調整基金は、その後、平成23年1月補正予算で669,070千円を取り崩し、23年2月現在では1,580,063千円となっている）。

#### ② 1年間の償還能力の担保：クリアー

ここでの判断指標は、「基準財政需要額に参入されない公債費及び留保財源」の2つで、償還能力が担保されているといえるための必要条件は「基準財政需要額に参入されない公債費 ≤ 留保財源」である。

会津若松市の場合、上記の必要条件をクリアーしている。10万都市に見合うだけの財政力（留保財源・財政力指数）があり、かつ、その許容範囲内での起債（基準財政需要額に参入されない公債費・実質公債費比率）であるといえる。



### ③ 中長期の償還能力の担保：クリアー

ここでの判断指標は、「公債費を除く経常収支比率」の水準であるが、参考までに見るものである。

会津若松市の場合、公債費を除く経常収支比率は 69.1%と全国平均 69.5%よりも低く、全国との比較（相対的位置）では、現時点では問題ない水準と考えられる。なお、時系列で見ると、少しずつ悪くなっているため、今後は少し注視していくことも必要と考えられる。

### ④ 中長期の財政収支：地方債はクリアー。他の債務を含めるとやや不透明。

ここでの判断指標は、「償還可能年限及び償還年数」の2つであり、財政収支が均衡するための必要条件は、「償還可能年限 $\leq$ 償還年数」である。

会津若松市の場合、債務を「地方債だけ」に限定すれば、「償還可能年限 6.5 年 $\leq$ 償還年数 9.6 年」となるため、クリアーする。

一方、債務の範囲を将来負担率の分子（将来負担額）にまで拡張すると、「償還可能年限」が 9.40 年となるので、将来の負債の償還を想定したときには、「やや不透明」な要素もある。

当該モデル上では、他の条件が変化すれば、中長期的にみて資金ショートが生じる可能性が全くない、とは言えず、分子にあたる部分をどのように設定するかについては、別途検討が必要である。

### 【まとめ】

今般の財政分析にかかる政策研究は、市民との意見交換会で継続的に寄せられている「借金の多さなどによって、短期的に、あるいは将来的にも財政破綻を招くことはないのか？」という疑問・不安に対して、市議会として一定の説明をするために行ってきたものである。

今般の政策研究を通じ、会津若松市の財政の持続可能性について言えることは次の3点である。

第1は、「会津若松市は、現在抱えている借金に対して、それを償還していくための能力は、短期的にも中長期的にも一定の担保はされている。」ということができる、という点である。

その上で第2は、「将来的にも借金を返し続けることができるかどうか、返せなくなることはないのか」ということに関しては、「債務を地方債だけに限定すれば、返せなくなる心配は少ない」が、「債務の範囲を広げれば、やや不透明なところもある」ということである。

最後に第3には、期中とはいえ現時点では約 16 億円もの基金残高があるとはいえ、財政調整基金残高が少ない傾向が続いていることなどから、1年間の財政収支の点では不安な水域にあるというものである。

以上により、会津若松市の財政については、これまでの財政フレーム・運営を堅持・継続していけば、中長期的にも持続可能性がある、ということができる。

## 2 中期財政見通し（平成 23 年度版）に対する評価について

以上の財政分析では、1 年・中長期及び財政収支・償還能力の組み合わせによる 4 つの視点（座標）で分析フレームを作成し、それぞれ即応した判断指標を活用し、一定の分析をしてきた。これは、小西教授による「牧場の柵」としての分析である。そこでは、現在の財政フレームの継続が必要条件となっている。

他方で、会津若松市の場合、執行機関において 3 年度を期間とする中期財政見通しを毎年 8 月に公表している。

そこで、平成 23 年度の中期財政見通しは、財政の持続可能性を維持する必要条件（現行の財政フレームの維持）を満たしているか否かを分析する必要がある。

その結果は、「平成 23 年度の歳入は中期財政見通しは、かなり保守的（きつめに）みており、その枠内で歳出を組んでいるため、実質公債費比率や将来負担比率等の指標の予測を出しても、指標の悪化はしないであろう。したがって、現在の中期財政見通しの財政フレームの枠内で、財政運営を図っていけば、今後とも、健全財政の持続可能性は堅持されるのではないかと考えられる」というものである。

なお、小西教授の分析・評価は次のとおりである

### 【小西教授のコメント】

一般財源等（市税・地方譲与税・地方消費税交付金・地方特例交付金・地方交付税）が、平成 23 年度から 3 年間で 260 億円程度で推移するという見方をしており、平成 21・22 年度よりも小さい額で設定されていることから、歳入のフレームは手堅く見積もられている。

一方、基金に大きく頼って収支均衡するかたちにもなっておらず、全体として歳出は相当厳しく圧縮する姿勢を示している。

人件費や物件費を大きく圧縮するとともに、投資的経費は 30 億円台で抑えられており、選択と集中という考え方が表れている。

別途分析したように、会津若松市の財政状況は、おおむね持続可能であると診断できることから、中期財政見通しの通りに推移した場合、市財政はどちらかといえればより健全な状況となると推察される。

中期財政見通しの方向性は、歳出の見直しを含む財政健全化への方向を示したものであるため、その妥当性については、毎年度の予算編成のなかで改めて検討されることになるであろう。

### 3 中期財政見通しと合併特例事業との関係から

#### ～「財政分析から財務条例・自治基本条例の研究・検討への接続」

##### (1) 長期的な財政見通しの困難性

第1分科会の財政分析における課題認識は「現在の中期財政見通しが今後も財政の持続可能性を担保しながら継続とした場合、当該フレームの枠内で、新市建設計画に基づく合併特例事業を実施するとすれば、およそ何年を要するか」にあった。しかし、中期財政見通しの3年間を超える長期的なシミュレーションを行うためには、個別事業の総事業費を算出し、かつ、長期にわたり毎年度の歳入歳出額を算定する必要があるが、現時点では市当局にそのような作業をお願いすることは極めて困難であると考えられる。

##### (2) 財政分析から政策選択のあり方へ～「事業・サービスとの調和の検討へ」

そこで、当初の設定課題をどのように修正していくかが問題となるが、新市建設計画に位置付けられた合併特例事業は、平成17年から27年までの10年を基本とする計画である。一方、平成21年9月定例会一般質問では「(中略)まちづくりに必要な合併特例事業を具現化していくためには、合併特例債を活用できる期間にとらわれることなく、継続して取り組んでいくことを検討する時期にあるものと考えており、合併特例債のみならず、その他の有利な財源の活用も視野に入れ、その実現に努めてまいりたいと考えております。いずれにいたしましても、合併特例事業につきましては今後のまちづくりを進める上で重要な施策であり、引き続き中期財政見通しや公債費負担適正化計画を踏まえ、個々の事業内容のさらなる精査に努めながら、事業熟度の整ったものから順次取り組んでまいります。」との答弁がなされている。

このことは、『期間にとらわれることなく、合併特例事業を進める』とし、『その取り組みに当たっては、中期財政見通しや公債費負担適正化計画を踏まえていく』とされていることから、「合併特例事業は、ウィッシュリストではあるが、財政フレームを悪化させずに取り組んでいく」ということとほぼ同義と考えられる。

とすると次は、事業の「優先順位」が問題となるが、上記答弁では「個々の事業内容のさらなる精査に努めながら、事業熟度の整ったものから順次取り組んでいく」との「優先順位に係る基本的な考え方」が示されている。

この「優先順位」の問題については、財政分析の問題ではなく、「政策選択」や「事業選択」の問題であると考えられる。

##### (3) 財政分析・財務条例・自治基本条例を相互に関連付けた検討へ

政策選択・事業選択の問題は、財政規律・政策評価・市民参加・説明責任などの「市政運営の原則」とも関連するため、自治基本条例の検討に接続するものと考えられる。以上より、今後は、財政分析を継続しつつ、「財務条例及び自治基本条例」を相互に関連付けながら検討していくことが考えられる。

## 第8節 財政分析の中間的成果及び今後の対応方向

今般の財政分析の成果は、次の1のとおり、これまで総務委員会の審査に活用し、附帯決議や総務委員会としての要望的意見としてとりまとめ、一定の政策的提言につなげるなどの中間的成果を得てきた。

今後の対応方向としては、財政民主主義（住民の代表機関である議会に、財政に関し強い権限を認める考え方・仕組みの意「広辞苑第6版」）実現の観点から、次のような議会としての対応方向（下記2）及び執行機関への要請・提言（下記3）が考えられる。

### 1 これまでの財政分析の中間的成果～総務委員会審査への活用

- ・ 財政調整基金に係る積み立てのあり方（附帯決議・H21年9月）
- ・ 計画と財政フレームとの連動のあり方（要望的意見・H22年3月）
- ・ 行政財産の減免基準のあり方（要望的意見・H22年3月）
- ・ 退職手当債の専決処分及び財政調整基金のあり方（要望的意見・H22年6月）
- ・ 財政出動と財政調整基金との関連性及びあり方（要望的意見・H22年9月）

### 2 今後の議会としての基本的な対応方向

#### (1) 今般の財政分析フレームの継続的な活用

今般、小西教授から御教示頂いた財政分析の4視点及び各指標については、毎年度、決算審査前に決算統計を活用して算定し、大枠での分析を行うなどして、毎年度、議会による価値尺度（ものさし）で、会津若松市の財政の持続可能性を分析・評価・公表することが考えられる。

#### 【対応イメージ】

- 8月 財政指標の算定を踏まえた財政の持続可能性の分析・評価
- 9月 決算審査への活用（想定：議運で研究・検討中の予算決算常任委員会）
- 10月 政策討論会・全体会への報告、執行機関への提言等
- 11月 市民との意見交換会への説明・報告

#### (2) 財政分析フレームの精緻化及び具体的分析・評価への発展

- ①都市計画税を賦課していないことによる将来負担額及び将来負担率への影響
- ②債務の範囲の変化（地方債から将来負担額への拡張）による債務償還年限及び償還年数との相互関係の分析
- ③地域経済動向等を踏まえた地方税や償還財源のシュミレーション

#### (3) 財政分析と並行した政策分析

貸借対照表を活用した資産の老朽化度などの政策分析など

#### **(4) 財政分析と並行した自治基本条例や財務条例の研究・検討**

現在の良好な財政フレームを維持するためには、財政民主主義をより機能させる仕組みづくりが重要であることに鑑み、財政分析の継続と並行して、自治基本条例やその関連条例としての財務条例を相互に関連付けながら、研究・検討していくことが考えられる。

### **3 執行機関への要請・提言 ～ 財政民主主義の観点からの適切対応の継続**

上記の持続可能との判断は、「現行の中期財政見通しの財政フレームの枠内」が前提となっているため、今後の財政運営において、仮に、当該フレームを大きく逸脱する必要性が生じることが予測できる場合の基本的な対応方針が重要になる。

そのような場合は、「その旨・内容等」を議会はもとより市民に「事前に説明し、ともに議論する」という手続きをとる必要があると考えられる。これは、財政状態に係る情報共有を通じ、議会はもとより市民も含めて財政を監視する、いわゆる、財政民主主義を機能させることでもある。

当市では、このような状況が生じた場合は、例えば、行財政再建プログラムや中期財政見通しの提示などにより、一定の適切な対応が図られてきた経過にあるが、財政民主主義の観点から、今後とも引き続きこのような適切な対応が継続されるよう、執行機関に要請・提言するものである。

## 第3章 自治のあり方 ～ 自治基本条例について

自治基本条例については、総務委員会先進地調査として流山市自治基本条例及び上越市自治基本条例を、学識経験者の専門的知見として相模女子大学松下啓一教授及び自治体総合政策研究所石井秀一氏の講演等を受け、理論研修及び事例分析を中心とした運営を進めた。

### 第1節 流山市自治基本条例

#### 1 はじめに

流山市は、千葉県北西部に位置し、都心から25キロメートル圏内にあって、「都心に一番近い森の街」を目指しつつ、区画整理事業とグリーンチェーン戦略を展開している、人口約16万人の都市である。平成21年3月市議会定例会において、流山市自治基本条例（以下「自治基本条例」という。）が可決され、21年4月1日から施行されている。

#### 2 制定プロセスの概要と特色

この自治基本条例は、千葉県内の自治体では初の制定であるが、その制定過程には、他に類を見ない幾つかの大きな特色がある。

自治基本条例の検討は、平成17年9月に市民協議会の委員を公募したことがその第一歩である。ここで、市民協議会とは、自治基本条例の原案作成を目的とする、市民38名により構成される市民組織であり、同年10月から勉強会及び活動体制の検討を進め、平成18年4月に正式に発足した。正式に発足する前段階から、市民みずから体制づくりから関与している点に第1の特徴があるといえよう。

第2には、市民協議会は、市長と自治基本条例の素案策定に関する協定を締結したうえで具体的な検討に入っているが、以来、平成19年9月までの約1年6カ月の間に、124回に及ぶパブリックインボルブメント活動を行っている。この間、延べ約3,400人の参加を得て、約7,000件の意見を聴取している。この場合におけるパブリックインボルブメント活動とは、市民協議会の委員が自治会や各種団体の会合に出向き、市民間における対話集会を重ねることを通じて、市民の意見や自治に対する思いなどを聴取しながら検討を進める活動のことである。市民の市民による市民のための原案を作成することを目的として、徹底した市民参加機会を保障している点は特筆すべきことであろう。

#### 3 市民原案と行政素案の調整

市民協議会では、このような検討過程を経て、平成19年9月、市長に自治基本条例に係る市民原案を提出した。これを受け、市長は庁内にプロジェクトチームを設置し、市民原案をもとに、行政側の素案の検討に着手した。

一方で、平成20年1月には、市民協議会代表、行政代表及び学識経験者の3者で構成する策定調整会議を設置し、同年5月まで、7回にわたる会議を開催した。そこでは、市民原案と行政素案の2つの案について、公開の場で検討と調整を重ねたところ

であるが、その検討に当たっては、両者の妥協案ではなく、双方の想いを踏まえたより良い案づくりにつなげるため、市民原案と行政素案の相違点を一条ずつ検討する手法を採用した点に特徴がある。

策定調整会議における検討の結果、平成 20 年 6 月に条例調整案が取りまとめられたが、これを踏まえ、行政内部においては、条例素調整案に対する法令審査が進められ、同年 11 月 15 日には自治基本条例案が取りまとめられた。この条例案については、1 カ月間のパブリックコメントに付されたところ、13 人から 108 件の意見が寄せられたところである。

#### 4 市議会の対応

一方、市議会内には、同年 7 月に自治基本条例調査検討協議会が設置されるとともに、平成 21 年 2 月までの間に 13 回の会議が開催され、条例調整案及び条例案に対する協議・検討が加えられたところである。

このような行政及び市議会の検討を踏まえ、平成 21 年 2 月市議会定例会に、市長より自治基本条例制定に係る議案が提案された。

市議会では、設置した自治基本条例特別委員会で審査を行い、当該特別委員会での原案可決を経て、平成 21 年 3 月 24 日、市議会本会議において、賛成多数で原案可決されたところである。

#### 5 流山市自治基本条例策定の優良事項等

このように、流山市の自治基本条例の制定過程は、市民自治の主権者たる市民が主体となり検討を進める一方、二代表制の機関である市長と市議会が、それぞれの立場で独自に検討することが担保されており、そのうえで、市民・市長・市議会の 3 者が同一の立場で参加し、調整・協議を行っている。

ともすれば、協働というテーマのもとに、市民・行政・市議会の 3 者が、最初から同一の協議・調整の場に加わる例が散見される中であって、流山市の制定過程には、市民の主体性、3 者の独立性、二代表制といった、それぞれの制度趣旨を踏まえ、これらを合理的に調和させようという工夫が随所に見られるところであり、この点が全国的に高い評価を得ている点と考えられる。

#### 6 自治基本条例の構成・特色

##### (1) 構成

自治基本条例の構成・内容等であるが、前文と 10 章、41 条で構成される。

第 1 章では、総則として、目的、条例の位置づけ、定義を定めている。

第 2 章では、基本理念等として、基本理念、目指すまちの姿、地域コミュニティを定めている。

第 3 章では、情報共有と個人情報の保護として、知る権利、情報共有、説明責任、個人情報の保護を定めている。

第 4 章では、参加と協働として、参加の権利、子供の意見表明の機会保障、参加の

機会保障、提案制度、協働のまちづくり、市民参加条例、市民投票を定めている。

第5章では、国、千葉県及び他の自治体等との協力等として、国及び千葉県との協力等、近隣等の自治体との協力、市外の人々との連携、国際交流を定めている。

第6章では、行政運営の原則として、総合計画、財政運営、行政評価、法令の活用による政策実現、行政組織及び職員の能力開発、危機管理体制の確立、審議会等を定めている。

第7章では、議会の役割として、議会の役割、市民等にかかれた議会、議会の政策立案機能の充実を定めている。

第8章では、公正と信頼の確保として、行政手続、苦情等への対応、倫理、内部通報を定めている。

第9章では、責務として、市民等の責務、市長の責務、議員の責務、職員の責務を定めている。

第10章では、条例の実効性の確保として、条例の実効性の確保、条例の見直しを定めている。

## (2) 特色

以上が条例の構成と概要であるが、次に、主な特色についてふれる。

第1に、第4条の基本理念の中で、市民自治や市政運営に関する諸原則を示している点に特徴がある。ここでは、市民主権、基本的人権の尊重、市民の信託、説明責任、参加、協働の6原則が規定されている。

第2に、第5条の目指すまちの姿に規定した13項目については、前述したパブリックインボルブメントを通じて得られた約7,000もの市民意見を踏まえ、それらを集約・整理したうえで、市民、市長及び市議会が協働し、まちづくりとして目指すべきまちの姿として列挙したものである。

第3には、財政運営の原則を規定する第23条では、その第5項で「市長は、歳入における市税の2割を超える地方債を発行する事業を実施する場合は、市民投票などの多様な方法によって必ず市民の意見を求め、その結果を尊重しなければならない。」と規定し、将来世代に大きな負担をもたらす事業については、財政負担に対する認識について、現在世代である市民と分かち合っていくことを制度趣旨・目的としている。

第4には、市長の責務を規定する第37条では、その第4項で「市長は、長期にわたって在任することによって、自治の活力の低下を招かないように努めなければならない」と規定しているが、これはいわゆる多選禁止を制度趣旨とするものではない点に特徴がある。当該規定に係る現在の市長の基本的見解では、資質や姿勢、熱意等によって総合的に判断されるべきであり、かかる趣旨からは、仮に短期間であっても市政の運営やその改革等の意欲が低下するようであれば退任すべきという点が提示されている。

## 7 今後の課題

自治基本条例については、平成22年4月1日の施行ということもあり、条例に基づ



く具体的な活動はこれからであるが、現時点における課題としては、第1に、第16条の市民参加条例、第17条の市民投票条例については、今後別途制定していくことになるため、具体的な取り組みのための条件整備にはなお時間を要すること、第2には、自治基本条例の理念・精神の実現に向け、市民・行政・議会の3者が意識と行動を変えていくとともに、条例の成果を着実に実感できる取り組みを1つ1つ積み重ねていくこととしている。

## **第2節 上越市自治基本条例・地域自治区制度**

### **◎上越市自治基本条例**

#### **1 はじめに**

上越市は、新潟県の南西部に位置する面積973k㎡、人口約21万人の自然豊かな都市である。平成17年に周辺13町村との市町村合併を行うとともに、今般の調査事項である自治基本条例の制定や地域自治区制度の導入などを通じて、積極的に住民自治の充実を図っている。

#### **2 自治基本条例の制定プロセスの概要・特色**

上越市自治基本条例（以下「自治基本条例」という。）は、平成20年3月市議会定例会において原案可決され、20年4月1日から施行されている。

まず、自治基本条例の制定過程についてであるが、条例制定の直接的な契機は、平成16年4月に、上越地域合併協議会から上越市長に対して自治基本条例制定に係る提案がなされたことにある。提案の理由は、合併後のまちづくりを進めていく上では、今後の上越市の自治のあり方について市民が認識を共有することが極めて重要であることにあるが、併せて条例制定の体制については、配置分合の申請議決後は、上越市民だけでなく、合併関係町村の住民が検討に参画することも提案している。

こうした経過を踏まえ、平成17年1月に「みんなで創る自治基本条例市民会議」を設置し、以来約2年10カ月間にわたり、公募市民及び市職員からなる合計72名の委員による会議を延べ68回、市民フォーラムを2回それぞれ開催するとともに、この間並行して、市議会の特別委員会との意見交換を重ねながら、市民の手による素案づくりを進めた。そして、平成19年11月18日には、「自治基本条例に関する提言書」を市長に提出している。

提言を受けた市長は、平成19年12月から20年1月までの間、上越市自治基本条例（案）に関するパブリックコメントを行ったが、その実施に当たっては、条例案概要版（意見提出用葉書を添付）の全戸配布、出張説明会（2町内会）及びご意見を伺う会（16会場）を開催しながら、合計で177件の意見を聴取し、そのうち16件は条例素案の修正に反映させたというものである。

このような市民参加を繰り返しながら条例検討を行い、平成20年3月に市議会へ議案を提出し、市議会では全会一致で原案可決された。

### 3 市議会の関わり

平成16年12月に自治基本問題調査特別委員会（以下「特別委員会」という。）を設置したことを起点として、19年10月までの間に、委員会を16回開催している。この間、最初の5回は執行機関から「みんなで創る自治基本条例市民会議」での検討状況等について報告を受けることにとどまっていたものの、その後は、特別委員会としての独自の論点を5つに絞り（①全体像・基本理念・前文、②住民投票制度、③市議会の責務、④最高規範性及び改正手続き、⑤都市内分権）、主体的かつ能動的に条例を検討している。

また、この間、特別委員会では、上記の5つの論点について、議員間で協議し、まとめた意見を踏まえ、「みんなで創る自治基本条例市民会議代表者会」との意見交換会を2回開催するとともに、最終段階では、みんなで創る自治基本条例市民会議がまとめた提言書の素案に対して特別委員会が検討した結果を意見書として取りまとめ、市民会議に提出することによって、議会側の意見を提言書に反映させる工夫もしている。意見の内訳は、議会全体の統一意見が38件、各会派の意見が157件であるが、そのうち条例素案等へ反映されたのは、統一意見は38件（100%）、会派意見は113件（約72%）となっているが、このことは、合議機関としての議会が有効に議員間討議を行い、機関としての意見をまとめることが、自治体における政策形成に大きな影響力を与え得ることの証左といえよう。

また、これらの取り組みは、市民主体の組織での検討と住民の代表機関としての議会の存在との関係を整理し、両者の協議の場を効果的に設けたという意義を有するものであり、自治基本条例の策定プロセス及び体制を考える上で、特筆すべき点であろうと考えられる。

### 4 自治基本条例の構成・内容

前文と11章、44条で構成される。

第1章では、総則として、目的、定義、自治の基本理念、自治の基本原則を定めている。ここでは、本条例に基づき自治を推進していく目的を「自主自立のまちの実現」とし、まちづくりや市政運営の目指すべき方向を6つの基本理念（①市民主権、②人権の尊重、③非核平和への寄与、④地球環境の保全、⑤地域特性の尊重、⑥地方分権の推進及び自主自立の市政運営）にまとめるとともに、その実現を図るうえで重要な4つの行動原則（①情報共有の原則、②市民参画の原則、③協働の原則、④多様性尊重の原則）を位置付けている。

第2章では、市民の権利及び責務を定めているが、このうち権利については、自治を推進する上で大切な権利として①市政運営に関する情報を知る権利、②市民参画をする権利、③協働する権利を定めている。

第3章では、市議会の権限及び責務並びに市議会議員の責務を定めている。

第4章では、市長等の権限及び責務を定めている。

第5章では、市政運営に関して定めている。①市政運営の基本的な進め方として、市政運営の基本原則、総合計画及び財政運営を、②市政運営における情報の取り扱いについては、情報共有・説明責任、情報公開、個人情報保護を、③政策形成過程への市民の

かかわりとして、審議会等、パブリックコメントを、④市民が納得できる行政サービスの提供として、苦情処理等、行政手続、評価、外部監査を、⑤法令とのかかわりとして、政策法務、法令順守、公益通報を、⑥安心安全な市民生活の確保として、危機管理をそれぞれ定めている。

第6章では、都市内分権に関し、都市内分権、地域自治区を定めている。

第7章では、市民参画・協働に関し、市民参画、協働、コミュニティ、人材育成、多文化共生を定めている。

第8章では、市民投票に関し、その要件、手続等について定めている。

第9章では、国、県及び他の自治体等との関係に関し、国、県等との関係、他の自治体等との連携、海外の自治体等との連携及び国際交流の推進について定めている。

第10章では、最高規範性を定めている。

第11章では、見直し等に関し、条例の見直し、改正手続きについて定めている。

## 5 条例制定後の取り組み及び成果

第1には、条例をわかりやすく解説したパンフレットの作成及び全戸配布、啓発ポスターの公共施設への掲示、各種団体への出張説明会の開催、さらには、自治基本条例施行記念フォーラムの開催などによる市民周知である。

第2は、自治基本条例の制定を受けた関連条例の整備である。それは、市民投票条例（平成21年3月議決、同年10月施行）、パブリックコメント条例（21年3月議決、同年4月施行）、地域自治区の設置に関する条例の一部改正（平成21年3月議決、同年10月施行）、都市計画審議会条例の一部改正（21年3月議決、同年4月施行）であるが、なお、その後、平成22年11月には、自治基本条例の関連条例の一つとして議会基本条例が制定されたところである（平成22年11月1日可決、同日施行）。

第3は、このような関連条例の整備により、政策決定のプロセスが、従来の手順（行政内部の意思決定から直ちに議会に提案する）から、現在の手順（行政内部の意思決定から、地域協議会への諮問・答申及びパブリックコメントの実施を経て、議会に提案する）へ改善されたというものである。

### ◎地域自治区制度

#### 1 地域自治区制度の概要・目的・特徴等

##### (1) 概要

地域自治区制度は、住民に身近な地域を単位とする地域自治区を設け、それぞれの地区に、住民同士が議論し、地区としての意見をまとめる「地域協議会」及び区域内の市政運営に関する事務を行う「事務所」を設置する制度である。

従前は、平成17年1月1日の市町村合併前の旧町村の区域ごとに13の地域自治区を設けていたが、自治基本条例の施行に対応し、平成21年10月1日からは、合併前の上越市の区域にも15の地域自治区を置き、市の全域に合計で28の地域自治区を設置している。

##### (2) 目的

自主自立のまちづくり及び市民本位の市政を進めていくための仕組みづくりにある。そのメリットは、身近な地域への関心の喚起、地域の実情に即応した市政運営、身近な地域の情報共有、地域内の多様な担い手の連携、身近な地域を軸とした総合的なまちづくりなどが想定されている。

### **(3) 機能上の特徴**

市長からの諮問に応じて地域の重要な案件を協議するほか、市民自らが日常生活の中で必要と感じているテーマについても自主的に議論することができる点にある。

そして、地域協議会で自主的に取りまとめた意見は、意見書として市長に提出し、市長はその意見を尊重する、というのが基本的な流れであり、意見内容や財政状況等から市政に反映できない場合もあるものの、意見に対する市の考えや対応方針は概ね1カ月後に地域協議会に文書で回答するという手続きが確立されている。

## **2 地域協議会の開催実績**

平成17年から22年3月末までの間に28地区合計で821回であり、この間、市長から諮問された案件は区内の公共施設の設置・廃止、管理運営に関することなどで計676件あった。また、地域協議会が自主的に審議した案件は、身近な暮らしの課題や地域特性を生かしたまちづくりなどで189件あったが、そのうち82件が意見書として市長に提出され、その約8割が事業化されている。

地域協議会はこれらの制度上の活動のほか、地域内の町内会や住民組織との連携を図るため、フォーラムや意見交換会なども開催しており、地域自治の充実・深化のための新たな取り組みも進めている。

## **3 地域協議会の委員**

委員定数は28区合計で416人、委員の応募の資格要件は、議員、公務員などを除きその地区に住所のある25歳以上の住民である。委員の選定手続きは、まず公募を行い、応募が委員定数を超えた場合は、公職選挙法に準じた選任投票を行い、その結果を尊重して市長が最終的に委員を選任する、いわゆる公募公選制を採用している。一方、応募が委員定数よりも少ない場合は、年齢、性別などの属性を踏まえた委員構成に配慮しながら、市長が選任することとなる。

委員任期は4年で、再任も妨げられていない。

また委員報酬は無報酬で、交通費相当額として、会議1回当たり1,200円が支給される。なお、委員の研修は、市主催により全委員を対象とする研修会を開催するほか、旧町村の13地区では、各地域協議会が、各区の総合事務所などの協力を得て、自主研修を行っている。

## **4 地域自治区の2種類の事務所**

地域協議会の運営支援や区域内の市政運営に関する事務を行うもので、旧町村の13区には13の総合事務所を、旧市の15区には3つのまちづくりセンターを、それぞれ設置している。

総合事務所は、戸籍謄本・抄本や住民票の写しの交付、要介護認定の申請受付など行政窓口サービスに関する事務並びに地域協議会に関する事務及びコミュニティ活動への支援事務を所管している。組織機構は、総務・地域振興、産業振興、市民生活・福祉、教育・文化の4グループ制を採り、庁舎は旧町村の役場庁舎を活用するほか、地域活動の拠点として、各地区にコミュニティプラザの整備を順次進めている。

一方、まちづくりセンターは、旧市15地区に3カ所のため、それぞれ4から6の区を担当しており、地域協議会に関する事務及びコミュニティ活動への支援事務を所管する点では総合事務所と同じであるが、行政窓口サービス機能は有しておらず、住民は従前どおり市役所本庁の各課等を利用する点で異なっている。まちづくりセンターには、所長及び担当職員を配置し、必要に応じて各地域自治区に出向いている。

## 5 地域自治区における特徴的な事業

地域活動支援事業は、地域の課題解決や活力向上に向け、総額2億円の地域活動資金を28の地域自治区に配分し、住民の自発的・自主的な地域活動を推進することを目的としている。

地域活動資金は、第1に地域課題解決のための基礎的財源として28の地域自治区に同額の500万円を配分し、第2には地域の活力向上のための財源として区の人口割合に応じた額を配分するものであり、1区当たりの地域活動資金の配分額は、530万円から1,400万円である。

対象事業は、身近な地域の課題解決や地域の活力向上に資すること及び市民発意によることの2つの要件を満たす事業であるが、対象外事業としては、政治活動、宗教活動、公序良俗に反する活動のほか、市の全域で実施する共通の行政サービスに上乗せすることを市に要請する事業や国・県・市の補助制度と重複して助成を受けようとする事業も対象外とされる。

当該事業は、助成事業（団体等が主体的に取り組む事業に補助金を交付する事業）及び市が行う事業（市の施設等に関わるハード事業で、市が直接取り組む事業）の2種類があるが、いずれも地域自治区内の個人や団体等が事業を提案し、地域協議会での審査を経たうえで、事業の採択が決定されるものである。事業実施後は、実施結果の公表及び成果報告会の開催が義務付けられており、市全体で監視・評価していく仕組みが担保されている。

### 第3節 相模女子大学松下啓一教授

#### 1 はじめに

松下啓一教授（以下「松下教授」という。）は、地方自治論を専門とし、全国の地方自治体等において、自治基本条例の理論的指導に尽力するとともに、流山市自治基本条例策定調整会議の座長を務めたことから、松下教授に、第1には、自治基本条例の意義、必要性等、第2には、自治基本条例の基本事項、諸原則、制定のポイント等について、理論的な教示を頂いてきたところである。

## 2 自治基本条例の意義・必要性

### (1) 意義

第1に意義であるが、まず、一般的、代表的な定義は、「自治体の運営全体に関して、その理念・制度・原則を定めるもので、その自治体の住民自治、団体自治の基本的なあり方を規定し、かつ、その自治体における自治体法の体系の頂点に位置づけられる条例」とうものがある。

一方、松下教授の定義は「まちを元気にするための理念や制度・仕組みを規定した条例」というものである。これは、自治体の憲法というとらえ方ではなく、住民を幸せにする道具として自治基本条例をとらえるという考え方からきている。

第2に、自治基本条例の必要性についてである。

### (2) 必要性

まず、自治基本条例がなぜ、必要とされるようになったかについてであるが、これは、3つの観点から説明される。

その1点目は、地方分権により自治体自前の自治システムが必要になるというものである。これは、地方分権一括法の施行により、国・都道府県・市町村・住民という上下関係が、住民をトップとして、国・都道府県・市町村の関係が水平関係に変化したことで、自治体に新たな憲法としての条例が必要になるということである。

2点目は、人口減少及び税収減少のトレンド下で、限られた資源を有効に使うシステムとして、自治基本条例が必要になるというものである。これは、有限の経営資源を有効に活用しながら、自治体運営の各主体が元気に活動してまちを創っていく、そのためのルールが自治基本条例という内容である。

3点目は、まちづくりの各主体が生き生きと活動できるルールとして、自治基本条例が必要になるというものである。市民は、行政サービスを受ける客体から、公共主体として判断・決定・行動していくことが求められることから、そのための条件や仕組みの整備が必要となる。また、行政及び議会は、市民主権という原点を踏まえて、まちづくりのための行動基準や心構えを明らかにすることが必要となる。こうした各主体の行動を最大化するための制度や仕組みとして自治基本条例が必要になるというものである。

### (3) 自治基本条例の必要性に対する反論

これは、「自治体の組織及び運営に関する基本事項を定めた地方自治法があるから」、「自治基本条例の規定はあたり前だから」、「基本構想や総合計画等があるから」、「市民憲章があるから」、「市民の自治意識や行動の熟度が高まってからでよいのではないか」、「条例という形式でなくてもいいのではないか」、などの反論があるというものである。

いずれも、自治基本条例の必要性を否定できるだけの理論的根拠にはなり得ないものであるが、逆に、必要性を多面的に理解していくための論点として活用していくことが必要である。

### 3 自治基本条例の制定にあたっての基本的な3つの原則及び制定の10のポイント

#### (1) 自治基本条例の基本的な3つの原則

第1の原則は、条例の内容が具体的かつ十分に記述されていることである。

これは、自治基本条例は、机上の理論であってはならず、条例それ自体に価値があるものでもなく、市民福祉の向上やまちづくりの実現に寄与しうるものとして制定され、かつ、そのために活用されてはじめて意味があるという考え方によるものである。

また、自治基本条例は新しい公共を実現するための理念や制度・仕組み規定した条例であるから、第1には、行政及び議会から成る自治体政府を市民の政府とするためのルールを定めるという点、及び第2には、市民やコミュニティが元気になるためのルールや仕組みを定めるという点、この2つの要素から構成されるべきとする考え方である。

第1の点は、「信託のかたち論」が直接的に適用される部分であり、行政及び議会から構成される自治体政府を、市民による、市民のための政府として、市民福祉の向上のために寄与し得る組織にするという考え方である。この視点を基軸として、情報公開、市民参加、協働といった制度・原則、首長・職員・議員の責務、政策決定の仕組み等を検討していくことが重要である。ここで、「信託のかたち論」とは、市民が政府の創造主であって、その持てる権利を国や自治体に信託しているという考え方である。この論拠に立つことにより、自治体政府は市民のためのものであるという意味が明確になり、そのことを通じ、自治体政府に対して信託した内容を規定したものが自治基本条例ということが説明されることとなる。

第2の点は、「新しい公共論」が適用される部分であり、市民、テーマコミュニティ、地域コミュニティ等が生き生きと活動できるための原則や仕組みを用意するという部分である。ここでは、こうした民間公益活動の領域について、支援の仕組み、協働の考え方、これらの民間公益主体が遵守すべきルール等を規定することとなる。

次に、第2の原則は、自治の関係当事者間で自治基本条例の意義や必要性を共有するとともに、そのような共有を共感にまで高め得るような参加と協働による制定の体制とプロセスが必要である、ということである。

条例の意義を共有するためには、自治の関係当事者が、現在の自治のあり方が継続すれば、自治が機能しなくなるのではないかという思いを共有することが必要条件となる。そのような自治に対する危機感を共有することは、自治基本条例の制定後に要請されるであろう各主体の役割の見直しを適切に行っていくうえでの基盤ともなるものである。

また、制定プロセスにおける参加と協働は、一般にも指摘されるところであるが、優れた制定体制・プロセスか否かのメルクマールは、参加の自由さではなく、制定に参画した関係者が、他の市民や自治の関係当事者に十分な働きかけを行ったかどうか、すなわち、条例の共有化を実現し得る方式か否かにあるというものである。

次に、第3の原則は、実効性の十分な確保により動く、生きた条例になることで

ある。

生きた条例とするためには、条例を自治の当事者間で共有することを前提として、条例が動く仕組みづくりを適切に行うことが必要である。さらに、そのような仕組みづくりを行うためには、自治の関係当事者がそれぞれ自己の仕事をゼロベースで見直し、再構築することが求められるというものである。

## (2) 制定に当たっての 10 のポイント

第 1 には、自治の関係当事者の思いをまとめ得る条例になっているか、第 2 には、まちづくりの理念が明確であるか、第 3 には、自治の主体としての市民の権利と責務が規定されているか、第 4 には、市民が参加し、選択・決定できる仕組みが規定されているか、第 5 には、市民のために機能し得る執行機関の役割やその暴走を防止するための担保となる仕組みが規定されているか、第 6 には、市民のために機能し得る議会の役割と責務が規定されているか、第 7 には、公共の担い手・主体としての市民活動団体が生き生きと活動できる制度や仕組みが規定されているか、第 8 には、まちづくりの最高ルールとして最高規範性が担保されているか、第 9 には、他自治体や他住民との連携方策が規定されているか、第 10 には、自治基本条例を生きた条例とするための制度や仕組みが規定されているかである。

### **第 4 節 自治体総合政策研究所 石井秀一氏**

ここでは特に、市民の定義について新たな知見を習得し、理解を深めることができた。

全国の各自治体の自治基本条例における「市民の定義」は、概ね、下記の 3 つに分類されるが、自治の主体や主権者という観点からは、住民（地方自治法第 10 条「市町村の区域内に住所を有する者」）に限定すべきであり、住民以外の「通勤者・通学者」、さらには「NPO・企業などの法人」を市民の定義に加えるべきではない。

なぜなら、自治の主体は住民であること、主権者とは自然人だけであり、法人は含まれないこと、法人は当該自治体の公職者の選挙権を有しないことなどから、自治のあり方を定める自治基本条例における市民には住民以外の者を加えるべきではない、というものである。



## I-1-2)

### ◎市民の定義に対する疑問

- ア 自治体が本来責任を果たすべき住民と、通勤・通学者を対等に扱ってよいのか。
- イ 自治は本来住民が主体のものではないか。
- ウ 選挙で市長、議員を選出し、政治を信託する住民以外に、通勤者等が自治の主体や主権者となりうるのか。
- エ NPO・企業などの団体は別の方法で市政に参画させるべきではないか（つまり市民の定義には入れるべきでない）。
- オ 経済力を持つ企業等の力で都市計画が決められたら、住民の利益が損なわれる恐れがあるのではないか。

### ◎各自治体における「市民」の定義

各自治体における市民の定義（範囲）は、大きく分類すると次の三つの型に分類される。

- I型・・・住民＋通勤者＋通学者＋NPO＋企業等
- II型・・・住民＋通勤者＋通学者
- III型・・・住民

#### I型の条用例

「市内に住所を有する者、市内で働き、若しくは学ぶ者及び市内において事業活動その他の活動を行う者若しくは団体」（札幌市、川崎市、名張市、平塚市など多数。）。

#### II型の条用例

「市内に住み、又は市内で働き、学ぶ人」（範囲を「人」だけに限定）  
（三鷹市、米原市など）。ただし、この型はNPOや企業等を「事業者等」という言葉でくくり、「市内で事業活動又は公益的な活動を行う団体」などと定義して、自治基本条例に位置づけている自治体がほとんど。

#### III型の条用例

「市内に住所を有する者」（伊丹市、東海市、清瀬市、ニセコ町、遠別町、関川村など）。住民だけを市民として、法人は除外されている。「事業者」等の項目もなし。

## I-1-2)

### ◎「自治の主体」、「主権者」を根拠とする市民の定義

「自治の主体」とは

「自治」とは住民自治と団体自治。

「住民自治」とは、その地域における課題を解決する場合に、その自治体の住民の意思と責任に基づいて処理すること。

「団体自治」とは、一定の地域を基礎とする国から独立した別の団体（自治体）を住民が設けること。

「自治の主体」＝ 住民自治と団体自治の主体 ＝ 住民

※ 住民ではない通勤者、通学者は「自治の主体」ではない。NPO、企業等の法人も同様。

「主権者」とは

国や自治体の政治を最終的に決定する権利を有する者のこと。

そういう権利は通勤者や通学者にはない。だから、主権者ではない。

主権者になれるのは、人だけであり、団体や法人は含まれない。だから、NPOや企業は主権者ではない。

それ故、「主権者」は、住民以外にはない。

### ◎地方自治法第10条の〈住民〉を根拠とする市民の定義

住民 → 「市町村の区域内に住所を有する者」

「住民はその属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う」

市民＝住民（外国人も含む。）＋法人（企業等）

※ 地方自治法の「住民」は、条文ごとにその範囲を決定。10条が「住民」の定義をしているわけではない。  
法人を住民とした意味は。

【出所：石井秀一「自治基本条例とは何か その本質と必要性」自治体総合研究所資料より抜粋引用】