

## 滋賀大学公共経営イブニングスクール

### 1. 経緯

2003(平成 15)年4月以降、公共経営に関するセミナーを毎月第4金曜日の夜に開催している。定員を 30 名として、以下のように毎年度もつとも旬なテーマを設定し、開講している。

【図表 1 滋賀大学公共経営イブニングスクールの経緯】

年度	前期	後期
平成 15 年度	ニューパブリック・マネジメント・セミナー －市町村合併と新しい自治体経営－	ニューパブリック・マネジメント・セミナー －事務事業評価から戦略予算システムへ－
平成 16 年度	事業革新の目を鍛える －プロフェッショナル公務員をめざして－	
平成 17 年度	事業革新のケースから学ぶ －プロフェッショナル公務員、地域リーダーをめざして－	
平成 18 年度	「事業仕分け・地域事業組成」を考える －地方自治体のしごとはどうあるべきか－	「事業仕分け・地域事業組成」による地域経営改革 －地域事業をどう作っていくか－
平成 19 年度	地域組織・地域事業を組成する －事業仕分け・地域事業組成から考える－	地域協働の視点で役所を変革する －自治基本条例を考える－
平成 20 年度	市民ガバメントの設計－市民が自治体経営に関わるために－	
平成 21 年度	国のかたち・自治体のすがた－道州制・県と市町の役割分担を考える－	
平成 22 年度	今こそ！地方自治体歳入改革 －少子高齢社会における自主財源拡大策を考える－	
平成 23 年度	アグリビジネス地域経営論－農林業を興す	
平成 24 年度	福祉自治体の設計理念 －持続可能な自治体福祉政策を考える－	
平成 25 年度	都市計画の疑問 －成熟社会の都市農村計画行政の視座－	
平成 26 年度	自治体のエネルギー自立化戦略を考える	
平成 27 年度	地域からの地方創生論 －人材、資金を地域で使いこなすために－	
平成 28 年度	地方分権社会の地方自治の論点 －憲法改正を睨んで－	

### 2. 狙い

これまでの受講者は、国、県、市町職員、NPO、民間企業、地方議会議員と職種、年齢も多彩である。京都府内、奈良、岐阜県内からの受講者もいる。テーマに応じて、ゲストスピーカーとして市長、NPO リーダー、民間企業経営者、学識者なども数多く呼んでいる。私のスクールに対する想いは次のとおりである。なお、平成 26 年度から大学院プレスクールとして位置づけ、成績評価を行い、修了要件に達した者に履修証明を出している。

#### ①公共経営に関する語り場の設置

滋賀県下の地方自治体は大きな改革の渦中にある。この数年間で市町村合併は大きく進展した。地方財政は破綻の危機にある。地域社会も大きく変化しようとしている。あちこちで改革の取組みが始まっているが、公共経営に関して議論する場が十分ではない。スクールは所属や職種を超えて、それぞれの取組みや考えを意見交換する場の形成を意図している。

スクールでは、私やゲストの問題提起に対してディスカッションを行うように促している。ディスカッションを通じて受講者は気づきを得ることができる。毎回、おおいに議論で盛り上がる。スクールは毎月1回なので、メーリングリストなどにより、スクール外でも情報共有や意見交換をできるようにしている。

②改革リーダーの育成

最終的な私の期待は、受講生が行政改革や地域社会でリーダーとして改革の手腕を発揮してもらうことである。これまでの受講生の中からは、自治体の副市長や部課長、職場改革の旗振り役になる者、県議や市議に挑戦する者、指定管理者公募に挑戦する者が次々に現れている。こうした挑戦の取組みを聞くことは、スクールを主宰する者の喜びである。

3. 2016(平成 28)年度「地方分権社会の地方自治の論点 ―憲法改正を睨んで―」の実施概要

1) 趣旨

安倍政権は戦後レジームからの脱却をめざし憲法改正を目指している。2010(平成 22)年 5 月には、日本国憲法の改正に関する手続を内容とする「日本国憲法の改正手続に関する法律(憲法改正国民投票法)」が施行された。今年秋に予定されている参議院選挙で与党が2/3以上となれば、国会での発議が可能となり、憲法改正が現実的となる。憲法改正については、戦争の放棄を謳った第9条に関わる議論が取り上げられがちであるが、真の地方分権社会を構築するために、第 92~95 条の地方自治に関する規定を大きく見直す必要がある。国が一律的に自治体の統治機構を定めている現在の規定が望ましいのか改めて考える必要があろう。

本スクールでは、地方自治の論点は何か、今後どのような規定を憲法に盛り込めればいいのか、また地方自治に関する法体系をどうすればいいのか、議論し、問題提起を行った。

日本国憲法 地方自治規定

日本国憲法 第八章 地方自治	
第九十二条	地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。
第九十三条	地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。 2 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。
第九十四条	地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。
第九十五条	一の地方公共団体のみ適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

2) 講師

主査 提中 富和 (社会連携研究センター 客員研究員)

副査 石井 良一 (社会連携研究センター 教授)

3) プログラム

いずれも 18:30~20:30

1. 平成 28 年 4 月 22 日(金)「オリエンテーション」、「憲法改正の動き」 石井  
「憲法改正論議を問い直す」 提中
2. 平成 28 年 5 月 20 日(金)「日本国憲法の生い立ち」 提中
3. 平成 28 年 6 月 24 日(金)「憲法による地方自治の保障のあり方を考える」 提中
4. 平成 28 年 7 月 22 日(金)「海外の地方自治制度」 石井
5. 平成 28 年 8 月 26 日(金)「憲法における地方自治保障のシステム設計」 九州大学大学院法学研究院  
准教授 嶋田暁文氏
6. 平成 28 年 9 月 23 日(金)「住民投票」 大阪経済法科大学法学部教授 藤島光男氏
7. 平成 28 年 10 月 21 日(金)「住民投票と自治体基本条例について考える」 提中
8. 平成 28 年 11 月 25 日(金)「ホーム・ルール・チャーターについての補足と自治体政府形態のあり方」 提中  
「川口市自治基本条例策定の経験」 石井
9. 平成 28 年 12 月 16 日(金)「国民主権と地方自治権の関係について」 提中
10. 平成 29 年 1 月 20 日(金)「国と自治体との立法権の分担のあり方を考える」 提中
11. 平成 29 年 2 月 24 日(金)「日本国憲法の地方自治規定に関する論点整理」 提中
12. 平成 29 年 3 月 17 日(金)「日本国憲法地方自治規定改定案」(ワークショップ)  
最終レポート提出

4) 「地方分権社会の地方自治の論点 — 憲法改正を睨んで —」のまとめ

本年度のスクールでの議論をまとめると次のとおりである。

(1) 地方自治規定憲法改正の論点

講師を務めた提中研究員は、次のように憲法改正の論点を整理した。

第 92 条

- 「地方公共団体」という呼び方について
- 「地方公共団体」に都道府県や特別区は含まれるのか
- 「地方公共団体」の二層制は憲法上の規範的なものか
- 「法律でこれを定める」とすることの是非について
- そもそも「地方公共団体の組織及び運営に関する事項」とは？
- 地方自治法に代って準憲法としての地方自治の基本法を制定することについて
- 基本法を制定するぐらいなら憲法自身に地方自治の基本的事項を定めるべきではないか
- 「法律でこれを定める」のではなく各自治体が基本条例を制定して定めることとしてはどうか。
- 憲法上基本条例制定権の付与をどのように規定するのか
- 基本条例にはどのような内容を規定するのか
- 第 92 条の「地方自治の本旨」の憲法規範の内容を豊かにし明らかにする。

第 93 条

- 「議事機関」という言い方は適切か。

- 「法律で定めるその他の吏員」を定めている法律が現行法にはない。
- 執行機関の多元主義や委員会制度は、地方自治法による立法裁量に任せただけでよいのか。
- 直接民主制を憲法上に規定しないと、住民自治の保障は確固たるものにならない。
- 情報公開制度も憲法上に規定されれば、公開請求権は、非公開とされる利益に比べ、その権利性の高まることが考えられ、ひいては住民の政治参加の保障が手厚くなることにつながる。
- 現行の首長制と二元代表制を維持するかどうか。

第 94 条

- 第 94 条は、「地方自治の本旨」の内容としての団体自治の保障について、その例示を規定したものとされている。この例示を増やし、憲法上の団体自治の保障を豊かなものにする必要があると考える。
- 自治体の事務配分の問題は憲法マターである。
- 条例立法権も法律立法権との間の役割分担としてとらえる。
- 憲法上「法律で定める」とされた財産権内容法定主義、罪刑法定主義及び租税法律主義と条例の関係を明らかにする必要があるか。
- 自主財政権の保障を明記することは憲法問題である。
- 自治体が司法的救済に訴える権利を憲法によって保障する。

第 95 条

- 地方特別法にはどんな意味があるのか

4) 地方自治規定改正案

筆者なりに憲法地方自治規定改正案及び地方自治基本法案を示すと次のとおりである。本案では、憲法—地方自治基本法—地方自治憲章の体系の中で、憲法では基本的事項を示すものとした。組織及び運営体制については、地方自治基本条例で自治体ごとに決定し、一元代表制の選択などそのバラエティを認めることとした。憲法の地方自治規定を考えるということは、この国の統治のあり方をどう考えるかということになる。市町村、都道府県のあり方を含め、検討事項は多い。2000 年分権改革で、国と地方自治体は対等・協力の関係になったと言われるが、憲法にはその考えは反映できておらず、あいかわらず法律や補助金や交付金等で地方自治体をコントロールしていると言わざるを得ない。少子高齢化が加速しており、地方自治の充実により国のあり方を考え直していく時代になったのではないかと思う。

日本国憲法 地方自治規定改正案

- 第1条 自治体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。
2. 国においては、住民に身近な行政はできる限り自治体にゆだねることを基本として、自治体との間で適切に役割を分担するとともに、その自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない
  3. 自治体は、広域自治体と基礎自治体で構成され、住民に身近な行政は基礎自治体である市町村で担い、広域自治体はそれを補完及び支援する役割を担うものとする。広域自治体として、住民投票においてその過半数の同意を得ることにより、都道府県の合併による道州の設置をできるものとする。

- 第2条 自治体の住民は、法律 の範囲内で、自治の権利、住民の財産を管理し事務を処理する自治体を設置する権利、その自治体の組織及び運営に関する事項について自治基本条例 を定める権利を有する。
- 第3条 自治体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。その議会の議員はその自治体の住民が直接これを選挙する。
- 第4条 自治体は、自らの責任によって、その事務を処理するのに必要な財源を確保し、長期にわたって、健全な財政を維持する責務を有する。
- 第5条 自治体は、地方自治を保障するため、司法による救済に訴えることができる。

### 地方自治基本法構成案

<p>第1章 総則</p> <p>第1条 目的</p> <p>第2条 自治体</p> <p>第3条 自治体優先の原則</p> <p>第4条 自治体運営の原則</p> <p>第5条 地方自治に関わる法令のあり方及び解釈の原則</p> <p>第6条 自治基本条例制定義務及び条例で定めるべき事項</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・自治体の議会と長との関係</li> <li>・自治体の選挙の種類、選挙権、被選挙権の資格要件</li> <li>・自治体議会の議員と長の任期</li> <li>・住民投票</li> <li>・協働のまちづくり</li> <li>・その他</li> <li>・自治基本条例の制定、改廃方法</li> </ul> <p>第2章 住民の権利及び義務</p> <p>第7条 住民</p> <p>第8条 選挙権</p> <p>第9条 情報公開請求権</p> <p>第10条 住民参加権</p> <p>第11条 直接請求権</p> <p>第12条 住民投票権</p> <p>第13条 公共サービス享受権</p> <p>第14条 住民訴訟権</p> <p>第15条 納税の義務</p>	<p>第3章 自治体の権能</p> <p>第16条 自治立法権</p> <p>第17条 自治行政権</p> <p>第18条 自治組織権</p> <p>第19条 自治財政権</p> <p>第20条 自治人事権</p> <p>第4章 自治体の組織の基本原則</p> <p>第21条 自治体議会</p> <p>第22条 自治体の長</p> <p>第23条 自治体の議会と長の関係</p> <p>第24条 自治体議会議員、長及び行政機関の長の選挙</p> <p>第25条 行政委員会</p> <p>第26条 オンブズマン制度</p> <p>第27条 監査制度</p> <p>第5章 自治体財政の基本原則</p> <p>第28条 自治体の経費負担</p> <p>第29条 地方税</p> <p>第30条 自主起債権</p> <p>第31条 自治体と国の財政関係</p> <p>第32条 自治体間の財政調整</p> <p>第33条 予算、決算および財政情報の公開</p> <p>第34条 財政健全化</p> <p>その他必要な事項</p>
---	---

(文責 教授 石井 良一)