

# 「地方政治の民主主義を考える」

## 1. 民主主義とは何か

### (1) 民主主義の基本的枠組

- ① 支配服従の関係（税を納めさせる、自己の所有地でも勝手にどこでも家を建てさせない、人を脅かすと罰を受ける等）を法（法律、条例）に基づいて行う（法律、条例に具体的な記述がないと服従させられない）（法治主義、罪刑法定主義）
- ② 法（法律、条例）は議会が承認（議決）して初めて効力を持つ
- ③ 議会は選挙によって選ばれた者（議員）が投票の多数決によって、議案を議決する（議会の立法機能）

### (2) 民主主義における「代表」の意味

選挙民を「代表」するとは

- ・一部の利益集団の「代理」ではない。議員は自律的、自発的政治判断が可能
- ・議員に投票しなかった住民の利益も含めて、選挙区全体の利益を代表する建前
- ・実際には自己の選挙を応援してくれた人々の意向を「代表」する
- ・選挙は民意を代表していると「みなす」ための仕組み

### (3) 民主主義と選挙

- ・民主主義の根幹である投票権（参政権）は徴兵制と裏表の関係
- ・ナポレオンの国民軍の創設が庶民の政治参加、民主主義の成立を促した
- ・日本の地方政治では議員の選挙と首長の直接選挙が行われる（地方政治の二元性）
- ・地方の議員及び首長は住民の直接選挙でその立場を与えることが憲法上明記  
憲法93条2項「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」

### (4) 議員の選挙区

- ・首長と同様、4年ごとに選挙
- ・首長選挙と異なり、自治体内に選挙区を設けることができる
- ・通常、政令指定都市は行政区を選挙区の単位、それ以外の市町村では選挙区を設けないことが多い（結果的に首長と同じ選挙区）（近年の市町村合併で誕生した自治体では、旧市町村単位の選挙区の場合もある）
- ・都道府県選挙では、郡・市単位で選挙区を構成

(5) 議員の定数と報酬

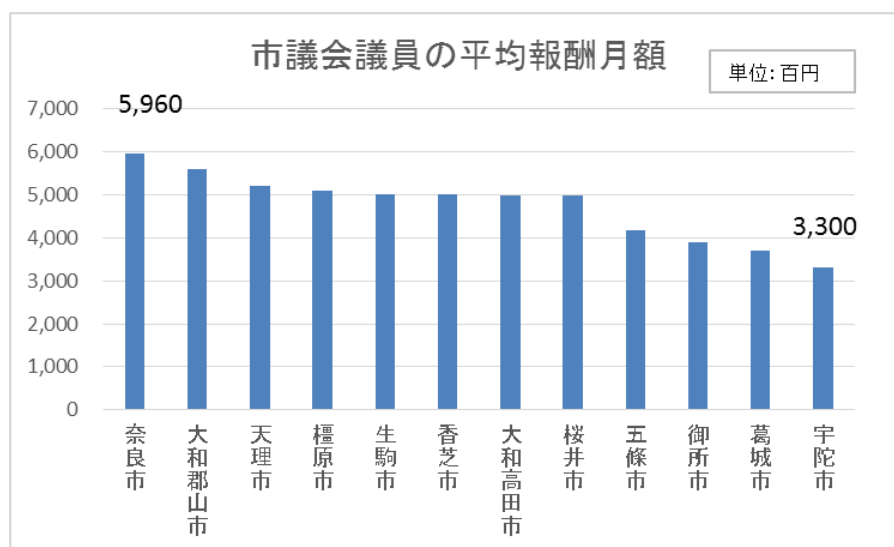
- ・議員の定数は条例で定められている。

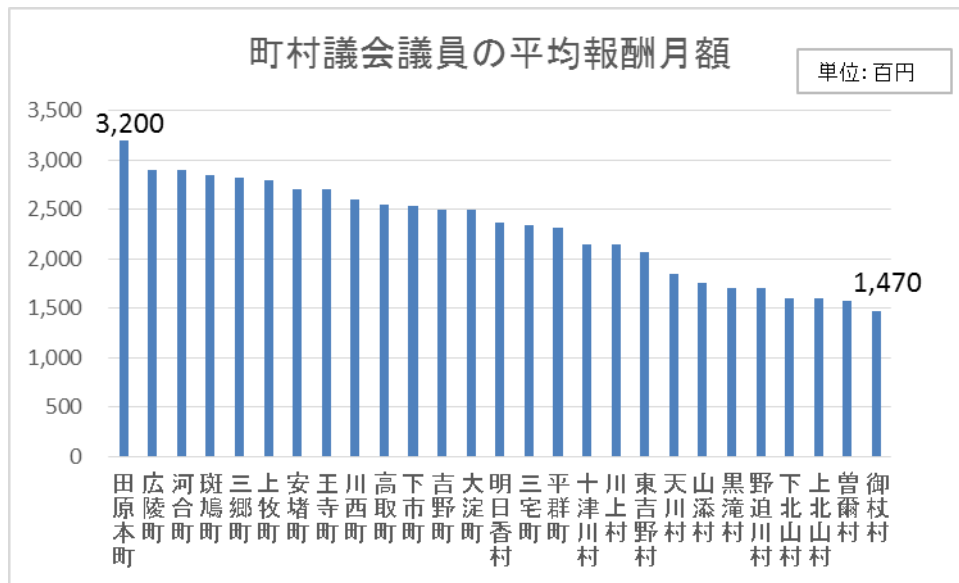
市町村の議員定数

(平成29年12月31日現在)							
市町村名	議員定数	市町村名	議員定数	市町村名	議員定数	市町村名	議員定数
奈良市	39	山添村	10	上牧町	12	上北山村	6
大和高田市	18	平群町	12	王寺町	12	川上村	8
大和郡山市	22	三郷町	13	広陵町	14	東吉野村	8
天理市	18	斑鳩町	13	河合町	13		
橿原市	24	安堵町	10	吉野町	10		
桜井市	16	川西町	12	大淀町	12		
五條市	12	三宅町	10	下市町	8		
御所市	15	田原本町	14	黒滝村	6		
生駒市	24	曾爾村	8	天川村	8		
香芝市	16	御杖村	8	野迫川村	7		
葛城市	15	高取町	8	十津川村	9		
宇陀市	14	明日香村	9	下北山村	8		

- ・議員の報酬は条例で定められている。

県内市町村議員の議員報酬額（平均月額）





- ・ 議員の政務調査費の交付の対象、金額等は条例で定められる。

#### 県内市町村議員の政務調査費の額

区分	自治体名	金額(円)	備考
県	奈良県	3,360,000	
市	奈良市	840,000	大和郡山市及び葛城市は条例化なし
	大和高田市	180,000	
	天理市	600,000	
	橿原市	500,000	
	桜井市	240,000	
	五條市	360,000	
	御所市	240,000	
	生駒市	360,000	
	香芝市	300,000	
宇陀市	360,000		
町	三宅町	120,000	平群町ほか13町は条例化なし
村	東吉野村	120,000	山添村ほか10村は条例化なし

## (6) 議員の経歴

### ・地方議員の職業（全国データ）

地方議員の職業						(%)
都道府県議会議員		市区議会議員		町村議会議員		
議員専業	50.2	議員専業	36.4	農業、林業		35.3
農業、林業	9.0	農業、林業	14.5	議員専業		19.1
サービス業	6.2	卸売・小売業	6.3	卸売・小売業		6.6
卸売・小売業	5.1	サービス業	5.3	建設業		6.1
その他	29.5	その他	37.5	その他		32.9
出典： 全国都道府県議会議員会（H25. 7. 1現在）						
全国市議会議員会（H25. 8. 30現在）						
全国町村議会議員会（H25. 7. 1現在）						

※奈良県はデータはなし。

### ・女性の地方議員（全国データ）

女性の地方議員		(%)
都道府県議会議員	8.8	
市区議会議員	13.1	
町村議会議員	8.7	
出典：総務省（H25. 12. 31現在）		

※奈良県はデータはなし。

### ・地方議員の年齢構成（全国データ）

地方議員の年齢構成				(%)
	都道府県議会議員	市区議会議員	町村議会議員	
30歳未満	0.2	0.5	0.1	
30～39歳	6.8	5.1	1.9	
40～49歳	18.5	11.9	5.4	
50～59歳	29.4	27.3	21.1	
60～69歳	35.8	43.9	53.5	
70歳以上	9.3	11.3	18.0	
出典： 全国都道府県議会議員会（H25. 7. 1現在）				
全国市議会議員会（H25. 8. 30現在）				
全国町村議会議員会（H25. 7. 1現在）				

※奈良県はデータはなし。

・奈良県党派別議員数

平成29年12月31日現在

番号	市町村名	党派別											合計
		自由民主党	立憲民主党	希望の党	公明党	民進党	日本維新の会	日本共産党	自由党	社会民主党	諸派	無所属	
1	奈良市	6	0	0	7	2	3	6	0	0	1	14	39
2	大和高田市	0	0	0	3	1	1	2	0	0	0	10	17
3	大和郡山市	0	0	0	3	2	1	4	0	0	0	11	21
4	天理市	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	15	18
5	橿原市	6	0	0	4	2	1	3	0	0	0	8	24
6	桜井市	3	0	0	2	1	0	1	0	0	0	9	16
7	五條市	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	9	12
8	御所市	0	0	0	1	0	0	2	0	0	0	11	14
9	生駒市	2	0	0	3	0	0	3	0	0	1	14	23
10	香芝市	0	0	0	3	2	2	0	0	0	0	9	16
11	葛城市	0	0	0	2	0	1	1	0	0	0	11	15
12	宇陀市	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	9	11
13	山添村	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	8	10
14	平群町	0	0	1	3	0	0	0	0	0	0	8	12
15	三郷町	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	10	13
16	斑鳩町	0	0	0	1	0	0	2	0	0	0	9	12
17	安堵町	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	8	9
18	川西町	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	11	12
19	三宅町	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	9	10
20	田原本町	1	0	0	2	0	0	1	0	0	0	10	14
21	曾爾村	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	8
22	御杖村	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	8
23	高取町	2	0	0	0	0	0	1	0	0	0	5	8
24	明日香村	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	7	9
25	上牧町	1	0	0	2	0	0	2	0	0	0	7	12
26	王寺町	0	0	0	1	1	0	2	0	0	0	8	12
27	広陵町	0	0	0	2	0	0	2	0	0	0	10	14
28	河合町	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	10	13
29	吉野町	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	8	10
30	大淀町	3	0	0	1	0	0	1	0	0	0	7	12
31	下市町	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	6	7
32	黒滝村	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	6
33	天川村	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	8
34	野迫川村	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	7
35	十津川村	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9	9
36	下北山村	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	7
37	上北山村	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5
38	川上村	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	7	8
39	東吉野村	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	7	8

(7) 民主主義と世論、ポピュリズムの危険性

- ・民主主義は「世論の支配」とほとんど同じ意味で考えられてきたが、果たしてそうか
- ・歴史上「世論」は一部の政治指導者により製造されてきた経緯。「世論」を製造し、「支配の道具」に使ってきた。政治が世論に支配されることもしばしばあった
- ・世論の製造は、レッテル貼り、ステレオタイプの活用、誇張や不安のあおり等を道具に使う。悪役もプレーヤーとして欠かせない  
(世論操作を手段に政治権力を手中にする手法は一般的にポピュリズムと言われる)
- ・ポピュリズムに対抗するには良質な情報の存在とその浸透が必要だが、そのような情報の収集分析展開にはシンクタンクの充実が不可欠。我が国では中央、地方とも充分ではない。
- ・政治報道も視聴率競争を背景に政治を「おもしろネタ」にし「いま」と「ここ」に関心を集中する傾向
- ・県はできるだけ、地域の情報を収集・分析展開し地方政治の活発化につなげる考え  
(県庁シンクタンク化)

## 2. 地方政治に民主主義はどのように適用されるのか

### (1) 地方政治の現場は議会

- ・ 地方分権の拡大とともに地方議会の重要性が増している
  - ・ 47の都道府県議会に 2,614名の議員（定数2,687）、  
1,718の市町村議会に 29,230名の議員（定数29,663）、  
23の区議会に 871名の議員（定数902）が存在
  - ・ 奈良県では39の市町村議会に 489名の議員（定数501）が存在  
（※上記はいずれも平成29年12月31日時点の数字）
  
  - ・ 地方自治体の議会は、自治体の重要な政策について審議決定する議事機関  
憲法93条1項「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」
  - ・ 中央レベルの議事機関である国会とは機能形態が異なっている点がある
- ① 条例の制定などの立法機能だけでなく、首長や行政委員会が担っている事務を検査監督する行政監視の権能が強調されている。
  - ② 地方議会は自治体の最高機関ではなく、法制度上は首長と対等の関係で相互に権限を分担（国会は国権の最高機関と憲法上明記）
  - ③ 国会は二院制、地方議会は一院制

### (2) 地方議会の権限

- ・ 地方自治法に条例の議定改廃・予算の議決、決算の認定など15項目が規定
- 1 条例を設け又は改廃すること。
  - 2 予算を定めること。
  - 3 決算を認定すること。
  - 4 法律又はこれに基づく政令に規定するものを除くほか、地方税の賦課徴収又は分担金、使用料、加入金若しくは手数料の徴収に関すること。
  - 5 その種類及び金額について政令で定める基準に従い、条例で定める契約を締結すること。
  - 6 条例で定める場合を除くほか、財産を交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けること。
  - 7 不動産を信託すること。
  - 8 前2号に定めるものを除くほか、その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める財産の取得又は処分をすること。
  - 9 負担付きの寄付又は贈与を受けること。

- 10 法律若しくはこれに基づく政令又は条例に特別の定めがある場合を除くほか、権利を放棄すること。
- 11 条例で定める重要な公の施設につき条例で定める長期かつ独占的な利用をさせること。
- 12 普通地方公共団体がその当事者である審査請求その他の不服申立て、訴えの提起（普通地方公共団体の行政庁の処分又は裁決（行政事件訴訟法第3条第二項に規定する処分又は同条第三項に規定する裁決をいう。以下この号、第百五条の二、第百九十二条及び第百九条の三第三項において同じ。）に係る同法第十一条第一項（同法第三十八条第一項（同法第四十三条第二項において準用する場合を含む。）又は同法第四十三条第一項において準用する場合を含む。）の規定による普通地方公共団体を被告とする訴訟（以下この号、第百五条の二、第百九十二条及び第百九十九条の三第三項において「普通地方公共団体を被告とする訴訟」という。）に係るものを除く。）、和解（普通地方公共団体の行政庁の処分又は裁決に係る普通地方公共団体を被告とする訴訟に係るものを除く。）、あっせん、調停及び仲裁に関すること。
- 13 法律上その義務に属する損害賠償の額を定めること。
- 14 普通地方公共団体の区域内の公共的団体等の活動の総合調整に関すること。
- 15 その他法律又はこれに基づく政令（これらに基づく条例を含む。）により議会の権限に属する事項

・これらは、法解釈として「限定列举」されている。

（首長の権限は「例示列举」でこれとは異なる。

- ・従って、これ以外の地方公共団体の権限行使は、首長・行政・委員会その他の執行機関が決定
- ・議会の権限で最も重要なのは議決権（とりわけ条例の制定と予算の議決が最も重要）
- ・予算については、提出は首長の権限（編成権は首長に属する）だが、議会の議決を経て決定。ただし、極端な増額修正など首長の予算提出権を侵すような修正はできない。（どの程度の修正が予算提出権の侵害に当たるのかは、判例でも意見が分かれている。）
- ・議決権と並んで調査権も議会の重要な権限  
（地方自治法100条に規定の調査権には国政調査権相応の強力な権限を付与）

### （3） 議会の組織と運営

- ・議長、副議長の任期は議員の任期（4年）だが、実際には自主的辞職の形で1年交代の例も多い
- ・議会は政治意思決定の場であるのと共に議論の場である。民主主義の基本として、本会議主義、音声（肉声）伝達主義、壇上主義をとっている。

- ・ 議会での議論活発化のためには、議員の知識装備の充実が必要。ご当地関連知識（エビデンス）を県が直接、地方議員にお届けするのをも一考

#### （４） 首長と議会の関係

- ・ 直接選挙で選ばれた首長と議員とはチェックアンドバランスの関係とされる。私見であるが、首長と議会の関係や首長の人柄・能力・経験がどうであれ、地域振興のため、努力をし、力を発揮する首長は立派だと思う。
- ・ 予算編成権を与えられている首長は、地域振興に寄与する予算を祈るような気持ちで全力で智恵を出すべきだと思う。
- ・ 議会は首長に地域振興のため出来るだけ良い仕事をさせるべく、議会の権限を駆使していただけたらと思う。（首長のパフォーマンスの程度でその地域の振興発展の勢いがまったく異なってくるのが実情）

#### （５） 行政委員会にどういう役割を果たせるのか

- ・ 行政委員会（教育委員会、公安委員会、選挙管理委員会、人事委員会、監査委員、農業委員会、地方労働委員会、収用委員会等）は条例で設置することはできず、法律で定められている。

- ・ 設置目的は

- ① 政治的中立性の確保（教育委員会等）
- ② 公正・公平な行政の確保（人事委員会等）
- ③ 制度の調整（農業委員会等）
- ④ 慎重な手続の必要（収用委員会等） とされる。

- ・ 行政委員会が縦割り行政の助長、中央省庁の序列組織化しないように、一定の監視が必要（特に教育委員会と文科省、農業委員会と農水省）  
（これらは、必置規制の撤廃が常に議論される）



### 3. 民主主義に基づき地方政治を活性化させるために

#### (1) 地方政治をエビデンスファーストで行う

- ・ 地方政治におけるエビデンスの活用は①他地域との比較 ②過去との比較が基本
- ・ 他地域に遅れをとっていることが判明すればその理由を考える
- ・ 遅れが当該地方政府の活動不十分であればエビデンスを元手に議会で追求する。
- ・ エビデンスの提供は県庁シンクタンクで努力していきたい。

#### (2) 市町村別エビデンスの例

※資料1 参照

##### 【福祉医療分野】

- ・ 市町村別受領者数と医療費の相関関係（入院）
- ・ 市町村別受領者数と医療費の相関関係（外来）
- ・ 市町村別介護費と介護保険料の相関関係

##### 【教育分野】

- ・ 体力合計点（団体別比較・小学生）
- ・ 体力合格点（団体別比較・中学生）
- ・ 学 力（団体別比較・小学生）
- ・ 学 力（団体別比較・中学生）
- ・ 学習意欲の状況（団体別）
- ・ 規範意識の状況（団体別）

##### 【農業分野】

- ・ 市町村別耕作放棄地率と耕作放棄地面積

##### 【税財政分野】

- ・ 市町村データ（財政関係①）  
左：経常収支比率 右：実質公債費比率
- ・ 市町村データ（財政関係①）  
税徴収率の推移

### (3) 奈良モデルにより地方政治の活性化を図る

※資料2 参照

- ・「奈良モデル」とは
- ・「奈良モデル」に対する財政支援
  
- ・奈良モデルの進行中の適用例
  - ① 消防の広域化を推進
  - ② 南和地域の広域医療提供体制の再構築
  - ③ ごみ処理の広域化の推進
  - ④ 移動ニーズに応じた交通サービスの実現
  - ⑤ 新たなパーソネルマネジメント
  - ⑥ 県域水道ファシリティマネジメント
  - ⑦ 社会保障分野の「奈良モデル」～医療・介護分野の一体の取組
  - ⑧ 県と市町村との連携・協働によるまちづくり

#### 【まとめ】

奈良県地方政治活性化のために共に頑張っていきたいと思っております。  
ご静聴ありがとうございました。