

地方創生に向けた
町村議会の対応

平成27年3月

全国町村議会議長会
道州制と町村議会に関する研究会

目 次

はじめに	1
I 本研究会のこれまでの報告	2
II これからの町村と町村議会の対応	4
1 町村の現状	4
2 急激な人口減少時代に直面する町村議会の使命	6
3 町村議会の先駆性と「負の連鎖」からの脱出の道	10
4 住民福祉の向上を担う議会の創出	14
5 町村議会の課題とその打開の方途	21
6 地域社会の活力と議会の役割	26
7 人口減少・高齢化社会における町村議会のあり方	30
8 今後の地方創生と町村議会の対応	34
おわりに	39
<資 料>	
◎ 町村議会に対するアンケート調査の集計結果 (平成26年6月実施)	40
平成26年度「道州制と町村議会に関する研究会」委員名簿	48

はじめに

道州制と町村議会に関する研究会（以下、「本研究会」という）は、平成25年4月設置以降、学識経験者委員と都道府県会長委員が概ね毎月1回のペースで集まり、議論・検討し、昨年度（平成25年度）は、「道州制が抱える問題点」を浮き彫りにするとともに、各町村議会議員共有のデータとして保有し、活用していただけのように、平成26年3月に「道州制の導入には断固反対 ～道州制の問題点～」と題する冊子にまとめ、全町村議会議員に配付したところである。

今年度（平成26年度）においても、昨年度と同様、「道州制の導入」には断固反対するというスタンスで行動していく。

また、多くの町村においては、依然として、人口減少が続いていることは、否定できない事実であり、その対策のために、議会としても積極的に施策立案に参画し、今後、町村をどのように維持・発展させていくべきかを、今年度の基本テーマとして、検討を行うとともに、この検討に併せて、全国の町村議会の議長各位に対し、アンケート調査も実施したところである（後段資料（P40～P47）参照）。

本研究会における検討の最中の平成26年5月、日本創生会議の人口減少問題検討分科会が発表した「ストップ少子化・地方元気戦略」の中で、2040年に20～39歳の若年女性の人口が5割以上減少する市町村は896（全体の49.8％）に達し、そのうち人口1万人未満の市町村は523（全体の29.1％）にのぼる結果となり、多くの地域は将来消滅するおそれがあると述べ、これが、多くの地方自治体に衝撃を与えた。さらに、政府・国会においては、この提言を正面から受け止め、今、「地方創生」の名のもと、国・地方が一丸となって、知恵を出し、人口減少に歯止めをかけるべく、新たな施策展開を図ろうとしている。

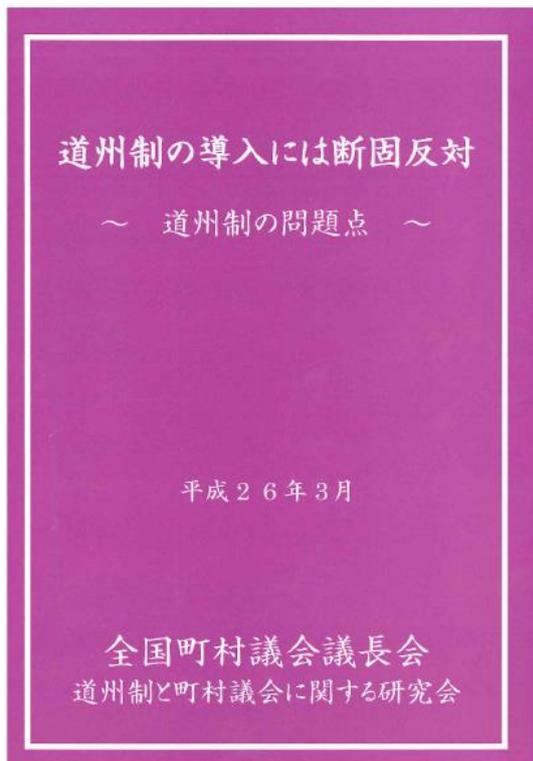
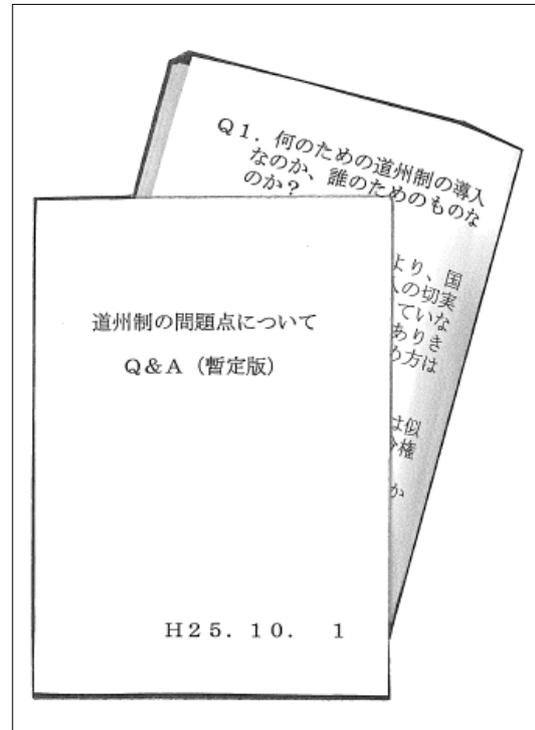
このような動きの中で、議会として「地方創生とどう向き合うか」等に関して、本冊子では、なかなか語りつくすことはできない大きなテーマであるが、議会が取り組むべき際の一助としていただければ幸いである。

I 本研究会のこれまでの報告

★ これまでの本研究会の指摘

本研究会では、道州制の導入に関する問題点については、昨年度1年間、議論・検討し、秋に中間報告としての「道州制の問題点について Q&A(暫定版)」を、また、年度末の3月には、「道州制の導入には断固反対 ～道州制の問題点～」をとりまとめ、全国の町村議会議員の皆様へ配付させていただいたところである。

今年度(平成26年度)においては、アベノミクス効果を地方へも波及させようとする施策「ローカル・アベノミクス」の一環として、また、人口減少打破及び



地域経済の活性化に向けて取り組む「地方創生」が大きなテーマとして取り上げられ、この動きの中で、与党内における道州制導入に向けた議論は、「道州制の導入には反対である。」「道州制の議論は、慎重に対応すべきである。」など、自民党内外の反対発言・運動を受けて、一時は、「道州制推進基本法案」を国会へ提出する動きもあったが、このところ小休止の状況にある。

しかしながら、地域振興・地域活性化の名のもと、いつまた「道州制の導入を進めるべきだ。」とする声や関連法案の国会への提出に向けての議論が再燃するか、不透明な状況にある。

我々、町村議会人は、多くの農山漁村の日本の原風景ともいえるべき自然を保全し、今後においても維持していく所存である。平成の大合併前(H11.3.31)、

2, 562団体あった町村は、近隣の市町村との合併や隣接する市への編入合併などにより、現在（H27.2.28）では928団体と、当時の約36%にまで減少してしまった。

我々町村は、これまで要請等を行ってきたとおり、道州制の導入には断固反対である。

我々は、これからも、地域住民に寄り添い、様々な課題に迅速に対応できる小回りの利く自治体として地域コミュニティにおける住民活動を尊重し、必要に応じ、すみやかに手を差し伸べることが出来る距離で、強力に支援していく。

これにより、各地域のそれぞれ生き生きした活動が地域全体に広がり、行政区全体を活性化・発展させ、さらに、これらの諸活動を通して、新たな雇用の場も育て、地方創生につなげていく。このため、平成26年度の検討テーマは、「地方創生に向けた町村議会の対応」としたものである。

なお、繰り返しになるが、全国町村議会議長会としては、平成20年の町村議会議長全国大会以来、一貫して、「道州制の導入には反対である。」と、政府・与党に対し、強力に申し入れてきたところであり、今年度（平成26年度）の第58回町村議会議長全国大会においても、「道州制の導入に断固反対する特別決議」のとおり提案させていただき、決定していただいたところである。

道州制の導入に断固反対する特別決議

我々町村議会は、平成20年の町村議会議長全国大会以来、あらゆる機会を通じて、道州制の導入には反対であることを政府・国会に対し、強く要請してきた。

しかしながら、政府・国会議員や財界主導により、また大都市中心に道州制導入に向けた議論が進められており、与党においても道州制導入を目指す法案を国会へ提出する動きをみせるなど、依然として予断を許さない状況にある。

道州制が導入された場合、事務権限の受け皿という名目のもと、ほとんどの町村においては、事実上の強制合併を余儀なくされ、結局は大都市やインフラ整備が整った中心地域にヒト・モノ・カネが一極集中し、地域間の格差はますます拡大するおそれが極めて強い。

加えて、効率性や経済性のみを優先し、一方的に再編された「基礎自治体」や道州では、現在の市町村や都道府県に比べ、住民と行政との距離が格段に遠くなり、住民自治が衰退してしまうことは明らかである。

このような道州制は、地方分権とは似て非なるもの

であり、国を弱体化させるものである。むしろ今行うべきことは、多様な自治体の存在を認め、地域の自主性・自立性を高めることを主眼とする地方分権改革を積極的かつ着実に推進していくことである。

よって、道州制の導入には断固反対する。

以上、特別決議する。

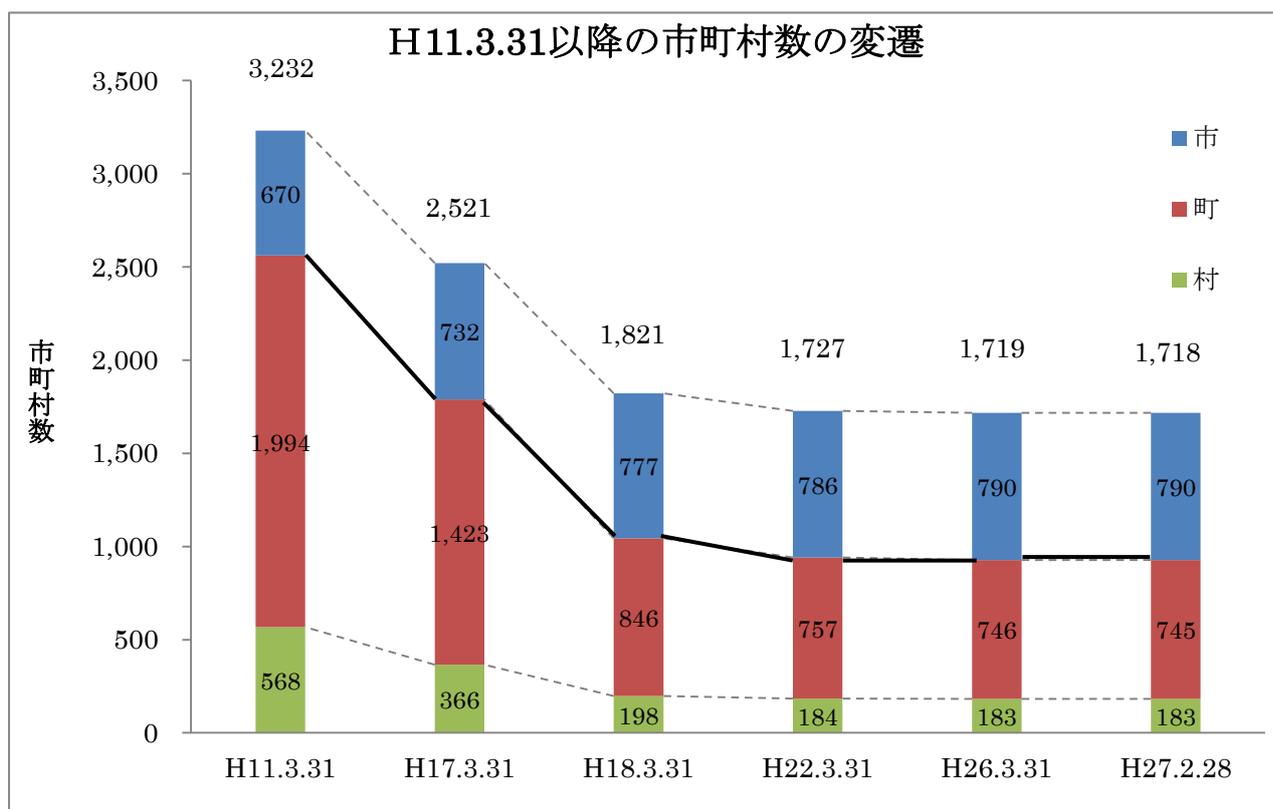
平成26年11月12日

第58回町村議会議長全国大会

II これからの町村と町村議会の対応

1 町村の現状

平成11年以来、全国的に市町村合併が行われ（いわゆる「平成の大合併」）、平成11年3月31日時点、3,232団体（市：670、町：1,994、村：568）であった市町村数は、平成27年2月28日現在、1,718団体（市：790、町：745、村：183）となっている。



現在の町村の合併・非合併の状況は、後段40ページ〈資料〉図-1のとおりであり、合併団体は、163団体（町：158、村：5）、非合併の団体は、765団体（町：587、村：178）である。

また、合併・非合併のそれぞれの団体の理由について、アンケート結果〈資料〉図-2及び図-3のとおりであり、合併団体にあつては、「財政的危機感から」が33%、「国・都道府県からの指導による」が19%、「今後の行政需要への対応を見込んで」が13%となっている。

非合併団体の合併しなかった理由では、「財政面などで厳しい状況にあるが、単独でやっていくべきだと判断したから」が32%、「住民の意見を踏まえた対応」

が19%、「財政面も含め、単独でやっていけると判断したから」が9%となっている一方、「合併のための協議が決裂したから」が29%を占めている。

さらに、町村議会実態調査（全国町村議会議長会調べ）による議会の構成に関する実態の推移と議員定数に係る制度改正については、以下のとおりである。

	H10.7.1	H15.7.1	H24.7.1	H26.7.1
町村数	2,562 町村	2,508 町村	932 町村	928 町村
町村人口（総数）	27,648,707 人	26,567,218 人	11,719,798 人	11,421,821 人
〃（一町村当たり）	10,792 人	10,593 人	12,575 人	12,308 人
議員定数（総数）	41,618 人	38,141 人	11,806 人	11,485 人
〃（一議会当たり）	16.2 人	15.2 人	12.7 人	12.4 人
議員年齢（平均）	60.0 歳	60.3 歳	61.9 歳	62.9 歳
議員報酬月額（平均）	216,173 円	215,551 円	209,490 円	210,449 円
事務局職員数 （一議会当たり）	2.6 人	2.6 人	2.5 人	2.5 人
一般会計に占める 議会費の割合	1.9 %	1.9 %	1.4 %	1.3 %

※ 議員定数に係る地方自治法改正

平成15年1月1日施行（平成11年改正）

- ・・・議員定数の法定定数の廃止・市区町村議会に係る議員定数の大括り化と上限数の設定

平成23年8月1日施行（平成23年改正）

- ・・・議員定数の法定上限の撤廃

2 急激な人口減少時代に直面する町村議会の使命

日本の人口は平成20年（2008年）にピークを迎え、以後減少に転じたとされる。今世紀末には5,000万人を割り込む水準にまで減少するとの推計もある。本格的な「人口減少時代」への突入である。

その趨勢のもとで、全国の多くの地方自治体が「地方消滅ショック」に見舞われている。昨年話題を呼んだ日本創成会議・人口減少問題検討分科会の報告『成長を続ける21世紀のために「ストップ少子化・地方元気戦略」』（通称「増田レポート」）がそのきっかけである。このまま推移すると、2020年の東京オリンピック・パラリンピック開催から20年後の2040年までに、全国の市町村の半数が消滅する可能性があるというのである。

上記の「増田レポート」による試算で「消滅可能性都市」とされたのは、若年女性人口（20～39歳）の減少率が5割を超える基礎自治体で、その数は896自治体にのぼる。その中でも消滅する可能性が高いとされた推計人口1万人未満である523自治体のうち、97.5%にあたる510自治体が町村となっている。しかしながら、市区町村ごとの人口推計技術の精度が低いことや近年の田園回帰の動きを軽視しているなどの問題があり、過剰に反応することのないように注意しなければならない。

少子高齢化への対応はいまに始まる問題ではない。前世紀においてすでに重要課題とされていた。それが本格的な人口減少時代への突入に伴い、いよいよ国においても、人口減少対策に本腰を入れることとなった。目下のところ、第187回臨時国会で可決成立した「まち・ひと・しごと創生法」（平成26年法律第136号）に基づく諸施策の行く末が、現実に人口減少対策に悩む自治体の主要な関心事となっている。同法の目的を定めた条文（第1条）には、「我が国における急速な少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある社会を維持していくため」とある。これが同法制定の基本的なねらいであり、そのためには同法のタイトルに掲げられる「まち・ひと・しごと創生」に関する施策を「一体的に推進することが重要になっている」とされる。

基本的なねらいの中に「人口の減少に歯止めをかける」ことが明文化された点を除けば、その部分についてさほど新味のある表現は見当たらない。既述し

た少子高齢化への対応はもとより、東京一極集中の是正、さらには最後にある望ましい地域社会像に関する表現も、これまで使われているものと大きな変化があるわけではない。しかし、今度の「まち・ひと・しごと創生」に関する施策への取組み方は大がかりで、デフレ脱却策としてのアベノミクスの効果を地方経済に浸透させようとするねらいもあり、いわば打って一丸になって「地方創生」を重点化したことによる機運の醸成を図ろうとしていると言えよう。

さて、そうした当面の状況のもとで、町村における議会は、いったいどのような使命を帯びているのであろうか。

第1に、「地方消滅」を告げる「戦慄のシミュレーション」に見られるような、いくつかの仮定を置いた不確かな近未来の町村人口予測であるとか、独立の法人格を有する自治体が自動的に消滅してしまうかのような、非現実的な想定に振り回されるようなことがあってはならない。わけても、そうした想定に基づいて、道州制の導入や主要都市の重点化などを画策する動きに対しては、憲法に定められた「地方自治の本旨」の意味するところをあらためて問い直す観点から真摯に立ち向かうことが必要である。

その際、人口減少問題はすぐれて「心理戦」でもあることに留意して、ともすればいわゆる「選択と集中」施策により増幅されがちな地域住民の不安感をやわらげることに意を用いた、新たな議員活動のあり方を模索することが必要であろう。そもそも、消滅させてもよい地域など一つもないはずであるし、また「地域は、そこに住む人々が立ち上がり、自らつくっていかなければ、本当によくなることはない」（宮本常一：民俗学者）のだから、地域住民によって選任された議員は、何よりもまず、自分たちの地域の将来に不安を訴える住民の生の声に耳を傾けることから始めなければならないと考えるからである。

第2に、「まち・ひと・しごと創生」に関する施策への議会としての対応についてである。全国の地方自治体は、都道府県も市町村も、国の「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」（略称「国の長期ビジョン」）及び「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（略称「国の総合戦略」）を勘案してそれぞれの「地方人口ビジョン」と略称「地方版総合戦略」を策定することを求められている。なお、都道府県及び市町村は、計画を定めるよう努めるものとされ、策定にあたっては国の総合戦略に加えて、市町村は、都道府県のそれをも勘案することが必要となる。

これらの策定はもっぱら長の責務と考えられがちである。しかし上記の「地方人口ビジョン」と「地方版総合戦略」のうち、後者については、昨年暮れに

内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局から発出された通知「都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略及び市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略の策定について」（閣副第979号）において、その「基本的考え方」の項目（6）で次のように記されていることに留意しなければならない。

（6）地方版総合戦略については、議会と執行部が車の両輪となって推進することが重要であることから、各地方公共団体の議会においても、地方版総合戦略の策定段階や効果検証の段階において、十分な審議が行われるようにすることが重要である。

関連して第3に、「地域経営に責任を持つ議会」への脱皮である。現行の地方自治制度はいわゆる「首長主義」を採用し、地方自治法には「普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体を統轄し、これを代表する」との明文規定（147条）が置かれている。このために、地域経営に関する最終責任は挙げて首長にあるかのような受けとめ方がなされることがあるが、これは大きな誤解である。地域経営にとって重要な権限はほとんどすべて議会の議決事項でもあるのだから、少なくとも議会は自らに課せられた議決責任を免れることはできない。

「まち・ひと・しごと創生」の「地方版総合戦略」策定や効果検証において議会の十分な審議が求められていることは既述のとおりであるが、先に見た根拠法第1条の目的規定には、その基本的なねらいを実現するためには「国民一人一人が夢や希望を持ち、潤いのある豊かな生活を安心して営むことができる地域社会の形成、地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保及び地域における魅力ある多様な就業の機会の創出を一体的に推進することが重要になっている」と定められている。そしてその基本理念（第2条）は7項目にわたっている。議会がそのように広範な事項にかかわる「地方版総合戦略」の策定や効果検証において、はたしてどこまで十分な審議をすることができるのか、そのことが問われているのである。

最後に、緊急災害時における議会の役割について触れておきたい。東日本大震災から4年が経過した。具体例を挙げるまでもなく、その後も全国各地で災害の発生が相次いでいる。

ところが、「見える議会化」を目指した議会改革の努力にもかかわらず、災害発生時はもとより、事後の復旧・復興段階においても、議会や議員の活動が目に見えるかたちで地域住民の前に十分に立ち現れているとは言い難い。住区ごとの自主防災組織における議員の関与事例などは見られるにせよ、そこにとど

まっぴては不十分である。たとえば、東日本大震災後における地域防災計画の見直しにあたって、こと議会や議員の役割について正面から取り組んだ事例はけっして多くはない。

議会あつての地方自治体であり地方政府であつて、緊急事態においてもそのことに変わりはないはずである。その肝心の議会とそれを構成する議員の役割についての行動準則が不存在であるようなことがあつてはならないであらう。議員自身を含む自治体住民の安全確保を第一義とするこの問題への取組みを突破口として、議会が地方自治体の中核機関にふさわしい位置をいっそう確かなものにするための地道な努力を積み重ねていくのでなければならない。

3 町村議会の先駆性と「負の連鎖」からの脱出の道

(1) 町村議会の先駆性

議会改革は、全体的には大きく進展している。この改革に大いに貢献したのが町村議会である。

まず住民に開かれ住民と歩む議会改革として、議会報告会(宮城県旧本吉町)、「議会への参画を奨励する規則」の制定(北海道福島町)、請願・陳情を住民からの政策提言として受け止め彼らの意見陳述の権利としての明確化(北海道栗山町)などが行われている。また、執行機関と政策競争する議会改革として、一問一答方式(山梨県身延町)、首長等による反問(制度としては栗山町)、通年議会(北海道白老町、同福島町、宮城県蔵王町)の採用や地方自治法第96条2項を活用した議決事件(基本計画)の追加(福島県旧月舘町)などが行われた。これらを想定すれば、町村議会は先進的である。なお、議員間討議を重視する議会は、町村議会が最初という検証は難しいが、大規模議会の運営がセレモニー化していたことを考慮すれば、町村議会が果たした役割は大きい。

こうした3つの改革方向を明確にした議会基本条例を最初に制定したのは町村議会である(栗山町)。もちろん、町村議会だけが住民自治を創りだしているわけではない。町村の首長提案によるものも時代を切り拓いていた。また、大規模・中規模議会の中には議会改革に貢献している議会はないわけではないし、一度議会改革に舵を切るとそのスピードは速い。とはいえ、議会改革の起動、及び住民自治の進化・深化させたのは町村議会である。

(2) 議会運営の「負の連鎖」の蔓延

今日、町村議会は今まで以上に大きな困難を抱えている。議員報酬額や議会事務局職員数の少なさといった条件の下で、町村議会は多くの困難にさらされている。

自治をめぐる環境は大きく変わっている。地方分権改革により地域経営の自由度は高まったし、財政危機の深刻化は「あれもこれも」から「あれかこれか」を選択することが必要になっている。決まったことを実施する従来の地方行政重視から、さまざまな利害・要求を調整し統合する、まさに政治の役割が高まった。今日、公共施設の老朽化問題が浮上しているが、その統廃合には合意、つまり政治が重要となっている。こうした環境では、地域経営上の権限を有している議会の責任が問われることになる。

議決責任の自覚は、議会改革を大きく進める。逆にいえば、それを自覚しなければ議会改革は進まない。議決責任は、説明責任を伴う。可決・否決の告知はたんなる報告であって説明責任を果たしたことにはならない。なぜ可決・否決されたか、論点は何かの説明が必要である。そのためには、首長等への質疑とともに、議員間討議が必要である。議員間討議を充実させるには議員の独善性を排除しなければならず、そのためには一方で調査研究を充実させ議員の政策提言・監視能力を高めること、他方で特定の住民の声だけではなく多様な住民の声を吸収できる制度が必要である。この議決責任の自覚によって、住民と歩む議会、議員間討議を重視する議会、そしてこれらを踏まえて首長等と政策競争する議会が誕生している。

これを自覚する議会が広がってきたとはいえ、いまだ多数派ではない。自動的に議会改革、自治の充実が進むわけではない。住民も議会・議員もその努力が必要である。時代が変わっても、一方で住民の不信が蔓延し、議員報酬・定数削減要求に結び付いている。つまり、身近な課題を地方議会や首長にぶつける。従来の議会運営ではそれに応えられない。そもそも、議会運営は見えない、課題に応えられない議会は、その存在意義が失われる。それでは議員定数や報酬の削減要求に結び付くことになる。他方で住民に理解されていないと感じている議会は、新たな議会運営の条件も整備できず、従来の議会運営を継続させることになる。これらから、議会運営の「負の連鎖」が生まれている。＜新たな課題を追求するための時間と労力の負担増→それにもかかわらずコスト削減要求の高まり、及び住民からの不信・不満の広がり→やりがいの欠如→立候補者の少なさ→議員の属性の偏り（高齢者、男性）→新たな課題解決の困難とそれによる住民の不信の蔓延＞、といった「負の連鎖」である。

議員定数についての議員の意識は、ほぼ10年前と比べて、「多い」18.5%（△4.4%）や「適正である」55.6%（△14.0%）が減少し、「少ない」22.2%（15.4%増）は大幅に増加している（2011年、1989年比較）。また、議員報酬について、「高い」5.0%（△0.6%）や「適正である」31.7%（△12.2%）が減少し、「低い」56.8%（19.2%増）は大幅に増加している（全国町村議会議長会『町村議会議員の活動実態と意識』（本論・補遺）2013年）。今日、「ボランティア議員と同じでよいとは思わない」は80.8%となっている。こうした議員意識の変化は、議員定数・報酬の大幅な削減によるものだろう。一議会の定数は、15.7人から12.8人となっている（2001年、2011年）。また、議員報酬は、217,282円から

209,930円へと減少している。

また、議員になっての不満は「特にない」32.0%いるものの、それ以外（実際には無回答3.5%、無効0.2%も除いて）の64.3%の議員は不満がある。不満のある議員の不満の原因をみると、「意見が思うように通らない」32.4%と並んで「報酬が低い」32.2%が多く、続いて「住民が評価してくれない」16.8%、「自由な時間が少ない」16.4%となっている。議員は多様な活動をしているにもかかわらず、条件が整備されていないことや、住民からの評価が低いことが不満の要因となっている。

これらによって、議員選挙の際に立候補者が定数に満たない場合も少なくない（統一地方選挙（2011年）、町村議会議員選挙における改選定数に占める無投票当選者数の割合20.2%、総務省資料）。こうした「負の連鎖」を打開するためには、議会は住民の前に登場する必要がある。議会への不満が蔓延しているが（約60%、日本世論調査会（2006年12月実施）のアンケート結果）、その理由で最も多いのが、議会が何をやっているかわからないというものであったからである。

（3）議会運営の「負の連鎖」からの脱出の可能性

議会活動が見えないという住民の不満を解消するには、まずもって議会だより（議会広報誌）の充実、議会報告会（住民との意見交換会）の実施、本会議・委員会のインターネット中継などが有効な手法である。これらとともに、北海道福島町議会の『議会白書』の刊行は画期的である。福島町議会基本条例によって、その刊行が義務づけられている（基本条例17①②）。

『議会白書』には、議会制度や議会の活動実績が掲載されている。また、議案に対する賛成討論・反対討論が簡潔にまとめられているだけでなく、議員個人の公約への評価（自己評価）も掲載されている（基本条例17③、ただし全議員が自己評価を行っているわけではない）。

これらの「見える化」は重要であるとしても、それだけでは住民からの高い評価を得られない。住民自治を進め、住民福祉の向上のために活動する姿を見せなければならない。逆にいえば、『議会白書』を刊行するのは、議会改革を住民福祉の向上につなげているからである。また、議会基本条例の制定自治体数が約500になっているのは、この方向が根ざしていることの証左である。議会が議決責任を自覚して行動することが起点となる。それは、住民福祉の向上のためであり、住民に寄り添うことによって実現する。

新たな議会運営によって住民福祉は向上する。一方で、議会は議決責任を自覚し、新たな課題の解決に果敢に挑戦するために、新たな議会を創り出す。そのための条件（議員定数・報酬等）を整備する必要を住民とともに議論する。他方で、住民は議会の見える化の推進、住民との意見交換など住民と歩む議会によって、住民福祉の向上のために活動する議会・議員を知る。問題はあるながらも、議会が住民に寄り添おうとしていることを実感する。これらによって、議会運営の「正の連鎖」が生まれる可能性がある。＜新たな課題を追求する議決責任を自覚→それを行使するための時間と労力の負担増→それに対応するコストの維持・向上、尊敬とはいえないまでも不信の解消→やりがいの向上→立候補者の増大→議員の属性の偏りの解消→新たな課題の解決、住民の不信の解消＞、といった「正の連鎖」である。

議会改革を進めるだけでなく、住民福祉の向上の成果を出す。住民はそれに応え議会を監視し参加することも重要である。このように議会運営の「正の連鎖」の萌芽はある。

4 住民福祉の向上を担う議会の創出

(1) 動き出した議会改革

議会は追認機関と批判される場合がある。平成26年調査（全国町村議会議長会）によれば、町村長による条例提案のうち99.2%は原案可決であるが、その結果だけを見て議会活動を評価すべきではない。どのような審議があったかといった過程を見るべきである。また、議員提案・委員会提案条例も少なく、条例提案では、議長・議員提案と委員会提案を併せても2.7%に過ぎない。しかし、議員提案・委員会による条例提案は重要であるとしても、議員・委員会による条例提案数だけで議会活動を評価すべきではない。政策提言は条例だけではなく、質問、議決などを含めて総体的に評価しなければならないからである。

今日急展開している議会改革は、住民による議会不信の回復とともに、住民福祉を向上させている。新しい議会改革の要点だけを列挙しておこう。

- ① 機関としての議会の登場。地域経営にとって重要な権限はすべて議会の議決事項である。従来、会派や個人に分断され結局追認機関になり下がっていた議会はこの議決権限を自覚して動き始めた。
- ② 地方自治の原則に由来した新たな議会運営の実践。国政（議院内閣制、国民代表制）の原則とはまったく異なる地方自治の原則を自覚した議会運営が広がっている。住民参加を促進し議会にも住民参加を積極的に挿入し、それを踏まえて議員間討議を重視し、それによって執行機関と政策競争する議会である。

まさに、こうした議会改革によって、地域経営に責任を持つ議会が生み出されている。議会はその運営の最高規範として議会基本条例（自治基本条例制定自治体ではその中の議会条文）を制定し、そのことで議会運営の見える化を図るとともに、議会報告会等により住民の前に登場する。「見えない議会」から住民に身近な議会へと変化している。

議会の見える化や身近になること自体が目的ではない。住民による統制を受けて、住民代表機関としての議会の役割を果たすことになる。これが住民福祉の向上につながる。

(2) 議会からの政策サイクルの特徴

議会改革を住民福祉の向上に連動させることが必要である。議会は定例会ご

との断片的な活動をしては、住民の信頼を回復させた地域経営の一翼は担えない。連続的な議会運営が求められる。

議会が政策サイクルを作動させることにより、従来執行機関の政策サイクルではこぼれ落ちてきた課題を政策議論の場に登場させ、必要とあれば政策化(質問、条例、予算、決議といった政策の層)することができる。より積極的には、議会から政策提言を行うことが必要である。

その際、政策サイクルへの議会のかかわりを議員提出条例だけに限定する必要はない。議員立法や政策形成といった用語ではなく、政策サイクルを強調するのは、議員提出条例は重要ではないとはいわないまでも、それだけではない重要な層があることを強調するためである。立候補する際の意欲から議員提出条例を目指して活動することは評価してよいが、その数が少ないので多くするべきだといった理念だけでは地域経営はよくなる。地域政策は条例だけに担保されているわけではないからである。

とはいえ、首長提案と異なる視点から、積極的に議員提案、そして委員会提案は必要である。特に、「予算を伴う議案についての議会の発案権は弾力的に考え活性化させる」ことが必要である。予算を伴う議案の提出を躊躇している議会も見受けられるが、積極的な取り組みが求められる。(第2次地方(町村)議会活性化研究会(全国町村議会議長会)『分権時代に対応した新たな町村議会の活性化方策 ～あるべき議会像を求めて～』2006年、65頁)。

(3) 議会からの政策サイクルの動向

議会からの政策サイクルは、さまざまに実践されている。議会は、多様な層を意識してかかわっていかなければならない。

- ① 質問・追跡調査。総合計画が地域経営の軸となれば、それを中心に質問(代表・一般)が行われる。場当たりの質問ではなく、総合計画を豊富化し地域適合的なものにすることが質問の中身となる。また、既存の条例に不備がある場合には、条例の制定改廃が必要となる。どちらにせよ、議論の軸が設定される。答弁は重要であり、地域経営の方向が示される。答弁がどのように地域を変化させているかの検証が不可欠である。答弁の追跡質問(青森県佐井村議会)、あるいは議会だよりにおける追跡レポート(山梨県昭和町議会、北海道芽室町議会など)を政策サイクルに組み込み、さらなる質問に活かす必要がある。
- ② 条例の検証。議員・委員会による条例案の提出とともに、首長提出の条

例案に対する十分な審議も重要であるが、制定されている既存の条例の検証も必要である。議員提案条例を議会が検証することである(三重県議会)。制定しっぱなしではなく地域経営に責任を持つためである。なお、地域経営に責任を持つ議会となるためには、首長提出条例であっても検証することが必要である。議会は、当該期の議決だけに責任があるわけではないからである。

- ③ 財務へのかかわり。議会が行政評価を行い、決算認定に活用し、それを予算要望に繋げるサイクルを創り出す議会も増えている(会派だけではなく議会としても)。これは、決算認定、予算議決といった権限が議会にあることを考えれば、当然行わなければならないことであった。ようやく、地域経営の本丸(正確には総合計画と連動させた場合)に到達したといえる。

なお、決算審議から予算要望へのサイクルとともに、執行中の予算についてのチェックも重要である。決算は、前年度評価であり、予算要望は翌年度をめぐるものである。そこで、一年間のブランクを解消する視点と実践が必要になる。それが「議会のチェックサイクル」である(藤枝市議会)。前年度のチェックとともに、執行途中でもある今年度予算を常任委員会としてチェックすることである。

この過程で、予算案についての修正を行うことは重要である。予算案の修正動議提出が困難な場合には、組替え動議の提出を試みてもよい。

このように議会からの政策サイクルの道具は重層的である。その中心は総合計画である。これを中心に議会も首長等も政策サイクルを回すことになる。

(4) 地域経営の軸としての総合計画にかかわる議会

総合計画は作文計画ではなく実効性あるものとなってきた。実効性ある総合計画は、総合計画と予算編成のリンク(総合計画に財政計画を位置づける)、政策全体を明示した総合計画(個別計画との連動)、首長の任期と計画期間の整合性の確保、から構成されている。

総合計画は地域経営の軸であるがゆえに、議会が積極的にかかわる必要がある。今日、総合計画(基本構想や基本計画)を議会の議決事件に追加する議会が増大している(自治法96②)。それを議会基本条例で規定する自治体もある。議会の議決事件の対象としない場合、総合計画という名称であっても、それは単なる行政計画であって自治体計画ではない。総合計画を策定しない自治体も登場しているが、地域経営の自由度が高まっている今日、その軸として総合計

画は不可欠であり、地域経営の軸を実効性あるものとするためには、議会の議決が必要である。さらに、自治基本条例において総合計画についての議会の議決事件の追加だけでなく、その意義、構成、策定過程（住民参加等）を規定している自治体もある。その上で、それをより詳細に規定した「総合計画の策定と運用に関する条例」を制定している自治体もある（北海道栗山町、同福島町）。その制定過程において議会は大きな役割を果たした。

その総合計画に議会が責任を持つことは、策定にあたって議会による提案・修正も必要である。また、その計画期間はそれを軸にして、財務とかかわり、それをめぐっての質問・追跡質問は重要である。

首長から提出された総合計画案の大幅修正を行っている議会も広がってきた。

また、総合計画案自体を議会が策定する議会もある。長崎県小値賀町議会は、議会として総合計画を策定して、それに基づき執行機関と調整を行った。小値賀町議会の特徴は、議会が総合計画（実際は議会案）を策定したこと、しかもその策定にあたって議員と公募住民（実際は、呼びかけに応じてくれた住民）がともにその作業を担っていることである。基本構想策定の義務化の廃止の機会に「今までの行政のための計画から、小値賀町民みんなが参加して官民共同型の総合計画にするべきではないか」と議会が主張したことから始まっている。こうした、画期的な活動は、出前議会、議会と語ろう会、あおぞら座談会などの住民との意見交換会の実施など、急激に進んだ多様な改革の成果である。

地域経営の軸である総合計画の策定過程で、その策定に議会が積極的にかかわることは、住民福祉の向上に責任を持つ議会の根本的な役割である。

（5）執行機関のPDCAサイクルとは異なる議会の特性

（＊ PDCA サイクルとは、Plan(計画)－Do(実施)－Check(評価)－Action(改善)の略称)

議会からの政策サイクルの充実には、次の4つの要素が必要である。

- ① 住民との意見交換会（議会報告会）による住民の意見集約（広聴）を出発点として、議会からの政策サイクルを作動させる。つまり、前の期の議会からの申し送りとともに、住民の意見を参考にして議会として通年、及び通任期を意識して取り組む課題・調査研究事項を抽出する。住民との意見交換会はこの起点だけではなく、政策過程全体にわたって張りめぐらされている。
- ② 一方では、それを踏まえて行政評価を行う。住民の意見を踏まえて行政評価項目を選択し行政評価を議会独自で行う。それが行われるがゆえに決

算審議は充実する。さらに、その決算審議を予算要望につなげる。

- ③ 他方では、住民の意見を踏まえて、政策課題を抽出し調査研究を行う。必要があれば、専門的知見を活用（自治法100条の2）する。
- ④ これらの2つの流れを束ねているのは、総合計画である。常に総合計画を意識して行政評価を行い、また政策課題をより豊かにする。もちろん、議会は総合計画を所与のものではなく、変更可能なものとして考えることが必要である。

なお、「政策サイクル」という用語は同様でも、執行機関からの政策サイクルと議会のそれとは視点も政策領域も同様ではない。議会は、執行機関と同じことができるわけではないという消極的な意味ではなく、むしろ議会の特徴を考慮して執行機関とは異なるサイクルを作動させるべきである。逆に言えば、執行機関と同様なものは議会の存在意義を希薄化させる。議会からの政策サイクルを考える場合、その議会の3つの特性を確認することが必要である。

- ① 執行機関の執行重視に対する議会の住民目線重視。執行機関は数値目標や首長のマニフェストを優先する。それに対して、議会はそれらを見下ろすわけではないが住民の目線を重視する。
- ② 執行機関の縦割りの組織運営に対する議会の合議制（多様性）の組織運営。執行機関は、組織原則として官僚制を採用し縦割り行政となる。合議体である議会は、さまざまな角度から地域を観察し提言できる。
- ③ 執行機関の補助機関（職員組織）の膨大さや財源の多さに対する議会の資源の少なさ。議会の資源は、執行機関のそれと比べた場合、大幅に劣っている。

こうした議会の3つの特性を踏まえれば、議会からの政策サイクルは総合性の視点からのものとなる。執行機関のようなすべてにかかわる包括性は困難である。そこで、具体的には総合計画と「ニッチ（行政が取り組んでいない隙間）」分野にかかわる必要がある。前者は全体にかかわる重要なテーマという意味とともに、多様性を有する議会が得意とする分野だからである。また、後者は縦割り行政の弊害を打開できる議会の特性を発揮できるからである。

その際、執行機関のPDCAサイクルを意識しつつも、それに乗らず総体的・相対的な視点で議会からの政策サイクルを作動させることが必要になる。執行機関のPDCAサイクルは第一義的には執行のサイクルだからである。それに住民目線や合議体という特性から議会は対応することになる。

総合計画を中心とした地域経営にかかわる議会には、政策過程全体にわたっ

て議会が登場していること、議会からの政策サイクルの起点は住民にあること、総合計画を意識した政策サイクルとなっていること、そしてこの過程が自治基本条例・議会基本条例に明記されていること、これらが不可欠である（長野県飯田市議会、福島県会津若松市議会）。

また、政策の長期的な方向性を示すことは議会本来の役目ということができる。したがって、総合計画に限らず、各分野の重要な行政計画については、議決事項として追加し、政策サイクルを作動させることに積極的に取り組んでいく必要がある。

議会からの政策サイクルを作動させるには、町村議会が発明し（北海道白老町議会、同福島町議会、宮城県蔵王町議会など）、その後それと同一ではないにせよ、地方自治法に盛り込まれた通年議会は有効な手法の1つといえる。

（6）非常時と日常的議会活動とをつなぐ

突然やってくるから非常時である。非常時には議員・議会は「じゃまだ」という声も聞かれる。被災直後での地域住民要望を行政につなげる役割でさえも、そのように映るしそうした批判がなされることもある。しかし、議会改革の日常的な実践は、非常事態にも重要な役割を果たす。議会改革を推進していた議会だからこそ、非常時にも行政の論理とは異なる方向で住民自治を進める必要がある。

まず、議会改革を積極的に進めていた議会は災害後の復興計画策定において積極的な役割を果たした。たとえば、福島県浪江町は震災時に議会基本条例制定には至っていなかったが、議会改革の議論はしていた。この基礎があって、大震災後、住民と議員との懇談会を5回開催した（2011年6月、8-9月、10月、2012年4月）。全町民避難であるために、福島県内はもとより新潟県・千葉県・埼玉県など全国におよんでいる。これまでの議会活動を報告するとともに、住民の意見を聴取するためである。浪江町議会は、復興ビジョンを議会の議決事件に追加し、住民の意見を踏まえて討議し、議決した。

また、災害直後の議会の対応については、今日ようやく制度化されるようになりつつある。逆にいえば、東日本大震災の20年前の阪神・淡路大震災での教訓が東日本大震災の際に生かされたとはいえない。たとえば、当時芦屋市議会は「議員個々が市の対策本部との接触を避けることにより、同本部の混雑緩和を解消することを目的として『市議会災害対策本部』を設置」した。毎日、議員が住民から聴取した要求・要望等を集約し、市災害対策本部と協議すると

ともに、翌日にはその協議結果を報告した新たな要求・要望を集約するというサイクルを樹立させていた。

東日本大震災の現実を踏まえつつ、今日議会基本条例に、議会版防災対策本部・委員会の設置を挿入する自治体も増加している。「議会は、災害時には、議会災害対策本部を設置する。/議会災害対策本部の設置、組織、運営等に関し必要な事項及び議員の行動基準については、別に定める。」(千葉県長生村議会基本条例29①②)などである。

さらに、議会BCP(業務継続計画)を策定し(大津市、2014年)、そのハンドブックを作成した議会もある(2015年)。議会災害対策会議の構成員、平常時の備え、非常時のこころえ、想定災害、災害時の初動行動、参集基準、携行品のチェックリストなどが掲載されている。

阪神・淡路大震災でも、東日本大震災でも議会・議員の活動について批判的な見解も聞かれる。しかし、行政の論理とは異なる議会活動は非常時だからこそより重要である。先駆的事例を発掘し教訓とすべき時である。日常的な活動が災害直後とともに復興計画策定やその実施においても力を発揮し、非常時に日常活動が生かせることを議会は肝に銘じるべきであろう。非常時が到来してからでは遅いのである。

5 町村議会の課題とその打開の方途

(1) 町村議会の3つの特徴

町村議会の3つの特徴として、大規模・中規模議会と比較するとまずもって議員定数、議員報酬・政務活動費、そして議会事務局職員数の少なさがあげられる。平成26年調査（全国町村議会議長会）によれば、議員定数は、平均12.4人である（少ない順に定数5は1自治体、定数6は8自治体、定数7は15自治体）。市議会議員と比較しても圧倒的に少ない。議員報酬の平均額は約21万円である。市議会議員の報酬と比べて半分である。政務活動費の条例制定町村は20%にすぎない。また、議会事務局職員数は平均2.5人と少ない。

町村議会のこの3つの特徴は、後述するように議会改革にとっての大きな課題を内包している。それにもかかわらず、町村議会はそれを議会改革に結びつけた。まず少ない定数は、会派制の採用が少ないこと（16.6%のみ採用）、委員会数が少ないこと（平均設置数2.4）に連動している。機関としての議会はイメージしやすい。議員全員が常に議論することも可能である。ついで少ない議員報酬・政務活動費のために、自営業者や農業者といった兼職や年金生活者が多い。日常的に当該自治体の現場にいて、住民目線で常に自治の現場にいる議員は、住民からの批判を含めた意見を身近に感じることができる。そして最後に、少ない議会事務局職員によって議員と職員のスクラムが容易になる。

議員がまとまりやすく、住民の意向に機敏に反応しやすく、議会事務局職員を味方につけやすい。こうした3つの特徴に基づいた町村議会は住民自治を進めるエンジンとなっている。

(2) 3つの特徴による「負の連鎖」とそれを断ち切る手法

町村議会の特徴は一般的には議会が新たな課題に挑戦することを難しくする。

少ない議員定数は、委員会審議の充実や、充実した政策提言・監視機能を作動させることを難しくする。少ない議員報酬・政務活動費は、サラリーマン層が議員になりにくい。少ない議会事務局職員数では、その職員は議事と総務に専念せざるを得ず、調査や政策法務に職員を配置することは困難である。このような町村議会の3つの特徴は議会力をダウンさせることにもつながる。議会運営の「負の連鎖」と直結しやすい。現状ではそれらの特徴を大幅に改善することは困難である。このための大胆な改革は必要だと思われるが、現状を踏まえた改革を模索しよう。

少ない議員定数の問題の打開には、住民による提案や議会審議への参加などによる議会機能の補完が必要である。長野県飯綱町議会は「議会政策サポーター制度」を採用していた（2010—11年）。住民と議員とが政策研究を行い政策提言をするものである。「第2回議会政策サポーター」は、それをバージョンアップした（2013—14年）。それは「新たな人口増対策」チームと、「集落機能の強化と行政との協働」チームから構成されている。

飯綱町の切実な課題を議会が取り上げ、政策研究課題としたことだけではない。その政策提言を実質的な成果にまで引き上げている。「新たな人口増対策」では、「延長保育料の完全無料化」を提言し予算化に結び付けた。また、「集落機能の強化と行政との協働」では、多様な政策提言を行うとともに、「集落復興支援基本条例」を策定し議決した。この課題に町として「積極的、系統的に取り組む」必要があるからである。町長が毎年「集落支援プログラム」の実施結果や成果を議会に報告し公表することを義務付けている。

このサポーター制度だけではなく、住民と歩む議会を創り出そうとしている。2014年から、「議会だよりモニター制度」を拡充し、少なくとも一集落から一人がモニターになっている（50人強）。モニターによる提言を議会改革につなげるとともに、議会を知りそのことで議会の理解者・支援者を増やすことも目指している。住民と歩む議会を創り出すことで、「追認機関から脱し、町長と切磋琢磨する議会」に大きく踏み出している。

（3）新しい議会の条件整備——行政改革の論理と議会改革の論理——

新しい議会は従来の議会とは大きく異なる。その原則や理念は、高く掲げられるべきであろう。とはいえ、理念でだけで現実は動くものではなく、その条件が整備されなければならない。

その際注意したいのは、行政改革の論理と議会改革の論理はまったく異なることである。行政改革は、効率性重視であるとし、削減を第一義的に進めることが承認される場合もある。しかし、議会改革は、地域民主主義の実現であり、住民自治をどのように進めるかをまずもって考えなければならない。地域民主主義を実現するために議会は何をすべきか、そのための条件として議員報酬や政務活動費の意味やそれらの額は、住民代表機関として活動するための議員定数は、これらの一連の問いから出発しなければならない。

議員定数・報酬削減の嵐の中で、報酬を増額している議会もある（群馬県みなかみ町、同榛東村）。議長が住民によって構成される議会改革諮問会議に諮っ

て議員報酬の増額を決めた議会もある（北海道芽室町）。その場合でも、何度も住民との意見交換会を行っている。また、岡山県奈義町議会は、これ以上の議員定数削減を行わない意志を示すために、議会基本条例において「（現行の）10名を下らないものとする」（15条）という条項を規定した。

住民自治を進める視点を欠いたままでの議員報酬削減、定数削減だけを唱える議員は、それに賛同する住民はいると思われるが、自治を進める観点からすれば、将来的には住民に対する背信行為ともなる。住民自治を進める視点からの議論と提案が必要である。

（４）議会事務局の充実強化

議会改革には、議会事務局の充実強化が不可欠である。議会事務局を必置とする自治法改正が必要である。また議会事務局職員数を増加させることも必要である。それが今日現実的に困難である場合、議会事務局を議会事務局機能として理解しそれを充実させることが必要である。

まずは次善の策として、議会事務局職員に執行機関の法制担当を併任させることも考えられる。専門的知見の活用だけではなく執行機関の法規担当職員の議会事務局の併任を行っている議会もある（横須賀市議会）。

また、主体はあくまで議会であり議会事務局であることを忘れずにその機能を外注化することが想定できる。専門的知見の活用、参考人・公聴会制度の活用、議会アドバイザーの導入（サポーター制度、北海道栗山町議会、同芽室町議会）、附属機関の設置（三重県議会、北海道福島町議会、同芽室町議会）、大学との提携（山梨学院大学ローカル・ガバナンス研究センターと昭和町議会）、議会だよりの編集を住民に依頼（流山市議会）、などの実践がある。

（５）連続した議会改革の保障—活性化計画の策定と議長のリーダーシップの確立—

町村議会の特徴は、「負の連鎖」に陥る危険性を広げることになり得る。そこで、この危険性を常に意識して「住民自治の根幹としての議会」を作動させることが必要である。そのためには、議会改革に向けた計画を策定して、継続的に議会改革を進めることである。北海道芽室町議会は、議会改革を「議会活性化計画」、及び議会・議員研修を「議会・議員研修計画」に基づき着実にそして継続的に進めるとともに、これらの策定と実践を議会基本条例に明記している。議会改革を一過性に終わらせることなく継続的に行おうとする議会の意志が示されているとともに、充実した体系的戦略的な研修によって議会改革を住民福

祉の向上につなげる目的がある。

町村議会議員の意識も大きく変化している。20数年前（1989年）にはボランティア議員に繋がる名誉職的なもの（「奉仕的な性格が強い」と考える議員が圧倒的に多かった（72.6%）。しかし今日（2011年）、無報酬や実費弁償支給程度に直結するボランティア議員について、ほとんどの議員は否定的である。「ボランティアと同じでよいとは思わない」80.8%となっている。これらの結果の相違は、現実の議員活動にはボランティア議員と異なる議員活動が期待され、実践されていることの反映である（全国町村議会議長会『町村議会議員の活動実態と意識』（本論・補遺）2013年）。

議会改革を進め、住民福祉の向上につなげるためには、議長・副議長のリーダーシップが不可欠である。議会内多数派内の期数の多さのみによる選出は、適切ではない。立候補、候補者の所見発表といった議長・副議長選挙のルールを設けている議会もある（議会基本条例に明記：北海道栗山町、同福島町）。なお、議長・副議長任期が1年という議会もあるが（自治法103では4年間）、そもそもこれでは議長のリーダーシップを果たせない。少なくとも任期2年間で再任を妨げないといったルールを確立することが不可欠である。

（6）議会・議会事務局のネットワーク

町村議会は、議会改革、したがって住民自治を推進する突破力を有する。とりわけ、3つの特徴は議会がまとまり、住民目線からの活動の可能性を高める。今日、議会と首長の政策競争を進化させるために地域協働が必要である。住民自治はネクスト・ステージに進みつつある。

しかし、町村議会は資源が限られていることから、議会改革を継続的に行うのは容易ではない。その特徴は同時に議会改革を停滞させる要因にもなるのであり、その打開の方途を常に意識しない限りは、町村議会は衰退する可能性を秘めている。

町村議会は当該町村の首長や職員との連携も必要である。同時に、自治体の議会同士が「善政競争」する必要がある。それらはライバル以上にチーム・メートであり、だからこそ、相互交流は必要である。そのための場が、全国町村議会議長会や都道府県ごとの町村議会議長会である。平成の市町村合併による町村数の激減にあたって、市議会を含めた地域ごとの議会間連携もこの文脈で理解してよい。また、情報交換や研究のために、マニフェスト大賞の授与及び報告会、自治体学会議員研究ネットワーク、自治体議会改革フォーラム、議会

事務局研究会、議会事務局実務研究会などが設置されている。これらも活用したい。

執行機関における弁護士の期限付任用制度が広がっている。町村議会は、財政上や恒常的な必要性から独自採用は困難な場合もある。その場合は、隣接議会による共同任用や、当該自治体の執行機関との併任も想定できる。また、全国町村議会議長会、あるいは都道府県ごとの町村議会議長会による任用の活用も検討してよいだろう。

なお、大規模・中規模議会の改革の起動は速いとはいえない。しかし、その議会は一度改革の意志を持てば急激な進展が可能となる。そこで、町村議会が議会運営の「負の連鎖」に陥らないためにも、大規模・中規模議会の改革動向を意識することは必要である。大規模・中規模議会の制度化された議会改革を町村議会も活用していくべきであり、たとえば、横浜市議会事務局が発行している情報誌『市会ジャーナル』を恒常的に受け取ることは地方自治や議会改革の動向の確認に有用である。

6 地域社会の活力と議会の役割

(1) 議会と自治体

公選された議員からなる議会を置く地方団体を自治体と呼ぶ。世界には大別すれば、そうした議会だけを置く議会中心主義の自治体と、議会に加えて公選の長も置く二元的代表民主制の自治体とがあるが、公選の長だけを置く団体を設けて、それを自治体と呼ぶことはない。つまり、議会あつての自治体である。議会が自治体の最終的な意思決定機関である。そのことの意義は何度でも強調しておく必要がある。

これを別の面からいうなら、日本の二元的代表民主制が権限の面で長に有利な強首長制だとする通説に寄りかかり、議会の不活発さを免責しようとするのは、少なくとも議会人のあるべき態度ではない。そもそも強首長制の通説には、すべて正しいとはいいがたい側面がある。首長が議会多数派と対立した場合でも、なお一貫して強い立場にあるといえるかどうかを考えてみれば十分である。また、地方分権一括法以降、議員自身の発意による議会内部からの改革が全国的に着実に進んでいる。たとえば2014年7月1日現在、928町村のうち議会基本条例を制定しているのが208団体と2割以上に及んでいる（前年は930町村のうち167団体）。それは現行制度のもとでも、議会が活動を拡充しようすれば相当程度までできることを事実をもって示している。議会あつての自治体であるゆえんを、議会みずからどれだけ実際の成果によってあきらかにできるかが問われている。

(2) 地域再生と議会の役割

市町村議会議員の定数は、平成大合併にともなう縮減や各議会で自主的に進められた削減によって、2003年の約5.7万人から2013年の約3.2万人へとこの10年間で半分近くに減少した。市町村職員の定数も、平成大合併を後追いして総務省主導で進められた集中改革プランによって、2005年度から2009年度の期間中におよそ10%の削減が進んだ。アンケート結果<資料(P44~45)>図-10、図-11のとおり、この職員削減に関して、議会としては「これ以上の削減は無理」とする意見が多数を占めている。

限られた資源でできるだけ効率的にサービスを提供することや、そのために仕事のあり方を不断に点検することが自治体の使命であるのは、いつの時代でも同じだろう。しかし今後、少子高齢化と人口減少が進むなかで、これ以上の

自治体スリム化に労力を費やすより、少なくとも現有の人材によって、どう地域再生を図るかに正面から取り組むことのほうがはるかに重要である。それは議会でも行政でも同じだろう。地域再生と関連する地域社会の課題と議会の役割について、以下、大きく2点に分けて指摘したい。

① 自治体内の地域コミュニティ

高齢者介護や子育て支援から防災、防犯にいたるまで、今日、行政施策のなかで地域コミュニティの果たす役割に対する期待が高まっている。その一方で、高齢独居世帯や単身世帯が増加するなど地域の基盤となる世帯構造が変化し、限界集落や限界団地といった言葉も生まれているように、近年、地域コミュニティの主体的な力が弱まってきている。つまり、弱体化しつつある地域コミュニティに対して期待が高まるというねじれた現象があらわれている。

そうした難しい条件にあるなかで、地域コミュニティを行政の力で底支えするために、地域担当職員制を取っている自治体もある。町村議会の場合、一定の地域コミュニティを重要な基盤として当選し、活動している議員が少なくない。議会として地域ごとに住民懇談会や議会報告会を開くなど、引き続き地域に出向く努力をするばかりでなく、個々の議員がじっくり地域に入り、住民とともに地域コミュニティの力を強める方策を考えるべきだろう。自治体として地域に投入できる資源はなにか。自治体や地域コミュニティ内部に人的資源が足りないなら、国、府県やNPOの人材派遣スキームなどを利用して外部から「ひと」をどう確保するか。そうした点を狭い地元意識、身内意識にとらわれずに真剣に検討することである。

地域コミュニティの問題を考えるうえでもう一つ重要な留意点がある。それはコンパクトシティという言葉に象徴されるように、個々の自治体区域を越えた圏域でも自治体区域の内部でも、政治行政・社会経済機能を中心地域に集約し、周辺地域を切り捨てようとする政策志向が政府内部で強まっていることである。平成大合併を経験し、合併後の自治体で周辺部に位置することになった地域にあっては、とりわけ注意が必要である。

地域コミュニティが力を蓄え、存続していくためには、その拠点となる場所や施設がどうしても欠かせない。合併自治体の周辺部で、かつて地域の拠点であった町村役場は支所や出張所になり、やがてそれもたたまれる経過をたどる例がほとんどである。さらに最近、文部科学省が公立小中学校の適正配置基準を約60年ぶりに見直し、学校統廃合を全国的に推進する方針をあきらかにし

た。小規模校を抱える地域は、合併経験の有無に関わりなく、これからその問題に直面する。公立小中学校には、地域が学校を支える側面ばかりでなく、学校が地域を支える側面もあるのを見逃すべきでない。廃校がいつその地域空洞化を招くことも踏まえ、慎重に検討を進める必要がある。

地域コミュニティの拠点をどうするかは、自治体にとって最重要な政治問題である。議会や個々の議員がそれは行政の課題であるとして、避けて通ることがあってはならない。

② 自治体間の連携

ごみ処理、し尿処理、消防、介護保険などの広域行政と呼ばれる仕事は、それを1つの市町村だけで単独処理する場合でも、複数の市町村で団体（一部事務組合や広域連合）を設けて共同処理する場合でも、処理する1団体あたりの平均人口はおよそ10万人にのぼるとされる。つまり人口10万の規模に達しない市町村は、基本的にそれらの仕事を広域連携で処理していると考えていい。総務省「住民基本台帳人口要覧」によると、2010年3月31現在で人口10万を超えるのは全市町村のうちで15%ほどにとどまるから、平成の大合併後もなお大半の市町村にとって、広域連携は必須の課題である。アンケートのなかで今後の事務処理方法を尋ねた質問に対し、〈資料（P46～47）〉図-14、図-15のとおり、合併を選択した町村でも選択しなかった町村でも「いくつかの分野で共同処理を選択する」と答えたところが7割を超えているのは、そうした事情を反映したものである。

このように一部事務組合や広域連合は、町村が仕事を行ううえできわめて重要な役割を担っている。それだけに構成元の町村それぞれの議会や、一部事務組合、広域連合の議会がどれだけ共同処理行政をチェックしているかをあらためて見つめ直す必要がある。たとえば外形だけを見れば、一部事務組合、広域連合の議会は定例会が年に2～3回、1回あたりの会期が1～3日間程度にとどまっているが、その現状でよいといえるかどうかである。議会基本条例の制定などに現れている議会改革の波を各町村限りにとどめず、一部事務組合や広域連合にまで及ばせるべきだろう。

自治体間の連携は、町村議会の機能を高めるうえでも重要である。2011年5月の地方自治法改正により議会事務局の共同設置が可能となったが、それについては、全国町村議会議長会がかねてから反対意見を述べているところである。主たる理由は、事務局の共同設置が町村の団体ごとの自治の根幹を揺る

がしかねないことにある。

その一方、近隣町村の議員同士、さらに議会事務局の職員同士で相互交流を深め、効果的な研修を実施し、議会に期待される行政監視機能や政策提案機能を高める努力をもっと積み重ねていくべきだろう。郡単位、都道府県単位で置かれた町村議長会がそのために果たす役割もあるはずである。そうしたかたちでの議会の機能的な広域連携は、町村ごとの自治を強めるものであって、損なうものではけっしてない。要は、個々の町村の機関としての議会がどれほど主体となって、議会相互の広域連携に取り組めるかである。団体自治の美名のもとに、各議会が孤塁を守るだけであってはならない。

もちろん、議員や議会事務局職員の研修会については、これまでも郡単位や都道府県単位、さらに全国規模で行われてきている。ただ、その内容を見ると、学識経験者を講師として招き、議員や事務局職員はその講演を聴く十年一日の座学形式のものが大半を占めているように見受けられる。議員や事務局職員のより能動的な参加を促すため、ワークショップ形式を採り入れた研修会を催すなどの工夫をこらすことが今後求められるだろう。さらには、広域的な範囲で議員間の政策議論を活発に行っていくことも重要である。

7 人口減少・高齢化社会における町村議会のあり方

(1) 「住民自治」の重視

地方自治は、「団体自治」と「住民自治」の両輪から成り立っているが、これまでの分権改革は、主として団体自治の充実に重点をおいて、権限移譲や国の関与の縮減に取り組んできた。その結果、「団体自治」については、地方分権一括法による機関委任事務の廃止など一定の成果を上げてきたと評価することができる。しかしながら、「住民自治」については、その充実強化が十分に図られてきたとは言い難く、大きく後れを取ってきたと言わざるを得ない。

人口減少社会、高齢化社会においては、住民と市町村の物理的、心理的距離を近くしなければ、その的確な対応を効果的に実施することは難しいと言わざるを得ない。高齢化問題は、一人一人の高齢者が抱える問題の集積であり、これらの問題を解決するための政策のあり方が問われることとなる。したがって、自治体の現場で、一人一人の高齢者の問題に真正面から向き合い、解決を図っていかなければならない。認知症の問題、買物難民の問題、高齢者の住まいの問題など、一人一人の抱える問題はその人に特有の問題であり、これを個別に解決を図っていく必要があるのである。例えば、認知症に関しては、認知症は治療の対象としてしか見られていなかった時代から、現在は、認知症になっても、本人の意思が尊重され、できる限り住み慣れた地域環境の中で暮らし続けることができる社会の実現を目指すこととされている。買物難民の問題にしても、単なる食料品を買う問題として捉えるべきではなく、移動能力の落ちてきた高齢者への公共交通サービスのあり方や人の生活や安心を確保する自治体の役割のあり方として捉えることが重要である。高齢者の住まいについては、介護、医療サービスとの連携が十分に図られるかなどが問われるのであり、自治体の役割は大きい。いずれにしても、様々な面で、人々の生活を支え、安心を確保する地域の役割が問われるようになってきている。

このようなことを考えた場合、住民と市町村の物理的、心理的距離の近さは大変重要である。高齢者の通所介護サービスをニーズに合わせて実施するためには、あまりに広域的なエリアを持つ市町村では高齢者が利用しにくく、問題が生じることとなる。その意味で、平成の合併で市町村の区域が広大となったところにおける住民サービスが実質的に低下し、合併の弊害が現実化しているが、今後の高齢化社会においては、自治体の規模は大きくするのではなく、小さくすることこそ求められている。

特に、住民と市町村の物理的、心理的距離の近い町村においてこそ、一人一人の住民のニーズを十分に把握し、住民の声を的確に反映した地方自治に取り組むことができる。そして、自治体に一人しかいない首長と異なり、選挙で選ばれた多くの地方議員が、住民の声を踏まえた「住民自治」を体現することが真の意味での地方自治制度の発展につながっていくものと考えている。

(2) 都道府県の役割への認識

団体自治に関しては、これまで、権限移譲を積極的に推進してきたが、指定都市や中核市への大幅な権限移譲によって、都道府県の広域的調整の実効性が減殺され、支障を生じている事務も見られるようになってきた。都道府県が広域調整権限を適切に行使していくことができるような自治制度を設計すべきである。

人口減少社会、高齢化社会においては、市町村を補完する形での都道府県の広域調整機能はより一層重要となってくると思われる。例えば、介護事務に関してみると、国は、介護報酬改定を通じた処遇改善の取組みの推進や認定介護福祉士などキャリアパス制度の確立に向けた取組みを推進する役割、都道府県は、介護保険事業支援計画を活用しつつ、人材確保に向けたさまざまな取組みを推進する役割、市町村は、単身高齢者などが増加する中で必要性が高まる生活支援について担い手を増やすなどの役割といったように、基本的な役割分担があるが、特に、都道府県については、広域的な視点から、人材確保に関する事項への取組みを総合的に推進することが期待されている。また、保健所についても、都道府県が、保健師の人材の確保と必要な配置に役割を果たすことが重要である。

次に、都道府県によるいわゆる垂直補完については、まず、町村との個々の合意に基づかない全国一律の補完は、とりもなおさず都道府県の基礎自治体化につながりかねず、このことは住民の意向の反映されにくい基礎自治体を作り出すことになるとともに、事務執行の責任の所在を不明確とするもので、賛成することはできない。しかしながら、個々の都道府県と町村との個別の合意に基づく補完は、事務の性格を十分踏まえつつお互いの納得によって行われるものである限り、都道府県と町村との協働、連携と位置付けることができるもので、積極的に取り組んでいく方向で考えるべきである。なお、この後者の垂直補完においては、個別の事務に対応した十分な財源措置が行われるべきことは当然である。

(3) 持続可能な社会の実現

我が国全体の活力を維持するためには、農山漁村を含めた国全体が持続的に発展していく社会を目指すべきである。町村部は、水、酸素、食糧、環境、エネルギー、人材などを大都市部へ供給して、都市部の生活、産業を支えている。

町村部が活力を持つことは重要であり、住民が幸せに暮らせる基盤としての「町村の自治」はますます大事となってくる。町村の役割を的確に評価した上で必要な財源措置を講じることは、本来的な町村の役割に応じた財源措置であって、財政調整に留まらない、より大きな意味を持っているものである。町村の役割に応じて重点的に財源措置を行うことは、ひいては都市部の発展にもつながるとともに、日本全体の発展を支える基盤をなすものと位置付けるべきである。

現在、全国的に少子高齢化が進展していく中で、社会保障の問題、過疎化、様々な不平等などの社会経済的変化が発生している。これらの変化に的確に対応し、課題解決を図っていくためには、都市でも地方でも国民が安心して暮らせる生活基盤を保障することが重要となってくる。

単なる費用対効果ではなく、人々の生活にどのような社会的価値がもたらされるかという観点から政策を進めていくことが今こそ求められている。「選択と集中」の考えは、地方切り捨て以外の何物でもないし、日本全体の発展を図る真の意味での持続可能な社会を実現する上でマイナスの効果しかもたらさないものである。むしろ、現在、田園回帰ともいえる動きが見えつつある中で、人の流れを都市から農山漁村へと変化させる政策こそが求められている。

また、地域経済の持続可能性の観点も重要である。農山漁村には、豊かな資源と地域を良く知る人材が存在している。この地域資源と地域人材を有効利用し、域内に資金を呼び込む力、域内の資金の流出を防ぐ力といった地域の自立力を高めることが必要である。いわゆる地域内経済循環を実現し、その継続性を保つために、地域経済の安定性を確保する施策を強化すべきである。

この持続可能な社会を実現する上で、地域資源や地域人材を熟知し、その活用やネットワークを構築し得る地方議員の役割は大きいと言わなければならない。

(4) 地域の公共性を反映する地方議員の役割の高まり

21世紀の日本は、国民の意識、ライフスタイルの変化とともに、社会のあり方自体の面でも大きな変革期を迎えているが、公共サービスについても、ニ

ニーズの多様化への対応が求められるとともに、サービス内容の質が問われるようになってきた。また、公共を担う行政への効率性の要求の高まりや、行政の能力の限界から、公共サービスの提供における民間やNPOなどの役割も大きくなりつつある。しかしながら、都市部と町村部では、社会経済的環境が異なっており、特に、町村部での民間やNPOの活動は、都市部と比較して、限定的な役割に留まると言わざるを得ない。

町村においては、民間よりも行政の役割がより重要である。島根県海士町の事例に見られるように、「地域で頑張っている民を行政が支援する」という考えをしっかりと持って、地域の産業を支えていく必要がある。公共性の観点から、行政として支援することが適切であると判断される事柄について、地方議員が住民の声を踏まえた活動を積極的に行って、政策実現に結びつけていくことが必要である。また、地域住民の生活を支えるための行政の役割の重要性とともに、地域の様々なニーズを良く知る町村議会議員が、人口減少を防ぐ方策を考え、地域の維持発展に取り組むことが求められている。

町村議会議員が以上述べてきた役割を十二分に果たしていくためには、相応の報酬及び政策活動への支援のための財源措置を充実させていかなければならない。平成26年調査（全国町村議会議長会）によれば、報酬は、月額平均が約21万円と低いレベルにとどまっているとともに、政務活動費は、約2割程度の団体しか制度の導入が図られていない状況にある。今後、住民の理解を得ながら、処遇改善を図っていく必要がある。

8 今後の地方創生と町村議会の対応

(1) 地方創生

地方創生に関しては、その理念等を定めた「まち・ひと・しごと創生法案」と、活性化に取り組む地方自治体を国が一体的に支援する「地域再生法の一部を改正する法律案」の地方創生関連2法案が、平成26年11月21日、可決・成立し、政府においては、人口の現状と将来の姿を示し、人口問題に関する国民の危機意識の共有を図るとともに、50年後に1億人程度の人口維持を目指す「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン（長期ビジョン）」と、人口減少を克服し将来にわたって活力ある日本社会を実現するための5か年の計画を示す「まち・ひと・しごと創生総合戦略（総合戦略）」のとりまとめに向けた作業が開始された。

そして、その策定作業が精力的に進められ、平成26年12月27日、「長期ビジョン」と「総合戦略」がとりまとめられ、閣議決定するに至った。

また、この地方創生を後押しするための財源として、政府は、平成26年度補正予算において、「地域住民生活等緊急支援のための交付金（地方創生先行型）」として1,700億円を計上するとともに、平成27年度地方財政対策においても、地方財政計画の歳出に新たに「まち・ひと・しごと創生事業費」を創設して、1兆円を計上するとともに、国の当初予算案には、内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局の整理であるが、「まち・ひと・しごと創生関連事業費」として総額約1兆4,000億円の予算額が計上されている。

そして、「まち・ひと・しごと創生法」第9条及び10条に基づき、都道府県及び市町村は、「地方版総合戦略」を策定するよう努めなければならないとされている。

策定を義務付けられているわけではないが、交付金及び補助金等の実効性を担保する観点から、また、交付の対象を明確にする観点から、国は策定を前提としており、現在、全ての町村においては、この策定に向けた検討・調整が行われているものと思われる。

(2) 積極的な議会の関与

地域の財政事情が厳しくなっている時代において、これまでは、職員の削減、人件費の抑制、議員定数の削減等を行ってきたが、これらの財政抑制策も、もはや限界となってきた。

このような状況の下、平成の大合併では、多くの町村が、他の市町村との合併を行うことによる財政状況の厳しさからの脱却に期待を求めたが、結果としては、あまり変わらないということが判明した。ただ、地方議員の削減だけは、確実に実施された結果となり、住民自治の面から禍根を残すことになった。

先に述べたとおり、現在、全国の市町村は、「地方版総合戦略」の策定に臨んでいる。

国は、この策定に当たって、「住民・産官学金労言（産業界・行政機関・教育機関・金融機関・労働団体・メディア）」の参画が重要であり、かつ、議会においても、策定段階から十分な審議が行われることが重要であるとしている。

地域の声を集約することも議会の得意とするところであり、隣接する市町村との連携に当たっても、行政間の話し合いに加え、議会間の政策議論や調整の取組みが重要な役割を担うことが見込まれる。

まずは、「地方版総合戦略」の策定に際し、議員個人としても、議会の総意としても、積極的に関与し、必要に応じ責任の一端を担う覚悟で対応すべきである。

また、「PDCAサイクル」のあらゆる場面において、積極的に関与し、必要に応じ、例えば、「地方創生特別委員会」等を設けるなどして、実効性のある「当該団体の総合戦略」を実践していくことが必要である。

（3）議員の処遇改善と身分保障等

議員が会議において、行政全般にわたり積極的に発言し、その責任を担うには、確実な情報収集と整理は必要不可欠である。

しかしながら、現状の町村議会議員の情報収集手法は、執行機関からの情報や議員個人の地域における意見交換に概ね限定され、情報の集約、整理にも限界があると思われる。

更なる地域活動により住民の声を行政に反映させるには、議会の構成、議会スタッフの充実とともに安心して議会・議員活動に専念できる処遇と身分保障の検討は不可欠である。

① 議員定数

議員の処遇改善と身分保障について論じるには、議員定数についても触れておく必要がある。

町村議会において、議員数は減少の一途をたどり、平成26年調査（全国

町村議会議長会)では、一議会平均12.4人と、十分に民意が反映できるのか、また、委員会の運営上の支障などが懸念される。

本来、議会は、小規模な町村であっても、地域、年齢、職業など多様な各層からの議員で構成される議会があって、はじめて町村議会の更なる充実が可能となると考えられる。

前述の長野県飯綱町議会では、住民を議会政策サポーターとして行政に関する意見を募り、議会提案につなげるとともに、住民が行政に関心を持ち、議員候補者になるといった議会自らが議員を育む取り組みも行われているが、町村議会の中には、無投票当選、定員割れといった事態も見受けられる。

議員定数は、その国の地方自治の歴史、社会構造や住民の成熟度などを勘案して住民の代表として人口に比例して定められ、地方議会では、法定数、上限値を設定したうえでその枠内で条例で定める、といった経緯をたどり現在は条例に委ねられている。

議員定数を考えるに当たっては、住民代表として各地域から選出された議員で構成されているか、委員会運営・議事機関として十分な人数か、住民の民意の反映・議会参加に足る人数か等について、各議会において十分議論し決定すべきである。

② 議員報酬等

町村議会の議員報酬は、平成26年調査(全国町村議会議長会)で平均210,449円となっている。

地方分権一括法施行後の町村議会は、議員としての職務量が増大し、他の職業を持つことは困難な状況にあり、特に議長は、日常的に議会における職務があり、他の職業を持つことができない状況もみられる。

議会がいわゆる「住民の縮図」となっていないとの指摘があるが、現状の報酬では、多様な層の住民の議会参加は不可能であり、ましてや若年層は生活できる額とはなっておらず、町村議会議員についても、生活給的要素も勘案した議員報酬の額を考えていく必要がある。

一方、町村議会議員の平均年齢は、平成26年調査(全国町村議会議長会)で62.9歳となっており、60歳以上の方が7割強を占める状況は、これまで培った経験と見識を行政に反映させるといった側面からみれば必ずしも否定すべきことではない。

しかし、議会において様々な意見を反映し議論をする場合、例として教育

や子育てについての施策を審議するとき、以前携わっていた者と現在携わっている者では、考え方に相違がみられることは少なくない。

議員構成の偏りは、こうした行政課題に住民の意見が反映できなくなることに伴い、施策に現状とずれが生じることが想定され、できるだけ幅広い年齢層から、議会が構成できるように考える必要がある。

こうしたことから、全国町村議会議長会が要望している地方議会議員の位置付けの明確化は、住民に最も身近な町村議会議員としての活動がこれまで以上に積極的に展開できる環境が整う等の効果が期待できる。

また、旧制度が年金財政の悪化を主要因として廃止された地方議会議員年金制度については、地方議会議員のみを対象とする制度を創設することは、経緯を鑑みても現実的ではないものの、議員退職後の生活保障は必要であり、地方議会議員が既存の被用者年金へ加入する制度設計を実現する必要がある。

③ 議員のなり手

町村議会は、議会と住民との距離が近く、地域の課題をきめ細かに捕捉し、地方自治体の意思決定に反映させる役割が特に求められていることから、多くの町村議会では、議会報告会など様々な取り組みを行い、議会に関して住民の理解を高める努力をしている。

しかし、こうした努力にもかかわらず、人口減少・高齢化の影響もあり、無投票当選や定員割れといったことも見受けられる。

一般住民が参加しやすい議会とするために議員のなり手を増やす方策の検討や女性・若年層など幅広い層の住民が議員として議会に参画しやすい環境を整えなければならない。

④ 議会事務局の充実

町村の議会事務局職員の平均人数は、平成26年調査（全国町村議会議長会）で一町村あたり2.5人となっている。

この状況で日常の業務をこなし議会開会時には、会議準備、議員への連絡対応をはじめ集中的に業務が行われているが、執行機関のスタッフと比較して、情報収集や調査研究といった面について、大きなひらきがあり、議会の活性化に対応するには十分な人数とはいえない。

人事配置は各自治体の判断によるものであり、平成23年の自治法改正に

より、議会事務局の共同設置が可能となった。しかし、全国町村議会議長会がかねてから主張しているとおおり、議会事務局の共同設置は町村の団体ごとの自治の根幹を揺るがしかねないものであり適切ではないと考える。実際、議会事務局の共同化は、他の行政機関とは違い、各議会によって異なる課題があり、それぞれの政見を持つ議員を補佐していくこと、同一時期に議会が開催されることなど実態にそぐわず、実施している町村はない。

市町村の議会事務局の設置については、市町村の実態に応じて都道府県と同様の仕組みとし、議会事務局が議会運営を支える重要性を考慮し、その体制整備について検討する必要がある。

以上のように、地方創生を成功させるには、地域の多様な層の住民が自ら地域の政治参加を可能とする環境整備が重要である。

また、そのためには、町村議会はその構成、事務局体制に加え、議員の処遇改善と身分保障に係る方策を実現することが、地域に育ち、その中から将来の町村議会議員として地域の声を行政に反映しうる存在を増加させ、地域の将来の重要な役割を持続的に担うことを可能とすると確信している。

おわりに

我々は、引き続き、道州制の導入には断固反対していく。

それと同時に、今、我々が守らなければならないのは、地域住民の生活の安定と福祉の向上である。

国は、地方創生の名のもと、一定程度の予算の確保と指導及び推進体制の整備を図ったところであるが、今、我々は、この流れを踏まえ、知恵と未開発の資源を含む地域資源を活用して、地域力を高めることが必要であり、それが、道州制導入の議論を打ち消す大きな力となると考える。

国の定める「総合戦略」でも、地方創生の主役は、我々町村である。

この地方創生の「戦略（計画）策定・実施・検証・改善」のそれぞれの過程で、議会としても積極的に関与し、個性豊かな、時には地域連携による大掛かりな仕掛けで、地域力を強めていこうではありませんか。

議会の今後の対応に関し、この冊子に述べてきたことは、あくまでも本研究会の考えに過ぎないが、この冊子が、人口減少の克服や地方創生に向けた活力ある地域づくりのための議会運営に少しでも役立てていただければ幸いである。

<資 料>

◎ 町村議会に対するアンケート調査の集計結果

本研究会においては、今後の町村運営に関し、全国の町村議会の議長各位が、どのような認識の下で、議会運営を行っているのかを、あらかじめ認識し、その内容を検討の一つの基礎とするため、平成26年6月、全国928団体の議長各位に対し、アンケート調査を行った。

このアンケートに際しては、議長個人のお考え、当該団体の議会としての回答、議会事務局と相談の上の回答など、何らかの意思表示をしていただきたいとお願いしたものである。

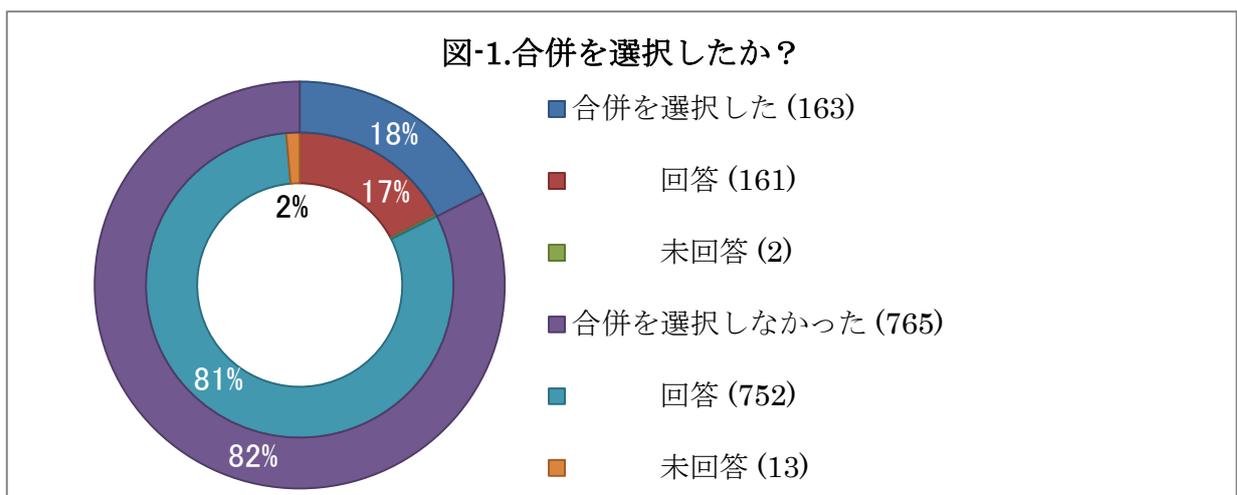
したがって、どのような手法での回答であっても、同じ意味合いの回答であるものとして集計・分析を行ったものであることをあらかじめ申し添える。

この結果、このアンケートについては、928団体（町：745団体、村：183団体）のうち、913団体（（町：733団体、村：180団体）（回答率：98.4%））から回答があった。

多くの議長各位のご協力に感謝申し上げます。

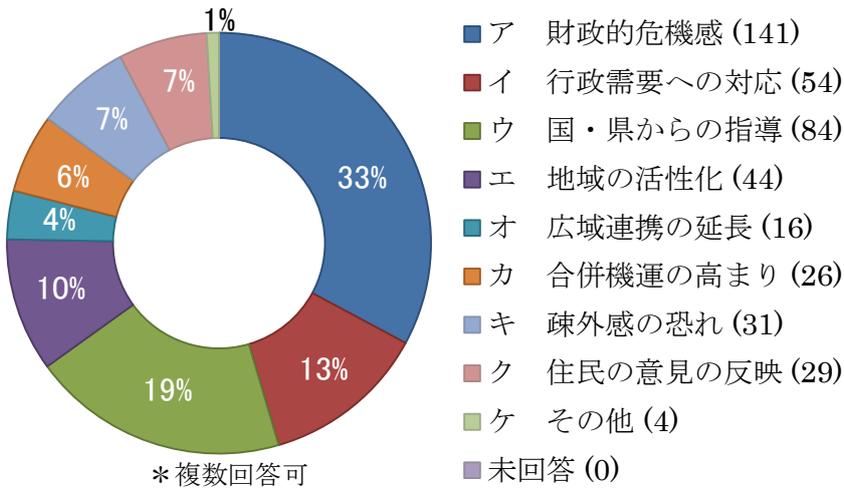
1 合併を選択したか否か。

合併・非合併の状況は、図-1のとおりであり、合併団体は、163団体（町：158、村：5）、非合併の団体は、765団体（町：587、村：178）である。



次に、合併・非合併のそれぞれの団体の理由についてみると、図-2、図-3のとおりである。

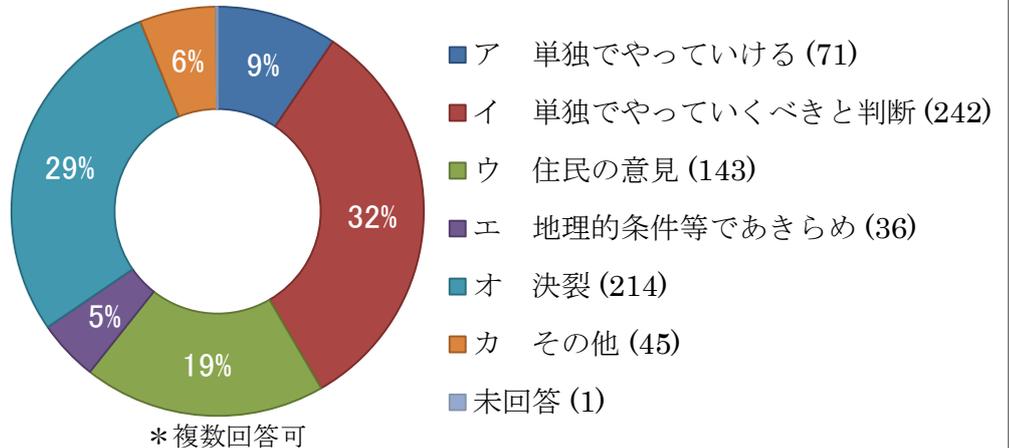
図-2.合併理由



合併団体にあつては、「財政的危機感から」が33%、「国・都道府県からの指導による」が19%、「今後の行政需要への対応を見込んで」が13%となっている。また、非合併団体の合併しなかった理由

では、「財政面などで厳しい状況にあるが、単独でやっていくべきだと判断したから」が32%、「住民の意見を踏まえた対応」が19%、「財政面も含め、単独

図-3.非合併の理由

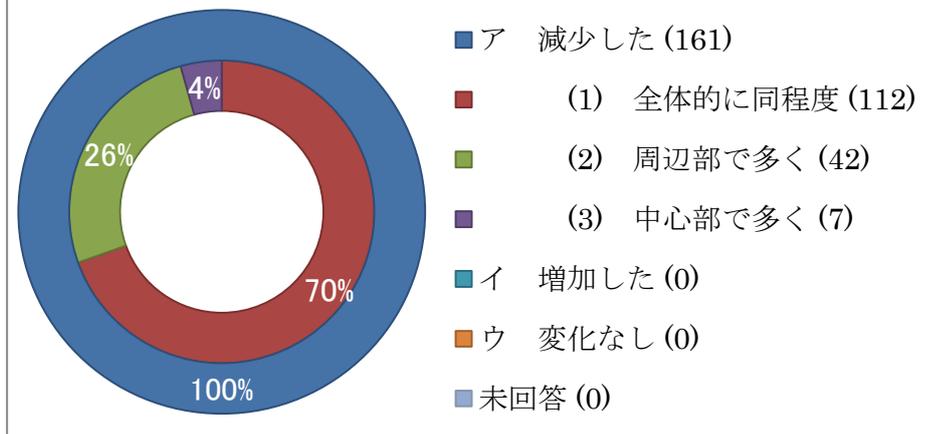


でやっていけると判断したから」が9%となっている一方、「合併のための協議が決裂したから」が29%を占めている。

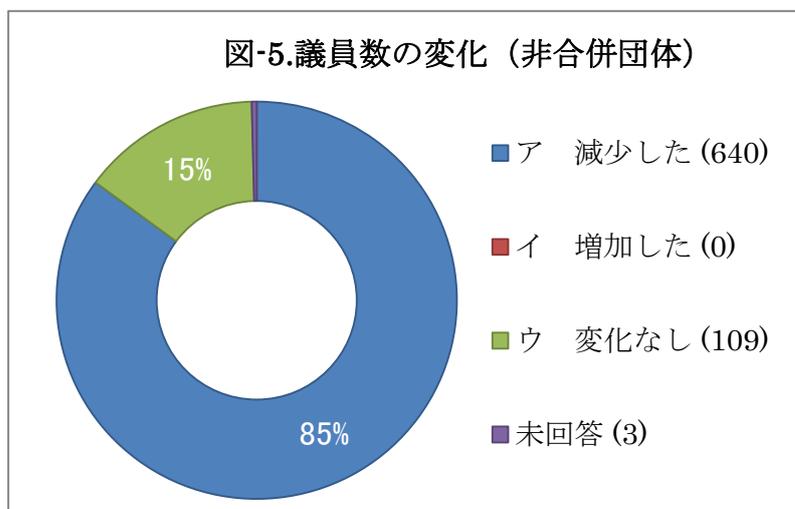
2 議員数の変化と住民ニーズの捉え方

次に、議員数の変化についてみてみると、合併団体については、図-4のとおりであり、回答のあった全団体で減少しており、そのうち、「全体的に減少した」が70%、「周辺地域

図-4.議員数の変化（合併団体）

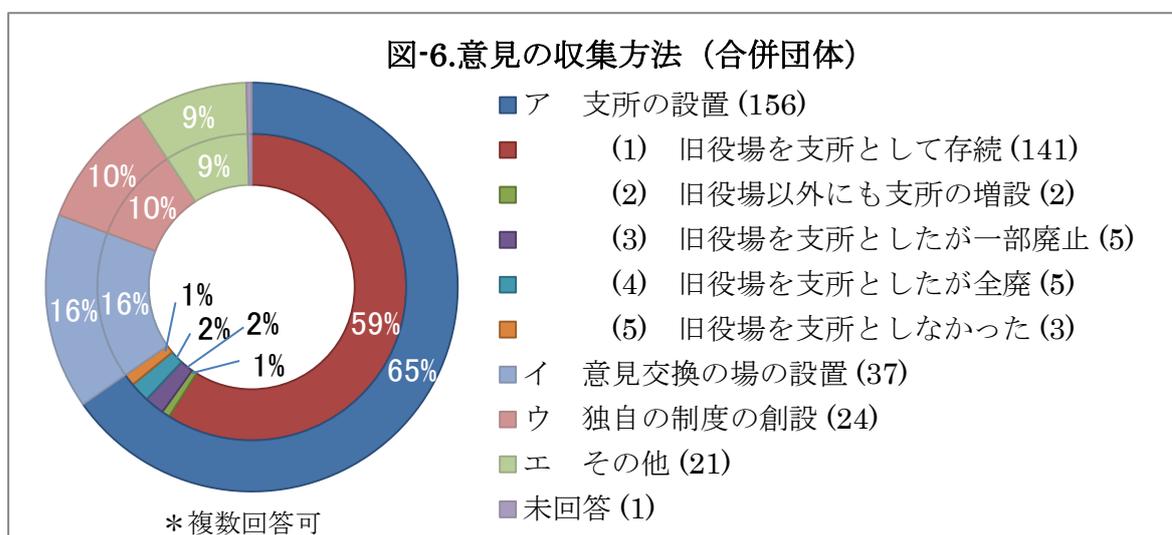


で多く減少した」が26%となっている。

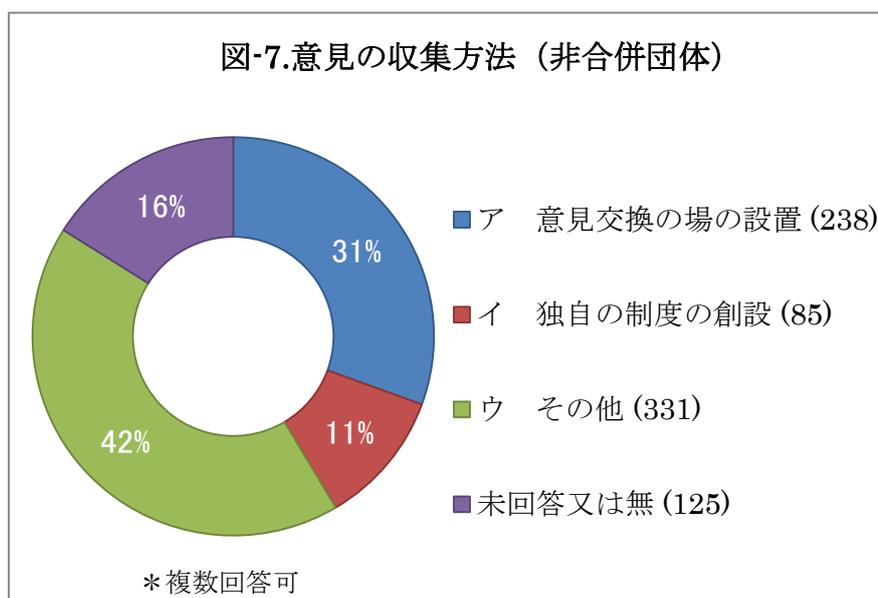


また、非合併団体については、図-5のとおりであり、増加した団体はなく、「減少した」が85%、「変化なし」が15%となっている。

次に、地域住民のニーズ・意見収集の手法についてみると、



合併団体については図-6のとおりで、「支所の設置により意見を収集する」が65%であり、59%の団体は、「旧役場を支所として存続させて収集する」としており、「議員と住民との定例的



な意見交換の場を設置した」が16%、「独自の制度を新たに設けた」が10%となっている。

また、非合併団体については、図-7のとおりであり、「議員と住民との定例的な意見交換の場を設置した」が31%、「独自の制度を新たに設けた」が11%であった。

なお、「その他」の回答が42%あり、この内容を別途整理したところ、主な手法は、表-1のとおりである。

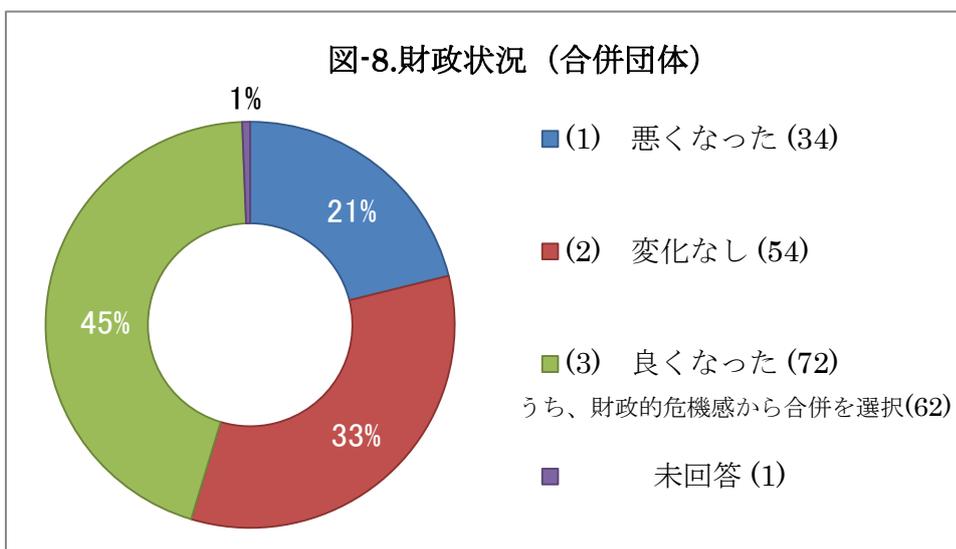
多くの個々の団体で、独自に地域住民の意見を聴くための機会や場所等の設置に配慮していることがうかがえる。

表-1 「その他」の主な内容（非合併団体）

- ・町内会連合会との意見交換の実施
- ・町政懇談会等に出席し収集
- ・各議員の個別の活動により収集
- ・後援会、各種サークル、自治会の総会等
- ・広い面積に集落が点在しており、定期的にそれらの集落の代表者との意見交換を実施
- ・業種別に個別の団体と随時に意見交換を実施
- ・自治会より意見収集
- ・議員が地域のイベント等に積極的に参加し、意見収集
- ・全地区で開催する「まちづくり懇談会」へ出席
- ・議会報告会の開催及び地元集会等
- ・提言箱・目安箱の設置
- ・区長集会を開催し意見交換
- ・各種行事に議会人の積極的参画
- etc

3 財政状況の変化（平成17年度→平成25年度）

合併団体の多くは、今後の財政状況を危惧して合併を選択したが、その後、財政状況は変化したかについて伺った。合併団体においては、まだ、合併算定替えの適用期間内であり、今後、一本算定への切り替えに向けて、徐々に、縮減されていくことになるが、現在の状況を聞いたところ、合併団体は図-8の



とおりである。

合併団体のうち、「良くなった」と感じている団体は72団体（45%）であり、そのほか「変化なし」が54団体（33%）、

「悪くなった」が34団体（21%）、となっている。

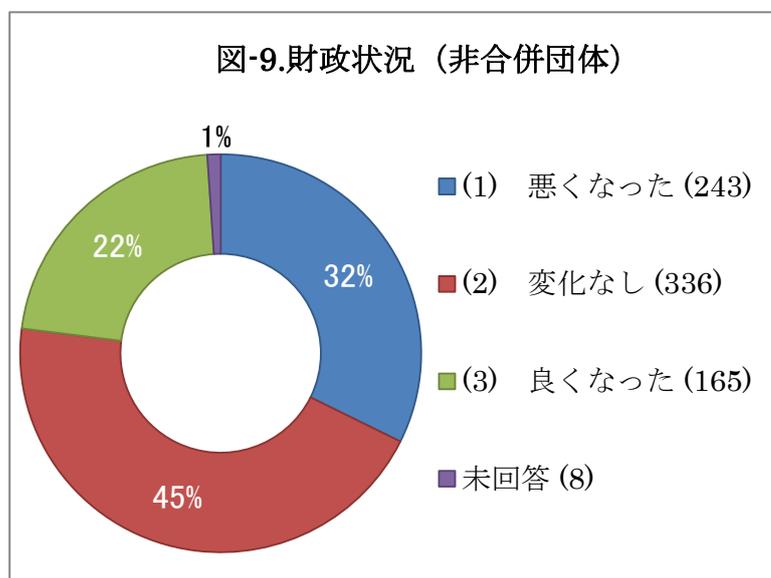
前述の図-2の合併理由として「財政的危機感から」を選択した団体141団体のうち、その後財政状況が「良くなった」と感じている団体は62団体であるが、残りの半数を超える団体は、「悪くなった」か「変化なし」を選択しており、期待していたような合併には至っていないことがうかがわれる。

合併団体にあつては、今後、地方交付税の算定において、合併算定替から一本算定替に切り替えられていく過程で、財源不足が生じることが予想される。多くの団体で、財政的な危機感から脱却できていない状況であることから、すみやかに、何らかの財政健全化に向けた取組みが必要である。

また、非合併団体については、図-9のとおりである。

財政状況が「良くなった」と感じている団体は165団体（22%）、「悪くなった」と感じている団体は243団体（32%）であり、残りの336団体（45%）は「変化なし」としている。

非合併団体においても、32%の団体は財政状況が悪くなったとしており、これらの団体においても、さらに歳入の確保・歳出の削減を図り、現在の財政運営のあり方について検討を進めることが求められる。



4 職員削減への考え

これまで、町村に限らず、多くの地方自治体では、行財政運営の健全化に向けて、数々の改革を行ってきたところであり、その過程で、職員数の削減も実施してきた。そのような状況を踏まえつつも、今後、当該団体の職員数について、どのように考えているのかについて伺った。

その結果は、図-10、11のとおりである。

合併団体にあつては、「退職に合わせて、もう少し減らすべき」と考えている団体は、41団体（25%）、「議会として、合意を得ていない」とする団体が、

48団体（30%）であり、約半数の団体が一定数程度の職員削減に関し、検討の余地があり得るとしている一方、非合併団体にあつては、563団体（75%）の団体が、「もう、これ以上の削減は無理」としている。

図-10.職員削減への考え（合併団体）

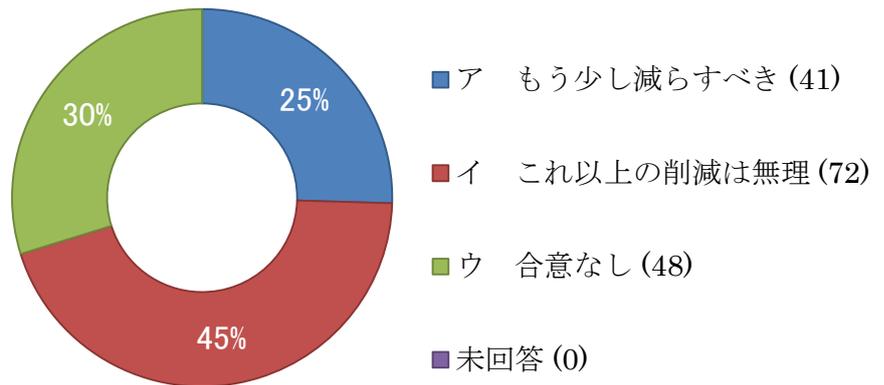
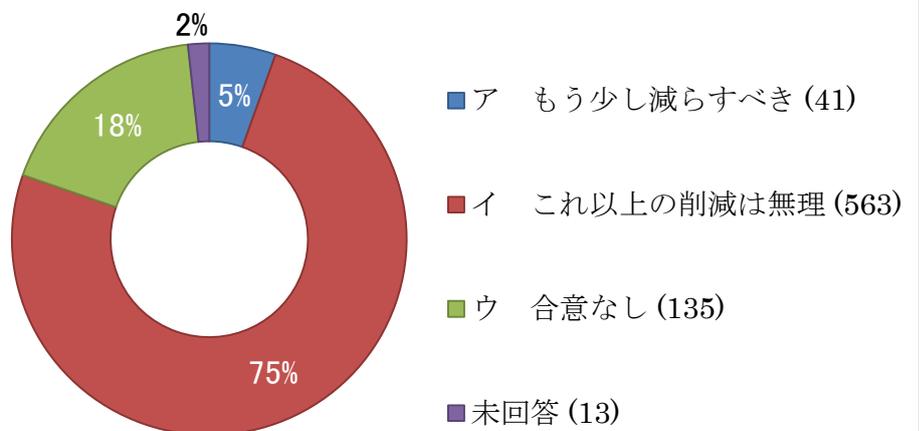


図-11.職員削減への考え（非合併団体）

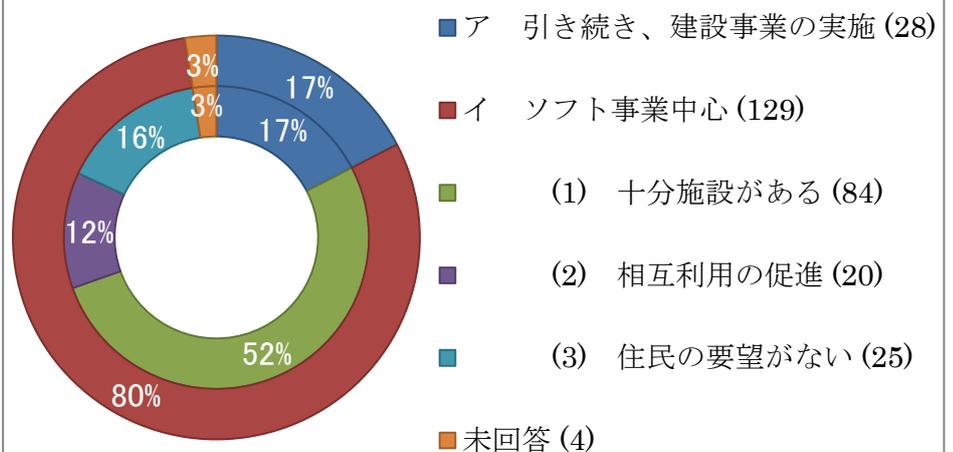


5 今後の施策選択の方向性

今後の施策選択を行う上での基本となる考え方について聞いたところ、合併団体は図-12、非合併団体は図-13のとおりである。

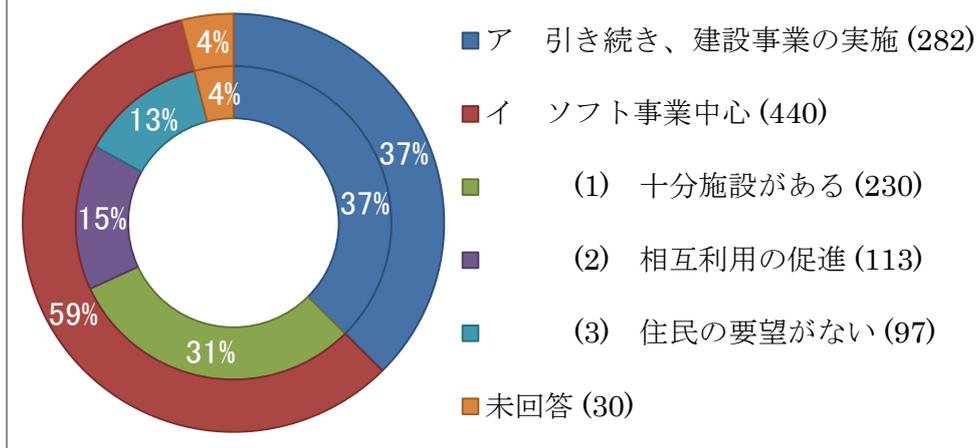
合併団体にあつては、「今後はソフト事業を中心に施策を展開していく」

図-12.今後の施策の基本（合併団体）



が80%を占め、理由としては、「すでに施設が十分ある」が52%、「隣接の団体との施設の相互利用を促進していく」が12%、「施設建設

図-13.今後の施策の基本（非合併団体）



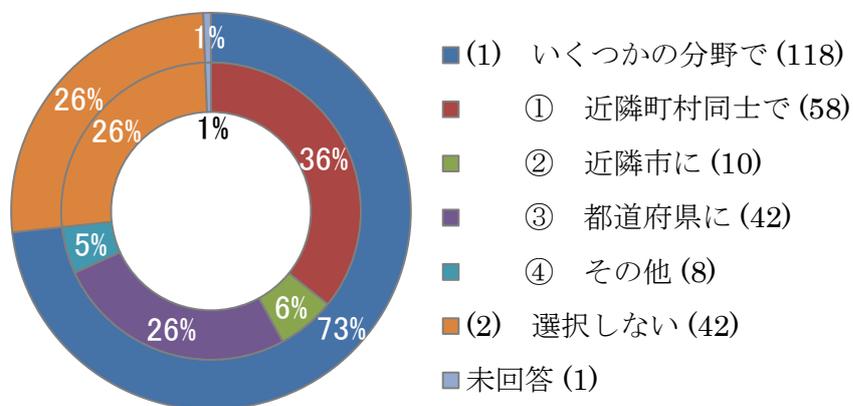
設に対する住民の要望がない」が16%となっている。多くの町村では、合併特例債を活用した施設建設が行われたことに伴い、一定程度の施設建設が完了したことによるものと思われる。

また、非合併団体にあつては、「引き続き、建設事業を実施する」が37%、「ソフト事業を中心に施策を展開する」が59%となっている。

なお、31%の団体が、「すでに施設が十分ある」と考えている。

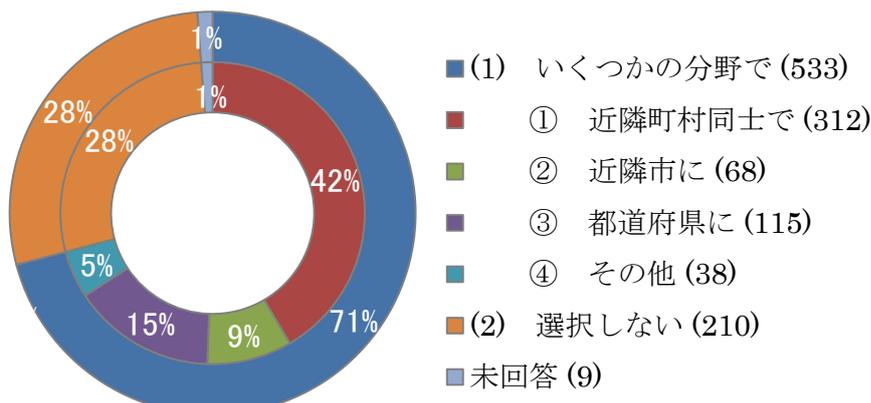
6 地域連携に対し、どのように考えているのか。

図-14.共同処理の選択（合併団体）



各町村は、地域連携（事務の共同処理）に関し、また、連携する場合の相手方について、どのような考え方を持っているのかについては、図-14、15のとおりである。

図-15.共同処理の選択（非合併団体）



町村では、合併団体でも、非合併団体でも、一定の分野においては、共同処理の選択もあり得る（73%、

71%)という回答であった。その理由については、質問していないが、事務の効率性や職員体制の問題から、共同処理の選択もやむなしとの回答であったと思われる。

それでは、地域連携（事務の共同処理）するに当たって、どのような相手を考えているかについては、「いくつかの分野で共同処理を選択する」と回答した団体の中、合併団体においては、まずは近隣町村同士で連携が（36%）、続いて、都道府県の補完（26%）を選択している。また、非合併団体にあっても、近隣町村同士での連携（42%）を考えており、続いて、都道府県の補完（15%）を選択するとの回答であった。

これらの結果については、各町村においても参考にいただければ幸いである。

平成26年度
道州制と町村議会に関する研究会委員名簿

委員長	いま むら つなお 今 村 都南雄	(山梨学院大学大学院社会科学研究科長・中央大学名誉教授)
委員	え どう とし あき 江 藤 俊 昭	(山梨学院大学法学部教授)
委員	こう だ まさ はる 幸 田 雅 治	(神奈川大学法学部教授)
委員	こ はら たか はる 小 原 隆 治	(早稲田大学政治経済学術院教授)
委員	なか むら ひで み 中 村 秀 美	(理事・千葉県町村議会議長会会長・長生村議会議長 (～平成26年5月2日))
〃	お ざわ かず よし 小 澤 一 美	(理事・東京都町村議会議長会会長・八丈町議会議長 (平成26年5月29日～平成26年10月10日))
〃	せき ね おさむ 関 根 修	(理事・埼玉県町村議会議長会会長・横頼町議会議長 (平成26年10月15日～平成26年12月8日))
〃	お ぬき かず みち 小 貫 和 通	(理事・茨城県町村議会議長会会長・茨城町議会議長 (平成27年2月6日～))
委員	た じま けん せい 田 島 乾 正	(理事・大阪府町村議長会会長・岬町議会議長 (～平成26年5月21日))
〃	すぎ うら まさ み 杉 浦 正 省	(理事・京都府町村議会議長会会長・精華町議会議長 (平成26年5月29日～))
委員	か け まさ あき 加 計 雅 章	(理事・広島県町村議会議長会会長・北広島町議会議長)

<検討風景>



(H26.4.15 第13回研究会)



(H26.6.25 第15回研究会)



(H26.10.15 第18回研究会)



(H27.2.13 第22回研究会)

