

「地方分権からとらえた議会の在り方とは」（議員定数を考えるもう一つの論点）

1. 平成の合併、高山市における検証とその問題点

分権と自治の観点から見た平成の合併と地域社会の変化

・平成の市町村合併が自治にもたらしたもの

地方分権一括法の理念の軽視並びに三層構造と補完性の原理

1999年（平成11年）7月に成立した地方分権一括法（2000年施行）に盛り込まれた市町村合併特例法の改正により、平成の大合併はスタートした。それまで3,232あった市町村は2010年3月31日時点で1,727市町村と、11年間で53.4%にまで減少した。

そうした中で地方分権推進委員会は機関委任事務の廃止などを踏まえた中で、第二次勧告以後「財政構造改革の一環」として市町村合併を推し進めた。

本来、国・都道府県・市町村という三層構造は対等に位置付けられるものであり、中央省庁からの権限移譲や地方統制・関与の縮小を通じて自治体は自立を高めながら、地域の実情に即した総合行政を確立していく事が期待された。こうした地方分権を基礎づけているのが「**補完性の原理**」である。そこではより広域の主体が一方的に統制・関与することに対する権力抑制の側面と、必要に応じて広域の主体が補完を図る権力統合の側面とが内在しており、各団体間における重層的かつ的確な関係性を導く構成原理として捉えられており、日本においても上位機関による規制を緩和し、上位下達の三層構造をとらえ直す為に援用されてきた。さらに**近接性の原理**と併せ、より市民に身近な政府の自立を高める基礎自治体優先論を基礎づけてきたと言われている。

問題は補完性の原理についての理解の偏りと誤用が、地方分権をゆがめてしまっているという指摘である。**第1**に、権力抑制の名のもとに、より広域の共同体の限界が指摘され、より狭域の共同体に負担が押し付けられ、国家の限界を自治体が補完するという逆転現象を誘導する方針が打ち出された。**第2**に、国は通知を発出して都道府県を通じて市町村に合併の圧力をかけた。2004年（平成13年）には合併新法が制定され、総務大臣による合併推進のための基本方針、並びに都道府県の合併推進のための基本構想策定や都道府県知事による合併協議会設置勧告等が導入された。**第3**には、国は合併のメリット・デメリットをフラットに自治体・住民に提供し、地域が自ら冷静に判断できるようにすべきであったが、小規模自治体があたかも非効率であるかのような資料を作成して合併のメリットを強調し、公平な情報提供が行われなかった。

「補完性の原理は、基礎自治体により多くの仕事を押し付け、それが嫌なら合併して大きくなれという考えではないはずである。また、本来、地理的条件や風土、文化を踏まえて初めて自治体のエリアが考えられるのであるが、自治体としてのアイデンティティの形成が困難なところまで合併が進んでしまった」とも指摘されており、高山市にも当てはまるところがあると考ええる。

これまでの市町村合併は3回にわたって行なわれた。小学校や戸籍の事務を行うなど近代的な地方自治制度の施行に伴う「**明治の合併**」。民主主義的な地方自治制度の施行を受け、中学校1校を設置管理する為の「**昭和の合併**」。最後に市町村規模の拡大、市町村の

財政力強化という事を目的とした「平成の合併」。そのため平成の合併は理念なき「平成の市町村合併」とも言われることになる。特に、2012 年 12 月地方交付税が何の前触れもなく 12%削減された地財ショックで、2004 年（平成 16 年）、2005 年（平成 17 年）の合併が 87%に及んだことは象徴的であった。ちなみに高山市の合併は平成 16 年度、平成 17 年 2 月のことであった。

地方分権一括法から見た平成の合併については、次のような 3 点の指摘もある。

第 1 に、地方分権一括法の成果が蔑ろにされた点である。国と地方は上下主従から「対等協力」の関係、都道府県と市町村も「対等協力」の関係となったが、国は市町村を合併へと追い込んでいく様々な働きかけを行い、また、国は都道府県を通じて市町村に圧力をかける合併新法を制定。三層制の关系到真っ向から反するものであった。

第 2 に、「住民自治」、「団体自治」への配慮が欠けていた。第一次分権改革のテーマが「自己決定」、「自己責任」であったが、自治体が自主的に判断すべきところに国が不当に介入したことは「団体自治」に反することであるとともに、地域住民が自ら判断すべき範囲を狭めたことは「住民自治」にも反するものであった。

第 3 に、一方では合併の検証よりも今後の対応が大事とする議論があるが、**検証で明らかになる事実を受け入れたくないだけの議論のすり替えである**。政府が立法した法律による地域への影響は検証すべきだ。

というものである。

自治にとって重要なのは、住民と自治体の関係性、そして自治体の「自律」であると指摘されている。総務省は現在に至るまで平成の合併の検証を行っていない。検証に関しては、問題は広範囲に渡り、

- ・合併後に議員ゼロになった地域の変化
- ・地域自治や自治体（行政）内分権の実効性
- ・地域の伝統や文化が維持できているか
- ・合併の災害対応力への影響
- ・合併後の投票率の変化
- ・地域の個性尊重への影響
- ・行財政改革による住民サービスへの影響

等、しっかり検証すべきとされている。（参照・小泉和重：平成合併後の小規模自治体の人口変化と財政・幸田雅治：平成の市町村合併が自治にもたらしたもの・関谷 昇：三層構造と補完性原理）

・高山市に与えた影響と検証は

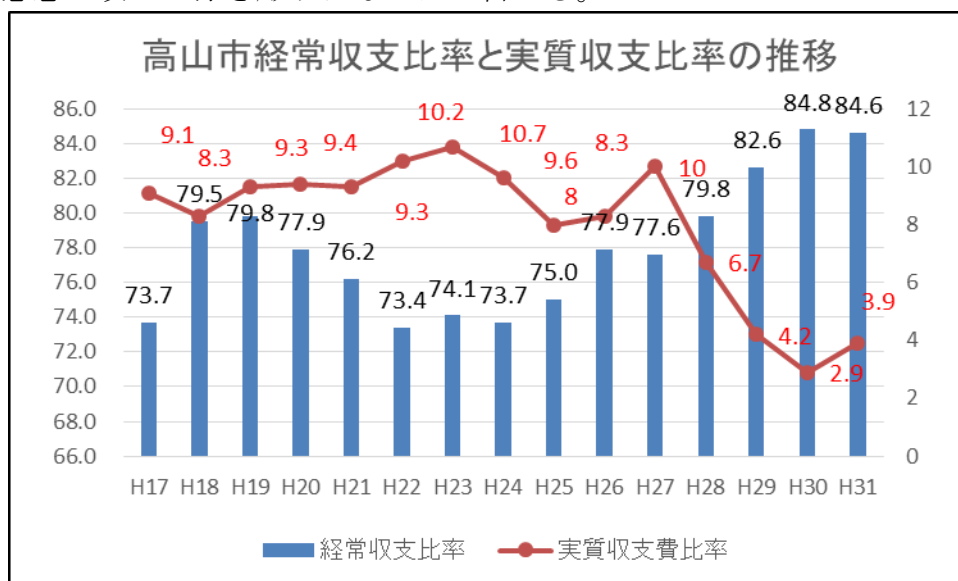
合併が高山市に与えた影響と言え、やはり面積的に日本一広い巨大合併になってしまったというところではないか。当時、飛騨地域の中に税収が 100 億円を超える自治体は高山市だけという状況であったし、財政力指数 0.74 という数値は高山市だけであった。2004 年の地財ショックを考えれば、周辺町村としてはより財政的見地から有利な組み合わせの合併を模索せざるを得なかったところであり、そうしたところに追い込まれていったとも言える。

もう一点、その際指摘されたところは、旧高山市が合併により政治的にも経済的にも

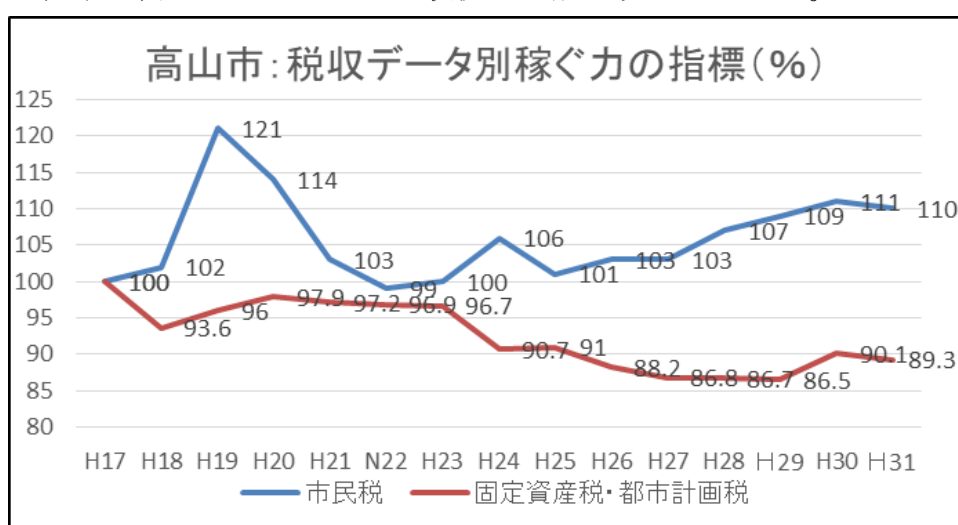
しばらくは足踏みすることを余儀なくされるという点であった。それは市民サービスは高く負担は軽くという合併時の方針から予測されるところであり、合併特例による交付税加算等を受けても、なお将来設計に於いて財政運営上の懸念があった点である。

合併以後高山市の財政力は、合併特例による交付税加算や、合併特例債における償還優遇処置なども含めて財政面ではプラスに働き、経常収支比率の低下、実質収支比率の上昇と、安定した財政運営が続けられた。しかし、合併特例の緩和処置が切れると経常収支比率は84.6、実質収支比率3.9（いずれもH30年度決算）と逆転してしまった。

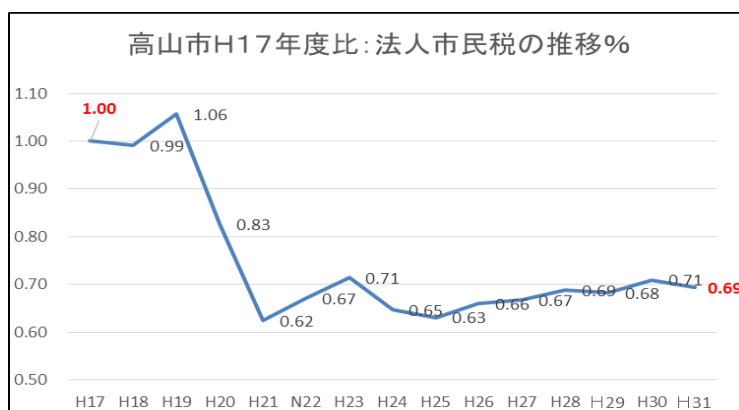
このことは合併後の産業政策や地域振興策が、急激な人口減少化現象などで苦しい局面を迎えたことや地域内分権の推進や行政内分権の限界が見えてきたこと等により、合併前の懸念が改めて浮き彫りになったと言える。



もう一点、リーマンショックや東日本大震災などの影響で、経済面でのマイナス影響が大きく影を落とし、インバウンドの活況を割り引いても、税収面から見ると高山市の稼ぐ力の低下に歯止めがかからない状況から脱し切れていない。



合併以後の市民税、固定資産税の推移です。下のグラフは市民税の内、法人市民税の推移です。こうした背景から**議会は産業連関表の策定による産業政策の転換を迫った。**



H19年には税源移譲があり所得税と市民税の振替えが行われ、その影響がグラフにも表れていますが、一応の稼ぐ力の推移を見て頂けるものと思います。

合併以前から固定資産税の算定においては、支所地域では村落方式、高山市では路線価による算定が続いている。リーマンショック以降の市内の地価の下落が（相対的に支所地域での下落が目立った）、固定資産税に影響を与えています。市民税は税源移譲があってもH17年度対比で1.1であり、法人市民税に至っては0.69という比率です。

法人市民税の推移を見てもお分かりのとおり、リーマンショック後の市内経済の立て直しが急務でしたが、地方再生の切り札として政府が推進したインバウンドによる観光振興にのり、外国人観光客も含めた観光客の入込数にばかり振り回される高山市の姿勢は、コロナ禍の中で大きな痛手を被ったのも現実の姿です。

・地域で進んだ人口減少と高齢化。産業構造と就業者数の変化は。

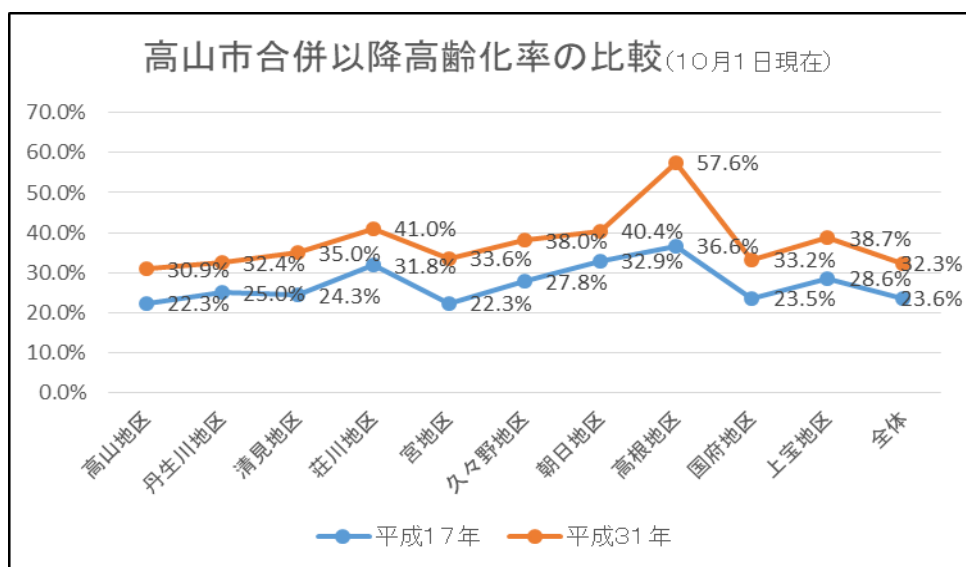
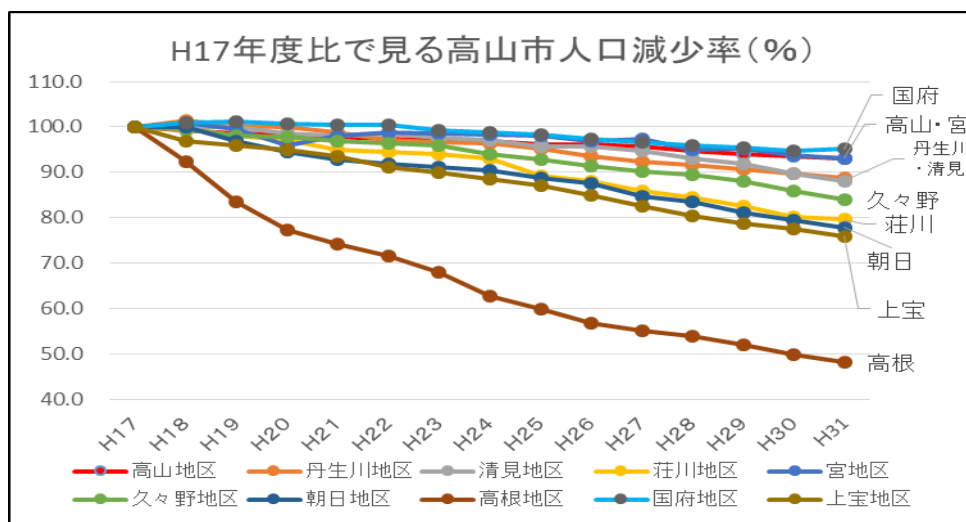
もう一点人口減少と高齢化の問題は支所地域で特に進んだ問題です。

合併以降地区人口の推移								
	H17	H19	H21	H23	H25	H27	H29	H31
高山地区	66,452	65,542	64,979	64,527	63,944	63,530	62,541	61,800
高山H17比	100	98.63	97.78	97.10	96.23	95.60	94.11	93.00
丹生川地区	4,806	4,819	4,746	4,643	4,573	4,441	4,362	4,261
丹生川H17比	100	100.27	98.75	96.61	95.15	92.41	90.76	88.66
清見地区	2,671	2,668	2,617	2,609	2,558	2,531	2,454	2,353
清見H17比	100	99.89	97.98	97.68	95.77	94.76	91.88	88.09
荘川地区	1,369	1,343	1,301	1,287	1,223	1,175	1,131	1,090
荘川H17比	100	98.10	95.03	94.01	89.34	85.83	82.62	79.62
宮地区	2,673	2,661	2,620	2,633	2,623	2,600	2,544	2,489
宮H17比	100	99.55	98.02	98.50	98.13	97.27	95.17	93.12
久々野地区	4,066	3,990	3,941	3,905	3,771	3,666	3,579	3,416
久々野H17比	100	98.13	96.93	96.04	92.74	90.16	88.02	84.01
朝日地区	2,071	2,005	1,924	1,890	1,838	1,754	1,681	1,613
朝日H17比	100	96.81	92.90	91.26	88.75	84.69	81.17	77.89
高根地区	664	554	493	452	398	366	345	320
高根H17比	100	83.43	74.25	68.07	59.94	55.12	51.96	48.19
国府地区	7,946	8,033	7,986	7,892	7,810	7,686	7,588	7,565
国府H17比	100	101.09	100.50	99.32	98.29	96.73	95.49	95.21
上宝地区	3,861	3,701	3,608	3,474	3,359	3,189	3,040	2,932
上宝H17比	100	95.86	93.45	89.98	87.00	82.60	78.74	75.94
市全体	96,579	95,316	94,235	93,312	92,097	90,938	89,265	87,839
市全体H17比	100	98.69	97.57	96.62	95.36	94.16	92.43	90.95

左の表からは高山市に隣接する地域と、そうでない地域との2極分化が進んでいる事が見て取れます。荘川地域（79.62%）、朝日地域（77.89%）、高根地域（48.19%）、上宝地域

（75.94%）が、この15年余りで人口を20%以上減らしています。

この問題については、単に人口減少の問題と片づけられないのではないかと考える。そのことが表れているのが中心部から離れた上記４地域の人口減少率に表れています。その要因として、一つには就業の場が高山市に多く集中していることがある。また、役場が支所として再編され、公務の地域への貢献寄与率も低下、そのことが就業人口の減少、総人口の減少、その結果としての高齢化の進行となっているものと考えられる。

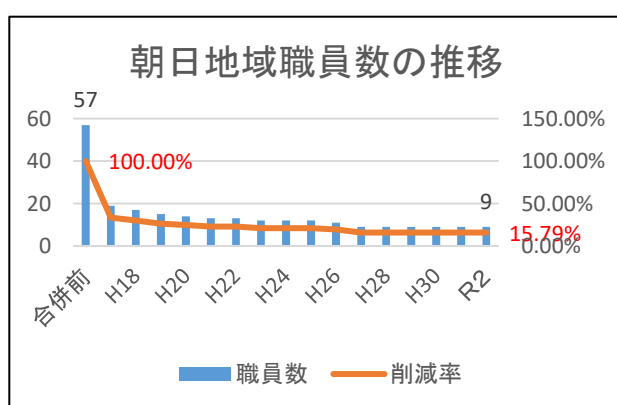
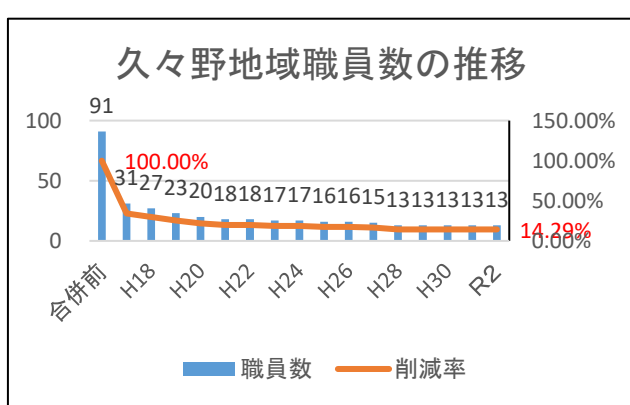
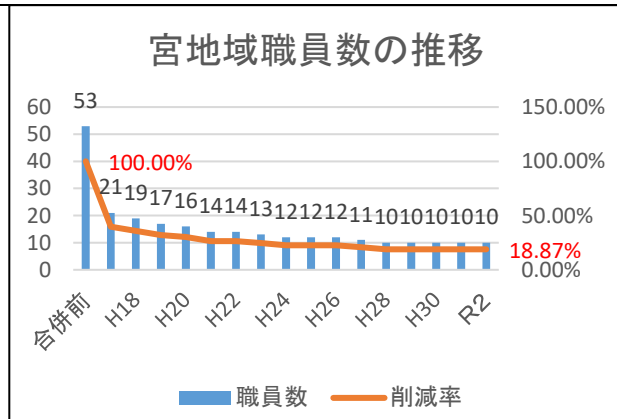
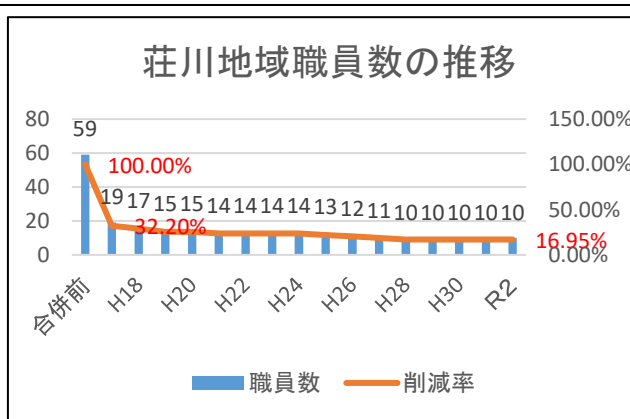
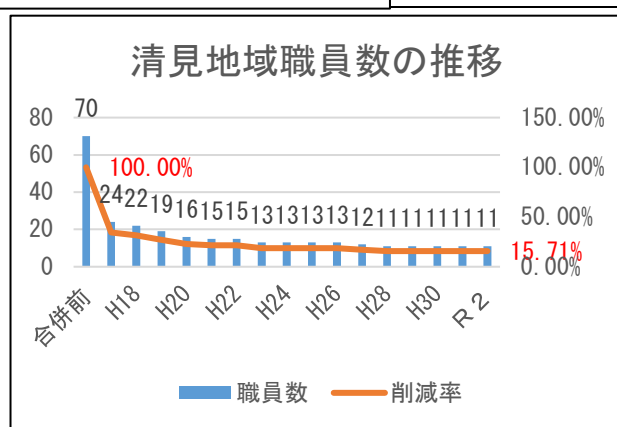
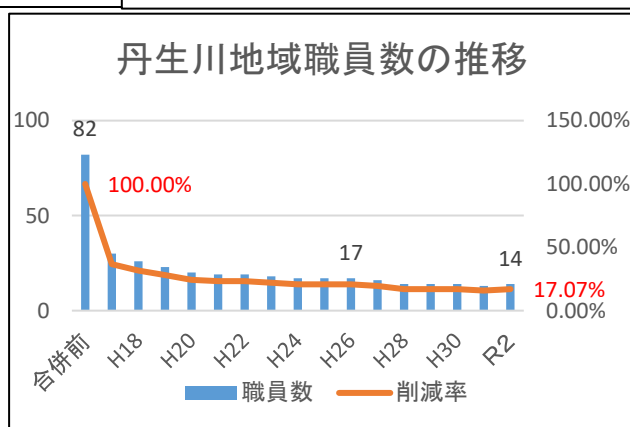
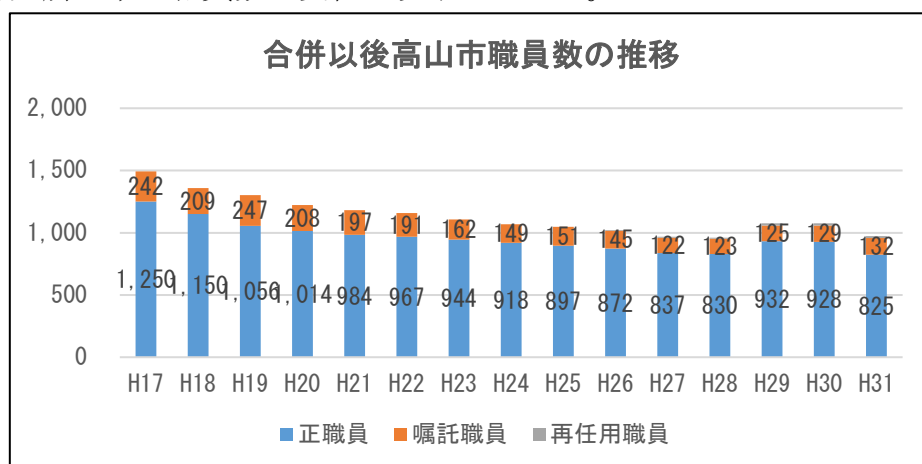


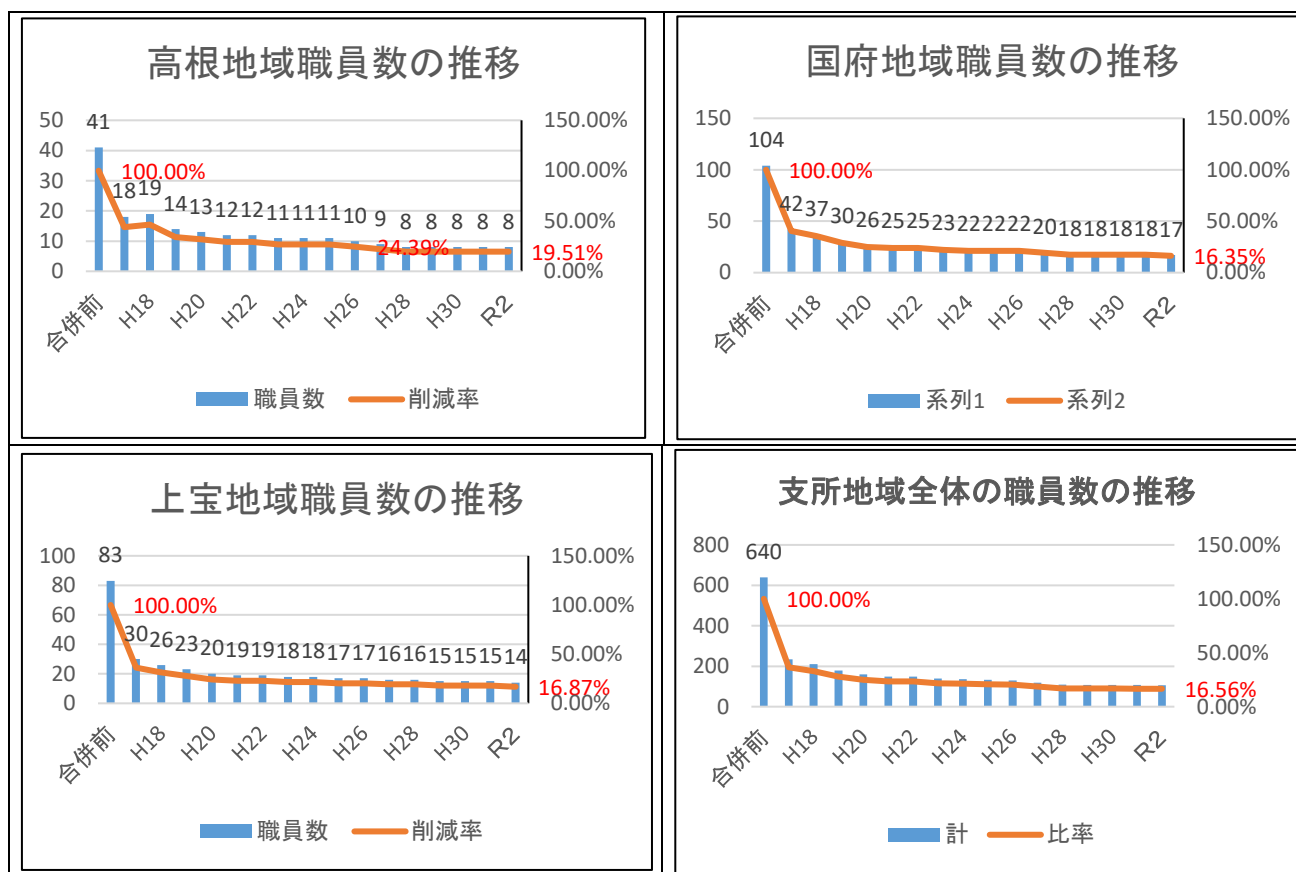
こうした傾向は合併当初からも心配されていたことであり、9支所を再編して3方面別の総合支所として収斂していくという構想があったが、再編はできずにいる。その理由は様々考えられるが、財政面で支所を維持して行くための経費や人口密度での加算措置が、交付税の中で算定されてきた等の理由もあろう。特に、経済効率一点張りの合併効果を言うだけでは納得してもらえない郷土への愛着や、地域の特性を尊重した地域振興とその政策遂行、文化面・歴史面での独自性などから、9地域に総合支所的な組織を残す方向に動いて来た現状がある。

・合併へと進んだ支所地域（小規模自治体）の人口変化と財政はどうなったか

ここでは改めて各支所の職員数の推移と総職員数の減少の変遷を見て頂く。

各支所地域の職員数の変化は以下のとおり。

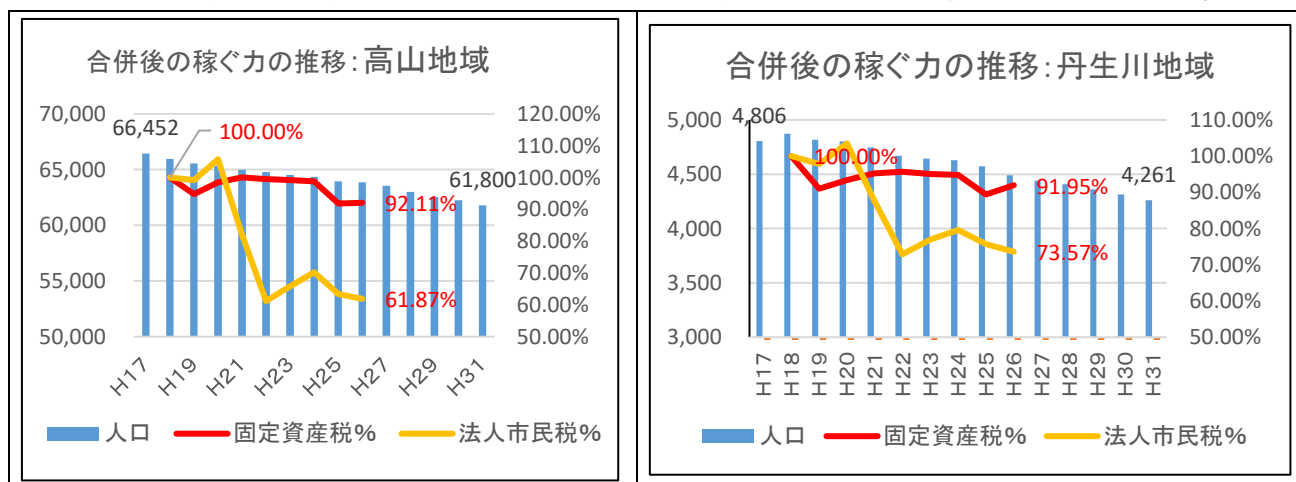




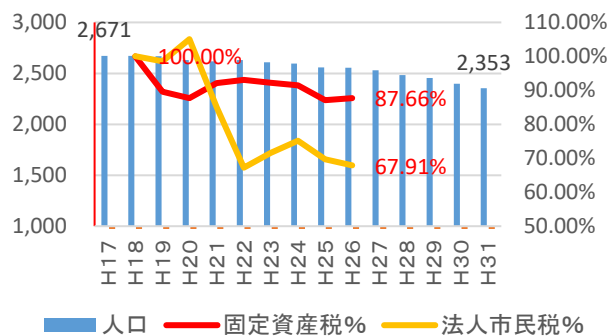
支所地域全体では、640 人から 106 人まで 534 人の削減。率にして 16.56%まで、実に 83.44%削減したことになる。先にも述べたが「公務の地域への貢献寄与率」というものを考えると、平成の合併は人的貢献、経済的貢献、政策形成上の貢献で大きなマイナスを伴う改革でもあったともいえる。

次に地域毎の人口変化とその地域の稼ぐ力の変化、固定資産税と法人市民税の関係性を見てみます。ここで注意したいのは、合併以降各地域別の税収把握等は公表されていない（把握してはいると言ふべきか）。そのため、財政当局にお願いして合併算定替の比率（平成 17 年度分）を加工して、年度ごとの仮算定を求めたものである。

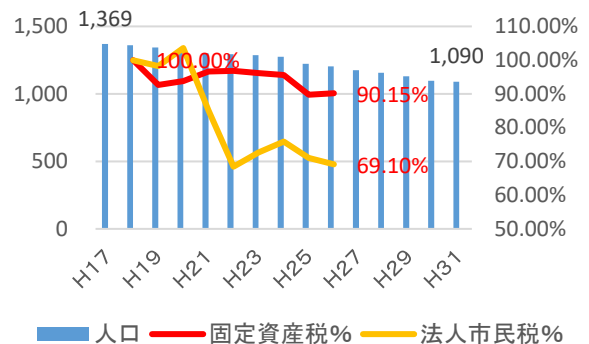
そのため、それ以降の誤差の拡大を防ぐため、H27 以降の数値は求めなかった。



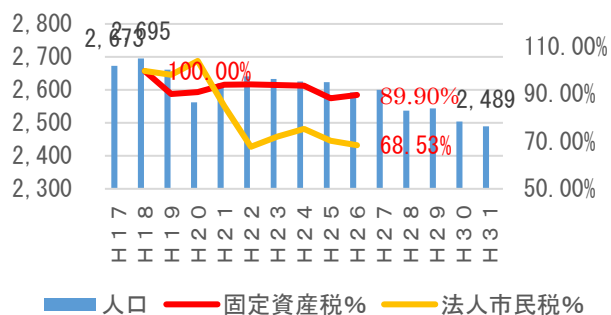
合併後の稼ぐ力の推移：清見地域



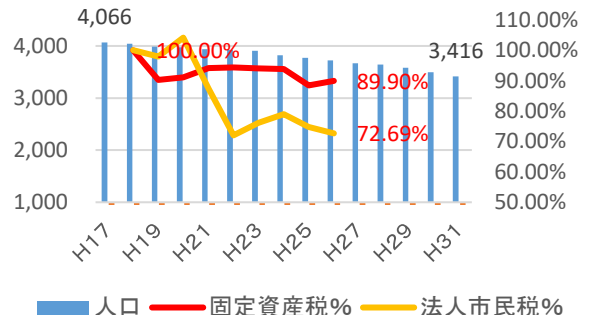
合併後の稼ぐ力の推移：荘川地域



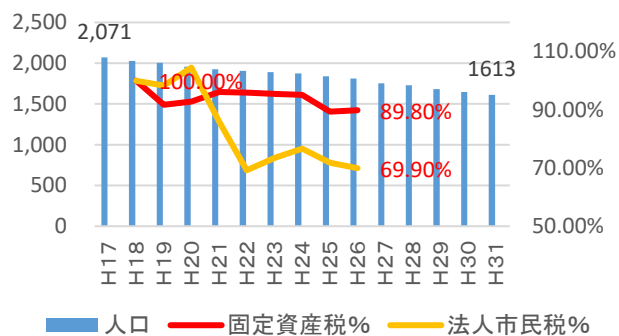
合併後の稼ぐ力の推移：宮地域



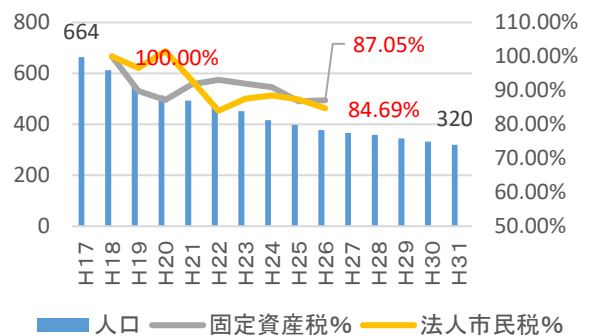
合併後の稼ぐ力の推移：久々野地域



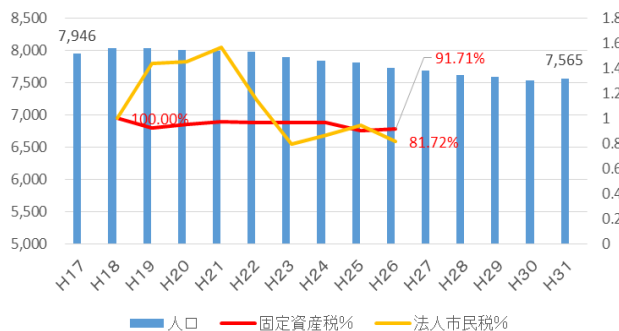
合併後の稼ぐ力の推移：朝日地域



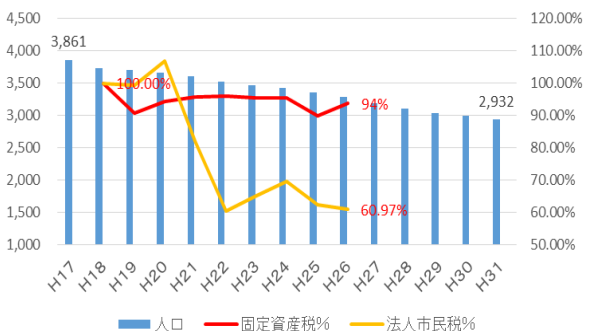
合併後の稼ぐ力の推移：高根地域

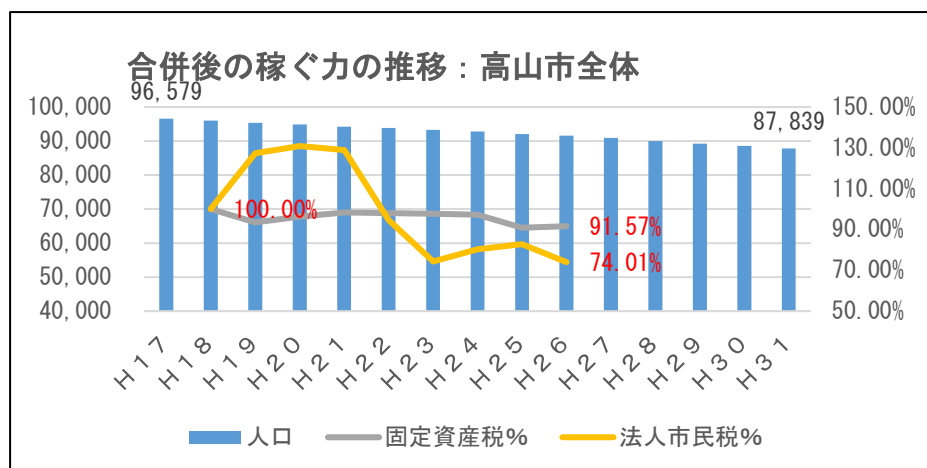


合併後の稼ぐ力の推移：国府地区



合併後の稼ぐ力の推移：上宝地区

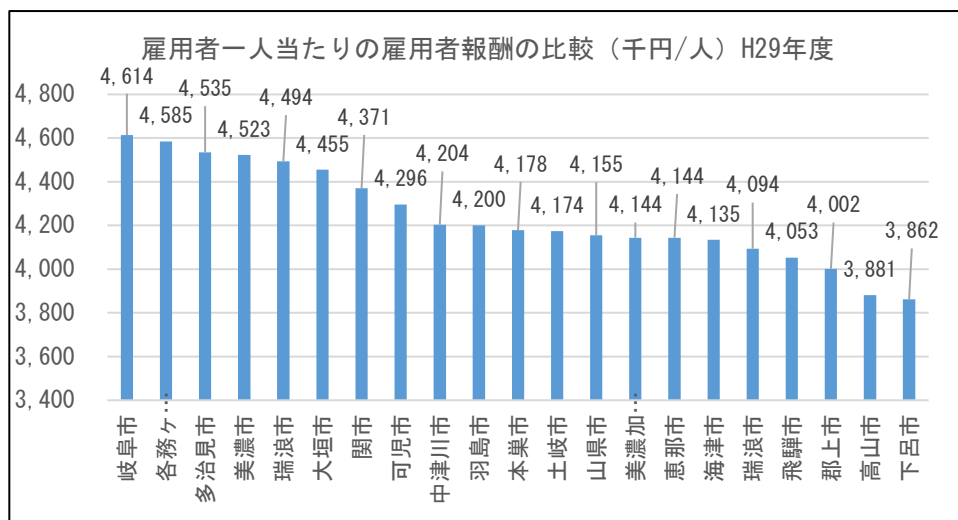




ここまで支所地域を含めた人口減少と高齢化の進展、並びに各地域の固定資産税、法人市民税を通した各地域の稼ぐ力の推移を見て頂いた。あくまでも数字による合併後の各地域の実態の確認である。（3年ごとの固定資産税率の改定があつてのこの数値である）

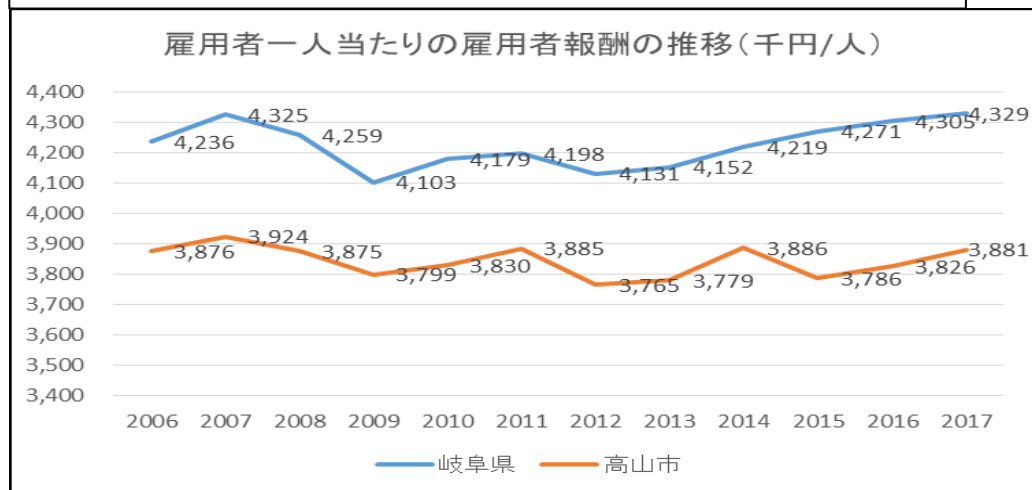
近年、主たる産業基盤を観光に位置付け、観光客入込み数 473 万人まで伸ばしてきた高山市であるが、コロナ禍の今、その存立基盤も揺らいでいる。観光依存を是正してバランスの取れた産業構造への転換は出来るのか、その就業構造や個人所得の伸びに問題

はなかったのか。



コロナ禍でその弱点をさらけ出したところである。

アフターコロナ
を踏まえたリモ
ートワークの推
進や、デジタル社
会の構築などを
通して新しい成



合併によってスケールメリットが活かせる行政運営ができるといった想定は、このような検証を通してみれば幻想だったともいえるのではないかな。その効果を国は交付税算定上で約一兆円と試算していたようだが、合併算定替え終了間際、合併により市町村の姿が変化したことを踏まえ①支所に要する経費、②人口密度による需要の割増しなどを理由に2014年から2018年にわたり基準財政需要額の7割を復活したことにも表れている。交付税の増額だからと受け入れるばかりで良かったのかと、その理念をいぶかるところでもある。

例えば、DMOの改編や改革の方向が国により打ち出されてきたが、新たな観光の方向性を生み出せるのかも大きな課題である。自ら意思決定できる組織作りや自立できる運営を強化することは、それ自体が地方分権の流れの中での産業振興の考え方でもある。議会はそれをどう支えていけるのかも今後の課題ではないだろうか。

2. 自治と分権の視点からみた支所地域の地域振興と今後の課題

・行政（組織内）内分権と地域内分権の推進。権限の委譲と市政運営。

合併により、市町村はその処理事務において効率性が発揮できる事務部門と、各地域の声に耳を傾け、住民の利便性や地域の実情に応じた対応が望まれる事務とが混在することになった。こうした場合、前者の事務については本庁で行い、後者の事務については支所を置き、その支所に権限を委譲して組織内の分権を図ることが出来るとされ、この場合については「行政内分権」と言われるものである。

一方、地域社会における課題の発見や解決に、その地域に暮らす市民が主体となって取り組み、行政と協働しながら暮らしやすいまちづくりを目指すのが、「地域内分権」と言われるものであり、高山市における「まちづくり協議会」は、その趣旨において設立された主体である。

近年、基礎自治体における地域内分権については、補完性と近接性の原理に基づき住民に身近な基礎自治体を優先する原則が強調され、公共資本整備、教育、福祉などの分野で多くの公共サービスを担う市町村に、重い役割と責任が課せられる内容となっている。そのため、基礎自治体の財政基盤の強化策としての平成の大合併が進められたのであるが、一方では基礎自治体の広域化を招き、合併後の自治体内部における地域格差をもたらす要因ともなってしまった。このような状況の下では地域分権の取り組みが重要視され、権限の委譲による市政運営の推進が求められるようになってきた。そのことが、一般的には先に述べたように「行政組織内の分権」と「一定地域内の住民に対する分権」として括られているのである。

「高山市における地域内分権の推進とその検証」

全国的に見て平成の大合併では、合併後の市町村の平均面積は114.8㎢から215.0㎢と拡大したことを受け、新市の周辺部に位置する支所地域は活力の喪失、行政と住民との距離感の拡大、行政の住民対応力の低下、従前の施策の廃止と新市の施策の画一化などの弊害が出てきたと報告されている。まして2,117.61㎢の合併を実現した高山市に於いては、そうした面での弊害は前述のとおりである。

そうした中で注目されたのが地域の住民に行政の持つ権限を委譲して、協働して地域課題の洗い出しとその対応を推進する団体として、地域自主組織の設立が提案されてきた（第27次地方制度調査会方針）。その方向性がまずは地域自治区の設置という方向性で動いていった。その後、紆余曲折を経て地域コミュニティの観点から、各小学校区単位を設立基盤として行政や地域に所在する様々な団体が連携しつつ、行政サービスの代行や地域課題の自主的な解決、地域による活発なまちづくり活動の推進などを担うこととなった。

高山市においてその活動が本格化してから、約10年になろうとしている。これまでに浮かび上がった問題点は次のような点である。

- ・組織をコーディネートとしていく人材の不足とボランティアとしての限界。
- ・支援金の使途と組織内の調整に、当初目指した地域活動の総合主体としての理念が活かされているか。
- ・そのことは地域課題の洗い出しとその基盤整備への方向性を打ち出すにあたって自主性は育ってきたとは言うものの、各団体間の意見調整において地域をまとめ切れていると言えるのか。いわゆる受け皿論としての正当性と活動領域論である。
- ・社会教育のベースから抜け出せない組織としての活動に甘んじてはいないのか。
- ・活動領域から言って、各町内会の要望活動や町内会連合会との関係が、組織論としてうまく処理されていると言えるのか。
- ・防災や地域の支えあい、特化した福祉の活動をモデル地区指定して、それなりの成果は生んでいるが、各地にその活動の成果を波及出来ているのか。
- ・年々町内会の組織率が落ちている中であって、まち協の活動はそれを乗り越えて地域に連帯の輪を広げていっているのか。

等といった指摘である。本来の意味から言えば、まちづくり協議会には地域の幅広い意見を取りまとめてまちづくりを進める観点から、

1. 課題や分野を代表する団体（消防団、民生委員等）
2. 世代や性別を代表する団体（PTA、子ども会、婦人会、老人会等）
3. 地域を代表する団体（町内会）

が参加し、これに

4. **NPOやボランティア団体等の任意組織**を包含して、各々の特性を発揮する中で総合力の形成を目指すべきと言われている。現状の問題点を克服し、目指すべき姿に近づけるには、どのような問題意識をもってどのような改善策を進めるべきなのであろうか。

「地域内分権の推進と自治基本条例、並びに設立基盤の見直し」

「自治基本条例の中で位置づける地域内分権」や「まちづくり協議会推進条例」等を整備してその指針を示すことが第一点。第二点目は、小学校単位に位置付ける「まちづくり協議会設置基盤の高山地域での見直し」である。支所地域と違って高山地域についてはその活動基盤を見直すことが急務である。

高山市は、これまでににおいても自治基本条例やまちづくり協議会条例を制定し、

その活動指針を示すことに積極的でなかった。権限を委譲して市民活動を活発化しまちづくりを推進する点においては、条例化して市民と議会そして行政の責務を示し、その協力関係を明示することは必要であり、これからの自治体が求められる「情報の共有」と「市民参画の推進」には欠かせぬ要素となるはずである。この点の整備を先ずとらえ直すべきである。

第二点目のまちづくり協議会の設立基盤を各小学校単位とした点であるが、合併した支所地域については、小学校の設立が大きな課題であった明治の合併から、地域で中学校の設立が急務であった昭和の合併に至る経緯については、既に見てきたところである。市民の活動領域の拡大や行財政面での効率化等で進められた平成の大合併に当たって、9町村はそれぞれの小学校の統合を経て合併へと進んだ経緯もあり、支所地域での小学校単位でのまちづくり協議会の設立は、地域内分権の受け皿として認められるところである。

しかし、高山地域での小学校区はこれまでに収斂された経緯が異なるのである。南小学校区、山王小学校区、東小学校区等の校区設定は度重なる変遷があったものであり、北小学校区・新宮小学校区のマンモス化、西小学校区、三枝小学校区の人口減少と高齢化に伴う少人数化、花里小学校設立に伴う南小学校等との線引きの変更、岩滝小学校区の人口減による小規模化の問題が浮揚してきている。このことはこれまでの議会活動の中でも指摘し続けたところである。

この問題に関しては、行政と教育委員会の調整問題であり、小学校区の再編にも関わる問題と認識している。しかし、学区の問題にこれまで教育委員会は20数年来、問題を先送りする中で無策であった。

この高山地域の問題を解決しなければ、自治と分権の受け皿として、地域内分権の推進による権限移譲と協働によるまちづくり推進はなしえないと考える。(現状10の小学校区に11のまち協がある。現状の小学校区は歴史的、文化的なコミュニティ形成の歴史とは別問題に、既存の小学校区の員数合わせ的に線引きがなされてきたともいえる。まちづくりの課題設定においても調整が困難な区割りとなっている地域がある)

教育の場としての小学校区の設定だけで、地域自主組織の区域を網掛けするのは多くの問題をそこに抱え込むだけの愚策ともいえる。共通のまちづくりの課題を共有できる地域割りに是正が求められるところである。

条例に基づくまちづくりの推進、並びに高山地域の「まちづくり協議会」の設立基盤の見直しは重要課題と捉えている。

・市政経営の観点で捉えた周辺地域の活性化策

こちらは行政内分権の推進による支所地域の活性化に関する課題である。高山市の合併における支所地域の公務の減少による地域貢献寄与率の減少については、既に見ていただいたとおりであり、全国的にも平成の大合併を検証する中で、その検証結果としても報告されているところである。

支所地域の活性化は合併時からの課題であり、様々な地域振興策が試みられてきた

ところであるが、効果的な振興につながっていないと見るのが大方の意見ではなかろうか。結果としての人口減少の進展であり、地域の活力の衰退としてみて頂いたところでもある。奥飛騨温泉郷地域においてもインバウンドによる活況が一部見られてはいたが、温泉観光自体の停滞に歯止めがかからず、地価の下落も進んで固定資産税収などの減収に繋がり、遠からず衰退傾向にある。今回コロナ禍の中でそのことは一層あぶり出されたところである。

また、奥飛騨温泉郷地域や荘川地域などにおける自然エネルギー活用のまちづくりや、移住交流による地域の歴史や文化の掘り起こしによる活性化への模索は続いているが、どうしても行政の支援なくしては成り立たない分野でもある。そうした所には支所長の権限を強化して、地域密着で住民との協働を推進する必要もあり、真の意味での総合支所としての権限強化による行政内分権の方向が、そのカギを握るのではないか。

高山市第八次総合計画後期計画及び今回の都市マスタープランの改定では、「地区計画」として支所地域のまちづくりの課題を共有できるように位置付けたところであるが、先に述べた自治基本条例の中で位置づける地域内分権の在り方と相まって、行政内の権限移譲が一つのキーポイントとなろう。

もっとも総合支所としての格付けや、その支所長の権限を副市長並みとすること等の今後の方向性には幾多の道筋も考えられる。本庁が位置する高山地域と隣接する地域の住民サービスをどう収斂していくのかも課題である。

また、これまでの地域振興に占める指定管理施設等、行政が関与してきた施設の運営管理についての位置づけ、特に収益的管理を行っている施設は、第三セクターの施設などと共に各地域のまちづくりの核となっているのが現状である。そうであればなおさら行政内分権での権限の委譲と、地域内分権での民間も含めた権限移譲による連携と協働によるまちづくりが求められるところである。

そうしたことで考えれば、今後の「地区計画」は相当重い政策課題として位置付けられてくる。支所長の権限は現在でも活用すればその力を発揮できるとも言われている。安易な支所庁舎建設に走ってきたとは言わないが、支所地域の活性化特に産業振興を図る中での活性化の道へ、行政は重い決断を下す時期が来ているのではないか。

自治体の各種施策が周辺地域の活性化に及ぼす効果とその手法について、様々なとも言われるが、こうして見ていただければわかるように、地方分権の流れの中で「情報共有と市民参画」を基本として、地域分権による権限移譲により地域の事情が一番わかる人たち、すなわち住民の皆さんとの協働で必要な施策を組み立てていくことではないか。それには行政の組織内の分権に目を配り、今以上に行政内部の意思の疎通を図る必要があると考える。

3. 議会の「監視機能」と「政策提言」

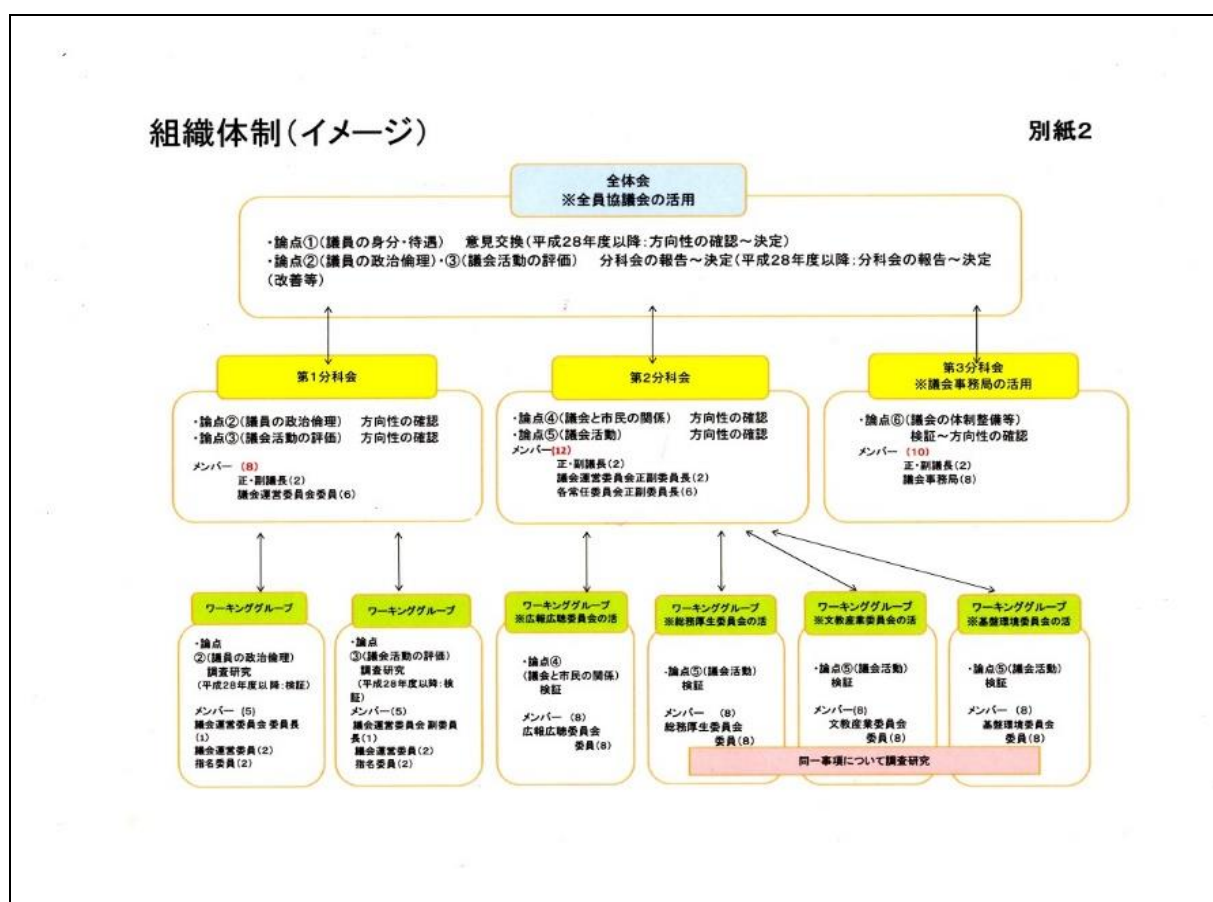
・地域の持続可能性を求める議会活動の原点としての基本条例制定とその活動領域

高山市議会では平成 21 年 12 月から、議会のあるべき姿について議論を重ね、議会の

果たすべき役割や責務を明確にするとともに、市民意見交換会、政策討論会、委員会による政策提言などを試行し、その結果を評価検証した上で、これら一連の取り組みを議会基本条例として普遍化することとした。条例は、前文と8つの章、25の条文で構成されている。前文では、条例制定の経緯や趣旨を述べている。第1章「総則」及び第2章「議会の活動原則、議員の責務と活動原則」では、条例制定の目的と議会運営の基本的な考え方などについて定めている。第3章「議会と市民との関係」から第5章「議員間の討議による合意及び政策の形成」までは、前章までの考え方に基づいた議会運営について具体的に定めている。第6章「議会及び議会事務局の体制整備等」から第8章「議会活動の評価制度及び見直し手続き」までは、前章までの取り組みを支えるための制度や体制について定めている。

この条例は、**民主的で持続可能なまちづくりに全力で取り組んでいこうとする私達の決意を表明するものであり、広大な市域における市民の福利の増進に寄与するものと確信している。**なお、本条例は平成23年3月25日、第1回定例会において全会一致で可決された。施行日は、同年5月1日である。

また、平成27年には、議会内に「議会基本条例推進協議会」を設置、正・副議長の下、議会運営委員会正・副委員長を中心に、議会事務局職員をも包含する組織体制を整え、各常任委員会等既存の組織を分科会とする協議の場を設け、議会基本条例の改正を含めた議会の基本的事項の見直しに入った。



見直し事項の中にはこれまで議会基本条例の中で述べてきた「議会活動における評価と点検」について、「議会モニターの設置」、「高山市議会アドバイザー制度」の確立を目指したものであり、新たに「通年議会の検討」等も協議課題とし、高山市議会改革アドバイザー「廣瀬克哉」法政大学教授のアドバイスを受ける中で、有識者である「江藤俊昭」山梨学院大学教授にも助言を頂き、所沢市議会・滝沢市議会等の視察を通じて「議会基本条例に基づく高山市議会の活動基盤の充実」に向け活動してきたところである。

高山市議会基本条例に盛り込んだ第一義的理念は「議論する議会」であり、そのための議員間討議の活発化である。そのことを通じて市民と情報を共有し市民参加の中での協働を推進することとしている。また、事前協議的な会儀は避け、全て公開の中で議事録に残る会議において議論することを前提としている。さらに政策形成段階からの情報の共有を行政に求め、7つの論点情報による審議審査を重ねることでより深い議論を組み立てていくこととしている。その他議会活動に関する検証体制等については前述したところである。

・広域の中で議会機能が発揮できる議会構成となっているか

このところ海外戦略部の創設から、企画部と総務部の分離、環境政策部の創設、林政部の農政部からの分離独立など14部、加えて教育委員会、消防本部、企業会計の水道部、それに9支所と行政組織は肥大化してきているが、議会の担任委員会は3常任委員会のまま。問題は、増大する行政要望に対応するための組織の肥大化に対し、それをチェックして必要な政策提言を行おうとする議会の担任委員会が3常任委員会では、議会が目指す機能を発揮できる体制となっているのか疑問である。委員会中心主義の議会運営の中で見直すべき課題ではないのか。加えて議会を構成する議員の選出基盤や定数などについてはどうなのか。改めて把握し直す時ではないのか。これまで議会は委員会中心主義を標榜して以来、6人で構成する常任委員会を8人体制とし、議員間討議も含めて熟議による審議・審査の充実を図る体制としたが、その結果の3常任委員会の構成である。広大な市域の課題を決定していく中では、4常任委員会への編成替えも望む声が出てきている。

これに対応するには議員を増員することも一つの方法ではあるが、現在は8人×3常任委員会＝24人であるが、これを7人×4常任委員会＝28人、もしくは8人×4常任委員会32人で構成することも考えられる。そのためには重複所属する委員を設けて24人の議員数で4常任委員会を構成するという方法もあると言われている。こうした問題を今回の「議員定数及び報酬に関する特別委員会」中で協議をしていくことになる。（勿論市民参加の上での議論を通じてではある。）定数を削減する方向性ばかりでなく、委員会活動主導方式の中で充実した審議審査を実現していくには、常任委員会の数を見直す必要も考えられるところである。

もう一点、先の統一地方選挙で問題となった定数割れの選挙や、議員のなり手不足の問題に現われた現象は、全国的に広がってきているのである。高山市においても議員への立候補者数が減り定員をオーバーする数が一人という中でやっとで選挙が成り立ったのが現実である。こうしたことから若年層や女性の立候補が困難な姿がつけつけられているのである。この問題については報酬の問題も議論の対象になるところである。地方議会の中では一般的に町村議会の議員報酬は低く押さえられている。全国的に定員割れや人材不足が問題となっているのは町村議会において多く、仕事量が多いのに報酬額がそれに伴わない姿である。かつて神奈川県葉山町議会では女性議員の数が定員の約半数という姿が注目を浴びたが、首都圏における他自治体と比べて議員報酬の低さから、一家を支える立場の男性の立候補が敬遠され、主婦層でなければ立候補者が出ないという事情もあるのだとも言われたのである。二代表制下の地方議会では、首長に予算等執行上の諸課題についての提案権はあるが、それを確定する議会の議決が無ければ何も決められないのである。提案するのは行政、決定するのは議会、その上で執行するのが行政であり、それをチェックして検証していくのが議会なのである。その過程で市民と情報を共有し、市民の参加を得て必用な政策提言を繰り返していくことになるのである。その出発点としての議会審議の充実を常任委員会の活動に規定しているのである。議論する議会を標榜する中では、議員定数の問題は経済的効率性を言うだけでは決められない問題である。また人口規模を見る中で一律に県内他市との比較で議論をするだけでも決められない問題である。

しかしである。現実問題として市民の中に議会への関心は希薄である。首長の言動には敏感であるが、議会でどんな審議・審査が行われているかには関心もない。ましてや議会からの政策提言がどう市民生活の向上に役立っているのかについては、見向きもされていないと言える。こうしたことは議会に携わる者にとって心が折れる問題でもある。そうした問題については議会としての情報の発信と市民との双方向での情報交換が必要と力説される。議会の広報広聴体制の充実である。議会改革に取り組む中での市民教育、高校生等との意見交換の中での市民教育に言及されるも無理からぬことでもある。

・地域自主組織は議会に変わりうる機能を発揮できるのか

これについてはもともと制度設計の時点から無理なことである。先に述べてきたところであるが、行政の組織内分権と地域住民への地域内分権によって、行政の持つ権限の一部移譲により、地域の住民組織等が組織する団体が、行政サービスの代行や地域課題の自主的な解決、地域による活発なまちづくり活動の推進などを担う問題である。ボランティアの活動であり、一定の法人化は図れるのであるが、責任の限界もある中で人材づくりが多難な組織でもある。行政からの支援でその地域における基盤整備の順位付けなどの権限が下りて来てはいるが、基本は地域内での合意形成にかかわる権限なのであり、自主的にその地域の問題を解決する合意体としての姿なのである。

本来の意味から言えば、まちづくり協議会には地域の幅広い意見を取りまとめて「まちづくり」を進めるボランティアの団体である。地方自治体の予算を含む団体意志の決定に加わり、行政の執行を監視して検証し、市民と協働して必要な政策提言に携わる議会の役目を代行することは出来ない。一部地域自治区を導入した合併団体では選挙の導入で自治区審議会の人選を図ろうとしたところはあったが、事実上失敗している。地域自治区の問題と地域自主組織の問題は異なるのである。地域内分権を担う地域自主組織と議会の問題は別物である。

4. 議員定数の縮減だけで問題は解決できるのか

・定数24人とした検証は

今回の特別委員会は、「定数と報酬」に絞ってその適正化を図るのが目的での設置と言える。では合併に際して議会の構成については、それ以降も含めてどのような議論を経てきたのであろうか。平成の大合併に際して、定数特例を採用した高山市と9町村であったが、平成17年2月の発足に当たっては議会の定数は36人となったわけである。定数特例が認めるところは増員選挙（編入する支所地域の議員選挙）を含めて2回の特例を認めるのであるが、その後は条例で定める定数の下で選挙を行うわけである。そのため、平成23年4月の選挙から条例で定めるところによる定数での選挙となったところである。自治法の改正もあって、それまで人口規模による定数の上限があったのであるが、それは各自治体の定めるところの定数と改められた。このこともあって新たな定数を決定するにあたっては、議会改革を進める中で定数を決定していくのがよりベターな選択であるとして、様々な議論を経て以前からの高山市の定数24をそのまま採用して新たな定数としたところである。

その過程で議会改革のメニューについては、試行した後でその検証を行って条例として定める方法も実践してきたところである。それが平成23年3月25日に可決した「高山市議会基本条例」である。

そもそも合併に際しての高山市と9町村の人口規模は66,452人対30,127人となり、比率から言えば約68%と32%であった。また、市町村民税の税収面から言えば（H15年）高山市約95億円対9町村約42億円、比率でいえば69.3%対30.6%であった。交付税収入の面で見ると（H15年）、高山市は約37億円に対して9町村は108億円、比率でいえば約36%対74%。交付税に依存した財政運営の9町村であった。ちなみに歳入規模では高山市と9町村では約271億円対298億円で約48%対52%、歳出規模では261億円対276億円で48.6%対51.3%であった（H15年）。

そうした点も加味しながら、選挙区を残しながら定数を決定していくのか、全市一区での選挙を想定して定数を決めていくのか等、様々な方法で定数を試算しながら検討した。その中で熟議の中から決定していったのが、委員会主導での議会運営という議会改革の方向性であった。会して議する最小単位は3名と言われる中で、常任委員会の責任を果たす構成は何人が良いのかという点と、いわき市の合併における定数と選挙区の変遷を調査してきた時の内容から見て、高山市の合併においても、先を見越

せば全市一区での選挙を志向することになる。自治と分権の原則から言えば、各支所地域から最低1名は選出したいところであるが、増員選挙での選出方法の計算から比較してみても、それでは定数特例を廃することの意味がなくなるような議席数が出てしまう。ある程度人数を絞ったところで議会改革による審議・審査の充実がその足らざるところを埋めていく方法ではないかとの方向性が出て来た。また、自治法改正前の人口規模での定数の上限であったから、30人以内にしなければならないのではないかと目安はあったものの、30、28、26とか中には18や20等という提案も出てきた。最終的には合併前の条例定数である24で合意したところである。24であるなら条例改正の必要がないこと。ある程度の選挙予測では、市内地区と支所地域の中で人口比での選出が可能なのではないか。定数減の世論のある中では、先に述べた委員会主導での議会運営についても6人定数の4常任委員会の運営で無理はないだろうと決定したところである。前回は36から24に減員できたのだから今度はそれ以下に減員することもできるだろうと主張されても困るのである。議会の構成には様々な制約もある代わりに、守らなければならない原則もある。

二元代表制の下で議会が担う役目は、先に述べたように「議決責任」である。行政が「説明責任」を問われるように、ゆるがせに出来ない大きな使命である。

そういった観点からは平成23年に下した議会の決断は大きな決定であった。特に面積が日本一大きいという合併を決断してきた経緯を踏まえれば、周辺部の衰退が進む中でどのような施策でその地域の住民要望を実現し、産業を活性化させて更なる人口減少に歯止めをかけるのかは、政治に求められる大きな課題である。

財政面の効率性だけで、横並びの人口規模を根拠とするだけで議員定数の削減を迫ることが、自治体経営の本質を突いた議論なのであろうか。自治と分権に基づいた地域内分権を実現し、行政内分権による住民要望を市民参画で実現して、暮らしやすいまちづくりへの努力をすることが自治体の使命である。議会の使命も我々の権限内でその実現に努力することである。

今一度定数と報酬の問題を通じて考えてみたい。