

「自治と分権からとらえた議会のあり方」 報告者：中田清介

1. 平成の合併が自治にもたらしたもの

①地方分権一括法の成立と自治の考え方。

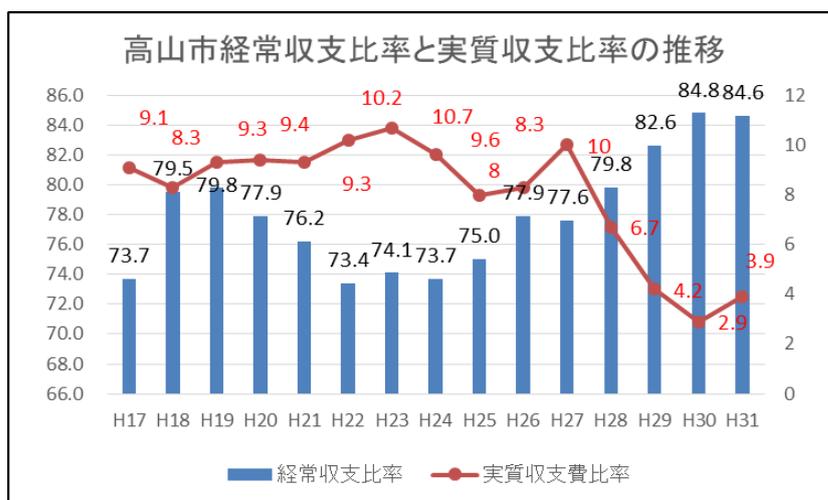
1999年(平成11年)7月に成立した地方分権一括法(2000年施行)に盛り込まれた市町村合併特例法の改正により、平成の大合併はスタートした。それまで3,232あった市町村は2010年3月31日時点で1,727市町村と、11年間で53.4%にまで減少した。そうした中で地方分権推進委員会は機関委任事務の廃止などを踏まえた中で、第二次勧告以後「財政構造改革の一環」として市町村合併を推し進めた。

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、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」であり、さらに「近接性の原理」とされてきた。これらは「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。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、それを超える範囲にまで合併が進んでしまった。これは高山市にも当てはまるどころであり、改めて「住民自治」、「団体自治」への配慮や合併の検証が求められたところである。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。これらの検証には以下に示す広範囲な問題として捉えられている。

- ①合併後に議員ゼロになった地域の変化
 - ②地域自治や自治体(行政)内分権の実効性
 - ③地域の伝統や文化が維持できているか
 - ④合併の災害対応力への影響
 - ⑤合併後の投票率の変化
 - ⑥地域の個性尊重への影響
 - ⑦行財政改革による住民サービスへの影響
- 等である。

②合併が高山市に与えた影響

やはり面積的に日本一広い巨大合併になってしまった為の、行政運営面での課題とその後の財



政運営面における課題の二つである。当時の飛騨地域の各自治体の財政力から見れば、2004年の地財ショックは相当の激震であり、高山市の税収約100億円、財政力指数0.74という規模は合併を主導せざるを得ない立場にあったと共に、市民サービスは高く負担は軽くという合併の理念から、旧高山市にとっては政治的

にも経済的にも一時足踏みを余儀なくされた点でもあった。

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、合併特例後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曲面を迎えたことや、地域内分権の推進や行政内分権の必要性が見えてきたこと等に繋がっている。

③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

「公務の地域への貢献寄与率」という観点から見れば、公務員数は支所地域全体では640人から106人まで534人の削減。率にして実に83.44%削減したことになる。支所地域にとって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。

そうした中では必然的に急激な人口減少が進み、法人市民税の減少となって表れてきた。

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

①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。

「高山市における地域内分権の推進とその検証」

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ており、地域コミュニティの観点から、各小学校区単位にまちづくり協議会が設立された。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

- ・人材の不足とボランティアとしての限界。
- ・当初目指した地域活動の総合主体としての理念との乖離。
- ・いわゆる受け皿論としての正当性と活動領域論の問題。など課題は山積している。

②「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」

その様な中では地域内分権の主体としての「まち協」の課題の克服には次の2点が必要。

第1点目：「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。

第2点目：小学校区単位に位置付ける「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。その為には中学校区を基盤とした学校群の位置づけが必要。

③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である。支所地域の疲弊の原因は既に見たところであるが、支所地域においては、自然エネルギー活用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。どちらも行政の支援なくしては難しい分野。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がある。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。

3. 議会の「監視機能」と「政策提言」

①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

高山市議会は平成23年に議会基本条例を制定し、平成27年には議会内に「議会基本条例推進協議会」を設置、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。高山市議会基本条例に盛り込んだ第一義的理念は合議機関として「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、事前協議的な会議は避け、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。

②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

このところ行政組織は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支所と肥大化してきている。議会の担任委員会は3常任委員会のまま。議会が目指すチェック機能

や政策提言活動等が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となっている。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。

二元代表制下の地方議会では、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。その過程で必用な政策提言を繰り返していく事になるのである。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。また人口規模を見ながら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と考える。

③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

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。いわゆる「まち協」は行政の持つ権限の一部移譲により、地域の住民組織等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。本来の意味から言っても、まちづくり協議会は地域の「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。

4. 議員定数の縮減だけで問題は解決できるのか

①定数24人とした検証は

そもそも合併に際しての高山市と9町村は、人口規模でも、市町村民税の税収面から見ても約7対3の比率であった。しかし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26%対74%。交付税に依存した財政運営の9町村であった。そうした点も加味しながら、選挙区を残して定数を決定していくのか、全市一区での定数とするのか等、様々な方法で試算しながら検討した。その中で生み出した考えが、「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。各支所地域から最低1名の議員は選出したいところであるが、自治法の改正でそれがままならないとすれば、議員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しか方法はないとの結論であった。最終的には定数特定での36名の議員数から従前の条例定数である24で合意した。

②今後を見据えた方向性

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だと主張されるだけでは問題は解決しない。議会の構成には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割は「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。そうした観点からは平成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持続可能な暮らしやすいまちづくりの推進が自治体の使命である。議会の使命もまた同じである。