

全国

ぜんこく
しぎかいじゅんぼう

平成30年
(2018年) 4月15日
毎月3回5の日に発行

第2045号

発行 全国市議会議長会

〒102-0093
東京都千代田区平河町2-4-2
代表 TEL 03(3262)5234
旬報 TEL 03(3262)2309
発行人 滝本 純生

http://www.si-gichokai.jp

市議会旬報

会長コメントを公表

町村議会のあり方に関する研究会 報告書に対して

総務省は3月26日、「町村議会のあり方に関する研究会」（座長＝小田切徳美・明治大学農学部教授）の報告書を公表した（概要を下掲）。

報告書は、29年7月27日から30年3月6日まで全7回開催された研究会の内容を取りまとめたもの。

全国市議会議長会（会長＝山田一仁札幌市議会議長）は、同日、報告書に対する会長コメントを発表した（2面掲）。コメントでは▽町村総会が早々に困難と結論付けられている▽関係市町村議会など現場の意見聴取がなされていない▽地方分権の中で議会権限が拡充されてきたこれまでの政策と逆行する一などを述べており、同じく26日に全国町村議会議長会（会長＝櫻井正人・宮城県利府町議会議長）が発表した意見にも同旨の記述がみられた。

研究会の開催状況、報告書などについては総務省ホームページ（http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/choson_gikai/index.html）に、会長コメントについては本会ホームページに掲載されている。

町村議会のあり方に関する研究会報告書の概要

I 社会状況の変化と小規模市町村における議員のなり手不足

明治、昭和、平成の3度の合併により、市町村数は、明治21年の7万超から平成22年の約1700団体まで減少したが、人口や面積は拡大した。近年、特に町村を中心として、議員のなり手不足が指摘され、27年統一地方選挙での無投票当選者の割合は、人口1000人以上1万人未満は約27%、1000人未満は約65%と、小規模になるほど切迫している。29年の高知県大川村における町村総会設置の検討は、小規模市町村での議員のなり手不足の深刻さの象徴となっている。以上から、特に小規模市町村を対象として議論を深めることとした。議員のなり手不足の要因と

して、人口が少なく事業所が限られる小規模市町村では、兼職や請負の禁止により、公務部門の人材や市町村と取引関係がある事業者が議員になり得ないことによる影響が大きいと考えられる。

II 町村総会について

町村総会に類似した制度は諸外国にも存在している。アメリカのニューイングランド地方やスイスの例から、町村総会を成立させるには①定数を設けない②審議と採決を分離し、住民投票で採決する③全員ではなく、一定の住民代表から構成する④ことを検討する必要がある。①、②は議事機関としての正統性に疑義があり、③は結局選挙により議員を選出することが必要。住民が一

堂に会する町村総会は、現在、実効的な開催は困難。議員のなり手不足

	① 集中専門型	② 多数参画型
(a)議員活動	主たる職務として専門的に活動	従たる職務として非専門的に活動
(b)権限	地方自治法第96条第1項を維持（積極的に同条第2項を活用し、政策形成に関与）	契約・財産などに関する議決事件を除外
(c)議員報酬・定数など	生活給を保障する水準、少数の者からなる議員構成	生活給保障なし、多数の者からなる議員構成、選出方法の見直し
(d)兼職禁止・請負禁止	請負禁止を維持、公務員の立候補退職後の復職制度	請負禁止を緩和、他の自治体の常勤の職員との兼職可能
(e)議会運営	本会議審議（委員会制なし）、平日昼間中心	通年会期制による審議日程の分散、夜間・休日中心
(f)勤労者の参画	立候補に係る休暇の取得などについて不利益取り扱いを禁止	立候補や議員活動（夜間・休日中心）に係る休暇の取得などについて不利益取り扱いを禁止
(g)住民参画	議会参画員の活用	多数の有権者が議員として参画

※報告書から抜粋

候補の支障を緩和する仕組み」として公務員の立候補退職後の復職制度（d）を設ける。復職申し出は、選挙に落選した場合は辞職した日から1年以内、当選した場合は任期満了（一期に限る、任期途中で辞職した場合は辞職日）後1年以内に限るなど期間の明確化が必要。

「住民参画の仕組み」として、議会参画員（g）を設ける。条例、予算、決算その他の重要な議案に対し意見を述べ、議決権や議案提出権は議員のみにある。

②について。「議決事件の限定と請負禁止の緩和の仕組み」として、議決事件を除外（b）、請負禁止を緩和（d）する。予算や決算の議決は必須だが、契約締結や財産処分などを議決事件から除外する場合に一定の監視スキームの導入が、請負禁止を緩和する場合に議員活動の信用を確保するスキームが必要。

各市町村で①や②を選択する際には、十分に住民の意見を聴いた上で判断する必要がある。制度上実現可能とする場合、より拡張性のある制度設計も視野に入れ、今後、現場も含めた各方面の声を聞き、二ノ足を踏まえて具体化を図ることが適当である。

「町村議会のあり方に関する研究会」報告書に対する
全国市議会議長会会長コメント

本日、総務省の「町村議会のあり方に関する研究会」から、今後の市町村議会のあり方について基本的な方向性を示す報告書が出された。

小規模町村における地方議会議員のなり手不足問題を背景に、昨年、高知県大川村から町村総会開催に係る課題が提起されたことを契機に設けられた研究会の提言である。論点は多岐に渡っているものの、町村総会の可能性については早々に実効的な開催は困難であると結論付けされている。

また、これまで議会運営の改革に主体的に取り組んできた町村議会等が要望してきた議員の請負禁止の緩和や公営選挙の拡充などの諸課題についても、掘り下げて検討がなされた経緯は見当たらない。主として小規模市町村を念頭に、「集中専門型議会」と「多数参画型議会」という二つの新たな議会を自主的に選択できる制度の創設とその附帯的課題について提言することに主眼が置かれている。

自主的な選択を前提とする制度提言とはいえ、小規模市町村における議会のあり方を大きく変容させる抜本的な改革を求めるものである。にもかかわらず、提言に当たって事前に関係市町村議会など地方自治の現場の意見聴取がなされていない。

「集中専門型議会」については、少数の議員によって議会が構成され、専門的な活動を行う議員が首長とともに市町村の運営に常時注力する方式が構想されている。二元代表制としての議会と首長の望ましい緊張関係の維持に障害とならないか、議会参画員との距離が狭まり過ぎ、却って多様な民意の集約に向けた議会内の合意形成を難しくしないかなど、懸念が拭えない提言となっている。

また、専業議員を想定しながら、民間勤労者を含めた当面の有為な人材の確保策も不明瞭で、生活に困らない年金生活者や資産家、自営業者などの少数議員によって議会が構成され、議会参画員の議事参加で補完するとはいえ議決権を有しておらず、多様な民意を反映できない恐れがある。

公務員の立候補退職後の復職制度の創設も検討されているが、公務員の政治的中立が実質的に確保される現実的で実効性ある制度となるのか、十分な検討が必要である。

「多数参画型議会」については、議会権限を限定したとしても、議会には数多くの重要な権限が残る一方、議会運営は、従たる職務として非専門的に議会活動を行う議員によって担われる。このため、議員としての自覚の希薄化とあいまって、執行部への監視機能をはじめ議会全体の機能低下を招かないか、懸念される。

また、議会権限から契約・財産等に関する案件を除外することと議員の請負禁止を撤廃することをワンセットにすることを想定している。現行制度でも、すでに契約の締結、財産の取得又は処分

に関する議会の権限が限定されているにもかかわらず、さらにこれを議会権限から除外するとすれば、執行部への監視機能が弱まるのではないかと危惧される。請負禁止は、地方自治体の適正な事務執行と議会運営の公正という行財政運営の基本原則を保障するための制度である。地方議会議員のなり手不足対策の観点から、議会権限を限定すれば請負禁止を撤廃してよいと簡単に結論できるのか、市町村議会の実情を踏まえて慎重な検討が必要である。

契約・財産等に関する案件の除外と議員の請負禁止の撤廃をバーターするような発想は、地方分権の潮流の中で、累次にわたり議会権限が拡充されてきたこれまでの政策に逆行するものである。

議会の開催を夜間・休日の基本で平日昼間は年間数日と想定していることも、市町村の行政が複雑化・専門化する中、限られた審議時間で適切な処理が可能なのか、また、兼業議員のためだけではなく住民のために、本当に意義のある現実的な開催方法なのか、先進議会の実態を踏まえて慎重な検証が必要である。

このような重大な提言について、当事者となる市町村議会からの意見聴取を後回しにするような実験主義的な進め方は、議会制度改革の手法として大いに疑問であることを指摘しておきたい。

今回提言された二つの新たな議会は、いずれにせよ議会の議決権の限定と議員の請負禁止の撤廃に関する部分を除いて、基本的に現行法と条例によって多様な対応が可能なものである。これを立法によって議会権限の限定を含む規制の枠に押し込めるような方向は、議会の自主性・自律性を拡大してきたこれまでの政策と相容れない。本会としては、十分な時間をかけて相当慎重に検討を深めるべき問題を数多く含む報告書であると受け止めている。

政府においては、本報告書を踏まえ次のステージの検討が予定されているとしても、今後の検討にあたっては、地方自治の第一線の現場である市町村議会の意見を幅広くかつ真摯に聴取し、出された意見や指摘を重く受け止め、くれぐれも拙速に結論に至ることのないよう、強く要望する。

平成30年3月26日
全国市議会議長会
会長 山田 一仁

30年度予算が成立

平成30年度予算（閣議決定時の記事を2037号1面に掲載）が3月28日、参議院本会議で可決し、成立した。
一般会計の総額は過去最大の97兆7128億円（29年度当初予算比0・3%増）。
歳入において、税収は59兆790億円（同2・4%増）。
歳出において、一般歳出は29年度当初予算比5367億円増（同0・9%増）の58兆8958億円。このうち、社会保障関係費は同4997億

円増（同1・5%増）の32兆9732億円とした。
東日本大震災復興特別会計は同3303億円減（同12・3%減）の2兆3593億円。

6市が中核市に移行

4月1日、川口市、八尾市、明石市、鳥取市、松江市が施行時特例市から、福島市が一般市から中核市に移行した。
中核市は、人口20万人以上の市の申し出に基づき、政令で指定される。申し出に当たり、市議会の議決、都道府県の同意（都道府県議会の議決）が必要。
特例として①条例での屋外広告物の設置制限など都市計画等②一般廃棄物、産業廃棄物処理施設の設置許可など環境保全③保育所、特別養護老人ホームの設置認可・監督など福祉④県費負担教職員の研修など教育⑤保健所の設置、飲食店営業等の許可など保健衛生に関する事務権限がある。

移行により中核市は54市、施行時特例市は31市、一般市は686市となる。

都市研 「都市における広域連携のあり方」に関する調査研究報告書(概要)(下)

「都市における広域連携のあり方」に関する調査研究報告書の「第二章 都市における広域連携のあり方」について前号と今号で概要を掲載している。今号では、「3 今後の都市における広域連携のあり方」について。

3 今後の都市における広域連携のあり方

(1) 新しい形の広域連携の動き(遠隔型連携)について

① 新たな段階の広域連携
今後の広域連携は、これまでの事務の共同処理に加え連携協約を基礎とし、多様な連携を柔軟に実施していく新たな段階に入ったと言える。

② 新たな段階の多様な自治体間連携(広域連携の3つのタイプ)
複数自治体で圏域を構成する圏域型自治体間連携では定住自立圏と連携中都市圏が該当。「まち・ひと・しごと創生総合戦略(2016年改訂版)」(平成28年12月22日閣議決定)で、2020年に定住自立圏140圏域、連携中都市圏30圏域まで増やすと重要業績評価指標で設定されている。

圏域を構成せず、隣接する自治体間で個別に協定などを

結ぶ連携では政策ベースでの迅速な連携が想定される。

遠隔地に位置する自治体間連携では遠隔地の自治体同士の交流は、姉妹都市交流などで進められてきたが、近年では明確な目的を持った関係へと変化が見られる。

現在では、大都市圏と地方圏の連携が模索され、積極的に検討、取り組まねばならない時代に入ったと考えられる。

③ 求められる背景(遠隔型連携)

自治体を取り巻く厳しい環境の変化。日本が超高齢・人口減少社会となる中、離れた地域の自治体のリソース(地域資源)や特性、機能などの有効活用(共同利用)が新しい課題である。

ネット社会の到来。パソコンやスマートフォンで遠隔地の自治体同士の連携の可能性が広がっている。移動するのは情報や知識、アイデアで、

情報交換やコミュニケーションが中心となる。

④ 遠隔型連携の取組

遠隔型連携の典型的な取り組みは、防分野の災害時相互応援協定。平成7年の阪神・淡路大震災や23年の東日本大震災を受けて広がった。

陸前高田市は、東日本大震災の際、名古屋市から包括的継続的支援を受けたことを契機に、24年に友好都市協定を締結。名古屋が業務に精通した職員を同時期に複数派遣し、組織的に後方支援する体制を構築。南相馬市は、震災前から災害時応援協定を結んでいた杉並区がハブとなって協定を結んでいない東吾妻町などから支援を受けたことで、25年に災害時相互支援条例を制定した。これらの取り組みは、手厚く、継続的な支援として注目を集めている。

福祉の分野でも連携が見られる。杉並区と南伊豆町は、22年に閉園が決定した南伊豆健康学園の跡地での特別養護老人ホーム整備を議論。27年に建設、運営実施事業者を決定、30年3月開設を目指している。連携実績があり、継続的で交流が盛んな大都市部と地方都市の連携の可能性が指

摘されている。

連携を単位とする遠隔型連携

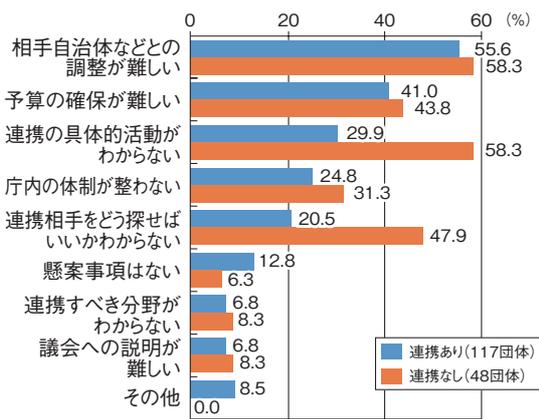
(近隣型広域連携同士の遠隔型連携)として、特別区長会議会と連携(特別区協)の特別区全国連携プロジェクトがある。開始から3年が経過し、本格的な事業実施段階を迎えている。

23区が一体となって取り組む主要プロジェクトには、①新たな自治体間連携の創出②市長会・町村会との広域連携の推進③23区が一体となった連携事業の実施―を大きな柱と位置付けている。

①では、複数の市町村と区の連携を進めるなど、28年度現在で連携・交流を行っている自治体数は、904団体で全国の自治体(都道府県、市町村数を合計)の51.2%となっている。

②では、連携の問口を広げるため、各地域の市長会、町

グラフ1(複数回答あり)



※報告書から抜粋して本紙が作成

的に働きかける▽ネット社会の特質に適合した連携による距離の制約の解消▽連携協約制度の活用▽国の支援―などが考えられる。

一般社団法人地域活性化センターによる「遠隔自治体間連携」の現状と課題(27年3月発表)では、回答があった市区町村1044団体(遠隔連携を行っている11606団体、行っていない1438団体)のうち、新たに遠隔連携を行いたいと回答があった団体(前者119.6%、後者11.0%)に対し、新たな連携を行う上での懸案事項(と思われるもの)を調査している(グラフ1)。

② 広域連携の課題及び問題解決の方向性について

① 自治体経営の転換期の到来人口構造の変化に伴う社会の制度や仕組みの前提条件などに見直しに迫られ、自治体経営は、大転換期を迎えている。厳しい財政制約の中、中長期的な視野で改善を図るためのPDCAサイクル(Plan(計画)、Do(実施)、Check(評価)、Action(改善))の確立が極めて重要となっている。

【3面から続く】

② フロアアップ体制の確立
連携中核都市圏構想推進要綱では、連携中核都市圏ビジョンの策定や変更、具体的取り組み実施のうえで必要な事項について連携市町村と十分な協議を行うと規定している。

③ 成果指標(KPI)の設定
連携中核都市圏、定住自立圏では、KPI(Key Performance Indicator)の活用により、施策や事業の目指すべき方向や水準をわかりやすく示し、住民や民間事業者などを幅広く巻き込み、PDCAサイクルを回すことで、効果的な事業推進が期待されている。姫路市では、播磨圏域連携中核都市圏の事業成果検証のため、KPIが設定されていたが、目標値を設定していなかった。総務省に派遣されていた職員が現場の評価指標との擦り合わせを行い、KPI設定の方法を播磨スタイルとして確立。29年3月、都市圏ビジョンを改訂、10施策に設定されている。倉敷市では、総務省の設定例を踏まえ、高梁川流域連携中核都市圏の施策・事業のPDCAサイクルの構築に資するKPIを設定、

基本目標10項目、KPI35項目を都市圏ビジョンに位置付け、具体的取り組みが推進されている。

(3) 広域連携の今後の方向性について

① 都市(首長)の役割

これまで以上に首長のリーダーシップの発揮が求められ、地域社会の状況を把握し、長期的な展望で政策の開発に力を注ぐ時代に入った。

② 議会の役割

議決による団体意思の決定機能や監視機能、政策形成機能などを担う議会の役割は重要となっている。

行政の資源に限りがある中、議会は、現在の公共サービスへの依存が当たり前な消費者意識が勝る住民に対し、資源を持ち寄り共通課題の解決を図るオーナー意識を持って取り組むことが、持続性を高めると発信することに適している。今後の自治体運営では議会の議決が消費者の視点だけでなく、オーナーの視点での判断を審議・議決の過程で住民に発信していくことが求められる。

連携中核都市圏など圏域の形成に際し、連携中核都市と連携市町村との信頼の確保、

合意の形成に向け、審議・議決の過程で連携の必要性を住民に発信していくことが求められている。

今後の広域連携による行政サービスの提供では、議会がどのように監視機能を発揮し住民意思を反映させるのか、議会の広域連携への関わりが注目される。民主的統制のため、より積極的な議会の関与が必要と考えられる。

広域連携に関する議会の監視は、地方制度調査会などで圏域の取り組みについての不連続のチェックが指摘されていた。他の市町村の関係職員に意見を聴く仕組みや近隣市町村の事務を受託した団体が委託団体に事業評価を提出する仕組みなどが考えられる。住民に対する説明責任を果たすため、適切な監視・統制の手法を規約などに盛り込むことも必要と考えられる。

今後の行政監視機能と政策立案機能の強化では、各議会での議会改革のさらなる進展が重要と考えられる。自治体の意思決定のプロセスを明らかにし、住民が納得できるようにすること、議員が地域に出向き市民と直接の意見交換を行うことなどが議会改革の中

でも特に重要として広がっている。議会基本条例の制定、議員間の討議、情報公開など改革の成果を踏まえ、圏域の取り組みに発展させることができれば、広域連携にも大いに資すると考えられる。

政策法務に精通した職員確保や議会図書室の充実・機能強化など議会事務局の充実も重要である。特に、議会独自の情報源として強い議会を支える議会図書室を確立することで、議会の政策立案機能向上に貢献する。面積、予算の課題は、大学や近隣自治体などの図書館との連携により、専門的な蔵書など資料・情報源をカバーし、公共図書館にない資料を確保することも考えられる。

議会図書室(大学図書館、公立図書館)のレファレンス機能(学習・研究・調査を目的とした情報や資料の収集を図書館員が助けること)により、議会での質疑・一般質問の作成など、政策立案への活用が期待される。

行政視察(常任委員会の所管事務調査など)を積極的に実施し、得られた知見を活用することで、連携協約に基づく事務の審議(締結・変更など)に際し①付託議案の審査に活用する②所属議員が特定の調査事項について委員会の意見を議案などとして提出する③執行機関を監視し、チェックする一などの役割等が期待されており、行政監視機能と政策立案機能の強化につながると思われる。

圏域の発展が各自自治体の発展に資するという相互依存の共通認識が必要で、相互の懸念を解消し信頼関係を構築することが極めて重要となり、住民代表である議会の役割がこれまで以上に求められる。

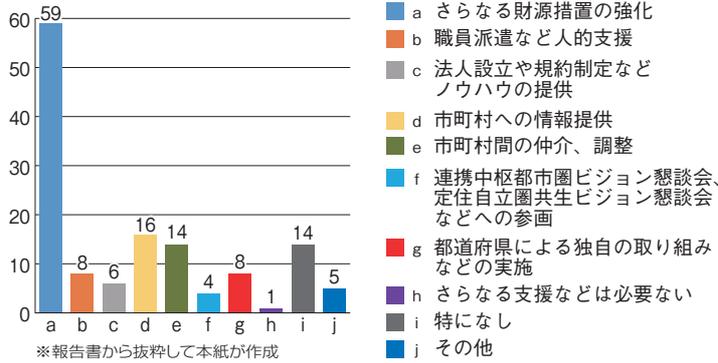
自治体の広域連携の形成、維持、発展のため、国・都道府県の支援は極めて重要で、広域連携の進展に伴い新たに発生する課題への柔軟な対応のための検討が期待される。

都市行政問題研究会では、加盟82市に対し、広域連携の際の国や都道府県に求める支援について調査をしている(グラフ2)。

④ 産官学金労言等の関係者の役割
今後の人口減少社会における広域連携の取り組みでは、近隣自治体や民間、住民など産官学金労言などのリソースを活用する仕組みを構築し、機能させ、問題解決を図ることが圏域の発展に大きく影響すると考えられる。

⑤ まとめ
広域連携が地方の活力を取り戻し、高めることで、全国の都市自治体が中核的な役割を果たし、各都市が国の発展をけん引することを期待する。

グラフ2 (複数回答あり)



展に資するという相互依存の共通認識が必要で、相互の懸念を解消し信頼関係を構築することが極めて重要となり、住民代表である議会の役割がこれまで以上に求められる。