

【資料 1】

資料1 地方政治の負の連鎖と正の連鎖の可能性(一般市、町村)

<外部環境>		
① 少子高齢化や人口減少といった課題が山積 ② 地方分権改革による地域経営の自由度の向上、財政危機による選択と集中 ③ 国政や地方を問わず政治・行政への不信の蔓延		
負の連鎖	<議 会>	<住 民>
	解決が困難な課題に直面し、責任はますます重くなる。閉鎖的で、議論もなく追認機関化している従来の議会では対応できない	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ならば、その設置の意義が失われる。議員定数や報酬の削減要求に結び付く。
正の連鎖(の可能性)	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、尊敬されず→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)→新たな課題の解決が困難となり、住民の不信を広げる	
	<議 会>	<住 民>
	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。	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、住民の福祉向上のために活動する議会・議員を知る。問題はありながらも、議会が住民に寄り添おうということを実感する。
	新たな課題を追求する議決責任を自覚→それを行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〕	

注：正の連鎖に可能性を付しているのは、また括弧〔 〕を挿入したのは、連鎖が実現しているわけではなく、今後の課題も含んでいる。また、これには労働法制の改革も必要である。

議会

山梨学院大学法学部教授
江藤 俊 昭

住民自治、この中でも議会改革をテーマとした議会主催の議員研修や講演会に呼ばれることが多い。最近、とはいっても本年は二年ではあるが、従来のような議会改革一般や議会基本条例の意義とともに、議員報酬や定数をめぐるものが急増している。しかも、その対象者は、議員だけではなく住民にまで広がっている。

この二つは二つの状況の変化があるためだろう。一つは、議員報酬・定数への住民の批判が高揚していることである。議員定数をめぐる住民投票（常設型住民投票条例に基づいた住民の請求によるもの、山陽小野田市）、議員定数削減の条例改正の直接請求（たとえば、北九州市では定数六一を五〇に削減要請）、そして議員報酬や定数の削減を自指した陳情・請願の全国的広がり。これらの動向から理解できるであろう。もう一つは、「住民自治の根幹としての議会」を創り出す条件整備のために議会が議員報酬・定数を考えていることである。

この二つは相互に関連している。住民による削減要請を議会力のバージョンアップを説明することにより住民に伝えることも可能だからである（会津若松市議会など）。重要なことは、後者の視点を持つことである。単に前者であれば、つまり住民による議員報酬・定数削減の要請だけに尽きるのであれば、研修や講演会などせず、極端なことをいえば、削減すればいいだけのことである。まさに、新しい議会を創りだすための条件として議員報酬・定数が重要なテーマとして浮上している。しかも、その方向について住民の理解を得なければ、相変わらず住民からの批判にさらされる。住民の理解の必要性からも住民を対象とした講演会が開催されるようになっていく。

議員が陥りやすい報酬・定数の論点

また、議員報酬・定数を議論する際に、新しい議会運営、つまり議会力アップの視点は不可欠である。それらは議会運営にとっての重要な条件であり、議会運営は住民自治にとって本質的なテーマである。議員報酬・定数は住民自治の中で議論しなければならない。こうした新しい状況の中で、それらを考える場合の留意点、とくに議員が陥りやすい論点について確認したい。なお、筆者の議員報酬・定数についての考えは、紙幅の都合で触れることはできない（このテーマを主に扱っている、江藤俊昭『自治体議会学』きょうせい、二〇二二年、を参照していただきたい）。

①答えのないテーマ。議員定数は、従来自治体の人口規模で決まっていた（地方自治法）。その後法定上限数に改正され、今日ではそれも撤廃され、それぞれ自治体が自らの責任で決めることになった。従来は、住民の「代表性」から代表されるべき人数を考慮して定数が決まっていた。しかし、この発想を画一的には採用しないとするれば、それぞれの自治体、とりわけ議会がそのポリシーを示さなければならない。住民自治の制度・運営の中で議論するようになる。

②議員報酬と定数は別の論理。「議員定数を半分にして、報酬を増額する（たとえば、二倍）。そうすれば、若い人も議員になれる」。議員の中で広がっている見解である。議会費を一定とした想定からこうした提起が行なわれる。気持ちにはわからなくはないが、また一時的に住民の納得を得ることも可能かもしれないが、「そもそも報酬や定数の根拠は何か」、といった問いが発せられる。それそれを独自に説明しなければならない。

③行政改革の論理とはまったく異なる議会改革の論理。「議会改革をやっています。まず定数の削減からはじめました」。最近では少なくなつたが、数年前に時々聞かれた議員の声である。愕然とすることがよくあった。行政改革は削減を優先させる効率性を重視する。それに對して、議会改革は地域民主主義の実現である。住民自治をどのように創りだすかというところから出発しなければならない。議員報酬・定数を考える場合も、住民自治を充実させるための条件として議論しなければならない。また、この議会

改革が執行機関の行政改革を促進することを再認識すべきである。

④現在の議員のためだけではなく、多くの人が将来立候補し議員活動がしやすい条件として考える。議員報酬・定数を考えることは、新しい議会を創りだすために必要である。しかし、これは現在の議会のためだけではなく、多くの多様な住民が将来議員になりやすく、また活動しやすい条件である。持続的な地域民主主義の条件として考える必要がある。「住民の声を表現するとして」削減に邁進する議会・議員は、将来をみすれば住民に対する背信行為となる場合があることは自覚すべきである。

⑤増加できないあるいは削減の場合には、住民による支援が不可欠。財政的問題から本来議員報酬・定数を考えるべきではないが、どうしても危機的状況から考えなければならないこともある。あるいは、現状では、生活給的なものが議員報酬に必要であるとしても、地域の給与取得者の平均給与が非常に低い場合、増加せざるを得ない場合、あるいは削減せざるを得ない場合もないわけではない。この場合には、議会力をタウンミーティングのために、議会事務局の充実が困難ななど（長野県飯綱町など）、住民による政策提言・監視の支援を制度化すべきである。

⑥住民と考える議員報酬・定数。これが必要なのは、たしかに住民からの批判が多いテーマへの説明責任という意味がある。それ以上に重要なことは、すでに指摘したように議員報酬・定数は新しい議会運営の条件であり、さらにその議会運営は住民自治に不可欠なものである。つまり、住民自治の問題であるがゆえに、議員報酬・定数を住民とともに考えなければならない。議会は住民自治を進める視点で住民と語る必要がある。

議員報酬・定数を住民自治の問題として捉え、住民自治を推進する立場から住民とともに議員報酬・定数を議論してほしい。そもそも住民の中には議会活動を知らないか、関心がない者もいる。自治を語り創り出す契機にしてみたい。また、将来にわたる責任を議会・議員は実感してほしい。「ふんばり」で

議会



山梨学院大学大学院
研究科長・法学部教授
江藤 俊 昭

選挙権年齢の十八歳への引き下げに伴い、市民教育・主権者教育（本稿では住民自治の推進）の議論が盛んに行われている。とはいえ、いまだ不十分だと考えている。議会改革が市民教育の充実にとって有用であることを強調したい。結論を先取りすれば次の二点である。

- ①学校教育（中高生、大学生）は重要ではあるが、まことに力がかかわる。

で政治や行政への参加による実感ある市民教育を進めること。これは、若者教育だけではなく、年齢幅の広い教育を進めることでもある。若者の投票率だけが低いのではない。

②住民自治の作動につなげる。つまり、首長だけが住民自治の主体ではなく、二元的代表制の作動の重要性を住民が認識すること。より正確に言えば、住民自治の根幹」としての議会を認識し、それを作動させること。

これらの二つを行う中で、低投票率や無投票立候補者率増大に見られる「地方政治の負の連鎖」からの脱局を図る機会として。

学校教育の中で、重要ポイントを取り上げた討論、立候補者による政策提言を踏まえた模擬投票などの試みは重要である。『社会に参加し、自ら考え、自ら判断する主権者を目指して』新たなステージ

「主権者教育」へ」（総務省・常時啓発事業のあり方等研究会、一二年）の提出などは、高く評価したい。とはいえ、生涯学習の指摘はあるものの、中高生や大学生への教育が重視されている（この流れから主権者教育の副読本が刊行された（総務省・文部科学省『私たちが拓く日本の未来』一五年））。この意義は認めつつ、さまざまな実践を効果的に進める必要がある。これにも中立性の確保、自立性の確保、教育の充実という学校教育にかかわる三つの原則を踏まえて議会とは必要がある。争点を議論しやすいのは政治を拒む議会である。

教育というレベルを超えて、まことに集会的審議会等への参加によって、実感として政治を学ぶことは同時に重要である。在住・通学の高校生が公選によって少年町長、少年議員を選出し、その議会が四五百円（一期一年）の「予算」を

提言する山形県遊佐町「少年議会」（〇三年から）、地域を元気にする活動を考案し実践する子どもを応援するファンズを創設した高知市（二年から）、若者政策の策定や実施に関する事項を若者が調査審議する若者議会を設置した新城市（一五年から）、などの動向は高く評価したい。

これは行政による制度である。これを推進するには、首長の強い意思が必要である。議会は、これらを首長に積極的に提言し支援する立場である。

同時に、議会として実践的な場も提供している。大学生と議員が意見交換をする学生議会などは広がっている（山梨県昭和町、越谷市）。

また、可児市議会は「地域課題解決型キャリア教育支援事業」を進め、その一環として「地域課題懇談会」を行っている。テーマ（介護、健康、子育て支援、

地域の活性化）を設定し若い世代と地域の大人とを結びつけ、その自由な議論を進めるファシリテーターの役割を議員が担う新たな取り組みである。高校生は、地域の良さを知るとともに、議会・議員を知る。このことで、高校生は地域学習を踏まえて政策提言を行っている。議会改革は市民教育の役割を担う。選挙によって議員が変わっても継続できるように、その運営をNPOに委ねた（一五年）。議会による運営が住民の側（NPO）に広がった。このことも住民自治の推進に役立っている。

行政への住民参加でも、議会への住民参加でも若者を中心としたものを例示してきたが、それにとどまらず、年代を超えたさまざまな住民参加は市民教育にとって重要である。広範囲に行われるようになった議会報告会・住民と意見交換会・議会（たより）モニター制度などは、この文脈の重要な仕掛けである。

議会改革による市民教育の充実

この仕掛けは、議会改革の一環である。

とともに、市民教育の重要な要素である。これらの議会改革は、地方政治の負の連鎖を食い止める役割を担う。議会や地方政治を住民は学び、ときには立候補の意思を固める。会津若松市議会の議会制度検討委員会に参加した住民三名が議員選挙に立候補した（一五年）。長野県飯綱町議会が行っている議会たよりモニター制度は、議会たよりの通じて議会を知ってもらう、多くの住民に立候補してもらうという意図もある。

市民教育はまさに住民自治の推進である。「民主主義の学校」としての地方自治はもって高く評価されてよい（詳細は、江藤俊昭「『自治体議会学』のススメ（連載七回）」「ガバナンス」二〇一五年四月号より、参照）。地方議会改革は、住民福祉の向上に役立っている。地域民主主義を充実させていくことの確信をさらに強めていただきたい。

特集 4

地方自治法改正 新たな連携への取組み



えとう としあき
江藤 俊昭

山梨学院大学法学部教授

自治体間連携・補完における新たな議会の役割

1. 自治体間連携・補完への住民統制・参加の必要性

今日再び脚光を浴びている自治体間連携・補完における新たな議会の役割を探る。市町村議会改革が自治体間連携・補完への住民統制・参加でも有用であること、一部事務組合や広域連合の議会について市町村議会実践されている改革を応用できることを強調したい（注1）。

自治体間連携・補完には、従来からさまざまな課題が提起されてきた。「迅速な意思決定が困難である」「構成団体の意見が反映されにくい」こととともに（総務省「市町村における事務処理の在り方に関する調査について」）、住民統制・参加が弱いことが指摘され

ている。一部事務組合や広域連合を念頭に、選出方法が間接的であり、民主的統制から考えて市町村や都道府県にも「劣る」という指摘もその一つである（注2）。そこで、この方式が市町村事務の多くの割合を占めるようになればなるほど「民主主義の空洞化の問題を招く」。また、寄り合い所帯であるために定型的な事務ならともかく戦略的な判断は困難であり、そして間接統制であるために住民への説明責任でも、構成団体の分担金に依存しているために財政責任でも当事者になれず、「構造的に当事者責任を取ることができない団体」であり、「自治の中では付随的な役割にとどめられるべきである」という議論は傾聴に値する。

とはいえ、市町村の行政サービスのフルセ

市町村の補完だけを強調するわけにはいかない。つまり一方で、フルセット主義の追及（さらなる市町村合併の推進）はもはや合併が可能な市町村は行っていることだけではなく、今日多くの問題が指摘されていることを考慮すれば現実的ではない。他方で、都道府県による市町村の補完の強調は、それ自体は意義あるとしても市町村の自治を萎えさせる。両者を視野に入れつつ自治体間連携・補完を念頭にその課題を説明する必要がある。

筆者は、市町村がまずもってそれが担う事務を独自に処理することが前提だと考えている。その上で、良質なサービスを効率的に提供できる可能性があるとき、また広域的に戦略的に取り組んだほうがよい政策（観光、環境等）が実施できる可能性があるとき、それぞれの市町村が主体的に自治体間連携・補完

の方式を採用する(注3)。その採用にあたって、導入期はもとより日常的に住民統制・参加が必要である。今回地方自治法に導入されたより弾力的な広域連携(柔軟な連携)制度(定住自立圏のようなもの)を含めて、自治体間連携・補完は、住民からみれば遠い存在である。透明性からも、住民統制・参加からも改善の課題は多い。自治体間連携・補完の重要性が増せば増すほど、これらへの住民統制・参加が問われる。そのためには、市町村の二元的代表制を活性化させ、それと自治体間連携・補完への住民統制・参加に接続させるとともに、自治体間連携・補完の方式に即した住民間、議会・議員間ネットワークを創り出す必要がある。

2. 市町村議会改革を自治体間連携・補完への住民統制・参加に接合させる

まず、今日進展している市町村議会改革を自治体間連携・補完への住民統制・参加に活用することを確認したい(自治体間連携・補完への住民統制・参加の要素)。市町村議会(および都道府県議会)改革の到達点については、すでにさまざまな場で発言している(注4)。協議会、機関等の共同設置、事務の委託、一部事務組合、広域連合、連携協約を

念頭に考えよう。

第一に、起点として住民との意見交換会を作動させる。今日市町村議会の政策提言・監視機能は大幅に高まっている。それは、議会への多様な住民参加を踏まえてのことである。自治体間連携・補完による事務についても議会報告会等で住民に報告し住民と討議することが必要である。今日、介護保険など住民に密接に関連している事務が一部事務組合や広域連合等で処理されている。これらについて議会は住民と議論する必要がある。それを踏まえて市町村議会は自治体間連携・補完に対する事務について十分な審議をすることができ。

第二に、自治体間連携・補完を検討する時に市町村議会の政策提言・監視機能を発揮する。何らかの方式を採用する際には、まずもって市町村議会として周到に議論をして決定(規約等)する必要がある。都道府県によって構成される関西広域連合の例であるが、京都府議会ではしっかりと規約について審議し議決をした。そのために、総務委員会が所管であったが、特別委員会を設置した(2009年)。これを舞台として住民自治の視点からの議論は弱いのではない、屋上屋を重ねることになるのではない、といった議論が行われた。規約の可決とともに付帯決議を行っている(関西広域連合設置に関する協議の

件に対する付帯決議)。前文とともに、8項目で構成されている。広域連合への住民統制・参加を明確に宣言している。

第三に、一部事務組合議会や広域連合議会の議案を構成団体議会で事前に議論する。そのことで、一部事務組合や広域連合の議会の議論は充実する。たとえば、京都府議会はそこの議論を踏まえて広域連合議会にのぞむルールを確立した(いわゆる京都モデル)(注5)。広域連合議会が開催される前に、京都府議会特別委員会を開催して広域連合議会で審議される事案すべてにわたって意見聴取する。それによって、選出された広域連合議会議員は、広域連合議会でしっかりと議論し表決に加わることができる。京都府議会から3名選出されているが、1名は京都府議会のその特別委員会委員長を務め、そのほか2名も特別委員会委員となっている。誤解を避けるために指摘しておけば、そもそも議論する事項は議案ではないこと、また広域連合議会の議論ではないこと、これらの二つの意味で事前審査にはまったく当たらない。広域連合議会の議論を充実させるために重要なプロセスである。

第四に、参考人制度を活用する。構成団体の議会である市町村議会は参考人として一部事務組合や広域連合の執行機関を呼び、住民生活と密接に関連する行政サービスを提供す

る自治体間連携・補完の動向を探り監視する。なお、特例一部事務組合では、参考人としてではなく、当然その執行機関を市町村議会は構成議会と呼ぶことができる。一部事務組合の議会を構成団体の議会をもって組織することができるようになった（自治法287の2（特例一部事務組合）、2012年自治法改正）。構成団体の議会は、当然充実した審議をしなければならない。構成団体の議会に提出するのは構成団体の首長となるが、構成団体の議会での議論を充実させるには、当然執行機関や説明員との質疑が可能となる制度が必要となる。自治法上は明記されているわけではない。原則的にいえば、審議を充実させ議決しなければならないがゆえに、普通地方公共団体を対象としている「長および委員等の出席義務」（自治法121）を準用すべきであろう。

また、共同設置でも委託でも同様に市町村議会は参考人として共同設置、委託と関連ある自治体の首長等を呼ぶことができる。都道府県による市町村の補完や、規約・連携協約などを行っている場合も同様に参考人を呼ぶことで議論を充実させる必要がある。

第五に、柔軟な連携（定住自立圏等）において市町村議会改革を活用するとともに、議員間ネットワークを創り出す。成功事例として示される定住自立圏（たとえば、南信州定

住自立圏（中心市は飯田市）は、従来からすでに広域連合を含めてさまざまな連携が行われている圏域である。定住自立圏単独で「成功」するかどうかは明らかではない。また、住民統制・参加という視点からも問題をはらんでいる。圏域共生ビジョンは、民間人によつて構成されている「懇談会」で定められるが、周辺の議会や首長とは関連がない。また、協定が結ばれば、中心市の意向で運営される（周辺市町村は議会の議決で離脱はできるが、2年間施策は継続）。「周辺市町村の視点で見ると、定例協議や議会、住民の関与もなく、運営はほぼ完全に中心市任せとなる」という指摘もある（注6）。

まずもって、すでに指摘したことを市町村議会実践することが必要である。同時に、すでにこの地域の市町村議会議員は合同で議員研修を行っている。そこで、定住自立圏や広域連携、圏域共生ビジョンについて議論してもよい。そして、協定（連携協約）を行った議会は、住民に対する説明責任を果たす上でも、議会として政策には所管の常任委員会や特別委員会が審議し、必要があれば中心市の首長等を参考人として呼ぶことも考えられる。

3. 市町村議会改革の到達点を一部事務組合や広域連合の議会改革に活用する

つぎに、一部事務組合や広域連合の議会の運営について自治体議会改革を応用できることを確認したい（自治体間連携・補完への住民統制・参加の要素II）。一部事務組合および広域連合は、都道府県以上に中二階的なもので住民からはほとんど見えない。その可視化とともに、その議会の役割の再確認とその実現が求められる。

一部事務組合議会は、当然「議会」であるがゆえに、市町村および都道府県の議会改革の進展を踏まえた改革が望まれていた。とはいえ、実際にはほとんど試みられていなかった。一部事務組合である四日市港湾管理組合議会は、そうした危惧を払拭した新たな議会を模索している。三重県と四日市市の共同出資により四日市港の管理運営がなされている。管理組合議会は三重県議会から5名、四日市市議会から4名によつて構成されている。自治体議会改革の到達点が活用されている。議会報告会の実施、議決事件の追加、さらには通年議会の検討である。

まず、住民に開かれ住民と歩む議会の到達点の一つである議会報告会を開催した。一部

事務組合議会では、史上初めて「議会報告会」を開催した（2013年10月25日）。議会報告会とその後展望展示室（四日市市港ポートビル）からの夜景見学といった二部構成だった。議会報告会では一部事務組合議会の概要（議会構成、本会議の審議状況等）、一般質問の内容、特別委員会（港湾整備）の調査活動の報告と質疑が行われた。

また、執行機関と政策競争を行う意味で議決事件を追加した。「四日市港管理組合行政に係る基本的な計画について議会が議決すべきことを定める条例」が制定された（2013年10月）。広域的で戦略的な地域経営が困難であるという批判に応えることにもなる。

さらに、政策競争を行うために通年議会の採用も議論されている。通年議会は、専決処分をなくすこと、議会の開催権を議会側に移動させることといった法制度上の不備の是正だけではなく、議員間討議や請願陳情・議会報告会を充実させることを目指して三重県議会、四日市市議会ではすでに導入されている。これらの議会活動を踏まえて、一部事務組合議会として通年議会も検討されている。

これらの改革は、都道府県レベルおよび市町村レベルの議会改革のトップである三重県議会と四日市市議会が構成メンバーであることと密接な関係がある。

4. 自治体間連携・補完の住民統制・参加をめぐする留意点

自治体連携・補完への住民統制・参加が弱いことを踏まえて、その強化の可能性を探ってきた。そもそも、自治体間連携・補完の方式、いわば共同処理方式の相違によっても住民統制・参加の方法は異なる。自治体間連携・補完すべてにかかわる定型事務には、要素Ⅰ（市町村議会改革を自治体間連携・補完の充実につなぐ）を主に作動させることである。一部事務組合や広域連合、および協議会などの広域ビジョンの策定と実施にあたっては、要素Ⅱ（市町村議会改革の到達点を一部事務組合や広域連合の議会改革に活用する）を主に作動させることである。

その上で、いくつかの留意点を確認しよう。まず、自治体間連携・補完が必要だとしてもどの方式を採用するか、これらについて住民を巻き込み、議会として充実した議論をすることである。そして、どの方式を採用するとしても、一度採用したらそこに委ねるのではなく、常に住民や議会がその動向をチェックするシステムが必要である。情報提供は不可欠である。また、それぞれの議会は事務の共同処理の状況を理解するとともに、住民にとってのメリット・デメリットを常に反省

することが必要である。参考人制度の活用を強調したのはこの文脈である。それぞれの議会は、共同処理する事務も含めたバック（束）として「行政サービス」（より広くは公共サービス）に責任を待たなければならない。共同処理をしている事務の中には、住民と密接に関係しているものもある。それぞれの自治体の事務として取り扱う視点が重要である。

また、都道府県による市町村の補完への住民統制・参加についての議論も必要である。市町村からの政策提言・監視については選挙や直接請求の充実とともに、要素Ⅰを活用すればよい。その上で、都道府県がより効果的に事務を担うために住民統制・参加を必要とする。都道府県が、議会であれ執行機関であれ、テーマ別に住民、NPO・企業との意見交換会を行うことである。また、都道府県は広域自治体であることから、筆者は広域的な課題を議論するために、選挙や直接請求の充実とともに市町村議会議長や首長で構成される都道府県議会の附属機関（第二議会）の創設を主張している。これは都道府県による市町村の補完機能を効果的に行う際にも活用できる。

最後に、住民統制・参加を充実させた自治体間連携・補完を進める上で必要な条件整備として自治基本条例がある。それぞれの構成自治体は自治基本条例を制定して、自治体間

連携・補完の原則をしつかりと挿入することは必要である。同時に、一部事務組合や広域連合は特別であっても地方公共団体である。これらを可視化し住民が統制・参加するためには、この一部事務組合や広域連合の自治基本条例が必要である。中二階的な都道府県、および一部事務組合や広域連合にこそ自治基本条例は不可欠である。

5. 自治体間連携・補完の政治

自治体間連携・補完への住民統制・参加における新しい議会の役割を探ってきた。市町村議会改革が自治体間連携・補完への住民統制・参加にとっても重要であることを強調した。

地方分権改革は、地方自治の二つの特徴である二元的代表制と自治体の二層制を大きく変動させた。一方で、地域経営の自由度を高め地域政治を台頭させ、そのことで二元的代表制（とくに議会）を覚醒させた。それは住民自治の成果であるとともにさらなる住民自治を進展させる。他方で、その受け皿整備と効率性を目指した平成の大合併を推進した。市町村合併が「一区切り」したことで、自治体間連携・補完が強調されている。そこで、住民統制・参加の制度と実践が必要となっている。この作動には、第一の系である住民自治の展開＝二元的代表制の覚醒を活用する。

自治体間連携・補完への住民統制・参加は弱かった。市町村議会の改革が自治体間連携・補完への住民統制・参加の充実・強化にとっても有用であることを強調してきた。二元的代表制の覚醒は、自治体間連携・補完への住民統制・参加に連動している。そもそも、住民にとって身近な二元的代表制さえも作動していなければ、自治体間連携・補完は当然ながら住民は関心を持たない。ようやく二元的代表制が覚醒している。自治体間連携・補完を含めて住民に対する公共サービスが拡散していけば、住民や市町村議会の視野も広がらなければならない。それが自治体間連携・補完への住民統制・参加の前提となる。公共サービスの広がりは住民間ネットワーク、そして議会・議員間ネットワークを要請する。このネットワークに基づいて広がりのある公共サービスが提供される。そこでは、公共サービス提供の単位をどこにするかといった行政の論理に基づく議論だけではなく、それをどのように統制・管理し政策提言・監視を行うかといった政治の論理に基づく議論が必要となっている。行政の論理とともに政治の論理が自治体間連携・補完でも必要である。議会がその自覚を今まで以上に持つことを期待している。

【注】

(1) 自治体間連携・補完への住民統制・参加のう

ちこの二つを中心に議論する。その住民統制・参加はもう少し広い文脈（広域連合の議会や執行機関の直接選挙や直接請求の充実等）で議論する必要がある（後掲附記参照）。

(2) 市川喜宗「都道府県の性格と機能——公的ガバナンスにおける政府間関係」新川達郎編著『公的ガバナンスの動態研究——政府の作動様式の変容』ミネルヴァ書房、2011年、200-201頁。

(3) 自治体間連携・補完への住民統制・参加を充実させることによって、定型的事務（委託、機関等の共同設置、一部事務組合、広域連合）の連携・補完でも、戦略的な施策の構想と実施（一部事務組合、広域連合、協議会）でも効果的に行うことができる。

(4) 江藤俊昭『自治体議会学』ぎょうせい、2012年、同『地方議会改革——自治を進化させる新たな動き』学陽書房、2011年、参照。

(5) 全国都道府県議会議長会「第12回都道府県議会議員研究交流大会」報告書（平成24年11月13日開催）2013年3月（菅谷寛志京都府議会議員の報告・発言）、を参照。

(6) 島田恵司「中心吸収型施策から脱却できるか——周辺地域の未来」『ガバナンス』2013年2月号、29頁。

〔附記〕本稿で議論したテーマを自治体間連携・補完への住民統制・参加という広い文脈から議論した、江藤俊昭「基礎自治体の変容——住民自治の拡充の視点から自治体間連携・補完を考える——」日本地方自治学会編（タイトル未定、地方自治叢書27、敬文堂（2014年秋予定））、を参照していただきたい。

議会

山梨学院大学大学院
研究科長・法学部教授
江藤 俊昭

江藤 俊昭

議会改革のトップランナーの一つである議会に、地方創生についてどのように取り組んでいるかを聞いた。すでに地方版総合戦略を策定している先駆的な自治体である。行政より報告を受けたが、議会として特に何もしていないという。偶然とした。自治体関係者では語られないではないテーマに、

地域経営に責任を持つ議会を果敢としていないからである。

折しも「まち・ひと・しごと創生基本方針2015」が閣議決定された。「総合戦略」の年末改定の中間報告の意味もあるという。副題に「ローカル・アベノミクスの実現に向けて」を掲げるなど、新たな視点や施策も見られる。また「突っ込みどころ満載」だと感じている。とはいえ、課題はありながらも提起された問題状況は共有されている。「住民自治の根幹をなす地方議会」であるがゆえに、この動向を認識し主導的な役割を果たすべきである。

地方人口ビジョンと地方版総合戦略（以下一括地方版総合戦略）の策定を「努力義務」にし、地方交付税と連動させる手法が地方分権に適合するわけではない（地方交付税を成果主義重視とする立場からは整合的だが）。とはいえ、この時期人口減少を念頭に置いた地域経営の軸

を設定することは重要なことである。時代状況認識を基本的に共有した「公共施設等総合管理計画」策定もこの系譜である。また、この二つは今後の地域経営の軸ともいえる。そもそも、それぞれの自治体はすでに地域経営の軸である総合計画を制定している。

この時期まさに地域経営の軸として、これら三つの計画を総体的・体系的に策定する。つまり、総合計画に即した地方版総合戦略や公共施設等総合管理計画を策定する必要がある。逆に、後二者の議論の中で総合計画との相違が生じれば、総合計画の改定が必要である。地域経営の軸を設定し、それに基づいて経営を行う手法を普遍化する。

地域経営の軸は、行政計画を超えて当然自治体計画である。そのためには「公開と討議」の場である議会で討議を行い、議決する必要がある。議会は、

「地方創生」をめぐる議会の役割

単に住民代表機関だからという意味ではなく、公開で議論する場だからである。したがって、議決事件の対象とする。これを進めて、地域経営の軸として三者を想定すれば、それらの根拠条例制定が必要となる。

総合計画の中でも基本構想を議会の議決とした自治体は増加している。地方版総合戦略策定にあたって、議会の議決事件とする自治体も登場している。広島県では地方人口ビジョンを議会の議決に、地方版総合戦略を分野別計画と位置づけ議会への報告義務として扱っている（広島県行政に係る基本的な計画の策定等を議会の議決事件として定める条例）。さらに、兵庫県では「地域創生条例」を定め、地域創生戦略（人口ビジョンと総合戦略を合体したもの）の根拠を明確にするとして、それを議決事件と規定している（第七條第一項）。総合計画について

では、その根拠と議会の議決事件の対象とするところを、自治基本条例（多治見市）や、それとともに総合計画の策定と運用に関する条例（北海道東山町、同福島町）に明記しているところもある。三つの計画を総合的に地域経営に位置づける作業が必要になっている。

地方版総合戦略や公共施設等総合管理計画の策定が急がれる中、地域経営の軸としてのそれらを含めた三つの計画を議会として十分に議論しなければならぬ。単なる「報告」にとどめてはならない。そのためには、特別委員会等の設置によって十分に議論できる場を設定する。もちろん、そこでは住民や専門家等との議論が必要である。創生本部事務局の「基本的な考え方」には、議会と執行部が車の両輪となって推進するだけでなく、住民・産官学金財団が審議にかかわることが重要なという指摘がある。議

会が積極的にかわらなければ、執行機関と住民等との連合が形成され、議会は

政策過程の「蚊帳の外」に置かれる。議会は策定の際だけではなく、効果検証での重要な役割を果たさなければならぬ。その道員・特別委員会等が必要である。北海道、秋田県などでは特別委員会が設置されている。なお、既存の常任委員会に対応する場合もある。その際は、その意義と限界を確認しておく必要がある。三つの計画の総体化・体系化、根拠条例の制定・議決事件の追加、特別委員会の設置等による十分に議論できる場の設定、を提案してきた。今日自治体間連携・補完によって行政サービスを提供することが強調される。住民統制や議会による監視が軽視される広域行政にも、本小論で指摘した視点を保って取り組んでほしい（江藤俊昭編『Q&A 地方議会改革の最前線』学陽書房、二〇一五年、第二部第二章、参照）。