

令和3年8月27日

議員定数及び報酬に関する特別委員会

第3分科会(産業建設委員会)

● 第3分科会・(取りまとめ)

**視点・地方分権からあるべき姿の実現に向けた議会の取組の見解について**

記

地方分権の流れは1999年(平成11年)7月に成立した地方分権一括法(2000年施行)により始まり、その中で制定さ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3232あった市町村は2010年3月31日時点で1727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進してきた。

そこでは、地域の実情に即した総合行政を確立していくことが求められるとともに、国・都道府県・市町村という三層構造の中で補完性の原理や近接性の原理に基づく基礎自治体としての自立が求められてきた。結果として2,177㎢という巨大合併による新高山市の誕生となった。そこでの課題は団体自治と住民自治の推進であり、行政内分権をどう位置付け地域内分権をどう進めていくかの問題でもあり、そうした事にどう議会が対応していけるのかの問題でもあった

「自己決定と自己責任」の原則の中で、合併後の高山市が抱え込んでしまった諸課題を検証する中で、第3分科会は「**自治と分権からとらえた議会の在り方**」について議論することとし、令和2年9月17日から9回に及ぶ議論やその時折に提示説明された資料、又先般配布された「振り返り資料」で示された内容に基づいて、次の視点から今後の議員定数と報酬に関する見解を「**総論と各論**」で説明しておきたい。

**最初に**

**総論(全体)での視点は次の4つである。**

1. 団体自治と住民自治の観点から見た議会の在り方
2. 自治と分権からみた支所地域の今後の課題と地域振興と議会の関わり
3. 行財政(市政)運営に関する議会の監視機能と政策提言
4. 議会基本条例に基づく議会運営と今後の課題

…総論(全体)…

● **視点1 団体自治と住民自治の観点から見た議会の在り方**

合併後の行財政運営の観点から見ると、合併特例措置の期限内における財政の余裕度と期限が切れた後の財政運営では大きな変化がみられる。財政の経年比較を見れば一目瞭然である。

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につながり、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に繋がっている。

団体自治の問題点といえは行政内分権をどう進めて、個性ある地域振興に繋げる問題であり、特に支所地域でいえは公務の地域寄与率の低下にも繋がっている。合併当初議論のあった3方面支所(清見・荘川方面と朝日・高根方面と丹生川・上宝方面)への統合論等も議論の余地がある。

地域内分権については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①人材の不足とボランティアとしての限界。②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。③いわゆる受け皿論としての正当性と活動領域論の問題。④旧高山地区ではいびつな地区指定となっている。など課題は山積している。

※ こうした課題について資料に基づく議論を重ねてきた。役場が遠くなった、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た中であっては、議会と議員の役割についてその重要性を再認識して議論することができた。

## ●視点2 自治と分権からみた支所地域の今後の課題と地域振興と議会の関わり

地域内分権による共同のまちづくりの主体としてのまちづくり協議会の課題も見て来たが、行政内分権の推進による支所地域の活性化ももう一つの課題である。支所地域の疲弊の原因は既に見てきたが、「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、法人市民税の減少にもつながった。しかし支所地域においては、自然エネルギーの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さらに続いている。どちらも行政の支援なくしては難しい分野である。

※ こうした課題については、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のであるが、合併特例措置が切れたあとの現状と将来に及ぶ財政構造を見れば財政運営は厳しさが増すばかりでもある。

そうした中で地域課題の掘り起こしや要望実現に努力して地域住民の声を的確に伝えるのは、議会と議員に課せられた大きな役割でもある。

議会と議員に課せられた大きな役割面からの未来志向に立脚したこれまでの検証や課題整理に努めたところである。

### ●視点3 行財政(市政)運営に関する議会の監視機能と政策提言

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。

その過程で必要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と考える。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、議会基本条例にある審議における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。そうした論点での議会の役割と議員の責務について議員間で議論し、確認して来たところである。

### ●視点4 議会基本条例に基づく議会運営と今後の課題

「議論する議会」の背景は見て頂いたが、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。常任委員会の活動を中心とした議会運営において当初組み立てた6人での4常任委員会体制は、見直しにより8人による3常任委員会体制となっている。議論する最小単位から規定してきた委員会構成についても抜本的に見直す時ではないのか等、議会基本条例に基づく議会の構成についても多角的に議論してきた。

又今後の課題については「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」、「議員定数の削減だけで問題は解決できるのか」についても議論してきた。

※ 前回は36人から24人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。

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。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。そのような点について時間をかけて議論を重ねてきた。

以上

## 次に

各論（委員から表明される意見）として、

令和2年9月以降、延べ9回の分科会から、議員定数と報酬や議会運営に対する意見について、「これまでの議論の中から特に選択する主な内容を抜粋して、記録する」

- ・ 定数については、他市と比較するようなものではないのではないかと率直に感じております。
- ・ 議会への関心ですが、女性や若者が参加してそういった自分たちの声を届けてくれるんだというような印象があれば、それなら注目もしてみたい意見も聞いたりしました。やはり、これからは市民に対して、高山市議会がどうありたいという事をしっかりと発信していく、伝えていくことが重要とっております。そういった中で今後シンポジウムを企画されているというような中で、これを是非、チャンスと捉え発信していきたい。
- ・ 当市議会は常任委員会中心というようなことのご説明とともに、今私たちがどういった仕事をしながら進めているのかというようなことの説明とともに、今後、例えばシミュレーションとして4常任委員会で何人、3常任委員会で何人というものも我々の方で示しながらシンポジウムの中で市民の意見も聞かせて頂きたい。
- ・ やはり初めは2人ないし3人は減員しなければいけないのかとの雰囲気になりましたが、山梨学院の江藤先生の論文の中にも7人から8人は討議の人数としては必要だという数字の中で、長野県の佐久市が同じような議会改革の中で7人制の委員会を検討され、議長は枠外という形で検討された例がありました。自分これを見てそういう形もありかと思いました。
- ・ 改めて商工団体から、地域の人々の意見を聞く中では、論点がいまいちわからない。削減する論点がわからないところも正直あります。ただ感情的に減らすべきではないかという意見もありますし、支所地域に行けば絶対減らして欲しくないという意見も聞きます。

- ・ 北海道の公共政策大学の資料の中で、議会の機能として行政監視機能、政策形成機能、議会運営機能の大きな三つの柱があって、その最終的な目標というのが政策評価、政策立案型の議会であるべきだというようなことが出ていました。それをやるためには、何人が必要なかと自分で改めて考えたときに、今の数が妥当なのかと思う反面、先ほど言いましたように減らすことと自分の中で揺れ動いている一面もある。
- ・ 一方で議員のなり手不足ということを最近言われていますが、報酬が一番デメリットになっている。そういう身分保障ということもしっかりやらないと、若い人たちが出てくれないし、女性の方も出て来られない。そういう意味で費用弁償という事も言わせていただいた。議会基本条例の中の議員定数の第22条では、やはり人口、面積、財政力、類似市の比較とかというのはあるのですが、自分としてはやはり他市との比較は、参考にはなるかもしれませんが、高山市は広域であるということを考えると、また、独自の考えも必要ではないかと思います。
- ・ この中でも市民の意見を聞く、それから有識者の意見を聞くということがあります。今後、シンポジウムをやる中で、これをチャンスとして何回か開いて、各支所別に開く形になるのかそれはわかりませんが、いろんな形で意見を聞いて検討すべきではないかと考えております。
- ・ これだけ広域なエリアを俯瞰した議会の役割、面積や距離だけではなく、文化も歴史も違う地域の集まりが高山市であることを含めて、10年、20年先のまちの在り方まで見据えた議論ができる議会という意味で、その議会の責任はむしろ高まっているという気がします。そういう意味では24人で充足しているか、議員個々の資質の問題もあるがそう思うこともある。
- ・ 高山市議会は委員会中心主義ということで、専門性を高めて議論する議会。市長の権限が本当に大きい中では、チーム議会として対峙していく姿勢がないと、存在意義が問われると思う。そういう意味で本当にきちんと議論ができる人数として、1委員会7、8人×3委員会プラスアルファというものが基本かと思っています。ただ場合によっては専門性ということを考えて、4常任委員会ということもありだと思っている。
- ・ そういう意味では24人から少なくとも減らすということには反対で、むしろ増やしてもいいくらいだと思うくらいですが、そこは市民感情があるので、現状維持が最低限だと思っています。前にも言いましたが議会改革というのは行政改革と違って、議員定数を減らすことが改革ではないということだけは、強く訴えなければならぬ。
- ・ 定数を減らせば少数精鋭になるかということもそういうことでもないという思いもするので、私は、24人は厳守だと思っています。

- ・ 私は平成の大合併の後に出てきた議員、三位一体の改革、地方分権、中央官僚にいいようにやられたなということが私の正直な感想です。あれによって、地域そのものの元気がなくなって、平成の大合併は何だったのかとを感じる状況下に置かれていると私は感じます。
- ・ コロナ禍というところを通して、ますます地域、小さい集団、そのの尊さ、小さいものにおける繋がり価値、そこが明るみに出てまいります。多様な意見をどう議会に届けるか、多様な意見を吸収、そして多様な立場もあると思います。
- ・ チーム議会となって、一つになって方向性を理事者側と対峙し、定めていく。そこに力を持って行く。地域防災、地域医療、地域福祉、地域包括ケア、地域交流、その地域ならではの問題がたくさんありそこに住んでいる人がある意味で一番どうしたらマンパワーを動かしていき、人を使っていけるか知っているのはその文化歴史人脈がわかっている人がいいのではないかとこの中で、これ以上の定数減は活力を失っていくのではないかと考えている。
- ・ 定数等々を考えると、比較というのは問題外、自分たちにはより有機的により効果的に、よりパワフルに動かしていくには何人がいいのかということ。自分たちの頭で考え、ふさわしい人数を探って行って進めたほうがいいのではないかと考えている。私も4常任委員会体制でいろいろな課題に向っていき考えている。
- ・ 今こそ、高山市議会が市民に対してどれだけ説得できるか、議会の立ち位置をしっかりと説明できるか。だからこうなので。だから定数はこうなんです、報酬はこうなのでと説明できるしっかりした基盤があるかないかということ、ある意味では皆さん反省すべきである。それは自己研鑽も含めてである。それらをしっかりと外に対して表現できるかどうか。
- ・ 費用弁償の話もされたが費用弁償が出てくる段階でもない。その頃にしっかりと詰め込んで、旧町村からお越しいただく方も同じ感覚でやりましょうというように、高山市は一体だということ。それをあちらからいくら費用弁償するとか、そういう問題ではないということだけは、遡って一度合併協議会の協議を見てもらえばわかると思う。
- ・ やはり自治法の改正、それから一括法、さらには地域性、広い地域だという部分での説得力。それから行政組織に対する常任委員会の数の問題、現在、議会として表出していかなければならない項目というのは多分あると思う。
- ・ それによって定数を突き付けると。市民の皆さんに。言い方は悪いですが、だから各種団体から来たものについては何ら根拠なしのお話なので、我々はこういう方向でいきたいんだということを明確に表し、議会の立ち位置を明確にして、説明会なり各種団体にしっかりと答弁できるような形ものを今作るべき。我々議員は全て自己満

足の世界ではなく、今はこういう時期だという基礎的な資料は作るべきかと考えている。

- ・ 自治法改正の流れの中で、大きく議会の委任事務というか、議会が行わなければならないものが大きく変わってきている。それを今取り入れていこうと思うと、私は現状の24人が最低かなと。個人的にはそう思っております。今常任委員会を4つと言われましたが、4つは行政の部署をどのような分配方式で4つにするのかという区分けをしっかりとしたものを作る必要がある。3常任委員会で行くのであれば、ある程度議会組織の中身の調整が必要。
- ・ 議長は委員会の委員に重複してもいいとか、議長は別という感覚でいくのか。そうすると、3つの常任委員会だと3×7人、21人で、議長は別だから22人、例えば、そういう数字的なものの根拠が必要と感じている。
- ・ いずれにしても、広い地域性というのは、大きなバックになりますので、広い地域の皆さんの意見を聴きとる。行政に反映するためにも、最低限、私は今24人、このままでいいのではないかというのが、基本的な個人の思いです。
- ・ 今委員長から高山市地図に本庁と支所の位置を記してそれぞれの所から半径10キロ圏内を改めて眺める図を出していただきました。類似都市の比較と言っても面積では高山市に並んで類似都市と言われると浜松市か静岡市というような巨大合併のところしかない。  
そういう中では、県内の他都市と比べても全く比較にならない。
- ・ これだけの文化圏の違い。流域も4つあって、風土も（文化の）土壌も違うという中にあるのは、相当の調整は必要であり、よくこういうところになだれ込めたのかと思っている。その中での議会の役割は議会基本条例を作って、定数を24人に落とすというときも、各支所地域で説明会をしました。その中で、議会改革を伴って議員定数を24とするのであればいいだろうと。その当時も皆さんの意見を聞いてまいりました。そういうことから現状の議会運営上の問題点というのは、また5年・6年、10年経って変わってきてはおりますが、基本的には変わらないと思っている。
- ・ 36人から24人にした時の議論を思い出してみても、これ以上定数減を民間から迫られることのないように究極の選択をしたつもりでいる。私は4常任委員会の必要性があるのなら、4掛ける7人で28人の枠、それが一気に行けないのであれば、また、4常任委員会掛ける6人の委員会に戻してもいいか、議会運営がみんなに浸透できていれば、深い議論と洞察で行政の監視役になる。
- ・ 配布資料の地図を描いて改めて思うことですが、やはり先ほど来これだけ広い場所における行政監視、しっかりと行政サービスを提供する様々なところで、特に行政職員が地域に乗り込んで地域の人たちに本当に頼られる存在になっていることを前提に、納税意欲も失わないような環境になっているかということ、明らかになってはいない。

- ・ 特に、飛び地になっている究極の3方面は明らかに、行政職員とはほとんど語ったことがないということも頻繁にお聞きします。そうした中で、市民意見、市民ニーズを捉えて、執行権はないにしても、ニーズに対する行政政策に反映するところについては、やはりまち協ではできないので、これは議会であるところが、そこへやろうとすべきである。
- ・ 常任委員会に加えて支所再生委員会も欲しいというように、それほどの疲弊度があったりするので、例えばですけど、3常任委員会が8人で24人、支所再生委員会は3人でいいと思っているのですが、その3人は、他の3常任委員会にはそれぞれ委員外議員としてそこに入るといふようなところ、あるいは7人×3常任委員会で21人に支所再生委員会を作ってその3人は常任委員会の3つそれぞれに委員外議員として入るといふようなところを議会が整えて、今後はこうしたところをやるからという、新たな取組を言わないと、何も定数の賛否はない中でそういった大胆な発想を持って、議会は行政改革のもとで、目や手が届かないところが既に発生しているので、そこをしっかりとフォローするということをして出て、少なくとも24人、場合によっては27人とか28人といふところは、十分にこういった資料地図から見ても考えられる。
- ・ もう、この現実でこれ以上周辺部を放っておくと、市域全体も成り立たないといふところが目前に来ている中で、行政はなかなか形としてやらないという現実をとらえて議会がそこをやるというところで、定数はこれだけと語らないとシンポジウムを行っても、反論もできないし反問もできないと思ったりしています。
- ・ 定数については、今言ったような機能を徹底して、やれるという、あるいはやりますということが前提なら、24人を切る必要はどこにもないなということに改めて思っている。改めて何をやるから人数はこれだけ必要という、その何をといふところを明確に、言い出さない限りは、報酬の話をして無理だ。
- ・ 議決責任を果たすためには、市民の方々の声をしっかり聞いて、大方の市民が納得できるように結論を導けるように議会が市民の合意形成の場として、十分に機能しなければならない。
- ・ 災害が多い内では支所地域の議員の在り方が重要ではないかと思うなかで、支所地域枠と市内枠の考え方で選出する必要があるのではないかという思いがある。
- ・ 今、実際に22人で議会運営をしている状況なので、定数24人を維持していくためには、しっかりと説明していく必要がある。
- ・ 地方分権が進んで自治体権限が大きくなると本来であれば議会の力も強くしていかなければならない。