

議会改革の到達点から第32次地制調答申を読む — 地方自治制度改革と地方議会改革との連動 —

江 藤 俊 昭

1. 答申への期待と違和感

第32次地方制度調査会（地制調）では、今後の日本の地方自治を考えるうえでの重要なテーマを議論してきた。諮問にもあるように「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応する観点から」テーマに踏み込むことが期待されていた。そして、珍しく逆算という検討の手法にも言及している。答申案を練り上げる時期に新型コロナウイルス感染が広がり、その視点が答申に盛り込まれるとともに、素案（第36回専門小委員会）から案（第37回専門小委員会）へと章別が大幅に変更されている（専門小委員会の開催数の多さ、後半のオンライン会議など今までと異なる運営）⁽¹⁾。答申の経過や意義は、他の論文で明確になっている（今井 2019、2020、堀内 2019、2020 a b、『月刊 地方議会人』2020年9月号（特集第32次地方制度調査会））。本稿は、答申における議会改革について論評すること

(1) 「第1 基本的な認識」では人口減少、高齢化を念頭においた「2040年」問題への対応と新型コロナウイルス対応が主たる目的である。しかし、後者の感染拡大への対応の議論は、地制調の議論がある程度まとまってきた時期に始まったので、全体を貫く議論にはなっていない。また、AIの進展を念頭においた地方行政体制によって、および行政・公共サービスの提供を狭域、および広域連携によって打開するという構想である。地域経営を考える場合、「住民自治の根幹」としての地方議会の改革課題が浮上する。このように考えれば、個々の提起には問題はあるが、答申の構成としては理解できる（地方行政改革はデジタル化だけではない）。ただし、そうであるならば、地方議会は将来にわたる抜本的な議論が展開されなければならない。しかし、なり手不足問題は重要であろうとも現行の課題の打開策に限定されている。もともと、議会については「諮問」では意識されていない。

なお、答申に大きな影響を与えた『自治体戦略2040構想研究会 第二次報告』の目次と類似している。「Ⅲ 新たな自治体行政の基本的考え方」では、「スマート自治体への転換」「公共私によるくらしの維持」「圏域マネジメントと二層制の柔軟化」「東京圏のプラットフォーム」という構成（節）となっている。「自治体行政」がテーマなので、当然議会は対象外である。

に限定する。議論するテーマはつぎの3つである。

- ① 「地方議会」が5章として起こされた。その論点を探る。従来から提起されている改革案の延長として理解でき「突っ込み」は弱い、が、一歩前進として理解したい。折しも、総務省「地方議会・議員のあり方に関する研究会」が設置され（2019年6月28日設置）、地制調と並走して議論を進めていた。その研究会では、全国町村議会議長会・全国市議会議長会・全国都道府県議会議長（三議長会）からの提言も活用された。従来の地制調答申やこれらを参照しながら論評する。
- ② そのうえで、地方議会はその章だけではなく、答申全体にかかわる必要があることを指摘したい。「議会は、地域の多様な民意を集約し、団体意思を決定する機能や政策を形成する機能、執行機関を監視する機能を担っており、民主主義・地方自治に欠かすことのできない住民を代表する合議制の機関として、独任制の長にはない存在意義がある。」（以下「民主主義・住民自治を進める議会」）という答申の指摘の通り、議会は首長とは異なる地域経営の主体である⁽²⁾。そうであれば、答申全体、地域経営全体と議会との関係が問われなければならない。地方自治制度改革は、議会改革でもあることの確認である。
- ③ 答申全体にわたって強調されている「地域の未来予測」と、議会が議決している総合計画（基本構想、基本計画）との連動の論点である。総合計画は、作文計画から実効性ある計画に変化してきた。その実効性を担保する手法の1つに、計画期間と首長任期との連動がある（4年×任期（たとえば2期、あるいは3期））。予測可能性を高めるために相対的に短期（見方によっては中期）である。地域展望（将来、長期）との接合が課題の1つであった。その課題に応えるのが、「地域の未来予測」と議会が議決する総合計画との関連の明確化だと思われる。この関連、および留意すべき論点について論評する。

これらの検討に入る前に、第32次地制調答申への違和感を指摘しておきたい。今後の地方自治を考える上で有用だと思われるので地方議会に関することに限って確認する（地方議会に関する3つの違和感、およびマスコミに関する1つの違和感）。

違和感の1つは、「地方議会」の章が起こされているにもかかわらず、答申タイトルには「地方行政体制」はあるものの「地方政治体制」はない。「2040年頃から逆算し頭在化

(2) この規定は、「住民自治の根幹」としての議会という規定（第26次・第29次地制調答申）とともに議会についての基本的な規定である。2つの規定は、今後も振り返りたい。

する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」である。地方議会は、地方行政体制には含まれない。地方政治体制である。なんと「答申」の前文では、地制調の審議の経過の中で「必要な地方行政体制のあり方について、調査審議」を行ってきたと断言する。これでは議会は対象外となるはずである。ともかく、「地方行政体制のあり方等」に地方議会のあり方を含める「異常なタイトル」であることを最初に指摘しておきたい⁽³⁾。

もう1つの違和感は、「第5 地方議会」のすわりである。逆算（この問題点は後述）とはまったく異なる手法である。「逆算」するのではなく現実の課題に照射した答申となっている。緊急の課題である「議員のなり手不足問題」への改革提言に限定された答申となっている。地方議会がテーマとして浮上したのは、第2回第3回総会において、三議長会から「テーマとして扱うべきとの意見が繰り返された」こと、および三議長会の推薦者が構成員となる総務省研究会において「検討を急ぐべきだとされた」ことによる（阿部 2020：20）。このため、地制調のテーマとして取り上げられつつも、専門小委員会での審議は限定（短い時間（本年に入って、しかも広域連携などのテーマと複合的に議論することもある））されていた。そもそも、地方議会を答申のテーマとすることは委員間で共有されていたわけではない（答申素案が議論された第38回専門小委員会でも谷口尚子委員、武藤博巳委員が指摘している（それ以前でも、第33回、第35回でも指摘されている））。諮問の「その他の必要な地方行政体制のあり方」に引きつけて「地方議会」が審議のテーマとして浮上した。

そしてもう1つの違和感は、「集中専門型」と「多数参画型」といったパッケージが前提とする選択制の検討が再浮上する可能性があることである。答申では「今後の検討の方向性」について、議会の役割が「一層重要になること」を確認しつつ、「引き続き検討すべき」事項として、後述する「デジタル化への対応」とともに、「団体規模に応じた議会のあり方についての新たな選択肢の提示等」が記されている。一般論としては理解できるが、すでに多くの批判を浴びた総務省「町村議会のあり方に関する研究会」（2017年設置、2018年報告書）での人口規模によるパッケージとしての選択肢と連動する可能性もある

(3) 「地方行政体制のあり方等」の「等」に「地方議会のあり方」を含めると理解しているようであるが、日本語に疑問符がつくのではないだろうか。なお、第29次地制調答申をめぐる議論でも同様のことがあった。事務局提案では「今後の地方行政体制のあり方に関する答申（案）」であったが（第28回専門小委員会）、議会は地方行政ではないということで、諮問に基づき「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」となった。

(江藤 2019)。「新たな選択肢」になっているので、「集中専門型」と「多数参画型」ではないと思われるが、問題は人口規模によるパッケージ(イメージとは全く異なる)としての選択制にある。批判された選択制を「裏口」から挿入する可能性がある。画一化されたパッケージとしての選択制ではなく、議会に関する規制緩和、権限付与が必要である。

答申の地方議会にかかわる違和感ではないが、報道への違和感をあげておこう。すでに議論の対象から外されていたテーマにもかかわらず、答申をまとめる際の主のものとして位置づけられているという報道についてである。答申が決まる第5回総会の直前開催の第39回専門小委員会(答申案がまとめられる)についての報道、つまり「総務省の有識者研究会は、複数市町村による『圏域』構想(自治体戦略2040構想研究会)と、地方議会に『集中専門型』など2方式を導入する改革案(町村議会のあり方に関する研究会)を提言していたが、地方側の反発が強く、いずれも答申案に明記しなかった。同省は来年の通常国会での法制化を断念する。」(共同通信配信2020年6月4日、括弧内引用者注)には、違和感を超えて驚いた。新たな行政体制の設立である「圏域」構想の議論は、すでに終結している(堀内 2020 a : 34、2020 b : 71)⁽⁴⁾。また、「集中専門型」などの提案は、広範な反対もあり、これも地制調発足時には終結している(すでに指摘したように今後再浮上する可能性はある)。

(4) 「圏域」構想は、「自治体戦略2040構想研究会 第二次報告 ～人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか～」(総務省 2018)を念頭においたものである(3 圏域マネジメントと二層制の柔軟化 (1) 圏域単位での行政のスタンダード化)。ここでは、「個々の市町村が行政のフルセット主義と他の市町村との勝者なき競争から脱却し、圏域単位での行政をスタンダードにし、戦略的に圏域内の都市機能等を守り抜かなければならない。」という問題意識の下で、「連携を促すルールづくりや財政支援」や「圏域単位で行政を進めることについて真正面から認める法律上の枠組みを設け、圏域の実体性を確立し、顕在化させ、中心都市のマネジメント力を高め、合意形成を容易にしていく方策が必要ではないか。」といった議論がある。この報告書からは、一方で「圏単位のまちづくりを促進するための法制度を行う」、「法整備で地方交付税の対象」とし、「特に小規模自治体への交付税配分などを調整し、独自のまちづくりは事実上、抑制する」という議論に行きつく(『読売新聞』2018年7月4日付)。この論点について地制調ではほとんど俎上に載せていない。とくに、「断念」している。他方で、広域連携への財政支援は盛り込まれ、定住自立圏・連携中枢都市圏の合意形成の制度化については、賛否両論が答申に書き込まれた。そもそも、「新しい施策ありきではない」(第27回専門小委員会、市町村課長)と断言している。この議論でも制度化の議論は、この時点で「終結」ともいえる。

2. 答申における地方議会改革

(1) 答申における議会改革

地方議会に関する章が起こされた。逆算の手法では議論されていない違和感はずでに指摘した。また、総務省に設置された「地方議会・議員のあり方に関する研究会」の議論が、すぐ後に検討するように地制調に十分活かされていないことは残念である。ただし、第5回研究会で議論された論点整理は地制調で議論され答申に盛り込まれている。ちなみに、その事項は、研究会に三議長会のメンバーが構成員となっているために現実的なものである。つまり、当該研究会も、また地方議会に関して地制調も逆算の手法を活用していない。

この章で目玉として議論されている投票率の低下、議員のなり手不足への対応については評価するが、そもそもその対応には住民から信頼される議会をつくること、そのためには議会がより自由に活動できる環境をより広い視点から整備することが基本になければならない。この視点からすれば、答申のなり手不足問題の解決の提案は、意義あるものではあるが対症療法である。

基本的な考え方として「人口減少社会における議会の役割」と「投票率の低下、無投票当選の増加」をあげ、「民主主義・住民自治に不可欠の議会」という役割の確認と、それが作動できず、なり手不足問題が深刻化している状況の打開が目指される。

こうして、具体的な検討は「議員のなり手不足」の現状と当面の対応の検討に入る。議員の法的位置づけ、議員報酬のあり方、議員の請負禁止の緩和、立候補環境の整備、である。どれも重要なテーマである。

法改正に結びつく可能性が高いのは、議員の請負禁止と立候補の環境整備である。前者は、議員の場合、法人や首長の請負と比較した場合、非常に厳しく緩和が求められていた。後者は、立候補にあたって不利益を排除するための労働法制（公務員の立候補制限・兼職禁止の緩和も上がっているが、法改正までには至らない可能性）である。どちらも、住民が立候補を決意する上で高いハードルであった。法改正によって住民の立候補意識を高め、議員の多様性を生み出すことになる。議員のなり手不足問題と、議員の多様性の促進への法改正として評価できる。

ただし、これらの議論は何も目新しいものではない。「勤労者等の立候補や議員活動を容易にするための環境整備」（第29次地制調答申等）、「幅広い層からの人材確

保等」(第28次地制調答申等)でも提案されている(後掲資料)。また、全国市議会議長会、全国町村議会議長会の要望等で提案され、今後制度化される改革提言である。前者については、総務省行政課長名で「地方議会に関する地方自治法の解釈等について」が発出されている(2018年4月25日、江藤 2019)。なお、なり手不足問題の深刻化から住民総会を検討した高知県大川村は、「大川村議会議員の兼業禁止を明確にする条例」を制定して立候補する際の不安を除去することを目指すという動向もある。兼業禁止規定の緩和は多様な人材確保からも重要な課題として浮上していた⁽⁵⁾。

三議長会や総務省の研究会、あるいは現場や研究者からの提案を踏まえた、より広く深い制度改革が必要である。なお、議員の法的位置づけ(従来は公選職)については、賛否両論を併記した後に、「自主的な取り組みを通じて、住民に対して広く理解を求めていくことが必要」だとしている。特別職ではあるが常勤・非常勤でもない議員の特性から、法律に新たな身分規定をもうけることは必要である⁽⁶⁾。ただし、自治・議会基本条例で明記することも考えてよい(江藤 2011: 203-204)。また、低い議員報酬も議論の俎上に載せた。その際、活動量を基準に報酬額を想定する手法が参照されていることは評価してよい(ただし、全国町村議会議長会モデル(「議員報酬のあり方について」(1978)、および全国町村議会議長会(2019))の例示はない)。なお、政務活動費の支給を積極的に位置づけていることも評価できる。

(2) 総務省「地方議会・議員のあり方に関する研究会」と答申

すでに指摘したが、総務省「地方議会・議員のあり方に関する研究会」の議論が十分活かされているとは思われない。答申が首相に提出された時点でも、研究会報告書は提出されていない。首相への答申提出(6月26日)の三日後に、第7回が開催されてはいるものの、報告書案は提出されていない。とはいえ、研究会の論点整理は答申に大きな影響を与えている。「地方議会・議員のあり方に関する論点整理」(および

-
- (5) 大川村による研究や条例制定は悩みの表れだと思われる。ただし、条例形式ではなく、選挙ガイドライン(マニュアル)として明確にする事項だと思われる。なお、北海道浦幌議会は「地方議員のなり手不足を解消するための環境整備を求める意見書」(2017年3月15日)、大川村は「大川村議会維持に向けた提言について」(同年12月18日)、などを提出している。意見書であっても応答はない。
- (6) 2008年自治法改正では誤解を避ける意味で、報酬交付について議員と非常勤の特別職とを区別するとともに、その名称が議員報酬に改定された(自治法203)。それでも、議員の性格・位置付けは地方自治法等に規定されずに曖昧のままである。

「地方議会・議員のあり方に関する論点整理と検討の方向性」)は、第5回(2月21日)において論議され、その多くが地制調でも議論され答申に盛り込まれたからである⁽⁷⁾。

「地方議会・議員のあり方に関する論点整理」には、「1. 地方議会の存在意義・多様な住民が参画する意義」「2. 地方議員のなり手不足の要因に対応する際の視点」「3. 地方議会に対する住民の理解」「4. 地方議員のなり手不足の要因」「5. 地方議員のなり手不足と選挙制度」の項目がある(それに番号が付されていないが「当面の対応の考え方について」が続いている(これが地制調に委ねられる))。

図1(「地方議会・議員のあり方に関する論点整理と検討の方向性(案)」)は、その概要とともに解決の方向性が示されている。「地方議会の存在意義・多様な住民が参画する意義」が議論の前提として明示されているが、議論のテーマは「なり手不足」問題とその要因の解明・解決の論点が提示される。その際、なり手不足の要因を探るとともに、「議員のなり手不足の要因のうち、議員の位置づけ、経済的な要因、身分に関する規制、立候補環境の整備については、地方制度調査会で更に検討していただく必要があるのではないか」(下線はママ)と地制調との連動が明示される(メンバー数人が重複)。それらが地制調に持ち込まれ議論のテーマとなり答申に盛り込まれた。なお、なり手不足と選挙制度の項目もある。そのうち「選挙公営・供託金」は、まさに研究会が開催されている期間に議員提案によって実現した(公職選挙法改正)。

(7) 研究会では、三議長会(市議会議長会からは一般市と指定都市から2名)は構成員に含まれている(全構成員10名)。総務省の地方議会に関する研究会報告書が現場を無視したものであったことから全国市議会議長会、全国町村議会議長会を始め現場から多くの批判があった。そこで、新たな研究会で三議長が構成員として参加したことは理解できる。とはいえ、地制調は地方6団体も委員である。多くの総務省研究会と地制調の関係を探る際に、地方6団体(今回の場合、三議長会)との関係を探ることは今後の課題として浮上した。

図1 地方議会・議員のあり方に関する論点整理と検討の方向性（案）

地方議会・議員のあり方に関する論点整理と検討の方向性(案)

1. 地方議会の存在意義・多様な住民が参画する意義 【なぜ地方議会に多様な層の住民が参画することが望ましいのか。】							
(1) 地方議会の存在意義・多様な住民が参画する意義 <ul style="list-style-type: none"> ■ 議会は、住民自治の基盤である。合議制の住民代表機関として、地域の民主的な合意形成を進め、民意を集約して団体意思を決定するという重要な役割を有している。 ■ 住民にとって身近であるべき議会に、住民の理解と関心が得られない状況は、地方自治・住民自治の根幹に関わる深刻な問題である。 ■ 今後、人口減少社会において増大する課題に対して、多様な層の住民が参画する議会であることが、住民にとって納得感のある合意形成を行うことにつながるのではない。 	(2) 地方議会・議員のあり方や位置づけ <ul style="list-style-type: none"> ■ 各地域で議員のあり方(住民から求められる議員像)の議論が必要。 ■ 議員の位置づけや責務を明確化することが必要ではない。 ■ 議会が住民にとって納得感のある合意形成をするためには、議員の専門性を高め、専門化を進めるべきか。一定の専門性を保ちながら、多様な層の住民の参画を志向すべきか。 ■ 団体間の規模が違い、会議開催日数や議員報酬が大きく異なるなど多様な議会が存在する。議会の多様性にどのように制度的に対応できるのか。 						
2. 地方議員のなり手不足の要因に対応する際の視点 <p style="font-size: small;">【多様な層の住民が議会に参画しない(できない)要因と対応をどのような視点で整理することが考えられるか。】</p> <p style="font-size: x-small;">H31統一地方選挙における無投票当選者割合：都道府県26.9%、指定都市3.4%、市2.7%、町村23.3%</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 議員のなり手不足の要因については、議員報酬や兼業禁止などを含め、議員や潜在的なり手の視点から整理し、対応を検討することが考えられるのではない。 ■ 議員の待遇に関する検討を行うには、各議会において住民との関わりを深める活動を行い、議会に対する住民の理解を得ることが前提になるのではない。 ■ 住民が関心を持ち、関わりを深める取組は、潜在的な議員のなり手を長期的・継続的に涵養することにつながるのではない。 							
3. 地方議会に対する住民の理解 <p style="font-size: small;">【地方議会が住民の理解を得るためどのような取組が求められるのか。】</p> <p style="font-size: x-small;">① 議会に、② 議会が、③ 住民への周知活動</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 住民がどのような議会活動が行われているかを知らないために、議会に対する理解・信頼が得られていないという面があるのではない。 ■ 議会に対する住民の理解を得るために、各議会・議長会として一層の取組を進めていく必要があるのではない。 							
4. 地方議員のなり手不足の要因 【多様な層の住民が議会に参画しない(できない)要因は何か。】	5. 地方議員のなり手不足と選挙制度 <p style="font-size: x-small;">【地方議員の選挙制度について、根幹を含めた見直しを行うことで、多様な人材の参画を促すことができないか。】</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 選挙公営・供託金 ② 被選挙権年齢の引き下げ ③ 地方選挙の日程の再統一 ④ クオータ制 ⑤ 連記制 ⑥ 選挙区の設定 など 						
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 25%; padding: 2px;"> (1) 時間的な要因 <ul style="list-style-type: none"> ① 柔軟な開催日時の設定(通年会期、夜間・休日議会等) ② 出産・育児・介護に伴う欠席・休暇 </td> <td style="width: 25%; padding: 2px;"> (3) 身分に関する規定 <ul style="list-style-type: none"> ① 兼業・請負の禁止 ② 兼職の禁止 </td> <td style="width: 50%; padding: 2px;"> (5) その他 <ul style="list-style-type: none"> ・ 議会の権能等を強化するもの ✓ 議長への招集権の付与 ✓ 議決事件の対象拡大 ✓ 予算修正権の拡大 ✓ 事務局体制の強化 ✓ 研修機会の拡大 ✓ 財政措置の拡充 など </td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;"> (2) 経済的な要因 <ul style="list-style-type: none"> ① 議員報酬・手当 ② 政務活動費の支給の有無 ③ 議員の年金 </td> <td style="padding: 2px;"> (4) 立候補環境 <ul style="list-style-type: none"> ① 定数 ② 立候補に伴う休暇保障 </td> <td></td> </tr> </table> <p style="font-size: x-small;">※ 議員のなり手不足の要因のうち、議員の位置づけ、経済的な要因、身分に関する規制、立候補環境の整備については、地方制度調査会で更に検討をさせていただく必要があるのではない。</p>	(1) 時間的な要因 <ul style="list-style-type: none"> ① 柔軟な開催日時の設定(通年会期、夜間・休日議会等) ② 出産・育児・介護に伴う欠席・休暇 	(3) 身分に関する規定 <ul style="list-style-type: none"> ① 兼業・請負の禁止 ② 兼職の禁止 	(5) その他 <ul style="list-style-type: none"> ・ 議会の権能等を強化するもの ✓ 議長への招集権の付与 ✓ 議決事件の対象拡大 ✓ 予算修正権の拡大 ✓ 事務局体制の強化 ✓ 研修機会の拡大 ✓ 財政措置の拡充 など 	(2) 経済的な要因 <ul style="list-style-type: none"> ① 議員報酬・手当 ② 政務活動費の支給の有無 ③ 議員の年金 	(4) 立候補環境 <ul style="list-style-type: none"> ① 定数 ② 立候補に伴う休暇保障 		
(1) 時間的な要因 <ul style="list-style-type: none"> ① 柔軟な開催日時の設定(通年会期、夜間・休日議会等) ② 出産・育児・介護に伴う欠席・休暇 	(3) 身分に関する規定 <ul style="list-style-type: none"> ① 兼業・請負の禁止 ② 兼職の禁止 	(5) その他 <ul style="list-style-type: none"> ・ 議会の権能等を強化するもの ✓ 議長への招集権の付与 ✓ 議決事件の対象拡大 ✓ 予算修正権の拡大 ✓ 事務局体制の強化 ✓ 研修機会の拡大 ✓ 財政措置の拡充 など 					
(2) 経済的な要因 <ul style="list-style-type: none"> ① 議員報酬・手当 ② 政務活動費の支給の有無 ③ 議員の年金 	(4) 立候補環境 <ul style="list-style-type: none"> ① 定数 ② 立候補に伴う休暇保障 						

出所：地方議会・議員のあり方に関する研究会第5回（2020年2月21日）資料

図1の中のなり手不足の要因には、「その他（議会権能等を強化するもの）」が含まれている。議長への招集権の付与、議決事件の対象拡大、予算修正権の拡大、事務局体制の強化、研修機会の拡大、財政措置の拡大等である。これらは、地制調には「検討」を委ねていないが、後述するようになり手不足問題の解決でも、2040年頃の課題や新型コロナウイルス対応でも不可欠な事項だと思われる。

(3) なり手不足問題の解決には住民から信頼される議会の創造が前提

今回の答申の「地方議会」の章で残念なのは、従来の地制調答申の項目さえも記載されていないこと、およびすでに指摘したことだが総務省「地方議会・議員のあり方に関する研究会」の成果が「論点整理と検討の方向性」に限って活用されそれ以外は答申ではほとんど考慮されていないことである。

地方議会の将来を人口減少社会、投票率の低下・無投票当選者（率）増からだけで

— 37 —

考える必要はない。まず、それらは重要だとしても、提起された兼業禁止規定の緩和、労働法制（公務員の規制緩和）だけでは弱すぎる。なり手不足問題には、住民から信頼される議会を創り出すことが第一義的である。そのためには、従来から提案されていた議会の政策提言・監視機能を強化する提案を実現すべきである。同時に、「デジタル化」の進展といった一般的な意味だけではなく、感染症拡大にともなうオンライン議会の模索などを考慮した制度改革が提案されるべきだろう。

たとえば、全国町村議会議長会は地方議会議員の位置づけの明確化、議決事件に係る政令基準の廃止、兼業禁止の緩和、休暇・休職・復職制度の整備、手当制度の拡充、議会費に係る財政措置の充実、保育スペースやバリアフリー化等の整備、主権者教育の推進、選挙公営の拡大、被選挙権年齢の引き下げ、補欠選挙の改正、厚生年金への地方議会議員の加入を挙げている（全国町村議会議長会 2018）。また、これら以外でも、議長への議会招集権付与、予算修正権の制約解消、閉会中の委員会活動の制約解消、議会招集日の変更、選挙日の統一も挙げられている（全国市議会議長会 2018）。これらを含めて議論することが順当である。

また、オンライン議会は急展開している。さまざまな実践が試みられている（茨城県取手市等）。感染症拡大にともない、総務省自治行政局行政課長名で、新型コロナウイルスの危機状況に限って、委員会等での活用が可能であり、本会議ではできないことが「通知」（2020年4月30日）されている（新川・江藤 2020）。「議会運営や住民参加の取組みにおけるデジタル化」という答申は、この文脈で理解できるが、あまりにも弱い（専門小委員会での議論で追加された箇所をイタリックで表示（答申（案）が提示された（第39回専門小委員会））。追加されない場合には、ペーパーレス化程度を想定）。

危機状況においては、本会議でのオンライン活用が可能な法改正も議論の俎上に載せるべきである。新型コロナウイルス感染拡大時の委員会等に限定という行政課長による「通知」を超える必要がある。議会においてオンラインを産休・育休・介護等によって欠席する議員の意見を聞くことに活用することも議論すべきだ。また、危機状況では、これだけではなく定数（議決（表決）定足数ではなく議事定足数）の変更（たとえば、3分の1）（全議員出席が原則であることは変わらない）や選挙日程の延期等（現行では大震災の際の日程変更は特例法によってのみ可能）についてなども、危機状況を踏まえれば議論すべき事項である（新川・江藤 2020）。

今日進展している新たな議会像は地方自治の原理に由来している。とはいえ、中央

集権制に基づく地域経営にとってはそれが開花せず、ようやく地方分権時代に地域経営の自由度が高まることで開花した。その方向を充実させるために、自治法・公選法等の改正も行われている。会期を一回とした通年議会の実践が、通年期制を成立させたように、議会の多様な実践が自治法等改正につながることもある。また、三議長会の要望書等が実ったものも少なくない。議会事務局の共同設置のように、議会、あるいは議長会が要請していないにもかかわらず法改正が行われた問題事例（根無し草、繁忙期が重なり活用できず）もある。

従来の地制調において議論してきた論点とともに、危機状況に改めて自治法等の制度改革を模索する必要もある。

地方自治の原理に基づく議会の3つの原則（住民と歩む、議員間討議を重視する、それらを踏まえて首長等と政策競争する議会）に即した法改正が行われてきた。同時に、その前提として、議員定数や選挙にかかわる法改正も行われた。これらを踏まえながら、危機状況を踏まえた議会改革を進めるうえでのさらなる制度改革を模索したい。表1は、地方分権一括法施行以降の議会に関する改正の主なものである。3つの原則、それを作動させる条件、それらの前提として選挙、定数についての制度改革を示したものである。住民と歩む議会、議員間討議を重視する議会の項目は、ほとんど改正が行われていないし提案もない。むしろさまざまな実践・運用が可能な法制度となっている。括弧〔 〕は、改正ではなく運用による変化ではあるが、議会改革に大きな影響を与えたものである。

このように考えれば、答申における議会改革は、改革リストのほんの一部だけを組上に載せたに過ぎない。

表1 議会をめぐる自治法等の改正と危機状況における課題

項 目	自治法等改正	改正課題	危機状況で浮上した論点
住民と歩む議会	・本会議の公聴会、参考人制度（委員会だけではなく）		〔ネットによる住民との意見交換会〕
議員間討議の重視			〔議会運営における質問の位置の変更＝議案審査の重要性〕 〔オンラインによる委員会運営〕
首長等との政策競争	・専決処分の厳格化と対象制限 ・専決処分不承認、決算不認定の際の首長の対応 ・基本構想の義務付けの廃止（市町村） ・議決事件の範囲の拡大〔第96条第1項＝必要的議決事件、同条第2項＝任意的議決事件〕	・議決事件に係る政令基準の廃止 ・議長への議会招集権付与 ・予算修正権の制約解消 ・閉会中の委員会活動の制約解消	〔専決処分の厳格化〕 〔オンラインによる委員会運営〕 ・オンラインによる本会議
条件整備	・政務調査（活動）費創設 ・議員派遣 ・専門的知見の活用 ・通年会期制 ・議会事務局は（庶務から事務へ） ・議員報酬 ・議選監査委員の選抜制 ・機関の共同設置（議会事務局も含む） 〔議員、事務局職員ネットワーク〕	・休暇、休職、復職制度の整備 ・手当制度の拡充（所得損失手当の創出） ・議会費に係る財政措置の充実 ・保育スペースやバリアフリー化等の整備 ・厚生年金への地方議会議員の加入 ・労働法制の見直し	〔議員、事務局職員ネットワーク〕
議会構成・議員属性	・定数の人口別上限数の撤廃 ・定例会数の上限撤廃 ・議会活動の範囲の明確化（協議又は調整の場）	・ <u>地方議会議員の位置づけの明確化</u> ・ <u>兼業禁止の緩和</u> ・議会招集日の変更	・定足数見直し
選 挙	・選挙権年齢引き下げ ・マニフェスト（ビラ）配布（首長、議員（町村を除く）） ・ネット選挙	・主権者教育の推進 ・選挙公営の拡大 ・被選挙権年齢の引き下げ ・補欠選挙の改正 ・選挙日の統一	・選挙期間の延期 ・電子投票

注1：自治法改正は、地方分権一括法制定（1999年）以降のものである。改正課題は、全国町村議会議長会（2018）、全国市議会議長会（2018）を参考にした。「危機状況で浮上した論点」は、筆者が想定した論点である（新川・江藤 2020）。

注2：括弧〔 〕内は、運用で可能な事項である。取り消し線は（2カ所）、2020年公職選挙法改正で町村でも可能となった（供託金制度併置）。下線は答申に記載された事項である。

3. 地方自治制度改革提案と議会改革

「基本的な認識」が提示された後に、取り組むべきテーマ「地方行政のデジタル化」「公共私連携」「地方公共団体の広域連携」「地方議会」をテーマとして設定して、地制調として法改正、およびその検討が提言される。「地方議会」の章だけではなく、それ以外のテーマも地方自治に関する重要なテーマである。議会は積極的にかかわるべきだし、その手法が明記されなければならない。「地方議会」の章では、当然ながら議会に関する制度改革が対象となるが、「地方行政のデジタル化」「公共私連携」では地方議会との関係が議論されず、「地方公共団体の広域連携」では、登場するものの争点となっている「法制化」にあたっての議会の役割は明示されていない。地方議会以外の3つのテーマでも議会との関係を問うことが住民自治の進展にとって重要である。

(1) 「地方行政のデジタル化」と議会

地方行政にはデジタル化を進めなければならないこと、自治体はそれぞれ創意工夫が必要であることが指摘される。答申の目玉は、「多くの法定事務におけるデジタル化は、地方公共団体が創意工夫を発揮する余地が比較的小さく、標準化等の必要性が高いため、地方公共団体の情報システムや事務処理の実態を踏まえながら、一定の拘束力のある手法で国が関わることを強調していることである。標準化と「原則として」自治体は「標準準拠システムのいずれかを利用する」提案である。また、マイナンバーカードの普及も強調される。

この章では、「地方行政」が主題となるためか議会は登場しない。しかし、この標準化が妥当なのか、妥当だとしても標準準拠システムのどこを選択するかは、住民にとって重要である。「地方公共団体が、合理的な理由がある範囲内で、説明責任を果たした上で標準によらないことも可能とすること」という妥当な留意点を示している。議会は、選択するか、選択するとすればどこを選択するかといった議論を巻き起こし最終的には説明責任を負う。また、個人情報保護制度の再考が「地方公共団体の意見を聞きつつ」としつつも、「データ利活用の円滑化に資する方策」を目指す視点からの積極的な議論が期待されるという。こうした方向での議論について議会は積極的にかかわる必要がある。

なお、2040年頃を見据えたデジタル化は行政サービスの実施＝「地方行政」だけで

はない。まさに、住民自治の進展にも活用できる。法改正をしなくとも、たとえば広報に活用するだけでなく、住民参加・広聴の充実に役立つ。HPやメール、さらには急速に進展したオンライン会議などでも活用できる。また、法改正を伴うことも議論すべきだ。地方議会については、すでに指摘したように「地方議会」の章で一文だけ申し訳なきさそうに出てくるだけである。住民自治に関してのデジタル化は、たとえばオンライン議会や電子投票などは議論すべきである。それぞれの議会でも現行法で可能なものは積極的に活用し、法改正を伴うものは意見書等を決議することも必要である。

(2) 「公共私連携」と議会

地域社会にとって、公共私連携が強調される。「地域社会においては、行政のほか、コミュニティ組織、NPO、企業等、多様な主体によって、住民が快適で安心な暮らしを営んでいくために必要なサービス提供や課題解決がなされている」という視点である。「共助の担い手の活動基盤の強化」が答申の目玉となっている。多様な主体によるプラットフォームを目指す。地域法人制度の再構築（不動産等の保有にかかわらず法人格取得（認可地縁団体制度改正））、人材・資金等の確保（地域人材の確保・育成、外部人材の活用）が検討され答申となっている。その中には、地方公務員の公務と公務以外との「一人複役」の環境整備、「地域担当職員制」によって地域に継続してかかわる地方公務員の確保・育成が含まれている。また、一定の要件を満たしたプラットフォームに対して、条例・要綱等によって意見具申などの役割を担わせる。

そのプラットフォームを「地域の未来像の実現に向けた議論の場としていくことも考えられる」という視点は重要である。その際、プラットフォームに議会は積極的にかかわるべきだし、「地域の未来予測」策定には議会も当然かかわるべきだが、その指摘はない。地域のプラットフォームには議会は不可欠である。意見具申を条例で定めるという提案は、余計なお世話であると思われるが（「普通地方公共団体の区域内の公共的団体等の活動の総合調整に関すること」は議会の議決事件（自治法①XIV））、重要である。とはいえ、想定される意見具申は首長に向けられる。そこで、地域におけるさまざまなアクターの地域経営に関する要望意見を議会に向けるもう1つのチャンネルを創造することが必要である。公共私による地域経営には議会は無関心であってはならない。

(3) 「地方公共団体の広域連携」と議会

① 「地方公共団体の広域連携」の章の概要

地制調の審議時間や、実際の答申の分量の多くが費やされているのが、広域連携である。合併は引き続き推進されるが（この第32次地制調によって市町村合併特例法の延長が答申され実際に延長された）、広域連携、とりわけ定住自立圏・連携中枢都市圏の重視とその新たな制度化が模索される（それ以外の連携や都道府県による補完・支援もある）。最初に広域連携は「最も適したものを市町村が自ら選択すること」という原則が記されている。この「自ら選択」は、自主的な市町村合併の動向を考慮すれば「曲者の用語」であり、そのまま信じるわけにはいかない。

答申の広域連携で主題となるのは、広域連携の事務処理の（従来強調されている執行段階だけではなく）計画段階の重要性、財政的誘導、公共私連携の重要性、そして定住自立圏・連携中枢都市圏の（連携計画作成市町村（中心市・連携中枢都市）による）連携計画作成の際に「他の市町村の十分な参画を担保する仕組み」の法制度（賛否両論併記）である。また、市町村と都道府県の関係では、広域連携をしている市町村が安定している場合、市町村から都道府県に対してその事務の委託を要請する仕組みの法制度化や、都道府県と市町村が連携協約に基づく役割分担の協議を要請できる仕組みの法制度化も提案されている。

執行段階を重視してきた従来の答申とは異なり、計画段階に着目することは重要である。とはいえ、議会のかかわり方の提示はきわめて中途半端である。「民主主義・住民自治を進める議会」が登場せざるを得ない。広域連携の選択や規約・連携協約の締結や変更には議会の議決が不可欠である。そして、関係する市町村や都道府県が未来像や連携のあり方について「対等協力の立場で積極的な議論」を重ねるとともに、計画段階から関係市町村の議会が「積極的に参画する」ことの重要性が指摘される。その際、委員会で広域連携について審議することや、関係市町村の「議員間で定期的に協議する取り組み等を通じて、議会が積極的に役割を果たすこと」が指摘されていることは、今後の広域連携における議会の役割を考える上で重要である（江藤 2014、2015）。

しかし、重要なテーマに議会がかかわる制度化は弱い。「住民自治の根幹」としての議会の視点からすれば、定住自立圏・連携中枢都市圏の設計の問題だけではなく、議会のかかわり方の中途半端さも問題になる。

② 定住自立圏・連携中枢都市圏の構想の問題点

ここでは、地方六団体や研究者等から批判が上がっている定住自立圏・連携中枢都市圏の問題点について検討したい。根底には設計の問題がある。連携協約が一对一の自治体間で締結され、いままでも定住自立圏共生ビジョン・連携中枢都市圏ビジョン（以下「連携ビジョン」）策定が中心市・連携中枢都市に委ねられていたこと（答申では「連携計画」）、実際に連携中枢都市に有利な財政的措置が行われていること、などを想定すれば中心市・連携中枢都市主導になる。市町村間の対等協力関係を変える。

答申では定住自立圏・連携中枢都市圏を強化する法制度が提案される。汎用可能な連携協約は地方自治法に規定されているが（自治法252の2、2014年改正）、この定住自立圏・連携中枢都市圏を法的に位置づける提案である。連携計画作成市町村による連携計画の義務化である。しかも、そこへの関係市町村の参加を制度化する検討である。参画や提案の法制化は余計なお世話だし、参画といっても決定権限は連携計画策定市町村だけである。偏りのある制度である。また、広域連携の中でも定住自立圏・連携中枢都市圏にだけで検討されるのは、それらを推進するものである。

執行段階だけではなく参加段階に議論が及んだのは評価できるとしても、参加だけを取り立てて制度化することは、こうした一連の流れ（パック）の強化である。本来水平的な市町村関係が中心市・連携中枢都市主導になるがゆえに（上下関係を持ち込む、いわば分割統治）批判の対象となる。

なお、広域連携一般の指摘であるが、定住自立圏・連携中枢都市圏の強化として作動する提起もある。

広域連携一般の提案であるが、財政的措置、市町村から都道府県に対してその事務の委託を要請する仕組みの法制度化は、定住自立圏・連携中枢都市圏を強化するという危惧もある。まず、「適切な財政的措置を講じる必要がある」のは、それらだけではなく、広域連携全体の文脈である。しかし、財政措置の実際（特別地方交付税の交付による中心市・中枢都市への偏重）や⁽⁸⁾、周辺地域の財政措置を想定しているものの定住自立圏・連携中枢都市圏を前提とする。

(8) 連携中枢都市への交付税措置では、連携中枢都市へ約3.2億円、連携市町村へ0.15億円であり、「20対1を超える比率となっているとは、自治体の対等・平等性から問題」である（日本弁護士連合会 2020 a : 11）。

また、定住自立圏・連携中枢都市圏にだけではなく、広域連携の文脈ではあるが、「近隣市町村の合意」を前提として、市町村から都道府県に対して「都道府県の事務の委託を要請できるようにする仕組みを法制度として設ける」ことも提起されている（移譲ではなく「委託」）。事務処理特例の圏版として読め、活用するのは定住自立圏・連携中枢都市圏となる。

対等協力関係である市町村間に主従関係を創り出す定住自立圏・連携中枢都市圏として捉えれば、こうした財政誘導や法制度はさらなる主従関係を市町村間で創り出すものとして批判の論点となる（代表的な批判として、日本弁護士連合会（2020 a b））。

なお、こうした連携ができない状況の市町村では都道府県の補完が提起される。そのための連携協約を活用する法制度も提案される（役割分担の協議を要請する制度化）。定住自立圏・連携中枢都市圏を是として、一対一対応を都道府県と市町村にまで広げている。市町村と都道府県は対等協力関係であるにもかかわらず、都道府県は中心市・連携中枢都市のような主導的役割を担うことになる。

定住自立圏・連携中枢都市圏の地方六団体からの強力な批判があり、連携計画への参加の制度化は両論併記となっている。それにもかかわらず、「総務省幹部は『広域連携の法制化を断念したわけではない』と強調。……中略……今後に火種を残した格好だ」という報道もある（『山梨日日新聞』2020年6月18日付（共同通信配信））。

そもそも中心市・中枢連携都市を中心に一対一対応で連携協約が締結される定住自立圏・連携中枢都市圏では、なぜ「圏」が形成されるのであろうか。そして、市町村間には上下関係が生じる（分断的統治の広域連携版）。今後、関係自治体全体がそれぞれ連携協約を締結することも必要だろう。また、議会はそれぞれの連携協約の議決だけで連携ビジョン・連携計画には中心市・連携中枢都市の議会でさえかわる権限は想定されていない。

これらを考えれば、定住自立圏・連携中枢都市圏を推進する「歪な制度」の検討である。こうした根本的問題の打開のためには、定住自立圏・連携中枢都市圏の制度自体を問い直す必要がある。自治体間が中心市・連携中枢都市を軸とした一対一ではなく関係する自治体すべてがかかわる制度に変えるべきだ（分割統治を是正した「蜘蛛の巣状」へ）。

③ 広域連携と議会

広域連携では、すでに指摘したように計画段階からかかわることの重要性が指摘されている。重要な指摘であるとはいえ、定住自立圏・連携中枢都市圏における連携ビジョン・連携計画の作成時だけの法制化の検討であり、議会が登場するのは連携協約の議決（ただし、その後は自治体毎に予算としてはかかわる）だけである。連携ビジョン・連携計画の決定には「周辺自治体」はもとより作成市町村の議会はかかわれない。「民主主義・住民自治を進める議会」であるにもかかわらずである。すでに指摘したように、広域連携一般では関係市町村議会のかかわりは指摘されている。それにもかかわらず、定住自立圏・連携中枢都市圏では計画段階での参加の法制化は検討されているにもかかわらず、連携ビジョン・連携計画に議会がかかわる指摘はない。

議会は、連携協約だけではなく、連携計画への参加、さらには関係市町村それぞれが議会の議決事件とすることが必要である（幸田 2020）。現行でも議会は連携協約の議決までである。その後の監視・評価には議会は登場しない。広域連携一般で提起されているように、連携協約の締結後の実施状況を監視・評価するために計画段階、実施段階を超えて評価段階にも議会は登場する必要がある。市町村議会がそれぞれで評価するだけではなく、関係市町村議会全体で議論する場は必要である。答申で指摘されている、連携市町村議会・議員間の連携がここで活きる。

なお、都道府県と市町村との連携において、同様に都道府県議会と市町村議会との連携も強調しておきたい。

④ 広域連携における「議員の法的位置づけ」

答申の「地方議会」において「議員の法的位置づけ」が「議員のなり手不足に対する当面の対応」の最初に登場している。この法的位置づけの明確化については両論併記となっていることはすでに指摘した。従来の答申では、公選職として定義されていたものである（たとえば、第28次・第29次地制調答申）。公選職という用語は、魅力的ではあるが、首長も公選職である。議員だけに限定する根拠はない。と

りあえず、「合議体の公選職」とするのが順当であろう⁽⁹⁾。ここでは、市町村議員が広域連携に積極的にかかわる必要があること、もう1つは、広域連携のうち広域連合と一部事務組合には議会が設置されるが、その議員の性格について考えたい。つまり、自治体間連携を踏まえれば当該市町村議会議員の役割は広がるとともに、そもそも合議体の公選職の対象にはなっていない一部事務組合や広域連合の議員の役割を強調することになる。

自治体間連携・補完が進み当該市町村の事務が外に出されることにより自治の空洞化を招かないために、それぞれの市町村議会がその統制を行う必要がある。外部に移動した事務にも責任を持つことから、地方分権に伴って増大する活動量を考慮すれば市町村議会議員の役割はますます増大する。市町村議会議員は当該市町村だけではなく、自治体間連携にも常に責任を持つ。市町村議会議員という意味での合議体の公選職は、それを母体にしながらも広域にまで拡張する。「住民自治の根幹」としての議会の構成員としての議員の役割は、広域にまで広がる。合議体の公選職の豊富化である。

また、一部事務組合・広域連合には議会が存在している。直接選挙を実施する議会はいまだ存在しないが（現行制度では広域連合のみ可能）、それでも議会であればその議員は間接的でさえ合議体の公選職と類似する。一部事務組合・広域連合の議員はそこで責任を持つとともに（独自の議会改革の推進）、当該市町村を母体としていることから、市町村議会との連動が必要になる。合議体の公職者としての役割を再定義する必要がある。

市町村議会議員は市町村合併により議員数を大幅に減少させ、そして広域連携が

(9) 合議体の公選職を地方議員（市町村、都道府県）に限定せず、より広い視野から議論すべきではないかということである。市町村議会・都道府県議会の議員の役割の変化だけではなく、一部事務組合・広域連合の議会議員の役割を強調している。もう1つの変化も考慮する必要がある。答申の「公共私連携」と議会の関係とも連動する。市町村合併に伴い面積も人口も大幅に巨大化しているものの、代表者（議員や首長）は、大幅に減少した。その穴を埋める狭域自治（自治体内分権）が構想され実践されている。そこで設置される住民組織（現行では地域協議会委員）が公選で選出されれば、合議体の公選職との関係が問われる。市町村議会議員と「類似」では強すぎ、「疑似」では弱すぎるニュアンスを持つ。住民の特別な役割を規定する用語を考えたい。公募公選制（準公選制）を制度化したところもあるが（上越市）、いまだ十分ではない。むしろ、議会・議員がその住民組織と連携して狭域自治を強化する。狭域自治を担う合議体の公選職の役割は、住民組織（充実・強化を前提として）と議会・議員に分有される。

強調されている。当該自治体にかかわるとともに、広域連携にかかわる議会の役割はますます重要になる。まさに、議員の役割を大きく変えるものである。同時に、都道府県議会議員は、市町村の補完の役割を担うために、市町村議会議員との連携が重視される。

4. 「地域の未来予測」と議会が議決する総合計画 —— 2040年頃に向けて議会が議論を巻き起こすテーマ

(1) 「地域の未来予測」、人口ビジョン・地方版総合戦略、そして総合計画

本稿では、議会改革を中心に答申の提起と限界について確認してきた。これは、議会制度に関する事項（「5 地方議会」）だけではなく、それ以外の項目でも議会が積極的にかかわる必要性を提案してきた。議会は、まさに「住民自治の根幹」としてこれらに積極的にかかわるとともに、今後の地域経営の方向について積極的に議論を巻き起こす必要がある。議会は、議員間、あるいは議員と首長等だけではなく、住民を巻き込んだ討議（討論）の場＝フォーラムだからである。

地域の伝統に基づき新たな価値を創造することが必要となる。そのためには、多様な、したがって地域で分断化された住民の意見を集約し統合し地域の発展につなげる必要がある。答申で議論される「地方行政のデジタル化」「公共私連携」「地方公共団体の広域連携」は、これらの議論を踏まえてはじめて質的な制度化が可能となる。

答申の主眼は、2040年頃を見据えた地域社会に対応した地方自治制度改革である。答申が強調する「地域の未来予測」が重要な役割を果たすとはいえ、その予測がどのようなものかは定かではない（「自治体戦略2040構想」では「カルテ」）。筆者は、すぐ後で確認するように「新たな価値の創造」の見取り図、海図だと考えている。それぞれの自治体（連携して策定することも想定）で策定し実践することになる。その際、人口ビジョン・地方版総合戦略と連動するはずである。同時に、実効性ある計画となった総合計画とも連動する。それらの関連は明記されていない。未来予測、人口ビジョン・地方版総合戦略は、中長期を想定している。それに対して総合計画は、中短期である。これらをつなぐ（連結）制度化を模索したい。「連結」させるのは、そ

のポリシーであり、議会の議決である⁽¹⁰⁾。定住自立圏・連携中枢都市圏の連携ビジョン・連携計画も同様に、それらと総合計画とが関連づけられることになる。もちろん、中心市・連携中枢都市だけではなく、一対一の参加ではなく、また行政への参加だけではなく、関連自治体全体での討議の場、議会を含めた討議の場を設定し、それぞれの自治体の議会で議決することが不可欠である。議会の役割は、そのポリシーをめぐって議論を巻き起こすことである。それらについての留意点を探りたい。

(2) 「逆算」と「価値創造を含めたバックキャスト」(価値前提)

「地域の未来予測」の作成にあたって、答申は「逆算」思考に基づく。諮問や答申に表れた「逆算」からついバックキャスト思考を想定する。「過去からの延長線上ではなく、2040年頃を展望して見えてくる変化・課題とその課題を克服する姿を想定」する重要性を強調しているからである。答申に大きな影響を与えた「自治体戦略2040構想研究会 第二次報告」では、「危機の対応こそが、新たな発展のチャンスである。国と自治体が冷静に現実を直視し、課題を先送りせず、2040年頃からバックキャストイングして、解決策を模索し、全力で取り組むことが今まさに求められている。」

(総務省 2018:30) としていることを考慮すれば、バックキャスト (back casting) 思考のように思われる。しかし、このバックキャスト思考は、「過去からの延長線上ではなく」というものの、答申を貫いている思考は、過去を前提とした想定とそれへの対応である。新たな価値の創造ではまったくない。新たな価値とは、たとえば現状(趨勢)を踏まえつつも、未来の地域社会のビジョン(未来の住民自治)であり、それは討議によって設定されるものである。そして、答申のテーマに引きつけていけば、それを実現する地方自治制度の構想を含む。

答申の「逆算」は、「人口減少が深刻化し、高齢者人口がピークを迎える2040年頃にかけて生じることが見込まれる変化・課題を、人口構造、インフラ・空間、技術・社会等に分けて整理」から出発する、つまり2040年頃に生じる地域社会の変動を現在の延長線上で考えるからである(価値創造を含めたバックキャストとは異なるフォアキャスト (fore casting : 少なくとも価値創造のないバックキャスト) 重視)。

筆者が構想するバックキャスト思考は、将来のあるべき姿から考えること、そして

(10) 長期的な未来構想と自治ルールを探る上で「都市憲章」は有益である(江藤 2017)。神奈川県川崎市や同県逗子市で模索されていたものである。とくに、川崎市で二回提案されたが否決された。まさに、都市憲章を議論すべき時期である。

このあるべき姿を討議によって明確化することである（江藤 2020、日本生産性本部 2020：7）。バックキャスト思考は、価値（将来のあるべき姿）とそれを明確化するための討議を重視する（新しい価値の創造）。つまり、あるべき姿の明確化は、当然そこに至る短期、中長期の課題を討議によって明確にすることである。そこで、答申や自治体戦略2040構想研究会の逆算・バックキャストと区別するために、「価値創造を含めたバックキャスト」思考とする。討議の重視は、討議空間、そしてその重要な1つである議会の役割を高める。新たな価値の創造と議会改革は連動する。

しかし、現状を無視したあるべき姿は単なる空想となる。筆者は、その点次のように考えている。価値創造を含めたバックキャスト重視の価値前提とフォアキャスト重視の事実前提との関係でもある。事実前提は「事実がこうだから、どうするのか」であり、この価値前提は「この価値を重視するから、こうする」という考えである。価値前提は、「大切にする価値の優先順位を決めておき、全員がその順位にそって判断するので、状況や場合による違いが生まれにくい」といわれる。

この事実と価値の二項対立は、規則基準と原則基準、部分最適と全体最適、方法思考と目的思考、と関連がある。それぞれの前者は「ご都合主義になりがち」である。それに対して、それぞれの後者で考える方は「難しいし、専門的な知識も必要」である。この議論では、価値前提（およびそれぞれの後者）で考えることが重視されている（日本経営品質賞委員会（日本生産性本部） 2019：6、岡本 2003：7－8）⁽¹¹⁾。

筆者は、これらの二項は、対立するものではなく相互に関連するもの、反復運動だと考えている。むしろ<現状＝事実>の中に淘汰される価値と新たな価値が存在する。

- a. <現状＝事実>は、課題はあろうとも歴史的に培われた「合理的なもの」（それなりに根拠がある）によって形成されている。
- b. 価値は、外在的な（外からもたらせる、現実とかけ離れた）ものではなく、現状の中に「未来形成的なもの」（多様な要素を束ねて方向づける）が宿っている。
- c. 価値は、固定したものではなく、その時々に変化するものであり、価値と事実との反復運動である。

(11) 日本生産性本部による価値前提と事実前提には、二項対立を超える視点はある。インサイトという概念である。「表面に現れていないような潜在的パターンを読み取ること」である（日本経営品質賞委員会（日本生産性本部） 2019：7）。「顧客が無意識のうちにとっている行動のなかに、新たな価値創造の機会を読み」とることである。事実前提と価値前提をつなげる視点である。

- d. 価値にも、階層があり、最も大きな価値変動は、パラダイム転換である（たとえば、戦前と戦後の地方自治原則の大幅な変更、地方分権一括法の施行は、中規模な変更）。

答申の「逆算」思考は、重要であるとしても、現状から導出される動向を整理し、それへの受動的対応である。その「整理」は1つの未来のシナリオとして意義あるものだが、どのような地域社会を創り出すかの積極的な価値創造は後景に退く。今後重視する「地域の未来予測」は新たな価値をめぐる討議によって生み出されるものであり、未来を創造するものである。

価値創造を含めたバックキャストによって、「地域の未来予測」の強固な正答が得られるものではない。この未来ビジョンの作成「過程で理解と事業実施のアイデアを得る機会となる」（神崎 2020：183）。合意形成が前面に出る。住民間、そして討議をその存在意義とする議会の役割が再定義される。まさに、このバックキャスト思考は、住民自治と連結する。

(3) 「地域の未来予測」と連動した総合計画の議論を巻き起こす：新シビル・ミニマムとポスト新型コロナをめぐる議論

価値の創造にあたって、議会が（そして住民間の、首長との）議論を巻き起こすテーマを考えたい。価値創造を含めたバックキャスト思考では、未来は決まっているわけではなく、拘束はありながらも想像・創造するものであり、その方向は討議によって明確になるからである。

討議するテーマの1つは、新シビル・ミニマムである。1970年代のシビル・ミニマムを再考することになる（松下 1971）。拡大期のシビル・ミニマムは社会資本拡充運動によって実現に動き出した。それに対して、今日は、社会資本の削減を念頭にシビル・ミニマムの水準を確定することが課題となる（新シビル・ミニマム）。もともとシビル・ミニマムは討議の広場を伴っていた（千葉 1995）。今日のシビル・ミニマムはそれを引き継ぐとともに、協働も広がっている。これらを組み込みながら新シビル・ミニマムの確定を行うことになる。そこで、議会がその確定に積極的にかかわる必要がある。

それと同時に、ウィズだろうがアフターだろうが、今後の地域社会はビフォー・新型コロナウイルスに戻るべきではない。もう1つの討議するテーマは、地域社会の反省である。今日、大都市集中の問題点、地産地消の重要性、新自由主義による公務員・医療従事者等の削減や格差の拡大といったことがあぶりだされた。新たな地域経

営の方向を模索できる。討議の場としての議会が本来得意とする分野である。「未知の感染症に襲われたから、『危機の時代』に陥ったのではない。憎悪と暴力が溢れ出し、世界の人々が未来への言い知れぬ不安に脅えていた『危機の時代』を、『コロナ危機』が襲った」という評価は重みがある（神野 2020：88）。危機の時代を冷静に分析し脱却の方途の議論を議会は巻き起こす必要がある。

5. 議会改革の到達点と答申の位置：議会からの政策サイクルを「未来」に活かす

議会改革は、形式（運営）から実質（内容＝住民の福祉向上に連動）へと転換している。議会改革の第2ステージに突入した。それを作動させるのは議会からの政策サイクルである（江藤 2016）。答申には課題もあるが、そこで提起された狭域自治、広域自治へのまなざしは重要である。それらには、住民自治を進める視点からA Iの活用もできる。これらに議会は、積極的にかかわる必要がある。

今後、それぞれの自治体の自治とともに狭域自治（自治体内分権の自治）と広域自治（広域連携の自治）は必要である。それは、単に行政サービスの分担だけではない。それを受け取る住民からの提案ルートが制度化されなければならない。また、「住民自治の根幹」としての議会は、狭域自治や広域自治にかかわってきたし、今後の制度化に積極的にかかわる。

たとえば、狭域自治では長野県飯田市議会は、狭域自治を制度化（まちづくり委員会）した自治基本条例を議員提案で制定し、毎年まちづくり委員会と意見交換をして、監視や政策提言に活かしている。また、同市議会は広域連合、および定住自立圏構成自治体の議会と共同で議員研修を行い、広域連携を意識している。議会からの政策サイクルを積極的に動かしている議会は、狭域自治にも広域自治にも積極的にかかわっている。

答申に基づく法改正は、住民自治を進化・深化させる場合に限って活用すればよい。たとえば、a.「地方行政のデジタル化」では、標準準拠システムの妥当性の議論と決定、b.「公共私連携」では、狭域自治の制度（条例制定を含む）、その際の具申を首長だけではなく議会にも（条例制定をしなくとも意見聴取は可能であるが制度化することも重要）、c.「地方公共団地の広域連携」では、定住自立圏・連携中枢都市圏だけの活用だけではなく、多様な広域連携制度の活用、などである。

議会からの政策サイクルを、2040年頃を見据えつつ作動させることが必要である。「未来」を想定する際に、危機を煽るだけではなく、新シビル・ミニマムやポスト・コロナというテーマを設定して議論を巻き起こし「地域の未来予測」・総合計画に収斂させる。議会は、住民間、住民と議会、議会と首長等による議論を巻き起こす主要なプレイヤーの役割を果たす。討議は議会の得意分野である。現状からすれば、2040年頃は危機の到来かもしれない。しかし、新たな価値に基づく新たな地域社会の到来かもしれない。現状を踏まえつつ、「『危機の時代』は『希望と楽観主義』を携えて渡らなければならない」、「『希望と楽観主義』を携えるためには、『危機の時代』を克服することによって実現する未来へのビジョンが必要となる。……中略……未来へのビジョンという希望がなければ、危機がもたらす痛みや負担に耐えることができない」という視点は持ち続けたい（神野 2020 : 88）。

この希望を有した未来へのビジョンは、正答があるわけではない。危機を冷静に判断し主体的にそれを乗り越え、新たな価値を創造する討議空間が不可欠である。議会は市民社会での討議空間を作り出す役割を担うとともに、「公開と討議」をその存在意義としている。まさに、議会はこの時期に議会改革のバージョンを上げながらその役割を担う必要がある。その意味で、答申はこうした未来へのビジョンの創造（そして討議空間の位置づけ）が希薄なものとなっている。諮問を根拠に大上段に振りかぶった刀であっても、現実にはなかなか切り込めない。さまざまな場から提起し討議する重要性を教えてくれた答申である。

【第29次地方制度調査会答申（2009年）】

<勤労者等の立候補や議員活動を容易にするための環境整備>

現在、議会の運営としては、会期を一定期間に定め、平日昼間に集中して会議等を開催する例が一般的である。平日の朝から夕方にかけて仕事に従事している勤労者が議員として活動することを容易にするため、例えば、夜間、休日等に議会を開催するなどの運用上の工夫を図ることが考えられる。

また、勤労者について、立候補を容易にするため、これに伴う休暇を保障する制度や、議員活動を行うための休職制度、議員の任期満了後の復職制度等を導入することなどが考えられる。この点については、我が国における労働法制のあり方やその背景となる勤労者の意識、勤務実態等にも関わる課題であることから、まずは、議会の活動を社会全体で支えるべきであるという意識の醸成に努めつつ検討していくべきである。

議員の構成については、女性の議員が男性の議員に比べて割合が低く、偏りが見られることから、議会の運営上の工夫を含め、女性の議員をさらに増やすための方策について、諸外国の取組などを参考としつつ検討すべきである。公務員については、現行制度において、職務専念義務が課せられ、また、公務の中立性の観点からその政治的行為が制限されているほか、公職への立候補の制限、地方公務員については地方議会の議員との兼職の禁止等の規制がされている。

公務員が地方議会の議員として活動することは、行政分野に通じた人材が議員として活動することとなり、有益な面があることから、公職への立候補制限の緩和や、地方公務員と当該地方公務員が所属する地方公共団体以外の団体の議会の議員との兼職禁止の緩和などの方策が必要ではないかとの意見がある。

この点については、公務員が政治的活動と密接不可分である議員活動を行うことについての社会的な理解が得られることが前提となることから、公務員の職務の公正な執行や職務専念義務のあり方等にも配慮しつつ、前記のような休暇制度、休職・復職制度等の導入に関する検討と併せて、引き続き検討の課題としていくべきである。

【第28次地方制度調査会答申（2005年）】

<幅広い層からの人材確保等>

住民を代表する議会の議員に幅広い人材を確保できるように、女性や勤労者が議員として活動する上での便宜に資するよう休日、夜間等に議会を開催するなどの運用上の工夫をすべきである。また、制度面では、勤労者が議員に立候補でき、また、議員として活動することができるような環境の整備、さらには地方公共団体の議会の議員と当該団体以外の地方公共団体の職員との兼職を可能とすることも検討すべき課題である。

（えとう としあき 山梨学院大学法学部教授）

【付記】

脱稿後、本稿と関連する重要な動きがあった。本文で指摘した総務省「地方議会・議員のあり方に関する研究会」の第8回研究会が開催された（2020年8月24日、オンライン会議）ここではじめて『地方議会・議員のあり方に関する研究会 報告書（案）』が提出され議論された。ただし、この議論を踏まえて改定案が提出され議論されるわけではなく、座長一任となっている。多様な意見がまとめられた報告書、および66頁に及ぶ『地方議会・議員のあり方に関する研究会 報告書（案）参考資料集』は今後の地方議会・議員を考える上で有用である。

最後の「今後の検討の方向性」では、「今後生じる変化や課題に対応した持続可能な地域社会の実現に当たっては、住民の多様な意見を反映しながら合意形成を行う場となる議会の役割は一層重要になる。」という重要な視点を再確認する。

そこで、「今後も、議会のあり方、議員に求められる役割、多様な層の住民の参画などについて

幅広く検討を進めていく必要がある。」として2つのテーマを具体的に提示している。「その際には、今般の新型コロナウイルス感染症の感染リスクへの対応も踏まえた議会運営や住民参加の取組等におけるデジタル化への対応や、団体規模に応じた議会のあり方についての新たな選択肢の提示等も含めて検討することが考えられる。」という提起である。

前者については重要な論点であるが、後者は（本文でも指摘したように）地方議会にパッケージとして設定された議会運営を強いる可能性が高い。議会が住民自治を進めるためには、団体規模に応じた選択制ではなく、それぞれの議会が住民自治をすすめるための議会への権限強化と規制の緩和こそが求められる。

この報告書の提出が脱稿後であったために、この検討は別途行いたい。（8月25日記）

キーワード：地方議会／第32次地方制度調査会／自治体戦略2040構想／
地方議会・議員のあり方に関する研究会／地域の未来予測

【参考文献】

- 阿部知明（2020）「これからの地方行政体制の姿～第32次地方制度調査会を読む～」『地方自治』2020年8月号（第873号）
- 今井照（2019）「第32次地方制度調査会『市町村合併についての今後の対応方策に関する答申』（2019年10月30日）について」『自治総研』通巻493号 2019年11月号
- 今井照（2020）「『行財政基盤の強化』をめぐる——平成合併の検証」『自治実務セミナー』2020年6月号
- 江藤俊昭（2011）『地方議会改革——自治を進化させる新たな動き』学陽書房
- 江藤俊昭（2014）「自治体間連携・補完における新たな議会の役割」『地方議会人』2014年8月号
- 江藤俊昭（2015）「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『基礎自治体と地方自治』敬文堂
- 江藤俊昭（2016）『議会改革の第2ステージ——信頼される議会づくりへ——』ぎょうせい
- 江藤俊昭（2017）「第10回 地域経営の軸としての総合計画」『議員NAV I』2017年3月27日号
- 江藤俊昭（2018）「統一地方選挙を住民自治の深化に（上）（下）」『議員NAV I』2018年11月26日、12月10日
- 江藤俊昭（2019）『議員のなり手不足問題の深刻化を乗り越えて——<地域と地域民主主義>の危機脱却の手法』公人の友社
- 江藤俊昭（2020）「地方議会評価による地域経営の高度化——日本生産性本部「地方議会評価モデル研究会」の成果を踏まえて——（上下）」『地方財務』2020年10月号、12月号
- 岡本正耿（2003）『経営品質入門』生産性出版
- 小塩篤史・中島開多（2014）「未来志向でうみだす事業構想」『月刊事業構想』2014年4月号
- 神崎昌之（2020）「サステナブル経営におけるバックキャストとライフサイクル思考の活用」『Journal of Life Assessment, Japan』Vol.16, No.3, July 2020
- 幸田雅治（2020）「広域連携における議会の役割」『自治日報』2020年7月24日・31日号
- 神野直彦（2020）「『危機の時代』と財政の使命」『世界』2020年7月号

- 堀内匠（2019）「第32次地方制度調査会『2040年頃から逆算し顕在化する地方行政の諸課題とその対応方策についての中間報告』の読み方」『自治総研』通巻491号 2019年9月号
- 堀内匠（2020 a）「2040研・地制調の自治体像を探る」『月刊自治研』2020年3月号
- 堀内匠（2020 b）「第32次地方制度調査会『2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申』を読む」『自治総研』通巻502号 2020年8月号
- 全国市議会議長会（2018）『要望書』
- 全国町村議会議長会（2018）『議会の機能強化及び多様な人材を確保するための環境整備に関する重点要望』
- 全国町村議会議長会（町村議会議員の議員報酬等のあり方検討委員会）（2019）『町村議会議員の議員報酬等のあり方 最終報告』
- 全国都道府県議会議長会（2020）「今後の地方議会・議員のあり方に関する決議 — 地方議会が直面する喫緊の課題への対応 —」
- 総務省（自治体戦略2040構想研究会）（2018）『自治体戦略2040構想研究会 第二次報告～人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか～』
- 地方自治研究機構（2020）『少子高齢化時代の新たな行政経営の在り方に関する調査研究～広域連合の在り方を中心に』
- 千葉眞（1995）『ラディカル・デモクラシーの地平 — 自由・差異・共通善』新評論
- 新川達郎・江藤俊昭（2020近刊）『災害・感染症の緊急事態と議会 — 相次ぐ自然災害と新型コロナウイルス感染症に直面して』（仮題）公人の友社
- 日本経営品質賞委員会（日本生産性本部）編集・発行（2019）『2019年度版 日本経営品質賞 アセスメント基準書』
- 日本生産性本部（地方議会改革プロジェクト）（2020）『地方議会評価モデル（地方議会の成熟度モデル）』
- 日本弁護士連合会（2018）「自治体戦略2040構想研究会第二次報告及び第32次地方制度調査会の審議についての意見書」
- 日本弁護士連合会（2020 a）「第32次地方制度調査会で審議中の圏域に関する制度についての意見書」
- 日本弁護士連合会（2020 b）「『地方公共団体の広域連携』に係る第32次地方制度調査会答申に対する会長声明」
- 松下圭一（1971）『シビル・ミニマムの思想』東京大学出版会
- 武藤博巳（2019）「地方自治制度は変わるか？ — 2040構想と地方制度調査会を中心に」『実践自治』2019年秋号（Vol. 79）
- *このほか、第32次地方制度調査会答申を特集した『月刊 地方議会人』2020年9月号、を参照した。