

人口減少下の地方における意思決定の選択肢拡大に向けて —町村総会を中心に—

調査部 主任研究員 高坂 晶子

目 次

1. はじめに
2. 地方議会の現状と課題
 - (1) 地方議会の位置付け
 - (2) 地方議会の役割
 - (3) 人口減少下の地方議会の問題点
3. 地方議会の課題解決に向けた取り組み
 - (1) 政府における検討状況
 - (2) 自治体における問題提起と検討状況
4. 地方の意思決定機関の新たな選択肢＝町村総会
 - (1) 町村総会の検討が望まれる理由
 - (2) 現行法令が想定する町村総会と実際とのミスマッチ
5. 海外における参考事例
 - (1) 住民による直接的意思決定
 - (2) 電子投票の活用
6. 町村総会のイメージ
 - (1) 現行議会との比較、海外事例を踏まえた町村総会の課題
 - (2) 課題1への対応策：開催・審議に関する要件緩和
 - (3) 課題2への対応策：議案に対する住民の理解促進
 - (4) 課題3への対応策：監視機能の強化
7. おわりに

要 約

1. 人口減少と高齢化に伴い、地方圏の小規模自治体を中心に、地方議会議員のなり手不足が問題化している。全国で最も人口が少ない自治体である（離島を除く）高知県大川村は、2017年5月、現行制度に代わる「町村総会」の検討を開始し、大きな反響を呼んだ。町村総会とは、全有権者の賛否表明により住民意思の所在を明らかにする直接民主制であり、代議員を選出して意思決定をゆだねる現行議会の間接民主制とは異なる仕組みである。
2. 議会の担い手不足の背景として、人口的要因に加え、地方議会の抱える問題点が関係している。すなわち、①地方議会が首長の追認機関に陥り、独自の活動が少ない、②議員の資質が低下している、③議員と住民との乖離が拡大している、等の状況が続き、住民が議員になろうというモチベーションが薄れている。この結果、地方議会選挙における投票率は長期低落傾向にあり、議員のなり手不足により議会が成り立たなくなる懸念も浮上している。
3. 議会が成り立たなくなる場合の代替機関として、地方自治法は、町村に限り「町村総会」制度の導入を認めている。近年、議会の存続が危ぶまれるケースが増えた地方圏では、大川村以外にも町村総会制度に関心を抱く小規模町村が現れつつある。
4. 実際に町村総会制度を導入するには、前もって条例で議会の廃止と町村総会への移行を定めておく必要があるが、町村総会の仕組みや運営方法に関する具体的な規定が存在しないため、導入は困難な現状がある。法令整備を担う政府は現行議会の活性化を重要視する一方、町村総会の活用には消極姿勢に終始しているが、今後、小規模町村のニーズに応じて町村総会の詳細設計に取り組むことが望まれる。
5. 町村総会のような直接民主制の例を海外に求めると、アメリカのタウンミーティングやスイスのランズゲマインデといった住民集会がある。これらの仕組みや運営方法をみると、歴史的経緯に基づく制度として尊重され、住民討議による意思決定が難しくなる事情、例えば人口増加や議案の複雑化などの問題が生じてても、運営上の工夫や補助機関の活用によって存続が図られている。
6. 海外の事例を踏まえつつ、わが国に町村総会制度を導入した場合を想定すると、主に以下の3点について現行議会制度の見直しが必要である。
 - ①町村総会の開催・審議に関する要件の緩和
現行議会の定足数（5割）を引き下げるとともに、参加者が議場に一堂に会するルールを緩和する。具体的には、村の中心部にある旧議会の議場と、集落ごとの集会所をICTネットワークで結んで遠隔討議や採決を行う。
 - ②議案に対する住民の理解促進
現行議会で行き届く内容は広範かつ専門的であるため、議決対象を絞り込む。同時に、議案に対する住民の理解を深めるため、地方自治や地域経営の研究者、会計・法務・財務等の専門家による支

援体制を整備する。

③監視機能の強化

前項で述べた議決対象の絞り込みによって、首長はじめ執行機関の裁量範囲が拡大することに対応し、チェック体制を強化する。集落ごとにチェック機能を担う有権者代表を選出するほか、公会計、税務、法務の専門家による外部監査体制の充実・強化を図る。

7. 上記①～③のように、実際に町村総会制度を導入しようとする、現行法制の見直しに加え、支援体制など新制度の導入、住民参加の拡充も必要であり、越えるべきハードルは相当高い。とはいえ、同制度は地方自治法に用意された選択肢であり、導入を検討する自治体が増えつつあるなか、選択の可能性を閉ざすことは好ましくない。

8. 現行議会について様々な問題点が指摘される現状を踏まえると、「議員のなり手不足対策」といった消極的理由から町村総会に着目するだけでなく、その独自の可能性やメリットを前向きに評価・検討する姿勢も求められよう。かつて地方分権推進委員会が、勧告（第二次、1997年）および地方分権推進計画（1998年）において「地方自治のひとつのあり方としての町村総会」の活用に触れているように、地方が「自己決定、自己責任」を積極的に追求する場合の一つの在り方として、町村総会制度を位置付けることが望まれる。

1. はじめに

2017年5月、地方自治体の意思決定の在り方に一石を投じる動きが起き、社会の注目を集めた。すなわち、離島以外では全国で最も人口が少ない自治体である高知県山間部の大川村が、議員のなり手不足によって議会が活動停止に陥る場合に備え、「町村総会」制度について検討を開始する方針を明らかにしたのである。

町村総会とは、有権者全員の賛否表明により住民意思の所在を明らかにする直接民主制であり、代議員を選出して意思決定をゆだねる現行地方議会の間接民主制とは異なる仕組みである。現在の地方自治制度の下で、町村総会は町村議会を代替する機関として法律に明記されている（地方自治法第94、95条）。しかしながら、同法には詳細規定がなく、実例も1951年から54年という限られた期間に、東京都八丈小島の宇津木村で行われた1例にとどまる（注1）。このように、町村総会の具体像が不明であることから、大川村は「早期導入は想定外」としつつも、万一を考えて検討に着手したものである。

大川村の問題提起に対する周囲の反応は素早かった。6月、高知県が村と共同研究に取り組む方針を表明し（注2）、7月には総務省も学識者から成る「町村議会のあり方に関する研究会（以下、総務省研究会）」を設置した。

ところが、9月に入り、大川村は、①町村総会の詳細設計が法令で定められていない現状、自治体サイドから実質的な検討は難しい、②少なくとも次回選挙では立候補者を確保する見通しが立った、ことを理由に、検討の中断を表明した。これに対し、政府は上記総務省研究会を存続させたものの、大川村が「議会の存続に注力し、町村総会については保留」（注3）としたことを受けた形で、議論の中心を町村「総会」から「議会」にシフトした。以後、同研究会の議論は、従来から課題とされてきた地方議会活性化策、とりわけ議会の担い手確保に向けた規制緩和と待遇改善を中心に展開されている。現行議会の担い手の確保に注力すれば、町村総会の必要性は自ら消滅に向かう、というスタンスがうかがえる。

いうまでもなく地方議会の活性化は極めて重要な課題である。しかしながら、議会を代替可能な町村総会について検討する必要性はまた別の問題といえる。現行法上、地方議会は定員の6分の1を超えて欠員が生じた場合に再選挙となるが、議員のなり手不足は各地で顕在化しており、定員が埋まらず議会不在の状態が一定期間におよぶ可能性は机上の空論とは言い切れない。このような、定員割れが恒常化する事態に備えた制度が町村総会であるが、同制度へ移行しようとする自治体では、あらかじめ議会が関連条例の制定を済ませておく必要があり、仕組みに関する詳細情報が不可欠である。現状、議会の存続が危ぶまれるような自治体の絶対数は少ないものの、わが国の人口減少に歯止めがかからないなか、予備軍といえる自治体も相当数存在しており、危機管理策として町村総会の制度設計に取り組むことには意味があるといえよう。

すでに地方自治制度の導入から70年以上経過し、住民が地域運営に参画する仕組み自体は定着をみている半面、地方議会を取り巻く環境には、制度導入当時と異なる変化も生じている。すなわち、少子高齢化や過疎化により議会の基盤である地域社会（コミュニティ）が細る一方、ICTの進歩と普及によって、住民間での行政情報の共有・理解や、遠隔地を結んだコミュニケーションが容易となりつつある。このような状況を踏まえ、住民意思を示す「意思決定機関」の新たな選択肢として町村総会を位置付け、社会環境や技術の変化に対応した在り方を検討すべき時期にわが国は差し掛かりつつある。

本稿ではこのような問題意識に基づき、わが国の従来の議会活性化策や海外事例を踏まえつつ、町村総会の制度設計を試みる。構成は以下の通りである。次章では現行の地方議会制度の概要と現状の課題を整理する。3章では地方議会の課題、なかでも担い手不足に関して行われてきた議論と取り組みを紹介する。4章では現行法における町村総会の位置付け、および検討が必要とされる事情を概観する。5章で町村総会に類似した海外の制度を紹介し、それを踏まえて6章では新たな意思決定機関としての町村総会のイメージを述べる。最後に町村総会制度と地方分権改革との関連について考察する。

(注1) 現行自治法下の実施例。戦前の町村制の下では、神奈川県足柄郡芦之湯村の例がある。

(注2) 村と県の職員による「大川村議会維持対策検討会議」。大川村議会の関係者は参加していない。

(注3) 大川村議会 議会運営委員会答申による。共同通信ウェブサイト「官庁速報」特集人口減少時代の地方議会、2017年9月28日 www.jamp.jiji.com/c/kiji/view?kijiId=20170927285692&m=20170928

2. 地方議会の現状と課題

(1) 地方議会の位置付け

地方議会とは、都道府県や市町村に特別区や広域連合等も加えた「地方公共団体」における議会である。なかでも都道府県と市町村については、憲法第93条において、住民から直接公選された議員により組織される議事（意思決定）機関として、議会を置く旨が明記されている（注4）。

わが国の地方自治制度は、議会と首長が対等な立場で牽制し合い、均衡と抑制（チェック&バランス）を図る二元代表制を採用している。議会と首長が対等とされる根拠は、共に住民から直接選出され、正統性を同じくする点にある（注5）。首長は業務の執行、議会は議事（＝意思決定）という異なる役割を担いつつ、両者は共に優れた自治や地域経営をめざして競争することが期待されている（機関競争主義）。

戦後に地方自治制度が導入されて以来、地方議会の責務や選挙制度、構成や運営方法の骨格は維持され、原則全国一律である。人口370万人以上の神奈川県横浜市であろうと、人口176人の東京都青ヶ島村であろうと、適用される法令はほぼ共通している。他方、自治体の面積や自然環境、人口構成、経済規模の相違を反映して、議員の定数や報酬・待遇については相当な幅がある（図表1）。各自治体の実情が多様であるにもかかわらず、現行議会が全国一律の制度を維持している弊害として、候補者は限られた範囲の支持層を固めれば当選できるため、一部利害に偏重して自治体全体への目配りを欠きがちなケースも生じている（注6）。

(図表1) 基礎自治体（市町村）議会の多様な実態

	最 小	最 大
基礎自治体人口規模	176人、東京都青ヶ島村	373万人、神奈川県横浜市
議員定数	5名、沖縄県北大東村	86名、神奈川県横浜市、大阪府大阪市
議員報酬	10万円、東京都御蔵島村	95万円、神奈川県横浜市
政務活動費	0円、町村議会の約8割	57万円、大阪府大阪市

(資料) 総務省「町村議会のあり方に関する研究会」資料その他に基づき日本総合研究所作成

(注) 東京都の特別区を除く。2016年1月現在、ただし横浜市人口は2018年3月現在。

(2) 地方議会の役割

地方議会の責務をみると、地域の自治・運営にかかわる意思決定、執行機関（首長および行政組織）に対する監視、政策提案を柱に、地域課題に関する各種調査や国に対する意見具申等を行う（図表2）。とくに「議決」は重要であり、国の法令で15の議決事件が地方議会の責務とされている（注7）。この法定議決事件には各種条例の制定、予算の承認と決算の認定、自治体経営上の重要計画（注8）の認定、重要な契約（注9）の承認などが含まれ（図表3）、議決なしに予算・決算や重要な契約等を実行し、効力を保つことは認められない（注10）。

近年、地方議会の役割は大きく拡大した。契機は、1993年以降進められている地方分権改革である。改革以前、地方の業務の多くは、国が所管する事務を、その指示通りに自治体の長が執行する「機関委任事務」で占められ、地方議会の関与は認められなかった。2001年の地方分権一括法の施行によって機関委任事務制度の廃止と自治事務化（注11）が実現したことを機に、議会は首長および執行機関（以下、首長部局と表記）が担う業務全般に関与することが初めて可能となった（注12）。その後も引き続き、地方議会の権限拡大、議員の能力開発や待遇改善、議会運営・組成に関する自由度の向上等を担保・支援する様々な制度改革が行われている（図表4）。

（図表2）地方議会の役割と機能

自律 (対議会)	自主解散権
	会議規則制定権
	規律権・懲罰権
	選挙権
	決定権
	議決権【図表3参照】
対 執行機関	監視権
	調査権
	監査請求権
	不信任決議権
	議会への出席要求権
	請願処理報告請求権
	承認権
諮問答申権	
対住民	調査権
対政府	意見書提出権

（資料）総務省「地方議会のあり方に関する研究会」参考資料 p.32を基に日本総合研究所作成

（図表3）法定議決事件

議決事件の内容	法定の時期
①条例の制定・改廃	1947年
②予算の議決	〃
③決算の認定	〃
④地方税の賦課徴収・分担金、使用料、加入金または手数料の徴収	〃
⑤工事・製造の請負契約のうち、政令で定める基準金額以上で条例で定める額以上の契約の締結	1948年
⑥財産の交換・出資・支払い手段としての使用・適正な対価を欠く譲渡または貸付	1963年
⑦不動産の信託	1986年
⑧政令で定める面積以上の不動産・動産、不動産信託の受益権の買入れ・売払いの契約のうち、政令で定める基準額以上で条例で定める額以上の契約の締結	1948年
⑨負担付の寄付・贈与	1948年
⑩権利の放棄	1947年
⑪条例で定める公の施設の長期かつ独占的な利用	1963年
⑫地方自治体が当事者である不服申し立て・訴えの提起・和解・あっせん・調停・仲裁	1947年
⑬損害賠償額の決定	1948年
⑭地方自治体等の活動の総合調整	1947年
⑮その他法令による議会の権限に属する事項（指定管理者の指定、外部監査契約の締結等）	〃

（資料）総務省「地方議会のあり方に関する研究会」参考資料（2014年）、「町村議会のあり方に関する研究会」第2回参考資料（2017年）に基づき日本総合研究所作成

(図表4) 地方分権一括法(2000年施行)後の地方議会をめぐる制度改革

	改革項目	根拠法	備考
議員の 権限拡大	条例制定権の拡大	平成11年地方分権一括法	
	百条調査権の対象拡大	〃	国の安全関連等一部を除き調査対象に
	議案提出要件等の緩和	〃	提出に必要な賛成議員の数を引き下げ
	国会に対する意見提出権	平成12年	関係行政と国会に提出可
	専決処分の要件の明確化	平成18年	
	公聴会・参考人招致の法定化	平成24年	本会議でも実施可能に
議員の 能力開発	政務調査費制度の創設	平成12年	調査研究に必要な経費の一部として交付
	調査を目的とする議員派遣の制度化	平成14年	
	専門家による調査制度の創設	平成18年	
	政務調査費を政務活動費に変更	平成24年	充当可能な活動範囲の拡大
自律的な 議会運営	議員の法定定数の廃止	平成11年地方分権一括法	議会が条例により自己決定
	議員上限数等の設定	〃	議員定数について大枠を設定する国の関与
	常任委員会数の制限廃止	平成12年	
	定例会の招集回数の自由化	平成16年	議会が条例により自己決定
	議長／議員に対する臨時会招集請求権の付与	平成18年	議会招集権を持つ首長に議会主導で請求
	委員会制度の改正	〃	所属委員会数の制限廃止ほか
	議員定数の法定上限の撤廃	平成23年	
	議決事件の範囲の拡大	〃	法定受託事務等一部除外の見直し
	通年議会制の導入	平成24年	
	議長への臨時会招集権の付与	〃	首長が請求に応じない場合、議長が招集可
	委員会に関する法定事項の簡素化	〃	法定事項の簡素化と条例委任

(資料) 総務省「地方議会のあり方に関する研究会報告書」(2014年) 参考資料3-3に基づき日本総合研究所作成
 (注) 根拠法の欄の年次のみ記載は同年の地方自治法改正を表す。

(3) 人口減少下の地方議会の問題点

地方分権改革により、制度としての「地方議会」の重要性が増したのと裏腹に、近年、様々な問題が浮上し、地方議会の存在意義が問われる状況となっている。図表5は議会の問題点と住民の反応や評価を整理したもので、以下、A～Cに分けて説明する。

(図表5) 地方議会の抱える問題点

問題点	顕在化した問題	住民の反応
①役割を果たしていない		
追認機関化	議員提案条例の少なさ	議員の存在意義への疑問 →定数削減を要求 議会の費用対効果への疑問 →議員報酬の削減、年金の削減・廃止を要求
政策提言・討議の不活発さ	議員協議会の開催実績の少なさ	
一般住民への消極的対応	住民説明会の開催実績の少なさ	
権能を活用していない	参考人、公聴会等の制度利用実績の少なさ	
②議員の資質の劣化		
不適切な言動	暴言、高圧的態度、セクハラ	議員への敬意の低下 →議員のなり手の減少 定数・報酬等の削減を要求
制度の悪用	視察の観光旅行化、報告書の剽窃・外注化	
犯罪行為	政務調査費の不正取得、目的外利用	
③地域社会との関係		
議員属性と地域の住民構成との乖離	高齢者議員比率の高さ 女性議員の少なさ サラリーマン議員の少なさ	議員＝住民の代表という意識の低下 →議会活動への無関心

(資料) 総務省「地方議会のあり方に関する研究会」その他に基づき、日本総合研究所作成

A. 不活発な議会活動

第1は議会の活動が低調であり、役割を全うしているとは言い難いケースである。

制度上、具体的案件を日々執行する首長部局が実績を訴求しやすいのに対し、審議中心の議会の活動は地味で、住民への訴求力も見劣りすることは否めない。しかし、二元代表制のこのような役割分担を考慮しても、期待値以下の活動に終始する地方議会は珍しくない。すなわち、多くの議会は首長部局の提出する予算・決算や政策提案の追認機関に陥り、住民とのネットワークや首長部局とは異なる観点を活かして地域課題の解決に取り組もうとするケースは稀である。このことは、自治体固有の法令である条例に占める議員提案が5%以下にとどまること（注13）や、議会独自の課題発掘や政策提案に不可欠な「議員間討議」が低調なこと（注14）からうかがえる。

低調な議会活動の遠因には、機関委任事務への関与が制限されてきた経緯があり、分権改革以降、議会の機能拡充や議員の能力向上に向けた制度改革が重ねられてきたのは前述の通りである（前掲図表4）。しかし、これら新制度の活用状況をみると、議会の調査活動を支援する専門調査員や学識経験者の意見を聞く公聴会の活用件数が僅少であるなど、議会側が折角のツールを生かし切れていない様子が見て取れる（図表6）。

（図表6）地方議会の審議能力向上に向けた新制度の活用実績（実施自治体数）

	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度
公聴会：重要議案や請願について、議会に利害関係者・学識経験者を招き意見を聴取することが可能							
都道府県	1	0	0	0	1	0	0
市町村	3	6	2	4	3	4	1
参考人：自治体の事務関連の調査・審査に必要な場合、参考人の出頭を求め、意見を聴取することが可能							
都道府県	27	27	29	181	162	145	128
市町村	142	165	194	175	184	184	206
専門的事項に関する調査：議案の審査や自治体の事務に関する専門的事項の調査を学識経験者に依頼可能							
都道府県	2	2	2	0	0	0	0
市町村	6	9	7	11	9	8	5

（資料）総務省「地方自治月報」第56～58号に基づき、日本総合研究所作成

B. 議員の資質の低下

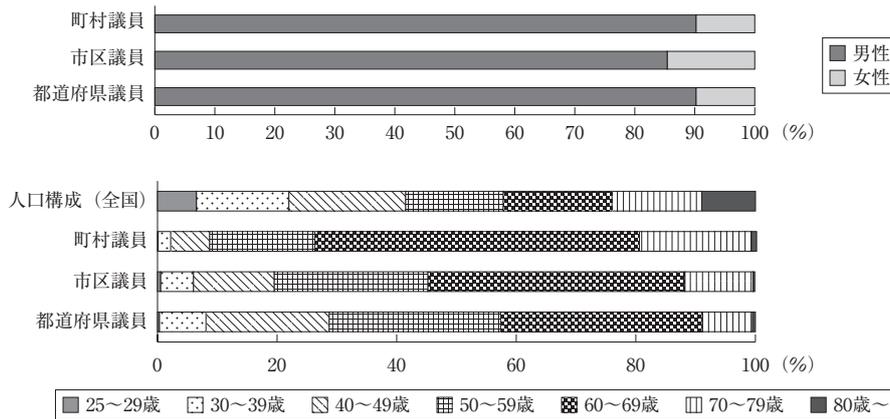
第2は議員の資質の低下である。議員が不適切な言動や犯罪行為を行うニュースは各地で頻繁に報道されている。一般質問中の女性議員にセクシュアルハラスメントを含む野次を飛ばす（注15）、視察・研修の名目で観光地をめぐる後、報告書の執筆を外部に発注したり他者の著作物を剽窃（ひょうせつ）して体裁を整えるといったケース（注16）が散見される。犯罪にエスカレートした例では、他市への視察中に酒に酔って暴言を吐きタクシーを損壊した例（注17）、領収書を多数偽造して政務調査費を詐取した例（注18）、市長選挙をめぐる選挙違反容疑で市議の80%が逮捕された例（注19）、その他枚挙にいとまがない。いずれも議員という職務に対する住民の信頼感や期待感を著しく傷つけ、議会の存在意義を疑わせる要因となっている。

C. 議員と住民の距離の拡大

第3は、議員の年齢や性別、職業等が一部に偏り、地域の住民構成との乖離が目立つことである。図表7は議員と地域住民の性別と年齢構成を比較したもので、議員に占める高齢者の比率が高く女性の比

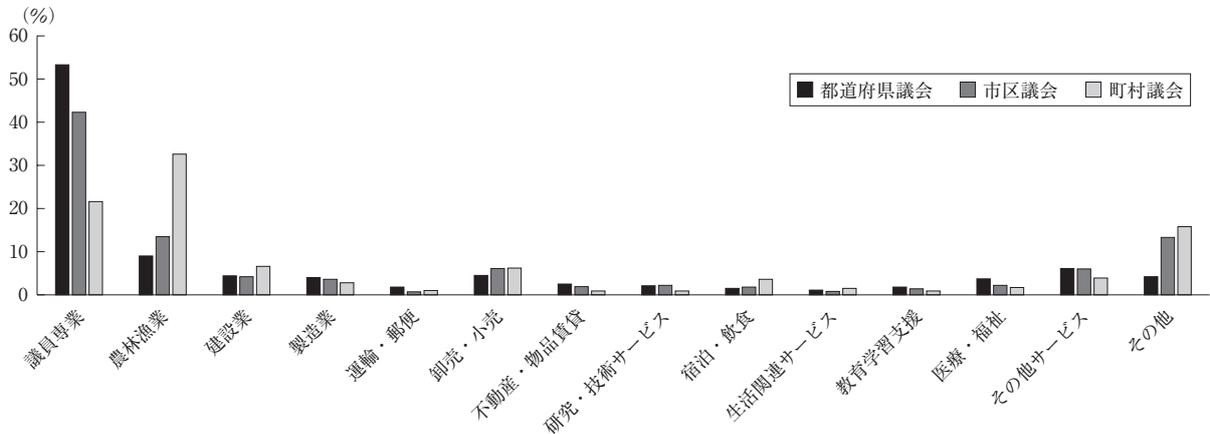
率は著しく低いこと、とりわけ町村議会議員は高齢者が多いことがわかる。また、職業構成についても、農林水産業や建設業が多く、勤務者は少ない（図表8）。このような状況下、議員と住民の間で問題意識や利害関心に乖離が生じ、結果的に住民は議員を自らの代表と見なしにくく、その決定を尊重し受け入れることが難しくなる可能性が高まる。

（図表7）地方議会議員の属性（性別、年齢別）



（資料）議員データ（2015年7月現在）：総務省「地方議会・議員に関する研究会」参考資料 p.9、
 全国人口データ（2017年6月確定値）：総務省統計局人口推計、に基づき日本総合研究所作成

（図表8）職業別にみた地方議会議員



（資料）総務省「地方議会・議員のあり方に関する研究会」参考資料 p.8、2017年7月
 （注）都道府県のうち、福島県、群馬県、東京都、神奈川県、愛知県、大阪府、兵庫県、和歌山県、大分県は除かれている。

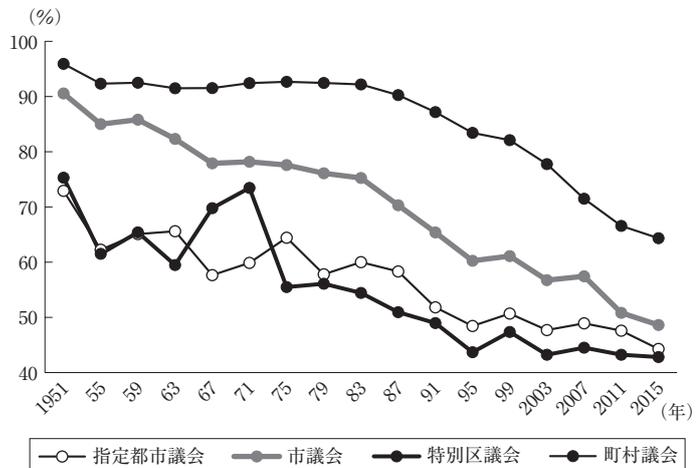
A～Cの問題に対する住民の反応として、議会の存在理由や費用対効果を疑問視し、議員定数や報酬の削減を望む傾向が強まる（前掲図表5）。また、議員への敬意が低下することで、地方選挙への立候補はもとより支援の意思も弱まる傾向がある。さらに、議員との連帯感が乏しいために地方議会への関心も薄れ、地域課題の解決や生活環境の改善を、議会を通じて実現しようとする意欲・機運の低下が懸念される。

このような悪循環は、地方議会選挙に対する住民参加率の長期停滞傾向となって表れている。まず、議会選挙の投票率をみると、都市、地方を問わず右肩下がりである（図表9）。ただし、町村議会は直近2015年統一地方選挙の投票率が64%と、市や特別区に比べ相対的に高い水準を維持している。

一方、議員のなり手不足は町村レベルで顕著で、2015年統一地方選挙の改選定数に対する無投票当選者数の比率は、政令市の1.7%、市の3.6%に対し、町村では21.9%に達した（図表10）。無投票当選の中には、引退を表明していた議員に周囲が続投を要請し、ようやく定員に達したケースも含まれる。さらに、この種の説得にもかかわらず候補者が不足し、欠員が生じたまま発足した「定数割れ議会」も少数ながら存在する（注20）。

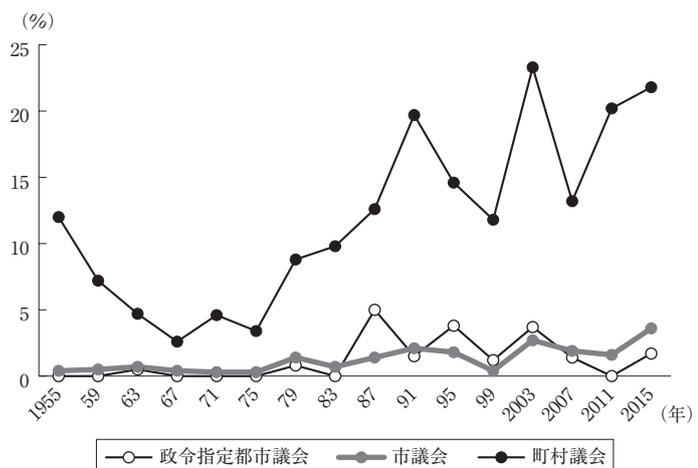
以上、町村議会選挙の現状として、議員のなり手不足が深刻であるのに対し、選挙における住民参加は比較的良好なことがわかる。このことは町村総会の導入可能性を考えるに当たり、留意すべきポイントといえよう。

（図表9）統一地方選挙における投票率の推移



（資料）総務省「町村議会のあり方に関する研究会」第1回資料2、p.9

（図表10）統一地方選挙における無投票当選者数の割合（改選定数比）



（資料）総務省「町村議会のあり方に関する研究会」第一回資料 p.10

（注4）広域連合の議会は域内自治体の代表により構成され、地域住民の直接投票は行われない。

（注5）この点、直接選挙により国会（衆議院）の最大勢力となった党派から首班が選出される議院内閣制を取る国政と、地方政治は制度を異にする。

（注6）単一選挙区で複数名の議員を選出する現行投票方式（大選挙区単記非移譲式）の下で、人口は多いが選挙区制を未採用の自治体の場合、最下位当選者の得票率は全有権者数の1%強まで下がるため、自治体全体の代表としての正統性に疑問が呈されている。

（注7）各自治体が条例で議決事件を追加することも可能。

（注8）一例として地方総合計画、地域医療計画。

（注9）一例として公共事業の発注、指定管理者への委託等に関する契約。

（注10）首長は緊急時に専決処分が可能であるが、後日議会の議決を経る必要がある。

- (注11) 機関委任事務は、自治体固有の事務である「自治事務」のほか、国が自らの事務を自治体に委任し詳細に関与する「法定受託事務」に分類された。
- (注12) 2011年地方自治法改正により、安保関連の一部を除き法定受託事務についても条例制定が認められた。
- (注13) 都道府県では4%（2016年）。滝本直樹「議員提案政策条例を介した地方議会活性化の方向性について」議員NAVI、2015年11月25日 www.dh-gion.com/article/20151125/4497/print/（2018年1月24日参照）。なお、元データは全国都道府県議会議長会『都道府県議会概要』。ちなみに市町村レベルでは1%以下（総務省「議員提案による条例」）。
- (注14) 首長提案の審議の際、議員間の自由討議を欠いた議会は約8割（2013年）。岡崎加奈子「自治体議会における「議員間討議」の制度化と運用」p.27、埼玉大学『政策と調査』第8号（2015年3月）
- (注15) 東京都議会で質問に立った女性議員に対する「未婚」を揶揄する発言。
- (注16) 最近では、岡山県議13名が海外視察報告書作成に際し、インターネットからの転載部分（引用元の表記なし）を使い回したうえ、「違法でない」と主張した例（毎日新聞2018年1月31日）。その他福岡市議や北海道道議、山梨県議など同様の事例は後を絶たない。
- (注17) 稚内市を視察中の青森市議が器物損壊で現行犯逮捕（2014年）。
- (注18) 神戸市議（2014年）、富山の複数の県議（2017年）。
- (注19) 青森県平川市の市長選挙において、議員20名のうち15名が逮捕（2014年）。
- (注20) 2015年統一地方選挙の場合は4カ所（日本経済新聞2018年1月13日）。このような場合、直近の選挙時（県議会や国政選挙等）に、市町村議会の補欠選挙を併せて行うものの、立候補者がなく欠員が続くケースも少なくない。

3. 地方議会の課題解決に向けた取り組み

議員のなり手不足から、一部では存続すら危ぶまれる地方議会に対し、国・地方を問わず対策を検討する動きがある。以下、政府と先進自治体が検討する対策、なかでも地方議会の担い手不足、および議会の代替機関「町村総会」をめぐる議論に焦点をあてる（注21）。

(1) 政府における検討状況

図表11、図表12は、政府における地方議会制度の刷新・強化関連の議論を整理したものである。議論の主な舞台は大別して二つある。

A. 地方制度調査会

地方制度調査会（以下、地制調）は、「地方制度に関する重要事項を調査審議する（地方制度調査会設置法第2条）」ために設置される内閣府の附属機関で、国会議員、自治体の首長および地方議会を代表する地方6団体、有識者が参加する。個別の設置法（注22）に基づく重要会議の一つで、テーマは内閣総理大臣が諮問する。議会の役割が増した分権改革以降、地制調答申は地方議会制度をほぼ毎回取り上げている（注23）。

図表11にみる通り、第28次から第30次地制調は、意思決定機関としての地方議会の重要性を指摘したうえで、組織や運営に関する規制緩和、議員の能力向上を支援する様々な制度変更を答申している。これに対し最新の第31次答申は、議会を首長、監査機関、住民と並ぶ「地域ガバナンスの担い手」と位置付けるなど、議会固有の役割をやや軽視する傾向がうかがえる。また、従来の改革事項を取り上げて議会側に積極活用を求める一方、新たな議会改革・強化策には消極的である。

本稿のテーマである町村総会に注目すると、いずれの答申も現行制度下の改革を志向し、目下、活用実績のない町村総会についての言及はほとんどみられない。

(図表11) 議会制度に関する地方制度調査会答申・意見および実現状況

	答申に盛り込まれた主な見直し事項	反映された法令
第28次地制調 (2004～2005年) 答申	・議会議会期等の柔軟化：夜間・休日議会の積極的採用	
	・勤労者議員の増加：休暇・休職制度、企業の負担軽減等	
	・公務員議員の解禁：立候補制限の緩和、兼職禁止規定の見直し	
	・常任委員会への所属制限見直しによる議員の活動範囲拡大	2006年自治法改正
	・委員会の議案提出権	〃
	・学識経験者に専門的事項に関する調査を委嘱する制度の創設	〃
	・条例による議会の議決事件の拡大	2011年自治法改正
	・首長による専決処分の要件の明確化	2008年自治法改正
	・議長・議員に対する臨時会の収集請求権の付与	〃
	・住民への説明責任の向上（政務調査費の使途の透明化等）	
第29次地制調 (2007～2009年) 答申	・議決事件の拡大：対象となる契約等の範囲拡大、法定受託事務を議決事件から一律除外していた制度の見直し	2011年自治法改正
	・議会に対して経営状況の報告が必要な法人の範囲の拡大	
	・住民訴訟と議会の議決による権利放棄の制限	
	・議会が決算を不認定とした場合の首長が説明する仕組みの創設	
	・議会事務局の強化	
	・議員定数の法定上限の撤廃について検討	2011年自治法改正
	・通年会期制の採用について検討	2012年自治法改正
	・勤労者議員の増加に向けた環境整備：休暇・休職・復職制度 ・女性議員、公務員議員の増加に向けた検討	
第30次地制調 (2011～2013年) 「地方自治法 改正案に 関する意見」	・地方議会の会期：通年会期制の導入	2012年自治法改正
	・条例による定例開催日の決定	2012年自治法改正
	・首長の出席義務を免除する手続きの創設	
	・専決処分：専決処分に対し議会が不承認の場合の法的効力の取扱い ・専決処分不承認の場合、首長に求められる対応の明確化	
第31次地制調 (2014～2016年) 答申	・議会の権限拡充：議長の臨時会招集権の活用、議決事件の積極的拡大	
	・決算不認定時に、首長が説明責任を果たす仕組みの創設	
	・議会活動に対する支援の充実	
	・議会情報の発信および、公聴人・参考人等による議会への住民参加の強化	
	・小規模議会における住民参加の強化、共同議会事務局の設置	

(資料) 総務省「地方制度調査会」各次答申、「町村議会のあり方に関する研究会」資料他に基づき日本総合研究所作成

B. 総務省研究会

地方議会改革を討議する場の第2は総務省の研究会であり、2014年以降四つの研究会が立て続けに設置されている（一つは現在も活動中で、報告は未発表）。これら研究会の報告書と地制調答申には重複している部分も少なくないが、相違点も存在する。大きな違いは、総務省の研究会は、現行議会制度が全国一律であるために地域事情との齟齬が生じている現状を問題視し、ゼロベースで見直そうとする姿勢である（注24）。

図表12は各研究会の報告を整理したもので、地域事情に合わせた議会の在り方について、定数や兼職規定、町村議会の報酬など様々な角度から検討している。とくに、2017年に公表された「地方議会・議員に関する研究会」は、都道府県と市区町村に分けて選挙制度を検討し、さらに市区町村については人口規模別の在り方も模索している。具体的には、都道府県には比例代表制を、市区町村には比例代表制や制限連記制（各有権者は選挙区定数以下の複数名に投票し、合計得票数上位から当選する制度）を導入し、現行の単記式（有権者は選挙区の定数にかかわらず、候補者1名を選んで投票し、得票数上位から当選する制度）と比較のうえ、自治体ごとに選挙制度を選択可能とすることを提言している。

一方、本稿のテーマである町村総会については、総務省の研究会においてもほとんど検討の跡がみら

れない。かろうじて2015年公表の「地方議会に関する研究会」報告書に、「町村総会は（中略）一つの選択肢ではあるが、人口が一定規模以下に減少した場合に一律に町村総会の設置により対応すべきという議論は困難である」（注25）とあるにとどまる。

（図表12）地方議会に関連する政府の最近の議論

検討主体	答申・報告書の主な内容
地方議会のあり方に関する研究会（2014）	・議決事件の見直し：自治体による自己決定権の拡大
	・議員定数：議事の専門化や合意形成困難な議案の増加等が生じた場合、定数増により議会機能の強化と議員負担の軽減の両立を図る
	・住民との関係強化：議会審議への住民参加（参考人制度、公聴会） 住民への情報発信・共有、意見交換
	・地域事情に合わせた議会：名誉職議員、専門職議員の選択制の導入 兼職規定、議員報酬、議員定数等の弾力化 政令市以外の大都市でも選挙区制を活用
地方議会に関する研究会（2015）	・監視機能重視型議会：広範な住民により構成される多人数の議会
	・町村総会：人口が減少した自治体のための選択肢だが、一定数以下の人口を目安として一律に設置するものではない
	・町村議会の報酬：他の自治体に比して低額な報酬、政務調査費ゼロの町村議会は多く、担い手確保のため報酬の見直しも重要
	・規模に応じた選挙制度：大都市への比例代表制、選挙区制、連記制の導入
地方議会・議員に関する研究会（2017）	・議会審議への住民参加：町村議会における公聴人の積極活用
	・公務員議員の解禁：市町村職員が他の市町村議員になる可能性は要検討 当面、立候補と同時に公務員失職となる規定を見直す
	・勤労者議員の増加：通年会期制の採用、議会運営手続きの簡素化
	・兼職：海外では基礎自治体と広域自治体間の議員の兼職が認められており一定の合理性がある
地方議会・議員に関する研究会（2017）	・公務員議員の解禁：一律禁止は民間労働者との不均衡、機会の不平等の点から問題があり検討を要する
	・市区町村の選挙制度：大・中・小規模別制度の検討と自治体による選択制
	・都道府県別の選挙制度：政党化を前提とした比例代表制の導入

（資料）総務省「地方議会のあり方に関する研究会」報告書（2014年）、「地方議会に関する研究会」報告書（2015年）、「地方議会・議員に関する研究会」報告書（2017年）に基づき日本総合研究所作成

地制調答申と総務省の三つの研究会報告書の特徴として、以下の4点を指摘できる。

- ①地制調は設置法に基づく重要会議であり、その答申は一定の重みがある。さらに、国会議員と地方代表が参画しているため、答申内容は法令改正に結実しやすい。
- ②ただし、抜本的な改革案については、参加者の意見が対立して成案を得ることが難しいため、地制調答申は現状維持を基調とするのが常であった。当然、町村総会のように現行議会の廃止を前提とする改革については、具体的検討に至らなかった。
- ③地制調答申について所期の効果が上がらない状況下、改めて所管省主導で議会活性化策が検討された。すなわち、総務省設置の研究会では、有識者が中心となって現行制度の問題点を第三者的観点から検討し、様々な提案を行った。
- ④ただし、3次にわたる総務省の研究会報告はあくまで国民的議論を促す検討材料であり、実行は当事者たる自治体や国会、政党関係者にゆだねられたため、具体的な制度変更に結び付かなかった。直接の理由は、各研究会が地制調ほど重い職責（マンデイト）を帯びないためだが、根本には地方議会改革が容易でないという事情がある。地方自治制度の下、住民から直接選ばれた地方議会に対して、政府といえども改革を強く求めることは難しく、当事者の自発的取り組みに期待するほかなかった。

以上、政府における取り組みをみると、地方議会をめぐる規制緩和や支援策など一部に成果がみられたものの、実際の変化は限られていた。また、現行議会制度についてすら抜本改革は検討課題にとどまるなか、町村総会のような全くの新制度に至っては、真剣に顧みられることはほとんどなかった。

(2) 自治体における問題提起と検討状況

政府の取り組みが現行制度の改革に焦点を絞り、新制度には消極的であるのに対し、深刻な担い手不足に直面している小規模自治体の間では、町村総会を真剣に検討する動きがみられる（図表13）。以下、社会の注目を集めた高知県大川村を中心に、自治体の動きを紹介する（注26）。

（図表13）地方議会に関する自治体の議論

	人 口		面積	議員定数	検討の経緯
		高齢者			
長野県大滝村	839人	327人	311km ²	8人	2005年、スキー場開発の失敗で財政危機に陥り、議会批判が高まったのを受け、議会運営費用の節減を目的として町村総会の設置条例が提出されたが、討論を経ずに否決
高知県大川村	396人	171人	95km ²	6人	次回（2019年）選挙への立候補意向調査を行ったところ、候補者・後継者共に不足する可能性が高いことが判明、予防的に町村総会制度の検討に着手

（資料）総務省「町村議会のあり方に関する研究会」第2回資料 p.30に基づき日本総合研究所作成

A. 長野県大滝村

2005年、村営スキー場開発の失敗から財政危機に陥った王滝村（2017年10月時点の人口1,097人、議員定数8人）では、首長に加えて議会の責任を問う声が生じた。議会解散を求める住民に対し、議員の間からは議会経費の節約を念頭に、議会を廃止して町村総会を設置する旨の条例案「王滝村村民総会設置運営基本条例」が提出された。

同条例案は議員提案されて委員会に付託されたものの、詳しい検討を経ずに否決された。その後の本会議では「委員会採決の通り（＝否決）」とされたため、条例案に関する実質的な討議は行われずに終わった。

王滝村の動きは議会経費の節約を目的としており、議員のなり手不足という目下の課題とは事情が異なる。さらに、実質的な検討を欠いており、議会に代わる仕組みとして町村総会に着目したにとどまる。

B. 高知県大川村

大川村は2017年7月現在、人口400人、議員定数は6名で、離島を除けば最小人口の自治体である。2000年代入り後、議会の担い手不足に対応して定数削減を重ね、まず2003年、定数10から8に削減したものの、候補者は7人にとどまり議会は定員割れとなった。2007年に定数6に削減した効果で、その後2度の選挙が成立したが、2015年選挙では候補者は6名にとどまり、再び無投票当選となった。現職議員の平均年齢は71歳で、次回2019年選挙での引退予定者も複数いるため、大川村幹部は現行議会制度の維持を大原則としつつも、自治法上の代替機関である「村民総会」について調査研究に着手した。

図表14は村民総会をめぐる大川村と県、国の動きである。6月議会において、村長が「議会の維持に

ついて不安を隠しきれない」、「もしもに備え想定外を想定するため」に村民総会を検討する旨を表明すると、直後に高知県が会議（大川村議会維持対策検討会議）の共同設置を表明した。政府の対応も素早く、7月には有識者による「町村議会のあり方に関する研究会（以下、総務省研究会、p.9で述べた総務省設置の研究会の一つ）」が設置された。

(図表14) 大川村における町村総会制度の検討状況

2017年		村の動き	その他
月	日		
4		村長、村総会の検討開始を村幹部（副村長）に指示	
5	15	議会運営委員会に「村総会設置条例の必要性」等について諮問	
6	11	村長が「議会維持策と村総会について勉強」と議会で表明	報道多数（中に「村の存続が危ぶまれる状況」とも）
	16	大川村議会維持対策検討会議を高知県と共同設置	高知県知事、村民総会検討会議の共同設置を公表
	22	第1回会議：村の振興策（大川村プロジェクト）も議題に	
	28	村民アンケートの実施（～7月11日）	
7	21	第2回会議：アンケート調査結果の分析その他	
	27		総務省「町村議会のあり方に関する研究会」第1回開催
8	18	議会答申「次回候補者は確保の見通し、総会の検討は保留」	
	23	企業に対する聞き取り調査の実施（～9月19日）	
9	6	村内青年との意見交換会	
	11	村長「村総会の検討中断、議会維持に注力」と議会で表明	
	12		総務省「町村議会のあり方に関する研究会」第2回開催
	22	第3回会議：意見交換会の結果分析その他	
	20		総務省「町村議会のあり方に関する研究会」第3回開催
11	10	第4回会議：個別課題に関する村民意見の検討	
	20	企業アンケート調査（～27日）	
	21		総務省「町村議会のあり方に関する研究会」第4回開催
12	1	第5回会議：中間取りまとめ案の検討	
	8	「大川村議会の維持に向けた方策について」（中間とりまとめ）策定	
	18	村長・議長「大川村議会の維持に向けた提言」を総務相に提出	高知県知事同行
	19		総務省「町村議会のあり方に関する研究会」第5回開催
2	2	第6回会議：経済振興、人材確保策について検討	
	8		総務省「町村議会のあり方に関する研究会」第6回開催
3	6		総務省「町村議会のあり方に関する研究会」第7回開催

(資料) 大川村議会維持対策検討会議中間取りまとめ、同会議資料、総務省「町村議会のあり方に関する研究会」資料、新聞報道その他に基づき、日本総合研究所作成

ところが、上記二つの研究会が始動して間もなく、大川村は村民総会に関する検討の中断を公表した(注27)。主な理由は二つで、一つは村民アンケートの結果(注28)、少なくとも次回選挙時には候補者を確保する見通しが立ったこと、二つ目は法令上、町村総会制度の詳細が不明な現状、自治体が議論を主導することは難しく、政府が制度の詳細について検討を開始した機を捉え、推移を見守る姿勢に転じたことであった。

突然の検討中断の背景をみると、村としては、あくまで議会の存続を大前提としつつ、予防的に村民総会を取り上げたにもかかわらず、一部報道で「(同村は)人口減少が進む余り、議会はおろか村民生活も維持困難」とされたことへの危機感があった。大川村は長く地域振興に取り組み、とりわけ2014年からは県と共同の「大川村プロジェクト」に注力した結果、2010～2015年の人口増加率が県内町村で最上位になるなど成果を挙げつつあった。村民総会の検討を続けることで、プロジェクトの中核である特産品販売や観光、移住促進事業に風評被害が生じる可能性を恐れた村は、議会が存続可能なことを周囲

にアピールし、悪いイメージの早期払しょくを図ったとみられる（注29）。

とはいえ、担い手不足は依然深刻な問題であるため、大川村は県と共同の会議を引き続き開催し、現行議会の存続策を探った。村は現状を把握するため、アンケートに続いて村内企業の意向調査と若手村民との意見交換会を行った。企業からは、社員の立候補や議員との兼職自体は否定しないものの、人手不足の折から、平日を中心に年間70日以上休暇取得を認めることは経営上難しい、という意見が大半であった。また、若手村民からは村政への関心はあるが、実態が不明な議員活動には関心が持てない、あるいは、現在は仕事や生活の基盤確立に努めたいが、人生体験を積めば立候補への考えも変わると思う、という意見が聞かれた。

これらの調査を踏まえ、大川村と高知県の検討会議は、総務省研究会の議論に影響を与えるため、12月8日に取り急ぎ中間とりまとめを公表した。さらに、12月中旬には大川村村長と議長、高知県知事が上京し、総務大臣に中間とりまとめに基づく提言を手交した。提言のポイントは、①兼業規制の対象の明確化、②兼業規制の緩和、③議員報酬の引き上げ、の3点であった（図表15）。

（図表15）大川村議会維持に向けた提言の主な内容

提言項目	提言内容	理由
兼業規制の対象の明確化	地方議会議員に禁止される「請負」の内容を通知等で明確化	自治法の規定：請負関係にある個人等に、地方議員との兼業禁止 上記請負の範囲：民事上のみならず、当該自治体から一定の報酬の代わりに需要を満たす場合も含む 【問題】 補助金の受給や指定管理者の指定を受けた者が、請負規制に該当するかもしれないと考え、立候補を断念する恐れ
兼業規制の緩和	非営利事業を主務とする法人役員等が地方議員を務める場合、請負禁止の対象外とする等、請負禁止の範囲の見直しただし利益相反を防止するため、監査の強化など代替的チェック機能を強化	自治法の規定：請負関係にある個人等の地方議員との兼業禁止 大川村の現状：村内事業所の多くは公共的団体（社福、組合等） 事業所関係者を除くと議員のなり手候補が激減 【問題】 非営利事業を主とする事業所は請負規制の対象外としてもリスクは小さいのではないかと。別途チェックを設け利益相反を防止
議員報酬の引き上げ	政策立案、政務調査等、専業議員の活動量の著増を図る一方、十分な報酬を支給可能とする	大川村の現状：議員報酬のみでは生活困難 【課題】 自治体業務の専門化に伴い、議会の能力強化も必要

（資料）高知県大川村、高知県「大川村議会維持に向けた提言について」2017年12月18日に基づき、日本総合研究所作成

大川村と高知県の動きを受けた総務省研究会は、2018年3月6日までに7回の会合を開き、年度内をめぐりに報告書の作成に取り組んでいる。公表された議事概要や資料をみる限り、大川村が村民総会の検討の中断を表明した夏以降、前述の通り、研究会の議論の中心は議会の活性化策、とりわけ有効な担い手不足対策とされる立候補制限の緩和や議員の待遇改善に置かれ、町村総会についてはほとんど取り上げられていない（注30）。

このように、大川村の動きは早期に終息し、町村総会に関する検討は深められなかった。総会の一般的仕組みや運営上の工夫、制約要因等について、小規模自治体の実情に即して実現可能性を探る試みは成果をみずに終わった。国が法定する制度の詳細が不明ななか、村による検討に限界があったことは事実であるが、実体験を踏まえた現行制度との比較考量に、村ならではの視点が反映されると期待されたなか、惜しまれる中断であった。

とはいえ、大川村の問題提起は、現行議会制度の維持が困難となりつつある小規模自治体を中心に反響を呼んだ。また、大川村の住民にとっては、アンケート調査や意見の聴取・交換等を通じて議会の役

割や意義、自身との関係を問い直す好機となった。村外からは、町村総会の実現可能性の低さを指摘する意見がある一方、意思決定機関の選択肢が増える可能性を歓迎したり、直接民主制への挑戦に期待する声が聞かれた（注31）。

（注21）地方議会については、政策提案や監視機能の強化に向けた能力向上、住民と議員の一体性の強化等幅広いテーマについて論じられているが、紙数の制約から担い手にテーマを絞って論述する。

（注22）他には中央防災会議、税制調査会、経済財政諮問会議等。

（注23）第27次（2001～2003年）は市町村合併を主に取り上げた。第30次（2011～2013年）答申では地方議会に関する言及は少ないが、「地方自治法改正に関する意見」（2011年）で取り上げている。

（注24）具体的には兼職規定の見直しや人口規模等に即した複数選挙制度の選択的導入等。「ゼロベース」については、2017年公表の「地方議会・議員に関する研究会報告書」が、地方議会の選挙制度や立候補を促進する環境整備等に関し「純粋に学術的な観点に立って議論を深めてきたところ」としている。

（注25）総務省「地方議会に関する研究会」報告書 p.7

（注26）担い手不足問題以外にも、議会機能の強化や住民の関心喚起に向けて、先進議会による改革事例も複数みられるが、紙幅の関係から割愛する。巻末参考文献のうち江藤 [2007]、[2016] 参照。

（注27）村議会は8月18日、村長は9月11日に公表。なお、村長の動きは8月の議会表明を受けたもの。

（注28）7月に村内有権者へのアンケートが実施された。回答数230のうち、立候補の意思を示す回答が4件、条件次第で検討するとの回答が20件あり、議員就任に前向きな回答が1割を超えた。また、村の政策に関心があるとの回答は198件（86%）、現職以外に議員候補として推薦したい村民がいるとの回答は110件（48%）と、議会の存続可能性を裏付ける結果が得られた。

（注29）ただし、危機感が失われた訳ではなく、村長、議会議長や議員から「議員の担い手が本当に確保できるか不安」という声が相次いでいる。「[村総会] 実現道険し」日本経済新聞2017年9月12日、「議長に聞く 高知県大川村議長 朝倉慧氏」日経グローバルNo.331 2018年1月1日、他。

（注30）第6回議事録（2月8日）には、町村総会について「（前略）将来的な可能性は否定しないものの、現時点では、インフラの普及状況やリテラシーの観点で課題があり、特に高齢者の多い小規模町村では困難ではないか」と述べられている。他方、従来の画一的制度を見直し、自治体が選択可能な2タイプの議会のあり方を提案する旨も記されているが、議事概要の公開にとどまり、詳細は不明である。

（注31）実現可能性の低さを指摘する意見の例は、小西砂千夫関西学院大学教授「オビニオン」時事通信ウェブサイト2017年8月3日 <http://www.jamp.jiji.com/apps/c/kiji/view/2017080326577?rell>（2017年11月1日アクセス）、総会に期待する意見の例は信濃毎日新聞社説「住民総会 町村の自治をどう守る」2017年5月15日。

4. 地方の意思決定機関の新たな選択肢＝町村総会

(1) 町村総会の検討が望まれる理由

公職選挙法では、地方議会の定員の6分の1を超えた数が欠けた時には再選挙（注32）または補欠選挙を行わなければならない。定数6の大川村の場合、1名欠けた段階で選挙が必要となる。議員定数12名以下の場合には欠員2名で選挙となるが、小規模町村のなかには立候補者が定数に満たず、1名欠員のまま議会を運営している実態もあり、何らかの理由でさらに議員が不足する可能性は否定できない。このような場合、補欠選挙によって欠員の補充が図られるが、懸念事項は立候補者が現れない場合である。全国的にみて、町村議会の補欠選挙の立候補状況は低調であり、2017年に限っても候補者ゼロのケースが複数報じられている。これらを考え合わせると、地方議会で6分の1を超えた欠員が続く＝議会が成立しない状況が生じ、それが解消されない事態は想定範囲内といえる。

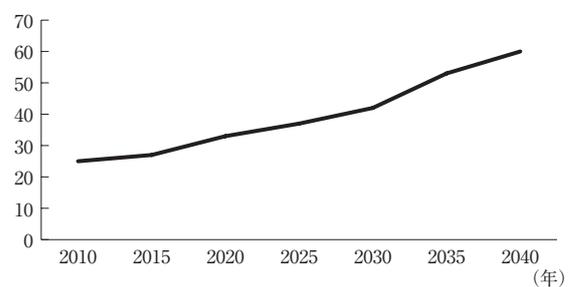
では、地方議会が実際に成り立たなくなった段階で町村総会を導入すればよいかというと、問題はそう簡単ではない。町村総会制度をスタートさせるには、あらかじめ各自治体が条例を制定し、議会の廃止と町村総会への移行について意思決定しておくことが必要であり、議会在機能不全になってからでは遅い。あるいは、議会不在が慢性化するような地域では、自治体そのものの廃置→合併の可能性も浮上

しよう。しかし、この選択肢を実現させるにも、合併相手の自治体や都道府県、国との様々な協議、調整を踏まえて、合併に踏み切る自治体自身の意思を示す議決が必須である。

上記のような事態に陥る可能性が相対的に高いのは小規模町村、とりわけ人口1,000人程度の自治体である。実際、大川村の報道に接した人口1,000人以下の町村からは、「人ごとではない」、「将来的に検討の必要性を感じる」といった声が複数聞かれた（注33）。また、議員定数が10未満の154町村を対象としたアンケートでも、43%が町村総会制度について「将来検討する可能性がある」と回答している（注34）。

現状、人口1,000人以下の町村数は30自治体（2017年1月1日、住民基本台帳調べ）と町村全体の3%に過ぎない。しかし、国立社会保障・人口問題研究所の推計によれば、今後も人口減少が続くなか、1,000人以下の町村は、2020年には35、30年に42、40年には60と右肩上がりとなることが予想される（図表16）。このような事情を勘案すると、あらかじめ町村総会制度について詳細設計を行い、小規模町村が議会に代わる可能性を追求する場合に、条例を作成可能な環境を整えることが望ましい。

（図表16）人口千人未満の自治体数の将来推計



（資料）国立社会保障・人口問題研究所「地域別将来人口の推計（2013年3月）」を基に日本総合研究所作成

（2）現行法令が想定する町村総会と実際とのミスマッチ

大川村が村民総会の検討を中断するに至った大きな理由は、町村総会制度に関する現行規定が余りに漠然としているためであった。そこで、町村総会に関する法令や規則を検討し、予想される運営方法と課題を整理する。

A. 町村総会に関する現行法令

町村総会に関する現行規定は、地方自治法第94条（注35）、95条（注36）である。すなわち、①町村（市は除外）は、各自条例を定めて議会を廃止し、町村総会を置くことができる、②その運営に当たっては、議会に関する規定が準用される、と定められている。現状、この2条文以外に関係法令は存在せず、例えば町村総会の設置が認められる「町村」の規模など具体的要件の有無、あるいは議会の廃止と町村総会制度の導入に伴う国や県との協議の必要性等については規定されていない（注37）。

B. 想定される町村総会と現行法制とのミスマッチ

法令上、町村総会の運営は議会に倣うとされているが、そもそも基盤となる仕組みが代議制と直接民主制とは大きく異なるため、運営環境にも異なる部分は多い。主な相違点としては、①議会は代議員による討議であるが、町村総会は有権者全員による討議である、②すべての有権者は議案に関する発言や質疑が可能である、③有権者の意思表示の対象は、議会制度の下では自らに代わって意思決定する人

=候補者の選択であるが、町村総会の下では具体的な問題や案件の当否である、が挙げられる。

これらの相違点を踏まえつつ、「議会の規定（注38）を準用する」とした法令に即して町村総会の運営や役割を検討すると、様々なミスマッチが浮上する。

第1に、町村総会の開催にあたっては以下のような問題がある。現行議会の定足数は定員の5割であるが、町村総会がこれに倣い、半数の有権者の参加を開催要件とすることは非現実的であろう。また、議会の招集時期や会期は各自治体で決定可能であるが、現行議会の多くは年4回開催しており、町村総会も予算承認と決算認定のため、少なくとも年2回は開くことが必要であろう。開催場所および採決方法について、現行規則には「議員が一堂に会して討議、採決する」定めがあり、町村総会にとって大きなネックである。実際、前出の人口1,000人以下の町村に対するアンケート調査でも、導入上の課題の1位は「住民全員が集まるのが難しい」との回答（79%）であった。

第2に、町村総会の役割や運営についてみると、現行の議決対象は法定15件に加えて各自治体が条例で制定可能であるため広範にわたるが、すべてを町村総会で取り扱おうとすると過剰な負担となりかねない。参加者への報酬、あるいは監査委員（現状、自治体の監査委員のうち1名は議員から選出される慣行がある）の取り扱いも不透明である。報酬については、議員が住民に代わり議事を行う議会と、全有権者が参加可能な総会は同列に論じられず、総会の場合は無報酬または実費補てん、あるいは軽微な日当制が適当と思われる。その他、詳細審議を行う委員会のテーマも、住民の関心事項に即した再編が望ましい。総会の運営を支援する常設の事務局や図書室、臨時の参考人制度等は議会に倣うことが可能であろう。

以上のように、現行議会の関係法令の規定に従って町村総会を運営しようとする、と、実情に合わない点が多々生じる。次章ではこれらの点を踏まえて現実的な制度設計を行うため、海外における直接民主制と電子投票を参照する。

(注32) 再選挙は法定得票数に達しない等の理由で当選者が不在の場合、補欠選挙は当選した議員が不在となった場合を想定。

(注33) 時事通信ウェブサイト「地方議員なり手不足＝町村総会、2町1村「検討の可能性」、休日・日曜議会も・鹿児島」2017年8月3日参照。日経グローバルNo.319「人口1,000人未満の村議長調査」2017年7月3日。http://www.jamp.jiji.com/apps/c/kiji/view?kijiId=20170802265341&m=20170803

(注34) 毎日新聞「町村総会設置の可能性」2017年5月28日。

(注35) 全条文は「町村は、条例で、第89条の規定にかかわらず、議会を置かず、選挙権を有する者の総会を設けることができる。」

(注36) 全条文は「前条の規定による町村総会に関しては、町村の議会に関する規定を準用する。」

(注37) 現状、議員のなり手不足が総会導入を検討する最大の理由だが、候補者が豊富であっても議会から総会への移行は法理的には可能。なお、移行後に議会を再設置することが可能かは不明。

(注38) 町村議会の運営については、地方自治法の条文および全国町村議長会「標準町村議会会議規則（以下、議会規則）」、「町村議会の運営に関する基準」を参考とした。

5. 海外における参考事例

(1) 住民による直接的意思決定

図表17は、代議制に代えて、住民による直接的意思決定を採用している海外の事例を整理したものである。

(図表17) 海外における住民総会の例

	国	アメリカ (ニューイングランド：NE)	スイス
	名称	タウンミーティング (TM)	住民集 (総) 会 (Landsgemeinde)
位置づけ		立法機関	立法機関
開催	開催頻度	年1～数回程度、定例会と特別会あり	年1～4程度、定例会と臨時会
	開催手続き	公告 (公的揭示、新聞・HPへの掲載)	開催30日以上前に公告、議案の明示
	会場	公的ホール、学校体育館等	教会、広場、公民館、体育館等
	開催時間	2時間～1日程度、複数日開催も	平日夜や土曜午後に数時間
参加	参加資格	全有権者もしくは有権者代表 (注1)	3カ月以上当該自治体に居住し、選挙権を有する者
	定足数	各自治体が条例で定める	各自治体が条例で定める
	参加率	5～20% (注2)	数%～20%程度
	関係役職	議長、書記、理事 (タウンの役職)	当該自治体の首長 (議長を務める)
議事進行	議案	予算、課税、土地収用等公告に列挙一定有権者の請願による追加も可能	条例、予算決算、公債発行、税会計監査、人事等
	議事進行	議長が質疑の順序を決め、案件ごとに質疑、発言、動議、採決等を統括	全参加者の平等な取扱い 発言時間・回数に制限
	発言	全有権者 (代表制TMにおいても)	全有権者
	表決	発声、挙手、点呼、起立、秘密投票等 通常は議長が多数を判定	挙手、起立、発声、秘密投票等
	再議	一定期間内に一定数の署名が必要	
	意義申し立て		法律に基づき可能
備考		NEの多くのタウンがTMを設置 一定人口規模以上の自治体はTMに代えて タウン議会も設置可能	スイスの8割の基礎自治体で住民集総会を実施 参加率が低く、象徴的意味合いも

(資料) 総務省「町村議会のあり方に関する研究会」第2回資料 p.15～19他に基づき日本総合研究所作成
(注1) 人口2万人以上の自治体の場合、住民代表による「代表制TM (Representative Town Meeting)」への移行がみられる。
(注2) 総務省「地方行財政検討会議・第一分科会」第3回資料2、p7。

A. アメリカ合衆国のタウンミーティング (注39)

アメリカの基礎自治体におけるタウンミーティング (以下TM) は、東部ニューイングランド地方 (注40) 6州で多くの実施例がある。実施自治体の人口規模は6万人近いタウン (注41) から100人前後まで幅広く、細かな制度設計はタウンにより様々である。大別すると、有権者全員に議決権のある「開放型TM (Open Town Meeting)」と、地区ごとに住民が選出した有権者が議決権を行使する「代表型TM (Representative Town Meeting)」に分けられる。植民地時代から続くTMの原型は開放型であるが、人口増加に伴い代表型を採用するタウンが増えている (注42)。なお、代表型TMの場合でも、有権者には議決権こそないが、参加や発言は認められている。

TMは年1～2回程度、公共ホールや多目的施設、学校の体育館等を活用して定例的に開かれる。地域開発プロジェクトなど特別な議案がある場合や、一定数の住民が請求した場合は臨時に開催される。開催手続きは一定期間前に議案を公告し、議案の概要や解説を付した議案説明書を各家庭に郵送する必要がある、公告に掲示された以外の議案は取り上げられない。主な議案は予算や税 (率) の承認、条例の可否、特別職 (例：警察の長、出納長、監査人等) 人事への同意などが中心で、タウンが管轄する学校や道路などの建設・修理やゾーニング (土地の用途規制) への賛否が問われることもある。議案はタウンの執行機関 (公選で原則無報酬の理事会、あるいは公募の専門行政職であるタウン・マネージャー) が企画・立案する。議案に関する情報提供と説明のため、TMに先立って地区集会の開催を規定す

るタウンも存在する。

TMの定足数は各タウンが条例で定めるが、総体的に低く抑えられている。また実際の参加率は5～20%程度である。このため「限られた住民による決定」という批判が広く聞かれる一方、「議会がより良く住民を代表するとは限らない」としてTMを擁護する意見も根強い。さらに、低い参加率を補うため、住民から広く意見を聴取するパブリック・ヒアリングや、住民を含む関係者が参加する分野別委員会（注43）が日常的に意見交換・調整に当たる仕組みが機能している。これらの結果は執行機関によって予算等に反映され、住民はその内容に信頼感や納得感を持つことが容易となる。

審議事項にもよるが、TMは朝から夕方、時には夜までかかり、1日では終わらず2～3日続けて開催される場合もある。議事進行は住民から公募された議長が行い、希望者は質疑や発言が認められる。案件ごとの質疑、タウンの政治一般に関する発言後、動議から採決に至るが、投票用紙・箱はあまり用いられず、挙手や発声、手にした色つきパネルの提示等により参加者が意思表示し、議長が採否を決定する（通常、カウントはしない）。結果に対して異論のある場合は一定期間内に一定数の署名を添えて再議を申し出ることができ、認められた場合は投票箱を使用する秘密投票となる。

B. スイス連邦共和国の住民集会（注44）

スイスの統治機構は連邦、26州、2,350の基礎自治体（以下、コムーネ）からなり、中世の農事集会に淵源を持つとされる住民集会（ランズゲマインデ）は一部の州と80%の基礎自治体で実施されている（注45）。以下ではわが国との比較上、コムーネの住民集会を取り上げるが、細かな制度設計はコムーネにより様々である。人口規模も2.7万人、約1,400の企業が集積するラッパーズヴィール・ヨーナ市から山岳の過疎の村まで幅広い。

参加資格は原則国籍保持者であるが、加えて居住実績（3カ月）が必要な場合もあれば、一定期間居住していれば外国人であっても議決権を認めるコムーネもある。また、欠席に僅少な罰金制を採用するコムーネも存在する。

住民集会は年1回の開催が義務付けられ、特別な事情がある場合や、一定数の住民あるいは州の請求がある場合は臨時に開催される。開催手続きは30日以上前に住民集会の公告と議案を提示すること、開催場所は、体育館、公民館、広場等参集可能な空間が活用される。広場が利用される地域では、住民は数時間起立し続け、荒天の場合には目視での採決のために傘もささずに参加を余儀なくされる。

定足数は各自自治体により異なるが、総じて低く設定されている。また参加率も高いとはいえない。例えば、前出ラッパーズヴィール・ヨーナ市で2016年に開催された総会の参加者は350人と、有権者1.8万人に対し2%の参加率にとどまった。他方、人口の少ない自治体では20%以上の参加率となることも珍しくない。参加率の低さに対する批判は根強いが、最終的には有権者が選んだ仕組み（＝住民総会）に基づく決定であることを以て正統性が認められている。住民集会の扱う議案の大半が日常生活に関わり、コムーネの憲章や合併といった自治の枠組みや制度を左右する事項でないため、参加率の低さが問題視されないという意見もある（注46）。

議案は条例、予算決算、会計監査等の承認、公債発行の可否、執行機関の人事や組織編制等である。議案に意見のある参加者全員が登壇して質問・発言を行う権利が認められており、演壇上に待機するコ

ムーネの執行役（市町村長、参事官等）が回答したあと採決が行われる。投票用紙・箱は使用されず、挙手や起立による意思表示に対し、議長が原則目視で採否を判断し、僅差の場合に限りカウントが行われる。ただし、一定の議案、あるいは一定人口規模を有するムーネでは投票を行うことも認められている。

多くの場合、住民集会の雰囲気は賑やかで、祭りやイベント的な位置付けの地域も少なくない。採決後に軽食を取りながら、執行役を交えて住民が歓談する様子は各地にみられる。また、ムーネではなく州のケースであるが、アッペンツェル・インナーローデン准州の住民集会は、数千人の参加者が中心都市の広場に集まって挙手する様子をはじめ、ブラスバンドの行進や郷土料理の屋台、住民の伝統衣装、古式ののっとりとした議事進行等を楽しむため、内外から多数の見物客が集まる一大観光イベントとなっている。

C. 海外の住民集会の特徴

アメリカとスイスの直接民主制の事例について、特徴を整理すると以下の通りである。

- ①アメリカのTM、スイスの住民集会はいずれも歴史的経緯に基づいて存続しており、議員のなり手不足を背景としたわが国とは採用の理由が異なる。それどころか、自治体の人口が増えて直接的意思決定に支障が生じた際、制度変更（例：代表制TM）や運営の工夫（例：各種委員会）により対応が図られている。
- ②議案の内容は税率や予算など重要事項を含むものの、対象範囲は限定的である。背景には基礎自治体と上位自治体との役割分担が明確で、業務範囲が限られている事情がある。限られた議案であっても、住民に内容を周知したり、理解を促す仕組みは標準的に用意されている。具体的には、議案をあらかじめ公告するだけでなく、説明書を配布したり、情報提供と詳細説明を行う地区集会を開催している。
- ③定足数や参加率については高いハードルを設けず、有権者の選択した仕組みに基づく意思決定という点を重視している。また、総会での決定事項について異議申し立てや再議が認められているが、これは少数による決定が日常化するなか、意見の分かれるテーマについて住民に熟慮を促したり、一部の独走を阻止する役割を担う。
- ④開催頻度については、定例化、義務化しているTM・住民集会は年1～2回に抑えられる代わりに、住民や執行機関の請求に基づく臨時開催のハードルは比較的低い。また、総会とは別に、政策分野別に委員会が組織され、関係者や当該分野に知見を有する住民が月1～2回程度意見交換・調整を行い、施策内容に住民の意見を反映している。これは③の低い参加率を補う効果も持つ。

(2) 電子投票の活用

町村総会の導入のネックとして「住民が集合することの難しさ」が挙げられた。これに対する有力な解決策として電子投票が考えられ、以下、先進事例であるエストニアにおける実施状況をみる。

A. エストニアにおける電子投票（注47）

エストニアはバルト3国の一つで、人口134万人が九州よりも広い国土に居住している。1991年に旧

ソビエト連邦から独立し、現在はEU加盟国である。独立後の経済的・社会的混乱からの脱却を電子立国に求めて成果を挙げ、ICT先進国として近年、名を馳せている。すなわち、2000年以降、国民IDカード（15歳以上に所持義務）や、政府や公共機関の保有データを相互認証可能なネットワーク等を整備し、国民の出生や転居、入学・卒業等の届出、納税、社会給付、医療サービス、起業等様々な分野で電子化が着実に進められている。

電子投票は2005年に導入が開始された。エストニアは大規模サイバー攻撃へ対処しつつ普及を進め、現在全国レベルで定着している世界唯一の国である。投票の仕組みをみると、国民は個人IDカードで投票システムにアクセスし、本人確認と投票権の有無に関する認証を受けると電子投票が可能となる。本人が暗号化と電子署名によって投票結果を封印し、以後は投票結果への専用鍵を保持する選挙管理委員会のみが開封可能となる。なりすましや強要を避けるため、有権者は期日前であれば何度でも投票をやり直すことが出来るうえ、投票日に投票所に足を運ぶことも可能である。その場合、投票所に入室する時点でIDカード上の期日前投票の履歴は消去され、投票日における有権者の選択が最終結果となる。

エストニアでは2005年以降、地方、国政、EU各議会で合計8回の選挙に電子投票が採用された。人口密度が低いエストニアでは投票所は散在を余儀なくされるうえ、国政選挙は寒気厳しい3月であるため、自宅や近隣の公共施設から実行可能な電子投票の利用者は増加傾向にある（図表18）。なお、導入当初は若年層の利用率が若干高かったが、近年は世代間の差はほとんどない。背景には、高齢者対策として、図書館等の公共施設にインストラクターが常駐する電子投票コーナーを設けるなど、地道に普及を図ってきた経緯がある（注48）。

（図表18）エストニアにおける電子投票の活用状況

	投票者	投票率 (%)	電子投票利用者	電子投票利用率 (%)
2006年地方選挙	502,504	47.4	9,317	1.9
2007年国会選挙	555,463	61.9	30,275	5
2009年EU選挙	399,181	43.9	58,669	14.7
2009年地方選挙	662,813	60.6	104,413	15.8
2011年国会選挙	580,264	63.5	140,846	24.3
2013年地方選挙	630,050	58	133,808	21.2
2014年EU選挙	329,766	36.5	103,151	31.3
2015年国会選挙	577,910	64.2	176,491	30.5

（資料）R.アリキヴィ、前田陽二訳『未来国家エストニアの挑戦』インプレスR&D、p.81

B. 海外事例の特徴

エストニアの事例の特徴として、以下の点を指摘できる。

- ①エストニアで全国的に電子投票が可能となった背景には、個人IDカードや政府・公共組織間のデータ・ネットワークなどの基盤整備が先行していた事情がある。
- ②エストニアの電子投票の対象は有権者に代わって意思決定を行う候補者であり、個々の政策や争点は選択対象とならない。
- ③エストニアの電子投票が広く利用されている背景として、期日前投票に限定して電子投票が行われ、何度でもやり直し可能なうえ、投票用紙を用いることも可能であるなど、投票の秘密を保持し、信頼性を保つ工夫を講じたこと、また高齢者をはじめとするICT弱者に配慮し、普及に向けた取り組みを続けてきた事情が大きい。

- (注39) 以下の記述は、主として総務省「町村議会のあり方に関する研究会」資料、小滝 [2004]、自治体国際化協会「1988」、「2010」、「2018」、今川「2008」「2011」に基づく。
- (注40) メイン、ニューハンプシャー、バーモント、マサチューセッツ、ロードアイランド、コネティカットの諸州。アメリカ合衆国内で最も早くから開発されてきた。
- (注41) マサチューセッツ州ブルックライン（今川 [2011] p.11）。なお同州では1.2万人以上の自治体は、市（city）への移行と議会の設置が認められ、移行例も少なくない。
- (注42) 人口3万人以上でも、依然として開放型TMを採用するタウンもみられる。理由として、現地ヒアリングでは、保守的住民が多いことに加え、現行方式でも住民委員会（本文で後述）の併用により円滑に運営されていること、議会制に対しては権限集中の懸念が挙げられている（今川 [2011] p.3～4）。
- (注43) ゴーニングをめぐる商業関係者と住民、学校等の代表による委員会等。他に環境保全、人権、高齢者支援、情報システム等、タウンごとに多様な委員会が置かれ、月1回程度開催される。なお、委員の人選に当たり、住民の専門性や関心、参加可能な頻度を調査・登録する人材バンク制が普及している。
- (注44) 以下の記述は、主に総務省「町村議会のあり方に関する研究会」資料、自治体国際化協会 [2006]、「2010」、ウェブサイトswissinfo記事、スイス観光局ウェブサイト記事に基づく。
- (注45) 残り20%のコムーネは議会を設置（州により異なるが、一定数の人口を要件とする場合が多い）。フランス語圏のコムーネあるいはチューリヒなど大都市にみられる。
- (注46) ローザンヌ大学公共行政学大学院ラードナー教授の意見「時代遅れの民主主義」ウェブサイトSwissinfo 2017年8月17日（最終閲覧2018年2月21日）<http://www.swissinfo.ch/jpn>
- (注47) 以下の記述は主に、湯淺 [2009]、アリキヴィ [2016] および面談、日下 [2014]、中井 [2016] に基づく。
- (注48) ラウル・アリキヴィ氏へのインタビュー、2018年1月23日。

6. 町村総会のイメージ

(1) 現行議会との比較、海外事例を踏まえた町村総会の課題

わが国での町村総会導入を想定する場合、議会に準拠するとした運営規定をいたずらに守るのではなく、小規模町村の実情に合わせた仕組みを目指すことが望ましい。そもそも間接民主制である現行議会制度に対し、直接民主制である町村総会ならではの仕組みを構想することは自然といえる。以下では、地方自治法95条の「現行議会の規則」の踏襲を心がけつつも、法令の見直しを含めて現実的な仕組みの提示を試みる（注49）。以下、主なポイントを3点挙げ、次節以下で対応策を述べる（図表19）。

(図表19) 町村総会の課題と対応策

町村総会の課題	予想される問題点	対応策
①運営に関する事項		
定足数：現行議会は5割	5割を総会開催の要件とするのは非現実的	定足数の引き下げ（国会と同じく1/3他）
引き下げに伴う問題1	定足数を引き下げた町村総会決定の正統性確保	各種委員会における住民討議と調整、執行业務への反映
引き下げに伴う問題2	一部住民による独断的決定を想定した危機管理	一定期間、一定署名数で再議の請求を認める仕組み
討議・採決：一堂に会して実施	参集負担が重い、議場の確保が困難	各集落をネットワークで結んだ討議 採決は集会所ごとに実施、旧議会議場に集約
②議案に関する事項		
議決事件：項目が多く、専門的内容	議決事件の絞り込み	法定議決事件の再編
専門的内容の多い議案	住民の理解促進を支援する仕組み	学識者が議案の解説等を行う中立的支援体制の整備
	専門的事項に関する意思決定の予行演習	「討論型世論調査」の実施
③首長部局に対するチェックの強化		
議決事件の絞り込みに伴う執行部門の裁量拡大	非議決事項に関するチェックの仕組みの整備	説明の拡充・徹底と有権者による異議申し立て制の導入
議員選出監査委員に代わる仕組み	有権者代表によるチェックの仕組みの整備	集落ごとにチェック役を選出し、1～数年で交代
専門監査制度の強化	専門家によるチェックの強化	専門家による外部監査制度の充実

(資料) 日本総合研究所作成

課題①町村総会制度の運営に関する事項

現行議会制度では代議員が討議、採決するのに対し、町村総会では有権者全員が関与するという特徴を踏まえ、参集、討議、採決の仕組みを見直す。具体的には定足数、遠隔地をネットワークで結んだ討議と採決について現実的なあり方を目指す。

課題②議決事項に対する住民理解の促進と、住民の意向を反映する仕組み

現行議会制度が、候補者を選択して意思決定を委ねる仕組みであるのに対し、町村総会は、個々の議案に対する賛否を示す仕組みであるため、有権者には地域経営に関する様々な専門事項に関する自己決定が求められる。すなわち、住民は議案について情報提供や説明を受けたうえで判断を下す必要があるが、そのような作業に習熟している住民は少数であることから、中立的な支援体制が必要となる。また、開催頻度の制約が大きい町村総会制度下では、住民の意見・要望を日常的に吸い上げたり、調整したりする場も必要である。

課題③議員不在の状況下における執行機関へのチェック

現行地方議会の主な役割のひとつは執行機関に対する監視、チェック機能であるが、多数が関与する町村総会制度下ではフリーライダーが生じやすく、有権者全員に自覚的にチェック機能を果たすよう求めることは困難である。このため、有権者代表によるチェックの仕組みを整備すると共に、外部の専門家による監査を強化し、有権者を補佐することが必要となる。

(2) 課題1への対応策：開催・審議に関する要件緩和

A. 定足数

地方自治法113条は、地方議会の定足数を議員定数の半数以上と定めている。これに対し、国会の定足数については憲法で3分の1以上と規定されている。その理由として「流会を避ける実際の見地からの判断」が指摘されており、町村総会についても、国会と同様に現実的な定足数を追求することは妥当といえよう。具体的には、国会に倣って定足数を3分の1以上とする、あるいはアメリカの代表型TMにみられるように、各集落の代表者（注50）の出席を条件に、定足数を2割程度に引き下げることが考えられる。

町村総会は自治体の意思決定機関であるため、定足数を引き下げながらも、住民意見を代表しているという「正統性」を示す仕組みが重要である。具体的には以下の補助的仕組みと危機対応策の整備が考えられる。

補助的仕組みとは、住民が参加するテーマ別の検討委員会である。海外のTMや住民集会では、住民参加率が数%にとどまる代わりに、分野別の委員会に住民代表のほか企業やサービス提供者の代表等が加わり、定例的に意見交換・調整に当たる。委員会の討議は公開され、意見や要望は執行機関に伝えられ、多くの場合、予算や施策に反映される。わが国の町村総会制度の下でも、海外事例と同様、住民の意見を吸い上げて調整・集約を図る仕組みが望まれる。介護や教育、地域振興等のテーマ別に希望者が参加して意見交換や摺り合わせを行い、その様子を町村内に公開して全有権者と執行機関の参考に供する仕組みが考えられる。例えば、大川村が注力する地域振興プロジェクトには、村外から移住してきた若年層が複数関与しており、彼らの新鮮な意見を吸い上げることで、振興策や支援策の充実が図られよう。

なお、アメリカでは、住民から知見を有する分野や関心の深いテーマ、参加可能な日時等を広く聞き取り、住民データベースを作成して委員会メンバーを選ぶ資料としており、わが国でも参考となろう。

危機対応策としては再議の導入が考えられる。定足数を低くすると、一部住民の意向に基づく議決が自治体の議決（＝意思決定）となり、施策・予算等に具体化する可能性がある。最悪の場合、外部から共謀して移住してきた有権者が、景観を破壊するような開発や迷惑施設の受け入れを議決する恐れも否定できない。このような事態を回避するため、議決後の一定期間に限り、一定数の住民の署名を集めた場合には再議可能とする危機管理策が望まれる。なお、署名については、現行法制で厳格に規制された住民請求の規定を適用すると機動的な再議が難しくなるため、要件の緩和も検討に値しよう。

B. 討議、採決方法

議員が議場に出席し、一堂に会して討議する現行ルールは、町村総会の大きなネックである。2000年代入り後、強力で推進された市町村合併の結果、わが国には広大な面積を持ちながら人口は少ない自治体が各地にみられ、大川村も山手線の内側程度の広さに400人が居住する。町村総会の開催は年に数回とはいえ、高齢者を多数含む有権者にとって移動の負担は大きく、一同に会する議場の確保も課題となる。

このような問題を回避するため、村内に複数の集会所を設けて（各集落には最低1カ所設営する）有権者が参集し、各集会所をICTで結んで町村総会を開催することが考えられる。近年は、有線テレビ放送のためにネットワークを巡らした自治体も少なくなく、町村総会にこれらのネット基盤を活用することが考えられる。議長および首長をはじめとする執行部局は現行議会の議場から総会に参加し、各集会所には住民代表の司会役を置いて執行部門・議長との応答や議事進行を委ねることとなろう。

採決については、電子投票が可能な個人IDや投票システムがエストニアのように普及していないため、原則、各集会で有権者が挙手し、集計して議長の許に伝達し、各集会所の賛否を合計して最終結果とする。各人の賛否を非公開としたい場合は、参加者の一定数の賛成を以て各集会での投開票に切り替え、結果を議長まで伝達する仕組みとする。なお、厳正な投開票を担保するため、議案によっては集会所に職員（臨時を含む）を立ち合わせることも考えられよう。

(3) 課題2への対応策：議案に対する住民の理解促進

A. 議決事件の限定

現状、法定議決事件15に加え、長期計画等が条例で追加されるため、議決対象は広範にわたるうえ、専門的内容が多い。町村総会がこれらすべてをカバーすることは負担が大きく、議決事件の範囲の見直しが望まれる。

総務省の「地方議会のあり方に関する研究会（2014年）」でも、法定議決事件について「精査し、合理的に再編成することは考えられないだろうか」と問題提起している。同研究会は、さらに具体的な仕分け案として「条例の制定・改廃、予算の決定、決算の認定、地方税の賦課徴収のような（中略）本質的な役割としての議決事件と、契約の締結や財産の取得・処分のような執行機関の執行の前提としての議決事件」を大別している。これらを参考に、町村総会制度の下では法定議決事件の絞り込みが現実的

である。同時に、議決対象から除外された現行議決事件については、執行部局による有権者説明会の義務付け、有権者の一定数の同意に基づく異議申し立てに加え、外部監視体制の強化（後述）が必要であろう。

B. 住民支援制度

議決事件の範囲を狭めたとしても、議決が必要な事項の多くは専門的内容を含む。この種の事項について情報や知識、知見を有する住民はごく一部であるため、住民の意思決定を支援する仕組みが必要である。

海外のTMや住民集会では、開催に一定期間先立って議案が公表されるのみならず、内容に関する説明書や、地区別に情報提供や解説を行う集会が設けられている。わが国でも議案に対する住民の理解を促す、質問に応える、賛否に至る判断基準や考えの筋道を教授するといった役割を担う支援者が求められる。地方自治や地域振興を専門とする学識者や近隣の大学の教員・学生が幅広く中立的な支援ネットワークを組織し、バランスの取れた支援をきめ細かく提供することが理想である。

実行に当たっては、現行議会制度下で強化された参考人制度や専門的事項に関する調査、公聴会等の仕組みを活用することが考えられる。一部の先進自治体では、政策立案能力の向上のため学識者の意見を徴する取り組みが行われており、これらの事例も参考となろう。議会基本条例の先駆として著名な北海道栗山町や徳島県那賀町では、大学や研究機関の研究者に「議会サポーター／アドバイザー」を委嘱して相談や助言の相手としている。埼玉県所沢市や山梨県昭和町では大学と連携し、議員との勉強会のみならず、住民との意見交換の機会を設けている（注51）。

町村総会の導入当初に、有権者による自律的な意思決定の予行演習を全町村規模で行うことも一案である。「環境保護と開発」のような判断の難しいテーマについて、有権者代表が小グループに分かれ、情報提供を受けつつ意見交換と討議を繰り返したり、専門家の意見陳述を参考に自らの価値観・判断について熟慮したりして意思決定に至る「討論型世論調査」である。世論調査のプロセスは、参加した有権者代表の意見の変遷も含めて全有権者に公開されるため、代表に選ばれなくても「討論型世論調査」を疑似体験することは可能である。

ただし、有権者の意思決定を支援する取り組みのなかには、住民を一定の判断に誘導する危険性が潜んでおり、制度設計や支援者の人選には慎重を期すことが極めて重要である。また、支援の提供に必要なコストは相当大きい。さらに、有権者にとっても、議案の学習や自律的な意思決定に向けた活動への参加が求められるため、負担感は大きいと予想される。

このうち、有権者の参加問題については、一部地方議会における取り組みが参考となろう。長野県飯綱町（2017年現在人口約1.1万人、議員定数13名）では、2010年以降、議会がテーマを提起して町民から「政策サポーター制度」を集める取り組みを行っている。町民は議員との議論のため7～8回の会合に参加するほか、一般住民の意向聴取、アンケート、実態調査等に協力する。サポーターの任期は期間ではなく提言の完成までとされ、参加者を増やすため再任はしない。今までに行財政改革や高齢者対策など6テーマの政策提言に43名の町民が関与するなど、一定の参加実績が報告されている。

いずれにせよ、議案に対する住民の理解を欠けば審議は形骸化し、町村総会が執行機関の追認機関に

陥ることは必定である。これを避けるためには、住民支援制度は必要不可欠な仕組みであり、細心の配慮を以て導入することが望まれる。

(4) 課題3への対応策：監視機能の強化

(3)のA.でみた議決事件の絞り込みは、執行機関の裁量範囲の拡大に直結するため、並行してチェック機能の強化が必要となる。具体的な仕組みは以下の通りである。

A. 住民代表による監視

現行制度では、議員から最低1名を監査委員に任命する規定となっており、町村総会制度の下でも、有権者代表によるチェックの仕組みは必要である。その場合、専門知識を持たない有権者代表1名が責務を負うのではなく、各集落から代表を公募もしくは指名・抽選で選出し、1～数年単位でチェックをゆだねる仕組みが有効ではないか。なお、町村総会への参加は原則無報酬が相当と前述したが、監査委員には相応の報酬が必要と思われる。また、監査委員に対する支援体制として、(3)B.で述べた支援ネットワークに税理、会計、弁護士等の専門家を加えることも一案である。

B. 専門的監視制度の強化

議決事件の限定に対応した専門的監査を強化する必要がある、公会計、税務、法務等の外部専門家への委嘱が望まれる。小規模町村が単独でこれら専門家を選任することは容易でないため、政府や都道府県による紹介や斡旋、費用の補助が望まれる。また、出張等にかかわる負担軽減策を講じることで、監査委員の選任が容易となると思われることから、書類の電子化、ネットワークを通じた職員への聞き取り等の措置を併用可能とし、現地調査の回数を限定しつつ、充実した監査を実現することが課題である。

以上みたように、町村総会制度を実現するためには、様々な制度変更や新たな仕組みの導入が必要となる。

第1に、「町村総会の運営は議会の規則に準拠する」とした地方自治法95条や法定議決事件を定めた同96条の見直しが必要である。法令の改正は高いハードルであるが、議会と町村総会の制度的違いを考えれば、妥当性、必要性は理解を得られるのではないか。

ちなみに、総務省研究会が議会活性化策として、議員資格の要件緩和を検討していることからわかるように、現在、法改正が必要とされているのは町村総会にとどまらない。例えば「地方議会議員の兼職禁止規定」を見直そうとすると、公共事業を受注する側から発注側に回ることが容易になるなどモラルハザードの可能性が高まり、問題は少なくない。にもかかわらず、議員の確保のためには法令の見直しに取り組みざるを得ない地方議会の現状がある。地方自治、意思決定に係る問題は総じて深刻さを増しつつあり、町村総会制度も含めた意思決定スキームの包括的な検討に着手することが望まれよう。

第2に、新たな仕組みは財政的裏付け無しには実現困難である。町村総会制度下では、有識者による住民支援体制や外部監査の強化など、相当の財源を要する措置が複数必要となる。他方、不要となる議員歳費は、小規模町村の場合総じて低額であるため、経費の増加が予想される。財政事情の厳しい小規

模町村単独で、これら経費を調達することは難しく、政府や都道府県による財政支援が望まれる。とくに町村総会の先鞭をつける自治体に対しては、新制度の導入・定着を支援するとともに、モデルケースとしての活用を展望し、手厚い措置が求められる。具体的には、住民支援体制に必要な経費、とくに多額のコストがかかる「討論型世論調査」の開催費や、住民支援に当たる学識者・学生の経費の一部補助、財政需要における外部監査費用の算定率の引き上げ、等が考えられる。

(注49) 多岐にわたる制度全般についての検討は紙幅の関係から困難なため、本稿では重要なポイントについて仕組みのイメージを述べるにとどまる。

(注50) 各集落に有権者総数と按分して代表者枠を割り振り、集落で予備的集会を開催して意思決定のうえ、町村総会での議決に参加する仕組みが考えられる。代表を固定するか、総会の都度、アサインするかは集落の自由とする。

(注51) 栗山町の議会サポーターは法政大学法学部廣瀬克哉教授ほか5名、那賀町は新潟県立大学地域国際部田口博一准教授。所沢市は早稲田大学とのパートナーシップ協定、昭和町は山梨学大学と連携。大川村「大川村議会維持対策検討会」第2回資料2(4-1)

7. おわりに

1993年に地方分権改革がスタートして以来、取り組みの中心は自治体の執行範囲を拡大し、業務の自由度を高める点にあった。2000～2010年には、業務遂行に必要な体制を整えるため、市町村合併が強力に推進された。すなわち、医療、介護、教育から公共施設の建設・運営、地域活性化まで多様な役割を担う自治体とするため、財政や職員の規模を拡大しつつ、執行体制の専門化と効率化が図られた。

強化が続けられた執行部門と対照的に、地方自治を強化する観点から議会の在り方を見直す動きは限られていた。議会活性化策も法定されたが、多くは執行部門の役割拡大に対応した「受け身」の内容にとどまった。地方議会自身が改革に後ろ向きであったことも影響し、分権改革における地方議会の存在感は総じて希薄であった。

近年、投票率の低下や担い手不足を受けて、地方議会によりやく焦点が当たり、全国一律制度の弊害解消に向け、選挙制度や議会のタイプの選択制が検討されつつある。しかしながら、改革は現行議会制度の枠内にとどまっており、現に法律に規定されている町村総会については、議論が一向に進まないのが実情である。

背景には、町村総会制度の実現に伴う困難さがある。議会規則の準用を定めた現行法令を厳格に守ろうとすると、定足数や採決方法といったハードルをクリアすることは極めて困難である。本稿で提示した法改正を伴うイメージにおいても、町村総会が役割を全うするための支援や補助制度が必要となるうえ、住民自身の負担が現行議会下よりも格段に増すため、参加が低調となり、審議が形骸化する恐れは否定できない。町村総会の実現可能性が疑われるゆえんである(注52)。

しかし、地方自治法は条例による議会の廃止と町村総会への移行を認めており、実現困難を理由に詳細設計を行わないのは政府の不作為に当たろう。かつて地方分権推進委員会は、第二次勧告(1997年)において「国は、小規模町村が地方自治の一つの在り方として、条例により町村総会に移行できることについて周知する(ママ)」と述べ、町村総会の導入を現実的テーマと捉えている。国会論戦においても「インターネット、オンライン時代になるんですよ。そういうことになるときに市町村の住民の意思を直接聞いてみよう、そういう制度ができればね、町村総会が形を変えて生まれ変わってくると思いま

す」(2001年11月27日、衆議院総務委員会、片山虎之助総務大臣)との答弁が実際に行われている。地方自治、分権をめぐるこのような議論を参照する限り、議員のなり手不足に直面し、選択肢として町村総会の可能性に着目した小規模町村に対し、政府が一方向的に道を閉ざすことは、立法政策上の判断として認められているとはいえ、適切とは言い難いと思われる。

本稿は町村総会制度について、主な留意点と対策のイメージを述べたにすぎず、制度全般を検討するには至らなかった。残された課題は多く、上記に述べた政府による詳細設計のあり方、電子投票の導入方法、町村総会と議会制度の併用、一旦廃止した議会制度への復帰の可能性など様々な論点について考察が求められる。また、現行議会について様々な問題点が指摘される現状を踏まえると、「議員のなり手不足対策」といった消極的理由から町村総会に着目するだけでなく、町村総会の独自の可能性や固有のメリットについて、積極的に評価・検討することも重要であろう。今後の課題としたい。

(注52) 第153回国会総務委員会、衆議院ウェブサイト、2018年3月5日参照。http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigirokua.nsf/html/kaigirokua/009415320011127012.htm

(2018. 3. 9)

主要参考文献

- ・相川俊英 [2017]. 『地方議会を再生する』集英社新書、2017年
- ・R.アリキヴィ、前田陽二訳 [2016]. 『未来国家エストニアの挑戦』インプレスR&D
- ・今川晃 [2008]. 「アメリカのマサチューセッツ州内の自治体におけるガバメントとガバナンス」『平成20年度比較地方自治研究会調査報告書』自治体国際化協会2008年
- ・今川晃 [2011]. 「アメリカにおける住民総会システムの日本への受容の可能性について」『平成23年度比較地方自治研究会調査報告書』自治体国際化協会2011年
- ・江藤俊昭 [2007]. 『自治を担う議会改革』イマジン出版、2007年
- ・江藤俊昭 [2016]. 『議会改革の第2ステージ』ぎょうせい、2016年
- ・榎沢幸広 [2011]. 「地方自治法下の村民総会の具体的運営と問題点」名古屋学院大学論集 社会科学編、第47巻第3号、2011年1月
- ・大川村議会維持対策検討会議 [2017a]. 「第1回～第4回資料および議事録」2017年6～12月
- ・大川村議会維持対策検討会議 [2017b]. 「大川村議会の維持に向けた方策について(中間とりまとめ)」2017年12月
- ・日下淳 [2014]. 「ICT立国エストニア: 「20年の成功物語」の秘密と教訓」『研究員報告』日本経済研究センター、2014年
- ・小滝敏之 [2004]. 『アメリカの地方自治』第一法規、2004年
- ・自治体国際化協会 [1998]. 「タウンミーティング～住民自治の原型」クレアレポート174、1998年10月
- ・自治体国際化協会 [2006]. 「スイスの地方自治」各国の地方自治シリーズ第18号、2006年

- ・自治体国際化協会 [2010]. 特集1 「住民の意思を反映した自治を目指して」『自治体国際化フォーラム』2010年11月号
- ・自治体国際化協会 [2018]. 現場レポート「タウンミーティング」『自治体国際化フォーラム』2018年3月号
- ・総務省 [2010]. 「地方行財政検討会議・第一分科会」資料
- ・総務省 [2014]. 「地方議会のあり方に関する研究会報告書」2014年3月
- ・総務省 [2015]. 「地方議会に関する研究会報告書」2015年3月
- ・総務省 [2017]. 「地方議会・議員のあり方に関する研究会報告書」2017年7月
- ・総務省 [2017]. 「町村議会のあり方に関する研究会第1～第7回資料及び議事録」2017年7月～2018年3月
- ・曾根泰典、柳瀬昇、上木原弘修、島田圭介 [2013]. 『「学ぶ、考える、話し合う」討論型世論調査』木楽舎、2013年
- ・田中孝男 [2000]. 「町村総会に関する法制度設計詩論」『ローカル・ルールを作ろう』年報自治体学第13号第一法規、2000年
- ・P.Cディーネル、篠藤明德訳 [2012]. 『市民討議による民主主義の再生』イマジン出版、2012年
- ・長野県飯綱町議会 [2017]. 『平成28年度版飯綱町議会白書』2017年7月
- ・中井遼 [2016]. 「エストニアの選挙戦とインターネット投票」『アジ研ワールド・トレンド』No.251 ジェトロ、2016年
- ・中邨章 [2016]. 『地方議会人の挑戦』ぎょうせい、2016年
- ・福島浩彦 [2014]. 『市民自治』ディスカバートゥエンティワン、2014年
- ・北海道浦幌町議会 [2017]. 「浦幌町議会第二次議会の活性化に係る議会運営委員会最終報告書」2017年3月
- ・自治体学会 [2006]. 『自治体における代表制』年報自治体学第19号、第一法規、2006年
- ・湯浅壘道 [2009]. 「エストニアの電子投票」『社会文化研究所紀要65号』九州国際大学、2009年
- ・吉田勉 [2015]. 「地方自治の意思決定の充実を図る住民投票制度のあり方の考察」『コミュニティ振興学部紀要』第20号 常磐大学コミュニティ振興学部、2015年