

# 自治研 かんがわ

2018 **10** No.173  
(通算 237号)

## CONTENTS

### 巻頭言 沖縄の人々の政治意思

第54回地方自治研究神奈川集会講演

### 人口減少社会における交通まちづくり戦略

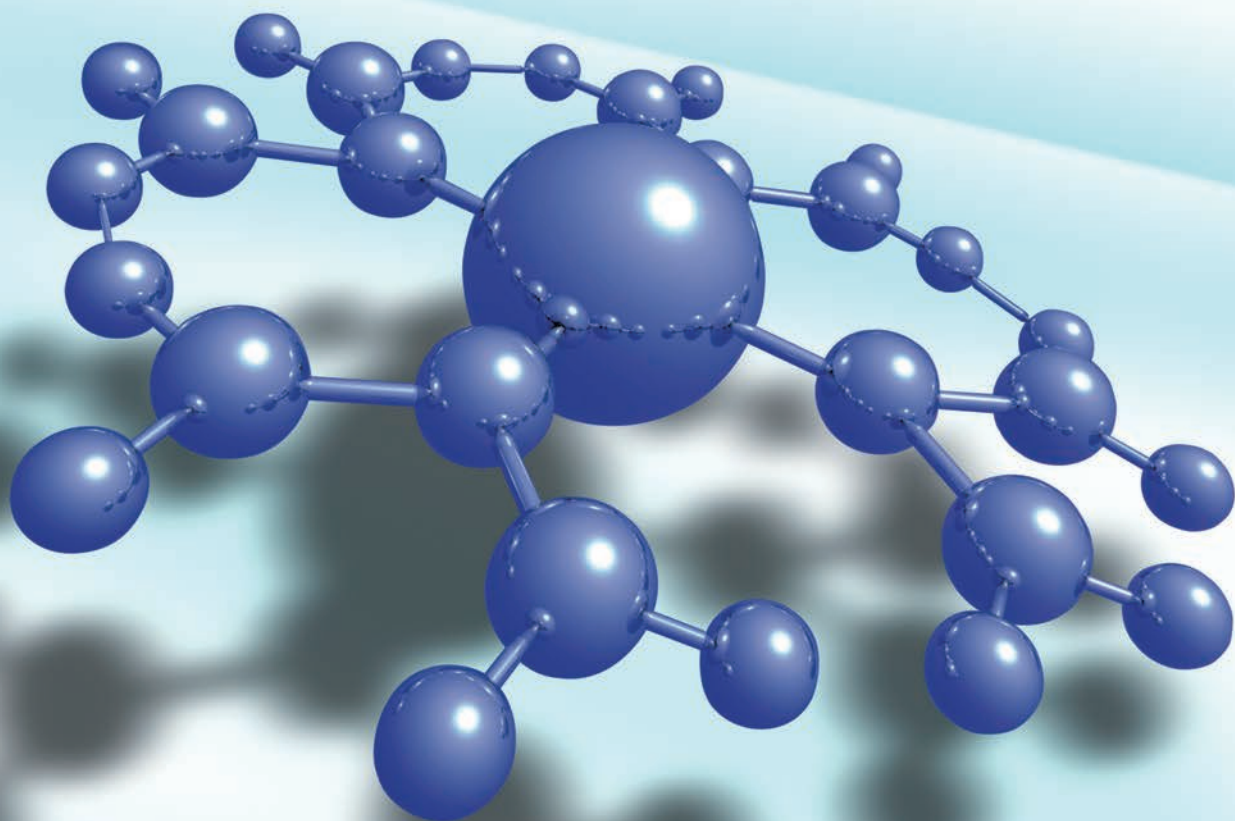
—地域交通網の再構築と公営交通のあり方に着目して—

福島大学経済経営学類准教授 吉田 樹 …………… 1

### 議会基本条例制定から10年、

### 葉山町議会次のステージに向けて!

葉山町議会議員／(公社)神奈川県地方自治研究センター研究講師 横山 すみ子 …………… 13



公益 神奈川県地方自治研究センター  
社団

政権与党が総力を挙げてねじ伏せようとしても無理だった。米海兵隊の辺野古新基地を拒絶し続けた翁長雄志知事の急死に伴う沖縄県知事選は、その遺志を継ぐ前衆院議員・玉城デニー氏が大幅で当選した。その原動力は、琉球人の心を揺さぶり続ける翁長イズムだったに違いない。「沖縄は仕方がない」と見て見ぬふりをしてきたヤマトンチュこそ考える必要がある。

翁長氏は今年正月、地元・沖縄タイムスの記者に「政治家・翁長」を形作るものは何かと問われ、「歴史を知ることだ」と答えている。誰もが喉から手が出るほど現金が欲しかった米軍統治下の1950年代、米軍は沖縄戦で占領した広大な軍用地を一括買い上げしようとしたのに対し、人々は先祖からの土地を守ろうと島ぐるみで突っぱねた。翁長氏はそのことを指して「(あの闘いのおかげで) 沖縄は今も基地にもの言える」と語った。3年前の自著では「自然・歴史・伝統・文化といった先人たちが築いた資産を引き継ごうとすれば、もうイデオロギーでは立ちゆかない。沖縄は誇りと尊厳を取り戻す」とも書いていた。

この思想が人々を揺さぶった。巨大な米軍基地を前に「拒絶と受容」の狭間で揺れた沖縄戦後史。その苦悩を痛いほど知るこの生粋の琉球人は、沖縄に根ざした思想を胸に、一方で沖縄を象徴する琉球言葉「うちなーぐち」の復活を進め、他方で「沖縄の誇りをかけて」「腹八分、腹六分、皆で心をついに」と唱え、米軍基地の7割が集中する沖縄に耐用年数200年の新基地を建設する現政権に抗った。「沖縄は基地を預かって振興費をもらったらいいい」というヤマトンチュの声に憤り、対話を拒む首相に「沖縄には魂の飢餓感がある」と怒った。自民党県連幹事長も務めた保守政治家の胸中にあったのは、補助金政治の再来でしかない底の浅い地方創生などとは違う純粋保守の気概であり、自然・歴史・伝統・文化から湧き上がる自治の衝動であり、それを包み込むのが政治だという信念だったのだろう。この強靱な自治の思想、政治の思想に学ぶ必要がある。

辺野古問題の本質は、地域の歴史と文化が生んだ政治意思を踏みつけて追い詰める異常さにある。そこには、日本のどの地域にも通じる強烈な問題が提起されていることに気づかなければならない。日本は小さな島国ではない。南の与那国島から北の択捉島まで、その距離は直線にして3300キロ、線上には沖縄はもとより無数の地域の歴史と生活の文化がある。その価値に共感し、それぞれの政治意思に耳を傾け、互いの存在を認め、痛みを分かち合って合意点を見つけなければ、この国はのっぺらぼうになり、多様な地域も自治も窒息する。「上からの統治」を振りかざし、特定の個人や集団だけで決めた結論を力で押しつけ、金銭で従わせ、人々を分断するようでは共同体社会が成立するはずはない。

翁長氏はそこを衝いた。沖縄の人々は、命がけでこの不条理に立ち向かったその遺志を、米海兵隊員を父に持ち琉球人を母に持つ沖縄戦後史の象徴とも言える玉城デニー氏に託したのである。知らぬふりをしてはならない。

青山 彰久

読売新聞東京本社編集委員  
神奈川県地方自治研究センター研究講師

第 54 回地方自治研究神奈川集会講演（2018 年 6 月 16 日）

## 人口減少社会における交通まちづくり戦略

—地域交通網の再構築と公共交通のあり方に着目して—

福島大学経済経営学類准教授 吉田 樹

2018 年 6 月 16 日、第 54 回地方自治研究神奈川集会が TKP ガーデンシティ横浜で開催された。福島大学経済経営学類准教授の吉田樹氏より「人口減少社会における交通まちづくり戦略 —地域交通網の再構築と公共交通のあり方に着目して—」をテーマに講演をいただいた。以下は、その講演内容をもとに編集部が作成した原稿に吉田氏が加筆・修正したものである。

### 1. 懸念される交流機会の減少

私は、地域交通を専門に研究をしています。今日は、人口減少社会というキーワードで交通をどう考えていくのか。公共交通と呼ばれる鉄道やバス、タクシー、特にバスを中心に現状はどうなっているのか。神奈川の場合は、横浜、川崎に公共交通がありますが、公共交通はの中でどういう役割が期待されているのか。また、高齢化が進んでいく、支える担い手も減っていく中で、よりきめ細やかなサービスを求める地域の皆さんに対し、自治体、公営企業体がどういうコミットができるのか、ということをお話できればと思っています。

#### (1) 人口減少下の地域と「対流」の装置

まず『対流』というキーワードから始めます。「国土のグランドデザイン」という新しい国土形成計画では、これからの日本の国土像で、人口減少社会を前提に「対流促進型の国土の形成」ということで「対流」という言葉が使われています。人の対流、ものの対流、



情報やお金の対流ということですが、そういう動き、運動量が活発な地域を作っていくことが、新しい国土計画のベンチマークです。

対流を水の温まり方で言えば、ビーカーの水の中に軽めの玉を沈めておいて加熱すると、運動を始めますが、それで全体に熱を行き渡らせていく現象です。この対流現象には、重力と熱源と温度差という 3 大要素が必要です。熱で温められた部分は周りに比べて比重が軽くなるので、上のほうに上がっていく。でもだんだん冷やされてきて、重力に乗って再び下がってくる。そういうことを繰り返し

ます。

これを地域づくり、まちづくりという視点で置き換えて考えてみますと、まず地域づくりの視点では、従来のコンパクトシティという概念から一歩踏み込んだ「コンパクト+ネットワーク」という概念が示されています。コンパクトシティは便利な街中にぎゅっと人を集めるわけですが、「コンパクト+ネットワーク」は分散した拠点を集めて、拠点と拠点をネットワークでつなぎ合わせていくことによって対流を生み出していく。

そのときに重力に相当する、なくてはならない道具と位置付けられたのが地域公共交通です。華やかな地域、賑やかな場所と、静かに佇める場所があってもいいし、ゆったりと安心して住める場所があってもいい。いろんな顔の地域があってもいいわけですね。地域ごとのそれぞれの表情が違うから、私たちには交流しようというモチベーションが働いて、そこに対流が生み出される。その対流を生み出す装置が地域公共交通というわけです。

しかし、この対流現象もずっと温め続けていると止まってしまう。だから、交通あるいは街がどういう環境に置かれているのかを絶えずモニタリングして、アセスメントして、新しくプランを練っていかなくちゃいけない。その熱源に相当するのが、平たく言えばまちづくりということになります。街や地域を少しずつ良くしていくプロセスも大事になってくるわけで、そういう概念が「対流」に含まれていると考えています。

## (2) 交通だけでは解けない「移動」の諸問題

公共交通の維持が問題になるとき、公共交通が「あること」が大事だと言われることがあります。しかし公共交通は「あること」だけでなく、それがちゃんと暮らしの場面に使えるのか、道具として使いこなせるのかということが非常に大事です。暮らしや観光など

は、政策の重要なキーワードになりますが、こういった場面でどのように使ってもらいたいのかということも併せて発想していくことが、交通まちづくり政策には求められています。

茨城県筑西市の下館駅前の再開発ビルは、元々は商業床として整備されたビルですが、10 数年が経過して結局、市役所の本庁舎になりました。下館駅はターミナル駅で、複数の鉄道路線が結節している交通結節点です。商業床の機能を駅前に作って、そこで皆さんに買い物をして交流してもらおう、本来はそういう装置のために、筑西市はインフラを整備したんです。筑西市は、交通空白地域がないということでも有名になりました。10 年ほど前に市内のバス路線を全て止めて、完全にドア・ツー・ドアのデマンド交通に全て置き換えたので、この街は交通が不便な人はいない。それが先進的とされました。ところが 10 年経って、交通の利便性が高いはずの街中の優位性が薄れ、どんどん郊外化が進んでいきます。

一方、街中には昔から住んでいる方々も少なくありません。そういう方々の周辺の商店は失われて、逆に新しい買い物困難者が出てしまった。それで今度はその街中の人たちを救うための新しい地域内バスが走り出しました。

また、高齢社会が進展していく中で公共交通は頼られる。公共交通がないと高齢者は生きていけないとよく言われるんですが、はっきり申し上げて、高齢者はぎりぎりまで運転します。なぜなら車が一番楽なんです。ドア・ツー・ドアだから楽で、行きたい時間に行ける。それだけではありません。調べる必要が一切ない。公共交通にしる、福祉の移動サービスにしる、調べる手間がかかります。そのためにいろんな知恵も必要です。だから、車が運転できなくなったときに公共交通にさ

つと移れるかということ、そんなことはない。

例えば福島県南相馬市は、原発事故の避難指示区域となりました。元々、家族やご近所の皆さんに送迎してもらうシーンが成立していた地域ですが、それが失われてしまった。その中で高齢者の皆さんは、移動手段として自家用車を選択しています。年齢層を経るに従って「自家用車を運転するようになった」人の割合は減っていくわけですが、南相馬の場合は年齢層によって全く変わりがない。最後の手段として車が頼られるんです。

このように、交通手段を確保するということだけでは、地域でさまざま抱えている問題は解けないということが分かります。つまり交通を基点として、さまざまな政策分野と結び付けて考えないといけないということです。

## 2. 公営バスの存在意義を考える

### (1) 公営共通の「公共の福祉の増進」とは？

私が某市公営バスの経営改革に関わっていた中でのやり取りです。ある委員の方が「公営交通の輸送原価というのはキロ辺りの運送経費ですね。これが民間バスよりもなぜ高いのか。」とおっしゃいました。交通管理者の答えは「私たちは大型二種免許を持っていますから高いんです。」でした。民間バスも大型二種免許がなければ運転できませんが、交通管理者は、それ以上の答えを全く用意していなかったんです。委員の方は「論外な回答ですよ。」と反応しました。

私は、公営バス事業にいろいろと関わり、経営再建にも関わっていますが、なかなか前に進まず、意見が対立することも多くあります。それでも公営交通をどうやったらもっと良くできるかといういろいろ考えています。各地の公営企業体の設置条例には、なぜ交通事業をやるのかが書いてあります。『交通事業は、常に企業の経済性を発揮するとともに、公共

の福祉を増進させるように運営されなければいけない』と書いてある。では、公営交通からできる公共の福祉の増進とは、一体何でしょうか。公営交通の存在意義を淀みなく説明できますか。企業体を守る運動に皆さん陥っていませんか。その点を、頭を一回クールにして考えていただきたいと思います。

### (2) 2000年報告書の限界と今日的意義

乗合バス事業の規制緩和前の2000年に、公営交通事業協会が公営バス事業の今日的意義について、7点ポイントとしてまとめた報告書があります。これを18年後の今もう1回読み返すと、一体どう見えるのか。

公営企業体の存在意義として、まず1つめに、民間の参入が望めない場合に自ら地方公共団体がバス事業を経営して輸送サービスを提供すること、と書かれています。ところが、デマンド交通は全国で400近い自治体に導入されていますし、コミュニティバスの導入は桁が1個違う。こうした導入例の多さをどう説明するのか。最近では、横浜市や仙台市など公営交通が運行されている自治体で、市長部局の側の地域住民と協働した移動手段確保の取り組みが盛んになっているわけです。つまり、コミバスやデマンド交通等の地域住民と協働した移動手段の確保は、そもそも民間バス事業者の参入が望めない、あるいは参入しても失敗したところが中心のはずですが、そういうところで公営交通がプレイヤーになれていない。そうするとこのシーンは、18年間の中でだいぶ変わってきています。

2つめは、公営企業は地方公共団体の一部として事務を行っているので、さまざまな分野と連携した施策ができると書いてあります。例えば、国土交通省で公共交通の大臣表彰があり、そこでは、福祉や環境、あるいは観光などの政策分野と連携した例の受賞も少なくありませんが、大半は民間バスと一緒にやっ

ています。地域公共交通網形成計画策定数も全国で 400 を超えていますから、そう考えると、これが本当にできていますかということをお問わなくてははいけません。

3つめは、既存路線バスの維持という面で、民営は営利主義による路線縮小・廃止や倒産リスクがあるが、公営バスの場合には長期的な安定的な運行サービスの提供が可能である。こう言われて、乗合バス事業の規制緩和で日本のバス事業廃止が本当にガンガン進んだのかというと、全く変わらなかった。乗合バス事業規制緩和の 2002 年を境に休止キロ・廃止キロは増えていない。

グッと増えるのは 2006 年で、これは道路運送法の改正です。いわゆる総括原価方式、キロ当たりの運賃に基づかない均一運賃は川崎や横浜のような大都市の場合には以前から認められたわけですがけれども、それ以外の自治体においても例えば 100 円、あるいは 200 円という均一運賃で走らせるバスや、予約式で走るデマンド交通は、2006 年以前には乗合バスとしてカウントされていなかったんです。ところが、2006 年からそれらも乗合バスとしてカウントされるようになった。そう考えると、規制緩和の直接的な影響でキロ廃止が広がったという話でもない。

4つめは、低公害や低床車車両の導入、あるいは直接収支の向上に結び付きづらい投資を先駆的に行う。確かに、低公害車両やノンステップバスを積極的に導入してきたのも公営企業体で、このときには役割を果たしていました。ところが今、神奈川や東京では民間バス会社も多くの車両が低床式車両になっています。しかも神奈中では接続バスをやっていますし、全国には IC カードに独自サービスを展開している会社も少なくありません。そういう意味ではこれも弱まってしまった。

5つめは、議会・住民の意向を反映した運行サービスの提供が可能であることです。例

えば、住民の意向で地域の皆さんと三位一体になって痒いところに手が届くようなサービスをやりましょう、というシーンがあるわけです。横浜市もそれをサポートする制度があって、横浜市の地域公共交通会議ではそういうテーマを議論されているはずですが、私が見る範囲では、横浜市の地域公共交通会議に公営企業の委員が入っていない。ということは、市長部局が地域住民の皆さんとタイアップするときに、公営企業体を含めて考えていないということなんです、これは由々しき事態だと思っています。

一方で公営企業体の苦しいところは、議会が地域と一緒に強くなって強く要望するから、それに応えなきゃいけない。だから要望路線が多くなって、結局能率的な路線も描けない一因になっているのではないかと。ある自治体で、公営交通の健全化を図るための議会に参考人意見招致で呼び出されました。そのときに、本当に公営交通を残して良くしたいと思うのなら、公営交通に「この路線走らせるとうちの選挙区民が言っている。」という言葉は今から絶対言わないようにしてくださいと申し上げました。

6つめは、営利追求が目的ではないから、内部補助による一定程度の不採算路線の維持が可能である。今、公営企業体は内部補助を前提としているわけで、だったら輸送原価が低い民営バスの方が内部補助でもっと多くの路線も維持できるはずなんです。

7つめは、公務員としての身分保障により雇用が安定しているため、良質な人材を確保することができる。今は人件費抑制のために臨時職員雇用を進めている公営バスもあり、民営よりも給料が高い正規職員の募集もあります。そうすると地方圏では民営バスから公営に乗務員が流れるので、結局、民営バスのネットワークの方が駆逐される。だから民営バスしか走っていないところは、ひどい交通

不便地域になるんです。それを公営企業体がやってしまうというバランスを考えなきゃいけない。

規制緩和が起こってから 16 年、このレポートが発せられてから 18 年で、状況は大きく変化しました。18 年前の 7 つの論拠だけで公営バス事業の意義を考えるのは、限界が来ていると思います。今日的な意義は、これからの話の中でいろんなヒントが出てきますので、それをぜひ拾って考えてください。

### 3. 路線バスはなぜ衰退したのか？

#### (1) 独立採算原則による路線網の維持

では、そもそも路線バスはなぜ衰退したのか。民間企業も公営企業も同じですが、採算部門の収益を使って不採算路線を維持するという「内部補助」が経営のルールになってきた。特に民間バス事業に関しては完全にエリア独占で、国が路線の免許を与えてきたわけですが、それは一方で、儲かる路線と儲からない路線とをセットで維持する、ということを要求されたわけです。でも、バスの乗車人員は年々減ってきて、そんなに良い路線が地方圏に残されているとも思えない。

また、高速バスや貸切バスで利ざやを取るといってはあり得るわけですが、貸切バスも競争が激しい。今は、運賃料金制度が改訂されて、どの会社もそれなりに等しく取れるようになってきていますが、貸切バスの業界も群雄割拠で、高速バスに関しても競争は増しているわけです。黒字がとれる部門が段々と少なくなる中で、儲からない部門も維持することを考えていかなきゃいけない。

そこで、広く薄く路線網を残していくしかない。つまり、乗っているところも、乗っていないところも一律何%削減という形でやっていくしかない。公営企業体の場合は、往々にしてそういう形で路線網を維持しているわ

けです。

#### (2) 効率化に伴う負のスパイラル

仙台の例です。仙台は、地下鉄の南北線が最初に開業し、2 年前に地下鉄東西線という新しい線路が開業した。南北線全線開業から東西線が開業するまでの 22 年間に、一体何が起こったのかを定量的に分析しました。この 22 年間、サービス 1%を削るとお客さんが 1.4%逃げていることがわかりました。サービスを 1%削ってお客さんが 0.5%しか逃げなかったとしたら、福祉政策的には課題がありますが、交通事業としてはコスト 1%削っても収入が 0.5%しか削られなかったということですから、効率化が図られています。ところがコスト 1%削って、利用者が 1.4%も削られているので、やっただけ非効率になる。つまりサービスの低下がさらなる利用者の逸走を招く。これが負のスパイラルです。

減らすことは効率化の 1 つの有力な選択肢ですが、問題は減らし方です。一律これだけ削るというやり方で経営を模索していく限り、実は負のスパイラルは止まらない。減らしてはいけないところ、他に譲るところ、逆に調整でうまくいくところ、そういうようなシーンを明確にすることによって、実は路線の最適化が図れます。

利用者が減ってサービスが切り下げられる、そしてまた利用者が減るといった循環があるわけです。それで生産性が低下する。それによって投入資源のリスクが発生する。これが民間だったら、人が確保できない、車両が買えないという話になりますが、公営企業体は、一般会計からの拠出に頼らざるを得ないというリスクになり、そこでまたサービスを切り下げざるを得ないということになるわけです。

投入資源リスクの部分は、公営と民営で若干違うところがありますが、基本的に負のスパイラルのリンクは一致しています。それを

いろいろなところで断ち切らなきゃいけない。断ち切るときには、ネットワーク自体を見つめ直していくことも重要です。あるいは予防薬のように、予防注射のように最初から利用者の減少を食い止める。モビリティ・マネジメントや、観光客の取り込みということをや。これも有力な選択肢だと思います。

例えば横浜市交通局も貸切バスを徐々に復活させて、そこで需要が取れている。このことは、最初の予防注射の部分に入ってきます。

#### 4. 地域交通政策は「何を」目指す？

##### (1) 生活を支える、交流を支える

交通政策基本法が4年半前にできました。私は民主党政権当時の交通政策審議会に設置された、「交通基本法」の検討委員会に委員として参画をしました。法案が上程されたのが2011年3月8日で、その3日後に震災があり廃案になって、自公政権になったときに「政策」という言葉が中に付いた法が成立したわけです。この法律の基本認識は、民主党政権のときに小委員会に提示した第2条の条文と、現在の自公政権下における第2条の条文とほとんど変わっていません。

民主党政権期には移動権、移動の権利保障が前面に打ち出されていきました。なぜそれが見送られたかという、誰がその権利を擁護するのか。国か、地方公共団体か、あるいは財政的な裏打ちをどう担保するのか。どこが権利を担保する主体となるのか、というところが決められなかったからです。

日本が他の先進諸国と違うのは、交通事業を民間の私企業の営利事業としてきたという稀有な道を辿ってきたことです。それが難しくなってきたから、この15年ぐらい公共セクターが関わるようになった。今、国が交通政策基本法を担保する財源として、地域公共交通確保維持改善事業という予算が組まれて

いますが、これだけいろいろ言われているのに年々予算が削られています。そんな状況だから、移動の権利保障は基本法に書けなかった。それでもやっていかなきゃいけないと全委員が同意したキーワードが、「生活」と「交流」というキーワードです。

##### (2) 「おでかけ」の環境づくり

先ほど、生活を支える地域公共交通は「あること」が大事なんじゃない、それが道具として使えることが大事だという話をしました。このサービスが提供されることで、ちゃんと買い物の機会を守れるのか、就学や就労の機会は守れるのか。そういったものを見つめていかなきゃいけないわけです。でもそれだけじゃなくて、交流を支えるところも重視しなきゃいけないという話も出てきています。最近、お店に行かなくてもギフトが簡単に手に入るようになっていきます。いろんな手段で物は調達することができる、サービスも調達することができる世の中になって、別に自分が出掛けなくても買える。しかし、交通まちづくりの政策としては、皆さんがおでかけして物やサービスを調達できる環境づくりが大事です。公共交通のネットワークを道具として市民の暮らしを守り、おでかけの機会を作る。これを地域交通政策で、交通まちづくりの政策でやっていかなきゃいけないわけです。

交通とまちづくりを結び付けるときに、大きな自治体では土地利用との連携に注目をします。小さな自治体の場合には、都市計画区域はない、線引きもされていないということで、まちづくりとの連携って一体何のことだ、となるんですが、おでかけをしてもらう道具として公共交通政策を考えるためには、おでかけの目的が必要です。

「国土のグランドデザイン 2050」という中に「コンパクト+ネットワーク」というキーワードが標榜されています。これは、誰か



を街中に集めるという話ではなく、郊外居住を否定しているものでもありません。それぞれの地域がそれぞれの顔を持っていい。それをネットワークとして繋げていくことで、人々の対流が生まれるということです。公共交通のネットワークを作っていくときに、拠点間のネットワーク、つまり、真ん中の拠点と郊外の拠点という、拠点間を結ぶネットワークと、その郊外の拠点、あるいは街中の拠点まで持ってくるネットワークと、この2つをどう有機的にできるかというところがカギを握ってくるわけです。

## 5. 公共交通網の「軸」を「居住」と結びつける

### (1) 八戸市における路線バスの階層化

では、そのための公共交通網をどのように具体的にネットワークさせればいいのか。私は八戸で15年間交通政策に関わっていて、八戸市の公営企業体と喧々諤々の議論を15年間やってきています。八戸では、拠点間を結ぶネットワークというところで公営企業体と民営バスが競合している。競合しているところはものすごく本数が多いけれども、両方も赤字路線でした。だったら共通して互いに調整して動かしていけばいいじゃないかということで、公営と民営がタッグを組んで高い品質を効率的にやれるところを作っていきたいと思います。それが『育てる幹線軸』の考え方です。

青森県八戸市は人口23万人の都市で、東京駅からわずか2時間36分で着きます。八戸駅の周りには、ホテルと飲み屋さん、ローソンしかありません。そこから街中まで7キロぐらい離れていて、その間を公営の市営バスと民間の南部バスという会社の2つが、経路の違う系統も含めて22系統運行していました。以前のダイヤでは、午前9時台を見る

と03, 17, 28, 31, 40, 43, 46, 59分と、こんなに走っている。2社で合わせて1日112.5往復も走らせたんです。八戸駅から中心街の間を112.5往復というのは、東京-新大阪を結ぶのぞみよりも本数が多い。そして、9:03から9:17は14分空くんですが、40, 43, 46は3分ヘッドなんです。

なんでこうなるのか。駅では市営と南部バスで乗り場が違っていました。途中の停留場は1本のポールです。駅から全員が乗ってくるわけではなく、途中の停留場から段々と人を乗せて八戸の街中まで向かっていくわけですから、停留場に先に着かせたほうが収入を確保できますよね。31分と43分を走らせる公営交通はダイヤ改正で、9時40分の南部バスの前の38分発にしようと考えたでしょう。そんなことを繰り返していけば、20分ぐらいバスが来ないところと、5分で3台も来るところが出てくるわけです。

経済原理では各企業の収入の最大化が優先されますが、それでは全く利便性を高めないで、10年前の2008年から10分おきに交互の運行にしました。それにより、トータルで運行本数が減らしました。運行本数を減らしてコストダウンし、しかもお客さんに分かりやすいダイヤになって、対前年比6.4%で乗客を伸ばせましたから、赤字路線を黒字化できました。つまりコードシェアによる品質向上です。

生産年齢人口がどんどん減っていく中で、地方の民営の事業者は乗務員の確保が非常に難しい。しかも、多くの車両を投下すると、車両の更新も非常に大変で、民間だけでは20分に1本しか走らせられない。けれども、公営と合わせ10分に1本とすることで質を高めることができる。つまり質を高めるためのプレイヤーとしての公営企業体というのが、八戸の公営交通の意義です。それでも八戸市営バスの営業係数は、共同運行（コードシェ

ア) をしているところに関しては概ね黒字です。1 路線だけ赤字があるんですが、後は基本的には黒字を取れています。

## (2) 居住誘導地域と幹線軸の設定

八戸市の場合、公共交通網形成計画の中で、公共交通の利用が便利な住む地域を明確にしておき、昼間でも 20 分に 1 本のバスを確保することが位置づけられています。都市計画の中で立地適正化計画という制度があり、居住誘導区域を定めることができますが、八戸市では「コンパクト＋ネットワーク」を実現していくため、居住誘導区域を公共交通が便利な地域と重ねました。交通政策としてバス路線の幹線軸を打ち出したことによって、土地利用の計画とか、他分野の計画と連携する素地になりました。

国勢調査のメッシュデータを見てみますと、幹線軸沿いは、エコ通勤が盛んで、車に頼った通勤を行っていないということが分かってきました。その一方で、区画整理で人口増加している地域があることも分かります。八戸は年間で約 1000 人の人口が減っていますが、この区画整理された地域は少なくともあと 20 年ぐらいは減らないという将来予測があります。しかし、ここはさきほどの幹線軸から外れていました。都市計画から見ると、これから人口が増えていくところに幹線軸を設定することが自然ですから、交通政策では幹線軸をもう 1 回再検討して、来年 4 月 1 日のダイヤ改正で幹線軸を経路変更する予定です。

## 6. 「供給者目線」の情報提供からの脱却と公営バスが果たす役割

### (1) 覚えやすいダイヤの設定

特に都市部では、覚えやすいダイヤがとても大事です。私は武蔵野市の地域公共交通活

性化協議会の座長も務めていて、ムーバスに関わって 10 年、失敗談ですがこんな経験をしました。ムーバスの 3 号路線は、武蔵境駅を起点とした循環路線です。小田急バスから乗務員の休憩がなかなか取れないという課題が出てきたので、平成 24 (2012) 年 8 月から運行間隔を 20 分間隔から 22 分間隔へと変更したんです。運行経路は全く変更していません。たった 2 分しか運行間隔を増やしていないのに、利用者は 25% も減りました。1 便当たりの乗客数も減って、さきほどの負のスパイラルの通りでした。

それで武蔵野市はダイヤを元に戻しました。運行間隔を 20 分に戻すと乗務員を増やさなければいけないので経費増ですが、乗客を 25% 失ったということは、25% の福祉を失ったということになりますので、武蔵野市は発想を転換しました。より多くの人に使うため、路線を維持するための投資として財政支援の決断をしてくれたわけです。この決断までに 2 年半ぐらいかかりました。間隔を増やすことを決めた平成 24 年、委員の過半数は賛成だったんですが、このときあるバス会社の委員は「利用者が絶対に減る」と反対しました。通常の協議会で座長は手を挙げられませんが、座長の私も個人的に減ると言った中で決まってしまう。しかし、協議会のなかでモニタリングをきちんとやっただけで、元に戻す合意形成ができました。

公営企業体の役割は、こういうサービスをちゃんと提供するところも大きいと思います。民間だったら最適化してバラバラなヘッドでしか運行しないけれども、公営企業体のバスだったら幹線軸は絶対に 10 分ヘッドで来る。もちろん渋滞がありますから段々詰まったり広がりつつも、横浜駅発や川崎駅発は 10 分間隔になっていますといったような品質を確保していく。これも公営交通の存在意義と思っています。

## (2) 3つのミスマッチ

なぜ公共交通が使われないのかというと、「調べたけど使えない」という話と、「調べ方が分からなくて使えない」という話と、「そもそも公共交通を使う生活スタイルが選択肢にない」という人もたくさんいます。埼玉県の秩父地域で『バス交通への満足度』のアンケート調査が行われました。日々の暮らしの中で、公共交通を必要としている人でも自分の最寄りのバス停がどこにあるのかわからないという結果が出ました。公共交通を使わなくてもいいと言っている人が知らないというのは分かりますが、必要としている人にも情報が届いていないというのが、バス交通だと思います。

また、最近ではインバウンドが盛んに言われています。東北も段々増えてきましたが、例えば、「トリップアドバイザー」という世界最大の旅行サイトと標榜しているサイトがあります。そこに、今は閉鎖されてしまったんですけども、トラベルボットというブログサイトがあって、「仙台」と交通手段の複合検索をかけてみると、自動車を使った話はほとんどなく、バスのほうが多いんです。

日本の分担率として考えたら真逆なんですけれども、インバウンドの人たちはできる限り移動にお金をかけたくないので、公共交通を本当によく使います。路線バスや地下鉄にインバウンドの個人旅行の人たちがサラッと乗ってくる。そうすると、そういう方々がちゃんと使えるような環境というのを作っていかなくちゃいけないということですよね。

八戸市のバス停に「八日町・三日町」という名前がありました。バス会社によって名前が違って、初めて来た人には案内することができない。「八日町」は民間バス会社、「三日町」は公営企業体で、それぞれ「うちがやってきた伝統的な名前だから譲れない」と言い張るんです。これではいけないという

ことで、中心市街地にある5つのバスのりばを「中心街ターミナル」という名前に統一したうえで、1番から5番のりばという運用にしました。また、バス路線図では、東京の地下鉄のようにラインカラーを作って、例えば1番乗り場だったら北のほうに行くP方面とH方面。2番乗り場だったら港のほうに行くM方面というような形で、乗り場と方面を1対1対応させました。全部トータルでデザインするというのが八戸市の考え方で、民間、市営問わず全部同じ系統番号とラインカラーにしています。高齢者の利用が多いのに何でアルファベットにするんだ、読めないだろうと相当言われました。でも漢字は音読みと訓読みがあるから案内できないんです。

## (3) 統一ナンバリング

埼玉県の秩父地域では、西武バスと一緒にやりました。秩父市を含め1市4町の範囲で全部ナンバリングを施しました。どちらの方面に行くかをアルファベット1文字で、秩父市立病院に経由するのは病院のピクトグラムも入れるというように、全部トータルでやりました。急行三峯神社行きというバス路線があります。インバウンドの方がたくさん乗っています。なぜインバウンドの人にバスが使われるようになったのかというと、皆さんはMのついたバスに乗ればいいとだけ案内すればよい。ただそれだけの工夫で、たくさんの方が乗ってくるんです。供給者目線から脱却した見せ方をしていくことによって、インバウンドの個人旅行需要も掘り起こすことができるわけです。

横浜では、桜木町のホームページの案内を見ると何番乗り場と書いてあるんですが、7、9番乗り場は他バス事業者ですと書いてある。これが供給者目線です。京都市もホームページには市営バスの案内しか出ていないんですが、例えばC2とかC3の乗り場のところに

は、京阪バス（〇〇方面）と書いてあるんです。こっちに行く他社線がこれだと書けば、後は他社線を調べてくれるわけですから、最低限でいいんです。他社のダイヤ改正まで対応できないから、こういう書きぶりになっていると思うんですが、どこに〇〇バスが走っていることを頭で整理できている人はマニアしかいません。そう考えると、情報提供の仕方を考えなきゃいけない。

京都市は、色を出すためにLED全部を方向幕に戻しちゃったんです。当時はフルカラーLEDがそんなにまだ普及していなかったので、わかりやすく表現するために付けた色が分かるように全部方向幕車に戻して、京都駅のバス乗り場の案内も標準化させた。こういうことをやっても儲かるかどうか分からないですから、民営バスにはできない。サインをリードして、他の事業者にもはまるような枠組み提供することによって、公営企業体の存在意義が出てくるということになります。

#### (4) 公営交通による品質保証

青森市営バスの経営再建は、15路線のうち4つの黒字路線と、赤字の6つの路線までは内部補助で維持できるので、残りの5路線を民間に移譲しますという考え方でした。私は、それなら輸送原価が安い民間に全部任せれば15まで内部補助できる、公営交通の存在意義はそういうところじゃないですよ、という問題提起をしました。公営企業の場合には、管理委託で経営再建を乗り切ろうとされることが少なくないわけですが、営業所単位でやるわけですね。人件費の圧縮は図れますが、そこで見過ごしてしまうのは、その中に議会や市民の皆さんから強く要望された要望路線とか、さっき八戸でお話したような団子運転の状態で明らかに生産的とは言い難い路線です。

民間事業者は需要に合わせて台数を決める

ので、パターンダイヤはやりにくいことがある。一方、公営企業体は、台数を固定してサービスを決めるので、パターンダイヤはやりやすい。公営のほうがその点においては強みがあります。

そう考えると公営企業体に期待される役割は、公共交通網の品質向上に寄与することが1つだと思います。民営は需要に応じて供給量を定める。先ほど武蔵野の例でお話したように、パターンダイヤにして品質を高くしていくと効率が悪くなることがあるんです。しかし公営が共同運行も含めて考えていくと、そういうことがなし得るので、逆に都市政策とか都市戦略というところと結び付けられるわけです。そういう品質保障をする公営交通の役割は大きい。

それから、民間に任せても不採算かつ低収入で、他の交通モードや代替えも難しい中で、市民生活に与える便益が認められるサービスを維持する役割は、依然として公営に求められます。地域公共交通会議の議論をうまく使って、自分たちでは非効率な路線をこっちに振り向けて、むしろハイブリッドに考えていくことが公営のやるべきことです。

## 7. 「ライフスタイル」を提案する公共交通

### (1) バスからまちづくりを考える意義

最後に、バスからまちづくりや福祉を考えるとということをお話します。

地域公共交通の問題は、10年前だったら利用者が減ってどうするんだということが中心だったんですが、今は必ずしもそうではありません。おでかけ先がない、おでかけのきっかけがない、おでかけの楽しみを知らない市民の増加が課題視されています。また、民間のバス・タクシーも厳しい状況に置かれていますから、問題が多様化、複雑化している。

しかも、コンパクトシティから「コンパクト＋ネットワーク」になってきたことで、地域内あるいは地域間での対流というところまで目線を持つてくる必要が出てきました。

交通の問題を交通だけで考えてはいけません。要するに、交通を基点として総合政策を考えるという時代になったわけです。

これは情報提供の例ですが、八戸市営バスは最近、コンビニとか病院にバスの接近表示をつけています。スマホを持っていない方も多いのでこういうことがすごく大事になってくる。交通情報を生活空間と結び付けて考えるということは、海外では圧倒的によくやられています。ドイツでは鉄道駅構内のパン屋でも、あと何分で電車が来ますと出していますし、人が集まる場所にバスやトラムがあと何分で来ますとパッと分かるようなものが設けられていて、生活空間の中にさりげなく情報が提供されている。

また、八戸とか青森県では「バスパック」というコラボ商品をたくさん売り出しています。これは、街の魅力的なお店や施設と公共交通の乗車券をコラボさせたものです。1番の売れ筋商品は隣の五戸町と連携した馬肉バスパックで、尾形、佐々木、高橋という個人店が馬肉の生産・加工・流通と「6次化」を以前から行っていました。これを公共交通と結びつけることによって地域の経済循環を生み出す。一見さんが入りにくい佇まいなので、パッケージ化することで敷居を下げることができるわけです。しかもマイカーじゃないから多少飲めますということで、まちと公共交通を結びつけるこんな柔軟な取り組みがあります。

## (2) 地域公共交通のマネジメント

こうしたネットワークづくりやまちづくりとの連携を、牽引して考えるのが地域公共交通会議だと思います。地域公共交通会議は、

言ってしまうと特区会議で、道路運送法で規定されているものの上乗せや横出しができる機関です。これをうまく使うと、いろんなステークホルダーの合意形成が図られるだけではなくて、事業者としてやりたいことや行政としてやりたい政策もできます。

八戸の場合は、公共交通会議の下に積極的な分科会というものを設けてほぼ月1回、資料持ち寄りでやっています。よーいドンで意見がぶつかることもあるんですが、それはそれでいいんです。そういう中でソリューションが生まれてくる。親会議だけやってしゃんしゃんと終わる形だと全く良いものが生み出されない。伝える、ほめる、聞くという「みんなでかいぜん意見箱」は、市のホームページからすぐに飛ぶことができます、お褒めの言葉はほとんどないですが、いろんなアイデアとかお叱りを受けます。そういうものを材料にしながらの議論もやっています。

## (3) 鍵となる「のりしろづくり」

「ラストマイル」といわれる、暮らしの足の先端の問題は、隙間で生じていることが少なからず多いわけです。例えば、交通行政と福祉行政の隙間にあるケースでは、自分の得意分野を少し広げて物事が考えられれば、隙間を埋めることもできますし、全体のパイも広げることができるわけです。地域の活性化、先ほどの対流の促進というところまで貢献できるんじゃないかと思います。

白ナンバーは自家用、緑ナンバーは営業用と区分するために色を分けているわけですが、公共交通手段をいわゆるラストマイルまでどうやってサービスを行き届かせるのかというときには、いろんなソリューションがあります。乗合交通のダウンサイジングは、路線バスからデマンド交通やコミュニティバス、小型車両にする。神奈川県内でもそういう取り組みは盛んで、全国でもすでに盛んに行われ

ています。最近では、タクシーをもっとうまく使えないかという動きが出てきていますし、自家用車も含めて考えていくという発想も着目されています。

道路運送法の範疇の外側にある、いわゆる無償輸送という形態もその中には含まれているわけですね。多様な交通手段でラストマイルを支えていくときに、どんなことを考えなきゃいけないのかという話です。行政が発意をするのか、市民が発意をするのかはいろいろで、いろんなパターンのプロセスがあります。そうした地域の皆さんと一緒に、行政や交通事業者の皆さんと一緒に、政策を進めていく場面では、のりしろを作ることが大事だと思っています。

私はそれを地方自治政策の中で実現しようとしていて、山形市の郊外地区で10年ぐらいお手伝いをしてきました。そこは山形駅から10キロぐらい離れていて、週1日しかバスが運行されていなかったため、運行本数を増やして欲しいと地元の皆さんが思っていた地域です。最初は議会に要望されたのですが、他にも週1日というバス路線の地域があったので、なかなか立ち行かなかった。それで、地域で協議会を作ってバスの運行を担えば、その協議会に対し山形市が定額で支援金を出すという解決策を提案して、地元の人たちが組織化をしました。

費用の面では、山形市が週1日バスを運行していたわけですから、市はそのぐらいの経費を出せるでしょうということで市と交渉して、週1日バスを借り上げる金額を上限に、山形市が協議会に経費を支出するということになりました。

また、バスを誰が運行するのかということ、つまり自分たちでやるのか、業者に任せるのかというようなことも協議会で決めて、地元のタクシー会社をお願いすることになりました。それでも協議会の皆さんは道路運送法

などの制度を知る由がないので、山形市がそういうところをサポートしています。運行委託を受けたタクシー会社は「こういうところを回すと時間が長くかかってしまいますよ」とか、「この病院はいつも配車していますから、停留所の位置を交渉しておきます」というような協力をしてくれます。地元の皆さんと行政と交通事業者が、それぞれ自分ができることを出し合って課題をクリアしている。これこそがまさに「のりしろ」づくりの例です。

国際的にはSDGs、WHOでもエイジフレンドリーシティという概念があります。こうした概念を総括していくと、超高齢社会では使える公共交通、移動手段を持続的、かつ合理的に提供し社会参加を促すことが重視されます。高齢者が使える公共交通とか社会参加を促すというのは、従来は福祉政策的な目線が強いですが、持続的、かつ合理的に提供するというのは交通政策に強みがあります。こういう場面に福祉サービスと交通サービスはのりしろを出し合わないに対応できないということです。いろんなことができるようになった中で地域が抱えている問題を考えていくというのが、これからの地方自治行政の役割だと思います。

#### ※編集部追記

吉田准教授は『月刊自治研』2018年10月号(最新号)にも「超高齢社会の移動手段確保に求められる自治体の役割」を執筆されています。こちらも併せてご参照ください。

〔議会改革レポート〕

## 議会基本条例制定から 10 年、葉山町議会次のステージに向けて！

葉山町議会議員／（公社）神奈川県地方自治研究センター研究講師 横山すみ子

葉山町議会が 2009（平成 21）年 6 月に議会基本条例を制定してから 10 年を迎える。神奈川県自治研センター元理事で葉山町議会議員の横山すみ子氏は、市民と議員の条例づくり交流会議運営委員・自治体議会改革フォーラム呼びかけ人として全国の自治体議会改革を目指す活動にも積極的に参加しながら、葉山町議会の議会基本条例制定やその後の議会改革をこれまでリードしてきた。以下は、葉山町議会改革のこれまでの足跡と今後の課題についての横山すみ子氏のレポートである。

### 1. 葉山町議会改革までのあゆみ

#### (1) 葉山町の紹介

葉山町は、三浦半島の西北部に位置し、横須賀と逗子に隣接、相模湾に面して、周囲を低い緑の山に囲まれた小さな町である。

鉄道の駅はなく、東京や横浜等に通勤する住民が多い。人口約 33,000 人。高齢化率は 30%を超えているが、ここ何年か 30 代、40 代の転入が増えている。

小学校の入学予定者も微減が数校、1 校は、これから数年は増加の見通しである。

町議会は、議員定数 14 名。現在は女性が 7 名、男性が 6 名と、女性の比率が 50%を超えている。（覚せい剤問題で、1 名が欠員）

#### (2) 議員になってから猛勉強すること

—（横山の体験から）— 財政が基本！

私は、1985 年の補欠選挙で町会議員に初当選。直後に議会事務局から予算書・決算書・総合計画などを手渡された。文字や数字

は読めてもその意味合いを理解できていない自分に、大きな衝撃を受けた。周囲に行政や議会について相談できる人もなく、議会事務局長に、予算決算や行政の仕組みなどについて、担当する職員からレクチャーしてほしいと依頼した。「こんなこと初めて！」とびっくりしながらも、私一人のために研修の場を作ってくれた。

当時の収入役が、財政担当職員を伴って、じっくりレクチャーを実施。最後に、「議員たちは色々な提案をされるが、まず財政問題をよく勉強してから取り組んでください」と、アドバイスされた。

地方自治研究センターの財政講座や財政分析の講座にできるだけ参加するようになったのは、このアドバイスがきっかけである。曲がりなりにも財政分析を自分でやってみて、



町や国の財政を少しずつ理解し始めた。

当時は、財政担当者に町の「決算カード」の提出を求めても、「何に使うのですか」と大変驚かれ、すぐにはもらえなかった。

2006年の夕張市財政破綻の後、総務省の方針も変わり、地方自治体も積極的に財政の内容を知らせるようになった。2006年の夕張ショックは、「自治体も破産するのか」と、財政問題にあまり関心のなかった住民とも町の財政問題を勉強できるきっかけとなった。財政分析から、財政見通しへと取り組みを進めている。

公共施設等の老朽化に対応するための「公共施設等総合管理計画」の実施計画策定も、財政問題を抜きには議論できない。

### (3) 議会、何とかしなくちゃ！

初当選した時は、議員数は24名。ほとんどの議員は地域の有力者であった。選挙で町民の信任を得ているから、決定は任せてもらっているという意識が強く、議会への町民参加は歓迎されていなかった。

初めての女性議員だが、いじめられたりすることはなかった。保守系会派の代表や古参議員の一部が、議会にも新しい力が必要だからと、1人で突っ張ることもある私を、表でも裏でも庇ってくれたことは、ありがたいことであった。

よりよい議会にしたいという熱意はほとんどの議員が持っており、少しずつ改革を提案し、時間はかかったが、進んでいった。

しかし、町民から見れば、信じがたい遅さの改革で、苦勞して1つずつ進めて改革の報告をしても、「そんなことやってなかったの？」と言われる場面が多くあった。当たり前のことができていなかったのだと、反省させられた。議会の常識は市民の非常識とよく言われるが、一面当たっている。

議会の現状に疑問を持ちながらも、議会で

の具体的な改革は、本当に一步一步の歩みであった。

議会の情報公開に向けた議会だより発行に関する長時間の議論、委員会傍聴の原則公開までの道のりの長さ、議員一人ひとりの表決の議会だよりでの公開、議会ホームページの開設など、今では当たり前のことだが、実施するためには大変なエネルギーが必要で、民主主義の難しさを味わった。

請願・陳情等の審査は、「傍聴の方がいると気が散る」などの意見も出たが、原則公開（委員長が許可してから委員会室に入っていたのではなく、始まる前から入室できるやり方）に変えても大きな支障はなかった。

他の議会ではどのような進め方をしているか、調査している中で、北海道栗山町議会の議会基本条例制定に出会った。

## 2. 「議会基本条例制定」へ！

### (1) 心震える体験……栗山町議会基本条例の衝撃

夕張市の財政破綻と同じ2006年に、夕張市隣接の栗山町で、「議会基本条例」が制定されたとの情報を得て、その数か月後、東京で開催した会議（市民と議員の条例づくり交流会議）に、栗山町の橋場議長をお招きした。

地方分権一括法の制定をきっかけに、自治する力を強めるために条例づくりを進めることを目的の1つとする会議であったが、橋場議長のお話は、圧倒的な迫力があつた。

2006年5月18日、「栗山町議会基本条例」が、全国約1700の自治体の中で、初めて制定された。地方分権一括法施行をきっかけに取り組んだ4年半にわたる議会改革の集大成を条例としたもので、この条例は一朝一夕にできたものではないと、条例を制定した橋場議長は説明された。

開かれた議会のために制定前から実践した



活動も含めて、条例に反映した内容は、「議会中継の開始」「情報公開条例の制定」「一般質問項目の掲示」「議会報告会の実施」「一般会議の実施」「町長等の反問権」「自由討議」「自由討議による合意形成」「地方自治法第96条2項の議決事項」「最高規範性及び見直し手続き」などで、見事な内容の条例である。

その前文はまさに名文で、議会のあるべき姿を示しているため、少し長文だが、以下に引用する。

「栗山町民から選挙で選ばれた議員により構成される栗山町議会は、同じく町民から選挙で選ばれた栗山町長とともに、栗山町の代表機関を構成する。この二つの代表機関は、ともに町民の信託を受けて活動し、議会は多人数による合議制の機関として、また町長は独任制の機関として、それぞれの異なる特性をいかして、町民の意思を町政に的確に反映させるために競い合い、協力し合いながら、栗山町としての最良の意思決定を導く共通の使命が課せられている。

議会が町民の代表機関として、地域における民主主義の発展と町民福祉の向上のために果たすべき役割は、将来にかけてますます大きくなる。特に地方分権の時代を迎えて、自治体の自主的な決定と責任の範囲が拡大した今日、議会は、その持てる機能を十分に駆使して、自治体事務の立案、決定、執行、評価における論点、争点を広く町民に明らかにする責務を有している。自由かつ達な討議をとおして、これら論点、争点を発見、公開することは討論の広場である議会の第一の使命である。

このような使命を達成するために本条例を制定する。われわれは、地方自治法が定める概括的な規定の遵守とともに積極的な情報の創造と公開、政策活動への多様な町民参加の推進、議員間の自由な討議の展開、町長等の

行政機関との持続的な緊張の保持、議員の自己研さんと資質の向上、公正性と透明性の確保、議会活動を支える体制の整備等について、この条例に定める議会としての独自の議会運営のルールを遵守し、実践することにより、町民に信頼され、存在感のある、豊かな議会を築きたいと思う。」

橋場議長は、「栗山町議会は、この条例前文において、新しい議会運営ルールの基軸を表現し、極めて厳しい時代を住民とともに真の地方分権を生き抜くことを高らかに宣言したものである。この条例の作成にあたった18名の議員は栗山町議会の歴史的転換期に立ちあえたことを生涯の誇りとして記憶にとどめるに違いない。」と、栗山町議会が作成した「議会基本条例」の冊子で、～論点・争点の発見、公開は討論の広場である、議会の使命～前文にこめられた分権下における議会のあり方（栗山町議会基本条例）の中で述べている。

橋場議長から直接お話を伺い、この前文を読んだ時の、議会改革の起点に立ち会っているという心震える体験は、私の長い議員生活でもそんなに多くない。これから議員として果たすべき重要な課題が見つかったと感じた。

## (2) 葉山町議会での展開に

### ① 「市民と議員の条例づくり交流会議」

#### 参加をきっかけに

橋場議長の講演が行われた「市民と議会の条例づくり交流会議」には、葉山町議会からも、当日、4名の議員が参加し、橋場議長のお話で強烈な印象を受けた。

「市民と議会の条例づくり交流会議」での2日間の研修は、次のような講演内容と講師陣だった。

＊「民主主義の舞台としての議会—合議制の代表機関にしかできないこと」

廣瀬克哉法政大学教授

＊「自治体議会制度の可能性を探る」

今村都南雄中央大学教授

＊「自治法改正の評価と今後の議会改革」

大森彌東大名誉教授

まさに夕張ショックに続く、栗山ショックで、参加者の目は輝いていた。

## ② 議員たちの危機感と議長の所信表明

その後、議員有志で栗山町議会を視察、議会基本条例について改めて学んだ。

葉山町議会で、多くの議員が「議会基本条例」の制定が必要と感じた理由は、地方分権一括法が制定され、地方議会の議決責任の重さが増す中で、町民からは議会に対し厳しい目が注がれているという、それぞれの議員の危機感があった。

当時、住民からは、「議員報酬が高すぎる」「議員の数が多すぎる」「議員の活動が、選挙の時しか見えない」という批判を直接間接に受け、議員報酬や議員定数については、請願・陳情も度々出されていた。

当時の何代かの議長は、議会改革の検討項目について、会派や個々の議員にアンケートを行い、取り上げるべき課題を、すぐできるもの、中長期的な取り組みとするもの、予算を伴うかなどを整理しながら一覧表にして優先順位を決め、取り組んでいた。この進め方は、現在も継承している。

2007年の議長選挙で当選された議長の所信表明の中に「議会基本条例の制定」が含まれていた。

そこで、当時は数十項目も提案されていた議会改革項目の中から「議会基本条例の制定」にも取り組むことを決め、議会での正式な議論を開始した。当時の議会運営委員長の粘り強い進行で、議論が形となっていった。

## 3. 条例制定に向けた取り組み

### (1) まず「議会とは」の基本議論から

議会基本条例制定に取り組むにあたって、もう一度原点に戻って、議会とは何かというところから議論を始めた。それ以前の議会改革の取り組みでは、そこまで原点に立ち返った議論はしていなかった。講師をお招きし、議員全員で取り組んだ研修は、それからの議論の組み立てを整理する基本となった。

議会は町民の代表として何をすべきところか、住民とどう向き合っていくか、が原点であり、議会としての取り組みの永続的な保障という観点も加わって、「議会基本条例」の必要性が再確認された。地方自治法での自治体の位置づけ、地方議会の位置づけや、総務省での議論など、条例制定という目標を掲げなければ、全員で学び、議論することはなかったかもしれない。

議長任期の約2年間を予定として取り組んだが、途中、町長・副町長の辞任という町政の混乱もあって、条例制定が当初の予定より遅れた。条例としては短く、内容もごく当たり前のことが書かれている。

### (2) 「町民のご意見を伺う会」の体験

議会基本条例の策定にあたって、制定前に町民の議会に対する意見を伺うために、「町民の皆さまのご意見を伺う会」を町内4会場で開催した。

議員として、自分の支援者等への報告等を体験している議員は多いが、議会として町民のご意見を伺うというのは、初めての経験であった。

直接住民の皆様と対面する「町民のご意見を伺う会」を、海岸の遊歩道問題を端緒として、町長・副町長の辞任につながる政局不安定の中で実施することになった。町民からの意見や質問が、「議会基本条例」ではなく、

町政の課題に集中し、批判に晒される時間となった。行政と議会が同じと見られていることも実感した。

この「ご意見を伺う会」は、町民のご意見を伺うため、議員個人からの発言はしないという前提で進めたが、議会への厳しい評価を議員それぞれが痛感する貴重な体験となり、「議員」と「議会」について深く考えるチャンスともなった。

### (3) 策定までのプロセスと検討組織

— 35回も開催！

#### ① 議会基本条例の検討組織

基本条例の検討組織は、議会運営委員会が担当し、3点の確認事項を決めた。

- 1) 全員が合意できない項目については、取り上げない。
- 2) 上位法に反することはしない。
- 3) 町民にわかりやすく簡潔なものとする。

#### ② 条例骨子案を作成

骨子の項目ごとに、要不要、疑問点、問題点などを、様々な面から議論した。骨子は、時間をかけて丁寧に会派間等の意見を調整し、検討を繰り返して合意形成に努めてまとめた。骨子案に基づく条例素案は、委員4人で構成する小委員会を設けて検討した。

条例の検討に当たっては、全国の先進条例を参考にしたが、神奈川県湯河原町と北海道栗山町の議会基本条例を特に参考にした。

これらの条例を参考に、葉山町議会に合った規定とするため、条例案を何度も補正する作業を行った。35回にわたる色々な会議、勉強会を経て、ようやく素案が出来上がった。

基本条例の作業の中で、合意形成に向けて委員相互が論議を尽くした。全員が合意しない項目は採用しないという姿勢は、委員相互が譲歩せず、合意できる項目がなかった場合は条例ができない、または条例の体をなさな

くなるということである。そこで、委員（議員）は、同じ立場で妥協すべきことは妥協し、合意点を探って議論を戦わせた貴重な体験になった。

#### ③ 合意できなかった「反問権」

最後まで合意ができなかった項目の1つは、反問権である。

反問権反対の主な理由としては、

- 1) 質問の趣旨・内容の確認は、これまでも議長の議事整理権で行っていた
- 2) 反論・逆質問された場合、議員（議会側）には限界がある
- 3) 反問権の範囲・定義について、議員全員の共通認識ができていなかった
- 4) 議会が期待する反問権と異なった利用をされる恐れがある

などが挙げられた。

約1年半かけてようやくまとめ上げた条例素案を、パブリックコメントにかけ、町民から116項目にわたり様々な意見をいただいたが、結果的にはパブリックコメントで変更した内容はなかった。

平成21年6月の本会議において全会一致で議決したが、反問権がなければ議会基本条例の意味がないとの意見で、採決の時に2名の議員が退席した。

## 4. 葉山町議会基本条例の概要

葉山町議会の基本条例は、前文と20条からなっているが、条文の一つひとつに「議会として果たすべきもの」が文言として盛り込まれており、それをどう活かして活発な議会にしていくのかが、制定時からの大きな課題である。

### (1) 前文で掲げた議会と議員の責任

前文は以下の通りで、地方自治の実現を目指す」と明記している。

「地方議会は、二元代表制のもと、住民主権を基礎とし、住民の信託を受けて活動する住民の代表機関であり、合議制による議事機関である。また、長その他の執行機関（以下「長等」という。）と独立、対等な関係を保ち、監視機能と立法機能を十分に兼ね備えた地方自治の実現を目指すものである。

地方分権改革を進める上で、地方自治体は自らの判断と責任において行政を運営することが求められている。地方議会及び議員は、住民福祉の向上を図るため、さまざまな行政の課題に対して、住民の多様な意見を的確に把握し、自立したまちづくりを進める責任を負っている。

葉山町議会（以下「議会」という。）は、このような認識のもと、これまでの良好な自然環境と住環境の調和を重視し、伝統ある歴史と文化を育みつつ、新しい価値を創造するよう努める。

議会は、高い政治倫理に基づき、議員の責務及び活動原則、情報提供など町民に開かれた議会運営の基本的事項を定め、町民の負託にこたえていくことを決意し、この条例を制定する。」

## (2) 条例の主な事項

### ① 議会報告会

第5条3項に、町民との意見交換会等、町民参加に係る制度として位置づけている。制定してから何回か実施したが、報告会、テーマを決めた意見交換会、団体等との意見交換を行い、一部ワールドカフェ方式も導入するなど、試行錯誤している。

### ② 請願・陳情者の意見陳述

第5条2項が「請願・陳情者の意見陳述」の規定である。見直しを行い、平成23年の9月に追加した。既に2回の運用実績がある。

この規定がなかったときも、休憩中に請願・陳情者の意見陳述を行ったことがあるが、記録に残すべきという意見が大勢となって、

改正した。

### ③ 議会傍聴を原則公開

第8条で、委員会の傍聴も、本会議と同じく原則公開とし、いつでも自由に傍聴できるとした。

### ④ 議員間の自由討議

第13条に規定。本会議は、提案説明、質疑、討論、採決という一連の審議の中で、議員間の自由討議のイメージが難しいため、比較的フレキシブルな運営が可能な委員会において、「議員間の論議を活発に行い、合意形成に努める」としている。

活発な議員間の自由討議のあり方について検討を行い、平成25年6月から試行している。委員会での自由闊達な討議に向けて、議会運営委員会での議論を経て、議長から、議案配付から委員会審査までのフローが提出された。このフローを参考に本年9月議会より委員会において活用し、より自由闊達な討議を目指すことが了解された。

### ⑤ 説明責任

第2条第3項で「説明責任」を規定している。「議決責任」については規定はないが、説明責任を媒介として政治責任・道義的責任を果たすため、「議決責任に係る説明責任」を明らかにした。

なお、議決責任を果たすためには、議会としての説明責任遂行（議会を主語とした説明）が必要で、議員間討議なくしては、議会として説明できるものがない。そこに、議会を構成するメンバーである議員が相互に論議を尽くす、いわゆる議員間討議の必要性が生まれてくる。

### ⑥ 会派

第4条に会派の規定を置いている。

現在会派は3つ。尚政会2名、共産党2名、新葉クラブ2名が、交渉会派。そのほかは、1人で会派名を名乗っている方、無所属の方などである。

かつての大会派が議会運営や議会人事を仕切っていた状態からは様変わりしている。しかし、当議会は大会派が主導権を握っているときも、発言時間は平等で、新人を育てようという伝統はあり、比較的公正な運営がされていた。その気風は現在も続いている。

### ⑦ 附属機関

第6条では、附属機関の規定を設けている。総務省では、法律の根拠がないので議会には附属機関を設置することはできないという見解だが、地方分権による解釈の余地の拡大、自主解釈権により、禁止規定はなく町民と議会にメリットがあるものであれば問題ないと判断し、別に条例で定めることにより設置できる根拠規定を置いた。現在附属機関は設置していない。

### ⑧ 議決事件

地方自治法第96条第2項の議決事件は、第12条で総合計画の基本計画を議決事項とした。総合計画基本構想が地方自治法の規定から削除されたので、平成25年2月21日に、総合計画基本構想を議決事件に加える条例改正を行った。

## 5. 議会基本条例制定後10年、 葉山議会は変わったか？

常に、議会基本条例を意識しての議会運営を実践しているので、あゆみは遅いが着実に前進している。

### (1) 条例制定以後の議会の変化

- ① より開かれた議会に！ 報告から対話へ  
議会への住民参加をより前進させなければ

ならないという意識は、全議員に共通のものとなり、条例制定から約10年、議会の透明性と町民参加についての苦言は激減している。

最初のころの「町民のご意見を伺う会」「議会報告会」は、主催した議会側と参加された町民ともに満足のいく成果は得られなかった。会の開催に要する労力は重く、継続するのは努力が必要であった。しかし、テーマの設定や会の運営方法などの工夫を重ねて、「対話」できたという実感を得られる場面も生まれてきた。

町民の期待は事後の報告ではなく、事前もしくは進行中の課題、町の将来についての意見交換であり、むしろ5~6人のグループで膝突き合わせて話してみようという試みは正解であった。議論した課題の結論が出なくても、参加者が帰り際に「今日は参加して良かった！」「楽しかった！」と議員に声をかけるという経験は、「対話」がいかに大切かを実感させられ、取り組みの方向性が見えてきた。

そのほか

- ・本会議、各委員会に続き、全員協議会も傍聴できるように原則公開に改正
- ・委員会も中継・録画を開始
- ・意見交換会・議会報告会・団体との意見交換を年1回以上開催（2018年は4回開催予定）

### ② 議会力を強めて、議決責任を果たす議会へ！

議会の透明性を高めるため、また議決に至る経過を説明する責任を果たすために、審査に当たっての論点整理、職員との質疑後の委員間の自由討議が重要であるという認識は、議会基本条例制定後、徐々に浸透してきた。

新規条例の審査など、重要な議案では、職員との質疑終了後に職員は退席。委員間の自由討議の時間を持つ。討論では、賛成反対の表明で、自由な討議とはならず、疑問があっ

でも委員相互に質問するチャンスはない。そこで、委員会審査の中で、討論の前に委員間討議が行われるようになった。

委員会傍聴者の感想では、論点整理した職員との質疑の後、職員が退席。その後、委員間で議論が行われると、議論が結論に至る経過がわかりやすいと、好意的な評価をいただくことが多い。

- ・委員会付託された重要案件について、委員長判断で論点整理を各委員に要請して実施。
- ・論点整理が行われると、委員会報告文書作成の際も、結論に達するまでの議論を整理しやすく、どのように合意が形成されていったかが明確になる。
- ・議決事件に総合計画基本構想を入れ、計画改定時には議会としての特別委員会を設置するなど、積極的に取り組んでいる。
- ・必要な場合は、請願・陳情提出者を委員会に招致し、説明を聞く。
- ・予算・決算特別委員会では、議会の意見等を取りまとめ、議会意思として、正副議長と正副委員長が町長に申し入れ、議会からの政策サイクルの形成に努めている。
- ・議会の政策サイクルを意識して運営することにより、個々の議員の努力による質問や提案を、議会からの提案に高め、より強力な政策提案にするという経験を重ね始めている。
- ・議会の議論がまとまった場合は、予算案での給食センター整備費の削除、補正予算案でのバスベイ整備予算の削除など、議会が修正を行う場面も出てきた。その場合、町民への議会としての説明、問題解決への継続した努力が必要となる。

## (2) 「議員報酬のあり方の調査検討」を実施

### ① 「削減ありき」でない検討の始まり

「議員報酬のあり方」についての議会としての取り組みは、

1) 平成 23 年 6 月 10 日に提出された議員報酬の 5% から 10% の削減を求める「陳情第 23-8 号 葉山町議会議員の報酬削減を求める陳情書」（不採択）の審査報告書において、「議員構成が変わった新議会でも自主的に報酬等について、論議すべき場を設け検討することについて合意した」ことを付記したこと

2) 平成 24 年 4 月 25 日に提出された議員報酬の 10% 削減を求める「陳情第 24-6 号 議員報酬削減を求める陳情書」（審議未了）の審査において、社会経済情勢、町財政状況等に鑑み、平成 24 年 7 月から 2 年間の措置として、議員報酬月額を 2.5% 削減することとし、この 2 年間で議員報酬のあり方について検討することとしたことがきっかけとなった。

議員報酬については、財政状況を勘案した検討が求められる一方で、はじめから行財政改革の論理による「議員報酬の削減ありき」という検討ではなく、議会基本条例第 15 条を踏まえ、今後の議会活動や議員活動のあり方も見定めながら、議員報酬について検討していくこととした。

調査検討に当たっては、学識経験者からの指導・助言が欠かせないとの判断から、地方自治法第 100 条の 2 の専門的知見の活用を図ることとし、地方議会に造詣が深く、会津若松市議会の「議会活動と議員定数等との関連性及びそれらのあり方」に携わられた江藤俊昭山梨学院大学教授に調査を依頼した。

なお、調査検討組織は議会運営委員会とし、必要に応じて全員協議会において協議・報告することとした。また、調査検討に当たっては、会津若松市議会の「議員活動と議員定数等との関連性及びそれらのあり方」最終報告を参考とした。

今回の取り組みは、地方議会議員の活動や議会の将来像についても議論を深める貴重な

機会となった。議員報酬について議会自ら調査検討し、一定の結論を持つという試みは、全国の議会でもあまり例がなく、幾つかの先進市の事例に学びながらの作業となった。

## ② 調査・検討の経過

平成 25 年 7 月から 26 年 10 月までを調査期間と定め、議会運営委員会が担当して、議員報酬の在り方について調査を行い、平成 27 年の第 1 回定例会において、議会運営委員会所管事務調査の調査報告を行った。

調査検討に当たっては、次の手順で行った。

- (ア) 原則として平成 24 年度における議会活動・議員活動の調査
- (イ) 議会活動、議員活動、議員報酬の制度的位置づけの確認
- (ウ) 議会活動及び議員活動の範囲についての定義づけ

平成 25 年 6 月 6 日の議会運営委員会を第 1 回として、本会議、全員協議会も含めると、31 回の会議で検討を行い、本会議で報告した。

## ③ 議会活動の範囲及び定義の確認

議会活動をめぐる制度と現状を理解したうえで、本町議会としての議会活動の現状を踏まえつつ、議会基本条例の理念をも勘案しながら、議会活動の範囲についてひとつずつ事例を確認するという時間のかかる協議・検討を行った。

地方自治法や会議規則上における議会活動は「本会議・常任委員会、特別委員会、議会運営委員会、委員派遣、議員の派遣」及び「協議又は調整を行う場」とされている。

これらの活動に付随する活動（会派活動を含む）を、議員活動と分類した。

住民からの各種の相談や各種団体への出席、町主催行事への出席等は、公務性が認められないものとした。

会議時間の記録は議会事務局で把握できたが、それに付随する「議員活動」時間、調査活動の記録は個人しか把握できないため、記録漏れの可能性も残した。

## (3) 議員報酬の試算方式の検討

報酬の試算にあたっては

- ・ 議員報酬試算の意義
- ・ 生活給的な議員報酬の必要性
- ・ 職責及び職務を考慮した議員報酬
- ・ 将来を見据えた議員報酬

などを検討したが、最終的に町村議会議長会検討案の「同じ公選職の長の職務遂行日数と議員の活動日数を比較して算出する」という考え方を採用した。

1 年間の各議員の議会活動・議員活動の時間を、1 日 8 時間の活動日数に換算し、首長の活動日数と比較した。この計算方法も多くの議論的となったが、一応の目安として試算したものである。

この中で、議長の活動日数は、一般の議員の活動と比較にならない多い日数となるため、活動時間の計算には入れず、議長を除く他の議員の平均を取る形とした。約 2 年間の調査検討の後、報告書を取りまとめ、本会議で報告した。

試算で得た報酬月額は、381,870 円である。その後、議員報酬については、将来を見据えた議員報酬であるべきという視点からの検討を行い、また年々多忙となる状況等を踏まえ、現在の月額 400,000 円の報酬に据え置くことを決定している。

平成 27 年の町議会選挙の後、議会活動、議員活動について、再び調査を行い、前回と同じ方式で議員報酬の試算を行った。その結果、425,491 円と試算されたが、この調査結果のみで直ちに現在の議員報酬が妥当でないという結論になるものではないとの見解から、現在の議員報酬で据え置くこととなった。

※「議員報酬のあり方について」報告書は、  
<https://www.town.hayama.lg.jp/material/files/group/27/97356026.pdf>を参照。(編集部注)

## 6. 議会基本条例を基本に、 次のステージへ

### (1) 町民と「議会改革」の成果を共有するには、議会基本条例の検証と評価を町民参加で！

「議会基本条例の検証と評価」の進め方について、残る任期の間に話し合いを進めて方針をまとめ、町会議員選挙後の新しい体制の中で、町民参加での検証と評価も行うという進め方を、廣瀬克哉法政大学教授からもご助言をいただいた。

議会基本条例制定の成果と課題については、町民や専門家の力も借りながら丁寧に取り組むことにより、次のステージに進む準備が整うことを期待している。

### (2) 議会の監視力の強化と政策サイクルの連結…決算審査の取り組みを「議会政策サイクル」のポイントに

#### ① 決算審査は9月議会です……次年度予算に反映させるために

決算審査は終わってしまったことで、不認定としてもその影響は少ないというのが、かつての議会での決算審査であった。しかし、決算審査の内容を翌年の予算編成にいかすために、12月に提出されていた決算案を、9月議会に提出するよう粘り強く要求し、9月実施が実現できた。

#### ② 議会の半数で特別委員会を構成

現在の決算特別委員会は議会の半数で構成している。当該年度の予算特別委員がその決算審査に当たるよう特別委員を選任している。議長と議会選出監査委員は、決算特別委員に

はならない。

#### ③ 審査日数は飛び切り長い

決算審査を行う9月議会は、決算総括質問、各常任委員会などの日程、一般質問の日数を含め、本年は37日の会期となった。

\* 予算総括質問（本会議）

議案説明を含めると、決算関連は4日間

\* 決算特別委員会

7日間（そのうち1日は、町長・教育長への質問）

#### ④ 決算特別委員会の指摘・意見・要望を次年度予算に反映させ、議会の政策サイクルとして活用する。

この指摘及び要望事項を次年度の予算編成に向けた議会からの政策提案として、町長及び教育長に文書で申し入れ、文書回答を求めることを決定した。

決算審査で指摘された事項で、単年度では終わらない問題は、常任委員会の所管事務調査として取り組むこともあり、問題発見の大事なチャンスともなっている。

#### (3) 議会の本気！

葉山町議会は、前文に「地方議会は、二元代表制のもと、住民主権を基礎とし、住民の信託を受けて活動する住民の代表機関であり、合議制による議事機関である。また、長その他の執行機関（以下「長等」という。）と独立、対等な関係を保ち、監視機能と立法機能を十分に兼ね備えた地方自治の実現を目指すものである」と記した。その実現を目指す努力を継続していきたい。

議会改革の成功の鍵は

「議会の本気」に尽きる！



## ○葉山町議会基本条例

平成 21 年 7 月 1 日条例第 13 号

改正

平成 23 年 9 月 13 日条例第 17 号

平成 25 年 2 月 22 日条例第 6 号

平成 27 年 3 月 18 日条例第 13 号

(前文)

地方議会は、二元代表制のもと、住民主権を基礎とし、住民の信託を受けて活動する住民の代表機関であり、合議制による議事機関である。また、長その他の執行機関（以下「長等」という。）と独立、対等な関係を保ち、監視機能と立法機能を十分に兼ね備えた地方自治の実現を目指すものである。

地方分権改革を進める上で、地方自治体は自らの判断と責任において行政を運営することが求められている。地方議会及び議員は、住民福祉の向上を図るため、さまざまな行政の課題に対して、住民の多様な意見を的確に把握し、自立したまちづくりを進める責任を負っている。

葉山町議会（以下「議会」という。）は、このような認識のもと、これまでの良好な自然環境と住環境の調和を重視し、伝統ある歴史と文化を育みつつ、新しい価値を創造するよう努める。

議会は、高い政治倫理に基づき、議員の責務及び活動原則、情報提供など町民に開かれた議会運営の基本的事項を定め、町民の負託にこたえていくことを決意し、この条例を制定する。

(目的)

**第 1 条** この条例は、真の地方分権時代に対応するため、合議制の機関である議会が担うべき役割及び議会に関する基本的事項を定め、議会の活性化を図り、町民の負託にこたえられる議会の実現を図ることを目的とする。

(議会の運営原則及び説明責任)

**第 2 条** 議会は、本町の基本的な政策決定、長等の事務の執行の監視及び評価並びに政策の立案及び提言を行う機能が十分発揮できるよう、円滑かつ効率的な運営に努め、合議制の機関である議会の役割を果たさなければならない。

2 議会は、前項に規定する議会の役割を果たすため、次に掲げる原則に基づき活動を行うものとする。

- (1) 公正性、透明性、信頼性を確保し、町民に開かれた議会及び町民参加を推進する議会を目指して活動すること。
- (2) 政策立案機能の充実強化を図るとともに、町の施策が効率的かつ適正に実施されているか

を町民の立場に立って監視及び評価すること。

- (3) 町民の多様な意見を的確に把握し、これを町政に反映させる議会運営に努めること。
- (4) 議会の会議または常任委員会、特別委員会及び議会運営委員会（以下「委員会」という。）の運営において、必要に応じて参考人制度及び公聴会制度を積極的に活用し、多様な意見を踏まえながら、適切な判断を行うこと。

3 議会は、議会運営、政策の立案、決定、提言等に関し、町民に対して説明責任を果たすよう努めなければならない。

一部改正〔平成 25 年条例 6 号〕

(議員の責務及び活動原則)

**第 3 条** 議員は、地域の課題のみならず、町政の課題とこれに対する町民の多様な意見を的確に把握し、合議制の機関である議会を構成する一員として、議会活動を通じて、町民の負託にこたえるものとする。

2 議員は、日常の調査及び研修活動を通じて自らの資質の向上に努めるものとする。

3 議員は、議会活動について、町民に対して説明する責務を負う。

4 議員は、議会の構成員として、町民全体の福祉の向上を目指して活動しなければならない。

(会派)

**第 4 条** 議員は、議会活動を行うため、会派を結成することができる。

2 会派は、政策の立案、決定、提言等に関し、合意形成に努めるものとする。

(町民の議会への参加及び町民との連携)

**第 5 条** 議会は、町民の多様な意見を把握し、議会活動に反映することができるよう町民の議会活動に参加する機会の確保に努めるものとする。

2 議会は、請願及び陳情を町民による政策提言と位置付けるとともに、委員会審査に当たって必要があると認めるときは、これら提出者の意見を聴く機会を設けるものとする。

3 議会は、長等の事務の執行の監視及び評価並びに政策の立案、提言の過程において、参考人制度、公聴会制度等の積極的な活用及び町民との意見交換等町民参加に係る制度の充実に努めるものとする。

一部改正〔平成 23 年条例 17 号〕

(附属機関の設置)

**第 6 条** 議会は、議会活動等に関して必要があると認めるときは、別に条例で定めるところにより、審査、調査又は諮問のための附属機関を設置することができる。

(広報機能の充実)

**第 7 条** 議会は、多様な媒体を用いた町民への情報提供に努めなければならない。

2 議会は、議案に対する各議員の意思を議会広報で公表する等、広報機能の充実に努めるものとする。  
(委員会の公開)

**第8条** 議会は、開かれた議会運営に資するため、委員会を原則として公開する。  
(長等との関係の基本原則)

**第9条** 議会は、二元代表制のもと、長等と常に緊張ある関係を構築し、事務の執行の監視及び評価を行うとともに政策の立案、提言を通じて、町政の発展に取り組まなければならない。

2 議会は、長等との立場及び権能の違いを踏まえ、議会活動を行わなければならない。

3 議会の会議及び委員会において、長等(その補助職員を含む。)は、議員の質問、質疑、議員提出議案等に関し、議長又は委員長の許可を得て反問することができる。

一部改正〔平成27年条例13号〕  
(政策立案及び政策提言)

**第10条** 議会は、条例の制定、議案の修正、決議等を通じて、長等に対し、積極的に政策の提言を行うものとする。  
(議会審議における論点情報の形成)

**第11条** 議会は、まちづくりの基本方針並びに町民生活に重要な影響を及ぼすことが予想される施策及び事業について、長等に対し、次に掲げる事項を明らかにするよう求めるものとする。

- (1) 政策を必要とする原因又は背景
- (2) 他の自治体の類似する政策との比較検討
- (3) 町民参加の実施の有無とその内容
- (4) 総合計画等との整合性
- (5) 政策の実施に必要な財政措置

(議会の議決事件)

**第12条** 地方自治法(昭和22年法律第67号)第96条第2項に規定する議会の議決事件は、基本構想及びこれに基づく基本計画の策定、変更又は廃止に関することとする。

一部改正〔平成25年条例6号〕  
(活発な議論による合意形成)

**第13条** 議員は、議会の権能を発揮するため、委員会において、議員相互の議論を活発に行い、合意形成に努めるものとする。  
(政務活動費)

**第14条** 議員及び会派は、葉山町議会政務活動費の交付に関する条例(平成16年葉山町条例第6号)に基づき交付される政務活動費を活用して、議員の調査研究、広報広聴及び政策立案に資するものとし、その用途については、積極的に公開し説明責任を果たさなければならない。

全部改正〔平成25年条例6号〕  
(議員定数及び議員報酬)

**第15条** 議員定数及び議員報酬に関しては、別に条例で定めるところによる。

2 議員報酬の改正に当たっては、原則として第三者機関による議員活動の客観的な評価等を参考にしなければならない。

3 議員定数及び議員報酬の改正に当たって、委員会又は議員が提案する場合は、その理由について説明責任を果たさなければならない。  
(政治倫理)

**第16条** 議員は、高い倫理性が求められていることを深く自覚し、葉山町議会議員政治倫理条例(平成14年葉山町条例第25号)を遵守し、品位の保持に努めなければならない。

全部改正〔平成25年条例6号〕  
(議会改革の推進)

**第17条** 議会は、分権時代における地方議会のあり方を常に議論し、不断の議会改革をさらに推し進めるよう努めるものとする。  
(議会事務局の体制整備及び予算の確保)

**第18条** 議会は、議会の政策立案能力を向上させ、議会活動を円滑かつ効率的に行うため、議会事務局の調査、法制機能の強化及び組織体制の整備を図るものとする。

2 議会は、二元代表制の趣旨を踏まえ、議事機関としての機能を確保するとともに、より円滑な議会運営を実現するため、必要な予算の確保に努めるものとする。  
(最高規範性)

**第19条** この条例は、議会運営に関する最高規範であって、議会は、この条例の目的及び趣旨に反する議会の条例、規則、規程等を制定してはならない。  
(検討)

**第20条** 議会は、この条例の施行後、町民の意見、社会情勢の変化等を勘案し、必要があると認めるときは、この条例の規定について検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。

#### 附 則

この条例は、平成21年10月1日から施行する。

**附 則**(平成23年9月13日条例第17号)  
この条例は、公布の日から施行する。

**附 則**(平成25年2月22日条例第6号)  
この条例は、公布の日から施行する。ただし、第14条の改正規定は、平成25年3月1日から施行する。

**附 則**(平成27年3月18日条例第13号)  
この条例は、公布の日から施行する。

## 編集後記

夏から秋へと季節が移り替わる時期に、今年も大地震や豪雨水害、台風被害などが度重なり、「想定外」といわれる自然災害が続いている。そうした天災への人間の無力さを感じ始めていたところに、ノーベル医学生理学賞のニュースが届いた。がんの治療に免疫療法という画期的な道を切り拓いた2人の学者が今年の受賞者である。がん細胞がヒトの免疫システムにブレーキをかける際の分子を発見した彼らの功績は、これまでの外科手術、放射線、抗がん剤投与という3つの標準治療法とは異次元の、人間が本来持つ免疫力を活用したがんの治療法を飛躍的に進化させたことにある。

今や日本人の2人に1人が一生に一度は罹患するといわれるがんは、治療法だけでなく予防法の研究も進み、国立がん研究センターでは、がん細胞発生の大きな要因の一つとしてストレスの存在を認めている。志半ばで夭逝された翁長前沖縄県知事もこの病に屈した。彼が抱えたストレスはいかほどのものだったのか。彼の自治の思想に心揺れ動かされた者の一人として、本土の私たちでもできることを考え、訴えていきたい。  
(谷本有美子)

### 〔編集部からのお知らせ〕

本号から、神奈川県地方自治研究センター研究講師の皆さんにも『自治研かながわ月報』の発行にご協力いただくことになりました。センターの調査研究活動への指導・助言をお願いするため、今年8月に委嘱した研究講師の皆さんは現在24名おられます。今後も順次ご登場いただき、それぞれの知見をご提供いただく予定としておりますのでご期待ください。

2018年10月25日

### 自治研かながわ月報第173号 (2018年10月号, 通算237号)

発行所	公益社団法人	神奈川県地方自治研究センター
発行人	佐野 充	編集人 大沢 宏二 定価1部 500円
〒232-0022	横浜市南区高根町1-3	神奈川県地域労働文化会館4F
	☎045(251)9721(代表)	FAX 045(251)3199
	<a href="http://kjk.gpn.co.jp/">http://kjk.gpn.co.jp/</a>	E-mail:kjk@gpn.co.jp

☆センターのウェブサイト (<http://kjk.gpn.co.jp/>) をご利用下さい。→



## 会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月 1,000 円、賛助会員月 700 円のどちらかを選び、1 年分をそえてお申し込みください。
3. 詳細は自治研センター事務局  
☎ 045(251)9721へご連絡ください。

## 会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A 5 版・80 ページ程度・定価 822 円) が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。