

議会基本問題調査特別委員会（第7回）

日 時 平成28年8月25日（木）

13:00～14:12

場 所 議会棟 第2会議室

出席者 委員長、副委員長、委員9名（欠席：なし）（傍聴者：1名）

説明員 島根大学大学院法務研究科 磯村教授

書記 井川主事、佐伯香主事、岩崎事務局長

○坪倉委員長 皆さん大変暑い中第7回の特別委員会を招集しましたところ、全員のご出席をいただきましてありがとうございます。ただいまから第7回特別委員会を開会を致します。着席をいたします。本日の委員会は、前回の委員会で決定をいただきました通り山陰法科大学大学院の磯村先生においでをいただいて、議員定数を中心として議会のあるべき姿、議員と住民との関係などについて改めて勉強をしようという事でありましたので、今日はその勉強会という事でこの委員会を進めさせていただきたいと思っておりますので、宜しくお願い致します。最初に磯村先生の方から1時間余りご講義をいただきまして、その後質疑なり意見交換が出来ればと、意見交換の時間を進めていきたいと思っておりますので、ご協力を宜しくお願い致します。磯村先生のプロフィール等については前回の委員会でお示しをいたしておりますので、本日は改めてご紹介をいたしません。また先生の方から触れていただくこともあると思っておりますのでよろしくお願い致します。傍聴の方もいらっしゃいますので少し経過等について触れますと、本町議会は、議会改革の取り組みというのは平成10年頃から、いわゆる行財政改革の中での議会側の取り組みとしていろいろな取り組みをして参りました。特別委員会の設置をしながら全員で議論を進めてきたところでもあります。近年、特に平成13年、14年頃からでしょうか、この役場庁舎の改築新築に伴って議会の会議のテレビ中継ですとか、情報公開の積極的な運用、それから議員報酬や期末手当等の特例による減額なども行って参りましたし、平成19年の選挙から議員定数を16名から12名に減じております。その後、タブレットや電子メールによる議案等の文章などのIT化、それから議会基本条例の制定など積極的に取り組んできたところではありますけれども、本特別委員会の設置の時の経過等から、前回の昨年の町議会議員選挙におい

て定数12名のところ立候補者が12名という事で日南町史上初めて無投票になったというような経過の中から、町民あるいは議員の中から議員定数について再度議論すべきではないかという声もあり、今その課題に取り組んでおるところであります。これまで本委員会として議員定数について議論なり調査を進めてきたところではありますけれども、今回磯村先生をお招きをいたしましてご教授をいただき、それを参考にして今後の議論を進めていくという運びになっておりますので、どうぞよろしくお願い致します。早速ですけれども、磯村先生よろしくお願い致します。

○磯村先生 紹介いただきました、島根大学の大学の法務研究科、法制養成制度の教育機関なんですけれども、その磯村と申します。宜しくよろしくお願い致します。座らせていただきます。今日こういうお話をさせていただくという事は非常にありがたいことだと思うんですけれども、実は私は専門は行政法学という領域でして、行政法学といっても非常に広くて、特に私が専門にするのは公物という領域です。公物と言うと学生に聞きますと多くが好き物、ちょっと賢いのが鉱山の鉱物、いずれも違いまして公のものの公物を専門にしております。これ言い訳なんですけれども、従いましてこういう地方自治法の関係というのは後でちょっと触れますけど、公の施設の関係ではフォローはしているんですけれども、議会と自治体、議会と行政の関係、議会と組長の関係というのは基本的にはほとんど勉強しておりませんで、そういう意味では皆さんに今日はいろいろと教えていただくという事で、宜しくよろしくお願い致します。なぜじゃあこんなことしたのかと言いますと、言い訳なんですけれども、古川君が突然電話してきました人を捧げなければ自分が危ないという事なので、それじゃちょっとかわいそうかなと。その時は2人出せという事なので、僕は当然ですね、僕ともう1人が名前を出させてもらえればスペードのエースを僕は使えるという事で、名前を出したんですけど。なんかある日突然、お前じゃないとだめだっとかというふうに言ってきまして。まあなんちゅうことだと思いましたが、今後とも古川君を宜しく申し上げます。今ちょっと申しましたように地方自治法というのを見ていますと、実は議会というのがどういう役割になって登場するのかというのは難しい制度を担っておるといふふうに思っています。例えば、僕の関係で言いますと公の施設ですね、地方自治法の244条の関係がそうなんですけれども、地方自治法の244条の1項だったかな、公の施設を提供するという事になりますと、例えば道路ですと道路法に基づいて供用開始行為というのがあって、公の道路という性格を持つわけです。これも行政道路管理者が供用開始行為を

行うのは常識と言えば常識です。ところが、地方自治法では244条の規定で条例を定めるという事になっていまして、これがよくわからないというのが正直なところなんです。地方自治体の議会というのが様々な公の施設の管理者になっているんだらうかと、恐らくそれはそうではなくて、そうしますとこのこういう共用開始行為を条例という形で行うというのはどういう意味があるのか、というのがなかなか説明の難しい領域です。それから、古川君なんかはここら辺が難しくて頭を抱えたんだらうと思うんですけど、地方自治法の176条の7項、皆さんご承知のとうりだらうと思うんですけど、授業では典型的な機関訴訟というふうに今紹介するんですけど、具体的な紛争というのはなかなかピンとこないんです。これは、議会と組長との間の関係が厳しい状況になりますと、最後は訴訟で扱うと処理するという事になっておりまして、これも地方自治法の中でなかなか難しい関係の領域というのが実感として持つておるところです。これは直接関係ないんですけど、国と地方との関係でも辺野古の事件とかいろいろありますけど、地方分権の中で様々な形が現れる中で、これまでのいろんな制度というのは見直す機会があるんだらうなと想像しておる次第です。もう一度先程の条例に基づく共用開始行為とかですね、機関訴訟とかを見ますと、もう少し基礎に戻るといいですかね、学者の悪いところなんですけれども直ぐに空理空論で難しい難しいと喜んでいて、そこにそういうのがないと食べていくところがなくなっちゃうもんですから、そういう議論をするんですけど、地方自治体の地方議会というのは当たり前なんですけど条例というものを制定する権限があるわけですよ。これはもうちょっと一般的にいうと法令。この法令というのは誰のどのような権利や義務を規律していくのか、抽象的である一般的抽象的であるというので、ひとつの特徴です。例えば憲法ですと、憲法の41条に国会は国権の最高の機関で唯一の立法機関だというふうに定めているわけですよ。一般的抽象的な規範を定めることができるというのは非常にそういう意味では大きな力を持つていて。条例もそういう意味を持つていて。ですから、この地方議会というのは準法律機関、準立法機関という形で非常に重要な役割を担っているんだというのは今日の僕たちの当り前の理解です。昔々は、行政の1機関というふうに考えていた時代もあるんですけど、今はそういうふうには理解していないわけですが、その中で行政の役割も様々な形で担ってきているというのが興味深いところかなと思うわけです。繰り返しになりますけど、本当に専門ではないという事で全然理由にはならないんですけども、ちゃんと勉強してないもんですから

恥ずかしい限りで、皆さんご存知の事を繰り返すだけで申し訳ないんですけど、これを機会に私の方もいろいろと勉強させていただきたいと思いますので宜しくお願いします。それでは、1の議会定数の削減と意味付けというのをちょっと考えてみたいと思います。今日は先程ご指摘いただきまして冒頭から申しわけないなと思っているんですけど、ここはこれからさらに議会定数の削減をするという事ではないという事だというふうにご指摘いただきまして、分かりましたという事なんですけれども、実はこれからちょっと簡単に話します議会定数の削減というの、結局どういうことを意図してどういう成果を目指して、どこが行ってきたのかというのは私にはどうもなかなか理解しがたいまま今日に至ったという事です。今日皆さんにお配りした資料ですが、すいません、これ01からずっとナンバーを打っているんですけども、24から35に移ってしまっていて、これは途中どこかで作った資料を途中を削ったというわけではございませんで、ナンバーリングを途中で間違えたということなんですけど。ナンバー1のところですね、01のところは法律と地方自治法の関係、資料の3というので資料の3以降資料の番号を付けなくて申しわけないんですけども、これはちょっと見ていただきましたら全国市議会議長会の次長ということで、おそらく2005年に割と重要な役割を担っておられた方なんだろうと思うんですけども、また見ていただいたら結構だと思えるんですけども、ここでは議会定数の削減よりもむしろ議会の活性化を大きな役割にしていますよというお話が大きな流れとして出ていまして、それはいろんな形でこれからも垣間見る事です。3のところを見ていただきますと栗山町、北海道の栗山町議会の定数問題の調査の委員会ということで、ここで北大の先生が報告をしておられまして、これはなかなかひとつ面白い中身でした。03の左側の真ん中ぐらいのところに議員定数には合理的な基準がないという事で、議員定数の削減が求められる主な理由としてこういうものがあって、それぞれ説明をしますとこうですよという事なんですよね。それ以外にもいくつか紹介したつもりなんですけれども、例えば議員の数を減らすと財政上のメリットがあるとか。目的として要因として定数削減をする要因として説明をしておられる方もおられるんですけども。なかなか議員定数をめぐってなんというんですかね、なるほどと思う理由づけというのは出ていないと、繰り返してすいません。レジメの方をちょっと見ていただきますと1)の冒頭にですね、これ四日市大学はどうでもいいんですけども、これどうも地方議会に対する期待を裏切られているというんですかね、もう少しもっと頑張っ欲しいというのがありまし

て、その中の流れの中で、もっといってと議会の改革の一環の中で、定数の問題を考えているというのちょっと注目して見なきゃいけないんじゃないかと思うわけです。定数削減とか給与の削減というところよりも、むしろもう少し意味づけを見いだしているんじゃないかということですね。出てくるのがレジメの次のページの上の方にいきたくないんですけど、1つは極論なんですけれども、大阪府の知事をやって大阪市の市長になった方なんかは議会不要論的な議論をしておられまして、また後からまたちょっと簡単に紹介しますけれども、議会内閣みたいなね地方自治体にも導入したいと。そういう行政の方に統合するような形で議会を運用していきたい、という形で議会の議員数の削減をするということを考える人もいました。この人たちはどうしてそういう議論になるかということなんですけれども、行政の様々な課題、専門的な知識を担う専門家を議会の中に求めるわけです。そうしますと、どうもこれは本当にそういうことが言えるかどうかというのは、なかなか実証的な研究っていうのは見つけていないんですけど、その専門家を専門性というのを求めていくということは多人数議会ではそれに対応できない、多人数議会では意見の集約ができないとか、それから専門性を重視するというのに対して消極的な対応になる。従って議会の議員数を減らさざるを得ないと、どうもそういうことが上げている流れとしてあるようです。それから、それに対するアンチテーゼがその下の下にあります議会制度改革、議会基本条例を認めていきたいと思いますということなんですけれども。これはちょっと後でまた紹介させていただきますけれども、こういう議会不要論のような議論が行政改革や地方分権の中で議会の合理化と結びついて混ざってきているというのが1つあるのかなと。それからもう1つはですね、無選挙というんですか、選挙が行われないというので議会の議員の定数を減らすことによって選挙が行われることになるんじゃないかという提案があったということです。これはちょっと後で、そういうことはあまり意味がなかったですよということを申し上げますけれども、このときに議員の定数を多いとか少ないとかですね、そういう議論というのはどこにあったんだろうかということをやっと興味がありまして注意していたんですけど、どうもこれというのは出て来ていないんです。1つは、これは1番正論なんだろうなと思うんですけど、一般に適正な議員定数というのは算定することは基準はないと、はっきりと何人がいいということは言えないというのが1つの見解としてありました。ただ極論としてなんですけれども、資料の23の方をちょっとご覧いただきますと、右側の方の(3)実用的な議員定数・報酬議論

というので、大森先生、これは有名な行政学の先生なんですけど、この人は(3)の3行目ぐらいからちょっと見ていただきますと、まず定数について、大森は「合議体が成り立ち、それに委託された役割を果たしうる議員定数は三人だ」。ただ3人だと議長が1人で残りが2人で、AさんとBさんという2人がいる。AさんとBさんがケンカを始めて意見が出てこないとなるとこれは議長が決めるということになるので議長の権限が強くなりすぎると。だから議長1人と残り奇数になって3人で、これは必ず2対1になるからこれで民主主義だということで、最低4人いるというようなそういう議論の仕方をされました。ほんまかいなというのは思うんですけど、そういう議論もあるということですね。それとそのすぐ下に、議員の役割というのを具体的に実際に考えて見ると、こういうふうに議員定数を考えることができるんじゃないかということで、常任委員会の数×討議できる人の数が議員定数の最低基準という、最低の数というふうに言えるんじゃないかという。もう少し真面目に探せばもっともう少し色々な考え方が出てくるんだらうと思うんですけども、ここで何を申し上げたいかと申しますと、定数算出の根拠というのはどうもあまり明確ではないんじゃないかということです。それから議員の報酬なんですけれども、これも今日資料を、皆さんご存知だと思っんですけども、僕は初めて地方議員の報酬というものを拝見してちょっとびっくりしたんですけど。資料の5を見ていただきますと、左側の定数右側の報酬という事で。あえてどこに何があるということを申し上げませんが、議員が22万1000円、議長・副議長がもう少しということなんですけれども、これおそらく月収なんでしょうね、月額ですね。これは普通これでは生活できない数字じゃないかなと。これが議員の報酬だというのは、これは非常に大きな意味を持っているなというのは僕でもわかりました。議員に対してどういう役割を担っていくかですね。それが先程の栗山町の事件の関係でもちょっと議論しておられまして、これも資料の24の方にありましたが議員をどういうふうに考えるかということで、昔のような名誉職ぐらいに考えるとこれぐらいで十分だらうということになるんでしょうが、もう少しちゃんとした仕事の担い手ということで考えていきますと、どうもこれではマズイじゃないかなというふうに思うんですけど。実際に上下ご覧いただきますと、びっくりするのは16万とかね、いうところもありまして、どうするのかなと。こういうようなことが議員定数の減とか報酬の関係では表れてきているということです。もう少し、そうしますと次の2)にいきたいんですけど、議員数の削減というのを減少というのをどう

いうふうを受け止めるかなんですけれども、何が起きているのか、ちょっと見てみようということです。日南町は概ね2,400人でちょっと僕間違いました4,500人、そうですね。ちょっと直させていただきまして、そうすると1人の議員が住民の数をどれぐらい負担するのかという事で考えて見てみたいと思うんですが、それでもね非常に少ないわけです。これは多いのがいいのか少ないのがいいのか、これ自体問題なんですけれど、そういうことが表れておるなど。もう少し議員数の削減状況というのを見てみましょうということで、資料の11これ皆さんもうご存知だと思って、知らなかったの僕だけで恥ずかしい限りなんですけれども。資料の11をご覧くださいまして、上に減っているというのがものすごく出てまして、上の方が定数が波線で出てまして、定数がどんどんどんどん減らされていくと。当然当たり前なんですけれども、それにあわせて議員数も減っていくということですね。それから下の方はそれぞれの都道府県の市とか町村のところでどのように議員数が減っているのかということなんですけれど、これ町村の方はものすごく激しく減ってきているというのがよくわかりますね。逆に都道府県レベルはそれ程変わっていない。これは言ってみれば当たり前で、これはおそらく合併という形で議会の数が減らされて、それで議員数も減っているということなんですけれど、こういうものをどういうふうに考えていくかというのが問題になってきます。この定員削減が意図した理由の1つが無投票当選の、いかに無投票選挙というのを克服するのかということで、議員数を減らそうということだったと思うんですけれども。それが資料の12にあります。これはどういうふうに見ればいいのかというのはなかなか難しいですけれど、一言で言えばあまり関係ないんじゃないかということですよ。定員数を減らせばそれだけ立候補する人が少なくなるぐらいのことかなと。もう少し議席の数を減らしたからといって、何か問題の解決になるんだろうかというのは素直な素人の印象でした。もう1つ地方分権改革との関係で議会をどう考えるのかということなんですけれど、これは先程ちょっと申し上げましたように地方分権の流れというのは議会の活性化の方も主とした流れとしているという事。そうすると直ちにそれが議員定数を動かすということにはならないのかなと。ちょっとあんまり明確に、かくかくしかじかという事は言いにくいですが。言いにくいというのはなぜかと申しますと、文科省と大学の関係もそうなんですけれど表に出なくて実は裏の方で色々動いているというのがどうもあるのかなと。そうしますと地方分権の流れの中でこの議会の定数とか議会の位置付けとかですね、これがどのように考

えられていくかというのは、もう少し正確に検討していかなきゃいけないということです。ただ、ちなみに一応地方分権一括法の関係で、どういうことが提案されてきたかというのは資料の13とか14とかでありまして、これは国の方が公表しているんですね。総務省の説明をもう少し中身に入って見ていかないといけないんですけど、結局議員定数の削減にあまり未来を見いだすことはできないのかなというのが私の印象でした。それは(3)のところでも簡単に書いてあることなんですけれども、結局定数が減らされて選挙が行われるようになって住民が積極的に選挙に関わっていくとかですね、それから選挙それ自体が行われないという状況が克服できるとかいうことにリンクしてないなということですよ。やはり全国レベルでこの議員定数の削減というのは何を射程に入れてこんな大きな削減の仕方をしているのかなと思うんですけど。ちなみに先程から申し上げておりますように地方自治、地方分権のところでは例えば第1次勧告で議会機能の拡大というのが言われているということで。後からちょっとまた住民参加等も考えたいんですけども、こういうことになっているということですね。レジメの3ページの方に移っていただきますと波線が引いてあるんですけども、「自治体の議会・議員の問題が正面から議論されるのではなく、行政体制の課題の1つとして議論されている」ということがここであえて申し上げたい。ここでは議員定数というのはどういうふうこれからして行こうとしておられるかというのは今後の課題だろうなということですね。じゃあ地方議会の議員というのはどういうふう考えていくのか、多いのがいいのか少ないのがいいのかという事も含めて考えていこうとするとやはり議会の役割を考えていくことにならざるを得ないだろうなということで、簡単に今の議会というのがどういう位置付けになっているのか確認させていただくと。先程2ページの1番上で紹介しましたように議会の考え方の1つとしては議会内閣制ですかね、的なる運用をしていきたいという考え方があって、この場合は多人数議会は不適切だ、専門家を生かしていく制度にしていきたいということで、議会の役割をそのように考えると議員定数は減る方向になっていく。じゃあそれしかないのかというのがちょっとここで考えていきたいということですね。ところが議会の役割というものを考えますと、やはり出てくるのが行政と議会の関係です。冒頭にちょっと紹介しました、それは公の施設の供用開始は条例でありますよというのは、これは議会が行政の役割を担っていくということなんですけれども、組長と議会の関係というのはどういう関係なんだろうかということなんですけれども、資料の35をちょっと見ていた

できますと、これはわりときれいに描かれた二元代表制の図式なんですけれど、こういう関係が行政と議会の関係がこういう形で説明をうまく機能するという形で説明できればいいんだろうと思うんですけれど。どうもそうとは限らない。実は二元代表制というのは、(1)のところでは、もう少し憲法価値のもとではどうなのかという事をちゃんと考えなければいけないんですけれども。(2)の方に行きますと、議会と行政の役割分担というのはわりと今いろんな検討が行われているんだそうです。1つは政策形成型の政策形成を担う機関として議会の役割を考えていく、もっと政策形成の方に積極的に議会が役割を見いだしていくのがいいんじゃないかという考え方。現実そうになっているというふうを考える。これが先程の専門家で担ってもらい、そのかわり議員の数は減らしましょうという考え方です。2つ目が、行政に対するコントロールの機能をちゃんと担っていくべきだという議会の役割ですね。この場合には普通の人の感覚を持って議員に頑張ってもらいましょう、そういう人たちが議会を担ってもらうという事を考えますと夜間議会とか、普段の人が議会を担っていくわけですから、1番右にありますように兼職禁止を撤廃すると。だからお昼はどこかで働いて、夜は議会の仕事を分担していくというのがあります。ヨーロッパではこういう地方議会というのを実際にやっているところもあるわけですよ。3つ目の考え方として、2つの考え方の間を考えていくという議論なんですけれど、これは一方で政策にも関わってくるんですが、行政の施策全体を担っていくというよりもむしろ行政のコントロール機能を持つていくのを大事にしたいと。従いまして、行政に対するアンチテーゼというものをもう少し政策として生かしていけるような力を持った議会というのがこれからあっていいんじゃないかという考え方です。こういうような考え方をさらにどういう形で具体化していくのかというのは次のⅢのところでも近時の議会制度改革のところでもまた紹介したいと思うんですけれど。こういう流れと連動する形で注目されているのが議会基本条例だそうです。ここでこういう条例を制定しておられるかどうかということを中心に勉強しておかなければならなかったんですけども、また色々教えていただけたらと思うんですけれど。どういうことをやるかといいますと今の議会制度の枠組みの中で、こういう政策形成とか行政のコントロールとかうまく生かしていきたいということで基本条例を定める。栗山町がその先駆だということを紹介をされていましたが中身は相当色々あげられています。論者によってとか、こういう制度を紹介している人によって中身は相当違っているんですけれど、ここで紹介されているも

のは(1)から(5)。これどうでしょう、皆さんがこういうものをご覧になって相当議会の役割を改善する契機をこういうことで作っていけるかどうかですね。僕ら素人に「ど」が付いた人間では、これは条例を制定しないとできないだろうかとか、逆に条例を制定することによってどういう新しい展望が開けるのか、その辺をもう少し勉強させていただきたいと思うんですけれども、こういうことが今の議会の役割を開いていく1つの有効な方法だと大分注目されている。議員定数の関係から今議会の役割というのは、ちょっと話が広がったんですけれど、もう少し枠組みから外れてというのは正確ではないですね、もう少し積極的な改革でどんなものがあるんだろうかというのをちょっと見て見るとこんなのが出ていますよという紹介です。いずれも紹介で、お前は責任持ってどう考えるんだと言われたら下を見るしかない。僕昔から論文書けと、早く書けと言われたら頭を書くとかね、早く論文出せと言われたら舌を出すのが得意な人間だったものですから、こういうのも逃げるのが得意だと、本当に申しわけないんですけれども。様々な新しい議会制度の選択肢というのが出されていますよということで、ここではこの2つしかないというのは情けないんですけれど、ちょっと見ると先程の議会内閣制的な議会作りですね。議員さんに行政の役割を共有してもらうということで、今の衆議院議員が内閣に入っていくというようなものだというふう理解してもらったらいいいんだろうなど。こういう場合は組長が力を持ちすぎで良くないのではないかという批判があると。それからボランティア議会、これも非常に厳しい批判があるんですけれど先程の行政コントロール機関で、普通の人々の感覚を持った議員によって議会を構成するということなんですけれど。これがボランティア議会というふうに言われて提案されていると。提案しているのはどれも研究者とか。実際にどうなるのかというのは全くまだはっきりしないだろうと思うんですけれども。この場合は議員報酬はどれにするとか、労働者の平均的な賃金よりも下げるとか、もしくは名誉職にするというようなことで議会の機能を担ってもらうということだそうです。これも当然組長において。これはもう少し議会の役割というのを考えていく上ではもう少し違ったものが求められるはずだろうなど。それからですね、ちょっとこれ、どうしてこういう話が出るのかあれなんですけれど、最後の方にネットワークガバナンスなんていうのが紹介するんですけれども、これはどういうことかといいますと、組長と議会というのがやっぱり住民の外にいるわけですよ。わけですよと言ってしまってもいいのかな難しんですけれども、それに対するアンチテーゼとして様々なと

ここで住民の参加というのを求めましょうということが出て来ています。住民参加がそもそも別に反対するべきことではないだろうと。いろんな形で住民との参加というのはあるわけで。それをもう少し考えてどういう住民参加を求めていくのかというのをむしろ考えていくことが必要なんじゃないかということでもちょっと上げてみました。これを行政とか議会がどのようにうまく住民参加を組み込むのかというのがこれからの課題だと思うんですけど。いろんな住民参加のタイプがあるわけですけど、ここではちょっと誰が責任を負うのかということとかですね、どういう人たちが住民として参加するのかとかいうところに目を向けて類型化して見ると、こういうふうに分けられるんじゃないかと。1つは権利利益保護型の住民参加と言われているものです。これは不利益をこうむるような住民が行政の意思形成過程とか目的を実現していくプロセスに関わっていくというふうに考えていただいたらいいでしょう。こういう場合は責任者は当然行政が責任を負いますよと。だから何かミスが起きて不利益を違法に被ったという場合には当然行政が責任を負いますよということです。それから要するに不利益を被る人たちに対して、貴方はかくかくしかじかの理由でこういう不利益を加えられますよというふうに事前に知らせるわけですよ。そうすると不利益を被る側が分りましたというのもあるでしょうし、そんな事実はないとか、その事実あったけどそれはひどすぎるとか、まあそういうことを意見を出していくということですね。こういう住民参加型というのはどういう場合に活かせるか。それから民主主義補完型の住民参加です。これは当然この問題に関心を持つ、利害関係はなくても何かに関心を持つような人がいればそういう人たちには参加をするという事になるわけですね。例えば道路を作るとか河川管理の工事をするとかいう時に、もちろん利害関係を持つ者が上の権利利益保護型の住民参加をすることも当然用意されるわけですけど。それ以外に、よりベターな道路建設はありえないとか、より親水型の河川工事はないのか、というようなことをいろんな人が提案していくということはあり得るんだろうと。これは行政にとっても様々な情報を収集していくというメリットがあるわけですよ、当然こういう場合も責任を持つのは行政、最終的な決定をするのは行政ですから行政が責任を負っていくと。具体的には公聴会なんかがあるんじゃないかということですね。それからもう1つ注目されるのがこの最後のやり方なんですけど、共同決定型の住民参加です。これはいろんな例があるんですけど、例えば公害の発生防止するために企業と行政と住民が同意をしていくわけですよ。公害

防止を目的とする協定で、企業が例えば汚染水を川に流した場合に住民の方が企業の行為によって河川が汚染されるから。ただそれは直接住民が調査できないのは企業秘密があるんですよね、もし企業が原因で水が汚染してないような場合にはかえってまずいわけですから、それを行政が調査するとかいうようなことが。滋賀県では第2名神の建設に対して住民の反対運動が起きまして、それで住民とそれから道路工事をやっている者の間でこういう合意がなされた。こういうような場合は権利利益を共有する形で住民の参加が行われる、従いまして、責任は住民と行政の共有するものだということになるだろうなということです。行政と住民がリンクする、或いはイニシアティブを担う議員というのが出てくることになるだろうなというのが、ちょっと私が申し上げたいなと思ったことです。住民の外に議員が居てそれで議員と組長の間で、関係を考えていくというよりも、むしろ住民の中に議員さんが入って行って議員さんが様々な形で住民の活力を導き出してそれが行政を動かしていくというようなものが作れていけるといいんだろうなということですよね。利害関係の調整とか、それから地域代表性とか、様々のことがそこでは機能として考えられるだろうなと思っております。それをもう少し選挙区の方に活かせると新しい方向が出てくるんじゃないかと。ここは全体で選挙区ですよ、12人で12の選挙区に分けるといったら、これは小選挙区制と同じでどうかと思うんですけども。例えば地域ごとに12人のうちの4人は決めるとかね、漁業とか林業とかそういう専門領域に応じてまた何人か選んでもらうとか、それから全体で何人かという形で議員さんを出していくというの、ひょっとしたらあってもいいのかもしれない。僕らは全く無責任な発言で申しわけないんですけども。いろんな形で住民の力を引き出すような議会の作り方、議員さんの選び方というのはあってもいいかもしれない。ありかもしれないと思います。ただこういう形で議会と、もっと言うと地方公共団体の意思形成過程ですかね目的実現のところに、住民が住民という形で参加してくると大きな問題があるんじゃないかなということです。これが最近流行の責任の社会的再配分とか、公助・共助・自助というふうにいわれている議論だろうなと思います。住民責任論というのはあまり日本で議論する人がいないといいますか、むしろ決定参加と決定プロセスへの参加と責任とは切り離すべきだというのが日本での大きな見解の流れなんですけれど。果たしてそうだろうかというのが私のちょっと考えているところなんですけれど。河川を事例に考えるとということなんですけれど。淀川水系の事件をご存知だろうと思いますけれど、あ

これは大阪府に淀川が流れるわけですけれども。あれは琵琶湖から流れてくる。もう一つは京都府の北の方から流れてくる河川ですよ。あれは近畿管理局が基本的な政策を決めて、それを計画のチェックをするというので委員会が作られるわけなんですけれどもね、そこに住民が参加したわけです。そうすると何が起きたかという、大津市の住民が、もっと詳しくいうと大津市のダム建設に直接関わる地域の住民はダム建設に賛成していたんだそうです。ところが自然環境保護の住民たちがダム建設に反対をしたと。県知事も後でダム建設反対の人が知事になるんですけれどもね。これどうなるかといいますと、もしどこかで住民が河川管理者の意向に反してダム建設に反対ですということだと、ダム建設をしなくなりますと、そうすると洪水が起きたらどうなるのかというのが当然問題になるわけですよ。ダムを建設すれば洪水を防ぐことができたのにダム建設をしなかったから大阪府で洪水が起きたというような時に、どのような責任の配分をするのかというのがやはり問題なんじゃないかと。今度は流域治水論というのが滋賀県で導入しているんですけれども、住民が今度また反対しているんですけど、本当に河川というのは複数の都道府県を流れるわけですから、住民の関わり方というのは非常に責任の問題に絡んでくるというわけです。公助・共助・自助というの、これは東日本大震災の事件で災害対策基本法の改正がありましたけれども、そこで自助というのが非常に強調される法改正が行われてそれで議論されておるわけですけれども、公助、国や地方公共団体の責任を曖昧にしたまま住民の責任というふうに追求していくのはおかしいじゃないかという議論が当然批判として出てきてました。その前に出てきたのはあれもこれも全部国の責任だと、地方公共団体の責任だっという議論に対してもっと自助というのを追求しなければだめだというふうにいった議論が出て、法改正が進んで、それに対するアンチテーゼが出てくる。ただこれもやはり公助・共助・自助の役割分担というのは明確にしていかなければならないでしょう。議会の役割の変化というのが、こういうものにリンクしていくのかなというふうなことは、ちょっと気になったところでございます。最後なんですけれども、地域住民の活性化、本当に素人に「ど」がついたものなんですけれども、地方創生とか高齢化少子化とか生きがいということが問題になるときに、先程のような住民参加論とか議会の新たな役割という中で、こういうものをどういうふうにもうまく生かしていけるのか。おそらく住民の中に議会というのが、議員というのが入っていくことによって、こういうような問題が、克服する新しい展望というのが出てくるんじゃないかなと言

うのが1つ。それからもう1つは公的役割の共有をするわけですから、これは住民も議員も行政も共有していくわけですが、これがいわゆるガバナンスですね。ガバメントからガバメンツへというような大きな流れの中で、もう1つ重要なのがネットワーク論ですね。ネットワーク論というのは簡単にいえば単なる人間関係からもう1つ深いつながりですね。社会関係資本とよく呼んでいるんですけども、信頼関係とか様々な共有をすることによって人間関係を深い人間関係にしていくというのがネットワークというように呼んでおられるわけなんですけれども。そういうものを基礎としたガバナンス、みんなで社会的な役割を担っていくというのが出てくるんじゃないかなと。その中の中心に議会というのが役割を担うものとして登場してくるのかなと。最後、議員定数と全然関係のない話になって申しわけないんですけども。全く意味のないお話で、何度も何度もお詫びしてお許しを請うしかないんですけど、一応今日はこれでおしまいとさせていただきます。

○坪倉委員長 磯村先生、ありがとうございました。先生のお話が終わったところで、先生のご講義に対して皆様から質問なり意見等がありました出させていただきたいと思います。久代委員。

○久代委員 講演ありがとうございました。全体として感じたことは、今の市町村合併を機会に大幅に1議会あたりの議員定数が減っているわけです。議員定数全体は市町村合併で元々自治体の数が減ったということが要因にはなっておるけれど、それにしても議員定数が削減競争みたいな現象が起きて、かなり全国的に減っているわけなんですけれども、その状況についてざっくり法的な根拠は今自治法上改正されて定数の根拠がある意味なくなったわけだけれども、どう感じられていますか。

○磯村先生 僕の不勉強で申しわけないんですけど、今の僕の理解では、何故、何を理由に、なんのために議員定数の削減をしているのかというのが分からないわけです。いくつか出されたこれによって克服できるんじゃないかと言われていたものが、実は全然良くなっていないわけですよ。無選挙の状態とか投票率が低いとかいうのを、実際に議員定数を減らしてそれで12人の人が11人の定数になれば1人減るわけですからそうするとみんな必死になって選挙するだろうと。そうしたら実際に選挙が行われるわけですし、それによって住民の関心も深くなって投票率が上がるだろうというようなことを考えておられる人がいたのかもしれませんが、実際に開けて見ると無投票の数も減っていないし、投票率もそんなに上がっていないと。むしろ違う

形の解決の仕方があってしかるべきなんだろうなと僕なんかは思いました。だから議員定数を減らすということはあまり意味がないんじゃないかなということですよ。民主主義というところですから何らかのお金はいるわけですよ。東京都が選挙やって、今度新しい知事が東京都議会も解散して選挙するんだとか言って、またお金がかかるとかって言うわけなんですけれども。民主主義というのは維持するためのお金というのはどうしてもいるわけですから、そういうものを削ることに意味を見い出すというのはこれはちょっとおかしいだろうと思いますしね。という事で、現時点で議員定数削減に意味を見い出せないなというのが正直な僕の印象です。

○坪倉委員長　他の委員の皆さんはありますか。村上委員。

○村上委員　私もあまり定数を下げることについては、あまり良い方向ではないんじゃないかなという具合には思ってます。というのも、例えば常任会あたりをした時に例えば定数10にして2つの委員会をした時に5人5人で委員会を作るわけですね。そしてたら委員長が1人おって2対2の議論の中で意見の集約をする。そこら辺もどうなのか。その場合には例えば全員で1委員会で、同じメンバーでやるという方法もあるのかもしれないけれども。そういったような時にある程度の人数の確保というのをやっぱりしなくちゃならんと思うし。それから日南町の様に340平方キロという本当に広大な面積で、端から端まで行けば車でも40分50分かかかるような地域の中で、はっきり言って悪い言葉ですけど、4年1回の選挙の時のさえしか行かないような地域もできるというような状況からした時に、さっき先生が言われたように地域代表制であったりとか専門性であったりとか言うような議論をしておるわけにもなかなかならないのかなと思うわけですけども。そこら辺のことについての考え方がもう少し指示していただけるような部分がありはしないのかなと思うわけですけども、どうでしょうか。

○磯村先生　ちゃんと考えてこいというお叱りを受けてですね、本当に申しわけないんですけども。選挙制度が小選挙区制になるというのは、僕はあまり好意的ではないです。やはりいろんな意見があって当然の社会で、たまたま地域ごとにトップの人が並んでいたら町全体が1つの意見しかないというのはあまり良くないだろうなと思います。だから、地域代表という形でどういうふうに議員を選ぶのかというのは、そう簡単じゃないだろうなと思うんですけどね。日南町がどれぐらいの地域に多くの人が住む所というのはどのように分けることができるのかとか、例えばここは林業が

中心の街とか、ここはこういうものが中心の地域とか、いろんなものが違いとして出てくると思うんですけれども。それを上手く調和できるような選挙の仕方というのを地域ごとに自治体ごとに考えていただくことになるんじゃないかなと思うんですけれどもね。ただ、選挙法とか法律の枠組みというのは一方であるわけですから、それを崩すわけにはいかないと思います。それを一応枠組みとして維持しながら、その町その町の活力を上手く引き出せるような選挙の仕方を考えられないかなと思うんですけれども。

○坪倉委員長　他の委員さん、質問、感想でもいいですけれどもありますでしょうか。皆さんから発言がないようですが、よろしいでしょうか。そうしますと磯村先生本当にありがとうございました。

○磯村先生　無意味なものですいません。

○坪倉委員長　本当に貴重なご講義をいただきまして、ありがとうございました。この委員会として今後議員の定数或いは議会の在り方等について、また協議調査を進めて参るところでありますけれども、次回以降の議論の参考にしていただきたいと思いますし、また町民とのコミュニケーションディスカッションの中で活かしていただければありがたいと思っております。本日の委員会は以上で終了致したいと思います。次回以降、先程言いましたように議論を深めて参りたいと思っておりますので、宜しくお願い致します。磯村先生に重ねてお礼を申し上げまして、本日の委員会を閉会と致します。ご協力ありがとうございました。先生ありがとうございました。

会議の経過を記載して、その相違ないことを証するため、ここに署名する。

平成　　年　　月　　日

委員長

副委員長