

2022年1月30日@富良野市議会

地域経営を担う議会の定数を考える

——「住民自治の根幹」としての議会を作動させる条件——

大正大学社会共生学部 江藤俊昭

はじめに：

【富良野市議会についての印象】

- ① さまざまな改革
- ② 的確な論点をめぐる議論だと思う：ただし、議会力アップから議論してほしい！

【富良野市議会改革特別委員会「委員会事務調査報告書」】

（議員定数について）令和2年第3回定例会以降、議員定数について議論を進めてきた。本市議会において行われてきた、過去の議員定数に関する議論経過を確認したうえで議論のポイントを整理し、さらにこれらのポイントを全議員で共有するために自由討議を開催し、議論を深めてきたところである。また、議員定数の議論に向けたポイントとして、次の6点を委員会で確認したところである。

1つ目に本市の農業、観光、建設土木、その他サービス業などからなる複雑かつ多様な産業構造を考慮すること。

2つ目に少子高齢化や人口減少などの人口動態を考慮すること。

3つ目に本市における合併の経過や広範囲にわたる郊外地域など地域性を考慮すること。

4つ目に行政のチェック機能を果たすための議会機能の維持、強化に努めること。

5つ目に全国的にも懸念されている議員のなり手不足への対策としての環境整備に努めること。

6つ目に本市議会における議会改革の取り組みを可視化し市民理解の促進に努めること。

前述の全議員を対象とした自由討議では、人口動態を考慮すべき、地域、職業、年齢、性別など多様な市民意見を反映可能とする範囲、類似団体との比較、議会機能の維持をできる範囲など、多くの意見が出されたところである。自由討議での意見を踏まえ本特別委員会で改めて議論を深めてきたところであるが、具体的な定数を決定するには至らず、方向性として議員定数の削減若しくは現状維持で結論が出されたところである。

- ③ 全国的趨勢に読み方の相違？〔資料1, 2〕

【視点1：経験から】

「議員の定数を定めるにあたっては住民の理解を得られるものとなるよう十分に配慮しなければならない」（第29次地方制度調査会答申）。

## 「②議員報酬のあり方

議員報酬については、主として小規模市町村において、それだけでは生計を維持できないほどの低水準であり、そのことが議員のなり手不足の要因であるとの議論がある。

議員報酬の額は条例で定めることとされていることから、議員報酬の水準については、各議会において説明責任を果たしながら自主的に決定する必要があるが、議員のなり手不足に直面する地方公共団体の中には、議員報酬の水準の検討に当たり、議員の活動量と長の活動量を比較し、その割合を基に、住民と向き合い適正な水準について議論するなどの積極的な対応を講じている事例もある。

議員のなり手不足に直面する地方公共団体においては、こうした事例も踏まえつつ、現在の議員報酬の水準が議会における人材確保の観点から適正な水準を下回ると考えられる場合には、住民の理解を得ながら、地域の実情や議員の活動の状況、物価の動向等に応じ、議員報酬の水準のあり方を検討することが考えられる。

その際には、その待遇が議会や議員の活動に見合うものであることについての住民の理解と信頼が前提になることに留意する必要がある。

なお、小規模市町村を中心に政務活動費が支給されていない団体があるが、政務活動費は条例の定めるところにより交付することができることとされていることから、議員の活動の実態を踏まえて、活用を検討することも考えられる。(第32次地方制度調査会答申)

### ① アンケート

### ② 講演会・報告会（総社市、真庭市ほか）

### ③ 留意点

- ・ 議会像が明確になることが前提
- ・ 議会批判の場に使われることも：しっかりと対応

### \* 議員定数を考える上での前提

- ・ 人口規模で定数が決まっていた（法定数から法廷上限数）→自由に
- ・ 従来は人口基準。法律改正によってその根拠を考える。人口基準か新たな基準か
- ・ 人口基準の継続でも可（ただし、人口増にもかかわらず定数削減の旺盛）

### \* 定数を考える新たな基準

- ・ 人口の多少
  - A：多様性重視→定数増→どこまで、多様な住民参加の充実で補完可能
  - B：機動的に動く機関→執行機関の特性、議会は多様性

### \* 新たな基準

機関として作動：委員会主義ならば委員会で討議できる人数  
科学的根拠ではない。当初、一委員会6～10名。

【視点2：議員定数・報酬——議会活動の条件整備の1つを考える意味——】

- ① 従来だったらどうでもいい？！
- ② 「住民自治の根幹」である議会を作動させる条件！（後述）
  - ・権限は議会に（条例、予算・決算、契約・財産の処分など）
  - ・住民自治の根幹
  - ・なぜか：多様性、論点の明確化、世論形成
- ③ 地方政治の負の連鎖を断ち切る・議会、議員不信→定数・報酬削減圧力
  - ・報酬をあげればいいわけではないし、不信の払しょくなくして報酬増額はできない
  - ・定数問題を住民自治を進める機会に

＜住民自治を進める条件整備——行政改革の論理と議会改革の論理——＞

- ① 効率性重視と地域民主主義の充実
- ② 条件を考えるのは現在の議員のためではない（参加のハードルを低く）

＜定数を考える：議員定数をきめる：どんどん減少する定数：一度下げたら復活できない＞

【議会改革の基本的視点】

＜議会改革の本史——形式：議会基本条例に明記＞

＜議会改革の本史の第2ステージ——内容：議会からの政策サイクル（住民の福祉向上につながるか）：そのシステムの開発と評価＞

表 議会改革と住民との関係

議会改革の段階		改革方向	住民との関係
前史（議会活性化）		一問一答方式、対面式議場、委員会の公開等	住民の不信の蔓延
本史	第1ステージ	住民と歩む議会等の新たな議会運営	見える化、住民と多くの接点
	第2ステージ	住民の福祉向上につなげる	住民の信頼づくりへ

＜地方行政とともに地方政治の登場＞

- ① 背景：地方分権改革、財政危機
- ② 議会改革の本史への突入
  - ・二元制（議員とともに首長を選出）→機関として政策競争、議会としての意思を示すための討議
  - ・直接民主主義の作動→行政にも議会にも住民参加を

<「住民自治の根幹」としての議会を作動させる>

- ① 議会に驚くべき権限を与えている（自治体の法律＝条例、予算、決算、主要な計画、執行権限にも）
- ② 「住民自治の根幹」としての議会（第26次、第29次地方制度調査会答申）
- ③ なぜ「住民自治の根幹」なのか：（住民代表機関＋議事機関）：（二十四の瞳効果＝多様性、12人の怒れる男たち効果＝論点の明確化、合意の可能性、オセロ的発想を脱却する効果＝世論形成）

\* 議決責任を自覚する：驚くべき権限の自覚を！！＝議会改革の起点

\* 議決責任の再確認→説明責任の確認→議員間討議（問題をえぐり出す、第3の道の発見）  
→独善性の排除（調査研究、住民との意見交換（議会報告会））

【議会改革の本史の第2ステージ】〔資料3〕

- ① 連続性：質問、条例、財政
- ② 総合計画：実行性ある総合計画へ（予算との連動、分野別計画との連動、首長任期との連動）
- ③ 議会からの政策サイクル——芽室町議会、飯田市議会や会津若松市議会の実践  
「議会からの」を考える（総合性（包括性ではない））——
  - i 住民目線⇔執行の論理
  - ii 合議体⇔縦割り
  - iii 少ないし資源⇔財政・人事→総合計画、「隙間（ニッチ）」政策

【住民自治を進める条件整備——行政改革の論理と議会改革の論理——】〔資料4～7〕

<行政改革の論理と議会改革の論理>

- ① 効率性重視と地域民主主義の充実
- ② 条件を考えるのは現在の議員のためではない（参加のハードルを低くする）

<条件を考える：8つの原則>

- ① 答えのないテーマ：ポリシーを
- ② 報酬と定数は別の論理
- ③ 行政改革と議会改革はまったく異なる
- ④ 持続的民主主義（将来の議員のためでも）
- ⑤ 住民の支援も
- ⑥ 住民と考える
- ⑦ 特別職報酬等審議会の活用

⑧ 「後出し」ではなく

<議員報酬を考える>

- ① 報酬を考える方式
- ② ベターな方式：成果を含みこんだ原価方式
- ③ 政務活動費の意義

<議員定数の根拠を考える>

- ① 委員会少なくとも7～8人
- ② 考え方
  - ・地方財政規模
  - ・委員会数
  - ・議員の多様性、面積
  - ・議長、委員長の位置
  - ・定数の確定
- ③ その他

<そのほかの条件整備>

- ① 議会事務局
- ② 議会図書室
- ③ その他

【住民と考える手法】

<前提：どのような議会を創るかの明示>

<市民がかかわる手法>

- ① 議会モニター
- ② 審議会方式
- ③ 議会報告会
- ④ 公聴会・参考人制度の活用
- ⑤ パネルディスカッション（議員が定数削減・維持・増加でのディスカッション、その前に講演、議会からの報告）
- ⑥ その他
  - \*複合が望ましい
  - \*専門的知見の活用等
  - \*議会のあり方から議論する

【主権者教育の必要性】〔資料 8～9〕

- ① 多様な住民と考える手法（教育だけではなくまちづくりに）
  - ② 定数をめぐる主権者教育
- \* 議会のあり方から議論する

【参考：議員の信条（岩手県町村議会議長会（昭和 50 年代制定、原文から若干修正））】

議員は、地域に偏することなく住民全体の代表者たることを自覚し住民福祉向上のために奉仕すること

議員は、牽制均衡の原則をよく理解し執行権に介入しあるいは馴れ合いとならないよう是々非々の態度を貫くこと

議員は、住民に代わって執行機関を批判・監視し明るい地域社会づくりのためによく協調し合うこと

議員は、住民の信頼を受けた公人でありその言動に公私混同のないように慎むこと

議員は、事を審議し決定することが任務で住民の心を心としてあらゆる角度から論議して実質審議に徹すること

議員は、事を批判し主張するときは実効性のある代案をもって臨むこと

議員は、議会内に派閥をつくらずよりよいものに向かってみんなが知恵を出し合い楽しく話し合うこと

議員は、議場において感情的な発言をしたり勢力競演の場としないよう慎むこと

議員は、規律ある議会運営に努めとくに発言は簡潔直さにしその範囲をこえないこと

議員は、住民の福祉を願う政策の論議と活動こそ議会の本務であることをわきまえること