

## 【宍戸 常寿 東京大学大学院法学政治学研究科教授】

皆さん、こんにちは。私は、東京大学の宍戸と申します。憲法と情報法を研究しております。現在、社会のデジタル化、情報化に関連して、**Society5.0** という大きな目標が掲げられております。この **Society5.0** は、本日のシンポジウムの副題でもあるアフターコロナにも密接に関わる、今後の社会のあり方の目標と位置付けることができます。その **Society5.0** と地方議会の活性化ということで、本日はお話をさせていただきたいと思いません。本日のお話の概要でございますけれども、まず、はじめに若干の問題提起をさせていただいた上で、デジタル化と今後の地方制度について、アフターコロナの問題状況について触れながらお話をし、次に、視点を変えまして、憲法の研究者として、どのように地方議会の活性化の問題が理論的に位置付けられるかを、政治プロセスの構成という観点からお話ししたいと思います。そして、それを踏まえまして、地方議会の意義と可能性、現状と課題、地方議会・議員の具体的なあり方の選択の問題、そして、地方議会の権限・活動方法について、私が考えていることを、少しお話をさせていただきたいと思っております。

それでは、まず、はじめにでございます。本日のシンポジウムの開催の趣旨においても、すでに幾つかの地方議会を巡る問題の状況が新たなフェーズに入っているということが指摘されております。第1に、住民ニーズや地域課題の多様化・複雑化といった問題状況が提起されております。それから、今後の人口減少、少子高齢化、あるいは、自治体によっては過疎化のさらなる進行と、地域の経営資源が制約される中、必要などころに必要な経営資源を投入していくというような判断が自治体には求められようかと思えます。そうした中では、当然ながら、住民の代表である地方議会の、その代表機能がより強化されなければなりません。そのような地方議会の代表機能が強化されるためには、これまで以上に多様な層の住民の議会への参画が求められるだろうと考えられます。さらに、今般の新型コロナウイルス感染症は、地方議会の活動についても、また、地方議会が政策形成を担うべき、地域の経済社会にも大きな影響を与えています。こうした問題状況の中で、地方議会の活性化についてどのように考えるべきか。それが本日のシンポジウムの狙いであるだろうと私は理解しております。

他方で、地方議会のあり方を巡りましては、様々な議論がこれまでも積み重ねられてきました。何よりも、三議長会におかれましては、ご自身の問題である地方議会の活性化について、精力的な議論を積み重ねてこられたものと承知しております。また、本日のシンポジウムを主催されます総務省におきましても、最近のものに限りましても、2014年の「地方議会のあり方に関する研究会」、2015年の「地方議会に関する研究会」、これらを踏まえまして、第31次地方制度調査会でも、地方議会について言及があったところでございます。

また、私自身、2017年に報告書の出ました「地方議会・議員に関する研究会」や、2018年の「町村議会のあり方に関する研究会」、さらには、本年に答申をまとめました第32次地方制度調査会で、これらの議論に関わってまいりました。さらに、本年は、この後のパネルディスカッションの司会を務められます只野先生が座長を務められました、「地方議会・議員のあり方に関する研究会」で、これらの地方議会のあり方を巡る議論の蓄積を踏まえながら、アフターコロナを見据えた地方議会の活性化について、立ち立った整理・検討がなされているものと承知をしております。

こちらが「地方議会・議員のあり方に関する研究会」報告書の概要でございます。報告書においては、議会の現状と課題として、住民の関心の低下と無投票当選の増加、議員の構成における多様性の不足、また、人口減少社会における議会の役割について整理がなされた後、研究会の視点として、今私が申し上げましたような、議会の存在意義と多様な層の住民が参画する意義について、また、議会の位置付けや議員の職務等について、かなり広範な問題状況を把握するための視点を打ち出された上で、議会への住民参加のあり方や議会における多様性の確保について、これまでの地方議会における様々な先進的な取組を位置付け、その取組が議会に対する住民の理解を深め、拡大することにつながるという評価をしておられます。

そして、議員のなり手不足の要因を5つに分けて分析し、その対応策について、様々な検討をさせていただいております。この検討の内容の一部は、先ほどご紹介しました、第32次地方制度調査会においても反映されているところであります。さらに、地方議会への多様な人材の参画と選挙制度についても論点を整理され、各方面における幅広い国民的な議論を期待されると整理された後、新型コロナウイルス感染症への対応も踏まえたデジタル化への対応と団体規模に応じた議会のあり方についての新たな選択肢の提示等も含めて、今後の検討の方向性を示されているところであります。

この「地方議会・議員のあり方に関する研究会」報告書は、先ほども申し上げましたように、これまでの三議長会及び、総務省での様々なご議論とその蓄積を踏まえて整理され、また、新しい時代の地方議会のあり方を展望されたもので、正直申し上げますと非常によくできていると思います。本日は報告書の最後のほうにありました、デジタル化の進展、また、新型コロナウイルス感染症拡大といった問題状況を踏まえつつ、政治プロセスの構成という、やや抽象的・理論的な視点を立てながら、これまで議論されてきた地方議会の活性化のための論点について、私なりに考えていることをお話ししたいと思っております。

本論に入りたいと思います。2のデジタル化と今後の地方制度についてです。デジタル化が進行し、今後の社会はそれまでの狩猟社会、農耕社会、工業社会、そして、Society4.0である情報社会のさらにその先のSociety5.0に向かっていく、あるいは、向かうべきであるという議論がこの数年来なされてきました。このSociety5.0は、サイバー空間とフィジカル空間が、IoTやAI、ビッグデータ、あるいは、シェアリングエコノミーなどの様々なテクノロジーやサービスによって、より高度に融合していくという社会像であります。内閣府の資料を投影しておりますけれども、そこにおきましては、IoTで全ての人とモノがつながり新たな価値が生まれたり、AIにより必要な情報が必要なときに提供されたり、ロボットや自動走行車などの技術によって人の可能性が広がったりという社会像が提示されております。

特に本日のシンポジウムとの関係では、この右上のところでございますけれども、これまでの社会では、地域の課題、あるいは高齢者のニーズなどに十分な対応ができなかったところ、テクノロジーの進展、イノベーションによって、様々な地域の、あるいは様々な人々のニーズに的確に対応できる、そのような社会がSociety5.0という表題で目指されているとご理解をいただければと思います。ここにおいては、経済成長とともに、これまで解決できなかった社会的課題を発見し、また解決させるという、その2つの目標が両立するように、新しいテクノロジーやサービスを向けていくべきだということが構想されてお

ります。

また、この **Society5.0** では、しばしばインクルーシブネス、包摂性と、あるいは、フェアネス、公正性ということが強調されますけれども、テクノロジーが人間を支配するような社会であったり、あるいは社会の中で新たな格差が生じたりするのではなく、むしろ、一人も取り残さないという表現もありますけれども、様々な人々のニーズが満たされ、そして、社会の中で1人1人が自己を実現し、また、他人と協働していく、そのような理想と結び付いているものです。この間、国際的に世界が向かっていくべき方向として打ち出されてきた、いわゆる **SDGs**、持続可能な開発目標とも、この **Society5.0** は結び付けられて、議論がなされてきているところです。

このような **Society5.0** を進め、また、その基盤となるデジタル化を進めるべきだという問題意識は、今般の新型コロナウイルス感染症の拡大、そして、そこにおいて見られた日本社会の、また、行政のデジタル化の遅れということが明らかになったということと併せて、より強く意識されるようになっていきます。現在、政府では、デジタル社会の目指すべき方向性について精力的に議論を重ね、いわゆるデジタル庁の設置を含む、様々なデジタル化社会を促進していくための施策をより強力に推進する方向で来年の通常国会に関連する様々な法律案を出されるものと承知しております。

これは政府での検討のペーパーをお示ししたものでありますけれども、今お話ししたように、デジタル社会の形成は、多様な国民がデジタルの活用によってニーズに合ったサービスを選択でき幸せになれる、誰一人取り残さない人に優しいデジタル化、これを旨として進めていくのだということで、官民連携やデータ利活用、連携基盤整備などの取組を進めていくということが提示されています。

本日のお話との関連で申しますと、例えば4のところ、分散と成長の両立によるレジリエンスの強化ということがありますが、これは地方分権と当然に関わるものであります。また、5のところでは、デジタル社会に向けて、制度・ルール等の再構築に加えて、国・地方・民間の連携強化とそれによる基盤整備ということが掲げられております。このように **Society5.0** とそのデジタル化、デジタル社会の構築ということは、地方分権、地方自治にも大きく関わるものであります。

このようなデジタル化と地方行政のあり方については、本年6月にまとめられた第32次地方制度調査会答申、「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」においても、かなり立ち入った検討がなされたところであります。まず、その冒頭では、基本的な認識として、人口減少、少子高齢化といったトレンドが最も顕著となる2040年頃にかけて顕在化する変化・課題について整理をするとともに、新型コロナウイルス感染症のリスク・課題を踏まえて目指すべき地方行政の姿を総論的に示し、併せて、地方行政のデジタル化、公共私連携、そして、地方公共団体の広域連携といった具体的な3つの施策について検討しております。その上で、地方議会についての基本的な考え方や、議員のなり手不足に対する検討の方向性、また、今後の検討の方向性について整理をしているというのが、この答申の全体像になります。

ここにも社会の大きな変化、とりわけデジタル化が、地方行政、それから、地方議会を含む地方分権の地方制度について、大きな影響をもたらすものであるということが示され、また、具体的な分析がなされているところであります。とりわけ、その総論部分におきま

しては、先ほど申し上げた 2040 年に向けての人口構造の変化、また、それに伴って、既存のインフラが維持できなくなってくるのではないかと、また、都市のあり方が変わってくるのではないかとといった変化と課題について触れられるだけではなく、技術の進展によって、これらの人口構造やインフラ空間の変化といった課題の現れ方が変わってくるかもしれない、また、技術の進展は、人々のライフコースや価値観を変化させ、また、多様化させるといったことも取り上げられております。さらに、我が国におきましては、大規模災害のリスクの問題もあるということが示されております。さらに、第 32 次地方制度調査会で議論していく中で、本年深刻となりました新型コロナウイルス感染症のリスク、課題についても示され、これらの課題を解決する上で、社会のデジタル化による対応が不可欠であるということが地方制度との関連でも述べられています。

私はこのような議論に関わって、地方行政だけではなく地方議会も答申で強調されている地域の未来予測などを積極的に活用し、これらの変化やリスクへの対応に、住民を代表して指導的な役割を果たすことが求められているのではないかと考えております。

こうした足元の状況を踏まえた上で、より理論的な視点から、地方制度、また、地方議会のあり方を考える視座を憲法の研究者としてお示ししたいと思っております。それが 3 の政治プロセスの構成という項目になります。政治プロセスとしてここでお話しているのは、従来は実体的な政治権力の問題という形で議論をされてきたものであります。しかし、複雑化し、多様化し、グローバル化する現在においては、この実体的な政治権力をいわば単数形で担う一枚岩で均質的な国民、あるいは、住民というものは、なかなか観念し難い存在となっています。むしろ 1 人 1 人の国民や住民には様々な政治的な意見や利害、価値観があるということを前提にし、それらをうまく収れんさせ、社会を維持・発展させるということが政治プロセスの任務であるだろうと考えております。そこにおいては、政治家、公務員、それから、企業、団体、そして、何よりも市民の間の公共的な活動が適切に連関し、政治プロセスが構成されていくということが、成熟した認識社会において不可欠だと私は考えております。

このことを、多くの先進国が採用し、また、日本も日本国憲法という形で定めている、いわゆる立憲主義の憲法がどのようにデザインしているかということを確認しておきたいと思っております。憲法は、公共の福祉や基本的人権の保障という形で、政治プロセスの目標と限界を抽象的に設定しておりますが、この政治プロセスが現実には構成員の間、国でいえば国民、地方公共団体であれば住民の間のコミュニケーションにより、また、参加がなされるということによって形づくられていくということに鑑み、例えば表現の自由や結社の自由、請願権などの様々な参加のための権利を保障しています。

そして、その中でも特に重要な選挙権の行使という形で、政治プロセスの中でのコミュニケーションが特に密になる場所である代表機関としての議会を組織し、そこにおいて議会を構成する議員ご自身、また、行政作用を担う長であったり、あるいは、内閣であったり、あるいは、その下での公務員であったりの公職者の説明責任を確保する。このような形で、国民・住民から、議会、あるいは長へ、そして、さらには公権力を行使する公務員へと、なぜ人々が決定に従うべきなのかというその決定の正統性と、その決定を行使した者の責任がうまくつながっていく、その制度化を図っているのが立憲主義の憲法の基本的なデザインでございます。

この観点から地方自治制度について考えてみたいと思います。大きな日本という巨大な政治プロセス、マクロな政治プロセスを、中央の政治プロセスだけではなく、そこから地方の政治プロセスを切り出して、その自立性を保障するということによって、複数の政治プロセスを分化させることによって、より正しい決定がなされるようにする。それが、まず大きな地方分権の意義であります。そこにおいては同時に、中央と地方の間で国民に由来する統治作用が区別され、垂直的な権力の分立が確保される。これが地方自治の本旨という団体自治であります。さらに、中央の政治に比べて、地方の政治行政は住民により身近な公共的サービスを提供しており、そのサービスの質や量、それに伴う住民の負担がどうあるべきかを決定するに当たり、中央よりも地方のほうがより参加が可能である。そのような、いわゆる住民自治を政治プロセスが手厚く保障しようというのが、憲法の趣旨だろうと思います。

また、憲法上、必ずしも明確ではありませんけれども、こうした憲法上の趣旨により、地方自治法の下で議会と長の二代表制が準備されています。このような政治プロセスを合理的に構成し、その重要な一部として地方自治の制度があるという視点は、地方議会の活性化を考えるときに、常に出発点として立ち戻って、そこからどのようなことが現状・現実との掛け合わせで言えるかを考えるべきではないかと私は思っております。

そこで、具体的に地方の政治プロセスの重要な一部であります、地方議会の意義とその可能性についてお話をしたいと思います。ここにお示ししたのは、最高裁判所が、国会及び国会議員の役割について述べました、有名な平成9年9月9日の判決の一節であります。それによりますと、「憲法の採用する議会制民主主義の下においては、国会は、国民の間に存する多元的な意見及び諸々の利益を、その構成員である国会議員の自由な討論を通して調整し、究極的には多数決原理によって統一的な国家意思を形成すべき役割を担うものであり、国会がこれらの権能を有効、適切に行行使するために、国会議員は、多様な国民の意向をくみつつ、国民全体の福祉の実現を目指して行動することが要請されている」と述べられています。

ここで国会・国会議員について述べられたことは、私はそのまま地方公共団体における地方議会及び地方議員の役割にも当てはまるのではないかと考えております。また、地方議会の最も重要な機能であります議員による質疑が多数決原理による統一的な団体意思の形成に密接に関連すること、また、住民の間に存在する様々な意見や利益が反映される必要があり、地方議会における議論・質疑はコミュニケーションの一部でございますけれども、これは自由になされるべきことだということも、国会と地方議会で変わるところは大きくはないだろうと思っております。

ここまで、国会と地方議会の共通点という観点から、地方議会の意義について論じてきましたけれども、同時に地方議会と国会の制度的な違いということについても着目する必要がありますだろうと思います。第1に、国におきましては議院内閣制がとられており、国会は行政権を担う内閣を安定的に構成し支えると同時に、その内閣の行政作用を批判・監視するという機能を担っています。これに対して、地方におきましては、先ほどお話ししましたような二代表制の下で、首長制がとられています。そこにおいて、地方議会は、国会のように内閣・政府を支えるというよりは、むしろ首長の地方政治・行政の運営を的確に監視し批判するといった役割が、国会との対比では、より強調されることになるだろう

と思っております。

また、国会は衆議院・参議院の両院制で構成され、従いまして、衆議院と参議院が一体となって全国民を代表すべきものであること、とりわけ、参議院が衆議院との関係で、例えば衆議院の専制、突出を防止する、あるいは中長期的な視点での議論をすることが期待されるというような、2つの院の間の役割分担が問題になるところです。これに対して地方議会は一院制を採用し、その意味では地方議会単体で住民の意思を反映し、代表することが期待されています。

それから、これは制度だけではなく、政治の実態・運用にも関わりますけれども、地方議会も、都道府県のように選挙区制をとる議会から複数の選挙区に分かれていない議会まで一様ではありません。さらにそれぞれの地方公共団体の規模に応じて、政党化のあり方やその程度も様々であります。このように考えてみますと、地方議会においては、全体として住民を代表するという点において、また、統一的な団体意思を形成する、そのために自由な質疑が行われなければいけない点では国会と共通すると同時に、中央とは異なる形で、住民・議会・長の相互作用により、全体として政治プロセスの代表と参加を実現することが可能であるだろうと思えます。

私の同僚であります、行政学の専門家である金井利之先生が、議会と長がいわば共演する形で地方の住民の代表を実現すると考えるべきだということをご研究の中で指摘されていますけれども、それは今私がお話ししていることと基本的には重なり合うものだろうと理解しております。

問題は、住民・議会・長の相互作用のさせ方、あるいは代表と参加の組み合わせ方でありまして、これについて、国会は憲法上の規律があり、かなり具体的に制度のあり方が縛られているところですが、これに対して、地方議会の具体的なあり方は、制度設計、あるいはその運用に柔軟に開かれています。言い換えますと、地方公共団体の規模、あるいは地域の実情を踏まえた取組が可能である。このように地方議会の可能性は制度的には大きく開かれていると、このように考えるべきではないかと私は思っております。

そのような、いわば制度的な与件を確認した上で、地方議会の現状、それから課題について確認をさせていただきたいと思えます。と申しましても、地方議会の現状につきましては、憲法の研究者である私以上に、この後のパネルディスカッションに参加される地方議会の議員の先生方、皆さまがお詳しいところであり、また、地方議会の専門的な研究者による研究も様々あるところですので、そこで、ここでは、先ほどもご紹介した「地方議会・議員のあり方に関する研究会」報告書の整理に依拠しながら、確認をしておきたいと思えます。

地方議会の現状としては、住民の議会に対する関心、また、投票率が低下しつつあるのではないかと、また、その裏返しとして、立候補者が少なく、無投票当選も増加していると、このような傾向が指摘されています。極めて深刻な状況になりつつあるのではないかと私も懸念しております。また、そのような住民の関心や投票率が低下する、あるいは立候補者が少ない、その背景として、性別、あるいは年齢構成等で議員の多様性が不足していると、そのことは立候補や、あるいは投票をいわばちゅうちょさせ、その結果として、さらなる関心や投票率の低下などを生んでいるというような、いわば負のスパイラルが起きているのではないかと懸念が示されております。他方、何度も申し上げていることにな

りますが、人口減少社会において、住民ニーズや地域課題が多様化・複雑化する中で、議会は不要なのではなく、むしろその役割は増している。これが地方議会の課題であります。

そのようなことを踏まえまして、報告書の前半においては、議会の存在意義と多様な層の住民が参画する意義について、次の2点が特に強調されているように、私は受け止めました。それは、議会がその重要な、しかも、その重要性が増している、役割を十分に果たすためには、女性であったり、若者であったり、多様な層の住民から選出された議員で構成される必要があるのではないかということと、また、人口減少社会において、インフラを維持するにも限界があり、重点的なことをやっていかなければならなくなる中で、住民にとって納得感のある合意形成を進めていくためには、議会の意思決定に住民の多様な意見を反映させることが重要ではないかということであります。

このように研究会報告書では現状と課題が整理されており、いずれも私としては認識を共通するところがございますが、さらに1点、本日お話ししている政治プロセスの構成という観点から申し上げますと、地方議会はまさしく民主主義の学校であります。その民主主義の学校である地方議会のこのような現状、それから課題は、地方議会のみならず、地方議会だけの問題であるのではなくて、中央・地方を合わせた政治プロセス全体の現状であり、また、課題そのものであるという意識を持った上で、地方議会の活性化にどのように取り組むべきか、それを他の、例えば国の国会のあり方、あるいは幅広い意味での政治参加のあり方と併せて横断的に議論していく必要があるのではないかと考えております。

研究会報告書では、これまでの地方議会における取組を取り上げ、そして、それぞれについて高い評価を与えています。例えば住民参加につきましては、議会モニター制度、政策サポーター制度、また、意見交換の場を住民との間で作ったり、主権者教育に関わっていったり、さらには、デジタルも使った情報発信の強化による住民参加の取組が取り上げられております。また、地方議会の構成については、女性模擬議会を実施して女性の政治参画を促したり、また、議会内でのハラスメント対策を行われたり、女性議員に特有の欠席事由についての法的な整備をしたり、また、旧姓使用を認めるなどの多様性の確保に向けた取組が紹介されているところであります。これらの取組は、いずれも有意義なものであり、また、今後これらのベストプラクティスを参照して、まだこれらの取組に着手されていない地方議会においても、これらの取組を進めていただくということが肝要であるだろうと思っております。

その上で、私からは、これらの取組の中でも、地方議会、または議員が自ら主権者教育へのコミットを強化していくべきでないかという点と、議会のデジタル化を進めるべきでないかということ、特に後者はアフターコロナということとも関連しますが、少しお話をしたいと思っております。

まず、主権者教育との関わりであります。こちらについては、総務省の主権者教育等に関する調査により、平成30年度の高校における出前授業の内容などについての統計データがすでに公表されています。将来の民主主義を担う若い世代の人々に対して、選挙、あるいは政治参画に関心を持ってもらうために、例えば地方の選挙管理委員会を中心にして、教育現場と連携した様々な取組が行われているところであります。その一環である出前授業について、講義だけでなく、模擬選挙と講義を組み合わせた授業がその6割近くを占め

ているということ、また、模擬選挙の内容として、架空の政党や候補者等に投票するといった内容のものが7割強を占めているということが紹介されています。しかし、このような架空の政党や候補者等への投票といった模擬選挙は、それ自体、若い世代の人たちの政治への、また、選挙への関心を高めるという意味では一定の効果があるとは思いますが、よりリアリティを持って、自分たちが公共的な地域の課題について考え、また、政治に参画してみよう、あるいは、参画しなければ駄目だという意識を持つためには、実際の選挙であったり、現実の特定の地域や国政の課題について取り上げることが重要ではないかと思えます。

しかしながら、このような現実の課題、実際の選挙を素材とすることについては、こちらの図でお示ししていますように、模擬選挙の内容としても、約6分の1にとどまっております。これは教育の現場における政治的中立性の確保という、極めて重要な関心との関係で一定の制約があることは、否めないことだろうと思えます。しかし、主権者教育がある程度浸透してきた現在においては、このような現実の素材を取り上げて、かつ、同時に、政治的な中立性・公平性を確保した上での取組がなされるべきでないかと私は考えております。

こちらにお示ししているのは、文部科学省が最近取りまとめた、主権者教育推進会議での、「今後の主権者教育の推進に向けて」というペーパーであります。ここでは学校教育で現実社会の諸課題を取り上げることに加えて、地域における教育として、地域の構成員の一人として、主体的に参画できる機会を増やすことが求められているのではないかということ、その関係で、具体的な方向性として、親子連れ投票の推進等、普及啓発活動の実施であったり、家庭教育支援の実施、充実、さらに、多様な主体の連携・協働の取組の支援ということが挙げられています。

私は、主権者教育で連携する「主体」のまず何よりも筆頭に来るべき存在として、地方議会それぞれの議員があり、また、会派における政治的な意見の対立は当然としながら同時に、同じ代表者として共通して未来の政治に参加する住民を育てる、また、自分たちの議会政治の後継者の担い手を育てるという観点から、協力をして、学校現場などでの主権者教育の充実にぜひご尽力をいただきたいと思っております。

それから、第2の、デジタル技術を用いた議会のデジタル化でありますけれども、これについては、論点は大きく3つあるのではないかと思います。第1は、議員活動のオープンデータ化など、地方議会の活動をより公開していったら、議会が住民に身近なものになっていく、そのためにデジタル技術を活用していただくということです。

同時にそのことは、第2に、地方公共団体、地方政府それ自体が、あるいは地方のあり方全体が、地方議会を通じて住民に身近なものになり、住民がより地方のあり方、あるいは地方行政のあり方について考える。その地方のあり方、地方行政全体を、その透明性を高めていく、あるいは住民に身近なものにしていく、その先べんをつけて地方議会が様々な地方に関するデータを公開したり、あるいは議員の皆さまの質疑を通じて分析していく、それによって住民がこれらの問題により関心を深めていくということが重要であるだろうと思っております。地方制度調査会答申で指摘されました地域の未来予測の活用については、長だけではなくて、むしろ地方議会こそ率先して、長への提言、あるいは長の政策の批判・検討に活用していただく、そのことを住民に伝えていただく、また住

民が地域の未来予測を活用して議論をすることに向けていっていただけないかと思っております。

それから、3点目に、これは新型コロナウイルス感染症が拡大し、人々の移動が制限され、また、議会での重要な質疑討論が制限されるということが起きた中で、地方議会の活動自体のデジタル化についても取り組んでいただきたいと思いますと思っております。総務省においては、オンラインでの委員会の開催についての一定の考え方を示されたところであります。他方で、地方議会の本会議での審議についてオンラインで行うことについては、まだ一定の法的な整備・検討が必要だということで、慎重な検討が求められるところであり、これは国会についても同様であります。しかし、何よりも地方議会が活動することが、とりわけ新型コロナウイルス感染症が拡大し、長による機敏な対応が求められるとなればこそ、長の活動が適切であるのか、例えば取り残されている人がいないのかといったことについて、議会が監視・監督し、ご議論されるということが同時に重要であります。そうした中で、繰り返しになりますが、委員会、あるいは、もし国民的な合意がとられるのであれば、本会議についても、ICTの技術を活用して、地方議会の活動の総量、また、質を高め、それがまた住民に見えるということが期待される現状ではないかということ、この場で問題提起させていただきたいと思います。

次に、6 地方議会・議員の具体的なあり方の問題です。この間、「地方議会・議員のあり方に関する研究会」におきましても、また、第32次地方制度調査会におきましても、三議長会をはじめとして、議会の位置付け、また、議員の職務などを法律で規定すべきだという切なるご要望があり、また、これについて、われわれ有識者としても様々な観点から議論をしてきたところであります。議会の位置付けや議員の職務などについて、例えば非常に抽象的なレベルで、地方議会が、あるいは地方議会の議員が代表であるといったことや、地方議会の議員の方々は住民の代表として、こういったことはしてはならない、あるいはこういったことに取り組まなければいけないという政治倫理、あるいは政治規範のレベルの内容を法律に書く。例えば地方公共団体における政治倫理条例で、努力義務として議員自らお定めになっていることを書くということは、1つ当然にあり得ることだろうと私自身は考えております。

ただ、そのことが具体的にどのような法的な効果を持つのかということは、十分に検討される必要がありますし、今のような抽象的な、また、政治倫理・規範レベルを超えた、より具体的な議会の位置付けや議員の職務について、どのように書くべきかということになりますと、これは議会と住民の関係、また、議会と長の関係、それから政治プロセス全体での議会の位置付けに関わる。この点についての議論はまだ十分なされてきていないように、私には思えるところであります。

例えば、先ほどご紹介しました、私に関わった「町村議会のあり方に関する研究会」におきましては、これは町村議会に即してでありますけれども、例えば現在の議会のあり方、また、その議会を活性化させていくという方向性が、議会において、あるいは地方において選ばれるということがあり得るだろうということを十分な前提とした上でですけれども、それ以外のオルタナティブもお示ししてみようということで、集中専門型という仕組みと、それから、多数参画型という2つの仕組みをお示したところであります。

集中専門型というのは、より議員の数を絞り、またこの議員の方々が専門的な方として、

いわば長にかなり近いレベルで意思決定などに参画していただく。しかし、そうなりますと、議会が、場合によっては住民からより距離が遠くなっていく可能性があるのです。それについては議会参画員という制度で補完してはどうかというものであります。逆に多数参画型は、長におけるいわば団体意思の決定・統合作用が果たされることを前提にした上で、議会には、むしろ住民のより様々な利益、あるいはより多様な議会の構成を目指して、多数の非専門的な議員が夜間・休日を中心として議会に集まってくる。このようなことを2つの類型としてお示しをしたものであります。

さらに、それに先だって、「地方議会・議員に関する研究会」の報告書におきましては、例えば都道府県議会においては、いわゆる政党化が一定程度進んでいるだろうという認識の下で、例えば比例代表選挙を都道府県議会について採用する、全面的にであったり、あるいは、部分的にであったりですけれども、そういったことが考えられるのではないかと。他方で、市区町村議会につきましては、政党、あるいは、政策本位の議会構成を促進するというやり方もあれば、現行の地域代表制に配慮しつつ、議員間のグループ化を促すとともに、住民の多様なニーズを反映するという方向性も、あるいは現在の仕組みを維持するというやり方も、地方公共団体の実情、また、議会の実情を踏まえながらあり得るのではないかと。市区町村議会については、それぞれの自治体において、こうした中から、適当な選挙制度を選択していただくことも考えられるのではないかと、いささかカッティングエッジなご提案をお示しして、議論の深まりを促すことをさせていただいたところでございます。

以上の議論を踏まえますと、議会の位置付け、それから、議員の職務・身分などの検討に当たりましては、現在の議会、それから議員の置かれている実情を踏まえつつも、今の議員の方々が、また新たになり手となっていただくとか、あるいは今の議会の構成をそのまま再生産し、その延長線上でなり手を確保するということにはとらわれずに、政治プロセスの構成という視点から、どのような議会のあり方が地方において求められているのか、地方議会のあるべき姿からの整合的な検討が必要ではないかと私は考えております。

そういたしますと、各々の地方公共団体や議会におかれて、どのような議会のあり方を目指していくのかについて、住民を交えて議論を深め、自主的な選択をしていただくと、ということがまずは望まれると思いますし、地方の現状、それから課題が共通するような地方公共団体・議会連携して、そのような自主的な選択のための検討を深めていただくと、ということも望まれるのではないかと、思います。

国においては、何か地方議会のあり方として統一的な像を示すというよりも、むしろこのような各々の地方公共団体・議会での、あるべき地方議会の方向性の選択を支える、その実効的な選択肢を用意し、また、場合によっては、その現状と課題を共通する地方の方々の話し合い、連携をコーディネートすることも望まれるのではないかと考えているところです。

時間が押しておりますので、次に、7 各論的な地方議会の権限、活動方法については、私が考えていることの要点だけをお話しするにとどめたいと思います。先ほど来、出てきていますように、住民のニーズが多様化・複雑化し、さらに少子高齢化やデジタル化、それからアフターコロナによる新たな地域課題、あるいは地域課題の変容を的確に捉えてご審議いただき、条例を決めたり予算を議決される、そのような地方議会の機能の向上が望

まれるところであります。

そのためにも住民参加、多様性の拡大ということは、研究会の報告書でも指摘されているとおりに望まれるところでありますけれども、今現在の地域の課題を踏まえると、的確に把握する、合意形成をするというだけではなくて、全国あるいは他の地域と我が地域がどのような関係にあるのか比較をしたり、地域特有の課題を発見していただく。さらには、中長期的な地域の課題を捉える、そのような専門的な能力の向上も地方議会において望まれるところだろうと思います。これが一議会、一自治体として難しいという場合には、先ほどからお話ししているような、他の、例えば隣接する議会との連携をして、専門家や調査能力について共有し、向上させることも考えられるだろうと思います。

また、地方制度調査会においては、公共私連携による地方の行政サービスの維持、それから向上といった処方箋が示されたところでありますけれども、本来的には、この公共私連携を行う場は議会であり、議会こそが、幅広い住民が議員として参加し、議会の活動を見て議員と接触しながら、様々な住民が議論をするということで、公共私連携の本来的な結節点であったことを忘れてはならないだろうと思います。その意味でも、地方議会が NPO、あるいは様々な住民の方々との連携を深めていくことを期待したいと思います。

それから、地方議会が代表として、また、地方議会と長がいわば共演する形で住民の代表作用を果たしていくということを先ほど申し上げましたが、その関係は、相互に排他的ではないですけれども、大きく 3 つに類型化できると思います。1 つは、長と議会が、例えば政策形成などにおいて競争するというところであります。もう 1 つの類型は長の足らざるところを議会・議員が補完するというものであります。第 3 は、長の活動、あるいは執行部門の活動を統制するというものであります。

これらを、先ほど私がお話しした「町村議会のあり方に関する研究会」の報告書との対比で言いますと、例えば長と議会の競争というのは、少数専門型の場合にはより強く発揮されるでしょうし、また、多数参画型の議会は、長による代表機能が足りないところを補完するというところに向いていると思います。また、長の統制作用を議会がより強く発揮していくためには、例えば中間選挙的な議会の選挙の運用も、将来的には考えられるところだろうと思っております。

このような競争・補完・統制というのは、繰り返しになりますが、相互に排他的なものではなく、例えば議会においても、1 つのアジェンダの審議において、ある場合には競争が、ある場合には統制の作用がより強く出てくるということは、これまでもあったと思いますし、定例会の、その時々状況においても、また、議員におかれても、競争的な役割をより重視されるようなベテランの議員の方もおられれば、補完的な役割に力点を置かれる議員の方々もおられるだろうと思います。これらの観点から、議会のあり方が評価され、また、個々の議員の活動が住民から、あの人は補完で頑張っていて素晴らしいとか、あの議員は統制の役割を担うはずであるのに十分果たしていないのではないかという形で、適正な評価を受けるという仕組みを作っていくということも重要ではないかと思っております。

また、アフターコロナにも関わりますけれども、デジタル化が進む中で、住民自治の中心としての議会の活動も非常に強く期待されるところではないかと思っております。

こちらにお示ししているのは、やや遠い所のお話のように見えるかもしれませんが、EUがこの3月に示した人権と民主主義に関する行動計画であります。ここでは行動方針として、個人を保護しその力を高める、柔軟かつ包摂的な民主的社会を建設すると。人権と民主主義のためのグローバルなシステムを促進する、そして、ここが重要でありますけれども、新しいテクノロジーを使って、機会を活用し課題に取り組む。そして、共同作業を進めていくという、5つの柱を掲げています。

ここではデジタルテクノロジーが基本的人権の保障や民主主義を高めるチャンスであると同時に、逆に民主主義を破壊する、あるいは人々の幸福を切り下げていくといった、リスクがあることを意識して、キャパシティ・ビルディングと実効的な監視がなされるべきこと、また、AIを含むデジタルテクノロジーを利用した人権と民主主義の促進が、EUの各加盟国の中でうまく実現されるように、協力していくという方向性が打ち出されていますけれども、これは地方の民主主義においても同じであり、地方議会において、こういった点を意識していただき、また、国においても、地方の議会を中心とする民主主義を支えていただくことが重要ではないかと思っております。

最後に、むすびにでございますけれども、本日、私がお話したことは、第32次地方制度調査会の議会のあり方に関する答申のペーパーのところで繰り返されていることを、いわば付したに過ぎないところが多くあることをおわびしたいと思います。それをここに最後にお示しし、本日の全体のシンポジウムの中で、私の話は抽象的なものにとどまりましたけれども、この後のパネルディスカッションが盛り上がっていくことの一助になればと思っております。ご清聴ありがとうございました。