

R7.6.17「議員定数のあり方検討に係る議員研修会」のおさらい（概要）

—講師：河村和徳 先生（拓殖大学政治学部社会安全科 教授）—

— まとめ —

1 議員定数の意義

- ・議員定数は、民意を反映するためのものであり、民主主義の基本である。

2 議員定数と議会基本条例

- ・議員定数は、議会基本条例と密接に関連しており、議会基本条例に掲げる理念から「あるべき姿」を設定し、そこから議員定数を議論することが必要。

3 議員定数を削減するとした場合の副作用への対応

- ・議員定数を削減するのであれば、そのメリットとデメリットを対比する必要がある。
- ・議員定数を削減すれば、民意が届かなくなるなどの副作用が必ず生じる。そこまで考えて、届かなくなる民意をどのようにすくい上げるのか等の問題に向き合うのが議会の仕事。

4 市民との対話

- ・議員定数は、特別委員会だけで議論するのではなく、例えば市民参加型のシンポジウムなどを通じて市民（納税者）の意見を聴くことが必要。

1 はじめに

- ・民主主義を研究している有識者で、「議員定数を減らすべき」と考える人はいない。
- ・行財政改革を理由に議員定数を削減しても劇的な効果はない（議員定数は地方交付税の算定基礎となっているため）。

2 議会の機能と議員定数

(1) 議会の2つの機能

- ・地方議会の機能の一つ目は住民の意見を集約して議論すること、二つ目は地方自治体の意思決定を行うこと。
- ・委員会は議論する場であり、本会議は議決（意思決定）する場である。
- ・この2つを両立させて機能させるのが地方議会。

(2) 議員定数

- ・「議員の数が多すぎる」というが、この2つの機能には、それぞれ適切な規模がある。
- ・議決する場は、できる限り住民の縮図であるべきで、多ければ多いほどいい（地域が多様であれば議員定数は多くなるし、人口が多く多様な人がいれば議員数は多くなる）。

- ・一方、議論する場合は、適切な規模の会議体であるべき（多すぎると議論にならない）。
- ・だから、議論する場（委員会）と議決する場（本会議）を分離させている。

3 議員定数の基本的な考え方

(1) 議会の機能と議員定数の関係

① 議員定数は議会の機能が前提となる

- ・議会の2つの機能を前提に置かずに「議員定数が多すぎるから減らしましょう」というのは“理念なき削減”である。
- ・議員定数は少ない方が効率的ではあるが、「1人減らしても運営できるから1人減らしてもいい」ではダメ。（1人減らすことにどういう意味があるのか説明できない）。
- ・それをやっている、1人減らしても「まだ減らせるんじゃないか」と言われて、いつまで経っても「議員を減らせ」という声がなくなる。

② 議員定数は常任委員会（議論の場）の数と連動する

- ・議員定数と常任委員会の数は連動すべきであり、「議員定数＝常任委員会の数×一常任委員会の定数（＋議長1）」となる。
- ・議決をするためには議員定数は多い方がいいが、常任委員会は議論を行う会議体であり、効率的に議論を行うためには、経験則として一常任委員会につき6～10人程度が適当。
- ・常任委員会の数は、自治体の特性（権能、一極集中か多核分散かなど）によって異なる。
- ・「議員定数」と「常任委員会数」が連動し、議員定数は常任委員会数の倍数になる関係から、「1人多いよね」ではない。
- ・減らすならそれぞれの常任委員会で1人ずつ減らして、より効率的に議論するという考え方になる。

③ 奇数か偶数か

- ・偶数か奇数か、どちらが望ましいかは、可否同数における議長の判断を尊重するかどうか次第。
- ・議会の意思決定機能を重視するなら奇数にすることが基本。
- ・奇数、偶数のいずれにしても、考え方を説明できるようにすべき。

(2) 議会基本条例と議員定数の関係

- ・議会基本条例の理念を踏まえて議会としての「あるべき姿」を設定し、そこから常任委員会の適切な数はいくつか、一常任委員会につき何人が適切なのか、それを導き出さなければならない。
- ・「あるべき姿」から議員定数を逆算して、「だからうちはこうなんです」という説明をする必要がある。

- ・議会の「あるべき姿」を示さずに、「多すぎる」、「ただ減らせ」という声があるからという理由で、自分たち（議会）も住民も根拠がないのに五月雨式に引き算型で定数を削減するのはやめるべき。
- ・議会の「あるべき姿」が設定されていなければ、「議員の数が多すぎる」、「いや、まだ多いよね、いや、まだ多いよね」という声はずっと続く。

(3) その他

- ・気仙沼市議会や浜松市議会では、“市民生活のために議会が働くということ”を考えると、議員定数の削減にあまり大きなエネルギーを割くのはどうなのか、市民にとって議論しなければならないところにエネルギーを割くべきではないか”という議論になった。

4 議員定数の議論の進め方

(1) 議会の「あるべき姿」の設定

- ・議会としての「あるべき姿」を設定して、そこから「議員定数はどうか」を考えなければならない。
- ・「多すぎるから」ではなく、「じゃ何人がいいのか？」というところまで踏み込んで議論する必要がある。
- ・住民は「議員は多すぎる」と言うが、では何人が適当か？と問うと答えがなく、ただ「減らせ」と言う。それは「あるべき姿」を示していないから。
- ・“議員定数は〇人がいい”と言う前に、まず定数の議論を通じて“議会の意義をきちんと示す”という方向に舵を切って、そこから次の段階として、“じゃ何人がいいか？”という議論に進むべき。

(2) 議員定数を削減する場合のメリット・デメリットの対比

- ・議員定数を減らすデメリット（住民の声が届かなくなる等）と行財政改革のメリットを対比する必要がある。
- ・議員定数の削減が、どの程度、行財政改革に貢献するのか、民主主義にどのように影響するのか、そこを考えるべき。

(3) 議員定数の削減によるデメリットへの対応の検討

- ・“人口が減ったから議員の定数を減らす”というのは一つの発想としては正しいが、定数を減らすと当選のハードルは上がる。
- ・そうすると、中山間地域から代表が出られなくなるなど、定数削減の影響を受けるのは人口の少ない地域等である。
- ・地方自治法第 89 条（地方議会の役割及び議員の職務）が定められた以上、議員定数を減らした時に届かなくなる民意をどう担保するのか、そういった住民の声をどのように聴くのかもセットで考えなければならない。
- ・議員定数を減らせば、必ずハレーション、副作用（デメリット）が起こるというところまで考えるのが議会の仕事。

- ・身を切る改革は大事だが、一方で届かなくなる民意が存在することへの配慮が必要であり、議員定数はそこまで考え合わせて議論すべき。

― 浜松市議会の例 ―

R7.3「議員定数のあり方調査会報告書」（浜松市議会議員定数のあり方調査会）では、議員定数を減らした分の民意をどう吸収するかもセットで考えないで「ただ減らす」というのは、議会基本条例に規定する“住民の声を聞きましょう”という趣旨に反すると整理した。

(4) 説明責任を果たす（市民との対話）

① なぜ「議員を減らせ」と言われるのか

- ・議員の実態を知ってもらう努力が欠けていたのではないか。
- ・努力している議会で「議員を減らせ」と言われている例は聞いたことがない。

② どのように対応すべきか

- ・議会を知ってもらう努力によって、「自分ごと」にしてもらわなければならない。議会の「見える化」が大切（過程を可視化することで、理解が得られやすくなる）。
- ・ただ単に「議員が多すぎる」と言う市民に対して説明責任を果たしていくことが必要。「説明責任を果たす」とは、議論の過程、決定の過程を可視化すること。

③ 「説明責任」の意味

- ・説明責任とは、「根拠を説明すること」であって、「納得してもらうこと」ではない。
- ・思想信条の自由があるから、納得してもらえない、受け入れられないこともある（「納得してもらえないこと」と「説明しないこと」は全く異なる）。

④ 市民との対話

- ・議員定数は、特別委員会だけで議論すべきなのかという点も考えるべき。
- ・市民参加型シンポジウムや意見交換会などを通じて市民（納税者）の意見を聴く機会を設けることが必要。

― 気仙沼市議会の例 ―

気仙沼市議会では、議員定数の在り方の検討に当たり、広く市民等の意見を聴くため、市民及び学識経験者で構成される「気仙沼市議会議員定数のあり方に関する審議会」を設置、答申では、「今後、議会において次期の議員定数を定めるに当たっては、市民意見の把握に特段の御配慮をお願いしたい。」との要望が付された。

【Q. 1】

議員定数の見直しに関し、人口はどんどん減少している状況をどの程度、意識すべきか。

いわき市の中でもすでに議員のいない地域があり、地域代表という点を考えれば現時点でも議員の定数は足りていないということになる。かといって、増やすという判断はしづらい。一方、「必要な機能」を担保することを考えると、いつまでたっても減らすという判断はできない。他の議員向けセミナーなどに参加すると、例えば人口1万人に議員1人ぐらいが妥当とも聞く。

以上、あるべき機能と人口の変動という大きな二つの要素を踏まえ、具体的な議員定数をどう考えるべきか教示願いたい。

【A. 1】

(人口と議員定数の関係)

“人口で比例的に”と言う人がいるが、実際、中核市は県の権限の一部を担っており、人口と自治体の仕事量は比例しない。政令市は人口が多いので規模の経済が働くため、基本的には(人口に比して)議員定数は少なくていい。中核市は、消防や病院のほか県の権限の一部が移管されているので、同じ20万人の市よりも議員定数は少し多くなる。

また、市の核がどうなっているかという視点もある。駅や病院、市役所などを核として放射状にまちが形成されている市では住民の意見を集約しやすいが、核の多い市は、その分、上乗せすることも一つの方法。

(具体的な考え方の一例と説明責任)

例えば、定数8人の常任委員会が4つで32人、そこに地域枠として5人上乗せすると37人を導き出せる、あるいは、定数9人の常任委員会が4つ、そこに議長を加えて37人という考え方もある。“じゃなんで議員定数を変えるんですか?”という問いに対して、変える側が理由を説明しなければならない。

(多核型と一極集中型)

また、多核か集中かという点に関して、同じ中核市でも福島市は一極集中型で、郡山市もそれに近い。そういう市と何が違うのか、また、違いがあるなら(福島市や郡山市よりも)議員定数を多くするのか、あるいは、(福島市や郡山市と)同じにするのか、同じにするとしても「デジタルで補完する」など、“なぜ同じにするのか”、議会として理由を示す必要がある。

「必要な機能」と「人口」だけでなく、現在の定数も含めて説明できる理由、そして、それ±1ないし±2とするにしても、その理由を説明できるようにすることが重要。

(議員定数に係る議論の進め方)

したがって、“議員定数は〇人がいい”と言う前に、まず定数の議論を通じて“議会の意義をきちんと示す”という方向に舵を切って、そこから次の段階として、“じゃ何人がいいか?”という議論に進んだ方が建設的でわかりやすい。

(人口以外の要件)

人口〇万人に議員1人というのはやめた方がいい。なぜなら、面積のほか、高齢者が多いのか若者が多いのかなどの要件が考慮されていないし、投票率が高いか低いかにも関わる。

(議員定数削減と投票率の関係)

議員定数を減らすと投票率は下がる。つまり、「うちの地区から立候補者が出てないから投票しなくていいや」となってしまう。

議員定数を40から37に減らした時に投票率がどのように変化したか検証してほしい。また、議員定数を減らした時の投票率を他の中核市と比較して、下がり幅が大きいようなら議員定数を削りすぎたということになる。

(議員定数の見直しのタイミングに係る工夫)

以上のほか、議員定数条例に「議員定数は〇年ごとに見直す」といった見直し条項を規定するという手法もある。つまり、“定期的に見直します。ただし、減らすかどうかは別です”という趣旨。最近の議員定数に係る特別委員会などを見ると、“減らさなきゃいけない”という強いプレッシャーの中で、“やらされてる”感がある。そうではなくて、議会のPDCAサイクルのプロセスとして条例に位置付けるという考え。

また、気仙沼市の例では、人口5万人という一般市の基準に照らして、それを下回った時には、議員定数見直しを議論する目安とすることを検討した。

このように、議員定数の見直しのきっかけとして、“言われてからやる”ではなく、議会のPDCAに組み込む、あらかじめ人口など何らかの基準を設ける、の2点を設定することがいいのではないか。

(議員定数と多様性)

焼津市は、人口10数万人に対して議員数が20数人で、人口との対比でほぼ相場。それぐらいでないと若い人が当選しなくなってしまう。このようなケースでは、地域の代表は出てこないかもしれないが、議会の多様性は確保できる。

議員の年齢幅など多様性の指標で見た時に、“いわき市議会は、中核市の中ではこういう状況です（多様性は確保されています）”ということを説明できるのであれば、無理に議員定数を減らすことはない。

(議会の「必要な機能」と自治体の特性)

「必要な機能」の前提となる自治体の特性としては、いわき市の場合、「中核市」という括りで考えれば十分。

【Q. 2】

議員は、有権者から選ばれる立場であるため、有権者の目、有権者の声を意識する。中には、議員がしっかり仕事をしているのであれば、議員定数を減らす必要はないと言う有権者も少なからずいるが、大多数は「議員数が多い」と考えているのが実情。

人口1万人に議員1人という考え方を知っている方もおり、「人口の割に議員の定数は多いですね」といったことを選挙のたびに、また、選挙のない時にも言われる。そういった声、意見を覆すことは、実際、難しく、また、議員定数に関する報道機関の評価が有権者に大きな影響を与えるということも考えられる。

それらについて、どのように対応すべきか。

【A. 2】

議会が取り組んでいる改革をどう見せるかという点が非常に大事。報道機関が取材したくなるような改革を見せて、住民を説得する材料を多様化させていくことが必要。自分たちの議会が取り組む改革を発信することが求められる。発信している議会で、「議員の数を減らせ」と言われているのは聞いたことがない。

例えば、白山市議会が、議員定数を減らすかどうかの時に、市民参加型のシンポジウムを開催したところ、ニュースで大きく取り上げられた。うまくいっているかどうかは別としても“走ってる”ことを見せることが重要である。