

# 市町村の議員定数と呉市議会

11月7日

南山大学 榊原秀訓

## はじめに

「客観的」な説明 特定の議員定数と結び付いた提案に対するものではなく、憲法・行政法といった公法研究者や、政治学・行政学の研究者の議論を中心に、実際の地方政治における議論や国の政策なども参照しつつ、比較的一般的な説明を行う。

学問分野によって議論の仕方に差異があり、公法研究者は、以下の「二」を相対的に重視することが多いと思われ、行政法研究者であることから、その立場から説明を行う。

議員定数について繰り返し議論している呉市議会（議員）にとっての新鮮味は不明

## 一 議員定数に関する法制度の変遷と政策動向

### 1 議員定数に関する法制度の変遷

人口 20 万人を前提とした場合

#### (1) 現行憲法前における地方議会の議員定数

明治 21 (1888) 年 42 人

明治 44 (1911) 年 42 人

大正 10 (1921) 年 44 人

#### (2) 現行憲法下における現行法制度以前

昭和 22 (1947) 年 44 人

地方自治法は、条例で減少することを認めていた（現行憲法前も同様）

平成 11 (1999) 年 38 人が上限（法定上限制度導入）

#### (3) 法定上限制度の撤廃と議員定数条例化

平成 23 (2011) 年 上限撤廃 条例で議員定数を定める

立法趣旨 第 29 次地方制度調査会答申「第 3 議会制度のあり方 2 議会制度の自由度の拡大 (1) 議員定数等」

「議会の議員定数については、現在、その上限を人口区分に応じて法定しているところであるが、議会制度の自由度を高めるため、定数の決定は各地方公共団体の自主的な判断に完全に委ねることとし、法定上限を撤廃すべきである。この場合において、各地方議会が議員定数を定めるに当たっては、住民の理解を得られるものとなるよう十分に配慮すべきである。」

立法関係者からは以下の説明

法改正前は法定上限制度があったことから、「地方自治体は、法定上限数を超える

議員定数を定めることができなかった。法定上限制度については、条例で定数を定めることとする現行制度が導入された平成 11 年改正当時、明治以来の法定定数制度が維持されてきた歴史的経緯等にかんがみ、法律において何らかの基準を定めておくことが適当であるとされて設けられたものであるが、議会制度の自由度を高め、議会機能を充実・強化させる見地からは、この法定上限制度はもはや不要であり、廃止すべきであると考えたものである。」

「地方公共団体は、法定上限数を超える議員定数を定めることができず、法定上限数があることが議員定数の硬直的な運用につながっているという指摘がありました。」

「この改正により、地方公共団体の議会の組織に関する自由度が拡大することとなり、議会機能の充実・強化につながると考えられます。」

法定上限制度を撤廃しなくても、それを下回る議員定数設定は可能であったわけであることから、わざわざ法定上限制度を撤廃するのは、現実はともかく、もともと設定されていた法定上限を上回るような議員定数設定も期待されていたと言いきそうである。

## 2 地方行革と地方分権改革の影響

### (1) 地方行革

1980 年代中頃（「地方公共団体における行政改革推進の方針（地方行革大綱）の策定について」自治行第 2 号、1985 年 1 月 22 日）から、国が地方行革を繰り返し求める。地方議会の「合理化」（議会定数削減・議員報酬適正化）も「地方行革」の中で求める。

先に触れた地方自治法は、「条例で特にこれを減少することができる」と例外的に削減を認めていたが、このような政策もあって、多くの自治体で議員定数を削減した。

「特に」に該当する特別な理由がないのではないかと、地方議会は行政とは異なるなどの批判がなされてきた。

なお、法定上限制度移行後も、議員定数の減少・削減傾向は継続した。いまや国が政策的に議員定数削減を求めなくても、自治体が「自発的に」議員定数を削減している。

### (2) 地方分権改革の影響

権限移譲による事務の拡大などにより首長の権限も強まるが、それに応じて、また、機関委任事務の廃止、義務付け・枠付けの見直しなどによる条例制定範囲の拡大などにより、議会権限も拡大する。

他方で、市町村合併により、自治体数が激減し、それに伴い議員総数も減少し（議員一人当たりの住民数の拡大）、議員と住民の接触の機会が低下する。

こういったことをどのように考慮するか。

## 3 議会基本条例による議会改革と議会改革モデル

### (1) 議会基本条例による議会改革

地方議会自身の選択としての議会基本条例の制定の動向も確認しておかなければならない。議会基本条例は、既に多くの自治体で制定されている。自治体議会改革フォーラムのホームページで議会基本条例の制定状況を確認すると、2022年4月1日時点で965条例(地方議会の54.0%)が制定されており、特に市レベルでは541条例(70.2%)が制定されている。呉市議会においても、議会基本条例が制定されている。

## (2) 議会モデルと総務省研究会の議会改革提案

人見 議会＝「政策形成機関」モデル 「議員像は、比較的少数の専門職化した人々」で、「議員身分の非常勤から常勤職への転換、彼等をバックアップする議会事務局等の議会補佐機能の強化、政務調査研究費の拡充などが課題」

議会＝「行政コントロール機関」モデル 「議員像は、一概には言えないが、・・・普通の住民の感覚を代表する素人」で、議会と住民とが乖離せずに執行部を統制すること

磯崎 「プロフェッショナル型議会」 「議員は専業・常勤を前提」とし、「定数は抑制」し、「少数精鋭の『働く集団』」とし、その役割は、「政策形成機能を中心」

「アマチュア型議会」 「兼業・非常勤を前提」とし、「定数は現状程度か現状以上に増やし」、「住民集団の縮小版」をつくり、その役割は、「行政監視機能を中心」

磯崎自身は、「都道府県、政令市など規模の大きな自治体は、抱えている事務事業の数も多いため『プロ型議会』がふさわしい場合もあると思いますが、基本的には『アマチュア型議会』とすることが望ましい」としている。

総務省『町村議会のあり方に関する研究会報告書』(2018年3月)

「集中専門型議会」 「少数の議員によって議会を構成するものとし、議員に専門的な活動を求める」方向性

「多数参画型議会」 「本業を別に持ちつつ、非専門的な議員活動を可能とする」方向性

## 二 議員定数と代表性

### 1 憲法における民主主義的価値

#### (1) 二元代表制

日本国憲法は、首長と議会を構成する議員の公選制を規定し、首長と地方議会の緊張関係を前提としているいわゆる二元代表制を採用している。議会基本条例も、二元代表制に基づくものであることや首長と議会が緊張関係に立つことを明らかにする規定を置いている(呉市議会基本条例前文、1条等)。

首長と地方議会の関係を考えてみると、一般的に独任制の首長は意思形成が容易で一貫した政治指導を積極的に展開しやすく、「統合機能」に優れているのに対し、合議制の地方議会は、住民の多様な意見を反映するとともに、審議過程で争点を明確にする「代

表機能」に優れているといった説明がなされる。呉市議会基本条例前文が「議会は、日本国憲法によって定められた市民を代表する唯一の議事機関」であるとし、「行政の事務執行を監視する機能と市民の意見を市政に反映させた政策の立案及び提言機能を十分に発揮し、地方公共団体の意思決定機関としての責任を果たさなくてはならない。」としているのも、代表機能等を示したものと考えられる。

## (2) 社会の「縮図」としての議会

通常、多数の議員定数を支持する議論は、民主主義的価値に基づく、このような多様性を保障することを重視するものである。公選の合議制機関である議会には、住民の多様性を反映できるに相応しい定数を有するべきであり、構成の点で地方議会を社会の「縮図」にすべきことが期待される。地方分権の進展により、地方議会の重要性は高まり、また、実態として強い首長に対抗して議会活性化のために制定された議会基本条例の下では、よりその要請が強いと言える。

従来の定数決定方式として、人口が注目されていた背景にもこのような民主主義的価値の考え方が存在すると思われる。

地方分権にかかわって、

三浦正士 近年の深刻な財政危機による政策の優先順位決定の必要性

「首長やその補助機関である行政職員は、法や政策を『サービスの提供者』の視点から考えるが、議員は『サービスの受け手』の側面から考えることができる。」

また、もともと人口を中心に議員定数が考えられてきたが、市町村合併によって、市町村の面積が相当拡大する自治体も誕生し、面積要件の重要度も高まっていると考えることができる。

先にみたように、議員や議会の役割にかかわって、議会モデルが論じられる。しかし、いずれも理念モデルにすぎず、どちらか一方に決定できるものではない。少数の専門家で様々な分野の専門性をカバーしたり、多様な利害を調整できるのか、他方で、行政コントロールを中心としても、地方分権改革によって、地方議会の権限は拡大し、また、議会基本条例によって議会活動の活性化を図ろうとしている自治体を想定すると、両者の混合したものとなりやすい。仮に行政監視に重点を置くとしても、行政監視を実効的に行うだけの専門性は要求される。

## 2 議会における多様性の強調

### (1) 第33次地制調と議会における多様性

第33次地制調『多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申』(2022年12月)は、「多様な人材が議員として議会に参画するためには、各議会において議会運営上の工夫を行い、女性や若者、勤労者等がより議会に参加しやすくなるような環境を整備することが必要である。」としている。

呉市の議会基本条例2条が議会の活動原則としてあげる「市民の多様な意見を的確に

把握し、市政に反映させること。」(3号)や、3条が議員の活動原則としてあげる「市民の多様な意見等を的確に把握するよう努めること。」(2号)は、社会における多様な意見を地方議会に反映させることを意図したもののように考えられる。

多様性という場合、社会における多様な意見が地方議会に反映されることの必要性和議員自身の多様性が考えられる。呉市条例は、社会における多様な意見の反映を求めるものであるが、第33次地制調答申は、女性議員や若い議員が少ない現状の改善が必要ということから、議員自身の多様性が必要であるとしている点で相違がある。つまり、多様な背景を有する議員が必要ということになり、マイノリティを代表する議員が必要ということになれば、少数の票で当選するためには、相当数の議員が必要であるということになると考えられる。こういった多様性の議論は、とりわけ公法研究者の思考に適合的なものと考えられる。

## (2) 議会における多様性の価値

大山 三浦まり 多様性として、女性議員を中心に

女性議員増加による政策の優先順位の変化(女性裁判官の増加などとは異なり、政策選択の変化はあり得ると考えられ、変化は女性議員増加に限定されないと推測される)

「地域の再生のためには、性別や年齢などの偏りを是正して議員の多様性を図り、従来の政策を見直すことが喫緊の課題なのである。」

「もう一つ重要なのは、女性議員が増えることで民主主義の質が高まるという論点である。」

## 三 財政的観点、政治的観点と比較を通じた議員定数

### 1 財政的観点からの議員定数と同規模自治体との比較

#### (1) 財政的観点からの議員定数

比較的早い段階、とりわけ地方行革が活発になった1980年代中頃の地方行革以降、議員定数の削減の理由として、財政的観点からの議員定員削減が主張されてきた。

議会費(その割合) 割合は大きくない

財政力指数 財政力のある自治体ほど、定数の削減幅が増加

(ただし、10年以上前のデータによる指摘)

「定数削減は行政改革の姿勢を示す象徴的な意味合い」

市町村合併による議員定数減少も含めて、定員減少・削減により、代表機能、監視能力といった議会機能の低下に対する懸念・批判がなされている。その例として、

辻 「議会を通して自分たちの声を、あるいは多様な声を反映させることが難しく」なる。「議会の機能という側面からも、定数を削減した場合に十分な審議能力が担保できるかという観点が重要であり、その点を見れば首長に対する監視能力の低下と議会としての機能の脆弱化、さらには議会そのものの存在意義の低下を招きかねない」

金井 「議員の定数が削減されれば、マンパワーが少なくなるのであって、議員活動の総量は低下する。議員報酬が削減されれば、本業で稼がなくてはならないから、一人当たり議員活動の総量は低下する。削減は常識的には機能を低下させる。」

## (2) 同規模自治体との比較

特定の自治体単独で財政的観点から議会費や議員定数を決定することは容易ではないことから、同規模自治体における議員定数等の比較を行い、議員定数設定の一つの考慮事項とすることが行われている。一見したところ中立的・客観的であるものの、選択した独自の価値を明示的に示さずに、単に自治体全体の傾向を黙認したものにとどまるという問題を有することになる。また、どの自治体と比較するかは問題となる。議員定数を極端に増やす地方議会がないと思われる一方で、極端に減らす地方議会は存在し、それを含めた平均値を採用するのかといった論点があるからである。

しかし、このようなアプローチに対する批判

辻 「議員定数や議員報酬を削減する風潮が強い現在では、当然のことながら、定数・議員報酬のいずれについても『平均値』がじりじりと下がる傾向にあり、・・・再検討するたびに、それが『縮小再生産』され、それが『平均値』をさらに下げるというスパイラルに陥っている」

## 2 政治的観点からの議員定数

### (1) 議員の質向上と政治的思惑

ダメ議員が存在することから、少数精鋭の議員にするため、議員定数を削減するという目的が語られることがある。

辻 精鋭（有能）であることと選挙に強いことは異なる。

選挙に強い者を精鋭と評価しない限りは、少数であっても精鋭になる必然性はない。強い首長と対抗するために議員を少数にするといった議論もあるようであるが、少数になっても精鋭になるかはわからず、先にみた多様性や代表機能を犠牲にすることになる。

森、大森

むしろ、地元の支持が固い議員が少数派排除のために議員定数削減を目指すこともある。反対に、集票基盤が弱く選挙資金もない議員による反対。

### (2) 世論の動向

政治的観点からは、世論の動向に目を向けることも重要である。世論をどのように図るかという問題は別にしても、以下のような批判がある。

原田 住民の意見を反映することは重要であるが、「根拠なき削減論」である世論におされ、選挙での支持を得るためには議員定数削減を支持した方が有利と考える場合、議員にも同意されるようである

金井 「『無駄』な費用を削減するために定数・報酬を削減する要望が発生する。それが繰り返されると、デフレ・スパイラル的に議会・議員機能は低下していく」「世論

から見れば、まだまだ不十分であると、常に監視される。したがって、永遠のリストラの圧力に晒され、議会はジリ貧になる。」

先にみた同規模自治体との比較と類似の問題があると考えられる。

### **(3) 職員との比較、人口減少とA I民主主義**

国によって推進された地方行革や、市町村合併によって職員定数が削減されてきた。行政職員の削減・行政経費の削減の模範として、議員・議会も定数削減や議会経費を削減すべきとする議論の仕方がある。しかし、そもそも職員と議員の存在理由は異なり、地方行革としての議会定数の削減に対して、議会を行政と同列に扱うことに対する批判があったのと同様に、両者を同列に扱うことはできない。行政職員の場合、定数を削減しても仕事が存在する以上、安上がりの行政を達成するための手法として妥当かという問題はあるが、いわゆる非正規公務員や民間公務労働者で代替することになる。それに対して、議員定数を減少させた場合、それを代替する公選の代表者がいないという重大な相違が存在する。議員の場合には、非正規議員は存在しておらず（すべての議員が任期付きであるとして、すべての議員が非正規といった表現をすれば別であるが）、それは、行政職員の仕事と議員の仕事の質が相当異なることを意味しているのではないかと思われる。

また、人口減少社会において、議員定数を削減しようとする方向での議論もなされている。人口比例性を考えると一定の合理性があるようにも思われるが、従来、人口とは無関係に定員を減少させてきた動向とは整合性がとれない。さらに、人口区分に応じて議員定数を法定していた時代の基準または上限を法定していた時代の基準に照らすと、減少させるまでもないといったことが考えられる。

次に、人口減少にも関連して、A Iの活用が図られている。政治家との関係でもA Iを活用する提案がなされている。それは、「データの変換」を民主主義とする、無意識民主主義（いわばA I民主主義）という主張である。決定はA Iが行うことから、選挙や議員を不要とする最新の議会不要論である。議会基本条例においては、討議を重視した議会改革がなされてきたが、A I民主主義は、このような討議を求めない、民主主義それ自体の不要論でもある。

## **四 異なる民主主義観と討議への関心**

### **1 異なる民主主義観と議員定数**

#### **(1) 住民投票と参加制度による補完**

直接民主主義への関心が増加している

住民投票による議会の補完（さらに代替） 一般的に参加制度による補完

住民投票や参加制度は重要であるが、特に、住民投票は、常に可能かといった限界がある。

また、参加制度の場合、行政への参加ではなく、議会への参加が必要になり、決定権限は議員に残る以上、参加制度の存在を理由に議員定数削減を正当化できるかという問題がある。

## (2) 国際比較

日本においては、地方議員の削減だけではなく、国会が議員定数を「自発的に」削減している。それにより、自らの存在意義を貶めているようにも思われ、そのことが国民・住民に議員の数が多すぎるという一般的な印象を与え、その意識を助長している。

しかし、日本の国会議員の数は、国際比較においては、決して多いとは言えない。地方議員の場合、アメリカは極めて少数であるが、他に公選の職員が多数いる。他方、イギリスなどのヨーロッパの地方議員は多い。イギリスなどでは、議会の委員会が行政の決定権限を有しているという制度的背景が異なる。また、イギリスにおいて、参加制度が存在しないわけではない。住民投票・参加制度を理由に議員定数削減が提案されるわけでもないことから、比較法的には、住民投票や参加制度を理由に地方議員の削減を求める根拠はないように思われる。

## 2 議会基本条例と討議に焦点を当てた議員定数

### (1) 討議民主主義と議会基本条例

議会を中心とする間接民主主義においても、多数決による決定よりも、決定過程における討議に焦点を当てることに関心が向けられている。もっとも、討議民主主義は、単に議会における討議のみならず、住民間や住民と議員・議会における討議を議会における判断へと結び付けることの重要性も示しているものであるが、議会内部においても、討議を重視している。従来、地方議会における討議、特に議員間の討議を考えた場合、本会議以上に委員会が重要な役割を果たしていると思われる。

このような討議に焦点を当てた地方議会の改革として、既に触れてきたところであるが、議会基本条例に基づく改革がある。議会基本条例は、首長と議会との討議、議員間の討議、住民と議会との討議に焦点を当てたものであると考えることができるが、議員定数との関係で特に注目されているのは、議員間の討議である。呉市議会においても、議会基本条例が制定されており、議員間の討議（3条4号、第5章「議員間の自由討議等」）が規定されている。

### (2) 委員会における討議に焦点を当てた議員定数

江藤・辻山・大森 委員会における議員間の討論に焦点を当て、一委員会の議員7～8人（大森6～7人）×委員会数によって議員定数を考える

江藤 従来の議論（上記二つ（「二」と「三」）に対する批判）

二つの要因から住民代表性の基準は現実と乖離と批判

戦後一貫して人口（有権者数）は増大してきたにもかかわらず、議員数は減少

住民参加の充実により、住民代表性を担う主体やチャンネルは議会・議員だけではな



くなっている

また、「多様性を重視する議論＝住民代表性と直結する議論」（増加・維持重視）については、「多様性の範囲が確定できないとともに、議会への住民参加の充実はその代表性の意義を減少させている。」とし、他方で、「機動的に動ける人数という議論」（削減重視）については、「機動性は執行機関に求められる。」と批判する。

討議が重要であることはもったもな事だと考える。しかし、従来の議論、特に代表性を重視する見解に対する批判が正当か、また、討議に焦点を当てることによって議員定数が定まるかは疑問

代表性は、憲法に基づく民主主義的価値だとすると、それを簡単に否定できない、代表性と討議は相互排他的なものではないはず、委員会における多様性も必要ではないか、また、討議に焦点を当てても、何人が妥当か確定することは簡単ではないし（政策決定や裁判などの場で、より多数の人数で討議が行われることも少なくない）、本会議とは異なり、委員会数を操作することによって議員定数は異なり得るのであって、独自性を強調しようとしすぎている見解のようにも思われる。

#### おわりに一政治不信とその克服の方向

先にみてきたように、定数を削減しても住民の納得は得られず、議員定数削減の無限ループに陥る可能性がある。より根本的な問題として、政治不信に向き合わない限りそれを断ち切れないのではないか、A I 民主主義などの方に魅力を感じるようになるのではないかとすら考えられる。

大山 政治不信として、民主主義や政府に対する不信と比較して、政治家に対する不信の程度が大きい

議員の多様性の確保、それだけではなく、「選出された議員が有権者の意見を受け止めて、審議に反映させることが必要であり、同時に、審議の経過と結論を公開し、有権者と情報を共有する努力も欠かせない」

結論は、平凡かもしれないが、議員定数を定める（増員または減員、現状維持）際には、今まで以上に、判断の過程の透明性を高めて、どのような考慮事項（価値）をどのように重視したのかを住民に示すしかないと考えられる。また、長期的には、議会の活動を通して、議員への信頼を高めるしかないと考えられる。

\*本報告は、榊原秀訓「(資料) 芦屋市議会の議員定数に関する意見書」南山法学 39 巻 1 号 (2015 年) を下敷きにして、比較最近の文献や政策などを大幅に加筆している。

## 比較的最近の主な参考文献

- 磯崎初仁『自治体議員の政策づくり入門』（イマジン出版、2017年）
- 江藤俊昭『議員のなり手不足問題の深刻化を乗り越えて』（公人の友社、2019年）
- 大森彌『自治体議員入門』（第一法規、2021年）
- 大山礼子『政治を再建する、いくつかの方法』（日本経済新聞出版社、2018年）
- 大山礼子「多様な議員で構成される地方議会へ」都市問題 114 巻 1 号（2023年）
- 金井利之『自治体議会の取扱説明書』（第一法規、2019年）
- 辻陽『日本の地方議会』（中公新書、2019年）
- 三浦正士「自治体議会の制度と改革課題」今川晃・牛山久仁彦編著『自治・分権と地域行政』（芦書房、2020年）
- 三浦まり『さらば、男性政治』（岩波新書、2023年）