

「飯塚市議会の議員定数に関する調査結果」に対する審査報告

佐々木 信夫

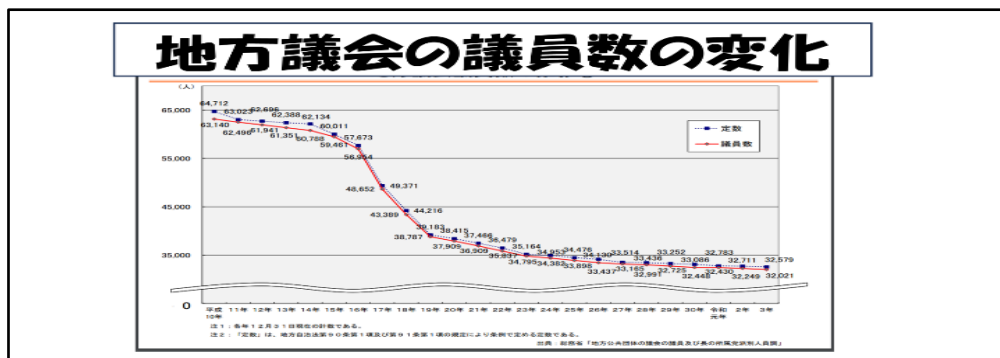
(中央大学名誉教授、法博)

1. はじめに

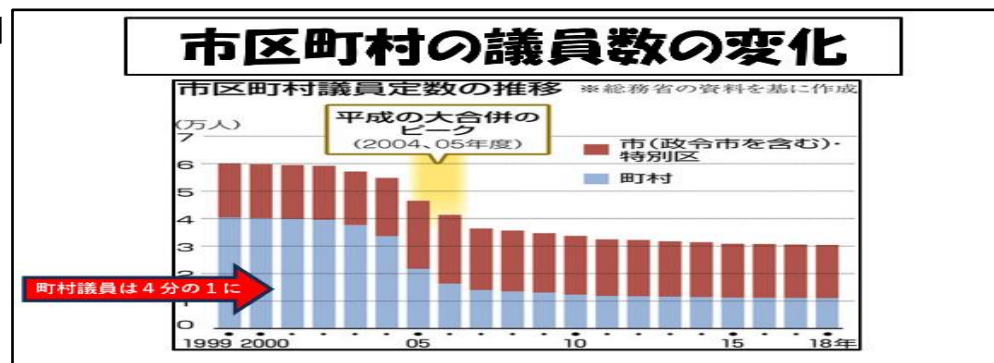
今般の福岡県飯塚市の「議員定数に関するアンケート調査」は大変貴重なデータを提供し、示唆に富む結果が得られている。この種の調査は全国的にもめずらしく、改革の基礎をなすデータとしても地方議会、議員のあり方を考える面でも有権者の生の声をたくさん拾っており、学術的にも貴重なものである。その点、関係各位のご尽力に敬意を表したい。

言うまでもなく、基礎自治体である市区町村の議会議員数は、平成の大合併が始まる前の2000年段階では約6万人だったが、その後約10年で半減し、現在概ね3万人となっている。下図2のようにとりわけ町村議員が4分の1近くに減ったことが半減の要因となっている。

【図1】



【図2】



ごたぶんに漏れず、当該・飯塚市も平成18年3月26日に1市4町（飯塚市、穂波町、筑穂町、庄内町、瀬田町）が合併し、新しく「飯塚市」が誕生した経緯があり、こと議員数については全国的な傾向と類似している。面積213.96km²、人口124,429人（令和6年3月）で福岡県のほぼ中心に位置する同市の意思決定機関、そのメンバーである議員がどれくらいであることが望ましいか、にわかに結論が得られるものではなかろう。

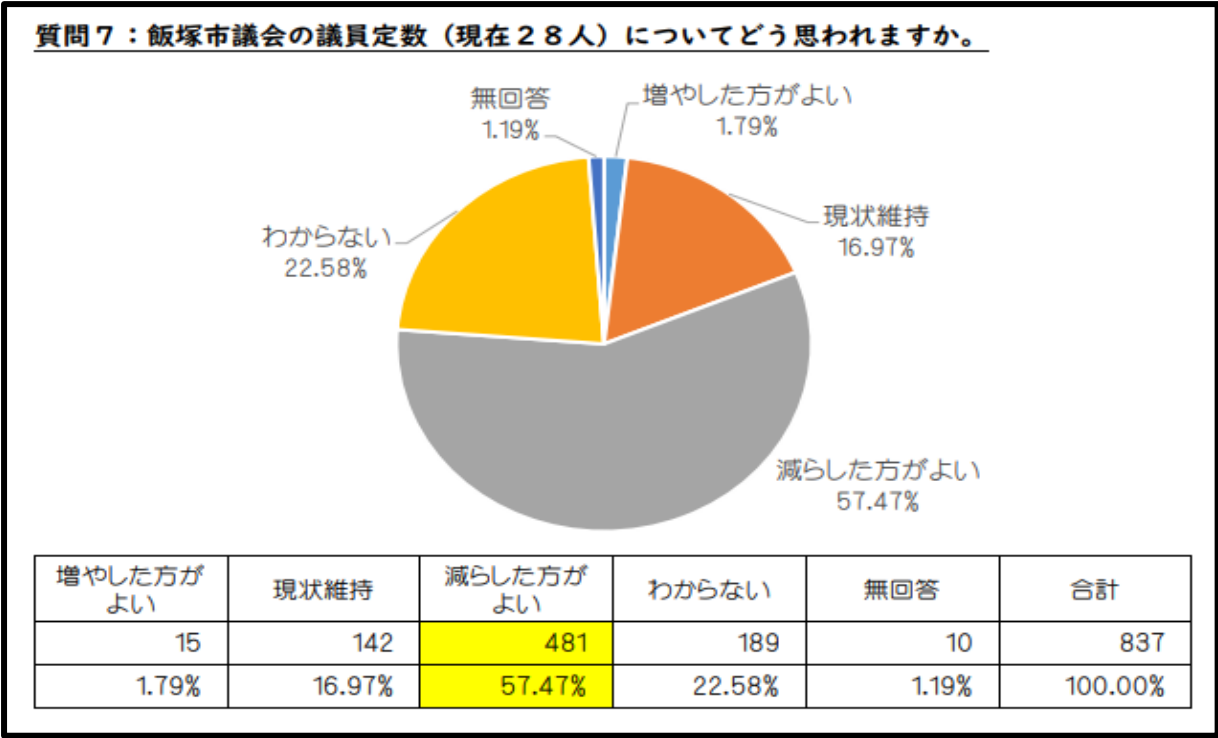
というのも、わが国の歴史からいうと、戦前、戦後、政府が地方議会の法定定数として示してきた議員数の根拠は、明治半ばの市制、町村制が始まった時期に（ドイツ）プロシアの定数を模倣、移入し、適用した歴史的理理由以外にないと言っても過言ではないからである。今回のように、市民に対し「議員数はどれぐらいが望ましいか」と聞いても、「そもそも論」のない形で始まった日本の地方議会史から言って、にわかに断ずる答えはないと言えよう。

明治半ば、例えば市の場合、明治 21 年（1888 年）、プロシアを参考に、人口 5 万人未満は 30 名、5～10 万人は 36 名、10～20 万人は 5 万人増えるごとに 3 名増、20～60 万人以上は 10 万人増えるごとに 3 名増としている。圧倒的に数の多かった町村についても、プロシアを参考に、1500 人未満は 8 名、1500～5000 人は 12 名、5000～1 万人は 18 名、1～2 万人は 24 名、2 万人以上は 30 名とし、上限を 30 名としていたのである。

それを戦後、国が法定定数として追認して始まったのが、民選議会とは言え、一般市民の議論には伏しておらず、戦前の慣行を法的にオーソライズしたのに過ぎない形になっております。移入民主主義、学習民主主義の域を出ない歴史は、戦後 80 年経っても大きくは変わらない。この歴史が底流をなす中で議員各位は苦勞しているものと拝察します。

2. 飯塚市議会の議員定数をどうみるか

本題に入ります。今回の調査は現行 28 名定数を 24 名に減らすべきかどうか、の議会内での議論を公開で市民に問い、その意見を聞く機会を設けたと筆者（佐々木）は理解しておりますが、その前提に立って調査結果を見ると、ズバリ、定数は減らした方がよい（57.47%）という結論ではないかとみます。



もとより、何名減らすのがよいか、についてみると自由意見は様々であり、28 を 24 に減らすことがベストという結論に直ちには結び付かないように思います。全国平均をみるべきだ、という意見も散見されますし、26 でいいのではないかという意見もあります。ここはよく議論された方が良くと筆者はみます。

というのも、単なる人口だけで議員数を決める伝統的なプロシア型を踏襲するのが、多くの合併を経てきた日本の市町村の実態に合っているかどうか疑問があるからです。

「地域経営」「都市経営」の役割を執行機関（市長）と議決機関（議会）が共同で担うという 2 元代表制の考え方に沿うなら、空間としての地域、都市をどうマネジメントしていくかという視点は欠かせないからです。

これから人口減少が大きなトレンドになっていく日本で、ただ人口だけを基礎に議員数を決め、自治体として管理すべき空間が拡大していく時代的な流れを読むなら、面積も加味して議員数を決めていく視点もあるべきだと考えるからです。

参考までに、日本の約 800 の市（100 万政令市も含む）の市議定数を分析してみると（全国市議会議長会調べ、平成 28 年）、下図のように 1 市平均 24 名、10~20 万未満は 26 名という平均値がみえます。市民の方々が言う、他の類似の市の例に沿うべきだという考えに立つなら、26 という数値もあり得るかと思料します。

市議は 1 市当たり平均 24 名

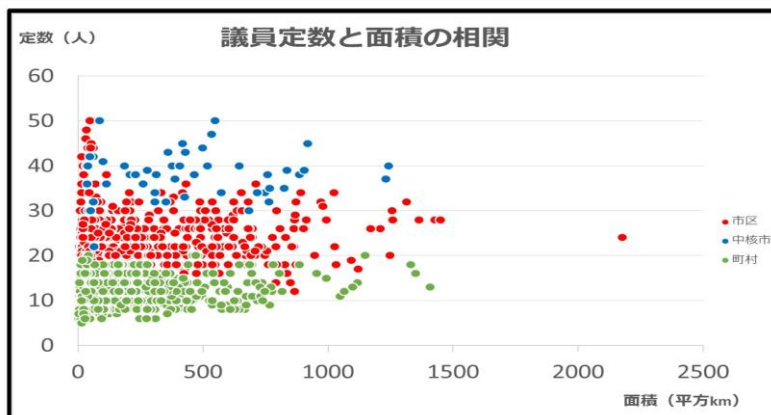
平成28・全国市議会調べ

人口段階	市数(市)	1市あたり平均(人)
5万未満	269	17.7
5~10万未満	258	21.3
10~20万未満	157	26.0
20~30万未満	46	31.4
30~40万未満	27	37.0
40~50万未満	22	39.6
50万以上	15	46.3
指定都市	20	59.3

※議員定数の総数=19,521人 1市あたりの平均=24.0人

【図 3】

議員定数は人口と面積の相関で決定

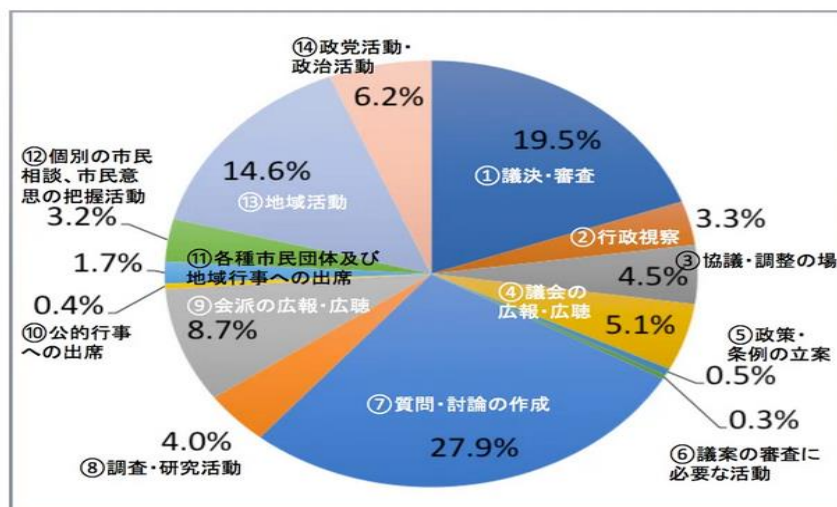


議員定数を人口と面積の両面からみると、上図はある研究成果に過ぎませんが、実証分析として参考にすると、面積は小さくとも人口の多い「中核市」(20 万人以上で保健所設置、政令で指定) (青字) などは定数が多いようにみえます。

逆に町村 (緑字) は面積が大きくとも議員数が少ない。これは現行の人口だけで定数を決めてきたことをそのまま分析したに過ぎない図ですが、例えば、面積 213.96 km² の飯塚市は都市空間、地域空間の管理という視点を入れて眺めたら、20 万程度の中核市の一部にある定数 30 という数値も視野に入ってくるように思われます。

要は、どのような哲学を持って、議員定数を決めるかです。もちろん、人件費 (議会費) 抑制などの視点から、22 名とか 20 名に絞る、「少数精鋭型」の議会で行くのだと言うなら、旧 4 町の声も十分市政に反映できる活動システムを入れるなら、アリでしょう。

2019年に小金井市議会で「議員定数削減」の提案がされた時に、市議会議員の仕事の棚卸しをして考える必要性を感じていたため、「何にどれだけ時間をかけているか？」を毎日チェックして見える化しました。以下、その結果です。

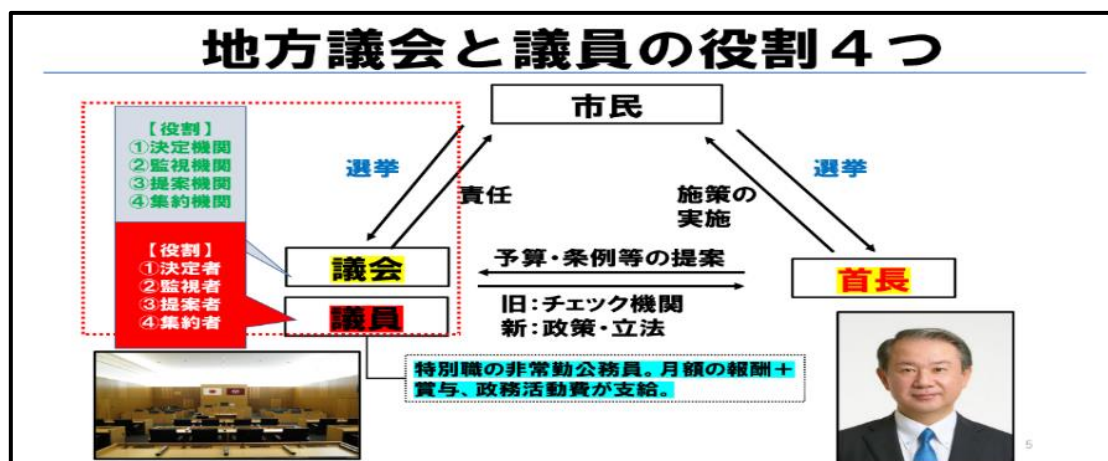


【関連記事】

○8～9月の活動実態調査 (2ヶ月の集計) 結果。平均約300時間/月の市議会議員の活動詳細分析

もう1つ、議会の活動、議員の活動について「分からない」「知らない」「選挙の時しか顔を見ない」という不満が飯塚市のアンケートには多く見られます。上図は東京小金井市の議員定数削減の提案に対し、市議会、市議のメンバーが活動報告として公にした行動様式ですが、仮に議員数を減らすという話だと、このどこかを削減できるのか、活動に無駄はないのか、住民のパブリックコメントに伏して意見を貰うなどの努力もあってよいかと思えます。この議員活動、議会活動のオープン化は飯塚市も大いに検討されたらどうか。

【図4】



議員活動、議員の役割は4つあります。釈迦に説法ですが、決定者、監視者、提案者、集約者の4つの役割をしっかり果たすこと、これが議員の職務であり、政治機関としての「議会」は組織としてその役割を対執行機関と是々非々の関係に立って果たすことです。

与党も野党もない、ここは間違ってはならない。国の1元代表制（議院内閣制）は議会の最大会派から執行機関を生み出す（総理大臣、各省大臣の多く）仕組みですが、みなさんの地方自治制度は、2元代表制（大統領制）は議会と執行機関がいずれに民意があるかを競う関係にあります。与党化し癒着するのは自治制度の破壊に過ぎないのです。

3. これからの議員定数改革はもっと多岐に

最後にまとめとして、問題提起をしておきましょう。日本の地方議会に関しては、ともかく平成11年に法定定数は上限だけを定める形に法律を改正し、平成23年（2011年）にこれも廃止され、現在は法定定数も上限制定数もなくなっており、各自治体で条例により定めるよう自由となっております。ですので、逆に言うと根拠をしっかりと示さないと、従来のように、「国の法律で決まっています！」で住民らを説得できる時代は終わっています。ややもすると、「多い」「減らせ」の議論になりがちなのです。

では今後どう考えるか、です。人口だけで定数を決めてきた歴史ですが、今後は地域経営という視点で言うと、人口は少ないけれど面積は多い市町村もたくさんあることから、地方交付税の算定のように、面積要件も議員定数を決める際、加味してよいのではないかな。そのことを含め、いろいろなモノサシ、5つの視点を提示しておきます。大いに議論して下さい。

問われる・議員定数の根拠

戦前のプロシア（ドイツ）の定数を模倣・移入したのが始まり。戦後はそれを法定化した。その後、上限定数に変更し、地方分権の趣旨から現在は各自治体の条例で決定

議員定数・これからどうする？

- ①人口を根拠に、住民〇〇〇人で1名の代表
- ②常任委員会の運営から（3～4委員会）
- ③議会費を固定し議員数と報酬を平行に
- ④面積も加味。他の類似自治体との近似数で
- ⑤小学校区、住民自治協議会を単位に1名

図にあるように、①人口を根拠に、住民〇〇〇人で1名の代表、②常任委員会の運営から（3～4委員会）、③議会費を固定し議員数と報酬を平行に、④面積も加味。他の類似自治体との近似数で、⑤小学校区、住民自治協議会を単位に1名選出も。

日本の特殊性でいえば、市町村は平成の大合併で市町村数が半減した一方で、市町村の面積が2倍、3倍、あるいは10倍と拡大した地域が多いです。広域合併をした地域は、地域の声を議会に反映する視点からすると、上限定数時代に例えば10万人市で30名以内と定められていたとしても、7～8市町村が合併し、10万人市になったとしたら、30名以内に設定する意味はあまりないのではないかと。

市域が10倍近くに拡大しているなら、旧市町村単位でみて4、5名は代表が出るべきだと考えるなら、議員数を40名にしておかしくない。これは頭の体操として述べているに過ぎませんが、思考は柔軟に。

ただ、住民感情からすると、合併によって議員に対する人件費負担が極端に増えたという話は飲みにくい。もし多めの議員数を設定するなら、1人当たり報酬額を一定割合で減らすという措置を講ずる必要があるかもしれない。

要は、飯塚市についても言えることだが、住民が納得できる議員数と報酬額であるかどうか、議会サイドに住民に対する説明責任があると言えます。地域の代表は地域で決める、それは誰がという人だけでなく、どれぐらい、という人数も地域で決めるということです。

今回の飯塚市の調査結果を一過性のものとせず、議会改革のあり方、地域報告会の持ち方、さらに議員の日常活動、政策活動、通年議会化を含め、いつでも出動できる議会体制をどう構築し、住民自治の砦として飯塚市民の多くの信頼をえる、「頼れる飯塚市議会」にさらに飛躍していくことを望みます。

以上希望を申し上げ、拙いコメントですが、筆者(佐々木)の審査報告とさせて戴きます。

以上