

「飯塚市議会の議員定数に関することについて」報告書

土山希美枝（飯塚市議会アドバイザー・法政大学）

本報告書の作成に際して、2024年4月24日から25日に飯塚市内で調査を行いました。ヒアリングに参加して貴重な声を寄せてくださった市民のみなさん、調査にご協力またご同席してくださった議長はじめ議員のみなさん、ご支援くださった議会事務局のみなさんに厚くお礼を申し上げます。

1. 本報告書の視座

自治体議会の議員定数は、かつては地方自治法によって人口規模で設定されていたが、2011（平成23）年の改定によってなくなり、各自治体で設定されるべきものとなった。その変化の意味は、自治体それぞれの状況によって、みずからで、求められる機能を果たすために必要な議員数を設定することが適切であるということだと理解できる。

それでは、こんにち、自治体議会に市民から求められる本来の機能とは何だろうか。

2024年3月に改定された地方自治法では、議会は自治体の「議事機関」とされ、「重要な意思決定に関する事件を議決」を行う機構とされた。また、こんにち、全国約1,700ある議会のうち900をこえる議会が定める『議会基本条例』でも、議会は議論と議決を通じて自治体の意思を決定する機関として記載されることが圧倒的となっている。自治体の意思決定機関として、市民の声に耳を傾けながら、行政機構の〈政策・制度〉の執行をチェックし、〈政策・制度〉へ提案を行うこと、その過程や結果を市民に開かれたものとするのが、議会の役割として確認されていると言える。

したがって、定数は、地域の特性をふまえて、この役割＝機能を果たすことができる数ということになる。考慮されるべき側面をより具体的に言えば、「代表性」と「合議性」となる。

代表性についてみてみよう。自治体議会が自治体としての意思決定をするためには、自治体にいる多様な主体の多様な意見をふまえて議論することが前提になるため、そうした多様な主体の意見を議会につないでいける人員構成となる必要がある。これが「代表性」である。全国的にも議会構成の多様性のひろがりが必要とされているが、まさにこの点をさしている。

合議性についてみてみよう。議会で意思決定することは、あらかじめ正解があるものでは

なく、議論を集約して「自分たちの答え」をつくっていくとなみである。しかしそれには時間と空間という制約があり、そのなかで議論を尽くして決断することが必要である。議会という空間で多様な意見が出され多面的な検討が行われること（代表性）を担保しつつ意見集約し議会として決断することができる人数である必要がある。

このように、飯塚市議会の議員定数を考えるときに、「代表性」と「合議性」という面から見て何が言えるか、ということが本報告の基本的な視座となる。また、定数の変動は市民と議員の関係に影響を与えるため、そのことがどう共有され、どう感じられているかということも、重要な視点とする。なお、ここまで検討してきた議員定数のありかたや、人口規模による法定基準がなくなったことが示す通り、議員定数はそれぞれの自治体の状況や特性において検討すべきことが主であり、類似団体との比較についてはあくまで参考値であることを確認しておきたい。

2. 飯塚市の状況と追加調査の概要

本報告は1.で説明したように「代表性」「合議性」に着目しつつ検討していくが、もちろん、全体状況を捉えておく必要がある。詳細には3.でも検討するが、まず、概要として以下の点が確認される。

飯塚市は2006（平成18）年に一市四町で合併した。旧町役場には支所がおかれ、概ね20年が経過した。人口は2010年の131,492人から2020年の126,364人にやや減少した。

議員定数を見ると、合併直後の87人から28人となった。

また、飯塚市の一般行政職員も合併直後の863人から2015（平成27）年に最低数の665人を経たのちにわずかに回復させ、2023（R5）年には715人となった。

こうした動きには、合併後のあたらしい飯塚市政をめぐる、行政機構、議会ともに定数を検討した結果、現在の状況に至っているといえる。それでは、2024年の現在から今後を展望したとき、議員定数はどのようにとらえることができるか。議員定数が単純な人口比で決められるものでない以上、飯塚市の状況をふまえて検討することが必要と考え、定性的調査のため現地訪問を行った。

調査として、2024年4月24日から25日にかけて、飯塚市内で5回のヒアリングを行った。ヒアリングの目的は、定数減が議会の機能とりわけ代表性にどのように影響を与えうるか、市民がそれをどう感じているかを、定性的に調査することとした。代表性にとって重要な議会に求められる多様性、また飯塚市の特性をふまえ、若手、女性、一市四町の合併を経験した市として旧町地域に住む市民がどのようにとらえているかという点から、調査先の選定を依頼し、以下のように現地調査を行った。

(1) ヒアリング調査の概要

①24日13時-14時40分 飯塚市颯田交流センター 颯田地区まちづくり協議会はじ

め穎田地区に住むかた、働くかた 17 名

②24 日 15 時－16 時 30 分 飯塚市穂波交流センター 飯塚青年会議所の代表はじめ中心メンバーのかた 7 名

③24 日 17 時～18 時半 飯塚市穂波交流センター 男女共同参画推進ネットワークのかた 17 名

④24 日 19 時～20 時 15 分 飯塚市筑穂交流センター 筑穂地区まちづくり協議会教育部会のかた 3 名

⑤25 日 10 時～12 時 飯塚市筑穂交流センター 筑穂地区自治会のかた 18 名

(2)ヒアリングの内容

5 回のヒアリングのいずれも参加者から貴重な意見を聞くことができた。各回の特徴を以下あげていくが、発言者の匿名性の担保が考慮されるべき発言、複数のヒアリングで共通して聞かれた発言については、各回のまとめに入れずに後述する。

ヒアリングは概ね (1)目的の説明、(2)ヒアリング対象者の簡単な自己紹介、(3)参加者同士のヒアリング目的について簡単な意見交換 (③では実施していない)、(4)参加者からの意見聴取、(5)土山がヒアリング結果として受け止めている内容について確認、という流れで進行した。

① 24 日 13 時－14 時 40 分 飯塚市穎田交流センター 穎田地区まちづくり協議会はじめ穎田地区に住むかた、働くかた 17 名

穎田地域では、現在、穎田地域を住所地とする議員がいない状況があり、地域と、地域の声を議会につなぐ人材の必要性について様々な声が上がった。子育てセンターの一年限定の移設をめぐって、検討している市と現場との乖離が、内容をめぐっても時間をめぐってもあり、条例で定めた内容が実施されていないという事案があったことで、行政の動きを伝え、行政に市民の声をつなぐはずの議員の役割の重要性、必要性が、さまざまな表現で語られた。市民自身のなかでも声や情報が集まる自治のつながりはあるが、その領域をこえる課題には、議会や市政につながる存在がいることが必要であること、居住することは地域とそこに住む市民またその課題と日常的に触れることになるが、居住していなくても、地域と議会をつなぐ役割をする存在が必要だとされた。

②24 日 15 時－16 時 30 分 飯塚市穂波交流センター 飯塚青年会議所の代表はじめ中心メンバーのかた 7 名

市内で事業を営む若手層から、多様な意見があった。経営にかかわる立場、飯塚市全体の将来を考える立場から多様な意見が出ていた。全国的な動向や市域全体の人口の減少から、定数削減を理解する声と、財源からみると定数減が市の予算に大きな影響を与えるものではないという理解する声と、議会・議員の活動がしっかりなされ成果が出

されれば現在の定数を維持することは（それだけ市の資源を使う価値があるということ）理解できるとする声があった。

③24日 17時～18時半 飯塚市穂波交流センター 男女共同参画推進ネットワークのかた 17名

女性16名、男性1名の参加となり、乳幼児のお子さんを連れての参加の方も複数おられた。周囲の市民、主に男性からは24で良いと言われるが、多様性の確保からみて大丈夫か、弱いものが外される（声をくみとられなくなる）のではという不安がある、という声があった。女性の議員が増え、女性の気持ちがかみとられること、きちっと意見が言える場所が欲しいという声もあった。また、定数減はどんな影響があるか知りたい、また現在の定数の維持を伝えたいが、どのような理由で伝えられるかといった発言が、土山への質問やヒアリングに参加した理由の形で複数の参加者から示されていた。

④24日 19時～20時15分 飯塚市筑穂交流センター 筑穂地区まちづくり協議会教育部会のかた 3名

まちづくり協議会教育部会の子育て世代の男性3名からお話を伺った。メンバーの一人はまちづくり協議会全体にとっても核心を担う不可欠の存在とうかがう。地域で日常起こるさまざまなことや地域で共有される情報をつなぐ役割も、おそらくかつては議員の役割の一部であったものも担っている状況が示された。そうした活動の現場から、議会や議員との関係はあまり近いものというわけではないと感じられるとしつつ、今後、10年やそれを超える時間軸で見たときに、地域の未来を見据えて方向性や課題を踏まえ構想すること、またその時の議員という存在の必要性があると感じていることが語られた。

⑤25日 10時～12時 飯塚市筑穂交流センター 筑穂地区自治会のかた 18名

このヒアリングには筑穂地域の自治会から18自治会の代表のかたのご参加があり、筑穂地区を住所地とする議員も同席された。議員はオブザーバーとしてヒアリングの間は発言せず、終了時にコメントされた。会の趣旨について、議会が地域に説明し市民の声を聞く機会と理解していた参加者が複数おられた。意見を言うために必要な、議会の定数をめぐる議論の経緯や、数の根拠について情報がないことが多くの参加者の発言にあった。現状では筑穂地域に住所地がある議員は2名いる状況があり、地域とつながり議員がいることから定数減を支持する声がある一方で、定数の減少が議会や行政で行われていること、市民の声を伝えることができにくくなるなりうることを懸念し方策を必要とする声も複数あった。

地区を超えて共通して語られたことは、まず、なぜ定数減なのか、なぜ24なのか、議会

から情報や説明がないということであった。また、情報や説明がないことが要因となり、飯塚市の財政が議員定数を削減しなければ成り立たない危機的な状況だからと理由を解しており、そのため議員定数減を受け入れるという前提で発言されていたこともあった。自治体財政が厳しいことは事実であり、議員定数の削減は副次的な効果としてその報酬の支出がなくなることとなるが、それを主目的とした定数減でないことは共有されていなかった。現在の議員の活動を評価する声、議員のしっかりした活動と成果があれば現在の議員報酬の支出は（定数減を必要とするような）問題がないとの声もあった。

他方で、ヒアリングの範囲では、行政や議会の動きが議員をつうじて市民に伝わっていないこと、定数減により市民の声が議員をつうじて議会に伝わりにくくなるのではないかということが、多くの参加者から語られていた。定数減の前提として、以前のような選挙区の設定や、地域担当議員制度の設置、あるいは自治会や地域の集まりへの議員の（定例化した、またあるいは制度化された）出席が必要とする声や、地域の声と議会をつなぐ方策の確保が、会場を超えて求められていたことが印象的であった。また、地域と議員・議会との関係からではなく、組織経営の観点から、28人で運営する事業体が24人になれば、それまで行っていた業務内容は回せないと思われるがどうするのか、という指摘もあった。

3. 定数減の検討にあたってふまえるべき点

(1) 地区別に見た議員数と職員数の推移

表1は、各地域に居住地を有する議員数と、支所の職員数の推移を示したもので、表2はこの実数を合併直後の2006(H18)年を100とした比率の表である。

表1 各地域に居住地を有する議員数と支所の職員数の推移

	2006(H18)(合併後)	2007(H19)(選挙区制)	2011(H23)(選挙区制)	2015(H27)(前々期)	2019(R1)(前期)	2023(R5).5(今期)	2023(R5).12(直近)	
議員数	旧飯塚市	24	19	17	16	16	17	16
	旧穂波町	19	7	5	5	7	7	7
	旧筑穂町	15	3	2	2	1	2	3
	旧庄内町	15	3	2	3	2	1	1
	旧穎田町	14	2	2	2	2	1	0
	議員数計	87	34	28	28	28	28	27
職員数 ※	市全体の一般行政職員	863	802	696	659	693	-	715
	うち現市役所配置※※	642	662	605	579	632	-	658
	うち穂波支所	80	48	29	26	21	-	19
	うち筑穂支所	48	30	20	17	13	-	14
	うち庄内支所	48	33	23	21	15	-	13
	うち穎田支所	45	29	19	16	12	-	11

市議会事務局提供資料により土山が作成。

※職員数については、選挙後の人数ではなく、各年度の職員数として計上されている数字。また、各支所の職員数は支所機能を有する部署のみで計上。

※※現市役所の配置人数は、市全体の一般行政職員数から各支所の一般行政職員数を引いたもので、旧飯塚市の支所機能を担う人数ではない。

表2 各地域に居住地を有する議員数と支所の職員数の推移の比率(2006=100)

		2006(H18)(合併後)	2007(H19)(選挙区制)	2011(H23)(選挙区制)	2015(H27)(前々期)	2019(R1)(前期)	2023(R5).5(今期)	2023(R5).12(直近)
議員数	旧飯塚市	100	79	71	67	67	71	67
	旧穂波町	100	37	26	26	37	37	37
	旧筑穂町	100	20	13	13	7	13	20
	旧庄内町	100	20	13	20	13	7	7
	旧穎田町	93	13	13	13	13	7	0
	議員数計	100	39	32	32	32	32	31
職員数※	市全体の一般行政職員	100	93	81	76	80	-	80
	うち現市役所配置※※	100	103	94	90	98	-	102
	うち穂波支所	100	60	36	33	26	-	24
	うち筑穂支所	100	63	42	35	27	-	29
	うち庄内支所	100	69	48	44	31	-	27
	うち穎田支所	100	64	42	36	27	-	24

飯塚市議会事務局提供資料により土山が作成。

※職員数については、選挙後の人数ではなく、各年度の職員数として計上されている数字の比率。また、各支所の職員数は支所機能を有する部署のみで計上。

※※現市役所の配置人数は、市全体の一般行政職員数から各支所の一般行政職員数を引いた数字の比率で、旧飯塚市の支所機能を担う人数の比率ではない。

表3 各地域別の居住地を有する議員数と支所の職員数の推移

旧飯塚市	2006(H18)	2007(H19)	2015(H27)	2019(R1)	2023(R5).12
居住議員数	24	19	16	16	16
比(2006=100)	100	79	67	67	67
配置職員数※1	642	662	579	632	658
比(2006=100)	100	103	90	98	102

※旧飯塚市については(全一般職員数-各支所の職員数)で算出しているため、支所職員数ではない。



旧穎田町	2006(H18)	2007(H19)	2015(H27)	2019(R1)	2023(R5).12
居住議員数	14	2	2	2	0
比(2006=100)	100	14	14	14	0
支所職員数	45	29	16	12	11
比(2006=100)	100	64	36	27	24

※各支所の職員数は支所機能を有する部署のみ的人数。

旧庄内町	2006(H18)	2007(H19)	2015(H27)	2019(R1)	2023(R5).12
居住議員数	15	3	3	2	1
比(2006=100)	100	20	20	13	7
支所職員数	48	33	21	15	13
比(2006=100)	100	69	44	31	27

※各支所の職員数は支所機能を有する部署のみ的人数。

旧穂波町	2006(H18)	2007(H19)	2015(H27)	2019(R1)	2023(R5).12
居住議員数	19	7	5	7	7
比(2006=100)	100	37	26	37	37
支所職員数	80	48	26	21	19
比(2006=100)	100	60	33	26	24

※各支所の職員数は支所機能を有する部署のみ的人数。

旧筑穂町	2006(H18)	2007(H19)	2015(H27)	2019(R1)	2023(R5).12
居住議員数	15	3	2	1	3
比(2006=100)	100	20	13	7	20
支所職員数	48	30	17	13	14
比(2006=100)	100	63	35	27	29

※各支所の職員数は支所機能を有する部署のみ的人数。

地区別の議員数を見れば、合併前定数を引き継いで定数 87 であった 2006 (H18) 年選挙ののち、定数 34 で行われた 2007(H19)年選挙をへて、現在の定数 28 となった 2011(H23)年選挙のあと、2015 (H27) 年、2019 年 (R1)、2023 (R3) 年 5 月、12 月の各選挙で、穂波地域は 5 名～7 名を維持しているものの、筑穂地域は 3～1 名、庄内地域は 3 名→2 名→1 名と徐々に減少が進み、穎田地域は 2 名→1 名→0 名と、地域に住所を有する議員がいない状態となった。定数 87 であったときには穂波地域 19 名、筑穂地域・庄内地域 15 名、穎田地域 14 名であった代表者の数に比するときにはもちろんのこと、その後も減少が大きい。

2006 年選挙のときの議員数を 100 として、2006 年選挙 (定数 82) : 2007 年選挙 (32) : 2011 年選挙 (28) : 2023 年 12 月選挙 (28) を比すると、前掲の表 1～3 となるが、抜き出すと以下のようなになる。

飯塚地域	24→19→17→16	100:79:70:67
穂波地域	19→07→05→07	100:37:26:37
筑穂地域	15→03→02→03	100:20:13:20
庄内地域	15→03→02→01	100:20:13:6
穎田地区	14→02→02→00	100:14:14:0

穂波地域、筑穂地域では減少のあとも一定の維持が見られているが、より詳細に各回を見ると筑穂地域でも必ずしも安定的に回復しているわけではなく、庄内地域、穎田地域では同じ議員定数であっても徐々に減少している状況にある。

いわゆる平成の大合併のあと、合併した中心地域以外のいわゆる周辺地域から新自治体議会に輩出する議員数が少なくなっていく傾向と、代表性から見た問題点については、地方自治総合研究所の報告書¹や新聞²でも報告されているところであり、これをめぐる不安は杞憂とは言えない状況にあることは言うまでもない。

もちろん、地域選出の議員がいれば解決するとは限らない。議員が「地域を担当」したとしても多様な意見や届けるべき声や情報が行き渡ることが担保されるわけではないし、その逆も然りであり、また、一区制であるからには議員はすべての市民の代表者であり、地域をこえる課題も多種多様に存在する。ついで、まちづくり協議会の活動が、地域での情報の共有や交流、意見の集約など、議員がはたしうる役割の一部を地域の連携によって担うこと

¹ 地方自治総合研究所『平成の市町村合併による住民の代表制の変容』2016 年。

https://jichisoken.jp/backnum_publication/researchpaper_117/

² 「平成の大合併で「議員空白区」122 地区に拡大 住民「声は届きにくくなった」」『読売新聞』2023 年 3 月 25 日。読売新聞オンライン

<https://www.yomiuri.co.jp/national/20230325-OYT1T50047/>

もありえるだろう。とはいえ、現状に「声が届かない」感覚や不安があり、定数の減少がそれを拡大する方向に働くとの懸念は自然なものであり、前掲の地方自治総合研究所調査のとおり蓋然性のあることである。

さらに、議員数だけではなく、職員数の変化も見てみよう。一般行政職員数で見れば、2006（平成18）年に863人いた職員数は、2011（平成23、議員定数が28になった）年に696人、2015（平成27）年に最低数の665人を経て、2023（R5）年には715人と回復している。全国的にも、一般行政職員の「減らしすぎ」が懸念され³、回復傾向にあるが、それと合致した傾向である。支所の職員数も表1、表2から議員数と同様に数字だけを記すると以下のようになり、支所の職員数も大きく、かつ一貫して減少し続けていることがわかる。

穂波地域	80→29→26→19	100:36:33:24
筑穂地域	48→20→17→14	100:42:35:29
庄内地域	48→23→21→13	100:48:44:27
穎田地区	45→19→12→11	100:42:26:24

支所に置かれる所管課は、2006（平成18）年の6課14係1担当から、2016（平成28）年には市民窓口課（市民窓口係、穂波支所のみ市民環境係・保健福祉係）と経済建設課（経済建設係）と減少している⁴が、現体制になり一般行政職員が回復しても、支所の配置人数は減少を続けていることがわかる。所管事務の減少にともなう職員の本庁配置転換が主だとしても、地域にとっては市政の情報に触れ、地域の情報や声を伝える人員や体制の減少であり、代替となる方策がなければ「市政が遠ざかる」状況につながる可能性がある。

³ 2022年2月14日、参議院行政監視委員会参考人としての土山発言とそれをめぐる委員会での意見交換を参照。

⁴ 市議会事務局提供資料によれば、支所の所管課は、平成18年4月1日現在：地域振興課（地域振興係・人権同和推進係）／総務課（総務係・税務係・納税管理係）／経済課（経済係・農業土木担当）／市民環境課（市民年金係・環境衛生係）／保健福祉課（保健医療係・障がい者福祉係・高齢者介護福祉係・児童社会係）／建設課（管理係・建設係）。

平成19年4月1日現在：総務課（総務係・税務係）／経済建設課（経済係・管理係・建設係）／市民環境課（市民年金係・市民環境生活係）／保健福祉課（保健医療係・介護福祉係・児童社会係）

平成23年4月1日現在：総務課（総務係）／市民窓口サービス課（市民環境係・保健福祉係）／経済建設課（経済建設係）

平成25年4月1日現在：市民窓口課（総務係・市民環境係・保健福祉係）／経済建設課（経済建設係）

平成28年4月1日現在～令和6年現在：市民窓口課（市民窓口係）※穂波支所のみ平成29年より2係（市民環境係・保健福祉係）／経済建設課（経済建設係）

議会と行政がともに地域からみて遠い存在になっているという感覚が杞憂ではない可能性は十分に高いと言っていい。

ヒアリングを通じて浮かび上がってきたこのような懸念は、逆に見れば、議会また議員の活動への期待の裏返しである。どの地区でも、現在の議員の活動に接点があり、課題を伝えたり対話したりした市民からは議員の存在や活動を評価する声が聞かれた。議員活動に触れ、地域の課題に向き合っている市民からは、議員の存在は肯定されていることを付言しておきたい。

(2) 議員定数をめぐる市民アンケート

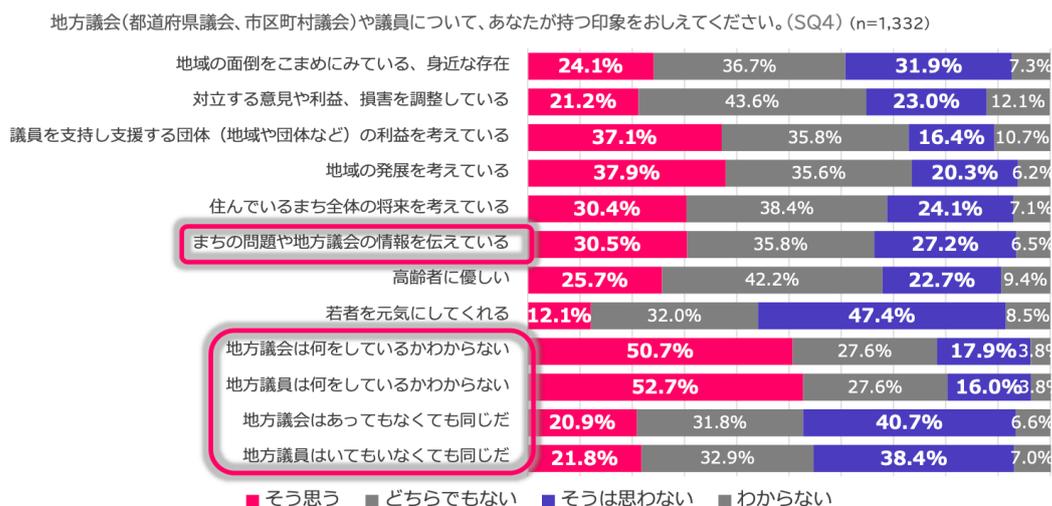
飯塚市議会が行った2024（R6）年4月の市民アンケートは、議会・議員のありかた、定数を考えるときに重要な資料である。

この報告に直接にかかわるのは、まず、質問5「飯塚市議会の活動に満足されていますか」の回答で、「わからない 45.5%」が最も多いこと、質問7「現在の議員定数についてどう思うか」の「減らした方がよい 57.47%」であろう。

ただ、この数字を市民の意思のあらわれとしても、その意思がどういう文脈にあるものかは確認しておく必要がある。

下記のグラフは2023年3月、早稲田大学マニフェスト研究所・ローカルマニフェスト推進連盟の共同調査の結果である。「議会は何をしているかわからない」「議員は何をしているかわからない」が50%を超えている。インターネットによる全国調査なので多少の違いがあるとしても、概ね同じ傾向にあるとみてよいだろう。

図1 議会や議員についてもつ印象(2023)



ローカル・マニフェスト推進連盟・早稲田大学マニフェスト研究所共同調査
『地方議員選挙マニフェスト活用実態調査2023』2023年02月10日～14日のインターネット調査
<https://www.dropbox.com/sh/qyt6ynaj535dls9/AAC6i-0Mm4SQPuSeRThwLiYLd?dl=0>

自治体議会選挙における投票率の低落傾向、関心の低下を表している数字であるが、それでは市民にとって議会は不要かといえば当然そうではない。全国で展開されている自治体議会改革の動きは議会の持つ機能の充実と発揮を目指して進められていることは周知の事実である。

飯塚市議会アンケートは設問は「議会の活動、議員の活動をわかっているか」ではなく、「満足度」だが、そこで「わからない」と答える 45.05%は、少なくとも議会や議員の活動も「わからない」ので満足か不満足かも「わからない」と推測できるだろう。議会の活動に対する満足度が「わからない」以上、わからない存在の意義や価値を実感し、その数字を評価することは難しい。

また、全国の多くの議会関係者からは、「議員は高給を得ている」「働いていない」と、現実の議員活動や議会活動を見ないままに評価されているという声を頻繁に聞く。メディアで大規模議会の水準や問題のある様子にふれ、かつ、身近に活動を知る議員がいなければ、「わからないが、不要だ」という選択に行くことはむしろ自然な流れではないだろうか。

また、今回の調査で確認された、「議員数を削減しなければ飯塚市が成り立たなくなるくらいの財政的な危機状況のため、定数減を進めようとしているのだ」という理解が市民のなかで一定程度共有されていることも、無視できない文脈として理解できる。

「しっかり活動して成果を上げる」議員の姿が見えれば、現在執行されている議員報酬の維持は問題ではないとする声もヒアリングでは聞かれたが、そうした感覚も重要である。

今回のアンケートは、議会の現状、検討の概要を伝えず、「議会を知る・知らない」「市政に関わる課題に近い・遠い」にかかわらず、「議会にどんな感覚を持っているか」を捉えたもので、そのこと自体には価値があるが、議会の「問い」に与える示唆としては上記のような文脈の上で理解する必要があるといえる。とりわけ、「議会はなぜ減らすことを検討しているのか」「なぜ 24 なのか」ということについて、検討の参考になる情報が少ないなかで行われている。ヒアリングでも、それ自体がわからないなかで、「わからない」「財政が厳しい」「定数減を支持する」という流れで書き込まれているのではないかと推察される。

(3) 議員定数減をめぐる議会の説明責任・応答責任

アンケートの数字を理解するための考察からも見えるように、議員定数の削減をめぐって、議会と市民のあいだの説明や意見交換、議論がほとんどなされていないことは、非常に大きな問題が残されたままになっていると指摘せざるをえない。

市民は、議員定数減の影響を受ける当事者にほかならないが、ほとんどのヒアリング調査で、議員定数をめぐって議会で何がどのように議論され、何を目的として議員定数を減少し、今回の検討内容に至ったかの情報がなく、議会の声を聞く機会、市民の声を伝える機会が用意されていないとの指摘があった。

今回のヒアリングは、議員数が減少傾向にある地域や、若手や女性の声を聴くことを中心

としたもので、その意味では偏りがあると言える。しかし、定数減の影響によって、声がより届きにくくなる層でもある。日常に問題や課題がなく生活ができていれば、市政に「声を上げる」ことはその市民にとって必要不可欠ではない。ただ、むしろ、議会や議員は市政に伝えたい「声がある」市民の背景にある政策課題に目を向けるのがその機能を発揮させるために必要不可欠な存在であると言えるだろう。

今回のヒアリング調査においては、定数減が議会における属性や地域特性の多様性の減退につながることを懸念する層から、この間、議会だけでなく行政の動きも見えにくくなり、意思疎通や意見交換の自然な機会が失われてきていることが言及されている。それは根拠のないことではなく、例えば、潁田地域の施設利用をめぐる混乱は、市政と市民を仲介する存在がいて早期にやりとりができれば大きくなって済んだ事案ではないかと考えられる。地域に近くあって市民に寄り添ってくれる議員の存在の必要性を、事案によって痛感したという声があった。そうした存在は必ずしも地域に居住していなくてもいい（いたとしてもそうした役割を果たすとも限らない）が、その地域に住んでいるということは地域のありようや市民の声に日常的に触れることではあるということも確認された。

また、ある会場では、市民や地域の声を伝える機能が現在より下がらないことが担保されることが定数減の前提だ、との声があった。「議会がようやく今行われている議論の報告にきて、自分たちの声を聴きにきたのだと思ったのに」という声もあった。

アンケートはあくまでもマクロな調査の、しかもその結果を読むときには文脈を踏まえて読む必要がある内容である。そこにとどまることなく、定数減をめぐる議会・議員との距離が遠くなることを懸念する当事者としての市民との話し合いが必要であること、それは「なぜ（背景となる条件）」「どのような議会のありかたを目指して（目的）」「24人で（手段）」定数減を検討しているのかということの市民にたいする説明責任を果たす必要であり、「定数の減少が地域や市民の声に耳を傾ける機能の減退になるのではないか」と懸念する市民にたいする応答責任を果たす必要であることが指摘できる。

4. 本報告の結論

飯塚市議会の定数が具体的に何名であるべきかという点は、本報告では対象としない。法令上の人口規模という制約がなくなったということは、「自分たちで決める」べき事柄となったということと理解される。このとき、「自分たち」とは、市民と議員を当事者に、機構としての議会、関連する機構としての行政がかかわってくることに注意したい。

ただし、現状の人数が、「代表性」と「合議性」からみたときに減ずることが適切かどうかについては、減ずる必要はなく、むしろ減ずることに相当の懸念があるといえる。この点を詳述し、ついで、定数をめぐる議論に、議員とともにその影響を直接受ける当事者としての市民との意見交換の必要について指摘する。加えて、全国的にも、先行する調査報告などで定数減がどのように検討されているか補足する。

(1) 代表性と合議性の観点

冒頭に示したように、「代表性」と「合議性」という機能には注目する必要がある。合議性という点から言えば、現在の定数 28 名になった 2011 年から、議案の減少や検討すべき地域課題の減少によって議員という人員が余っているという事実は確認されていない。むしろ、全国の多くの地域でそうであるように、市政の課題は深まっている状況にあるのではないだろうか。行政職員数の減少は、業務が減少したり効率化したりすることで、市民の声に耳を傾ける機能を拡充させたという根拠がなければ、市政に対する市民の声、課題の現場の状況を吸収する機能の減少もやはり懸念される。このようにとらえて改めて議会に目を戻すと、他の議会との相対的な比較を参考としても、多様性の維持充実との関係を考えてときに、合議性の点から議員数を減少させなければならないという理由はない。とりわけ、その「代表性」から見たときには、市民からその減退を懸念する声が高かったということは無視できない。ヒアリングのなかでも「減らしていい」という声はあったが、それは常に「地域の声が伝わる（今後も地域に近い議員がいること、もしくは市民の声を集める仕組みの導入を）」ことを前提にしたものであった。

3.(1)で見たように、議員数だけでなく行政職員数も合併後大きく減少している。とりわけ、支所での減少は大きい。もちろん、規模のメリットを生かした効率化や省力化には取り組んできたことと推察される。しかし、一市四町の合併をへた飯塚市域の多様な地域的特性や、議員構成の多様性の維持充実を考えると、現在の定数は多いとは言えず、減少することともなっていて議会が維持すべき代表性に懸念があると言える。定数減は、市民の暮らしという課題の現場から「より遠ざかる」ことを象徴的にも実質的にも意味する可能性があるというべきである。

補足すれば、全会計・一般会計と議会費の比率（それぞれ 0.23%、0.41%）⁵で言っても、現在の定数は多いとはいえず、むしろ、より議会費を充実させ議会機能をより発揮させることが検討できる数値である。

(2) 定数減の当事者である市民との対話の必要性

飯塚市の議員定数を減ずべきか、何人にすべきかという問いには、以下について、定数の削減の影響を受ける当事者である市民と情報を共有して対話し検討することが必要だろう。

- ① 議会として、「なぜ(背景となる条件)」「どのような議会のありかたを目指して(目的)」「24人で(手段)」定数減を検討しているのかを整理し、市民に示すこと。また、そのとき、市財政における議会費は全会計の 0.23%、一般会計の 0.41%であることなど、検討に必要な情報を共有すること。

⁵ 2023 年 8 月 4 日 飯塚市議会特別委員会資料 8 「議会費等調べ」による

- ② 市民と①をめぐるヒアリングや意見交換を、とくにこの間大きく議員数の減少があった地域や、幅広い市民と行うこと。

とくに、議会のありかたをめぐって、2024年また今後の10年20年に求められる議会のあり方を、幅広い市民と回数を重ねて意見交換することを強く勧めたい。未来の飯塚市議会のありかたを政策目的として設定し、それを実現するための手段として定数は設定されることが望ましい。当事者である市民が、それにかかわらないことは議会にたいする市民の信頼に大きな影を落とすおそれもある。

将来の飯塚市民と議会との関係にとって、定数の減少は大きな影響を与える。未来に向けた議会のありかたを市民と飯塚市議会が確認し、そこから議会が持つ機能を果たすために適正な数を検討する。議会に求められる機能を発揮することが目的で、定数はその手段の一つである。議員がそれぞれの支持者に問うのではなく、「議会」という機構として、市民と対話することが必要であり、ヒアリングからはいまだそれが十分でないことが確認できた。定数減を意思決定するには、時期尚早と言わざるを得ない。改選もない現在、時間をかけて議論することに意義と価値があり、問題意識を持っている市民と議会をつなぐとりくみによって議会のありかたがより具体的に可視化され、議会と議員を「わかっている」市民を増やすことが期待できる。

(3) 定数減をめぐる全国的な検討の動向

一般的に、定数は一度減らせば回復されない。また、「少数精鋭で」という理由が喧伝されるが、定数を減らせば「精鋭」になることは担保されない。選挙は、より多く票を獲得したものが議席を得る仕組みである。逆に、定数が少なければ多様性は減少する。例えば、2019年地方統一選挙では、都道府県議会議員における女性の割合は約13%だが、一人区における女性議員の割合は約4%にすぎない⁶。定数が少なくなれば当選のハードルは上がり、それは少数者により不利に働き、当選が難しいがゆえに立候補も少なくなることは、先行する調査でも指摘されているところである⁷。

定数減による議会活動の減退にたいする懸念は、全国的にも指摘され共有される方向性にある。こうした研究や議論をふまえて、市民とともに議会のありかた、そこで必要となる

⁶ 第33次地方制度調査会 第9回専門調査委員会 参考資料2

https://www.soumu.go.jp/main_content/000850540.pdf

⁷ たとえば、全国町村議会議長会が設置した、町村議会議員のなり手不足対策検討会の『町村議会議員のなり手不足に潜む3つの危機～議会の取組と幅広い協働により地方自治の未来を創ろう～』2024年3月、とりわけ第1章、第2章を合わせて参照。町村議会とはいえ、定数減をめぐる議論のポイントには市議会と共通するところが多い。

https://www.nactva.gr.jp/php/files/20240514050336_2.pdf

議員の数が検討される必要がある⁸。

本報告書の結論をまとめると、以下3点となる。

- (1) 定数削減をめぐって、定数減の必要性よりも代表性の減退という懸念がある状況であること
- (2) 定数削減をめぐって、当事者でもある市民にたいする議会としての説明責任また応答責任が十分に果たされていない状況であり、時期尚早である。市民との対話をめぐっては、以下を議会における定数の議論の前提として行うことが必要であること
 - ①議会として、「なぜ（背景となる条件）」「どのような議会のありかたを目指して（目的）」「24人で（手段）」定数減を検討しているのかを整理し、市民に示すこと。また、そのとき、市財政における議会費は全会計の0.23%、一般会計の0.41%であることなど、検討に必要な情報を共有すること。
 - ②上記①をめぐるヒアリングや意見交換を、とくにこの間大きく議員数の減少があった地域や、幅広い市民と行うこと。
- (3) 議会のありかた、また、なり手不足をめぐる先行の調査や研究をより広く参考にし、そのうえで定数を議論することが望ましいこと

複雑化する社会において課題の起点で市民の声に耳を傾ける存在が、行政においてもその機能の衰退が疑われる中で一層必要になっている。市民のなかにも議員定数をめぐってさまざまな意見があることは当然だが、自治体や地域の課題を取り巻くさまざまな状況のなかで、合併後まもなく20年であるこの時期に、飯塚市議会が未来を見据えてどのような役割＝機能を果たすことが必要なのか、それを、定数に限らずどのような手段で果たすべきか、市民とともに、飯塚市域の、また全国のさまざまなとりくみや知見を共有しながら検討することが必要であることを申し述べたい。とりわけ、議会や議員の活動を必要だと考え、深い関心を寄せている多くの市民との対話が求められる。今、議会や議員を必要とする課題に直面していない市民も、暮らしのなかで課題の当事者になったときには、同じように関心を寄せると思われ、そうした市民に応えることが自治の機構としての責務だからである。

調査では、飯塚市の議員の活動や地域の課題に触れ、それを知る市民から、議員の存在また現状の定数が肯定され、活動の充実が期待されていたことをあらためて共有したい。飯塚市また飯塚市民のために、議事機関としてとりくむ議会とその関係者、とりわけ市民の代表者である議員の努力に敬意を表し、本報告書の総括とする。

以上

⁸ 2024年度行政学会大会では、長野基会員（都立大教授）から、未定稿ではあるが、議会による市民との対話の機会の充実度合いが自治体の財政規律に良い影響を与えている趣旨の報告がなされた。議員定数また議会のありかたの議論に、今後大きな意味を持つてくるものと想定される。