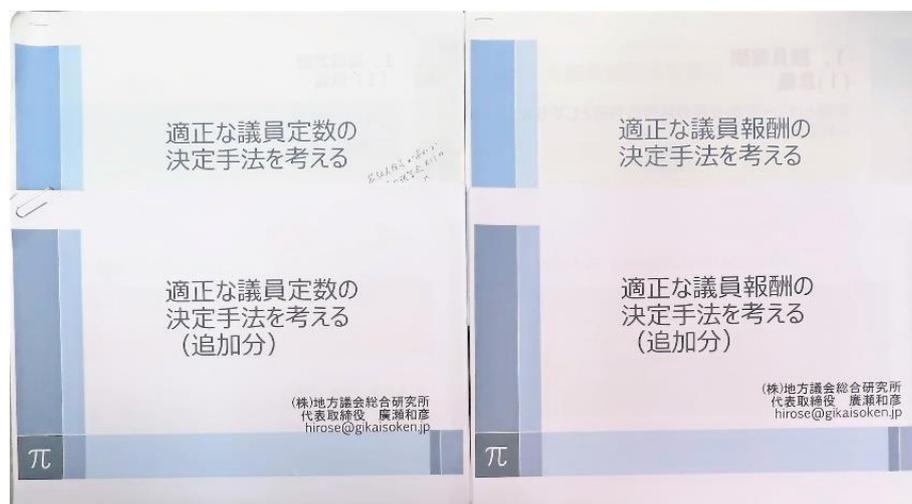


地方議会総合研究所セミナー受講報告並びにその考察

適正な議員定数並びに適正な議員報酬の決定手法を考える



令和2年11月10日

議員定数の決定手法 10:00~13:00

議員報酬の決定手法 14:00~17:00

会場：京都テルサ東館2階第3セミナー室

講師：廣瀬和彦（元全国市議会議長会法制参事）

中田清介

「適正な議員定数決定手法を考える」研修内容

1. 議員定数

議員定数とは議会議員の総定数をいう。議員定数の最大数については制限なし。最小数は3人。(これは合議に必要な最小数)

法的根拠 定数根拠 地方自治法90条(都道府県)・91条(市町村)
(都道府県・市町村の議員の定数は、条例で定める)

選挙区根拠 公職選挙法15条、公職選挙法施行令144条

- ・定数については人口や面積による制約を受けやすい。
- ・コスト的観点からの削減提案は疑問。単なる横並びでの削減になるだけである。
- ・審議審査を十分に尽くせる定数が必要。

2. 議員定数の推移

「都道府県議会議員」：あまり削減がないのが現状

「市議会議員定数の推移」

π

(2) 市区議会議員定数の推移 (H23~30年)

	H30	H29	H28	H27	H26	H25	H24	H23
5万未満	17.1	17.6	17.7	17.4	17.9	18.3	18.7	19.0
5~10万未満	20.5	21.1	21.3	21.1	21.9	22.1	22.4	22.7
10~20万未満	25.3	25.8	26.0	25.7	26.5	26.9	27.1	27.4
20~30万未満	30.7	31.3	31.4	31.1	32.5	32.5	32.3	32.6
30~40万未満	36.1	36.7	37.0	36.7	37.6	37.6	37.6	37.6
40~50万未満	38.8	39.5	39.6	39.6	40.7	40.7	41.1	41.7
50万以上	45.1	46.3	46.3	45.8	46.9	47.1	46.7	47.1
指定都市	58.2	59.1	59.3	59.3	61.2	61.2	61.5	61.5
全国平均	23.3	23.8	24.0	23.8	24.4	24.4	25.1	25.3

- ・定数の削減が続いており削減率は10年間に10%
- ・削減への要因としては①コスト削減からの要求 ②無投票当選の回避
- ・無投票回避のための削減の根底には、なり手不足の問題も。
- ・なり手不足の対策として報酬を上げてても効果がない。それは報酬をUPした議会では1期で辞める議員が多くみられるから。

「市議会議員報酬の推移」

- ・一定程度下げ止まったと言える。
- ・議会改革の進展から仕事量が増えているのが現状

π

☆議員報酬の推移（H23～30年）

	H30	H29	H28	H27	H26	H25	H24	H23
5万未満	33.1	33.1	33.0	33.0	32.8	32.7	32.7	32.6
5～10万未満	39.2	39.1	39.0	38.8	38.7	38.3	38.3	38.5
10～20万未満	46.3	46.4	46.4	46.1	46.3	45.7	45.7	46.1
20～30万未満	54.9	54.9	55.2	54.9	55.2	54.6	54.6	55.1
30～40万未満	59.3	59.3	59.2	58.9	58.4	58.9	58.9	58.9
40～50万未満	62.6	62.6	62.6	62.1	62.4	61.9	61.9	62.6
50万以上						62.8	62.8	62.7
指定都市	72.1	72.1	72.1	70.8	70.7	76.5	76.5	77.3
全国平均	42.1	42.1	42.1	42.0	41.8	41.7	41.7	41.8

「市区議会議員定数と報酬の状況」

π

☆市区議会議員定数・報酬状況(2008～2018年)

	議員報酬 増	議員報酬 変化なし	議員報酬 減	計
議員定数 増	9	7	3	19 (0.2%)
議員定数 変化なし	30	86	32	148 (18.4%)
議員定数 減	150	365	123	638 (79.3%)
計	189 (23.5%)	458 (56.9%)	158 (19.6%)	805

- ・定数と報酬についてのアンケート調査はやるべきではない。議員の仕事が理解されていない中では意味がない。

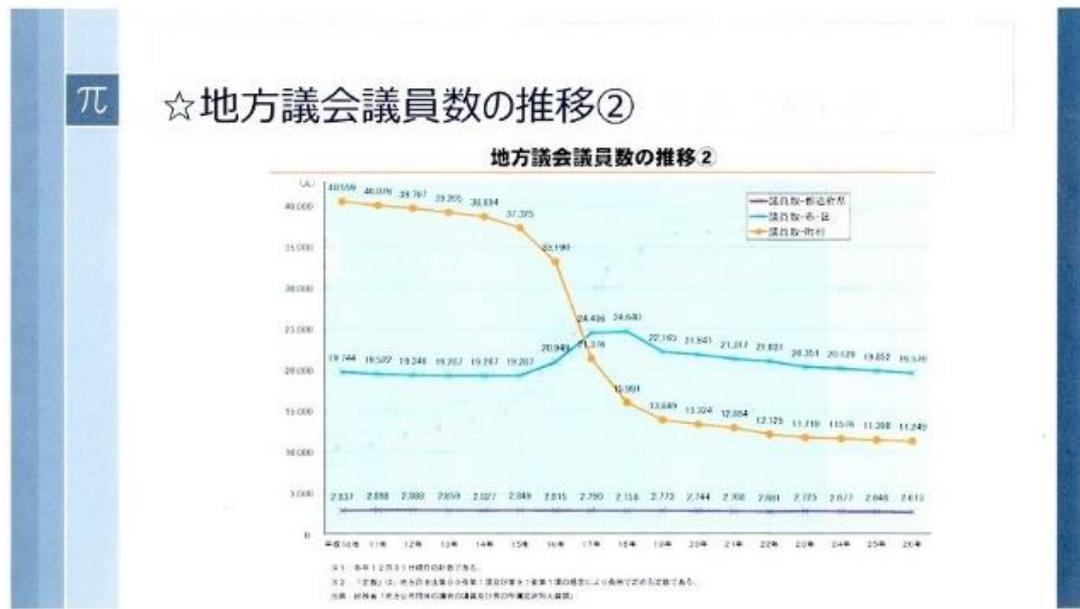
「選挙区制度の現状」

政令市・都道府県：小選挙区制又は中選挙区制

政令市以外の市町村：大選挙区制、単記投票制

- ・定数の問題は少なくとも10年スパン位の間隔が必要
- ・選挙前に定数問題を持ち出すのは良くない。
- ・住民の代表としての議論を深める必要がある。
- ・現状では政策での選択ができない。中選挙区制での選挙も必要なのか。

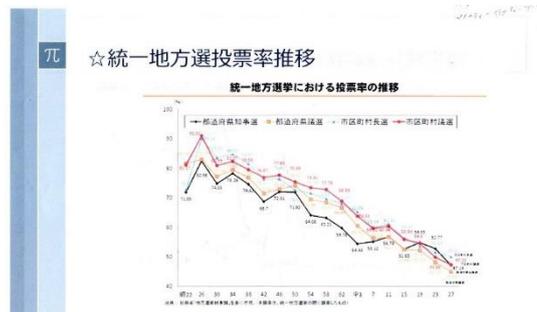
「地方議会議員数の推移」



	平成10年	平成17年	平成26年
町村議会議員	40,599	21,376	11,249
市・区議会議員	19,744	24,486	19,576
都道府県議会議員	2,837	2,790	2,613

- ・ 昨今、地方議会議員のなり手不足もあり、厚生年金の導入についての議論が。
- ・ しかし60歳以上の議員は掛け捨てになる。現状は議員の高齢化が進んでいる
- ・ 若い人向けの年金制度というのならわかるが。

「統一地方選挙投票率推移と無投票選挙の状況」



- ・ 統一選の投票率

	昭和26年	平成11年	平成27年
都道府県知事	82.58%	56.78%	47.14%
都道府県議会議員	91.62%	56.7%	45.05%
市町村長	90.14%	61.12%	50.02%
市町村議会議員	82.99%	61.12%	47.33%

投票率50%以下は疑問。

オーストリアでは投票に行かないと罰金というペナルティーがある。

その為投票率は80%と高い水準になる。

・無投票選挙

	昭和30年	平成15年	平成27年
都道府県議会議員	2.8%	19.5%	21.8%
指定都市議会議員	0%	3.7%	1.7%
市議会議員選挙	0.4%	2.7%	3.6%
町村議会選挙	1.2%	23.3%	21.9%

「地方自治法における議員定数規定の推移」

π

(3)地方自治法における議員定数規定の推移 (市)

市議会議員定数の推移

年次	議員定数	人口	議員1人あたり人口	議員1人あたり人口	議員1人あたり人口	議員1人あたり人口	議員1人あたり人口
昭和29年(1954年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和30年(1955年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和31年(1956年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和32年(1957年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和33年(1958年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和34年(1959年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和35年(1960年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和36年(1961年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和37年(1962年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和38年(1963年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和39年(1964年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和40年(1965年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和41年(1966年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和42年(1967年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和43年(1968年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和44年(1969年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和45年(1970年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和46年(1971年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和47年(1972年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和48年(1973年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和49年(1974年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和50年(1975年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和51年(1976年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和52年(1977年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和53年(1978年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和54年(1979年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和55年(1980年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和56年(1981年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和57年(1982年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和58年(1983年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和59年(1984年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和60年(1985年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和61年(1986年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和62年(1987年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和63年(1988年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和64年(1989年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和65年(1990年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和66年(1991年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和67年(1992年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和68年(1993年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和69年(1994年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和70年(1995年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和71年(1996年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和72年(1997年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和73年(1998年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和74年(1999年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和75年(2000年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和76年(2001年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和77年(2002年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和78年(2003年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和79年(2004年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和80年(2005年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和81年(2006年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和82年(2007年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和83年(2008年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和84年(2009年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和85年(2010年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和86年(2011年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和87年(2012年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和88年(2013年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和89年(2014年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和90年(2015年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和91年(2016年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和92年(2017年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和93年(2018年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和94年(2019年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人
昭和95年(2020年)	40人	20万人	5,000人	40人	20万人	5,000人	40人

- ・地方自治法に定めた定数規定の経緯と実数の乖離が進んだため、自治法の改正に当たって実数に合わせてきた。その方向性から定数の削減に進み、平成23年（2011年）の改正で法定上限の撤廃に至った。
- ・この間、町村部の人口減少が進み議会を置かずに町村総会を設置する事を模索するところが出てきた。（高知県大川村の例）
- ・直接民主主義への模索であるが、その分住民への負担は増す。

「地方自治法改正の趣旨」

- ・平成11年改正：明治以来の法定定数制度が維持されてきた歴史的経緯に鑑み、法律において何らかの基準を定めて置くことが適当であるという論拠で条例定数制度へ移行。
地方分権一括法による改正 定数制度の中での改正であり緩和処置であった。
- ・平成23年改正：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法定上限制度はもはや不要であるとして廃止した。
法定上限制度の撤廃は一つのターニングポイントであった。

「議員定数と人口比例方式」

- ・議会の議員が住民の声を反映するものである以上、住民の数が多くなればなるほど、それに比例して住民の意見も多くなると考えられるから、これを議会に

反映させるべき任務を担う議員の数も多くする必要がある。

- ・ 2元代表制＝多種多様な住民の意見を議会の場に届ける事が大切。議員はメッセンジャーボーイになってはいけない。住民の声から政治的に必要な政策を見つける。即ち執行部の現状を把握してその必要な改善点を政策としてまとめ上げていく事である。

「議員定数条例の提案権」

- ・ 定数条例の提案権は長又は議会にあるが、議会議員定数改正条例は長の専決処分になじまない。議決によるものとなっている。故に議員の定数の 1/12 以上の賛成でその提案権は議会にある。

「地方公共団体との組織全体の均衡状況（単位:百万円）」

(7) 地方公共団体との組織全体の均衡状況（単位：百万円）

年度	議員報酬 総額	長の給与 総額	職員給 総額	一般職員 数(人)	平均 議員数
H25	149,070	33,169	4,748,287	749,909	24.4
H24	154,409	33,959	5,004,162	760,830	25.1
H23	158,349	33,937	5,090,255	769,402	25.2
H22	164,753	36,143	5,229,128	780,310	26.0
	-9.5%	-8.2%	-9.2%	-3.9%	-6.2%

- ・ 議会改革とは議員数を削減をすることではない。議会審議の充実を目指すもの。
- ・ その意味では議会も議員も現状では評価をされていないと言える。

「議会の権能を発揮する議員定数における視点」

審議審査を尽くす為の議員定数はどれほどなのか。少数精鋭の議論もあるがデメリットも大きい。逆に人数が多いと意思決定は遅くなる

- ① 議事機関としての権能 主
委員会中心主義の活動としての数
- ② 立法機関としての権能の発揮 従
政策立案機能からの数 専門性の高い少人数は効果が上がる
意思決定の速さから
- ③ 監視機関としての権能の発揮 従
議員定数が多いほうが目を配りやすい

「議会事務局の補佐体制状況（平成30年度全国市議会議長会）」

☆議会事務局の補佐体制状況（平成30年・全国市議会議長会）

	議員数	事務局職員数	議員1人当たり職員数
5万未満	17.1	4.5	0.26
5～10万未満	20.5	5.9	0.28
10～20万未満	25.3	8.5	0.33
20～30万未満	30.7	13.1	0.42
30～40万未満	36.1	16.1	0.44
40～50万未満	38.8	18.1	0.46
50万以上	45.1	20.1	0.44
指定都市	58.2	34.1	0.58

- ・議会事務局：補佐する立場である。
- ・議員：方向性を決めるのが主な立場
- ・そうしたサポートの例として「横浜市会ジャーナル」がある。
内容としては、政策調査レポート、法制レポート、大都市制度に関するレポート、他都市議会に関するレポート等。

「議員数に関するアンケート調査」

	明石市：29万人： 31人	鳥取市：19万人： 36人	多摩市：14万人： 26人
知っている	28.1%	46.9%	33.1%
知らない	70.0%	46.5%	63.5%
無回答	1.9%	6.7%	3.3%

「議員数に対する評価」

- ・明石市、浜田市、横手市、鳥取市の調査結果。多いとの回答が圧倒的に多い。

②議員数に対する評価

	明石市	浜田市(5.8万・28人)	横手市(9.7万・30人)	鳥取市
現状維持	18.5%	0.8%	14.3%	12.7%
多い	42.3%	98.3%	57.4%	59.0%
少ない	0.6%	0.1%	—	1.7%
わからない	36.3%	0.8%	—	22.6%
無回答	2.3%	0.0%	3.3%	3.9%

- ・鎌倉市における調査でも議員定数に対する認知度は低く（20歳代：91.7%、30歳代：85.5%・83.6%、50歳代：75.0%、60歳代：69.4%、70歳代：64.5% 80歳以上：53.2%が定数26人であることを知らなかった）、議員定数に関しては、現状維持の考えより減員を志向する数の方が大きかった。
- ・我孫子市の議員定数に関する住民意見（H30年度）を見ても、議員活動が見えないといった意見や、無理解を基にした減員要求が多い。
- ・そうした現状を踏まえれば、広報広聴活動をもっと活発化して議員や議会の活動をアピールすることが必要と思われる。

「地方議会における女性議員の割合」

- ・平成26年12月現在のデータによれば、市議会議員：13.2%、町村議会：8.9%、特別区議会：26.2%、平均で11.7%という状況。昭和52年に平均0.5%であったことを考えれば、伸びてきているとはいえ決して多いとは言えない状況であり、その環境整備に努めねばならない状況と言える。

「議会費の負担状況」

- ・次の表は地方自治体の歳出に占める議会費の割合です。
これを見ても削減ばかりでは2元代表制はもたないといえる。
H25年度の市区議会の議会費の割合を見ると政令市：0.26%、特別区：.58%、中核市：0.52%、特例市：0.60%、一般紙：0.78%と出ています。
高山市の議会費の割合はH31年度：0.62%、H30年度：0.68%、H29年度：0.66%、H28年度：0.68%、H27年度：0.67%で推移しています。

元

(10)議会費の負担状況
☆市決算に占める議会費の割合(H24～H28年度)

出典：総務省地方財政状況関係資料(単位：百万円)

年度	歳出合計	議会費合計	議会費割合(%)
H24	47,084,477	291,949	0.62
H25	47,808,295	281,239	0.59
H26	48,755,974	283,985	0.58
H27	49,256,055	292,281	0.59
H28	49,212,584	271,896	0.55

・ 常任委員会設置規定

地方自治法 109 条:普通地方公共団体は、条例で常任委員会、議会運営委員会及び特別委員会を置くことができる。

・ 高山市委員会条例：常任委員会の設置

(常任委員会の設置)

第 1 条 議会に常任委員会を置く。

(常任委員の所属、常任委員会の名称、委員定数及びその所管)

第 2 条 議員は、少なくとも一の常任委員となるものとする。

2 常任委員会の名称、委員の定数及び所管は、次のとおりとする。

(1) 総務環境委員会 8 人

ア 企画部の所管に関する事項 イ 総務部の所管に関する事項

ウ 財務部の所管に関する事項 エ 環境政策部の所管に関する事項

オ 支所の企画部、総務部、財務部及び環境政策部関係の所管に関する事項

カ 会計室の所管に関する事項 キ 消防に関する事項

ク 選挙管理委員会の所管に関する事項 ケ 監査委員の所管に関する事項

コ 公平委員会の所管に関する事項 サ 固定資産評価審査委員会の所管に関する事項

シ 他の常任委員会の所管に属さない事項

(2) 福祉文教委員会 8 人

ア 市民活動部の所管に関する事項 イ 福祉部の所管に関する事項

ウ 市民保健部の所管に関する事項 エ 支所の市民活動部、福祉部及び市民保健

部関係の所管に関する事項

オ 教育委員会の所管に関する事項

(3) 産業建設委員会 8 人

ア 農政部の所管に関する事項 イ 林政部の所管に関する事項

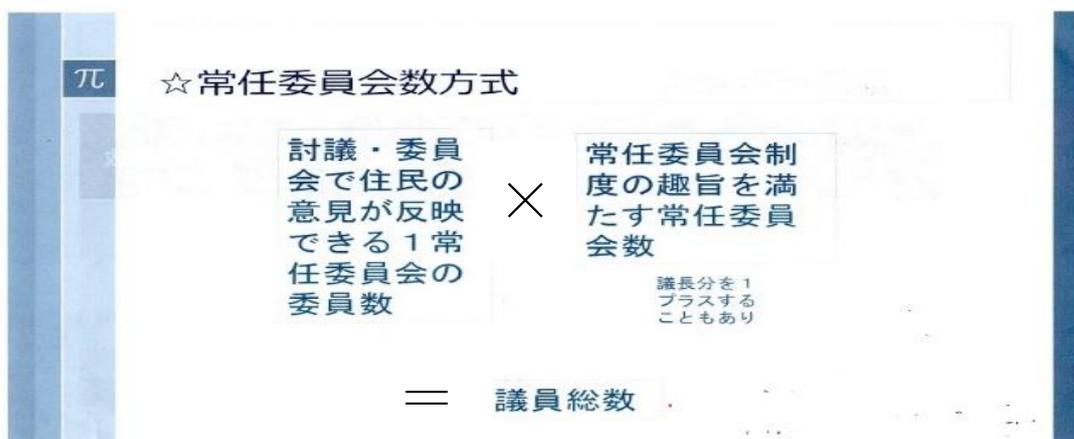
ウ 商工観光部の所管に関する事項 エ 海外戦略部の所管に関する事項

オ 建設部の所管に関する事項 カ 都市政策部の所管に関する事項

キ 水道部の所管に関する事項 ク 支所の農政部、林政部、商工観光部、

建設部、都市政策部及び水道部関係の所管に関する事項

ケ 農業委員会の所管に関する事項



- 平均の人口段階別議員数では（平成 29 年調査）

1 委員会当たりの平均常任委員数×常任委員会数＝算定した議員定数

$$7.5 \quad \times \quad 3.3 \quad = \quad 24.8 \text{ 人}$$

- 高山市に当てはめると $8 \times 3 = 24$ 人（現在の定数と同じ）
- 高山市議会は 4 常任委員会制度をとってきたが、常任委員会の充実を図る観点から 1 委員会 6 人から 8 人体制として 3 常任委員会に変更した。しかしその間行政は 14 部、1 消防本部、9 支所体制と大幅に増加した。1 常任委員会が担任する業務分担から考えると少なくとも 4 常任委員会に戻す必要もあるのではないか。

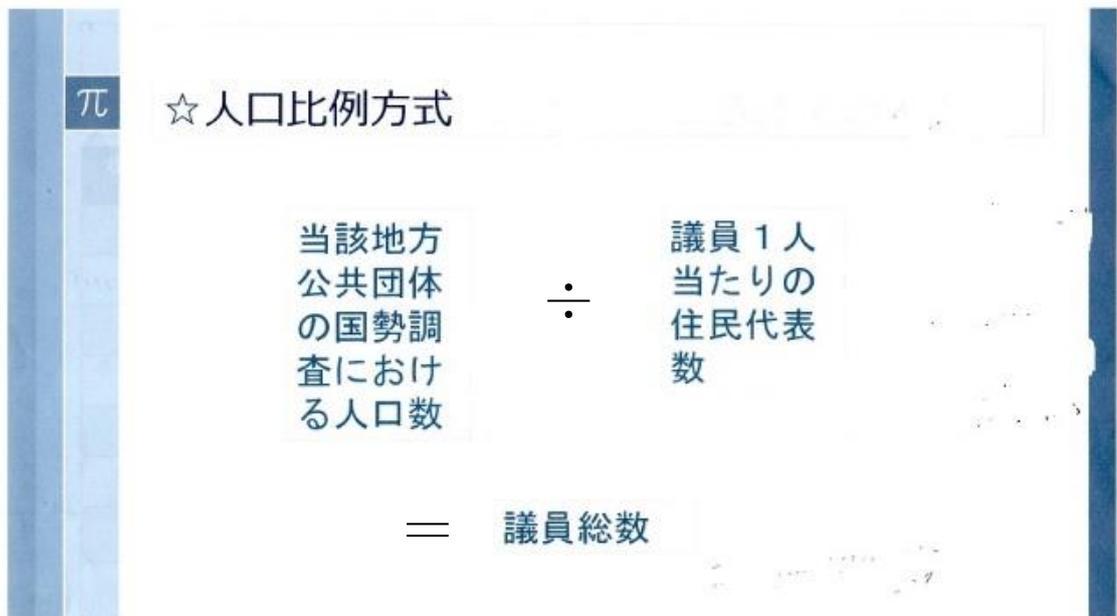
$8 \times 4 = 32$ 人 $7 \times 4 = 28$ 人 を真剣に考えざるを得ない。

- 黒部市行政組織 4 部体制、人口 40,991 人、銀定数 18 人、常任委員会 3（議運を除く）

「②人口比例方式」

②人口比例方式

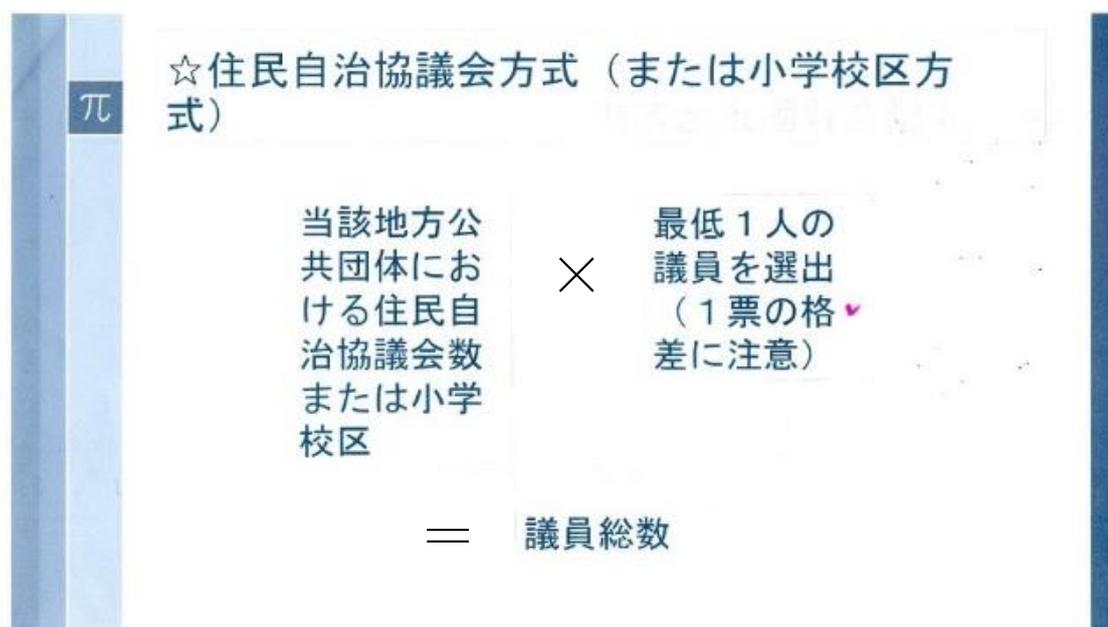
人口段階別	議員 1 人当たり人口範囲 (H29.12.31)	議員 1 人当たり平均人口数 (H29.12.31)
5 万未満	4 2 6 ~ 2 7 7 4	1 9 2 8
5 ~ 1 0 万	1 9 3 4 ~ 5 4 3 2	3 3 6 2
1 0 ~ 2 0 万	3 6 5 1 ~ 7 9 9 7	5 4 6 4
2 0 ~ 3 0 万	5 9 9 3 ~ 1 0 0 5 9	7 9 4 0
3 0 ~ 4 0 万	7 8 2 5 ~ 1 0 6 5 1	9 4 5 3
4 0 ~ 5 0 万	9 4 4 3 ~ 1 3 0 9 6	1 1 2 9 8
5 0 万 以上	1 1 4 5 7 ~ 1 8 0 0 2	1 3 4 6 3
政令市	1 4 5 2 5 ~ 4 3 4 0 7	2 1 9 1 0



- ・人口区分ごとの議員一人当たりの平均人口数を求めたもの。
- ・高山市は5～10万人の区分に入り、平均人口数は3,362人となる。
- ・高山市に当てはめて計算すると（平成27年国調人口）

$$89,182 \text{ 人} \div 3,362 = 26.526 \quad \text{端数は切り上げで 27 人}$$

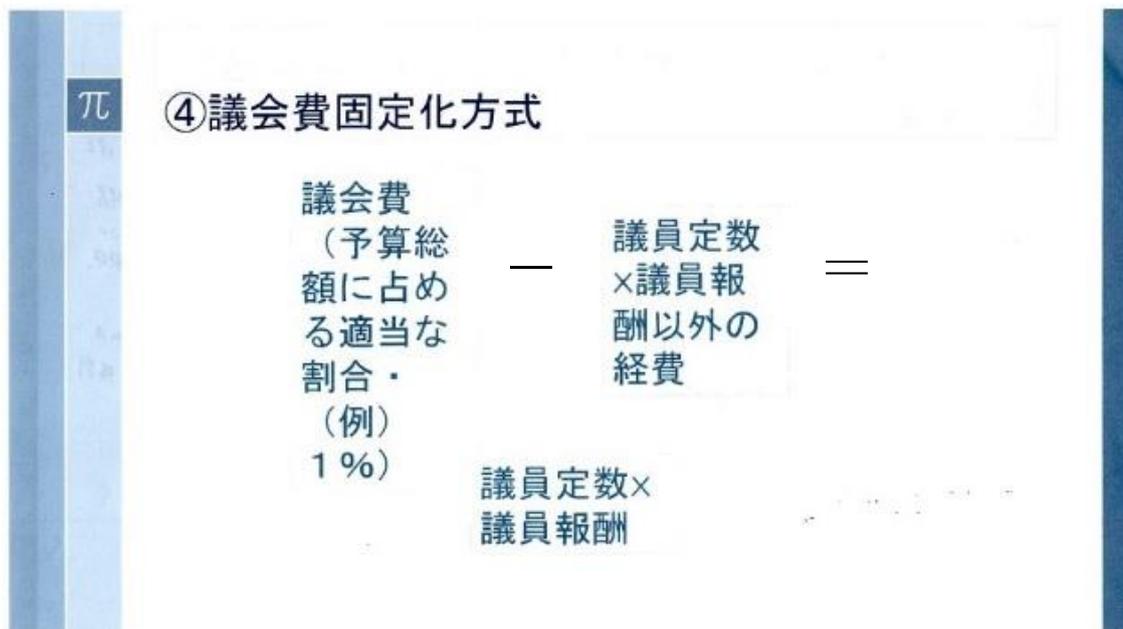
「③住民自治協議会方式（又は小学校区方式）」



- ・住民自治協議会方式では、伊賀市（人口92,409人、現在の定数24人）の例が出された。現在伊賀市内に38団体あり。
- ・小学校区方式では東京都足立区（人口691,293人、現在定数46人）の例が出された。現在小学校区は71あり。
- ・高山市のまちづくり協議会は20団体あり、それぞれ小学校単位に設けられています。
- ・注意しなければならないことは、この方式ではそれぞれ小選挙区による選挙が前提であるという事。又、それぞれの人口規模、面積など要件が異なりその調整が必要な事、高山市のまち協には支所地域と旧高山地区とでは今後改善し調整していかなければならない前提条件がある事です（支所地区は少子化が進み1地区1小学校。旧高山地域では中心部と周辺部とで人口密度が異なり、小学校の配置そのものがいびつな形となっており、小学校の配置を見直さねばならない等改善しなければならない課題が多い。

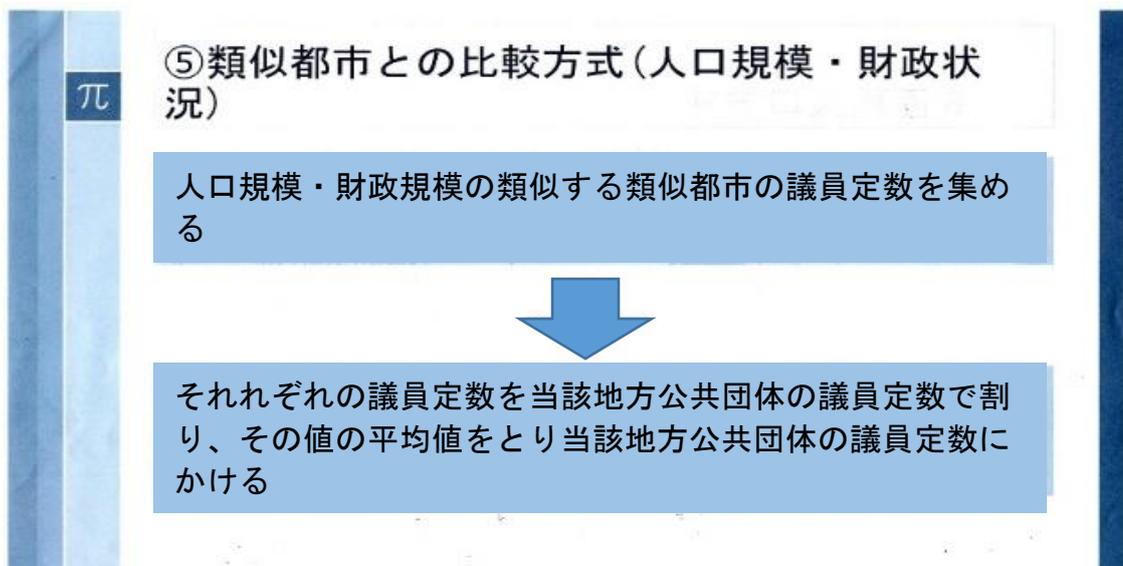
市内全域では生徒数が400人を超える小学校は5校あり、国府小学校（444人）を除けば北（693人）、新宮（418人）、東（409人）、山王（539人）と旧高山市内周辺部に集中している。荘川小（54人）、朝日小（68人）などでは小中一貫校への移行が検討されてもいます。岩滝小は15人と最小人数ですが、本郷小（59人）、栃尾小（62人）等少子化が進んだ地域もあります。そもそもまち協を小学校単位として全市域に一律に網掛けした矛盾が広まっている。

「④議会費固定化方式」



- ・定数報酬を決定していく際に、新たな負担を生じさせない方式。
- ・議会費の中から定数が規定する議員報酬を差し引いた額を算出、その範囲内で定数と報酬額を考えていく方式。
- ・定数と報酬に一定の相関関係を持たせ、議会費ぬついで固定化していくものであるが、長い目で見れば矛盾も生まれてくる。

「⑤類似都市との比較方式（人口規模財政状況）」



- ・人口規模・財政規模の類似する類似都市の議員定数を集める。
- ・それぞれの議員定数を当該地方公共団体の議員定数で割り、その値の平均値を取り当該地方公共団体の議員定数に欠ける方式。
- ・類似都市を先に提示した「人口段階別議員数」の数値で計算するとすると
黒部市の例 $17.1 \div 18 = 0.95$ $0.95 \times 18 = 17.1$ 切上げ 18 人

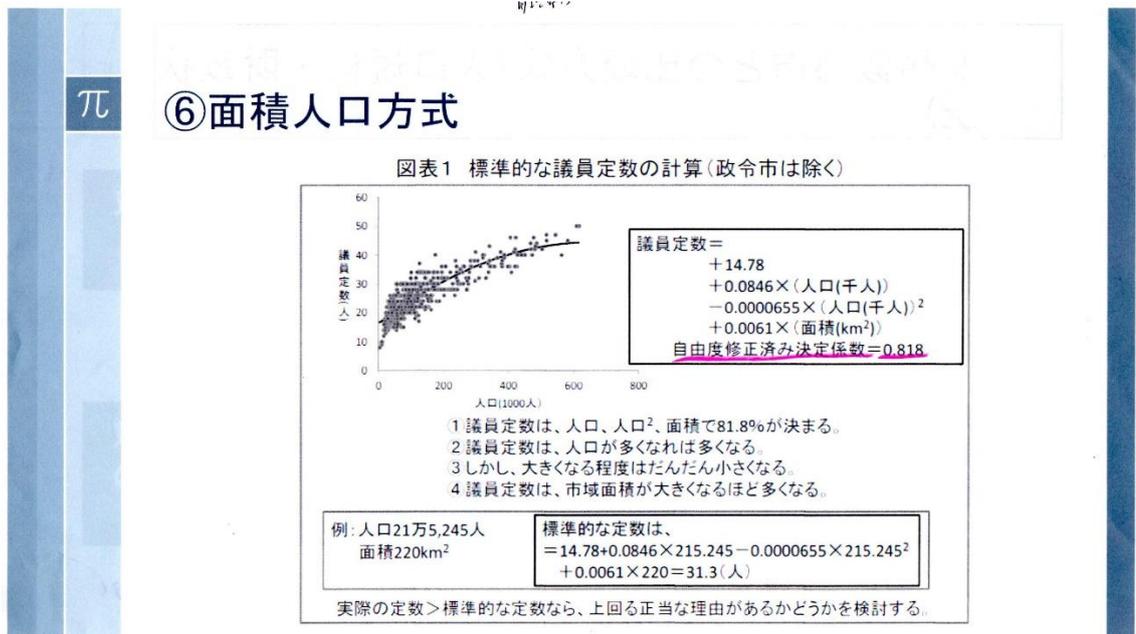
高山市（人口 5～10 万都市の部類）

H30 年平均議員定数は 20.5 人

$20.5 \text{ (人)} \div 24 = 0.854$ $0.854 \times 24 = 20.496$ 切上げ 21 人

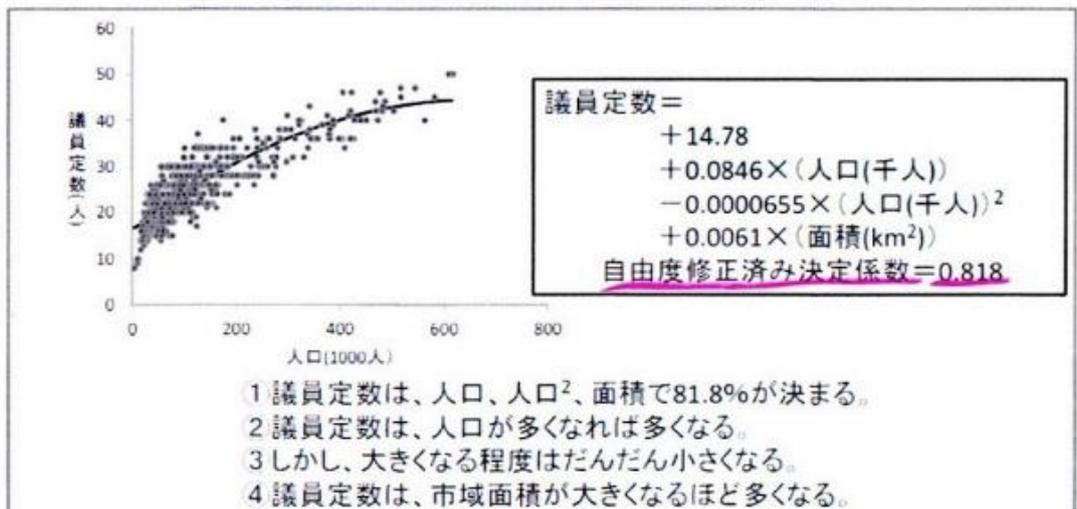
- ・黒部市の例でいうと、人口 5 万人未満で推計すると 273 都市の平均値から算出する指数は 0.95 であり、 $18 \times 0.95 = 17.1 \approx 18$ 人となるが、2 万～6 万の都市 327 市区の平均の平均値をとると 0.99 となる。 $18 \times 0.99 = 17.82 \approx 18$ 人。
- ・この方式は先にも述べてあるが、どうしても横並びの削減が前提となってしまうところに注意したい。

「⑥面積人口方式」



- ・計量分析の手法で標準的な議員定数の計算が成り立つようです。

図表1 標準的な議員定数の計算（政令市は除く）



- ・解説欄に記載のとおり議員定数は人口、人口の二乗、面積で81.8%が決まる。それが自由度修正済み決定係数=81.8%の意味のようです。
- ・高山市の例

人口=89,182 (平成27年国調)

面積=2177.61 m²

①14.78

②0.0846×89=7.5294

③0.0000659×7,921 (89の二乗) =0.518826

④0.0061×2,177.61=13.28342

①+②-③+④=35.0747 ≒36人 (端数は切り上げ)

- ・議員定数は人口が多くなればなるほど多くなる。
- ・議員定数は市域面積が大きくなるほど多くなる。
- ・市域面積が多くなった高山市はその抱える課題も多く、同程度の人口規模を持つ類似都市より、基準財政需要額も大きく、財政規模も大きいことから理解できるところである。
- ・昨今県内他自治体との比較で議員定数を削減せよと迫られる団体が見られるが、面積要件は地方分権や自治そして地域内分権なども考慮して議会の構成を考える時には欠かせぬ要件であり、それを無視して議員定数を考えることは委員会中心主義で議会改革を進める中であっては、無謀な議論であり受け入れがたいところである。

「議員定数改正が与える影響」

- ・ここは①議員定数に与える要因
 - ②政策立案機能への影響
 - ③監視機能への影響に

3点から統計から読み解く影響度について解説を得ました。細かな数字が並ぶ分析の為今回は省略したいと思います。

「考察」

高山市議会は本年、ここ数年間課題であった議会改革についての検証と見直しに当たって、定数と報酬に関する特別委員会を設置して協議を続けていく体制としました。

ここに至るまでの道筋は、前期4年間を通じて高山市議会議会改革アドバイザーに法政大学副学長の廣瀬克哉先生にご就任いただき、選抜のプロジェクトチームを主として、議員全員を対象とした研修会や訪問指導等を通じての課題の掘り起こしや議会の評価点検体制の構築、議会モニターの設定、広聴体制を一層強化する為の「ちいき未来箱」の設置などの実現を図ってきました。又、議会基本条例の見直しについては改正案の骨子は決まり条例改正を近々実施する予定で、より一層議会の審議審査を尽くせる体制強化を図っているところです。

なお評価・点検制度を制度化するにあたっては、山梨学院大学の江藤俊昭先生にもアドバイスを頂き、スタートさせたところです。そうした両先生のご指導や助言も頂きながら議員定数と報酬について、市民の皆様にもご参加いただける公開の「シンポジウム」を開催する計画を立ててきたところです。このシンポジウムには両先生を含めた学識経験者、各種団体の代表をはじめとする市民の皆様幅広く門戸を開放し、多種多様な層の皆様からご意見を伺い、地方議会の抱える課題と、定数・報酬についてご意見を伺おうとするものです。年明けには詳細を発表したいと只今準備中です。

そこで懸案の議会の定数と報酬の問題ですが、今年の議会議員選挙に際して、また経済界から判で押したような削減要求が出されました。

県下各市の議会議員数との比較では高山市議会は多すぎないか。議会改革に対する外部評価機関による評価では、高山市市議会の議会改革度ランクが大きく下がっている。はたまた地域の支え合いを主として組織された「まち協」の充実が議会の活動に変わりうる。といった主張がその根底にある削減要求です。

議会アドバイザーの先生方からは、他都市との比較の中で人口と定数減をただ単に結びつけるだけの物差しでは、削減ありきの改革要求であり、議会改革の進んだ議会への議員数削減には結びつかないとの指摘がありました。また今回の講習においても指摘されたように、議会の活動の中身に理解がない現状では、市民アンケートだけを頼りの削減要求には大いに疑問を感じるところであると。

高山市は合併で日本一広大な面積を有する市域となりました。地方分権一括法の施行で生まれた数々の分権への取り組み・規制緩和については、理念として理解は出来ても実際の地域振興や人口対策などに際して地方再生への政府の政策誘導はあっても、その中身は更なる人口減少が進展する中にあることは、遅々として進まない心もとないものとなっています。この辺りにも人口と面積を考慮したまちづくりの必要性を感じます。

加えて地域自治組織としてのまち協の活動にも限界が見えてきました。各単位町内会の組織率の低下は、町内会連絡協議会とまち協との間で、組織どうしの軋轢や乖離が見られ、現実の問題として行政が想定したような関係には届かない問題が生じています。

又、まち協組織の旧市内での矛盾の拡大の問題も広がっています。市内一律に小学校単位のまち協を展開した矛盾がここへきて露呈しているのです。

まち協の活動が議会の存在に変わりうるといったような、軽はずみな理由付けで議会議員の削減要求を突き付けられても困ります。今後の支所地域と旧市内との均衡ある発展への議会の果たす役割を考えてもらいたいと考えます。

もう一つ、財政問題から見ても合併後の高山市の稼ぐ力の衰退は顕著です。これは今後の産業振興施策や、まちづくりの方向性にとって大切な視点です。合併特例での地方交付税の算定替えに頼った財政の余裕度は、固定資産税の低下・法人市民税の低下に顕著に表れてきており、経常収支比率の増高と実質収支比率の低下という相関関係に表れているように、ここへきてごまかせない数値となって表れてきており、高山市の総合力の低下が心配されるところです。

そうした課題を抱える中であって、議会には定数減を迫られますが、行政はこの間

「部」の創設があいつぎ、13部1企業会計部局、1消防本部体制と肥大化しています。部長職給与の大判振る舞いとも言え、これに対しては削減要求や体制の見直し要求の論議はなく、経済団体等はこの問題についての見解を示しえない中であっては、自らの論理的整合性は取れないのではないかと思います。

又、外部評価期間による議会改革度調査のランキング低下の問題ですが、全国で議会改革が進んできた中では、いつまでも上位にランキングされていることは出来ず、一つの目安としてこれまでも参考としながら受け入れてきました。早稲田大学マニフェスト研究所の評価項目でいえば、①「情報公開度」、②「市民参画度」、③「議会機能の充実」で評価されることとなっています。これまで高山市議会の内容でいえば①と②に比べ③の評価がなかなか上がりませんでした。その中の評価項目に「政策立案」という部門がありますが、高山市議会は当初からいきなりの政策立案ではなく、政策提言活動に重きを置き議会と議員の力量を見据えた上で市としての政策レベルの向上を図り、将来的には条例制定に向けたレベルに上げていこうとするものです。又この項目では、バリアフリーや女性議員の登用とその環境整備といった設問も多くなってきて、私達の地道な活動は少し影を潜めてきていたところも確かです。しかし議員間討議の活発化については現在でもその回数は岐阜県下で一番多く、着実に改革の実を上げてきています。

又、議会基本条例推進協議会を立ち上げ、事務局職員も含めた改革の推進体制も充実させてきたと頃であり、2019年度版改革度調査では初めて③の項目が①と②の評価を上回ってきた事にも表れていると思います。今年度予定の基本条例改正などの活動も加わればより一層の改革は評価されるものと思っています。要は研究所も指摘しているように、活動がマンネリ化して改革への意欲が減退したと見られない様、常に前向きに活動していく事が肝要と思います。

こうした中で今回「地方議会総合研究所」の廣瀬和彦先生のセミナーには、高山市から8人の議員が加ささせていただき、議員定数と議員報酬の適正な決定手法について学ばさせていただきました。先生は前全国市議会議長会法制顧問という職歴からその経験を活かされた豊富な経験から導き出される理論に、大いに励まされる思いがしたのは私だけではなかったと思っています。

廣瀬和彦先生は「議員と議会の活動内容を市民各層にもっとアピールする必要がある」と力説されました。何のための2元代表制なのか、2元代表制のあるべき活動とはどういう事であり、どうしたらその実現が図れるのか。その根底にあるより充実した委員会活動での審議・審査の充実とはどういう事なのか等、議会が目指している議会改革についてもっと理解を広める必要があるという事です。

高山市議会として努力していく所存です。
尚、もう一つのテーマ「適正な議員報酬の決定手法を考える」については、後日改めて報告します。

令和2年11月24日 中田清介