

議員定数についての検証結果 (答申)

平成 30 年 9 月

長野市議会議会活性化検討委員会 2016

はじめに

長野市議会議員定数等調査研究特別委員会から平成 18 年 9 月 12 日付けで「議員定数等調査研究特別委員会報告書」が議長あて提出されました。当該特別委員会の会議は 11 回開催され、人口 30 万以上 50 万未満の中核市との比較を中心に検討されました。

その結果、市民の理解が得られる定数とすべきであり、40 人台にとどめるのではなく、30 人台まで減員すべきである一方、平成 17 年 1 月の合併地域（豊野町、戸隠村、鬼無里村、大岡村）や中山間地域からも立候補できる環境を維持することにも配慮する必要があるとの観点から、総合的に勘案し、42 人の定数を 39 人とすべきであるとの報告となりました。

人口 1 万人当たり議員数は 1.03 人で同規模の中核市の平均である 1.06 人より少なくなり、改正前の地方自治法に定められていた法定上限数に比較した減員率は 15.2%となり、同規模の中核市の平均である 9.3%を上回るとの分析が加えられています。

報告書においては、今後、同規模の中核市の定数見直しの動向を注視するとともに、本市の人口動態その他状況の変化に応じて適時検討することが適当であるとの意見も付されました。

この報告書を受けて、平成 19 年 9 月 23 日執行の一般選挙から、議員定数を 39 人で選挙が執行されております。

報告書提出から 10 年余が経過し、平成 29 年 6 月 15 日付けで市議会に対して、「長野市議会議員定数の削減について検討することを求める請願」が提出されました。

市議会では、「議員定数については議会活性化検討委員会 2016 の検討項目にある。」「請願は定数削減を前提としているが、合併による市域の拡大があり市民益とならない。」といった意見を踏まえ、不採択としたところです。

また、長野市住民自治連絡協議会会長から平成 29 年 7 月 20 日付けで議長あて、「長野市議会の議員定数の適正化に向けた調査研究に関わる要望書」が提出されました。要望書の内容は、議員定数の在り方に関わる現状や将来について、市民からの疑問の払拭及び説明責任を遂げるという観点から、可及的速やかに引き続き調査研究を進め、早急にその経過や結果について公表してほしいとのことであります。

市議会においては、議会運営委員会において、7 月 31 日、8 月 30 日、9 月 14 日及び 9 月 22 日の計 4 日間協議した上で、「市議会では議会活性化検討委員会 2016 を設置し、更なる開かれた議会を目指し、多くの活性化項目について協議しており、議員定数の在り方に関わる現状や将来については、今後、上記検討委員会において調査研究していく。」旨回答したところです。

それを受けて、長野市議会議会活性化検討委員会 2016 において、検討順位を上げて協議を行ってまいりましたので、議員定数についての検証結果を答申します。

1 議会活性化検討委員会 2016 における検証

(1) 委員構成（委員 12 人）

委員長	布目裕喜雄（改革ながの市民ネット）
副委員長	小泉 栄正（新友会）
委員	阿部 孝二（共産党）
委員	滝沢 真一（共産党）
委員	望月 義寿（改革ながの市民ネット）
委員	近藤 満里（公明党）
委員	松井 英雄（公明党）
委員	西村 裕子（無所属）
委員	北澤 哲也（新友会）
委員	若林 祥（新友会）
委員	西沢 利一（新友会）
委員	高野 正晴（新友会）

(2) 検証経過

平成 30 年 1 月 4 日 議員定数について

平成 30 年 2 月 15 日 議員定数について

平成 30 年 8 月 10 日 議員定数についての検証結果（報告書素案）

平成 30 年 9 月 13 日 議員定数についての検証結果（答申案）

2 議員定数の現状

(1) 議員定数に関する法制

議員定数については、平成 11 年 7 月法律第 87 号（以下「地方分権一括法」という。）による改正後の地方自治法第 91 条は、同条第 2 項に定める人口段階別の区分に応じた上限数の範囲内で、市議会の議員の定数を定めるものとされており、人口 30 万以上 50 万未満の区分の法定上限数は 46 人とされておりました。

平成 23 年 5 月法律第 35 号により、議員定数に係る法定上限数の定めはなくなり、条例で定めることとなりました。この改正は、平成 21 年 6 月の第 29 次地方制度調査会の「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」において、「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。」とされたことを踏まえ、議会制度の自由度を高める見地から廃止されたものであります。

議員定数条例の制定に当たっては、「地域や職域等に応じた住民の多様な利害や意思をなるべく正確に反映するためには、ある程度のまとまりのある議員数が必要となるが、その一方で、議会審議の効率化や合理化といった観点からの検討が、議会運営上の工夫だけでなく、議員定数の決定に当たっても加えられるべき」（新版逐条地方自治法＜第七次改訂版＞P342『学陽書房』）と考えられております。

なお、議員定数の変更は、議員の任期満了による選挙及び議会の解散又は議員の総辞職のような場合にその後に行われる議員の全部についての選挙（以下「一般選挙」という。）の場合に限られております。

(2) 本市の議員定数の推移

地方分権一括法による改正後の地方自治法の規定に基づき、平成 14 年 12 月市議会定例会において、法定上限数 46 人を 4 人下回る議員定数を 42 人とする旨を定める『長野市議会の議員の定数を定める条例』を可決し、平成 15 年 9 月 21 日執行の一般選挙から適用しました。

平成 17 年 1 月 1 日、本市は、豊野町、戸隠村、鬼無里村及び大岡村を編入しました。市議会議員の定数及び任期については、合併協議により合併特例法第 6 条第 2 項及び第 3 項の規定を適用し、当時の市議会議員の任期（平成 15 年 10 月 1 日から平成 19 年 9 月 30 日まで）に限り、旧町村ごとに 1 人ずつ議員を増員することとなりました。平成 17 年 1 月 30 日、旧町村の区域を選挙区とする 4 選挙区で増員選挙が行われ、議員数は 46 人となりました。

平成 17 年 9 月市議会定例会で設置した長野市議会議員定数等調査研究特別委員会の平成 18 年 9 月 12 日付け議長あて報告書に基づき、平成 18 年 9 月市議会定例会に

において、長野市議会の議員の定数を定める条例を改正し、議員定数を42人から3人減じた39人と定め、平成19年9月23日執行の一般選挙から適用しました。

平成22年1月1日、本市は、信州新町及び中条村を編入しました。市議会議員の定数及び任期については、合併協議により新合併特例法第8条第2項及び第3項の規定を適用し、当時の市議会議員の任期（平成19年10月1日から平成23年9月30日まで）に限り、旧町村ごとに1人ずつ議員を増員することとなりました。平成22年1月31日、旧町村の区域を選挙区とする2選挙区で増員選挙が行われ、議員数は41人となりました。

以後、平成23年9月18日執行の一般選挙及び平成27年9月13日執行の一般選挙は、議員定数39人で行われております。

(3) 中核市制度に関する法制と中核市の数

中核市制度は、身近な市町村でできるだけ行政を行うことができるようにするため、指定都市に次ぐような規模能力を有する都市の事務・権限を充実するという観点から定められたもので、平成5年4月の第23次地方制度調査会の「広域連合及び中核市に関する答申」を踏まえて、平成6年6月法律第48号による改正後の地方自治法 第12章大都市等に関する特例 第2節中核市に関する特例として創設されました。同節第252条の23において中核市の指定要件が定められました。

制度創設当初、中核市の指定要件は、人口要件（人口30万以上を有すること。）、面積要件（面積100平方キロメートル以上を有すること。）及び中核性要件（人口50万未満の市にあっては昼夜間人口比率が100を超えること。）の3要件が定められておりました。

地方分権一括法による改正により、中核市の指定要件は、人口要件及び面積要件の2要件とされ、平成14年3月法律第4号による改正により、面積要件については人口50万未満の市についてのみ適用することとされました。

平成17年12月の第28次地方制度調査会の「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」を踏まえて、平成18年6月法律第53号による改正により、中核市の指定要件は、人口要件のみとされ、平成26年5月法律第42号による改正により、人口要件が30万以上から20万以上となるなど、中核市の指定の対象となる市の範囲は、順次、拡大されてきました。

平成8年4月1日時点で12市、長野市が中核市に移行した平成11年4月1日時点で25市、議員定数等調査研究特別委員会報告書が提出された平成18年9月12日時点で36市あった中核市の数は、平成30年4月1日現在で54市となりました。

政令指定都市に移行した市が7市（静岡市、堺市、新潟市、浜松市、岡山市、相模原市、熊本市）あるものの、人口段階別の中核市の数は、人口20万以上30

万未満が 11 市、人口 30 万以上 40 万未満が 20 市、人口 40 万以上 50 万未満が 16 市、人口 50 万以上 60 万未満が 4 市、人口 60 万以上 70 万未満が 3 市であり、様々な人口と面積を抱える中核市が存在しています。

3 長野市と同規模の中核市との比較

議会活性化検討委員会 2016 においては、委員間の協議の結果、長野市と同規模の中核市 23 市（人口 33 万以上 43 万未満）について比較検討することで、議員定数が適正であるかどうかの検証を行うこととしました。

(1) 議員 1 人が代表する人口 [人口 (H30.4.1) / 議員定数] (資料 1-1)

議員 1 人が代表する人口は、市民の声の反映の度合いを示すものであり、代表する人口が多くなるほど、各議員の政治的正統性は高くなり、代表する人口が少なくなるほど、様々な立場の市民意見を反映した議員による議会が構成される可能性が高くなると評価することができます。

中核市 23 市の平均は、10,246 人であり、長野市は 9,702 人であり、23 市中、多い方から 19 番目で、下位に位置しています。

ただし、長野市より議員定数が 1 人少ない議員定数 38 人の岐阜市（5 位）と和歌山市（17 位）にあっては、議員報酬が長野市より高く設定されており、議員報酬に着目すると、議員報酬総支出額は長野市を上回ることになります。

(2) 人口 (資料 1-2)

人口要件は、現在も中核市の指定要件とされておりますが、人口が一定規模以上の場合には、都市としての諸機能も大きく、大きな行政需要の存在が予想されるとともに、人口に対応して住民税等の税収の確保が見込まれたり、事業所税の課税団体となり得る（政令指定都市や人口 30 万以上の市など）など、財政能力も備えていることから設定されております。

人口が多いほど、行政需要は多くなり、人口が少ないほど、行政需要は少なくなると評価することができます。

中核市 23 市の平均は、381,562 人であり、長野市は 378,389 人であり、23 市中、多い方から 12 番目で、中位に位置しています。

(3) 面積 (資料 1-3)

面積要件は、平成 18 年 6 月法律第 53 号による地方自治法改正前までは、中核市の指定要件とされておりましたが、それは、①土地区画整理法に基づく事務など、ある程度の広がりをも前提として処理される事務がかなりあること、②固定資産税な

どは面積と関連性が強く、財政安定の要素となっていること、③面積は行財政需要との相関度が高く、地方交付税の算定においても用いられる客観的な指標であることなどが根拠とされており、面積が大きいほど、行政需要は多くなり、面積が小さいほど、行政需要は少なくなると評価することができます。

中核市 23 市の平均は、375.75 平方キロメートルであり、長野市は 834.81 平方キロメートルであり、23 市中、大きい方から 3 番目で、上位に位置しています。

長野市は、中山間地域（浅川、小田切、芋井、篠ノ井（信里）、松代（豊栄、西条）、若穂（保科）、七二会、信更、戸隠、鬼無里、大岡、信州新町及び中条地区の 13 地域をいう。）の面積が行政区域の 74.3 パーセントを占めています。中山間地域は、森林や農地による土砂流出の防止、水源の涵養等の都市部住民にとっても有益で多面的な機能を有する一方、幅員の狭い道路、老朽化の進む水道施設など生活基盤が脆弱であること、急速に少子高齢化が進み集落コミュニティの存続自体も危ぶまれるなど多くの課題を抱えている地域です。

(4) 平成の合併を原因とする議員定数見直しの状況（資料 1-1～資料 1-3）

平成の合併に伴い人口が増加したことを直接の原因として、議員定数を見直した中核市は高崎市（平成 19 年 9 月 32 人→38 人）のみで、合併後も見直しをしていない中核市は、柏市（6 年間（平成 24 年から平成 30 年まで）の人口増加率 +4.49%）、高松市（6 年間の人口増加率 +1.9%）、高崎市（平成 21 年 6 月合併に起因する見直しは未実施。6 年間の人口減少率 Δ 0.36%）及び長野市（平成 22 年 1 月合併に起因する見直しは未実施。6 年間の人口減少率 Δ 1.98%）の 4 市であり、市域の拡大や人口増に伴う直接の行政需要の増大を反映する観点での見直しは行われておりません。

(5) 議員定数見直しの状況（資料 1-1～資料 1-3）

長野市が議員定数の見直し（3 人削減）に伴う一般選挙を行った平成 19 年 9 月 23 日以降に議員定数の見直しを行った中核市は 19 市ありますが、いずれも定数を削減しており、平均削減数は 3 人となっています。19 市の内訳は、6 年間で人口が増加している市は 6 市、人口が減少している市は 13 市となっており、近年の人口の増減の傾向により定数見直しの判断はされていないものと見受けられます。

最近、議員定数について検討した中核市は、3 市あります。

豊田市は、人口 424,500 人、面積 918.32 平方キロメートルの市ですが、平成 29 年に議会運営委員会で検討が行われ、現行定数のおりとする旨、決定されました。

豊中市は、人口 405,463 人、面積 36.60 平方キロメートルの市ですが、議員定数を 36 人から 2 人減員して 34 人とする改正条例を平成 30 年 3 月市議会定例会で可決

し、平成 31 年の一般選挙から適用することとなります。定数削減後の議員 1 人が代表する人口は 11,925 人となり、順位は 3 位から 2 位になります。

現在、議員定数について検討している横須賀市は、人口 406,207 人、面積 100.82 平方キロメートルの市ですが、議員定数を削減する方向で議会制度検討会議において協議を行っています。

(6) 一般会計の目的別歳出に占める議会費の割合（資料 2）

中核市 54 市の一般会計歳出に占める議会費の割合は、平均で 0.5 パーセントとなっております。

函館市や八王子市の 0.3 パーセントから越谷市の 0.7 パーセントまで構成比に大差はなく、長野市は、中核市の平均と同率の 0.5 パーセントを占めています。

4 本市議会議員の定数の在り方について

(i) 長野市議会議会活性化検討委員会 2016 は、議員定数に関する法制、本市の議員定数の推移及び中核市制度に関する法制と中核市の数を前提として、長野市と同規模の中核市との比較を、議員 1 人が代表する人口、人口、面積、平成の合併を原因とする議員定数見直しの状況、議員定数見直しの状況及び一般会計の目的別歳出に占める議会費の割合その他本市議会を取り巻く状況を踏まえ、本市議会議員の定数について検証を行いました。

地域や職域等に応じた住民の多様な利害や意思をなるべく正確に反映するためのある程度のまとまりのある議員数と議会審議の効率化や合理化といった観点からの議員数のバランスをどのように取るかといった観点から、適正な議員数はどうあるべきか議論を深めました。

(ii) 議員 1 人が代表する人口に着目すると、長野市は 9,702 人であり、中核市 23 市中、多い方から 19 番目で、下位に位置しています。

人口に着目すると、長野市は 378,389 人であり、中核市 23 市中、多い方から 12 番目で、中位に位置しています。

面積に着目すると、長野市は 834.81 平方キロメートルであり、中核市 23 市中、大きい方から 3 番目で、上位に位置しています。

一般会計の目的別歳出に占める議会費の割合に着目すると、長野市は 0.5 パーセントであり、中核市 23 市の平均と同率であり、中核市の間でも大差はない状況です。

(iii) 平成 18 年 9 月の議員定数の見直しに当たっては、同規模の中核市と人口 1 万

人当たりの議員数を比較検討し、議員定数を 39 人としましたが、合併地域や中山間地域からの立候補できる環境の維持への配慮も視点の一つでありました。長野市は、同規模の中核市の中では、上位から 3 番目の 834.81 平方キロメートルの行政区域を抱えており、多くの課題を抱える中山間地域の面積がその 74.3 パーセントを占めています。様々な人口減少克服に向けた対策が取られていますが、中山間地域の人口減少のスピードがなかなか収まらない中で、今回の検証では、合併地域や中山間地域からの立候補できる環境の維持への配慮を、面積という視点から具体的に掘り下げて検証を行っております。

議員定数の検証に当たっては、二元代表制の下で、市民の民意の反映と民意の統合・集中のバランスを図りつつ、民主政治の装置として議会が機能することを、市民の皆様いかに御理解いただけるかが鍵であります。

(iv) 同規模の中核市における議員定数の検討状況においては、議員 1 人当たりの人口が 9,702 人という長野市議会の状況は、同規模の中核市においては下位に位置しています。

しかし、人口減少が本格化する中であっても、地方分権が進展する中で多様化かつ増大する自治体行政の事務に対する議会の監視機能の拡充、平成の合併により広大な中山間地域を擁することとなった長野市域の特性、中山間地域と市街地の均衡ある発展、すべての市民が幸せを実感できる地域の活性化に向けた緊急かつ重大な課題解決など、議会に求められる大きな役割を踏まえ、議員が市民の信頼と負託に応えることが不可欠であると考えます。

地域性を補完しつつ市政全体を俯瞰し、監視評価するとともに、市民のための政策立案を進めるうえで、現在の議員定数 39 人は、現状において適正であると判断します。現行の定数の下で、多様化・多大化する行政需要を的確に市政に反映し、地域、男女、世代間で抱える問題の解決に向け尽力することが不可欠であります。

また、議員定数は、市議会議員として活動することを目指し、立候補を検討している市民にとっても重大な事項であり、市民に対して十分な周知期間を保障する必要があることから、来年度行われる市議会議員一般選挙においては、現行定数 39 人で選挙を執行することが適当と考えます。

しかしながら、議員定数については、今後も同規模の中核市の動向を注視するとともに、本市の人口動態その他本市議会を取り巻く状況の変化に応じて、適時検討していくことが必要であり、次期改選期以降においても、検証、検討していくことが求められています。

(v) 一方で、平成 29 年 3 月には議員が酒気帯び運転で検挙され辞職し、平成 30 年 6 月には議員が器物損壊容疑で逮捕され辞職するといった、あるまじき議員の不

祥事が続きました。

議員定数の検討に当たっても、市議会及び市議会議員に厳しい不信と批判の目が向けられていることを重大かつ真摯に受け止め、長野市議会基本条例に則り、議員の資質向上、より開かれた信頼される市議会の活性化に取り組む姿勢を鮮明にし、市民の皆様の信頼回復に努めることが喫緊の課題となっていることを深く自覚しなければならないと考えます。

(vi) 議会は、執行機関である市長と並ぶ、二元代表制の一翼を担う議事機関です。長野市の意思を最終的に決定するといった大きな権能に加え、事務の執行状況を調査したり、書類を検査する等、市長の業務を監視することで適正な業務執行につなげるといった役割も担っています。議会費は、民主主義を貫徹する上で必要な経費であって、長野市は、中核市 23 市との比較において、決して多大な経費を措置している状況にはありません。

(vii) 長野市においては、市民の皆様が自主的・自立的にまちづくりを進める都市内分権による真の住民自治確立に向けた取組が進められております。

長野市及び住民自治協議会の協働に関する条例に基づき、長野市と住民自治協議会は、住民の福祉の増進に向かって協働してその任に当たっていますが、住民自治協議会は、地域課題を住民主体の視点で解決していく仕組みです。

住民自治が進展する中で、住民自治協議会が市と直接対話しながら地域課題を解決する取組が進んでいきますが、議員の新たな役割として、住民自治協議会と協働して地域課題の解決に当たることが求められています。

今後、議会を構成する長野市議会議員としては、議事機関として有する議決権、調査権、検査権等の権能を駆使して、長野市の意思の決定を行い、市長等の執行機関の監視を行うことに加えて、住民自治協議会単独では解決することが難しい地域課題を掘り下げて研究し政策立案、政策提言するなどして、市長と互いに切磋琢磨しつつ、市民の皆様が幸せを実感できるような市政の実現と発展に貢献してまいります。

(viii) 議会は、市民の皆様に議会を身近に感じていただくため、平成 25 年度から市民と議会の意見交換会を重ねており、平成 30 年 6 月定例会からは常任委員会の録画インターネット中継を開始しました。また、議会本来の役割である市長の適正な業務執行を促すための監視機関としての機能の向上を目指して、議員が審査・調査するためのタブレット端末の導入に向けた準備も進めております。

議会活性化検討委員会 2016 では、決算審査における審査結果を翌年度予算への確に反映する仕組みづくりを目指して、決算審査の在り方の研究を進めております

が、今後も、引き続き、様々な議会活性化項目について真摯に検討を重ねてまいります。