

地方議会における議員定数の動向

丹 羽 功

はじめに

1. 地方議会の定数に関わる制度
2. 定数削減についての議論動向
3. 奈良・大阪の市町村における議員定数の動向
4. 考察

はじめに

今年統一地方選挙の年であったが、選挙の前年頃から現在に至るまで、地方議員の数を減らすべきという主張が政府関係者・地方議員自身・メディアなどからあがっていた。その一例として内閣府の諮問機関である地方分権改革推進委員会において、平成19年5月15日開催の委員会で猪瀬直樹委員が「市議会議員は半分要らない」と発言するなど、地方議会・地方議員の現状に対する不満や批判は多い⁽¹⁾。そうした批判において主張されることは、地方議員の数は（単純に）多すぎる、諸外国と比べて報酬が高すぎる、活動が低調なので現在の議員数は必要ない、など様々である。こうした状況の中での今年の統一地方選挙では多くの自治体が議員定数を削減しており、現在は1980年代半ばに次ぐ2度目の大きな議員削減の時期

(1) 『朝日新聞』平成19年5月16日。

であるといわれている⁽²⁾。

本稿ではこうした地方議員の定数削減といった昨今の動向に対して、主として市町村レベルの議会を念頭に置きながら2つの視点から検討を加える。一つはこうした議員定数の削減という主張がどのような背景と歴史的経緯を持っているのかについての検討である。もう一つは実際の自治体における定数の現状と、どのような条件の自治体において議員定数が多く(少なく)設定されているのかについての検討である。また各市町村において議員定数と関連を持つ要因を検討することを通じて、議員定数を削減すべきといった主張の意図がどの程度現実と適合しているか、あるいはどの程度そうした主張が妥当性を持つのかについても検討したい。

1. 地方議会の定数に関わる制度

本論に入る以前に地方議会の定数についての法律上の規定を確認する。地方議会の議員定数について定めているのは、地方自治法第90条(都道府県議会)第91条(市町村議会)である。議員定数の定め方は、平成11年の地方自治法改正の際に大きく変化した⁽³⁾。

地方自治法の制定以降平成11年の法改正までは、地方議会の議員定数は自治体の人口に応じて同法90条(都道府県)・91条(市町村)に定められていた。またそれぞれの条文には条例によって定数を削減することができると定められていた。このために自治体が議員の定数を変更する場合には、地方自治法に定められる標準(法定定数)から議席を削減する条例

(2) 加藤幸雄「最近の市議会の議員定数の状況」『地方財務』2006年11月号, p. 28.

(3) ただし施行は統一地方選挙の年に合わせて平成15年1月1日となっている。

(減数条例)を制定し、自治体ごとの定数(条例定数)を定めるという方式をとっていた。

これに対して平成11年の法改正以降、地方自治法90条・91条では議員定数を条例で定めるように規定しており、人口に応じた議員定数の上限のみを示すように変わっている。各自治体は条例によって法律に定められた上限までの範囲内で任意に議員定数を設定する。この法改正によってそれ以前の法定定数・減数条例といった概念は消滅した。また法改正に伴って、同じ人口規模でも法定定数よりも上限数の方が少ない数になっている。ただしこの法改正に伴って各自治体の議会の議員定数が大きく変わったということではなく、すでに各自治体が条例定数によって定数を削減していた状況をふまえて上限を下方修正したとみるのが妥当であろう。また法定定数方式からの変更には、定数は条例で定め、国が定数を示す場合にも標準的なものにとどめるべきであるといった議長会三団体からの要望も反映されていると思われる⁽⁴⁾。表1は市町村議会の人口別議員定数についての新旧の規定を対照したものである。

また直接に議員定数について定めた規定ではないが、定数に影響するものとして常任委員会についての規定(地方自治法109条)があった。同条では「普通地方公共団体の議会は、条例で常任委員会を置くことができる」と定めており、議員の委員会所属についてもかつては「議員は、それぞれ一箇の常任委員となる」と規定していた(109条2項)。このような規定の下では、議員の定数と常任委員会の数は相互にその規模の制約となる。このため地方議会が複数の常任委員会を持つためには、それに応じた議員数が必要となっていた。この規定は平成18年の法改正によって「議員は、少

(4) 分権改革の過程での地方議会に関わる議論については、駒林良則『地方議会の法構造』成文堂、2006年、第4章、を参照。

ることを提言すると同時に、地方自治体の行政改革の指針となるべき「地方行革大綱」を国が制定するよう求めている⁽⁶⁾。この答申に基づいて昭和60年1月に作成された地方行革大綱には7つの重点事項があり、地方議会の合理化も組織・機構の合理化や給与の適正化とならんで重点事項の一つとされた。地方行革大綱に基づいた自治体レベルの行政改革によって、昭和63年10月時点で14府県・958市町村で議員定数の削減が行われ、減員比率は22.7%となっていることが報告されている⁽⁷⁾。

地方制度調査会はこの後も数次にわたって組織されているが、地方議会について言及した答申としては、第22次地方制度調査会が小規模町村における町村総会の活用を提言したものと、第26次地方制度調査会が分権改革後の地方制度について答申した中に地方議会の機能強化が提言されているものの2つだけである。地方制度調査会における地方議会の合理化についての論議は、主として臨調・行革審といった行政改革に特化した諮問機関の活動が本格化する前の期間に行われたものである。そこでは住民の代表機関であって厳密には行政組織には含まれない議会の組織や運営についても、効率・合理化といった観点から行政組織と同一視したうえで同種の改革が求められているが、行政改革の一環としての議会改革という枠組みはこれ以降の地方議会改革に継承されていく。

(2) 第二臨調における地方議会についての議論

昭和56年に総理府の附属機関として発足した臨時行政調査会（第二臨調）は、昭和58年までの2年間で行政改革に関する5回の答申を内閣総理

(6) 同上, p. 648, p. 654.

(7) 臨時行政改革推進審議会事務局監修『「地方の時代」の新展開—新行革審答申』ぎょうせい, 1990年, pp. 152-154.

大臣に提出している。第二臨調の目的は「増税なき財政再建」のために行政全般における支出削減とスリム化の方策を提言することであり、国の行政活動のみならず地方自治の領域をも改革の対象に含めていた。

第二臨調の答申のうち、行政改革全般について課題を示した第1次答申では、地方の行政改革では職員の定員・給与の管理を強調しているが、議会についての言及はない。地方議会について言及したのは、昭和57年7月30日に提出された第3次答申「基本提言」である。基本提言の第4章「国と地方の機能分担及び地方行財政に関する改革方策」に「地方行政の減量化、効率化」という項目があり、その中で地方議会の合理化についての言及がある。その内容は、地方自治体全般と同様に地方議会においても運営の効率化が必要であり、①議員定数については減数条例による削減を評価しつつも一層の簡素化を要望し、さらに定数削減の状況をふまえて法定定数の見直し（減少の方向で修正）を行う、②議員報酬を適正な水準に抑制する、というものである⁽⁸⁾。この二点については最終答申においても地方行政の徹底した減量化として繰り返されている⁽⁹⁾。

国の財政支出の削減のためには、国から巨額の財源の移転を受けている地方財政における支出削減が必要であり、議会についても行政機関と同様に財政上の見地から効率化と減量化を求めるとというのが第二臨調の立場であった。このような考え方は臨調の後身ともいえる行革審に継承されることになる。

(8) 臨時行政調査会事務局監修『臨調 基本提言』行政管理研究センター、1982年、p. 93.

(9) 臨時行政調査会事務局監修『臨調 最終提言』行政管理研究センター、1983年、p.112.

(3) 行革審における地方議会についての論議

臨時行政改革推進審議会（行革審）は、第二臨調から行政改革の推進という課題を引き継いで昭和58年7月に発足した。行革審は昭和58年の第1次から平成5年に解散した第3次までにわたり、臨調答申に基づく行政機構の改革の状況を検証することと並行して、存続期間中に多数の意見・答申を首相に提言している。

第1次行革審（昭和58年7月～61年6月）は昭和59年7月に「当面の行政改革推進方策に関する意見—国の行財政改革と地方行革の推進」において、自治体職員の定員・給与の適正化や業務の民間委託などと並んで、「地方議会の合理化」という項目を設けている。そこでは臨調基本答申以降の定数削減・報酬の適正化といった各自治体の合理化の状況の評価しつつも、「なお一層の合理化が図られるよう期待する」とされ、また「国においては、地方議会の議員の法定定数について、地方自治の本旨と議会の機能に留意しつつ、今後その見直しを検討する」とも提言されている⁽¹⁰⁾。第1次行革審は最後の答申である「今後における行財政改革の基本方向」（昭和61年6月）においても、「自主的に議員定数及び議員報酬の見直しが行われるよう期待する」「国においても、今後の課題として法定定数の見直しを検討する」と、上記の意見と同様の主張がなされている⁽¹¹⁾。

第2次行革審（昭和62年4月～平成2年4月）では、平成1年12月に「国と地方の関係に関する答申」が出されている。この答申の「地方議会への住民の関心の喚起等」という項目では、会議の公開・議事録の公開、休日・夜間の議会開催などの方策で議会活動に対する住民の関心の喚起と

(10) 臨調・行革審 OB 会監修『臨調行革審 行政改革2000日の記録』行政管理研究センター、1987年、p. 440.

(11) 同上、p. 663.

ならんで、「臨調答申等の指摘に沿って、引き続き、議員定数及び報酬の適正化を推進する」という記述があり、依然として議会の合理化が関心事となっている。だが答申中には「住民の参加と監視の機能の充実は、行財政改革推進の見地のみならず、地域行政の活性化にとって欠かせない。監査委員や議会の機能も、どの本来の役割にふさわしく発揮されるべきである」といった記述もあり、臨調・第一次行革審の答申と比較すると合理化と支出の削減ばかりを強調する内容ではなくなっている⁽²⁾。

行革審における地方自治関係の論点は、第3次行革審（平成2年10月～平成5年10月）では地方分権へと変化していく。第3次行革審においては答申全般の力点は行政のスリム化よりも規制緩和に置かれていた。地方自治に関する論議も地方分権特例制度（いわゆるパイロット自治体）に集中しており、このため最終答申やそこに至る過程の提言・答申では自治体行財政の整理や職員・議員の削減は言及されていない⁽³⁾。

3次にわたって行革審が活動した10年間で、地方自治体は給与の管理・議員の削減を相当程度実現した。職員給与についてはラスパイレス指数が低下し、議員定数については前述のように法定定数から2割強が削減されるといった成果を行革審も認めており、1970年代後半に登場してきた地方議員の削減という課題は1990年代になるとそれほど強く主張されなくなった。

(4) 地方分権推進委員会における論議

地方分権推進委員会は平成7年7月に発足し、90年代末の分権改革で実

(2) 臨時行政改革推進審議会事務局監修『行革審・全仕事』ぎょうせい、1990年、pp. 268-271。

(3) 臨時行政改革推進審議会事務局監修『第三次行革審提言集 新時代の行政改革指針』行政管理研究センター、1994年。

現されるべき具体的な内容について審議し、平成8年から13年の間に5次にわたる勧告を行った諮問機関である。地方分権推進委員会の議論は地方自治のあらゆる分野に及んでいるが、その中で議会についての議論は第1次勧告・第2次勧告の中に含まれている。

第1次勧告（平成8年12月）においては、第2章「新たな地方自治制度の枠組み」の中で、地方公共団体の組織等に関する規定の見直しの一環として、議員定数に関わる地方自治法の規定を今後の地方議会のあり方の検討とあわせて見直すことが提言されている¹⁴⁾。この提言は合理化の文脈ではなく、規制を緩和して自治体の自主性を尊重する、あるいは地方の実情に合わせて組織を柔軟に設定するという文脈の中に位置する。

だが第2次勧告（平成9年7月）では、議会について言及する際の文脈はやや変化する。第2次勧告の第6章「地方公共団体の行政体制の整備・確立」のIV「地方議会の活性化」では、議会の機能強化、議会の組織・構成、議会の運営の3つの項目が検討されているが、そこでは議会の権限拡大や議会の夜間休日開催といった柔軟化の文脈からの提言とならんで合理化の文脈からの提言もなされている。一つは委員会数の抑制であり、もう一つが議員定数についてのものである。議員定数については、「国は、議員定数について、地域の実情等に応じた組織・構成の見直しが弾力的に行えるよう、人口段階を大括りにするなど、基準の一層の弾力化を図る。なお、この基準の見直しに当たっては、減数条例の制定状況を十分に勘案する。」と記述されている¹⁵⁾。ここでは自治体がより柔軟に定数を設定可能なように制度を変更するよう主張されているが、実際には減数条例による定数の

(14) 地方分権推進委員会事務局編『地方分権推進委員会第1次勧告』ぎょうせい、1997年、pp. 36-37.

(15) 地方分権推進委員会事務局編『地方分権推進委員会第2次勧告』ぎょうせい、1997年、pp. 121-124.

減少状況を考慮に入れることで、定数の基準は弾力化されると同時に下方修正されることになる。このように、地方分権推進委員会の提言は全体としては自治体の権限拡大や自治体行政の柔軟化を志向しているものの、柔軟化の向かう先としてはスリム化・合理化もありうるということが勧告内容からは読み取れる。

(5) 三位一体改革とそれ以降の議論状況

1990年代末の地方分権改革によって国と地方の役割分担が変化した後の地方自治の重要問題は、権限・財源の地方への委譲と地方レベルでの行政改革を同時進行で行うことであった。平成13年7月に地方分権改革推進会議が総理大臣の諮問機関として設置されたが、その答申では地方の自由度の拡大・権限委譲と行財政のスリム化がセットで主張されている⁽⁶⁾。

議会についての意見では定数について、人口減少や財政事情をふまえる必要があるとしつつも、同時に多様な住民意思の反映や専門性の確保のためには一定以上の規模が必要であるとも述べられており、自治体は諸事情を勘案しつつ適正な議員定数を設定すべきであるというのが答申の内容ということになる。こうした玉虫色の提言よりも実際の自治体の定数設定に影響しているのは、財政制度の改革に関わる提言部分であったと思われる。2000年代前半にはいわゆる三位一体改革として税財政システムの見直しが行われたが、それに関連して地方分権改革推進会議は「三位一体の改革についての意見」（平成15年6月）において地方歳出の削減と交付税総額の抑制を提言した。その後の三位一体改革の進行の過程で、実際に小泉

(6) 地方分権改革推進会議の活動状況や答申内容については、内閣府ホームページにある議事録や意見書などを参照。<http://www8.cao.go.jp/bunken/index.html>

内閣は交付税総額の削減と臨時財政対策債の抑制を行っており⁽⁷⁾、国からの資金移転が減少したことで自治体は歳出削減への取り組みを強いられることになった。従来の諮問機関の答申は地方行革を求めることはあっても交付税の削減といった措置までは踏み込んでいなかったのに対し、地方分権改革推進会議の提言では議会についての部分よりも財政に関わる部分が議員の削減などを間接的に規定したことになる。

地方自治関係の諮問機関としてはこの後に地方分権改革推進委員会が平成19年4月に設置されているが、まだ勧告・意見の提出には至っていない。これまでの委員会の審議の過程で地方の行財政改革は重要問題としてしばしば言及されており、職員の削減と並んで議会のスリム化についても本稿冒頭の猪瀬委員の発言や、夜間議会の開催や請願や公聴会による議会機能の一部代替などの意見が出されている⁽⁸⁾。ただし国の機関が自治体の改革・スリム化のための案を作成しそれを地方に実行させるという図式は、地方分権の推進という意図とは矛盾しており、勧告・提言を作成する際に分権と改革の推進をどのように矛盾なく構成するのかが注目される。

3. 奈良・大阪の市町村における議員定数の動向

以下の部分では奈良県・大阪府の市町村を事例として、各市町村の議員定数に関わる動向と定数の相対的な規模に関わる要因について検討を行う。奈良県と大阪府の市町村を事例として選択した理由は、両府県では市

(7) 北村亘「地方税財政」村松岐夫編『テキストブック地方自治』東洋経済新報社、2006年、pp. 141-144.

(8) 地方分権改革推進委員会については内閣府ホームページにある委員会開催状況や議事録などを参照。<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/iinkai-index.html>

町村合併が進んでいないために、議員定数に関連・影響する要因について考える際に合併の影響をそれほど考える必要がなく、同時に市町村数が多いために2府県で一定程度のケース数を確保できることである。まず奈良における直接請求の動きをみることで現在の地域における地方議会・地方議員に対する住民の意識をみた後に、2府県の市町村の特性と議員定数の関係を分析する。

(1) 奈良県下における定数削減運動

2007年の統一地方選挙に先だって、各地で地方議会の定数を減らすよう条例を改正する動きがみられた。定数削減の背景としては自治体財政の悪化、地方交付税交付金の減少による自治体の予算規模の縮小が存在する。予算規模が縮小されると、ほとんどが人件費から構成され固定的な支出である議会費が予算全体に占める割合は相対的に上昇することになるが、議会関連の支出を削減するためには議員数を減らすか議員報酬を低くするかどちらかを行うしかなく、そのために議会選挙に先だって定数の削減を行う自治体が出てくることになる。

だが実際には議員を削減することによる財政の改善はほとんど期待できない⁽⁹⁾。議員定数の削減が意味を持つのは、一つには悪化する自治体財政に対して改善の努力をしているという象徴的な次元においてである。もう一つには、議員の削減によって改善できる金額は自治体予算の0.1%以下であったとしても、住民の一般的な金銭感覚からみればそこで節約できた数百万円の予算は大金であり、それを他の施策に使うなり公債費に充てるなりすべきという主張は当然ありうる。これらの点に関連して、条例の改

(9) 河村和徳「議員定数削減に関する計量分析」『法学政治学論究』第29号、1996年、pp. 410-411.

定は議会内部のイニシアティブによる場合が多いが、自治体によっては住民が議員定数の削減を求める直接請求を行う場合も観察される。

奈良県においても、2007年の統一地方選挙に際して多くの市町村が条例を改正して議員定数を削減した。奈良県内では23市町村で議会が改選されたが、そのうち19市町村で条例を改正して合計44議席を削減している。定数削減の背景には、奈良県では市町村合併がほとんど進行せず小規模な自治体が残っていること、それらの自治体が三位一体改革による交付税の減少の影響を大きく受けていることがある。定数の削減に関しては議会が自主的に行う場合が大半であるが、それに加えて橿原市と河合町で議員定数の削減を求める直接請求が住民によって行われている^①。

橿原市においては市議会の定数を26から21に5議席減らすように求める住民グループ「市議会議員定数を減らす会」が平成18年7月末から直接請求のための署名活動を開始した。市選管による署名簿の審査を経て、同グループは10月に6411名分の署名とともに条例改正案の直接請求を市長に対して行った。この署名数は直接請求に必要な住民の1/50という数の約3倍である。同月請求内容について審議するために臨時議会が開かれ、橿原市長は定数については議会の自主的な判断にゆだねる旨の意見書を添えて付議した。議会は請求内容については10月末に継続審査を議決し、その後の定例会でも賛否を明らかにしない議員が多数を占め、継続審査の状態が続いている^②。これに対して住民グループ側は県内の他の自治体の定数や給与の実態を調査すると並行して定数削減を主張し続けている。

河合町で議員削減の直接請求が提出された背景には、河合町を含む地域

① 以下の部分の記述は、朝日新聞の地方版および奈良新聞の記事に基づく。

② 橿原市議会が請求に対して事実上の先送り続けることが可能なのは、議会の任期が平成21年2月までであるために、早急に結論を出す必要がないことによる。

で市町村合併が実現しなかったことがある。平群町・三郷町・斑鳩町・安堵町・上牧町・王寺町・河合町の7町は、平成15年6月に合併協議会を設置し、平成17年3月末の合併を目標とすること、名称は「西和市」とし現在の王寺町役場を合併後の市役所所在地とすることなどを決めていた。合併協議の過程で、合併推進派の議員や住民は小規模な自治体を統合することで適切な規模の自治体となり、行政機構の効率化や施策の広域化が可能になることを強調した。それに対して合併反対派は各町の行財政の状況がかなり異なっており一部の町で累積した公債を新市全体で負担しなければならない、合併によって行政サービスが旧町の中で最も低い水準で平準化される、あるいは歴史ある町名が消滅するなどの理由を挙げて反対した。平成16年12月5日には合併の是非を問う住民投票が王寺・斑鳩・平群の3町で実施され、王寺町・斑鳩町では賛成を反対が大幅に上回った。住民投票後の12月21日に王寺町と斑鳩町は合併協議会からの脱退を表明し、合併協議会自体も平成17年2月末に解散された。

合併の失敗を契機として、7町の議会では定数の削減が議題に上ってくる。その背景には、7町の議会の定数は合計108（法律上の上限の合計は162）であるのに対して、仮に合併で西和市ができていれば議会の定数は法律による上限でも34でしかないといった事情が存在した。平成18年のうちに5町が条例を改正して議員定数を削減した。削減数は斑鳩町が1議席、三郷町・安堵町が2議席、上牧町は4議席である。事例の河合町では平成18年3月から定数についての検討を開始したが、11月の全員協議会での採決では現状維持が過半数を占め条例改正を行わないことが一度は決まった。この結果に不満を持つ住民グループが、定数を3議席削減する条例改正案を町長が提出することを求める直接請求をめざして署名活動を開始した。その結果議会の態度が変化し、12月議会でも急遽2議席削減案を議員提案によって提出・可決した。だが条例改正後も住民グループはあくま

でも3議席減を求めて署名活動を続け、平成19年1月に全住民の27%にあたる5,222名分の署名を集めて町長に直接請求を行った。直接請求による条例改正案は同月の町議会臨時会で審議されたが賛成少数で否決され、議会在12月に決定した2議席減の定数で4月に町議会選挙を行った。

橿原市における直接請求では、議員の削減の理由として経費の節減と財政改革が挙げられ、議員を5人減らすことで年間5,000万円の歳出減となると主張されていた。また議会の総人件費が類似規模の自治体中で全国に3番目に高いなども理由に挙げられていた。河合町の場合にも、7町合併が失敗したことで、合併に代わる経費節減の方策として議員定数の削減が主張されている。そこでは議会・議員が住民の代表機関であり、議員数の減少は住民からの多様な意見や利害を自治体に反映させる機会の減少でもあるといった考え方はみられない。むしろ自治体の行財政の改善の一環として地方議会も合理化すべきであるといった、かつての臨調と類似した発想が、「議員らも町民同様の痛みを分かたすべき」^②といった昨今の「構造改革」的なレトリックで表現されていることが注目される。

これら2つの直接請求の事例は、議会を住民の代表機関としてではなく単に自治体を構成する一組織としてとらえ、財政上の観点からその合理化を求めるといった考え方が、現在では住民の間にも定着しつつあることを示していると思われる^③。

② 河合町での住民グループの主張。『奈良新聞』2006年12月14日。

③ ただし地方自治体を主として行政サービスの側面からのみとらえるような見方が一般的な日本人の感覚かもしれず、そうした感覚からは行政組織・議会を問わず行財政の改革を中心とする視点を持つことは当然のこととも考えられる。

(2) 議員定数の概観と定数設定に関わる要因

以下の部分では大阪府内・奈良県内の市町村議会の議員定数その他の現況と、議員定数に影響を与えていると思われる要因について検討する。

表2は奈良県内の、表3は大阪府内の市町村別の議員定数、法律上の定数の上限、実際の定数と法律上の上限の比率（以下「定数上限比」と呼ぶ）の一覧である。上限と同じだけの定数を設定している自治体は存在せず、どの自治体も程度は異なるものの上限より少ない定数を定めている。以下の部分では主として定数上限比を用いて、議員定数と自治体の様々な要因の間の関係について考察する。

それぞれの自治体がどのように定数を設定しているかに関係する要因と、それが定数に及ぼす影響としては、以下のようなものを想定することができる^{②4}。

①人口 市町村の人口が定数に与える影響については、相反する2つの場合が考えられる。一つには、市町村の人口が多くなればそれだけ議員数も増加するので、単純に数からみて議員が多すぎるとみなされる場合が考えられる。この場合には人口が増加するほど定数上限比は低下するであろう。もう一つの可能性としては、人口が少ない市町村ほど議員一人あたりの有権者数も少なくなり、自治体の規模に比較して議員数が相対的に多いと見なされる場合がある。この場合には人口が少ないほど議員の削減が行われ、定数上限比は低下することになる。

②4 定数に影響する要因については、河村前掲論文、井田正道「市議会議員定数に関する分析」『政経論叢』第74巻第1・2号、2005年、を参照。なお井田論文では定数を説明変数としているが、定数は自治体の人口規模に規定されるため削減の程度を調べるという本稿の目的には適していないので定数上限比という指標を用いることとした。河村論文では同様の数値に「削減率」という用語を用いているが、法定定数制度ではない現状ではこの用語は不適當であるので使用しなかった。

表2 奈良県内市町村の議員定数

	条例による 議員定数	法定上限	定数上限比
奈良市	44	46	0.957
橿原市	26	34	0.764
生駒市	24	34	0.706
大和郡山市	24	30	0.8
香芝市	20	30	0.667
天理市	20	30	0.667
大和高田市	18	30	0.6
桜井市	16	30	0.533
宇陀市	22	26	0.846
五條市	18	26	0.692
葛城市	18	26	0.692
御所市	15	26	0.577
広陵町	16	26	0.615
田原本町	16	26	0.615
斑鳩町	15	26	0.577
上牧町	12	26	0.462
三郷町	13	26	0.5
王寺町	14	26	0.538
平群町	14	26	0.538
大淀町	12	22	0.545
河合町	13	22	0.591
吉野町	14	18	0.778
川西町	12	18	0.667
安堵町	12	18	0.667
高取町	12	18	0.667
三宅町	10	18	0.556
下市町	10	18	0.556
明日香村	10	18	0.556
山添村	10	14	0.714
十津川村	12	14	0.857
東吉野村	8	14	0.571
御杖村	8	14	0.571
曾爾村	8	14	0.571
川上村	8	12	0.667
天川村	10	12	0.834
下北山村	8	12	0.833
黒滝村	7	12	0.583
上北山村	7	12	0.583
野迫川村	7	12	0.583

表3 大阪府内市町村の議員定数

	条例による 議員定数	法定上限	定数上限比
大阪市	89	96	0.927
堺市	52	56	0.929
東大阪市	46	56	0.821
枚方市	34	46	0.739
豊中市	36	46	0.783
高槻市	36	46	0.783
吹田市	36	46	0.783
八尾市	32	38	0.842
茨木市	32	38	0.842
寝屋川市	32	38	0.842
岸和田市	28	38	0.737
和泉市	26	34	0.765
守口市	22	34	0.647
門真市	22	34	0.647
箕面市	25	34	0.735
大東市	17	34	0.5
松原市	20	34	0.588
富田林市	20	34	0.588
羽曳野市	20	34	0.588
河内長野市	20	34	0.588
池田市	24	34	0.706
泉佐野市	21	30	0.7
貝塚市	22	30	0.733
摂津市	23	30	0.767
泉大津市	18	30	0.6
交野市	18	30	0.6
柏原市	18	30	0.6
藤井寺市	18	30	0.6
泉南市	20	30	0.667
高石市	17	30	0.567
大阪狭山市	16	30	0.533
阪南市	20	30	0.667
四條畷市	17	30	0.567
熊取町	18	26	0.692
島本町	16	26	0.692
豊能町	18	26	0.692
岬町	16	22	0.727
忠岡町	14	22	0.636
河南町	14	22	0.636
太子町	14	22	0.636
能勢町	14	22	0.636
田尻町	13	18	0.722
千早赤阪村	10	18	0.556

また人口の規模だけではなく、市町村の面積や人口密度も議員定数と関係がある可能性がある。地方議員が事実上自治体内部の特定の地域を代表する存在であることを考えると、同じ人口規模でも面積が広く人口密度が低い市町村の方がより多くの議員が必要とされるとも考えられる。逆に人口密度の高い市町村は地域の代表という観点からは、相対的に少ない議員でも問題はないと考えられる。

②自治体の財政状況 議員を削減する理由として主張されるのが自治体財政の厳しさである。ただしこれまでにみたようにそのような主張は主観的な側面が強いし、実際には議会関連の支出が自治体予算に占める比率はきわめて小さいために、客観的にみると定数の削減は自治体財政の改善にきわめてわずかしか貢献しない。このように定数削減の財政上の効果は限定的であるが、それでも財政状況が厳しい市町村ほど議員についても削減圧力が強く、そのために定数がより少なくなっている可能性がある。

③議会関係の支出 前項の財政状況とも関連するが、議会に関する支出自体が議員定数に影響を与えている可能性がある。議会関係の支出として検討対象となるものは、予算中の議会費と議員報酬である。財政の改善という観点からは、議会費が一般会計予算に占める比率が高い自治体ほど議員を削減する動機を持ち、議員定数を少なめに設定すると思われる。

議員報酬と定数の関係については2通りの可能性が考えられる。考えられる一つの場合は、議員報酬が高い自治体ほど議会関係の総支出を抑制するために定数を減らすという可能性である。またこれとは逆に議員報酬が高い自治体は支出削減の手段として報酬カットなどの手段も可能であるのに対して、報酬が低い自治体は報酬額を現状よりも引き下げることが難しいために、議員報酬の低い自治体の方が歳出削減の手段として定数削減を行う傾向があると考えられることも可能である。

④合併の有無 合併によってできた市や他の自治体を編入した市は、合

併を経験していない市町村に比べて相対的に議員定数が大きくなることが予想される。その原因の一つは議員定数に合併特例が認められることであるが、現行の合併特例法では最大で法定上限の2倍の定数を合併から4年間設定することが可能である。定数の上限が緩和される期間が終了して通常の定数での選挙となった場合にも、過大な定数の状態から一気に法定上限を下回る定数を設定することは政治的に難しいので考えにくい。このために合併を経験した市は法定上限に近い定数を定める傾向があると考えられる。また合併の中でも特に小規模な町村が隣接の市に編入される場合に、数的に少数派である旧町村の住民の間で自らの地域からも議員を選出したいという欲求が往々にして存在するが、そのためには議員の定数をある程度多めに設定する必要がある。

⑤近隣自治体の動向 自治体の施策において横並びの傾向がみられることはよく観察されている²⁵⁾。自治体の種々の施策にみられるのと同様に、定数の設定についても地理的に近接する自治体や同程度の規模の自治体の状況が、自治体が旧制度の下で減数条例を制定したり、現在の定数条例を作成したりする際に影響していることが考えられる。

(3) 諸要因と議員定数の関係

以下ではまず数量的に把握できる要因と議員定数との関係を検討する。議員定数の状況を表す指標として用いるものは定数上限比である。人口に関わる変数としては、平成18年10月1日現在の自治体人口と人口密度を使用する。財政状況についての変数としては、自治体の全般的な財政状況を示すものとして各市町村の財政力指数(平成17年度)、財政の逼迫度を示すものとして経常収支比率(平成18年度)と公債費比率(平成18年度)を使

25) 村松岐夫『地方自治』東京大学出版会、1988年、pp. 73-74.

用する。議会関連支出の指標としては、各市町村の一般会計歳出に占める議会費の比率（平成18年度）と条例に定める議員報酬の月額（条例の金額から減額されている場合には減額された額）を使用する。

これらの変数と定数上限比の相関をみたものが表4である。1%水準で有意な変数が人口、議会費比率、議員報酬であり、5%水準で有意な変数が人口密度と財政力指数である。

①人口 人口と定数上限比には正の相関があり、人口が増加すると定数上限比も大きくなるといった関係が観察された。だが市町村合併を行うと人口と定数がともに増えるので、分析の結果には合併の効果も合成されていることが予想される。しかしながら合併によって発足した2市と他の自治体を編入した2市を除外した場合にも、人口と定数上限比の相関係数は0.446（1%水準で有意）であり、合併の効果を除いても人口と定数の間には相関があることがわかる²⁶⁾。自治体の議員数について人口別に考え

表4 定数上限比と諸変数の相関関係

変数	相関係数
人口	0.474**
人口密度	0.222*
財政力指数	0.267*
経常収支比率	-0.131
実質公債費比率	-0.191
議会費比率	-0.423**
議員報酬	0.416**

* 5%水準で有意

** 1%水準で有意

²⁶⁾ 加藤幸雄による全市議会の定数の分析でも同様の傾向が観察されている。加藤前掲論文, p. 85.

ると、人口の多い自治体は議員の絶対数が多いのに対し、人口の少ない自治体は住民数との関連でみた相対的な議員数（あるいは議員一人あたり有権者数）が多い。人口の少ない自治体で議員の削減がより進んでいるということは、規模のわりに議員が相対的に多いと感じられる場合の方が議員の絶対数が多い場合よりも削減につながりやすいということになる。また人口密度については、人口密度が高くなるにつれて定数上限比も上昇するといった予想とは逆の関係が観察されるが、相関係数の値・有意水準はともに高くはない。

②自治体の財政状況 自治体の財政状況に関わる変数は、財政力指数以外は定数上限比との関係が認められないし、財政力指数と定数上限比の相関もそれほど強くはない。概して財政の悪化という現象と議員の削減という現象の間の相関は弱く、財政状況が悪くなるほどより多くの定数を削減するといった現象はみられない。ただし特定時点での多数の市町村の財政状況をみるのではなく、個々の自治体の財政状況の時系列的な変化をみた場合に、財政の時系列的な悪化が議員の削減につながっている可能性はあると思われるが、その妥当性は分析で用いた変数からは明らかにしえない。また財政データで表される各自治体の状況とは別に、それぞれの自治体の議員や住民が自治体の財政状況が厳しいと主観的に判断し、定数の削減を実行するという可能性もある。いずれにしても、議員の削減が主として財政事情と関連づけられて主張されているにもかかわらず、財政と定数の間には弱い関係しか認められない。

③議会関係の支出 議会に関わる支出のうち、議会費比率と定数上限比は負の相関関係にある。つまり予算に占める議会費の比率が高いほど議員の削減が進む傾向があるというのは、両者の関係についての予想に合致している。また議員報酬と定数上限比は正の相関関係にあり、議員報酬が高い自治体ほど議員の削減を行っていない傾向があるといえる。これは本節

の最初に予想したように、議員報酬が相対的に高い自治体は議会関係の支出を削減する手段として報酬の抑制という手段を取れることに関係しているかもしれない。あるいは議員報酬が高い自治体は財政的にまだ余裕があって議員数を減らしてまで歳出を削減する状況に至っていないという解釈も可能であるように思われる⁽⁷⁾。

議会費・議員報酬と議員定数の関係を考える際に留意する必要があるのが、自治体の人口規模である。概して自治体の規模が大きくなるほど、予算に占める議会費の比率は低下し、議員報酬は高くなる傾向がある。逆に小規模な自治体は議会費比率が高く、議員報酬は低い傾向がある。自治体の人口と議会費比率の相関係数は -0.471 （1%水準で有意）であり、人口と議員報酬の相関係数は 0.624 （1%水準で有意）と、ともに高い相関関係がある。議会関係の支出と議員定数の間には高い相関関係がみられるが、両者の関係を考える際には自治体の人口規模が議会費や議員報酬を規定している可能性を考慮に入れる必要がある。

④合併の有無 奈良・大阪の全市町村の定数上限比の平均が 0.670 、つまり実際の議員定数は概して法定上限の $2/3$ 程度であるのに対し、合併を経験した市の定数上限比の平均は 0.856 と、平均よりも高くなっている。事例の中では合併を経験した自治体は4市しかないので事例として十分とはいえないが、合併を経験した市町村は相対的に多めの議員定数を設定することが観察される。

⑤他の自治体の動向 自治体が定数を設定する際にどの程度他の自治体の状況から影響を受けているかは、各自治体を対象とした事例研究によら

(7) 事例の自治体における議員報酬と財政力指数の相関係数は 0.537 （1%水準で有意）であり、財政状況が比較的良好な自治体では議員報酬も高い傾向がみられる。

なければ明らかにできないが、多数の自治体の条例制定過程を観察することは本稿の範囲を超えている。代わりに本稿では類似した条件を持つ自治体の間でどの程度定数にばらつきがあるか、言い換えれば結果としての横並び状況を概観する。表5は事例の自治体を人口によって分け、人口区分ごとに定数上限比の平均値と標準偏差を示したものである²⁸⁾。人口区分ごとに定数上限比の平均は相当程度異なっているが、その一方で区分内の各自治体の定数上限比のばらつきは大きくはない。標準偏差の数値をみると、小規模な町村では定数のばらつきが大きくなること、大阪の市町村の方がばらつきが小さいことなどが観察できるが、明確な傾向は観察できない。

4. 考 察

本稿では地方議会の定数についてのこれまでの議論の動向を概観し、市町村における実際の議員定数の状況とそれに関連する要因を検討した。地方議会の定数を削減する方向で議論が始まった契機としては臨調答申が重視されているが²⁹⁾、政府審議会における議会の合理化の議論はそれよりも少し前の大平内閣期に始まっていた。大平内閣がアジェンダを設定して鈴木・中曽根内閣期に本格的に検討されるという推移は、行政改革関連の他の多くの問題と共通している。議員定数の削減は地方自治体の行政改革の一環として、主に歳出の削減という観点から主張された。定数削減につい

²⁸⁾ 定数の標準偏差を計算すると、規模が大きく定数が多い自治体の区分ほど標準偏差の値が大きくなってしまっているので、自治体規模の影響がない定数上限比によってばらつきをみることにした。

²⁹⁾ 河村前掲論文、pp. 400-403、加藤幸雄「地方議会の議員定数の改正案について」『地方財務』1999年6月号、pp. 150-151。

表5 自治体規模別の定数設定の状況

	奈良+大阪			奈良			大阪		
	自治体数	定数上限 比の平均	標準偏差	自治体数	定数上限 比の平均	標準偏差	自治体数	定数上限 比の平均	標準偏差
(自治体規模)									
2千未満	6	0.680	0.122898	6	0.680	0.122898	0		
2千以上5千未満	5	0.657	0.127903	5	0.657	0.127903	0		
5千以上1万未満	9	0.636	0.083698	7	0.635	0.083908	2	0.639	0.117358
1万以上2万未満	7	0.630	0.055223	2	0.568	0.032527	5	0.654	0.040696
2万以上5万未満	14	0.623	0.101296	11	0.605	0.107442	3	0.692	0
5万以上10万未満	17	0.639	0.078438	5	0.653	0.099007	12	0.633	0.072503
10万以上20万未満	12	0.652	0.083976	2	0.735	0.041012	10	0.635	0.077000
20万以上30万未満	4	0.815	0.052500	0			4	0.816	0.052500
30万以上50万未満	5	0.805	0.084900	1	0.957	0	4	0.770	0.022000
50万以上	3	0.892	0.061785	0			3	0.892	0.061785
全市町村		0.670	0.109598		0.649	0.113855		0.689	0.103258

での議論の特徴の一つとして、本来は地方自治体に関わる問題であるにもかかわらず中央政府の財政状況が悪化している時期に論議されていることが指摘できる。もう一つの特徴は、住民を代表する機関である議会に対して行政機関と同様の観点から合理化・スリム化を求めている点であり、現在ではこうした考え方が政府審議会のみならず一般市民の間にも浸透していることは各地での定数削減の直接請求などからみてとることができる。議員数を減らすことによって合議体としての議会の意思が明確になり、首長に対抗しうる機関へと発展するという考え方もあるが⁶⁹、こうした観点は現在の議論の中ではみうけられない。

一方で奈良・大阪の82市町村を対象とした定数の状況についての概観と、定数と関連する各市町村の特徴の検討結果は、定数削減についての議論の主張とは適合しにくいものであった。各市町村が設定した議員定数がどの程度法定上限に近い（または法定上限よりも少ない）のかは、自治体の規模と強い関連を持っているが財政状況とはそれほど関連がない。財政に関わる要因としては議会費比率と議員報酬が議員定数と相関があるが、この2つの要因は人口規模とも相関が高く自治体規模から影響を受けていると考えられる。つまり議員の削減状況と最も関係が深い要因は自治体の人口規模ということになる。地方自治法が定める定数の上限は小規模な自治体になるほど相対的に大きく設定されている。議員1人当たり人口をみると、人口5万の市では1,667人であるのに対して人口50万の市では8,929人、人口5千人の町では278人である。このために小規模な自治体ほど議員の数について過剰感があり、削減が進行すると考えられる。

以上のように財政上の理由から議員削減が主張されるにもかかわらず、

⁶⁹ 村松岐夫・伊藤光利『地方議員の研究』日本経済新聞社、1987年、pp. 177-181.

削減状況と自治体の財政状況の間には弱い関係しかない。議員の削減状況に相関があった要因は自治体の財政力指数のみであり、しかも相関は強くない。公債依存度や財政の硬直化といった、財政上は問題視され合理化につながるような要因は、定数の削減には影響を与えていない。このように今回使用したデータからは、議員定数削減の根拠として主張されていることと実際の削減状況の間にはズレが存在するように思われる。その原因は一部前述したように、①そもそもデータとして用いた全ての市町村の財政状況が多かれ少なかれ悪い、②それぞれの市町村の財政には特定の時点をみただけではわからない時系列的な悪化傾向がある、③市町村関係者の主観では財政状況は厳しいという認識がある、といったような場合が考えられる。

ただしいずれにせよ、議員定数の削減によって生じる財政上の改善はわずかでしかない。自治体の一般会計歳出に占める議会費の比率は、市で1%弱、町村で2%前後である。議員を減らせば義務的な支出である人件費が多少は減少するといったメリットはあるものの、それは歳出の0.1%から0.4%程度を削減できるにすぎない。また削減が進んでいる自治体ほど議員報酬も低い傾向があり、町村議員の報酬は20代の職員の給与とほぼ同程度である。その意味で財政を改善するための手段としての効果は乏しいといえるが、それによって削減できる歳出額は一般的な住民の金銭感覚からみれば相当のものであることも確かである。このようなことから、議員定数の削減はそれが求められる目的である財政の改善には実質的な効果がないが、住民の視点からは相応の効果がある方策にみえるということができる。このために実際の効果は別として自治体の改革を行っているという象徴的な行為としての意味を強く持っているといえる。だが議員定数をその費用と便益から考えた場合に、議員を削減したことによる財政上の効果は明確であっても、議員によって代表される住民の意思という便益の

地方議会における議員定数の動向

部分がどの程度あるのかははっきりとした形で表せるわけではない。このために現在は議員活動の低調さと関連付けて議員を減らす財政上のメリットだけが強調される傾向があるが、定数削減の議論をする際には議員の代表機能はどの程度の価値を持つのかについての評価を何らかの形で行うことが必要のように思われる。