

三原市議会議員定数に関する研修会（2024 年 3 月 28 日）

地方議会における議員定数について

木下 和朗

（岡山大学学術研究院法務学域教授）

はじめに

地方議会の議員定数について、憲法など法的要請との関係で、とりわけ議員定数を削減する必要性と合理性をどのように考えるべきか。

1 議員定数に関する現行法（市議会：地方自治法第 91 条第 1 項）

- ・ 条例主義＋法定上限の廃止 → 議員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られる。
- ・ ただし、議員定数の決定には、裁量の合理的行使として認められるべき、決定する必要性と決定内容の合理性が必要である。
- ・ 必要性と合理性は憲法及び法律の要請の枠内で認められ、手続上、市民に対する説明責任を果たすことが肝要である。

2 選挙制度に対する憲法上の要請

○日本国憲法

第 15 条

- ① 公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である。

第 92 条

地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。

第 93 条

- ① 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。
 - ② 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。
- ・ 地方議会は、住民代表機関（←住民自治←憲法第 92 条「地方自治の本旨」）であるとともに議事機関（憲法第 93 条第 1 項）であり、憲法は公務員の選定罷免権の中心となる基本的人権として選挙権を保障する（第 15 条第 1 項）から、国会議員の選挙制度に対する憲法の要請は概ね地方議会にも当てはまる。
 - ・ 基本的な考え方（最高裁判所の判例）

「代表民主制の下における選挙制度は、選挙された代表者を通じて、国民の利害や意見が公正かつ効果的に国政の運営に反映されることを目標とし、他方、政治における安定の要請をも考慮しながら、それぞれの国において、その国の実情に即して具体的に決定されるべきものであり、そこに論理的に要請される一定不変の形態が存在するわけではない。我が憲法もまた、上記の理由から、国会の両議院の議員の選挙について、議員は全国民を代表するものでなければならないという制約の下で、議員の定数、選挙区、投票の方法その他選挙に関する事項は法律で定めるべきものとし（43 条、47 条）、両議院の議員の各選挙制度の仕組みの具体的決定を原則として国会の裁量にゆだねている」。

3 議員定数に関する憲法上の要請

○日本国憲法

第15条

③ 公務員の選挙については、成年者による普通選挙を保障する。

第43条

① 両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する。

② 両議院の議員の定数は、法律でこれを定める。

・議員定数の法定主義を定める一方、二つの要請を含むと解される。…地方議会も同じ

①選挙されるべき議員数を法律で予め確定する。←憲法第43条第2項

②国会がその機能を十分に発揮するに足る議員定数を定める。←憲法第15条第3項、第43条第1項等

・議員定数に対する要請は数では示されない。決定した議員定数の数自体よりも、決定に至った理由と過程はいかに合理的かが重要な問題になる。

・政治参画における男女平等

4 地方議会がその機能を十分に発揮するに足る議員定数という要請の内容

(1) 地方議会の機能 ①住民代表機関+②議事機関

(2) 住民代表機関としての機能発揮のための要請

・厳格な人口比例は要求されない一方、人口と適切に均衡した議員定数を定めることが要請される。

【理由】

①代表の正確性の要請

②首長制（二元代表制）の下における市長と市議会議員が「代表」する意味の違い

(3) 議事機関としての機能発揮のための要請

・最低限の要請として、合議体として成立する議員定数、すなわち、議長及び副議長を選出し、かつ、多数決が安定的に成立するための議員4人以上が必要である。さらに、複数の常任委員会を設置するときは、それ以上の議員数を確保せざるを得ない。

・今日、市議会議員には、執行機関への質疑及び質問にとどまらず、政策提言及び行政監視など、市長や執行機関に求められる専門性とは異なる専門性も求められる。議員個人に一定程度の専門性を求める一方、議員定数を削減することは現実的でない。

5 憲法の要請との関係で議員定数削減が認められ得る理由

(1) 選挙区への議員定数配分において「實際上考慮され、かつ、考慮されてしかるべき要素」

（最高裁判所の判例） …地方議会の議員定数の決定についても同じ

「選挙区の選挙人数又は人口数」が「最も重要かつ基本的な基準とされるべきことは当然である」。「従来の選挙の実績や、選挙区としてのまとまり具合、市町村その他の行政区画、面積の大小、人口密度、住民構成、交通事情、地理的状況等諸般の要素を考慮し、配分されるべき議員数との関連を勘案しつつ、具体的な決定がされるものと考えられる」。「また、社会の急激な変化……などが生じた場合、これをどのよう
に評価し、前述した政治における安定の要請をも考慮しながら、これを選挙区割や議員定数配分にどの

ように反映させるかも、国会における高度に政策的な考慮要素の一つであることを失わない」。

(2) 二つの場合を区別すべきである。

①人口減を理由とする削減

②人口減以外の理由による削減 …議員定数と人口との従来の均衡を変更する場合

6 人口減を理由とする議員定数削減の必要性和合理性

(1) 人口との均衡を大きく変更せずに議員定数を削減するならば、議会の機能を阻害しない範囲で削減できる。ただし、人口減について具体的かつ客観的な事実を以て予測を示す必要がある。

(2) 議会の住民代表機能との関係

・地方議会の「地域代表」性は、議員定数を決定する際の考慮要素になる一方、定数を一義的に決定しない。ただし、二元的代表制の下、市議会議員の代表の正確性については、国会議員と比較して、地域、政党及び団体などの社会各部に現実に存在する多様な民意を反映することがより強く要請されるべきである。また、市全域を一つの選挙区とする大選挙区制を維持する限り、議員定数削減により代表の正確性はある程度損なわれ得る。したがって、人口減を理由に議員定数を削減する場合であっても、削減数を慎重に検討し、削減と併せて、政策への住民参画や議会への意見表明の機会を増やすなどの措置を講ずること、将来の課題としては、選挙制度自体を見直すことが望ましい。

7 人口減以外の理由による議員定数削減の必要性和合理性

(1) 従来の人口との均衡を大きく変更して議員定数を削減する場合、その必要性和合理性についてとりわけ慎重な考慮が必要である。すなわち、人口との均衡以外の事項（これまでの選挙実績、議員選出の地理的基盤の状況、人口密度、住民構成、交通事情、地理状況等といった諸事情）も考慮できる一方、これらを議員定数削減の主な理由にするとときは、説得的な必要性和合理性を具体的に示すことが必要である。

(2) 住民の要望 →住民の意思の内容を制度上どのように確認するかが問題

(3) 議会の経費削減 →議員定数削減の理由としては説得的でない

(4) 低投票率や無投票当選の増加、議員のなり手の減少 →議員定数と直接関連するか

8 おわりに 議員定数削減について説得的な必要性和合理性があり得る場合

- (1) 現状の人口と面積の下で、一定数の議員削減を実施した後も、諸事情を考慮するならば、多様な民意の反映という地方議会の住民代表機能を従来通り又はそれ以上に果たし得ることについて、議会が説得的かつ具体的な根拠を示すことができる場合
- (2) 議会運営の合理化ないし効率化を理由とする場合。ただし、議員削減にともなって実現できる「合理化ないし効率化」の具体的内容を吟味する必要がある。議会運営の合理化により地方議会の住民代表機能を殊更に損なうことは許されない。また、議員の専門性重視は、議員定数削減と対立し得る要請であることに留意すべきである。したがって、合理化ないし効率化は定数削減の「錦の御旗」とはならず、定数削減と合わせて、議員数が減るにもかかわらず多様な民意を基盤とした議会活動が活性化するという成果を、議会は着実かつ具体的に示す必要がある。
- (3) 議会と住民が議員定数削減について合意に至る、少なくとも住民からある程度の理解を得る、プロセスを経ることが望ましい。