

令和 7 年 3 月 17 日

佐渡市議会議長 金田 淳一 様

議会基本条例特別委員長 山田 伸之

議会基本条例特別委員会中間報告書

本委員会に付託された事項について、会議規則第 45 条第 2 項の規定により、次のとおり中間報告する。

記

1 経緯

本委員会は、議会基本条例に関すること及び議会改革に関することを付託事項として令和 6 年 4 月 30 日に発足し、これまでの間、当市議会議員の定数に関する協議を重ねてきた。

特に今般の協議においては、議会基本条例第 22 条第 2 項により『議会は、議員定数等の見直しに当たっては、行財政改革の視点だけではなく、市政の現状、課題並びに市民の意見等を十分考慮するものとする。』と定められていることから、同年 11 月 17 日に議員定数をテーマとした市民意見交換会を開催し、市民からの意見聴取にも努めたところである。

これらの経緯を踏まえ、本委員会の中間報告として、当市議会議員の定数について次のとおり報告する。

2 議員定数に関する法制の概要

市町村議会の議員定数については、国は、元来、人口規模に応じて上限数を法定する「法定上限制度」をとっていたが、地方自治の自律性強化を求める声が高まってきたことから、平成 23 年 8 月に地方自治法を改正し、市町村議会の自主的な判断に委ねることとした。

なお、当該法改正に先立ち、第 29 次地方制度調査会が「各地方議会が議員定数を定めるに当たっては、住民の理解を得られるものとなるよう十分に配慮すべきである。」（平成 21 年 6 月 16 日）と答申していることから、議員定数の検討にあたっては、より慎重な対応が求められている。

3 佐渡市議会議員の定数の推移

施行の日	議員定数
平成 16 年 4 月 18 日執行の一般選挙より	60 人
平成 20 年 4 月 13 日執行の一般選挙より	28 人
平成 24 年 4 月 8 日執行の一般選挙より	24 人
平成 28 年 4 月 10 日執行の一般選挙より	22 人
令和 2 年 4 月 12 日執行の一般選挙より	21 人

4 市議会議員の定数に関する各種統計等

(1) 人口段階別にみる状況

全国市議会議長会による令和 5 年 12 月 31 日現在の調査によると、人口段階別にみた全国の市議会議員の定数の状況は、次の表のとおりである。

これによると、佐渡市が属する人口段階区分「5 万人未満」の市の議員定数の平均は、16.8 人であった。

※ 令和 6 年 12 月末時点の佐渡市の住民基本台帳人口 4 万 8,094 人

人口段階	市区数	平均(人)
5 万人未満	300	16.8
5～10 万人未満	235	20.4
10～20 万人未満	148	25.3
20～30 万人未満	48	30.8
30～40 万人未満	30	36.5
40～50 万人未満	19	39.6
50 万人以上	15	45.8
指定都市	20	58.3
合計	815	23.0

なお、同調査から人口段階 4～5 万人の市を抽出して算出した結果、当該議員定数の平均は、18.5 人であった。

人口段階	市数	平均(人)
4～5 万人	87	18.5

(2) 類似団体Ⅱ－１の市(44市)における状況

総務省が示す類似団体において佐渡市が区分されている「類似団体Ⅱ－１」に該当する市は44市であり、当該議員定数の平均は21.8人であった。

都道府県	団体名	議員定数(人)	都道府県	団体名	議員定数(人)
北海道	岩見沢市	22	長野県	佐久市	26
青森県	十和田市	22	長野県	安曇野市	22
岩手県	花巻市	26	岐阜県	高山市	24
宮城県	栗原市	24	京都府	京丹後市	20
秋田県	横手市	26	和歌山県	田辺市	20
秋田県	由利本荘市	22	和歌山県	紀の川市	20
秋田県	大仙市	24	広島県	三次市	24
福島県	須賀川市	24	徳島県	鳴門市	22
福島県	二本松市	22	香川県	三豊市	22
福島県	伊達市	22	愛媛県	宇和島市	24
茨城県	石岡市	22	福岡県	柳川市	19
群馬県	渋川市	18	福岡県	八女市	22
千葉県	銚子市	18	福岡県	朝倉市	18
千葉県	旭市	20	福岡県	糸島市	20
千葉県	八街市	20	熊本県	玉名市	22
千葉県	香取市	22	熊本県	宇城市	22
新潟県	佐渡市	21	熊本県	天草市	26
新潟県	南魚沼市	22	大分県	日田市	22
山梨県	南アルプス市	22	宮崎県	日南市	19
山梨県	笛吹市	19	鹿児島県	出水市	20
長野県	飯田市	23	沖縄県	糸満市	21
長野県	伊那市	21	沖縄県	宮古島市	24
上記44市議会の議員定数の平均					21.8

(令和5年12月末現在)

(3) その他

① 交付税措置

佐渡市財務部財政課に照会したところ、佐渡市議会の場合、令和6年度予算について計算すると、議員1人あたり約252万3千円(21人分:約5千298万3千円)が交付税措置されているものと思われる。

※ 参考までに、議員報酬、議員手当及び議員共済費の予算額の合計は、2億2,479万6千円である。

② 議員一人あたりの人口(県内)

議員一人あたりの人口についてみると、佐渡市は県内 20 市中第 10 位の約 2 千 300 人であった。

(単位:人)

	人口	議員 定数	議 員 一 人 あたり人口	備考
新潟市	767,565	50	15,351.3	
長岡市	258,205	34	7,594.3	
上越市	182,911	32	5,716.0	
新発田市	92,855	25	3,714.2	
三条市	92,361	22	4,198.2	
柏崎市	77,481	22	3,521.9	
燕市	76,694	20	3,834.7	
村上市	54,765	22	2,489.3	令和7年4月から2738.3人 (定数2減による)
南魚沼市	53,324	22	2,423.8	
佐渡市	49,333	21	2,349.2	
十日町市	48,132	24	2,005.5	令和6年4月から2,533.3人 (定数5減による)
五泉市	46,518	20	2,325.9	
阿賀野市	39,863	16	2,491.4	
糸魚川市	38,855	18	2,158.6	
見附市	38,584	17	2,269.6	
小千谷市	33,190	16	2,074.4	
魚沼市	33,149	18	1,841.6	
妙高市	29,885	16	1,867.8	
胎内市	27,284	16	1,705.3	
加茂市	24,569	15	1,637.9	
平均	103,276.2	22.3	3,578.5	

(令和5年12月末現在)

5 総括

以上の経緯や統計数値等を踏まえ、本委員会において当市議会議員の定数に関する討議を行ったが、意見は、定数増、定数減及び現状維持に3つに分かれ、一つの結論に調整することはできなかった。

ゆえに、それら3つの意見の概要について、別紙のとおり併記し、本委員会における検討のまとめとする。

意見の概要

1 議会における意見

意見	会派名(妥当とする議員定数)	意見の概要
(1) 定数増	社会民主党	下記のとおり (市民意見交換会における意見表明の要旨)
(2) 定数減	政風会(18)、新生クラブ(18)、リベラル佐渡(20)、公明党(18)	
(3) 現状維持	日本共産党、佐渡の声、市民クラブ	

(1) 定数増(社会民主党:荒井眞理議員による意見表明)

女性議員は今2名しかおりませんが、女性たちが議論しやすい環境が佐渡市議会にないと感じています。佐渡市議会に女性たちがもっと出やすい環境をつくるためには、議員定数が今のままではとても難しい。私は増やしたほうがいいと思います。

もう一つが、二元代表制の議会の中で、行政を監視する、批判する、そして提案する。これが私たちの仕事です。ところが、佐渡市議会に私入って本当に分かりましたけれども、佐渡市は他の自治体よりも様々な分野の理解を求められます。例えば、よその市町村には必ずしも病院や診療所はありません。佐渡には二つあります。高齢福祉施設もあります。それから航路が海と空の二つもあります。農林水産あります。消防と上下水道そしてごみ処理は隣の市と一緒にやりますというわけにいかない。単体でやらなければいけない。そして、世界と約束をしている世界遺産と世界農業遺産、ジオパークもある。博物館も旧市町村が持っていたものを合わせて一つの自治体としては非常に数が多い。それらの分野を知りませんと言うわけにはいかない。二元代表制として、私たちはどの議案が出されても、賛成なのか反対なのか、いいとか悪いとか、意見をもつ必要があります。少数にすると必ずこの分野は分かりませんということが出てきます。これを避けなければ、議会としての機能を果たせないということです。人口減少が急激に進んでいます。これは社会の衰退、つまり発展しないのではないかとことを皆さん危惧していると思います。どこを見ても今人材不足です。その中で女性がまず駆り出されました。女性たちは、男女共同参画と言われて人生忙しくなったって言っているのです。これは人口減少に大きな心理的負荷をかけていると思います。そして、今度はそれでも足りないで、高齢者が駆り出されるようになりました。60歳定年は夢のようです。そして、障害者ももっと入れようと。これは良いことですけれども、実態が伴わないままどん

どん数だけ増やされているのは大きな負担です。そして、今年度から外国人労働者を入れるための支援事業も始まっています。このように、多様にならざるを得ない流れの中で議員定数を減らすと、分からない分野が益々増えていく。少なくとも女性が社会の半分を占めているのであれば、この半分の声がせめてもっと届くようにして、住みやすい、暮らしやすい、子育てしやすい環境、介護の負担の軽減、そのような状況をまずつくる。そうして初めて市民の代表はどのぐらいがいいのだろうかという人数の話に及ぶのであって、質をきちんとまず議論するべきと思っています。

今日皆さんのお手元にお渡ししています議会だよりの19ページ。ここに8月に議員研修をいたしました報告が載っています。ここで廣瀬講師が、このように議員定数について評価しています。議員がいないと困ると市民が実感する。議員は小まめに議会だよりに出しなさいと。ここには書いてありませんが、月に1回出しなさいという提案をいただきました。その次に、佐渡市議会は、定数を減らすペースが早過ぎると評価を受けました。それから、議員の成り手について考えるべきことは、各地区からの地域代表を、ここは広いから10か市町村から必ず1名出すとかいう考え方も必要だと。それから、議員報酬は佐渡市低いですねと。女性議員が全国平均に比べ2名では少ないと。そして、議員の平均年齢が高過ぎるということなどが指摘された。それから、行政のサービスは全体的に細かくなっているけれど、佐渡市も行政サービスの分野が多い。このことも定数を考える判断材料になると述べられました。私もなるほどと納得をいたしまして、議員定数増、この考え方を私は推奨していきたいと思っています。

(2) 定数減(政風会：山本卓議員による意見表明)

平成16年から4年ごとに議員定数が減らされてきました。平成28年から22人、令和2年から21人と決められました。そのとき議会改革特別委員会を立ち上げて議員定数の検討を行いました。令和2年から21名にするが、将来的には18名が望ましいと報告の中に明記をされました。私は令和2年から佐渡市議会にお世話になりましたが、そのときに令和6年度はどうするのか特別委員会をつくって議論したのですが中々議論がまとまらず、21人のまま選挙になりました。

では、佐渡市が4年ごとに議員定数を減らしてきた根拠はどこにあるかということ、全国市議会議長会の調査がありまして、これは5万人以下、その次は5万人以上10万人未満、それから10万人以上20万人未満というように815市の人口段階別の平均値が出ています。こういうものを参考にして、議員の定数を減らして現在に至るということでもあります。ちなみに、佐渡市は5万人以上10万人のカテゴリーですが、直近の令和

5年12月31日時点の報告では、議員の平均数が20.4となっています。それから見るとちょっと多い。しかし、市報さど11月号を見ると、佐渡の現状は4万8,300人ぐらいです。これが令和10年になったとき、この次の選挙、どのくらいの人口になるかという、4万5,000人ぐらいで収まってくれば御の字だろうと私は思っております。市議会議長会の調査で5万人以下の市の市議会議員の平均は16.8です。佐渡市の21人というのは非常に多いですね。そうすると、平成29年度に報告があったように、将来18人が望ましいということが妥当になってくるのではないかと。

これから人口が減っていくとなると、当然交付税が減っていきます。交付税というのは、人口、それから学校の統合で学校が減ります、病院が減ります。そういったことが全部計算されて減っていきます。交付税が減るならば、当然一般会計予算も減っていきます。予算が減額になればなったように、それに応じた議員定数が必要じゃないか。身の丈に応じた形にしていくのが最善じゃないか。このように思っているところでございます。

(3) 現状維持（日本共産党市議団：中川直美議員による意見表明）

まず、議員定数を考えるときは、議会の役割から考えていかなければならないと思っています。地方自治や市政運営は、市長がこっちへ走れと言ったらそっちに走るなんていうものじゃなくて、市民の声を反映しながら進めるのが原点です。第一部でありましたように、議会は批判したりチェックしたり政策提言したりするのが仕事です。これがしっかりなされる議員定数でなければならぬと思っています。市民の税金預かって使う訳ですから、費用対効果なども含めて、予算の使い道の無駄がないのか、無理がないのか、市民の目線から見てどうなのかということをも市民のかわりにチェックする。これらが、議員、議会に課せられている仕事だというふうに思っています。

若干の誤差はありますが、佐渡と似た人口規模でみると、議会定数は極端に多過ぎる訳でもない。先ほど人口規模を言われましたが、人口が同じでも面積が小さい自治体もあります。ところが佐渡の面積ってというのは東京23区の1.5倍近くある。そこに議員を置くっていうことから、単純にそういう類似団体との比較で考えるべきではないというのが2点目。

3点目、先ほど財政のお話がありましたが、議員報酬面から見た場合、類似団体の中でも佐渡の議会は高くありません。県内でも1番低いほうだと思います。

4点目、これは議員を増やしたほうがいいという方の意見にもありましたが、いろんな意見を反映するのが議会です。例えば21人いれば、1

人や2人反対する議員がいるのは当たり前なのです。議案等を本会議の下請機関として、各常任委員会で審査をして、本会議で最終的に決めます。十分審査するためには、やっぱり一定程度人数がいけないといけない。現在、3つの常任委員会で、各委員は7人です。1人委員長ですから司会者みたいなもので、実質6人でやるのです。今より減らして、例えば18人にすればそれはもっと減ってくる。今年度の議員研修会の講師は全国市議会議長会にいらした廣瀬講師でしたが、佐渡市についてコメントをいただきました。『佐渡市は3つか4つの常任委員会でないときちんと審査ができないのではないかと。委員会などで十分な討議や審査ができる人数というのは、エビデンスによると7人ぐらいが適当だ。類似団体で3万人から7万人の294市では、単純計算で議員定数19人。人口産業別46市でみた場合は22人。面積と人口方式の単純計算でいくと24.01人…約25人が必要なのではないか』というのが、全国市議会議長会にいた方のお話でありました。皆さんの声を受けて反映をする。皆さんの市民感覚で予算をチェックしていくことが必要で、その点では、一定程度の人数がいなかったら駄目だと思っています。市長も議員も選挙で選ばれます。こういった二元代表制の一つとして、執行部の批判と監視、そして政策提言。これが議会の大きな職責だと思っています。議員の定数を減らした場合に、各地区や各階層の意見が反映されにくくなるという懸念があります。佐渡の場合、私は真野ですけど、例えば相川の地域問題のことが出てもぴんときませんよね。もちろん現場に行って調査したりすることもあるのですが、肌感覚としては非常に分かりにくい。そういう意味でも、最低限現状の人数が必要という考えです。先ほど財政の問題出ましたが、議員報酬もっと低くていいじゃないかって議論が住民からあれば、それはそれでありだと私は思っています。

市民の皆さんから見たら、役に立たない議員は要らないというのが率直な声だと思います。議員、議会は何をやっているのか全く分からないと。以前私2期目から佐渡市議会に入りましたが、以前先輩議員はよく言ったものです。『無駄飯食いの議員になるな。議員バッジで威張りたいたけなのか。予算審査の3か月に1回の一般質問の発表会。これでは仕事じゃない。パフォーマンスだけで議員の本来の仕事をしない。そんな議員は要らない。市長提案にイエスマン、何でも賛成の議員は要らない』と。以前やった議会の研修会で江藤教授という方も言われました。『市長が提案することに100%良いなんてことはない。そこを議会が修正するなり何なりをする。ここに議会の存在価値がある』と。今の議会は、これ私一人の感覚ですが、何でも賛成何でも起立。議会は法令や条例に抵触する問題、補助金の問題なども含めて市民目線で議会の意見を出していくのが役目だと思っています。補助金の問題でも、佐渡汽船の問題でも、私は今の議会では、市民の期待には応えていないと思っています。

何でも賛成じゃなくて問題点はきっちり指摘をする。最近は決算審査でさえ意見がつかないような議会になっています。まだまだ議会の能力を上げる、権能を上げるっていうことが必要だ。議会基本条例がこの4月1日から施行された。議員が議員らしく市民の期待に応える。執行部に問題があれば問題があるときっぱり言える。こういう議会になるために議会基本条例を作ったわけですから、まずどうやったら議会らしくなるかということを生懸命やるべきで、議員としての責務ではないかと考えているところであります。

最後に、役に立たない議員は要らないっていうけど、議員を減らせば議会の能力が上がるかといったら、私は上がらないと思っています。議員を減らせば選挙の強い人が残るだけで、能力が高くなるものではないと私はと思っています。

2 参考 市民意見交換会(R6. 11. 17)における市民からの意見

佐渡市の推計人口と類似した県内市の例に比べて考えれば、議員定数は18名もしくは16名が望ましい。そのためにも質の高い議員が必要だ。議員の質が高ければ、定員が18名でも16名でも、議会は成り立つ。

18人が適当だ。市民の中には、生活が苦しいときに、なぜ今回の選挙は21人のままなのだ、18人にしなかったのかという意見が多い。なお、今の議会のように住民の生活とか苦悩を感じられないレベルなら15人でいいという意見もある。

定数が減になると、組織票を持っている人たちがものすごく有利になる。全体の意見を吸い上げてくれるかどうか、非常に不安だ。

現状維持でよい。ただし、定数と併せて選出の仕方を検討してほしい。例えば、国政選挙の小選挙区制と同じように、旧10市町村から1人ずつ選んで、残り11人は佐渡全域から選ぶようにすればよい。

基本的に減らすことには反対。ただし、今のように、チェックができないような議会であれば、削減はやむを得ない。議員定数は、単純に人口規模でとらえるのではなくて、佐渡の特殊性を踏まえ、どうしたら市民感覚を捉えられるか考えて議論すべきだ。

定数については佐渡市相応の定数にすべき。企業が業績に応じて給料を下げるのと同じだ。今の議員は全然市民の声を聞いてない。何か大きなテーマについては、地元などへ行って意見を聞くべきだ。しっかりやることをやって、それでも議員が足りないなら多くすればいいし、やらないのなら少なくすればいい。