

平成 30 年 2 月 20 日

札幌市議会議長
山田 一仁 様

議会機能強化・改革検討委員会
座長 飯島 弘之

議員定数に関する検討結果について

議長から議会機能強化・改革検討委員会（以下「検討委員会」という。）に対し検討要請された「札幌市議会議員定数」について、下記のとおり検討結果を報告いたします。

記

1 検討結果

- 札幌市議会議員定数は 68 人とする。
- 各選挙区選出議員数は現行どおりとする。

2 検討経過

検討委員会では、平成 28 年 1 月から延べ 14 回にわたり、以下の(1)から(6)までの状況等を踏まえ、総合的に検討した。

(1) 議員定数に係る法的根拠等

地方議会議員の数を定める法的根拠である公職選挙法第 15 条第 8 項においては、「各選挙区において選挙すべき地方公共団体の議会の議員の数は、人口に比例して条例で定めなければならない。ただし、特別の事情があるときは、おおむね人口を基準とし、地域間の均衡を考慮して定めることができる。」と規定されている。本条文中の「人口」については、公職選挙法施行令第 144 条で、「官報で公示された最近の国勢調査又はこれに準ずる全国的な人口調査の結果による人口による」と規定されている。

なお、地方議会の人口区分に応じた条例定数の上限については、平成 23 年 8 月の地方自治法の改正により撤廃されている。

また、札幌市議会における最高規範たる「札幌市議会基本条例」では、第 6 条に議員定数の考え方として「市長等の事務の執行に対する監視及び評価並びに政策の立案及び提言などの議会機能の確保を考慮するとともに、多様な市民意見を市政に反映させるための適切な人数を確保するという視点等を踏まえる」ことと

している。

(2) 議員定数に関する各会派の考え方について

- 各会派より「定数増」、「定数減」、「1増1減」、「現行どおり」の案が出された。
- 「定数増」とする主な理由として、多様な意見を議会で反映させるため定数増とすべき、また、現在生じている議員1人当たりの人口の較差を定数増により解消すべきというものが挙げられた。
- 「定数減」とする主な理由として、厳しい財政状況に対応するため定数減とすべき、また、現状、南区と手稲区間に生じている人口と定数の逆転状態を南区の定数1減で解消すべきというものが挙げられた。
- 「1増1減」とする主な理由として、南区と手稲区間に現状生じている人口と定数の逆転状態について南区1減により、議員1人当たりの人口の較差について中央区1増によりそれぞれ対応すべきというものが挙げられた。
- 「現行どおり」とする主な理由としては、人口増加の中にあっても定数減は多様な市民意見の反映の観点から避けるべき、一方でここ数年の間に急激な人口増が無い中で定数増についても避けるべきというものが挙げられた。
- なお、オブザーバー参加の各会派（改革、無所属、市民ネットワーク北海道、維新の党）からも、それぞれ「定数増」、「定数減」との意見の表明があった。

(3) 議員定数と人口の推移について

- 昭和50年からの「議員定数の推移」を表—1で確認した。
- 定数のピークは、平成元年に厚別区、手稲区が分区により誕生した後の平成3年の71人で、以降、段階的に削減し、平成11年にはピーク時から3減の68人とした。
- 平成11年以降は、人口が増加していく中であっても68人のまま据え置いてきた。

表—1 議員定数の推移

年次	全市	中央区	北区	東区	白石区	厚別区	豊平区	清田区	南区	西区	手稲区
昭和50年	64	12	8	10	11		9		5	9	
54年	68	11	9	11	11		10		6	10	
58年	70	10	10	11	11		11		6	11	
62年	70	10	10	11	11		11		6	11	
平成3年	71	9	10	11	7	5	11		6	7	5
7年	69	8	10	10	7	5	11		6	7	5
11年	68	7	10	9	7	5	7	5	6	7	5
15年	68	7	10	9	7	5	7	5	6	7	5
19年	68	7	10	9	7	5	7	5	6	7	5
23年	68	7	10	9	7	5	7	5	6	7	5
27年	68	7	10	9	7	5	7	5	6	7	5

※各選挙年による。

- ・ 昭和 50 年からの「各選挙区の人口の推移」を表—2 で確認した。
- ・ 特徴的な傾向を示しているのが中央区で、本市全体の人口が増加傾向にある中、中央区においては、昭和 50 年から平成 11 年までの長きにわたり漸減となった。
- ・ このことは、都市が郊外型に発展していったことを表しているが、平成 11 年以降は、一転して都心回帰が進み、中央区の人口は増加が続いている。

表—2 各選挙区の人口の推移

選挙年	全市	中央区	北区	東区	白石区	厚別区	豊平区	清田区	南区	西区	手稲区
昭和50年	1,010,123	205,388	127,647	160,723	157,482		142,413		83,933	132,537	
54年	1,240,613	195,094	167,915	195,682	195,644		184,442		110,020	191,816	
58年	1,401,757	181,806	195,370	213,310	228,061		218,330		128,845	236,035	
62年	1,542,979	180,845	212,508	224,539	263,938		249,956		141,743	269,450	
平成 3年	1,542,979	180,845	212,508	224,539	175,292	88,646	249,956		141,743	184,306	85,144
7年	1,671,742	179,184	230,918	232,999	188,043	112,623	277,801		148,393	190,807	110,974
11年	1,757,025	173,358	251,419	241,319	192,102	122,738	196,126	100,521	155,650	194,308	129,484
15年	1,822,368	181,383	260,114	248,950	197,223	127,718	204,700	110,102	156,787	199,385	136,006
19年	1,880,863	202,801	272,877	253,996	201,307	129,720	209,428	112,783	153,021	207,329	137,601
23年	1,880,863	202,801	272,877	253,996	201,307	129,720	209,428	112,783	153,021	207,329	137,601
27年	1,913,545	220,189	278,781	255,873	204,259	128,492	212,118	116,619	146,341	211,229	139,644
31年	1,952,356	237,627	285,321	261,912	209,584	127,767	218,652	115,726	141,190	213,578	140,999

※各選挙年の根拠となる国勢調査による。

- ・ 昭和 50 年からの「議員一人当たり人口の推移」を表—1 の「議員定数の推移」と表—2 の「各選挙区の人口の推移」をクロスさせた表—3 で確認した。
- ・ 中央区の議員数は、昭和 50 年の 12 人をピークに、昭和 54 年 11 人、昭和 58 年 10 人、平成 3 年 9 人、平成 7 年 8 人、そして平成 11 年には現在の 7 人と、分区となった選挙区を除き、最も議員数の変動が大きくなっている。
- ・ 平成 31 年における定数を現行どおりと仮定した場合、中央区の議員 1 人当たり人口は、33,947 人と 10 区の中で最大となり、最少の清田区の 23,145 人との差は実数で 10,802 人、議員 1 人当たりの人口の較差は 1.467 倍となる。

表—3 議員一人当たり人口の推移

年次	全市	中央区	北区	東区	白石区	厚別区	豊平区	清田区	南区	西区	手稲区
昭和50年	15,783	17,116	15,956	16,072	14,317		15,824		16,787	14,726	
54年	18,244	17,736	18,657	17,789	17,786		18,444		18,337	19,182	
58年	20,025	18,181	19,537	19,392	20,733		19,848		21,474	21,458	
62年	22,043	18,085	21,251	20,413	23,994		22,723		23,624	24,495	
平成 3年	21,732	20,094	21,251	20,413	25,042	17,729	22,723		23,624	26,329	17,029
7年	24,228	22,398	23,092	23,300	26,863	22,525	25,255		24,732	27,258	22,195
11年	25,839	24,765	25,142	26,813	27,443	24,548	28,018	20,104	25,942	27,758	25,897
15年	26,800	25,912	26,011	27,661	28,175	25,544	29,243	22,020	26,131	28,484	27,201
19年	27,660	28,972	27,288	28,222	28,758	25,944	29,918	22,557	25,504	29,618	27,520
23年	27,660	28,972	27,288	28,222	28,758	25,944	29,918	22,557	25,504	29,618	27,520
27年	28,140	31,456	27,878	28,430	29,180	25,698	30,303	23,324	24,390	30,176	27,929
31年	28,711	33,947	28,532	29,101	29,941	25,553	31,236	23,145	23,532	30,511	28,200

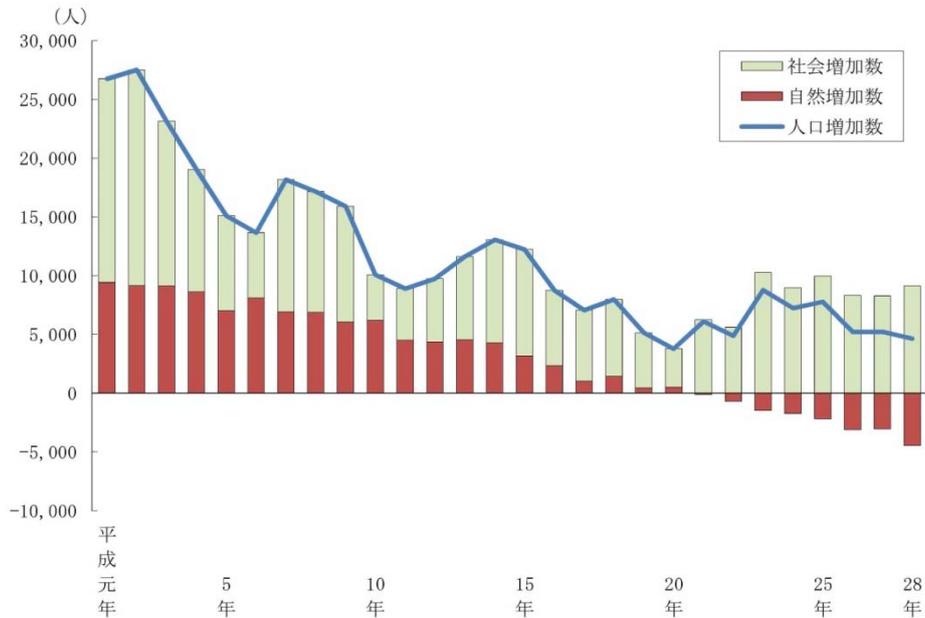
※各選挙年の根拠となる国勢調査による。

※平成 31 年は現行条例定数 68 人と仮定した場合の数値。

(4) 人口動態と将来推計

- 平成元年からの「人口動態」と「人口の推移」を図—1、2でそれぞれ確認した。
- 自然増加数が平成21年よりマイナスに転じ、以降減少幅は拡大傾向で推移している一方、社会増加数については平成2年の18,375人から縮小傾向が続き、平成24年以降は8～9千人台の規模で推移している。

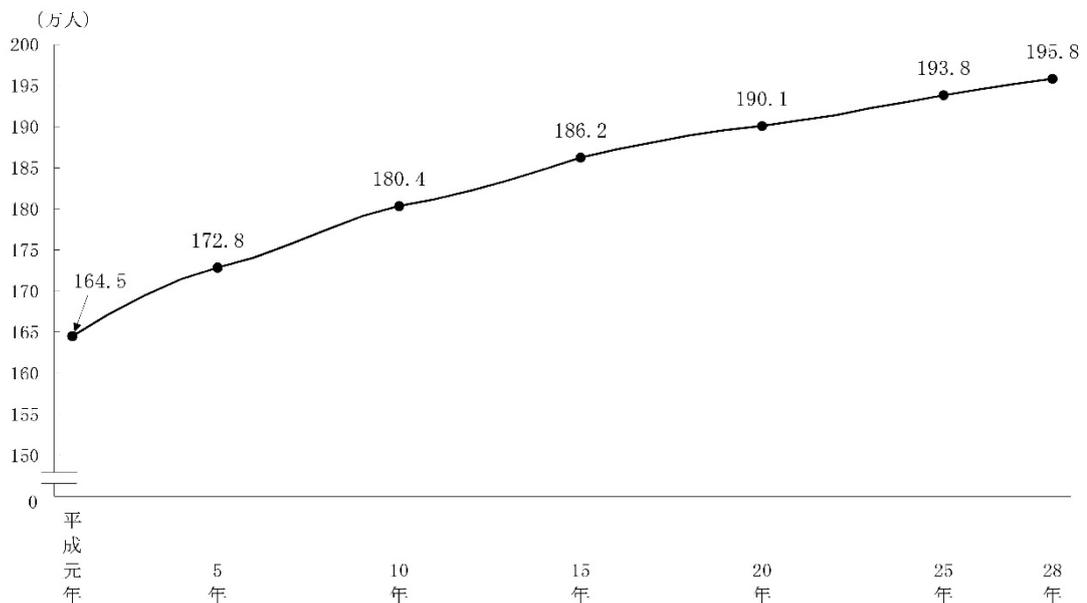
図—1 人口動態（平成元～28年）



<資料> まちづくり政策局政策企画部企画課

- 人口増加数について社会増が自然減を上回ることによって一貫して人口増加が続いているが、人口増加規模は縮小傾向で推移している。

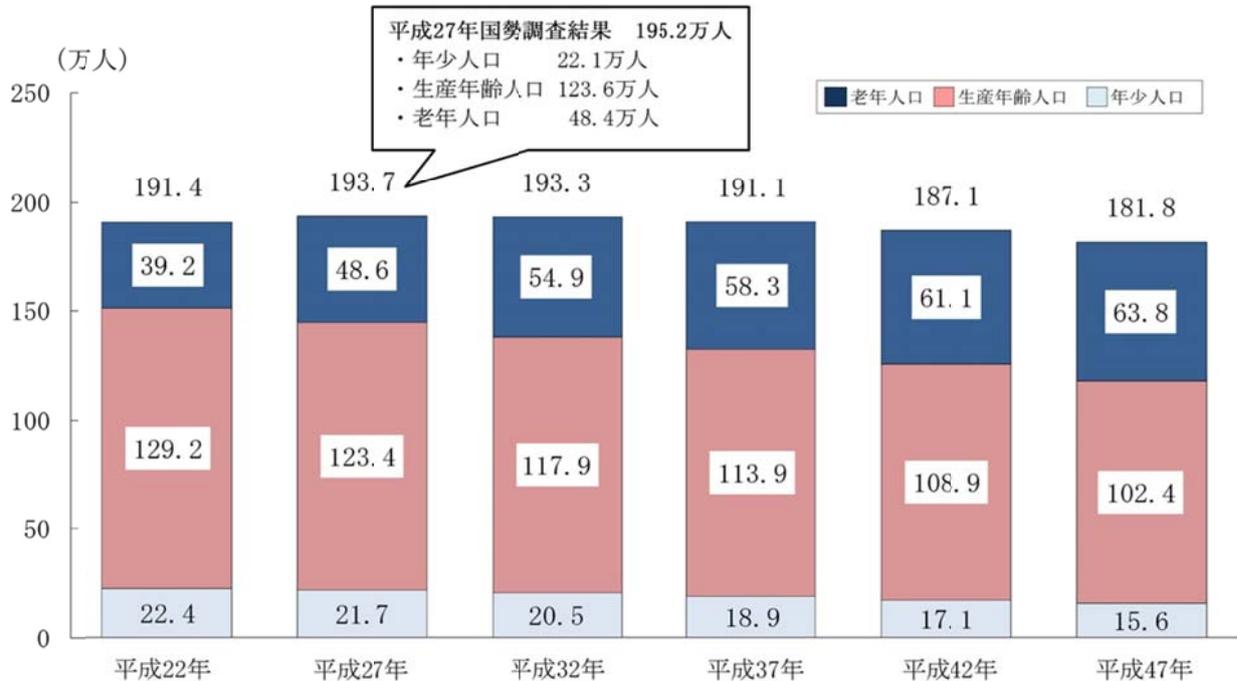
図—2 札幌市の人口の推移（各年10月1日現在）



<資料> 総務省統計局「国勢調査」、まちづくり政策局政策企画部企画課

- ・平成22年の国勢調査をベースとした、平成47年までの「将来推計人口」を図—3で確認した。
- ・平成47年の人口は平成22年の人口を10万人近く下回り、181万8千人となる見込で、老年人口が人口の3分の1を超える見込となっている。

図—3 札幌市の将来推計人口（平成22年国勢調査に基づく推計値）



<資料> まちづくり政策局政策企画部企画課

(5) 議員定数の他指定都市との比較

- 本市の議員定数が他の指定都市と比較して、どの水準にあるか表—4で確認した。
- 「議員1人当たり人口」では、横浜市が43,312人で一番多く、札幌市は28,711人で4番目に多い。
- 平成23年の地方自治法の改正により、定数の上限数が撤廃されているが、改正前の規定に基づく法定上限数と条例定数を比較すると、札幌市の「減員率」は15%であり、指定都市の中で8番目に高い。

表—4 議員定数の他指定都市との比較

議員定数（指定都市）							
区分	条例定数	条例改正年月	人口 (平成27年国調人口確定値)	議員1人当たり人口	(参考)		
					法定上限数	減員率	
札幌	68人	平10.3	1,952,356人	④ 28,711人	80人	⑧ 15.0%	
仙台	55人	平22.6	1,082,159人	⑪ 19,675人	64人	⑫ 14.1%	
さいたま	60人	平23.3	1,263,979人	⑩ 21,066人	64人	⑲ 6.3%	
千葉	50人	平26.6	971,882人	⑫ 19,437人	64人	② 21.9%	
川崎	60人	平23.3	1,475,213人	⑥ 24,586人	72人	⑥ 16.7%	
横浜	86人	平26.3	3,724,844人	① 43,312人	96人	⑮ 10.4%	
相模原	46人	平26.11	720,780人	⑰ 15,669人	56人	③ 17.9%	
新潟	51人	平25.9	810,157人	⑮ 15,885人	56人	⑰ 8.9%	
静岡	48人	平24.11	704,989人	⑳ 14,687人	56人	⑨ 14.3%	
浜松	46人	平22.9	797,980人	⑭ 17,347人	56人	③ 17.9%	
名古屋	68人	平28.3	2,295,638人	② 33,759人	88人	① 22.7%	
京都	67人	平26.3	1,475,183人	⑨ 22,017人	72人	⑱ 6.9%	
大阪	86人	平22.3	2,691,185人	③ 31,292人	96人	⑮ 10.4%	
堺	48人	平25.6	839,310人	⑬ 17,485人	56人	⑨ 14.3%	
神戸	69人	平26.7	1,537,272人	⑦ 22,279人	72人	⑳ 4.2%	
岡山	46人	平23.9	719,474人	⑱ 15,640人	56人	③ 17.9%	
広島	54人	平26.7	1,194,034人	⑧ 22,111人	64人	⑦ 15.6%	
北九州	57人	平28.3	961,286人	⑯ 16,864人	64人	⑭ 10.9%	
福岡	62人	平22.12	1,538,681人	⑤ 24,817人	72人	⑬ 13.9%	
熊本	48人	平25.12	740,822人	⑲ 15,433人	56人	⑨ 14.3%	

※○数字は指定都市中の順位。

(6) 学識経験者からの意見聴取

議員定数について客観的な立場から専門的な知見を得るため、平成 29 年 9 月 21 日に株式会社地方議会総合研究所代表取締役の廣瀬 和彦氏より意見聴取を行った。地方議会の定数に係る他自治体の動向と比較した上で、説明があり、札幌市の定数については下記の意見が述べられた。

- ・ 平成 10 年以降、全国の地方議会議員の総数は減少が続いている。
- ・ 地方議会議員減少の主な要因は、市町村合併によるもの。
- ・ 議員定数の目安を算定する方法として、「常任委員会方式」、「人口比例方式」、「住民自治協議会方式（または小学校区方式）」、「議会費固定化方式」、「類似都市との比較方式（人口規模・財政状況）」、「面積・人口方式」がある。
- ・ 札幌市の人口、行政区の数、常任委員会数及び市役所の部局数等の都市規模を考慮すると、現在の定数は多いとは言えない。
- ・ 議員定数の削減をもって議会改革を行うべきという考え方がある一方、住民の数に比例して意見も多様となるため、これを議会に反映させる任務を担う議員の数も多くすべきという考え方もある。
- ・ 議会改革の取組として、議会での議論をより活性化させることや、議員がどのような活動をしているかについて、住民にわかりやすく伝えることも重要である。

3 まとめ

(1) 議員定数の総数について

札幌市では、平成 11 年当時 180 万人程度だった人口が 195 万人を超えるまでに増加し続けているにも関わらず、議員定数を 68 人に据え置いており、旧地方自治法の上限数 80 人と比較しても 15%少ないものとなっている。

このような中で定数を減らすことは、多様な市民意見の反映という観点から慎重であるべきであり、定数減についての議論は、札幌市の人口減少傾向が現実的に明らかになってきた時点でその影響を踏まえ行うべきものと判断した。

一方、定数を増やすことについても、ここ数年の間で急激な人口増があったわけではなく、また、人口増加規模が縮小しているこの段階で行うことは適当とは言いがたい。

以上のことから、議員定数の総数は現行どおり 68 人とすることとした。

(2) 議員 1 人当たりの人口の較差について

各選挙区における議員数については、議員 1 人当たりの人口の較差は最大で 1.467 倍であり、判例法理上、地方議会において違憲とされている水準になく、ただちに見直しをしなければならないほどの状況にないこと、また、札幌市内

において多くの建築物が更新時期に入っているほか、各地で再開発の動きがあり、その動向によっては、今後の較差にも変動が生じる可能性があることから、各選挙区選出議員数は現行どおりとすることとした。

(3) 南区と手稲区の逆転状態について

南区と手稲区間で平成 28 年 1 月以降続いている、人口と定数の逆転状態について、

- ・ 議員の数を定める法的根拠である、公職選挙法第 15 条第 8 項及び公職選挙法施行令第 144 条に基づく、平成 27 年 10 月現在の国勢調査人口では、区ごとの人口順位は前回選挙時（平成 22 年 10 月現在の国勢調査人口）と変動していない。
- ・ 先述のとおり、建築物の更新や各地での再開発の動きがあるため、今後の人口動向により、議員 1 人当たりの人口の較差にも変動が生じる。

上記の理由から、南区及び手稲区より選出される議員数は現行どおりとすることとした。

(4) 結論

上記(1)～(3)より、次回選挙時における札幌市議会の議員定数は現行どおりとするとの結論に至った。

なお、平成 35 年の選挙に向け、次期において議員定数を議論する際には、平成 32 年に実施される国勢調査の人口等を基礎とし、人口動態、地域特性及び議会の役割等を踏まえながら、総合的かつ客観的に検討を行う必要があるとの共通認識を持った。