

議員定数のあり方調査会報告書

令和7年3月

浜松市議会議員定数のあり方調査会

【目次】

はじめに

(1) 調査会設置の経緯.....	4
(2) 調査会委員.....	4
(3) 調査事項等.....	4
(4) 調査期間.....	4
(5) 進め方.....	4
ア 調査会での検討状況等.....	4
イ 公開による協議.....	5

第1章 議員定数の検討に係る市の現状..... 6

(1) 市の特性.....	6
ア 地域性.....	6
(ア) 市域	
(イ) 人口・人口比率・合計特殊出生率・外国人人口	
(ウ) 財政（実質公債費比率・将来負担比率）	
(エ) 地勢（道路実延長・河川延長・森林面積）	
(オ) 生活（自治会加入率）	
イ 浜松市の沿革.....	8
(ア) 産業構造	
(イ) 12市町村合併と政令市への移行・行政区再編	
ウ 行政改革、職員数の変遷.....	9
(2) 議員定数の変遷、議会の運営状況等.....	9
ア 議員定数の変遷.....	9
イ 議会基本条例の制定.....	10
ウ 議会の運営等.....	10
(ア) 議員の住所・所在地	
(イ) 常任委員会・特別委員会・その他の委員会の構成	
(3) 類似政令市及び類似都市との比較.....	11
(ア) 類似政令市及び類似都市	
(イ) 人口と議員定数の関係性	
(ウ) 議会事務局の職員数	
(エ) 議会費・議会費が歳出予算に占める割合・議員報酬（9市の類似政令市のみ）	
(オ) 市議会議員選挙の投票率（9市の類似政令市のみ）	
(カ) 本会議及び各委員会の開催日数（9市の類似政令市のみ）	

第2章 議員ヒアリングの実施	16
ア 議員定数	16
イ 常任委員会	16
ウ 議会運営全般.....	17
エ 議員の処遇	17
オ 市民との関係.....	18
第3章 市の現状からの議員定数等に関する評価	19
(1) 現状からの議員定数に関する評価	19
(2) 詳細な理由	19
ア 市の特性	19
イ 議員定数の変遷、議会の運営状況等.....	19
ウ 類似政令市及び類似都市との比較.....	20
第4章 将来展望	21
(1) 検討事項等	21
(2) 将来推計人口と1票の較差.....	21
ア 区の将来推計人口と1票の較差.....	21
イ 結果	21
(3) 市民意向調査と議員アンケート結果の比較.....	22
ア 市民意向調査の実施.....	22
イ 市民意向調査と議員アンケート結果の比較.....	22
(ア) アンケートに協力した市民の議会への関心度	
(イ) 地域の声の行政への届きにくさ	
(ウ) 浜松市議会議員の議員活動のわかりにくさ	
(エ) 浜松市議会議員は住民の代表としての役割を果たしているか	
(オ) 浜松市議会（市民から議員）への相談内容	
(カ) 今後の浜松市議会に期待すること	
(キ) 今後の浜松市議会議員に期待すること	
(ク) 各設問に記載のあった意見等	
(4) 議会基本条例の取組状況の評価等	25
ア 議会基本条例の取組状況に関する評価と課題	25
イ 議会基本条例のアップデート.....	26
第5章 市議会及び区ごとの定数に関する考え方	27
(1) 市議会及び区ごとの定数についての結論.....	27
<反対意見>	

(2) 結論に対する理由	27
ア 公職選挙法の1票の較差からの天竜区の定数に関する意見	27
(ア) 現状の評価等からの考え方	
(イ) 公職選挙法の地方選挙における1票の較差に関する判例等	
(ウ) 天竜区の人口減少と判例等を踏まえた考察	
(i) 天竜区の人口減少	
(ii) 公職選挙法15条8項ただし書きの特別の事情	
(エ) 結論	
<反対意見の理由>	
イ 市民意向調査等での定数に関する意見	30
ウ その他	31
(ア) 定数の見直し時期等	
(イ) 本会議及び委員会運営の可視化	

第6章 市議会の今後のあり方・取り組むべき事項 33

(1) これからの市議会	33
(2) 市議会のより取り組むべき事項	33
ア 議会基本条例の見直し	33
イ 政策提言及び政策立案	34
ウ 委員会等の運営	34
エ 委員会等のオンライン開催	35
オ 広聴広報機能の拡充	36

おわりに 38

【関係資料】 40

ア 調査会関係資料一覧	40
イ その他関係資料	41

はじめに

(1) 調査会設置の経緯

本調査会は、浜松市議会（以下「市議会」という。）が議員定数を検討するにあたり、外部有識者による客観的な考察を取り入れるため、令和6年3月22日開催の本会議において、地方自治法100条の2の規定に基づき、浜松市議会議員定数の調査について、4人の学識経験者に対して調査依頼することが議決され、同年4月1日に浜松市議会議員定数のあり方調査会設置要綱（以下「要綱」という。）が施行された。

要綱2条では、浜松市議会議員定数のあり方調査会（以下「調査会」という。）において、浜松市議会議員の定数及び区ごとの議員定数の考え方に関する事項等を調査し、その結果を報告書（以下「調査報告書」という。）にまとめ、議長に報告することと定めている。

なお、市議会においては、この調査報告書を参考にした上、最終的な議員定数のあり方を決定することとしている。

(2) 調査会委員

駒林 良則（立命館大学法学部 特任教授）
土山 希美枝（法政大学法学部 教授）
河村 和徳（東北大学大学院情報科学研究科 准教授）
本橋 謙治（全国市議会議長会政務第一部 部長）

(3) 調査事項等

調査事項は、要綱に規定されたアからウまでのほか、令和6年6月13日に開催した第1回調査会において、エとオを依頼事項として追加した。

ア 浜松市議会議員の定数の考え方に関する事項
イ 浜松市議会議員の区ごとの議員定数の考え方に関する事項
ウ ア及びイの調査結果に係る報告書の作成
エ 浜松市議会のあり方について
オ 公職選挙法第15条第8項の考え方について

(4) 調査期間

令和6年4月1日から議長に調査報告書を提出する日まで

(5) 進め方

ア 調査会での検討状況等

浜松市の議員定数は、12市町村合併(平成17年7月)後は65人であったが、政令市に移行(平成19年4月)時には、56人となり、平成23年5月には46人となった。その後、現在に至るまで議員定数に変更はないが、令和6年1月に行政区を7区から3区に再編しており、調査会においてはこうした変遷にも着目し議論を進めることとした。

また、議員定数の検討にあたっては、委員間で市の特性などに対し、共通認識を図りながら議論していくことを確認した。

〔第1回調査会（令和6年6月13日）〕

地勢や人口、地域性などのほか、市政の動きや議会の取り組みなどに焦点をあてるとともに、他政令市との違いなどをデータ上で確認した。

〔第2回調査会（令和6年6月27日）〕

議員アンケート調査（4月）の結果を確認するとともに、議員ヒアリングを実施し、議員の活動状況等を確認した。

〔第3回調査会（令和6年11月7日）〕

市議会・議員に対する市民意識調査（7月）の結果及び市民向けシンポジウム（8月・アクトシティ浜松）の結果を確認するとともに、調査報告書の作成に向けて、論点整理を行い、現時点における各委員の所見を確認した。

なお、調査会に先立ち、非公開で中央区・浜名区・天竜区の区協議会長と意見交換を行い、市民の立場から議会に対する考えを聴き取った。

〔第4回調査会（令和7年1月9日）〕

調査報告書の作成に向けて、市民意見・将来展望に関する協議を行い、市民の意向を確認するとともに、1票の較差に対する考え方や今後の議会のあり方について、委員間で協議し、共有した。

なお、調査会に先立ち、市の特性（広大な面積や地域性など）に対する理解を深めるため、天竜区を中心に現地調査を行い、まちの様子を確認するとともに、住民サービス拠点を訪問した。

〔第5回調査会（令和7年3月19日）〕

議長に対して調査報告書を提出し、調査会による検証結果を説明した。

イ 公開による協議

会議は原則公開で行い、協議経過を見える化し、検証作業の透明性を図ることとした。

第1章 議員定数の検討に係る市の現状

(1) 市の特性

ア 地域性

(ア) 市域

市域は政令市で最も広く、議員1人当たりの面積も政令市で最も広いが、各行政区別の議員1人当たり面積は大きく差がある。(表1)(表2)

また、太平洋側や浜名湖に面する地域や内陸部の中山間地域など、市内でも気候や地勢が大きく異なる。

(表1) 政令市の面積

面積 (km ²)		
1	浜松市	1558.11
2	静岡市	1411.93
...
20	川崎市	142.96

【出典】国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調」(2024年)

(表2) 浜松市の面積及び議員1人当たり面積

	面積 (km ²)	議員1人当たり 面積 (km ² /議員)
浜松市	1,558.11	33.87
中央区	268.42	7.89
浜名区	345.85	38.42
天竜区	943.85	314.61

【出典】国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調」(2024年)より算出

(イ) 人口・人口比率・合計特殊出生率・外国人人口

浜松市の区別の人口、議員1人当たりの人口、人口構成については、中央区、浜名区、天竜区を比較すると区ごとで大きな差がある(表3)。

令和6年10月1日時点の人口構成については、浜松市全体、中央区、浜名区は全国平均に比べてやや14歳以下の人口が多いが、天竜区では65歳以上の人口がほぼ半分を占めており少子高齢化が進んでいる(表3)。

令和5年1月時点の年少人口(0歳から14歳)比率について、同時点では、浜松市は12.39%であり、政令市中6番目の高さで、また、老年人口(65歳以上)比率についても、浜松市は28.4%で、政令市中5番目の高さとなっている。なお、合計特殊出生率については、1.45と3番目の高さで、熊本市、北九州市に次いで高い(表4)。

このほか、人口1,000人当たりの外国人人口は、政令市中5番目に高い市である(表5)。

(表3) 浜松市の人口及び人口比率並びに議員1人当たり人口

	人口 (人)	割合 (%)	議員1人当たり 人口(人/議員)	人口構成(%)		
				0-14歳	15-64歳	65歳-
浜松市	785,210	-	17,069.78	11.87	59.27	28.87
中央区	605,256	77.08	17,801.64	11.91	60.39	27.70
浜名区	154,953	19.73	17,217.00	12.51	57.10	30.40
天竜区	25,001	3.18	8,333.66	6.98	45.45	47.57
全国平均	-	-	-	11.2	59.5	29.3

【出典】浜松市 町字別・年齢別人口表(令和6年10月1日現在)

全国平均:総務省統計局 人口推計2024年(令和6年10月1日現在概算値)

(表4) 年少人口比率、生産年齢人口比率、老年人口比率、合計特殊出生率

年少人口比率			生産年齢人口比率			老年人口比率			合計特殊出生率		
1	熊本市	13.61	1	川崎市	67.59	1	北九州市	31.24	1	熊本市	1.53
...	...	...	...	...	...	2	静岡市	30.85	2	北九州市	1.47
6	浜松市	12.39	17	浜松市	59.22	...	...	...	3	浜松市	1.45
...	...	...	...	...	...	5	浜松市	28.4	...	...	...
17	静岡市	10.98	...	...	...	...	...	...	8	静岡市	1.31
...	...	...	19	静岡市	58.17	...	...	...	...	...	...
20	大阪市	10.66	20	北九州市	56.88	20	川崎市	20.19	20	札幌市	1.09

【出典】人口比率 総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」(2023年)
合計特殊出生率 厚生労働省「人口動態保健所・市町村別統計」(2018~2022年)

(表5) 人口1,000人あたりの外国人人口

外国人人口(人)/1000人		
1	大阪市	55.64
...
5	浜松市	33.74
...
15	静岡市	16.43
...
20	新潟市	7.41

【出典】人口比率 総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」(2023年)より算出

(ウ) 財政(実質公債費比率・将来負担比率)

実質公債費比率(低いほど財政の弾力性が高いとされる)は、政令市中4番目に低い。
また、将来負担比率は、充当可能財源等が将来負担額を上回っている(表6)。

他の政令市と比較すると、実質公債費比率及び将来負担比率は低く、財政状況は健全と言える。

(表6) 実質公債費比率、将来負担比率

実質公債費比率(低い順)(%)			将来負担比率(低い順)(%)		
1	大阪市	1.3	1	浜松市	—
...	...	...		大阪市	※充当可能財源等が 将来負担額を上回 る
4	浜松市	4.4		堺市	
...	...	...		岡山市	
9	静岡市	6.3	...	...	...
...	...	...	8	静岡市	34.3
20	京都市	11.9	...	...	...
			20	広島市	164.8

【出典】実質公債費比率、将来負担比率 総務省「市町村別決算状況調」(2022年度)

(エ) 地勢(道路実延長・河川延長・森林面積)

道路実延長、河川延長のいずれも政令市では最も長く、森林面積も静岡市に次いで広いことから、都市化した政令市とは性格が異なる都市と言える(表7)。

【表7】政令市の道路実延長・河川延長・森林面積

道路実延長 (km)			河川延長 (km)			森林面積 (Km ²)		
1	浜松市	8,505.5	1	浜松市	4,929.6	1	静岡市	1,069.15
...	...	...	2	横浜市	2,314.6	2	浜松市	1,012.22
17	静岡市	3,204.9	3	静岡市	1,993.6	...	...	...
...
20	堺市	2,112.7	20	千葉市	52.2	20	大阪市	0

【出典】森林面積 農林業センサス (2020年)
道路実延長及び河川延長 指定都市基本施策比較検討調 (2023年)

(オ) 生活 (自治会加入率)

自治会加入率は政令市で最も高い (表8)。

なお、天竜区の議員1人当たり自治会数は中央区の4倍以上である (表9)。

【表8】政令市の自治会加入率

自治会加入率 (%)		
1	浜松市	94.4
...
6	静岡市	74.4
...
18	相模原市	47.0

【出典】令和5年度指定都市地域振興主管者連絡会議資料抜粋
神戸市、福岡市はデータなし

【表9】浜松市の自治会及び議員1人当たり自治会数

地区	自治会	議員1人当たりの自治会数 (自治会/議員)	
浜松市	50	737	16.02
中央区	35	402	11.82
浜名区	10	162	18.00
天竜区	5	173	57.66

【出典】浜松市自治会連合会HP 自治会連合会の概要

イ 浜松市の沿革

(ア) 産業構造

浜松市は、交通アクセスに恵まれ、自動車産業や楽器産業など世界的な企業が数多く立地し、「ものづくり都市」として第1次産業と第2次産業の従事者割合が他の政令市と比較して高い (表10)。また、広大な森林地帯を擁し、気候が温暖であることに加え、日照時間が日本有数の長さであることや、天竜川と都田川から得られる豊富な水が農業の基盤整備により利用できることなど、農業が盛んな地域である。

【表10】第1次産業比率、第2次産業比率、第3次産業比率

第1次産業比率 (%)			第2次産業比率 (%)			第3次産業比率 (%)		
1	浜松市	3.52	1	浜松市	33.41	1	福岡市	83.00
...	...	...	2	静岡市	24.65	...	...	...
4	静岡市	2.27	...	...	...	...	...	...
...	...	...	...	...	...	19	静岡市	70.18
20	大阪市	0.11	20	福岡市	12.95	20	浜松市	61.68

【出典】2020年10月総務省統計局「国勢調査」

(イ) 12市町村合併と政令市への移行・行政区再編

平成17年7月1日に12市町村が合併して人口80万人を超える浜松市が誕生し、平成19年4月1日には、7つの行政区を設置する政令市となり、令和6年1月1日には行政区を3区に再編した。再編後、旧区役所や区役所以外の旧市町村庁舎は、行政サービスを提供する行政センターや支所としている。

なお、職員数からみた職員配置は、本庁は増加しており、区役所等及び支所に勤務する職員は大幅に減っているが、協働センター等に勤務する職員は減っていない(表11)。

(表11) [市町村合併による職員数の変遷]

	平成19年	平成23年	平成27年	平成31年	令和5年	令和6年
①本庁	2,532	2,793	3,025	3,177	3,345	4,104
②区役所等	1,788	1,497	1,267	1,359	1,387	599
③支所	289	202	129	124	120	121
④協働センター等	267	266	285	305	308	302
総計	4,876	4,758	4,715	4,905	5,160	5,126

※市長事務部局職員数は、常勤一般職職員、再任用職員、会計年度任用職員の合計数である。

※令和5年から令和6年にかけて本庁の職員数が増加し、区役所等の職員数が減少している。これは、行政区の再編に併せて区役所組織に位置づけしていた区役所にあった福祉の窓口サービスを市の組織上の本庁組織に位置づけたことによるものであり、窓口サービスを行う職員は引き続き区役所や行政センター庁舎等に勤務している。

ウ 行政改革、職員数の変遷

市は、行政経営計画(平成18年、22年、27年)において浜松市行財政改革推進会議からの答申・提言に対応する工程表に取組事項を反映し、答申・提言への対応と計画による取組を一元的に進めた。

この間、人員・施設などの最適化や部の統廃合など組織の合理化、委託化をはじめとしたゼロベースの事業見直しなど1,500件を超える取組を進めている。

なお、教育職員等を含む常勤一般職の職員数を人口1,000人当たりで見ると、政令市中では相模原市、福岡市に次いで3番目に少ない(表12)。

(表12) 人口1,000人あたりの職員数(人/1,000人)

人口1,000人あたりの職員数(人/1,000人)		
1	名古屋市	15.53
...
9	静岡市	13.20
...
18	浜松市	11.49
19	福岡市	11.47
20	相模原市	11.13

【出典】総人口(2023年1月)及び職員数(2023年4月)により算出

総人口 総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」(2023年)

職員数 総務省「地方公共団体定員管理調査」(2023年)

(2) 議員定数の変遷、議会の運営状況等

ア 議員定数の変遷

12市町村合併以前に212人いた議員(定数合計は216人)は、平成17年7月の合併時65人になり、平成19年4月の政令市移行時には54人に削減し、平成23年5月には、行財政改革の一環として46人まで削減した(表13)。

(表 13) 議員定数の変遷

時期	平成 23 年 4 月	平成 19 年 4 月	平成 17 年 7 月 (合併時)	合併前
議員定数	46 人	54 人※	65 人	216 人

※平成 19 年 4 月は、地方自治法旧 91 条 1 項の規定に基づく定数 (定数の上限は 56 人)

イ 議会基本条例の制定

議会の基本理念を明らかにするとともに、議員の責務及び役割、議会運営の原則等議会に関する基本的事項を定めることにより、市民の視点に立って、負託に的確にこたえていくことを決意し、議会基本条例を平成26年5月に制定した。

ウ 議会の運営等

(ア) 議員の住所・所在地

議員住所または所在地には偏りが見られる。現在の議員住所または所在地は、中央区が31町 (うち2町が重複)、浜名区が9町、天竜区が3町である (※)。

そのうち、各区役所から半径 5 km の範囲に中央区の議員の約 61%、浜名区の議員の約 66%、天竜区の議員の約 66% が集中している (図 1)。

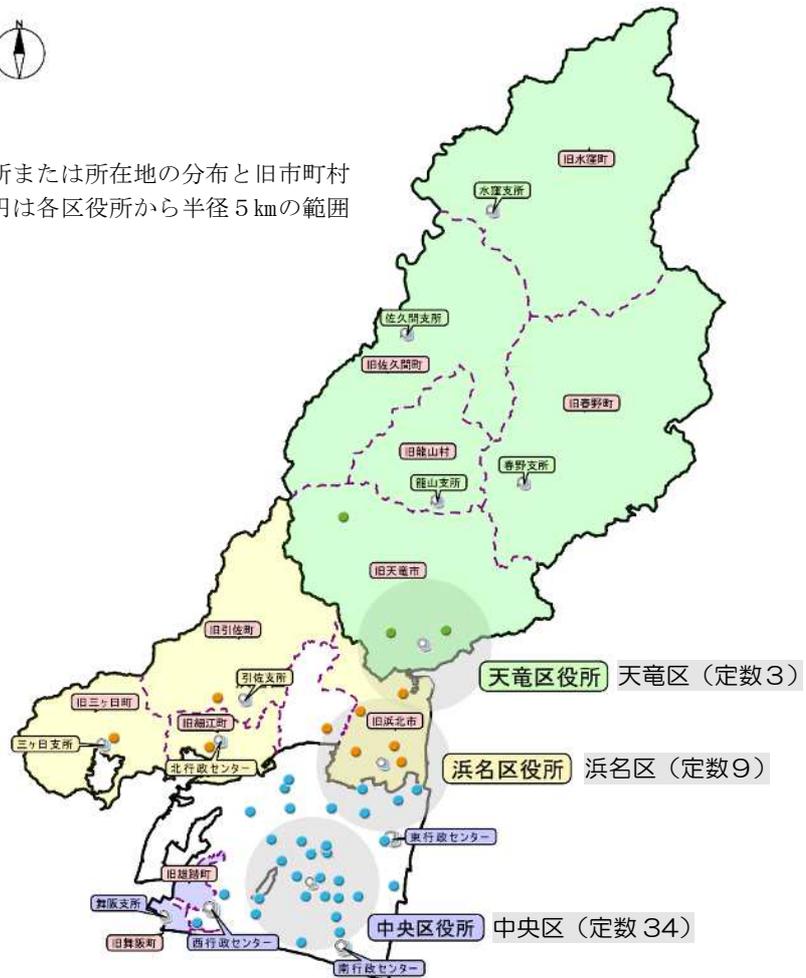
特に天竜区においては、すべての議員の議員住所又は所在地は旧天竜市となっている (図 1)。



(図 1)

議員住所または所在地の分布と旧市町村

※同心円は各区役所から半径 5 km の範囲



住宅地図: 令和6年度版
地番図: 令和6年1月1日現在

10.0km
1:300,000

※令和6年9月に中央区 (旧西区) 選出の議員1名が辞職したため、実議員数が1名減となっている。

(イ) 常任委員会・特別委員会・その他の委員会の構成

5つの常任委員会と4つの特別委員会で構成されている。また、議員は常任委員会及び特別委員会にそれぞれ一つずつ属しており、かつ、一部の議員は議会運営委員会及び議会改革検討会議のいずれにも属している(表14)(表15)。

(表14) 常任・特別委員会の構成

常任委員会	定数	特別委員会	定数
総務委員会	10	大都市制度・行財政改革特別委員会	11
厚生保健委員会	9	地方創生特別委員会	12
環境経済委員会	9	大型公共施設建設特別委員会	12
建設消防委員会	9	危機管理・交通政策特別委員会	11
市民文教委員会	9		
計	46	計	46

(表15) その他の委員会構成

その他の委員会	定数
議会運営委員会	8 (ほか、委員外議員1)
議会改革検討会議	11

(3) 類似政令市及び類似都市との比較

(ア) 類似政令市及び類似都市

人口規模が同程度の市と比較するため、人口100万人未満の政令市9市を「類似政令市」、人口100万人未満50万人以上の8特別区・9政令市・7中核市を「類似都市」として比較を行った。

(表16) 類似政令市及び類似都市(表記は人口順)

類似政令市(9市) (人口100万人未満の政令市)	類似都市(24都市) (人口100万人未満50万人以上の都市)
千葉市、北九州市、堺市、浜松市、新潟市、熊本市、相模原市、岡山市、静岡市	特別区(8特別区)
	世田谷区、練馬区、大田区、足立区、江戸川区、杉並区、板橋区、江東区
	政令市(9政令市)
	千葉市、北九州市、堺市、浜松市、新潟市、熊本市、相模原市、岡山市、静岡市
	中核市(7中核市)
	船橋市、川口市、鹿児島市、八王子市、姫路市、宇都宮市、松山市

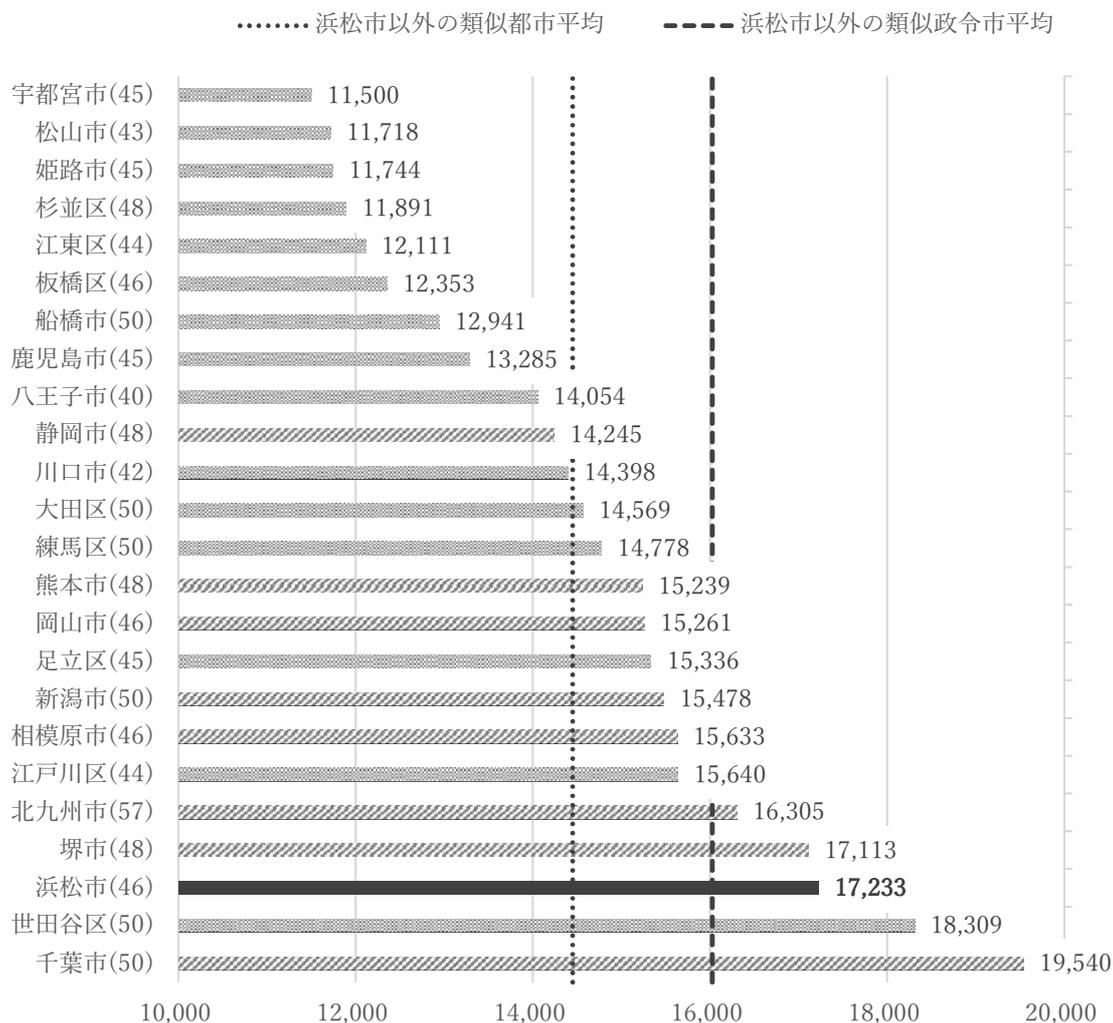
【出典】総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」(2023年)

(イ) 人口と議員定数の関係性

人口と議員定数の関係性について、浜松市と類似都市の議員1人当たりの人口を比較した。

また、浜松市以外の8政令市の議員1人当たりの人口の平均である「類似政令市平均」と、浜松市以外の8特別区・8政令市・7中核市の議員1人当たりの人口の平均である「類似都市平均」を示した(図2)。浜松市の議員1人当たりの人口は、類似都市中で千葉市、世田谷区に次いで多く、さらに浜松市以外の類似政令市平均、浜松市以外の類似都市平均のいずれよりも多い。

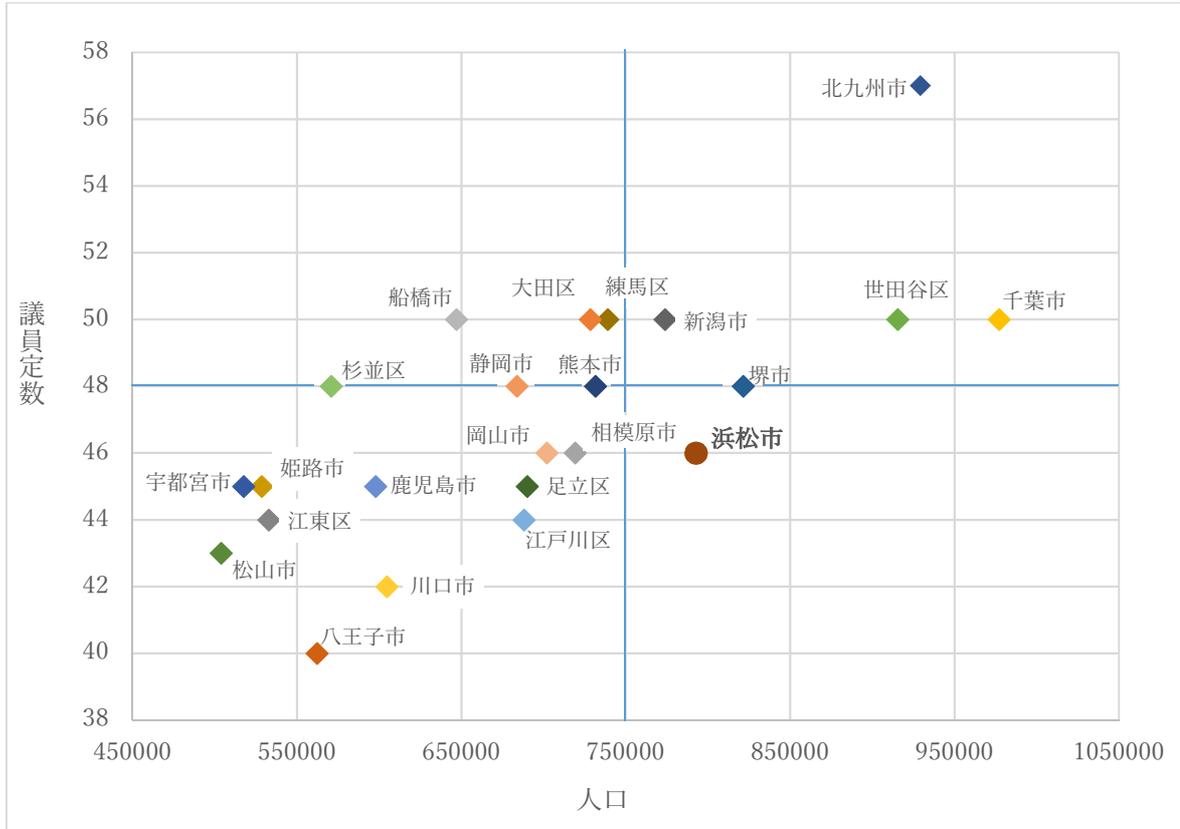
(図2) 議員一人当たりの人口



【出典】 総人口（2023年1月）及び議員定数（2024年4月末時点）により算出
 総人口 総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」（2023年）

人口と議員定数に関して、浜松市を含む8特別区・9政令市・7中核市の人口と議員定数についての相関に関する散布図を作成した(図3)。縦軸は議員定数48人、横軸は人口750,000人を基準とすると、浜松市は右下のカテゴリーに位置し、人口に対し相対的に議員定数が少ないと評価できる。

(図3)人口と議員定数の相関に関する散布図



【出典】総人口（2023年1月）及び議員定数（2024年4月末時点）により算出
 総人口 総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」（2023年）

(ウ) 議会事務局の職員数

議会事務局職員数について、浜松市は23人である。これは24市の類似都市の中では高い順から14番目であるが、9市の類似政令市との比較では最も少ない静岡市の次に少ない（表17）。

(表17) 議会事務局職員数

議会事務局職員数（人）		
1	北九州市	32
...
14	浜松市	23
...
16	静岡市	21
	大田区	
...
24	江東区	14

【出典】類似政令市については札幌市議会事務局「議会関係資料」（2024年）（非常勤職員、嘱託員、再任用職員等を含まない。）
 類似都市については浜松市議会事務局より照会調査（2024年）（非常勤職員、嘱託員、再任用職員等を含む。）

(エ) 議会費・議会費が歳出予算に占める割合・議員報酬（9市の類似政令市のみ）

議会費及び議会費が歳出予算に占める割合のいずれも9市の類似政令市において最低の水準にある。また議員報酬について類似政令市と比較し少ない（表18）（表19）。

(表18) 議会費、議会費が歳出予算（一般会計）に占める割合

議会費（千円）			議会費が歳出予算に占める割合（％）		
1	北九州市	1,662,078	1	岡山市	0.296
...
...	...	...	3	静岡市	0.286
6	静岡市	1,012,174	...	...	...
...	...	...	8	浜松市	0.244
9	浜松市	966,679	9	新潟市	0.241

【出典】札幌市議会事務局「議会関係資料」（2024年）

(表19) 議員報酬

議員報酬（月額・円）								
議長			副議長			議員		
1	北九州市	1,002,800	1	北九州市	901,600	1	北九州市	809,600
...
5	静岡市	824,000	...	...	...	...	...	...
6	熊本市	822,000	6	静岡市	735,000	...	...	...
7	浜松市	803,000	7	浜松市	717,000	7	静岡市	663,000
8	新潟市	786,000	8	相模原市	713,000	8	新潟市	659,000
9	相模原市	779,000	9	新潟市	707,000	9	浜松市	648,000

【出典】札幌市議会事務局「議会関係資料」（2024年）

(オ) 市議会議員選挙の投票率（9市の類似政令市のみ）

市議選の投票率については、2023年5月時点において、直近の過去3回にわたり9市の類似政令市の中で最も高い（表20）。

(表20) 市議会議員選挙の投票率

市議選の投票率（前回降順）								
前々々回			前々回			前回		
1	浜松市	53.5% 2015/4/12	1	浜松市	56.25% 2019/4/7	1	浜松市	49.39% 2023/4/9
...
5	静岡市	45.65%	6	静岡市	41.16%	5	静岡市	40.13%
...
9	千葉市	41.06%	9	千葉市	38.77%	9	岡山市	37.29%

【出典】北九州市「政令指定都市投票率調べ」（2023年5月）

(カ) 本会議及び各委員会の開催日数（9市の類似政令市のみ）

本会議の延べ開催日数について、浜松市は令和4年度、令和5年度のいずれも22日で9市の類似政令市で多い順から8番目又は9番目であり、他の類似政令市と比較して相対的に少ない。一方、常任・特別委員会の延べ開催日数は、9市の類似政令市の中で多い順から2番目または3番目である（表21）。

(表21) 令和4年度及び5年度の本会議、常任委員会、特別委員会の延べ開催日数

令和4年度								
本会議延べ開催日数			常任委員会延べ開催日数			特別委員会延べ開催日数		
1	相模原市	37	1	北九州市	70	1	相模原市	62
...	...	...	2	浜松市	62	2	...	...
...	...	...	...	...	...	3	浜松市	30
...	...	...	4	静岡市	50	...	...	...
8	静岡市	24	...	...	...	8	静岡市	13
9	浜松市	22	9	熊本市	15	9	熊本市	6

令和5年度								
本会議延べ開催日数			常任委員会延べ開催日数			特別委員会延べ開催日数		
1	千葉市	41	1	北九州市	73	1	相模原市	62
...	...	...	2	岡山市	61	2	岡山市	37
7	静岡市	26	3	浜松市	54	3	浜松市	32
8	浜松市	22	4	静岡市	49	...	...	...
9	堺市	18	...	...	...	8	静岡市	12
			9	熊本市	26	9	熊本市	11

【出典】札幌市議会事務局「議会関係資料」(2023年、2024年)

第2章 議員ヒアリングの実施

議員の活動状況を把握するため、令和6年4月に実施した議員アンケート調査の結果を踏まえ、特に重要と考える項目について9人の議員を対象にヒアリングを行った。

議員ヒアリングは、浜松市議会 議会改革検討会議委員の一部及び天竜区選出議員を対象とし、対象議員は議員個人の見解を述べることとした。

ア 議員定数

質問事項（事前）	現状の評価
①市の議員定数	「現状維持」が5人、「減員」と「その他」が各2人
②天竜区の議員定数	「現状維持」が5人、「減員」と「その他」が各2人
③見直し期間	「一定期間見直さない」が6人、「必要に応じて見直す」が2人、「常に見直しを検討する」が1人

（表 22）議員ヒアリング【議員定数】

- 議員の主な発言 -

- （ア）中山間地域に関する特別委員会を設置し、天竜区役所で開催するなど多くの議員が関わる仕組みが求められる。
- （イ）ICTが進化し、様々な情報が手元で取れる状況にあるので、多少削減しても監視機能に問題はないと考えるが、専門的知識を持った議員が必要である。
- （ウ）市民と触れ合う機会を作り、声を拾い、政策として実現させていくことに尽きる。議会の情報発信を強化し、市民と議会の対話を進めることが必要である。

イ 常任委員会

質問事項（事前）	現状の評価
①常任委員会の数	「現状維持」が6人、「増（分割）」が3人
②各常任委員会の定数	「不適正（定数は多い）」が5人、「適正」が4人

（表 23）議員ヒアリング【常任委員会】

- 議員の主な発言 -

- （ア）中山間地域をテーマにした会議を開催する場合、当該地域において試行的に開催することも考えられる。

ウ 議会運営全般

質問事項（事前）	現状の評価
①議会運営に対する評価	「概ね評価できる」が5人、「評価できる」と「あまり評価できない」が各2人
②夜間や休日の会議の開催	「夜間、休日開催のいずれもすべき」が4人、「現状維持」が3人、「その他」が2人
③オンライン会議の開催	「より拡充すべき」が7人、「現状維持」と「その他」が各1人

（表 24）議員ヒアリング【議会運営全般】

議員の主な発言
<p>①議会運営に関する評価、②夜間や休日の会議開催</p> <p>(ア) 委員会等での質疑の内容、それに対する答弁などを市民が把握することが難しい。議事録の作成時間など、あり方を見直してはどうか。</p> <p>(イ) 政策立案機能や広聴・広報機能が不十分。議会として市民との意見交換や情報共有が足りていないし、議員発議による条例提案が少ない。</p> <p>(ウ) 情報を受け取る側の市民に多様性があることから、議会としては、「ぜひ、聞いてください」という立場で考えるべきと思う。</p> <p>(エ) 議案の審議のみでなく、議案の審議以外で、テーマを決めて話すなど、必要があれば、議員提案による条例制定が必要と考える雰囲気づくりが必要と考えている。そのためには、議会事務局の強化も必要になる。</p>
<p>③オンライン会議の開催</p> <p>(ア) デジタルを活用した情報発信と市内の移動時間の無駄を省くためのオンライン会議を実施してはどうか。</p> <p>(イ) オンラインを活用しながら市民が身近に感じる議会を目指すほか、議事機能・監視機能・立法機能を強化し、議会の質を向上させる。</p> <p>(ウ) オンライン会議の重要性は増しており、議員のあり方にも関わりがあると感じている。</p>

エ 議員の処遇

質問事項（事前）	現状の評価
①報酬額	「現状維持」と「増」が各4人、「その他」が1人
②政務活動費	「現状維持」が5人、「増」が3人、「その他」が1人

（表 25）議員ヒアリング【議員の処遇】

議員の主な発言
<p>(ア) 報酬額は、長く据え置かれており、年齢や期数に関係なく定額である。後継づくりのためには、物価上昇などの影響を考慮し、ある一定の時期で改定すべきと考える。</p> <p>(イ) 政務活動費については、議会で指針を設ける中で運用しているが、著しく変化する社会情勢の中では、自由度が乏しいと思われる。</p>

オ 市民との関係

質問事項（事前）	現状の評価
①市民との距離感	「近い」と「その他」が各4人、「遠い」が1人
②市民との信頼関係	「概ね構築できている」が6人、「構築できている」「あまり構築できていない」「その他」が各1人

（表 26）議員ヒアリング【市民との関係】

- 議員の主な発言 -

（ア）天竜区では議会として、住民の意見をしっかりと吸い上げる仕組みや体制づくりをする必要があり、区選出議員の3人体制を含め、丁寧に協議する必要がある。

（イ）SNSの活用は有効と考える。ただし、高齢者が多いので、使い方によっては、情報較差が広がる可能性があるため、丁寧に情報収集する必要がある。

第3章 市の現状からの議員定数等に関する評価

(1) 現状からの議員定数に関する評価

浜松市は、他の政令市に比べると、議員定数、議員報酬等は最低レベルである。一方で市の特性から判断すれば、議員は負担が大きいなかで、議員活動を行っていかねばならない。したがって、現在の定数（46）から削減することは妥当ではなく、現在の定数を維持すべきである。

(2) 詳細な理由

ア 市の特性

広大な市域を有しており、地域ごとに気候や生活習慣が異なるほか、外国人も多い。また、都市化した政令市と異なり、第1次産業や第2次産業就業者が多く、山間部や沿岸部も含んだ都市構造であることから市民性は多様であり、また、このような市の特性に対し、浜松市は多様な事業を実施することとなる。

議会及び議員は、こうした多種多様な事業の実施に対する監視機能を有する必要があるため、多様な市民の声を聞かねばならず、議員の存在意義は高い。

イ 議員定数の変遷、議会の運営状況等

政令市移行後、議会改革の一環として議員定数を54人から46人に削減しており、議会改革に取り組んでいる。

【委員の発言】

(土山委員)

- ・自治体が持つ課題の現場は、人々が暮らす場所にある。市域が広く、かつ、気候や風土、生活習慣、人口構成などが異なるということは、その課題もその地域でそれぞれ異なるものが多数存在することが予想される。人口減少は課題が減るということではない。
- ・区協議会は行政区の再編後に地域の市民と行政をつなぐ支える組織として期待をされているが、市民、議会、行政ともに区協議会の負担や果たしうる役割を、しっかり見ておかなければいけない時期ではないかと思う。

(河村委員)

- ・12市町村合併を経て広大な市域を有しており、各地域で気候や地勢、生活習慣などが異なる。加えて、各区で人口や人口構成が異なり、外国人人口も多いため、執行部は、各区の特性に応じた施策を実施していくことが想定され、当該施策に対し議員による監視機能がより必要となる。また、区ごとに人口構成が異なるということは、議員自身も多様な声を聞くというプロセスが必要となる。
- ・12市町村合併、政令市への移行、行政区の再編の経緯を踏まえると、旧市町村庁舎である支所には、議員が常時勤務しておらず、そのため、そこに住む市民には情報が集まりにくくなり、政治や行政に対する無関心を生み、ネットワークが切れ、勉強会も開催されにくくなるなど議員や職員と住民との距離感も遠くなっていると考えられる。
- ・産業構造について、他の政令市とは異なり、第1次産業や第2次産業就業者が多く、都市構造として山村といういわゆる田舎も漁村も含んだ都市構造であることから、執行部においてもこれらの多様な産業構造に対してそれぞれの特性に沿った事業を実施することとなり、各事業者及びその就業者の声も多様になることが想定される。

ウ 類似政令市及び類似都市との比較

市の特性のほか、政令市中、道路実延長及び河川延長はいずれも最も長く、森林面積は2番目の広さである。自治会加入率も高いため、市が行う事業に対する議員の監視機能や多様な声に対する意見聴取の必要性は大きい。

また、9市の類似政令市と比較したとき、議員の給与に当たる議員報酬は最低レベルである一方、市の人口を議員定数で割った、議員1人当たりの人口は高いことから、少ない議員報酬、少ない議員定数で議会運営が行われていることが認められる。

【委員発言】

(駒林座長)

- ・自治体の財政難に対する方策の一つとして、議員定数や報酬を削減する手法がとられることはあるが、市の実質公債費比率及び将来負担比率も政令市のなかでは低く財政は健全であり、その面から削減する必要はない。

(河村委員)

- ・森林面積は政令市で広い順から2番目であり、道路実延長及び河川延長は政令市で最も長く、自治会加入率も政令市中で最も高い。また、第1次産業及び第2次産業従事者が多く、執行部においても第1次産業から第3次産業までの多様な産業構造に対してそれぞれの特性に沿った事業を実施することとなる。加えて、各事業者及びその就業者の声も多様になることや議員の自治会への出席や議員に対する自治会からの相談が想定される。
- ・自治体が少ない職員数で効率的に回すには、テクノロジーを入れることが考えられるが、テクノロジーも安全をどこまで担保しているのか技術開発の段階となっており、行政の監視機能という点でも、定数をすぐに減らすことには、懸念がある。

第4章 将来展望

(1) 検討事項等

市の現状からの議員定数に関する評価は、前述（第3章（1））のとおりである。しかし、二元代表制における議会のあるべき姿については、現在の市議会の取組状況を議会基本条例との関係において評価し、市民意向調査による市民の議会や議員に対する考え、議員アンケートの回答さらには将来の人口動態も踏まえ、「市の将来を踏まえた議員定数とその見直し期間」（詳細は第5章）と「議会のより取組むべき事項」（詳細は第6章）について検証することとする。

(2) 将来推計人口と1票の較差

ア 区の将来推計人口と1票の較差

市の住民基本台帳による町字別世帯数人口一覧（実績値）と国立社会保障・人口問題研究所による地域別将来推計人口（2023年推計）を基に、市全体及び区ごとにおける議員1人あたりの人口と1票の較差を算出した。

また選挙区割りには国勢調査人口を用いて行うことが一般的であるため、令和2年国勢調査の結果も付記している。

イ 結果

現在の議員定数となった14年前の人口較差は、1.58倍であった。選挙区割りの基準となる令和2年国勢調査時点及び区再編時（令和6年1月1日）には、その較差（中央区と天竜区）が2.10倍となっている。そして、人口予測に基づけば10年後には2.75倍、20年後には3.45倍になる（表27から表32まで）。

（表27）平成23年4月1日時点（区の実績値を3区に照らし合わせ算出）

区 分	人口	減少率	議員定数	議員1人当たりの人口	人口較差
市全体	818,841人	—	46人	17,801人	—
天竜区	34,939人	—	3人	11,646人	—
浜名区	157,587人	—	9人	17,510人	1.50
中央区	626,315人	—	34人	18,421人	1.58

（表28）令和2年国勢調査人口（県告示による人口）

区 分	人口	減少率 (対2011年)	議員定数	議員1人当たりの人口	人口較差
市全体	790,718人	▼ 3.6%	46人	17,152人	—
天竜区	25,550人	▼ 26.9%	3人	8,516人	—
浜名区	156,188人	▼ 0.9%	9人	17,354人	2.04
中央区	608,980人	▼ 2.8%	34人	17,911人	2.10

（表29）令和6年1月1日時点

区 分	人口	減少率 (対2011年)	議員定数	議員1人当たりの人口	人口較差
市全体	788,985人	▼ 3.6%	46人	17,152人	—
天竜区	25,494人	▼ 27.0%	3人	8,498人	—
浜名区	155,846人	▼ 1.1%	9人	17,316人	2.04
中央区	607,645人	▼ 3.0%	34人	17,872人	2.10

(表 30) 令和 7 年 3 月 1 日時点

区 分	人口	減少率 (対 2024 年)	議員 定数	議員 1 人当たり の人口	人口 較差
市全体	782,684 人	▼ 0.8%	46 人	17,015 人	—
天竜区	24,710 人	▼ 3.1%	3 人	8,237 人	—
浜名区	154,353 人	▼ 1.0%	9 人	17,150 人	2.08
中央区	603,621 人	▼ 0.7%	34 人	17,753 人	2.16

(表 31) 令和 17(2035)年時点

区 分	人口	減少率 (対 2025 年)	議員 定数	議員 1 人当たり の人口	人口 較差
市全体	730,724 人	▼ 6.6%	46 人	15,885 人	—
天竜区	18,208 人	▼ 26.3%	3 人	6,069 人	—
浜名区	145,943 人	▼ 5.5%	9 人	16,216 人	2.67
中央区	566,573 人	▼ 6.1%	34 人	16,664 人	2.75

(表 32) 令和 27(2045)年時点

区 分	人口	減少率 (対 2035 年)	議員 定数	議員 1 人当たり の人口	人口 較差
市全体	683,036 人	▼ 6.5%	46 人	14,849 人	—
天竜区	13,563 人	▼ 25.5%	3 人	4,521 人	—
浜名区	138,788 人	▼ 4.9%	9 人	15,421 人	3.41
中央区	530,685 人	▼ 6.3%	34 人	15,608 人	3.45

(3) 市民意向調査と議員アンケート結果の比較

ア 市民意向調査の実施

議員の定数の検討において市民の考えを把握することは重要であるため、議会に関する市民意向調査について、無作為抽出した市在住者 3,000 人を対象者に郵送する方法と自由参加の Web による方法で行った。

イ 市民意向調査と議員アンケート結果の比較

市民意向調査のほか、市民意向調査と同様の内容を議員でアンケートを実施し、市民と議員の回答について比較できる項目 ((イ) から (キ) まで) を記載した。

(ア) アンケートに協力した市民の議会への関心度

市民の関心度については、郵送及び Web のいずれも「○議員定数の議論」以外の項目で、50%を超えていた。また、「◆市議会だよりの購読」を除くすべての項目で、Web 回答者の方が郵送による回答者よりも関心度は高い数値であった (表 33)。

(表 33) アンケートに協力した市民の傾向

属性(◆)又は設問(○)	回答内容	郵送 (1,185 人)	Web (2,715 人)
◆市議会議員の認知度	知っている	63.7%	77.7%
◆市議会だよりの購読	見ている	58.1%	53.1%
○市議会議員選挙への投票	投票に行った	78.4%	89.1%
○地域活動への参画	関心がある	59.7%	68.8%
○議員定数の議論	関心がある	34.2%	44.0%

(イ) 地域の声の行政への届きにくさ

中央区では、地域の声が届きにくいと感じる市民が50%以上いるものの、地域の声が届きにくいと聞いたことがある議員は20%弱であった。

浜名区では市民も議員もほぼ同割合であり、天竜区では、地域の声が届きにくいと感じた市民の割合が特にWeb調査で高く、議員が市民からそのように聞いたことがある割合はさらに高かった(表34)。

(表34) 地域の声が行政に届きにくい

区名	【市民の回答※】 市民(感じたことがある)		【議員の回答】 議員(聞いたことがある)
	郵送	Web	
中央区	64.0%	54.0%	17.6% (6/34人)
浜名区	64.5%	60.2%	66.7% (6/9人)
天竜区	69.8%	82.7%	100.0% (3/3人)

※(表34)から(表36)までの郵送、Webの市民からの回答者数は以下のとおりである。

- ・郵送 回答者(中央区 834人, 浜名区 259人 天竜区 43人)
- ・Web 回答者(中央区 2,248人, 浜名区 415人 天竜区 52人)

(ウ) 浜松市議会議員の議員活動のわかりにくさ

市民と議員で同様の傾向となった。特に天竜区のWeb回答者には、議員活動がわかりにくいと感じたことがある割合が多かった(表35)。

(表35) 浜松市議会議員の活動がわかりにくい

区名	【市民の回答※】 市民(感じたことがある)		【議員の回答】 議員(聞いたことがある)
	郵送	Web	
中央区	50.1%	49.8%	55.9% (19/34人)
浜名区	55.6%	49.4%	55.6% (5/9人)
天竜区	44.2%	63.5%	100.0% (3/3人)

(エ) 浜松市議会議員は住民の代表としての役割を果たしているか

住民の代表を果たしていることに対する議員の評価は、84.8%の議員が果たしていると評価しているが、市民の評価は、浜名区と天竜区のWeb回答で「そう思う」とした回答が半数を越えていたものの、中央区で半数以下であった。住民の代表としての評価について、議員自ら行う評価と市民による議員の評価には乖離があった(表36)。

(表36) 浜松市議会議員は住民の代表としての役割を果たしている

区名	【市民の回答※】 市民(そう思う)		【議員の回答】 議員(思っている)
	郵送	Web	
中央区	38.9%	45.7%	84.8% (39/46人)
浜名区	44.4%	60.7%	
天竜区	30.3%	55.8%	

(オ) 浜松市議会(市民から議員)への相談内容

概ね市民から議員への相談内容、議員が市民から受ける相談内容は「道路」が最も多く、全体的には傾向が類似していた。なお市民から議員への相談内容にある「子育て」は、議員が市民から受ける相談内容欄には記載していないが、「教育」、「地域交通」、「防災」の次の4位であった(表37)。

(表 37) 市議会（議員）への相談の傾向（上位5つ）

順位	【市民の回答】 市民から議員への相談		順位	【議員の回答】 議員が市民等から受ける相談
	郵送	We b		
1	道路	道路	1	道路
2	子育て	地域交通	2	福祉
3	防災	子育て	3	教育
4	福祉	教育	3	地域交通
5	教育	防災	3	防災

(カ) 今後の浜松市議会に期待すること

市民、議員のいずれも「市長（市政）への活発な政策提言」や「議会の政策立案機能の充実」などが多く、類似した傾向となった。なお、市民からはコスト削減に関する期待があった（表 38）。

(表 38) 今後の浜松市議会に期待する内容の傾向（上位5つ）

順位	【市民の回答】 市民が期待すること		順位	【議員の回答】 市議会が積極的に取り組まなければいけないこと
	郵送	We b		
1	市長への活発な政策提言	市長への活発な政策提言	1	市政への活発な政策提言
2	コストの削減	議会の政策立案機能の充実	2	議会の政策立案機能の充実
3	議会の政策立案機能の充実	市に対する監視機能の強化	2	広聴・広報機能の充実
4	市に対する監視機能の強化	コストの削減	4	市に対する監視機能の強化
5	広聴・広報機能の充実	議会改革の徹底	5	議会改革の徹底

(キ) 今後の浜松市議会議員に期待すること

市民、議員のいずれも地域課題の解決、地域課題の把握、住民と行政の橋渡しが高い順位にあり、類似した傾向となった（表 39）。

(表 39) 浜松市議会議員個人に今後期待する内容の傾向（上位5つ）

順位	【市民の回答】 市民が期待すること		順位	【議員の回答】 市民の代表として役割を果たすため心掛けていること
	郵送	We b		
1	地域の課題解決	地域の課題解決	1	地域課題を解決する
2	地域課題の把握	地域課題の把握	2	住民と行政の橋渡しをする
3	住民と行政の橋渡し役	住民と行政の橋渡し役	2	地域課題を把握する
4	住民意見の聴き取り	住民意見の聴き取り	4	個別相談に応じる
5	地域の活性化	地域の活性化	5	住民から意見を聞きとる

(ク) 各設問に記載のあった意見等

自由意見を記入することができる設問には、合わせて1,800件を超える意見が寄せられた。特に、「浜松市議会の議員定数」において、中央区在住者から削減を求める意見が数多く寄せられていた(表40)。

(表40) 設問ごとの意見・件数の内訳

【問】浜松市議会について	939件
【問】浜松市議会の議員定数について	885件
欄外への記入	8件
合計	1,832件

(4) 議会基本条例の取組状況の評価等

ア 議会基本条例の取組状況に関する評価と課題

議会基本条例では、議会運営や議会が取組むべき活動の方向性を規定しており、本調査会は、議会の同条例の取組状況について以下のように評価した(表41)。

(表41) 議会基本条例の取組状況と評価・課題

	規定事項の詳細		評価・課題※
第8条	・参考人及び公聴会制度の活用 ・請願、陳情への対応 ・多様な行政課題の把握		・参考人及び公聴会制度が活用されていないため、活用することが期待される。
第9条	・必要な情報の公表と議員活動を市民に公開し、説明責任を果たす		・議会の活動に関する情報発信が、市民に対して十分といえないため、積極的な情報発信に取り組まれない。
第10条	・多様な意思決定過程を市民に明らかにし、議案等への賛否の公表	○	・インターネットによる本会議、委員会の中継を実施している。
第11条	・議会活動に関する資料の公表	○	・ホームページへの資料公開を実施している。
第12条	・多様な手段を活用した広報広聴の充実		・広報手段の活用や広聴の仕方に課題が見えるので、議会だよりやホームページなどを見直したり、市民の意見を聴く機会を設けるなどの、工夫に取り組まれない。
第14条	・市長等の事務の執行を監視し、その効果及び成果を評価して適切な措置を講じるよう要請する。	○	・特定の分野において特別委員会を設置し執行部を監視し、評価している。
第15条	・議案の提出、決議等による市長への積極的な政策立案及び政策提言の実施		・市長に対する政策立案や政策提言の機会があまり見られないので、積極的に取り組むことが期待される。

第 17 条	・議員は質疑をする際、内容及び方法の充実に努める。	○	・特定の分野において特別委員会を設置し執行部を監視し、評価している。
第 18 条	・委員会は議員相互間の討議を積極的に活用し、機能を発揮する		・常任委員会等において、議員間相互の討議があまり見られないように側聞される。市民のためによりよい結論を出すためには、執行部への質疑だけでなく、十分に討議を行い争点や論点を明確にしたうえで、合意形成が期待される。
第 19 条	・継続的な議会改革の取組と推進のための組織の設置	○	・議会改革検討会議を設置し、議員定数の検討等を協議している。
第 20 条	・市長等の事務の執行に係る監視及び評価、政策立案及び政策提言に関する議会の機能の強化		・市長等の事務の執行に対する政策立案及び政策提言するための議会事務局機能が十分と言えないので、機能強化に取り組むことが期待される。
第 21 条	・議会事務局の機能の強化及び組織体制の整備		

※評価には、概ね評価できるものは○とし、それ以外は空欄とした。

イ 議会基本条例のアップデート

議会基本条例の制定後、10年が経過しているが、各規定についての議会自身の取組状況の評価や当該評価に応じた改正等の措置が講じられていない。

議員と市民の間に評価の乖離がある背景には、議員と市民の間に情報量の差があるためと考えられる。アップデートにあたっては、議会による情報発信ならびに情報格差を減らすための取り組みに力点を置くべきである。

第5章 市議会及び区ごとの定数に関する考え方

(1) 市議会及び区ごとの定数についての結論

議員定数については、現時点のみを捉えると市の特性や議員定数の変遷、議会の運営状況等を鑑みても、また、類似政令市及び類似都市と比較しても、減じる理由は見当たらない。但し、市の将来を展望した場合には、1票較差の問題や将来の人口減少は避けることができない状況にあることから、これらを踏まえた見直しが必要と考える。

浜松市議会の議員定数は、他の政令市と比較できないほど、各区における人口と面積にひらきがあるため、区ごとの定数が全体に影響を及ぼすことが極めて高いといえる。

こうしたことから、市及び区ごとの議員定数を検討する際は、区ごとの事情に配慮するとともに、市民の意向を十分汲み取った上で判断することが望ましい。

その上で、本調査会では、天竜区の定数について1票の較差の観点から、見直しせざるをえないと考えるが、下記のような反対意見があることを付記し、単なる削減で議論を終わらせないことを強く要望する。

また、今後の見直しについては、議決機関の役割を果たす上で、議会制民主主義の安定性を欠くことがないよう、特段の事情がない限り、一定期間行わないことも十分考慮すべきである。

議員定数に関する条例は市議会での決定事項ではあるが、一部の市民の政治参加に影響を及ぼすことを鑑み、参加しづらくなる市民の意向を十分汲み取った上で、彼らに対する対策を十分に検討することも市議会には求められる。

<反対意見>

結論は(1)のとおりであるが、委員からは、以下のとおり反対意見があった。

天竜区は、市域の6割を有する中山間地域で、小さな自治体の合併により構成されており、独自の課題を有する地域である。議員が地域の課題や地域の声を伝える役割を担っていることを考えると、これ以上定数を減じることは妥当ではない。

また、浜松市は、区再編の直後で、地域の声を浜松市が吸い上げる仕組みについて、今は検証が必要な時期である。

これらを踏まえると、天竜区においては、1票の較差を理由として議員定数を削減することは適当ではなく、特色の異なる多数の自治体の合併によって生まれた、全国でも例外的な事情を有する自治体議会として、公職選挙法15条8項の例外規定を踏まえ、定数を維持することが適当と考える。

(2) 結論に対する理由

ア 公職選挙法の1票の較差からの天竜区の定数に関する意見

(ア) 現状の評価等からの考え方

前述の第3章「(1)市の現状からの議員定数等に関する評価」及び「(2)詳細な理由」に記載のとおり、浜松市の特性、議員定数の変遷、議会の運営状況等、類似政令市及び類似都市との比較から、議員の存在意義は高く、また、議員がそこに住む住民の意見を吸い上げ、市政に反映していくためにも、現在の定数を維持すべきとも考えられる。

(イ) 公職選挙法の地方選挙における1票の較差に関する判例等

しかし、地方議会に適用がある公職選挙法15条8項では、「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。」と規定し、公職選挙法15条8項に係る判例では、名古屋市が1.73倍（平成8年9月24日最高裁第3小法廷）、1.81倍（平成13年12月18日最高裁第3小法廷）であっても、合法であると判断している。

また、名古屋高裁判決（平成7年12月27日）では「(中略) 仮に公選法が都道府県の選挙区について議員1人当たりの人口の最大較差を2倍までは地方公共団体の議会の裁量として許容しているとしても、(中略) 指定都市については、許容される最大較差も都道府県の場合ほどのものとはならないものと考えられる。(略)」として、指定都市の場合は、都道府県の議員1人当たりの人口の最大較差として許容される2倍程は許容されないとしている（※1：過去10年間の衆議院議員選挙に係る一票の較差に関する訴訟でも概ね2倍程度を争点としていることが多い。）。

(ウ) 天竜区の人口減少と判例等を踏まえた考察

(i) 天竜区の人口減少

浜松市においては、令和7年3月1日時点の選挙区間における議員1人当たりの人口較差は、1対2.16（中央区対天竜区）となっており、天竜区の人口減少は、将来的に続くことが予想され、この較差は拡大することが見込まれる（表27から表32まで）ことから、天竜区における1票の較差が今後自然に解消される見込みは少なく、(イ)の判例等を踏まえると、選挙が無効と評価される可能性があるとも考えられる。

(ii) 公職選挙法15条8項ただし書きの特別の事情

なお、公職選挙法15条8項ではただし書きにおいて、「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。」としており、判例では「特別な事情」について、「・・具体的に決定された定数配分の下における選挙人の投票の有する価値に不平等が存し、あるいはその後の人口の変動による上記不平等が生じ、それが指定都市の議会において地域間の均衡を図るなどのため通常考慮し得る諸般の要素をしんしゃくしてもなお一般的に合理性を有するものとは考えられない程度に達しているときは、上記のような不平等はもはや当該議会の合理的裁量の限界を超えているものと推定される・・・」（平成13年12月18日最高裁第3小法廷）としているが、どのような事情があるときに許容されるか客観的な基準は存在しないため、同判例から浜松市の天竜区における「住民の意見反映」、「社会構成の違い」、「面積」等の事情が「特別な事情」として考慮できるか否かを判断することは難しい。

仮に「住民の意見反映」等が特別な事情であるとしても、同項は、「おおむね人口を基準として」としていることから、投票価値の平等を理由に、較差が2倍を超えている以上、人口比例原則に基づいて同区の定数を減員しなければならないとされる可能性が高いといえる。つまり、特別な事情が斟酌されるのは、較差が概ね2倍以内の場合であるとみることもでき、2倍を超えると、特別の事情を考慮されないかもしれず、違法となる可能性がある。

(エ) 結論

上述のとおり、現状の評価等から考えた場合、議員定数を減らすべきではないが、1票の較差による選挙が無効（※2）となるリスクを考慮すると、次回選挙から天竜

区の定数に限っては、削減することも選択肢として考えざるをえない。ただし、その場合は、天竜区の住民の意見や課題を議会が吸い上げて、それを市政に反映できるようなシステムや制度を具体的に示しながら、減らすという議論をすべきである。

※1 1票の較差について、衆議院議員選挙では、2.43倍（平成23年3月23日最高裁大法廷）や2.129倍（平成27年11月25日最高裁大法廷）の場合は違憲状態にあるとする一方、1.979倍（平成30年12月19日最高裁大法廷）の場合は合憲とされている。

※2 地方議会議員選挙において1票の較差を争点とした訴訟において、違法と評価され、かつ、選挙が無効となった例はない。なお、仮に選挙そのものが無効と判断された場合は、再選挙（可児市（電子機器の異常による選挙無効事例））することとなる。

<反対意見の理由>

結論の理由は（2）アのとおりであるが、27頁（1）に記載の<反対意見>の理由は以下のとおりである。

前述のとおり、名古屋高裁判決（平成7年12月27日）では「（中略）仮に公選法が都道府県の選挙区について議員1人当たりの人口の最大較差を2倍までは地方公共団体の議会の裁量として許容しているとしても、（中略）指定都市については、許容される最大較差も都道府県の場合ほどのものとはならないものと考えられる。（略）」として、指定都市の最大較差について2倍程度は許容されないとしているが、同判決は全国的に広域合併が進んだいわゆる平成の大合併以前に出されたものであって、都市部から中山間地域まで含む市であって、同判決後の平成19年に政令市に移行している浜松市の今後の議員定数を考えるときには、同判決の考え方が、現在ある全政令市に必ずしも当てはまらないともいえる。

さらに、公職選挙法15条8項ただし書きの「特別の事情」は、どのような事情があるときに許容されるか客観的な基準は存在しない。

天竜区は、市域の6割を有する中山間地域で、小さな自治体の合併により構成されており、人口減少も含め、都市部とは異なる独自の課題を有する地域である。

市町村合併で議員数が減少し、その後の政令市移行、行政区再編により区の数と区役所に勤務する職員数も減っていることから、地域と行政の間の距離が遠くなっている。

市民の政治的関心の深化や市政への参画に、議員の存在が重要なことは言うまでもなく、定数減は慎重に検討する必要がある。

特に天竜区は地域的にも市の中心地域から離れており、議員が地域の課題や地域の声を伝える重要な役割を担っていることから、定数を減じることは妥当ではない。

これらの状況から「面積」、「地域独自の課題」、「住民の意見反映」等の事情が公職選挙法15条8項のただし書きにおける「特別な事情」として考慮できると考えられる。

そのため、天竜区においては、公職選挙法の1票の較差を理由として議員定数を削減することは適当ではなく、仮に定数を削減した場合、議員が地域の声を代表することが十分に果たせるということが担保できなくなる恐れがあることから、定数を維持することが適当と考える。また、これらの特別の事情を考慮すると、1票の較差について、最大3倍ぐらいまでは許容されると考えられるため、3倍を超える2040年までは定数を変更しないことも考えられる。また、3倍を超える時期を念頭に、定数増、あるいは天竜区の課題や市民の声を議会につなげる何らかの仕組みを検討することも必要であろう。加えて、これまでの議員定数の動向や、議会活動を知りたいという市民の声

を踏まえ、区協議会と連携し、議会の存在や議会との声のやりとりを活性化しながら、多様な地域の代表者としての議会として考えると、それには、定数減というアプローチではなく、より地域や人々とつながる在り方を模索していくということが必要と考える。

【委員の意見】

(土山委員)

- ・面積が市域の6割を占めており、合併の経緯で大きな浜松市という一つの地域になっており、当然にその地域特性などの差が出ている。また、今後の人口減少により、この後様々な課題が出てくることが想定されるというところであり、地域特性、合併の経緯、市の一体性ということを考えると、例外的な事由として、1票の較差を2倍以内にしなければならないという原則を緩めることが適切と考える。

(河村委員)

- ・議員の質を維持するために定数を減らすロジックはなく、定数ではなくて議員の資質を高めるための、定数とは違う環境づくりが望まれる。
- ・天竜区では工業地など将来的な人口増も見込めないわけではない。人口比だけで決めるのではなく、例えば1票の較差が3以上になった段階で定数を減らす、その間に議会として、天竜区の課題について地域の声を聞ける環境や、寄り添う環境を作った上で、定数を減らす。議会が寄りそっていることが可視化できる時間的猶予は与えた方が良い。
- ・住民の声を聞く仕組みをどのように構築するか、定数3とする根拠をつけて説明し、将来的には減らすという留意点をつけておく必要がある。そのため、次の選挙から定数3を定数2にするとは言えないし、天竜区民にとっての心の準備も必要である。
- ・市全体の評価も意識した中で、今回の定数の削減はするとしても丁寧な手続きを踏んで説明していくことが大事であり、根拠を出さないままの特例よりは、条件がついている形での提示の方が、特殊性は明示できる。

(本橋委員)

- ・1票の較差は、2倍が基本だがどこまで許容するかが、落としどころである。天竜区の特殊事情があり、住民の声が聞けなくなり、憲法がいう地方自治の理念を犠牲にしてまで、1票の較差というのを維持しなければいけないのかという比較が必要である。
- ・中央区、浜名区の人たちに丁寧に天竜区の抱えている実情、民意の反映のため、一定の原則以外の例外も適用せざるをえないということを説明する必要がある。
- ・議員の資質向上のような抽象的な解決策では、天竜区の人たちは納得しない。天竜区の人達に議会として、相応の対応をし、減らすということだけでは、この議論は中途半端な形で終わり、誰もが納得する形にはならない。
- ・議員定数に関する条例は市議会での決定となるため、市民の意向を十分汲み取った上で、市議会はこれらを十分に検討する必要がある。

イ 市民意向調査等での定数に関する意見

市民意向調査では、比較的政治に関心がある市民が回答しており、その評価が厳しい

ことは課題として受け止めねばならない(表33)。天竜区では、合併により、旧市町村には議員がいなかったことも意見が届きにくいという評価につながっていると分析でき、市町村合併、議員定数の削減、行政区の再編を経て、まだ議会をめぐる状況が収束していないことが、市民の代表としての役割について低い評価につながっていると分析できる(表34、35、36)。

住民代表の役割については、中山間地域の天竜区の議員と、中央区の議員のあり方を擦り合わせる時期に来ており、再編過程にあることが見て取れる。住民の代表とは何かを見せていないため、市民が持つイメージとの違いが生じて、それが市民の代表としての役割の評価の低さに現れているように考える(表36)。

浜松市議会に期待する内容で、市長への活発な政策提言が一番に来るが、活発な政策提言は、定数の話と関係なく、また、議員アンケートでも、市政へ活発な政策提言をしていくべきと考えており、数とか議員の質という話は導き出せないと思われる(表38、表39)。

これらの市民の思いが、Web版と議員の回答の、議会の政策立案能力の充実というところに繋がってくる(表38、表39)。

一方で、コストの削減が出てきているというのは、それなりに定数も含めた効率性を重視する住民も少なからずいるという意味でもあると思うので、その部分は留意点として考える必要がある(表38)。

【委員の意見】

(土山委員)

- ・行政的の効率化と、議会や議員の活動の効率は、少し意味の違うところがあって、今の地域政策が人々の暮らしにどういう影響を与えるかというところの中で、議会や議員がどういう役割があって、どういうふうなことを果たしていくべきかを伝えていかなければいけないと思う。本来は伝えていけたらよかったものが伝わってないところがあるという問題意識を感じた。

(本橋委員)

- ・天竜区は地理的にも条件が不利なところで、活動も制限がかかるなか、意向調査では、声が届きにくいとあるのに、役割の評価について、一定の評価が出ているということは、大きな制約の中で活動に相当な努力をしていると評価できる。
- ・議会に対し、政策提言とか、地域の課題解決といいながら、議員定数を減らせと都合のいい主張を展開されている。活発な政策提言を期待するのであれば、議員数も必要になる。

ウ その他

(ア) 定数の見直し時期等

定数の短期間での見直しは不安定な選挙環境を招く恐れがある。この報酬と定数だから立候補しようとする準備する候補者にとっては、その前提が崩れ、実は現職に有利な選挙環境を現職が作っているという評価もできるからである。

また、定数の見直しを常時行うことにより議会が本来審議すべき事項が十分に審議できないこととなってしまうため、特段の事情がない限り、一定期間見直さないということも十分考慮すべきである。

(イ) 本会議及び委員会運営の可視化

定数が多過ぎる又は議員の活動が見えにくくなっているという意見には本会議及び常任委員会等の運営の可視化ができていないという問題もあるだろう（表 35）。

【委員の意見】

(河村委員)

- ・本会議及び常任委員会との運営の可視化に課題があり、定数に対して、「多過ぎるのではないのか」、「議員は何やっているかわからない」という言葉になっていると思う。市民の方から見えないというのは、見せ方の部分の課題がある。

第6章 市議会の今後のあり方・取り組むべき事項

(1) これからの市議会

令和5年4月、地方自治法89条が改正され、地方議会・議員の位置付けが明記された。地方議会は地方自治体の意思決定を行う重要な機関であり、住民の負託を受けた地方議員は誠実にその職務を果たさねばならない。

地方自治法

第89条 普通地方公共団体に、その議事機関として、当該普通地方公共団体の住民が選挙した議員をもつて組織される議会を置く。

② 普通地方公共団体の議会は、この法律の定めるところにより当該普通地方公共団体の重要な意思決定に関する事件を議決し、並びにこの法律に定める検査及び調査その他の権限を行使する。

③ 前項に規定する議会の権限の適切な行使に資するため、普通地方公共団体の議会の議員は、住民の負託を受け、誠実にその職務を行わなければならない。

議会の現在の取組を評価し、議員が果たす職責や役割を明確にした上で、議会が目指す未来の在り方を議論し、決定していくことが重要である。また市民の負託に応えるため、多様な意見に耳を傾け、また住民の声を議会における議論にいかにつまやくか、その仕組みについて恒常的に見直しを行い、実践を積み重ねていかなければならない。

【委員の発言】

(駒林委員)

・議会基本条例の制定後、同条例に係るPDCAサイクルを回している議会もある。まず、将来像を示すためには、議会の現在の取組を評価し、そこから将来の議会のあり方が出てくるのではないかと思う。

(土山委員)

・議員が果たす職責や役割、姿勢を市民に対して見せ、浜松市議会が目指す未来の在り方を議論することと、定数の議論はセットだと思う。議会が目指す未来の在り方は本調査会委員が何か言うというよりも、浜松市の自治として、市議会の自治として、決めていくことが期待されていると思う。

(2) 市議会のより取り組むべき事項

ア 議会基本条例の見直し

浜松市の議会基本条例は、平成26年5月に制定され、議員の責務や役割、議会運営の原則等が規定されている。議会基本条例で規定された事項については、前述の第4章(4)ア議会基本条例の取組状況に関する評価と課題にあるとおり、概ね評価できるものもあれば、その取組が十分であるとは言えないものも見受けられる(表41)。市議会が自ら制定した条例であることを踏まえれば、規定された事項の実現に向けた議論と、現在の取組状況、達成度の自己評価は不可欠と考える。また、条例の第3章には、市民と議会との関係(市民の意思反映及び参加確保)が規定されていることを踏まえ、上記の議論及び自己評価についても、市民の意見に耳を傾ける必要がある。

一方で、条例は制定から10年が経過している。他市議会等では議会基本条例の評価

及び検証作業を実施した上で、当該条例の改正に着手している例も多い。例えば、茅ヶ崎市議会では平成 23 年 4 月の条例施行後、平成 26 年度、平成 30 年度、令和 4 年度に同条例の検証及び改正を行っている。令和 4 年度の改正では、正副議長選挙における所信表明会に関する規定の新設や、議員の活動原則の規定に新たに「議員は主権を有する市民の代表として、良識ある活動及び行動に努めるものとする。」という項を追加することが行われた。また、同条例の改正に当たっては、パブリックコメントを実施している。

議会基本条例を市議会自ら評価・検証し、パブリックコメントにより市民の声にも耳を傾け、具体的な改正内容を議論していくことは有意義である。議会基本条例制定の理念をより明確にし、他市議会の事例等を参考に、議会基本条例の評価・検証、改正について検討すべきと考える。

加えて、前述のように地方自治法 89 条の改正も行われており、新型コロナウイルス感染症の拡大で導入が進んだオンライン活用の流れもある。議会を取巻く社会情勢の変化を踏まえた条例にアップデートすべきであり、条例を不断に見直していくプロセスづくりも試みる必要があると考える。

イ 政策提言及び政策立案

浜松市議会基本条例 15 条では「議会は、議案の提出、決議等を通じて、積極的に政策立案及び市長等に対する政策提言を行うものとする」としている。

同条例 15 条に基づく取組として、平成 28 年に浜松市民俗芸能の継承及び振興に関する条例の制定が実施されたものの、こうした条例制定の取組は後に続いていない。加賀市議会では、平成 27 年 3 月、議会の政策法務能力の向上や調査機能の強化を目的に、法律・法務関係の専門的知識が豊富な金沢大学法科大学院（金沢大学大学院法務研究科）と部局間協定を締結し、市議会の条例制定に対する支援を金沢大学法科大学院のカリキュラムに組み込む取組を実施している。また法科大学院の修了生をインハウスローヤー（加賀市特定任期付職員）として執行部に採用を働きかけ、議会だけではなく自治体全体の政策法務向上の取り組みを試みている。

条例以外にも、政策提言や政策立案の方法はある。浜松市議会では、政策提言の直近の取組として、令和 6 年 9 月に地方創生特別委員会が子ども子育て支援及び少子化対策に関する提言書を作成している。こうした取組は評価できる一方、前述の第 4 章（4）アに記載しているとおおり、浜松市議会において、政策提言や政策立案が活発になされているとは言い難い。議会基本条例の見直しで例示した茅ヶ崎市議会では、平成 26 年から常任委員会ごとにテーマを設定し、調査研究、委員間討議などを経て、市長へ政策提言などを行っていく取組を実施している。

市民意向調査においても、議会、議員に期待することとして、「市長への活発な政策提言」、「議会による政策立案機能の充実」が多く記載されている（表 38、39）。このことを踏まえ、他市議会の事例等を参考に、政策提言及び政策立案について検討すべきと考える。

ウ 委員会等の運営

浜松市議会の常任委員会の会議録を確認しても、当局に対する質問や意見に終始することが多い一方、委員間討議が少なく、議会からの前向きな提案は少ない（表 41）。名

古屋市会では委員間討議についての申合せを行い、各委員会の委員長の判断で実施することとしており、実際に土木交通委員会の決算審査において、道路の建設是非に係る住民意見の集約方法について、委員間討議が実施された。また、堺市議会では常任委員会及び予算・決算特別委員会について「委員間討議について」の申合せにより、具体的な討議の申出期限や討議の時間を定めている。委員間討議について申合せをしている場合であっても、必ずしも委員間討議が活発に実施されているとは言い難い面もあるが、浜松市議会基本条例 18 条で議員相互間の討議を積極的に活用すると定めている以上、委員間討議のあり方について、さらなる検討が必要と考える。

常任・特別委員会以外の議員間討議の例として、北海道別海町議会では「一般質問検討会議」を開催している。これは、個々の議員の一般質問の意図を議会全体で共有し、質問内容について相互に助言を重ねていく議員間討議の取組であり、登壇者数の増加や調査能力の向上、傍聴者数増加等の効果が表れているとのことである。

委員会等の体制については、当局の施策に対し、議員が十分に理解した上で、議論し、当局と対等の立場で政策提言をしていくには、議会における十分な議論が必要であるし、そのための議員自身が知識を深めることも必要である。政策提言などをより深く審議するためには、体制の整備も必要となる。前述（第 1 章（1）市の特性）のとおり、浜松市は地域性や産業構造が特殊であることから、議論する内容も自然と多くなる。そのため、常任委員会の数を増やすこと、また議論に最適と考えられる 7 人から 8 人を定員とすることも検討すべきと考える（表 14）。

一方で、全議員が特別委員会に属するなど、過度な労働力の負担となっていることも見受けられるため（表 14）、特別委員会の一部廃止も含め、常任委員会の数、定数、さらに特別委員会との分掌のすみ分けを検討することも考えられる。

加えて、専門的な事項の審議にあたっては、参考人を招致するなど、第三者の意見を踏まえ市長等の事務を監視し、政策提言をする必要もある。議会基本条例においても専門的知識を有する職員の配置を議長の努力義務としていることから、会議録の作成などに終始するのではなく、議会・議員を政策面からもサポートできる職員配置を検討し、議会の機能強化を図るべきである（表 41）。

委員間討議の過程をより市民に見せていくかも課題である。討議の過程を市民に見せることは、当該政策に関する市民との情報共有や有効性感覚の向上に寄与し、住民の負託に応える取組である。委員会の議事録公開や傍聴許可はもちろんのこと、課題によっては議場の外（たとえば中山間地域振興であれば天竜区役所、浜名湖の環境保全であれば浜松市雄踏文化センターなど）で委員会を開催し、議会での議論が「自分ごと」であることをより市民に認識してもらえるよう検討すべきだろう。

エ 委員会等のオンライン開催

浜松市では令和 4 年に浜松市議会委員会条例を改正し、委員会出席方法の特例として、「新型コロナウイルス感染症その他重大な感染症のまん延又は災害等の発生により委員が委員会の開会場所に参集することが困難であると認めるとき」について、オンラインによる方法により委員会へ参加することを認める条例改正を行っている。

一方、総務省は、令和 5 年 2 月 7 日付け総務省自治行政局行政課長通知「新型コロナウイルス感染症対策等に係る地方公共団体における議会の開催方法に関する Q & A について」において、「委員会への出席が困難な事情がある場合として、例えば、災害の発

生や、育児・介護等の事由をもって、議員が、いわゆるオンラインによる方法で委員会に出席すること」について、各団体の判断により、条例や会議規則等の改正等の措置を講じた上で、可能とすることは差し支えないとの見解も示している。これにより、静岡県議会では令和6年3月改正で、育児、介護その他やむを得ない事由による場合も対象に加えており、政令市では大阪市会なども令和5年9月に会議規則の一部を改正し、「育児、介護等のやむを得ない事由」を委員会開催の特例に加えるなどしている。新潟県議会など「産休」を理由に委員会にオンライン出席している事例も既に見受けられる。

また、総務省の同通知では、「団体の事務全般について執行機関の見解をただす趣旨での『質問』」については、「各団体において所要の手續（条例や会議規則、要綱等の根拠規定の整備や議決又は申し合わせ等）を講じた上で、出席が困難な事情により議場にはいない欠席議員がオンラインによる方法で『質問』をすることは差し支えない」との見解も示している。実際につくば市議会では、令和5年6月の会議規則の改正を踏まえ、令和5年9月13日開議の本会議において、新型コロナウイルス感染症で自宅療養中の議員が、オンラインによる方法を用いて一般質問を行った事例がある。

委員会討議参加や本会議での質問は、住民の負託を地方議員が可視化する重要な機会という考え方が広まりつつあり、できる限り多くの声を議会の意思決定に反映させるためオンラインをより活用していくことが時代の要請となっている。

浜松市議会では令和4年の委員会条例改正以降、オンラインの方法による委員会等の開催実績はない。新型コロナウイルスが感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律上5類相当になり、オンラインで委員会等を実施しなければならないという緊急性は低下したが、議員の働き方改革の進展など議員のあり方が多様化している点から、改めて委員会等のオンライン開催のあり方について検討し、それに係る条例や規則の改正を議論すべきと考える（表24、表41）。

オンライン委員会等の開催は、「出席したいのにもかかわらず、やむを得ない理由で議場に来ることができない議員」に対する保障措置であると捉えるならば、病院や自宅等からオンライン参加できるようにすべきである。

オ 広聴広報機能の拡充

「社会契約論」を記したジャン・ジャック・ルソーの名言に「イギリス人は選挙の時だけ自由だが、議員が選ばれるや否や奴隷となる」がある。選挙のときだけ住民の声を聞くが選挙が終われば住民の声を聞かない議会であってはならないことは、現代では広く理解されており、議会には、市民との間に双方向のコミュニケーション関係を確立することが求められており、広聴と広報はそれを築く重要な役割を担っている。

令和6年度に浜松市議会が実施した市民向けのシンポジウムや市民意向調査の結果から見えてきた課題は、「議会としての活動が市民には見えていない」ということである。

議会としての活動が見えていない背景には、議員1人あたりの人口が大きいゆえに議員と市民との接点が少なくなるという政令市が抱える構造的な課題に加え、議会自らの情報発信が不十分で議会の発した情報が市民に届いていないという問題もある。

現状を解決するためには、広聴機能として議会が積極的に報告会など開催し、出席者から要望等を聞き出し、地域が抱える課題を掘り起こすことで、市民との距離を縮める努力が必要である。一方、昨今では、多くの市・町議会でも、議員が地域に赴いての報告

会や座談会など行われているが、「意見交換がパターン化し開催が目的化している」「参加者が固定化し参加しづらい空気がある」などの課題も指摘されている。報告会等の実施そのものが目的化してしまわないよう、議員作成のスライド等を使用して視覚的に訴えかけるなど報告手法をアップデートし続けたり、令和6年8月の市民向けシンポジウムで試された双方向コミュニケーションツールを活用した実施方法を検討するなど、工夫が必要と考える。

また、議員活動を周知するためには、広報機能として、市議会だよりやホームページなどをより見やすく・わかりやすいものにしたり、映像配信をしたり、またSNSを活用するなどして、市民に議会をより身近に感じてもらうことが必要になる。例として、北海道鷹栖町議会では、議会だよりの中で、議員が行った町政に対する質問がどのように反映されているのかを報告する「どうなった？あの質問 一般質問追跡レポート」を掲載しており、町政に対する質問のその後を評価・検証することで、議員の質問が町政にどのように影響しているかを明瞭にする効果が期待されている。宮崎市議会では宮崎市議会 DX の取組の一環で、定例会での一般質問終了後、質問内容を手短かにまとめたショート動画を議会のホームページにアップロードし、文章だけでは得られない熱量を市民に伝える取組を行っている。

ただし、広聴と広報の取り組み方を見直したからといって、すぐに成果が得られるほど簡単ではないことに注意する必要がある。

そのため、浜松市議会として最初に考える必要があるのは、情報を伝える手法にシティプロモーションの視点を取り入れ、自分たちの取り組みを幅広く世の中に知らしめることであり、情報を確実に数多くのターゲットに伝えることができる新聞やテレビなどのマスコミに対するアプローチの仕方を直ちに検討すべきである。

また浜松市は全国的にみてもデジタル化に積極的な部類に入り、静岡大学情報学部が立地し情報技術産業の集積性もある。そうした地域特性も利用できる点を検討の際には意識してほしい。

おわりに

本調査会は、委嘱された調査事項、特に議員定数と公職選挙法 15 条 8 項の問題および市議会のあり方について、議論を重ねて、以上のような報告内容に至った。

議員定数を何人にしたらよいかについては、正解がない。当該議会がその取り巻く諸状況を考慮しながら検討し決定するものであろう。加えて、議員定数の議論は、当該議会の将来像に関わるものであるし、地方自治のあり方の根幹にかかわるものである。

浜松市議会についていえば、浜松市議会が浜松市の重要な意思決定機関としてどのような役割をはたすべきか、また議員は市民の負託を受けた存在としてどうあるべきかを議論し、それを将来に向けてどう形にしていくかを明らかにしたうえで、それに見合う議員定数はどれくらいが適正かを検討することになる。つまり、今後の浜松市議会の姿を真摯に議論し、それを市民に提示し同意を得たうえで、同市議会が市民の意向や議会の現状をも考慮して、自らの議員定数を決定していくことが望まれる。

もっとも、それは議員定数をゼロベースから議論せよということではない。本調査会が現在の議員定数を議論の出発点としたのは、現在の議員定数を前提にした方が現実的だからである。その意味では、本調査会が示した議員定数の議論は一つの資料にすぎないといえる。

ところで、浜松市は、政令市という大都市であるが、その人口は中心部（中央区）に集中しており、他方で、市の面積の 6 割を占めながら人口は 3% にすぎないという過疎地域たる天竜区を抱えており、今後も同区からの人口流出は続くと思われる。これは、いわば「日本の縮図」と称されているが、この状況は浜松市議会のあり方にも影響を与えているのであって、それは同市議会の天竜区の定数問題に集約されていると言っても過言ではない。

天竜区は、浜松市の三つある行政区の一つであり、人口減少があっても、政令市においては、都道府県議会の選挙区のように合区することは認められていない。天竜区の現行の議員定数は 3 であるが、これを人口比例原則から 2 に単純に、そして即座に減じることに対しては各委員から強い懸念が示された。それは、要するに、減員することで同区選出議員と住民との距離が今以上に広がり、同区民の声が議会に届きにくくなるという住民自治からみてゆゆしき事態になることが想定されるからである。また、地方議員と接することは、重要な主権者教育の機会であり、地方議員に減ることによって地方自治や政治参加を学ぶ場は失われ、地方議会への関心は失われることに直結するからである。

同区の定数減を回避するため、同市議会の議員定数を現在の 46 から増員することは理論的には可能である。ただ、その一方で現状の地方議員に対する市民の評価や地方自治体の置かれている財政環境などから議員定数を増員することは極めて難しいという面もある。

仮に 1 票の較差の観点から天竜区の議員定数をどうしても減員せざるを得ない状況が生じているならば、まず上記のような同区民にとって大きなマイナス面を最大限カバーする取組を市議会が認識し対応することが求められる。1 票の較差問題の是正は単に議員定数を見直せばすむ問題ではなく、各区の市民と議会との距離感を見つめ直し、市民の負託にどうすれば応えることができるのかと悩み検討するなかで決められるべきものである。

それとは別に、議員定数は議員の処遇の問題と切り離せない問題も抱えている。しかし、本調査会ではそのための十分な議論を尽くすことができなかつた。他の政令市議会の議員に

おける処遇面の比較などのデータからみるかぎり、浜松市議会は、他の政令市議会に比して議員1人あたりの人口は多い一方で、報酬は少なく処遇面で満足のいく状態とは言い難い。従って、改善する方向での議論が望まれるし、そのためには議員という仕事を市民に知ってもらい、その理解を得るための取組が必要となる。そうした課題があることは、市民アンケートやシンポジウムでも市議会の活動を知らないという市民が多くいることから明らかとなっている。

たとえば、富山県議会では開かれた県議会を推進するため、親しみやすさやわかりやすさを重視した議会だより「TOYAMA ジャーナル」を発行している。第4号では、主権者教育の一環として現役高校生たちに「100億円あったらどう使う？」という問いかけを行った記事を掲載しているが、この記事から、議会の役割を伝えるとともに地域課題を高校生に自分ごとと感じてもらう取組を試みていることがわかる。

議会広報は単なる議会の情報発信に留まらず、地域の課題を市民に自分ごとと思ってもらうことや、主権者教育としての側面もある。議会からの情報発信をどう改善するか、SNSの普及などの社会変化を受け、抜本的に見直しし、早急に市民との関係を再構築することが求められる。市民との距離感を近づけることが市民の信頼を得るために欠かせない。広報の見直しは信頼される議会づくりの第一歩と位置付けるべきだろう。

本調査会は、議員定数の問題を主たる調査項目として議論を重ねてきた。そしてその議論を実りあるものとするために、市民へのアンケート調査や議員へのヒアリング、さらにはシンポジウムを開催するなどして、多方面から意見を聴くことを重視した。そうした意見を踏まえつつ、様々なデータを参考にしながら、一定の結論を導くことに至った。

アンケートに協力いただいた市民の皆さんや調査に協力いただいた関係者の方々には厚く御礼申し上げます。また、本調査会の議論の前提となる多くのデータの収集については、浜松市議会事務局の助けなしにはなしえなかった。事務局には心から御礼申し上げます。

【関係資料】

ア 調査会関係資料一覧

回	資料名	資料番号	ホームページ
第1回	議員定数検討に向けた協議スケジュール	1-1	
	令和6年度 検証作業に係る取組スケジュール	1-2	
	浜松市議会議員定数のあり方調査会での検討事項	1-3	
	浜松市の概要	2-1	
	他の政令指定都市との比較	2-2	
	その他調査に関する資料	2-3	
	浜松市議会議員定数のあり方調査会設置要綱	参考資料1	
	浜松市議会基本条例	参考資料2	
	公職選挙法抜粋	参考資料3	
第2回	第1回調査会で依頼のあった追加資料等	1	
	本庁と区役所業務の主な組織改正・職員数の変遷	2-1～2-2	
	組織別職員数、専決規定等	3-1～3-4	
	天竜区における人口、有権者数等の変遷	4-1～4-3	
	議会運営に関する申合せ事項（抜粋）等	5-1～5-3	
	人口50万人以上の市及び特別区の人口等	6	
	議員を対象としたアンケート調査結果	7	
	議員へのヒアリング	8	
	市民との意見交換の場	9	
第3回	議会・議員に対する市民意識調査【概要版】	1-1	
	議会・議員に対する市民意識調査【郵送回答編】	1-2	
	議会・議員に対する市民意識調査【WEB回答編】	1-3	
	市民向けシンポジウム結果報告	2	
	報告書骨子案及び論点整理の進め方【I】	3-1	
	報告書骨子案及び論点整理の進め方【II】	3-2	
	論点整理（委員間討議）【I】	4-1	
	論点整理（委員間討議）【II】	4-2	
第4回	市民意見・将来展望		
第5回	調査報告書		

イ その他関係資料

区分	ホームページ
(1) 浜松市議会議員定数のあり方調査会の設置	
<ul style="list-style-type: none"> 浜松市議会議員定数のあり方調査会設置要綱 	
<ul style="list-style-type: none"> 浜松市議会議員定数のあり方調査会委員名簿 	
(2) 浜松市議会・議員に対する市民意識調査	
<ul style="list-style-type: none"> 郵送調査報告書（概要版）、調査報告書 	
<ul style="list-style-type: none"> WE B調査報告書（概要版）、WE B調査報告書 	
(3) 議会発市民向けシンポジウム ～市民とともに考える浜松市議会～ の開催	
<ul style="list-style-type: none"> 実績報告、当日の動画 	