

2019 年 5 月 12 日@広島県府中市議会

いま、地方議会に求められているもの

——「住民自治の根幹」としての議会の条件整備:議員報酬・定数を考える——

江藤俊昭（山梨学院大学大学院・法学部）

はじめに

——なり手不足問題の深刻化——

1. 議員報酬・定数を考える視点

- (1) 従来だとどうでもいい：追認機関ならば
- (2) 「議会改革の第 2 ステージ」を意識する：どのような議会を創り出すか
 - ① 「住民自治の根幹」としての議会
 - ・権限は議会に（条例、予算・決算、契約・財産の処分など）
 - ・住民自治の根幹
 - ・なぜか：多様性、論点の明確化、世論形成

② 議会改革の本史と第 2 ステージ

表 議会改革と住民との関係

議会改革の段階		改革方向	住民との関係
前史（議会活性化）		一問一答方式、対面式議場、委員会の公開等	住民の不信の蔓延
本史	第 1 ステージ	住民と歩む議会等の新たな議会運営	見える化、住民と多くの接点
	第 2 ステージ	住民の福祉向上につなげる	住民の信頼づくりへ

2. 基本的な考え方【資料 1】

- (1) 行政改革の論理（効率性重視）と議会改革の論理（地域民主主義の実現）
- (2) 現在の議員のためだけではない：市民が参加できる条件（持続的民主主義）

3. 議員報酬について考える【資料 2】

- (1) 原価方式（ほかに類似方式、成果方式）
- (2) 科学的なものではなく、住民と議論する素材
- (3) 特別職報酬等審議会との関係

4. 定数について考える【資料 3】

- (1) 人口から討議できる人数
- (2) 偶数か・奇数か、議長の役割（現状維持原則からの離脱）

法定上限数（2001 年まで）5 万未満の市及び人口 2 万以上の町村	26 人/5 万以上 10 万
-------------------------------------	-----------------

未満の市 30 人/10 万以上 20 万未満の市 34 人/20 万以上 30 万未満の市 38 人/30 万以上 50 万未満の市 46 人/50 万以上 90 万未満の市 56 人/90 万以上の市 人口 50 万を超える数が 40 万を増すごとに 8 人を 56 人に加えた数（その数が 96 人を超える場合にあっては、96 人）

5. なり手不足問題の深刻化を乗り越えて【資料 4】

（1） 要因

- ① ならない要因
- ② なれない要因

（2） なぜ問題か

- ① 多様性
- ② 政策の偏り

（3） 解消の手法

（4） 女性議員の少なさ

むすび

参考文献：江藤俊昭『議員のなり手不足の深刻化を乗り越えて』公人の友社、2019 年【緊急出版】

『議会改革の第 2 ステージ—信頼される議会づくりへ』（ぎょうせい）『Q&A 地方議会改革の最前線』（編著、学陽書房、2015 年）『自治体議会学』（ぎょうせい）等多数。

江藤 俊昭（えとう としあき）

山梨学院大学法学部教授 博士（政治学、中央大学）

鳥取県智頭町行財政改革審議会会長、山梨県経済財政会議委員、第 29 次・第 30 次地方制度調査会委員（内閣府）、総務省「町村議会のあり方に関する研究会」委員、全国町村議会議長会「議員報酬等のあり方に関する研究会」委員長、等を歴任。現在、マニフェスト大賞審査委員、全国町村議会議長会特別表彰審査委員、議会サポーター・アドバイザー（栗山町、芽室町、滝沢市、山陽小野田市）、地方自治研究機構評議委員、など。

議会



山梨学院大学法学部教授
江 藤 俊 昭

住民自治、この中でも議会改革をテーマとした議会主催の議員研修や講演会に呼ばれることが多い。最近、とはいっても本当にこの一年ではあるが、従来のような議会改革一般や議会基本条例の意義とともに、議員報酬や定数をめぐるものが急増している。しかも、その対象者は、議員だけではなく住民にまで広がっている。

このことは二つの状況の変化があるためだろう。一つは、議員報酬・定数への住民の批判が高揚していることである。議員定数をめぐる住民投票（常設型住民投票条例に基づいた住民の請求によるもの、山陽小野田市）、議員定数削減の条例改正の直接請求（たとえば、北九州市では定数六一を五〇に削減要請）、そして議員報酬や定数の削減を目指した陳情・請願の全国的広がり。これらの動向から理解できるであろう。もう一つは、「住民自治の根幹としての議会」を創り出す条件整備のために議会が議員報酬・定数を考えていることである。

この二つは相互に関連している。住民による削減要請を議会力のバージョンアップを説明することにより住民に伝えることも可能だからである（会津若松市議会など）。重要なことは、後者の視点を持つことである。単に前者であれば、つまり住民による議員報酬・定数削減の要請だけに応えるのであれば、研修や講演会などせず、極端なことをいえば、削減すればいいだけのことである。まさに、新しい議会を創りだすための条件として議員報酬・定数が重要なテーマとして浮上している。しかも、その方向について住民の理解を得なければ、相変わらず住民からの批判にさらされる。住民の理解の必要性からも住民を対象とした講演会が開催されるようになっていく。

議員が陥りやすい報酬・定数の論点

まさに、議員報酬・定数を議論する際に、新しい議会運営、つまり議会力アップの視点は不可欠である。それらは議会運営にとっての重要な条件であり、議会運営は住民自治にとって本質的なテーマである。議員報酬・定数は住民自治の中で議論しなければならない。こうした新しい状況の中で、それらを考える場合の留意点、とくに議員が陥りやすい論点について確認したい。なお、筆者の議員報酬・定数についての考えは、紙幅の都合で触れることはできない（このテーマを主に扱っている、江藤俊昭『自治体議会学』ぎょうせい、二〇二二年、を参照していただきたい）。

①答えのないテーマ。議員定数は、従来自治体の人口規模で決まっていた（地方自治法）。その後法定上限数に改正され、今日ではそれも撤廃され、それぞれの自治体が自らの責任で決めることになった。従来は、住民の「代表性」から代表されるべき人数を考慮して定数が決まっていた。しかし、この発想を画一的には採用しないとすれば、それぞれの自治体、とりわけ議会がそのポリシーを示さなければならない。住民自治の制度・運営の中で議論することになる。

②議員報酬と定数は別の論理。「議員定数を半分にして、報酬を増額する（たとえば、二倍）。そうすれば、若い人も議員になれる」。議員の中で広がっている見解である。議会費を一定とした想定からこうした提起が行なわれる。気持ちにはわからなくはないが、また一時的に住民の納得を得ることも可能かもしれないが、「そもそも報酬や定数の根拠は何か」という問いが発せられる。それそれを独自に説明しなければならない。

③行政改革の論理とはまったく異なる議会改革の論理。「議会改革をやっています。まず定数の削減から始めました」。最近では少なくなったが、数年前に時々聞かれた議員の声である。愕然とすることがよくあった。行政改革は削減を優先させる効率性を重視する。それに対して、議会改革は地域民主主義の実現である。住民自治をどのように創りだすかということから出発しなければならない。議員報酬・定数を考える場合も、住民自治を充実させるための条件として議論しなければならない。また、この議会

改革が執行機関の行政改革を促進することを再認識すべきである。

④現在の議員のためだけではなく、多くの人が将来立候補し議員活動がしやすい条件として考える。議員報酬・定数を考えることは、新しい議会を創りだすために必要である。しかし、これは現在の議会のためだけではなく、多くの多様な住民が将来議員になりやすく、また活動しやすくする条件である。持続的な地域民主主義の条件として考える必要がある。「住民の声を実現するとして」削減に邁進する議会・議員は、将来をみすれば住民に対する背信行為となる場合があることは自覚すべきである。

⑤増加できないあるいは削減の場合には、住民による支援が不可欠。財政的問題から本来議員報酬・定数を考えるべきではないが、どうしても危機的状況から考えなければならぬこともある。あるいは、現状では、生活給的なのが議員報酬に必要であるとしても、地域の給与取得者の平均給与が非常に低い場合、増加せたくともできない、あるいは削減せざるを得ない場合もないわけではない。この場合には、議会力をダウンさせないために、議会事務局の充実が困難だ

としても、住民（公募等）と議員とが一緒になって地域課題について調査研究するなど（長野県飯綱町など）、住民による政策提言・監視の支援を制度化すべきである。

⑥住民と考える議員報酬・定数。これが必要なのは、たしかに住民からの批判が多いテーマへの説明責任という意味がある。それ以上に重要なことは、すでに指摘したように議員報酬・定数は新しい議会運営の条件であり、さらにその議会運営は住民自治に不可欠なものである。つまり、住民自治の問題であるがゆえに、議員報酬・定数を住民とともに考えなければならない。議会は住民自治を進める視点で住民と語る必要がある。

議員報酬・定数を住民自治の問題として捉え、住民自治を推進する立場から住民とともに議員報酬・定数を議論してほしい。そもそも住民の中には議会活動を知らないか、関心がない者もいる。自治を語り創り出す契機にしてみたい。また、将来にわたる責任を議会・議員は実感してほしい。「ふんばりどころ」である。

議会



山梨学院大学法学部教授
江 藤 俊 昭

議員報酬削減の風が吹き荒れている。住民からの議会不信に応えるため、公務員給与削減と連動させたため、そしてそのどちらもといった理由からだろう。他方では、報酬を増額した自治体もある。たとえば、群馬県みなかみ町は議会の役割拡大や若い世代を含めて議員になりやすい環境を整えるためなどの理由により月額一九万円から二七万円へと四二％増額している。

議員報酬は中途半端である。都道府県議会議員は月額約八〇万円、市町村議会議員約四〇万円、町村議会議員約二〇万円である。都道府県議会議員を別とすれば、子育ての真只中にある働き世代では、その報酬だけで生活するのは困難である。

そうだとすれば、サラリーマンが兼業するには困難であり、自ずと自営業や農業者に偏らざるを得ない。多数を占めるサラリーマンの声は地方政治の場に届きにくい。

もちろん、年齢や職業による差別化を行う（子育て世代のサラリーマンに増額など）ことができれば、サラリーマン層が議員となる突破口ともなるが、議員の平等原則から困難である。生活できる議員報酬の必要が議論されるが、常勤職とはなっていない現在、生活できる報酬とはならない。議員報酬の中途半端さはいかに現れている。地域経営を担う議員にとつての議員報酬とは、という問題が降りかかっている。

今日、議員報酬を考える場合、全国に広がっている会津若松市議会モデルがまず参考になる。議員報酬を考える場合、原価方式、比較方式（類似団体比較）、収益方式（成果重視）が想定できる。比較方式は、参考にはなるが根拠としては弱い。収益は重要であるが、その算定方法は確立しておらず、それと報酬とを関連づけることは困難である。もちろん自己評価であれ議会としての収益を住民に発信することは必要である。なお、身分給だ

と豪語する議員もいるが、まったく根拠がない。住民から批判されるだけである。

会津若松市議会は、このうち原価方式を基礎に調査を行っている。議会活動（A領域）、議員活動（B領域）、議会活動・議員活動に付随した活動（質問や議案に関する調査等）（C領域）、それ以外の議員活動（議員としてかわる住民活動等）（X領域）を中心にそれぞれ時間数を選定する。選挙・政党活動（政党助成金の対象）はこの限りではない。そこで算定された時間数（正確には一日八時間でカウントした日数）を、首長（それだけではなく副首長、教育長の平均を採用している自治体もある）の活動日数と比較する。その割合に基づき、首長の給与から議員の報酬を割り出すというものである（江藤俊昭『自治体議会学』ぎょうせい、二〇二二年）。

いくつかの留意すべき事項がある。一つは、この議論は容易に時間給の発想と結びつく。しかも、活動する議員とそうでない議員との差も肯定される（成果主義）。しかし、実際にそれぞれの議員の類型化は困難であるという消極的な理由だけではなく、少なくともその水準で活動してほしいという規範的な意味があ

の場合、現状では困難な場合も多い。

この場合、恒常的な夜間休日議会も想定してよい。これは一般に中途半端な報酬削減の方向で決着することが目指される。二度提案されたある市の会議規則改定案の趣旨は（両者とも否決）、多様な属性の議員を登場させる、傍聴などで市民が参加しやすいといったようなフォーラムとしての議会を創り出すためとともに、報酬削減の可能性を探るものであった。さらに、管理職のみの会議出席により残業代の増額を回避することも想定されていた。もちろん、理論上は競争率を高めるための報酬増額も考えられる。しかし、サラリーマン層でも仕事を辞めずに議員活動ができるがゆえに、報酬を低くすること、あるいは無報酬や費用弁償程度といったことに道を開くものである。多様な属性を有する議員を登場させることでは、大いに意義がある。ただし、夜間休日議会だけで、政策提言・監視機能を強化した今後の地域経営を担う議会を登場させることができるかは慎重な議論が必要である。それには会議出席だけでは足りない議会・議員活動への配慮、および議会事務局の充実や住民による支援が含まれる。

議員報酬の中途半端さを考える

る。そして、会津若松市議会の年間一六九日の活動を考慮すれば、パートタイム的な発想では困難であり、常勤とは言わないがそれに近い活動をせざるを得ず、兼職なく生活できる「ある程度」の額を想定することになる。ようするに、昼間活動せざるを得ないとすればある程度の報酬が必要だという論理にもつながる。

この点と関連して、現状の活動踏まえた調査に基づく提案になっているために、今後の地域経営の責任を考慮すると、報酬増額の可能性を内包している。そうであるがゆえに、議会力のアップの際に住民と議論しながら水準を決めることが必要である。その上で、首長給与と連動させる根拠の説明が必要である。選挙で選出される公職者であるという共通性とともに、首長の給与は当該自治体の民間（そして一般の公務員）の給与水準と連動しているためである。

そして、この議論で多様な属性を有する議員を登場させることができるかという重要な論点が浮上する。会津若松市議会の場合、年収約七五〇万円となっている。兼職も多いが、専業もいる。この額でならば多様な属性が議員となる道が開けるであろう。しかし、町村議会の多く

が必要である。そのためには、附属機関を含めて検討組織を設置することは必要である。そして、多くの住民と自治を語る中で報酬を議論すること、および特別職等報酬審査委員会との意見交換会も必要である。

最後に、報酬の議論を深めるための論点を明示しておこう。報酬の議論では、地域経営の政策提言・監視機能を強化させることと、多様な属性の議員を登場させることといった複眼的な視点を常に持ち続けることである。また、法制度改革を視野に入れながら、今日でも可能な現実的な対応が必要である。その際、時間休が法的に認められる制度（会社からは支払われないが、自治体からの費用弁償）は、長期の議論が必要であらうが、公務員等も選挙時には退職せず当選後退職する制度や、さらに公務員となっている自治体以外の議員となる制度などは早急に導入するべきであらう。報酬を考える上でも、議員の身分から議論しなければならぬ。今日、「公選職」の議論は沈黙化してしまった。報酬の中途半端さは、議員の身分の中途半端さ由来する。大いに議論を重ねた上で地方自治法等や自治基本条例に盛り込むことを期待する。

議会



山梨学院大学法学部教授
江藤 俊 昭

議員定数、より正確にはその削減をめぐる議論が盛んだ。定数削減の住民投票も行われた（山陽小野田市、二〇一三年四月七日）。それは「自治の切り売り」である。議会や自治のあり方と切り離し、そして同日市長選挙で現職市長が削減を肯定し選挙が単一争点化したからだ（同年四月一九日付、本紙本欄）。

議員定数をめぐって冷静に議論するために、筆者はさまざまな場で議論の素材を提供してきた。その一つは討議できる人数を基準とすることである。委員会主義を採用している議会では、一委員会につき少なくとも七、八人は必要であり、定数はそれに委員会数を乗じたものとするところである。議会はその存在意義である討議を中心に、そして住民が参加できる手法の導入も視野に入れている（詳細は『自治体議会学』ぎょうせい、二〇一二年、参照）。

機動的に動ける人数という議論もあるが（削減重視）、機動性は執行機関に適合する考え方である。また、住民代表を強調する視点からの定数増や削減反対の立場も採用していない。戦後一貫して人口（有権者数）は増大してきたにもかかわらず、議員数は大幅に減少した。自由度を高めることを理由とした自治法改正は（法定数から法定上限数、さらに条例への完全な委任）、この現実を追認するものでもある。充実した住民参加が認知されている現在、住民の意向は議会・議員（および首長）だけのチャネルで集約されるものではない。多様な住民参加制度の配置による民意の吸収は必要であり、それを踏まえて正統に選挙された議員は討議を行い最終的に議決する役割を

發揮すればよい。

地方分権時代に即した新しい議会像から定数基準を探ることが必要である。住民参加を豊富化し、それを踏まえて首長等と政策競争する議会である。「人格を持った議会」として登場する。これには議員間討議が不可欠である。新しい議会に適合する定数が討議できる人数である。

日本の自治体の活動量（財政、権限等）は世界的にみて大きい。監視や政策提言の充実のためには委員会主義が採用される。討議できる人数として一委員会につき少なくとも七、八人。これに委員会数を乗する数が定数となる。なぜ、討議できる人数がこれか。科学的な根拠があるわけではない。議会改革のトップランナーである北海道福島町議会では委員会六人である。筆者の提案の理由の一つは、自由な討議空間を創りだすことである。人数の少なさは自由な討議を可能にするが、少数意見を出しにくいという課題もある。少数であろうともそれに賛同する意見が出て討議は展開する。また今日、

定数―討議できる人数を提案する理由

自由な討議空間の創出の手法としてワイルド・カフェが実践されている。これは六人以下で行うが、討議するにあたって他者を気にしない人数だからである。議会は、自由な討議を必要とするが公共空間であり、常に住民を意識するためにはその人数を超える必要がある。委員会では進行役である委員長が一人いるので、実際は六人となる。少なくともというのはこのことを考慮したからである。アトラダムな討議ならばともかく、恒常的な討議であるならばそれ以上の人数が必要である。

なお、討議する人数を定数の基準とすることは、すでに指摘しているように住民参加を踏まえた上でのことである。出前議会（住民との意見交換会）や、議会本体への住民参加公聴会・参考人制度、請願・陳情の代表者の意見陳述が必要である。それを超えて、議員間討議の支援を住民が行なう。委員会審議の補完である。実際に長野県飯綱町議会で行なっているように、特定のテーマを住民と議員によって構成された研究会を設置して

調査研究し提言することを想定するとよい。議員一五名を二つに分けてそれぞれに住民が参加した研究会を立ち上げている。これを超えて、委員会に住民が恒常的に参加して討議に参加する。もちろん、住民が委員会委員になることは法令上想定されていない。そこで、委員会的なものを設置して討議を行う。会津若松市議会の議会制度検討委員会（政策討論会分科会）には、議員七名のほか公募委員二名が恒常的に参加している。

充実した住民参加が可能な議会は一委員会の定数削減も想定できる。しかし、これは恒常的な住民参加を前提とする。議員にも住民にもその自覚が不可欠であり、それがなければ議会力、自治力は低下する。また、すでに議員定数を大幅に削減し、増加は現時点では困難である自治体は充実した住民参加を議会に設置しなければならない。そのような自治体の人口は少ない。それならば、住民総会自治法九四）とはいわないまでも、それに類似した「まちづくり住民総会」を恒常的に開催することも考えてよい。そうしなければ、新しい議会運営は困難である。

なお、委員会の複数所属によって全体の定数を修正することも不可能ではない。つまり、委員会数は同じであっても、複数所属により議会全体の定数を削減することは理論上可能である。しかし、複数所属を実践した飯田市議会では、それでは充実した審議は難しいとして、一つの委員会に所属することに戻している。議会力をダウンさせないで複数所属が可能かどうかは慎重に検討する必要がある。もちろん、予算決算常任委員会を設置した場合や、指定都市の区ごとの地域版委員会はこの限りではない。なお、本会議中心主義を採用しているところでは、一〇名以下の定数で運営しているところもある。充実した審議や調査研究を行なうためには、今後委員会中心主義に変えることも必要である（この意味は別途論じたい）。その場合、重複所属とするか、委員会的なものを設置し恒常的に住民が参加するかを選択することになるだろう。

議員定数の議論を削減に終わらせず、自治を担う議会を創りだす機会としたい。

表 議員のなり手不足とその解消の方向

	議会・議員魅力（ならない要因）	議会・議員の活動条件（ならない要因）	地域力（なれない要因）
従 来 と 今 日	・名望家としての議員 ・活動量の少なさ ↓ ・議会、議員への不信 ・多様な住民参加によって議員の必要性低下（口利きの必要性低下） ・身近に議員がいなくなり議会・議員に対するイメージ不足	・少ない活動量で兼業可能 ・議員年金 ↓ ・活動量の増大にもかかわらず議員報酬の削減・継続 ・議員年金廃止	・議員を排出している自営業・農業の活性化 ・候補者を押し出すコミュニティ ↓ ・高齢化の進展 ・自営業、農業の衰退（一方で忙しくなる業種も） ・コミュニティの衰退により議員排出力の弱体化 ・定数減により当選得票数の増加による立候補断念（集落間の調整に多大なコスト）
今 後 の 課 題 Ⅰ	・「住民自治の根幹」として議会の作動＝信頼される議会 ・行政の不備を全体として問題とするとともに、現状の財政状況の困難性を説明する議員の役割	・適正な議員報酬等の整備（小規模自治体では半議員半 X） ・それらを住民と考える	・地域の活性化（集落支援） ・若者の増加策と立候補に向けた施策（U・J・I ターン、地域づくり協力隊等） ・女性の登用
課 題 Ⅱ	・議会制度改革（議会力アップ）	・基準財政需要額算定にあたって議会費の増額（地方交付税なのでそれぞれの自治体で自律的に決定） ・厚生年金への加入の検討*	・兼職、兼業禁止規定の緩和・被選挙権年齢を 18 歳以上への引き下げ・補欠選挙の改革（国政選挙等でも可能に）・公営選挙導入の検討・若者手当、育児手当の導入の検討・休職制度、「公的活動」休職制度の導入・企業を支援する議員チャレンジ奨励金制度の推進

注 1：長野県飯綱町議会「議員定数・報酬問題に関する 飯綱町議会から町民の皆さまへの訴え」2016 年、北海道浦幌町議会『議員のなり手不足の検証 検証報告書』2017 年、などを参照して作成。注 2：「従来と今日」の項目の中の記号↓の下は今日の問題である。注 3：今後の課題Ⅰは現行法体系下の独自改革、今後の課題Ⅱは法律改正を含む国等による今後の制度改革の例示である。注 4：*は現段階では筆者は留意している事項。注 5：「半議員半 X」は大森彌さんによる提案。