

議員定数・議員報酬をどう考えるか ——議会改革の観点から——

2015年2月4日

中山川 伸二

(福島大学行政政策学類)

1. はじめに

- ・地方議会との関わり
会津美里町議会 (2009年～) : 議会基本条例
湯川村議会と小野町議会 : 議会広報の検討。議会事務局の機能強化
※小野町議会では市民との対話の方法論として「ワールド・カフェ方式」を提案

2. 議員定数・報酬を考える観点

- 行財政改革の観点について
- ・民主主義の要請と財政的合理性との矛盾
- ・議員定数減や報酬削減→全体から見ればその削減効果はそれほど大きくはない。
- ・議員定数を財政改革という観点からみると削減に歯止めがかからなくなるおそれ
- ・議会とは行政(執行)機関ではなく、議事機関であり政治的な機関である。

住民の認識が薄い

○住民の観点について

- ・議会の独立性や独自性についての認識が薄い
「議会を住民の代表機関としてではなく単に自治体を構成する一組織としてとらえ、財政上の観点からその合理化を求めるといった考え方が、現在では住民の間にも定着しつつある」(丹羽功「地方議会における議員定数の動向」『近畿大学法学』第55巻第2号、2007年)
- ・例えば、役場も議会も同じ税金で運営されているのではないか、役場の中に議場がある、町のHPに議会のサイトがある、議長が首長になる(?)…。
- ・議会の存在や活動への認識が薄い?

⇒議会改革の観点から考える必要

3. 議会改革の立脚点

○二元代表制の一翼としての議会

- ・二元代表制の不思議
国政は議院内閣制なのになぜ地方政治は大統領制型なのか

日本国憲法 93 条「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。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。」

- ・大統領制型でありながら議院内閣制的要素の存在（首長に対する議会の不信任と首長による議会の解散）
- ・二元代表制とことさらいわれるようになったのは、実はここ 10 年くらい。
※二元的代表制の起源：革新自治体における「弱い首長」擁護としての用語法（今井照「二元『的』代表制か、二元代表制か——市民参加と自治体議会」（『ガバナンス』2010/8））
- ・1970 年代末を除き、今日にいたるまで二元代表制という認識は希薄であった。
——なぜ二元代表制の認識が希薄だったのか。

○地方議会に求められる役割

- ・地方議会に求められる諸機能：監視機能、住民代表機能、争点抽出、政策立案機能
多くの議会においては、住民代表機能は限りなく切り詰められ（個人議員へと局限化）、政策立案はほとんど機能せず、行政当局の議案や予算に承認や同意を与える追認機関にすぎないというのが残念ながらこれまでの地方議会の実態ではなかったか。
- ・自治体が自立的に決定できない領域や事項が多い場合には、地方政治は、政策立案ではなく政策執行が中心になる。だから合議機関としての議会の関与は限定的でも問題化してこなかった。

○集合体としての議会

- ・独任制の首長に対し、合議機関としての議会の優位性は何か。
⇒住民代表機能であり、それを生かした政策課題や争点の洗い出し
- ・「議会なくして議員あり」ではなく、議会それ自体が意思をもち、行動する。
⇒個々の議員が果たす住民代表機能は個別的であり、住民を代表するのは議会全体。
- ・首長と対峙するのは、議会内の野党ではなく、議会それ自体。

4. 議会改革から見る議員報酬・議員定数

議会改革のトップランナーとしての会津若松市議会

「議会活動と議員定数等との関連性及びそれらのあり方」（平成 22 年 12 月 2 日）

○議員報酬の考え方（報告書 54 頁）

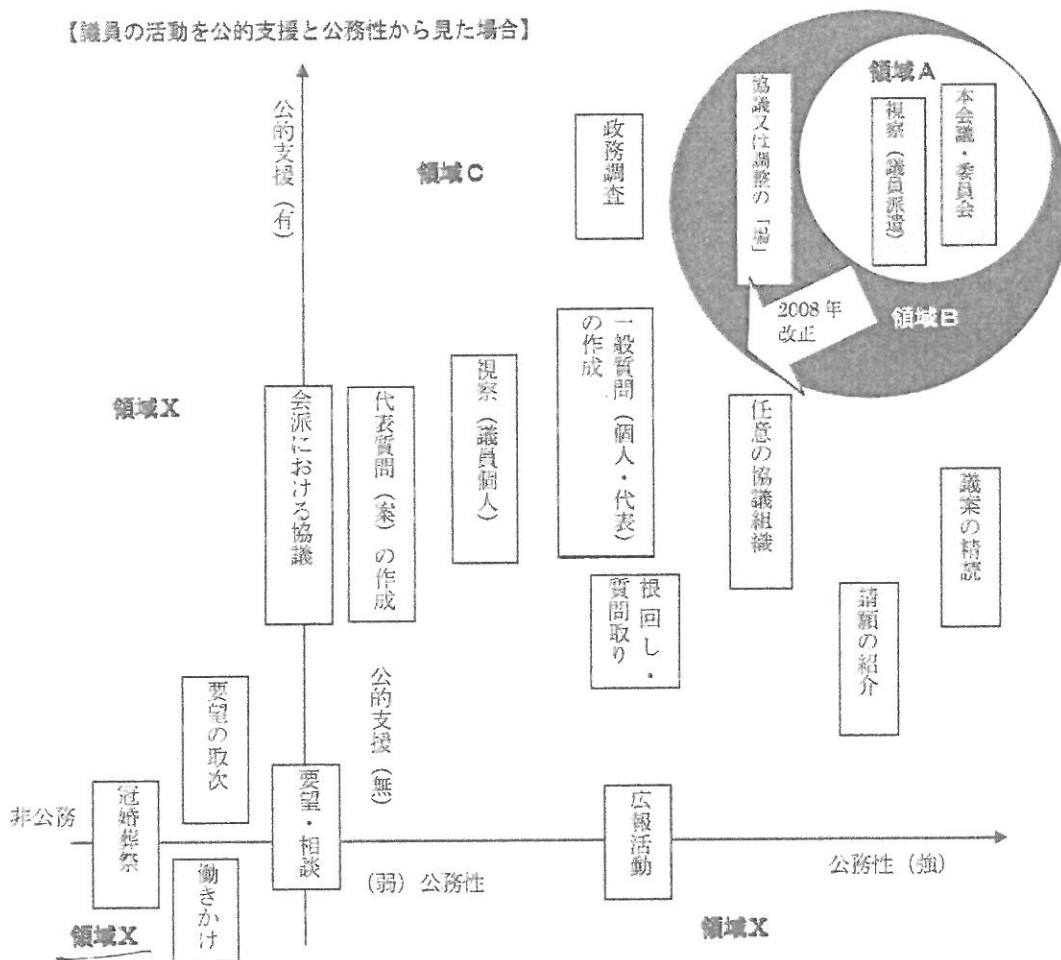
「議員報酬」とは、非常勤の特別職に対する「報酬」と同じく、一定の役務の対価として与えられる反対給付（「反対給付」とは、一定の役務の提供（ここでは議員の活動）に対する対価（議員報酬）の支給を意味する。）であり、いわゆる「生活給」ではないとされている。

しかしながら、ほとんどの自治体では、月額で支給している。これは、地方議会の制度が始まって以来、歳費（給厚）的な考え方で支給されてきたこと、また国会議員とのバランスを考慮したものであるとされている。

さらには、地方自治法において、議員報酬の支給に関し、非常勤の職員に対する報酬の支給規定のように「報酬は、その勤務日数に応じて支給する」という支給方法の原則規定を設けていないことも、生活給的な性質を想定しているものと考えられる。

○議員報酬の算定方法

①議員・議会活動の範囲：積み上げ方式



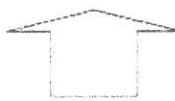
(地方自治総合研究所 田口一博氏作成「自治総研2008年10月号」の図に加筆・修正して作成)

条件付公務

②報酬額の基礎

（注）第4回市民アンケート調査の結果に基づき算出された議員活動換算日数モデルに対する疑問を交えて、調査員から意見やコメントによる議員活動換算モデルの精査・検証を実施したところ、結果、今回の議員活動換算モデルは、十分な信頼性を確保できたと判断し、今回の市民アンケート調査の結果を踏まえて算出した議員活動換算モデルを最終モデルとした。なお結果、今回の議員活動換算日数モデルは、以下のとおりである。

【議員活動換算日数モデル（修正）：1,354時間＝169日】



議員活動換算日数モデル：1,354時間＝169日

報告書 58 頁

<積み上げ方式>の問題点：日当制と原則が変わりない。

○議員定数について

人口でも、他議会との比較は意味が薄い

さまざまな見解の比較検討

12人が最低か

- ・議員数は多い方がよい。

「意見吸収機能」と「討議機能」を考えれば、相当数の議員が必要

- ・議員数は少ないほうがよい。

少数精鋭にして首長に対抗しうるパワーセンター

⇒「会津若松市議会の機能（協同型議会）＝民意吸収機能＋監視機能＋政策立案機能」

これらの機能発揮のためには議会としての意思形成が必要であり、そのために議員間討論が最重要となる。

したがって議員間討論が十分になされるための人数が議員定数を決める根拠となる。

5. 埴町議会はどのような議会を目指すのか。

人口規模や他議会との比較などで定数を導くのではなく、埴町議会がどのような議会を目指すかという観点から議員報酬や定数を考えるべき。

○政策立案を中心にするのであれば、少数で専門性を高める。

- ・議員定数を減らし報酬を上げ、議員職に専念できる条件整備を行う。
- ・議員研修を充実させ、議会事務局の機能強化を図る。

⇒人的・財政的資源の限界がある。一時的には実現できても、執行機関と対等なパワーを維持し続けることは無理

○議会内閣制？

○住民の意見徴収を中心にするのであれば、議員数を多くし、市民性を高めていく。

- ・現在の定数では意見徴収・集約は難しく、定数を増やす必要がある。
- ・基本的には議員のボランティア化・住民の議員化が必要。

○行政の監視や政策評価を中心にするのであれば、市民性+専門性のバランスが必要。

- ・市民との協働
- ・通年議会

いずれにおいても最大公約数的に必要な事項

○議員間討論と議会報告会

- ・議会が自らの意思をもつために議員間討論は不可欠。
——選挙でのライバル関係を超えて、集団的意思決定を行うために。
- ・多数決の結果になぜしたがわなければならないのか。
- ・議会報告会は、集団的意思決定の説明・報告の場であり、同時に、住民の声を聞き、意見のすり合せや争点発掘できる政策形成の格好の場である。執行機関が用いる審議会や公聴会との差別化が必要。

○議会の代表性と多様性の確保

- ・住民を代表しているのは、議員ではなく議会全体。議員一人に投ぜられた票は全体の一部であることの自覚。
- ・しかし選挙ルートだけで議会の多様性を実現することは難しい。
選挙ルート以外での多様性の確保：ボランティア議員、議会サポーター・議会モニター（栗山町）、政策サポーター（長野県飯綱町）等々
- ・議員研修：議員の資質：当選した翌日から議員。初当選も5回当選も同じ議員。
議員個人の努力だけでは限界。

○議会スケジュールの見直し

- ・議会に法案等の提案がなされてから議決までの時間があまりに短く、また議会に提案された時点ですでにかなりの部分の政策形成が行われていて、修正や他の選択肢の可能性が排除されている。

6: おわりに 「地方自治」の意義を再考する 地方自治の意義を再考する

○地方議会が抱える問題は深刻な状況にある。 地方自治の意義を再考する

議員のなり手の減少⇒議会構成の偏り⇒意見集約の弱体化⇒投票率低下⇒さらなる参加
意欲・意識の低下⇒議員のなり手の減少

地方自治の意義を再考する 地方自治の意義を再考する

○議会が変わるための最初で最後のチャンスからかもしれない。 地方自治の意義を再考する

地方自治の意義を再考する 地方自治の意義を再考する

地方自治の意義を再考する 地方自治の意義を再考する

地方自治の意義を再考する 地方自治の意義を再考する

地方自治の意義を再考する 地方自治の意義を再考する

地方自治の意義を再考する 地方自治の意義を再考する

地方自治の意義を再考する 地方自治の意義を再考する

地方自治の意義を再考する 地方自治の意義を再考する

地方自治の意義を再考する 地方自治の意義を再考する

地方自治の意義を再考する 地方自治の意義を再考する

地方自治の意義を再考する 地方自治の意義を再考する

地方自治の意義を再考する 地方自治の意義を再考する

地方自治の意義を再考する 地方自治の意義を再考する

地方自治の意義を再考する 地方自治の意義を再考する

地方自治の意義を再考する 地方自治の意義を再考する

地方自治の意義を再考する 地方自治の意義を再考する

地方自治の意義を再考する 地方自治の意義を再考する

地方自治の意義を再考する 地方自治の意義を再考する

地方自治の意義を再考する 地方自治の意義を再考する

地方自治の意義を再考する 地方自治の意義を再考する

地方自治の意義を再考する 地方自治の意義を再考する

地方自治の意義を再考する 地方自治の意義を再考する

地方自治の意義を再考する 地方自治の意義を再考する