



山梨学院大学大学院研究科長・法学部教授 江藤 俊昭

えとう しあき 江藤 俊昭

問われる議員定数・報酬

―住民自治の進化・深化の視点から考える―

1 重要な争点となつた議員定数・報酬

二つの意味で、議員定数・報酬が問われている。一つは、議会が住民に見えず、「議会不要論」の立場からその削減が主張される。追認機関化した議会や、政務活動費を不正受給する議員の存在などによって加速化される。もう一つは、「住民自治の根幹」としての議会を行動させるべく、その条件として定数・報酬を考え時には増加させるものである。

簡単ではないことを承知の上で、後者を行動させることが前者の発想を克服する正攻法であり、そのことが住民自治を進化させると考えている。

本小論では、定数・報酬を考える上での視点を確認することから出発する。その際、現行の制度や活動を前提とした視点を提示する。その上で、定数・報酬についてそれら

報酬や定数の根拠は何か」という問いが発せられる。それぞれを独自に説明しなければならぬ。

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はじめました」。最近では少なくなつたが、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つた。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出すかということから出発しなければならぬ。定数・報酬を考える場合も、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ぬ。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。定数・報酬を考えることは、新しい議会を創り出すために必要である。同時に、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。「住民の声の実現」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、住民による支援が不可欠。財政的問題から本

それぞれ考え、それらの議論を踏まえて住民自治を進める条件として定数・報酬（逆に、それらについて住民が議論することで住民自治を進化させる）を捉えることを強調する。

長期的な制度改革を踏まえた議論も可能ではある。とはいえ、それでは現実の悩みには答えられない。将来の大規模改革を視野に入れないながらも、現状での改革提案、住民自治を進化させる議会の定数・報酬を考えたい。そうだとしても、これらには、さまざまな変数（留意点）がある。多変量解析とはいえないまでも、さまざまな留意点を考慮しながら議論してベターな選択をせざるを得ない。定数・報酬は、自然科学ではなく政治（決断）であり政策である。だからこそ、説明責任を伴う。

2 定数・報酬を考える7原則と三つの留意点

① 定数・報酬を考える7原則

来定数・報酬を考えるべきではないが、どうしても危惧的状况から考えなければならぬ、あるいは削減せざるを得ない場合も無いわけではない。この場合には、議会力をダウンさせないために、議会事務局の充実や、住民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 住民と考える定数・報酬。これが必要なのは、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、定数・報酬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、定数・報酬を住民とともに考えなければならぬ。議会は住民自治を進める視点で住民と語る必要がある。専門家をも含めた第三者機関による提案を素材とすることも有効である。

⑦ 「後出し」ではなく周知する充分な期間が必要。定数・報酬は、住民が議員に立候補する際に考慮する重要な条件である。それを、選挙半年前に削減を行うことは、現職議員の都合で決める、じゃんけん「後出し」のようなものである。2年前、遅くとも1年前には周知できるように準備を進めるべきである。

(2) 定数・報酬を考える三つの留意点
以上は、定数・報酬を考える場合、常に意

筆者は、定数・報酬を考える7原則を提示している。再確認しておこう。

① 答えのないテーマであり、自治体がある人口規模で決まっていた。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。また、そもそも報酬は（一般的には特別報酬等審議会の答申を経て）条例で定めることになっている。したがって、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ぬ。

② 議員報酬と定数は別の論理。「議員定数を半分にすれば、報酬を増額する（たとえ2倍）。そうすれば、若い人も議員になれる。議会費を一定とした想定からこうした提起が行われる。気持ちばかりはわからないが、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、」

識していただきたい7原則である。ただし、留意点もある。三つの留意点を確認しておこう。

① 議員の資質・能力

専門性を有した人材と多様な（市民性を有した）人材とを対立して捉える議論も見受けられる。しかし、そもそも住民は今日専門性を有する（多様な職業や子育てなどを念頭に置いていただきたい）とともに市民性を有している。議員と住民とを隔てるのは、情熱と選挙に当選するネットワークの有無である。この延長に、議員は議決責任の自覚とコミュニケーション能力が必要になる。

② 議員の身分（性格）

「非常勤の特別職」だと専門家が強調することを聞いたことがある。「特別職」という規定はある（地方公務員法3③①）。しかし、非常勤という規定はどこにもない。たしかに、誤解を与える規定はあつた。非常勤の特別職と一緒の条文中、報酬が規定されていたことである。それも改正されている（自治法203）。ただし、非常勤とも規定されていない（筆者は現時点では給与と直結することの規定は必要ないと考えている）。そこで、非常勤という誤解を払しょくするためだけでなく、議員の役割を明確にする意味で自治法に公選職等の規定が必要である。それ以前に条例で規定することは可能である。とはいえ、その規定によって、定数・報酬が自動的に決まるわけではない。

③ セットしての支援策

表 地方議会の定数・報酬を考える原則と留意点

定数・報酬を考える原則と留意点 (共通)：新たな議会を創り出す条件	
<p>＜七つの原則＞</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 自治体のポリシーで決める ② 定数と報酬は別の論理 ③ 行政改革の論理と議会改革の論理はまったく別 ④ 持続的地域民主主義の実現 (将来議員になる住民の条件としても考える) ⑤ 住民の支援を考える (政策提言・監視にかかわる住民) ⑥ 住民とともに考える (シンポジウム開催、審議会) ⑦ 変更する場合、十分な周知期間が必要 <p>＜三つの留意点＞</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 議員の資質・能力の向上 (議員は、専門性と市民性を有する住民という性格を持ちつつ情熱と選挙に当選するネットワークが必要、議員となればそれらに議決責任とコミュニケーション能力が問われる) ② 議員身分の中途半端さを考慮 (専業職でも非常勤でもない、特別な身分=公選職) ③ 議会事務局・政務活動費等とセットとして考える (定数・報酬だけではなく新たな議会をつくり出す条件も体系的に整備) 	
定数を考える原則と留意点	報酬を考える原則と留意点
<p>＜原則＞</p> <p>討議できる人数 *委員会数×少なくとも7.8人、本会議主催の場合10~15人 *現行では多様な要素を加味してその数にプラス</p> <p>＜五つの留意点＞</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 委員会数の確定(まずは一般会計規模) ② 委員会の複数所属は慎重に (委員会の調査能力を弱体化、ただし小規模協議会では次善の策) ③ 面積要件の加味 (多様性を重視：中山間地域出身議員を少なくとも委員会に複数配置) ④ 住民参加によって議員力をアップ (委員会的なもの・研究会に住民が参加：定数の少なさを補充) ⑤ 議長のカウント (原則にプラス1として、議長を全体のリーダーに) 	<p>＜原則＞</p> <p>原価方式 (会津若松市議会方式) がベター *住民と議論する素材として活用 *自己評価でも住民福祉の成果を示すことが必要</p> <p>＜五つの留意点＞</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 時間給でも給与でもない(公選職) ② 活動量によって変化する可能性 ③ 夜間議会の可能性 (日本の地方自治体の活動量とそれを監視し政策提言する議会の役割を再確認、夜間議会の可能性はあるとしても労働法制等の改正がなければ議会の弱体化) ④ 期末手当 (給与とは連動しない、独自の論理が必要)、その他の手当は今後議論 (育児手当等) ⑤ 報酬を区分する発想は客観的基準 (議長・副議長等) 以外、妥当ではない (成果主義、期数) か、次善の策 (年齢) か、慎重な議論が必要 (日当制)。

新たな議会を担う議員を支援するのは報酬だけではなく、手当等、政務活動費、議会事務局・議会図書室の充実強化などとともに総合的に考えなければならぬ。たとえば、議会事務局・議会図書室の充実強化によって、政務活動費をより有効に活用することができ(時には削減も可能)。また、議会不信が

蔓延している状況では実施するべきではないと考えているが、使い勝手が悪い(事務量の増大を招く) 政務活動費を削減し報酬に上乗せすることなどは想定できる。こうした議員を支援する条件のセットとして考えることが必要である。

これら三つの留意点を考慮しつつ、7原則

議会像から定数の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。このためには機関として議会が作動する必要がある。そ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を考える場合、討議できる人数を基本として、多様性やその討議を豊富化させるために住民が議会運営にかかわる手法などを加味することが必要である。

一般に、定数について両極からの議論があるが、筆者は採用していない。一方で、多様性を重視する議論(住民代表性と直結する議論がある(増加・維持重視)。しかし、多様性の範囲が確定できないとともに、議会への住民参加の充実はその代表性的意義を減少させている。他方で、機動的に動ける人数という議論もある(削減重視)。しかし、機動性は執行機関に求められる。議員定数を考える場合、第一義的にはこの議論は採用すべきではない。

そこで、定数の原則を確認しよう。討議できる人数として一委員会につき少なくとも7~8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。委員長がいて、両脇に3人ずつ委員が配置されることで積極的な討議ができるという経験知である(会津若松市議会や飯田市議会では7、8人)。筆者の提案の理由の一つは、自由に討議する公共空間を創り出すことである。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。少数ではあろうともそれに賛同する意見が出て討議は展開する*4。

また、今日自由な討議空間の創出の手法としてワールド・カフェが実践されている。これは1グループごと、6人以下が条件となっている。討議するにあたって他者を気にしない人数であることがその理由となっている。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恒常的な討議であるならばその人数を超える必要がある。

以上のように、定数の基準は討議できる人数を提示してきた。それを修正するということではないが、その原則に加味する基準も考えたい。多様性である。この多様性は、住民参加の充実があれば、議会の中で再生され、討議できる人数の基準でも可能である。しかし、議員が均一化すれば、その多様な住民の声は議会の場では開花しない。たとえば、女性議員を複数にするには、現時点では本会議主義を採用する場合、定数を10~15人は必要であると強調しているのはこのためである。

当然、2常任委員会ではクリアできる定数である。また、中山間地域出身議員は、いなくなるか少数になっている。そこで、少なくとも1常任委員会に2~3人は配置されるように、面積要件なども考慮しよ。常任委員会数自体は変えず、1常任委員会の定数7~8人を超えて配置するものである。討議できる人数という基準の修正というより加味する要素と考えたい。

の議論を巻き起こしてほしい。以下、定数・報酬を具体的に考えることにしたい。筆者が考える最適基準、とはいっても議論する際の基準を提示するに過ぎない。何度も強調するが、科学的な根拠ではなく、あくまで住民と、あるいは議員間で考え討議する素材として活用してほしい(表参照)。

3 議員定数の根拠
 住民参加から議員間討議へ

(1) 定数の基準を考える原則

七つの原則を踏まえて定数考える基準を考えたい*5。

従来の発想は、住民何人に対して議員一人、といったように住民の代表性を中心に設計されていた。大都市と農村では実質的にその割合が異なっているのは、面積要件も加味されていたからである。二つの要因から住民の代表性の基準は現実と乖離している。

一つは、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、議員数は減少した。平成の大合併では、約6万人から3万強へと激減している。発想は、いまだ代表性であつても、その実数は大幅に少なくなっている。もう一つは、住民参加の充実により、住民代表性を担う主体やチャンネルは議員・議員だけではなくなっている。

筆者は、住民代表性的発想は地方分権改革にもなつて動き出した新しい議会(協働型議会)には馴染まないと考えている。新しい

(2) 定数の基準を考える原則の留意点

定数の基準を考える原則を確認してきた。その上で、五つの留意点を確認しておこう。

＜委員会数の確定＞

一般には、一般会計規模、および執行機関の組織体系によって委員会数およびその所管が決まる。とはいえ、これについてもそれぞれの議会の役割によって異なる。予算案の提案、正確にはその素案を提案するようになれば、所管の対象領域は狭まり委員数が増加する。まず、現行の委員会数から出発して、所管事務調査の充実をはかりながら、委員会数を議論することから始めたい。経験的に言えば、一般会計規模100億円以下では議会制や本会議中心主義とするか(それらの場合でも委員会(1常任委員会)を設置し閉会中でも動ける体制は必要)、あるいは2常任委員会、100~300億円では2~3常任委員会、300~500億円では2~3常任委員会、500~1000億円を超えて4常任委員会以上から出発するといのではないだろうか。これに特別会計、企業会計等を加味する。

＜常任委員会の複数所属は慎重に＞

委員会の複数所属によって原則を修正することも不可能ではない(自治法改正によつても可能)。つまり、委員会数は同じであつても、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、複数所属を實踐した飯田市議会では、それではしつかりと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。なお、予算決算常任委員会や、指定都市の区ごとの「地域版常任委員会」(横浜市会)の設置はこの限りではない。

もちろん、複数所属制度化の際にその根拠となった小規模議会の場合、議長を除く全議員が参加した常任委員会とともに、この複数所属は検討しよ。

すでに指摘したように、討議できる人数を基準に多様性を考慮すべき要素として加味することを提唱した。住民参加の充実によって不必要となる要素ではあるが、現行では必要と思われる。とりわけ、市町村合併によって成立した自治体では、1常任委員会あたり、2、3人は中山間地域出身議員が必要だと思われる。それを考慮した委員会人数、したがって全体の議員定数が必要である。

住民参加によって議会の充実や補完、議員間討議は重要ではあるが、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・参事人制度、請願・陳情の代表者の意見陳述)が必要なのは常に指摘していることである。それを超えて、議員間討議の支援を住民が行うことも考慮すべきである。委員会審議の補完である。実際に長野県飯綱町議会で行っているように、特定のテーマを住民と議員が参加した研究会を設置して調査

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1日8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のである。

もちろん、首長給与と運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。

なお、すでに何度も強調しているが、会津若松方式によって導き出された数値は、住民と議論する際の素材であって、科学的な基準ではない。また、議員活動を示しただけでは、「だから何?」と住民から言われるだけである。住民福祉の向上につながったのかを自己評価であっても説明することが必要である。「議会からの政策サイクル」とその評価は、その一つの手法である。

報酬のことなど問題とせず「政治のために生きる」ことが崇高で、報酬をとやかく問題にすることは「政治によって生きる」、政治を堕落させることにつながると主張する人がいる。議会・議員活動が活発化し「名譽職」では成り立たない中で、それで議員になる者は、裕福な人か、年金生活者か、いま裕福でなくとも議員になることでそれを目指す者である。その人たちが俗世間の誘惑に絡めとら

研究し提言することを想定するとよい。議員15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。それは、予算要望や条例制定に直結した。また、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、委員会に住民が参加することは法令上困難である。そこで、委員会的なものを設置しそこで討議を行う。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7名のほか公募委員2名が恒常的に参加している。

より積極的にいえば、住民の恒常的で積極的な参加により、委員会的なものに住民が参加し、そのことで定数を削減することも原理的には可能である(当然ではあるが議決は議員権限。ただし、その場合には住民側の覚悟も必要である)。

議長のカウントの仕方

議長は、委員会の人数には含まないことが必要である。委員会に出向き発言することは必要である(自治法105)。議長は1議員ではなく、大所高所から議事を運営するからである。したがって、その計算式に基づけば、プラス1になる。なお、悩ましい問題ではあるが、筆者は奇数の定数を奨励している。めつたに無いとはいえず、可否同数となることはあり得る。その際、議長の政治心情からどちらかを選択する権利を奪うことはできない。慎重審議の必要性から「現状維持の原則」とするとできるが、大きな争点の際には、議長であっても1議員である表決の権限

れない保障はない。「政治のために生きる」ことと「政治によって生きる」ことは矛盾しない。

報酬の基準の留意点

報酬の基準を確認してきた。いくつかの留意すべき事項がある。

① 時間給ではない。常勤的に活動することが求められるが職業ではない。

この方式は、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なく、少なくともその水準で全議員が活動してほしいという規範的な意味がある。そして、会津若松市議会の年間169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出来る。ようするに、昼間に活動せざるを得ないすべしある程度の報酬が必要だという論理につながる。ここから常勤職II給与という意見もある。しかし、議員活動の現実と住民感覚(活動が見えない)からすれば妥当ではない。むしろ、公選職の議論を巻き起こしながら、年俸制(議員歳費)の議論を進めたい(北海道福島町)。

変化する報酬額

現状の活動を踏まえた調査に基づく提案になっていくために、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

を縛るべきではない。

4 報酬の根拠—役務の対価のエビデンス(証拠)を—

(1) 報酬の基準の原則

今日、報酬削減を行っている議会とともに、増額する議会も増えている(群馬県みなかみ町、同僚東村、北海道芽室町、白山市、滝沢市など)。議会の役割の高まり、多様な人材確保という理由からである。たしかに、報酬増額の理由である。しかし、その基準は明確ではない。そこで、役務の対価といわれる議員報酬の基準を考えることにしたい。

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、身分給だと家語する議員がいるが、まったく根拠がない。住民から批判されるだけである。

そこで、このうち原価方式を基礎に調査を行った会津若松市議会の試みが広がっている。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

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、報酬の水準を決めることが必要である。

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700万円となっている。兼職も多いが、専業もいる。この額でならば多様な属性で議員となる道が開けるであろう。しかし、町村議会の多くの場合、現状では困難な場合も多い。

夜間議会の可能性

諸外国の例を参考に、継続的な夜間議会の開催をという極めて乱暴な提案もみられる。しかし、日本の地方自治の活動量(財政規模・権限など)を考慮すれば、その監視や政策提言を議会が行うがゆえに安易な導入は議会力をダウンさせる。ただし、山形県庄内町議会が行ったように夜間議会は検討してもよい。しかし、現状では夜間議会開催によって議会の政策提言・監視機能を強化することは難しい。議会・議員活動は会議に出席することだけでは足りない。昼間に活動できる労働法制等が整備されなければ、拙速な夜間議会の導入は議会力・自治力をダウンさせることになる。

なお、夜間議会は多様な住民を議会に登壇させることを念頭に設計されている。しかし、今日職務形態は多様化し、夜間勤務の職場も増えてきた。夜間休日議会が一概に議員の属性が多様化するとは限らない。また、夜

間議会は必然的にボランティア議員に結び付くわけではない。夜間議会開催でも高額な議員報酬による競争率を高めることは理論上可能だからである。現時点では、夜間議会の導入は慎重に検討すべきである。

＜期末手当、その他の手当、および退職金制度・地方議員年金＞

議員の期末手当は、条例に基づいて支給できる(自治法203④)。しかし、議員報酬と同様にその額の根拠は明確ではない。民間企業の期末手当は業績の反映であるのに対して、同様な業績評価は行政職員では困難であるといえ、行政職員の給与(それに基づく期末手当)の根拠は定められている(自治法204④、地公法24)。議会は、報酬の議論の中に期末手当も含めて議論する必要がある。実際には実施されていないが、北海道芽室町議会の議会改革諮問会議は、年俸制の導入に伴い期末手当の廃止を答申した(支給総額では増額)。

期末手当についても、その前提が給与(首長や職員等)と報酬(議員)とは同列では扱えない。そこで、議員に期末手当を支給する根拠と、支給する場合その額の根拠を提示しなければならぬ(自治法上「できる」規定となっている)。会津若松市議会方式の場合、首長の給与および期末手当と連動させているために、この論点はクリアできる。

報酬以外に、期末手当、費用弁償、政務活動費の支給はできるが、育児手当等はない。子育て世代を議員とするためには、役務の対

価としての議員報酬の議論(重複は避けつつ)ではなく、手当の議論(重複は避けつつ)を進めるべきではないだろうか。現行の法体系では無理ではあるが(地方自治法204の2)、非常勤ではない「公選職」として今後検討すべき事項である。

なお、常勤的に活動するならば給与および退職金が必要という意見もあるが、何度も指摘するように、職業としての常勤ではないことから、給与や退職金を支給できない。議員年金が廃止されたことが、立候補者を減少した理由だといわれることもある。年金制度改革の中で広範に議論すべきことである。

＜報酬を区分する発想＞

議員報酬を区分することの試みは、議会内に恒常的に活動する、議長・副議長を一般議員と区別することは必要である。また、委員会、そしてその委員長の役割が高まっていることに鑑み、委員長には充分な額(手当ではなく報酬)が現状では必要である⁷⁾。

筆者は、条例に基づいて議員報酬を区分することは、役務の対価を前提とすれば、客観的な基準(議長・副議長、委員長などを超えた基準)を採用すれば可能だと考えていた。以下、時々聞かれるあるいは実践されている議員ごとに異なる報酬額の発想を確認したい。ただし、現状では妥当性は低いか、あるいは慎重な議論が必要だと考えている。

a 日当制の是非

矢祭ショックといわれるように、福島県矢祭町において「日当制」が導入された。日当

5 住民自治を進化させる定数・報酬の議論を!

額を区分するはじめての条例を制定した。月額18万円の議員報酬を、50歳以下に限り30万円に引き上げるものである(2015年4月の町議会議員選挙当選者から適用)。まことに理由は働き盛りの人たちの視点が重要という理由からである。議員の高齢化や無投票当選の増加を考慮した、意欲的な試みといえる。ただし、これは役務の対価の論理とは異なる理由に基づいている。

なお、50歳以下の議員は先頭になって活動する自覚と、50歳を超える議員も同様に活動する自覚なしには、新たな議会の作動は難しくなる。

50歳を超える議員が年金生活者かあるいはある程度の兼業による収入の確保という条件がないかぎり不公平感も広がる。議長自身も「次善の策」と語っているように、議員報酬の意味を抜本的に考える機会を提供したといえよう。同時に、すでに指摘したように子育て世代に対しては育児手当等の手当の支給の議論(法改正)と並行してもよい。

d 問題のある期数別報酬

期数によって報酬を区分する見解も聞かれる。しかし、表決権等の議員の権限は、平等である。期数といった経験が加味されてはいない。

そもそも、期数の多い議員すべてがより住民の福祉向上を進めているとは断言できないし、1期であってもそのように行動すべきである。

定数・報酬は住民自治の問題である。議会の条件整備であり、それらを議論することで住民自身が自治を自覚するからである。積極的に住民と定数・報酬(前者あるいは片方)を考えている議会もある。筆者がかかわった議会だけでも、白山市、滝沢市、総社市、真庭市、栗山町などがあり、北海道芽室町は住民よる議会改革諮問会議が設置され答申が提出されている。

まさに、定数・報酬は新たな議会を創り出す条件であり、それを住民と考えることで住民自身も住民自治を再確認する。たとえば、総社市では定数を住民と考えるパネルディスカッションを開催した。事前に行われていた住民アンケートでは、定数について「わからない」「削減すべき」が多かったにもかかわらず、パネルディスカッション後のアンケートでは、「現状でよい」52・5%、「増やすべき」5・0%、「減らすべき」27・3%となっている。議会、議員に好意的な参加者だった可能性は皆無ではない。とはいえ、議員定数や報酬をめぐる、議会が住民の前で語ることで、住民も住民自治のあり方、議会や議員の役割を確認する場となっていた。逆に、この場を設けない中で住民意見は、削減の意向が強いというのが現状であろう。議会改革に関する意見を募るために委員を公募した

交付の対象を、議会活動(本会議、委員会等への出席)に限定して議会・議員活動を決めたこと、日当制への移行に伴いその他の条件(政務活動費、議会事務局など)の充実を行わなかったこと、これらによって議会力を低下させるものである。ただし、これらを是正すれば、議会力をアップさせる方向でも日当制導入は理論上可能である。しかし、基準を設定すること(対象や額)は難しいことも考慮すべきである。なお、とりわけ町村議会では、日当制の導入のほうが現行の報酬よりも増額するという自治体も多い。これを踏まえて議論してほしい。

b 個々の議員の成果報酬は民主主義には馴染まない

熊本県五木村議会で、個々の議員の成果に基づく成果報酬(全額ではなく一部)が実施されたが、すでに廃止している。出欠の評価はありうるが、政治的な活動の評価(質問・質疑内容、政策提案、地域活動の参加、議会改革の取り組み)である。これは評価者の価値が入る。価値の評価は、住民、NPOが行うことは可能であるが、あくまで素材である。その評価を議会として正式に行い、それを報酬と連動させるわけにはいかない。選挙こそが議員の公的な評価となる。なお、五木村の議員の成果報酬方式は、その決め方にも問題(審議委員メンバー・会議が非公開)があった。

c 次善の策としての年齢別報酬

長崎県小値賀町は、年齢によって議員報酬

ある議会では、その意見では定数の削減や報酬の大幅削減が提案されていた。まず、議会活動を知らせる努力が必要である。芽室町議会で、議会モニター等で議会を監視し活性化させようという住民に定数・報酬を考える審議会委員になってもらう。議会は議員のものではなく住民のものである。したがって、住民投票などによって住民が定数を決める(大きな影響を与える)ことは首肯できるように思われる。定数が条例事項であることを根拠にして現状に安住している議会に警鐘を鳴らすものである。しかし、定数は議会運営と密接な関係がある。首長等と政策競争する機関競争主義を作用させるために、議会にどのような権限を与えるから始まり、本会議中心か委員会中心か、議会事務局の強化は：こうした議会運営と定数は密接な関係がある。報酬も同様である。山陽小野田市で行われた住民投票は議会の組織や運営の議論と切り離して定数(24から20以下)だけが対象になっている。まさに、「自治の切り売り」である。住民投票を行うならば、定数を議会基本条例に書き込みの全体を、あるいは自治基本条例に定数を含めた議会条文を多数規定してそれを住民投票にかけるならば理解できる。

議会改革は進展し、積極的に住民と歩む議会を創り出そうとしている。しかし、住民の中には、いまだに従来の議会イメージを持っている者もいる。定数・報酬の議論を、住民自治を学び考え実践する機会としたい。新た

な議会を創り出すために、定数・報酬を住民自治の問題とし真正面から議論していこう。本稿をその素材として活用していただければ幸いです。

【注】

- ※1 定数・報酬を議論する際、同様に議論することが多いが、論理展開としては二元的代表制(機関競争主義)の作動の観点から定数を考え、それを支援する手法の一つが報酬といった流れが必要である。つまり、定数は議会運営のあり方そのものに直結し、報酬は議員個人に支払われる。そのような議会を作動させるかといった視点から、議員間討議を重視した議会運営、会派の役割、会期の検討、定数といった論点の系列がある。それを踏まえて、その議会を担う議員・会派の支援については務まらず常動的な活動が今日必要ではあるが、議員を職業とは考えていない。原理的には、多様な住民が議員となれる環境(制度と政治文化(議員後に容易に就職ができる))が必要であるからである。しかし、それは育っていない。非常動でも常動でもない特別な身分として公選職を位置づけ、その待遇を議論することは喫緊の課題である。
- ※2 筆者は、討議できる人数を基準とすることを提案してきた。委員会主義を採用しているとは、一委員会の人数に委員会数を乗じたものとするものである。基準を住民代表性(人口比)から討議にシフトさせる大胆な構想である。それほど批判はなく素材の提供という意味では失敗作ではないと自負している。ただし、当初(江藤2006)では6~10人を提案し、その後本文で提示しているように修正している。少なくとも7~8人(江藤 2011(原著2008))。

※4 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6人であるが、もうこれ以上は削減できないという。同栗山町議会も同様である。

※5 議会改革のトップランナーである飯田市議会議員は、「市議会では市民目線を大事にしている。(出身議員の少ないかない)引用者注)中山間地の問題に関心のない議員は辞めたほうがいい」と述べている。「朝日新聞」(長野版)2011年9月11日付。住民の人数も議員数も少ない中山間地域を全議員が関心を持たなければならぬと強調している。飯田市議会は、従来から「人格を持った議会(機関としての議会)」を作動させ、自治体内分権を実施し、20地区の住民の声を吸収しているがゆえに、こうした発想が議会に浸透している。

※6 会津若松市議会方式は、全国町村議会議長会政策審議会「議員報酬のあり方について」(1978年7月)を参照したものである。その後、神奈川県栗山町議会は会津若松市議会方式をより精緻化している。(議員報酬のあり方について(報告書)2015年3月12日)。

※7 今日では議論されなくなってきたが「多人数議会と副議長機関モデル」にも活用できる(地方行政検討会議。「議会内理事会」の理事と、恒常的には活動しない議員(調査研究をしない非常勤という意味ではない)の存在を認める議会制度の構想に道を開くものである)。

【参考文献(直接関連するものに限る)】

- ◇江藤俊昭「討議する議会——自治体議会学の構築を目指して——」公人の友社、2009年。
- ◇同「地方議会改革——自治を進化させる新たな動き——」学陽書房、2011年。
- ◇同「自治体議会学——議会改革の実践手法——」ぎょうせい、2012年。
- ◇同編者「Q&A 地方議会改革の最前線」学陽書房、2015年。

原、2015年。

◇大森謙「自治体議会の「職務」——固定観念の打破に向けて——」『議会政治研究』84号(2007年)。

◇同「政務活動と議員報酬——千代田区特別職報酬等審議会」の答申」『議員NAVI』2016年2月25日号 <http://www.dh-zin.com/article/20160225/5126/> (2016年4月13日閲覧)。

◇全国町村議会議長会政策審議会「議員報酬のあり方について」1978年。(議員報酬について「全国標準」)1978年。

◇全国都道府県議会議長会「二元的代表制の意義と議会の役割——分権時代の議会と首長の関係を考える——」2004年。

◇会津若松市議会編「議会からの政策形成——議会基本条例で実現する市民参加型政策サイクル——」ぎょうせい、2010年。

◎「市・町・村勢要覧」のご恵与方お願い

本誌に、市町村の紹介記事(特に議会関係)を順次掲載して参ります。各市町村で発行しておられる最近の「市・町・村勢要覧」をご恵与いただきたく、お願い申し上げます。

送付先 〒102-0082
東京都千代田区一番町25番地
全国町村議員会館3階
株式会社中央文化社
月刊「地方議会人」編集部