

自治体議会議員の新たな位置付け

—都道府県議会制度研究会最終報告—

平成19年4月19日

都道府県議会制度研究会

目 次

はじめに	1
I 自治体議会議員の新たな位置付け	4
提案1 自治体議会の議員の職責・職務を法令上に明確に 位置付けるため、地方自治法に自治体議会の議員 の職責・職務に関する規定を新設せよ	4
提案2 地方自治法第203条から議会の議員に関する規定 を分離し、「報酬」を「地方歳費(仮称)」に改め ることとし、次のような条項を新設・別置せよ	11
II 議員活動に対する公費支給の検討	13
1 現行の公費支給制度	13
2 「自治体議会議員の新たな位置付け」と議員の職務活動に 対する公費支給	15
おわりに	18
参考資料	19
1 全国都道府県議会議員の意識に関する調査報告書(抜粋)	21
2 地方議会議員の位置付けに関する規定の変遷	35

はじめに

地方公共団体(以下「自治体」という。)の議会は、日本国憲法第93条第1項に「議事機関」として規定されており、このことは、議会が、住民から直接選挙される議員(代表者)からなる合議体として、自治体の意思決定にかかわる立法機関であることを意味している。

いわゆる分権一括法の実施等により、地方分権が進み、住民自治の充実の必要性が指摘されている中で、多様な民意を吸収し、その集約化を図っていく議会の役割はますます重要となっており、政策立案機能や監視機能のさらなる充実強化と、そのための自立的な議会運営の必要性が高まっている。

このような地方議会の役割の増大を反映して、議員に求められている活動領域も拡大し、議員としての活動に生活時間の相当部分を割いている実態も明らかになっている。^{*}

それにもかかわらず、現行制度の位置付けは、次の点で、こうした議員活動の特性を反映したものとはなっていない。

第一に、議員は住民から直接選挙される公選職であり、その職務遂行の範囲等には任命職とは大きな相違があるにもかかわらず、これに顧慮することなく任命職と同じ枠組みの中に位置付けされていること。

第二に、議員の職責や職務を法令上に明確に位置付けていないこと。

第三に、議員に対する報酬など公費支給(以下これを総称して「公費支給」という。)が、議員の活動実態にマッチしていないこと。

これまで自治体の議会・議員に対しては、さまざまな批判が行われており、確かにその原因の一端が議会運営のあり方にもあったことは否定できない。その意味で、議会が自ら、意識と運営の両面で自己改革への取り組みを強める必要がある。しかし、自治体の議会がその本来の役割を十分に果たしていくためには、これまでのような議員の位置付けを見直し、必要な法的整備を行うべきである。

本研究会は、このような基本的な問題意識の上に立って、平成17年3月の「中間報告」で、自治体議会の議員が住民の直接選挙によりその職に就するというところに着目し、議員を法的には「公選職」として位置付け直し、それにふさわしい処遇を考えるべきであることを提案した。

この中間報告では、「議員の位置付け」に関しては、議員の法的位置付けが明確でなく、そのことが、議員と住民との間で、議員の活動に対する評価や期待について大きなズレを生み出し、さまざまな問題の原因となっていることから、分権時代に対応して、議員が、政策立案などの役割を十分に果たしていくためには、位置付けの明確化を図るべきであるとした。

全国都道府県議会議長会をはじめとする議会三団体(全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会及び全国町村議会議長会の三団体をいう。以下同じ。)は、本研究会のこの提案に基づき、第28次地方制度調査会の専門小委員会において、議会三団体からの改革案として提言したほか、総務省などに対して制度改正を行うよう要望した。

これを受けて、第28次地方制度調査会では、その専門小委員会において審議し、答申しているが、この答申(平成17年12月)では、議員の位置付けについて、『「公選職」にどのような法的効果を持たせるのか、政治活動と公務の関係をどのように考えるのか、などの論点があり、引き続き検討する必要がある』と指摘するにとどまった。

そのため、本研究会は、「議員の位置付け」の本格的な審議を促す見地から、さらに検討を進めて、『都道府県議会制度研究会報告「改革・地方議会—さらなる前進へ向けて—」(平成18年3月29日)』として取りまとめた。

「議員の新たな位置付け」としての「公選職制度」の提案は、都道府県議会をはじめとする関係者の間で大きな論議の対象となっており、その具体化を求める声も多いことから、本研究会は、これまでの経緯を踏まえつつ検討し、「自治体議会議員の新たな位置付け」について提案することとした。

なお、このたびの提案は、主として都道府県議会を念頭に置いて「自治体議会議員の新たな位置付け」を構想したものであり、今後、法的整備を図っていく上では、議会三団体間の緊密な協議と連携が必要であると考えます。

※ 本研究会が文部科学省21世紀COE「多文化世界における市民意識の動態」プログラム（拠点リーダーは本研究会の座長代理である小林良彰慶應義塾大学教授）との共同調査として実施した「全国都道府県議会議員の意識に関する調査」によれば「議員が自身の生活時間の内、平均すると毎日どの程度を議員活動に割いているかを尋ねたが、その結果、「4時間以上6時間未満」が回答者の3割を占め、次いで「8時間以上」が27%、「6時間以上8時間未満」が25%で、ほぼ拮抗した回答であった（全都道府県議会議員に、調査用紙を送付し、1103名からの回答を得た。回収率は約4割）。

平成19年4月19日

都道府県議会制度研究会

大 森 彌（座長・東京大学名誉教授）
大 山 礼 子（駒澤大学法学部教授）
金 井 利 之（東京大学大学院法学政治学研究科教授）
川 村 仁 弘（立教大学経営学部教授）
小 林 良 彰（座長代理・慶應義塾大学法学部教授）
斎 藤 誠（東京大学大学院法学政治学研究科教授）
野 村 稔（前全国都道府県議会議長会議事調査部長）

I 自治体議会議員の新たな位置付け

提案 1

自治体議会の議員の職責・職務を法令上に明確に位置付けるため、地方自治法に自治体議会の議員の職責・職務に関する規定を新設せよ

(議員の職責についての考え方)

議員の職責としては、次の3つが考えられる。

第一は、公務員として住民全体の奉仕者たるべき責務。

第二は、住民の直接選挙によって選出されることから生ずる住民の代表者としての責務。

第三は、合議体の構成員として議会の機能を遂行する責務。

(議員の職務についての考え方)

議員の職務は、議員の職責を果たすために議員に求められる具体的な活動であるが、この場合の職務は、議会の機能を発揮する上で求められる活動として具体化するといえるから、概ね次のようなものと考えられる。

- ① 自治体の政策形成にかかわる調査・企画・立案を行うこと
- ② 政策形成に必要な情報収集、意向調査、住民との意見交換などの活動を行うこと
- ③ 政策形成に関する調査研究の推進に資するため議案調査、事務調査などの活動を行うこと
- ④ 議会の適正かつ効率的な運営・管理を確保するために、会派代表者会議などの会議に出席すること
- ⑤ 議会の会議における審議を通じて団体意思(例えば条例)または機関意思(例えば意見書)を確定(議決)すること
- ⑥ 執行機関としての首長等による団体意思の執行・実施が適法・適正に、かつ公平・効率的・民主的になされているかどうかを監視し、必要に応じ是正措置を促し、または代案を提示すること
- ⑦ 団体意思の執行・実施によって、当初の意図どおりの効果・成果をあげたかどうかを評価し、必要な対応を促すこと

⑧ 自治体が主催・共催する記念式典その他の公的行事に出席すること

なお、上記のような議員の職務を具体化するに当たっては、各自治体の条例の定めにより、実情に即した対応を可能とすることが望ましい。

(現 状)

いわゆる分権一括法後の地方分権の進展に伴い、住民自治の充実の観点から、多様な民意を吸収し、その集約化を図っていく議会の役割はますます重要となっている。これに対応して議員に求められている活動の領域も、従来の会期内、本会議及び委員会内という時間的・場所的に限られた領域だけにとどまらず、例えば、政策形成に向けた住民意思の把握のために行う普段からの住民との接触活動など、時間的にも場所的にも拡大している。

しかしながら、現行制度では、法文上は非常勤職と同じ枠組みの中に位置付けられており、上記のような議員としての職務に配慮した明確な位置付けがなされていない。

「議員の法的位置付け」とは、具体的には、法令上に、①議員の職責・職務を示して、②その遂行のために必要な職務権限・公費支給を、それぞれ規定することであると考えられる。現行法が「議員の法的位置付け」に関して規定しているのは、地方自治法第203条のみであり、同条は、議員の職責・職務について全く触れてはいないし、必要な職務権限・公費支給については、議員に対して「報酬、費用弁償及び期末手当」を支給できるとしているのみであり、それが議員の職務との関係でどのような性格を持つのか極めて不明確といわざるを得ない。

自治体議会議員の活動実態を類型別に分類すると、概ね5つに分けられ、それぞれの具体例としては次のようなものがあげられる。

① 議会における議員の権限行使

議長・副議長等の選挙、一般質問等における発言、委員会審査・調査への参加、討論、議案に対する賛否の表明、議案提出・発議、自治体の事務及びその処理にかかる調査・検査、調査派遣等

② 議会の代表または構成員としての活動

議会代表としての議長の行為、議会広報番組への出演、議会賓客への対応等

③ 自治体が主催・共催する記念式典等への参加

都道府県民の日等の記念行事、防災訓練等の視察・参加、公共施設の開所・開通式、議会の周年記念行事等

④ 会派構成員としての活動

議案等に対する会派の意見調整、議会運営等について会派を代表する役員等としての他会派との協議等

⑤ 議員としての政策形成活動、地域社会形成活動等

住民集会への参加、事業実施などに向けた説明会への参加、請願・陳情の相談及び紹介等

このように現に行っている議員の活動のすべてが、議員の職務として明確に位置付けられているわけではない。このことが、議員と住民との間で、議員の活動に対する評価や期待について大きなズレを生み出し、また、住民への接触活動等への正当な評価が得られないなどの問題の一因ともなっている。

(提案の趣旨)

第一に、議員が住民の直接選挙によって公選されてその地位に就任したという意味で、任命職である職員とは異なり、明確に公選職と捉え直すべき身分であることを明らかにし、住民の代表者としての責務、住民全体の奉仕者としての責務及び合議体の構成員として議会の機能を遂行する責務を議員の職責として掲げることにより、公選職としての議員の位置付けを法令上明確にすべきである。

第二に、議員の職責・職務を示した条項を地方自治法上に新設することにより、次のような実際的な効果を期待できるものと思われる。

- ① 議員に求められている職責・職務を明確にして、議員の活動に対する評価や期待における議員と住民との大きなズレをできるだけ縮小していくこと
- ② これまで不当に狭く解釈されてきた議員の活動領域を適正に定めることにより、議員としての活動がより積極的に展開できる環境を整えること

第三に、法令上に、議員が担っている幅広い職責・職務を明示することにより、一般に誤解を与えている非常勤職的な扱いを正すことである。

なお、新たな議員の法的位置付けについては、地方公務員法にしかるべき規定を設けるべきであるという意見もあるが、自治体の議会に関する基本規定を定めている地方自治法に新設することが望ましい。

(提案の説明)

1 議会の機能と議員(議員の職務)

議員の職責・職務は、議会に求められている機能を果たす上で必要な活動を行うことであり、このことから、まず、議員の活動によって遂行される議会の機能について検討することとする。

(1) 団体意思の確定機能

日本国憲法第93条は、「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。」と規定しており、ここにいう議事機関とは、地方公共団体という団体(政府)としての意思を審議・決定する機関である。

団体としての意思を審議・決定するためには、①決定の対象・内容となる事案の設定・選択、②その事案にかかわる調査・企画・立案、③事案の審議・決定による団体意思の確定といった段階が伴う。審議・決定された事案は、団体意思としての執行・実施に移されるが、その中には意見書・決議のように国等に表明・要請されるものも含まれている。このうちの①と②をまとめて「政策形成の機能」と、また、③を「審議・決定の機能」ということができる。

ここで留意すべきことは、これらの機能は、議員が議員同士の集団のなかのみで果たせるのではなく、常に、議員が住民と接触し、民意を吸収し、住民とコミュニケーションを行うことによって果たされるということである。これは次の(2)でも同様である。

(2) 執行機関の監視機能

議会本来の機能としては、確定された団体意思の執行・実施に伴い、次のような活動がある。④すべて適法・適正に、かつ公平・効率的・民主的にされているかどうかを監視し、必要に応じ是正措置を促すこと。⑤団体意思の執行・実施によって、当初の意図どおりの効果・成果をあげたかどうかを評価し、必要な対応を促すこと。この④と⑤をまとめて「執行機関を監視する機能」ということができる。

(3) 議会運営・管理機能

団体意思の確定機能及び執行機関の監視機能は、自治体議会の第一義的な機能であるが、こうした機能を的確に果たしていくためには、議会という合議体自体を適正かつ効率的に運営・管理する必要があり、これを⑥議会運営・管理機能と呼ぶことができる。例えば、議長・副議長、委員会委員長、議会運営委員会、広報委員会、各種の改革検討委員会・協議会などの活動は、こうした議会運営・管理機能である。

2 現行制度上の扱いとこれに対する考え方

「議員の位置付け」について規定している地方自治法第203条は、議員を非常勤職とは断定していないものの、非常勤職員と同じ条文に位置付け、報酬及び期末手当の支給など、特別措置を講じているが、それが議員の職務とどのように関係しているか必ずしも判然としていない。

非常勤職員の職務の範囲は、その任命権者が設定した時間・場所において遂行した職務に限られているが、議員としての活動の範囲も、これと同様に、わずかな例外はあるものの、基本的には、①時間的には会期内、②場所的には本会議・委員会など正規の会議で遂行された議員活動に限られるというように非常に狭く解釈されがちである。

その結果、次のような活動が、議員としての活動であるかどうか、あいまいになっている。

- ① 議会運営委員会以外が行う、全員協議会や会派代表者会議など正規の会議以外の形で行った議会運営・管理機能発揮のための活動
- ② 団体意思の確定機能のうちの政策形成機能や執行機関の監視機能を発揮するための活動のうち、住民と接触し、民意を吸収し、住民とコミュニケーションを行う活動
- ③ 閉会中に、継続審査以外で緊急の必要のために集まり協議する活動
- ④ 閉会中における議案や委員会の調査事件に関する調査のための活動や自治体が主催・共催する記念式典その他の公的行事に出席する活動

「自治体議会議員の新たな位置付け」は、議員の活動環境を極めて狭く設定している現行制度を、分権時代にふさわしい議員活動が展開できるようにするために、議員の職務として活動できる領域(以下「議員の職務活動領域」という。)を拡げて捉えるという一面をもった改革である。その際、選挙活動であることが外形的に明らかである場合などを除き、議員の職務活動領域を、議員の活動の実態に合わせてできるだけ幅広く認めるべきである。

3 議員の職務遂行とその活動領域

(1) 議員としての職務の特殊性

議員の職務遂行には次のような特殊性がある。

- ① 一般的に公務員の職務とは、一定の指揮管理の下において行われる業務を指すのに対し、議員の行う調査研究や住民意思把握のための活動は、当然のことながら指揮監督する者が存在せず、議員の個人の判断により行われていることから、一般的な公務の範疇と同列に論ずることはできない
- ② 議員は住民の直接選挙により選任される公選職である。公選職としての議員は、上司の下で時間的・場所的に管理される存在ではなく、住民の代表者として自律的に判断し、その責任を住民に対してとる者である
- ③ 議員の職務は、住民を代表してその意思を当該自治体の政策運営に反映さ

せ、首長等の事務事業執行を監視するという目的を達成するために行われるものであり、議員としての職務遂行であるかどうかを、活動の行われる場所が議会内であるか否かによって判断すべきではない

なお、合議体としての議会の機能を適正かつ効率的に果たしていくためには、その構成員たる議員同士が、一定の運営・管理のルールを定め、その遵守のもとに活動することは当然である。それゆえ、議長や会派による議会の運営・管理に含まれる活動も議員としての職務の一つといえるのである。

(2) 「自治体議会議員の新たな位置付け」における議員職務の範囲

従来の支配的な解釈による議員活動の範囲は、任命権者等によって設定されている勤務時間や勤務場所との関係、さらには勤務命令の有無といった一般職の公務員の公務概念と同様の基準によっており、「自治体議会議員の新たな位置付け」によって拡大される議員の職務活動領域からみても狭小に過ぎる。

「自治体議会議員の新たな位置付け」の趣旨は、その職務遂行について高い独立性が保障されている議員の活動を保障・助長し、議員が住民代表として十分に活動できるような身分を有する者として位置付けることである。したがって、「自治体議会議員の新たな位置付け」後における議員としての職務は、例えば、これまでは必ずしも正規の議員活動とは認められてこなかった住民との接触活動なども、当該活動が外形的に明確に選挙活動に該当すると認められる場合などを除いて、できるだけ議員活動の中に組み込んでいく方向で検討することが必要である。

また、会期中及び閉会中における議案や委員会の調査事件に関する調査のための活動や自治体が主催・共催する記念式典その他の公的行事への出席も、正規の議員職務と解する方向で検討すべきである。こうした職務遂行に関し、公務災害補償制度の適用については別途検討されるべきである。

なお、これらの検討に当たっては、明らかに選挙活動及び政党活動である場合は別として、議員としての職務はかなり広範に及ぶこととなり、勤務時間や勤務

場所などの外形的に明確な判断基準が存在しない場合も想定されるが、議員の職務遂行におけるその極めて高い独立性の存在を考慮すれば、結局のところ個々具体の議員活動を行った議員の責任感に問い、最終的には、そのような活動実態を情報開示した上で、有権者の判断に委ねるしかないと考えられる。

提案 2

地方自治法第203条から議会の議員に関する規定を分離し、「報酬」を「地方歳費(仮称)」に改めることとし、次のような条項を新設・別置きよ

第203条の2 普通地方公共団体は、その議会の議員に対し、地方歳費(仮称)を支給しなければならない。

2 普通地方公共団体の議会の議員は、職務を行うため要する費用の弁償を受けることができる。

3 普通地方公共団体は、条例で、その議会の議員に対し、期末手当を支給することができる。

4 普通地方公共団体の議会の議員の地方歳費(仮称)、費用弁償及び期末手当の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない。

(新設・別置の趣旨)

地方自治法第203条は、「普通地方公共団体は、その議会の議員、委員会の委員、非常勤の監査委員その他の委員、・・・その他普通地方公共団体の非常勤の職員に対し、報酬を支給しなければならない。」と規定し、非常勤の行政委員会委員等と同じ条項で、議員活動の対価としての報酬の支給の根拠を定めている。

同条の末尾は「その他普通地方公共団体の非常勤の職員」とあるように「その他」の次に「の」が入っていないため、常勤・非常勤の分類をした規定ではなく、単に、議会の議員に対して報酬を支給しなければならないことを定めたものに過ぎないと解されている。この解釈自体が一般にはわかりにくいですが、規定上、議員を非常勤職と位置付けてはいないとしても、非常勤職と同じ条項に規定しているため、議員の職務と公費支給の関係を一貫して説明しにくい状況を生み出している。

報酬とは、一般に、非常勤職員が提供した役務(サービス)の対価として位置付けられており、勤務日数による日割で支給されるものと理解されている。議員に対する報酬は、条例の定めるところにより、月額支給することができることとされ、また、実態もそのように条例で定めている。議員の職務実態は議会に出席することだけではなく、住民との接触を通じた民意の吸収など広範な領域に及んでおり、「報酬」は、議員のこうした職務実態を反映した名称としてはふさわしくない。この「報酬」概念を適用すれば、議員に対する報酬は、本会議及び開会中または閉会中の委員会の出席並びに公務出張に対する対価であるというように狭く解釈されがちになる。さりとて、議員活動に対する対価を常勤職に適用されている給与等とするのは必ずしも説得的ではない。

そこで、「自治体議会議員の新たな位置付け」における議員としての職務と整合性がとれるよう、議会の議員に対する対価については、議員としての広範な職務遂行に対する公費支給と解すべきであり、現在、議員が他の非常勤職とともに規定されている地方自治法第203条から議員を分離し、独立の条文とするとともに名称を現行の「報酬」から、職務実態にふさわしく「地方歳費(仮称)」[※]に改め、その支給方法は条例によって定めるべきである。また、議員の職責・職務規定を法律に規定し、その職務が多様となることから、非常勤職とは別途の規定とすべきである。

※ 「報酬」に代えて「地方歳費(仮称)」としたが、これは、自治体議会議員の歳費の意であり、国会議員の場合には「国庫から相当額の歳費を受ける」とされ「歳費」が使われていることとの区別を考慮したものである。

また「年俸」や「議員報酬」という対案もあり得ることから、自治体議会議員の新たな位置付けにふさわしい名称を考えることが望ましい。

II 議員活動に対する公費支給の検討

「自治体議会議員の新たな位置付け」の検討に当たって、本研究会は、この位置付けと関係する議員に対する現行の公費支給について議論を行った。議会の議員を改めて公選職として位置付け直すことに伴って、公費支給のあり方が当然問題になるが、基本的には、議員への公費支給は、各自治体とその議会が、それぞれの実情と考え方によって、条例で定めるべきであると考ええる。その際、次のような点について留意・検討されることが望ましいであろう。

現在、議員に対しては、地方自治法第203条に基づき報酬、費用弁償及び期末手当の三種類の公費支給がなされている。また、同法第100条第13項に基づき会派又は議員に対しその行う調査研究活動にかかる経費の一部として政務調査費が交付されている。

1 現行の公費支給制度

(1) 報酬について

地方自治法第203条にいう報酬は常勤職の給与とは異なり、提供した役務の対価であると解されている。

報酬は役務の対価ということであれば、本来は勤務日数等を基準とした実績に対応して支給されるべきものであるが、議員に対する報酬は、月額で支給することができることとされ、実際にもすべての自治体において月額支給となっている。また、期末手当についても、役務の提供という非常勤的な扱いの職員には本来支給するものではないが、これについても支給できることとされており、実際に支給されているのが実態である。こうしたことから、議員に対する報酬の性格と議員の身分的取り扱いとの関係が不明確になっている。

(2) 費用弁償について

地方自治法第203条は、「職務を行うため要する費用の弁償を受けることができる。」としているが、この規定は常勤職員にはなく、非常勤職員に対し、報酬とは別に職務遂行に要する経費を支給しようとする趣旨である。

したがって、その対象となる経費は、職務遂行に必要な経費の実費であると解されており、その一つは出張旅費であり、もう一つはいわゆる応招旅費(招集に応じ、会議に出席したときまたは委員会等に出席したときに要する費用の弁償)である。応招旅費については、何をその対象とするかは、議会の裁量に委ねられているという解釈がある。

(3) 政務調査費について

政務調査費制度は、平成12年の地方自治法改正により、「議会の審議能力を強化し議会の活性化を図るため、議員の調査活動基盤の充実を図る観点から」(提案趣旨)、「議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として、その議会における会派又は議員に対し、政務調査費を交付することができる。」(法律)制度として発足したものである。

それ以前は、地方自治法第232条の2により、例えば県政調査費として補助金が交付されていた。この規定の新設は、こうした調査研究活動を議員活動の一部として認めたものと解される。

地方自治法は、「調査研究」について何らの定義付けを行っていないが、各自治体の条例では、政務調査費の主な使途は、議案の審査や政策提案等に要する調査研究活動と解されている。政務調査活動として個々の議員や会派が住民意思の把握・吸収のための活動を行っている実態もある。また、地方自治法上は、収支報告の提出しか義務付けられていないことから、多くの議会では、会派や議員の政治活動の自由を保障する観点から領収書の添付は必要としていない取り扱いを行っているが、添付を義務付けている議会もある。

こうした実態から、政務調査費の使途をめぐる住民監査請求や訴訟が多発しているが、議員からは住民意思の把握等広範な議員活動にも充当できる経費の支給を求める声があがっている。また、住民からは、公費支出である以上、領収書の添付を義務付け、使途の詳細を公開すべきであるという意見もある。現行の政務調査費制度とその運用には多くの課題があるといわざるを得ない。

2 「自治体議会議員の新たな位置付け」と議員の職務活動に対する公費支給

(1) 報酬(地方歳費(仮称))について

「自治体議会議員の新たな位置付け」により、議員の職責・職務が地方自治法上規定されることにより、従来単なる議員個人の活動とみなされることの多かった、住民意思の把握等に資するための住民との接触等の諸活動も議員の職務となり、議員の職務活動領域は拡大する。

それに伴い、従来、本会議、委員会等正規の会議等に出席する役務の対価として考えられていた議員に対する報酬の中身も、住民代表としてその意思の把握等に資するための住民との接触等の諸活動をも含むこととなることから、それを考慮して適正な水準または額が検討されるべきである。

また、報酬を地方歳費(仮称)に改める際には、住民の直接選挙により選ばれた議員の職務の内容は広範であり、議員の職務の特性を考慮し、地方歳費(仮称)は議員の職務遂行に対する対価のみならず、その他の経費すべてを含む概念として位置付けるべきという考え方もあり得る。その場合には、費用弁償、期末手当、政務調査費制度は廃止し、地方歳費(仮称)はそれらの公費支給を包含した水準または額とすべきであるということになるだろう。

「自治体議会議員の新たな位置付け」により、議員の職責・職務が拡大するとしても、その具体的な活動の中には、政治活動や選挙活動等も混在し、費用弁償あるいは政務調査費の対象となる活動とすべきか否かの明確な整理が困難である場合もあり得る。議員の職務の特性を考慮すれば、この地方歳費(仮称)にすべての

公費支給を含めることは、より職務実態に適合的であるとも考えることができる。

一方、役務の対価あるいは公費支給と職務を行うために要する経費は、本来的には性格が異なるものである。これを一つの地方歳費(仮称)にまとめることは、かえって、経費の使われ方が不透明になるのではないか、個々の議員により議員活動の実態が異なることから、地方歳費(仮称)の中に一律に活動経費を含ませることは実態に適合しないことなどから好ましくないのではないか、あるいは、政治活動にかかる経費は政治資金を充当するという政治資金規正法の考え方と矛盾が生じるのではないかという意見もあり得る。費用弁償や政務調査費制度を廃止し、地方歳費(仮称)を議員活動に要する経費を含んだものとして構成するには、その趣旨について、多くの住民と議員の十分な理解を求める必要があり、引き続き真剣な検討を要するだろう。

(2) 費用弁償について

費用弁償についても、「自治体議会議員の新たな位置付け」により、理論的には費用弁償の対象となる議員活動の領域も一部拡大するといえる。

しかしながら、費用弁償とは、もともと職務を行うのに要する費用の実費を個々の職務行為に対応し支給する制度であり、実務上、支給する側において当該職務が行われたことが確認される必要があるため、どのような職務行為に対し費用弁償を支給するかは条例で定めるものである。

全員協議会や会派代表者会議など正規の会議以外の形で行った議員活動等のうち、議会運営・管理機能を発揮するための職務活動として議会が認めたものに要した交通費などは条例の定めるところにより費用弁償の対象として取り扱うべきであろう。その際、職務を行うのに要する経費を補償するという本来の制度趣旨を踏まえた運用を行う必要がある。

(3) 政務調査費について

議員の行う議案等の審査に資するための調査研究活動はもとより、住民との意見交換会など住民意思の把握・吸収のための活動も、それが自己の後援会活動の一環として行われるなど特定の住民を対象とするなどの、いわゆる選挙活動とされるものでない限り、公費助成の対象となる議員の職務と解すべきである。

したがって「自治体議会議員の新たな位置付け」後においては、これらの議員活動も議員の職務活動領域に属する活動であると認め、それに要する経費に政務調査費を充てることができることを法律上明確にするか、あるいは報酬(地方歳費(仮称))とは別途、何らかの公費で手当する必要がでてくるだろう。

これらについては、地方歳費(仮称)に含めるという前述の考え方もあるが、当面は、政務調査費制度の範囲拡大あるいは同制度を廃止し別途の制度創設等、制度の再編を含めた検討の余地もあるだろう。

なお、「自治体議会議員の新たな位置付け」を契機に、報酬、費用弁償及び政務調査費など公費支給の水準または額の決定に当たっては、広く住民に納得できるような審議と決定手続きを工夫することが考えられる。

また、公費支給の前提としては、二元代表制の下、議会が執行機関への監視機能や政策立案機能を適切に果たしていることを、住民に説明・理解を得ることが大切である。

それぞれの議会において、政務調査費や新たな公費支給制度を活用して、議員活動を住民から見えるものにし、説明責任を果たしていく努力がより一層求められる。

おわりに

本研究会は、平成17年3月の中間報告において「議員を公選職として位置付ける」という提案を行ったが、その具体的な考え方について、公選職としての議員に焦点を当て、調査研究を続行し、その結果を以上のとおり取りまとめた。それが、報告書のタイトルを「自治体議会議員の新たな位置付け」とした理由である。

取りまとめに当たっては、本研究会の原案を平成19年1月29日に各都道府県議会議長に送付し、ご意見を伺った。それらの意見について検討した結果、すべての意見を取り入れることはできなかったが、可能な限り、参考・反映に努めた。多くの貴重なご意見をお寄せいただいたことに感謝申し上げます。

本研究会の報告は、都道府県議会議員の活動実態を中心に検討したものである。市、町村の議会あるいは議員の活動実態からは、さらに検討を要する点もあろうが、職責・職務の内容等基本的なところは同様の扱いになし得ると考える。

今後、それぞれの実態を踏まえながら、全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会及び全国町村議会議長会は互いに協議を重ね、本報告の趣旨の実現に向け努力されることを切望したい。

参 考 资 料

1 全国都道府県議会議員の意識に関する調査報告書(抜粋)

〔 本資料は、小林座長代理にとりまとめいただいた標記資料から、「自治体議会議員の新たな位置付け」の検討の参考になると思われる部分を全国都道府県議会議長会事務局が抜粋した資料である。 〕

<役割意識>

次に、地方議員の役割意識に対する認識を質問した。役割意識については、「誰を」代表するのか、「どのように」代表するのか、「どのような活動を通じて」代表するのかという3側面から捉えうる。それぞれ代表の「対象」、「方法」、「活動」として捉え、以下記述する。

まず、代表の対象については「自身が議員活動をするときに関心を払う対象として、最も優先順位の高いもの、二番目に高いもの、三番目に高いもの」を3つの選択肢（「自治体全体」「選挙区」「政党（会派を含む）」から選択してもらった。

その結果、関心を払う対象として、最も優先順位の高いものでは、「選挙区」が5割弱でやや多いものの、「自治体全体」の回答（45%）と拮抗している。

表12 代表「対象」に対する認識

		関心対象			N
		自治体全体	選挙区	政党(会派を含む)	
優先順位	一番目	44.6	49.4	6.0	1063
	二番目	38.7	40.0	21.3	1060
	三番目	18.4	12.1	69.6	1045

また、属性とのクロス表では、政党所属の違いによって回答に差があることがみてとれる。自民党所属議員では、「選挙区」を関心対象の第一位としている一方、共産党所属議員では8割、社民党議員では5割強の議員が、「自治体全体」を選択している。公明党議員は5割弱の議員が「自治体全体」を選択しているが、「政党（会派を含む）」を選択した者も3割存在している。「政党」を関心対象の第一位としたものは、公明党議員に次いで共産党議員に多い。

表13 代表「対象」と所属政党との関係

			Q10-1 議員活動における関心対象の優先順位：一番目			合計
			自治体全体	選挙区	政党(会派を含む)	
Q29所属政党	自民党	度数	227	329	22	578
		Q29所属政党の%	39.3%	56.9%	3.8%	100.0%
民主党		度数	77	67	8	152
		Q29所属政党の%	50.7%	44.1%	5.3%	100.0%
公明党		度数	33	15	21	69
		Q29所属政党の%	47.8%	21.7%	30.4%	100.0%
社民党		度数	22	14	5	41
		Q29所属政党の%	53.7%	34.1%	12.2%	100.0%
共産党		度数	22	2	4	28
		Q29所属政党の%	78.6%	7.1%	14.3%	100.0%
その他の政党		度数	4	2	1	7
		Q29所属政党の%	57.1%	28.6%	14.3%	100.0%
無所属(保守系)		度数	33	52	0	85
		Q29所属政党の%	38.8%	61.2%	0.0%	100.0%
無所属(革新系)		度数	29	27	2	58
		Q29所属政党の%	50.0%	46.6%	3.4%	100.0%
無所属(いずれでもない)		度数	24	11	1	36
		Q29所属政党の%	66.7%	30.6%	2.8%	100.0%
合計		度数	471	519	64	1054
		Q29所属政党の%	44.7%	49.2%	6.1%	100.0%

<役割意識：代表のスタイル>

次に、有権者を代表する方法であるが、これについては先行研究において、どちらかといえばできるだけ住民の要求に気を配り、それを実現していくことを重視する「代理型」と呼ばれるスタイルと、住民の利益に関する自己の判断にはある程度自身があるため、それに基づいて決定や行動を行う「信託型」と呼ばれるスタイルが存在すると言われている。

そこで本調査においても、同様の項目を用いて議員の認識を尋ねた。その結果、「代理型」（Aに賛成、ややAに賛成）と「信託型」（Bに賛成、ややBに賛成）とに分類してみると、やや「代理型」とする回答は多いものの（52.8%）、「信託型」との回答も47.2%存在し、回答がほぼ拮抗している状況がみてとれる。

表14 代表類型に対する意識

	Aに賛成	ややAに賛成	ややBに賛成	Bに賛成	N
A:どちらかといえばできるだけ住民の要求に気を配り、それを実現していくことを重視する B:住民の利益に関する自己の判断にはある程度自信があるため、それに基づいて決定や行動を行う	21.2	31.6	30.2	17	1050

この結果を属性別にみると、政党所属において回答に差があることがみてとれる。特に、公明党所属議員と共産党所属議員において、8割弱の議員が「代理型」が望ましいとしている。

表15 代表類型と所属政党との関係

			代表方法		合計
			信託型	代理型	
Q29 所属政党	自民党	度数	288	283	571
		Q29 所属政党の%	50.4%	49.6%	100.0%
	民主党	度数	74	77	151
		Q29 所属政党の%	49.0%	51.0%	100.0%
	公明党	度数	16	51	67
		Q29 所属政党の%	23.9%	76.1%	100.0%
	社民党	度数	20	20	40
		Q29 所属政党の%	50.0%	50.0%	100.0%
	共産党	度数	7	21	28
		Q29 所属政党の%	25.0%	75.0%	100.0%
	その他の政党	度数	3	4	7
		Q29 所属政党の%	42.9%	57.1%	100.0%
	無所属(保守系)	度数	40	44	84
		Q29 所属政党の%	47.6%	52.4%	100.0%
	無所属(革新系)	度数	29	28	57
		Q29 所属政党の%	50.9%	49.1%	100.0%
	無所属(いずれでもない)	度数	17	20	37
		Q29 所属政党の%	45.9%	54.1%	100.0%
合計		度数	494	548	1042
		Q29 所属政党の%	47.4%	52.6%	100.0%

<役割意識：代表活動>

最後に、代表活動についてであるが、自身の議員活動に占める割合が最も高いもの、二番目、三番目に高いものを7つの選択肢（「政策を立案する」「政策を審議し決定する」「行政執行を監視・批判する」「住民のための世話役、相談役になる」「地域や団体に対する予算分配のための仲介」「県政の重要な問題を住民に示し啓蒙する」「住民に県政に関する情報を伝える」）から選択してもらった。

最も回答が多い活動は、「政策を審議し決定する」で3割の回答者が選択していた。次いで、「住民のための世話役、相談役」（25%）、「政策立案」（14%）、「行政執行を監視・批判」12%が続く。

表16 議員活動に占める割合

	政策を立案する	政策を審議し決定する	行政執行を監視・批判する	住民のための世話役、相談役になる	地域や団体に対する予算分配	県政の重要な問題を住民に示し啓蒙する	住民に県政に関する情報を伝える	N
一番目	14.1	32.3	11.7	25.1	2.6	7.4	6.9	1053
二番目	8.7	16.8	14.4	19.5	6.8	15.1	18.7	1052
三番目	7.5	9.2	11.8	20.9	7.3	19.6	23.7	1055

表17 議員活動に占める割合（一番目と二番目）

			Q10-2議員活動における関心対象の優先順位:二番目			合計
			自治体全体	選挙区	政党(会派を含む)	
Q10-1議員活動における関心対象の優先順位:一番目	自治体全体	度数	8	377	89	474
		Q10-1議員活動における関心対象の優先順位:一番目の%	1.7%	79.5%	18.8%	100.0%
	選挙区	度数	385	7	136	528
		Q10-1議員活動における関心対象の優先順位:一番目の%	72.9%	1.3%	25.8%	100.0%
	政党(会派を含む)	度数	20	43	1	64
		Q10-1議員活動における関心対象の優先順位:一番目の%	31.3%	67.2%	1.6%	100.0%
合計		度数	413	427	226	1066
		Q10-1議員活動における関心対象の優先順位:一番目の%	38.7%	40.1%	21.2%	100.0%

現在、議員提出条例についてはもっと増やすべきであるとの意見があるが、知事条例と比べ少ないという現状にある。この理由についてどう考えているかを尋ねた。その結果、「条例を作成する際に必要となる政策スタッフが存在しない」との回答が最も多く、7割強の回答者が選択している。次いで、「現行法令では予算付きの条例の提出が難しいため」との理由についても7割弱が選択している。「資金」や「時間」が不足しているという理由についての選択割合は2割程度にとどまっていた。

表 2 0 議員提出条例が少ない理由

	回答あり	回答なし	N
現行法令では、予算付きの条例の提出が難しいため	67.6	32.4	1054
条例を作成する際に必要となる政策スタッフが存在しないため	71.8	28.2	1054
条例を作成する際に必要な資金が存在しないため	19.1	80.9	1054
条例を作成する際に必要な時間が存在しないため	23.8	76.2	1054
その他	9.4	90.6	1054

次に、議員が自身の生活時間の内、平均すると毎日どの程度を議員活動に割いているかを尋ねた。その結果、「4 時間以上 6 時間未満」が回答者の 3 割を占め、次いで「8 時間以上」が 27%、「6 時間以上 8 時間未満」が 25%で、ほぼ拮抗した回答であった。

表 2 1 議員活動に割く時間

	2時間未満	2時間以上 4時間未満	4時間以上 6時間未満	6時間以上 8時間未満	8時間以上	N
議員活動時間	1.3	15.5	30.4	25.4	27.4	1074

この結果を属性別にみると、当選回数が低く、若い議員において、生活時間における議員活動の占める割合が大きいことがみてとれる。

図 6 議員活動に割く時間（年代別）

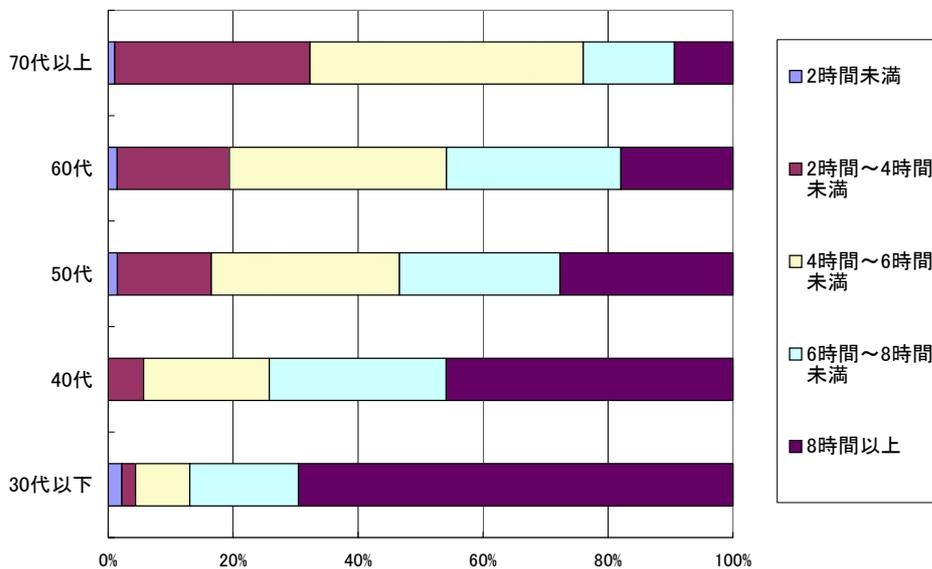
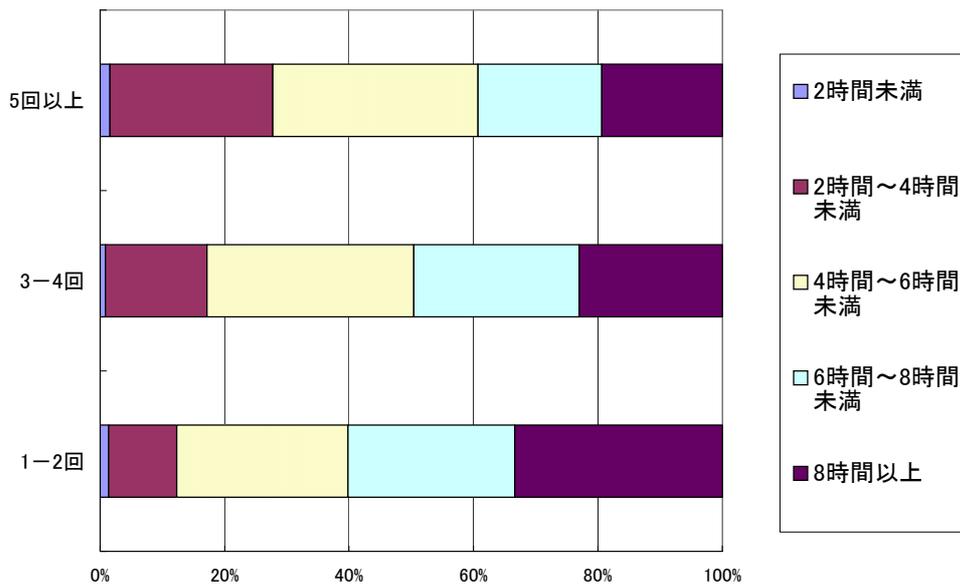
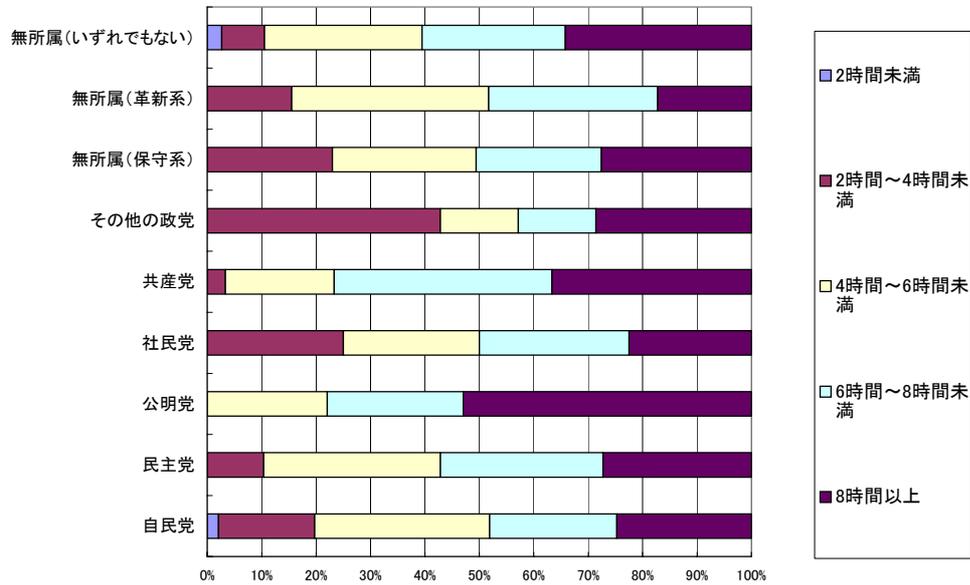


図 7 議員活動に割く時間（当選回数別）



また、政党所属別にみても、公明党所属議員では、議員活動に割く時間が「8時間以上」と回答した人が5割を超えている。共産党所属議員も「8時間以上」とする回答が4割弱である。一方、自民党議員、民主党議員では、「4時間以上8時間未満」が最も多く32%存在する。

図8 議員活動に割く時間（所属政党別）



次に議員の仕事に対する満足感を 15 の項目について尋ねた。その結果、「仕事から得られる知識」や「仕事の社会的意義」については 9 割以上の回答者が好意的な評価を下している。また、「家族の理解や協力」「自分の知識や経験を生かす機会」に対しても 9 割弱の回答者が満足感を抱いている。

表 2 2 仕事に対する満足感

	満足	やや満足	満足計	やや不満	不満	不満計	N
仕事から得られる知識	34.8	57.8	92.6	7.0	0.4	7.4	1064
仕事の社会的意義	49.0	43.5	92.5	6.6	0.8	7.4	1061
家族の理解や協力	45.3	43.7	89.0	8.0	2.9	10.9	1061
自分の知識や経験を生かす機会	34.5	51.2	85.7	13.3	0.9	14.2	1058
支持者の活動	25.8	57.7	83.5	15.0	1.4	16.4	1064
他の議員との関係	16.6	66.4	83.0	15.3	1.8	17.1	1061
議会事務局の体制	15.4	55.3	70.7	24.4	4.9	29.3	1063
仕事に対する住民の評価	8.0	54.6	62.6	30.1	7.3	37.4	1058
報酬・手当	20.3	38.4	58.7	31.1	10.2	41.3	1064
知事との関係	15.2	41.7	56.9	26.7	16.3	43.0	1059
所属政党の支援体制	12.9	39.8	52.7	33.6	13.7	47.3	989
活動のための施設や場所	10.5	37.4	47.9	41.2	10.9	52.1	1058
活動に必要な資金	5.8	20.8	26.6	46.9	26.5	73.4	1066
将来の生活保障	5.1	21.5	26.6	43.2	30.1	73.3	1055
時間的ゆとり	4.0	21.8	25.8	42.8	31.4	74.2	1059

次いで好意的な評価は、「支持者の活動」「他の議員との関係」(8 割強)、「議会事務局の体制」(7 割)、「仕事に対する住民の評価」(63%)と続く。一方、満足感が低い項目は、「時間的ゆとり」「将来の生活保障」「活動に必要な資金」であり、ともに 7 割を超えている。また、「活動のための施設や場所」についても 52%の回答者が不満感を抱いている。これらをまとめると、議員という仕事から得られる知識や意義、また、議員職が経験を生かす機会であることに対しては評価が高い一方で、仕事に見合う十分な資金や将来の保障が得られていないと感じており、時間的ゆとりが十分ではないと評価していることがみてとれる。

次に、議員の仕事に対する認知構造を探るため、これらの回答結果を用いて主成分分析を行った結果、「活動に必要な資金・場所・報酬・生活保障等」に対する満足感、「仕事の意義」に対する満足感、「他議員・事務局・知事との関係」への満足感、「支援者・家族・住民」に対する満足感を表す4つの主成分に回答がまとまった。

表23 議員の仕事に対する認知構造（主成分分析）

項目		第一主成分	第二主成分	第三主成分	第四主成分
活動に必要な資金・場所・報酬等	活動に必要な資金	.834	.021	.067	.060
	報酬・手当	.759	.133	-.108	.159
	将来の生活保障	.675	-.005	.243	.114
	活動のための施設や場所	.590	.175	.117	.114
	時間的ゆとり	.558	.007	.238	-.110
仕事の意義	仕事から得られる知識	.070	.810	.125	.053
	自分の知識や経験を生かす機会	.042	.784	.110	.091
	仕事の社会的意義	.105	.723	.126	.162
他議員・事務局・知事との関係	他の議員との関係	.003	.112	.683	.219
	議会事務局の体制	.150	.129	.680	.052
	知事との関係	.090	.132	.669	-.041
	所属政党の支援体制	.236	.029	.511	.240
支援者・家族・住民	支持者の活動	.081	.109	.163	.801
	家族の理解や協力	.051	.096	.050	.786
	仕事に対する住民の評価	.268	.280	.297	.439
累積寄与率(%)		17.1	30.4	43.4	54.5

そこで、これらの認識に影響を及ぼす要因を探るため、各主成分における得点を従属変数とする重回帰分析を行った。

その結果、「活動に必要な資金・場所・報酬・生活保障等」に対する不満感は、年齢が高いほど、また自民党所属議員ほど多く有していることがみてとれる。また、「他議員・事務局・知事との関係」については、年齢が高いほど、また自民党所属議員ほど、そして公明党所属議員ほど不満感が低いことがみてとれる。さらに、「支持者の活動や家族の理解、協力」などについては、組織政党と言われる公明党所属議員や共産党所属議員において不満感が低いことがみてとれる。

表24 満足感の規定要因

	資金・報酬・場所	仕事の意義	他議員・事務局・知事との関係	支援者・家族・住民
性別	-.031	.031	.052	-.091 **
年齢	.172 ***	.065	-.171 ***	.060
学歴	.018	-.007	.070 *	.062
当選回数	.013	.006	-.001	-.087 *
自民党所属有無	.163 **	.126 *	-.137 **	-.059
民主党所属有無	.092 *	.032	.030	-.034
公明党所属有無	.016	.125 **	-.105 **	-.186 ***
社民党所属有無	.089 *	.000	.077	-.021
共産党所属有無	-.041	.009	.143 ***	-.141 ***
R-sq	.056	.021	.110	.056
Adj R-sq	.047	.011	.101	.047
N	895	895	895	895

最後に、都道府県議員の活動を把握するため、過去1年間に、自治体の問題あるいは自らの選挙区の問題について、どのような人達と相談したり、折衝したりしたことがあるか、同様に、相談、折衝されたことがあるかを13の対象者についてそれぞれ尋ねた。

表25 相談したり、折衝したりする頻度

	ある	度々ある	時々ある	ある(合計)	あまりない	ほとんどない	N
都道府県庁の役人(課長級)	33.0	36.1	23.1	92.2	4.0	3.9	1056
選挙区の自治体の議員	27.0	29.3	33.6	89.9	6.6	3.5	1058
支持者の団体	31.6	29.6	27.8	89.0	8.1	2.8	1060
都道府県庁の役人(部・局長級)	29.7	30.6	28.0	88.3	7.0	4.8	1062
選挙区の自治体の役人(部・課長級)	18.7	18.8	38.9	76.4	14.8	8.8	1054
選挙区の自治体の首長	22.0	21.2	31.3	74.5	15.2	10.3	1053
国会議員	33.1	11.8	28.2	73.1	13.8	13.1	1053
都道府県庁の役人(係長級)	23.2	21.5	27.9	72.6	17.6	9.8	1051
都道府県知事	18.4	10.2	31.5	60.1	19.3	20.6	1043
選挙区の自治体の役人(係長級)	12.5	10.4	27.0	49.9	27.0	23.0	1050
都道府県庁の役人(一般職員)	15.4	12.1	21.0	48.5	25.1	26.2	1046
選挙区の自治体の役人(一般職員)	10.3	7.4	19.7	37.4	24.8	37.9	1046
中央官庁の役人	10.6	3.9	18.2	32.7	25.6	41.6	1043

その結果、「相談したり、折衝したりする」対象と「相談される」対象は、ほぼ同じであり、「都道府県職員(課長級)(部・局長級)」、「選挙区自治体の議員」、「支持者の団体」、「選挙区自治体の首長」、「選挙区自治体の職員(部・課長級)」、「国会議員」が上位に並ぶ。一方、「自治体職員(係長級)(一般職員)」ならびに「都道府県職員(一般職員)」については、相談したりあるいは相談されたりすると回答した人は、5割未満となっている。また、「中央官庁の役人」についても「相談したり、折衝したりする」という議員は3割程度となっている。

「相談される割合」が「相談したり、折衝したりする」割合よりも大きい対象は、「支持者の団体」と「選挙区自治体の議員」であり、他の対象については、すべて「相談したり、折衝したりする」割合が高くなっていることがわかる。

表26 相談されたことがある頻度

	ある	度々ある	時々ある	ある(合計)	あまりない	ほとんどない	N
支持者の団体	33.6	32.8	26.2	92.6	5.1	2.3	1029
選挙区の自治体の議員	26.5	31.4	33.1	91.0	5.5	3.6	1027
都道府県庁の役人(課長級)	21.8	23.0	35.7	80.5	10.7	8.7	1024
都道府県庁の役人(部・局長級)	19.7	19.6	35.3	74.6	15.4	10.0	1028
選挙区の自治体の首長	19.4	20.4	30.2	70.0	16.6	13.3	1019
選挙区の自治体の役人(部・課長級)	14.9	16.6	38.5	70.0	17.7	12.2	1017
国会議員	20.6	8.7	32.5	61.8	19.2	19.1	1026
都道府県庁の役人(係長級)	14.0	14.0	29.2	57.2	26.1	16.6	1018
選挙区の自治体の役人(係長級)	8.8	8.8	25.2	42.8	29.0	28.1	1017
都道府県知事	10.1	6.3	23.3	39.7	25.2	35.0	1015
都道府県庁の役人(一般職員)	10.1	7.9	20.0	38.0	25.9	36.2	1012
選挙区の自治体の役人(一般職員)	7.8	5.7	18.2	31.7	25.6	42.6	1014
中央官庁の役人	3.9	2.1	10.2	16.2	23.0	60.9	1010

<自由回答欄>

本調査では、都道府県議会制度改革について自由回答欄を設けたが、多数の議員から、記述を頂いた。最も多い要望としては、「公設秘書の導入」（北海道議会議員 50 代ほか）であり、また、「議会事務局の強化」を求める記述も数名いた（福井県議会議員 60 代ほか）。そのほか、「議長権限」の強化を求めるもの（東京都議会議員 50 代）や、一方で、議長の選出方法を考慮に入れないと、権限を強化しても有権者の意向を十分反映できるものとはならない危険性を指摘するもの（滋賀県議会議員 50 代）もいた。

さらに、「予算修正項目の拡大」については、反首長となった場合に、全体予算との整合性を危惧している議員（長野県議会議員 60 代）もいた。

また、議会における審議について、「委員会の審議を公開すべき」とする意見（神奈川県議会議員 50 代）や、「審議時間が短すぎる」とする意見（山形県議会議員 60 代）、ならびに「審議について一問一答方式の導入」を望む意見（北海道議会議員 40 代）もあった。そのほか、主な自由記述については、表 4 4 に掲げてあるとおりである。

表 4 4 自由記述（抜粋）

内 容	所 属	年 齢	自由回答
公設秘書	北海道	50 代	都道府県議会議員は専門職であり、一人分の秘書給与を認め、秘書の身分の保証も必要である。
	青森県	60 代	公的に事務局員の制度の導入を希望する。
	埼玉県	60 代	政務調査費を抜本改革し、議員一人当たり政策秘書を 1-2 名にして、執行機関に対する調査権を保証すべきである（得意部門を生かすため）。
	静岡県	40 代	政務調査費を廃止して、議員個々の政務研究費と法定秘書 1 人分に切り替えるべき（地方自治法を改正して）。
	京都府	60 代	国会議員には政策秘書を含め三名の秘書が公費でつけられているが、都道府県議会議員にも一名の秘書を府税でつけるべきである。
	兵庫県	70 代	議員 1 名当たり公設秘書を認めるべきである。
	島根県	60 代	各議員に対し秘書を配置すべきである（公設）。政策は複雑多様化しているもの。
歳費	鹿児島県	60 代	現行制度は首長に最大級の権限を付与している。議員の身分はいちじるしく低く、良質な議員活動しにくい。報酬を歳費に改めるべきと考える。
政務調査費	鹿児島県	60 代	調査費の位置づけを明確にし、使用は議員の自由裁量にまかせるべきである。
	栃木県	70 代	議員調査費の給付に法的な裏付けを設定すべきである。

※ 公設秘書、歳費、政務調査費の部分を全国都道府県議会議長会事務局で抜粋

表5-2 主な支持母体

	回答あり	回答なし	N
企業や財界関係の経済団体	40.7	59.3	1054
農業協同組合、建設業協会などの同業組合	41.4	58.6	1054
医師会、税理士会などの職能団体	25.3	74.7	1054
PTAや校長会などの教育関係団体	16.1	83.9	1054
町内会、自治会、商店会、消防団、防犯協会などの地区住民組織	66.3	33.7	1054
婦人会、老人会、青年会、子供会	42.7	57.2	1054
労働組合	26.9	73.1	1054
宗教団体	23.1	76.9	1054
政治団体	41.9	58.1	1054
住民運動、消費者運動、地域づくり活動などの市民活動グループ	25.5	74.5	1054
芸術、スポーツ、趣味などの文化グループ	44.6	55.4	1054
奉仕団体、ボランティアなどの福祉団体	28.0	72.0	1054
その他の団体グループ	9.0	91.0	1054
親族縁者	70.7	29.3	1054
同窓会	60.4	39.6	1054
特定地区の一般住民	42.7	57.3	1054

表5-3 経験した各種団体の肩書き

	回答あり	回答なし	N
政党役員	72.8	27.2	1061
労働組合役員	18.6	81.4	1061
町内会、自治会役員	40.2	59.8	1061
子供会役員	15.2	84.8	1061
婦人会役員	1.3	98.7	1061
老人会役員	1.1	98.9	1061
青年会役員	14.2	85.8	1061
PTA役員	48.7	51.3	1061
スポーツ団体役員	44.4	55.6	1061
体育協会役員	20.5	79.5	1061
ボーイスカウト役員	6.6	93.4	1061
商工会役員	10.2	89.8	1061
商工会議所役員	6.4	93.6	1061
青年会議所役員	15.2	84.8	1061
商店会役員	6.2	93.8	1061
同業者組合役員	16.1	83.9	1061
農協役員	5.9	94.1	1061
漁協役員	3.3	96.7	1061
土地改良区理事	4.4	95.6	1061
社協役員	8.0	92.0	1061
防犯協会役員	4.6	95.4	1061
交通安全協会役員	8.8	91.2	1061
消防団役員	10.3	89.7	1061
消費者組合役員	1.7	98.3	1061
ボランティア団体役員	21.5	78.5	1061
その他	12.0	88.0	1061
なし	3.2	96.8	1061

2 地方議会議員の位置付けに関する規定の変遷

〔 本資料は、「自治体議会議員の新たな位置付け」の検討の参考に
資するため全国都道府県議会議長会事務局が作成した資料である。 〕

地方議会議員の位置付けに関する規定の変遷

議員の身分の位置付けに関する地方自治法上の規定としては、議員に対する報酬の支給等について定める地方自治法第203条の規定があるのみであるが、議員に対する報酬の支給等については、府県制、市制及び町村制にも規定が設けられており、これらの規定を含めて、その規定の変遷の詳細は、「別紙1 議員に対する報酬等の支給に関する規定の変遷」のとおりである。

また、市町村長または有給職員への給料の支給等について定めている地方自治法第204条及びこれに対応する府県制、市制及び町村制における関係規定の変遷の詳細は、「別紙2 首長等の常勤職員に対する給与等の支給に関する規定の変遷」のとおりである。

議員または府県制、市制及び町村制の下で議員が属していた名誉職員制度の沿革及び特徴、議員または名誉職員に対する費用弁償などの給付制度の沿革の概要は次のとおりである。

1 名誉職員・有給職員制度の時代

(1) 議員の位置付け

明治21年に制定された市制・町村制及び明治23年に制定された府県制の下での自治体の職員は、名誉職員と有給職員とに区分でき、名誉職員は概ね現在の非常勤職員、有給職員は現在の常勤職員に対応する観念であると説明されていた(「別紙1・(*1)及び(*11)」)。

また、この名誉職員・有給職員制度の下における名誉職員の観念は必ずしも吏員にのみ適用されるものではなく、専務職員及び有給職員に対する観念として、吏員ではない職員にも等しく適用されていることから、名誉職員は、さらに名誉職吏員と吏員ではない名誉職員に区分でき、議員は吏員ではない名誉職員に位置付けられていた。

名誉職吏員と吏員ではない名誉職員とは、①他に本業を有し得ること、②給料退隠料を受けないこと、③公民に限ること(但し、選挙立会人・投票立会人は選挙人名簿に登録せられて居ることを以って足る)においては共通であるが、吏員ではない名誉職員はその勤務に相当する報酬を受ける権利がなく、ただ職務のために要する費用の弁償を受け得るのみであるという点で相違があるとされていた(「別紙1・(*12)」)。

なお、この名誉職員・有給職員制度の下においては、自治体の首長のうち、市長は有給吏員とされた(市制第50条)のに対して、町村長は原則として、名誉職員とされ(町村制第55条)、例外的に有給の町村長も設置することができるものとされていた(町村制第56条)。また、市長についても、昭和4年の市制の改正によって、「名誉職市長制度」が創設され、昭和21年の第1次地方制度改革によって、名誉職員・有給職員制度が廃止されるまで存続していた(「別紙2・(*3)」)。

(2) 議員に対する報酬等の支給

名誉職員は無給を原則としつつも、「職務取扱上必用ナル実費ヲ負担セシメ損害ヲ与フヘキニアラス」という理由から、「其实費ノ弁償ハ固ヨリ之ヲ受クルナリ」とする実費弁償の支給を例外的なものとして、明治21年の市制・町村制制定当時から認めていたほか(市制・町村制第75条)、名誉職吏員に対しては、「行政事務ノ一部ヲ分掌シ為メニ自己ノ本業ヲ妨害スル場合ニ於テハ」は、「本制中特別ノ規定」を設けて報酬を支給できるものとしていた(「別紙1・(*3)」。なお、上記「本制中特別ノ規定」の例としては、市制第62条、町村制第55条)。

このように、吏員ではない名誉職員である議員については、昭和21年の第1次地方制度改革に伴う府県制、市制及び町村制の全面改正によって、名誉職員・有給職員制度が廃止されるまでは、報酬の支給対象者ではなかった。

これに対して、名誉職市長及び名誉職町村長には、費用弁償の支給の外に「勤務ニ相当スル報酬」を支給することができるとされていた(明治44年改正後の町村制第84条第2項、昭和4年改正後の市制第104条第2項)。この自治体の吏員とはいえない名誉職市長及び名誉職町村長に対する報酬の支給は、吏員ではない名誉職員はその勤務に相当する報酬を受け得る権利がなく、ただ職務のために要する費用の弁償を受け得るのみであるという区分基準(「別紙1・(*12)」)に照らせば、これに反しているといえ、その理由や是非について吟味しておく必要がある。

なお、当然のことながら、名誉職員に対する報酬の支給は、吏員である名誉職員に対して行なわれるものであることから、名誉職員・有給職員制度の下では、名誉職吏員がない府県には報酬の支給対象となる職員はいなかった。

2 昭和21年の第1次地方制度改革後

(1) 議員の位置付け

昭和21年に、府県制、市制及び町村制の全面改正という形で行なわれた第1次地方制度改革によって、これまでの名誉職員・有給職員制度は廃止された。

この改正後の府県制、市制及び町村制においては、まず、従前の名誉職員を報酬及び費用弁償の支給対象職員として限定列挙し(府県制第93条第1項、市制第104条第1項、町村制第84条第1項)、これ以外の職員を給料及び旅費の支給対象職員として規定している(府県制第94条第1項、市制第105条第1項、町村制第85条第1項)。

これは、この時点(昭和21年)では地方公務員法もまだ制定されていなかったことから、従前の名誉職員と有給職員に代わって、自治体の職員を区分する新しい基準がなかったという状態の下で採用された規定方式であったといえる。

このような自治体の職員を区分する基準がたてられないという状態は、昭和22年に地方自治法が制定されてからも、昭和25年に地方公務員法が制定され、「常勤・非常勤」という区分概念が採用されたことに伴い、昭和26年の地方自治法の改正でこれを採り入れられるまで続いていたのである。

昭和26年及び27年の改正後の地方自治法は、その第203条第1項において、従前の名誉職員を「その他普通地方公共団体の非常勤の職員」と同じにグルーピングして報酬及び費用弁償の支給対象職員とし、第204条第1項において、従前の有給職員を「その他普通地方公共団体の常勤の職員」と同じにグルーピングして給料及び旅費の支給対象職員としている(「別紙1・(*22)」、「別紙2・(*10)」)。

ただし、従前は議員と同じく名誉職員に区分されていた名誉職市町村長は、常勤職にグルーピングされており、また、従前は報酬の支給の有無を区分基準とし、名誉職員を名誉職吏員と吏員ではない名誉職員とに区分していたが、非常勤職には、このような区分概念はない。

なお、地方公務員法において自治体の職員を区分する基準としては、特別職と一般職という区分基準があり、この区分基準では、議員は特別職に属する。

(2) 議員に対する報酬等の支給

昭和21年の第1次地方制度改革における府県制、市制及び町村制の全面改正によって、議員に対する報酬等の支給制度は大きく改正された。

第一に、従前の制度の下では、議員は吏員ではない名誉職員とされていたことから、報酬の支給対象者ではなかったが、新しい地方自治制度の下では、議員を含めて従前の制度では名誉職員とされていたすべての職員が報酬の支給対象職員とされたことから、議員はこの昭和21年の改正によって初めて報酬の支給対象者となった(昭和21年の改正後の府県制第93条第1項、市制第104条第1項、町村制第84条第1項。「別紙1・(*17)」)。この時の議員への報酬支給の理由については、自治体の事務の複雑多岐化に伴う議員活動の多忙化、出費の増大などがあげられている(「別紙1・(*18)」)。

第二に、昭和31年の地方自治法の改正によって、議員の報酬の支給等について2つの特例制度が設けられている(「別紙1・(*23)」)。一つは、その勤務日数に応じて支給することを原則とする報酬の支給につき、議員の場合の特例を認めていることであり(昭和31年の改正後の地方自治法第203条第2項)、もう一つは、議員に対する期末手当の支給である(昭和31年の改正後の地方自治法第203条第4項)。この2つの特例制度の創設により、議員に対する給付は、非常勤の職員に対する給付原則の特例的扱いとしての性格をもつことが明確になった。

地方自治法第203条は、昭和31年の改正を最後に改正されていないが、議員に対する給付については、平成12年に、議会の議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として、その議会の会派又は議員に対して交付する「政務調査費制度」が創設されており、その交付対象、額及び交付の方法を条例で定めて交付されている(地方自治法第100条第13項)。

[別紙 1]

議員に対する報酬等の支給に関する規定の変遷

1 名誉職員・有給職員制度の時代(明治21年制定時の市制・町村制～昭和21年改正前の府県制・市制・町村制)

(1) 市制・町村制

1) 明治21年制定時

○第16条 議員ハ名誉職トス(以下略)

[解説]

(※1) 名誉職は、現行の地方自治法第203条に規定する「非常勤の職員」にほぼ相当すると解されていた。

なお、名誉職と専務吏員に対する給料支給の有無について、「市制・町村制理由」では「専務吏員ハ一身ノ全力ヲ挙ケテ市町村ノ為メニ尽ス可キヲ以テ相当ノ給料ヲ受クルハ元ヨリ至当ナリト雖モ名誉ノ為メニ就職スル公民ニハ給料ヲ給セス」としている((財)地方自治総合研究所「逐条研究 地方自治法Ⅲ、平成16年」(以下「逐条研究」という。)1084頁・1行目以下)。

(※2) 名誉職員は無給を原則とすることについては、次のように解されていたと説明されている(「逐条研究」1084頁・8～10行目)。

「名誉職即チ無給職員ニテ自治行政事務ヲ処理スルハ自治制度ノ原則ナリ若シ名誉職ニテ(市)町村事務ヲ処理スルコトナクンバ其ノ(市)町村ハ完全ナル自治体ト云フヲ得サルナリ」

○第75条 名誉職員ハ此法律中ニ規定アルモノヲ除クノ外職務取扱ノ為メニ要スル実費ノ弁償ヲ受クルコトヲ得
実費弁償額及報酬額(及書記料ノ額)ハ市(町村)会之ヲ議決ス

[解説]

(※3) 名誉職員は無給を原則としつつも、特例を設ける必要性については、次のような説明が紹介されている(「逐条研究」1085頁・6～10行目)。

「名誉職員ハ其性質上ヨリ之ヲ見ルモ元来無給タルヘキハ当然ナリト雖トモ市行政事務ノ一部ヲ分掌シ為メニ自己ノ本業ヲ妨害スル場合ニ於テハ本制中特別ノ規定即チ第69条等ノ特例アリ然レトモ此特例外ニ至リテモ職務取扱上必用ナル実費ヲ負担セシメ損害ヲ与フヘキニアラス故ニ其实費ノ弁償ハ固ヨリ之ヲ受クルナリ

以上述フル所ノ実費ニセヨ又法律中ノ特例アル報酬額ニセヨ市全体ノ経済ニ関シ歳出ノ点ニ影響ヲ及スヲ以テ之ヲ議定スルハ市会タル代議機関ナラサルヘカラス」(蟻川堅治「市町村制講義」(同盟書館、明治21年)100頁)

(※4) 本条第1項の「此法律中別ニ規定アルモノ」としては、市制第62条の「区長及委員」に対する報酬の給付、市制第69条第2項の「名誉職市参事会員」に対する報酬の給付、町村制第55条の町村長及び行政事務の一部を分掌する助役に対する報酬の給付、町村制第63条但書の町村に書記をおかずに事務を委任した場合における町村長に対する書記料の給付などがあるとされている(「逐条研究」1085頁・11～15行目)。

2) 明治44年改正後

○市制

第104条 名誉職市参与、市会議員、名誉職参事会員其ノ他ノ名誉職員ハ職務ノ為要スル費用ノ弁償ヲ受クルコトヲ得

名誉職市参与、名誉職区長、名誉職区長代理者及委員ニハ費用弁償ノ外勤務ニ相当スル報酬ヲ給スルコトヲ得

費用弁償額、報酬額及其ノ支給方法ハ市会ノ議決ヲ経テ之ヲ定ム

○町村制

第84条 名誉職町村長、名誉職助役、町村会議員其ノ他ノ名誉職員ハ職務ノ為要スル費用ノ弁償ヲ受クルコトヲ得

名誉職町村長、名誉職助役、区長、区長代理者及委員ニハ費用弁償ノ外勤

務ニ相当スル報酬ヲ給スルコトヲ得

費用弁償額、報酬額及其ノ支給方法ハ町村会ノ議決ヲ経テ之ヲ定ム

[解説]

(※5) この改正によって、改正前の市制・町村制(ともに改正前の第75条)では、「此法律中ニ規定アルモノヲ除クノ外……」として数カ条に分かれていた名誉職員の給料及び給与に関する規定(上記「(※4)」)が整理された。また、この関係規定の整理に伴い「給料及給与」という独立の章が設けられることとなった(「逐条研究」1085頁・11～17行目、1086頁・4行目)。

(※6) 改正前の第75条に規定する「名誉職員」に市町村会議員が含まれるか否かについては、行政裁判所と内務省とで異なる見解が示されていたが、この改正によって新設された市制第104条第1項及び町村制第84条第1項にそれぞれ明記されたことにより、市町村会議員は疑問の余地なく費用弁償を受けることとなったとされている。

改正前の市制・町村制第75条では「実費弁償額及報酬額(及書記料ノ額)」のみであった市町村会の議決が、改正後は「支給方法」も議決対象となった。

市制第104条第2項には、名誉職区長、名誉職区長代理者が規定されているが、これは町村制では町村の区長及び区長代理者はすべて名誉職であったのに対して、市制では有給区長及び有給区長代理者をおくことも可能であったので、これと区別して規定しておく必要があったからである(「逐条研究」1086頁・5～10行目)。

3) 昭和4年改正後

○市制

第104条 名誉職市長、名誉職市参与、市会議員、名誉職参事会員其ノ他ノ名誉職員ハ職務ノ為要スル費用ノ弁償ヲ受クルコトヲ得
名誉職市長、名誉職市参与、名誉職区長、名誉職区長代理者及委員ニハ費用弁償ノ外勤務ニ相当スル報酬ヲ給スルコトヲ得
費用弁償額、報酬額及其ノ支給方法ハ市条例ヲ以テ之ヲ規定スベシ

○町村制

第84条 (中略)

(略)

費用弁償額、報酬額及其ノ支給方法ハ町村条例ヲ以テ之ヲ規定スベシ

[解説]

(※7) 市制第104条第1項及び第2項は、市制に「名誉職市長」制度が創設されたことに伴い「費用弁償」支給の対象者に「名誉職市長」が追加して規定されている。

この改正の中心は、市制第104条及び町村制第84条の第3項の費用弁償額、報酬額、その支給方法については、有給吏員の給料・旅費とともに、市町村条例で定めるものとしたことである(「逐条研究」1087頁・1～4行目)。

4) 昭和18年改正後

○市制

第104条 名誉職市長、市会議員、名誉職参事会員其ノ他ノ名誉職員ハ職務ノ為要スル費用ノ弁償ヲ受クルコトヲ得

名誉職市長、名誉職区長、名誉職区長代理者及委員ニハ費用弁償ノ外勤務ニ相当スル報酬ヲ給スルコトヲ得

(略)

[解説]

(※8) 市参与制度が改められたことに伴い、市制第104条第1項及び第2項から「名誉職市参与」が削除された。

このときの改正で、有給吏員に対する給料・旅費の額、その支給方法は規則で規定するよう改正されたが、名誉職員に対する給付については、市町村条例による定めのみであった(「逐条研究」1087頁・5～8行目)。

(2) 府県制

1) 明治23年制定時

○第55条 名誉職参事会員及委員ニハ旅費滞在手当及出務日当ヲ給スルコトヲ得府県會議員ニハ旅費及滞在手当ニ限り之ヲ給スルコトヲ得但滞在手当出務日当ヲ併セ一日一円五十銭ヲ超ユルコトヲ得ス

[解説]

(※9) 本条の規定と市制・町村制第75条の規定とを比較すると、給付の種類
の定め方(本条では「名誉職参事会員及委員ニハ旅費滞在手当及出務日
当、府県會議員ニハ旅費及滞在手当」に限って支給することができる
として、①支給者が支給できる旨の規定となっている、②支給費目が限定
されている、③支給額の上限が定められているのに対して、市制・町村
制第75条では「此法律中ニ規定アルモノヲ除クノ外職務取扱ノ為メニ要
スル実費ノ弁償ヲ受クルコトヲ得」として、①支給される者の受給権と
して規定している、②支給対象が「職務取扱ノ為メニ要スル実費」と実
費弁償全般が対象となっている、③支給額の上限が定められていないと
いう点)に違いがある。

支給額の上限を定めたのは、県ごとにまちまちで一定せず、会期中に
増額決定するなどして、県民の不満を惹起したためと解説されている
(「逐条研究」1089頁・2行目『坪谷善四郎「府県制郡制注釈」(博文堂、
明治23年)181, 182頁』)。

2) 明治32年改正後

○第94条 府県會議員名誉職参事会員其ノ他名誉職員ハ職務ノ為要スル費用ノ
弁償ヲ受クルコトヲ得
費用弁償額及其ノ支給方法ハ府県会ノ議決ヲ経内務大臣ノ許可ヲ得テ府
県知事之ヲ定ム若之ヲ許可スヘカラスト認ムルトキハ内務大臣之ヲ定ム

[解説]

(※10) この改正によって、府県制における費用弁償の給付とその支給方法に
関する規定が整備された。なお、府県の名誉職員に対する費用弁償の給

付額とその支給方法については、市町村の場合と異なり、府県会の議決だけでは足りず、内務大臣の許可制が採られている(「逐条研究」1089頁・1行目以下)。

(※11) 昭和21年の第1次地方制度改革によって、名誉職員・有給職員制度が廃止されるまでは、常勤・非常勤という概念がなかったが、名誉職員は現在の非常勤職員にほぼ相当するものと理解されていた(「逐条研究」1084頁・2行目)。

(※12) 名誉職員・有給職員制度の下における府県の名誉職員については、次のような説明が紹介されている(「逐条研究」1093頁・17行目以下)。

「名誉職吏員は市町村にのみ認めらるるものであるが、併し名誉職の観念は必ずしも吏員にのみ適用せらるるものではなく、専務職及び有給職に対する観念として、吏員に非ざる職員にも等しく適用せられて居り、市町村に在つては市町村会議員・市参事会員・区会議員・選挙立会人・投票立会人は名誉職員であり、府県に在つても府県会議員・府県参事会員・府県の委員・選挙立会人・投票立会人は同様に名誉職とせられて居る。それは他に本業を有し得ること、給料退隠料を受けないこと、公民に限ること(但し選挙立会人・投票立会人は選挙人名簿に登録せられて居ることを以つて足る)に於いて名誉職吏員と同様であるが、唯吏員でない名誉職員は其の勤務に相当する報酬を受くる権利なく、唯職務の爲め要する費用の弁償を受け得るのみであり、又府県の名誉職(選挙立会人・投票立会人を除く)には市町村の名誉職に於けるやうな就任の義務は認められない」(美濃部達吉「日本行政法上巻」(有斐閣、昭和11年)773頁)。

3) 大正3年改正後

○第94条 (中略)

費用弁償額及其ノ支給方法ハ府県会ノ議決ヲ経テ府県知事之ヲ定ム

[解説]

(※13) この改正によって、「費用弁償額及其ノ支給方法」に関する内務大臣の許可制が廃止された(「逐条研究」1090頁・2行目)。

4) 昭和4年改正後

○第94条 (中略)

費用弁償額及其ノ支給方法ハ府県条例ヲ以テ之ヲ規定スベシ

[解説]

(*14) 昭和4年のこの府県制の改正(昭和4年法律第55号)は、①これまで認められていなかった府県の条例制定権を認めたこと(府県制第3条の2の新設)、②府県会議員をはじめ地方議会議員に議案発案権を認めたこと(府県制第57条の2の新設)という地方議会にとっては画期的な内容の改正であった。

(*15) この改正は、「費用弁償額及其ノ支給方法」については、府県知事が定めるものとされていたものを、府県の条例で定めるものと改正されたものであるが、これは、府県の条例制定権が認められた結果、有給吏員の「給料額旅費額等の如き吏員と府県との間に於ける権利義務の関係は府県条例を以て規定するを相当と認め改正を加えられた」(第93条)のと同様に、名誉職員の場合も「費用弁償額及其の支給方法も亦府県条例を以て規定することとせられたのである。」この場合、「所謂費用弁償額と云ふのは」、「其の標準乃至準則等を定むるを以て足り夫れ以上は全く執行権の範囲に於て執行すべきものである。」と説明されている(「逐条研究」1090頁・6～11行目)。

2 名誉職員・有給職員制度の廃止後(昭和21年改正後の府県制・市制・町村制)

(1) 市制・町村制(昭和21年(第1次地方制度改革)改正後)

○市制

第104条 市会議員、市会議員選挙管理委員、区選挙管理委員、市参事会員、市会議員ノ中ヨリ選任セラレタル監査委員、参与、委員、選挙長、選挙立会人、投票分会長、投票立会人、区会議員並ニ町内会部落会及其ノ連合会ノ長ニハ報酬ヲ給スルコトヲ得

前項ノ者ハ職務ノ為要スル費用ノ弁償ヲ受クルコトヲ得

報酬額及費用弁償額並ニ其ノ支給方法ハ市条例ヲ以テ之ヲ規定スベシ

○町村制

第84条 町村会議員、町村会議員選挙管理委員、町村会議員ノ中ヨリ選任セラレタル監査委員、参与、委員、選挙長、選挙立会人、投票分会長、投票立会人、区会議員並ニ町内会部落会及其ノ連合会ノ長ニハ報酬ヲ給スルコトヲ得
前項ノ者ハ職務ノ為要スル費用ノ弁償ヲ受クルコトヲ得
報酬額及費用弁償額並ニ其ノ支給方法ハ町村条例ヲ以テ之ヲ規定スベシ

[解説]

(※16) 名誉職員制度の廃止に伴って、費用弁償及び報酬の給付対象者は、市制第104条第1項及び町村制第84条第1項に列举された者に限定されることとなった。

また、同条同項の規定に基づく「報酬」の給付対象者と市制第104条第2項及び町村制第84条第2項の規定に基づく「費用弁償」の給付対象者は、「前項ノ者ハ」という規定からも明らかなように、同一となっている(「逐条研究」1088頁・2～4行目)。

(※17) 市会及び町村会の議員に対する報酬が定められたのは、これが初めてであり、府県制でも同時に改正されている(「逐条研究」1088頁・7行目)。

(※18) 地方議会議員及び参事会員に報酬を支給することになった理由について、政府では次のような説明が用意された(「逐条研究」1092頁・24行目)。

「(一) 地方議会の議員や参事会員は現在名誉職とせられ、実費弁償のみを受けるものとなつてゐるのであるが、地方団体の事務が近年著しく複雑多岐を加え繁劇となつてきたので、執行機関のみでなく議員や参事会員の職務も亦相当に多忙となり、有権者の増加に伴つて出費も増加する実情にあるから、これに報酬を支給しうる途を拓くのが当然である。

(二) 議員は選挙に多額の費用を要する外議員としての交際等のためにも相当多額の費用を必要とするため、従来費用弁償の外に、種々の事実上の行過が行はれてきた傾向があるが、それが却つて問題の種子となつてゐるやうな場合があるからむしろ明確に議員にも勤務に相当する報酬を支給することをうる建前とする方が適當である。」(「改正地方

制度資料第一部」1296頁，1297頁答弁資料)

- (*19) 名誉職員の区長制度の廃止に伴い、町内会・部落会及びその連合会の長に対する報酬及び費用弁償が給付されるようになったが、この翌年の昭和22年に制定された地方自治法では削除されている(「逐条研究」1088頁・8，9行目)。

(2) 府県制(昭和21年(第1次地方制度改革)改正後)

- 第93条 府県会議員、府県会議員選挙管理委員、府県参事会員、府県会議員ノ中ヨリ選任セラレタル監査委員、委員、投票管理者、投票立会人、開票管理者、開票立会人、選挙長及選挙立会人ニハ報酬ヲ給スルコトヲ得前項ノ者ハ職務ノ為要スル費用ノ弁償ヲ受クルコトヲ得報酬額及費用弁償額並ニ其ノ支給方法ハ府県条例ヲ以テ之ヲ規定スベシ

[解説]

- (*20) 改正前は、有給吏員の給付規定が第93条におかれ、ついで府県会議員等に対する費用弁償の給付について定めた第94条がおかれていたが、この改正により、双方の条文の配置が逆転し、市制・町村制と同様の配置となった。

この改正によって、府県制において初めて、報酬の支給規定が設けられた。なお、本条の規定の構成は、第1項に報酬の支給規定、第2項に費用弁償の給付規定、第3項に支給方法に関する規定となっており、市制・町村制と同じである(「逐条研究」1091頁・6～10行目)。

(3) 地方自治法

1) 昭和22年制定時

- 第203条 普通地方公共団体は、その議会の議員、選挙管理委員、議会の議員の中から選任された監査委員、専門委員、投票管理者、開票管理者、選挙長、投票立会人、開票立会人及び選挙立会人に対し、報酬を支給しなければならない。
- 2 前項の者は、職務を行うため要する費用の弁償を受けることができる。
 - 3 報酬及び費用弁償の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければ

ばならない。

【解説】

(*21) 議会の議員等に対する規定は、第八章「給与」の章の冒頭におかれて
いる。

条文の構成と規定の仕方は、昭和21年改正後の府県制、市制、町村制
と同じである。ただ、第1項の表現にみられるとおり、報酬の支給根拠
規定が義務規定になった(「逐条研究」1094頁・15, 16行目)。

2) 昭和27年改正後

○第203条 普通地方公共団体は、その議会の議員、(中略)・・・その他普通
地方公共団体の非常勤の職員に対して、報酬を支給しなければならない。
2・3(略)

【解説】

(*22) この改正は、地方公務員法(昭和25年法律第261号)の制定に伴うもので、
この改正によって、章名も「給与」から「給与その他の給付」に変更さ
れているが、これは同法における給与の概念との均衡を図り、報酬及び
給料を「給与」とし、費用弁償、旅費、退職年金、退職一時金、実費弁
償を「その他の給付」としたことによるものである。

次条(第204条)の改正で「常勤の職員」の用語による条文の整備が行わ
れたのに対応して、本条では「非常勤の職員」の用語が初めて用いられ、
「その他普通地方公共団体の非常勤の職員」が給付対象者とされること
により、本条は、「非常勤の職員」を対象とする概括列举規定となった。
以後、第1項については改正されていない(「逐条研究」1095頁・2～12
行目)。

3) 昭和31年改正後

○第203条 (中略)

2 前項の職員の中議会の議員以外の者に対する報酬は、その勤務日数に応
じてこれを支給する。但し、条例で特別の定をした場合は、この限りでな

い。

- 3 第一項の者は、職務を行うため要する費用の弁償を受けることができる。
- 4 普通地方公共団体は、条例で、その議会の議員に対し、期末手当を支給することができる。
- 5 報酬、費用弁償及び期末手当の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない。

[解説]

(*23) この改正は、議会議員の報酬の支給に関する特例等を規定した改正である(「逐条研究」1096頁・1～8行目)。

- ① 第2項と第4項の規定が新設され、旧第2項が第3項に、旧第3項が第5項に繰り下げられることになり、それぞれ新設規定の追加に伴う部分改正が行われている。
- ② 新設規定の第2項は、議会の議員を除く非常勤職員に対する報酬についての支給原則を定めたものであり、その但し書は国会審議の過程で新たに追加されたものである。この追加修正は、第24回国会衆議院地方行政委員会(昭和31年4月)における修正である(「改正地方制度資料第一二部」363頁)。
- ③ また、同じく第4項は、議員に対する期末手当の途を拓いた規定で、この規定の新設により、第5項では、従前の報酬及び費用弁償に加えて期末手当が追加規定されることになった。
- ④ このように、新設の第2項で議会の議員が適用除外とされ、第4項では議会の議員のみを対象とする期末手当の支給が規定されたため、議会の議員に対する給付は、非常勤の職員に対する給付原則の特例的扱いとしての性格をもつことが明確になった。
- ⑤ 以後、本条についての改正はない。

(*24) 第8章の章名の変更について次のような解説がある(「逐条研究」1096頁・11～17行目)。

「本章を改正して『その他の給付』を加えたのは、従前、地方自治法上『給与』とは、報酬、費用弁償、給料、旅費、退職年金、退職一時金及び実費弁償を含むものと解されていたが、一方地方公務員法上『給与』

とは、概ね、給料、時間外勤務手当、夜間勤務手当、休日勤務手当、特別地域勤務手当、特殊勤務手当及び扶養手当をいい、旅費、退職年金及び退職一時金は含まないものと解されている点にかんがみ、同じく地方自治制度の基本法である同法との概念構成の均衡をはかるため、職員の勤労に対して支払われるもの、すなわち、報酬、給料を『給与』と観念し、それ以外のもの、すなわち、費用弁償、旅費、退職年金、退職一時金及び実費弁償を『その他の給付』と観念することとしたためと解される。」(長野士郎「改正地方自治法逐条解説」(港出版合作社、昭和27年)147頁)

- (*25) 議員に対する期末手当の支給について、政府の「想定問答資料」では、「議員に期末手当を支給できるとするのはゆきすぎではないか、地方議会の議員は名誉職的なものと考えべきではないか」との問に対する答として、次のような説明が用意されている(「逐条研究」1097頁・2～12行目)。

「地方議会の議員に対する給与その他の給付は、地方公共団体の常勤の職員と異り、それをもつて本人及びその家族の生活を維持するという建前の上に立つものではないから、その限りにおいては、議員に対する期末手当の支給は必ずしも必要とは思わないのであるが、今回の改正法により、議員も含めて、地方公共団体の職員に対してはいかなる給付も法律又はこれに基づく条例に基ず(ママ)かずには支給できないこととなるので同じく議決機関の構成員たる国会議員に対し現在期末手当が支給されていることに鑑み、地方議員に対しても条例で特に規定するならば、支給できることとしたのである。

したがって、今回の改正は議員に対する期末手当の支給の途をひらいたにすぎないのであつて、支給しなければならないものとしたわけではないから、敢て行き過ぎとは思わない。又地方議員が名誉職的なもののお考えについては、名誉職の意味が必ずしも明らかでないが常勤の職員を専従職ということに対するものとして、名誉職の語を用いるならば、その通りであると思うが今回の改正が地方議員を、いわゆる名誉職的なものでないものにしたとは考えていない。」(「改正地方制度資料第一二部」626頁)

[別紙2]

首長等の常勤職員に対する給与等の支給に関する規定の変遷

1 市制・町村制

(1) 明治21年制定時

○市制

第59条 市ニ書記其他必要ノ附属員並使丁ヲ置キ相当ノ給料ヲ給ス其人員ハ市会ノ議決ヲ以テ之ヲ定メ市参事会之ヲ任用ス

第76条 市長助役其他有給吏員及使丁ノ給料額ハ市会ノ議決ヲ以テ之ヲ定ム

市会ノ議決ヲ以テ市長ノ給料額ヲ定ムルトキハ内務大臣ノ許可ヲ受クルコトヲ要ス若シ之ヲ許可ス可カラスト認ムルトキハ内務大臣之ヲ確定ス

市会ノ議決ヲ以テ助役ノ給料額ヲ定ムルトキハ府県知事ノ許可ヲ受クルコトヲ要ス府県知事ニ於テ之ヲ許可ス可カラスト認ムルトキハ府県参事会ノ議決ニ付シテ之ヲ確定ス

市長助役其他有給吏員ノ給料額ハ市条例ヲ以テ之ヲ規定スルコトヲ得

○町村制

第56条 町村ノ情況ニ依リ町村条例ノ規定ヲ以テ町村長ニ給料ヲ給スルコトヲ得大ナル町村ニ於テハ町村条例ヲ以テ助役一名ヲ有給吏員ト為スコトヲ得

第63条 町村ニ書記其他必要ノ附属員並使丁ヲ置キ相当ノ給料ヲ給ス其人員ハ町村会ノ議決ヲ以テ之ヲ定ム但町村長ニ相当ノ書記料ヲ給与シテ書記ノ事務ヲ委任スルコトヲ得町村附属員ハ町村長ノ推薦ニ依リ町村会之ヲ選任シ使丁ハ町村長之ヲ任用ス

第76条 有給町村長有給助役其他有給吏員及使丁ノ給料額ハ町村会ノ議決ヲ以テ之ヲ定ム

町村会ノ議決ヲ以テ町村長及助役ノ給料額ヲ定ムルトキハ郡長ノ許可ヲ受クルコトヲ要ス郡長ニ於テ之ヲ許可ス可カラスト認ムルトキハ郡参事会ノ議決ニ付シテ之ヲ確定ス

【解説】

(※ 1) 市制第59条や町村制第63条にみられるように、これらの規定は給料だけの規定ではなく、吏員の設置、任用等の他の事項に関する規定を含んでいた。

町村制第76条第1項には、有給町村長及び同助役の給料について定められているが、旧制度を通じて町村長及び助役は名誉職員が原則であり、それらに対する報酬の給付については、別に町村制第55条が定められ、それに続く第56条で、いわばその例外として、有給町村長を設置し給料を支給し得ることが規定されていた。

給付の種類については、市制・町村制とも給料のみが規定され、旅費は含まれていない。

給料額の決定は、市会及び町村会の議決によって定めることとされ、この点は共通しているが、市長及び市助役、町村長及び町村助役の給料額の決定について、市制では内務大臣又は府県知事の許可を、町村制では郡長の許可を得るものとされている。

なお、市制にあつては、有給吏員も含めてその給料額について条例による規定が可能とされているが、町村制には有給吏員については、町村会の議決で定める方法しか規定されていない((財)地方自治総合研究所「逐条研究 地方自治法Ⅲ、平成16年」(以下「逐条研究」という。) 1108頁・13～20行目、1109頁・1行目)。

(2) 明治44年改正後

○市制

第105条 市長、有給市参与、助役其ノ他ノ有給吏員ノ給料額、旅費額及其ノ支給方法ハ市会ノ議決ヲ経テ之ヲ定ム

○町村制

第85条 有給町村長、有給助役其ノ他ノ有給吏員ノ給料額、旅費額及其ノ支給方法ハ町村会ノ議決ヲ経テ之ヲ定ム

[解説]

(※ 2) 市制・町村制とも、有給吏員に対する規定は、上記の各条のように整理された(「逐条研究」1109頁・9～12行目)。

- ① 給付の種類に旅費が新たに規定された。
- ② 使丁に対する給付は、本条から削除された。
- ③ 給料額及び旅費額並びにその支給方法については、市町村会の議決を経て定めることに統一された。
- ④ 市町村長及び助役の給料額についての監督官庁の許可制は廃止された。
- ⑤ また、市制においてのみ認められていた「市長助役其他有給吏員ノ給料額」を条例で規定できるという制度も廃止された。

(3) 昭和4年改正後

○市制

第105条 有給市長、有給市参与、助役其ノ他ノ有給吏員ノ給料額、旅費額及其ノ支給方法ハ市条例ヲ以テ之ヲ規定スベシ

○町村制

第85条 有給町村長、有給助役其ノ他ノ有給吏員ノ給料額、旅費額及其ノ支給方法ハ町村条例ヲ以テ之ヲ規定スベシ

[解説]

(※ 3) 市制第105条中「市長」が「有給市長」に改められたのは、この改正で「名誉職市長」制度が新設されたことに伴い、適用上の疑義が生じないようにしたものである(「逐条研究」1110頁・8, 9行目)。

この改正によって、「有給吏員ノ給料額、旅費額及其ノ支給方法」は、市町村条例で定めるものとされたが、その理由としては、次のように説明されている。

「給与ヲ受クルノ権ハ退隠料退職給与金等ト同様市町村ト市町村吏員トノ間ニ存スル権利義務ニ関スル主要ナル関係ナルヲ以テ」

なお、この改正によって、一般規定としての市町村条例の設置・改廃

に関する許可権者は、内務大臣から府県知事に代わった(「逐条研究」1110頁・4～9行目)。

(4) 昭和18年改正後

○市制

第105条 有給市長、助役、考査役其ノ他ノ有給吏員ノ給料額、旅費額及其ノ支給方法ハ市規則ヲ以テ之ヲ規定スベシ
前項ノ市規則ヲ設ケ又ハ改廢セントスルトキハ府県知事ノ許可ヲ受クベシ

○町村制

第85条 有給町村長、有給助役其ノ他ノ有給吏員ノ給料額、旅費額及其ノ支給方法ハ町村規則ヲ以テ之ヲ規定スベシ
前項ノ町村規則ヲ設ケ又ハ改廢セントスルトキハ府県知事ノ許可ヲ受クベシ

[解説]

(※4) 昭和4年の改正以来、給料額、旅費額及びその支給方法は条例で定めることとされてきたが、この改正により規則によって定めることとなった。

上記のことから、市制第105条及び町村制第85条には、各々第2項が新設され、規則の設置・改廃については、府県知事の許可制が採られた。

この改正では、市参与制度が改められ参与はすべて名誉職となったのに加え、有給吏員として考査役の制度が新設されたために、市制の旧規定中、「有給市参与」が削除され、新たに「考査役」が追加されることになった(「逐条研究」1110頁・17, 18行目、1111頁・1～4行目)。

(5) 昭和21年(第1次地方制度改革)改正後

○市制

第105条 市長、助役其ノ他ノ前条ニ規定スル吏員以外ノ吏員並ニ市会議員選挙管理委員会、区選挙管理委員会、市会及市参事会ノ書記ニハ給料及旅

費ヲ給ス

給料額及旅費額並ニ其ノ支給方法ハ市条例ヲ以テ之ヲ規定スベシ

○町村制

第85条 町村長、助役其ノ他ノ前条ニ規定スル吏員以外ノ吏員並ニ町村会議員選挙管理委員会及町村会ノ書記ニハ給料及旅費ヲ給ス

給料額及旅費額並ニ其ノ支給方法ハ町村条例ヲ以テ之ヲ規定スベシ

【解説】

(※5) この改正により、名誉職員制度が廃止され、「有給吏員」の用語も廃止された。

市制・町村制ともに、この規定の前条(市制第104条、町村制第84条)において、費用弁償、報酬の給付対象者を限定列挙し、それ以外の吏員については上記各条をおくことになった。

新たに、市町村会議員選挙管理委員会、5大市等の区選挙管理委員会、市町村会及び市参事会の書記が給付対象者に加えられた。

給料、旅費の額及び支給方法は、昭和18年改正で規則で定めることとされ、それを踏襲し、規則の制定・改廃を市町村会の議決事項とするのが政府原案であったが、衆議院修正で再び市町村条例で定めることとされた。なお、市制・町村制の一般規定(市制第167条、町村制第147条)により、上記市町村条例の設置・改廃については、府県知事の許可を受けなければならない(「逐条研究」1111頁・14～19行目、1112頁・1～3行目)。

2 府県制

(1) 明治23年制定時

○第52条 府県知事ハ府県会ノ議決ニ依リ府県ノ費用ヲ以テ府県有財産又ハ營造物ノ管理若ハ土木工事ニ必要ナル有給ノ府県吏員ヲ置クコトヲ得但府県吏員ハ府県知事ニ於テ之ヲ任免監督ス
府県吏員ノ給料手当退隠料等ハ府県会ノ議決スル所ニ依ル其身元保証金ヲ要スルトキ其金額ヲ定ムルモ亦同シ

[解説]

(※ 6) 府県知事は国の官吏であるから、府県知事の給料等については府県制には一切規定がない。

給付の種類として、「手当」が掲げられているほか、「退隠料等」、「身元保証金」についても同一の条文で規定されている点で市制・町村制とは異なる(「逐条研究」1112頁・16, 17行目)。

(2) 明治32年改正後

○第93条 有給府県吏員ノ給料額並旅費額及其ノ支給方法ハ府県知事之ヲ定ム

[解説]

(※ 7) この改正によって、府県の有給吏員に対する給付の種類は給料及び旅費となり、その額と支給方法は知事が定めることとされた(「逐条研究」1113頁・7, 8行目)。

(3) 昭和21年(第1次地方制度改革)改正後

○第94条 前条ニ規定スル吏員以外ノ吏員並ニ府県会議員選挙管理委員会、府県会及府県参事会ノ書記ニハ給料及旅費ヲ給ス
給料額及旅費額並ニ其ノ支給方法ハ府県条例ヲ以テ之ヲ規定スベシ

[解説]

(※ 8) この改正により、名誉職員制度が廃止され、「有給吏員」の用語も廃止された。

市制・町村制と同様に、府県制でも、この規定の前条(第93条)において、費用弁償、報酬の給付対象者を限定列举し、これ以外の吏員すなわち従前の名誉職員以外の職員に対しては、本条によって給料及び旅費を支給するものとした(「逐条研究」1114頁・7～10行目)。

3 地方自治法

(1) 昭和22年制定時

○第204条 普通地方公共団体は、法律の定めるところにより、普通地方公共団

体の長及びその補助機関たる職員(専門委員を除く。)、学識経験を有する者の中から選任された監査委員、議会の書記長及び書記、選挙管理委員会の書記並びに監査委員の事務を補助する書記に対し、給料及び旅費を支給しなければならない。

- 2 給料及び旅費の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない。

[解説]

(※9) この条文構成は、第1項で給付対象者、給付の種類、給付の根拠を定め、第2項において給料と旅費の額、その支給方法を条例で定めるとしており、昭和21年改正時における府県制、市制・町村制のそれと同じである。

第1項の「法律の定めるところにより」とは、昭和25年に遅れて制定された「地方公務員法」を指しているものであり、したがって、それが制定されるまでは「経過措置」によらざるを得なかったので、次のような経過措置がなされていた。

① 都道府県の吏員については、本法の附則第5条で「従前の都道府県の官吏又は待遇官吏に関する各相当規定を準用する。但し、政令で特別の規定を設けることができる。」とされた。

② 普通地方公共団体の長の補助機関たる職員等については、本法の附則第9条で「従前の規定に準じて政令でこれを定める。」ものとされた。この政令の規定は、地方自治法施行規程第55条及び第56条である。

第1項の「法律の定めるところにより」という部分は、昭和22年12月の改正によって「別に普通地方公共団体の職員に関して規定する法律」とされているが、ここにいう法律も同様に「地方公務員法」を指しているものであり、それが制定されるまでの取り扱いも上記と同じである(「逐条研究」1117頁・4行目～1118頁・2行目)。

(2) 昭和26年改正後

○第204条 普通地方公共団体は、普通地方公共団体の長及びその補助機関たる常勤の職員、委員会の常勤の委員、常勤の監査委員、議会の事務局長、又

は書記長、書記その他の常勤の職員、委員会の事務局長又は委員会若しくは委員の事務を補助する書記その他の常勤の職員その他普通地方公共団体の常勤の職員に対し、給料及び旅費を支給しなければならない。

- 2 給料及び旅費の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない。

[解説]

(※10) 昭和25年に「地方公務員法」が制定されたことに伴い、改正前にあった「別に普通地方公共団体の職員に関して規定する法律の定めるところにより」が削除されて、本条が職員の給与等の給付の直接の根拠規定となった。

本条における給付対象となる補助機関の職員は、すべて「常勤の職員」とされていることから分かるように、この改正で本条においても、地方公務員法で規定されている「常勤の職員」・「非常勤の職員」という観念が、初めて用いられた(「逐条研究」1118頁・15行目～1119頁・3行目)。

(3) 昭和31年改正後

○第204条 (中略)

- 2 普通地方公共団体は、条例で、前項の職員に対し、扶養手当、勤務地手当、特殊勤務手当、時間外勤務手当、宿日直手当、夜間勤務手当、休日勤務手当、管理職手当、期末手当、勤勉手当、寒冷地手当、石炭手当、薪炭手当又は退職手当を支給することができる。

- 3 給料、手当及び旅費の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない。

[解説]

(※11) 手当についての規定が法律に設けられたのは、これが初めてである。

このときの改正において、「普通地方公共団体の職員に対する給与その他の給付については、法律又は法律に根拠を持つ条例に基づかなければならない。」旨の規定(第204条の2)が新設されたことに伴い、給付し得る手当の種類を定めたものである。

これ以降における本条の改正は、昭和38年改正を除いてすべてこの手当の新設・改廃によるものである(「逐条研究」1120頁・6～10行目)。