

院生協議会シンポジウム

自治体議会のこれから
ー議員の定数・報酬問題を通じて議会のあり方を考えるー

院生発表

自治体議会の 議員定数・報酬はどうあるべきか

平成24年12月15日(土)
14時40分～15時30分

発表者：鬼柳祐介・西山徹

メンバー：喜山雄介

武部玲央

丸修平

安江こずゑ

0. 目次

1. はじめに

2. 現状の整理と課題の発見

3. 先進事例の検討

4. 政策提言

4.1 議会像のモデル化

4.2 定数の算出(方法)

4.3 定数の算出(ケーススタディ)

4.4 報酬の算出(方法)

4.5 報酬の算出(ケーススタディ)

4.6 結論

5. これからの研究課題

1. はじめに

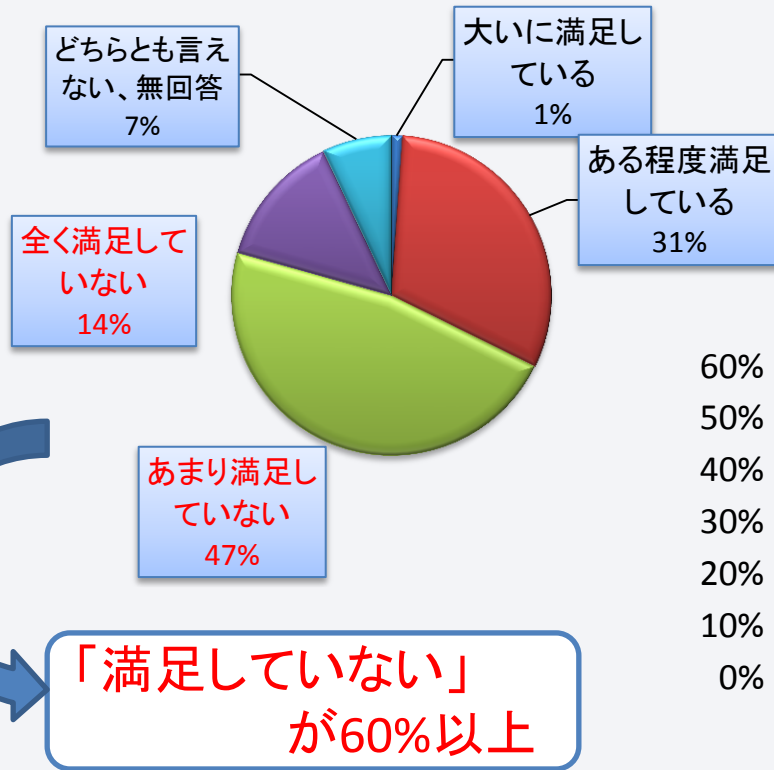
1.1 はじめに

質問です。

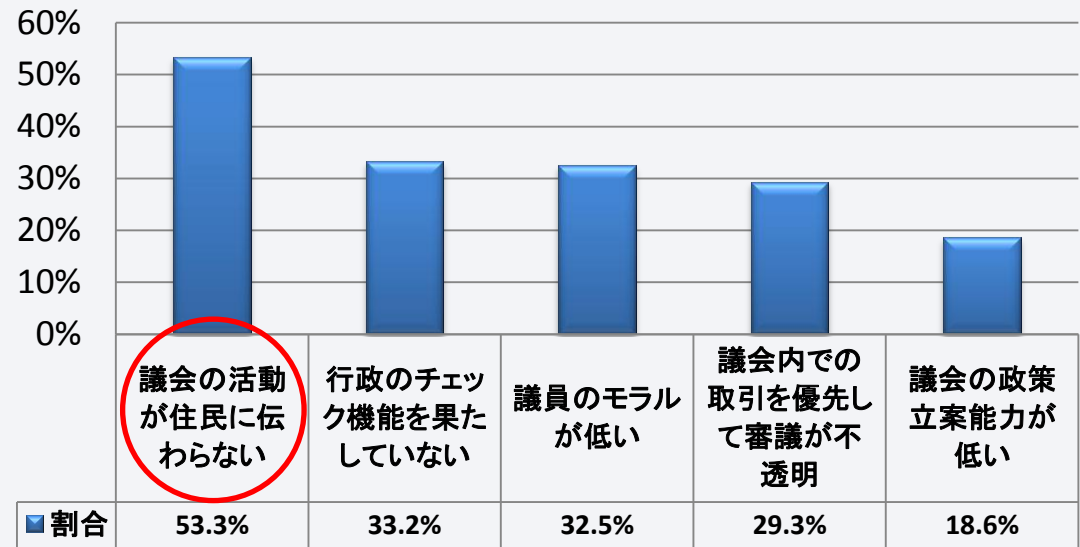
- 「自治体議会」「地方議会」と聞いて、
どのようなイメージを持ちますか？

1.2 市民の議会への評価

■自治体議会の現状について



→満足していない理由



※日本世論調査会

「議会改革は誰のためか」(2006年12月)を基に作成

1.3 議会は不要？

■とある大阪の市長の発言(2011年3月)

→「**議会は無責任だ**。予算編成権もないのに、選挙になるとあれもやります、これもしますという。」

■とある愛知の市長の公約

→【議会改革の徹底】

議員**報酬半減**800万円、議員**定数半減**

■2011年の統一地方選における投票率は、

41道府県中34道府県で**戦後最低**であった。

(朝日新聞、2011年4月1日)

1.4 問題意識

■「議会」と聞いただけで、

- ・「もっと定数を減らせ！」
- ・「報酬もらいすぎだろう！」
- ・「議会なんていらんじゃない？」

というイメージをもち、発言していませんか？

■「削減だ!」「減らせ!」という声を受け、

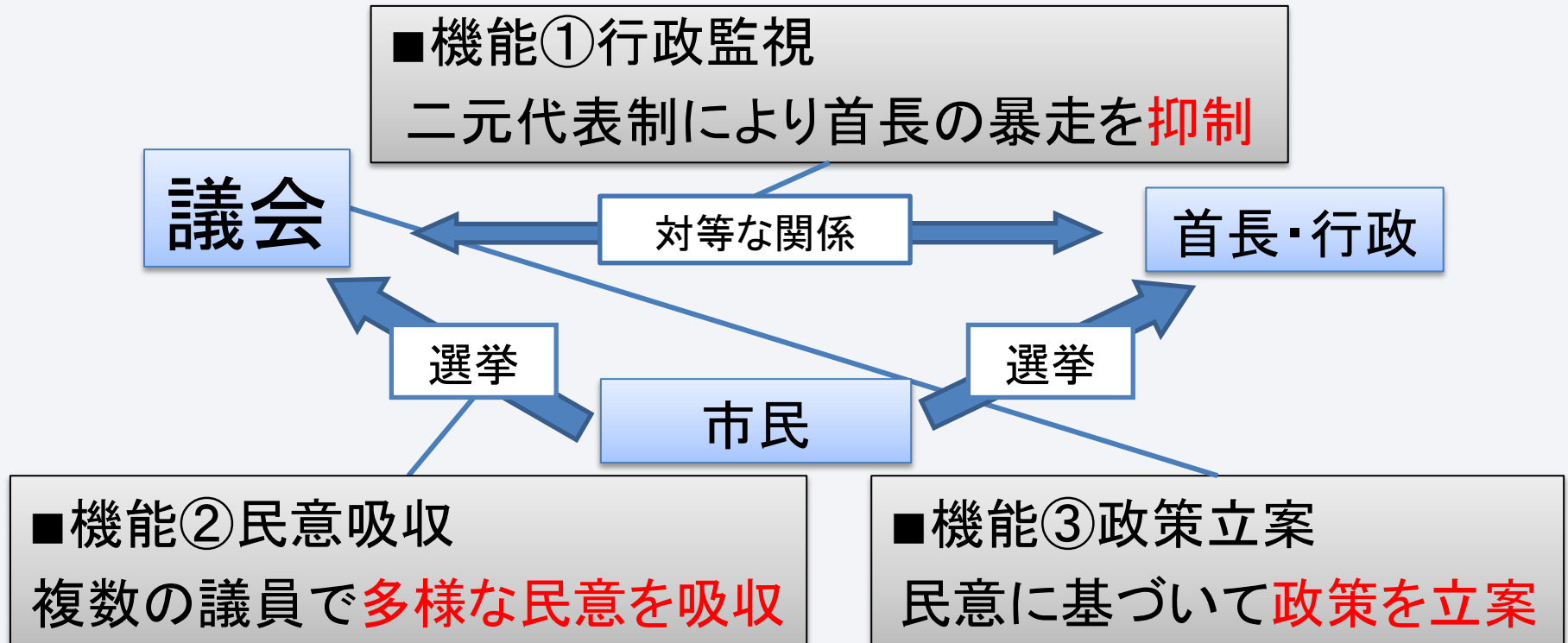
定数や報酬の削減を決定していませんか？

その前に、

「議会の機能とは何か」「議会の仕事は何か」

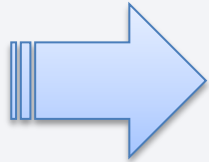
を議論する必要があるのではないのでしょうか？

1.5 議会の機能



※上図内の機能は議会のもつ機能の一部

1.6 研究テーマ



安易な定数・報酬削減で議会を縮小すると
議会が機能不全に陥る危険性がある

テーマ① 議員定数

テーマ② 議員報酬

議会の機能

1.7 参考(定数と報酬)

	定数(人)	報酬(円/月)
北海道	104	810,000
札幌市	68	860,000
江別市	27	378,000
小樽市	28	419,000
帯広市	32	470,000
芽室町	16	198,000
鹿追町	11	183,000
音更町	22	230,000
会津若松市	30	481,000
大阪市	86	780,000
名古屋市	75	790,000

※定数(市):全国市議会議長会「市議会議員定数に関する調査結果」を基に作成(平成23年12月31日時点)

※定数(道、町):統一地方選時のデータを基に作成(平成23年4月時点)

※報酬:総務省「平成23年 地方公務員給与の実態」を基に作成(平成23年4月1日時点)

2. 現状の整理と課題の発見

2.1 議員定数の現状

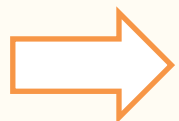
■議員定数とは・・・

当該自治体の条例で定められた議会の議員数

平成15年以前 地方自治法で**定数**が定められていた

平成15年 法改正で**定数の上限**が定められていた
(⇒範囲内であれば、定数を自ら決定できる)

平成23年 法改正で**定数の上限が撤廃**された
(⇒議会自らが定数を自由に決定できる)

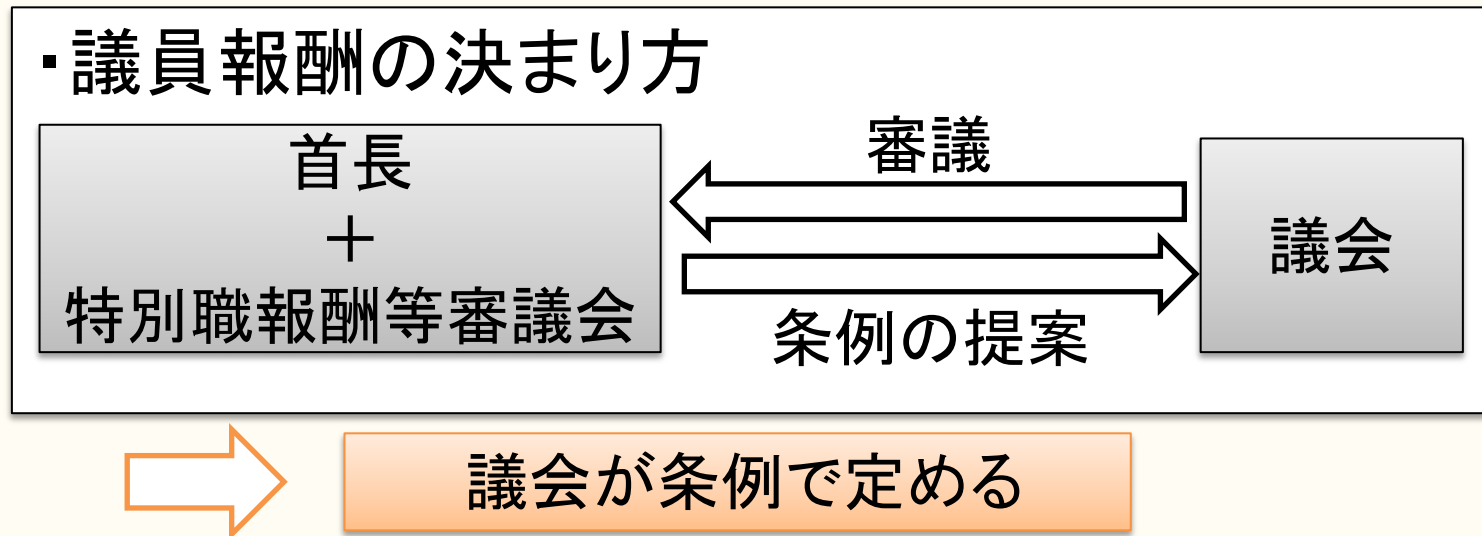


議会が中心となって審議し、条例で定める

2.2 議員報酬の現状

■議員報酬とは・・・

一定の役務の対価として得られる反対給付



■つまり、定数・報酬の決定は議会が中心である

→疑問:「議会は定数・報酬について、
どのように考えているのか?」

2.3 道内議会での検討状況

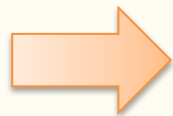
道内議会対象のアンケート

地方自治法の改正により、議員定数の法定上限が撤廃されましたが、今後の貴議会の方向性をどのように考えていますか。(1つ選択)

- ☐①ボランティア議員型議会(多人数議会)
- ☐②専門議員型議会(小人数議会)
- ☐③わからない
- ☐④その他

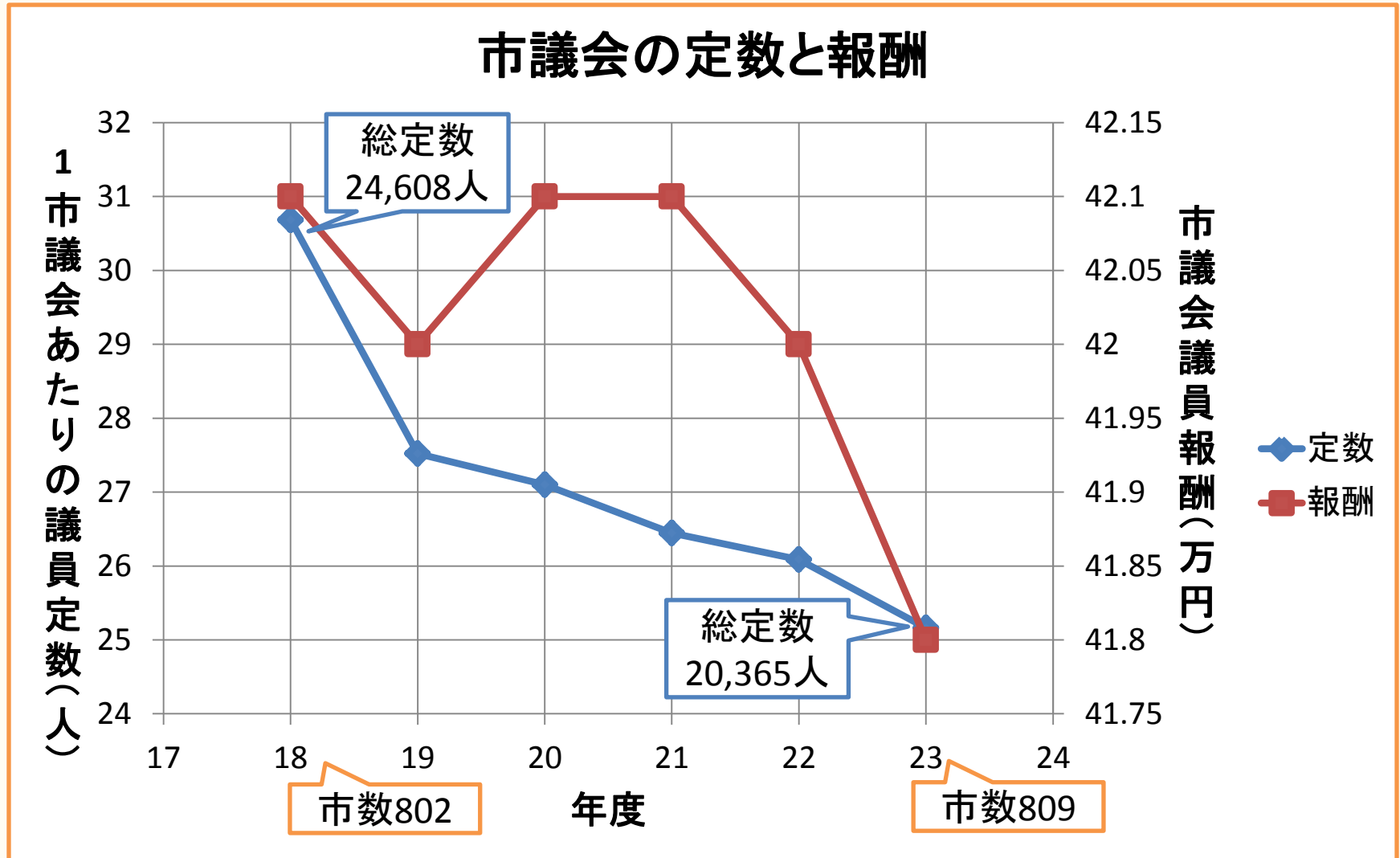
議会の方向性について「わからない」が71%

出典:自治体議会を活性化するための環境整備に関する調査報告
(北海道編)H24.8/特定非営利活動法人公共政策研究所



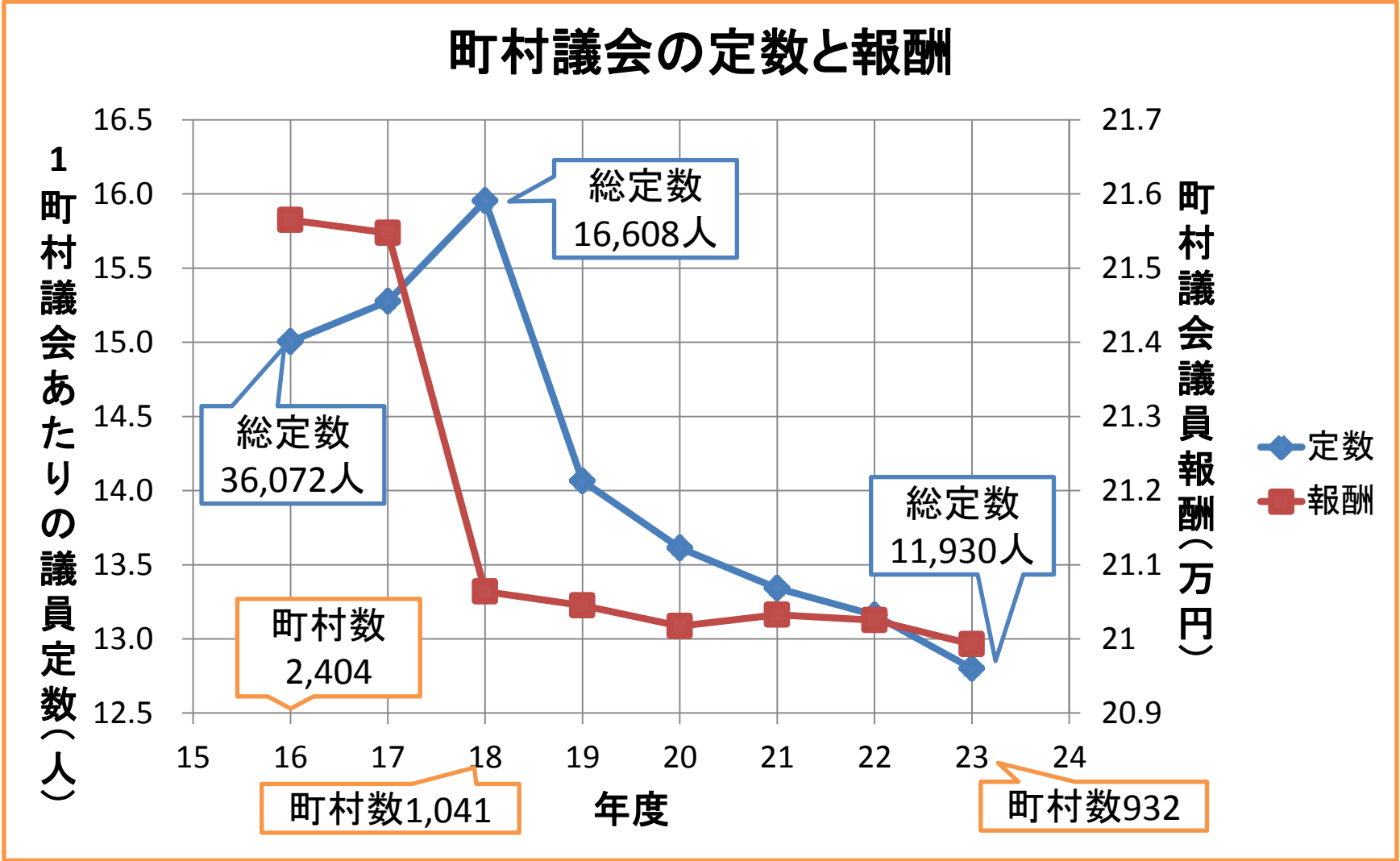
多くの議会では、
議会の方向性について議論がなされていない

2.4 議員定数・報酬の全国的動向(市)



※全国市議会議長会「市議会の活動に関する実態調査結果」を基に作成

2.5 議員定数・報酬の全国的動向(町村)



※全国町村議会議長会「町村議会実態調査」を基に作成

2.6 現状の整理

■議員定数・報酬は削減傾向

⇒定数の上限が撤廃され、

地方分権により仕事の増加が予想されるなか、

なぜ削減傾向なのか？

※ちなみに、地方財政は厳しいと言われるが、議会費は歳出全体の約1%

そもそも・・・

■議員定数・報酬は議会の機能に関わる重要な要素

⇒「議会としてどのような機能を発揮すべきで、

そのためにどのくらい議員定数・報酬が必要か」

という議論があれば定数・報酬の増加もあり得るのでは？

2.7 仮説

■ 仮説

議員定数・報酬の議論の過程で
議会の機能に関する議論が反映されていない
のではないかと



■ 仮説検証の方法

先進的な議員定数・報酬の議論を行った議会を取り上げ、
議論の過程を詳細に検討する。

2.8 参考事例(福島県矢祭町)

■議会：福島県矢祭町議会

■算出式

月額20万円から日当3万円へ

■根拠

月額20万円：20万円/月 × 12月/年 = 240万円/年
日当3万円：3万円/日 × 30日/年 = 90万円/年

日当制にすることで我々が頑張っている姿を示す

■課題

定数・報酬の算出の過程で、議会の機能の議論がなされていない



解決のための政策へ

2.9 政策の方針

※「政策」とは、理想と現実をつなぐ**手段**の集まりである

(宮脇淳:「政策思考力」基礎講座)より)

■理想

議会が機能を発揮し地方自治に貢献する

■課題

議会がその機能を発揮するために
必要な議会体制を整備すること

■政策

議会の機能を考慮した議員定数・
報酬の算出方法を提示すること

■現実

議会の機能について議論をしないまま、議員定数・報酬を削減している
ため、議会が機能不全に陥る危険性がある

3. 先進事例の検討

3.1 先進事例の検討

■研究課題

定数・報酬の算出の過程で、**議会の機能の議論が反映されていない**



■会津若松市議会

議会の機能についても議論されており、議員定数・報酬に関する先進的な議会

■先進事例の検討

会津若松市議会の

議会の機能を踏まえた定数・報酬の考え方
について検討する

3.2 会津若松市議会(議会像)

■目指す議会像⇒協働型議会

※協働型議会に期待される機能: **行政監視、政策立案、住民代表**

■基本姿勢

「(定数・報酬について)削減ありきの議論はしない」

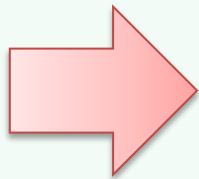
■基本的な枠組み

「議会活動・議員活動の自己将来像」と「その対価としての定数・報酬等の額」を仮説モデルとして市民に提案する

3.3 会津若松市議会(定数の議論)

■検討過程

- 10人の少数議会と、60人のマンモス議会を検討



棄却

定数が少なすぎると民意吸収機能が低下し
多すぎると議員間討議は機能しにくくなる

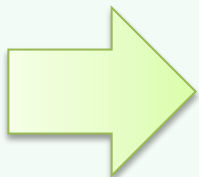
- 現行の30人を基準に、24人・28人・32人のモデルを抽出

■根拠

「議会の機能の発揮のために議員間討議が重要」

■算出式

議員定数 = 常任委員会数 × 討議に適した人数(7~8人) + 議長1人



結論: 29人・30人(現行)・33人

3.4 会津若松市議会(報酬の議論)

■議員報酬は、役務に対する対価

貢献度の評価
が困難

⇒市政への貢献度から算出すべき

市政への貢献度は議員の活動量に比例するとして
「市政への貢献度」の代わりに「**議員の活動量**」から算出

■算出式

議員報酬＝議員活動日数 × 1日あたりの報酬額

算定対象の活動範囲を決定し、
各活動日数を積算

市長の一日あたりの報酬額

- ・議員も市長も同じ公選職
- ・地域の給与水準等を考慮して決定していると考えられる

3.5 会津若松市議会(検討結果)

■議会像

協働型議会：民意吸収機能、行政監視機能、政策立案機能



- ・議会の機能を踏まえた議会像をモデル化

■定数

10人の少数議会と60人のマンモス議会を検討
議員間討議に適した人数が主な決定要因



- ・10人と60人という検討は極端ではないか
- ・討議以外の要素も考慮できるのではないか

■報酬

活動日数と市長の一日あたり報酬額の掛け算



- ・首長と権限が対等なのは議員ではなく「議会」ではないか

4. 政策提言

4.1 議会像のモデル化

4.2 定数の算出(方法)

4.3 定数の算出(ケーススタディ)

4.4 報酬の算出(方法)

4.5 報酬の算出(ケーススタディ)

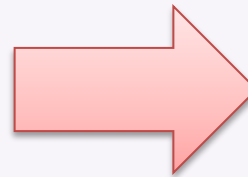
4.6 まとめ

4.1.1 議会の機能の整理

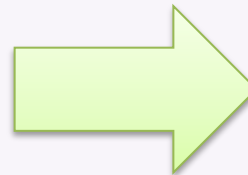
地方自治法で定められている議会の権限

議会の機能

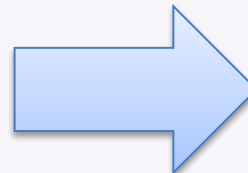
首長から提案された案件の議決権
行政への検査権・調査権・監査請求権
人事への同意権
予算の修正
条例案の提出権
請願の受理権
選挙権(例:議長の選出)
議会運営の自立権



行政監視機能



政策形成機能



議会運営機能

4.1.2 議会像のモデル化

行政監視機能

	行政監視	行政監視(強)
	検査権・監査権・調査権 同意権などを用いた 行政監視	左記内容 ＋ <u>議会独自の政策評価</u>
政策形成	行政監視型議会	政策評価型議会
首長提案の政策に対する 修正案の提示		
政策形成(強)	政策立案型議会	政策評価・ 政策立案型議会
上記内容 ＋ <u>議会独自の対案提示</u>		

政策形成機能

4.1.3 議会像の例

【政策評価型議会】	議会像	【政策立案型議会】
長野県飯田市議会など	参考事例	福島県会津若松市議会
議会が独自に政策評価を行い、評価書を作成	定義	議会が独自に課題設定を行い、政策案を作成
行政と住民の意思との乖離を防ぐ	目的	行政が発見できない課題を抽出し、解決
① 行政の評価シートを審査 ② 議員間討議 ③ 評価書の作成・提示	具体的な活動内容	① 住民意思を基に課題設定 ② 議員間討議 ③ 政策案の作成・提示

4.2 定数の算出(方法)

4.2.1 定数の算出

■議員定数の2つの解釈

①議会の性質を方向付ける要素

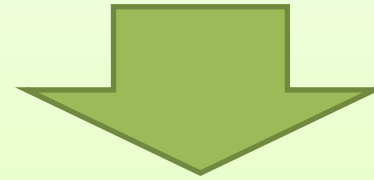
議会の性質からのアプローチ



議会に求める性質を検討し、
その性質を強化するための
定数を算出する

②議会活動を分担する人数

活動量からのアプローチ



議会活動の範囲を検討し、
総活動量から
定数を算出する

4.2.2 議会の性質からのアプローチ①

行政が発見できない課題を抽出し、解決

行政と住民の意思の乖離を防ぐ

市民性

専門性

	行政監視	行政監視(強)
政策形成	行政監視型議会	政策評価型議会
政策形成(強)	政策立案型議会	政策評価・ 政策立案型議会

討議性

■議会に必要な「性質」とは

討議性: 効率性と多様性の調和が取れる討議に必要な性質

専門性: 専門知識を用いて政策立案するために必要な性質

市民性: 多様な住民の意見を反映するために必要な性質

4.2.3 議会の性質からのアプローチ②

■ 討議性

■ 会津若松市議会のモデル

定数 = 常任委員会数 × 討議に適した人数(7~8人) + 議長1人

委員会 は 兼任 が 可能



■ 算出式①: 討議性を重視

定数(上限) = 常任委員会数 × 討議に適した人数 + 議長1人

例: 常任委員会数を4委員会、討議に適した人数を7人と仮定



定数(上限) = 常任委員会数4 × 討議に適した人数7人 + 議長1人 = 29人

4.2.4 議会の性質からのアプローチ③

■専門性

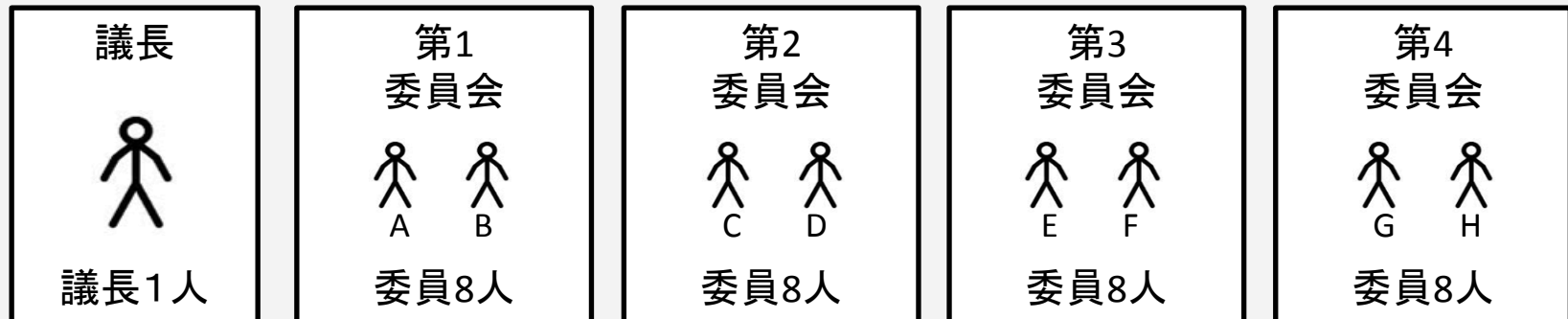
■専門性を重視

議員は1つの委員会に専任する

■算出式：討議性と専門性を重視（＝政策立案型議会）

定数 = 常任委員会数 × 討議に適した人数 + 議長1人

例：常任委員会数を4委員会、討議に適した人数を8人、
全議員が1つの委員会に専任していると仮定



定数 = 常任委員会数4 × 討議に適した人数8人 + 議長1人 = 33人

4.2.5 議会の性質からのアプローチ④

■市民性



市民性：議会に多様な住民の意見を反映する

■住民との意見交換会

概要：議会が住民に対して開催する「住民と議員の話し合いの場」

目的：地区ごとに異なる住民の意見を十分に吸収すること

■算出式：市民性を重視

定数 = 意見交換会を実施する地区数 × 1地区あたりに配置する議員数

■算出式：討議性・市民性を重視（＝政策評価型議会）

定数(上限) = 常任委員会数 × 討議に適した人数 + 議長1人

定数 = 意見交換会を実施する地区数 × 1地区あたりに配置する議員数

4.2.5 活動量からのアプローチ

■算出式

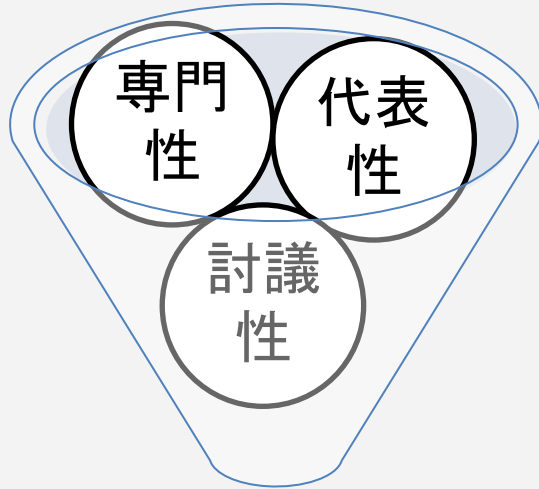
定数＝議会活動の総量÷議員1人あたりの可能な活動量

活動範囲を設定し、
活動量を積算する

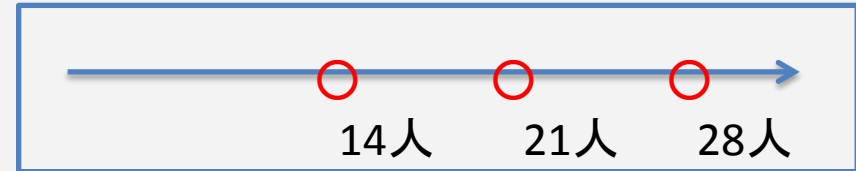
地域の特徴(兼業議員と専業議員の
どちらを前提とするか等)を踏まえて
決定する

4.2.6 議員定数の導出のイメージ

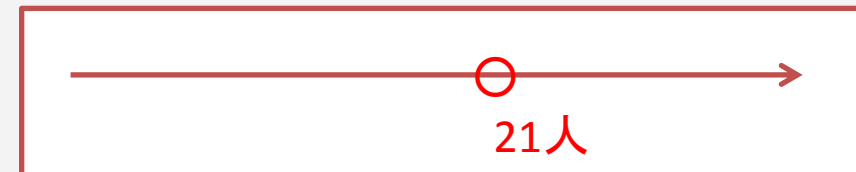
議会の性質からのアプローチ



議会の性質からのアプローチ



定数決定

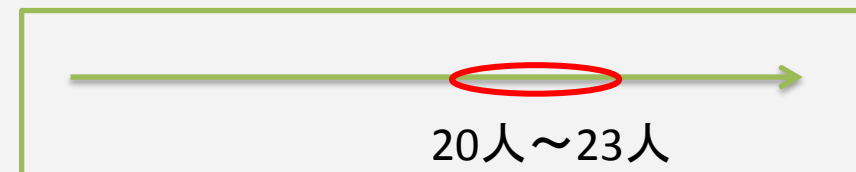


活動量からのアプローチ

議会活動の総量
(単位: 日)

議員1人当たりの
可能な活動量
(単位: 日/人)

活動量からのアプローチ



4.3 定数の算出(ケーススタディ)

4.3.1 ケーススタディの概要(定数の算出)

(対象) 北海道芽室町議会
(議会像) 政策評価型議会

【注意】
あくまで仮定

■制度設計

- ・仕事の範囲: 基礎的な活動、行政監視・政策評価に関わる仕事
- ・政策評価の主体: 決算特別委員会
- ・政策評価の対象施策: 38施策 (cf. 芽室町の総合計画施策)

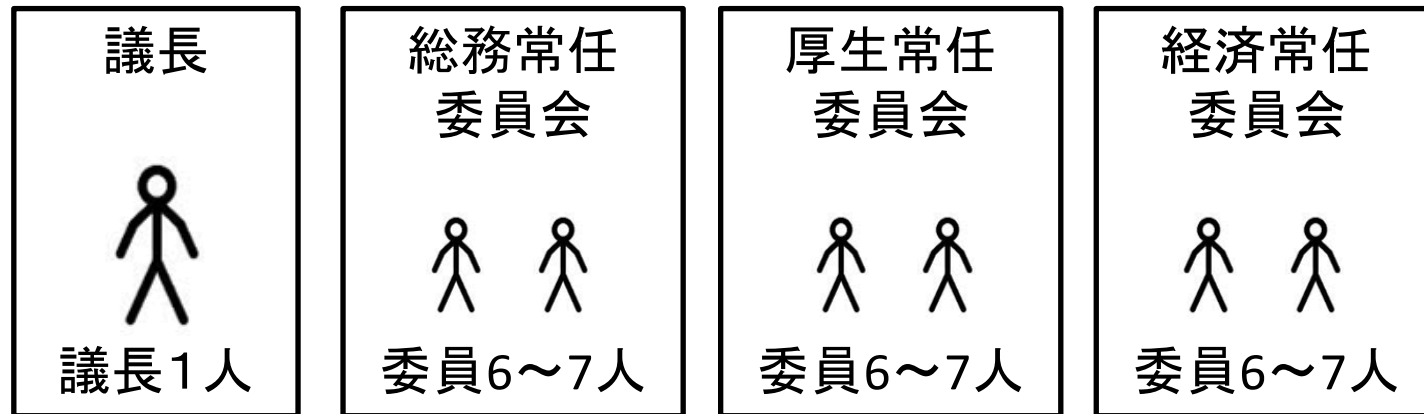
■定数算出のアプローチ

- ・議会の性質: 討議性・市民性
- ・総活動量: 算出せず
→ 今回は、活動量からのアプローチでの算出は行わない

4.3.2 定数の算出(討議性)

■ 討議性に基づく算出

※芽室町の常任委員会数: **3委員会**

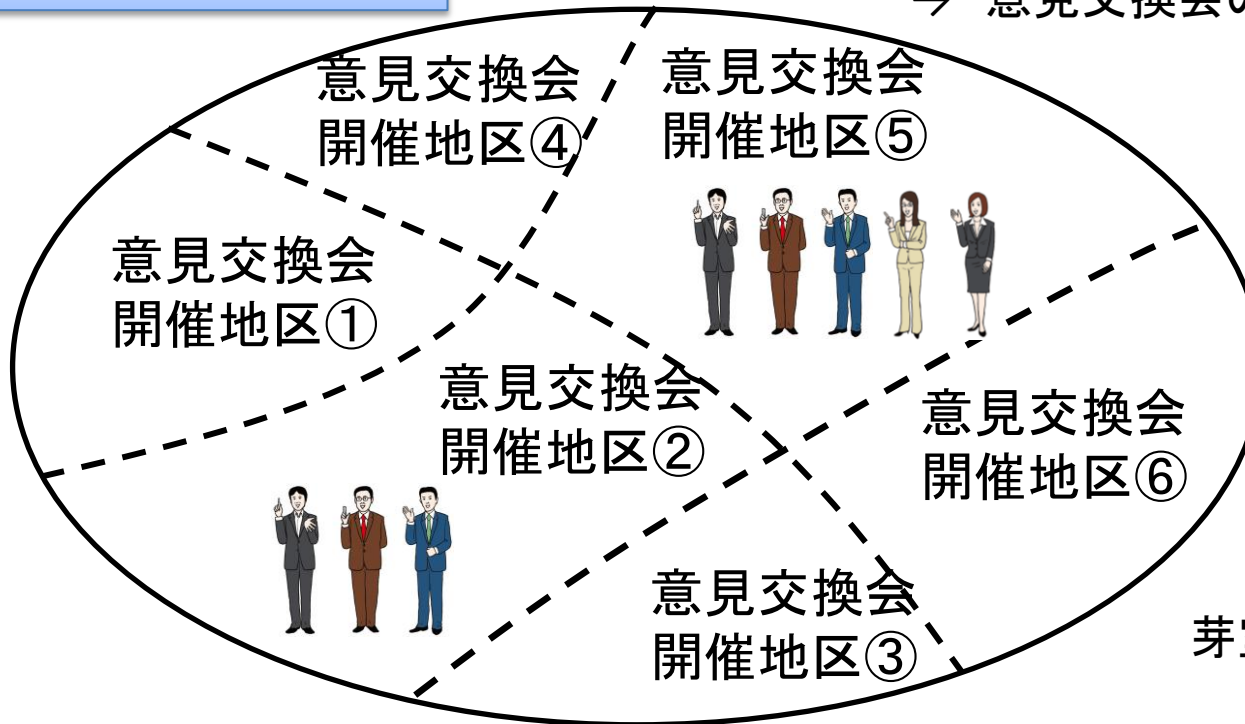


定数(上限) = 常任委員会数**3** × 討議に適した人数**6～7**人 + 議長**1**人
= **19人、22人**

4.3.3 定数の算出(市民性)

■市民性に基づく算出

旧行政区: **6地区**(都市3+農村3)
→ 意見交換会の開催地区(仮定)



芽室町イメージ図

■算出式:

定数 = 意見交換会を実施する地区数**6** × 1地区あたりに配置する議員数**3人以上**
= **18人、24人、30人、...**

4.3.4 定数決定

■ 議会の性質からのアプローチ

■ 討議性

定数(上限) = 常任委員会数3 × 討議に適した人数6~7人 + 議長1人
= 19人、22人

■ 市民性

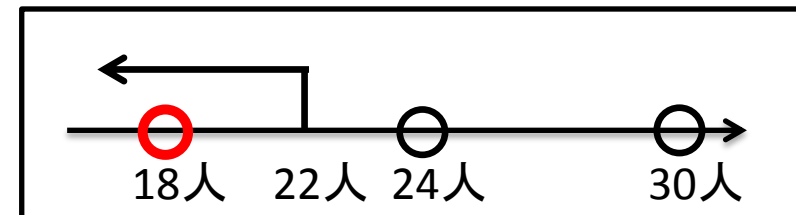
定数 = 意見交換会を実施する地区数6 × 1地区あたりに配置する議員数3人以上
= **18人**、24人、30人、...

■ 算出結果

議員定数: 18人(暫定)

(参考) 現行定数: 16人

※定数決定のイメージ



4.4 報酬の算出(方法)

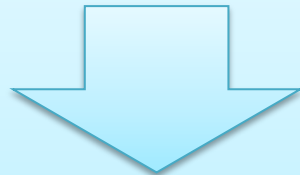
4.4.1 報酬の算出

■報酬の算出式(※参考 会津若松市議会)

$$\text{議員報酬} = \text{議員活動日数} \times \text{1日あたりの基準報酬額}$$

①議員活動日数の積算

活動内容の整理



活動時間の積算(時間)

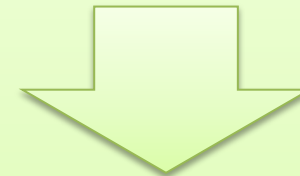


1日を8時間
として換算

活動日数へ換算(日)

②1日あたり基準報酬額の算出

「権限」や「立場」が同等な
役職(行政職員)の給与と比較



基準報酬額の決定

4.4.2 議員活動日数の整理

■議会像別に活動内容を整理する



■活動内容を基に活動時間を積算する

既に行われている活動項目 ⇒ 実績を基に積算

新たに追加する活動項目 ⇒ 類似の活動実績から積算

4.4.3 基準報酬額の決定

■基本方針

議員と「職務権限」や「立場」が同等な役職（行政職員）の給与と比較して考える

■検討過程

（首長との比較）・・・※参考：会津若松市議会

- ・議員と同じ公選職
 - ・首長と権限が対等なのは議会
- ⇒ 議会の構成員である議員の職務権限は首長未満



一般職の行政職員の権限 < **議員**の権限 < 首長の権限



三役平均給与の日額を1日あたり基準報酬額と設定

4.4.4 報酬算出のまとめ

■報酬の算出式

議員報酬 = 議員活動日数 × 1日あたりの基準報酬額

■会津若松市議会との比較

	基準報酬額	活動量
会津若松市 (全国町村議会議長会方式)	首長	協働型議会を前提に 活動量の積み上げ
本研究	 三役平均 (北海道福島町議会を参考)	 4つの議会像を前提に 活動量の積み上げ

4.5 報酬の算出(ケーススタディ)

4.5.1 ケーススタディの概要(報酬の算出)

(対象) 北海道芽室町議会
(議会像) 政策評価型議会

【注意】
あくまで仮定

■制度設計

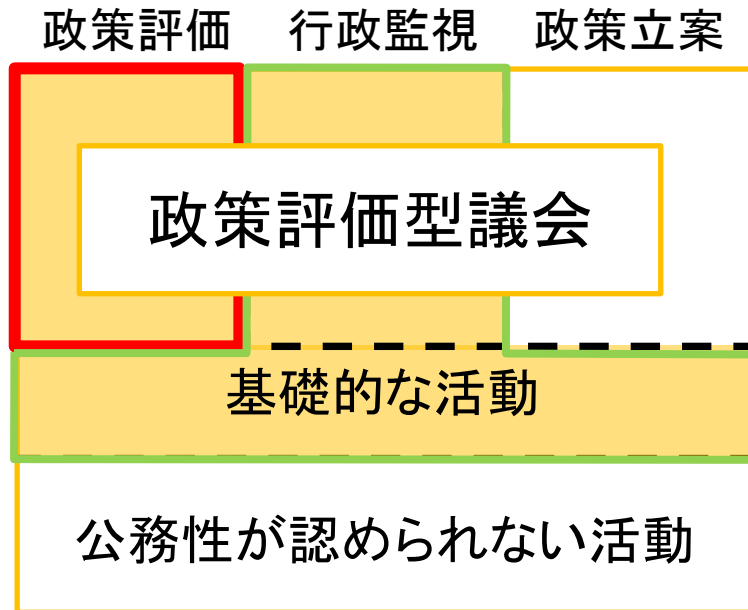
- ・仕事の範囲: 基礎的な活動、行政監視・政策評価に関わる仕事
- ・政策評価の主体: 決算特別委員会
- ・政策評価の対象施策: 38施策(cf.芽室町の総合計画施策)

■報酬算出のアプローチ

- ・議員報酬の算出式: 議員活動日数 × 三役平均給与(日額)
- ・三役平均給与(日額): 27,229円(概算)

4.5.2 活動内容の整理

※政策評価型議会の活動範囲



※「公務性が認められない活動」の例

- ・冠婚葬祭への参加
- ・議員の個人的な要望の取次
- ・その他

■芽室町議会の現状の活動項目

- ・本会議
- ・常任委員会への出席
- ・質問原稿作成
- ・議案の精読
- ・その他

■新たに追加する活動項目

- ・政策評価関連業務
- ・町民との意見交換会のための準備・事後整理
- ・その他

4.5.3 活動量の積算

■活動時間の積算

基礎的な活動項目 …… ヒアリング結果を参考にして積算
行政監視・政策評価 …… **目標時間数**を設定して積算



単位：時間

	本会議	常任委	議運	決算 (評価)	その他	合計
合計	365.5	70	40	103	85	663.5

■活動日数への換算

$$\begin{aligned}
 \text{活動時間} &= 663.5\text{時間/年} \div \text{8時間/日} \\
 &= 82.9375\text{日/年}
 \end{aligned}$$

4.5.4 報酬決定

■報酬の算出式

$$\text{報酬} = \text{議員活動日数} \times \text{1日あたりの基準報酬額}$$

三役平均給与(日額)

$$\begin{aligned}\text{報酬} &= 82.9375 \text{日/年} \times \underline{27,229.2 \text{円/日}} \\ &= 2,258,325 \text{円/年} \\ &= 188,194 \text{円/月}\end{aligned}$$

■算出結果

議員報酬: 188,194円

4.6 結論

4.6.1 結論

■議員定数の算出における成果

- ・議会の総活動量の適切な分担を根拠とした定量的な算出方法の提示
- ・議会の求める性質の強化を根拠とした定性的な算出方法の提示

■議員報酬の算出における成果

- ・目指す議会像を実現するために必要となる目標活動量を根拠とした算出方法の提示
- ・1日あたり基準報酬額の提示

5. これからの研究課題 （新たな議会像のモデルの考察）

5.1 今後の研究課題

(これまでの議論の前提)

①首長との機関競争主義

議会と首長が対等な競争関係を築き、良い政治を実現

- ・行政と対等な立場になれているのか？
- ・対立によって政策の執行が遅れるのではないかな？



行政と協働して自治体経営を担う議会の在り方も考えられないかな？

②議員間討議重視

・議員間での討議が議会活動の根幹を成す

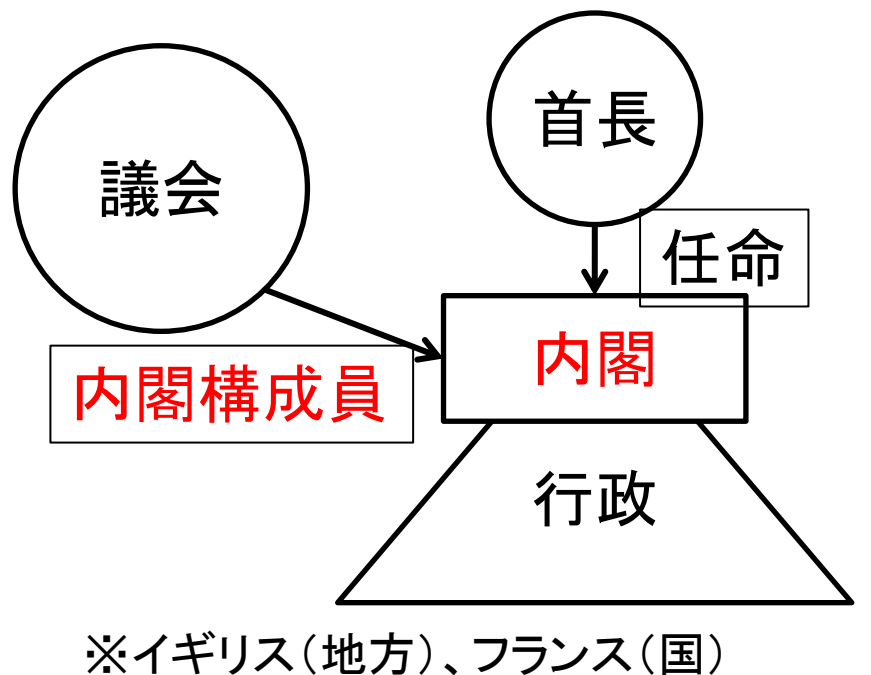
住民の意見が十分に反映させられるかな？



住民が議論に直接参加する議会の在り方も考えられないかな？

5.2 新たな議会像のモデル①議会内閣制型

議会内閣制型議会の概念図



【概要】

- ・議会多数派が内閣構成員として行政の執行に関与
- ・内閣構成員に予算編成・政策立案に関する責任の発生

【効果】

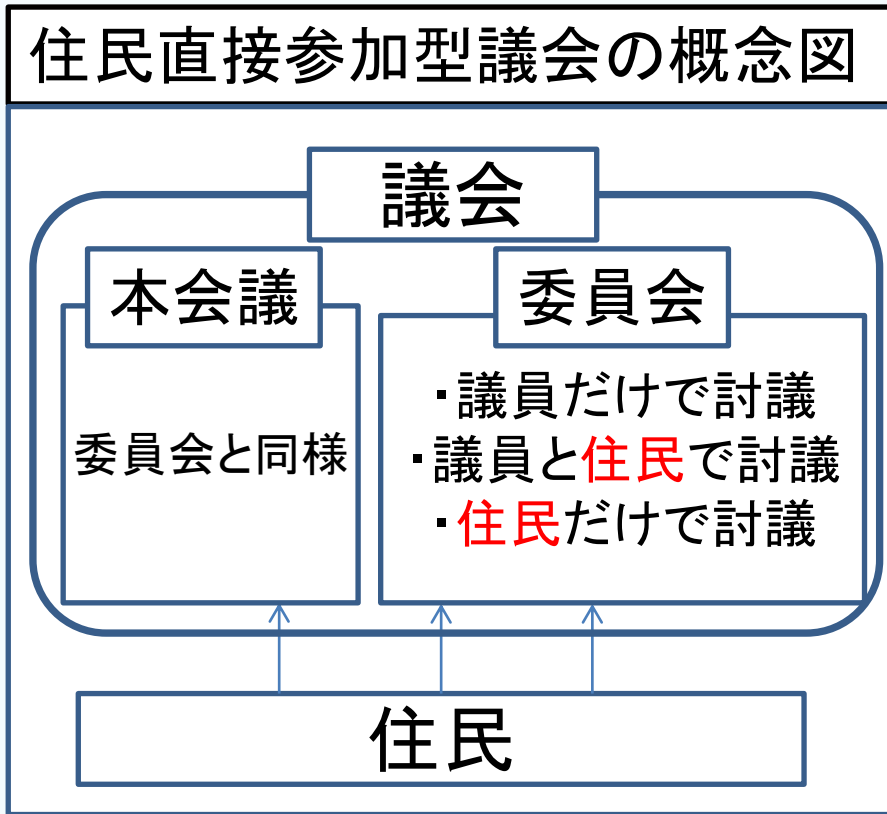
- ・執行の効率性が確保される
- ・行政に対する統制力の強化

- 定数の方向性 ⇒ 内閣構成員となる議員数 × 2
- 報酬の方向性 ⇒ 「副首長の給与」に近い額

※議会と行政が協働するシステムは多様にあり、上記は一例に過ぎない

5.3 新たな議会像のモデル②住民直接参加型

住民直接参加型議会の概念図



【概要】

- ・本会議や委員会に住民が直接参加し、議員と討議する
- ・ただし、住民は議決権を持たない

【効果】

- ・住民の意見を直接反映できる

- 定数の方向性 ⇒ 委員会数 × (討議に適した人数 - 委員会に参加する住民数)
- 報酬の方向性 ⇒ 仕事量に応じて変動

※住民の議会への参加方法は多様であり、上記は一例に過ぎない

5.4 私たちのこれから(課題)

- 議員定数について
活動量からのアプローチを用いて算出すること
- 議員報酬について
成果報酬を導入すること
- 新たな議会像のモデルについて
議会内閣制型議会と住民直接参加型議会の
議員定数・報酬の算出方法を構築すること
- その他
議会運営において、重要な論点である議会基本条例、
選挙制度、与野党関係、サポート体制(事務局、政務活動費など)のあり方について検討すること