

町村議会議員の議員報酬等のあり方
中間報告

平成30年3月

町村議会議員の議員報酬等のあり方検討委員会

目 次

はじめに（江藤俊昭）	1
第1章 最近の町村議会の動向と本研究会の基本的な考え方（江藤俊昭）	3
第1節 議員報酬の現状と議員の意識	
第2節 議員報酬を考える視点	
第2章 議員報酬・定数等に関する調査結果の概要と分析（長野基）	8
第1節 アンケート調査結果概要	
第2節 議長意識の比較分析	
第3節 無投票議会の分析	
第3章 議員報酬をめぐる現状と町村議会の取り組み（牛山久仁彦）	24
第1節 町村議会をめぐる現状	
第2節 町村における議員報酬	
第3節 町村議会における「なり手不足」への対応	
第4章 先駆議会（5町）の報酬額の算定方式（江藤俊昭）	30
第1節 議員報酬を考える基準と留意点	
第2節 議員報酬をめぐる新たな議会の動向	
むすび（江藤俊昭）	39
資料	42
議員報酬・定数等に関する調査結果	
先駆議会（5町）の議員報酬算定基礎データ	
参考	52
議員報酬・定数等に関する調査票	

はじめに ― 争点となった議員報酬・定数 ―

町村議会議員の議員報酬等のあり方検討委員会では、最近の議員報酬等の動向を確認するとともに、今後の報酬等をめぐる議論の考え方を提示することを目的として設置された。「議員報酬等」は、報酬と定数を想定している。もちろん、それらだけではなく、政務活動費などについても検討の対象にする。

今日、2つの意味で、議員定数・報酬が問われている。1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1つは、「住民自治の根幹」としての議会を作動させるべく、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、後者を作動させることが前者の発想、つまり定数・報酬の削減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。

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。将来の大幅改革を視野に入れながらも、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。そうだとすると、これらには、さまざまな変数（留意点）がある。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。

今日、議員のなり手不足問題が広がっている。その原因の1つが議員報酬の低さにもある。また、定数の減少により当選ラインが上昇することも議員のなり手不足の原因の1つでもある。

この中間報告として、議員報酬の考え方、実態そして、議員報酬をめぐる議会の最近の動向について限定して考えることにしたい。

本中間報告は、次の目的を有している。

- ① 今日の議会改革・議員活動に適合する新たな報酬等の設定の考え方を提示する。
- ② 議員のなり手不足の「解消」の1つの手法として提示する。
- ③ 報酬等を削減している、しようとしている議会・議員にこのテーマについての問題意識を持ってもらう。
- ④ 統一地方選挙前に議会として考え方を出すために、その一年前に示す。

なお、全国町村議会議長会（政策審議会）が提案した「議員のあり方について」（1978年、町村議会モデル）は、いくつかの議会がすでに参考にして独自の議員報酬額を住民に提案している。町村議会モデル（全国町村議会議長会「議員報酬のあり方について」（1978年））では、次のような考え方が提示されている。

「できるだけ考え方を整理し、現時点における標準案としてまとめたもの」「議会外の議員個々の『日常議員活動日数』についての説得力ある資料を常時整備し、提供すること」、そして「標準は、全国平均を一応の尺度として算出したもので、具体的な議員報酬の額の算定にあたっては、各町村の実態により本案を上廻りまたは下廻ることとなるのは当然であ

り、本案がそのまま適用されるとは限らない。」「本案の適用には限界があるものの、具体的な議員報酬算定について有力な検討の手がかりとなれば本案の役割は十分果たし得た。」

本中間報告書は、この「議員報酬のあり方について」（1978 年）の問題意識を踏襲し、それぞれの町村議会で具体的に報酬額を算定するために、論理（考え方）の提示と算出の手法を提示している。新町村議会モデルの提示である。

こうした留意点を踏まえて、標準が提示される。たとえば、議員の場合、本会議・委員会（会期中）、閉会中委員会、意見書・請願提出、全協・議運・委員協、研修・視察、陳情・要望、公共団体等の会合出席、その他、これらが 54.5 日となる。そして、これに「住民との接触」及び「議員個々の調査」の時間が追加される。これは「推定するしかない」として年間 48 日を想定している。これを素材に首長の給与との関係で議員報酬を算定するというモデルである。

議長	首長の給料月額の 40%ないし 54%相当額
副議長	首長の給料月額の 33%ないし 37%相当額
議員	首長の給料月額の 30%ないし 31%相当額

活動量が豊富な議会では、このモデルが現実には適合しない可能性も出てきている。首長の 30%という数字が報酬の増額の足かせにもなっているという見解も聞かれる。そもそも、すでに指摘した町村議会モデルの留意点では、それぞれの議会に適合した議員報酬額を算定するためには、それぞれの議会・議員活動を明確に示すことが必要なことが強調されている。

本研究会は、その今日の新たなバージョン（新町村議会モデル）をつくることを目的としている。その際、それぞれの議会で報酬額を考える視点を明確にすることを目的としている。そこで全国共通のモデルを提示することはしていない。むしろ、今後の議会のあり方を考えることを前提とした報酬額の算出を強調している。

そこで第 1 章では、最近の町村議会の動向と報酬（及び定数）をめぐる基本的な考え方を確認する。第 2 章では、町村議会の議員報酬の実態を詳細に分析するとともに報酬となり手不足問題が密接に関係していることを明らかにする。第 3 章では、町村議会の議員報酬をめぐる最近の動向を紹介する。そして第 4 章では、議員報酬をめぐる今日の到達点を確認したい。それらを踏まえて、最後に議員報酬の算定の手法（仮）を提示することにした。

第1章 最近の町村議会の動向と本研究会の基本的な考え方

第1節 議員報酬の現状と議員の意識

—「ボランティア」では務まらない議員活動—

(1) 議員報酬の現状

— 議員活動の条件の1つ —

議員報酬は、月額約 21 万円である。議員報酬等の減額条例が制定されている（議員報酬では 56 団体（2016 年））。また、この月額支給（日当制の福島県矢祭町を除く）のほかに、ほとんどの議会で期末手当が支給される。12 月の不支給は 4 自治体、6 月の不支給は 12 自治体となっている（2016 年）。

1996 年と比較すれば（表 1-1）、それほどの削減はない（2001 年と比べれば若干減少、2011 年と比べれば若干増額）。住民からの議員定数・報酬の削減要求の嵐を、議員定数の大幅削減で乗り切ったかどうかはともかく、乗り切ろうとしていることはうかがわれる。

表 1-1 議員報酬額（単位：円）

	議長	副議長	議員	常任 委員長	議会運営 委員長	(参考) 町村長 (給与)
2016 年	290, 234	234, 986	213, 141	219, 124	219, 383	716, 827
2011 年	285, 974	231, 471	209, 930	214, 664	215, 247	676, 759
2001 年	295, 622	238, 679	217, 282	219, 498	221, 250	772, 831
1996 年	286, 316	231, 064	210, 388	212, 670	215, 200	757, 923

市議会議員は約 42 万円（42.1 万円、2016 年 12 月 31 日現在、全国市議会議長会調）、都道府県議会議員は約 81 万円（81.1 万円、2017 年 4 月 1 日現在、全国都道府県議会議長会調）を考慮すると、町村議員の議員報酬はかなり低い。なぜ、このような相違となるかの理由は明確ではない。後述するように、市議会や都道府県議会にも、議員報酬の根拠は示されている。

(2) 議会運営の条件には不満

議員報酬をめぐる議員の意識を確認しておこう。議員の意識については、全国町村議会議長会が行った全議員の意識調査を素材とする。2011 年調査であるために少し古いと感じられるかもしれないが、その調査時点の状況はさらに深まっている。そこで、この調査を活用したい。議員が議員活動を行うにあたって議員報酬は低いと感じていることとともに、それより 10 数年前の議員意識調査とは異なり「ボランティア」では活動できない議員が圧倒的になっている。この変化も確認したい。

なお、10 数年前の議員意識調査とは全国町村議会議長会創立 40 周年記念事業による「町村議会議員の意識調査」（1989 年暮れから翌年 2 月、1990 年調査と略記、その結果は村松岐夫・佐藤満「町村議会議員の意識と行動」『地方議会人』1991 年 4 月号～）に基づいている。

①議員報酬額は圧倒的に低いと評価

現在の議員報酬について、町村議員は圧倒的に低いと感じている（「適正である」31.7%に対して「低い」56.8%）。「高い」と感じている議員はほとんどいない。議員報酬が高いと感じている住民が多いこととは、まったく逆の結果となっている。

1990 年調査と比べて、「高い」「適正である」「わからない」が減少しているのに対して、「低い」は約 20%増加している（表 1-2）。

表 1-2 議員報酬についての評価（比較：2011 年、1990 年）

	高い	適正である	低い	わからない	無回答
2011 年	5.0	31.7	56.8	5.3	1.3
1990 年	5.6	43.9	37.6	13.1	0.6
2011 年を基準とした差	△0.6	△12.2	19.2	△7.8	0.7

注 1：「無効」は除いたので 100%にはならない。

注 2：質問項目は、若干異なるが 2011 年に統一している。

当然であるが、年収に占める議員報酬が多いほど、議員報酬を「低い」と評価している。1 割未満 51.5%、1 割以上～3 割未満 54.9%、3 割以上～5 割未満 56.3%、5 割以上～7 割未満 59.1%、7 割以上～9 割未満 68.2%、9 割以上 67.7%、である（平均 56.8%）。

また、議員活動時間と関連がある。議員活動時間（議会閉会中）が「無」と回答した議員は 29 人と少ないが、20.7%が「高い」と評価している。

年齢が 70 歳以上では、議員報酬が「低い」という評価が極端に低くなっている。25 歳～29 歳 66.7%、30 歳～39 歳 73.1%、40 歳～49 歳 66.6%、50 歳～59 歳 62.4%、60 歳～69 歳 56.1%、70 歳以上 49.9%、である（平均 56.8%）。この論点は、つぎのボランティア議員の評価に連結する。

（3）ボランティアでは成り立たない議員活動

無報酬や実費弁償支給程度に直結するボランティア議員について、ほとんどの議員は否定的である。「ボランティアと同じでよいとは思わない」80.8%となっている（表 1-3）。議員活動を行うにあたって、ボランティアでは無理だという現場からの評価である。

表 1-3 ボランティアの評価

1 ボランティアと同じでよいとは思わない	5,412	80.8%
2 ボランティアと同じでよいと思う	725	10.8%
3 その他	221	3.3%
4 わからない	211	3.2%
無回答	115	1.7%
無効	12	0.2%

1990 年調査は、ボランティア議員の設問項目はない。ただし、これと関連がある名誉職的なものか、職業的なものを問う項目がある。名誉職的なものは、正確には「奉仕的な性格が強い」である。これは、ボランティア議員と同じだとはいえないまでも関連ある事項である。この 1990 年調査では、ボランティア議員に繋がる名誉職的なもの（「奉仕的な性格が強い」）が圧倒的に多かった（72.6%）。

つまり、1990 年調査では「町村議会議員は、本来、奉仕的な性格が強いとお考えですか、それとも職業的な性格が強いとお考えですか」という質問に対して、「奉仕的な性格が強いと思う」72.6%、「職業としての性格が強いと思う」14.9%、「どちらともいえない」11.9%、「無回答」0.6%、となっている。まずもって、ボランティア議員に繋がる名誉職的な議員像である。

これを年齢別にみると特徴が浮かび上がる。「職業としての性格が強いと思う」は、30～39 歳では 29.2%、40～49 歳では 22.2%に対して、60～69 歳では 11.6%と低い。「職業人として現役を退き名誉職と議員になったとすれば、適正な報酬であるという回答が出てくるし、現役の年齢でありながら議員になった人とすれば、その機会費用〔議会費用——引用者注〕を考えるといかにも低い」という議員報酬の評価と連動させつつ、「若い世代では職業意識を持つ人が老年層よりも多く、その分、報酬に対する不満も高い」（村松岐夫・佐藤満「町村議会議員の意識と行動（1）」『地方議会人』1991 年 4 月号、57-59 頁）。

2011 年調査でも、30 歳から 50 歳代までと老年層では、傾向を若干異にしている。ボランティア議員を否定する者は、平均と比べて 30 歳代では 4.5%、40 歳代では 1.9%、50 歳代では 2.9%、低くなっている。老年層のボランティア議員志向は、平均値と比較して高くなっている（4%程度の差、平均 10.8%に対して、70 歳以上は 14.8%）。とはいえ、老年層でも、1990 年調査ではボランティア議員と直結する名誉職的な議員志向が圧倒的だったが（70 歳以上、72.6%）、2011 年調査では逆に圧倒的にボランティア議員を否定している（70 歳以上、76.7%）¹。もはや、年齢に関係なく議会・議員活動はボランティア議員では担え

¹ 2011 年調査のボランティア議員志向否定が、職業的なものに直結するかどうかは定かではない。1990 年調査では、名誉職的なものではないが、職業的なものまでではないと考えている者は、「どちらともいえない」に入っている。2011 年調査のボランティア議員志向否定は、職業的なものと考え場合と、新たな議員規定（たとえば、公選職）を必要とする場合の 2 つが含まれる可能性がある。今後の検討事項である。

ないと感じている。なお、ボランティア議員志向が強いのは、年収に占める議員報酬割合が低い層（実数では約 3 割）と議員活動時間（閉会時）が「無」層（実数ではたった 29 人、0.4%）である。つまり年収に占める割合が 1 割未満で 17.6%、1 割以上 3 割未満で 13.6% であり、議員活動時間（閉会時）の「無」層は 34.5% である。こうした属性による若干の相違はあるにせよ、ボランティア議員志向に対して圧倒的に否定的である。

ともかく、2011 年調査は 1990 年調査と逆にボランティア志向を否定する議員が圧倒的（80.8%）である。選択肢のワーディングの相違（「奉仕的なもの」と使う場合と「ボランティアと同じ」と使う場合の相違）にもよるであろう。また、議員報酬が批判され、ボランティア議員が提案されている中での反発の意味もあるだろう。同時に、結果の相違は、現実の議員活動にはボランティア議員と異なる議員活動が期待され、実践されていることの反映だと思われる。

第 2 節 議員報酬を考える視点 — 8 つの視点

報酬および定数を考える原則を確認したい。8 原則である。本中間報告は、議員報酬を考えることを主としているが、定数も合わせて考える視点を提示しておきたい。

①答えのないテーマであり、自治体がそのポリシーを示す。議員定数は、従来自治体の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（一般的には特別職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ない。

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、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なわれる。気持ち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。それぞ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。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ない。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。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は、住民による支援が不可欠。財政的問題から本来定数・報酬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ないこともある。増加さ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。専門家などを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特別職報酬等審議会の有効活用。審議会委員の委嘱にあたって、議会を熟知している者を要請する。一度も議会を傍聴したことのない者では十分な審議ができない。また、審議会が動き始めたら委員と議会は懇談をすることも重要である。議会の現状を知ってもらう良い機会である。

⑧「後出し」ではなく周知する十分な期間が必要。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、じゃんけんの「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。

第2章 議員報酬・定数等に関する調査結果の概要と分析

はじめに

本章では当研究会が全国の町村議会を対象とした議員報酬・定数等に関する郵送自記式調査からの分析を報告する。調査概要は表 0-1 のとおりである（調査票は巻末資料参照）。

以下、第1節では本調査回答結果（単純集計）を概観する。第2節では本調査を基に直近の一般選挙が無投票当選であった議会を、そうではなかった議会との間で議長の意識（認識）の差異を分析する。そして、第3節では本調査と全国町村議会議長会「第62回町村議会実態調査（平成28年7月1日現在）」および各種の社会経済統計とを組み合わせて、直近の一般選挙で無投票当選が生じた要因について、統計的解析を行う。

表 0-1：議員報酬・定数等に関するアンケート調査概要

調査対象	平成29年7月1日現在の927町村議会（744町、183村）
回答数	927町村（回収率：100%）
設問対象期間	平成23年4月1日～平成29年7月1日現在
実施期間	平成29年7月31日～8月23日

第1節 アンケート調査結果概要

1. 議員報酬の検討状況

（1）検討の状況

平成23年4月から平成29年7月の間において、議員報酬を巡って、29.2%（271町村）が「検討済み」であり、そして、平成29年7月1日時点で10.6%（98町村）が「検討中」であった。全体の約四割の町村で議員報酬見直しの検討が行われている。

この検討を「実施済み」及び「検討中」とした369町村において、その検討を行った（行っている）組織を見ると、「特別委員会」が39.3%（145町村）、「協議調整の場（地方自治法100条第12項）」が23.3%（86町村）、そして、「議会運営委員会」が15.2%（56町村）であった。また、「その他」とする回答が28.7%（106町村）から報告されたが、その主な内容は「特別職報酬等審議会」「任意の全員協議会」「任意の委員会」である。

Q1. 検討の状況

	町村数	割合(%)
検討済み	271	29.2%
検討中	98	10.6%
検討していない	558	60.2%
N=927		

Q2. 検討を実施・検討中の組織

	町村数	割合(%)
常任委員会	8	2.2%
議会運営委員会	56	15.2%
特別委員会	145	39.3%
協議調整の場 （法100条第12項）	86	23.3%
その他	106	28.7%

N=369（検討の状況にて「検討済み」「検討中」と回答した町村）

（２）報酬改定検討過程における住民参加

報酬改正を「検討済み」である議会では、その 30.6% (83 町村) において何らかの方式での住民の参加が実施されていた。具体的な内容（複数回答方式）は、「議会報告会（26.5% : 22 町村）」「住民懇談会（25.3% : 21 町村）」「住民アンケート（16.9% : 14 町村）」「参考人（10.8% : 9 町村）」である。このほか、「議会設置の第三者機関」「議会モニター・議会アドバイザー」の活用もそれぞれ 2 町村から報告された。

なお、「その他」として「有識者・各種団体代表からの意見聴取」を報告する議会があった。「住民懇談会」の回答にはこの種の広聴活動の意味を込めて選択されている可能性が考えられるため、その解釈には留意を要する。

Q3.検討過程における住民の参加

	町村数	割合(%)
有	83	30.6%
無	188	69.4%

N=271(検討の状況にて「検討済み」と回答した町村)

Q3-2.住民の参加の方法（複数選択）

	町村数	割合(%)
参考人	9	10.8%
議会設置の第三者機関	2	2.4%
住民懇談会	21	25.3%
議会報告会	22	26.5%
住民アンケート	14	16.9%
パブリックコメント	4	4.8%
議会モニター・議会アドバイザー	2	2.4%
その他	35	42.2%

N=83(検討過程における住民の参加にて「有」と回答した町村)

（３）報酬改定の検討結果

平成 23 年 4 月から平成 29 年 7 月の間で報酬改正を「検討済み」である議会（271 町村）において、「報酬額を増額」した議会は 35.1% (95 町村)、「報酬額を減額」した議会は 11.1% (30 町村) であった。報酬見直しが行われた議会では増額した議会が多くなっている。なお、「その他」として回答には「減額条例により期間を限定して報酬額を減額」（即ち減額）や「減額条例の廃止」（即ち増額）とする回答も含まれているため、具体の金額の変動幅で見れば、上記の該当比率は変動することとなる。

具体の改訂金額が報告された議会を見ると、一般議員の議員報酬が増額された議会（該当数：133 町村）の増額金額の平均値は 1 7, 5 3 3 円であり、一方、減額された議会（該当数：60 町村）の減額金額の平均値は 1 5, 1 5 3 円であった。

Q4. 検討結果

	町村数	割合(%)
報酬額を上げる	95	35.1%
報酬額を下げる	30	11.1%
現状の報酬額を維持する	84	31.0%
その他	62	22.9%

N=271(検討の状況にて「検討済み」と回答した町村)

参考：議員報酬（一般議員）変動金額

	町村数	変動金額（円）	
		平均値	中央値
増額した議会	133	17,533	15,000
減額した議会	60	-15,153	-10,875

備考：変動額≠0円の議会のみを抽出

（４）改訂結果の住民への広報

報酬改正を「検討済み」とした議会（271 町村）では、その 64.9%（176 町村）で住民への報告・周知が実施された。そこでの具体的方法（実施 176 町村対象。複数回答方式）は、「議会広報紙（81.8%：144 町村）」が最も一般的な方法であり、「ホームページ（29.5%：52 町村）」「議会報告会（13.1%：23 町村）」がそれに続く方法であった。なお、「その他（12.5%：22 町村）」には、執行部側が発行する町（村）広報紙での広報が主な内容である。

Q5. 検討結果の住民への報告・周知

	町村数	割合(%)
有	176	64.9%
無	95	35.1%

N=271(検討の状況にて「検討済み」と回答した町村)

Q5-2. 住民への報告・周知の方法（複数選択）

	町村数	割合(%)
ホームページ	52	29.5%
議会広報紙	144	81.8%
住民懇談会	12	6.8%
議会報告会	23	13.1%
CATV	8	4.5%
インターネット録画配信	15	8.5%
その他	22	12.5%

N=176(検討結果の住民への報告・周知にて「有」と回答した町村)

2. 議員報酬・議員定数条例の改正の状況

（１）直近の議員報酬条例改正の内容

直近の議員報酬条例改正では、増額した議会が 15.0%（139 町村）、減額条例が期限を迎えたため報酬額を元に戻した議会が 14.0%（130 町村）、そして、減額した議会が 6.9%（64 町村）であった。直近で行われた報酬条例の改正に限定すれば、増額した議会のほうが多く、減額となった議会の約 4.2 倍である。

この決定に至る理由を自由回答方式の回答では、以下が指摘された。

「増額」の主な理由：①特別職報酬等審議会の答申、②近隣町村との比較、

③町村財政の改善、④なり手の確保

「減額」の主な理由：①町村財政の悪化、②特別職報酬等審議会の答申

次に、直近の議員報酬条例の改正（「増額」または「減額」）を行った 203 町村において、条例改正の提案者を見ると、38.4% (78 町村) が議会による提案、残りの 61.6% (125 町村) が町村長による提案であった。予算調製権を持つ首長側の提案で議員報酬条例の改正が実施される割合が多くなっている。

Q2-1. 直近の議員報酬条例の改正

	町村数	割合(%)
増額	139	15.0%
減額	64	6.9%
無	594	64.1%
減額条例が期限を迎え報酬額が元に戻った	130	14.0%
N=927		

Q2-1-2. 提案者

	町村数	割合(%)
議会	78	38.4%
町村長	125	61.6%
N=203(直近の議員報酬条例の改正にて「増額」「減額」と回答した町村)		

(2) 直近の議員定数条例改正の内容

平成 23 年 4 月から平成 29 年 7 月の間、31.0% (287 町村) にて議員定数条例が改正されている。このうち、増員は 1 町のみであり、他の 99.7% (286 町村) は全て減員である。

自由回答方式の回答にみる「増員」の主な理由は「人口の増加及び町財政の回復」である。その裏返しとなるが、「減員」の理由は「人口の減少」「町村財政の悪化」であった。

次に、直近の改正で「増員」または「減員」を行った 287 町村では、その 98.6% (283 町村) が議会による提案であり、残りの 1.4% (4 町村) が町村長による提案によるものであった。なお、上記で見た増員の改正を行った 1 町も議会からの提案による条例改正である。

Q2-2. 直近の議員定数条例の改正

	町村数	割合(%)
有	287	31.0%
無	640	69.0%
N=927		

Q2-2-2. 増員・減員の内訳

	町村数	割合(%)
増員	1	0.3%
減員	286	99.7%
N=287(直近の議員定数条例の改正にて「有」と回答した町村)		

Q2-2-3. 提案者

	町村数	割合(%)
議会	283	98.6%
町村長	4	1.4%
N=287(直近の議員定数条例の改正にて「有」と回答した町村)		

3. 無投票当選の状況

直近の一般選挙において、無投票当選であった町村議会は 20.6%（191 町村）である。この 191 町村において、5.2%（10 町村）では「定数割れの状況」が生じている。

Q3-1. 直近の一般選挙

	町村数	割合(%)
無投票当選であった	191	20.6%
無投票当選ではなかった	736	79.4%

N=927

Q3-1-2. 定数割れの状況

	町村数	割合(%)
定数割れであった	10	5.2%
定数割れではなかった	181	94.8%

N=191(直近の一般選挙にて「無投票当選であった」と回答した町村)

次に、補欠選挙を実施していた 280 町村を対象とする設問にて、直近の補欠選挙の状況を調査した結果、無投票当選であった町村は 35.4%（99 町村）であり、これらのうち、11.1%（11 町村）では「定数割れの状況」が生じていた。

Q3-2. 直近の補欠選挙

	町村数	割合(%)
無投票当選であった	99	35.4%
無投票当選ではなかった	181	64.6%

N=280(補欠選挙を実施した町村)

Q3-3-2. 定数割れの状況

	町村数	割合(%)
定数割れであった	11	11.1%
定数割れではなかった	88	88.9%

N=99(直近の補欠選挙にて「無投票当選であった」と回答した町村)

4. 議員のなり手不足に関する意識調査

本調査では議長個人を対象に議員のなり手不足に関する認識を問う設問を設けた。以下、各設問選択肢から「思う」「どちらかといえば思う」を回答するものを“賛成派”、「どちらかといえば思わない」「思わない」を回答したものを“懐疑派”として、結果を見てゆく。

(1) 議員報酬

議員報酬は68.4%の議長が「なり手不足に影響していると思う」としていた。「なり手不足に影響しているとは思わない」と懐疑的な議長は18.7%である。議長意識を問う項目中、最も賛成派が多い項目であった。

Q4-1.議員のなり手不足は議員報酬が影響していると思いますか。

	町村数	割合(%)	
1.思う	275	29.7%	} 68.4%
2.どちらかといえば思う	359	38.7%	
3.どちらかといえば思わない	82	8.8%	} 18.7%
4.思わない	91	9.8%	
5.どちらともいえない	120	12.9%	
無回答	0	0.0%	
N=927			

(2) 兼職禁止（常勤公務員ほかとの兼職禁止）

兼職禁止（地方自治法第92条）規定が「立候補の弊害となっている」とする議長は全体の17.8%であった。逆に71.1%の議長は「立候補の弊害となっているとは思わない」と回答している。議長意識を問う項目中、最も懐疑派が多い項目であった。

第九十二条 普通地方公共団体の議会の議員は、衆議院議員又は参議院議員と兼ねることができない。

2 普通地方公共団体の議会の議員は、地方公共団体の議会の議員並びに常勤の職員及び地方公務員法（昭和二十五年法律第二百六十一号）第二十八条の五第一項に規定する短時間勤務の職を占める職員（以下「短時間勤務職員」という。）と兼ねることができない。

Q4-2.兼職禁止（法第92条）が立候補の弊害となっていると思いますか。

	町村数	割合(%)	
1.思う	60	6.5%	} 17.8%
2.どちらかといえば思う	105	11.3%	
3.どちらかといえば思わない	147	15.9%	} 71.1%
4.思わない	512	55.2%	
5.どちらともいえない	101	10.9%	
無回答	2	0.2%	
N=927			

(3) 兼業禁止（自治体と請負契約を行う組織への関与）

兼業禁止（地方自治法第92条の2）規定が「立候補の弊害となっている」とする議長は全体の26.0%であった。一方、60.3%の議長は「立候補の弊害となっているとは思わない」と回答している。

第九十二条の二 普通地方公共団体の議会の議員は、当該普通地方公共団体に対し請負をする者及びその支配人又は主として同一の行為をする法人の無限責任社員、取締役、執行役若しくは監査役若しくはこれらに準ずべき者、支配人及び清算人たることができない。

Q4-3.兼業禁止（法第92条の2）が立候補の弊害となっていると思いますか。

	町村数	割合(%)	
1.思う	69	7.4%	} 26.0%
2.どちらかといえば思う	172	18.6%	
3.どちらかといえば思わない	154	16.6%	} 60.3%
4.思わない	405	43.7%	
5.どちらともいえない	125	13.5%	
無回答	2	0.2%	
N=927			

（４）休職・復職制度

立候補・議会（議員）活動のための休職・復職制度、議員退職後の復職制度の導入より、38.5%の議長が「議員のなり手を確保できる」と回答した。一方、43.0%の議長は「確保できるとは思わない」と回答している。議長意識を問う調査項目中、賛成派と懐疑派とで最も意見が割れる結果となった。

Q4-4.議員への立候補及び議会・議員活動のための休暇・休職制度、議員退職後の復職制度を導入することにより、議員のなり手を確保できると思いますか。

	町村数	割合(%)	
1.思う	123	13.3%	} 38.5%
2.どちらかといえば思う	234	25.2%	
3.どちらかといえば思わない	146	15.7%	} 43.0%
4.思わない	253	27.3%	
5.どちらともいえない	170	18.3%	
無回答	1	0.1%	
N=927			

（５）各種手当制度の導入

議員報酬のほかに各種手当制度（若者手当等）を導入することにより、議員のなり手を「確保できると思う」と回答した議長は全体の45.1%であった。「確保できるとは思わない」とした議長は36.7%である。休職・復職制度導入に次いで賛成派と懐疑派とで意見が割れる結果となった。

Q4-5.議員報酬のほかに各種手当制度（若者手当等）を導入することにより、議員のなり手を確保できると思いますか。

	町村数	割合(%)	
1.思う	140	15.1%	45.1%
2.どちらかといえば思う	278	30.0%	
3.どちらかといえば思わない	123	13.3%	36.7%
4.思わない	217	23.4%	
5.どちらともいえない	167	18.0%	
無回答	2	0.2%	
N=927			

(6) 学校教育との連携

学校教育における地方議会の啓発により議員のなり手を「確保できると思う」とした議長は全体の48.8%であった。一方、27.5%の議長は「確保できるとは思わない」と回答している。

Q4-6.学校教育における地方議会の啓発により、
議員のなり手を確保できると思いますか。

	町村数	割合(%)	
1.思う	157	16.9%	48.8%
2.どちらかといえば思う	295	31.8%	
3.どちらかといえば思わない	95	10.2%	27.5%
4.思わない	160	17.3%	
5.どちらともいえない	219	23.6%	
無回答	1	0.1%	
N=927			

(7) 休日・夜間議会

休日や夜間に議会を開催することで、議員のなり手を「確保できると思う」とした議長は全体の9.8%であった。逆に、71.1%の議長は「確保できるとは思わない」と回答している。これは議長の意識を問う調査項目の中では最も賛同度合いが少ない結果である。

Q4-7.議員のなり手確保対策の一つとして、議会の開催を主に休日や夜間に開催することが挙げられていますが、一方で、町村職員の負担が増えることや日中仕事をしながらでは議員活動が十分に行うことができないのではないかととも言われています。休日や夜間に議会を開催することで、議員のなり手を確保できると思いますか。

	町村数	割合(%)	
1.思う	19	2.0%	9.8%
2.どちらかといえば思う	72	7.8%	
3.どちらかといえば思わない	206	22.2%	71.1%
4.思わない	453	48.9%	
5.どちらともいえない	177	19.1%	
無回答	0	0.0%	
N=927			

5. 小括

平成 23 年 4 月から平成 29 年 7 月の間において、全国の約四割の町村議会で議員報酬見直しの検討を実施済みか、または、実施中であった。実際に条例改正が行われた場合の変動額に着目すると、条例で定める報酬額を増額した議会と減額条例が期限を迎えたため報酬額を元に戻した議会とを合算した“増額議会”が 29.0% (269 町村)、条例改正で“減額議会”が 6.9% (64 町村) となり、“増額議会”が“減額議会”のおよそ 4 倍となっていた。

次に、議員報酬検討における住民参加について、対象期間内で報酬改正の検討が終了した議会に限定してみると、その約三割の議会において、検討過程で何らかの方式での住民参加が実施された。また、同じく報酬改正の検討が終了した議会のうち、約三分の二の議会では、何らかの方式で住民へ検討結果の報告・周知が実施されていた。

一方、議員定数の見直しについては、平成 23 年 4 月から平成 29 年 7 月の間において、31.0% (287 町村) にて議員定数条例が改正されたが、このうち、増員は 1 町のみであった。

つづいて、直近の一般選挙の状況をみると、20.6% (191 町村) が無投票当選であり、かつ、その 5.2% (10 町村) では「定数割れの状況」が生じていた。

こうした「議員のなり手不足」問題に対して、現職議長の内、三分の二以上の議長が議員報酬が「なり手不足に影響している」とし、約半数の議長が各種手当制度（若者手当等）導入や、学校教育における地方議会の啓発の実施に問題解決への効果を期待していた。これに対し、休日・夜間議会の開催については七割を超える議長がその効果へ懐疑的な見方を示す結果となっていた。

第 2 節 議長意識の比較分析

第 1 節では「議員のなり手不足」問題への議長の意識（認識）の全体的傾向を確認した。

では、直近の一般選挙が無投票当選であった議会（以下、無投票議会と略記）と、そうではなかった議会（以下、非無投票議会と略記）とでは議長の認識は異なる構造となっているのであろうか。その点について、設問選択肢の回答分布を比較したものが表 2-1～2-7 である。回答分布において無投票議会と非無投票議会の間に顕著な差は見られなかった。

表 2-1：議員報酬の影響

	思う	どちらか といえば 思う	どちらと もいえな い	どちらか といえば 思わない	思わない
無投票議会	29.3%	37.2%	10.5%	11.0%	12.0%
非無投票議会	29.8%	39.1%	13.6%	8.3%	9.2%

表 2-2：兼職禁止（地方自治法第 92 条：常勤公務員ほかとの兼職禁止）の影響

	思う	どちらか といえば 思う	どちらと もいえな い	どちらか といえば 思わない	思わない
無投票議会	6.3%	13.6%	9.4%	16.2%	53.9%
非無投票議会	6.5%	10.7%	11.3%	15.8%	55.6%

表 2-3：兼業禁止（地方自治法第 92 条の 2：自治体と請負契約を行う組織への関与）の影響

	思う	どちらか といえば 思う	どちらと もいえな い	どちらか といえば 思わない	思わない
無投票議会	4.7%	23.0%	11.5%	17.8%	41.9%
非無投票議会	8.2%	17.4%	14.0%	16.3%	44.2%

表 2-4：「なり手不足」への休職・復職制度の有効性

	思う	どちらか といえば 思う	どちらと もいえな い	どちらか といえば 思わない	思わない
無投票議会	16.2%	25.7%	18.8%	11.5%	27.7%
非無投票議会	12.5%	25.1%	18.2%	16.8%	27.2%

表 2-5：「なり手不足」への各種手当導入の有効性

	思う	どちらか といえば 思う	どちらと もいえな い	どちらか といえば 思わない	思わない
無投票議会	14.1%	29.8%	16.2%	14.7%	24.6%
非無投票議会	15.4%	30.0%	18.5%	12.9%	23.1%

表 2-6：「なり手不足」への学校教育における議会の啓発の有効性

	思う	どちらか といえば 思う	どちらと もいえな い	どちらか といえば 思わない	思わない
無投票議会	12.6%	36.1%	24.1%	12.0%	15.2%
非無投票議会	18.1%	30.7%	23.5%	9.8%	17.8%

表 2-7：「なり手不足」への休日・夜間議会の有効性

	思う	どちらか といえば 思う	どちらと もいえな い	どちらか といえば 思わない	思わない
無投票議会	3.1%	7.9%	23.0%	20.9%	45.0%
非無投票議会	1.8%	7.7%	18.1%	22.6%	49.9%

次に、選択肢をスコア化（思う＝2、どちらかといえば思う＝1、どちらともいえない＝0、どちらかといえば思わない＝-1、思わない＝-2）し、スコア平均値を比較したものが表 2-8 である。結果、全ての項目において、無投票議会と非無投票議会との間に、スコア平均値の有意な差が無いことが確認された（5%有意水準）。

表 2-8：無投票議会と非無投票議会の議長認識の比較

議長認識 (調査項目)	区分	度数	平均値	標準偏差		等分散性のための Levene の検定		2 つの母平均の差の検定		
						F 値	有意確率	t 値	自由度	有意確率 (両側)
議員報酬の影響	無投票議会	191	0.61	1.33	等分散を仮定する	4.374	.037	-1.094	925	.274
	非無投票議会	736	0.72	1.23	等分散を仮定しない					
兼職禁止の影響	無投票議会	191	-0.98	1.33	等分散を仮定する	0.281	.596	0.493	925	.622
	非無投票議会	736	-1.03	1.30	等分散を仮定しない					
兼業禁止の影響	無投票議会	191	-0.69	1.34	等分散を仮定する	0.312	.577	0.162	925	.871
	非無投票議会	736	-0.71	1.39	等分散を仮定しない					
休職・復職制度の有効性	無投票議会	191	-0.09	1.46	等分散を仮定する	0.346	.556	1.059	925	.290
	非無投票議会	736	-0.21	1.40	等分散を仮定しない					
各種手当導入の有効性	無投票議会	191	-0.06	1.41	等分散を仮定する	0.307	.579	-0.647	925	.518
	非無投票議会	736	0.02	1.40	等分散を仮定しない					
学校教育における議会の啓発の有効性	無投票議会	191	0.19	1.25	等分散を仮定する	2.184	.140	-0.244	925	.807
	非無投票議会	736	0.21	1.34	等分散を仮定しない					
休日・夜間議会の有効性	無投票議会	191	-0.97	1.13	等分散を仮定する	1.257	.262	1.612	925	.107
	非無投票議会	736	-1.11	1.07	等分散を仮定しない					

出所：SPSS(Ver.23)にて筆者作成

以上のように、無投票議会と非無投票議会との間において、「議員のなり手不足」問題への議長の意識（認識）に統計的に有意な差は観測されなかった。そこで、「意識」の違いとは異なる観点として、第 3 部では社会経済統計上の差異から無投票議会の発生への分析を試みることにする。

第 3 節 無投票議会の分析

1. 議員報酬の状況

本調査では正副議長並びに一般議員の報酬月額の調査を行っている。無投票議会と非無投票議会の比較では、いずれの報酬も非無投票議会の方が高くなっていた（表 3-1）。

この結果を踏まえ、一般議員の議員報酬について、全町村での金額分布を計測し、それと無投票議会とを比較したものが表 3-2 である。報酬金額が無投票当選の発生に何も影響を与えていないならば、無投票当選議会であっても全体の分布とほぼ同じ割合となると予想される。しかし、実際は、報酬金額が下がると無投票当選の発生率が上がっていた。

具体的には月額 20 万円を境に発生度合いが逆転する。月額 17.6 万円以下の場合では、全体平均の約 2 倍の確率で無投票当選が発生している。これは今後の議員報酬のあり方を考えるに当たり、無投票当選となることを避けるならば、“これ以下の金額には下げない”、という「下限値」の要素も考慮する必要を示すと言える。

表 3-1：報酬月額分布

報酬月額		議長 (円)	副議長 (円)	議員 (円)
無投票議会	平均値	273,046	218,080	195,495
(191団体)	中央値	270,000	215,000	190,000
非無投票議会	平均値	294,330	239,080	217,446
(736団体)	中央値	294,500	237,700	217,000

表 3-2：議員報酬分布

ランク	議員報酬 (円)		無投票議会 (直近の一般選挙)	
			議会数	割合 (%)
上位10%	264000	>= x	10	5.2%
上位20%	264000	>x>= 243200	10	5.2%
上位30%	243200	>x>= 232000	13	6.8%
上位40%	232000	>x>= 224000	15	7.9%
上位50%	224000	>x>= 212000	12	6.3%
上位60%	212000	>x>= 200000	14	7.3%
上位70%	200000	>x>= 189000	24	12.6%
上位80%	189000	>x>= 176000	22	11.5%
上位90%	176000	>x>= 163000	35	18.3%
上位100%	163000	>x	36	18.8%
合計			191	100.0%

出所：議員報酬月額は全国町村議会議長会「第 62 回町村議会実態調査」、

無投票議会の区分は本調査に基づく。筆者作成

2. 無投票当選発生議会の社会経済的特徴

無投票当選と非無投票議会との間で、自治体の社会経済変数、そして、当該議会の制度設計の状況を示す項目の平均値を観測したものが表 3-3 である。「報酬月額（議員）」に加え、自治体政策を規定する最も基本的な項目のひとつである「国勢調査人口(H27)」、自治体の産業構造を示す「第 1 次産業従事者比率(H27)」、自治体の財政状況を示す「財政力指数(H27)」、そして、議会のカタチを示す最も基本的な属性である「議員定数（条例）」¹において、無投票議会と非無投票議会との間で統計的に有意な差（5%水準）が観測された。無投票議会は、“人口規模が小さく” “第 1 次産業の比率が高く” “財政力が低く” “議員定数が小さい”、ということになる。

一方、自治体の経済成長度合いの代理指標としての「人口増減率（H22-27）」²、議員定数削減の議論で中心となりうる財政負担問題を測定する「一般会計予算に占める議会費割合」、そして議員の多様性を示す「女性議員比率」との間においては統計的に有意な差は観測され

¹ 条例で定める定数を測定項目としている。

² 国勢調査人口で計測している。

なかった。この 3 変数は、無投票当選であるか否かと、統計的に有意な共変関係がないため、無投票当選議会の発生に影響を与えてはいないといえる。

表 3-3：無投票議会と非無投票議会の社会経済変数比較

観測項目	区分	度数	平均値	標準偏差		等分散性のための Levene の検定		2 つの母平均の差の検定		
						F 値	有意確率	t 値	自由度	有意確率 (両側)
国勢調査人口(H27) (人)	無投票議会	191	9680.71	8968.68	等分散を仮定する	3.425	.065	-3.349	925	.001
	非無投票議会	736	12373.17	10125.81	等分散を仮定しない					
人口増減率 (H22-27) (%)	無投票議会	191	-7.83	10.74	等分散を仮定する	0.003	.956	-1.377	925	.169
	非無投票議会	736	-6.75	9.33	等分散を仮定しない					
第1次産業従事者 比率(H27) (%)	無投票議会	191	18.52	13.12	等分散を仮定する	8.492	.004	4.367	925	.000
	非無投票議会	736	14.50	10.80	等分散を仮定しない					
財政力指数(H27)	無投票議会	191	0.34	0.27	等分散を仮定する	1.356	.245	-2.683	925	.007
	非無投票議会	736	0.39	0.27	等分散を仮定しない					
一般会計予算に占める 議会費割合(H27) (%)	無投票議会	191	1.46	0.59	等分散を仮定する	0.468	.494	1.827	925	.068
	非無投票議会	736	1.38	0.51	等分散を仮定しない					
報酬月額(議員) (円)	無投票議会	191	195495.50	38515.33	等分散を仮定する	0.284	.594	-6.632	925	.000
	非無投票議会	736	217445.58	41315.25	等分散を仮定しない					
議員定数(条例) (人)	無投票議会	191	11.16	2.81	等分散を仮定する	0.145	.703	-5.279	925	.000
	非無投票議会	736	12.38	2.87	等分散を仮定しない					
女性議員比率 (%)	無投票議会	191	8.72	8.48	等分散を仮定する	0.044	.833	-0.903	925	.367
	非無投票議会	736	9.36	8.84	等分散を仮定しない					

出所：「国勢調査人口(H27)」「人口増減率(H22-27)」「第1次産業従事者比率(H27)」は国勢調査(2015)による。

「財政力指数(H27)」は総務省「平成27年度市町村別決算状況調」による。「一般会計予算に占める議会費割合」「報酬月額(議員)」「議員定数(条例)」「女性議員比率」は全国町村議会議長会「第62回町村議会実態調査」に基づく。

SPSS(Ver.23)にて筆者作成

3. 無投票当選発生の構造分析

前項で予備的分析を行った各変数に対して、議員選挙の競争性³を示す「無投票当選(直近一般選挙)」と議員の多様性を示す「女性議員比率」を従属変数として、パス解析を実施し、有意なパス(5%水準)を析出した。

結果、社会経済変数が議会の制度設計変数に影響を与え、そこからの作用が従属変数に影響を与えているという基本的な枠組みを共有しながらも、直接の因果効果では無投票当選であることと女性議員比率の高さの間で異なるメカニズムが作用していることが示された(図3-1)。

共通する社会経済変数では、人口規模の大きさが財政力の高さに作用し、一方、人口規模にも財政力にも「第1次産業従事者比率」の高さは負の作用を与えている。個人住民税と住宅からの固定資産税歳入が有力な財源となる町村の財政構造と日本経済のサービス産業化という長期的動向を踏まえれば、この結果は直感的に理解できるといえよう。

そして、こうした社会経済変数は議員報酬と議員定数という議会の制度設計変数に作用を与える。人口規模の議員定数への影響は地方自治法で2011年まで存在していた人口規模に基づく議員定数への規制からの経路依存といえよう。

³ 水面下のいわゆる「立候補調整」という苛烈な駆け引き(政治闘争)が行われた結果、無投票当選となった場合もあることが予想されるため、あくまでも選挙における競争性を示す測定項目といえる。

一方、人口規模が直接、報酬月額に作用しているということは、人口規模が中心的な要素になっている「格付け」に基づく“同格の”自治体間での「相互参照」⁴が議員報酬においても働いている可能性を示す。

次に、財政力の高さが報酬月額に正の効果を与えていることは、“払える余裕がある”と議会側が判断して報酬条例を改訂してきたとする解釈が可能だが、加えて、第一節で概観した「議員報酬改定の理由」の回答動向をみれば、特別職報酬等審議会が、財政力を最も有力な判断基準として議員報酬についても答申を行ってきたことが作用している可能性が考えられる。詳細については、各町村の特別職報酬等審議会の審議過程や答申書の分析を要するものであり、今後の研究課題である。

加えて、財政力は弱い係数ながら議員定数に正の効果を与えていた。これは議員定数が財政負担問題の観点から、つまり、経費削減を目的に削減されてきたことと相互応答的である。財政力が低くなれば、議員定数が削減されるのである。

そして、以上で見た議会の制度設計変数（議員報酬と議員定数）は無投票当選であることに直接の因果効果を持っていた。係数が負であることは、“議員報酬が低いほど”“議員定数が少ないほど”“無投票当選であること”につながることを示す。無投票当選であることを避けるのであれば、議員報酬と議員定数を一定の水準に保たなければならないのである。

では、なぜ、議員報酬の低さと定数の少なさが無投票当選となることに結び付くのか。

議員報酬の少なさについては、まずもって、十分な所得が得られないために他の職業生活ならば得られたであろう所得を放棄しての立候補ができない、ということであり、本研究会のそもそもの問題意識でもある。

一方、議員定数が少なさについては、第1章で述べられたように当選ラインが上昇することを意味する。大選挙区制度を採用する日本の町村議会においては、政党による支援者組織化のインセンティブが働きにくい。小選挙区制度では、“政党対政党の戦い”が候補者選択の主たる要素となりえるのに対して、大選挙区制度では、同じ政党所属であっても候補者個人での差別化を図る必要があるからである⁵。従来から、町村議会議員の当選戦略は個人後援会の組織化による支持調達か、集落単位での候補者推薦による支持調達、および、その組み合わせであるが、これは大選挙区制度という選挙制度が要請してきた側面を持つ。当選ラインが上がることは、こうした支持集約方法で調達可能と予測される票数では当選に必要な得票数を得ることが難しいと認識させられることで立候補を断念させる力学となる⁶。

一方、女性議員比率の高さに対して報酬金額の高さは直接の効果はなかった⁷。議員定数

⁴伊藤修一郎（2006）『自治体発の政策革新—景観条例から景観法へ』木鐸社

⁵ もちろん、政党が支持者の「地区割」に成功すれば、この課題は回避される。ただし、こうした「地区割」は、小選挙区制度の下での規律化と比較すると、相対的に緩やかなものとならざるを得ないであろう。

⁶ 「市場独占」のアナロジーを用いれば、プレーヤーが少ないほど、カルテル形成が容易となるため、水面下の立候補調整が生じやすくなる、という説明も可能である。ただし、現実が発生しているということを示す証拠を筆者は持っていない。

⁷ 女性議員比率が報酬と統計的に有意な関係がない、ということは、女性議員が立候補す

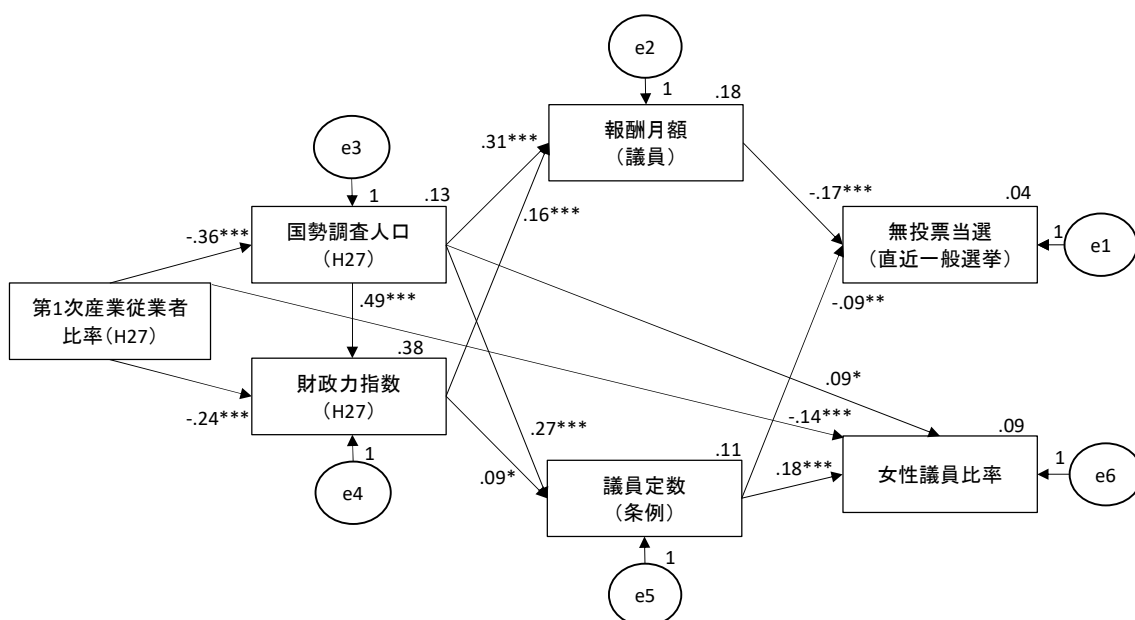
のみが直接の効果を持つ。女性議員を増やすという政策目標を設定するのであれば、まずもって、定数削減は避けるべきといえる。

先述の大選挙区制度が要請する個人後援会の組織化と定数減による当選ライン上昇との相反関係問題の繰り返しとなるが、当選ラインが下がるにしたがって女性議員本人またはその支援者が負担する「当選可能性に十分な後援会組織」形成への組織化コストは下がり、相対的に小規模な後援会組織（集落単位での推薦の場合を含む）に留まったとしても当選の可能性は高まるのである。

加えて、女性議員比率へは人口規模の大きさが正の効果を持つ一方で「第1次産業従事者比率」の高さが負の作用を与えている。サービス産業中心で人口が多い自治体で女性議員比率が高い、ということになるのだが、係数を見ると、人口規模よりも「第1次産業従事者比率」の高さ、即ち、“より農村的・漁村的であること”が強い効果を持っていた。こうした地域コミュニティの文化的要素については別途の分析を要しよう。

なお、上記で析出された分析モデルは「当てはまりの良さ」を示す適合度指標は一定の水準を持つ（CFI=0.779, RMSEA=0.183, GFI=0.917, AGFI=0.742）が、決定係数は決して高いものではなかった（「無投票当選（直近一般選挙）」は.04、「女性議員比率」は.09）。これは、本モデルで採用した変数以外の未測定項目からの作用の強さの存在を示す。こうした変数への探究とモデルの改善は今後の課題である。

図 3-1：無投票当選発生 of 構造



る場合に議員報酬の低さがディスインセンティブとはなっていない構図を示す。現在の町村議会の女性議員においては配偶者の所得（年金収入の場合を含む）で世帯所得が担保されている場合が多いという可能性が考えられる。

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$ $n = 927$, $\chi^2 = 287.467$, $df = 9$, $p = .000$,

CFI=0.779, RMSEA=0.183, GFI=0.917, AGFI=0.742

出所：Amos20.0にて筆者作成

4. まとめと今後の研究課題

第3節からの知見は議員報酬の低さと議員定数の少なさが無投票当選につながるものであり、第1節の分析と合わせ、無投票当選の発生を避けるのであれば、議員報酬と議員定数を一定の水準に保たなければならない、ということになる。これは第1章で示された議員のなり手不足の「その原因の1つが議員報酬の低さにある。また、定数の減少により当選ラインが上昇することも議員のなり手不足の原因の一つである」とする命題を支持するものである。

ただし、議員報酬月額が低く、議員定数が少ない議会にあっても無投票当選とはなっていないという、「外れ値」ともいえる議会が存在する。こうした“条件不利”であっても選挙における競争性が担保されている議会の状況や、そこにおける特徴的な取り組みへの事例調査は今後の課題である。

また、アンケート調査では議員報酬改定における住民参加の状況を調査しているが、その結果をモデルに組み込むことが出来ていない。無投票当選であったことを受けて議員報酬検討プロセスに住民参加を取り入れたのか、無投票当選が生じる前の段階から住民参加を行ってきたのか、その“タイミング”を問うことが設問上で出来ていなかったことが理由の一つである。議会への住民参加の内容が無投票当選の発生にどのように関係しているのかは自治体民主主義のあり方を考える上で重要なテーマであるため、追加調査から実態を把握し、モデルの精緻化に反映させることも今後の研究課題である。

第3章 議員報酬をめぐる現状と町村議会の取り組み

第1節 町村議会をめぐる現状

(1) 直面する町村議会の課題

地方分権改革によって、自治体の権限・財源を拡大する試みは、2000年の地方分権一括法施行によって具体的な政策課題として取り組まれ、法制度面での整備が行われた。その結果、自治体の自主的な政策立案や地域課題の解決に向けた取り組みを進めることが可能になったといえる。しかし、そうした自治体行政権の権限拡大は、あわせて自治立法権をもつ自治体議会によってコントロールされねばならず、強力な権限を保持することとなった首長を民意に基づいて統制する議会の役割は大きくなっている。

その一方で、自治体議会をめぐる環境には厳しいものがあり、政務活動費の不正使用や議員による犯罪やスキャンダルが報道されるたびに、議会への風当たりは強くなっており、一部には、議会不要論まで語られる状況がある。また、そうしたことに加え、とくに町村議会をめぐっては、選挙のたびに立候補者が現れずに無投票になることが課題であると指摘され、いわゆる「なり手不足」が深刻な課題となっている。高知県大川村において検討された町村総会は、今後の議会の存続が危ぶまれる状況をふまえて提起されたものであり、こうした問題は、人口減少・少子高齢化が進行する日本の地方においては、どこでも生じる可能性がある。

地方分権をふまえ、自治体議会には行政統制、自治立法などを広範な住民の民意を反映しながら実行し、広範な自治体政策についての合意形成が行うことが求められるはずである。しかし、限られた予算の中で、そうした活動をサポートする事務局の体制確保が困難であると同時に、町村議会議員が十分な議員としての知識や能力を身につけるための研修や学習、視察の費用などにも課題が多い。その意味では、地方分権の進展に見合った町村議会の体制整備に苦労しているというのが現状であろう。

(2) 議員の「なり手不足」

こうした一般的な課題に加え、議員の「なり手不足」の問題は、大川村の状況からもわかるように、議会の存立に関わる深刻な課題である。なぜ、議員になろうとする人が出てこないのかについては、さまざまな要因があろう。そもそも、地方自治や自治体行政に対する関心が低いという指摘もできようし、あいつぐ不祥事に対して、議会に対して住民が魅力を失っているという側面もある。そして、本研究会においても議論してきたように、議員になる、続けていく上でのさまざまな困難があることに留意する必要がある。

まず、現状において議員ないしは議員になろうとしている人が直面している課題としては、兼業議員が多い現状の中で、平日の昼間に会議が行われるため、仕事との両立が難しい面がある。企業のオーナーや経営者などのように、それでも議員として活動できる人であればそれも可能であるが、むしろ議員になることが期待される若い世代にとっては、仕事と議

員の活動を両立させることが難しいのは想像に難くない。それでは、兼業議員ではなく、専業議員が増加することによって議会活動を活性化させることは可能であろうか。

町村議会についてみると、それは極めて困難な状況にある。後に見るように、町村議会議員の報酬は極めて低い状況にあり、専業議員では生活ができない現状にある自治体も多い。例えば、東京都御蔵島村の議員報酬は月額 10 万円で、到底専任で活動し暮らしていくことは不可能である。一部の町村を除き、町村議会議員の報酬は低いのが現状であり、「なり手不足」に拍車をかけている現状がある。そこで以下では、「なり手不足」の問題について、町村議会議員の報酬をめぐる現状と町村議会の取り組みの状況について検討してみたい。

第 2 節 町村における議員報酬

(1) 町村議会の議員報酬

町村議会がおかれている現状については、全国町村議会議長会が調査を行っており、2017 年 2 月に「第 62 回町村議会実態調査結果の概要」を公表している。これは、2016 年 7 月現在の町村と町村議会の現状について整理したものである。これによると町村数は、928 (町 745, 村 183) で、議員定数は 11,264 人、1 町村あたりの平均定数は 12.1 人となっているが、現議員数は 11,112 人と定数を満たせていない現状がみてとれる。女性議員は全体の 9.8% となっており、市議会の 14.6% (全国市議会議長会調べ, 2016 年 8 月) を下回る。一方、専業議員は 21.6% で、これも市議会の 42.3% (同調べ) を大きく下回っている。女性議員では町村議会議員の場合、専業議員は 51.0% となっており、市議会議員は 66.8% となっている。

【町村議会議員報酬】

(単位: 円)

職名	平均報酬月額		人口段階別平均報酬月額				
	27年	28年	A	B	C	D	E
議長	289,288	290,234	251,012	283,158	296,299	310,563	341,211
副議長	234,169	234,986	199,106	229,079	239,716	253,329	281,702
議員	212,349	213,141	177,222	206,561	218,897	232,889	258,945
常任 委員長	218,267	219,124	184,100	212,473	223,125	237,325	264,223
議会運営 委員長	218,529	219,383	184,563	211,947	223,022	237,137	264,076
(参考) 町村長 給料	720,032	716,827	666,953	705,725	729,218	744,308	779,430

注) 本表は年額・日額含まず

全国町村議会議長会「第 62 回町村議会実態調査結果の概要」p.14

議員報酬の状況はどのようになっているのであろうか。上の表は、町村議会の議員報酬について、整理したものである。人口段階別については、A 区分（5千人未満）、B 区分（5千人以上1万人未満）、C 区分（1万人以上1万5千人未満）、D 区分（1万5千人以上2万人未満）、E 区分（2万人以上）で整理されているが、当然のことながら、人口が減少するにしたがって、報酬は少なくなっていく。報酬の最も低い町村議会は先に触れた御蔵島村の10万円で、最も高いのは神奈川県葉山町の40万円である。町村長と比べると議長でも4割程度となっており、二元的代表制の一翼を担うといっても、大きな開きがあることがわかる。

以下の表は、議員の在職年数について調べたものであるが、これを見ると議員の年齢構成が高齢化していることがわかる。全議員の平均年齢は63.1才で、60才以上の議員が8,202人おり、全体で11,112人の議員のうち約73%を占めている。高齢化が進んでおり、若い世代の議員が少ない現状がみてとれる。

【町村議会議員の年齢構成】

（単位：人）

性別	年齢構成							平均年齢 (歳)
	25歳以上 30歳未満	30歳以上 40歳未満	40歳以上 50歳未満	50歳以上 60歳未満	60歳以上 70歳未満	70歳以上 80歳未満	80歳以上	
男性	5	216	629	1,671	5,486	1,930	90	63.3
女性	4	16	89	280	545	145	6	61.3
合計	9	232	718	1,951	6,031	2,075	96	63.1

全国町村議会議長会「第62回町村議会実態調査結果の概要」p.5

これらのことから、町村議会議員の年齢は高く、報酬には人口段階別に差はあるものの多くの町村で、議員の報酬は20万円前後となっていることがわかる。また、専業議員の割合は低く、反対に女性議員の場合は、専業率が高くなっている。

（2）議員報酬のあり方

こうしたことをふまえ、議員報酬のあり方について考えてみよう。議員の報酬を上げることについては、多くの批判が存在することも事実である。後に触れるような議員報酬の再検討を行った自治体のパブリックコメント等を見ても、住民からは厳しい意見が寄せられている。また、議員報酬をめぐることは、低く設定してよいし、定数も減らす方が望ましいという論調も見られる。大川村の住民総会をめぐることも、住民の直接参加の機会ととらえ、インターネットなどを使えば可能であるという主張や、議会の廃止のチャンスと唱える議論すら存在している。しかし、上記のような調査結果や第2章で示されている状況を見ると、「な

り手不足」解消のためには、議員報酬等について自治体のあり方に関わる重要な問題として再検討する必要があるように思われる。

ここで、町村議会議員の置かれている状況について、整理しておきたい。まず、現状の報酬では専業で議員活動に専念するには不十分である町村が多く、兼業議員が多くなる点に留意する必要がある。本来であれば、分権時代に対応した議会づくりのために町村議会の活性化を進め、住民から信頼され、一定の報酬を確保することに理解を得なくてはならないと考えるが、現状では議会活動に専念する報酬を確保できず、不十分な活動では、住民からの支持を得られない、負のスパイラルが生まれる可能性がある。とくに、若い世代は、仕事や子育てに時間もお金もかかる中、なかなか議員活動に携わることが難しく、低い報酬で議員になることにはリスクがともなうこととなるだろう。

こうしたことから、「なり手不足」の解消には、議員が専業で活動に取り組み、生活していけるための一定の報酬を確保することが求められるであろう。ただし、生活を保障できる金額がどの程度のものかという点では多くの議論があろうし、議員であることの位置づけや意味についての検討も必要である。以下では、町村議会がどのような姿勢で、この報酬の問題に向き合っているのかを検討していきたいと考える。

第3節 町村議会における「なり手不足」への対応

(1) 「なり手不足」解消に向けた町村議会の取り組み

それでは、町村議会における「なり手不足」解消のために、どのような具体的な取り組みがなされているのであろうか。報告書の末尾に示されているのは、議員報酬について検討し、報告書を作成した5町の取り組みをまとめたものである。これらは、それぞれの町議会における議員の活動を把握し、その内容と町長給与との比較などによって議員の報酬額に根拠を与えようとするものである。これらの検討の意義としては、議員活動の内容を見直し、検討することで議会の活性化への取り組みを検証し、住民に議会のあるべき姿や報酬の持つ意義を再確認したことであるといえる。

まず、これらの報告書で示されている議員活動の範囲について見てみたい。議員活動といっても、その範囲を確定するのは難しい面がある。議会開会中に審議を行うことは議員活動の中心であろうが、町村主催の行事への参加や地域での住民からの要望聴取、議会における自らの活動の住民への報告など、その活動は多岐にわたる。場合によっては、議会活動なのか政治活動なのかの区別や、公務と公務外の区別がつけにくいような場合もある。それらについて、5町では、どのように考えたのであろうか。北海道福島町と北海道浦幌町では、議員活動の区分方法について「表に現れる」「現れない」と区別し、それをふまえた報酬額の検討を行っている。浦幌町の報告書の例を見てみたい。浦幌町では、「表に現れる」議会活動として、定例会・臨時会、委員会や議員協議会等への出席日数に加え、各種研修会への出席日数、さらには、その他の活動（消防団出初め式、成人式などへの出席）をそれに加えて議員活動日数を算出している。一方、「表に現れない」議員活動日数としては、①本会議に

付随する活動、②常任委員会に付随する活動、③その他の会議に付随する活動をあげ、それぞれに必要な資料の調査・精読や質疑、討議の準備を算出根拠として示している。また、④住民接触、⑤議長用務などをあげ、これを議員活動日数に加算している。一方、北海道芽室町では、議員活動を「公務」と「公務外」に分けて整理している。その整理は、先に見た福島町、浦幌町に類似した方法であり、本会議や臨時会、委員会などに参加した日数を「公務」として算定し、それに付随する活動や要望聴取、情報収集などの活動を「公務外」として整理している。

一方、神奈川県葉山町や京都府精華町では、議員活動を領域 A、B、C、X と 4 つに分けて整理した。例えば、葉山町では、A 領域として「本会議、委員会・全員協議会等」「議員派遣・委員派遣」、B 領域として「法定外会議・研修会等」、C 領域に「本会議・委員会の付随活動」「町民との会議の付随活動」といった付随活動や「政務活動」、さらには X 領域として「町主催行事等への出席」、「住民からの各種相談」に議員活動を分類している。精華町でも類似の分類を行っており、福島町、浦幌町、芽室町の規定に比べ、分類する領域を増やしているものの、基本的には、分類の考え方に大きな違いはない。

5 町では、こうした議員活動についての整理をふまえて時間を換算し、議員報酬を算出しているのであるが、算定に用いる町の給与としては、福島町を除く 4 町で町長の給与を参考にしており、福島町のみが、町長、副町長、教育長の 3 役平均給与を用いている。全体的にみると、およそ町長活動日数の 3 割から 5 割程度が議員活動日数とされ、町長給与の 3 割から 5 割程度で議員報酬を設定しているようである。

これらのことから導かれる点として、議員報酬を検討し、「なり手不足」解消のために報酬増を見据えた場合、議会活動を活性化し、議員の活動量を増やすことが必要であることがわかる。そうした活動量を増大させる活動として、議会報告会や住民との討論の場の設定など、より住民の意見を自治体行政に反映させるための活動が求められるであろう。そして、それらに加え、議会を住民に身近なものにするため、住民が参加しやすい議会をつくるための試みも進められている。例えば、長野県喬木村では、議員の「なり手不足」を解消し、若手が立候補できる環境を整備するとして、休日夜間議会を実施することとした。これによって、議員が活動できる時間帯や日程を把握することで柔軟な議会運営日程を計画することができ、議員のなり手となる者の幅が広がることが期待されているのである。また、夜間・休日議会の実施により、議事運営の効率化が図られるとし、議論、討論が中心になり、議員のスキルアップが図られると指摘している。夜間・休日議会については、職員の夜間手当や残業代の増額といった課題や、本当に傍聴者が増えるのか、夜間・休日を使うことで近年議論されてきているワークライフバランスなどとの関係をどうするのか、といった課題は残るが、自治体の状況によっては、議会活性化につながるものとしてできるか今後の推移を見守る必要があるだろう。

また、長野県飯綱町議会が取り組んだ改革では、議会が行政監視や政策立案といった機能を拡大していく取り組みが行われており、「報酬の増額」についても、議員のなり手不足が

深刻化する中、とくに町村議会における低い報酬がそれを誘発する側面を指摘し、報酬増額を検討し、議員活動を保証する報酬の水準をさぐっている点は興味深く、またそれが議員活動と深く関連している点は、注目に値する。こうした全国各地における町村議会の取り組みは、議会基本条例の制定等の議会活性化の動きをふまえた、次のステップを指向するものであるといえよう。

（２）議員報酬の今後と議会

このような町村議会の取り組みや検討をふまえ、今後の町村議会における報酬のあり方を考えてみたい。まず、日本の自治体における地方分権の状況や強大化する首長権限をふまえると、議会の存在と役割は非常に大きなものがある。また、憲法上も自治法上も、議会は自治体に必置とされており、地域デモクラシーを確保する上でも不可欠な存在である。したがって、現在の議員の「なり手不足」や無投票当選の増加は、地方自治にとっては大きな問題である。

「なり手不足」の要因としては、ここまで見てきたように低い議員報酬や定数減による議員への「なりにくさ」がある。とくに若い世代にとっては、生活保障がなされず、兼業でなければ議員になれない状況は立候補を躊躇させる大きな要因となっている。したがって、議員の報酬の問題は、今いる議員の問題にとどまらず、住民が自らの町村の議会をどうするかという問題なのである。議員になっても地域で生活していくことができる報酬と、あわせて議員活動を保障していく政務活動費の確保が必要である。

もっとも、生活を保障できる報酬がどの程度の金額かということについては、地域によって違いもあり、また、議員の活動次第というところもある。ただ、職員の給与と異なり、議員の報酬は労働の対価といい切れないところもあり、その測り方については、課題も多い。先にみた５町の報告書では、全国町村議会議長会の検討事例、会津若松市などの先行事例をふまえたひとつの考え方を示したものであり、先に見てきたような意義を有し、多くの示唆を与えている。

こうした検討からわかることは、やはり議会の活性化を図り、住民に身近な議会を構築することが必要だということである。熟議を通じて自治体住民の意見を集約し、合意形成を図ると共に、それを政策立案に役立て、また行政が立案・執行することに対する行政統制を機能させることが必要であろう。そうしたことを実現させてこそ、町村議会に対する住民の支持が得られ、また魅力ある議会にすることで立候補者が増加し、「なり手不足」解消への展望が開けるものと考ええる。

第4章 先駆議会（5町）の報酬額の算定方式

第1節 議員報酬を考える基準と留意点

（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、同榛東村、北海道芽室町、長野県飯綱町など、市でも白山市、滝沢市などがある）。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自治体もある。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。

そこで、このうち町村議会モデルに基づき原価方式を基礎に算定し住民に説明するエビデンスを策定した試みが広がっている。会津若松市議会や神奈川県葉山町議会の試みは体系的で意欲的な実践である。

なお、市議会と都道府県議会の報酬を考える際の基準も、活動量を念頭におくことでは一致している。執行機関の給料を基準とすることでは、全国市議会議長会が示した基準額（および都道府県議会議員の報酬基準として自治省が知事に出した内かん）も全国町村議会議長会の標準額も同様である（表4-1参照）。その際、全国市議会議長会は、議長と市長を対等として議員を市の執行幹部と同等とみなしている。

それに対して、全国町村議会議長会（町村議会モデル）は、首長を基準とする。首長との比較は重要である。議員とともに住民から直接選挙される「公選職」という意味とともに、首長の給料は、当該自治体住民の所得とも間接的にではあれ（執行機関の職員給料を媒介にして）連動している意味があるからである。全国町村議会議長会は、議会活動日数に日常議員活動日数（住民接触、調査研究）を加味して、首長の活動日数を比較して、その割合に首長の給料月額を乗じて議員報酬を割り出している。重要なことは、この案を活用して、それぞれの議会が具体的に改定する際の留意点として、「当然議会側においても議員の活動状況等についての所要資料の提供」が必要なことがあげられている。そして、議員報酬問題は「議員の住民代表としての諸活動がどう行われるべきか、現実はどう行われ、これをどう評価するかの問題である。そして、これを最終的に評価判断するものは、地域住民に他ならない」ことが強調されている。いままさにこの視点が重要である。

表4-1 各レベルの議員報酬の基準

＜全国市議会議長会＞「大都市は市三役給の平均給に相当する額、局・部長制を施行している市にあっては、局・部長給に相当する額、課長制を施行している市にあっては、課長
--

級に相当する額をもって議員の報酬基準額とすることを原則とし、これに依られない都市については、その都市の財政状況等を考慮して係長給に見合う額をくだらない額とする。」（「市議会議員の報酬基準額について」1969年2月5日）

＜全国町村議会議長会＞公選職である首長の給料を元にした上で、議員の実働日数と比較して求めるものである。一応示された全国標準としては、首長の給料月額議長は40%ないし54%、副議長は33%ないし37%、議員は30%ないし31%とされた。（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）。

＜参考：都道府県議会議員＞「都道府県の議会議員報酬月額については、当該都道府県の部長（東京都では局長）に適用される等級の号級のうち、その中間程度を基準として定めることを適当と考える」（自治省による都道府県知事宛の内かん（1962年11月））。

注1：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）には、全国市議会議長会の基準も資料として掲載されている。なお、自治省による内かんは、星野光男「地方議会議員の報酬——その問題点と考え方——」『都市問題』（主集 地方議会議員の報酬）第45巻第5号（1963年5月号）15頁、を参照した。

注2：全国町村議会議長会の標準は、それまでに2つ作成されている。1959年（「町村議会議員の報酬の適正化に関する決議」2月2日）、1970年（「議員報酬適正化」会長会議での申し合わせ、11月10日）で示されている。ちなみに、1970年基準は、議長は首長の35%、副議長は29%、議員は26%となっていた。全国町村議会議長会編集発行『全国町村議会議長会20世紀の歩み』2002年、参照

原価方式を精緻化した会津若松市議会モデルは、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ものである。

表4-2 議会・議員活動の検証の可能性（領域A、B、C、Xから考える）

領域	事例	検証（時間についてのエビデンス）	検証の妥当性	備考
A	本会議・委員会における議員活動（議員派遣を含む）	議事録・報告書等	○	実質時間でカウントする場合と、見込み（4時間以内は半日、それ以上は一日）でカウントする場合がある。

B	協議調整の場における議員活動、および議会基本条例等によって規定（議会報告会等）された議員活動	議事録等	○	同上
C	領域 A・B に付随する議員活動（任意の協議会、政務調査、議案の精読、質問の作成、視察（個人）等）	議事録、報告書、アンケート等	△	視察などの場合の往復時間、宿泊の場合のカウントは困難。アンケートの妥当性は検証困難。
X	住民から受ける各種相談、各種団体への出席、自治体主催行事への参加	アンケート、記録	△	公務性の線引きが困難。ただしすべてを議員活動ではないとは断言できない。

注 1：政党活動・選挙活動は議員活動とは異なる。ただし、政治活動と政党活動の線引きは困難である。

注 2：領域 X にかかわる活動でも、議会からの政策サイクルにかかわるものもある。また、公職者として参加が期待されるものもある。消防団出初式、成人式等、議長が主であるが議員にもいえる。

注 3：検証の妥当性の○は妥当性が高く、△は低い項目である。ただし、その中でも高低差があるし、まったく妥当性がないというわけではない。アンケートの妥当性は低い（検証不能）。

もちろん、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、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。

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」）、政治を墮落することにつながると主張する人がある。議会・議員活動が活発化し「名誉職」では成り立たなく中で、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。

（２）原価方式の活用原則

①原価方式の揺れ

原価方式を採用するとしても、議会によって特性があつてよい。その意味は、議員の活動とみなされる領域の相違だけではない。現行の活動なのか（原価方式を採用する多くの議会）、それとも今後の期待値（北海道芽室町議会）なのか、といった相違も存在する。さらに、前者でも全数調査なのか（アンケートによる、神奈川県葉山町議会、京都府精華町議会（17人中14人））、それともサンプル調査なのか（会津若松市議会）、でも分かれる。

そもそも、この原価方式にはグレーゾーンが存在している。再度、表4-2を参照していただきたい。検証の妥当性の欄の△は、妥当性が希薄な項目である。

そこで、原価方式を採用する際の原則を確認しておこう。

＜原価方式を採用する際の原則＞

原則１：新たな議会を創り出す上で、議員活動の現状把握とさらなるバージョンアップを考える素材として活用。公式的な議会への参加の活動に限定しない。

原則２：グレーゾーンがあるので、この原価方式は今後の議会・議員活動を考える素材であつて、報酬額に直結しない。つまり、新たな議会を創り出す上での議員が活動すべき水準、あるいは期待値である。

原則３：原価方式を踏まえて報酬額を考える場合、グレーゾーンを排除するために明確な活動、したがって公式な会議への参加だけといったように議員活動を狭めることになる。同時に、事後的に報酬が確定するという極めて煩雑な作業が議会事務局に課せられる。したがって、新たな議会を創り出す上では、現時点では原価方式を報酬額に直結させる手法は馴染まない。

*補足：活動日数が多くなれば、当然生活給的な額が必要になるという論理も内包している。

つまり、議員活動には、グレーゾーンがあること、および少なくともこの程度は活動してほしいという現状、および期待を込めた活動を念頭に置いた、議会・議員活動の時間を便宜的に提示している。

もちろん、葉山町議会のように、全数、しかも複数年の調査を採用すれば、体系的な議会・議員活動が明確になる。これは、すぐ後に検討するように、時間給・日当制、さらに進めて個人別報酬額算定の根拠ともなる。しかし、原価方式を現在採用している議会は、この方向に舵を切っていない。グレーゾーンの存在とともに、新たな議会を全議員が創造する意思があるためである。

②グレーゾーンを判断する浦幌方式

北海道浦幌町議会は、原価方式を活用しながらも、グレーゾーンを踏まえて、仮説としてその時間を半分としてカウントして議員報酬の水準を確定している。町村議会モデルの基準（首長の30%）を踏まえつつ、独自に議員の活動時間をカウントする。そのモデルの基準は、そもそも全国の動向を踏まえたものであり、それぞれ独自の調査によって報酬額を決めると謳われていたことからすれば、それに即したものである。その際、議会活動や議員活動の範囲が増大していることを踏まえている。

浦幌町議会は、グレーゾーンについて総時間の半数にカウントしている。これが浦幌方式である。本来全時間を含めてカウントすることも想定できるが、「表に現れない活動時間日数をどう評価し参入するかが課題」であるというように、グレーゾーンについて説明責任の観点からこの方式を採用している¹。

（3）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。

<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なる。ようするに、昼間に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つながる。ここから常勤職＝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

¹ この浦幌方式は、この議員報酬のカウント方式に限定されるものではない。選挙制度改革の提案（補欠選挙の要件緩和、被選挙権年齢の引き下げ、公営選挙制度設置等）、その検討（推薦枠、義務投票制度等）、若者チャレンジ奨励金（厚生労働省）の類似制度の創設、なども含めて検討されている。議員報酬に限定しない、広く地域民主主義を考える中で提起されている。意欲あるものである。北海道浦幌町議会議会運営委員会『第2次議会活性化検討項目 最終報告』2017年3月（「議員のなり手不足の検証」検証報告書）（中間報告、2016年12月）。これを踏まえて、提案を衆参議長、首相その他に意見書として提出している（2017年3月15日）。

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。兼業も多いが、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ない。昼間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場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を多様化させるとは限らない。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>

議員の期末手当は、条例に基づいて支給できる（自治法 203③）。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はいえ、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 204②、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はいないが、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）。

期末手当といっても、その前提が給与（首長や職員等）と報酬（議員）とで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ない（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、若者手当などはできない。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ではなく、手当の議論を進めるべきではないだろうか。現行の法体系では困難であるが（自治法 204 の 2）、非常勤という誤解をあたえなくするために「公選職」規程の導入を急ぐべきだろう。

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、給与や退職金の支給はできない。

<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、委員長には十分な額（手当ではなく報酬）が現状では必要である。

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も）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・議員活動を狭めたこと、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。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）。まちづくりに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。

第2節 議員報酬をめぐる新たな議会の動向

(1) 住民への説明責任を意識した議会の試み

議会が住民に説明するための素材として、調査研究を行う議会がある。エビデンスを住民に示しながら住民と議論する試みである。北海道福島町議会、同浦幌町議会、同芽室町議会、神奈川県葉山町議会、京都府精華町議会などである。

①基本的視点

議員活動日数を計算し、首長の活動日数・給与を算出し、その関数から議員報酬を算出する。首長活動日数：首長給与＝議員活動日数：議員報酬（X）、という計算式である。

②相違（何を選択するか：住民に説明するための基準）

- i 議員活動日数：議員活動日数か、時間を選出し1日8時間として日数に換算
- ii 議員活動日数における条例に基づく会議日数・時間以外の活動時間のカウント：議案の精読・住民との接触時間という表に表れない時間、および視察の際のカウント
- iii 首長の活動日数：休日分の算定の仕方
- iv 議員活動時間のサンプル（全議員か、抽出か）

これらの動向とともに、議員活動を住民に知らせ、その中で議員報酬をあげる方向を提示し住民と議論はするが、増額する金額そのものは特別職報酬等審議会に委ねた長野県飯綱町議会の動向をこれに加えてよいであろう。

(2) 報酬を考える留意点

議員報酬を考える視点、現状、最近の報酬をめぐる議会の動向、およびそれが依拠する発想と留意点を確認してきた。そこで、報酬を考える場合の注意しなければならない3つの論点を確認しておこう。

<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おいていただきたい）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。

<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3③I）。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った。非常勤の特別職と一緒に条文で、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、常勤職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はなく、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。

＜セットしての支援策＞

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ない。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る（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乘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3つの留意点を考慮しつつ、8原則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。***

これら3つの論点を踏まえつつ、議員報酬を決めるモデルの提示とともに、定数や政務活動費の関係等についても議論を進めていきたい。

むすび

本中間報告では、議員報酬の現状、議員にとっては低い報酬という意識、報酬の低さが議員のなり手不足と連動していること、そして、議会の新たな試みについて検討してきた。

議員報酬をめぐる考え方を再確認しておこう。

- ① 議会活動は従来よりも多様化し活動量も増加している。それに適する報酬額が必要である。
- ② 住民からは議会はみえない、したがって議員報酬（定数）削減の意識は強い。それに応える説明責任が求められている。
- ③ 報酬額と議員のなり手不足は連動している。（なお、報酬を増額するだけでなり手不足が解消するとはいえないこと、つまり議会・議員の魅力を示さない限り、報酬が増額しないし、なり手不足も解消できないことについては、中間報告では主題的に検討していない。本報告で検討するつもりである。）

最後にこうした議員報酬をめぐる考え方を踏まえて、報酬額を確定する手順を暫定的ながら提示する。なお議員報酬額は、科学的に算定できるものではなく、あくまで説明責任を果たす素材を提供するためのものである。それに基づき住民に説明し議会・議員活動の理解を広げることも目的の重要な1つである。また、特別職報酬等審議会委員に対しての説明の素材にもなる。したがって、報酬額算定にあたっての手順を提示することが重要と考えている。

【議員報酬算定にあたっての手順】

【手順1】 現行の活動か、あるいは期待値（空想ではない）を含めたものかを確定する。

【手順2】 1年間の議員活動日数を算定するために、全議員を対象とするか、抽出とするかを確定する。

【手順3】 議会活動として活動する日数の算出については、基準を明確にする（表に表れる活動）。

- ① 議員活動の範囲の確定。本会議・委員会等の正式な会議のほか、どこまで会議を広げるか。
- ② 議員派遣・視察等の会議ではない議会活動を確定する。
- ③ それらを時間から日数を割り出し詳細に算出するか、活動時間は考慮せず活動した日数を目安に約で（アバウトに）算出するか、項目では視察の交通時間をカウントすべきかしないのか、あるいは半分でカウントするか、等）。

【手順4】 議案の精読、住民との接触等の個々の議員・会派で行う活動の範囲と算定にあたっての基準を明確にする（表にあらわれない活動）

- ① この日数を半数でカウントするか（浦幌方式）、全部か、あるいはカウントしないか。
- ② 政党活動・選挙活動は対象外であるが、重なる部分のカウントの仕方（カウントしないか、按分か）。

【手順5】議員活動日数と首長活動日数・給与との比較から議員報酬を算定する（首長と副首長の平均を採用する自治体もある）。

- ① 上記の総計を算出。
- ② 首長給与（副首長給与の平均を考慮する場合もあり）およびその年間の活動日数の比較から議員報酬を算出する。

【追記】

- ① 中間報告提出まで、本研究会は6回開催されている（後掲資料参照）。そのほかメール等での議論を行った。
- ② 調査および5町の報告書の比較表等は全国町村議会議長会議事調査部が集計を行った。
- ③ 中間報告をめぐって、基本的な視点や論点は研究会で議論しているが、重複もある。最終報告に向けて議論を深めていきたい。また、個々の論点では委員間で一致しない見解も含まれている可能性もある。意見をお聞きし、委員会で再度討議を重ねたい。
- ④ 「はじめに」「第1章」「第4章」「むすび」は、以下の江藤執筆文献を参照するとともに活用した。

今後の町村議会のあり方と自治制度に関する研究会（全国町村議会議長会）『町村議会議員の活動実態と意識——町村議会議員意識調査結果をふまえて——』2013年。

江藤俊昭「問われる定員定数・報酬」『地方議会人』2016年5月号。

江藤俊昭「議員報酬の根拠＝原価方式の意味と範囲」『ガバナンス』2017年4月号。

江藤俊昭「原価方式の留意点」『ガバナンス』2017年5月号。

- ・ 議員報酬・定数等に関する調査結果
- ・ 先駆議会（５町）の議員報酬算定基礎データ

議員報酬・定数等に関する調査結果 概要

平成29年11月20日現在

- ◇ 調査対象：平成29年7月1日現在の927町村議会（744町、183村）
- ◇ 回答数：927町村
- ◇ 対象期間：平成23年4月1日～平成29年7月1日現在（設問Ⅰ～Ⅲ）
- ◇ 設問Ⅳは議長の意識を調査。
- ◇ 法・・・地方自治法

Ⅰ 議員報酬の検討状況

1 検討の状況

○回答数 927町村

検討済み	271町村	29.2%
検討中	98町村	10.6%
検討していない	558町村	60.2%

2 検討を実施・検討中の組織

○回答数 369町村（1検討の状況にて「検討済み」「検討中」と回答した町村）

常任委員会	8町村	2.2%
議会運営委員会	56町村	15.2%
特別委員会	145町村	39.3%
協議調整の場（法100条第12項）	86町村	23.3%
その他	106町村	28.7%

※「その他」の主な回答

特別職報酬等審議会、任意の全員協議会、任意の委員会

3 検討過程における住民の参加

○回答数 271町村（1検討の状況にて「検討済み」と回答した町村）

有	83町村	30.6%
無	188町村	69.4%

→ 住民の参加の方法（複数選択）

○回答数 83町村（3検討過程における住民の参加にて「有」と回答した町村）

参考人	9町村	10.8%
議会設置の第三者機関	2町村	2.4%
住民懇談会	21町村	25.3%
議会報告会	22町村	26.5%
住民アンケート	14町村	16.9%
パブリックコメント	4町村	4.8%
議会モニター・議会アドバイザー	2町村	2.4%
その他	35町村	42.2%

※「その他」の主な回答

特別職報酬等審議会、有識者・各種団体代表からの意見聴取

4 検討結果

○回答数 271町村（1 検討の状況にて「検討済み」と回答した町村）

報酬額を上げる	95町村	35.1%
報酬額を下げる	30町村	11.1%
現状の報酬額を維持する	84町村	31.0%
その他	62町村	22.9%

※「その他」の主な回答

減額条例により期間を限定して報酬額を減額、減額条例の廃止

5 検討結果の住民への報告・周知

○回答数 271町村（1 検討の状況にて「検討済み」と回答した町村）

有	176町村	64.9%
無	95町村	35.1%

→ 住民への報告・周知の方法（複数選択）

○回答数 176町村（5 検討結果の住民への報告・周知にて「有」と回答した町村）

ホームページ	52町村	29.5%
議会広報紙	144町村	81.8%
住民懇談会	12町村	6.8%
議会報告会	23町村	13.1%
CATV	8町村	4.5%
インターネット録画配信	15町村	8.5%
その他	22町村	12.5%

※「その他」の主な回答

執行部側が発行する広報紙

II 議員報酬・議員定数の改正の状況

1 直近の議員報酬条例の改正

○回答数 927町村

増額	139町村	15.0%
減額	64町村	6.9%
無	594町村	64.1%
減額条例が期限を迎え報酬額が元に戻った	130町村	14.0%

※「増額」の主な理由

- ・特別職報酬等審議会の答申
- ・近隣町村との比較
- ・町村財政の改善
- ・なり手の確保

※「減額」の主な理由

- ・町村財政の悪化
- ・特別職報酬等審議会の答申

→ 提案者

○回答数 203町村（1 直近の議員報酬条例の改正にて「増額」「減額」と回答した町村）

議会	78町村	38.4%
町村長	125町村	61.6%

2 直近の議員定数条例の改正

○回答数 927町村

有	287町村	31.0%
無	640町村	69.0%

→ 増員・減員の内訳

○回答数 287町村（2直近の議員定数条例の改正にて「有」と回答した町村）

増員	1町村	0.3%
減員	286町村	99.7%

※「増員」の理由

- ・人口の増加及び町財政の回復

※「減員」の理由

- ・人口の減少
- ・町村財政の悪化

→ 提案者

○回答数 287町村（2直近の議員定数条例の改正にて「有」と回答した町村）

議会	283町村	98.6%
町村長	4町村	1.4%

Ⅲ 無投票当選の状況

1 直近の一般選挙

○回答数 927町村

無投票当選であった	191町村	20.6%
無投票当選ではなかった	736町村	79.4%

→ 定数割れの状況

○回答数 191町村（1直近の一般選挙にて「無投票当選であった」と回答した町村）

定数割れであった	10町村	5.2%
定数割れではなかった	181町村	94.8%

2 直近の補欠選挙

○回答数 280町村（補欠選挙を実施した町村）

無投票当選であった	99町村	35.4%
無投票当選ではなかった	181町村	64.6%

→ 定数割れの状況

○回答数 99町村（2直近の補欠選挙にて「無投票当選であった」と回答した町村）

定数割れであった	11町村	11.1%
定数割れではなかった	88町村	88.9%

Ⅳ 議員のなり手不足に関する意識調査

1 議員のなり手不足は議員報酬が影響していると思いますか。

○回答数 927町村

思う	275町村	29.7%
どちらかといえば思う	359町村	38.7%
どちらかといえば思わない	82町村	8.8%
思わない	91町村	9.8%
どちらともいえない	120町村	12.9%
無回答	0町村	0.0%

2 兼職禁止（法第92条）が立候補の弊害となっていると思いますか。

○回答数 927町村

思う	60町村	6.5%
どちらかといえば思う	105町村	11.3%
どちらかといえば思わない	147町村	15.9%
思わない	512町村	55.2%
どちらともいえない	101町村	10.9%
無回答	2町村	0.2%

3 兼業禁止（法第92条の2）が立候補の弊害となっていると思いますか。

○回答数 927町村

思う	69町村	7.4%
どちらかといえば思う	172町村	18.6%
どちらかといえば思わない	154町村	16.6%
思わない	405町村	43.7%
どちらともいえない	125町村	13.5%
無回答	2町村	0.2%

4 議員への立候補及び議会・議員活動のための休暇・休職制度、議員退職後の復職制度を導入することにより、議員のなり手を確保できると思いますか。

○回答数 927町村

思う	123町村	13.3%
どちらかといえば思う	234町村	25.2%
どちらかといえば思わない	146町村	15.7%
思わない	253町村	27.3%
どちらともいえない	170町村	18.3%
無回答	1町村	0.1%

5 議員報酬のほかに各種手当制度（若者手当等）を導入することにより、議員のなり手を確保できると思いますか。

○回答数 927町村

思う	140町村	15.1%
どちらかといえば思う	278町村	30.0%
どちらかといえば思わない	123町村	13.3%
思わない	217町村	23.4%
どちらともいえない	167町村	18.0%
無回答	2町村	0.2%

6 学校教育における地方議会の啓発により、議員のなり手を確保できると思いますか。

○回答数 927町村

思う	157町村	16.9%
どちらかといえば思う	295町村	31.8%
どちらかといえば思わない	95町村	10.2%
思わない	160町村	17.3%
どちらともいえない	219町村	23.6%
無回答	1町村	0.1%

7 議員のなり手確保対策の一つとして、議会の開催を主に休日や夜間に開催することが挙げられていますが、一方で、町村職員の負担が増えることや日中仕事をしながらでは議員活動が十分に行うことができないのではないかととも言われています。

休日や夜間に議会を開催することで、議員のなり手を確保できると思いますか。

○回答数 927町村

思う	19町村	2.0%
どちらかといえば思う	72町村	7.8%
どちらかといえば思わない	206町村	22.2%
思わない	453町村	48.9%
どちらともいえない	177町村	19.1%
無回答	0町村	0.0%

先駆議会（５町）の議員報酬算定基礎データ

	北海道福島町	北海道浦幌町
	議員定数と議員歳費に関する答申 (平成22年12月)	議員のなり手不足検証報告書 (平成28年12月)
① 議員活動日数	116日	110日
② 町長職務遂行日数	301日	330日
③ 比率(①／②)	30%	33%
④ 町長給料	580,000円	700,000円
⑤ 結論となる議員報酬額(④×③)	174,000円	231,000円
⑥ 議員活動の区分方法	表に現れる／現れない	表に現れる／現れない
⑦ 議員活動日数の算出方法	日数で積算	日数で積算
⑧ 議員活動日数の調整	議員の活動日数において、標準とすべき活動日数163日から48日（表に現れない活動日数95日の2分の1）を減じた。	表に現れない活動日数を2分の1とし、30日を標準とすべき日数とした。
⑨ 移動時間の算定	—	—
⑩ その他活動あるいは領域Xの範囲	各種行事（学校関係、議員会、林産業活性化議員連盟、消防・自衛隊関係、町主催行事、その他団体行事）の出席及び行政視察受入れ	消防団出初式、各種団体主催の交礼会、成人式、表彰式、視察対応
⑪ 算定に用いる長の給料	町長65万円、副町長57万円、教育長53万円の三役平均給料	町長
⑫ 町長の活動日数	—	休日祝日の半分 35日とした。
⑬ その他	—	—
⑭ 議員報酬額 (平成29年10月時点)	187,000円	175,000円
	報酬条例別表にて、町長、副町長及び教育長の給料月額の前平均額×0.3 報酬条例別表にて、計算式により算出した議員歳費の額が、全道類似団体の議員報酬額の最低額を下回るときは、全道類似団体の議員報酬額の最低額としている。	—

北海道芽室町	神奈川県葉山町	京都府精華町	5 町平均
議会運営委員会答申 (平成26年11月)	議員報酬のあり方について (平成27年3月) 所管事務調査報告書 (平成29年5月)	地方議会(町村議会)における 議員報酬のあり方 (平成28年10月)	—
89日	139日	170日	125日
330日	269日	350日	316日
27%	51.7%	48.5%	38.0%
787,000円	823,000円	825,000円	743,000円
204,000円※	425,491円	400,000円	286,898円
公務／公務外	領域A／B／C／X	領域A／B／C／X	—
時間単位で積算後、1日8時間として 日数に換算	時間単位で積算後、1日8時間として 日数に換算	時間単位で積算後、1日8時間として 日数に換算	—
3委員会及び2委員会それぞれで活動 した場合の時間を算定した。	—	—	—
—	町外で実施される研修会や視察に 係る移動時間を見込んでいる。	—	—
—	団体意思の決定、監視、政策形成 などを行うために必要となる町民 相談、意見交換など、町民との接 触活動を行うこと。 町が主催・共催する記念式典その 他の公的行事に出席すること。 各種団体行事等への出席について は除外。	町主催・共催行事への出席。 町主催行事ではないが、町長が公 務として出席する行事(例えば、 民間企業主催の記念式典など)。	—
町長	町長	町長	—
—	休日は1日3時間活動したものとみなす。	—	—
※ ④×③の計算結果は212,490円 であるが、地方議会議員年金の給 付に要する費用である共済費につ いて、議員報酬を増額した場合の 影響を考慮した結果、204,000円を 採用した。	①～⑤は「所管事務調査報告 書」、⑥～⑫は「議員報酬のあり 方について」を参照している。	—	—
204,000円	400,000円	263,500円	—
—	—	報酬条例では287,000円と定めてい るが、特例条例により、平成29年5 月20日から平成30年3月31日ま での間において、上記金額としてい る。	—

参 考

議員報酬・定数等に関する調査票

議員報酬・定数等に関する調査

都道府県名：

町 村 名：

I 平成23年4月1日から平成29年7月1日現在における議員報酬の検討状況についてお聞きします。

1 検討の状況

- ☐ 検討済み
☐ 検討中
☐ 検討していない（Ⅱ－1へお進みください）

2 検討を実施した（検討中の）組織

- ☐ 常任委員会 ☐ 議会運営委員会 ☐ 特別委員会
☐ 協議調整の場合※ ☐ その他（ ）

※ 地方自治法100条第12項に定める協議又は調整を行うための場

——「1 検討の状況」にて「検討中」を選択された方は、Ⅱ－1へお進みください。——

3 検討過程における住民の参加

- ☐ 有 ☐ 無

○「有」と回答された方
住民の参加の方法
（複数選択可）

- ☐ 参考人 ☐ 議会設置の第三者機関
☐ 住民懇談会 ☐ 議会報告会
☐ 住民アンケート ☐ パブリックコメント
☐ 議会モニター・議会アドバイザー
☐ その他（ ）

4 検討結果

- ☐ 報酬額を上げる ☐ 報酬額を下げる
☐ 現状の報酬額を維持する ☐ その他（ ）

※ 減額条例により期間を限定して報酬額を減額する場合等は、「その他」にご記入ください。

5 検討結果の住民への報告（周知）の有無

- ☐ 有 ☐ 無

○「有」と回答された方
住民への報告（周知）
の方法
（複数選択可）

- ☐ ホームページ ☐ 議会広報紙
☐ 住民懇談会 ☐ 議会報告会
☐ CATV ☐ インターネット録画配信
☐ その他（ ）

Ⅱ 議員報酬・議員定数の改正の状況についてお聞きします。

1 平成23年4月1日から平成29年7月1日現在における議員報酬条例の改正についてご回答ください。

(1) 改正の状況（複数回改正した場合は直近の改正についてご回答ください）

- ☐ 増額 ☐ 減額 ☐ 無
☐ 減額条例が期限を迎え報酬額が元に戻った

_____ (1)「改正の状況」にて「無」・「減額条例が期限を迎え報酬額が元に戻った」を _____
 選択された方は、Ⅱ－2へお進みください。

① 改正前と改正後の報酬月額	改正前	改正後
議長	円	円
副議長	円	円
議員	円	円
常任委員長	円	円
議会運営委員長	円	円
② 条例の施行日	平成 年 月 日	
③ 改正後の議員報酬月額の適用日	平成 年 月 日	
④ 増額あるいは減額となった理由		
⑤ 提案者	☐ 議会（議員・委員会） ☐ 町村長	
⑥ 改正にあたり、議会として特別職報酬等審議会と何らかの関わりがありましたか。 関わりがあった場合は、具体的にご記入ください。		

(2) 条例改正の回数

回

2 平成23年4月1日から平成29年7月1日現在における議員定数条例の改正について
ご回答ください。

(1) 改正の有無

☐ 有	☐ 無
----------------------------	----------------------------

————(1)「改正の有無」にて「無」を選択された方は、Ⅲ－1へお進みください。————

① 改正の状況	☐ 増員 ☐ 減員	
② 改正前と改正後の 定数	改正前	改正後
	名	名
③ 条例の施行日	平成 年 月 日	
④ 改正後の議員定数の 適用日	平成 年 月 日	
⑤ 増員あるいは減員と なった理由		
⑥ 提案者	☐ 議会（議員・委員会） ☐ 町村長	

Ⅲ 平成23年4月1日から平成29年7月1日現在における無投票当選の状況について
お聞きします。

1 直近の一般選挙における無投票当選の状況

☐ 無投票当選であった ☐ 無投票当選ではなかった	
☐ 「無投票当選であった」 を選択された場合	☐ 定数割れであった ☐ 定数割れではなかった

2 直近の補欠選挙における無投票当選の状況

☐ 無投票当選であった ☐ 無投票当選ではなかった ☐ 補欠選挙はなかった		
☐ 「無投票当選であった」 を選択された場合	☐ 定数割れであった ☐ 定数割れではなかった	

—————以降の設問は議長のお考えをお聞かせください。—————

Ⅳ 現在問題となっている議員のなり手不足についてお聞きします。

1 議員のなり手不足は議員報酬が影響していると思いますか。

- | | |
|---------------------------------------|-------------------------------------|
| ☐ 思う | ☐ どちらかといえば思う |
| ☐ どちらかといえば思わない | ☐ 思わない |
| ☐ どちらともいえない | |

○ 回答された理由

2 兼職禁止（地方自治法第92条）が立候補の弊害となっていると思いますか。

- | | |
|---------------------------------------|-------------------------------------|
| ☐ 思う | ☐ どちらかといえば思う |
| ☐ どちらかといえば思わない | ☐ 思わない |
| ☐ どちらともいえない | |

○ 回答された理由

3 兼業禁止（地方自治法第92条の2）が立候補の弊害となっていると思いますか。

- | | |
|---------------------------------------|-------------------------------------|
| ☐ 思う | ☐ どちらかといえば思う |
| ☐ どちらかといえば思わない | ☐ 思わない |
| ☐ どちらともいえない | |

○ 回答された理由

4 議員への立候補及び議会・議員活動のための休暇・休職制度、議員退職後の復職制度を導入することにより、議員のなり手を確保できると思いますか。

- | | |
|---------------------------------------|-------------------------------------|
| ☐ 思う | ☐ どちらかといえば思う |
| ☐ どちらかといえば思わない | ☐ 思わない |
| ☐ どちらともいえない | |

○ 回答された理由

5 議員報酬のほかに各種手当制度（若者手当等）を導入することにより、議員のなり手を確保できると思いますか。

- | | |
|---------------------------------------|-------------------------------------|
| ☐ 思う | ☐ どちらかといえば思う |
| ☐ どちらかといえば思わない | ☐ 思わない |
| ☐ どちらともいえない | |

○ 回答された理由

6 学校教育における地方議会の啓発により、議員のなり手を確保できると思いますか。

- | | |
|---------------------------------------|-------------------------------------|
| ☐ 思う | ☐ どちらかといえば思う |
| ☐ どちらかといえば思わない | ☐ 思わない |
| ☐ どちらともいえない | |

○ 回答された理由

7 議員のなり手確保対策の一つとして、議会の開催を主に休日や夜間に開催することが挙げられていますが、一方で、町村職員の負担が増えることや日中仕事をしながらでは議員活動が十分に行うことができないのではないかとされています。

休日や夜間に議会を開催することで、議員のなり手を確保できると思いますか。

- | | |
|---------------------------------------|-------------------------------------|
| ☐ 思う | ☐ どちらかといえば思う |
| ☐ どちらかといえば思わない | ☐ 思わない |
| ☐ どちらともいえない | |

○ 回答された理由

8 1～7以外で議員のなり手確保のために有効と思われる対策を具体的にご記入ください。

9 貴議会において議員のなり手確保のための対策を講じている場合は、具体的にご記入ください。

10 その他、何かご意見がありましたら、ご記入ください。

ご協力、ありがとうございました。

町村議会議員の議員報酬等のあり方検討委員会
開催経過及び委員名簿

町村議会の議員報酬等のあり方検討委員会 開催経過

平成29年

4月14日（金）

第1回委員会

- ・委員長の互選
- ・今後の進め方について

6月5日（月）

第2回委員会

- ・議員活動調査

9月4日（月）

第3回委員会

- ・議員報酬・定数等に関する調査を踏まえた
議員活動調査

10月25日（水）

町村議会の制度・運営に関する検討委員会との意見交換

11月2日（木）

第4回委員会

- ・議員活動日数等について

12月18日（月）

第5回委員会

- ・中間報告骨子（案）

平成30年

1月29日（月）

第6回委員会

- ・中間報告とりまとめ

町村議会議員の議員報酬等のあり方検討委員会 委員名簿

(敬称略)

委員長 江 藤 俊 昭 山梨学院大学大学院研究科長・法学部教授

牛山 久仁彦 明治大学政治経済学部教授

長 野 基 首都大学東京都市環境学部准教授

