

議員報酬・期末手当及び定数等調査研究
報 告 書
～「協働型政策議会」を目指して～

2019年(令和元年)8月

山口県長門市議会
議員報酬・期末手当及び定数等調査研究会

目 次

第 1 章	平成 29 年度報酬等審議会の答申を受け、長門市議会報酬・期末手当及び 定数等調査研究会（以下「研究会」という）の設置	1
第 2 章	議会アンケートの実施と、その結果から見えるもの	4
第 3 章	アンケート・問 5 自由記載のご意見について	8
第 4 章	「公選職」について	20
第 5 章	長門市議会が目指す『新しい議会・議員の在り方』について 市民から信頼される議会＝「協働型政策議会」への取り組み	23
第 6 章	長門市議会の報酬・定数に関する考え	28
第 7 章	議員定数について	30
第 8 章	議員報酬・期末手当等について	33
第 9 章	議員活動の範囲及び定義の確認	39
第 10 章	長門市議会議員の報酬・期末手当の算定	43
第 11 章	長門市特別職報酬等審議会の答申について	52
第 12 章	まとめ	57
	活動経過報告	60

第1章 平成 29 年度報酬等審議会の答申を受け、長門市議会報酬・期末手当及び定数等調査研究会（以下「研究会」という）の設置

1. 研究会の概要

議長の提起により、長門市議会議員 7 名で構成された任意の研究会であり、議長の諮問機関として議長に調査報告書を提出します。

2. 研究会の目的

長門市議会議員の報酬及び期末手当並びに定数について、現状と課題の分析を行い、今後 2～3 年間をかけて、報酬及び定数等について長門市議会のあるべき姿を調査研究し提案します。

3. 報酬等審議会の答申

平成 29 年 11 月、長門市特別職報酬等審議会が開催され、審議会より「市長等特別職（副市長、教育長）及び市議会議員の報酬は現行の額で据え置きが妥当」とされたものの、市議会議員の報酬・期末手当については以下の附帯意見を付けて答申されました。

長門市特別職等報酬審議会答申（平成 29 年 11 月）（抜粋）

次の意見を付すことを条件として、報酬は現行に据え置く。

附帯意見

議員報酬について

- 1 報酬は県内他市と比べて高くはない。
- 2 しかし、本市の厳しい財政状況や地域経済状況を考慮し、市民感覚を反映した、市民の理解と納得が得られる報酬額が求められる。
- 3 市民感情からすると決して低い額とは言えず、今後は他団体との比較考量だけでなく、地域の給与状況にも配慮した報酬額が望まれる。

期末手当について

- 1 特別職については適当。
- 2 議員については、市の厳しい財政状況や地域経済は依然厳しく、市内にはボーナスが支給されない企業もあり、期末手当の支給には批判的な意見もあることから、期末手当の支給の在り方については、議員が自ら協議し判断されたい。

4. 研究会の調査テーマについて

研究会では数回の討議を経て、以下のテーマや想定課題を絞り込みました。

(1) 定数

議員定数については、合併前の 65 人から数回の削減を経て現在 18 人となっていますが、「削減ありき」だけでは、市民の多様な属性に伴う様々な意見を代弁するという「代議制」が機能しなくなる可能性もあります。この点をどう判断していくのかが今後の大きな論点となります。報酬問題に対する一定の結論を見出した後、定数についても取り組んでいきたいと思います。

(2) 報酬・期末手当

報酬・期末手当問題については、現状の月額報酬 32 万円に期末手当を加えると年額では約 510 万円となりますが、これは合併前の旧長門市議会（平成 9 年）の規定を報酬等審議会の答申に基づいて、合併後もそのまま踏襲してきたものです。それ以降、議会においては今日まで、一部を除いて報酬等についての踏み込んだ議論は行われてきませんでした。今回初めてこの問題について議会として真正面から取り組もうとするものです。

5. これからの進め方・論点について

(1) 研究の進め方

- ① 報酬・定数問題は地方議会を成立させる最も基本的な事項であり、議会は積極的に市民の前に出て、市民とともにこの問題を論議し、判断する必要があります。これは議会基本条例にもある「市民参加・情報公開」の深化・徹底を図ろうとするものです。
- ② 論点が極めて多岐にわたるため、調査期間は 2 年～3 年を見込んでいます。

(2) 研究会の論点（議論のポイント）

- ① 長門市議会が市民の負託に応え「信頼される議会」となるためにはどのような「議会・議員像」を選択すべきでしょうか。
- ② 平成 30 年 3 月、総務省の検討会は「これからの小規模町村議会の在り方」について答申を出し、2 つのタイプを提示しました。長門市は、未だこの自治体の範囲ではありませんが、将来的に同様な自治体になることも予測されます。

	多数参加型	集中専門型
定数	多数・選挙区細かく	少数
活動	非専門的	専門的
報酬	副収入的な水準	生活給を保障する水準
議会運営	夜間・休日中心	本会議のみ・平日中心
兼業	現状を緩和	現行通り禁止

- ③ 提案の内容や決定方法等には批判もありますが、この 2 タイプのどちらを選択するかによって議会の在り方は大きく変わります。

（注 総務省は 2019 年（令和元年）6 月、この二つの仕組みの制度化を見送りました。全国市議会議長会や町村議長会などから「議会の行政監視機能を低下させかねない」などの意見を受け、方針を変更しました）

- 市民が言われる「報酬を減額して議員を増やす」あるいは「議員はボランティアにすべき」「日当制にすべき」等のご意見は、この「多数参加型」に当てはまります。そしてこれらは研究会の論点となるでしょう。
 - 一方、集中専門型は、地方分権による議事事項の拡大等に伴い、議員の責務が拡大している中では、現実に見合ったパターンとも言えなくもありません。
- ④ 私たち議員は、これらの意見の根底には「議会不要論」という、市議会に対する厳しい評価があることも知っています。これをどのように払拭し「信頼される議会」を実現するために、どのようにすればよいかを論議・実行していきます。
- ⑤ これからの議会がどうあるべきかを考える時に、議会の役割について市民と共通理解を図る必要があります。国政＝国会の「議員内閣制」と、地方議会の「二代表制＝機関競争主義」との違いについて、さらに「目指すべき議会像」を市民と論議を交わし、意見交換の中でお互いの理解を深めていきたいと考えています。

6. 現時点での議会の共通認識

- （１）議員は「片手間」では難しく、専門職・専門的色彩が強くなってきていること。
- （２）報酬・定数問題は地方議会を成立させる最も基本的な事項であり、議会は積極的に市民の前に出て、市民とともにこの問題を論議し、判断する必要があること。
- （３）「行政改革」と「議会改革」は目的が異なること。
「行財政改革は削減を優先させる『効率性』を重視するのに対して、議会改革は地域民主主義の実現であり、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」【江藤俊昭・山梨学院大学教授】という見解は今後十分に検討していく必要があること。
- （４）報酬や定数等については、その金額や数の如何に関わらず「**その根拠と市民への説明責任**」が伴うこと。
- （５）長門市議会ではその根拠として、福島県会津若松市議会や神奈川県葉山町議会等で実施されている「市長と議員の活動量の比較」から適正額を算出する方法を長門市議会でも試験的に取り入れたいと考えており、今後 1 年間かけて「議員活動実態調査」（仮称）を実施する予定です。

（以上は平成 30 年 5 月の長門市議会・議会報告会【市民との意見交会】において配布した研究会報告文書を部分的に加筆したものです）

第2章 議会アンケートの実施と、その結果から見えるもの

報酬・定数等の調査・検討にあたり、最初に市民へのアンケートの実施に取り組みました。

長門市議会の議会・議員活動が市民からどのように評価されているのか、市民が議会・議員活動のどの部分に不信感を持っておられるのか等を把握するためです。こうしたアンケート調査は長門市議会では初めての試みでした。

1. アンケート実施の状況

- (1) 実施期：平成30年8月配布、9月末に回収。
(結果は議会だより12月定例会号及び議会ホームページに掲載)
- (2) 配布数：5,010部
(議長を除く17議員が約300部ずつを手渡し、または各戸にポスティング)
- (3) 回収数：1,274部
(回収率 25.4%) ※回収には料金後納制度を利用
- (4) 集計：研究会所属議員が集計

2. アンケート結果

問1 議会・議員の果たすべき役割は何だと思われますか (複数回答可)

回答項目	回答数	構成比 (%)
行政をチェックする	700	28
政策を立案・提案する	609	25
市民の声や要望を市政に届ける	1,089	44
その他	52	2
無回答	18	1
合 計	2,468	100

問2 今の議会はその役割を果たしていると思われますか。

回答項目	回答数	構成比 (%)
果たしている	331	26
果たしていない	716	56
無回答	227	18
合 計	1,274	100

問3 今の議会に対して一番不満に思われていることは何でしょうか（複数回答可）

回答項目	回答数	構成比 (%)
議会・議員の活動が見えない	813	47
行政のチェック機能を果たしていない	303	18
政策立案能力がない	403	23
その他	139	8
無回答	77	4
合 計	1,735	100

問4 今の議員報酬等は年額約 520 万円（報酬月額 32 万円、期末手当年額 125 万円、政務活動費年額 9 万円）です。このことについてどう思われますか。

回答項目	回答数	構成比 (%)
高い	700	55
適当	435	34
低い	52	4
無回答	87	7
合 計	1,274	100

問5 議会報酬・期末手当等について思われていることを自由にお書きください。

回答項目	回答数	構成比 (%)
記入あり	623	49
無回答	651	51
合 計	1,274	100

※自由記載欄に書き込みをされた方の内訳

	人数	構成比 (%)
問4の「高い」を選択された方	356	57
問4の「適当」を選択された方	203	33
問4の「低い」を選択された方	25	4
問4に「無回答」で問5に記載された方	38	6
合 計	622	100

問6 現在の議員定数は18人です。定数についてどう思われますか。

回答項目	回答数	構成比 (%)
1 多い	613	48
2 適当である	491	39
3 少ない	28	2
無回答	142	11
合 計	1,274	100

問7 長門市議会発行の「議会だより」を読まれていますか。

回答項目	回答数	構成比 (%)
よく読んでいる	439	35
時々、読んでいる	625	49
読まない	104	8
無回答	106	8
合 計	1,274	100

問8 ほっちゃテレビの「議会中継」を視聴されていますか。

回答項目	回答数	構成比 (%)
よく見ている	167	13
時々、見ている	667	53
見ない	334	26
無回答	106	8
合 計	1,274	100

問9 その他、議会・議員についてご意見・ご要望・ご批判など素直にお聞かせください。

回答項目	回答数	構成比 (%)
記入あり	500	39
無回答	774	61
合 計	1,274	100

3. アンケート結果から見えるもの

- (1) 地区別・性別・年齢別にかなり偏りがあること。

地区別の偏りは、配布したそれぞれの地区出身の議員数の偏りによるものと思いますが、性別・年齢別は、長門市の政治関心状況が男性・高齢者に重点があるのではないかと考えられます。特に年齢別の「60代」・「70代～」における回答比率が全回答者の77%であったのは「驚き」でした。今後、女性や若年層の政治的参加の問題が課題となるでしょう。

- (2) 問1の「議会の果たすべき役割」の項目では、回答選択③の「市民の声や要望を市政に届ける」が44%とトップでした。

私たちは、議会・議員活動として市政の監視や政策立案を重視し、行政監視・政策立案の中で市民の声を反映させることが出来るのではないかと考えていましたが、この点では市民とのかい離があるようです。議員活動のさらなるチェックが必要な事項と思われます。

- (3) 問2の「今の議会はその役割を果たしているか」では、「果たしている」が26%、「果たしていない」が「果たしている」の2倍以上の56%となっています。さらに、問3の「今の議会で一番不満に思うこと」では、「議員・議会の活動が見えない」が47%で「行政のチェック機能を果たしていない」23%の2倍以上となっています。

この二つの回答結果は、長門市議会・議員の現状の活動が「市民から信頼されていない」ことを明確に示しており、「市民から信頼される議会」を目指している私たちは深く自省しなければならないと思います。

- (4) 問4の「議員報酬」についての回答（全回答者の55%が高いと感じている）は、問2、問3の回答からすれば当然の結果に他なりません。

長門市議会は「市民から信頼される議会」を目指していますが、それを実現するための議会改革は平成28年9月に制定した「議会基本条例」を起点に緒に就いたばかりであり、今後の市議会の取り組み、特に「議会への市民参加・市民との協働による政策立案」などを強化していく必要があります。また、報酬・定数等についてどんなに精緻な論理を組み立てようと、その議会が市民から信頼されておらず「市民の理解と共感」を得られていない状況では、その組み立ては何の意味もありません。

第3章 アンケート・問5 自由記載のご意見について

アンケート結果の問5の「報酬等について」の自由記載欄には、市民から議員報酬等について様々なご意見が寄せられました。この中から、特にこれから議員報酬等について考えていくときに重要となるご意見に対して、研究会の考えを提起したいと思います。

1. アンケート問5 （議員報酬等についての自由記載）分類一覧

問4で「報酬が高い」の回答を選択された方の内訳				
項 目	件数	内 訳		件数
1. 議員の活動が見えないので判断できない	24			
2. 日当制にすべき	39			
3. 期末手当関係	95	3-1	不要	48
		3-2	多い・高い	39
		3-3	市内企業の平均に合わせる	6
		3-4	非常勤なので不要	2
4. 報酬関係	151	4-1	報酬に見合った仕事をしていない	57
		4-2	高い・多すぎ	43
		4-3	市民所得・低所得層を考えていない	32
		4-4	副業・兼業なら高過ぎる	13
		4-5	「報酬」であって生活給ではない	6
5. 報酬・手当ともに高い	36			
6. 政務活動費関係	16	6-1	（報酬下げて）増やす	7
		6-2	多すぎ	5
		6-3	不要	4
7. 定数関係	19	7-1	多すぎ	10
		7-2	定数減で報酬増	7
		7-3	報酬を下げて定数増	2
8. 議員活動により差をつける（議員評価制度）	38			
9. 市の財政状況から現状の報酬等は疑問	16			
10. 議員資質に関すること （金目当て・給料泥棒・選挙の時だけ・私腹を肥やす・税金泥棒・低所得の人のことを考えていない・ボランティアでやるべき・名誉職なので報酬を取るべきではない等々）	36			
11. 上記以外	138			
合 計	623			

2. これらのご意見の内、研究会が特に検討し、市民との論議で共通理解を深めていきたいのは以下の項目です。

- 2 日当制にすべき
- 3-1 期末手当は非常勤なので不要
- 4-1 報酬額に見合った仕事をしていない(仕事量に対し報酬等が高い)
- 4-4 副業・兼業なら高過ぎる
- 4-5 報酬であって生活給ではない
- 8 議員活動によって差をつける（議員評価制度）
- 9 市の財政状況から現状の報酬等は疑問
- 10 ボランティアでやるべき・名誉職なので報酬を受けるべきではない

(1) これらの項目は議員報酬・定数等の論議には必ずと言って提起され、議会・議員がご批判をいただく点でもあります。

(2) これらのご意見に対して研究会の考えを述べる前に、ご理解を得るため二つの資料を提示します。

資料 1. 地方自治法略年表：戦後の地方自治や議員報酬等の出来事のまとめ

資料 2. 地方自治法第 203 条改定関係一覧

資料 1. 地方自治略年表

1946 (昭 21)	日本国憲法公布 戦前からの名誉職・公民制廃止 ●「名誉職」とは、他に本業を持ち、生活費としての俸給等を受けない公職のこと。
1947 (昭 22)	憲法第 8 章「地方自治」を受けて、地方自治法制定 ● 203 条で地方議員を他の非常勤特別職と同列に規定。 ● 同 203 条 2 項で、「議員を除く他の非常勤はその勤務日数に応じて報酬を支給」と規定。
1954 (昭 29)	昭和の大合併。
1956 (昭 31)	地方自治法改定 ● 地方議員に「条例により、費用弁償・期末手当を支給できる」と規定。
1997 (平 9)	旧長門市報酬等審議会答申「議員報酬を月額 32 万円」に。
1999 (平 11)	第 1 次地方分権推進法制定（地方分権時代の幕開け） ●「機関委任事務」を廃止し、法定受託事務制等を導入。
2005 (平 17)	平成の大合併 新長門市誕生 ● 議員定数は定数特例で 30 人（以前は 65 人。三隅 16 人、長門 19 人、日置 12 人、油谷 18 人）
2005 (平 17)	第 28 次地方制度調査会に、地方団体から要望。 ● 地方自治法第 203 条から「議会の議員」を削除し、新たに「公選職」にかかる規定を設けること。 ● 議会議員の「報酬」を「歳費」に改めること。 （結果：結論は出ず、引き続き検討）
2006 (平 18)	北海道栗山町議会 議会基本条例制定
2008 (平 20)	地方自治法改定 ● 第 203 条でこれまで同列であった議員と他の非常勤職員を分離し、議員単独の項目とした。 ● 議員活動の公務性の範囲を拡大した。
2008 (平 20)	福島県矢祭町議会 全国初の議員報酬「日当制」導入。

資料 2. 地方自治法第 203 条改定関係一覧

制 定 時 1947 年	1956 年改訂	2008 年改訂
203 条①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。	(改正なし)	203 条①普通地方公共団体は、その議会の議員に対し、議員報酬を支給しなければならない。 (新設)
	203 条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。(新設)	
203 条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。	203 条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。	203 条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。
	203 条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。(新設)	203 条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。
203 条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ならない	203 条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。	203 条④議員報酬、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。
		203 条の 2 ①普通地方公共団体は、その委員会の委員、非常勤の監査委員その他の委員、自治紛争処理委員、審査会、審議会及び調査会等の委員その他の構成員、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その他普通地方公共団体の非常勤の職員（短時間勤務職員を除く。）に対し、報酬を支給しなければならない。
		203 条の 2 ②前項の職員に対する報酬は、その勤務日数に応じてこれを支給する。ただし、条例で特別の定めをした場合は、この限りでない。
		203 条の 2 ③第一項の職員は、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。

2008 年 10 月「地方自治法改正をめぐって（下）」より転載 田口一博氏

3. アンケート問⑤のご意見に対する現時点での研究会の見解

(1) 日当制について

日当制については、研究会では「目指すべき議会像とはかけ離れている」と判断できるため現時点では採用しませんが、「日当制」を提起される市民との十分な論議と相互理解が必要と考えています。

以下、日当制についての論説を紹介します。

- 実際のところ、どこまでが議員活動かの線引きは難しい。ご本人が議員活動だと言い張るものの中には、単なる集票活動にすぎないものが多い。また、有権者からの相談や陳情を受け、せっせと口利きに走ることが議員の本分だと勘違いしている人も多い。本来の議員活動と票目当ての日常的な選挙活動が、ごっちゃになっているのである
【相川俊英氏・ジャーナリスト 2014. 11 月】
- 福島県矢祭町議会（人口約 6 千人、議員定数 10）は 2007 年 12 月に、議員報酬を日当制にする条例案を 7 対 2 で可決したのである。2008 年 3 月末から月額制が廃止され、本会議や委員会出席などに 1 日一律 3 万円の日当が支給されるだけとなった。期末手当も廃止され、政務活動費や費用弁償もなし。日当の額を 3 万円にしたのは、こんな根拠からだった 【同上】
- 矢祭町の議員日当制が抱える最大の問題点は、議会力の向上をいかにして担保するかという視点が欠落していることだ 【同上】
- 会議を成立させるためにはその準備が重要である。議会の会議は参加者である議員自身が自由にテーマを設定して一般質問を行ったり、議案を提出することもできれば、首長や他の議員が提出した議案に質疑を行うこともできる
【田口一博氏 2008. 10 月】
- 会議の成果はその時間の長短では計り知れない。むしろ、開会に至るまでの準備がどれだけでできているかによって、重要案件ほど事前調整が行われるために、会議の場では簡単に決定されたりする 【同上】
- 日当制は地方分権時代に議員としては問題を残している。議員活動をあたかも議会出席（本会議・委員会）と同一視した日当制になっているからである。政策提言を行い、執行を監視する議会の役割を担うには、議員も調査・研究が必要なのである。（中略）そうだとすれば議員の調査研究のための条件整備や住民の支援の充実を同時に議論しない（日当制の）提案は、議会を議事機関ではなく（行政の）「審査機関」と位置付けることになる
【江藤俊昭氏「地方議会改革」平成 23 年】

- 日当交付の対象を、議員活動（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）の充実をおこなわなかったこと、これらによって議会力を低下させるものである 【同上】

（２）「地方議員＝非常勤特別職」を根拠とするご意見について

ご意見の中に「非常勤」に関係するものがいくつかあります。「非常勤だから期末手当では要らない」「（非常勤だから）報酬であって生活給ではない」等です。また「日当制」も根底には「議員＝非常勤特別職（ボランティア）」の認識があると思われます。

- 代表的な市民の声 【2009 年 12 月 4 日 「ヤフーブログより」】

「今は報酬目当の人が多すぎるように思います。議員は非常勤特別職の公務員ですから、常勤と同じような待遇を求めるのはおかしいと常々感じています」

こうした見解に対して、研究会が参考にした論説を以下に紹介します。

- 憲法やそれを具体化した地方自治法などの法令でも議員の位置づけが明確にされているわけではない。換言すれば、議会の役割を遂行するのが議員だという理解に過ぎない。また、今までは地方自治法の議員報酬の規定によって、議員の身分の誤解を招きやすくなっていた（地自法旧 203 条）議員は、首長に任免・選任権のある非常勤の特別職と同じ条文の中に位置づけられていたからである。
- 議員の位置づけを規定しないまま、報酬について他の非常勤の特別職と同じ項目に入れていたために、議員を非常勤の特別職として錯覚する可能性は大きかった。
- 議会の出席、および条例で設置された委員会の調査、政務調査だけが議員活動であり、それへの対価として議員報酬が支給されるという議論である。この点は、地方自治法の改定があっても継続する。誤解というより一般には認識されている内容である。「現在の地方議員の職務は『非常勤の特別職公務員』という位置づけであると解釈されているに過ぎない」との指摘がある。そこで、非常勤の職員報酬規程を第 203 条の 2 にずらして、議員だけ第 203 条に残してその名称を議員の「報酬」から「議員報酬」に変更したのが 2008 年の地自法の改定である。

【以上 江藤俊昭氏「地方議会改革」】

※地方自治法 203 条のこれまでの経過を辿れば、「地方議員の位置づけの曖昧さ」によって、上記アンケートに見られるように様々な意見に遭遇します。日本においては、憲法 41 条に「国会は国の唯一の立法機関」とあるように、法律をつくれるのは国会だけです。その構成員たる国会議員の「職責・職務とそれに見合う待遇」は憲法・国会法・議院規則等によって明確に規定されています。地方議員に関しては憲法第 93 条と地方自治法第 6 章及び第 8 章に規定されていますが、地方議員の「職責・職務とそれに見合う待遇」については曖昧なままです。

日本国憲法：第九十三条

地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。

2 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

※日本の市区町村の数は、2018 年（平成 30 年）10 月 1 日の時点で、市が 792、特別区が 23、町が 743、村が 183 で合計 1,741 ありますが、市でいえば、人口だけで見ても最多の 370 万人を超す横浜市と、最も少ない北海道歌志内市（3,583 人）を同じ地方自治法等の法律で規制することに無理があるように思えます。ましてや面積、市の財政状況・産業構造等が地域ごとに差がある中ではなおさらの感がします。

※憲法や地方自治法あるいは地方公務員法等で規定されている地方自治体の議員の「職責・職務とそれに見合う待遇」については、法規の範囲内でそれぞれ自治体の独自の判断で決めていくことになると思います。そのためには徹底した住民参加による討議が必要です。

※田口一博氏は「2008 年地方自治法改正をめぐって（下）」の中で次のように述べています。

「2008 年自治法改正は『議員報酬』の文言を法律の上でもつくり、議員と非常勤職員とを一緒に規定することをやめた。しかし、議員にどのように働いてもらい、それにどのような給付をすべきかは相変わらずどこにも書かれていない。203 条改正に対して必要なことは、各自治体がそれぞれに異なる状況の中で、議員と議会の職務と報酬に関する議論を始めることなのである」

その上で、さらに

「言葉の上での歳費化は実現しなかったが、改正前の 203 条でも、実質的に歳費となるよう、報酬を年額で定め、年払いにすることはもちろん可能である。条例上の呼称を『歳費』としても、違法であるとまでは言えまい。報酬を歳費として支払形態を変えるだけでなく、そこに期末手当分のみならず、従来の政務調査費や費用弁償分を含めてもよいのである。それは、議会に関する経費の透明化という点でもよいであろう。今回の法改正過程で改めて確認されたのは、議員報酬をどのように支払うかは自治体の問題であるということである。常勤での活躍を期待するのであれば、少なくとも生活給は保障しなければならないし、非常勤でよいとするのであれば、議員の補佐機能は充実されなければならない。これらはすべて自治体において決定する自治事務なのである」と述べています。

研究会としてはこの見解に賛同するものです。

参考までに、2008 年の地方制度調査会の開催に向けて提出された全国都道府県議長会の意見書を掲載します。

地方議会議員の位置付けの明確化を求める意見書

地方議会議員は、本会議等に参加し、議案の審議などを行うことにとどまらず、当該地方自治体の事務に関する調査研究や、住民代表として住民意思を把握するなどの議員活動を行っている。

とりわけ都道府県議会議員は、活動区域が広域であることや審議事項が広範多岐にわたることから、その職務は、常勤化、専門化する状況にある。

また、地方分権時代において、議会に期待されている利害調整機能、政策形成機能および監視機能を十分に発揮するためには、議会改革や政策立案などの議員活動をこれまで以上に積極的に展開することが必要である。

しかしながら、現在、地方議会議員の職務やその位置付けについて、法的に明確化されておらず、議員活動が一般的に議員の職務として認知されないため、議員の活動に対する期待や評価において議員と住民との意識の乖離を生じさせており、このことが様々な問題の原因となっている。

よって国会および政府は、住民代表として政治にかかわる地方議会議員の職責又は職務を法律上明確に定義し、地方分権時代にふさわしい議員活動を保障するため、下記のとおり速やかに地方自治法を改正し、地方議会議員の位置付けを明確化するよう強く要望する。

記

1. 地方議会議員の職責又は職務を明確にするため、地方自治法に「議会の議員は、議会の権能と責務を認識し、その議会の会議に参加し議案の審議等を行うほか、当該普通地方公共団体の事務に関する調査研究及び住民意思の把握等のための諸活動を行い、その職務の遂行に努めなければならない」旨の規定を新たに設ける

こと。

2. 議員活動の実態に対応するため、地方自治法第203条に規定する非常勤職から議会の議員を分離して規定するとともに、職務遂行の対価に係る名称を単なる役務の提供に対する対価としての「報酬」から、広範な職務遂行に対する補償をあらわす「歳費」に改めること。

以上、地方自治法第99条の規定により意見書を提出する。

平成20年3月25日

衆議院議長
参議院議長
内閣総理大臣
総務大臣
内閣官房長官

} あて

大阪府議会議長
岩見 星光

(同様の意見書を全国市議会議長会も提出しています)

(3) 市議会議員＝ボランティア論について

- 2008年、矢祭町議会で日当制導入を推進した菊池議長(当時)は、「議員は本来ボランティアではないでしょうか。ボランティアとは志願してやるものであって、報酬はさておきです。そもそも議員活動は、高い報酬をもらわないとできないものなのではないでしょうか」と、あるべき理想の議員像を述べておられました。【相川俊英氏・ジャーナリスト2014.11.】

※この意見は、地方議会議員としての志や倫理観の高さを示して余りあるもので、住民の共感と呼んだものと思われませんが、「ボランティア論」は、研究会が目指す「地方議員の職責・職務とそれに見合う待遇の明確化」にとって触れておかなければならない問題です。

この「ボランティア論」に対する論説を紹介します。

- 新しい議会は①住民と協働しながら政策立案し②首長に対して監視や提言を行う。そうであるならば、議員は住民と協議する市民的感觉と、執行機関と対等に渡り合える専門的能力を必要とする。
- その新しい議会を担う議員は①住民の提言を政策化する調整と提案の能力②地域デザイン構想者としての提案と討議の能力③監視の能力をそれぞれ備えていなければならない。

- 政策過程全般にわたって、議会は住民参加を促進し合議を通して首長と競争しなければならない。（それゆえ従来見られた）「口利き」活動等からの転換が必要である。
- 住民の中には「議員は年間数日議会に出て後は何もしないで（高額の）給与を貰っている」と思っている人も少なくない。
- 今日、現行の議員報酬を批判して、「ボランティア議員を」という議論が聞かれる。議員報酬は感覚的に高いという理由だけから「ボランティア化」の議論は余りにも乱暴だが、確かに例外はあるものの、サラリーマン層が議員になることが困難な状況は、地域民主主義にとって大きな問題である。
- 幅広い層に議員活動ができる環境整備を議論する中で提出された意見の一つに、「ヨーロッパやアメリカの基礎自治体のように、議員は無報酬とし、実費だけの支給を受けるものとすべきではないか」（第28次・29次地方制度調査会での議論）という考えがあるが、ここに「ボランティア議員」を提起する理由が収れんされている。多様な人材が議員になるにはボランティアが必要だということであり、欧米でもそうなっているという比較からである。
- しかし、欧米の基礎自治体の多くの議会は夜間に運営されているという運営上の点に加えて、基礎自治体は小規模でサービスや権限が限られていることにより、議会が関われる範囲が狭いことも考慮しなければならない。
- 戦前には地方議員は「名誉職」であった。この名誉職は無報酬を意味する。戦後の地方自治制度改革で、名誉職は廃止され、報酬支給となった。議員活動の重要性の認識が議会活動範囲を広げ、議員報酬支給の規定へと進んだ。
- ボランティア化は、時間と財がある人だけを議員とすることにつながる。この考えは、財力のある名望家こそ「公正な判断・決定ができる」という、かつて聞かれた議論とも共鳴する。
仮に財力のない人が議員になろうとすると「金儲けがしたいのか」と勘繰られる。ボランティアの言葉は美しいが、その現実には逆に多様な人を排除してしあう危険もある。

【以上は江藤俊昭氏 地方議会改革】

ボランティア化を主張される方には、二通りの考えがあるように思えます。

- ① 連続する議員の不祥事や議員活動の不活発 ＋ 議会・議員の活動が見えない
（議会側が見せていない）→ 議会不信 → 議会不要論 → 報酬・定数削減
→ ボランティア化の提唱

※「報酬・手当等が高い」という感情を根底にして報酬・定数削減を要望されるこの考え方は、現状の長門市議会の活動への不信が根底に有り、その不信感を解消し「市民から信頼される議会」を目指して真剣に努力しなければならないと思います。

- ② 議員の多様化を進める → 有能な地域の NPO・個人等の活動を議会へ →
ボランティア化の促進

※②の考え方は、今後の地域民主主義の発展にとって重要かつ必要な事であり、今後研究会のみならず長門市議会内で十分検討すべき課題と捉えています。

（４）「議員報酬は生活給ではない」について

このご意見の背景にはこれまで触れてきた「地方議員＝非常勤特別職」を根底に「日当制」「ボランティア化」の考えがあります。しかし、現実には議員間で個人差はあっても、議員は「片手間」では難しく、「専門職・専門的色彩が強くなってきている」現状があります。

その背景には①地方分権が進み市政の業務の拡大があり、それに伴って議会・議員の調査・審査・研究範囲が拡大していること②「議決機関・合議機関」への議会改革の進展により、今まで以上に準備時間をかける必要が出てくること等があります。

※長門市議会では、現在 2018 年（平成 30 年）6 月から 1 年間かけて「議員活動実態調査」を実施しており、その集計結果により上記が裏付けられるのではないかと考えています。

龍谷大学教授・土山希美枝氏は以下のように述べておられます。

「日本の自治体は多種多様な事業をこなす。そうした地方自治体に対する監査機能、政策提案機能を持ち、議決によって自治体の意思を表出する立法機関を構成する個々の議員の職責は本来大きい。さらに、2000 年分権改革、第 29 地方制度調査会答申をうけた法定受託事務を含む議決事件の範囲の拡大(96 条 2 項)など、議会の議論の対象となる領域は大きく拡大しているのである」

「市民には多様な専門家が内在し、そうした人材が市民性を失わず議員職を担うことが自治にとって重要であることは疑いない。だが、こんにち、そうした多様な人材が議員職を担うためにも、議員報酬はたんに『役務の対価』としてではなく、議員である期間その生活が成り立つことを保障する『生活給の意味も持つ《歳費ないし給与》の支給』が相当する」

「現行の地方自治法上では『議員報酬』として支出するほかに、生活給としての意味を持つ歳費ないし給与的なものとしての位置におくことを確認しておきたい」

※この「生活給」という考え方は、市民の間で議論を呼ぶと思いますが、長門市議会としては市民の前に出て、市民との積極的な議論を通してお互いに納得の上で合意できればと考えています。

(5) 「議員活動によって差をつける」（議員評価制度）について

このご意見を検討する前に、議員評価に関する新聞報道を紹介します。

人口 1,200 人の熊本県五木村議会は平成 22 年、議員の成果に応じて報酬額を決める全国初の「成果報酬制度」を導入した。

議長が選んだ村民（5 人以内）で構成する外部委員が、議員の活動ぶりを「優秀」から「普通」までの 5 段階で評価。評価に応じた成果報酬（年額最高 68 万 4 千円、最低 0 円）を年度ごとに追加支給する仕組みだった。議会活性化が狙いだったが、しがらみなどから公平な評価が難しく、導入 2 年目に当時の議長が「なぜ自分が一番じゃないのか」と委員に迫ったり、独自に議員を評価した資料を委員に渡したりしていた問題が発覚。平成 23 年には外部委員を引き受ける村民がいなくなり、24 年に廃止になった。

【サンケイ・ニュース 2015. 3. 15】

※一番の問題は「何を 誰が どのように評価するか」の点です。公正・公平に評価するためにはこの点が明確でなければなりません。特に「何を」については議会・議員活動が多岐にわたることや各議員の自

覚・モットーなどがあり、会議への出席や一般質問・質疑回数などに絞り込むことはできても、それを議員の評価基準とすることは困難です。例えば「議員活動の見せ場・華」と言われる一般質問だけとっても、年4回の本会議で、毎回行う議員、3回、2回、1回、0回 の議員とあり、また回数だけでなくその内容も様々です。

※但し「《何を》《誰が》《どのように》評価するか」ということが議会と住民との間で共通理解と合意が図られれば、今後取り組む課題としてあり得るでしょう。江藤俊昭教授は「選挙こそが議員の公的な評価である」と言われます。現行の市議会議員選挙の在り方には数々の問題や課題があることも事実ですが「議員の評価」について、「現状はそれしかないのでは」と考えています。

第4章 「公選職」について

日本国憲法第九十三条

地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。

2 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

地方公務員法

（一般職に属する地方公務員及び特別職に属する地方公務員）

第三条 地方公務員（地方公共団体及び特定地方独立行政法人（地方独立行政法人法（平成十五年法律第百十八号）第二条第二項に規定する特定地方独立行政法人をいう。以下同じ。）のすべての公務員をいう。以下同じ。）の職は、一般職と特別職とに分ける。

2 一般職は、特別職に属する職以外の一切の職とする。

3 特別職は、次に掲げる職とする。

- 一 就任について公選又は地方公共団体の議会の選挙、議決若しくは同意によることを必要とする職
（以下略）

以上触れてきたように、今回のアンケートでは「議員報酬が高い」「期末手当は不要」を中心に、日当制・非常勤特別職・ボランティア等の意見・批判が数多く見られました。

これらのご意見の背景には、地方議員の位置づけ（職責・職務とそれに見合う待遇）が地方自治法上明確にされてきていないこともあげられています。

全国都道府県議会議長会・市議会議長会・町村議会議長会（議会 3 団体）は、以前から単独あるいは連名でこのことについて国会等に改善を要望してきました。

「地方自治法第 203 条から『議会の議員』を削除し、新たに『公選職』にかかる条項を設けるとともに、議会の議員に対する『報酬』を『歳費』に改めよ」

【平成 17 年 3 月 都道府県議会制度研究会・中間報告】

「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員の職責・職務に関する規定を新設せよ」

「地方自治法 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・別記せよ。

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」 【平成 19 年 4 月 同上最終報告】

これらの要望の提案理由として以下の点をあげています。

- (1) 地方議会議員は地方公務員法上、特別職として位置づけられているが公務員としての職務の範囲として必ずしも明確にされていないこと
- (2) 地方議会議員の活動実態は、単に議会の会議出席だけではなく、それに併せて調査・研究や日常の住民との関係強化のための活動があり、多くの時間を必要とするのが実態であり、（中略）常勤職に匹敵しているといっても過言ではないこと。
（そして、「議員はもちろん公務員であるが、勤務時間も事務所・事務所設備もなく、上司や命令系統もない。そのため職務のうちどこまでが公務なのか判然としないのが実情」 田口一博氏）
- (3) 一般的に公務員の公務とは、一定の指揮監督のもとにおいて行われるとされるのに対し、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ものが存在せず、議員個人の判断によって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。
- (4) 議員は住民の直接選挙による公選職である。議員は一般職公務員とは異なり、何人の指揮監督を受けることはなく、自己の判断と責任においてその職務を果たすのである。公選職の議員の職務を管理するのは、あえて言うならば住民であり、一般職の公務員と同じ基準でその公務性を判断すること自体が妥当とは言えない。
- (5) 地方自治法第 203 条から「議会の議員」を切り離し、「公選職」という新たな分類項目を設けてそこに位置づけ、別途所要の規定を置くとともに、専門化の実情を踏まえた上で、期待される役割を十分果たせるよう議員身分を明確にすべきである。

この要望を受けて、同時期に開催された第 28 次地方制度調査会において公選職の規定は継続検討事項となりましたが、2008 年、地方自治法第 203 条は改定され、他の非常勤職員と同列に扱われかねない、それまでのあいまいな規定から議員を切り離し「議会の議員に、報酬を支給しなければならない」と規定した経緯があります。

江藤俊昭氏はこう述べておられます。

（現状の議員活動は）常勤とは言わないがそれに近い活動をせざるを得ず「兼業で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」

【平成 31 年 3 月「町村議会議員の議員報酬の在り方 最終報告」】

「議員は一般職公務員とは異なり、何人の指揮監督を受けることはなく、自己の判断と責任においてその職務を果たすのである」とありましたが、そうであるからには、ますます議員の自己責任・自己管理が重要になり、その前提として「議員活動の見える化」を進める一方で、この「公選職」という概念について、議会内はもちろん市民との論議をしていく必要があります。

第5章 長門市議会が目指す『新しい議会・議員の在り方』について 市民から信頼される議会・「協働型政策議会」への取り組み

私たち議員は、今回のアンケート結果に見られるような「議会不信・不要論」という議会に対する厳しい評価があることも知っています。これをどうやって払拭し「信頼される議会」を実現するためにどうすればよいかを論議・実行していきます。

たとえどんなに「報酬・定数」に関する論理を緻密に組み立てても、その議会・議員が市民から信頼されていなければ、そのことはなんの意味も持たないでしょう。

以下にこれからの長門市議会が目指す議会像の概略をお示しします。

1. 議会が問われているもの

- (1) 平成 31 年 3 月の「町村議会議員の議員報酬等の在り方 最終報告」に以下の記述があります。

今日、2 つの意味で、議員報酬・定数が問われている。

1 つは、議会が市民に見えず「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、その条件として報酬・定数を考え、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、つまり報酬・定数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ものである。

- (2) この前段の指摘は、現長門市議会と市民の関係を端的に表しています。私達は痛切にそのことを自覚し省みて、後段の「正攻法」に取り組んでいく必要があります。そして、後段の「正攻法」の取り組みは、2016 年（平成 28 年）に制定した長門市議会基本条例を起点として始まったばかりです。

2. 長門市議会で行っていること

- (1) 議会基本条例の制定

基本条例は議会の「憲法」に当たるものです。

長門市議会基本条例・前文 （制定：平成 28 年 9 月議会）

二元代表制の下、議会は住民代表の機関であり、市長等の執行機関とともに市民に対して責任を負っている。

「地域のことは地域で決める」という地方分権の趣旨は、審査権・議決権を有する議会の使命と責任により具現化される。

これからの議会は、執行機関を監視するだけでなく、市民の多様な考え・意見を反映させ、自由闊

達な議論を通じて論点や争点を明確にした上で、一つの結論（合意）を導き出し、市民に対する説明責任を果たさなければならない。

同時に、厳しい財政状況、限られた財源の中で「あれも、これも」から「あれか、これか」の選択と集中による事務事業の見直しが図られており、議決権を有する議会の役割は大きなものとなっている。

こうした議会に求められている使命と責任に対し、全国的には地方議会への不信感も根強くあるのも事実であり、これを自らの問題として、謙虚に自省しながら、議会基本条例を出発点として、議会改革をより一層活発化させ、福祉向上と市勢発展に寄与したいと願うものである。

平成17年の合併以降の長門市議会では、これまで6次にわたって議会改革等研究会を発足させ、議員定数問題・市民や各団体との様々な意見交換会・議員間（委員）討議・情報公開などに取り組んできた。その過程は試行錯誤に満ちたものであったが、平成25年には、議会基本条例の制定を視野に入れ、任意の研究会から常設の委員会に準じた議会改革特別委員会を設置し、議会報告会の実施など、本格的に議会改革を目指してきた。

議会が目指すものは、「市民から信頼される議会」の構築である。その実現に向けて、「議員一人ひとりの資質向上」はもとより、「執行機関と切磋琢磨する議会」、「合議機関としての議会活動」は不可欠の要素である。

よって、議会は、市民の負託に全力を挙げて応えていくことを決意し、責任と強い意志を持ち、ここに議会・議員活動の基本原則を明確にした「長門市議会基本条例」を制定する。

議会基本条例制定自治体数（2017年7月24日更新 長門市議会含む）

※合計 797 自治体（44.6% 全地方自治体数 1783 団体）

内訳 道府県 31（66.0%）、政令市 16（80.0%）、特別区 2（8.7%）、市 461（59.8%）

町村 287（31.0%）

（２） 基本条例で目指すもの

① 論議＝議員間討議の徹底

- 基本条例にある「議員一人ひとりの資質向上」はもちろんですが、それ以上に大切なのは議員間討議です。
- 独任制の市長が率いる執行機関に対して、議会は合議制の議事（議決）機関です。

議事機関は、多種多様な課題や案件を議論し合意の上で一定の結論を生み出すものですが、長門市議会内における「議員間討議」は経験不足の点からまだまだ不十分です。

議員は「多種多様な市民の意見の代弁者」であり、様々な意見・見方を公開の場で討議することの強化が必要です。

② 市民協働の徹底

- 「地域のことは地域で決める」という地方分権の趣旨は「主権者は市民」であり、その市民の意見・要望等を議会に取り入れ市政に反映させるのは当然のことであり、議会はそのことを具体化しなければなりません。

- 「情報公開・市民参加」の点で長門市議会はまだまだ立ち遅れています。
情報公開は議会側からの一方通行が多く、市民が判断するための情報をもっと提供する必要があります。
「市民参加」については、公聴会・参考人制度の取り組みがほとんど無い状況であり、議会・議員はもっと市民の前に出て、市民とともに論議をする必要があります。この市民参加への取り組みの弱さが「議会が見えない」論の大きな要因の一つと考えています。
また、これまで行われた議会報告会・意見交換会の反省も含めて、長門市議会・議会改革アドバイザー：土山希美枝教授の指導を受けながら、議会と市民との協働を進めていきます。

③ 委員会としての活動活発化（「出向く」委員会活動）

「個人プレーからチームプレー」への転換

- 議員は日夜多くの活動に参加しています。しかし、その活動は議員の個人活動が多くを占めています。
- この議員の個人プレーを、議会の活動単位であり、議会活動の一環として認められている委員会活動で行うことが必要です。
委員会に「来ていただく」と同時に、逆に委員会が市民の前に出て、市民と交わり、市民とともに問題を発見し、市民との論議、議員間討議を重ねて政策化することが重要です。
- 例えば一般質問です。年間4回の本会議で、計40回以上の一般質問が行われますが、この一般質問は原型であれ「政策の宝庫」（土山希美枝教授）です。問題発見はほとんど議員個人で行われます。市民から提示されたその原型・提案を政策化できるのは委員会です。個人の課題から委員会で議員間討議を重ねて政策化していく過程こそが、新しい議会の基本になると考えています。一般質問の評価検討を行うなど、委員会から本会議へと昇格させていくことによって、議会としての団体意思が決定されていきます。これが合議機関の具体化ではないかと考えます。
そして、議会不信・議会不要論が生まれる「議会が見えない」「議会側が見せていない」というご批判にも応えることができるのではないかと考えています。
- 現在、長門市議会では平成30年6月から1年間、日々の「活動報告」を各議員に求めましたが、これは議員活動状況の実態を調査し、報酬等の根拠の一つにするためです。
しかし、弱点もあります。この活動報告のウィーク・ポイントは、活動報告の「信ぴょう性」が弱いことにあります。しかし、議員個人活動だけではな

く、この委員会活動であればその点がクリアできます。この点からも「個人プレーからチームプレー」への転換を図りたいと思います。

④ 「協働型政策議会」への転換

- 「政策議会」は土山教授が提唱されている提起です。研究会では、この「政策議会」に長門市議会の「政策立案過程における市民参加・情報公開」をより明確・促進するため、「協働型」という考えを加えたものです。
- 土山教授は以下のように述べておられます。
(「質問力でつくる政策議会」2017年8月)

- (議会基本条例が多く制定されたのは) その背景に議会不要論のような厳しい評価があるわけですが、議会基本条例はそれに応えるために「議会とは何者なのか」つまり「市民にとってどう必要なのか」という「自画像」という面と、それを果たすためにどんな活動を展開し、どう改革していくのか」という「目指す姿」を文書にしたものと言えます。
- その議会改革の本質は「議論する議会」の回復ないし活性化と、その意思形成過程への市民参加・情報公開です。(中略) 忘れてはいけないのは、その「成果」は何かということです。
- 自治体が示す「成果」は「政策・制度」です。つまり、事業、事業実施プログラムとしての計画・条例・規則、それを運営する組織や体制・施設に至る自治体の「政策・制度・予算」のありようです。
- 自治体の「政策・制度」の在り方を「制御」し、これを市民にとってより良いものにすること、それが議会の活動の成果であり、そのために、より能力を発揮するする機関となることが議会改革の「成果」ではないでしょうか。
- 政策議会とは、こうした自治体の「政策・制度・予算」に対して、政策主体として責任を果たす議会の姿を「政策議会」と呼びます。その実現のためには、議員のそして議会の政策主体としての能力の拡充と、それらを仕組みとして議会の活動に整備していくことが必要です。
- 自治体の「政策・制度」の在り方を議会が「制御」する過程にはまちの課題、自治体をめぐる「争点」とそれを話し合う「ヒロバ」が必要となります。
- 政策は必ず個人から発想されますから、政策をめぐる個人の能力は重要です。その中には市民の声を代弁するという力も入っています。しかし、それが議会の力になるためには、議員の力を議会の力に変換していく仕組みが必要です。

- 長門市議会は「市民から信頼される議会」を目指していますが、土山教授の提起はそれを実現するための具体的方策を明確にされています。
特に、「（議員個人の力が）議会の力になるためには、議員の力を議会の力に変換していく仕組みが必要」という記述は、「個人プレーからチームプレーへ」という研究会の考えと一致しています。
- その上で、議会改革の「成果」は、改革によって市民が「成果」と認める結果を出すことであり、このことが「見える化」の目的であることを再確認する必要があります。

⑤ 長門市議会・議会基本条例の点検・さらなる充実・改定を

- 2006 年（平成 18 年）5 月、全国で初めて北海道栗山町議会が「議会基本条例」を制定しました。地方分権の推進により、地方自治体の「自己決定権」「自己責任」が進展する中、地方議会が住民の負託に応え、より積極的な議会活動を行うことが求められていますが、議会基本条例はその有力な方法です。
- 長門市議会では、2010 年（平成 22 年）栗山町議会・元議会事務局長の中尾修氏を講師に迎え基本条例の研修会を開催してから 6 年後に議会基本条例を制定しました。
- しかしながら後発組にもかかわらず、長門市議会基本条例は、先進他市・町議会の基本条例と比べると一周遅れ・二周遅れの感がぬぐえません。
議会運営委員会から提出された議会基本条例検証結果報告書に基づいて条例改正に取り組んでいく必要があります。特に「公選職」規定、及び「協働型政策議会」等について基本条例に明記すべきものと考えています。

第6章 長門市議会の 報酬・定数に関する考え

1. 議員報酬・定数を考える8つの視点

2019年3月に公表された全国町村議会議長会の「議員報酬の在り方 最終報告」に以下の記述があります。

この内容は今「報酬・定数」について調査・検討している研究会にとって多くの示唆を与えてくれています。特に②、③、④、⑥については、調査・検討する際の最も基本的な視点ととらえています。

それは、報酬・定数を考えるときに【その根拠と市民への説明責任】であり「地域民主主義の充実と持続性」の観点から報酬・定数を考えるということであると認識しています。

- ① 答えのないテーマであり、自治体は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が、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われる。「そもそも報酬や定数の根拠は何か」という問いに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、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だすかということから出発しなければならない。議員報酬・定数を考える時も、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。
- 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。持続的な地域民主主義の条件として考える必要がある。
- ⑤ 増加できないあるいは削減の場合は、議会力をダウンさせないために、議会事務局の充実や、市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）、市民による政策提言・監視の支援を制度化すべきである。

- ⑥ 市民と考える議員報酬・定数。これが必要なのは、市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、議員報酬・定数は新しい。
- ⑦ 特別職報酬等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。選挙の 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7章 議員定数について

1. 研究会の中間報告（2019年1月：議員研修会）

- 議員定数については、合併前の65人から数回の削減を経て現在18人となっていますが「削減ありき」だけでは、市民の多様な属性に伴う様々な意見を代弁するという「代議制」が機能しなくなる可能性もあります。この点をどう判断していくのが今後の大きな論点の一つとなります。
- しかし、同時に長門市の人口は合併時2005年の4万2千人が2018年には3万4千人となり、2025年には3万人を割ることが予測されており、急速に進む人口減少に対応した定数の検討の必要性があります。

平成23年、長門市議会（当時定数20）では、議員定数に関する議員アンケートを実施しています。（長門議会だより第26号 平成23年12月号）

「適当と思う議員定数とその理由について」

議員定数に関する議員意向調査結果

この調査は平成23年10月に実施。今後、意見交換・議員間討議・再調査等を経て、平成24年3月議会に条例改正の議案を提出予定で、平成25年4月の次期改選から適用される予定です。

問1：適当と思う議員定数は・・・

定数	回答者数
15人	4人
16人	5人
17人	1人
18人	5人
19人	3人
20人	2人

問2：その理由は・・・

- 15人 ①議員も自ら身を削る覚悟と倫理観が必要。
②3委員会を2委員会にして削減。
- 16人 ①過疎地・人口減に合わせる必要。
②自ら身を削り民意に応えるべき。
- 17人 ①前回10減したのでこの位が適当。
②委員会は2又は4で重複所属。
- 18人 ①多様な意見反映に必要。
②チェック機能を果たすために必要。
- 19人 ①前回大幅に削減している。
②多様な意見・議論を進めるために最低の議員数は必要。
- 20人 ①議員定数問題は市民の市政参政権に係わる問題。
②定数削減は議会の役割・チェック機能を低下させる危険がある。

合併前の議員数は65人（三隅16、長門19、日置12、油谷18）でしたが、合併時、定数特例により30人（法定上限26人）とされ、4年後の平成21年4月改選時に20人に削減しました。

この意見の違いの根底には、「代表民主制の尊重」か「行財政改革の一環か」の論点がありましたが、結果は平成 24 年に定数 18 人で条例改正されました。

2. 定数の根拠

- ① そもそも報酬や定数の根拠は何かという問いにそれぞれを独自に説明しなければならない」（この報告書 P24）と記載しましたが、その根拠について考えます。

② 長門市議会定数の変遷

長門市選挙人名簿・登録者数の変化

	長門地区	三隅地区	日置地区	油谷地区	旧大津郡	計
2005 年（平成 17 年） 4 月 24 日 有権者数（A）	19,171	5,178	3,766	6,902	15,846	35,017
議員数（B）	19	16	12	18	46	65
議員一人当たり 有権者数（A／B）	1009	323	313	384	344	538
2019 年（平成 31 年） 3 月 1 日 有権者数（C）	16,724	4,511	3,425	5,157	10,392	29,818
議員数	18					18
現 地区出身議員数 （仮定）（D）	11	3	1	3		
議員一人当たりの 有権者数（C／D）	1,520	1,503	3,425	1,719		1,656
2005 年・2019 年 有権者減少率	12.8%	12.9%	9.1%	25.3%		14.8%

- ③上記の表から推測できることがいくつかあります。

- 「平成の大合併」が与えた影響は大きなものがあること。

地区単位で見れば、それまでそれぞれの地区内が活動範囲であり、一人当たりの有権者数も350人ほどで、「住民代議制」は数の上ではそれなりに機能していたと思われますが、人口減少（＝有権者数減少）の中で、地区単位の「小選挙区」にすることは法的に困難であり、また、合併した以上、現長門市の範囲の中で、地区の課題だけではなく全市的観点から市政運営を監視する必要もあります。

「住民代議制」をどう確保維持していくか難しくなっていると言えます。

④「全国町村議会議長会・町村議会議員の報酬の在り方 最終報告」の提示

- 新しい議会像から定数の基準を探ることが必要である。住民参加を豊富化し、それを踏まえて首長等と政策競争する。このためには機関として議会が作動する必要がある。
- それには議員間討議が不可欠である。新しい議会に適合する定数は、討議できる人数を基本として、その討議を豊富化させるために住民が議会運営にかかわる手法を想定している。
- 一般に、定数について両極からの議論がある。一方では、多様性を重視する議論＝住民代表性と直結する議論がある（増加・維持重視）。しかし、多様性の範囲が確定できないとともに、議会への住民参加の充実はその代表性の意義を減少させている。他方で、機動的に動ける人数という議論もある（削減重視）。しかし、機動性は執行機関に求められる。議員定数を考える場合、第一義的にはこの議論は採用すべきではない。また、削減の理由として、少数精鋭にするためといわれることがあるが、少数ではあっても精鋭になる保障はない。
- そこで、定数の原則を確認しよう。討議できる人数として一常任委員会につき少なくとも 7、8 人（予算決算常任委員会、広報広聴特別委員会等は除く）を確保したい。これに委員会数を乗ずる数が原則的な定数となる。なぜ、討議できる人数がこれか。科学的な根拠があるわけではないが、現状の常任委員会体制はこの基準に沿うものである。委員長がいて、両脇に 3～4 人ずつ委員が配置されることで積極的な討議ができるという経験知である。この提案の理由の 1 つは、自由な討議する公共空間を創り出すことである。

3. 定数についての研究会方針

研究会の方針

定数は、議会改革の柱の一つである議員間討議を重視する観点から「定数の原則」として「討議できる人数＝1 委員会につき 7～8 人×委員会数＋議長」とする一つの考え方が提起されています。本市議会においては 15～17 人という定数が導き出されますが、併せて地域的な多様性によって加減される要素があるとの指摘を踏まえれば、現状の 18 人も「合議制」と「代表制」を確保維持する上で必要な定数といえるのではないのでしょうか。定数についての方針は、遅くとも 2020 年 6 月議会までには結論を出し、市民に公表する責任があると考えています。

上記内容が、定数に関しての研究会の現時点での認識です。

第8章 議員報酬・期末手当等について

1. 報酬等検討の手順

(1) 目的

- 研究会が報酬等の検討を行う目的は「地方議員の職責・職務とそれに見合う待遇の明確化」です。

(2) 方法

- 「町村議会・最終報告」にある「町村議会方式」を採用しました。
- 「地方議員の職責・職務」の内容を明確にしていきます。
- 「町村議会方式」の採用理由を示します。
- 町村議会方式に基づく区分等により「議員活動量」を集計しました。
- その集計結果を市長の活動量と比較して、議員の報酬を算定します。

2. 地方議員の職責と職務の範囲

(1) 「役務の対価」の対象となる範囲の明確化

- 議員報酬は「役務の対価」として支払われます。この点については議論もあるところで、長門市議会でも今後「公選職」規定に向け討議を重ねていく予定ですが、現時点では「役務の対価」規定に準じるのは当然のことでしょう。
- 議員報酬は議員活動という役務の対価であり、議員活動という役務の範囲・内容をいかに捉えるかが重要な問題となります。
- 「役務の対価」となる地方議員の職責・職務の範囲は、その活動が「公務の範囲」として地方自治法や条例・規則で認められていれば、当然公費負担の対象となるものです。

(2) 職責・職務の範囲

平成 19 年 4 月の都道府県議会制度研究会・最終報告には以下のように記載されています。

(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。

- この説は今では広く受け入れられており、研究会が参考にした神奈川県葉山町議会にも取り入れられています。
- しかし、この報告書第 4 章で触れたように、2008 年の地方自治法改定でも、地方議員の法的位置づけは依然としてあいまいなままという問題は残されています。
- 議員活動における「公務性」の範囲は、まだ実際の議員活動の中で「公務」と認められていないものもあり、それは今後の課題となります。
例えば、議員が任意で活動する研究会や議連などは、正確には公務とは認定されていません。

都道府県議会制度研究会・最終報告では、こう続けています。

「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。

これ以降の記述は、現在の研究会の力量不足の点に加えて、先進市議会・町議会の取り組みを検討し、「これ」と思われる考え方や方式を試験的に取り入れ、実践してみることによってその適否を判断したいと考えているため、以下の論説にほとんど依拠していることをあらかじめ申し添えます。

1 全国町村議会議長会

「町村議会議員の議員報酬等の在り方 最終報告」（平成 31 年 3 月）

2 神奈川県葉山町議会

「報告書：議員報酬の在り方について」（平成 27 年 3 月）

3. 報酬算定方式の分類

- (1) 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。

（参考）葉山町議会 報告書より

議員報酬の試算に当たっては、「町政への貢献度を把握し、それをもとに議員報酬を求める方式（収益方式）」、「執行部職員の給与を基準とする方式」、「国会議員の歳費を基準とする方式」、「日当制を根拠に求める方式」、「長の給与額を基準とする方式」、「比較方式（類似団体等との比較）」などがある。

会津若松市議会では次の 3 つの方式について試算を試みたが、本町議会では会津若松市議会の検討結果を踏まえ、議員報酬額の試算は「原価（積算）方式」の考え方のみを採用した。

収益方式

議員の町政への貢献度で報酬額を説明しようとする考え方であり、理論的に、また、町民からの納得感という点においても、最も説明責任を果たし得る方式と考えられる。しかしながら、町政への貢献度を指数化するためには、議員評価の考え方、具体的手法、評価主体の考え方、手続きなどの制度が確立している必要があるが、そのような条件整備を図ることは現実的に困難であるため、この方式による試算は不可能である。

原価（積算）方式

議員活動量に基づき議員報酬を試算しようとする考え方である。会津若松市議会では日当制についても試算を試みたが、本町議会では説明力が優れている「町長の給与額を基準とする試算方式」について検討した。

比較方式

本町議会議員の議員報酬は、県内類似団体との比較では最高額になるが、議会や議員の活動実態などを反映していない中での単純比較は意味がないものといえる。また、会津若松市議会では一定の指数化を行い、比較方式を試みたが、「議員活動実態の一部を捉えたものであり、議員活動全体を把握したものではない。さらに、類似団体との関係においては、それぞれの団体における議会を取り巻く環境も異なることから、議員報酬を比較する諸条件がそろわないことになる。以上により、比較方式による試算には限界があり、実証性や理論的にもその説明能力が低いといえる」と報告書にまとめている。したがって、比較方式による試算は行わないこととした。

- (2) 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（根拠）を策定した試みが広がっている。福島県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。
- (3) 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（及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。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。

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、課長給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ぐらない額とする」

【「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、首長の給料月額が議長は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：都道府県議会議員長会>

「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）】

- (4) 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はあられ（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の議員活動日数（住民接触、調査研究）を加味して、首長の活動日数と比較して、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。

研究会で検討した結果、この町村議会方式（町村議会モデル）を取り入れることにしましたが、その理由は以下の点です。

- 町村議会モデルの方が、説明責任を果たすための「根拠」足りうること。
市モデル・県モデルの常勤職員と比較する方法よりも、「公選職」の位置づけで市長の活動量と比較する方法が説得力（根拠）に優れていること。
- 研究会で「公選職」を検討課題としてきたのは「地方議員の職責・職務とそれに見合う待遇」を明確にしたいという目的でしたが、「公選職」という考え方は報酬のこの町村モデルの根拠となっています。

- 長門市の現状（人口・年齢構成・産業構造・財政状況・議会力レベル等）は、市議会レベルで比べるよりも、町議会レベルで比較・検討した方が、より現実的・身近なものと判断できること。
- 町議会の方が市議会より議会改革の先進議会が多いこと

（５） 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。

- ① 長門市議会では、この「議員の活動状況等についての所要資料の提供」のために、2018年（平成30年）6月から1年間をかけて、神奈川県葉山町議会の様式にならい各議員に「議員活動報告」の提出を求めています。6月からとなったのは、研究会でこれを決定・実施までの協議等の準備期間をかけたためです。
- ② 議長を除く全議員の1年間の全数調査で、サンプル調査や聞き取りアンケート調査でもない点は良しとしても、問題点もあります。
 - 一番の問題は、その数字に「証拠があるのか」という問題です。この点は、委員会活動を恒常的に活発化すれば客観性は高まりますが、どうしても議員個人活動の必要性もあり、この点は今後の課題となります。
 - 調査期間が1年間で良いのかという問題です。地方自治体の、そして地方議会の活動量は毎年変動し、それに伴って市長・議員活動報告量も変化する点をどう考えるのか。この点も今後の課題となります。
 - ウィーク・ポイントはありますが、まずは実践を優先し、公表・市民の評価を得てさらに検討していく課題です。

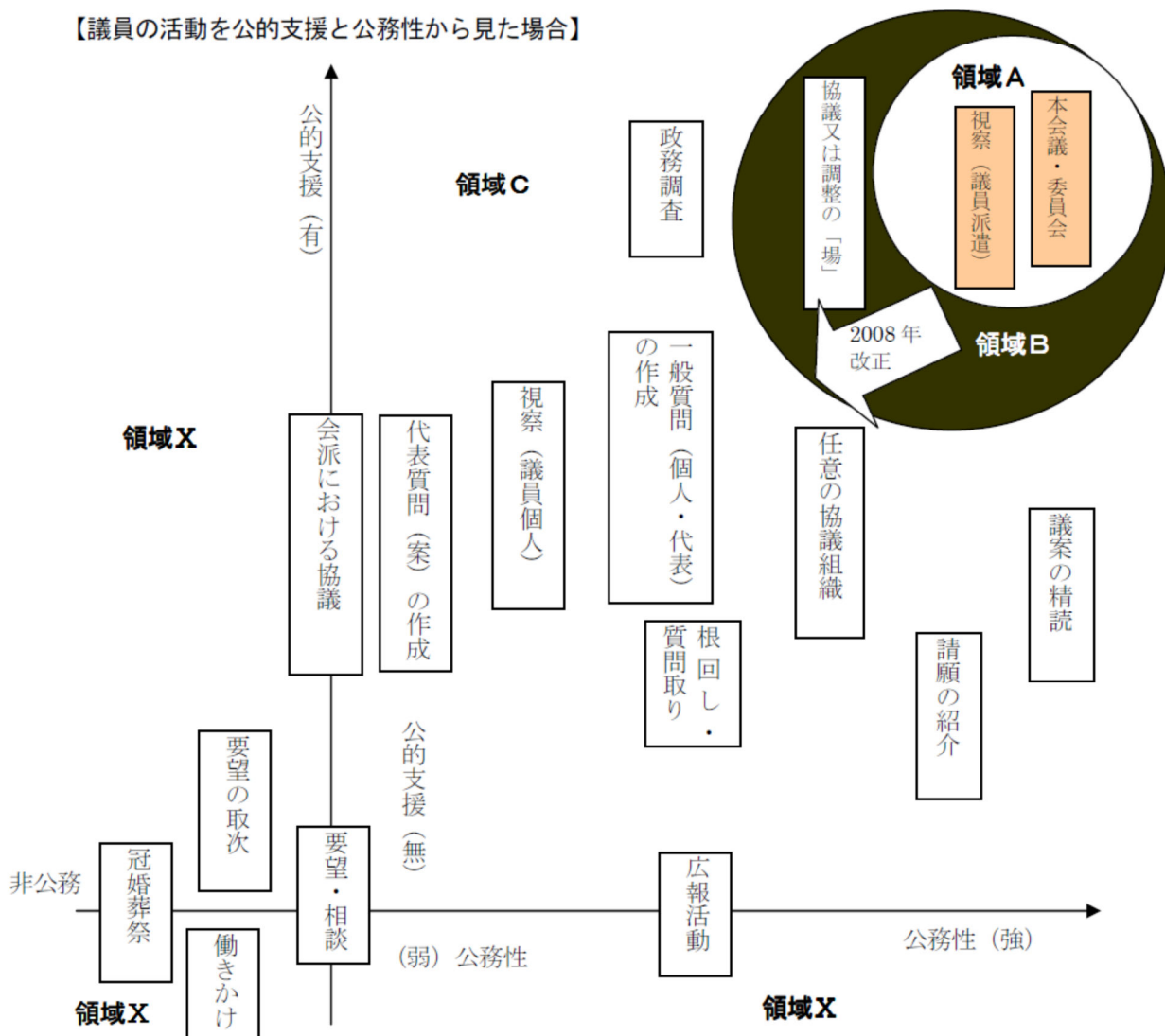
第9章 議員活動の範囲及び定義の確認

(神奈川県葉山町議会の「報告書」より転載)

(長門市議会の「議員活動報告」は葉山町議会の方法を踏襲しています)

1. 議員活動の範囲

福島県会津若松市議会を参考として、4つの領域に区分することとしたが、法定上の会議と法定外の会議を区分し、領域Aについては法定上の会議とし、領域Bは法定外の会議等とした。これは、法定外の会議をひとつにまとめた方が理解しやすいと判断したからである。



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

領域A 「本会議・委員会」及び「協議調整の場」等における議員活動

- 1 本会議
- 2 常任委員会（2委員会）
- 3 特別委員会
- 4 議会運営委員会
- 5 全員協議会
- 6 議員の派遣
- 7 委員派遣

領域B いわゆる法定外会議、研修会等における議員活動

- 8 各派代表者会議
- 9 正副議長及び議会運営委員会正副委員長会議
- 10 町民との会議
- 11 議員懇談会
- 12 委員会正副委員長打合せ
- 13 町議会主催研修会
- 14 他市町村議会等視察受入れ

領域C

「領域A」及び「領域B」に付随する議員活動（会派活動を含む。）

領域X

従来から「公務性が認められない」とされている議員活動（住民から受ける各種相談・自治会など各種団体への出席・町主催行事への出席等）

2. 議員活動の公務性

議員活動の範囲と定義を考えるに当たっては、議員の職責と職務を明らかにしておくことが必要である。特に、職務に関しては、議員活動の公務性をどう捉えるかによってその範囲が定められることとなる。

3. 議員の職務

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。議員の職務として認められる議員活動には、公務性が必要であると考えられる。

(1) 領域A（本会議・委員会・全員協議会等における議員活動）

- 本会議及び委員会は法的な議会活動であり、その会議に出席し、活動することは当然に「公務性のある議員活動」であり、議員の職務である。
- 全員協議会は、会議規則に位置付けられた法定上の会議であり、全員協議会に出席し、活動することは当然に「公務性のある議員活動」であり、議員の職務である。

(2) 領域B（法定外会議、研修会等における議員活動）

- 法定外会議のうち 8 から 12 の会議は地方自治法に基づく会議ではないが、議会基本条例の趣旨に則った会議であるとともに、本町議会の長い歴史の中で「協議又は調整の場」として位置づけられてきた会議である。また、⑬の研修会は予算を計上し町議会が主催するものであり、⑭の会議は本町議会として他市町村議会等の視察を公式に受け入れているものである。したがって、これらのいわゆる事実上の会議、研修会等に出席し、活動することは当然に「公務性のある議員活動」であり、議員の職務である。

(3) 領域C（領域A及び領域Bに付随する議員活動）

- 本会議・委員会・全員協議会等（領域A）及び法定外会議・研修会等（領域B）に付随する議員活動とは、領域A及び領域Bの会議等において、議案審議や一般質問、政策研究、政策立案等を行うために必要となる「事前準備」に関する「全ての活動（会派で行う活動を含むが、政党活動・政治活動は除く。）」である。

この付随する議員活動（領域C）については、これらの付随する議員活動なしには、領域A及び領域Bの会議等が成り立たないことから公務性が認められることは明らかである。したがって、領域Cの活動についても、「公務性のある議員活動」に位置づけるべきであり、議員の職務である。

(4) 領域X

① 町主催行事への出席

二元代表制の一翼を担う議会は、町の団体意思を決定する議事機関であり、その議会の構成員である議員が町の公的行事へ参加することは、当然に公務性が認められる。

都道府県議会制度研究会報告においても「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」は、議員の職務とすることが提案されている。

② 住民からの各種相談・各種団体行事・地域行事等への出席等

住民から受ける各種相談、自治会など各種団体や地域の行事等への出席は、一般的にはその活動に公務性は認められていない。

しかし、福島県会津若松市議会では、「これらの活動を住民との接触活動ととらえれば、そこで得た情報を議員個々人の情報とすることなく、その情報を議会（議長）に報告し、その市民意見が議会内の政策情報として蓄積され、かつ、その後の政策形成サイクルにのせられていけば、その時点から遡及する形で、議員個人の活動から議会活動の一部を構成する活動に変化することにより、公務性が付与される可能性があるのではないか」と仮説を立てている。

また、都道府県議会制度研究会報告では、地方分権の進展に伴い、議会の役割はますます重要となっているとし、「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」と指摘し、「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」と提案している。

以上の考え方を踏まえ、本町議会としても、「当該活動が外形的に明らかに選挙活動、政党活動・政治活動に該当すると認められる場合」を除き、限定的あるいは狭義な解釈に立つことなく、町民の多様な意見を把握するために必要な町民との接触活動等に公務性を認めることができるものと整理することとした。ただし、各種団体行事等への出席については、町民の多様な意見を把握できる場ではあるが、間接的な面が強いので、これらの行事への出席は除外した。

第10章 長門市議会議員の報酬・期末手当の算定

1. 算定方法の確認

(1) 町村議会モデル方式の採用

- ① 長門市議会議員の報酬等を算定するための方法として、前述した「町村議会モデル」を採用しました。
その理由は他の県議会議長会方式や市議会議長方式よりも説明力（根拠）に優れていることです。

町村議会モデルの算定方式

議会議員年額報酬

$$= \text{市長の報酬年額} \times \text{議員年間活動量} \div \text{市長年間活動量}$$

- ② 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の議員活動日数（住民接触、調査研究）を加味して、首長の活動日数と比較して、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【町村議会議長会：最終報告より】

(2) 「長門市議会方式」の採用

当研究会では長門市議会議員報酬等の算定にあたり、上記の町村議会モデル方式を基本にした「長門市議会方式」を採用しました。

長門市議会方式

議会議員年額報酬（報酬＋期末手当）

$$= \text{市長の年額（給料＋期末手当）} \times (\text{議員年間活動量} \div \text{市長年間活動量})$$

(3) 市長の「給与＋期末手当」と比較することについて

- ① 同じ公選職として住民から選ばれていること
- ② さらに、議員活動がほぼ常勤的な活動量になることに加え、長門市議会は「報酬」を「役務の対価」ではなく「生活給的なもの」と捉える方が実態に合うのではないかと考えています。

これは長門市議会から市民への提案であり、市民との論議等を通してお互いの共通理解を得て結論を出すものと思っていることです。

- ③ これから将来の議会を考えると、現状だけではなく、未来の長門市議会を担う若い人たちのためにも、この点は重要と捉えています。

この報告書のP18に記載した土山教授の提起を、長門市議会の報酬に対する基本的な考えとしています。

土山希美枝教授：「自治体議員定数と報酬の『適正水準』を考察する」

市民には多様な専門家が内在し、そうした人材が市民性を失わず議員職を担うことが自治にとって重要であることは疑いない。だが、こんにち、そうした多様な人材が議員職を担うためにも、議員報酬はたんに「役務の対価」としてではなく、議員である期間その生活が成り立つことを保障する「生活給の意味も持つ『歳費ないし給与』として支払われるべきである。戦前のような名誉職ではないこんにちの議員という職業の対価には、任期の間その生活を保障する生活給としての歳費ないし給与」の支給が相当する。

- ④ そしてその「生活給」として、「期末手当」を含めた「年収＝歳費」として比較することの方がより実情に近いと判断しています。

（４）活動時間量の算定方法

市長、議員とも年間活動時間を集計し、それを１日８時間労働として８で除した日数を活動日数としています。

2. 議員活動日数の算定

(1) 議員活動の現状

平成 30 年 6 月からの 1 年間における類型ごとの議長を除く本市議会議員 1 人当たりの活動の実態は、表 1 から表 3 までのとおりです。

表 1 領域 A・領域 B

領域	会議等の名称	平均回数 (回)	平均時間数 (時間)
A	本会議	23.81	78.30
	委員会・全員協議会	49.06	72.04
	議員派遣・委員派遣	4.56	33.44
B	法定外会議・研修会等	40.88	85.44
AB 合計		118.31	269.23

表 2 領域 C

会議等の名称	平均回数 (回)	平均時間数 (時間)
①本会議・委員会に付随する活動	124.31	339.96
②市民との会議に付随する活動	10.31	19.81
③政務活動	23.94	51.33
④ ①を除く委員会に付随する活動	16.56	71.22
⑤その他	16.88	42.44
計	192.00	524.76

表 3 領域 X

会議等の名称	平均回数 (回)	平均時間数 (時間)
市主催行事等への出席	16.50	36.34
各種団体等行事への参加	7.63	24.63
市民要望・各種相談・住民意思の把握等、住民との接触等の諸活動	55.81	66.48
計	79.94	127.44

(2) 長門市議会議員活動の現状を踏まえた活動日数の検討

議員報酬は「議員活動の役務の対価」と定義されることから、議員活動日数を検討することとしました。

① 議員活動回数と日数換算計算

平成 30 年 6 月～平成 31 年 5 月末までの議員 1 人当たりの活動回数及び時間数は、表 1 から表 3 までのとおりです。

領 域	回数 (回)	時間数 (時間)	8 時 間 換算日数 (日)
A	77.44	183.78	
B	40.88	85.44	
C	192.00	524.76	
X	79.94	127.44	
計	390.25	921.43	115.18

※各領域における値は平均値であるため、合計値は各領域の値の和と異なる

議員活動換算日数を 1 日何時間とするかについては、常勤の職員の勤務時間は 7 時間 45 分ですが、議員の勤務状態は常勤職員とは異なるものの福島県会津若松市議会や神奈川県葉山町議会の例を踏まえ 8 時間としました。

長門市議会議員活動換算日数：年間 921.43 時間 = 115.18 日
--

② 議員活動換算日数を年間 115.18 日としましたが、これには、市外で実施される研修会や視察については必要な移動時間を見込んでいるものの、本会議、委員会や市行事へ出席などについては純粋にその活動時間（開催時間）しか含まれていません。しかし、実際には、これらの活動を行う際には、その活動に伴う移動時間や当該活動自体の時間以外にもかなりの拘束時間があります。

③ また、本市議会の年間の会期は、平成 29 年が 99 日間、平成 30 年が 100 日間となっています。会期とは法的に議会が活動できる期間であり、議員は会期中、いつでも議会活動に支障がないようにしていなければなりません。
したがって、議員活動換算日数 115.18 日は、実際に活動している日数が 115.18 日しかなく、残りの 249.82 日（365 日－115.18 日）は活動していないという意味ではありません。

④ 換算日数とはいえ、115.18 日というのは、1 年 365 日でみれば議員活動の機会としては少ないと感じられるかもしれませんが、実際に議員活動としての拘束時

間も考えれば、常に住民要望を受けとめ、個別の相談に応じながら、地域を歩いて状況の確認をするなど、毎日何らかの形で議員活動を行っているというのが多くの議員の実感であり実態と捉えています。

3. 市長の給与と活動日数の把握

(1) 市長の給与の把握

- ① 先に触れましたが、研究会では市長給与との対比では「給料＋期末手当」を「年間総支給額」としてとらえています。ただ諸手当については、議員には「交通費」に当たる費用弁償以外はほとんど支給がないため、市長と比較においてはこれを除いています。また政務活動費（議員一人当たり年間 9 万円）も市長との比較の際には議員のみに支給されているため参入していません。

② 市長給与（2019 年 3 月末現在：長門市総務課資料）

市長給料	年額：790,000 円／月×12 月＝9,480,000 円
市長期末手当	年額：@790,000 円×加算率 1.5×3.35 ケ月＝3,969,750 円
合 計	年額：13,449,750 円

(2) 市長の活動日数の把握：2018 年 6 月 1 日から 2019 年 5 月 31 日まで （長門市総務課資料提供・報酬等研究会算定）

市長の平成 30 年 6 月 1 日～平成 31 年 5 月 31 日までの職務遂行日数は 312.88 日でした。当該日数は休日の短時間公務を含んだ日数であり、議員の活動日数とのバランスを図るため、8 時間を 1 日に換算し、全国町村議会議長会検討案の議員報酬算定における長の職務遂行日数とした。

平成 30 年 6 月 1 日～平成 31 年 5 月末（平日：240 日、休日：125 日）

領 域	日数（日・回）	時間数（時間）	8 時 間 換算日数（日）
平日在庁時間	201	1,608	
平日・休祭日出張	68	544	
平日・休祭日行事等	117	351	
計	386	2,503	312.88

市長の職務遂行日数 312.88 日

8時間換算後の市長の職務遂行日数 312.88 日

常勤の特別職であるため、平日はすべて8時間とし、休日の市主催の行事や各種団体等の行事への出席は1日3時間とみなすこととしています。

また、市長の公務市外出張は、長門市（自宅）を出発した時間から帰着（自宅）時間までの総時間を8時間で割って換算活動日数としています。

4. 長門市議会議員の報酬等の算定

（１） 議員報酬の状況

「議員報酬」とは、非常勤の特別職に対する「報酬」と同じく、一定の役務の対価として与えられる反対給付であり、いわゆる「生活給」ではないとされています。

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

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

（２） 長門市議会議員の報酬等の算定

議会議員報酬年額（報酬＋期末手当） ＝市長の年額（給料＋期末手当）×（議員年間活動量÷市長年間活動量）
--

議員年間活動量： 115.18日	市長年間活動量： 312.88日
------------------	------------------

議会議員報酬年額 4,951,234円 ＝市長の年額 13,449,750円×（115.18日÷312.88日）

今回の議員活動調査に基づく試算結果は、5％程度、現在の報酬額に比べて低額となりましたが、これをもって、直ちに報酬額が適切ではないという結論になるものではないと考えています。なぜなら、今回の議員報酬の試算は、あくまでも、議員活動や議員報酬に関する市民への説明責任を果たすための説明のツールの一つとして実施したものであり、「長門市議会方式」による算定方法の妥当性や「根拠となりうるか」という点を確認するためのものでもあり、実際の議員報酬額を具体的に算定するために行ったものではないからです。事実、領域A一つを捉えても、議員活動時間には毎年度変動があり、単年度だけの調査結果をもって判断できるものではないことは明らかと考えています。

5. 参考資料

長門市議会議員の報酬等及び定数を検討するにあたり、以下の参考資料を作成しました。広く市民の方により理解を深めていただくための資料として利用していただくことを願っています。

(1) 長門市議会議員の現在の報酬・期末手当の状況

議員報酬・期末手当は正副議長や正副委員長等の役職によって異なるため、議員報酬といっても一律には言えない点を考え、議員報酬の議長を除く平均値を算出しました。

- ① 市長の活動（業務）量、年間支給額との比較を行うため、議員の年間収入額について計算する。
- ② 議長は活動量調査を実施していないため、また、活動の内容が他の議員と大きく異なる部分があるので比較対象から除外する。
- ③ 議員は役職により報酬月額が異なることから、各役職における年間収入額を算出、総合計したのち、議長を除く 17 人で除して 1 人あたりの平均額を求める。
- ④ 議員の期末手当計算額は、「報酬月額」×1.2×3.25。

（長門市議会議員の報酬、費用弁償及び期末手当に関する条例による）

役職	人数	報酬月額 A	期末手当 年額 B	年収小計 C (A×12月+B)
副議長	1	360,000	1,404,000	5,724,000
委員長	5	335,000	1,306,500	5,326,500
副委員長	4	325,000	1,267,500	5,167,500
議員	7	320,000	1,248,000	5,088,000
現在の議員一人当たりの平均年間支給額 (報酬+期末手当) 88,642,500 円÷17 人 = 5,214,264 円				

(2) 類似団体比較

類似団体とは、全国の市町村を人口と産業構成で分類した総務省の指標です。

このうち、一般市では「①人口 5 万人以下②産業構成でⅡ次、Ⅲ次 90%未満でⅢ次 55%以上」が長門市にも適用される「Ⅰ－1」類で全国 127 団体あります。

Ⅰ－1 に属する市はいわば小規模の市であり、長門市の状況を比較把握するには適しています。

類似団体Ⅰ－1 127 団体のうち、以下の3条件で抽出(14 団体)

- 1 人口密度 70 人～130 人未満の範囲(行政効率が高い)
- 2 財政力指数 0.26～0.36 までの範囲(自主財源に乏しい)
- 3 漁業の存在(地域の産業特性)

市 名	人口	面積	人口 密度	財政力 指数	漁 業	議員 定数	議長報酬	議員報酬	期末 手当%	加算 率%
網走市	36,320	471	77	0.42	○	16	471,000	380,000	445	10
伊達市	34,772	444	78	0.39	○	18	392,000	316,000	445	15
男鹿市	28,399	241	118	0.36	○	20	402,000	344,000	305	15
大田市	35,549	436	82	0.28	○	20	390,000	310,000	325	40
安来市	39,409	421	94	0.37	○	21	413,000	343,000	295	40
萩市	48,722	698	70	0.32	○	20	420,000	320,000	340	20
長門市	34,893	357	98	0.33	○	18	425,000	320,000	325	20
美馬市	29,963	367	112	0.29	○	20	395,000	315,000	330	15
大洲市	44,266	432	102	0.36	○	21	447,000	344,000	330	15
宿毛市	20,943	286	73	0.35	○	14	405,000	315,000	305	15
西之表市	15,680	206	76	0.27	○	16	354,000	256,000	330	15
垂水市	15,201	162	94	0.29	○	14	366,000	261,000	335	15
曾於市	36,730	390	94	0.29	○	20	397,000	295,000	315	15
南さつま市	34,945	284	123	0.28	○	19	397,000	295,000	335	15
平 均			91.6	0.33		18	405,000	315,286	340	18.9

(3) 山口県内類似市の議員報酬等について

市名	人口	面積	人口 密度	類団	財政力 指数	漁 業	議員 定数	議長報酬	議員報酬	期末 手当%	加算 率%
長門市	34,893	357	98	Ⅰ－1	0.33	○	18	425,000	320,000	325	20
萩市	48,722	698	70	Ⅰ－1	0.32	○	20	420,000	320,000	340	20
美祢市	25,146	472	55	Ⅰ－1	0.38	無	16	400,000	300,000	335	20
柳井市	32,804	140	236	Ⅰ－3	0.53	無	17	425,000	325,000	335	20

(4) 長門市職員給料等について

(算定条件)

長門市総務課資料

- 平成 30 年 4 月 1 日現在で算定
- 平成 30 年条例改正（人事院勧告に伴うもの）後の給料表にて算定
- 賞与算定の際は扶養手当、地域手当は加味せず算定
- 年収には期末勤勉手当、特別職期末手当のみを算入し、その他手当（通勤手当等）は算入なし。

(単位：人、円)

職 階	人数	給料総計 (年間)	賞与総計 (年間)	一人当たり 給料平均 (年間)	一人当たり 賞与平均 (年間)	一人当たり 平均年収
特別職	3	23,760,000	9,949,500	7,920,000	3,316,500	11,236,500
部長	7	35,443,200	15,772,224	5,063,314	2,253,174	7,316,488
部次長	6	29,288,400	13,033,338	4,881,400	2,172,223	7,053,623
課長	34	163,608,000	69,771,936	4,812,000	2,052,115	6,864,115
課長補佐	54	245,802,000	98,259,029	4,551,888	1,819,611	6,371,499
係長級	140	584,396,400	226,943,627	4,174,260	1,621,025	5,795,285

第 11 章 長門市特別職報酬等審議会の答申について

1. 審議会答申の内容

長門市特別職等報酬審議会答申（平成 29 年 11 月）（抜粋）

次の意見を付すことを条件として、報酬は現行に据え置く

附帯意見

議員報酬について

- ① 報酬は県内他市と比べて高くはない。
- ② しかし、本市の厳しい財政状況や地域経済状況を考慮し、市民感覚を反映した、市民の理解と納得が得られる報酬額が求められる。
- ③ 市民感情からすると決して低い額とは言えず、今後は他団体との比較考量だけでなく、地域の給与状況にも配慮した報酬額が望まれる。

期末手当について

- ① 特別職については適当。
- ② 議員については、市の厳しい財政状況や、地域経済は依然厳しく、市内にはボーナスが支給されない企業もあり、期末手当には批判的な意見もあることから、期末手当の支給の在り方については、議員が自ら協議し判断されたい。

（１）答申の内容

答申・付帯意見の内容は以下のようになっています。

- ① 報酬と期末手当の２段に分かれています。ほぼ同趣旨であること。
- ② 本市が厳しい財政状況であること。
- ③ 地域経済状況が厳しいこと。
- ④ 市民感情や市民感覚として批判的な声があること。
- ⑤ 特に期末手当については「市内にはボーナスが支給されない企業もあること」から、「期末手当の在り方」について議員自身が判断すること。

（２）長門市の財政状況について

- ① 地方自治体の財政状況はその自治体の最も基幹的な情報であり、政策立案機能と監視機能の 2 大使命を持つ議会・議員が最も重視する事項の一つであり、答申にあるとおりその厳しい状況をどう改善し克服するのか、議会・議員の最大の課題の一つと捉えています。
- ② 財政問題は長門市の抱える構造にその源があります。
 - (ア) 第 1 に、類似団体Ⅰ－1 類に分類される条件不利な状態にあること。
 - (イ) 自主財源比率が約 30%（財政力指数 0.33）であり、地方自治体の自主的な運営が困難であり、県・国の支援に依存しなければならないこと。
 - (ウ) 大手企業が少なく法人市民税が少ないこと。
 - (エ) 人口減少や少子・高齢化の急速な進展に伴い、それらに対する財政負担や

市民負担が増大していること。

- (オ) 財政調整基金（貯金）と負債（借金）のバランスが厳しく、余裕財源がないこと。

財政調整基金約 20 億円に対し、負債は一般会計約 219 億円、上下水道の企業会計で約 105 億円、計約 325 億円（住民一人当たり約 100 万円）

- (カ) 連続する大型ハード事業は未来の長門市の発展にとって基礎となるもので必要な政策であるとしても、一方それを支えるソフト事業が弱いこと。そして市政運営の方向性を「ハードからソフト」へと転換する必要性が高いこと。
- (キ) 「あれもこれも」から「あれかこれか」への転換（長門市議会基本条例・前文）が必要な事。「スクラップ&ビルド」のスクラップが特に必要になること等々。

- ③ しかし、こうした時期だからこそ、議会・議員の果たすべき役割はますます増大していると考えます。

「行政改革」と「議会改革」は目的が異なること。

「行財政改革は削減を優先させる『効率性』を重視するのに対して、議会改革は地域民主主義の実現であり、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」（江藤俊昭・山梨学院大学教授）という見解は議会の重要な指針となっています。

- ④ 同時に、厳しい財政状況や地域経済の長期不振の「責任」は、だれが負うのか、という問題があります。

- (ア) 報酬審議会の答申は今日の長門市の現状の責任を「議会・議員は果たしていない」ということに他なりません。そしてその根底には議会不信・議会不要論が存在するのではないかと認識しています。

もちろんその責任は議会アンケートに見られるように議会側にもあります。中でも、平成 26 年の同報酬等審議会の答申に対して、議会側が何らの行動を起こさなかったことにもあります。このことははっきり反省したいと考えています。

- (イ) しかし、制度的にみて、二代表制である地方自治体で、独任制の市長の率いる執行機関と合議制の議事機関たる議会は、市民に対して共同の連帯責任があります。

それからすれば今回の答申には、議会・議員の深い反省とともに違和感を覚えずにはられません。

- (ウ) 議会改革は平成 26 年の「議会報告会・（市民との意見交換会）」開始や平成 28 年 9 月議会の「議会基本条例」制定をスタートとしてやっと始まったばかりです。今後とも「市民から信頼される議会」を目指して 1 歩ずつ改革を進めてまいります。

(3) 地域経済状況について

審議会答申が求められる長門市だけの地域経済の状況を表す客観的なデータを探し出すことはできませんでした。国や県における公的データは対象企業一つとっても「従業員 500 人以上」等の条件があり、長門市の経済現況を明確に表すものはありませんでした。

あえて次の 3 点を参考資料として示しますが、これらのデータから議員報酬・期末手当等の適正値を求めたり、その「根拠」とするには無理であると判断しました。

参考資料①

(平成 30 年度山口市町勢一覧より抜粋・山口県統計分析課による資料)

市	市内総生産 (単位：100 万円)	市民所得 (単位 100 万円)	一人あたり所得 (分配) (単位：1000 円)
下関市	912, 949	830, 265	3, 064
宇部市	595, 935	524, 582	3, 085
山口市	771, 230	634, 129	3, 255
萩市	164, 169	109, 726	2, 193
防府市	598, 193	425, 083	3, 656
下松市	236, 840	198, 970	3, 609
岩国市	509, 398	385, 173	2, 790
光市	256, 674	163, 772	3, 169
長門市	110, 243	77, 362	2, 165
柳井市	125, 757	85, 726	2, 589
美祢市	109, 865	85, 843	3, 226
周南市	945, 309	528, 341	3, 638
山陽小野田市	358, 780	225, 766	3, 592

※数値はいずれも平成 26 年度の値

※計算式 (1 人あたり所得＝市町民所得÷総人口)

参考資料②

(平成 30 年度長門市決算資料〈市税の概要〉・長門市税務課資料)

注：市民所得や収入等は用語が複雑で混乱の要因となっています。

①収入・・・課税対象となるすべての収入

②社会保険料等控除前課税所得・・・①に一定の料率をかけて算出した額
(賞与・期末手当等含む)

③課税所得・・・②から社会保険料等を控除した額 (賞与・期末手当等含む)

(ア) 課税標準額、納税義務者の推移 (上記の③に当たる金額)

(単位 百万円・人)

区 分	H27		H28		H29	
	課税 標準額	納税 義務者数	課税 標準額	納税 義務者数	課税 標準額	納税 義務者数
給与所得	16,828	10,706	17,221	10,727	17,937	10,796
営業所得	1,602	740	1,678	799	1,619	752
農業所得	60	49	136	86	188	111
そ の 他	1,876	2,499	1,897	2,478	1,920	2,550
分離所得	676	104	823	106	392	80
合 計	21,042	14,098	21,755	14,196	22,056	14,289
一人当たり 金額	1,492,300 円		1,532,100 円		1,5435,00 円	

給与所得	給与
営業所得	小売業、漁業、不動産業等
農業所得	農業
そ の 他	年金等の雑所得、生命保険の一時所得等
分離所得	譲渡所得、配当所得

(イ) 総所得金額の推移 (上記の②に当たる金額)

(単位 百万円・人)

区 分	H27		H28		H29	
	②の額	納税 義務者数	②の額	納税 義務者数	②の額	納税 義務者数
給与所得	28,673	10,706	29,156	10,727	29,943	10,796
営業所得	2,449	740	2,591	799	2,505	752
農業所得	115	49	228	86	307	111
そ の 他	4,068	2,499	4,077	2,478	4,129	2,550
分離所得	437	104	410	106	265	80
合 計	35,742	14,098	36,462	14,196	37,149	14,289
一人当たり 金額	2,534,900 円		2,567,700 円		2,597,800 円	

参考資料③

(山口県所得(年収)ランキング 2017年 「年収ガイド」)

出典：年収ガイド

年収ガイドは公的・私的機関から発表されている各種統計データの分析を行い、収入や賃金、ボーナスなど誰もが気になる「お金のデータ」を掲載しているウェブサイトです。

※これらのデータは明確な年収ではなく「所得」です。各種の社会保険や控除などがあるため実際の年収総額としては、この「所得」数値よりも多くなります。

山口県の市区町村の所得(年収)をランキングにして掲載しています。以下のデータから山口県の各市区町村の収入状況・経済状況の序列を知ることができます。

県内順位	全国順位	市区町村	平均所得(年収)
1位		光市	315万271円
2位		下松市	312万5099円
3位		周南市	310万3152円
4位		宇部市	305万344円
5位		山口市	304万8587円
6位		和木町	295万5441円
7位		岩国市	294万1235円
8位		防府市	290万7320円
9位		下関市	283万4908円
10位	743	柳井市	281万8091円
11位		山陽小野田市	277万9931円
12位		田布施町	270万3234円
13位		上関町	268万9064円
14位	1132	長門市	261万5090円
15位		平生町	259万4301円
16位	1221	萩市	257万2124円
17位	1292	美祢市	254万8318円
18位		周防大島町	247万7808円
19位		阿武町	223万1639円
全国	1741団体		
1位		東京都港区	1145万775円
1741位		熊本県球磨町	197万95円

第 12 章 まとめ

1. この報告書の位置づけ

- (1) この報告書は、平成 29 年度の特別職報酬審議会答申に対する議会からの提案であって、あくまで提起と捉えています。したがって、これを推し進めるというものではなく、この報告書を基に、特別職報酬等審議会をはじめ、市民との意見交換を深めて、「理解と納得」のできるものにしていきたいと考えています。町村議会議長会の最終報告は以下のように指摘しています。

答えのないテーマであり、自治体は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が、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) この報告書の一番の課題は、議員定数や報酬等を考える際に、その「根拠」は何かということでした。

- ① 定数でいえば、その根拠として「合議制の議事機関」である議会を作動させる「議員間討議」を充実させるためには、「1 委員会 7～8 人×委員会数＋議長」も判断材料の一つとするに至りました。
- ② 報酬・期末手当については、最終的に「町村議会議長会モデル方式」を参考にした「長門市議会方式」が、解決すべき課題があるものの妥当と判断しました。

「長門市議会方式」（町村議会モデルを基にしたもの）

議会議員年額報酬（報酬＋期末手当）

＝市長の年額（給料＋期末手当）×（議員年間活動量÷市長年間活動量）

- ③ 町村議会議長会の最終報告は以下のように指摘しています。

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われる。「そもそも報酬や定数の根拠は何か」という問いにそれぞれを独自に説明しなければならない。

- (3) 「市民から信頼される議会」＝「協働型政策議会」を目指した（第5章、6章）一連の議会改革が先行することです。

たとえどんなに精緻な理論を「定数・報酬等」に関して組み立てても、議会・議員が市民から信頼されてなければ何の意味もないこと、また議会アンケートに示された議会・議員への厳しいご批判に真摯に答えていくことを肝に銘じて進める決意です。そして、市民が納得できる「成果」を生み出していかなければなりません。

2. 長門市議会が提起する報酬に関する考え方

「公選職」・「市議会議員の職責・職務と待遇」の規定について

- (1) 憲法・地方自治法制定以来、地方議員の法的位置づけや「その職責・職務と待遇」については明確にされないまま来ており、このことが日当制やボランティア制が提起される要因となっていると考えています。

したがって、この公選職規定については市議会としても市民との論議を通じて、まずは議会基本条例等に明記していきたいと考えています。同時に市議会議員の「職責・職務と待遇」についても、明確にしていきたいと思います。

- (2) 議員が議員である期間は、その生活を保障する「生活給的な報酬」として捉え直すことが必要と考えています。この点は市民との間で論議を呼ぶでしょうが、ぜひご理解を頂きたいと思います。

- (3) 報酬の「歳費」化についても議会内で検討してまいります。

3. 報酬と定数を考える視点の明確化

町村議会議長会の「最終報告書」にある報酬と定数を考える「視点」の明確化

これまでこの「視点」については各所で触れてきましたが、特に重要な点を再度提起しておきます。

- 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、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だすかということから出発しなければならない。
- 現在の議員のためだけではなく、多くの人々が将来立候補し議員活動がしやすい条件として考える。持続的な地域民主主義の条件として考える必要がある。
- 住民と考える議員報酬・定数。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、議員報酬・定数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、議員報酬・定数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。
- 特別職報酬等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。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。

長門市議会・議員は前記の視点を重要視しています。特に市民への説明責任については、これからの議会活動の根幹として捉えています。

報告書が終わるに当たり、数々の示唆と論点をご指摘あるいはご教示いただいた江藤俊昭氏・土山希美枝氏・田口一博氏及び多数の各位に対し感謝と敬意を申し上げますとともに、貴重な資料をご提供いただいた上に資料活用を認めて頂いた神奈川県葉山町議会に心からお礼申し上げます。

最後に、田口一博氏の指摘を再度掲載して、報告書を終わります。

今回の法改正過程（2008 年地方自治法第 203 条改正）で改めて確認されたのは、議員報酬をどのように支払うかは自治体の問題であるということである。常勤での活躍を期待するのであれば、少なくとも生活給は保障しなければならないし、非常勤でよいとするのであれば、議員の補佐機能は充実されなければならない。これらはすべて自治体において決定する自治事務なのである。

長門市議会報酬・期末手当及び定数等調査研究会活動経過報告

会議開催日	会議名等	協議等内容
平成 30 年（2018 年）		
1 月 17 日	第 1 回報酬等研究会	・研究会の活動について
1 月 30 日	第 2 回報酬等研究会	・報酬審議会答申及び議会・議員の法的根拠
2 月 7 日	第 3 回報酬等研究会	・江藤俊昭氏の論説の学習
3 月 9 日	第 4 回報酬等研究会	・江藤俊昭氏の論説の学習 ・アドバイザーの必要性について ・予算が伴う研究会活動について（年間計画） ・5 月の議会報告会への対応について
3 月 23 日	報酬等研究会経過報告会	第 1 回から第 4 回までの概要報告（全議員向け）
4 月 3 日	第 5 回報酬等研究会	・議会アドバイザーの依頼について ・議員活動実態調査について ・議会報告会におけるアンケート調査について
4 月 24 日	第 6 回報酬等研究会	・議員活動実態調査について
5 月 7 日～ 5 月 18 日	議会報告会	・市民向け概要説明／アンケート調査 ○仙崎会場 5/7 ○湯本会場 5/8 ○俵山会場 5/10 ○黄波戸会場 5/11 ○野波瀬会場 5/14 ○宗頭会場 5/15 ○油谷会場 5/18
6 月～翌年 5 月	議員活動実態調査の実施	・1 年間の各議員の活動実態調査
6 月 14 日	第 7 回報酬等研究会	・研究会の今後の進め方について
7 月 3 日	第 8 回報酬等研究会	・報酬等に関するアンケートについて
7 月 24 日	第 9 回報酬等研究会	・アンケート調査の実施について
8 月～9 月	長門市議会及び議員に関するアンケート調査	・市民向けアンケート調査の実施 （配布 5,010 部・回収 1,274 部）
9 月 14 日	第 10 回報酬等研究会	・アンケート調査票の集計について
10 月 25 日	第 11 回報酬等研究会	・アンケート調査票の集計について ・議員研修会について
11 月 2 日	第 12 回報酬等研究会	・アンケート調査票の集計について
12 月 7 日	第 13 回報酬等研究会	・議員研修会について
平成 31 年（2019 年）		
1 月 8 日	第 14 回報酬等研究会	・議員研修会について
1 月 22 日	長門市議会議員研修会 （議員互助会主催）	・報酬等研究会の活動発表 ・土山希美枝教授アドバイザー講演
1 月 21 日	アンケート調査結果公表	・長門市ホームページ上で調査結果公表
2 月 1 日	アンケート調査結果公表	・ながと市議会だより上で調査結果公表
2 月 26 日	第 15 回報酬等研究会	・議員報酬等についての論点整理について
3 月 28 日	第 16 回報酬等研究会	・議員報酬等についての論点整理について
5 月 24 日	第 17 回報酬等研究会	・議員報酬等研究会報告書（試案）の検討
6 月 18 日	第 18 回報酬等研究会	・議員報酬等研究会報告書（試案）の検討
6 月 25 日	第 19 回報酬等研究会	・議員報酬等研究会報告書（試案）の検討
7 月 2 日	第 20 回報酬等研究会	・議員報酬等研究会報告書（試案）の検討
7 月 12 日	第 21 回報酬等研究会	・議員報酬等研究会報告書（試案）の検討
7 月 23 日	第 22 回報酬等研究会	・議員報酬等研究会報告書（試案）の検討
8 月 1 日	第 23 回報酬等研究会	・議員報酬等研究会報告書（試案）の取り扱いについて
8 月 5 日	報告書を議長に提出	

長門市議会報酬・期末手当及び定数等調査研究会メンバー

◎会長 田村哲郎／○副会長 林 哲也／重村法弘／南野信郎／岩藤睦子／綾城美佳

江原達也（第 17 回報酬等研究会まで）／大草博輝（第 18 回報酬等研究会から）／（議長 武田新二）