

町村議会議員の議員報酬等のあり方 最終報告（概要）

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」とは、報酬のほか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、議員報酬・定数が問われている。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報酬・定数を考えたい。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。報酬・定数は、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。

第1章 最近の町村議会の動向と報酬や定数をめぐる基本的な考え方を確認する。

第2章 町村議会の議員報酬・定数の実際をアンケートに基づいて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 町村議会の議員報酬をめぐる最近の動向を紹介する。

第4章 議員報酬をめぐる今日の到達点を確認し議員報酬の算定の手法（仮）を提示している。

第5章 議員報酬を考える際の留意点（委員長報酬、政務活動費など）の意義を検討している。

第6章 議員定数の歴史の変遷（定数減の理由）や議員定数の条例改正提出者などについて検討している。

第7章 議員定数をめぐる状況とその論点を指摘している（人口とは異なる討議できる人数を基礎とする）。

むすび まとめとして報酬や定数の論理の確認と、それらの審議の手法、さらに育児手当などの可能性も探っている。

第1章 最近の町村議会の動向と報酬等の課題

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、それより約20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。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。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。

議員報酬及び定数を考える原則を確認したい。

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、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。報酬と定数は、それぞれを独自の論理で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出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持続的な地域民主主義の条件として考える。議員報酬・定数を考えることは、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。

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議員報酬・定数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。

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無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2章 議員報酬・定数等に関する調査結果の分析

(1) 議員報酬の状況と「無投票議会」

直近の一般選挙で無投票当選となった「無投票議会」と「非無投票議会」の間では議員報酬月額（一般議員）の平均値で21,951円の差があった（「非無投票議会」>「無投票議会」）。月額17.6万円未満の場合では、「非無投票議会」の2倍以上の割合で無投票当選が発生している。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。

(2) 議員報酬改定を巡る動向（アンケート調査分析）

平成23年4月から平成29年7月の間において、全国の約4割の町村議会で議員報酬見直しの検討を実施したか、または実施中であった。直近の議員報酬条例改正の内容では、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”の議会が29.0%、逆に条例改正で“減額”した議会が6.9%であった。“増額議会”が“減額議会”のおよそ4倍となっている。

次に議員報酬検討過程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3割において、検討過程での住民参加手続きが実施されていた。その理由として約半数の議会が「議会活性化・改革の一環」、約3割が「議会基本条例による定め」を挙げ、「前回の選挙で無投票当選」であったという“危機感”を示した議会も1割ほど存在した。

そして、現職議長に対する意識調査では、三分の二以上の議長が議員報酬が「議員の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課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7割を超える議長がその効果へ懐疑的な見方を示した。こうした意識は、“直近の一般選挙で「無投票議会」であったか否か”、そして、“議員報酬検討過程に住民参加手続きを実施したか否か”のいずれの場合においても統計的に有意な差は観測されず、一般的なものであることが確認された。

(3) 無投票当選発生議会の社会経済的特徴

直近の一般議員選挙で無投票であった「無投票議会」と「非無投票議会」との間で、自治体の社会経済状況、並びに当該議会の制度設計の状況を示す項目を比較した結果、「議員報酬月額」に加え、「国勢調査人口（平成27年）」「第1次産業従事者比率（同）」「財政力指数（同年度）」、そして、「議員定数」において統計的に有意な差が観測された。「無投票議会」は相対的に、“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”ことが特徴となる。

(4) 無投票当選発生と報酬検討過程への住民参加からみた議員報酬・議員定数の変化

議員報酬検討過程への住民参加の内容を“一般選挙の前か後か”の実施時期に区分して実施方策をスコア化した変数を人口等の社会経済変数並びに議会の制度設計変数とともに説明変数に設定し、従属変数に議員報酬条例の改正状況を「増額／減額条例が期限を迎え報酬額が元に戻ったことでの実質的増額／維持／減額」の4分類で見る「議員報酬変化（パターン）」、議員の多様性

を示す「女性議員比率」、そして、測定期間内での議員定数の「変化率」（増減率）を設定したモデルに対して統計解析を実施した。

前回選挙で無投票当選であったことを報酬検討過程への住民参加実施の理由とした議会は約1割存在する〔(2)項参照〕が、解析結果では「無投票当選（直近一般選挙）」は「議員報酬変化（パターン）」に有意な作用を持っていなかった（5%有意水準）。「議員報酬変化（パターン）」へ直接プラスに貢献しているのは「報酬検討過程への住民参加手続き（一般選挙前）」の充実度（スコアの高さ）であり、マイナスに働いているのは「国勢調査人口」の大きさであった。これは人口規模が大きい町村で報酬削減に向かう“減量型改革”が行われ、逆に人口が少ない町村が報酬増額に取り組んでいることを示すものである。

加えて、報酬検討手続きのスコアの高さが報酬増額に結び付いていることは、参加手続きの充実による住民からの理解、換言すれば、正当性調達が行われ、それが一定程度成功していることを示すと言えよう。しかも、人口が少ない町村で報酬増額の取り組みが行われていることを踏まえると、人口規模の少ない小規模町村で、そうした住民参加の丁寧な取り組みが行われ、“減量型改革”とは異なる方向性での議会の基盤を支える改革が行われようとしているといえる。

一方、議員定数の変化（率）へは議員定数の大きさが先ずもってマイナスの効果を与えていた。定数が大きい議会で定数削減の“減量型改革”が行われている。同時に議員報酬の変化（パターン）も弱いながら定数変化（率）にマイナスの効果を持っていた。報酬を増やす代わりに定数を削減する選択が為されている状況を示すと言える。

また、議会の制度設計変数（報酬と定数）の大きさは無投票当選であることにマイナスに作用していた。“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”につながるものである。

最後に、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。議員定数の大きさが最も大きい作用を持っていた。女性議員を増やすという政策目標を重視するのであれば定数削減は避けるべきといえる。

（5）まとめ

本章分析の知見の第一は、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のであり、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。

そして、第二は、全体の動向として、議員報酬検討過程における住民参加手続きの充実は「議員報酬増額」にプラスの作用を与えており、中でも人口が少ない町村で報酬増額の取り組みが行われる状況が出現していることである。財政制約が強く作用すると一般的には思われる小規模町村で“減量型改革”からの反転が為されようとしている。これは町村議会を取り巻く自治体民主主義に構造変容が生じようとしている可能性を示唆するものである。

上記で示された構造変容（仮説）の妥当性については、より長期にわたる定点観測調査によって分析されることが求められよう。

第3章 議員報酬をめぐる現状と町村議会の取り組み

1. 町村議会をとりまく環境

(1) 地方分権と町村議会の課題

地方分権改革による自治体の権限拡大は、自治体議会の行政チェックや政策立案の役割と意義を増大させている。とくに機関委任事務の廃止により、自治体議会の守備範囲は拡大し、条例制定権も広く認められることとなった。しかし、自治体議会の活動量の増大にも関わらず、町村議会の議員報酬は低水準にあり、「なり手不足」を誘発している。

(2) 町村議会議員の「なり手不足」

議員報酬の低さにより、専業で町村議会議員の仕事を担当することが難しい現状にある。若年の勤労世代が町村議会議員になりにくく、広範な民意反映に支障をきたしている。

2. 町村における議員報酬

(1) 町村議会の議員報酬

全国の町村の現議員数は議員定数を下回っている。また、町村における専業議員の割合は市議会を下回っており、兼業が多い。町村議会の女性議員の専業率は高いのも特徴である。

現行の町村議会議員の報酬は、人口規模に応じて大きな開きがある。また、議員の高齢化が進んでいる一方で報酬は低い現状があり、専業で若い世代が議員になるにはハードルが高い。

(2) 議員報酬のあり方

町村議会議員の報酬が低いことで、議会活動を行うことに多くの課題が生じているが、議員報酬を上げることについては、住民、マスコミ等から厳しい批判がある。議員報酬の検討に際しては住民の理解が必要だが、議会を活性化させるにしても報酬や予算が少なく、活動が沈滞することで報酬への批判が高まるという「負のスパイラル」がある。これを脱し、二元的代表制の下では、首長と競い合う議会の力量を拡大せねばならず、そのためには議員報酬や必要な予算を確保していく必要がある。

3. 町村議会における「なり手不足」への対応

(1) 町村議会議員報酬についての検討

意欲的に議員報酬のあり方について調査・検討を行ってきた町村議会の取り組みは高く評価できるものである。これらは、議員の活動量を調査し、それに応じた報酬のあり方を検討しており、客観的な基準を住民に示そうと試みている。それらをふまえると、議員報酬のあり方を検討し、「なり手不足」解消のためには、議会活動を活性化し、議員の活動量を増大させる必要がある。

住民の議会活動への理解を促進させるために、議会報告会や住民との討論の場の設定など、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。

(2) 「なり手不足」解消に向けた町村議会の取り組み

議会を住民に身近なものにするための町村議会の取り組みが進められている。具体的には休日夜間議会など、住民が参加しやすい環境をつくる一方、報酬額を算定する根拠を示す中で議会についての理解を促進し、議員の「なり手不足」を解消する取り組みが見られる。議会が行政監視や政策立案といった機能を拡大し、それを住民に説明することで議員報酬の増額への理解を求める試みも進んでいる。議会活性化への取り組み自体が議会への関心を喚起し、議員の「なり手不足」を解消することにもつながる効果をもち、地方自治の活性化にもつながることになる。

4. 議員報酬の今後と町村議会

自治体議会は、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。自治体議会における「なり手不足」や無投票当選の増加は、地方自治のあり方に関わる大きな問題であることを認識すべきである。低い議員報酬や定数減による議員への「なりにくさ」があることも確認しておきたい。

議員報酬の問題は、住民が自らの町村議会をどうするのかという根本的問題である。議会についての住民の理解を促進し、議員活動を担っていただけるだけの報酬のあり方を検討する必要がある。

今後は、議員の役割と活動に重点をおいた報酬のあり方を、各町村の状況に応じて具体的に検討することが求められる。「なり手不足」の解消に向けて議員報酬の再検討を進める上で前提となるのは、議会の活性化を図り、住民に身近な議会を構築することであることを再度確認しておきたい。

第4章 先駆議会（5町）の報酬額の算定方式

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。

原価方式は、たとえば議会活動（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抽出する。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。

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：グレイゾーンがあるので、この原価方式は今後の議会・議員活動を考える素材であって、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：検証可能だけを考慮した厳格な原価方式を踏まえて報酬額を考える場合、グレイ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、現時点では検証可能だけを考慮した厳格な原価方式を報酬額に直結させる手法は馴染まない。グレイゾーンを含み込んだ原価方式がのぞましい。

*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、グレイゾーンがあること、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。

報酬の基準を確認した。いくつかの留意すべき事項がある。①時間給ではない—常勤的に活動することが求められるが職業ではない—②変化する報酬額③夜間議会は慎重に④期末手当⑤報酬を区分する発想は問題、といった留意点も確認しよう。

第5章 議員報酬を検討する上での留意点

— 議会力をアップさせる議長報酬等、政務活動費、期末手当、費用弁償 —

現行自治法では、議員報酬とともに期末手当、費用弁償（以上自治法 203②③）、政務活動費（自治法 100⑭～⑯）が支給できる。議会力アップにとって必要である。

議員報酬はすでに検討したように個人別の格差を想定しているわけではないし、そうした発想から報酬額を算定すれば、会議等の表（おもて）に現れる活動のみが算定基準となる。

個人別報酬の発想とはまったく異なり、議会のリーダーに特別の報酬とすることは必要である。役割の相違による報酬額の差違も必要である。機関としての議会を作動させるには、議長のリーダーシップがいままで以上に重要となっているし、議会運営では実質的に委員会が重要な役割を果たさなければならず、その際委員長はいままで以上の活動が期待される。また、議長、委員長はそれぞれ副議長や副委員長とともに活動する。そこで、議長、委員長、さらに副議長や副委員長の役割を考慮して報酬額も確定する必要がある。

同時に、条例に基づき議員報酬だけではなく費用弁償、期末手当も支給できる。これらの検討は必要である。また、政務活動費の支給も条例に基づき可能となった。

議会力アップの視点から、議員報酬とともに政務活動費、期末手当、費用弁償は必要である。

なお、これ以外の支給は法定されていない。したがって、若者手当、育児手当等の要望は議会・議員から聞かれるが、現行法上支給は困難である（自治法 204②）。若者手当、育児手当という項目が法律上ない以前に、自治法による手当規定では議員は対象外となっている。これらの趣旨を活かすには、自治法等の改正の検討も必要である（所得損失手当、世話手当（育児・介護にかかる費用補償））。

第6章 町村における議員定数をめぐる現状と課題

1. 議員定数をめぐる状況

自治体議員の各自治体における定数の推移については、市町村の規模にかかわらず、概ね減少傾向にあり、とくに町村においては際だって減少しているといえる。町村議会議員数は、暫時減員が続いてきていたが、「平成の大合併」の期間、大幅な減少を見た。こうした定数削減の傾向は、議会の存在価値にかかわる重要な問題であると同時に、近年の自治体議会に対する住民の厳しい目線の反映でもある。「平成の大合併」による影響を除いてみても、市区、町村共に、じりじりと定数を削減している状況が見られ、このことがもつ意味や影響について考えてみる必要がある。

2. 町村における議員定数条例の状況

(1) 議員定数条例を改正した自治体数

全国町村議会議長会がまとめた「議員報酬・定数に関する調査」では、全町村数 927 のうち、条例改正を実施した町村は 287 町村(全町村の 31.0%)あり、沖縄県与那国町の 1 件を除いては、99.7%の町村で減員の条例となっている。いわば、町村議会議員の数を減らすことが当たり前のこととなっており、こうした減員によって、住民の意思を政治・行政に反映すべき議会の役割を果たすことができるのかどうか検討すべきである。

(2) 議員定数の増減員数と分布

減員数を見ると、2 減が最も多く、182 町村と減員した町村のうち全体の 63.4%を占めている。1 減の 66 町村 (23.0%) と合わせると全体の 86.4%を占めており、6 年間で 1~2 の議員数を減員している町村が多くを占める。4 人減も 23 町村 (8.0%) と 1 割近くあり、3 人減の 12 町村 (4.2%) と合わせると 12.2%を占める。減員を行った町村では、合併等の個別事情もあるものと思われるが、定数削減を行ったいずれの町村においても、定数削減の住民圧力が存在したことが推測できる。

定数の削減理由に財政的な負担の軽減があげられると同時に、議員のなり手不足を防ぐためには現行の報酬を維持または引き上げることが求められていることも、定数削減の理由に挙げられている点は注目すべきである。財政難と定数削減がリンクし、報酬問題から定数が議論される現状には課題があることを指摘したい。

3. なぜ、議員定数減なのか

(1) 議員定数減条例制定の理由

議員定数減の理由として最も多くあげられたのは①「財政の悪化(行財政改革の一環)」で、107 町村と全体の 37.4%をしめ、次いで②「人口減少・将来人口の動向」が 104 町村で 36.4%となっている。いずれも全体の 4 割に迫るものとなっており、町村を直撃している財政難に加え、地方創生で語られる将来人口の減少についての危機感が定数減につながっている現状がある。次いで多いのが、74 町村 (25.9%) の回答に記載された③「住民からの批判・意見」である。他に、「他自治体(近隣自治体・類似団体)との比較」、「減員しても議会活動に支障をきたすことはない、

「直近の選挙が無投票」、「欠員の状況でも運営に支障が出ていない」などが見られる。

(2) 議員定数改正条例の提案者

議員定数改正条例の提案者は、ほとんどが議員提案による。このように、議員定数の決定について、議会が主体的に取り組み、住民の声をふまえながら決定することは好ましいことであろう。

4. 町村の議員定数をめぐる法的沿革

自治体議会議員の定数は、地方自治制度の法的沿革の中で決められてきた。これまでの経過を見ると集権化が進められると議員定数が減じられ、地方自治の発展した時期には、議員定数は増員される傾向があった点に留意すべきである。

5. 議員定数はどうあるべきか

ここまでの考察をふまえると行政改革と同様に財政的な理由のみで、ジリジリと議員の定数減が繰り返される現状は好ましいものではない。定数削減や報酬削減によって議会活動への関心の低下や「議員のなり手不足」が深刻化している現状にも留意しなくてはならない。

定数の問題と報酬問題が関連して議論される傾向が見られるが、地方自治と民主主義の観点から考えると、両者は本来、別々な問題として議論されるべきである。議員の定数は、民意の反映に必要なさまざまな集団、階層、職業、性別などからの代表選出可能性に関わるものであり、多様な民意を的確に反映するために必要な定数を確保することが求められる。定数削減ありきではなく、本来の自治体議会の機能を維持することが可能な定数について、ここで示したような論点をふまえ、慎重な議論を重ねていく必要がある。

第7章 議員定数をめぐる論点

議員定数は、一度削減すれば増加は不可能に近い。定数議論は慎重に、より正確に言えば新たな議会を創出するための定数議論をすべきである。

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人を定数基準としたい（予算決算等の常任委員会、広報広聴等の常任委員会等は除く）。これに委員会数を乗ずる数が定数となる。

なぜ、討議できる人数がこれか。科学的な根拠があるわけではない。委員長（および副委員長）がいて、両脇に3人ずつ委員が配置されることで積極的な討議ができるという経験知である。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。人数の少なさは自由な討議を可能にするが、少数意見を出しにくいという課題もある。少数ではあろうとも、それに賛同する意見が出て討議は展開する。

以上のように、定数の基準は討議できる人数を提示してきた。それに加味する要素も考えたい。多様性である。この多様性は、住民参加の充実があれば、議会の中で再生され、討議できる人数の基準でも可能である。しかし、議員が均一化すれば、その多様な住民の声は議会の場では開花しない。少数派が多数派になれることが民主主義である。そのためには、少数派が一人ではなくそれに同意するものが少なくとももう一人いることが必要である。たとえば、中山間地域出身議員は、いなくなるか少数になっている。そこで、少なくとも1常任委員会に2、3人は配置されるように、面積要件なども考慮してよい。常任委員会数自体は変えず、1常任委員会の定数7、8人を超えて配置するものである。討議できる人数という基準の修正というより加味する要素である。

こうした基準より少ない議会も少なくない。増員も考えたい。現状では困難な自治体も少なくない。こうした現状に対処するために、住民参加や委員会設置も考える必要がある。

むすび — 現状とさらなる改革の留意点

報酬や定数をめぐる今日の動向は次の通りである。

- ① 議員報酬を増額する自治体も広がってきた。住民参加と報酬増額とは親和的である。
- ② 定数は、すでに減少傾向にあり、一度削減すれば戻せない。
- ③ 議員報酬等は、議会力アップの条件であり、慎重に議論する必要がある。同時に、議員のなり手不足にもその削減は影響を与えている。これらの議論には説明責任を伴い、住民と考えることが望ましい。

本報告書で確認してきた報酬等について再確認しておこう。

<議員報酬の算定方式の再確認>

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（表に現れる活動）。

【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（表に現れない活動）。

【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、副首長及び教育長の平均を採用する自治体もある）。

<定数の再確認>

議員定数は、一度削減すれば増加は不可能に近いことを踏まえて、定数議論は慎重に、より正確に言えば新たな議会を創出するための定数議論をすべきである。

【原則1】 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人を定数基準としたい（予算決算等の常任委員会、広報広聴等の常任委員会等は除く）。これに委員会数を乗ずる数が定数となる。

【原則2】 いくつかの留意点を確認する。委員会数の確定、常任委員会の複数所属は慎重に、面積要件の加味を、定数が少ない議会では住民参加によって議会力の充実、議長のカウンターの仕方、といった論点について議論する必要がある。

こうした状況を念頭におき、議会力アップのための報酬等を検討してきた。ぜひそれぞれの自治体で本報告書が提起する報酬等の基準を参考に再検討していただきたい。その上で、①報酬・定数の審議の作法、②議会力アップが行財政改革を進める視点を、③恒常的な夜間・休日議会の限界、といった留意点も確認する必要がある。