

報 告 書

小値賀町議会議員の活動実態と それに基づく議員報酬の考え方について

～町長の報酬を基とした原価（積算）方式による基準づくり～

平成31年3月15日作成

小値賀町議会

はじめに

地域の発展のために、独自の町づくりのために、地域の未来のために、重要な役割を果たす具体的な地方自治組織は執行機関と議事機関の二つである。論理的には町民が主体であるが制度的には代表制民主主義すなわち町長と議会ということになる。地方自治は二元代表制と言われ、執行機関の長として町長を、議事機関の議会の構成員として議員を、それぞれ住民が直接の選挙で選んでいる。ともに町民の負託に応えるべく、それぞれ特徴のある役割を分担している。そして、その役割や責任の度合いは「地方自治の車の両輪」といわれるように種類こそ違いますが両方とも同じ重さである。

しかし、現実には、独任制である町長の仕事に比べて、合議制である議会や議員の仕事は見えにくいという側面があり、その重要度が町民に認識されていない現状がある。

以前より町民の声として「議員は月にどれだけ役場に来ているのか？登庁日数で報酬を割ると1日いくらになるのか？束縛される時間からすると今の報酬は高すぎる。」とか「議員はボランティア的な考えで活動すべき。」あるいは「議員の必要性はあるのか？議員定数を減らせ。議員報酬も下げろ。」といった声が上がることが多い。また、特別職報酬等審議会において、「町長の報酬は上げても議員の報酬は上げる必要がない」などの意見が出されることさえある。これらの声は議員や議会の評価と密接に関わっている問題であり、地方自治、地方分権の流れから考えるとき、決して妥当な意見とは言えない。しかし、現実的にはこのような声は依然として収まることがない。これはなぜなのか。

考えられる原因は、大きく分けて2つある。

- ①民主的な制度における地方自治、あるいは議会や議員に対する住民の認識不足。
- ②議員報酬に関する認識不足と報酬額を決める根拠が不明確であること。

①の原因は、議会の活動を理解してもらうための議会自らの努力不足、議会からの情報提供不足、住民から見ると魅力ある議会となっていない現状にあると思われる。本来民主的な自治制度にとって議会ほど重要な存在はない。ある意味、町長よりも重要である。「本来の議会のあるべき姿とは何か」「制度上の議会の位置づけや仕事はいかなるものか」「現状の議会がどのような活動をし、どのような責任を果たしているのか」を知ってもらうためには、議会の見える化が大事である。また、執行機関との善政競争の姿が見えて、住民が納得するような成果を得る過程を見えるようにすることも大切である。これらが不十分であることが問題なのではないだろうか。これについては、議会改革を更に推進する中で、対応していく事柄である。

②の原因は、町長に対しても議員に対しても、制度的に報酬に対する基準がもともと無いことからきている。住民が公選した町長と議員に対しての報酬がそれぞれの自治体の考

えに任されているのであるから、自治体ごとに基準を決めるべきところだが、実際は周りの自治体の報酬レベルを参考にするという曖昧な状況であり、その自治体が独自に報酬に対する積算根拠を持っているわけではない。また職責上、形態上、執行機関の長とは仕事内容が違うのも、議員報酬を考える難しさの一つである。

以上のような議会に対する町民の声を意識しつつ、平成 23 年より本町議会は「能動的に行動する議会」「住民とともに歩む議会」「政策を提案する議会」の 3 つの基本方針を掲げ、ワクワクする議会を目指して議会の活性化を進めてきた。しかるに、先の選挙（平成 27 年）において若手や女性の議員立候補者は現れず、地方自治において重要な議員のなり手不足が現実のものとなりつつある。若手や女性などの立候補者がなぜ現れないのか、なり手不足の原因がどこにあるのか、議会制度の改革や議員に対する認識を深めるなど総合的に検証することが必要だとして、全員協議会において継続的に研究してきたところである。折しも、昨年、総務省で地方議会のあり方についての提案がなされた。「集中専門型」か「多数参画型」かのどちらかを選択できるものというものだが、これは、議員報酬の考えの延長線上との捉え方もできるもので、議員報酬問題がいかに議員なり手不足問題と不可分の関係になってきているかということを示すものではないかと考える。

議員報酬は「生活給でなく、議員活動の役務に対する対価」とされており、町村の財政状況や住民の所得水準等を総合的に勘案した検討が求められる一方で、はじめから行財政改革による削減ありきを前提とした議論に押される傾向にある。議員報酬問題は、報道で取り上げられる機会も多く、一般になじみがあるが、理論や制度において、これがいいという定説がないため、住民と議会の認識にずれがあることも事実である。

特別職報酬等審議会の意見の多くが、町長の報酬を上げることには寛容なのに議員報酬については厳しい。（下げるときには町長だけとはならないことは想像に難くない）。これはなぜであろうか。報酬等の審議においては、他の自治体の報酬を参考にすることが多いが、もともと町長や議員の報酬は何を基準にして決められてきたのであろうか。それらの疑問を検証しつつ、また、これまでの議会改革の歩みを踏まえて小値賀町議会の活動実態をできるだけ数値化し、それを基に議員報酬の基準を考え、小値賀町議会議員報酬の積算根拠に対する一つの考え方を提示したいと思う。このレポートが住民自治の根幹である議会の役割や議会活動への理解、また議会の進化のための資料として、議員報酬に対する小値賀独自の基準を考える資料として、及び議員なり手不足の問題に取り組む議論の資料として、今後大いに活用されることを期待するものである。

目 次

I	地方議員の職務と議員報酬の法的根拠	・・・	5
	(1) 地方自治法第203条		
II	議員報酬に関する歴史的流れ	・・・	5
	(1) 議員の位置づけの変化と議員報酬の考え方の変遷		
III	議員の仕事、議会の役割の認識不足とその責任について	・・・	9
	(1) 現状の議会に対する町民の認識の低さとその要因		
	(2) 地方自治における議会の役割の見直しと民主主義の制度としての議会		
	(3) 地方議員は非常勤か		
	(4) 人口規模が低くなれば、議員の仕事量は減少するのか		
	(5) 現行の議員報酬に対する考え方の問題点		
IV	小値賀町議会の使命と議員活動の実情	・・・	13
	(1) 小値賀町議会の使命		
	(2) 小値賀町議会の活動原則と議員の活動原則		
	(3) 議会活動の内容の分類		
	(4) 議員の職務の公務性		
V	議員報酬の計算方式と考え方	・・・	17
	(1) 議員報酬の計算方式		
	(2) 原価（積算）方式とは		
	(3) 収益（成果）方式とは		
	(4) 比較方式とは		
VI	小値賀町議会の活動内容と報酬に対する考え方	・・・	20
	(1) 小値賀町独自の議員報酬の計算式の必要性		
	(2) 原価（積算）方式により小値賀町議会議員報酬を算定する		
VII	具体的な数値の算定（議員報酬の積算根拠）	・・・	22
	(1) 具体的算定のための考え方の基準		
	(2) 議員一人あたりの年間活動日数		
	(3) 議員一人あたり年間活動日数の算定の3パターンの結果		
	(4) 町長の職務遂行日数(5年間の平均)		
	(5) 町長の職務遂行日数と議員の活動換算日数の比率		
	(6) 議員活動の内容と活動日数の割合（グラフ）		
VIII	結論	・・・	30

添付資料

I 地方議員の職務と議員報酬の法的根拠

地方議会議員は、町長と同じく住民の直接選挙により選ばれた住民の代表であり、議員で構成する議会は、町長と対等・平等の立場にあるが、法令では、議員の職務や職責が明確に位置づけされていない。また地方議会議員の報酬については、地方自治法第 203 条に規定されているが、単に「議員報酬を支給しなければならない」と明記されているだけである。したがって、法律上義務として支払われる議員報酬は「相当額」という規定がない。議員報酬が議員活動のどの部分を支給の対象とすべきか、運用上はともかく、法文上は明確ではない。現在支給されている議員に対する議員報酬、期末手当、政務活動費（本町は無い）などの公費支給と、議員の広範な活動実態との関連性も明確にされていないのが現状である。

要は、地方議会議員の報酬の具体的な額について、法令上の基準は存在しないということである。したがって、現状において報酬額は、それぞれの自治体が主体的に決定すべきものとなっているということになるのであるが、計算根拠のないまま非常に曖昧に決定されているというのが現状である。

次に法律の観点と地方自治の制度の観点から検証内容をまとめてみる。


(1) 地方自治法第 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。
- ② 普通地方公共団体の議会の議員は、職務を行うため要する費用の弁償を受けることができる。
- ③ 普通地方公共団体は、条例で、その議会の議員に対し、期末手当を支給することができる。
- ④ 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。

II 議員報酬に関する歴史的流れ

大日本帝國憲法においては、地方議員は名誉職制度であり、無償で公務に従事する制度であった。議員報酬という言葉は、昭和 21 年の戦後改革によって用いられるようになったが、平成に入るまで地方自治法の具体的な規定はなかった（新潟県立大学田口一博准教授）。しかし、その間何も動きがなかったわけではない。当時の自治省の動きや地方議会 3 団体の動きについて、地方自治総合研究所の堀内匠氏の「自治総研 456 号掲載の自治体議員報酬の史的展開」を参考にして流れをまとめてみる。

(1) 議員の位置づけの変化と議員報酬の考え方の変遷

戦前	大日本帝国憲法	<p>地方議員は名誉職制度（無償で公務に従事する制度）</p> <p>【*現在でも、町議会議員に対して以前の名誉職制度を引きずって理解している人もいる。】</p>	
戦後	<p>日本国憲法</p> <p>昭和 21 年公布、昭和 22 年施行</p>	<p style="text-align: center;"></p> <p>名誉職制度廃止。（議員報酬の考え始まる）</p> <p>地方自治法成立</p> <p>地方自治法改正で兼業の禁止規定</p> <p>議員報酬の引き上げ風潮に自治省は牽制（都道府県議会議員の報酬額の目安を示す）</p> <p>地方議会議員の身分を名誉職的なものから専門的という自治省の解釈を示す</p> <p>自治省は「議員報酬は議員活動の対価」との考え方を示す</p>	<ul style="list-style-type: none"> ●昭和 21 年議員報酬の概念が登場 ●昭和 22 年地方自治法成立で首長及び地方議員を公選する制度へ ●昭和 31 年地方自治法改正で議員報酬の少ない議員が兼業によって生活していく方法が閉ざされた ●昭和 35 年国会議員の大幅な給与の引き上げがなされたことに呼応して、地方議員の報酬を上げる動きに対して、各都道府県の俸給表の一等級の中間にあたる額を相当とする旨を省議でまとめる。（各都道府県の部長クラス） ●同時期、自治省は地方議会議員の身分をこれまでの名誉職的なものから専門的なものに近しいとの解釈をとり、議員の受ける報酬の本質は単なる実費弁償的なものでなく議員の実質的職務に対する対価であるとの解釈を示した。

	<p>「特別職報酬等審議会」の設置を義務化</p> <p>自治省による地方議員報酬の引き上げ自肅要請（一般職や民間の上昇に相応してなされるべき性質ではないとの見解）</p> <p>自治省は審議に類似団体や一般職の給与との比較資料提供を指導（全国的な報酬の横並びへ。議員報酬の公的調整メカニズムが生まれる）</p> <p>全国市議会議長会は「市議会議員の報酬基準額について」で市長給与の2分の1の課長級とした</p> <p>全国町村議会議長会は、「議員報酬の在り方について」で、同じ公選制である首長の給与を基にし、議員の実働日数と比較して議員報酬を求めることを示した</p>	<ul style="list-style-type: none"> ●昭和 39 年自治省は、事務次官通達で、議会議員の報酬変更にあたっては特別職報酬等審議会の設置を義務づけることとなった。 ●同年、自治省は給与改定自肅を通達。都道府県知事、六大市長には「特別職の職員の給与改定については、一般職の職員の給与改定の状況、給与改定の経緯などを勘案した決定」を求め、地方議員の報酬改定に対しては、一般職員の給与のような生計費の増大、民間賃金の上昇に相応してなされるべき性質のものではないとして、引き上げの自肅を求めている。（自治省は、地方議員報酬について、生活給としての意味合いを否定する路線を確立させ、毎年の職員給与改定から切断を図った。堀内匠氏：自治体総研 456 号） ●昭和 4 3 年自治省は行政局長通知で特別職報酬等審議会の運営適正について委員に偏りがないよう指導。さらに審議会には類似団体の資料や一般職の給与との比較資料の提供を指導。（一般職の職員給与との連動性を認める形へ） ●昭和 44 年全国市議会議長会は「市議会議員の報酬基準額について」を発表し、市議会議員の報酬を市長給の概ね 2 分の 1 に該当する課長給を最低基準とすることが適当と結論づけている。 ●昭和 53 年全国町村議長会は、その政策審議会で「議員報酬の在り方について」をまとめ、具体的な基準額は職員給与を基にするのではなく、同じ公選制である首長の給与を基にし、議員の実働日数と比較して求めることを示している。議長は首長給与の 40%～54%、副議長は首長給
--	--	--

	<p>政務調査費の規定を整備（自治法改正）</p> <p>議員の政治活動と公務との関係の問題提起（地方制度調査会）</p> <p>議会活動と議員報酬の規定（地方自治法に議員報酬という言葉が初めて登場）</p> <p>議員の位置づけや職責・職務についての検討（地方制度調査会）</p> <p>議会制度、意思決定機能、監視機能の向上を規定（自治法改正）</p>	<p>与の33%～37%、議員は30%～31%とされた。これにより、町村議会議員の報酬は町村長の給与水準の30%に近づき、その後首長の給与と連動してことになる。</p> <p>○平成12年の地方自治法改正で「政務調査費」の交付に関する規定を整備。議員の調査研究活動を議員活動の一部と認めたものと理解できる。</p> <p>○平成17年第28次地方制度調査会の答申に「議員の位置付けについて」政治活動と公務との関係をどのように考えるかなどの問題提起があり、引き続き検討の必要性の意見。</p> <p>○平成20年地方自治法改正で議会活動の範囲の明確化および議員報酬に係る規定を整備</p> <p>○平成21年第29次地方制度調査会の答申で議員の位置付けやその職責・職務を法制化すべきとの意見で議員の活動の実態を踏まえて継続的に検討。</p> <p>○平成23年地方自治法改正で議会制度の自由度の拡大、議会の団体意志決定機能及び監視機能の向上が規定された。</p>
--	--	--

上記のように、議決機関として、特別職及び議員の報酬においても自ら議決できる立場にあることで、高度経済成長の時代に「お手盛り」と批判されたように、職員給与と連動する形で報酬を上げる動きが多くみられた時期がある。これに対し、旧自治省は、法令でなく通達の形で議員報酬の上昇を牽制してきた。その流れの中で、特別職報酬等審議会の設置を義務化し、都議会や市議会議員の報酬基準（ある地位の職員給与を目安）を示してきた。一方、町村議会では、昭和53年に全国町村議会議長会から「議員報酬の在り方について」という報告書が出されたことで、首長報酬額を基準にして、その30%～31%を議員報酬とする考え方が全国に蔓延していった（このように確たる根拠を持たないまま現在の議員報酬額へ）。平成に入って

やっと、20年に議員報酬という言葉が登場し、23年の改正で議会制度の自由度が拡大された。地方制度調査会では議員の職責・職務に関して議論が続けられている。堀内氏は「自治体議員報酬の史的展開」で、「議員報酬の決定は地方議員をどう規定するかという課題の裏返しでもある」と述べている。議員はどうあるべきかなどの規定に関する議論が本質であることは言うまでもない。

Ⅲ 議員の仕事、議会の役割の認識不足とその責任について

町民は当該自治体の議員の限られた面しか見ることができない。また、議員の仕事や、議会の役割についても、住民の無関心や、議会側の見える化への努力不足もあって、知っているようで、あまりよく知られていない部分が多い。その原因の考察のため、そして議会に対する基礎的な認識を深めてもらうために、民主主義の理論的な面や制度上の位置づけ、権能等について簡単に触れてみたい。

(1) 現状の議会に対する町民の認識の低さとその要因

町民の意見は様々だが、町長に対する評価よりも議会や議員に対する評価は全体的に低い。これはなぜか？その理由の主なものを次にあげてみる。

①制度的な要因によるもの

かつての護送船団方式といわれた中央集権と結びつきが強い町長というイメージが町民の中には今でも存在する。だから、議会は脇役的な存在として町民からは見られていた。地方自治が中央集権から地方分権に移行しても、なおこのようなイメージが存在している。課題解決は町長がやるものと思いついていて、問題解決能力は町長にも議会にも同等にある。しかし、制度上、議会の権限等に制限があり、議会は十分な能力を発揮しにくい現状にある。したがって、議会の活動は町民には見えにくいものとなる。

②主体的要因

全国的に言えることだが、中央集権的自治運営に慣れてきたこれまでの議員は、民主主義における二元代表民主制の意義を正しく理解しようとせず、惰性或慣習による運営を行ってきた。議会は自己改革の努力を怠ってきた面がある。町長と議会がお互いに善政競争をして町づくりをするという魅力ある議会、活力ある議会の形成していくための努力不足が、地方分権への移行にもかかわらず、住民の議員に対する認識の低さを払拭できないでいる要因でもある。

③情報的要因

マスコミ報道により、議員や議会に対してマイナスイメージになる事件を多く知る機会が増え、議員のイメージの悪化が全国的に広がった。また、議会広報の在

り方についても、住民に手に取ってもらえる紙面づくりへの努力が不足していた。さらに議会の仕事やその重要性を正しく伝える工夫が足りなかった。したがって、これまで、住民からは正しくその存在を認識されない議会、見えにくい議会であった。

④その他の要因

代表制全体への期待度の低下。人口問題など課題解決の難しさにより、課題解決への取り組みの効果が見えないことや財政規模の低下に伴う希望する事業の予算低下などで、議会に対する期待度や関心度が少なくなっている。町政への無関心さを表す指標なのか、議員立候補者の減少と無投票当選などが現実化してきており、お任せ民主主義的な住民の姿勢にも問題がある。

(2) 地方自治における議会の役割の見直しと民主主義の制度としての議会

地方分権は、議会の役割や責任を大きくクローズアップさせた。

①二元代表制

独任制の町長と合議制の議会が緊張感を持って対抗し、より良い決定を導き出す制度。町の課題を共有し、それぞれの立場から課題解決の道を探り、政策を持ち寄って、より良い選択をしていくこと。提案は町長だけではなく、議員も同じくできる権限を持っているので、課題によっては町長と同等の調査研究及び議案に仕立て上げる時間と労力と知恵を必要とする。つまり会議に出席するだけでは議員としての責任を果たせないことになっている。

②基本的な議会の役割

端的に言えば、「住民参加を促すこと」、「議事を深め、より良い決定を行うこと」、「政策を提案すること」である。

小値賀町議会では「能動的に行動する議会」「町民と共に歩む議会」「政策を提案する議会」の3つの基本方針を掲げ、現在、議会改革に取り組んでいる。

「能動的に行動する議会」(小値賀町議会基本条例第2章)

開かれた活動的な議会の推進を図る。議会の会議等の連携により機動力を高め行動的な議会づくりを推進。自由に意見交換する文化づくりを目指す。

「町民と共に歩む議会」(小値賀町議会基本条例第3章)

情報公開を徹底し、説明責任を果たし、情報を共有する。住民が議会の活動に関心を持ち、いつでも参加できるように運営する。議員と議員、町長と議員、議員と町民が討議して、より良い決定をする議事機関としての務めを果たす。

「政策を提案する議会」(小値賀町議会基本条例第4章)

議員の政策形成・立案能力等の向上を図ることとし、町の発展のため、町民の福祉向上のため、議会として積極的に政策提言したり、行財政のあり方を

提案する。

③民主政治に欠かせないコスト

限られた議員数では多種多様な課題には応えられないことになる。町の発展に大きな役割を担う議会費の削減は、他の行政の無駄を省く行財政改革とは異なるという認識が必要である。地方自治の本旨である住民自治の立場から、議会費は基本的で重要なコストである。地域や男女、世代間の問題を解決していくためには、多種多様な意見の代表者、信頼される代表者を選ばなければならない。そのためにも報酬等のコストは欠かせないものである。議員の資質向上のしくみも含めて、報酬等の問題を十分に検討しないと、今後、本町にも議員のなり手不足が生じることになる。

④もはや片手間な仕事ではなくなっている議員の仕事

日本の自治体の仕事量は世界一多いといわれる。議員としての仕事の遂行には専門的な知識や情報が必要である。したがって、議員の活動の中には、カウントが難しいが、公務として算定すべき時間が存在する。これらは常勤職のような外部の形態のみでは図ることができない。また、議会の活性化に取り組む積極的な議会であればあるほど、議員の仕事量が増える。例えば、住民との交流、議会内部の討議、行政の監視、政策の提案などに積極的に取り組めば取り組むほど、議会活動のために割かれる時間は増大していく。

(3) 地方議員は非常勤か

地方議員は非常勤かという問題を報酬の観点から法的に検証してみる。

法律は国会議員が常勤であるとも、地方議員が非常勤であるとも、何も規定していない。しかし実情は、常勤の町長と非常勤の議員というイメージが強く形成されている。平成 20 年の地方自治法の一部改正により、第 203 条が、議員報酬については非常勤の職員と異なる条文に分離された。分離すると同時に、「議員の報酬」という名称が付け加えられ、非常勤との差を明確にしている。地方議会の議員は、地方公務員法上、特別職の地方公務員に分類される。議員の身分の位置づけについては明確な規定はない。そのような中で、議員報酬は生活給ではなく、職務の遂行に対する対価であるとされている。換言すれば、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る。

特に小値賀町は、小値賀町議会基本条例で通年議会（第 9 条）を謳っている。即ち会期は 1 年間となり、国会議員のように通年活動する状態であるから、条例上は、常勤の形になっているといえる。

（※地方自治法旧 203 条においては、議員は他の非常勤職員と同じ扱いとなっており、非常勤と受け取られかねない条文となっていた。そのため、地方議会の議員報酬も、議会の公式な会議などの活動だけが支給対象としており、地方議員は議会に

出てきているときだけが「報酬上の議員」という解釈が存在した。しかし、これは地方議員の議員活動の実態とはかけ離れていた。地方議員は会議において十分な職責を果たすために、会議の前後においての十分な準備活動がなければならない。地方自治の基本である住民自治を実現するには、住民の意見聴取や課題解決手段の調査など専門的な知見を獲得する時間が必要となる。むしろ会議以外の議員活動こそが会議を有意義なものにする条件となるのである。議員活動を公務性の観点から検証していくとき、地方議員は非常勤であるとの判断はあまりにも短絡的すぎた。）

(4) 人口規模が低くなれば、議員の仕事量は減少するのか

人口の大きな自治体では経済活動に任せても交通や医療という住民サービスは十分に提供できるから、総体的に住民にとっての行政の必要性は小さい。しかし、人口が多ければ議員報酬が高い議員が多数存在する。

他方で、人口が小さい自治体では行政の仕事は想像以上に多岐にわたる。したがって、議員の仕事量も必然的に多くなる。しかし、人口減少自治体ほど議員数は少なく、議員報酬は行政職員の初任給程度となっている現状は、議員のなり手がなくなるのも無理からぬことである(新潟県立大学田口一博准教授)。

(5) 現行の議員報酬に対する考え方の問題点

第Ⅱ章で取り上げたように、昭和53年に全国町村議会議長会の報告書によって標準が示された以降は、標準水準は「町村長の30%」ということで定着してきた。しかし、町村長の30%というのはあくまでも標準であって、建前の上では実働日数に応じて変動するはずであったものが、その後、都市化が進展し多様化が進んだのに、この間もほとんど変化なく標準通り推移していることを当たり前だと思っていいいのだろうか。議員報酬額は町村長の給与の30%ということを改めて検証する必要がある。

この間の中央集権から地方分権の地方自治に大きく変化してきている政治現状は、従来のそれから脱却して、本町の新しい議会像への転換を余儀なくさせている。

議会の位置づけや性質、仕事内容及び責任について新たな行動指針を示し、具体的に町の発展、住民の福祉向上のために議会としての役割を果たすため、これまで小値賀町議会議員は議会改革に取り組んできた。明らかに変化してきた活動実態や活動量を検証し、これまでの議員像を省みる姿勢を住民も持つ必要がある。

諸事情を勘案し検証した結果、「評価は変わらず」となっても仕方がないことだが、少なくとも固定したイメージで議会を見るのではなく、現状に基づく分析を通して、現状に合った評価とその裏打ちとしての議員報酬基準を新たに求める姿勢が必要であると思う。そのことが、ひいては議会として果たす仕事のレベルを引き上げることになり、町の発展と、課題解決へつながっていくのであるから。

その意味を込めて、ここに小値賀町議会の議会活動や議員活動の実態を再認識し、実績と連動した議員報酬の基準（積算根拠）を改めて見直す作業をするべきだと考えるものである。具体的には、IV章とV章で述べることにする。

IV 小値賀町議会の使命と議員活動の実情

（1）小値賀町議会の使命

平成28年に制定した小値賀町議会基本条例第4条には、「議会が誰のためにあり、何の目的で存在しているのか」を規定している。議会は町民のためにあり、町民の意見を集約し、町政に反映させることが基本的な使命とし、そのために必要な事柄を次のように規定している。

- ① 政策立案機能の充実に努める。
- ② 執行機関の監視及び評価を恒常的に行う。
- ③ 基本条例の理念を浸透させるための議員や職員等の研修を実施する。

（2）小値賀町議会の活動原則と議員の活動原則

「町民に先駆けて憂い、町民の生活の安定を楽しむという志を持ち、最大多数の最大幸福を追求する姿勢を一時たりとも忘れない」として、小値賀町議会基本条例の中に議会の活動原則（第6条）と議員の活動原則(第7条)を規定している。その中で、議員の役割と責任及び倫理性などについて次のように定めている。

- ① 自己の能力、資質向上を図るため、町民に代わって調査、政策等を研究する。
- ② 議員間の自由討議の推進を重視する。
- ③ 独自の調査研究、町民意見の聴取を行い、論理的な意見の表明になるよう努める。
- ④ 町民の意見の的確な把握を政策提言や議会審議に活かす。
- ⑤ 町全体の代表者である意識を常に持ち、町の発展、町民の福祉向上のために活動する。
- ⑥ 政治倫理と品位をもって行動する。
- ⑦ 一般質問においては、討議による政策論争を展開する。

（3）議会活動の内容の分類

町民の多くは議会活動や議員の活動についてすべてを把握していない。これらに対する議会からの情報提供の姿勢にも問題があるところだが、改めてこの機会に通常の議会活動・議員活動について紹介する。具体的なケースを基に内容を性質別にまとめて、その領域を次のA領域、B領域、C領域、D領域、X領域の5つと

した。

もちろん、この内容のすべてが公務であるとは言にくいものも含まれている。したがって、議員の活動の対価としての議員報酬額を算定するには、議員活動日数が必要だが、議員活動時間のどの部分が公務と言えるのかの検証も必要である。議員活動内容の公務性については、次項の「(4) 議員の職務の公務性」で述べることにする。

A 領域 地方自治法に規定されている会議（法定上の会議）と会議規則による活動（自治法第 102 条、第 109 条、第 100 条第 12・13 項、会議規則第 73 条第 127 条、第 128 条）

- ①**本会議**（議員全員が議場に集まって町議会の最終的な意思を決定する会議）
- ②**常任委員会**（本会議の予備的・付属的会議・地方公共団体事務に関する審査）
- ③**特別委員会**（本会議の議決により付議された事件に関する審査）
- ④**議会運営委員会**（議会の運営に関する事項の協議と決定）
- ⑤**全員協議会**（町の課題についての意見調整、各種勉強会など）
- ⑥**議員の派遣**（町外にて実施される行政視察、研修会参加・正副議長会議、町外の記念行事出席など）
- ⑦**委員派遣**（委員会の現地視察。他自治体への行政視察など）

B 領域 その他の会議（「法定外会議」小値賀町議会基本条例に基づく会議・研修と必要に応じて開かれる公務としての会議等）

- ⑧**出前議会**（毎年、議会報告会を町内 17 か所で実施）
- ⑨**議会と語ろう会**（毎年、各種団体を対象に課題等について意見交換）
- ⑩**あおぞら座談会**（町民からの申し出で開催する意見交換会）
- ⑪**議会版総合計画作業部会**（第 4 次総合計画づくりを住民とともに作成）
- ⑫**委員長打ち合わせ**（次年度予算案や研修計画・研究課題の調整と年間計画）
- ⑬**町主催の研修会・説明会への参加**（新たな事業内容の研究やプレゼン）
- ⑭**小中高生模擬議会**（主権者意識の涵養のため、議会が果たすべき役割）
- ⑮**視察対応**（年間平均 7 議会を受け入れ）

C 領域 （A・B に付随する議員活動）

- ⑯**本会議・委員会に付随する活動**（議案や質問に関する調査・研究、一般質問原稿の作成及び法定の会議等に参加するための準備）
- ⑰**法定外会議等に付随する活動**（出前議会等に臨むときの準備・研究）

D 領域 上記以外の議員活動（公的行事出席や個別的な政策準備活動など）

- ⑱**町内公的行事等への出席**（施設の竣工式や成人式、卒業式など）
- ⑲**住民からの相談**（各種の相談の中から、政策形成の糸口が生まれる）
- ⑳**政策研究**（住民との交流の中から課題を見つけての個別の政策づくりなど）
- ㉑**研修会への参加**（議員の資質向上のための研修会等参加。自費で行うもの）

㉔自主的な先進地視察（政策提言のための調査を自費にて自主的に行う視察）

㉕課題に対する情報収集とその分析（個別の政策形成の過程における勉強）

X領域 その他の個別的な議員活動

㉖地域の活動参加

㉗冠婚葬祭への参加

㉘選挙活動に類するもの

㉙単なるお付き合い的な会合

（４）議員の職務の公務性

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ます。以下5つの領域の公務性について、次のように検討した。（A～D領域を公務とし、X領域は個人的あるいは選挙活動等の範疇に入るもので、公務としない。）

A領域：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、議員の職務のど真ん中である。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、公務性のある議会活動となる。また、議員派遣は自治法に、委員会派遣は会議規則に規定されているので公務である。

B領域：地方自治法に基づく会議ではないが、議会基本条例に則った会議である。また、法定上の議会活動をスムーズに進行するための協議の場もこの中に含まれる。これらの事実上の会議、研修会等に出席し、活動することはその性質上、当然に公務性のある議員活動であり職務である。

C領域：A領域の本会議、委員会、全員協議会等、及びB領域の法定外会議・研修会等に付随する議員活動で、A・B領域の会議等において議案審議や一般質問、政策調査、対案研究等を行うために必要となる事前準備に関するすべての活動である。これらの付随する活動なしではA・B領域の会議等が成り立たないことから公務性が認められると考える。

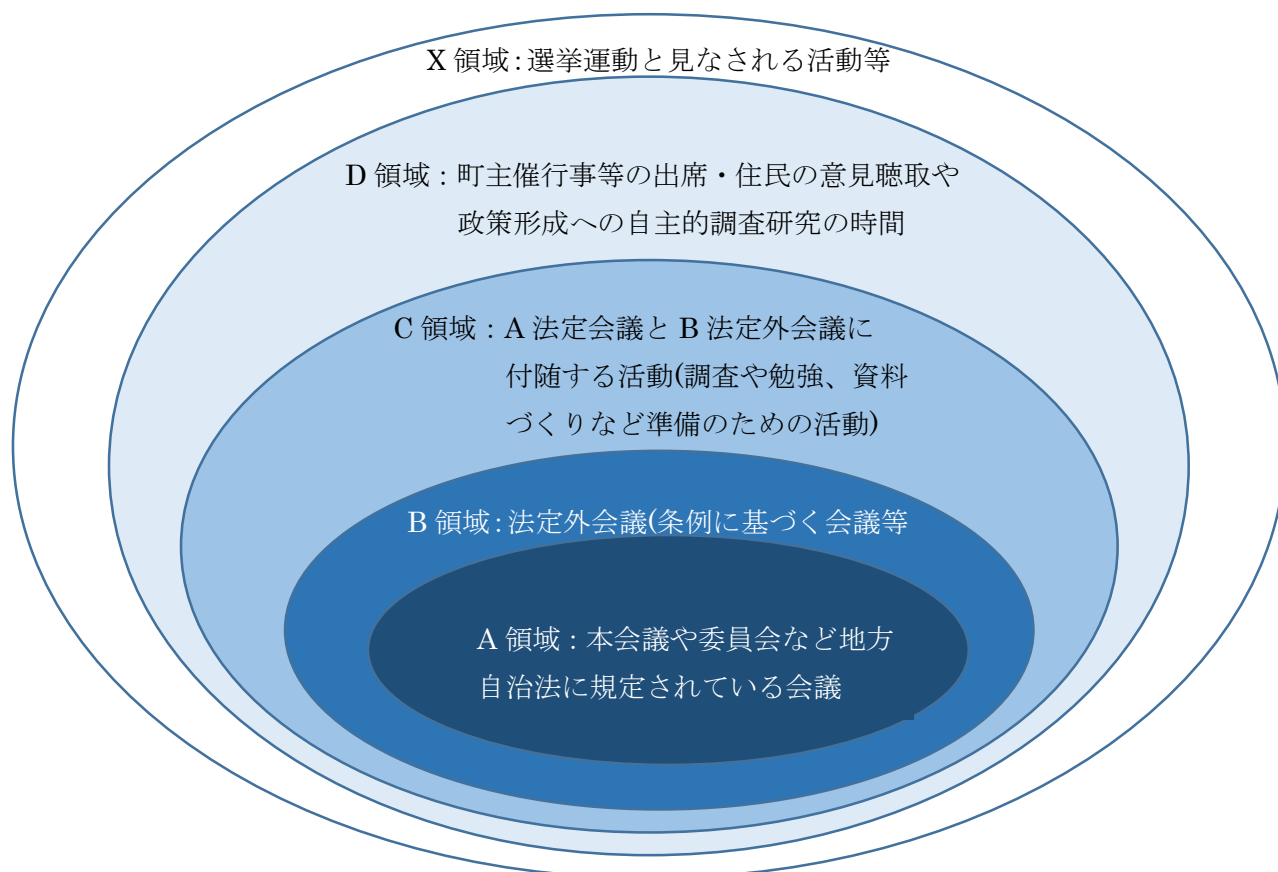
D領域：町主催の行事への出席、招待を受けた対外的な記念行事への参加などは公務性が認められるものと考えます。二元代表制の一翼を担う議会は、町の団体意思を決定する議事機関であり、その議会の構成員である議員が町の公的行事へ参加することは当然で公務とみなすべきである。

住民からの各種相談や各種団体の行事、地域の行事等への出席は、町民の負託を受けた議員として、政策形成に向けた住民意思の把握のために必要な時間と見なすことができるので公務性がある。同様に政策形成のための自主的な調査や研究及び視察等も、また、議員個人のスキルを上げるための研修会への自主的参加なども公務として見るべきである。

X領域：明確に選挙活動に該当すると認められるものは公務ではない。また、

明らかに個人的な付き合い上の行動について、公務性がないのは言うまでもない。一部公務性を認められるようなグレーゾーンもあるが、個人差があり、判断には曖昧が多いので、基本的にX領域は公務ではないとする。

議員の活動内容全体のイメージ



※上記のイメージ図のように、議員活動は本会議や委員会のみではなく、また登庁しないうで行われる活動など幅広いものである。本会議や委員会の回数でのみ議会活動を測り、報酬の多寡を論じるのは、甚だ近視眼的である。もちろん、議員が思っている議員活動全体を一方的に公務性があると言うわけにはいかない。極力客観的に検証し、A~D 領域（色付き部分）に公務性ありとし、X 領域（白い部分）を数値化することは難しいとして、公務性は薄いとした。

V 議員報酬の計算方式と考え方

(1) 議員報酬の計算方式

- ①**原価方式**：議員活動の時間数を首長の活動日数と比較し、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
- ②**比較方式**（類似団体比較）：他の団体のケースと比較するもの
- ③**収益方式**（成果重視）：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
- ④**国会議員の歳費を基準とする方式**
- ⑤**日当制を根拠に求める方式**

議員報酬額の計算方式を考えたとき、上記の5つのケースが考えられる。しかし、この中の「④国会議員の歳費を基準とする方式」は、地方議員に関する流れの中で、自治省から否定的な見解が述べられている歴史を参考にすると現実的ではないので、検証対象から省くことにする。また、「⑤日当制を根拠に求める方式」については矢祭町議会が採用しているが、日当額を決める基準や登庁以外の議員活動の評価を、どう織り込むかの点など非常に難しい面があるので、これについても検証対象から省くことにする。

山梨学院大学の江藤俊昭教授は次のように解説している。『このうち比較方式は、参考にはなるが、根拠としては弱い。また、収益方式は重要であるが、その算定方法は確立しておらず、それと報酬とを関連付けることは困難である。そのため、原価方式を基礎に調査を行った会津若松市議会の試みが広がっている。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。その根拠としては、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企業（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、会津若松市議会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」と住民からいわれるだけである。その活動が住民福祉の向上につながったのかを自己評価であったとしても説明することが必要である。「議会からの政策サイクル」とその評価は、住民に対する説明手法の1つである。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（「政治によって生きる」）ことは、政治を墮落させることにつながると主張する人がいる。議会・議員活動が活発化し「名誉職」では成り立たなくなる中で、「政治のために生きる」ことができるのは、裕福な人か、年金生活者か、今、裕福でなくとも議員になることでそれを目指す人である。その人たちが俗世間の誘惑に絡めとられない保証はない。「政治のために生きる」ことと「政治によって生きる」ことは精神的に矛盾しない。』

(2) 原価（積算）方式とは

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。参考にした会津若松市議会の考え方は、議会活動を4つの領域に分類し、それぞれの時間数を算定している。なお、選挙・政党活動（政党助成金の対象）は、この限りではないとして、時間数は算定していない。

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（副首長、教育長の平均を採用する自治体もある）の職務遂行日数と比較する。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。原価方式については、会津若松市議会方式のほかに全国町村議会議長会の基準や葉山町議会や北海道十勝町村議会方式、福島町議会方式などがある。

【昭和53年の全国町村議会議長会報告書】

この方式の考え方の基本は、公選職たる議員の議員報酬の基準をどこに求めるかというところで、同じ選挙で選ばれた公選職たる町長の給料月額をその基準にすべきというものである。議員報酬を求める場合には、当該団体の財政事情、住民所得水準、一般職員給与との比較等諸般の事情を総合的に考慮し、決定することが適当と考えられているが、一般にこれらの事情は、首長の給料月額決定の際すでに考慮され尽くしていると認められる。したがって、首長の給料月額を基準とし、首長の職務遂行日数と議員の活動日数の比率を積算根拠として、議員報酬に反映させるというものである。この場合の議員報酬の試算式については、次のとおりである。

$$\text{議員報酬月額} = \text{町長の給料月額} \times (\text{議員の活動日数} / \text{町長の職務遂行日数})$$

※議員活動の時間数と町長の公務遂行時間数を比較するとしても、その活動には質的な違いがあるので、単純な比較の議論はできないことはいうまでもない。しかし、そうした違いは、もとより二代表制の下での議会と首長の役割の違いに起因するものであるから、その違いを前提にしたうえで、各々に求められている職務遂行における時間数を比較することは、有益な比較方法であると考えられる。

(3) 収益（成果）方式とは

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、かつ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現状では不可能だと判断する。

具体的例として熊本県五木村議会の算定方法があるが、現在は廃止している。一

時期、実施された内容は、次の通りである。

月額21万3000円の報酬のうち、8割（17万円）を基本給として毎月支給。2割は成果報酬とし、年度末に一括して支給する。議長が任命する評価委員（5人以内）が金額を決め、ランクに応じて〈1〉満額（12か月分51万6000円）〈2〉半額（25万8000円）〈3〉ゼロとする。評価への異議申し立ては受け付けないというものだった。

（４）比較方式とは

人口や産業構造により、地方公共団体を類型分類した類似団体と議員報酬を比較する考え方。類似団体等との比較による議員報酬の算定については、それぞれの類似団体の議会を取り巻く環境や活動状況が異なることから、議会や議員の活動実態などを反映していないことになる。議員報酬を比較する諸条件がそろわない中での単純比較は、意味がないものといえる。

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。しかし、本町のこれまでの特別職報酬等審議会においては、この資料とともに、県内町の報酬額等が参考に出されているのが現状である。

人口規模も環境も大きく違う中での比較が、どれほど意味があるのか、積算根拠とするには甚だ曖昧である。ちなみに現状の額を表すと次のとおりである。

参考：現在の8町の議員報酬額（平成29年7月1日現在）

県内町	住基人口	町長給与	議員報酬	比較	議長報酬
長与町	42,389人	857,000円	258,000円	30%	343,000円
時津町	30,314人	835,000円	251,000円	30%	334,000円
新上五島町	19,881人	780,000円	230,000円	29%	280,000円
波佐見町	14,910人	700,000円	215,000円	31%	281,000円
川棚町	14,170人	740,000円	228,000円	31%	305,000円
佐々町	13,815人	750,000円	226,000円	30%	310,000円
東彼杵町	8,131人	690,000円	202,000円	29%	260,000円
		345,000円 (限定平成31年まで)	202,000円	59%	260,000円
小値賀町	2,525人	598,000円	180,000円	30%	255,000円

特別の事情があって現状は東彼杵町の現在の比率は非常に高くなっているが本来の規定の町長報酬で計算すると比率は29%となっており、比率は、8町ほとんど横並びであるといえる。人口や経済状況、地理的条件もそれぞれ環境が違うし個別の事情もあるのだから、報酬にばらつきがあるのは当たり前のはずである。周りを見てレベルに合わせようとするから自然に割合は収れんされていくことになる。

VI 小値賀町議会の活動内容と報酬に対する考え方

(1) 小値賀町独自の議員報酬の計算式の必要性

以前、特別職報酬等審議会において諮問されたとき、「町長の報酬の引き上げは認めるが、議員の報酬額の引き上げは認めない」とする答申があったやに聞いている。そのような決定は本来どのような基準（積算根拠）によって審議されているのであろうか。町長と議員は公選された特別職で、その責任の度合いは同等であるにも関わらず、片方だけの引き上げだけを認める確たる根拠が、どこにあるのか甚だ疑問である。

本町における議員報酬を決める資料は、これまでの報酬額や他自治体との比較であり、曖昧な基準によるものといえる。「これまでの報酬額」がどのような根拠に基づいてなされたのか、また、環境も違い、議員活動にも自治体間で大きな差があるのに、なぜ他自治体との単純な比較なのかなどの疑問が生じる。

また、13 ページから 16 ページに記すように、本町議会議員の活動内容には表に現れないものもあり、また、その公務性についても検証する必要がある。このような実態把握を行ったうえでの報酬等の審議がなされる必要があると考える。

議員報酬は生活給でなく「議員活動の役務に対する対価」とされているので、自治体の実情に沿った計算式の基準をあらかじめ明確にしておくなど、議員報酬の在り方について検討するべきだと考える。

(2) 原価（積算）方式により小値賀町議会議員報酬を算定する

「V 議員報酬の計算方式と考え方」で述べたように、議員報酬の計算式の考え方もいろいろあるが、これまでの検証を踏まえて、小値賀町では昭和 53 年の全国町村議会議長会が示した「町長と議員が町政の責任を同じく担う」という観念に立ち、大筋では「町長の報酬を基準として、議員報酬を算定する方式を採用すべき」と考える。

昭和 53 年の全国町村議会議長会が示した内容によると、町長と議員の活動日数の比率は、約 30%～31%としている。それ以来 40 年ほど経過している現状では、その比率は変化しているはずである。現在の小値賀町、そして町議会独自の活動を加味して、そのような比率になるのか、改めて算定してみることとする。

計算方式については、会津若松市議会の方式、北海道十勝町村議会議長会の方式、葉山町方式を参考にして、議員活動の領域分けや公務性の検討をして、小値賀町の現状に合わせて議員活動日数を算出し、町長職務遂行日数に対する比率を求めることとする。具体的な手順としては、次のとおりとする。

①議員の活動内容の整理(4つの領域に分ける)

A 領域：地方自治法に基づく議会の活動・会議規則に位置付けられた議会活動

B 領域：法定外の会議・研修などの議員活動（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及び研修）

C 領域：A・B 領域に付随する活動（質問や議案に対する調査など）

D 領域：上記以外の議員活動（公的行事出席や住民からの相談など）

② 実績に基づき、議員の活動時間の積算をする（今後の基準を求めるために、それぞれの領域ごとの項目について 5 年間の平均の年間活動時間を算出する）。

③ 議員の年間活動時間を 8 時間（1 日）で除し、年間活動日数を求め、今後の小値賀町議会議員の活動基準とする。

④ 町長の職務遂行日数を割り出す
（総務課協力のもと、基準を求めるために 5 年間の平均を出す）。

⑤ ③で求めた議員活動日数を、④の町長の職務遂行日数で割り、活動日数の比率を求める。町長の給与を基準として、その比率により議員報酬額を求める。

VII 具体的な数値の算定（議員報酬の積算根拠）

（1）具体的な算定のための考え方の基準

全国町村議会議長会の報告書が3月末には提示されるが、その概要に示される基準に

沿い、会津若松市議会方式や葉山町議会方式、十勝町村議会議長会などの方式を参考にして、原価（積算）方式により、本町議会の活動日数を割り出し、町長の職務遂行日数との比率を算出してみる。

表に現れる議員活動の日数のA領域とB領域については、議会事務局にある平成25年度から平成29年度（平成30年度は終了していない）の記録から抽出し、C領域については、A領域、B領域の日数を基準にして、次のように算出した。

C領域の日数算定			
A に 付 随	一般質問付随活動	1回に3日とする(平均年に1回)	3日
	議案調査（議員個人）	定例会会議ごとに7日間で年3回	21日
	常任委員会に付随する活動	1回につき事前調査を1日	21.7日
	議員派遣・委員会派遣	事前の勉強については計算しない	0日
B に 付 随	出前議会・議会と語ろう会・あ おぞら座談会	前後1日（1日3時間）として計算	
	視察対応・議会版総合計画作業 部会・研修会出席・模擬議会	前後1日（1日3時間）として計算	

また、D領域については、算定が難しい部分も含まれる。町内公的行事出席は、添付資料の11ページを参照していただきたい。住民からの相談、政策研究、自費にての研修会等への参加、自主的な先進地視察、情報収集と分析に費やした時間数は、カウントが難しい部分なのでゼロとする考え方と、実態を基に算出する場合の2設定とした。実態の把握は、議員全員に現状の活動日数調査を行い、平均を出して算出した。曖昧な議員活動の部分をゼロと考える算定を「Aの場合（厳しく換算したもの）」とし、実態調査を基に算出したケースを「Bの場合（議員差のある公務日数を算出したもの）」として表示する。また、最も活動している議員とそうでない議員には差があることも事実であることから、最大の数値で算定した場合のケースも「Cの場合（最も活動日数が多い議員の場合）」として、参考のため提示することとした。以下、条件を3つの場合に分けて議員年間活動日数を提示することにする。

（2）議員一人あたりの年間活動日数

Aの場合（最も厳しく換算したもの）

D領域については、はっきりしない部分を少なくするために、記録から抽出で

きる「町内公的行事等への出席」だけをカウントするところにした。その他の曖昧な部分が多い項目は公務性が考えられるがこのケースにおいてはゼロとした。

領域		分類	項目	日数(5年平均)	時間数	時間数÷8 換算日数
A	法定の会議等	本会議	定例会（定例会会議）	12.6	100.8	12.6
			臨時議会（不定期会議）	3.4	27.2	3.4
		委員会・全協	常任委員会	21.7	101.7	12.7
			議会運委員会	2.5	8.8	1.1
			特別委員会	9.3	18.6	2.3
			全員協議会	26.8	93.8	11.7
		議員派遣・委員会派遣	議員派遣	7.1	56.8	7.1
			委員会派遣	4.0	32.0	4.0
B	法定外会議・研修会等 (議会基本条例に規定されている会議など公務性の高い会議及び研修会出席)	出前議会	5.7	11.3	1.4	
		議会と語ろう会	1.6	3.2	0.4	
		あおぞら座談会	0.2	0.3	0.0	
		議会版総合計画作業部会	1.3	2.6	0.3	
		委員長打ち合わせ	1.0	2.0	0.3	
		町主催の研修会等の参加	1.5	3.1	0.4	
		小中高生模擬議会	0.9	1.8	0.2	
		視察対応	1.3	2.6	0.3	
C	本会議・委員会に付随する活動	本会議・委員会に付随する活動（一般質問準備・議案調査・情報収集・常任委員会付随）	45.7	182.6	22.8	
		法定外会議等に付随する活動	24.9	74.6	9.3	
D	上記以外の議員活動（公的行事出席や個別的な政策準備活動など）	町内公的行事等への出席	21.0	42.0	5.3	
		住民からの相談等	0	0	0	
		政策研究	0	0	0	
		研修会への自費参加*	0	0	0	
		自主的な先進地視察*	0	0	0	
		課題に対する情報収集と分析	0	0	0	
X	その他の個別的な議員活動	地域の活動参加	*現在カウントしていないもの、あるいはカウント困難なもの			
		冠婚葬祭への参加				
		選挙活動に類するもの				
		単なるお付き合い的な会合				
合計				192.5	768.4	95.6

Bの場合（議員差のある公務日数を算出したもの）

D領域についても公務性があるので、不確定要素が多いからと切り捨てるのは実態に即していない。議員差があり、カウントが難しい部分だが、実態調査を参考にし、数値化を試みることにした。まず、議員全員の実態アンケートから抽出した議員全員の実数を基に平均値を出し、他の項目と重複していると考えられる部分を差し引いた日数の3分の1とした。これは、町長の時間外対応とは質が違うとの判断から、Aの場合の町長との活動日数の比率を参考に3分の1としたものである。

領域	分類	項目	日数(5年平均)	時間数	時間数÷8換算日数	
A	法定の会議等	本会議	定例会（定例会会議）	12.6	100.8	12.6
			臨時議会（不定期会議）	3.4	27.2	3.4
	委員会・全協	常任委員会	21.7	101.7	12.7	
		議会運委員会	2.5	8.8	1.1	
		特別委員会	9.3	18.6	2.3	
		全員協議会	26.8	93.8	11.7	
	議員派遣・委員会派遣	議員派遣	7.1	56.8	7.1	
		委員会派遣	4.0	32.0	4.0	
B	法定外会議・研修会等 （議会基本条例に規定されている会議など公務性の高い会議及び研修会出席）	出前議会	5.7	11.3	1.4	
		議会と語ろう会	1.6	3.2	0.4	
		あおぞら座談会	0.2	0.3	0.0	
		議会版総合計画作業部会	1.3	2.6	0.3	
		委員長打ち合わせ	1.0	2.0	0.3	
		町主催の研修会等の参加	1.5	3.1	0.4	
		小中高生模擬議会	0.9	1.8	0.2	
		視察対応	1.3	2.6	0.3	
C	本会議・委員会に付随する活動	本会議・委員会に付随する活動（一般質問準備・議案調査・情報収集・常任委員会付随）	45.7	182.6	22.8	
		法定外会議等に付随する活動	24.9	74.6	9.3	
D	上記以外の議員活動（公的行事出席や個別的な政策準備活動など）	町内公的行事等への出席	21.0	42.0	5.3	
		住民からの相談等	25.6	17.1	2.1	
		政策研究		42.9	5.4	
		研修会への自費参加*	1.2	9.6	1.2	
		自主的な先進地視察*	1.7	13.6	1.7	
		課題に対する情報収集と分析		86.9	10.9	
合計			221	935.9	116.9	

Cの場合（最も活動日数が多い議員の場合）

議員にも個人差があるので、特別なケースとして算出する。

領域		分類	項目	日数(5年平均)	時間数	時間数÷8 換算日数
A	法定の会議等	本会議	定例会（定例会月会議）	12.6	100.8	12.6
			臨時議会（不定期会議）	3.4	27.2	3.4
		委員会・全協	常任委員会	32.8	156.8	19.6
			議会運委員会	4.4	15.4	1.9
			特別委員会	12.8	25.6	3.2
			全員協議会	26.8	93.8	11.7
		議員派遣・委員会派遣	議員派遣	17.0	136.0	17.0
			委員会派遣	12.0	96.0	12.0
B	法定外会議・研修会等 (議会基本条例に規定されている会議など公務性の高い会議及び研修会出席)	出前議会	5.7	11.3	1.4	
		議会と語ろう会	2.8	5.6	0.7	
		あおぞら座談会	0.2	0.4	0.1	
		議会版総合計画作業部会	1.3	2.6	0.3	
		委員長打ち合わせ	1.0	2.0	0.3	
		町主催の研修会等の参加	2.3	4.7	0.6	
		小中高生模擬議会	1.0	2.0	0.3	
		視察対応	5.2	10.4	1.3	
C	本会議・委員会に付随する活動	本会議・委員会に付随する活動（一般質問準備・議案調査・情報収集・常任委員会付随）	56.8	227.2	28.4	
		法定外会議等に付随する活動	37.0	111.1	13.9	
D	上記以外の議員活動（公的行事出席や個別的な政策準備活動など）	町内公的行事等への出席	21.0	42.0	5.3	
		住民からの相談等	25.6	17.1	2.1	
		政策研究		42.9	5.4	
		研修会への自費参加*	1.2	9.6	1.2	
		自主的な先進地視察*	1.7	13.6	1.7	
		課題に対する情報収集と分析		86.9	10.9	
X	その他の個別的な議員活動	地域の活動参加	*現在カウントしていないもの、あるいはカウント困難なもの			
		冠婚葬祭への参加				
		選挙活動に類するもの				
		単なるお付き合い的な会合				
合計				284.6	1241	155.3

(3) 議員一人あたり年間活動日数の算出 (3 パターンの結果)

Aの場合

A領域	B領域	C領域	D領域	合計
法令に基づく 議会活動合計	法定外の会議・研 修等の活動合計	領域A・Bに付随 する活動合計	その他の個別的な 議員活動の合計	議員の活動日 数基準
54.9 日	3.3 日	32.1 日	5.3 日	95.6 日

各領域ごとの活動時間数については、実績に基づきかなり厳しく算定をした。住民との接触や諸活動の日数計算は、議員によっても異なるし、公務と見なすこともできるが、グレーゾーンとして算出しないこととした。その結果、上記の表に示したように、小値賀町議会議員5年間の平均活動日数は95.6日となった。

Bの場合

A領域	B領域	C領域	D領域	合計
法令に基づく 議会活動合計	法定外の会議・研 修等の活動合計	領域A・Bに付随 する活動合計	その他の個別的な 議員活動の合計	議員の活動日 数基準
54.9 日	3.3 日	32.1 日	26.6 日	116.9 日

D領域の住民等からの相談、政策研究、研修会への自費参加、自主的な先進地視察、課題に対する情報収集と分析等の要する日数もカウントしにくい分野であるが、公務性があると考えられる。したがって、これらを加味しない日数計算では、議員活動の実態を反映したものにならないと考えられる。そこで、D領域に関する日数を、議員の実態をアンケートにより収集し、平均をとることで算出したものが上記の表である。このように、議員活動の実態に即した小値賀町議会議員の年間活動日数は116.9日となった。

Cの場合

A領域	B領域	C領域	D領域	合計
法令に基づく 議会活動合計	法定外の会議・研 修等の活動合計	領域A・Bに付随 する活動合計	その他の個別的な 議員活動の合計	議員の活動日 数基準
81.4 日	5 日	42.3 日	26.6 日	155.3 日

2つの常任委員会にも属し、広報常任委員会や特別委員会にも属し、町主催の行事も積極的に出席し、なおかつ、住民からの相談や政策研究、自費で県外の研修会に出席したり、先進地視察をしたり、常に課題の研究を怠らない議員も数は少ないが、存在する。議員活動日数の平均を出すことで、その実態は埋没することになる。そこで、実情を理解してもらうために、最も活動日数が多いケースとし

てこの表を示すことにする。あくまでも参考資料だが、このように、議員活動日数の最大値は、155.3 日となる。

(4) 町長の職務遂行日数(5年間の平均)

本町総務課にて、確認を行ったものが下の表になる。議員の場合と同様、平成 25 年度から平成 29 年度までの 5 年間を対象に町長の職務遂行日数を算出している。休日の町内行事については、議員と同様の計算方式として総時間数を基に算出している。

町民との対話等の時間に関しては、カウントしにくいとしてゼロとする場合と、実態上公務として扱うべき項目との認識から特別な計算をしてできるだけ実態に沿う形にする場合の 2 つのケースに分けて提示する。

①の場合

町民との対話等の時間をゼロとして算出すると、下記の表に示すように、実働日数の平均は 292 日 である。(別紙参考)。

	年間	備考
平成 25 年度	296 日	休日職務遂行 54 日分を含む
平成 26 年度	296 日	休日職務遂行 60 日分を含む
平成 27 年度	287 日	休日職務遂行 57 日分を含む
平成 28 年度	289 日	休日の職務遂行 51 日分を含む
平成 29 年度	292 日	休日の職務遂行 55 日分を含む
5 年平均	292 日	
町民との対話等	0 日	※実際には公務として存在するが、カウントしにくいので厳しくゼロとする
合計	292 日	

(サイボーズスケジュールより計算)

②の場合

町民との対話等の時間の算出については、1 年間の土日、祝日の休日の計を 120 日とし、休日出張日分 28 日(5 年平均)を減じると 92 日となり、これに 1 日平均 3 時間に乗じると 276 時間となる。これを 8 時間で除して 35 日と算出すると、職務遂行日数は 327 日 となった。

	年間	備考
平成 25 年度	296 日	休日職務遂行 54 日分を含む
平成 26 年度	296 日	休日職務遂行 60 日分を含む
平成 27 年度	287 日	休日職務遂行 57 日分を含む
平成 28 年度	289 日	休日の職務遂行 51 日分を含む
平成 29 年度	292 日	休日の職務遂行 55 日分を含む

5年平均	292日	
町民と対話等	35日	
合計	327日	

(5) 町長の職務遂行日数と議員の活動換算日数の比率

これまで算定した3パターンの活動日数を基にして、町長の職務遂行日数との比率を計算すると次のようになる。

①比率最小レベルケース（議員活動日数Aの場合と町長職務遂行日数①の比率）

議員の活動日数が95.6日となり、町長の職務遂行日数が292日となるので、町長と比較した活動日数の割合は次のようになる。

$95.6 \text{日} \div 292 \text{日} = 32.7\%$ となり、議員の活動日数と町長の職務遂行日数との比率は約**33%**となる。

議員の活動日数	町長の職務遂行日数	活動日数の比率
95.6日	292日	33%

②比率中レベルケース（議員活動日数Bの場合と町長職務遂行日数②の比率）

議員の活動日数が116.9日となり、町長の職務遂行日数が327日となるので、町長と比較した活動日数の割合は次のようになる。

$116.9 \text{日} \div 327 \text{日} = 35.7\%$ となり、議員の活動日数と町長の職務遂行日数との比率は、約**36%**となる。

議員の活動日数	町長の職務遂行日数	活動日数の比率
116.9日	327日	36%

③比率最高レベルケース（議員活動日数Cの場合と町長職務遂行日数②の比率）

議員の活動日数が155.3日となり、町長の職務遂行日数が327日となるので、町長と比較した活動日数の割合は次のようになる。

$155.3 \text{日} \div 327 \text{日} = 47.4\%$ となり、議員の活動日数と町長の職務遂行日数との比率は、約**47%**となる。

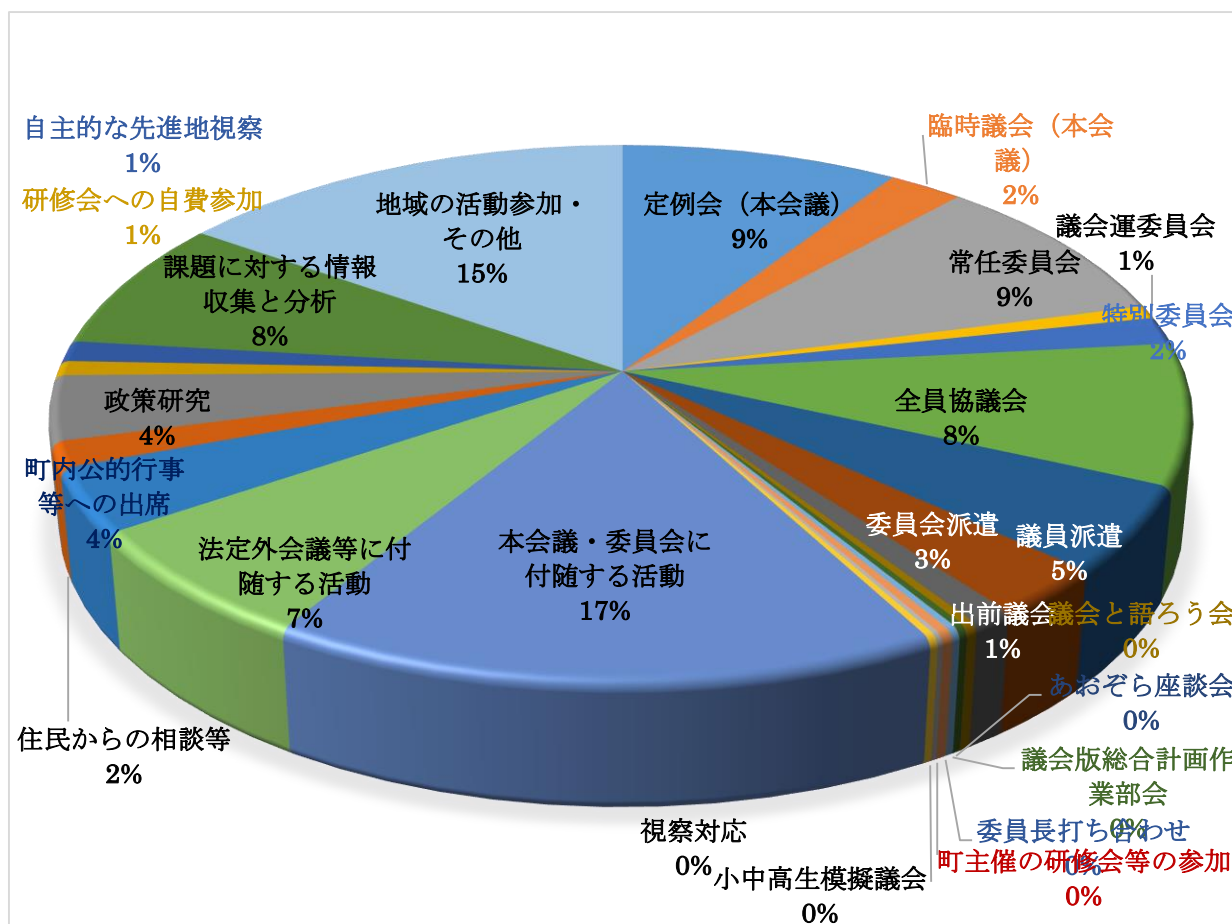
議員の活動日数	町長の職務遂行日数	活動日数の比率
155.3日	327日	47%

(※議員活動日数算出の5年間のデータおよび仕分けについては添付資料を参照。)

(6) 議員活動の内容と活動日数の割合 (グラフ)

本会議と委員会及び全員協議会だけが議会活動と理解している町民も少なくない。会議に臨む準備時間や課題解決を考える時間など、目に見えない議員活動も実際には行っている。24 ページの B の場合をもとに議員活動の内容と年間活動日数をグラフ化してみる。議員の仕事内容や議会活動について、理解する材料となれば幸いである。

公務とした時間数を 8 時間で割って求めた議員活動の年間の職務割合



※議員活動日数 B の場合を基にして、グラフ化したものである。議員活動換算日数は 116.9 日となっている。内容のデータをもとに、議員の公務内容（議員の仕事）の割合を示したグラフである。これを見るとよくわかるが、議員としての公務の中では、定例会や臨時会への出席は全体から見て 15%しか占めていない。議員は定例会や臨時会だけしか仕事をしていないと思込んでいる人もいると思うが、このグラフからわかるように、議員の仕事は多岐にわたり、かつ表に出ない部分の議員活動に費やす時間が多いことを理解してもらえらることと思う。

VIII 結論 報酬額を決める根拠

今回の報告書は、議会改革に取り組んだ 8 年間の諸活動を振り返り、町の発展、町民のさらなる福祉向上のためには議員の役割がいかに大事か、また小値賀の未来にとってもどれだけ大きな責任を持っているのかを実感し、議会改革を進める中で、全員協議会で継続的に議論を重ねてきたものをまとめたものです。平成 27 年 3 月に 50 歳以下の議員報酬を 30 万円にする特例条例を制定し、議員報酬の考え方に一石を投じましたが、町民の理解を得られず、昨年廃止いたしました。しかし、今後の議員のなり手不足の問題を考えると、議員報酬のあり方についてもしっかり議論する時に来ていると思います。そのための考え方の資料として、これまでの議論をまとめ、小値賀町議会の実態に基づく議員報酬の計算方法と積算について示しました。

「I 地方議員の職務と議員報酬の法的根拠」に示したように、議員の職務や職責が、法令上、明確に位置づけされていないことと、議員報酬についても相当額についての規定がないことで、議員報酬額決定の根拠が曖昧であるというのが現状です。

「II 議員報酬に関する歴史的流れ」にあるように、旧自治省は、特別職報酬等審議会設置義務化など平成に至るまで法令以外で対応してきました。議員報酬に対しては「議員活動の対価」との考え方を示し、自治体ごとの「実情に応じた議員報酬のあり方」を求めてきたところです。

「V 議員報酬の計算方式と考え方」で、基準を求める 5 つの方法（原価方式・比較方式・収益方式・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）を研究し、現状では原価（積算）方式が現実的だとして、全国町村議会議長会、会津若松市議会、北海道十勝町村議会議長会、葉山町議会などを参考に、小値賀町議会議員報酬の計算方式と積算根拠の基準を導き出しました。

「VII 具体的な数値の算定（議員報酬の積算根拠）」で平成 25 年～平成 29 年までの 5 年間の実態を分析しながら本町議会議員の議会活動と議員活動を公務性のあるものと、そうではないものに分け、細かい時間数を積算し、それを 8 時間で除して換算日数を求めました。公務性はあるが個人差や不確実性が多い部分のいわゆるグレーゾーンを考慮して A、B、C の 3 積算パターンを示し、それぞれについて町長職務遂行日数に対する比率を求めました。

その結果、28 ページにあるように、①比率最小レベルケースで積算した 33%、②比率中レベルケース 36%、③比率最高レベルケース 47%となりました。

昭和 50 年代より各町横並びの形で、町長の 30%程度という比率が議員報酬の積算根拠とされてきましたが、今回、条件を細分化して議員活動換算日数を求めた結果、上記の 3 つの比率が算出されました。

この結果に至る方法論は、本年 3 月末に発表される全国町村議会議長会からの「報告書」に提示される予定の計算方法と換算日数の算出の仕方を意識したのもあ

ります。

この町長の報酬と議員報酬を比較する根拠は、選挙で選出される公職者であるという共通性にあります。議員報酬を求める場合には、当該団体の財政事情、住民所得水準、一般職員給与との比較等諸般の事情を総合的に考慮し、決定することが適当と考えられていますが、一般にこれらの事情は、首長の給料月額決定の時点で既に考慮され尽くしていると認められます。そこで、首長の給料月額を基準とし、首長の職務遂行日数と議員の活動日数の比率を積算根拠として、議員報酬に反映させるというものです。現在の町長の報酬は 59 万 8000 円で、議員報酬はその 30% の 18 万円です。前述の 3 つの比率の中で、一番実態に即した換算日数で計算した結果は、②の「町長の報酬の 36%」です。最小でも「町長の 33%」ですから、それからすると本町議会の議員報酬については増額が望ましいと考えます。また、今後、町長報酬の検討が行われ、町長の報酬が決まれば、一定の比率（小値賀基準は 36%）を議員報酬の積算根拠として活用することを提案するものです。

来月は、4 年に一度の統一地方選挙で町長と議員の選挙が行われます。当初予算を可決したばかりのこの時期に、議員報酬の見直しへの具体的手続きは難しいと思いますが、議員のなり手不足を考えると議員報酬の問題は避けて通れない問題であることも事実です。

報告書のまとめとしては遅くなりましたが、これが今後の議会の重要性について問題意識を共有している現在の議員による検討結果であり、議員報酬や議員活動の今後のあるべき姿について、今ここで提案しないわけにはいかないのです。この報告書の主旨を十分にご理解いただき、特別職報酬等審議会の議員報酬額の検討のやりには、資料の一つとして、ご活用していただくことを望みます。

さて、地方制度調査会（総務省）では、地方議員のあり方を「集中専門型」と「多数参画型」を提示し、現行維持のケースと合わせて 3 つから選択させる改革を検討しています。その流れで言えば、今回積算した内容は、「集中専門型」の範疇に入るものと考えます。一方、「多数参画型」は少ない報酬で多くの議員定数を確保するという選択肢で、比較的ボランティア感覚に近いものです。本町の議会が、そして議員がどうあるべきかについては、議会基本条例でも触れておりますが、少子高齢化や過疎化等さまざまな問題に直面する本町においては、これからさらに議論が必要な時を迎えます。

この報告書は、あくまでも議論の参考資料にすぎませんが、これからの本町議会議員の報酬を決定する際の参考としてご活用いただくのみならず、新しく構成される議会においては、その位置づけや役割の重要性を町民に説明し、報酬について互いに議論し合い、理解を得ていくための材料として活用していただくことを期待して結びといたします。