

## 町村議会議員の活動実態と意識

～町村議会議員意識調査結果をふまえて～

平成25年2月

今後の町村議会のあり方と自治制度に関する研究会

## 目 次

はじめに	1
1 地方分権改革のなかの議会改革	1
2 今回の町村議会議員意識調査	2
I 町村議会議員の現状	6
1 地域社会の代表たる地方議会議員	6
2 意識調査の回収率等	6
3 男女別構成割合	8
4 年齢構成	9
5 学歴	10
6 居住年数	11
7 職業	12
8 当選回数	15
9 在職年数	15
10 当選回数と在職年数の関係	15
11 所属党派	16
12 議員報酬と生計	17
13 町村議会議員の姿	17
II 町村議会の「議員像」—議員の意識と活動—	19
1 職業としての政治?	19
2 議員になる動機	19
3 議員活動	24
4 政策—議員として一番取り組みたい政策	28
5 悩みと不安	31
6 これからの町村議会議員	35
III 議会制度をめぐる町村議会議員の意識	37
—新しい議会の模索と議員報酬等の条件の不満—	
1 議会改革に町村議会が果たした役割とそれを進めた議員意識	37
2 議員定数削減にもかかわらず、適正と考える議員が過半数	37
3 圧倒的に低いと感じている議員報酬	39
4 新しい議会運営の制度化としての議会基本条例	46
5 住民と議会の関係の再構築	47
6 議員意識から考える議会・議員意識改革	49

## 資料

属性から見た議員定数・報酬・ボランティア議員志向等についての意識 ……………51

## IV 地方自治に関する町村議会議員の意識 ……………52

1 地方制度改革と議員意識の変化 ……………52

2 二元代表制をめぐる町村議会議員のとらえ方 ……………52

3 平成大合併の評価をめぐる ……………54

4 市と町村 ……………55

5 権限移譲を求める町村議会議員 ……………57

6 住民の直接参加と議会 ……………58

7 これからの自治体制度と町村議会 ……………61

おわりに ……………62

1 「都市化の時代」の終焉～市と町村の区別～ ……………62

2 議員定数の下限が問われる状況 ……………62

3 議員報酬の適正水準は？ ……………63

4 その他の注目される主要事項 ……………64

5 自治法改正に頼らない議会改革を！ ……………65

## 附属資料

町村議会議員意識調査集計結果（平成24年3月） ……………67

## はじめに

### 1 地方分権改革のなかの議会改革

平成 23 (2011) 年の統一地方選挙は、直前の東日本大震災によって大きな影響を受けた。大震災の発災前に立ち返るならば、その統一地方選挙では、地方自治体の政府形態まで含めて、二元代表制のあり方や地方議会改革のあり方が焦点化されるはずであった。

その当時に高まりをみせた二元代表制論議の発端は、平成 21 (2009) 年秋の政権交代により新しく登場した内閣のもとで「地域主権改革」が掲げられ、当初示された工程表において「地方政府基本法」(仮称)の制定が謳われたことにある。しかしその論議において問われたのは、言うところの地方政府における地方議会の位置づけ、役割設定の問題に帰着し、地域主権戦略会議のメンバーから提起された「議会内閣制」や「議員内閣制」の主張をどのように考えるかということが議論の中核をなしていた。その意味では、二元代表制論議も地方議会改革論に吸収されるものであったといえる。

一方の地方議会改革論となると、その展開は最近のことではない。地方分権といえ、となく国と地方との行政権限の分配や行政事務の整理の問題と受けとめられがちで、地方議会の問題は副次的にしか扱われない傾向があった。今日の地方分権改革が始まった第 1 次分権改革でも、地方議会の問題は「地方行政体制」整備の一環をなすものとしてしか位置づけられていなかったのである。その背景には、地方自治とはすなわち地方行政のこと、とする古色蒼然とした把握が横たわっていた。そのため地方議会改革論は、直截的に議会改革を主題として論ずる前段階において、執行機関およびその補佐機関とは別個に「議事機関」としての議会が設置され、その議会の議員が、首長と同じく、地域住民(有権者)の直接公選によって選任されることの意義をことさら強調するなどの、いわば迂回的戦法をとらなければならなかった。

しかしながら、地方分権改革の進行によって地方議会の存在理由についての認識も次第に深まり、それにつれて地方議会改革の論議も本格化し、具体化するようになった。それではなぜ、地方分権改革において地方議会改革が必須の課題にならなければならないのか。あらためてここで、第 1 次分権改革の狙いを明らかにした地方分権推進委員会の『中間報告—分権型社会の創造—』(1996 年 3 月 29 日)の一節を引いておこう。下の枠内の引用文は、同中間報告の「第 1 章 総論—地方分権推進の趣意」の第 2 番目に登場する「II 目指すべき分権型社会の姿—地方分権推進の目的・理念と改革の方向」の中の「3 地方公共団体の自治責任」の項目である。

この地方分権型行政システムは、国・都道府県・市町村の各々が担うべき役割と責任の範囲をできるだけ明確に区分けしようとするものである。したがって、中央集権型行政システムから地方分権型行政システムに移行したときには、地方公共団体の『自ら治める』責任の範囲は飛躍的に拡大することになる。条例制定権の範囲が拡大し、自主課税権を行使する余地が広がることに伴い、地域住民の代表機関として地方公共団体の最終意思の決定に与かる地位にある地方議会と首長の責任は現在に比べ格段に重くなる。そしてまた地方公共団体の職員も、その日々の事務の管理執行において国の各省庁による指示を口実にして主体的な判断を回避することも、困難な事態に直面して安易に国の各省庁の指示を仰ぐことも、もはや許されない。

地方公共団体はこれまで以上に、その政策形成過程への地域住民の広範な参画を要請し、行政と住民・関連企業との連携・協力による地域づくりとくらしづくりに努め、地域住民の期待と批判に鋭敏かつ誠実に応答する責任を負うことになる。

【地方分権推進委員会『中間報告—分権型社会の創造—』（1996年3月29日）】

注目を浴びたこの中間報告が出されてからすでに17年の年月が経とうとしている。首長や職員の「自治責任」は措くとして、いったい地方議会は「地方公共団体の『自ら治める』責任」を十全に分担しうる存在になりえているだろうか。また、「条例制定権の範囲」や「自主課税権を行使する余地」はどこまで広がり、地方議会に課せられた責任をどこまで果たしているのだろうか。第1次分権改革で目指された「分権型社会の創造」への道のりはまだまだ遠いと言わざるをえないのが現状である。

もちろん、ひたすら手をこまねいていたわけではない。地方分権推進委員会が当初設定された任期を1年延長して任務を終えたのは平成13（2001）年6月のことであったが、その後も、地方議会改革にかかわる法制度の改革は逐次的に進展してきた。冒頭に触れた東日本大震災の発災後も、「地方自治法の抜本改正」の動きもうけて、2度にわたる地方自治法の改正がおこなわれ、地方議会制度の充実が図られてきている。

それに劣らず重要であったのは、地方議会みずからが自己改革に積極的に乗り出す機運が大きな高まりをみせていることである。その一大契機となったのは、財政破綻に見舞われた北海道夕張市の隣町、栗山町議会における「議会基本条例」の公布施行（2006年5月18日）にほかならない。地方自治体における二元代表制がどのようなものであるかは、その前文に見事に表現されている。もとより、議会基本条例の制定が地方議会改革のすべてではない。しかし、「いまでは議会改革に取り組んでいない議会の方が少数派である」と言われるほどの状況が生み出されていることを認識しておかなければならないであろう。身近なところから、気のついたことから、地についた議会改革を着実に進めることこそが必要である。あえて「自治法改正に頼らない議会改革を」と主張するゆえんである。

## 2 今回の町村議会議員意識調査

第1次地方分権改革以降の展開において、全国町村議会議長会も、平成9（1997）年から平成21（2009）年にかけて、第1次～第3次の「地方（町村）議会活性化研究会」（委員長 佐藤竺成蹊大学名誉教授）を設置し、研究会の報告書をその都度公表してきている。議会の本会議における長の質問議員に対する反問権など、実際の議会運営に関する提言も少な

くない。本会議での住民参加の工夫に関する提言も話題を呼び始めている。

その後、政権交代に伴う「地域主権改革」において冒頭に触れたような新たな状況が生まれたほか、政令指定都市を含む複数の都市自治体において、長と議会との関係に緊迫した事案が相次いで現出し、そのなかで議員定数と議員報酬の削減問題が、従前よりもはるかに尖鋭化された中心的な争点として浮上してきた。こうした状況と事態をうけて全国町村議会議長会は、地方議会制度を中心に地方自治制度全般にわたる調査研究を行い、これからの町村議会のあり方について総合的な検討を進めるため、平成 22（2010）年 7 月に 5 人の専門委員を選任し、同年 9 月より「今後の町村議会のあり方と自治制度に関する研究会」（略称：町村議会研究会）を発足させて、継続的な検討をおこなってきたところである。

その検討過程で提起されたのが、全国町村議会議員を対象としたアンケート調査の必要性である。全国町村議会議長会では毎年「町村議会実態調査」を実施しており、年度末に『町村議会実態調査結果の概要』が冊子として取りまとめられている。議会の組織・構成、本会議の開催・審議状況、委員会・全員協議会の開催状況、住民の直接請求、議会と長の関係における検査・検閲、監査請求、再議、不信任議決等、さらには議会の広報活動、議会の活性化への取り組み状況、夜間・休日議会や住民懇談会等の開催状況、議長の出張、議員・委員派遣などの全般的状況がそれによって明らかとなり、各都道府県別のデータも資料として付けられている。全国町村議会の概況を知るうえで欠かせない調査であるが、しかしそこには議員意識に関する調査項目はない。

研究会メンバーのなかには特定地域の地方議会を対象として議員意識調査をおこなった経験を有する委員もいる。議員定数や議員報酬に関する議員自身の認識も含めて、町村議会における議員活動の実態を明らかにするためには、ぜひとも全国規模での議員意識調査をおこなってみる必要があり、その意義も大きいのではないかということから、折しも設定された、各都道府県町村議会議長会のブロック代表で組織する「町村議会の制度・運営に関する検討委員会」との意見交換会（2011 年 2 月 18 日）を経て、いよいよ議員意識調査実施に向けた準備に取りかかることとなった。それが東日本大震災発災から数ヵ月を経過したところのことである。

意識調査の具体的設計にあたって決め手になったのは、全国町村議会議長会の創立 40 周年記念事業として、平成元年（1989 年）暮れより翌年 2 月にかけて実施された「町村議会議員意識調査」の経験であった。すなわち、町村規模等を基準とした特定自治体を対象としたサンプル調査よりも、大がかりにはなるが、総務省の地方行財政検討会議において「地方自治法の抜本改正」に関する検討がおこなわれ、第 30 次地方制度調査会が設置される時機をとらえて、20 余年前と類似の取り組みをしてみようということで、私たち町村議会研究会の方針がかたまったのである。

最終的に確定された調査項目は別添資料（附属資料：町村議会議員意識調査集計結果）記載のとおりである。調査実施者は全国町村議会議長会で、実務は議事調査部が担当し、各都道府県の町村議会議長会の協力を得て、全国の町村議会議員全員を対象におこない、平成 23（2011）年 11 月 28 日～12 月 28 日を調査期間として設定することとした。

調査票の表紙に記された「調査の目的」は次のようである。

## 1 調査の目的

近年、地方議会の役割や責任が増大する中で、町村議会にあっては議員定数や議員報酬をはじめとする議会の根幹に関わる問題を抱え、苦慮されているとの声も多く聞かれます。

この調査は、皆様が日頃の議員活動に関してどのように考えておられるのかをお聞かせいただき、議員の位置付けの明確化や今後の制度改正などの参考にするため実施させていただくものです。

(以下省略)

暮れから正月にかけての郵便状況を考慮して調査票の回収締切に少し融通性をもたせたが、議員数 11,687 人のうち回収されたのは 6,696 通で、全体の回収率は 57.3%にとどまった。都道府県ごとにかかなりのバラツキが生じ、回収率が 70%を超えるところが数県あった一方で、30%台の低率にとどまる県もあった。詳細は不明であるが、これは、県単位での議員研修の機会を利用して調査票の記入をおこなったところがあるなどの事情によるものと思われる。

調査結果の速報値（属性、質問項目の単純集計）については2月中旬にいったん取りまとめ、各都道府県町村議会議長会を通じて全議員に知らせることとし、属性と質問項目のクロス分析、質問項目の相関分析については一定期間をかけて分析を進めた。全体にわたる分析のための素データがおおむね整ったのはそれから3ヵ月後のことで、5月末に開催された第37回町村議会議長・副議長研修会では、分析結果の一部につきパワーポイントを用いて概況説明をおこない、シンポジウムの討論素材として役立てたが、報告書の作成に向けた分担案を提示したのは6月に入ってからのものであった。

報告書本編のおおまかな執筆分担は次のとおりである。各章の副題を含む正式表題およびそれぞれで扱っている項目については目次をご覧ください。

はじめに	今村 都南雄
I 町村議会議員の現状	金子 優子
II 町村議会の「議員像」	岡本 三彦
III 議会制度をめぐる町村議会議員の意識	江藤 俊昭
IV 地方自治に関する町村議会議員の意識	牛山 久仁彦
おわりに	今村 都南雄

報告書の編集作業は平成 24（2012）年内の最終取りまとめを期して進めることとし、上記のおおまかな執筆分担に基づく報告をベースにした研究会の開催時に、併せてそれをおこなった。今回の議員意識調査における質問項目ごとの集計結果は本編部分の附属資料として収録してある。また、報告書本編とは切り離して、やや異例ではあるが、調査結果に基づいて各委員がおこなった一定のまとまりのある分析のうち4編を、別途補遺として取りまとめることとした。大規模な意識調査のデータをできるだけ有効に活用し、今後の研究に生かしたいとする趣旨に基づくものである。参考にしていただければ幸いである。

最後に、報告書本編の記述において、次の2つの調査については表記の統一をおこなっていることを申し添える。

- 町村議会議員意識調査（平成 24 年 3 月集計）・・・・・・・・・・「意識調査」
- 第 57 回町村議会実態調査（平成 23 年 7 月 1 日現在）・・・・・・・・「実態調査」

# I 町村議会議員の現状

## 1 地域社会の代表たる地方議会議員

我が国の財政状況は、厳しい。1980年代からの行政改革でも大きな歳出削減にはつながらず、一方、急速な少子高齢化により、医療・年金など社会保障の歳出は増加し続けている。限られた予算の配分が焦点となり、「事業仕分け」に見られるように、施策の優先順位を現在以上に厳しく付けざるを得なくなる。この優先順位は、有権者であり納税者であり公共サービスの受益者である国民の負託を得た国会議員により構成される国会が付けるが、既存事業の中止・廃止を決めるマイナスの役割を担わざるを得ない。このことは、地方自治体においても変わらない。どの事業・施策を廃止しても、必ず不利益を被る者が出る。その收拾のため地方議会に課せられた役割は重く、大きい。地方議会による既存事業の縮減・廃止の決定の正統性を高めるために、その構成員が地域社会の多様な階層の代表であることが要請される。

第29次地方制度調査会の答申においても、議会が多様な民意を集約し、団体意思を決定していくためには、地方自治体の住民の多種多様な層から議員が選出され、議会を構成することが重要であると指摘されており、勤労者の立候補や議員活動を容易にするための環境整備が提言されている。また、地方議会の議員の構成について、女性の議員が男性の議員に比べて少なく、偏りがみられることから、女性の議員をさらに増やすための方策について、検討すべきであるとされている。

地方議会議員のうち、現在の町村議会議員は地域社会の多様な民意を集約できるような多様な階層の代表であるといえるのであろうか。今回実施された意識調査の結果を用いて分析してみよう。

## 2 意識調査の回収率等

調査対象は平成23(2011)年11月末現在の全国933町村の全町村議会議員11,687人であり、調査の方法は各町村議会を通じて調査票を各議員に配布し、調査票に記入後、全国町村議会議長会まで無記名で郵送提出してもらう自計方式であった。調査員調査ではないが、各町村議会を通じて調査票を配布していることから、調査票は調査対象たるすべての町村議会議員の手元にわたったものと考えられる。調査の実施期間は平成23(2011)年11月28日から12月28日までの1か月間であり、有効回収の調査票は6,696通、有効回収率は57.3%であった。

有効回収された6,696通の調査票について回答者の属性を集計した結果を、実態調査の結果と比較してみると、次のとおりである。

まず、男女別については、意識調査、実態調査とも同じ構成割合となっている。年齢階級別の分布は、意識調査の方が60歳位以上の階級の割合がほんの少し高いが、ほとんど同じと考えてよい。党派別の分布については、意識調査の方が民主党の割合がやや高く、無所属の割合がやや低い。町村の人口階級別にみると、意識調査の方が、人口規模が多い階級の割合がやや高い。さらに、在職年数階級別にみると、階級区分が異なるため完全な比較はできないが、意識調査の方が、在職年数が短い階級の割合が高い状況にある。

このように総じて母集団の属性と回収された調査票からみた回答者の属性の間に大きな偏りは認められない。

表 1-1 意識調査と実態調査との比較：性別・年齢別・党派別・町村人口別

		意識調査	実態調査
<b>男女別</b>			
	男性	91.6%	91.6%
	女性	8.4%	8.4%
<b>年齢階層別</b>			
	25歳～29歳	0.2%	0.2%
	30歳～39歳	1.6%	1.8%
	40歳～49歳	5.2%	5.9%
	50歳～59歳	24.0%	25.3%
	60歳～69歳	54.0%	52.0%
	70歳以上	15.0%	14.8%
<b>所属党派別</b>			
	民主党	1.0%	0.7%
	自民党	2.9%	0.7%
	公明党	4.0%	3.6%
	共産党	6.0%	6.7%
	社民党	0.3%	0.3%
	その他	0.3%	0.2%
	無所属	85.5%	87.8%
<b>町村の人口階級別</b>			
	5千人未満	18.9%	24.7%
	5千人以上1万人未満	23.8%	26.0%
	1万人以上2万人未満	33.6%	30.3%
	2万人以上3万人未満	13.6%	11.2%
	3万人以上4万人未満	6.6%	5.4%
	4万人以上5万人未満	2.5%	2.0%
	5万人以上	1.0%	0.5%

(注) 無回答と無効の調査票を除外している。

表 1-2 意識調査と実態調査との比較：在職年数別

在職年数階級別	意識調査	実態調査	在職年数階級別
5年未満	35.7%	24.9%	4年未満
5年以上～10年未満	23.8%	20.4%	4年以上～8年未満
10年以上～15年未満	20.1%	20.0%	8年以上～12年未満
15年以上～20年未満	10.0%	15.3%	12年以上～16年未満
20年以上～25年未満	5.6%	8.2%	16年以上～20年未満
25年以上～30年未満	2.4%	4.8%	20年以上～24年未満
30年以上～35年未満	1.3%	2.9%	24年以上～28年未満
35年以上～40年未満	0.8%	1.7%	28年以上～32年未満
40年以上～45年未満	0.3%	1.0%	32年以上～36年未満
45年以上～50年未満	0.1%	0.7%	36年以上～40年未満
50年以上	0.1%	0.2%	40年以上

(注) 無回答と無効の調査票を除外している。

### 3 男女別構成割合

第 29 次地方制度調査会の答申では、地方議会の議員の構成について、女性の議員が男性の議員に比べて少なく、偏りがみられることから、女性の議員をさらに増やすための方策について、検討すべきであるとされている。この現状認識は、今回の意識調査の結果を見る限りは正しい。男性議員の占める割合は 91.6%、一方、女性議員の占める割合は 8.4%と 1 割にも満たない。

平成 22 (2010) 年国勢調査の結果から、郡部の人口の男女別構成割合をみてみよう。町村議会議員の被選挙権は 25 歳以上の日本人に与えられることから、郡部に居住する 25 歳以上日本人人口についてみると、男性 4,375,147 人、女性 4,815,036 人であり、郡部人口の男女別割合は男性 47.6%、女性 52.4%と女性の割合が高い。このことから、男女別割合の点からは、町村議会議員は人口の構成を反映しているものとは到底言えない。

意識調査の結果からは、男性と女性で議員活動に対する意識の違いは、一番取り組みたい政策と町村議会議員としての活動の頻度に見られる。

まず、一番取り組みたい政策については、男性議員では農林水産業の活性化が一番割合が高く 31.3%であるところ、女性議員では保健、医療、福祉の充実が 47.3%と一番割合が高い。

表 1-3 今一番取り組みたい政策

	農林水産業の 活性化	企業の誘致	観光の振興	道路等社会資 本の整備	保険、医療、 福祉の充実	教育、文化の 振興	防災対策の強 化	その他	合計
男性	31.3%	9.0%	9.8%	7.5%	17.9%	9.2%	8.4%	6.9%	100%
女性	8.0%	2.6%	5.8%	1.1%	47.3%	13.9%	13.5%	7.8%	100%

(注) 無回答と無効の調査票を除外している。

議員活動について見ると、住民との意見交換の頻度では、男性議員に比べ女性議員は週 3 回以上、週 2 回、週 1 回の割合が高く、年数回の割合が低いものとなっている。

表 1-4 住民との意見交換の頻度

	なし	年数回	月 1 回	月 2 回	月 3 回	週 1 回	週 2 回	週 3 回以上	合計
男性	1.4%	40.2%	20.7%	9.7%	7.0%	9.5%	3.9%	7.6%	100%
女性	0.2%	30.0%	19.5%	8.1%	6.3%	12.2%	6.3%	17.4%	100%

(注) 無回答と無効の調査票を除外している。

また、住民からの苦情相談の頻度でも同様に、男性議員に比べ女性議員は週 3 回以上、週 2 回、週 1 回の割合が高く、年数回の割合が低いものとなっている。

表 1-5 住民からの苦情相談の頻度

	なし	年数回	月 1 回	月 2 回	月 3 回	週 1 回	週 2 回	週 3 回以上	合計
男性	2.5%	42.4%	19.6%	12.3%	7.8%	7.6%	3.3%	4.5%	100%
女性	1.6%	26.3%	15.0%	10.6%	11.2%	13.4%	10.6%	11.4%	100%

(注) 無回答と無効の調査票を除外している。

このように、女性議員では住民との接触頻度が高いものとなっている。このことは、主権者たる住民の意思を行政に反映していくという町村議会議員の本来の役割に大きく寄与するものとなっている。

#### 4 年齢構成

町村議会議員の年齢構成をみると、60歳代の割合が一番高く54.0%であり、60歳代以上の年齢層で全体の69.0%を占めている。一方、平成22年国勢調査の郡部の日本人の年齢構成について見ると、50歳代以上の年齢層が全体の63.4%を占めている。意識調査は60歳代以上が全体の69.0%、国勢調査は50歳代以上が全体の63.4%と、意識調査の年齢構成は国勢調査に比べると10歳位程度年齢が高いものとなっている。

さらに、40歳代以下の年齢階級については、意識調査の割合は極めて低いものとなっている。

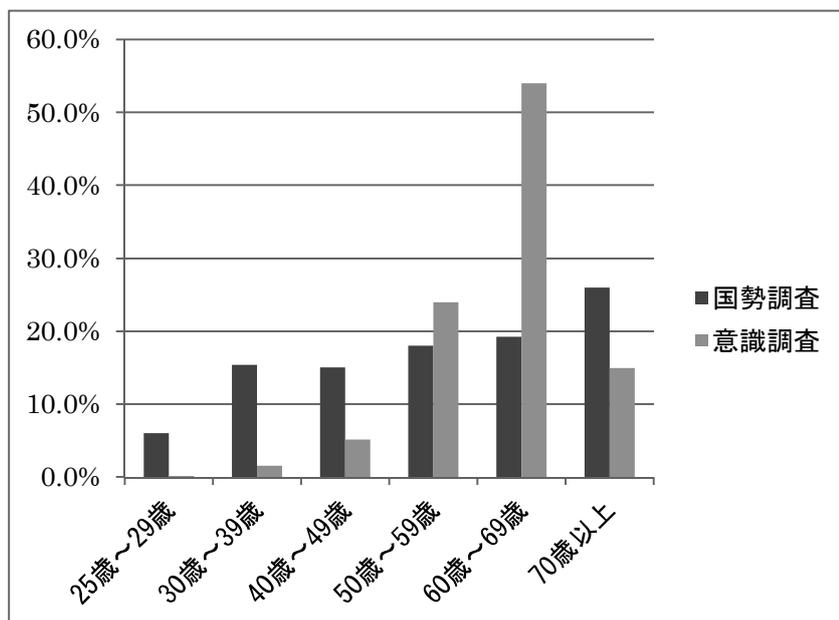
郡部の日本人人口もかなり高齢化しているので、意識調査で70歳以上の年齢層が15.0%を占めているのも有権者の声を行政に反映するためには有意義とかがえられるが、30歳代や40歳代のいわゆる子育て世代の声を行政に反映していくためには、当該年齢層の議員が増えることが期待される。

表1-6 年齢階級別分布の比較：意識調査と平成22年国勢調査（郡部、日本人）

年齢階級	意識調査	国勢調査
25歳～29歳	0.2%	6.1%
30歳～39歳	1.6%	15.4%
40歳～49歳	5.2%	15.1%
50歳～59歳	24.0%	18.1%
60歳～69歳	54.0%	19.3%
70歳以上	15.0%	26.0%

（注）意識調査については、無回答と無効の調査票を除外している。

図1-1 年齢階級別分布の比較：意識調査と平成22年国勢調査（郡部、日本人）



議員活動の頻度については、年齢階級別の特徴がみられる。

まず、住民との意見交換については、20歳代、30歳代、40歳代の議員が週3回以上と回答する割合が高くなっている。一方、年齢が上昇するに従い、年数回とする回答の割合が高くなっている。

表1-7 年齢階級別にみた住民との意見交換の頻度

	なし	年数回	月1回	月2回	月3回	週1回	週2回	週3回以上	合計
25歳～29歳	7.1%	14.3%	7.1%	28.6%	7.1%	14.3%	0.0%	21.4%	100%
30歳～39歳	0.0%	27.6%	19.0%	8.6%	4.8%	18.1%	3.8%	18.1%	100%
40歳～49歳	0.9%	30.8%	16.3%	7.3%	6.0%	16.9%	7.3%	14.5%	100%
50歳～59歳	0.9%	39.4%	20.6%	8.8%	6.3%	11.4%	3.6%	9.0%	100%
60歳～69歳	1.3%	40.1%	21.2%	9.9%	6.9%	8.4%	4.2%	8.0%	100%
70歳以上	1.8%	42.6%	19.4%	10.6%	9.0%	7.6%	3.6%	5.5%	100%

(注) 無回答と無効の調査票を除外している。

住民からの苦情相談については、20歳代、30歳代、40歳代の議員が週1回とする割合が1割以上を占めている一方で、年齢が上昇するに従い、年数回とする割合が上昇している。

表1-8 年齢階級別にみた住民からの苦情相談の頻度

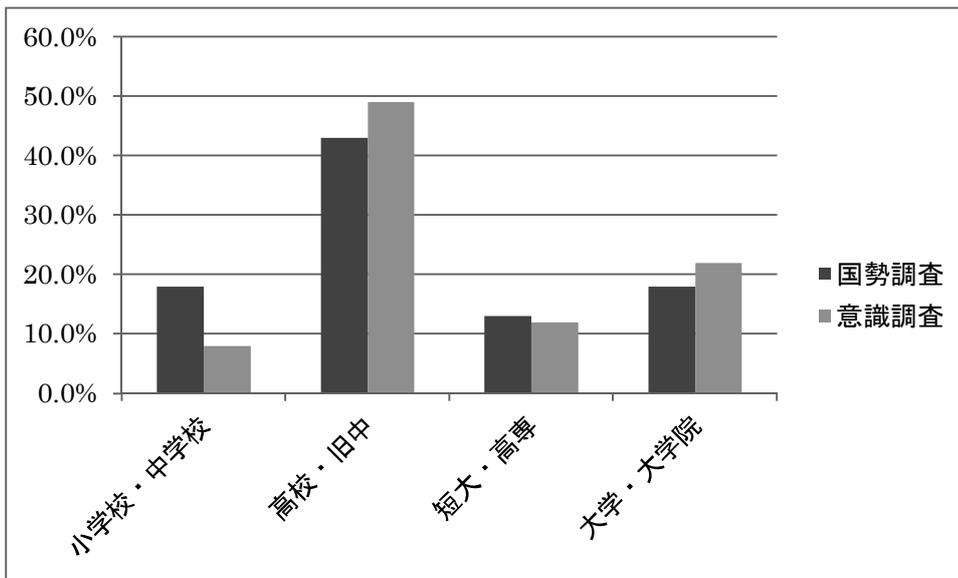
	なし	年数回	月1回	月2回	月3回	週1回	週2回	週3回以上	合計
25歳～29歳	7.1%	21.4%	21.4%	14.3%	0.0%	21.4%	7.1%	7.1%	100%
30歳～39歳	1.0%	32.4%	21.9%	13.3%	7.6%	11.4%	3.8%	8.6%	100%
40歳～49歳	2.4%	29.4%	22.3%	10.7%	8.0%	14.1%	6.4%	6.7%	100%
50歳～59歳	1.8%	40.8%	19.8%	11.9%	8.0%	8.7%	3.6%	5.4%	100%
60歳～69歳	2.4%	41.9%	18.5%	12.7%	7.8%	7.9%	4.1%	4.8%	100%
70歳以上	4.0%	44.9%	18.8%	10.9%	9.7%	4.8%	2.6%	4.3%	100%

(注) 無回答と無効の調査票を除外している。

## 5 学歴

学歴について、意識調査と平成22(2010)年国勢調査の日本人の結果(全国)を比較してみると、学歴別の構成比(不詳を除く)は、図1-2に示すように、高校・旧中学卒の割合が双方において一番高くなっている。一方、大学・大学院卒の割合は意識調査の方が高く、小学校・中学校卒の割合は国勢調査のほうが高くなっており、町村議会議員の学歴は一般市民のそれと比較して同等ないしやや高いものであるといえる。

図 1-2 学歴別の分布：意識調査と平成 22 年国勢調査



学歴について興味深いのは、所属党派別の分析結果である。回答数が少ない社民党を除外して、民主党、自民党、公明党、共産党及び無所属について学歴別の分布をみると、いずれの党派においても、新制高校・旧制中学の割合が一番高くなっているが、大学、大学院の割合は共産党、無所属において高くなっている。

表 1-9 所属党派別、学歴別の分布

	民主党	自民党	公明党	共産党	無所属
新制中学・旧制小学校	22.7%	13.0%	12.2%	8.0%	9.3%
新制高校・旧制中学	40.9%	54.4%	49.0%	46.9%	51.3%
短大・高等専門学校・旧制高校	13.6%	16.0%	19.8%	15.0%	12.9%
大学、大学院	19.7%	15.5%	16.7%	27.1%	24.7%
その他	3.0%	1.0%	2.3%	3.0%	1.8%
合計	100%	100%	100%	100%	100%

(注) 無回答と無効の調査票を除外している。

## 6 居住年数

意識調査による居住年数の結果をみると、表 1-10 のとおり、50 年以上の議員が 64.7% を占めている。

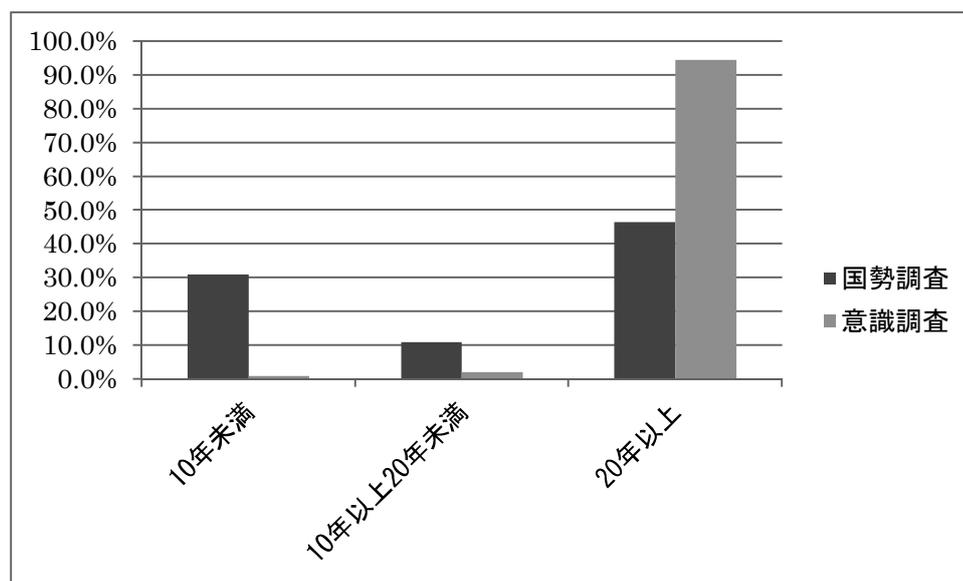
表 1-10 居住年数階級別割合

3年未満	0.4%
3年以上～10年未満	1.6%
10年以上～20年未満	3.6%
20年以上～30年未満	6.3%
30年以上～40年未満	12.0%
40年以上～50年未満	11.5%
50年以上～60年未満	22.9%
60年以上～70年未満	32.7%
70年以上	9.1%
合計	100%

(注) 無回答と無効の調査票を除外している。

居住年数について、意識調査の結果と平成 22 (2010) 年国勢調査の結果 (全国、外国人を含む。) を比較すると、図 1-3 のとおり、国勢調査でも 20 年以上が 46.5% と一番高くなっているが、意識調査では 20 年以上が 94.5% を占め、圧倒的な割合となっている。地域の課題や住民の声を吸い上げるためには居住年数を重ねる必要がかいま見える。

図 1-3 居住年数階級別の分布：意識調査と平成 22 年国勢調査



## 7 職業

意識調査では職業について、ア. 農林水産業(自営)、イ. 商業(自営)、ウ. 工業(自営)、エ. 自由業、オ. 会社・団体役員、カ. 会社・団体従業員、キ. その他、ク. 無職の 6 区分から選択回答する方式を採用している。意識調査で調査された職業について、平成 22 年国勢調査の結果 (日本人) と比較するため、次のような仮定を置いて平成 22 年国勢調査の結果を加工してみた。

- (1) 意識調査の農林水産業 (自営) には、国勢調査の農林業、漁業の業主の合計を対応させる。

- (2) 意識調査の商業（自営）には、国勢調査の卸売・小売業の業主の合計を対応させる。
- (3) 意識調査の工業（自営）には、国勢調査の製造業の業主の合計を対応させる。
- (4) 意識調査の自由業には、金融業、保険業、不動産業、物品賃貸業、学術研究、専門・技術サービス業、宿泊業、飲食サービス業、生活関連サービス業、娯楽業、教育、学習支援業、医療、福祉、複合サービス事業及びサービス業（他に分類されないもの）に分類される雇い人のない業主の合計を対応させる。
- (5) 意識調査の会社・団体役員には、国勢調査の役員合計を対応させる。
- (6) 意識調査の会社・団体従業員には、雇用者合計を対応させる。

意識調査の「その他」と「無職」を除外した回答と、上記のように加工した国勢調査の結果を比較すると、意識調査では、農林水産業（自営）の割合が高く、次に商業（自営）、会社・団体役員の順になっている。一方、国勢調査の結果によると、会社・団体従業員の割合が圧倒的に高くなっている。

普通のサラリーマンが町村議会議員を兼職できない現状が現れている。

図 1-4 職業別の分布：意識調査と平成 22 年国勢調査

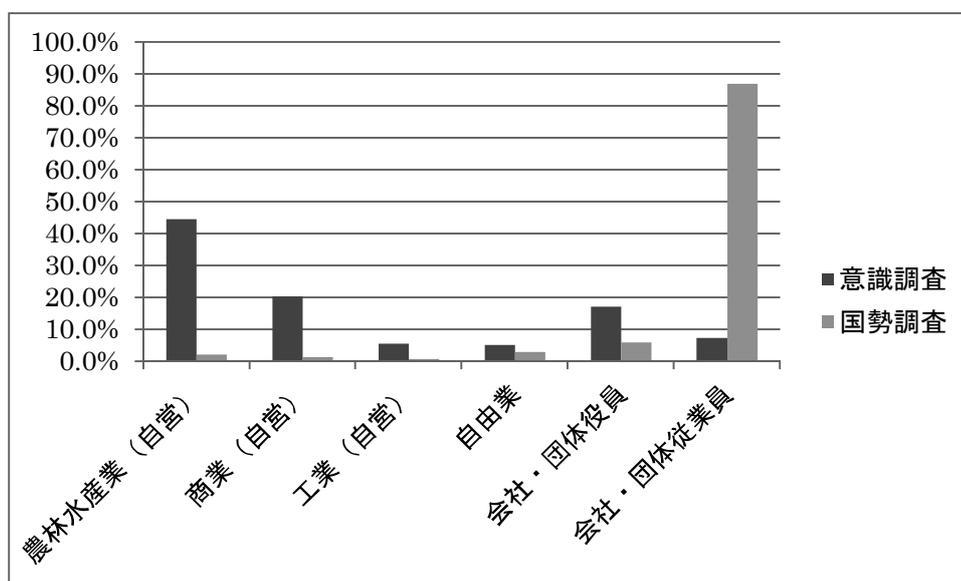


表 1-11 職業別の構成比：意識調査と平成 22 年国勢調査

	意識調査	国勢調査
農林水産業（自営）	44.6%	2.1%
商業（自営）	20.4%	1.4%
工業（自営）	5.5%	0.8%
自由業	5.2%	2.9%
会社・団体役員	17.1%	6.0%
会社・団体従業員	7.3%	86.9%

（注）意識調査については、無回答と無効の調査票並びに「無職」、「その他」と回答した調査票を除外している。

職業については、男女別に特徴が見られる。まず、男性議員の職業についてみると、農林水産業が 34.6%と一番高く、次に無職の 20.5%となっている。無職層は定年退職後の男性であろうと推察される。

表 1-12 男性議員の職業

	農林水産業 （自営）	商業 （自営）	工業 （自営）	自由業	会社・団体 役員	会社・団体 従業員	その他	無職	合計
男性	34.6%	15.1%	4.3%	3.9%	12.9%	5.4%	3.3%	20.5%	100%

（注）無回答と無効の調査票を除外している。

女性議員では、無職が 59.1%と過半を占め、これは専業主婦層が議員を務めていることが推察される。

表 1-13 女性議員の職業

	農林水産業 （自営）	商業 （自営）	工業 （自営）	自由業	会社・団体 役員	会社・団体 従業員	その他	無職	合計
女性	8.0%	9.4%	0.7%	2.4%	5.4%	4.0%	11.0%	59.1%	100%

（注）無回答と無効の調査票を除外している。

さらに、回答数の少ない 20 歳代の階級は除外して年齢階級別に職業をみると、年齢が高い階級ほど、農林水産業が占める割合が高い。会社役員や会社従業員の割合は年齢が低い階級の方が高くなっている。

表 1-14 年齢階級別の職業

	農林水産業 （自営）	商業 （自営）	工業 （自営）	自由業	会社・ 団体役員	会社・ 団体従業員	その他	無職	合計
30 歳～39 歳	9.5%	20.0%	2.9%	8.6%	21.9%	15.2%	8.6%	13.3%	100%
40 歳～49 歳	16.1%	24.6%	5.3%	4.4%	20.8%	10.8%	6.1%	12.0%	100%
50 歳～59 歳	27.3%	16.7%	5.3%	3.7%	17.0%	9.4%	4.8%	15.7%	100%
60 歳～69 歳	36.0%	13.7%	3.7%	3.8%	10.0%	3.5%	3.4%	25.9%	100%

（注）無回答と無効の調査票を除外している。

## 8 当選回数

意識調査の結果から、当選回数別の分布をみると、当選1回の議員が26.7%と一番高く、次に当選2回、当選3回と続く。当選3回までの回答で65.9%と過半を占める。

表1-15 当選回数別の分布

1回	2回	3回	4回	5回	6回	7回	8回	9回	10回	11回以上	合計
26.7%	19.7%	19.5%	15.4%	8.2%	4.6%	2.6%	1.5%	0.9%	0.6%	0.3%	100%

(注) 無回答と無効の調査票を除外している。

## 9 在職年数

意識調査の結果から、在職年数階級別の分布をみると、5年未満の議員が35.7%と一番高く、次に5年以上10年未満23.8%で、10年未満の議員が過半数以上を占めている。前述のとおり、この結果は実態調査の結果と整合的である。

表1-16 在職年数別の分布

5年未満	35.7%
5年以上～10年未満	23.8%
10年以上～15年未満	20.1%
15年以上～20年未満	10.0%
20年以上～25年未満	5.6%
25年以上～30年未満	2.4%
30年以上～35年未満	1.3%
35年以上～40年未満	0.8%
40年以上～45年未満	0.3%
45年以上～50年未満	0.1%
50年以上	0.1%
合計	100%

(注) 無回答と無効の調査票を除外している。

## 10 当選回数と在職年数の関係

町村議会議員の任期は地方自治法により4年と定められている。この間、町村長による議会の解散、住民による議会の解散請求などがない限り、町村議会議員は1回の当選により4年間在職することになる。そこで、当選回数と在職年数についてのクロス集計を行ったのが表1-17である。

これによると、当選回数と在職年数の間には強い相関関係があるのが見て取れる。この意味するところは、町村議会においては町村長による解散や住民による議会の解散請求はほとんどなかったことが推察される。

表 1-17 当選回数と在職年数との関係

	1回	2回	3回	4回	5回	6回	7回	8回	9回	10回	11回以上
5年未満	1,770	596	4	1	0	0	0	0	0	0	0
5年以上～10年未満	0	704	854	19	1	0	0	0	0	0	0
10年以上～15年未満	1	4	436	855	34	1	0	0	0	0	0
15年以上～20年未満	0	1	3	146	474	39	0	0	0	0	0
20年以上～25年未満	0	0	0	0	31	259	76	6	0	0	0
25年以上～30年未満	0	0	0	0	0	4	92	56	3	0	0
30年以上～35年未満	1	0	0	0	0	0	1	35	45	5	0
35年以上～40年未満	0	0	0	0	0	0	0	1	15	30	7
40年以上～45年未満	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	12
45年以上～50年未満	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2
50年以上	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	2

(注) 無回答と無効の調査票を除外している。

### 1.1 所属党派

立候補届出書に記載した党派（以下「所属党派」という。）についてみると、無所属の割合が圧倒的に高く 85.5%となっている。次に、共産党 6.0%、公明党 4.0%と続く。

表 1-18 所属党派別の分布

民主党	自民党	公明党	共産党	社民党	その他	無所属	合計
1.0%	2.9%	4.0%	6.0%	0.3%	0.3%	85.5%	100%

(注) 無回答と無効の調査票を除外している。

所属党派については、男女別・年齢階級別に特徴がみられる。

男女別の所属党派の分布をみると、男性議員では無所属が 88.2%と非常に高く、政党に所属している議員はかなり小さな割合となっている。一方、女性議員では、公明党 20.4%、共産党 19.5%と、この二つの政党に所属している議員の割合は約 40%となっている。

表 1-19 男女別所属政党の分布

	民主党	自民党	公明党	共産党	社民党	その他	無所属	合計
男性	1.0%	3.0%	2.5%	4.8%	0.3%	0.3%	88.2%	100%
女性	1.4%	1.8%	20.4%	19.5%	0.4%	0.7%	55.8%	100%

(注) 無回答と無効の調査票を除外している。

回答数が極めて少ない 25～29 歳の階級は除外して、年齢階級別に所属政党についてみると、無所属の割合は 30 歳代が一番高く、50 歳代が一番低い。自民党については、年齢階級が上の階級ほど割合が高くなっている。共産党については、どの年代についてもほぼ 5%前後の割合となっている。公明党については、50 歳代が一番割合が高く、その外に行くほど割合が低いものとなっている。

表 1-20 年齢階級別所属政党の分布

	民主党	自民党	公明党	共産党	社民党	その他	無所属	合計
30歳～39歳	0.9%	0.9%	0.9%	5.6%	0.0%	0.0%	91.7%	100%
40歳～49歳	2.3%	2.9%	3.7%	4.0%	0.0%	1.2%	85.9%	100%
50歳～59歳	1.1%	2.3%	6.8%	7.0%	0.2%	0.4%	82.3%	100%
60歳～69歳	0.6%	2.9%	3.6%	5.7%	0.3%	0.2%	86.7%	100%
70歳以上	1.8%	4.1%	1.5%	6.5%	0.6%	0.6%	84.8%	100%

(注) 無回答と無効の調査票を除外している。

## 1.2 議員報酬と生計

町村議会議員の世帯の年収総額に占める議員報酬額の割合についてみると、3割以上5割未満の割合が一番高く38.8%となっている。全体の69.5%が5割未満としている。9割以上とする割合は5%に満たない。

表 1-21 世帯年収に占める議員報酬の割合階級別分布

1割未満	1割以上～ 3割未満	3割以上～ 5割未満	5割以上～ 7割未満	7割以上～ 9割未満	9割以上	合計
4.5%	26.2%	38.8%	19.3%	6.7%	4.5%	100%

(注) 無回答と無効の調査票を除外している。

回答数が極めて少ない25-29歳の階級は除外して、年齢階級別に世帯年収に占める議員報酬の割合をみると、30歳代及び40歳代については7割以上とする割合が他の年齢階級に比べ高くなっている。

表 1-22 年齢階級別・世帯年収に占める議員報酬の割合階級別分布

	1割未満	1割以上～ 3割未満	3割以上～ 5割未満	5割以上～ 7割未満	7割以上～ 9割未満	9割以上	合計
30歳～39歳	1.9%	21.9%	29.5%	19.0%	11.4%	16.2%	100%
40歳～49歳	3.0%	24.9%	40.4%	13.4%	13.6%	4.7%	100%
50歳～59歳	4.7%	29.7%	36.2%	15.5%	7.5%	6.4%	100%
60歳～69歳	4.8%	25.1%	39.4%	20.7%	6.1%	3.9%	100%
70歳以上	4.1%	25.4%	41.3%	22.4%	4.9%	1.9%	100%

(注) 無回答と無効の調査票を除外している。

## 1.3 町村議会議員の姿

ここまで、意識調査及び関連調査の結果を分析することにより、町村議会議員の実態を見てきた。従来から言われているように、比較的高齢、男性、自営業者が町村議会議員の中心的な部分を占めていることが確認された。

年齢についてみると、郡部の人口も高齢化しており、議員の年齢構成が郡部人口と比較して著しく高齢層に偏っている状況ではなかった。しかし、議員活動として重要な住民との意見交換や住民からの苦情相談の頻度については、若い世代の方が高くなっている。

性別についてみると、女性の方が住民との意見交換や住民からの苦情相談の頻度が高くな

っている。意識調査の自由記入欄をみると、女性議員の方からの記入と思われるが、「住民は男性議員には遠慮しているのに、女性議員にはいろいろな意見や文句を言ってくる。」というものがあつた。住民から見ると、女性議員の方が色々本音の考えをぶつけやすいものと考えられる。住民自治という観点からは、女性議員が増えることが住民の声を地方行政に反映していくことに寄与するものと考えられる。女性議員については、所属党派に特徴がみられ、特定党派に属する議員の割合が高くなっている。また、女性議員の職業は無職が過半を占める。家庭の主婦層が町村議会議員に立候補し議員を務めているものと考えられる。

町村議会議員の教育水準は、郡部の人口に比較してやや高いことも分かつた。

さらに、実態調査の結果を用いた推計結果によると、町村議会議員の職務に伴い支給される議員報酬等の額は民間給与所得者の給与額に比べ低く、議員報酬等が低い水準に置かれていることは、町村議会議員に地域社会の様々な階層の人々が選出されることに対する障害となっているのではないかと考えられる。

## Ⅱ 町村議会の「議員像」－議員の意識と活動－

### 1 職業としての政治？

議員は「職業」か。この問いは以前から繰り返されてきた。ドイツの社会学者であるマックス・ウェーバーが第一次世界大戦終結の翌年に大学生に向かって行った講演で「職業政治家」について議論している（『職業としての政治』岩波文庫）。ウェーバーは、職業として政治について「政治によって生きるのか」、「政治のために生きるのか」に分けて論じている。ここでは詳しい内容に立ち入る余裕はないが、以前から、政治家はどうあるべきなのか、議論されていたことは確かである。

今日、「議員」といえば、町村議会議員であれ、国会議員であれ、「特権階級」と思われることがある。確かに、国と地方という違いがあっても、国民・住民から選ばれているという点で「エリート」であり、政治・行政などに関する事柄を議論して、意思決定をする権限を有していることは同じである。しかし、国会において国内外の政策について議論し、与党の議員であれば政権を支えることになる国会議員にくらべ、地域において住民に身近な代表として首長や自治体職員とやりとりをする地方議会議員とでは、「議員」であっても活動の内容は大きく異なる。また、同じ地方議員でも、町村議会議員は、都道府県議会議員や市議会議員とも役割や待遇が異なっている。そうであるにもかかわらず、「議員」というだけで国政でも町村でもすべて同じように思われるのは、町村議員のことが理解されていないところに一因があるのではないか。そこで、ここでは全国の町村議会議員に対する意識調査、とくに議員としての意識と日頃の活動に関する項目の回答結果を中心に、町村議会議員のイメージについて検討することにする。

### 2 議員になる動機

言うまでもなく、住民の代表である議員になるためには、住民・有権者による選挙で当選しなければならない。当選することではじめて議員として正統性を付与されるわけであるが、議員は住民代表としての責任が生じることから、その責務は決して軽いものではない。また当選しなければしないで、経済的なことを含めて大きなリスクを引き受けなければならないことになる。したがって、議員になろう、というのは、一個人としては相当に重い決断であろう。しかし、それでも議員になりたいということは、何らかの強い「思い」があつてのことであろう。そこでまず、なぜ議員になろうとしたのか、検討してみたい。

「意識調査」では、問1において、「議員になった主な動機・きっかけ」、つまり立候補の主観的動機について尋ねている。その際、7つの選択肢、すなわち「以前から議員になりたかった」、「人に勧められた」、「地域や所属団体等の意志を行政に反映させたかった」、「自分の住んでいる町村をよくしたかった」、「自分の能力を生かしたかった」、「自分の政治理念を実現したかった」、「その他」の中から2つまでを選択、回答を求めている。

表 2-1 「主な動機・きっかけ」

以前から議員になりたかった	442	6.6%
人に勧められた	2,617	39.1%
地域や所属団体等の意志を行政に反映させたかった	1,875	28.0%
自分の住んでいる町村をよくしたかった	4,108	61.4%
自分の能力を生かしたかった	549	8.2%
自分の政治理念を実現したかった	791	11.8%
その他	138	2.1%
無回答	46	0.7%
無効	21	0.3%

回答の結果は、「自分の住んでいる町村をよくしたかった」が 4,108 人 (61.4%) で最も多く、続いて「人に勧められた」が 2,617 人 (39.1%)、「地域や所属団体等の意志を行政に反映させたかった」が 1,875 人 (28.0%) の順となっている。「自分の住んでいる町村をよくしたい」という「抽象的政策・信条」を動機としている議員が 6 割以上を占めているが、「人に勧められた」という「他律的動機」も約 4 割に上っていることから、議員になる動機・きっかけとしては、他人からの後押しも作用していることがわかる。その一方で、「自分の政治理念を実現したかった」791 人 (11.8%) という回答や「自分の能力を生かしたかった」549 人 (8.2%)、「以前から議員になりたかった」442 人 (6.6%) といった「自律的動機」(26.6%) からは、積極的に議員を志向したことがうかがえる。なお、「その他」の中には、東日本大震災からの復興のために議員を目指したという「具体的な政策」を動機とする回答、また組織・団体からの推薦や指名といった「他律的な動機」となるものがあった。

ところで、全国町村議会議長会が平成元 (1989) 年から平成 2 (1990) 年にかけて実施した「町村議会議員意識調査」(以下、「89 年意識調査」という。)でも、問 33 で同様の質問をしている。その回答は、「自分の住んでいる町村や県をよくしたいから」が 45.8% と最も多く、続いて「人に勧められたから」(29.4%)、「地域や所属団体等の意志を行政に反映するため」(28.1%)、「自分の政治理念を実現したいから」(22.8%) であった。

今回の「意識調査」と「89 年意識調査」を比較すると、「自分の住んでいる町村 (や県) をよくしたい」という回答の割合が大幅に増えており、また「人に勧められた」というのも増えているのに対して、「自分の政治理念を実現したい」という回答はほぼ半減している。なお、「地域や所属団体等の意思 (意志) を行政に反映」という回答はほとんど変化していないことがわかる。

ここで「議員になった主な動機・きっかけ」に関する問いへの回答と属性との関係を検討してみよう。職業については、「会社・団体役員」は「地域や所属団体等の意思を行政に反映させたい」という回答が他の職業にくらべて比較的多い (20.2%) のに対して、「自分の住んでいる町村をよくしたかった」という回答は他の職業にくらべて比較的少ない (38.2%)。

表 2-2 「主な動機・きっかけ」と職業

	以前から議員 になりたかつた	人に勧め られた	地域や所属団 体等の意志を 行政に反映さ せたかつた	自分の住んで いる町村をよ くしたかつた	自分の能力を 生かしたかつた	自分の政治理 念を実現した かつた	その他	総計	総数
農林水産業（自営）	4.6%	26.7%	18.4%	38.2%	4.6%	6.9%	0.7%	100%	3,362
商業（自営）	4.8%	23.4%	15.9%	41.6%	5.9%	6.9%	1.5%	100%	1,519
工業（自営）	3.5%	28.6%	15.1%	41.0%	4.3%	6.5%	1.0%	100%	398
自由業	4.9%	21.7%	15.7%	39.6%	6.9%	9.6%	1.6%	100%	364
会社・団体役員	5.2%	21.6%	20.2%	38.2%	5.3%	8.3%	1.3%	100%	1,271
会社・団体従業員	4.0%	25.2%	17.6%	42.3%	4.2%	5.1%	1.5%	100%	527
その他	3.1%	23.2%	15.0%	43.1%	5.1%	7.7%	2.7%	100%	413
無職	3.1%	25.2%	18.2%	37.3%	5.9%	8.5%	1.7%	100%	2,522

同様に、政党別の傾向では、最も総数が多い「無所属」の場合、「自分の住んでいる町村をよくしたかった」という「抽象的政策・理念」が最も多く（40.2%）、自民党（39.5%）も同様の傾向を示している。それに対して、公明党は「人に勧められた」という「他律的動機」をあげる回答（38.6%）が最も多く、「議員になりたかった」などの「自律的動機」は低い。また、共産党は「町村をよくしたかった」（31.6%）という回答が多いものの、「地域や所属団体等の意志を行政に反映させたかった」という回答（28.6%）も少なくない。政党別の回答からは、所属政党の特徴をうかがい知ることができる。

表 2-3 「主な動機・きっかけ」と政党

	以前から議員 になりたかつた	人に勧め られた	地域や所属団 体等の意志を 行政に反映さ せたかつた	自分の住んで いる町村をよ くしたかつた	自分の能力を 生かしたかつた	自分の政治理 念を実現した かつた	その他	総計	総数
民主党	2.9%	22.3%	20.4%	33.0%	7.8%	13.6%	0.0%	100%	103
自民党	4.5%	25.2%	18.5%	39.5%	3.5%	7.0%	1.7%	100%	286
公明党	0.0%	38.6%	26.2%	26.7%	0.7%	5.7%	2.0%	100%	404
共産党	1.4%	17.9%	28.6%	31.6%	1.6%	16.5%	2.4%	100%	630
社民党	7.4%	11.1%	33.3%	25.9%	0.0%	22.2%	0.0%	100%	27
その他	8.6%	20.0%	14.3%	40.0%	0.0%	14.3%	2.9%	100%	35
無所属	4.6%	24.8%	16.6%	40.2%	5.7%	6.9%	1.2%	100%	9,009

「主な動機・きっかけ」と「年収に占める議員報酬の割合」どの関係では、大きな違いは見られない。ただし、「人に勧められた」という「他律的動機」を挙げる回答は、年収に占める議員報酬の割合が増えるにつれて減ってくる。反対に、「自分の能力を生かしたかった」という回答は、年収に占める報酬の割合が増えるにつれて増加してくる。

表 2-4 「主な動機・きっかけ」と所得

	以前から議員 になりたかつ た	人に勧め られた	地域や所属団 体等の意志を 行政に反映さ せたかった	自分の住んで いる町村をよ くしたかった	自分の能力を 生かしたかつ た	自分の政治理 念を実現した かった	その他	総計	総数
1割未満	4.7%	26.8%	19.3%	39.0%	2.4%	7.1%	0.7%	100%	451
1割以上～ 3割未満	3.9%	26.6%	18.3%	39.2%	4.5%	6.5%	1.0%	100%	2,664
3割以上～ 5割未満	4.7%	24.3%	17.5%	39.4%	5.4%	7.4%	1.4%	100%	4,002
5割以上～ 7割未満	4.1%	24.2%	17.6%	38.6%	5.8%	8.4%	1.5%	100%	2,000
7割以上～ 9割未満	3.5%	22.3%	18.1%	38.3%	6.8%	9.8%	1.3%	100%	692
9割以上	3.8%	24.4%	16.9%	38.2%	6.6%	8.5%	1.5%	100%	468

「主な動機・きっかけ」と他の問いに対する回答とをクロスさせたものでは、いくつか特筆するものがあった。例えば、問 13 の「政務調査費」に関するものについては、「以前から議員になりたかった」と回答した議員は「政務調査以外の議員活動にも使えるようにすべきである」との回答（35.5%）が平均（25.9%）よりも 10% 近く高かった。平成 24（2012）年の地方自治法改正で政務調査費が「政務活動費」に、また交付目的も「議員の調査研究その他の活動に資するため」に改められたが、「意識調査」は同法改正以前に実施されていたことから、このような回答があったものと思われる。

表 2-5 「主な動機・きっかけ」と「政務調査費」

	政務調査費以外 の議員活動にも 使えるようにす るべきである	現行のま までよい	必要だと 思わない	その他	わからない	無回答	無効	総計	総数
以前から議員になり たかった	35.5%	25.3%	27.1%	5.9%	5.0%	0.7%	0.5%	100%	442
人に勧められた	23.0%	26.6%	34.2%	8.4%	5.3%	1.9%	0.5%	100%	2,617
地域や所属団体等の 意志を行政に反映さ せたかった	26.5%	26.8%	32.4%	8.3%	3.8%	1.7%	0.5%	100%	1,875
自分の住んでいる町村 をよくしたかった	26.0%	27.3%	31.4%	8.3%	4.7%	1.6%	0.7%	100%	4,108
自分の能力を生かした かった	27.0%	25.5%	30.8%	11.8%	3.1%	1.1%	0.7%	100%	549
自分の政治理念を実現 したかった	29.2%	27.8%	29.0%	10.1%	2.7%	0.6%	0.6%	100%	791
その他	16.7%	29.0%	27.5%	23.2%	2.2%	0.0%	1.4%	100%	138
無回答	21.7%	13.0%	28.3%	4.3%	8.7%	23.9%	0.0%	100%	46
無効	23.8%	28.6%	23.8%	9.5%	4.8%	9.5%	0.0%	100%	21
合計	25.9%	26.9%	31.8%	8.7%	4.5%	1.6%	0.6%	100%	10,587

問 17 の「二元代表制」との関連では、問 1 で「自分の政治理念を実現したかった」と回答した議員は「議会の権限を強くし、二元代表制の純化を進めるべきである」との回答が 47.5%に及び平均（37.4%）よりも 10%以上も高かった。

表 2-6 「主な動機・きっかけ」と「二元代表制」

	制度を維持し、その機能が果たせるよう取り組むべきである	議会の権限を強くし、二元代表制の純化を進めるべきである	議員の中から首長を選任する、外部の者を議会が首長に選任するといった方法を選択できるようにすべきである	その他	わからない	無回答	無効	総計	総数
以前から議員になりたかった	49.3%	38.0%	5.9%	0.5%	4.3%	1.4%	0.7%	100%	442
人に勧められた	55.3%	33.7%	3.2%	1.2%	3.8%	2.6%	0.1%	100%	2,617
地域や所属団体等の意志を行政に反映させたかった	52.6%	37.9%	3.8%	0.7%	2.4%	2.2%	0.4%	100%	1,875
自分の住んでいる町村をよくしたかった	52.1%	37.3%	4.2%	1.4%	2.8%	1.9%	0.3%	100%	4,108
自分の能力を生かしたかった	47.5%	41.2%	5.8%	2.0%	1.8%	1.5%	0.2%	100%	549
自分の政治理念を実現したかった	42.5%	47.5%	5.4%	1.0%	2.0%	0.9%	0.6%	100%	791
その他	51.4%	31.2%	7.2%	4.3%	3.6%	1.4%	0.7%	100%	138
無回答	32.6%	28.3%	2.2%	2.2%	2.2%	32.6%	0.0%	100%	46
無効	42.9%	38.1%	0.0%	0.0%	0.0%	14.3%	4.8%	100%	21
合計	51.8%	37.4%	4.1%	1.2%	2.9%	2.2%	0.3%	100%	10,587

さらに、問 22 の「住民投票」についての問いでは、問 1 で「以前から議員になりたかった」と回答した議員は「こうした住民投票制度は創設する必要はない」とする回答が（56.1%）、平均の 47.7%よりも 10%近く高くなっている。その一方で、同じ「自律的動機」でも「自分の政治的理念を実現したかった」を回答した議員は、「住民投票制度は創設すべき」と考える意見が「すべきでない」よりも多くなっている。「自分の政治的理念を実現する」するためには、住民投票によって支持を得る必要を感じている議員が少なくないのかもしれない。

表 2-7 「主な動機・きっかけ」と「住民投票」

	こうした住民投票制度は創設すべきである	こうした住民投票制度は創設する必要はない	その他	わからない	無回答	無効	総計	総数
以前から議員になりたかった	37.1%	56.1%	1.4%	3.6%	1.8%	0.0%	100%	442
人に勧められた	37.9%	49.9%	2.7%	6.9%	2.4%	0.1%	100%	2,617
地域や所属団体等の意志を行政に反映させたかった	43.4%	45.8%	2.9%	5.4%	2.5%	0.1%	100%	1,875
自分の住んでいる町村をよくしたかった	41.3%	47.8%	3.2%	5.3%	2.2%	0.1%	100%	4,108
自分の能力を生かしたかった	43.2%	47.5%	2.9%	4.9%	1.5%	0.0%	100%	549
自分の政治理念を実現したかった	47.5%	42.1%	5.1%	2.9%	2.1%	0.3%	100%	791
その他	46.4%	38.4%	10.1%	3.6%	1.4%	0.0%	100%	138
無回答	39.1%	37.0%	2.2%	4.3%	17.4%	0.0%	100%	46
無効	52.4%	33.3%	4.8%	9.5%	0.0%	0.0%	100%	21
合計	41.3%	47.7%	3.2%	5.4%	2.3%	0.1%	100%	10,587

### 3 議員活動

#### (1) 議員として力を入れたいと思っていること

議員にとってもっともフォーマルな活動は、本会議・委員会活動、すなわち議会活動である。しかし、議員は議会活動だけを行っているわけではない。調査・研究活動などの政務調査活動やその他の政務活動がある。「意識調査」は問 2 において議会活動のほかに「議員として力を入れたいと思っていること」について尋ねている。回答に当たっては「国・県等への要望活動」、「政党・会派活動」、「住民懇談会等(陳情・請願を含む)」、「調査・研究活動」の 4 つの項目について、1 番から順に番号を記入してもらった。

調査の結果では、「住民懇談会等(陳情・請願を含む)」を 1 番とした回答が 3,360 人(50.2%)と半数を超えている。また、「調査・研究活動」を 1 番とした回答が 2,109 人(31.5%)、「国・県等への要望活動」については 765 人(11.4%)が、また「政党・会派活動」については 256 人(3.8%)がそれぞれ 1 番と回答している。全体の順位でも、「住民懇談会等(陳情・請願を含む)」を 1 番とする回答が最も多く、次に「調査・研究活動」、そして「国・県等への要望活動」、最後に「政党・会派活動」という順に力を入れたいと思っていることが明らかとなった。このような結果から、住民との距離の近い町村議会にあっては、住民との関係を重視しているといえよう。反対に、無所属議員が多く、会派のない町村議会が多い町村議会では、政党や会派の活動はあまり重視していないということが改めて確認された。

表 2-8 議員として力を入れたいと思っていること

	1 番	2 番	3 番	4 番	無回答	無効
国・県等への要望活動	765 (11.4%)	927 (13.8%)	2,931 (43.8%)	1,179 (17.6%)	829 (12.4%)	65 (1.0%)
政党・会派活動	256 (3.8%)	353 (5.3%)	1,091 (16.3%)	3,760 (56.2%)	1,220 (18.2%)	16 (0.2%)
住民懇談会等 (陳情・請願を含む)	3,360 (50.2%)	1,981 (29.6%)	630 (9.4%)	140 (2.1%)	496 (7.4%)	89 (1.3%)
調査・研究活動	2,109 (31.5%)	2,551 (38.1%)	995 (14.9%)	332 (5.0%)	633 (9.5%)	76 (1.1%)

議員として力を入れたいことの順位について「職業」との関係でみると、職業では全体との大きな違いはなかった。いずれの職業においても「住民懇談会等」が第 1 位であり、「調査・研究活動」が第 2 位、以下、「国・県等への要望活動」、「政党・会派活動」の順であった。

表 2-9 「議員として力を入れたいこと（順位）」と「職業」

	国・県等への要望活動	政党・党派活動	住民懇談会等	調査・研究活動	総数
農林水産業（自営）	3	4	1	2	1,683
商業（自営）	3	4	1	2	777
工業（自営）	3	4	1	2	223
自由業	3	4	1	2	181
会社・団体役員	3	4	1	2	661
会社・団体従業員	3	4	1	2	291
その他	3	4	1	2	212
無職	3	4	1	2	1,306

そこで、今度は政党別に 4 つの項目の順位を調べると、町村議員全体とは異なる結果になった。民主党では、「調査・研究活動」を第 1 位に挙げる回答が最多であったが、「住民懇談会等」を第 1 位に挙げる回答も多かった。また、「国・県等への要望活動」と「政党・会派活動」はいずれも第 3 位に挙げる回答が多かった。自民党と無所属、その他については「住民懇談会等」を第 1 位に挙げる回答が最も多かったが、公明党、共産党、社民党については「調査・研究活動」を第 1 位とする回答が多かった。町村議会全体では圧倒的多数を占める無所属議員が多いために、「力を入れたいこと」の第 1 位は「住民懇談会等」となるが、政党別にみると必ずしも全体とは一致しないことが分かる。

表 2-10 「議員として力を入れたいこと（順位）」と「政党」

	国・県等への要望活動	政党・党派活動	住民懇談会等	調査・研究活動	総数
民主党	3	3	1	1	52
自民党	3	4	1	2	142
公明党	3	4	2	1	243
共産党	3	4	2	1	350
社民党	3	4	2	1	16
その他	4	3	1	2	19
無所属	3	4	1	2	4,574

(注) 各政党等で各順位の中で最も回答数の多かった項目順

次に、「議員として力を入れたいと思っていること」と、議員の活動状況を尋ねた問 6 とを比べて、議員の願望と実際について検討してみる。問 2 の「住民懇談会等（陳情・請願を含む）」の活動を裏づけているのが、問 6 の「住民との意見交換」と「住民からの苦情相談」である。「住民との意見交換」については 90.0%が、「住民からの苦情相談」については 87.7%が「年に数回」から「週 3 回以上」そのような活動を行っているという回答している。このことから、議員は住民との意見交換等については積極的であることがわかる。それに比べると「国・県との意見交換・陳情」については「年数回」は行っているという議員が 53.8%と半数を超えているものの、「なし」という回答が 26.1%、「無回答」も 14.1%となっており、「国・県との意見交換・陳情」については対応が分かれているといえよう。

ところで、「議員として力を入れたいと思っていること」に関しては、「89 年意識調査」でも問 26 で同様の質問をしている。ただ、「89 年意識調査」では「議会活動」が選択肢に入っており、これを第 1 位に挙げていた回答が 74.9%と最も多かったが、今回は「国・県等への要望活動」に替わっている。前回調査では「住民相談等（陳情・請願を含む）」が 48.3%で第 2 位に挙げる回答が多く、今回調査の第 1 位とほぼ同数であった。第 3 位が「調査・研究・学習活動」で 47.8%、第 4 位が「政党・会派活動」が 85.0%であった。4 つの活動のうち「政党・会派活動」は両方の「意識調査」で第 4 位であるが、これは町村議会においては議会内に会派がないことが多く（実態調査では 932 町村のうち会派なしが 770、会派ありが 162 であった）、またあるとしても圧倒的に「無所属」議員が多い（87.8%）ことが関係しているといえよう。ただし、今回の調査では前回調査よりも上位に挙げる回答が多くなっており、町村議会においても政党化が進んでいることを示しているといえよう。

## （2）議員活動の時間

議員の活動時間については、年間どれくらいの日数を割いているのかについて調査しているものがないわけではない。例えば、実態調査では、会期日数は 44.6 日、本会議日数が 17.1 日、休会日数が 27.6 日である。また、総務省の資料（第 29 次地方制度調査会専門委員会資料）などでも開会回数や開会日数についての調査はわかる。しかしながら、議員活動の時間を 1 日の単位で尋ねたものはほとんど見当たらない。（「議員活動の時間」については、本報告書の「補遺 1 議会閉会中の議員活動時間について」も参照されたい。）

今回の「意識調査」では問 5 において、「議会活動」以外で「議員活動として毎日どのくらいの時間を割いているか」、「議会開会中」と「閉会中」のそれぞれについて時間を記入す

ることになっていた。

その結果、「議会開会中」では、「2時間以上～3時間未満」が1,084人（16.2%）で最も多かったが、「8時間以上」も1,077人（16.1%）でほぼ同数であった。全体では、1時間以上ないし4時間未満と回答している議員が約4割（39.5%）であった。

また、「議会閉会中」では、「2時間以上～3時間未満」が1,745人（26.1%）と最も多いが、「1時間以上～2時間未満」も1,734人（25.9%）とほぼ同数である。全体的には、1時間以上ないし4時間未満と回答している議員が6割以上（64.2%）であった。

回答の中には、毎日活動しておらず、週2～3日だけの活動というものもあったが、平均すると「議会開会中」も「議会閉会中」も、「2時間以上～3時間未満」という回答が最も多かった。なお、「議会閉会中」では、「2時間以上～3時間未満」に次いで「1時間以上～2時間未満」、「3時間以上～4時間未満」の順となっており、この3区分に6割以上が集中しているのに対して、「議会閉会中」では、「8時間以上」との回答も多く、活動時間の分散がみられる。

町村議会議員の任期中の活動時間には、とくに明確な定義があるわけではなく、それぞれの議員の捉え方によって個人差が大きいと思われるが、町村の面積や人口規模、さらには兼業が多い（と思われる）ことを踏まえると、毎日1時間から4時間の活動時間は妥当な結果とも考えられる。

### （3）議員活動の内容

議員活動の「時間」につづいて、問6では議員活動の「内容」と「頻度」について尋ねている。回答は12項目の活動の中から、「年数回」、「月1回」…「週3回以上」というように頻度を選択してもらった。

アンケートで尋ねた12項目であるが、「調査・研究（自費）」、「視察・研修（自費）」、「国・県との意見交換・陳情」、「他市町村との意見交換」、「執行部との意見交換」、「同僚議員との意見交換」、「学識者との意見交換」、「住民との意見交換」、「住民からの苦情相談」、「各種団体との交流」といった「政務調査活動」と、「町内行事への出席」といった「一般的活動」、そして「慶弔への出席」といった「私的活動」がある。ただし、いずれについても、公務に関連する活動と政治・選挙活動とを明確に区分することは難しいといえよう。

結果をみると、91.7%の議員（6,142人）が少なくとも「年数回」以上は「町内行事へ出席」していると回答している。「慶弔への出席」についても少なくとも「年数回」以上という回答が90.3%（6,049人）となっている。また、頻度はさまざまであるが、「住民との意見交換」については議員の9割（90.0%）にあたる6,035人が、「住民からの苦情相談」については5,876人（87.7%）が、それぞれ活動を行っているという回答している。

これに対して、「国・県との意見交換・陳情」については、「年数回」という回答が3,600人（53.8%）と半数を超えているものの、1,748人（26.1%）の議員が「なし」と回答しており、今回の調査で挙げた活動の中では最も「なし」の回答が多かった。国や県との意見交換や陳情は、3割近くの議員にとってはあまり馴染みのないものようである。また、「学識者との意見交換」についても、約2割（19.4%）の議員が「なし」と回答している。多くの議員にとって、そのような機会が少ないことに要因があるのかもしれない。

今回の「意識調査」では、議長、議員、委員というような役職による設問はないが、今回

の調査で挙げた 12 項目の活動については個人差が大きいと思われる。「実態調査」では、「議長の出張・議員派遣・委員派遣」について調査している。そのうち議長と議員についてみると、議長の出張で一番多いのが「会議」で 1 町村あたり平均 23.3 回、次いで「式典」で 1 町村あたり平均 14.7 回などとなっている。また、議員派遣については、件数では「研修」が最も多く、町村数は 737 町村、派遣延人数は 21,678 人である。次いで「調査・視察」が多い。議員はさまざまな活動を行っているのであり、各活動項目の多くが年数回以上との回答からも理解できよう。

表 2-11 「議長の出張・議員派遣・委員派遣」について（実態調査から）

<議長出張の目的>

区分	派遣目的	該当町村数 (団体)	1 町村あたり 平均派遣回数 (回)	1 派遣あたり 平均派遣日数 (日)
議長 の出 張	研修	855	4.2	1.7
	調査視察	584	2.3	2.1
	要請陳情	659	3.1	1.4
	会議	921	23.3	1.1
	式典	875	14.7	1.0
	その他	855	22.5	1.1

<議員派遣の目的>

区分	派遣目的	該当町村数 (団体)	派遣延人数 (人)	1 町村あたり 平均派遣回数 (回)	1 派遣あたり 平均派遣日数 (日)	1 派遣あたり 平均派遣人数 (人)
議員 派 遣	研修	737	21,678	4.0	1.5	7.4
	調査視察	364	5,389	1.9	2.4	7.8
	要請陳情	124	953	1.6	3.5	4.9
	会議	280	6,618	8.1	2.0	2.9
	式典	228	9,076	5.4	1.3	7.4
	住民懇談会・議会(委 員会) 報告会	67	2,354	3.6	1.2	9.9
	その他	289	7,944	5.2	1.6	5.3

今回の「意識調査」および「実態調査」の結果からは、全体的な傾向として、住民に身近な活動、個人的な活動については頻度が増す傾向にあるといえるが、議員個人、立場（役職等）によって活動の時間は大きく異なっている点は留意しなければならないといえよう。

#### 4 政策—議員として一番取り組みたい政策

町村議会の議員は議事機関の構成員として町村の政策に影響力を有している。「意識調査」では問 3 において「いま議員として一番取り組みたい政策」として「農林水産業の活性化」、「企業の誘致」、「観光の振興」、「道路等社会資本の整備」、「保健、医療、福祉の充実」、「教育、文化の振興」、「防災対策の強化」、「その他」の 8 つの中から 1 つを選択、回答してもらった。

その結果、「農林水産業の活性化」が 1,896 人 (28.3%) で最も多く、続く「保健、医療、

福祉の充実」が1,322人（19.7%）で、町村のニーズを強く反映している。それ以外の政策については、「教育、文化の振興」が624人（9.3%）、「観光の振興」が610人（9.1%）と比較的多いものの、いずれも10%を下回っており、町村が取り組むべき政策が多様化していることがうかがえる。このことは、「その他」を選択する回答が450人（6.7%）と、「道路等社会資本の整備」を選択した回答（449人）とほぼ同数であることにも示されている。

「その他」の内容は多様であり、地域の実情を反映したものが多いが、東北地方では東日本大震災からの復興や福島第一原発事故による放射能除染対策などが、また全国的には地域活性化などを挙げる回答が目立っている。

性別による傾向をみる男性と女性とでは顕著な違いがある。男性では「農林水産業の活性化」が31.3%で最も多いが、女性では「保健、医療、福祉の充実」が47.3%と半数近くに及んでいる。議員の性別については、もともとの議員（回答者）の割合が、男性91.6%に対して、女性は8.4%と、圧倒的に男性の方が多いので、総計では「農林水産業の活性化」が多くなるといえよう。

表2-12 「一番取り組みたい政策」と「性別」

	農林水産業の活性化	企業の誘致	観光の振興	道路等社会資本の整備	保険、医療、福祉の充実	教育、文化の振興	防災対策の強化	その他	総計	総数
男性	31.3%	9.0%	9.8%	7.5%	17.9%	9.2%	8.4%	6.9%	100%	5,908
女性	8.0%	2.6%	5.8%	1.1%	47.3%	13.9%	13.5%	7.8%	100%	539
総計	29.3%	8.5%	9.4%	7.0%	20.4%	9.6%	8.8%	7.0%	100%	6,447

年齢別では、年齢が上がるに従って、「保健、医療、福祉の充実」の割合が高くなる傾向がある。年齢の変化に伴って、関心も変化してくるといえよう。反対に「観光の振興」などは、年齢が上がるにつれて低くなる。

表2-13 「一番取り組みたい政策」と「年齢」

	農林水産業の活性化	企業の誘致	観光の振興	道路等社会資本の整備	保険、医療、福祉の充実	教育、文化の振興	防災対策の強化	その他	総計	総数
25歳～29歳	20.0%	6.7%	20.0%	0.0%	13.3%	13.3%	6.7%	20.0%	100%	15
30歳～39歳	3.7%	9.3%	15.0%	6.5%	12.1%	29.0%	9.3%	15.0%	100%	107
40歳～49歳	16.3%	8.6%	13.4%	5.0%	13.4%	22.6%	9.8%	11.0%	100%	337
50歳～59歳	27.8%	6.9%	10.0%	5.6%	19.1%	10.3%	10.2%	10.1%	100%	1,541
60歳～69歳	31.2%	9.0%	9.5%	7.4%	20.6%	8.1%	8.4%	5.9%	100%	3,497
70歳以上	32.2%	8.9%	6.3%	8.2%	25.6%	7.5%	7.7%	3.5%	100%	962
総計	29.3%	8.5%	9.4%	7.0%	20.4%	9.6%	8.8%	7.0%	100%	6,459

表 2-14 「一番取り組みたい政策」と「職業」

	農林水産業の活性化	企業の誘致	観光の振興	道路等社会資本の整備	保険、医療、福祉の充実	教育、文化の振興	防災対策の強化	その他	総計	総数
農林水産業（自営）	56.3%	6.1%	4.8%	6.4%	12.1%	4.6%	4.6%	5.0%	100%	2,087
商業（自営）	16.0%	10.2%	18.9%	6.5%	18.8%	12.5%	9.8%	7.4%	100%	933
工業（自営）	17.9%	10.4%	12.0%	12.4%	17.9%	7.6%	12.0%	10.0%	100%	251
自由業	21.7%	11.1%	10.6%	8.4%	19.0%	12.8%	9.3%	7.1%	100%	226
会社・団体役員	17.8%	11.3%	12.6%	8.2%	20.9%	12.1%	9.3%	7.8%	100%	785
会社・団体従業員	19.1%	11.0%	9.6%	7.5%	17.9%	11.6%	11.9%	11.3%	100%	335
その他	12.4%	6.4%	10.0%	4.8%	29.2%	17.2%	8.8%	11.2%	100%	250
無職	14.2%	8.2%	7.5%	6.3%	32.5%	11.8%	12.7%	6.7%	100%	1,524

議員の職業では、農林水産業（自営）を職業とする議員の回答が最も多い（31.7%）ので、「一番取り組みたい政策」として「農林水産業の活性化」が多くなるのは当然であろう。とくに、農林水産業を職業とする議員は 56.3%が「農林水産業の活性化」を一番取り組みたい政策として挙げている。これに対して、職業が「工業（自営）」は「道路等社会資本の整備」を挙げる回答が 12.4%と、他の職業よりも多くなっている。同様に「商業（自営）」の 18.9%が「観光の振興」を、また「無職」では「保健、医療、福祉の充実」が 32.5%と他の職業に比べて多くなっている。ここからは職業によって重視する政策が異なっており、職業が議員の行動に与える影響は少なくないと考えられる。

表 2-15 「一番取り組みたい政策」と「政党」

	農林水産業の活性化	企業の誘致	観光の振興	道路等社会資本の整備	保険、医療、福祉の充実	教育、文化の振興	防災対策の強化	その他	総計	総数
民主党	13.8%	15.4%	3.1%	9.2%	27.7%	7.7%	15.4%	7.7%	100%	65
自民党	33.5%	15.4%	17.6%	8.2%	8.2%	8.2%	5.5%	3.3%	100%	182
公明党	4.8%	4.4%	6.0%	1.6%	48.0%	7.6%	24.8%	2.8%	100%	250
共産党	16.6%	0.3%	1.5%	0.3%	66.5%	1.8%	6.6%	6.4%	100%	391
社民党	16.7%	0.0%	0.0%	5.6%	66.7%	0.0%	0.0%	11.1%	100%	18
その他	19.0%	4.8%	4.8%	9.5%	28.6%	14.3%	4.8%	14.3%	100%	21
無所属	31.4%	9.0%	10.0%	7.5%	16.1%	10.4%	8.3%	7.3%	100%	5,530
総計	29.3%	8.5%	9.4%	6.9%	20.5%	9.6%	8.8%	7.0%	100%	6,457

また、政党別では、自民党及び無所属が「農林水産業の活性化」を、共産党や公明党などが「保健、医療、福祉の充実」をそれぞれ第1位に挙げており、各政党・会派が重視する政策の傾向をうかがい知ることができる。

表 2-16 「一番取り組みたい政策」と「住民投票」

	こうした住民投票制度は創設すべきである	こうした住民投票制度は創設する必要はない	その他	わからない	無回答	無効	総計	総数
農林水産業の活性化	40.1%	49.9%	2.1%	6.0%	1.9%	0.1%	100%	1,896
企業の誘致	39.1%	51.9%	2.5%	3.8%	2.4%	0.4%	100%	553
観光の振興	39.0%	50.3%	3.4%	5.4%	1.8%	0.0%	100%	610
道路等社会資本の整備	36.3%	55.7%	1.3%	4.7%	1.8%	0.2%	100%	449
保健、医療、福祉の充実	46.0%	40.2%	4.6%	6.5%	2.6%	0.0%	100%	1,322
教育、文化の振興	41.3%	48.2%	3.4%	4.8%	2.2%	0.0%	100%	624
防災対策の強化	38.1%	48.5%	1.9%	8.3%	3.0%	0.2%	100%	569
その他	47.6%	40.4%	5.6%	3.6%	2.4%	0.4%	100%	450
無回答	32.7%	38.5%	1.9%	5.8%	21.2%	0.0%	100%	52
無効	40.4%	46.2%	2.9%	5.3%	5.3%	0.0%	100%	171
合計	41.2%	47.5%	3.0%	5.7%	2.5%	0.1%	100%	6,696

他の質問とのクロスでは、問 22 で「条例で定める大規模な公の施設の設置を議会が承認した後、住民投票を実施し、住民投票で過半数の同意がなければ当該公の施設は設置できない」とする「住民投票」に関して、問 3 で「道路等社会資本の整備」を第 1 位に挙げた回答（449）のうち 55.7%が「こうした住民投票制度は創設する必要はない」と回答しており、同回答の平均（合計）47.5%より 8%以上、高くなっている。それに対して、「保健、医療、福祉の充実」と「その他」を選んだ場合には、「こうした住民投票制度は創設すべきである」という回答が「必要はない」とする回答よりも多くなっている。大規模な公の施設の設置に関する住民投票に対して、「道路等社会資本の整備」など公共事業に組みたいと考えている議員は否定的であり、「保健、医療、福祉の充実」など福祉政策に組みたいという議員は肯定的な意見が多いといえよう。

## 5 悩みと不安

### （1）議員になって不満と感じている事項

議員は社会生活のうちでも多くの時間とエネルギーを議員活動に割かなければならない。もちろん、議員は他の人に比べて政治が「好き」なはずであり、議員活動については「魅力」を感じているはずである。しかしながら、「議員になって不満と感じている」ことがないわけではない。「意識調査」では問 4 で「不満と感じている」ことについて尋ねている。質問では、「住民が評価してくれない」、「意見が思うように通らない」、「報酬が低い」、「自由な時間が少ない」、「その他」、「特に不満はない」の 6 つから 2 つまでを選択・回答してもらっている。

表 2-17 議員になっての不満

住民が評価してくれない	1,122	16.8%
意見が思うように通らない	2,170	32.4%
報酬が低い	2,156	32.2%
自由な時間が少ない	1,096	16.4%
その他	637	9.5%
特に不満はない	2,142	32.0%
無回答	236	3.5%
無効	11	0.2%

回答の結果、「意見が思うように通らない」が2,170人(32.4%)、「報酬が低い」が2,156人(32.2%)、「特に不満はない」が2,142人(32.0%)とほぼ同数で、いずれも3割を超えている。それ以外では、「住民が評価してくれない」が1,122人(16.8%)、「自由な時間が少ない」が1,096人(16.4%)となっている。自分の町村を良くするために議員になったにもかかわらず、実際に議員になってみると、思ったほど自分の意見が通らないと感じているようである。また、議員報酬に比べて、選挙や日常の議員活動に対する支出が多いことにもよるのであろう、報酬が低いことなどに不満を感じていることがわかる。なお、「その他」を選択した回答の中には、他の議員の行動や意識の問題点を指摘するものや、執行機関との関係が強すぎる議員の問題点を指摘するものもあった。また、議員に対して必ずしも正しくない批判があることに対する不満もあった。

表 2-18 「議員の不満」と「職業」

	住民が評価 してくれない	意見が思う ように通ら ない	報酬が低い	自由な時間 が少ない	その他	特に不満は ない	総計	総数
農林水産業 (自営)	13.7%	22.8%	20.7%	12.6%	5.0%	25.2%	100%	2,914
商業 (自営)	14.4%	23.8%	23.8%	10.7%	6.9%	20.3%	100%	1,338
工業 (自営)	10.4%	19.9%	27.3%	11.5%	7.4%	23.5%	100%	366
自由業	11.3%	21.4%	26.3%	9.2%	9.2%	22.5%	100%	346
会社・団体 役員	11.0%	22.9%	24.9%	11.4%	7.7%	22.2%	100%	1,141
会社・団体 従業員	11.0%	20.3%	28.0%	11.8%	8.1%	20.9%	100%	483
その他	7.2%	24.3%	25.6%	11.6%	10.9%	20.4%	100%	387
無職	10.6%	25.6%	22.0%	11.7%	7.3%	22.9%	100%	2,186

「議員の不満」の回答でほぼ同数であった「意見が思うように通らない」、「報酬が低い」、「特に不満はない」の3つについて、職業による内訳をみると、「意見が思うように通らない」という回答は「無職」に多く(25.6%)、反対に少ないのが「工業(自営)」(19.9%)である。職業区分で「無職」の議員は総数が多く、議員の中にもさまざまな意見があること

が影響しているのであろうが、それだけに「意見が通らない」と感じているようである。「報酬が低い」という回答については、「農林水産業（自営）」が 20.7%であるのに対して、「会社・団体従業員」では 28.0%に及ぶ。「会社・団体従業員」の場合は、会社・団体等から給料等を支払われ、自分の労働（時間）に対する対価（給料）を数値で把握しやすく、それを議員報酬と比較できるために、そのように判断するのかもしれない。「特に不満はない」については、「農林水産業（自営）」が 25.2%で最も多く、「商業（自営）」が 20.3%と最も少ない。「農林水産業（自営）」では約 4 分の 1 が「特に不満はない」と回答している。

3 つ以外では「住民が評価してくれない」という回答が「商業（自営）」では 14.4%であるのに対して、「その他」の職業は 7.2%と半数にとどまる。だが、それ以外には、職業による著しい違いはないといえよう。

他の質問とのクロスでは、問 4 で「報酬が低い」ことが不満であると回答している議員の 93.3%が、問 10 の「自分の町村の議員報酬」が低いと回答している。反対に、問 4 で「特に不満はない」と回答している議員では 47.5%が議員報酬は「適正である」と回答しており、「低い」とする回答は 39.0%にとどまっている。

表 2-19 「議員の不満」と「議員報酬」

	高い	適正である	低い	わからない	無回答	無効	合計	総計
住民が評価してくれない	4.9%	30.6%	58.6%	5.3%	0.4%	0.1%	100%	1,122
意見が思うように通らない	7.0%	33.5%	53.4%	5.8%	0.3%	0.0%	100%	2,170
報酬が低い	0.0%	5.4%	93.3%	1.2%	0.1%	0.0%	100%	2,156
自由な時間が少ない	3.5%	28.6%	63.0%	4.5%	0.5%	0.0%	100%	1,096
その他	9.4%	27.8%	55.3%	6.8%	0.8%	0.0%	100%	637
特に不満はない	5.8%	47.5%	39.0%	7.1%	0.5%	0.0%	100%	2,142
無回答	3.0%	28.4%	39.8%	4.7%	24.2%	0.0%	100%	236
無効	9.1%	0.0%	90.9%	0.0%	0.0%	0.0%	100%	11
合計	4.6%	28.9%	60.7%	4.9%	1.0%	0.0%	100%	9,570

また、問 13 の政務調査費との関係では、問 4 で「報酬が低い」ことに不満があると回答した議員の 39.5%が「政務調査以外の議員活動にも使えるようにすべきである」と回答しているのに対して、「特に不満はない」とする議員では 40.0%が、政務調査費を「必要だと思わない」と回答しており、対照的な結果となっている。

表 2-20 「議員の不満」と「政務調査費」

	政務調査費以外の議員活動にも使えるようにすべきである	現行のままでよい	必要だと思わない	その他	わからない	無回答	無効	総計	総数
住民が評価してくれない	28.3%	25.8%	33.5%	6.6%	4.0%	1.2%	0.6%	100%	1,122
意見が思うように通らない	27.9%	26.1%	32.3%	8.1%	4.0%	1.2%	0.5%	100%	2,170
報酬が低い	39.5%	25.0%	19.5%	10.3%	3.4%	1.5%	0.6%	100%	2,156
自由な時間が少ない	27.2%	25.5%	30.3%	10.1%	4.8%	1.6%	0.5%	100%	1,096
その他	19.8%	24.0%	28.7%	22.0%	3.1%	1.3%	1.1%	100%	637
特に不満はない	17.6%	29.1%	40.0%	4.9%	6.1%	1.8%	0.5%	100%	2,142
無回答	20.3%	21.6%	36.4%	8.5%	4.2%	8.1%	0.8%	100%	236
無効	18.2%	18.2%	27.3%	36.4%	0.0%	0.0%	0.0%	100%	11
合計	27.4%	26.2%	30.9%	8.9%	4.4%	1.6%	0.6%	100%	9,570

## (2) 議員年金廃止後の議員退職後の生活

平成 23 (2011) 年 6 月より地方議会議員年金制度が廃止された。「意識調査」は問 7 において地方議会議員年金制度が廃止となった後の議員退職後の生活について議員の意見を尋ねている。その際に 4 つの選択肢の中から 1 つを選択してもらっている。その結果、「非常に不安である」が 1,359 人 (20.3%)、「やや不安である」が 2,096 人 (31.3%) と、過半数 (51.6%) が不安を抱いている一方で、「特に不安はない」という回答も 2,921 人 (43.6%) となっている。

他の項目、とくに「職業」と「年収に占める議員報酬の割合」という経済的な背景とのクロスで見ると、職業別では、自由業が「非常に不安である」という回答が他の職業に比べて多いのに対して、会社・団体役員は半数以上が「特に不安はない」と回答している。

表 2-21 「職業」と「年金制度廃止後の議員退職後の生活」

	非常に不安である	やや不安である	特に不安はない	その他	総計	総数
農林水産業 (自営)	19.5%	33.2%	45.5%	1.8%	100%	2,064
商業 (自営)	22.9%	32.4%	42.2%	2.5%	100%	937
工業 (自営)	23.6%	30.2%	42.6%	3.5%	100%	258
自由業	28.2%	27.0%	41.5%	3.3%	100%	241
会社・団体役員	16.0%	30.8%	51.0%	2.1%	100%	792
会社・団体従業員	23.2%	29.3%	45.2%	2.3%	100%	341
その他	24.4%	33.1%	39.0%	3.5%	100%	254
無職	20.6%	32.2%	44.6%	2.6%	100%	1,527
総計	20.7%	32.0%	44.9%	2.4%	100%	6,414

また、年収に占める議員報酬の割合が高いほど「不安」と感じており、反対に議員報酬の割合が3割未満の場合には、半数以上が「特に不安はない」と回答している。収入に占める議員報酬の割合が多い方が議員年金廃止後の議員退職後の生活に不安を感じる割合が高く、収入を議員報酬に依存していることがうかがえる。議員退職後のことについては、各議員の「経済状況」によって回答に差があるといえよう。

表 2-22 「報酬の割合」と「年金制度廃止後の議員退職後の生活」

	非常に不安 である	やや不安で ある	特に不安は ない	その他	総計	総数
1割未満	20.1%	21.9%	54.7%	3.3%	100%	274
1割以上～3割未満	14.4%	27.2%	56.7%	1.7%	100%	1,663
3割以上～5割未満	17.1%	33.6%	47.2%	2.1%	100%	2,470
5割以上～7割未満	25.7%	37.6%	33.9%	2.8%	100%	1,224
7割以上～9割未満	38.1%	37.6%	22.0%	2.3%	100%	431
9割以上	41.1%	28.1%	26.7%	4.2%	100%	285
総計	20.7%	32.2%	44.8%	2.3%	100%	6,347

## 6 これからの町村議会議員

町村議会議員を含む地方議会議員は、法律上、特別職とされている。議員は常勤の自治体職員とは異なり、非常勤（パートタイム）である。しかしながら、実際の活動からすれば議員は「専業」ではないものの、かつての「名誉職議員」よりも社会生活上の多くの時間を議員活動に割かなければならなくなっており、それとともに議員の意識も変化しているといえよう。

例えば、「89年意識調査」では「町村議会議員は、奉仕的な性格が強いか、職業的な性格が強いか」（問12）を尋ねており、また今回の「意識調査」では「町村議会議員をボランティアと同様に位置づけてよいか」（問9）尋ねている。両者は、町村議員の「職務の性格」と「位置づけ」の違い、また「奉仕」と「ボランティア」という用語の違いがあるとはいえ、町村議会議員は「奉仕」や「ボランティア」ではない、という議員意識がこの20年間で強まっているといえる。そのことは、議員報酬に対する考えにも反映されており、「89年意識調査」では、議員報酬は「適正である」が最も多い回答であったが、今回の調査では「低い」が過半数を占めている。（これに関する議論は、本報告書「Ⅲ 議会制度をめぐる町村議会議員の意識」を参照されたい。）

第28次地方制度調査会でも、議員の位置づけが議論になっており、常勤・非常勤という職の区分とは別に、「公選職」という新しい概念を設け位置づけの変更を行うべきであるという意見があった。この点については、「公選職」にどのような法的効果を持たせるのか、政治活動と公務の関係をどのように考えるのか、などの論点があり、引き続き検討する必要があるとされているが、職務、報酬、定数などの基準、さらに地方議会議員であれば都道府県議会も町村議会も一律同じでよいのか、十分な議論が必要であろう。

今回の「意識調査」からは、町村議会議員自身は、議員を「名誉職」で「奉仕的な職務」を「副業」でできるものではない、と考えているようである。その点で、町村議会議員のイメージは、従来のものとは異なってきているといえよう。しかしながら、今回の「意識調査」

で議員のイメージが明確になったわけではない。地方議員、とくに町村議員のありようを「正しく」理解してもらうためには、やはり議員としては真摯に活動していくことしかなかろう。その際、住民が何を求めているのか、また住民とともに地域を創造していくことが必要である。

その点で、今回の「意識調査」では、「条例で定める大規模な公の施設」に関する「住民投票制度」について尋ねているが、回答の4割以上（41.2%）が「このような住民投票制度を創設すべきである」としており、「創設すべきでない」という回答（47.5%）が多かったものの、それほど大きな差がなかったことは注目に値しよう。町村議会議員の中には、「大規模な公の施設」などについては住民投票によって住民の意思を反映させるのが良い、という考えが決して少なくないといえるのではないか。もちろん、住民投票は何でも認める、ということではないであろうが、事案によっては住民とともに意思決定をしていく必要を感じていると指摘できよう。

今日のような財政難の中でこれからの地域のことを考えると、住民の理解を得ながら、住民とともに地域を創造していくことが、町村議会議員、さらには地方議会議員には不可欠である。それとともに、議会のこと、議員のことを、住民に PR していくことも重要になる。議員は有権者によって代表に選ばれているのであるから、結局のところ、住民の立場で政治を進めることによって、住民の支持を得ていくことが求められよう。

### Ⅲ 議会制度をめぐる町村議会議員の意識

#### —新しい議会の模索と議員報酬等の条件の不满—

##### 1 議会改革に町村議会が果たした役割とそれを進めた議員意識

地方分権改革の進展にともなって、新しい議会への改革も着実に進んでいる。この方向は、全国町村議会議長会『分権時代に対応した新たな町村議会の活性化方策——あるべき議会像を求めて』平成 18（2006）年で明確に示されている。この地図を手がかりに、それぞれの議会は個性を活かしながら、輝かせながら議会改革を進めている。

新しい議会制度改革に町村議会が果たした役割は大きい。議決事件の追加（福島県月舘町）、議会報告会の開催（宮城県本吉町）、議会基本条例の制定（北海道栗山町）、議員の歳費の導入（北海道福島町）、参加を奨励する規則の制定（北海道福島町）、通年議会の導入（北海道白老町、宮城県蔵王町、北海道福島町）などが実践されている。こうした新しい議会は、町村議会から始まっている。住民に近く機動的に動ける町村議会の特徴から新しい試みに着手できる。

新しい議会制度を創り出すためには、その第一義的な役割を果たす町村議会議員の意識を把握することは重要である。今回、「議会制度等について」の項目では、議員報酬や政務調査費といった議員活動の条件とともに、議員定数、議会基本条例、そして議会と住民の距離を近づける方策といった議会運営について議員の意識を聞いている。

議会基本条例制定の高い意欲、住民との距離を近づける手法の開発など新しい議会の模索する姿勢はみられる。ここ数年の議会改革の流れを受けて、議会基本条例や議会報告会なども認知され、当然のこととして受け入れられるようになってきている。これは、もはやボランティア議員では担えないという評価につながっている。こうした議会活動を推進するための条件が整備されなければならない。議員報酬・政務調査費等の条件には多くの不満がある。議員報酬は低いと認知されているものの、政務調査費や歳費の制度化の意向は低い。また、議員定数は市町村合併や「行政改革」の嵐の中で、定数減が恒常化していることを反映してか、定数については現状を肯定している。

議会運営についての町村議会議員の意識を確認しながら、今後の議会運営を考えたい。

##### 2 議員定数削減にもかかわらず、適正と考える議員が過半数

###### （1）減少する議員定数

町村議会議員の定数は急激に減少している。平成 13（2001）年には約 40,000 人いた議員が、平成 23（2011）年には約 12,000 人となっている。市町村合併が、その大きな理由である。同時に、それぞれの議会での定数削減が影響している。一議会当たりの定数は、約 16 人（2001 年）から約 13 人（2011 年）に減少し、一議員当たりの人口は約 700 人（2001 年）から約 1,000 人（2011 年）と多くなっている（表 3-1）。

表 3-1 議員定数の変遷（2011 年、2001 年、1996 年）

	議員定数（人）	一議会の定数（人）	一議員当たりの人口（人）
2011 年（町村数 932）（一自治体当たりの平均人数 12,767 人）	11,930（法定上限値△6,264）	12.8	997.4
2001 年（町村数 2,554）（一自治体当たりの平均人数 10,709 人）	40,011（法定上限値△16,829）	15.7	683.6
1996 年（町村数 2,566）（一自治体当たりの平均人数 10,857 人）	41,927（法定上限値△15,293）	16.3	664.5

なお、全国の地方議会は、議員定数を大幅削減している。次のような小規模自治体も登場している（表 3-2）。定数 5 は 1 自治体、定数 6 は 8 自治体、定数 7 は 11 自治体、定数 8 は 69 自治体である。

表 3-2 小規模議会の議員定数

定数	自治体数、自治体名および法定上限数との差（△はマイナスの意味）
5 人	1 自治体：沖縄県北大東村（△7）
6 人	8 自治体：北海道音威子府村（△6）、東京都利島村（△6）、東京都御蔵島村（△6）、東京都青ヶ島村（△6）、長野県王滝村（△6）、和歌山県北山村（△6）、高知県大川村（△6）、沖縄県与那国町（△6）
7 人	11 自治体：青森県今別町（△7）、青森県西目屋村（△5）、岐阜県東白川村（△7）、奈良県黒滝村（△5）、奈良県野迫川村（△5）、奈良県上北山村（△5）、鹿児島県三島村（△5）、沖縄県渡嘉敷村（△5）、沖縄県粟国村（△5）、沖縄県渡名喜村（△5）、沖縄県多良間村（△5）
8 人	69 自治体：法定上限数との差が 10 のみ列挙（福島県中島村（△10）、岐阜県富加町（△10）、三重県木曾岬町（△10）、岡山県久米南町（△10））

出所：江藤俊昭『自治体議会学』ぎょうせい、平成 24（2012）年。

注 1：全国町村議会議長会調べ（2010 年 7 月 1 日現在）。

注 2：定数は条例定数である。なお、法定上限数（自治法 90②、91②）は平成 23（2011）年自治法改正で撤廃されている。便宜上基準とした。

## （2）議員定数を適正と考える議員が過半数

議員定数は、激減しているにもかかわらず、「適正である」という回答が過半数となっている（55.6%）。「多い」は 18.5%、「少ない」は 22.2%である。「適正」が過半数で、「多い」「少ない」が 2 割程度の配置である（表 3-3）。

表 3-3 議員定数への評価（問 8）

多い	1,242	18.5%
適正である	3,721	55.6%
少ない	1,488	22.2%
わからない	162	2.4%
無回答	82	1.2%
無効	1	0.0%

前回調査と比べると（表 3-4）、「適正である」が大幅に減少し（14.0%減）、「多い」も

減少している（4.4%減）。それに対して、「少ない」は大幅に増加している（15.4%増）。また、「わからない」の回答も増加している（2.3%増）。

現状肯定が過半数となっているとはいえ、議員定数の大幅削減という動向を踏まえて、「少ない」が大幅増加していることが理解できる。同時に、「わからない」という回答が若干増加したのは、新しい議会運営にあたって議員定数の基準が明確でないこともその理由として考えられる。

表 3-4 議員定数についての意識の変化（2011年、1989年）（%）

	多い	適正である	少ない	わからない	無回答
2011年	18.5	55.6	22.2	2.4	1.2
1989年	22.9	69.6	6.8	0.1	0.6
2011年を基準とした差	△4.4	△14.0	15.4	2.3	0.6

注1：「無効」は除いたので100%にはならない。

注2：質問項目は、若干異なるが平成23（2011）年調査に統一している。

### （3）今後の課題

議員定数削減要請の嵐の中で、議員は「適正」と考えていることは興味深い。しかし、前回調査と比べて、この割合が大幅に減少したこと、「少ない」が大幅に増加したことを考慮すれば、議員定数削減をギリギリまで行った結果の評価と読める。とはいえ、いまだ議員定数削減の嵐は止みそうにない。議員定数基準をそれぞれの議会は住民とともに考え明確にすべき時である。

そもそも議員定数の評価は、議会運営とは無関係ではない。本会議中心主義と委員会中心主義を採用する場合とでは、議員定数は当然異なる。常任委員会未設置が10町村あることを考慮すれば平成23（2011）年、本会議中心主義はそれ以上の数にのぼる。議員定数についてどのような議会運営を行うかを考慮して議論する必要がある。また、議員定数の削減という状況が続けば、地域民主主義の危機にも直結する。

議員定数を大幅に削減した議会は、住民参加の充実によって議会運営を補完しなければならない。長野県飯綱町議会は、議員と公募住民による研究会を立ち上げ、ここから政策提言を受け取っている<sup>1</sup>。議員定数を議会運営と接合して考えることが必要となっている。

## 3 圧倒的に低いと感じている議員報酬

### （1）議員報酬・政務調査費の現状

議員報酬は、月額約21万円である。議員報酬等の減額条例が制定されている（議員報酬

<sup>1</sup> 住民と議会が協働して政策づくりを進める「政策サポーター制度」を創設し実践した（2011年度）。住民12名と議員15名が、2つの研究会（行財政改革研究会、都市との交流・人口増加研究会）に分かれ研究を続けた。その結果を議会としてまとめ、首長に回答を求めた。実現に向かった提案も少なくない。住民と議会の協働の意味は、議会が住民とともに政策提言を行うという開かれた議会の創りだす意味とともに、議員定数が減少する中で、住民からの支援という意味でも重要である。住民に開かれた議会のさらに進めるためには、この政策サポーター制度によって策定された提言をより広範な住民とともに議論する機会も必要になる。2012年度は、この方向をさらにバージョンアップさせ、「集落機能の強化と行政との協働」をテーマに実践している。

では135団体(2011年))。したがって、実際の議員報酬額はこれよりも低い。また、この月額支給(日当制の福島県矢祭町を除く)のほかに、ほとんどの議会で期末手当が支給される。12月の不支給は6自治体、6月の不支給は16自治体となっている(2011年)。市議会議員は約42万円(41.8万円、2011年12月31日現在)、都道府県議会議員は約80万円(78.9万円、2012年4月1日現在)を考慮すると、町村議会議員の議員報酬はかなり低い。

平成8(1996)年と比較すれば(表3-5)、それほど削減はない(2001年と比べれば若干減少)。住民からの議員定数・報酬の削減要求の嵐を、議員定数の大幅削減で乗り切ったかどうかはともかく、乗り切ろうとしていることはうかがわれる。

表3-5 議員報酬額(単位:円)

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

注:議員報酬等の減額条例が制定されている(議員では135団体(2011年))。実際金額はこれよりも低い。

政務調査費に関する条例制定数は、相変わらず低い。政務調査費は、地方分権改革を担う議員を支援する意味で、条例に基づき支給することができるようになった(2000年自治法改正)。183自治体(19.6%)で条例が制定され、制定されている自治体では一か月平均で9,084円支給されている(2011年)。議会改革が進んでいるにもかかわらず、政務調査費支給自治体は増加していない(2006年、20.2%) (表3-6)。

表3-6 政務調査費に関する条例の制定数と額

	制定数	平均交付額(月額・円)
2011年(町村数932)	183(19.6%)	9,084
2006年(町村数1,041)	210(20.2%)	8,536

## (2) 議会運営の条件には不満

### 議員報酬額は圧倒的に低いと評価

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

前回調査と比べて、「高い」「適正である」「わからない」が減少しているのに対して、「低い」は約20%増加している(表3-7)。

表 3-7 議員報酬についての評価（比較：2011 年、1989 年）

	高い	適正である	低い	わからない	無回答
2011 年	5.0	31.7	56.8	5.3	1.3
1989 年	5.6	43.9	37.6	13.1	0.6
2011 年を基準とした差	△0.6	△12.2	19.2	△7.8	0.7

注 1：「無効」は除いたので 100%にはならない。

注 2：質問項目は、若干異なるが平成 23 年（2011 年）に統一している。

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

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

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

### （3）ボランティアでは成り立たない議員活動

無報酬や実費弁償支給程度に直結するボランティア議員について、ほとんどの議員は否定的である。「ボランティアと同じでよいとは思わない」80.8%となっている（表 3-8）。議員活動を行うにあたって、ボランティアでは無理だという現場からの評価である。

表 3-8 ボランティアの評価（問 9）

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

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

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

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

今回調査でも、30歳から50歳代までと老年層では、傾向を若干異にしている。ボランティア議員を否定する者は、平均と比べて30歳代では4.5%、40歳代では1.9%、50歳代では2.9%と、低くなっている。老年層のボランティア議員志向は、平均値と比較して高くなっている（4%程度の差、平均10.8%に対して、70歳以上は14.8%）。とはいえ、老年層でも、前回調査ではボランティア議員と直結する名誉職的な議員志向が圧倒的だったが（70歳以上、72.6%）、今回調査では逆に圧倒的にボランティア議員を否定している（70歳以上、76.7%）<sup>2</sup>。もはや、年齢に関係なく議会・議員活動はボランティア議員では担えないと感じている。なお、ボランティア議員志向が強いのは、年収に占める議員報酬割合が低い層（実数では約3割）と議員活動時間（閉会中）が「無」層（実数ではたった29人、0.4%）である。つまり年収に占める割合が1割未満で17.6%、1割以上3割未満で13.6%であり、議員活動時間（閉会中）の「無」層は34.5%である。こうした属性による若干の相違はあるにせよ、ボランティア議員志向に対して圧倒的に否定的である。

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

#### （4）政務調査費に対して消極派は少数

政務調査費について、「必要だと思わない」は、32.2%となっている。3分の1が必要ないと考えていることからすれば、政務調査費の意義が浸透していないことの現れだといえる。とはいえ、「現行のままでよい」26.8%、「議員活動にも使えるようにすべきである」25.6%、を足すと過半数52.4%となる。消極派は少数といえる（表3-9）。

「議員活動にも使えるようにすべきである」については、従来は政務調査だけに用いることができたが、自治法の改正によって（2012年改正）、条例に基づき政務活動にまで広がっている（議会・議員活動）。都道府県議会（60万円の東京都、50万円の福岡県、京都府から26.4万円の三重県までさまざま（会派と個人合算の個人当り））や市議会（差がありすぎる理由で資料なし）の政務調査支給額と比べて、低いことを想定すれば、政務調査自体も担え

---

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

る額ではなく、議会・議員活動にまで広げる意味はないと思われる。とはいえ、「議員活動にも使えるようにすべきである」が4分の1であることを考慮すれば、町村議会の低い額でも使い勝手が悪いのだろう。ただし、議会・議員活動に広げる場合、慎重にするとともに、説明責任がいままで以上に求められる。

表 3-9 政務調査（活動）費への評価（問 13）

政務調査以外の議員活動にも使えるようにすべきである	1,713	25.6%
現行のままでよい	1,792	26.8%
必要だと思わない	2,153	32.2%
その他	572	8.5%
わからない	312	4.7%
無回答	116	1.7%
無効	38	0.6%

なお、「現行のままでよい」、「議員活動にも使えるようにすべきである」と回答した議員が考える適当と思われる額（一か月当たり）は、5,000円以上～10,000円未満 35.0%と一番多く、10,000円以上～15,000円未満 28.3%、15,000円以上～20,000円未満 14.4%と続いている。20,000円以上 2.4%、5,000円未満 5.9%となっている。

政務調査費の評価でも、50歳代までの「必要だと思わない」は10%台、20%台と低いのに対して、60歳～69歳 35.2%、70歳以上 37.4%と高い（平均 32.9%）。

#### （5）職員の中堅・幹部クラスを基準とした議員報酬を、年俸制（歳費）には消極的

##### ① 議員報酬の基準

議員報酬について過半数の議員が低いと評価している。今後、議員報酬を考える場合の基準を設定する必要がある。「職員のうち中堅クラス」30.4%、「職員のうち幹部クラス」25.4%であり、これだけで過半数となっている。「町村長」12.1%、「副町村長」2.8%、「職員のうち初任クラス」6.1%、である（表 3-10）。一方で町村長のように常勤として活動できない、他方で「職員のうち初任クラス」では議員の責任を考慮した場合、同等とは考えたくない、という意識が働いたと思われる。

今日、議員報酬の確定にあたって、議会・議員活動時間を具体的に算定して、それと首長、あるいは首長・副首長・教育長の平均を勘案して議員報酬額を算定する方式が採用されるようになってきた（会津若松市議会、北海道福島町議会、奈良県生駒市議会など）。今後の新しい議会を担う議員活動を保障するために、当然このような議員報酬が不可欠である。「職員のうち中堅クラス」、「職員のうち幹部クラス」は、この水準に該当するだろう。同じ方向である。ただし、今後住民にその議員報酬の根拠が問われることになる。議会・議員活動量などを住民にその具体的な根拠を明示して、住民とともに考えなければならない。

表 3-10 議員報酬の基準（問 12）

町村長	810	12.1%
副町村長	188	2.8%
職員のうち幹部クラス	1,700	25.4%
職員のうち中堅クラス	2,036	30.4%
職員のうち初任クラス	408	6.1%
その他	557	8.3%
わからない	862	12.9%
無回答	120	1.8%
無効	15	0.2%

## ② 年俸制としての歳費導入には意見が分かれる

北海道福島町議会は、議員報酬ではなく、議員の歳費を支給している。議員報酬は活動に対する対価をイメージするのに対して、歳費は活動の成果を問うことを意識しているからである。また、福島町議会は通年議会開催を制度化した（議会基本条例 3①）。それに適合させるために、年俸制に直結する議員の歳費を採用した。なお、通年議会と歳費は確かに親和的である。とはいえ、通年議会では、かならず歳費支給にしなければならない、あるいは逆に歳費支給の場合は、通年議会を開催しなければならないというわけではない。

通年議会はいまだ一般的ではない。町村議会が先行している状況である。北海道白老町、宮城県蔵王町、北海道福島町、神奈川県開成町、千葉県長生村、長野県軽井沢町、熊本県御船町、福岡県川崎町など、が実施している。

通年議会はいまだ少数派である。現状からすれば、それに親和的な議員の歳費についてはいまだ理解されないのは当然といえよう。今回の調査は、それを浮き彫りにしている。

「わからない」は4分の1（25.6%）となっており、「賛成」41.1%、「反対」30.7%と二分されている。

すでに指摘したように、通年議会は年俸制と直結しているわけではないが、親和性がある（参考：表 3-i）。歳費だけの議論にとどまらず、どのような議会運営を目指すかという視点から、議員報酬・歳費を考えるべきである。

参考：表 3-i 通年制導入の意義

事項		定例会・臨時会	通年議会	備考
専決処分		有	無	制度上の相違
首長の議会招集権		有	無（実質上）	
議会運営の手法	常に執行機関との善政競争	△	○	通年議会に不可欠ではないが、志向として いる。なお、執行機関をできるだけ呼ばないことなどを配慮している。
	住民参加（参考人・公聴会等の重視）	△	○	
	議員間の自由討議	△	○	
議会の姿勢（地域経営の関わり）		△（会期ごとの断片的思考）	○（1年（あるいは4年）の思考）	

出所：江藤俊昭「地方議会改革における通年議会の位置——通年議会は地方議会活性化の切り札になるか——」『月刊都政研究』2012年6月号。

注：△は可能であるが、実際には議会改革を進めている議会を除いて行われていないこと、○は現在導入している議会は志向していることを示している。

## （６）今後の課題

議員報酬に対する評価は、過半数が「低い」と判断している。その割合は前回調査と比べて大幅に増加している。また、ボランティア議員だと思わない議員が圧倒的である。これが、現在の報酬を低いと判断する理由である。新しい議会を担う議員は、もはやボランティア議員はなじまない。それを踏まえた議員報酬評価となっている。住民からの議員定数・報酬削減要求を踏まえて、不満はあっても、議員報酬を増額することは躊躇している現状を表しているといえよう。とはいえ、新しい議会を創り出すのであれば、その条件の1つである議員報酬について、住民とともに考えなければならない。その際、報酬金額の基準、議員の歳費の導入の可能性などについても議論する必要がある。

なお、若い世代（30歳～50歳代）はその一般的傾向と若干異なる（あくまで若干）。その層では、ボランティア議員の志向が弱いこと、議員報酬が「低い」という評価が高いこと、政務調査費支給についての積極性などがみられた<sup>3</sup>。議員活動を積極的に担っている層だとは、調査結果からは断言できないまでも、生活を考えた場合、ボランティアとしての活動はとりわけ困難であることの反映だろう。

ともかく、全体的にボランティア議員は馴染まないこと、現在の議員報酬が低いことはいえる。20数年前の前回調査と比較して、新たな議会活動にともなう議員活動条件の評価は大きく変化している。

なお、政務調査費はその名称を「政務活動費」に改定された（2012年自治法改正、議員修正による追加）。交付目的を「議員の調査研究その他の活動に資するため」に改められた。それに当てる経費の範囲をそれぞれの自治体が条例で定めることになった。地方議員の身分（たとえば公選職）規定の挿入とともに、議論されていたものであるが、今回切り離して提

---

<sup>3</sup> 前回調査で、議員報酬評価や、名誉職的か職業的かの評価から、本文で指摘したように「職業人として現役を退き名誉職として議員になったとすれば、適正な報酬であるという回答が出てくるし、現役の年齢でありながら議員になった人とすれば、その機会費用〔議会費用——引用者注〕を考えるといかにも低い」という議員報酬の評価と連動させつつ、「若い世代では職業意識を持つ人が老年層よりも多く、その分、報酬に対する不満も高い」という論評が行われていた。つまり、職業人が退職年齢に達して、あるいは近づいて職場を退職し、議員となる老年層は、現役を退いて名誉職としての議員となっていることによって（その中には、すでに退職金ももらっている者もいるであろう）、報酬も「低い」と感じる割合が低く、名誉職という志向が高くなるというものである。

前回調査のクロス集計が手元がないので定かではないが、今回調査では年齢の説明は説得的ではない。「現役を退いて名誉職としての議員」だけではない可能性はある。当選回数1～2回は、その説明に適合する要素である。しかし、7～8回、11回以上でも、ボランティア議員志向を否定する割合が全体と比較して高くなっている。もともと、説明には単純化は必要ではある。留意点を確認する必要もある。当選回数の多い議員は、当選当初からそう思っていたのかもしれない。当初はそうではなかったものの高齢化してそう思うようになったかもしれない。あるいは、その両方かもしれない。これについては、別途調査が必要である。

案され改正された。ようやく、「いい加減な使い方」が批判されることにより、調査研究を主とすることが流布されてきた。この時期に、議員の身分と切り離して制度化する意味がどれほどあったのか考えざるを得ない。ともかく、調査研究を超えた「その他の活動」を規定する場合、住民への説明責任を伴う。この説明責任は、何をやったかの活動の提示だけではなく、それによる成果の説明にまで到ることが不可欠である。

本調査では、ほぼ4分の1の議員がこの方向に賛同している。とはいえ、政務調査費でも制度化が2割であること、しかも、月額9,000円程度を考えれば、調査研究活動を主とせざるを得ない。調査研究活動の充実強化を住民とともに考えなければならないだろう。

#### 4 新しい議会運営の制度化としての議会基本条例

議会基本条例制定は、古くはない。北海道栗山町が平成18(2006)年5月に制定したのが最初である。同年12月末日までに、三重県、神奈川県湯河原町が加わった。それが、平成20(2008)年12月末日までに31自治体、平成21(2009)年4月末日までに54自治体、平成24(2012)年3月末日までに286自治体(20道府県、6政令市、169市、91町村)にのぼっている。1,789自治体のうち、いまだ16%にすぎない。とはいえ、その制定数は増加している。筆者は、議会基本条例制定の状況をバクハツと評価している。それは、その制定数の増加を踏まえてのことだけではない。従来の議会運営と大きく異なるルールを明確に規定しているからである。

議会基本条例の制定をしている町村は8.5%にすぎない平成23(2011)年。こうした町村の制定数を踏まえて議員がこれにどうかかわるかが議会改革にとっての重要なポイントである(表3-11)。「出来るだけ早く制定すべきである」21.2%、「制定には十分な議論が必要である」34.8%、というように制定にむけた意向が過半数となっている。これに「既に制定している」14.3%を加えると70%となっており、議会基本条例制定は大きな流れとなっている。

多くはないとはいえ19.0%の議員が「会議規則や委員会条例で対応出来る」と考えている。地方分権時代の議会運営を明確化すること、議会に不信を持つ住民に対する議会運営のマニフェストの意味を持つこと、そして議員提案条例が少ない中でその策定を学ぶ機会となること、これらは議会基本条例制定の意義である。住民と歩む新しい議会運営は、もはや「会議規則や委員会条例で対応出来る」とは思えない。新しい議会運営を議論する中で、そのルール化の道を探ってもらいたい。

なお、北海道栗山町議会から始まった議会基本条例の制定のうねりが生まれている。しかし、制定の予定のない町村は過半数となっている(57.6%、参考:3-ii)。再度それぞれの議会で、議会基本条例制定の意義を議論してもらいたい。

表 3-11 議会基本条例制定の評価（問 15）

既に制定している	958	14.3%
できるだけ早く制定すべきである	1,420	21.2%
制定には十分な議論が必要である	2,328	34.8%
会議規則や委員会条例などで対応できている	1,273	19.0%
その他	168	2.5%
わからない	367	5.5%
無回答	174	2.6%
無効	8	0.1%

参考：表 3-ii 議会基本条例の制定を予定していますか？（○を1つ）

	全体 1,496/1,789	都道府県 47/47	政令市 19/19	特別区 23/23	市 751/768	町村 656/932
制定の予定なし	45.9%	34.0%	21.1%	60.9%	36.5%	57.6%
制定すべきか検討中	21.1%	10.6%	21.1%	30.4%	22.9%	19.4%
制定の方針で検討に着手	9.8%	4.3%	21.1%	8.7%	12.3%	7.2%
2012年3月には制定見込み	1.7%	8.5%	0%	0%	2.3%	0.8%
2012年7月までの制定を目指している	1.3%	2.1%	0%	0%	1.7%	0.8%
2013年中の制定を目指している	3.2%	4.3%	5.3%	0%	4.0%	2.3%
制定済み	16.8%	34.0%	31.6%	0%	20.2%	11.7%
無回答・その他	0.3%	2.1%	0%	0%	0.1%	0.3%

注1：広瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編『議会改革白書 2012年度版』生活社、2012年、から作成。

注2：回収率 83.6%（その内訳の実数は表中に示している）。

## 5 住民と議会の関係の再構築

### （1）住民との距離を縮める新たな手法にも高い評価

今日、議会は住民に開かれ住民参加を促進する議会を目指して活動している。議会と住民との距離を近づけるための方策として、「議会広報を充実する」39.6%、「住民相談などを積極的に受けつける」21.4%、といった従来から提起されている事項はあげられている。同時に、新しい議会運営の手法である「議会報告会など住民と接触の機会を増やす」62.0%は第一位を占めている。それと「議会の審議に住民が参加出来るようにする」7.1%は、住民参加を議会に導入する手法である（総計 69.1%）。また、「インターネット等を活用する」も18.1%と高い。新しい手法は高い位置を占めている（複数回答）。住民と歩む議会改革の意欲は高い。「委員会や協議会も公開する」は13.1%と低いのは、もはや当然なこととして受け入れられているからであろう（表 3-12）。

なお、前回調査と比較して興味深いのは、従来から町村議員は住民との距離を近づける意欲はあったことである。前回調査と今回の調査を比較すると、同一の設問で若干選択肢が異なる。「マスコミを活用」を今回「インターネットの活用」に代えたこと、および「議会の審議に住民が参加出来るようにする」が追加されていることである。こうした点に注意していただきたいが、順位はほぼ同様である（もちろん数値は異なる）。すなわち、上位から「議会報告会など住民と接触の機会を増やす」58.8%、「議会広報を充実する」57.5%、「住民相

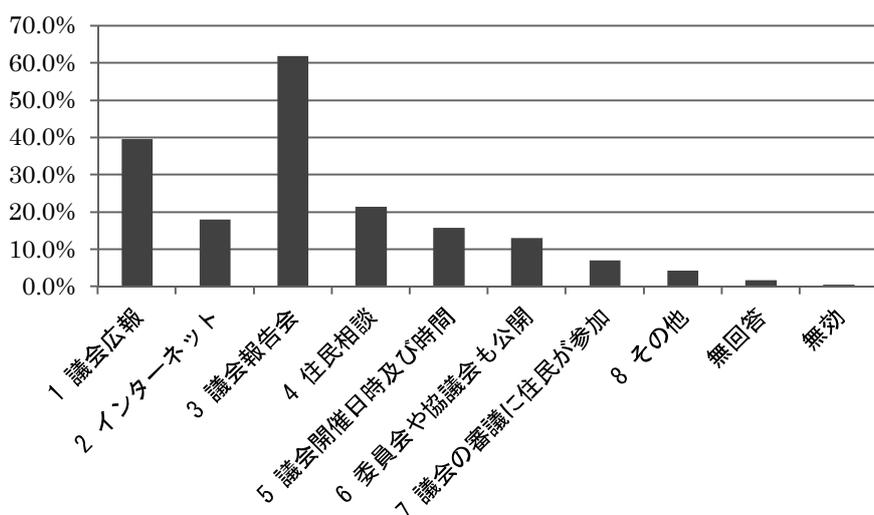
談などを積極的に受けつける」27.1%、「住民が傍聴しやすいように議会開催日及び時間を調整する」14.6%、となっている。今回調査は、この順位をほぼ踏襲している（第3位と第4位の間に「インターネットの活用」が入っている）。「議会報告会」の項目が前回調査時から挿入されている。当時、広がっていないもののそれが考えられていた。議会報告会に限らず、住民との距離を近づけようとする意欲が以前からもあった。

とはいえ、前回調査と異なる状況がある。現実にそうした住民に近づける実践を行っている。また、「議会の審議に住民が参加出来るようにする」はより一層の議会への住民参加であり、議会報告会をより強化するものである。今回「議会報告会など住民と接触の機会を増やす」は、前回調査と比較して3.2%増加しているだけであるが、「議会の審議に住民が参加出来るようにする」7.1%を加算すれば、3分の2が議会への住民参加を肯定している。議会への住民参加は実際に広がっている。同時に、その意欲も広がっている。

今後は、住民との距離を近づけた議会が、それを起点に政策提言や監視機能を高める改革に進むことが必要である。議会の透明性を増大させるとともに、議会からの政策サイクルを住民の意向を起点に回すことも検討されてよい。

表 3-12 議会と住民との距離を近づけるための方策（問 16、複数回答）

議会広報を充実する	2,650	39.6%
インターネット等を活用する	1,210	18.1%
議会報告会など住民と接触の機会を増やす	4,150	62.0%
住民相談などのを積極的に受けつける	1,435	21.4%
住民が傍聴しやすいように議会開催日時及び時間を調整する	1,060	15.8%
委員会や協議会も公開する	879	13.1%
議会の審議に住民が参加できるようにする	476	7.1%
その他	287	4.3%
無回答	119	1.8%
無効	31	0.5%



## （2）供託金制度・公営選挙制度をめぐる議員の意識

選挙制度は、議員にとっても重要な関心事である。しかし、住民自治の機関である議会は

議員だけのものではないのと同様に、選挙制度は住民が議員になるための開かれた制度でなければならない。

町村議会議員選挙では、供託金制度・公営選挙制度はない。供託金制度は、選挙の際の立候補にあたって、候補者の乱立を防止する目的で、供託金を納入し一定の票数に達しない場合は没収されるものである。たとえば、市議会議員選挙では供託金として30万円を納め、一定の票数（有効投票総数を議員定数で除した数の10分の1）に達しない場合は没収される。また、公営選挙制度は、自治体が条例により選挙の費用の一部を公費で負担するものである。たとえば、市議会議員選挙の多くは、選挙運動用の自動車および個人演説会告知・選挙運動用のポスターを対象として行われている。

供託金制度・公営選挙制度がない「現行のままでよい」は41.6%と最も多い（表3-13）。ただし、供託金制度の導入を問わねば、公営選挙制度の導入の意向は高くなっている。「選挙公営は市議会議員と同様にするが、供託金は現行のままなくてよい」17.8%、「選挙公営・供託金は市議会議員と同様にするが、供託金は市議会議員より低額とする（たとえば10万円）」34.0%、となっている。供託金はできるだけ納めない公営選挙制度導入の意向は過半数となっている（51.8%）。

表3-13 現行の町村議会議員の選挙制度への評価（問14）

選挙公営は市議会議員と同様にするが、供託金は現行のままなくてよい	1,189	17.8%
選挙公営・供託金は市議会議員と同様にするが、供託金は市議会議員より低額とする（例えば10万円）	2,276	34.0%
現行のままでよい	2,788	41.6%
その他	168	2.5%
わからない	143	2.1%
無回答	117	1.7%
無効	15	0.2%

供託金制度・公営選挙制度だけではなく、地方議会議員選挙制度には規制が多いことは常に指摘されている。抜本的な改革を含む改革に向けて議論する時期に来ている。

## 6 議員意識から考える議会・議員意識改革

地方議会改革は着実に進んでいる。地方分権改革の進展、財政危機の深化（「あれもこれも」から「あれかこれか」へ）は、地方政治の充実強化を求めている。「住民自治の根幹としての議会」は、まさにこれに応える重要な機関である。閉鎖的でなく透明性を増大させ住民参加を促進する議会、質問の場に化している議会ではなく議員間討議を重視し、それを踏まえて首長等と切磋琢磨する議会への転換である。同時に、住民による議会・議員批判、議員定数・報酬削減要求も蔓延している。これにも議会は応えなければならない。

こうした動向は、町村議会議員の意識にも大きく影響している。住民自治を促進し、新たな地方政治に果敢に取り組んでいる議会・議員には、新しい議会像・議員像が必要となっている。新たな議会運営のルールを明確にする議会基本条例の制定の意欲の高さ、住民との距離を近づける意識の高さからもうかがわれる。こうした新しい議会は、もはやボランティア議員では担えない。名誉職では無理な活動になっている。前回調査のほとんどが名誉職を志向したのとは大きな転換である。今回の調査から、新しい議会・議員像が読み取れる。

それにもかかわらず、住民の議会・議員批判、議員定数・報酬削減要求から、新しい議会を担う議員の条件を整備することに躊躇する議員意識も読み取れる。議員定数は、「適正」が過半数であるとはいえ、前回調査と比べて「適正」が大幅減少し、「少ない」が大幅増加している。しかし、議員定数削減の歯止めはかかっている。議員報酬は、「適正」が減少し、「低い」が大幅増加しているが、議員報酬は増えていない。住民からの批判、削減要求に対して、議員報酬額を守りながら議員定数削減で乗り越えている状況である。

地域経営は、住民に委ねられている。首長のリーダーシップとともに、「住民自治の根幹」としての議会、そしてそれを担う議員の活動のイメージを大きく膨らます時期である。地方分権の進展や財政危機の深化はこれを求めている。住民からの議会・議員批判は強いとしても、議会・議員を弱体化させての自治は成り立たない。新しい議会運営や、それを担う議員像を住民と考えることが必要である。それを踏まえて、その条件の1つである議員定数や議員報酬を考えるべきである。「削減ありき」は、自治の発想ではない。

資料

表 属性から見た議員定数・報酬・ボランティア議員志向等についての意識

		定数			ボランティア議員志向		報酬			歳費採用			政務調査費		
		多い	適正	少ない	非志向	志向	高い	適正	低い	賛成	反対	DK	議員活動にも	現行通り	必要なし
		18.5	55.6	22.2	80.8	10.8	5.0	31.7	56.8	41.4	30.7	25.6	25.6	26.8	32.2
性別	男	19.1	56.7	21.9	82.5	11.1	4.9	32.2	57.8	42.9	31.9	25.2			
	女	15.5	50.1	29.5	81.5	9.9	6.4	30.4	54.5	36.4	26.5	37.0			
年齢	25～29	40.0	40.0	6.7	60.0	33.3	6.7	20.0	66.7				21.4	50.0	14.3
	30～39	25.9	42.6	23.1	80.6	6.5	5.6	15.7	73.1				33.3	28.7	13.9
	40～49	17.7	60.6	16.2	80.8	9.1	2.9	21.5	66.6				28.7	32.0	20.5
	50～59	18.1	55.0	24.4	85.9	8.1	4.5	27.7	62.4				27.3	29.2	29.3
	60～69	18.3	56.7	22.7	82.7	11.5	5.1	33.5	56.1				25.4	27.2	35.2
	70以上	21.1	56.3	21.6	76.7	14.8	6.2	39.5	49.9				25.4	23.4	37.4
当選回数	1	19.6	57.8	17.9	79.1	12.6	7.1	31.0	53.5				27.4	28.5	28.6
	2	20.8	55.6	21.2	80.6	12.8	4.9	32.4	57.6				26.0	25.5	33.6
	3	19.2	56.9	22.2	83.4	10.1	4.7	32.7	58.6				25.9	26.3	34.8
	4	17.0	56.2	25.5	86.7	8.7	3.1	31.5	60.5				27.2	28.0	32.6
	5	17.3	59.2	22.3	85.2	9.4	4.3	32.9	59.7				25.1	29.1	35.5
	6	13.3	53.2	33.2	86.9	7.0	3.0	30.7	63.7				24.8	31.7	33.3
	7	21.6	47.9	28.7	80.2	15.4	4.2	38.3	56.3				19.1	27.2	42.6
	8	22.9	51.0	22.9	80.2	12.5	7.3	30.2	59.4				23.9	26.1	38.0
	9	14.8	37.7	47.5	89.8	5.1	3.3	24.6	68.9				26.2	24.6	37.7
	10	12.5	35.0	52.5	87.5	7.5	10.0	45.0	45.0				22.5	27.5	37.5
	11以上	8.7	47.8	43.5	69.6	17.4	13.0	39.1	47.8				19.0	19.0	47.6
年収に占める報酬の割合	1割未満	18.3	53.4	25.9	75.2	17.6	8.6	35.4	51.5	42.8	34.7	22.5	28.7	19.1	40.4
	1～3	18.3	58.3	20.5	80.5	13.6	5.8	33.7	54.9	43.1	29.8	27.1	25.0	26.2	36.6
	3～5	20.2	55.3	22.3	82.1	11.1	5.1	33.2	56.3	44.8	29.7	25.5	26.0	27.2	33.6
	5～7	17.4	58.4	22.0	86.3	7.6	4.4	31.6	59.1	38.4	36.6	24.9	25.9	29.2	30.0
	7～9	18.1	52.1	27.1	85.1	7.6	2.5	25.2	68.2	41.2	31.9	27.0	28.1	30.9	23.9
	9割以上	19.4	49.8	28.7	83.9	9.8	2.8	25.3	67.7	40.8	31.9	27.3	32.1	29.6	27.5
議員活動時間(閉会中)	無(29人)	41.4	48.3	10.3	44.8	24.1	20.7	20.7	58.6	44.8	24.1	27.6	3.4	20.7	62.1

注1：空欄はクロス集計をしていない項目。

注2：議員活動時間（閉会中）無という回答者は、全体から見て特異な意識である。実数も示しておいた（29人）。

## IV 地方自治に関する町村議会議員の意識

### 1 地方制度改革と議員意識の変化

地方分権改革の進展により、自治体議会をめぐる環境変化が進んでいる。機関委任事務の廃止や国の関与の縮減など、自治体行政の権限拡大に向けた改革が進み、また、自治体への義務付け・枠付けの緩和による自治体の自己決定権の拡大も試みられてきた。これらが十分に進められてきたかということについては議論もあり、その評価もさまざまではあるが、少なくとも集権的な日本の行政システムを改革し、自治体の行政権限を強化する方向性で進められてきたものであるといえよう。

このことは、自治体にとって、住民に身近な行政を住民に身近な自治体において決定し、執行できるという点で積極的な意義をもつ。しかし、一方で重要なことは、自治体行政権が拡大したとしても、その権限が首長によって誤った方向で舵取りされ、その権限行使で住民にとって不利益が生じるようなことがあってはならないことである。自治体の政治システムにおいては、二元代表制がとられており、首長と議会とのチェック・アンド・バランス（抑制と均衡）が働くことが期待されている。その意味では、自治体議会がもつ役割と存在意義はきわめて大きなものになる。

議会には、住民の意見を政治・行政に反映させて政策を立案すると共に、行政をチェックしてそれが民意にそったものになっているのかを検証する役割がある。近年、自治体議会改革が議論され、多くの自治体で議会基本条例が制定されるなど、議会のあり方について関心が高まっているのは、こうした意味においてであり、今後のさらなる取り組みが期待される。

また、こうした点に加え、一方で住民の直接参加の要求が高まっているのも事実である。原子力発電所や産業廃棄施設の建設に対する住民投票が注目されて久しいが、「平成の大合併」の際にも住民投票を求める住民の声が高まり、実際に多くの自治体で住民投票が実施された。こうした状況を受け、中央政府においても住民投票制度の制度化が検討されるなど、制度改革の動向に注目が集まってもいる。

これらの状況を見ると、「団体自治の改革」から「住民自治の改革」へと分権改革論議の重心が移ってきている感もあり、より住民意見を反映した地方自治のあり方を検討する段階に来ている。そこで、自治体議会議員がこうした状況をどのように理解しているのか、また、制度改革にどのような姿勢をもっているのかを問うたのが、本章で取り上げた質問項目群である。ここで触れているのは、二元代表制のあり方や地方自治の政治システム、さらには市町村合併、住民参加の制度等に関わる質問に対する町村議会議員の回答とそれについての検討である。以下、調査結果を見ながら、検証してみたい。

### 2 二元代表制をめぐる町村議会議員のとらえ方

地方分権改革によって自治体の権限強化がなされ、それに伴って首長の裁量が拡大し積極的に政策形成に取り組む自治体が増加する中、自治体議会の役割や機能はどのような現状にあるのであろうか。自治体の政治システムは二元代表制をとっており、首長と議会が相互に抑制と均衡をはかり、もって民主的な自治体政治を展開することが期待されている。ところが、そこでは、一般的に首長権限が強大であるということがいわれ、それをチェックするこ

とが期待される議会の機能については、「強い首長、弱い議会」と揶揄されるように、さまざまな問題点が指摘されてきた。今次分権改革は、自治体に強い権限をもたせ、結果的に首長の力を増大させている点が指摘されてもいる。したがって、本来であれば、それをチェックする議会の力量や権限の拡大について、十分な対応が求められることは当然であろう。そうでなければ、強大化した首長権限を抑制することによって議論が喚起され、住民が期待する効果的な政策が実施されることによる暮らしやすい地域社会の実現が困難になる。その意味では、議会が本来の機能を発揮し、自治体行政権を統制すること、そして住民本位の政策が実行に移されているのかを監視し、住民代表機関として政策を立案する能力を向上させる必要がある。

一般に自治体政治のシステムについて論じる際、自治体の首長と議会の関係を二元代表制と呼び、さらにはこれを首長制とも称してきた。その含意は、代議制民主制を基盤とする政治制度を前提として自治体政府を構成し、首長と議会という二つの住民代表機関を分立させ、相互に住民の意見をふまえたチェックバランスを働かせることにより、自治体が民意に近い形で政策を立案・執行していくというものである。

その意味では、二つの直接公選機関が牽制しあいながら権力の暴走を防ぎ、二つの異なるチャンネルによって民意を政治に反映させることが求められる。そして、議会という代議制的な合議機関とは別に首長を選出することで権力分立を強化し、そこに単なる行政機関にとどまらず、民意反映という政治的機能をもたせているのが二元代表制の原理であろう。

このような二元代表制について、町村議会議員はどのようにとらえ、評価しているのだろうか。問 17 では、この点について半数におよぶ議員が「制度を維持し、その機能が果たせるよう取り組むべきである」(51.9%)と答えている。これに「議会の権限を強くし、二元代表制の純化を進めるべきである」(36.9%)を加えると、実に9割近くになる。「議員の中から首長を選任する、外部のものを議会が選任するといった方法を選択するようにすべきである」という、いわば議院内閣制的な制度への移行を望む回答は、わずかに4.1%となっており、町村議員のほとんどは二元代表制について、肯定的な評価をくだしているといえる。

表 4-1 二元代表制の評価 (問 17)

制度を維持し、その機能が果たせるよう取り組むべきである	3,474	51.9%
議会の権限を強くし、二元代表制の純化を進めるべきである	2,473	36.9%
議員の中から首長を選任する、外部の者を議会が首長に選任するといった方法を選択できるようにすべきである	275	4.1%
その他	81	1.2%
わからない	212	3.2%
無回答	161	2.4%
無効	20	0.3%

この結果をふまえると、町村議会議員は、二元代表制そのものについては制度を維持しながら、「強首長制」という現状に対して否定的な意識をもっており、自治体政治における基本的な役割を果たしていくことをふまえて機能強化することを望んでいるように見える。

付言すれば、二元代表制のあり方をめぐって、地方行財政検討会議では、「地方政府形態」

についての議論が行われ、首長と議会の関係改革を模索する動きも見られた。そこでは「議会内閣制」などの議論も提起され、議会の役割を問うような声もあった。いうまでもなく、二元代表制を廃止し、議院内閣制的な制度を採用するためには、首長公選制を規定した日本国憲法第93条を改正するという前提があり、制度改革には高いハードルがある。そのことを前提とした上で、いかなる首長—議会関係を構築すべきかという点で議論がなされたことは注目すべきことである。

ただ、この調査結果を見ても、二元代表制については議員の中で肯定的な評価が多く、議院内閣制的な制度変更を進めることについては、慎重に議論していくことが必要である。また、国政においてさえ首相公選が議論されるような状況が存在したことを考えると、住民が首長公選の機会を手放すことを支持し、同意できるのかという論点もある。こうした高いハードルや議員の意識調査結果をふまえると、当面は二元代表制という制度の存在を前提とした上で、分権時代にふさわしい本来の自治体議会の機能強化のための改革を進めることが求められているのではなかろうか。

なお、日本の二元代表制についてはそれが純粋な二元代表制(大統領制)ではないことから、二元「的」代表制とも呼ばれることがあり、厳密にはそうした表現の方が的確といえるかもしれない。ただ、この制度がもつ権力分立と直接公選の自治的な意味に留意して、日本の自治体政治システムを理解する必要もある。首長と議会の間にある、議院内閣制的な相互関係を無視することはできないが、ことさらにその点を強調して、機関対立的な制度の特徴をあいまいにする必要があるのかという論点もある。また、この点に関連して、議会と住民参加の関係を検討することは、後に見る住民投票や首長(行政)によって進められている住民参加、さらには議会に求められる参加型の議会改革につながる重要な論点を含んでいることも付記しておきたい。

### 3 平成大合併の評価をめぐって

一方、地方分権改革では、権限移譲の「受け皿」整備が進められ、都道府県や市町村の行政のあり方が問われてきた。行政職員の仕事、組織体制については、「最小の経費で最大の効果」をあげることが求められることから、いわゆる「地方行革」が推進され、職員数の削減や組織の効率化が図られてきた。それは、議会にも波及し、近年では、議員定数や報酬の削減などの「改革」が求められているのも事実である。

とくに、自治体規模が小さく、人口あたりの行財政コストの高い町村については、規模の拡大が求められ、市町村合併が進められてきた。「平成の大合併」前の平成11(1999)年3月末現在で、町村数は2,462と市町村全体の7割以上を占めていたが、合併が一段落した平成24(2012)年現在では931町村と、その数を大幅に減少させている。その影響は議員の活動にも及んでおり、議員定数の削減への取り組みと合わせて、町村議会議員数の大幅な減少をもたらしているといえよう。

こうした状況について、問18では「あなたの都道府県における平成の大合併についてどう思いますか」という問いに対して、その成果を認め、これを肯定的に評価する回答は14.0%と2割に満たない。反対に、「合併はしない方がよかったと思う」という回答が28.9%、「合併の成果が感じられない」が38.7%と、若干ニュアンスは異なるものの否定的な見解が全体の7割近くを占める。

表 4-2 平成の大合併の評価（問 18）

合併の成果があったと思う	937	14.0%
合併はしない方がよかったと思う	1,932	28.9%
合併の成果が感じられない	2,593	38.7%
その他	524	7.8%
わからない	537	8.0%
無回答	152	2.3%
無効	21	0.3%

こうした回答がなされた背景には、そもそも町村にとって、合併が市（ないしはより規模の大きい町）への吸収イメージを伴うものが多いことがあろう。それは、新設合併か編入合併か、という合併方式の違いに関わらず、共通の認識であるように思われる。そして、合併した自治体において、旧町村地域の多くで政治的な構造が変化した結果、一つの政治的単位として機能し議会における意思決定を行ってきた町村が、新市（新自治体）の1区域となってしまう、独自の意思決定を行えなくなるような状況が生まれたことへの否定的な意識があるのではなかろうか。また、平成 23（2011）年 3 月の東日本大震災の中で、合併をした旧町村地域への救援活動の状況についての批判なども報道されているところである。

ただし、「合併の成果が感じられない」という 4 割近くの回答について考えてみると、「成果があげられる、効果のある合併」であればした方がよいと捉えられているとみることもできる。そうした見方をすれば、ここでの回答が必ずしも合併そのものに否定的な意見ばかりではない可能性はある。また、この合併の評価について、ここで触れたような政治的側面、議会活動の面から見ているのか、あるいは、住民への行政サービスの供給という側面から捉えられているのかはその区別は明確ではない。そうした点もふまえ、「平成の大合併」の意義と評価については、さらに検証・検討がなされる必要があるだろう。

「平成の大合併」については一応の区切りがつけられてはいるものの、道州制や「大阪都構想」が議論される中、市町村の規模論や再編成問題が再び議論される潜在的な可能性もある。町村議会議員が「平成の大合併」について否定的な評価を与えていることは明らかではあるが、今後の制度改革や基礎自治体のあり方論議に向けて、また、東日本大震災後の自治体のあり方について考えるためにも、「平成の大合併」についてのより詳細な検証や評価を行う必要がある。

#### 4 市と町村

ところで、こうした「平成の大合併」が進む大きな誘因となったのは、合併によって「市になる」ことに対する住民の肯定的な評価があったのではなかろうか。合併を進める原動力として、住民が「市になる」ことによるイメージアップを考えたということが想定できる<sup>4</sup>。

<sup>4</sup> 埼玉県が行ったアンケート調査（平成 20 年 9 月実施、県政サポーター（県民）737 名を対象）では、「合併してよかったと思うこと」の第 2 位として「地域のイメージアップが図られた」とされており（25.4%）、また、都市センターが実施した「市町村合併に関するアンケート」（平成 18 年 3 月までに合併した市を対象）では、合併の効果として「地域のイメージアップ」を挙げる市が 26.7%存在している。

しかし、制度や権限などについての区別はあるものの、人口規模でいえば「市」よりも大きな「町」があり、また、「市」と一口にいても、大都市特例による指定都市、中核市、特例市などと制度は多様化しており、その意味では、市と町村という区別にどのような意味があるのかという疑問も生じる。この点について、町村議員に「市と町村の区別についてどう思いますか」と問うたのが問 19 である。

表 4-3 市と町村の区別 (問 19)

市と町村を行政上区別しない	1,624	24.3%
大都市（指定都市、中核市及び特例市）以外の市と町村は行政上区別しない	671	10.0%
一定の人口（例えば5万人）を下回る市と町村は行政上区別しない	1,554	23.2%
現行のように市と町村を行政上区別する	2,164	32.3%
その他	58	0.9%
わからない	465	6.9%
無回答	151	2.3%
無効	9	0.1%

この問いについては、議員の意見はさまざまであり、市と町村の区別に対する評価は大きく二つに分かれる。まず、現行制度のように「市と町村を行政上区別する」という回答は 32.3%と全体の 3 割を占めた。これは、現行制度を維持すると同時に、市と町村という名称も引き続き使用するという回答として理解してよいだろう。

それに対して、「区別しない」という回答にはバリエーションがある。その内、もっとも多いのが、「市と町村を行政上区別しない」(24.3%) というものである。この回答を行った議員が、具体的などのような制度を指向しているのかについては、必ずしも明らかではない。ただ、以下に続く回答をふまえると事実上、全ての基礎自治体に同一の権限を付与し、統一した制度の下に置こうとしたものとみることできる。この回答が名称についても統一していくことを含むものと考え、町村と市との区別は消滅し、一つの基礎自治体制度が生まれることになる。こうした回答に次いで、「一定の人口（例えば5万人）を下回る市と町村は行政上区別しない」(23.2%)、「大都市以外の市と町村は行政上区別しない」(10.0%)と続いており、これらの回答は、共に「区別しない」という共通の回答ではあるものの、内容的にみると全ての自治体を同一の名称・制度の下に置く、一定の人口（市の要件である5万人）を区切りとして区別する、そして大都市特例に指定された市とそれ以外の市町村を区別する、という視点の違いがある。

その点でいうと、市と町村を区別しないという改革を指向するものが、回答数の 4 分の 1 程度であるのに対して、何らかの区切りと自治体についての規模の多様性を認めようとする意見が 65%程度を占めていると見ることもできる。そうした視点から見ると、これらの回答からは、「平成の大合併」を経た上で、それでもなお日本に大小 1,700 の自治体が存在する状況をふまえ、それに見合った権限移譲や制度のあり方を模索する町村議会議員の意識が存在することがわかるであろう。

市と町村という制度と名称の違いが町村にとっての課題であると考え意見が少なくないのと同時に、「平成の大合併」によって生じた自治体規模と制度・名称のアンバランス、さらには自治体の多様性をふまえ、市町村制度のあり方について、議論の再整理が求められ

ているのである。

## 5 権限移譲を求める町村議会議員

このような市と町村の違いが問題になるのは、先に見たような制度的な違い、すなわち、それぞれがもつ権限の違いや政府間関係のあり方であろう。その意味では、市がもちながら町村がもっていない権限、すなわち都道府県が保持している権限についての町村への移譲が問題となる。問 20 では、こうした点をふまえて「都道府県から町村への権限移譲」について問うている。

これに対して、全体の6割を越える回答が「町村にも市と同じように権限を移譲すべきである」(62.6%)と述べており、「現行のように町村への権限の移譲は少なくてよい」(24.8%)を大きく上回っている。その意味では、分権改革を進めて、さらに権限移譲を求める意欲が町村議会議員に強くあることが見てとれる。

表 4-4 都道府県から町村への権限移譲 (問 20)

町村にも市と同じように権限を委譲すべきである	4,190	62.6%
現行のように町村への権限移譲は少なくてよい	1,663	24.8%
その他	335	5.0%
わからない	348	5.2%
無回答	149	2.2%
無効	11	0.2%

表 4-5 議員報酬に対する意識と権限移譲との関係 (問 10)

	町村にも市と同じように権限の移譲すべきである	現行のように町村への権限の移譲は少なくてよい	その他	わからない	無回答	無効	合計
高い	190	88	27	20	7	2	334
適正である	1,241	641	80	122	34	2	2,120
低い	2,518	834	200	157	86	7	3,802
わからない	194	85	20	44	10	0	353
無回答	46	15	8	5	12	0	86
無効	1	0	0	0	0	0	1
合計	4,190	1,663	335	348	149	11	6,696

ただし、議員報酬との関係でクロス集計した結果では、権限移譲は少なくてよいと考える議員の3分の1程度が「報酬を適正」と考えているのに対して、権限移譲を求める議員の半数が「報酬が低い」と答えている点は興味深い。すなわち、権限移譲を進めるには、行政の面でも人員・組織・財源などの整備が求められるが、議会にとっても権限移譲が進んだ分、審議時間や内容についての高度化が求められる。ここでの集計結果は、権限移譲を進めことには積極的であるが、反面、議員報酬を高くするなど、それなりの対応を求める意識も強いことがわかる。反対に見ると、この回答にむしろ報酬の増加や定数の拡大などの「受け皿」がなければ権限移譲を望まない意識があるともいえ、この間多くの自治体議会で進められる議員報酬の削減によって、自治体議会の機能低下が進み、地方分権の現状にそぐわない状況

が進行する可能性がある。

## 6 住民の直接参加と議会

### (1) 地方税の賦課徴収に関する条例制定・改廃請求をめぐる

ここまでみてきたように、地方分権改革が進む中で議員の意識も変化し、また多くの自治体で議会の機能を高める改革も進められてきた。しかし、その一方で議会機能が十分に発揮されていないと感じる住民も多く、また、住民自体の参加意欲の高まりもあり、直接参加の制度化や改革も議論され始めてきている。そこで、最近の地方制度改革の動向として注目されているのが、さまざまな住民参加制度の改革をめぐる動きである。それらの中には、住民発議に関するものや住民投票をめぐるものがあるが、住民の直接参加については、従来、議会では慎重であるべきという議論をうけて、近年の住民参加拡大の動きには、批判的な議員の声も聞かれる。また、こうした議論が、首長が議会を無視して政策を決定する「迂回論」であるとの批判も提起されることがあった。

そうした中、地方制度調査会など中央政府によって制度改革が検討された、直接参加のしくみもある。地方税の賦課徴収については、昭和 23 (1948) 年の地方自治法改正によって、住民発議による条例制定・改廃請求の対象から外されている。その背景には、自治法制定当初に 11 都道府県において直接請求がなされるなど、地方税の賦課徴収に関する条例改正請求が全国に広がりを見せたことから、このような制度を存置すると、自治体の財政的基盤が揺らぎ、地方行政に支障をきたすことになるという判断があった。それに対して、先般この問題が地方制度調査会等で議論されたのは、時代の変化の中で住民の意識も変化しており、この問題について直接請求を復活させてもよいのではないかという背景があったからである。

これに対する議員の回答では大きく意見が分かれた。問 21 で「住民自治の観点から、地方税の賦課徴収等を条例制定・改廃請求の対象とすること（現行は対象から除外している）についてどう思いますか」と問うたのに対し、「対象とすべきである」という答えが 34.2% であり、一方、「現行のままでよい」は 46.8% と半数近くを占めた。そこには約 12% の差があるものの、議員の中にも住民の直接参加を支持する声が多いことがわかる。双方の意見の背景にはこの問題が税の徴収という経済的・社会的な影響が大きい課題であるという認識がある一方、議会と住民の関係について考えた時に、積極的な住民参加を肯定的に捉えるべきだという意見が増加してきていることもある。住民参加については、議会の代議制機能を損なうという意見も存在するが、住民の自治意識の高まりの中で、議員の意識も変わってきている点が見てとれる。この点については、後に見る住民投票をめぐる回答にも表れている。

表 4-6 賦課徴収条例の住民発議対象化等の是非（問 21）

対象とすべきである	2,288	34.2%
現行のままでよい	3,133	46.8%
その他	39	0.6%
分からない	1,012	15.1%
無回答	220	3.3%
無効	4	0.1%

## （２）新たな住民投票制度の創設と議会

このような住民参加についての意識変化をめぐって、回答結果がより伯仲しているのが住民投票をめぐる問題である。拘束型の住民投票制度については、現行制度の下では、首長のリコールや議会の解散にともなうもの、市町村合併に係る合併協議会設置に関するもの、地方自治特別法の制定にともなうものなどに限定されており、一般的に政策の是非を問うような拘束型住民投票の法制度は存在しない。原子力発電所や産業廃棄物処理施設の建設などをめぐって実施された自治体の住民投票や合併の是非を問う住民投票など、自治体の条例に基づく住民投票については首長や議会の決定を拘束することはできず、諮問型の住民投票、すなわち「参考意見」として理解されている。例えば、名護市米軍ヘリポート基地の受け入れをめぐる住民投票の法的拘束力が争われた事案において、那覇地裁判決は、「住民投票の結果に法的拘束力を肯定すると、間接民主制によって市政を執行しようとする現行法の制度原理と整合しない結果を招来することにもなりかねないのであるから…市長に市民投票における有効投票の賛否いずれか過半数の意思に従うべき法的義務があるとまで解することはでき」と述べ、法的拘束力について否定的に解している（那覇地裁平成 12 年 5 月 9 日判決）。

しかし近年、先にも見たように住民の積極的な直接参加の動きが見られ、また市町村合併や原発立地などの課題が顕在化する中、拘束型住民投票を制度化する議論が活発化してきている。さらに、財政状況が逼迫する中、公共施設の建設などについての住民投票の動きも見られる。近年でみると、平成 19（2007）年 12 月、千葉県四街道市において「地域交流センター（仮称）」の建設をめぐる住民投票が実施され、建設反対が多数（約 76%）を占めた結果、建設が白紙になったほか、平成 22（2010）年 12 月にも、長野県佐久市で、総合文化会館建設の是非を問う住民投票の結果、建設中止を余儀なくされることとなるといった事例が見られている。

そこで制度化の是非について地方制度調査会等で議論がなされたのが、「大規模な公の施設」の設置について拘束型の住民投票を求める動きである。町村議会議員は、こうした住民投票制度化の動きに対して、どのような意識をもっているのだろうか。

問 22 は、「住民自治の観点から、条例で定める大規模な公の施設の設置を議会が承認した後、住民投票を実施し、住民投票で過半数の同意がなければ当該公の施設は設置できないこととすることについてどう思いますか」と、拘束型住民投票の制度化について問うたものである。これに対して、「こうした住民投票制度は創設する必要はない」という答えが 47.5%と、「こうした住民投票制度は創設する必要がある」の 41.2%を上回ったものの、その差は問 21 で問うた回答の賛否よりも縮まっている。

表 4-7 住民投票制度創設の是非（問 22）

こうした住民投票制度は創設すべきである	2,760	41.2%
こうした住民投票制度は創設する必要はない	3,180	47.5%
その他	204	3.0%
わからない	379	5.7%
無回答	165	2.5%
無効	8	0.1%

一般的には住民投票制度は、議会の意思決定をくつがえす、あるいは否定するものとして、議会関係者からは否定的な見解が多く聞こえてくるが、町村議会議員について見ると、過去の調査でも住民参加について必ずしも否定的な意見のみが存在するわけではない。ただ、住民投票について、町村議会議員がどのような意識をもっているのかについては問われておらず、明らかにされていなかった。その意味では、今回調査では、住民投票制度の是非についての町村議員の意識が明らかになった。

今回の調査で、住民投票を創設する必要はないという意見が 47.5%と最多であり、町村議員においても住民投票制度に対する議員の懐疑的な意識がかいま見える。しかし、一方で、4割以上の町村議会議員がこれを肯定的に評価し、双方の意見が伯仲している点には注目したい。町村は自治体規模が小さく、議会や行政と住民の距離が近いこともあり、住民参加については理解されやすい側面もある。しかし、それをふまえてもなお、今回の調査結果は重要である。過半数は否定的であるとしても、賛否が伯仲し、住民投票制度に肯定的な意見が多く、町村議会議員の意識の中に見られたことは、今後の住民投票制度化についての議論に影響をあたえ、議会のあり方に一石を投じるものである。

### （3）住民参加について

このように住民投票制度についての肯定的な意見が相当数見られる中、住民参加制度に対する町村議会議員の意識は、行政が住民参加を進めることについて聞いてみるとさらに伯仲する。問 23 は、「近年、各自治体執行部では「住民参加行政（いわゆる対話行政）」を積極的に進めていますが、このことについてどう思いますか」というものであるが、これを「さらに推進すべきだ」という答えは 45.6%と全体の半数に迫る。

また、「議会自身で住民参加を推進すべきである」という回答も 38.3%と多く、議会・行政いずれが進めるかはともかく、地方自治において住民参加が不必要であるという意見は少数派である。確かに「議会があるので住民参加行政は必要ない」という意見も 11.6%と全体の 1割程度存在するものの、議会・行政の活動に対する何らかの住民参加を求める回答を全てあわせると、全体の 8割強に達するのである。

その意味では、議会が取り組むか、行政が取り組むかという違いはあるにせよ、住民の参加を充実強化しようという意識が、町村議会議員の間では一般的なものになってきているということがわかる。

表 4-8 住民参加行政の是非（問 23）

議会があるので住民参加行政は必要ない	778	11.6%
議会は議会自身で住民参加を推進すべきである	2,563	38.3%
住民参加行政は住民の自治意識を高めたり、議会活動のたりないところを補うこととなるのでさらに推進すべきだ	3,052	45.6%
その他	128	1.9%
無回答	161	2.4%
無効	14	0.2%

## 7 これからの自治体制度と町村議会

今回の調査では、情報化社会の下で住民参加の拡大を求める声が高まる中、町村議会議員の意識の中でも何らかの形で住民参加制度を充実させ、多くの住民の合意形成を進めなければならないという意識が強まっているのがわかる結果がえられた。ただし、抽象的な形での参加への同意は得られつつあるにしても、そこから住民投票、そして住民発議制度へと、参加の形が具体化してくるにしたがって意見が分かれてくる傾向もある。この議論には、議会という間接民主主義の制度と住民の直接参加制度の調和をどのように図っていけばよいのかという困難な課題があり、また、住民参加による意思決定の結果、どのような政策が自治体にもたらされるのかという、制度の議論では計れない政治の問題も内包されている。

ただ、二元代表制をとる日本の自治体政治の制度を前提とすれば、議会と行政が、双方で住民の参加を促進し、多くの住民による合意形成の結果としての政治的な意思決定を成し遂げていく必要があることは間違いない。その意味で、このアンケート結果に示された、議会・行政双方による住民参加の促進を求める声は、二元代表制を前提とした自治体政治制度の機能が、存分に発揮されることを期待するものでもあるといえよう。

そして、町村議会は、「平成の大合併」を経る中、多くの困難に直面しながらも、多くの自治体で小規模を維持し、住民に身近な議会を保持している。その意味で、町村議会には、大規模化した自治体の議会とは異なる参加型のシステムと広範な住民の合意形成を成し遂げられる可能性があるのではなかろうか。

## おわりに

### 1 「都市化の時代」の終焉～市と町村の区別～

いわゆる「平成の大合併」によって全国の町村議会は甚大な影響を受けた。何よりも町村数が半分以下に激減し、それにもなって町村議会議員数も激減することになった。「合併はしない方がよかったと思う」と「合併の成果が感じられない」を加えると、7割近くが否定的である。合併の成果を判断するには時期尚早であるかもしれないが、国策として強力に推進された「平成の大合併」に対する町村議会議員の評価である。

全国の町村の数が減り、したがって町村議会が減り続けることは「都市化」のもたらす必然現象で、それが時代の流れだとする見方がある。なるほどたしかに、過ぎし20世紀は「都市化の時代」であった。田舎は都会となり、都会の人口が増え続けてきた。しかしそれは、いつまでも続く傾向であろうか。これからも、20世紀と同様な傾向が続くのであろうか。

すでにわが国は「人口減少の時代」に入っている。私たちにとって身近な都市の人口動態をみても、これまでのような人口の都市集中がそのまま継続すると見込まれる都市はあまりない。少なくともこの国においては、多くの都市のサステナビリティ（持続可能性）が問われる時代に移ってきている。「平成の大合併」によって基礎自治体の多くが町村から市になったが、それは従前のような田舎から都会への地域社会の変身をもたらすものではないであろうし、「地域の自主性と自立性」が自ずと高まることを約束するものではないであろう。

今回の意識調査では、「平成の大合併」に対する評価とともに、市と町村の区別についても尋ねている。端的に「市と町村を行政上区別しない」を選択したのは4人に1人であるが、指定都市・中核市・特例市以外の一般市もしくは一定の人口（例えば5万人）を下回る市との行政上の区別を否定する回答を加えると、全体で6割近くに達する。当選回数が多いほど否定的意見が多くなる。また、「町村にも市と同じように権限を移譲すべき」とする回答が6割を超えている。市と町村の区別、異なる取扱いについて再考すべき時期に来ていることがうかがわれよう。

### 2 議員定数の下限が問われる状況

多くの地方議会において、改選期に議員定数の削減がおこなわれている。実態調査では、1町村あたりの条例定数の平均は12.8人であるが、4年前の平均は14.1人であった。さらにその4年前になると、15.2人である。

地方自治法第91条は、第1項で市町村議会議員の定数を条例事項としながら、2011年改正がなされるまでは、第2項で人口段階別に定数の上限値を規定していた。町村については、①人口2千未満は12人、②2千以上5千未満は14人、③人口5千以上1万未満は18人、④人口1万以上2万未満は22人、⑤人口2万以上は26人が上限値であった。

この法定上限値が撤廃されたのだが、それに伴って、法定上限値を基準としてそれよりも各自治体の条例で定める定数が何人下回るかを示すこともできなくなった。上記の実態調査における法定上限値の平均は19.5人であり、条例定数平均との差は6.7人であったが、これが双方を比較する最後の数値となる。

今回の意識調査では、全体で過半の議員（55.6%）が現在の議員定数を「適正である」と

している。「多い」(18.5%)と「少ない」(22.2%)の差よりも府県別の地域差が目立つ。定数削減の動きは財政窮迫と地方議会への不信感の相乗作用とされるが、議員自身を対象とした調査であることに留意するならば、前者の財政窮迫要因が大きく作用しているのかもしれない。

議員定数の法定上限値撤廃によって、全般に定数の少ない町村議会にとっては、これまでと同様な定数削減圧力が続くならば、議会としての存亡にもかかわってくるおそれもありうる。現に、いったい議員定数はどこまで減らせるのかという率直な問いかけがしばしばなされるほどである。

議会としての存立に最低何人が必要であるか、また人口に応じた適正規模はどうかを判断する明確な合理的根拠はない。

沿革的には、「明治の大合併」を伴った町村制施行時における議員定数の最低値は人口1,500未満の町村が8人であり、先述の2011年改正前における人口2千未満、12人の最低定数が法定されたのは、地方自治法制定に先立つ1946年の町村制改正(第1次地方制度改革)のことで、それが翌年の地方自治法に引き継がれたものである。その後、講和条約が発効した1952年の地方自治法改正にあたって、人口1万以上の町村と人口5万未満の市は23人以上27人以内、人口1万未満の町村は9人以上19人以内とする政府原案が作成されたが、猛反対を受けて提案できなかったという経緯もある。

議員定数をどのように定めるかは、議会の機能・役割をどのように考えるかに帰着する。その点に関する住民合意を得ることが先決である。執行機関に対する批判機能を重点におけば、議員数も多いほうがよいことになりそう。また、議員定数が少なければ少ないほど、1議員あたりの住民の数が大きくなり、住民と議員との結びつきは薄くなる。議員1人あたりの人口に大きな格差が生じ、他の自治体との均衡を失することも、選挙の平等原則に照らして問題となるし、委員会主義の議会運営を原則としている点も考慮に入れなければならない。慎重な対応が求められるところである。

### 3 議員報酬の適正水準は？

議員定数の問題に加えて、議員報酬の適正化問題がある。ここでも財政窮迫要因が作用し、議会費用を抑制するために、定数削減とリンクして報酬削減が主張され、現実にそれがおこなわれたりもする。定数を維持するのであれば報酬をもっと引き下げよ、というわけである。

前項目と同じく実態調査によれば、議長報酬月額全国平均は、議長が285,974円、議員が209,930円であり、参考データの町村長給料は676,759円となっている。二元代表制のもとで町村長の給料と議長の報酬とでは、これだけの開きがある。議員報酬は町村長の平均給料月額の3割程度である。

同年度当初予算額の1町村あたり議会費の全国平均は95,974千円で、一般会計歳出総額に占める割合は1.6%にとどまる。この一般会計に占める議会費の割合は、人口規模が大きくなるにしたがい低くなっているが、町村長の給料と議長の報酬を比べてみると、それとは逆の傾向になる。すなわち、前記の人口段階別で、人口規模が大きくなるほど町村長の給料に対する議長報酬の比率が高くなり、①人口2千未満の町村では38.1%であるのに対して⑤人口2万以上の町村では45.3%になる。いぜんとして双方の差は大きいものの、人口規模が大きくなるにしたがってその差が縮まるのである。

さて、町村の議員報酬額についての回答は、先の議員定数についての回答とはまったく異なり、「適正である」は3分の1弱（31.7%）で、ここでは過半の議員（56.8%）が「低い」を選択している。年収に占める議員報酬の割合が高いほど「低い」と感ずる傾向があるのは理解しやすいが、興味あることに、在職年数が短いほど同様に「低い」と感じている割合が高くなる傾向にあるようである。

上記のとおり、議員報酬の平均は月額 21 万円程度であり、実額では大卒の初任クラスである。そこで議員報酬は職員の中で誰の給料を基準にすべきかを尋ねたところ、「職員のうち中堅クラス」が 30.4%と最も多く、それに次いで「職員のうち幹部クラス」が 25.4%となっている。現行水準はあまりに低すぎ、せめて中堅クラスの職員なみに、ということであろうか。議員研修の折などに、現行の議員報酬では大学進学をめざすわが子の希望もかなえられないとの悲痛なまでの声が挙がったことをまざまざと思い出す。

議員報酬算定にあたっては多くの自治体が苦慮しているようである。厳しい財政状況に配慮しながらも、議員の活動日数をできるだけ算定に反映させる調査表を作成して、基準と数字を示して住民に説明できる方式をめざす自治体が現れてきているようであり、その際、議員と同じ公選職の町村長の職務日数と議員の活動日数の比率を算入した全国町村議会議長会検討方式をベースにしつつ、類似団体等比較方式や町村職員給与比較方式などを参考にしていると聞く。しかし、議員の活動日数を一覧できるように表示しようにも、その調査表に現れない議員の活動実態が多分にあり、おそらくは、表示すること自体が容易なことではないであろう。それぞれの自治体で独自方式を考案するつもりで取り組むことが望まれる。

#### 4 その他の注目される主要事項

取り上げるべき事項は多数に上る。しかし、そのすべてをここで取り上げることはできない。主として、最後の地方自治に関する設問の中で、冒頭に取り上げた「平成の大合併」に関する評価を除き、その他の注目される町村議会議員の回答についていくつか挙げるにとどめよう。

まず、二元代表制のあり方についてはどうか。これについては、事前の予想どおり、「制度を維持し、その機能が果たせるように取り組むべきである」が過半数（51.9%）を占めた。ただし、3人に1人は「議会の権限を強くし、二元代表制の純化を進めるべきである」を選択している。

指摘するまでもなく、現行の二元代表制は日本の地方自治体に独自のもので、たとえばアメリカ合衆国の連邦政府に典型的に見られるものとは相当に異なっている。議会の長に対する不信任議決、その対抗手段としての長による議会の解散の制度が採り入れられていることだけではない。アメリカの連邦政府では、議案および予算の提出権限も立法部に限られている。したがって、二元代表制の純化をいう場合、どこまでのことを想定しているかが問題とされなければならない。

今回の調査で町村議会議員から非常に明快なスタンスが示された事項のひとつは、議員をボランティアと位置づけることについてどう思うかを尋ねた設問への回答であった。8割もが「ボランティアと同じでよいとは思わない」としている。

先に触れた 2011 年自治法改正における法定議員数の上限値撤廃に際して、ボランティア議員の制度化を主張する言説もあったが、回答者の 8 割が明確に否定的回答を寄せているこ

とを軽視すべきではなかろう。ボランティア議員のとらえ方によるところもあるにせよ、実際の議員活動は片手間になしうるものではなくなっている。そのことが議員たち自身によって鮮明にされたということである。

報告書のはじめに記したように、今回の意識調査の具体的設計に着手したのは、総務省の地方行財政検討会議において「地方自治法の抜本改正」に関する検討がおこなわれ、第30次地方制度調査会が設置される時機をとらえてのことであった。そのため、当時、住民自治の拡充方策に関して提起されていた具体的事項についての設問も配置してある。地方税の賦課徴収等を条例制定改廃請求の対象とすることを尋ねた問21や大規模な公の施設の設置に関する住民投票の創設について尋ねた問22がそれである。

第180回通常国会における地方自治法一部改正法案にそれらの事項を盛り込むことは最終的に見送られることになったが、前者に関しては「現行のままでよい」、後者に関しては「創設する必要がない」とする意見が一番多かったものの、いずれも過半数に達せず、その一方で、前者について3人に1人が「対象とすべきある」とし、後者について「創設すべきである」が4割を超えていることも見逃せない。

これらの回答状況とともに、地方議会を取り巻く時代状況の変化をうかがわせるのが、最後の設問で取り上げた「住民参加行政」に関する町村議会議員の受けとめ方である。自治体執行部が積極的に進めてきたそれに対するかねての議会側の対応は、いわゆる「議会迂回説」に示されるように消極的なとらえ方が優勢であった。

ところが、今回の調査では、「議会があるので住民参加行政は必要ない」とするものはわずか1割強にとどまり、「議会は議会自身で住民参加を推進すべきである」あるいは「住民参加行政は住民の自治意識を高めたり、議会活動のたりないところを補うこととなるのでさらに推進すべきだ」とするものが、合わせて8割を超える結果となった。他の箇所（問16）で、議会と住民を近づける方策として「議会報告会などの住民と接触する機会を増やす」が最も多くなっている（62.0%）ことでもこの結果は裏付けられている。町村議会は明らかに変わってきているのである。

## 5 自治法改正に頼らない議会改革を！

地方議会の権能を二元代表制にふさわしいものにするには、地方自治法の改正をまたなければならぬものも数多い。しかしそれに劣らず、現行の法制度のもとでなしうるということがいかに多いことか、議会改革に乗り出した議会であればそのことに気づいているはずである。

はじめに、議会基本条例を最初に制定した栗山町議会の快挙について触れたが、同じく「開かれた議会」づくりの先駆けである北海道福島町の議会基本条例前文の表現にならうならば、議会改革は「気がついた事から」「できる事から」一歩ずつ積み上げていくほかはない。各町村議会における、それぞれの持ち味を生かした地道な改革努力の継続を切に願うばかりである。

## 今後の町村議会のあり方と自治制度に関する研究会委員名簿

委員長 今 村 都南雄（山梨学院大学大学院社会科学研究科長

・中央大学名誉教授）

牛 山 久仁彦（明治大学政治経済学部教授）

江 藤 俊 昭（山梨学院大学法学部教授）

金 子 優 子（山形大学人文学部教授）

岡 本 三 彦（東海大学政治経済学部教授）

附属資料

# 町村議会議員意識調査集計結果

平成 2 4 年 3 月

全国町村議会議長会



## 1 調査の目的

近年、地方議会の役割や責任が増大する中で、町村議会にあっては議員定数や議員報酬をはじめとする議会の根幹に関わる問題を抱え、苦慮されているとの声も多く聞かれる。

本会は、町村議会議員が日頃の議員活動に関してどのように考えているのか調査し、議員の位置付けの明確化や今後の制度改正などの参考にするため実施する。

## 2 調査の実施方法

- (1) 調査対象 平成 23 年 11 月末日現在の全国 933 町村の全町村議会議員 11,687 人。  
(町村議会議員共済会調)
- (2) 調査方法 各町村議会を通じて調査用紙を各議員に配付し、回答は無記名で全国町村議会議長会まで郵送。
- (3) 調査項目 34 項目
- (4) 調査期間 平成 23 年 11 月 28 日(月)～12 月 28 日(水)

## 3 回収結果

有効回収率 6,696 (57.3%)

#### 4 設問

##### (1) あなたのことについて

##### ① あなたの居住している都道府県名を教えてください。

北海道	891	13.3%	滋賀県	39	0.6%
青森県	139	2.1%	京都府	80	1.2%
岩手県	161	2.4%	大阪府	62	0.9%
宮城県	211	3.2%	兵庫県	101	1.5%
秋田県	93	1.4%	奈良県	184	2.7%
山形県	130	1.9%	和歌山県	137	2.0%
福島県	306	4.6%	鳥取県	136	2.0%
茨城県	78	1.2%	島根県	81	1.2%
栃木県	76	1.1%	岡山県	105	1.6%
群馬県	166	2.5%	広島県	77	1.1%
埼玉県	179	2.7%	山口県	40	0.6%
千葉県	124	1.9%	徳島県	109	1.6%
東京都	84	1.3%	香川県	72	1.1%
神奈川県	122	1.8%	愛媛県	71	1.1%
山梨県	103	1.5%	高知県	149	2.2%
新潟県	86	1.3%	福岡県	232	3.5%
富山県	35	0.5%	佐賀県	69	1.0%
石川県	75	1.1%	長崎県	67	1.0%
福井県	86	1.3%	熊本県	219	3.3%
長野県	425	6.3%	大分県	29	0.4%
岐阜県	151	2.3%	宮崎県	111	1.7%
静岡県	94	1.4%	鹿児島県	144	2.2%
愛知県	144	2.2%	沖縄県	166	2.5%
三重県	123	1.8%	無回答	133	2.0%
			無効	1	0.0%

② あなたの性別を教えてください。

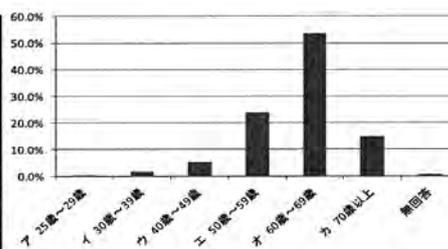
ア 男性	6,073	90.7%
イ 女性	559	8.3%
無回答	64	1.0%

【参考】第57回実態調査調（平成23年7月1日現在）

男性	10,766	91.6%
女性	990	8.4%
合計	11,756	100.0%

③ あなたの年齢を教えてください。

ア 25歳～29歳	15	0.2%
イ 30歳～39歳	108	1.6%
ウ 40歳～49歳	348	5.2%
エ 50歳～59歳	1,593	23.8%
オ 60歳～69歳	3,585	53.5%
カ 70歳以上	996	14.9%
無回答	51	0.8%

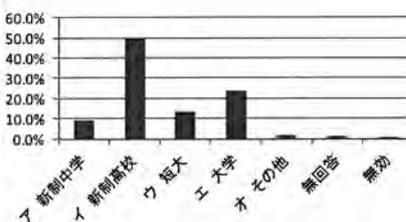


【参考】第57回実態調査調（平成23年7月1日現在）

性別	年齢構成							計	平均年齢
	25～29歳	30～39歳	40～49歳	50～59歳	60～69歳	70～79歳	80歳以上		
男性	21	204	615	2,623	5,644	1,598	61	10,766	62
女性	1	12	79	352	466	79	1	990	60
合計	22	216	694	2,975	6,110	1,677	62	11,756	62
割合	0.2%	1.8%	5.9%	25.3%	52.0%	14.3%	0.5%	100.0%	—

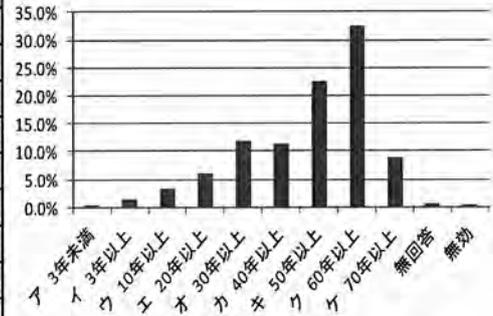
④ あなたの最終学歴を教えてください。

ア 新制中学・旧制小学校	635	9.5%
イ 新制高校・旧制中学	3,370	50.3%
ウ 短大・高等専門学校・旧制高校	889	13.3%
エ 大学、大学院	1,599	23.9%
オ その他	125	1.9%
無回答	69	1.0%
無効	9	0.1%



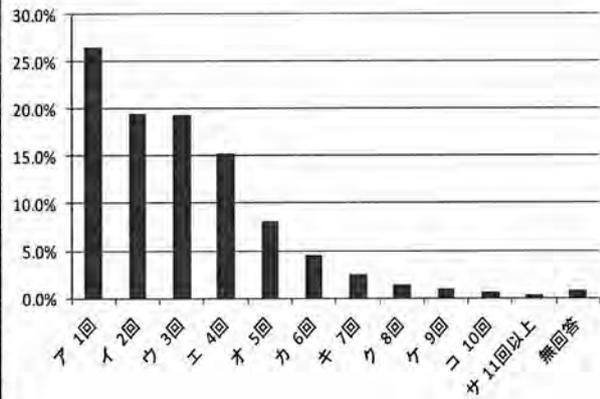
⑤ あなたの町村における居住年数を教えてください。

ア	3年未満	25	0.4%
イ	3年以上～10年未満	104	1.6%
ウ	10年以上～20年未満	237	3.5%
エ	20年以上～30年未満	419	6.3%
オ	30年以上～40年未満	797	11.9%
カ	40年以上～50年未満	767	11.5%
キ	50年以上～60年未満	1,520	22.7%
ク	60年以上～70年未満	2,172	32.4%
ケ	70年以上	603	9.0%
	無回答	49	0.7%
	無効	3	0.0%



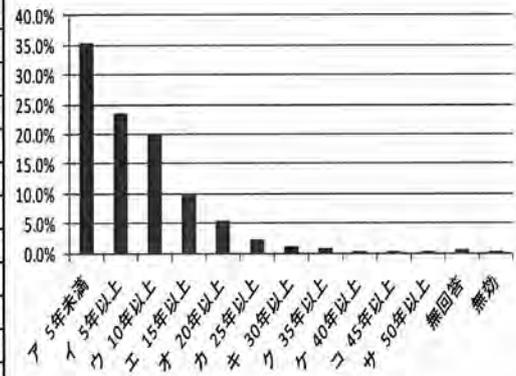
⑥ あなたの町村議会議員としての当選回数を教えてください。

ア	1回	1,774	26.5%
イ	2回	1,309	19.5%
ウ	3回	1,298	19.4%
エ	4回	1,024	15.3%
オ	5回	542	8.1%
カ	6回	305	4.6%
キ	7回	170	2.5%
ク	8回	98	1.5%
ケ	9回	63	0.9%
コ	10回	40	0.6%
サ	11回以上	23	0.3%
	無回答	50	0.7%



⑦ あなたの町村議会議員としての在職年数を教えてください。

ア	5年未満	2,373	35.4%
イ	5年以上～10年未満	1,580	23.6%
ウ	10年以上～15年未満	1,333	19.9%
エ	15年以上～20年未満	663	9.9%
オ	20年以上～25年未満	374	5.6%
カ	25年以上～30年未満	157	2.3%
キ	30年以上～35年未満	87	1.3%
ク	35年以上～40年未満	54	0.8%
ケ	40年以上～45年未満	17	0.3%
コ	45年以上～50年未満	4	0.1%
サ	50年以上	4	0.1%
	無回答	49	0.7%
	無効	1	0.0%



【参考】第57回実態調査調（平成23年7月1日現在）

性別	4年未満	4年以上 8年未満	8年以上 12年未満	12年以上 16年未満	16年以上 20年未満	20年以上 24年未満	24年以上 28年未満	28年以上 32年未満	32年以上 36年未満	36年以上 40年未満	40年以上	合計
男性	2,660	2,190	2,127	1,649	889	531	320	186	111	75	28	10,766
女性	264	214	223	145	70	36	20	8	6	4	0	990
合計	2,924	2,404	2,350	1,794	959	567	340	194	117	79	28	11,756
割合	24.9%	20.4%	20.0%	15.3%	8.2%	4.8%	2.9%	1.7%	1.0%	0.7%	0.2%	100.0%

⑧ あなたの立候補届出書に記載した党派を教えてください。

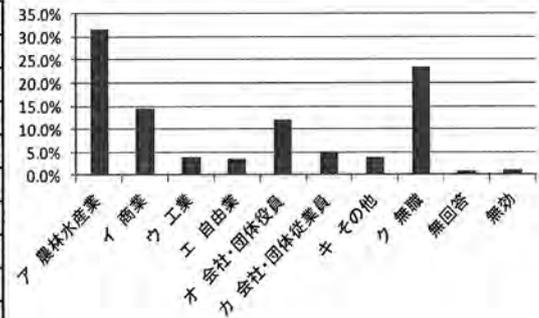
ア	民主党	67	1.0%
イ	自民党	193	2.9%
ウ	公明党	264	3.9%
エ	共産党	401	6.0%
オ	社民党	18	0.3%
カ	その他	23	0.3%
キ	無所属	5,675	84.8%
	無回答	45	0.7%
	無効	10	0.1%

【参考】第57回実態調査調（平成23年7月1日現在）

性別	党派別内訳							合計
	無所属	自民党	民主党	公明党	共産党	社民党	その他	
男性	9,773	73	68	241	560	34	17	10,766
女性	546	5	10	187	231	4	7	990
合計	10,319	78	78	428	791	38	24	11,756
割合	87.8%	0.7%	0.7%	3.6%	6.7%	0.3%	0.2%	100.0%

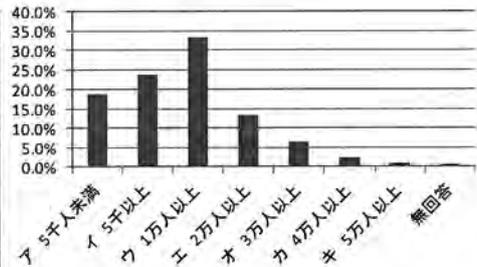
⑨ あなたの職業を教えてください。

ア 農林水産業(自営)	2,120	31.7%
イ 商業(自営)	960	14.3%
ウ 工業(自営)	265	4.0%
エ 自由業	247	3.7%
オ 会社・団体役員	807	12.1%
カ 会社・団体従業員	345	5.2%
キ その他	258	3.9%
ク 無職	1,566	23.4%
無回答	53	0.8%
無効	75	1.1%



⑩ あなたの町村の人口を教えてください。

ア 5千人未満	1,258	18.8%
イ 5千以上～1万人未満	1,584	23.7%
ウ 1万人以上～2万人未満	2,234	33.4%
エ 2万人以上～3万人未満	901	13.5%
オ 3万人以上～4万人未満	440	6.6%
カ 4万人以上～5万人未満	163	2.4%
キ 5万人以上	69	1.0%
無回答	47	0.7%

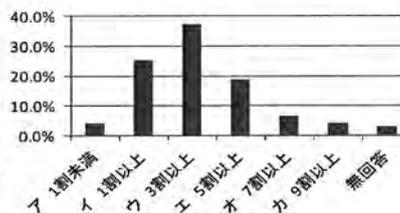


【参考】第57回実態調査調（平成23年7月1日現在）

人口	町村数	割合
5千人未満	230	24.7%
5千人以上1万人未満	242	26.0%
1万人以上2万人未満	282	30.3%
2万人以上3万人未満	104	11.2%
3万人以上4万人未満	50	5.4%
4万人以上5万人未満	19	2.0%
5万人以上	5	0.5%
合計	932	100.0%

⑪ あなたの世帯の年収総額(前年度)に占める議員報酬額(年収)の割合を教えてください。

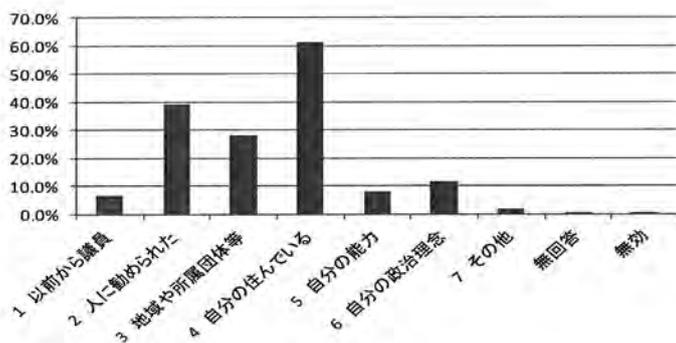
ア 1割未満	294	4.4%
イ 1割以上～3割未満	1,702	25.4%
ウ 3割以上～5割未満	2,519	37.6%
エ 5割以上～7割未満	1,255	18.7%
オ 7割以上～9割未満	437	6.5%
カ 9割以上	292	4.4%
無回答	197	2.9%



(2) あなたの日頃の活動について

問1 議員になった主な動機・きっかけは何ですか。(○2つまで)

1 以前から議員になりたかった	442	6.6%
2 人に勧められた	2,617	39.1%
3 地域や所属団体等の意志を行政に反映させたかった	1,875	28.0%
4 自分の住んでいる町村をよくしたかった	4,108	61.4%
5 自分の能力を生かしたかった	549	8.2%
6 自分の政治理念を実現したかった	791	11.8%
7 その他	138	2.1%
無回答	46	0.7%
無効	21	0.3%

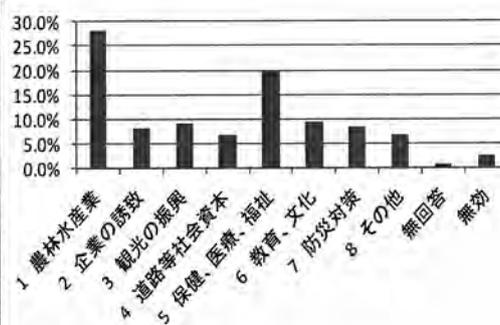


問2 本会議・委員会活動のほか、次の活動について、議員として力を入れたいと思っている順に教えてください。(番号を順番に記入)

項目	1番	2番	3番	4番	無回答	無効
国・県等への要望活動	765 (11.4%)	927 (13.8%)	2,931 (43.8%)	1,179 (17.6%)	829 (12.4%)	65 (1.0%)
政党・会派活動	256 (3.8%)	353 (5.3%)	1,091 (16.3%)	3,760 (56.2%)	1,220 (18.2%)	16 (0.2%)
住民懇談会等 (陳情・請願を含む)	3,360 (50.2%)	1,981 (29.6%)	630 (9.4%)	140 (2.1%)	496 (7.4%)	89 (1.3%)
調査・研究活動	2,109 (31.5%)	2,551 (38.1%)	995 (14.9%)	332 (5.0%)	633 (9.5%)	76 (1.1%)

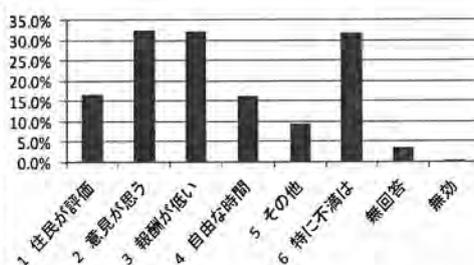
問3 いま議員として一番取り組みたい政策は何ですか。(○1つ)

1 農林水産業の活性化	1,896	28.3%
2 企業の誘致	553	8.3%
3 観光の振興	610	9.1%
4 道路等社会資本の整備	449	6.7%
5 保健、医療、福祉の充実	1,322	19.7%
6 教育、文化の振興	624	9.3%
7 防災対策の強化	569	8.5%
8 その他	450	6.7%
無回答	52	0.8%
無効	171	2.6%



問4 議員になってどこに不満を感じますか。(○2つまで)

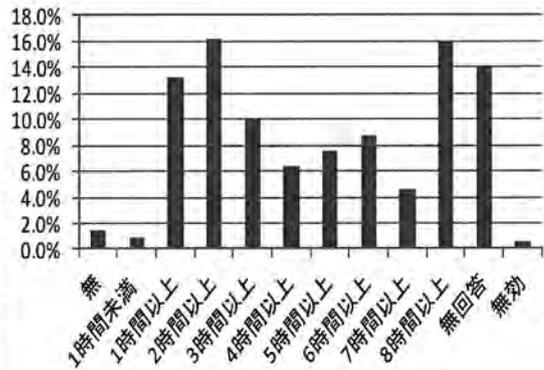
1 住民が評価してくれない	1,122	16.8%
2 意見が思うように通らない	2,170	32.4%
3 報酬が低い	2,156	32.2%
4 自由な時間が少ない	1,096	16.4%
5 その他	637	9.5%
6 特に不満はない	2,142	32.0%
無回答	236	3.5%
無効	11	0.2%



問5 本会議、委員会等の議会活動以外で、議員活動として毎日どのくらいの時間を割いていますか。

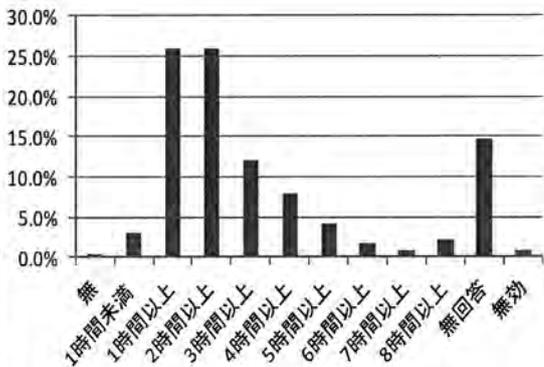
「議会開会中」

無	97	1.4%
1時間未満	64	1.0%
1時間以上～2時間未満	883	13.2%
2時間以上～3時間未満	1,084	16.2%
3時間以上～4時間未満	673	10.1%
4時間以上～5時間未満	431	6.4%
5時間以上～6時間未満	504	7.5%
6時間以上～7時間未満	590	8.8%
7時間以上～8時間未満	305	4.6%
8時間以上	1,077	16.1%
無回答	946	14.1%
無効	42	0.6%



「議会閉会中」

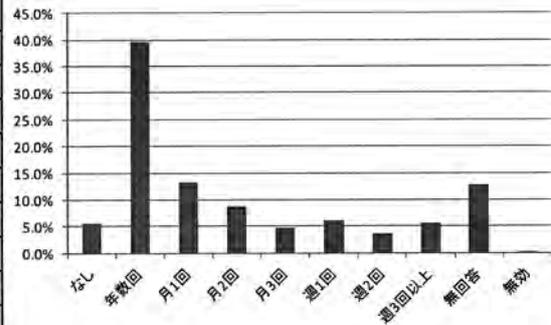
無	29	0.4%
1時間未満	200	3.0%
1時間以上～2時間未満	1,734	25.9%
2時間以上～3時間未満	1,745	26.1%
3時間以上～4時間未満	816	12.2%
4時間以上～5時間未満	528	7.9%
5時間以上～6時間未満	278	4.2%
6時間以上～7時間未満	113	1.7%
7時間以上～8時間未満	52	0.8%
8時間以上	151	2.3%
無回答	990	14.8%
無効	60	0.9%



問6 次に掲げる活動を平均で何回程度されていますか。(該当欄に○1つ)

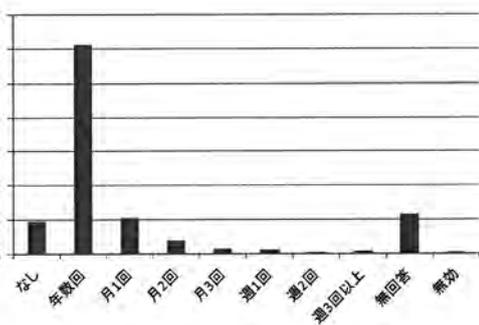
「調査・研究（自費）」

なし	373	5.6%
年数回	2,647	39.5%
月1回	890	13.3%
月2回	587	8.8%
月3回	312	4.7%
週1回	410	6.1%
週2回	238	3.6%
週3回以上	375	5.6%
無回答	849	12.7%
無効	15	0.2%



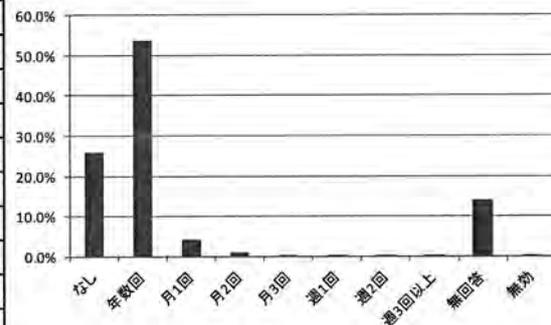
「視察・研修（自費）」

なし	622	9.3%
年数回	4,096	61.2%
月1回	702	10.5%
月2回	254	3.8%
月3回	96	1.4%
週1回	75	1.1%
週2回	28	0.4%
週3回以上	51	0.8%
無回答	764	11.4%
無効	8	0.1%



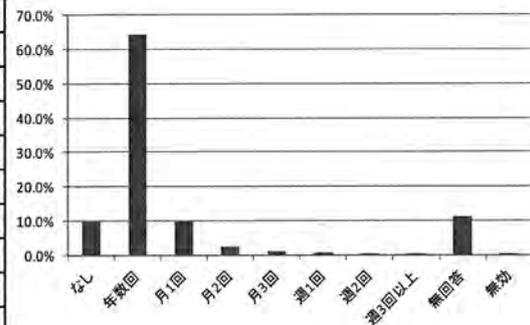
「国・県との意見交換・陳情」

なし	1,748	26.1%
年数回	3,600	53.8%
月1回	278	4.2%
月2回	68	1.0%
月3回	27	0.4%
週1回	7	0.1%
週2回	3	0.0%
週3回以上	9	0.1%
無回答	945	14.1%
無効	11	0.2%



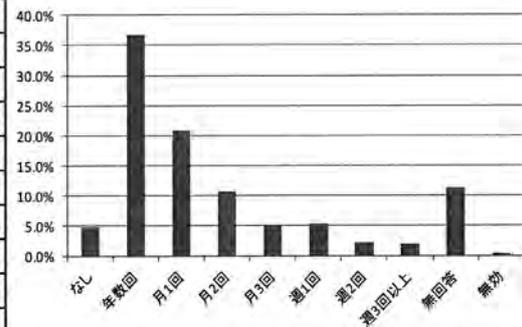
「他市町村との意見交換」

なし	652	9.7%
年数回	4,317	64.5%
月1回	648	9.7%
月2回	163	2.4%
月3回	68	1.0%
週1回	56	0.8%
週2回	9	0.1%
週3回以上	16	0.2%
無回答	744	11.1%
無効	23	0.3%



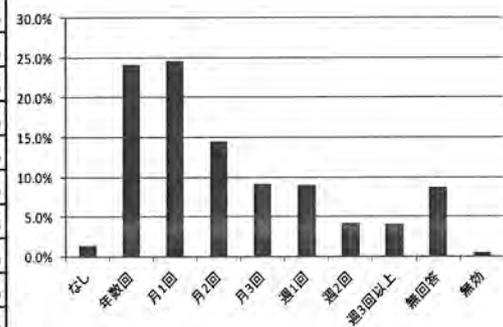
「執行部との意見交換」

なし	324	4.8%
年数回	2,459	36.7%
月1回	1,404	21.0%
月2回	718	10.7%
月3回	350	5.2%
週1回	366	5.5%
週2回	148	2.2%
週3回以上	137	2.0%
無回答	764	11.4%
無効	26	0.4%



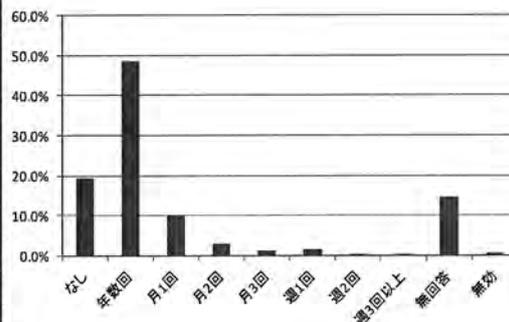
「同僚議員との意見交換」

なし	91	1.4%
年数回	1,622	24.2%
月1回	1,649	24.6%
月2回	969	14.5%
月3回	606	9.1%
週1回	601	9.0%
週2回	279	4.2%
週3回以上	267	4.0%
無回答	584	8.7%
無効	28	0.4%



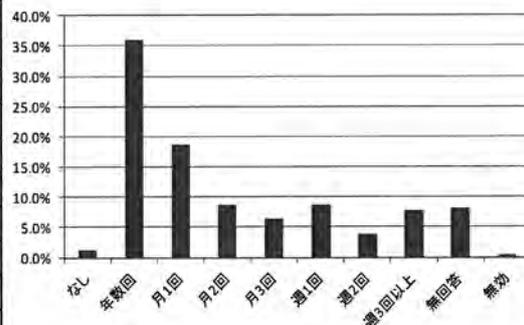
「学識者との意見交換」

なし	1,300	19.4%
年数回	3,254	48.6%
月1回	671	10.0%
月2回	211	3.2%
月3回	85	1.3%
週1回	93	1.4%
週2回	29	0.4%
週3回以上	31	0.5%
無回答	986	14.7%
無効	36	0.5%



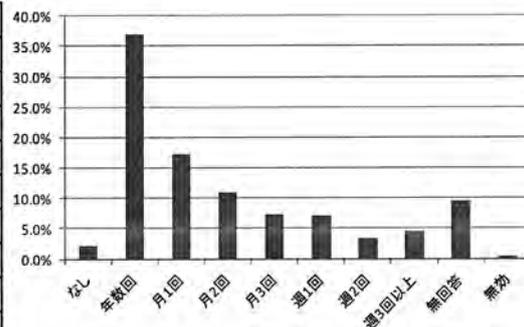
「住民との意見交換」

なし	77	1.1%
年数回	2,411	36.0%
月1回	1,254	18.7%
月2回	585	8.7%
月3回	428	6.4%
週1回	592	8.8%
週2回	251	3.7%
週3回以上	514	7.7%
無回答	552	8.2%
無効	32	0.5%



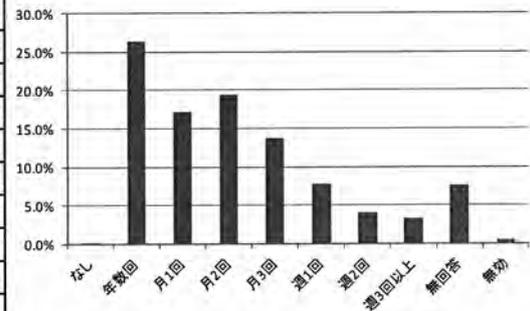
「住民からの苦情相談」

なし	148	2.2%
年数回	2,475	37.0%
月1回	1,155	17.2%
月2回	732	10.9%
月3回	489	7.3%
週1回	485	7.2%
週2回	233	3.5%
週3回以上	307	4.6%
無回答	642	9.6%
無効	30	0.4%



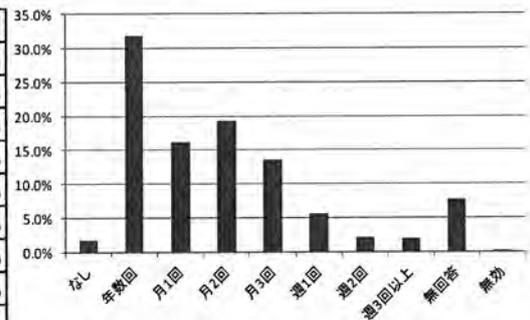
「町内行事への出席」

なし	16	0.2%
年数回	1,771	26.4%
月1回	1,145	17.1%
月2回	1,302	19.4%
月3回	917	13.7%
週1回	519	7.8%
週2回	266	4.0%
週3回以上	222	3.3%
無回答	511	7.6%
無効	27	0.4%



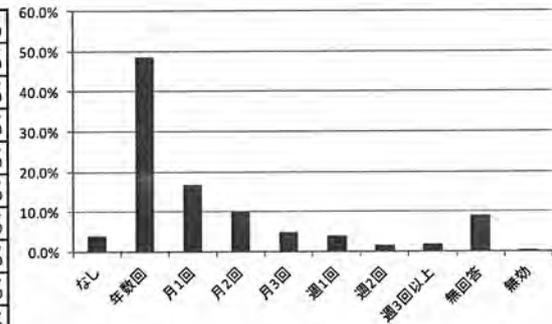
「慶弔への出席」

なし	117	1.7%
年数回	2,130	31.8%
月1回	1,088	16.2%
月2回	1,288	19.2%
月3回	906	13.5%
週1回	369	5.5%
週2回	144	2.2%
週3回以上	124	1.9%
無回答	514	7.7%
無効	16	0.2%



「各種団体との交流」

なし	260	3.9%
年数回	3,248	48.5%
月1回	1,126	16.8%
月2回	660	9.9%
月3回	325	4.9%
週1回	252	3.8%
週2回	106	1.6%
週3回以上	116	1.7%
無回答	599	8.9%
無効	4	0.1%



問7 議員年金制度が本年6月1日に廃止されましたが、議員退職後の生活についてどう思いますか。(○1つ)

1 非常に不安である	1,359	20.3%
2 やや不安である	2,096	31.3%
3 特に不安はない	2,921	43.6%
4 その他	153	2.3%
無回答	144	2.2%
無効	23	0.3%

(3) 議会の制度等について

問8 あなたの町村の議員定数をどう思いますか。(○1つ)

1 多い	1,242	18.5%
2 適正である	3,721	55.6%
3 少ない	1,488	22.2%
4 わからない	162	2.4%
無回答	82	1.2%
無効	1	0.0%

【参考】第57回実態調査調（平成23年7月1日現在）

国勢調査人口による上限値	定数	定数差	
合計	18,194	11,930	6,264
平均	19.5	12.8	6.7

問9 町村議会議員をボランティアと同様に位置づけている国もありますがどう思いますか。(○1つ)

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

問 10 あなたの町村の議員報酬額についてどう思いますか。(○1つ)

1 高い	334	5.0%
2 適正である	2,120	31.7%
3 低い	3,802	56.8%
4 わからない	353	5.3%
無回答	86	1.3%
無効	1	0.0%

【参考】第57回実態調査調（平成23年7月1日現在）

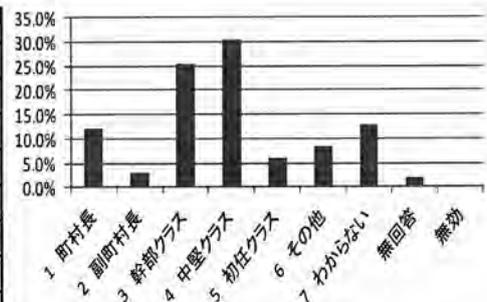
職名	平均報酬月額
議長	285,974
副議長	231,471
議員	209,930
常任委員長	214,664
議会運営委員長	215,247
(参考) 町村長（給料）	676,759

問 11 議員には一般的に月額報酬額と年2回の期末手当（期末手当については非支給の団体もあり、支給率もかなり差がある。）が支給されていますが、議員報酬を年俸制（歳費）としてとらえることについてどう思いますか。(○1つ)

1 賛成	2,770	41.4%
2 反対	2,056	30.7%
3 わからない	1,715	25.6%
無回答	152	2.3%
無効	3	0.0%

問 12 議員報酬は、平均して月額21万円程度となっていますが、議員報酬は誰の給料を基準にすべきと思いますか。(○1つ)

1 町村長	810	12.1%
2 副町村長	188	2.8%
3 職員のうち幹部クラス	1,700	25.4%
4 職員のうち中堅クラス	2,036	30.4%
5 職員のうち初任クラス	408	6.1%
6 その他	557	8.3%
7 わからない	862	12.9%
無回答	120	1.8%
無効	15	0.2%



問 13 地方自治法第 100 条第 14 項では、議会における会派又は議員に対し、調査研究を行うために、政務調査費を交付することができることとなっています。町村議会における実態は、交付されている町村は 2 割程度となっており、金額も 1 月当たり 9,000 円弱となっています。政務調査費についてどう思いますか。(○ 1 つ)

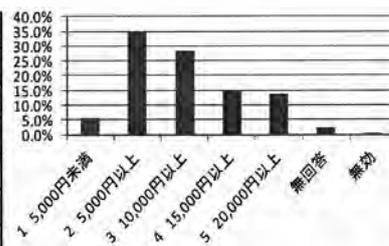
1 政務調査以外の議員活動にも使えるようにすべきである	1,713	25.6%
2 現行のままでよい	1,792	26.8%
3 必要だと思わない	2,153	32.2%
4 その他	572	8.5%
5 わからない	312	4.7%
無回答	116	1.7%
無効	38	0.6%

※上記 1 と 2 を選択された方にお尋ねします。

政務調査費の 1 月当たりの金額について適当と思われる額を教えてください。

(○ 1 つ) (回答数 3,505)

1 5,000円未満	206	5.9%
2 5,000円以上～10,000円未満	1,225	35.0%
3 10,000円以上～15,000円未満	993	28.3%
4 15,000円以上～20,000円未満	506	14.4%
5 20,000円以上	489	14.0%
無回答	85	2.4%
無効	1	0.0%



【参考】第 57 回実態調査調 (平成 23 年 7 月 1 日現在)

交付額	5,000円未満	5,000～9,999円	10,000～14,999円	15,000～19,999円	20,000円以上	合計	平均交付額
議員	9	37	35	5	10	96	9,498
会派	3	14	7	4	3	31	9,236
会派及び議員	13	22	12	4	5	56	8,291
合計	25	73	54	13	18	183	9,084
割合	13.7%	39.9%	29.5%	7.1%	9.8%	100.0%	—

問 14 地方議会議員選挙の立候補に当たり、候補者の乱立を防止する目的で、市議会議員選挙では供託金として 30 万円を納める必要があり、一定の票数（有効投票総数を議員定数で除した数の 10 分の 1）に達しない場合は没収される仕組みとなっておりますが、町村議会議員の選挙には供託金制度がありません。

一方、地方公共団体が条例により選挙の費用の一部を公費で負担する選挙公営については、市議会議員選挙の多くは、条例で選挙運動用の自動車及び個人演説会告知・選挙運動用のポスターを対象として行われていますが、町村議会議員選挙の場合は制度がありません。

現行の町村議会議員の選挙制度についてどう思いますか。（○1つ）

1 選挙公営は市議会議員と同様にするが、供託金は現行のまま無くてよい	1,189	17.8%
2 選挙公営・供託金は市議会議員と同様にするが、供託金は市議会議員より低額とする(例えば10万円)	2,276	34.0%
3 現行のままよい	2,788	41.6%
4 その他	168	2.5%
5 わからない	143	2.1%
無回答	117	1.7%
無効	15	0.2%

問 15 議会基本条例の制定についてどうお考えですか。（○1つ）

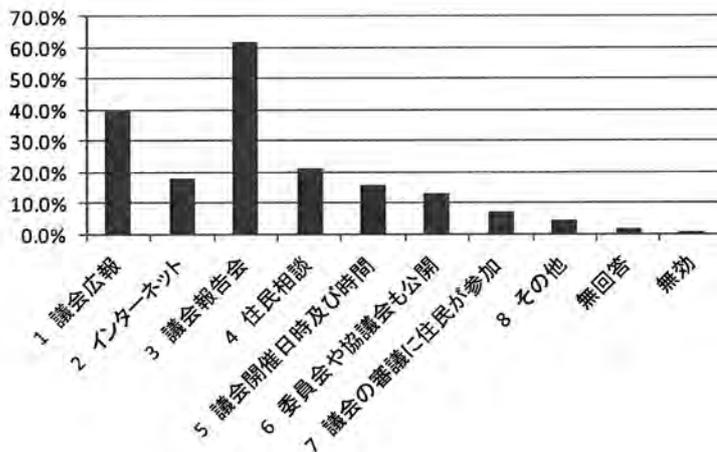
1 既に制定している	958	14.3%
2 出来るだけ早く制定すべきである	1,420	21.2%
3 制定には十分な議論が必要である	2,328	34.8%
4 会議規則や委員会条例などで対応出来ている	1,273	19.0%
5 その他	168	2.5%
6 わからない	367	5.5%
無回答	174	2.6%
無効	8	0.1%

【参考】第 57 回実態調査調（平成 23 年 7 月 1 日現在）

項目	整備（制定）している	整備（制定）していない	合計
議会基本条例	79	853	932
割合	8.5%	91.5%	100.0%

問 16 議会と住民との距離を近づけるために、どのようにすべきだと思いますか。  
(○2つ)

1 議会広報を充実する	2,650	39.6%
2 インターネット等を活用する	1,210	18.1%
3 議会報告会など住民と接触の機会を増やす	4,150	62.0%
4 住民相談などを積極的に受けつける	1,435	21.4%
5 住民が傍聴しやすいように議会開催日時及び時間を調整する	1,060	15.8%
6 委員会や協議会も公開する	879	13.1%
7 議会の審議に住民が参加出来るようにする	476	7.1%
8 その他	287	4.3%
無回答	119	1.8%
無効	31	0.5%



#### (4) 地方自治について

問 17 我が国の地方自治は、議会議員と首長をそれぞれ選挙で選ぶ二元代表制がとられています。これまでは、議会の招集や議案の提案などの面から首長優位となっています。これからの二元代表制のあり方についてどう思いますか。(○1つ)

1 制度を維持し、その機能が果たせるよう取り組むべきである	3,474	51.9%
2 議会の権限を強くし、二元代表制の純化を進めるべきである	2,473	36.9%
3 議員の中から首長を選任する、外部の者を議会が首長に選任するといった方法を選択できるようにすべきである	275	4.1%
4 その他	81	1.2%
5 わからない	212	3.2%
無回答	161	2.4%
無効	20	0.3%

問 18 あなたの都道府県における平成の大合併についてどう思いますか。(○1つ)

1 合併の成果があったと思う	937	14.0%
2 合併はしない方がよかったと思う	1,932	28.9%
3 合併の成果が感じられない	2,593	38.7%
4 その他	524	7.8%
5 わからない	537	8.0%
無回答	152	2.3%
無効	21	0.3%

問 19 市と町村の区別についてどう思いますか。(○1つ)

1 市と町村を行政上区別しない	1,624	24.3%
2 大都市(指定都市、中核市及び特例市)以外の市と町村は行政上区別しない	671	10.0%
3 一定の人口(例えば5万人)を下回る市と町村は行政上区別しない	1,554	23.2%
4 現行のように市と町村を行政上区別する	2,164	32.3%
5 その他	58	0.9%
6 わからない	465	6.9%
無回答	151	2.3%
無効	9	0.1%

問 20 都道府県からの権限移譲は市と町村で差が設けられ、町村への権限移譲の件数は極めて少ない現状にありますが、このことについてどう思いますか。(○1つ)

1 町村にも市と同じように権限を移譲すべきである	4,190	62.6%
2 現行のように町村への権限の移譲は少なくてよい	1,663	24.8%
3 その他	335	5.0%
4 わからない	348	5.2%
無回答	149	2.2%
無効	11	0.2%

問 21 住民自治の観点から、地方税の賦課徴収等を条例制定・改廃請求の対象とすること(現行は対象から除外している)についてどう思いますか。(○1つ)

1 対象とすべきである	2,288	34.2%
2 現行のままでよい	3,133	46.8%
3 その他	39	0.6%
4 わからない	1,012	15.1%
無回答	220	3.3%
無効	4	0.1%

問 22 住民自治の観点から、条例で定める大規模な公の施設の設置を議会が承認した後、住民投票を実施し、住民投票で過半数の同意がなければ当該公の施設は設置できないとすることについてどう思いますか。(○1つ)

1 こうした住民投票制度は創設すべきである	2,760	41.2%
2 こうした住民投票制度は創設する必要はない	3,180	47.5%
3 その他	204	3.0%
4 わからない	379	5.7%
無回答	165	2.5%
無効	8	0.1%

問 23 近年、各自治体執行部では「住民参加行政（いわゆる対話行政）」を積極的に進めていますが、このことについてどう思いますか。(○1つ)

1 議会があるので住民参加行政は必要ない	778	11.6%
2 議会は議会自身で住民参加を推進すべきである	2,563	38.3%
3 住民参加行政は住民の自治意識を高めたり、議会活動のたりないところを補うこととなるのでさらに推進すべきだ	3,052	45.6%
5 その他	128	1.9%
無回答	161	2.4%
無効	14	0.2%