

議員報酬・政務活動費の充実に向けた論点と手続き

～住民福祉の向上を実現する町村議会のための条件整備～

令和4年2月

大正大学社会共生学部教授 江藤 俊昭

(全国町村議会議長会 委託研究事業)

議員報酬・政務活動費の充実に向けた論点と手続き
～住民福祉の向上を実現する町村議会のための条件整備～

目次

はじめに-----	1
序章 報告書の目的及び特徴-----	2
第1節 報告書の目的-----	2
第2節 報告書の特徴-----	3
第1章 議員報酬・政務活動費を検討するにあたっての論点-----	4
第1節 概観～第32次地方制度調査会答申の指摘を踏まえて～-----	4
第2節 議員報酬・政務活動費を検討する上での留意点と誤解-----	6
2-1 コロナ禍において住民不信を募らせないための留意点-----	6
2-2 議員報酬・政務活動費をめぐる7つの誤解を解く-----	7
第3節 原価方式の新たな論点～原価方式の深化に向けた提案～-----	10
第2章 議員報酬・政務活動費の充実のための提言-----	12
第1節 議会・議員活動を示して議員報酬を住民と考えよう！-----	12
1-1 議員報酬額確定の手法-----	12
1-2 議員報酬の性格と内包される生活給的な要素-----	14
1-3 議会改革に適合した議員報酬額確定の手法-----	18
1-4 原価方式の算定モデル（令和4年モデル）-----	24
1-5 議長など役職者の報酬額の算定-----	28
1-6 議員報酬の適正水準を考える-----	29
1-7 議員報酬額を確定する手続き-----	32
1-8 議員報酬と議員定数-----	35
第2節 政務活動費は監視・政策提言力を高める重要な条件であることを認識しよう！-----	39
2-1 政務活動費をめぐる経緯と住民不信-----	39
2-2 政務活動費に係る法改正-----	40
2-3 政務活動費の支給実態-----	41
2-4 政務活動費交付条例の制定とその支給増額を図る-----	43
2-5 議会事務局の負担を考える-----	44
2-6 政務活動費の使途と活用-----	46
第3章 地方議会に多様な人材が参画するための次の一步-----	49
第1節 地方議会の位置付けを明確化する-----	49
第2節 地方議会議員の位置付けを明確化する-----	50
第3節 地方議会議員の厚生年金加入促進を図る-----	52
終章 非常事態にこそ議会・議員の存在感を-----	55
むすび-----	58
資料 議員報酬・政務活動費に関するアンケート調査にみる町村議会の状況---	61
議員報酬の都道府県別状況（令和元年7月1日調）-----	78
政務活動費の都道府県別状況（令和元年7月1日調）-----	79

はじめに

議員報酬をめぐる議論は、今日大きく展開している。コロナ禍での停滞はあるにせよ、議員報酬は減額、停滞から増額に向かう議論が広がりつつある。「議員のなり手不足」問題の深刻化から、そして議会改革の先駆的議会・議員の活動に適合的な条件を整備することから、議員報酬を議論するようになっている。

少し前の行政改革の論理（効率性重視）からの議員定数削減、議員報酬削減・停滞のまん延の時期の議論は、議会のあり方を超えて住民自治のあり方を問うことになっている。

したがって、議員報酬、そして政務活動費を考える場合、単に議会・議員が活動しやすい条件としてだけではなく、住民自治を進める視点を挿入することが必要である。

本報告書では、議員報酬を考える際に、原価方式の改訂版を提示する。これは、議会・議員活動の内容を含めることを意味するが、この内容は議会改革の到達度と連結する。結論を先取りすれば、次の計算式になる。

【活動内容を踏まえた原価方式】

$$\frac{\text{議会・議員活動量（時間・日数）}}{\text{首長の活動量（時間・日数）}} \times \text{首長給料（円）} = \text{議員報酬（円）}$$

- * 議会・議員活動量は、単に時間・日数を積み上げるだけではなく活動内容も提示する。
- * 議会改革の到達点が議員報酬水準となる。

注意していただきたい論点は、まず議員の活動量は単に時間・日数ではなく、内容を伴うもの、つまり住民に知らせ納得してもらった活動だということである。そして、その活動量が増大すれば、議員報酬も増額されるという説である。議会改革の先駆的議会の議員活動量は増大しているので議員報酬も増額傾向となる。また、議会改革に意欲的な議会の議員活動は増大することが予想され、それに適合する条件＝議員報酬の増額が期待される。

このように、議会改革の水準と議員報酬が連動することを強調している。さらにいえば、議会改革は住民自治の推進そのもの、つまり「住民自治の根幹」が議会であるがゆえに、住民自治と議員報酬は連動する。同様に、政務活動費は議会改革を進めている、または進めようとしている議会には必須の条件である。

どのような議会・議員活動を目指すかが、議員報酬や政務活動費の前提であることを強調している。町村議会は、議会改革の先駆的な役割を担ってきた。それを強固なものにして、さらに進めるための条件として議員報酬や政務活動費を充実させる必要がある。何度も強調するが、これらは議員のためだけの議論ではなく、住民自治にとって重要であるがゆえに、その充実のための議論である。

なお、議会力・議員力アップの条件のうち、議会事務局、議会図書室の充実なども重要な条件である。本報告書では、議員報酬と政務活動費を中心に議論するため言及していないが、これらも視野に入れつつ議論していただくことも必要である。

序章 報告書の目的及び特徴

第1節 報告書の目的

本報告書は、町村議会の議員報酬や政務活動費について、現状を踏まえて今後のあるべき姿を提示することを目的としている。すでに、町村議会議員の議員報酬等のあり方検討委員会（全国町村議会議長会）「町村議会議員の議員報酬等のあり方 最終報告」（以下「平成31年報告書」という。）が平成31年3月に刊行されている。「議員報酬等」の「等」には、定数や政務活動費も含まれている。

地方分権改革によって地方行政も大きく転換したが、政治の重要性が飛躍的に高まった。その中でも議会は、多様性に基づいた「公開と討議」というその存在意義を再確認し議会改革を進めた。とりわけ、町村議会は、その先駆的な役割を果たしてきた。しかし、その地方政治、つまり地方議会の役割が再確認されている時代に政治の衰退と思わせる事態も生じている。投票率は、右肩下がりが続いている。議員選挙の無投票当選も増加している。町村議会議員選挙の無投票当選者率は、20%を超えている（23.3%、平成31年統一地方選挙）。議員のなり手不足は深刻になっている。まさに、住民自治の危機である。

議員のなり手不足には、さまざまな要因がある。議員に「なれない要因」と「ならない要因」がある。「なれない要因」には、地域が高齢化して選挙運動を担う層が弱体化していること、兼業禁止規定が厳格すぎること、「ならない要因」には、議会・議員の魅力が伝わらないこと、伝わったとしても議員報酬の低さ（条件の悪さ）がある。議員定数の激減は、住民から議員を遠ざけるとともに、当選ラインを高め立候補意欲を萎えさせてもいる。また、立候補者の地区割も続いている。そして、女性議員や若者議員の少なさも議員のなり手不足の要因である。

これらを視野に入れた総合的な解決策が不可欠である。これには中長期の戦略も必要である。短期的打開策には、議員報酬と政務活動費の充実強化が想定できる。これは議会改革をさらに進め議会の魅力を住民に伝えることにも、また地域の活性化とも連動する。そして、住民は議会への信頼を高め、議員報酬を含めた条件の充実に賛同するようになる。このような正の循環を進めるための突破口の1つとして議員報酬と政務活動費の充実が考えられる。

地方分権改革による議会の役割の高まりとともに、議員定数の大幅減少に伴う守備範囲の広がりなどを考えても議員報酬の増額や政務活動費交付条例の制定をこの時期に考えるべきである。こうした状況下で、この議論を回避する議会は、住民自治の推進に後ろ向きとはいわないまでも消極的だと言えよう。こうした状況の変化があるにもかかわらず、約30年間、議員報酬の全国平均額が横ばいである。令和5年は、統一地方選挙である。住民自治を進めるための議員報酬と政務活動費の議論を巻き起こそう。

そのために、本報告書では住民自治を進める2つの提言を行う。

提言1：議会・議員活動を示して議員報酬を住民と考えよう！

提言2：政務活動費は監視・政策提言力を高める重要な条件であることを認識しよう！

第2節 報告書の特徴

本報告書は、平成31年報告書の続編である。新たな議会像を明確にした議会改革の一助とする報告書であることは同様である。それとは異なる特徴も有している。全国の町村議会へのアンケート調査とともに、いくつかの議会には直接（対面、オンライン）、間接（詳細アンケート）のヒアリングを行っている。本報告書は、これらに基づいた5つの特徴がある。

第1は、コロナ禍で停滞した議員報酬増額に向けての議論の起点とするための理論武装を目指していることである。なお、政務活動費交付条例の制定はいまだに低い水準のままである。その充実への動きも希薄である。その意義と進め方についても提示している。

第2は、名誉職ではない「普通の人」が議員になるための重要な条件が議員報酬であることを再確認している。日本国憲法下では、報酬は「支給しなければならない」ことになった（地方自治法）。新たな自治体にとって議会は「住民自治の根幹」として位置付けられる。まさに、住民自治を進める議会を担う議員の活動を支える条件の1つが議員報酬である。議員報酬は、地域民主主義にかかわる。効率性重視の行政改革の論理とは無縁である。

第3は、議員報酬を検討する上での考え方を整理している。原価方式（蓄積方式）を基礎としつつ、活動内容を住民に知らせることを重視する。原価方式は、活動量を示すことである。それを住民に示し報酬額を確定することである。活動量を示すだけでは住民は納得しない。活動内容を提示することが不可欠である。活動内容を踏まえた原価方式、つまり活動の中に成果をみる方式の提起である。同時に、今日の議会活動は、議員には多くの活動量が不可欠である。議会改革の急激な進展を想定していただきたい。それに適合した報酬額が不可欠である。逆に言えば、新たな議会活動には報酬の増額が不可欠であることも示している。議会・議員活動の実績、首長の給料が確定できれば概算できるシステムも提起している。議会改革を推進している議会が議員報酬の増額に向かうという当然の原理をシステム化している。平成31年報告書では、表に現れない活動（例えば、議案の精読、住民との接触等の個々の議員・会派で行う活動等）は個々の町村において明確にするよう指摘していたが、今回のシステム化に当たって、全て表に出してカウントすることを提案している。

第4は、議員報酬を決める手続きについて確認する。議員報酬額は条例で規定される。最終的には、議会で決めるが、「お手盛り」にならないように、それ以前に住民の声を十分に聞くことが必要である。一般的には特別職報酬等審議会が設置される。その審議会の設置のあり方（選出基準）や、それ以外の手法として議会側に審議会の類似組織として住民参加・協働の機関を置くことも本報告書では検討している。

第5には、報酬額を低く設定する発想の前提となっている議員を「非常勤」とみなす誤解を問題にし、新たな議会や議員の法的位置付けの必要性を強調する。議員と同様に選挙で選出されている公選職の首長とは条件が大きく異なっている。議員には、退職金も年金もない。二元的代表制から考えて不均衡である。

第1章 議員報酬・政務活動費を検討するにあたっての論点

第1節 概観～第32次地方制度調査会答申の指摘を踏まえて～

本報告書で主題的に検討する議員報酬と政務活動費は、今日、住民自治を進めるためには重要なテーマとなっている。議員報酬は、増額傾向もみられる。全国町村議会議長会のアンケート調査において、平成23年4月1日～平成29年7月1日の間に139町村、平成30年4月1日～令和3年4月1日の間に74町村が議員報酬を増額しており、単純合算すると少なくとも全国の約2割の町村が増額している。こうした傾向とは異なり、政務活動費を交付しているのは189町村（20.4%）のみであり広がっていない。

住民自治を進めるための重要なテーマとして浮上しているのは、地方分権改革により地域経営の自由度が高まり政治の重要性が意識されると、「住民自治の根幹」としての議会が従来と異なる活動が期待される。それを確認した議会は、議会基本条例制定をはじめさまざまな改革を行ってきた。議会、そしてそれを担う議員の活動量は飛躍的に高まった。それに適合した、さらにそれを推進する議員報酬や政務活動費などの条件整備はぜひとも必要である。この意義を意識した議会が議員報酬の増額に舵を切っている。それをさらに進め、課題に応えるのが、本報告書の目的の1つである。

まさにこうした状況が生まれてきているが、政治の時代に政治の衰退と思わせる事態も生じている。投票率は、右肩下がりが続いている。議員選挙の無投票当選も増加している。町村議会の無投票当選者率は、平成31年統一地方選挙では、23.3%にまで及んでいる（平成27年、21.8%）。

総務省でも、町村議会を含めた小規模自治体議会の議員選挙の無投票当選者率の上昇を踏まえて、その打開策を模索する研究会を立ち上げて報告書が提出されている。「町村議会のあり方に関する研究会」（平成29年7月27日～平成30年3月26日）や「地方議会・議員のあり方に関する研究会」（令和元年6月28日～令和2年9月30日）などである。前者は、不可分のパッケージとして「集中専門型」議会、「多数参画型」議会を提示するなど、地方分権に逆行する提案であったために、全国町村議会議長会、全国市議会議長会、マスコミ、研究者からの批判を浴びている。後者は、研究会に全国町村議会議長会、全国市議会議長会、全国都道府県議会議長会の代表も構成員となっていることもあり現実的、実践的な提案となっていた。

後者の報告書は、並行して設置されていた第32次地方制度調査会答申にも活かされている。議員のなり手不足をめぐって次のような提案がある。

「議員報酬については、主として小規模市町村において、それだけでは生計を維持できないほどの低水準であり、そのことが議員のなり手不足の要因であるとの議論がある。」

本報告書では、このことを肯定的に評価し、その具体化を提案する。議員のなり手不足は、議員報酬だけの問題ではなく議会・議員の魅力が住民に伝わるのが前提であり、それがなければ議員報酬を増額することは困難であることを提案している。また、兼業禁止規定の厳格化もなり手不足問題の要因の一つであり、その緩和が求められている。

この第32次地方制度調査会答申の指摘は、議員のなり手不足の打開だけではなく、議会力をアップさせるための議員報酬の増額や政務活動費交付条例の制定を推進する意味でも重要である。

これらの提案は、本報告書とも関連がある。結論を先取りする意味でも、第32次地方制度調査会答申の論点（次ページ「第32次地方制度調査会答申」中の下線部参照）を報告書に引き付けて確認しておきたい。

(1) 第32次地方制度調査会の「議員報酬については、主として小規模市町村において、それだけでは生計を維持できないほどの低水準であり、そのことが議員のなり手不足の要因であるとの議論がある」との指摘

他の特別職とは異なる（報酬や費用弁償の支給の義務化や期末手当の条例での可能性）とはいえ、議員報酬は「役務の対価」であり生活給を前提とした給与ではない。それにもかかわらず、「生計が維持できないほどの低水準」ということは、議員はボランティア・名誉職でも、非常勤でもない議員の活動に即した適切な報酬が必要なことを意味し、議会及び議員の位置付けの必要性を示している。

(2) 第32次地方制度調査会の「議員の活動量と長の活動量を比較し、その割合を基に、住民と向き合い適正な水準について議論するなどの積極的な対応を講じている事例もある」との指摘

まさに町村議会モデルの原価方式（昭和53年、改訂平成31年）であり、それを活用した議会の実践に基づいている。今日、地方分権改革の進展（特に、機関委任事務の廃止）により、地方議会及び地方議会議員の役割と責任は格段に重くなり、それに伴い議員の活動量も増加しているにもかかわらず、町村の議員報酬が約30年間、ほぼ同水準であることを見直すためにも重要な手法である。

(3) 第32次地方制度調査会の「地域の実情や議員の活動の状況、物価の動向等に応じ、議員報酬の水準のあり方を検討することが考えられる」との指摘

これもまさに町村議会の原価方式（昭和53年、改訂平成31年）の実践である。「地域の実情」及び「物価の動向」は、算定基礎となる首長の給料に反映されており、「議員の活動の状況」の考察は、本報告書の主題である。

(4) 第32次地方制度調査会の「待遇が議会や議員の活動に見合うものであることについての住民の理解と信頼が前提になる」「（議員報酬の水準は）各議会において説明責任を果たしながら自主的に決定する必要がある」との指摘

原価方式は、科学的に導かれた解答としての数値ではない。住民に説明し住民と議論するためのものである。活動量を軸とするが、その内容が問われる。極論すれば、住民福祉の向上に連動しない活動は、活動量が豊富でも住民から賛同されない。原価（活動量）だけではなく「議会・議員の活動内容を踏まえた原価方式」（以下「活動内容を踏まえた原価方式」という。）が必要である。また、特別職報酬等審議会が設置され答申に基づき報酬額が確定されることが一般的である。住民自治を進める視点からの特別職報酬等審議会の委員選任の必要がある。また、議会が住民に直接説明する場を設置すること、議会に首長に設置される審議会の類似組織を設置することも模索してよい。

- (5) 第32次地方制度調査会の「小規模市町村を中心に政務活動費が支給されていない団体があるが、(中略)議員の活動の実態を踏まえて、活用を検討することも考えられる」との指摘

政務活動費は行政監視力及び政策提言力を高めるために重要な条件である。政務活動費は一部の都道府県議会や市議会の議員・会派の政務活動費の不正受給の広がりによって、交付条例制定を躊躇する議会もある。議員報酬とともに、政務活動費支給の重要性を住民とともに考え条例制定を進めることが必要である。その際、透明性だけではなく成果を住民に説明することが求められる。

なお、議会事務局職員の負担増にならないよう、政務活動費の運用指針や手引きを作成し事務をマニュアル化するなどの工夫が必要である。

第32次地方制度調査会答申

2 議員のなり手不足に対する検討の方向性

② 議員報酬のあり方

議員報酬については、主として小規模市町村において、それだけでは生計を維持できないほどの低水準であり、そのことが議員のなり手不足の要因であるとの議論がある。

議員報酬の額は条例で定めることとされていることから、議員報酬の水準については、各議会において説明責任を果たしながら自主的に決定する必要があるが、議員のなり手不足に直面する地方公共団体の中には、議員報酬の水準の検討に当たり、議員の活動量と長の活動量を比較し、その割合を基に、住民と向き合い適正な水準について議論するなどの積極的な対応を講じている事例もある。

議員のなり手不足に直面する地方公共団体においては、こうした事例も踏まえつつ、現在の議員報酬の水準が議会における人材確保の観点から適正な水準を下回ると考えられる場合には、住民の理解を得ながら、地域の実情や議員の活動の状況、物価の動向等に応じ、議員報酬の水準のあり方を検討することが考えられる。

その際には、その待遇が議会や議員の活動に見合うものであることについての住民の理解と信頼が前提になることに留意する必要がある。

なお、小規模市町村を中心に政務活動費が支給されていない団体があるが、政務活動費は条例の定めるところにより交付することができることとされていることから、議員の活動の実態を踏まえて、活用を検討することも考えられる。

(下線は引用者注：本文で報告書との関係を明記)

第2節 議員報酬・政務活動費を検討する上での留意点と誤解

2-1 コロナ禍において住民不信を募らせないための留意点

コロナ禍で住民は困難に陥っている。今後の地方財政も不透明である。したがって、議員報酬増額は重要であろうとも、この時期の増額は下記の留意点を踏まえ丁寧に説明責任を果たすべきであろう。また、議員報酬を増額した議会がコロナ禍に直面して暫定的に減額した議会对応は次善

の策として理解できる。

なお、一時代前の議論ではあるが、効率性・削減ありきの視点から議員報酬削減（および議員定数削減）の住民の声も残っている。それに呼応する議員もいないわけではない。とりわけ、選挙前にはこのような議員が増加する。住民の意向を尊重するのが本報告書の基本的視点ではあるが、住民自治を進めるためのものである。安易な議員報酬削減（および議員定数削減）は、議会力を低下させ、結局、住民自治を萎えさせることを強く意識する必要がある。

(1) 住民への十分な説明は必須である

コロナ禍で密を避けることを理由に住民への説明を怠ることは住民の不信を募らせるだけである。コロナ禍という未曾有の危機の中で、住民の目は議会のコロナ対応に向けられる。その様な状況下で十分な説明もなしに増額条例を制定することは、住民自治に背いていると言わざるを得ない。

(2) 議員報酬の増額根拠を明確にする

コロナ禍で議員報酬増額の根拠を曖昧にすると不信を募らせる。町村議会モデルに即して議員報酬額を算出したものの、住民からの批判を恐れてその額を減額し、町村議会モデルから離れてしまったことで住民に増額根拠が伝わらないという本末転倒な事例もあった。次のステップへと向かう第一歩として住民に増額根拠を明確に提示することが信頼を損なわないことになる。このことが住民自治と連動する議員報酬を考える起点となる。現在の議員報酬額と原価方式によって算出した額に大幅な差がある場合、段階的に増額するなどの着地点を住民とともに見つけることも必要である。

2-2 議員報酬・政務活動費をめぐる7つの誤解を解く

住民とのボタンの掛け違いを防ぐためにも、議員報酬・政務活動費をめぐる誤解を解きたい。

本報告書でも、行政改革の論理（効率性重視）と議会改革の論理（地域民主主義の実現）の相違、現職だけではなく将来の議員が活動しやすくする条件、定数と報酬の論理の相違、専門家の支援を受けつつ住民と考える場の必要性などを提起し、それぞれの自治体・議会で自らのポリシーを明確にすることを提案する。

今日、議員報酬をめぐる議論が盛んに行われることは時代適合的であるが、誤解もみられる。その誤解を7つの点から正したい。

(1) 原価方式は単なる活動量の積み上げではない

原価方式は活動量を示すことが重要であるが、単に活動量を積み上げるだけではなく活動内容にまで踏み込むこと。議員報酬を考える場合、原価方式（蓄積方式）、比較方式（類似団体比較）、収益方式（成果重視）が想定できる。第32次地方制度調査会答申が「議員報酬の水準の検討に当たり、議員の活動量と長の活動量を比較し、その割合を基に、住民と向き合い適正な水準について議論するなどの積極的な対応を講じている事例もある」と指摘しているのは、町村議会モデル（昭和53年、改訂平成31年）の原価方式（蓄積方式）である。

この長の活動量・給料と議員の活動量・報酬を考える場合、長の給料額には、「地域の実情」

「物価の動向」が要素となっている。

比較方式（類似団体比較）で活用される類似団体の数値比較では、根拠としては弱く参考にすぎない。比較に意味があるとすれば、類似団体の現状を報酬額や定数から判定することである。その報酬額や定数でしっかりと監視や政策提言ができていないかという調査を前提とした比較であれば有効である。単なる数値をみるだけでは、根拠にはならない。

収益方式（成果重視）は報酬額引き上げの根拠として説得力があるし、自己評価であれ議会としての収益を住民に発信することは必要であるが、その算定方法は確立しておらず、それと報酬とを直接関連づけることは困難である。

本報告書では、議員の活動量を基本の数値として用いる原価方式を採用している。原価方式は、活動量（時間・日数）を重視する。しかし、これだけだと住民からすれば、活動量（時間・日数）が長ければいいわけではないという批判も浴びる。つまり、内容（住民福祉の向上）が問われることになる。そこで、活動内容を踏まえた原価方式が必要だ。

活動内容を踏まえた原価方式は、現行の活動からの積算であるが、逆に将来にわたる議会・議員活動からの期待値としても設定できる。新たな議会像を明確にした議会・議員活動を想定して議員報酬額を想定する方式も内包している。議会改革の推進が議員報酬額の増額と連動する視点を持つことが重要である。

(2) 原価方式は住民説明のために活用すべきものである

議員報酬は「住民自治の根幹」である議会の構成員の条件であるがゆえに、住民に説明することが不可欠である。議員報酬額は科学的に算定できるものではない。根拠が明確な原価方式によって算出された議員報酬額であっても、算出された数字はあくまで説明責任を果たすための素材を提供するものであり、それに基づき住民に説明し議会・議員活動の理解を広げることも重要な目的の1つである。

また、第32次地方制度調査会答申において、「地域の実情や議員の活動の状況、物価の動向等に応じ、議員報酬の水準のあり方を検討することが考えられる」との指摘があった。地域の実情、物価の動向は首長の給料に連動する。これも原価方式の枠内の議論である。

全国市議会議長会が示した議員報酬の算定基準、例えば「課長制を施行している市にあっては、課長給に相当する額をもって議員の報酬基準額とすること」は、議員報酬を職員給与に身分として連動させるわけではなく活動量の共通性を念頭においたものであろう（都道府県議会議員の報酬基準として自治省が知事に出した内かんも同様）。

これら多様な指標を参考にすることも重要だが、これらのほとんどは原価方式に収れんされている。ただし、議員報酬を選挙で選ばれていない行政職員と連動させることには違和感はある。

(3) 議員は非常勤の特別職ではない

議員は非常勤ではない。議員報酬は、給与ではなく、また他の特別職の報酬とも異なる。非常勤の特別職の報酬とは異なり、月額や期末手当支給も可能なこと、費用弁償は義務化されていることを想定すればよい（自治法第203条、旧第203条も同様）。私たちがよく参照する地方自治法の逐条解説でも、議員を非常勤と規定することに慎重であるべきだと指摘してい

る。そもそも、旧第 203 条をもって議員を「非常勤の特別職」と規定することは誤読であるという見解もある。特別職ではあるが非常勤ではない。非常勤という誤解を避けるためにも、地方議会及び議員の位置付けを明確化することが必要だ。

(4) 昭和 53 年モデルはあくまで当時の「標準」

議員報酬額はそれぞれの議会が独自に算出しなければならないが、昭和 53 年モデルでは、議員報酬額は首長の給料月額の30%ないし31%相当額という「標準」が提示されていた。現在においても議員報酬額の検討にあたって昭和 53 年モデルの「標準」を参考としている団体も散見するが、これはあくまで当時の「標準」であり、令和時代の議員報酬額の算定にあたって、直接これを当てはめることは適当でない。各議会はそれぞれ状況も異なるし、そもそも 40 年以上も経過し大幅に活動量が増加している。それぞれの議会が課せられている役割を認識し、独自に報酬額の水準を考察する視点が必要である。

こうしたことから平成 31 年に町村議会モデルを改訂した。平成 31 年モデルではそれぞれの議会・議員活動を明確に示す必要があることを指摘し、全国共通の「標準」を提示することはしていない。

(5) 会期日数だけが議会・議員の活動ではない

会期日数は、都道府県議会や市議会と比べて少ない(年間平均会期日数:都道府県 106.4 日、市区 90.7 日、町村 43.8 日)¹。この会期日数の少なさを根拠にして、町村議員の報酬額が都道府県議会議員や市議会議員の報酬より低額でよいわけではない。

そもそも、議会・議員は会期日数だけ活動しているわけではない。原価方式は、会期日数だけを素材として判定しているわけではないことをあらためて確認しておきたい。その上で、会期日数の短さ、とりわけ都道府県議会や市議会との会期の相違の要因を探りたい。

町村議会の会期が短い要因の一つは、町村議員は兼業が多いことによる。例えば、農業者は農繁期・農閑期を意識し会期日程を、また自営業でも会期を明確にすることを要請していた。

また、町村議会の議員数が少ないことによる議会運営上の特徴もあげられる。例えば、すべての議員が一般質問したとしても都道府県議会や市議会よりも時間は短くなる。さらに会派制を採用している議会は少なく、会派代表質問もないことや、委員会への議案付託が少ないことなども会期が短くなる要因にあげられる。

議員は会期中だけ活動しているわけではない。閉会中の委員会の継続審査(調査)、議員派遣・委員派遣などの活動はさることながら、町村が先駆的に始めた議会報告会や出前議会、住民懇談会など住民との対話等の活動は、町村の場合、会期外(閉会中)に行っていることが多い。

¹ 各三議長会調べ。調査対象期間は平成 31 年 1 月～令和元年 12 月。ただし、都道府県は地方自治法第 102 条の 2 による「通年の会期制」を採用する 1 団体、市区・町村は地方自治法第 102 条の 2 による「通年の会期制」及び長期間の会期を運用で設定する「通年議会」を採用する団体(市区 41 団体、町村 59 団体)を除いて集計している。

(6) 特別職報酬等審議会に議会も無関係であってはならない

特別職報酬等審議会は首長によって設置される機関であろうとも、議会は無関係ではない。議員報酬が議会によって増額される「お手盛り」への批判からその審議会が設置されるようになっていることを考慮すれば、首長が審議会委員を選任するにあたって、その妥当性、いわば説明責任が問われるのは当然のことである。自治省の通達によって審議会設置が広がったが、当時住民の声を聞くといえは審議会が想定された。審議会は首長に設置される。多様な住民参加が構想されている今日、議会側も特別職報酬等審議会の委員の妥当性に関心を持つべきである。

(7) 負のイメージで政務活動費の導入を躊躇すべきではない

政務活動費に対する不正受給の多さ、さらには不正受給を行った一部の不適格者の行為によって拡大した政務活動費に対する負のイメージもあってか、とりわけ住民から距離が近い町村議会において政務活動費が普及していない。このようなことから、政務活動費に対する透明性や監視機能が重視されるようになり、1円からの領収書添付やホームページでの情報公開などの取組みが広がっている。

政務活動費をめぐる論点は、その透明性の確保に目が向けられがちであるが、これは重要ではあるものの形式的な手法を論じているに過ぎない。最も重要なことは、政務活動費を活用して住民福祉向上につなげることである。それを住民に説明することが必要である。

第3節 原価方式の新たな論点～原価方式の深化に向けた提案～

すでに述べているように、本報告書は平成31年報告書の続編である。基本的にはそれを踏襲しつつも、前節で指摘したコロナ禍における住民への説明責任の履行、さらには議員報酬・政務活動費の議論を行う上で陥りがちな誤解を解き、新たな論点を提起している。踏襲すべき点は、町村議会モデルの原価方式（蓄積方式）であり、これを深化させることを目的としている。その上で、主に以下の4つの論点を新たに加えている。

(1) 活動量だけではなく活動内容にまで踏み込む

原価方式といえども、内容とは無関係ではなく、活動内容を踏まえた原価方式を提案する。原価方式の数式では、活動量（時間・日数）を重視する。しかし、これだけだと住民から「長ければいいわけではない」という批判も浴びる。住民には、活動の実態、つまり活動量に加え何をしてきたかという活動内容の提示が不可欠である。このことは議会・議員の活動を住民に周知する絶好の機会である。この活動内容の提示は自己評価から出発することになる。

(2) 議会改革の進行度に応じた原価方式（蓄積方式）の2つの型を提起する

原価方式は活動量を素材に議員報酬を算出するが、単なる量ではなく活動内容を示すことを含んでいる。このような「活動内容を踏まえた原価方式」を議会改革を進める要素に活用するならば、議会改革がある程度進んでいる議会と、議会改革がそれほど進展していない議会と

では、積み上げる活動内容や活動量に違いが生じる。

そこで、原価方式（蓄積方式）を「改革先行型」と「改革意欲型」の2つに類型化し、この2つの型のどちらを採用したとしても、議会改革を進めることが議員報酬の増額に連動することを強調し、提起する。

(3) 「表に現れない活動」を数値化する基準を示す

平成31年報告書では、表に現れない活動（議案の精読や住民との接触等の個々の議員・会派で行う活動など）の基準をそれぞれの団体の考え方によって明確化すること（全部カウントするか、半数でカウントするか、あるいはカウントしないか）を指摘した。本報告書では、もう一步踏み込んで、表に現れない活動をしっかりと表に出し数値化する。

これは、原価方式を分かりやすくし、汎用化させるためである（原価方式の算定モデル参照）。

(4) 原価方式から議員報酬の適正水準を考える

議員報酬額は、当の町村議会議員もこれを低いと感じている。このような状況が続けば、議員のなり手不足問題の出口が見えないだけでなく、議会力の低下を招きかねないことから、議員報酬を適正水準に導くことは極めて重要である。

上記(1)～(3)の新たな論点に加え、深化させた原価方式によって算出した議員報酬額が、現在の議員報酬よりも高くなった場合は、地方分権及びそれに呼応した議会改革に伴う活動量に議員報酬の水準が追いつきつつある。逆に、算出した議員報酬額がなおも低いと感じる場合には、より一層の議会改革を進め、議会・議員活動を増やして議員報酬の水準を引き上げる必要があるだろう。

原価方式によって算出した議員報酬額は、活動量に比例して増減することから、それぞれの町村において適正な議員報酬額を設定し、そこに向かって改革を進める（活動量を増やす）ことも理論上可能である。

本報告書では平成31年モデルを踏襲し、全国共通の議員報酬の「標準」を提示することは行わない。それぞれの議会に適合的な議員報酬の適正水準を確定するため、活動内容を踏まえた原価方式の算定モデル（令和4年モデル）を示すこととする。

(5) 議員報酬・政務活動費は住民福祉を向上させるための条件であることを再確認する

議員報酬も政務活動費も住民自治の強化と直結する。議員報酬の増額や政務活動費交付条例の制定に躊躇する議会もある。議員報酬については徐々にではあれ、増額傾向も見られる。それに対して、政務活動費交付条例は広がっていない。どちらも、住民自治を進め、住民福祉を向上させるために不可欠なことをあらためて確認している。

第2章 議員報酬・政務活動費の充実のための提言

第1節 議会・議員活動を示して議員報酬を住民と考えよう！

1-1 議員報酬額確定の手法

(1) 原価方式を活用する意義

本報告書は、報酬額の算定にあたって原価方式を採用している。昭和53年に全国町村議会議長会が提起し、平成31年報告書でも採用している方式である（町村議会モデル）。この原価方式は議員の活動量を首長の活動量と比較して、首長の給料から議員報酬を算定する方式である。以下、注意しておくべき論点を確認しておく。

1つ目は、原価方式は報酬額の科学的な根拠を示すわけではなく、住民と議論する素材を提起するものであるということである。2つ目は、議員の活動量を基本の数値として活用するが、質的な内容も問われることである。住民からすれば、活動量（時間・日数）が長いことがよいことではなく、内容（住民福祉の向上）が問われる。活動量（時間・日数）だけだと、住民には「短い」方がよいことになる。そして3つ目は、議会改革による議会・議員活動の転換は、報酬額の増額を生み出すことである。このように考えれば、議員報酬の議論は、住民自治の議論であり、原価方式は活動内容を伴ったものとなる。活動内容を踏まえた原価方式である。これは、後に議論するように、収益が上がったかどうかの成果方式ではなく、活動量の算出とともに活動内容を住民に示すことから出発したい。

このうち町村議会モデルに基づき原価方式を基礎に算定し住民に説明して議員報酬を増額した議会がある。北海道福島町、北海道浦幌町、北海道芽室町、北海道新十津川町、岩手県紫波町、神奈川県葉山町、京都府精華町などの試みは体系的で意欲的な実践である。

しかし、原価方式は広がっているとはいえない。今回実施したアンケートにおいて議員報酬を増額した74町村にその増額根拠を聞いたところ、原価方式の系譜にある「議員活動量（時間・日数）」は23.0%にすぎない。「類似団体を参考」は70.3%となっている（表1）。

議員報酬が低い場合には増額の根拠に活用できるが、そもそもなぜその額かについては説明がつかない。さらなる増額を困難にする。なお、「行政職員の給与を参考」は、12.2%となっている。選挙で選ばれていない行政職員との比較は、議員の位置を低くする。そもそも行政職員の給与との比較には、活動量が加味されようとも違和感が残る。首長の給料を算定基礎とする原価方式が妥当である。

表1 議員報酬の増額根拠

類似団体を参考	議員活動量（時間・日数）	行政職員の給与を参考	その他
52 団体 70.3%	17 団体 23.0%	9 団体 12.2%	18 団体 24.3%

注1：複数回答である。

注2：出典「議員報酬・政務活動費に関するアンケート調査にみる町村議会の状況（令和3年アンケート）」表16

(2) 首長給料を基準とする妥当性

町村議会モデルの原価方式は、議員の活動量と首長の活動量を比較し、その割合を首長の給料に乗じることによって暫定的であるが確定する。第32次地方制度調査会答申は、議員のなり手不足の打開の視点からではあるが、議員報酬額を算出する基準を提起している。「現在の議員報酬の水準が議会における人材確保の観点から適正な水準を下回ると考えられる場合には、住民の理解を得ながら、地域の実情や議員の活動の状況、物価の動向等に応じ、議員報酬の水準のあり方を検討することが考えられる」というものである。これに面積を加えてもよい。地域の実情、物価の動向は首長の給料に、面積は議員活動と連動する。これらの要因は、原価方式と矛盾するわけではないし、原価方式はそれらを総合的に組み込んでいる。

なお、財政危機の観点から議員報酬の増額を躊躇したり削減をしたりする議会もある。財政状況を考慮することは必要であるが、とりたてて、議員報酬（および議員定数等）だけを標的にすることには違和感がある。首長・行政職員の給与、さまざまな事務事業等を全体的に考察する中で議員報酬を含めた財政への影響を考察する必要がある。議員報酬の増額が議会力アップに連動し、それが住民自治を進めるとともに、行政改革を強力に進めることにも効果があることをあらためて確認したい。

(3) 活動内容を踏まえた原価方式と活動に適合する議員報酬の水準

本報告書では原価方式を採用しているが、議会・議員活動の量だけを示せばよいわけではない。住民とともにそれを議論する必要性の強調は、おのずからその活動が住民福祉の向上につながることを示さなければならない。そうであれば、活動量を示す中で議会・議員が住民自治をどう進め、住民福祉の向上に役立っているかの活動内容を同時に示すことになる。これが「活動内容を踏まえた原価方式（蓄積方式）」の定義である。

そのうえで、活動内容を踏まえた原価方式（蓄積方式）を2つの型に分類し、議会改革の進行度に応じてこれを使い分ける方策を提起する。

原価方式特有の活動量と活動内容の蓄積を議会改革を進める要素に活用するならば、議会改革がある程度進んでいる議会は、現在の議会・議員活動の活動量を踏まえて原価を算出する。これは「改革先行型」である。

また、議会改革がそれほど進展していない議会は、現在の議会・議員活動の活動量にこれからの新たな議会・議員活動の期待値を加味して算出してもよい。これは「改革意欲型」である。新たな議会・議員活動は、現行の活動内容を踏まえた上で、これから実施する活動を想定する。このように今後の議会・議員活動を明確にしてそれを踏まえて議員報酬額を確定することも1つの手法である。今後の活動であり期待値である。これに基づき議員報酬を増額する場合、その活動が豊富化しなければ住民からの批判を浴びることには注意していただきたい。

どちらにせよ、こうした活動を行うにあたってはそれに適合する報酬水準が不可欠である。議会改革による議会・議員活動の質的な高度化、範囲の広がり、議員報酬を含めた条件が必要である。どちらも議会改革を進めることが議員報酬の増額につながる。

1-2 議員報酬の性格と内包される生活給的な要素

(1) 議員報酬の支給の意義～普通の人が議員になれるための制度～

議員報酬は、地方自治法に規定されている（自治法第 203 条）。「議員報酬を支給しなければならない」と義務規定となっている。また、「費用の弁償を受けること」も義務規定と理解されている。そして、「期末手当を支給すること」ができる。それらの額、支給方法は条例で定めることになっている。議員報酬を考える場合、以下の点を確認する必要がある。

- ① 普通の住民が議員になるために報酬が必要だという認識に基づいている。議員に報酬を支給するのは、戦後改革の成果である。
- ② 議員は、名誉職でもなければ「非常勤の職員でもない」。「住民自治の根幹」を担う議員が恒常的に活動できる条件として位置付ける必要がある。
- ③ 地域経営において重要な役割を担う議員の条件であるがゆえに条例で定める。「お手盛り」を避けるために、住民の意向を踏まえた条例制定となっている（自治省通達）。

地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）

第二百三条 普通地方公共団体は、その議会の議員に対し、議員報酬を支給しなければならない。

2 普通地方公共団体の議会の議員は、職務を行うため要する費用の弁償を受けることができる。

3 普通地方公共団体は、条例で、その議会の議員に対し、期末手当を支給することができる。

4 議員報酬、費用弁償及び期末手当の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない。

戦後の自治体改革において、市町村議会議員の名誉職規定は削除され、報酬を支給しなければならないことになった。たしかに当初の自治法第 203 条（旧第 203 条）では、議員の報酬は「非常勤の職員」とともに同条に含まれていて、議員も非常勤とする理解もあった。しかし、旧第 203 条でも、議員以外は原則「その勤務日程に応じてこれを支給する」こと、議員にのみ「期末手当を支給することができる」ことを考慮すれば、報酬という用語が同一でも、議員と「非常勤の職員」とを同様に位置付けるわけにはいかない。

「議会の議員を『非常勤の職員』に含まれるものとして規定されている」とした著名な解説書でも、それに付け加えて「沿革をみると、当初は『非常勤の職員』という文言はなく、地方公務員法の制定（昭和 25 年 12 月）後、昭和 27 年の本法の改正により『非常勤の職員』という文言が入ったもので、議会の議員まで『非常勤の職員』とされていたかどうかは、疑問があると思う。」と断言している²。

また、自治法の沿革を戦前にまでさかのぼって解説している著書は、議員を「『非常勤の職員』として観念する社会的認識がほとんど定着していない」。また、非常勤職員に対する報酬の支給原則（勤務日程での支給）を定めた規定（旧第 203 条第 2 項）での議員の適用除外、議員のみに期末手当の支給を定めた（旧第 203 条第 4 項）ことで、「議会議員に対する給付

²（松本英昭『新版 逐条地方自治法＜第 9 次改訂版＞』学陽書房、平成 29 年、740 頁）

は非常勤の職員に対する給付原則の特例的扱いとしての性格をもつことが明確になった」。議員への支給を「『非常勤の職員』に対する給付規定として一括して捉えることに、もっと慎重であってしかるべきであろう」と指摘している³。

そもそも、旧第203条をもって議員を「非常勤の特別職」を規定することは誤読であるという見解もある。その第1項は「普通地方公共団体は、その議会の議員、委員会の委員、非常勤の監査委員その他の委員、…中略…その他普通地方公共団体の非常勤の職員に対し、報酬を支給しなければならない。」である。「その他普通地方公共団体の非常勤の職員」であって、その他の普通地方公共団体の非常勤の職員ではないことに着目する。「その他の」の文言では、事例すべてが「非常勤の職員」に含まれるが、「その他普通地方公共団体の非常勤の職員」では、そうならない。「『その他の』であれば、議会の議員は非常勤で、首長は常勤だと決めていることになるが、『の』がないから、そう決めてはいない」。旧第203条は「議員には、『報酬を支給しなければならない』ことを、第204条は、首長には『給料及び旅費を支給しなければならないことを規定しているだけ』」というのが内閣法制局の「釈然としない」解釈だとしている⁴。

議員を「非常勤の職員」ではないことを確認する必要がある。

ようやく、平成20年自治法改正により、非常勤の職員の報酬と議員の報酬は切り離され、しかも議員の報酬は厳格に議員報酬として規定された。議員を「非常勤の職員」とみなす誤読の解消の一助となっているが、新たな議会及び議員の位置付け・身分規定が不可欠になっている（後述）。

(2) 議員報酬の性格

議員報酬は、「非常勤の職員」の報酬とは異なる。議員に期末手当を支給することができること、「非常勤の職員」の報酬は、原則的には「その勤務日数に応じてこれを支給する」が、議員はそうではなく月額報酬も可能であり、異なる。同時に、常勤職を想定した給与とは異なる。議員報酬（その他の報酬を含めて）は、役務（サービス）の対価である。自治体の長、その補助機関である職員などに支給する給与とは異なる。給与は、専門職（短時間勤務職員を含む）に支給される。

議員の身分をめぐる自治法制定以前に、「本法制定時前の行政実例で、『年俸が適当である』とした通達が出されたことがある」⁵。非常勤の報酬とは異なることを明確化しようという議論である。今日、議員活動は質・量ともに変化した。議員の身分・位置付けを明確化することは重要な政治的課題となっている。

もちろん、従来からもこのテーマは提起されてきた。例えば、地方分権推進委員会に基づいた『地方分権推進計画（平成10年5月29日）』では、「幅広く住民の意思を代表することが容易になるよう、必要な環境の整備を進めるとともに、議員の身分のあり方について、中長期的に検討を行う。」と、また地方制度調査会でも「今後の地方分権の進展や議会機能の充実・強化に伴う議員の活動の実態を踏まえ、政治活動と公務との関係、議員の活動についての

³（今村都南雄・辻山幸宣編（財）地方自治総合研究所監修『逐条研究 地方自治法Ⅲ』敬文堂、平成16年、1098頁）

⁴（大森彌『自治体議員入門』第一法規、令和3年、34頁）

⁵（今村都南雄・辻山幸宣編（財）地方自治総合研究所監修『逐条研究 地方自治法Ⅲ』敬文堂、平成16年、1100頁）

住民への説明責任のあり方、職責・職務の法制化に伴う法的効果等を勘案しつつ、引き続き検討することが必要である。」（例えば第29次地方制度調査会答申（平成21年6月12日））という提起はある。

また、一般に地方議員の性格については名誉職と専従職、あるいは名誉職的なものと専門職的なものとの対比で議論されている。前者の名誉職と専従職との対比は、国会でも議論された（昭和31年5月22日衆議院地方行政委員会）。「県会議員は報酬で生活するものであるか。地方議員の性格は名誉職か、専従職か」（（要旨）小林武治）に対して、当時の国務大臣（太田正孝）は「中間的なところにある」と答えている。

なお、東京都議会が議員報酬を検討するにあたって、議員の職分と性格について「名誉職的なもの」か「専門職的で常勤に近いもの」か、報酬の本質は「実費弁償的なもの」か「実質的職務に相応しい適当な待遇にすべきか」といった論点について識者に文書でコメントを求めている（昭和35年）⁶。

いずれにしても、今もって議員の身分・位置付けの明確化については実現していない。議会改革が、議員の身分・位置付けの必要性を緊急の課題とした。

(3) 議員の意識の変化

議員報酬をめぐる議員の意識を確認しておこう。議員の意識については、全国町村議会議長会が行った全議員の意識調査を素材とする。平成23年調査であるために少し古いと感じられるかもしれないが、その調査時点の状況はさらに深まっている。今日（平成23年）では、約20年前の議員意識調査とは異なり「ボランティア」では活動できないと考える議員が圧倒的（80.8%）になっている（表2）。

約20年前の議員意識調査（平成元年暮れから翌年2月、平成2年調査と略記、その結果は村松岐夫・佐藤満「町村議会議員の意識と行動」『地方議会人』平成3年4月号～）は、ボランティア議員の設問項目はない。ただし、これと関連がある名誉職的なものか、職業的なものを問う項目がある。名誉職的なものは、正確には「奉仕的な性格が強い」である。これは、ボランティア議員と同じだとはいえないまでも関連ある事項である。このボランティア議員につな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%）。要するに、平成23年では全く逆の結果となっている。活動量が増加したことがうかがわれる。

表2 ボランティアの評価

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

注：出典「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）」（以下「平成25年報告書」という。）より付属資料「町村議会議員意識調査集計結果（平成24年3月）」問9

⁶（江藤俊昭『自治を担う議会改革』イマジン出版、平成18年、85-90頁、江藤俊昭『地方議会改革 自治を進化させる新たな動き』学陽書房、平成23年、156-158頁、大森彌『自治体議員入門』第一法規、令和3年、48-50頁）

(4) 生活給的な要素を内包した役務の対価

議員報酬は、「役務の対価」であり給与ではない。生活給から考えることはできない。しかし、活動量の増大は、生活給的な額が必要という論理も内包する。

平成31年報告書でも「北海道芽室町議会や北海道福島町議会はともに、住民と歩む新たな議会を創り出している先駆的な議会である。その活動を住民に示し、議員報酬（歳費）を住民と考えようとしている。活動量の増大に伴って議員報酬は増額されることもある。実際にはほど遠いとはいえ、こうした議論の中から生活給的なものへと到達することが可能となる。」と指摘している。

活動量が増大すれば、従来町村議会議員の担い手であった農林水産業の従事者や自営業者の参入は困難になる。そこで、企業や自治体職員の定年退職者が増加し平均年齢が上がっているのはこのためである。なり手不足の要因の1つが、兼業ができない議会活動において報酬が低いことにある。

第32次地方制度調査会答申の「議員報酬については、主として小規模市町村において、それだけでは生計を維持できないほどの低水準であり、そのことが議員のなり手不足の要因であるとの議論がある。」と合致している。

このような中、「半議員半X」（大森彌氏）を目指すという指摘がある。「半議員半X」とは、町村議会議員はもっぱら専門化を目指すのではなく、半分程度は議員、半分程度はそれ以外のXの兼業にするという兼業の現代版である。議会・議員の活動量が増大し、自営業や農林業などの兼業で町村議会議員の仕事を担うことが難しい現状にある。地域に根差し新たな兼業の道を模索する議員もいる。NPOや起業家となりある程度生活費を確保しながら議員となる者もいる。また、ボランティア休暇制度を導入した企業もある。これを活用して議員となって活動している者もいる。「半議員半X」は画期的な提案であるが、実際には町村に兼業できる仕事が多いわけではなく、このような兼業の現代版を広範囲に広げることは不可能と言えないまでも現実的には困難を伴う。

そこで、打開策の一つは、活動内容を踏まえた原価方式による議員報酬の検討である。志あるサラリーマン等が立候補を検討しても、議員報酬の低さや将来の不安（厚生年金に加入できないこと等）から家族の反対により断念した事例、若くして議員になった者が、子供の養育・教育費を賄えないとの事由から議員を続けることをあきらめた事例などがある。活動内容を踏まえた原価方式により議員報酬の見直しを図ることを住民と考える時期に来ている。

「生計を維持できないほどの低水準」を明確にすることはできないが、それを考える上での素材を示しておく。

〈参考〉

① 町村の議員報酬と勤労者世帯の世帯主定期収入

町村の議員報酬の平均21.6万円と、総世帯のうち勤労者世帯（平均世帯人員2.60人、世帯主の平均年齢47.8歳）の世帯主定期収入33.0万円（1世帯当たり1か月平均）を比較すると、11.4万円の差がある。

町村議会議員	勤労者世帯の世帯主定期収入	差額
21.6 万円	33.0 万円	▲11.4 万円

※ 千円未満四捨五入

※ 総世帯とは「2人以上の世帯」と「単身世帯」を合わせた世帯であり、調査対象は抽出された8,182世帯。このうち、世帯主が会社、官公庁、学校、工場、商店などに勤めている勤労者世帯は4,240世帯。勤労者世帯の世帯主定期収入は、世帯主収入から臨時収入・賞与を控除した額。

※ 出典 町村議会議員：全国町村議会議長会「第65回町村議会実態調査結果の概要（令和元年7月1日現在）」（以下「第65回実態調査」という。）

勤労者世帯の世帯主定期収入：総務省統計局 家計調査年報 家計収支編（令和元年）

② 町村の議員報酬と小規模市（人口5万人未満）の議員報酬

町村の議員報酬の平均21.6万円と、人口5万人未満の小規模市の議員報酬の平均を比較すると、町村議会議員21.6万円に対し、市議会議員は33.3万円であり、11.7万円の差がある。

町村議会議員	市議会議員(人口5万人未満の市)	差額
21.6 万円	33.3 万円	▲11.7 万円

※ 千円未満四捨五入

※ 出典 町村議会議員：第65回実態調査（令和元年7月1日時点）

市議会議員：市議会議員報酬に関する調査結果（令和元年12月31日時点）

③ 町村の議員報酬と新規学卒者（大卒）の賃金

町村の議員報酬の平均21.6万円は、新規学卒者（大卒）賃金の平均22.6万円よりも低額である。

町村議会議員	新規学卒者（大卒）賃金	差額
21.6 万円	22.6 万円	▲1.0 万円

※ 千円未満四捨五入

※ 出典 町村議会議員：第65回実態調査（令和元年7月1日時点）

新規学卒者の賃金：厚生労働省 賃金構造基本統計調査結果（令和2年）

1-3 議会改革に適合した議員報酬額確定の手法

(1) 原価方式の深化～「議会改革に適合した議員報酬」のもう1つの意味～

前述したとおり活動内容を踏まえた原価方式は、蓄積方式である。住民への説明（特別職報酬等審議会を含めて）を前提として、議員活動量を算出して首長の給料・活動量と比較して議員報酬額を確定するという意味で、議員活動を積み上げていく方式である。

ただし正確には、議会のミッション・ビジョンを明確にし、それに適した議員活動があつて、その条件の1つが議員報酬となる。今日、議会改革の進展によって議会・議員活動は大きく転換した。それに適合する議員報酬額の確定である。議員報酬額を確定する際の起点は、個々の議員の活動量というより、議会改革を進め首長等と政策競争する議会を担う議員という視点である。したがって、議会改革の水準が議員活動を規定し、議員報酬額を規定する。この視点では、議会のさまざまな改革を明確にすることが議員活動の質・量を規定し議員報酬額を確定する。

活動内容を踏まえた原価方式には2つの意味がある。1つは、現在の議会・議員活動を踏

まえて原価を算出する意味である。いわば「改革先行型」である。もう1つは、今後の議会・議員活動を明確にして原価を算出する方式である。いわば「改革意欲型」である。どちらも活動内容を提示しなければならないが、前者は現行の成果であり、後者は成果の期待値（将来の活動）である。この期待値は、単なる「夢」ではなく、現行の活動内容を踏まえた実現可能なものでなければ住民からは納得してもらえない。

つまり原価方式を活動量の蓄積といった視点から考えると、下表の「改革先行型」のような算式が成り立つ。加えて、議会改革に伴う新たな議会活動を前提とすれば、この改革先行型に将来の活動を組み込む「改革意欲型」も想定できる。どちらも科学的数値の導入ではなく、住民参加を前提とした方式である。

いずれにしても議会改革を進めながら議員報酬を考えることが必要である。議会改革がある程度進んでいる議会は、まずもって「改革先行型」を採用してよい。議会改革がそれほど進展していない議会は、新たな議会改革を進めその実績によって議員報酬を増額する「改革意欲型」を選択できる。前者の議会でも、当然さらなる改革を進めることが必要なことは言うまでもない。

【住民への説明責任、住民参加を重視した原価方式の算式】

改革先行型：議員活動調査→首長の活動量・給料額との比較→暫定的な議員報酬額の確定→特別職報酬等審議会（住民参加）→議会への提案

$$A（首長給料）：B（首長活動量）＝C（議員報酬）：D（議員活動量）$$

改革意欲型：今後の議会・議員活動の明確化（期待値を含む）→議員活動調査→首長の活動量・給料額との比較→暫定的な議員報酬額の確定（住民参加、特別職報酬等審議会を経て）→議会への提案

新たな議会改革におけるそれに適合する議会・議員活動の提示を踏まえた（D'）改革先行型と同様な数式〔A（首長給料）：B（首長活動量）＝C'（議員報酬）：D'（議員活動量）〕

(2) 議会・議員活動を豊富化する

地方分権改革の進展等によって議会改革が急速に展開している。それに伴い議会・議員の活動量が増加している。活動内容を踏まえた原価方式は、その時代に適合的な議員報酬を確定するために提案されている。

次ページの表3は、町村議会の議会改革の事例である。こうした改革を実践している議会は、それに適した議員報酬が不可欠である。議会改革は、議会・議員の活動量に連動し、議員報酬の増額根拠になる。表3は、その例示であり、議会・議員活動を豊富化するために活用してほしい。

なお、議会改革は町村議会が先駆的役割を果たしてきた。まず住民に開かれ住民と歩む議会改革として、議会報告会（宮城県本吉町（現在は気仙沼市）、「議会への参画を奨励する規則」の制定（北海道福島町）、請願・陳情を住民からの政策提言として受け止め彼らの意見陳述の権利としての明確化（北海道栗山町）、政策サポーター制度の創設（長野県飯綱町）、ワールドカフェ方式による住民や団体との意見交換（北海道浦幌町）、議会のデジタル化（福島

県磐梯町)、動画や音声による議会ホームページの充実(岡山県美咲町)、議会広報誌の充実(埼玉県寄居町)、公開議員研修会(宮城県柴田町)などが行われている。また、執行機関と政策競争する(政策立案機能を高める)議会改革として、一問一答方式(山梨県身延町)、首長等による反問(制度としては北海道栗山町)、通年議会(北海道白老町、北海道福島町、宮城県蔵王町)の採用や地方自治法第96条第2項を活用した議決事件(基本計画)の追加(福島県月舘町(現在は伊達市))、議会活性化計画の策定(北海道芽室町)などが行われている。これらを想定すれば、町村議会は先進的である。なお、議員間討議を重視する議会は、町村議会が最初という検証は難しいが、町村議会が果たした役割は大きい。

こうした3つの改革方向(住民に開かれ住民と歩む議会、執行機関と政策競争する議会、議員間討議を重視する議会)を明確にした議会基本条例を最初に制定したのは町村議会である(北海道栗山町)。もちろん、町村議会だけが住民自治を創り出しているわけではない。町村の首長提案によるものも時代を切り拓いていた。また、大規模・中規模議会の中には議会改革に貢献している議会はないわけではないし、一度議会改革に舵を切るとそのスピードは速い。とはいえ、議会改革の起動、および住民自治の進化・深化させたのは町村議会である。

表3 議会改革の事例

監視力・政策提言力アップ	議案審議の充実	議会基本条例の制定・運用、議決事件の追加、参考人の招致、専門的知見の活用、一般質問の充実、議員間の自由討議、議員派遣の充実、協議調整の場の積極活用、政務活動費の交付等
	会議活動日数の拡充	通年会期の導入(運用を含む)、休日・夜間議会等
	委員会審査の充実	委員会による政策提言、閉会中審査・所管(掌)事務調査の拡充、委員派遣の充実、常任委員会の複数所属、特別委員会の増設等
	議会活動の検証	議会白書、議会のあり方研究、調査報告書等の発刊等
	研修の充実	政策立案に係る専門的研修、議員の資質向上に係る研修
地域・住民との連携強化	住民との対話機会	議会報告会、出前議会、ワークショップ、住民懇談会等
	住民の議会への参画	公聴会、政策サポーター、議会モニター、議会アドバイザー等
	地域との連携強化	産官学との連携、各種団体との意見交換等
	啓発活動等	こども議会、女性議会、移住者議会、小中高生との対話、議会主催の講演会等
	広報広聴の充実	ホームページ・広報紙の充実、議会のデジタル化(オンラインの活用を含む)、広報モニターの活用等
その他	国等への要請	意見書の提出権の積極活用等
	防災・災害対策	議会BCP計画策定、議会災害対策マニュアルの作成等

(3) 会期日数を再考する

統計上、町村議会の会期日数は少ない。それと実際の活動量とは異なることは前述した。今日、会期日数についても再考する時期にきている。議会運営自体を問うことでもある。今日の町村議会の議会・議員活動は、日常的な活動を要請している。一般質問は重要であるとしても、議案審議の重要性が指摘され実践されている。慎重な審議には会期を長期にとり、委員会付託をして充実した議論を行うことも、また人数も少なく会派制を採用していなければ、本会議での

十分な審議を行うことも必要になってくる。議案審議を充実させるためには、参考人・公聴会の積極的な活用も考えるべきである。さらに、議会の審議能力を高める観点から、議員が議案等を審議前に十分検討できる日を会議と会議の間に議案等検討日として設けるなど、余裕を持った会期日数の設定とともに弾力的な会期日程とすることも考えるべきである。

また、閉会中に、政策提言のための委員会の所管事務調査や継続審査（調査）は、会期を超えた活動となる。特に、閉会中の継続審査（調査）については、付託された議案について行われることが多いが、そのみにとどまらず、所管事務調査のような自発的な調査は会期内・外を問わず積極的に実施し、政策提案につなげていくべきである。

ともかく、会期日数だけをみて議会運営を評価するのではなく、一年間（そして任期4年間）を通した議会運営を参照する必要がある。議会は会期に限って活動するのではない、一年間活動している。こうした視点から、町村議会は通年議会を「発見」した（北海道白老町、北海道福島町、宮城県蔵王町）。こうした転換を通じた活動を住民に示すことによって、議会のあり方、報酬の意味と額の検討をする必要がある。

これらは、町村議会だけの議会運営の変化ではなく、都道府県議会や市議会でも同様である。

(4) 原価方式の留意点

ここまで議会改革に適合した議員報酬の算定方式として原価方式の深化を提案してきたが、いくつかの留意すべき事項がある。

① 時間給ではない

議員は常勤的に活動することが求められるが被用者ではない。原価方式は、議員の活動量を時間単位で積算することから容易に時間給の発想と結びつくが、これは明らかに錯誤である。しかも、活動する議員とそうでない議員との差も肯定される（成果主義）。しかし、実際にそれぞれの議員の類型化は困難であるという消極的な理由だけではなく、少なくともその水準で活動してほしいという規範的な意味がある。そして、例えば、神奈川県葉山町の年間139日（平成28年2月～平成29年1月）の活動を考慮すれば、パートタイム的な発想では困難であり、常勤とは言わないがそれに近い活動をせざるを得ず、兼業なく生活できる「ある程度」の額を想定することになる。ようするに、昼間に活動せざるを得ないとすればある程度の議員報酬が必要だという論理につながる。ここから常勤職＝給与という意見もある。しかし、議員活動の現実と住民感覚（活動が見えない）からすれば妥当ではない。むしろ、地方議会・議員の位置付けの議論を巻き起こしたい。

② 議員報酬額の定期的な見直し

活動内容を踏まえた原価方式により、導き出された議員報酬額は現状の活動内容調査に基づくものとなっていることから、議会改革の進展に伴う報酬増額の可能性を内包している。

したがって、報酬改定を行った後にも、議会として活動の点検・評価は継続的に行うとともに、例えば4年に一度など議員報酬額の定期的な見直しを行うことが望ましい。

実際には、任期中の2年を経て検討に入り、一年間かけて住民と議会のあり方を基本として議員報酬を考え、次回の選挙の一年前には今後の議会の報酬額を決めることが必要である。

③ 期末手当の意義

議員の期末手当は、条例に基づいて支給できる（自治法第203条③）。常勤でもない議員に奇異を感じるかもしれない。議員の身分が不確定なために、従来は給与でも歳費でもなく、「報酬」（現在は議員報酬）が交付される一方で、首長や行政職員に支給される期末手当も支給できることになっている。前者は、非常勤の特別職の系譜、後者は常勤職の系譜に連なるともいえる。より正確に言えば、後者の常勤職の系譜と言うより、国会議員との権衡・均衡を図ったものである。「議会の議員に対して期末手当を支給することの可否は、論議もあるが、国会議員との権衡を考慮して、期末手当を支給し得る途を開いたもの」⁷、「これも国会議員の場合との均衡を考慮し、…〔非常勤の特別職に比べての——引用者注〕特例的扱いが浮き彫りにされ」た⁸。

常勤職の性格か国会議員との性格かはともかく、非常勤とは異なり恒常的に活動する議員には、報酬が役務の対価といえども、期末手当を支給する道を創ることが必要である。その道を制度化したのが期末手当の条文である。

期末手当の支給は、どのような議会を創り出すかにかかっている。その性格上、原価方式により算出できるものではないが、日常的な活動することを前提に議員報酬額を、公選で選出された常勤の首長と比較しながら確定しようとする本報告書では、当然に期末手当も同様に考えることが必要である。多くの議会は、首長の期末手当割合に準拠して支給しているのは、この議論に適合している。したがって、議員活動を日常的な活動とはみなさず日当制を制度化した議会では、期末手当支給は適格的ではない。

なお、期末手当の支給は必置ではない。期末手当は、924町村議会（99.8%、第65回実態調査より）で支給している。どのような議会を創り出すかを議論し、日常的な活動を行うとすれば当然、期末手当の支給に至る。支給している議会でも、議員報酬や政務活動費を議論する際に再度、議会・議員活動を振り返り、期末手当の意義、つまり日常的な活動の意味を再考していただきたい。

また、常勤的に活動するならば給与および退職金が必要という意見もあるが、何度も指摘するように、職業としての常勤ではないことから、現行法では給与や退職金の支給はできない。

(5) 議員報酬を巡るその他の議論

① 日当制の是非

矢祭ショックといわれるように、福島県矢祭町において「日当制」が平成20年3月から導入された。日当交付の対象を、議会活動（本会議、委員会等への出席）に限定して議会・議員活動を狭めたこと、日当制への移行に伴いその他の条件（政務活動費、議会事務局など）の充実を行わなかったこと、これらは議会力を低下させるものである。ただし、これらを是正すれば、議会力をアップさせる方向でも日当制導入は理論上可能である。

しかし、基準を設定すること（対象や額）は難しいことも考慮すべきである。これを踏まえて議論してほしい。

⁷（松本英昭『新版 逐条地方自治法<第9次改訂版>』学陽書房、平成29年、741頁）

⁸（今村都南雄・辻山幸宣編（助）地方自治総合研究所監修）『逐条研究 地方自治法Ⅲ』敬文堂、平成16年、1100-1101頁）

② 夜間議会の可能性

諸外国の例を参考に、継続的な夜間議会の開催をという極めて乱暴な提案もみられる。しかし、日本の地方自治の活動量（財政規模・権限など）を考慮すれば、その監視や政策提言を議会が行うがゆえに安易な導入は議会力をダウンさせる。ただし、長野県喬木村が行ったように一般質問を休日に行うことや常任委員会審査は原則夜間に行うことなどを検討してもよい。

しかし、現状では夜間議会開催によって議会の政策提言・監視機能を強化することは直結しない。議会・議員活動は会議に出席することだけではない。昼間活動できる労働法制等が整備されなければ、拙速な夜間議会の導入は議会力・自治力をダウンさせることになる。

なお、夜間議会は多様な住民を議会に登場させることを念頭に設計されている。しかし、今日職務形態は多様化し、夜間勤務の職場も増えてきた。夜間議会が一概に議員の属性を多様化させるとは限らない。また、夜間議会は必然的にボランティア議員に結び付くわけではない。夜間議会開催でも高額な議員報酬による競争率を高めることは理論上可能だからである。現時点では、夜間議会の導入は慎重に検討すべきである。

③ 個々の議員の成果報酬は民主主義には馴染まない

熊本県五木村では、個々の議員の成果に基づく成果報酬（全額ではなく一部）が平成22年度に実施されたが、すでに廃止している。出欠の評価はありうるが、政治的な活動の評価（質問・質疑内容、政策提案、地域活動の参加、議会改革の取り組み）である。これは評価者の価値が入る。価値の評価は、住民、NPOが行うことは可能であるが、あくまで素材である。その評価を議会として正式に行いそれを報酬と連動させるわけにはいかない。選挙こそが議員の公的な評価となる。なお、五木村の議員の成果報酬方式は、その決め方にも課題（審議委員メンバー・会議が非公開）があった。

④ 年齢別報酬は慎重な議論が必要

長崎県小値賀町は、年齢によって議員報酬額を区分する条例をはじめて制定した。月額18万円の議員報酬を、50歳以下に限り30万円に引き上げるものである（平成27年4月の町議会議員選挙当選者から適用）。まちづくりには働き盛りの人たちの視点が重要という理由からである。議員の高齢化や無投票当選の増加を考慮した試みといえる。ただし、これは役務の対価の論理とは異なる理由に基づいている。

なお、50歳以下の議員は先頭に立って活動する自覚と、50歳を超える議員も同様に活動する自覚なしには、新たな議会の作動は難しくなる。50歳を超える議員が年金生活者かあるいはある程度の兼業による収入の確保という条件がないかぎり不公平感も広がる。議長自身も「次善の策」と語っているように、議員報酬の意味を抜本的に考える機会を提供したといえよう。

小値賀町では、報酬のために議員になるのかといった批判を考慮して、この条例は改正されて年齢別報酬は廃止された（平成30年）。

また、長野県生坂村は、16年間無投票が続き、平成29年の議員選挙では初の定数割れを生じたことなどから、議員のなり手不足について議会として検討した。その中で、若者の政治参画について報酬問題をクローズアップし、住民アンケートや公聴会を開催するなど住民の意

見を聴き、令和2年12月に月額18万円の議員報酬を55歳以下については月額30万円に引き上げる条例改正を行った。その結果、令和3年4月の議員選挙では、定数8人に対して9人（条例改正対象者は3人）が立候補する20年ぶりの選挙戦になった。生坂村としては、なり手不足問題に対して、まずは若い世代に焦点を絞った次善の策として取り組んだものといえる。

こうした試み、つまり年齢別に議員報酬額を分けることは、まず若者に対して経済的に優遇することで、なり手不足問題や議員の高齢者への偏りを解消することを意図したものである。緊急避難として対応しその後全体へ波及させるための「最初の一步」を目指している。年齢別報酬を固定化することを目指しているわけではないので、「次善の策」である。

それに対して、年齢別を固定化させる議論も聞かれる。たとえば、20歳代、30歳代、40歳代、50歳代以上と区分し、若者の方に高額な報酬を交付する制度である。この場合、同様な、あるいは若者以上の活動をしていて高齢者の報酬額が低いことについて、また50歳代以上になると誰でも急に報酬額を引き下げられることに、議員も住民も違和感を持つ者もいるであろう。そして、小値賀町が条例を元に戻した背景にあった「報酬のために議員になるのか」といった批判への対応も考えておかなければならない。それ以上に検討しなければならないことは、議員報酬の「役務の対価」という性格を考えれば、年齢別報酬は異質である。地方分権改革により地域経営の自由度は高まっている。とはいえ、法律の解釈は最終的には司法が担う。監査請求・住民訴訟を念頭におけば慎重な議論が必要である。

⑤ 問題のある期数別報酬

期数によって報酬を区分する見解も聞かれる。しかし、表決権等の議員の権限は、平等である。期数といった経験が加味されてはいない。そもそも、期数の多い議員すべてがより住民の福祉向上を進めているとは断言できないし、たとえ1期であっても住民福祉の向上に努めるべきである。

1-4 原価方式の算定モデル（令和4年モデル）

原価方式を採用している先駆的議会の例などを踏まえて、各町村において活動量を積算し、首長の活動量と給料額を入力できれば議員報酬額を概算できるモデルを提示する。

原価方式はまず活動量を算定するところから始まる。この算定モデルを用いて議会・議員活動を算定することにより自らの活動を客観視することができ、住民に説明するための素材となる。

なお、この算定モデルは一般議員の報酬額の算定を目的としており、議長・副議長・委員長など役職者の活動量については除いて算出していることにご留意願いたい。役職者の活動量とそれに基づく加算については、後述する。

(1) 議会・議員の活動日数の算定

この算定モデルでは、まず現行の活動を「議会活動」と「議員活動」に大きく分類する。

「議会活動」については、①本会議・委員会・協議調整の場・議員派遣など法や会議規則、条例に基づく議会活動と、②法定外会議や住民との対話、研修会への出席、他の自治体からの視察受入れ対応などその他の議会活動とする。

①、②は議会としての活動が明確であるため、議員ごとに算出せず、議会事務局が記録している開催（実施）日などの情報をもとに日数で積算する。

次に、「議員活動」については、以下のような日常の議員活動を想定している。

- ア 上記①・②に附随する活動（例えば議案の精読・作成提出、一般質問・質疑・討論準備、各種報告書の作成、議会活動に係る調査・研究等）
- イ 議員としての住民対話（請願・陳情対応、住民からの相談対応、情報収集、広報活動等）
- ウ 当該町村や各種団体主催の公的行事への出席
- エ その他の議員活動

日常の議員活動は、議員からの活動時間の回答をもとに議会事務局が積算後、日数に換算（1日8時間）して平均を算出する。ただし、日常の議員活動には、政党活動、選挙活動、後援会活動、私人としての活動は除き、議員活動（会派がある場合は会派としての活動は含む）として各議員が明確に住民に説明できるものは全て算入することとする。時間単位の積算にしているのは、日常の議員活動日数は議員間によって様々でばらつきが大きく生じる可能性が高く、なるべく精緻に把握するためである。

「議会活動」・「議員活動」のそれぞれの項目内において又は項目をまたぎ活動が重複する日（時間）がある場合は、重複する日（時間）を調整し重複カウントはしないこととする。

また、活動日の前後でその活動の移動に要した日（時間）がある場合はそれも含めて算出することとする。

日常の議員活動を精緻に算出するためには、日ごろから個々の議員がこれらの活動を手帳や会議ノートなどに記録（あるいは議会事務局が議員に活動調査シートを配付）しておくことが望ましい。

(2) 首長の職務遂行日数の算定

一般に首長は平日、休日を問わず公務につく場合が多いので、土曜日、日曜日、国民の祝日の年間120日のうち半分程度は公務にあてられるものと推定し、年間365日から60日を除外した305日をモデルとしている。

なお、305日は首長の実際の職務遂行日数を把握できない場合のモデル値であるため、各町村の判断により実際の職務遂行日数を用いてもよい。

(3) 首長の給料

首長の実際の給料実額を議員報酬算定の基礎とする。なお、コロナ禍等を理由に一定期間減額している場合は減額条例施行前の給料額を採用する。

首長は、社会状況（コロナ感染症の拡大）や、パフォーマンスから、給料を削減する場合もある。原価方式では、まず首長の給料について厳格に定められた給料額を基準に考える。その上で、社会状況等を踏まえて時期を定めて減額条例を制定することもある。まずは、原則に則して判定することが必要である。

(4) 議員報酬額

<議会・議員活動日数／首長の職務遂行日数×首長の給料> で得られた数値により、それぞ

れの町村の議員報酬額が確定する。

これにより算出される議員報酬額は、議会・議員活動日数を基礎とした各町村における適正水準となるものと考えられる。

(5) 報酬額算定にあたっての留意点

① 議長など役職者の活動日数

この算定モデルは、一般議員の報酬額の算出を目的としているため、議長・副議長・委員長等の役職者の活動部分は算入していない。後述するように、議長・副議長・委員長等の役職者は、その役割に応じた活動日数部分を考慮して加算する。

② 表に現れない活動の算定

この算定モデルでは、政党活動、選挙活動、後援会活動、私人としての活動は除き、議員活動(会派がある場合は会派としての活動は含む)として各議員が明確に住民に説明できるものは割り落とすことなく、議員の活動全てをカウントしている。

この際、当然のことながら、お手盛りや水増しなどによる活動量のかさ上げは行うべきではない。

③ 活動量のみではなく内容の提示も必要

この算定モデルは、一般的な議会・議員活動を例示しているため、それ以外の活動の算入は各町村においてアレンジして活用いただきたい。また、実際にそれぞれの町村において住民に説明する際には、単に算出された数値のみを使用するのではなく、何をしてきたか(いくのか)という活動内容の具体的な提示を同時に行うことが必要である。

④ 報酬額適正化の弾力的運用

現在の議員報酬額が低額であるが、活動日数が多い場合、算定モデルにより得られた議員報酬額が現在の議員報酬額と大幅に乖離する場合がある。また、財政状況などにより、実際にその水準まで議員報酬額を引き上げることを躊躇することも想定できる。

実際、原価方式を採用している先駆議会の中には、算出された議員報酬額が高く、財政状況等によりその水準までは引き上げられなかったところもある。しかしながら、算出された議員報酬額を適正額と考え、算定根拠を住民にしっかりと示したうえで議論し、引き続きの議会改革に取り組みながら段階的に増額する手法も採用してよい。

多くの住民がコロナなどにより経済的に困窮している場合や当該町村の財政状況の悪化などにより、算出された議員報酬額までの引き上げを反対される場合もある。そのような場合にあっては、条例適用の先送りや段階的な引き上げなど議員報酬引き上げの完結の時期を調整する方策も採用してよい。

原価方式の算定モデル（令和4年モデル）

議会活動

① 本会議・委員会・協議調整の場・派遣 _____ 日

- ア 本会議
- イ 常任委員会
- ウ 特別委員会
- エ 議会運営委員会
- オ 協議調整の場（全員協議会等）
- カ 議員派遣
- キ 委員派遣

② 法定外会議・住民との対話等 _____ 日

- ア 法定外会議（任意協議会、会派代表者会議、議員懇談会等）
- イ 議会としての住民対話（議会報告会、住民懇談会、意見交換会等）
- ウ 研修会への出席
- エ 他の自治体からの視察受入れ対応
- オ その他の議会活動

議員活動

③ 日常の議員活動 _____ 時間 ÷ 8 ÷ _____ 日

- ア 上記①・②に付随する活動（議案の精読・作成・提出、一般質問・質疑・討論準備、各種報告書の作成、議会活動に係る調査・研究等）
- イ 議員としての住民対話（請願・陳情対応、住民からの相談対応、情報収集、広報活動等）
- ウ 当該町村や各種団体主催の公的行事への出席
- エ その他の議員活動

①+②+③=活動日数 合計 _____ 日

首長の職務遂行日数

年間 365日 - 60日（土日、国民の祝日120日÷2） = 305日

議員報酬額の算定式

議会・議員の活動日数 _____ 日
 首長の職務遂行日数 305 日 × 首長の給料 _____ 円 = 議員報酬額 _____ 円

1-5 議長など役職者の報酬額の算定

本報告書の活動内容を踏まえた原価方式（計算式）では、議長・副議長・委員長など役職者の活動量を除いて算出している。これは一般議員の報酬算出を第一義としているからである。

今日の議会運営では、議長と委員長のリーダーシップとともに、議長と副議長の間の調整、委員長と副委員長の間の調整、さらには議長・副議長、委員長・副委員長の間の調整が重要となっている。それらの役割に応じて議員報酬を加算することが必要である。そこで、役職者への加算の方式が課題として浮上する。それぞれの議会によって役職者の活動量は異なるし、そもそも個々によって異なる。役職者の活動を例示したのが表4である。

これらの活動量の増加が議員報酬とは異なる「役職加算」（手当ではなく条例に基づく区分した報酬）となる。こうした観点から、従来加算が行われている。

実態として、議長の報酬は一般議員の1.36倍、副議長は1.10倍、委員長（常任・議運）は1.03倍となっている（表5）。

表4 議長・副議長・委員長の活動

役職	役職者の権限・活動（例示）
議長	議場の秩序保持権、議事整理権、議会議務統理権、議会代表権等の法定の職務権限（自治法第104条等）に基づく活動や議会を代表する活動等 本会議や全員協議会等の準備、議会内や執行部との調整、各種行事への出席、全国町村議会議長会・各都道府県町村議会議長会等の各種会議への出席や要請活動など議長の出張等
副議長	議長に事故があるときや議長が欠けたときに議長の職務を代行する活動（自治法第106条①）のほか副議長としての活動等（上記の議長の活動と重なる場合が多い）
委員長	委員会の議事整理権、秩序保持権（「標準」町村議会委員会条例第10条）に基づく活動や委員長としての活動等 委員会の準備、委員会報告書の作成・提出、委員会視察の準備、正副委員長会議、議長・他の委員長・議会事務局との打合せや執行部との調整、各種行事への出席等

表5 議員・議長・副議長・委員長の報酬額（平均）

職名	平均議員報酬月額			
	第65回実態調査 (令和元年)	議員報酬との比較	第66回実態調査 (令和2年)	議員報酬との比較
議員	215,656円	1.00	213,902円	1.00
議長	293,073円	1.36	290,598円	1.36
副議長	237,600円	1.10	235,661円	1.10
常任委員長	221,714円	1.03	219,966円	1.03
議会運営委員長	221,912円	1.03	220,295円	1.03
町村長給料	721,648円	3.35	707,887円	3.31

注1：日額報酬制の福島県矢祭町を除く。

注2：出典 ①「第65回実態調査」（令和元年7月1日現在）

②「第66回実態調査」（令和2年7月1日現在）

役職者の報酬額算定の手法は、2つ想定できる。

1つは、活動内容を踏まえた原価方式を役職者の活動にも当てはめる手法である。報酬増額の根拠は明確であるがかなり詳細なデータが必要なこと、サンプル数が少ないため役職者が交代するとその都度修正しなければならないことなどの煩雑さを伴うが、1つの手法である。

もう1つは、役職者の現行の活動内容を踏まえつつ、それらの活動量の予測値（実際か期待、どちらも可能）に基づき加算率を算出する手法が考えられる。つまり、一般議員の報酬額・活動量と比較した役職者の活動量から、役職者の加算率を算出するものである。一般議員の報酬額との単純対比で加算率が確定されるわけではない。厳格な数値化は困難であるため、活動量の予測値に基づき算出することになる。

どちらの手法を採用してもよいが、本報告書において特に強調したいのは、一般議員の活動量の増加とともに、リーダーシップを担う議長など役職者の役割を認識して、報酬額を算出すべきことである。

1-6 議員報酬の適正水準を考える

(1) 昭和53年「全国標準」の再考

昭和53年報告書では、「全国共通の統一的な議員報酬のあり方、基準を見出すことは極めて困難である。」としながらも、「もし標準的な議員報酬の算出につき一応の考え方を示すことができるのなら、それは各町村にとって十分参考となり、議員報酬適正化の一助ともなるであろう。」との観点から、「首長の給料月額の30～31%」を町村の議員報酬の標準として提示している。

現行の町村の議員報酬の水準（約21万円）は、首長の給料月額（平均72万円）の29%相当であり、これは、昭和53年モデルの「長の給料月額の30%～31%」と概ね一致している。

とはいえ、前述したとおり昭和53年モデルはあくまで当時の「標準」であり、今日、この「首長の給料月額30～31%」を再考する時期に来ている。単に40年以上が経過したということだけではなく、この間、議会改革は急速に進展していることを考慮すべきだからである。昭和53年モデル算定の基礎となった活動量（当時の基準で103日）の相違を踏まえてそれぞれの議会で判定することが必要である。「全国標準」の発想自体も問題にしたい。

全国標準の基準よりも豊富な活動量を有する議会の議員報酬が全国標準の数値にしばられ適正額に満たないこともある。反対に、議員報酬額が標準よりも低い町村議会が、自らの活動量を顧みず十分な検討も行わずに議員報酬を上げるといった全国標準を濫用する可能性もある。

(2) 議員報酬は低いという評価を踏まえたなり手不足への対応

町村議会議員は議員報酬を低いと感じている（「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。

平成2年調査と比べて、「高い」「適正である」「わからない」が減少しているのに対して、「低い」は約20ポイント増加している（表6）。

この期間は、議員報酬がほとんど増えてないにもかかわらず、活動量が地方分権改革の進展に呼応して増加していることと無関係ではない。町村議会議員が議員報酬額を低いと感じて

いることは、これから議員を目指す若者にとって、魅力ある条件に映るはずもなく、むしろ生計も維持できないほどであれば、なり手不足の一因となっている。

表6 議員報酬についての評価（比較：平成23年、平成2年）

年	高い	適正である	低い	わからない	無回答
平成23年	5.0%	31.7%	56.8%	5.3%	1.3%
平成2年	5.6%	43.9%	37.6%	13.1%	0.6%
平成23年を基準とした差	△0.6pt	△12.2pt	19.2pt	△7.8pt	0.7pt

注1：「無効」は除いたので100%にはならない。

注2：質問事項は、若干異なるが平成23年（2011年）に統一している。

注3：出典「平成25年報告書」表3-7

なお、前述したボランティアで活動できないという議員の意識の変化と連結する。こうしたことを踏まえ議員報酬を多くの議員が「適正である」と感じる水準を個々の議会において住民と考える時期に来ており、このことがそれぞれの地域のなり手不足の対策につながるものになると考える。

また、今回実施したアンケートにおいては、議員報酬を増額した74町村における条例改正の理由について聞いたところ、「議員のなり手確保」が46町村（62.2%）と最も多く、6割を超える町村がこれを理由としている（表7）。ただし、議員のなり手を確保するために低すぎる議員報酬額を増額するという試みには賛同できるが、このことを根拠に適正な報酬額を算出することはできない。「役務の対価」という議員報酬の性格を考えれば、議会・議員活動量の増大を示してこそ議員報酬の増額につながることを理解していただきたい。

表7 条例改正の理由

議員のなり手確保	近隣町村との比較	町村財政の改善	その他
46 団体 62.2%	37 団体 50.0%	3 団体 4.1%	16 団体 21.6%

注1：複数回答である。

注2：出典「令和3年アンケート」表15

(3) 期待する報酬額に見合う活動量

現行の町村の議員報酬の水準（約21万円）に要する活動量を首長の給料月額（約72万円）と活動量モデル（年間305日）から算出すると、年間約89日（305日×21万円÷72万円）となる。（首長の活動量をモデル値ではなく実際の値を用いた場合は、それに応じて増減する。）

全国平均の約21万円の議員報酬を支給している町村議会であって、原価方式により積算した活動量が、この「89日」という活動量よりも多ければ議員報酬を引き上げる検討は始めるべきであろう。

先駆的な町村議会においては、議会改革の実践により議会・議員活動が豊富化されているこ

とを想定すれば、この「89日」という活動量は現実と乖離する。

このようなことから、本報告書では全国一律の標準モデルは提示しない。議員報酬が低いと考える議員が多いことを考慮してどのくらいが妥当だと感じているのか。その想定する報酬額とするならば、どのくらいの議員活動、したがって議会改革が必要かを想定したい。便宜上、議員報酬額21万円、同25万円、同30万円、同35万円、同40万円をとりあげ、その議員報酬額とするには、どのくらいの活動量が必要なのかを参考までに例示する（表8）。

表8 原価方式による町村議会議員の活動量と議員報酬の水準

町村長 (A)		町村議会議員 (B)		
長の活動量 ^{注1}	長の給料月額 ^{注2}	活動量 ^{注3}	議員報酬の水準	割合 (A/B)
305 日	721,648 円	89 日	210,000 円	29%
		105 日	250,000 円	35%
		127 日	300,000 円	42%
		148 日	350,000 円	49%
		169 日	400,000 円	56%

注1：長の活動量305日は土曜日・日曜日・祝日の年間120日のうち半分程度は公務にあてられるものと推定し年間365日から60日を除外したモデル値である。各町村において算定する場合には、実際の長の職務遂行日数を用いてもよい。

注2：第65回実態調査（令和元年7月1日現在）による全国平均額をモデル値としている。各町村において算定する場合には実際の長の給料月額に置き換えること。

注3：活動量と同時に活動内容も提示することが必要である。

(4) 活動量に連動する議員報酬の水準

議員報酬は、「役務の対価」であり給与ではないことから、生活給として必要な額を基準に適正水準を考えることはできない。しかし、活動量が増大すれば、生活給的な額が必要という論理も内包することは前述した。

また、本報告書が推奨する原価方式は、首長の活動量・給料と議員の活動量を比較して議員報酬を算定するものである。議員の活動量が常勤（生活給が保障されている）である首長の活動量に近づけば、議員報酬に生活給的な要素が増加し、生活するのに支障をきたさない議員報酬になることは当然の論理である。

逆に言えば、原価方式によって議員報酬額を確定するのであれば、議会改革を進め、住民福祉に直結する議員・議会活動を豊富化すれば議員報酬の水準は上昇する。もちろん活動実績・成果は重要で、それに繋がる活動を住民が評価することが前提である。新たな議会を創造することも目的とすると、結果的に活動が豊富化し、議員報酬もそれと連動していく。

1-7 議員報酬額を確定する手続き

(1) 住民と考える手法～「お手盛り」批判を乗り越える～

報酬については、特別職報酬等審議会の答申を経る自治体が多い。それは、自治省の通達を踏まえて、設置されている（表9）。報酬が議会によって増額される「お手盛り」への批判からのものである。審議会設置といえば、従来首長による設置に限られていると理解されていた（自治法第138条の4③）。この場合、首長設置の審議会であるがゆえに、提案は首長からとなるのが原則となる。とはいえ、現実的には審議会設置も提案者もさまざまである。令和3年アンケートにおいて、議員報酬を増額した74町村のうち特別職報酬等審議会への諮問は79.7%で、20.3%は諮問を経ていない（表11）。提案者は、町村長が71.6%で議会（議員・委員会）提案も28.4%ある（表10）。首長に特別職報酬等審議会設置、その答申を経て首長から提案という手続きだけではない。

ちなみに、特別職報酬等審議会への諮問を行った59町村のうち町村長の意向は71.2%で圧倒的である。議会（議長）は、27.1%にすぎなかった（表12）。

自治省の通達があるにもかかわらず、特別職報酬等審議会設置も、提案者も多様である。議員報酬について、「お手盛り」ではない方式であれば多様な方式が想定できる。議会側に審議会の類似組織を設置している自治体もある。今日、議会に審議会の類似組織を設置する、あるいは議会基本条例等によって設置の制度化をおこなっている自治体も増加している⁹。「お手盛り」への批判から審議会設置を提起されているのだとすれば、中立性・専門性から議会に少なくとも報酬については住民参加・協働の機関として審議会の類似組織を設置することも可能である。この場合、報酬は不可欠として、政務活動費、費用弁償、期末手当は任意で対象となる（定数も同様）。

どちらにせよ、審議会委員の選任にあたっては、その妥当性、いわば説明責任が問われる。一度も議会を傍聴したこともない者が、あるいは議員と真摯に議論をしたこともない者が選任されることは滑稽である。

特別職報酬等審議会は首長によって設置される機関であろうとも、議会は無関係ではない。議会側も特別職報酬等審議会の委員の妥当性に関心を持つべきである。さらに、特別職報酬等審議会の場において、議会側の考え方（報酬額の根拠や議会・議員活動の内容等）を委員に説明する機会を付与するよう首長に求めるべきである。

表9 特別職報酬等審議会の設置

設置	未設置
721 団体 77.9%	205 団体 22.1%

注：出典 本会「第66回実態調査」（令和2年7月1日現在）表30

⁹ 慎重に制度設計するとすれば、委員に支給するのは報償費となる。ただし、その場合首長側に設置される「審議会」とは原理的には性格を異にするが、実質的には同等な性格を有する。

表10 条例改正の提案者

議会(議会・委員会)	町村長	合計
21 団体 28.4%	53 団体 71.6%	74 団体 100.0%

注：出典「令和3年アンケート」表17

表11 特別職報酬等審議会への諮問

諮問有	諮問無	合計
59 団体 79.7%	15 団体 20.3%	74 団体 100.0%

注：出典「令和3年アンケート」表18

表12 諮問の意向

議会(議長)	町村長	住民	合計
16 団体 27.1%	42 団体 71.2%	1 団体 1.7%	59 団体 100.0%

注：出典「令和3年アンケート」表19

(2) 議員報酬改正条例の提案者

議員報酬の条例案提出者は、最終的には議会が議決するがゆえに、議員・委員会、首長、住民（正確には直接請求により首長が意見を付して提出）のどこからでも提出可能である。

とはいえ、議会運営にかかわる事項であるので、特別職報酬等審議会等の設置パターンごとの条例提案の手続きを確認しておく。

① 首長側に特別職報酬等審議会を設置する場合（パターンⅠ）

条例案の提出者は、原則首長となる。審議会答申を経たからの条例案提出となるからである。その場合、議会は当審議会委員の選任の妥当性を問うとともに、それらの委員と意見交換等を行う必要がある。

なお、首長と議会とが融合すると議員報酬を増額しやすいが、住民からは不透明との批判を浴びる。十分注意したい点である。

② 議会側に特別職報酬等審議会の類似組織を設置する場合（パターンⅡ）

議会側の審議会の類似組織の答申を踏まえて条例案となる場合、議員提案または委員会提出議案となる。そもそも特別職報酬等審議会は首長提案の場合に設置するものであって、議員提案の場合には諮問が義務付けられていないためそれにこだわらないという見解もある。本報告書は、「お手盛り」批判を避けるためにも住民の声を聞くべきとの指摘をしているが、当初、住民の声を聞く場が首長側に設置される特別職報酬等審議会とされていたので、提案者は首長となるというのが原則であった。しかし、住民参加・協働型の議会が現れ、議会にも審議会のような類似組織を設置されるようになったので、このような手続きもすでに可能になっている。

議員提案の場合には、特別職報酬等審議会設置にはこだわらないという見解は、議会側か

らの意向として理解できるが、住民の声を聞く視点が弱まる。特別職報酬等審議会が設置されないのであれば、議会側に審議会の類似組織として住民参加・協働の機関を設置するなど住民参加の手法を導入することが必要である。

③ 首長と議会両者に審議会（議会の場合は類似組織）を設置する場合（パターンⅢ）

首長側の審議会だけでなく議会にも審議会の類似組織を設置する場合、議員・委員会、首長のいずれも条例案提出が可能だと思われるが、議会に直接関連する事項であるので議会側の提出が尊重されるべきであろう。議会側の審議を経てから首長側の審議会での答申を踏まえれば、論理上首長提案となるが、議会側からの答申が尊重される。

また、首長側からの審議会答申を踏まえて、議会側の答申を経ての議案は、議員・委員会提案となる。

以上、3つのパターンが想定できる。すでに指摘した審議会委員の選任の妥当性ととも、答申内容も問われることになる。

なお、住民による直接請求の場合、首長からの提案となる。「お手盛り」批判から審議会設置が提案されているので、論理上審議会設置の必要性はない。とはいえ、慎重審議のためには審議会の答申を経ることが望ましい。議員報酬をめぐる住民投票は、議員報酬と議会運営と密接に連動しているので、それだけを切り離して行うべきではない。

ここで、北海道栗山町の例を挙げ、議員報酬の増額条例の提案者について考察を深めたい。北海道栗山町議会基本条例は、最初に制定された議会基本条例であり、二元的代表制＝機関競争主義を明確に規定しているという意味で高く評価されている。

その一方で、「議員報酬の条例改正案は、（中略）必ず議員が提案するものとする。」という規定は、踏み込み過ぎとも読める。ただし、議員提案で制定され議会在議決しているこの議会基本条例について、首長は再議請求をしていない。当時の首長は、議会側だけに議員報酬の改正条例の（住民による直接請求は別として）提案権を付与することに異論はなかった。その後の首長も改正を提案していない。栗山町の規範としている。

また、北海道鹿追町は、議員報酬・定数については、議会側に第三者審議会「鹿追町議会議員定数・報酬及びあり方審議会」を設置し、諮問している。

筆者が、議員報酬の増額条例提案にあたり、住民の声を聞く場として、議会側に特別職報酬等審議会の類似組織を設置することを推奨する論拠もここにある。

北海道栗山町議会基本条例

第17条 議員報酬は、別に条例で定める。

2 議員報酬の改正に当たっては、行財政改革の視点だけでなく、町政の現状と課題、将来の予測と展望を十分に考慮するとともに、議員活動の評価等に関して町民の意見を聴取するため、参考人制度及び公聴会制度を十分に活用するものとする。

3 議員報酬の条例改正案は、法律第74条第1項の規定による町民の直接請求があった場合を除き、改正理由の説明を付して必ず議員が提案するものとする。

* 定数を規定した第16条も同様。下線部引用者注

北海道鹿追町議会基本条例

第19条 議員報酬については、議員が町づくりの二元代表制の下での公選職であることを自覚し、職責に適した報酬を基本としなければならない。この場合、有能で活力ある議員が確保できる報酬を考慮しなければならない責任も有している。

2 議員報酬は、議会及び議員活動の評価を基に、町の情勢と財政状況を考慮するとともに、参考人制度及び公聴会制度を活用し町民の意見を聴取するなどして、あるべき報酬を判断する。

3 議員報酬の改正については、議長より第三者審議会に諮問する。

4 議員報酬は、別に定める「議会議員報酬及び費用弁償等に関する条例」による。

* 定数を規定した第18条も同様。下線部引用者注

1-8 議員報酬と議員定数

議員報酬の増額検討と併せて議員定数についても検討されることが多い。議会の条件として併せて検討することは必要だとしても、それぞれは別の論理であることを確認すべきである。それぞれ独自に説明されなければならない。

議員定数は、一度削減すれば増加は不可能に近いことを踏まえて、定数議論は慎重に、より正確に言えば新たな議会を創出するための定数議論をすべきである。従来人口を基準に定数を算定していた。しかも、自治法での法定数、あるいは法定上限数を踏まえていた。前者は減数条例で法定数を削減することもでき、後者の場合は法定上限数を踏まえて定数条例を制定していた。定数が自由に条例で定めることができる今日、議会力アップのために定数を定める必要がある。

(1) 議員報酬と議員定数は別の論理

報酬を増額するために定数を減らす、定数を減らすから報酬を上げるといった理由も散見され、両者が関連する問題として議論されている。両者は、本来別な問題として議論されるべきものである。

極端なことを言えば「議員定数を半分にして、報酬を増額する（例えば、2倍）。そうすれば、若い人も議員になれる」、そこまでいかなくとも議員報酬を2割増額するために定数を2割削減、といった論理への警戒である。議会費を一定とした想定からこうした提起が行われる。気持ちはわからなくはないが、また一時的に住民の納得を得ることも可能かもしれないが、「そもそも報酬や定数の根拠は何か」、という問いが発せられる。それぞれを独自に説明しなければならない。なお、それぞれを検討した結果として議員報酬増額と定数削減が進むことは否定しない。

今回実施したアンケート調査においては、議員報酬を増額した74町村のうち、報酬増額に併せて議員定数を「削減した」が20町村（27.0%）、「削減していない」が54町村（73.0%）であった。また、「削減した」と回答した20町村における「削減前」の議員定数の平均は、13.7人であるが、「削減後」は11.9人となっている（表13）。注意したい論点である。

表 13 報酬増額に併せた議員定数の削減

削減した		削減していない	合計
20 団体		54 団体	74 団体
27.0%		73.0%	100.0%
議員定数の平均			
削減前	削減後		
13.7 人	11.9 人		

注：出典「令和3年アンケート」表20

(2) 多様な定数の基準

定数に関する想定できる基準は、以下のものである。

- ① 人口基準。従来、議員定数は人口によるものである（法定数、法定上限数）。民意の反映に必要なさまざまな集団、階層、職業、性別などからの代表性を強調している。人口基準はこのような要素を組み込む。いわば、多様性の重視を含みこんだ基準である。しかし、自治法制定時の人口基準から今日の議員定数を比較すると、大幅な定数削減になっていることは平成31年報告書で明らかにしている。換言すれば、一議員に対する住民数は大幅に増加している。その削減の意味（提案理由）は、地方財政の危機以外明確ではない。
- ② 討議できる人数基準。議会力アップの視点から、議会の存在意義である討議を軸に定数を判定する基準である。筆者は、委員会主義を想定すれば、当初は一常任委員会当たり6～10名としたが、その後少なくとも7、8人を提起した。経験則と公的な場での討議（ワールド・カフェとは異なる）の必要性からのものである。町村議会の場合、すでに定数を大幅削減しており、この人数を確保できないことから、一常任委員会当たり少なくとも6人以上であることを提起してきた。すぐ後に指摘するがこれらの「少なくとも」は重要な論点となる。

両者はそれぞれ根拠があるものである。そこで、平成31年本報告書でも検討したが、再確認しておこう。

以前から用いられている人口基準（法定数・法定上限数）により定数を確定する場合もある。ただし、その相関関係の科学的根拠は希薄である。一議員に対する住民の人数は年々増加しているからである。また、住民代表性を強調する場合、今日の議会を含めた住民参加制度の充実を考慮すれば、それが住民代表性を補完することも考えられるからである。そこで、人口基準を採用する場合は、仮説であってもその根拠を明示することが必要である。

その上で、議会の存在意義である討議できる人数を根拠に定数を模索する。その際、今後の議会運営において委員会が重要な役割を果たすことから、委員会における討議できる人数を基準とすることを提案する。委員会の設置の仕方（委員会数等）が重要な論点となる。極めて少ない定数の場合、増加もあるが現状での対応も考慮する。その他の論点（例えば、多様性、議長のカウントの仕方等）も考慮する必要がある。

こうした視点から、定数の考え方（論点）を再確認しておこう。議会の存在意義である、「多様性に基づいた討議」を保障する定数＝多様性を踏まえた討議できる人数である。討議できる人数を委員会主義を想定して、一常任委員会当たりの議員数を提起した。もう1つ重要な論

点は、その討議が多様性を重視しなければならない。地区、性別、年齢、障がい者、職業などを考慮することが必要である。比例させることは困難であるが、それを意識した定数を考える。その際、議会への住民参加の充実による補完は想定すべきである。

議員定数の考え方（論点）

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

【論点1】 討議できる人数として一常任委員会につき少なくとも7、8人を定数基準としたい（予算決算等の常任委員会、広報広聴等の常任委員会等は除く）。これに委員会数を乗ずる数が定数となる。議論できる人数として6人は下らないのではないだろうか。

【論点2】 その際、もう1つの議会の存在意義である多様性を重視する。地区、性別、年齢、障がい者、職業などを考慮する。その際、議会への住民参加の充実による補完は想定すべきである。

【論点3】 委員会数の確定（財政規模、行政組織等を考慮）、常任委員会の複数所属（不可能と言えないまでも慎重に）、議長のカウントの仕方（奇数説）などを議論する。

以下、平成31年報告書から「定数を考える論点の留意点」を参考として再掲する。

「町村議会議員の議員報酬等のあり方 最終報告」（平成31年）

<委員会数の確定>

一般には、一般会計規模、および執行機関の組織体系によって委員会数およびその所管が決まる。とはいえ、これについてもそれぞれの議会の役割によって異なる。予算の提案、正確にはその素案を提案するようになれば、所管の対象領域は狭まり委員会数が増加する。まず、現行の委員会数から出発して、所管事務調査の充実をはかりながら、委員会数を議論することから始めたい。経験則的に言えば、一般会計規模100億円以下の多い町村議会では本会議中心主義とするか（それらの場合でも委員会（1常任委員会）を設置し閉会中でも動ける体制は必要）、あるいは2～3常任委員会の設置から議論を出発させるとよいのではないだろうか。

<常任委員会の複数所属は慎重に>

委員会の複数所属によって原則を修正することも不可能ではない（自治法改正によって可能）。つまり、委員会数は同じであっても、複数所属により議会全体の定数を削減することは理論上可能である。しかし、複数所属を実践した飯田市議会では、それではしっかりとした審議は難しいとして、1つの委員会に所属することに戻している。議会力をダウンさせないで複数所属が可能かどうかは慎重に検討する必要がある。

なお、京都府精華町では複数所属を採用しているが、議会運営の支障はないという評価である。予算決算常任委員会の設置はこの限りではない。

もちろん、複数所属の制度化にあたってその根拠となった小規模議会の場合、全議員が参加した常任委員会の設置は検討してよい。その際、複数所属の設計もある。

<定数11人以下の議会の対応>

すでに、定数を削減している議会は、定数について根本から議論する必要がある。その際、定数増を模索することもある。ただし、実際には困難である。定数12以上は複数所属しなくとも、2つの常任委員会が可能である。それ以下の場合、たとえば11人では複数所属しないで委員会を設置すれば各5人となる（議長は委員会に属さない）。なお、定数8人で、4人の常任委員会を2つ設置する議会もある（たとえば山梨県早川町議会）。4人では充実した討議は困難である。これでは、議会の審議機能を弱体化させる。

そこで、議会力をダウンさせないためには、次の2つの手法が想定できる。閉会中審査も可能となるし、機動的に動きやすい委員会の設置を前提とする。

1つは、全議員による委員会を1つ設置し、議長とは異なる議員が委員長となり、議案審査等を行う。

もう1つは、すべての議員がそれぞれ所属する少なくとも2つの常任委員会を設置して、所管を分けて審議する。当然複数所属となる（たとえば山梨県小菅村議会）。メンバーは同じでも委員長は異なる。

この2つのうち後者をベターと考えるのは、緊張感を創り出すためである。

どちらも、本会議メンバーと委員会メンバーが重なる（全議員）。本会議と委員会との差異が問題となるが、後者は、所管事務調査と議員間討議を重視する設計である。

<面積要件の加味を>

すでに指摘したように、討議できる人数を基準に多様性を考慮すべき要素として加味することを提唱した。住民参加の充実によって不必要となる要素ではあるが、現行では必要である。とりわけ、市町村合併によって成立した自治体では、1常任委員会あたり、2、3人は中山間地域出身議員が必要だと思われる。それを考慮した委員会人数、したがって全体の議員定数となる。

<定数が少ない議会では住民参加によって議会力の充実>

議員間討議は重要ではあるが、住民参加を踏まえた上でのことである。出前議会（住民との意見交換会）や、議会本体への住民参加（公聴会・参考人制度、請願・陳情の代表者の意見陳述）が必要なことは常に指摘していることである。それを超えて、議員間討議の支援を住民が行なうことも考慮すべきである。委員会審議の補完である。実際に長野県飯綱町議会で行なっているように（政策サポーター制度）、特定のテーマを住民と議員が参加した研究会を設置して調査研究し提言することを想定するとよい。議員15人を2つに分けてそれぞれに住民が参加した研究会を立ち上げている（たとえば、それぞれ議員8人（議長は両方に参加）、住民6人）。それは、予算要望や条例制定に直結した。また、委員会的なものを設置しそこで討議を行うこともできる。町村議会ではないが、会津若松市議会の議会制度検討委員会（政策討論会分科会）には、議員7人のほか公募委員（住民）2人が恒常的に参加している。

住民の恒常的で積極的な参加により、委員会的なものに住民が参加することによって、少ない定数での議会運営も理論上は可能である（当然ではあるが議決は議員権限）。ただし、その場合には住民側の覚悟も必要である。

<議長のカウントの仕方>

議長は、委員会の人数には含めないことが必要である。委員会に出向き発言することは必要である（自治法105）。議長は1議員ではなく、大所高所から議会を運営するからである。したがって、<常任委員会数×少なくとも7、8人>といった計算式に基づけば、原則その合計数のプラス1になる。

大所高所という議長の役割を考えれば、めったにないとはいえ可否同数の場合には「現状維持の原則」とすることには理由がある。可否同数となるような重要な争点は慎重審議が不可欠だからである。ただし、スピードが要請される地域の重要な争点にあたって、議長であっても1議員として表決の権限を取り上げるべきではない。つまり、議員としての賛否を明確にすることは考慮すべきである。

こうしたことを考慮すれば、定数を奇数とすることも必要だろう。また、激しい政治的対立が存在する地域では、定数が偶数の場合議長が長期に決まらない場合もある。こうした状況はめったにないとはいえ、その防止にも定数の奇数が有用である。定数の法定数や法定上限数の例示では定数は偶数となっていることも考慮されて偶数が多い。それを踏まえつつも、議員定数を考える場合にそろそろ奇数についても想定しておく必要もあるのではないか。

第2節 政務活動費は監視・政策提言力を高める重要な条件であることを認識しよう！

2-1 政務活動費をめぐる経緯と住民不信

新たな議会を創造するための条件整備を考えている。そこで、政務活動費についても検討すべきである。政務調査費は、平成12年に議員立法で制度化された（平成13年4月施行）。地方分権一括法とほぼ同時に制度化された。その後、政務活動費に自治法が改正されている（平成25年3月施行）。

政務調査費は、地方分権改革の時代に議会力アップのための条件として制度化された。衆議院地方行政委員会における委員長起草案の提案理由（平成12年5月18日）は、政務調査費について「地方議会の活性化を図るためには、その審議能力を強化していくことが必要不可欠であり、議員の調査活動基盤の充実を図る観点から、議会における会派に対する調査研究費等の助成を制度化し、併せて、情報公開を促進する観点から、その用途の透明性を確保することが重要」というものである。

もう1つの理由は、国会議員の立法事務費と類似した「調査研究費」が徐々に地方議員（昭和31年の地方自治法改正により法律・条例に基づかない給与その他の給付は禁じられ、議員個人に対する支給が廃止されてからは議会の会派）に交付されるようになってきており、それが第2報酬として批判されるようになった。ただし、町村議会では、調査研究費交付はごくわずかであった（平成12年9月に実施した全国町村議会議長会の調査では当時2,558町村のうち交付は149町村（5.8%））。その後、政務調査費は制度化され、さらに政務活動費となったが、今もなお内容や用途について批判を受けることや、第2報酬と揶揄されることもある。町村議会にはこの批判がないのは、ルール化されているというより、住民に近くチェックがききやすいとともに、交付自

治体が少ないこと、金額が少ないことによると考えられる。

政務活動費を考える際に難しいことは、その交付条例が制定されていない自治体もあるし、制定されていても月額約55万円の自治体もあれば（横浜市会）、約1万円以下の自治体もある（町村議会の平均は月額約9,500円）といったように、大きな格差があることである。

政務活動費の不正使途についての兵庫県議会議員の号泣記者会見をはじめとした議員の不祥事が報道された。また富山市議会では、政務活動費の不正使用が発覚しドミノとも揶揄される議員辞職が相次いだ。偽装や組織的といった極めて悪質なものである。政務活動費の不正受給は、明らかに議会に対する住民不信を招いている。

2-2 政務活動費に係る法改正

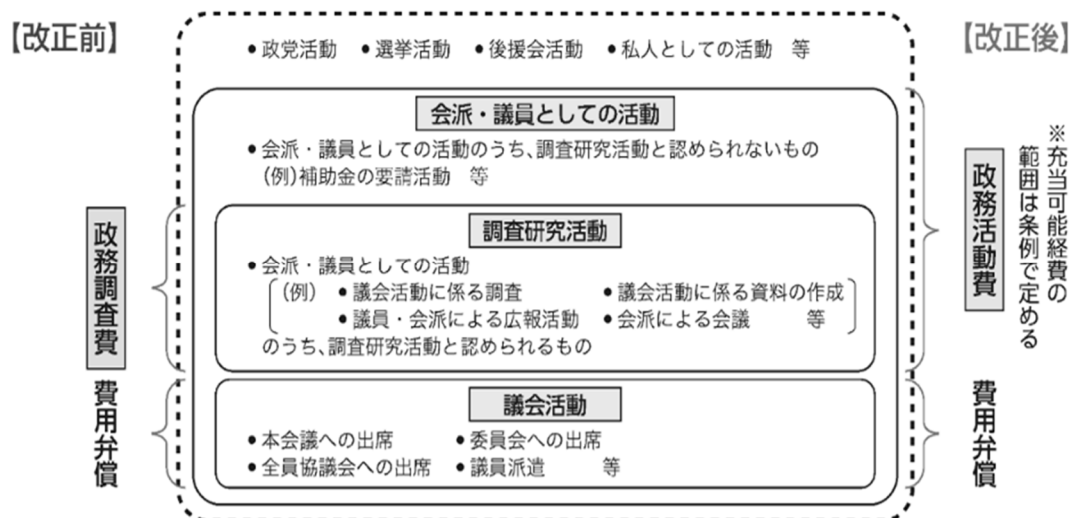
政務活動費の前身の政務調査費が条例で定めれば支給できるようになったのは平成12年である。地方分権一括法施行の年である。地方分権改革の申し子である。条例、予算・決算など地域経営の重要な事柄の決定権限は議会にある。その役割を担うには監視・政策提言機能の強化が不可欠であり、それを作動させる道具の1つが政務調査費だった。使い勝手が悪いという声におされて、法改正された。

政務調査費と政務活動費の相違は、下図のとおりである。政務活動費は条例で定めることは同様であるが、「経費の範囲」が広げられ、要請・陳情活動、住民意見聴取、会派の会議にも活用できることになっている。同時に、透明性を確保するための議長の責務が明記された。

全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会（三議長会）は、それぞれ「政務活動費の交付に関する条例（例）」、「政務活動費の交付に関する規程（例）」等を公表している。

図 政務調査費と政務活動費の対象経費（イメージ）

出典：総務省



地方自治法の一部を改正する法律案に対する修正案

改正前	改正後
<p>第百条</p> <p>⑭ 普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、その議会の議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として、その議会における会派又は議員に対し、<u>政務調査費</u>を交付することができる。この場合において、当該<u>政務調査費</u>の交付の対象、額及び交付の方法は、条例で定めなければならない。</p> <p>⑮ 前項の<u>政務調査費</u>の交付を受けた会派又は議員は、条例の定めるところにより、当該<u>政務調査費</u>に係る収入及び支出の報告書を議長に提出するものとする。</p>	<p>第百条</p> <p>⑭ 普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、その議会の議員の調査研究<u>その他の活動</u>に資するため必要な経費の一部として、その議会における会派又は議員に対し、<u>政務活動費</u>を交付することができる。この場合において、当該<u>政務活動費</u>の交付の対象、額及び交付の方法並びに当該<u>政務活動費</u>を充てることができる<u>経費の範囲</u>は、条例で定めなければならない。</p> <p>⑮ 前項の<u>政務活動費</u>の交付を受けた会派又は議員は、条例の定めるところにより、当該<u>政務活動費</u>に係る収入及び支出の報告書を議長に提出するものとする。</p> <p>⑯ <u>議長は、第十四項の政務活動費については、その用途の透明性の確保に努めるものとする。</u></p>

2-3 政務活動費の支給実態

政務活動費はすべての議会で交付しているわけではない。町村議会では、2割だけが交付条例を制定し、その額は平均して月額約9,500円である(表14、15)。また、市では額に大きな開きがあるが、9割近くの市が交付条例を制定している。

なお、町村議会では、政務活動費を交付している自治体は、すべて収支報告書に領収書を添付している。

表14 政務活動費の交付状況

交付状況	
交付している	交付していない
193 団体	733 団体
収支報告書への領収書の添付	
添付している	添付していない
193 団体	0 団体

注1：条例を制定しているが支給を停止している場合は、「交付していない」に含めている。

注2：出典 国会「第65回実態調査」(令和元年7月1日現在)表36

表 15 政務活動費の一人あたり交付額（月額） （単位：団体）

交付対象	平均交付額 （円）	交付額					合計
		5千円未満	5千円以上 1万円未満	1万円以上 1.5万円未満	1.5万円以上 2万円未満	2万円以上	
議員	9,601	6	41	39	6	12	104 53.9%
会派	10,321	0	12	8	4	3	27 14.0%
会派及び議員	8,597	6	15	16	1	3	41 21.2%
会派又は議員	9,024	5	6	6	0	4	21 10.9%
合計	9,426	17 8.8%	74 38.3%	69 35.8%	11 5.7%	22 11.4%	193 100.0%

注1：交付方法が、四半期、半年、1年、その他については、月額に換算している。

注2：出典 国会「第65回実態調査」（令和元年7月1日現在）表38

都道府県議会の交付割合は100%で、交付平均額は月額約35万円、市議会の交付割合は87%で、交付平均月額約4万円である。町村議会との格差は激しい。町村議会が交付しない、また交付額が少なくてよい理由はまったく見いだせない（表16）。

なお、町村議会の交付数を都道府県毎に確認すれば、新潟県や大阪府はほとんどの町村が、また栃木県、埼玉県、神奈川県は半数の町村で支給している。1町村も交付していないところもある（後掲資料「政務活動費の都道府県別状況（令和元年7月1日調）」参照）。都道府県別の格差が広がっている。

表 16 政務活動費の支給割合・金額 （議員一人当たりの月額・単位：円）

年		平成24年	平成25年	平成26年	平成27年	平成28年	平成29年	平成30年	令和元年
町村	割合	19.5%	19.1%	20.0%	20.7%	20.9%	20.5%	20.4%	20.8%
	金額	8,815	9,097	9,203	9,596	9,541	9,445	9,465	9,426
市	割合	85.9%	86.8%	87.3%	87.7%	88.2%	88.2%	88.1%	87.9%
	金額	46,856	41,521	41,681	41,475	41,304	41,192	41,199	41,373
都道府県	割合	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	金額	348,809	349,660	349,660	348,596	351,064	348,936	347,532	347,255

注1：全国町村議会議長会調べ（各年7月1日）、全国市議会議長会調べ（各年12月31日）

全国都道府県議会議長会調べ（各年4月1日）

注2：市には区を含む。

2-4 政務活動費交付条例の制定とその支給増額を図る

都道府県議会、市議会と比べて、町村議会のほとんどは（約8割）、政務活動費交付条例を制定していない。また、制定していても、交付額が市と比べてあまりにも低額である。住民からの要望が多岐にわたってきている今日、議会の審議能力を向上させることは重要であり、新たな議会を創出するためにも、政務活動費交付条例はぜひとも必要である。政務活動費を交付することにより議員の調査活動基盤が充実強化され、議会・議員の活動量は増し、監視機能・政策立案機能の強化など議会の審議能力の向上につながる。これは立法趣旨に即している。新たな議会の条件整備の1つとして、積極的に制定すべきである。

都道府県議会議員や市議会議員だけが住民福祉の向上のために、活動しているわけではない。町村議会議員は、地道な活動を続けている。その一方、町村は議員の活動を補佐する議会事務局は平均2.5人であり、そのうち平均1.6人は監査事務局などとの兼務という脆弱な体制にあり、都道府県や市議会と比べて議会事務局のサポートが期待できず、議員自身が調査研究などを担わなくてはならない状況にある。こうした意味においても、議員報酬の議論とともに、監視・政策提言力を高めるためには、政務活動費が必要である。また、政務活動費交付条例がある町村では、その増額の検討も必要である。

もちろん現状では厳しい。政務活動費を交付していない737町村のうち「検討を行ったことがない」町村は86.8%（640町村）におよぶ（表17）。「行ったことがある」と「行ったことがない」と回答した715町村の交付しない理由は表18のとおりである。

表17 政務活動費の交付の検討

行ったことがある	現在検討中である	行ったことがない	合計
75 団体 10.2%	22 団体 3.0%	640 団体 86.8%	737 団体 100.0%

注：出典「令和3年アンケート」表32

表18 政務活動費を交付していない理由

理由	回答数	割合
近隣自治体の状況を踏まえ交付していない。	331 団体	46.3%
財政的に厳しい。	245 団体	34.3%
住民の理解が得られない。	168 団体	23.5%
議会で政務活動費は必要ないと決めている。	110 団体	15.4%
議員報酬の引き上げの方が先決である。	79 団体	11.0%
議員間で政務活動費の交付に対し賛否が分かれている。	76 団体	10.6%
長の理解が得られない。	19 団体	2.7%
その他	123 団体	17.2%

注：出典「令和3年アンケート」表38

近隣自治体の状況を考慮すれば、悪循環、つまり負のスパイラルとなり、なかなか制定できない。財政状況が悪ければ制定を躊躇することになる。これらを突破しようとしたら住民から批判にさらされる。こうした理由から制定は棚上げされる。これに、委員会の視察費が予算化されているので緊急の課題ではないというものもヒアリングで明らかになっている。

しかし、議会が住民福祉の向上に動き信頼を獲得するために、政務活動費が必要であるという意識が広がらなければ、条例制定は広がらない。まさに、議員報酬とも関連がある。どちらも住民自治の拡充から議論することの必要性である。少なくとも以下の点は不可欠である。

- ① 政務活動費の意義を議会全体で確認する。
- ② 都道府県町村議会議長会で、その意義を確認し、町村会にも働きかける。交付しない理由の多くが、隣接自治体の動向なのでそれを突破するには、都道府県町村議会議長会が積極的に動いてもよい。
- ③ 交付条例案（増額改定案）と交付基準を作成する。
- ④ 議会報告会等で政務活動費の意義や活用を住民に説明する。

なお、活動している議員とそれほど活動していない議員の支給額を差別化するために報酬額のアップではなく、政務活動費を支給したいという見解がある。しかし、政務活動費の活用と議員活動は比例しているわけではない（活動していない（自分ではそう思っていない）議員が満額活用することは十分考えられる）。区別して考えるべきものである。政務活動費は差別化のためではなく、監視・政策提言力を高める重要な条件という原則を堅持したい。

第32次地方制度調査会答申

2 議員のなり手不足に対する検討の方向性

② 議員報酬のあり方

（略）なお、小規模市町村を中心に政務活動費が支給されていない団体があるが、政務活動費は条例の定めるところにより交付することができることとされていることから、議員の活動の実態を踏まえて、活用を検討することも考えられる。

2-5 議会事務局の負担を考える

町村議会の議会事務局職員は平均 2.5 人である。負担増を招くことは避けるべきであるが、交付している町村のヒアリングによれば現時点では大幅な負担増にはなっていない。

令和3年アンケートにおいて、交付に関する議会事務局職員の事務では、「照会への対応」「領収書のチェック」「交付決定及び返還」がほぼ100%であり、「収支の公開」は75.1%、「透明性の調査」は57.7%となっている（表19）。

ヒアリングを行った議会事務局の政務活動費に係る事務では、最長でも年間10日ほどになっている。職員一人当たりの事務量が最長でも年間27時間程度である（表20）。

例えば、政務活動費の運用指針や手引きを作成し事務のフローや留意点を明確にしておくこと（事務のマニュアル化）や、チェックに関する相談を外部の有識者に委託する等も含めて、議会事務局の負担を増加させないことも考慮して、交付を進める必要がある。

なお、政務活動費に関し条例の規定を踏まえた独自の支出基準（ガイドライン）や運用マニュアルを作成しているのは114町村（60.3%）あった（表21）。このような運用マニュアルなどの作成は、政務活動費の適正な運用を図る上でも促したい。

表 19 交付に関する議会事務局職員の事務

照会への対応	領収書の チェック	透明性の調査	交付決定 及び返還	収支の公開	その他
182 団体 96.3%	188 団体 99.5%	109 団体 57.7%	182 団体 96.3%	142 団体 75.1%	0 団体 0.0%

注：出典「令和3年アンケート」表28

表 20 政務活動費にかかわる活動職員の事務処理時間（ヒアリング調査実施町村）

町村名	議員 定数	政務活費 議員一人当 たりの交付月額	事務局 職員数	職員の事務処理時間	職員一人 当たりの 事務処理 時間
北海道 音更町	20	8,333	4	政務活動費の事務処理に要する時間：36～58 時間 （主な内訳） ・ 交付申請に関する時間（3～5 時間） ・ 収支報告書による精算事務に要する時間（15～20 時間） ・ 政務活動費を使用した行政視察等の事務に要する時間（10～15 時間） ・ 政務活動費に関する調査・報告等に関する事務に要する時間（4～8 時間） ・ その他業務（4～10 時間）	9.0～14.5 時間
北海道 鹿追町	11	10,000	4	○事務処理に要する時間（概算） 1グループ3時間×5グループ = 15 時間 ○課題 特になし	3.8 時間
岩手県 紫波町	18	5,000	4	事務内容は、各種申請受付、交付決定、請求処理、収支報告書及び精算の確認、HP掲載相談等であり、処理に要する時間は概ね5日間である。	10.0 時間
宮城県 利府町	18	10,000	5	11 会派による年度始めの申請と、出納整理期間の収支報告の精算が主な業務となっている。また、事務処理に要する時間は10日前後である。	16.0 時間
埼玉県 三芳町	15	5,000	3	概ね7日間程度	18.7 時間
静岡県 清水町	14	12,500	3	年間で50時間程度 課題は特になし	16.7 時間
広島県 安芸太田町	12	10,000	3	特に収支報告の時期、計算誤りや支払証明書等の添付不備等による書類整備のため、2週間程度要する場合がある。	26.7 時間
沖縄県 読谷村	19	15,000	4	約10時間要している	2.5 時間

注1：職員数については、本会「第66回実態調査」（令和2年7月1日現在）の数値である。

注2：職員一人当たりの事務処理時間の算出にあたっては、1日は8時間、1週間は5日間としている。

表 21 独自の支出基準や運用マニュアルの作成

作成している	作成していない	合計
114 団体 60.3%	75 団体 39.7%	189 団体 100.0%

注：出典「令和3年アンケート」表 24

2-6 政務活動費の使途と活用

今回実施したアンケートにおいて、政務活動費を交付している 189 町村における使途費目を該当町村別で見ると、「資料購入費」（令和元年度 172 町村、令和 2 年度 165 町村）が最も多く、次いで「研修費」（令和元年度 154 町村、令和 2 年度 122 町村）の順であった（表 22、23 参照）。

また、全ての使途費目の合計額に占める割合で見ると、令和元年度においては「調査研究費」が 27.8%、令和 2 年度は「資料購入費」が 35.4%と、それぞれの年度における最も多い費目であった。

町村においては、政務活動費の額が少額であることから、都道府県・市のような「事務所費」や「人件費」の支出は少ない。

使途費目は各町村において決定するべきものであるが、これから交付を検討する町村においては、議員の調査活動の充実を図るには、「資料購入費」、「研修費」、「調査研究費」の支出がある。

資料購入費は、議員や会派がその活動のために必要な図書、資料等の購入、利用等に要する経費である。例えば、全国市議会議長会・全国町村議会議長会が共同編集している『月刊 地方議会議人』のような研修雑誌の定期購読や、各種情報を得るための書籍購入、電子媒体によるデータの購入などが考えられる。

研修費は、議員や会派が主催する研修会、講演会等の実施に要する経費や、団体等が開催する研修会（視察を含む）、講演会等への議員の参加に要する経費である。例えば市町村職員中央研修所（市町村アカデミー）・全国市町村国際文化研修所（国際文化アカデミー）などの団体が実施する議員研修などの参加に要する経費などが考えられる。

調査研究費は、議員や会派が行う町村の事務、地方行財政等に関する調査研究（視察を含む）及び調査委託に要する経費である。例えば、先進地視察や現地調査に要する旅費、学識経験者等への調査委託に要する経費が考えられる。

なお、政務活動費を支出した場合、収支状況をホームページや議会広報等において公表するなど使途の透明性を図ることが不可欠である。さらに、成果（活動結果）の報告書等を作成することも必要である（表 24）。その際例えば、視察にあたって、当該自治体の課題と視察先との関係、視察した後に活用できる施策、その後の活用予定（一般質問、所管事務調査）などが報告されることである。

表22 令和元年度における政務活動費の交付状況

(単位：円)

項目		令和元年度		
		該当町村数	金額	1町村当たりの 平均額 (該当平均)
交付額(a)		187	264,054,656	1,412,057
使途費目 (使用額)	調査研究費	151 80.7%	59,214,594 27.8%	392,150
	研修費	154 82.4%	46,383,879 21.8%	301,194
	広報・広聴費	115 61.5%	28,747,140 13.5%	249,975
	要請陳情等活動費	32 17.1%	4,015,865 1.9%	125,496
	会議費	35 18.7%	645,833 0.3%	18,452
	資料作成費	70 37.4%	5,968,465 2.8%	85,264
	資料購入費	172 92.0%	44,014,766 20.7%	255,900
	事務所費	14 7.5%	1,698,589 0.8%	121,328
	事務費	120 64.2%	20,916,218 9.8%	174,302
	人件費	2 1.1%	137,600 0.1%	68,800
	その他	12 6.4%	1,108,124 0.5%	92,344
	合計額(b)		187 100.0%	212,851,073 100.0%
充当額(c)		187	192,000,199	1,026,739
執行率(c/a)		—	72.7%	—

注：出典「令和3年アンケート」表39

表23 令和2年度における政務活動費の交付状況

(単位：円)

項目		令和2年度		
		該当町村数	金額	1町村当たりの 平均額 (該当平均)
交付額(a)		178	246,864,310	1,386,878
使途費目 (使用額)	調査研究費	89 51.1%	8,286,652 5.9%	93,108
	研修費	122 70.1%	14,723,289 10.4%	120,683
	広報・広聴費	114 65.5%	33,138,723 23.5%	290,691
	要請陳情等活動費	23 13.2%	1,506,612 1.1%	65,505
	会議費	25 14.4%	470,857 0.3%	18,834
	資料作成費	64 36.8%	6,063,333 4.3%	94,740
	資料購入費	165 94.8%	49,937,195 35.4%	302,650
	事務所費	17 9.8%	2,231,387 1.6%	131,258
	事務費	115 66.1%	23,549,442 16.7%	204,778
	人件費	4 2.3%	276,800 0.2%	69,200
	その他	6 3.4%	1,049,576 0.7%	174,929
合計額(b)		174 100.0%	141,233,866 100.0%	811,689
充当額(c)		174	126,442,939	726,684
執行率(c/a)		—	51.2%	—

注：出典「令和3年アンケート」表40

表24 収支状況・活動結果の書類等の公表

公表している	公表していない	合計
116 団体 61.4%	73 団体 38.6%	189 団体 100.0%

注1：「公表」は、HPや議会だよりでの公表の意味である。

注2：出典「令和3年アンケート」表27

第3章 地方議会に多様な人材が参画するための次の一歩

議員報酬と政務活動費を中心に新たな議会の条件を考えてきた。すでに指摘したように、「普通の人」が議員になり、しっかりと活動できる条件である。その際、それらを増額したり交付したりするのを躊躇することもある。その根本には、議員にもまた住民にも議員の位置付けが明確ではないことがあげられる。時には、非常勤として誤解することもある。このことを払しょくすることが必要である。そのためには、議会の位置付け及び議員の位置付けの明確化が必要である。地方制度調査会でも議論されてきたが、進展していない。その法制化が急がれる。

また、議員年金が廃止されていることも議員に立候補しない、つまり議員のなり手不足の要因の一つである。国会は、「地方議会議員年金制度の廃止後、概ね1年程度を目途として、地方公共団体の長の取扱い等を参考として、国民の政治参加や地方議会における人材確保の観点で踏まえた新たな年金制度について検討を行うこと」とする附帯決議を付していた。厚生年金に加入していた会社員が会社を辞めて国民年金加入になるのは、立候補を躊躇することもある。国民年金の充実はもちろん、厚生年金制度への議員の加入も早急に議論すべきである。

第1節 地方議会の位置付けを明確化する

まず、地方議会が法的にどのように位置付けられているのかを考えてみる。

地方議会については、日本国憲法第93条第1項において「議事機関」と規定され、地方自治法第89条において「議会を置く」とだけ規定されているが、地方議会がどのような権限を有するかについては明確になっていない。このことは、地方分権改革の進展により、住民の代表機関である地方議会の役割と責任が格段に重くなっているにもかかわらず、住民から議会の活動が見えにくいと問われる要因の一つになっている。

そこで、全国町村議会議長会は、地方自治法に団体意思決定機関としての議会の位置付けや権限を規定するよう要望している。地方議会の位置付けが明確化されれば従来から行われてきた議会の活動に根拠が与えられることになり、議会が活性化し、議会に対する住民の信頼が深められ、ひいては多様な人材が議会に参画することにつながるからである。

なお、全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会も同様の要望を行っている。

地方議会の位置付け及び権限の明確化

地方議会に対する住民の理解を深めるとともに、議会機能を明確化するため、地方公共団体の意思決定機関としての位置付け及び議会の権限を法律上規定すること。

【要望趣旨】

地方議会は、日本国憲法第93条第1項において「議事機関」と規定されているが、地方議会がどのような権限を有するかについては、法律で明確化されておらず、地方自治法第89条において「議会を置く」とだけ規定されている。

地方議会は、地方公共団体の意思決定機関としての権能を有し、議会活動を通じて、政策形成、執行機関監視といった使命を果たしている実態があるにもかかわらず、議会の位置付けや権限につ

いて明確に定められていないのが現状であり、このことが議会の活動を住民から見えにくくし、地方議会の存在意義が問われる要因の一つになっている。

よって、地方議会の位置付け及び権限を法律に規定すべきである。

(令和3年11月、全国町村議会議長会「議会の機能強化及び多様な人材が参画するための環境整備に関する重点要望」)

第2節 地方議会議員の位置付けを明確化する

議会がその役割を発揮するには、議会の位置付けとともに議員の位置付けが明確でなければならない。全国町村議会議長会は、このために地方議会議員の位置付けの明確化を要望している。

なお、全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会も同様の要望を行っている。

地方議会議員の職務等の明確化

地方議会に課せられている団体意思の決定及び執行機関の監視の使命を全うするため、地方議会議員は日常的に住民の声を広く聴取し、議案審議、政策立案、行財政の監視、調査研究等に努める旨を法律上規定すること。

【要望趣旨】

地方議会議員の活動は、単に本会議などの会議に出席し、議案の審議などを行うだけでなく、当該地方公共団体の事務に関する調査研究や、住民代表として住民意思を把握するための活動など、広範多岐にわたっている。

また、地方分権時代において、議会に期待されている政策形成、監視機能等を十分に発揮するためには、今まで以上に積極的に議員活動を展開する必要がある。

しかしながら、現在、地方議会議員の職務や位置付けが法的に明確化されていないことから、議員活動に対する期待や評価において、議員と住民の意識が乖離し、議員活動を遂行する上でさまざまな支障が生じている。

については、住民の代表者としての責務、住民全体の奉仕者としての責務及び合議体の構成員として議会の機能を遂行する責務を議員の職責として地方自治法上明確化し、議員の活動基盤の整備を図るべきである。

(令和3年11月、全国町村議会議長会「議会の機能強化及び多様な人材が参画するための環境整備に関する重点要望」)

この議員の位置付けの明確化というテーマに継続的に取り組んできたのは、全国都道府県議会議長会である。それを検討した都道府県議会制度研究会(座長:大森彌・東京大学名誉教授、平成16年設置、「旧研究会」)の報告書は、議員の位置付けの明確化にとって基本的な視点を提出した。当時、地方分権改革の時代に新たな議会・議員活動が提起されたその一環である。この制度化には至らなかったが、今日新たに進展した議会改革の充実から、新たな議員の位置付けが再度重要なテーマとして浮上した。全国都道府県議長会は、新たに都道府県議会制度研究会を設置し(座

長：中邨章・明治大学名誉教授、令和元年設置、「新研究会」）再度その意義を確認するとともに、自治法改正案も提示した。

議員の職責や職務についての規定は現行の自治法上にはない。議員報酬について非常勤職と同じ枠組みの中に位置付けられていた（自治法旧第203条）。また、議員としての職務に配慮した明確な位置付けがなされていない。前者については、改正が行われたが（非常勤職を自治法203の2に移動、議員の報酬を議員報酬とした）、後者は現状でも変わらない。議会の役割が高まった今日、議員の職務の位置付けを明確にする必要性が高まっていた。

「このことが、議員と住民との間で、議員の活動に対する評価や期待について大きなズレを生み出し、また、住民への接触活動等への正当な評価が得られないなどの問題の一因ともなっている。」という問題意識の下で、さまざまな提案を行っていた（旧研究会）¹⁰。

議員の位置付けの明確化に関する提案として「自治体議会の議員の職責・職務を法令上に明確に位置付けるため、地方自治法に自治体議会の議員の職責・職務に関する規定」の新設がある。

具体的には、議員の職責の中身、規定した際の効果、非常勤職員としての誤解を是正する意義として次のものが上げられている。

- ① 公務員として住民全体の奉仕者、住民の代表者、合議体の構成員といった責務の明確化：「議員が住民の直接選挙によって公選されてその地位に就任したという意味で、任命職である職員とは異なり、明確に公選職と捉え直すべき身分であることを明らかにし、住民の代表者としての責務、住民全体の奉仕者としての責務及び合議体の構成員として議会の機能を遂行する責務を議員の職責として掲げることにより、公選職としての議員の位置付けを法令上明確にすべきである。」
- ② 新設することによる実際的な効果：「1 議員に求められている職責・職務を明確にして、議員の活動に対する評価や期待における議員と住民との大きなズレをできるだけ縮小していくこと。」「2 これまで不当に狭く解釈されてきた議員の活動領域を適正に定めることにより、議員としての活動がより積極的に展開できる環境を整えること。」
- ③ 非常勤職的な扱いの誤解の是正：「法令上に、議員が担っている幅広い職責・職務を明示することにより、一般に誤解を与えている非常勤職的な扱いを正すことである。」

今後の議会を充実させるために議員活動の提起の根拠として順当である。

なお、議員の職務が確定されている。団体意思の確定機能、執行機関の監視機能、議会運営・管理機能という議会の機能を踏まえて、これを担う議員の職務を提起している。

議員は、本会議や委員会に出席するだけでなく、さまざまな活動を担っている。報酬にイメージされる議会への出席だけではない。次のような活動を議員の職務として提起する。

- ① 自治体の政策形成にかかわる調査・企画・立案を行うこと
- ② 政策形成に必要な情報収集、意向調査、住民との意見交換などの活動を行うこと

¹⁰ 都道府県議会制度研究会（座長・大森彌、全国都道府県議会議長会）『今こそ地方議会の改革を—都道府県議会制度研究会中間報告—』平成17年3月、同『改革・地方議会—さらなる前進に向けて—都道府県議会制度研究会報告』平成18年3月、同『自治体議会議員の新たな位置付け—都道府県議会制度研究会最終報告—』平成19年4月。それぞれには、わかりやすい概要版が添付されている。

- ③ 政策形成に関する調査研究の推進に資するため議案調査、事務調査などの活動を行うこと
- ④ 議会の適正かつ効率的な運営・管理を確保するために、会派代表者会議などの会議に出席すること
- ⑤ 議会の会議における審議を通じて団体意思(例えば条例)または機関意思(例えば意見書)を確定(議決)すること
- ⑥ 執行機関としての首長等による団体意思の執行・実施が適法・適正に、かつ公平・効率的・民主的になされているかどうかを監視し、必要に応じ是正措置を促し、または代案を提示すること
- ⑦ 団体意思の執行・実施によって、当初の意図どおりの効果・成果をあげたかどうかを評価し、必要な対応を促すこと
- ⑧ 自治体が主催・共催する記念式典その他の公的行事に出席することなどである。

選挙された公職者の性格を強調し、住民に「誤解を与えている非常勤職的な扱い」を是正する必要がある。そこで、議員の職務について具体的に規定している。非常に単純化すれば、①―③は政策提言活動、④が議会運営活動、⑤は討議と議決活動、⑥と⑦は執行機関の監視と代替案の提示活動、⑧住民の代表としての「公的行事」への参加活動、というものである。政治活動や選挙活動は議員の職務には含まれていない。

新研究会でも基本的に旧研究会の視点を継続している。自治法改正案という具体的な提起に至っている。

なお、新研究会では都道府県を念頭において「議員は専門的な公選職としての役割を果たすことが想定される。これに順応して議員を職業として位置付け、これに見合った処遇を確保することが必要である。議員が兼業だとしても、議員の職務を果たすためには相当の責任と活動を伴うものとならざるを得ず、議員としての活動を行うに当たって、支障がないような規定を整備する必要がある。」という問題意識を吐露している。「議員が兼業だとしても」という用語は、指定都市・中核市の議会以外の市町村議会では、年金生活者等を別として兼業を前提とせざるを得ない現状を踏まえれば、市町村議会議員にそのまま該当するわけではない。職業規定を明確にし、その役割を全うするための条件整備はどの議会でも必要であるが、それぞれの議会の現状を踏まえる必要がある。

第3節 地方議会議員の厚生年金加入促進を図る

(1) 地方議会議員の厚生年金加入をめぐる動向

地方議会議員年金制度は、平成23年6月1日をもって廃止された。平成の大合併により急激に財政が悪化したためである。その廃止法案審議に際して衆・参両議院の総務委員会は、地方議会議員の新たな年金制度について検討を行うよう附帯決議を付していた。

地方公務員等共済組合法の一部を改正する法律案に対する附帯決議（衆・参両議院総務委員会）

地方議会議員年金制度の廃止後、概ね1年程度を目途として、地方公共団体の長の取扱い等を参考として、国民の政治参加や地方議会における人材確保の観点を踏まえた新たな年金制度について検討を行うこと。また、検討に当たっては、地方議会議員の取扱いについての国民世論に留意するとともに、公務員共済制度や厚生年金制度の対象者との制度面あるいは負担と給付の面における均衡に十分配慮すること。（下線部引用者注）

この附帯決議を踏まえ、総務省は、地方議会議員のみを対象とした新たな年金制度を創設することは現実的ではないとし、地方議会議員が既存の被用者年金制度へ加入する道を検討する必要があるとした（平成24年4月11日：総務省自治行政局公務員部）。

- ① 国民の政治参加や地方議会における人材確保の観点（地方議会議員が民間サラリーマン等と同様の被用者年金に加入することは、国民・住民の政治参加や地方議会における人材確保に資するものと考えられる）
- ② 地方議会議員の取扱いについての国民世論への留意（旧制度廃止の経過措置に要する費用として、将来60年にわたって1兆円を超える公費負担が必要となる見込み。地方議会議員が被用者年金に加入する場合、保険料の2分の1の事業主負担として、ごく粗い推計で毎年度約170億円の公費負担が必要となる見込み）（最近の数値で約160億円）
- ③ 公務員共済制度や厚生年金制度の対象者との均衡への配慮（厚生年金の加入要件との関係、地方公務員共済年金の加入要件との関係）
- ④ 地方公共団体の長の年金の経緯との関係

このような総務省の検討の論点を踏まえて、全国町村議会議長会は、全国都道府県議会議長会及び全国市議会議長会とともに、地方議会議員が安心して議員活動に専念し、また、議員を志す新たな人材確保のためにも、知事、市町村長や被用者が加入する基礎年金に上乘せの報酬比例部分のある被用者年金制度への加入を実現するよう要望している（平成24年6月14日）。

また、三議長会は、「地方議会議員の厚生年金への加入を求める意見書」の提出を全国の管内団体に求めた（平成28年10月）。その結果、町村議会では706町村（76.24%）、市区議会では370市区（45.39%）、都道府県議会では33道府県（70.21%）において意見書が提出されている（令和3年4月16日現在）。

(2) 地方議会議員の厚生年金加入をめぐる論点

地方議会議員の厚生年金加入に向けた議論を加速化し、法整備を早期に実現することを目的として、三議長会は令和元年11月14日、「厚生年金への地方議会議員の加入を求める全国大会」を共同開催している。

この大会では、「厚生年金への地方議会議員の早期加入を求める大会決議」を採択し、政府・政党の要路に要請活動を行ったが、その際に「厚生年金への地方議会議員の加入について」と題した資料を配布し、地方議会議員の厚生年金加入をめぐる論点を整理した。これは、厚生年金への地方議会議員の加入が旧議員年金制度の復活であるといった誤解を避けるためである。提示された論点は以下のものである。

- ① 地方議会議員は、かつての名誉職から職業へと実態が変化している。
- ② 給与所得者を広く厚生年金の適用対象とする方向で制度改正が実施されており、適用拡大の流れが趨勢である。
- ③ 地方議会議員は、厚生年金の加入要件を実質的に充足している。
- ④ 立候補環境の改善に寄与するとともに、議会における多様な人材確保につながる。
- ⑤ 厚生年金への加入を求めるもので、議員にのみ特別な年金制度を求めるものではない。(もちろん、旧議員年金制度の復活でもない。)
- ⑥ 旧議員年金制度は、市町村合併の急速な進展等に伴う財政状況の悪化により廃止されたもので、廃止法案の委員会採決に際し、衆・参両議院の総務委員会において、全会一致により、「新たな年金制度について検討を行う」旨の附帯決議が可決されている。
- ⑦ 厚生年金への地方議会議員の加入に伴い生じる公費負担は、会社・法人等の事業主負担と同じ制度によるものであり、新たに制度を設けて財政負担を強いるものではない。

なお、全国町村議会議長会は、厚生年金への地方議会の加入について次のような要望を行っている。早急に議論すべき課題である。

厚生年金への地方議会議員の加入

国民の幅広い政治参加や地方議会における多様で有為な人材確保の観点から、厚生年金への地方議会議員の加入のための法整備を早急に実現すること。

【要望趣旨】

地方分権時代を迎えた今日、地方公共団体の自由度が拡大し、自主性及び自立性の高まりが求められる中、住民の代表機関である地方議会の果たすべき役割と責任が格段に重くなっている。このため、地方議会議員の活動も幅広い分野に及ぶとともに、より積極的な活動が求められている。

このような中、志を抱く誰もが議員として直接参画しやすい環境を整えていくことは、民主主義を維持発展させていくための喫緊の課題である。厚生年金の適用拡大が我が国の趨勢となっており、地方議会議員が厚生年金に加入できるようになれば、サラリーマン等が議員に転身しても切れ目なく厚生年金の適用を受けることができ、老後の生活や家族の心配を軽減し議員に立候補するための環境の改善につながると考える。

よって、国民の幅広い政治参加や地方議会における多様で有為な人材確保の観点から、厚生年金への地方議会議員の加入のための法整備について早急に実現を図るべきである。

(令和3年11月、全国町村議会議長会「議会の機能強化及び多様な人材が参画するための環境整備に関する重点要望」)

終章 非常事態にこそ議会・議員の存在感を

第1節 非常事態における議会の作動

ここ2年間、新型コロナウイルス感染症は、感染拡大と縮小の波を繰り返しながら終息にはいたっていない。住民は困難に陥った。議会・議員は、まさにこの時期、コロナ禍で困っている住民に寄り添う必要がある。

本報告書は、議会・議員の役割を再確認しつつ、議員報酬、その増額、そして政務活動費について検討している。これと新型コロナウイルス感染症のまん延とは無縁ではない。住民が困難に陥っている状況で、その存在意義を発揮することができる。そのことが、住民の困難を解消とはいえないまでも緩めることはできる。いままで以上に献身的な議会・議員活動が住民の信頼を高め、その活動条件である議員報酬や政務活動費を住民と考える契機となる。

逆にいえば、こうした非常事態に対して、議会・議員活動を「不要不急」と位置付けて何もやらなければ、議会・議員の不信を高め、その条件を考える機会を持たなくなる。住民が困窮にあえいでいる最中に、住民への説明を怠り、根拠を示さず議員報酬を増額する議会は住民の不信を高め、抵抗へと走らせる。住民自治の後退である。

非常事態だからこそ、議会はその存在意義を発揮できる。議会・議員活動は不要不急ではない。何もしない議会は、不信を広げる。この時期に住民のために活動することで議会・議員不信を払しょくする契機にもできる。

時間軸では感染症が徐々に拡大するなどの状況、あるいは大規模自然災害発生から時間がある程度経過した状況では、非常事態が生じていても行政はもとより議会も動ける。その際の議会の作動について考えたい。ここでも、従来の議会運営が問われる。住民と歩み、議員間討議を重視し、それを踏まえて首長等と政策競争する議会の作動である。

この視点からは、少なくとも議論しなければならない領域は、2つある。この状況で対応している地域政策と組織・手続きに対する議会による検証と提言（表25左欄（A、B））、およびそれへの議会のかかわり方の検証・改革（プラスとして国への要請）である（表25右欄（C、D、E））。ただし、〔D 住民と歩む議会の検証・改革〕、及び〔B 行政に対する提言〕を率先して行い、〔A 行政の対応の監視・検証〕は大雑把（いわば「ざっくり」）にならざるを得ない（行政の動きを停滞させないように注意）¹¹。これは、非常事態を冷静に判断しつつ、議会からの政策サイクルの応用である。

第一回の緊急事態宣言が出てから1年が経過している。議会の提言（C）、議会運営（D）、国への意見書等（E）だけではなく、自治体政策についての検証（A）を行う時期に来ている。

¹¹ 筆者は、検証によって実効性ある提案が可能だと主張してきた。非常事態では、原則を保持しつつ変更も柔軟にあってよいし、その場合原則とルールを設定しておく必要がある。

表 25 議会の役割（再考）

【行政の対応に対する監視・提言】	【議会運営の検証と改革】
A 行政の対応の監視・検証	C 行政への監視・検証・提言
B 行政に対する提言	D 住民と歩む議会の検証・改革
	E 国への要請（意見書等）

注：通常状況には、これらすべてを力点の濃淡はありながらも行う。非常事態では、一般的には、Bが優先されるがそのためにはC、Dを作動させる。

第2節 議員報酬を考える8つの視点

平成31年報告書で提起した「議員報酬を考える8つの視点（原則）」を一部修正し再録する。本報告書は、議員報酬・政務活動費を考えることを主としているが、議員定数も合わせて考える視点を提示しておきたい。

- ① 答えのないテーマであり、自治体はそのポリシーを示す。議員定数は、従来自治体の人口規模で決まっていた。その後法定上限数に改正され、今日ではそれも撤廃され、それぞれの自治体が自らの責任で決めることになった。また、そもそも報酬は（一般的には特別職報酬等審議会の答申を経て）条例で定めることになっている。したがって、それぞれの自治体、とりわけ議会がそのポリシーを示さなければならない。
- ② 議員報酬と議員定数は別の論理。「議員定数を半分にして、報酬を増額する（例えば、2倍）。そうすれば、若い人も議員になれる」。議会費を一定とした想定からこうした提起が行われる。気持ちはわからなくはないが、また一時的に住民の納得を得ることも可能かもしれないが、「そもそも報酬や定数の根拠は何か」、という問いが発せられる。それぞれを独自に説明しなければならない。
- ③ 行政改革の論理とはまったく異なる議会改革の論理。行政改革は削減を優先させ、効率性を重視する。それに対して、議会改革は地域民主主義の実現である。住民自治をどのように創り出すかということから出発しなければならない。議員報酬・定数を考える場合も、住民自治を充実させるための条件として議論しなければならない。また、この議会改革が執行機関の行政改革を促進することを再認識すべきである。
- ④ 現在の議員のためだけではなく、多くの人が将来立候補し議員活動がしやすい条件として考える。議員報酬・定数を考えることは、新しい議会を創り出すために必要である。同時に、これは現在の議会のためだけではなく、多くの多様な住民が将来議員になりやすく、また活動しやすくする条件である。持続的な地域民主主義の条件として考える必要がある。「住民の声の実現」として削減に邁進する議会・議員は、将来をみずれば住民に対する背信行為となる場合があることは自覚すべきである。
- ⑤ 増加できないあるいは削減の場合は、住民による支援が不可欠。財政的問題から本来議員報酬・定数を考えるべきではないが、どうしても危機的状況から考えなければならないこともある。増加させたくともできない、あるいは削減せざるを得ない場合もないわけではない。この場合には、議会力をダウンさせないために、議会事務局の充実や、住民と議員とが一緒になって地域課題に

ついて調査研究するなど（長野県飯綱町など）、住民による政策提言・監視の支援を制度化すべきである。

- ⑥ 住民と考える議員報酬・定数。これが必要なのは、住民からの批判が多いテーマへの説明責任という意味がある。それ以上に重要なことは、議員報酬・定数は新しい議会運営の条件であり、さらにその議会運営は住民自治に不可欠なものである。つまり、住民自治の問題であるがゆえに、議員報酬・定数を住民とともに考えなければならない。議会は住民自治を進める視点で住民と語る必要がある。専門家などを含めた第三者機関による提案を素材とすることも有効である。
- ⑦ 特別職報酬等審議会の有効活用。審議会委員の委嘱にあたって、議会を熟知している者を要請する。一度も議会を傍聴したことのない者では十分な審議ができない。また、審議会が動き始めたら委員と議会は懇談をすることも重要である。議会の現状を知ってもらう良い機会である。
- ⑧ 「後出し」ではなく周知する十分な期間が必要。議員報酬・定数は、住民が議員に立候補する際に考慮する重要な条件である。それを、選挙半年前に削減を行うことは、現職議員の都合で決める、じゃんけんの「後出し」のようなものである。遅くとも 1 年前には周知できるように準備を進めるべきである。

むすび

議員報酬や政務活動費を議会改革の充実の視点から考え、今後の方向を提案してきた。これらは、議会改革と連動していることを強調している。ぜひ、議論を巻き起こしてほしい。

議会改革を前提にして議論してきた。しかし、時に突拍子もない議論と出会う。「突拍子もない」と記すのは失礼かもしれない。その議論を提示する本人は極めて真面目に提起しているからである。

その1つは、夜間議会によって議員をボランティアにしようという提案がある。昼開催では、さすがに議員をボランティアにしようというわけにもいかないことは理解しているのであろう。たしかに、アメリカ合衆国の市町村では夜間開催議会が多い。日本の自治体の権限・活動量は、アメリカ合衆国の市町村とは比較にならないほど多い。その監視と政策提言が議会には求められている。夜間議事を時々開催する意味はある。しかし、住民が日常的に昼に仕事をして、議員として夜間、行政活動の監視や政策提言をするのは非常に困難である。夜間の活動だけではなく、昼間も調査や質問等の準備で多大な時間を要する。夜間開催で、したがってほとんど夜間の活動で議会の役割を果たせるのだろうか。無報酬だけを取り出して議論することは誤解・歪曲にあたる。ボランティアで議会・議員、そして行政を監視する意欲的な住民がいることは周知しているし、意義ある活動であると考えているが、それを議員一般に広げることは無理があるのではないだろうか。

これと関連したもう1つの論点、つまり報酬のことなど問題とせず「政治のために生きる」ことが崇高で、報酬をとやかく問題にすることは（「政治によって生きる」）、政治を墮落させることにつながると主張する人がいる。議会・議員活動が活発化し「名誉職」では成り立たなくなる中で、議員は裕福な人か、年金生活者か、いま裕福でなくとも議員になることでそれを目指す者しかたない。その人たちが俗世間の誘惑に絡めとられない保障はない。「政治のために生きる」と「政治によって生きる」ことは矛盾しない。

かつて、M.ウェーバーは国会議員を念頭におきつつ、次のように喝破したことがある。それは、今日の日本の地方議員にも妥当する。「政治を仕事にする人には、2つのタイプがあります。政治の『ため (für) 』に生きるか、政治『で (von) 』生きる〔生計を立てるか〕か。この対立は、けっしてどちらか一方ということではありません。通常、人は両方を行います。少なくとも理念的にはそうです。そして、たいていは実質的にもそうします。「政治が行われるのは、『名誉職』的に、いわば『自立した』、つまり財産を持った人々、特に利子生活者によってなのか、それとも資産を持たない人にも政治的リーダーシップへのアクセスが可能になるのか。このいずれかです。後者の場合、彼らに報酬が支払われねばなりません」¹²。

適切な報酬が支払われない場合、従来は農林水産業の従事者や自営業者からのリクルートが多かったが、今日では高齢化したり衰退したり、逆に活性化して忙しくなり、議員供給源にはなにくくなっている。そのため、立候補者が出ないか、年金生活者が立候補せざるを得ない。

また、新たな議会を創造していく中で、避けて通ることができない論点がある。それは女性の政治進出である。議会は、多様性に基づく公開と討議がその存在意義である。この意義を考えた場

¹² マックス・ウェーバー（野口雅弘訳）『仕事としての学問 仕事としての政治』講談社学術文庫、平成30年（「仕事としての政治」の講演に基づく原著は1919年）

合、現在の町村議会において、女性議員は1割しかいない現状を直視しないといけない。多様性を広げる女性の政治進出は重要な要素であり、議員のなり手不足の解決にも有用である。町村議会においても女性をはじめ多様な人材が参画できるような環境整備を図ることが必要である。多様性に基づいた議会を創っていくためには、障がい者、若者の政治進出も重要なテーマである。

住民の福祉向上を目指した議会改革が進めば進むほど活動量が増加する。これに適合的な議員報酬や政務活動費を考えようという当然の議論を本報告書は提起している。まさに、議員報酬や政務活動費は、住民自治の重要なテーマである。

行政改革の論理と議会改革の論理とは全く異なる。行政改革は削減を優先させ、効率性を重視するが、議会改革は地域民主主義の実現である。議員報酬・定数、そして政務活動費を考える場合も、住民自治を充実させるための条件として議論しなければならない。また、この議会改革が執行機関の行政改革を促進することを再認識すべきである。住民自治を進める議会が広がることを祈念している。

追記

本報告書では、活動内容を踏まえた原価方式を提案している。新型コロナウイルス感染拡大の時期でも重要な方式である。住民が困っている時期に、議会・議員活動は不要不急ではなく必要緊急である。その上で、議員報酬を含めた条件を住民とともに考えることを強調している。それを怠り報酬額を増額することは、議会からすればコロナ禍で説明する機会をつくれなかったというものの、住民から大きな批判を浴びる。注意していただきたい。

新型コロナウイルス感染拡大がある程度収束しても、コロナ禍で議会はさまざまな変化を迫られた。

1つの変化は、議会・議員活動の減少である。コロナ禍で、議会報告会（意見交換会）の中止等住民との接触の制限、一般質問等の自粛、研修・視察の中止・縮小等。議会・議員活動は大幅に縮小した。議会・議員の活動量は、それ以前と比べて縮小している。コロナ禍で、原価方式に基づき検討を始めた議会は、その活動量の減少を踏まえて結論を悩んでいる。原価方式は、その都度（たとえば1年ごとに）議員報酬額を変更させるものではない。とはいえ、長期化すれば下方圧力がかかる。新たな議会・議員活動が模索される。これは次の点と連結する。

もう1つは、アフター・コロナでは、議会・議員活動を元に戻すことも想定できるが、この間発見されてきた活動を進めるという変化である。「元に戻す」場合でも、活動量は増大する。とはいえ、コロナ禍で発見されたオンライン委員会をはじめDX（デジタル・トランスフォーメーション）を活用した議会運営が登場し模索されている。「この間発見されてきた」論点である（委員会・全員協議会等、研修、視察のオンライン、ペーパーレス化等）。従来のような対面での活動は、オンラインとは異なる効果はある。ただし、オンラインによって効率化・充実できる場合もある。そこで培った変化は今後大きなうねりにもなる。

本報告書で示した議会・議員活動とともに、新たな議会・議員活動を模索する必要も出てくる。従来の議会・議員活動は、ICTの活用によって合理化・充実強化される。このICTの活用は、議会・議員活動の水準をあげる。住民との意見交換、議員間討議の充実にも、監視力・政策提言力の強化にも、またこれを保障するためのネットワークにも役立つし、これらを積極的に行うには、より多くの時間が必要となる。会議の充実、研修の頻繁化など、政策に強い議会・議員のために

時空の制限をある程度取り払うこともできる。介護や育児を担う議員にも役立ち、議員の多様化にも貢献する。質・量ともの変化である。

原価方式に活動内容を含めているのは、議会・議員活動の質的転換を視野に入れているからである。アフター・コロナの時代は、組織転換（議会・議員活動の転換）を伴う。今後も議会・議員の想像力・創造力が試される。

資料 議員報酬・政務活動費に関するアンケート調査にみる町村議会の状況

第1節 議員報酬・政務活動費に関するアンケート調査結果の概要

本節では、全国の町村議会を対象に令和3年に行った「議員報酬・政務活動費に関するアンケート調査」（以下、「令和3年アンケート」と略記）の結果概要について、報告する。

「議員報酬・政務活動費に関するアンケート調査」（令和3年）概要

調査対象	令和3年4月1日現在の926町村議会（743町、183村）
回答数	926町村（回収率：100%）
設問対象期間	平成30年4月1日～令和3年4月1日
実施期間	令和3年4月9日～令和3年6月18日

I 議員報酬の検討状況

1 議員定数（令和3年4月1日現在）

令和3年4月1日現在の1町村当たりの平均議員定数は11.8人である。

2 議員報酬（令和3年4月1日現在）

令和3年4月1日現在の議員報酬の平均月額額は216,296円である。

また、926町村のうち50町村（5.4%）が調査日時点で減額条例を定めており、その主な理由は「財政が厳しい（17町村）」、「新型コロナウイルス感染症への対応のため（14町村）」を挙げている。

表1 議員報酬

平均月額	減額条例の有無		合計
	有	無	
216,296円	50団体 5.4%	876団体 94.6%	926団体 100.0%

※ 平均月額については、日額報酬制の福島県矢祭町を除いた925町村の平均値である。

なお、参考に、表2のとおり第66回町村議会実態調査結果（令和2年7月1日現在）において、議員報酬の減額条例を定めていた町村は、926町村のうち132町村（14.3%）あり、令和3年アンケートと比べると減額条例の数は82町村（8.9%）減少している。

表2 議員報酬の減額条例

(単位: 団体)

職名	有		人口段階別内訳 (令和2年)					無
	令和元年 7月1日 時点	令和2年 7月1日 時点	5,000 人未満	5,000人 以上 10,000人 未満	10,000人 以上 15,000人 未満	15,000人 以上 20,000人 未満	20,000人 以上	
議員	33	132	25	40	23	21	23	794
参考: 町村長 給料	163	262	63	60	52	37	50	664

※『第66回町村議会実態調査結果の概要(令和2年7月1日時点)』表28より作成

3 議員報酬の定期的な見直し(令和3年4月1日現在)

議員報酬について、4年に一度など定期的に見直しの対象とすることについて、「決めている」が17町村(1.8%)、「決めていない」が909町村(98.2%)である。

なお、定期的な見直しを「決めている」と回答した17町村の状況を確認したところ、「特別職報酬等審議会で定期的に見直しを行うことを決めている」が10町村であり、「議会として定期的な見直しを行うことを決めている」が7町村であった。さらに、この7町村における議会での見直しにあたっての具体的な方法は「議会基本条例の規定に基づき、議員の任期中に見直しを行うことを決めている」や「議会運営委員会で見直しを議論することを決めている」としている。

表3 議員報酬の定期的な見直し

決めている	決めていない	合計
17 団体 1.8%	909 団体 98.2%	926 団体 100.0%

4 議員報酬の検討(平成30年4月1日～令和3年4月1日)

平成30年4月1日から令和3年4月1日の間において、議員報酬について203町村(21.9%)が「検討済」であり、令和3年4月1日時点で96町村(10.4%)が「検討中」であった。

全体の約3割の町村で議員報酬見直しの検討が行われている。

表4 議員報酬の検討

検討済	検討中	検討していない	合計
203 団体 21.9%	96 団体 10.4%	627 団体 67.7%	926 団体 100.0%

5 議員報酬の検討組織(複数回答方式)

議員報酬の検討を「検討済」又は「検討中」と回答した299町村において、その検討を行った(行っている)組織をみると、複数回答方式であるが、「特別委員会」が113町村(37.8%)と最も多く、次いで「特別職報酬等審議会」が83町村(27.8%)、「協議・調整の場」が69町村(23.1%)、「議会運営委員会」が44町村(14.7%)と続いている。

なお、「特別職報酬等審議会」のみで検討を行った(行っている)町村は56町村(18.7%)

であった。

表5 議員報酬の検討組織（複数回答可）

常任委員会	議会運営委員会	特別委員会	協議・調整の場	法定外の協議会	特別職報酬等審議会	その他
5 団体 1.7%	44 団体 14.7%	113 団体 37.8%	69 団体 23.1%	10 団体 3.3%	83 団体 27.8%	34 団体 11.4%

※ 特別職報酬等審議会のみで検討した町村は 56 町村（18.7%）である。

6 検討過程の住民参加

議員報酬の検討を「検討済」又は「検討中」とした 299 町村のうち、116 町村（38.8%）において何らかの方法により住民参加を実施していた。

表6 検討過程の住民参加

有	無	合計
116 団体 38.8%	183 団体 61.2%	299 団体 100.0%

7 住民参加の実施方策（複数回答方式）

議員報酬の検討にあたり、住民参加を実施した 116 町村にその具体的な実施方策について尋ねたところ、複数回答方式であるが、「特別職報酬等審議会」が 65 町村（56.0%）と最も多く、次いで「住民アンケート」が 23 町村（19.8%）、「議会報告会」が 20 町村（17.2%）、「有権者・各種団体からの意見聴取」が 14 町村（12.1%）と続いている。「その他」の主な内容は、「公聴会」が挙げられている。

表7 住民参加の実施方策

参考人	議会設置の第三者機関	住民懇談会	議会報告会	住民アンケート
4 団体 3.4%	1 団体 0.9%	11 団体 9.5%	20 団体 17.2%	23 団体 19.8%
パブリックコメント	議会モニター・議会アドバイザー	有識者・各種団体からの意見聴取	特別職報酬等審議会	その他
6 団体 5.2%	9 団体 7.8%	14 団体 12.1%	65 団体 56.0%	11 団体 9.5%

※ 『町村議会議員の議員報酬等のあり方 最終報告』（平成 31 年 3 月）における「議員報酬・定数等に関する調査」（以下、「平成 29 年調査」と略記）においては、住民参加の実施方策として、特別職報酬等審議会を「その他」で回答した町村が多かったため、今回の調査では選択肢に「特別職報酬等審議会」を設けて実施した。

次に、住民参加の実施方策数について比較する。

今回の調査において、住民参加の実施方策数は、表 8 のとおり、実施方策数 1 つが 83 町村（71.6%）と最も多く、次いで実施方策数 2 つが 22 町村（19.0%）であった。複数の参加手段を組み合わせている事例が限定的なのは、平成 29 年調査と同様の傾向であった。

今回の調査における最も多くの実施方策は 5 つであり、北海道鹿追町であった。4 つは、岩手

県紫波町と埼玉県嵐山町の2町であり、3つは、北海道音更町、北海道広尾町、宮城県川崎町、山形県真室川町、山形県遊佐町、長野県喬木村、長野県生坂村、広島県世羅町の8町村であった。

表8 住民参加の実施方策数

実施方策数	令和3年調査	平成29年調査
1	83団体 71.6%	57団体 70.4%
2	22団体 19.0%	18団体 22.2%
3	8団体 6.9%	1団体 1.2%
4	2団体 1.7%	3団体 3.7%
5	1団体 0.9%	1団体 1.2%
6	0団体 0.0%	1団体 1.2%
合計	116団体 100.0%	81団体 100.0%

次に、議員報酬の増額と住民参加の実施方策数との関係を比較する。

表9-1は、表7にある住民参加の実施方策に該当した場合に各1点として実施方策スコアを計算し、「II 議員報酬条例の増額改正」の「1 議員報酬の増額（平成30年4月1日～令和3年4月1日）」（表13-1）の結果を参照の上、議員報酬条例の改正状況別に整理したものである。

この結果、増額した74町村のうち、42町村（56.8%）において、1つ以上の住民参加の方策を実施していた。

実施方策スコア平均値は、報酬を「増額した」の74町村で最も高くなっており、住民参加を実施した方が報酬の増額につながっていると考えられる。

2番目にスコアの平均値が高いのは、「その他」の15町村である。「その他」の主な回答は、「増額したが新型コロナウイルス感染症への対応のため減額」である。

なお、平成29年調査（表9-2）においても、回答の選択肢は異なるものの、実施方策スコアの平均値は「報酬増額」の決定に至った議会でも最も高く、同様の傾向であった。

表9-1 議員報酬増額と報酬検討過程への住民参加実施方策数（令和3年調査）（度数）

実施方策数		0	1	2	3	4	5	総計	スコア平均
議員報酬の増額 II 1	①増額した	32	29	7	5	1	0	74	0.838
	②増額していない	768	52	14	2	1	0	837	0.108
	③その他	10	2	1	1	0	1	15	0.800
	総計	810	83	22	8	2	1	926	0.177

表9-2 議員報酬増額と報酬検討過程への住民参加実施方策数（平成29年調査）（度数）

実施方策数		0	1	2	3	4	5	6	総計	スコア 平均
改正状況 議員報酬条例の	増額	106	19	8	0	2	0	0	135	0.319
	減額条例が期限 を迎え報酬額が 元に戻った	125	6	2	0	0	0	0	133	0.075
	変更なし	562	21	8	1	1	1	1	595	0.092
	減額	53	11	0	0	0	0	0	64	0.172
	総計	846	57	18	1	3	1	1	927	0.128

8 議員報酬の検討結果

議員報酬の検討を「検討済」と回答した203町村について、その検討結果を尋ねたところ、「現状の報酬額を維持する」が78町村（38.4%）と最も多く、次いで「報酬を増額する」が67町村（33.0%）、「その他」が58町村（28.6%）の順であった。「その他」の主な内容は、「新型コロナウイルス感染症対応のため減額」（38町村）が挙げられている。

また、「報酬を増額する」と回答した67町村について、その後、実際に増額したか否かを確認（「II 議員報酬条例の増額改正」の「1 議員報酬の増額（平成30年4月1日～令和3年4月1日）」の結果を参照）すると、「報酬を増額した」が58町村、「増額していない」が7町村、「その他」が2町村であった。

さらに、「増額していない」の7町村及び「その他」の2町村にその理由を確認したところ、新型コロナウイルス感染症による影響を挙げた町村が4町村あった。

表10 議員報酬の検討結果

報酬を増額 する	現状の報酬額 を維持する	報酬を減額 する	その他	合計
67団体 33.0%	78団体 38.4%	0団体 0.0%	58団体 28.6%	203団体 100.0%

9 検討結果の住民への報告

議員報酬の検討を「検討済」と回答した203町村について、検討結果の住民への報告の有無を尋ねたところ、「報告有」が145町村（71.4%）、「報告無」が58町村（28.6%）であった。

表11 検討結果の住民への報告

有	無	合計
145団体 71.4%	58団体 28.6%	203団体 100.0%

10 検討結果の住民への報告方法（複数回答方式）

検討結果の住民への「報告有」の145町村にその具体的な内容について尋ねたところ、複数回答方式であるが、「議会広報紙」が124町村（85.5%）と最も多く、次いで「ホームページ」が45町村（31.0%）、「その他」が19町村（13.1%）、「議会報告会」が14町村（9.7%）と

続いている。「その他」の主な内容は、「執行部の発行する広報紙」や「地元紙」が挙げられている。

表 12 検討結果の住民への報告方法（複数回答可）

ホームページ	議会広報紙	住民懇談会	議会報告会	CATV	インターネット録画配信	その他
45 団体 31.0%	124 団体 85.5%	2 団体 1.4%	14 団体 9.7%	12 団体 8.3%	9 団体 6.2%	19 団体 13.1%

II 議員報酬条例の増額改正

1 議員報酬の増額（平成 30 年 4 月 1 日～令和 3 年 4 月 1 日）

平成 30 年 4 月 1 日から令和 3 年 4 月 1 日の間において、議員報酬条例を改正し、議員報酬を「増額した」は 74 町村（8.0%）、「増額していない」は 837 町村（90.4%）、「その他」は 15 町村（1.6%）であった。「その他」の主な回答は、「増額したが新型コロナウイルス感染症への対応のため減額」（8 町村）が挙げられている。

表 13-1 平成 30 年 4 月 1 日～令和 3 年 4 月 1 日の議員報酬条例の改正状況

増額した	増額していない	その他	合計
74 団体 8.0%	837 団体 90.4%	15 団体 1.6%	926 団体 100.0%

なお、参考までに平成 29 年調査（平成 23 年 4 月 1 日～平成 29 年 7 月 1 日現在）における議員報酬条例の改正状況については、表 13-2 のとおり、「増額」した町村は 139 町村（15.0%）あり、今回の調査結果を単純合算すると、少なくとも全国の町村の約 2 割で増額をしている。

表 13-2 平成 23 年 4 月 1 日～平成 29 年 7 月 1 日の議員報酬条例の改正状況（平成 29 年調査）

増額	減額	無	減額条例が期限を迎え報酬額が元に戻った	合計
139 団体 15.0%	64 団体 6.9%	594 団体 64.1%	130 団体 14.0%	927 団体 100.0%

2-1 改正前・改正後の平均報酬月額

議員報酬を増額したと回答した 74 町村における「議長」、「副議長」、「議員」、「常任委員長」、「議会運営委員長」の改正前と改正後の平均報酬月額は表 14 のとおりである。

「議員」の平均報酬月額は、193,570 円が 21,301 円増額され、214,871 円となっている。

また、74 町村のうち、73 町村が「議員」の報酬を増額しており、1 町は「常任委員長」及び「議会運営委員長」のみの増額であった。

73 町村の改正後の「議員」の報酬についてみると、最も高い額は 387,000 円、最も低い額は

111,300 円であった。さらに、上げ幅については、最も高かったのは、72,000 円（211,000 円→283,000 円）、最も低かったのは、1,000 円（169,000 円→170,000 円、285,000 円→286,000 円）であった。

表 14 改正前・改正後の平均報酬月額

役職名	改正前	改正後
議長	272,862 円	295,182 円
副議長	215,195 円	236,685 円
議員	193,570 円	214,871 円
常任委員長	199,240 円	221,102 円
議会運営委員長	203,210 円	226,058 円
町村長	667,682 円	700,794 円

2-2 条例議決日、2-3 条例施行日、2-4 適用日

上記項目については集計を割愛。

なお、議員報酬を「増額した」と回答した 74 町村の条例の議決年月日について、新型コロナウイルスの感染者が国内で初めて確認された令和 2 年 1 月を基準に仕分けすると以下のとおりであった。

平成 30 年 4 月～令和元年 12 月	54 議会
令和 2 年 1 月以降	20 議会

2-5 条例改正の理由（複数回答方式）

議員報酬を増額した 74 町村における条例改正の理由については、複数回答方式であるが、「議員のなり手確保」が 46 町村（62.2%）と最も多く、次いで「近隣町村との比較」が 37 町村（50.0%）、「その他」が 16 町村（21.6%）の順であった。「その他」の主な回答は、「特別職報酬等審議会の答申を踏まえた」が挙げられている。

表 15 条例改正の理由

議員のなり手確保	近隣町村との比較	町村財政の改善	その他
46 団体 62.2%	37 団体 50.0%	3 団体 4.1%	16 団体 21.6%

2-6 議員報酬の増額根拠（複数回答方式）

議員報酬を増額した 74 町村における議員報酬の増額根拠については、複数回答方式であるが、「類似団体を参考」が 52 町村（70.3%）と最も多く、次いで「議員活動量（時間・日数）」が 17 町村（23.0%）、「その他」が 18 町村（24.3%）、「行政職員の給与を参考」が 9 町村（12.2%）の順であった。「その他」の主な回答は、「都道府県管内の町村の平均値を参考」や「特別職の給与を参考」が挙げられている。

表 16 議員報酬の増額根拠

類似団体を参考	議員活動量 (時間・日数)	行政職員の給与 を参考	その他
52 団体 70.3%	17 団体 23.0%	9 団体 12.2%	18 団体 24.3%

2-7 条例改正の提案者

議員報酬を増額した 74 町村における条例改正の提案者については、「町村長」が 53 町村(71.6%)、「議会(議員・委員会)」が 21 町村(28.4%)であった。

表 17 条例改正の提案者

議会 (議員・委員会)	町村長	合計
21 団体 28.4%	53 団体 71.6%	74 団体 100.0%

2-8 特別職報酬等審議会への諮問

議員報酬を増額した 74 町村における特別職報酬等審議会への諮問については、「諮問有」が 59 町村(79.7%)、「諮問無」が 15 町村(20.3%)であった。

なお、「諮問無」と回答した 15 町村の状況を確認したところ、「議会基本条例に基づき議会として町民や公聴会及び参考人の意見を聞き、長とも十分調整した上で議員提案したことから特別職報酬等審議会には諮問していない」や、「住民アンケートや議会報告会を実施して住民に説明を行い、議員提案により改正したものであるため、特別職報酬等審議会への諮問は行っていない。」などが挙げられている。

表 18 特別職報酬等審議会への諮問

諮問有	諮問無	合計
59 団体 79.7%	15 団体 20.3%	74 団体 100.0%

2-9 諮問の意向

特別職報酬等審議会への諮問有と回答した 59 町村に、諮問することになったのは誰の意向か尋ねたところ、「町村長」が 42 町村(71.2%)と最も多く、次いで「議会(議長)」が 16 町村(27.1%)、「住民」が 1 町(1.7%)の順であった。

表 19 諮問の意向

議会(議長)	町村長	住民	合計
16 団体 27.1%	42 団体 71.2%	1 団体 1.7%	59 団体 100.0%

2-10 報酬増額に併せた議員定数の削減

議員報酬を増額した 74 町村に、報酬増額に併せた議員定数の削減を行ったかを尋ねたところ、「削減した」が 20 町村（27.0%）、「削減していない」が 54 町村（73.0%）であった。

また、「削減した」と回答した 20 町村における「削減前」の議員定数の平均は、13.7 人であるが、「削減後」は 11.9 人となっている。

表 20 報酬増額に併せた議員定数の削減

削減した		削減していない	合計
20 団体		54 団体	74 団体
27.0%		73.0%	100.0%
議員定数の平均			
削減前		削減後	
13.7		11.9	

III 政務活動費の交付状況

1 政務活動費の交付（令和 3 年 4 月 1 日現在）

令和 3 年 4 月 1 日現在において政務活動費を交付しているのは 189 町村（20.4%）であり、737 町村（79.6%）は交付していない。

表 21 政務活動費の交付

交付している	交付していない	合計
189 団体	737 団体	926 団体
20.4%	79.6%	100.0%

2 交付対象

政務活動費の交付対象は、「議員」が 99 町村（52.4%）と最も多く、次いで「会派又は議員」が 39 町村（20.6%）、「会派」が 26 町村（13.8%）、「会派及び議員」が 25 町村（13.2%）の順であった。

表 22 交付対象

議員	会派	会派及び議員	会派又は議員	合計
99 団体	26 団体	25 団体	39 団体	189 団体
52.4%	13.8%	13.2%	20.6%	100.0%

3 議員 1 人当たり交付月額（換算）

議員 1 人当たりの交付月額（換算）は 9,429 円である。

4 政務活動費の使途（複数回答方式）

政務活動費を交付している 189 町村に対して、複数回答方式であるが、使途を尋ねたところ、「調査研究費」、「研修費」、「資料購入費」がそれぞれ 98.4% で最も多かった。

本設問は、条例に規定された使途費目をそのまま回答した町村が多いと思われることから、政務活動費の使用実態を把握するため、別途追加調査を行った（追加調査の結果は 75 ページ「第 2 節 政務活動費に関する追加調査結果の概要」を参照）。

表 23 政務活動費の使途

調査研究費	研修費	広報・広聴費	要請活動等活動費
186 団体 98.4%	186 団体 98.4%	175 団体 92.6%	129 団体 68.3%
会議費	資料作成費	資料購入費	事務所費
169 団体 89.4%	177 団体 93.7%	186 団体 98.4%	69 団体 36.5%
事務費	人件費	その他	
162 団体 85.7%	79 団体 41.8%	6 団体 3.2%	

5 独自の支出基準や運用マニュアルの作成

政務活動費に関し、条例の規定を踏まえた独自の支出基準（ガイドライン）や運用マニュアルを作成しているのは 114 町村（60.3%）であり、75 町村（39.7%）は作成していない。

表 24 独自の支出基準や運用マニュアルの作成

作成している	作成していない	合計
114 団体 60.3%	75 団体 39.7%	189 団体 100.0%

6 交付方法

政務活動費の交付方法は、「前払い」が 154 町村（81.5%）と最も多く、次いで「後払い」が 34 町村（18.0%）、「会派に前払いし、会派から議員に後払い」が 1 町（0.5%）の順であった。

表 25 交付方法

前払い	会派に前払い、 会派から議員に 後払い	後払い	合計
154 団体 81.5%	1 団体 0.5%	34 団体 18.0%	189 団体 100.0%

7 収支報告書への領収書の添付

政務活動費の収支報告書への領収書の添付（コピーを含む）は、交付している全ての町村で行われている。

表 26 収支報告書への領収書の添付

添付している	添付していない	合計
189 団体	0 団体	189 団体
100.0%	0.0%	100.0%

8 収支状況・活動結果の書類等の公表

政務活動費の用途の透明性確保の観点から、ホームページや議会広報等において、収支状況や活動の結果が分かる書類等を「公表している」のは116町村（61.4%）であり、73町村（38.6%）では公表していない。

表 27 収支状況・活動結果の書類等の公表

公表している	公表していない	合計
116 団体	73 団体	189 団体
61.4%	38.6%	100.0%

9 交付に関する議会事務局職員の事務（複数回答方式）

政務活動費の交付に関し、議会事務局職員が携わっている事務について尋ねたところ、「領収書のチェック」が188町村（99.5%）と最も多く、次いで「（議員からの用途についての）照会への対応」と「交付決定及び返還に関する事務」がそれぞれ182町村（96.3%）であり、さらに「収支の公開に関する事務」が142町村（75.1%）、「議長が必要に応じ行う用途の透明性の調査に関する事務」が109町村（57.7%）の順であった。

表 28 交付に関する議会事務局職員の事務

照会への対応	領収書の チェック	透明性の調査	交付決定及び 返還	収支の公開	その他
182 団体	188 団体	109 団体	182 団体	142 団体	0 団体
96.3%	99.5%	57.7%	96.3%	75.1%	0.0%

10 交付に関する第三者のチェック

政務活動費の交付に関し、第三者のチェックを受けているのは2町（1.1%）であった。その具体的な内容は、「年に1回、議会として、公認会計士・税理士の資格を有する者と契約しチェックをお願いしている」、「議会に議員定数・報酬及びあり方等審議会（第三者審議会）を設置し、議員定数・報酬の評価、政務活動等について審議している」であった。

表 29 交付に関する第三者のチェック

受けている	受けていない	合計
2 団体	187 団体	189 団体
1.1%	98.9%	100.0%

11 政務活動費に関する課題

政務活動費に関し、交付額、使途、交付方法、透明性の確保等について「課題がある」と回答したのは50町村（26.5%）であり、「課題がない」が139町村（73.5%）であった。

主な課題としては、「具体的な交付基準」、「交付方法」、「交付時期」、「運用マニュアルの作成」、「返還額が多い」などが挙げられている。

表30 政務活動費に関する課題

課題がある	課題がない	合計
50 団体	139 団体	189 団体
26.5%	73.5%	100.0%

12 政務活動費に関する課題の検討状況及び結果

政務活動費に関する課題があると回答した50町村における検討状況を尋ねたところ、「検討を行ったことがある」が12町村（24.0%）であり、「現在検討中である」の16町村（32.0%）と合わせると、5割強の町村が政務活動費に関する課題について検討を行っている。

表31 政務活動費に関する課題の検討

行ったことがある	検討中である	行ったことがない	合計
12 団体	16 団体	22 団体	50 団体
24.0%	32.0%	44.0%	100.0%

IV 政務活動費の交付の検討

1 政務活動費の交付の検討

政務活動費を交付していない737町村に対して、これまでに政務活動費の交付の検討を行ったことがあるか尋ねたところ、「行ったことがない」が640町村（86.8%）と最も多く、次いで「行ったことがある」が75町村（10.2%）、「現在検討中である」が22町村（3.0%）の順であった。

表32 政務活動費の交付の検討

行ったことがある	現在検討中である	行ったことがない	合計
75 団体	22 団体	640 団体	737 団体
10.2%	3.0%	86.8%	100.0%

2 政務活動費の検討組織（複数回答方式）

政務活動費の交付の検討を「行ったことがある」又は「現在検討中である」と回答した97町村に対して、その検討組織を尋ねたところ、複数回答方式であるが、「特別委員会」が49町村（50.5%）と最も多く、次いで「協議・調整の場」が23町村（23.7%）、「議会運営委員会」が16町村（16.5%）、「その他」が11町村（11.3%）と続いている。「その他」の主な回答は、「議員懇談会」が挙げられている。

表 33 政務活動費の検討組織

常任委員会	議会運営委員会	特別委員会	協議・調整の場	法定外の協議会	特別職報酬等審議会	その他
0 団体 0.0%	16 団体 16.5%	49 団体 50.5%	23 団体 23.7%	5 団体 5.2%	2 団体 2.1%	11 団体 11.3%

3 検討過程の住民参加

政務活動費の交付の検討を「行ったことがある」又は「現在検討中である」と回答した 97 町村に対して、その検討過程における住民参加の有無を尋ねたところ、「住民参加有」が 11 町村(11.3%)、「住民参加無」が 86 町村 (88.7%) であった。

表 34 検討過程の住民参加

住民参加有	住民参加無	合計
11 団体 11.3%	86 団体 88.7%	97 団体 100.0%

4 検討過程の住民参加の実施方策（複数回答方式）

政務活動費の交付の検討過程における住民参加「有」の 11 町村にその実施方策を尋ねたところ、複数回答方式であるが、「議会報告会」、「議会モニター・議会アドバイザー」、「特別職報酬等審議会」、「その他」がそれぞれ 2 町村 (18.2%) であった。

表 35 検討過程の住民参加の方法

参考人	議会設置の第三者機関	住民懇談会	議会報告会	住民アンケート
0 団体 0.0%	0 団体 0.0%	1 団体 9.1%	2 団体 18.2%	1 団体 9.1%
パブリックコメント	議会モニター・議会アドバイザー	有識者・各種団体からの意見聴取	特別職報酬等審議会	その他
1 団体 9.1%	2 団体 18.2%	1 団体 9.1%	2 団体 18.2%	2 団体 18.2%

5 検討結果の住民への報告

政務活動費の交付の検討を「行ったことがある」と回答した 75 町村の検討結果の住民への報告については、「報告有」が 26 町村 (34.7%)、「報告無」が 49 町村 (65.3%) であった。

表 36 検討結果の住民への報告

報告有	報告無	合計
26 団体 34.7%	49 団体 65.3%	75 団体 100.0%

6 検討結果の住民への報告方法（複数回答方式）

政務活動費の検討結果の住民への報告が「有」の26町村にその報告方法を尋ねたところ、複数回答方式であるが、「議会広報紙」が15町村（57.7%）で最も多く、「ホームページ」が9町村（34.6%）、「その他」が8町村（30.8%）と続いている。「その他」の主な回答は、「地元紙」が挙げられている。

表 37 検討結果の住民への報告方法

ホームページ	議会広報紙	住民懇談会	議会報告会	CATV	インターネット 録画配信	その他
9 団体 34.6%	15 団体 57.7%	0 団体 0.0%	3 団体 11.5%	0 団体 0.0%	0 団体 0.0%	8 団体 30.8%

7 政務活動費を交付していない理由（複数回答方式）

政務活動費の交付の検討を「行ったことがある」又は「行ったことがない」と回答した715町村に、複数回答方式であるが、政務活動費を交付していない理由を尋ねたところ、「近隣自治体の状況を踏まえ交付していない」が331町村（46.3%）と最も多く、次いで「財政的に厳しい」が245町村（34.3%）、「住民の理解が得られない」が168町村（23.5%）、「その他」が123町村（17.2%）と続いている。

「その他」の主な回答は、「議員からの要望や議論がない」、「以前は交付していたが財政的に厳しくなり交付をやめた」、「政務活動費ではなく研修費など別の予算の中で対応している」などが挙げられている。

表 38 政務活動費を交付していない理由

理由	回答数	割合
近隣自治体の状況を踏まえ交付していない。	331 団体	46.3%
財政的に厳しい。	245 団体	34.3%
住民の理解が得られない。	168 団体	23.5%
議会で政務活動費は必要ないと決めている。	110 団体	15.4%
議員報酬の引き上げの方が先決である。	79 団体	11.0%
議員間で政務活動費の交付に対し賛否が分かれている。	76 団体	10.6%
長の理解が得られない。	19 団体	2.7%
その他	123 団体	17.2%

第2節 政務活動費に関する追加調査結果の概要

本節では「議員報酬・政務活動費に関するアンケート調査」の「Ⅲ 政務活動費の交付状況」の「1 政務活動費の交付」にて、政務活動費を「交付している」と回答した 189 町村に対して実施した「政務活動費に関する追加調査」の結果概要について、報告する。

「政務活動費に関する追加調査」（令和3年）概要

調査対象	議員報酬・政務活動費に関するアンケート調査の設問「Ⅲ 政務活動費の交付状況」の「1 政務活動費の交付」にて、政務活動費を「交付している」と回答した 189 町村
回答数	189 町村（回収率：100%）
設問対象期間	令和元年度・令和2年度
実施期間	令和3年8月31日～令和3年10月8日

1 令和元年度の状況

追加調査の対象となる 189 町村のうち、令和元年度において政務活動費を実際に交付した町村は 187 町村である。2 町については、政務活動費の交付に関する条例を令和3年4月から施行した町であるため除外している。

令和元年度の使途費目を該当町村数別でみると、「資料購入費」が 172 町村（交付団体の 92.0%）と最も多く、次いで「研修費」が 154 町村（交付団体の 82.4%）、「調査研究費」が 151 町村（交付団体の 80.7%）と続いている。

また、全ての使途費目の合計額に占める割合でみると、「調査研究費」が 27.8%と最も多く、次いで「研修費」が 21.8%、「資料購入費」が 20.7%と続いている。

1 町村当たりの充当額の平均額（該当）は 1,026,739 円である。

交付額に対する充当額の割合である執行率は 72.7%である。

表39 令和元年度における政務活動費の交付状況

(単位：円)

項目	令和元年度			
	該当町村数	金額	1 町村当たりの 平均額 (該当平均)	
交付額(a)	187	264,054,656	1,412,057	
使途費目 (使用額)	調査研究費	151 80.7%	59,214,594 27.8%	392,150
	研修費	154 82.4%	46,383,879 21.8%	301,194
	広報・広聴費	115 61.5%	28,747,140 13.5%	249,975
	要請陳情等活動費	32 17.1%	4,015,865 1.9%	125,496
	会議費	35 18.7%	645,833 0.3%	18,452
	資料作成費	70 37.4%	5,968,465 2.8%	85,264
	資料購入費	172 92.0%	44,014,766 20.7%	255,900
	事務所費	14 7.5%	1,698,589 0.8%	121,328
	事務費	120 64.2%	20,916,218 9.8%	174,302
	人件費	2 1.1%	137,600 0.1%	68,800
	その他	12 6.4%	1,108,124 0.5%	92,344
	合計額(b)	187 100.0%	212,851,073 100.0%	1,138,241
充当額(c)	187	192,000,199	1,026,739	
執行率(c/a)	—	72.7%	—	

注1：交付額(a)は会派や議員が当該年度において交付を受けた政務活動費の総額である。

注2：使途費目は、平成24年に地方地自法が改正された際に本会が参考で示した「〇〇町(村)議会政務活動費の交付に関する条例(例)」を基に分類したもの。なお、「研究・研修費」のように、2つの費目にまたがって費目設定がなされている場合は、「調査研究費」と「研修費」のそれぞれに配分。また、「広報費」と「広聴費」で費目が分かれている場合は、「広報・広聴費」にまとめた。

注3：使途費目の金額は政務活動費の収支報告書に記載された会派や議員が政務活動に使用した金額である。

注4：充当額(c)は交付額(a)を上限とする会派や議員が当該年度において行った政務活動費による支出(条例に規定する政務活動費を充てることができる経費の範囲に従って行った支出)の総額である。

2 令和2年度の状況

追加調査の対象となる189町村のうち、令和2年度において政務活動費を実際に交付した町村は178町村である。11町については、政務活動費の交付に関する条例を令和3年4月から施行した2町と、令和2年度の政務活動費の支給を停止した9町である。

令和2年度の使途費目を該当町村数別でみると、「資料購入費」が165町村（交付団体の94.8%）と最も多く、次いで「研修費」が122町村（交付団体の70.1%）、「事務費」が115町村（交付団体の66.1%）と続いている。

また、全ての使途費目の合計額に占める割合でみると、「資料購入費」が35.4%と最も多く、次いで「広報・広聴費」が23.5%、「事務費」が16.7%と続いている。

1町村当たりの充当額の平均額（該当）は726,684円である。

交付額に対する充当額の割合である執行率は51.2%である。

令和元年度に比べて、1町村当たりの充当額の平均額（該当）、執行率ともに低下している主な要因は、新型コロナウイルス感染症のまん延が考えられる。

表40 令和2年度における政務活動費の交付状況

（単位：円）

項目	令和2年度			
	該当町村数	金額	1町村当たりの平均額 (該当平均)	
交付額(a)	178	246,864,310	1,386,878	
使途費目 (使用額)	調査研究費	89 51.1%	8,286,652 5.9%	93,108
	研修費	122 70.1%	14,723,289 10.4%	120,683
	広報・広聴費	114 65.5%	33,138,723 23.5%	290,691
	要請陳情等活動費	23 13.2%	1,506,612 1.1%	65,505
	会議費	25 14.4%	470,857 0.3%	18,834
	資料作成費	64 36.8%	6,063,333 4.3%	94,740
	資料購入費	165 94.8%	49,937,195 35.4%	302,650
	事務所費	17 9.8%	2,231,387 1.6%	131,258
	事務費	115 66.1%	23,549,442 16.7%	204,778
	人件費	4 2.3%	276,800 0.2%	69,200
	その他	6 3.4%	1,049,576 0.7%	174,929
合計額(b)	174 100.0%	141,233,866 100.0%	811,689	
充当額(c)	174	126,442,939	726,684	
執行率(c/a)	—	51.2%	—	

注：注釈は表39と同一である。

議員報酬の都道府県別状況（令和元年7月1日調）

都道府県	町村数	議長		副議長		議員		常任委員長		議運委員長		町村長	
		報酬額	減額 条例	報酬額	減額 条例	報酬額	減額 条例	報酬額	減額 条例	報酬額	減額 条例	給料額	減額 条例
北海道	144	268,742	4	214,990	4	181,810	6	195,575	4	195,769	4	729,772	25
青森県	30	269,156	3	228,640	3	217,963	3	217,963	2	218,307	2	709,240	6
岩手県	19	275,842	0	223,105	0	206,426	0	206,426	0	206,426	0	677,578	2
宮城県	21	315,511	1	260,347	1	246,388	1	246,816	1	246,816	1	794,604	7
秋田県	12	264,666	0	235,083	0	224,500	0	224,500	0	224,500	0	706,333	0
山形県	22	316,659	1	258,659	1	240,431	1	240,431	1	240,431	1	788,363	5
福島県	46	294,729	1	237,293	1	217,060	1	219,636	1	219,636	1	745,278	7
茨城県	12	344,583	0	307,333	0	291,083	0	291,750	0	291,750	0	711,583	5
栃木県	11	348,181	1	280,000	1	251,181	1	251,363	1	251,363	1	750,000	4
群馬県	23	288,547	1	226,478	1	205,621	1	214,065	1	213,608	1	652,252	2
埼玉県	23	296,260	0	237,565	0	217,086	0	224,565	0	224,565	0	661,752	8
千葉県	17	286,750	1	237,205	1	216,676	1	217,852	1	218,676	1	748,411	3
東京都	13	277,307	0	225,692	0	207,461	0	225,909	0	238,500	0	677,307	1
神奈川県	14	395,142	0	318,214	0	292,571	0	296,928	0	296,928	0	761,642	0
山梨県	14	217,428	1	177,714	1	159,000	1	161,363	1	161,363	1	611,857	1
新潟県	10	272,800	0	211,000	0	191,700	0	197,500	0	197,500	0	677,820	2
富山県	5	337,200	0	292,000	0	272,400	0	272,400	0	272,400	0	805,400	0
石川県	8	335,125	0	288,125	0	271,625	0	273,625	0	273,000	0	774,125	2
福井県	8	303,750	0	246,500	0	235,125	0	235,125	0	232,286	0	835,625	0
長野県	58	265,455	5	194,365	5	172,575	5	180,822	5	180,767	5	686,153	17
岐阜県	21	285,390	0	237,661	0	221,471	0	225,366	0	224,414	0	695,514	1
静岡県	12	287,583	0	230,500	0	210,500	0	218,583	0	218,583	0	664,300	2
愛知県	16	360,031	0	281,031	0	255,843	0	264,531	0	261,100	0	802,531	0
三重県	15	297,400	1	231,266	1	214,200	1	219,400	1	219,400	1	757,333	4
滋賀県	6	287,916	1	218,000	1	196,216	1	198,633	1	197,050	1	617,000	2
京都府	11	312,363	0	245,727	0	218,636	0	224,363	0	223,636	0	719,227	2
兵庫県	12	365,833	0	277,166	0	252,833	0	258,625	0	258,625	0	784,633	3
大阪府	10	354,900	0	318,800	0	300,900	0	300,900	0	300,900	0	677,340	6
奈良県	27	298,166	3	249,388	3	231,129	3	231,129	1	241,935	1	708,981	7
和歌山県	21	280,952	0	228,714	0	210,142	0	210,380	0	210,380	0	652,357	3
鳥取県	15	319,866	0	236,333	0	220,933	0	227,600	0	227,600	0	808,000	1
島根県	11	277,672	1	230,472	1	192,745	1	198,863	1	204,389	1	662,285	5
岡山県	12	301,166	0	248,583	0	227,833	0	231,583	0	229,416	0	709,416	0
広島県	9	309,555	0	254,333	0	237,333	0	243,555	0	243,000	0	767,444	1
山口県	6	272,000	0	220,000	0	200,166	0	208,200	0	206,000	0	730,333	1
徳島県	16	287,856	0	243,118	0	199,593	0	200,731	0	201,713	0	753,500	1
香川県	9	338,222	0	291,666	0	274,333	0	274,888	0	274,888	0	776,333	0
愛媛県	9	274,766	0	221,044	0	201,200	0	201,422	0	201,422	0	761,222	0
高知県	23	255,347	2	206,782	2	183,913	2	192,913	2	193,521	2	679,760	1
福岡県	31	323,248	0	274,841	0	256,051	0	259,696	0	259,664	0	759,109	3
佐賀県	10	330,880	2	271,140	2	252,430	2	259,510	2	258,110	2	754,170	1
長崎県	8	296,000	0	244,000	0	223,750	0	233,750	0	233,750	0	743,750	1
熊本県	31	307,093	0	253,235	0	230,770	0	233,590	0	235,177	0	746,403	4
大分県	4	307,925	1	265,275	1	255,075	1	256,825	1	256,825	1	674,012	3
宮崎県	17	302,823	0	232,235	0	215,705	0	220,411	0	219,529	0	697,982	1
鹿児島県	24	301,758	1	249,437	1	227,479	1	236,212	1	233,500	1	711,087	10
沖縄県	30	273,865	0	228,330	0	212,276	0	229,617	0	225,162	0	701,506	3
合計・平均	926	293,073	31	237,600	31	215,656	33	221,714	28	221,912	28	721,648	163

注1：日額報酬制の町村を除く。

注2：出典 本会『第65回実態調査』（令和元年7月1日現在）

政務活動費の都道府県別状況（令和元年7月1日調）

都道府県	町村数	交付	収支報告書 への領収書 の添付	交付対象				交付方法					一人あたりの 交付額 (月額)
				議員	会派	会派及 び議員	会派又 は議員	毎月	四半期	半年	1年	その他	
北海道	144	18	18	12	1	4	1	0	2	0	13	3	11,981
青森県	30	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
岩手県	19	3	3	1	1	0	1	0	0	3	0	0	8,666
宮城県	21	9	9	1	2	5	1	0	0	2	6	1	7,103
秋田県	12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
山形県	22	3	3	3	0	0	0	0	0	2	1	0	8,333
福島県	46	5	5	3	0	1	1	0	0	0	5	0	11,000
茨城県	12	4	4	2	1	1	0	0	0	0	4	0	8,750
栃木県	11	7	7	2	1	4	0	0	0	0	7	0	9,000
群馬県	23	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	12,500
埼玉県	23	13	13	6	2	1	4	0	0	5	7	1	5,384
千葉県	17	10	10	5	1	4	0	0	0	0	10	0	5,400
東京都	13	5	5	2	2	1	0	0	0	0	5	0	5,583
神奈川県	14	8	8	0	0	6	2	0	0	0	8	0	11,562
山梨県	14	3	3	2	0	0	1	0	0	1	2	0	3,166
新潟県	10	9	9	3	0	5	1	0	0	5	3	1	5,833
富山県	5	4	4	0	3	1	0	0	0	2	1	1	10,000
石川県	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
福井県	8	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	8,500
長野県	58	8	8	6	0	1	1	0	1	2	4	1	7,037
岐阜県	21	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	10,000
静岡県	12	5	5	1	2	0	2	0	0	0	5	0	11,500
愛知県	16	7	7	2	2	2	1	0	0	2	5	0	6,428
三重県	15	7	7	6	0	1	0	0	0	0	7	0	14,285
滋賀県	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
京都府	11	3	3	0	1	1	1	0	0	0	3	0	5,666
兵庫県	12	5	5	1	2	1	1	0	0	3	2	0	10,000
大阪府	10	9	9	2	4	2	1	0	0	3	6	0	12,222
奈良県	27	4	4	4	0	0	0	0	0	1	3	0	12,500
和歌山県	21	7	7	7	0	0	0	0	0	0	7	0	6,738
鳥取県	15	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
島根県	11	1	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	10,000
岡山県	12	4	4	4	0	0	0	0	0	3	1	0	12,500
広島県	9	4	4	3	1	0	0	0	0	0	3	1	8,333
山口県	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
徳島県	16	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
香川県	9	3	3	3	0	0	0	0	0	1	2	0	8,944
愛媛県	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
高知県	23	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
福岡県	31	6	6	6	0	0	0	1	0	1	4	0	17,500
佐賀県	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
長崎県	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
熊本県	31	3	3	2	0	0	1	0	0	0	3	0	15,000
大分県	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
宮崎県	17	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
鹿児島県	24	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
沖縄県	30	13	13	13	0	0	0	0	0	13	0	0	11,923
合計・平均	926	193	193	104	27	41	21	1	4	49	130	9	9,426

注1：条例を制定しているが支給を停止している場合は、「交付していない」に含めている。

注2：出典 本会『第65回実態調査』（令和元年7月1日現在）

編集後記

全国町村議会議長会は、議員のなり手不足問題について、その原因の一つが町村議会議員の低額な議員報酬であると考えられることから、現在の町村議会議員に相応しい議員報酬のあり方を検討するため、平成 29 年 4 月、学識経験者で構成する「町村議会議員の議員報酬等のあり方検討委員会」（委員長：江藤俊昭 山梨学院大学法学部教授）を設置し、約 2 年にわたる検討を経て、平成 31 年 3 月に最終報告をとりまとめ、議員報酬や政務活動費等をめぐる議論の考え方を提示している。

今般は、平成 31 年の報告書を基礎として、町村議会の動向を踏まえた検証を行うとともに、実際に議員報酬の増額や政務活動費の導入に結びつけるための課題と論点を整理し、各町村議会が検討を進めるための実践的なモデルを提示することを目指し、令和 3 年 4 月に大正大学社会共生学部の江藤俊昭教授に「議員報酬の見直し及び政務活動費の活用に関する研究」を委託した。

研究にあたっては、始めに、令和 3 年 4 月から 6 月にかけて、各都道府県町村議会議長会の協力を経て全国 926 町村議会を対象に「議員報酬・政務活動費に関するアンケート調査」を実施した。さらに、このアンケート結果に基づき、令和 3 年 9 月から 10 月にかけて、政務活動費を交付している 189 町村議会に対し「政務活動費に関する追加調査」を実施した。アンケートにご協力をいただいた全国の町村議会及び各都道府県町村議会議長会の皆様にこの場をお借りして御礼申し上げたい。

また、直近に議員報酬の増額や政務活動費を交付している町村議会に直接足を運び、現地調査（ヒアリング）を行った。ときがコロナ禍ということもあり、現地調査を断念した議会に対しては、オンラインによるヒアリング、または書面によるヒアリング（ヒアリングシートによる調査）を行った。

新型コロナウイルス感染症の拡大の波に揉まれ、再三の予定変更があったにも関わらず、真摯にご対応いただいたヒアリング（オンライン及び書面を含む）対象町村議会の皆様に厚く御礼申し上げる。

最後に、江藤教授におかれては、大学を移籍されたご多忙な時期にも関わらず、研究を快く受諾していただき、アンケート結果の検証、13 道県 21 町村議会のヒアリング（オンライン及び書面を含む）調査、さらには都合 13 回の打合せというタイトなスケジュールを経て、重厚な報告書をお取りまとめいただいた。平成 31 年の研究と比べ研究期間も短いうえに、コロナ禍という先が見えない社会情勢の中で、令和 4 年 2 月に当初の予定どおり無事にご執筆いただいたことに事務局としても安堵している。この間の江藤教授の多大なご尽力とご苦労に対し、深く感謝を申し述べたい。

本会としては、この報告書が全国津々浦々の町村議会で活用され、議員報酬と政務活動費をはじめとする町村議会の議会力・議員力アップのための条件整備が進み、議会の活性化さらには議員のなり手不足解消に与することを期待して止まない。

令和 4 年 2 月
全国町村議会議長会

ヒアリング実績

◎ 現地ヒアリング

岩手県紫波町（令和3年8月10日）、鳥取県智頭町（同10月1日）、鳥取県若桜町（同10月1日）、宮城県利府町（同10月4日）、宮城県美里町（同10月4日）、沖縄県国頭村（同10月29日）、沖縄県読谷村（同10月29日）、北海道音更町（同11月18日）、北海道鹿追町（同11月18日）

◎ オンラインヒアリング

長野県箕輪町（令和3年11月8日）、長野県中川村（同11月8日）、長野県生坂村（同11月29日）

◎ 書面ヒアリング（ヒアリングシートの提出）

北海道遠別町、北海道新十津川町、群馬県上野村、埼玉県三芳町、静岡県清水町、愛知県大治町、広島県安芸太田町、高知県越知町、福岡県筑前町（いずれも令和3年9月～10月）

「議員報酬の見直しと政務活動費の活用に関する研究」江藤教授と事務局の打合せ経過

▶第1回（令和3年4月21日）：「研究の進め方」について、▶第2回（同5月27日）：「今後の研究の方向性」について、▶第3回（同6月30日）：「アンケート調査結果」及び「追加調査の視察先」について、▶第4回（同7月26日）：「アンケート調査結果」、「追加調査の視察先」、「現地ヒアリングの項目」及び「今後のスケジュール」について、▶第5回（同8月20日）：「政務活動費に関する追加調査」及び「今後のスケジュール」について、▶第6回（同9月6日）：「報告書のまとめ方・目次」及び「今後のスケジュール」について、▶第7回（同10月25日）：「議員報酬調査の問題意識」、「アンケート調査にみる町村議会の状況」、「報告書の骨子」及び「今後のスケジュール」について、▶第8回（同11月29日）：「報告書の骨子・素案」、「アンケート調査にみる町村議会の状況」及び「今後のスケジュール」について、▶第9回（同12月16日）：「報告書の素案」及び「今後のスケジュール」について、▶第10回（令和4年1月6日）：「報告書案」及び「今後のスケジュール」について、▶第11回（同1月12日）：「報告書案」及び「今後のスケジュール」について、▶第12回（同1月25日）：「報告書案」及び「今後のスケジュール」について、▶第13回（同2月1日）：「報告書最終案」及び「報告書の概要案」について

参考文献

<p>町村議会議員の議員報酬等のあり方 最終報告 平成31年3月 町村議会議員の議員報酬等のあり方調査委員会</p>	<p>町村議会議員の議員報酬等のあり方 最終報告（平成31年3月） http://www.nactva.gr.jp/html/research/pdf/remuneration_01_2.pdf</p>	
--	--	--

研究者紹介

江藤 俊昭（えとう としあき） 博士（政治学）

大正大学社会共生学部公共政策学科教授

（前山梨学院大学法学部政治行政学科・大学院社会科学研究所教授）

1956（昭和 31）年 東京都生まれ。

1986（昭和 61）年 中央大学大学院法学研究科博士後期課程満期退学。

専攻：地域政治論、地方自治論、公共政策論

鳥取県智頭町行財政改革審議会会長、山梨県経済財政会議委員、第 29 次・第 30 次地方制度調査会委員（内閣府）、「町村議会のあり方に関する研究会」委員（総務省）、全国町村議会議長会「議員報酬等のあり方に関する研究会」委員長、全国市議会議長会 90 年史編纂委員会有識者会議座長、等を歴任。現在、マニフェスト大賞審査委員、全国町村議会議長会特別表彰審査委員、議会サポーター・アドバイザー（栗山町、芽室町、滝沢市、山陽小野田市）、地方自治研究機構評議委員など。

主な単書に『議員のなり手不足問題の深刻化を乗り越えて』（公人の友社）『議会改革の第 2 ステージ—信頼される議会づくりへ』（ぎょうせい）『自治体議会学』（ぎょうせい）等多数、主な共著に『政策財務の基礎知識』（江藤俊昭・新川達郎編、第一法規）『非常事態・緊急事態に議会・議員はどう対応するか』（新川達郎・江藤俊昭、公人の友社）『自治体議会の政策サイクル』（編著、公人の友社）『Q&A 地方議会改革の最前線』（編著、学陽書房）等。現在『月刊 ガバナンス』（ぎょうせい）に「自治体議会学のスズメ」を連載中。

議員報酬・政務活動費の充実に向けた論点と手続き ～住民福祉の向上を実現する町村議会のための条件整備～

2022（令和 4）年 2 月

発行 全国町村議会議長会

〒102-0082 東京都千代田区一番町 25 番地

TEL:03-3264-8183（議事調査部）

<http://www.nactva.gr.jp>



全国町村議会議長会
National Association of Chairpersons of Town and Village Assemblies