

京都市会の議員定数・議員報酬に係る意見書

京都府立大学公共政策学部准教授 窪田好男

はじめに

京都市会からの依頼により、議員定数および議員報酬について意見を述べる。最初に結論を示す。議員定数については現状維持、議員報酬については執行部職員の給与減額に平仄を合わせるべきである。以下、それぞれの意見について詳しく説明するとともに、その意見を構成する背景となった根拠もまた説明する。記述にあたっては簡潔明瞭を旨とした。

基本的な考え方・視点

今回の市会改革の文脈において、議員定数についての考え方なり視点と議員報酬についての考え方なり視点には共通する部分が多い。そこで、まず両者に共通する考え方なり視点を記し、議員定数のみに関わる事項、議員報酬のみに関わる事項についてはそれぞれ該当する箇所で特記することにした。

そもそも京都市会は京都の地域社会を維持し発展させていく政治行政システム・経済システム・社会システムを構成する要素の1つである。ゆえに、そのよしあしや改革の必要性の評価や内容は、①京都市の地域社会はこれからも維持・発展していけそうか、②そのために京都市の公共部門は必要な役割を果たしているか、これからも果たしていけそうか、③京都市の公共部門の中で市会は必要な役割を果たしているか、これからも果たしていけそうかということが一番大事なポイントである。これらの点について明確に問題があるなら、言い換えれば、市会が地域社会の維持や発展の障害なりボトルネックになっていることがはっきりしているなら改革が必要であるし、そうでないなら他によほど重要な考慮すべき事項がない限り改革は必要ではないということになる。これが公共政策学による市会改革についての基本的な考え方である。

では他に考慮すべき要素であるが、法律の規定、財政状況、人材の確保、前例、他の地方議会の動向、人口と面積、民意、執行部職員の給与を取り上げる。

法律の規定に反することはできない。地方自治法により議員には労働の対価としての報酬、職務を行うため要する費用弁償、期末手当が支払われる。特に報酬が労働の対価であると定めた法律の規定は重要である。

財政状況も考慮せざるを得ない。市の財源を執行部と議会でどのような比率で配分すべきか確たる原則は立てようがない。しかし、もしも議員への報酬等の支出が市の財政の持続可能性を保ち得ないなら、少なくとも持続可能な程度にまで議員報酬等を削減するか、定員を削減するしかない。

優れた人材を議員として確保するためにはそうした人材を惹きつけるに足る報酬等が必要である。多様な層の人材に門戸を開くためにも一定以上の報酬が必要である。報酬を下げると富裕層でないと議員になりにくくなる。報酬が高額であるから実際に優秀な人材が確保されているかという問題も興味深い。残念ながら、議員の能力を測る尺度や基準、判定方法は研究途上であるが、ここに記したことは可能性の問題、可能性を確保するものと理解ありたい。

前例についても尊重した方がよい。市会のような地域にとって根幹的で他への影響の大きい制度については市民がよく知り、理解し、予期して行動する上で、変化を避け安定的であることが望ましい。

他の地方議会との比較は注目されやすい考え方・視点の1つである。他と比較し、定員や報酬が目立って多かたり少なかったりすると、説明を求められる機会が増える。それが負担になるなら、他の地方議会の動向に合わせれば避けることができる。

人口と面積については定員を決定する上で考慮すべき考え方・視点の1つである。議会と議員には民意の集約、決定されたことを市民に伝え納得してもらうというプロセスを含む合意形成に役割を果たすことが求められる。市の面積が広ければ、人口が多ければ、多様な層の市民がいれば、それに応じて議員定数も多い方がよい。

議員定数と議員報酬についての通説や先進事例も参考とすべきである。通説は議員定数と議員報酬について労働の内容の精査と住民参加による決定を求める。一例をあげれば、東京財団が2010年に行った調査と政策提言『地方議会改革は誰のためか』では、「議員報酬・政務調査費・議員定数の議論の土台をつくるためにも、全議員の活動を公開すること」「議会が”業務”・報酬/政務調査費・定数に関する改革案を示すこと」「議員の”業務”・報酬/政務調査費・定数は市民参加で決めること」という3つの政策提言を行っている。また、会津若松市議会は2009年から公募市民2名と議員7名によって28回の委員会を開催し、議会活動、議員活動、議員報酬、議員定数、政務調査費について検討し、2010年12月に最終報告『議会活動と議員定数等との関連性及びそれらのあり方』をまとめている。

議員の労働の内容を精査し、これからの時代と地域に即した議員活動のあり方を議論することは必要であり、その意義は強調されるべきである。しかし、ではどれだけの労働であればどれだけの報酬が適正であるかがこうした議論を通じて明らかにできるかとなるとそれは非常に難しい。

民意の見極めも重要である。具体的に議員定数や議員報酬について意見を持ち行動している集団はあるか無いか。あるならそれは無視できない。無いなら、市会が民意を意識して行動しても、独り相撲や独りよがりになりかねないし、市民がついて来ないかもしれないし大きな改革をしないのが一番である。市民参加で市会改革を進めることはもちろん重要であり、必要であるかもしれないが、やはりより重要なのは世論の関心があるか否か、それを受けた無視し得ない市民の動きがあるか否かであろう。

議員報酬については執行部職員の給与を基準とする考え方も重要である。執行部職員について給与の減額を行う場合、平仄を合わせて議会が報酬を減額するならよいが、しないのならばなぜ減額しないかを合理的に説明することが求められよう。その負担を避けるために、また、財源を同じくし日常的な接触も多い執行部との関係を円滑に保つためにも議員報酬等の減額を行う意味はあるだろう。

議員定数と議員報酬のあり方

以上の考え方・視点を現在の市会改革に当てはめて検討した結果を説明する。

京都市の地域社会の現状をどう診るかについて、それ自体、人により立場により見方が異なってくるだろう。しかし、少なくとも破滅的な状態なり非常な停滞状態なり発展が見

込めない状態になっていて、その主な原因が市会にあるとは考えられない。この基本的な考え方からすれば議員定数や議員報酬を削減する必要はないとも考えられる。

法律からは議員定数について現状を維持すべきか増加させるべきか削減すべきかはわからない。合議制である以上、3名以上でなくてはならないというのはその通りであるが、現在の定数から削減すべきか、するとしてどの程度かということは法律からは導くことはできない。

財政状況について見れば、京都市の財政状況は毎年度200億円～300億円台の財源不足が見込まれるなど厳しい状況にある。とはいえ、議員定数を削減することによりそれに対応すべきとは考えられない。多様な民意を集約し、合意形成に役割を果たすという議会の機能や大きな制度変更を頻繁に行うべきではないという考え方からすれば、議員の数が削減されることの影響は大きい。それに比べれば、財政状況を考慮して議員ひとりひとりの報酬を削減するのは一考の余地がある。議員報酬の削減の方が議会の能力をまだしも維持できるだろう。財政状況が悪いから直ちに議員定数や議員報酬等を削減すべきということにはならないと考えられるが、あえてどちらかに取り組むのであれば議員報酬等の削減である。

人口と面積という視点から、ただちに議員定数を削減する、あるいは増加するということにはならないと考えられる。市民の代表からなる合議制の機関である議会において、定数を増やせば多様な民意を集約できる可能性は高まる。しかし、適切に議論が行える人数にはおのずと限界があるので増やしすぎるわけにもいかない。また、議員報酬等の財源を考えれば、定数が増えればひとりひとりの議員報酬等は減らざるを得ない。京都市の地域社会において市会議員が果たすべき活動からしてどの程度の議員報酬等が適正、どの程度が最低限かという検討を市会が自主的に行うことが求められる。なお、いわゆる一票の格差についてはなるべくなくすことが求められよう。

他の議会の動向、執行部職員の給与動向および民意という視点についても市会の自主的な判断が問われる。他の議会でも定員削減や報酬等の削減が行われ、京都市でも執行部職員の給与削減が行われている。一方、具体的に議員定数や議員報酬等の削減を求めて動く無視し得ない民意があるかということについては、まさに市会の判断が問われるところであるが、議員定数や議員報酬等の削減を行わなくても耐え難い非難があるとは考えられず、削減を行ったとしても顕著に支持されるということもないと現状では考えられる。そうした中、あえて言えば、執行部職員の給与削減の動向に平仄を合わせて議員報酬等を削減することはあり得るのではないだろうか。

京都市の地域社会において、優れた人材を多様な地域や階層から得るために、また議員の議会内外での活動・労働の対価として、現在の議員定数と議員報酬の金額がふさわしいか、市会による自主的な検討と判断と社会に対する説明が求められる。

おわりに

議員定数や議員報酬には正解はなく、各議会が自己決定すべき課題であり、住民も納得する決定の哲学が求められるとされる。ゆえに、この意見書において議員定数および議員報酬について意見を述べたが、意見そのものよりも意見を導いた考え方についてより重視されるべきことに留意ありたい。