

# 京都市会の議員定数・報酬にかんする意見

龍谷大学政策学部 土山希美枝

## 1 本稿の前提

### 1-1 議員定数、報酬に「正答」はない

議員定数・報酬について、あらかじめ用意された「正答」はない。また、絶対基準もない。現状の水準は過去の経緯の積み重ねによって成立しており、その経緯はその時機の事情や判断を反映しながら組み上がってきたものである。それを再検討するときには、検討の対象、この場合は議会が内包する「価値」を確認しつつ、他の対象や基準を参照しながら検討していくことになる。

### 1-2 議会が市民に果すべき機能とその価値

「正答」がないとすれば、本稿では、本来、議会がもつ基本的な「価値」からみて、その適正規模と水準を、政令市である京都市会にあてはめて考えることとする。

議会が内包する「価値」とは、「議会、また議会の構成員である議員が果たす機能や役割」である。このとき、議会とそれを構成する議員が「本来」持っている、または持つことが期待される機能や役割なのか、「現在の」議会と議員が果たしているそれらなのかという問いがあるが、本稿では前者に立つ。後者に立てば、つねに流動的な「現在の」姿の価値を、判断する者の主観や日々折々のあらわれによって測ることになり、さらに、そのことが「現在」から「本来」の姿に近づけることにはならない。定数や報酬は議会や議員のありかたを規定する制度であり、「本来」果たすべき役割や機能を果たすための制度として設計されなければならないのである。

したがって、本稿では、こんにちの社会、政令市である京都市で、京都市会がどのような機能を果たすことが期待されているかということから、定数・報酬のありかたを考察する。

### 1-3 行政改革の文脈での削減論

自治体議会の議員数は減少しつづけている。議員定数の削減は、丹羽（2007）が指摘するように、国の行政改革における経費削減の文脈で提起されてきた。1979年の第17次地方制度調査会、1984年の第20次地方制度調査会答申をふまえ、1985年1月の

地方行革大綱では地方議会の合理化が重点項目のひとつにあげられた。1988年10月時点で、14都府県、当時約3300あった市町村のうち958市町村で削減が行われ、減員比率は22.7%であったという〔臨時行政改革推進審議会事務室（1990）152-154〕。「住民の代表機関であって厳密には行政組織に含まれない議会の組織や運営についても、効率・合理化といった観点から行政組織と同一視」〔丹羽〔2007〕70〕した削減論はその後も続く。第一次分権改革にともなう地方自治法の改正によって、議員定数は法定上限数の枠内で条例によりみずから決める条例定数制度に改められ、2003年施行された。1990年代後半以降は、自治体の財政危機にたいする認識が深まっていき、ここでも経費節減としての議員定数・報酬の削減が検討される。

だが、本稿は、自治体の経費節減の方途として議員定数・報酬を考える立場に立たない。もとより、行政と議会とが果たす機能は異なり、国からみれば自治体議会も自治体行政も国の資源の流れる行き先として同種だとしても、行政の効率化・合理化と同じ文脈で支出の削減を論ずることはありえない。

ただし、自治体が、その区域にある無限の課題のうち、一定の手続きによって選択された課題に、市民から集めた有限の資源を配分してとりくむ政策主体である以上、議会というシクミに配分される費用も財政が許容する範囲内であることは当然である。財政が逼迫し、事業の削減や縮小が進むなか、議会費も縮減が求められ、効果的・効率的な使いかたが期待される場所である。だが、財政状況への対応として議会費の縮減、その方途として議員定数・報酬を考えるのであれば、危機に応じた縮減すべき費用の目安なりがあって、それに主導されて議員定数・報酬が決まらなると、無限の縮減が求められる。財政危機という制約は、議会が求められる機能を果たすための定数、報酬の水準が検討されて、そのうえで危機の長さ深さに応じて与えられるべきだろう。

さらには、議員定数や報酬を削減しても、とくに財政規模の大きい政令市である京都市にとっては予算における議会費にただちに大きな影響が出るとは思われない<sup>1</sup>。財政危機という一時期のためのものではなく、自治体の予算の全体から議会費、そこから議員定数・報酬を定めることがありえないわけではないが、現在の議会費が京都市の一般会計のなかで目立って大きい状況でもなく、認知された適正水準もなく、また、議会費は報酬額以外にも多様な費目を含むものでもあり、自治体予算における議会費の割合は、参考指標のひとつではあってもそれを前提として定数・報酬を算定する性質のものではないと考える。

---

<sup>1</sup> 2012（平成24）年度、2013（平成25）年度一般会計では議会費は両年とも全体の0.3%であった。

なお、議員定数と報酬のありかたは、それぞれの自治体にとっての議会のありかたと不可分である。たとえば、小規模な自治体で、本会議中心をとり、審議のしかたや開会のシクミ、夜間や日曜開催などを工夫するなどすれば、議会の位置づけや定数・報酬のありかたは大きく異なってくる〔江藤（2012）3-4章〕が、本稿では、政令市である京都市の議会であることを前提として考察することとする。

#### 1-4 自治体議会の機能と議員に求められる能力

全国的に議員定数の減員、報酬の削減が進んでいる。極端には「議会不要論」まで出る、議会の議会機能にたいする不信がある。だが、そうした不信の一方で、こんにちの地方自治における自治体議会の役割は大きいし、さらに拡大しているといえる。

自治における自治体議会の役割を考えれば、それをになう議員像についても考察することになる。自治体議会の議員像は、高い専門性をもつ専門職業人としての議員か、そうではなく広範な市民が一定期間議員の職責をにない、選ぶ側と選ばれる側を交互に行き来しうる議員か。本稿では、多様な、広範な市民によってになわれるべき職業であることを期待しつつも、しかし、二代表制の一翼をになう議会には、長を頂点とする行政機構の市政運営を監査する機能、政策提案を行う機能がある。日本の自治体行政の範囲が幅広く、その事業が多様に展開されているかぎり、議会と議会を構成する議員はそれを監査し政策提案するだけの力を持つべきと考える。

したがって、本稿の立場は、議員には議会が求められる役割を果たすことができる能力が求められ、政策の担い手としての専門性を持つべきという認識にたつ。ただし、その専門性は、その社会を構成するひとりの市民としての市民性を基盤にもち、代表者としての選出をうけそれに必要な能力を身につけて行くことができるものとする。政策の担い手がもつ政策型思考は、日常の課題解決の思考として市民がひろく内包するものだからである〔松下（1991）91-92〕。

こんにち、社会は多様で異質な主体で構成され、政策選択や政治決定にあらかじめ正解が用意されていない。「行政とは法の執行である」だけの時代には法の執行が適正に行われているかどうかの確認だけでよくても、自治体の責務が地域自治つまりみずからの地域課題の解決にとりくむ政策主体となれば、「どの課題に」「どのように」とりくむかという決断が、その過程の可視化をふくめて重要になる。議会は、平等な成員により、地域に内在する多様な意見を議論により集約し、自治体の意思として決断する公開のヒロバとしての機能を果たすことができなければならないのである。

## 1-5 議会改革による議会の本来機能の向上

本稿は議会と議員の機能をこのように位置づけているが、一方で、そうした要請に現状の議会が応えているという立場にたつものではない。議会と議員の現状について強い批判や不信があることは真摯に受け止められるべきである。ただ、それは自治体における議会の役割の軽量化や懲罰感情による資源の剥奪につなげるのではなく、「本来」求められている機能の発揮につなげるべきである。全国約 400 自治体で議会基本条例が制定されているが（議会改革フォーラム〔2013〕）、これは、「自治体議会が市民にとってなにものであるか」の再定義である。全国的にも議会改革は、議会なりの市民参加と情報公開のうえに展開される「議論する議会」化のための制度やとりくみによって構成される。「現状」を「本来」求められるものにするための努力は永続的に勧められるべきで、本稿は、京都市会がそうした永続改革にとりくむ途上であることを前提として論を展開する。

## 2 議員定数について

### 2-1 議会機能、議員機能からみた定数の考察

前述のように、本稿は経費節減という意味から議員定数・報酬を検討する立場をとらない。財政の状況が議会費に制約を与えることは当然だが、「一般的に議員定数を削減することによる財政効果は微々たるもの」〔井田(2005)190〕であり、京都市の一般会計に占める議会費の割合 0.3%からみると、資源の許容範囲という制約よりも、まず京都市会における議員定数の適正規模を考察すべきと考える。

それでは議員定数を規定するものはなにか。言うまでもなく、議会が果たすべき役割や機能を果たせる数であることが大前提である。議会が果たすべき役割については前述したが、京都市会が検討している『議会基本条例骨子』「第2議会の役割」〔京都市会市会改革推進委員会(2013)〕では、以下のように表現されている。

### 2 議会の役割

- ① 京都市会は、民意を的確に反映・集約し、充実した調査・研究を基に、活発な審議、討議を行い、論点を明確にし、条例の制定や改廃などを通して、京都

市としての団体意思を決定する。

- ② 京都市会は、団体意思の決定に至るまでの過程が市民に見える、伝わる、分かりやすい議会運営に努める。

①が議員定数に示唆するところは2方向がある。「民意を的確に反映・集約し、充実した調査・研究」を細やかにするためには、定数は多いほうが望ましい。「活発な審議、討議を行い、論点を明確にし、条例の制定や改廃などを通して、京都市としての団体意思を決定する」ためには、審議や意思の集約の仕方にもよるが、必ずしも多いほうがよいとは限らない。

## 2-2 「代表性」機能が求める定数増

代議制民主政治において、ひとりが何人分を代表することが適切なのか。これもまた正答のない問いであるし、自治体の規模によってもまったく異なる感覚があろう。だが、どんな規模の自治体であれ、市民の多様な意思をひろいあげ市政に活かしていくこと、とくに少数者のそれを活かしていくことは、市民に最も近い政府として重要な機能である。後述するように、自治体議員にはさまざまな市民が市民相談というかたちで訪れ、具体的な課題として直接その声を寄せる。単純には、議員の数が多ければ市民の意思をより多くひろいあげうることになる。議員のこの「代表性」機能を重視すると、代表者の数が多いことが好ましいこととなる。

議員に個別課題をめぐって直接寄せられる市民の声、団体・組織の声、議会が市民参加や専門的知見の活用によって得る意見、みずから行う調査・研究によって得られる成果はすべて「活発な審議・討論を行い、論点を明確に」するための情報である。よき「決定」のためには情報の質が高く豊かであることが目指される。

ただ、前掲①にもあるように、市民の声をそのまま伝えるメッセンジャーだけが代議なのではなく、さまざまな個別の意見や課題を「的確な反映・集約」によって自治体の意思とすることが代議の機能である。いわば、「代表性」機能と「合議体」機能の双方が代議制という用語のなかに織り込まれているのである。

また、市民の意思、意見をひろいあげていくことは、個々の議員活動だけでなく、議会への市民参加によっても可能である。とくに大規模自治体の場合には、議会への市民の意思の表出は、議員の代表性に加え、議会への多様な市民参加の機会の拡大によって補完されることが期待される。

### 2-3 「合議体」機能が求める定数の制約

代議制が市民の多様な意思をひろいあげ市政に活かしていく機能は、細やかな市民の意思の反映のため、代表する者の数が増える方向への引力を持つ。

一方、代議制がもつもう一つの機能、多様な意見を議論によって集約し、自治体としての意思形成つまり「決定」を行う合議体としての機能は、数が増えることを必ずしも益としない。もちろん、多数決によれば、多人数であっても「決定」を行うことができる。だが、とくに自治体の自治にとっては、市民の多様な意見を議論によって集約していく過程そのものが重要であることは、議会基本条例の骨子案2②が「団体意思の決定に至るまでの過程が市民に見える」ことを運営の目標にしていることにも示されているとおりである。

多数決は議論を尽くした結果、意見の集約が一定の限界以上に進まない場合の「決定」の手続きルールである。多数決という手法は参加者をカゾエルことで意思を決定することができるが、審議や討論は多様な意見をもつ平等な成員によるカゾエない意見の集約である。そして、多様な価値観、利害をもつ市民に最も近い政府であり、直接に市民生活の基盤にかかわる課題を対象とする基礎自治体には、骨子案も指摘しているとおりで議論による意思形成の過程を明らかにしていくことが期待される。その意味では、成員による審議、討論つまり議論による集約が時間の限りのなかで可能な規模であることが必要である。これを合議体としての機能とすれば、代表性機能が持つ、議員数の増を指向する方向と逆の引力が働くことになる。

### 2-4 定数に作用する「代表制の機能」と「合議体の機能」

日本の自治体の議員定数の背景には、1889（明治22）年の市制町村制の施行で7万余の自然集落から1万6千市町村が成立した明治の大合併、戦後の1万から3千5百市町村となった昭和の大合併をみるなかで、一定の減少があっても旧自治体の議員数を内包して新自治体が成立してきた経緯が指摘される〔佐々木（2012）412-413〕。議員数は戦後減少を続けるものの〔甲斐（2011.7）〕、合併という政治的変動にあつて、旧自治体の住民の意思をひろいあげる機能を重要視してきた面、また、平成の合併でもみられたように、議会という政治的空間の構成人数の変更を緩衝する措置としての定数特例がとられた面もある。

だが、こんにちの議会の機能から議員定数をみるときに、一方では代表性の機能が要請する、少数意見をふくむ多様な意見をひろいあげる代表者としての議員数の確保、他

方では議論による集約や合意形成が可能な規模という合議体としての機能が求める人数規模の制約があり、その両者の引き合いのバランスの上に適正規模が模索されることができると考

## 2-5 常任委員会×7名程度という目安

それでは「活発な審議、討議」による論点、意見の集約、成員の議論による意思形成過程が可能な規模とはどれくらいか。京都市会の本会議一般質問は代表制であって、委員会での市政の監査機能、政策提案機能が重要になる委員会中心主義にたつといえる。

常任委員会の規模を考えてみよう。佐々木（2012：415）、江藤（2012：131-132）が示すところでは、議論の人数規模は7名ないし8名とされている。筆者自身も、多様なセクターの参加者によって合意形成をとまなう議論を行うさい、司会やファシリテーターを除いて6名程度、7名となると議論に参加する密度や運営の難度に一段差があり、それ以上では難しいと実感される〔土山・村田・深尾（2012）50〕。ただし議員が同じ委員会で継続して行われる審議に参加することを考えると、10名以内であれば成員それぞれが濃密にかかわる議論は可能であるとみることもできよう。

各常任委員会それぞれが7名から10名以内で構成され、各議員がひとつの委員会に参加するとする<sup>2</sup>。全体では5つの常任委員会で最大50人規模となる。この人数であれば、本会議においても、委員会ほど濃密でないとしても、審議や討論をへた集約とすることが十分可能であろう。

委員会中心主義をふまえ、委員会および本会議で審議や討論による集約、成員の参加による意思形成過程の展開が50人で十分可能な規模から、どのくらい、より「充実した調査・研究」を、多様な・細やかな情報として集めるという価値のためにその枠を広げるかが議論となろう。

## 2-6 代表性の機能、合議体としての機能の均衡と他の要因

アメリカ合衆国ニューヨーク市では人口850万人にたいし議員定数は51名である<sup>3</sup>。

<sup>2</sup> 制度上、1議員1常任委員会の制約はないが、委員会中心主義をとる政令市議会という京都市会的前提条件からみた場合、議員が複数の委員会を掛け持ちすることは原則として考えていない。

<sup>3</sup> ニューヨーク州議会 HP <http://council.nyc.gov/html/about/about.shtml>, 最終確認日2013年7月3日。なお、甲斐（2011.5：33）によれば、議員報酬は年棒で9万ドル。

英国のバーミンガム市では人口約 100 万人にたいし議員定数は 120 人である<sup>4</sup>。所与の正解があるわけではない。

同じ日本のなかでも、本会議中心主義か委員会中心主義かによって、合議体の機能が制約する人数規模は変わってくるし、代表性の機能や合議体としての機能を市民の参加によって一定補完すること、それに加え夜間・日曜開会とし議員を生業と兼業可能な職として設計することも、江藤（2012：145-149）が示すように可能である。

だが、本稿では、県並みの権限をもつ政令市である京都市会の議員定数を考えるという視角から、代表性の機能と合議体としての機能との相反する方向性の均衡から、議員定数を考察した。

合議性の機能からは、現行の常任委員会を念頭にした 50 名程度という規模を確認したが、定数の確定には、合議性の機能を損なわない範囲で、代表性やその他の要因から議員定数を確保する要因を確認することが必要となろう。議員定数は、代表性の機能と合議体としての機能の均衡を基本に、その他留意すべき要因を加え、確定されるべきだろう。

たとえば、京都市域の広さからは、地域的特性に配慮して議員定数を加える必要があることも考えられる。現在の定数である 69 名との差は大きく、代表性機能が失われすぎないための定数の確保を検討することはありえよう。また、常任委員会の数が、市政にたいする監査機能、政策立案機能を果たすために最適化され増減するようであれば、50 名規模という数字も、代表性と本会議での合議性が失われない範囲で再編されうる。

### 3 議員報酬について

#### 3-1 「報酬」としての制度設計

地方自治法 203 条では、議会議員にたいし、「議員報酬」を支払うべきことを規定し、費用弁償を与えることができること（2 項）、期末手当を支払うことができること（3 項）、それらは条例で定めること（4 項）となっている。

現行規定となる以前には、議員は非常勤の特別職とし、その役務の提供にたいする対価として「報酬」が支払われた。現行規定では常勤とも非常勤ともせず、「報酬」から

---

<sup>4</sup> バーミンガム市 HP、Council Members <http://www.birmingham.gov.uk/members>、最終確認日 2013 年 7 月 3 日。



「議員報酬」と用語を変えた。非常勤職であるならば、対価はそのつど支払われるもので、期末手当は本来なじまないし、月給制ではなく日当制であるはずとも言われる〔佐々木（2012）401〕。

### 3-2 政令市における議員の職責

本稿では、京都市会議員として期待される職責は、非常勤では果たせないと考える。日本の自治体は世界的にも多種多様な事業をこなし、政令市であればその権限は都道府県レベルである。そうした自治体の議会が市政にたいする監査機能、政策提案機能を持ち、議決によって自治体の意思を表出する立法機関を構成する個々の議員の職責は大きい。さらに、2000年分権改革、第29次地方制度調査会答申をうけた法定受託事務をふくむ議決事件の範囲の拡大（96条2項）など、議会の議論の対象となる領域は大きく拡大しているのである。

### 3-3 議員の専門性と報酬制度

職業専門家ではなく、市民であることそのもので議員を務める「非専門性」を重視する声もある<sup>5</sup>。市民には多様な専門家が内在し、そうした人材が市民性を失わず議員職を担うことが自治にとって重要であることは疑いない。

だが、こんにち、そうした多様な人材が議員職を担うためにも、議員報酬はたんに「役務の対価」としてではなく、議員である期間その生活が成り立つことを保障する生活給の意味をもつ歳費ないし給与として支払われるべきである。戦前のような名誉職ではないこんにちの議員には、任期のあいだその生活を保障する生活給としての歳費ないし給与の支給が相当するということである。ただし、議員の職責を果たしたあと一市民として就業ないし復業する、ないし元の生活に「戻る」妨げとならないよう、専門規定はおくべきではない。現行の地方自治法上では「議員報酬」として支出するほかないが、生活給としての意味をもつ歳費ないし給与的なものとしての位置におくことを確認しておきたい。

---

<sup>5</sup> 田口一博（2009.9）によれば、第29次地方制度調査会答申における議員の役割についての記述には、前文では議員の「専門性の強化」と議員の「多様な層」からの確保という「逆の結論」が示されており、専門小委員会での発言にも専門化した議員は自治体議会には相応しくないという意見があったという〔田口（2009.9）48〕

### 3-4 歳費制度への移行の可能性

現行の地方自治法 203 条の規定には、第 28 次地方制度調査会答申がかかわっている。第 28 次地方制度調査会答申においては、議員を「公選職」とし、「広汎な職務執行にたいする補償」としての「歳費」を支出する発想が示されている。「公選職」という規定、それにとまなう政治活動と議員活動の線引きの難しさ、歳費とするかどうかについて引き続き検討する必要があるとして導入はされなかったが、203 条が他の委員とことなり議員のみの規定となり、報酬ではなく「議員報酬」との語が用いられたことには、報酬を歳費として位置づけなおす発想が内包されていたともみられ、今後、歳費制度への移行も考えられなくはない<sup>6</sup>。

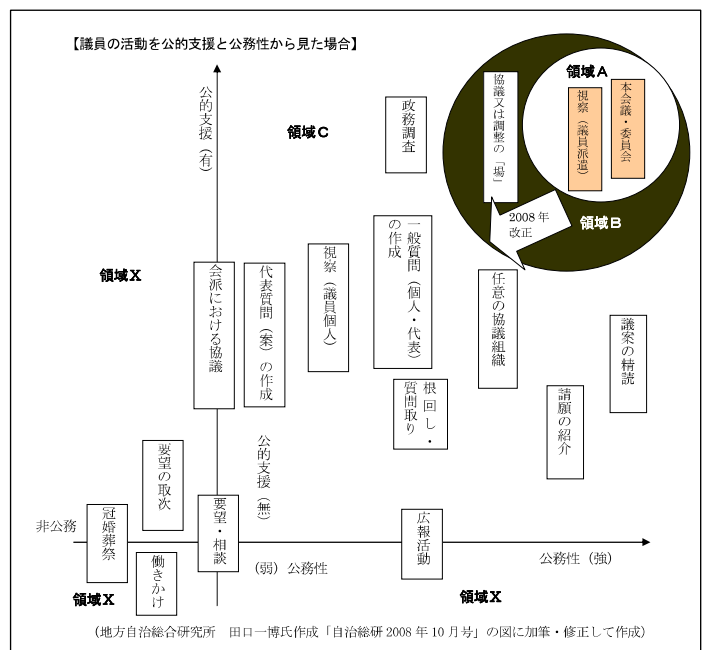
### 3-5 会津若松市議会の議員活動の測定

それでは、歳費ないし給与的な「議員報酬」はどの程度が適切か。所与の正解のないこの問題には多くの考察がされているところであるが、いわゆる議会改革の潮流のなかで、議会自体が議員の役務の価値の特定にとりくんだ代表例が会津若松市議会である。

議員活動の範囲を定義し、年間に換算してどの程度の日数がそれらの活動にあてられているかという原価方式で算定、市長の月収<sup>7</sup>との比率によって議員の月額報酬の最高額を示したものである〔会津若松市議会（2010）15-77〕。

会津若松市議会の検討で本稿にとって特徴的なのは、検討過程で市民との意

参考：会津若松市議会が規定した「議員活動の範囲」



出典 会津若松市議会（2010）「議会活動と議員定数等の関連性及びそれらの在り方最終報告」19頁。

<sup>6</sup> ただし、佐々木信夫によれば、「国際的にみても、地方議員を常勤扱いにし、月給を払っている自治体は希有に等しい」佐々木（2012）411。

<sup>7</sup> 正確には、市長の月収×（議員の活動日数÷市長の年間活動日数）により月額報酬の最高額を示した。2方式で試算し、全国町村議会議長会検討案により月額約54万円、期末手当をふくめ年額で約860万円と算定されている〔会津若松市議会（2010）58〕

見交換とその反映を重ねながら進めてきたことと、明確な区分のしづらい議員活動、政党活動、政治活動についてもそれらの重なりを示し、議会への報告などの手続きを入れながら「公務化」し議員活動に繰り入れることとした点である。一方で、同市議会は「議員活動という役務に対する対価として」〔会津若松市議会（2010）55〕の議員報酬を「市長の月収との比較」によって測定している点は、本稿の歳費ないし給与的な議員報酬という考察の立場と異なっている。

### 3-6 京都市会における議員活動と報酬についてのヒアリング

では、京都市会議員は日常どのような活動をしているのか。本稿の作成にあたって、本格的なヒアリング調査ではないが、議員活動および政治活動の状況、報酬とその用途について、本年6月、複数の議員から聞き取りを行った。本稿の考察の参考となった点について、その要点を示しておくこととする。

#### 3-6-1 通年の常任委員会、拡大する議員活動

京都市会では会期中だけでなく、会期外でも常任委員会が行われ、それにあわせた打ち合わせ、調査、準備が行われている。議会改革が進むなかで、今後も議会の一員としての活動が多くなることが想定されていた。

#### 3-6-2 市民相談の重要性

市民相談は市民から直接、市政の現状や課題を議員が知る機会であって、ヒアリング外の議員活動からもその重要性を聴くことが多いが、今回のヒアリングでも議員活動における市民相談の重要性が共通して語られていた。

ただ、そのなかには、行政による対応の「順番待ち」の近道ないし「中継ぎ」として、あるいは議員の口添えにより相談者に有利なとりはからいがなされる便宜として、持ち込まれる相談もある。さらにはそれ以前に、行政が適切な対応をしていれば相談そのものにならなかったと思われる事例も多いという。

個別利益の問題であつてもその背後には市政運営の問題構造がある場合もあり、単純な峻別はできないが、「近道」「中継ぎ」「口添え」が長く批判されてきた口利きや便宜供与につながりうることもある。市政運営の資源自体が縮小傾向にあるなか、近道や口添えにたいする市民の期待や要望が高まれば、市民相談自体の公益性が問題となりうるし、他の議員活動を圧迫しうる懸念がある。

4-4でみるような可視化や、会津若松市のような公開ルートの設定による対応が検

討されよう。

### 3-6-3 議員活動と政党・政治活動との線引きの難しさ

議員職にあるときの議員活動と政治活動との明確な線引きは難しいことも共通した認識であった。政党活動の一部として明確化でき、議員活動から除外しうる政治活動もあるだろう。だが一般にはそう明確ではないとされる。街頭演説に立つときに、政党の企画で行われる機会などでなければ、市議として市政報告を行うのか、党勢拡大のための活動として行うのかはたしかに不可分であろう。

議員活動の捕捉と政党・政治活動との峻別を行おうとするのであれば、前述の会津若松市のように、「議員活動の範囲」をみずから設定し、活動内容の分析を行うことが必要となるだろう。

### 3-6-4 生活給としての報酬

報酬についても、明確に生活給の意味をもつものとして受け止められていた。とはいえ、生活給としてすべて使えるわけではなく、政務活動費の不足分や、会合への参加費など政務活動費では支出できない用途、また、会派や党への支出もあった。

### 3-6-5 会合への招聘と会費支出

議員報酬の使途を考える際に、慣習や慣例、いわゆる「おつきあい」の支出はしばしば指摘される。冠婚葬祭にかんする支出については、従前と異なり、香典をほとんど受け取らないようになったとの指摘があったが、それも一因か、支出が多いという指摘はなかった。

他方、食事の出る会合に招かれたときの会費、行事の懇親会については、対象者に共通して、政務活動費外の金額を圧迫する要因とあげられていた。大きいのは、地域によっては、行事に議員全員が招かれることが慣例となっているという指摘もある。現状、「会議と一体性を有する飲食経費を含む」参加費は上限の範囲で支出できる<sup>8</sup>ものもあるが、議員報酬に食い込む部分の多い支出と思われる。

---

<sup>8</sup> 京都市会「京都市会政務活動費の運用に関する基本指針」2008年4月施行、2013年2月改正。

### 3-6-6 議員活動と政務活動費

第28次地方制度調査会の答申をうけ、議員活動の対象が拡大し、政務調査費から政務活動費へ転換された。後述するように、京都市会においてもその用途の範囲について検討がなされ、条例化されたところである。

月額40万円という金額について直接の評価はなかったが、事務所費などは政治活動と按分され一定部分が自己負担になっていること、その金額を越えた場合や、前掲のような飲食のある会合に招かれた場合など、議員報酬からの持ち出し分があることが示唆された。

### 3-7 生活給をふくむ歳費・給与的な議員報酬

会津若松市議会のように、「役務の対価」としての測定は、議員活動の可視化という意味でも重要である。ただ、インタビューからも、また実体的にも、「役務の対価」というよりも、議員報酬は、生活給をふくむ歳費・給与的なものとして位置づけることが適切ではないか。

では、歳費・給与的な、生活給の意味を含む「報酬」を考えた場合、参考として比較する例として適当なものはどれか。歳費・給与的に考えるとすると、二元代表制の片翼である行政機構の職員に支払われている給与水準は参考になるのではないか。

行政機構は首長ひとりではなく、首長とその補助機関の「チーム」で構成される。議会もまた、議員の集合として構成される。議員69名が集合する立法機関と、行政機関の上級職から69名の集合に支払われる給料とを比較することは、歳費・給与的な議員報酬を考える参考値として有効ではないだろうか。

### 3-8 行政機関上位69名の平均給料月額試算

#### 3-8-1 試算についての留意点

2012(平成24)年度京都市人事行政白書によれば、8級(局長・区長)が49名(職員全体に占める構成費0.9%)、7級(部長・副区長)が136名(職員全体に占める構成費2.6%)となる〔京都市(2012)28〕。

かりに、

市長+副市長3名+8級職49名+7級職16名=69名(=現京都市会議員定数)

とみて、その平均給料月額を合計すると、

111.2×1+96.8×3+55.1×49+50.0×16=3901.5（万円）、平均は56.5万円となる<sup>9</sup>。

この数字を現在の報酬と比較するにはいくつか留意点がある。まずは市長以下行政機構の上級職69名の平均給料月額平均として、相対的な比較の参考値にすぎないということ。ポストの数、役職者の年齢によって可変の数字である。また、給料との比較であるので、本稿でいう「生活給の面をもつ歳費・給与的な報酬」のうち主として生活給の面の参考として適切な数字であろう点である。また、生活関連支出の多い子育て世代に手厚くしたり、在職年数を加味したりするなど、議員間でこの部分に差をつけることは考えていない。さらに、他の議員よりも役職などで果たす役割が大きい場合は手当を支出すべきである<sup>10</sup>。

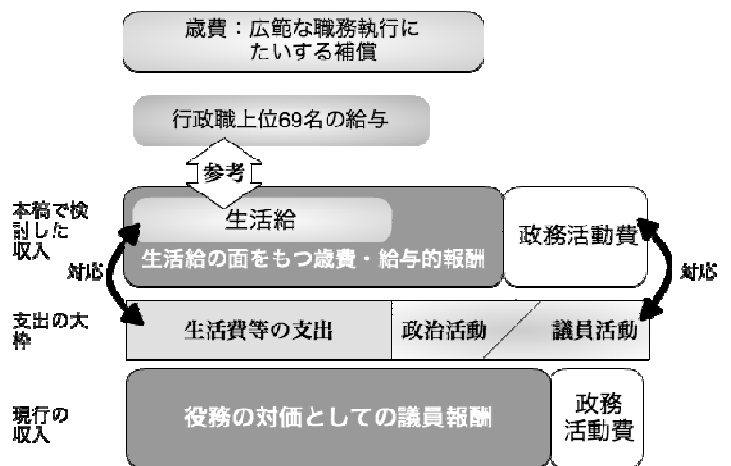
ついで、市職員であればその職務のための資源は組織によって組織に準備されており、職務のために自身が資源を負担することは基本的にない。議員活動は行政の事務執行と様態が大きく異なり、議員活動のための資源は政務活動費などで補充される必要がある。この点については次項で詳述する。

現行の報酬月額96.0万円、特例月額86.4万円とも大きな隔たりがある。他の政令市をみると、報酬額の低い自治体としては、50%減額で物議を醸した名古屋市の特例月額50.0万円、岡山市の特例月額67.0万円、熊本市の67.1万円となり、ここでも差が大きい。現行報酬額が、「京都市特別職報酬等審議会」の答申を基に、これまで議員の「役務の対価」がその水準で評価されてきたことに留意することも必要であろう。

### 3-8-2 生活給の面をもつ歳費・給与の考え方

以上のような留意点はあるが、このような試算をもとに、生活給の面をもつ歳費・給与としての議員報酬を考え

図 収入・支出の対応



<sup>9</sup> 市長・副市長の給料は、前掲人事行政白書〔京都市（2012）27〕、局長および部長級給与は、市会改革推進委員会要求資料（2015（平成25）年4月、<http://www.city.kyoto.jp/shikai/shikaikaikaku/data/shi-2504-03.pdf> 最終確認日2013年8月10日）による。

<sup>10</sup> 手当が「お手盛り」ではなく、標準的な議員よりも高い専門性や負荷への補償として適切なものであることを示すためには、議員活動の透明化と類型化が必要である。そのためにも会津若松市などがおこなった「原価計算」枠組みが参考になるだろう。

ることは、現状の報酬制度における収入と支出の対応を整理し合理性あるものとする  
ことができる点である。現状では、図のように、

収入は、「役務の対価」と解されている議員報酬＋政務活動費

支出は、大まかには、生活費等＋政治活動費＋議員活動費

となるが、収入と支出の対応関係は必ずしも明確でなく、議員報酬には見えない議員活  
動費・政治活動費が内包されている。議員報酬の多寡を実状からとらえるには支出の内  
部を精査せねばならないが、それは報酬という括りで見えなくなっていることから、報  
酬が実状以上に大きな額として見える部分もあろう。

本稿の着想では、

収入を、「生活給の面をもつ歳費・給与的議員報酬」＋政務活動費

とすることで、

支出の構成 生活費等＋政治活動費＋議員活動費

との対応関係が一定明確になる。

自治体のもつ政策資源は有限であり、縮小傾向が続く。そのなかで議員報酬について  
経費節減をはかり、用途を精査して減額を検討すること、それをもって市民の理解を得  
ることは必要だが、その前提として、何のための収入をどのように使っているかの関係  
を合理性あるものにするには、その前提として必要なのではないだろうか。

政令市の議員の職務の質量からみても、多様な市民が議員職についても生活していけ  
る担保となりうることから、現状の議員報酬が生活給の面をもつことを前提に、歳費  
としては職務執行にたいする補償、議員活動にたいする経費負担、他の議員より多く担  
う分についての手当などを、それぞれの適正水準を検討しながら積算することが、合理  
性のある議員の収入のありかたにつながると考える。

また、ヒアリングによっても、議員活動には相当の資源を要する現状があり、政務活  
動費をこえた範囲について報酬や期末手当で対応していた部分も大きいと思われる。生  
活給の面をふくむ歳費・給与として議員報酬を位置づけるときには、議員活動の経費補  
償でもある政務活動費の額や支出基準、方法について拡充をふくめて検討し、議員活動  
にたいする適切な補償が行われるようにする必要がある。それは同時に、支出の面から  
も議員活動の可視化をすすめることにつながる。

### 3-9 歳費・給与的な議員報酬と政務活動費、手当

3-8 では、「役務の対価」としての報酬から、名称については地方自治法上の規定の  
制約があるにせよ、生活給をふくむ歳費・給与的なものとしての議員報酬を位置づけ、

その水準の参考として、二元代表制の片翼である行政機構の首長以下上級職 69 名を合わせた月額給料平均を示した。

ただし、前述のとおり、組織内に職務遂行のための設備や資源が整備されている行政職員と異なり、議員には議員活動にともなう経費が発生する。直接には、政務活動費の支給による。生活給の面をもつ歳費・給与的なものとして議員報酬を位置づけ、議員活動にかかる費用については経費として合理的な範囲で政務活動費などによって補償される必要がある。また、委員会の長など他の議員に比して議会運営のために労力を払う議員には適切に手当をつける必要があると考える。

政務活動費については、2012 年の地方自治法の改正（2013 年施行）にあたり本会議・市会運営委員会でその範囲について検討されてきたところであるが<sup>11</sup>、実際の議員活動にどのくらいの費用を要するのかについて、現在、政務活動費の外で支出しているぶんも含めて明らかにすることが、議員活動の公開という面からも期待されよう。そのうえで、現在の報酬の支出から議員としての職責を遂行するために用いられている分を切り出し、政務活動費とするかどうかの検討が必要になるだろう。この点では、議員活動と政治活動をどう区別するかという課題、また 3-6-5 でみたような、議員として招かれる会合での会費とくに飲食費をどうするかという課題がある。

参加している会合の会費等を政務活動費外から出そうとすれば、当該規定や前掲試算の報酬額のみでは厳しいことが想像される。一方で、議員の会合への儀礼的な招致に資源が費やされることは制御する必要がある。透明化やシクミの整備をあわせて、一定の経費支出を費用弁償することを可能にすべきではないか。

さらには、議員としての職責を遂行するための資源を考えれば、各人、各会派への活動費の支出で行うべきものだけでなく、議会スタッフや事務局体制の強化、シクミによって議員活動を支えられる部分は大きいと考えられ、そうした組織的支援によって全体としての活動経費の軽減をはかる余地があると考えられる。

## 4 議員定数・報酬と議会の「価値」

### 4-1 議会と市民と議会改革

近年、議員定数と報酬について再検討がなされているのは、現在の議会が市民にとっ

---

<sup>11</sup> 京都市会ホームページ「市会の情報公開」内「政務活動費」  
<http://www.city.kyoto.jp/shikai/joho/seimukatudohi-seiteikeika.html> 最終確認 2013 年 7 月 15 日



てどのような「価値」があるのかという厳しい問いによるものといえる。だが一方で、ことに分権改革以降は制度上も、議会の機能、それを支える議員の役割は大きくなっていく。「価値」への問い直しは、厳しさへの対応だけでなく、議会がその機能を発揮し、市民にとっての本来の「価値」を可視化し認知されることにつながるために、議会改革は不断に求められることになる。本稿では、そうした「本来の価値」を発揮しうる議会における議員定数と報酬について検討を行ってきたが、具体的には、現状から以降の点が改革されることを期待し前提としているものである。

#### 4-2 通年議会制への移行

第29次地方制度調査会答申によって、現在は、通年議会制が可能となっている。現状、京都市の常任委員会は議会の閉会中も開催され、閉会中の議員活動とされていても実際は議会活動の一環であるところも多い。報酬は事実上、生活給の面をもっており、京都市会議員としての活動は生活給を別に獲得するような兼業では果たし得ない。

そうであれば、報酬を、本稿で検討してきたように、生活給の面をもつ歳費・給与的な生活保障の意味をもつと位置づけることと同時に、通年議会制に移行し、必要に応じていつでも招集しうる形態とすることが、現実とも整合するのではないか。

#### 4-3 常任委員会制度の検証と再編

本稿では、定数の検討にあたって、議会の合議体としての機能からは、常任委員会×7名または10名以下という水準を想定できるとした。ここでは、常任委員会の構成について検討していないが、定数のベースになるとすれば、常任委員会間の役務の差、あつかう政策課題領域の広さ深さの差などが恒常的なものでないよう、常任委員会の構成を検討し、必要があれば再編する必要があるだろう。その場合、議員定数は、委員会中心主義をとるとしても、本会議が合議体としての機能を果たせないほど大規模にならない範囲で検討されるべきである。議論においても、たとえば委員外委員の意見聴取の機会など、多様なとりくみがあってよいだろう。

#### 4-4 議員活動と議会活動の可視化

議員活動と議会活動の可視化はいつそう求められる。どのような定数、どのような報酬であるかにかかわらずであるが、「どれだけの人数でどれだけのことをして、それにどのくらいの資源がかかるか」が可視化されることは、定数と報酬の適正水準を模索、検証するためにも、議会の「価値」を市民と共有し認知を広げるためにも重要である。議員活動、議会活動ともにひろく可視化されることが必要である。

3-6-2 でみたような、市民相談における「近道」「中継ぎ」、また行政対応のフォローといった個別要求的な要請については、要請と対応の可視化、申し入れを議会として受けて可視化された過程によって行政の該当部局につなげるような公開ルートの設定、それにともなう取り扱い基準を整備することなどの対応があれば、「口利き」となることを予防し、議員活動をより広い課題に注力させる一助となるのではないかと。

また、議員活動の可視化にかかわって、議員と会派との関係は重要である。選挙により市民の信託を受けるのは議員であり会派ではない。後述する議員間討議、自由討議にとっても、会派ではなく「議員本人が」どう考え、結果としてどう採決に臨むかの自由度はより確保される必要がある。会派の活動や意思の拘束が強くなりすぎないように、会派と議員、議員活動との関係は今後検討されることが期待される。

#### 4-5 議会への市民参加・情報公開、議会の議論

本稿では、議員定数を考えるにあたって、議員の「代表性」の機能と「合議性」の機能という、定数をめぐって増減の両方向に引き合う機能に応える政令市規模の議会を想定した。

全国的な潮流となっている議会改革の方向性は、「議論する議会」合議性の向上と、議会への市民参加・情報公開の拡大深化であるが、たとえば市民参加・情報公開は、「合議性」からみた定数の制約による「代表性」機能の限界を補完するものとなる。「議論する議会」化は、合議性の機能の向上に他ならない。とくに、議員間討議、自由討議の充実、成熟が、代表者による合議つまり議論による合意ないし決断を形成するヒロバとしての議会に不可欠である。議員定数は、資源という制約を受けるにしても、行政改革の文脈ではなく、議会機能を発揮する適正規模の模索として検討されるべきであり、議会改革のとりくみや現状と不可分の関係を持つものである。

#### 4-6 事務局機能の強化

3-6 にまとめたヒアリング全体を通して、日々の議員活動の多忙さが強く示唆された。本稿の考察では、常任委員会が現状のままであれば 50 名規模という数を基礎に、政令市や市域、行政活動の広さ、あるいは常任委員会の再編で + $\alpha$  をみて 60 名規模程度の定数を提示することとなった。だが、現状 69 名が日々忙しく活動しているとすれば、ここから 10 名減することが、現在議員と議会が持っている機能の縮小を意味することになると問題がある。

他方、調査や資料収集、代表性や合議性の向上のためのとりくみは、事務局機能の強化や政策スタッフ、外部資源の活用などによって、各議員直接が担わなくてもよい負荷

を軽減する方策は相当に検討の余地があると考え。そのためには、議員と議会が果たす機能の再整理、現在、議会と議員が実際におこなっている活動の整理と分析をふまえ、本来機能の発揮のための最適体制の模索が継続的な課題となるだろう。

## 5 おわりに

本稿では、経費節減としての行政改革や、現状の議会にたいする懲罰的な縮小策としてではなく、議会とそれを構成する議員が果たすべき機能を果たしうるための、議員定数・報酬のありかたを検討してきた。すなわち、「代表性」の機能と「合議性」の機能を果たしうる規模として議員定数を考察し、政令市における議員の職責からみて「生活給の面を含んだ歳費・給与的な」報酬のありかたと、それにもなって議員活動の経費補償として政務活動費の使途と範囲の再考が必要なことを示した。

また、議会の議員定数と報酬にたいする市民の理解は、それらの策定が合理性ある基準によってなされていることと、議会が果たすべき役割を果たし、市民にとって価値あるものであることへの信頼との2つによって獲得できる。その意味から、また金銭ではない議員活動の資源を拡大するという意味から、議会改革の方向性についていくつかの提案を示した。

定数、報酬ともに過去からの経緯と不可分の、かつ、客観的な正解のない課題である。一方で、だからこそ、検証と議論を重ねながら「わがまち」でのありかたをデザインする必要がある。本稿では、現状の議員定数、議員報酬の策定の経緯やその水準について、適切か不適切かを考察する立場には立たなかった。こんにち求められる機能をにない、かつての名望家層にかぎらない幅広い市民層が議員職をになうことが可能な、議員定数と議員報酬を考察したところである。数字上は現状と差があるものとなったが、現在は過去の延長上にあると同時に未来の始点にあり、その均衡には多様な決着点があり、幅広く深い議論によって「わがまちの」決着点を確定することであると考え。

本稿の拙い考察がその一つの参考になれば幸いである。

### ●参考文献

会津若松市議会（2010）「議会活動と議員定数等との関連性及びそれらの在り方最終報告」  
[http://www.city.aizuwakamatsu.fukushima.jp/\\_files/00007894/saisyuhoukoku](http://www.city.aizuwakamatsu.fukushima.jp/_files/00007894/saisyuhoukoku)、最終確認日

2013年7月5日。

井田正道（2005.10）「市議会議員定数に関する分析」『政経論叢』74巻1-2号、185-206。

江藤俊昭（2012）『自治体議会学 議会改革の実践手法』ぎょうせい。

甲斐 素直（2011.4）「市町村における議員定数等の適正水準について(1)」『会計と監査』62巻4号、35-39。

甲斐 素直（2011.5）「市町村における議員定数等の適正水準について(2)」『会計と監査』62巻5号、40-44。

甲斐 素直（2011.6）「市町村における議員定数等の適正水準について(3)」『会計と監査』62巻6号、28-33。

甲斐 素直（2011.7）「市町村における議員定数等の適正水準について(完)」『会計と監査』62巻7号、30-34。

京都市会市会改革推進委員会（2013）『議会基本条例骨子』京都市会ホームページ掲載、<http://www.city.kyoto.jp/shikai/koho/kohos/gikaikihonjoreikossi.pdf>、最終確認 2013年6月30日。

佐々木 信夫（2012）「地方議会の議員報酬、定数に関する考察」『経済学論纂』401-416。

田口一博（2009.9）「第29次地方制度調査会答申について(3)」『自治総研』371号。

土山希美枝・村田和代・深尾昌峰（2012）『対話と議論で〈つなぎ・ひきだす〉ファシリテート能力開発ハンドブック』公人の友社。

中邨章「地方議会とあたらしい自治体運営・序説・低下する政府の信頼」『法律論叢』79巻4-5号（2007年3月）、299-316

丹羽功（2007）「地方議会における議員定数の動向」『近畿大学法学』55-2。

松下圭一（1991）政策型思考と政治、東京大学出版会。

臨時行政改革推進審議会事務局監修『「地方の時代」の新展開-新行革答申』ぎょうせい、1990年、pp.152-154。