

議員報酬等を議論するに当たっての視点

1 考察に当たっての視点

- ① 地方議会議員の地位に関する歴史的背景と議員報酬の性格
- ② 本市議会議員の活動実態
- ③ 類似団体との比較
- ④ 必要とされる議員像

※この資料では、上記4つの視点のうち、①についての資料です。

議員報酬等について議論するに当たっては、地方議会議員の地位について、その歴史的背景も視野に考察することが必要と考えます。

明治の時代にあつては、地方議会議員は「名誉職」とされ、いわゆる地元の名士がその地位についてきました。しかし、戦後、1946年（昭和21年）に市制及び町村制、府県制が改正され、名誉職が廃止され、地方議会議員に対しても報酬を支給することができることとされました。現在の地方自治法では、地方議会議員に対しては報酬を支給しなければならないこととされています。

名誉職とされてきた時代から普通選挙による公選となった現代における地方議会議員の地位は大きく変化しています。それとともに求められる役割も複雑多岐になり、より専門性が求められています。

他自治体における特別職報酬審議会における議論では、類似団体との比較による比較検討方式で議論が展開されますが、これに加えて、現代社会における地方議会議員の地位に関する考察や、その活動実態、そして、自治体議会が担う役割について、行政のチェック機能だけではなく、二元代表制の一翼として、政策提案機能の充実を図る機関として昇華することの重要性の視点も重要な論点になるものと思われまふ。

小さなまちだからこそ、幅広い年齢層が市政に参画できる道を開くことが将来の米原市の発展につながるものと考えられます。

2 議員報酬をめぐる歴史的な展開

(1) 地方議会議員と報酬の沿革

議員報酬の在り方について考察する場合、その議論をめぐる歴史的な背景を俯瞰し、議員報酬の性格が時代とともにどう変化してきたのか、また、現代社会において地方議会議員を取り巻く環境はどう変化してきたのかを知ることは重要な視点です。

地方議会議員の沿革について、1888年（明治21年）「市制及び町村制」¹第8条²で、地方議会議員は名誉職として位置づけられていました。この名誉職としての地位は無給とされ、特例的に職務のために要する実費弁償分（旅費）については、支給することができる旨の規定が設けられていました。

1929年の市制及び町村制、府県制の改正により、市長、助役等については勤務に相当する報酬を受けられるように改められましたが、地方議会議員については、費用弁償以外認められませんでした。

戦後、1946年（昭和21年）に市制及び町村制、府県制が改正され、地方議会議員を名誉職としてきた規定が削除され、また、地方議会議員についても報酬を給することができることとされました。1947年（昭和22年）地方自治法が制定され、地方議会議員の報酬についても任意規定（支給することができる。）から義務規定（支給しなければならない。）に改められました。既に普通選挙の実現³や、地方自治法の制定により、これまでの名誉職としての、いわゆる地元の名士による支配ではなく、住民の意思を議会に反映させることができる制度が形作られてきました。

なお、1947年（昭和22年）に新たに施行された地方自治法における地方議会議員の性格は、「非常勤の特別職」という位置づけであり、「報酬」に対する性格も常勤の職員の勤務に対する反対給付としての「給与」とは区別した「報酬」⁴とされました。

2008年（平成20年）には、地方自治法が改正されました。この改正により、地方議会議員の報酬については、その他の委員会の委員等の報酬に係る規定とは分離され、地方自治法第203条により独立した規定となりました。⁵

地方議会議員の性格は、名誉職から普通選挙による公選へ、さらには、その他の委員会の委員と同じ区分であった「非常勤の職員」の概念からも独立してきましたが、それぞれの改正時期において、その法的性格について議論されることがないままに、1888年（明治21年）に創設された「市制及び町村制」下における「名誉職」としての位置づけの色合いを強く残したまま今日に至っているように思われます。

（2）地方議会議員の議員報酬引き上げと自治省との争い

地方議会議員の報酬引き上げに関する背景に詳しい論述を下記に抜粋、記述します。

「1960年代前半の日本は高度経済成長期の最中にあった。人事院勧告は1960年代には一貫して8%前後の高い水準で昇給を勧告し、これに伴い地方公務員の給与も上昇していた。こうした中、1960年、首相をはじめ国会議員などの大幅な給与の引き上げが行われたことに呼応して、各地方議会がいわゆる「お手盛り」で議員報酬を引き上げようとする動きが出たため、多くの新聞が批判を展開し、自民党政調会地方行政部会も決議をもってこの問題を批判するという事件があった。自治省はこれを受け、地方6団体を通じ議員報酬引き上げの自粛を促すことになった。自治省としては、以後こうした「不名誉な」事態を未然に防止する必要性を感じていた。」⁶

当時の自治省としては、地方議会議員の議員報酬が各議会において任意に定められていることを問題視しており、自治体の首長等および地方議会議員の報酬等の改定は住民代表者による第三者機関で審議したあとで改定を行うという地方自治法の改正案を提出する予定でした。これに対し、全国3議長会⁷のうち、都道府県議長会が猛反発しました。

ときの政治的な背景もあり、最終的に特別職の報酬の改定については、第三者委員会による審議を経る手法が採用され、今日の特別職の報酬等審議会へとつながっています。

当時の自治省は、議員の位置づけや報酬について、同じ特別職である常勤職としての首長等については、一般職の給与改定のような仕組みを肯定し、地方議会議員の受ける報酬については、いわゆる生活給としての概念を否定する考え方を確立させてきました。

戦後、高度経済成長期に起こった議員報酬増額をめぐる都道府県議長会と当時の自治省との論争は、その改定に当たり、今日における特別職の報酬等審議会による手法を確立させましたが、2008年

(平成 20 年) の地方自治法の改正を経ても、議員や議員報酬の法的な位置づけについての整理がなされないまま今日の状況があるといえます。

3 学識者の見解

前述の議員報酬をめぐる歴史的な展開でも記述してきましたが、地方議会議員の法的な性格と議員報酬の関係について、論点の整理がなされないまま今日に至っているものと考えられます。そのような背景の中、1960 年(昭和 35 年) 7 月、東京都議会は、識者に対し地方議会議員の性格と議員報酬の関係について意見を求めています。その共通する認識は、「地方議会議員の地位は、名誉職的な地位と常勤職員との中間に位置する。」というものです。また、議員報酬について、生活給としての性質に言及した意見もありましたが、これを完全に肯定するものではありませんでした。⁸

4 自治体議会の今日的な課題

地方議会、特に村議会においては、議員のなり手不足が問題となってきました。その要因のひとつとして、議員報酬の低さがいわれています。

全国都道府県議会議長会や全国市議会議長会からは、地方議会議員の法的な位置づけの明確化を図るための法整備の必要性や地方議会議員の厚生年金への加入のための法整備や若い世代からの議会への参画を支援するための支援策等の要望があがっています。

一方、内閣総理大臣の諮問機関である地方制度調査会の答申では、議員の法的な位置づけについては、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、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としています。

地方議会議員の性格は、これまで見てきたように、制度が誕生した当初は、地元の名士が無償で就く名誉職としての位置づけでした。しかし、戦後は、名誉職から普通選挙による公選となり、報酬についても法的な権利として位置づけされてきました。また、2000 年から始まった地方分権の流れは、これまでの機関委任事務が廃止され、法定受託事務以外は全て自治事務となり、自治体の担う役割は大きく変化してきました。これとともに、地方議会が担う役割も重要なものとなってきています。

全国の自治体議会では、議会基本条例を制定し、市民に開かれた議会を目指してはいますが、自治体間で温度差もあり、全国一律に自治体議会の存在意義の認識が向上しているとは言い難い現状です。

議会が執行当局と並ぶ二代表制の一翼という名目を発揮するためには、議会を構成する議員一人ひとりの弛まぬ自己研鑽と努力が基礎となることは言うまでもありません。

市民にとって真に必要な施策を立案する、あるいは、執行当局の施策に対してその観点を持って審査するためには、議会の会議に出席するだけでは到底その域には到達することはできません。議会の会議以外の場において、現場を知り、事実を確認し、市民の声を聴かなければなりません。また、自治体規模や財政力、他自治体の先進施策や国の動向等、自己研鑽への努力は必要不可欠な要素であり、専門的な視野を持った人財の養成が必須となりつつあります。そういった要素を備えた人の集団が議会を形成し、二代表制の一翼として機能することが、将来の米原市の行く末を左右するのです。

現代において、地方議会議員は、単なる名誉職的な地位ではなく、まちの将来をも左右する専門的な

知見を有する集団でなくてはならないようになってきています。また、多様な世代のニーズや意見を取り入れ、市の進むべき羅針盤を見極めるには、若い世代や女性など、多様な構成が必要となってきました。地方議会議員の法的な位置づけを定めるには、国による法整備が必要ですが、将来の米原市の発展のために、多様な人財がチャレンジできるような方策は時代に合わせた検討をしていかなければならないと考えます。

(注記)

- 1 1888年(明治21年)市制及び町村制が交付されました。その後、1947年の地方自治法施行までこの制度が継続されてきました。
- 2 「市公民は、市の選挙に参加し、市の名誉職に選挙される権利あり。また、その名誉職を担任するのは、市公民の義務である。理由(疾病等)がなければ、名誉職を拒否し、または任期中退職することを得ず。(意識)」
- 3 1926年(大正15年)市制及び町村制、府県制の改正により市町村会議員、道府県会議員について普通選挙制が導入されました。
- 4 議員報酬の報酬とは、一定の役務の対価として与えられる反対給付とされています。
- 5 この改正をめぐる背景としては、かねてから全国3議長会からの強い要望があったことによるものです。その内容は、改正前の規定では、議会の議員も他の委員会の委員同様に「非常勤の職員」という扱いがされていることについて、地方議会議員の位置づけとして適切ではないという主張でした。
- 6 引用元「自治総研通巻456号(2016年10月号)「自治体議員報酬の史的展開」堀内 匠氏著」
- 7 都道府県議会議長会・市議会議長会・町村議会議長会
- 8 下記引用元「議員、職員のための議会運営の実際1(株)自治日報 野村稔氏著」一部番号等は変更
- 1 田中二郎教授 「戦後の地方議会は、戦前に比べ権限が大幅に拡大した結果、議員も①当該団体のあらゆる階層を代表し、②高い識見と専門的、技術的知識経験を要求され、③地方議会の機能の拡大に伴い、これに対処できる時間的・肉体的余裕がなければならぬとし、議員は、戦前のような名誉職的なものではなく、専門職的なものに近いと考えるのが正当である。また、④議員の職務内容から、他に職業を持つといっても種類、範囲が著しく限定される。⑤議員の職務内容として、議会活動と議会外での住民の苦情処理等のための活動がある。後者は職務内容に入らないが、全く無視はできない。どこまでを職務内容に考えるかは社会通念で判断するしかない。⑥都道府県議員の職務内容はかなり距離があるとはいえ、国会議員に類似した実体を持つようになっている。⑦議員報酬の本質は、実費弁償的なものではなく、議員の実質的職務に対する対価と考えるべきである。⑧報酬の妥当な額について、客観的基準を設定することはすこぶる困難だが、議員の実質的職務内容、住民の所得状況、当該団体の財政状況、地方公務員の給与の実態を総合的に考慮して妥当な額を算出する。⑨報酬やその他の待遇を決定するに当たっては、特別の審議会をつくり、専門家の意見や住民の意見を反映させる。」
- 2 杉村章三郎教授(東大) 「①戦後、国会議員の地位向上に伴い地方議員の地位も向上した。②地方議員の法的地位は、名誉職的地位と常勤職員の間であり、最近では常勤に近い職務内容を持ち、議員職とでもいうべき特殊な法的地位を形成している。③報酬の内容は、完全な生活給とはいえないので、一般常勤職のペアに合わせて上昇させる必要はないが、現実の給与額から言えば、生活給の意味を多く包含している。④報酬を定めるに当たって、選挙費を考慮することは適当ではない。⑤引上げに当たっては、公聴会の開催、参考人から意見を聞くようにすべきである。⑥自治省が地方財政その他の見地から、科学的に報酬額の標準を定めるのも一案である。」
- 3 吉村正教授(早稲田) 「地方議員は、名誉職ではないが専門職的常勤者ではなく、非専門的非常勤者であることを本質とする。②その地方で生活し、何らかの職業に従事し行政を一般市民の立場

から判断する能力を持っていけばよい。③行政の専門家は行政職員であり、議員が専門家になったのでは、議員としての意味を失う。④報酬は、現行どおりでよいが、東京と他府県、市町村の報酬の間に適当な差があるべきだ。④報酬は、全国である程度の基準を設定し、アンバランスの起こらないように工夫すべきである。」

4 田上穰治教授（一橋） 「①地方議員は名誉職ではないが、専門的なものでもなく、必ずしも常勤に近いものではない。②地方議会の会期は比較的短く、当該団体内に議員の住所があるので、生活保障的給与を支給する必要がない。③報酬は、おおむね執行部三役の給料額に達しない額とすることは、報酬の性格（生活保障的給与の性格を持たない）と矛盾する。」

5 辻清明教授（東大） 「議員の性格について、①普通選挙権の普及に伴い恒産なき階層の人々も議員に選出されるので、適当の報酬がなければ十分職務が尽くせない。②議員は、名誉職の性格から漸次常勤化、有給職に近い姿をとりつつある。③地方議員の性格は、資格要件としては名誉職より有給職といってよいが、行動倫理としては依然、名誉職的色彩を帯びている。④報酬について、地方議員の職務内容に適したものを与えることが妥当である。⑤地域住民の意思を尊重するため、住民代表に学識経験者を加えた第三者的機関の設置、または住民投票等により報酬を決定すべきだ。⑥報酬額を一挙に引き上げず、世論の了解する程度の水準にとどめ、あとは、実働量に従って超過手当を支給する。」