

調査検討報告書

～議員定数及び報酬の適正な在り方について～

平成29年12月

笠岡市議会議会・行政改革特別委員会

目 次

1 はじめに	1
2 調査の趣旨	2
3 基本的な考え方	2
4 特別委員会の開催状況「議員定数・報酬に関わる会議のみ記載」	3
5 調査事項	
(1) 議員定数の適正な在り方について	5
(2) 議員報酬の適正な在り方について	24
6 まとめ	34
7 終わりに	35

1 はじめに

本市議会では、議会基本条例に基づき、「議会報告会」を開催している。報告会では、議会や委員会の活動内容を出席いただいた市民に報告するとともに、意見交換等も行い、議会の活性化策に反映させている。これらの取り組みの中で、本市議会議長の答申を受けて、議員定数及び報酬の検討を行ったものである。

また、議会報告会においてアンケートを実施した中では、「人口比率に対する議員定数の全国的比較資料を示してほしい」、「人数（議員定数）が多すぎる」、「議員定数を見直すべき」、「議員の仕事が見えてこない」、「議員の個々の意識が違いすぎる」、「議員は今後も向上心を持って市政・議会運営をお願いする」、「議会としての方向性が見えにくい」などの議員定数に係る意見が寄せられている。

更に、全国的に議員自らによる議会改革、活性化を進める動きが活発化する中で、平成24年4月、本市議会でも、それまでの議会活性化の取組を基本とした笠岡市議会基本条例を制定した。この議会基本条例第25条及び第26条では議員定数及び報酬について定めており、それらの改正に当たっては、「行財政改革の視点及び他市との比較だけでなく、市政の現状及び課題並びに将来の予測及び展望を十分に考慮する」と規定している。

地方分権の進展に伴い、地方公共団体の権限は拡大し、自治体自らの責任において決定する事務が増加する中で、議会の担うべき役割及び責任も大きくなってきた。これまで以上に市政の監視及び評価並びに立法機能の強化が求められている。また、積極的に情報を公開し、より一層市民に開かれた議会を実現するとともに、市民との対話を通じて市政の課題に対する多様な意見を的確に把握し、市民福祉の向上に努めていく必要がある。

そこで、本市議会は、一層の市民の参加及び開かれた議会を推進するとともに、議会及び議員の責務と、議会運営の基本的事項を明らかにし、市民福祉の向上のために全力を挙げて、市民の負託に応え得る議員定数及び、その報酬の適正な在り方を自ら調査検討することとした。平成28年5月に設置された、笠岡市議会議会・行政改革特別委員会において、取り扱い項目として、その調査検討の過程を市民に公開し、その内容を報告書にまとめて、説明責任を果たすこととした。

この報告書は、当特別委員会が調査検討結果報告書を取りまとめたものである。

2 調査の趣旨

議会や議員の責務と役割、また、その活動の在り方と議員定数及び報酬（以下「定数等」という。）の関連性について、住民自治を進めて公共の福祉を向上させる観点から、調査検討するとともに、その結果と根拠を明らかにして、市民への説明責任を果たすため設置した、笠岡市議会議会・行政改革特別委員会（以下「特別委員会」という。）が、調査事件について調査検討する。

3 基本的な考え方

日本国憲法に基づく二元代表制の下、議会は合議制の議事機関として、市長は執行機関として、それぞれが異なる権限を行使して、市民の意思を市政に反映させるという役割及び、責任を担っている。議会は、市政の監視及び評価並びに、立法機能を十分発揮しながら、市民福祉の向上及び、地方自治の本旨の実現を図る責務を負っている。

地方分権の進展に伴い、地方公共団体の権限は拡大し、自らの責任において決定する事務が増加する中で、議会の担うべき役割及び、責任も大きくなっており、これまで以上に市政の監視及び評価並びに立法機能の強化が求められている。

また、積極的に情報を公開し、より一層市民に開かれた議会を実現するとともに、市民との対話を通じて、市政の課題に対する多様な意見を的確に把握し、市民福祉の向上に努めていく必要がある。

よって、議会は、市民の参加及び開かれた議会を推進するとともに、議会及び議員の責務と、議会運営の基本的事項を明らかにし、市民福祉の向上のために全力を挙げて、市民の負託に応えていかなければならない。

議会は住民自治の根幹であり、議員の定数は議会制度の基礎をなすものである。

議員報酬は、地方自治法に、普通地方公共団体が支給しなければならず、その額及び支給方法は、条例で定めなければならないと規定されている。かつての名誉職制度は廃止され、期末手当を支給することが出来るとの法改正もなされてきた。

以上を踏まえながら、地方自治の根幹である議会の議員定数及び報酬について、議会としてその適正な在り方の調査検討を行う。

4 特別委員会の開催状況

日 程	事 項	調査事項等（定数・報酬の状況）
平成29年 1月18日	第9回特別委員会	取り組み項目⑥「議員定数・報酬の調査 検討報告書」の検討について （検討詳細項目に係る各委員の定数の 考えの意見整理）
平成29年 2月16日	第10回特別委員会	取り組み項目⑥「議員定数・報酬の調査 検討報告書」の引き続きの検討について （検討詳細項目に係る各委員の審議並 びに取りまとめ）
平成29年 3月21日	第11回特別委員会	取り組み項目⑥「議員定数・報酬の調査 検討報告書」の引き続きの検討について （検討詳細項目に係る各委員の審議並 びに取りまとめ）
平成29年 4月20日	第12回特別委員会	取り組み事項⑥「議員定数・報酬の調査 検討報告書」の議員定数について （委員意見書提出による議員間協議を 行った。）
平成29年 5月17日	第13回特別委員会	取り組み事項⑥「議員定数・報酬の調査 検討報告書」の議員定数について （論点・意見の整理を行った。）
平成29年 7月12日	第14回特別委員会	取り組み事項⑥「議員定数・報酬の調査 検討報告書」の議員定数について （各委員「会派を含めた意見」から提出 の論点・意見による委員間協議を行っ た。）
平成29年 8月17日	第15回特別委員会	取り組み事項⑥「議員定数・報酬の調査 検討報告書」の議員定数と報酬について （論点別の意見の確認と報酬について 委員間協議を行った。）
平成29年 9月20日	第16回特別委員会	取り組み事項⑥「議員定数・報酬の調査 検討報告書」の報酬について （参考資料による現状の状況について 議論した。）
平成29年10月26日	第17回特別委員会	取り組み事項⑥「議員定数・報酬の調査 検討報告書」の報酬について

		(適正な議員報酬について議員間の協議を行った。)
平成29年11月20日	第18回特別委員会	取り組み事項⑥「議員定数・報酬の調査検討報告書」の定数並びに報酬の最終的な委員会での結論と取りまとめ
平成29年12月21日	第19回特別委員会	議員定数等調査結果最終報告書(答申)の確認と議長への答申書提出

注) 議員定数・報酬に関わる会議のみを表記

5 調査事項

(1) 議員定数の適正な在り方について

1) 調査事項

① 歴史的経過

議員定数の適正な在り方を調査するに当たって、まず、本市議会の議員定数の歴史的経過や議論の内容を確認した。

昭和59年9月21日、笠岡市議会議員定数30人を4人削減して26人とする「笠岡市議会議員の定数を減少する条例の一部改正について」が、提案され、原案どおり可決された（地方自治法に基づく法定定数は36人）。理由は、本市議会においても行財政の見直しが重要な課題と受けとめ、行財政問題特別委員会を設置し、種々検討協議を重ね、まず議員定数の削減を行うべきとして、論議され現下の厳しい状態を認識し、条例改正されたものである。

その後、行政施策の最終意思決定に当たる市議会の機能・役割の重要性を踏まえて、議員定数のあり方については、当市の人口規模や行政区域、市の保有面積、行政の事務量、行政改革面や市民感情への配慮、更には、県下10市や類似都市の状況など総合的な視点から、24名（平成14年3月議決）とした。

また、平成21年9月10日には特別委員会において審議がなされ、2人削減とする報告が行われ、平成22年3月2日に提案され、原案どおり可決され、以降、現在に至っている。

② 議員定数に関する請願・陳情の状況

- 請願 なし
- 陳情 なし

③ 他市議会の議員定数の実態と近年の状況

全国市議会議長会調査による議員定数の状況は以下のとおりである。

全国813市（平成27年12月31日調査日現在）の1市当たり平均定数は24.1人。また、本市と類似の人口段階別5～10万人未満の市264市の1市当たり平均定数は21.2人である。

さらに、本市の類似団体として、中国・四国地方の人口5万人以上10万人未満の市の状況等は【資料1】のとおりである。

次に、岡山県下の市議会の状況は下表のとおりである。

(平成29年1月1日現在)

市名	議員定数 (①) (人)	議員実数 (人)	人口 (②) ※ (人)	議員1人当たり 人口 ②/①	面積 (k m ²)
岡山市	46	45	708,652	15,405	789.95
倉敷市	43	43	484,174	11,260	355.63
津山市	28	28	102,962	3,677	506.33
総社市	24	24	68,209	2,842	211.90
玉野市	20	20	61,226	3,061	103.58
笠岡市	22	22	50,346	2,288	136.39
真庭市	24	24	47,195	1,966	828.53
赤磐市	18	16	44,599	2,478	209.36
井原市	20	20	41,613	2,081	243.54
瀬戸内市	20	20	37,975	1,899	125.45
備前市	16	16	35,903	2,244	258.14
浅口市	18	17	35,108	1,950	66.46
高梁市	18	18	31,939	1,774	546.99
新見市	18	16	30,814	1,712	793.29
美作市	18	18	28,733	1,596	429.29

※1 人口(②) = 岡山県下住民基本台帳人口(岡山県:平成29年1月1日現在)

全国の市議会議員定数調査等によれば、一般的に人口規模による定数の捕らえ方として、人口5万人以上10万人未満の市の場合、議員定数は市民3,000人に1人という実態がある。なお、大都市では10,000人に1人程度となっている例が多い。

また、中国地方の人口4万以上6万人未満の市の平均は、20.92人となっている。

市民の代表である議員としての機能を考えるときには、議員1人当たりの人口は少ない方が声が届きやすいと言える。

なお、市議会の議員定数は、平成23年まで地方自治法により、人口規模によって上限数が定められていた。「議員定数の規定撤廃」資料2参照

なお、参考として、議員定数条例の提案権は議員及び市長にあること、また、市民による条例改正の直接請求も可能であることを確認した。例として、名古屋市(市長が75人の議員定数を38人に減らす条例案を提案しているが議会が否決)、また、防府市(議員定数削減をマニフェストに掲げた市長が27人の

定数を13人に減らす改正案を提出したが否決。その後、市民から定数を17にする直接請求がなされたが否決)、さらに帯広市(議員定数32を20にする直接請求の事例)を確認した。さらに、山陽小野田市では住民投票を行ったが、投票率が低くて開票されなかった例もあった。

④ 議会(委員会)や議員の権限と役割

議員定数の適正な在り方を調査検討する上で、改めて法律や条例の規定及び議会(委員会)や議員の権限を確認している。

地方自治法には、議会の議決事件が列挙されている(第96条)。同法第2項には、議決事件を追加することができると規定されており、これに基づき本市では、地方自治法から削除された「総合計画基本構想の策定、変更又は廃止」及び「都市計画に関する基本的な方針の策定、変更又は廃止」には、議会の議決が必要としている。

また、地方自治法には、主に次のとおり議会(委員会)、議員の権限が規定されている。

- 選挙及び予算の増額修正権(第97条)
- 検閲・検査及び監査の請求権(第98条)
- 意見書の提出権(第99条)
- 調査、出頭証言及び記録の提出請求権(第100条)
- 議案の審査又は普通公共団体の事務に関する調査権
- 委員会の所管事務調査権等(第109条)
- 議員の議案提案権(第112条)

次に、笠岡市議会基本条例では、市の政策等の形成過程の説明資料の提出を求めることができる(第16条)、予算及び決算における説明資料の提出を求めることができる、議会への報告及び資料の提出を求めることができる(第17条)と規定している。

市議会では、議会基本条例に基づき、当局に対し議案書等に加え、「予算調書」「決算調書」等必要な資料の提出を求め、審査及び調査の内容を深めている。

そのほか、笠岡市議会議員政治倫理条例、笠岡市議会定例会に関する条例、同施行規則等により、議会、議員の権能や役割について確認した。

なお、笠岡市議会定例会に関する条例では、定例会は毎年4回との規定がある。昨今の議会改革の流れの中で、通年議会を行っている議会がある。仮に、本市議会の機能と役割、権能を確認する中で通年議会に取り組む必要があるとの検討がなされた場合、この条例改正の必要性、また、その場合の議員定数の

在り方はどうかということを検討する必要があることから確認したが、現状で本市において通年議会の議論はほとんどない。

⑤ 議員定数の規定

地方自治法第91条第1項に、「市町村の議会の議員の定数は、条例で定める。」と規定され、同条第2項に「前項の規定による議員の定数の変更は、一般選挙の場合でなければ、これを行うことができない。」とされている。

議員定数を条例で定めるとされたのは、平成23年の地方自治法改正によるもので、これにより同法による議員定数の上限は撤廃された。同法改正前は、人口5万人以上10万人未満の市の議員定数上限数は30人であった。議員定数をその市の人口で規定していたのは、議会の議員が住民の声を反映するものである以上、住民の数が多くなればなるほど、それに比例して住民の意見の種類も多くなると考えられるから、これを議会に反映させるべき任務を担う議員の数も多くする必要があるからとされていた。

なお、本市議会議員定数は、「笠岡市議会の議員の定数を定める条例」の平成22年の改正により、笠岡市の議会の議員の定数は22人とする。とされている。

⑥ 地方分権と地方議会の在り方に言及した国の審議会の答申等

地方分権と地方議会の在り方について、総務省が設置する第28次地方制度調査会が、「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申（平成17年12月）」、また、第29次地方制度調査会が、「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申（平成21年6月）」、更に、第31次地方制度調査会が、「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申（平成28年3月）」を行っている。

これらの中で、「議会制度のあり方」として、「議会は、多様な民意を反映しつつ、団体意思の決定を行う機能と、執行機関の監視を行う機能を担っているが、十分にその役割を果たしていないのではないかなどの指摘がなお見られるところである。

地方分権の進展等に伴い、地方公共団体の処理する事務は今後さらに増大するとともに、事務の処理に当たっても、条例により自主的に定めることのできる範囲が拡大するなど、地方公共団体の責任領域が拡大するものと考えられ、議会機能のさらなる充実・強化が求められている。

近年、それぞれの議会において、議会の活動理念とともに、審議の活性化や住民参加等を規定した議会基本条例を制定するなど、従来の運用の見

直しに向けた動きが見られるところであり、引き続きこのような自主的な取組が進められることが期待される。

また、分権型社会における議会の役割が十分に発揮されるようにするためには、自己改革の取組に加え、以下のような方向での見直しを行うことが適当である。」とされ、議決事件の追加、議会の監視機能の強化の具体的方策が示されている。

更に、人口減少社会における議会制度や議会運営のあり方として、議会の招集権や通年会期制、ICTの活用などによる情報発信等の充実、議会事務局の専門・専属職員などの共同設置を含めた体制強化等が示されている。

本市議会でも、こうした議会活動を行うに足る議員定数の確保が課題となり、適正な在り方を検討する上での留意点として着目する必要がある。

次に、同じく総務省の地方行財政検討会議（平成23年1月26日）によれば、『議会のあり方の見直し』として、議会に期待される機能とその現状を「議会は、団体意思の決定機関及び執行機関を監視する機関としての役割を担っており、これらの役割を果たすために政策形成機能、多様な住民の意見の反映、利害の調整、住民の意見の集約の機能を持ち、これらの機能を十分に発揮することが求められている。しかしながら、議会の現状は、こうした期待に応えられているとは評し難い。長との関係において、既に述べた諸課題のほか、審議に際し事実上常時執行機関の出席を求めている一方で、議員間又は専門家との政策議論が必ずしも十分に行われていない、財政状況や公金支出への監視が十分でないという指摘がある。また、住民の意見反映・集約等の機能の観点から、議員の構成は「住民の縮図」として多様な層の幅広い住民の意見を的確に反映できているのか、住民との直接対話、住民参加の取組が十分に行われているのかという指摘もある」とされ、『議会に期待される機能に応じた議会のあり方』として、「議会の政策形成機能に着目する場合、議会は専門的知識を有する者で構成されることが望ましいと考えられる。その場合、これらの機能が十分に発揮されるようにするためには、比較的少数の議員で審議を行うことが有効であるという考え方もあり得る。一方、住民の意見反映等の機能に着目する場合、地域の多様な層から幅広い住民が議会に参加することが重要であり、多人数の議員により議会を構成し、審議を行うことが有効であるという考え方もあり得る。例えば、前者の場合、多様な層の幅広い住民の意見を反映する機能が損なわれないかという観点から、また、後者の場合、多人数の議員で議会が構成されることによって住民の意見の集約が困難になり、議会の権限の適切な行使に支障が生じることがないかという観点から、

それぞれ十分な検討が必要である。その検討に当たっては、都道府県と市町村、あるいは、地方公共団体の規模の大小により、いずれのあり方がふさわしいのかといった観点にも留意する必要がある」と述べられており、さらに、「住民の縮図としてふさわしい議員の構成」として、「地方議会の現実の議員構成については、サラリーマンや女性が少ないなど、「住民の縮図としてふさわしい構成」になっていないとの指摘がある。真の意味での住民自治の確立のためには、多様な層の幅広い住民が議員として活動できるようにするための環境整備が必要であり、労働法制（休暇制度・休職制度・復職制度）について、住民の政治参加を促進する観点から、今後、国民的な論議が幅広く行われることを期待する」とされているところであり、留意する必要がある。

2) 調査検討の経過

特別委員会では、以上、「1) 調査事項」で調査確認した内容を踏まえ、委員会での議員定数の適正な在り方を調査検討した。

① 本市人口（面積）の推移

本市人口（面積）の推移は【資料3】のとおりである。

平成18年4月には57,306人であった人口は、10年後の平成28年4月には50,897人となり、減少傾向である。これに比例して、有権者数も減少している。

また、市域の面積は現在136.39km²である。面積による議員定数については、行政効率の観点と、広大な市域の場合の議員の情報収集手段及び移動の側面から十分検討する余地はあるが、本市の市域の場合、面積自体が議員定数の適正な在り方を検討する上で、他の要因以上の大きな要因とはなり難いと思慮される。

② 行政区域・学区等

本市の現在の行政区域は24、小学校区は18、中学校区は9、また、公民館は21公民館である。（行政区域別人口は【資料4】）

それぞれの数と議員定数を比較対照検討し、1区域につき1人との考え方は可能であるが、地域・地区によって人口に違いがあり妥当性に欠け、選挙区制を採用していないことから地区数と議員数に相関がないと思慮される。仮に選挙区制を採用した場合、1票の格差の問題が生じる。

③ 本市の現状及び課題・将来の予測及び展望の観点

笠岡市議会基本条例第25条及び第26条では、議員定数や報酬について、「議員定数の見直しに当たっては、市政の現状及び課題、将来の予測及び展望を考慮しなければならない。」と規定している。

一般的に、議員定数削減の意見は、予算の削減面や、他市が削減しているから本市も削減するべきだ、他市より多いといった点から提唱されることが多いことを鑑み、そうではなくて、市政の現状及び課題並びに将来の予測及び展望に立って、市民の代表たる議員数を検討し改正すべきであるというのが条文の意図である。

そこで、本市の現状として、人口の伸びや県南の中核都市としての位置づけ、また、本市に横たわるさまざまな課題とそれらを解決するための方針とその施策、そして、今後とも伸び行く笠岡市であるための、これからの本市の進展を見越した施策に思いを馳せ、その審査、チェック、監視機

能を果たしうる市議会、委員会、議員たる議員定数を想定する必要性もあると思慮される。

なお、市民アンケート及び議会報告会の活用も視野に入れて、議会による調査及び議案の審査に生かすことも可能であることから、これらも含めて総合的に検討する必要もある。

④ 常任委員会数と委員数の観点

議員定数を検討する上で、非常に重要な要因として常任委員会数と委員数がある。

これらは設定された議員数によって決まり、議員数によってその数におのずと制限されるからである。

委員会の権限と役割については、「2）調査事項⑤議会（委員会）や議員の権限と役割」に記述のとおりである。本市議会では委員会中心主義として、委員会への付託及びその審査結果を尊重している。本会議での審議の下審査的役割を担い、本会議での審査の効率化及び詳細な審議を委員会に委ねており、その委員会の数（所管の事務事業の範囲）及び所属委員数によって、議案の審査等に及ぼす影響は大きい。

なお、本市議会での本会議、常任委員会等の開催状況は【資料5】のとおりである。

また、委員会として討議できる人数の多少（委員の数）によっては、調査及び審議に多大な影響がある。多すぎる場合は結論が出にくく、少なすぎる場合は結論に偏りを生じるおそれがある。一般に議論には6～8人が適しているとされており、このことから、『委員会数×委員数』によって議員定数が導かれる。

現在の本市議会の常任委員会数は3（総務文教(8)、環境福祉(7)、建設産業(7)）、委員数は1委員会約7人である。

以前は、総務文教(7)、民生水道(7)、建設(6)、産業(6)の4常任委員会で構成していたが、各常任委員会での審査内容による偏り、また平成14年3月の議員定数削減を契機として、更には常任委員会維持のためには委員会構成は6人から7人が必要などの理由により、平成14年6月から常任委員会を3とし、現在の委員会構成にした経緯がある。

以上から、議員定数は、 $3 \text{委員会} \times 6 \cdot 7 \cdot 8 \text{委員} = 18 \cdot 21 \cdot 24$ 人、すなわち、18から24人の範囲となる。

常任委員会ごとに委員数が同数である必要はなく、1人議員の複数常任委員会所属等、議員定数の動向と整合を取り慎重に見極めて、さらに議論を深める必要がある。

⑤ 議員選挙における立候補者数等からの視点

近年の市議会議員選挙における立候補者の推移は下表のとおりである。

執行年月日	立候補者数	投票率	当選者のうち		次点得票数
			最多得票数	最小得票数	
H16.4.18	26	73.50	1,780	972	861
H20.4.20	25	67.23	1,886	874	530.340
H24.4.15	24	68.70	1,854	793	718
H28.4.15	26	66.53	1,695	794	780.141

立候補者が少なく無投票となることを危惧し、議員定数を見直す議論があるので調査検討項目とした。結果として、議員定数の適正な在り方は立候補者数とは何ら関係ないとの意見により検討を終結した。

⑥ 議員選挙における立候補者の年齢・性別からの視点

近年の市議会議員選挙における立候補者の推移は下表のとおりである。

執行年月日	立候補者数	年齢構成						男女構成	
		20代	30代	40代	50代	60代	70以上	男	女
H16.4.18	26	1	—	3	11	10	1	22	4
H20.4.20	25	—	1	2	13	8	1	22	3
H24.4.15	24	—	2	1	6	11	4	21	3
H28.4.17	26	—	1	3	6	10	6	22	4

年齢・性別が偏っていて「住民の縮図」としてふさわしい構成になっていないと考えられるため、調査検討項目とした。

結果として、議員の多様な層の幅広い住民が議員のなり手となるよう、労働法制のあり方など環境整備に関する制度改正について、地方自治法第99条にもとづき国の関係機関へ意見書を提出することを望むこととした。

⑦ 議員定数と予算経費によるアプローチ

議員定数と報酬、の相関による決算総額の推移は次表のとおりである。

一般的に、予算総額に占める議会費の割合は1%程度が多いとされている。

本市議会でも、概ね1%前後で推移している。(決算ベース)

(単位：千円)

平成 年度	一般会計 決算額 (A)	議会費 (議員 報酬等以外)	議員報酬・ 期末手当	計 (B)	議会費 の割合 (B/A)
平成 22 年度	22,129,509	77,123	184,051	261,174	0.012
平成 23 年度	21,972,110	81,064	270,371	351,435	0.016
平成 24 年度	21,403,340	78,099	215,485	293,584	0.014
平成 25 年度	22,116,763	74,543	208,149	282,692	0.013
平成 26 年度	22,284,749	72,322	209,150	281,472	0.013
平成 27 年度	23,301,712	71,665	221,233	292,898	0.013

注) 議会費合計には、議場・委員会室の改修費等、経常経費以外の経費（総務費財産管理費分）を含めない。

議員定数を削減せよとの論調は、行財政改革、特に経費削減の側面から提唱されることが多い。

しかし、全予算に占める議会費の割合は表のとおりであり、議員定数を削減することで、予算の大部分を占める他の経費の監視、チェック機能が低下するとすれば、問題である。議員定数を経費削減の観点から検討する場合には留意する必要がある。

⑧ 標準的な議員定数計算式について

《近隣市の研究による標準的な議員定数計算式》

- (1) 議員定数は、人口、人口の二乗、面積で 81.8%が決まる。
- (2) 議員定数は、人口が多くなれば多くなる。
- (3) しかし、大きくなる程度はだんだん小さくなる。
- (4) 議員定数は、市域面積が大きくなるほど多くなる。

すなわち、
標準的な議員定数計算式 = 14.78
+ $0.0846 \times (\text{人口 (千人)})$
- $0.0000655 \times (\text{人口 (千人)})^2$
+ $0.0061 \times (\text{面積 (km}^2\text{)})$
自由度修正済み決定係数 = 0.818

※全国市議会議長会研究フォーラム

「関西学院大学 林 宣嗣教授の標準的な議員定数の計算式」出典

上記による本市（人口50,418人 面積136.39k㎡）の試算結果は、19.7人である。

標準的な定数計算式は、全国の市議会の議員定数と人口及び面積をプロットし得られる数値曲線を数学的に表したものであり、これによって全国の81.8%の市議会の議員定数が説明できるとされる。このため、計算式で得られる数値より多い場合、少ない場合には、その理由を説明する必要があるとされている。

この計算式は適正な議員定数を求めるものではなく、平均値を求める計算式であると理解し、参考とすることとした。

なお、この計算式を用いて試算した近隣の市及び議会改革先進市議会の状況は、下表のとおりである。

市名	人口(人)	面積k㎡	議員定数①	計算結果②	差(①-②)
笠岡市	49,656	136.39	22	19.7	2.3
岡山市	721,170	789.96	46	46.5	-0.5
倉敷市	477,660	355.63	43	42.4	-0.6
玉野市	60,065	103.58	20	20.3	-0.3
総社市	67,059	211.90	24	21.5	2.5
備前市	34,606	258.17	16	19.2	-3.2

注) 人口＝平成28年11月1日現在(岡山県HP)

県外人口＝平成28年11月1日現在(住民基本台帳)

県内定数＝平成28年4月1日

《※総社市は平成29年10月から議員定数22名の予定》

3) 論点の整理

これまで述べてきた事柄を踏まえ、議員定数の適正な在り方を検討するための論点を次のとおり整理した。

1 議会(委員会)の権限・機能から見た定数

- 1) 地方分権時代における議会・委員会、議員のあるべき姿の観点
- 2) 行政監視機能強化の観点
- 3) 委員会審査充実の観点(委員会数及び委員数)

2 人口・面積規模等による定数

- 1) 人口＝類似団体との比較
- 2) 面積＝地理的条件を含めた行政効率の観点
- 3) 行政区・学区の観点

- 3 本市の現状及び課題並びに将来の予測及び展望の観点による定数
 - 1) 人口・予算規模等の推移
 - 2) 本市の将来像
 - 3) 議員選挙における立候補者数
 - 4) 立候補者数と年齢別数

- 4 予算と定数
 - 1) 財政状況，行財政改革の観点

- 5 市民意見と定数
 - 1) 市民意見の観点

4) 議員定数の適正な在り方

《検討状況》

論点に基づき、適正な議員定数を、

- ① 現状維持の22人
 - ② 2人削減の20人
 - ③ 3, 4人削減の18人～19人
- 以上3案に絞り検討した。

1 議会（委員会）の権限・機能から見た定数

- ・代議制民主主義の本来のありようからすれば、議会の構成は、市民の縮図であることが望ましい。男女構成・年齢構成等は、定数問題では解決されないが、十分配慮する必要がある。
- ・様々な政策等について「合議し決定する」という機能から考えれば、可能な限り、市民の多様な意見が反映される必要がある。意見の代表者が少なくなれば、それだけ少数意見が排除される。したがって、可能な限り議員定数は多くあるべきだ。
- ・「監視」「チェック機能」についても同様ではないか。議員の人数の削減は、それだけ、議会の力の減少になるととらえるべきだ。
- ・実質的な審議が「委員会」で行われている現状からすれば、1つの委員会の人数をどうするのも重要と思われる。委員会の中での多様な意見の存在と活発な議論を促進する人数が必要と考える。現状維持が望ましい。
- ・地方政府として、議員の政策立案能力向上が求められているが、議会発議の数や内容から判断しても定数削減の声が出るのは当然。政策形成サイクルを機能させ政策議論を深めることや、議会の見える化など議会改革を急がなければならない。
- ・監視機能強化や審査充実について、議員の数が多いほど様々な観点でチェックできるというメリットがある。しかし、委員それぞれが勉強した上でのものであり、質の向上がなければ議員の数が多くてもメリットとならないのではないか。
- ・昨今、議員定数の減が著しく、議会機能権限強化の観点からもこれ以上の減は好ましくない、よって現状維持とすべきである。
- ・委員会の権限、機能
自治法では、議会において、①議決権、②選挙権、③検査権、④監査請求権、⑤意見表明権、⑥罷免権、⑦調査権、⑧請願受理権、⑨懲罰権、⑩決定権、⑪同意権、⑫承認権、⑬諮問意見提出権、⑭報告受理権、⑮会議規則制定権

で、選挙権、請願受理権、報告受理権を除く権限は、いずれも議決を前提としている。

最近では、行財政需要の増加に伴って、地方公共団体の事務が、広範多岐にわたり、数多くの事件を限られた会期内に、迅速に処理することは困難である。即ち、条例制定権、予算の審議権、行政監督権の広範な権限を持つ議会の負担が重いことに加え、議会の審議も専門的な知識が要求されているので、素人の集団合議制でなく、ある程度の専門家による特定の専門分野を担当する会議体が必要である。このため、議会の議決前に議会の内部機関として、議会において選任された専門知識を持つ特定の委員で構成される合議制機関として設置し、これに議会内部での第1次的審査をさせることにより、それぞれの立場において専門化、高度化、複雑化及び細分化された事件について、自由に討議を行い議会の審議を一層慎重にし、これによって能率的、総合的及び合理的運営を目的とし、委員会を設置している。(注：地方議会実務講座より抜粋)

・今後の委員会機能に求められるもの

笠岡市の今までの委員会機能は、付託された案件を事務的に処理することが多かったため、委員会主導と言いながら、専門家としての機能はやや少ないように思える。

しかし、最近の社会保障に関わる福祉分野の複雑さや、最近の案件である水道料金や、救急艇、市民病院等については、専門的分野で解析、調査、検証の必要性が生まれており、事務量も肥大化している。また、市民の相談窓口としての委員会機能も必要性が出ている。今後は、委員会内においても、分担作業が必要になってきそうである。

・権限、機能から見た定数

現在、総務文教で8人、環境福祉、建設産業で7人である。専門書では、議会という公共空間において、知識を持ち意識して討議に加わる形式を尊重するならば、委員長を除き、少なくとも6~7人(委員長を含め7~8人)は必要とされる。と書かれている。この点においては、現状で良いと考えられる。

・議員の質も見ていくと多ければ機能するというものではないと考える。

議会機能の観点で行けば、数ではなくより充実した研修やそれを支える費用のバックアップを強化した方が良いと考える。よって定数と議会機能は現段階ではあまり重要視しない。ただ、議会及び、委員会運営上の観点で行けば最低、3常任委員会18人は現段階では必要と考える。

・議会・委員会・議員のあるべき姿として、行政の監視・チェック機能の充実は必須であります。何としても、各議員の質を向上させなければ成らな

い。

- ・地域づくりは地域の手で進める時代となっており、各地域でもまちづくり協議会が機能してきており、議員の存在感が薄らいで来ております。又地域づくり一括交付金制度も始まり、市民が行政に参加する機会が増えてきている。
- ・各委員会構成は6～8名が必要とされており必要に応じ、各常任委員会で在席し、重複可能とされている。定数削減でも対応が可能と考える。
- ・議員となる人間の多様性の確保、様々な意見を持った人間の集まりであり、議会は定数が多いほうが良いとの意見もあるが、議員の質の向上が必要と考える。
- ・議員定数削減に伴う議会力低下等、課題解決に向けた取り組みが必要と考える。今以上に議員間討議、会派間の在り方が問われる。
- ・委員会定数は、一委員会が複数（例：教育民生委員会）の項目で実施することが出来ののではないか。
- ・議員定数によって委員会委員数は考えられる。又、1人の議員が1委員会に限らず委員会を兼ねることも出来る。

2 人口・面積規模等による定数

- ・人口の減少等は考慮しなければならないが、平成24年に定数削減を行っており、さらに動向を見ずして検討すればよいのではないか。
- ・本市は島嶼部を抱えていることを考慮しなければならない。面積・人口において、単純に他自治体と比較するには慎重になるべきである。
- ・人口減少推移と将来推計を見据えると、18人が適正ではないか。
- ・近隣市において、玉野市のように、6万人で議員20人という例はあるが、類似団体からして平均的な定数であるといえよう。また、面積においては、島しょ部という特殊な点を考えたら、現在の22人は決して多いとは言えない。

別の観点ではあるが、井原市、浅口市の定数より同数、あるいは少なくなった場合、そちらへの影響も考慮する必要があると考える。

しかしながら、将来人口が4万人に近くなれば、現在の井原市程度、あるいは18～19人という定数を設定する必要があると考える。

- ・今後、統計上、人口が増える見込みがない中、議員定数の見直しは必然的に起こると考えます。議員のなり手や若手の輩出等考えると定数削減はその可能性を狭めてしまいかねないのでその点の考慮も必要だと考える。
しかし、いかなる理由があろうと人口減少のまちに所属する我々地方議員は人口の観点で行けば一定の削減はやむを得ないのか。

- ・笠岡市の地形・人口規模を勘案する中で、本市の場合離島等、他市と比較出来ない部分が有りますが議員定数は18～20名が良いと考える。
- ・人口・面積規模など他市と比較した場合、18～20名がベストである。
- ・人口減少している本市では現状の22人より減にする。

3 本市の現状及び課題・将来の予測及び展望の観点による定数

- ・長期的には、人口減少はやむを得ないと考えれば議員定数の削減もやむを得ないが、今回かどうかは別である。
- ・むしろ、あらたな総合計画の策定と実践を議会としても積極的にとらえるならば、「削減ありき」ではないと考える。
- ・市議会議員選挙における投票率の低下、さらには年代別の投票率から最も身近な基礎自治体であるにも関わらず、市民の関心の低下が推察される。みずから身を切る意味でも定数削減するべきであり18人が適正ではないか。
- ・現状は、住民の縮図としてふさわしい議員の構成とは言い難い。若者や女性・サラリーマンなど幅広い市民が議員として活動できるような環境整備が重要である。報酬や各種法制度の見直しが必要であるが、定数維持・削減どちらになっても構成比率は直接関係ないように思う。
- ・笠岡市では、高齢化が進み、少子化問題と合わせて社会保障を中心に多くの課題が山積している。
その解決策の1つとして、「まちづくり協議会」があるが、現在の状況では、その課題解決を議論するまでに至っていない。このシステムが軌道に乗れば議員定数削減に早く向かうことができるが、機能するまでには最低5年はかかるであろう。この点においても、今期削減は難しいと思われる。
- ・将来人口規模予測など勘案した中で、今後この地形・人口減少を考慮し、18名がベスト
- ・市民からの声として議員定数削減を望む声が多い中、議員自ら身を「切る」改革が必要であり、18名がベスト・少なくとも20名が適正である。
- ・2に同じ（本市の産業、人口増は現状では考えられない）

4 予算と定数

- ・経費的な側面は重要だが、現状の議員定数が財政を圧迫しているとは思えない。議員を削減して、議員報酬増額などはありえない。
- ・議会の力が低下し、予算等に対するチェック機能が衰え、ムダ使いが呼応したら、その方が市民的損失が多きいのではないか。
- ・予算規模においては、一般会計220億円の市において、議員定数は24

人前後と言われている。笠岡市は、適正と思われる。

- ・ 議会予算削減は避けられないという考えを前提としますと、その多くを占める議員報酬に関しては、議員の生活を維持するための報酬では無いと認識しているので意見をすべきではないと考えますが、敢えて客観的意見として子育て世代議員は生活の面で議員活動専属は厳しい。また、引退後のことも考慮すると立候補すら非現実的な選択とまで言わざるを得ない。そういった個々の背景を鑑みるに、議会予算を絞るには定数削減ということに繋がってしまう。
- ・ 定数減18～19人にした場合、議員立候補者の若い人の環境（財政的な）整備のため報酬を現状より増加させなければならない、またICT化（ペーパーレス化）を進める必要がある。

5 市民意見と定数

- ・ 市民の意見は大変重要だと思う。しかし、定数問題について冷静かつ論理的な議論になるかどうか不明である。地方自治や民主主義のありようを含めた議論になじむ議論は、議会がリードしなければならない。
- ・ 市民に議会を身近に感じていただく「議会改革」もこれからであり、それも実行しないで、定数削減は、デメリットの方が大きいのではないか。
- ・ 市民意見においては、「これまで実施されてきた議会調査において、有権者の多くが地方議会の規模は大きすぎると考え、議員報酬は高すぎるという見方をしている。そうした、住民感情に考慮し、議会規模を小さくする議会が増えている。ただ、定数と報酬に限っては、住民の要求には加減が見られない。」と言われている。

議会は、本来機能していればいるほど市民に支障を来たさないようにする機関である。いわば「転ばぬ先の杖」でなくてはならない。しかし、そうなればなるほど、市民に議会の存在が分からなくなる。頑張るほど、市民は必要性を感じない訳である。

この議会改革において、議会の可視化を進めている。委員会の放映による可視化を行う事で、委員会での議論を理解してもらえ、議会の存在が理解出来ると考えている。

議会は、それを行った上での市民意見でなくては、あまり意味が無いと考えられる。（注：地方議会実務講座より抜粋）

- ・ 市長公約の中でも、軽視できない大きな声だと認識している。今後、いくら減らしても議員定数削減の声は一定数無くなりほししないと想像がつく。そういった意味で一定の定数に対する増減の規準を市民の理解の下、外部審議会でも作って議員定数設定、条例化するのも将来の議会人にとって必

要かもと考える。そうしなければ、市民のための議会維持が、人気取りの政治家の政争の具とされかねない。

- 市民側の大抵の意見は定数減の声が大である。人口減少の現状の中である。

《意見の取りまとめ》

○ 22人が適正である。

人口減少はやむを得ないと考えた場合、議員定数の削減もやむを得ないと思うが、今回かどうかは別である。

○ 22人が適正である。

人口の減少等は考慮しなければならないが、平成24年に定数削減を行っており、動向を見据えて検討すればよい。

○ 22人が適正である。

予算規模において、一般会計220億円規模の市において議員定数は24人前後と言われていることから、適正と考える。

○ 19人が適正である。

定数減とする場合、議員立候補者の若い人の環境整備を進めるために議員報酬を現状より増加させる必要があり、またICT化（ペーパーレス化）による業務の効率化も図る必要がある。

○ 18人が適正である。

市議会議員選挙における投票率の低下や年代別の投票率から市民の関心の低さが推察される、このことからみずから身を切る意味でも定数削減すべきであり、18人が適正と考える。

○ 18人～20人が適正である。

人口・面積規模など他市と比較した場合には、2人～4人削減がベストである。

(2) 議員報酬の適正な在り方について

1) 調査事項

① 歴史的経過

現在の議員報酬月額は次のとおりである。

笠岡市 議員月額 420,000 円 (定数22人)

平成5年4月1日には、笠岡市の議員報酬月額は400,000円(定数26)とされた。

その後、平成7年に、特別職報酬等審議会(以下「報酬審」という。)が開催され、議員報酬月額は420,000円(定数26)とされた。

その後今日まで、報酬審は1度も開催されていない。

議員報酬の推移は、下記のとおりである。

区分	H1.4.1 改定	H3.4.1 改定	H5.4.1 改定	H7.4.1 改定
議長	440,000	470,000	500,000	520,000
副議長	385,000	410,000	440,000	460,000
議員	350,000	375,000	400,000	420,000

② 他市議会の議員報酬の実態と近年の状況

全国市議会議長会による議員報酬の状況は以下のとおりである。

全国812市の市議会議員の平均報酬月額は、41万4千円である。

本市と類似の人口段階別5～10万人未満の市270市の議員報酬月額の平均額は、38万2千8百円である。また、同270市の中で、最高は月額61万6千円、最低は月額22万2千円である。

岡山県下の市議会議員の状況は下表のとおりである。

(単位：人，k m²，円)

市名	議員定数	人口 (注1)	面積	報酬月額(注2)		
				議長	副議長	議員
岡山市	46	721,097	789.95	850,000	770,000	710,000
倉敷市	43	477,268	355.63	780,000	720,000	670,000
津山市	28	102,021	506.33	555,000	515,000	465,000
玉野市	20	59,391	103.58	535,000	475,000	450,000
笠岡市	22	48,792	136.39	520,000	460,000	420,000
井原市	20	40,329	243.54	455,000	380,000	350,000
総社市	24	67,341	211.90	500,000	440,000	400,000
高梁市	18	31,046	546.99	425,000	357,000	342,000
新見市	18	29,569	793.29	425,000	355,000	330,000
備前市	16	33,981	258.14	455,000	385,000	355,000
瀬戸内市	20	36,452	125.45	450,000	380,000	350,000
赤磐市	18	42,935	209.36	455,000	380,000	350,000
真庭市	24	44,795	828.53	450,000	400,000	300,000
美作市	18	27,022	429.29	410,000	345,000	320,000
浅口市	18	33,723	66.46	450,000	380,000	350,000

注) 1.岡山県毎月流動人口調査(岡山県：平成29年9月1日現在)

2.全国市議会議長会調(平成28年12月31日現在)

なお、報酬以外に、個人視察費(議員個人で視察した場合の費用一人7万円)の支給状況を見ると、15市の内、支給している市は2市(玉野市、笠岡市)のみである。

費用弁償はすでに廃止されている。本市では一切支給されていない。

③ 議員報酬の規定

議員報酬(及び費用弁償並びに期末手当)については、地方自治法第203条に規定がある。また、笠岡市議会議員の議員報酬及び費用弁償に関する条例により、議長 月額52万円 副議長月額46万円 議員 月額42万円の、議員報酬の規定があるほか、費用弁償(旅費)及び期末手当が規定されている。

④ 本市議会での議員報酬についての議論

議員報酬については、市長が議員報酬の額、並びに市長及び副市長の給料の額について諮問するために設置する第三者機関である報酬審による答

申結果を尊重する立場がある。自らの報酬を自ら決定する（議員報酬条例改正案の可否を決する）のではなく、第三者に委ねようというスタンスである。

しかしながら昨今、議会の活性化や議会改革の進展ともあいまって、議会や委員会の在り方を見つめなおすとともに、選挙によって選ばれた市民の代表たる議員が、その報酬額の適正な在り方を検討する動きが広がっている。

本市議会では、先にも述べたとおり、議会報告会等において市民から議員報酬に関する質疑がなされたり、検討を求める要望がなされたりすることが起きてきた。

過去の経緯で見ると、議員は、戦前は名誉職であったため無報酬であった。現在は名誉職でもなければボランティアでもない。このことは、地方自治法で議員に議員報酬を支給しなければならないと規定されていることから明らかである。昨今の地域主権改革により市の事務は高度・専門化し議員の責任と役割はますます大きくなっている。

この高度・専門化する行政を監視するためには、名誉職としての議員ではなく、専門家としての議員が必要となっている。

議員には誰もがなれるように公職選挙法で保障されている。そのためには、議員になった後も議員報酬で、ある程度の生活ができるようにしなければ年金者か自営業者など経済的に心配のない人だけしか議員になることができなくなる。議員報酬だけで生活をしている議員もいるが、落選をしたら、その後の生活保障は一切ない。

かつて、議員在職12年以上の者に年金が支給される議員年金制度があったが、この制度も平成23年に廃止された。議員に優秀な人材を求めるのであれば、ある程度の議員報酬は必要と考える。

平成23年の全国810市（特別区を含む。）の議員報酬の平均月額41万8千円であり、笠岡市議会の議員報酬月額42万円は、県内でも岡山、倉敷、津山、玉野、笠岡市の順となっており、決して高くはない。議員報酬の削減を行うよりも、行政の無駄を指摘したり、民間委託を推進したりすることにより、はるかに多額の経費削減が期待できる。

以上のことから、現在の議員報酬を引き下げるべきではないと考える。

2) 調査検討の経過

特別委員会では、以上、「1) 調査事項」で調査確認した内容を踏まえ、本市議会での議員報酬の適正な在り方を調査検討した。

① 他との比較

人口規模類似市議会

全国の市議会のうち、人口規模が本市と類似(49,000人以上69,000人未満)市を抽出し、議長、副議長、議員の報酬月額、期末手当、加算率、議員定数を確認した。

【資料6】

これらの市の議員の平均報酬月額は372,000円、議員定数19.86人である。(本市を除く14市)

逆に、議員報酬月額39万5千円から42万円の市の状況は【資料7】のとおりであった。

本市議会議員の報酬は、年額で下表のとおりである。

(単位：円)

区分	年額報酬	6月期末手当	12月期末手当	合計
議長	6,240,000	986,700	1,106,300	8,333,000
副議長	5,520,000	872,850	978,650	7,371,500
議員	5,040,000	796,950	893,550	6,730,500
委員長	—	—	—	—

※平成28年度実績(基本計算によるもの)

② 支払い形態

1) 福島県矢祭町の事例(日当制)

福島県矢祭町(人口6,184人世帯数2,089世帯H27.5.1現在)では、平成18年に議員定数を18名から10名に削減(当時報酬月額議長30万円副議長22万7千円議員20万8千円)した。

平成20年3月から、議員報酬月額を日当3万円とした。(期末手当廃止、政務活動費、費用弁償なし。本議会と委員会、全員協議会や行政視察などに限定(公式行事出席は除く)。自宅での調査や研究、準備、住民

との話し合いや研修等も対象外) その積算根拠は、管理職 1 人当たり年間平均人件費＝給料・各種手当・共済負担金・退職手当負担金等含め約 1,056 万 6 千円÷平均出勤日数 236 (8 時間労働) =44,800 円×議員 7 割相当=31,300≒30,000 円とした。

2) 熊本県五木村の事例 (成果主義)

熊本県五木村((人口 1,205 人 世帯数 520 世帯 H27.4.30 現在)では、平成 22 年、議長が選ぶ一般村民が村議の活動を査定し報酬を決める議員評価制度を導入、評価委員 (4 人) が議員質問回数や内容などを基準に 5 段階で評価。報酬月額 2 万 1 千 3 百円のうち 2 割を差を付けて配分する成果主義を採用した。

平成 24 年 1 2 月、評価が困難で、評価委員の引き受け手がなく、廃止されている。

3) 長崎県小値賀町の事例 (年齢別支給制度)

長崎県小値賀町 ((人口 2,511 人 世帯数 1,274 世帯 H29.9.30 現在)では、議員の高齢化から、まちづくりにおいては若い視点が必要とことから、若手議員の立候補を促す狙いから、「50 歳以下に限り 30 万円に引き上げる新しい条例案」を可決した。

これに伴い、月額 18 万円の報酬に対して 50 歳以下は 30 万円として年齢別支給制度を採用した。

③ 議員定数と報酬の相関による議会費総額からのアプローチ

先にも調査し述べたように、本市の予算額に占める議会費の割合は概ね 1% である。

当初予算ベースによる議会費の推移と内訳は次表のとおりである。

議員定数を削減して議員報酬を増額しても、議会費は一定で変わらないとの意見があったことから、議会費総額等について次表により確認した。

(単位：千円，%)

区 分	総 額 ①	議 会 費②	割合 (②÷①)
平成25年度	20,975,370	289,950	1.38%
平成26年度	21,477,530	290,310	1.35%
平成27年度	22,615,010	296,390	1.31%
平成28年度	21,555,990	271,780	1.26%
平成29年度	22,655,690	268,670	1.18%
	報酬	112,560	—
	賃金	1,572	—
	給料	25,465	—
	職員手当等	50,800	—
	共済費	52,075	—
	報償費	87	—
	旅費	6,656	—
	交際費	780	—
	需用費	2,022	—
	役務費	55	—
	委託料	3,307	—
	使用料及び賃借料	504	—
	備品購入費	71	—
	負担金，補助及び交付金	12,716	—

3) 議員報酬の適正な在り方の検討状況

以上の調査事項を踏まえつつ、議員報酬の適正な在り方について、調査事項に関連して検討を重ねた。

① 報酬に対する考え方

- ・現在の議員報酬が、議員に立候補する人にとって、今の職を投げ打ってまでできる額であるかどうかだ。年金制度は廃止された。他に職業がなければ国民健康保険に加入し保険料も支払わなければならない。月額42万円というが、税金等差し引かれて手元に残る額がいくらになるか。その辺りを説明すれば、現在の報酬額に理解を示す市民は多いと認識している。
- ・単純に報酬額の多寡を言うのではなく、実際選挙に打って出て市政に携わり笠岡市のために頑張っていると思える、思わせる額になっているかどうか。
- ・本市の報酬額が他市を上回っていたり平均を超えていたりする場合に、その理由を明らかにして説明責任を果たす必要がある。これが説明できなければ、多いのではないかとの批判はなくなる。本市議会が行政に対しどのように政策提言し、条例を制定し、予算を審議し、決算を認定して、本市のために利益を及ぼしてきたかを示さなければ、報酬についての説明責任と理解は得られない。
- ・現在の議員の活動に見合った報酬であるかどうかの説明責任が果たせるか、また、実際に報酬に見合う活動になっているかを説明すべきであるとの考え方と、これから選挙に出て議員として活動しようとする場合の報酬を考えるのでは、報酬に対する見方が変わる。
- ・議員はそれぞれ地元の課題に取り組み頑張っている。この表に見えない活動、費やす時間は計り知れない。市内を巡るガソリン代もかかるが活動費としての保障はない。市職員で賄えば相当の経費もかかるであろう仕事をこなしていると自負している。こうした積み重ねも議員活動としてきちんと評価されるべきだ。
- ・市民と直接話をする機会が多い。実際の報酬額を伝えている。金額に関して言えば、それが多いとの意見を聞かない。年金もない、4年に1度の選挙もある。しかし、議員の仕事とは「これだ」と明らかにされていないこと、議員によって活動の仕方が異なっていることが問題を難しく複雑にしている。本会議や委員会への最低限の出席が目に見えたとしても、それ以外の部分が一般的に見えない、計数化できない。

- ・平成12年4月に地方分権一括法が施行されて以来、地方議会の果たす役割と範囲が広くなり、業務量も増大してきている。ところが報酬については、仕事量や地方議会の置かれている現状から一向に変わっていない。仕事量に見合うものとなっていないため、この際検討すべきである。

② 議会費総額からのアプローチについて

- ・議員定数を削減し、その分、議員報酬を増額しても議会費は一定であり、報酬増による少数精鋭の議会運営が可能ではないかとの意見は、一見、非常に分かりやすい。しかし、定数削減によるチェック機能の低下に対し、議員が実際的に少数精鋭となる保障はなく、そもそも議員定数と報酬は本来個別にその適正な在り方を検討すべきである。
- ・県下他市の状況を見ても、議会費は総予算額の概ね1%程度となっているが、財政規模の大きい岡山市(0.4%)や倉敷市(0.5%)においては、到底1%に足らない。1%を議会費に充てるとして、その範囲内で定数や報酬の増減を考える必要はない。
- ・定数と報酬に相関関係があるか。定数現状維持の場合、2人又は4人削減の場合の報酬額はどうか。近隣市の状況において、定数を削減したからといって報酬を増額するという状況にはなっていない。議会力の低下を招かない検討が必要だ。
仮に定数を減らして報酬を増額するとしても、現在の社会環境から報酬増は一般的に受け入れ難いと思われる。市民の声を受け入れ報酬減に踏み込んだとき、負のスパイラルに陥る。
- ・定数現状維持と削減の案があるが、報酬額とはリンクしない。定数と報酬は別個の問題であり、議会予算総額一定のアプローチは考慮すべき必要がない。

③ 人口規模と報酬について

- ・一般的に人口規模の多い市ほど議員報酬が高額であるが、人口規模によって議員活動に違いが生じるのか。基本的には変わらないと考える。
- ・人口規模が大きい市は、予算・決算の量が違う。学校数や諸団体の数が違う。審議する量、内容が莫大なものになるという違いがある。

④ 笠岡市特別職報酬等審議会について

- ・過去から、議員報酬については、笠岡市特別職報酬等審議会にお任せすることになっているし、第三者に委ねた方が市民の理解を得られると考える。

- ・特別職報酬等審議会に委ねる考え方に反対ではないが、特別委員会で調査検討した、その結果報告を報酬審に伝えることが必要である。
- ・特別職報酬等審議会に委ねるといって、議員について何も分からない、知らない、実態を把握していない場合、審議のしようがない。議員自ら、活動内容について発信する必要がある。
- ・前回の特別職報酬等審議会が開催されてから長い期間が経過した。特別委員会（議会）として、報酬審議会を開催するよう要請すべきである。
- ・議員が自らの報酬を議論するのは市民感情から言って好ましいとは言えない。議員報酬決定の仕組みからいって、特別職報酬等審議会の答申を受け入れざるを得ない。
- ・特別委員会で調査検討するのは、その調査結果を特別職報酬等審議会の判断材料にしていきたいとの考えだ。

⑤ 現状維持の意見

- ・全国の人口同等規模の市と比べ、本市の議員報酬は少なくない。現状維持が適正で、増額する必要はない。
- ・8万円増の数的根拠が乏しい。現下の社会情勢にあつて、報酬増を考え訴えるならば、現在置かれている議員の社会的状況と法整備の必要性を訴えなければ、根拠に乏しい議論は受け入れられない。
- ・現状月額42万円は他市との比較において多くはないし、少なくもない。これを現状維持の根拠とする。

⑥ 増額の意見

- ・若い立候補者が出るためには、報酬は多い方が良い。
- ・本来議会の継続性というものを考えていく中で、年齢層が高く偏ってしまい、若い人がいないことは、今後の継続性の面においても好ましくない。だからこそ若者、女性が今後の議会において活躍するために報酬増額としての方策や制度設計を考えるべきである。
- ・議員報酬だけでやっている議員が何人か知らないが、42万円のうち固定資産税、市民税、保険料、その他引き去り等々、実質の手取りがいくらになるか。会社員でも夫の給料だけで賄えないから奥さんも働いている。議員も同じだ。議員活動に比して議員報酬が妥当かと問われれば、最低限と言わざるを得ない。
- ・年金世代、子育て世代、いろんな世代から議員になれる環境が必要であり、そうした意味からも現状の42万円は最低限である。

- これからの若い人たちが専業、職業としての議員として活躍してもらうためには、生活給的な側面を考慮しなければならないのは否めない。また、議員は年功序列ではないので何年やっても報酬は変わらない。まして、退職金や厚生年金もないのだから、生涯の職業、生涯収入としての観点から見れば、いま少し増額が必要ではないか。
- 議会というものには、若者も、女性も、年金受給者も含めて、各界各層から幅広く立候補できる条件と環境がなければならない。報酬がそうだ。地方の時代というのなら、議員がきちんと活動できる、生活給的な保障も含めて条件を整備する、そういう意味で少なくとも現状維持から50万円程度が必要だと考える。
- サラリーマンを辞めて、若しくは休職して、議員活動が出来るための労働整備や環境整備など、人生設計を含めた法整備が必要であり、国に対して、早急な意見書を提出すべきである。

6 まとめ

特別委員会での調査検討結果は、次のとおりである。

まず、地方分権の進展に伴い、地方公共団体のみならず、これまで以上に議会の担うべき役割や責任が増大している中、議員のなり手不足の深刻化や議会の存続が問われる危機的状況が喫緊の課題となっている。この要因として、特に若者・女性など、多様な層の幅広い住民が議員として生活出来る保障や休暇、復職出来る環境整備に係る労働法などの制度改正について、地方自治法第99条に基づき国等の関係機関へ意見書を提出することとした。

(資料8)

また、議員定数の適正な在り方については、論点を絞り、現状維持の22人、2人少ない20人、4人少ない18人の3案について検討した。

※特別委員会定数の結果（委員・会派による構成）

適正議員数	委員数	会派名（人数）
22名が適正	2人	笠栄会（3人）、日本共産党（2人）
20名が適正	3人	徳清会（6人）、公明党（2人）、改革21（2人）
18名が適正	2人	新政みらい（4人）、立真会（3人）

以上から、最終的な結論として議員定数20名となった。

次に、議員報酬の適正な在り方については、現状の状況と今後の多様な層の幅広い住民が議員として生活出来る面と、これに伴う労働環境整備と制度改正など国に対して意見書を提出することを論点に、報酬月額42万円、報酬月額45万円、報酬月額50万円の3案について検討した。

※特別委員会報酬の結果（委員・会派による構成）

適正議員数	委員数	会派名（人数）
42万円が適正	1人	日本共産党（2人）
45万円が適正	1人	立真会（3人）
50万円が適正	5人	徳清会（6人）、新政みらい（4人）、笠栄会（3人） 公明党（2人）、改革21（2人）

以上から、最終的に議員報酬は月額50万円が適正としての結論となった。（これに伴い、副議長54万円・議長60万円とした。）

なお、議員報酬については、特別委員会での調査検討とともに、笠岡市特別職報酬等審議会の開催を市長に要請し、審議すべきであるとの意見の一致があり、その旨報告し提案する。

7 終わりに

地方分権，地方主権改革により，市の事務は高度・専門化し，財源の確保に向けた自治体間競争がさらに起こり，議会の責任と役割はますます大きくなっていく状況の中で，議会が住民の負託に応え，その権能を十分に発揮していくことが必要であるとされている。

このような中で，現在，多くの自治体で議員定数を更に削減する動きがあるが，議員定数の削減が議会の執行部への監視機能を低下させ，かえって経費の増大を招くおそれがある。

このことも踏まえつつ，平成28年5月18日の特別委員会設置と9月定例会初日の全員協議会での取り組み項目として議員定数，報酬の議員間調査及び検討協議による会議を計11回に渡り特別委員会を開催し，議員定数等の適正な在り方について検討を重ねてきた。

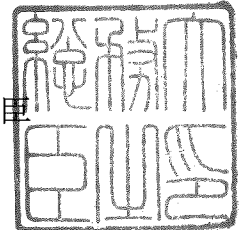
また，過去においても本報告書前段の歴史的経過において紹介したとおり，度重なる定数の検討，協議を実施してきており，定数削減のみに視点を当ててきたものである。しかしながら，地方分権に伴う議会の担う役割や責任の増大と，地方自治の70年を迎える今日，議員のなり手不足など議会の存続に関わる危機的状況など，喫緊の課題も加味する中で，議員の定数並びに報酬に視点を当てて，この度協議検討したものである。

本報告書によって，特別委員会での調査検討の資料や決定の過程を公開し報告書にまとめることで，議会の説明責任を果たす一助となることを期待する。

総行行第 57 号
総行市第 51 号
平成 23 年 5 月 2 日

各 都 道 府 県 知 事 殿

総 務 大 臣



地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）

地方自治法の一部を改正する法律（平成 23 年法律第 35 号。以下「改正法」という。）は、平成 23 年 5 月 2 日に公布され、下記第 6 に掲げる日から施行することとされました。

貴職におかれては、下記事項に留意の上、その円滑な施行に向け、格別の配慮をされるとともに、貴都道府県内の市町村に対してもこの旨周知願います。

なお、改正法の施行に伴い、地方自治法施行令（昭和 22 年政令第 16 号。以下「施行令」という。）についても、改正法の当該規定の施行の日（改正法の公布の日から起算して 3 月又は 1 年を超えない範囲内において政令で定める日）までに所要の改正を行うこととしており、施行令に係る留意事項については、別途通知する予定です。

なお、本通知は、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）第 245 条の 4 第 1 項に基づく技術的な助言であることを申し添えます。

記

第 1 議会制度の充実に関する事項

1 議員定数の上限数の制限の廃止に関する事項

地方公共団体の議会の議員の定数について、人口段階別の上限数に係る制限を廃止するものとされたこと。（改正前の地方自治法（以下「旧法」という。）第 90 条第 2 項及び第 91 条第 2 項等関係）

2 議決事件の範囲の拡大に関する事項

法定受託事務に係る事件についても、国の安全に関することその他の事由により議会の議決すべきものとするのが適当でないものとして政令で定めるものを除き、条例で議会の議決事件として定めることができるものとされたこと。（法第 96 条第 2 項関係）

第2 行政機関等の共同設置に関する事項

普通地方公共団体は、協議により規約を定め、共同して、議会の事務局若しくはその内部組織、行政機関、普通地方公共団体の長の内部組織、委員会若しくは委員の事務局若しくはその内部組織又は普通地方公共団体の議会の事務を補助する職員を置くことができるものとされたこと。（法第252条の7関係）

第3 全部事務組合等の廃止に関する事項

- 1 全部事務組合を廃止するものとされたこと。（旧法第3編第3章第4節関係）
- 2 役場事務組合を廃止するものとされたこと。（旧法第3編第3章第5節関係）
- 3 地方開発事業団を廃止するものとされたこと。（旧法第3編第5章関係）

第4 地方分権改革推進計画に基づく義務付けの廃止に関する事項

- 1 市町村の基本構想に関する規定を削除することとされたこと。（旧法第2条第4項関係）

なお、改正法の施行後も、法第96条第2項の規定に基づき、個々の市町村がその自主的な判断により、引き続き現行の基本構想について議会の議決を経て策定することは可能であること。
- 2 内部組織の設置及びその分掌する事務に関する条例を制定し又は改廃した場合について、総務大臣又は都道府県知事への届出を要しないものとされたこと。（旧法第158条第3項関係）
- 3 予算について、総務大臣又は都道府県知事への報告を要しないものとされたこと。（法第219条第2項関係）
- 4 決算について、総務大臣又は都道府県知事への報告を要しないものとされたこと。（法第233条第6項関係）
- 5 条例を制定し又は改廃した場合について、総務大臣又は都道府県知事への報告を要しないものとされたこと。（旧法第252条の17の11関係）
- 6 広域連合が広域計画を作成した場合について、当該広域計画の当該広域連合を組織する地方公共団体の長への送付、公表及び総務大臣又は都道府県知事への提出を要しないものとされたこと。（旧法第291条の7第3項関係）
- 7 財産区の財産又は公の施設を処分又は廃止する場合について、都道府県知事への同意を要する協議を要しないものとされたこと。（旧法第296条の5第2項関係）
- 8 財産区住民に対する不均一の課税又は使用料等の徴収をする場合について、都道府県知事への同意を要する協議を要しないものとされたこと。（旧法第296条の5第5項関係）

第5 直接請求に関する事項

- 1 直接請求の代表者の資格制限に関する事項

選挙権を有する者のうち公職選挙法（昭和25年法律第100号）第27条第1項の規定により選挙人名簿に表示をされている者、同法第28条の規定により選挙人名簿から抹消された者及び請求に係る普通地方公共団体の選挙管理委員会の委員又は職員である者は、直接請求の代表者となり、又は代表者であることができないものとされたこと。（法第74条第6項、第75条第5項、第76条第4項、第80条第4項、第81条第2項及び第86条第4項等関係）

なお、改正法の施行前は、投票を伴う直接請求の投票手続について、公職選挙法の準用により公務員は直接請求の代表者となることができないとされていたが、改正法の施行後は、投票手続においても、請求に係る普通地方公共団体の選挙管理委員会の委員又は職員である者を除き、公務員は直接請求の代表者となることができるものであること。

ただし、公務員の政治的行為の制限の観点から、一般職の国家公務員については、国家公務員法（昭和22年法律第120号）第102条及び人事院規則14-7（政治的行為）の規定、また、一般職の地方公務員については、地方公務員法（昭和25年法律第261号）第36条の規定に留意する必要があること。また、特別職の国家公務員及び特別職の地方公務員については、一般的にその政治的行為について制限がないが、その職務の遂行上政治的中立を要請される公務員については、特に法令上政治運動が制限されているものがあること。

また、改正法の施行後の直接請求の代表者の資格制限については、投票を伴う直接請求に限らず、投票を伴わない直接請求についても同様の取扱いとされたこと。

2 署名に関する罰則の追加に関する事項

直接請求の請求者の署名に関し、国若しくは地方公共団体の公務員、特定独立行政法人若しくは特定地方独立行政法人の役員若しくは職員又は沖縄振興開発金融公庫の役員若しくは職員が、その地位を利用して署名運動をしたときは、2年以下の禁錮又は30万円以下の罰金に処するものとされたこと。（法第74条の4第5項、第75条第5項、第76条第4項、第80条第4項、第81条第2項及び第86条第4項等関係）

第6 施行期日等

改正法は、公布の日から起算して3月を超えない範囲内において政令で定める日から施行するものとされたこと。ただし、第1の2に関する規定については公布の日から起算して1年を超えない範囲内において政令で定める日から施行するものとされたこと。（改正法附則第1条関係）

第7 改正法の経過措置に関する事項

- 1 改正後の法（以下「新法」という。）第74条第6項（新法第75条第5項、第76条第4項、第80条第4項、第81条第2項及び第86条第4項（これ

らの規定を新法第291条の6第1項において準用する場合を含む。)並びに第291条の6第1項及び第5項において準用する場合を含む。)の規定は、改正法の施行の際現に旧法第74条第1項、第75条第1項、第76条第1項、第80条第1項、第81条第1項及び第86条第1項(これらの規定を旧法第291条の6第1項において準用する場合を含む。)並びに第291条の6第2項の代表者である者については、適用しないものとされたこと(改正法附則第2条関係)。

- 2 改正法の施行の際現に設けられている全部事務組合、役場事務組合及び地方開発事業団については、なお従前の例によるものとされたこと(改正法附則第3条関係)。
- 3 改正法の施行前にした行為に対する罰則の適用については、なお従前の例によるものとされたこと(改正法附則第4条関係)。

地方議会制度改革のための地方議員の環境整備を求める意見書（案）

平成12年4月の地方分権一括法の施行から、地方公共団体の権限は拡大され、地方議会においても担うべき役割や責任が増大し、これまで以上に市政に対する監視及び評価、更には立法機能の強化が求められている。

これに伴い、地方においては本市を含め、各市議会においても様々な議会改革や監視機能の制度並びに立法機能の強化など地方分権のための取り組みを進めているところである。

しかしながら、地方自治70周年を迎えた現在、議員のなり手不足の深刻化が進んでおり、議会の存続が問われる危機的状況が喫緊の課題となっている。この要因として、若者世代が議員として生活する保障や、離職に伴う救済措置が無いことによる不安、更に議員として会社員が立候補し、活動出来る法整備や議員活動を行うための休暇制度、復職制度等に係る労働法、労働基準法、地方自治法などの法制度が未整備であることが考えられる。このことから、課題解決に向けた早急な対応が必要となる。

また、被選挙権についても選挙権を18歳以上として若年層に対する制度緩和を進めた点からも、同様に年齢を引き下げるべきであり、若者更に、女性など多様な層による幅広い住民が議員のなり手となるよう立候補制度を見直す必要がある。これに伴い、広く人材の確保を図る必要があることから、公職選挙法などの法改正による整備が必要である。

以上の問題点については、内閣総理大臣の諮問機関である地方制度調査会においても検討すべき重要な課題として認識されていることから、下記のとおり実現されるよう本市議会において強く求めるものである。

記

- 1 立候補に伴う休暇を保障する制度及び休職・復職制度等の制度の導入を行うこと。
また、公務員の立候補制限の緩和及び地方議会議員との兼職禁止の緩和を行うこと。
- 2 国民の幅広い政治参加や地方議会における人材を確保し、議員のなり手不足を解消するため、地方議会議員の厚生年金制度加入のための法整備あるいは退職金等の支給について検討すること。
- 3 正常な労働関係を前提とした労働者の公的活動との調和を図るため、休職・解雇による不利益取扱いの禁止を盛り込むなど、法整備を行うこと。
- 4 公職選挙法などの現行法において、公務員などの職員は在職のまま立候補出来ないこととなっている。このことから民間企業従事者も含め、復職が出来るなどの救済措置が行われるよう法整備を行うこと。

- 5 国民の幅広い政治参加や地方議会における人材確保の観点から、被選挙権においても18歳以上とし、若者・女性などの幅広い層が、議員となれる法整備を行うこと。

以上、地方自治法第99条により意見書を提出する。

平成 年 月 日

笠岡市議会議長 栗 尾 順 三

提出先

衆議院議長，参議院議長，内閣総理大臣，内閣官房長官，総務大臣，法務大臣，財務大臣，厚生労働大臣，経済産業大臣，内閣府特命担当大臣（地方創生規制改革担当），地元国会議員