

我が国地方議会の改革に向けた視座

— 議員定数と議員報酬から見た四つの議会像 —

爲我井 慎之介・増 田 正

**Local Assembly Reforms in Japan:
Four Ideal Types in terms of Number of Seats and Salaries**

Shinnosuke TAMEGAI, Tadashi MASUDA

要 旨

戦後日本の基礎自治体では、議会よりも首長の方が政治的に優位であり、それら不均衡の解消に向けて様々な議会改革が進められている。翻って、小規模自治体では、「議員のなり手不足」が近年深刻な課題として認識されている。そのような背景から、総務省の研究会は、小規模自治体に向けて二つの議会像（「集中専門型」と「多数参画型」）を提示した。

本稿では、「議員のなり手不足」が全自治体で顕在化し得る課題であるものと仮定し、それら議会像を規定する「議員定数」と「議員報酬」を軸として、現行市区町村議会の類型化を試みる。分析の結果、我々はそれらの議会を大きく四つの類型に分類した。市・区と町・村では、各変数の水準が対極的になっている傾向が観察された。

今後、現在の改革度と関連付けながら、将来的な制度のあり方を具体的に検討していきたい。

キーワード：二元代表制、地方議会、地方議会改革、議員定数、議員報酬

Summary

Local chief executives have been politically superior to local assemblies in basic municipalities in postwar Japan, and efforts for local assembly reforms are underway to eliminate the imbalance. In turn, the shortage of applicants for local assembly member has recently posed a serious issue for small local governments. Based on this background, a study group of The Ministry of Internal Affairs and Communications presented two ideal types of applicants to small

local governments: “intensive professional type” and “multiple participation type.”

Assuming that this shortage of applicants will become obvious as a common issue for all local governments, this paper categorizes the current municipal assemblies into four major groups based on “number of seats” and “salary” of local assembly members, which define the assembly image. The analysis results show the stark contrast between cities and villages regarding the levels of our variables.

We will concretely examine the future local assembly system in relationship to the current reform level.

Key words: dual representation system, local assembly, local assembly reform, number of local assembly members, salary of local assembly members

I 研究の目的

戦後日本の地方自治は、議会と首長による二元代表制の下で運営されている¹⁾。それらの統治機関は、議会が議事機関、首長が執行機関として各々の役割を担うことで、しばしば「車の両輪」にたとえられてきた。もっとも、我が国地方自治の二元代表制は、「住民が代表を選ぶ過程では大統領制的な手法を採りながら、自治体の運営過程では議会に首長の不信任議決権を与え、首長に議会解散権を与えるという議院内閣制的な手法を加味して」²⁾ おり、必ずしも大統領制と符合するものではない。

自治体の立法権（条例制定権）と行政権（執行権）はそれらの制度構造によって分離され、議会と首長の双方には、住民の直接選挙により政治的に正統性を付与された代表機関として常に一定の緊張関係が形成される。議会はまた、執行機関に対する監視機能を兼ね備えるものとされてきた。互いの機関が対立する二元代表制の基本構造において、議会には常に行政（執行機関）側を批評的・批判的にコントロールする立場が与えられてきたとも言える³⁾。

ところが、多くの自治体では議会運営の安定化を重視し、議会と首長が協調することによって、本来あるべき議会の「代表機能」や「政策立案機能」が相対的に弱くなるという構図が常態化している。特定の議員間の申し合わせや形式を重んじる運営方法もまた、議会の形骸化に拍車をかける側面があった。それに対して、特に地方分権化が進んだ1990年代以降、議員定数の自由化、議決事件の範囲の拡大、議員の議案提出要件の緩和など、地方議会に関する多くの制度改革が実施されてきた⁴⁾。

翻って、既に人口減少局面に転じている我が国には、例えば高知県大川村などのように、人口減少に伴い「議員のなり手不足」が深刻な地域が現に存在している。また、直近（2019年4月）

の統一地方選挙では、大都市地域の無投票当選事例が複数観察された。それらの状況を踏まえると、「議員のなり手不足」は今や自治体の共通課題になりつつあり、議会改革の重要なテーマの一つとして捉えることは可能であろう。

地方分権下の自治体では、市町村合併による規模の拡大や自治体そのものの自己決定権の拡大などにより、議会や議員に対して求められる役割や期待は格段に増加している。にもかかわらず、なぜ、議員のなり手が不足する事態が起こるのであるのか。その要因には、大きく①議会・議員の魅力の減退、②活動条件の貧弱性、③地域力の低下、④法制度の縛りなどが挙げられており⁵⁾、単純に論じ難い複雑な問題として捉えられる。

一方、地方分権改革と同時並行で進む行財政改革の考え方を基に、分権化以前の時期から連続して「議員定数」や「議員報酬」を削減する傾向が全国で観察されている。議員一人当たりの負担が増えたところで、それに見合う対価が得られなければ、議員を志向する人材は自ずと少なくなってしまうかもしれない。だとすれば、議会活動の源泉となる「議員定数」と「議員報酬」のあり方は重要である。

そこで、本稿では、総務省が設置した「町村議会のあり方に関する研究会」が2018年3月に提示した二つの議会像（「集中専門型」と「多数参画型」）を概観しつつ、両議会像を規定する基準のうち「議員定数」と「議員報酬」に焦点を当て、現行地方議会の類型化を試みる。その結果から、地方議会改革の将来展望に関して考察してみたい。

Ⅱ 先行研究

地方議会に関する研究はこれまでに多数存在するが、本稿で全てを記述しようとするならば紙幅に限りがある。そこで、ここでは、地方議会研究のうち「議会改革」に焦点を当てた近年の研究事例に留めて整理することにした。

先行研究を俯瞰すると、大きく三つの傾向があるように思われる。具体的には、①改革の現状に対する分析、②「議員定数」または「議員報酬」に対する考察、③改革の将来像に対する検討、などが挙げられる。

①の例として、井川（2014）は、地方分権下の地方議会に関する制度改革を「合理化」の観点から整理し、議員による条例案の提出状況を分析することで、地方分権改革と地方議会改革の関係性を論じている。増田（2016）は、北関東地方における議会改革の現状を明らかにするために既存の調査報告をレビューし、市議会会議録のテキストマイニングによって、北関東地方の主要市議会が改革には必ずしも積極的でない点を実証的に示した。加藤・木下（2018）においては、これまでの地方議会改革の現状を関連する先行研究から整理したうえで、改革を扱う組織形態と得られる成果の関係性を表す一覧表を提示し、推論を行った。それぞれ、方法は異なるものの、既存の先行研究や調査報告などから得た知見から着想を得て、定性的あるいは定量的に分

析を試みた研究と言えるであろう。

②の例として、丹羽（2007）は、市町村議会を念頭に置き、「議員定数」の削減という主張がなされるようになった歴史的経緯などについて詳述し、奈良県と大阪府の市町村における「議員定数」の状況とそれに関連する要因を具体的に検討している。土山（2014）は、京都市会に提出した自身の意見書や、議員に対する個別の聞き取り調査結果などを基に、「代表性」と「合議性」の機能を果たし得る「議員定数」の規模と、職責に相応する「議員報酬」のあり方などについて検討している。そして、合理性ある基準の明示や議会活動への信頼度の高まりが、「議員定数」や「議員報酬」に対する市民の理解を深める可能性を指摘した。伊藤（2016）はまた、2000年以降の市町村合併が本格化する前と一段落した後の違いに焦点を当て、合併市町村及び非合併市町村の「議員定数」や「議員報酬」の状況を計量的に相对比较している。その結果から、地方議会及び地方議員の「自己規律」と有権者の「参加意識」などの重要性を論じた。倉谷（2019）に関しては、新たな議会の形が現れる可能性を踏まえて、地方議会議員の報酬、手当、政務活動費等の待遇の現況を詳らかにまとめた最新の研究である。それらの論考は、「行財政改革」と「市町村合併」が「議員定数」と「議員報酬」のあり方に影響を与える中心的要因になり得る点を示唆していた。

③の例として、木寺（2018）は、2017年7月に総務省「地方議会・議員に関する研究会」（座長・大橋洋一学習院大学法務研究科教授）が提言した「選挙制度選択制」に焦点を当て、定量的かつ定性的に当該研究会の提言に対する内容分析を試みている。更に、内在的な検討及び外在的な検討・分析の過程を経ることで、地方における議会・議員の現状や課題と選挙制度改革案が必ずしも結び付いていない可能性を指摘した。谷口（2019）は、我が国における町村議会と議員の現状・課題、並びに総務省の二つの制度案とそれに関連する議論を概観し、今後の方向性について考察している。そして、新たな制度案が地方議会の問題に対して社会的関心を集めた点では意義深いとする反面、より広汎な議論の必然性や、地域の活力向上及び住民の積極的参加などの環境醸成などが重要になる点を指摘した。

これまでの先行研究は、議会改革の内容や論議の妥当性などに焦点を当てるものや、現行議会の個別的・具体的な状況を踏まえて、改革に必要な視点を例示するものが比較的多かったように思われる。一方、本研究は、議会改革の将来的な方向性を分析軸とすることで現行議会をマクロ的に整理しつつ、その方向性が現実的であるか否かを同時に推し量ることを企図している。結果へのアプローチが探索的であるという意味において、本稿は新規性と発展可能性を伴う研究として捉えることができるであろう。

Ⅲ 戦後地方議会改革の系譜

戦後、いかなる時期から地方議会改革が自治の課題として認識されるようになったのであろう

我が国地方議会の改革に向けた視座

か。内閣総理大臣の諮問機関「地方制度調査会」の答申に議会改革に関する項目が明確に盛り込まれたのは、今から40年以上前にまで遡ることができる⁶⁾。しかし、その答申は法制化に直接結び付くまでには至らなかった。

臨時行政調査会（第二臨調）による「行政改革に関する第3次答申」（1982年7月）では、行政のスリム化を図る観点から、地方議会のあり方について言及している。そこでは、行政改革の

表1 1990年以降の地方議会改革

西暦(年)	主な内容	根拠法	条項(改正当時)
1991	・機関委任事務に対する権限拡充(検閲・検査権、監査請求権)	地方自治法	第98条
	・参考人制度の創設		第109条ほか
	・議会運営委員会制度の創設		第109条の2
1993	・自治体の長又は議会議長による全国的連合組織の意見提出権の法定化	地方自治法	第263条の3第2項
1994	・証言拒否罪の罰金引上げ(5千円→10万円)	地方自治法	第100条第3項
1997	・地方公共団体の外部監査制度導入に伴う規定の整備	地方自治法	第252条の33ほか
1999	・条例制定権の拡大	地方自治法 (地方分権一括法)	第14条及び第15条
	・百条調査権の対象拡大		第100条1項
	・議案の提出要件及び修正動議の発議要件緩和		第112条2項ほか
	・議員定数の法定定数廃止(条例による定数制度の導入)		第90条関係
2000	・国会に対する意見書提出権の付与	地方自治法	第99条
	・政務調査費制度の創設		第100条第12項及び第13項
	・常任委員会の数の制限廃止		第109条第1項
2002	・議員派遣制度の創設	地方自治法	第100条第12項
2004	・定例会の招集回数自由化	地方自治法	第102条第2項関係
2006	・自治体の長又は議会議長の全国的連合組織に対する情報提供制度創設	地方自治法	第263条の3第5項
	・専門的事項に係る調査制度創設		第100条の2
	・議長に対する臨時会招集請求権の付与及び招集時期の明確化		第101条第2項ほか
	・委員会制度の改正 (常任委員会への所属制限廃止、常任委員会等に対する議案提出権付与など)		第109条第2項ほか
	・電磁記録による会議録作成の義務化		第123条第1項ほか
	・専決処分要件の明確化		第179条第1項
2008	・議会活動の範囲の明確化(議案の審査等に関する協議・調整を行う場の設定)	地方自治法	第100条第12項
	・議員報酬に関する規定の整備		第203条
2011	・議員定数の法定上限の撤廃	地方自治法	第90条第2項ほか
	・議決事件の範囲拡大(法定受託事務)		第96条第2項
	・議会事務局若しくはその内部組織又は議会の事務を補助する職員等の共同設置		第252条の7
2012	・通年会期制の導入	地方自治法	第102条の2第1項ほか
	・議長への臨時会招集権付与		第101条第5項及び第6項
	・委員会に関する法定事項の簡素化		第109条
	・本会議における公聴会開催及び参考人招致実施の法定化		第115条の2第1項ほか
	・政務調査費から政務活動費への改正及び使途透明性の確保(議員修正)		第100条第14項ほか
	・再議制度の見直し		第176条第1項ほか
	・専決制度の見直し		第179条第1項及び第4項
2013	・都道府県議会議員の選挙区に関する要件緩和	公職選挙法	第15条関係
2015	・選挙権を有する者の年齢等に関する要件緩和(年齢満20年以上→満18年以上)	公職選挙法 (地方自治法第18条)	第9条第1項及び第2項
2017	・地方公共団体における内部統制制度導入に伴う改正	地方自治法	第196条第1項ほか

出典) 井川(2014: 4-6)、http://www.gichokai.gr.jp/keika_gaiyo/index.htmlなどを基に筆者作成

一環として、「議員定数」や「議員報酬」の削減が求められていた。当時の議会改革は、議会活動の内容よりもむしろ議会そのものの合理化・効率化を重視したものであった。

一方、その後に発足した臨時行政改革推進審議会（第一次行革審）は、機関委任事務のあり方を見直す過程で、機関委任事務に対する地方議会の検閲・検査権及び監査請求権を認める答申をしている⁷⁾。第20次地方制度調査会もまた、同様の趣旨による答申を行った⁸⁾。それらの答申は、1991年の地方自治法改正の下で具体的に法制化されている。

第一次行革審に続く臨時行政改革推進審議会（第二次行革審）もまた、会議及び議事録の公開、休日・夜間の議会開催、定数・報酬に関する住民への情報提供など、議会に対する住民の関心喚起や情報提供の必要性について答申している⁹⁾。その後、臨時行政改革推進審議会（第三次行革審）や第23次地方制度調査会による審議及び答申、あるいは衆・参両議院による「地方分権の推進に関する決議」の採択などによって、地方分権の機運は徐々に高まることになった。第24次地方制度調査会答申¹⁰⁾には、地方分権による地方行政体制の整備・確立の観点から「地方議会改革」の項目が設定され、「議会活性化」という新たな視点が打ち出された。

地方議会改革の議論は、行財政改革をその嚆矢としつつ、地方分権論議の高まりと共に発展している。表1は、1990年以降の地方議会改革に関して法制化された内容を時系列的に一覧表化したものである。それらを俯瞰すると、住民の代表機関たる地方議会そのものの権限は、条例制定権、議決権、調査権などを中心として次第に拡大していることが分かるであろう。併せて、地方議会の自律性がより高まるよう、審議の透明化や議会の活性化などに関する制度整備もまた、同時に進められてきたと言える。

IV 縮退する議会の基盤と新たな議会像

我が国では、地方分権改革に付随する地方議会改革によって、段階的に議会制度の充実が図られてきたと考えることができる。その一方、過去20年間の議員数と自治体数の推移を相対的に比較すると、平成の大合併によって自治体数が減少した割合よりも議員数（実数）の減少割合の方が大きくなった（表2）。団体数に変動のない都道府県、あるいは団体数が増加している市区レベルでさえ議員数は減少傾向にあったし、町村レベルにあっては、直近（2018年）の議員数（10,909人）が20年前（1998年）の議員数（40,559人）の3割に満たない（約27%）状況にまで削減されていた。

議員の報酬に関しては、公務員給与に対する人事院勧告などに併せて短期的に変動する特性があるように思われる。しかしながら、過去50年間における平均報酬月額を概観すると、1998年を境目として頭打ちの状態に転じていることが分かる（図1）。そのうち、町村議員の報酬月額は、50年前の額よりも確実に増えているとは言え、都道府県や政令指定都市（以下「政令市」とする。）などの報酬月額との格差は未だ非常に大きいものである。

表2 議員数と自治体数の推移（1998年以降）¹¹⁾

西暦(年)	1998	2003	2008	2013	2018	差(2018-1998)		
議員	都道府県	2,837	2,849	2,744	2,648	2,609	-228	-8.0%
	市区	19,744	19,287	21,841	19,852	18,930	-814	-4.1%
	町村	40,559	37,325	13,324	11,398	10,909	-29,650	-73.1%
	合計	63,140	59,461	37,909	33,898	32,448	-30,692	-48.6%
自治体	都道府県	47	47	47	47	47	0	0.0%
	市区	693	702	806	812	815	122	17.6%
	町村	2,568	2,503	1,005	936	932	-1,636	-63.7%
	合計	3,261	3,205	1,811	1,748	1,747	-1,514	-46.4%

出典) https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00200231&result_page=1 を基に筆者作成

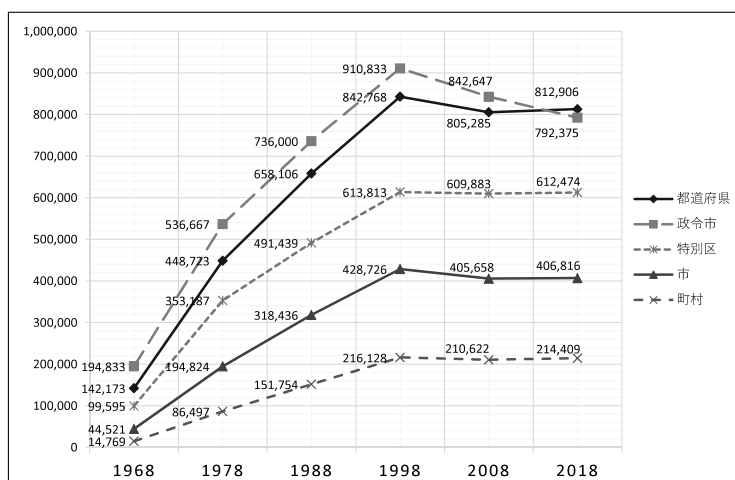


図1 議員報酬（平均報酬月額）の推移（1968年以降）

出典) <https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00200211> を基に筆者作成

以上を踏まえると、我が国の地方議会は、地方分権改革に併せて制度的拡充が図られたにもかかわらず、議会活動の源泉となる議員の数や報酬は全体的に縮退傾向にあり、団体規模による格差も依然として大きいと考えることができる。更に、近年の我が国は人口減少局面に突入し、過疎地域では「議員のなり手不足」が深刻な課題として捉えられるようになった。2010年以降になると、自治制度の所管官庁である総務省には、私的諮問機関である研究会が複数立ち上げられ、人口減少下における地方議会のあり方をテーマとする検討が継続的になされてきた（表3）。以下では、そのうちの「町村議会のあり方に関する研究会」（座長：小田切徳美明治大学農学部教授）が取りまとめた報告書とその後の経過に焦点を当てて論じる。

2017年6月、高知県大川村（人口約400人）の和田知士村長は、「2019年の村議選で定数を

表3 総務省研究会（地方議会関係）の設置状況（2010年以降）

設置期間	研究会名	設置目的
2013.8～2014.2	地方議会のあり方に関する研究会	地方議会の抱える課題や各議会の取り組み事例等を踏まえて、今後の地方分権時代にふさわしい地方議会のあり方に関する研究を行う。
2014.7～2015.2	地方議会に関する研究会	全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会及び全国町村議会議長会から示されている検討事項など地方議会に関する課題について具体的に検討を行う。
(2016.3)	(第31次地方制度調査会「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」)	
2016.11～2017.6	地方議会・議員に関する研究会	第31次地方制度調査会答申において“幅広い人材の確保”のために示された事項及び平成25年度開催「地方議会のあり方に関する研究会」・平成26年度開催「地方議会に関する研究会」において検討課題とされた事項など地方議会議員のなり手を確保するための課題について、具体的に検討を行う。
2017.7～	町村議会のあり方に関する研究会	議員のなり手不足等により特に町村の議会運営における課題が指摘されていることにかんがみ、小規模な地方公共団体における幅広い人材の確保、町村総会のより弾力的な運用方策の有無その他の議会のあり方に係る事項などについて具体的に検討を行う。
2019.6～	地方議会・議員のあり方に関する研究会	時代の変化に伴い地方議会・議員を取り巻く環境が大きく変化し、地方議会議員のなり手不足が深刻な状況となっていること等を踏まえ、今後の地方議会・議員のあるべき姿や多様な人材が地方議会に参画しやすくなるための方策等について、幅広く議論を行う。

出典) https://www.soumu.go.jp/menu_sosiki/kenkyu/kenkyu.htmlを基に筆者作成

確保できない恐れがある」として、村総会の検討を表明する。その動向を受けて同年7月に発足した総務省の研究会が「町村議会のあり方に関する研究会」であった。ちなみに大川村自体は、のちに職員の少なさを理由として村総会の調査・研究を中断し、高知県と共に議会維持に向けた検討会を立ち上げた¹²⁾。

「町村議会のあり方に関する研究会」は、7回にわたる会議¹³⁾の中で、議員の確保策や町村総会を弾力的に運営する可能性などについて検討している。また、議員の兼職・兼業を禁止する規定の見直しや、議員が活動しやすい環境づくりについて議論を重ねてきた。その成果として、2018年3月に「町村議会のあり方に関する研究会報告書」が公表された。

当該報告書の特徴は、小規模自治体の「議員のなり手不足」問題を解消するべく、新たに二つの議会像（「集中専門型」と「多数参画型」）を示した点にある。併せて、報告書ではそれら議会像に現行議会を加えた三つのタイプから、自治体側が主体的に選択できる議会制度の創設が提言された。研究会は、議員活動に対して「主たる職務（専門的）」と「従たる職務（非専門的）」という二つの基本的な大枠を設定し、「権限」、「議員定数」、「議員報酬」などのあり方を個別的・具体的に例示したのである（表4）。

報告書に対して、研究会の小田切徳美座長は、「町村議会の持続に向け、両極端の理想的な議会像を示した」¹⁴⁾と総括している。その一方、報告書を取りまとめる過程は非公開であり、その成果には地方議会や住民の声が反映されていないとの不満が根強かった¹⁵⁾。全国町村議会議長会などは、「3類型だけでは柔軟に対応できない」、「議決事件の限定により二元代表制が形骸化する」、「現場からの声を重視すべき」、「町村に限定せず地方議会全体の課題として議論すべき」等の理由により、正式に反対を表明した¹⁶⁾。その結果、政府は法制化を見送り、次なる有識者会議（「地方議会・議員のあり方に関する研究会」）の設置を決定した。

表4 現行議会に対する二つの議会像

	集中専門型	多数参画型
(a)議員活動	主たる職務として専門的に活動	従たる職務として非専門的に活動
(b)権限	地方自治法第96条第1項を維持（積極的に同条第2項を活用し、政策形成に関与）	契約・財産等に関する議決事件を除外
(c)議員報酬・定数など	生活給を保障する水準 少数の者からなる議員構成	生活給保障なし 多数の者からなる議員構成 選出方法の見直し
(d)兼職禁止・請負禁止	請負禁止を維持 公務員の立候補退職後の復職制度	請負禁止を緩和 他の自治体の常勤の職員との兼職可能
(e)議会運営	本会議審議（委員会制なし） 平日昼間中心	通年会期制による審議日程の分散 夜間・休日中心
(f)勤労者の参画	立候補に係る休暇の取得等について不利益取扱いを禁止	立候補及び議員活動（夜間・休日中心）に係る休暇の取得等について不利益取扱いを禁止
(g)住民参画	議会参画員の活用	多数の有権者が議員として参画

出典）町村議会のあり方に関する研究会（2018：12）

2019年6月に発足した「地方議会・議員のあり方に関する研究会」（座長・只野雅人一橋大学大学院法学研究科教授）の構成員には、学識経験者だけでなく、地方の関係4団体¹⁷⁾から代表者が選出されている。それらのメンバーシップから、政府側は地方側の意思を尊重する姿勢を明確に示したとも解することができるであろう。しかし、従前と重なるテーマに関して、さほど期間を開けることなく政府側が次なる研究会を発足させた点については当然違和感が残る。果たして、「町村議会のあり方に関する研究会」が提示した二つの議会像に対して、十分に検証がなされていたのであろうか。

「町村議会のあり方に関する研究会」が提示した二つの議会像には、「地域の実情を踏まえていない」との批判が存在している。だとしても、それら議会像の「妥当性」に関する何らかの検証作業は必要になってくるであろう。そのような着想から、以下では、両議会像を規定する基準のうち「議員定数」と「議員報酬」を変数として、現行地方議会の類型化を試みることにしたい。

V 改革の視点から見た現行地方議会の類型化

(1) 分析の視点

「町村議会のあり方に関する研究会」が提示した二つの議会像は、一般に町村議会に限定した提案であると解されている。しかしながら、現行自治体の約半数が2040年頃までに消滅する可能性を指摘した所謂「増田レポート」¹⁸⁾などによれば、研究会設置の背景にある「議員のなり手不足」は、多くの自治体にとって将来的に直面し得る課題と言えるであろう。2019年4月の第19回統一地方選挙（41道府県議選と17政令市議選）ではまた、総定数（2,277人）に占める無投票当選者数（612人）の比率は過去最高の26.9%を記録した。比較的無投票事例の少ない政

令市の市議会議員選挙でさえ、前回（第18回統一地方選挙）よりも五つ多い7選挙区で無投票になったとされる¹⁹⁾。

それらの状況を踏まえると、地域毎に複雑な要因が認められるにせよ、「議員のなり手不足」は今や自治体の共通課題になりつつある。だとすれば、「町村議会のあり方に関する研究会」が提示した対照的な二つの議会像を、改革の指針として広く地方議会に適用する余地は残されている。そのように考えると、政治的な背景は別として、二つの議会像に対する否定的な評価が的を射ていたとは必ずしも言い切れない。

一方、研究会があるべき議会のタイプを「集中専門型」、「多数参画型」、「現行議会」という三つのタイプで単純に整理した点は、改善の余地があるように思われる。研究会が提示した項目のうち「議員定数」や「議員報酬」に限って見ると、現行議会の中にも既に「集中専門型」寄りの議会や「多数参画型」寄りの議会が存在している可能性がある。また、それらの位置付けは、将来における地域の政治状況や社会経済情勢などによって、現在とは概念の異なる議会像に向けてベクトルが働く可能性もあるであろう（図2）。むしろここでは、それら二極的な基準に近似しているか否かという視点から現行議会を具体的に選別し、その結果から、あるべき改革の方策を検証することができたのかもしれない。

もっとも、「議員のなり手不足」を解消していくためには、地方議員の役割を見直し、更に活発に活動ができるような制度改革が必要なのであり、「議員報酬を上げたからといって、直ちに多くの人が出てくるわけではない」との見解がある²⁰⁾。しかし、行財政改革の考え方を基に、「議員定数」は全国的に抑制される一方、これまでの議会改革によって、議会の活動範囲自体は次第に拡大している。「議員報酬」もまた、都道府県及び政令市、特別区、市、町村という団体間で大きな格差が生じている。

議会活動は増えても、それに比例するように報酬は増えず、全国的かつ総合的に見ると地方議員一人当たりの活動の負荷は徐々に高まっている。従って、町村に限らず、一般的な生活給に満たない議員の報酬を設定する自治体では、担い手不足に拍車がかかる可能性がある点は否定できないのではないか。そうであれば、更なる改革のあり方を論じる前提として、議会の活動を規定する「議員定数」と「議員報酬」のあり方はやはり重要になってくるであろう。

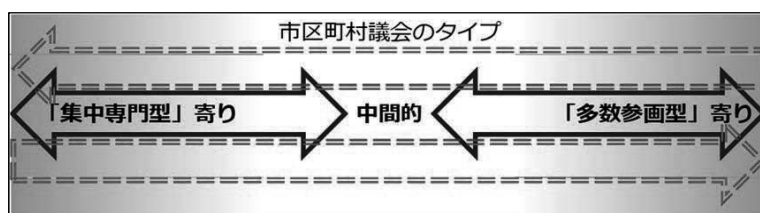


図2 二極による議会像のスペクトラム

出典）筆者作成

(2) 分析対象と分析方法

以下の分析では、「議員定数」と「議員報酬」に焦点を当てて、自治体間の分布を示す。分析対象は、2019年4月現在の全市区町村（N=1,741）とした。変数には、①代表性（人口／議員定数）²¹⁾と②経済性（（議員報酬月額／所在都道府県平均収入月額）- 1）²²⁾を設定し、それら2変数を用いたクロス集計によって類型化を試みた。

変数①（代表性）は、議員一人当たりの人口規模を示しており、市区町村規模の大小ではなく「議会活動への負荷が大きい小さいか」という視点から自治体間の相互比較を可能としている。変数②（経済性）は、各団体が所在する都道府県の「平均収入」と「議員報酬」の比率（月額ベース）を示しており、「議員報酬」の位置付けに対して、個々の地域経済情勢を考慮した標準化を行った。なお、2変数の相関係数（r）は0.819（ $p \leq .001$ ）、散布図は図3のとおりである。

類型化にあたり、ここでは予め分類基準を設定する。変数①は中間値（1,573）以上を「代表性・

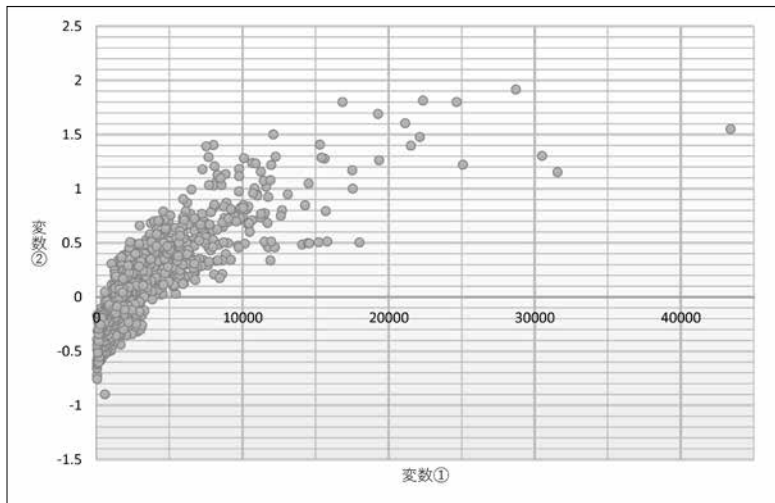


図3 散布図（変数①×変数②）

出典) 筆者作成

表5 変数の分類基準

変数①（代表性）：人口／議員定数					
代表性・大			代表性・小		
A	B	C	A	B	C
10,000以上	9,999～5,000	4,999～1,573 (中間値)	1,572～1,000	999～500	499以下
変数②（経済性）：（議員報酬月額／所在都道府県平均収入月額）-1					
経済性・大			経済性・小		
A	B	C	A	B	C
1.000以上	0.999～0.500	0.499～0.000	-0.001～-0.110 (中間値)	-0.111～-0.499	-0.500以下

出典) 筆者作成

大」と定義し、中間値（1,573）未満を「代表性・小」と定義した。変数②は0以上を「経済性・大」と定義し、0未満を「経済性・小」と定義した。

それらの基準値を交点に、変数①を横軸とし、変数②を縦軸とする4象限マトリクス図を作成すると、現行地方議会に対する四つのカテゴリーが形成される。第1象限は「代表性・大×経済性・大」、第2象限は「代表性・小×経済性・大」、第3象限は「代表性・小×経済性・小」、第4象限は「代表性・大×経済性・小」となり、ここでは、第1象限から順に類型Ⅰ、類型Ⅱ、類型Ⅲ、類型Ⅳと定義した。更に、各象限（各類型）の偏差に対しては、数値の大小による3段階のランク付け（A・B・C）により細分化を試みた（表5）。

（3）分析結果

図4は、既述の方法に沿って全国1,741市区町村議会の全体像を整理したマトリクス図である。そのうち、708の議会は類型Ⅰ（代表性・大×経済性・大）に分類されており、全体の40.7%を占めていた。「議員1人当たりの人口数が多く、報酬も多い」とされる類型Ⅰは、相対的に議会に属する議員数は少ないものの、個々の議員の生活給は保障されている議会と言える。つまり、それらの「議員定数」と「議員報酬」に関しては、「町村議会のあり方に関する研究会」の言うところの「集中専門型」に比較的近い形態として捉えることができるであろう。

類型Ⅱ（代表性・小×経済性・大）に属する議会は42団体であり、議会の全体数に占める割合は最も小さい（2.4%）。類型Ⅱとは、「議員1人当たりの人口数は少なく、報酬は多い」議会群である。多数の者からなる議会構成を可能としつつ、各議員に対しては職業政治家としての安

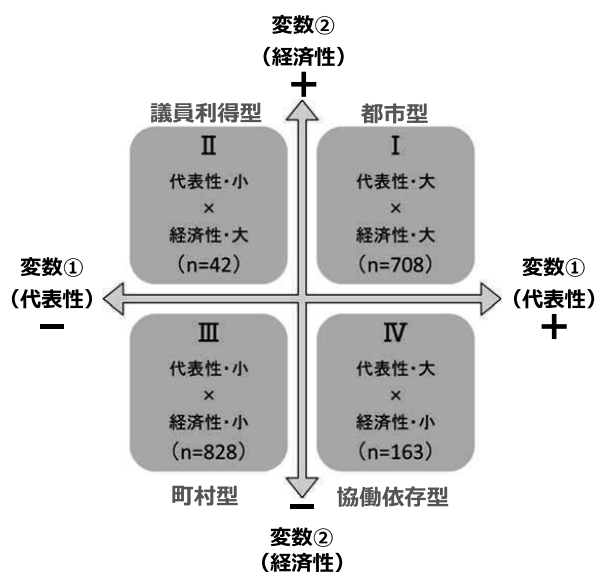


図4 2変数によるマトリクス（全市区町村：N=1,741）

出典）筆者作成

定的な地位を付与しているという意味で、議員には好ましい形態であるように思われる。

類型Ⅲ（代表性・小×経済性・小）には828の議会が属しており、議会の全体数に占める割合は最も大きくなっている（47.6%）。類型Ⅲの特徴は、「議員1人当たりの人口数は少なく、報酬も少ない」点にあり、非専門的な議員が数多く存在しているものと考えられる。よって、類型Ⅰ（代表性・大×経済性・大）に対し、「多数参画型」に近い形態として位置付けられる。

類型Ⅳ（代表性・大×経済性・小）に属する議会は163団体であり、その割合は議会全体の9.3%にとどまっている。それらは、「議員1人当たりの人口数は多く、報酬は少ない」議会群であり、相対的に議会に属する議員数は少なく、かつ、生活給も保障されていない。議員にとって好ましくない形態であり、類型Ⅱ（代表性・小×経済性・大）とは対極的になっている。

殊にここでは、それぞれの類型に属する市区町村議会の特性を総合的に捉えて、本稿が示す2変数の座標軸に対し、第1象限から反時計回りの順に「都市型」、「議員利得型」、「町村型」、「協働依存型」と名付けることにしたい。このように見ると、今ある1,741市区町村のうち約9割の議会は「都市型」（類型Ⅰ）または「町村型」（類型Ⅲ）に属していることが分かるであろう。「議員定数」と「議員報酬」による分析軸によれば、「町村議会のあり方に関する研究会」の示した二極構造に沿って概ね整理することが可能になっていた。

一方、それら二極に対する中間的なカテゴリーに属する議会も当然存在している。全市区町村の約1割の議会（類型Ⅳ：「協働依存型」）では、議員数が少なく、生活給も保障されていない。それらの団体では、今後「議員のなり手不足」が深刻化する可能性がある。しかし、そうした議会のあり方を改善するには、現状の追認ではなく、新しい発想による議会改革が必要であろう。その方向性は、「議員定数」を更に増やしたり、「議員報酬」を更に減額したりする、類型化を強めたドラスティックなものでなければならないかもしれない。

次に、図4の総合的な知見に対して、各類型の中で生じた偏差を考慮し、より細分化した整理を試みる。以下では、1,741の市区町村を大都市（政令市、中核市、施行時特例市、特別区）、一般市及び町村の規模で分割したのち、ランク付け（A・B・C）に沿って一覧表を作成する。そして、一覧表の上に二軸のマトリクスを重ね合わせることで図表化した。

図5は、大都市（n=126）の集計結果を示している。ここでは、全ての自治体が類型Ⅰに位置付けられ、その他の類型に属する団体そのものが存在しなかった。また、類型Ⅰの8割近くの団体（n=98）はAランクまたはBランクから構成されるカテゴリー（A×A、A×B、B×A、B×B）に分類されていた。

特に、政令市（n=20）のうち相模原市を除く19団体はAランク同士のカテゴリー（A×A）に位置しており、変数の水準が共に高いレベルにある。それに対して、施行時特例市や特別区の報酬水準はやや低くなっており、報酬のランクだけでみるとB、Cのみで構成された（n=48）。大都市の「議員定数」及び「議員報酬」は、総じて「町村議会のあり方に関する研究会」の言うところの「集中専門型」寄りの水準ではあるものの、一部の団体には規模に応じた格差が生じている

		代表性・小			代表性・大			合計
		C	B	A	C	B	A	
経済性・大	A	0	0	0	0	13	30	43
	B	0	0	0	0	31	24	55
	C	0	0	0	1	20	7	28
経済性・小	A	0	0	0	0	0	0	0
	B	0	0	0	0	0	0	0
	C	0	0	0	0	0	0	0
合計		0	0	0	1	64	61	126

図5 2変数によるマトリクス（大都市：n=126）
出典）筆者作成

		代表性・小			代表性・大			合計
		C	B	A	C	B	A	
経済性・大	A	0	0	0	0	1	0	1
	B	0	0	0	25	33	3	61
	C	0	0	40	436	74	1	551
経済性・小	A	0	2	12	40	0	0	54
	B	1	1	4	15	0	0	21
	C	0	0	0	0	0	0	0
合計		1	3	56	516	108	4	688

図6 2変数によるマトリクス（一般市：n=688）
出典）筆者作成

ことが認められた。

図6は、一般市（n=688）の集計結果を示している。類型I（n=573）が全体の8割以上を占めてはいるものの、大都市の集計結果とは異なり、他の類型に属する自治体も複数存在していた。しかしながら、個々の類型に注目すると、マトリクスの原点付近に位置する自治体²³⁾の数が相対的に多くなっていることが分かる。

つまり、一般市では、「町村議会のあり方に関する研究会」の示す二極の基準に対して、中間

		代表性・小			代表性・大			合計
		C	B	A	C	B	A	
経済性・大	A	0	0	0	0	0	0	0
	B	0	0	0	0	0	0	0
	C	0	1	1	9	0	0	11
経済性・小	A	1	15	24	28	0	0	68
	B	237	311	171	80	0	0	799
	C	43	6	0	0	0	0	49
合計		281	333	196	117	0	0	927

図7 2変数によるマトリクス（町村：n=927）

出典）筆者作成

的な位置付けにある市の割合が多いものと解される。また、議員1人当たりの人口数が少ない類型Ⅱ（n=40）と類型Ⅲ（n=20）には、報酬の多寡にかかわらず比較的小規模な一般市が属していた。それら人口数の相加平均を算出すると約21,500人であり、自治体のスケールが小さくなるにつれて、議会への多数参画がなされる可能性が示唆された。

図7は、町村（n=927）の集計結果を示している。ここでは、9割近くの町村（n=808）が類型Ⅲに属しており、大都市や一般市とは対照的な結果が得られた。類型Ⅱと類型Ⅲの合計は810団体、類型Ⅲと類型Ⅳの合計は916団体であり、大多数の自治体がカテゴリーを区分するいずれかの基準値を満たしていなかった。

一方、「経済性・大」の類型Ⅰや類型Ⅱに属する町村の数は対象自治体の1.2%（n=11）に過ぎない。もっとも、ランク付けの状況に鑑みれば、各団体における変数の水準はそれほど高くないものである。以上を踏まえると、町村の「議員定数」及び「議員報酬」は、総体として「町村議会のあり方に関する研究会」の言うところの「多数参画型」寄りの水準になっているものと考えられる。

（4）小括

以上の分析結果を基に、現行市区町村議会における「議員定数」と「議員報酬」の相対的な位置付けを整理すると次のとおりとなる。

大都市の殆どの議会は、少数の議員構成によっており、かつ、生活給が保障された「専業型」の議会である。それらに属する議員は、職業政治家としての源泉を既に獲得している。他方、「議員定数」に対する住民の数が多いという点では、「過少代表」になっているとも見做すことがで

きる。その問題点を克服するべく、議会の活動範囲を広げる、あるいは議会自体のガバナンスを強化するなど、補完的な政策を打ち出す余地は残されているのかもしれない。

大都市と対極的な位置にあるのは町村議会である。町村議会では、「人口規模に対する議員の数は多いが、個々に得られる報酬は少ない」傾向が観察された。それらの議員は、個別に職業や資産を持つことで自身の生計を維持しつつ、地域社会に対して影響力を持つ、言わば「名望家」のような立場にあるとも解される。翻って、人口減少下の地域社会は「担い手がない」という根本的な問題を抱えがちであり、町村議会もまた、次第に議員のなり手が不足する蓋然性は高いものと考えられる。町村議会の数が全市区町村の半数以上を占めるという実態を踏まえると、地方議会改革の個別的なテーマに「議員のなり手不足」が選択されるようになったこと自体、時代に即した論理的帰結と言えるであろう。

大都市の議会と町村の議会の概ね中間的な位置にあるのが、一般市の議会である。一般市の「議員定数」や「議員報酬」は、現行地方議会の標準形を示しているように思われる。それでも、一般市では、今後の都市化または過疎化の状況次第で、「議員定数」や「議員報酬」のあり方が変容する可能性が高い。この場合において、議会改革の方向性は多様に描かれるのではないか。だとすれば、「町村議会のあり方に関する研究会」による具体的な例示のように、改革の方向性が予め示されている意義は大きい。

また、二つの議会像に対して、「議員1人当たりの人口数は少なく、報酬は多い」議会や、「議員1人当たりの人口数は多く、報酬は少ない」議会が現に存在している。前者は、住民による政治参加（代表制）の観点からも、職業政治家としての議員を目指す立場からも好ましい形態であろう。それが、ただちに地方議会が目指すべき議会像になるとは限らないが、そもそも行財政改革や人口減少社会の方向性に反する形態であり、長期的にこのタイプを維持するハードルは高い。後者にあっては、住民による政治参加（代表制）の観点からも、職業政治家を目指す議員の立場からも好ましい形態とは言えず、少なくとも議会全体の負担を軽減する制度改革を速やかに打ち出す必要があるのではないか。

VI 結論と考察

本稿では、人口減少時代における地方議会改革の議論を基に、「町村議会のあり方に関する研究会」による二つの議会像を規定する項目の中から、主に議会活動の源泉となる「議員定数」と「議員報酬」を変数として選択し、議会の類型化と考察を試みた。

分析の知見によれば、現行の市区町村議会は、それら基軸に沿って大きく四つの類型に分類することができた。市区レベルでは「集中専門型」寄りの議会が多く、町村にあっては「多数参画型」寄りの議会が多い傾向が観察された。「議員定数」と「議員報酬」に限ってみると、現行議会のありさまと二つの議会像は、部分的に合致している。

一方、分析結果は、たとえ複数の議会が同一のカテゴリーに整理されたとしても、それぞれの程度には連続的な格差が生じ得ることを示した。その意味において、「町村議会のあり方に関する研究会」の提言にあるように、三者択一的に議会のあり方を選択することは必ずしも現実的ではない。むしろ、本稿の試みのように、異なる改革の選択肢を極として現行議会の位置関係を連続的に示したうえで、議会のあり方を理念的に解釈していくというアプローチは可能であろう。つまり、「町村議会のあり方に関する研究会」が提言した二つの議会像とは、あくまでも相対的な基準であり、長期的な改革の指針として捉えるべき内容であったと考えられる。

もっとも、本稿では、単純な二つの変数によって地方議会の類型を示しているに過ぎず、変数や分類基準の追加など、分析方法を改良する余地は多く残されている。それらについては、今後の課題としたい。

(ためがい しんのすけ・高崎経済大学地域科学研究所特定研究員)
(ますだ ただし・高崎経済大学地域政策学部教授)

註

- 1) 日本国憲法(昭和21年憲法)第93条。
- 2) 佐々木(2009:22)。
- 3) 佐々木(2009:25-26)。
- 4) 井川(2014:4)。
- 5) 江藤(2018:10)。
- 6) 第16次地方制度調査会による「住民の自治意識の向上に資するための方策に関する答申」(1976年6月)では、「議会に関する制度の整備」が項目の一つに掲げられた。
- 7) 臨時行政改革推進審議会(第一次行革審)(1985)「行政改革の推進方策に関する答申」。
- 8) 第20次地方制度調査会(1986)「機関委任事務に係る当面の措置についての答申」。
- 9) 臨時行政改革推進審議会(第二次行革審)(1989)「国と地方の関係等に関する答申」。
- 10) 第24次地方制度調査会(1994)「地方分権の推進に関する答申」。
- 11) データは各年12月31日現在のものを使用した。
- 12) 日本経済新聞(電子版)2017年9月12日<https://www.nikkei.com/article/DGXLZO21006970R10C17A9CR8000/>(2019年9月7日最終取得)。
- 13) 会議は2017年7月から2018年3月の間にほぼ月1回のペース(2017年7月27日、9月12日、10月20日、11月21日、12月19日、2018年2月8日及び3月6日)で開催された。
- 14) 西日本新聞朝刊2018年3月27日。
- 15) 東京新聞朝刊2018年8月26日。
- 16) 信濃毎日新聞朝刊2019年6月8日、<http://gichokai-kumamoto.gr.jp/newpage190.html>(2019年9月7日最終取得)など。このほか、2018年8月28日付けで日本弁護士連合会が総務大臣及び第32次地方制度調査会会長宛てに意見書を提出した(<https://www.nichibenren.or.jp/activity/document/opinion/year/2018/180824.html>(2019年9月14日最終取得))。
- 17) 団体の内訳は、全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国市議会議長会指定都市協議会及び全国町村議会議長会である。
- 18) 日本創成会議・人口減少問題検討分科会(2014)「成長を続ける21世紀のために『ストップ少子化・地方元気戦略』」。
- 19) NHK政治マガジン「41道府県議選無投票当選者が過去最多」<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/lastweek/15969.html>(2019年9月7日最終取得)。
- 20) 同上(小林良彰慶應義塾大学法学部教授コメント)。
- 21) 人口と議員定数は共に全国市議会議長会(2018a)及び全国町村議会議長会(2019)による。
- 22) 議員報酬月額是全国市議会議長会(2018b)及び全国町村議会議長会(2019)による。所在都道府県平均収入月額は「平成30年賃金構造基本統計調査」(厚生労働省)による。
- 23) ここでは、類型ⅠのC×C、類型ⅡのA×C、類型ⅢのA×A、類型ⅣのC×Aに属する自治体を指している(n=528)。

参考文献・資料・URL

- 井川博「日本における地方分権と地方議会改革」『日本地域政策研究』（日本地域政策学会）第13号.2014.4-13.
- 伊藤敏安「市町村合併の前後における議員定数と議員報酬の変化」『地域経済研究』（広島大学大学院社会科学研究所附属地域経済システム研究センター）第27号.2016.3-26.
- 江藤俊昭「議会改革による議員のなり手不足の解決 住民から信頼される魅力ある議会の創造を！」『Voters』（公益財団法人明るい選挙推進協会）45号.2018.10-12.
- 加藤洋平・木下健「地方議会改革の検証—改革の形態と成果の関係—」『流経法学』（流通経済大学法学部）第17巻第2号.2018.31-60.
- 木寺元「地方選挙制度改革と政治工学 総務省「地方議会・議員に関する研究会報告書」の検討と分析」『自治総研』（地方自治総合研究所）通巻第473号.2018.63-97.
- 倉谷麻耶「地方議会議員の報酬・手当等の待遇」『調査と情報』（国立国会図書館調査及び立法考査局）第1053号.2019.1-12.
- 佐々木信夫『地方議員』PHP研究所.2009.
- 全国市議会議長会「市議会議員定数に関する調査結果（平成29年12月31日現在）」2018a.
- 全国市議会議長会「市議会議員報酬に関する調査結果（平成29年12月31日現在）」2018b.
- 全国町村議会議長会「町村議会のあり方に関する研究会 報告書に対する意見」2018.
- 全国町村議会議長会「【第64回】町村議会実態調査結果の概要（平成30年7月1日現在）」2019.
- 谷口尚子「わが国における町村議会と町議会議員のあり方（【ミニシンポジウム】町村議会の活性化を考える）」『法政論叢』（日本法政学会）第55巻第1号.2019.237-252.
- 町村議会のあり方に関する研究会「町村議会のあり方に関する研究会報告書」2018.
- 土山希美枝「自治体議員定数と報酬の「適正水準」を考察する」『龍谷政策学論集』（龍谷大学政策学会）第3巻第2号.2014.49-62.
- 日本弁護士連合会「町村議会のあり方に関する研究会報告書に対する意見書」2018.
- 丹羽功「地方議会における議員定数の動向」『近畿大学法学』（近畿大学法学会）第55巻第2号.2007.65-93.
- 増田正「北関東地方における政策課題と地方議会改革—主要7市議会会議録のテキストマイニング分析—」『地域政策研究』（高崎経済大学地域政策学会）第18巻第2・3合併号.2016.33-49.
- 待鳥聡史「地方議会改革の文脈を再考する」『地方自治』（ぎょうせい）第840号.2017.2-16.
- 政府統計の総合窓口（e-Stat）<https://www.e-stat.go.jp/>（2019年8月25日最終取得）
- 全国都道府県議会議長会<http://www.gichokai.gr.jp/>（2019年9月30日最終取得）
- 総務省<https://www.soumu.go.jp/>（2019年9月30日最終取得）