

## 2008年地方自治法改正をめぐって（下）

### 203条・議員の報酬に関する規定の整備がもたらす意味と議員の職務について

田 口 一 博

1. 地方自治法議会関係規定の第一次地方分権改革以降の経過
  2. 2008年改正法案の審議過程
  3. 議会活動の範囲とは
  4. 改正が必要となる会議規則・条例等
  5. 議会の政策法務としての「場」の検討
  6. 法務的観点から場について考える
- 資料 (以上 前号)
7. 議員の職務と報酬の関係 (以下 本号)
  8. 議員報酬を考えるために
  9. 第二、第三の議会改革に向かって

※法律案要綱等の資料については前号参照

地方自治法第2編第8章 給与その他の給付の冒頭、203条に「議会の議員、……ほか非常勤の職員に対し、報酬を支給しなければならない」と議員と非常勤職員とが一緒になって報酬及び費用弁償が規定されていた。議員身分の明確化を考えるにあたり、議員が常勤職員なのであればすべてが職務であると考えやすいのであるが、非常勤職員の一つであるとすると、その職務の範囲の確定の問題が起こる。そこでこれまでの議員以外の非常勤職員の報酬等の支給規定を203条の2に移し、常勤か、非常勤かを書かずに議員報酬のみの規定を独立させたのが新203条である。

この改正では報酬の支給根拠条項が改正されるので、給与関係条例の機械的な整理が必要である。しかしより本質的な問題は、議会議員にどのような活動を期待し、いかなる報酬をもってそれに應えるかという議論である。

## 7. 議員の職務と報酬の関係

2008年地方自治法改正が目的とした「議員身分の明確化」のために採られたのは、9月号に掲載した議会の公式な活動範囲の仮確定（100条12項）と、本号掲載の議員以外の「非常勤職員」との報酬規定の分離（203条・203条の2）である。報酬規定を見直すことは、本来、報酬が支給対象とする職務の範囲や報酬の積算根拠を再検討することで、議員とは何をすべきかを確定させることにつながるはずであるが、今回の改正ではそれらに実質的な変更を加えたのではなく、まず、条文の整備が行われた<sup>(1)</sup>とされている。

議員の職務と報酬は、国会・自治体議会を通じて、戦後ずっと議論されてきたことでもある。そこで議員身分の明確化の観点から現在の自治体議員の職務内容と報酬を少し詳しく紹介し、次いで戦後60余年という時間軸での議論をおさらいしておこう。

### (1) 議員の職務

個々の行政職員がどのような職務内容をいかなる責任を持って担当するかという職階制は実施されないまま消滅しようとしている。行政であれば、たとえ個人別の職務内容は不明であっても、分課組織において、どのような職務を遂行するかは「事務分担規則」などでかなり明瞭である。しかし、議員、あるいは議会の職務とはどうであろうか。議会の権限は、地方自治法2編6章2節（96条から100条の2まで）に規定はされているが、議員の職務内容を規定している法令は存在しない<sup>(2)</sup>。また、議会として何を行うのかを、行政の分課組織になぞらえて理解しようと、委員会条例で常任委員会の所管内容を調べても、そこでどのように権限が行使されるのかはわからない。

では、個々の議員や議会にその活動をインタビューしてみると、なるほど議員一人一人が何をし、会議がどのように行われるかはわかる。しかしそれらを寄せ集めてみると、あまりにかけ離れていることに呆然とすらしてしまう。たとえ同じ議会の同じ

---

(1) 9月号資料5、91～92頁参照。

(2) 最近制定されるようになった議会基本条例でそれを謳う例もでてきているが、議員の行為規範の色彩が強いようである。憲法51条のような議員特権が自治体議会議員には認められていない以上、2008年改正を体して条例により職務内容やそれに対応する義務、議員を補佐する仕組みを明確にしていくべきであろう。

会派に属していても、個々の議員の活動は千差万別であり、また、ほとんど変わらない会議規則を制定しているのに同じ議会は二つとないのではと思われるほど異なる運用をしているのである。議会の研究で最初に覚悟しなければならないのは、数値を足し合わせて平均を取るような定量的手法は、自治体議会や議員の比較あるいは総体的な理解にはほとんど役立たないことである。

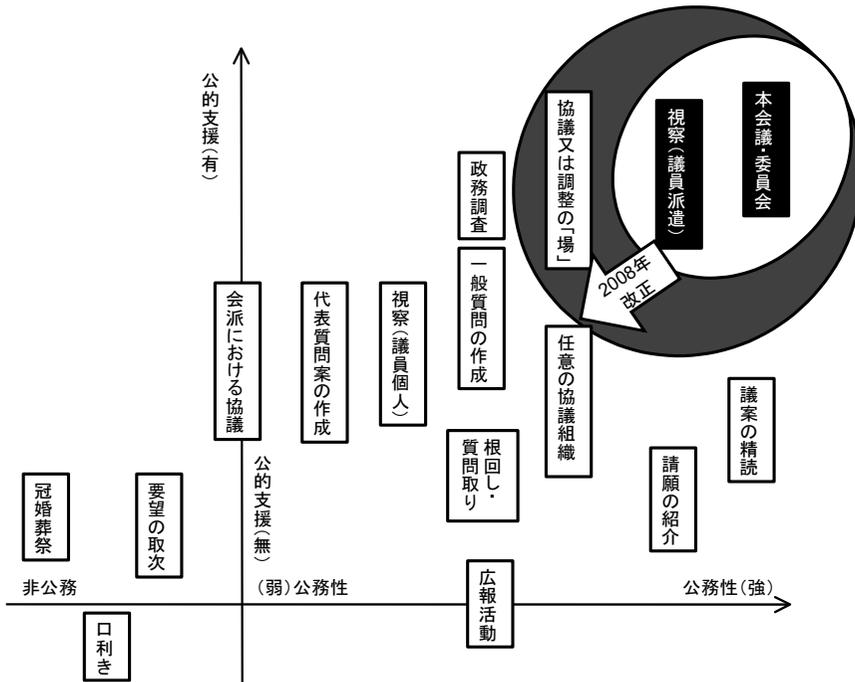
その上で定性的に自治体議会議員の職務について述べてみよう。

- ① 地方自治法が規定する議会の会議に出席することは、多くの議員にとってさほど中心的な職務ではない
- ② 議会の会議において活動するためには、一般質問にしろ、議案の審議にしろ、その準備に議員個人の非常な努力が必要となる
- ③ 議員の議会事務局の支援がない活動のために政務調査費制度があるが、その用途は調査よりも、むしろ活動報告に向けられがちである
- ④ 中規模以上の議会では会派単位で活動することが多いが、会派の活動もまた、極めて多様である
- ⑤ 議員活動を規定するものは個々の政治的信条であることもあれば、議員が所属する政党・会派・団体や、後援会の意志など、単一ではない
- ⑥ 一人の議員を追ってみても、その職務内容が変化することもあれば、あまり変わらないこともある

などが挙げられる。

議員身分を明確化するために議員の活動範囲を規定しようというのは実にもっともなのであるが、しかしそれは行政側が「ここまでを議員活動としたい」とするまでのことに過ぎず、依然それ以外の議員活動が行われることには何ら変わりはないであろう。本稿(上)で引用した「地方議員の諸活動」の図(9月号68頁)は議員活動と議会活動との包含関係を示しているが、それを具体的な議員活動と公的支援と公務性の有無で展開すると次のようになる。

議員の活動を公的支援と公務性から見ると



この図全体が議員活動である。この図の外側、左と下には政治活動や選挙運動が連続する。図右上の黒丸部分が2008年改正で拡大された議会活動である。これまでの全員協議会等は本会議や委員会等を成り立たせるため、議会事務局が補佐して運営するものではあったが、議員にとっては費用弁償や公務災害の対象とはならない、自己負担で参加するものであった。だが、会議を成立させるためにはその準備が重要<sup>(3)</sup>である。議会の会議は参加者である議員自身が自由にテーマを設定して一般質問を行ったり、議案を提出することもできれば、首長や他の議員が提出した議案に質疑を行うこともできる。もっとも、それを公的支援という面からすると、少し考えなければならない。学校になぞらえれば、小学校では教員から授業を受ける授業時間が学習時間であるが、大学では講義時間の3倍が学習時間とされる。講義を受けるにしろ、研究

(3) 会議の成果はその時間の長短では計り知れない。むしろ、開会に至るまでの準備がどれだけできているかによって、重要案件ほど事前調整が行われるために、会議の場では簡単に決定されたりする。森田朗『会議の政治学』慈学社出版、2006年では会議の有り様を記述しているが、「座長」に関する考察は議会の議長や委員長にもそのまま当てはまる。

を発表し他の学生の発表を討議するには、相応の予習と復習が必要だからである。すると、2008年改正は議員の実質的な活動に注目し、協議や調整といった予習復習の一部も議会活動として認めることで、議会を高等教育並みとしたが、相変わらず塾や家庭教師は自前とも言える。俗に言われる「議員は年間70日程度しか働いていない」という批難は、小学校並みの活動しかしていない議会にしか当てはまらないのである。

図の縦軸は公的支援の多少である。支援は経済的なものだけではない。最大のものは人的な支援で、具体的には「議会事務局に補佐させることができるか。」である。2000年地方自治法改正で追加された政務調査費制度はあるが、現在の措置状況では政務調査を補佐できる者を雇用することはもちろん、調査を外部委託することも遙かに及ばない金額である。些少な金額を交付するよりは、当面、議員のさまざまな要求に応じて調査を行う人材を議会事務局に確保する方が有意義であろう。つまり、公的支援の多少とは、政務調査費の金額ではなく、公設されている議会事務局職員にどれだけ補佐させることができるかという結果の質が重要となる軸なのである。図では2本の軸が交わる右上の象限のうち黒丸を除く部分が、政務調査費の使途とされている範囲と概ね同じである。

横軸は公務と考えられる度合いである。議員はもちろん公務員であるが、勤務時間も事務所もなく、上司や命令系統も存在しない。そのため、職務のうち、どこまでが公務であるかは判然としない。極限にある「口利き」ですら、行政職の公務員も行ってたことでもある。要望の取り次ぎというような「ドブ板」活動ですら、本来は行政が持っていなければならない最もセンシブルな広聴機能であるということもできる。冠婚葬祭に至っては一見、明白な公務には見えないが、しかし葬儀の手配などは、それ相当の段取りが理解できていなければできないことではない。同じことを「市民葬」などとして行政職の常勤職員が行えば公務になるから、公務もまた、決して判然としているわけではない。

もっとも、費用弁償の裁判規範や公務災害認定の基準としては法令に定めがあるかどうかだけが公務の基準である。黒丸部分だけが相変わらず公務の範囲であるなか、現実問題として議員の活動に伴って生じた事故を公務災害として救済しないままでよいのか、議論を深めておくべき<sup>(4)</sup>であろう。

---

(4) 公の施設の管理に瑕疵があった場合の損害賠償等に備えた共済制度や行政職の一般職員に普及している損害賠償保険類似の制度が「自衛手段」として有用と思われる。場が法制化された以上、これまで以上に公務災害の認定は厳格になると想定されるので、早急な導入を期待したい。

自治体ごとに状況が異なるが、この図に議会事務局や行政側の職員がどのように関わっているのかをさらに軸を追加して検討すると、議員活動と議会活動の関係や問題点がより立体的に理解されるであろう。

## (2) 議員報酬とは何か

地方自治法203条は、制定以来、1952年（法306）、1956年（法147）、1999年（法87）、2004年（法85）と改正されているが、議員の報酬に関する改正は、1956年の大改正以来である。今回の改正は議員身分明確化に端を発する改正ではあるが、議員の報酬について、その性格等が改められたのではなく、非常勤職員と一緒に規定されていた旧203条から議員の報酬に関する規定を分離・独立させ、「議員報酬」という名称を新設する「整備」を行ったものであるという。

ただし、議員報酬の語は自治体の予算の細目である「節」を細分した「説明」では従前から用いられている。地方自治法施行規則15条の別記中、「歳出予算に係る節の区分」では、1節「報酬」を「議員報酬」、「委員報酬」、「非常勤職員報酬」に3分している。第2の委員報酬には、「委員（常勤の者を除く。）」の注記があり、第2節の「給料」中、「特別職給」では「常勤の監査委員及び人事委員会の委員に係る報酬」と注記があるから、これは改正前<sup>(5)</sup>の旧203条・204条の規定に対応していると考えられる。

### 地方自治法制定時からの議員報酬規定の変化

制 定 時	1956年改正	2008年改正後 (1956年以降の改正も含む)
203条①普通地方公共団体は、その議会の議員、選挙管理委員、議会の議員の中から選任された監査委員、専門委員、投票管理者、開票管理者、選挙長、投票立会人、開票立会人及び選挙立会人に対し、報酬を支給しなければならない。	(改正なし)	203条①普通地方公共団体は、その議会の議員に対し、議員報酬を支給しなければならない。 (新設)

(5) 改正法施行後も2008年9月末日時点で、地方自治法施行規則別記の当該部分は改正されていない。また、別記の備考2には、節の番号を変更できない旨の記載があるので、自治体が独自の判断で予算書上の議員報酬を節で独立できないようになっている。

制 定 時	1956年改正	2008年改正後 (1956年以降の改正も含む)
	203条②前項の職員の中議会の議員以外の者に対する報酬は、その勤務日数に応じてこれを支給する。但し、条例で特別の定をした場合は、この限りでない。(新設)	【新203条には勤務日数規定なし】
203条②前項の者は、職務を行うため要する費用の弁償を受けることができる。	203条③ <u>第一項</u> の者は、職務を行うため要する費用の弁償を受けることができる。	203条②普通地方公共団体の議会の議員は、職務を行うため要する費用の弁償を受けることができる。
	203条④普通地方公共団体は、条例で、その議会の議員に対し、期末手当を支給することができる。(新設)	203条③普通地方公共団体は、条例で、その議会の議員に対し、期末手当を支給することができる。
203条③報酬及び費用弁償の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない。	203条⑤ <u>報酬、費用弁償及び期末手当の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない。</u>	203条④議員報酬、費用弁償及び期末手当の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない。
		203条の2①普通地方公共団体は、その委員会の委員、非常勤の監査委員その他の委員、自治紛争処理委員、審査会、審議会及び調査会等の委員その他の構成員、専門委員、投票管理者、開票管理者、選挙長、投票立会人、開票立会人及び選挙立会人その他普通地方公共団体の非常勤の職員(短時間勤務職員を除く。)に対し、報酬を支給しなければならない。【←旧203条①】
		203条の2②前項の職員に対する報酬は、その勤務日数に応じてこれを支給する。ただし、条例で特別の定めをした場合は、この限りでない。【←旧203条②】
		203条の2③第一項の職員は、職務を行うため要する費用の弁償を受けることができる。【←旧203条③】

制 定 時	1956年改正	2008年改正後 (1956年以降の改正も含む)
		203条の2④報酬及び費用弁償の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない。【←旧203条⑤】
204条①普通地方公共団体は、法律の定めるところにより、普通地方公共団体の長及びその補助機関たる職員（専門委員を除く。）、学識経験者を有する者の中から選任された監査委員、議会の書記長及び書記、選挙管理委員会の書記並びに監査委員の事務を補助する書記に対し、給料及び旅費を支給しなければならない。	(改正なし)	204条①普通地方公共団体は、普通地方公共団体の長及びその補助機関たる常勤の職員、委員会の常勤の委員、常勤の監査委員、議会の事務局長又は書記長、書記その他の常勤の職員、委員会の事務局長若しくは書記長、委員の事務局長又は委員会若しくは委員の事務を補助する書記その他の常勤の職員その他普通地方公共団体の常勤の職員並びに短時間勤務職員に対し、給料及び旅費を支給しなければならない。
	204条②普通地方公共団体は、条例で、前項の職員に対し、扶養手当、勤務地手当、特殊勤務手当、時間外勤務手当、宿日直手当、夜間勤務手当、休日勤務手当、管理職手当、期末手当、勤勉手当、寒冷地手当、石炭手当、薪炭手当又は退職手当を支給することができる。（新設）	204条②普通地方公共団体は、条例で、前項の職員に対し、扶養手当、地域手当、住居手当、初任給調整手当、通勤手当、単身赴任手当、特殊勤務手当、特地勤務手当（これに準ずる手当を含む。）、へき地手当（これに準ずる手当を含む。）、時間外勤務手当、宿日直手当、管理職員特別勤務手当、夜間勤務手当、休日勤務手当、管理職手当、期末手当、勤勉手当、期末特別手当、寒冷地手当、特定任期付職員業績手当、任期付研究員業績手当、義務教育等教員特別手当、定時制通信教育手当、産業教育手当、農林漁業普及指導手当、災害派遣手当（武力攻撃災害等派遣手当を含む。）又は退職手当を支給することができる。
204条②給料及び旅費の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない。	204条③給料、手当及び旅費の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない。	204条③給料、手当及び旅費の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない。

制 定 時	1956年改正	2008年改正後 (1956年以降の改正も含む)
	204条の2 普通地方公共団体は、いかなる給与その他の給付も法律又はこれに基く条例に基かずには、これを第203条第1項の職員及び前条第1項の職員に支給することができない。(新設)	204条の2 普通地方公共団体は、いかなる給与その他の給付も法律又はこれに基づく条例に基つかずには、これを <u>その議会の議員</u> 、第203条の2第1項の職員及び前条第1項の職員に支給することができない。

(注) 下線は改正部分。ただし、表記に関する部分は除いている。

議員に報酬が支給されるようになったのはそれほど古くからではない。700年を超える歴史を持つイギリス議会でも庶民院(下院)議員に報酬が支給されるようになったのは1911年から<sup>(6)</sup>であり、貴族院(上院)は今でも無報酬である。日本の自治体議会議員について言えば、国の法律をもって報酬が支給されるようになったのは戦後の1946年に行われた「第一次地方制度改革」からである。だが、貴族や有産者だけが議員となった時代はともかく、普通選挙が行われるようになると「議員は名誉職である」というのは妥当ではなくなる。戦前期も報酬という形をとらなくても、会議への出席費用の弁償や諸手当の支給は行われるようになっていた。議員の報酬もまた、多くの政策課題と同様、実態が先行し、法律が後追いする形で整備されてきたのである。

国会議員について憲法49条は「両議院の議員は、法律の定めるところにより、国庫から相当額の歳費を受ける。」とし、それを受けた国会議員の歳費、旅費及び手当等に関する法律1条では「各議院の議長は二百十八万二千元を、副議長は百五十九万三千元を、議員は百三十万千元を、それぞれ歳費月額として受ける。」としている。国会議員の「相当額」とは、一般職の指定職俸給表の最高額とほぼ同額で、副大臣(144万8千元)に次ぐということである。

では、自治体議会議員の報酬はどうか。東京都議会議員の月額報酬は103万7千円。これは副知事の126万5千円より低く、一般職職員の平均給料月額35万7千4百円で割り返せば2.9人分である。同様に2006年度決算カードから任意に<sup>(7)</sup>拾ってみると、こんな表をつくることができる。

(6) 大山礼子「議員の待遇」読売新聞調査研究本部編『西欧の議会』1989年、読売新聞社、259～268頁に各国の比較表がある。

(7) 主に人口に注目している。

## 二極分化する自治体議員報酬

			東京都	横浜市	夕張市	滝沢村	青ヶ島村
議員	A	万円	103.7	97.0	20.0	29.3	10.0
副知事・市町村長		万円	126.5	119.0	41.9	63.4	53.0
一般職員平均給料月額	B	万円	35.74	35.59	22.99	32.99	24.14
	A/B	人	2.90	2.73	0.87	0.89	0.41

一般職員の給料を最高の東京都と最低の夕張市とを比較すると1.55倍である。だが、議員報酬を同様に東京都と青ヶ島村で比較すれば10.3倍ともなる。その結果、それぞれの議員報酬を一般職員平均給与月額で割返した数値は、東京都では議員が職員の3倍近くだが、青ヶ島村では職員の方が議員の2.4倍ともなる。議員報酬は、行政職員と比較してどの位置にあるべきという決めはないので、自治体間で比較しても意味をなさない。議員報酬について、何ら、よるべき基準はないのである。

では、議員報酬はどのような性格の給付なのであろうか。松本英昭は2008年改正により203条が新設され、議員報酬の語ができた後も、「「議員報酬」という名称とされても、「報酬」という「一定の役務の対価として与えられる反対給付」であることには変わらない。」<sup>(8)</sup>としている。問題の役務の内容には、依然触れていないのである。2008年改正は議員報酬の文言を法律の上でもつくり、議員と非常勤職員とを一緒に規定することをやめた。表で示したとおり、議員の姿が現実にはあまりにかけ離れているから、全国で、都道府県・市町村を通してという議論は、もはや成立が難しいであろう。議員にどのように働いてもらい、それにどのような給付をすべきかは相変わらずどこにも書かれていない。203条改正に対して必要なことは、各自治体がそれぞれに異なる状況の中で、議員と議会の職務と報酬に関する議論を始めることなのである。

(8) 松本英昭『新版逐条地方自治法第4次改訂版・追録(2)』学陽書房、2008年9月、11頁。この考え方は同書の前身である長野士郎『逐条地方自治法』でも、203条が改正された後の第4次全訂新版(1958年・621頁)から維持されている。

## 8. 議員報酬を考えるために

### (1) 1946年第一次地方制度改革

地方自治制度に関する戦後改革のスタートは1946年に旧憲法下で行われた都制・府県制・市制・町村制の改正である。この改正は内務官僚が主導して行ったものではあるが、ほとんどの項目がそのまま地方自治法にとりこまれている。自治体議員に関しては、この改正で議員への報酬支給が法律上に規定され、名誉職からの転換が行われたが、それは民主化を目的とした選挙権・被選挙権の拡大と平仄を合わせたものであった。この都制等の改正法案は衆議院で大幅に修正議決されているが、議員が名誉職であることの廃止は、内閣が提出した原案からである。名誉職制廃止の理由については、次のように述べられている。「公民権に付ては住民の中から公民権を持つて居る者と然らざる者と二つ出来るのは、此の時世に副はないからして是は廃めたのだ、名誉職を廃めたのは、矢張り財的力のない者が此の自治体の事務に参加することは出来ないと云ふやうな観念が出来るからして、さう云ふ区別は廃めて、之も相当の自治体の事務に携はる者は相当の報酬を出すことにした、」（第90帝国議会貴族院本会議速記録34号（1946年9月20日）における東京都制の一部を改正する法律案特別委員会白根竹介委員長の委員長報告・448頁）

これによる改正後の報酬と費用弁償に関する規定は、ほぼそのまま地方自治法に引き継がれた。該当箇所を対照させると次のとおり。

東京都制（最終改正）	地方自治法（制定時）
108条①都議会議員、都議会議員選挙管理委員、都参事会員、都議会議員の中より選任せられたる監査委員、参与、委員並に町内会部落会及其の連合会の長には報酬を給することを得	203条①普通地方公共団体は、その議会の議員、選挙管理委員、議会の議員の中から選任せられたる監査委員、専門委員、投票管理者、開票管理者、選挙長、投票立会人、開票立会人及び選挙立会人に対し、報酬を支給しなければならない。
108条②都議会議員、都議会議員選挙管理委員、都参事会員、都議会議員の中より選任せられたる監査委員、参与、委員、投票管理者、投票立会人、開票管理者、開票立会人、選挙長及選挙立会人並に町内会部落会及其の連合会の長は職務の為要する費用の弁償を受くことを得	203条②前項の者は、職務を行うため要する費用の弁償を受けることができる。

東京都制（最終改正）	地方自治法（制定時）
108条③報酬額及び費用弁償額並に其の支給方法は都条例を以て之を規定すべし	203条③報酬及び費用弁償の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない。
109条①前条に規定する吏員以外の吏員には給料及旅費を給す	204条①普通地方公共団体は、法律の定めるところにより、普通地方公共団体の長及びその補助機関たる職員（専門委員を除く。）、学識経験者を有する者の中から選任された監査委員、議会の書記長及び書記、選挙管理委員会の書記並びに監査委員の事務を補助する書記に対し、給料及び旅費を支給しなければならない。
109条②給料額及旅費額並に其の支給方法は都規則を以て之を規定すべし ③前項の都規則を設け又は改廃せんとするときは都議会の議決を経べし	204条②給料及び旅費の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない。

※ 都制と同時に改正された府県制93条、市制104条、町村制84条もほぼ同じ規定である。  
この項ではかな遣いの一部と漢字の字体を改めている。

当時内務省行政課長として第一次地方制度改革にかかわった鈴木俊一は、この改正について『改正市制町村制解説』において次のとおり述べている。

「元来名誉職の制度は地方住民をして名誉のため無給で地方公共の事務を処理せしめ、以て自治の実を挙げると共に公務に熟練せしめ、施政の難局を知らしめ、国務に参与せしむる実力を養成せしめんとする趣旨に基づくものであつて、これに任ずるのは兵役の義務と均しく地方人民の義務であるという思想に発しているのである。従つて従来名誉職によつて公共の事務を処理することが自治の本質の如く考えられ、市町村の公務に参与する者は地方住民中特にその能力を有することを必要とし、資力によつてこれを区別して公民という制度が設けられたのである。（中略。ここまでは市制町村制理由前文部分とほぼ同じである。）又自治行政の実情は近年その事務が頗る複雑繁劇を加え、多忙を極めるようになったので、以前の如く単に名誉の為にその事務に当たるものとするのは却つて実際に反し、むしろ一般的に専任制を建前とすることが必要となつた。……従つて名誉職と有給職とを区別することはそれ自体としても意義を失つてきたので、公民の制度と共に名誉職の制度も廃止されたのである。」（良書普及会、1946年、22頁。下線筆者。）

日本国憲法制定前の段階で、議員は専任＝常勤職であるという認識が既にあったのである。

## (2) 1950年地方公務員法の制定～常勤、非常勤と特別職との関係

地方公務員制度からみると、地方自治法旧203条はこれまで、少々やっかいな条文であった。一般的な理解では、報酬の支給根拠なのであるが、それが常勤職と非常勤職との区別をも示しているようにも受け取られていたからである。これまで自治体議会議員の間には「多くの議員は常勤職員（以上に）活動しているのに、なぜ非常勤扱いなのか」という疑問があった。これを突き詰めていくと、「議会の活動は地方自治法に定められた会議のみ、他は議員個人の活動である」とされつつ、その議員個人の活動抜きには公式の会議自体も成立しえないという矛盾、また、現実の議員活動の大部分がこの議会の会議活動以外に充てられており、それは公務ではないのか、という疑問に行き着く。それが地方自治法旧203条に挙げられている職は非常勤なのであるという解釈が元となっていたのである。

2008年地方自治法改正は、自治体議会議員を「公選職」として別に定義し、その職務の内容はそれぞれの自治体が実情に応じて定めるべきという要望から端を発し、議員身分明確化法として議論されていった。その根本には、自治法施行後の1950年になってから制定された地方公務員法が国家公務員法に準拠しており、地方自治法とはあまり整合が取られなかったことがある。地方公務員法は、3条1項で地方公務員に一般職と特別職があることを、2項で特別職以外はすべて一般職であるとし、3項で特別職を列挙している。逆に言えば、一般職の定義が示されているわけでも、また、どのような職務内容を遂行するのが特別職であるのかも言っていないし、一般職・特別職という区分と、常勤職・非常勤職という区分とは無関係だからである。

## 現行の地方公務員法3条3項（特別職）と常勤、非常勤の関係

号		常 勤	非 常 勤
1	就任について公選又は地方公共団体の議会の選挙、議決若しくは同意によることを必要とする職	○	○
1の2	地方開発事業団の理事長、理事及び監事の職	○	○
1の3	地方公営企業の管理者及び企業団の企業長の職	○	○
2	法令又は条例、地方公共団体の規則若しくは地方公共団体の機関の定める規程により設けられた委員及び委員会（審議会その他これに準ずるものを含む。）の構成員の職で臨時又は非常勤のもの	△ 臨時に設置する常勤職がありえる	○

号		常 勤	非 常 勤
2の2	都道府県労働委員会の委員の職で常勤のもの	○	—
3	臨時又は非常勤の顧問、参与、調査員、嘱託員及びこれらの者に準ずる者の職	△ 臨時に設置する常勤職がありえる	○
4	地方公共団体の長、議会の議長その他地方公共団体の機関の長の秘書の職で条例で指定するもの	○	○
5	非常勤の消防団員及び水防団員の職	—	○
6	特定地方独立行政法人の役員	○	○

現在の1号について見ると、公選の職は①議会議員、**②首長**、  
議会の選挙は③選挙管理委員、④広域連合・一部事務組合の議員  
議会の議決は**⑤監査委員**、⑥教育委員、⑦公平委員など  
議会が推薦を行うのは⑧農業委員の学識委員など  
議会の同意は**⑨副知事・副市町村長**と⑩一部事務組合の理事、⑪固定資産評価員  
である。文中、**枠**をつけたものは常勤とされるもので、**色付き**の②と⑨は全員  
が常勤、**枠**だけの⑤は、常勤と非常勤のどちらもあり、枠がないものは通常非常  
勤とされる職である。結局、同一の職が常勤であったり、非常勤であったりもする。  
地方公務員法からは、特別職の勤務形態が読めるわけではない。

### (3) 1956年地方自治法改正

地方自治法203条の改正は、1955年の第22特別国会に鳩山内閣から改正法案（22閣129）が提出されるが審議未了に終わり、1956年の第24通常国会に内容を改めて再度提出（24閣111）されて衆議院で修正のうえ成立、同年6月12日法律147号として公布されている。（59～62頁参照）

その際の改正では、204条の2が新設されて報酬等は法律か、法律の委任を受けた条例に根拠がなければ支給できない条文が新設され、議員以外の「者」に対する報酬は勤務日数割とすること、議員に期末手当を支給できるようにすることなどが定められた。これは当時の非常に厳しい自治体財政に対応することと、前年の強い反対によってだいぶ緩和はされたものの、「逆コース」の一つとして、財政膨張を理由に議会の活動に制限を加えようとしたためのものである。少し長いが、このときの法施行

通知<sup>(9)</sup>の該当部分をみてみよう。

#### ○ 第四 給与その他の給付に関する事項

一 地方公共団体の非常勤の職員で議会の議員以外の者に対する報酬は、その勤務日数に応じてこれを支給することを原則とし、特に条例をもつて例外を規定することは差支えないものとされたこと（203③）。本改正は、非常勤職員に対する報酬が、勤務に対する反対給付たる性格を有することにかんがみ、当該報酬の額は具体的な勤務量すなわち勤務日数に応じて支給されるべき旨の原則を明にしたものであること。ただし、非常勤職員の勤務の態様は多岐にわたっているため、特別の事情のあるものについては、右原則の例外を定めることができるものであること。したがって、本改正を機会に非常勤職員等の従来<sup>(9)</sup>の給与上の取扱について再検討を行うようにされたいこと。なお、別紙の条例準則はその場合の参考にされたいこと。議会の議員を除外したことは、国会議員との権衡を考慮したものであり、従来どおり議会の議員については特に法律上の原則を設けなかつたものであること。

二 地方公共団体は、条例でその議会の議員に対し期末手当を支給することができるものとされたこと（203④）。本規定は、後述するように第204条の2の規定の新設に伴い、法律又はこれに基く条例に根拠を持たない限り、職員に対しては、給与その他の給付を一切支給することができなくなるため、国会議員との権衡を考慮し、地方議会の議員に対しても期末手当を支給することが法律上可能であるとしたに止るものであつて、本改正は議員に対して期末手当を支給すべきものとし、又は支給することを奨励する意図に出るものではないこと。したがって実際に議員に対する期末手当の支給については、元来期末手当は常勤的勤務者を対象とすべきものである趣旨にかんがみ、国会議員と地方議員との勤務の実態上の差異を考慮し、慎重に取り扱われたいこと。

（下線筆者）

議員報酬は2008年改正で他の非常勤職員報酬と別立て規定となったわけであるが、1956年改正で既に別扱いされていることは、上記の「法施行通知」からも明らかである。自治体議会議員のあり様はまちまちで、国会議員と変わらぬ活動をしているもの

---

(9) 地方自治法の一部を改正する法律及び地方自治法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整理に関する法律の施行に関する件（通知）1956年8月18日付け自治庁次長から各都道府県知事あて（自乙行発第24号）。

もいれば、同じ水準では比較できないものもいたわけなので、あえて法律上、独自の規定を作ること避けてきたのである。議会の議員は非常勤職員なのか。これまで、議員が常勤であるか、非常勤であるかを直接規定する条文はなかった。唯一あったのは、2008年改正前地方自治法203条の「非常勤の職員に対し、報酬を支給しなければならない。」中に、「議会の議員」が含まれていたことである。改正前の203条ではその性質上非常勤であることが明らかな投票管理者等に加え、常勤・非常勤ともに可能である監査委員については「非常勤の監査委員」と、また、委員会の委員については常勤職を規定している204条に「委員会の常勤の委員」と書くことで旧203条の委員会の委員は非常勤であることを明確にしていた。これは2008年改正により203条が203条の2となった現在でも同じである。ここからだけ見ると、旧203条に書かれているのは非常勤職員、204条に書かれているのは常勤職員と読めたのである。

2008年9月2日には北海道中頓別町議会では教育長を特別職とし、常勤か非常勤かは教育委員会が選択する「教育長の給与及び勤務時間等に関する条例」の改正案を可決した。ある職が一般職か、特別職かはかつて、行政実例が参考にされていたほどで、明確なことではない。職員にどのような勤務形態を取らせるのかは、行政機関であろうと、自律的に決定すべきことである。現在、教育委員会と、教育委員から選任される教育長は自治体の規模を問わず、必置となっている。中頓別町では教育委員会職員は12名だが、専任はうち4名である<sup>(10)</sup>。極端な例ではあるが、東京都青ヶ島村でも、教育長の下に教育委員会事務局職員3名がいる<sup>(11)</sup>。職員の勤務形態、さらにその職の位置付けも、まず、最も効果的な執行のためにどうすればよいか、実情に応じて決めることなのである。

地方自治法203、203条の2は第8章 給与その他の給付に属しているのであり、職員の種別を書いている条ではない。議会に関する第6章では議員について常勤であるか、非常勤であるかを特段述べているわけではない。一般の職員が常勤か非常勤かについては、第7章 執行機関中のそれぞれの規定中に書かれている。最近では、常勤一般職員と同様の職務に就き、しかし非常勤職員として遙かに低い処遇しかなくない、いわば「名ばかり非常勤職員」が多数存在していることが知られている。つまり、常勤の職と非常勤の職との区別は、実態としてあまり明確ではないのみならず、その厳密な区別を行う意義が既に失われているのである。

---

(10) 平成20年度中頓別町行政機構組織図（平成20年4月1日現在）

(11) 青ヶ島村政要覧概要編（平成20年4月1日現在）

## 9. 第二、第三の議会改革に向かって

現在進行中の第29次地方制度調査会では議会制度に関する議論が進行中である。改正法施行後の9月5日に開催された第14回専門小委員会では首長側三団体からの意見聴取が行われたが、そこでは一様に議会の権限拡大を抑止したい旨の発言が相次いだ<sup>(12)</sup>ようである。制度上は二元代表制でありながら、現在でも強い首長と弱い議会である。地方制度調査会は、必ずしも議会の権限を強めるべきと議論しているわけではないが、首長側三団体と議会側三団体との意見が対立することについて、結論を出していくことは難しいであろう。特に2008年改正が地方制度調査会の議論を追い越して議会の権限である100条と議員の処遇としての203条を扱ったことは、のちのち、重ねての法改正が消極的に考えられるのではという一抹の危惧も感じるものでもある。

言葉の上での歳費化は実現しなかったが、改正前の203条でも、実質的に歳費となるよう、報酬を年額で定め、年払いにすることはもちろん可能である。条例上の呼称を「歳費」としても、違法であるとは言えまい。報酬を歳費として支払形態を変えるだけでなく、そこに期末手当のみならず、従来の政務調査費や費用弁償分を含めてもよいのである。それは、議会に関する経費の透明化という点でもよいであろう。今回の法改正過程で改めて確認されたのは、議員報酬をどのように支払うかは自治体の問題であるということである。常勤での活躍を期待するのであれば、少なくとも生活給は保障しなければならないし、非常勤でよいとするのであれば、議員の補佐機能は充実されなければならない。これらはすべて自治体において決定する自治事務なのである。

最後に、議会活動の範囲が拡大されたことによって、最も大きな影響を受けるのは議員よりも、議会事務局のあり方であることも指摘しておきたい。従来であれば、議案の精読は議会活動ではなかった。議案が提出される前においてはなおさらである。しかし、現在では議案は相当程度の調整が行われてからただ一つの案のみが提出されてくるものである。どうしてその一案が選ばれたのか議案からは読み取れない。しかし、場の定義を、これまでの議会運営委員会がカバーしていた範囲の外として考えれば、議案の精読部分を場の活動としてあてることにより、開会前に実質的に議案として提出を受け、その説明を受けることは、完全な議会の公務である。するとそれは議会事務局が補佐すべきことなのである。

---

(12) 2008年9月12日付け自治日報

それがこれまでの全員協議会と異なり、議会の活動が拡張された部分であり、必要であれば地方自治法100条の2を利用して、準備段階である場に示された提出「予定」議案を学識経験者に調査させることもできるのである。ツールは既に、十分用意されているのである。

各議会では、2008年改正法や、衆議院総務委員会決議の求める透明化への対応だけでなく、そこに盛り込まれなかった議会審議を活性化させる第二、第三の改革へと行動を起こす秋である。

(たぐち かずひろ (財)地方自治総合研究所研究員)