

自治体議員報酬の史的展開

堀 内 匠

はじめに

自治体議員の報酬は、具体的な額について法令上の基準は存在しない。自治体議員の報酬はそれぞれの自治体が主体的に決定すべきものであるが、その額やよりどころ、決定方法についてはたびたび批判にさらされてきた。

本稿では、自治体議員の報酬をめぐる議会三団体（全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会）によるこれまでの運動が、行政職員並（人事院勧告への追随や、議会団体等による標準策定等）、国会議員並（議員年金制度や、報酬を「歳費」として位置づけよとの要求等）、という2つのベクトルを持ち展開されてきたことを整理しながら、これに自治省が指導や制度改正でもってどのような応答をしてきたのかを歴史的に確認する。その作業のなかから浮かび上がるのは、残念ながら自治体が議員のあり方について主体的に思考することをこれまでいかに避けてきたかということでもある。

本稿で取り上げるように、報酬の基準と体系の成立は概ね1960年代⁽¹⁾に遡るが、近年においても、地方財政の悪化、合併に伴う自治体議員の役割の変化、相変わらずの議会不信による定数・報酬削減運動など、自治体議会を取り巻く環境には当時からの繰り返しが多く見られる。分権改革やNPM論の流行等を経て、議員報酬をめぐる現在行われている議論は、既に本稿で扱われる基準や体系を乗り越えようとする新たな展開も見られる。このなかで強調されるべきは、これまで議論されてきたように、議員報酬の決定は自治体議

(1) 議員の収入根拠の基礎が定まるのはこれに先立つ1956年の地方自治法改正による。第203条は、議員報酬、費用弁償、期末手当の支給を行うことができると規定した一方で、これ以前には可能だった独自の条例にもとづく通信費や調査研究費の支給はできないものとされた。そこで232条の2を根拠として県政調査交付金、市政調査交付金等の名目で、議会の会派に対して支給する形で、議員の調査研究活動に必要な経費を支払ってきた。これについては後に政務調査費として一般化されることにはなるが、それまでの間しばしば監査請求の対象とされ、また法定化された後も種々の事件を惹起してきたことは指摘するまでもない。

員をどう規定するかという課題の裏返しであったという点である。この史的展開についてあらかじめ確認しておくことは、現在における自治体議員の役割及び報酬に関する検討の際の助けとなるだろう。

1. 本俸の行政職員並ベクトル

1.1. 議員報酬引き上げと抑制策の応酬

1960年代前半の日本は高度経済成長期のさなかにあった。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⁽²⁾、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、地方六団体を通じ議員報酬引き上げの自粛を促すこととなった⁽³⁾。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⁽⁴⁾。

そこで1962年11月1日、2日の両日開かれた全国都道府県議会議長会事務局長会議で「最近における地方行政当面の諸問題」と題して講演した佐久間行政局長は、議員定数や議員報酬などについて次の通り語った⁽⁵⁾。

- ・最近、地方議員の定数を減らす傾向が目立っているが、当局としては、これはあくまでも地方の自主的な判断に基づくものなので、とくに指導する考えはない。ただ事務的に考えられることは、市町村の議員定数区分が町村合併等により実情に適していないと判断されるので、地方自治法90条を検討する必要があるが、現在の定数規模を引き下げる考えはない。

(2) ピークは1974年の29.64%だが、これはいわゆる狂乱物価による。

(3) 六団体は報酬引き上げ自粛を約束したものの、何ら拘束力のないものだった。(自治日報1960年3月3日)

(4) 当時を振り返ったものとして、佐久間「地方議会をめぐる話題」自治時報1963年1月号 p. 25。

(5) 自治日報1962年11月9日。

- ・議員報酬は、よるべき基準がみつきりにくいが、常識的に考え、専門職員としての性格を有していないので報酬が当該地方団体の部長クラスを上回るのはおかしい。（自治省）当局としては、基準を部長の中間クラスもしくはそれ以上が適当と考え検討している。

このように、自治省は自治体議員の報酬が各議会において任意に定められていることから議員報酬の引き上げが行われていることを問題視しており⁽⁶⁾、「各都道府県の俸給表の一等級の中間にあたる額」を適当とする旨を省議でまとめ、11月に都道府県知事宛の内かんを発出した⁽⁷⁾。この一等級とは、各府県の部長クラスにあたるもので、当時41,500円から71,000円の給与額のうち中間段階は63,700円とされた。この金額について、1962年11月8日時点における各都道府県議会議員の報酬改定状況調によれば、議員の報酬は、当時ちょうど執行部の部長クラスの給与額と大差ないものとなっている⁽⁸⁾ことから、自治省が示したこの水準は、現状を追認する一方でこれ以上の引き上げを抑制しようとする意図があったと考えられる。

自治省は、この基準を定めるのに合わせて、地方議会議員の身分を、これまでの名誉職的なものとする考え方ではなく、むしろ専門職的なものに近いとの解釈をとり、したがって議員の受ける報酬の本質は単なる実費弁償的なものでなく議員の実質的職務に対する対価であるとの解釈を示した⁽⁹⁾。基準を部長級の中間クラスとしたのは、議員の実質的職務内容、地方公務員の給与の実態等種々の要素を総合的に算出された、とのみ報じられて

(6) これより以前、自治省では、都道府県議会議員の報酬を定めるにあたっての基準について見解を求められた場合、口頭で、当該都道府県の部長（都では局長）に適用される等級の中間程度ということを一応のメドとして回答してきた。佐久間（1963）前掲p. 24。

(7) これに先立ち自治省としてはできる限り慎重な手続を踏んだという認識があった。自民党政調会地方行政部会、自治大臣の諮問機関である参与会議への根回しを経た上、通達ではなく内かんの形式をとった。しかし、全国都道府県議会議長会は12.4に当該内かんについて、何を根拠とするか疑問であり自治権に対する不当な干渉であると抗議し、篠田自治相へ見解を改め、今後このような軽挙な措置をとらないよう申し入れた。

(8) 最低額が佐賀県の55,000円、最高額は神奈川県120,000円と差があるが、46都道府県（当時は沖縄復帰前）平均は75,457円、最頻値は65,000円で、7万円以下では過半数の都道府県が入る。

(9) 自治日報1962年11月16日。急激な人口流入に伴う東京都議会定数増問題に際しても、自治省側は「名誉職ではなく専門職である現在では、議決権や発言権を高めるためにも、少数精鋭主義を理念としたい」との姿勢をしめしている。ただこのときは定数増に反対する自治省側が折れ、自治省と自民党地方行政部局との折衝を経て定数6増とする地方自治法改正案が提出されることとなる。自治日報1968年11月22日および1969年2月21日。

いて、根拠は薄弱であったと言わざるを得ない⁽¹⁰⁾。この報酬額の「初期」水準が定められた後も、超過手当等を支給する余地が残された。

1.2. 地方自治法改正での対応の検討

自治省による指導は実を挙げることができず、引きつづき議員報酬改訂は自治省の予想を上回るペース⁽¹¹⁾で行われた。そこで、1964年5月15日の閣議で、自治体の三役・議員らの給与の改定は、住民代表による第三者機関で審議したのち行うという地方自治法改正案を提出する予定となった。この改正は報酬改定に住民の意思を取り入れることによる納得の醸成を建前とするものの、狙いはやはり報酬改訂の抑制にあった。直接のきっかけは、同年3月26日衆議院地方行政委員会での社会党阪上議員による質問であり、これに対して赤澤自治相が具体的検討の決意を表明していた⁽¹²⁾。このときの地方自治法改正法の構想は大略以下の通りである⁽¹³⁾。

- ・各都道府県、市町村にそれぞれ知事、市町村長の諮問機関として審議会を設ける。都道府県、特別区、市は義務制、町村は任意制とする。
- ・審議会は議員のほか三役（知事、副知事、出納帳、市町村長、助役、収入役）の報酬について審議することとし、審議会が真に住民の代表となるよう、人選の方法を規定する。
- ・知事、市町村長はこれら報酬に関する条例を議会に提案する前に必ず審議会にはからなければならないこととする。

議員定数と議員報酬のカットを求める住民運動が激しい中での自治省および政府による法案提出の動きについて、議会側は直ちに反応した。5月13日、都道府県議会議長会は緊急総会を開き、「地方自治の本質を破壊するような法的規制には強く反対する」との決議を行い、同日夕、赤澤自治相と会談。自治相に「国会議員と切り離してわれわれだけを“マナイタ”に載せるような今回の措置は面目が保てない。六月にあいついで開かれる各

(10) 部長級とする根拠は無く、あくまで「常識的な線が自治省見解の理由」とされる。佐久間(1963)前掲p. 26。

(11) 佐久間彊「議員報酬と自治権の侵害」自治時報1964年7月号巻頭言。

(12) 自治省としては国会の残り日数がわずかなことから次期通常国会に提出することとし、それまでは指導によることとしていたが、閣議では次の国会といわず今国会に提案すべしとの意見が首相らから出されたため急遽方針転換した(佐久間行政局長談)。自治日報1964年5月15日。

(13) 自治日報1964年5月15日。

都道府県議会で自主的にそのための条例を設けるから、法改正は取り止め行政指導でやってほしい」と要望、赤澤自治相は自主的にやると確約できるならと法案提出を見送る旨確約することとなった⁽¹⁴⁾。こうして、政府は法改正を見送った一方、自治省は行政指導を強化することとなり、事務次官通達「特別職の報酬等について」を発出、議会議員の報酬変更にあたっては上述の特別職報酬等審議会の設置が義務づけられることになったものである。自治省としては、個々の報酬に介入することは避けるべきと考え、報酬決定の手続を重視する選択をしたという⁽¹⁵⁾。

1.3. 生活給としての位置づけの否定

一方議会側は、一般行政職員給与改定に準ずる手当を求めては蠢いてきた。これらの動きに対して、自治省は給与改定自粛を通達する等して対応する。1964年12月12日に佐久間行政局長名で各都道府県知事、六大市長に通達されたものは、次のとおりである。

- ・常勤の特別職の職員の給与改定については、一般職の職員の給与改定の状況、当該地方公共団体における特別職の職員に関するここ数年来の給与改定の経緯などを勘案し、適正な決定がなされるよう配慮されたい。
- ・地方議会議員の報酬改定は一般職員の給与のように生計費の増大、民間賃金の上昇に相応してなされるべき性質のものではないと考えられ、しかも昨年から本年にかけて多くの地方公共団体において相当程度の引上げがなされた直後でもあるので、その額がいちじるしく低額であるような場合を除き、報酬引き上げについては、極力自粛されることが望ましいものである。

こうして自治省は、特別職のうち三役については常勤であることを根拠に一般職の給与改定との連結を図り、一方で自治体議員の報酬についていったんは自治体職員給与に根拠を求めつつも、生活給としての意味合いを否定する路線を確立させ、毎年の職員給与の改

(14) その後都道府県議会議長会ではこの約束について会長の越権行為であり、しかも三役と議員とを切り離し議員のみに審議会設置を義務づけるのでは同確約は実行しかねる旨の異議が噴出する等、紆余曲折あったが、中島重喜自民党地方行政部会長が間に入る形で、確約を白紙に戻した上で、自治省の示す準則に従って第三者の意見を聞くとの結論に達したものである。自治日報1964年5月29日および6月5日。

(15) 佐久間（1964）前掲。

定（さかのぼれば民間賃金水準）からの切断をはかったのである⁽¹⁶⁾。

1.4. 類団比較方式の導入

しかし、それでも報酬引き上げの動きは止まらなかった。特別職報酬等審議会の仕組みについては、住民運動による報酬引き下げ圧力を民主的に取り込む仕組みとして組み入れられた経緯があったが、実際は人選その他の運用において議会側の支配下に置かれ、特別職の給与を引き上げる隠れ蓑となって使われることとなった⁽¹⁷⁾のである。

1968年9月3日、東京23区の区長会が特別職給与報酬を約4割（区長4割、区議4～5割）引き上げを申し合わせた⁽¹⁸⁾。これに対して自治省は1968年9月13日に東京都区政課長を招き、引き上げを慎重に検討するよう指導してほしい旨を要請。このときの自治省側の要請の根拠は、特別区と同じ規模の全国21市との比較を行った結果であるとし、各区の報酬審議会に対して東京都を通じて資料を出した⁽¹⁹⁾。

このときとった手法を全国に適用させるべく自治省は1968年10月17日の行政局長通知で特別職報酬等審議会の運営適正化について指導。委員が住民の一部の層に偏することないようすべきとした他、人口、財政規模が類似している他の地方公共団体における特別職の職員の給与額、当該地方公共団体における特別職の職員に関するここ数年来の給与改定の経緯および一般職の職員の給与改定の状況等に関する資料の提供を促している。

ここで提供されるべきとした資料の多くが、類似団体との比較、一般職の職員給与との比較を促すものである点が注目される。自治省はこの結果、一般職の職員給与との連動性を再び認める方針転換を行ったことになった。確かにこの時期の一般職の給与改定は著しいが、それと比べても常軌を逸したような一部自治体の給与改定の動きを抑えるために、

(16) ただ、同通知についてはあまり効果がなかった側面も指摘できる。例えば大都市を中心として議員が一般職の期末手当、勤勉手当の支給にならって、議員に支給が認められていない勤勉手当の額をプラスした期末手当の支給を決定するなどし、自治省は重ねて極力自粛をもとめる等している。

(17) 佐藤嘉四郎「特別職の給与について」自治日報1968年11月8日。

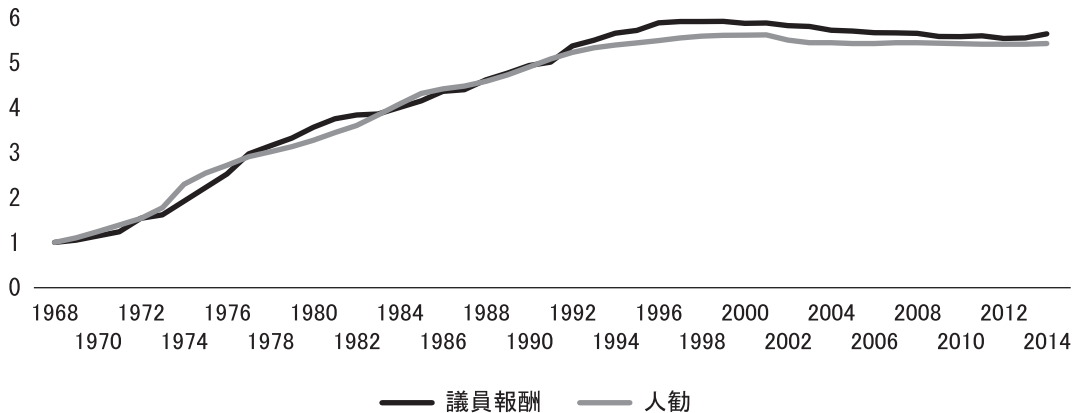
(18) この動きが住民のはげしい批判を浴びている間に、世田谷区ほか五区においては区長に25パーセントの管理職手当が、さらに23区全区で助役および収入役にも管理職手当が支給されていたことが判明し、ヤミ給与であるとして住民の非難が集中した。この件については1968年10月17日に各都道府県知事あてに特別職員の給与について一層の適正化を要望する行政局長通知が出された。岡田嘉郎「特別職の給与について」自治研究44巻12号pp. 167-168。

(19) 自治日報1968年9月20日。

全国的な報酬の横並びを強いた形としたものである。基準によって、議員による報酬増圧力と、市民による報酬削減圧力を共に封じ、議員報酬の公的調整メカニズムが生み出されることになった。

この1968年10月17日行政局長通知で敷かれた類団比較・一般職給与連動の原則適用の効果はてきめんであった。図表1は1968年の給与・報酬水準を基準としたその後の都道府県議会議員報酬平均額と人事院勧告ベースの職員給与の比較である⁽²⁰⁾が、1968年以降これらがほぼ一致して推移することとなった。1990年台までは概ねこの状況は継続しているものと言える。

図表1 都道府県議会議員報酬と職員給与の推移



1.5. 市・町村議会団体による標準設定

都道府県議会議員については先の内かんによって部局長クラスを基準とすることとされたものの、市町村レベルには自治省は上述類団比較以外の基準を示さずきた。市議会議員の報酬に関する住民・世論による批判は都道府県議会議員と変わらず激しい状況にあった。三役の報酬アップに慣例のごとく議員の報酬増が付随している点等、住民から「お手

(20) 議員報酬については地方公務員給与制度研究会「地方公務員給与の実態」（昭和47年以前については資料名が「地方公務員給与実態調査」。編著者名は昭和57年以前については自治省。この資料につき以下同様）より都道府県議会議員報酬の団体間平均額を算出し、標準時点からの変化をグラフ化した。部局長クラス職員の給与水準については不明のため、人事院勧告の値を当てはめた。

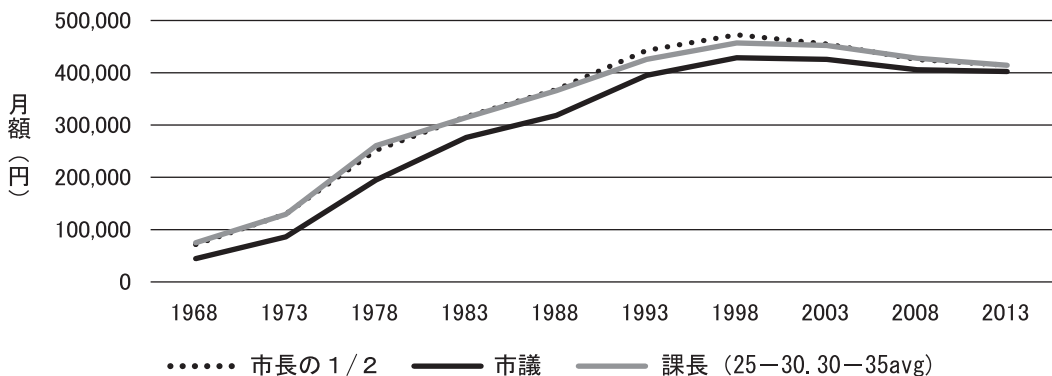
盛り」と批判され、議員報酬の基準については常にもめており、それに応えるべく、全国市議会議長会は1969年2月5日になってから「市議会議員の報酬基準額について」を発表する。ここでは、都道府県議会議員に関する内かんに倣って「議員報酬を市長給の概ね1/2に該当する課長給を最低基準とすることが適当であると考え」と結論付けている。

市レベルにおいては自治省によらず、一応自主的に標準を設定した形にはなったものの、結局その根拠は内かんに依拠するものとなった。そもそもの内かんが示した「部局長給程度」との基準の根拠が薄弱であることに加え、議員像について、都道府県議会議員と市議会議員が同じように専門職的であるとは、単に議長会自らがそう確定したのみであったのだが、一応根拠となる標準値が定まれば、自治体間は類団比較によって横並びになる。これ以降、都道府県に加え市レベルについてもやがて職員給与と連動して議員報酬も上下することになった（図表2⁽²¹⁾）。

市議会議員の給与標準が内かんと異なる点は、市長給に触れている点であったが、下図のとおりこの間市長給自体が一般職の給与と連動してきており、議員と同じ公選職たる「市長給の概ね1/2」と一般職の「課長給」の間のどちらを重視したものかは数値の上では判然としないままである。

最後に残ったのは町村レベルであった。町村議会議員については、都市部とは異なり、当時は明確に専門（專業）職的であると位置づける論者はほとんどおらず、名誉職的・薄給兼業の位置づけがなされていた。全国町村議会議長会は1969年ごろから報酬基準を設定

図表2 市課長給と市議会議員報酬の推移



(21) 地方公務員給与制度研究会「地方公務員給与の実態」より作成。課長給は勤続年数25年から30年の値及び30年から35年の値の平均をとった。

すべくアンケート調査等を行ってきたが、結局市議会議長会のような標準を示すまでには至らなかった。

全国町村議会議長会による報酬の考え方がまとまるのは1978年の全国町村議会議長会政策審議会による『議員報酬のあり方について』である。この報告書が提示した報酬モデルは、具体的な基準額について、職員給与からそのまま当てはめるのではなく、同じ公選職である首長の給与を元にした上で、議員の実働日数と比較して求めるものであった。議員の実働日数等については個々の町村で実情に応じて計算することになるが、一応示された全国標準としては、議長は長の給与月額 40% ないし 54% 相当、副議長は同 33% ないし 37% 、議員は 30% ないし 31% とされた。

全国町村議会議長会が全国市議会議長会の報酬標準からさらに一步踏み込んで職員給与水準を切り離し、首長とのみ連動させた点は特徴的であると言える。町村議長会が一般職の給与を基準としなかったのは、第一に、議員も長も共に公選により就任する特別職であり、対等の立場で当該団体の重要機能を分担し、共に住民に対して政治責任を負う地位にある等その身分、性格が類似していること、第二に、議員報酬は、当該団体の財政事情、住民所得水準、一般職員給与との比較等諸般の事情を総合的に考慮し、決定することが適当と考えられるが、一般にこれらの事情は、長の給料額の決定の際すでに考慮され尽くしていると認められ、従って長の給料額を基準とすることによって、これらの事情を議員報酬に反映させることができるから、というものであった⁽²²⁾。

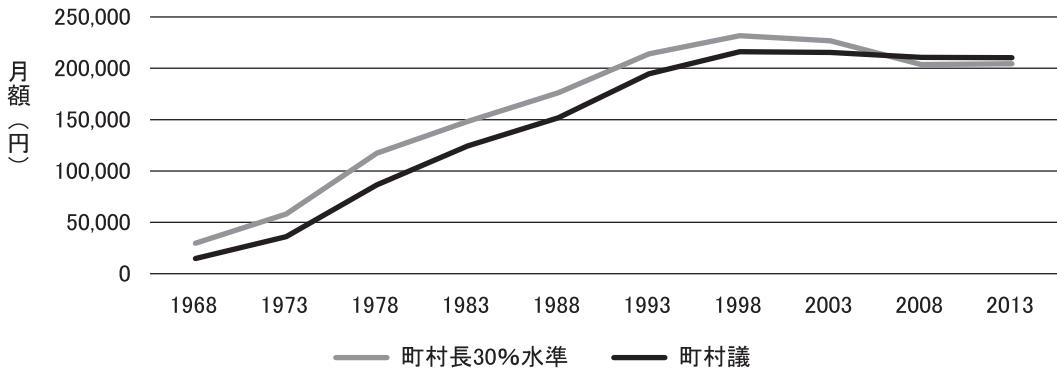
結局のところ、議員報酬水準について主体的に決定することは困難であり、他職との比較の上で改定率と水準を定める方法がとられることとなった。これによって、町村議会議員の報酬は町村長の給与水準の 30% に近づき、その後連動して推移することとなる（図表3⁽²³⁾）。

町村議長会の報告書が示した標準の効果については、これまで都道府県・市レベルと異なる町村議員の性質上、よるべき基準のなかった町村議員報酬に根拠を示す、標準設定上の効果があった点を評価できる一方で、町村議会議員の報酬上昇を抑制し、また議員の地位に関する思考を停止させる効果を持ったことも指摘できる。標準設定以降は、それまでくり返されてきたような、社会の変化に伴う議員多忙化論すなわち以前と比べてより常勤化していることを報酬水準引き上げの根拠とするような論調は影を潜めることとなる。

(22) 町村議会議長会『地方議員報酬のあり方について』1978年、p. 4

(23) 地方公務員給与と制度研究会「地方公務員給与の実態」から作成。

図表3 町村長給与と町村議会議員報酬の推移



元々薄給の町村議会議員は、都市型社会の進展に伴ってか、都道府県や市レベルの議員と比較しても高い報酬改定率であったものが、町村議長会の標準以降は、報酬水準は「町村長の30%」という天井にぶつかることになった。町村長の30%というのはあくまで標準であって、建前の上では実働日数に応じて変動するはずであったものが、70年代以降、都市化が進展し多様化が進んだこの間もほとんど変化なく標準通り推移している様は、要するにこの間議員の性質や働きぶりについて自ら省みてこなかったことの証左でもある。

1.6. 職員並ベクトルの確定

こうして、都道府県、市、町村の3つのレベルにおいて、都道府県は自治省内かん、市、町村はそれぞれの議長会が標準を設定することによって、議員報酬問題に一応の決着をつけることとなった。これらの標準は、元を辿ればすべて人事院勧告の給与改定にさかのぼれるものであって、基本給はおおむね「職員並」のベクトルで説明がつく。さらに、いずれも他職水準・他職準拠の改定という横並びかつ消極的規定であって、個別の自治体が自ら水準を示すことは放棄するものであった。しかも、この標準の規定力はいずれも強く、相当の精度で当てはまってきた。

一方で、そのとき常に並行して議論されながらついに結論を持たなかったのが、議員の地位に関するものだった。自治体議員を、兼業を前提とする名誉職・非生活給であるとする位置づけと、専業を前提とする有給職・生活給を受けるものとの位置づけをめぐる議論は、次に見る自治体議員の手当に関する展開や定数に関する議論にも影を落とすことになるが、議員の役割の時代的变化への対応を含め、これらの課題は棚上げされることとなっ

ていった。

2. 各種手当の国会議員並ベクトル

歴史的に見た場合、本俸については議会団体側の動きには行政職員並を求めるベクトルが働いていたことについては以上に確認した通りだが、これに付加される各種手当等²⁴の拡充にあたっては、国会議員と比較・追随する動きが見られた。本節ではこれを個々に確認し、国会議員並ベクトルとして規定する。

2.1. 期末手当

国会議員の期末手当については1952年12月に「国会議員の歳費、旅費及び手当等に関する法律」が改正されると、そこへ明文で規定されることとなったが、それ以前から支給されていたらしい⁽²⁴⁾。

一方で自治体議員に対する期末手当は、地方自治法が議員の報酬について定めた1956年の法改正で取り入れられた。この法改正では、新設の第203条第2項が議員を適用除外とした上で第4項において議員のみを対象とする期末手当の支給を規定するものであって、議会の議員に対する給付が他の非常勤の職員に対する給付原則の特例的扱いとしての性格をもつこととなった。この法改正時の「想定問答資料」は、「議員に期末手当を支給できるとするのはゆきすぎではないか、地方議会の議員は名誉職的なもの^{マツ}と考えるべきではないか」との問に対する答として、次のような説明が用意されていた。

「地方議会の議員に対する給与その他の給付は、地方公共団体の常勤の職員と異り、それをもつて本人及びその家族の生活を維持するという建前の上に立つものではないから、その限りにおいては、議員に対する期末手当の支給は必ずしも必要とは思わないのであるが、今回の改正法により、議員を含めて、地方公共団体の職員に対してはいかなる給付も法律又はこれに基づく条例に基づかずには支給できないこととなるので同じく議決機関の構成員たる国会議員に対し現在期末手当が支給されていることに鑑み、地方

(24) 法案の趣旨説明で「議員及びに秘書（に）従来から支給されておりました期末手当を整理して本法中に規定し、また秘書には、今回新たに設けられた勤勉手当を支給することといたしました。」（括弧内、引用者）との発言がある。衆議院本会議1952年12月23日議事録。

議員に対しても条例で特に規定するならば、支給できることとしたのである。

したがって、今回の改正は議員に対する期末手当の支給の途をひらいたにすぎないのであって、支給しなければならないものとしたわけではないから、敢て行き過ぎとは思わない。又地方議員が名誉職的なもののお考えについては、名誉職の意味が必ずしも明らかでないが常勤の職員を専従職ということに対するものとして、名誉職の語を用いるならば、その通りであると思うが今回の改正が地方議員を、いわゆる名誉職的なものでないものにしたとは考えていない。⁽²⁵⁾

確認すべきは次の2点である。①1947年の地方自治法によって議員報酬が従前の「できる」規定から義務づけ規定へと改められたことにより、議員の職分を、無給を原則とする名誉職的なものから有給の専門職的なものへと改められていたが、まだあくまで兼業を主として規定していた。②同じ議決機関の構成員だからとした上で、国会議員に対して現在期末手当が支給されている現状を受け、敢えて、「条例で規定するならば」とした上で、法律上明文で規定する必要のない期末手当の支給を特に記述したことである。

2.2. 年金制度

次に、議員年金については国会議員の場合と同じく、実質的には国民負担にたよるものとして各界からの反対が強かったが、すでに国会議員にそれがあることから成立したとされている⁽²⁶⁾。

議員年金制度が確立したのは1960年代だった。1958年に「年金制なり或いは一時金なりの退職金を貰えるというようなことをすることが、副業をもたずに議員としての職務に専念することができる一つの方法⁽²⁷⁾」として国会議員互助年金法が成立すると、これを追って同年5月29日に全国都道府県議会議長会は退職金制度小委員会を設置して検討を開始し、政党国会議員や関係各省への働きを行ってきた。

自治体議員年金制度についても、議会団体による国会議員への追従姿勢が指摘できるが、自治体は当初これに後ろ向きであった。国会議員互助年金法制定後の1959年3月の参議院

(25) 自治庁『改正地方制度資料』第12部1957年、p. 626。

(26) 当時の批判として和田英夫「解しがたい地方議員の退職年金制」ジュリスト1961年4月15日号、松江一郎「地方議員の報酬引き上げと退職年金制」自治時報1961年7月号など。星野光男「地方議会議員の報酬——その問題点と考え方」都市問題第54巻4号p. 14。

(27) 1946年12月20日第91回帝国議会衆議院国会法案委員会。法文上、目的は明記されていない。

予算委員会では「全国の都道府県議会、議長会議で互助年金法式により、掛金同額の補助金を県が負担するということを検討中ではありますが、これは退職金法^マの精神に反すると思うのでありますが、禁止の通達をしていただきたいと思うのでありますがいかがですか。」との質問に対して青木自治庁長官は「御指摘のように現在全国の都道府県議会の会合等におきまして、地方議会の議員の退職年金制度、という掛金による年金制という問題が話題になっているようであります。」と認める。そのうえで、「地方議会の議員が国会と同じようにというお話ではありますが、これは私は、国会議員の場合と地方議会における議員のあり方とは、おのずから態様が違っておるのでありまして、年の開催日数等を見ましても、私は果して地方議会の側の言うようなあり方がいいかどうか、検討を要する問題であると思います。自治庁といたしましても、現在のところは議会側の考え方に対して、直ちに同調するという態度はとっておりません。」として、当時の自治庁判断としては「国会議員並」を求める地方議会側の要求を拒絶する場面がある。

都道府県議会議長会は、これに対して1960年の末からは国会議員の賛成署名を集め、200名以上の議員から賛同を得る等働きかけを強めてきた。このときの都道府県議会議長会による議員年金の必要性に関する説明は、①地方公務員の老後を保障し議員が公務に専念できるようにする、②年金の一部負担は議員と府県の互助共済方式であるため、やむを得ない。全額府県負担であるかのような誤解をしないで欲しい、③年金制度は議員の退職金問題をすっきりと解決できる、などであった⁽²⁸⁾。

このような都道府県議会議長会の陳情を受けた自治省は当初反対する態度をとっていたが、政府提案を避ける形で譲歩した。そこで自民党地方行政部会の賛成を経て1961年には議員立法で「議員及びその遺族の生活の安定に資するために（第1条）」地方議会互助年金法が制定されると、翌1962年には予め地方議会互助年金法の附則に書かれていた通り、地方公務員等共済組合法に統合された。議員年金は都道府県議長会の3年にわたる努力の結果⁽²⁹⁾、これらの法により実現された。

余談になるが、地方議員年金は2011年6月1日をもって廃止されたが、そのときの廃止理由も、平成合併による議員定数削減等による共済会財政逼迫を主たる要因としながらも、国会議員互助年金が厚遇批判から2006年に廃止されたことを受けたものだった⁽³⁰⁾。

(28) 自治日報1961年1月13日。

(29) 自治日報1961年5月3日。

(30) 詳しくは拙稿「地方議会議員年金制度廃止にかかる『地方公務員等共済組合法の一部を改正する法律』」地方自治関連立法動向2013年を参照のこと。

2.3. 退職一時金

退職一時金については国会議員を強烈に意識しながらも国会議員の制度に先んじて自治体議員向けの制度化が進められることとなった。

国会議員の退職金については、国会法36条が「議員は、別に定めるところにより、退職金を受けることができる」と規定している、これに基づき1958年の国会議員互助年金法が制定されていたが、互助一時金（退職一時金及び遺族一時金）については未整備であった。

地方議会側は、地方議員年金制度が整うと引きつづき退職一時金の支給を求め運動を展開していった。年金制度が受給資格期間となる12年を設定しているため、これに満たずに退職するケースが6割に及び、これらは掛金の掛け捨てとなっていることが問題視されていた⁽³¹⁾のである。

もともと退職一時金については自治省筋（当時は地方自治庁）は消極的であった。1952年の地方自治法改正時の想定問答には以下の問答があった。

問「議員に対し退職金を出すことができないものとする改正は、既得権の侵害ではないか」

答「そもそも、退職金は、給料を受けて、自己及びその家族の生活を維持することを建前とする者が職を退くに際して、転業の資金に充てる等、その後の生計を維持するために支給を受けるべきであり地方公共団体で云えば常勤の一般職の職員について本来考えられるべきものである。地方議会の議員はもともと報酬をもって生活を維持する建前の専門の職ではなく、生計を維持すべき本業は別に持つことが許されており、またそれが原則であるからこれに対する退職金はもともと考えられないのである。従って今日まで、条例や内規等により支給を受けていたとしてもそれは退職金本来の趣旨に反するものであつて、これを既得権ということはあたらないものと思う。」

また、1959年の予算委員会でも「いかなる名義をもってしても、退職金を出すということ、これは法律で定めていないものを出すということは禁ぜられておるのでありまして、あるいはかりに掛金によりまして、府県でこれに対して補助金を出すということは、自治法で認めないところであると考えてるのであります。」⁽³²⁾としており、この姿勢は一致していた。

(31) 町村議会議員共済会ウェブサイト「地方議会議員の年金制度の沿革」

<https://www.nactva.gr.jp/html/mutual/about/history.html> (2016. 7. 13閲覧)。

(32) 1959年3月16日参議院予算委員会。

だが議長会では年金制度の創設以降あげて攻勢を強めていく。1962年11月には退職一時金を支給できるよう三議長会が地方公務員等共済組合法改正を求め働きかけを行ったことにはじまり、とりわけ市・町村議長会は毎年の総会で決議を行ってきた。

1964年9月18日、全国市議会議長会（地方議会議員共済制度特別委員会）は、制度について①1947年4月30日以前の議員としての在職期間は通算されないこと、②町村合併促進法等の施行により新議会を組織するため任期以前に退職した結果、受給年限の12年に達しない議員に対する救済措置がないこと、③退職年金の受給年齢は55歳であり、国会議員（50歳）より5年先でないとなんがもらえないこと、④都道府県議会、市議会、町村議会の議員について、それぞれの在職期間を相互に通算することができないこと、という問題点を取りまとめている⁽³³⁾。

これについて自治省は①退職一時金制度は国会議員の互助年金制度にないこと、②莫大な費用を必要とし、これについて公費負担は地方財政が悪化の傾向にある現在不可能であることなどから、政府提案による地方公務員等共済組合法の改正はきわめて困難であるとして拒絶する⁽³⁴⁾。そこで議長会側は政府への働きかけを行う際に、①議員提案によって法改正をするよう持ち込み、その際、国会議員についても退職一時金制度を設けるようにし、共同体制をとる。②一時金制度実施に公費負担を期待できないときは現在の掛け金100分の5を100分の7程度に引き上げ、当面は自分達の掛け金増加額だけで一時金制度を実施し、その後時期をみて公費負担をするなどの方針で働きかけを強めることとなった。

その後、自治省は地方財政の現状から地方団体の負担を増大させないことを条件に同制度の具体化をはかることを了解し、三議長会の意思統一を経て、閣法提出されることとなった。議会側の運動が実り、年金制度の一部として1965年の法改正で退職一時金制度が創設されたのである。

なお、国会議員互助年金法に退職一時金制度が既定されたのは、自治体議員に遅れること3年、1968年のことであった。

2.4. 国会議員との連動

以上に見てきた通り、自治体議員及び議会団体は、手当面については、主として国会議

(33) 同様のとりまとめは1965年9月7日にも行われている。

(34) 自治日報1964年11月13日。

員の同種の手当を最も強く意識しながら処遇改善を訴えてきた。そしてここでも議員の職分をめぐる議論については棚上げとしたものと言える。国会議員が受ける歳費は専門職であるとの認識に基づくものである一方、自治体議員については単に勤務日数の多寡によって兼業職・名誉職として位置づけられてきたに過ぎない。しかし実際の動きは、これについての説明を欠いたまま、議会側三団体の政府自民党筋を通じた働きかけに自治省が譲歩してきたため、自治体議員のあり方論と報酬の関係に乖離が生じたものと言えよう。

以下では、改めて自治体議員の地位と報酬に関する議論の推移を整理してみたい。報酬に関して自治体議員の仕事や役割に関するイメージがあいまいにされたことが、結局報酬や定数に関する住民の反発を生み続ける事態につながっている。

3. 自治体議員の地位の迷走要因

これまで見てきた中にも現れていたように、議員の報酬を巡って、他職を基準に設定しつつ積極的な基準設定を行うことができなかったのは、自治体議員が、戦前「名誉職」とされていたことと関連している。さらに言えば、戦後改革を経てもなお「名誉職」であることを引きずっていたことには名誉職規定の戦後処理における撤廃のされ方に淵源がある。国会議員でも自治体職員でもない自治体議員だが、それ以前に「職業」と言えるのか⁽³⁵⁾が問われていたのである。議員報酬等をめぐって自治体議員の地位がどのように規定されてきたのかについて最後に確認しておこう。

3.1. 名誉職制の廃止

1888（明治21）年市制及び町村制第8条で①公民に、②無給で、③職務を全うさせるという、その実質的要件⁽³⁶⁾を整えた名誉職自治制は、その後府県制・郡制にも適用され、長く明治政府による地方制度の一翼を支えてきた。ここでは無給を原則としつつ、特例によって「職務取扱ノ為メニ要スル実費ノ弁償」（市制・町村制75条）、「府県会議員ニハ旅費及滞在手当ニ限り之ヲ給スルコト得」（府県制55条）といった規定が設けられ、費用

(35) 小林与三次「地方議員、首長の報酬値上げ」自治日報1964年4月17日、コラム。

(36) 石川一三夫『近代日本の名望家と自治——名誉職制度の法社会史的研究』1987年。

弁償等が支給されていた⁽³⁷⁾。同じく名誉職とされた市参与、町村長等（1911（明治44）年改正）、市長、助役等（1929（昭和4）年改正）については、途中、改正により「勤務ニ相当スル報酬」を受けられることができると任意規定に改められたが、議員への報酬は費用弁償以外認められることなく戦後を迎えることとなる。

戦後の第一次地方制度改革によって1946年に市制町村制及び府県制の一部が改正され、議員を名誉職とする規定が削除されると、議員についても「報酬ヲ給スルコトヲ得」との規定（府県制93条、市制104条、町村制84条）が設けられ、報酬支給が任意で認められることとされた。政府案⁽³⁸⁾で、府県会議員に報酬および費用弁償を支給することとした理由は次の通りであった⁽³⁹⁾。

- ① 地方団体の事務は近年著しく複雑多岐を加え、このため執行機関のみならず議員や参事会員の職務も亦相当多忙となり、有権者の増加に伴って出費も増加する実情にあるから、報酬を支給しうる途を拓くのが当然である。
- ② 議員は選挙に多額の費用を要する外、議員としての交際等のためにも多額の費用を必要とするため、従来費用弁償の外に、種々事実上の行過が行われて来た傾向があるが、これが却って問題の種子となっている場合があるので、むしろ明確に報酬を支給する建前とする方が適当である。（以下略）

旧憲法下にあったとはいえ、当初の報酬は選挙費用も含む性質のものとされていた。当時、議会によって格差はあるものの、費用弁償等については日当も含めて年額（定額）で支給されており、実費弁償よりは過分ともいえる額が支給されることも多かったため、費用弁償のほかに明確に報酬を支給する方が現実に適合するとされたのである⁽⁴⁰⁾。ただ、報酬部分については名誉職自治制からの決別が明確に謳われたわけではなかった。名誉職制は、導入時に相当大きな論議になったこと⁽⁴¹⁾と比して、廃止の際はほとんど大した議論にはならなかった⁽⁴²⁾と言える。

続く1947年4月の地方自治法制定においては報酬について任意規定から義務規定へと改

(37) 府県制については1899年の全部改正で費用弁償の支給が定められた。

(38) 当初政府案は市会議員、町村会議員には報酬を支給する規定を設けていなかったが、GHQが市町村議員にも報酬を支給すべきであるとの修正意見を述べ、結果、政府がこの意見を受け入れた。（1946年8月1日付け。自治大学校『戦後自治史Ⅱ』1960年、p. 70）

(39) 自治大学校『戦後自治史Ⅱ』pp. 195—196。

(40) 加藤幸雄『新しい地方議会』2005年、p. 112。

(41) 亀掛川浩『明治地方自治制度の成立過程』1955年、p. 196以下。

(42) 星野前掲p. 13。

められることとなった。既に普通選挙の実現や「昭和20年12月の衆議院議員選挙法改正にともなう大幅な選挙権拡大によって、身分的観念をともなう公民という制度が必要でなくなつた」⁽⁴³⁾ ことにより、いわゆる名望家による支配ではなく、住民の属する各種の分野、あらゆる階層を代表し、全体として、住民の意思を如実に議会に反映することが可能な制度が形作られたことになる。

このように、名誉職制度については、立案者側の意図が曖昧なまま、実態に合わせた結果として廃止されることとなったのだが、この際、議員の地位について新たな規定が設けられることはなかった。「吏員に非ざる名誉職員」であった議員にこのとき与えられたのは、「非常勤の特別職公務員」という位置づけに過ぎず、「報酬」に関する規程のみは過去における無給、名誉職、非常勤であった性格および勤務実態⁽⁴⁴⁾を引き継いで、常勤職員の勤務に対する反対給付としての「給料」および諸手当を含む「給与」とは区別した「報酬」であることが特別に位置づけられることになった。

3.2. 戦後の位置づけ

議員は職業なのか。戦後できあがった自治体議員の地位について曖昧なままであったために、報酬を巡る議論の際にこの認識問題がつかまとうことになった。そうして本稿で取り扱ったように都道府県・市・町村各レベルの議員報酬のあり方についての標準が設定されていく1960年代初頭には、「もはや戦前の名誉職的なものではなく、むしろ専門職的なものに近い」（田中二郎）、「名誉職的地位と常勤職員の間にある」（杉村章三郎）、「専門職的常勤者でも専門的常勤者でもない。やはり非専門的非常勤者であることを本質とする」（吉村正）、「名誉職的なものとはいえないが、執行機関と異なり専門職的なも

(43) 『改正地方制度資料第一部』p.1204。このほかに「自治行政が複雑繁劇になつてきたので名誉職は実情に反し、むしろ専任制を建前とすることが必要になつたこと」が挙げられている。

(44) 自治体議員には一般職公務員のような兼業制限がなく、当該地方公共団体等に対し請負をすること又は請負をする法人の役員を兼ねることが規制されているのみである（地方自治法第92条の2）が、だからといって兼業を前提とするわけではない。これも戦後改革以前の名誉職時代を引き継いで当然視されていたものと言える。近年展開された「報酬」規程の「歳費」化論、「公選職」規程創設案等（第28次地制調における全国都道府県議会議長会提出資料等）もこれに淵源がある。ただ実態として、都道府県、市町村、さらに各市町村の大小にかかわらず現行制度は同一制度下に議員を規定しているため、議員の専門化をより進めるべきか、会社員等でも議員になれるよう便宜を図るべきかについて、どの場合でも許容できる規定にする必要がある。

のではなく、また必ずしも常勤に近いものではない。」（田上譲治）、「収入源を有しない名誉職の性格から離れ漸次常勤化あるいは有給職に近い姿をとっているが、行動倫理としては、依然名誉職的色彩を帯びている」（辻清明）といったように、論者により軸上の位置づけは様々ではあるが、専門職（有給職）と「名誉職」という対立軸の上の中間的な存在との認識が持たれることとなる⁽⁴⁵⁾。

これに伴って位置づけられる議員報酬は、かつてのように選挙費用まで含めて考えるべきではないとする点で意見が一致しつつ、それぞれ「実質的職務に対する対価と考えるべきでその職責を適切に果す上にふさわしいものであるべきである」（田中二郎）、「報酬の内容が完全な生活給とはいえないので、一般職のベ・アに常に歩調を合わせ上昇させる必要はない。」（杉村章三郎）、「国会議員の歳費は生活保障的給与の性質があるが、地方議会の会期は比較的短いことから、生活保障的給与を支給する必要がない。」（田上譲治）といったものであった。

以上で引用した東京都特別職報酬等審議会での主要学者による議論はその後、自治体議員の報酬をめぐる考え方についてのしるべとして大いに影響を与えることとなった。5人はそれぞれに異なる見解を述べつつも、名誉職的な地位と常勤職的地位との中間と位置づけていること、給与を常勤職との対比で捉えることについてはおおむね共通している。この自治体議員像及び報酬に関する認識枠組みは、地方行政調査委員会議勧告などを経ながら展開される。これを元に報酬モデルを構築したのが、先に触れた全国町村議会議長会政策審議会による『議員報酬のあり方について』（1978年）であった。

3.3. 住民の認識との乖離の発生

戦後改革期におけるこうした自治体議員の報酬のあり方に関する変化は住民には極端なものとして受け止められたに違いない。これまで議員はすべて当選すれば理由がなければ辞退することのできない、公共のために奉仕する、無報酬の名誉職であったものが、極端な言い方をすれば「一夜あければ議員はさうとう高い報酬を支給される職業議員となった⁽⁴⁶⁾」のである。さらに議員の報酬、費用弁償および期末手当の額ならびにその支給方法は議会

(45) 東京都議会が1960年10月に意見を述べさせた際のもので、引用は町村議会議長会前掲書、中別添資料第1「地方議会議員の性質と報酬に関する学者の意見（要約）」。このほか都道府県議会議長会『議会職員執務資料シリーズ』No.46「議員報酬について」にも所収。

(46) 小倉庫次「地方議会議員の報酬と任務」都市問題第54巻4号、p. 3。

が自ら条例で定めるのであるから、「お手盛り」との批判を受けやすい条件が整っていた。

そのようななかで本稿に見たように1960年に自治体議員の報酬引き上げがマスコミにより注目されることとなったのである。自治体議員側もこれに対して有効な反論を行うことができず⁽⁴⁷⁾、なお国民的議論を喚起するには至らなかった。

ところで、本稿1.1の佐久間行政局長の講演にもあるように、1960年代の住民による反対運動は、議員報酬と定数削減へ向けて顕在化し、大きなうねりとなっていた。1963年には統一地方選挙を控えており、各地で住民の声に押されて市町村議員の定数を削減する傾向が強まっていた⁽⁴⁸⁾。定数削減の住民運動は関西を中心に行われており、国会でも問題視されていた。表向きの理由は①議会運営の合理化、②財政事情、③少数精鋭主義、④他市でやっている、というものだが、実情は①市の人口が減少し、まわりの市にくらべ議員が多い（福知山）、②隣の市の人口は約5倍もあるのに議員定数は逆に3分の2しかない（牧岡市）、③議員の出席率の悪さなどによる議会不信（守口市）などに端を発したものであったとされる。定数削減住民運動は主として婦人会や青年団が中心となっており、経費節減分を住民サービスへと還元することを目的にしているとの指摘もある。全国町村会では、1963年7月1日現在の町村議会の実態についての集計で、2,367議会における現在数は49,903人、法定上限より7,061人少ない。議員定数を条例で減員している町村議会は53%、平均5人を減員していた。

議員定数削減の動きをどのように考えるべきか。このときの定数削減は、専門知識を持ち資質の高い議員を輩出することを指向するような、あるべき議員像と一貫性をもった主張に基づくとは言い難く、定数削減の代わりに報酬を上げるというような連動を見せたわけではない。このとき語られたのは地方議員の能率の低さであり、定数と報酬の同時的切り下げといういわば懲罰的な運動が行われていたとの指摘もある。これについて佐久間行政局長は、私見としながら、「問題の本質は、理論的にいうならば、議員定数削減の問題というよりも、むしろ議会運営や議員活動のありかたに対する批判の問題であるのかもしれない

(47) 自治体議会側はNHK座談会「地方議員」で「地方議員は名誉職ではない、真の庶民の代表を選ぶためには、議員の生活保障をしなければならない」旨反論を行おうとしたものの番組自体が皇孫誕生のため中止になった。

(48) 自治日報1962年11月23日。

れない」と看取している⁽⁴⁹⁾。住民運動は、なかなか議会改革にまで結びついてこなかった。

3.4. 報酬問題の波及

このように、議員報酬問題は議員の職業に関する名誉職×有給職問題から派生したもので、やがて一般行政職や国会議員との比較における給与×報酬×歳費問題及び兼業職×専業職問題へと展開されていた。その際、住民の理解については外野に置かれ、議会側で行われた議員報酬のあり方に関する標準の定着と住民の理解との間の乖離を放置することとなった。議員による「お手盛り」等により議員報酬や定数に関する反対運動が強力になったことを受けて住民参加による説得力の醸成を狙って自治省が設置させた特別職報酬等審議会の顛末については先に述べた通りである。当時の住民運動は報酬額の大幅改定が下火になるのに伴っていったん沈静化していったが、自治体側には問題そのものについて向き合う姿勢が欠落していた点は否めず、その後も行革の動きに連動してたびたび議員のあり方論を伴わない報酬批判や単純な議員定数削減運動はわき起こってきた。近年においても政務活動費問題等で自治体議員・議会への批判は活発に展開されている。

一方で2000年代以降においては、とりわけ議員の厚遇批判が強力であり、高度成長期のような報酬改定は行えておらず、議員報酬の総額を増やすことはしづらい等、環境が変化している。「議会」報酬のパイの大きさがほとんど固定されながら現在展開されるのが、議員報酬について議員定数の多人数×少人数問題とリンクさせながら住民代表機関×政策形成機関問題として論じられる地方議会論であるのではないだろうか。

(49) 佐久間（1963）前掲p. 24。そのような認識の一方で、自治省は冷淡であった。1962年10月10日衆院地方行政委員会で「定数削減は各地方団体の自主的判断にまかせるが、行き過ぎがあれば政府としても対策を考えたい」と答弁しており、これは町村議会議員の定数削減を意図したものとして全国町村議町会から反対決議をされるなど反発が起きていた。

自治体議員の定数については、より古くは、地方行政調査委員会議の勧告（いわゆる神戸勧告）で、都道府県議会議員の定数を、だいたいにおいて、現行定数について2分の1ないし3分の1程度を減少することを適当とした。理由は「外国の立法例を勘案しつつ、能率的運営と同時に人材を確保し民意を反映させるかね合いを考慮し」たからだという。ただこのとき自治体議員は名誉職とすべきとしていて、無報酬とまではいかないまでも、報酬については費用弁償的考え方を取っているとされる。1962年10月1日の地方制度調査会総会では、首都制度当面の改革に関する答申での「特別区の議会の議員定数については、その定限を引き下げるなどの方法により削減するものとする」との記述についても政府自身がこの定数削減問題を本格的に検討する時期がくるものと見られていた。

まとめにかえて

本稿は、自治体議員が国会議員とも一般職公務員とも異なる存在であることは明らかでありながら、実際にはこれらに依拠した報酬のあり方がとられてきたことを確認した。

ただ、1990年代以降は民間給与水準も停滞し、議員にしてみれば、黙っていても報酬が上がる時代ではなくなった。いま、2010年代後半にさしかかり、すでに議員報酬が20年あまり変動していない自治体もあるだろう。齟齬を抱えたままでパイ拡大期を終え職員給与水準の伸びが鈍化し、さらには2000年代の平成合併等による大幅な議員削減期に入ってから、自治体は議員のあり方について再考を迫られている。自治体議員の地位や報酬を巡る議論は、第28次地方制度調査会や地方行財政検討会議等の答申にも見られるように、国においても再び活発化している⁽⁵⁰⁾。

自治体議員は、本稿で扱ったようになって名誉職として出発した経緯があるため、戦後の自治体議員像はそこからの転換が焦点となるが、現在では、地方行財政検討会議で象徴的に示されている⁽⁵¹⁾ように、自治体議員像について2つのベクトルが示されることが一般的であるようである。①複雑化した行政課題へ対応可能な政策形成能力を持つ〈専門職〉としての道と、②住民代表機関と位置づけ、多様化した住民の意見反映・集約可能な住民の映し鏡・〈住民の縮図〉としての道である。この場合、議員の地位をめぐる議論は、議員定数と議員報酬の関数としてこれらと直接的にリンクするものとなり、一体不可分のものと理解されることになる。理屈の上では議員定数を減らす場合は議員報酬や身分保障を確立させる方向に、議員定数を増やす場合は議員報酬や身分保障はなるべく減らす方向を選択することになる。

一方で、パイの拡大期において議会団体側は、高額の報酬を志向してきた⁽⁵²⁾。住民団体側はそれと逆で、議員の数はなるべく少なく、報酬は少ない方向性を志向しており、こ

(50) ただ、例えば地方自治法の2006年改正によって法的に規定される議員の活動範囲が拡充され専門性が強調されても、実際に議員報酬を増やそうという動きにはつなげていない。

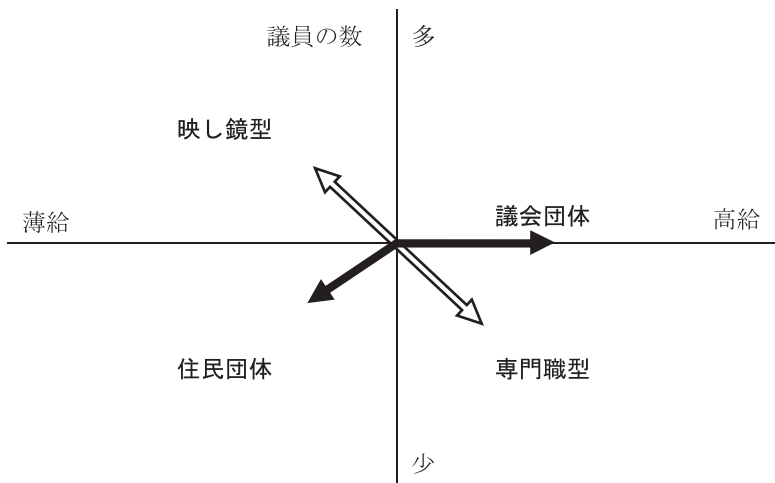
(51) 例えば地方行財政検討会議「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」pp. 8－9

(52) パイ拡大期において議会団体から議員報酬の拡大は主張しても議員定数の法定上限の増加を求める動きは限られた。人口集中に伴い東京都議会の議員定数を増やそうとしたことですらおぼつかず、議員定数が120であった20年間で当日有権者数は3倍にも達していた。ようやく6増（126へ）したのは1969年の選挙からであった。

こには争いが起こる。したがって、パイ拡大期に現実起きてきた対立と、現在の理論上の対立とは一致点を見ない（図表4）。本稿で見たように、自治省がとった住民参加による報酬等審議会の設置は、地域で起きている議員報酬をめぐる具体的な対立への後見的介入を避けたといいつつ、住民の意見を議員報酬に反映させようとする手当てであった。これに対して議会側は、本稿で整理したように、「行政職員並」を求めるベクトルと「国会議員並」を求めるベクトルで高給の主張を実現しようとする手立てに出てきたものといえる。現実の議員報酬を見れば、類団比較や議長会による標準が威力を發揮しており、住民によるコントロールは機能しているとは言えない。対話の不在から住民もまた行政改革の延長として議会に「身を切る」改革を強いるという、本来の議員報酬に関する考え方とは明らかに筋違いの主張でもって対抗することになるのである。パイ拡大期における議員報酬をめぐる対立は、自治体ごとのあるべき議員像と向き合ってこなかった。

現在の議員報酬に関しては、パイ拡大期のように人事院勧告に頼って単に行政職員並・国会議員並を主張するのではなく、議員像と報酬・議員数のあり方をリンクさせた議論が不可欠であるが、それも容易ではない。いかにして議員の資質向上を求め、それを住民の納得に結びつけるかの処方箋が焦点となるからである⁽⁵³⁾。現実①〈専門職〉としての方向性を目指す場合には、まずそれに見合う議員の働きがあり、さらに相応の評価が住民

図表4 議員像と方向性



(53) 例えば直近のものでは江藤俊昭「問われる議員定数・報酬——住民自治の進化・深化の視点から考える」地方議会人2016年5月号など。

によってなされるのかが障壁となる。この二段階のハードルは高く、これまでに成功した事例は無いといって良いのではないか。また、②多様化した〈住民の縮図〉としての道を目指す場合にも、議員定数を増やすことについては、合併直後の一時的なケースを除き事例はほとんど見当たらない⁽⁵⁴⁾。

現在においても議員報酬は①各地方の社会的・経済的な条件、②当該地方公共団体の財政状況といったファクターを総合的に考慮して、妥当な額を算出する外はないとする1960年代の議論（田中二郎）が消極的に通用する。また、議員報酬を考えるためには、本稿が確認してきたような歴史的議論を下敷きに、1990年代以降の分権改革、NPM、大合併といった種々の環境変化を踏まえつつ自治体として議員をいま何者と捉えるか住民を含めて議論することが必須である。一方、近年特筆すべきは実際の議会改革と絡めた実例が増えていることである。日当制を導入した福島県矢祭町、成果主義を採用した熊本県五木村、一般職給与水準へ再び立ち返ろうとした千代田区等の試みも興味深い。また、各報酬モデルについて研究・分析を加え整理した福島県会津若松市議会の「議員活動と議員定数等との関連性及びそれらのあり方」最終報告等、報酬を巡る動きは近年活発化しており目を引く。

報酬引き上げが非現実化するなかで、パイを（よくて）現状維持させることが前提となった今、自治体議員のあり方についてはかえって自由度の高い試みが為されているものとも考えられる。こうした直近の興味深い議論については本稿を下敷きとした上で別稿に改めることとしたい。

（ほりうち たくみ 公益財団法人地方自治総合研究所研究員）

キーワード：議員報酬／議員像／歴史研究／
国会議員並／行政職員並／標準

(54) こうした隘路に立ち至らないために二代表制を機能させる観点から議員ではなく機関としての議会の地位の確立をこの項に用いるケースも考え得るが、関数上の障壁は変わらない。