

議会活性化特別委員会からの提言

令和3年8月

○議員定数及び常任委員会の構成

1. 議会の役割

地方議会は国会と違い、唯一の立法機関にはなり得ず、行政（執行機関）と議会は対等とされ、緊張関係を保ちながら相互に歩み寄ることで自治運営にあたるとされている。

選挙で選ばれた者が大きな権限を持つ地方公共団体の首長と異なり、地方議会は議員で構成される合議体で、首長は予算、決算、条例制定、条例改廃、大きな契約の締結などを議会に提案し、それを議会が審議し、その可否を決める議決権限を有している。

また、「代表質問」や「一般質問」、「総括質疑」などで、首長の提案に意見したり、選挙民を基調とした住民の声や意見を反映させ、審議の過程で様々な意見を出し合ったりする。

さらに、多くの議案などを専門的かつ能率的に審議し尽すために、部門ごとに分かれて審査する機関として委員会が設けられており、法律や条例で、常任委員会と議会運営委員会の設置は定められている。

この他に、特別な事案について調査・研究するために、必要に応じて特別委員会が議会の議決に基づき設ける事ができ、予算や決算に関することや、自治体特有の課題を扱うこともある。

これら以外にも、住民の公益になるような事案について、議会の意思を意見書としてまとめ、国会や関係する行政機関に提出することができる「意見書の提出権」や、地方公共団体の仕事が議会で決められたとおりに行われているかどうか、事務に関する書類及び計算書の調査や検査をする権利を有している。その他、住民監査請求を受けた時の監査委員の監査や、当該地方公共団体の事務に関する調査を行い、必要に応じて、選挙人、その他の関係者を呼んで調べたり意見や説明を聞いたりする百条委員会を持つ「検査権・調査権」、議会に対し住民や団体等から提出される陳情・請願に対する受理・審査する「請願受理審査権」がある。

このように、様々な権利を行使して、自治運営を持続的且つ発展的に進めるようにするのが議会の大きな役割といえる。

さらに、近年では議会の活性化や、開かれた議会などの住民の声が尊重され、「議会基本条例」の制定や、住民参画による政策立案、議会提出による条例の制定、SNSを駆使した情報発信・公開など、時代の変化に伴い議会が持つ仕事量が増加傾向にあるのも事実である。

2. 定数の推移

定数については、各市町村の条例で定めることとなっている。

従前は地方自治法第 91 条により人口に応じた上限定数が規定され、平成の大合併に際しては、合併特例法第 6 条の規定により、合併後の市町村の最初の任期のみ上限の 2 倍まで増やすことが認められていたが、平成 23 年の地方自治法改正により上限枠が撤廃された。

本町では、昭和 33 年の高根沢町誕生時は 30 名の定数があり、昭和 45 年からは 26 名、昭和 57 年からは 24 名、平成 14 年からは 22 名、平成 18 年からは 17 名、平成 30 年 4 月の選挙時に 16 名となり、現在に至っている。

議会が果たす役割が増加している状況ではあるが、一方では住民には議会活動の内情が知られておらず、また各議員の活動量や発言量などに差異が生じており、定数の削減が望まれる声があるのも事実である。

なお、県内 11 町のうち本町は益子町、壬生町と並ぶ 16 名で最多タイである。

3. 人口規模と定数

昨今の定数検討の背景としては、人口 2,000 人から 3,000 人に議員 1 人という議員定数を指標とする考え方が用いられており、本町の議員 1 人当たりの人口は、昭和 35 年は 716 人、昭和 45 年は 795 人、昭和 55 年は 876 人、昭和 60 年は 986 人、平成 12 年は 1,241 人、平成 17 年は 1,405 人、平成 18 年は 1,820 人、平成 30 年は 1,854 人、令和 3 年では 1,835 人となっており、地方自治法改正前後では、定数に対する考え方に大きく変化がある事が分かる。

議員定数	年	人口	議員 1 人当たり
30	昭和 35 年	21,479	716
26	昭和 45 年	20,662	795
	昭和 55 年	22,765	876
24	昭和 60 年	23,662	986
	平成 12 年	29,777	1,241
	平成 17 年	30,915	1,288
17	平成 18 年	30,943	1,820
16	平成 30 年	29,667	1,854
	令和 3 年	29,374	1,835

※人口は、平成 17 年までは国勢調査、平成 18 年以降は住民基本台帳の 4 月時点を使用。

なお、県内 11 町のうち人口の最多は壬生町 39,052 人で、次いで上三川町の 31,236 人、そして 3 番目に高根沢町となっている。議員一人当たりの人口では、壬生町で約 2,437 人と最多となり、茂木町の約 881 人が最小となっており、高根沢町では、約 1,836 人で 4 番目となっている。

前出した人口 2,000 人～3,000 人に議員 1 人という考え方という、本町の議員定数は 14 人～9 人程度となる。住民代表機関として、行政のチェック機能や住民意見の集約、住民重視の町づくりなどの責務を果たす上では、単純な人口比での割り方では算出できないものの、壬生町を参考に考えると、本町の議員定数を削減しても議会機能は維持できるともとれる。

4. 議会運営委員会・常任委員会・特別委員会等

現在、本町の議会は議会運営委員会に 6 人。常任委員会は総務、教育福祉、建設産業の 3 つを設置しており、委員数は総務（6 課 2 局 1 委員会を所管）5 人、教育福祉（5 課を所管）6 人、建設産業（4 課 1 局を所管）5 人で運営にあたっている。

特別委員会は、決算、予算、広報、広聴、議会活性化の 5 つが設置されており、決算・予算特別委員会は全議員で、広報特別委員会は 7 人、広聴特別委員会は 3 人、議会活性化特別委員会は 6 人の議員で組織されている。

この他に、監査委員 1 人・都市計画審議会 4 人・消防委員会 3 人・国民健康保険運営協議会 2 人・塩谷広域行政組合議会 4 人が選出されている。

また、正副議長および各常任委員長・副委員長は、行政が設置する指定管理者選考委員会や社会教育委員会、給食センター運営委員会、元気あっぷハーフマラソン大会組織委員会、社会福祉協議会理事など 23 種の委員に選出されている。

この現状からすると、議員各位により議会活動量は大きく異なっている現状があり、特に各委員会の委員長・副委員長の負担は大きくなっている。

議員定数を削減した場合、常任委員会を現在の 3 委員会から 2 委員会にすることや、委員数を減らして現状の 3 委員会を維持することが考えられる。

常任委員会においては、討議できる人数が多い方が多様な意見が出る、欠席者や欠員等が出た場合に極端に少ない人数になってしまう、ということから、定数を削減した場合には、2 委員会とすることが望ましいと思われる。

ただし、2 委員会にすることは、所管範囲を広げ、委員一人当たりの知識や調査範囲が膨大になる事が予想される。

また、委員長報告の作成や各種委員として選出される会議への出席など、委員長の負担増加は明らかである。

そのため、定数削減後の常任委員会数については、運用後改めて検討する機会を設けるべきである。

なお、広報特別委員会については、年間を通して活動しているため、常任委員会とすることを提言する。

また、今後様々な町政課題に対する特別委員会を新たに設置し、住民意思をより反映できる議会にしていく必要がある。

議会議員の役割をより一層果たすためには、現状の定数を削減し、しっかりと議員職に取り組める方が町民の皆様に選ばれるという選挙結果にならないといけない。

選挙に出る側だけの責任ではなく、選ぶ側の判断も議会の信頼や議会機能を十分に果たす一翼を担っていると、有権者（町民）には意識していただかなければならない

（常任委員会と所管課）

課 局	現 在			今 後	
	総務	教育 福祉	建設 産業	まちづくり	くらし づくり
総務課	○			○	
企画課	○			○	
地域安全課	○				○
住民課		○			○
税務課	○				○
健康福祉課		○			○
環境課	○				○
都市整備課			○	○	
上下水道課			○	○	
産業課			○	○	
元気あっぷ創生課			○	○	
会計課	○			○	
学校教育課		○			○
こどもみらい課		○			○
生涯学習課		○			○
議会事務局	○			○	
監査委員事務局及び 選挙管理委員会事務局	○			○	
農業委員会事務局			○	○	

5. 議員としての活動量（個別活動）

議会活動が増加する一方で議員個別の活動はどのような状態になっているのかを各議員にアンケート調査を行い、議会活動に直接関係する調査や準備、住民への聞き取り調査、会派活動、行事等への参加などを調査し、年間通しての個人活動量を調査した。なお、議会活動については、議会事務局が把握している情報を基に活動量を算出した。（参考資料1、2）

その結果、13人より回答があった。議会にとって重要なアンケートにも関わらず、協力しない議員がいることも判明した。

アンケートの回答を見ると、各議員の活動量には大きく差があり（未回答者の活動量はゼロとみなす）、住民代表機関としての意識が低いと言わざるを得ない。

また、各委員会での審議状況や質問状況、一般質問者数（参考資料3）をみると、発言・質問者が限定的になっており、定数を削減しても問題が生じるとは言い難い。

選挙で掲げた各々の目指すべき町の姿を描けるよう、しっかりとした活動をして、選挙で選んでいただいた町民の代表としての自覚を持ち、定数の多い少ないではなく、一人一人の意識が高まることで、行政との議論や協議が深みを得ていくとともに、議員活動もより充実した形になると考える。

今までは、住民の声をより多く聞くためには、議員数がある程度いなければならぬと考えられてきたが、本町議会の実質として、このような考え方は矛盾している状態であり、定数を削減しても議会運営・機能は充分賄えると判断できる。

6. 不測の事態への対応

近年、自然災害等により、災害対策本部が設置されることも珍しくない時代である。

これまで、本町に災害が発生した際の議会議員の役割は明確にされてこなかったが、本町議会としてその役割・対応の仕方を明確化するため、「議会災害対応指針」を策定した。

6つの小学校区を基準とし、災害時の議員の活動は各小学校区の人口比率からして、参考とする壬生町の議員一人当たりの人口数で当てはめても、議員数を削減しても問題は生じないと考えられる。

また、町議選挙以外の首長選挙や県・国に関する選挙に出馬し、任期途中で議員職を辞する場合も不測の事態と捉えられる。

現在、議員数が15人になっていても問題なく議会運営ができていることを鑑みても、定数を16人から削減しても議会が機能することは明らかである。

7. 議員のなり手不足

現在、全国的に議員のなり手不足や女性議員が少ないことが問題視されており、議員の高齢化や若い世代の政治離れをいかにして改善していくかが課題となっている。

この要因としては、議員という職に対する魅力低下や政治不信、低い報酬額などがあげられる。

本町の世代別構成をみると、40代1人、50代1人、60代5人（うち1人は4月の町長選挙出馬により失職）、70代9人となっている。

これを見ると、決してバランスのとれた状況といえず、様々な世代の声を聞ける状態ではないと言える。

また、本町の女性議員は1人である。過去を振り返ってみても最も多い時で3人であり、女性視点での考察や政策立案が活かしづらい環境であると言える。

現在、本町議会では情報発信の基軸である「議会だより」において様々な年代の住民参画を得た誌面構成を図っている事や、SNS（Facebook）を利用した情報発信を行うとともに、住民・団体との懇談会「議会報告会」（新型コロナの影響により令和2年度は未開催）を開催し、議会および議員活動への理解や政治不信の払しょく、開かれた議会につなげる努力はしている。

しかし、政治参加や投票率が向上されていないことから、より一層の打開策を講じる必要があるとともに、町民の声としてある「何もしない議員が多い」や「町の議員では生活できない」などについても改善を図る必要があり、議員定数の削減や報酬額の見直しは否めないと言える。

8. 結論

当委員会としては、調査・研究を始める時の考え方としては、議会の役割をまっとうし、町民の付託に応え、議会機能を損なわない定数を検証していき、定数の現状維持・増減を踏まえ議論をしてきた。

その上で、議会議員としての仕事・活動量や、議員一人当たりの人口規模および面積、他市町村との比較、町民の声などを総括的に判断した結果、現在の議員定数を減らしても、議会活動においての機能を損なう事はないと判断できる。

人口減少社会が予測される本町の現状においては、ICTの駆使が必須となり、事務機能や報告書等の書類作成も簡素化されることや、また、モラル・スキルを兼ね備えた議員になれば、将来的には10名でも議会機能は果たされる可能性はある。

しかし、議員としての職に身を置く者の町政を担うという意識や電子媒体（PC・スマートフォン・タブレットなど）を扱う技術には個人個人の差がある事も事実である。モラルやスキルの向上は図る必要もあるが、現状を考えると極端な定数削減は議会機能をままならなくさせてしまう可能性がある。

よって、前出した調査を基に検討した結果、段階的な削減が望ましいと考え、現在の定数16人から4人減の12人が妥当と言える。

ただ定数を 12 人とする、高根沢町議会議員政治倫理条例により設置する高根沢町議会議員政治倫理審査会が 6 人の委員で構成することとなっており、委員が定数の過半数を占めてしまうために、審査会の結果がそのまま議会の結果になってしまう。また、辞職等による欠員があった場合、11 人では議会運営に支障をきたす可能性も考えられる。

このような事を考慮すると、現時点では 13 人が適当であるとする。

○議員報酬

1. 議員報酬の性質

地方議員に対しては、地方自治法第 203 条に基づき、議員報酬及び期末手当が支給され、支給額や支給方法は地方自治体ごとに条例で定められる。

自治体ごとに報酬等審議会が設けられており、必要に応じて報酬額の見直しが図られている。

このことにより、人口が多く財政豊かな自治体と人口が少なく財政がひっ迫している自治体では大きな差がある。

都道府県議会や政令・中核都市の議会と比べ、町村部の議員報酬は極めて低額であり政務活動費が支給されないことも多く、立候補者の多くは年金世代の高齢者で占められ、「なり手不足」「高齢化」が深刻化している。

また、報酬の対象は公務としての議会活動に対して支払われており、個々の議員活動は公務対象外となり、報酬の対象になっていないのが現状である。

しかし、議員が自治体の事務に関し調査・研究するための活動や、住民に対する意見聴取・相談、会派活動は、順たる議会活動に直結することであり、公務として捉えるべきであると考ええる。

さらに、土日に多い町主催の式典やイベント、学校行事に議員として出席することは、同じように選挙で選ばれた首長と同等に公務として扱われるべきであるとも考えられる。

2. 報酬額の推移

現在、報酬月額が議長が 345,000 円、副議長が 270,000 円、議員が 240,000 円と定められており、この他に期末手当が支給される。

平成 6 年に報酬等審議会が開催され、月額が議長 320,000 円、副議長 250,000 円、議員 220,000 円から現在の額に増額された経緯がある。

それから 26 年が経ち、物価の上昇や、社会性、経済状況など近年の社会変化に対し、報酬額が見合っているとは言い難いと考ええる。

議会の活動量は増えており、議員活動としては年間 120 日以上（アンケート調査に基づく平均値）行われていることを考えると、報酬額を増額することはやむを得ないと考ええる。

3. 議員のなり手不足解消

現在、本町議員の専業・兼業状況は、専業で議員職に就いているのは 1 名であり、農業との兼業は 8 名、建設土木業 4 名、不動産業 2 名、販売業 1 名、となっている。

子育てや、住宅等のローンを抱えて専業での議員職は難しく、兼業しなければ生活を営むのが困難になってしまう。

さらに、一般的なサラリーマンでの兼業をほとんどの会社では認めておらず、議員に立候補するにはその職を辞して出なければならない状況である。

また議員は、通常の会社とは違い、社会保険や厚生年金、雇用保険などの福利厚生はなく、国民健康保険、国民年金に加入しているのが大半であり、この他にも通勤手当や住宅手当などが無く、議員になり生活苦を強いるよりも現在就いている職にいたほうが安定的といえる。

さらには、議員は4年に一度の審判である選挙があり、落選すれば職を探す必要があり、現役世代にとって選挙への出馬は大変なリスクを背負うと言っても過言ではない。

議員報酬の増額や、多くの企業の理解、社会保障の充実などの環境を整えないと、議員のなり手不足の解消にはつながらず、議会として報酬額等の見直しを報酬等審議会に要請することと、多くの企業に議会への理解を育んでもらえるよう対話を重ねていく必要があると考える。

4. 議会・議員活動による出費

議会活動において直接的な費用負担は少なく、車の燃料費程度であるが、議員活動においては政党活動への参加費や、住民への対応や各種イベント行事への参加に係る燃料費、調査・研究のための旅費や書物等の購入、後援会会員に対する冠婚葬祭、活動報告チラシ作成・配布に係る費用、後援会活動に係る費用、多くの方との関係性を結ぶ上での会食等に係る会費など、多くの出費があるのが現状である。

議員として生活するには、一般的な生活に比べ出費が多いため、地方自治法で定めている議会活動に対する報酬では成り立たないと考えられる。

5. 他市町村との比較

県内 11 町のうち議員報酬の最高額は、壬生町の 300,000 円で、次いで野木町の 260,000 円、以下は上三川町・益子町の 255,000 円、市貝町・芳賀町・茂木町・那須町の 250,000 円、高根沢町となり、塩谷町の 233,000 円、那珂川町の 220,000 円で、本町は下から 3 番目となっている。

なお、県内の市では、最高額は宇都宮市の 670,000 円で、最低額は那須烏山市の 270,000 円である。

県内 25 市町の報酬平均額は、339,240 円となる。

6. 新たな視点での報酬額の設定

報酬額に対しての考えは全国的な課題であり、全国の自治体を参考に見ると、常任委員長や議会運営委員長への手当や、交通費として日額の費用弁償、政務活動費、報酬から日当制への転換など、多様な考え方のもと様々な手法を取り入れている。

本町議会においても、議員活動を行ううえで、安定的な生活を送るためには、この様な手法を取り入れることは望ましいと考える。

7. 財政状況

本町の財政状況を分析すると、歳入ベースで2010年以前は100億を切る状況であり、2011年以降はほぼ毎年100億を超える状況である。

本町の令和2年度当初予算に対する議員報酬総額の割合は0.6%で、町民一人当たりの負担額は2,145円になる。

本町の将来予測で、人口は今後20年で約3000人減少となる見通しがあり、町民税が減収となる恐れがある。

しかし、キリンビール所有地に立地する企業が決まり、法人税が今後増収することとも考えられる。

また、今後は老朽化した公共施設の維持管理および修繕・更新が続くが、基金の積み立てや、施策の見直し等を図り予算規模を下げることも行政は計画している事から考えると、歳費に影響の出ない現状の予算規模内で報酬額を上げることが望ましいと考える。

8. 結論

現在の報酬額の240,000円からの増額は、現代社会の経済・物価変動状況を考えるだけでも必要と考える。

この報酬額については、単純に他の同等自治体との比較等で算出するものではなく、地方議員という職業と捉え、社会保障の自己負担が大きい事からも増額することは当然である。

県内の市町議会の平均報酬額342,680円に期末手当を含めると年収543万円となり、国民の世帯平均所得を超え、安定的な生活が営めると考えられる。

また、他市町村の先進事例の中で、議会活動において負担が大きい常任委員長に対する手当は導入すべきと考える。

しかし、本町の財政を考えると、議員定数削減と議員報酬増額を合わせて考える必要もあり、また増額された場合は議員としての公務を明確にし、報酬額に見合う議会・議員活動をしていくことは当然となる。

真剣に町政を考える有志による議会にしていかなければならず、町民の負託に応えられる議会であるべきと考える。

常任委員長手当5,000円を導入した上で、現在の議員報酬費の予算の範囲内で試算すると、報酬月額の上限は、議長452,000円、副議長354,000円、議員314,000円となる。

定数を削減した分を、全額上乘せすることは、住民の理解を得難いと思うが、社会情勢の変化や、なり手不足の解消を考えると、今の報酬総額を上限とした議員報酬の検討を特別職報酬等審議会に諮るよう提言する。

(参考)

○高根沢町特別職報酬等審議会条例 <抜粋>

(設置)

第1条 町長の諮問に応じ議員報酬等の額について審議するため、高根沢町特別職報酬等審議会（以下「審議会」という。）を置く。

(所掌事項)

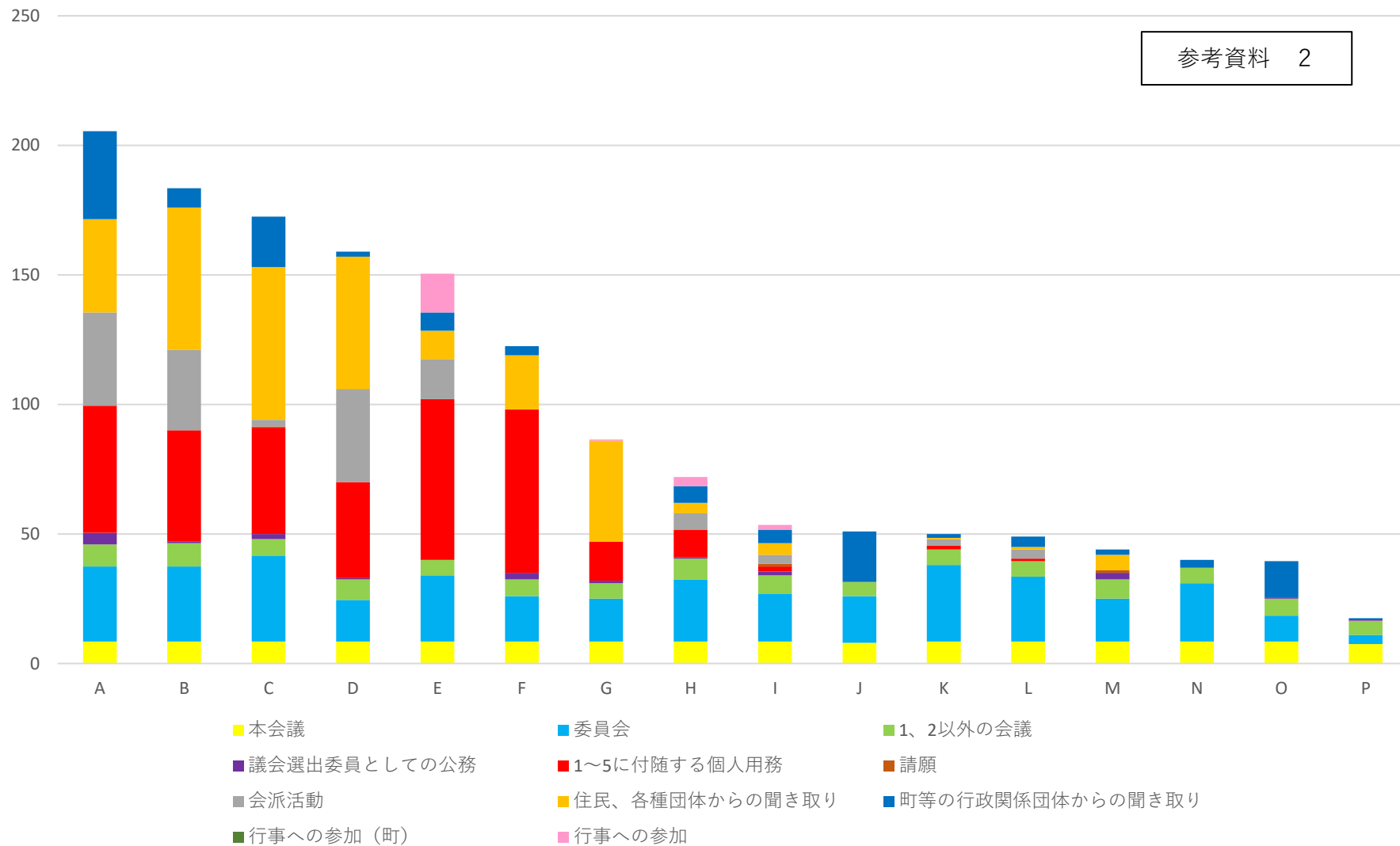
第2条 町長は、議会の議員の議員報酬の額並びに町長、副町長及び教育長の給料の額に関する条例を議会に提出しようとするときは、あらかじめ当該議員報酬等の額について審議会の意見を聴くものとする。

No.	活動名		内容	平均日数（合計/議員数）												年間
				4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	
1	議 会 活 動	本会議	定例会、臨時会	0.5	0.0	1.0	0.5	0.0	2.4	0.0	0.5	1.5	0.5	0.0	1.5	8.4
2		委員会	議会運営委員会、常任委員会、特別委員会	0.9	1.1	1.4	1.1	1.5	4.9	1.1	1.0	1.8	1.0	0.9	4.0	20.9
3		1、2以外の会議	全員協議会、会派代表者会議、ほか	1.0	0.9	0.0	0.7	0.9	0.7	1.2	0.5	0.1	0.8	0.5	0.5	7.7
4		正副議長公務	行事等出席、決裁等	0.6	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.7	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	5.7
5		議会選出委員としての公務	各種審査会、委員会への出席	0.0	0.2	0.2	0.6	0.1	0.3	0.2	0.1	0.3	0.0	0.0	0.0	2.0
6	議 員 活 動	1～5に付随する個人用務	議案等の精読、質問や討論の準備、広報取材 や原稿作成、ほか	1.3	1.7	2.8	1.9	2.9	4.7	1.7	2.9	2.6	1.6	3.7	2.3	30.0
7		請願	請願に対して行う活動	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2
8		会派活動	会派で行う調査研究や、提言の準備	1.1	0.9	1.2	1.7	0.9	1.5	0.7	0.8	0.8	1.1	0.8	0.8	12.1
9		住民、各種団体からの聞き 取り	住民の意見や要望を聞き取るための行動	1.5	1.6	2.1	1.5	2.2	2.3	2.1	2.2	3.7	2.4	2.9	3.3	27.7
10		町等の行政関係団体からの 聞き取り	地域課題の把握や解決のために行政関係者か ら説明を受けたり、意見交換を行う活動	0.5	0.3	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	0.9	0.6	0.8	7.9
11		行事への参加（町）	町や町が事務局を持つ団体が主催する行事へ の参加	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
12		行事への参加（その他）	その他の団体が主催する行事への参加	0.2	0.0	0.0	0.1	0.1	0.2	0.2	1.4	0.6	0.0	0.0	0.4	3.3
合計				7.7	7.0	10.0	9.4	9.6	18.1	8.5	10.4	12.3	8.9	9.8	14.0	125.8

月平均 10.5 日

議員別 年間活動日数 (R2)

参考資料 2



※正副議長公務については、除いている。

一般質問者数

参考資料 3

議席	氏 名	H30.6	H30.9	H30.12	H31.3	R1.6	R1.9	R1.12	R2.3	R2.6	R2.9	R2.12	R3.3
1	澤畑宏之		○		○		○		○	-	○		
2	高根博		○		○			○		-			
3	佐藤晴彦	○	○	○	○	○	○	○	○	-	○	○	○
4	鈴木伊佐雄							○		-			
5	中山喜美一									-			
6	加藤章									-		○	○
7	齋藤武男	議長								-	○		
8	齋藤誠治	○	○	○	○	○	○	○	○	-	○		
9	梅村達美	○				○			○	-			
10	横須賀忠利	○	○	○	○		○			-	○		
11	小林栄治				○		○	○		-	議長		
12	神林秀治									-			
13	森弘子	○	○	○	○	○	○	○	○	-	○	○	○
14	野中昭一									-		○	
15	鈴木利二									-			
16	阿久津信男									-			
人数		5	6	4	7	4	6	6	5	-	6	4	3

平均

5.1

決算・予算特別委員会の質問事前通告者

議席	氏 名	R1 予算	R2 決算	R2 予算
1	澤畑宏之		2	5
2	高根博	3		4
3	佐藤晴彦	41	65	48
4	鈴木伊佐雄		1	2
5	中山喜美一		3	7
6	加藤章	5	5	4
7	齋藤武男			3
8	齋藤誠治			
9	梅村達美		9	6
10	横須賀忠利			
11	小林栄治		18	10
12	神林秀治	4		
13	森弘子	28	17	11
14	野中昭一		1	2
15	鈴木利二			
16	阿久津信男			
質問数		81	121	102
人数		5	9	11

平均

8.3