

第 1 回青森市特別職報酬等審議会 会議概要

【開催日時】 平成 26 年 7 月 22 日（火）16：00～18：00

【開催場所】 青森市役所 庁議室

【出席委員】 石田憲久委員、佐々木信一委員、今善樹委員、木村良一委員、
福土隆三委員、田村早苗委員、松宮俊洋委員、鎌田和子委員、
三国谷清一委員 《計 9 名》

【欠席委員】 敦賀仁委員 《1 名》

【事務局】 総務部長 嶋口幸造、総務部理事 鈴木裕司、人事課長 山谷直大、
人事課副参事 三浦大延、人事課主幹 田村亜希世、人事課主事 長内寛幸
《計 6 名》

【会議次第】

1 辞令交付式

2 組織会

- （１）会長選出 → 福土隆三委員を選出
- （２）会長職務代理者指名 → 木村良一委員を指名

3 諮問

- （１）市長挨拶
- （２）諮問書提出

4 審議会

- （１）諮問経緯説明
- （２）審議会の運営について
- （３）資料説明
- （４）審 議
- （５）次回日程について

【会議の公開】

「青森市附属機関の会議の公開に関する要領」に基づき、会議は原則として公開することとしており、当審議会においても公開とする。

【審議会議事要旨】

諮問経緯及び審議会の運営について

○嶋口総務部長

今回の諮問に至る経緯について御説明いたします。市長をはじめとする特別職の給料等につきましては、これまで、概ね2年ごとに改定を行ってまいりましたが、平成15年の改定を最後に、改定を見送ってまいりました。

その理由といたしましては、この間、社会経済情勢は、引き続き景気後退期から企業収益の改善や雇用情勢の改善傾向が見られるなど、緩やかではありますが景気が回復している状況であったこと、一般職の給与改定については、人事院勧告及び青森県人事委員会勧告において、年度によっては据え置き、若しくは、給料表や期末・勤勉手当等の引下げとなっていたこと、また、本市においては、厳しい財政状況を踏まえ、管理職の給料月額について、部長級5%、次長級4%、課長級3%の削減、常勤特別職の給料の削減、例えば、現在、市長は約35%、副市長は約20%の削減措置を継続して実施してきたこと、さらには、類似都市や東北県庁所在都市の改定状況についても、それほどの変化は見られず、条例本則の改定は行わずに削減措置で対応していることなども参考としたものでございます。

このような中、平成24年度に約9年ぶりに青森市特別職報酬等審議会を設置のうえ、諮問し、答申を受けて、市として改正条例案を市議会に提案しましたが、否決という結果となりました。

特別職の給料等につきましては、時代に応じた適正な水準とするため、定期的な検討を加えることとし、この度、改めて、特別職の給料等の額が適正な額となっているかなどについて検討したいと考え、今回の諮問となったものでございます。

○福土会長

了解致しました。今後の審議の予定等につきましては、まず、第1回である今回は、事務局から配布資料の説明を受け、その後審議していきたいと考えていますのでどうぞよろしくお願いします。

今後、第2回の審議会で、諮問書の1番「給料等の額が適正かどうか」という諮問について、適正ではないということであれば、第3回・第4回の審議会で諮問書の2番目の具体的な額と実施時期について審議し、最終回である第5回には答申案をまとめるというように進めてまいりたいと考えます。

5回の審議でありますので、答申は10月を目途に進めたいと思いますので、委員の皆様のご協力をお願いいたします。

それでは、次に、提出された資料について、事務局のほうから説明をお願いいたします。

資料説明

○山谷人事課長

それでは事務局から、本日お手元に配付した資料について御説明申し上げます。

着席のままで失礼させていただきます。

まず、資料全体の概要でございます。この審議会では、市長・副市長の給料及び議員報酬について、引下げ・引上げの結論ありきではなく、先ほど市長及び総務部長からお話がありましたとおり、まず、時代に応じた適正な水準、すなわち特別職としての活動内容を踏まえたあるべき水準を議論していただきたいと考えております。したがって、本日お配り致しましたのは、その参考となるように、給料等の数値などのいわゆるデータ資料もさることながら、有識者の論文をはじめ、国における議論の内容なども多く用意しておりまして、いわばこれからの議論のベースとなる部分の資料だと御理解いただければと思います。結果として、非常に種類が多く、ボリュームのあるものになってしまいましたが、御容赦いただければと思います。今後、必要に応じ、別途具体的な数値などのデータ資料につきまして、追って準備して参りたいと考えております。

それでは、個別の資料について御説明申し上げます。

資料には全て、右側にインデックスを貼った表紙を付けております。表紙には、資料ナンバーと、資料のタイトルを記載しております。また、これからの説明の中で特に触れる部分については、あらかじめマーカーで色を塗っております。

最初に、資料 01-01 から 01-04 までは、この審議会の設置根拠や実際の運営に関して市において定めているものに係る資料でございます。

01-01

まず、資料 01-01 でございますが、これは、この審議会の設置根拠である青森市特別職報酬等審議会条例の全文でございます。既にお配りしておりますものと重複しておりますが、御容赦いただきたいと思います。

第 2 条において、市長の諮問に応じ議員報酬並びに市長及び副市長の給料の額について審議するものであることを規定しております。

後ほどまた御説明致しますが、一般に、全国どの自治体におきましても、市長をはじめとする特別職の給料等につきましては、学識経験者などで構成される特別職報酬等審議会によって検討・見直しが繰り返され、現在の額となっております。これは、支給額が決して恣意的なものとならないように、住民各層の意向を公平に反映させるという趣旨によるものでございます。

01-02

次に、資料 01-02 でございますが、これは、市長が定めている附属機関の会議の公開に関する要領の全文でございます。

この審議会は、地方自治法に基づく市長の附属機関でございますが、市では、附属機

関の会議については、この要領を定め、原則公開の運用を行っております。

第 2 条において、「会議は、原則として公開」と定め、そのただし書で第 1 号及び第 2 号に該当するときは「全部又は一部を公開しない」としております。第 1 号は、青森市情報公開条例第 7 条に規定する非開示情報について審議を行うとき、と定めておりまして、本日は特段資料としてこの情報公開条例の規定は用意しておりませんが、例えばいわゆる個人情報などがそれに該当するものでございまして、この審議会においては現在のところそのような情報を取り扱うことは想定しておりません。また、第 2 号の「公にすることが適当でないと判断する情報」についても同様でございます。

第 4 条以降では、会議の傍聴や会議開催の事前公表などについて定めておりますが、本日のこの会議も、これらの規定に従い必要な手続を行っております。

01-03

次に、資料 01-03 でございますが、これは、同じく市長が定めている附属機関の会議概要の作成及び公開に関する要領の全文でございます。

この審議会の会議概要につきましても、この要領に基づき、速やかに作成し、公開して参ります。

01-04

次に、資料 01-04 は、この審議会の委員名簿でございます。

順不同でございますので、その点、御容赦いただきたいと思います。

02-01

それでは次に、資料 02-01 について御説明申し上げます。

これは、昭和 39 年、当時の自治省の、自治事務次官通知でございます。先ほど、資料 01-01 特別職報酬等審議会条例の説明の際に若干触れましたが、全国の自治体で特別職報酬等審議会を設置しているのは、この事務次官通知が根拠となっているものでございます。その内容ですが、「特別職の職員の報酬等の額の決定について第三者機関の意見を聞くことによりその一層の公正を期する必要がある」とし、「議会議員の報酬の額に関する条例を議会に提出しようとするときは、あらかじめ当該報酬の額について、審議会の意見を聞かなければならないものとする。こと。なお、知事、副知事及び出納長の給料の額についても同様の手続により措置することが適当であること」としております。

02-02

次に、資料 02-02 は、昭和 43 年、同じく自治省の行政局長通知でございます。

これは、当時、一部の地方公共団体の特別職の給与の引上げに関連して世論の批判を受けているむきもあり、一層の適正化を期するため、ということで出された通知でございます。この通知の中で、資料の 2 枚目中ほどからですが、特別職報酬等審議会に関し配慮すべき事項が記載されており、審議会への提出資料として、資料 3 枚目の「別記（資料項目）」にありますとおり、7 種類の項目が列举されております。

本日お配りした資料は、この通知の要請に基づいて準備したものと、事務局が独自に、議論の参考になるのではないかと考え準備したものとがございますので、あらかじめ御承知おきいただければと思います。

この昭和 43 年通知の要請に基づいて準備したものと致しましては、また後ほど改めて御説明致しますけれども、市長・副市長に係る資料としては資料 12-01 から 12-04 まで、議員報酬に係る資料としては資料 24-01 から 24-04 までとなっております。

02-03

次に、資料 02-03 は、昭和 48 年、同じく自治省の行政局公務員部長通知でございます。

この通知自体は、特別職の報酬等を自動的に引き上げる方式を採用することのないよう求めるものでございますが、その中で、特別職の報酬等の性質について、2 段落目にありますとおり、「その職務の特殊性に応じて定められるべきものであって、生計費や民間賃金の上昇等に相応して決定される一般職の職員の給与とは自ずからその性格を異にし、また、その額は個々具体的に住民の前に明示するよう条例で定めるべきもの」であると示しており、特別職の給料等の水準等を議論する上で参考になるのではないかと考え、資料として用意したものでございます。

ただ今御覧いただきました資料 02-01 から 02-03 までの通知 3 件につきましては、その内容からお分かりのとおり、当時の社会経済情勢を背景にして特別職の給料等の額が引き上げられていった時代のものであり、いわゆるお手盛りの引上げとならないよう第三者機関の意見を聞いて引上額を決定するように、としたものでございます。したがって、近年の社会経済情勢によって引下げ基調にある現在では時代背景も異なり、仮に特別職の給料等を引き下げようとするのであれば、これら通知が要請するところによらず、特別職報酬等審議会への諮問は不要なのではないか、とする議論もあるところではございますが、資料 01-01 特別職報酬等審議会条例の第 2 条及び第 3 条の規定ぶりをみますと、審議会の意見を聴くのは必ずしも額を引き上げようとする場合に限定されているものではありませんことから、条例の規定に則り、この審議会を設置し、諮問することとしたものでございます。

ここまで、主に審議会の設置根拠等この審議会そのものに関する資料を御紹介致しました。

03-01

それでは次に、資料 03-01 について御説明申し上げます。資料ナンバーの右側に括弧書きで「(参考)」と記載しておりますが、これは、審議会で議論していただく内容とは直接的な関係はございませんが、資料を見たり議論を進めたりする上で、知っておいていただいたほうがよいと思われるもの、あるいは理解の手助けとなるようなもの、という意味で用意した参考資料でございますので、そのように御理解いただければと思います。

まず、資料 03-01 は、著作権法の第 42 条でございます。

本日お配りした資料の中に、単行本、雑誌などで掲載・出版された有識者の論文などを、複製すなわちコピーしたものがいくつかございます。それら出版物をコピーすることは、本来的には著作権の侵害であり、同法違反ということになるのですが、この第 42 条では、「著作物は、…（略）…行政の目的のために内部資料として必要と認められる場合には、その必要と認められる限度において、複製することができる」と規定しており、この審議会の議論のために用いるような一定の場合には許されるものであることを示しております。

具体的にどのような場合が許されるのかにつきましては、次の資料 03-02 を御覧いただきたいと思います。

03-02

資料の中ほどのただし書にありますとおり、「審議会の審議資料として委員に配布するような場合は、ここでの内部資料と解され」ることになり、複製が許容されるとしております。

したがって、これから後に御説明致します資料の中には、出版物・著作物のコピーがいくつかありますが、著作権法第 42 条第 1 項の規定により許容されていることをあらかじめ御理解いただければと思います。

なお、審議会の資料ということであればコピーは無制限に許されるのかといえば決してそうではなくて、資料にありますとおり「外部に配布するような場合は本条に該当しない」、「必要以上の部数のコピーは許容されない」こととなりますことから、冒頭申し上げましたようにこの審議会は公開であり、資料も同様に公開されることが原則でありますものの、資料のうち、この第 42 条第 1 項の規定によりコピーが許容されているものにつきましては、委員の皆様だけにお配りし、傍聴者、報道関係者等には配布できないものであることをあらかじめ申し添えさせていただきます。

04

それでは次に、資料 04 について御説明申し上げます。ここから先の資料は、市長及び副市長の給料を議論するに当たっての基礎資料と御理解いただければと思います。

資料 04 は、地方自治法第 204 条の条文でございまして、市長・副市長の給与の支給根拠でございまして。

その第 1 項では、「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…に対し、給料…を支給しなければならない」と規定しております。また、第 2 項では、「条例で、前項の職員に対し、ここに列挙されている各種の手当「又は退職手当を支給することができる」と規定し、第 3 項において、「給料、手当…の額…は、条例でこれを定めなければならない」と規定しております。

05

その給料の額等を定めた条例が、次の資料 05 でございますので、そちらを御覧いただきたいと思います。

資料 05、青森市特別職の職員の給与に関する条例でございます。第 1 条の第 1 号及び第 2 号に市長・副市長が規定されておりまして、第 2 条では、市長・副市長に支給される給与が「別に条例で定めるもののほか給料、期末手当及び寒冷地手当」であると定めております。ここでいう「別に条例で定めるもの」には、退職手当がございます。更に、第 3 条では、市長・副市長の給料月額を、「別表一に掲げる額の範囲内で、市長が定める額とする」と規定しております。その別表一は、6 ページ目に記載されておりまして、市長の給料額が月額 118 万円、副市長の給料額が月額 93 万 1 千円と規定されております。ここでお気付きのことと思いますが、第 3 条では、この額の範囲内で市長が定める、としておりますことから、この別表一の額はあくまでも上限額ということになります。実際の支給額は、市長の決裁によって決定しておりまして、その額は、次の資料 06 を御覧ください。

06

資料 06 に記載しておりますとおり、現在の支給額は、市長が月額 77 万 1,800 円、副市長が月額 74 万 5,200 円でございます。現在の鹿内市長の 1 期目の任期は平成 21 年 4 月からでございますが、その前の佐々木市長のときから支給額の削減はなされておりまして、条例に規定された上限額を基準とした削減率を見ますと、平成 16 年 4 月から市長が 10%、副市長が 5%、現在の削減率は市長が約 35%、副市長が約 20%でございます。この 35%というのは、削減幅としてはかなり大きな数値であるという印象を与えがちではありますが、あくまでも条例に規定された上限額を基準とした削減率でございますので、仮に、削減の都度、実際の支給額を条例に規定していれば、それぞれの直近の額を基準にした削減率は、表の右側に記載している数値になるものでございます。

07

次に、資料 07 は、市長・副市長に支給されている手当の額とその性格についての資料でございます。市長の諮問を受けてこの審議会で議論する内容はあくまでも市長等の給料月額ではございますが、その水準を議論する際の参考となるのではないかと考え、各手当に関する資料として御用意致しました。

まず、市長・副市長に支給されている手当は、先ほど資料 05 の青森市特別職の職員の給与に関する条例第 2 条で御確認いただきましたけれども、1 の表にありますとおり、期末手当、寒冷地手当及び退職手当であり、その支給額は記載のとおりでございます。

期末手当の支給額につきましては、「削減前」とありますのは、条例に規定された給料月額の上限額を用いて算出した額のことであり、「削減後」とありますのは、市長の決裁によって定められた実際の給料月額を用いて算出した額のことであり、実際の期末手当は、「削減後」と表記された額のほうということになります。

退職手当につきましても、同様に「削減後」と表記された額が実際の給料月額を用いて算出した額でございますが、算定に用いる支給割合という数値は、条例本則においては市長が 0.52、副市長が 0.3 と規定されておりますところ、特例措置として、その数値を半減して算定しております。なお、退職手当は、任期毎に支払われるものですから、

この表に記載した額は、あくまでも現在の給料月額で現在の任期が満了となったと仮定したときの退職手当の額と理解していただきたいと思います。因みに、市長・副市長は現在 2 期目であり、1 期目の満了時に、その当時の給料月額を基に算定した退職手当が支給されており、その額は、この表の額とは異なっております。

次に、それぞれの手当の性格でございますが、まず、期末手当につきましては、資料にありますとおり、民間における賞与と同じ性格のものであると整理されております。このとき、公務における賞与の性格を有する手当には、期末手当と勤勉手当があるところ、市長・副市長にはそのうち勤勉手当は支給されることとなっておりません。その趣旨は、勤勉手当の性格が、資料にありますとおり成績査定分に相当するものであり、市長・副市長の職務の特殊性から、勤務の勤勉度及び成績率を測定することが困難であることによるのではないかと考えられるところでございます。

次に、寒冷地手当の性格につきましては、資料にありますとおり、冬季間の暖房用燃料費等に相当するものでございます。

次に、退職手当の性格につきましては、資料にありますとおり、「勤続報償、賃金後払い、生活保障の要素がいずれも含まれて」いるが、「勤続報償的考え方が基本にあるものとされて」おります。

08

次に、資料 08 は、市長・副市長の職務・職責について、一般職員との違い、また、市長と副市長との違いを、簡潔に表にまとめたものでございます。

市長・副市長の給料月額の違いは、端的に、そのような職務・職責の違いを反映したものであると考えられるところです。

09

次に、資料 09 は、「自治実務セミナー」という自治体向けの専門誌の 2014 年 4 月号に掲載された、東京大学名誉教授の大森彌先生が書かれたもののコピーでございます。大森先生は、行政学・地方自治論に関する我が国の第一人者でございます。その大森先生が、首長の給与等について、入門的な内容で書かれておりましたので、市長の給料に対する考え方の参考になるのではないかと考え、資料として配付させていただきました。

その内容でございますが、まず、東京都知事を例に挙げ、都知事の給料については条例本則に対する減額規定が設けられていること、猪瀬前知事が言った給与返上のためには条例改正が必要であるが、結果、条例案の提案前に猪瀬知事は辞職し、退職手当が支給されたことなどが紹介されております。

次に、資料の 2 枚目に入りまして、先ほど御覧いただきました地方自治法第 204 条について、その解釈の問題を述べております。上段の 2 段落目でございますが、読み上げますと、「204 条は、常勤の一般職の職員に関する包括的な規定である。その先頭に「長」が出てくるために、「長」は当然に常勤職であると思しやすい。しかし、204 条の傍点部分を見ると、「その他」の次に「の」が入っていないから、首長を常勤職と決めているのではなく、204 条は、首長に対して「給料及び旅費を支払わなければならない」ことを定

めているにすぎないともいえる」と述べております。そして、そのように条文上は市長が必ずしも常勤職であるとは読めないけれども、「自治体は、首長に対して条例に基づいて「給料」を支給しなければならないとして」いることを述べております。更に、自治体間で首長の給料の額に差が見られることを紹介し、3枚目の上段中ほどで、「指定都市と一般市、市と町村については、首長の活動にある程度の差異はありそうではあるが、各首長の活動と給料の関係を合理的に説明することは簡単ではない」と述べております。

なお、先ほど資料07の市長・副市長に支給される手当の性格について見ていただいた際に、退職手当の性格について、勤続報償的なものであると確認致しました。その考え方は、資料07に記載したとおり「公務員の退職手当法詳解」という文献に当たったものですが、一方、この大森先生の論稿を見ていただきますと、3枚目、中段右から4行目でございますが、大森先生は「退職金は本質的には「賃金の後払い」とされ、課税の対象となっているから、首長の退職手当も一年分の割戻し、その分を給料と期末手当と合算して、それを首長への「実質年間受給額」と考えることができる。自治体が支出している公費負担全体を総合的・包括的にとらえるため、こうした考え方も必要である」との考えを示されております。ここでは退職手当のあり方に視点を当てて述べているものではありますが、給料月額の水準を考える上でも参考になるものと思われれます。

話を戻しまして、資料の内容の紹介を先に進めますと、中段中ほどから、「特別職報酬等審議会」について述べておりまして、先ほど資料02-02で見ていただきました昭和43年の自治省行政局長通知を紹介しております。その上で、資料4枚目の上段を見ていただきますと、「審議会が知事の給料水準を決定する場合の検討項目には「一般職の職員の給与改定の状況」が含まれており、人事委員会勧告制度に基づく一般職の給与水準を斟酌することによって、社会情勢、民間給与、物価などの諸事情の変化を知事の給料水準にも間接的に反映させていると思われる。自治体によって首長の給料には大きな差が見られるのは各自治体の審議会の答申の結果でもある」と述べております。

更に、次の段落では、「しかし、条例本則で額を決めながら、特例条例による減額措置が、その時々首長の考え方、社会経済情勢、自治体の財政状況等を考慮して行われており、その減額率そのものも政治的判断の結果としてばらついている。これは、臨時的に条例本則を棚上げにしているといえるが、首長の給与に関するより本質的な問題が含まれているともいえる」と述べて、それに続いて、名古屋市、熊本県及び三重県の例を挙げ、資料5枚目、最後のページの、中段、後から2行目でございますが、「この他にも、臨時措置として首長の給料を減額している自治体は少なくない。これは条例本則に対する臨時措置であるが、これを続ければ、実質的には条例本則は形骸化し、なぜわざわざ「特別職報酬等審議会」を設置しているのかがあいまいになる」として、特例措置としての給料減額について問題提起をしております。

以上が資料09でございますが、この中で、先ほど地方自治法第204条の条文について、大森先生は「「その他」の次に「の」が入っていないから常勤職と決めているのではない」と述べていることについて紹介致しました。この部分につきましては、何のことを言っているのか非常に分かりにくいのではないかと思います。次の資料10に、法令用語の解説を用意致しました。資料10を御覧ください。

資料 10 は、法令用語の解説本のコピーでございますが、法令上は、「その他」と「その他の」とは、明白に異なった用語として使い分けていることが述べられています。

すなわち、「その他の」は、結びつけられる用語が全体と部分の関係にあり、「その他」は、結びつけられる用語が並列の関係にある、とされています。

したがって、先ほど大森先生が資料 09 の中で述べていたのは、地方自治法第 204 条では「その他の」ではなく「その他」であるから、首長は常勤職の例示として挙げられているのではなく、並列関係であって、必ずしも常勤職と決めているのではない、ということでございます。

資料 10 は、資料 09 を読むための参考資料として御用意致しました。

次に、資料 11 を御覧ください。

先ほど大森先生が資料 09 の中で、「臨時措置として首長の給料を減額している自治体は少なくない。これは条例本則に対する臨時措置であるが、これを続ければ、実質的には条例本則は形骸化」する旨の問題提起をされていることを紹介致しました。この問題提起を受けまして、資料 11 を御用意致しました。

資料 05 の青森市特別職の職員の給与に関する条例で御確認いただきましたとおり、青森市では、条例上は上限額を定め、実際の支給額は、市長の決裁によって決定しております。このいわゆる上限制は青森市の条例の特徴となっておりまして、資料 11 にありますとおり、他の自治体、ここでは東北の県庁所在市、弘前市・八戸市を紹介しておりますが、これらの市では青森市のような方式は採用しておらず、唯一盛岡市の副市長だけが上限制を採っておりますが、そのほかは全て条例上支給額が明確に定められ、住民の目に明らかになっております。特例措置として減額する場合であっても、その都度、条例の附則に明確に額を規定しております。

青森市の上限制の場合、上限額が長い期間見直しされず、かつ、減額措置が繰り返されれば、先ほど資料 06 で御確認いただきましたように、結果として当初の上限額を基準とした削減率が大きな数値として表れ、あたかも大きな削減がなされているかの印象を与えかねないこと、また、大森先生が指摘するように、その時々の中首長の考え方や自治体の財政状況等を考慮して減額がなされ、その減額率そのものも政治的判断の結果であり、条例本則が棚上げにされている、という問題点を抱えているのではないかとということで、論点の一つになるのではないかと考えております。

これに関連して申し上げますと、市長の給料月額、平成 15 年に条例上の上限額が 118 万円と定められました。そして、そのときに、実際の支給額を 118 万円とすることを、決裁をもって決定致しました。そうすると、平成 15 年当時は、本来あるべき市長の給料月額は 118 万円であると考えていたことになります。その後、平成 16 年に決裁によって 10% 削減を決定致しますが、その理由は、「本市の厳しい財政状況に対応するため」というものであり、その財政的理由をもって削減することが、果たして特例措置的な減額な

のか、本来的な支給額を減額して決定しようとするものなのか、必ずしも判然と致しません。しかし、その後の数度にわたる削減がいずれも財政的理由によるものであること、特別職報酬等審議会が平成 15 年に 118 万円という額を答申して以来設置されてこなかったことを考え合わせると、これまでの削減はあくまでも特例措置的なものであり、決して本来的な支給額を決定してきたものではないとする余地があると考えられます。そうであれば、現在も、本来的な支給額は、118 万円であると整理されるところでございます。

12-01

次に、資料 12-01 から 12-04 までは、昭和 43 年の自治省行政局長通知により列挙されて、この審議会に提出することが要請されていた資料でございます。

まず、資料 12-01 は、近年における消費者物価指数の推移を表したものでございます。

これを見ますと、全国の消費者物価指数は、近年、平成 20 年をピークに下落傾向にありましたが、平成 25 年は上昇に転じ、平成 26 年の月別の推移も上昇傾向にあることが分かります。政府・安倍首相がデフレ脱却すなわち物価上昇と賃金引上げによる景気回復を目指していることもあり、このような指数の推移に表れているのではないかと考えられます。

12-02

次に、資料 12-02 は、人口・財政規模等が類似している他の地方公共団体の市長・副市長の給料等に関する調べでございます。

まず、「人口・財政規模等が類似している他の地方公共団体」をどう捉えるかということですが、資料の 3 枚目にありますとおり、一般的に、市町村が自らの財政状況等を他の市町村と比較する場合には、総務省が人口及び第 2 次・第 3 次産業人口比率を基準として設定している類似団体の類型を用いております。したがって、当審議会におきましても、「人口・財政規模等が類似している他の地方公共団体」に係るものとして、この類似団体の類型によることとし、青森市の場合、「中核市」に分類されますことから、資料につきましても、他の中核市の状況と比較する形で作成しております。

1 枚目は、市長の給料等についてのものでございまして、青森市長の給料は、平成 26 年 4 月 1 日現在、中核市 43 市中、条例に規定された上限額は 2 番目に高額で、実際の支給額では 2 番目に低額でございます。

2 枚目は、副市長の給料等についてのものでございます。

12-03

次に、資料 12-03 は、過去における特別職の職員の給与改定の状況を示す資料として御用意致しました。

大きく分けて、上段に市長・副市長の給料月額、下段に議員報酬を記載しております。

市長の給料月額は、平成 15 年 4 月に、条例上の上限額が 118 万円と定められ、実際にその額で支給されておりました。そして、平成 16 年 4 月から、決裁によって削減措置が

行われ、以降、表に記載の額で支給されてきたところでございます。

表に記載されている「削減額」及び「削減率」の数値は、先ほど来申し上げておりますとおり、あくまでも平成 15 年に条例に規定された上限額を基準として実際の支給額を見た場合の数値でございます。

因みに、市長の給料月額削減は、このほか、職員の不祥事によってその責任をとる形で減額したことが何度かございますが、その減額については、表からは除いております。

また、繰り返しになりますが、市長の給料月額は、平成 15 年に特別職報酬等審議会の答申に基づき条例上の上限額が 118 万円と定められ、そのときに、実際の支給額を 118 万円とすることを、決裁をもって決定致しました。すなわち、その当時は、本来あるべき市長の給料月額は 118 万円であると考えていたこととなります。その後、平成 16 年以降、この表にありますように、数度にわたって決裁によって削減されて参りますが、その理由は、いずれも「本市の厳しい財政状況に対応するため」というものでございました。その際に特別職報酬等審議会が設置されていないことも考え合わせると、その削減はあくまでも特例措置的なものであり、決して本来的な支給額を決定してきたものではないと考える余地があるものと考えます。そうであれば、現在も、本来的な支給額は、118 万円であると整理され、条例本則が棚上げにされているという大森先生の問題提起と相俟って、審議の論点のひとつになるのではないかと考えております。

12-04

次に、資料 12-04 は、一般職の職員の給与改定の状況を表したものでございます。

資料 12-03 で見ていただきましたとおり、市長の給料月額、現在の条例上の上限額は、平成 15 年 4 月から施行されたものでございます。したがって、比較するために、一般職の職員の給与改定の状況につきましても、平成 15 年からのものをお示ししており、改定率は、表に記載のとおりとなっております。

なお、平成 25 年度に、国家公務員が東日本大震災に関連して臨時特例措置として給与削減を行い、地方公務員においても防災・減災事業等へ対応するため職員の給与削減を行っておりますが、あくまでも臨時特例措置でありますことから、この通常の給与改定には含めておりません。更に、青森市では、部長級・次長級・課長級の管理職員に対しまして、これも特例措置として、給料の減額を行っておりますが、表には記載しておりません。

また、平成 15 年度の一般行政職の平均給料月額は、これは若年層も高年齢層も経験年数の多い少ないも全て含んだ全職員の数値ですが、333,100 円であり、これを基準と致しますと、現在の平均給料月額は 4.77%減の 317,200 円となっております。

13

次に、資料 13 は、一般職の職員の給与決定の原則をお示した参考資料でございます。

先ほどの資料 12-04 で一般職の職員の給与改定の状況を御確認いただきましたことから、ここでその給与決定の原則についても確認するため、資料 13 として参考までに御用

意致しました。

一般職の給与決定につきましては、表に記載のとおり、職務給の原則、均衡の原則、給与と条例主義の三原則がございます。端的に申し上げますと、職務給の原則は、給与は職務と責任に応じたものでなければならないことであり、均衡の原則は、他の地方公共団体の職員の給与等を考慮して定められなければならないことでございます。これにつきましては、国家公務員給与に関して行われる人事院勧告が、民間の給与水準等を踏まえてなされますことから、地方公務員においては、国家公務員の給与改定に準じること、民間の給与水準等が反映され、均衡の原則が遵守されるものであると考えられております。また、給与と条例主義の原則につきましては、支給額等が恣意的なものとならないよう、議会の議決にかからしめることとするものでございます。

ここで、資料 09 の大森先生の論稿を御覧いただきたいと思います。先ほども御確認いただいたところですが、資料 09 の 4 枚目の上段、右から 7 行目、「審議会が知事の給料水準を決定する場合の検討項目には「一般職の職員の給与改定の状況」が含まれており、人事委員会勧告制度に基づく一般職の給与水準を斟酌することによって、社会情勢、民間給与、物価などの諸事情の変化を知事の給料水準にも間接的に反映させていると思われる。」と述べております。これは、ただ今御確認いただきましたように、一般職の給与水準は均衡の原則が基礎としてあるので、昭和 43 年の自治省の通知において、それを斟酌するように要請しているものだと考えられます。

とは言え、ここで改めて資料 02-03、昭和 48 年の自治省の通知を見ていただきますと、先ほども触れましたが、特別職の報酬等の性質については、2 段落目にありますとおり、「その職務の特殊性に応じて定められるべきものであって、生計費や民間賃金の上昇等に相応して決定される一般職の職員の給与とは自ずからその性格を異に」するものでございますこともまた、念頭に置く必要があるものと思われまます。

ここまでの、市長・副市長の給料月額に関する基礎資料として御用意したものでございます。

次の資料からは、議員報酬に関するものでございます。

14-01

資料 14-01 は、地方自治法第 203 条の条文でございまして、議員報酬の支給根拠でございます。

第 203 条第 1 項で、「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」と定め、第 4 項で、その額は、「条例でこれを定めなければならない」と定めております。これを定めた条例は、先ほど既に見ていただきました資料 05 でございますので、ここでの紹介は省略させていただきます。

14-02

次に、資料 14-02 は、この第 203 条の、いわゆる逐条解説でございます。

資料の 2 枚目、「[解釈]一」の部分にありますとおり、この第 203 条は、平成 20 年に、

衆議院総務委員長の提案により、すなわち議員立法により、議員報酬等に関する規定が独立して定められる形で改正されたものでございます。

続く「〔 解釈 〕二」にありますとおり、この改正の背景として、かねてから、三議長会などから、改正前の規定では、議会の議員も「非常勤の職員」に含まれるものとして規定されていることに対して、地方議会の議員の位置付けとして適切ではないという強い主張があり、このことと関連して、「報酬」ではなく、「歳費」とするよう要望があったという経緯がございます。

この逐条解説でも述べておりますように、その括弧書きの部分ですが、「議会の議員まで「非常勤の職員」とされていたのかどうかは、疑問がある」とされ、平成 20 年の法改正となったものでありますが、この改正に至るまで、議員の位置付けや議会のあり方について、国においても多くの議論がなされてきたところでございまして、その内容は議員報酬の水準を考える基礎としても参考になると思われますことから、後ほど改めて詳細に御紹介して参ります。

15

次に、資料 15 は、議員報酬の実際の支給額を表にしたものでございます。

条例は資料 05 でございましたが、その本則では、左側の額が規定されており、条例の附則第 6 項で特例措置として 10% 削減した額を支給することが定められております。その特例措置は、平成 26 年 11 月 25 日、すなわち現在の議員の任期までと定められております。

改めて資料 05 を御覧いただきたいと思います。5 ページ目の下から 3 行目、「(議員報酬等に関する特例措置)」という見出しがありますのが、附則第 6 項でございまして、ただ今申し上げました特例措置が規定されているものでございます。

16-01

次に、資料 16-01 は、議員に支給される手当の額についての資料でございます。

先ほど、市長・副市長に支給される手当について、その給料水準の議論の参考として御用意致しましたので、議員に支給される手当につきましても、同様に御用意致しました。

市長・副市長の場合は、期末手当、寒冷地手当及び退職手当でございましたが、議員の場合は期末手当のみでございます。平成 26 年度における支給額は、記載のとおりでございまして、12 月期に支給される分の額は、議員報酬の特例減額の期間が終了しておりますことから、本則の額をもって算定しております。

期末手当の性格につきましては、市長・副市長に支給される期末手当の性格と同様でございまして、詳細は資料 07 に記載のとおりでございます。

なお、資料 07 で御確認いただきましたように、市長・副市長には退職手当が支給されますが、議員には現在そのような手当は支給されておりません。かつては議員年金制度がございましたが、現在は廃止されております。

16-02

資料 16-02 は、その（旧）議員年金制度に関する資料でございます。議員年金は既に廃止されたものではあります、市長・副市長の退職手当との対比の意味で御紹介させていただきます。

資料 1 枚目にありますとおり、（旧）地方議会議員年金制度は、昭和 36 年にスタート致しまして、地方議会議員の職務の重要性等を勘案して政策的に設けられた公的な互助年金制度と位置付けられ、実態として、議員退職後の老後の生活を保障する側面も有していたということでございます。

2 枚目に、制度の概要が記載されております。

3 枚目でございますが、近年の議員数の削減や積立金の枯渇見込みもあり、対応策を検討した結果、平成 23 年 6 月をもって廃止となったものでございます。

17

次に、資料 17 は、地方制度調査会について説明したもので、参考資料として御用意致しました。

地方制度調査会、以後地制調と言わせていただきますが、地制調は、法律に基づき設置されている内閣総理大臣の諮問機関でございます。昭和 27 年の発足以来これまで、地方制度全般について審議・答申された内容の多くが我が国の地方自治制度に反映され、現在に至っております。

当青森市特別職報酬等審議会では、市長・副市長の給料月額のほか、議員報酬についても審議していただくこととなりますが、議員報酬の水準を検討する上で、議員の位置付けや議員活動のあり方などの理解が必要不可欠ではないかと考えているところでございます。

先ほども少々触れましたが、地方議会の議員の位置付けや議会のあり方につきましては、これまでも地制調はもとより、全国の都道府県議会議長会や市議会議長会などで少なからず議論されてきておりまして、その議論の内容が平成 20 年の地方自治法改正にも反映されておりますことから、その内容・経緯を踏まえておくことで、この審議会における議員報酬に関する議論にも繋がるのではないかと考えております。資料 18 以降は、その議論の内容に関する資料として御用意致しました。

18

まず、資料 18 でございます。第 28 次地制調及び第 29 次地制調において、議会のあり方等について審議がなされましたが、それと並行して、全国都道府県議会議長会が有識者からなる研究会を設置し、同様に議会のあり方等についての研究を行いました。資料 18 は、それを時系列的に簡単にまとめた表でございます。

平成 16 年 3 月に第 28 次地制調がスタートしますが、これに対応して全国都道府県議会議長会が都道府県議会制度研究会を設置致しまして、同研究会では、第 28 次地制調において論点となるであろう事項について優先的に議論を行い、見解をとりまとめました。第 28 次地制調の答申が出された後も、更に検討を加え、平成 19 年 4 月に最終報告を行

いました。地制調は、平成 19 年 7 月に第 29 次がスタート致しますが、それまでの地制調及び研究会の議論の内容を踏まえ、第 29 次地制調の審議の途中、議員立法により、地方自治法第 203 条が改正された、という経緯でございます。

19-01

それでは次に、具体的にどのような議論がなされてきたのかを確認したいと思います。

資料 19-01 を御覧ください。資料 19-01 は、第 28 次地制調の審議項目及び論点についての資料でございます。これの 6 ページ目に、「4 議会のあり方」とあり、議員の処遇を含め、記載の事項が審議項目とされたものでございます。

19-02

資料 19-02 は、第 28 次地制調の委員名簿でございます。

19-03

資料 19-03 は、第 28 次地制調の答申でございます。

議会のあり方につきましては、答申の 13 ページ目から記載されておりますので、御覧いただきたいと思います。

かいつまんで申し上げますと、議会は、議事機関としての機能と監視機関としての機能を担っており、地方分権時代において、これらの機能の充実・強化が求められていることを踏まえまして、議員の位置付けについて、18 ページ目において言及しております。そこでは、「議員について、常勤・非常勤という職の区分とは別に、「公選職」という新しい概念を儲け位置付けの変更を行うべきであるという意見があるが、この点については、「公選職」にどのような法的効果を持たせるのか、政治活動と公務の関係をどのように考えるのか、などの論点があり、引き続き検討する必要がある」と述べております。

この第 28 次地制調では、議員の位置付けについては引き続き検討課題とはされたものの、議員のあり方が議論されたこと、「公選職」について言及されたことがポイントであったのではないかと考えております。

19-04

次に、資料 19-04 では、その答申がまとめられるまでの間、具体的にどのような議論がなされたのかについて、御紹介致したいと思います。

資料 19-04 は、第 28 次地制調の、平成 17 年 4 月 15 日に行われた第 19 回専門小委員会の議事録でございますが、このとき、参考人として、全国都道府県議会議長会から、島田・山口県議会議長が参考人として出席し、意見陳述を行っております。

この資料の 4 ページ目、上から 3 分の 1 ほど進んだところ、「最後に改革 17、地方議会議員の位置づけでございますが」とあるところでございます。島田参考人は、「住民代表機関としての議会活動の充実、議会を構成する議員の活動の充実なくしてはあり得ない」、「地方議会議員としての職務遂行は、議会に出席することだけではなくて、住民との接触を通じた民意の吸収など広範囲な領域に及」び、「審議事項が多様かつ広範にわた

っていることから専門化している実態に」ある。「そこで、地方議会議員を一般職と同様の常勤職、非常勤職といった分類の中に入れておくことは適当ではなく、地方自治法第203条から「議会の議員」を引き離し、公選職という新たな分類項目を設けて、そこへ位置づけるとともに、職務遂行の対価について、「報酬」から「歳費」に改めるなどの必要の」整備をすべきであると述べております。

19-05

次に、資料 19-05 は、この第 19 回専門小委員会において配付されました、全国市議会議長会が提出した資料でございます。

この資料は、全国市議会議長会の都市行政問題研究会が、「分権時代における市議会のあり方」を研究調査するに当たり、構成団体の議長・事務局長と全国の市議会議員の意識を広く調査するため、平成 16 年に実施したアンケート調査の結果をまとめたものでございます。

この中で、28 ページ、問の 20 として、分権時代における議会のあり方についての質問があり、その回答は、記載のとおり、執行機関に対する監視機能を高めること、議会の政策形成能力を高めること、住民に開かれた議会を目指すことなどが多く挙げられ、次いで、議員一人ひとりの専門性を高め、議員報酬を上げること、委員会の活性化や議会が自己決定・自己責任を果たすことなどが挙げられております。このことから、全国の議会において、議会自身が、これからの地方分権時代においては、議会機能の充実・強化と議員の専門性を高めることの必要性を認識していることが明らかだと思われま

19-06

次に、資料 19-06 は、同じく第 19 回専門小委員会において全国市議会議長会が提出した資料でございます。

この資料は、同議長会の都市行政問題研究会が平成 17 年 2 月に開催したシンポジウムのレジュメでございまして、最後の 2 枚が、このときのパネルディスカッションの概要となっております。

このパネルディスカッションの中で、議員報酬についても言及がありまして、下から 2 段目、右から 5 行目、辻山・地方自治総合研究所主任研究員の発言でございしますが、「報酬については多いか少ないかの問題ではなく、議員のどのような役割や働きに対し支払われているのかということが確立していません。やはりその辺の議論を本格的に詰める必要があります」と述べております。この頃から既に、議員の専門化、議員報酬のあり方についての議論がなされていることがお分かりいただけるかと思います。

20-01

次に、資料 20-01 は、全国都道府県議会議長会の研究会による中間報告書でございます。

資料 18 で御確認いただきましたとおり、この研究会は、地制調と並行して、地制調に改善・改革案を提示するために設置されたものでございます。

資料 20-01 の 1 ページ、「はじめに」のところに設置の経緯が記載されております。3 段落目からでございますが、第 28 次地制調が地方議会のあり方を審議することになった、全国都道府県議会議長会の要望事項の理論構成を確かなものとし、説得性の高い改善・改革案の提示が必要となった、その要請に応えるべく、本研究会は今後の都道府県議会のあり方について調査・検討を依頼された、分権時代において真に機能し得る地方議会の実現のための諸課題について検討することとし、議会の住民代表機能のあり方等について検討してきた旨が述べられております。

研究会のメンバーは、2 ページ目に記載のとおりでございます。先ほどの資料 09 の論稿を書かれた大森先生をはじめ、その分野の第一人者が揃った顔ぶれでございました。

中間報告の内容は、議会の自主性・自立性確保と権限強化等について様々な改革案を提示しているところでありますが、特に議員の位置付けに関しましては、資料の 39 ページに記載されております。

かいつまんで御紹介致しますと、地方議会議員の職務の範囲は必ずしも明確にされていない、議員の活動は議会活動と議員活動に分けられる、議会活動は本会議への出席などで、議員活動は調査研究や会派又は議員個人としての活動である、議員活動は公務として認知されていないがまさに公務であると考えられる、議員の活動実態は単に議会の会議出席だけではなく常勤職に匹敵しているといっても過言ではない、活動区域や審議事項が広範であり専門化せざるを得ず他に生業を有しない者が増加している、議会が責務を十分に果たすためには専門化の傾向は強まるものと予測される、議員の報酬額の多寡の判断基準として議会活動が考えられるが、議員としての職務遂行は会議出席だけでなく住民との接触を通じた民意の吸収など広範な領域に及んでいる、という現状を紹介し、41 ページ目でございますが、議員の活動は一般的な公務の範疇と同列に論ずることはできない、他の公務員に比べて格段に広い職務遂行上の自由度が保障されている、こうした観点に立てば、少なくとも一般職と同様の常勤職・非常勤職といった分類項目の中に入れておくことは適当ではない、したがって、「公選職」という新たな分類項目を設けて、期待される役割を十分に果たせるよう議員身分を明確にすべきである、としております。更に、42 ページでは、職務遂行の対価についても、単なる役務の提供に対する対価という考えを改め、広範な職務遂行に対する補償と解すべきである、として、3 段落目でございますが、「議会は、住民を代表し、行政運営を監視する等の重要な役割を担っており、いたずらに議員にかかる経費について抑制・削減という観点のみから論ずることは適当でない。それが議員の活動を軽視し議会の住民代表機能を低下させることにつながらないとも限らないからである」と述べております。

この中間報告が出されたのが平成 17 年 3 月 18 日でございまして、その後、先ほど資料 19-04 で御確認いただきましたように、第 28 次地制調の第 19 回専門小委員会が平成 17 年 4 月 15 日に行われ、山口県議会議長の島田参考人が、この中間報告の内容を意見陳述した、という流れでございます。

20-02

次に、資料 20-02 でございますが、これは、ただ今御確認いただきました研究会の中

間報告の続編の形でとりまとめられたものでございます。

先ほど資料 18 で、地制調とこの研究会との審議の状況を時系列で御確認いただきましたが、先ほどの中間報告が出され、改革案の提示がなされた後に、第 28 次地制調の答申が出されました。その答申を受けて、この研究会が、更なる報告書を発表した、という流れでございます。

議員の位置付けに関しましては、第 28 次地制調の答申では、先ほど資料 19-03 で見ていただきましたように、「公選職」について引き続き検討する必要があるとされたところでございまして、この資料 20-02 の報告書におきましても、引き続き検討する必要がある旨を述べております。

そして、この 1 年後に、研究会では、議員の新たな位置付けに関する最終報告を発表致します。それが、次の資料 20-03 でございます。

20-03

議員報酬の適正な水準について議論を進めるためには、議会議員の位置付けに関し、その職責・職務を適切に把握・理解する必要があると思われませんが、資料 20-03 の最終報告は、この点について深く研究がなされており、参考になるものと考え、その内容を御紹介して参りたいと思います。

この最終報告では、中間報告と同様に、議員を「公選職」と位置付け、その報酬の名称を改めること等を求めています。

「公選職」と位置付けることについては、議員の職責・職務を法令上明確に位置付けるため、としており、その考え方については、資料 4 ページ目以降に記載されております。

まず、職責については、「第一は、公務員として住民全体の奉仕者たるべき責務」、「第二は、住民の直接選挙によって選出されることから生ずる住民の代表者としての責務」、「第三は、合議体の構成員として議会の機能を遂行する責務」の 3 つを挙げております。

次に、職務については、議会の機能を発揮する上で求められる活動として、 から までの活動を挙げております。

そして、現状では、議会の役割がますます重要となり、議員に求められる活動領域も、時間的にも場所的にも拡大しているが、議員の法的位置付けが不明確であり、例えば、議員の活動実態としては、議会における権限行使や議会の代表又は構成員としての活動など 5 つの類型が挙げられるが、その活動の全てが明確に位置付けられているわけではなく、そのことが、「議員と住民との間で、議員の活動に対する評価や期待について大きなズレを生み出し、また、住民への接触活動等への正当な評価が得られないなどの問題の一因ともなっている」と指摘しております。

また、現行制度の問題点として、8 ページ目でございますが、「議員を非常勤職とは断定していないものの、非常勤職員と同じ条文に位置付け、…特別措置を講じているが、それが議員の職務とどのように関係しているか必ずしも判然としていない」、「非常勤職員の職務の範囲は…限られているが、議員としての活動の範囲も、これと同様に…非常に狭く解釈されがちである」として、議員の職務活動領域を実態に合わせてできるだ

け幅広く認めるべきである」としております。

つまるところ、議員の新たな位置付けを求める趣旨は、10 ページ目の中ほどにありますとおり、「その職務遂行について高い独立性が保障されている議員の活動を保障・助長し、議員が住民代表として十分に活動できるような身分を有する者として位置付けることである」とのことでございます。

次に、報酬の名称を「地方歳費」に改めるよう求めることの趣旨につきましては、12 ページ目にありますとおり、「報酬とは、一般に、非常勤職員が提供した役務（サービス）の対価として位置付けられて」いるけれども、議員の職務実態は「広範な領域に及んでおり、「報酬」は、議員のこうした職務実態を反映した名称としてはふさわしくない。この「報酬」概念を適用すれば、議員に対する報酬は・・・狭く解釈されがちになる。さりとて、議員活動に対する対価を常勤職に適用されている給与等とするのは必ずしも説得的ではない。そこで・・・議会の議員に対する対価については、議員としての広範な職務遂行に対する公費支給と解すべきであり・・・独立の条文とするとともに名称を・・・「地方歳費（仮称）」に改め」るべきである、としております。

なお、下の にありますとおり、名称については「議員報酬」という対案もあり得る、としております。

以上、この研究会の最終報告の内容を御紹介致しましたが、報告書の後半には、参考資料として、37 ページから、議員の位置付けに関する規定の変遷、41 ページから、議員に対する報酬等の支給に関する規定の変遷がそれぞれ記載されておりますので、後ほど御確認いただければと思います。

21

次に、資料 21 は、第 29 次地制調への諮問書でございます。

資料 20-03 の最終報告は、平成 19 年 4 月 19 日に提出されたわけですが、その後、同年 7 月 3 日に、第 29 次地制調への諮問がなされております。

そして、この第 29 次地制調の答申がなされる前に、先ほど若干触れましたが、平成 20 年の 6 月に、資料 20-03 の最終報告の趣旨をある程度反映させるような内容で、地方自治法第 203 条が改正されたものでございます。

なお、法改正がなされた後、平成 21 年 6 月 16 日に、第 29 次地制調から答申がなされ、その中で、議会の議員に求められる役割として、「議会の機能の充実・強化に伴い、議会の議員が果たすべき役割はますます重要なものとなっている。議会が多様な民意を集約し、団体意思を決定していくためには、地方公共団体の住民の多種多様な層から議員が選出され、議会を構成することが重要である。このことは、今後一層議会に求められる専門性を強化することにもつながるものと考えられる」と述べております。

22-01 22-02

次に、資料 22-01 から 22-05 までは、平成 20 年の自治法改正に関する資料でございます。

先ほど来御確認いただきましたように、全国都道府県議会議長会をはじめ、全国市議

会議長会、全国町村議会議長会のいわゆる三議長会が地制調において要望した事項は、第 28 次地制調の答申がなされた時点では、政府提案、いわゆる閣法としての具体的な法改正ということでは反映されなかったところでありましたが、議員提案により、具体的には衆議院の総務委員長提案によって、いわゆる衆法として法改正がなされた、ということでございます。

資料 22-01 は衆議院総務委員会における起草案趣旨説明、資料 22-02 は同じく提案理由説明でございまして、どちらも同じ内容を述べておりますが、法改正の理由としては、地方公共団体の権限や機能が拡大する中で、地方議会の果たすべき役割と責任はますます重要なものとなっており、これを反映して、地方議員に求められる活動領域も拡大しており、これまで以上に積極的に議員活動を展開していくためには、地方議員の位置付けの明確化が必要であるから、議会活動の範囲を明確化するとともに、議員の報酬に関する規定を整備するため、改正案を提出した、ということでございます。

22-03

資料 22-03 は、その新旧対照表でございまして、上段が改正案、下段が現行の規定となっております。

上段・改正案の第 203 条の部分を御覧いただきたいと思います、「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」こと等を規定する第 203 条を、新設致しました。規定ぶりは、既に資料 14-01 で御確認いただいたとおりでございます。

従来は、下段・現行の規定の第 203 条にありますとおり、議会の議員は、非常勤の職員と同じ条の中で規定されていたものでございまして、この条から独立して新しい第 203 条に別個に規定され、その報酬の名称も単なる「報酬」ではなく「議員報酬」に改められ、この古い第 203 条は、第 203 条の 2 となったものでございます。

22-04

資料 22-04 は、この法改正が審議された衆議院総務委員会において、今回法改正を行うこととしたけれども、今後も引き続き、地方議会の活動が国民の負託に応えるものとなるよう、さらなる改革を進めるべきである旨を決議したものでございます。

22-05

資料 22-05 は、その法改正を受けて出された、総務省の行政課長名による通知の写しでございます。

この通知では、法改正が議員提案でなされたということもあってか、法改正の趣旨等について詳しく言及してはおりません。

しかし、閣法ではなく衆法であるとはいえ、現に法改正がなされたものでございまして、その立法趣旨は、概ね三議長会が要望していたとおり、議員の活動領域を幅広く捉えて新たな位置付けを行い、その対価の名称もその活動内容に合わせたものとする、というものでありますことから、このことについては既に一定の整理がなされたものと解

さざるを得ないと考えられるところでございます。

23

次に、資料 23 でございますが、地方議会の活動について更に充実・強化が求められている中で、その実態についての調査結果を全国市議会議長会が取りまとめているので、それを御紹介致します。

全国 811 市の、平成 24 年中の議会活動についての結果でございます。かなりボリュームがありますので、内容の紹介は省略させていただきますが、全国の市議会の活動が取りまとめられております。

なお、ここにありますのはあくまでも「議会の活動」に関するものでございまして、先ほど来御確認いただいておりますように、議員の活動としては、この「議会の活動」以外にも、住民との接触による民意の吸収など、広範な領域のものが含まれており、それらの活動は、この調査には反映されていない、ということは御留意いただきたいと思います。

24-01

次に、資料 24-01 から 24-04 までは、昭和 43 年の自治省行政局長通知により列挙されて、この審議会に提出することが要請されていた資料で、議員に係るものでございます。

まず、資料 24-01 は、人口・財政規模等が類似している他の地方公共団体の議員報酬等に関する調べでございます。

1 枚目が議長、2 枚目が副議長、3 枚目が議員のそれぞれの議員報酬額でございますが、中核市 43 市全体の中で、削減前の額も削減後の額も、いずれも低位に位置していることがわかります。

24-02

次に、資料 24-02 は、議会費の前 5 ヶ年の一般財源に対する構成割合でございます。

資料に記載のとおり、ここでいう「議会費」とは、議員報酬のみならず、事務局職員の給与をはじめ議会に係るすべての経費のことでございます。

なお、平成 25 年度の決算額の数値は、暫定値ということで御理解いただきたいと思います。

24-03

次に、資料 24-03 は、議員報酬月額総額の住民 1 人当たりの額と類似地方公共団体のそれとの比較でございます。

算定に当たりましては、次の市議会議員選挙から適用となります議員定数 35 を用いております。

中核市 43 市全体の中で、高い方から 14 位という位置でございますが、他の上位の自治体をみますと、中核市の中で比較的人口規模の小さい自治体であり、これは、計算上、分母が人口でございますので、人口が少ない自治体ほど数値としては高めに算出される

傾向があるのではないかと考えております。

24-04

資料の最後となりましたが、資料 24-04 は、本市における議員の本会議等に係る活動状況でございまして、市議会において作成・公表しております青森市議会要覧平成 26 年度版をもとに作成したものでございます。

1 枚目に本会議、2 枚目に常任委員会、3 枚目に特別委員会、4 枚目に議会運営委員会、5 枚目に予算特別委員会及び決算特別委員会の状況を記載しております。

繰り返しになりますが、現在では、議員の活動は広範な領域のものであると整理され、ここに挙げられた活動に限定して捉えることができないものであることを申し添えさせていただきます。

なお、消費者物価指数の推移、議員報酬の額の推移、一般職職員の給与改定の状況につきましては、既に御覧いただきました資料 12-01、12-03、12-04 と共通でございますので、そちらを参照していただきたいと思います。

以上が、今回配付致しました資料の概要でございます。

今回は、今後の審議を進める上での基礎的な資料として配付させていただきましたが、その中で、市長・副市長の給料については、その額を本来的に決めるべきである条例本則の規定が棚上げにされているのではないかとということと、議員報酬については、これまでの法改正の趣旨から言って、議員の活動を限定的に捉えるのではなく、広範な活動領域であることを認め、議員報酬もその広範な活動に対応した水準であるべきと考えることが求められていることを御紹介致しました。

では、その水準を具体的にどう確定していくのか、ということにつきましては、他の自治体の例や有識者の著述など、次回の資料として準備したいと考えております。

また、今回の資料に関する御質問につきましても、調査・確認を要するもの、即答できないものは、後ほどまとめてお答え申し上げたいと考えておりますので、御理解いただきたいと思います。

以上でございます。

委員からの主な質疑応答や意見

○三国谷委員

大変長い間の説明ありがとうございました。

初めて見ましたもので、何を言っているか率直に言ってよくわかりませんでしたけれども、一つわかりましたのは、平成 20 年に法改正がなされて、議会のあり方とか、議員のあり方等々について、様々学問的な成果を踏まえた上で法律改正がなされたと、そこまではなんとなくわかりましたが、そこで一つ聞きたいのは、学問的な整理、それに基づいての法律的な整理に基づいて、いろいろ役割を決めているようですが、私ども委員はこれを初めて見て勉強していきますが、青森市としては、これらの見解に基づいて、現行の特別職及び議員の報酬について、どういうふうに考えておられるのですか。これに書いているような位置づけになっているのか。私どもは、位置づけになっているかどうかはわからないので、今までの過去の経過からずっと経て、市長さんが 118 万円になっているが、それが法律改正などの今までの学問的な成果を踏まえた上で、それに合致しているとお考えなのか。この質問が成立するのは平成 24 年に審議会を開いて、改正案を提出、改正について議論がなされているが、その時点では法律改正がなされているので、それを踏まえたうえで、検討したうえで、24 年の条例改正をしたと思われるので、この成果、ここに書かれていることが、今の青森市の特別職なり議員報酬の関係をきちんと踏まえているのかどうかを、資料でどう捉えているのか教えて欲しいです。

○嶋口総務部長

非常に難しい質問ですね。

結果としては、いろいろな状況を勘案しながら、どういう報酬がいいかということで諮問して、答申していただいているわけで、その背景にある考え方がそのまま結果として条例改正とかにあらわれているわけではないと思います。

ですので、議員報酬がいかにあるべきか、どの位の額が適切な水準なのかということを考えるためのバックグラウンドとしていろいろなこういう考え方もあるということで、議長会とか地方制度調査会でもこういう議論がされているということで、その中で、一つの考え方に沿って市の条例ができているということではないと思います。

ですので、市の方でそういう考え方にとって何か事をおこしている、そういう考え方で整理しているというふうな状況にはなっていないと思います。

○三国谷委員

一点だけですけれども、私ども審議会の委員に諮問されていますけれども、それは 10 人の委員の中で議論していくことになるんでしょうけど、それはさておきながら、青森市としては、そういう法律改正だとか、これらを踏まえて、現状については、どうだというお考えはあるものでしょうか。

例えば前回の平成 24 年に否決されたというお話はありましたが、否決されたのは学問的な議会の領域を広く考えるべきものを狭く考えてしまったから否決されたと思ったの

か、何かあるものですか。ただこれだと私たちに読めと言っているだけの話で、これに対して、市としての何らかの見解（がありますか。）別にそれは委員を縛るのではなくて、情報提供として、こういう学問的成果を踏まえて、例えば他のところでどうやっているのか（というのがありますか。）この資料をひたすら読んでも一週間はかかる。

○嶋口総務部長

前回諮問をして答申をいただいて、議会で議論していただいた時に、前回の審議会の会議録等を見ると、議員の議会の活動に対して十分理解したうえで議論していただいたのかその辺が非常に疑問であると。例えば、今、長々と説明しました、議会の議員は常勤か非常勤かということではなくて公選職であると。常勤非常勤という捉え方でなくて、地方自治法によって位置づけられた選挙によって選ばれた特別な職であるということで、議員の活動というのも議会だけでなく、常に市民と接触したりして、市民に説明したり、市民から意見を受けたり、議員の活動は非常に幅広いものなのだとということですか、そういうことを十分審議会の委員のみなさんに理解していただいた上で議論が進んでいったのかというのが議会の方から言わせると非常に疑問だというようなことも御指摘がありました。

ですので、今の議会の議員の位置づけについて、いろいろな制度も含めてどういう議論がされていて、どういう活動がされているのかということも、議会の議員の報酬を審議していただく上で、当然その基盤となることだろうということで、ちょっと長々となりましたが、そういうことの議論の御紹介もさせていただいたところです。

ですので、そういうことを踏まえたうえで、議会の議員の報酬がどれくらいが適当なのか、今の報酬の額が適当なのかどうなのかというところの議論に進んでいただければということで、ちょっと長々となった説明をしたところであります。

○石田委員

前回もやられて、結果的に否決になったかと思いますが、前回の時にこの審議会で、例えば提案する最終的な案を決定する上で、いろいろな項目を参考、今説明いただいたんですが、この辺の論点の整理とか作業とかは、この委員会の中で、整理したのか。

ゼロからこの委員会としてやっていくのか、ある程度の基本的な論点整理の部分がやられていることについては、それを参考にできるのであれば、参考にするというのも手だろうし、その辺を教えていただきたい。何を根拠に、最終的には、無責任な決め方はするべきではないと思うので、その辺はいかがでしょうか。

○鈴木総務部理事

このメンバーの中で唯一前回出席してましたけれども、前回の審議会の中で、市長の給料や議員の報酬額を算出するための一定の方程式がありますよねみたいなそういう成果は前回はありません。ある議論の積み重ねがあって、積み重なった議論を今回もこの部分使えるよねというような成果品としては前回、そういう審議にはいたっておりません。

結果とすれば、今回の審議会が、どういう方向で、積み重ねがいいのか、実態を把握

した上でがいいのかという、この審議会の進めの議論から入っていかねばならないと思います。

○鎌田委員

全く素人の質問です。特別職の報酬について審議していくわけですが、資料をずっと見ていて、ひとつのキーワードになるのは、どちらの市長さんにしても議員の方々にしても、職務の特殊性だというのがあってと思うんです。

この資料の中にも、そういう比較があったと思いますが、そういったことを、住民に広報や市議会だよりなどで紹介しているものでしょうか。

確か、年度始めには、市職員の給料や市長等の給料、予算の内訳など様々なことについては載っていたと思いました。そういうのは見ていたのですが、こういう対象の方々（特別職）は、市職員の方や民間の事業者とはかなり性格が違ってくると思うんですが、そういった特殊性といったものは紹介されているものなのではないでしょうか。

実は、私がこの委員に申し込んだのは、この方々の報酬というのは、こういう特殊性というものがあるポイントになるのではないかと考えて申し込んだものですから。

○嶋口総務部長

市長、副市長、議員の報酬等というのは、一般職の給料のように（例えば）生活給とか、性格的に違うということは、今御説明しましたが、結局今までは、市長等のあるべき報酬等はどれくらいがいいのかというところで、（資料の）事務次官通知にも出てきましたように、他自治体の状況や一般職の給料の状況等を比較、検討して、大体これくらいの額がいいだろうということで導き出してきてますが、それは、市長等特別職の役目の一般職との違い等に注目しても、そういうところに注目したらこういう計算式でどう反映されるかというのは、なかなか数値として表しにくいので、そういうところを勘案した上で、審議会の皆様がこの数字ということで出してきていただいたものを（基に）議案にして議会に提案しているということです。

こういう特殊性をこのように反映したというような、ストレートな反映の仕方は、なかなか報酬や給料という場合には難しいものがあって、最終的には、様々な比較等で最終の数字は決められてきたと思うんですが、当然、そのバックグラウンドとしてはそういうことも考えながら今まで審議されてきたのではないかなと思っております。

何かを積み上げていくとこういう数字になるとか、数字を計算するとこうなるなどというのではなく、例えば、一般職であれば、民間の給与などと比較して導き出せるのですが、市長、副市長、議員の場合には、こういうやり方でやるという決められたルールというものはありませんので、背景として頭には入れて検討しますが、結果の数字がそれ（特殊性）とストレートに結びつくかということそこは難しい面があるのではないかと思います。

○田村委員

確認なんですが、市長、副市長（の給料）に関しては、上限値というのがこの辺（東

北県庁所在市、弘前市、八戸市)では(規定)されてないという、上限額の規定ということで、議員のほうは、議員報酬月額で、条例上 63 万 3 千円と、上限ということではないんですよね。

○嶋口総務部長

議員は、上限ということではないです。現在の議員の任期中は、10%削減していますけれども、それは条例の附則において、特例措置ということで削減していると。市長、副市長の場合は、上限ということでしたので、決裁でもって、上限の範囲内でこの額ということで削減している。

ということで、市長、副市長も、議員もどちらも条例(本則)の額ではないんですが、決め方は、市長、副市長と議員とは違うやり方になっております。

○福士会長

他にございますか。

なければ、私のほうから一言いいですか。先ほどの説明のスピードについていけなくてですね、理解できない点多々あったんですけども、これから議論を進めていく場合に、見落としている視点などが出てくるかもしれないので、その都度、こういう見方もあるんですよとかこういう決議もなされているんですよとか、その都度方向修正というんですかね、そういう意味で助けていただければと思います。よろしくお願いします。

○嶋口総務部長

本日は、あらかじめ資料をざっと説明したいということで、非常に駆け足でわかりにくかったと思います。

ポイントは、できるだけ、資料にマーカーするなどして説明したんですが、基礎資料としては大変な分量となり、本日はわかりにくかったかと思います。

次回からは、今回のように長い説明はなく、その都度、こういう資料はないかとか、本日の資料に書かれていることでも結構なので、御質問とか調べてほしいとか言うただければ、できる限り対応したいと思います。

○福士会長

それから、もうひとつ感じたのは、特別職はこうだとかこういう機能だとかいろいろありますよね。それを金額に置き換えることができないことが、これが面倒なんですよ。それができたらもうすぐに決まるのですが、それができないから、すっきりした議論が、落とし所みたいなことになるのでしょーうけれどね。

○嶋口総務部長

そうだと思います。ですので、最終的な判断をする時にはいろいろ迷うところが出てくるのではないかと思います。

○福士会長

はい。あとはよろしゅうございますか、皆さん。

いろいろあろうかと思いますが、もし何かあったら、事務局の方に個別に電話などでもお問合せください。

○嶋口総務部長

いつでもお問合せいただければ、できる限り速やかにお答えしたいと思います。

○木村委員

本日は第一回目ということで、トータル的な資料の説明ですね、だから、説明受けてもすぐにわかるわけではないと思いますが、次回からは、あるひとつのポイントが整理されたものがでてくるわけでしょう。それに対してどう対応していくかということになるんじゃないかと思いますので、本日はこれでいいのではないのでしょうか。

○福士会長

はいわかりました。他になればこれで終わりにしたいと思います。

次回はですね、諮問の「市長、副市長の給料の額並びに青森市議会の議員の報酬の額は、適正かどうか」また、「報酬等の額と実施時期」について、審議することになるかと思いますが、皆さん、よろしくお願いします。

質問や御意見がありましたら、これが終わった後でも事務局にいろいろ照会していただければと思います。

次回日程について

○人事課主幹 田村

次回の審議会ですが、8月21日木曜日の午後3時からとしたいと考えておりますが、委員の皆様の御都合はよろしいでしょうか。

(8月21日木曜日午後3時からで決定)