

2011年2月15日(火)作成

大阪府特別職報酬等審議会

第2回審議会

渡部 会長代理提出コメント1:

「特別職報酬等」に関する世界動向と具体的提言1.

はじめに

第1回審議会で橋下知事はわれわれ委員に対して、「行政の審議会は現状追認型が多いが、現状は全く気にしなくて結構です。ぜひ『あるべき論』を議論して頂きたい。審議会では『あるべき論』を示して頂いて、現実論とのギャップについては、我々で引き受けます。」と、明確に指示された(第1回審議会議事概要)。

渡部はこの真摯な諮問態度に大変感銘し、浅学ではありますが、本日は表記事項に関して、最新の国際情報を簡潔に提供致します。

なお、委員各位からの質問に対しては審議会にて詳細に解説致しますが、国際情報の詳細は、拙著「中央議会(国会)・地方議会議員年金制度：国際比較からの考察」(2010年6月、朝陽会。世界初の議員年金制度に関する書籍)を、参照されたい。本書は、「時の法令」誌(朝陽会)に渡部が連載した「21世紀の年金政策—国際比較からの提案：地方議会議員年金制度の世界動向」(2009年4月号—2010年6月号)に、「中央議会(国会)議員年金制度の国際動向」を加筆・補正したもの。なお、渡部は衆参両議長諮問機関「国会議員互助年金制度等調査会」(2004年—05)の委員6人中の唯一の年金学者で、最新の国際情報を提供した。

以上

— 記 —

1. 問題の位置付け

世界的にも、国家の場合には、「三権分立」に基づくチェック・アンド・バランス体制が民主主義に不可欠な基本原則である。

他方、地方自治体の場合には、本質的に異なる。

すなわち、住民が地方議員を選出し、議員から議長、首長、執行部幹部等を選出する「一元代表制」が欧州から世界的に普及して、「地方自治ガバナンスの確立(充実した地方分権と公平で効率的で透明性高き地方自治体運営管理の確立)」への貢献度が高く、立法機能・行政執行機能・行政監視機能面からも世界的に高く評価されている。

他方、地方議会議員と首長が住民から直接選出される「二元代表制」は、米国(実質的には大規模自治体)と占領下で米国の影響を強く受けた日本だけの世界的にも特異な制度

である。しかし、米国においては柔軟で多様な二元代表制を採用しているが、わが国は「強力首長型制度」(**Strong Mayor System**)のみを導入しており、非常に画一的である。これが、議会・首長の非効率な対立と不合理な利権癒着の主因ともなり、わが国における「地方自治ガバナンスの確立」の最大の阻害要因となっている。

ところで、地方議会議員と首長の報酬に関しては、一元代表制であろうと二元代表制であろうと、「当事者が実質的に条例案・予算案の策定権限と議決権限を直接有するため、ポリティカル・リスク (**Political Risk** 不合理な政治的リスク) が最も顕著な項目」と、世界的に認識され、とくに欧米では住民の最大の関心事項となり、条例・予算における厳しい規制対象となっている。

このため、本審議会の諮問事項「特別職の報酬等」問題とは、「ポリティカル・リスクの典型的存在である『特別職の報酬等』に対して、どのように対応すべきか」という地方自治における本質的課題である。なお、審議会での議論の都合上、今回はまず「府議会議員の報酬等」に焦点を絞って、国際比較検討したい。

2. 地方自治ガバナンスの確立

この「ポリティカル・リスク対策」として、一元代表制・二元代表制の如何を問わず、「欧米では伝統的に住民・議員・首長の地方自治コスト意識が非常に高いため、住民の積極的で多様な参画により地方自治コストの低い、公平で透明で効率的の高い地方自治が非常に確立」している。

すなわち、欧米では歴史的に国家からの地方分権と民主的な地方自治運営管理こそは民主主義の基盤であり、住民の地方自治参加意識が非常に強く、その反映として(1) 議会・執行部業務の公平性・透明性・効率性に対する住民の監視機能が高く、(2) 地方自治財政コスト、とくに議会コスト・議員コストへの関心が大変強い。このため、ポリティカル・リスクの典型である地方議員・首長等の報酬等に対する住民の監視機能も格段に厳しいのが、他の先進諸国の **21** 世紀における実態である。

地方議会議員は、国会議員とは異なり、その議員業務の特殊性・多様性からも従来業務を継続しながら基本的にボランティアとしての活動が一般的に可能である。このため、地方議会議員や首長や行政委員会委員等にもボランティア意識が非常に高く、地方議会も夜間・休日開催が一般的であり、議会も議員同士の政策策定論議が主体であり、住民も積極的に傍聴し意見陳述の機会も与えられているのが一般的である。

しかし、連邦制国家の州議会や巨大自治体議会の場合には、議員業務の超多忙性のために、従来業務を全面放棄・休職・一部放棄して「専業化または準専業化」せざるを得ない場合が存在する。その場合の報酬減額分の補填制度として、議員報酬が創設され存続しているのが実態である。

このため、地方議員の報酬等も非常に低額であり、地方財政に占める地方議会コスト・議員コストは非常に低いのが世界的現状である。

しかも、議会・執行部に対する住民の強い監視機能に基づき、「利権癒着防止と特権化防止のための『2-3期在職規制』が一般的」であり、全住民の参加意識の高い地方議会が普及しているため、わが国のような長期在籍議員は存在しえない。

しかし、それにもかかわらず、非常に低い地方自治コスト・議員コストで大変充実した地方自治が欧米では普及している実態に、我々は率直に注目して、わが国の改善策を検討すべきであろう。

なお、わが国のような議員職への長期在籍、議員報酬の高額化の現状に関しては、私がヒアリングした **100** 名を超える欧米の年金・地方財政学者、政府高官、首長、地方議会議員なども一様に驚嘆していた。

そこで、まず最新の国際状況を概観し、次に二元代表制の米国とわが国の実態との比較検討を実施したい。

3. 国際的状況

住民 **100** 万人に対する地方議会議員数を国際比較（最新情報の **2005** 年ベース）すると、日本 **500** 人に対して、米国 **586** 人、ドイツ **2500** 人、イギリス **383** 人、フランス **866** 人、スウェーデン **1608** 人、スイス **7571** 人、韓国 **80** 人である（拙著 **131** 頁以下。渡部教授著書抜粋B、資料 **12**）。

すなわち、スイス、スウェーデン、ドイツ、韓国を除けば、わが国の議員数は決して多くはなく、「わが国の地方議会議員数は多い」とのわが国の学者やマスコミの報道が不正確である実態が容易に判明する。

問題は、「議員の報酬制度、すなわち議員に対する報酬年額等の実態」である（渡部教授著書抜粋B、資料 **13-19**）。

すなわち、「地方議会議員年金コストも含む地方議会議員報酬年額コスト」（**2005** 年）は、わが国の **762** 万円に対して、米国 **65** 万円、ドイツ **50** 万円、イギリス **74** 万円、「フランス・スウェーデン・スイスは低額の日当制と厳格な実費弁償制度のみ」で、韓国は **240** 万円である。

次に、「住民 **1** 人当たり地方議会議員報酬コスト（含、地方議会議員年金コスト）の国際比較」を検討すると、わが国の **3810** 円(**100%**)に対して、米国 **379** 円(**10%**)、ドイツ **1250** 円(**33%**)、イギリス **283** 円(**7%**)、「フランス・スウェーデン・スイスは微額で算定不能」であり、韓国は **192** 円(**5%**)である。

なお、欧米では、地方自治ガバナンスの確立と議員職務の利権化防止のため、地方議員の在職を「**2-3** 期に限定」する国や州が圧倒的に多い。

以上要するに、欧米の地方議会議員は、主権を有する州や人口 **1000** 万人超の一部大都市の専門型議員を除けば、「従来からの本業を継続しながらボランティアとして議員業務を実施」しているのが実態である（しかも、この専門型議員の報酬さえも、後述のように非常に低額）。このため、地方議会は、多数の住民参加（傍聴、意見陳述等）とボランティア議

員活動による議会コスト削減のため、夜間・休日に開催されるのが一般的である。

しかし、それにもかかわらず、非常に低い地方自治コストで大変充実した地方自治が欧米では普及している実態に、我々は率直に注目すべきである。わが国の地方議員にはなぜ専門型が多いのか、実質所得内容からも本当に専門なのか、国や地方自治体は欧米のように地方自治ガバナンス確立と議員コスト低減のために積極的ボランティア精神を活用し兼業化するための政策努力を果たして行なってきたのであろうか。

4. 米国州議会議員報酬の実態

(1) 序論

米国は連邦制であり、州は主権を有し、軍隊も保有するため、州議会・州執行部の所管事項は非常に広範であり、その権限も非常に大きい。

しかし、地方議会議員報酬に関しては便宜上、わが国の都道府県議会議員に対応するものとして州議会議員を想定し、その年間報酬額を簡潔に比較検討したい。

なお、米国においては、「1960年代以降の地方議会運営の弊害是正・再活性化運動」に基づき、州議会を含む地方議会においては「住民意思の正確な反映、スタッフ充実による専門性強化、議会審議の充実と効率性、住民の意思表明権の尊重、議員の説明責任強化」が非常に重視されてきた。

なお、州議会での議案提出権は議員のみで知事にはないが、原案通りの州法成立率はわずか3割にも達しない。同じ二元代表制を採用しながら、わが国の地方議会における首長提出条例案の原案通り成立率は95%を超えるため、米国における地方議会での地方議員による審議内容の充実度とわが国における地方議会の機能不全が明白となる。なお、わが国の議会審議は議員と執行部間の質疑応答が主体であるが、米国では議員相互間での議論が主体であり、議員の積極的行動と専門性が必要不可欠である。

ところで、最近の米国では、地方議員職務の利権化や職務怠慢を厳格に防止し地方自治ガバナンス確立を一段と充実するために、「地方議員活動を厳格に規制し評価」する傾向が非常に強まっている。これは、2008年秋のリーマン・ショックによる州財政悪化への対応策でもある。

例えば、ニューヨーク州には地方議会議員年金制度が存在せず、議員は州公務員年金制度への加入となる。しかし、2009年の新規則では、地方自治ガバナンス確立のために、「州公務員年金制度への加入条件としての議員活動認定が、非常に厳格化」された。すなわち、

- ① 1日当たり最低6時間、最大8時間の「議員活動」を要求し、「年間260日活動した場合にのみ、州公務員年金制度加入への1年在籍と認定」する。
- ② 「議員業務活動実態報告書には、毎日、議員業務に直接関連する議員活動内容を、個別的に時間、場所、面談相手名、面談内容、活動合計時間を明記する。
- ③ 月間議員活動時間合計を標準議員活動時間の6時間で割り、「実質議員活動日数を算出し、明記」する。

- ④ この「議員活動」には、「休養や個人的業務や選挙活動的内容」などを厳格に排除しなければならない。
- ⑤ この「議員業務活動実態報告書」を、3か月間分をまとめて議会事務局に提出する。

なお、この④の条件は米欧では一般的であるが、わが国では国会議員・地方議会議員を問わず「この冠婚葬祭的活動内容こそが議員活動の本務と誤解」しているのが実態であり、地方自治ガバナンス確立と議員コスト削減への意識の強弱を明確に反映している。

次に、米国における「州幹部職員の年間報酬額」（2005年ベース）を調査すると、概要下記のとおりである（渡部教授著書抜粋A、資料28参照）。

すなわち、主権を有する州の議会議員は多忙ではあるがボランティア精神が非常に強く、その平均議員報酬年額はわずか**259.1**万円であり、住民平均所得**330.4**万円の**78%**にすぎない。なお、州知事は**1157.8**万円、連邦議会議員は**1621.0**万円である。「現状の高額報酬でなければ議員や首長は勤まらない」とのわが国の風潮とは、非常に対照的である。

さらに、詳細を以下で検討する。

（2）州議会・議員の分類と議員報酬（2009年ベース）

伝統的に州議会の民主的運営の充実に努力している州議会全国会議(NCSL)は、「法的拘束力はないものの、過去の実績を踏まえながら、議員の全就労時間に占める議員業務割合や議員報酬に基づき、自主的に全州を**3**分類」しており、非常に注目される（抜粋B、資料21）。

すなわち、州議会全国会議は**2008**年ベースで、「**専門型議会議員**」とは大規模州が主体で、議員業務への平均就労時間配分は**80%**程度、年間議員報酬**686.0**万円（年額、 $\$=100$ 円、以下同じ）、議員スタッフ数**8.9**人である。「**中間型議会議員**」とは中堅規模州が主体で、議員業務への平均就労時間配分は**70%**程度、議員報酬**353.3**万円、議員スタッフ数**3.1**人である。「**パートタイム型議会議員**」とは小規模州が主体で、議員業務への平均就労時間配分は**50%**程度、議員報酬**159.8**万円、議員スタッフ数**1.2**人である。なお、「議員スタッフ」とは、議院立法スタッフを含む全議員に対する全立法関係スタッフ数であり、議員に直接所属する秘書スタッフではない。

要するに、議員が自らの全就労時間の**8**割程度を議員業務に費やす場合にのみ「**専門型議員**」と認定するが、その場合でも平均議員報酬年額はわずか**686.0**万円にすぎない。全就労時間の**5**割程度を議員業務に費やす場合には、「**パートタイム型議員**」と認定され、議員報酬年額も**160**万円程度と非常に低額である実態に、われわれは注目すべきである。

さらに、州議会全国会議(NCSL)は、「**純専門型議員**」、「**専門型議員**」、「**中間型議員**」、「**パートタイム型議員**」、および「**純パートタイム型議員**」と、実質的には**5**分類している。

その概要を**2009**年ベースで紹介すれば、下記のとおりである（資料22-24）。

すなわち、「**純専門型議員**」は、カリフォルニア州（人口**3,676**万人、議員報酬**1162**万

円)、ミシガン州(人口**1,000**万人、議員報酬**797**万円)、ニューヨーク州(人口**1,949**万人、議員報酬**795**万円)、ペンシルバニア州(人口**1,245**万人、議員報酬**783**万円)のみである。以上**4**州の平均を見ると、人口は**1,968**万人と**2,000**万人弱であるが、議員報酬年額はわずか**884**万円と**1,000**万円を大幅に下回っている。なお、大阪府の人口は**884**万人、府議会議員報酬は**1,378**万円である。

「**専門型議員**」は、イリノイ州(人口**1,290**万人、議員報酬**687**万円)、フロリダ州(人口**1833**万人、議員報酬**303**万円)、マサチューセッツ州(人口**650**万人、議員報酬**614**万円)、ニュージャージー州(人口**868**万人、議員報酬**490**万円)、ウィスコンシン州(人口**563**万人、議員報酬**499**万円)のみである。以上**5**州の平均を見ると、人口は**1,059**万人と**1,000**万人を超えているが、議員報酬はわずか**517**万円である。

「**中間型議員**」は、テキサス州(人口**2,433**万人、議員報酬**72**万円)、ノースカロライナ州(人口**922**万人、議員報酬**140**万円)、バージニア州(人口**777**万人、議員報酬**176**万円)など**21**州が該当し、その平均は人口**536**万人、議員報酬はわずか**261**万円である。

「**パートタイム型議員**」は、オハイオ州(人口**1,149**万人、議員報酬**606**万円)、ジョージア州(人口**969**万人、議員報酬**173**万円)や、アラバマ州(人口**466**万人、議員報酬日当**0.1**万円)、ケンタッキー州(人口**427**万人、議員報酬日当**1.9**万円)など**14**州が該当し、その平均は人口**380**万人、日当・週当以外の**7**州の平均議員報酬はわずか**175**万円、**7**州は日当・週当である。しかも、日当はわずか**0.1**–**1.9**万円にすぎず、週当も**6.3**万円程度にすぎない。

「**純パートタイム型議員**」、ユタ州(人口**274**万人、議員報酬日当**1.3**万円)、ニューハンプシャー州(人口**132**万人、議員報酬**2**万円で日当も無)など**6**州が該当し、その平均は人口**117**万人、平均議員報酬はわずかな日当(**0.8**–**1.5**万円)のみで、ニューハンプシャー州の議員報酬は**2**年で**2**万円のみで日当もない。

以上要するに、各州は人口規模により議員報酬にはかなり相異があるものの、わが国の地方議会議員報酬と比較すると格段に低額である。しかし、議員は積極的かつ誠実に地方自治充実のために議員業務を遂行し、低コストによる地方自治ガバナンス確立の成果を挙げている実績が容易に判明する。

国際感覚の乏しいわが国の専門家やマスコミは、「現状の高額報酬がなければ議員業務が遂行不可能であり、議員報酬を削減すれば高額所得者しか議員就任は困難で地方自治は崩壊する」と主張するのが一般的風潮であるが、この米国の実態をどのように理解するのだろうか。

換言すれば、物価水準や住民所得水準の相異などを遥かに超えて、わが国の地方議員報酬の高額性が明白となる。すなわち、人口**883**万人の大阪府の議員報酬(本則**1,545.7**万円、減額後**1,378.3**万円)は、米国における**専門型州**(人口**1,059**万人)の議員報酬**517**万円の**3.0**倍(本則)ないし**2.7**倍(減額後)の水準にあり、**中間型州**(人口**536**万人)の議員報酬**261**万円の**5.9**倍(本則)ないし**5.3**倍(減額後)の水準にある。要するに、米国の各

州議会議員は「わが国の 5 分の 1 ないし 3 分の 1 の議員報酬水準」で、その広範な業務を遂行し地方ガバナンスの確立に邁進している実態が容易に判明する。

ところで、米州議会議員のみならず筆者が調査した欧米における地方議会議員は本質的にボランティア的存在で、しかも「在籍 2 - 3 期の規制」が存在し、地方議会も夜間・休日開催が一般的であるため、「非常に低額の議員報酬」以外には「期末手当」はもちろん「政務調査費」などは全く存在しない。わが国の「政務調査費」とは、他国には全く存在しない世界的にも非常に不合理な制度である。さらに、「議員報酬は皆無で、会期日額報酬のみ」（例えば、人口 280 万人のカンザス州は会期日額報酬わずか 90 ドルのみ）という大型地方自治体も多く、わが国の実態とは非常に異なる。このため、「実費弁償」も、文字どおり「キロ当たり X ドルの実費」などで「厳格な実費の清算」にすぎず、わが国の「実質的報酬の一形態」とは全く異なる。また「原則的に議員年金制度も存在しないため、その自治体負担も不存在」である。なお、下記の地方議員報酬の日米比較においては、筆者の時間的制約のため、「日本の地方議員には原則として議員報酬と期末手当のみを計上」（この基準では大阪府は 1,546 万円、報酬 15%削減後の現在では 1,378 万円）した。しかし、より正確な日米の地方議員報酬実態を反映させるため、大阪府議会議員だけは「政務調査費 475 万円」も包含した数字も計上（2,021 万円、報酬 15%削減後の現在では 1,853 万円）したが、地方議会議員年金制度の自治体負担金は包含していない。要するに、「政務調査費」を含んだ大阪府議会議員の報酬額は、最も正確な日米比較の基準額となる。しかし、下記に論述する「日米地方議員報酬額」よりも日本の地方議会議員報酬の総額は全体としてさらに高額となり、このため住民負担は一段と重い実態にある。

（3）人口順日米議員報酬比較（2009 年ベース）

さらに、人口順に米国州議会議員報酬と日本都道府県議会議員を比較すると、下記のとおりである（抜粋 B、資料 23。年額、\$=100 円、以下同じ）。

すなわち、

1 位カリフォルニア州（人口 3,676 万人）1162 万円、2 位テキサス州（人口 2,433 万人）72 万円、3 位ニューヨーク州（人口 1,949 万人）795 万円、4 位フロリダ州（人口 1,833 万人）303 万円、★5 位東京都（1,299 万人）1607 万円、6 位イリノイ州（人口 1,290 万人）678 万円、7 位ペンシルバニア州（人口 1,245 万人）783 万円、8 位オハイオ州（人口 1,149 万人）日当 1.4 万円、9 位ミシガン州（人口 1,000 万人）797 万円、10 位ジョージア州（人口 969 万人）173 万円、11 位ノースカロライナ州（人口 922 万人）140 万円、★12 位神奈川県（人口 901 万人）1,504 万円、★13 位大阪府（人口 884 万人）1546 万円（政務調査費含めると 2,021 万円、報酬 15%削減後では 1,853 万円）★、14 位ニュージャージー州（人口 868 万人）490 万円、15 位バージニア州（人口 777 万人）180 万円である。

大阪府の議員報酬 2,021 万円（政務調査費含む）は、わが国においても東京都 1,607 万円、神奈川県 1,504 万円などと並んで非常に高いが、米国と比較すると最高のカリフォルニア州（人口は大阪府の 4.2 倍の 3,676 万人）の 1162 万円と比較しても 859 万円（73.9%）

も高く、人口規模がほぼ同じノースカロライナ州(人口 922 万人)の 14.4 倍、ニュージャージー州 (人口 868 万人) の 4.1 倍、バーモント州 (人口 777 万人) の 11.2 倍と非常に高い。

なぜ、大阪府の住民はこれだけの議員報酬を負担しなければならないのであろうか。これだけの議員コストを負担する大阪府の地方自治は、果たしてカリフォルニア州以上に健全に発展しているのであろうか。なお、大阪府の 2008 年度の実質公費負担率は 16.6%であり、東京都 5.5%、神奈川県 8.9%、都道府県平均 12.8%と比較しても非常に悪く、都道府県順位は 23 位である。

次に、「住民 1 人当たり議員報酬コスト」の比較を同様に人口順で検討すれば、概要下記のとおりである。

すなわち、1 位カリフォルニア州 (人口 3,676 万人) 37.9 円、2 位テキサス州 (人口 2,433 万人) 5.4 円、3 位ニューヨーク州 (人口 1,949 万人) 86.1 円、4 位フロリダ州 (人口 1,833 万人) 26.5 円、★5 位東京都 (1,299 万人) 155.7 円、6 位イリノイ州 (人口 1,290 万人) 93.0 円、7 位ペンシルバニア州 (人口 1,245 万人) 159.1 円、8 位オハイオ州 (人口 1,149 万人) 日当 1.4 万円のため算出不能、9 位ミシガン州 (人口 1,000 万人) 118.0 円、10 位ジョージア州 (人口 969 万人) 42.1 円、11 位ノースカロライナ州(人口 922 万人)25.8 円、★12 位神奈川県 (人口 901 万人) 176.3 円、★13 位大阪府 (人口 884 万人) 228.6 円 (政務調査費含む。報酬 15%削減後 209.6 万円)、★14 位ニュージャージー州 (人口 868 万人) 67.7 円、15 位バージニア州 (人口 777 万人) 32.4 円の順である。なお、わが国の最高は鳥取県の 680.3 円である。

大阪府の住民 1 人当たり議員報酬コストは 228.6 円 (政務調査費を含む) であるが、報酬 15%削減を考慮しても 209.6 円と高水準であり、わが国の東京都の 155.7 円よりも 34.6% 高く、神奈川県 の 176.3 円よりも 18.9% も高い。大阪府の住民 1 人当たり議員報酬コスト 228.6 円は、米国と比較してもカリフォルニア州 (人口 3,676 万人) 37.9 円の 6.0 倍、テキサス州 (人口 2,433 万人) 5.4 円の 42.3 倍、3 位ニューヨーク州 (人口 1,949 万人) 86.1 円の 2.7 倍、4 位フロリダ州 (人口 1,833 万人) 26.5 円の 8.6 倍と、住民負担は格段に高い実態にある。

ところで、大阪府民の平均所得は 2000 年度の 319.4 万円から 2008 年度には 300.4 万円へ 6.0%減少しているが、府民 1 人当たり府税は 13.6 万円から 15.4 万円に 13.2%増加し、府民所得に対する府税負担率は 4.3 から 5.1%に増加している。2010 年度の大阪府一般会計歳出予算 (実質規模) 32,555.5 億円中、議会費は 32.4 億円 (0.1%) を占め、そのうち議員人件費は 17.0 億円 (議員 1 人当たり 1545 万円)、政務調査費は 6.7 億円 (議員 1 人当たり 691 万円) であるが、2011 年度予算要求では議員人件費 17.9 億円 (5.3%増)、政務調査費 7.6 億円 (13.4%増) と増額を予定しており、府議会・議員に議員コスト削減の意思は見えない。なお、2010 年度の歳入中、府税は 30.0%、基金特例処分金 20.2%、府債 14.3%、地方交付税 8.9%、国庫支出金 7.3%であり、2010 年度末府債残高は 48,120 億円である (大阪府予算概要)。「米国巨大州の 5 倍 - 7 倍もの議員コスト」を負担する大阪府の地方自治は、

果たして米国巨大州以上に健全に発展しているのであろうか。米国の巨大州の州議会議員でも発揮可能なボランティア精神が、日本とくに大阪府ではなぜ発揮不可能なのであろうか。なお、**2010年7月1日**現在の「全国都道府県議会議員職業別一覧表」（全国都道府県議長会）では、議員専業**52.0%**、農業**9.1%**、サービス業**8.6%**、製造業**4.8%**、卸売・小売業**4.3%**、建設業**4.1%**となっているが、大阪府の数字は「事務局把握せず」と不明である。

5. 地方議会議員年金制度

地方議会議員年金制度は、地方議員報酬に勝るとも劣らない重要な地方議員コスト・地方議会コスト要因であり、典型的なポリティカル・リスクの対象でもある。

米欧における地方議会議員年金制度とは、「州または巨大自治体の議会議員就任にともなう議員専業・兼業による従来報酬の減額に基づく所得比例型公的年金受給額減額の補填制度」である（企業年金受給額減額に対する補填制度は不存在）。なお、中規模・小規模自治体の議会議員就任は積極的なボランティア活動と把握されているため、たとえ議会議員就任による報酬減額に基づく公的年金受給額が減額しても、一般的にその補填制度は存在しない。

一元代表制を採用する米国を概観しても、カリフォルニア州は公的年金制度（**OASDI**）だけであり、ニューヨーク州は低額の議員報酬に基づく州公務員年金への自動的加入、ペンシルバニア州とミシガン州は低額の議員報酬に基づく州公務員年金への任意的加入する以外に方法は存在しない。

ところで、わが国の地方議会議員年金制度は、「国会議員互助年金法」の**1958**年制定のわずか**3**年後の**1961**年に「地方議会議員互助年金法」に基づき、「与野党一致で創設され、現在まで維持」されてきた。

世界的に概観しても、「国会（中央議会）議員に対する議員年金制度」は、廃止したわが国以外は、スイスも含め存在する。しかし、前述のように「一般的に地方議会議員年金制度とは、主権を有する州や巨大自治体において、議会議員就任による報酬減額に基づく公的年金受給額減額に対する補填制度」としてのみ存在する。

わが国の地方議会議員年金制度は、「地方自治体の大小や議員業務の繁閑を一切無視して、全ての地方自治体の全ての地方議員対象に、国民対象の公的年金制度の枠外に、重複加入・重複受給可能な超特権的年金制度として創設され、当初から与野党一致の利権的なポリティカル・リスクの典型的制度」である。しかも、超少子超高齢の**21**世紀日本社会において、一元化もされず職域別に不公平に乱立したわが国の公的年金制度は実質的に崩壊しつつある。現実には、渡部が国際情報収集のため接触した**100**人を超える世界の年金制度・地方自治制度の専門家（学者・官僚・議員等）も、「公的年金制度が財政的破綻に直面している日本で、なぜこのような超特権的な地方議会議員年金制度が存在し得るのか」と非常に驚愕している。

ところで、わが国ではマスコミのみならず年金・地方自治学者さえも、「地方議会議員年

金制度の国際的異常性には全く無関心で、地方議員と共に同制度の存続を主張し、その財政破綻は平成の市町村合併による議員定数急減のため」と、強く主張してきた。

しかし、「特定少数者間での拠出制年金制度とは、年金数理的にも保険理論的にも財政破綻は不可避」と世界的にも評価されている。現実には総務省自身も、「試算した 2011 年—2031 年間の財政不足約 3400 億円に関して、合併影響分はわずか約 1883 億円(55.4%)」と公式に発表している（総務省 2009 年地方議会議員年金制度関係資料）。

この地方議会議員年金制度に、創設以来 50 年間に約 5500 億円の公費（住民負担）が投入されてきた。極度の財政不足に困窮し、総務省も「地方議会議員年金制度の廃止」に転換し、地方議会議員連中も「一定の補償下での廃止容認」に傾いてきた。

総務省の同制度廃止法案では「議員拠出金 8 割補償のため、廃止費用として公費負担約 1.3 兆円を地方自治体に要求」している。しかし、住民負担の視点からは、「これは制度廃止ではなく、世界に類例を見ない超特権的な地方議会議員年金制度の将来 100 年以上にわたる実質的制度存続」にすぎない。報道によれば、多数の地方自治体の首長も議会も次々と「廃止費用 1.3 兆円の地方負担には強く反対し、政府負担を要求」しているが、わが国地方議会議員年金制度の本質と議員コストに関する国際的異常性には全く無関心であり、地方負担も政府負担も国民負担に変わりはない単純な実態にも全く無関心である。

ところで、財産権とは、公共の福祉の制約下にのみ存在し得る（憲法 29 条）。このため、世界に類を見ぬ超特権的な地方議会議員年金制度は即時廃止すべきであり、「議員拠出金 8 割補償による 1.3 兆円の廃止費用」などは憲法上からも国際比較上からも全く容認不可能である。

そもそも、「互助制度、すなわち相互扶助の理念に基づく議員拠出金制度」とは、401(k) プランなど確定拠出型年金制度とは本質的に異なり、理論的にも実務的にも議員各自の個人口座には拠出金は全く累積せず、他の議員の年金給付に賦課主義財政に基づき全額が逐次消費されており、補償すべき残額などは全く存在しないはないか。

6. 総括

一元代表制の欧州の地方議会議員報酬のみならず、わが国と類似の二元代表制採用の米国における地方議会議員報酬と比較しても、わが国都道府県議会議員報酬は、地方議会議員年金制度公費負担分を除外しても、異常に高額であり、その中でも大阪府議会議員報酬は非常に高額である実態が明確に判明した。

また、わが国のように「国民対象の公的年金制度の枠外に、重複加入・重複受給可能な、しかも全地方自治体の全地方議会議員対象の地方議会議員年金制度」などは世界的にも皆無である。さらに、欧米には「政務調査費的報酬制度」は全く存在せず、「費用弁償制度」も「キロ当たり何円」等と厳格で文字とおりの「費用清算制度」である。

要するに、国会（中央議会）議員以上に地方議会議員の職務が非常に利権化し特権化している国は、世界的にもわが国以外は存在しないのが実態である。

前述のように、「一般的に欧米では、地方自治ガバナンスの確立と地方自治コストの節減が住民の最大の関心事」であり、

- ① 住民参加型の低コスト地方自治意識が非常に高く、
- ② 議会は休日・夜間開催が圧倒的に多く、
- ③ 地方議会議員は積極的なボランティア型である。

しかし、それにもかかわらず、欧米において地方自治ガバナンスは健全に確立し、地方議会の立法機能・執行部監査機能は大変充実している。

他方、国際比較研究からはわが国では、

- ① 二元代表制導入にもかかわらず、議員提出案件は極端に少なく、首長提出案件の原案通り可決率は **95%** を超え、機能的には実質的一元代表制に変質しており、しかも行政監査機能は大変乏しく、
- ② 地方議会議員報酬の国際比較からは明白なとおり、議員のボランティア意識は極端に低く、報酬は利権化され異常に高額で、しかも純粋に生活給的な賞与（ボーナス）まで存在するが、
- ④ この高額報酬の世界的異常性への認識（議会コスト、とくに議員コストへの関心）は、残念ながら住民はもちろん議員・議会・執行部・審議会・学者・マスコミ等でも皆無に近く、
- ⑤ さらに、欧米には存在し得ない、地方議会議員年金制度、第二報酬と評価すべき政務調査費制度、形式的費用弁償制度等も存在し、
- ⑥ 他の先進諸国では充実している「立法スタッフ拡充」への努力は非常に乏しく、
- ⑦ しかも、「議会コストとくに地方議員コストの低減への政策努力」は皆無とも評価可能であり、例えば夜間・休日開催の議会は **0.1%** も存在しない実態にある。

超少子超高齢に基づく深刻な需要減退社会の **21** 世紀に突入したわが国の経済活動は急速に低迷し、**1968** 年から **42** 年間堅持してきた世界経済第 **2** 位から **2010** 年には中国に抜かれ **3** 位に後退（**GDP5.5** 兆円）したが、**2011** 年にはインドに抜かれ **4** 位転落の可能性が非常に強いとの有力な予測もある。

このような深刻なデフレ経済を反映して、国のみならず地方自治体の財政も急速に逼迫し、長期・短期債務も累増して財政健全性を大きく喪失しつつあり、地方自治体は国債を財源とする地方交付税に大きく依存している。

しかし、世界的格付け機関 **S&P** は **2011** 年 **1** 月末に日本長期国債を **8** 年 **9** カ月ぶりに「**AA** から **AA-**に格下げ」（中国と同一でスペインより下）し、更なる格下げの可能性も強まっている。**IMF** は **2011** 年 **2** 月に地方自治体も含む **2009** 年のわが国債務残高を名目国内総生産（**GDP**）の **217%** と公表したが、これは **IMF** が統計で確認可能な **1875** 年以降で世界最悪の水準である。わが国の債務が **2013** 年以降も直近 **5** 年間と同じペースで増加し続けると仮定すると、**2016** 年には **GDP** の **277%** に達し、第二次大戦直後の英国の水準を突破すると

いう。周知のように、その後に英国は財政悪化やインフレに襲われ、「英国病」と呼ばれる経済停滞期に突入した。

わが国では、法律で既に決定済みの国民年金制度公費負担財源さえも枯渇し、その財源確保のために政府は消費税増税論を強化している。大阪府財政の客観情勢も、このような非常に厳しい状況下で例外的存在ではあり得ないのは明白である。

前述のとおり、米欧の地方自治体においては、厳しい住民監視下で議会も執行部も地方自治コストとくにポリティカル・リスクの高い議員等の特別職コストを低減し、地方自治ガバナンス確立のために誠実に政策努力を重ねている。

超少子超高齢の**21**世紀日本のこのような世界史的にも厳しい客観的状況下において、「果たして大阪府では、国際的にも妥当な議員コストに基づき、地方自治ガバナンスを堅実に充実させて、府民生活に大きく貢献」しているのでしょうか。

わが国では、「国際比較研究の視点」から、地方議会議員等の特別職の報酬等を堅実に検討分析し、その改善策を提言した審議会も、さらにその提言を受けてその提言内容を着実に実行に移した地方自治体も、残念ながら現時点では全く存在しない。

大阪府の橋下知事は新しい「大阪府特別職報酬等審議会」を**2011**年**1**月に創設し、われわれ**8**人はその榮譽ある委員に選任された。われわれは、果たしていかなる内容の答申を提出すべきであろうか。

以上