

## 地方議員の処遇に関する考察

駒  
林  
良  
則

### 目次

#### はじめに

#### 一 我が国の地方議員の処遇に関する法状況

- 1 戦前及び戦後改革における地方議員の財政的処遇
- 2 現行法制における議員の処遇の問題点

#### 二 ドイツ地方議員の法的地位と補償規定

- 1 名誉職としての地方議員の地位
- 2 ゲマインデ議会議員の補償に関する規定
- 3 補償規定内容の変容
- 4 法状況に対する評価と課題

#### 三 まとめにかえて

## はじめに

これまでの地方議員をめぐる議論は、特に、議会活性化に資する議員のあり方に比重が置かれたということができ、そういう意味では議員の法的性格についての関心は相対的に低かったといわざるを得ない。しかし、地方分権推進委員会第二次勧告が、女性や勤労者の立候補を容易にするような環境の整備を進めるよう主張する一方、議員の身分について専門職が名誉職についても中期的課題であるとして検討すべきである、とした頃から、議員の法的性格についても関心が払われるようになった。<sup>1)</sup>

ここで改めていつまでもないことであるが、今回の第一次分権改革の前後から、自治体組織の画一性を改変して規模の違い等に着眼して組織のあり方に差異を設けるべきという流れがあることを確認しておくべきであろう。このことを議会組織に関して端的に表明しているものとして、人見剛・公法学会報告を挙げることができる。<sup>2)</sup> 人見教授は、分権改革後の達成されるべき地方議会のイメージとして二つのモデルを提示し、政策立案機能を中心とする「議会」政策形成機関「モデル」と執行機関の統制監視に重点を置く「議会」行政コントロール機関「モデル」を挙示しているのである。<sup>3)</sup>

ところでこの二つのモデルにおいては、議員のあり方及びその身分についても差異が認められる。前者の議員像は「比較的少数の専門職化した人々」であり、「議員身分の非常勤から常勤職への転換」が意識されている。これに対して後者の議員像は、専門職でなくいわば素人が議員となることを想定し、それをつけて兼職禁止条項の撤廃や報酬の低廉化が模索されることになるという。<sup>4)</sup>

地方議会を含む(？)『地方行政体制の整備確立』の議論が先行するなかで、地方議員の法的性格をどのようにするかは、地方議会改革のひとつの重要なファクターであることは疑いない。しかし、かかる議論は今だ活発であるという状況ではない。例えば、議員を常勤とした場合に他の常勤職、とりわけ長との関係で、法制上どう影響がでるのか、さらに地方議員間で常勤と非常勤という身分の違いの生じることが妥当といえるかなど、住民の議会との関わり方とも関連して、検討すべき問題は多いように思われる。

本稿は、そういう議論を念頭に置きつつも、直接これを論じようというのではなく、地方議員の法的性格を構成する処遇の問題に特に焦点をあて、ドイツの地方自治における地方議員の処遇制度の現状を検討することで、議論の素材を提供しようとするものである。そこで、まず、我が国の地方議員の処遇について概観しておきたい。

## (注)

(1) 第二次勧告に対して、平成一〇年四月の「町村議会の活性化方策に関する報告書」は、名誉職にされると、それでも少ない町村議員の報酬がさらに減額される恐れを指摘し、そのことが勤労者の立候補を阻害するとみている。ちなみに、以前の議会活性化の議論では行革による議員定数削減とともに議員報酬の見直しが俎上に上ったためか、議員の身分の議論について、議会関係者ではそれが議員報酬の減額につながるという危機感がみえるようである。

これに対して、都道府県議員の活動状況について、市町村議員に比べて審議事項が多いことや広域であることよって議員活動に費やす時間が多いことを理由に、その実態を常勤に近いものと指摘する向きもある(「地方分権と都道府県議会について」都道府県議会制度研究会の報告書(平成一〇年一月)。

(2) 人見剛「住民自治の現代的課題——地方議会・住民参加・住民投票——」公法研究六二号(二〇〇〇年)一九〇頁以下。

(3) このモデルの適用が自治体のスケールではなく、自治体自身の選択によるとする意見もあるだろうが(人見報告に対する木佐茂男教授の質問)、やはり実際にはある程度自治体の規模による区分けが必要と思われる。

(4) 人見剛・前掲一九三頁。兼職禁止の撤廃は主に地方団体の常勤職員(地自九二条)の議員兼職を認めることを念頭に置いたものである<sup>(1)</sup>。

## 一 我が国の地方議員の処遇に関する法状況

### 1 戦前及び戦後改革における地方議員の財政的処遇

周知のように、名誉職の処遇については我が国の自治制当初から費用弁償と報酬が制度化されていた。明治二一年制定の市制町村制ではすでに名誉職員について「職務取扱ノ為メニ要スル実費ノ弁償ヲ受クルコトヲ得」として実費弁償とともに報酬についても規定されていた(市制七五条)。明治四四年の市制改正においては、名誉職市参与、市会議員、名誉職参事会員その他の名誉職員は「職務ノ為ニ要スル費用ノ弁償ヲ受クルコトヲ得」とし、さらに名誉職市参与、名誉職区長、名誉職区長代理者及び委員は「費用弁償ノ外勤務ニ相当スル報酬ヲ給スルコトヲ得」(二〇四条二項)としていた。また、費用弁償や報酬の支給方法や額は市会の議決による定めるとされた。その後昭和四年の市制改正では二〇四条二項の「名誉職参与」の前に名誉職市長が挿入され、また支給方法や額は議決ではなく条例で規定すべし、と改正された。

改正町村制八四条も、名誉職町村長、名誉職助役、町村会議員その他の名誉職員は費用弁償を認め、名誉職町村長、名誉職助役、区長、区長代理者及び委員には報酬の支給も認めている。なお、町村制八四条も昭和四年の改正で、費用弁償や報酬の支給方法や額についての町村会議決制から町村条例規定制に改められた。

費用弁償について、注釈書である入江俊郎・古井喜美『逐条市制町村制提義』(昭和二年)によると、費用弁償の種類について、通常、旅費と日当が挙げられる。そのうち日当は社会通念上職務を執行するために要すると認められる額を限度とする<sup>(1)</sup>。なお、費用弁償は職務執行に要した経費を弁償することであるが、便宜的に一定の金額または一定の算定方法を定めて支給することは認められる<sup>(2)</sup>。費用弁償請求権はその内容において単純に経済上の価格を目的とする点において私法上の財産権と異ならないとして譲渡を認めている。

同書は、さらに報酬について、「名誉職員に対し給料を給せずして報酬を給すべきものと為す」のは名誉職員が他に本業を有しているからであるが、今日の実状をみれば、市町村長などが他に本業を有して合間に職務を担当するにはあまりにも事務繁劇であり、就任後は本業を犠牲にしなければならないのが通例だとする<sup>(3)</sup>。報酬はその本質が勤務に相当する対価であるから、生活費に相当する給与と異なるとしている<sup>(4)</sup>。

戦後の地方自治法(一九四七年制定)は同法二〇三条で「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。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。」と規定した(これに対して、同二〇四条は、長やその補助機関等に給与及び旅費を支給しなければならない、と規定している)。その後、一九五二年の地方自治法改正で非常勤と常勤とが明確に区別されたことを承けて、二〇三条は議員を含む非常勤の職にある者への費用弁償の規定となった。さらに、一九五六年の改正で議員への期末手当の支給のために二〇三条四項が新たに設けられた。なお、議員の処遇に関して、一九六二年に地方公務員等共済組合法のなかに地方議員に対する退職年金制度が設けられ、その後、一九六五年には退職及び遺族一時金制度が実施されるなど議員の年金制度の拡充が図られてきたことも記しておかねばならない<sup>(5)</sup>。

(注)

(1) 入江俊郎・古井喜美『逐条市制町村制提義』一三七九頁。

- (2) 入江・古井前掲書一三八二頁。
- (3) 入江・古井前掲書一三八〇頁。
- (4) 入江・古井前掲書一三八二頁。
- (5) また、宇賀田順三博士も、名譽職を無給職であるとし、さらに「一定期間、一定事務に関し、当該団体の機関として選任せられ、しかもその地位が生活保障の基礎をなさない職」と定義付け、名譽職が生活保障をなさない職であるとみているが、実費弁償や少額の給与をつけることは名譽職の觀念と矛盾するものではない、としている。宇賀田順三「地方自治の基本問題」(清水書店、一九三七年)二二九、三〇頁。
- (6) 地方議員の公務災害補償については、地方公務員災害補償法の適用をつける。議員の年金制度や公務災害補償制度の概要については、さしあたり、全国町村議会議長会編「議員必携(第五次改訂版)」(学陽書房、一九九五年)を参照。

## 2 現行法制における議員の処遇の問題点

常勤職に対しては給料が支給される(地自二〇四条。これ以外にも手当が支給される)。給料の性格は、勤労の対価であり生計を維持する生活給である。これに対して、他に本業があることが前提と考えられる非常勤職は、非常勤としての役務提供に対する反対給付として、地方自治法は、上述したように「報酬」を認めている。報酬は、原則的には勤務日数に応じて支給されることになる。報酬は勤務量に応じてその反対給付として支給されるものといえることができるから、生計を維持するという性格をもたないことになる。

議員も給与面で非常勤と位置づけられ、兼職禁止条項に該当しないかぎり、本業が許されている。議員報酬について、地方自治法は、非常勤職に対する報酬の原則の例外的な扱いを認め、勤務日数に応じた支給をしなくてもよいことになっている(地自二〇三条二項)。これは国会議員の歳費支給との均衡を考え、実態的にも月額支給されてきたことを踏まえたものとされている。期末手当の議員への支給も通常の非常勤職に対する例外的措置といえる。

とができる。期末手当は、一般には常勤職への生活補給的要素をもつからである。<sup>2)</sup>

費用弁償とは、「実費弁償」(地自二〇七条)と同義で、議員が職務執行等に要した経費を償うために支給される金銭をいう。<sup>3)</sup> 条例でその支給方法と額を定めることになっている(地自二〇三条五項)。費用弁償は、本来、実際に要した費用を支給すべきであり、支給額は実際に要した経費額と同額でなければならないはずだが、実際では、条例で定められた標準的費用を基礎にして定額により支給される。つまり通常は、日当及び旅費(宿泊料を含む)について条例で一定の標準額を決めておき、日数または距離に応じて計算するという方式で支給されているのである。<sup>4)</sup> こうしたいわゆる定額方式は、事務処理の簡便性の要請に応じたものであるが、条例上対象となる費用の範囲に限られていることが通例であり、費用弁償の支出を抑制する機能を果しているように思われる。

なお、地方自治法平成二二年改正以前は、議員活動上の通信費、印刷費調査費等は「報酬」に含まれると解されず、議会によっては要綱で政務調査費なるものを支給していた実績があるが、改正された同一〇〇条一二項で条例による政務調査費支給が認められ、これら費用は議員及び会派の調査活動に関わる限りで政務調査費の支給事由となったといえよう。

議員の性格につき、本質的には名譽職的でありながら、実質的ないしは実態的には非常勤の半ば職業的専門的色彩を帯びた性格であるという見解があるが、現行法制上議員を名譽職か専門職とすべきか決着していない。議員の性格づけに関して、常勤職(専門職)と非常勤職の区別と給料と報酬の区別が対応しているので、経済的処遇についての問題の中心は、国会議員歳費とのパレル性が意識され月額支給が可能である議員報酬をどう捉えるかが重要となる。これが生活給ではないとするものは、伝統的な無給性に立脚し職務遂行の対価であるとする。一方、報酬に生活給的意義を持たせるべきというものは、議員の職務実態を論拠にしている。とりわけ都道府県・大都市では高額な議員報酬となっているがこれはその勤務が常勤に近いといわれるからである。

筆者は、報酬の性格を一元的に捉えるのではなく複数の要素を含むものとしてみるべきではないかと思っている。まず、報酬は生業損失をカバーする要素を含むと解することができる。即ち、議員活動に従事するため本業に従事していたら得られるであろう収入の減少を補填するという要素である。次に、費用弁償の適用範囲の問題から、個人的な秘書など広く議員活動に伴う経費について、報酬で補填されていると観念せざるを得ないものがある<sup>(2)</sup>。もっとも、実質的に前述の政務調査費で対処できるようになった経費もある。さらに、会派の要職に就く議員の様々な折衝等に必要な負担も結局は報酬のなかに含まれているとみななければならないであろう。要するに、議員報酬は、地方議会制度の進展による議員活動の広範さに対応して様々な要素から成り立っているものといえるのではないだろうか。こうした議員の経済的処遇面の広がりについてドイツの状況は参考になると思われる。

(注)

- (1) 松本英昭『新版 逐条地方自治法 第一次改訂版』(学陽書房、二〇〇二年)六一七頁。なお、例外的扱いは、二〇三一条一項によると、条例で定めることができるのであれば議員に限定さえないとされ、常勤的な勤務形態である非常勤職員をその対象と想定していると考えられる。
- (2) 大出峻郎『地方議会』現代地方自治全集第三巻(ぎょうせい、一九七七年)七六頁。
- (3) 成田頼明・園部逸夫・金子宏・塩野宏編『注釈 地方自治法』全訂(第一法規、二〇〇〇年)三七三四頁。
- (4) 松本英昭・前掲書六一九頁。地方議会研究会編著『議員・職員のための議会運営の実例』(自治日報社、一九八五年)六四頁。なおよく知られているように、最高裁は実務における定額方式を適法と判断しており、さらに費用弁償の支給事由とその額について地方議会の裁量権を認めている。(最判平成二年二月二日民集四四卷九号一七〇六頁)。なお、こうした定額方式ではなく、実際に要した経費たる実額であるべきという批判がある(藤原淳一郎「いわゆる定額方式による議員費用弁償の適法性」法七四三九号二二〇頁)。

- (5) 久世公堯・浜田一成『議会』新地方自治講座第二巻(第一法規、一九七三年)二二四頁。大森彌『分権改革と地方議会』(ぎょうせい、一九九八年)も、「名誉職的な色彩を残しつつ、有給の専門職になっているというのが実態に近い性格づけ」<sup>(1)</sup>としている(一一二頁)。
- (6) 最高裁報酬請求権讓渡性許容判決(昭和五三年二月三日、民集三三卷二号一一頁)は、議員の報酬請求権の讓渡性を肯定する論拠において、報酬を一般職地方公務員の俸給のような生活給とみて、議員の生活を保護すべきである、との考えを否定している。
- (7) 久世・浜田前掲書二二七頁。

## 二 ドイツ地方議員の法的地位と補償規定

### 1 名誉職としての地方議員の地位

周知のように、ドイツにおいては、名誉職は市民の地方自治行政への参加として位置づけられ、地方議員もそのひとつとみられている。それ故、名誉職の対象は地方議員に限定されるわけではない。市民からみて、そうした地方自治行政への参加は一般に名誉職活動(Ehrenamtliche Taetigkeit)と<sup>(1)</sup>いう用語で表され、この言葉はゲマインデ(Gemeinde)<sup>(2)</sup>における非常勤的・一時的・無償の活動を広く指すものである<sup>(3)</sup>。

名誉職概念は二つの原理から構成されている。副職性(Nebenberuflichkeit)と無償性(Untergeltlichkeit)である。名誉職は本質的には無償で行われる。そのため、名誉職に就くものは、他に生計維持のための職業つまり生業があることになる。つまり副職性が名誉職における原理となる。他に生業があることを前提にすると、名誉職の活動は午後遅くか夜に行われることになる。「無償性」とは、しかしながら、名誉職活動に対して何らの財

政的措置もとらないという意味ではない。即ち、名誉職活動のための時間と労力を費やすこと以外に何らの財政上の犠牲を払う必要はないという意味にすぎず、名誉職活動の遂行に伴う経費を補填してもらつた権利がある。つまり、名誉職を十全に遂行しても経済的に不利益にならないような措置がとられねばならないことを意味する。<sup>(53)</sup>

補償規定は、議員の職務遂行を保障する手段として位置付けられている。ところで、連邦議会議員に関しては、基本法四八条三項の補償請求権の規定があり、それは、同法三八条一項二文に規定する自由委任原理——全国民の代表として、いかなる指図や委託にも拘束されず、良心に従つてのみ意思を決定する——に基づいた議員の職務遂行のための経済的基盤を確保するためのものとみなされる。即ち、連邦議会議員は、いわばフルタイムの職であり、そのために他の生計維持のための職業に従事できないため、その補償は議員の生計維持 (Alimentation) のための性格をもつようになっていいる。言いかえると、基本法四八条三項の補償規定は連邦議会議員の職務遂行上の独立性を確保するための経済的側面における保障といふことができる。なお付言すれば、自由委任原理から要請される議員の独立性は、補償規定だけでなく基本法四八条二項に規定された議員就任阻害の禁止によつても保障されている。

これに対して、地方議員における自由委任原理と補償規定の関係は連邦議会議員の場合とやや異なる。地方議員においても自由委任原理<sup>(54)</sup>は、原理的に妥当するといわれている。しかし、連邦・州議会議員と異なり、地方議員の場合はそれらの議員には課されない法的義務が存在することや免責・不逮捕特権が認められないことを根拠に、大きな制約を受けていると解されている。<sup>(55)</sup>

ここでは、そうした相違はひとまず措き、地方議員の自由委任の原理的根拠について考察したい。自由委任の地方議員への妥当性の根拠は、基本法二八条一項の民主主義的同質性の要請に基づくことは論をまたない。民主主義原理のまさに中核部分として自由委任原理が捉えられているからである。しかし、そのみならず、同法二八条二

項に定める地方自治保障からも導出されるといふ考えも有力である。二八条二項も国レベルの政争からゲマインデを保護しようとする規定とみれば、その限りでは、自由委任原理の内容たるゲマインデ議員の(政党などから自由な)意思決定の独立性と方向性を同じくするとみることができるところである。<sup>(56)</sup> 地方議員の場合は、国会議員に比べ選挙民との距離が近いため選挙民からの影響を受けやすく、それゆえに職務遂行に強い独立性が求められることになる。そうすると、地方議員における自由委任原理は議員個人の地位の保障のためだけでなく、議会の自由な意思決定——議会の自律性——権限の行使を保障することにも寄与することになる。<sup>(57)</sup>

このような地方議員の自由委任の内容を踏まえて、自由委任と補償規定の関係を考察する。地方議員が名誉職である以上、建前としては本業により生計を維持することができることとされているため、補償は、失った労働収入や必要経費の補填にすぎず、連邦・州議会議員の場合のような生活維持給的性格をもたない。つまり、地方議員の補償は、連邦・州議会議員の場合のような自由委任を支えるための経済的基盤を保障するという役割を持つ必要性がないのである。<sup>(58)</sup>

かかる意味では、地方議員の補償制度は住民代表としての議員の意思決定の独立性には直接に関わるものではないことになる。しかし、前述したように、地方議員の自由委任は地方議会における決定の自律性を保障する機能を有するのであるから、議会の意思決定プロセスに議員が自由に参画していくうえで、補償制度の存在は重要な意味をもつ。即ち、補償は、議員が自らの職務遂行によつて生じる経済的損失を気にすることなく議会の決定プロセスに関わっていくことができるという意味で、つまるところ議員を外部からの影響から保護するという効果を果たしているといえるのである。<sup>(59)</sup>

(注)

- (1) 本稿での議論はドイツの地方自治のうち、一応ゲマインデ(市町村)レベルに限定し、ゲマインデのレベルの議会議員を主たる対象としている。但し、クライス(Kreise)即ち郡における議員を含めて地方議員と捉えて論じていることもある。
- (2) 教科書風にいうと、市民が名誉職として行政活動に関わりその決定に参与することを伝統的に地方自治の本質とみてきた(いわゆる政治的意味としての自治)わけだ。今日常勤職による行政事務の遂行が増えつつあるなかでも、その認識は確固たるものがある。Vgl. K. Vogelgesang=U. Lubking=H. Jahn, Kommunale Selbstverwaltung, 2. Aufl., 1997, S. 92. なお、連邦憲法裁判所も、議員の性格について「ゲマインデ議会の議員活動は、普通の市民としての義務の遂行であって生活基盤確保のための行為ではない。それ故に、ゲマインデ議員の職務は原則的に名誉職として構成されている。」(BVerfGE 48, 64 [89]) としている。
- (3) K. Heuvels, Diaeten fuer Ratsmitglieder?, 1986, S. 14ff.
- (4) 今日、連邦議会議員は本業としてしか職務を遂行できない状況にあることと一致した認識であり、それゆえ支弁される補償は歳費と呼ばれている。つまり、本業の損失を補填するところの性格ではなく、議会活動という職務遂行に対する対価として大きくもとのなされた、真の意味での補償ではない。この点については、Vgl. Y. Ott, Der Parlamentscharakter der Gemeindevertretung, 1994, S. 275.  
なお、連邦憲法裁判所のいわゆる議員歳費(Diaet)判決(BVerfGE 40, 296)は、同じくた議員(Abgeordnete)の生計維持給たる補償の性格を承認したものととして著述である。この判決の紹介として、岡田俊幸「議員歳費の法的性格」ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの憲法判例』(信山社、一九九六年)三二二頁以下参照。
- (5) 上記では、自由発任の内幕を、選挙民、圧力団体、政党その他の政治勢力からの意思決定の自由と捉えている。T. Christner, Entschadigungsregelungen fuer Mitglieder kommunaler Vertretungskoeorpschaften, 1991, S. 91f.
- (6) 上の点については、拙稿「地方議会に関する一考察(II)」『名城法学四五巻三号四四頁』なお、免責特権不逮捕特権の不享受は地方議会とパラメント——即ち、連邦・州レベルの議会——との性格の違いを示す一例とされている。
- (7) E. Schmidt-Jortzig, Kommunalrecht, 1982, S. 41.

- (8) H. Meyer, Kommunales Parteien- und Fraktionsrecht, 1990, S. 241.
- (9) Christner, a. a. O., S. 105f.
- (10) Christner, a. a. O., S. 108.
- (11) Christner, a. a. O., S. 109f.

## 2 ゲマインデ議会議員の補償に関する規定<sup>(1)</sup>

一般に、名誉職公務員及び名誉職活動をする市民に支給される補償の性格は、生活給の性格をもつ俸給ではないといわれている。補償は、生計維持のための給付ではなく、名誉職の、即ち原則的に無償の、勤労提供による奉仕と経済的損失を包括的に補填するために定められているにすぎない<sup>(2)</sup>のである。

全ての州のゲマインデ法で議員を含む名誉職の活動に関する規定が設けられており、ゲマインデ議員の議員活動によって議員に生じる経済的損失の補償を受ける権利を議員は有するといわれている<sup>(3)</sup>。なお、この補償請求権は、直接的には名誉職に従事することによって経済的な不利益を被らないようにするためであるが、前述したように、自由な議員活動を確保するという機能をもっている。自由な議員活動を保障するためには、これに加えて就労中でも議員活動時間が認められる権利とともに、議員となっても現在の職場が議員に維持される権利——言い換えると雇用主および任命権者は解雇しないしは免職をすることができない——が存在する<sup>(4)</sup>。

補償請求権に関わる各州ゲマインデ法の規定内容には州間で差異があり、用語の統一がなされているとはいえないが、多くの論者によると、補償は、議員活動のために従事していた生業の損失に対応する補償、即ち生業損失補償(Verdienstausfallersatz)と、議員活動に必要な経費についての補償、即ち費用弁償(Aufwandsentschädigung)に大きく二つに分けているといわれる<sup>(5)</sup>。なお、別の論者は、費用弁償、生業損失補償の他に、経費補償

(Auslagenersatz) を挙げている。<sup>10)</sup>

これに対して、各州の補償規定を検討したクリストナー (T. Christner) は、補償規定を生業損失補償と活動費用補償 (Unkostenersatz) に大別して説明している。以下では、彼の分類に従ってこれらの補償の内容とそれに関する議論をみていくことにする。

(1) 生業損失補償

生業損失補償は、本来的な意味での生業損失補償 (あるいは狭義の生業損失補償ともいつ、即ち議員が自らの生計を維持していた生業の損失に対応する金銭を補償するものと、いわゆる不利益補償 (Nachteilentschädigung) というものに分類される。不利益補償は、生業がない (あるいはその収入がわずかな) 議員の場合で、家事を行うことが議員活動のためにできなかったために代行者等が必要であると仮定しその費用を補償することを指している。生業を持たない議員も議員活動に必要な時間を消費していることによって不利益が生じているとの推定から認められているのである。従って、家事の価値を個々に算定できないため、清算方式は、通常、基準的時間額による方式をとっている。因みに、この不利益補償の対象者が概ね主婦であることから、かかるゲマインデ法の規定を「主婦条項 (Hausfrauenklausel)」と呼んでいる。この「主婦条項」をゲマインデ法に明文化していない州でも解釈でこれを認めている。<sup>11)</sup>

生業損失補償の目的は、名誉職としての議員活動に起因する経済的損失の恐れを回避することで、市民を地方政治に参加させる基盤を形成することにあるといわれている。<sup>12)</sup> 従ってこの補償は、名誉職たる議員がいかなる社会層からでも選出されつつることを意図したものとということができ、結果として議員の被選挙権の実質的平等をもたらすことになるのである。<sup>13)</sup> 狭義の生業損失補償の対象となる生業損失の範囲について、主たる生業から得べかりし収入の減少分を指すが、この収入は広く捉えられ、被用者の場合は、賞与、休暇手当 (Urlaubsgeld) さらには年金の

掛金、疾病保険や失業保険の本人負担分も含まれる。もっとも、副収入の減少については対象外とされている。<sup>14)</sup> なお、補償として支給されるものに法定の年金掛金の雇用者負担分は含まれ、また、前記の不利益補償においても、家事を行うことができず子供の養育が有料なときに、その費用を補填することを認める州もある。<sup>15)</sup>

ところで、本来的意味での生業損失補償は、議員活動により現実には被った収入損失を補填することにその目的があるから、生業損失は得べかりし収入を証明することによる個別的な清算によることが通常となるはずである。しかし、多くの州では、個別的清算方式に拠らず、行政上の便宜性、より端的には財政上の理由から、定額方式にしている。即ち、生業損失補償について、ゲマインデが条例により、標準的な (あるいは平均的) 時間額や日額 (又は月額) を定めたり、あるいはそれらの上限額を定めるといった方式を採るのである。<sup>16)</sup>

財政的考慮から、個別的清算方式ではなく上限額の設定による清算方式が導入されたとき、問題とされたのは、自営業者で高額所得を得ている者が議員になったときこの方式のために実際に生じた損失より下回る額の補償しか得られない可能性がでてくるため、生業損失補償の本来の趣旨である得べかりし収入の補償に反する、というものであった。しかし、導入された意図が、ゲマインデの財政困窮状況に配慮し、また自営業者の収入損失の算定困難性をも踏まえたものであることから、この方式により完全な補償が出来ないという結果にも十分な合理性があると理解されており、合理的根拠のある差別として基本法三条の平等原則に反しないと解されている。<sup>17)</sup> 上限額を設定しているノルトラインヴェストファーレン州ゲマインデ法の注釈書も、収入損失を完全に補填できないことになっても平等原則違反ではないとしている。<sup>18)</sup>

(2) ゲマインデ議員の活動費用補償

各州のゲマインデ法の議員の経費に関わる補償規定についての用語の概念が統一しているとはいえないという事情から、クリストナーは、名誉職としての議員活動に関わる費用の補償という包括的な意味で活動費用補償という



言葉を使用しているが、法文上は上記の「費用弁償」が使われることが多い。もっともこの用語の使い方は一様ではなく、例えば、一切の活動費用の補償とともに生業損失補償をも含みその額を総額の一括払い清算による場合<sup>18)</sup>を指すとき、あるいは、生業損失補償と切り離して議員活動に必要な費用の補償を指すときもあるという具合である。

この費用弁償という用語と混同ないしは重複して使用される用語に経費補償<sup>20)</sup>がある。既に、一九三五年のナチス期に制定されたドイツゲマインデ法 (Deutsche Gemeindeordnung) 一七条で、名誉職首長及び助役には費用弁償を認めているのに対して、その他の名誉職活動をする市民には経費補償と生業損失補償の請求権を認めていることにも表れているように、費用弁償と経費補償はその後の法制でも不明確ながらも区分されてきたといえるのである。つまり、多くの州の補償規定では、経費補償と生業損失補償が並記され、これらと区別して費用弁償の条項が置かれているのである。そこで、現行法制上の両者の違いをクリストナーに依拠して以下に紹介する。

クリストナーによれば、費用弁償という費用 (Aufwand) とは、地方議員としての生活を営むうえで生じたすべての財政上の超過費用である。こつうい概括的「費用」概念であるため、その対象となるのは、新聞代、電話代、書籍代などの情報収集に関わるものや交際儀礼的なものなど様々なものが含まれることになる。もちろん、かかる費用が補償されるためには、議員活動のために必要なもので実体的に妥当な費用でなければならぬという限定がある<sup>21)</sup>。費用弁償は、一括払いとして清算される。弁償の支払い方は各州により異なり、全額を出席手当 (Stzungsgeld) とじて支払われる場合、あるいは平均的金額を月額として支給している場合、さらには出席手当と基本月額との併給としてしている場合などである。例えば、ノルトラインヴェストファーレン州ゲマインデ法四五条四項では、議員が受ける費用弁償の一部が出席手当として支給されるとし、同五項で州内務大臣制定の規則 (補償規則) により出席手当の限度額を定める、としている。そしてこの補償規則の一条一項では、費用弁償が④一括の月額としてのみ支払われるか⑤一括月額と出席手当との併給として支払われるか、の選択をゲマインデに

委ね、同条二項では、④と⑤の各々の場合の上限額を人口規模区分により明記している<sup>24)</sup>。

これに対して経費補償にいう「経費」は、クリストナーによると、議員活動のなかで直接かつ専ら議員個人のために発生し議員個人にとって必要とみなされる現金による費用をいう<sup>23)</sup>。この補償の対象として、滞在費、食糧費、郵便代、電話代、事務用品代等が挙げられるが、ほかに交通費旅費もこの「経費」概念に含むゲマインデ法もある<sup>25)</sup>。ここで明らかなように、「経費」補償概念を特徴づけるのは、個別にその支出を証明する方式での清算手続が用いられていることである。

以上のことから、費用弁償が議員活動に係する費用に対する包括的補償であるといえることができるのに対して、経費補償の方は、定型的であり、常に個別的に認められ、当該経費の支出を証明できるものに対して清算される補償である。クリストナーは費用弁償と経費補償を区別するメルクマールとして清算方法の違いを挙げ、経費補償の個別清算方式に対して、費用弁償ではそれがいかなる形式であつても一括定額で清算されることに注目している。かかる一括清算方式は、いつまでもなくゲマインデの財政負担面や補償の事務処理の効率性を考慮した結果であるが、そのために議員活動に必要な費用に対する適正な補填という観点が後退することは否めない<sup>26)</sup>。なお、費用弁償及び経費補償とは別に交通費・旅費補償が多くの州のゲマインデ法に規定されている。もっとも、前述したように、経費補償の「経費」のなかに含まれるところもある。交通費・旅費の補償は基本的に個別清算方式をとっている。

これまで述べた各州のゲマインデ法で共通しているのは、各ゲマインデ法で各々の補償に対する支払方法について明示されているとしても、それが選択的なきは各ゲマインデの選択となるということである。また金額についてもゲマインデが確定することになる。但し、その金額の上限額を州内務大臣制定の補償規則で定める州と、そうではなく各ゲマインデに委ねる州 (例えばバイエルン州) とがある。

(注)

(1) 地方議員の補償規定の歴史的経緯において画期となるのは、ワイマール期である。ワイマール憲法一七条二項でゲマインデに比例選挙による男女普通選挙制が導入されたため、名望家による自治行政の解体がなされた。つまり、財産と教養ある市民による行政への政治的参加の独占が崩壊し、ゲマインデ議会の構成が社会の実態を反映する状況になったことを意味するのであるが、こうしたゲマインデ議会の構成の変化は議員活動というものの認識の変化をもたらした。名譽職の所有者による名望家行政の時代においては、名譽職の費用の補償を請求することは、現実に出した部分の補填を除いて認められていなかった。例えば、一八五三年のプロイセン都市条令（正式にはプロイセン東部七州 (Provinz) における都市条令）六四条四項で市議会議員に、「任務遂行のために生じた現金の経費 (Auslage) の補填のみ」が認められると定められていた。こうした補償のあり方が民主化によって、実情に合わなくなったのである。

早くも、一九二〇年四月二十七日制定の大ヘルリン都市法 (Gross-Berlin-Gesetz nach Art. 13 des Gesetz ueber die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin) 三〇条では、「区条例により、名譽職として活動する市民に対して、現金支出による経費の補償が、場合にによっては逸失した労働収入の補償も保障されるように定めるところがある」と定められ、初めて生業損失補償が法令で認められた。そして、一九二九年のライヒ都市法草案 (Entwurf einer Reichsstadteordnung) 一三条では「ゲマインデの決定により、市議会議員及び名譽職公務員に逸失した労働収入をも含む費用弁償が認められるよう規定することができる。費用弁償は定額形式で支弁することが認められる。費用弁償は差押の対象には含まれない」と規定しているが、この規定に見られるように、生業損失補償、費用弁償の定額支給方式、費用弁償の非譲渡性、さらに補償の最終判断をゲマインデに委ねていることなど、この規定内容が戦後の各州ゲマインデ法の補償規定の雛型といえる。

なお以上の条文は、C. Engel-W. Haus, Quellen zum modernen Gemeinderfassungsrecht in Deutschland, 1975を参照。

(2) Schleswig-Holsteinisches VG, Beschluss v. 2. 3. 1995

(3) この他、州憲法レベルでも、議員活動により生じた生業損失についての補償請求が定められている。ザールラント州憲法四九条、ラインラント・ファルツ州憲法五九条二項などを参照。

- (4) 例えば、ノルトライン・ヴェストファーレン州ゲマインデ法四四条。なお、これは基本法四八条二項にある連邦議会議員の保障と同様であるといわれる。
- (5) 各州のゲマインデ法の補償規定の用語に基づくと、この二分法を提示するのは、K. Waechter, Kommunalrecht, 2. Aufl., 1995, S. 202; K. Vogelgesang-U. Luebling-H. Jahn, a. a. O., S. 93; Jochen A. Frowein, Der Status der kommunalen Vertretungskörperschaft und ihrer Mitglieder, in: Handbuch der Kommunal Wissenschaft und Praxis, Bd. 2, 1982, S. 88 などがある。
- (6) E. Schmidt-Jortzig, Kommunalrecht, 1982, S. 77; R. Stober, Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., 1996, S. 187.
- (7) Heuvels, a. a. O., S. 18.
- (8) 「主婦条項」を明記する規定として、例えばシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州ゲマインデ法二四条一項四号がある。
  - (1) 名譽職公務員及び名譽職活動をする市民は以下の請求権を有する。
    - 4 名譽職によって、あるいは名譽職活動によって果たせなくなった家事に対する補填。但し請求者が少なくとも二入分の家事をみており、且つ生業が他にないか、あるいはあっても過当たり二〇時間以下であるときに限る。
 この規定を受けた補償規則一五条三項は、この補償について各ゲマインデの基本条例において時間(当り)額が定められなければならないとする。
- (9) ドイツにおいて、公務員は法制上名譽職活動を行ってもその間は俸給が支給され公務免除の措置がとられるため、生業損失は発生しないのである。
- (10) Christner, a. a. O., S. 171.
- (11) Christner, S. 125。因みに、ノルトライン・ヴェストファーレン州ゲマインデ法四五条一項は、副収入とともに通常労働時間外の労務も対象であることを明記している。
- (12) これが明記されているものとして、例えばシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州ゲマインデ法二四条一項三号
- (13) シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州ゲマインデ法二四条一項五号、ノルトライン・ヴェストファーレン州ゲマインデ

## 法四五条三項。

- (14) 生業損失の清算は、建前としては当該ゲマインデと議員の間でなされるべきであるが、議員が被用者の場合、清算を簡便にするためゲマインデと(議員の)雇用者との間で直接に清算することが許されるか、という問題がある。即ち、議員の補償請求権を一旦雇用者に譲ったうえで、生じた給与等の損失分についてゲマインデと雇用者間で清算し、ゲマインデは雇用者に損失分を支払う形をとり、議員は被用者から従来と同様に収入をえるという仕組みである。この場合、補償請求権の譲渡禁止 (Abtretungsverbot) 条項との関係が問題となるが、この条項は議員個人の権利保護の観点からのものであるため、こうした仕組みはこの条項に違背するものではないとされている。Christner, a. a. O., S. 127.
- (15) 標準額ないし平均額を定めるものにノルトラインヴェストファーレン州ゲマインデ法四五条二項、バイエルン州ゲマインデ法二〇a条二項、バーデンヴュルテンベルク州ゲマインデ法一九条二項など。限度額を定めるものにニーダーザクセン州ゲマインデ法三九条五項。
- (16) この点につき、クリストナーは詳細に検討している。Vgl. Christner, a. a. O., S. 136ff.
- (17) W. Thime (Hrsg.), Niedersächsische Gemeindeordnung, 3. Aufl., 1997, S. 134.
- (18) 例えばバーデンヴュルテンベルク州ゲマインデ法一九条三項。但し、こうした用法のゲマインデ法ではこの手続きの導入を各ゲマインデの条例——基本条例又は補償のための特別の条例——に委ねている。
- (19) ニーダーザクセン州ゲマインデ法三九条六項を参照。
- (20) この補償のなかに後述する交通費旅費補償をも含む用いられ方もある。
- (21) クリストナーは、用語の混乱を整理し、費用弁償と経費補償をまとめて支出補償 (Ausgabenersatz) とし、カテゴリーを設定して、交通費旅費補償から區別している (Christner, a. a. O., S. 157)。因みに、この支出補償は、ノルトラインヴェストファーレン州ゲマインデ法四五条五項で、交通費とは別に費用弁償以外の補償を支出補償としているところから用いていると思われる。
- (22) こうした広範な費用概念となっているのは、生業損失補償をも包含する用語としての使用がいくつかの州のゲマインデ法でみられるためでもある。

- (23) Christner, a. a. O., S. 158.
- (24) 因みに、ゲマインデ議員の費用弁償に係る上限額については——一九九四年の時点ではあるが——、  
 ①を選擇したゲマインデは、人口二万未満では三〇マルク、二万以上五万まで四二マルク、五万以上一五万まで五六二マルク、一五万以上四五万まで七〇二マルク、四五万以上が八三九マルクとなっている。②を選擇したゲマインデの場合は、人口二万未満では一括月額が一六五マルク出席手当が二九マルク、以下、出席手当はどの区分でも二九マルクで一括月額のみ記すと、二万以上五万までは二七セマルク、五万以上一五万までは四一七マルク、一五万以上四五万までは五五六マルク、四五万以上では六九四マルク、となっている。
- (25) Christner, a. a. O., S. 160.
- (26) また、シュトーパーはこの経費補償という用語を交通費旅費補償と同義で使っているとしている。Stöber, a. a. O., S. 184.
- (27) それゆえ、概念的には費用弁償が経費補償を包含するということになる。
- (28) Christner, a. a. O., S. 162.

## 3 補償規定内容の変容

## (1) 会派活動への資金援助としての費用弁償

会派への財政的援助としては、ドイツにおいてもゲマインデの予算からの補助金等に依存しているが、それ以外に、議員が所属会派に関わる会議に出席した場合の議員への費用弁償分(出席手当等)や会派議員団長 (Fraktionsvorsitzende) 等に特に加算された費用弁償分を会派に譲与することにより、賄われている<sup>1)</sup>。まず、会派の会議への出席に対する補償についてであるが、いくつかの州のゲマインデ法で規定されている。このうち、ヘッセン州のゲマインデ法によると、二七条四項では、同条一項乃至三項の定める生業損失補償、交通費

補償さらには費用弁償の対象には、会派の会議への出席も適用されるとする。この場合の会派の会議には総会のみならず幹部会や部会も含まれるが、補償対象となる一年間の会派の会議回数は条例でその限度が定められる。<sup>2)</sup> 二ダーザクセン州ゲマインデ法三九条六項も議員は相当な費用弁償を受けるとし、その全額または一部を出席手当として支給されると定めているが、この弁償の対象には会派の会議が含まれている。なお、この場合明示されているのは会派の会議即ち総会だけであり、会派幹部会のような会派の一部の議員が参集するにすぎない会議は費用弁償の対象にならないと解されている。なお、ゲマインデ法のなかに会派会議への参加に対して費用弁償の対象とする明文の規定がなくても解釈上それを認める州が多い。

次に、会派議員団長等に対する費用弁償の加算についてであるが、例えば、ヘッセン州ゲマインデ法二七条三項は、会派議員団長に対して費用弁償の加算を認め、この加算額の上限を州内務大臣が制定する規則（補償規則）に定める、としている。ノルトラインヴェストファーレン州ゲマインデ法四六条は、会派議員団長には同法四五条に定めるゲマインデ議員個人への補償とは別に、州内務大臣の定める補償規則に基づいて相当の費用弁償を加算して受給できる、としている。同条は、さらに、会派所属議員が一〇人以上の場合は副団長も、二〇人以上の場合は二人の副団長も、三〇人以上の場合は三人の副団長も同様に相当な費用弁償が加算される、としている。これを受けて、補償規定三条一項は、費用弁償——この場合、補償規定一条二項1aに基づく上限額の範囲内で支給される一括月額を基準としている<sup>3)</sup>——の加算額を加算倍率として定め、会派議員団長は二倍分とするもの、所属議員が一〇人以上の会派のときは三倍分とし、また、副団長にも支給されるときは一倍分としている。これに対して、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州ではゲマインデ議員への会派会議への参加等についての加算額は、州内務大臣の定める補償規則によると、人口規模区分により定額となっている<sup>4)</sup>。

以上述べたような議員の費用弁償を媒介にした会派への間接的な財政援助<sup>5)</sup>は、いうまでもなく、会派活動が議員

活動の典型であるとの一致した認識の下になされていることは言うまでもないが、こうした傾向が地方議会の「議会化（Parlamentarisierung）」につながる、名誉職性に矛盾するのではないかとの批判が存在する<sup>6)</sup>。ビックは、議員活動の名誉職性に依拠するかぎり、会派総会以外の会議は補償の対象にならないと解すべきであり、仮に補償の対象となれば、議員が会派＝政党のなかに実質的にとりこまれることを容認することになりはしないかとの疑念を表明する<sup>7)</sup>。

さて、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州ゲマインデ法はその二四条で名誉職への補償を規定しているが、一九九五年の改正後、二四条で認められている補償とは別に、三二条三項三文でゲマインデ議員に、議会の会議や会派の会議等への参加に対して、相当の出席手当または相当の費用弁償を、必ず支給することとした<sup>8)</sup>。この推移について、フェルツ（W. Voeltz）は、名誉職活動たる議員の活動も政党政治の討論の場となってしまうこと、名誉職活動もいまや単なる素人の政治参加というものではなく、執行部と渡り合うだけの実力が必要であり、そうなる議員もかなりの時間と労力をそつした面に費やすこととなるから、それに見合う補償が考慮されねばならない、という<sup>9)</sup>。

こうして見てくると、ドイツの議員の補償の性格がかなり変化してきているように思われる。会派幹部への費用弁償の加算は、その職務の繁忙性に対する補償であり、その実質は職務の対価であるということが出来る。また、生業を持たない主婦のための「不利益補償」は、これまで無償と認識されてきた家事が遂行できないことによる不利益を、補償しうる対価として擬制しているのであって、この補償においても、失ったものの補填という要素が変容していることを物語っている。

## (2) 生計維持的補償への変容の可否

市民の名誉職による地方自治への参加というドイツ地方自治法上の大原則は、後述するように、特に大都市にお

いて、議会の果たすべき任務の複雑専門化傾向に起因する議員活動時間の増加という現実と矛盾する状況にあるといわねばならない。活動時間増による議員への負担過重を解消するための改革方向として、クリストナーは次の二つが考えられる方向であると提示している。ひとつは、大都市の議員や党派議員団長などは名誉職から専門職化することである。もうひとつは、逆に議員の負担過重を軽減するような方策を講ずるという方向である<sup>11)</sup>。ここでは前者について議論を紹介する。

専門職への地位変更がなされれば、補償についてもこれに対応して連邦・州議会議員と同様に生計維持のための補償へと変容することが考えられる。ホイフェルス(K. Hevels)は、地方議員への生計維持的補償の妥当性について法原理的には問題はないという。ホイフェルスによれば、生計維持給の概念は、ある職務の常勤性(Hauptberuflichkeit)と「必要要素」が当該職務と支給される金銭給付との間に直接的な対価関係が存在しないという要素を中心に形成されている<sup>12)</sup>。この概念規定からいえることは、第一に、生計維持給は、決して議会法のみで生成したものではなく、公務員法をもベースにして議会法上の補償に継受されたものである。第二に、従って、生計維持給は、公務員の地位とも連邦・州議会議員の地位とも結びつき、それゆえ両者の要素を併有する地方議員の地位にも結びつきうるものである。以上のことを前提にして、ホイフェルスは、既に触れた連邦憲法裁判所歳費判決が議員の議会活動に関する時間的負担の程度と補償との間の妥当な関係について提示した三つの段階を次のように整理した。

第一段階は、フルタイムの負担となる議員であり、自らの労働力を完全に投下する議員、即ち連邦・州議会議員が対象となる。かかる議員には、完全な生計維持給(Vollalimentation)が補償されねばならない。第二段階は、部分的ないしは半分程度の時間負担の議員、言いかえると労働力の半分程度を投入する議員、即ち大都市議員(ホィフェルスは人口二五万以上という)が対象となるが、かかる議員には部分的生計維持給(Teilalimentation)と

いう形式で補償がなされるべきである。それ以下の時間負担の議員は、第三段階として、従来どおりの補償(生業損失補償と費用弁償)でよいとする<sup>13)</sup>。さらに、ホイフェルスは、主要な都市の補償制度とその金額を検討して、ミンヘンとミュンベルク両市では、その補償実務において、議員への月額による費用弁償額を公務員の俸給と連動させていること、ホィフェルスが一応妥当な補償額の範囲と考えている民間の平均収入額の半額を超えていることを理由に、両市の補償は対価的資格を有する部分的生計維持給であると判断した<sup>14)</sup>。

大都市議員に対して生計維持給的補償を容認するホィフェルスに対して、クリストナーは、そうした性格をもつ補償は、ゲマインデの財政負担を増加させることになるので、財政状況に照してその導入が困難であるとの意見を示している。さらに、専門職議員のデメリットとして、政党や党派への傾斜、次期の当選を目指すことに傾注せざるを得ないことなどを挙げてい<sup>15)</sup>。

(注)

- (1) Ulnke Bick, Die Ratfraktion, 1989, S. 98, 131.
- (2) 上記(1)に「ホルトマン・ウエストファーレン州ゲマインデ法では、党派の総会しか認めていない(四五条四項)。」
- (3) J. Dieckmann=F. W. Heinrichs, Gemeindeordnung fuer das Land Nordrhein-Westfalen, 1996, S. 209
- (4) 補償規則(Entschädigungsverordnung)——上記(1)に Landesverordnung ueber die Entschädigung der in der Gemeinden, Kreisen und Aemtern taetigen Ehrenbeamtinnen und Ehrenbeamtinnen und ehrenamtlich taetigen Buergerinnen und Buerger —— 三条参照。
- (5) 議員の費用弁償による党派への間接的援助は、所属議員数の多少により党派間で金額に差が生じることになるが、判例では、費用弁償が党派の人数や党派形成最小限議員数などを理由に党派間の差異があることは議会の裁量であるとして認められる(OVG Muenster Urteil v. 14. 1. 1975)。他方、バイエルン憲法裁判所決定は、党派会議出席への生業損失

補償について、党派所属議員とそうでない議員との条項上差異があるときは、基本法三条一項の平等原則に照らして、法的にかなり疑義がある」との見解を示している (Beschluss v. 18. 10. 1989)。

- (6) Bick, a. a. O., S. 132.
- (7) Bick, a. a. O., S. 134.
- (8) なお、条項上は必ずしも文言はみられないが、W. Voeltz, Die Entschädigung in der kommunalen Ehrenämtern Schleswig-Holsteins, 1998, S. 9. はその解釈している。なお、これに対応する補償規則三条では、相当な費用弁償を定額のみとするかあるいは一部出席手当と定額との併給にするかの選択が認められており、この選択は自治体に委ねられていない。
- (9) Voeltz, a. a. O., S. 15f.
- (10) Christner, a. a. O., S. 172
- (11) Christner, a. a. O., S. 270ff.
- (12) Heuvels, a. a. O., S. 176.
- (13) Heuvels, a. a. O., S. 176-178
- (14) Heuvels, a. a. O., S. 80. 因みに、ゲマインデ議員のなかに各普職議員と専門職議員との二種があるという点については、問題ないことである。
- (15) Heuvels, a. a. O., S. 83, 89.
- (16) Christner, a. a. O., S. 272.

#### 4 法状況に対する評価と課題

補償をめぐる法制度の推移を大雑把にいうと、名望家行政の時代には費用弁償だけであったものが、ワイマール期に実現した民主制の下での被選挙権の平等を目的として生業損失補償が制度化され、さらには主婦条項が現れる

に至り補償制度も社会状況を反映して変容してきているのである。つまり、主婦条項は、一般には有償とは認識されていらない家事労働に従事できないことのために補償するのであり、現実には被った生業損失の補填を求めるといふ本来の制度の趣旨からは、性質の異なるものといえるからである。もっとも、これは女性や主婦が公的生活に容易に参加できるための制度であるので、政治参加の面で評価されている。

言うまでもなく、各普職による政治を基本とするゲマインデ議会をめぐる状況は多くの課題を抱えている。各普職としての議員に関する以下の表明は、かかる状況を端的に整理していると思われる。

「我々のゲマインデ法は議員の職務活動の名普職性を前提としている。但し、それが明記されているのではない。もちろん本業としての議員活動も法的には排除されていないのである。」しかし、本業としての議員活動を我々が望むかとなるとそれは問題である。むしろ、「市民による市民の行政」という考えからすると、地方議会の議員は他の普通の職業に従事しながら議員活動を行うことがふさわしい。各普職による議員活動のメリットとして、財政の問題を別にしても、まず、議員の自立性の高さを挙げることができる。これは、議員の生計維持のために議員活動をあてにすることがないからである。次に、私には重要と思われるのであるが、自分の本業やその活動環境と常時関わっていることで、地域の課題や社会生活から遊離せずにいられるということである。各普職としての議員のもつさらなるプラス面は、市民のゲマインデへの関わりがより積極的になり、かつ、市民がゲマインデに対するアイデンティティーを深めることにもなることである。もっとも、近年、議員活動を名普職的に行うことは少なくなっている。その原因は、議員活動に費やさねばならない時間的負担が段々と増えていることである。但し、こうした負担増の理由が、取り組むべき課題が法的にも事実的にも事前的に比べて複雑になっているためなのか、あるいは、他の事情によって以前より難しくなっているためなのか、判然としない。「議員の時間的負担増に関連してよく主張されるのは、議会の構成が、社会学的观点に照らしてみて、住民の構成を正しく反映していない」ということである。

いわゆる「議会構成の（住民構成）鏡像性」の問題が問われているのである。<sup>(1)</sup>

要するに、ゲマインデ議会にその住民構成を反映させることを前提にしている「市民による市民の行政」が幻想となり、議員活動は、もはやすべての市民が関われぬものとなっているのではないか、ということである。これは、特に大都市において議員活動に費やされる時間が増加しているため、民間の勤労者が議員となることは少なく、公職者、団体職員、自営業者が議員の多数を占めている状況をいうものである。<sup>(2)</sup>

市レベルの議員とりわけ大都市の議員における議会活動のための時間的負担過重の問題は、従来から指摘されている。<sup>(3)</sup>近時では市レベルで過当り平均四〇時間以上が議員活動に費やされているという調査結果もあり、状況はより深刻化しているといえよう。<sup>(4)</sup>大都市では、フルタイムでないと議員の職責は果たせないといわれており、それゆえ、大都市では議員の「職業化」がいわれて久しい。既に、一九八七年の段階で、パッパーマン (E. Pappermann) は、議会の主要な機能がいわゆる職業政治家によって担われているとし、議会にける議員構成と住民構成との不一致を指摘している。<sup>(5)</sup>議員の「職業化」傾向は、名誉職性の喪失を意味するものであり、延いては議会と執行部というゲマインデ内部の組織構造にも影響を与えることになる。<sup>(6)</sup>

次に、時間負担増の原因として、議会の決定権限の過重もしくはは指摘されている。ゲマインデにとって重要な権限以外に、日々の行政遂行上の個別的決定にも議会が関与しているということである。このため、議会に個別具体的な行政内容を判断する専門性が要求されるようになる反面、全体的視点に立って権限を行使するという姿勢が失われてしまったといわれている。

(注)

(一) Herbert Schoor, Die kommunale Selbstverwaltung im Spannungsfeld zwischen staatlicher Organisation und

gesellschaftlicher Folgenabschaetzung. in H.-U. Erichsen (Hrsg.), Kommunalverfassung heute und morgen, 1989, S. 20.

(二) D. Scheffold=M. Neumann, Entwicklungstendenzen der Kommunalverfassungen in Deutschland, 1996, S. 97.

(三) 既に約三〇年前の時点に于一月半から二時間ほどの調査結果がある。K.-H. Nassmacher, Funktionen politischen Personals in lokalen Vertretungskörperschaften (Kommunalparlamenten), Zeitschrift fuer Parlamentfragen, 1973, S. 561.

(四) V. Ronge, Der Zeitaspekt ehrenamtlichen Engagements in der Kommunalpolitik, Zeitschrift fuer Parlamentsfragen, 1994, S. 272.

(五) E. Pappermann, Chancen und Gefahren der kommunalen Selbstverwaltung, Verwaltungsrundschau, 1987, S. 226.

(六) つまり、議会の場では各議員による政治の実現が期待され、執行部が専門的見地から決定準備・執行するという対置関係こそが自治内部の基本的仕組みであるという立場からは、かかる状況はそうした仕組みの危機を招来するものともみだるべき。

### 三 終わりにかえて

ドイツのゲマインデ議員の補償制度は、名誉職の要素である無償性と副職性を前提としつつも、その適用領域を拡大しつつあり、その結果として我が国に比べて費用弁償における議員活動の経費を広く認めているように思われる。議員活動に関係する受当な経費ならば補償の対象となるようにして、損失をせまいとしよう趣旨が貫かれている。そうした意味では、議員活動の条件整備は我が国より整っているとの評価も可能である。<sup>(1)</sup>なお、この点では「一

ロツパ地方自治憲章でも、その第七条第一項で「公選の地方議員の法的地位は、その職務の自由な遂行を保障されねばならない。」と規定すると共に、第二項では、「前項の法的地位は、職務遂行に要した費用に対する相当な補償とともに、必要な場合には生業損失補償、あるいは提供した勤務に対する対価——相当の社会保障を含む——が認められねばならない。」として、十分な財政的補償が要請されている<sup>(2)</sup>ことに留意すべきである。

ドイツにおいては、就業時間外つまり余暇時間(Freizeit)において名譽職活動をすることを建前としている。もちろん、既に述べたように、大都市議員を中心に議員活動の時間的負担が大きくなっているが、そのために議員の身分を常勤職にするという考えは少なく、むしろ、負担軽減による対処が考えられている。例えば、議会内の様々な委員会の削減などが主張されているが、名譽職を堅持していくために、<sup>(3)</sup>根本的には肥大した議会権限の整理が必要との指摘がある。<sup>(5)</sup>

一方、我が国の場合は、ドイツの補償制度で述べた内容のかなりの部分が議員報酬のなかに含まれており、報酬の性格を分かりにくくしている。今後、仮に議員を常勤化した場合、生活給が支給できるのであるから、報酬ではなく給料となるとすると、報酬の問題は一応クリアされる。しかし、いつまでもなく、常勤となるのは大規模自治体の議員であると想定されるため、それ以外の自治体の議員に対しては——現行法制がそのままであれば——報酬の問題はなお残ることになる。議員が常勤化することについては、長も同様に常勤であることから、果たして妥当かどうかという議論がありうる。特に危惧されるのは、常勤となったときに住民と同じ視点で自治体の執行部ないしは行政を監視し批判できるかという点である。こうした問題は、処遇だけに関わる問題ではなく、議会制度全般に影響するものである。議会制度や議員のあり方全般の検討が必要となる。しかしより根本的には、地方自治法が議員の法的性格を正面から位置づけておらず、即ち、地方議員における通則的規定がないことに起因しているといえるので、今後、常勤化が具体化するのであれば、そうした法整備も議論されるべきであると思つ。これは、

今次の分権改革に相応した新しい議員像が確立され、その法的骨格を示すものでなければならぬだろう。筆者にその能力はないが、議員の処遇に関して、ドイツの検討を踏えていえば、地方議員が憲法に規定された住民公選によるものであることから、地方議員の被選挙権の実質的平等が確保されるべきであり、その面から議員の処遇が検討されねばならず、その現状は、ドイツに比較して改善されるべき問題が多いと言わざるを得ない。

(注)

- (1) 村上弘「ドイツと日本の市町村議会」立命館法学第二四五号三三八—九頁。
- (2) ヨーロッパ地方自治憲章の成立については、廣田全男『現代ドイツ地方自治の潮流』(東京市政調査会、一九九二年)一一六頁参照。なお、世界地方自治宣言(一九八五年)第六条二項も同様の内容である。世界地方自治宣言条文について、杉原泰雄他編『資料現代地方自治「充実した地方自治」を求めて』(勤草書房、二〇〇三年)八五頁以下。
- (3) Ronge, a. a. O., S. 282.
- (4) ドイツの名譽職的活動は、議会議員だけでなく、市民が様々な名譽職に関わっていくことを意味する。そういう意味では、議員になるのも他の名譽職につくのも同列と見ることができ、ドイツの場合、議員の処遇の問題は他の名譽職のそれとも密接に関わっていることにも留意しておかねばならない。
- (5) Christner, a. a. O., S. 275.
- (6) 地方議会研究会編著・前掲書七〇頁はこのように指摘し、公選された常勤の機関は二つしかない、と断言している。

(付記) 本稿は、当初、名城法学五二巻の松浦・小早川両教授退職記念号(五二巻二・三合併号)に執筆する予定であったが、筆者の怠慢により締切に間に合わず、御迷惑を掛けてしまった。両教授にはこの場を借りてお詫び申し上げる次第である。