

諸外国との比較から見る日本の地方議会制度のあり方

M-1 M13UB552 守島正

昨今、自治体毎において異なるものの、多くの日本の地方議会は朝日新聞調査（2011.1）にて三無議会と揶揄されたように、元来期待されるべき二元代表の片翼として首長・執行機関と共に自治体をよりよく運営する機関という役割から程遠いものとなっており、予算編成や議会事務局に対する裁量の少なさ及び情報公開度の低さ等から実質的に機能不全に陥り、自治体運営に対する責任がリンクしないため、自浄能力もない状況である。

そのため地方議会は行政の追認機関もしくは暴走抑制機関の域を超えず、そうした限定された役割しか果たさない地方議会がそもそも行政の効率運営を阻害する要因にもなっているなど、多くのコストや労力をかけてしまっているため、議会不要論やそれに対応する議会・選挙の制度改革論などが提唱されるが、性善説・性悪説双方の観点で見れば結論も異なり、なかなか有用な地方議会の在り方というものが確立されていない。

こうした状況を鑑み、諸外国の地方議会制度を検証した上で、今後の日本の地方議会のあり方を考察したいが、諸外国において、地方議会がどこまで機能しているかどうかは、各国事情によって異なるため、まずはそのコスト構造について考えていきたい。

まず議会コストの主になる各国の地方議会の議員報酬を見るに、各国内でも自治体で大きく異なるため、第 29 次地方制度調査会の第五回専門小委員会における資料をベースに、おおよそのデータで見たいと思う。

議員報酬

イギリス	ドイツ	スウェーデン
<ul style="list-style-type: none"> 基本的に給与は支給されていない（ロンドン議会議員には給与が支給されている。）。 法に基づく手当としては、基礎手当、特別責任手当、所得損失手当、世帯手当があり（1989年地方自治・住宅法、1980年地方自治・計画・土地法、2000年地方自治法）、議員活動に伴う活動経費（旅費等）も支給される。 退職後一部の議員には年金が支給される（2000年地方自治法）。 従来あった出席手当は廃止された。 ※ 議員は名誉職と考えられている。 	<ul style="list-style-type: none"> 議員がその議員活動によってその収入に損失を受けると場合には、当該地方自治体によって補償される。 通常、少額の報酬（月額）と出席手当が支給される。 ※ 議員は一般的に名誉職と地方自治法で規定されている。 	<ul style="list-style-type: none"> 原則として無給であり専業職ではない。多くの地方議員が兼業である。 例外として、コミッショナー（執行委員会の委員長を務める議員や議会の審議院まで指導的役割を担う議員。通常フルタイムで勤務。）には、フルタイムの専業職としての報酬が支払われる。 コミッショナー以外に支払われる報酬には、活動経費の支弁、会議出席に係る諸費用の補填、議員活動のために他の職業の収入の一部が失われた場合の所得補償、会議出席に対する報酬等がある。
フランス	イタリア	韓国
<ul style="list-style-type: none"> ・コミューン：原則的に無償だが、手当を受けることもできる。また、議会が認める職務を執行する場合、一定の上限のもと、必要経費について実費弁償される。 ・デパルタマン・レジオン：議員には、その職務の遂行に対して手当が支給される。 	<ul style="list-style-type: none"> ・コムーネ：出席に応じた日当を支給。 ・プロヴィンチア：出席に応じた日当を支給。 ・レジオーネ：当該団体の職員給与と同じく、生活給であるとされている。（エミリア・ロマーニャ州、州憲章30条）。 	<ul style="list-style-type: none"> ・従前は、議員は名誉職で無報酬の非常勤職であったが、2003年の地方自治法改正により、名誉職の規定は削除された。 ・大統領令で定める範囲内において条例で定める議政活動費、公務旅費、会期手当が支給される（地方自治法第33条）。

(1) イギリス

基本的に無報酬（ロンドン議会議員除く）だが法に基づく手当があり、これは人口規模などにもよるが、10万人程度のカウンティーであれば基礎手当が100万円程度と低い。

（2）ドイツ

議員活動による収入の損失補填及び少額の報酬（人口10万人程度のゲマインデなら2～3万円程度）と出席手当が支給されるが、一般的に議員は名誉職と地方自治法で規定されている。

（3）スウェーデン

原則として無給で専門職ではないが、常勤のコミッショナーに対しては報酬が支払われる。その他、議員活動における収入の損失補填や諸経費・出席に対する報酬などはある。

（4）フランス

基礎自治体にあたるコミューンでは原則無償（人口10万を超える場合は、手当をつけることもできる）で実費弁償はある。広域自治体にあたるレジオン・デパルトマンでは職務遂行に対する手当の支給がある。

（5）イタリア

基礎自治体であるコムーネや日本における県にあたるプロヴィンチアでは出席に応じた日当が支給されるが、州単位のレジオーネにおいては職員給与と同様の生活給が支給される。

（6）韓国

条例で定める議政活動費や回帰手当が支給されるが、日本円換算すると基礎自治体で210万円程度、広域自治体で350万円程度

（7）日本

政務活動費を除いた上の平均報酬が、都道府県議1450万円・市750万円・町村360万円程度。

上の状況から、諸外国では日本よりも地方議員の報酬はかなり低く、特に大都市を除いた基礎自治体に限ってみた場合、その多くが無報酬もしくは小額であり、追加で支給されるものは実費弁償や日当や収入の損失補填など、実際に議員として活動したヴォリュームに応じた金額であるため、名誉職に近い受益ながら活動するインセンティブは担保できる制度になっている。

それに比べ日本においては、その高額な報酬に加えて政務活動費といった調査費も支給されるが、これは議員の活動実態に見合ったものになっておらず、事実 本会議や委員会を欠席し続けても満額の報酬が担保されており、報酬が高い割に議員として活動するインセンティブは高くない。

こうしたことから、そもそも一般市より小さな基礎自治体においては、ボランティア・低報酬化し活動に応じた手当を支給するような制度の議論が浮かび上がるが、第29次地方制度調査会の専門委員において、今の日本の市町村は規模が大きくなり、かなり高い専門性を有するので、軽々に無給にすればよいという議論にはならないのではないかという意

見が出ている。

しかし、本当に基礎自治体の運営や行政外部からの評価を行うという専門性を有している人間が地方議員となっているのであろうか、このレポートのテーマである日本の地方議会のあり方を模索する根源は、現在の地方議会が高コスト体質である上に、行政の効率運営を阻害しかねない機能不全の状態であるためである。

選挙制度改革や議会改革は長年言われているが、基本地方議会は地盤・看板を引き継いだ人たちによる指定席であり、それが自治体運営や外部からの評価者としての専門性や有能性とリンクしているのかということと相関性の高さには疑問を持つ上、そうした指定席で選ばれた議員の構成が大半である以上、性善説に立った属人的な改革はなされない。

こうしたことから、インセンティブが働かない地方議会に高い専門性を期待して多くのコストや労力をかけることは非効率的だと考えるが、行政に対するチェックなしで自治体を運営させることは、行政権力が増大する恐れがある上、冒頭に書いたような行政の暴走をとめる手段や住民の意見を聞いた上での政策立案という手段も無くしてしまうため、一定の議会の必要性というものも認識する。

しかし、それ以外の行政運営や評価の専門性という点で議会への期待を高く持つのは不効率であるため、議会に代わる行政外部のチェック機能として地方自治体の外部監査制度に対して着目し、諸外国のそれを議員報酬と同様の検証を試みる。

各国の地方自治体の外部監査制度の比較

	イギリス 〔・イングランドのカンティ、大都市圏 デイスクリット、デイスクリット、ユニター〕	ドイツ 〔・バーデン・ヴュルテンベルク州のク ライス(郡)、ゲマインデ(市町村)〕	スウェーデン 〔・コミュニティ システム〕	フランス 〔レジオン、デパルتمان、コミューン〕 〈州会計検査院〉 〈地方長官〉 ※レジオン、デパルتمانのみ	韓国
位置づけ	・独立した法人である監査委員会が自治体毎に任命(外部監査官)	・州政府の機関(州自治体監査局)	※内部監査のみ	・国の組織(州会計検査院) ・国の組織(州(県)庁の地方長官)	※内部監査のみ
身分・選任資格	・会計士団体の資格を有し、外部監査官として登録され研修を受けている者	・自治体上級官吏職員の資格等		・国家公務員 ・国家公務員	
任免権者	・監査委員会(国務大臣が任命した委員により構成)	・州自治体監査局長(州内務省と州自治体監査局理事会の協議で任免)		・共和国大統領 ・共和国大統領	
監査対象事項	・財務監査(適法性・妥当性) ・行政執行の監査(適法性・妥当性) ・自治体と関係のある民間法人等(公金の出入りのみ)	・財務監査(適法性) ・被監査自治体から依頼があれば、行政執行監査(適法性・妥当性) ・自治体と関係のある民間法人等(公金の出入りのみ)		・公会計の適法性監査 ・予算行為の監査 ・行政執行監査 ・自治体と関係のある民間法人	
監査方法、基準	・国会で承認された監査実務規則 ・監査委員会が定めた監査規則	・州が規定する市町村法等 ・内部の監査プログラム		・法律に規定	
監査結果	・監査中公に注意を喚起すべき問題が生じたとき、「公益のための報告書」を作成し、議会に送付。 ・議会は4ヶ月以内に審議し、取扱を決定。 ・監査官は裁判所に違法支出宣言を求めることができる。	・監査報告書に対して、被監査自治体の長が改善措置を行う。 ・指摘事項が解決されていないければ、州自治体監査局長は州内務省に報告し、州内務省が問題点改善のために必要な介入を行う。		・法的に拘束される。 ・執行機関の長が個人的賠償責任を負うことがある ・予算成立命令 ・予算が不均衡の場合、州会計検査院に提訴、州会計検査院の調整案が拒否された場合、強制的に予算策定	
監査実績	・10の地方公共団体に対して16件の勧告(1996年)			※アルザス州会計検査院(2006年) ・適法性監査 316の裁定 ・業務執行監査 29の意見書 ・財務監査 5の答申	

(1) イギリス

独立した法人である監査委員会（オーディットコミッション）が自治体毎に外部監査人を任命。オーディットコミッションは国務大臣が委員を任命し、財務監査・行政監査等を行う。

(2) ドイツ

州政府の機関がクライス（群）ゲマインデ（市町村）の監査を行う。
財務監査や行政執行監査に対し主に適法性の観点で監査を行う。

(3) スウェーデン

外部監査はなく内部監査のみだが、内部監査は執行委員会から独立した委員会が行う。

(4) フランス

国の組織である州ごとにおかれた会計検査院がレジオン・デパルトマン・コミューンといった自治体の監査を行う。

(5) 韓国

外部監査はなく内部監査のみだが、内部監査は議会の委員会にある。

上の状況では、各国によって大きく異なるが、主に2つのパターンで考えてみたい。

まず前者として外部監査を持つ国だが、イギリス・ドイツ・フランスが上にあるが、制度は大きく違うものの一般市町村まで国や州政府が関与する強力な機関が財務や行政執行に対する監査を行っている。

次に後者として外部監査を持たない国としてスウェーデン・韓国が上っているが、スウェーデンの場合は内部監査が独立性をもつ上、議会在監査人を選んでおり、韓国では内部監査も議会委員会で行われているため、外部監査を持たない国は、行政のチェック機関として議会の位置づけを重視していると考ええる。

このレポートでの問題提起が、行政のチェック機関としての地方議会が機能不全になっていることであり、後者の道へ進むことへの危惧を示しているため、外部監査を持つ前者と比べて日本の外部監査制度を見してみる。

外部監査委員会は地方公共団体の機関の一つで日本における地方公共団体の外部監査制度は、地方公共団体による不正な公金の支出が問題となり、1997年に地方自治法が改正～公布、1998年10月に施行されたものであり、比較的歴史が浅い。

また外部監査は包括外部監査と個別外部監査に分かれており、包括外部監査は「最少の経費で最大の効果」や「組織及び運営の合理化」を達成するため財務監査及び財政援助団体等の監査を行う制度であり、個別外部監査は特定の内容に関して請求・要求があった場合に監査を行う制度と地方自治法上規定されている。

行政の運営効率化のためには包括外部監査が個別外部監査よりも重要であると考えるが、

包括外部監査は都道府県・政令市・中核市のみの制度であり、一般市町村まで適用されていない上、行政監査や予算/決算審査などといった、行政運営に重要な監査までの権限は持たない。

これに比べ、外部監査を持つ諸外国では、国や州の関与があり、行政執行監査や予算監査権を持つなど、日本よりも大きな権限を持つ上、一般の市町村までに適用されている。

こうした諸外国との比較から、行政のチェック機能として①外部監査を強化し、議会に頼らない②議会を強化し、外部監査に頼らない という選択肢が検討できるが、日本という国の選挙制度やこれまでの実績上前者を選ばざるを得なく、議会が行政のチェック機能を果たさないからこそ内部監査制度や外部監査制度が導入されてきたと言える。

包括外部監査の権限を強化するとともに一般市長村に適用すれば、一般市町村議会に現状のような数十名の地方議員は必要なくなる。

都道府県議会や大都市議会の場合は、マスコミ/オンブズマンの監視が強いことも含めた情報公開度の高さによる一定の自浄効果や人口当たり議員数が少ないこと、既に包括外部監査があることから、地方議会の縮小は限定的になるが、包括外部監査を一般市町村に適用した場合における地方議会は、包括外部監査の権限強化や情報公開度の向上などにより、極端なスリム化ができると考える。

これまで、諸外国との比較でみてきたように、日本の地方議会の及び努力インセンティブの低さや選挙制度等に起因する行政のチェック機能としての機能不全と、それにかからず高コスト体質であること、また外部監査の未熟さから、今後とるべき方向は、外部監査の強化による、地方議会の縮小と言える。

地方議会制度や選挙制度をも抜本的に変えることや、地方議会の存在意義自体も問い直し憲法や地方自治法改正も検討していかなければいけないが、外部監査の導入・外部監査の権限強化・情報公開度の向上が図れば、早期の議会のスリム化と行政運営の効率化ができるものとする。

武藤博己(2009)によれば、一般会計に占める議会費が大凡一般市では1%・町村では2%を目安とすることができるとあり、加えて選挙費用や議会の施設費等・一般行政職員の議会対応など民主主義のコストはそれに留まらない。

こうした地方議会のために存在する大きなコストや労力を外部監査制度の駆使により削減し、行政運営の効率化に寄与することが、諸外国との比較から見る日本の地方議会制度のあり方の結論とすることができる。

<参考文献>

荒川克之(2009)「日本における公監査の現状と課題～包括外部監査の改革に向けた一考察～」『経営戦略研究』第三号、P227-238

武藤博己(2009.8)「民主主義のコスト」『公益財団法人地方自治総合研究所コラム』
地方制度調査会(2008.11.12) 第29次地方制度調査会専門第18回小委員会 資料1～3
地方制度調査会(2007.12.21) 第29次地方制度調査会専門第5回小委員会 資料1～6
加藤眞吾(2006.7)「地方議会議員の待遇」『レファレンス』56(7)