

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 16 日現在

機関番号：32689

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25380175

研究課題名(和文)ドイツの自治体議会における「名誉職」制度の研究

研究課題名(英文)Research on the "Honorary Post System" of the German local assembly

研究代表者

片木 淳(KATAGI, JUN)

早稲田大学・政治経済学術院・教授

研究者番号：30367180

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,800,000円

研究成果の概要(和文)：ドイツの自治体の「名誉職」議員は、自らの日々の職業生活等を通じて接触した市民のニーズ・意見等を議会活動に活用するとともに、この情報を州・連邦等の政治家に伝達しており、これによりドイツにおける「下から上への民主主義」の実現の中心的役割を果たしている。

そして、自治行政の高度化・専門化等により、名誉職と本職とを両立させることが困難になりつつある中で、なお、名誉職制度が自治体の市民近接性を確保する等の上で有している重要性を理解し、その存続のため、努力・工夫を続けており、圧倒的多数は、その制度の廃止に反対の見解を有している。

研究成果の概要(英文)：The "Honorary Post" members of the German local assembly acquire the information about the needs and opinions etc. of citizens they contact through their daily working life. And they play a central role in realizing "Bottom Up Democracy", by using the information for their activities in the assembly and delivering it to the federal state's and national politicians. And they understand the importance of "Honorary Post System" for ensuring the close proximity of local governments to their citizens etc. and keep trying with ideas and effort to maintain this system, despite that it becomes more difficult to keep a balance between their seats and jobs because of the advanced and specialized local administration etc. and their overwhelming majority are of opinion against the abolishment of "Honorary Post System".

研究分野：政治学

キーワード：ドイツ 地方自治 自治体議会 議員 名誉職 費用弁償 ボランティア 市民

1. 研究開始当初の背景

ドイツにおいては、1808年のプロイセン都市条令以来、すべての自治体(郡および市町村)の議員は「名誉職 Ehrenamt」とされている。

すなわち、議員の職は生活の資を得るためのものではないとされ、議員は別に本職を持ち、そこから得られる収入によって生計を立てるべきであるとされているのである(ただし、議員の職務の遂行のため生じた特別の費用等は補てんされる)。

しかし、近年、ドイツにおいても、地方行政の高度化/専門化等により、このような名誉職本来の制度が変容し、議員の職が事実上専門職化する傾向にあるといわれ、特に、行政に対する議会の監視機能の観点から問題視されている。

2. 研究の目的

このようなドイツの自治体議員の名誉職制度の現状における問題点を把握するとともに、市民のニーズと意見を自治体や連邦、州等の意思決定に反映し、「下から上への民主主義」を実現する上で同制度が果たしている役割を解明し、今後の展望を概観する。

3. 研究の方法

ドイツの各州が地方自治基本法、郡法、市町村法等により定めている名誉職制度の内容等を文献やインターネットで調査、分析するとともに、自治体議員に対するアンケート調査およびインタビュー調査を実施し、議員の年齢・性別・所属党派・職業(本職)、市民との接触、ボランティア団体(フェアアイン Verein)等への参加、市民のニーズや意見等の伝達、名誉職制度に対する見解(メリット・デメリット、議員活動と本職との両立、費用弁償額に対する評価、名誉職制度の意義、その廃止に対する賛否、今後の方策等)に関する情報を収集・分析し、名誉職制度の現状と問題点、その意義と今後の展望を明らかにする。

4. 研究成果

(1) ドイツの地方自治体議員の名誉職制度

ドイツの各州の地方自治基本法等によれば、「市民」は、「名誉職的活動 ehrenamtliche Tätigkeit」に従事する義務(および権利)があるとされる(いくつかの州の市町村法においては、この「名誉職的活動」のうち、より長期的かつ集中的な活動あるいは明瞭に区別された範囲の事務の遂行を指すものとして「名誉職 Ehrenamt」を区別して規定している)。

このような「名誉職的活動」の例としては、

自治体議員、裁判所の参審員 Schöffen、選挙補助員 Wahlhelfer、市町村議会の委員会の専門家市民 Sachverständiger Bürger、市町村消防長 Gemeindebrandmeister、消防団員、各種委嘱委員等が挙げられ、比較的活発だといわれているドイツ国民のボランティア活動(制度上は市民の義務とされているが)の中で、特に重要な位置を占めている。

一般的に「名誉職的活動」は、重要な理由がなければ拒否できないとされている。理由なく拒否した場合には、いくつかの州においては、罰金を科され、もしくは市民の権利が一定期間剥奪される。また、秘密を守る義務、忠誠の義務などもある。

以上のうち自治体議員以外のものが議会の指名選任によるものであるのに対し、自治体議員(あるいは地区長もしくは地区協議会議員)としての「名誉職的活動」は選挙によるものである。

自治体議員の名誉職制度は、次の三つの原則からなるとされる。

一つは、「名誉職性の原則」であり、議員の職は、生活の資を得るための職業ではないという原則である。二つ目は、「副業性の原則」であり、議員が別に本来の職業を持ち、自己の生活のための所得を得て生計を立てるべきであるとの原則である。そのため、議員には雇用主に対し休暇 Freistellung を要求する権利が各州の自治基本法等によって認められている。また、何人も、議員の職への立候補あるいはその就任等の故に、職場において不利益な取扱いを受けないとされている。三つ目の原則は、「無報酬と費用弁償の原則」であり、議員は報酬を得てはならないとされるが、その職務の遂行のため生じた特別の費用等は補てんされなければならない。すべての州の地方自治基本法等において費用弁償等に関する規定が設けられ、その具体的な額は、それぞれ、当該自治体の条例で定められている。

ドイツにおいても、地方行政の高度化・専門化と事務量の増加により、人口規模の大きな都市を中心に、議員の職が専門職化する傾向にあるといわれる。その結果、多大の時間を議会活動に割くことを余儀なくされるとともに、いくつかの大都市においては費用弁償の名目で比較的高額の給付がなされ、純粹の費用弁償の額を上回るとともに、議会も日中あるいは午後の早い時刻から開催されつつあると指摘されている。

(2) 議員アンケート調査の結果

今回の研究においては、ポツダム大学地方自治学研究所(Kommunalwissenschaftliches Institut, KWI)と共同でドイツの自治体議

員（郡および市町村の議員）に対するアンケート調査を行った。

対象者は、人口規模、ドイツ全体での地理的分散、地方自治体の種類（郡所属市町村、独立市および郡）などの一定の基準を設定し、3都市州を除く13州すべてから57の地方議会（議員数1,273人）を選定した。アンケート調査は、2014年の11月3日から12月7日までポツダム大学のオンライン・アンケートモデルにより、直接本人に対して実施した。その結果、425人の自治体議員から回答を得ることができた（回答率33.4%）。

その内訳は、郡議会のみ所属する議員45人（10.6%）、市町村議会のみ所属する議員243人（57.2%）、両方に所属（兼務）する議員137人（32.2%）であった。

また、男性議員が286人（67.3%）、女性議員が約3分の1弱の138人（32.5%）であった（回答なし1名）。

ちなみに、ドイツ連邦議会議員の女性比率は、32.8%である（2009年）。また、市議会では、人口1万以上2万人未満で21.9%、人口2万以上5万人未満で25.0%（ドイツ都市会議、2007年）である。

年齢別では、「51歳以上60歳以下」が139人（32.7%）、次いで「41歳以上50歳以下」80人（18.8%）など、ドイツの年齢層別人口（選挙権年齢）に比べ、やや高齢者の方に偏った結果となっている。

政党別では、345名（81.2%）が5大政党（SPD24.5%、CDU/CSU24.0%、緑の党B 90/Grüne17.9%、左党die Linke10.8%、自由民主党FDP4.0%）に属し、その他は20%弱、うち無党派は、選挙人グループも含め55名、12.9%であった。

政党名	人数	割合 %
SPD	104	24.5
CDU/CSU	102	24.0
緑の党	76	17.9
左党	46	10.8
FDP	17	4.0
AfD	7	1.6
無党派(個人)	6	1.4
無党派(選挙人グループ)	49	11.5
その他	17	4.0
回答なし	1	0.2
計	425	100.0

日本の地方議員の大半が無所属である（市議会議員59.1%、町村議会議員87.7%、2015年調査）のと、大きな違いを見せている。

調査結果の概要は、次のとおりである。

現在の職業

「無職」(27.5%)には、年金生活者(20.2%)学生、主婦(主夫)が含まれる。「職業を有する者」では、フルタイムの者が多くを占めた(全体の57.6%)。

また、「自営業・自由業」、「公的セクターの職員」、「私的セクターの職員」別分類では、公的分野の職員(現職の公務員等)がかなりの割合を占めた(91人、21.4%)。ドイツの自治体議員は自身の自治体以外では兼職禁止になっていないためであり、わが国と大きな相違点である。

区分	人数	割合 %
無職	117	27.5 %
自営業・自由業	84 (70)	19.8 % (16.5 %)
公的セクターの職員	91 (69)	21.4 % (16.2 %)
私的セクターの職員	66 (53)	15.5 % (12.5 %)
不明	67 (53)	15.8 % (12.5 %)
合計	425 (245)	100.0% (57.6%)

()内は、それぞれの区分におけるフルタイムの者の内訳。

記入された具体的な職業名では、多い順に、一般職員 Angestellter (公務員を含む) 28人、うちフルタイム22人、パートタイム6人、自営業 Selbstständig (19人、すべてフルタイム)、支配人・企業幹部等 Geschäftsführer (16人、それぞれ12、4人)、教員 Lehrer (16人、それぞれ11、5人)、弁護士・法律家 (14名、それぞれ12、2名)、官吏 Beamter (16人、それぞれ14、2人)、市長または副市長 Bürgermeister (9人、それぞれ8、1人)、医師(獣医を除く) (10名、それぞれ8、2人)、農家 Landwirt (5名、それぞれ4、1人)、企業家 Unternehmer (5名、すべてフルタイム)、商業 Kaufmann (4名、すべてフルタイム)であった。

やはり、時間的に余裕のある教員、公務員、弁護士、医師等が目立っている。

これに対して、分類方法が異なるが、わが国の地方議員の職業構成は、商業(5.7%)、農林業(13.5%)、会社員(18.3%、重役を含む)、政党役員(4.5%)、団体役員(3.6%)、その他の職業(37.9%)が多い(総務省「平成23年統一地方選挙結果 職業別当選人」)。

また、議員専業は、市で40.5%、町村で21.5%である(2015年、市・町村議会議長会調べ)。

市民対話の回数(月)

月に1回が最も多く、240人(56.5%)であった。次いで、2回が47人(11.1%)であったが、5回以上も41人(9.6%)もあった。

回数(月)	人数	割合%
1回	240	56.5
2回	47	11.1
3回	7	1.6
4回	24	5.6

5回以上	41	9.6
回答なし	66	15.5
合計	425	100.0

ボランティア団体活動への積極的参加「積極的に参加していない」が72名(16.9%)であるのに対して、「積極的に参加している」が348(81.9%)であった。

回答	人数	割合 %
いいえ	72	16.9
はい	348	81.9
回答なし	5	1.2
合計	425	100.0

その参加ボランティア団体数も、議員一人当たり平均団体数は3.6団体で、6以上(最大21)の団体に属している人は41人(14.1%)を占めている。

また、参加ボランティア団体での役割も、多くの議員が代表者・理事長をはじめ役職に就いていた(無役は13.9%)。

ボランティア団体への参加は市民のニーズの把握に役立っているか?

「役立った」とする肯定的な回答が多かった(281人、66.1%)。

回答	人数	割合 %
いいえ	64	15.1
はい	281	66.1
回答なし	80	18.8
合計	425	100.0

その理由として、様々な回答が寄せられたが、代表的な意見は、「われわれの町の社会は、フェアアインを基礎として組織化されている。大多数の市民は、一つまたは複数のフェアアインで積極的に活動している。フェアアインを通じて、自分の位置を確認することができる。」「市民のニーズをよりよく知ることができ、新しいことに影響力を行使または提案することができる。」といったものであった。

どのように市民のニーズや意見を伝達していくか?(複数回答可)

最も多いのは、「所属する地方議会の議論・決議を通して」(384人、90.4%)であり、「政党や団体での議論等を通して」や上位の郡、州、連邦の政治家との接触がこれに次いだ。

ルート	人数	割合 %
地方議会の議論・決議を通して	384	90.4
政党や団体での議論等を通して	326	76.7
郡の政治家との接触を通して	239	56.2
州の政治家との接触を通して	288	67.8
連邦の政治家との接触を通して	211	49.6

議員活動に必要な時間数(週)

郡にのみ所属する議員(45人)では、平均9.5時間(週)、市町村にのみ所属する議員

(243人)では、平均14.0時間(週)であった。当然であろうが、郡・市町村兼務議員(137人)は、平均18.2時間(週)と多かった。

区分	郡議会	市町村議会	その他	計
郡議会のみ議員	6.9	-	2.6	9.5
市町村のみ議員	-	11.0	3.0	14.0
両方兼務議員	6.3	7.8	4.1	18.2

議員職が本来の職業に及ぼすデメリットの有無

デメリットを受けているとの回答が146人(34.4%)、受けていないとの回答が275人(64.7%)、回答なし3人(0.7%)であった。

デメリットの有無	人数	割合 %
あり	146	34.4
なし	275	64.7
回答なし	3	0.7
合計	425	100.0

デメリットを受けているとの回答146人の内容は、「職業能力の低下」91人(62.3%)、「キャリアー展開上の制約」79人(54.1%)、「職場での困難」40人(27.4%)、「その他」58人(39.7%)であった(複数回答可)。

デメリットの内容	人数	割合 %
職場での困難	40	27.4
キャリアー展開上の制約	79	54.1
職業能力の低下	91	62.3
その他	58	39.7

自由記載欄には、「本来の仕事の遂行が難しくなる」、「自営業者としては、大きな経済的損失」等多くの不満の声が寄せられた。

議員職が本来の職業に及ぼすメリットの有無

メリットはないという回答が4分の3(317人、74.6%)を占めた。

メリットの有無	人数	割合 %
あり	94	22.1
なし	317	74.6
回答なし	14	3.3
計	425	100.0

メリットがあると答えた人の理由は、「職場の同僚に認められること」28人(29.8%)、「キャリアアップの可能性が高まること」14人(14.9%)、「職業能力の向上」8人(8.5%)、その他44人(46.8%)であった。

項目	人数	割合 %
職場の同僚に認められること	28	29.8
キャリアアップの可能性が高まること	14	14.9
職業能力の向上	8	8.5
その他	44	46.8
計	94	100.0

限られた時間内で、どのようにして議員職と本来の職業とを両立させるか?(複数回答可)

両立のための方法として、「フレキシブル

な勤務時間」と答えた者が210人(49.4%)、「会派事務局のサポート」136人(32.0%)、「技術的装備の改善」131人(30.8%)等であった。

両立のための方法	人数	割合 %
職場の労働時間の短縮	100	23.5
行政の援助	92	21.6
勤務時間をフレキシブルに	210	49.4
職場の変更	7	1.6
議員活動の縮小	28	6.6
技術的装備の改善	131	30.8
会派事務局のサポート	136	32.0
その他	123	28.9

費用弁償と出席手当の額は適当か？

「適当」とした者217人(51.1%)、「適当でない」とした者202人(47.5%)で拮抗した(「回答なし」6人、1.4%)が、「適当でない」とした議員からは、「実際の負担をカバーしていない」等の多くの不満が表明された。

回答	人数	割合 %
適当	217	51.1
適当でない	202	47.5
回答なし	6	1.4
計	425	100.0

名誉職議員の意義(複数回答可)

「自治行政の戦略的政策目標の計画化」が最も多く(344人、80.9%)、次いで、「自治行政の監視」(336人、79.1%)、「選挙区や地域の利害の代表」(314人、73.9%)、「自治体の行政サービスへの影響力の行使」(282人、66.4%)が続く。「市民の私的な利害関係の配慮」も、比較的少ないが(164人、38.6%)あるにはあった。

(%)

項目	人数	割合
市民の私的な利害関係の配慮	164	38.6
選挙区や地域の利害の代表	314	73.9
自治体行政サービスへの影響力行使	282	66.4
自治行政の監視	336	79.1
自治行政の戦略的政策目標の計画化	344	80.9
政党の政策目標の実現	201	47.3

自治体議会の名誉職は廃止すべきであると思うか？

9割を超える議員が、廃止すべきでないと答えた(386人、90.8%)。本来の仕事との両立に苦勞し、費用弁償等の額に不満な議員たちであったが、名誉職制度の意義と必要性については、強固な信念を有しているということが確認できた。

理由としては、「市民によりよく根差していること」、「職業政治家は、住民の意思を反映しない」、「官僚が権力を増す」といった意見が多かった。

賛否	人数	割合 %
名誉職制度は廃止すべき	33	7.8%
廃止すべきでない	386	90.8%
回答なし	6	1.4%
合計	425	100.0

名誉職強化のためにはどのような方策が必要だと思うか？(複数回答可)

「議員の技術的装備の改善」(229人、53.9%)、「研修機会の増加」(216人、50.8%)、「雇用主による休暇の増加」(193人、45.4%)、「費用弁償額の引上げ」(191人、44.9%)が多かった。

内容	人数	割合 %
会派事務局の強化	171	40.2
行政との密接な協力	184	43.3
議員の技術的装備の改善	229	53.9
研修機会の増加	216	50.8
費用弁償額の引上げ	191	44.9
雇用主による休暇の増加	193	45.4
職場の同僚と上司の理解	151	35.5
行政の責任分野の縮小	15	3.5
効率的な行政(自治体)組織	185	43.5
回答なし		0.0

(3)自治体議会議員に対するインタビュー

下記の自治体議員等に対するインタビュー調査を行い、名誉職議員の実態とその意義・必要性に関する見解を調査した。(2)のアンケート調査の結果とおおむね同様であるが、体験に根差した情報が得られた。

ブランデンブルク州の自治体議会議長に対するインタビュー(2012年8月27日~29日)

- ・ウッカ マルク郡議会・コッホ議長
- ・プレントラウ市議会・ホッベ議長
- ・ポツダム市議会・シューラー議長

ノルトライン・ヴェストファーレン州の自治体議会会派代表等に対するインタビュー(2013年8月29日~9月2日)

- ・ベルクカーメン市・シェーファー市長
- ・ゾースト市議会7会派代表
- ・デュッセルドルフ市・コンツェン副市長
- ・デュッセルドルフ市議会・ラウブSPD会派代表

ニーダーザクセン州の自治体議会議長等に対するインタビュー(2014年9月16日~17日)

- ・エムデン市議会・メクレンブルク議長・名誉職副市長
- ・イェングム町議会・プレーガーSPD会派代表、同町副町長兼レーア郡議会議員およびフェネマ町議員、「ゴットバルト・フェネマ」議会グループ(本来FDP)兼レーア郡議

会議員

<引用文献>

- Burgi, Martin "Kommunalrecht" 3. Auflage Verlag C.H. Beck 2010、P.121
- Ipsen, Jörn „Ehrenamt und kommunale Selbstverwaltung“ (ニーダーザクセン州憲法裁判所 HP 資料。2009 年)
- Pinl, Claudia (2010): Ehrenamt: Neue Erfüllung - Neue Karriere Regensburg, Walhalla Fachverlag、P.19、PP.21 ff
- Reiser, Marion (2006): Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik: Professionalisierung der Kommunalpolitik in deutschen Großstädten, 1. Aufl., Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften、PP.43-44、PP.100-101
- Seybold, Jan, Neumann, Wolfgang, Weidner, Frank „Niedersächsisches Kommunalrecht“ 3.Auflage, Maximilian Verlag, 2013、P.71
- Vogelgesang, Lübking, Ulbrich „Kommunale Selbstverwaltung“ 3. Auflag, Erich Schmidt Verlag, 2005、P.81、P.105
- 石川一三夫『近代日本の名望家と自治 - 名誉職制度の法社会史的研究』(1987 年、木鐸社) P.116、P.254
- 北住炯一『近代ドイツ官僚国家と自治 - 社会国家への道 -』(1990 年、成文堂) P.12、PP.18-19
- 三成賢次『法・地域・都市 近代ドイツ地方自治の歴史的展開』(1997 年、敬文堂) P.5、P.43
- 総務省「第 17 回地方選挙結果 (23.4 執行)」
- 全国市議会議長会「市議会議員の属性に関する調 (平成 27 年 8 月集計)」
- 全国町村議会議長会「第 61 回町村議会実態調査結果の概要」(平成 27 年 7 月 1 日現在)」

5 . 主な発表論文等

- [雑誌論文](計 0 件)
- [学会発表](計 0 件)
- [図書](計 0 件)
- [産業財産権]
- 出願状況 (計 0 件)
- 取得状況 (計 0 件)
- [その他]

早稲田大学、「片木研究室」ホームページ
<http://www.f.waseda.jp/katagi/index.htm>

|

6 . 研究組織

(1)研究代表者

片木 淳 (JUN KATAGI)
早稲田大学・政治経済学術院・教授
研究者番号 : 30367180

(2)研究分担者

なし

(3)連携研究者

なし