

(一財) 自治体国際化協会 ロンドン事務所 マンスリートピック (2014年10月)

【英国の地方議員の手当について ～ 「額が少なく、仕事を持つ人が議員に立候補することを妨げている」との声】

要旨

- ・英国の地方議員は、給料を支払われておらず、手当のみを支給されている。
- ・地方議員の手当については、「額が少なく、仕事を持って働いている人が地方議員に立候補することを妨げている」と指摘されている。実際、イングランドの地方議員の半数近くは、既に引退した人で占められている。
- ・「地方議員手当を引き上げ、仕事を持つより若い層、子育て中の人などに地方議員に立候補してもらうことが必要」という声が強い一方、「地方議員の役割は、ボランティア精神に基づいて地域に奉仕することである」として、手当引き上げに反対する声も根強い。
- ・2010年に発足した保守党、自由民主党の連立政権は、金銭面での地方議員の待遇改善に否定的であり、2014年度に、イングランドの地方議員の年金制度を廃止した。

英国では、地方議員に給料は支払われておらず、手当 (allowances) のみを支給されている¹。後述するように、地方議員の多くは、既に引退した高齢者で占められ、それ以外は、他に仕事をしながら議員活動を行っているケースが一般的である。本報告書では、このように日本と大きく異なる英国の地方議員の手当の制度について、イングランド及びウェールズの仕組みと、最近の制度変更などについて伝える。

現制度下で、イングランド及びウェールズの地方自治体が地方議員に支給しなければならない、または支給することができる手当には下記がある。

(1) 基礎手当 (Basic Allowance)

全ての地方自治体が地方議員に支給することが義務付けられている手当。同一の地方自治体では、全ての地方議員に同額が支払われる。地方議会の審議や、地方議員が所属する政党グループの会議、地方自治体職員との会議への出席などに費やす時間に対して支払われる。

¹ ただし、グレーター・ロンドンを管轄する広域行政体であるグレーター・ロンドン・オーソリティー (GLA) の議会であるロンドン議会の議員には給料が支払われている。

(2) 特別責任手当 (Special Responsibility Allowance、SRA)

特に責任の大きい立場にある地方議員に支給される手当。支給は地方自治体の義務ではないが、多くの地方自治体が支給している。特別責任手当の支給対象となる地方議員の役職は法令で規定されており、地方自治体のリーダー²、内閣構成員、政党グループのリーダー及び副リーダー、地方議会の委員会の議長などが含まれる³。

(3) 世話手当 (Dependants' carers' allowance)

議員活動を行う目的で子供またはその他の扶養家族の世話を外部に委託するための費用を支給する手当。支給するか否かは自治体の任意。

(4) 交通費・実費手当 (Travelling and subsistence allowance)

議員活動に関連して発生する交通費及びその他の費用を支給する手当。支給するか否かは自治体の任意。

各地方自治体は、地方議員の手当について地方議会に助言する「地方議員手当に関する独立委員会 (Independent Remuneration Panel)」を設置することが義務付けられている。委員会のメンバーは、地方自治体から独立した立場にある者でなければならない。委員会は、基礎手当の額、基礎手当以外の手当を支給すべきか、支給すべきであればその額などを地方議会に助言する。地方議会は、毎年、基礎手当の額や基礎手当以外の手当の支給の有無を決定する際、委員会の助言を考慮に入れることが義務付けられているが、助言を受け入れる義務はない。また、複数の地方自治体が合同でこの委員会を設置することも可能であり、ロンドンでは、シティ・オブ・ロンドンを除く全ての地方自治体の議員手当について、単一の委員会が助言を行っている（シティ・オブ・ロンドンは、歴史的経緯から独自の仕組みを持ち、議員は一切の手当を受け取っていない）。

² 「リーダー」とは、「リーダーと内閣制」または「委員会制」を採用している地方自治体の政治面での長である地方議員である。

³ このほか、地方議員ではないが、「直接公選首長と内閣制」を採用している地方自治体の直接公選首長にも特別責任手当が支給される。

下記は、イングランドの地方議員に支給されている基礎手当の平均額を地方自治体の種類別に示したものである。

イングランドの地方議員の基礎手当の平均額

自治体の種類	基礎手当の平均額	円換算
カウンティ (County)	£9,919	1,706 千円
ユニタリー (Unitary)	£8,966	1,542 千円
大都市圏 デイストリクト (Metropolitan District)	£10,351	1,780 千円
デイストリクト (District)	£4,374	752 千円
ロンドン区 (London Borough)	£9,869	1,697 千円

出典： ロンドン自治体連合 (London Councils)、納税者同盟 (The TaxPayers' Alliance)

*1 ポンド=172 円で換算。

*ロンドン区は 2013/14 年度の、それ以外は 2011/12 年度の支給額で計算した。

*「カウンティ」は非都市圏に位置する広域自治体で、日本の都道府県にあたる。「デイストリクト」は「カウンティ」の下に位置する基礎自治体で、日本の市町村にあたる。「ユニタリー」及び「大都市圏デイストリクト」はいずれも広域自治体と基礎自治体の両方の機能を兼ね備えた一層制の自治体である。

イングランドとウェールズの地方議員の手当については、現在までに何回かの制度変更が行われている。1948 年まで、地方議員の手当は交通費と実費のみであったが、1948 年の改革で、「金銭上の損失手当 (financial loss allowance)」が導入された。その後、議会への出席などについて支給される「出席手当 (Attendance Allowance)」、前述の特別責任手当などが段階的に導入された。1995 年には、それまでであった地方議員手当の上限額が撤廃され、自治体は、手当の額を自由に決めることができるようになった。

最も最近の制度改革は、前労働党政権が 2003 年に行ったものであり、上記の「世話手当」はこの際に導入された。さらに、地方議員が、主に地方自治体の職員を対象とする年金制度である「地方自治体年金スキーム (Local Government Pension Scheme, LGPS)」に加入することが可能になった。また、地方議員手当の額などについて独立の委員会が地方議会に助言する仕組みも、この際に導入されたものである。さらに、「不必要な会議を増やしている」との批判を呼んでいた「出席手当」が廃止された。

相反する主張が聞かれる地方議員手当の議論 ～ 下院委員会の報告書で改めて問題提起

地方議員の手当に関しては、長年にわたり、多くの議論がなされている。しばしば指摘されていることは、手当の額が十分ではなく、地方議員が議員活動に費やす時間や労力に

見合っていないということである。そのため、仕事を持って働いている比較的若い人が、収入が減少する可能性を厭わずに地方議員に立候補することを阻んでおり、その結果、地方議員の多くが既に引退した高齢者で占められているという現状を招いていると指摘されている。働いている人が地方議員になった場合、収入が減少する可能性があるのは、地方議員になると、議員活動のため時に仕事を休まなければならなくなり、収入が減ることが予想されるが、議員手当が十分ではなく、収入減を補うことができないためである⁴。

「地方自治体協議会 (Local Government Association、LGA)」と「全国教育研究所 (National Foundation for Educational Research、NFER)」が2014年5月に共同で発表した「2013年地方議員センサス (Census of Local Authority Councillors 2013)」によると、2013年にイングランドの地方議員が議員活動に費やした時間は、平均で週あたり20.8時間であった。これを、上の表で示した地方議員の基礎手当の平均額と照らし合わせて計算すると、特別責任手当を受け取っていないディストリクトの地方議員の「時給」は、わずか4ポンド(約688円)である。最も基礎手当の平均額が高い大都市圏ディストリクトでも、地方議員の「時給」は9.5ポンド(約1634円)である(なお、英国の現在の法定最低賃金は6.50ポンド(約1118円)である)。

また、同じくこのセンサスによると、2013年の時点で、イングランドの地方議員の46.6%が既に引退した人で占められており、フルタイムで働いている人は19.2%に留まった⁵。また、同年におけるイングランドの地方議員の平均年齢は60.2歳で、この数字は年々上がっている。全ての地方議員に45歳未満の人が占める割合はわずか12%だった。さらに、「地方議員手当が支給されなかった場合、どの程度まで地方議員の役割を果たすことができますか?」との質問に対しては、「完全に/かなりの程度果たせる」と「ある程度果たせる」との回答が合わせて62%に上り、地方議員の多くが、ある程度経済的に余裕のある層であることが伺えた。

こうした現状を受け、「地方議員が代表している地域社会の人口構成を反映し、仕事を持つより若い層、子育て中の人などに地方議員に立候補してもらうことが必要であり、そのためには議員手当の額を引き上げるべきである」との指摘はかねてから聞かれている。しかしその一方で、「地方議員の役割は、ボランティア精神に基づいて地域に奉仕することであり、金銭的報酬を得ることが地方議員になる動機であるべきではない」との主張も根強く残っている。こうした主張を唱える人々は、地方議員への支払いは、経費の補填のみ

⁴ ただし、既に述べたように、地方自治体の直接公選首長、リーダー、内閣構成員などは、基礎手当と特別責任手当の両方を受け取っており、一般の議員よりもかなり多い金額を支給されている。ただし、殆ど全ての直接公選首長及びリーダー、及び内閣構成員の多くは、一般の議員と異なり、専任(フルタイム)でこれらの役職に就いている。

⁵ 残りは、パートタイム労働者、自営業者またはフリーランスで働いている人、失業者及び何らかの理由で働いていない人である。

か、または経費と少額の手当の支給に留めるべきであると考えている。前述したこれまでの地方議員手当の制度改革は、こうした主張に配慮しながら、地方議員をプロフェッショナルな政治家として尊重し、かつ、地域住民の様々な層が地方議員に立候補することを奨励できる適切な手当を支給しようとする取り組みの結果である。

近年、この問題が改めて指摘されたのは、下院のコミュニティ・地方自治特別委員会 (Communities and Local Government Committee) が 2013 年 1 月に発表した報告書においてであった。同委員会は、現代の地方議員の役割について分析した調査の結果報告書で、地域住民が地方議員に立候補することへの障害となっている点として、「議員活動に多くの時間が奪われる」、「従業員・職員が地方議員として活動することを快く思わない雇用者もいる」といった点のほか、地方議員の手当の額が十分ではないことを挙げた。報告書は、「地方議員手当の額は、正気な人に、キャリアと経済力を捨ててまで地方議員になろうと思わせるほど高くない」との地方議員の意見を紹介し、さらに、たとえ「地方議員手当に関する独立委員会」が地方議員手当の引き上げを提案しても、地方議員は、住民やマスコミの反発を恐れ、議会で引き上げ案に反対票を投じる傾向にあることを指摘した。

そうした現状に対する打開策として、報告書は、地方議員手当の額を決定できる権限を、地方議員から外部の委員会に移管することを提案した。外部の委員会が、現在のように手当について助言するだけでなく、手当の額を決定し、その決定を受け入れることを地方自治体に義務付けるという案である。さらに、働いている人が地方議員に立候補することを奨励するための方策として、仕事を持っている地方議員に対し、議員活動を行うために仕事を休むことで生じる収入減を補完する「収入損失補完手当 (loss of earnings compensation)」を支給することも提案した。

政府は 2013 年 3 月、この報告書に対する返答を文書の形で発表した。この中で、政府は、地方議員手当に関する上記 2 つの提案をいずれも退けた。前者の案については、「地方自治体は、地域住民に対して説明責任を有しており、地方議員手当を決定する権限は、地方自治体から取り上げられるべきではない」と述べた。後者の案については、「現在の地方議員手当によって既に、議員活動によって生じる収入の減少は補われている」として却下した。

現政権は地方議員の待遇改善に反対 ～ 「地方議員はボランティア」として年金制度を廃止

この政府の回答でも分かるように、現政府 (保守党が主導する自由民主党との連立政権) は、金銭面での地方議員の待遇改善に否定的である。コミュニティ・地方自治省 (Department

for Communities and Local Government、DCLG) は、2012年2月、イングランドの地方自治体に経費削減の方法をアドバイスすることを目的として、「経費削減の50の方法 — 地方自治体における賢明な経費削減方法の例 (50 ways to save: Examples of sensible savings in local government)」と題する文書を発表した。この中で、「地方議員手当を凍結し、地方議員の年金制度を取り止める」⁶ことを提案していた。同文書は、この提案に添えて、「地方議員はボランティアであり、地方自治体から給料を支払われる職員ではない」と述べていた。また、保守党のグラント・シャップス幹事長は、前述の下院の委員会による報告書が発表された際、英国国営放送(BBC)のラジオ番組に出演し、地方議員の役割を、ボーイスカウトのリーダーの役割となぞらえた発言を行い、地方議員の怒りを買っていた。

地方議員と地方議員手当に対するこうした政府の考え方を裏付けるように、現政府は2014年4月、イングランドの地方議員が「地方自治体年金スキーム」に加入できる権利を廃止した(ウェールズの地方議員は、引き続き同スキームに加入することができる)。2014年4月1日から、イングランドの地方議員が同スキームに新規に加入することはできなくなり、また、既に同スキームに加入している地方議員は、現在の議員任期が満了した時点で同スキームを脱退することが、2014年4月1日施行の「規制 (regulation)」⁷で規定された。

政府は、地方議員の年金制度に関するこの変更を実施する以前、この件に関してコンサルテーション作業⁸を行った。コンサルテーション作業では、その大半が地方議員で占められた700人弱が回答を寄せ、その殆どが、地方議員の年金廃止に反対の意を表明した。しかし政府は、これらの意見に対する回答文書で、こうした地方議員の考えを「認識している」としながらも、「地方議員は、フルタイムの政治家でも、給料を支払われている地方自治体の職員でもなく、今後も継続して地方議員に『地方自治体年金スキーム』への加入を許可することは、選挙で選ばれたボランティアと、給料を支払われている被雇用者との間の境界線をさらに曖昧にするだけである」、「税金で資金を調達している『地方自治体年金スキーム』は、給料を支払われている(地方自治体の)被雇用者のみを対象とすべきである」などと述べ、従来からの考えが変わらないことを示していた。

⁶ 地方議員が「地方自治体年金スキーム」に加入できるかどうかは、個々の地方自治体が、「地方議員手当に関する独立委員会」の助言を受けた後、決定することができた。

⁷ 「規制」は議会制定法(一次立法)の授権規定によって大臣が制定できる二次立法(secondary legislation)の1つである。二次立法の種類にはほかに、「命令 (Order)」、「規則 (rule)」などがある。

⁸ 「コンサルテーション」とは、政府が新たな制度を導入したり、制度改革を実行しようとする際、その案について、関係団体や一般市民などから意見を聞く作業である。日本の「パブリックコメント」にあたる。