

名誉職としてのドイツの自治体議員

早稲田大学・政治経済学術院・公共経営大学院 教授 片木 淳

目次

目次	19
はじめに	21
古代アテネ市民の「徳性」	21
日本の自治体議員をめぐる論議とドイツの名誉職制度	22
1 ドイツの地方自治体議会における名誉職制度	23
1.1 「名誉職制度」とは?	23
1.2 費用弁償と逸失収入の補償	25
1.2.1 費用弁償	25
1.2.2 逸失収入の補償	26
2 ドイツの地方自治体議員の専業職化	28
2.1 ドイツの4都市における専業職化の傾向	29
2.2 専業職化の指標	29
2.3 自治体議員の議会活動時間と会議開催状況	30
2.4 自治体議員の費用弁償額と会派等への助成額	31
2.5 日本の地方議員との比較	33
2.5.1 日本における名誉職制度	33
2.5.2 日本の地方議員の活動時間	33
2.5.3 日本の地方議員の報酬	34
3 議員の名誉職制度の意義	35
3.1 職業としての政治	35
3.2 メクレンブルク・フォアポンメルン州憲法裁判所判決	36
3.2.1 メクレンブルク・フォアポンメルン州の郡区域改革計画案 (2006年)	36
3.2.2 ドイツの名誉職制度とメクレンブルク・フォアポンメルン州憲法 裁判所の違憲判決	36
3.2.3 メクレンブルク・フォアポンメルン州におけるその後の郡の 区域改革	37
3.3 名誉職制度の意義と日本的地方議員のあり方への示唆	38
3.4 専業職議員と名誉職議員のメリット・デメリット	39
3.5 日本の地方議員のあり方への示唆	41
3.5.1 専門的な観点からの審議・決定能力	41

3.5.2	名誉職議員本人の負担	42
4	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	43
4.1	ブランデンブルク州の郡と特別市	43
4.2	ウッカーマルク郡議会・コッホ議長に対するインタビュー	46
4.2.1	ポツダム・ミッテルマルク郡の概要	46
4.2.2	ポツダム・ミッテルマルク郡議会	46
4.2.3	コッホ議長へのインタビュー結果	47
4.3	プレンツラウ市議会・ホッペ議長に対するインタビュー	51
4.3.1	ウッカーマルク郡及びプレンツラウ市の概要	51
4.3.2	ウッカーマルク郡議会及びプレンツラウ市議会	51
4.3.3	ホッペ議長へのインタビュー結果	52
4.4	ポツダム市議会・シューラー議長に対するインタビュー	55
4.4.1	ポツダム市の概要	55
4.4.2	ポツダム市議会	55
4.4.3	シューラー議長へのインタビュー結果	56
おわりに		59

はじめに

古代アテネ市民の「徳性」

古代アテネにおいては、周知のように、市民の全員集会としての民会において、国家（ポリス）に関するすべての事項が論議され、決定されていた。民会は、年に 40 回、アクロポリスの麓のアゴラ、後にはブニュックスの丘で開催されたが、そのうち 10 回は「主要民会」とされ、「諸官職がよく行なわれていると思われるか否かについて挙手採決し、また穀物の供給や国土の防備」等の重要事項について決定を行った¹。

民会では、18 歳以上の男子自由民であれば、誰でも、壇上に立って自由に発言し、討論し、共同決定に参加する権利を認められていた。このため、当時のアテネ市民は、「己れの家計同様に国の計にもよく心を用い、己れの生業に熟達をはげむかたわら、国政の進むべき道に充分な判断をもつよう心得」ていたといわれる²。これが古代アテネの直接民主制であり、「自治 autonomy」ということば自体の語源が古代ギリシア語にある³ように、今日の民主主義と地方自治の源流をなすものである。

プラトンは、その著『プロタゴラス』の中で、ソクラテスをしてこのようなアテネの民会における審議の状況の一端を語らしめている⁴。たとえば、ある土木建築を国家（ポリス）の事業として行なわなければならない場合には、民会に建築家をまねいてその建築物のことを相談し、造船に関する場合は造船の専門家を呼んで意見を聞くのであるが、その際、専門家でない者が人々に向かって意見を述べようとすると、「どんなにその人の風采が立派で、金持で、家柄がよくても、これを聞き入れ」ず、論じようとする本人が「やじり倒されて壇を去るか、または政務委員の命令によって、警官がその人を壇から引きおろすなり連れ去るなりするまでは、人々は嘲笑し、騒ぎたて」た。

このように、当時のアテネ人たちは、事柄が専門的技術に属すると思う場合には専門家を尊重する態度をとったわけであるが、しかし、「これがひとたび、何か国事の処理を審議しなければならないような場合となると、大工でも、鍛冶屋でも靴屋でも、商人でも船主でも、貧富貴賤を問わず、誰でも同じように立って、それらについて人々に向かって意見を述べ」た。そして、これを聞いているアテネ人たちも、そのような人々に対して「どこからも学ばず、誰ひとり先生についたこともないくせに意見を述べようとするといって非難するような者は、誰も」いなかつたとのことである⁵。

なぜなら、このような「国事の処理」は、「そのすべてが正義と節制を通じて行われなければならないような、国民としての徳性にかかる」ものであり、当時のアテネの人々の考えでは、「この徳性に関する限り、もともとあらゆる人間がそれを分けもつ

¹ アリストテレス PP.76-77

² トゥーキュディース P.228

³ 小滝（2005 年）・第 3 章「地方自治と地方政府の概念と意義」

⁴ プラトン『プロタゴラス』P.38

⁵ 同上 P.39

ているべきであり、さもなければ国家は成り立たない」からであった⁶。

つまり、古代アテネの民主制において、「国事の処理」は、専門家でなくとも、ポリスのすべての自由民が等しくこれに係わり、国政に対して意見を述べ、論議し、自らの判断で決定すべき事項と考えられていたのである。

日本の自治体議員をめぐる論議とドイツの名誉職制度

ところが、今日においては、古代アテネのような直接民主主義は物理的・技術的に実現が困難であるというだけでなく、「高度に専門分化し分業体制がとられる現代社会においては、住民が、直接民主主義の方法で国家行政、地方行政に参与し、個々具体的な行政案件について一貫性と展望をもって賢明な選択をすることは容易ではなく、最もふさわしい専門家を代表者として選定して、総合的視野に立ってこれを一貫して実施させるのが妥当である」という基本的な認識から⁷、原則として、代表民主制が採用されている。そして、日本においては、住民の代表である議員の職は、名誉職ではないとされ、比較的高額の「報酬」を支給されている。

しかし、そのように議員が厚遇されているわが国の地方議会について、従来から、「議論が低調かつ低レベル、執行部の追及についても不徹底なところが多い」と批判され、

「議会は、本当にその責任を果たしているのか。その本来の機能である論戦を通じて問題点を明らかにし、最良の政策をめざして合意を形成していくという機能を果たしているのか。厳然たる事実と鋭い論理をもって執行部を追及し、住民に代わってこれを監視しているのか」といった疑問の声がしばしば聞かれる⁸。

さらに、日本においては、1990年代後半、国と地方の関係を「上下・主従」の関係から「対等・協力」の新しい関係へと改めるため、第1期地方分権改革が行われ⁹、これにより、日本の地方自治体は、「地方政府」として国への依存を排し、自らの判断と責任において地域の諸課題に積極的に取り組んでいかなければならなくなつた。中でも、自治体の意思決定機関である議会には、住民の理解と協力を得て、その本来の機能を十分に発揮していくことが強く求められるようになっている。

先の第29次地方制度調査会の答申¹⁰においても、「分権型社会における議会の役割が十分に発揮されるようにするため」、自己改革の取組に加え、議会の団体意思決定機能や監視機能の向上策、議会制度の自由度の拡大、議員に求められる役割等について、その見直しの方向が示された。その審議の過程においては、議会制度のあり方をめぐり、「諸外国や戦前の地方議会に見られるように実費のみ支給し、原則として無報酬であるべきとの意見」が表明され、これに対して、「現在我が国の地方議会が有する権能、

⁶ 同上 P.47

⁷ 原田 PP.80-81。ただし、これについては、異なる見解もある（例えば、兼子）。地方六団体・地方分権推進本部（2003年）参照。

⁸ 片木（2003）P.36

⁹ 「地方分権推進委員会中間報告」（1996年3月29日）、地方分権推進計画（1998年5月29日、閣議決定）、衆議院本会議（1999年5月13日）総理答弁等

¹⁰ 第29次地方制度調査会『今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申』（2009年6月16日）

求められる役割の大きさ等からすると、一定水準の議員報酬は保障されるべき」との反論がなされている¹¹。また、「会期を一定期間に定め、平日昼間に集中して会議等を開催する例が一般的である」現在の議会の運営を、「平日の朝から夕方にかけて仕事に従事している労働者が議員として活動することを容易にするため、例えば、夜間、休日等に議会を開催するなどの運用上の工夫を図ること」も提案された¹²ところである。

また、地方自治体側においても、2007年12月、「合併しない宣言」(2001年10月31日)で有名な福島県の矢祭町議会が「町民とともに立たん」との宣言の下に議員報酬を廃止し、1回3万円の日当制を採用した。日当制にすることにより、「町民の目からも透明度が高く、議員活動に対する対価という意味合いがより厳格化され」、「議員の活動状況も分かりやすく、評価もしやすくなる」。「これから議員になろうとする人も、欲の固まりのような金の亡者は消え、真摯に町を思う若い人や女性も進出しやすくなるなど、有権者の選択肢が拡大」する。さらに、「金のかからない選挙」も実現できるとしている¹³。また、鹿児島県阿久根市では、竹原信一前市長が専決処分で全員一律1日1万円の日当制を2010年7月から導入する(その後、同氏の落選により、旧に戻された)など、議員の報酬をめぐって様々な動きや論議がみられるところである。

以上のような「専業職」としての日本の地方議員に対して、ドイツにおいては、現在もなお、地方自治体(郡及び市町村)の議会の議員は名誉職とされ、原則として「無報酬」でその活動に従事するとともに、議会自体も、本来の職業を有する議員たちの便宜に配慮して、仕事が終わった後、夕刻に開催されるのが通常である。

そこで、本稿においては、現在のドイツの地方自治体における名誉職議員の意義と現状、その問題点について、早稲田大学の平成24年度特定課題研究助成(2012B-009)を受けて実施したブランデンブルク州の郡及び市議会議長3人に対するインタビューの結果も踏まえて報告を行い、「地域主権」時代におけるわが国的地方議会改革をめぐる論議の参考に供することとしたい。

1 ドイツの地方自治体議会における名誉職制度

1.1 「名誉職制度」とは?

ドイツには、地方自治体として、301の郡 Kreis と 11,442 の市町村 Gemeinde があり(2010年12月31日現在)、それぞれ、議会を有している。

ドイツの憲法である基本法 Grundgesetz 第28条第2項は、州、郡および市町村の住民は「民主主義的に選ばれた代表者」を持たなければならないと規定しているが、その趣旨は、住民の参加によって、行政官僚が力を持ち過ぎることが防止され、市民に近い行政が保障されなければならないということである¹⁴。

中でも、住民に近い地方自治体としての郡と市町村の議員は「名誉職 Ehrenamt」

¹¹ 同上

¹² 同上

¹³ 福島県矢祭町議会「町民とともに立たん」宣言(2007年12月)

¹⁴ Reiser (2006) P.23

とされ、市民が本来の職業のかたわら、無報酬で従事することとされている¹⁵。

連邦国家ドイツでは地方自治制度を定める権限は各州に属しているが、その市町村法および郡法においては、もともと、市民を様々な地方自治体の名誉職に任命し、その就任を義務付ける一般的な名誉職制度が定められてきた¹⁶。この制度の起源は、1808年のプロイセンのシュタイン都市条令にさかのぼるものであるが、その理念は、「国家行政へ国民を関与させることによって、国民の公共心を育み、またその政治ならびに行政能力を陶冶し、そうして創出された自由でかつ責任感のある公民(Staatsbürger)を基盤として国家再興をはかるうとするものであった」¹⁷。言い換えれば、市民は、「お上 Obrigkeit」の意のままになるのではなく、共同の事務に責任を持ち、それに参画すべきであるとされたのである¹⁸。ドイツにおける自治体議員の名誉職制度は、その職が法的に義務付けられているわけではないため、厳密にいえば、上の一般的な名誉職に属するものではない¹⁹が、市民を参加させることにより公共の目的を達成しようとする、その理念は同じである。

したがって、ドイツの自治体議員は、議員としての活動から何ら直接的な経済的利益をひき出せるものではない。それどころか、その地位の故に多くの出費と負担を強いられるぐらいである²⁰。そこで、自治体の議会は、このような本来の職業を有する名誉職議員の議会活動に支障が生じないよう、通常は本業の終了後の夕刻から夜にかけて開催されることとされている。

そして、このようにして、「名誉職としての議会」は「専業職としての行政」に対抗できるものとされ²¹、議員は選挙民に対しても専門的な行政当局に対してもその独立性を保持することができるとともに、素人の公的行政への参加が保証され、これによつて行政をより高度化するのかもしれないが必ずしも市民を満足させることにはならない行政の専門（専業）化に一定の歯止めがかけられることになると考えられているのである²²。

さらに、ドイツにおける名誉職制度は、次の三つの原則からなるとされる²³。

一つは、**名誉職性の原則 Prinzip der Ehrenamtlichkeit**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。二つ目の原則は、**副業性の原則 Prinzip der Nebenberuflichkeit**であり、議員が本来の職業を持ち、自己の生活のための所得を得るべきであるとの原則である。このため、上述のとおり、地方自治体の議会はできるだけ仕事の終わる夕刻以降に開催すべきであるとされている（「終業夕刻議会 Feierabendparlament」）。やむをえず、就業時間内に議会が開かれる場合に

¹⁵ Vogelsang (2005) P.98 及び P.114

¹⁶ Ipsen (2009)

¹⁷ 三成 P.5

¹⁸ Ipsen (2009)

¹⁹ 同上

²⁰ 片木 (2003) PP.221 - 222

²¹ 同上及び Reiser(2006) P.43

²² 片木 (2003) PP.221-222

²³ Reiser (2006) PP.43-44

は、議員には雇用主に対し休暇 Freistellung（無給）を要求する権利が各州の自治基本法によって認められている²⁴。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に取り扱われてはならないことも、定められている²⁵。三つ目の原則は、**無報酬と費用弁償の原則 Prinzip der Unentgeltlichkeit und der finanzielle Entschädigung für den Aufwand** であり、議員は無報酬であるが、その職の執行のため生じた特別の費用等は補償されるという原則である。これによって議員の職が人々に進んで引き受けられるものとなるよう、議員がその職務の遂行によって不利益を受けないようにすべきであるとされ²⁶、すべての州の地方自治基本法において費用弁償等に関する規定が設けられている（ただし、生活給的なものとなることは許されない）。ドイツにおいては、地方自治に関する事項は州の権限であるため、その内容は各州によって異なるが、次に述べる費用弁償と逸失収入の補償の両方について定めている点は共通している。

1.2 費用弁償規定と逸失収入の補償

地方自治体の議員は、自己の本来の職業のかたわら無報酬で、その職に従事し、これに対しては、費用弁償及び逸失収入補償 Aufwands- und Verdienstausfallentschädigung 以外の金銭給付を受けることはできない²⁷。

例として、ブランデンブルク州自治基本法の費用弁償及び逸失収入補償に関する規定とポツダム・ミッテルマルク郡・費用弁償及び会派補助金条例を示せば、参考 1 及び参考 2 のとおりである。

1.2.1 費用弁償

議員は、その名誉職への従事によって生じた費用を補てんされる。連邦憲法裁判所の判決によれば、費用とは、「名誉職への従事によって実際に生じたすべての追加的な出費」をいう²⁸。この費用弁償は、すべての議員やそのグループにとってその職務の遂行を進めやすくするものでなければならないが、「報酬」であってはならない。しかし、現実には、後述のとおり、人口規模の大きな自治体の議員については、単なる費用弁償という範囲を超えて、部分的に生活給的なものになっているといわれてきている²⁹。

費用弁償額については、各州の自治体議会議員の費用弁償に関する法律等が州内の各自治体の人口規模に応じてその上限を定めている。

議員は、また、本会議、委員会、会派の会議等の出席に対して出席手当 Sitzungsgeld

²⁴ たとえば、ノルドライン・ウェストファーレン州市町村法 Gemeindeordnung NRW44 条②。Pinl (2010) P.101

²⁵ Pinl (2010) P.102

²⁶ Reiser PP.100-101

²⁷ Reiser P43

²⁸ Reiser (2006) P101 (BverfGE 40、296(318))

²⁹ Reiser (2006) P.16

(日当) を受けることとされている。

これらの費用弁償等の具体的な額は、それぞれ、当該自治体の条例で定められている。例えば、今回の調査の対象のポツダム・ミッテルマルク郡においては、費用弁償の額はポツダム・ミッテルマルク郡・費用弁償及び会派補助金条例第1条が、出席手当の額は同条例第2条が定めている(参考2)。

1.2.2 逸失収入の補償

ドイツのすべての州の地方自治基本法は、議員の逸失収入の補償について規定し、議員が議会への出席のために減少した収入相当額を受け取る権利を有するとしている³⁰。つまり、議員は、議会活動故にその本来の収入を減らさなくともすむように定められているのである。この逸失収入の補償規定は、ほとんどの州で自営業と非自営業に分けて規定されている。非自営業の場合には、原則的に直接、議員の雇用主との間で清算されるが、いくつかの州においては、事務効率の観点から、個々の証明ではなく、平均値もしくは基本時間給による概算で行われている³¹。

逸失収入の完全補償が原則であるが、多くの州の地方自治法においては、条例で1時間当たりの上限額を定めることを認めている³²。したがって、1時間当たりの収入が上限額を超える議員はその分経済的な損失を被ることになるのであるが、最近の地方自治体の財政難の下では、他の議員より多くの収入を有する議員はこのような経済的損失を甘受すべきであり、以上のような上限額の設定も正当なものと考えられている³³。

このような狭い意味での逸失収入の補償のほか、すべての州において、いわゆる「不利益調整」とよばれる逸失収入の補償措置が定められている。すなわち、家事に従事している議員は、時間給ないし一括給を要求する権利を有している(いわゆる「主婦条項」)。家事を家計への貢献として、一般の職業と同等に位置づけているのである³⁴。

(参考1) ブランデンブルク州自治基本法 **Kommunalverfassung des Landes Brandenburg³⁵** 第30条第4項

地方自治体の議員は、その費用弁償及び本来の職業を勤務できなくなったことに対する補償を求める権利を有する。

地方自治体の議員は、適当な費用弁償を受けることができる。名誉職市長、議會議長及び副議長並びに委員会及び会派の理事は、さらに、追加的費用弁償を受けること

³⁰ Reiser (2006) P.100 の注 62

³¹ 同上

³² 同上

³³ 同上

³⁴ 同上

³⁵ http://www.bravors.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land_bb_bravors_01.c.47187.de

ができる。

詳細は、費用弁償条例で定める。内務大臣は、法規命令により、逸失収入補償及び費用弁償並びにそれらの最高額を定めることができる。

(参考2) ポツダム・ミッテルマルク郡・費用弁償及び会派補助金条例
Entschädigungs- und Fraktionszuwendungssatzung vom Kreis Potsdam Mittelmark³⁶

第1条 (郡議会議員に対する費用弁償)

- ① 郡議会議員は、月額 250 ユーロの費用弁償を受ける。このほか、本条例第4条の定めるところに従い、交通費を請求することができる。
- ② 次に掲げる者は、それぞれ次に掲げる月額の追加的費用弁償を受ける。
 - (A) 郡議会議長 500 ユーロ
 - (B) 会派の代表 250 ユーロ
 - (C) 郡委員会 Kreisausschuss³⁷の委員長（郡長がその任に当たらない場合に限る） 420 ユーロ
 - (D) 通常の委員会の委員長 それぞれ 100 ユーロ

第2条 (郡議会議員、専門家住民並びにその他の委員会及び小委員会委員に対する出席手当)

- ① 郡議会議員は、費用弁償のほかに、郡議会（本会議）の出席に対して、一回につき 13 ユーロの出席手当を受ける。
- ② 郡議会議員は、費用弁償のほか、その属する委員会の出席に対して、一回につき 13 ユーロの出席手当を受ける。
- ③ (省略)
- ④ 会派所属議員及び専門家市民³⁸は、郡議会（本会議）又は郡委員会の準備のための会派の会議の出席に対して、一回につき 13 ユーロの出席手当を受ける。

³⁶ 正確には、「Satzung über Aufwandsentschädigungen für die Kreistagsabgeordneten, die ehrenamtlichen Mitglieder der Ausschüsse und für Bedienstete der Kreisverwaltung sowie über Zuwendungen für Fraktionen」という。

³⁷ 郡委員会とは、9人から17人までの郡議会議員と郡長で構成され、特に重要な行政事務計画について決定し、郡会議（本会議）の審議のための準備を行う（ブランデンブルク州郡法第47条及び48条）。具体的な内容は、ポツダム・ミッテルマルク郡基本条例 *Hauptsatzung des Landkreises Potsdam-Mittelmark* が定めている（同条例第11条）。

³⁸ 各委員会は、9人の郡議員のほか、11人の専門家市民 *sachkundige Einwohner* で構成されている。

第3条（郡議会議員の逸失収入に対する補償 Ersatz des Verdienstausfalls der Kreistagsabgeordneten）

- ① 会議への出席義務によって生じた郡議会議員の逸失収入に対しては、申立により証明がなされた場合に限り（自営業または自由業の郡議会議員にあっては自己の証明により）、1時間当たり最大 16 ユーロの補償を受けることができる。
- ② 議会活動のために必要となった 10 歳以下の子供の保育のための費用については、証明がなされた場合に限り、1時間につき 13 ユーロが補償される。
- ③ （省略）
- ④ 自営業及び自由業に関しては、通常の勤務時間とは月曜日から金曜日までの 8 時から 19 時までをいう。
- ⑤ 19 時以降の逸失所得に対する補償は、理由のある場合に限り、例外的に認められる。

第4条（交通費弁済 Erstattung von Fahrtkosten）

- ① 出張 Dienstreisen に対しては、連邦出張費用法 Bundesreisekostengesetz の定めるところに準じて、出張費用が弁済される。その場合の出張の許可は、ポツダム・ミッテルマルク郡・基本条例第 26 条による。
出張とは、郡議会議長及び副議長が、郡行政の業務が行われる建物内において郡関係事項に関する署名をなすための出張及び郡議会の特別の送付資料を処理するための出張並びに郡議会の会議又はその任務に関して招待された議会以外の催事に出席するための出張をいう。
- ② 単なる郡の各種会議への出席のための旅行は、上記の出張とは認められない。
郡議会議員、専門家住民並びに委員会及び審議会の委員に対し、費用弁償に追加して認められる出張費用の補償は、第 2 条第 6 項（省略）により、キロメートル当たり 30 セントとする。

2 ドイツの地方自治体議員の専業職化

以上のように、ドイツの地方自治体においては、議員は名誉職として「無報酬」で議会活動に従事するとともに、議会自体も、本来の職業を有する議員たちの便宜に配慮して、通常は夕方から夜にかけて開かれることとされている。

しかし、地方行政の複雑・高度化と事務量の増加により、ドイツにおいても、人口規模の大きな都市において議員の職が専業職化する傾向にあるといわれ、多大の時間を議会活動に割くことを余儀なくされるようになっている³⁹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、純粋の費用弁償の額をすでに上回る⁴⁰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

³⁹ Reiser (2006) PP.15-16

⁴⁰ 同上

摘されている⁴¹。

ドイツにおける、このような議員の専業職化については、すでに、1970年代、名誉職議員が週に平均25時間ないし60時間を議員活動に費やしており、その結果、時間的な過重負担によって行政を十分に監視できなくなっているという研究結果が報告され、地方自治体レベルにおける民主主義の観点から、問題とされるようになった⁴²。また、これにより、議員の出身が時間的に余裕のある年金生活者や公務員など特定のグループに偏っているという問題点も指摘されていた⁴³。

今日におけるドイツの地方議員の専業職化の状況を次に述べる。

2.1 ドイツの4都市における専業職化の傾向

2.2 専業職化の指標

ドイツの4つの比較的人口規模の大きな都市（フランクフルト、ハノーファー、ニュルンベルク及びシュトットガルト）を調査したライザーによれば、現在も、程度の差はあるが、それぞれの都市において議員の専業職化が進展しているとのことである。ライザーは、議員の専業職化の度合いを計るために、次の3つの指標を取り上げている⁴⁴。

① 議会活動のために使用される時間

次に掲げる議会活動及びそれに付随する活動のために必要な週平均時間の合計である。

(議会活動)

- ・議会の会議：本会議、委員会、議長団会議 Präsidiumへの出席
- ・会派の会議：会派総会、幹部会、作業部会
- ・議会の監視する地方自治体企業の監査委員会等

(付隨的な活動)

- ・会議に向けた準備、特に、情報の収集・加工
- ・住民代表としての活動

この議会活動のために使用される時間が増加し、議員の本来の職業を非常に困難にするか、不可能にしている場合には、すでに、当該議員の職は専業職化しているということになる。

② 議員の費用弁償等

議員の職がどの程度専業職化しているか、そして個々の議員がその職からの直接の収入によって生活していくか、に関する指標である。

1か月の収入として、費用弁償、出席手当及び監査役 Aufsichtsratmandate 手当等であり、老齢年金 Altersversorgung 等の社会保障関係も含まれる。

③ 会派等への予算措置

会派そのもの及び会派所属議員の活動の支援のための予算の議員一人当たり額

⁴¹ 同上

⁴² 同上 PP.44-45

⁴³ 同上 PP.46-47

⁴⁴ 同上 P.67

であり、会派の事務局の人的装備（調査及び管理スタッフの確保だけでなく、その質の向上を含む）あるいは技術的装備（コンピューター、インフォメーション・テクノロジー）のために支出され、これにより、議員の時間の節約と能力向上が期待される。

2.3 自治体議員の議会活動時間と会議開催状況

ライザーが調査したドイツの4つの都市（フランクフルト、ハノーファー、ニュルンベルク及びシュトットガルト）においては、議員の時間的な負担は近年増加の傾向がみられ、現在は相当の水準に達しているとされる⁴⁵。これらの都市における市議会議員の「議会活動」に要する時間は、週の平均で、おおむね20時間程度である（表1）。

表1 ドイツ4都市における市議会議員の議会活動時間

（時間／週）

都市名	議会活動時間数
ハノーファー	18.1
フランクフルト	21.5
ニュルンベルク	19.6
シュトットガルト	23.7
平均	20.7

標準偏差2.4時間【出典：Reiser, P.87。（調査時点2002年8月～12月）】

ちなみに、これら、4つの都市の議会における会議の状況は、次のとおりである⁴⁶。

① ハノーファー

月に1回、本会議が15時から開かれる。委員会の開催回数は、委員会によって異なるが、都市開発・建築委員会は年に18回、スポーツ委員会は9回。平均して、月に1回、2時間程度であり、開始時間は15時から16時の間となっている。

大きい会派の場合には一人の議員が2～3の委員会を兼務（1つの委員会に5～6人所属）しているが、小さい会派の場合には4の委員会を兼務することとなり、非常に忙しい。大きい会派の場合、委員会に先立ち、担当グループの事前の会議も13時から平均2時間程度開かれる。

② フランクフルト

ここでも、本会議は月に1回、15時から開催され、7～9時間かかっている。委員会は、月に1回であり、大きい会派の議員は、2～3の委員会を兼務している点は、ハノーファーと同様である。

③ ニュルンベルク

本会議は、3週間に1回、15時から開かれ、4～8時間かかる。委員会は、月

⁴⁵ Reiser (2006) P.87

⁴⁶ Reiser (2006) P.88（調査時点2002年8月～12月）

に1回、9時又は15時から開かれている。

会派の会合は、毎週13時から3～4時間、開かれている。

④ シュトットガルト

本会議は2週間に1回、15時から、委員会は毎週か2週間に1回（8時又は13時から開かれている。

以上のとおり、これら4つの都市においては、すでに夕刻というよりは日中の15時（会派の会合はそれ以前）から開かれており、次に述べる費用弁償額の大きさと相まって、専業職化の傾向が見られるとされているのである⁴⁷。

2.4 自治体議員の費用弁償額と会派等への助成額

上記ライザーの調査によれば、ドイツの人口40万人以上の12市（都市州を除く）のうち、100万人を超えるケルンとミュンヘンを除いた10市の議員一人当たりの費用弁償額と会派等への助成額は、表のとおりである⁴⁸。出席手当を含む費用弁償額（月額）では、最高額はシュトットガルトの1,770ユーロ（1ユーロ=120円として、約212,400円）、最少額はドルトムント等ノルドライン・ウェストファーレン州の4市の534ユーロ（同約64,080円）である。会派等への助成額（年額）では、最高額はフランクフルトの30,814ユーロ（同約370万円）、最少額はニュルンベルク6,029ユーロ（同約72万円）である。

表2 ドイツ10都市における費用弁償額と会派等への助成額

（2002年ユーロ／人）

都市名	人口 人	費用弁償額（出席手 当を含む）／月	会派等への助成額 ／年
ドルトムント	572,000	534	14,510
ドレスデン	519,000	600	7,314
デュイスブルク	528,000	534	11,638
デュッセルドルフ	566,000	534	22,212
エッセン	622,000	534	10,180
フランクフルト	615,000	895	30,814
ハノーファー	515,000	466	17,846
ライプツィヒ	475,000	770	14,190
ニュルンベルク	495,000	1,475	6,029
シュトットガルト	589,000	1,770	17,883

【出典:Reiser (2006) P.49表3.1及びP.77表3.2】（調査時点2002年8月～12月）

⁴⁷ 同上 P.129

⁴⁸ 同上 PP.76-78

次に、上記 4 都市について、3 つの指標を総括したものが表 3 である。

議員の収入については、同表にあるように、ハノーファーでは少なく（466 ユーロ）、フランクフルトは中くらいであり（895 ユーロ）、ニュルンベルク（1,475 ユーロ）とシュトットガルト（1,770 ユーロ）が多いという結果になっている⁴⁹。

議会予算では、ハノーファーが中くらい（17,846 ユーロ）の予算額に加えて、比較的充実した事務スタッフを抱えている。さらに、手厚い措置のなされているのがフランクフルトであり、多額の議会予算（30,814 ユーロ）に加えて比較的充実した事務スタッフも提供されている。これに対して、ニュルンベルクとシュトットガルトは、予算額も少額又は中くらい（それぞれ、6,029 ユーロ又は 17,883 ユーロ）である上に、バックアップする事務スタッフは、比較的少ない状況となっている。

このように、専業化が進んでいるといわれるドイツの大きな都市においても、ばらつきがあり、ハノーファーの例に見られるように、必ずしも、専業職化が等しく進展しているわけではないことが分かる。

この点について、ボグミルは、上記ライザーが別にドイツの 10,000 人以上の 79 の都市について行った調査結果⁵⁰等を用いて、少なくともこの 79 市においては、半専業職的な *semiprofessionelle* 政治構造となっていること、その度合いは市の人口規模と地域における諸アクターの関係によって決まり、専業職化の内容は意思決定過程のタイプに関係していることを指摘している⁵¹。そして、政党化の進んでいる競争民主主義型 *konkurrenzdemokratisches Modell*（例えば、ノルドライン・ウェストファーレン州内の自治体）と小規模な市町村からなり、政党化の進んでいない協力民主主義型 *konkordanzdemokratisches Modell*（例えば、バーデン・ビュルテンベルク州内の自治体）の 2 つの地方自治モデルを用いて、前者では、議員の専業化の度合いが後者より高いものであること、前者に属する地方自治体では会派事務局の充実に、後者の自治体では費用弁償に重点がおかれる傾向にあることを指摘している⁵²。

⁴⁹ Reiser (2006) PP.129-134

⁵⁰ Reiser (2007)

⁵¹ Bogmil (2010) P.11

⁵² 同上

表3 専業職化の度合い—3つの指標

都市名	使用時間数 ／会議開催時刻	議員の 収入月額	議会予算 ／事務スタッフ
ハノーファー	どちらかといえば短い ／会議は午後か夜間	少ない ：466 ユーロ	中くらい：17,846 ユーロ ／比較的多い事務スタッフ
フランクフルト	中くらい ／会議は午後か夜間	中くらい ：895 ユーロ	多額：30,814 ユーロ ／比較的多い事務スタッフ
ニュルンベルク	中くらい ／会議はとりわけ昼間	多い ：1,475 ユーロ	少額：6,029 ユーロ ／比較的少ない事務スタッフ
シュトットガルト	長い ／会議はとりわけ昼間	多い ：1,770 ユーロ	中くらい：17,883 ユーロ ／比較的少ない事務スタッフ

【出典：Reiser (2006) P.129。ただし、P.129 の表 4.4 を同 P.107 及び PP.112-114 の数値で一部修正】

2.5 日本の地方議員との比較

2.5.1 日本における名誉職制度

戦前は、日本においても、府県制、郡制および市制町村制により議会の議員は名誉職と位置づけられていた⁵³。しかしながら、戦後、そのような規定は新しい地方自治法に引き継がれず⁵⁴、それ以来、地方議会議員は、いずれのレベルにおいても、一定の報酬を得るようになっている（表5）。また、これらの議会は、通常は、日中に開催され、ドイツの市町村議会のように夜に開かれるものではない。

2.5.2 日本の地方議員の活動時間

日本の地方議員の活動時間は、佐々木（2009年）によれば、府県の場合、年間で平均85日、市や特別区は78日、町村は44日となっている（2006年当時）⁵⁵。そして、議員のフォーマルな議会活動はこのような会議のほか、視察や研修会などを加えても100日程度という。しかし、議員は、このほか、地域の世話役や相談、様々な行事、会合への出席などの活動にも従事している。

日本においても、議員の兼業兼職は一定の場合を除き、禁止されているわけではなく、議員が別に職業を持っている場合も多いが、そのような議員が当選後、議員の活動以外の仕事に割く時間はどれぐらいであろうか。同書によれば、表4のアンケート結果のように、議員以外の仕事に半分近くを割く議員が30%超、2割から3割を割く議員が45%超であり、専業化（「その他」）は11%に止まることがある。議員活動以外の仕事に30%以下しか割いていない層を専業意識を持つ議員と考えると、概ね6割近くの議員に該当するとしている。

⁵³ 府県制第5条、郡制第7条、市制町村制第16条

⁵⁴ 加藤（2006）P.174

⁵⁵ 佐々木（2009）P.71

表4 議員以外の仕事に使う時間

区分	人	比率 (%)
70%くらい	4	3.4
50%くらい	38	32.2
40%くらい	8	6.8
30%くらい	28	23.7
20%くらい	27	22.9
その他	13	11.0
計	118	100.0

(資料) 緑川輝彦「地方議会の研究」(アサヒ印刷、2005年)

【出典: 佐々木 (2009年) P.71】

2.5.3 日本の地方議員の報酬

日本の地方議員の一人当たり報酬額は、表5のとおりである。日本には合計37,325人の地方議員の定数があるが、その報酬額は、団体の種類により、かなりのばらつきがある。

表5中、唯一、1日3万円の日額制を採用しているのは、前述の福島県矢祭町である。2007年12月28日の臨時議会で可決、翌年の2008年3月31日から施行された。それまでの矢祭町議会議員の報酬月額は20万8,000円で期末手当(ボーナス)を含めると年額約329万円となっていたが、日額制導入後は、勤務実態が定例会や臨時議会と公式行事など年間30日なので、年額約90万円に減額される結果となるといわれている⁵⁶。

表5 地方議会議員の定数と報酬(日本、人、円)

		月額制				日額制 (町 村)	合計
		都道 府県	政令指定 都市	市	町村		
定数	議長	47	18	765	993	1	1,824
	副議長	47	18	765	993	1	1,824
	議員	2,695	1,118	18,441	11,415	8	33,677
	計	2,789	1,154	19,971	13,401	10	37,325
1人当た り給料又 は報酬	議長	958,634	1,004,889	492,434	287,058	30,000	
	副議長	861,294	902,528	435,112	232,131	30,000	
	議員	795,713	824,222	405,228	210,797	30,000	
	計	799,564	828,261	409,713	218,029	30,000	

【出典】: 総務省HP「平成22年地方公務員給与の実態」「平成22年4月1日地方公務員給与実態調査結果」「第2 統計表II 特別職関係 第10表(PDF)」により作成)

⁵⁶ 毎日新聞2007年12月29日朝刊

3 議員の名誉職制度の意義

3.1 職業としての政治

マックス・ウェーバーによれば、「政治を行うこと」とは、「政治組織相互間または政治組織内部の権力の配分関係に影響を与えるようとする」とあるが、これは、「臨時の政治家」としてもできるし、「副業的な政治家」としても、さらには「本職の政治家」としてもできる⁵⁷。まず、われわれが選挙の際、一票を投じたり、これと同様の意思表示をしたりする場合、われわれはみな「臨時の政治家」である。「副業的な政治家」というのは、政治団体の世話役や幹事などによく見られるタイプで、一般にやむを得ない場合だけ政治活動するが、物質的にも精神的にも、政治を第一義として「政治で生きている」とはいえない人のことである⁵⁸。「本職の政治家」にも二つの道がある。「政治のために (für)」生きるか、それとも「政治によって (von)」生きるか、のどちらかであり、通常、人が「政治のために」生きることができるためには、「政治から得られる収入に経済的に依存しないで済むこと、すばり言えば、恒産があるか、でなければ私生活の面で十分な収入の得られるような地位にあるか、そのどちらかが必要である」⁵⁹。しかも、それだけでは不十分であり、それに加えて、「余裕のある」こと、すなわち「収入を得るために、自分の労働力か思考の全部か大部分を、絶えず働かせなくてもすむこと」が必要となる⁶⁰。

そして、「政治が『名誉職』として行われるということは、政治がいわゆる『自主独立の』(誰の厄介にもならぬ)人によって、つまり資産家、ことに利子生活者によっておこなわれるということだが、他方、政治が無産者にもできるためには、そこから報酬の得られることが必要である」とした⁶¹。つまり、無産者が「本職」の地方議員として、しかも、「『政治のために』生きる」ようにするには、地方議会における活動から報酬が得られるようにしなければならないということである。

しかし、もし、政治、特に地方政治が「本職の政治家」に委ねる必要がなく、むしろ、「本職の政治家」よりは「副業的な政治家」の方が市民の意向を反映する等の点でベターであるならば、無産者の議員でいいということになる。資産はなくとも、自身の本来の職業から収入を得られる場合には、地方議会における活動から報酬を得る必要はないからである。必要なのは、本来の職業のかたわら、議会活動のための時間を割いて、これに従事する余裕のあることだけである。現在のドイツの「名誉職」制度は、一般市民がこのような副業的な議員になることができるようその条件を整備して、すべての人に「職業としての政治」家ではない名誉職としての地方自治体議員になる道を開いているものといえよう。

⁵⁷ マックス・ウェーバー『職業としての政治』(脇圭平訳、1980年、岩波文庫) P.19

⁵⁸ 同上書 P.20

⁵⁹ 同上書 P.21

⁶⁰ 同上書 P.23

⁶¹ 同上書 P.25

3.2 メクレンブルク・フォアポンメルン州憲法裁判所判決

2007年7月26日、ドイツのメクレンブルク・フォアポンメルン州憲法裁判所は、同州政府による2006年の郡区域改革法を違憲とする旨の判決を下した。その直接的な理由は、後述のとおり、州政府の立法手続きに瑕疵があるというものであったが、郡議会における「名誉職」制度のあり方についても注目される見解を示し、多くの賛否両論を巻き起こした。

3.2.1 メクレンブルク・フォアポンメルン州の郡区域改革計画案（2006年）

2006年5月にメクレンブルク・フォアポンメルン州政府によって決定された郡区域改革計画案においては、思い切った改革が計画された。すなわち、同州の法律により、これまでの12の郡が強制的に5つのリージョン郡⁶²に再編され、6つの特別市もこれに編入合併することとされた⁶³。その目的は、統一的な計画、決定、執行及び監視のための地域空間を創出するということであった⁶⁴。

これらの郡の再編にあたっては、上級中心地 *Oberzentren*⁶⁵であるシュベリーン、ノイプランデンブルク、ロストック、シュトラールズントおよびアンクラムとそれぞれ社会経済的に一体と認められる地域が空間再編の基礎となった。これらの都市は、その行政能力と中心的な位置のゆえに、郡庁所在市とされた。この結果、これら5つの新しいリージョン郡は、住民数245,042人の南フォアポンメルン郡から500,217人の西メクレンブルク郡まで、ドイツ全土において最も住民数の多い郡となるはずであった。また、面積でも、3,182 km²の北フォアポンメルン郡から6,997 km²の西メクレンブルク郡まで、ドイツで最も広大な面積を有することとなる予定であった。さらに、すべての特別市はこのリージョン郡に統合され、その代わり「郡所属大都市 *große kreisangehörige Stadt*」として、所管事務の特例を受けることとされた。

以上の郡の区域改革とこれに関連する州の機能改革は、2007年の上記メクレンブルク・フォアポンメルン州憲法裁判所の判決により違憲とされ、中止されることとなつたのである。

3.2.2 ドイツの名誉職制度とメクレンブルク・フォアポンメルン州憲法裁判所の違憲判決

違憲の理由は、州政府による検討手続きにおいて、自治行政における市民・デモクラシーの要素が軽視され、郡の区域改革に関する「より穏やかな」代替案も提示されなかつたということであった。逆に、経済性及び空間秩序の基準に重点が偏り、リージョン郡への改革案が代替案なしに、拙速に決められたというものであった。州の機

⁶² リージョン内のすべての郡を1つの郡に合併し、州の計画区域に一致させる「リージョンモデル(Regionalmodell)」によって創設される郡をいう(Tessmann (2009) P.146以下)。

⁶³ メクレンブルク・フォアポンメルン州政府 (2004) P.111以下参照。

⁶⁴ 同上

⁶⁵ ドイツ全土は、97の空間整備計画地域 *Ruamordnungsregion* に分けられているが、その中心地。

能改革は、郡の区域改革と密接に関係していたため、計画されていた事務の再配分もほとんどすべてが無効とされた（ただし、州の主張した行政改革の必要性そのものについては、裁判所により基本的に承認されている）。

メクレンブルク・フォアポンメルン州憲法裁判所による違憲判決の直接の理由は、このように、手続き的な瑕疵にあったが、同時に述べられた名誉職に関する同裁判所の見解を詳述すれば、次のとおりである⁶⁶。

① 名誉職の遂行のための時間的負担が重くなること

郡の区域の拡大により、多くの議員にとって自宅から郡議会に行くまでの距離が遠くなり、その分、議会活動に要する時間が増加する。そして、その結果、「市民が郡レベルにおいてその名誉職を担っていこうという意欲がますます弱められるという危険が明らかに生ずることとなる」⁶⁷。

② 郡の区域を見渡すことが困難になること。

郡の区域の拡大によって、その全体を見渡すことが難しくなり、周辺地域が置き去りにされる危険性が生じる。郡議会が地域の現実に即した決定をすることができるための基本的条件は、名誉職である議員が郡のそれぞれの地域の実情を十分に知っているということである。そのためには、議員は、実際に、地域の実情を自ら掌握することができなければならない。州の今回の区域改革案では「郡の固有事務及び調整・補完事務の遂行という点で、郡議会議員が地域において有する責任を十分に果たすことができるのか、疑わしい」⁶⁸。

③ 民主主義を損なう危険性

郡の区域を見渡すことが困難になると名誉職の遂行のための時間的負担が重くなる結果、民主主義を損なう危険性が生じる。一つには、上述のように、郡の区域の拡大により個々の郡議会議員が地域の実情についての知識を得ることが難しくなれば、郡議会の決定そのものの民主主義的正統性が疑問視されるようになる。二つ目には、住民の多数にとって、名誉職であるがゆえに生ずる時間的負担のために、そもそも議員になること 자체が不可能なものとなれば、これも問題である。つまり、住民が候補者になる可能性が事実上、外的な条件のために阻害され、郡の自治に対する市民による民主主義的な参画が十分に保障されないという問題が生じる。

「(そのような) 郡において、なお、下から上への民主主義の確立ができるのかということが疑問となる。住民の多くの人たちが郡議会の活動から事実上締め出されるということは、民主主義の学校としての郡の機能の発揮を難しくするであろう」⁶⁹。

3.2.3 メクレンブルク・フォアポンメルン州におけるその後の郡の区域改革

メクレンブルク・フォアポンメルン州憲法裁判所の違憲判決を受けて、2007年 11

⁶⁶ Schollbach PP.14-15

⁶⁷ メクレンブルク・フォアポンメルン州憲法裁判所判決（2007年）P.50

⁶⁸ 同上判決 P.54

⁶⁹ 同上判決 P.56

月末、州政府は、あらためて郡の改革要綱を決定し、その上で、将来的な郡の地域構造の決定のための基本原則を示した。すなわち、郡の面積は 4,000 km²を超えてはならず、その人口は 175,000 人をできるだけ下回らないようにしなければならないというものであった。大都市であるロストック市とシュベリーン市は、その行政能力のゆえに、引き続き特別市（非郡所属市）にとどまることとされた。2009 年 2 月には、州政府は、従来の 12 の郡と 6 つの特別市を、6 つの郡と 2 つの特別市に再編する法案を決定した。2010 年 7 月 7 日、州議会は、内務委員会におけるヒアリングの結果に基づく若干の修正を行った上で、これを多数決により可決した⁷⁰。今回の改革法に対しても、同州内の 5 つの郡および郡に統合される 2 つの市が州の憲法裁判所に提訴したが、2011 年 9 月 4 日、同州憲法裁判所の合憲判決により、同法は発効した⁷¹。

3.3 名誉職制度の意義と日本の地方議員のあり方への示唆

一般に、名誉職制度の意義とは、何であろうか。私見によれば、それは、個々人が地域共同体の構成員の一人として、その公共的な事務を自らの負担で担うことが名誉であること、つまり、他の構成員から賞賛を受け、自らが当該共同体に帰属し、人々から積極的な評価を受けていると実感できるところにある。つまり、共同体にとっては公共的な事務を個人に担ってもらえるという点で、また、個々人にとっては共同体への帰属感、貢献感等が得られるという意味で価値あるものと考えられるのである。

そして、そのためには、何らかの「報酬」を受けることがあってはならない。なぜなら、「報酬」という見返りを受けて従事するのでは、そもそも「公共に奉仕している」ということにはならず、他の共同体メンバーから賞賛を受けることにもならないからである⁷²。名誉職的活動であるためには「無私 selbstlosig」であることが必要であり、金銭的な報いを受けた瞬間に、もはや「無私」でなくなる⁷³ともいえるからである。

そこで、地方自治体の議員の職も「名誉職」として制度化する場合には、まず、前述の「議員の職務は生活の資を得るための職業として従事されるべきではない」という「名誉職性の原則」(1.1 P.24) が必要となる。しかし、報酬を受けないで、その職責を果たすことができるためには、マックス・ウェーバーが言うように、自らの生活の資に困らないことが前提となる(3.1 P.35～)。つまり、資産家であるため経済的な心配をする必要がないか、資産はなくとも本来の職業を有し、そこからの収入で一定の生活レベルを維持していくことが必要である。

現代国家の平等原則からして、資産家しか議員になれないというような制度は許されない。そこで、兼業であることを前提として、議員が自己の本来の職業に従事し、その生活のための所得を得ることができるべきであるとの前述の「副業性の原則」(1.1 P.24) が生じてくるとともに、そのため、地方自治体は議会の開催を仕事の終わった

⁷⁰ 片木淳・テスマン, イエンス (2012) P.117

⁷¹ 同上書 PP.119-120

⁷² 日本国憲法第 15 条に「公務員は全体の奉仕者である」とあるのは、公務員としての公正に職務を行うべき旨を規定しているものである。

⁷³ Ipsen (2009)

夕刻に設定すべきであるということになる（「終業夕刻議会」）。また、議員が被雇用者である場合には、各雇用主が議員の活動に対して休暇等の便宜を図らなければならぬことにもなる。

さらに、議員活動のために本来の職業から生活の資を得ることが妨げられることのないよう、その職の執行のため生じた特別の出費は補償されるという「費用弁償の原則」（1.1 P.25～）が必要となる。これによって、議員の職が進んで引き受けられるものとなることが期待されるのである。

ドイツの地方自治体レベルにおいては、早い時期に議員の専業化が進んだ連邦レベルや州レベルとは異なり、なお、このような名誉職としての議員が依然として理想的な政治家像となっている⁷⁴。地方自治体の議会における名誉職制度が、今日においてもなお、「下から上への民主主義」を実現していくために、重要かつ不可欠のものと考えられ、保持されているのである。これに対して、わが国においては、地方議員の職は一般的に専業職と考えられ、夜間議会、日曜議会等は、実施したとしても、極くパフォーマンス的に、住民への議会活動のPR手段として行われているにすぎないといつても過言ではない。

もちろん、前述のように、現実的には、ドイツにおいても専業職化の傾向が見られるのであるが、以下に紹介するドイツの郡・市の議長へのインタビュー結果が示すように、比較的人口規模の大きな自治体のレベルにおいても、関係者にこの「名誉職制度」に対する強い支持が見られるようである。さらに、人口規模の小規模な市町村においては、その議員の仕事の分量からいっても、その地域的広さからいっても、名誉職議員の活動は十分に可能であり、今日の困難な地方財政の下、金のかかる専業職化に向かうようには思われない。

3.4 専業職議員と名誉職議員のメリット・デメリット

表は、専業職議員と名誉職議員のメリット・デメリットを列挙してみたものである。まず、議員の専門的な観点からの審議・決定能力については、言うまでもなく、専業職の方に優位性があろう。しかし、審議・決定能力といつても、市民の立場に立った審議・決定という視点から見るならば、今回、インタビューを行ったドイツの自治体の議長たちが異口同音に主張するように（後述）、自らの職業活動等を通じて、住民との接触の機会が多いであろうと思われる名誉職議員の方に軍配が上がる可能性が高いと思われる。

同様に、市民からの距離、市民との協働の可能性、「下から上への民主主義」の実現可能性といった点からも、やはり、名誉職の方に分があるようと思われる。

自治体の財政負担は、明らかに、報酬がない分、名誉職の方が軽くなる（そもそも、それが名誉職制度の目的の一つであるといえる）。その分、逆に、名誉職議員本人には、金銭的にも時間的にも一定の負担が生ずることとなるが、他方、公共のために活動しているという生きがい感等が得られるというメリットがあろう。

⁷⁴ Reiser (2007), Bogmil (2010) P.7

表6：専業職議員と名誉職議員のメリット・デメリット

事項	専業職	名誉職
審議・決定能力	専門的な観点からの審議・決定能力に優位性	市民の立場に立った審議・決定能力に優位性
市民からの距離	遠い	近い
市民との協働の可能性	低い	高い
下から上への民主主義の実現可能性	低い	高い
自治体の財政負担	重い	比較的軽い
議員本人の金銭的、時間的負担と名誉としての充実感等	金銭的負担はないが、対価を得て従事する一般の職業と変わらなくなる。	金銭的、時間的負担はあるが、名誉職としての生きがい感等が得られる。
誰でも議員になれる可能性	立候補	日本で一般的なように、立候補のため退職しなければならない場合は、リスクが大きい。
	議員活動	議員活動に対し、報酬が支払われるので、一つの職業として専念できる。ただし、本業における休職が認められず、退職が必要な場合には、次回落選の場合のリスクは大きくなる。 議員活動に対し、報酬は支払われず、本業からの所得のみ。したがって、それが少ない者や議会活動に割く時間の乏しい者にとっては、制約となる可能性がある。本業との両立のための調整が必要である。 一方、本業との兼業なので、次回落選の場合のリスクは少ない。 議員の出身が時間的に余裕のある年金生活者や公務員など特定のグループに偏る危険性もある。

「誰でも議員になれる可能性」としては、専業職の場合には議員と本来の職業との両立が難しいため、日本で一般的なように、立候補のため退職を余儀なくされるという条件の下では立候補のリスクが大きく、二の足を踏むことが多くなる（「在職立候補」制度の課題）。また、専業職の場合には、当選後も本業において休職等が認められ、次回の選挙で落選した場合には本業に復帰することができるということでもない限り、やはりリスクは大きくなる（「議員兼職」制度の課題）。反面、専業職であれば、議員

活動に対し、報酬が支払われる所以、一つの職業として専念できるという点は、メリットであろう。

これに対して、名誉職の場合は、本業に在職したまま安心して立候補できる上に、本業との兼業なので、次回落選の場合のリスクも少ない。しかし、議員活動に対する報酬は支払われず、本業からの所得のみが生活の資となるので、所得の少ない者や議会活動に割く時間の乏しい者にとっては、本業との両立のための調整が必要であり、議員となることへの制約となる可能性がある。議員の出身が時間的に余裕のある年金生活者や公務員など特定のグループに偏る危険性もある。

このように見えてくると、「専門的な観点からの審議・決定能力」と「名誉職議員本人に金銭的にも、時間的にも一定の負担が生じること」という2点を除き、その他の点では、すべて名誉職制度の方が優れているということができる。

3.5 日本の地方議員のあり方への示唆

3.5.1 専門的な観点からの審議・決定能力

上述のドイツにおける4都市の研究でも明らかになったとおり、一般的に、地方自治体の規模が大きくなればなるほど、地方行政の内容が複雑・高度化し、地方議会が専業職の行政に対抗していく意味でも、「専門的な観点からの審議・決定能力」が必要となることは避けられない。しかし、わが国において、東日本大震災の教訓としてあらためて痛感させられたことは、われわれの命運を左右する国家や社会に関する事、生命や健康に影響を及ぼすことについては、学者・専門家と称する人々の見解を鵜呑みにせず、最終的には自らが判断するというぐらいの姿勢で対応していかなければならぬということではなかったろうか⁷⁵。冒頭の民主主義の淵源とされる古代アテネの事例で示したように、国や自治体の運営も「お任せ民主主義」であってはならないのではないかということである。

また、このような「下から上への民主主義」を実現していく上においては、「民主主義の学校」としての地方自治がその機能を十二分に發揮することが必要である。そのために、住民が本業を務めながら自治体の議会活動に従事するこの名誉職の制度ほど、有効で、その財政負担も少ないものはないであろう。しかも、ドイツにおいては、自治体における議員職以外の他の名誉職が形成しているいわば広い底辺の上に立って、名誉職の地方議員が活躍し、これが州レベル、連邦レベルひいてはEUレベルの政治にまで上昇しつつ、その影響力を及ぼしていると見ることができよう。

この点、日本における平成の大合併は、自治体の規模拡大ばかりが重点的に志向され、その内部における自治的組織の重要性を等閑視したといつても過言ではない。平成の大合併も後半になって、申し訳程度に地域自治区等が制度化されたが、現在に至るもその活用は低調である。

このような状況では、平成の大合併は、地方自治にとっても、民主主義にとっても、住民をますます地方自治から乖離させる結果をもたらしたという点で、「大失敗」とな

⁷⁵ 片木 東日本大震災と今後の課題（雑誌『公営企業』2011年5月号）P.6

る恐れなしとしない。

そうだとすれば、今後、地域自治組織の充実強化に真剣に取り組むとともに、いたずらに、議員定数の削減や議員報酬の引き下げだけをポピュリズム的に主張するのではなく、選挙制度を含め、議員に対する様々なサポート・システムを講じた上で、現在の専業職としての地方議員を名誉職に改めるか、あるいは、それが難しければ、名誉職的な色彩を強める方策を講じ、自治体とその議員をもう一度、住民に近いものとするような抜本的な改革が求められよう。

特に、合併により規模の拡大した市町村の内部においては、名誉職議員からなる議会（又は協議会）を有する自治組織を創設し、住民の参加とその意向の反映が可能となるような取組を進めていくべきであろう。

さらに、「専門的な観点からの審議・決定能力」は、技術的に補っていくことが、完璧ではないにしても、ある程度は可能である。特に、最近のICT技術の発達により情報面での議員活動のサポートは、経費的にも少ない予算で可能となっている。また、経費はかかるが、事務的スタッフの充実により、議員本人をバックアップしていくことも可能である。

3.5.2 名誉職議員本人の負担

そもそも、市民の負担により、公共の事務を担ってもらおうというのが名誉職の考え方であるから、ある程度の時間的、金銭的負担が生じるのはやむを得ない。ただし、議員に無用の負担をかけることは許されないとの観点から、ドイツでは、以上述べてきたように、費用弁償と逸失収入補償の制度が充実されるとともに、議員活動に対して休暇を与えることを会社の義務とするなど、名誉職の議員を社会全体で応援する体制が整備されている。

これに対して、日本においては、従来から、地方議員になるためのハードルが高すぎることが指摘されている。

まず、在職立候補は、大いに認めていくべきであろう。また、当選後も、ドイツのように、雇用主に対し、地方議員としての活動のための休暇を認めることを義務づけることを制度化することも考えられる。

さらに、本稿のテーマとは離れるが、規制の厳しすぎる公職選挙法の選挙運動の規制も抜本的に改正する必要がある。

いずれにしても、ドイツでは、政治における自治体議員の議員活動の重要性が十分に認識され、社会全体としてこれをなるべく支えていくとする姿勢が顕著であり、その観点から制度が組み立てられているように思われる。地方議員という政治家を軽視し、蔑視することは天に唾するようなものである。やがては、自らの面に戻ってくる。このことは、われわれ日本人自身が今日の「政治の劣化」といわれる状況の中で、ようやく気付き始めたことであろう。

政治に信頼を取り戻す観点からも、ドイツの自治体の名誉職原理が注目されるのである。

4 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

4.1 ブランデンブルク州の郡と特別市

ブランデンブルク Brandenburg 州は、ドイツ北東部、オーデル川とエルベ川に挟まれた地域に位置し、ポーランドと国境を接しており、かつて、プロイセンの中心地であった。中心部に位置する都市州ベルリン市との合併は、1996 年の両州における住民投票の結果、頓挫した。

ブランデンブルク州内には、ブランデンブルク・アン・デア・ハーフェル、コトブス、フランクフルト・アン・デア・オーダー及びポツダムの 4 つの特別市（「非郡所属市 Kreisfreie Städte」）と並んで、14 の郡 Landkreise がある。そして、これらの郡内には、415 の市町村 Gemeinden が存在するが、このうち 271 の市町村は 53 のアムト Ämter⁷⁶に所属し、残り 144 はアムトから独立した非アムト所属市町村である⁷⁷。なお、ブランデンブルク州内の市町村には、その内部に 1,763 の地区 Ortsteile がある。

今回は、図に示したポツダム・ミッテルマルク郡、プレンツラウ市（ウッカーマルク郡の郡庁所在市）および特別市の州都ポツダム市を訪問し、それぞれの議会の議長にインタビューを行った。ドイツにおいては、一般的に、大都市 Großstädten あるいは大郡 größere Kreisen においては地方議員の専業職化が進んでいるといわれている⁷⁸が、旧東ドイツ地域に属するこれらの 3 市についても、同様の傾向にあるか、を念頭に置きつつ、現地調査を行った。

⁷⁶ 市町村小連合 engere Gemeindeverbänd (郡より狭い区域内の市町付で構成されている市町村連合組織) の一種で、市町村の行政の共同執行機関。

⁷⁷ ブランデンブルク州 HP 「Das Dienstleistungsportal der Landesverwaltung」「Kommunale Verwaltungsstruktur」

⁷⁸ 上述及び Schollbach (2008) P.16

図1 ブランデンブルク州の郡と特別市の地図



【図の出典：「LIGA der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege Brandenburg」HP の画像に筆者加筆】

表7 ブランデンブルク州 3つの地方自治体における議員の費用弁償額

			ポツダム・ミッテルマルク郡	プレンツラウ市	ポツダム市
人口 (注1) 人			205,678	20,636	156,906
面積 (注2) km ²			2,575.16	142.18	187.38
費用 弁償	基本額		250 €／月	101.7 €／月	195 €／月
追加額	議長		500 €／月	504 €／月	615 €／月
	会派代表		250 €／月	126 €／月	180 €／月
	郡委員会等の 委員長	(郡委員会)	420 €／月	450 €／月	なし (委員長は 市長の充職)
	通常の委員会 の委員長		100 €／月	なし	50 €／月
出席 手当	本会議・委員会		13 €／回	13 €／回	13 €／回
	本会議・委員会の準備のための会派の会議		13 €／回	2回に限り 10 €／回	月に最大5回まで (少数グループにも認められる)
交通費弁済		連邦出張費用法 の定めるところ に準じて支給。		同左	同左
逸失所得 に対する 補償		最大 16 €／時 間 (原則として、 勤務時間を 8:00 から 19:00 とする)		13 €／時間	被用者は、「粗給料費用」分の補 償(月に25時間、 勤務日に8時間 の上限)
交通費弁済	郡の各種会議への出席 のための旅行は、出張と は認められない。	30セント/km	連邦法に準ずる。	連邦法に準ずる。	

(注1) ポツダム・ミッテルマルク郡 HP、プレンツラウ市 HP 及び連邦統計局 HP

(注2) 連邦統計局 HP、Tabellenaufbau11111-0002、Gebietsfläche: Kreise, Stichtag

Verfügbarer Zeitraum:31.12.1995-31.12.2009

(注3) なお、ポツダム・ミッテルマルク郡においては、議会活動のための保育費用(10歳以下) 13 €／時間が支給される。

【出典：各郡・市の費用弁償等条例により筆者作成】

4.2 ウッカーマルク郡議会・コッホ議長に対するインタビュー

4.2.1 ポツダム・ミッテルマルク郡の概要

同郡は、ブランデンブルク州の南西部に位置し、北東部でベルリンと接している（図1）。

同郡は、1992年12月14日のブランデンブルク州法により、新設された。

人口は、205,678人を数えている（2011年12月31日現在）。郡庁の職員数は、同日現在、921人である。ただし、同郡の関与する多数の企業、ボランティア組織 Verein が存在するので、わが国の自治体とは単純に比較できない。

同郡の2012年度予算は、初めて3億ユーロ（約300億円）を上回った。これによつて、郡の発展計画、記念物助成あるいは社会発展および青少年振興に関する郡の任意事務の裁量余地が拡大した。新規起債はゼロである。ただし470万ユーロの借金残高を抱えている。

【出典：同郡HP】

4.2.2 ポツダム・ミッテルマルク郡議会

ポツダム・ミッテルマルク郡議会は、56名の議員 Abgeordneten と投票権を有する郡長 Landrat により構成される。会派構成は、表のとおりであるが、社会民主党 SPD (15)、キリスト教民主同盟 CDU (13)、民主社会党 PDS (11) が多くの議席を占めている。

郡議会は、郡の最高機関である。今期議会における議長は SPD のローター・コッホ Lothar Koch 氏が務めている（2008年9月から2014年9月まで）。今回のインタビューに応じてくれた同氏は、1990年からベルツィヒ郡長を4年間、次いで、郡区域改革後の1994年からポツダム・ミッテルマルク郡長を8年間務めた。

表8 ポツダム・ミッテルマルク郡議会の会派構成（2012年10月2日）

会派名	議員数
社会民主党 SPD	15
キリスト教民主同盟 CDU	13
民主社会党 PDS（現在の左翼党の前身）	11
自由な農民と市民 FBB（同郡の地域政党）	6
自由民主党 FDP	6
緑の党 Bd.90/Grüne	4
ドイツ民族同盟 DVU（会派なし）	1
合計	56

今回入手した同郡の資料によれば、議会事務局の職員は2名（女性）であり、郡議会総会及び委員会の準備、執行及び評価、費用弁償、会派に対する財政支援並びに議員及び専門家市民の出席手当、旅費及び逸失収入補償の計算、議会と行政との間の文

書のやりとりを担当している。

郡議会の総会は、原則として年に 6 回開かれる。また、年に 2 回、住民による直接質問の機会が設けられている。

「More-Programm」という議会インフォメーションシステムが導入されており、事務局の職員の負担を軽くしている。また、「more-rubin」というプログラムの採用により、膨大な郡議会関係資料のインターネットにおける公開の仕事量が軽減されている。

4.2.3 コッホ議長へのインタビュー結果

(2012 年 8 月 27 日 (月) 午後 2 時～4 時 ベルツィヒ市内の同郡庁舎にて)

(問) 郡議会議員が、議員としての活動、政党の活動及びその他の政治活動のため使う時間は、平均して週に何時間ぐらいか。資料（表 1、P.30）にあるように、ドイツの 4 つの大きな都市で週に 20 時間前後という調査結果がある。

(答) 議員は、情報を収集しなければならない。住民の集会にも出席しなければならない。地域で問題が生じたときにはそこにも出かけなければならない。議会での活動以外にも多くの時間が必要である。だから、年金生活者は別として、職業に従事している者には両立させるのが大変難しい。

普通の郡議会議員にとっては 20 時間で十分である。しかし、議長としてはさらにいろいろな仕事があり、週に 20 時間では足りない。自分は、多くのボランティア組織にも属している。住民に根差した政治活動がしたいからである。様々なボランティア協会（Verein）に従事する時間も含めれば、週に 25 時間から 30 時間になる。

Verein は、ドイツでは非常に重要である。Verein がなければ社会が成り立たない。複雑化する社会が機能するためには、社会的活動、年老いた両親、子供たち、スポーツ、文化、観光のための活動が必要であるが、Verein のネットワークがなければ、機能しない。議員は、この Verein から現実的に根ざした情報を得て意思決定を行う必要がある。自治体の議会は、連邦議会や州議会とは異なり、住民に密接に関係した立法活動を行っているからである。

(問) そうなると、貧乏な人は議員になれないのではないか。

(答) 確かに、どこか議会以外で生活を支える収入を稼いで来なければならない。ドイツの名誉職制度のもとでは、報酬は得られない。費用弁償があるだけである。

(問) 政治的活動による所得は、平均して月にいくらぐらいか。郡議会議員、政党または会派の幹部あるいはその他の政治的地位にある者として。資料（表 3、P.33）にあるように、ドイツの 4 つの大きな都市での調査結果がある。

(答) 税法上の「所得」はない。議長の職に対する費用弁償は、月額 750 ユーロ（1 ユーロ=120 円として約 90,000 円。以下、換算率は同じ）である。費用弁償は「所得」ではないので、税法上も別の取り扱いを受けている。郡議会への準備と出席など直接関係する活動に対してのみ支払われる。たとえば、これらの会議以外の

会議に出席するための交通費等は、自分で負担しなければならない。すべてが対象となるのではなく、直接に関係する経費だけだということである。普通の会派メンバーには、月額 250 ユーロの（約 30,000 円）費用弁償が出る。キロメートル手当（出張旅費）もある。

(問) ドイツの 4 つの大都市ではかなり高い。また、日本の都道府県と市町村の議会議員の報酬は、この資料（表 5、P.34）にあるとおり、かなり高い。

(答) シュトットガルトとニュルンベルクは、財政力が強い大都市だから高額の費用弁償を出せる。ハノーファーは非常に低い。日本のように議員全員を専業職化すると、生活を維持するための収入が必要になるので、高くなる。

ドイツにおいては、名誉職制度を廃止して専業職化することは考えられない。州議会議員とは異なり、自治体議員の職は、一定の役職に就いている場合は別として、週 20 時間あれば、十分果たせる。だから、専業職にする必要はない。

ドイツの自治体議会においては、名誉職が定着している。

(問) しかし、報酬がなければ、貧乏人は議員にはなれないのではないか。

(答) 確かに、難しい面もある。携帯電話、ファックス、コンピューター、これらの費用は議員が皆自前で出さなければならない。

したがって、どこの自治体議会でも、教師、自由業、年金生活者の議員が増える結果となっている。

(問) 今後も、自治体議会議員の職を名誉職とし続けていくことは可能であり、意味のあることだと考えているか。またそれはどういう理由に基づくものか。

(答) 名誉職を廃止することには、懸念を持つ。議員の職が専業職となると、それは「ジョブ」になる。しかし、議員の職は「職業（ベループ）」でなければならないと思う。金をもらって仕事をする者は、それだけのことになる。名誉職は、ドイツの伝統であり、これは将来も維持されるものと思われる。

ドイツにおいては、政党が、何が正しいかを巡って論争する。これが社会発展のための推進力であり、特に、自治体レベルでは重要である。その際、州議会とは異なり、地方自治体の議会の存在理由は、議会がその中で現実に生活している人間によって構成されているという点にある。

(問) つまり、自治体の議員は、住民に密接していなければならないということか。

(答) そうだ。議員は、それぞれ、社会の中から議会に出てきて住民の意向を反映する役割を有している。ギブ・アンド・テイクを行うのである。人間が自身と隣人の生活の利害を議会に反映するのである。

(問) そのことは、州レベルにおいてもいえるのではないか。

(答) 事務の配分が、政府のレベルで異なる。ドイツにおいては、地方自治体、州、連邦の 3 層制からなっており、それぞれに一定の事務が配分され、州議会は、地域の生活とは離れた「法律」を制定し、議員は専業職化されている。地方自治体レベルにおいては、本来の生活に関係した事項が「条例」によって規律される。

(問) であれば、地方自治体も、できるだけ小規模なものでなければならないという

ことにならないか。自治体の規模が拡大すれば、州に近いものになってしまう。日本では、市町村合併が進み、現在 1,700 ちょっとの市町村数となっている。

(答) 興味ぶかい質問だ。ベルリンは大きいので、別の形態を取っている。ブレーメンも都市州だ。そして、その内部に区を設置している。個人的な見解であるが、地方の小都市や村では、自分のことは自分でやろうという気概がまだ残っているが、大都市においては、人々はますます行政サービス依存的な性向 *Versorgungsmentalität* を強めている。それが大都市の財政問題だけでなく、犯罪などの問題引き起こしている原因だ。メキシコなどの発展途上国においては、大都市の行政組織が適切に構築されていない。将来的には、この問題を名誉職の原理によって解決する必要がある。

(問) 日本においても、民主主義の確立に苦労しているところであるが、民主主義や地方自治の理念が比較的新しい東ドイツにおいては、「下から上への民主主義」をどのように確立していくこうとしているのか。

(答) 東ドイツにおいては、高い教育を受けた人々が多くいたが、自治は育たなかつた。旧東ドイツにおいては、党の独裁に任せて自分のことしか考えず、自治はなかったのである。自分の生活を自分で築くことはできず、他人に任せていた。当時の東ドイツ人は、社会から逃避しており、その克服のため努力しようとした。それは死んだ社会だったといえる。人間は、社会に責任感をもち、独裁というものがどのように展開していくものであるのか、これを監視する必要がある。

東西ドイツ統一後、私は郡長を務めたが、我々にはドイツ連邦共和国のシステムの中に入って行くという課題があり、真剣に、改革に取り組んだ。当時、ブランデンブルク州はまだできていなかった⁷⁹が、われわれの自治体はすでに存在していた。したがって、自治体は自由にやれた。いいアイデアがあれば、それが実現できたのである。いい時代であったと思う。

(問) 自治体議会の最も重要な役割は何だと考えるか。特に NSM モデルの提唱した議会と行政との関係についてどう思うか。議会には、審議、代表、監視機能等がある。

(答) 行政は、質の高い、効率的な *effizient* 仕事ができなければならない。高度技術をこなし、専門性を確保することが必要である。議会と行政はお互いの邪魔にならないようにすることが必要であり、そのためには、明確な任務の分担が重要である。議会は政策的立案を行い、予算を議決し、重要な事項について議論し、最終決定を行う。これに対して、行政は法律によって与えられた事務を遂行し、そのトップである郡長が郡議会に対してその責任を負う。郡長はその職務について不斷に議会に報告をし、これによって郡議会は監視機能を果たす。議会が直接、行政を指揮するというのが一番悪い。

(問) NSM モデルの考え方方に賛成ということか。NSM モデルでは、議会が「何を行うか」を決定し、行政は「どのようにやるか」ということを分担する。

⁷⁹ ブランデンブルク州の成立は、1990 年 10 月。

(答) その通りである。

(問) しかし、日本でもそうだが、ドイツでも、議員は行政の仕事にくちばしを入れたがると聞くが。

(答) ドイツの議員も、非常にそれが好きだ。議員は、行政の重要な問題について精通しなければならないということがあり、そのようになりがちである。

(答) 郡長は、住民からある程度距離を置いて、大衆の声なき声も聞いて感情的にならずに行政を行わなければならない。しばしば我慢をしなければならないし、時間がかかっても、成果の少ないこともある。そのために、20時間は優にかかる。朝の7時から夜の11時までかかることがある。だから、NSMモデルが重要となる。郡を発展させようと思うなら、このモデルによって事務を組織化しネットワーク化する必要がある。権限を配分し、質の高い職員を確保する必要がある。これが小さな自治体ではやっていけない理由である。大き過ぎてもいけない。最適な規模にすることが必要であるが、それがどの位であるのか、それは非常に興味のある問題である。

(問) ポツダム・ミッテルマーク郡内には、自治体議員の専業職化についての議論はあるのか。また、例えば、議員から時間が足りないといった批判はないのか

(答) 専業職化についての議論は全くない。議員自身の時間が足りないといった問題は、外からとやかくいう問題ではなく、それぞれの政党内で解決すべき問題である。

郡議会においては党が組織され、質の高い議員が確保されている。しかし、市町村議会では、質が低い。アムトと大都市により高いレベルの行政が確保されている。政党が市町村レベルではまだ確立していないからである。

(問) ということは、日本で行われているような合併が必要だということか。

(答) 合併が必要だと言っているわけではない。制度はいいが、それを支える議員が問題と言っているのである。昔は、教師、牧師、薬剤師等の質の高い人々がいた。郡では、ある程度住民から離れているので、質の高い郡議会議員が確保できている。これに対して、市町村議会には、質が高く、客観的な議論ができるような者は少ない。アムトを通して質を高めていくことは今後の課題であるが相当時間がかかるものと思われる。

東ドイツの歴史を通じて、政党は非難し続けられてきた。これが今日まで我々のトラウマになっている。東ドイツの多くの人々は、それは身から出たさびだといわれると怒るのであるが。

(問) 会派に対する助成、スタッフの配備など議員活動に対する援助を増やしていく必要があるのではないか。さらに、技術的な条件の整備や交通費の充実等が必要ではないか。

(答) 私はそう思わない。今の水準でも、十分である。金銭的な支援は必ずしも議員の活動の質の高さにつながらない。むしろ反比例する。議員には信念が必要である。

(問) 行政の支援についてはどうか。

(答) 委員会を支援すべきである。我々の郡議会（本会議）は 1 時間半ほどで終わる。

40 項目ほどを処理する。そのためにはよい準備が必要である。委員会の仕事は、本来、郡議会がその権利を行使し、決議を行うことを助けることである。そのためには、中身を長い時間かけて議論する必要がある。郡議会がその任務を十分に果たすことができるかどうかは郡委員会⁸⁰および通常の委員会にかかっている。

4.3 プレンツラウ市議会・ホッペ議長に対するインタビュー

4.3.1 ウッカーマルク郡及びプレンツラウ市の概要

ウッカーマルク郡は、ブランデンブルク州の北部、ベルリンから 80 km に位置するドイツで最も人口密度の低い地域である（図 1、P.44）。同郡の人口は約 13 万人、面積は 3,058 km² であり、ポーランドと国境を接している。

プレンツラウは、ウッカーマルク郡の郡庁所在市であり、人口約 2 万人、面積 142 km² の比較的小さな市である。1275 年にアスカーニエン伯によって建立されたドミニコ会修道院が有名である。

4.3.2 ウッカーマルク郡議会及びプレンツラウ市議会

ウッカーマルク郡議会 **Kreistag** は 50 名の議員と郡長 1 名により、プレンツラウ市議会 **Stadtverordnetenversammlung** は 29 名の議員 **Abgeordneten** と市長により構成される。

ウッカーマルク郡議会は年に 5 回（2012 年）、プレンツラウ市議会は原則として年に 6 回開かれている⁸¹。プレンツラウ市議会の議長は、2009 年以来、現在まで、ユルゲン・ホッペ氏（SPD）が務めている。今回のインタビューに応じてくれた同氏は、1990 から 2002 年まで、12 年間にわたりプレンツラウ市の市長も務めた⁸²。また、現在、ウッカーマルク郡議会の副議長である⁸³とともに、プレンツラウ市消防組合の代表など 22 のボランティア組織の要職を務めている。

ウッカーマルク郡議会 **Kreistag** 及びプレンツラウ市議会の会派構成は、表のとおりである。前者では、キリスト教民主同盟 CDU／農業者（13）、社会民主党 SPD（12）、左翼党（10）が多数を占め、後者の議会では、左翼党（6）、市民会派（6）、社会民主党（6）、「我々プレンツラウ人」（6）が多く、CDU は 2 議席にすぎない。

⁸⁰ 郡委員会については、注 37（P.27）参照。

⁸¹ プレンツラウ市 HP（オープン・ポータル）「**Stadtvertretung & Wahlen**」による。

⁸² プレンツラウ市消防組合 HP

⁸³ ドイツでは、連邦議会、州議会、郡議会、市町村小連合議会、市町村議会間における議員の兼職が非常に多い（クレア『ドイツの地方自治』（概要版）P.56～）。

表9 ウッカーマルク郡議会の会派構成

会派名	議席数
キリスト教民主同盟／農業者	13
社会民主党	12
左翼党	10
自由民主党	7
ウッカーマルク救助隊	5
小計	47
非会派政党又は議員グループ	
緑の党	1
ドイツ民族党 NPD	1
無党派	1
小計	3
合計	53

【出典：同郡 HP 「Verwaltung / Politik | Politik | Abgeordnete und Fraktionen」】

表10 プレンツラウ市議会の会派構成

会派名	議席数
左翼党（ブレンツラウ） DIE LINKE.Prenzlau	6
市民会派 Bürgerfraktion	6
社会民主党	6
「我々ブレンツラウ人」 Wir Prenzlauer	6
キリスト教民主同盟	2
自由民主党	2
市長	1
合計	29

【出典：ブレンツラウ市 HP（オープン・ポータル）「Stadtvertretung & Wahlen」資料により作成】

4.3.3 ホッペ議長へのインタビュー結果

2012年8月28日（火）午後2時～5時 ブレンツラウ市庁舎にて

（問） 市議会議員が、議員としての活動、政党の活動及びその他の政治活動のために使う時間は、平均して週に何時間ぐらいか。資料（表1、P.30）にあるように、

ドイツの4つの大きな都市で週に20時間前後という調査結果がある。

(答) 月に30時間から50時間である。議員が出席手当を支給される時間である。表3の4つの都市は、大きな都市であり、市民との距離が遠い。しかしここでは市民との距離は近い。自分は22ものいろいろな名誉職に就任している。これまで、12年間市長をやってきたが、小さな自治体であり、たくさんの人々との付き合いがある。だから、その意味では、時間がかかる。

(問) 月に30時間から~50時間ということは、週に換算すると大体10時間ということか。

(答) 10時間は、ちょっと少ない感じだ。上の数字は、議会の出席のみであり、他にもいろいろな時間が必要である。ドイツの議員は、被雇用者であれば、雇用主に休暇を要求することができるが、地方議員になろうと思えば、公務員か教師が一番である。

(問) あなたは、議長以外に職業は有しているのか。

(答) 今は年金生活者である。市長になる前は、土地測量士 Geodät だった。

東西ドイツ統一後の1990年代の旧東ドイツの市長の仕事は大変だった。当時の私の勤務時間は、月曜日の午前7時から日曜日の午後3時まで続いた。当時は、誰も行政のことが分からなかったので、行政を企業と同様に運営した。その後、西ドイツのエムデンと姉妹都市になり、行政の幹部経験者が来て、6年間一緒にやってくれたが。

(問) あなたは、名誉職の政治家であったのか専業職 professional の政治家であったのか。

(答) 専任職 hauptamtlich の市長であった。

(問) 政治的活動による所得は、平均して月にいくらぐらいか。市議会議員、政党又は会派の幹部あるいはその他の政治的地位にある者として。資料(表3、P.33)にあるように、ドイツの4つの大きな都市での調査結果がある。また、日本の地方自治体の議員の報酬は、資料(表5、P.34)にあるとおりかなり高額である。

(答) 議員の費用弁償は、月103ユーロ⁸⁴。出席手当は13ユーロである。自分は、議長として、さらに、500ユーロ⁸⁵もらっている。上限は、州が決めている。都市の規模と市長等との関係で決める。

会派からの分を入れると、数千ユーロになる。会派の大小によって違うが。

議員には、教師、自由業、年金生活者が増えている。

(問) 金のない若者は政治家になれないのではないか。

(答) 500票とれば、議員になれる。議長は、専業職として勤めた方がいいかもしれないが、普通の議員は名誉職でよい。市の行政については、SPD、CDU等の協力体制の中でやっている。これらを政党間で調整することは時間がかかる。

(問) 名誉職制度は、「下から上への民主主義」の確立に貢献していると思うか。

⁸⁴ 同市条例では、101.7ユーロとなっている。表7(P.45)参照。

⁸⁵ 同市条例では、504ユーロとなっている。表7(P.45)参照。

(答) 理論的にはそうだが、実際はそうでもない。行政は、それぞれその課題の実現に努めている。そのような行政に市民の健全な考え方を反映していくという点は、名誉職の長所であるが、専門的な判断はできない。たとえば、エネルギー政策がそうだ。私は、市長として 1994 年に 20 年後のプレンツラウ市のエネルギー政策を確立した。

(問) 今後も、自治体議会の議員の職を名誉職として続けていくことは可能であり、意味のあることだと考えているか。またそれはどういう理由に基づくものか。

(答) 専業職の議員は、小さな市町村では、必要ない。ベルリン等の大きな都市は全然違う組織になっている。議員に対する高額の給付は、住民に受け入れられない。ウッカーマルク郡は、人口は約 20 万人、面積が広く、森と湖の多い郡だ。金がかかるので、消防も名誉職でやっている。そうでないと財政的にやっていけない。私は、1990 年 7 月に市長になったが、当時、市には情報もなかつたし、600 人の職員の給料を支払う財源もなかつた。1990 年 10 月にブランデンブルク州ができる前だ。しかし、市長としては、自由にやれた。

州の議会は、地方自治体の議会に市民を参加させるため、名誉職制度を採用した。このドイツのシステムを保持していくのは意味のあることだと思っている。

(問) 市議会の最も重要な役割は何だと考えるか。特に NSM モデルがいう議会と行政との関係についてどう思うか。議会には、審議、代表、監視機能等がある。

(答) 市も郡も同じであるが、その重要な役割は、住民に生存配慮サービスを保障することと地方自治体の持続的な発展に関する住民の意思を実現することである。

個人の利害ではない公共の事柄に関する市民の意思を実現することである。市民にとっては、議員が専業職であろうと名誉職であろうと関係ない。

私は、NSM モデルの推奨者である。NSM モデルは実用的で、すぐれたものである。しかし、現在はあまりにも理論的になりすぎている。NSM モデルの考えに基づき、近代的な技術によって名誉職議員をバックアップすることが重要である。

(問) 地方自治体の議会と市民との関係はどのように考えているのか。

(答) 名誉職により人々から重要な示唆を得ることができる。専業職ではこうはいかない。法律・行政用語は特殊であり、普通の人にはわからない。それを使いたがる専業よりは、名誉職の方がいい。

(問) 日本においても、民主主義の確立に苦労しているところであるが、民主主義や地方自治の理念が比較的新しい東ドイツにおいては、「下から上への民主主義」をどのように確立していこうとしているのか。

(答) 法治国家においては、何でも自由に市民ができるわけではない。この市民と市当局との間に橋をかけることが政治家の役割だ。

自治体の文化、スポーツは、大事な自治体の仕事だ。これによって、西ドイツから若者を呼び戻す必要がある。つまり、故郷が大事だ。故郷とは、経済以上のものであり、場所を意味するだけではなく、内的精神の問題である。専業職の議員であれば、文化、スポーツのサービスなどは、経済が悪い、今のような時代に

は持続可能性の観点から廃止すべきだと言うだろう。これも、名誉職との違いだ。

4.4 ポツダム市議会・シューラー議長に対するインタビュー

4.4.1 ポツダム市の概要

ベルリン市を取り囲むブランデンブルク州の州都ポツダム市は、人口約 157,000 人、面積 187 km²を有する歴史と緑にあふれる街である。世界遺産都市に指定されたフリードリヒ大王の夏の離宮、サンスーシー宮殿等の諸公園で知られるとともに、わが国の戦後の運命を決めたポツダム会談が開かれたところとしても、わが国におなじみである。

4.4.2 ポツダム市議会

ポツダム市議会 Stadtverordnetenversammlung の会派構成は、表のとおりであり、社会民主党（15）、キリスト教民主同盟等（CDU/ANW、6）、90/緑の党（5）及び自由民主党（4）により議会内の協力関係が結ばれ、今回のインタビューに応じてくれた、緑の党出身のペーター・シューラー Peter Schüler 氏が 2008 年以来、議長を務めている。

なお、ポツダム市議会（本会議）の開催日程を参考までに示せば、表のとおりであり、ほとんどは午後 3 時から夕刻にかけて、月に 1 ~ 2 回のペースで開かれている。

表 11 ポツダム市議会の会派構成（2012 年 10 月 2 日）

会派名	議員数
会派 その他 Die Andere	3
会派 ポツダムの民主主義者 Potsdamer Demokraten	2
会派 左翼党	16
会派 社会民主党	15
会派 キリスト教民主同盟等 CDU/ANW	6
会派 90/緑の党	5
会派 自由民主党	4
会派 市民同盟 BürgerBündnis	3
合計	54

【出典：ポツダム市 HP 資料により作成】

表 12 ポツダム市議会開催日程（2011 年 10 月～2012 年 10 月）

年月日	開催時間	回
2012 年 09 月 19 日（水）	15:00 - 21:05	47
2012 年 08 月 22 日（水）	15:00 - 21:55	46
2012 年 06 月 06 日（水）	15:05 - 21:55	45
2012 年 05 月 07 日（月）	17:00 - 18:35	44（続き）
2012 年 05 月 02 日（水）	15:00 - 21:59	44
2012 年 04 月 04 日（水）	15:00 - 21:35	43
2012 年 03 月 12 日（月）	17:00 - 17:57	42（続き）
2012 年 03 月 07 日（水）	15:00 - 22:05	42
2012 年 01 月 25 日（水）	15:00 - 22:05	41
2011 年 12 月 28 日（水）	17:00 - 17:34	40
2011 年 12 月 19 日（月）	16:38 - 17:23	39
2011 年 12 月 12 日（月）	16:00 - 19:20	38（続き）
2011 年 12 月 07 日（水）	15:00 - 22:08	38
2011 年 11 月 02 日（水）	15:00 - 22:02	37
2011 年 11 月 02 日（水）	13:00 - 14:55	36

【出典：ポツダム市 HP 資料により作成】

4.4.3 シューラー議長へのインタビュー結果

2012 年 8 月 29 日（水）午後 2 時～3 時 同市庁舎にて

(問) 市議会議員が、議員としての活動、政党の活動及びその他の政治活動のため使う時間は、平均して週に何時間ぐらいか。資料（表 1、P.30）にあるように、ドイツの 4 つの大きな都市で週に 20 時間前後という調査結果がある。

(答) 議員としての時間は、会派の会合、委員会への出席およびそれそのための準備、諸資料のチェックも含めて、週に 10 時間ぐらいである。自分は、議長なので、もっと時間がかかるており、週に 12 時間から 15 時間かかっている。

(問) 政治的活動による所得は、平均して月にいくらぐらいか。市議会議員、政党または会派の幹部あるいはその他の政治的地位にある者として。資料（表 3、P.33）にあるように、ドイツの 4 つの大きな都市での調査結果がある。

(答) 政治家の活動に対しては、「所得」はない。市議会議員には月に 195 ユーロ、議長にはさらに月額 615 ユーロの費用弁償があるだけである。委員長及び会派の代表にもそれぞれ追加の費用弁償がある。

このほか、出席手当がある。出席するたびに、手当 13 ユーロが出る。ただし、30 分以上の場合である。

(問) 会議は、夕刻に開かれるのか。

(答) 本会議は、通常 15 時から 22 時の間に開かれ、中間に 1 時間の休憩をはさむ。

委員会は2時間ほどで終わる。

(問) あなたの職業は何か。

(答) 弁護士である。

(問) 日本の市町村は数が少なく、したがって規模が大きいが、資料（表5、P.34）にあるとおりかなり高額である。また、ドイツにおいてもここに示した4都市のように比較的大きな収入があるところがある。

(答) ニュルンベルクは低くはないと思う。一義的な答えはできない難しい質問である。専業職的にやるべきか、名誉職であるべきかについては、大いに議論があり得る。議員の仕事は、普通の自治体の生活の中で得た経験、知識、意見を議会に反映することにある。しかし、一方で、議員がその責任を果たすために必要な時間があまり多いと、名誉職としての活動ができなくなる。

ここに、ポツダム市議会の年間日程がある。約100日開かれている。それぞれ内容には質的な差があるが、いずれにしても、その都度、事前に議会資料は読んでおかなければならない。建築計画の決定がなされる場合など内容が難しい場合には、月に数回開かれることもある。これらの負担をできるだけ少なくすることが必要である。このように議員が忙しい原因としては、ポツダムの特殊事情もある。州都として政治問題化する争点が多く、地元新聞も二つあり、政治問題もよく取り上げる。そのため、議会日程も長くなる。

(問) ポツダム市では、「市民予算」など、市民との関係を重視した新しい試みが推進されている。政治的な争点が多いということは長所でもあるのではないか。

議員にもう少し金を出して、本来の職業がなくてもやっていけるようにしていくということについてはどう思うか。

(答) 反対だ。専業職化よりも、むしろ、議員が処理すべき案件の数を今より減らし、その負担の方を減らしていくべきである。

(問) 名誉職原理に対する批判はないのか。

(答) 批判はない。広く受け入れられている。名誉職を廃止するというような政治的動きはない。費用弁償については州の法律で決まっており、現在のレベルについては私自身も適切なものだと考える。

(問) 会社に勤める議員についてはどうか。

(答) 逸失所得の補償規定があるが、上限は、週25時間である。

平均は、週に10時間である。19時以降の勤務は、対象とならないし、週末にもらえない。

(問) あなたは弁護士であるとのことであるが、仕事との両立はどうしているのか。

(答) ドイツの裁判所は、原則として午前中に開催されるので、比較的問題は少ない。

どこかの会社などに雇われている場合は、問題になる。しかし、会社等は、議会活動に従事するための休暇を認めなければならないこととなっている。会社は、逸失収入の補償を受けることができる。15時から19時までの分が補償の対象となる。放棄する会社等もある。ポツダム市の職員でポツダム・ミッテルマルク郡

の議員がいるが、そんなに多額にはならない。

(問) 議会には、審議、代表、監視機能等があるが、地方自治体議会の最も重要な役割は何だと考えるか。特に NSM モデルがいう議会と行政との関係についてどう思うか。

(問) 最も重要な仕事は、一つには、自治体の発展についての計画を策定することである。建築計画、交通計画その他地域共同体の生活全般にかかわることである。二つには、行政を監視することである。

(問) ポツダム議会では、監視機能の方に重点を置いているのではないか。

(答) 一部の議員はそうであるが、改めて議員の質の向上が必要であると考えている。

行政側は、議会の監視を自分に対する攻撃だと考えがちである。逆に、議会側は、行政側がいつも情報を渡さないで隠そうとしているのではないかと疑っている。このような状態は、合理的だとも効果的だとも思われない。議員が攻撃的でなければ、行政側も議会の監視を受け入れるだろう。両方とも新しい考えに立ち、失敗に対して寛容になることが必要である。

(問) 議会が監視機能を發揮するうえで問題はないのか。

(答) 大いにある。議会がチェックするには、能力も、時間もない。専業職であればより効率的に議会が行政を監視できるだろう。

(問) それでもやはり、今後も、自治体議会の議員の職を名誉職として執行していくということは可能であり、意味のあることだと考えているということか。またそれはどういう理由に基づくものか。

(答) 監視面では、名誉職議員では難しいかも知れないが、政策決定の面ではベターだと思う。自治体のレベルでは、議員に対してサポート手段を講じることによって、名誉職を維持した方がいい。

これによって、議員は広い視野を持てる。議員が市民から遠くなることを防げる。また、議員側にもメリットがある。私自身、本来の弁護士という職業を通して市民たちとの接触をはじめ、いろいろな社会的接触をすることができるようになっている。

(問) 市議会と市民との関係はどのように考えているのか。ポツダムでは、基本的に市民参加の傾向が強い印象だが。

(答) ブランデンブルク州の自治法では、市の区域、予算、計画などの重要な問題については市民参加の権利を認めている。

(問) 日本においても、民主主義の確立に苦労しているところであるが、民主主義や地方自治の理念が比較的新しい東ドイツにおいては、「下から上への民主主義」をどのように確立していこうとしているのか。

(答) 東西統一までは、国民議会はあったが、アイデア、提案を考えてもこれを持ち込むところがなかった。22年たって、民主主義が確立したと思う。

(問) ポツダムでは、「市民予算」など、民主主義的な動きが強いのではないか。ブランドンブルク州のほかの地域に比べて、ポツダムには地域としての特殊性がある

のではないか。

(答) ポツダムにおける民主主義的な動きについては、地域の歴史等から来る特殊性はない。むしろ、ポツダムは、歴史的には官僚的な伝統の地であった。現在のポツダム市は、市民が若く、いろんな人が混在しており、政治がそのように展開しているということである。東西ドイツ統一以来、ポツダム市がそのように成長してきたのであると思う。

おわりに

以上、見てきたように、ドイツの地方自治体レベルにおいては、議員の専業職化が進んでいる連邦レベルや州レベルとは異なり、地方自治体の議会における名誉職制度が、今日においてもなお、「下から上への民主主義」を実現していくために、重要かつ不可欠のものと考えられ、保持されている。

もちろん、前述のように、現実的には、ドイツにおいても専業職化の傾向が見られるのであるが、上のインタビュー結果が示すように、比較的大きな郡や市のレベルにおいても、なお、関係者の間にこの「名誉職制度」に対する強い支持が見られ、さらに、小規模な市町村においては、なおさらのこと、議員の仕事の分量からいっても、その近接性からいっても、「名誉職」による議員活動が十分可能であるように思われる。したがって、ドイツにおいては、今日の困難な地方財政の下、金のかかる専業職化に直ちに向かうようには思われない。

一方、わが国においては、地方議員の職は一般的に専業職と理解され、そのため比較的高額の報酬を得ている。日本においても、前述したように、専業職化を要請する地方行政の高度・複雑化が進展していることは、事実であり、特に、平成の大合併により規模が拡大した市町村においては、専業職としてさらに責任の重くなった議員の職に専念すべきとする要請も高まっていることは、事実であろう。

しかし、その結果、地方自治体の議員が主権者であるべき住民から遊離してしまったのでは、文字通り「元も子もない」こととなる。したがって、日本においても、あまりにも大規模な市町村の区域になった結果、地方自治や民主主義等に対して生じることとなるデメリットの発生をできるだけ防止する必要がある。そして、そのためには、名誉職的な理念を導入ないし保持しつつ、低い報酬で、しかし、手厚いサポートによって議員を支えていくという根本的な議員制度の改革が必要ではなかろうか。

すなわち、議員定数の削減や議員報酬の引下げだけをポピュリズム的に主張するのではなく、議員活動に対する様々なサポート・システムを構築しつつ、現在の専業職としての地方議員を名誉職に改めるか、あるいは、それが難しければ、名誉職的な色彩を強める方策を講じ、自治体とその議員をもう一度、住民に密接にしたものにするような抜本的な改革が必要なのではなかろうか。

また、市町村の内部においても、名誉職議員からなる協議会等を有する自治組織を創設し、住民の参加とその意向の反映が可能となるような取組をも進めていくべきで

であろう。

さらに、ICT 技術による情報面での議員活動のサポートや事務的スタッフの充実により、議員本人をバックアップしていくことも課題となろう。

在職立候補や議員活動のための休暇制度、さらには、公職選挙法の選挙運動規制の撤廃も喫緊の課題である。

以上が本稿の結論であるが、地域主権時代の地方議会改革の進展に少しでも寄与できれば、幸いである。

〈参考文献〉

(日本語文献)

- アリストテレス『アテナイ人の国制』(村川堅太郎訳、2006年、岩波文庫)
小滝敏之『地方自治の歴史と概念』(2005年、ぎょうせい)
片木淳『地方主権の国 ドイツ』(2003年、ぎょうせい)
片木淳・テスマン, イェンス「ドイツにおける自治体区域改革—メクレンブルク・フォアポンメルン州を中心として—」(2012年、自治体国際化協会(クレア)「平成23年度比較地方自治研究会調査研究報告書」)
片木淳『日独比較研究 市町村合併 平成の大合併はなぜ進展したか?』(2012年5月、早稲田大学学術叢書)
加藤眞吾「地方議会議員の待遇」(2006年『レファレンス』7月号)
兼子仁「自治体住民の直接民主主義的権利」(1991年、東京都立大学法学会32(1)1991.07)
佐々木信夫『地方議員』(2009年、PHP新書)
地方六団体・地方分権推進本部「『地方分権時代の条例に関する調査研究』の中間まとめⅡ」(2003年3月)
トウーキュディース『戦史』(久保正彰訳、1966年、岩波文庫)
原田尚彦『地方自治の法と仕組み』(2003年、学陽書房)
プラトン『プロタゴラス』(藤沢令夫訳、1988年、岩波文庫)
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)

(ドイツ語文献)

- Bogumil, Jörg (2010) : Die Zukunft der ehrenamtlichen Kommunalverwaltung.
in: Die Verwaltung, Band 43, Heft 2, S. 151-166 (PDF-Datei)
<http://www.sowi.rub.de/regionalpolitik/professur/zeitschriften.html.de>

- Katagi, Jun(2012): Kommunale Gebietsreform und Dezentralisierung, Vergleich zwischen Japan und Deutschland, Welches Land liegt weiter vorn?, Potsdam, Universitätsverlag Potsdam
http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2012/5786/pdf/kwi_gutachten07.pdf
- メクレンブルク・フォアポンメルン州憲法裁判所判決（2007年）
 Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 26.07.2007,
 Az.: LverfG 9/06
 メクレンブルク・フォアポンメルン州政府『州行政現代化法 Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (VwModG メクレンブルク・フォアポンメルン)』(Schwerin、2004年)
- Pinl,Claudia (2010): Ehrenamt: Neue Erfüllung - Neue KarriereRegensburg, Walhalla Fachverlag
- Reiser, Marion (2006): Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik: Professionalisierung der Kommunalpolitik in deutschen Großstädten, 1. Aufl., Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Reiser, Marion (2007): Berufs- statt Feierabendparlamente? Eine vergleichende Untersuchung der Kommunalparlamente in deutschen Großstädten, in: Pähle/ders. (Hrsg.), Lokale politische Eliten und Fragen der Legitimation, Nomos Verlagsges
- Reiser, Marion (2011): Der Leipziger Stadtrat als Berufsparlament? Eine vergleichende Großstadtanalyse, URL: <http://www.katharina-krefft.de/downloads/Stadtratsberufsparlament.pdf> [1.2.2011]
- Tessmann, Jens (2009): Die Zukunft der Kreise in Deutschland zwischen Aufgabenkooperation und Territorialreform. Rahmenbedingungen, Herausforderungen, Reformstrategien und Personalintegration als Schwerpunkt der Reformumsetzung. Zugelassene Dissertation, Potsdam, KWI-Gutachten Nr. 5 , Universitätsverlag Potsdam
- Vogelsang, Klaus, Lübking, Uwe, und Ulbrich, Ina-Maria (2005): Kommunale Selbstverwaltung, 1. Aufl., Berlin, Erich Schmidt Verlag
- Schollbach, André (2008): Funktion und Grenzen des Ehrenamts in kommunalen Räten, DHV Speyer (dhv-speyer.de)