

地域主権改革に関する一考察

太田 勉

A Study on Regional Sovereignty Reform

OTA Tsutomu

要 旨

地域主権改革を推進するうえでは、財政力の許容範囲内において職務と責任にふさわしい人材を確保するための報酬体系の整備が重要である。松本市特別職の給料・報酬水準は、全国の人口同規模都市と比較しても概ね遜色ない水準を維持している。今後は、財政負担軽減の観点から議員定数のさらなる削減に取り組むとともに、議員報酬の一部を政務調査費に振り替えるなど議員(議会)の審議能力向上を図る仕組みを検討すべきである。

キーワード

地域主権 地方財政 特別職報酬

目 次

1. はじめに
2. 松本市特別職の給料・報酬等の現状
3. 松本市特別職給料・報酬等の決定要因
4. 今回答申の概要と今後の課題

【参考文献】

1. はじめに

地域主権(地方分権)推進の動きが始まったのは1990年代のことであるが、2001年4月に誕生した自民党中心の小泉純一郎内閣は、「官から民へ」「貯蓄から投資へ」とともに「中央から地方へ(地域主権改革)」をキャッチフレーズに掲げ、グローバル化やIT化(情報通信革命)に対応した経済・社会の調整(構造改革)を推進しようとした。2006年9月に小泉首相が退陣した後、世界経済変調の煽りを受けて日本経済も低迷状態に陥ったことなどから、後継内閣では構造改革の方針が徐々に転換された。その後、2009年9月には民主党中心の内閣への政権交代につながったが、地域主権改革の方針は民主党政権にも受け継がれた。

地域主権改革を推進するには、地方公共団体の権限強化と合わせて財源強化を図る必要がある。一方で、減税を手段として地方から行政改革を推進しようとする動きもある。河村たかし名古屋市長(減税日本代表)が市民税10%減税、議員報酬半減等を軸とする庶民革命を提唱していることは松本市にも波紋を呼んでおり、松本市議会の一部にも市長給料や市議会議員報酬の引き下げを求める声がある¹。こうした中、松本市長や市議会議員等の特別職の給料・報酬等の額を審議する松本市特別職報酬等審議会が2011年8月に3年ぶりに開催され、10月に答申をまとめた。筆者は、同審議会に委員として参加したが、審議は公開され、答申も公表されているので、松本市長や市議会議員等の特別職の給料・報酬等をめぐる問題について、地域主権改革の一側面との認識のもとに、答申を踏まえて考え方を整理してみたい。

本稿の構成は、次のとおりである。まず、2.では公務員の給与決定の仕組みや松本市特別職の給料・報酬等の現状を確認する。次いで、3.では松本市特別職給料・報酬等についてこれまでの改定経過を振り返るとともに、主な決定要因である「松本市の財政状況」「全国の人口同規模都市及び県内他市との比較」「人事院による給与勧告の動向」について考察する。最後に、4.では今回の松本市特別職報酬等審議会答申の概要を紹介した後、今後の課題を指摘する。

2. 松本市特別職の給料・報酬等の現状

まず、公務員の給与²決定の仕組みをみておこう。国家公務員の給与は、市場原理による決定が困難なため、民間の給与に準拠して定めるのが最も合理的との考え方に立ち、毎年、民間給与との格差解消を求める人事院による給与改定勧告(月給及びボーナスを合計した年間給与ベース)が行われる(給与勧告の対象は一般職)。地方公務員(一般職)の給与も概ね同様の枠組みで決定されているが、特別職の給与・報酬等については一般職とは別の枠組みが設けられている。松本市では、多くの地方公共団体と同様、外部の委員で構成される松本市特別職報酬等審議会が設置され、必要の都度開催される同審議会の答申をもとに市長が特別職給与・報酬等の改定案を議会に提出する枠組みとなっている。諮問の対

¹ 「まつもと市議会だより」(2011年、Vol.152~154)によれば、一部の議員から「議員報酬を半減すべき」(2010年12月定例議会)、「名古屋市長の庶民革命を市の基本計画に反映を」(2011年2月定例議会)、「市長給料・議員報酬半減を」(同年6月定例議会)といった意見が繰り返し出されている。

² 給与は、給料のほかにも期末手当などを含む(退職金は含まない)。

象とされるのは、「議員報酬及び政務調査費並びに市長及び副市長の給料」である。

松本市特別職のうち、常勤の市長及び副市長については、毎月の「給料」、民間のボーナス(賞与)に相当する「期末手当」(年2回)のほか「退職手当」も支給される。一方、議員は広い意味での地方公共団体の職員であっても、他の職業によって生計を営むのが通常である³ことから非常勤の扱いで、毎月の「報酬」及び「期末手当」(年2回)が支給され、退職金はないが、議員活動の基盤強化のために必要な文書通信費や交通費として「政務調査費」が交付される。これらは、いずれも公費(税金)で負担されるので、松本市特別職の給料・報酬等の水準は給料・報酬年額、期末手当年額、退職手当1年分(市長、副市長)、政務調査費年額(議員)を合計した「実質年間支給額」で判断するのが望ましい⁴。こうした考え方に立って松本市特別職の実質年間支給額をみると(表1)、2011年9月現在(今回改定前)、市長は2,348万円、副市長は1,771万円、議員は855万円となっている。非常勤の議員の報酬月額常勤の市長の約48%であるが、議員の実質年間支給額でみると市長の約36%となっている。

表1 松本市長・副市長・議員の年間支給額

2011年9月現在、単位 千円

	給料・報酬 月額 A	給料・報酬 年額 A×12=B	期末手当 年額 C	退職手当 (1年分) D	政務調査費 年額 E	実質年間 支給額 B+C+D+E
市長	1,054	12,648	4,508	6,324	-	23,480
副市長	865	10,380	3,700	3,633	-	17,713
議員	510	6,120	2,181	-	250	8,551

(備考) 期末手当(年額)：給料・報酬月額×加算割合(1.45)×支給月数(2.95)

市長の退職手当(任期4年分)：給料月額×0.5×12か月×4年=25,296千円

副市長の退職手当(任期4年分)：給料月額×0.35×12か月×4年=14,532千円

3. 松本市特別職給料・報酬等の決定要因

次に、松本市特別職の給料・報酬等の額がこれまでどのように決定されてきたかをみてみよう。松本市特別職の給料・報酬等は、松本市の財政力の許容範囲内において、その職務と責任に応じて決定されるのが原則である。地域経済の低迷や高齢化の進展などから財政状況は厳しさを増しているが、地域主権改革を推進するという観点からは特別職の職務と責任は重くなっている。したがって、松本市特別職の給料・報酬等についていくらの額が適正かを厳密に算定するのは難しいため、特例市⁵等の人口同規模都市や県内他市の特別職給料・報酬等との比較、人事院による給与勧告の動向、社会経済情勢などを総合的に勘案し決定されてきたのが実情である。

これまでの改定経過を振り返ってみると(表2)、1997年度までは松本市特別職報酬等審議会が1～2年毎に開催され、概ね人事院勧告(月給)の改定率を上回る増額改定が答申され

³ 松本(2001)を参照(322頁)。

⁴ 長野県特別職報酬等審議会(2007)では期末手当や退職手当を含む年額ベース、また長野市特別職報酬等審議会(2008)では退職手当を含めた額について審議している。

⁵ 法定人口20万人以上で、政令による指定を受けた市。2011年4月1日現在、松本市など40市。

てきた。しかし、その後は開催の間隔が長くなり、厳しい経済情勢の中で6年ぶりに開催された2003年度と同審議会では、初めての減額改定が答申された。すなわち、人事院勧告(月給)の改定率をベースに、全国の人口同規模都市における特別職報酬の減額措置など社会情勢を注視して、市長給料は△5%の減額改定となった。また議員報酬は、定数削減(4名)が行われたことなどを考慮し△1.5%と小幅の減額とされた。当時は、人口同規模都市の動向などを踏まえ特別職が自主的にこれを上回る給料・報酬の減額措置を実施しており、審議会の減額答申はこうした実態を追認するものであった。その後、3年ぶりに開催された2008年度と同審議会では、4村との合併に伴う影響なども勘案の上、特別職の給料・報酬等は据え置きとされた。

表2 松本市長の給料(月額)の改定状況

年度	給料(月額)	改定率	人事院勧告(月給)	改定の根拠
1990	925千円	5.7%	3.67%	民間ベースアップ率を適用
1991	980千円	5.9%	3.71%	県内他市の平均改定率を適用
1992	1,030千円	5.1%	2.87%	前年人事院勧告の改定率と92年改定済県下15市の改定率を適用
1993	1,060千円	2.9%	1.92%	前年人事院勧告の改定率を適用
1994			1.18%	
1995	1,089千円	2.7%	0.90%	前2年分人事院勧告の改定率に社会情勢を考慮
1996			0.95%	
1997	1,109千円	1.9%	1.02%	前2年分人事院勧告の改定率を適用
1998			0.76%	
1999			0.28%	
2000			0.12%	
2001			0.08%	
2002			△2.03%	
2003	1,054千円	△5.0%	△1.07%	人事院勧告の改定率をベースに、人口同規模都市の減額措置率を適用
2004			据え置き	
2005			△0.36%	
2006			据え置き	
2007			0.35%	
2008		据え置き	据え置き	
2009			△0.22%	
2010			△0.19%	
2011	1,048千円	△0.6%	△0.23%	3年分(09~11年度)人事院勧告の改定率を適用

(出所) 松本市特別職報酬等審議会資料より筆者作成

それでは、特別職給料・報酬等の検討に際して考慮すべき要因について個別にみておこう。

[松本市の財政状況]

第一に、松本市の財政状況をみると(表3)、地方公共団体財政健全化法(2009年4月から本格施行)に基づく「財政再生団体」(財政破綻状態)や「早期健全化団体」(財政破綻懸念)といった危機的な段階ではないが、財政指標は徐々に悪化してきている。すなわち、財力

の強さ(豊かさ)を示す「財政力指数⁶」(高いほど財政力が豊か)は2002～04年度には0.8台を維持していたが、近隣4村との合併(2005年4月)や波田町との合併(2009年4月)に伴い低下(悪化)し、2009年度には0.731に低下している。松本市の財政力指数は県内19市平均(0.611)よりは高い(良好)が、全国の人口同規模都市平均(0.931)よりかなり低い(不良)。

また政策の自由度をみる尺度である「経常収支比率⁷」(低いほど自由度が高い、75～80%が標準)は2000年代初めには70%台にとどまっていたが、同年代半ば以降は80%台に上昇(2002年度76.9%→2009年度86.9%)し、新しい要望に応えられる自由度(余裕)が減る傾向にある。因みに、松本市の経常収支比率(2009年度86.9%)は、県内19市平均(89.4%)や全国の人口同規模都市平均(90.6%)を下回っているが、都市の標準とされる75～80%を相当程度上回り、財政構造の弾力性が失われつつある状態といえる。今後は、高齢化の進展などに伴って経常収支比率のさらなる上昇が見込まれており、警戒が怠れない。

このように、松本市の財政状況は、県内19市平均よりは良好だが、全国の人口同規模都市平均より総じて悪く、財政健全化への取り組みが必要である。今後の税収を左右する県内景気の動向をみると、リーマン・ショック(2008年9月)後の落ち込みから回復基調にあったが、東日本大震災(2011年3月)や県内大規模地震(同年3月及び6月末)の影響などで厳しい状況にある。このため松本市の法人市民税は不透明な状況にあり、また松本市の地価も下落傾向が続いているため固定資産税収入も減少傾向にあるなど、税収の持続的な増加は期待しがたい状況にある。したがって、今後は、市の財政状況の変化などに応じて適時に審議会を開催し、意見を求めるような仕組み(ルール)を導入すべきである。

表3 松本市の財政状況

年度	財政力指数	経常収支比率 (%)	備考
2002	0.800	76.9	
2003	0.807	77.4	
2004	0.808	81.8	
2005	0.729	82.3	4村との合併
2006	0.739	83.3	
2007	0.754	85.8	
2008	0.767	87.1	
2009	0.731	86.9	波田町との合併
参考	県内19市平均	0.611	89.4
	人口同規模都市平均	0.931	90.6

(出所) 松本市「松本市の財政状況」及び松本市特別職報酬等審議会資料より筆者作成

〔全国の人口同規模都市及び県内他市との比較〕

第二に、松本市特別職給料・報酬等の水準を全国の人口同規模都市や県内他市と比較す

⁶ 財政力指数は、「基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値」で、地方公共団体の財政力を見る指標としてよく使われる。財政力指数は「高いほど良好」で、1以上の団体には国から地方交付税が交付されない。

⁷ 経常収支比率は財政構造の弾力性を測る指標で、「経常的経費(人件費、公債費、扶助費等)に、経常的一般財源(地方税、地方交付税などの毎年度連続して経常的に収入される財源のうち、用途が特定されず自由に使用できるもの)がどれだけ充当されたか」により算出される。人件費が増加すれば経常収支比率は上昇(悪化)する。経常収支比率は「低いほど良好」で、一般的に都市にあっては75～80%が標準、80%を著しく超えると財政構造の弾力性が失われつつある状態とされている。

る。本来は前述の実質年間支給額で比較するのが望ましいが、ここでは資料の制約などから市長・副市長の給料(月額)、議員の報酬(月額)及び政務調査費(年額)を比較する。

まず、全国の人口同規模都市と比較すると(表4)、概ね均衡が保たれている。しかし、やや仔細にみれば、松本市の人口は人口同規模都市平均を1割近く下回っているものの、市長と副市長の給料(月額)は人口同規模都市平均よりも若干(1~2%)高い。また議員の報酬は人口同規模都市平均よりも低い(約△7%)が、人口が多いほど報酬が高くなる傾向があることを勘案すれば、幾分低めという程度と考えられる。一方、議員の政務調査費は人口同規模都市平均の3分の1程度とかなり低い水準といえる。

次に、県内他市と比較すると、市長、副市長給料及び議員報酬は、中核市⁸の平均を参考としている長野市に次いで2番目、そのあと上田市と続き、概ね人口規模の順になっている。また議員の政務調査費(年間25万円)は長野市(年間102万円)よりはかなり低く、上田市(24万円)を若干上回る水準となっている。

表4 人口同規模都市の特別職給料・報酬等との比較

	2011.4.1 登録人口	市長給料 月額	副市長給料 月額	議員	
				報酬月額	政務調査費 年額
松本市 A	238,897	1,054 千円	865 千円	510 千円	250 千円
人口同規模都市平均 B	263,475	1,031 千円	854 千円	546 千円	730 千円
A / B	0.91	1.02	1.01	0.93	0.34

(出所) 松本市特別職報酬等審議会資料をもとに筆者作成

[人事院による給与勧告の動向]

第三に、前回の松本市特別職報酬等審議会答申(2008年11月)以降の人事院給与勧告(月給)をみると(前掲表2)、厳しい民間の情勢を反映し公務が民間を上回ったため、一般職の平均で2009年度△0.22%、2010年度△0.19%、2011年度△0.23%と3年連続の引き下げとなり、下げ幅の累計は△0.64%となった。

4. 今回答申の概要と今後の課題

[今回答申の概要]

今回の松本市特別職報酬等審議会答申では、市長、副市長、議員の職務や責任は重くなっていることを確認したうえで、松本市の財政状況も楽観できないとの認識のもとに、厳しい経済状況や市民感情に配慮した結果、官民格差の解消を求める人事院勧告の改定率(月給)を基とし、前回(2008年度)答申後の改定率(2009~2011年度の累計△0.64%)を基本に引き下げることが適当であると結論づけられた。この結果、市長給料は月額6,000円、副市長は同5,000円の引き下げとされた(表5)。

議員報酬についても、同様に月額3,000円の削減とされた。一方、議員の政務調査費は、人口同規模都市の中でも低いことなどを勘案して削減せず、現行の額に据え置くことが適当とされた。

⁸ 法定人口30万人以上で、政令による指定を受けた市。2011年4月1日現在、長野市など41市。

このほか、①先行き不透明な社会経済情勢や市の財政状況の変化に応じて審議会を適時に開催すること、②公平性の観点から年間支給額を他の都市と比較するのが望ましいこと、③財政面などから議員定数の見直しを要望すること、といった付帯意見が盛り込まれた。

表5 松本市長・副市長・議員の給与・報酬(月額)の改定状況(2011年10月答申)

	現行額 A	改定額 B	差額 B-A	改定率
市長	1,054千円	1,048千円	△6千円	△0.6%
副市長	865千円	860千円	△5千円	△0.6%
議員	510千円	507千円	△3千円	△0.6%

〔今後の課題〕

最後に、これまでの検討を踏まえて今後の課題を指摘し、結びとしたい。地域主権改革を推進するうえでは、財政力の許容範囲内において職務と責任にふさわしい人材を確保するための報酬体系の整備が重要である。松本市特別職の給料・報酬水準は、今回の引き下げ改定後においても、全国の人口同規模都市と比較して概ね遜色ない水準を維持しているが、その中で議員報酬は幾分低め、また政務調査費はかなり低い水準となっている。こうした議員報酬と政務調査費の問題をどう考えたらよいであろうか。

第一に、議員報酬の水準については、財政負担面を考えると議員定数との兼ね合いを念頭におく必要がある。因みに、議員1人減員による財政支出の削減額(議員の任期4年間の合計額)は4,000万円程度と推計される。近年、地域経済の低迷に伴う財政状況の悪化や市町村合併などを背景に、県内各市では議員定数を削減する動きが広がっている。こうした中で、松本市でも地方自治法(第91条)の規定による議員定数は法定上限数(38名)を下回る31名(2011年4月選挙)に削減されてきている。しかし、人口1万人当たり議員数をみると(表6)、松本市(1.30人)は中核市の平均(2006年9月1.06)を参考にしている長野市(2011年4月1.02人)より3割近く多く、議員定数のさらなる削減余地があると考えられる。こうした状況では1人当たりの議員報酬額が低めになるのはやむを得ないが、議員の職務と責任の高まりを勘案すれば1人当たり報酬額の引き下げよりも定数削減に取り組むのが望ましい。人口規模が大きいほど1万人当たりの議員数が減少する傾向(規模の経済)があることに留意する必要はあるが、松本市においても財政負担軽減の観点から議員定数のさらなる削減に向けた動きが高まるよう期待したい。

第二に、政務調査費に関しては、議員活動の基盤強化(提案能力を高めるために必要な調査研究活動の充実)による市議会の審議能力向上の観点からは人口同規模都市の中でも低い現状で十分とはいえない。政務調査費は使途基準に従って使用できる上限額であり、収支報告が義務づけられているため透明性が高く、また不用となった残余額は市に返還する仕組みとなっているため無駄がない。実際に、毎年度一部の会派や議員から不用額の返還が行われている⁹。財政負担を考えれば政務調査費の増額は難しい状況にあるが、地域主権改革の流れを展望すれば、議員報酬の一部を政務調査費に振り替えてより透明性が高く活発な議員活動ができるような仕組みを検討するのが望ましい。政務調査費は、現在、会派別に交付されているが、議員が活用しやすくするために一部を議員個人に交付するこ

⁹ 政務調査費の返還額は2010年度136万円で、総額(1,037万円)に対する返還率は13%。

とも検討に値しよう。今後の地域主権改革の動きを見据えて、議会で議員自らが政務調査費の位置づけや使途について議論を深めることが望まれる。

表6 県内主要都市の議員報酬と定数

	2011.4.1 登録人口	報酬月額 (千円)	議員定数			人口1万人 当たり議員数
			法定	条例	現員	
長野市	383,649	600	46	39	39	1.02
松本市	238,897	510	38	31	31	1.30
上田市	158,926	425	34	31	31	1.95
県内19市平均	89,920	360	30.4	22.5	22.3	2.48

(出所) 松本市公式ホームページ(市議会)資料及び松本市特別職報酬等審議会資料をもとに筆者作成

【参考文献】

- 長野県特別職報酬等審議会『長野県特別職報酬等の改訂について(答申)』2006年2月9日
- 長野県特別職報酬等審議会『県議会議員の報酬の額並びに副知事の給料の額及び退職手当の支給基準の改定について(答申)』2007年12月7日
- 長野市特別職報酬等審議会『特別職の報酬等の額について(答申)』2008年10月29日
- 松本市特別職報酬等審議会『答申書』2003年11月14日
- 松本市特別職報酬等審議会『答申書』2008年11月18日
- 松本市特別職報酬等審議会『答申書』2011年10月12日
- 松本英昭『新版 逐条地方自治法』(第5次改訂版)、学陽書房、2009年

(2011年10月28日記)