

特別区議会議員講演会（平成21年度第1回）

「市町村大合併と地方議会議員年金制度」

## 講演録

講師：国立大学法人 政策研究大学院大学  
横道 清孝 教授

日時 平成21年5月14日(木)・15日(金)  
場所 東京区政会館20階会議室

## 目 次

講 演 録	1 ページ
質 疑 応 答	12 ページ
配 付 資 料	25 ページ

## はじめに

ただいまご紹介いただきました政策研究大学院大学の横道と申します。今日は、「市町村合併と地方議会議員年金制度」ということで1時間から1時間半の時間をいただきまして、私の話を聞いていただければと思います。

司会の方からもご紹介いただきましたが、私は広域行政とか市町村合併について15年以上前から、自分の研究としても、それから実際の動きに関してもかかわってまいりまして、その市町村合併を、どちらかという、これからの時代を考えると進めていくべきだという立場で研究しながら推進してきたものであります。その結果、特別区は変わっておりませんが、日本全国で見ますと非常に市町村合併が進みました。ある意味で私が当初予想した以上に進んだという見方もできるわけでありまして。となりますと、その結果として市町村の数も減る。その結果、議員の数も減ることになります。そうすると、それが本日の表題の後半の部分、地方議会議員年金、皆さん方にも非常にかわりの深いこの制度にも大きな影響を与えるということになってくるわけでありまして。

そういう関係もありまして、前回の平成18年の改正の際にも総務省の検討会に引っ張り出されたわけですが、実はその前の平成14年改正のときから、恐らく合併をすれば議員年金についても大きな影響が出るのではないかということで関係してまいりました。今回また、今年3月に検討会が立ち上がったわけですがけれども、そこにメンバーとして加わらせていただいております。合併を進めてきた立場としてかわらざるを得ないということと、一定程度の責任も感じておりまして、入っているわけでありまして。

今日は、前段で市町村合併の話をさせていただきたいと思っております。この10年間で特別区以外の、あるいは東京都以外の市町村の景色が大分変わったということでありまして。

## I 市町村合併の進展

### 1. 市町村の歴史は、合併の歴史

レジュメをごらんいただきたいと思います。今年が2009年ということではありますが、2009年は、近代的な地方自治制度施行120周年に当たります。地方自治というのは、戦後から数えて地方自治法施行何周年とか言われることもあるのですが、戦前から考えてみますと、市制町村制、当時は「制」というのは法律という意味でしたから、今でいえば市町村法というのが1888年にできまして、そして翌1889年から施行されたわけです。今年が2009年ですから、この市制町村制施行、すなわち近代的な地方自治制度施行以降、ちょうど120周年であります。ですから、市制町村制が施行されたときに最初に市になったところは、今年、市制施行120周年をやられているところがあるはずで

す。例えば福岡市などもそうです。

市町村は、近代的な地方自治体として120年の歴史を持っているわけですが、その歴史は、私の立場から見ると、合併に次ぐ合併の歴史でありました。ご承知のように3回ほど大きな合併が行われています。「明治の大合併」が1888年から1889年。まさに市制町村制の施行に際して行われました。それから戦後、「昭和の大合併」が1953年から1961年にかけて行われました。そして、現在なお進行中と言っていいかと思えますけれども、「平成の大合併」。起点は1999年の地方分権一括法による旧合併特例法（市町村の合併の特例に関する法律）の大幅改正で、今後どこまで続くかわかりませんが、今の合併新法の期限が2010年3月ですから、この10年余りにかけて進んでいる。要するに、3回大きな合併を繰り返してきたということです。

なぜそういう合併を繰り返してきたのかといいますと、時代の変化、あるいは地方自治制度の変化に対応した市町村の体制をつくり上げていかなければならない。それに対応できるだけの規模、能力を身につけた市町村をつくり上げていかなければならないということで行われてきたわけです。明治の大合併は、先ほど申し上げました市制町村制という近代的な地方自治制度を、江戸時代から続く旧来の自然共同体みたいなところに適用しようとしたわけです。それにふさわしい規模の自然共同体で、対応できる場所はそのままであったと思いますが、できないところは合併を行いました。

昭和の大合併は、新しい憲法、新しい地方自治制度のもとで地方自治が拡充され、市町村の仕事が増えた。その増えた仕事を的確に実施できる、適切に市町村を運営できる、そういう規模の市町村をつくり上げるために行われたわけです。

現在の平成の大合併は、地方分権一括法が制定された1999年がスタートです。分権で仕事の量は何倍にも増えたというわけではありませんが、機関委任事務制度の廃止に象徴されるように、国の統制から自治体をより自由にして、それぞれが自主的・自立的に、その代わりそれなりの責任も持ちながら行政を運営していく、そういう主体としての市町村をつくり上げていこう。もちろん、その一方では行革的な側面、より効率的な行政サービスの提供体制をつくり上げていこうというねらいもあって合併が行われたわけです。いずれにしても、期待される役割に対して、市町村は、この120年間規模をどんどん大きくしてきたということです。

私が生まれたところは、山口県熊毛郡田布施町大字麻郷字八海といます。大体地方には大字とか字があります。字八海の八海というのが江戸時代からの村です。それが明治の大合併によって麻郷村になった。麻郷村でずっと戦前の行政をやってきて、それが昭和の大合併で田布施町になりました。

ついでに町の自慢をさせてもらいますと、田布施町というのは、岸と佐藤という、町内から二人の総理大臣を出しています。今は若い人に聞くとそんなこと知らなくて、松村邦洋という太ったタレントの出身地だと言ったほうがわかりやすい時代になりましたけれども。

田布施町の隣に柳井市があります。金魚ちょうちんでちょっと有名なところですが、私のように合併を進めたほうが良いと思っている立場からすれば、本当は柳井市と合併したほうがよい。ここは平成の大合併以降は、山口県柳井市田布施町大字麻郷字八海になるはずだったのです。実際にもそういう合併の動きがありました。ところがいろいろあつてうまくいかなかった。全国的に、うまくいったところは結構ありますけれども、私の町のようにうまくいかなかったところもある。そういうことが全国的に行われてきて、現在も行われつつあるということです。

特別区は、この合併の台風の外にありました。東京都もほとんど外です。東京都で1999年から現在までの間に合併したのは保谷市と田無市、これが2001年に合併して西東京市になりました。私は保谷の市民でしたので、この合併協議会にも参加して事情をよく知っています。西東京市は、市長選挙を2001年から3回行いました。3回行くと少し落ちついて、もう旧田無、旧保谷という感覚ではなくて西東京市の市民だという感覚ができてきました。東京はこの1件だけです。埼玉とか千葉は結構進みましたが、神奈川もそんなに進まなくて、相模原市が合併したぐらいです。

さて、特別区ですが、特別区ができたのは1878年です。市制町村制より前の郡区町村編成法というもので区ができて、それが市制町村制でそのまま15の区になってずっと来たのですが、1932年に区域拡大をして35区になりました。そして、35区を戦後の1947年に23区に再編して、それが今日まで来ているということです。

## 2. 市町村数の変化

市町村の数は、明治の大合併で7万以上あったものを1万5,000にしました。昭和の大合併のときは1万を3,000にして、今回、平成の大合併においては、3,000から旧合併特例法適用期限内に1,821、さらに今時点で1,777になりました（なお、特別区を含めた場合、それぞれ1844、1800となります。）。合併新法の期限が2010年3月までありますから、まだ少し減ります。したがって、おおよそ半分になるということです。

その数を市と町と村で内訳的に見ますと、村がものすごく減っています。町は一たん増えたのですが、今回の平成の大合併で大きく減りました。つまり、町村が大きく減ったということです。一方、全体の数は減っているにもかかわらず、市の数は増えています。今回も23区を除いて合併前は700弱あったのが、今は780とか800近い数になっている。つまり、市の数は100ぐらい増えているわ

けです。

### 3. 平成の大合併

平成の大合併は、何度も申し上げますが、1999年の地方分権一括法による旧合併特例法の改正が始まりです。ここで財政的特例措置を強化して、合併算定替の延長とか合併特例債の創設（起債の70%を交付税で措置）等々、かなり大盤振る舞いをして合併を促進していったわけです。

その背景として4つの理由が挙げられています。1番目は、地方分権の進展です。東大名誉教授の西尾勝先生が言われていましたが、今回の分権は仕事を増やしたのではない。ただ、仕事のやり方が、今までは国なり県なりが重箱の隅をつつくように細かくあせいこうせいと関与していたのが、あまり口を出さなくなる。関与を縮小させることによって自治体の自由度を増し、いろいろなことができるようになる。ただし、やった結果については責任を持たなければいけない。これは自己決定、自己責任の原則と言われていますが、それに対応できるだけの力をつけた市町村をつくり上げようということです。

2番目は、少子高齢社会、人口減少社会の到来です。ご承知のように、2006年ぐらいで日本の人口はピークアウトして、あとは減る一方です。これは東京でもそうかもしれませんが、地方はもっと深刻です。その人口減少社会の先駆けというか、その前の段階で少子高齢化が起こっているわけですが、私の田舎などは深刻でありまして、先週も親の様子を見に帰ってまいりましたが、旧八海村の中の我が地区には11戸ぐらいあって、みんなお年寄りです。私の親も、おやじが86歳、おふくろが81か2ですが、そんな人ばかりです。自治会長も80歳の方がやっておられる。私の父も体が悪くなっていますからそんなに長くないと思いますが、みんな亡くなっていく。どんどん減っていく。そして、子供たちは戻ってこないという現実が起きているわけです。

そういう変化に一体どう対応していくのか。これから福祉とか医療にお金がかかってくる。どうやればそれを効果的、効率的に提供できるのか。そういうところを本当に考えていかなければいけない。それにはもう少し規模を大きくして、専門性も高めたりせざるを得ないのではないかということなのです。

3番目は、その社会保障関係支出の増加とも関係してくるわけですが、今や右肩上がりの昔の高度成長とか安定成長という時代ではない。国の財政も苦しいけれども、市町村の財政も苦しいという中で、やはり無駄を省いて効率的な体制ができないだろうかということを考えざるを得ない。

最後の4番目は、日常生活圏の拡大。これも東京に住んでおられる方には実感がないと思いますが、私の田舎などでは、昭和30年代から40年代に大きな変化が起きました。何が起きたかというと、

モータリゼーションです。まず道路がよくなりました。

昭和30年代、40年代の話ですが、田布施町はすごいと言われていました。さすが岸と佐藤と二人も総理大臣が出ていると道路がすごい。田布施町では農道まで舗装されていると。これは驚きだったわけです。昭和40年代、まして30年代には、田舎の市町村道で舗装されている道路なんてほとんどなかった。統計を見ていただければわかりますが、昭和30年代の市町村道の舗装率や改良率は1けたです。10%にいかない。つまり、細い砂利道だった。それが昭和40年代以降急激によくなっていくわけです。

もう1つは、みんなが車を持つようになりました。その結果、私の田舎で起きたことは、よくなった道路の上をマイカーで走り回って、それで買い物に行ったり、病院に行ったり、仕事に行ったり、遊びに行ったりするようになった。日常生活圏が爆発的に拡大したわけです。今までは、歩きか自転車、時々バスに乗って町なかの商店街に買い物に行くという生活スタイルから、毎日車に乗って買い物に行く、仕事に行く、あるいは、遊びに行くというスタイルになりました。それだけ行動範囲が広がったのですから、市町村も合併してその区域を広くしたほうがいいのではないかということなのです。

その合併の進捗状況ですが、予想以上に進展したという側面があります。3,200から3割ぐらい減って、2,000から2,500の間になるのかなというのが私の当初の見通しでした。当時は、そんなに減らないだろうと思っていた人が大多数でした。私はそれぐらい行くだらうと思っていたのですが、その私の予想も上回って2,000を切って4割、あるいは5割近いところまで減ったということです。ただ、他方では、国は間接的な目標として1,000という数字を挙げていましたから、そこまでは行っていません。いろいろな事情があつてうまくいかなかったところもたくさんあります。したがって、アンビバレントな、両面からの評価、見方ができると思います。

問題は、都道府県によってばらつきがあることです。一番進んだのは広島県で、長崎県、愛媛県などもよく進みました。私の山口県も随分進んだわけですが、片や北海道とか長野県、福島県のよりにあまり進まなかった地域があります。

それからもう1つ、特に問題なのは、1万人以下のいわゆる小規模市町村がまだ500ぐらいあるということです。これはあくまでも自主的な合併ですから、嫌なところに対して無理に合併しろとは言えません。どんなに国や県がやれと言っても、それぞれの市町村が、いや、うちは単独でいく、あそこは合併しないといえれば強制できないわけですから、そういう形で残っています。その残っている市町村に対して、もう1ラウンドやってみたらどうですかということで合併新法（市町村の合併の特例等に関する法律）をつくって、来年3月を期限として合併を進めています。

これは、昭和の大合併のときと同じやり方です。昭和の大合併は、町村合併促進法という法律をつかって昭和28年（1953年）から3年間で合併を大きく進めました。ところが、同じようにうまくいかなかったところが残ったものですから、新市町村建設促進法という法律をつかって、そこで合併した市町村の新市町村建設を進めると同時に、町村合併促進法でできなかったところについて合併をもう一回進めたわけです。

ただ、昭和の大合併の場合もそうですが、市町村の数は3年間の町村合併促進法でどんと大きく減りました。その後、新市町村建設促進法で一生懸命やったのですが、そんなに減らなかった。今回も同じです。旧合併特例法で大きく減って、今度は合併新法で一生懸命やっていますが、そんなに減らない。だから、1,777が1,000になるということはありません。私の今の見通しでは1,700を割るかどうかがうちのところだろうと思っています。

平成の大合併は、そこまでは進みますが、ポスト合併新法はどうなるのか。今、第29次地方制度調査会が基礎自治体のあり方を審議しています。この合併新法の期限が切れた後、国として何らかの制度手当てをするのか。それ以前に、合併を全国的に促進するという政策を今後もとり続けるのかどうか。その辺についての考え方が、多分来月に出ると思います。その答申を見てみないと何とも言えないところがありますが、私自身は、少なくとも今までと同じような調子で国が合併を進める政策はもうやめるであろうと思っています。

ただし、合併新法に代わる何らかの法律はつくるだろうと思っています。というのは、合併新法の前の旧合併特例法は1965年にできた法律ですが、そのときは合併に対して中立でした。国は合併しろとは言わない。ただ、やりたいところが出てきたときに、円滑にスムーズに合併ができるように特例措置を設けておきましょうという法律だったのです。それを平成7年の改正で促進と、さらに平成11年（1999年）の改正で強力で促進というふうに変えたわけですが、その政策をもとに戻す。ただし、特例措置がないと本当の自主的な合併もできないという話になりますので、そこは残す。なぜ残すのかといいますと、多くの市町村は交付税をたくさんもらっています。合併して1つの市町村になってしまいますと、何もしないと交付税が大幅に減ります。合併すれば、首長は一人になるわけですし、議会議員の数は半分でもいいかもしれない。職員も何割か削減できるわけですが、といっても、現実問題として職員の首を切るわけにもいきませんし、いろいろな組織も一遍に圧縮できないし、事業も取りやめることはできませんから、何らかの特例措置は残さなければいけない。

ですから、私の見立てでは、全国的に今までやってきたような強力な合併促進の旗を振ることはやめるでしょうけれども、自主的な合併をやりたいところが選択肢の1つとして選択できるような形での特例措置は残す。そのための法律的な手当てをするだろうということです。



合併については、お手元に「日本における市町村合併の進展」という資料があると思います。これは自治体国際化協会（CLAIR）と、私のところの比較地方自治研究センターがつくった冊子です。比較地方自治研究センターは、日本の地方自治を海外に発信しようという目的で、CLAIRからもお金をもらい、文部科学省からも予算を措置してもらって設けたセンターですが、そこでは、我が国の地方自治に関するいろんな情報を英語と日本語でホームページにアップしています。もし英語圏、あるいはアジアでも英語のわかるところから皆さん方のところに来られて、議会について説明してくれと言われたときには、このホームページに、首都大学東京の大杉先生が「日本の地方議会」というのを書かれていますから、とりあえずそれを渡すなり、それを踏まえて説明されるといいと思います。

私は、道州制とか市町村合併とか、あるいは最近のコミュニティとかについて書いています。外国人向けですから、割とわかりやすく書いたつもりです。今日私が申し上げたお話について、数字的な確認等をされたい場合には、これを後でごらんになっていただければと思います。

## II 地方議会議員年金について

### 1. 地方議会議員年金制度の沿革

さて、議員年金のほうですが、「地方議会議員年金制度に関する研究会報告書」を今年の2月に出しました。これは制度改革をするときの1つのやり方ですが、地方議会議員年金制度の話になると、地方公務員等共済組合法の法律改正、制度改革が必要になってきます。その前段として総務省は検討会を設けるわけです。そして、その検討会のさらに前段として研究会をやっています。これは総務省がやっているのではなくて、都道府県、それから市、町村、それぞれの議会の3共済会が事務局となつてつくっている研究会です。その研究会の報告書がまとまりましたので、研究会としてどういう考え方を打ち出しているかについては、これをよくお読みいただきたいと思います。今日はポイントの部分を説明させていただきます。

まず、報告書の7ページの真ん中より少し下の部分に「制度の沿革」というところがあります。私のレジュメで簡単にまとめていますが、地方議会議員年金ができたのは、今から50年ぐらい前の1961年です。最初は地方議会議員互助年金法でした。したがって、加入するもしないも任意という制度であったわけです。その後すぐ、翌1962年に地方公務員等共済組合法ができて、その第11章に地方議会議員の年金についても規定が置かれています。この時点で強制加入になりました。議会の議員である人は皆加入して、この年金制度を運営していく。掛金を払い、同時に年金をもらうということです。最初は年金だけでしたが、退職一時金という制度が1965年に導入されました。12

年未満でやめた方々には年金は出さないけれども、一時金を払いましょうという制度です。

しばらくの間は、公費負担ゼロでした。各地方自治体が負担金を出すということはありませんでした。この公費負担が導入されたのが1972年です。制度として法律には書いてあったのですが、実際には年金財政が回っていたものですから公費負担の必要がなかった。その制度を使って実際に公費を年金財政に入れ始めたのが1972年ということです。ですから、現在は皆さん方の掛金と自治体の負担金を収入として、一定の年齢に達して受給資格のある人に年金を出し、年金受給資格の得られなかった議員の先生方に一時金を出している。これが基本的な議員年金の仕組みです。

## 2. 地方議会議員年金制度の概要

報告書の2ページ以降でその概要を説明しています。先ほど3共済会と言いましたが、まず地方議会議員共済会というのをつくる。これは法律で義務づけられていますから、都道府県、市、町村の3つの共済会ができています。特別区の議会の皆さん方は、市議会議員共済会に加入し、その会員になるということです。

給付は、退職年金と退職一時金の2種類が主たるもので、あとは遺族年金とか細かなものがあります。年金は在職12年以上、つまり3期以上の人に支給します。支給額は、平均標準報酬年額があり、その150分の35に在職年数（30年を限度）を加算します。12年でやめると150分の35ですが、20、30年と長く勤めていくと35という部分が加算されていくという仕組みになっているわけです。支給開始年齢は、原則65歳からということになります。これが年金制度です。

一時金のほうは、3年は勤めてくれということなのでしょう。3年以上12年未満の人に支給します。一時金の100分の49とか56とか63というのは、掛金総額に対してです。ですから、特別掛金は含まないのですが、掛金総額の半分ぐらいは一時金として戻ってくるよという仕組みになっています。また、年数によって支給率が上がっていくということです。

費用負担は、掛金と特別掛金という形になっています。掛金は、都道府県が標準報酬月額100分の13、市町村のほうが高くて100分の16という形になっています。特別掛金は期末手当にかかるものですが、皆さん方は100分の7.5ということになります。この掛金と特別掛金が収入の大きな柱です。

互助であればこれだけで運営するのですが、先ほど言いましたように公費負担も入っています。公費負担は、都道府県が100分の10、市町村は100分の12です。ただし、現在は市町村合併に伴う激変緩和措置として、100分の12に100分の4.5をプラスして、100分の16.5が市町村に対する公費負担の割合になっています。

再計算は少なくとも4年ごとに行うことになっていまして、平成14年（2002年）改正、平成18年（2006年）改正、そして来年の2010年改正という形で見直しが行われます。

### 3. 地方議会議員年金の性格

議員年金の性格は、一言で言ってしまえば、「法律に基づく公的な互助年金制度」ということになります。強制加入ですから、勝手にやっている互助年金というわけでもありませんが、互助的な色彩を持っている年金です。したがって、国民年金とか厚生年金とか、いわゆる公的年金とも異なり、その中間みたいな制度であるという性格を持っています。

### 4. 地方議会議員年金の課題

この議員年金がうまく回っていれば何の問題もないのですが、課題があるということです。現在の課題は何かというと、報告書30ページの資料2、収支の推移というところを見てください。都道府県もそれなりにしんどいといえはしんどいのですが、やはり、市議会議員共済会と町村議会議員共済会は、年金財政が非常に厳しくなっている。市議会議員共済会のほうを見ていただきますと、単年度収支差額はマイナスが続いています。マイナスが続くということは、当然年度末積立金の額がどんどん減ってきているということです。どうしてそうなっているかということ、大きな原因として先ほど言いました市町村合併、それからそれに伴う行政改革、この影響があらわれているということです。

合併の影響につきましては、まず私のレジュメを見てください。1999年3月、平成の大合併が始まる前の段階で市区町村数が3,255ありました。それが2008年3月時点で1,816ということで、4割以上、半分近く減っているわけです。そうすると、会員数も当然減るわけで、6万人ぐらいいたのが3万5,000人くらいになってしまった。

一方、年金受給者数、これは自然に増えるものもありますが、合併に伴い議員をやめて年金をもらおうという人が結構出たものですから、7万9,000人が9万4,000人と2割増えている。つまり、合併に伴って市町村数が大幅に減り、と同時に議員の数、要するに掛金を払ってくれる人が減って、逆に受ける人が増えたということです。報告書の44ページの資料では、行革という観点から議員報酬手当を1,000億円以上減らすことができたということが書いてありますが、その結果、年金財政が厳しくなってしまったということです。

### 5. 地方議会議員年金制度に関する研究会報告書（2009年2月）

そこで、この研究会報告書は何を言っているかということではありますが、将来このままの状況で行けばどうなるのかという試算が、報告書の42ページ、43ページに示されています。これはあくまで一定の仮定のもとでの試算ですから、このとおりになるかどうかはわかりませんが、都道府県のほうは平成22年にマイナスになる。10年ぐらい先です。問題は、市町村のほうで、市と町村合わせて積立金が2011年にマイナスになります。今年が2009年ですから、再来年にはもう積立金が枯渇してしまう。そうすると年金財政として立ち行かなくなってしまうという大変厳しい状況になっていることがわかります。

そこで、レジュメの4ページのところですが、負担面の見直し、給付面の見直し、ありとあらゆることを検討していかざるを得ないのではないかというのが、この研究会報告書のトーンとなっています。負担面では、掛金率、特別掛金率の一定限度の引き上げを検討すべきではないか。皆さん方からすれば、それは大変だというのはよくわかるのですが、その引き上げもやはり検討せざるを得ない状況にあると思います。あわせて、当然、公的負担の負担金率の引き上げも検討すべきとしています。

市町村合併によって生じた急激な変化に対応した措置については、国は100分の4.5をプラスしているわけですが、これではとても足りません。そもそも旧合併特例法第13条の第3項、現在の合併新法でいえば第65条の第2項にこのような規定が盛り込まれているわけです。ちょっと読ませてもらいますと、「国は、自主的な市町村の合併の推進に伴う地方公務員等共済組合法第151条第1項に規定する市議会議員共済会及び町村議会議員共済会の運営状況等を勘案し、その健全な運営を図るため必要な措置を講ずるものとする。」と。法律にもこう書いてあるわけですから、この負担金率、公的な資金の額、特に合併に伴う激変緩和措置、これについてはさらなる強化を検討することが必要ではないかということを行っています。これが負担面です。

一方、給付面ですが、退職年金の給付水準については、これも皆さん方にとっては大変なことです。既に3割引き下げました。2002年改正で2割引き下げて、2006年改正で1割引き下げて、合わせて3割減っているわけです。減っているのですが、これについても年金財政の収支をとろうと思えば、さらなる引き下げを検討すべきではないかということを行っています。

それからもう1つ、既裁定者の扱いです。既裁定者というのは、既に65歳以上になって年金をもらっている人です。その既裁定者について、2002年のときも引き下げにチャレンジしたのですが、これはなかなかできなかった。2006年には、前回の改正では10%引き下げました。年金受給権を10%カットしました。ただし、これについてもさらなる引き下げを検討しなければいけないだろうということなのです。

それから、退職一時金の給付水準についてもさらなる引き下げ。その他遺族年金、つまり、議員であった方が亡くなりますと、その遺族が2分の1年金をもらえるわけですが、その年金についても見直しをする。要するに、負担と給付両面にわたってありとあらゆることを検討すべきだ。特に合併に伴う激変緩和措置について強化すべきだということ。それから、給付面では、皆さん方現役も引き下げるべきだけれども、既裁定者についても引き下げを検討する必要があるのではないか。その辺が重要なポイントになってくると思います。

ご承知のように、国会の互助年金制度は小泉政権のもとで廃止されました。報告書には、その国会議員互助年金制度との比較が20ページに書いてあります。国会の互助年金というのは退職金見合いみたいな性格があったのですが、地方議会議員年金はそれとは違うということが書いてあります。

それから、議員年金制度は廃止すべきであるという議論がありますが、仮に廃止した場合どういふことになるかという問題点を21ページに、その試算した数字を45ページに書いてあります。

## 6. 地方議会議員年金制度に関する検討会の発足

ただ、研究会としては、いろいろなことを検討すべきだ。それはやむを得ないと言っていますが、具体的にどういう形で制度設計するかということについては出していません。それを行うのが「地方議会議員年金制度に関する検討会」です。3月に総務省がこの検討会を発足させています。もちろんこの研究会の報告を踏まえた上で検討していくわけですが、今の予定では、秋ごろには検討会として何らかの報告書をまとめるということです。

以上、私のほうから、市町村合併と地方議員年金制度についてのお話を申し上げました。ご質問があれば、お受けしたいと思います。ご清聴ありがとうございました。

## 特別区議会議員講演会

### 「市町村大合併と地方議会議員年金制度」質疑応答等（概要）

【平成 21 年 5 月 14 日、15 日】

#### 【質問 1】

説明は理解させていただいた。問題は、今後の検討だが、いつごろまでに回答をされるのか。

制度設計の問題について私なりの提案をさせていただく。地方議会議員年金は、共済という意味合いが非常に強い制度である。一般企業では企業年金というものがあるが、大体20年間の受給というところで制度設計しているようだ。給付と負担という点では、高齢化社会になって給付が増えるのは当然のことだし、また、遺族年金的な問題も検討するという話も理解できる。負担をできるだけ現状維持するためには、公費をもっと入れろということもわかる。しかし、それにも限界があるならば、この年金制度を維持していくために、どこかで共済制度そのものの制度設計を時限的に設けるべきではないか。

我々は国民年金に入っているわけだが、国民年金は自分だけの生涯年金だ。しかし、それだけでは足りないということもあって、こういった共済年金が生まれた背景もあると思う。そういう面からいけば、我々議員の今の立場、実際にこの10年間、給与面でも引き下げ、今度は賞与も下がる。この現状を認識するならば、やはり1つの限界点を設けるべきではなからうか。制度は維持していただきたいというのが大半の意見ではないかと思う。であれば、市町村合併を見込んで、この制度についてももう少し早く手を打つべきではなかったかと思うが、見解をお伺いしたい。

#### 【回答】

これから述べるのはあくまで個人的な見解で、これからの議論でどうなるかわかりませんが、国会議員の互助年金制度は、特権的な制度だから廃止すべきだという議論が多かったわけです。地方議会議員年金も、国会議員年金ほどではないけれども特権的ではないかという議論がありました。しかしながら、地方議会議員年金は、負担は上げられて、今度さらに上げる必要がある。一方で給付のほうは、もともと国会議員と比べてそんなに高くなかったところを、さらに、皆さん方がもらうときには3割、あるいはもっと引き下げなければいけないという状況になっている。ということは、これは特権的ではないということです。その基本的なところを皆さん方もアピールするなり、私などもきちんと説明していかなければいけないと思います。

そうしないと、普通に勤めていれば、公務員であれば共済、企業であれば厚生年金でもらえるのに、皆さん方だけはなくなってしまう。もちろん兼職をしていて、ほかのところでもらっていると

いう人はそれでいいかもしれませんが、議員という職だけでそういう年金、いわゆる2階建ての部分措置している人が結構いる。その辺を説明していかなければいけないと思います。

どの辺に限界があるのかということについてですが、それは、公的資金をどれぐらい入れるかによって限界は違ってくるわけです。私は合併を進めてきた側ですが、基本的には、市町村合併を行ったから年金制度がもたなくなっただけというのはおかしい。まさに国の政策で合併を進めてきたわけだし、しかも法律にも書いてあるわけだから、それをちゃんと措置すべきだということです。確かに国も100分の4.5の措置はしていますが、その措置では相当足りなかった。そこを思い切って強化すべきだということをもまず主張していきたいと思います。

ただし、合併だけが原因かというところもあります。そこら辺は皆さん方の負担面になりますが、掛金とか特別掛金の引き上げも検討されなければいけないでしょうし、給付面でのさらなる引き下げも検討しなければいけないということになるでしょう。

ただ、その中で特に既裁定者の扱いには問題がある。先輩方には大変申しわけないけれども、現職が3割なのに既裁定者が1割というのは、年金財政の苦しい折ですから何とかしてくださいよということと言える。そして、それでもまだやれない部分についてどうするかという観点から私は考えています。

#### 【意見】

それぞれが痛みを伴う話だから、公平にやっていただきたいということが1つ。その上で申し上げたいのは、既裁定者も含めて、やはり限界点を設けないといけない。いつまでも続くということではだめだということを申し上げたい。意見として受けとめていただきたいが、例えば、20年という期間を設定する。それは現職であろうがOBであろうが、一律だというふうになればいいわけだ。そこまでやらないで、負担を増やせという話は、我々としては納得できない。

#### 【質問2】

共済年金の財源が枯渇することは十二分に承知しながら申し上げたいのだが、その原因は、地方分権一括法の中で大合併が行われてきたことにある。市町村の数が減るのだから、議員も減ってくる。そうすると、負担と給付のバランスが崩れることは当たり前だ。ならば、給付は減額、掛金は上げていくという、この制度そのものに無理があると思う。分母が少なくなり分子がどんどん増えていくということは、明らかに計算式が成り立たない。掛金が上がり、給付を下げる。行くも地獄、やめるも地獄というのが現在の状況だ。今後公費を投入し、我々の掛金も上げていき、そしてまた給付は下げる、こんな理不尽な制度がこれから進んでいいのか。それを我々は、「ああ、そうです

か。」と聞いて帰れない。こんなだまし討ちに遭うような制度は承服できないと思う。

マスコミ等によれば、この公費投入は議員の特権だなどという報道までされている。そういう中でこのまま続けていっていいのか。報告書45ページにあるように、この制度そのものが時代にそぐわない制度だ。4年ごとの見直しだといって何割か減額し、そして掛金は増えていく。こんな制度はもうやめてほしい。25歳で議員に当選して、その方が65歳にならなければもらえない。そういうことを考えても、今の若い議員にとってこんな不安な制度はない。今後の議論の中では廃止を含めてお願いしたい。

### 【質問3】

基本的には、地方議会議員年金制度は廃止すべきだと思う。今、僕の議員報酬からすると、年間130万円ぐらい掛金を払っている。毎月9万9,000円で、特別掛金もある。そうすると、いろいろな私的な年金、保険会社がやっているものと、自分がもらえる金額はほとんど変わらないと思う。そういう意味では、この議員共済年金が掛けている人にとって得か損かという、あまり得ではないと思う。今、自分たちのために入っているということよりも、今まで議員だった人のために掛けているのがこの制度なのだということろをちゃんと分析すると、現職の議員は早くやめてもらいたいと思うのが当然だと思う。

それから、やめたときにいろいろな問題点があるというのは確かにそのとおりだが、この報告書には維持するための問題点を書き過ぎている。やめたときのメリットをもっと考えてほしい。やめれば税金の補てんをしなくても済むわけだ。これは僕の家だが、1回廃止するときにとんと税金をつぎ込む。その後はだんだん公費負担している部分がなくなるわけだから、長い目で見たときには税金制度にとってもかなりプラスであると思う。

既裁定者の引き下げの部分でいうと、確かに問題があることは事実だが、例えば保険会社がつぶれたときには、保険金とか契約料もかなり下げたりする。企業年金の場合でも、企業が破産した場合には、年金に関しては下げてもいいとなっている。そういうことを拡大解釈していくと、既裁定者の年金の引き下げはかなり大胆にやれるし、やっていくべきだと思う。以上のような問題をクリアにして、即刻やめるような結論を出していただきたい。

### 【質問4】

先ほどの方と基本的に考え方は同じだ。1つは、国会も地方も含めて、いわゆる議員に対しての「特権」という言葉を何回かおっしゃった。それは、「名誉職」という言葉にも置きかえられるのではないかと思っているが、やはり地方議員の実態をもう少しわかっていたいただきたい。そして、廃止も含めて今後の検討、議論をしていただきたい。例えば、私どもでは政務調査費の件で議員が役



所に年間何日行くかという調査をした。多い人は200日を超している。ということは、専業といってもいいのではないか。確かに、中には自分が直接業務に携わらなくても議員報酬以外の収入がある方もいるが、多くは厳しい生活をしている。したがって、地方議員の実態をよく把握していただき、今後の検討、議論に入っていただきたいと思う。

#### 【質問5】

私は昭和50年の一斉地方選挙で立候補し、以来、9回連続で当選することができた。今、60歳を超えたところで、議員一筋で暮らしも立ててきたということになる。若いころは年金のことなんか考えなかったが、23区の場合は平成12年の都区制度改革でこの年金制度そのものががらりと変わり、それ以来、掛金が増えて給付が減るということを繰り返してきている。

そういう中で、この制度の廃止をとらえるということは、私にとってみると掛金だけは返してもらえるのかということになる。計算したことがあるのだが、私が掛けた掛金を取り戻せるのは九十幾つかになったときだ。議員年金というのは、もともと兼職が当たり前とか、議会に出席するだけが活動だというような時代の発想で生まれたものではないかと常々考えるのだが、議員の仕事は24時間、ある意味で気を休めることができない仕事であって、その分やりがいもあるから続けているという面がある。しかし、他にその身分を保証するものは何もない。

そういう意味でつくづく思うのは、月々もらう報酬と、そしてこの年金があてになるのかならないのかということはあるが、それだけがいわば見返りという格好になっている。退職するかどうかという年になってきて、そのときにもらえるのかももらえないのかも含め、当てにならないというのでは、これはちょっと話としてはいただけないという気持ちになるのは当然だ。

この報告書の「おわりに」というところで、9割方、議員は大切な役割だと強調していただいている。ところが、最後の3行目ぐらいのところ、痛みを伴うということ結論に置いている。結局は公費負担をできるだけ少なくしたい、縮小しなければならないというのが前提にあるから、こうなってしまうのだと思う。議員の仕事を本当の意味で理解されるならば、今の議員は市民権がないのではないか。その待遇からして、実は社会的な地位として認められていないのではないかと思えるような面さえある。

そのように考えると、これは全く私の結論だが、一般の地方公務員並みの報酬と退職金とまではいかなくても、年金というものを軸にした物の考え方を、その上で現行の制度の廃止ということを考えるべきではないか。そういう形で地方自治制度上の地方議会に重たさを与えるべきではないかというのが私の1つの結論で、そうした視点を取り入れてもらい、現行制度の是非の問題も含めた検討をしていただきたい。

この研究会に地方議員が入っているのかということも聞きたいと思っていたが、先ほど、地方議員はどういう生活をして、終始活動に全うしているのかということをもっと知ってほしいという意見が出た。これは政党・会派が違うから、物の考え方はいろいろな違いがあって当然だが、やはり地方議会議員が置かれている立場、先ほど特権的ではないという意見も聞かれたが、そういったところを出発点にした議論として組み立ててほしいと思う。

#### 【質問6】

共済という制度自体が今後成り立っていかないというのは明らかになっていると思う。方向性としては廃止ということも1つあると思うし、ほかの年金との統合も1つの手段だと思っている。例えば公務員共済会等々あると思うので、そちらとの統合もあるのではないか。

一番腑に落ちないところは、共済会の責任が非常に大きいと思っている。例えば18年2月に取りまとめられた報告書の中で、おおむね20年間給付可能にすると言っていて、それが何年もたたないうちに、もう2年後には枯渇してしまう。その当時の研究会の報告が本当に正しかったのかどうか非常に疑問だし、今後検討会で検討されるといっても、その検討結果が果たして信用できるのかどうか。今まで2回、3回と改正されてきた中で想定が覆されてしまう。つまり、我々の信頼を覆されてしまうというのは非常に大きな問題だと思うので、共済会の責任なり、制度設計をした方々の責任をぜひ追及していただきたいと思う。

もし2年後に廃止されてしまうことになれば、例えば10年なら10年、あるいは30年以上掛けている方もいるわけだが、そうした我々のお金は、結局寄附した形になってしまう。議員は公職選挙法で寄附が禁止されているわけで、そういう矛盾も日々感じている。存続するなら存続するという形で安定的な、共済方式以外の方式をぜひご検討いただきたいと思うし、廃止するに当たっては、今までの負担と給付の問題の均衡をどうするのか。負担の見直しのところで、受給と負担の均衡を検討するというふうにおっしゃってきたが、本当に均衡がとれるということは無理だ。そういうふうにごまかさずに、ぜひその点ご努力いただければと思う。

#### 【質問7】

私は平成3年から区議をさせていただいている。当時は月の報酬から引かれるのが5万5,000円、現在は9万9,200円だ。平成3年から、今度の改選までと想定して、私が払った掛金が幾らになるかを計算したところ、1,800万幾らになる。しかし、1,700万円しか払ったことにはならない。その差額は詐欺じゃないかという話もしたが、私もよくこの共済法の中身をチェックできていないので、その辺のことはまた別にして、いずれにしても1,700万円だ。それに大体倍のものが一人の議員として、公費負担ということで上乘せになるという認識を大ざっぱに持った。1,700万円であれば

3,400万円。そういうことで、仮に次の改選まで自分が議員を務めた場合には、それに基づいたこれからの生活設計を組み立てることができる。

今日、先生の話や質疑を聞きながら、私が一番知りたかったのは、先生はどのような立場で臨んでいかれるのか。先ほど個人的見解とおっしゃったが、私ども議員の気持ちは、個人的見解では不十分だと思っている。その点をぜひ踏まえていただきたい。

私はお互いが負担をして、何とかこの制度を続けていくべきだという気持ちでいたのだが、今日の皆さんの話を聞くと、やはり廃止も視野に入れるべきかと。ただし、そのときには、くれぐれも詐欺的行為のないような形できちりと方向づけをしていただきたいと思った。そういうことを踏まえてお答えをいただければと思う。

#### 【回答】

まず、共済会の責任も大きいというお話でしたが、私も研究会とか検討会に参加していたわけですから、私にも責任の一端はあると思っています。見通しを誤ったといえば誤ったわけですが、なぜ誤ったかということ、私の予想以上に合併が進んだということが1つです。それからもう1つは、合併しないところでも議員数の削減とか報酬の引き下げが想定以上にあった。そういう意味では皆さん方も苦勞されていますが、議会の議員なんてどんどん数を減らせばいいのだとか、矢祭町の日当制というのは極端ですが、あそこまでいなくても、報酬を上げるなんてとんでもない、下げるのだという動きがすごく進んだわけです。例えば、町村議会では、全体で上限定数の3割ぐらいはカットしています。

問題は、それを踏まえてどうしなければいけないかということですが、合併に伴って議員数が減ったり、逆に受給者数が増えたりしたことについて措置が足りなかったことは間違いないわけですから、そこは私もきちんと行っていきます。

あと、これからどうするのかということですが、研究会も検討会も、今後仮に存続させていこうとすればどういう形になるか、その姿は皆さん方が受け入れられるものかどうかということからまず入っていくのではないかと思います。そこで、相当厳しい議論が出てくるということです。秋ぐらいまでに向けて、かなり詰めた議論をさせていただくことになると思います。地方議会議員の実態ということにつきましては、検討会には議員の方々も入っていらっしゃると思いますので、そこでいろいろご意見をいただきながら進めることになるのだろうと想定しています。

#### 【質問8】

皆さんから廃止という話がかかり出て、私もう一んと思って聞いていたのだが、今の先生のお話

だと、存続させるなら、というところから検討に入るといったことだったかと思う。

議員にとって年金制度が全くなくていいのか、あるべきかという、べき論とは別に、この数字だけを見ていると現実には破綻寸前なわけだ。幾つかのシミュレーションで、それで存続がいいのか、あるいは廃止しかないのかということ、当事者である全国の地方議員に意見を聞くとか、そういう調査をする考えはあるのか。

私自身はまだ議員になって数年目だが、毎月10万円弱ずつ払い続けて、当然戻ってこないだろうと。だったら、せめて任意にしてもらって、同じ10万円だったら民間の保険会社で個人年金を掛けたほうがずっといいと思っている。選べるのなら来月からでもやめたいという気持ちだが、私も自分の周りでは聞いていないし、全国の中にはいろいろな立場の方もいらっしゃると思うので、検討会の中だけではなくて、当事者がどのように考えているのか、どこかの段階で把握することも考えていただけないだろうかと思う。

私自身はもう廃止しかないだろうと思っているのだが、廃止に際して大きくお金を使う必要がある。それはぜひ公費で見てくださいと思っているのと、廃止した場合に、かわる制度ということをおっしゃった方もいたと思う。きちりとした共済制度や年金制度でなくても、例えば、民間制度の中に団体で加入できるようなものとか、何かの制度に乗ったような形とか、ただやめるだけではなくて、いろいろとその後の形を想定しつつ、廃止ということをぜひ積極的に考えていただきたいと思う。意見聴取の点だけお答えいただければと思う。

#### 【回答】

私は事務局ではないのでよくわかりませんが、メンバーとしては各議員の代表は入っておりますので、その方々とか、あるいは全国市議会議長会とか、いろいろな団体の事務局を通じて意見を聞いていくことになると思います。議論は全部ホームページに出ると思いますので、それを見ながら意見を言っていただければよいのではないかと考えています。

#### 【質問9】

先生のお話を聞いて、ある程度理解したのだが、私が1つ疑問に思うのは、この地方公務員等共済組合法という法律によって、私たちは任意加入ではなくて強制加入をされている。これはもう法律のもとでやっているのに、いざこうなると、やっていけませんとか、やめる、あるいは減らしますということで、私たちとしてはやりきれない思いというか、それだったら最初から取るなという率直な考えもあるのだが、ここら辺の整合性はどういうふうと考えていけばよいのか。

#### 【回答】

基本的に合併によって影響を受けた分は、前の段階である程度予測をして100分の4.5を入れたのですが、これが足りなかった。だから、まずはここをしっかりと措置するというのが前提です。その上で、年金は成熟していくと負担が上がるし、給付の見直しも考えなければいけない。それを皆さん方がどこまで受忍というか納得していただけるか。しかも、確かにこれは世代間対立があります。若くて議員になったばかりの人と、既に退職して65歳以上でもらっている人と個別の利害が対立する。しかし、互助組織的な性格を持っている以上、残すのであれば、その全体のバランスをとりながらどう決めていくかということを考えていかざるを得ないということです。

ですから、私としては、市町村合併によって影響を受けたのだから、そこをできるだけ上げておいて、なおかつ足りない部分について、関係者の納得がいただける線を探っていきたいと思っています。

#### 【質問10】

マスコミ等でこの問題を取り上げ、議員特権だ、ふざけているみたいな言い方をしているのも非常に腹立たしく感じる。私たちは企業に勤めたときの厚生年金と同じようなつもりで、ああ、強制加入なのだから、それなりのこともあると思っていたのだが、こういうことになると矢面に立たされる。

#### 【回答】

昨日、廃止すべきという意見を言った方も、これは議員の特権的な制度だから廃止しろと言われた方は一人もいない。確かに昔の負担が100分の5ぐらいのころは一般の人に比べて楽だったかもしれないけれども、今の皆さん方の給付水準は大体3割減、一方で負担が100分の16ぐらいまで上がって、しかも12年納めなければいけないということですから、もう特権的な制度ではありません。そういう形で批判するのは間違いだとしっかり言っていったらいいと思うのです。中にはそもそも論で、議員はボランティアでいいのだ。だから、報酬を支払うのは日当でよくて年金なんてとんでもないと。その議論に乗ったらそうかもしれないけれども、議員も普通の職業、おっしゃるように会社に勤めている人と同じで、しかも専業も結構多くなっている中で、議員だけ退職したら年金がないということのほうが逆におかしいわけです。しかも、それが確かに特権的な水準みたいに高ければ別ですが、今は、皆さん方は苦しいと思っています。大体これで普通の厚生年金並みに近づいたか、同じぐらいのところに来たわけです。そういうことは私もマスコミとかが来れば言っていきたいと思いますし、言っていくべきだと思います。

【質問11】

今、厚生年金という言葉が先生から出たのだが、仮に厚生年金に身売りをするというか、糾合されるという方法は、手段としては考えられるのか。

【回答】

長期的にはわかりませんが、短期的には難しいと思います。というのは、議員年金というのは中間的な性格で、皆さん方の中にも専任、常勤でずっとやっている人もいれば、兼職でやっている人もいますし、特別区はそれほど規模は違いませんが、町村になってくると、青ヶ島村なんて人口200人です。そういうところの議員の活動と皆さん方のようなところの議員の活動は実態が違うわけです。だから一律に、例えば民間企業に勤めるサラリーマンと同じようなというわけにいかないところがある。ですから、個人的にはやはりある程度別枠のところ、しかし、それに準じたような形の年金として維持していかざるを得ないのではないかという感じはしています。

【質問12】

先生にお聞きする前に、この講演会を企画したところに質問をする。合併ということと年金ということは、数字の上ではつながりはあるけれども、片方は合併という大きい問題があり、年金というのは議員の個人の問題が非常に大きい。それを一緒に説明されると、何か合併が進むことによって年金にとっては弊害が起きているというような感じの話になってしまう。

議員というのは、普通の勤めの人とか、そういう人とは若干違う仕事をしているというのは確かにある。議員になったときに、何で議員年金に入らなきゃいけないんですかと。厚生年金に入っていますから、年金は要りませんと言ったら、事務局の人に、いや、そういうわけにはいかないんですということで、極端に言ったら嫌々入っている。厚生年金のほうの会社の給料がたくさんあると、議員をやめてもカットされる部分も出てくる。そんな法的に許されないような年金を続けるのは、そもそも、特権意識ではなくて要らないと思う。

年金というのは1つしか入れない。国民年金に入るか、共済会に入るか、厚生年金に入るか。それをまたがって入れないというのを、社会保険庁が偉かったころにお説教されたことがある。

それはそれとして、表題を選ぶときには気をつけて選ばないといけない。合併という話と年金という話をくっつけてしまうと、合併が進んでいくと我々の年金が少なくなって、年金の行きどころがなくなってしまうのは困るなど。そういうように聞かれと困るので、それはお願いしておく。

それから合併の話で先生にお聞きしておきたいのは、これは特別区の議員が勉強に来ているということになると、都区制度という特殊な形の中で合併を考えなければいけないのかなど。あるい

は、合併なんて考えないで区独自の仕事を競争でやっていく、そういうものを我々は見つけ出すのだという考えも片方ではできる。そうすると、先生の話の中に都と区の問題が入らなかった。地方自治体の話はよくわかったが、23区という特別区のケースをお聞きしたいと思う。森財団はシミュレーションして、5つとか6つとか7つとかいうものも出しているから、先生のお考えで、合併するのに23区で考えなければいけないことはどういうところか。あるいは、都とどういう話をしておかなければいけないのかということもお聞かせいただければありがたい。

#### 【回答】

事務局にかわって最初の質問にお答えします。市町村合併の話を引き張り過ぎたのはちょっと反省しておりますが、特別区はあまりそういう状況に遭っていません。特別区は平成の大合併の無風地帯です。そういう意味ではバックグラウンドをしゃべり過ぎたのですが、そこはわかっていたきたいと思います。要するに、自分たちは何も変わっていないのに何でこんなに年金が厳しくなるのだといったときに、合併自体を否定も肯定もする意味ではなくて、客観的にこういうふうな形に変化した。その変化が地方議会議員の年金財政にも影響を及ぼしてくるんですよということを理解していただきたかったということです。

それから、区の合併については、東京都も合併パターンというのをつくったのです。ただ、東京都も区政課と市町村課に分かれていまして、私は市町村課の合併パターンをつくりましたから、自分の西東京市も含めて多摩地区についてはよくわかっていますが、特別区にはかかわっておりませんので、詳しくはわかりません。

ただ、特別区については、合併というよりは道州制絡みでどうすべきかと。東京都がそのまま残るのがいいのか、東京市として残るのがいいのか。あるいは、区をもっと大きくして指定都市みたいな100万の規模にしたらいいのか、どうもそこが絡んで議論されているようですから、特別区の合併云々について、こうすべきだという見解は持っていません。

#### 【質問13】

私は最近当選したばかりなので、全然考えが及ばないところもあるが、私の会派は私と同じ2年前に初当選した人が多く、平均年齢が30歳ぐらいだ。民間企業をやめて議員になった方もいて、年金制度は1つでいいのではないか。これは特権と言えば特権だから要らないのではないかという人も多くいる。

そういった状況の中で、先ほどこの議員年金制度をもし廃止するとしたら、互助ではなくなってしまうから公費負担が増える、公費になってしまうというお話があったかと思うが、逆にこの議員

年金制度について公費負担をやめるといふことはできないのか。技術的にはどうなのか。

**【回答】**

技術的にはできるでしょうし、マスコミなどが問題にしているのは公費負担の部分で、公費負担はなくて全部互助でやればいいではないかということです。しかし、実際問題として互助でやろうと思えば、今の掛金率を倍にするか、既裁定者の水準を大幅に引き下げるしかバランスがとれません。既裁定者の方が幾らもらっているかというのと、大体100万円です。マスコミの人に話しても、これを高いという人はあまりいない。議員を12年やってきてそれなりのものだということです。そうすると、そっちを落とさないとなれば、負担を今の倍にしなければいけないわけです。しかも、倍にされた人は到底それに見合う分をもらえない。私の大まかな感じでは、大体今の水準か、もう少し掛金率を上げたぐらいの水準でとんとんになるはずですよ。

そうすると、もらうほうはいいですが、払うほうは、そんなに払いたくない。そこで、その部分について公費を入れましょうということになるわけです。何で公費を入れるのかというのと、議員についても厚生年金とか社会的な公的年金に準じた形の年金としてそういうものを残しておいて、いざ年をとったときに、その部分は無年金でももらえないということのないような形で処置していきましょう。そのために、厳しい財政状況だけれども、うまく均衡感が出せるところはないかというのが、私も、そしてほかの人も苦慮しているところです。これからそこは具体論に入っていく、シミュレーションもやっていきますから、そんなのは納得できないとか、こっちは納得できてもこっちは納得できないとか、そういう議論がこれから出てくるということです。

**【意見】**

既裁定者については100万円ぐらいということだった。金額を聞けば、確かにそんなに大きな額ではないと思うのだが、それにもかかわらずこれだけ赤字が出ているというのは、既裁定者の数が圧倒的に多いということだ。それを少しずつ減らしたら公費負担の部分も減るのかどうか、そういった今後の研究みたいなものがあつたら、ぜひ私も勉強させていただきたいと思う。

**【質問14】**

先生が市町村合併についてお話をされたこと、私は賛成だ。やはりその前提があつてこそ今日の議員年金の状況が起こっていると私は考えている。

報告書の16ページに、「市町村合併の影響に対する激変緩和措置の負担金率の見直し」というところがあるが、国は当初、市町村合併はもっと加速され、合併の数は増えると予想していたと思う。ここに「市町村合併の影響が予想を上回った」と書いてあるが、検討された中で、市町村合併が加



速されたときの激変緩和の割合が、これでは足りないのではないかといった議論はなかったのかどうか。

**【回答】**

私はこの前の改正にかかわりました。そのときに、市町村合併も進むということはある程度見越してやりました。ですから、見通しが甘かったわけです。予想以上に進んだというのは、別に政府の目標、1,000を想定したわけではありませんから。ちょっと忘れましたが、何割ぐらい減るだろうという予想をして、その予想以上に進んだということです。想定しなかったのは、議員がこんなに減るとは思わなかった。つまり、合併の動きの中で、議員の定数を想定以上に減らしたということが1つです。

もう1つは、報酬です。皆さん方も多分長い間上がっていないのではないかと思います。報酬も高いほうに合わせることはせずに、1国2制度をやったり、逆に引き下げるみたいなことをやったわけです。ですから、ここの予想以上という意味は、合併にあわせて行革もやってしまえということで、さらに議員数も減らし、報酬も減らすということが起こった。その大きさを想定できなかったということです。

**【意見】**

行革も一緒にやったというお話がありましたが、それはもともとの方針だったのではないか。今、この合併による影響が徐々に始まっていて、大きな弊害もわかってくると思うのだが、たくさん議員がいて、いろいろな声が反映されるという議会本来のあり方みたいなものを、これから特に大事にしていきたいと思うし、そうした研究もしていきたいと思う。

# 講演会 配付資料

## I 市町村合併の進展

- ・ 2009年は、近代的地方自治制度施行120周年
- ・ 市制町村制（市町村法）1888年制定、1889年施行

### 1. 市町村の歴史は、合併の歴史

- ・ 明治の大合併（1888年～1889年）
- ・ 昭和の大合併（1953年～1961年）
- ・ 平成の大合併（1999年～2010年）

\* 合併→期待される役割に対応した市町村の体制強化

\* 山口県熊毛郡田布施町大字麻郷字八海

\* 田無市+保谷市→西東京市（2001年1月）

cf. 特別区

1878年 15区（郡区町村編成法）

1889年 15区（市制町村制）

1932年 35区（区域拡大）

1947年 23区（区の再編）

### 2. 市町村数の変化

- ・ 明治の大合併 71, 314 → 15, 820
- ・ 昭和の大合併 9, 868 → 3, 472
- ・ 平成の大合併 3, 229 → 1, 821（旧合併特例法適用期限）  
1, 777（2009年5月）

\* 村の減少、町の増加と減少、市の増加

### 3. 平成の大合併

- ・ 起点
  - ・ 1999年の地方分権一括法による旧合併特例法（市町村の合併の特例に関する法律）の改正
  - ・ 財政的特例措置の強化（合併算定替の期間延長、合併特例債の創設）

- ・背景
  - ・地方分権の進展
  - ・少子高齢社会、人口減少社会の到来
  - ・厳しい財政状況
  - ・日常生活圏の拡大
- ・進捗状況
  - ・予想以上の進展？
  - ・都道府県によってバラつき
  - ・小規模市町村（人口1万未満）の存在
- ・合併新法（市町村の合併の特例等に関する法律）による合併推進
  - ・昭和の大合併時と同様の手法
  - ・2010年3月まで→ポスト合併新法？

## II 地方議会議員年金について

### 1. 地方議会議員年金制度の沿革（「報告書」p7～）

- ・地方議会議員互助年金法（1961年、任意加入）
  - 地方公務員等共済組合法（第11章、1962年、強制加入）
- ・退職一時金の導入（1965年）
- ・公費負担の導入（1972年）

### 2. 地方議会議員年金制度の概要（「報告書」p2～）

- ・地方議会議員共済会の設置（法第151条）
  - ・3共済会
  - ・特別区議会議員は、市議会議員共済会に加入
- ・給付
  - ・退職年金、退職一時金等の支給（法第158条）
  - ①退職年金（法第161条）
    - ・在職12年以上
    - ・平均標準報酬年額の35/150+在職年数加算（30年限度）
    - ・65歳から支給（法第164条）
  - ②退職一時金（法第161条の3）
    - ・在職3年以上12年未満
    - ・4年以下 49/100
    - ・8年以下 56/100
    - ・12年未満 63/100
- ・費用負担
  - ①掛金及び特別掛金（法第166条）

- ・掛金  
都道府県：標準報酬月額 X 13/100  
市・町村：標準報酬月額 X 16/100

- ・特別掛金  
都道府県：期末手当 X 2/100  
市・町村：期末手当 X 7.5/100

② 公費負担（法第167条）

- ・都道府県：標準報酬月額 X 10/100
- ・市・町村：標準報酬月額 X 12/100
- ・市町村合併に伴う激変緩和措置（4.5/100）

「国は、自主的な市町村の合併の推進に伴う地方公務員等共済組合法第151条第1項に規定する市議会議員共済会及び町村議会議員共済会の運営状況等を勘案し、その健全な運営を図るため必要な措置を講ずるものとする。」

（旧合併特例法第16条第3項、合併新法第65条第2項）

- ・再計算（法第166条第5項）
  - ・少なくとも4年ごとに行う
  - ・2002年改正、2006年改正、そして、2010年改正へ

3. 地方議会議員年金の性格（「報告書」p2）

- ・法律に基づく公的な互助年金制度

4. 地方議会議員年金の課題（「報告書」p12～）

- ・市町村合併や行政改革等に伴う急激な財政状況の悪化
  - ・単年度赤字と積立金の減少（「報告書」p30～）
- ・市町村合併の影響（「報告書」p14、p44）
 

	1999年3月	→	2008年3月	
・市区町村数	3,255団体		1,816団体	(44%減)
・会員数	60,004人		35,819人	(40%減)
・年金受給者数	79,232人		94,357人	(19%増)

（議員報酬手当→約1,110億円削減）

5. 地方議会議員年金制度に関する研究会報告書（2009年2月）

- ・一定の仮定の下での将来試算（「報告書」p42、p43）
  - ・都道府県議会議員共済会 積立金→2022年にマイナス
  - ・市・町村議会議員共済会 積立金→2011年にマイナス
- ・負担と給付の両面にわたる見直し（「報告書」p14～）
  - ・負担面

- ・掛金率、特別掛金率、負担金率→一定程度の引上げを検討
- ・市町村合併に伴う激変緩和措置→更なる強化を検討
- ・給付面
  - ・退職年金給付水準
    - ・2002年改正及び2006年改正で、30%引き下げ
    - ・更なる引き下げを検討
  - ・既裁定者の取扱い
    - ・2006年改正で、10%引き下げ
    - ・更なる引き下げを検討
  - ・退職一時金給付水準
    - ・更なる引き下げを検討
  - ・その他（遺族年金の見直し等）
- ・廃止された国会議員互助年金制度との比較（「報告書」p20）
- ・仮に議員年金制度を廃止とした場合の問題点（「報告書」p21、p45）

## 6. 地方議会議員年金制度に関する検討会の発足

- ・2009年3月 総務省「地方議会議員年金制度検討会」の発足  
→秋に向けて報告書のとりまとめ

※ 本レジュメの他に以下の資料を当日配付しました。

- ・「地方議会議員年金制度に関する研究会報告書」  
(平成21年2月 地方議会議員年金制度に関する研究会)
- ・「日本における市町村合併の進展」  
(平成19年3月 政策研究大学院大学比較地方自治研究センター(COSLOG)・財団法人自治体国際化協会(CLAIR)の連携による「アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料No.1」)

特別区議会議員講演会（平成 21 年度第 1 回）  
「市町村大合併と地方議会議員年金制度」  
講 演 録

発 行：平成 2 1 年 8 月

財団法人特別区協議会

〒102-0072 千代田区飯田橋 3 - 5 - 1

東京区政会館 4 階

T E L 03 (5210) 9051

F A X 03 (5210) 9873