

ドイツ連邦議会議員報酬の特徴と課題

河崎 健

上智大学外国語学部ドイツ語学科教授

はじめに

昨今の日本の国会議員の文書通信交通滞在費（以下、通信費）の使途に対する批判は自ずと諸外国の事情にも目を向けさせることになった。とりわけ日本と政情の近い西欧諸国の実態は興味を引く。中でもドイツは日本と同じ議院内閣制の国であり、1990年代半ばの選挙制度改革との関連で注目されたように、英国に次いで参照されることの多い国という印象が強い。ドイツでは政治とカネについてのどのような議論がなされているのだろうか。

ドイツは「政党国家」とも呼ばれ、政党に対する法的規制が厳しい国として知られる。反面、1950年代から政党に対する国庫補助が導入されており、政党の活動資金は比較的潤沢であるといえる。そのため政治とカネをめぐる批判で真っ先に矢面に立つのは政党である。その矛先は政党に対する国庫補助であり、支給額と並んでその使途（選挙運動資金に限定すべきか否か）が問題視され、法改正も

幾度となく行われている。一方、政治家個人に対しては不正な企業献金や汚職が問題になることはままあるが、政党に対する批判ほど日常茶飯事という印象ではない。もちろん政治家の金銭スキャンダルは珍しくないし、1980年代始めや1990年代終わりには保守系の政党や政治家を巻き込んだ大掛かりな疑獄事件が起きている。最近でも政治家への汚職を契機に、ロビイスト登録や議員の所属団体開示義務などが規定されている。

連邦議会議員への支給についての批判の中心は、歳費と議員の年金についてである。この2つについては2014年の議員法改正により新たな規定がなされている。

2014年議員法改正の経緯と内容¹

連邦議会議員の歳費は1975年以降暫時引き上げられているが、1995年の議員法改正で連邦最高裁判所裁判官の報酬額に準ずることが規定されている。2014年改正前に連邦議会の超党派の議院運営機関である長老評議会は、歳費増額へのメディア批判に応えるべく2011年11月に歳費および議員年金のあり方を再検討する独立委員会を立ち上げた。2013年3月に提出された同独立委員会の報告書を基に当時のメルケル政権が議員法改正案を提出、両院での審議を経て2014年3月14日に法案が連邦参議院を通過している。

独立委員会の座長で元連邦議会議員の法曹

かわさき たけし

早稲田大学大学院政治学研究科博士後期課程修了。政治学博士。専門は、政治学、ドイツ政治。上智大学外国語学部ドイツ語学科専任講師などを経て、上智大学外国語学部ドイツ語学科教授、大学院グローバルスタディーズ研究科教授。著書に『21世紀のドイツ』（共著、2011年、上智大学出版）『ドイツの政党の政治エリート輩出機能』（2015年、コンラート・アドナウアー財団）、『ヨーロッパと日本の選挙と政治』（共著、2018年、上智大学出版）など。

によれば、審議で最初に議論されたことは、議員とその日常の業務に関する正確な理解を明記することであったという (Schmidt-Jortzig (以下S-J.) 2014:249)。議員という職業を明示することで歳費や年金に対する理解を求めたのだろう。

独立委員会の報告書を受けて成立した改正議員法では、歳費と議員年金について新たな規定がなされた。歳費の引き上げとは別に、連邦議会の役職者(議長・副議長、常任委員会等の委員長)への手当が付与されるようになった²。他方で本会議を欠席した場合の歳費の減額料が増額されている。議員年金については、最高支給額が歳費の67.5%から65%に引き下げられ、早期受給資格年齢が57歳から63歳に引き上げられた(渡辺 2015)。

先の委員会座長は、委員会審議が改正法に結実した成果として、歳費を連邦最高裁判所裁判官の給与の額と連動させた1995年の規定がさらに精緻化されて恣意的な引き上げが回避されたこと、老齢年金の抜本的改革はできなかったが、上記のような改正にはつながったこと、後述の諸費用のための一括支給金の改正には至らなかったものも、本会議欠席者への減額処置の厳罰化や議会内の役職手当への増税により、一定の埋め合わせはできたこと、を挙げている。そして総じてこの改正で、メディアなどからの批判的な見解に対して議会側の立場を明示できたと胸を張る(S-J. 2014:256-7)。

このメディアの批判的論調の中心的人物の一人と目されているのが、政治とカネの問題で批判的な論調を展開し続ける研究者アルニーム教授である³。彼は独立委員会の勧告に対しても厳しい見解を示している (Arnim 2013)。批判の中心点は、委員会が歳費と最高裁判官の給与を引き続き連動させていることに向けられている。いわく、裁判官には議員に認められている非課税の一括支給金(後述)や充実した年金制度はなく、第二の有給の職業を持つことも禁止されている (ibid.:10-11)。裁判官と連動させるというのであれば、議員の特権も裁判官並みに減らすべきというのである。

公法学者アルニームが実は政治資金のあり方に批判的な利益団体を代表する立場にあるという

批判もあるのだが (Beyme 1993)、その利益団体が、ドイツ国内で議員報酬に厳しい目を向ける社団法人「ドイツ納税者連盟」(Bund der Steuerzahler e.V.) (以下、BdSt.) である。同団体も現行の歳費と年金制度に厳しい見解を示している⁴。

歳費については、裁判官の給与と連動させるなど他の職業と関連づけることで、立法者が毎年の歳費増額をめぐる論争を回避するようになったことを問題視する。外部のチェックなしで自動的に歳費が増額されることにつながるためである。年金については、連邦議会議員は現役時に積立金を支払わない上に、金額も勤務年数による給付額の上昇率も高すぎる。例えば27年間勤務すると議員報酬の最大67.5%、月額6759ユーロ(約88万円)(1ユーロ=130円で計算)が支給されるという。

議員の歳費以外の収入

以上の歳費と年金以外に議員にはどのような名目で金銭が支給され、各々どのように評価されているのだろうか。独立委員会でも以下の項目の改正について言及されたが、時間的制約などから改正案は歳費と年金に限定されたという (S-J. 2014:248)。とはいえ連邦議会の公式サイトからも分かるように、歳費と年金以外で連邦議会議員が受給する金額もかなりの額に上る。納税者連盟のサイトでも連邦議会議員報酬の内訳が紹介され、各項目について批判的なコメントが追加されている。両サイトの情報⁵を中心に、項目別の支給金の概略を見てみよう。

(1) 議員活動のための設備費 (Amtsausstattung) :

選挙区事務所の設営と維持費、運営のための費用、連邦議会の近くで使用する54㎡の事務所の使用料と家具調度料など。2022年には毎月約4583ユーロ(約60万円)が支給されている。

(2) ベルリンの議員会館の事務所用諸経費 : 事務所

の備品(事務用品、議員活動に必要な専門書、切手など)や電話やインターネットなどのネットワーク関

連の整備に最大で毎年12000ユーロ（約156万円）が使用できる。選挙区での電話料金もここから支出できる。

- (3) 諸費用のための一括支給金 (Kostenpauschale) : 非課税で毎年始めに金額が決定する。2022年は毎月約4583ユーロ支給されることになっている。連邦議会のサイトでは、この支給金は主に選挙区事務所の設営や選挙区内での交通費の他、ベルリンでの住居費に充てられると説明されている。しかし納税者同盟が問題視するように、ベルリン市内や近郊に選挙区があるため、新たにベルリンに住居が不要な議員にも同額が一括支給されるため、不平等になるともいえる。

この(1)から(3)の支給金の用途には明確な違いはない。いずれも主にはベルリンと選挙区での、(人件費を別とする)事務所やベルリンの仮住まいの賃貸料や備品設営に使用されているようである。このうち、しばしば問題視されるのは(3)の諸費用のための一括支給金である。上記のように、個別議員の選挙区事情で支出額が変わる問題とは別に、非課税であることが、とくに納税者同盟からは批判的になっている。またこの支給金はすべて納税者が給付しているにもかかわらず、連邦議会議員同様に専門性の高い他の職業従事者の費用であっても必要経費が国から支給される額は希少であるとして、(3)の減額を求めている。議員か否かの地位の違いではなく、業務の専門性の見地から非課税の正当性を問う論調であり、独立委員会が連邦議会議員職の特殊性を前提として議論を展開したのと同対照的である。もっとも独立委員会の11人の委員の下でも(3)については賛否両論があったようで、同項目を改正なしで継続することの承認を巡っては、賛成5、反対4、棄権2でかろうじて賛成多数となったという(S-J. 2014:254)。

以上から分かるように、(1)から(3)のとくに(3)は、現在の日本の通信費に相当する項目であるといえる。ただ支給額が固定している歳費と(1)から(3)を合わせてもおよそ3100万円強であり、日本

の国会議員の年間の歳費とほぼ同程度の額である(後述)。上記以外の支給項目は固定額ではない。

- (4) 人件費：2022年現在、総額で月22795ユーロ（約300万円弱）が人件費に充てられる。親戚・婚姻・婚姻による姻戚関係にある者を除く秘書が対象になるのだが、支給額は連邦議会事務局の計算に基づき、議員を介さずに直接秘書に支払われる。アルニームはこの高額な人件費を議員の特権のひとつとして糾弾する(Arnim 2013:9)。

- (5) 旅費：公用での旅費が支給される以外に、ドイツ鉄道はすべて無料である。2012年には連邦議会の長老評議会の決定により、私用目的でも無料での乗車が可能になっている。さらにベルリン市内での公用車の使用、ドイツ国内の公用目的での航空料金も支給される。

- (6) 疾病・介護保険料：議員は、官吏法の基準に則った補助か、法定ないし民間の疾病・介護保険用の助成金を受給できる。

- (7) 議員辞職後の移行期の支給金：議員活動期間1年に対して辞職後1ヶ月分の給与が議員時代と同額支払われる。受給期間は1年半だが、2ヶ月目以降には所得や年金額に応じて減額される。納税者団体は受給期間の1年への短縮を求めている(BdSt. 2022) ⁶。

- (8) 救済手当(死亡手当)：議員本人が死亡した場合、遺族は、新生活に移行するための資金援助を要求できる。金額は議員の給与1ヶ月分に相当し、8年以上か2会期以上務めていた場合には、1.5倍の額の支給を求めることができる。

なお同財団のサイトでは、連邦議会議員以外に連邦閣僚、政務次官、院内会派への資金、政党財政の詳細と問題点、さらにドイツ統一以降各省庁が旧首都のボンとベルリンに分割されたために頻繁に両都市を行き来する連邦官僚の高額な旅費

表1 「国会議員の報酬」世界順位

順位	国名	歳費額
1位	シンガポール	約9772万円
2位	ナイジェリア	約5820万円
3位	日本	約3014万円
4位	ニュージーランド	約2159万円
5位	米国	約1914万円
6位	オーストラリア	約1554万円
7位	イタリア	約1576万円
8位	ドイツ	約1466万円
9位	カナダ	約1437万円
10位	オーストリア	約1296万円

(注) 東洋経済オンライン (2022年1月17日) より筆者が作成 (<https://toyokeizai.net/articles/-/503079?page=2>)。一部の金額には「約」はなかったが、為替変動を勘案して全て約～円とした。ドイツの2022年の歳費は約1562万円だが、同サイトの金額のままにしてある。

の問題も指摘されている。また現在の連邦議会議員の人数の多さも挙げられている(後述) (ibid.)⁷。

日本と比較した場合の特徴

以上のような議員への支給の細目まで見ると、歳費と比較した割合の高さにもかかわらず、(一部の利益代表者を除いて一般的には)ドイツでは批判は悠長に見えるかもしれない。だが支給の中心である歳費を比較するとどうか。ドイツの議員報酬でもっとも論議を呼ぶのが歳費であり、だからこそ注目を集めやすい歳費の上昇幅を抑え気味にして、他の細目での支給で補完しているといえるのかもしれない⁸。だが、その歳費は日本の約半額である(表1)。

ドイツの立場からすれば、通信費など金額からすれば少額なものではなく、他国よりも明らかに高額な歳費をなぜ日本では問題にしないのかと問うのではなかろうか。むしろ日本の通信費等の議論が金額の多寡のみならず使用目的の正当性にも関連していることは承知しているが、それでも昨今のメディアの執拗な「通信費バッシング」を見ると、歳費の問題にほとんど触れられないのは不思議である。

もし歳費の額が問題視されれば、それは他の職

業での所得との兼ね合いや物価上昇との関係、ひいては議員という職業の内実が問われることになるだろう。

その点でいえば、ドイツでは長年、周到な議論が展開されてきたといえなくもない。一般にはあまり認識されていないが、連邦議会議員の歳費をめぐる議論で必ず言及されるのが1975年の連邦憲法裁判所による「歳費判決」(Seuffer 1976)である。連邦議会議員への金銭支給が手当ではなく給与、すなわち歳費であることが、この判決により明確になったとされるのだが、その根底にあるのは「職業としての議員職」の確立である。かつて歳費が導入されたのは、とりわけ無産政党選出の議員が自身の独立性を保つためであったとされる。政党間の階級差が消失した現代においては、特定の政党出身の議員を想定する必要はなくなったであろう。しかし政治で稼ぐ必要のなかった名望家ではなく、政治を生業としなくてはならない職業政治家の増加(「政治のために生きる」から「政治によって生きる」への変化)、福祉国家化による政治家の業務範囲の拡大と仕事量の増加、高齢化等による社会保障制度の充実なども考慮する必要が出てきたのである。それは、例えば金銭的資源に恵まれているといった

特権的な立場にない普通の市民が政治の世界に進出することを促す上で不可欠なことであろう。

とはいえ批判的論調が途絶えないことも事実である。見解の齟齬が埋まらない大きな原因のひとつは、議員という職業への理解の違いであろう。独立委員会が連邦議会議員の仕事内容が一般に十分に理解されていないゆえに、想像以上の激務であることを示して、その苦勞に報いるような保障制度を整備しようとしたのに対して、批判者にはそのような態度が過度な特権意識を助長させているという思いが強いのではなかろうか。

さらにいえば、2013年に選挙制度改革が実施されて以降、議員数が激増していることも無関係ではない。定数598人の連邦議会に、2021年総選挙で選ばれた議員の数は736人に達しており、実に138人も「定員オーバー」となっている⁹。連邦納税者同盟のサイトでは、「連邦議会議員は500人で十分」という主張がなされ、連邦議会議員に対して早急な選挙制度改革を求めつつ、サイト閲覧者から賛同者を集めるキャンペーンを展開している(BdSt. 2022)。

いずれにせよ、ドイツにおいても、たとえ水面下であっても政治とカネの問題はつねに存在し、何らかの契機で再び注目を集める可能性を内包していることは間違いない。■

《注》

- 1 注改正の経緯、内容については、Schmidt-Jortzig 2014., 日本語文献では渡辺 2015、を参照した。また連邦議会議員に関する全般的理解には、Ismayr 2017、を参照。
- 2 議員法改正時の2014年以降も歳費は暫時上昇している。2022年現在の議員法の諸規定や金額については、連邦法務省のサイトにある最新の議員法(BMJ. 2021)を参照。
- 3 アルニームについては、河崎 2015:19 以下、参照。
- 4 ドイツ納税者連盟の公式サイトは、Bund der Steuerzahler Deutschland e.V. :2022、参照。
- 5 ドイツ納税者連盟(上記注4)と連邦議会(Deutscher Bundestag 2022)の公式サイトを参照した。
- 6 現行の議員法(BMJ. 2021)では第二章で、公務員が休職して議員職に就いた場合の歳費額の変更規定などが記されている。
- 7 本稿では言及できないが、州議会でも同様の問題は

は起きている。しかしBdSt.によれば、一部の州では、年金と一括支給金の改革に成功していると評価されている。

- 8 アルニームは、一括支給金の額が(歳費と違って)、議員法で規定されていない点を問題視する。1995年制度導入時には連邦議会で、基本法(憲法)改正の動きがあったものの、連邦参議院の否決で頓挫したという。アルニームはその点からも、現行の一括給付金が違憲であるという認識が連邦議会内にもあるとして糾弾する(Arnim 2013:8)。
- 9 近年の連邦議会の選挙制度改革については、河崎 2018、参照。

《参考文献》

- Arnim, H.H.v., (2013), „Eine Kriegserklärung ans BverfG“, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht-Extra*, 8a/2013, S.1-11.
- Beyme, K.v., (1993), „Der Parteienstaat und die Vertrauenskrise in der Politik“, in: S.Unseld, (Hg.), *Politik ohne Projekt?*, Frankfurt a.M., S.23-42.
- BMJ., (2021), *Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz-AbgG)*, zuletzt geändert durch Art 1 G v. 8.10.2021. (<https://www.gesetze-im-internet.de/abgg/AbgG.pdf>) (2022年2月13日閲覧)
- Bund der Steuerzahler Deutschland e.V., (2022), *Die Finanzierung der Bundestags-abgeordneten*, (<http://www.steuerzahler.de/Abgeordnetenbezeuge/8692c997211p525/>) (2022年2月10日閲覧)
- Deutscher Bundestag, (2022), *Abgeordnete*. (<https://www.bundestag.de/abgeordnete>) (2022年2月13日閲覧)
- Ismayr, W., (2017), *Der Deutsche Bundestag*, 3.Aufl., Wiesbaden.
- Schmidt-Jortzig, E., (2014), „Materielle Grundlagen für die parlamentarische Mandatsarbeit. Zu den Empfehlungen der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts“, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, S.247-257.
- Seuffert, W., (1976), „Das »Diäten-Urteil« des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Nov. 1975-2 BvR 193/74-in Auszügen“, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, S.19-25.
- 河崎健 (2015) 『ドイツの政党の政治エリート輩出機能』コンラート・アデナウアー財団。
- 河崎健 (2018) 「ドイツ連邦議会選挙制度改革—終わらなき論争?—」河崎健編『日本とヨーロッパの選挙と政治』上智大学出版、117-140頁。
- 渡辺富久子 (2014) 「【ドイツ】連邦議会議員の歳費引き上げと腐敗防止」国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法』259-1号、5月。(https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8655787_po_02590206.pdf?contentNo=1) (2022年2月8日閲覧)