

地方議会・議員のあり方に関する研究会 報告書

令和2年9月

地方議会・議員のあり方に関する研究会

地方議会・議員のあり方に関する研究会 報告書

目次

はじめに	1
I 議会の現状と課題	2
1 住民の関心の低下と無投票当選の増加	
2 議員の構成	
3 人口減少社会における議会の役割	
II 本研究会の視点	4
1 議会の存在意義と多様な層の住民が参画する意義	
2 議会の位置付けや議員の職務等	
3 議員のなり手不足の要因に対応する際の視点	
III 議会に対する住民の理解	8
1 議会への住民参加のあり方	
2 議会における多様性の確保	
IV 議員のなり手不足の要因と対応の方向性	13
1 議会の権能の強化等	
2 立候補環境	
3 時間的な要因	
4 経済的な要因	
5 身分に関する規定	
V 地方議会への多様な人材の参画と選挙制度	22
VI 今後の検討の方向性	26

はじめに

今後、住民ニーズや地域課題が多様化・複雑化する中であって、住民の多様な意見を反映しながら合意形成を行う場である議会には、これまで以上にその重要な役割を十分に果たすことが求められる。

本研究会は、時代の変化に伴い、議会・議員を取り巻く環境が大きく変化し、議員のなり手不足が深刻な状況となっていること等を踏まえ、今後の議会・議員のあるべき姿や議員のなり手不足の要因とその対応について、幅広く議論を行うことを目的として立ち上げられたものである。

本研究会においては、「本来、議会はどのようなものであるべきか」という根本的な論点も含め、既存の枠組みにとらわれない自由な議論が行われたところであり、本報告書のとりまとめに当たっても、必ずしも一定の結論や方向性を出すことにこだわらず、各構成員から述べられた様々な意見を幅広く紹介することに努めた。

本報告書の内容が、各議会をはじめ、地方自治関係者の各方面における、議員のなり手不足への対応を後押しするとともに、これからの議会のあり方についての幅広い検討に資することを願うものである。

I 議会の現状と課題

1 住民の関心の低下と無投票当選の増加

近年、地方議会議員選挙における投票率の低下や無投票当選の増加の傾向が強まっている¹。小規模市町村においては、無投票当選とともに、選挙における定数割れが生じるなど、議員のなり手不足の問題が深刻なものとなっている。

住民に身近であるべき地方公共団体の議会において、住民の十分な理解と関心が得られず、議員のなり手不足が生じている状況は、住民自治の根幹に関わる深刻な問題である。今後、人口減少・高齢化の進行も相まって、定数割れが常態化するなど、一部の地方公共団体においては議会を維持することが困難な状況に直面することが危惧される。このような事態は、議会の意思決定に多様な住民の意見を反映させることができず、議会がその求められる役割を十分に果たせなくなることを意味するものである。我が国の民主主義・地方自治の機能不全をもたらすとの危機感をもって、議員のなり手不足に対する検討を進める必要がある。

(投票率の低下、無投票当選の増加)

平成31年統一地方選挙における投票率は、都道府県議会議員選挙で44.0%、指定都市議会議員選挙で43.3%、市区議会議員選挙で45.1%、町村議会議員選挙で59.7%となり、いずれも過去最低の投票率であった。

同じく平成31年統一地方選挙における無投票当選者割合は、都道府県議会議員選挙で26.9%、指定都市議会議員選挙で3.4%、市議会議員選挙で2.7%、町村議会議員選挙で23.3%となった。都道府県議会議員選挙及び町村議会議員選挙において特に増加傾向にあり、いずれも過去最高の割合であった。ちなみに、都道府県議会議員選挙における無投票となった選挙区の割合は37.2%であり、立候補者数が定数割れとなった団体は8団体で合計9人となっている。

2 議員の構成

議会の議員の構成は、住民の構成と比較して女性や60歳未満の割合が極めて低い状況が続いている。また、女性議員がいない議会や議員の平均年齢が高い議会において無投票当選となる割合が高くなる傾向も見られる²。

性別や年齢構成の面で多様性を欠いていることは、住民にとって議会が遠い存在であると感じられ、意欲のある住民に立候補を思いとどまらせることにつながるなど、議員

¹ 参考資料1 「統一地方選挙における投票率の推移」 参照

参考資料2 「統一地方選挙における改選定数に占める無投票当選者数の割合の推移」 参照

² 参考資料3 「女性議員数と無投票団体（市区町村議会）」 参照

参考資料4 「平均年齢と無投票団体（市区町村議会）」 参照

のなり手不足の原因の一つになっている面があると考えられる。

(議員の構成の状況)

平成 31 年統一地方選挙における女性当選者の割合は、都道府県議会議員で 10.4%、指定都市議会議員で 20.8%、市区議会議員で 19.7%、町村議会議員で 12.4%となり、いずれの議会においても過去最高となっている。

このように、女性議員の割合は、近年増加傾向にあるものの、依然として 10~20%程度にとどまっている³。

3 人口減少社会における議会の役割

我が国全体の人口構造は 2040 年頃にかけて大きく変容していくことが予想されており、人口減少は加速し、高齢者人口はピークを迎えることになる。日常生活に支えを必要とする人や適切な管理・更新が求められるインフラの需要が増加する一方、支える人材が減少するというギャップが生じることにより、多様な分野において課題が顕在化することが見込まれる。

今後、経営資源が制約されていく中であって、多様化・複雑化する住民ニーズや地域課題に地方公共団体に対応していくためには、団体の意思を決定するという重要な機能を担っている議会に対し、広い見地から個々の住民の利害や立場の違いを包摂する地域社会のあり方を議論する役割がより一層求められることになる。

³ 参考資料 5 「地方議会における女性議員の割合の推移」参照

II 本研究会の視点

1 議会の存在意義と多様な層の住民が参画する意義

議会は、住民自治の基盤であり、合議制の住民代表機関として、地域・住民の多様な意見を反映しながら合意形成を進め、団体意思を決定するという重要な役割を有しており、独任制の長にはない存在意義がある。

住民にとって身近であるべき議会において、住民の理解と関心が得られず、議員のなり手不足が生じている状況は、住民自治の根幹に関わる深刻な問題である。

人口減少社会において、資源制約に伴って合意形成が困難な課題が増大し、地域における課題が一層複雑化する中であって、議会がその重要な役割を十分に果たすためには、議会が多様な層の住民から選出された議員で構成される必要がある。とりわけ、住民にとって納得感のある合意形成を進めていくためには、議会の意思決定に住民の多様な意見を反映させることが重要になる。

議会の存在意義や多様な層の住民が参画する意義については、主に以下のような意見があった。

- ・ 議員は地域の代表、住民の代表として正統性を有するものだが、首長が自ら住民と直接つながって住民の声を吸い上げるようになった最近では、議会は何を目指すのかが問われている。
- ・ 地方対都市、若者対高齢者のような社会の分断を回避する仕組みとしても議会は重要である。
- ・ 議会には、多様な意見の反映という、首長とは異なる正統性があると考えられる。様々な人が参画していないと議会が多様であるとは言えず、多様な人材を確保するための環境整備を進める必要がある。

2 議会の位置付けや議員の職務等

① 議会の位置付け

議会については地方自治法第 89 条において「普通地方公共団体に議会を置く。」と規定されるのみであるため、その位置付けが不明瞭であり、住民から「議会が見えにくい」と言われる要因の一つとなっているとの指摘がある。また、独任制の首長に対する合議制の議会という図式が重要であり、独任制の執行部のマネジメントの価値に対するデモクラシーの価値が重要とする指摘もある。

この点について、合議制の意思決定機関である議会の位置付けを法律で規定することで、議会に対する住民の理解を深めるとともに、従来から行われてきた議会の活動に根拠を与え、ひいては議会の活性化につながるとの意見がある。

一方で、現状でも地方自治法には議会に関する規定があり、議会の役割は規定されて

いるとの意見もある。

議会の位置付けを法律で規定することについては、上記の指摘・意見⁴を踏まえ、引き続き検討を行う必要がある。

② 議員の職務等

議員の職務等については、これまで必ずしも法律において明確にされていなかったことから、議員に対するイメージや議員活動に対する期待や評価において、議員と住民との間に乖離が生じているのではないかとの指摘がある。

この点について、議員の職務等を明確化すれば、議員に対する住民の理解を深め、議員の活動が活性化され、ひいては、若者や女性、給与所得者など新たな人材の議会への参画を促進することにつながるものと考えられるとの意見がある。

一方で、議会を構成する議員の属性に偏りがある中では、若者や女性など多様な層の住民は参画したいと思わず、これまで参画しようとしてこなかった多様な層の住民が参画することに魅力を感じるよう、議会において意識改革を行う必要があるとの意見もある。

議員の職務等については、法律において明確化することが必要との立場から、主に以下のような意見があった。

- ・ 議会と長の二代表制による地方自治の重要性を改めて認識し、議員の職務等について地方自治法に明記する必要がある。
- ・ 議員のあり方に関する議論を深めるに当たっては、議員の職務等について、住民と共通の認識を図ることが重要である。議員の職務等を法律に明記することで、住民の理解が深まるとともに、若者や女性等、多様な人材の参画につながっていくことが期待される。
- ・ 議員の職務等が法的に明確化されていないことから、議員活動に対する期待や評価において、議員と住民との意思が乖離し、議員活動を遂行する上で様々な支障が生じている。住民の代表者としての責務及び合議体の構成員としての議会の権能を遂行する責任を規定して、議員の活動基盤の整備を図る必要がある。

これらの意見に対して、法律に議員の職務等を規定することによる効果や影響等の観点から、主に以下のような意見があった。

- ・ 議会は合議体であるという特性上、議会を構成する議員の役割は法律では規定されていないが、この点は国会議員も同様である。

⁴ 全国都道府県議会議長会において設置された都道府県議会制度研究会がとりまとめた「都道府県議会制度研究会報告書」（令和2年3月30日）では、議会の位置付けや議員の職務等を地方自治法において明確化することが提言され、条文案が示されている。条文案について参考資料12「今後の地方議会・議員のあり方に関する決議（全国都道府県議会議長会）」参照

- ・ 法律に議員の職務等を規定することによって、かえって議員の活動を制約することが懸念される。例えば、こういう活動をすべきである、してはならないなどと規定すると、政治活動との線引きが難しくなるなどの問題が生じる可能性がある。
- ・ 法律の規定による役割の明文化を求めるのであれば、どのような法的根拠を置いてどのような法的効果を与えるべきかについて具体的な内容が必要になる。
- ・ 法律に議会の位置付けや議員の職務等を規定するのであれば、実務的な地方自治法に規定を置くのではなく、議員立法で見られるような〇〇基本法といった法律の形式が考えられる。

また、議員のあり方について、「求められる議員像」と「規模の違い」の二つの観点から、主に以下のような意見があった。

(求められる議員像)

- ・ 社会・経済・地域の構造が大きく変わっており、地域の諸問題も複雑・深刻化することが予想される。議員にとって、こうした問題を受け止め、多様な民意を適切に自治体の政治と行政に反映することが、これまで以上に必要な課題となっている。
- ・ どのような議会を目指してほしいのかについて、住民のコンセンサスをつくる必要がある。議会が住民にとって納得感のある合意形成をする観点から、例えば、議員の専門性を高め、専門化を進める方向性や、一定の専門性を保ちながら、多様な層の住民の参画を志向する方向性が考えられる。
- ・ 各地域で住民のコンセンサスが異なれば、議会のあり方を制度化できないおそれがある。議会のあり方は、政府レベルで国民や全国の議会の意見を聴きながら議論・検討し、その中でコンセンサスを得ていくべき。

(規模の違い)

- ・ 都道府県・指定都市・市・町村でそれぞれ実態が異なり、多様であることから、議員のあり方について、統一的にこうすべきだと論ずることは、議会と住民との関係から見ると難しいのではないか。
- ・ 自治体間の規模の隔たりを考慮すると、一つの制度、一つの解決策では対応することはできないのではないか。
- ・ 異なる要因には異なる対応が必要になる。なり手不足の要因が都道府県と小規模市町村とで大きく異なるのであれば、組織や選挙制度について、従来は均質なものを想定してきたが、ある程度バリエーションを用意して、グルーピングしながら多様化するという方向を考える必要がある。
- ・ 「町村議会のあり方に関する研究会」で提案された「集中専門型議会」や「多数参画型議会」といった新たな議会類型の創設には賛成できない。

議員の職務等を法律で規定することを含め、議員のあり方については、上記の指摘・

意見⁴や求められる議員像や規模の違いを踏まえ、引き続き検討する必要がある。

3 議員のなり手不足の要因に対応する際の視点

議員のなり手不足が生じている要因を分析し、その対応を検討するに当たっては、単に議員のなり手不足を招く阻害要因を取り除くというだけでなく、多様な層の住民の議会への参画をいかに促すかという観点から、議員のなり手を増やすための促進の方策についても検討することが重要である。

その上で、議員のなり手不足の要因については、議員や潜在的ななり手の視点から整理を行い、対応を検討することが考えられるが、その際には、各議会において住民との関わりを深める活動を行い、議会に対する住民の理解を得ていることが前提となる。

Ⅲ 議会に対する住民の理解

1 議会への住民参加のあり方

議会に対する住民の関心が低く、議員のなり手不足が生じている背景には、住民にとって、議会や議員がどのような活動を行っているのかが分かりにくく、その活動内容をよく知らないために、議会に対する理解・信頼が得られていないという面があると考えられる。住民の議会や議員の活動に対する認識を深め、その役割について十分な理解を得ていくことが重要である。

また、議会には、多様な民意の反映、様々な利害の調整、住民の意見の集約などの役割が求められているが、現状の議会の構成は必ずしも多様な民意を反映するものになっているとは言えないとの指摘があり、住民にとってより納得感のある合意形成を進めていくためには、意思決定の過程において、多様な層の住民との意思疎通を充実させていく必要がある。その際には、ICT技術の活用を積極的に図っていくことも有効と考えられる。

各議会においては、住民との意思疎通を充実させるとともに、住民が議会に関する理解をより深め、関心を持つための取組を積極的に行う必要がある。こうした取組は、潜在的な議員のなり手を長期的・継続的に涵養することにもつながるものである。

① 住民参加の取組の充実

議会運営等に関して住民から広く意見・提言を聴取する場である「議会モニター」制度や、議会において決定した政策テーマについて議員と住民で会議を構成し、議論を重ね、提言を行うなど、議会と住民が協働して政策づくりを行う取組である「政策サポーター」制度、公民館やスーパーマーケットの一角など、街中における議員と住民との意見交換の場づくりなど、住民と議会との意思疎通の充実を図る住民参加の取組に積極的に取り組んでいる団体が見られる⁵。

こうした取組の中には、住民の意見やアンケート調査の結果を踏まえ、議会において政策提案書を取りまとめ、首長に提出するなど、具体的な政策化につながっている事例もある。

住民が自らの問題として政策課題に向き合う機会を設けることが、住民が主体的に議会との関わりを持つことにつながるものと考えられるところであり、議会への関心が低い住民に対して、議会からより主体的に働きかけを行い、議場外での住民参加の取組を進めるなど、議会と住民との意思疎通を充実させていく必要がある。

住民参加の取組の充実については、主に以下のような意見があった。

- ・ 従来の情報発信のように住民が一方的に情報を受け取るのではなく、議会モニター制度のように住民が自らの問題として政策課題に向き合う機会を設けることで、住民

⁵ 参考資料6「住民と議会との意思疎通の充実（①～③）」参照

が主体的に議会との関わりを持つようになり、議員のなり手不足の解消にもつながっていくものと考えられる。

- ・ 公務員志望の学生は多いが、地方議会議員になりたいという学生はなかなか見かけない。公務員の仕事ややりがいは先輩から伝わってくるが、議員の場合は、外側から見てどういう仕事があり、どういうやりがいがあるのかがわかりにくいのではないか。学生に議会や議員の活動を知ってもらうため、例えば、議会において学生のインターンシップを受け入れるなどの取組が考えられるのではないか。
- ・ 議会説明会等の住民参加の取組を行う際には、対象となる住民を意図的に変えるなどにより、若い世代や女性など、これまであまり議会に参画しなかった、あるいはできなかった多様な層の住民が参加できるように工夫を講じることが必要である。
- ・ 住民にとって議会と議員の活動がよく見えていないと考えられることから、解消するための一つの提案として、議会基本条例を制定する、議会報告会を行う、議会モニター制度を導入するといったように、住民との関係における議会と議員のあり方という視点を押し出すべき。
- ・ 議員のなり手を涵養する機能を政党のみに期待するのではなく、将来議員になる人を育てる組織を議会の附属機関のような形で置くことも考えられるのではないか。

② 教育の場における取組

平成 27 年の公職選挙法の改正により、満 18 歳以上の者が選挙権を有することとされたことなどを背景として、高等学校や大学等をはじめとする教育関係機関において主権者教育や政治参加意識の向上に向けた取組が行われており、議員が講師となって出前講座を実施し、議員と高校生による意見交換を行うなどの事例もみられるところである。

議会として主権者教育に関わることは、若年層をはじめとする幅広い世代から議会や議員の役割に対する理解を得ることにつながり、ひいては、将来における議員のなり手の育成としても期待されるものであることから、各議会において、教育関係機関と連携し、積極的に取り組む必要がある。

教育の場における取組については、主に以下のような意見があった。

- ・ 教育の中立性の確保に配慮する必要があるが、政治の役割と重要性、そして地方自治とこれを支える地方選挙の重要性を子供の時から世代を超えて学習できる教育環境を整備することは、議員のなり手を確保する観点からも重要な課題である。
- ・ 議員も日常の議員活動を通じて未来の有権者に議員の仕事の魅力を伝える努力をしており、子ども議会などの取組を行っている議会もあるが、やはり教育の場で広く教えていくことが重要である。
- ・ 学校教育で議会制民主主義の大切さを教えていないことは問題だが、議会の側でも出前事業を行うなどの取組が不足しているのではないか。
- ・ 議会説明会を開催している自治体では、積極的に参加してもらえるように議会が高校を訪問し、お茶会という形で開催している事例がある。学生への教育には、議員自

ら出向いて直接対話することから始まるのが一番良い。

- ・ 議会が理解を得る方法として、新たな科目「公共」において議会として教育の場で情報発信することが考えられる。

③ 情報発信の充実

議会としての情報発信は、議会と住民との意思疎通を深め、議会への住民参加の前提となる情報を提供するものであり、情報発信を充実させることは、住民の議会に対する信頼や関心を高めることにつながるものである。

議会においては、例えば、本会議やその他の会議の議事録、議会の広報誌等の文字検索が可能な形式でのホームページへの公開や、選挙の投票・開票結果のオープンデータサイトでの公開等、議会に関する情報の公開を徹底していくことが考えられる。技術やデータを活用した情報発信の更なる充実を図っていく必要がある。

情報発信の充実については、主に以下のような意見があった。

- ・ 情報発信に当たっては、単に発信するだけでなく、どれだけの住民に情報が届いたかが重要である。住民が能動的に情報収集することで情報を得られるプル型の情報発信ではなく、住民の元に情報を届けるプッシュ型の情報発信を行うことが必要である。
- ・ 議会や議員の活動に関する情報は、議会事務局のホームページやオープンデータサイトで得られるという環境が作られることが重要であり、議会事務局においてそのような情報発信能力を高める体制を構築することが必要である。
- ・ 各議長会で集めている情報が異なり、資料のずれが生じることから、議長会間で統一的に情報を収集することが良いのではないか。
- ・ 住民から見ると議会が遠いということが課題であり、例えば、ハラスメント研修、出産手当、休暇制度などに取り組み、そのことについて情報発信を行うなど、議会において住民の理解につながる取組に積極的に対応することが必要である。

2 議会における多様性の確保

議員の構成が性別や年齢の面で多様性を欠いていることについて、住民にとって議会が遠い存在であると感じられ、議会への関心の低下や議会による合意形成に対する納得感の低下につながっているものと考えられるとの指摘や、意欲のある住民に立候補を思いとどまらせることにつながるなど、議員のなり手不足の原因の一つになっているとの指摘がある。

議会における多様性の確保は、議員のなり手不足に対応するとともに、住民からの議会への信頼や関心を高めることにもつながるものであり、地域に貢献したいと考えている多様な層の住民がより議会に参画しやすくなるように環境を整備する必要がある。

(女性をはじめとする多様な層の住民の参画の促進)

議員の構成について、とりわけ、人口の半分を占める女性の割合が低いことは課題であり、政治分野における男女共同参画の推進に関する法律（平成 30 年法律第 28 号）に基づき関係者の取組が引き続き求められる。

同法は、政治分野における男女共同参画を効果的かつ積極的に推進し、もって男女が共同して参画する民主政治の発展に寄与することを目的とするもので、地方公共団体においては、①実態の調査及び情報の収集等、②啓発活動、③環境整備、④人材の育成等を行うよう努めることとされている。

各議会においても、以下のような啓発活動や環境整備の取組が見られるところであり、今後も、これらを参考とした取組が広がり、継続されていくことが期待される。

① 女性模擬議会等の広報・啓発活動

女性模擬議会は、各議会において、女性の視点から住民の声を反映させることや、地域における女性リーダーを育成するなどの目的で開催されているもので、女性議員が少ない現状における過渡的な対策としての面があるものの、市町村を中心に裾野が広がっており、平成 26 年 1 月から平成 30 年 12 月までの 5 年間で、延べ 66 市町村において開催されている⁶。

広報・啓発活動としては、このほか、女性の政治分野への参画等をテーマとしたセミナーや講座等のイベントの開催や、リーフレットやホームページ、情報誌等の活用を充実させていくことが考えられる。

② ハラスメント対策等を通じた環境整備

女性をはじめとする多様な層の住民の参画を促していくためには、女性に向けた啓発活動だけでなく、男女問わず、既に議員である方を含め、意識啓発を推進していくこと等を通じて、男女に開かれた議会への環境整備を進めていくことが重要であり、例えば、議員を対象としたハラスメントに関する研修を実施することや、ハラスメントの防止に関する要綱や指針を定めることなどが考えられる。加えて、保育施設・授乳室等の整備などの環境整備を進めていくことも必要である。

③ 欠席事由の整備

議会への欠席事由は、一般的に、各議会の会議規則において定められているものであるが、どのような場合が欠席事由として取り扱われているか、会議規則でどの程度具体的に明文化されているかについては議会ごとに状況が異なっている。本人の出産については、全都道府県で欠席事由として明文化されている。また、市区町村では平成 27 年度以降、新たに 1,143 議会で欠席事由として明文化されているが、議会によっては欠席事由としての定めがまだ会議規則にないところもある。育児や介護については、会議

⁶ 参考資料 7 「女性模擬議会の開催事例（平成 31 年～）」参照

参考資料 8 「女性模擬議会の開催状況について（平成 26 年～平成 30 年）」参照

規則で明文化されている団体は限られており、運用上の対応も含め欠席事由として取り扱っている団体は4割程度の割合にとどまっている⁷。

女性をはじめとする多様な層の住民が議員として活動するに当たっての制約要因を取り除くため、いまだ出産、育児、介護等が欠席事由として取り扱われていない、又は明文化されていない団体においては、会議規則において規定を整備⁸するなどにより、速やかに対応することが求められる。

④ 議員の旧姓使用

国会議員の場合、参議院においては、平成9年6月9日の議院運営委員会理事会（第140回国会）において使用を認める旨の決定があり、これを先例として同年9月の第141回国会から通称（旧姓）使用が認められている。衆議院においては、それ以前から認められているが、特段明文の規定はない。地方議会議員については、要綱等で認めている事例があるが取扱いは各議会によって異なっているのが現状である⁹。

議員の旧姓使用について、以下のような指摘があった。

- ・ 旧姓使用について、選挙では使用できるが、議会活動では使用できないという例がある。各議長会において、統一的に、そのようなことがないように対応を検討いただきたい。
- ・ 団体によっては、議事録において、通称ではなく本名のみで記載している例がある。選挙に出た名前と議事録に出ている名前が異なると、議員の活動を住民に知ってもらえず、問題である。各議長会において統一的に対応していただきたい。

本研究会での指摘を受けて、三議長会においては、地方議会における事例や国会での運用を紹介しつつ、議員の通称（旧姓）使用について適切な対応を促す通知が、各議会宛てに発出された¹⁰。未だ旧姓使用を認めるための措置が講じられていない議会においては、通知の趣旨を踏まえ、適切に対応することが求められる。

⁷ 平成30年4月時点の状況。参考資料9「地方議会の会議規則における欠席事由」参照

⁸ 出産のために欠席できる期間を会議規則において明確化した例として、榛東村会議規則では「出産予定日の6週間前の日から当該出産の日後8週間を経過する日までの範囲内」と規定。参考資料9参照

⁹ 参考資料10「議員の通称（旧姓）使用について」参照

¹⁰ 参考資料11「議員の通称（旧姓）使用についての三議長会の通知」参照

IV 議員のなり手不足の要因と対応の方向性

議員のなり手不足の要因として、主に本研究会での三議長会の発表において意見・要望があった事項から、立候補環境、時間的な要因、経済的な要因及び身分に関する規定について整理を行ったほか、三議長会からは、議会の権能の強化を求める提言があった¹¹。以下、項目ごとに要因とその考え方を整理し、研究会で発言のあった主な意見を紹介する。

1 議会の権能の強化等

議会の権能については、地方自治法の制定以降、一定の財産の取得や契約の締結といった事項が順次議決事件に追加されたほか、監視機能を具体化する検査権や監査請求権の対象範囲の拡大、議案提出権や議案に対する修正動議の発議権の要件緩和など、これまで充実が図られてきた。

また、議会事務局の体制整備や、公聴会・参考人制度、議員派遣制度、学識経験者による専門的事項の調査制度など、議会が充実した審議・検討を行うための環境整備が進められてきた¹²。

議会の権能の強化や活動の充実については、多様な層の人材の議会への参画につながるものとして、議長への議会招集権の付与、議決事件の対象拡大、予算修正権の拡大などについて検討することを求める意見があった。それぞれの内容は概ね以下のとおりである。

- ・ 議長への招集権の付与については、現行制度上、議長による議会の招集が、長が臨時会を招集しない場合に限定されていることから、議会の代表者である議長に議会招集権を付与すること。
- ・ 議決事件の対象拡大については、現行制度上、議決を必要とする契約の種類・金額や財産の取得・処分の対象について、政令で基準が定められていることから、議会の監視機能を強化する観点から、各地方公共団体において条例でその基準を定めることができるようにすること。
- ・ 予算修正権の拡大については、現行制度上、議会には長の予算提案権を侵害しない範囲で予算の修正が認められているが、修正範囲の制約は議会の果たすべき政策実現を困難にする可能性があるものであり、議会が住民意思を代表する団体意思決定機関であることを考慮して、制約の見直しを図ること。

¹¹ 三議長会からの意見・要望について参考資料 12～14「今後の地方議会・議員のあり方に関する決議（全国都道府県議会議長会）」ほか参照

¹² 最近の地方議会に関する制度改正の内容について参考資料 15「最近の地方議会に関する制度改正の概要」参照

また、議員の調査研究その他の活動に資するため必要な経費の一部として交付される政務活動費について、議会の権能強化の観点から、より活用されることになるよう検討することが考えられるとの意見があった¹³。

このほか、議会の調査研究・政策立案機能を支援する観点から、事務局体制の強化や議会図書室の有効活用を求める意見があった。

事務局体制については、人材の養成や執行機関の職員の活用、全国又はブロック単位での議会を支援する機構（シンクタンク）の設置などが必要であるとするものである。議会の政策立案能力を高める観点からは、例えば、法科大学院や公共政策大学院との連携により、条例の制定等に関し助言を受けることなども考えられるが、こうした取組は、学生のインターンシップとしての受入れや大学院での講義などを通じて、議会への理解の向上や将来の議員のなり手の育成にも資することが期待されるものである。

議会図書室については、公立・大学等の他の図書館との連携や、議員への情報提供機能・レファレンスサービスの強化などが重要であるとするものである。事務局体制の強化にも関連して、議会図書室についても共同設置し、議員への情報提供機能・レファレンスサービスを含めたシンクタンクとしての機能を充実させる方向で検討していくことが考えられるのではないかと意見があった。

議会の権能の強化に関する事項については、議会の位置付けや議員の職務等の法制化とともに、引き続き検討を行い、制度改正が必要なものについては、次期地方制度調査会に提言することを求める意見があった。これに関連して、全国都道府県議会議長会においては、これらの事項について独自に研究を行い、その上で提言がされているところであり、こうした経緯も踏まえ議論を進めていく必要があるとの意見もあった。

また、議会の権能の強化に関する事項は、地方公共団体の長と議会との基本的な関係に関わるものであるが、諸外国の地方制度では、例えば、執行機関として、住民の選挙により直接選ばれる首長と、議会の議員から首長が任命する者で内閣が構成されるイギリスの例なども見られる¹⁴ことから、首長と議会との関係について、現行の我が国の制度を前提としない様々な選択肢についても議論を行った。

このほか、住民との関係の観点から、合議制の議会は、独任制の首長に比べて、住民との接点が首長よりはるかに多いものであり、独任制の執行部においては、街の経営、マネジメントの価値が先行しがちであるのに対して、合議制の議会が有するデモクラシーの価値がこれに対峙するものとして重要であるとの意見があった。

議会の権能の強化に関する事項については、上記の意見なども踏まえ、引き続き検討する必要がある。

¹³ 政務活動費を交付している団体は、平成 30 年 12 月時点で、47 都道府県（100%）、718 市区（88.1%）、189 町村（20.3%）となっている。

¹⁴ 参考資料 16「諸外国の地方制度」参照

2 立候補環境

立候補環境に係る要因として、選挙に伴う負担やリスクが、議員になることの制約となっているとの指摘がある。こうした立候補環境に係る要因への対応として、主に①定数、②立候補に伴う休暇保障、③供託金に関する意見があった。供託金に関する意見については、下記「V 地方議会への多様な人材の参画と選挙制度」の「供託金について」を参照されたい。

① 定数

議員定数は、平成 23 年の地方自治法改正により、法定上限が撤廃され、現在は、各地方公共団体の自主的な判断のもとで、条例で定めることとされている。

議員定数については、定数を削減した結果、得票のハードルが上がるために議員のなり手不足につながる面があるとの意見もあったが、各議会において説明責任を果たし、住民の理解を得ながら、地域の実情に応じて適切に定めていくことが考えられる。

② 立候補に伴う休暇保障

労働基準法では、公民権の行使の自由を保障する規定が置かれており、「被選挙権の行使」として、立候補届出のための行為や法定期間中の選挙運動もその対象に含まれるものと解されているが、不利益取扱いの禁止まで含まれているとは考えられないとする判決もあり¹⁵、立候補しようとする者の懸念を完全に払拭するものとはなっていないと考えられる。

立候補に伴うリスクを軽減する観点からは、地方議会議員選挙に立候補した者が休暇を取得するなどした場合に、そのことを理由として解雇や配置転換等の不利益な取扱いを受けないようにすることについて、事業主等関係者の負担等の課題にも留意しながら検討する必要がある。

立候補に伴う休暇保障については、主に以下のような意見があった。

- ・ 給与所得者が立候補しやすくなるよう労働法制の見直しを行い、候補者が立候補に際して不利益な取扱いを受けないようにするとともに、さらに弾力的な休暇の取得や勤務時間の設定が進むようにしていく必要がある。
- ・ 裁判員制度における取扱い等¹⁶も参考に、選挙活動のための有給休暇制度の導入や落選した場合の復職等について支援する制度を創設する等、立候補しやすい環境の実現を図るべき。
- ・ 不利益取扱いの禁止について、議員はいったん選ばれると 4 年在職し、再選するか

¹⁵ 参考資料 17 「労働基準法第 7 条の「公民権行使の保障」について」参照

¹⁶ 参考資料 18 「不利益取扱いの禁止に関する条文について」参照

もしれない。その負担を事業者に負わせることが受容可能かという議論がある。

3 時間的な要因

議員のなり手不足の要因として、議員活動に要する時間が大きいことが制約となっているとの指摘がある。こうした時間的な要因への対応として、主に①柔軟な議会運営の工夫、②欠席事由の整備に関する意見があった。

① 柔軟な議会運営の工夫

柔軟な議会運営の工夫については、多様な人材が議員として議会に参画することを容易にする観点から、これまでの地方制度調査会の答申においても、夜間・休日等の議会開催や通年会期制の活用などの工夫を図ることなどが指摘されており¹⁷、すでにいくつかの団体でこうした取組が行われているところである。

通年会期制は、多様な層の幅広い住民が議員として活動できるようにする観点から、平成 24 年の地方自治法改正において創設され、予見可能性のある形で定期的に会議を開く議会運営を行うことを条例で選択できるように制度化されたものである。導入状況としては、平成 30 年 4 月時点で、通年会期を採用している団体数は 1 県 10 市 25 町村、通年会期制によらず、定例会を条例で年 1 回と定めている団体数は 2 県 21 市区 29 町村となっている¹⁸。

夜間・休日等議会は、開催に当たって対応する職員の負担等に考慮する必要があるものの、勤労者が議員として活動することを容易にするだけでなく、住民にとっても傍聴の利便の向上という観点から評価できるものとの指摘がある。活用状況については、市区議会において、休日等議会は 20 団体、夜間議会は 3 団体での開催（いずれも平成 30 年実績）、町村議会において、休日等議会は 33 団体、夜間議会は 14 団体での開催（いずれも平成 30 年実績）となっている¹⁹。

議員のなり手不足に対応するためには、地域に貢献したいと考えている多様な層の住民がより議会に参画しやすくなるように環境を整備する必要があり、夜間・休日等の議会開催や通年会期制の活用をはじめとする、柔軟な議会開催等の工夫を引き続き講じていくことが必要である。

柔軟な議会運営の工夫については、主に以下のような意見があった。

- ・ 夜間・休日等の議会開催に当たっては、特に夜間の場合、会議時間が限られる等の制約があり得ることから、ICT技術の活用による運営の効率化をあわせて図ってい

¹⁷ 第 28 次、第 29 次及び第 31 回の答申で議会運営の工夫についての言及がある。参考資料 19「近時の地方制度調査会答申の関係部分（身分に関する規制・立候補環境）」参照

¹⁸ 参考資料 20「通年会期等を採用している団体の状況」参照

¹⁹ 参考資料 21「夜間・休日等議会の活用状況」参照

くことが有効である。

- ・ 夜間・休日等の議会開催や通年会期制の活用を広げていくためには、会議時間の制約や職員の負担の増加などの課題について検討が必要である。

② 欠席事由の整備

上記「Ⅲ 議会に対する住民の理解」の「2 議会における多様性の確保」で述べたとおり、各議会において、出産、育児、介護等が議会への欠席事由として認められるよう、早急に対応を講じることが必要である。

4 経済的な要因

議員のなり手不足の経済的な要因として、小規模団体では、それだけで生計を立てるには議員報酬の額が低いことや、年金・手当に関する制度が民間企業と比べて整備されていないことが制約となっているとの指摘がある。こうした経済的な要因への対応として、主に①議員報酬、②厚生年金への地方議会議員の加入に関する意見があった。

① 議員報酬

議員一人当たりの平均報酬月額、都道府県議会では81万4千円、指定都市議会では79万2千円となっている一方、人口段階が1,000人未満の団体で15万8千円、1,000人以上10,000人未満の団体で19万8千円となっており、団体の規模によって大きく隔たりがある²⁰。

議員報酬については、主として小規模市町村において、それだけでは生計を維持できないほどの低水準であり、そのことが例えば、地域に貢献したい思いがある若い世代であっても今の職業を離れて立候補するところまでつながらないなど、議員のなり手不足の要因になっているのではないかとの指摘がある。

他方で、地方自治法には、議員報酬の額は条例でこれを定めると規定されており、住民の合意がなければ引き上げることは難しいのではないかという意見もある。また、議会・議員の活動が住民に知られていないことが、議会・議員に対する住民の理解や信頼の低下を招いているという指摘もある。

このため、議会・議員の活動や議員報酬等の実態について、住民の理解を深めるための工夫や方策を検討する必要がある。

議員報酬の水準のあり方については、主に以下のような意見があった。

- ・ 自らの努力で議員報酬の引上げに取り組んでいくが、国において報酬水準のあり方、考え方を示すなど、議員報酬を引き上げやすい環境整備を図っていただきたい。

²⁰ 金額は、都道府県議会関係は平成30年4月時点、市区議会関係は平成30年12月時点、町村議会関係は令和元年7月時点。参考資料22「議員報酬等の状況」参照

- ・ 市町村は人口、面積、財政規模など多様であり、議員報酬の水準についても、首長や職員の給与水準との相対的な関係も様々であることから、議員報酬の水準を設定する際の配慮事項を一律に議論することは困難である。
- ・ 報酬の水準については、各議長会において議員の活動状況を踏まえながら住民が理解できる一定の水準を出すことができるのではないかと考えられる。
- ・ 議員の中で報酬を決めると住民との間で合意が得られにくいと考えられるので、議会の附属機関において議員報酬を審議することが考えられる。
- ・ 小規模な町村では議員報酬の引上げを凶らなければならぬという客観的な状況があり、他方で、自ら引上げを提案しづらいという状況のギャップがある。議会によっては首長と鋭く対立することがあり、首長部局の審議会に重要な身分保障の一部を委ねることは、筋が良くないのではないかと考えられる。

議会の附属機関において議員報酬を審議するという意見に対しては、主に以下のような意見や指摘があった。

- ・ 多くの団体で首長の附属機関として特別職報酬等審議会が設置されており、類似する新たな審議組織の設置は必要ないものと考えられる。
- ・ 現に設置されている特別職報酬等審議会の運用実績を踏まえると、改めて議員にだけ議員報酬を検討する審議会を設ける意味はないと考えられる。
- ・ 議員報酬の額の改定を行う場合には、今でも、住民の理解を得ながら、関係条例の改正など適切に対応している。

このほか、議員報酬の水準の決定方法について、主に以下のような意見があった。

- ・ 人事院勧告のように政治的意思決定と離れたところで検討するために広域の審議会や議長会として勧告組織を設けるという方法も考えられる。
- ・ 運用で対応するにしても定期的に議員報酬の水準を見直すことを決めて、政治的に利用されないようにすべき。
- ・ 国会や諸外国の例でもあるが、議員報酬は基準となる額を設定して、物価に応じてスライドする方式とすることがいいのではないかと考えられる。

なお、議員報酬にかかる地方交付税単価について、引き下げられているとの指摘があった。議員報酬にかかる地方交付税単価は、地方公務員給与実態調査を基に設定されており、平成14年当時は地方財政計画の計上額とほぼ同額で単価が設定（平成14年度：都道府県768千円、市町村382千円）されていたが、この取扱いは、定数が法定によるなど経費の義務度の違いを踏まえ、一般行政職の職員とは大きく異なるものであった。その後、議会議員の定数も一般行政職員と同様に条例で定めるものとなり、一般行政職員と均衡を図る観点から見直しが行われた結果、単価が引き下がってきた（令和元年度：都道府県619千円、市町村314千円）ものであるが、令和2年度の交付税上の単価は、5年に1度の地方公務員給与実態調査の結果も反映して、単価が上がる改定が行われた

(令和2年度：都道府県 620 千円、市町村 315 千円)。今後も、実際の議員報酬を踏まえて算定が行われるものである。

② 厚生年金への地方議会議員の加入

旧地方議会議員年金制度は、平成23年に廃止²¹されたものであるが、地方議会議員が厚生年金に加入することについては国民の幅広い政治参加や、多様な人材の確保や生活面での心配の軽減等の観点から必要との考え方がある一方で、旧制度廃止の経過措置に要する費用に加え、保険料の公費負担が必要となることなどの課題も指摘されている。

地方議会議員が厚生年金に加入することについては、主に以下のような意見があった。

- ・ 給与所得者をはじめとする様々な方が議員に立候補しやすい環境を整えることができれば、多様な人材の議会への参画に弾みがつく。厚生年金への加入実現がどうしても必要である。そのため、加入の方向で引き続き検討する必要がある。
- ・ 報酬や年金の問題は、今まで参加してこなかったような方々を後押しすることにはならず、多様性の確保にはつながらないと考えられる。

地方議会議員が厚生年金に加入することについては、上記のとおり様々な意見や課題が見られるところであるが、当事者である地方議会議員の意見²²も踏まえ、国会、政党をはじめ各方面において、十分な議論が行われることを期待したい。

5 身分に関する規定

身分に関する規定に係る要因として、議員となること（立候補すること）に対する法令上の規定が制約となっているとの指摘がある。こうした身分に関する規定に係る要因への対応として、主に①兼業・請負の禁止、②兼職の禁止に関する意見があった。

① 兼業・請負の禁止

議員の兼業・請負禁止は、議会運営の公正を保障するとともに、事務執行の適正を確保することを目的とするものであり、地方自治法において、地方公共団体の議会の議員は、当該地方公共団体に対する請負人及びその支配人になることができないこととされており（この場合に該当する請負を以下「個人の請負」という。）、また、当該地方公共団体に対して主として請負をする法人の取締役等となることができないこととされている（この場合に該当する請負を以下「法人の請負」という。）。

²¹ この際、衆・参両議院の総務委員会において「地方議会議員年金制度の廃止後、概ね一年程度を目途として、(略)国民の政治参加や地方議会における人材確保の観点を踏まえた新たな年金制度について検討を行う」旨の附帯決議が全会一致で可決されている。

²² 参考資料 23 「地方議会議員の年金に対する三議長会の見解」 参照

請負禁止の規定については、禁止の対象となる請負の範囲が明確でないことから、立候補しようとする者にとって懸念材料の一つであり、議員のなり手不足の要因となっているとの指摘がある²³。

例えば、高知県大川村では、議員のなり手不足をできる限り補い、大川村議会を維持することを目的とする「大川村議会議員の兼業禁止を明確にする条例」が制定されているが、本条例では、地方自治法で禁止する「請負」に該当しない場合を明確にするとともに、大川村と請負関係にある公益法人のうち、兼業禁止の対象には該当しないと認める法人を公表することとしている²⁴。

また、個人の請負については、金額の多寡に関係なく一律に禁止されている一方、法人の請負については、地方公共団体に対して請負をする法人のうち、その請負が当該法人の業務の主要部分を占めるものに限って議員がその取締役等となることができないこととされており、個人の場合と法人の場合とで禁止される請負の範囲が異なっている。

さらに、請負禁止は、議員のみならず、長や副知事・副市町村長、その他の執行機関にも設けられているが、長等については地方公共団体に対して請負をする第三セクターの取締役等を兼ねることができることとされている一方、議員については禁止されている。

議員の兼業・請負禁止については、「請負」の範囲を明確にするとともに、法人の請負の規制内容を踏まえ、個人の請負に関する規制を緩和することや、長等と同様になるよう請負禁止の範囲を緩和することについて検討することが考えられる。

議員の兼業・請負禁止については、主に以下のような意見があった。

- ・ 兼業・請負の禁止の規定については、兼業議員の多くは個人事業主であることと見込まれることや、事業者である若者が地元自治体との請負契約により立候補できない状況があるなどの理由から、緩和を進めていくべき。
- ・ 現行法の議員の兼業禁止規制は、一般的には、仕事もしつつ、他方で公の職として利害中立的に政治的決定を行うという二つのバランスの上に立つという議員の役割や特性を表しており、兼業禁止を完全に廃止することにはある意味では議員の役割の放棄につながるのではないかと危惧する。

② 兼職の禁止

議員の兼職禁止については、地方自治法において、地方公共団体の議会の議員は、国会議員、他の議会の議員、地方公共団体の常勤の職員等と同時に身分を有することができないこととされており、公職選挙法では、公務員である者が議員選挙の立候補者となった場合、その候補者としての届出日に退職したものとされることとされている。

²³ 総務省は平成 30 年 4 月、請負禁止に係る解釈通知を发出している。参考資料 24「平成 30 年 4 月 25 日通知「地方議会に関する地方自治法の解釈等について」」参照

²⁴ 参考資料 25「大川村議会議員の兼業禁止を明確にする条例」参照

公務員の立候補制限や地方議会の議員との兼職禁止の緩和については、行政の専門的知見を有した人材が議員として活動することを促すもので、議員のなり手不足を解消するのに有用な方策の一つではないかとの意見があり、これまでの地方制度調査会の答申においても検討の必要性が指摘されているところである²⁵。

（第 32 次地方制度調査会の答申について）

なお、議員のなり手不足の要因として指摘があった事項のうち、議員報酬のあり方、請負禁止の緩和及び立候補環境の整備については、議員の職務等の法制化とともに、本研究会での議論を踏まえ、第 32 次地方制度調査会において更に検討が行われ、議員のなり手不足に対する当面の対応として答申がされたところである²⁶。

²⁵ 第 28 次、第 29 次及び第 31 次の答申で公務員の立候補制限や地方議会の議員との兼職禁止の緩和についての言及がある。参考資料 19 「近時の地方制度調査会答申の関係部分（身分に関する規制・立候補環境）」参照

²⁶ 参考資料 26 「第 32 次地方制度調査会答申（議会部分抜粋）」参照

V 地方議会への多様な人材の参画と選挙制度

地方議会議員のなり手不足に関し、多様な人材の参画を促す上で、選挙制度の見直しが必要であるとする意見もある。

選挙制度のあり方については、民主主義の根幹に関わる事柄であり、政治面にも大きな影響を与えるため、何よりも各党各会派における議論が重要であるが、一方で、これまで当事者たる地方議会の意見によって、各党各会派による議論が進んできた面もある。

こうした経緯に鑑み、本研究会においても、将来を見据えた地方議会議員選挙制度のあり方について、学術的観点及び実態的観点の双方から議論を行った。

(投票方式について)

投票方式については、候補者1名の氏名を自書して投票し、定数に応じて相対多数得票者が当選する単記非移譲式(SNTV²⁷)である。戦前から同様の制度が採用されており、公職選挙法制定以後も大きな改正はない。

投票方式のあり方については、主に以下のような意見があった。

- ・ 多様な人材の参画を促進する観点から、複数人を選ぶ制限連記制を導入し、有権者の選好表明の機会を拡充してはどうか。これに伴い、ペアやグループ単位で選挙運動を行うことを可能とすることも考えられるのではないかな。
- ・ 制限連記制の導入については、無責任な投票行動を招来するおそれや、議員自身の有権者に対する責任感を希薄化するおそれがあることから、慎重に考えるべきではないかな。
- ・ 都道府県議会議員の選挙については、ある程度政党化が進んでいる実態を踏まえ、比例代表選挙(PR²⁸)の要素を加味する(選挙区を設ける又は全県一区とする)ことが考えられるのではないかな。これにより、候補者の多様化が望める²⁹とともに、指定都市の区域から選出される議員の数が多くなるという課題³⁰を回避できるのではないかな。
- ・ 比例代表制などの導入によって地方政治の政党化を浸透させることについて、地方議会議員の地域代表性や政党にとらわれない多様な人材の参画などの観点から、慎重に考えるべきではないかな。

(被選挙権について)

被選挙権については、日本国民であることのほか、年齢要件(年齢満25年以上であること)及び住所要件(引き続き3箇月以上市町村の区域内に住所を有すること等)がある。

²⁷ Single Non-transferable Vote

²⁸ Proportional Representation

²⁹ 比例代表選挙において候補者の多様化が進むためには、名簿を届け出る政党等による候補者選定が重要であるとの意見があった。

³⁰ 道府県の指定都市の区域に対する事務・権限は他の市町村の区域に対して有する事務・権限に比して小さいにもかかわらず、人口規模の大きい指定都市の区域から選出される道府県議会議員の数が多くなっていることは合理性を欠くとの指摘がある。

被選挙権のあり方については、主に以下のような意見があった。

- ・ 被選挙権年齢について、選挙権年齢と同じ18歳に引き下げ、人生の選択の時期に、地域をよくしたいという意欲を持つ若者が立候補できるようにしてはどうか。
- ・ 住民間の利害対立に関わる合意形成を担うためには、一定の経験が必要と考えられることから、被選挙権年齢の引下げについては慎重に考えるべきではないか。
- ・ なり手不足が問題となっている議会等においては、たとえばフランスの制度を参考に、一定割合に限り関係人口（納税者など³¹）にも被選挙権を認めるなど、住所要件を弾力的なものとするのが考えられるのではないか。
- ・ 迷惑施設の立地などに関わる意思決定を議会が担うことを踏まえれば、住所要件の緩和については慎重に考えるべきではないか。住所要件のある地方議会議員と住所要件のない首長との組合せで二元代表制が成り立ってきた歴史も踏まえるべきではないか。

（選挙区について）

選挙区については、それぞれ次のとおりとされている。

- 市区町村議会議員の選挙にあつては、原則として市区町村全域を区域とし、特に必要があるときは、条例で選挙区を設けることができる（指定都市については、区の区域をもって選挙区とする。）。
- 都道府県議会議員の選挙にあつては、一の市の区域、一の市の区域と隣接する町村の区域を合わせた区域又は隣接する町村の区域を合わせた区域のいずれかによることを基本とし、条例で定める。

選挙区のあり方については、主に以下のような意見があった。

- ・ 市区町村議会議員の選挙について、きめ細かく地域代表を選出する観点や有権者が候補者を十分に認知する観点から、選挙区を設定して実施することが考えられるのではないか。特に中核市では、原則支所を単位とする選挙区を導入することなども考えられるのではないか。
- ・ 都道府県議会議員の選挙について、1人区での無投票が多くなっているため³²、市同士の合区の自由度を増し、選挙区の規模を拡大することや全県一区とすることが考えられるのではないか。
- ・ 都道府県議会議員や指定都市議会議員などの選挙における選挙区については、選挙の性格を均質化する観点から、規模を揃えるべきではないか。

³¹ 最判平成18・7・14民集60巻6号2369頁（町内に別荘を有する給水契約者とその他の給水契約者との間における水道料金（基本料金）の格差につき、両者の水道使用量に大きな格差があるにもかかわらず年間負担額をほぼ同一水準とするという考え方に基づき当該料金が定められたことは合理性を欠くとして、地方自治法第244条第3項にいう不当な差別的取扱いに当たるとされた事例）において、町内に別荘を有する者につき「住民に準ずる地位にある者」という概念が用いられていることも参考になるのではないかと意見があった。

³² 参考資料27「平成31年統一地方選 都道府県議会議員選挙における無投票選挙区数の状況」参照

- ・ 都道府県議会議員の選挙における選挙区設定に際して、人口変動を反映し一票の較差を抑制する定期的見直しや、公正性・客観性を担保するための区割りルール明確化や第三者機関の設置が考えられるのではないかと。

(選挙期日について)

選挙期日については、任期満了選挙であれば任期終了日の前 30 日以内など、事由別に選挙を行うべき期間が法定されている。その特例として、4 年ごとにいわゆる統一地方選挙が実施されているが、市町村合併や首長の辞職などにより、統一率が低下しているという指摘がある。

選挙期日のあり方については、主に以下のような意見があった。

- ・ 地方選挙の日程の再統一を図ることで、地方選挙への関心が高まり、多様な人材の参画につながるのではないかと。
- ・ 国政選挙と同様に、補欠選挙等から統一化を進めることが考えられるのではないかと。
- ・ 地方議会議員選挙の再統一に際しては、任期のあり方に係る整理が必要ではないかと。

(供託金について)

供託金については、立候補について慎重な決断を促すことや泡沫候補者など候補者の乱立を防止することを制度趣旨としている。都道府県議会議員の選挙については 60 万円、指定都市議会議員の選挙については 50 万円、一般市区議会議員の選挙については 30 万円、町村議会議員の選挙については 15 万円³³とされている。

供託金のあり方については、主に以下のような意見があった。

- ・ 供託金が順次増額されてきたこともあり³⁴、女性や若者等にとって立候補に係る大きなハードルになっていることから、供託金を引き下げるべきではないかと。
- ・ 供託金の見直しについては、選挙公営制度が悪用されるおそれがないかなど、選挙の実態にも留意して議論する必要があるのではないかと。
- ・ 供託金は選挙公営制度と関連づけて議論されることが多いが、両者の制度趣旨は本来異なるものであり、選挙公営制度と切り離して供託金の見直しを考えるべきではないかと。
- ・ 地方議会議員選挙への立候補は一定の責任や覚悟を要するものであり、供託金の引き下げはまだしも、供託金の廃止については慎重に考えるべきではないかと。

(選挙運動について)

選挙運動については、期間、主体、方法について制限がある一方、選挙公営制度が設け

³³ 公職選挙法の一部を改正する法律（令和 2 年法律第 45 号）により、町村の選挙における公営拡大（選挙運動用自動車の使用、選挙運動用ポスターの作成、選挙運動用ビラの作成）に際し、町村議会議員の選挙についても供託金制度を導入することとされた（令和 2 年 12 月 12 日施行）。

³⁴ 参考資料 28 「供託額の変遷」参照

られている。これは、選挙が財力、威力、権力等によってゆがめられないよう、金のかからない選挙を実現することにより、選挙の公正を確保することを趣旨としている。

選挙運動のあり方については、主に以下のような意見があった。

- ・ 有権者と候補者のコミュニケーションを活性化させ、選挙への関心を高めるためにも、選挙運動の自由度を高めるべきではないか。
- ・ 選挙運動期間は順次短縮化されてきているが³⁵、新人候補者について有権者が知る機会を確保するためにも、期間の見直しを検討すべきではないか。

以上のほか、次のような意見があった。

- ・ 地方議会議員の多様化の観点からは、男女ペアによる立候補制度やクオータ制の採用も考えられるのではないか。
- ・ クオータ制については、憲法に規定する法の下での平等との関係や「逆差別」の懸念などを踏まえると、慎重に検討する必要があるのではないか。
- ・ 指定都市への権限移譲により、指定都市以外の選挙区選出議員との間で扱う事務の範囲などに大きな差異が生じていることから、都道府県議会議員の選挙に関して、指定都市の選挙区選出議員の定数の一定削減や一市一選挙区など選挙区割りの変更を柔軟に考えても良いのではないか。
- ・ 市町村議会議員に係る便乗補欠選挙について、同一市町村の他の選挙が行われる場合に限らず、国政選挙や都道府県の選挙が行われる場合にも行うことができることとしてはどうか。
- ・ 一般市や町村の議会議員の政治活動を支える観点から、これらの対象に係る寄附についても、税法上の寄附金控除制度の対象としてはどうか。
- ・ 社会全体でICT化を推進する観点から、立候補の届出を電子化してはどうか。

さらに、選挙制度改革に係る総論として、以下のような意見があった。

- ・ 当事者たる地方議会議員の側でイニシアティブをとり、抜本的な改革案を検討してはどうか。
- ・ 改革による現職議員への影響などの政治的議論を回避する観点から、将来の一定時期における施行を前提として検討してはどうか。
- ・ 抜本的な選挙制度改革の前に、まずは議員の職務等の法制化や議員の処遇改善により、地元から優秀な人材を得られるだけの魅力ある議会をつくることが重要ではないか。

選挙制度は民主主義の根幹である。各自治体の規模や各議会の状況の相違に留意しつつ、当事者である地方自治関係者や、国会、政党をはじめ各方面において幅広い国民的議論が行われることを期待したい。

³⁵ 参考資料 29 「選挙運動期間の変遷」 参照

VI 今後の検討の方向性

本研究会では、議会が直面する多くの課題を踏まえ、今後の地方議会・議員のあるべき姿等について、幅広く議論を行ってきた。

このうち、議員のなり手不足については、本研究会の中でその要因として多くの指摘があったところであり、いくつかの事項については、第32次地方制度調査会において更に検討がおこなわれ、当面の対応として答申がされたところである。さらに、議会の位置付けの法制化や議会の権能の強化等について、次期地方制度調査会において議論することを求める意見があったところであり、今後とも、議員のなり手不足をはじめとする議会が直面する課題への対応の検討については、最新の情報や統計等のデータも活用して、継続的に取り組んでいく必要がある。

今後生じる変化や課題に対応した持続可能な地域社会の実現に当たっては、住民の多様な意見を反映しながら合意形成を行う場となる議会の役割は一層重要になる。今後も、議会のあり方、議員に求められる役割、多様な層の住民の参画などについて幅広く検討を進めていく必要がある。その際には、今般の新型コロナウイルス感染症の感染リスクへの対応も踏まえた議会運営や住民参加の取組等におけるデジタル化への対応や、団体規模に応じた議会のあり方についての新たな選択肢の提示等も含めて検討することが考えられる。