

地方議会議員のなり手不足の現状と対策

— 町村議会議員を中心に —

佐藤 研資

(総務委員会調査室)

-
1. はじめに
 2. 町村議会議員の現状
 - (1) 定数・議員数・年齢・職業
 - (2) 報酬・政務活動費
 3. なり手不足の現状
 - (1) 投票率及び無投票当選の状況
 - (2) 人口規模別に見た無投票当選の状況
 4. なり手不足問題を巡る近年の検討の動向
 - (1) 高知県大川村の「村民総会」検討表明
 - (2) 総務省「町村議会のあり方に関する研究会」報告書と地方議会団体の反応
 - (3) 総務省「地方議会・議員のあり方に関する研究会」の設置
 5. なり手不足への対策・論点
 - (1) 定数
 - (2) 議員報酬
 - (3) 年金制度
 - (4) 兼業（請負）禁止
 - (5) 兼職禁止
 - (6) 勤労者の参画
 - (7) 女性の参画
 - (8) 住民参加
 - (9) 議会運営
 - (10) 選挙公営制度
 6. おわりに

1. はじめに

人口減少社会において増大する様々な地域社会の課題について、民主的に合意形成を進めていく上で、地方議会の役割は重要である。他方、市町村合併等の影響もあり、議員数が減少する一方、地方議会議員選挙の投票率が低下し、無投票当選の割合が増えていること等に見られるように、議会に対する住民の関心が低下しており、人口減少・高齢化とも相まって、議員のなり手不足が深刻化している。

地方自治体の意思を決定し、執行機関を監視する役割等を担う議会が、その役割を十分に果たすためには、議会制度や運営のあり方に加え、幅広い人材を議員として確保できるよう方策を講じる必要がある。本稿では、2017年の高知県大川村による「村民総会」の検討表明（後述）以来、改めて論点となっている小規模自治体の議会における議員のなり手不足問題とその対策に関し、町村議会を中心に検討する。

2. 町村議会議員の現状

町村議会議員の現状の概要は以下のとおりである。

（１）定数・議員数・年齢・職業¹

- ・町村数：927 町村（2018. 7. 1 現在／744 町、183 村）²
- ・議員数：10, 956 名（定数は 11, 138 名）（1 町村当たり平均約 12 名）
- ・議員平均年齢：64. 2 歳（60 歳以上 77. 1%、60 歳未満 22. 9%）
- ・女性議員割合：全体の約 1 割
- ・職業：①農業 29. 0%、②議員専業 22. 8%、③建設業 6. 4%、④卸売業・小売業 6. 1%、⑤宿泊・飲食サービス業 3. 5%、など

（２）報酬・政務活動費³

- ・議員報酬月額全国平均：約 21. 4 万円
（参考）①議員の平均報酬月額：市約 40. 7 万円、特別区約 61. 2 万円、政令市約 79. 2 万円、都道府県約 81. 3 万円、②町村長の平均給料月額：約 71. 6 万円
- ・政務活動費：町村議会全体の約 8 割（738 町村）では交付せず
交付している町村は約 2 割（189 町村）、平均交付月額 9, 465 円

3. なり手不足の現状

（１）投票率及び無投票当選の状況

議会に対する住民の関心低下や議員のなり手不足を示唆するデータとして、統一地方選挙における投票率及び無投票当選の状況を見ると、以下のような推移を示している。

ア 投票率

本年（2019年）の統一地方選挙における町村議会議員選挙は375の自治体で執行された。

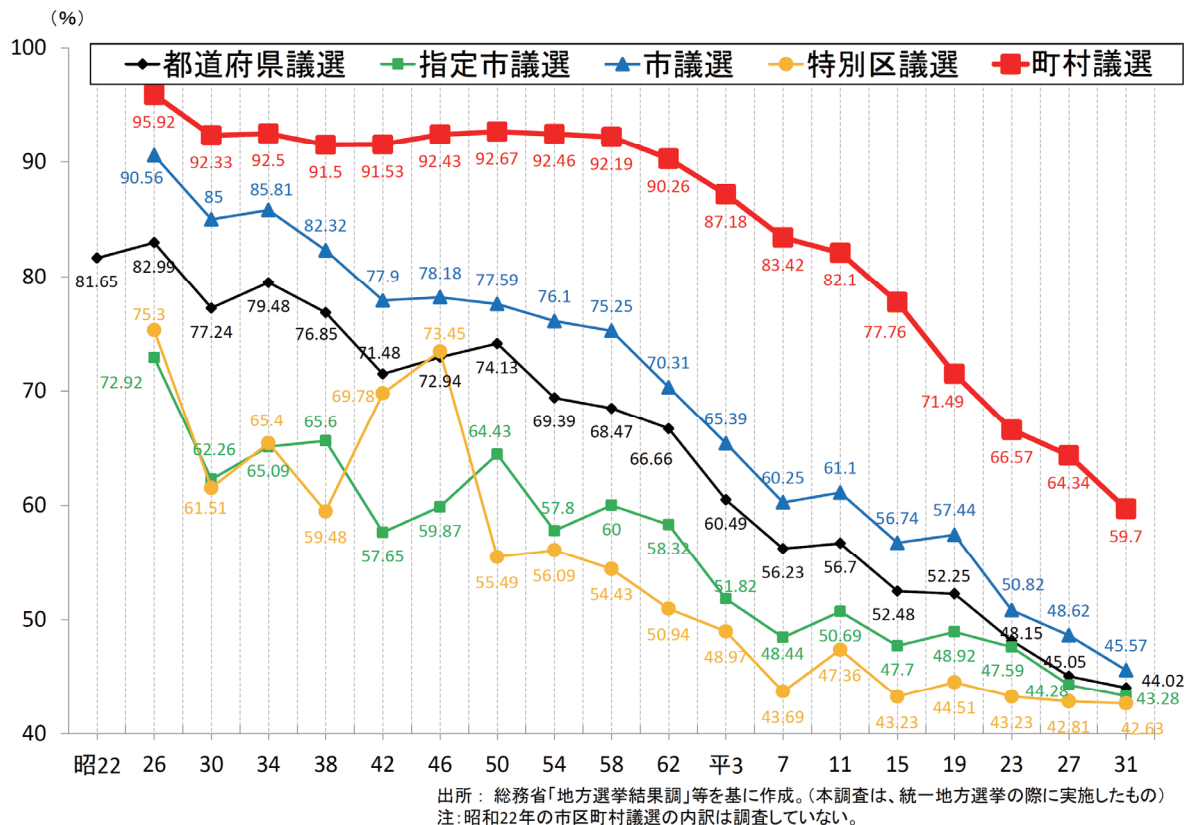
¹ 総務省「地方議会・議員のあり方に関する研究会」第2回（2019. 8. 30）全国町村議会議長会提出資料

² 2018年10月1日に福岡県那珂川町が市制移行したため、現在は926町村。なお北方領土の6村は含まない。

³ 総務省「平成30年度地方公務員給与の実態」46頁及び前掲脚注1

投票率は59.7%であり、都道府県議選、市議選等と同様に、長期的な低下傾向が続いている。(図表1)

図表1 統一地方選挙における投票率の推移



(出所) 総務省「地方議会・議員のあり方に関する研究会」第1回(2019.6.28)資料

イ 無投票当選⁴

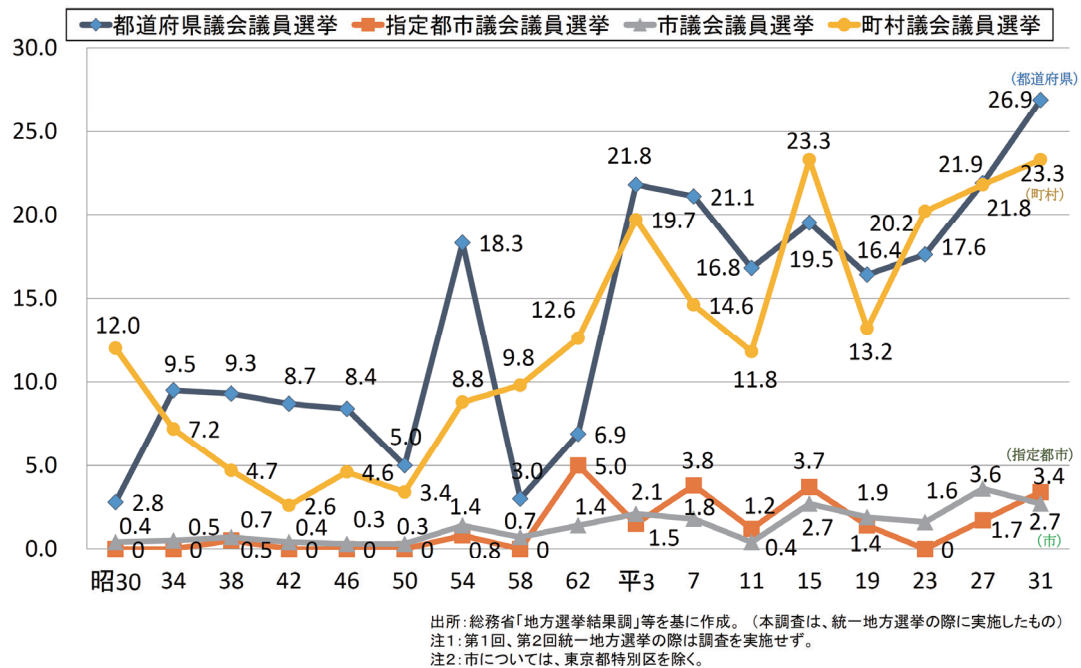
本年の統一地方選挙における町村議会議員選挙では、合計4,233人の定員に対し4,775人が立候補した(競争率1.13倍)。立候補者数はこれまで最も少なかった前回(2015年)を57人下回り、過去最少となった。また、改選定数に占める無投票当選者数の割合は23.3%であり、過去最高だった2003年と同水準となっている(図表2)。8町村(前回は4町村)では候補者が定員に満たず、定員割れとなった。

こうした状況の中、全国の地方議会を対象とした報道機関の調査によると、町村議会の約5～6割がなり手不足を課題として捉えている⁵。

⁴ 都道府県議会議員選挙も無投票が増加しており、その背景として選挙区の数問題が指摘されている。都道府県議会議員選挙では1人区、2人区が多くあるところ、1人区では現職が強いため対立候補のなり手が居らず、無投票となる。2人区では国政与党と国政野党が議席を分け合う可能性が高いため、無風選挙となりやすい、との見方がある。(河村和徳「無投票当選がもたらすインパクト」『月刊自治研』(2018.8)38頁)

⁵ 朝日新聞の調査では町村議会の49%がなり手不足を課題として捉えている(『朝日新聞』2019.2.18)。また共同通信の調査では町村議会議員長の59%がなり手不足を感じている。(『東京新聞』2018.8.26)

図表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



（出所）総務省「地方議会・議員のあり方に関する研究会」第1回（2019.6.28）資料

（2）人口規模別に見た無投票当選の状況

総務省の「町村議会のあり方に関する研究会」報告書（2018年3月）により、2015年統一地方選挙における市町村の人口段階別の無投票当選状況を見ると、自治体の人口規模が小さくなるほど無投票当選となる割合が増加しており、「小規模になるほど議員のなり手不足が切迫している状況がうかがえる」と分析している⁶。（図表3）

図表3 人口段階別による無投票当選の状況

人口段階	2015年統一地方選挙結果		議員定数 (人)	女性議員 割合(%)	専門議員 割合(%)	議員報酬 (円)	平均年齢 (歳)
	執行団体数	無投票当選団体数 (執行団体数に占める割合(%))					
1,000未満	17	11(64.71)	7.07	2.86	9.53	152,510	62.23
1,000以上10,000未満	216	59(27.31)	10.43	7.56	17.71	194,229	63.59
10,000以上30,000未満	140	24(17.14)	14.54	10.14	24.20	246,898	62.66
30,000以上100,000未満	170	9(5.29)	19.64	13.17	33.34	355,851	60.57

（出所）総務省「町村議会のあり方に関する研究会」報告書（2018.3）参考資料より抜粋⁷

⁶ 総務省「町村議会のあり方に関する研究会報告書」（2018.3）2頁

⁷ 調査時点：市区議会関係は2015.12.31現在（議員定数、議員報酬）ないし2016.8集計（女性議員割合、平均年齢及び専門議員割合）、町村議会関係は2016.7.1現在

4. なり手不足問題を巡る近年の検討の動向

(1) 高知県大川村の「村民総会」検討表明

2017年6月、人口約400人の高知県大川村（議員定数6名）村長は、議員のなり手不足を理由として、村民総会（地方自治法第94条に基づく町村総会）の設置を調査・研究する旨の意向を表明した。

その後、高知県及び大川村による議会維持のための検討などを経て、同村における町村総会の導入は当面見送られた（2019年統一地方選挙では定数6人に対し7人が立候補して8年ぶりの選挙が行われた）。

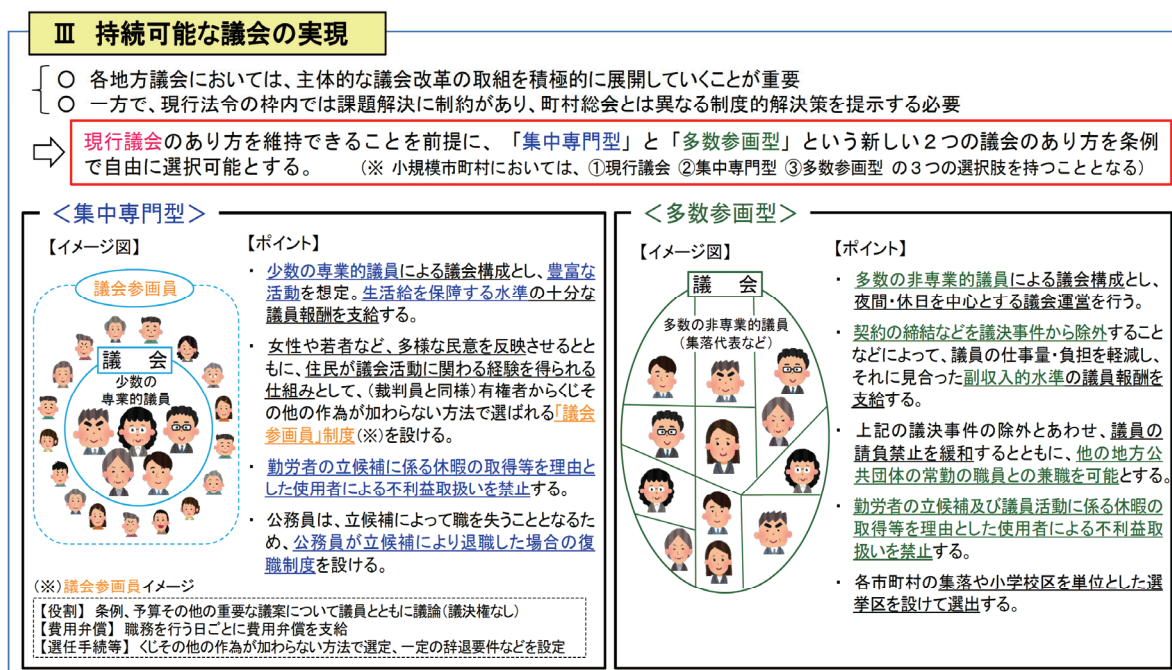
しかし、この経緯は、議員のなり手不足の深刻さを改めて認識させるものとなった。

(2) 総務省「町村議会のあり方に関する研究会」報告書と地方議会団体の反応

総務省は、大川村の事案が象徴するように、議員のなり手不足等により特に町村の議会運営における課題が指摘されていることにかんがみ、小規模自治体の議会における幅広い人材の確保、町村総会のより弾力的な運用方策の有無その他の議会のあり方に係る事項などについて検討するため、2017年7月より、「町村議会のあり方に関する研究会」を開催した（有識者8名で構成。座長は小田切徳美明治大学教授）。

2018年3月に公表された報告書は、町村総会について、「実効的な開催は困難であるものと考えられる」とした上で、現行議会のあり方を維持できることを前提に、少数の専門的議員によって議会を構成する「集中専門型」と非専門的な議員活動を可能とする「多数参画型」という二種類の新たな議会の姿を示し、条例で選択可能とすることを提案した。（図表4）

図表4 町村議会のあり方に関する研究会報告書の概要（抜粋）



（出所）総務省「町村議会のあり方に関する研究会報告書の概要④」

しかし、同報告書に対しては、全国町村議会議長会や全国市議会議長会から、概ね次のような厳しい意見が表明された⁸。(いずれも 2018 年 3 月 26 日付)

(全国町村議会議長会の意見)

- ・町村総会の弾力的運用についてほとんど議論されていない
- ・現場の地方議会の声、これまでの自主的な取組における課題を踏まえた制度改革がまずもって重要
- ・議会制度を検討する場合に、町村のみを対象とすること、人口によって議会の類型に差を設けることに反対
- ・パッケージで類型化した議会制度の設計に反対。地方分権改革に逆行し、住民自治の侵害である
- ・議会の権限を低下させる制度改正（議決事件の限定など）に反対

(全国市議会議長会会長コメント)

- ・提言に当たって事前に市町村議会など現場の意見聴取がなされていない

[集中専門型議会]

- ・議会と首長の望ましい緊張関係の維持に障害とならないか
- ・専門議員を想定しながらも、人材の確保策が不明瞭

- ・議会参画員は議決権を有しておらず、多様な民意を反映できないおそれ

[多数参画型議会]

- ・議会権限を限定したとしても議会には多くの権限が残る中、非専門的議員では監視機能をはじめ議会全体の機能低下を招かないか
- ・議会権限からの契約・財産関係案件の除外と議員の請負禁止撤廃をワンセットとすることが想定されているが、監視機能が弱まるのではないか
- ・議会の開催を夜間・休日が基本としているが、市町村の行政が複雑化・専門化する中で、限られた審議時間で適切な処理が可能か

2018年11月の国会論議において、本報告書が地方側から評判が芳しくない、との指摘に対し、石田総務大臣（当時）は「小規模市町村における議員のなり手不足について一石を投ずる一つの重要な問題提起であった」、「この研究会報告書の議論に限定することなく、各地方議会における先進的な取組事例の横展開、あるいはなり手不足への対応の検討、なり手確保につながる環境整備、そういうものにしっかり取り組んでいきたい」との認識を示した⁹。

(3) 総務省「地方議会・議員のあり方に関する研究会」の設置

石田総務大臣は 2019 年 1 月、なり手不足問題に関連して三議長会¹⁰に対し、それぞれの

⁸ このほか、日本弁護士連合会も2018年8月24日「町村議会のあり方に関する研究会報告書に対する意見書」を公表し、二つの新しい議会の考え方にに基づき小規模市町村の議会制度を改正することに反対を表明した。

⁹ 第197回国会参議院総務委員会会議録第2号16頁（2018. 11. 22）

¹⁰ 全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会及び全国町村議会議長会

議会が抱えている課題や対応策について検討を要請した¹¹。

その上で総務省は6月、今後の地方議会・議員のあるべき姿や多様な人材が地方議会に参画しやすくなるための方策等について、幅広く議論を行うことを目的として「地方議会・議員のあり方に関する研究会」（有識者6名と三議長会の代表4名（全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国市議会議長会指定都市協議会及び全国町村議会議長会）で構成。座長は只野雅人一橋大学大学院教授）を設置し、改めて検討を開始している¹²。

5. なり手不足への対策・論点

議員のなり手不足への対策については地方制度調査会や総務省研究会、また各地の地方議会で種々の検討・実践が行われている。以下、その主な項目と論点について考察する。

（１）定数

町村議会においては、経費節減やなり手不足に伴う再選挙の懸念¹³などを理由に、定数を削減し、議員報酬を増やす動きがあり、立候補者の増に結びついた事例もある。

一方で定数削減は、①議員の負担感増大、②住民が議員の活動を身近に感じられなくなる、③当選ラインが上昇し新人の参入が難しくなる等の問題¹⁴が生じる可能性がある。また議会の構成においても、ある程度の定数を確保しなければ、多様な住民の声を吸い上げることや、会議体としての運営が困難になる懸念もある。

2019年3月に公表された全国町村議会議長会の有識者検討会「町村議会議員の議員報酬等のあり方検討委員会」（以下「町村議長会有識者検討会」という。）最終報告によると、平均議員数が減少しているにもかかわらず、無投票当選者の割合は高まっており、定数削減によってなり手不足が解消するわけではないとの傾向が読み取れる、と分析している¹⁵。

定数のあり方については、上記のような懸念にも留意しながら、住民の意見を十分踏まえて検討する必要があると考えられる。

（２）議員報酬

既述のように、2018年の町村議会の議員報酬の平均月額約21.4万円であり、都道府県議会議員（約81.3万円）、市議会議員（約40.7万円）に比べ大幅に低い。これは、子育て世代が議員報酬だけで生計を立てて行くには困難な水準であり、多くの議員が年金受給者や自営業者・農業者に偏る一因とみられる。

特別職である議員の報酬水準は法定されたものではなく、地方自治法第203条の規定に基づき条例で定めることとされており、約8割の町村で第三者機関である特別職報酬等審議

¹¹ 第198回国会衆議院総務委員会議録第15号20頁（2019.4.23）

¹² 「町村議会のあり方に関する研究会」報告書に対し地方側が反発したことから、「仕切り直し」と報じられている。（「地方議員改革へ新検討会 総務省 地方反発で仕切り直し」『岩手日報』（2019.6.7））

¹³ 公職選挙法によって、当選人の不足数が議員定数の6分の1を超えた場合は、不足分の選挙を50日以内に行わなければならない。（公職選挙法第34条、第110条）

¹⁴ 前掲脚注6 5頁、江藤俊昭「魅力ある議会の創造こそが「解消」の正攻法～なり手不足問題の解消に道を探る～（下）」『地方議会人』（2017.11）35頁

¹⁵ 全国町村議会議長会「町村議会議員の議員報酬等のあり方検討委員会」最終報告（2019.3）88頁

会を設置して報酬等の額を決定している¹⁶。

議員報酬の水準については、全国町村議会議長会政策審議会が1978年に「議員報酬のあり方について」¹⁷を提案し、またその実現に努めるために「議員報酬の適正化に関する申し合わせ」を行っている。このモデルでは、首長の給与を基に首長と議員の年間の職務遂行日数を比較する形で、議員報酬を首長給与の30～31%を標準としており、その後、議員報酬は首長給与の30%程度で推移してきた¹⁸。

なり手不足に関連し、町村議長会有識者検討会は、報酬月額17万6千円未満の議会では、無投票当選となる議会の割合が非無投票の議会の2倍以上になるとの分析結果から、報酬の下限値の要素も考慮する必要性を指摘している¹⁹。

また、国会論議では、議員報酬を含めた地方議会に要する経費の交付税措置額が低すぎるとの問題意識から、国会議員が超党派で町村議会議員の報酬の水準について意見を出していく必要がある、との指摘がある²⁰。

議員報酬を巡る問題は、報酬が低いことから議員のなり手が偏り、議会活動が活性化せず、それがさらに住民の批判を呼んで報酬に厳しい目が向けられるという、負のスパイラルに陥りがちである。しかし、議員報酬のあり方は住民が議会を通じた自治をどう考えるかという根本的問題でもある。上述の水準が提案された40年以上前と現在では、地方分権の進展など、地方自治体及び議員を取り巻く状況が大きく変化していることにも留意しつつ、住民との対話を進めながら検討していく必要があろう。

（３）年金制度

地方議会議員を志す人が会社員等と同様の厚生年金に加入できるようにすることは、なり手確保に資するとして、地方議会議員の厚生年金加入を求める意見が三議長会や多くの地方議会から出されている²¹。

旧地方議会議員年金制度は、議員立法により、1961年に公的な互助年金制度として設けられた。しかし、平成の市町村合併に伴う議員定数の削減が予想以上に進展したことなどにより財政状況が悪化し、今後も持続的な制度として存続させることは困難であると判断されたことから、2011年に廃止された。（地方公務員等共済組合法の一部を改正する法律（平成23年法律第56号））

この際の衆参両院の総務委員会の附帯決議で、旧制度の廃止後、概ね1年程度を目途として、地方議会議員の新たな年金について検討を行うこととされた。

¹⁶ 全国町村議会議長会「第64回町村議会実態調査結果の概要（平成30年7月1日現在）」（2019.2）15頁

¹⁷ 全国町村議会議長会「二十世紀の歩み」（2002.2）53頁

¹⁸ 堀内匠「自治体議員報酬の史的展開」『自治総研』（2016.10）76頁

¹⁹ 前掲脚注15 12頁

²⁰ 第197回国会衆議院総務委員会議録第2号3頁（2018.11.15）。この質疑では、人口3,000人程度、議員定数10人の村の場合、交付税算定上は、議員報酬は月額10万円程度しか措置されない、と指摘している。

²¹ 三議長会等の要望内容に反対する意見書を可決した地方議会もある（大阪市など）。第196回国会参議院決算委員会会議録第9号20頁（2018.6.18）

地方公務員等共済組合法の一部を改正する法律案に対する附帯決議（抄）

（2011年5月19日参議院総務委員会）

政府は、本法施行に当たり、次の事項についてその実現に努めるべきである。

二、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、地方公共団体の長の取扱い等を参考として、国民の政治参加や地方議会における人材確保の観点から踏まえた新たな年金制度について検討を行うこと。また、検討に当たっては、地方議会議員の取扱いについての国民世論に留意するとともに、公務員共済制度や厚生年金制度の対象者との制度面あるいは負担と給付の面における均衡に十分配慮すること。

（注）同年4月28日衆議院総務委員会附帯決議も同旨。

この附帯決議を受けて、総務省は2012年4月、「地方議会議員の新たな年金のあり方に関する検討報告」を取りまとめて検討状況を報告し、引き続き検討が必要であるとした。

本件について高市総務大臣（第三次安倍内閣当時）は、2016年10月の国会答弁において、地方議会議員の被用者年金加入は、地方議会における人材確保に資するということは考えられるとした上で、課題として、①保険料の2分の1の事業主負担としての公費負担に理解が得られるか、②厚生年金保険法等に定められている被用者要件、労働時間要件等に対する法的手当をどうするか、③（互助年金制度が廃止された）国会議員との均衡をどうするか、などの点があるとの認識を示した²²。

また、安倍内閣総理大臣は本年10月8日の衆議院本会議で、地方議会議員が厚生年金等に加入した場合の公費負担について「総務省において一定の前提のもとに行った直近の試算によれば、毎年度、年金で約160億円、医療保険で約100億円になる」、また「この問題は地方議員の身分の根幹にかかわることであり、国民の皆様の声や議員の声もよく聞きながら、各党各会派において検討がなされる必要がある」旨答弁している²³。

地方議会議員の年金のあり方については、政府の社会保障制度改革の一環として行われている厚生年金適用拡大の議論の動向にも留意して検討する必要がある。

（４）兼業（請負）禁止

地方議会議員に係る請負の禁止規定（地方自治法第92条の2。「兼業禁止規定」とも言われる）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趣旨としている。この規定は明治時代から存在していたところ、議員に広く人材を求めることが望ましいとの理由で1946年に一度廃止されたが、1956年地方自治法改正により、改めて規定された²⁴。

²² 第192回国会参議院総務委員会会議録第3号13頁（2016.10.25）

²³ 第200回国会衆議院本会議録第3号（2019.10.8）

²⁴ 改正理由について政府は「地方議会は国会とは違い、予算を議決するだけではなく、重要な契約や財産の取得等も議決事項としており、その意味で当該団体に対して請負をするような行為をなるべくやめて、議員としての活動の信用を高め、あるいは執行についての疑いもなくそうしたもの」と説明した。（第24回国会参議院地方行政委員会会議録第32号3頁（1956.5.10））

この規定については、小規模自治体においては、人口が少ないことに加え、事業所も限られていることから、自治体と取引関係がある事業者等が議員になり得ないことによる実態の影響が大きいものと考えられる。また、この規定が規制する対象が不明瞭であることが²⁵、立候補の足かせになっている場合があるとされている。

こうした中、総務省は「町村議会あり方に関する研究会」報告の翌月（2018年4月）、地方自治法第92条の2の解釈に関する通知を発出し、「請負」に該当しない例を示した²⁶。

また、高知県大川村は、自治体の規模の大小にかかわらず地方議会制度を同列に扱うのは実態にそぐわない、との問題意識の下、兼業規制の見直しに取り組み、2019年統一地方選挙に先立って、議員との兼業が認められる企業や団体の範囲を明確にして公表する規定を盛り込んだ条例（「大川村議会議員の兼業禁止を明確にする条例」）を制定した。

人口の減少、地方行政サービスの民間委託推進など、兼業（請負）禁止が再創設された1956年当時とは社会状況が大きく変化していることを踏まえ、本規定については、禁止する範囲を明確化するなどの見直しを行う必要がある。また、議員の兼業や行政との関係を情報公開によって透明化するように変えていくべきとの指摘がある²⁷。

（５）兼職禁止

地方議会議員は、一般的には他の職業との兼職を禁止されていないが、国会議員、他の地方公共団体の議員及び常勤の職員等との兼職については、議員の職務を完全に果たすために妨げになると考えられているため、禁止されている（地方自治法第92条）。また公務員は一部の例外を除き、公職の選挙に立候補した時点でその職を自動的に失うこととされている（公職選挙法第90条）。

公務員の地方議会議員との兼職に関し、第29次地方制度調査会答申（2009年6月）は「公務員が地方議会の議員として活動することは、行政分野に通じた人材が議員として活動することとなり、有益な面があることから、公職への立候補制限の緩和や、地方公務員と当該地方公務員が所属する地方公共団体以外の団体の議会の議員との兼職禁止の緩和などの方策が必要ではないかとの意見がある」として、引き続き検討課題とするべきである、としている²⁸。

また、「町村議会のあり方に関する研究会」報告書は、多数参画型議会においては、他の自治体の一般職の公務員が在職のまま議員活動に従事することを検討すべき、集中専門型議会においては、原則として兼職禁止を維持することが適当と考えられるが、「公務員が立

²⁵ 市町村議会が兼業禁止に抵触するとして議員を失職処分としたところ、不服申立を受けた都道府県知事が当該処分を取り消す事例も発生している。総務省「地方自治月報」中の「議員の兼職禁止規定の該当事例に関する調」参照<http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/chousa.html>（以下、URLの最終アクセス日はいずれも2019.10.16）

²⁶ 「地方議会に関する地方自治法の解釈等について」（平成30年4月25日 総務省自治行政局行政課長）<http://www.gichokai.gr.jp/keika_gaiyo/pdf/h30_kaishaku.pdf>

²⁷ 田口一博「議会紹介 Ver.4（第29回）議会における政策づくり（3）議会の機能強化及び議員のなり手確保に関する特別決議に各議会で取り組む」『地方議会人』（2018.12）50頁。なお、議員政治倫理条例により兼業状況を住民に公開している自治体もある。

²⁸ 第29次地方制度調査会答申（2009.6.16）32頁

候補により退職した場合の復職制度」の検討が必要としている²⁹。

兼職については、「多様な人材が議員として議会に参画する上で有効な方策の一つと考えられることから、公務員の職務の公正な執行や職務専念義務等の課題も含めた公務員法制のあり方にも留意して検討する必要がある」³⁰、「都道府県の職員が住所を有する市町村の議会議員を兼ねる場合については、補助金等の交付などの利害が関係する場合が考えられるため、慎重な議論が必要ではないか」³¹などの指摘がある。また復職制度については、「政治的行為に従事した者を再度公務員として復職させることについては、公務員の政治的中立性から懸念があるとする意見もあり得る」³²との指摘がある。

このように、兼職禁止の見直しには様々な論点があるが、人口が減少する中で公務に知見のある人材が地方議会に参画することは有用であり、今後の議論の進展が望まれよう。

（６）勤労者の参画

勤労者が議員になろうとする場合、地方自治法上の規制のほか、企業の就業規則などによって兼業は容易ではない。労働基準法には、公民権保障の規定（第7条）が置かれている。この規定には、被選挙権の行使や議員への就任も含まれ、就業規則に「従業員が会社の承認を得ないで公職に就任したときは懲戒解雇する」と定めることは無効であるとした判例がある³³。しかし、公職への就任により労働義務の遂行が長期にわたり困難となるような場合に普通解雇を行うことや、業務の正常な運営が妨げられる場合に休職とすることは、許容されうると解されている³⁴。

こうした現状から、第29次地方制度調査会答申は、「立候補を容易にするため、これに伴う休暇を保障する制度や、議員活動を行うための休職制度、議員の任期満了後の復職制度等を導入することなどが考えられる。この点については、我が国における労働法制のあり方やその背景となる勤労者の意識、勤務実態等にも関わる課題であることから、まずは、議会の活動を社会全体で支えるべきであるという意識の醸成に努めつつ検討していくべきである」と述べている³⁵。また、「町村議会のあり方に関する研究会」報告書は「議員活動に係る休暇の取得等を理由とした使用者による不利益な取扱いを禁止することが考えられるが、企業側の負担にも配慮した検討が必要である」としている³⁶。

2001年及び2002年には被用者の立候補休暇制度の整備を図る議員立法（「立候補休暇に関する法律案」）が提出されたが、審査未了となっている³⁷。一方で、民間企業等の在職立

²⁹ 前掲脚注6 14頁、18～19頁

³⁰ 第31次地方制度調査会答申（2016.3.16）22頁

³¹ 総務省「地方議会に関する研究会報告書」（2015.3）18頁

³² 前掲脚注6 19頁。なお同頁では「公益的法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律」における特定法人への退職派遣の場合には、派遣期間終了後に公務への復職が予定されているにもかかわらず、特定法人での勤務中は公務員としての身分を有さないことから政治的行為の制限等が課せられていない例を引いて、公務員身分を離れている間の政治的行為は許容される、としている。

³³ 十和田観光電鉄事件（最二小判昭38.6.21 民集17巻5号754頁）

³⁴ 水町勇一郎『詳解労働法』（東京大学出版会、2019年）275頁

³⁵ 前掲脚注28 31～32頁

³⁶ 前掲脚注6 15頁

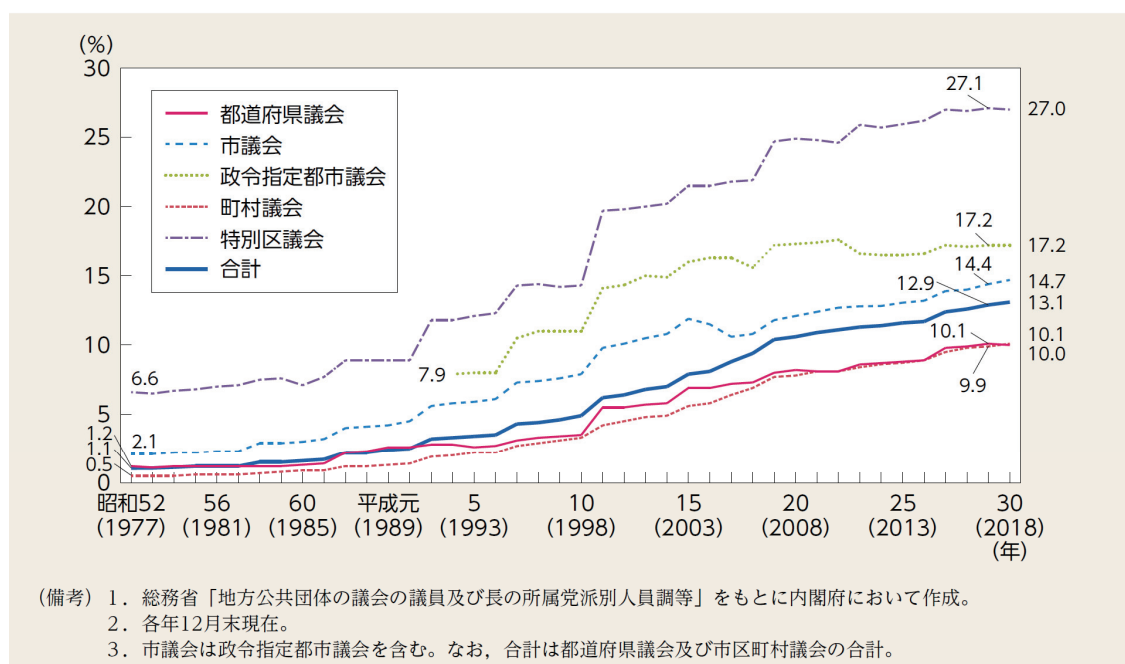
³⁷ なお、現在、衆議院で「公職の候補者となる労働者の雇用の継続の確保のための立候補休暇に関する法律案」

候補制度を利用して選挙に立候補する事例も現れており、今後も幅広い論議が求められよう。なお、民間企業等の勤労者が在職しながら議員となる場合、自治体と当該企業等との取引関係等の透明性の確保に十分な配慮が必要と思われる。

（７）女性の参画

地方議会における女性議員の割合の推移（図表５）、及び統一地方選挙（2015年、2019年）における女性候補者・当選者の割合（図表６）をみると、全般に徐々に上昇してはいるが、町村議会においては依然として女性の参画は進んでいない状況にある。また、女性議員が一人もいない議会は、743ある町議会の27%、183ある村議会の55%にのぼる³⁸。

図表５ 地方議会における女性議員割合の推移



(出所) 内閣府『男女共同参画白書 2019』96 頁

図表６ 統一地方選挙（議員選挙）における女性候補者・当選者の割合

	2015年					2019年				
	改選定数	候補者数 (うち女性)	女性候補者 割合	当選人数 (うち女性)	女性当選人 割合	改選定数	候補者数 (うち女性)	女性候補者 割合	当選人数 (うち女性)	女性当選人 割合
都道府県	2284	3272 (379)	11.6%	2284 (207)	9.1%	2277	3062 (389)	12.7%	2277 (237)	10.4%
指定都市	1022	1476 (263)	17.8%	1022 (178)	17.4%	1012	1396 (296)	21.2%	1012 (211)	20.8%
市 区	7682	9518 (1531)	16.1%	7682 (1330)	17.3%	7511	9141 (1680)	18.4%	7509 (1482)	19.7%
町 村	4269	4832 (491)	10.2%	4265 (443)	10.4%	4233	4775 (577)	12.1%	4222 (523)	12.4%

(出所) 「統一地方選挙を振り返って」『選挙時報』（2015.7・佐藤仁志）（2019.6・笠置隆範）より作成

（第198回国会衆第19号）が継続審査となっている。

³⁸ NHK政治マガジン「女性議員ゼロ 地方議会の19%で」（2019.3.25）。本年統一地方選挙前の数値である。
<<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/lastweek/15703.html>>

2018年に成立・施行された「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律」は、選挙における候補者数ができる限り男女均等になるよう、政党や政治団体に男女の候補者数目標を定めるなどの自主的な取組を求めるものである。このため無所属候補が大半を占める町村議会議員選挙に直ちに効果が現れるものではない。

内閣府が全国の女性地方議会議員約4,000名を対象に実施した調査（2016年末時点）をまとめた「政治分野における男女共同参画の推進に向けた地方議会議員に関する調査研究報告書」（2018年3月）では、地方議会において女性議員の増加を阻む課題として、①政治は男性のものという固定的性別役割分担意識がある、②議員活動と家庭生活の両立環境が整備されていない、③経済的な負担が大きい、ことが指摘されている。

同報告書は、今後の方向性として、政党や所属団体、地域等が性別にかかわらず能力ある人に立候補を要請すること、育児に伴う休暇・休業制度、託児施設等の整備等を進めること、議員とその他の職業を兼業しやすい仕組みを導入すること等を提言しており、各議会及び関係者の取組が望まれる。また、地域社会が、男性中心の運営となっている地域の様々な組織・団体の活動を見直すなどの取組も必要との指摘もある³⁹。

（８）住民参加

各地の議会では、多様な民意を議会審議に反映させるとともに、議会活動への住民の理解を深めるため、議会の決定過程への住民参加（公聴会制度の活用等）や、議場外での住民参加（議会報告会の開催等）に取り組んでいる。こうした活動は、住民の地方政治への関心を高め、将来の議員のなり手の確保につながることも期待される。こうした中、長野県飯綱町議会における取組（政策サポーター制度⁴⁰等）、北海道浦幌町議会における取組（まちなかカフェ DE 議会⁴¹、個人研修会⁴²等）などのように、議員を志す人が現れる例も生まれている。

飯綱町の議会改革を主導した寺島渉元議長は「なり手不足問題は、議会が地域住民と一緒にあって解決に向けて努力しないといけない」、「なり手不足というよりも、なり手を見つけ、育てる努力が不足しているのではないかと述べている⁴³。議会自身が「なり手確保」に向けた努力を行うことは、現職議員にとっては自らのライバルを増やすことでもあり、困難を伴うが、全議員、議会事務局がチームとなって、住民と対話しながら議会活性化を促進する取組が求められよう。

³⁹ 寺島渉「地方議員のなり手不足問題の要因と背景」『信州自治研』第319号（2018.9）18頁

⁴⁰ 議会と町民が協働して政策提言に取り組むため、議会が決めたテーマについて、公募又は議員が推薦する者の中から議長が「政策サポーター」を委嘱する（20名以内）。議員と政策サポーターが一緒になって学習会や自由討議を開催し、政策提言を行う。

⁴¹ スーパーの一角や公民館などにカフェコーナーや議会制度に関する展示を設置し、町民がお茶などを飲みながら気軽に議員と懇談できる場を設置（年4回程度）。また併せて町民アンケートを実施するなどして、町民の声を政策提言につなげていくことを目指す。

⁴² 議会制度、議員活動、町政などについて関心がある町民に対し、町議会議員選挙への立候補の有無は別として、5回程度の研修会を行う。講師は町議会議員、議会事務局職員が務める。

⁴³ 寺島渉（聞き手＝相川俊英）「地方議員のなり手を見つけ、育てる努力が不足しているのです」『世界』（2018.8）116頁

（９）議会運営

多くの議会において、議会運営は平日の日中を中心とし、かつ定例会及び臨時会という会期を設け、会期内に集中的に審議を行う方式が採られている。このことが、仕事を持っている住民が兼業しながら議員となることへのハードルになっている側面がある。

ア 休日・夜間議会

現在でも各地の議会では休日・夜間議会の取組が行われているが⁴⁴、傍聴者の増加を通じて住民の議会への関心を喚起することを目的としている場合が多い。これとは異なり、勤労者も議員として活動しやすいようにとの観点からの休日・夜間議会の導入が第29次地方制度調査会答申などで提言されており、長野県喬木村議会の取組（2017年から休日・夜間議会を開催）が注目されている。同議会からは、この取組について、「会議時間が限られるため、会議の時間配分、議案の情報共有、議員のスケジュール調整など事前準備が必要」「ＩＣＴを活用した情報共有の仕組みが有効」「議会事務局の強化が必要」等の課題が報告されている⁴⁵。

休日・夜間の議会開会は、平日の日中働いている人の議員としての参画に資する一方、休日・夜間には休めない勤労者もいること、議員活動は会議出席だけで完結するものではないこと、執行部・職員の負担や人件費の増が起り得ることに留意し、議会の行政監視機能・政策立案機能が低下することのないように取り組む必要がある。

イ 通年会期

会期制については上述のような課題があるところ、2012年改正地方自治法において、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、定例会・臨時会を開催することなく、条例で通年会期制を定め、定例日を定めて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ができるよう制度化した。通年会期自体は、従前より、定例会を年１回、会期１年間と定める方法で導入している議会もあり、2018年７月現在、両者合わせて54の町村議会が導入している⁴⁶。

現状では制度を導入した議会の議員選挙において会社員等の立候補が増えているかどうかは、自治体によって区々と見られるが⁴⁷、休日・夜間議会と組み合わせる等運用を工夫することで、議員のなり手確保に資する可能性がある。

（10）選挙公営制度

町村議会議長選挙は市議会議員選挙と異なり、供託金制度がないことや、一般的に選挙運動区域が狭く選挙運動期間も短い等の理由で、選挙運動用の自動車やポスターが選挙公営の対象とされていない。しかし、候補者の負担軽減や、合併により区域が拡大した町村

⁴⁴ 2018年7月現在、休日議会開催は33議会、平均日数1.2日。夜間議会開催は17議会、平均日数1.7日。（前掲脚注16 38頁）

⁴⁵ 下岡幸文喬木村議会議長「地方議会活性化シンポジウム2018」（2018.11.19）報告資料
<http://www.soumu.go.jp/main_content/000622875.pdf>

⁴⁶ 前掲脚注16 21頁

⁴⁷ 総務省「町村議会のあり方に関する研究会」第1回 資料2 21頁
<http://www.soumu.go.jp/main_content/000499787.pdf>

もあることから、これらについて、条例により公営の対象とできるようにすべきとの意見がある。

また、2017年の公職選挙法改正で都道府県・市区議会議員選挙では選挙運動用ビラの配付が認められ、条例により選挙公営の対象とすることも可能となったが、町村議会議員選挙については対象とされなかった。これについて、候補者の政策等を有権者が知る機会を拡充するため、同様にビラ配付を認め、条例による公営の対象とすることを求める意見がある。

これらについては、供託金制度のあり方を含めた論議が必要となると考えられる。なお、地方議会議員選挙における供託金制度自体については、市議選・県議選を通じて供託金没収率が低い現状から、一律に供託金を課す必要性は低下しており、選挙の乱用懸念がある場合には個々の状況に応じて対策を講じるべきとの指摘がある⁴⁸。

6. おわりに

議員のなり手不足を含む地方議会のあり方については、既述のように三議長会も参画した総務省の「地方議会・議員のあり方に関する研究会」が2020年夏までに結論を得る予定であり⁴⁹、それを受けて第32次地方制度調査会（2018年7月発足）でも議論が深められていくものと考えられる。また、各政党や各地の地方議会などさまざまなステージで検討が行われている。

なり手不足は、地域力の衰微など、議会だけの力では対処できない要因も含む問題ではある。しかし、そうした中でも、多くの町村議会が、現行制度の枠内で、二代表制の一翼を担う機関として地域住民に存在感を示し、住民にとって地域課題の解決に役に立つ存在であると認知されるよう努力を重ねている。国としては、制度改革の議論と並行して、各地の議会の実践を財政面も含め積極的に支援していくことも必要であろう。

（さとう けんすけ）

⁴⁸ 総務省「地方議会・議員に関する研究会報告書」（2017.7）29 頁

⁴⁹ 2019 年 9 月 13 日 高市総務大臣閣議後記者会見