

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	地方選挙をめぐる状況と課題 —令和5年統一地方選挙を中心とした最近の国会論議—
著者 / 所属	三角 政勝 / 総務委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	457号
刊行日	2023-6-1
頁	19-33
URL	<a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20230601.html">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20230601.html</a>

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

## 地方選挙をめぐる状況と課題

### — 令和5年統一地方選挙を中心とした最近の国会論議 —

三角 政勝

(総務委員会調査室)

1. 統一地方選挙の経緯と特例法の制定
  - (1) 統一地方選挙の経緯
  - (2) 令和5年の統一地方選挙に関する特例法の制定
2. 統一地方選挙に関する最近の国会論議
  - (1) 統一地方選挙を実施する意義と今後の在り方
  - (2) 統一地方選挙における投票率の向上と普及啓発
3. 地方選挙をめぐる課題
  - (1) 投票率をめぐる状況
  - (2) 議員のなり手不足等への対応
  - (3) 女性の政治分野への参画の推進
  - (4) 「政治活動」と「選挙運動」

#### 1. 統一地方選挙の経緯と特例法の制定

##### (1) 統一地方選挙の経緯

令和5年は4年に一度の統一地方選挙の年に当たり、4月9日及び同月23日に全国で約1,000件の選挙が執行された。

統一地方選挙は、日本国憲法の施行を昭和22年5月3日に控えた同年4月において、新しい地方自治制度に基づく地方公共団体の議会の議員及び長の選挙が全国一斉に行われたことに始まる。

地方公共団体の議会の議員及び長の任期は全て4年であるため、昭和22年の第1回統一地方選挙の4年後には任期満了の時期が集中することとなる。しかし、各地方公共団体が公職選挙法(昭和25年法律第100号)の規定に基づき選挙期日を任意に定めることになると、各団体の選挙日程はまちまちとなり、また、都道府県と市町村の各種選挙の運動期間が重複することとなることから、選挙の管理執行上の混乱が生じることが懸念された。

このため、4年ごとの同時期に集中する地方選挙について、その都度、公職選挙法の特例を定める法律を制定して期日を統一するという対応が続けられており、令和5年の統一地方選挙は20回目となる（図表1）。

以下、本稿では、統一地方選挙を中心とする最近の国会論議を振り返るとともに、地方選挙をめぐる幾つかの課題を整理することとする。

図表1 これまでの統一地方選挙一覧

回数	年	統一地方選挙期日	統一した選挙の範囲（原則）	統一地方選挙執行件数の地方選挙全体に対する割合（統一率、%）
第1回	昭和22年 (1947年)	4月5日(土) 長 4月30日(水) 議員	全地方公共団体の議員及び長の選挙	100.00
第2回	昭和26年 (1951年)	4月23日(月) 市区町村 4月30日(月) 都道府県	2月1日～4月30日の間に任期満了予定の議員及び長の選挙	81.56
第3回	昭和30年 (1955年)	4月23日(土) 都道府県、5 大市 4月30日(土) 市区町村	1月25日～5月20日の間に任期満了予定の議員及び長の選挙	46.35
第4回	昭和34年 (1959年)	4月23日(木) 都道府県、指定都市 4月30日(木) 市区町村	4月1日～5月31日の間に任期満了予定の議員及び長の選挙	48.23
第5回	昭和38年 (1963年)	4月17日(水) 都道府県、指定都市 4月30日(火) 市区町村	3月1日～5月31日の間に任期満了予定の議員及び長の選挙	48.30
第6回	昭和42年 (1967年)	4月15日(土) 都道府県、指定都市、区 4月28日(金) 市町村		46.45
第7回	昭和46年 (1971年)	4月11日(日) 都道府県、指定都市、区 4月25日(日) 市町村		44.76
第8回	昭和50年 (1975年)	4月13日(日) 都道府県、指定都市 4月27日(日) 市区町村		42.29
第9回	昭和54年 (1979年)	4月8日(日) 都道府県、指定都市 4月22日(日) 市区町村		41.68
第10回	昭和58年 (1983年)	4月10日(日) 都道府県、指定都市 4月24日(日) 市区町村		39.61
第11回	昭和62年 (1987年)	4月12日(日) 都道府県、指定都市 4月26日(日) 市区町村		38.77
第12回	平成3年 (1991年)	4月7日(日) 都道府県、指定都市 4月21日(日) 市区町村		38.29
第13回	平成7年 (1995年)	4月9日(日) 都道府県、指定都市 4月23日(日) 市区町村		37.59
第14回	平成11年 (1999年)	4月11日(日) 都道府県、指定都市 4月25日(日) 市区町村		3月1日～5月31日の間に任期満了予定の議員及び長の選挙（90日特例を適用する場合を除く） 6月1日～6月10日の間に任期満了予定の議員及び長の選挙（任意）
第15回	平成15年 (2003年)	4月13日(日) 都道府県、指定都市 4月27日(日) 市区町村	3月1日～5月31日の間に任期満了予定の議員及び長の選挙（90日特例及び合併による設置選挙を適用する場合を除く） 6月1日～6月10日の間に任期満了予定の議員及び長の選挙（任意）	36.26
第16回	平成19年 (2007年)	4月8日(日) 都道府県、指定都市 4月22日(日) 市区町村		29.78
第17回	平成23年 (2011年)	4月10日(日) 都道府県、指定都市 4月24日(日) 市区町村		27.40
第18回	平成27年 (2015年)	4月12日(日) 都道府県、指定都市 4月26日(日) 市区町村		27.52
第19回	平成31年 (2019年)	4月7日(日) 都道府県、指定都市 4月21日(日) 市区町村		27.46
第20回	令和5年 (2023年)	4月9日(日) 都道府県、指定都市 4月23日(日) 市区町村		27.54

（出所）総務省「地方選挙結果調」等より作成

## (2) 令和5年の統一地方選挙に関する特例法の制定

令和5年の統一地方選挙を実施するため、令和4年秋の第210回国会(臨時会)において、「地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律」(令和4年法律第84号。以下「特例法」という。)が制定された(図表2)。

図表2 地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律の概要

<p>○ <b>統一地方選挙の対象となる任期満了選挙</b></p> <p>【原則】 令和5年3月1日から5月31日までに任期が満了することとなる地方公共団体の議会の議員又は長の選挙 * 2月28日以前に選挙を行う場合や、90日特例の規定により選挙を行う場合は、統一地方選挙として行う必要はない。</p> <p>【任意】 令和5年6月1日から同月10日までに任期が満了することとなる地方公共団体の長の選挙</p> <p>○ <b>統一地方選挙の期日</b></p> <p>(1) 都道府県及び指定都市の議会の議員及び長 → <b>令和5年4月9日</b>(4月第2日曜日)</p> <p>(2) 指定都市以外の市、特別区及び町村の議会の議員及び長 → <b>令和5年4月23日</b>(4月第4日曜日)</p> <p>* (1)の選挙に立候補した者は、関係地域において行われる(2)の選挙又は(2)と同日に行われる衆議院議員若しくは参議院議員の統一補欠選挙に立候補することはできない。</p>
--

(出所) 総務省「地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律案の概要」より作成

特例法は、多くの地方公共団体の議会の議員又は長の任期が令和5年3月から5月に満了することとなる実情に鑑み、これまでの統一地方選挙と同様、国民の地方選挙に対する関心を高めるとともに、選挙の円滑かつ効率的な執行を図ることを目的としている。

このため、一定の期間において任期が満了することとなる地方公共団体の議会の議員又は長の選挙の期日を統一することとしている。具体的には、令和5年3月1日から5月31日までに任期が満了することとなる地方公共団体の議会の議員又は長の選挙については、原則として統一地方選挙の対象とする<sup>1</sup>。また、令和5年6月1日から同月10日までに任期が満了することとなる地方公共団体の長の選挙については、任意で統一地方選挙に参加できることとする。

これらの地方公共団体に係る統一地方選挙の期日は、都道府県及び指定都市の議会の議員及び長については令和5年4月9日(4月第2日曜日)、指定都市以外の市、特別区及び町村の議会の議員及び長については4月23日(4月第4日曜日)とされた。

このほか、地方選挙の期日を統一することに伴い、立候補の禁止<sup>2</sup>や寄附等の禁止期間等について、公職選挙法の特例が設けられた。

なお、統一地方選挙の後半の4月23日には、公職選挙法の規定に基づき、衆議院議員及

<sup>1</sup> 令和5年3月1日から5月31日までに任期が満了する団体であっても、2月28日以前に選挙を行う場合や、いわゆる「90日特例」の場合においては、統一地方選挙として行う必要はない。90日特例とは、同一の地方公共団体の議会の議員及び長のうち一方の任期が他方の任期満了の日前90日以内に満了する場合に、議員の任期満了による一般選挙と長の任期満了による選挙を同時に行う特例のこと(公職選挙法第34条の2)。

<sup>2</sup> 令和5年4月9日の統一地方選挙に立候補した者は、関係地域において行われる4月23日の統一地方選挙又は同日に行われる衆議院議員若しくは参議院議員の統一補欠選挙に立候補することができない。これは先の選挙が後の選挙の選挙運動のために売名的に利用されることを避ける必要があるとの趣旨による。

び参議院議員の補欠選挙も執行された。

## 2. 統一地方選挙に関する最近の国会論議

最近の統一地方選挙に関しては、統一地方選挙執行件数の地方選挙全体に対する割合(以下「統一率」という。)の低下のほか、投票率の低下傾向が続いていることなどが指摘されている。

特例法の国会審議においては、こうした状況において統一地方選挙を実施する意義、今後の統一地方選挙の在り方、投票率向上のための取組、主権者教育の在り方等について質疑が行われた。その主な内容は以下のとおりである。

### (1) 統一地方選挙を実施する意義と今後の在り方

#### ア 統一地方選挙の意義

図表1に示されているように、統一地方選挙の統一率は長期的な低下傾向が続いており、近年は3割を下回る状況となっている。その要因は、任期4年の途中における議会の解散や長の辞職、市町村合併等によるもので、制度上やむを得ないものではあるが、こうした状況においても引き続き統一地方選挙を実施していくことの意義が問われた。

これに対し、寺田総務大臣(当時)からは、「統一地方選挙は、多くの選挙が全国同時に行われ、マスコミのカバレッジも高く、国民の関心が高まり、選挙啓発活動も効率的に行うことができるメリットがある。また、同一団体の長と議員の選挙が同日に行われる場合は投票所や開票所が一つにできるため、投票立会人や事務従事者の事務の効率化、経費節減などの効果がある。前回の統一率は3割弱となったが、都道府県の議会議員の選挙については87%、指定都市の議会議員の選挙については85%と、引き続き高い統一率となっており、統一地方選挙の意義、効果はある」<sup>3</sup>旨の答弁があった。

#### イ 統一率の低下への対応

統一地方選挙における統一率に関しては、今後も任期途中の長の辞職や議会の解散等があれば更に低下していく可能性がある。このため、統一する対象の期間を拡大するなどにより統一率を高めていくべきではないかとの指摘があった。

これに対し、政府参考人からは、「特例法においては、長や議会が不在となる期間が長期にならないよう、選挙期日の前後50日程度を対象期間としている。この期間については、昭和38年の統一地方選挙以来、定着している。統一地方選挙の対象範囲を更に広げるとする場合には、任期の延長や短縮などの特別な措置を講じないことを前提とするならば、長や議会が不在となる政治空白期間が更に拡大したり、当選後に更に長期間の待機期間が生じたりする」<sup>4</sup>などの課題が示された。

#### ウ 任意による統一地方選挙への参加

特例法においては、令和5年3月1日から5月31日までに任期満了となる地方公共団体を原則としつつ、6月1日から同月10日までに任期満了となる長の選挙についても任

<sup>3</sup> 第210回国会参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会会議録第3号6頁(令4.11.9)

<sup>4</sup> 第210回国会衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会会議録第4号11頁(令4.10.31)

意で統一地方選挙に参加できることとされている。この任意の規定は、平成7年に発生した阪神・淡路大震災に伴い任期が延長された地方公共団体から統一地方選挙への復帰について強い要望があったことなどを踏まえ、平成11年の統一地方選挙において地方公共団体の選択により統一地方選挙として実施できることとしたことに始まり、その後も同様の措置が講じられてきたものである<sup>5</sup>。

今回の特例法においても、引き続き同様の規定が置かれた理由について、政府参考人からは、「阪神・淡路大震災に伴い任期が延長された地方公共団体以外にもこの措置により統一地方選挙を実施した団体があること、この措置により統一地方選挙を実施する意向のある地方公共団体があること、この措置を設けても特段支障はなく、統一率を高めることで国民の関心を高めるとい法律案の目的にも資すると考えられること」<sup>6</sup>等を踏まえたものである旨の答弁があった。

## エ 統一地方選挙を2回に分けて実施する理由

統一地方選挙は、都道府県及び指定都市に係る選挙を前半に、それ以外の市区町村に係る選挙を後半に分けて実施することが定着しているが、経費や効率性、投票率という観点からは、このように前半と後半に分けず一度に実施した方がよいのではないかとの指摘があった。

これについて政府参考人からは、「都道府県と市区町村の選挙期日を同日とした場合には、都道府県知事、都道府県議会議員、市区町村長、市区町村議会議員と、合わせて最大四つの選挙が重なる団体が出てくるが、そうした場合、投票所やポスター掲示場の確保が困難となるなど選挙の管理、執行に支障を来すおそれもあったことなどから、従来から都道府県の選挙と市区町村の選挙を別々に行っている」<sup>7</sup>旨の答弁があった。

## (2) 統一地方選挙における投票率の向上と普及啓発

### ア 低い投票率に対する認識

我が国の選挙における投票率については、国政選挙も含め、長期にわたり低下傾向が続いている。前回の平成31年の統一地方選挙においては、道府県議会議員・知事、市区町村議会議員・長の多くの選挙で50%を下回り、令和5年においても低下傾向に歯止めが掛からなかった（図表3）。

こうした低い投票率の要因として、政府参考人からは、「国政選挙と比較して統一地方選挙の投票率は、やや低い傾向となっている。一般に投票率は、天候やその投票の日の環境、選挙の争点、自らの投票がその選挙の結果に影響を及ぼす可能性など、様々な事情が総合的に影響すると考えられ、その要因について一概に申し上げることは難しい。

「明るい選挙推進協会」が実施した選挙に関する意識調査によると、投票に行かなかつ

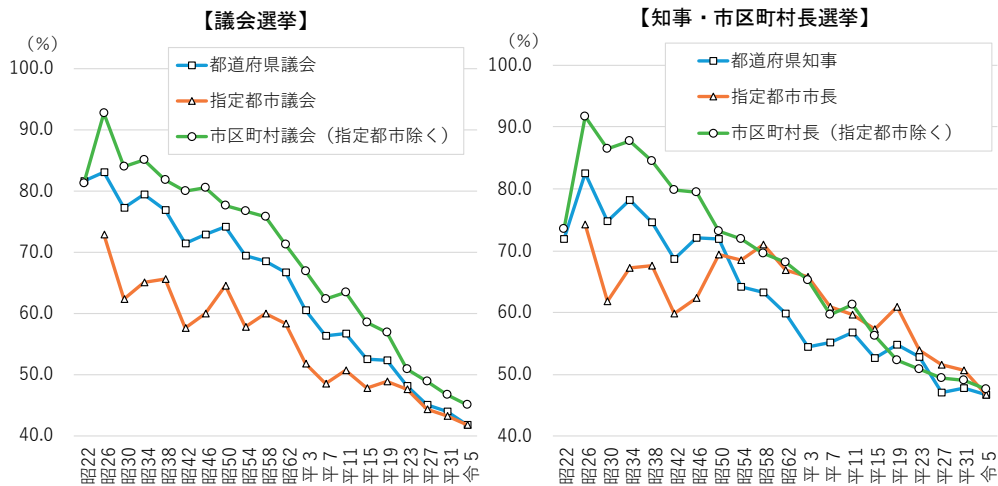
<sup>5</sup> ただし、その後、阪神・淡路大震災に伴い任期の延長が行われた地方公共団体については、「平成三十一年六月一日から同月十日までの間に任期が満了することとなる地方公共団体の議会の議員及び長の任期満了による選挙により選出される議会の議員及び長の任期の特例に関する法律」（平成29年法律第34号）の規定に基づき、当該各団体の議会の議決により任期の短縮が行われた。

<sup>6</sup> 第210回国会衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会議録第4号11頁（令4.10.31）

<sup>7</sup> 第210回国会衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会議録第4号11頁（令4.10.31）

た理由として、「選挙に余り関心がなかったから」、「仕事、用事があったから」、「政党の政策や候補者の人物像など違いがよく分からなかったから」という回答が多くなっている<sup>8</sup>旨の認識が示された。

図表3 統一地方選挙における投票率



(注) 令和5年は速報値。

(出所) 総務省「地方選挙結果調」、総務省「第20回統一地方選挙 発表資料(速報)」より作成

## イ 主権者教育の取組

選挙権年齢が満18歳に引き下げられてから最初の国政選挙となった平成28年の参議院議員通常選挙(選挙区)における10歳代(18・19歳)の投票率は46.8%であった(全数調査)。しかし、その後、令和元年の参議院選挙では32.3%、令和4年は35.4%にとどまった(抽出調査)。地方選挙についても、例えば、東京都議会議員選挙の10歳代の投票率(推定)は、平成29年で39.0%、令和3年で37.5%など4割を下回る状況にある<sup>9</sup>。

こうした低い投票率への対応として、政府参考人からは、「総務省としては、国政選挙の際には、特設ホームページの設置、インターネット広告やSNSを活用した啓発を行っている。また、各選挙管理委員会に対しても、統一地方選挙について、若年層に対する積極的な周知啓発を要請していく。さらに、若者の政治意識の向上を図り、長期的な観点から投票率の向上を図るには、いわゆる主権者教育の取組が重要と考えており、令和4年度から設置された「公共」などの授業で、文部科学省と連携し、高校生向けの副教材を作成、配付している。学校における模擬選挙などの実践的な取組を推進するとともに、主権者教育に知見のあるアドバイザーの全国派遣、若者啓発イベントのインターネット配信などを通じ、主権者教育の充実を図っていく」<sup>10</sup>旨の答弁があった。

## ウ 投票環境の向上策

選挙における投票環境を向上させる取組として、ショッピングセンターや公共施設な

<sup>8</sup> 第210回国会参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会会議録第3号7頁(令4.11.9)

<sup>9</sup> 東京都選挙管理委員会事務局「年代別投票行動調査結果」

<sup>10</sup> 第210回国会衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会会議録第4号5頁(令4.10.31)

ど、選挙人にとって利便性が高い場所において投票できる「共通投票所」の設置が可能とされているところ、これを進めていくための課題が問われた。

これについて、政府参考人からは、「共通投票所は、市町村の区域内のいずれの投票区に属する選挙人も投票できる投票所であり、選挙人が自身の投票区の投票所と共通投票所のどちらでも投票できることから、二重投票を防止する措置を講じなければならない。このため、共通投票所と学校、公民館、集会施設など、様々な場所に設置をされる当日投票所の全てをネットワークで結んで投票済情報を一元的に管理するシステムを導入する必要がある。総務省においては、ネットワーク回線について、工事に期間が掛かりコストも高い有線の専用回線だけではなく、データの暗号化等のセキュリティー対策を講じた上で、比較的安価な無線の専用回線を用いることも可能である旨の技術面での助言を行っている。このシステムの導入経費については、国政選挙においては国費により措置し、地方選挙においては特別交付税措置を講じている」<sup>11</sup>旨の答弁があった。

### 3. 地方選挙をめぐる課題

#### (1) 投票率をめぐる状況

令和5年の統一地方選挙における投票率は、前回に比べ、特別区議選(42.6%→44.5%)などで若干の上昇がみられたものの、道府県議選(44.0%→41.9%)、指定都市市議選(43.3%→41.8%)、指定都市を除く市議選(45.6%→44.3%)、町村議選(59.7%→55.5%)などで低下となった。また、長期的にみても、半世紀前の昭和40年代における70%程度の水準と比較すると20ポイントから30ポイント近く低下している。

なお、参考までに、諸外国における国の議会選挙の投票率と比較してみると、日本はOECD加盟38か国のうち、下から6番目に位置している。また、G7諸国の中ではフランス(48.70%)に次いで下から2番目となっている(図表4)。

このように、我が国の選挙における投票率は、過去の我が国との比較、また、現在の諸外国との比較のいずれについても低い水準にあるといえる。

ただし、外国においても、例えば、議会選挙と大統領選挙の投票率において大きな差がみられる国があるほか、EU諸国の大半においては、国の議会の選挙よりも欧州議会の選挙の投票率が低くなっている。このように同じ国であっても選挙の対象によって投票率に大きな差がみられることがある<sup>12</sup>。

しかしながら、図表4において、我が国のように国の議会選挙で50%台以下となっているのは38か国中10か国にすぎない。また、我が国の地方選挙の投票率は、国政選挙よりも低い傾向があり、今回の統一地方選挙においても総じて50%を下回っている。

<sup>11</sup> 第210回国会衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会議録第4号7頁(令4.10.31)

<sup>12</sup> なお、図表4の出所資料において、投票が義務(Compulsory voting)とされている国の中には約90%という高い投票率となっているものもある。ただし、IDEA(The International Institute for Democracy and Electoral Assistance: 民主主義・選挙支援国際研究所)によると、投票に関する「義務」の違反への対応については様々であり、罰金や公民権の制限等(それらの組合せも含む)があるほか、高齢者等の投票義務を免除とする国もある。<<https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout/compulsory-voting>>(令5.5.12最終アクセス)



図表4 OECD諸国における投票率

	議会選挙		大統領選挙		欧州議会選挙	
	年	投票率	年	投票率	年	投票率
オーストラリア	2022	<b>89.74 %</b>	-	-	-	-
ルクセンブルク	2018	<b>89.66 %</b>	-	-	2019	<b>84.10 %</b>
ベルギー	2019	<b>88.38 %</b>	-	-	2019	<b>88.47 %</b>
トルコ	2018	<b>86.22 %</b>	2018	<b>86.24 %</b>	-	-
スウェーデン	2022	84.21 %	-	-	2019	55.27 %
デンマーク	2022	84.16 %	-	-	2019	66.08 %
ニュージーランド	2020	82.24 %	-	-	-	-
アイスランド	2021	80.09 %	2020	66.92 %	-	-
オランダ	2021	78.71 %	-	-	2019	41.93 %
ノルウェー	2021	77.16 %	-	-	-	-
ドイツ	2021	76.58 %	-	-	2019	61.38 %
オーストリア	2019	75.59 %	2022	65.19 %	2019	59.77 %
スペイン	2019	71.76 %	-	-	2019	64.30 %
スロベニア	2022	70.97 %	2022	53.60 %	2019	28.89 %
米国	2020	70.75 %	2020	70.75 %	-	-
イスラエル	2022	70.63 %	-	-	-	-
ハンガリー	2022	69.59 %	-	-	2019	43.56 %
フィンランド	2023	68.50 %	2018	66.76 %	2019	40.76 %
英国	2019	67.55 %	-	-	2019	36.90 %
韓国	2020	66.21 %	2022	77.08 %	-	-
スロバキア	2020	65.81 %	2019	48.74 %	2019	22.74 %
チェコ	2021	65.39 %	2023	68.24 %	2019	28.72 %
イタリア	2022	63.79 %	-	-	2019	54.50 %
エストニア	2023	63.53 %	-	-	2019	37.59 %
アイルランド	2020	62.77 %	2018	43.87 %	2019	49.68 %
カナダ	2021	62.25 %	-	-	-	-
ポーランド	2019	61.74 %	2020	68.18 %	2019	45.69 %
コスタリカ	2022	<b>60.65 %</b>	2022	<b>59.97 %</b>	-	-
ラトビア	2022	59.41 %	-	-	2019	33.53 %
ポルトガル	2022	57.96 %	2021	39.24 %	2019	30.75 %
ギリシャ	2019	<b>57.78 %</b>	-	-	2019	<b>58.69 %</b>
メキシコ	2021	<b>52.66 %</b>	2018	<b>63.43 %</b>	-	-
日本	2022	52.05 %	-	-	-	-
フランス	2017	48.70 %	2022	73.69 %	2019	50.12 %
リトアニア	2020	47.80 %	2019	57.37 %	2019	53.48 %
コロンビア	2022	47.43 %	2022	58.10 %	-	-
チリ	2021	47.05 %	2021	55.64 %	-	-
スイス	2019	45.12 %	-	-	-	-

(注) 1. 日本の投票率は、直近の国政選挙である2022年の参議院議員通常選挙（選挙区）のもの。

2. 投票率のうち、太字と下線による表記は、出所のデータベースにおいて投票が義務（Compulsory voting）とされている選挙である。

(出所) IDEA（民主主義・選挙支援国際研究所）ウェブサイト内の「Voter Turnout Database」等より作成

憲法及び地方自治法（昭和22年法律第67号）においては、それぞれ「地方自治の本旨」が規定されているところ、地方選挙における低い投票率の状況は、「地方自治の本旨」の要素の一つとされている「住民自治」<sup>13</sup>の正統性にも関わりかねない問題として捉えることもできよう。

<sup>13</sup> 「地方自治の本旨」については、憲法第92条において「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」と規定され、また、地方自治法第1条において「この法律は、地方自治の本旨に基いて、地方公共団体の区分並びに地方公共団体の組織及び運営に関する事項の大綱を定め、併せて国と地方公共団体との間の基本的関係を確立することにより、地方公共団体における民主的にして能率的な行政の確保を図るとともに、地方公共団体の健全な発達を保障することを目的とする。」と規定されているが、「本旨」そのものについて法令上明確な定義がなされているわけではない。ただし、一般的には「地方自治の本旨」は、地方公共団体の「住民自治」及び「団体自治」の二つの要素があるとされている。このうち、「住民自治」とは、「地域の住民が地域的な行政需要を自己の意思に基づき自己の責任において充足すること」とされている（塩野宏『行政法Ⅲ [第4版]・行政組織法』（有斐閣、平成24年）127頁）。

## (2) 議員のなり手不足等への対応

最近の地方選挙においては、有権者の選挙への参加の度合いを示す投票率の低下だけでなく、公職に立候補する「なり手」の不足が指摘されている。令和5年の統一地方選挙においても、立候補する者が定数以下となったため無投票となった定数が2,000以上発生しており、前回の統一地方選挙と比較すると、特に町村議会議員の無投票当選が大幅に増加している（図表5）。

図表5 統一地方選挙における無投票の状況

	市区町村の全部又は一部が 無投票当選となった選挙区数			無投票当選人数		
	平成31年	令和5年	増減	平成31年	令和5年	増減
県議	362	348	△14	612	565	△47
指定都市市議	7	2	△5	34	5	△29
市議（指定都市除く）	10	14	+4	182	237	+55
市長（指定都市除く）	27	25	△2	27	25	△2
特別区長	0	1	+1	0	1	+1
町村議	93	123	+30	988	1,250	+262
町村長	55	70	+15	55	70	+15

（注）令和5年は速報による。

（出所）総務省「地方選挙結果調」、総務省「第20回統一地方選挙 発表資料（速報）」より作成

令和5年の統一地方選挙に先立ち、第210回国会（臨時会）においては、地方議会の議員のなり手不足の状況等に対処するため、地方自治法の一部改正案が衆議院総務委員会から提出され、令和4年12月10日に成立した（令和4年法律第101号）。

その主な内容は、なり手不足の要因の一つと考えられている地方議会議員の当該団体に対する請負に関する規制について、請負の定義を明確化した上で議員個人による請負に関する規制を緩和するほか<sup>14</sup>、附則において、政府は事業主に対して地方議会の選挙への立候補に伴う休暇等に関する事項を就業規則に定めること等の自主的な取組を促すこととしている（図表6）。

図表6 地方自治法の一部を改正する法律（令和4年法律第101号）附則における政府の措置等に関する規定

<p>（政府の措置等）</p> <p>第六条 政府は、事業主に対し、地方公共団体の議会の議員の選挙においてその雇用する労働者が容易に立候補をすることができるよう、地方公共団体の議会の議員の選挙における立候補に伴う休暇等に関する事項を就業規則に定めることその他の自主的な取組を促すものとする。</p> <p>2 地方公共団体の議会の議員の選挙における労働者の立候補に伴う休暇等に関する法制度については、事業主の負担に配慮しつつ、かつ、他の公職の選挙における労働者の立候補に伴う休暇等に関する制度の在り方についての検討の状況も踏まえ、この法律による改正後の規定の施行の状況、前項の自主的な取組の状況等を勘案して、引き続き検討が加えられるものとする。</p>
--

（出所）条文を抜粋

<sup>14</sup> 議員個人による請負の禁止について、「各会計年度において支払を受ける当該請負の対価の総額が普通地方公共団体の議会の適正な運営の確保のための環境の整備を図る観点から政令で定める額を超えない者を除く」こととし、政令で定める額は地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）において300万円とされた。

また、第211回国会（常会）においては、地方議会の活性化等を図る観点から、議会の役割や議員の職務等について法律上明確化すること等を内容とする地方自治法の一部改正案が内閣提出法律案として提出され、令和5年4月26日に成立したところである（令和5年法律第19号）。

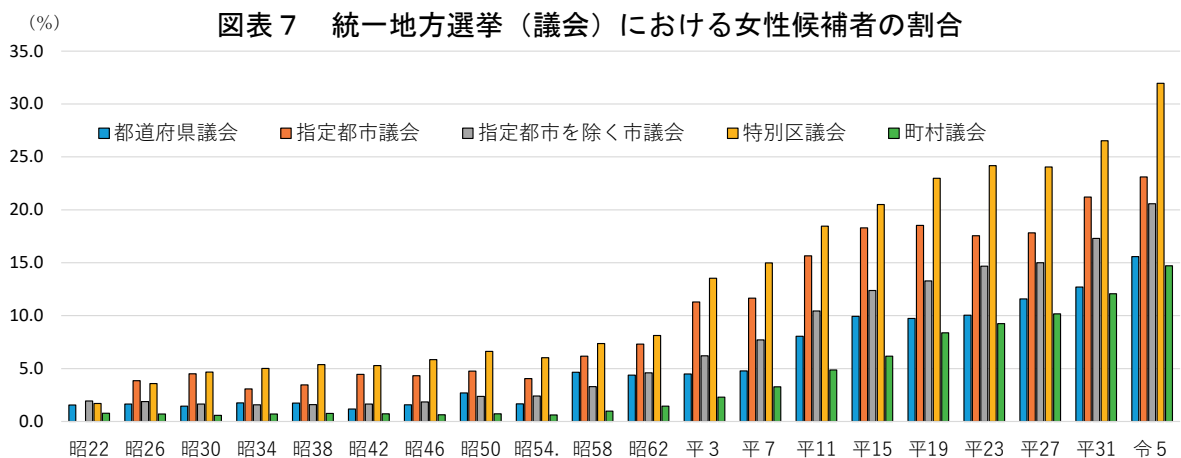
この改正前の地方自治法第89条における地方議会の設置に関する根拠については、「普通地方公共団体に議会を置く。」とのみ規定されていたところ、多様な層の住民の地方議会への参画を促進する観点から、地方議会の役割や議員の職務等を法律上明確化することとされた。具体的には、①議会の設置根拠として、議事機関として住民が選挙した議員をもって組織されるという位置付けを追記した上で、②地方公共団体の所定の重要な意思決定に関する事件を議決する等の議会の役割・責任を明確化し、さらに、③議員は議会の権限の適切な行使に資するため、住民の負託を受け、誠実にその職務を行わなければならない旨を規定することとなった。

なお、議員のなり手不足に関し、衆参の総務委員会は、同改正案に対するそれぞれの附帯決議において「小規模市町村において議員のなり手不足が深刻であることを踏まえ、適正な水準の議員報酬の在り方について、各地方公共団体における検討に資するよう、取組事例の紹介に取り組むとともに、適切に地方財政措置を講ずること」を政府に求めている。

### （3）女性の政治分野への参画の推進

#### ア 女性の立候補の状況

地方議会に限らず女性の政治参画については、「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）において、男女の候補者の数ができる限り均等となることを目指すことを基本原則とした上で、その推進について、政党その他の政治団体が自主的に取り組むほか、衆議院、参議院、地方公共団体の議会、関係行政機関等が適切な役割分担の下でそれぞれ積極的に取り組むこととされている（第2条）。



（注）各選挙における総候補者数に占める女性候補者数の割合。令和5年は速報値。

（出所）総務省「地方選挙結果調」、総務省「第20回統一地方選挙 発表資料（速報）」より作成

統一地方選挙における女性の立候補者数は、過去に比べて増加傾向が続いている。令和5年の地方議会選挙について団体の種類別に女性候補者の割合をみると、道府県、市区長村のいずれも前回は上回っている。中でも指定都市が23.1%、特別区が32.0%と相対的に高い傾向にある一方、道府県は15.6%、町村は14.7%と2割を下回っている（図表7）。

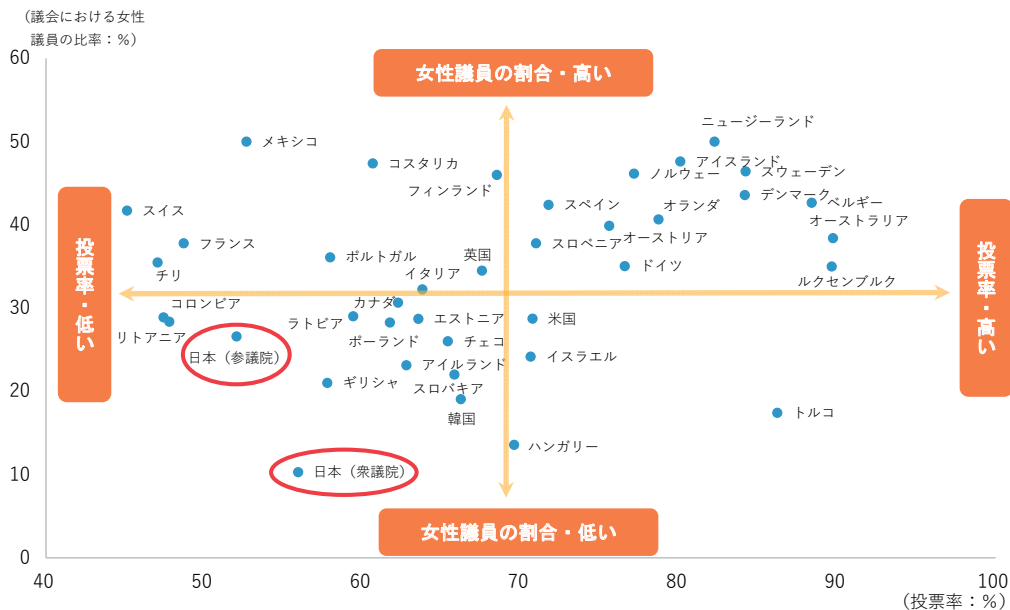
### イ 議会において女性議員が占める割合

令和5年の統一地方選挙においては、前回と比較して女性の当選者が増加し、道府県議会議員が316人（前回237人）、指定都市議会議員が237人（同211人）、市議会議員（指定都市除く）が1,457人（同1,239人）などとなった。

ただし、当選者全体に占める割合でみると、道府県議会で14.0%、指定都市議会で23.6%、市議会（指定都市除く）22.0%などとなる。

参考として、諸外国との比較のため、OECD諸国の国政選挙における投票率と女性議員の割合をプロットしたものが図表8である。両者の関係については、緩やかながら、投票率の高い国は女性議員の割合が高いことが多いという傾向がみられる。一方、日本の衆議院及び参議院については、これとは逆にいずれもグラフにおける左下側に位置している。

図表8 OECD諸国における投票率と女性議員比率との関係



（注）議会における女性議員の割合は、二院制の国については第一院（下院）のデータで統一した。

ただし、日本については、衆参両院をそれぞれ示している。

（出所）IDEA（民主主義・選挙支援国際研究所）、IPU（列国議会同盟）ウェブサイト内のデータベースより作成

### ウ 子供を連れた選挙運動についての考え方

令和4年11月9日の参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会においては、子供を連れた選挙運動に関する公職選挙法の解釈について議論が行われた。

図表9 選挙において候補者が自身の子どもを伴って行う活動について

問	答
問1 子どもが候補者やそのスタッフと一緒に歩くことはできるか。	単に候補者やそのスタッフが場所を移動している際に子どもが同行しているのみであれば差し支えない。ただし、個別具体的な状況により、子どもが選挙人に働きかけるなど選挙運動をし、又は選挙運動のために使用されていると認められる場合には、法第137条の2に抵触するおそれがある。
問2 子どもが選挙運動用葉書の宛名書きをすることや公営掲示板に選挙運動用ポスターを貼ることはできるか。	単純な機械的労務のみであれば、差し支えない。
問3 街頭演説の際に子どもを抱くことができるか。	個別具体的な状況により、子どもが選挙人に働きかけるなど選挙運動をし、又は選挙運動のために使用されていると認められる場合には、法第137条の2に抵触するおそれがある。
問4 街頭演説で子どもが与えられた原稿を機械的に読み上げることはできるか。	法第137条の2に抵触するおそれがある。
問5 子どもが候補者の個人演説会の会場出入口で立札することはできるか。	個別具体的な状況により、子どもが選挙人に働きかけるなど選挙運動をし、又は選挙運動のために使用されていると認められる場合には、法第137条の2に抵触するおそれがある。
問6 個人演説会の壇上で参集者に向かって子どもにガンパローコール（参集者と共に大声で「ガンパロー」と声を掛け合う）をさせることはできるか。	法第137条の2に抵触するおそれがある。
問7 子どもが選挙運動用自動車に乗って候補者名を連呼することや手を振ることはできるか。	法第137条の2に抵触するおそれがある。
問8 選挙運動の合間に選挙運動用自動車の中で子どもに授乳することはできるか。	差し支えない。
問9 子どもは、次の行為をすることができるか。 ① 選挙運動に関する投稿について、フェイスブックの「シェア」やツイッターの「リツイート」をすること ② 選挙運動に関する投稿について、フェイスブックの「コメント」又はツイッターの「返信」により、(ア)「いいね」というメッセージを発すること、(イ)「頑張ってください」等の候補者を単に応援するメッセージを発すること、(ウ)「賛成」「支持する」等の自身の意思表示に過ぎないメッセージを発すること ③ 候補者が街頭演説している姿の写真を撮り、フェイスブック及びツイッターに当該画像をアップすること	① 選挙運動に関する投稿をフェイスブックで「シェア」又はツイッターで「リツイート」をすることは、一般的には、選挙運動に当たるおそれがあり、法第137条の2に抵触するおそれがある。 ② 設問のような共感や自身の意思表示に過ぎないメッセージを発することは、直ちに選挙運動には当たらないものと考えられるが、個別具体的な状況により、選挙運動と認められる場合には、法第137条の2に抵触するおそれがある。 ③ 一般的には、選挙運動に当たるおそれがあり、法第137条の2に抵触するおそれがある。
問10 子どもが選挙運動を内容とするインターネット上の動画（YouTube等）に出演することはできるか。	個別具体的な状況により、子どもが選挙人に働きかけるなど選挙運動をし、又は選挙運動のために使用されていると認められる場合には、法第137条の2に抵触するおそれがある。
問11 選挙運動用ポスターに子どもの写真を掲載することはできるか。	子どもの写真を一切掲載できないということではないが、当該ポスターの記載内容等から見て、子どもが選挙人に働きかけるなど選挙運動をし、又は選挙運動のために使用されていると認められる場合には、法第137条の2に抵触するおそれがある。
問12 政見放送（持ち込みビデオ）に候補者と一緒に子どもが出演することはできるか。	子どもを一切画面に出せないということではないが、当該ビデオの内容等から見て、子どもが選挙人に働きかけるなど選挙運動をし、又は選挙運動のために使用されていると認められる場合には、法第137条の2に抵触するおそれがある。
問13 確認団体の政治活動用ビラを、選挙運動のためにする街頭演説の場所において、子どもを使用して頒布させることはできるか。	法第137条の2に抵触するおそれがある。
問14 確認団体が開催する政談演説会で、子どもが弁士として演説を行うことはできるか。	政談演説会が純然たる政治活動として行われるものであれば、子どもが弁士として政策の普及宣伝など政治活動のための演説をすることはできる。ただし、政談演説会の内容が選挙運動にわたっているものであれば、法第137条の2に抵触するおそれがある。
問15 子どもと一緒に当選後の万歳をすることはできるか。	差し支えない。

(注) 本表において「法」は公職選挙法、「子ども」は年齢満18年未満の者をいう。

(出所) 総務省自治行政局選挙部選挙課「候補者が自身の子どもを伴って行う活動について（年齢満18年未満の者の選挙運動の禁止）」（令和5年3月1日 各都道府県選挙管理委員会事務局宛て事務連絡）より抜粋して作成

公職選挙法は、満18歳未満の者の選挙運動とともに、満18歳未満の者を使用して選挙運動をすることを禁止しており（第137条の2）、これに違反した者は処罰される（第239条）。この規定は、心身が未成熟な者を保護するために設けられているものであるが<sup>15</sup>、実際の選挙においては、立候補のために仕事を辞めた後、保育所に子供を預けられないため<sup>16</sup>、子供と一緒にないと選挙運動が困難となる候補者もあり、どのような行為までが許容され得るのかとの観点から質疑が行われたものである。

委員会においては、例えば、街宣車の中で授乳をすること、街宣車の上から子供が手を振ること、子供を抱いて街頭演説をすること、子供と一緒に当選の万歳をすることなど具体的な行為について、公職選挙法に抵触するか否かが議論された。これについて、寺田総務大臣(当時)からは、「客観的な事実関係に即して判断されるべきであるものの、街宣車における授乳や当選後に子供と万歳をすることについては問題ない」旨の答弁があった<sup>17</sup>。

その後、総務省は、令和5年3月1日に「候補者が自身のこどもを伴って行う活動について（年齢満18年未満の者の選挙運動の禁止）」との通知を各都道府県選挙管理委員会事務局宛てに発出した（図表9）。

この通知は、先述の国会審議を踏まえ、これまでの満18歳未満の者の選挙運動の禁止に関する実例等を取りまとめたものである。通知で示された想定問答の多くは、子供を伴って行う選挙運動の是非について「個別具体の状況による」との留保が付されているものの、具体的な行為の類型別に一定の考え方が示されたことは、今後、男女を問わず、幼い子供を持つ候補者が選挙運動を行うに当たっての指針になり得るものと考えられる。

#### （4）「政治活動」と「選挙運動」

公職選挙法は、「政治活動」と「選挙運動」を理論上区別した上で、選挙運動に関する様々な規制を設けているが、それゆえに先述の子供を連れた候補者の行為について、どのような場合に公職選挙法における選挙運動に該当するのかが議論されたところである。

一般的にいわれる「政治活動」（広義の政治活動）とは、政治上の目的をもって行われる一切の活動、すなわち、政治上の主義施策を推進し、支持し、若しくはこれに反対し、又は公職の候補者を推薦し、支持し、若しくは反対することを目的として行う直接間接の一切の行為を総称するものであり、選挙運動を含むものと考えられている。

一方、公職選挙法は、広義の政治活動のうち、「選挙運動」にわたる行為を除いたものを「政治活動」としている。そして、公職選挙法上の「選挙運動」とは、判例において、「特定の公職の選挙につき、特定の立候補者又は立候補予定者に当選を得させるため投票を得若しくは得させる目的をもって、直接又は間接に必要なかつ有利な周旋、勧誘その他諸般の

<sup>15</sup> 第210回国会参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会会議録第3号9頁（令4.11.9）

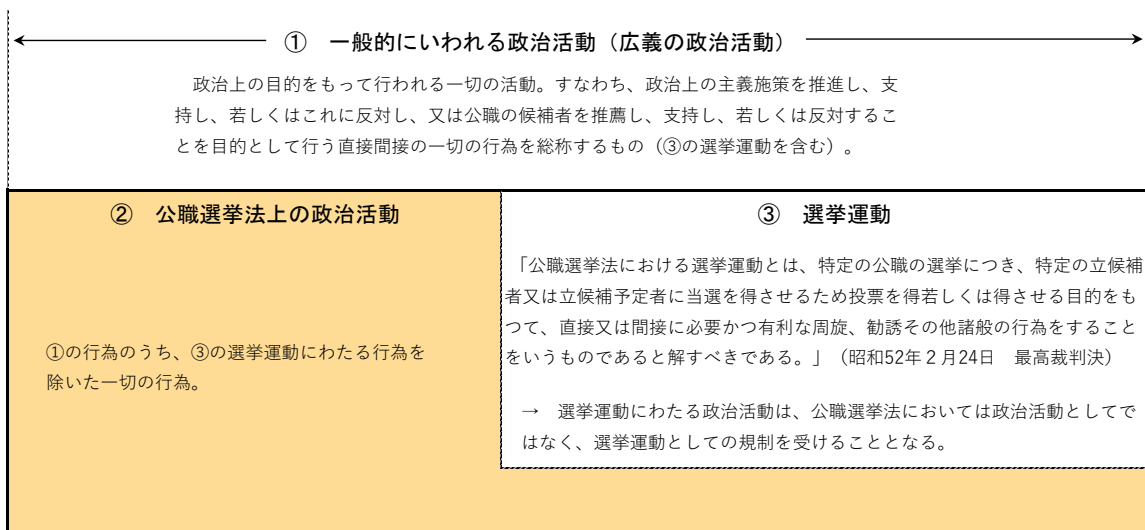
<sup>16</sup> その後の国会審議において、選挙運動・政治活動と保育所等の入所要件の関係について、岸田総理大臣から「こども家庭庁において制度横断的に対象を整理する中で、いわゆる選挙活動を行う場合や議員として政治活動を行う場合が一般的に求職活動、就労等に該当すると考えられることについて、自治体に対して周知してまいりたい」旨の答弁があった。（第211回国会参議院予算委員会会議録第13号（令5.3.23））

<sup>17</sup> 第210回国会参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会会議録第3号10頁（令4.11.9）

行為」とされている（昭和52年2月24日 最高裁判所第一小法廷判決）。こうした「政治活動」と「選挙運動」の概念をイメージで示したものが図表10である。

先述のとおり、満18歳未満の者が禁止されているのは「選挙運動」であり、例えば、子供が候補者の演説会の会場の出入口で立礼することや、選挙運動用自動車に乗って候補者の名前を連呼することなどは「選挙運動」に該当することから、公職選挙法に抵触するおそれがあるとされている。

図表10 政治活動と選挙運動（イメージ図）



（出所）選挙制度研究会編『選挙関係実例判例集 普及版（第17次改訂版）』、選挙制度研究会編『わかりやすい公職選挙法[第16次改訂版]』、黒瀬敬文、笠置隆範『逐条解説 公職選挙法』（いずれも「ぎょうせい」）における記述を参考に筆者作成

地方選挙に限らず、公職選挙法における選挙運動の規制の在り方について、令和4年12月7日の衆議院の政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会において、「選挙運動等について」をテーマとした自由討議が行われ、各委員から意見が述べられた。

図表11 選挙運動等に関し国会審議で見直し等を指摘された主な項目

<ul style="list-style-type: none"> <li>郵便投票の対象範囲の拡大</li> <li>在外の日本国民のインターネット投票</li> <li>選挙運動用ビラの証紙の貼付</li> <li>落選運動の規制</li> <li>電子メールを使用した選挙運動</li> <li>選挙運動用ポスターの規格</li> <li>選挙運動用自動車の規格制限の緩和</li> <li>投票所内での投票用紙の写真撮影の禁止</li> <li>被選挙権年齢の引下げ</li> <li>投票所への移動支援の取組</li> <li>移動期日前投票所の活用</li> <li>投票時間の変更</li> <li>投票済証交付の扱い</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>期日前投票の投票所付近での選挙運動実施</li> <li>選挙運動用ビラの枚数制限</li> <li>選挙運動従事者に対する報酬規制</li> <li>明確な選挙運動のルール策定と統一的な運用</li> <li>選挙運動と政治活動の線引き</li> <li>全面的なインターネット投票の検討</li> <li>統一地方選挙の期日の集約</li> <li>人口減に伴う議員定数の見直し</li> <li>記号式投票の在り方</li> <li>外国籍を有する者の被選挙権</li> <li>衆議院と参議院の機能分担</li> <li>行政区画や地勢など反映させる指標</li> <li>高齢者等の投票環境の改善</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>選挙運動用自動車からの演説禁止の見直し</li> <li>18歳未満の者の選挙運動規制の見直し</li> <li>選挙運動期間の見直し</li> <li>戸別訪問規制の見直し</li> <li>フェイクニュース等の流布に対する規制</li> <li>供託金制度の見直し</li> <li>投票所の閉鎖時間の繰上げの是非</li> <li>施設や自宅などへの巡回投票の創設</li> <li>選挙関係経費と選挙事務従事者の確保</li> <li>死票を減らす選挙制度に向けた見直し</li> <li>政見放送の在り方</li> <li>外国勢力による選挙への介入</li> </ul>
--	---	--

（注）本表における項目の順番は、出所の会議録における発言順。ただし重複する発言は整理している。

（出所）第210回国会衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会議録第7号（令4.12.7）より作成

選挙運動に関する公職選挙法の規制は、選挙をめぐるこれまでの様々な問題への対処の結果、詳細で複雑な規定が設けられ今日に至るものであるが、自由討議においては、広範多岐にわたる規制等の在り方について具体的な指摘が行われた（図表11）。

その後、同特別委員会においては、令和5年4月26日にも、「選挙運動等について」をテーマとした自由討議が行われ、前回の自由討議における論点から、①選挙運動用文書図画規制の在り方（選挙運動用ビラ、ポスター等の規格の統一・制限の緩和、証紙の貼付）、②事前運動と期日前投票の制度改革、③特定の候補者に対する誹謗中傷対策、選挙におけるディスプレイフォメーション（偽情報）対策、④インターネット選挙運動の規制緩和、⑤郵便等投票の対象者拡充、⑥投票所への移動支援事業等の充実、⑦その他、を討議項目に設定し、各党派からの意見表明と委員間の自由討議が行われた。

公職選挙法における選挙運動に関する規制の見直しについては、これまでも多くの場合において、内閣提出法律案ではなく各党派における議論を踏まえ、議員立法により対応されてきた。

上記のような指摘に関しても、今後、地方選挙に関わる部分について法律改正の必要が生じた場合においては、地方議会関係者等からの意見を踏まえつつ、投票率の向上や多様な人材の参画に寄与し得る観点からの検討が望まれる。

#### 【参考文献】

黒瀬敏文、笠置隆範『逐条解説 公職選挙法』（ぎょうせい、令和3年）

塩野宏『行政法Ⅲ [第4版]・行政組織法』（有斐閣、平成24年）

選挙制度研究会編『選挙関係実例判例集 普及版（第17次改訂版）』（ぎょうせい、令和2年）

選挙制度研究会編『わかりやすい公職選挙法[第16次改訂版]』（ぎょうせい、令和3年）

友井泰範、平尾悠樹「令和五年統一地方選挙に係る「地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律」及び「同法施行令」について」『選挙時報』第72巻第2号（令5.2）

（みすみ まさかつ）