

町村議会議員のなり手不足に潜む3つの危機
～議会の取組と幅広い協働により地方自治の未来を創ろう～



令和6年3月

町村議会議員のなり手不足対策検討会

目 次

報告書の刊行に寄せて	1
はじめに	2
全体の構成について	3
第1編 なり手不足に潜む3つの危機	5
その1 増加する無投票・定数割れと潜在的なり手不足～全町村議会にとっての危機～	6
その2 多様性を欠く議会では二元代表制の趣旨が損なわれる～町・村にとっての危機～	7
その3 度重なる無投票が地方自治の弱体化を招く～都道府県・国にとっての危機～	8
3つの危機を防ぐために町村議会が留意すべきこと～なり手不足の悪循環～	8
第2編 なり手不足の現状	12
第1章 第18・19・20回統一地方選挙の結果	12
第2章 統一地方選挙執行団体以外も含めた全体の状況	12
① 町村議会議員の一般選挙における無投票及び定数割れ団体数	13
② 各町村の選挙における立候補者数・議員定数を基にした分析結果	13
③ 町村議会議員の一般選挙における無投票団体の都道府県別割合	14
第3章 なり手不足問題に関するその他の指標	15
① 議員定数は一貫して減少傾向	15
② 女性議員は増加傾向	15
③ 議員の平均年齢は上昇傾向	16
④ 在職年数4年未満の議員数の割合は緩やかな減少傾向	16
⑤ 在職年数の長い議員の割合は長期的に増加傾向	16
第4章 総括	17
第3編 なり手不足の原因	18
第1章 なり手に響かない3条件（やりがい・環境・待遇）	18
第1節 議会の役割と議員のやりがいが住民に浸透していない	18
(1) 議会の存在意義や役割が住民に浸透していない	18
(2) 議員の実際の活動内容に対する誤解	19
(3) 議会活動の活性化については更に奮起すべき余地がある	19
第2節 地域に貢献したい人が二の足を踏む旧来的な議会環境と議員像	20
(1) 高齢男性議員ばかりの別世界というイメージ	20
(2) 一部の議員による「政治とカネ」問題等のイメージ	21
(3) 女性議員が活動・活躍する姿が浮かびにくいイメージ	21
第3節 低額な議員報酬等	22
(1) 「それだけでは生計を維持できないほどの低水準」である議員報酬	22
(2) 厚生年金に加入できないこと	23

第2章 地域コミュニティの限界（潜在的なり手の不足等）	24
第1節 地域における担い手の不足と女性進出の遅れ	24
第2節 地区・集落による候補者擁立制度や保守的な価値観の行き過ぎ	25
第3節 家族・親族の反対による立候補断念	25
第4節 「担ぎ手」の減少による立候補への足踏み	25
第5節 地域の分断を回避するため無投票で収める水面下の調整	26
第3章 立候補・選挙における障壁	26
第1節 落選時のリスクと労働法制上の課題	26
第2節 立候補・選挙に必要な資源の不足	27
第3節 女性や若者の立候補を阻害する要因（選挙資源の格差）	27
第4編 なり手不足の対策	29
第1章 議会が取り組むべきこと	29
第1節 なり手不足問題検証組織の設置	29
第2節 議会に対する住民の関心を高める取組	29
(1) 様々な広報ツールを駆使し老若男女を問わず情報を届ける	30
(2) 議会から住民の生活圏に出向き交流する機会を増やす	30
第3節 政策サポーター・議会モニター等を通じた議会の「応援団」の形成	32
第4節 多様な人材が議員になるための環境整備	32
(1) デジタル化	32
(2) バリアフリー化等	33
(3) 保育所等の利用に必要な就労証明書に関する協力	33
第5節 なり手向けの講座や広報等を通じた潜在的なり手の発掘・後押し	34
(1) なり手向け講座による立候補検討者の後押し	34
(2) なり手不足問題を広報紙等で住民に訴えて危機感を共有する	34
第6節 主権者教育の推進・強化	36
第7節 なり手不足対策に関する誤解	37
(1) 恒常的に夜間議会にすれば会社員の議員を増加させることができるという誤解	37
(2) 直接民主制（住民総会）を実現すればいいという誤解	37
第2章 町全体・村全体で取り組むべきこと	38
第1節 住民との協働	38
(1) 低額な議員報酬の改善	38
(2) 政務活動費	38
第2節 執行部との協働	38
(1) 議会事務局体制の整備・強化	38
(2) 特別職報酬等審議会委員へ議会の実情に明るい人物を登用	39
(3) 執行部が実施する主権者教育における議会との連携	40
第3節 自治会・企業等	40
(1) 自治会等：議会に対して意見交換・懇談会の場を働きかける	40

(2) 企業：立候補に係る休暇制度をはじめとした各種規定の整備	41
第3章 都道府県が取り組むべきこと	41
第1節 なり手不足対策に取り組む町村議会に対する財政支援等	41
第2節 議会を含む町村全体のデジタル化支援に資する人材派遣等	42
第4章 国が取り組むべきこと	42
第1節 議会が取り組むなり手不足対策への財政支援等	42
第2節 住民の政治参画推進に係る優良団体表彰制度の創設	43
第3節 休暇・休職・兼業制度等の整備	43
第4節 公務員の立候補制限や他の自治体職員との兼職禁止の緩和	43
第5節 厚生年金加入のための法整備の検討	44
第6節 議会が行う主権者教育に対する支援	44
第7節 手当制度の拡充	44
第8節 被選挙権年齢の引き下げ	44
第9節 個人の政治献金を寄附金控除の対象とする	45
第5編 女性議員を増やすための対策	46
第1章 議会が取り組むべきこと	46
第1節 ハラスメント対策の徹底	46
第2節 女性模擬議会の開催	46
第3節 政策サポーター・議会モニターに女性を積極的に任命	47
第4節 保育施設や授乳室の設置等	47
第2章 町全体・村全体で取り組むべきこと	47
第1節 自治会等における女性の役員登用	47
第2節 首長の審議会等への女性登用	48
第3節 女性の政治参画等を促進するシンポジウムの開催	48
第3章 都道府県が取り組むべきこと	48
第1節 女性議員ネットワークに対する支援	48
第2節 ハラスメントに関する相談窓口の開設	49
第4章 国が取り組むべきこと	49
第1節 議会の取組に対する財政支援	49
第2節 女性議員ロールモデル実例集の提示	49
第3節 女性の地方移住や地域おこし協力隊参加の促進	50
各町村議会における対応の考え方	51
おわりに	52
資料第1編 町村議会議員のなり手不足問題のこれまで	53
○ なり手不足問題に関する近年の動き	53

○ 答申・提言	56
(1) 第31次地方制度調査会「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」(平成28年3月16日)(抄)	56
(2) 町村議会のあり方に関する研究会(総務省)(平成30年3月)(抄)	57
(3) 第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」(令和2年6月26日)(抄)	59
(4) 地方議会・議員のあり方に関する研究会(総務省)(令和2年9月)(抄)	61
(5) 自由民主党 政務調査会 総務部会 地方議会の課題に関するプロジェクトチーム「令和時代にふさわしい地方議会・議員のあり方についての提言」(令和3年4月)(抄)	66
(6) 第33次地方制度調査会「多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申」(令和4年12月28日)	67
○ 法改正	70
(1) 町村議会議員選挙における選挙公営の拡大(公職選挙法)	70
(2) 政治分野における男女共同参画の推進に関する法律の改正	70
(3) 兼業禁止の範囲の明確化・緩和等(地方自治法及び地方自治法施行令)	71
(4) 地方議会の役割、議員の職務の明確化等(地方自治法)	72
資料第2編 現地調査	73
○ 北海道興部町議会(連続する無投票・定数割れからの脱却を目指す)	73
○ 北海道栗山町議会(なり手を後押しした「議員の学校」)	75
○ 北海道鷹栖町議会(ユニークな発想で住民の関心を惹く傍聴案内チラシ)	76
○ 宮城県蔵王町議会(女性模擬議会が初の女性議員誕生に)	77
○ 埼玉県寄居町議会(多くの住民が登場する議会広報紙)	79
○ 愛知県幸田町議会(なり手不足の危機感を住民と共有)	80
検討会を終えて(委員メッセージ)	82

* 凡例 *

- ・ 全国町村議会議長会による第69回町村議会実態調査の対象期間・対象時点は次のとおりであり、本文中で調査結果を引用する場合、(1)は「第69回調査(R4活動)」と、(2)は「第69回調査(R5.7時点)」と表記する。
 - (1) 活動調査 令和4年1月1日～同年12月31日
 - (2) 時点調査 令和5年7月1日現在
- ・ 全国町村議会議長会が、江藤俊昭大正大学社会共生学部教授に委託した研究の報告書として、令和4年2月に発行した『議員報酬・政務活動費の充実にに向けた論点と手続き～住民福祉の向上を実現する町村議会のための条件整備～』については、本文中、『議員報酬・政務活動費の充実にに向けた論点と手続き』と表記する。
- ・ 平均値及び割合は、引用部分等の一部を除き、原則として小数点以下第2位を四捨五入し表記している。

報告書の刊行に寄せて

令和5年4月に執行された第20回統一地方選挙では、無投票・定数割れ議会が増加するなど、町村議会議員のなり手不足の深刻化が明らかとなりました。

前回（平成31年4月）の統一地方選挙からの4年間で、町村議会議員選挙における選挙公営の拡大（公職選挙法）、議員の兼業禁止の緩和（地方自治法）、地方議会の役割、議員の職務の明確化（地方自治法）といった大きな法改正が行われ、議会・議員を取り巻く環境は大きく前進しました。私たち全国の町村議会においても、会議規則における育児・看護・介護等の欠席事由、女性議員の産前・産後の欠席期間を整備するなど、働きやすさの改善に取り組みました。

このように、議会の役割・重要性が明確化され、議員を目指すに当たって存在する障壁の一部は取り払われましたが、冒頭のとおり、なり手不足は更に深刻化していることが浮き彫りとなりました。女性候補者・当選者が増加したように明るい兆しもありましたが、全体的に厳しい状況であることに変わりはありません。

こうした中、上記の法改正実現に向けて獅子奮迅のご活躍をされた故南雲正前会長（当時、新潟県湯沢町議会議長）から、令和5年7月に会長職を引き継いだ私は、就任早々に「町村議会議員のなり手不足対策検討会」の設置を決定し、委員5名の皆様に議論を託しました。検討会では、様々な角度から熱心なご議論を賜るとともに、江藤俊昭委員長にはなり手不足対策に取り組む議会への現地調査に赴いていただき、河村和徳委員には貴重な調査データをご恵みいただき、人羅格委員には報道機関から見た多角的なご見識を頂戴し、益子純恵委員には現場感覚と女性の視点を踏まえた問題提起を行っていただき、寺島渉委員には長年に亘り培ってこられた議会活性化となり手不足問題に関する知見を存分にご提供いただきました。これらの成果として報告書を取りまとめていただいたことに、衷心より感謝申し上げます。

なり手不足に潜む3つの危機。なり手不足はどの町村議会にとっても他人事ではなく、議会のみならず町村全体の問題であり、将来的には地方自治や民主主義の危機に繋がる問題であると指摘されています。そして、まずこの危機感を持つことが私たち町村議会関係者に課せられており、これまで以上に背筋の伸びる思いです。こうした危機が現実化する前に、今から一步一步進んでいかななくてはなりません。これには、現場の議会関係者だけでなく、住民の皆様のご協力が不可欠です。また、報告書の提言のとおり、議会だけでなく、町・村全体としての取組のほか、都道府県や国との協働も必要となります。どうか、一丸となってこの問題に取り組むため、お力添えをお願い申し上げます。

「愛郷無限」—故郷を愛する大切さを説く、私の政治信条です。議員のなり手不足を克服して町村議会を存続・発展させることが、故郷を守ることに直結すると信じています。なり手不足解消に向け、私自身、町村議会の先頭に立つ者として旗を振り、責任をもって取り組んでまいることを、ここに誓います。

全国町村議会議長会 会長 渡部 孝樹
(北海道厚真町議会議長)

はじめに

本検討会では、なり手不足の原因と対策について、委員5名で様々な論点を拾い上げながら議論を重ねました。問題の淵源を辿っていくと、我が国がこの半世紀に直面してきた人口減少、少子高齢化、東京一極集中、過疎化、地域経済の構造変化、価値観やライフスタイルの多様化等、幾多の要因が浮かび上がり、そのいずれもが、なり手不足と切っても切り離せない問題でした。本来であれば、これらの問題を全て解明する必要がありますが、論点が散漫になることを避けるため、議会・議員とその周辺に範囲を絞っています。

こうした中、本検討会で私たちが最も力を込めたテーマが「なぜ、なり手不足が問題なのか」でした。このことについて、なり手不足が及ぼす様々な影響を中心に議論を突き詰めた結果、町村議会だけでなく、地方自治、ひいては我が国の民主主義の危機につながる問題との結論に至りました。したがって、その危機感を議会関係者だけでなく、住民や執行部を含む町村全体、都道府県や国といった、あらゆる主体が受け止めなくてはならないのです。

注意が必要となるのは、こうした重大な影響を及ぼすなり手不足が、全国的に深刻化の一途を辿っていることです。この度初めて実施された全国926町村議会に対する調査により、無投票・定数割れ団体数が右肩上がり増加しているだけでなく、立候補者数が「定数+1」となった、いわば潜在的なり手不足と言える町村が、全体の約3分の1に上ること等が判明しました。なり手不足は今やどの町村議会にとっても他人事ではなく、目の前に迫る危機であると言えます。

そこで、本報告書は、「町村議会議員のなり手不足に潜む3つの危機」と題し、危機感を広く訴えかけています。3つの危機とは、上述したように①あらゆる町村議会にとっての危機、②議会だけでなくその町・村全体にとっての危機、③都道府県・国にとっての危機一を指します。そして、町村議会の問題に留まらないからこそ、副題を「議会の取組と幅広い協働により地方自治の未来を創ろう」とし、議会の取組に加え様々な主体が協働する必要性を指摘しています。これは決して他力本願を志向しているわけではなく、住民自治を進める町村議会の活動があつてこそこの提言となります。

なお、こうした危機感を抱き対策に取り組んだ町村議会については現地調査を実施し、取材によって得られた内容を本報告書に盛り込んでいます。この他にも、先進的な取組を行っている議会の事例を紹介していますので、参考にいただければ幸いです。ご協力くださった関係者の皆様には、この場を借りて御礼申し上げます。

以上のように、なり手不足問題の克服には、様々な主体による協働が必要となりますが、あくまでも中心となって動かなくてはならないのは、議会です。民主主義の最前線に身を置く町村議会議員並びに関係者の皆様には深く敬意を表する次第ですが、地方自治の未来を創り、次世代に町村のバトンを繋げることができるよう、本報告書を役立てていただき、一層奮起してくださることを望みます。

町村議会議員のなり手不足対策検討会 委員長 江藤 俊昭
(大正大学社会共生学部教授)

全体の構成について

本検討会は、町村議会議員のなり手不足対策を検討するために発足した。したがって、具体的な対策をまとめた第4編及び第5編の提言が本報告書の結論となるが、前掲「はじめに」で記したとおり、対策論に先んじて、「なぜ、なり手不足が問題なのか」を、議会関係者だけでなく、住民や執行部を含む町・村全体、都道府県や国といったあらゆる主体が共有することこそ、なり手不足対策の出発点である。なぜなら、なり手不足は議会のあり方や根幹に関わるだけでなく、将来的な地方自治や民主主義にも影響を及ぼす重大問題であるとの危機感が、現状として十分に認識されていないからである。

こうした観点から、本報告書の冒頭において、**第1編 なり手不足に潜む3つの危機**を掲げ、そもそもなり手不足がなぜ問題なのかを明らかにすることとした。表題にある「3つの危機」とは、次のとおりである。

- ・その1 増加する無投票・定数割れと潜在的なり手不足～全町村議会にとっての危機～
- ・その2 多様性を欠く議会では二元代表制の趣旨が損なわれる～町・村にとっての危機～
- ・その3 度重なる無投票が地方自治の弱体化を招く～都道府県・国にとっての危機～

これらの危機を認識することが、なり手不足対策の第一歩となる。本文で言及しているとおり、現時点で無投票となっていない議会であっても、その多くが潜在的にはなり手不足であり、無投票の危機は目の前に迫っていると言える。いずれの町村議会においても、これらが他人事ではないことを、まず認識しなくてはならない。

これらに続き、**3つの危機を防ぐために町村議会が留意すべきこと～なり手不足の悪循環～**と題し、上述した3つの危機を防ぐため、議会として、目先の選挙戦実現にのみ固執した短絡的な対策を採らないよう注意を払う必要があることを示す。

なり手不足に潜む危機と併せ、客観的データを基に現状認識を正しくもつ必要がある。そこで、**第2編 なり手不足の現状**では、全国町村議会議長会による町村議会議員一般選挙における無投票及び定数割れの状況調査や町村議会実態調査の結果等を基に、なり手不足の現状を、立候補者数・議員定数・年齢・在職年数等の様々な角度から分析した結果を示している。これらは、第3編以下で記す原因と対策を理解するに当たって参考となる基礎データである。

第1編・第2編を踏まえて、**第3編 なり手不足の原因**では、なり手不足を生む様々な要因を解明している。対策を検証するためには、原因を明確にしなければならないからである。なお、本来であれば、人口減少、少子高齢化、東京一極集中、過疎化、地域経済の構造変化、価値観やライフスタイルの多様化等の間接的要因も含めて解明すべきであるが、論点が散漫になることを避けるため、議会とその周辺に範囲を絞っている。

第1章「なり手に響かない3条件（やりがい・環境・待遇）」では、議会の役割や議員のやりがいが十分に理解されていないことにより、議員を志す人が減少していることなどを、第2章「地域コミュニティの限界（潜在的なり手の不足等）」では、地域が衰退したことによって、議員のなり手を供給する力が衰えてきたことなどを、第3章「立候補・選挙における障

壁」では、落選時のリスク、立候補・選挙に必要な資源の不足、女性や若者の立候補を阻害する要因（選挙資源の格差）などを、それぞれ論じる。

これらを通じて、なり手不足の原因は、議会に関するものだけでなく地域社会や法制度等にわたって様々に存在することを示す。

以上、第1編から第3編において、なり手不足の全体像を明らかにしたところで、次編からは具体的な対策を提言するが、第1編及び第3編を踏まえると、議会が主体となる取組だけでなく、首長・執行部も含めた町全体・村全体、ひいては都道府県や国による支援・法制度改正等も必要不可欠であると言えるため、それぞれの主体がどういった対策を講じるべきかについて、章分けして論じている。

さらに、第2編を踏まえると、依然として低いままである女性議員割合の改善が、なり手不足解消の決め手の一つであると言える。そこで、女性議員を増やすための対策については、その位置付けの重要性を踏まえ、第5編として独立させることとした。

以上の考えをもとに、**第4編 なり手不足の対策**においては、まず第1章で、議会が主体となって取り組むべきことを指摘する。基本的には、従来の議会改革の延長線上の取組であるが、なり手不足の問題を住民に訴えるための取組、潜在的ななり手を発掘・後押しする取組など、新たなタイプの取組についても言及する。

しかしながら、こうした議会・議員の取組には限りがあることに加え、第1編で論じるとおり、なり手不足の影響は議会だけでなく当該町全体・村全体、都道府県、国にまで及ぶことから、その町全体・村全体で取り組むべきこと（第2章）、さらに、町村の枠を超え、都道府県が取り組むべきこと（第3章）や、国が取り組むべきこと（第4章）も提言する。まさに、報告書の副題のとおり、「幅広い協働」によってなり手不足を解消し、将来的な地方自治を創ろうという視点である。

そして、**第5編 女性議員を増やすための対策**においては、まず第1章で、ハラスメント対策、女性模擬議会、政策サポーター・議会モニター等を女性に委嘱すること、保育施設や授乳室の設置等を提言する。次に、第2章では、町全体・村全体で取り組むべきこととして、自治会等における女性の役員登用、首長の審議会等への女性登用、女性の政治参画等を促進するシンポジウムの開催について、第3章では、都道府県が取り組むべきこととして、女性議員ネットワークに対する支援やハラスメントに関する相談窓口の開設について、それぞれ提言する。最後に、第4章では、国が取り組むべきこととして、議会の取組に対する財政支援や女性議員ロールモデル実例集の提示、女性の地方移住や地域おこし協力隊参加の促進について提言する。

最後に、**資料第1編 町村議会議員のなり手不足問題のこれまで**と題して、なり手不足問題に関する近年の動きを年表形式でまとめた他、なり手不足に関係する政府・政党組織の答申・提言、法改正の内容を資料として掲載している。続く**資料第2編 現地調査**では、本報告書の提言に関連する取組を実践している議会に対して実施した現地調査の結果をまとめた。

第1編 なり手不足に潜む3つの危機

そもそも、なぜなり手不足が問題なのか。これまで無投票に直面していない議会は、対策を講じなくてよいのか。原因や対策の前に、まずはこれらの点に関して、以下に示す「3つの危機」を認識することで、全ての町村議会が危機感・問題意識をもつ必要がある。

近年、議会改革が進展してきたにもかかわらず、町村議会議員選挙の無投票・定数割れは右肩上がりが増えてきている。今回、全国町村議会議長会が調査したところ、令和元年5月から令和5年4月までの4年間に無投票となった町村は全体の4分の1を超えており、これに、立候補者が「定数+1」となり無投票を辛うじて回避した町村も加えると、全体の約6割となる（第2編第2章参照）。これは、現時点で無投票になっていない町村においても、近い将来に無投票・定数割れとなる可能性が低くないことを示している。こうしたことから、なり手不足・無投票・定数割れは全ての町村議会に起こり得る問題であり、これが第一の危機である。

次に、独任制の首長と対照的に、合議体である議会は住民の多様性を反映した存在であることが求められ、選挙を通じて年齢・性別・職業等に偏りのない多様な議員で構成される必要がある。このことを踏まえると、なり手不足や無投票は、議会の存在意義を脅かすだけでなく二元代表制の趣旨を損なう危険性をも伴っており、当該町村全体にとっての危機という側面も有する。これが第二の危機である。

最後に、第三の危機として、なり手不足の悪循環によって選挙戦の機会が度重なって失われると、地方自治の弱体化を招くことを指摘する。自身の生活と最も関係する基礎自治体の選挙戦が4年に一度必ず実施されることは、主権者意識涵養の要であるが、その重要な機会が度重なって失われることは、主権者意識の低下に多大な影響をもたらすとともに、危機「その2」で述べる二元代表制の趣旨が損なわれる問題と併せて、地方自治の弱体化を招く。こうした町村における主権者意識の低下や地方自治の弱体化の影響は、当該町村にとどまらず、より広域の都道府県や国にも波及する。これが第三の危機である。

こうした3つの危機を防ぐに当たり、目先の選挙戦実現に固執した対策はなり手不足の悪循環を生むことに注意を払わなくてはならない。例えば、低額な議員報酬の改善を住民の理解が伴わないまま行くと不信感を招くため、たとえ直近の機会が選挙戦になったとしても、長期的にはなり手不足を進行させる。また、定数削減も同様である。「選挙のために定数を下げればいいではないか」「そもそも定数が多いのではないか」といった住民感情から、定数削減の動きが生じることがあるが、定数の削減は、合議体である議会が備えるべき多様性に逆行する措置となり得る。そもそも議員定数とは、地域住民の多様な民意を集約し政策へ反映するために何人必要か、との観点に立脚して決めるべきものであり、選挙の有無とは無関係である。さらに、定数削減によって当選のハードルが上がることは、新たななり手の立候補や、小規模地区・集落が議員候補者を推すに当たって、大きな阻害要因になる。

このように、将来的な視点を欠く対策は、議会の存在意義にも関わる「多様な人材の参画」に逆行し、なり手不足の悪循環を生むため、無投票の根本的な防止策とはならない。

では、以下において詳述していく。

その1 増加する無投票・定数割れと潜在的ななり手不足～全町村議会にとっての危機～

＜無投票・定数割れ団体数が右肩上がり増加＞

第2編のデータで示すとおり、無投票団体数は右肩上がりになっている。平成31年4月までの4年間では204町村（21.9%）であったが、令和5年4月までの4年間ではその1.245倍に当たる254町村（27.4%）となっており、同じペースで増え続けると仮定した場合、次の4年間（令和5年5月から令和9年4月まで）では、全体の3分の1を超える316町村（34.1%）が無投票となる可能性がある。

また、過半数の議会が、この12年間（平成23年5月から令和5年4月まで）に少なくとも一度は無投票になっていることが判明した（第2編第2章②（エ）参照）。

さらに、定数割れ団体数も同じく右肩上がりとなっており、今後増加する可能性がある。

＜無投票と紙一重の団体も含めると過半数超えに及ぶ＞

立候補者が「定数+1」となり無投票を辛うじて回避した町村の数は299（令和元年5月から令和5年4月）であり、全体（926）の32.3%に及ぶ。これに無投票254町村を加えると、553（59.7%）となる。このとおり、選挙が行われた町村でも無投票と紙一重の議会が多く、これらを合わせると全体の過半数であることが分かる。（詳細は第2編第2章を参照）

こうしたことから、現時点で無投票となっていない議会であっても、事前調整が行われている場合があるとはいえ、その多くが潜在的にはなり手不足であり、無投票の危機は目の前に迫っていると言える。いずれの町村議会においても、これらが他人事ではないことをまず認識しなくてはならない。

＜無投票により住民の関心低下に拍車がかかる＞

議会の解散が無い限り、議員選挙は4年に一度。その貴重な一回が無投票になると、前回の選挙戦からの起算で次回まで8年間の空白期間が生じる。選挙戦は住民が議会・議員について知る絶好の機会であるにもかかわらず、無投票によってその間隔が長期化すると、必然的に住民の関心も認知度も低くなる。もし無投票が連続すれば尚更である。

選挙戦の間隔が延びれば延びるほど、必然的に住民の主権者意識が低下し、新たに意欲を持つ立候補者は生まれにくくなる。新たななり手が現れなければ議員の顔ぶれが固定化するため、住民の関心は一層低くなり、なり手不足を悪化させる可能性が高まる。

＜危機感を共有して対策に臨む必要がある＞

こうしたことを防ぐため、無投票や定数割れの経験を有する議会においては、早急に特別委員会等の検証の場を設け、原因と打開策をしっかりと議論するべきである。併せて、議会としての決意を住民に示す必要があるが、それには決議等も一策である。

また、なり手不足の問題を広く住民に訴え、危機感を共有することも不可欠である。後述の「その2」「その3」で示すとおり、豊富ななり手によって多様性ある議会を実現することが、住民にとっていかに大切かを、住民とともに考えることが肝要である。

その2 多様性を欠く議会では二元代表制の趣旨が損なわれる～町・村にとっての危機～

＜無投票がもたらす政策競争の欠如＞

選挙を通じた立候補者同士の政策競争が民主主義の土台であるが、無投票となった場合、住民は自分たちがどのような政策を求めているかを投票によって表明することができない。選挙が行われれば、各議員の得票数によって、住民からの信任や政策に対する支持の度合いを計り知ることができるが、無投票ではこうした機会を失ってしまう。これでは、住民が何を課題と考え、どんな政策を求めているのか判然とせず、善政競争の原理が働かなくなる。それによって不利益を被るのは当の住民たちである。

議員としても、自身が住民からどれほど信任を得ているのか客観的に判断できないため、民意を背景とした政治力が必要とされる場面、例えば住民ニーズが複雑に絡み合う課題の審議・議決等に、決然とした姿勢で臨むための足掛かりを持ち得ない。これでは、議員同士が切磋琢磨しながら政策競争を行う土壌が失われるとともに、ひいては合議制機関としての議会の強みが減殺されることになる。

＜独任制の長と異なり、住民の多様性を反映した合議体であることが議会の存在意義＞

上記のとおり、議会の存在意義は、住民の多様性を反映した合議体において政策競争が行われることである。「議会は、地域の多様な民意を集約し、団体意思を決定する機能や政策を形成する機能、執行機関を監視する機能を担っており、民主主義・地方自治に欠かすことのできない住民を代表する合議制の機関として、独任制の長にはない存在意義がある。」（第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」より引用。資料第1編参照。）との説明のように、議会は、議員の性別・年齢・職業等に大きな偏りがなく、属性や経歴の異なる多様な人材が参画する開かれた存在でなければならない。このことが議員同士の活発な政策競争を生み、議会が合議制機関としての本領を發揮できるのである。

＜二元代表制の趣旨が損なわれる＞

無投票による問題として、首長・執行部に対する監視機能が弱まることも重大である。

議員は、選挙の得票数に表れる客観的な民意を後ろ盾にすることによって、議会での決然とした姿勢に加え、首長・執行部に対する説得力を備えることができるが、無投票の場合、こうしたことは難しくなる。特に、議員選挙が無投票であったのに対し首長選挙は実施された場合は、その現象が顕著となる。

以上のように、なり手不足や無投票は、団体意思決定・政策立案・行政監視の各機能に大きな影響を及ぼし、議会の存在意義や二元代表制の趣旨が損なわれることに繋がる。こうした状況が常態化すると、後述の「その3」と相俟って、将来的に地方自治や我が国の民主主義の危機を招く。

その3 度重なる無投票が地方自治の弱体化を招く～都道府県・国にとっての危機～

＜4年に一度の選挙戦が必ず実施されることが主権者意識涵養の要＞

なり手不足による無投票は、住民が町・村のことを考え投票する機会を奪うため、主権者意識の低下を助長する。我が国全体の投票率の低下に表れる主権者意識の低下には、国民の価値観の多様化等さまざまな要因があるが、自身の生活と最も関係する基礎自治体の選挙戦が4年に一度必ず実施されることは、主権者意識涵養の要と言える。

＜選挙戦の機会が度重なって失われることは、都道府県を含めた地方自治の弱体化を招く＞

こうした重要な機会が度重なって失われることは、主権者意識の低下に多大な影響をもたらす。特に、無投票でも大きな滞りなく過ごすことができた場合、住民において選挙戦の必要性に対する実感が薄らぎ、これが繰り返されることで自治意識が削がれていく。こうした自治意識の低下は、当該町村の議員・首長選挙だけでなく、当該町村を選挙区に含む都道府県議会議員選挙におけるなり手不足・無投票・投票率の低下といった問題にも繋がりがねず、そうなれば一層、住民と政治との間の距離が広がりを増すこととなる。実例として、全国の町村で唯一、令和5年4月までの直近2回の一般選挙が連続して定数割れとなった北海道興部町では、町長選挙や北海道議会議員選挙でも無投票が続いており、こうした選挙権行使の機会喪失がなり手不足の根本的な原因の一つとなっているとの話を、現地調査で聞いた（資料第2編参照）。

このように、無投票が繰り返されることは、前述の危機「その2」で述べた二元代表制の趣旨が損なわれる問題と併せて、地方自治の弱体化を招く。

＜「地方自治は民主主義の学校」—地方自治の弱体化は国にとっても危機である＞

町村におけるこうした主権者意識の低下・地方自治の弱体化の影響は、当該町村や都道府県にとどまらず、国にも波及する。国政選挙における投票率の更なる低下だけでなく、より本質的に、政治的無関心の高まりとなって我が国の民主主義をも侵食する。「地方自治は民主主義の学校」という表現の所以である。

政治は生活の課題を解決する一手法であり、国民はそれに関与することで政治の威力を実感する。福祉、教育、社会資本整備、環境保全等の様々な自治体政策は、基本法等により義務付けられる計画策定や、補助金等を通じて国政と密接に関連している。こうした中、生活に最も身近な自治体政治との接点が無投票により切断されれば、それと連動して国政への関心も低下する。そして、国民の生活感覚と切り離された国政は、イデオロギー対立に争点が矮小化される。

なり手不足や無投票を契機として地方自治の弱体化が徐々に進行することにより、民主主義を「ゆでガエル」状態にしてはならない。

3つの危機を防ぐために町村議会が留意すべきこと～なり手不足の悪循環～

＜目先の選挙戦実現に固執した対策は、なり手不足の悪循環を生む＞

上述した3つの危機を防ぐため、議会としては、目先の選挙戦実現にのみ固執した短絡的な

対策を採らないよう注意を払う必要がある。将来的な視点を欠く対策は、議会の存在意義である「多様な人材の参画」に逆行し、なり手不足の悪循環を生むため、無投票の根本的な防止策とはならないからである。

そこで、近年散見される、なり手不足の悪循環を生みかねない短絡的な対策として、議員報酬・議員定数に関する例を以下に挙げる。

＜住民の理解を伴わない議員報酬増額は不信感を招く＞

低額な議員報酬の改善はなり手不足対策として非常に重要であるが、目先の選挙戦実現を急ぐあまり、新しい報酬額に見合う活動内容や活動量の裏付けをとらないまま増額に踏み切ってしまうと、住民からの不信感を招く。たとえ直近の機会で選挙戦を実現できたとしても、住民の間に燻ぶる不信感を払拭しなければ、長期的ななり手不足の火種は残り続けることとなる。

＜議員報酬と議員定数は別の論理＞

近年では、議員報酬引き上げの代わりに議員定数を減らす議論を行っている議会も散見される。「議員報酬を2割増額するために定数を2割削減」といったような論理であるが、「そもそも報酬や定数の根拠は何か」という根本的な考えが欠如しており、本来、両者は別の問題として、それぞれの理念に基づき議論されるべきものである。

こうした考えの根底には、「議員報酬を引き上げたいが、議会費は現行の枠内に収めなくてはならない」との固定観念がある。町（村）の財政に負担をかけてはならないという心理によるものと推察されるが、第69回調査（R5.7時点）によると、議会費が一般会計当初予算額に占める割合の全町村の平均は1.2%である。このように歳出上の比重が非常に小さい中では、報酬増額と引き換えに定数を削減することで、議会費の総額を一定水準に収めることができたとしても、代わりに議会の多様性が損なわれることを比較考量すると、決して妥当な選択とは言えない。

＜議員定数の本来の考え方から乖離した短絡的な定数削減＞

上述した報酬との関連付けに限らず、なり手不足や無投票が、短絡的な議員定数削減に繋がることがある。その背景として、「なり手が不足しているのではなく、そもそも定数が多いのではないか。定数を減らせば選挙になるだろう」との考え方が住民の間にあると聞く。

しかし、定数とはそもそも、住民の多様な意見を議会に反映するため何人の議員が必要か、さらに、議会が合議制機関としての機能を十分に発揮するために何人の議員が必要かを出発点として考えるべきであり、選挙戦の実現とは無関係の事柄である。また、委員会の構成も考慮しなければならない。議会全体の定数のみで考えるのではなく、複数ある委員会が合議体として十分な人数で構成できるかどうか。この視点も重要である。

さらに深刻なのは、立候補者が少なく定数割れとなった議会や、議員の辞職・死亡等で欠員が発生したものの補欠選挙が行えないまま欠員状態が長期間継続してしまったような議会である。こうした団体でよく聞かれるのは、「定数に満たない議員数でも議会を運営できたのだから、今の定数どおりの議員数が必ずしも必要ということではないだろう。経費（議員報酬）削

減のためにも、定数を減らしていいのではないか。」といった発想である。

議決結果だけを考慮すれば、欠員が生じても議会は支障なく運用されているようにも見える。しかし、議会は単なる多数決の場ではなく、住民の多様性を反映した議論を通じて団体意思を決定する場である。たとえ議決結果は同じでも、その決定過程が重要である。したがって、欠員が生じても議会の停滞が免れたことをもって定数削減を主張することは、妥当でない。

＜定数削減によって当選のハードルが上がることに注意が必要＞

さらに注意が必要なことは、定数削減は当選のハードルを上げるため、新たな議員のなり手にとって立候補の阻害要因になり得るという点である。少なくとも、なり手が増える要因にはならない。したがって、現議員の任期満了が迫る中、立候補者の見込みの少なさから、場当たりの定数削減で帳尻合わせを行うことは避けなくてはならない。一時的には定数割れや無投票を防ぎ選挙戦を実現できたとしても、定数を下げたことによって立候補を取り止めた潜在的ななり手が存在する可能性を考慮する必要がある。定数を一度削減後に増加することは不可能に近いことを踏まえ、慎重に議論しなくてはならない。

本検討会の現地調査で訪れた議会では、「なり手がいないわけではない。何らかの障壁を感じて立候補しないだけであり、背中を押せば出る人はいる。」との声を多く聞いた。選挙戦実現のためには、多様な人材の参画が必要であるとの考えに通じる。

＜定数削減は小規模な地区・集落による議員の輩出を阻害する＞

定数削減は、新たな議員のなり手に限らず、小規模な地区・集落による議員輩出をも阻害する。当選に要する得票数が増えることにより、候補者を擁立しても当選できない可能性が高まると、落選リスクを恐れて候補者を立てづらくなる。地域コミュニティにおける潜在的ななり手が減少している（第3編第2章参照）ことも踏まえれば、状況は深刻である。このように、小さい地区・集落の声が議会に届きにくくなることは、まさに多様性の低下を意味する。（定数削減が地区・集落による候補者の擁立に与える影響の例として、資料第2編の愛知県幸田町議会の項目を参照）

なり手不足は、高度経済成長期の都市部への人口流出の影響などを受け、潜在的に存在していたが、一部の地域で代表者を議員として擁立できなくなり始めた頃から、定数削減で問題を糊塗してきた歴史があり、昨今のなり手不足はその結果という側面がある。選挙戦実現のみを目的とした定数削減を重ねることは、これから先、控えなくてはならない。

＜補論：議員定数法定制・上制限の時代における定数＞

補論として、昭和22年の地方自治法制定時に第91条で定められた人口区分に基づく議員定数（下表において「S22法定数」と表記）と、平成11年の法改正で定められた人口区分に基づく定数の上限数（下表において「H11上限数」と表記）、第69回調査（R5.7時点）の結果に基づく定数の平均値（下表において「R5平均値」と表記）を比較してみよう。さらに、同調査の調査時点（令和5年7月1日）において議員定数が「H11上限数」に達している町村の有無（下表において「H11上限数以上のR5町村」と表記）も記す。

人口区分	S22法定数	H11上限数	R5平均値	H11上限数以上のR5町村
人口2,000未満の町村	12人	12人	7.7人	なし
人口2,000以上5,000未満の町村	16人	14人	9.6人	なし
人口5,000以上10,000未満の町村	22人	18人	11.4人	なし
人口10,000以上20,000未満の町村	26人	22人	13.3人	なし
人口50,000未満の市及び人口20,000以上の町村	30人	26人	14.9人	なし

本表のとおり、現在の議員定数は、かつて地方自治法が規定していた法定数及び上限数と比べていかに少ないか、歴然としている。

当然、議員定数は人口規模のみから機械的に導き出されるものではなく、各団体の面積や集落数等によっても適切な定数は変わるだろうし、時代の変遷に伴う移動交通手段や通信技術の発達による社会全体の効率化等の影響もあるため、単純比較はできない。しかし、累次の地方自治法改正と地方分権改革により地方議会・議員の権限・役割は大幅に増えており、求められる活動量が増加していることは事実である。

また、議会が合議制機関としての機能を発揮するために最低限何人の議員が必要であると考えられていたかについて、人口2,000未満の最小規模町村の法定数（上限数）が12人とされていたことが注目される。法定数が上限数に変更されて以降、理論上は「上限」であることから定数をいくらかでも削減することは可能であったが、定数が僅か数名の議会が実際に現れることを想定していたとは解せない。

今や全町村議会の平均定数が11.7人（第69回調査（R5.7時点））であり、かつての最小規模町村における法定数・上限数にも満たない。我が国の長期的かつ全国的な人口減少を念頭に、定数削減は時代の流れとして避けられないものと捉える風潮があるが、上記の定数法定制を規定した当時の人口は約7,800万人（昭和22年臨時国勢調査による）であり、令和5年1月1日現在の約1億2,000万人（住民基本台帳に基づく）の方が多。したがって、人口減少を根拠とした定数削減は合理性が無い。先述の面積要件や時代背景の違い等を差し引いても、今日の議会・議員が果たすべき幅広い役割を考慮すれば、現在の定数の少なさを表す一つの参考となる。

■第1編の総括

以上のとおり、無投票団体数が右肩上がりであることや、立候補者数が「定数+1」の選挙が全体のおよそ3分の1を占めることを考慮すると、現状では無投票や定数割れとなっていない町村議会であっても、なり手不足は目前に迫る危機であり（**危機その1**）、無投票・定数割れによって二代表制の趣旨が損なわれることを踏まえると、なり手不足は議会のみならずその町・村にとっての危機である（**危機その2**）。さらに、なり手不足・無投票による地方自治の弱体化は、町村のみならず都道府県や国にとっても危機となる（**危機その3**）。

町村議会関係者は、以上のように、なり手不足問題の重大性を認識しなくてはならないが、目先の選挙戦実現にのみ固執した短絡的な対策を採らないよう注意を払う必要がある（**なり手不足の悪循環**）。

第2編 なり手不足の現状

なり手不足に潜む3つの危機を指摘したところで、なり手不足の現状について全国的な統計を基に概観する。統一地方選挙に関するものについては、主に、総務省が公表している「統一地方選挙結果の概要」から数値を引用しているが、第2章では、全国町村議会議長会が初めて調査した、統一地方選挙執行団体以外も含めた全体の状況（無投票又は定数割れの団体数）を掲載している。

第1章 第18・19・20回統一地方選挙の結果

過去3回の統一地方選挙における無投票団体数等の推移（町村議会議員選挙に限る）は次のとおりとなっている。無投票・定数割れは共に増加しており、なり手不足の深刻化を示している。また、投票率は低下し続けており、政治的無関心の高まりを表している。一方で、女性の当選人数は増加しており、明るい兆しと言える。

○ 無投票

	第18回（平成27年）	第19回（平成31年）	第20回（令和5年）
町村議会数	89	93	123
当選人数	930	988	1,250
割合（定数ベース）	21.78%	23.34%	30.30%

○ 定数割れ

	第18回（平成27年）	第19回（平成31年）	第20回（令和5年）
町村議会数	4	8	20

○ 女性議員

	第18回（平成27年）	第19回（平成31年）	第20回（令和5年）
立候補者数	491	577	671
立候補者割合	10.2%	12.1%	14.7%
当選人数	443	521	632人
当選割合	10.4%	12.3%	15.4%

○ 投票率

	第18回（平成27年）	第19回（平成31年）	第20回（令和5年）
町村議会議員選挙における投票率	64.34%	59.69%	55.49%

第2章 統一地方選挙執行団体以外も含めた全体の状況

次のとおり、無投票も定数割れも共に増加している。特に定数割れについては、令和5年4月までの4年間（C）で31町村となっており、これは、その前の4年間（B）の約2倍、さらにその前の4年間（A）の約3倍であり、なり手不足の深刻化の一端を示している。

① 町村議会議員の一般選挙における無投票及び定数割れ団体数

	選挙期日による期間区分		
	(A)平成23年5月 ～平成27年4月	(B)平成27年5月 ～平成31年4月	(C)令和元年5月 ～令和5年4月
【統一選以外】無投票町村数(割合)	102/561 (18.2%)	111/557 (19.9%)	131/553 (23.7%)
うち定数割れ町村数	6	7	11
【統一選】無投票町村数(割合)	89/373 (23.9%)	93/375 (24.8%)	123/373 (33.0%)
うち定数割れ町村数	4	8	20
【全体】無投票町村数(割合)	191/934 (20.4%)	204/932 (21.9%)	254/926 (27.4%)
うち定数割れ町村数	10	15	31

※ 調査は、全国町村議会議長会が各都道府県町村議会議長会を通じて実施した。

※ 補欠選挙・再選挙については調査対象外とし、一般選挙のみを対象としている。

※ 統一地方選挙の執行団体数は、総務省公表資料から引用したもの。

※ 公職選挙法第15条第6項に基づき条例により選挙区を設けている町村については、全選挙区で無投票であった団体が無かったため、無投票団体に計上していない。

※ 「選挙期日による期間区分」について、一般選挙が議会の解散等により同一期間内に複数回執行された町村は、それぞれの選挙を個別に計上している。

※ 公職選挙法第95条の規定により、法定得票数を得られず当選人とならなかった者が発生したことにより定数割れとなった町村は、定数割れ団体に計上していない。

※ 町村別の結果は、全国町村議会議長会HPで公開している。

② 各町村の選挙における立候補者数・議員定数を基にした分析結果

以下のうち注目すべきは、立候補者数が「定数+1」となり無投票を辛うじて回避した町村の数が299（令和元年5月から令和5年4月）であったことである。これは全体（926）の32.3%であり、無投票254を加えると、553（59.7%）となり、全体の過半数に及ぶ。

(ア) 立候補者数が「定数+1」であった町村数

	選挙期日による期間区分		
	(A)平成23年5月 ～平成27年4月	(B)平成27年5月 ～平成31年4月	(C)令和元年5月 ～令和5年4月
立候補者数が「定数+1」であった町村数	303/934	306/932	299/926
無投票町村数	191	204	254
合計(割合)	494 (52.9%)	510 (54.7%)	553 (59.7%)

(イ) 3回連続で無投票になった町村数

19 町村

(ウ) 2回連続で無投票になった町村数

選挙期日による期間区分(A)(B)が連続で無投票…51 町村

〃 (B)(C)が連続で無投票…58 町村

(エ) 選挙期日による期間区分(A)(B)(C)のいずれかで少なくとも一度は無投票となった町村数

475町村 (51.3%) ※令和6年3月31日現在の町村に限る。

③ 町村議会議員の一般選挙における無投票団体の都道府県別割合

	選挙期日による期間区分								
	H23.5 (2011.5) ~ H27.4 (2015.4)			H27.5 (2015.5) ~ H31.4 (2019.4)			R1.5 (2019.5) ~ R5.4 (2023.4)		
	町村数	無投票数	割合	町村数	無投票数	割合	町村数	無投票数	割合
北海道	144	47	32.6%	144	48	33.3%	144	63	43.8%
青森県	30	3	10.0%	30	4	13.3%	30	6	20.0%
岩手県	20	3	15.0%	19	6	31.6%	19	4	21.1%
宮城県	22	1	4.5%	22	4	18.2%	21	5	23.8%
秋田県	12	4	33.3%	12	3	25.0%	12	5	41.7%
山形県	22	5	22.7%	22	7	31.8%	22	5	22.7%
福島県	48	9	18.8%	46	8	17.4%	46	12	26.1%
茨城県	12	2	16.7%	13	2	15.4%	12	2	16.7%
栃木県	12	3	25.0%	11	1	9.1%	11	2	18.2%
群馬県	23	4	17.4%	24	7	29.2%	23	8	34.8%
埼玉県	23	5	21.7%	23	5	21.7%	23	3	13.0%
千葉県	18	3	16.7%	17	3	17.6%	17	5	29.4%
東京都	13	2	15.4%	13	4	30.8%	13	3	23.1%
神奈川県	14	3	21.4%	14	0	0.0%	14	1	7.1%
山梨県	14	7	50.0%	14	3	21.4%	14	3	21.4%
新潟県	10	3	30.0%	10	3	30.0%	10	1	10.0%
富山県	5	1	20.0%	5	0	0.0%	5	2	40.0%
石川県	8	2	25.0%	8	2	25.0%	8	5	62.5%
福井県	8	4	50.0%	8	2	25.0%	8	5	62.5%
長野県	58	21	36.2%	58	25	43.1%	58	26	44.8%
岐阜県	21	4	19.0%	21	6	28.6%	21	8	38.1%
静岡県	12	0	0.0%	12	2	16.7%	12	4	33.3%
愛知県	16	3	18.8%	16	3	18.8%	16	4	25.0%
三重県	15	3	20.0%	15	3	20.0%	15	3	20.0%
滋賀県	6	2	33.3%	6	1	16.7%	6	1	16.7%
京都府	11	1	9.1%	11	2	18.2%	11	5	45.5%
大阪府	10	0	0.0%	10	1	10.0%	10	0	0.0%
兵庫県	13	0	0.0%	12	2	16.7%	12	1	8.3%
奈良県	27	5	18.5%	27	6	22.2%	27	7	25.9%
和歌山県	21	2	9.5%	21	2	9.5%	21	7	33.3%
鳥取県	15	3	20.0%	15	5	33.3%	15	6	40.0%
島根県	11	2	18.2%	11	2	18.2%	11	3	27.3%
岡山県	12	1	8.3%	12	1	8.3%	12	1	8.3%
広島県	9	1	11.1%	9	1	11.1%	9	2	22.2%
山口県	6	0	0.0%	6	2	33.3%	6	1	16.7%
徳島県	16	2	12.5%	17	2	11.8%	16	3	18.8%
香川県	9	1	11.1%	9	1	11.1%	9	2	22.2%
愛媛県	9	1	11.1%	9	1	11.1%	9	1	11.1%
高知県	23	4	17.4%	23	5	21.7%	23	9	39.1%
福岡県	32	4	12.5%	32	4	12.5%	31	4	12.9%
佐賀県	10	4	40.0%	10	0	0.0%	10	4	40.0%
長崎県	8	0	0.0%	8	2	25.0%	8	1	12.5%
熊本県	31	2	6.5%	32	6	18.8%	31	7	22.6%
大分県	4	1	25.0%	4	1	25.0%	4	0	0.0%
宮崎県	17	6	35.3%	17	1	5.9%	17	2	11.8%
鹿児島県	24	2	8.3%	24	4	16.7%	24	1	4.2%
沖縄県	30	5	16.7%	30	1	3.3%	30	1	3.3%

※ 補欠選挙・再選挙については調査対象外とし、一般選挙のみを対象としている。

※ 公職選挙法第15条第6項に基づき条例により選挙区を設けている町村については、全選挙区で無投票であった団体が無かったため、無投票団体に計上していない。

※ 「選挙期日による期間区分」について、一般選挙が議会の解散等により同一期間内に複数回執行された町村は、それぞれの選挙を個別に計上している。

※ 町村別の結果は、全国町村議会議長会HPで公開している。

第3章 なり手不足問題に関するその他の指標

なり手不足問題に関するその他の指標を確認する。前章までは選挙に関するデータを基にしていたが、ここでは、全国町村議会議長会が毎年度実施している町村議会実態調査の結果を基に考察する。

① 議員定数は一貫して減少傾向

町村議会の議員定数の推移（平成24年以降）は次のとおり。令和5年までの12年間で定数は999減少し、1町村あたりの平均は1.0減少した。

	平成24年	平成25年	平成26年	平成27年	平成28年	平成29年
議員定数 (1町村あたりの平均)	11,806 (12.7)	11,632 (12.5)	11,485 (12.4)	11,332 (12.2)	11,264 (12.1)	11,197 (12.1)
	平成30年	令和元年	令和2年	令和3年	令和4年	令和5年
議員定数 (1町村あたりの平均)	11,138 (12.0)	11,024 (11.9)	10,984 (11.9)	10,947 (11.8)	10,906 (11.8)	10,807 (11.7)

※ 町村議会実態調査による。時点は各年とも7月1日現在。

② 女性議員は増加傾向

女性の町村議会議員数の推移（平成24年以降）は次のとおり。令和5年までの12年間、ほぼ一貫して増加傾向にあり、明るい兆しと言える。

	平成24年	平成25年	平成26年	平成27年	平成28年	平成29年
女性議員数 (議員定数に占める割合)	993 (8.5%)	991 (8.6%)	988 (8.7%)	1,051 (9.4%)	1,085 (9.8%)	1,096 (9.9%)
	平成30年	令和元年	令和2年	令和3年	令和4年	令和5年
女性議員数 (議員定数に占める割合)	1,100 (10.0%)	1,184 (10.9%)	1,216 (11.2%)	1,249 (11.6%)	1,279 (12.0%)	1,412 (13.3%)

※ 町村議会実態調査による。時点は各年とも7月1日現在。

③ 議員の平均年齢は上昇傾向

町村議会議員の平均年齢の推移（平成24年以降）は次のとおり。統一地方選挙が実施された平成27年、令和元年、令和5年は前年を若干下回っているが、全体的には上昇傾向にあり、平成24年と令和5年を比較すると、2.5歳上昇した。

	平成24年	平成25年	平成26年	平成27年	平成28年	平成29年
議員の平均年齢	61.9	62.4	62.9	62.7	63.1	63.6
	平成30年	令和元年	令和2年	令和3年	令和4年	令和5年
議員の平均年齢	64.2	63.9	64.4	64.8	65.2	64.4

※ 町村議会実態調査による。時点は各年とも7月1日現在。

④ 在職年数4年未満の議員数の割合は緩やかな減少傾向

町村議会議員のうち在職年数4年未満（一部を除き大多数が新人議員）の議員数とその割合の推移（平成24年以降）は次のとおり。割合は微減であり、人数としては令和5年までの12年間で352人減となっている。

①のとおり、定数は999減であった。したがって、減少した定数のうち3分の1超に相当する人数が在職年数4年未満の議員の減少につながっている計算となる。

	平成24年	平成25年	平成26年	平成27年	平成28年	平成29年
在職年数が4年未満の議員数とその割合 <small>(括弧内は議員総数)</small>	3,091 26.6% (11,634)	3,043 26.5% (11,462)	3,055 27.0% (11,297)	2,938 26.3% (11,161)	2,980 26.8% (11,112)	2,895 26.3% (11,028)
	平成30年	令和元年	令和2年	令和3年	令和4年	令和5年
在職年数が4年未満の議員数 <small>(括弧内は議員総数)</small>	2,857 26.1% (10,956)	2,706 24.9% (10,857)	2,736 25.3% (10,834)	2,738 25.4% (10,769)	2,753 25.7% (10,695)	2,739 25.9% (10,607)

※ 町村議会実態調査による。時点は各年とも7月1日現在。

⑤ 在職年数の長い議員の割合は長期的に増加傾向

町村議会議員のうち、在職年数が20年以上（5期以上）の議員数とその割合の推移（平成24年以降）は次のとおり。

令和5年までの12年間で、人数は432人増加しており、割合も増えている。

①のとおり定数が999減であった一方で、在職年数20年以上の議員数が増えていることは、なり手不足の一端を示している。長年にわたって地域・自治体へ奉仕するベテラン議員の中には、新たななり手が現れないことや後継者が見つからない現状から、引退できないでいる議員も多く存在すると聞く。

	在職年数 20年以上 24年未満 の議員数 (割合)	在職年数 24年以上 28年未満 の議員数 (割合)	在職年数 28年以上 32年未満 の議員数 (割合)	在職年数 32年以上 36年未満 の議員数 (割合)	在職年数 36年以上 40年未満 の議員数 (割合)	在職年数 40年以上 の議員数 (割合)	合計
平成24年	542 (4.7%)	349 (3.0%)	189 (1.6%)	111 (1.0%)	73 (0.6%)	28 (0.2%)	1,292(11.1%)
平成25年	544 (4.7%)	349 (3.0%)	176 (1.5%)	100 (0.9%)	64 (0.6%)	30 (0.3%)	1,263(11%)
平成26年	537 (4.8%)	342 (3.0%)	171 (1.5%)	96 (0.8%)	66 (0.6%)	31 (0.3%)	1,243(11%)
平成27年	583 (5.2%)	379 (3.4%)	198 (1.8%)	117 (1.0%)	51 (0.5%)	42 (0.4%)	1,370(12.3%)
平成28年	618 (5.6%)	358 (3.2%)	214 (1.9%)	104 (0.9%)	57 (0.5%)	45 (0.4%)	1,396(12.5%)
平成29年	624 (5.7%)	362 (3.3%)	219 (2.0%)	102 (0.9%)	60 (0.5%)	47 (0.4%)	1,414(12.8%)
平成30年	616 (5.6%)	357 (3.3%)	216 (2.0%)	105 (1.0%)	60 (0.5%)	48 (0.4%)	1,402(12.8%)
令和元年	745 (6.9%)	392 (3.6%)	258 (2.4%)	135 (1.2%)	76 (0.7%)	56 (0.5%)	1,662(15.3%)
令和2年	721 (6.7%)	424 (3.9%)	247 (2.3%)	149 (1.4%)	69 (0.6%)	64 (0.6%)	1,674(15.5%)
令和3年	723 (6.7%)	423 (3.9%)	250 (2.3%)	155 (1.4%)	66 (0.6%)	67 (0.6%)	1,684(15.5%)
令和4年	698 (6.5%)	421 (3.9%)	245 (2.3%)	156 (1.5%)	70 (0.7%)	68 (0.6%)	1,658(15.5%)
令和5年	651 (6.1%)	496 (4.7%)	238 (2.2%)	158 (1.5%)	99 (0.9%)	82 (0.8%)	1,724(16.2%)

※ 町村議会実態調査による。時点は各年とも7月1日現在。

第4章 総括

以上のデータを総括すると、なり手不足の全国的な現状として、次のことが言える。

<深刻化している点>

- ・無投票、定数割れの増加傾向が強まっている
- ・立候補者数が「定数+1」であった町村が多く、無投票・定数割れが今後更に増加するおそれ
- ・議員の高齢化、在職年数の長い議員の増加が続いている
- ・新人議員が減少している

<改善されている点>

- ・女性議員は増加している（ただし、依然として割合は高くない）

ただし、第2章③（P14）のとおり、都道府県によって状況に差があることが分かる。その要因については別途慎重な分析や議論を要するが、全体的な傾向として、上記の点はいずれの都道府県においても概ね該当するはずである。

これらを踏まえ、次編以降において、原因と対策を論じる。

第3編 なり手不足の原因

なり手不足の原因は、複雑かつ多岐にわたる。人口減少、少子高齢化、東京一極集中、過疎化等といった我が国の構造的な問題や、議員の人材供給源となっていた自治会・青年団・農協・商工会等の団体・組織の減少や小規模化といった地域社会特有の要因も無関係ではない。これらの原因全てをここで網羅することはできないが、次の三点に絞って指摘したい。

一点目は、議員になりたいと思わない原因について。具体的には、職場としての議会、職業としての議員を考えると、人々から選ばれない要因は何かという視点で考える。なお、正確には議員は職業ではないが、説明の便宜上、「職業」「職場」という語を使う。

二点目は、地域コミュニティの限界（潜在的なり手の不足等）について。議員のなり手不足問題の背景として、地域や町村を支える様々な担い手が減少していること等を指摘する。

三点目は、議員になる志を抱いたとしてもその前に立ちはだかる障壁について、選挙制度上のハードル等を指摘する。

第1章 なり手に響かない3条件（やりがい・環境・待遇）

第1節 議会の役割と議員のやりがいが住民に浸透していない

人々が職業を選ぶときの一般的な基準は、大きく分けて次の3点、①やりがい、②職場環境（人間関係や労働環境に不条理な点がないか）、③待遇（給与・報酬・社会保険等）と言える。議員についてもこれは大筋で当てはまるが、従来、民間と比べて職場環境も待遇も恵まれているとはいえない町村議員は、とりわけ「やりがい」が最大のインセンティブであった。それゆえ、戦後地方自治の黎明期には、町村議員は名誉職としての位置付けが強く、地域の面倒をみることによって得られる名声や輿望こそが、無形の見返りとして議員の「やりがい」を支えていたと言える。

しかしながら、価値観とライフスタイルが多様化した近年では、この「やりがい」が住民の間で十分に理解されず、議員を志す人たちの動機付けとして機能しにくくなってきた。議員のなり手不足が深刻化してきた今、職場環境の改善（会議規則における欠席事由の整備、ハラスメント対策等）、待遇の見直し（議員報酬の改善等）が実践されつつあるが、これらだけでは不十分であり、議員の「やりがい」を住民に広く浸透させる必要がある。

以下では、議員の「やりがい」が理解を得られず、なり手不足の一因を成してきた原因について論じる。

(1) 議会の存在意義や役割が住民に浸透していない

議会は地方公共団体の最終的な意思決定機関であり、議会の議決に基づいて首長が行政を執行する。すなわち、住民の暮らしに直結する行政サービスのほとんどが議会なしには行われないのであるが、こうした関係性が、住民の間で十分に理解されていないと考えられる。

こうしたことなどから、従来、議会による情報発信・広報の重要性を踏まえ、議会広報

紙の充実をはじめ、議会報告会・住民懇談会の開催、議会のオンライン配信、SNSの活用等が各議会により実践され、議会に対する理解の促進は一定程度の成果を挙げてきたところであるが、第2編のデータが示すとおり、なり手不足の改善にまで実を結んでいるとは言えない状況である。

議会が懸命に情報発信に注力しても、受け取り手（住民）のアンテナが弱ければ、十分な効果をあげられない。もともと政治的関心の高い住民であれば、こうした議会発信の情報をしっかり受け止めるであろうが、関心の低い住民は、情報（広報紙等）が手元に届いても、自発的・能動的に見たり読んだりしないと考えられる。議会報告会・住民懇談会についても、「参加者が固定化している」という悩みが漏れ聞こえてくるのは、こうした関心の温度差によるものである。

しかしながら、なり手不足と議会の多様性の欠如を考慮すれば、あまり関心の高くない住民こそ、少しでも議会に関心を持つ必要がある。こうした意味では、議会の広報・広聴機能を高める取組は、一層の創意工夫が求められる。

(2) 議員の実際の活動内容に対する誤解

政治的関心があり議会の基本的な役割（議会活動）を知っている住民でも、個々の議員が具体的にどのような活動をしているか（議員活動）まで理解している人は多くない。

例えば、議会活動・議員活動に年間どれだけの時間が割かれているか。議会活動のみが議員の仕事の全てだと捉えている場合は、定例会・委員会の開催日数しか働いていないとの理解になる。しかし、これらの他にも、議会外での地道な議員活動（住民意見の聴取、地域課題に関する調査研究、各種研修等）が多岐にわたって存在するにもかかわらず、それらは住民の目に触れることが少なく、理解されにくい。

このように住民から見えにくい活動も含めて、広く知らせていく必要がある。議員の働きの実態が理解されなければ、「年に数日だけ議会に顔を出す楽な仕事」「議員は何もやっていない」などといった誤った理解が広まりかねない。

議員の本来の魅力・やりがいは、地域課題の解決に向けて住民の多様な意見を集約し、それを政策に反映させて住民福祉の向上を果たすことにある。この基本的な姿は、地方議員の性質が名誉職だった戦前や昭和の時代から、地方分権・議会制度改革が進んだ今日に至るまで、本質的には変わらない。また、こうした活動の積み重ねは、地域だけでなく議員自身のスキルアップと成長にもつながる。「地域とともに自分も成長する」という議員ならではのやりがいを、より住民にアピールすることが求められている。

(3) 議会活動の活性化については更に奮起すべき余地がある

(2)のとおり、議会・議員の働きが住民に十分浸透していない現状がある一方で、「議案審議が形骸化している」「議会は首長の追認機関」といった批判の声が少なからずあることについては、真摯に受け止め、更に奮起すべき余地があると言える。

例えば、定例会の会期日数である。第69回調査（R4活動）によると、年間定例会の会期日数が28日（年4回の定例会×7日間）にも満たない町村が238（25.7%）である。一回

の定例会の会期日数の平均が1週間にも満たない中で十分な審議を行うことは、不可能ではないものの、議員が議案等を審議前に十分吟味・検討できるよう余裕をもった会期日数を設定するなど、弾力的な運用が必要と言える。

さらに、定例会の本会議日数については、年間10日間にも満たない町村が203(21.9%)存在する。地域の実情は様々であろうが、より活発な審議・審査が求められる。

調査活動に関しては、調査(視察)目的の議員派遣を1回以上行った町村は356町村(38.4%)、同じく調査(視察)目的の委員派遣(常任委員会)は403町村(43.5%)に留まっており、過半数の議会では実施されていなかった。

また、専門的知見の活用(法第100条の2)も件数が少なく、僅か3町村である。

令和5年の地方自治法改正により第89条第2項に「普通地方公共団体の議会は、この法律の定めるところにより当該普通地方公共団体の重要な意思決定に関する事件を議決し、並びにこの法律に定める検査及び調査その他の権限を行使する。」という条文が新設された。改めて「議決」「検査」「調査」等が議会の重要な役割であることを宣明する趣旨である。議会としてはこの改正趣旨を重く受け止め、権限を存分に発揮することで真に住民の福祉の向上に寄与するためステップアップする必要がある。こうしたことが、議会・議員の役割に対する認知度向上に結び付く。

第2節 地域に貢献したい人が二の足を踏む旧来的な議会環境と議員像

議会が多様性に富み、女性、若者、障がい者等を含む誰しもが働きやすい環境が整っていれば、議員を志す人の背中を後押しできる。しかし、現在多くの人々が想像する議会・議員像は、そのようなイメージで捉えられていない。その主なものとして、次の3点を指摘する。

(1) 高齢男性議員ばかりの別世界というイメージ

高齢男性議員が議会の大半を占めていることにより、若年世代や女性といった多様な層にとって参画しづらい状況が生み出されている。議会の多様性を踏まえれば、高齢男性議員も当然その一端を担って然るべきであるが、高齢男性に著しく偏った従来の状況は、改善が必要である。第69回調査(R5.7時点)によると、60代以上の男性議員数は6,988人で、全体10,607人の65.9%を占める。

内閣府男女共同参画局「男女共同参画社会に関する世論調査(令和4年11月)」によれば、「政治の場における男女の地位の平等感」について、「男性の方が優遇されている」という回答が、町村部の回答者では84.6%となっている。こうした環境が続くことは、女性の参画意欲を阻害するおそれが高い。

また、性別・年齢の偏りは、ハラスメントを生む温床となる。属性の異なる多様な議員で構成された議会であれば、ハラスメントは比較的起こりにくい。将来的には、ハラスメントを生まない環境づくりが果たされるべきであるが、現状ではハラスメントを最小限に抑えるための防止策や、事案発生時の対処法が課題となる。

本検討会の河村委員が行った「地方議会のあり方及びデジタル化に関する市区町村議員意識調査」(令和4年2月から4月に実施)における町村分の集計結果(有効回答数735件)

によれば、「女性地方議員を増やすための有効だと思う取り組み」の問に対して「地方議会でセクハラが生じないように対策を進める」を選択したのは43.9%（323人）に上った。ハラスメント対策の必要性を裏付ける結果である。

なお、「高齢男性議員であっても、若年・女性住民の声を議案審議等に反映できていれば問題ないのではないか」との考え方がある。しかし、現実には女性しか気づかない・分からない問題が多く、住民の幅広い意見を汲み取るためには、女性議員の存在は必要不可欠と言える。今回現地調査で訪れた議会では、「男性議員だけでは限界があり、女性議員にしかできないことがある。したがって、より多くの女性議員が参画する必要がある」との見解を聴いた。

(2) 一部の議員による「政治とカネ」問題等のイメージ

「議員」と聞くと、「政治とカネ」のようなネガティブなイメージを連想する人が多い。国会議員による収賄や政治資金関連の醜聞がマスメディアで取り沙汰されることが少なくないが、地方議員についても同様の報道を目にすることがある他、最近では刑法事犯の例も散見される。また、政務活動費の私的流用や不透明な支出については、第69回調査（R5.7時点）によると、政務活動費を交付している議会は200町村（21.6%）と少数派であり、1人当たりの交付額平均は9,608円である上、それら全ての町村で収支報告書への領収書の添付が義務付けられているにもかかわらず、同じ「地方議員」という括りで町村議員も含めてイメージが悪化している側面がある。

大多数の議員が誠実に励んでいても、ごく一部の議員による問題行動が全体のイメージを著しく悪化させている。「地方議会・議員が話題になるのは、選挙と不祥事の時だけ」といったような表現を聞くことがあるが、こうしたことは、新たななり手を遠ざける要因の一つとなっている。

当然、議員の不祥事はあってはならず、議員は議会内外を問わず普段の生活から襟を正して行動するべきであるが、一方で、こうした不祥事を即座に根絶することは難しい。したがって、日頃から議会の活動を広く発信し住民理解を獲得しておくことが、議会に課せられた重大な責務の一つと言える。

(3) 女性議員が活動・活躍する姿が浮かびにくいイメージ

議員を志す女性にとっては、たとえ男性が多くても活動しやすいという安心材料があれば、立候補を足踏みする。現在、議会において様々な環境整備（会議規則の整備、ハラスメント対策等）が進められているが、決して十分とは言えず、充実化が急がれる。

また、女性議員の少なさに起因して、実際にどう活動すればよいかの想定が難しいことも原因の一つである。特に、女性議員がゼロの議会の場合、参考になるロールモデルや女性議員例が存在しないため、議員を志す女性としては、自分が活躍できるイメージを掴みづらい。上述した(1)(2)のような要因が加わると尚更である。

都道府県議会や市議会では、町村議員と比べて女性議員の割合が高く、絶対数としての女性議員の数が多いことから、参考とする女性議員を見つけることは難しくない。女性議

員ロールモデルの欠如という点は、女性議員のいない「女性ゼロ議会」が多い町村議会ならではの問題と言える。実際、第69回調査（R5.7時点）によると、全体の5分の1を超える215（23.2%）の町村議会が「女性ゼロ議会」であった。

議会・議員とは異なるが、同じ公共部門で女性が少ない「消防団員」については、近年、総務省消防庁によって女性団員加入促進の取組が行われており、働きやすい環境整備等が図られている。この一環として女性団員の活動事例がホームページ等で多く紹介されているが、女性がどのように活躍しているかを具体的に示すことによって、入団志望の女性の背中を後押しすることが目指されており、ロールモデルの必要性を考えるに当たっての好材料と言える。

なお、女性議員が少ない議会ほど無投票が多い傾向にあることに注意が必要である。第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（令和2年6月）では、「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おり、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。性別や年齢構成の面で多様性を欠いていることが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、議員のなり手不足の原因の一つになっている面がある」（資料第1編参照）とされている。

第3節 低額な議員報酬等

(1) 「それだけでは生計を維持できないほどの低水準」である議員報酬

<他の地方議会議員と比べて低い議員報酬>

町村議会議員の低額な議員報酬は、なり手不足の大きな一因である。総務省の地方公務員給与実態調査によれば、令和4年4月1日現在における議会議員の平均報酬月額、都道府県が81万3,000円、指定都市が79万円、特別区が60万8,000円、市が40万8,000円、町村が21万7,000円である。なお、第69回調査（R5.7時点）によれば21万8,218円（※減額条例適用前の額）である。

町村の議員報酬が低額となっている原因は様々存在するが、その一つとして、全国町村議会議長会が昭和53年に議員報酬の全国標準を長の給料月額の約30%として示したことが影響していると考えられる。それ以降永きにわたり、ほとんどの町村議会において報酬額が据え置かれたままであり、現在、議員報酬だけでは生計を維持できないほどの低水準であると指摘されている。

<活動内容を踏まえた原価方式>

こうした中、首長の給料月額との比較という方式は踏襲した上で、議会改革に伴う議会・議員活動の豊富化を前提に議会・議員の活動量と長の活動量を比較し、その活動内容を住民に明示することを通じて議員報酬を考える「活動内容を踏まえた原価方式」（『議員報酬・政務活動費の充実に向けた論点と手続き』より）が新たな算定方法として全国展開されているが、まだ緒に就いたばかりである。

この動きについて、第33次地方制度調査会「多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申」（令和4年12月28日）では、「特に小規模団体においては議員報酬が低水準であることが議員のなり手不足の要因となっているとの指摘がある。議員報酬の額は条例で定めることとされているが、議長の全国的連合組織との連携により、議員の活動量と長の活動量を比較し、議会・議員が住民自治をどのように進め、住民福祉の向上に取り組んでいるか活動内容を明確に示すことなどを通じて、適正な議員報酬の水準について議論を行っている取組もあり、こうした取組を参考に、住民の理解を得ながら、議員報酬の水準のあり方を検討することが考えられる」とされている。

＜議員一人当たり求められる活動量の増大＞

第69回調査（R5.7時点）によれば、専業議員は2,580人（24.3%）であり、残る約4分の3は兼業議員である。こうした中、「兼業であれば、議員報酬が低くても生業の収入によって生活が成り立つため、問題ないのではないか」との見解が一部にある。

しかし、地方分権や地方自治法改正を通じ、かつてに比べて議会の権限は大幅に拡大した上、近年の議会改革の進展によって議会・議員の活動量は飛躍的に多くなった。そもそも、それ以前から住民の目に触れにくい活動は多く存在しており、定例会・委員会等だけが議員の役割であったのではないことに加え、議員定数の減少によって（第2編第3章参照）、議員一人当たりの役割が増加してきた点も無視できない。

議会・議員活動に多くの時間が割かれることは、生業に充てられる時間の減少を意味し、その収入減に繋がる。したがって、議員になって得られる報酬が生業の収入減と釣り合う水準でないならば、議員になることを選択しない原因の一つとなる。

(2) 厚生年金に加入できないこと

かつては地方議会議員年金制度が存在していたが、平成23年6月に廃止された。それ以降、多くの地方議会議員は国民年金のみ加入している（第1号被保険者）。

国民年金は主に自営業者やパートタイマーが加入する制度であり、厚生年金と異なり保険料の事業主負担がないため加入者の負担が相対的に高い一方、給付額は高くない。

こうしたなか、自治体の首長や職員は厚生年金に加入しており、自治体が事業主負担を支出している。将来的な給付額についても、基礎年金としての国民年金給付額に加えて厚生年金の給付分が手にできる。

地方議会議員としての厚生年金加入が認められていない現状は、特に若者が立候補をためらう原因の一つと言える。企業等に勤めながら議員になることができる一部の場合を除き、大多数は立候補又は議員になった時点で退職を余儀なくされ、それ以降厚生年金に継続して加入し続けることができないためである。首長や職員とは常勤か否かの違いがあるものの、地方議会議員の加入について、議論の俎上に載せるべきである。

本検討会の河村委員が行った「地方議会のあり方及びデジタル化に関する市区町村議員意識調査」（令和4年2月から4月に実施）における町村分の集計結果（有効回答数735件）によれば、「地方議会改革で重視する論点」の問に対して「厚生年金への地方議会議員の

加入」を選択したのは362人で、49.3%に上った。これは、用意された14選択肢の中で最も多く、次いで多かったのが「地方議会議員の法的位置づけの明確化」(330人で44.9%)であったことも踏まえると、議員当事者にとっていかに大きな問題かが分かる。

なお、「地方議会議員の法的位置づけの明確化」は、令和5年4月に成立した改正地方自治法(資料第1編参照)によって実現されたと言える一方、議員報酬改善や厚生年金加入の議論を阻害している、“地方議会議員は非常勤であるとの誤解”を打ち消すまでには至っておらず、依然として課題が残されている。

第2章 地域コミュニティの限界(潜在的ななり手の不足等)

第1節 地域における担い手の不足と女性進出の遅れ

地域社会特有の要因の第一は、町村議会議員の人材供給源となってきた自治会・青年団・農協・商工会などの団体・組織の減少と小規模化である。人口減少、少子高齢化、東京一極集中等によって、こうした流れが加速し、地域の力で人材を育成するシステムが弱体化した。地域運営を担っていた人材が自治会等の地縁組織の推薦を受けて議員になるという慣習が、大きな力を持たなくなって来ている。

さらには、あらゆる業種で定年が上がってきたことも、この傾向に拍車をかけている。かつては、まだ気力も体力もある壮年期の人物が、定年・早期退職や脱サラ後に議員として歩み始めるケースが多かった。しかし、現在では、定年が上がって長く働き続けられるようになったことと引き換えに、退職後は、もはや地域の担い手の中心を務めたり、その延長として議員を引き受けたりするだけの気力・体力が残っていないというような実状がある。現地調査で訪れた愛知県幸田町議会においても、こうした社会環境の変化に悩まされているという(資料第2編参照)。

地域社会の人材面では、女性進出の遅れという問題もある。

住民生活と行政の基本単位である自治会・集落(区・組)の役員体制と組織運営は、世帯主(家長)の男性中心に営まれることが、現在でも常態化している。例えば総会に出席するのはほとんどが世帯主の男性であり、その中で地域の年間予算や事業計画が決められる。世帯主でない限り、女性が参加し発言する機会は皆無と言える。保守的な政治風土のもと、個々人の生き方や価値観の多様性を尊重し合う政治文化は、未だ成熟していない。

地域の中で女性が声を上げにくい問題については、女性が意思決定の場に参加し発言する機会が限られており、そのせいで経験を積めないことが指摘されている。確かに行政の各種審議会・検討委員会等への女性の参加は2～3割程度であり(内閣府男女共同参画局「第5次男女共同参画基本計画における成果目標の動向(令和5年5月19日現在)」によると、市町村の審議会等委員に占める女性割合の2022年(令和4年)の数値は28.0%)、議会への住民参加制度も不十分のため、女性たちが知識を習得したり、学び合いや意見交換をしたりする機会が整っていないのが現状である。

この背景には、家事・育児・介護の担い手は女性という相変わらずの役割分担意識から、男女ともに脱却できずにいる地域社会の現実も大きい。また、家庭を犠牲にして選挙を戦

うリスクは大きいと、家族的責任を果たしながら政治の世界に入る決断ができる女性は少ない。

第2節 地区・集落による候補者擁立制度や保守的な価値観の行き過ぎ

多くの町村において、地区・集落の中から議員候補者を決め、地域住民一丸となって支援する慣習が根付いてきた。このような慣習が色濃く残っている地域では、今でも地区・集落が議員のなり手を輩出する機能を果たしているが、こうしたシステムの行き過ぎにより、新たな候補者の参画が阻まれるケースを耳にするようになった。

宮城県石巻市では、震災ボランティアとして移住した女性が住民の支持を受けて議員となった例もあるなど、決して状況は一様でないが、別の地方では、移住者が議員選挙への立候補を検討していたところ、地区の推薦を受けていないことを理由に、地域の有力者や近所から難色を示され、立候補を断念した例も存在する。

同様に、小規模で保守的な風土の町村においては、「自分から進んで立候補するのはおこがましい（図々しい、身の程知らず）」といった価値観が残っている場合が多い。本来、立候補は本人の意思のみでできるが、こうした考え方が影響し、立候補を思い止まる場合がある。

なり手不足の現在では、このような従来のシステムや価値観に柔軟性が求められる時期に差し掛かっており、多様な人材の議会参画を阻害しない価値観や土壌が、地域住民によって醸成されていく必要性が高まっている。

第3節 家族・親族の反対による立候補断念

小規模町村では、住民の多くは互いに顔と名前が分かる存在であり、選挙への立候補は自身だけでなく家族・親族を巻き込む一大事になりやすい。立候補する本人だけでなく、家族・親族も有権者（住民）の関心や注目の的になり、地域での生活全般において否応なく住民の目に晒されることになるためである。家族・親族の友人・同僚・知人に対立候補者や役場の関係者がいるケースでは尚更であり、小規模町村に住む当事者においては、決して影響が小さくない。

このように、立候補に当たって家族・親族から反対されるケースが多く、理解を得るには並大抵でない覚悟が必要となる。こうしたことが、特に若年層・子育て世帯・女性にとって大きなハードルとなっている。

また、地域に貢献するにもかかわらずその見返りが乏しいことも、家族・親族が立候補に反対する一因である。議員報酬は生活給として位置付けられておらず、第1章第3節のとおり、議員専業の場合、引退後は国民年金で生活しなければならないなど、経済的な不安による要因も小さくない。

第4節 「担ぎ手」の減少による立候補への足踏み

選挙に立候補し議員になる過程では、多くの資源（人・物・金）が必要となる。通常、こ

れら全てを本人一人で担うのは困難であり、支援者や後援組織の存在が欠かせない。選挙に立候補する意欲を持った人が、必ずしも公職選挙法に明るいとは限らず、選挙のイロハは経験者でしか分からない。そこで、選挙の面倒をみてきた地域の世話人が、新たな立候補者に手続きから選挙戦までを指南する慣習が、多くの町村に根付いていた。

しかし、第1節のとおり、地域社会の担い手が減少してきた昨今では、このような「担ぎ手」や組織が減少すると同時に、その力・意欲を失ってきている。こうして、立候補者が一人で全てを行わざるを得ない状況が生まれ、多くの志ある人の諦めに繋がっている。

第5節 地域の分断を回避するため無投票で収める水面下の調整

非常に小規模な町村において起こるケースとして、あえて無投票になるよう立候補者の調整・駆け引きが水面下で行われることがある。

住民の大半がお互いに顔と名前を知っており、昔から世帯同士・親族同士の付き合いが色濃く残っているような場合、選挙の秘密性が形骸化していることがある。選挙結果と事前の票読みを照らし合わせれば、誰がどの候補者に投票したか、誰が予定外の候補者に投票したか、誰が投票に行かなかったか、大方の目星がついてしまう。こうした状況下で選挙の勝敗がつくと、町（村）全体にしこりが残るといえる。これは議員選挙に限らず、首長選挙等にも当てはまる現象である。

このような地域の分断を避け住民の調和を優先させるため、あえて無投票で収めるための動きが繰り広げられることがある。過去、実際に町（村）が二分された苦い経験を持つのであれば、軽はずみにこうした動きを否定することはできないが、第1編で述べた、無投票によって生じる弊害は無視できない。議会内の政策競争を担保するためには、各議員が、選挙を通じた有権者の支持を後ろ盾に責任感ある活動を展開する必要があるが、無投票ではこうした作用が働かない。もし、首長選挙も無投票であれば、首長と議会の緊張関係も緩みかねない。それが果たして町（村）の為になるか、慎重に考える必要がある。

第3章 立候補・選挙における障壁

第1節 落選時のリスクと労働法制上の課題

選挙は落選リスクを伴う。自営業者や年金生活者等の場合は、仮に落選しても生活の糧を失うわけではなく、落選それ自体が生活に直結することは少ない。しかし、企業等に雇用されている労働者の場合は、議員になってから利用できる休職制度、議員との両立を認める副業・兼業制度が設けられていない限り、勤め先からの退職を余儀なくされる。一旦退職するとしても、議員引退後に利用できる復職制度が存在すれば安心であるが、現状では十分に整備されていない。議員として再選され続ける間は問題なくとも、その後も4年に一度は選挙が行われる以上、落選して生計を立てられなくなるリスクを負い続けなくてはならない。

政党中心の選挙の場合、こうした落選リスクを政党が吸収することができる（落選者が党職員や議員秘書として従事する等）。しかし、町村は政党政治の性質を有しておらず、こ

のリスクを候補者個人が背負わなくてはならない。なり手不足の一端には、こうした落選リスクの問題がある。

第2節 立候補・選挙に必要な資源の不足

<選挙資金の不足>

国会議員や都道府県・政令市の議員の政治活動に関する寄附は税法上の控除対象になっているにもかかわらず、一般市や町村の議員への寄附は控除の対象となっていないことが一つの足かせとなり、政治活動の原資を相対的に集めにくい状況にしている。

一方で、選挙公営の拡大によって選挙運動にかかる負担は軽減されつつあるが、その他の政治活動にかかる費用は増加傾向にある。近年はとりわけ、対面のコミュニケーションに加え、SNSを利用したデジタル・コミュニケーションも求められようになっていることから、通信費をいかに賄うかが課題となっている。

<選挙制度に関する知識の不足>

公職選挙法や地方自治法など、我が国の法律は難解であり、これらの理解が必要になることも立候補のハードルとなる。町村が政党政治と距離を置くがゆえに、立候補に必要な知識を仕入れるコストが高くなっている現実がある。

また、初めて立候補を考えている本人の家族・親族の多くは、立候補に関する知識が乏しいため、説得にかかるコストが高つく。(第2章第3節参照)

これらの要因は政治的ネットワークの不足とも考えることができる。ネットワークが無い場合知識を得られず、後援会等をつくるコストも高つくってしまうのである。

別の見方をすれば、家族・親族等から政治的地盤を継承したり、政党・団体の支援を受けたりした者は、立候補のハードルが下がる。選挙に必要な知識を得ることが相対的に容易である上、ネットワークも利用できるからである。

第3節 女性や若者の立候補を阻害する要因（選挙資源の格差）

高齢男性に比べて、女性や若者は立候補のハードルが高い。日本では未だ年功序列の側面が強く、特に高齢男性が選挙資源を多く持っているからである。高齢男性に偏っている議会には、企業経営者や町内会の役員など、地域社会の団体・組織の幹部を男性が占めている状況が投影されている。

実際、選挙は短期間で投票先を決める必要性から、有権者が判断材料となる情報を収集することなく結論を下すことが起きやすい。そのため、現時点で絶対数の少ない女性や若者の立候補者は投票先として選ばれにくい一方、一定の役職を経験している高齢男性は、その経歴から選ばれやすい側面がある。地区による推薦はその最たるものであり、町内会などの地域に貢献した実績が立候補者の地域推薦につながり、男性議員が輩出されやすい環境を生み出している。

通常、多くの立候補者は、立候補を検討する段階で、選挙に当選できるほどの資源を有し

ているか計算する。女性や若者が立候補を断念するのは、将来の金銭的な懸念や周囲からの反対もさることながら、そもそも当選できるほどの資源がないと諦めてしまうことも影響していると考えられる。

同様に、シングルマザーなどのひとり親が立候補し議員になることが十分に想定されていないため、選挙運動や議員活動の際に子どもを預けにくい状況が生じていることも問題である。

第4編 なり手不足の対策

第1編で示したとおり、なり手不足は議会だけの問題ではなく、その町・村、さらに都道府県や国にとっての問題でもある。また、第3編で検証したとおり、なり手不足の原因は多岐にわたっており、議会にだけ存在するものではない。したがって、なり手不足による3つの危機を防ぐためには、議会の取組に加え、幅広い協働による対策が不可欠となる。

まず第1章では、当事者である議会が取り組むべきことを指摘する。基本的には従来の議会改革の延長線上の取組であるが、より多くの議会が着手すべきである。また、なり手不足の問題を住民に訴えるための取組、潜在的なり手を発掘・後押しする取組など、新たなタイプの取組についても言及する。

次に、第2章では、その町全体・村全体で取り組むべきことについて、さらに第3章では都道府県が取り組むべきことについて、それぞれ提言する。最後に第4章では、地方の取組・施策だけでは対応できない問題を踏まえ、国が取り組むべきことをまとめる。

なお、女性議員を増やすための取組については、第5編として独立して扱う。

第1章 議会が取り組むべきこと

第1節 なり手不足問題検証組織の設置

各議会において、なり手不足に対する危機感を持つことが第一歩であるが、特に、無投票・定数割れに陥った場合や、選挙は実施されたものの立候補者が辛うじて「定数+1」となった議会については、なり手不足問題を議論する場として特別委員会等の検証組織を立ち上げるべきである。一例として、北海道興部町議会では、連続する無投票・定数割れに危機感を持ち、特別委員会を設置している（資料第2編参照）。

検証によって得られた結論を基に、決議等の方法を用いて議会内外に今後の対応方針を宣明することも得策である。このように、住民に対して問題意識の共有を図るとともに、なり手不足はその町・村全体に関わる重要課題であるとの危機感を対外的に醸成することが、様々な取組の出発点となる。

なお、こうした検証組織や住民を交えた議論において、第1編で示したように、長期的視点を欠いた対策を採ることのないよう注意する必要がある。また、一度結論と対策をまとめ区切りをつけたとしても、住民・議会を取り巻く社会状況は流動的であるため、定期的な再検証・追加検証を実施することも検討すべきである。

第2節 議会に対する住民の関心を高める取組

第3編のとおり、なり手不足の原因の一つは、住民に議会の役割・意義が十分に理解されていないことである。その直接的な原因の一つは、住民に対する情報発信や交流の不足と言える。昭和・平成・令和と時代が進むにつれ、住民と議会・議員の接点は激減し、多くの住民にとって議員は顔も名前も馴染みがない存在となった。こうした中では、議員の役割・やりがい住民に共感されにくく、議会は遠い別世界に感じられ、議員を志す人が生まれ

づらい一因となっている。

(1) 様々な広報ツールを駆使し老若男女を問わず情報を届ける

議会に対する住民の関心を高める第一歩は、当然ながら広報の強化である。議会広報紙、議会中継、ホームページ、SNS等、様々なツールがある中、老若男女あらゆる住民をターゲットにするためには、可能な限り多くの手段を用いる必要がある。

第69回調査（R4活動）によると、議会広報紙を発行している町村は907（97.9%）（町村広報を活用している場合も含む）、議会中継を実施している町村は712（76.9%）、ホームページを開設している町村は852（92.0%）となっており、これらの取組は既に多くの町村に広がっている。

一方で、SNS（X、Facebook等）の活用は未だ十分に広がっていない。第69回調査（R4活動）によると、SNSによる議会情報の発信を行っている町村は110（11.9%）であった。現在、多くの若者はSNSが主な情報収集手段になっている。新しいデジタルツールも有効に活用し、若年層の関心を高めることに繋げる必要がある。

デジタル世代への訴求力という点では、ホームページの充実も不可欠である。若者に限らず、最近ではスマホやタブレットに慣れ親しむ世代が広がってきた。議会広報紙も、紙媒体に加えウェブ閲覧が定着し始めている。情報公開は議会の責務の一つでもあるため、多くの情報を迅速に発信可能なホームページは、今後も更なる改良が加えられていくべきである。

議会ウェブサイトの多くは、自治体ホームページの一部として埋め込まれ、デザインや体裁が共通している町村が大多数を占める。こうした中、神奈川県開成町議会のウェブサイトは、議会単独のドメインを取得し、執行部から独立したページを構築し、画期的なインターフェースとコンテンツを展開している好事例である。

また、議会広報紙、傍聴案内チラシ等の紙媒体でも、工夫次第ではデジタル媒体に劣らず幅広い世代に届く。

例えば、北海道鷹栖町議会の週刊誌や家電量販店の広告を模倣した傍聴案内チラシは、きらりと光るアイデアが住民の目を引く。また、埼玉県寄居町議会は、令和元年4月の統一地方選挙が無投票選挙となったことを受けて、住民の議会や政治に対する関心・理解を深めてもらうとともに、多様な人材の議会参画を促進するため、議員自らが住民に直接取材し、町の予算や決算、各事業に対する意見等を住民本人の名前や顔と一緒に掲載するという、独自の広報紙（議会だより）づくりに力を入れている。これまで掲載された住民の数は、「KOE METER（声メーター）」として記録され、令和5年11月1日発行の9月定例会（110号）までの合計は845人（人口約32,000人）に上っている。（資料第2編参照）

(2) 議会から住民の生活圏に出向き交流する機会を増やす

<議会報告会・住民懇談会等>

(1)の広報の取組を基本としつつも、議員と住民が直接顔を合わせる議会報告会・住民懇談会等の開催が、住民の関心を高める最も有効な手立ての一つである。しかし、現実には

こうした取組はまだ十分に広がっておらず、第69回調査（R4活動）によれば、議会報告会・住民懇談会を開催している町村数は218（23.5%）、各種団体（産業団体・女性団体・公的団体等）と議会の意見交換・一般会議を開催している町村数は171（18.5%）である。より多くの団体が積極的に住民との交流を図るべきである。

一方、様々な事情（会場が自宅から遠い、乳幼児の世話のため家を離れられない、身体が不自由である等）により会場での参加ができない住民に対しては、オンライン参加を可能とする必要がある。多様な議会を目指す以上、様々な住民への配慮が求められる。

＜参加者の固定化を防ぐための方策＞

ところで、議会報告会等を開催している団体から、「参加者が固定化する（毎回同じ顔触れとなり、初めて参加する住民が少ない）」「住民の満足度が低い（議会用語が難解であり意味が分かりづらい）」という声を頻繁に聞く。そこで、これらの難点を解消する方策として、以下を提言する。

- ① 開催場所を役場ではなく、公民館、町内会集会所、商店街、スーパー、学校施設等とし、住民の生活圏（身近な場所）へ議会側が赴いて開催すること
- ② 年に1回ではなく複数回開催すること
- ③ 議会からの説明ではなく、住民からの意見聴取に時間を割くこと
- ④ 対象者（出席者）を限定した開催形態も試してみる（女性、若者、子育て世帯、自治会、各種団体、農林漁業者、保育関係者、介護従事者等） ※同じ属性の住民が集まると分かれば、参加する際の心理的ハードルが低くなる上、テーマ設定もしやすい。

こうした開催方法の実践例としては、北海道浦幌町議会である。同町議会が実施する住民との交流・意見交換の場である「まちなかカフェDE議会」は、スーパーや公共施設などの一角にカフェコーナーを設置し、訪れた町民と議員が意見交換する場を設ける取組である。また、議員が町内各団体の会合等に訪問し、意見交換を行う「まちなかおじゃまDE議会」、町内各産業団体と意見交換する「一般会議」、議会基本条例に基づき議会の活動報告などを行う「議会報告会」など、個人・団体を問わず町民に身近な議会を目指すべく、議員と町民の交流機会の提供を行っている。他に、北海道芽室町議会では、多様な世代からの意見聴取を目的とし町内6PTAとの意見交換会を開催している。

こうした場を通じて議会に興味を持った住民に対し、次の段階として議会傍聴に案内することもできる。その住民が周りに声を掛ければ、議会に興味を持つ住民の輪が広がることに結び付く。こうした好循環を生み出すためにも、議会報告会・住民懇談会の開催を積極的に行うべきである。

＜交流の場から政策討議の場へ成長する視点の重要性＞

議会が住民と交流する場を継続的・反復的に設け続けられれば、自ずと議会に対する理解が醸成されるが、何より、議会報告会・住民懇談会は本来、政策に活かすべき住民の声を拾い上げるための場である。直接議員と交流する場としての役割も大切だが、住民と議会が有意義かつ充実した政策討議を交わすことが、より重要である。こうしたことを踏まえ、

議員は日々研鑽を積み、骨太な討議に堪え得るだけの識見を備えておかななくてはならない。

第3節 政策サポーター・議会モニター等を通じた議会の「応援団」の形成

＜議会に関心を持つ住民が「応援団」になるための取組＞

前節のような取組の発展形として、住民が政策立案や議会の現場に参画する制度を設けることも得策である。第一義的には住民の意見を政策立案等に反映させるためであるが、間接的に、議会・議員の働きを当該住民に実感してもらうことを通じて、潜在的ななり手の芽を育てる効果が期待できる。不特定多数に向けた広報とは対照的に、議会・行政・まちづくりに関心をもつ特定少数の住民に向けたアプローチである。

こうした中長期的な協働体験を通じて議会の「応援団」と呼べる存在になった住民は、各々の地域における議会への関心を高める役割を果たす可能性が高い。そして、「応援団」自身や彼らに感化された住民の中から、新たな議員のなり手が現れることも期待できる。

＜長野県飯綱町議会の例：政策サポーター＞

こうした取組の具体例として筆頭に上がるのは、長野県飯綱町議会が平成22年に導入した「政策サポーター」制度である。議会が決めた研究テーマに即してサポーターを公募し、応募者が少ない場合は、年齢・地域・性別等を勘案して議員の推薦する者の中から議長が委嘱する。常任委員長を座長とする「政策サポーター会議」の開催から、政策提言づくりの議論（1テーマにつき7～8回程度）を行い、提言書を取りまとめて長に提出するまでを1つのサイクルとし、委嘱時から研究テーマに関する政策提言が完成するまでの間を任期としている。また、同町議会には「広報モニター」制度もあり、これら2つの制度の経験者から5名（うち女性2名）が実際に議員になっている。

飯綱町議会以外にも、同種の「議会モニター」制度を設けている町村議会は増えてきている。第69回調査（R4活動）によれば、110町村（11.9%）が実施している。こうした取組の更なる広がりが期待される。

＜北海道芽室町議会の例：モニター定員の大幅増員と高校生モニターの誕生＞

北海道芽室町議会では、町民の声を広く聴取し政策に反映させることを目的に議会モニター制度を平成24年から運用している。政策提言機能を強化する目的で、平成28年に10名だったモニター定員を20名に増員し、令和4年にはモニターの資格を「めむろまちづくり参加条例」に規定する町民等（町内就業や通学している者）にまで範囲を拡大し、令和5年度は高校生モニター2名が誕生した。

第4節 多様な人材が議員になるための環境整備

(1) デジタル化

地方議会におけるデジタル化が進み始めているが、この潮流を多様な人材が議会に参画するためにも活かすべきである。

例えば、委員会は基本的にオンライン出席が可能であるし、本会議については一般質問であればオンラインによることが可能との総務省通知がある。子育て世帯の議員、産前後の女性議員、障がいを抱える議員等が、様々な事情で議場や委員会会場に参集できない場合でも、議員としての権利行使を保障するデジタル環境が整っていれば、多様な人材の参画の一助となる。

AIのめざましい発展を踏まえると、視覚や聴覚に障がいを抱える議員の助けとなるよう、議場での発言がデジタル端末上で瞬時に文字化される機能や、紙資料の自動音声読み上げ機能等も有効である。

また、ホームページ上での情報発信の充実は時代の趨勢であるが、住民の多様性を踏まえ、情報にアクセスできず取り残される人が生まれないよう、可能な限りの措置を講じる必要がある。岡山県美咲町議会では、若い人から高齢者まで、SNSを使いこなす人からデジタルが苦手な人まで、障がいのない人からある人まで、「デジタルデバインド」が生じないように丁寧で分かりやすい情報発信が目指されており、議会広報を音声により公開する「声の議会だより」はその一例である。

(2) バリアフリー化等

病気や障がい等を抱える議員でも大きな支障なく活動ができるためには、議場のバリアフリー化は不可欠である。段差のある演壇に上ることができず、一般質問を断念せざるを得なかった議員の例もある。先述(1)のデジタル化の観点と併せて、積極的に整備していかななくてはならない。また、障がいを抱えている人が議員を目指しやすいようにという視点もさることながら、在職中の議員に何かが起こっても活動を継続できるようにという視点も重要である。たとえ現在は障がいを抱える議員のいない議会であっても、他人事と考えずに取り組むべきである。

また、バリアフリー化にとどまらず、視察や研修等の際に議員を介助できる体制が必要である。しかしながら、町村議会事務局は職員が少ないため、現状では困難を伴う。事務局体制の整備については第2章第2節において詳述するが、こういった観点からも、職員の人手不足解消が不可欠である。

(3) 保育所等の利用に必要な就労証明書に関する協力

乳幼児を保育所等に預ける際、事業主等が発行する就労証明書の提出が必要となるが、地方議会議員は、議会や自治体と雇用関係にあるわけではないため、どのようにして取得すればよいか明らかでないケースがある。統計データが無いため全体像は判然としないが、明文化された根拠規定が存在しないことを理由に議長が就労証明書の発行を拒む例もある一方、議長や議会事務局長の名義により発行している例も多い。

就労証明書の記入方法や、その他に必要な書類は、自治体によって異なる点があるため、一律な対応方法を示すことはできないが、事務局としては、申請書類の準備面で協力できないか、申請先の担当課等に確認の上、議長による就労証明書の発行が必要であれば、議長に相談するなどのサポートを行うことが得策である。

第5節 なり手向けの講座や広報等を通じた潜在的なり手の発掘・後押し

(1) なり手向け講座による立候補検討者の後押し

議員になる意欲を持ち始めた住民を後押しするため、議会が主体となって将来の議員を育てるための講座を開設する事例が現れ始めている。早くには、北海道浦幌町議会が令和元年の選挙（統一地方選挙）のおよそ1年前から、立候補を検討している住民を主な対象として個人研修会（町の総合計画や財政、議会制度等を扱う座学形式の講座）を実施した例があり、令和5年4月の統一地方選挙前には、北海道栗山町議会が「議員の学校」という取組を実施している。また、町村議会以外では、静岡県御殿場市議会の「御殿場市議会政治塾」も同様の例と言える。いずれも、議会の役割、議員の仕事、選挙のルール等について参加者に解説することで、議員に立候補する意欲を高めるとともに、実際に議員になってから役立つ予備知識の習得を狙った企画である。

このうち、北海道栗山町議会の「議員の学校」については、本検討会による現地調査を行い、その取材内容は資料第2編で詳述しているが、結果として参加者から新たな議員が3名生まれたため、効果は立証されている。

この取組の要諦は、それまで議員のなり手は町内の各地区を基本単位として輩出されてきたところ、その枠内に収まらない立候補者の出現を後押しできたことである。潜在的なり手が、従来の供給源の外に埋もれている可能性を示唆する事例であり、議会が新たな発想でなり手の発掘に取り組む有効性を示している。

ただし、同様の取組をどの議会においても実践できるかという点、ハードルは決して低くない。栗山町議会では、議会モニター制度、議会報告会等の取組によって既に様々なノウハウが築き上げられていたため実践できたという側面がある。したがって、まだこうした土台がない議会においては、第2節(2)のような住民との交流機会を定期的にもつことから始めることを検討すべきである。

(2) なり手不足問題を広報紙等で住民に訴えて危機感を共有する

＜問題意識を住民と共有する＞

なり手不足の問題意識を住民に投げ掛けることも重要である。政治的無関心が広がっている今日において、住民の議会関心が高くない場合、なり手不足が生じていることも、それにより何が問題となるのかも、十分認識されていないと考えられる。しかし、第1編で指摘したとおり、なり手不足は住民にとっても重大な問題である。議会だけでなく、住民と危機感を共有した上で前進しなくてはならない。

こうした実例として、愛知県幸田町議会と長崎県小値賀町議会の取組を採り上げる。

＜愛知県幸田町議会：広報紙になり手不足特集記事を掲載＞

愛知県幸田町議会では、平成31年4月の議員選挙（統一地方選）で定数割れとなり、なり手不足の危機感を抱いた。そこで議会は、議会広報紙でなり手不足問題と議員になるための手続きや準備について扱った特集を7回の連載にまとめ、さらに記事の中で「過去2

回は無投票、1人欠員、これで良いのか！」と直接的な表現を用いて住民に問題提起を行った。これに加え、消防団、子ども会、女性の会など、役員やメンバーの顔ぶれが同じであり、議会と同様なり手不足に困っている町内の団体をまわった。この結果、欠員1を補充する再選挙では4人が立候補、令和5年4月の選挙（統一地方選）では定数16に対して22人が立候補し、いずれも選挙戦となった。（資料第2編参照）

＜長崎県小値賀町議会：シンポジウムの開催と議会だより特別号＞

長崎県小値賀町議会では、平成31年4月の無投票を受けて危機感を募らせていたところ、次の選挙を前に複数の現職が引退の意向を表明。そこで、令和4年9月になり手不足問題に関するシンポジウムを開催し、11月には「大募集！求む！あなたの力を！議会に！」と表紙に大々的に記した、全10ページの議会だより特別号を発行した。同号の序盤では、「議員のなり手が足りないとどうなるのか？」との見出しで問題点が丁寧に説明されており、その中で「世代やジェンダーギャップを超えた多様な人材が集まり、その中で政策議論をすることが議会の本来のあり方であり、」「選挙がないということは議会にとって致命的な問題であり「住民自治の根幹」に係る大きな問題なのです」と記されている。その他にも、議員の活動量と待遇等の記述があり、最終ページでは議長のメッセージとして「議会の決断なくして町は何一つ動くことができないのが議会と首長の二元代表制の意味であり、議会は町民あつての存在なのです」と結ばれている。こうした結果、令和5年4月の選挙では、定数8に対して、新人6人を含む10人が立候補する選挙戦が展開され、新人4人が当選した。

＜様々な広報ツールを駆使し老若男女を問わず問題を訴えかける＞

以上のような広報紙特集記事や住民との対面交流の他、第2節と共通し、様々な広報ツールの活用によって幅広い層の住民に問題を訴えかける視点も肝心である。特に若い世代の関心を高めるにはデジタル媒体が効果的であることから、動画の制作・配信も一考である。

しかし、既述した事務局体制の人員的制約等により、単独の議会による取組には限界がある。そこで、代替案として、全国町村議会議長会により、なり手不足問題について短く平易に解説する動画の制作・配信を検討すべきである。その種のもが存在すれば、各議会が住民との対面交流の機会に上映したり、議会広報紙上でQRコードを設け視聴を促すことができるなど、活用方法に広がりももてる。なり手不足が全国的な問題であるからこそ、スケールメリットを活かす必要がある。

＜地区や集落による推薦は立候補の必須条件でないことを周知する＞

なお、議員候補者を地区や集落からの推薦形式で選ぶ慣習の地域が多いと考えられるが、それは決して立候補の必須条件ではないことを明らかにしておかなくてはならない。こうした誤解が、特に女性、若者、移住者等による立候補の断念に繋がることの無いよう、議会が上記のようになり手不足問題を広報する際、この点を併せて周知することを推奨する。

第6節 主権者教育の推進・強化

近年、国政選挙・地方選挙を問わず全国的に投票率が低下するなど、政治的無関心の広がりが顕著である。その背景には様々な要因があるが、地方選挙に言えることは、若年層を中心に自分の住む地域に対する関心が低下しているだけでなく、ライフスタイルの変化や個人主義の高まりから、地域の一員としての帰属意識が希薄になっていること等も指摘できる。自治会の組織数や加入率の低下も、これと軌を一にしている。

東京一極集中の勢いは衰えず、過疎化の進行もなかなか歯止めがかからないため、町村から若年層が流出する傾向を逆転させることは困難であろう。しかし、近年加速するデジタル化や働き方の多様化を受けて、一度故郷を離れた若者がUターンで戻ってくる田園回帰の動きは、今後高まってくる可能性がある。したがって、町村で育つ子どもたちも少しでも自治意識を育めるよう主権者教育を積極的に推進していくことが、町村の将来の担い手を生むことに繋がる。

主権者教育の基礎を成すのは学校での社会科・公民科等の授業に他ならないが、本物の議員との交流を通じて学び取れるものは、それ以上に大きい。そこで、主権者教育として、次のような取組を積極的に展開していくことを提言する。

<子ども議会（模擬議会）の開催>

主権者教育の取組の一つに子ども議会（模擬議会）がある。児童・生徒が議員役として議場で一般質問等を体験する企画であり、第69回調査（R4活動）によると179町村（19.3%）が実施しているが、今後、より一般的に開催されることが求められる。

<議員が学校に出向いて行う出前講座等>

議会・議員が学校等に出向く、出前講座と呼ばれる取組も一部の町村において行われている。これは、児童・生徒が議員から直接、議会の役割を授業形式で学ぶものであり、子ども議会（模擬議会）と併せ、全国的に広がる必要がある。

これに類似する取組として、北海道芽室町議会では、町内2高校に通学する生徒たちとの意見交換会を実施している。毎年意見交換のテーマを変えながら意見聴取し、若者の意見を政策に反映するとともに若年世代に向けた主権者意識の醸成に取り組んできた。そのうちの1校（私立）とは、平成30年に包括連携協定を結び、議場での模擬議会の開催、学校に出向いて授業へ議員が参画する等の事業を毎年行っている。

<改正地方自治法の趣旨を十分踏まえて行うべき>

令和5年4月、地方議会の役割及び議員の職務等の明確化等を内容とする改正地方自治法が成立し、①議会は、住民が選挙した議員をもって組織されること、②議会は、議決により地方公共団体の重要な意思を決定すること、③議員は、住民の負託を受け、誠実にその職務を行うこと一が明文化された。

主権者教育の実施に当たっては、こうした議会の重要な役割について将来の地方自治を

担う子どもたちがしっかり理解できるよう、議員自らが当事者として積極的に携わっていく姿勢が求められる。

第7節 なり手不足対策に関する誤解

最後に、巷間で散見されるなり手不足対策の誤解について、議論の拡散を防止するために、ここでは是正したい。

(1) 恒常的に夜間議会にすれば会社員の議員を増加させることができるという誤解

夜間議会の恒常的な導入によって会社員の議員を増加させてはどうかとの案がある。たしかに、アメリカ合衆国の市町村では夜間開催議会が多い。一方、我が国の自治体の権限・活動量は、アメリカ合衆国の市町村とは比較にならないほど多い。その監視と政策提言が議会には求められている。夜間議会を時折開催するならば意義はある。しかし、昼は会社で仕事をし、夜間は議員として行政の監視や政策提言を行うことは非常に困難である。夜間の活動だけでなく、日中も調査や一般質問の準備等で多大な時間を要する。夜間開催が基本に据えられた場合、議会の役割を真に果たせるのだろうか。

なお、夜間議会にして議員は無報酬とする主張もある。ボランティアで議会・議員・行政を監視する意欲的な住民が存在することは承知しているし、自治として意義深い活動であると受け止めているが、それを議員一般にまで広げることは困難と言える。

(2) 直接民主制（住民総会）を実現すればいいという誤解

議会に代えて住民総会にすればよい、という意見も聞かれる。間接民主制よりも住民総会を含めた直接民主制の方がベターだという理念に基づいているのだろう。しかし、具体的に制度設計することは困難と言える。住民総会の開催に当たって、個々バラバラな住民をまとめ上げるために理事会等の予備会議が必要になり、それに正統性を付与するには、選挙等による代表者の選出が必要になる。二元代表制下での住民総会を想定する場合は特に当てはまる。こうなると、結局は議会と類似組織になり、自家撞着となる。

なお、住民総会を否定的に評価し、新しい議会の2つのモデルを提案した総務省「町村議会のあり方に関する研究会報告書」（平成30年）は、住民自治にとって大きな問題を含んでいる。現行制度とともに条例制定によって可能となる「集中専門型」と「多数参画型」という新たな2つの議会が提案された。それぞれに「不可分のパッケージ」の要素が列挙されている。このパッケージという発想は自治体の自律性を阻害し分権改革に逆行する。また、どちらを採用しても議会の監視・政策提言力を弱体化させる。集中専門型は、首長との癒着か恒常的な対立を内包させ、多数参画型はパートタイム的な役割を担う議員を生み出すからだ。（資料第1編参照）

多くの批判を浴び、これら2つのモデルの議論は沈静化しているが、第32次地方制度調査会答申には再浮上の萌芽が読み取れるため、注意が必要である。

第2章 町全体・村全体で取り組むべきこと

第1節 住民との協働

第1章「議会が取り組むべきこと」においても、「住民との協働」と言える側面をもつ取組を扱ったが、議員報酬及び政務活動費は、それら以上に住民の理解が不可欠となるため、第1章と区別し、本節で扱う。

(1) 低額な議員報酬の改善

第3編第1章第3節のとおり、低額な議員報酬はなり手不足の大きな原因であり、現在、全国町村議会議長会により、その改善に向けた取組の全国展開が行われている。具体的には、「議会・議員の活動内容を踏まえた原価方式」によって議員報酬を定める考え方であり、首長の給料・活動量との比較という方式は踏襲しながらも、議会改革によって増加した（又は今後増加する）活動量を住民に示し理解を得ながら、適正な報酬額を算定する趣旨である（『議員報酬・政務活動費の充実に向けた論点と手続き』参照）。

ここでは、議会改革の水準と議員報酬が連動するだけでなく、議会は住民自治の根幹であるが故に、住民自治と議員報酬もまた連動することが指摘されている。つまり、議員報酬額を住民自治にとっても重要なテーマと考える視点である。

このように、議会改革と住民自治の進展のためにも、議員報酬について議会と住民が議論を深める動きの全国的広まりが必要となるが、現状はまだ緒に就いたばかりである。全国町村議会議長会の調査によれば、令和3年4月2日から令和5年4月1日の間において、議員報酬について「検討済」が140町村（15.1%）であり、令和5年4月1日時点で94町村（10.2%）が「検討中」であった。合わせて約25%の町村で議員報酬見直しが検討されていることを示しているが、多くの町村ではまだ行われていない状況である。

(2) 政務活動費

政務活動費は、『議員報酬・政務活動費の充実に向けた論点と手続き』による指摘のとおり議会改革や住民自治と繋がる問題であるため、なり手不足対策とも無関係でない。しかし、不正受給の事例によって拡大した負のイメージを原因の一つとして、とりわけ住民から距離が近い町村議会でも普及しておらず、第69回調査（R5.7時点）によると、政務活動費を交付している町村数は200（21.6%）である。

政務活動費をめぐるのは、こうした背景から、その透明性の確保に目が向けられがちであり、1円以上の領収書添付やホームページでの情報公開などの取組が広がっているのもそのためであるが、最も重要となるのは、政務活動費を活用して住民福祉の向上につなげ、その成果を住民に説明することである。

第2節 執行部との協働

(1) 議会事務局体制の整備・強化

議会が住民の代表機関として十分な役割を果たすためには、議会事務局職員の協力が

不可欠である。したがって、議会活動の後方支援と多様な議員が活動しやすい環境づくりのため、議会事務局体制の整備・強化が必要となる。

第69回調査（R5.7時点）によると、事務局を設置している町村は921町村、未設置は5町村であり、職員の条例定数の平均は2.6人である。なお、市議会事務局職員数の全国平均は7.9人であり、人口5万未満の市では4.5人となっている（全国市議会議長会「市議会議員の属性に関する調（令和5年7月集計）」）。規模による違いもあるが、市と比べて職員数が少ない。

内訳をみると、議会を担当する職員の現在数2,352人のうち、専任は664人（28.2%）、兼任は1,688人（71.8%）である。

また、議会事務局長（書記長）の現在数926人のうち、在職年数「1年以上3年未満」が450人（48.6%）、「1年未満」が262人（28.3%）となっており、合わせて76.9%が、議員任期に相当する4年に満たない（この他、「3年以上5年未満」の中にも該当者あり）。

このように、議会が事務局と二人三脚で様々な改革に取り組むためには、現在の事務局体制では十分と言えない。平時の事務局機能を担保するだけでなく、例えば先般のコロナ禍のような感染症流行期を想定すれば、僅かしかいない職員に罹患者が出ると議会活動が停止に追い込まれかねない。さらには、第1章第4節で指摘したとおり、障がい者を含めた多様な議員のため、介助に人手が必要となることも考えられる。こうしたことを念頭に、職員数を増やす、兼任ではなく専任職員を充てる等の措置が必要となる。

また、これから女性議員数が増えていくためには、そのサポートのために女性職員の存在も不可欠である。女性の事務局職員の割合は約4割となっており、ある程度の割合である一方、女性職員ゼロの事務局が247町村存在している。これらの議会においても、今後は、少なくとも女性職員が1名は配置される必要がある。

議会事務局職員の任免権は議長にあるが、現実には人数や人選面で執行部の理解や協力が不可欠である。専門知識を身に付けた人材によって議会のデジタル化を進めなくてはならない現在、その必要性は更に高まっている。議会の重要性を念頭に、首長と議長による協議を経て、自治体の中で適正な人員配置が行われなくてはならない。

(2) 特別職報酬等審議会委員へ議会の実情に明るい人物を登用

第1節(1)で低額な議員報酬の改善について指摘したが、その実現のためには多くの場合、特別職報酬等審議会の諮問が避けて通れない。そして、議会側と審議会側の考え方の隔たりが障壁となっているケースが散見される。

特別職報酬等審議会は首長により設置される機関であるが、議員報酬も審議対象である限り、議会は無関係でいられない。かつて議員報酬が議会のお手盛りによって増額されたことに対する批判の高まりと、旧自治省から発せられた通達によって審議会設置が広がったが、議会側としては委員の妥当性に関心を持つべきである。例えば、一度も議会を傍聴したことがない者や、議員と真摯に議論したことがない者ばかりが選任されている場合、果たして議会と住民の双方にとって公平で合理的な結論を下すことができるか疑問である。

したがって、審議会の委員の人選に当たっては、議会の実情に明るい人物を念頭に置くべきと言える。仮にこうした人選が叶わない場合でも、審議会の場において、議会側の考え方（報酬額の根拠や議会・議員活動の内容等）を委員に説明する機会を付与するよう、首長に求めるべきである。

こうしたなか、岡山県町村議会議長会は、令和6年2月、議員報酬の改善に向け、特別職報酬等審議会の運営の件も含めた決議を行い、県内町村長に対する働きかけを行った。一議会では機運醸成が思わしく進まない場合、こうした手法も得策である。

なお、議会側の審議会類似組織の事例として、北海道鹿追町では、議員報酬・定数について、議会が第三者審議会「鹿追町議会議員定数・報酬及びあり方審議会」を設置している。

(3) 執行部が実施する主権者教育における議会との連携

議会による主権者教育の推進・強化（第1章第6節）だけでなく、執行部が主体となつて行う主権者教育においても、議会の重要性が正しく伝えられる必要がある。繰り返しとなるが、令和5年4月成立の改正地方自治法によって明確化された地方議会の役割及び議員の職務等の明確化等が、教育内容に反映される必要がある。

この他にも、校外学習・課外活動等の機会を活用した主権者教育の機会に、議場見学や議員との交流会等が実施されることも得策であり、これには議会の積極的な協力が不可欠である。

以上のとおり、執行部による主権者教育においても、児童・生徒が議会に関する知識や体験を得られるようにするため、議会との連携が必要となる。

第3節 自治会・企業等

議員のなり手不足により議会の多様性が損なわれる場合、不利益を被るのは当該町村の住民・団体・企業等である。これらの主体も、問題を議会任せにせず、町村・地域の一員として解決に貢献することが求められる。

こうした視点について、第33次地方制度調査会「多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申」（令和4年12月28日）では、「行政のほか、コミュニティ組織やNPO、企業等の多様な主体が、組織の枠を越えて、サービス提供や課題解決の担い手として一層関わっていくことが必要であり、これらの多様な主体の参画を得る観点からも、議会の役割は重要である。」「人口減少や高齢化、激甚化する災害など、地域社会を取り巻く環境が更に厳しさを増す中で、住民自身が地域社会のあり方について十分に考えることが求められ、その関心と注視と責任の下で、議会が役割を発揮していくことが望まれる。」と言及されている（資料第1編参照）。

このように、議会が対策を講じていくに当たって多様な主体の協力を得ることは、なり手不足が深刻化する中で必要不可欠である。

(1) 自治会等：議会に対して意見交換・懇談会の場を働きかける

自治会・青年団・農協・商工会等が抱える課題解決には、議会の果たせる役割がある。

日頃から議員と交流の場を設け、議会に対して積極的に政策要望を働きかけることによって、その声が政策・行政に反映され、当該団体の住民たちが議会・議員の役割を実感することは、当該団体及び議会の双方の利益に適う。こうした経験の積み重ねによって、団体側の一員から、議員志望者が現れることにも結び付く。

第1章第2節(2)においては、議会が積極的に住民・団体の側に出向いて交流を図るべきと指摘したところであるが、この動きに呼応するため、上述のように団体側が能動的に交流を持ち掛けることも得策である。

(2) 企業：立候補に係る休暇制度をはじめとした各種規定の整備

若者や女性、会社員など多様な人材の議会への参画を促進するため、議員選挙への立候補のための休暇制度、議会・議員活動のための休職制度や副業・兼業を可能にする制度、議員退職後の復職制度の整備が必要である。

国による将来的な法制化が望まれるところであるが、まずは各企業の状況に応じた自主的な取組としてこうした制度が広がる必要がある。

なお、第33次地方制度調査会「多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申」（令和4年12月28日）においては、「勤労者が立候補しやすい環境を整備するため、法制度として、立候補に伴う休暇の規定を設けることや、休暇を取得したことを理由とした不利益取扱いを禁止すること等は、個々の企業の事情に関わらず勤労者の立候補を促進するものとして、有効な方策の一つと考えられる。一方で、法制度として一律に設けることとする場合、事業主負担をどのように考えるかという課題や、立候補に伴う休暇や不利益取扱いの禁止は参政権の行使に関わる問題であることから、地方議会議員選挙のみを対象とし、国会議員選挙や長の選挙に先行させることについてどう考えるかという課題がある。」とされている（資料第1編参照）。

第3章 都道府県が取り組むべきこと

第1節 なり手不足対策に取り組む町村議会に対する財政支援等

これまで述べてきたなり手不足対策を、財政基盤の脆弱な町村議会が独力で講じていくことは容易でない。議会報告会・住民懇談会等を住民の生活圏に赴いて開催するためには会場費・設営費が必要となる他、なり手不足問題を住民に訴えかける広報活動には印刷費・配送費をはじめとした諸経費が必要になる。政策モニター・議会モニター制度を導入するに当たっても、委員に対する相応の謝金や費用弁償が欠かせない。その他、ハラスメント対策の研修費、議員のなり手講座の開設等、取り組むべきことが山積する中で、費用の問題は避けて通れない。

繰り返しになるが、なり手不足は町村議会・地方議会だけの問題ではない。同じく無投票当選が増加傾向の首長（執行部）も同じであろうし、国民全体の政治的無関心、投票率の低下問題にも連動する。地方自治の弱体化は、生活と政治の分離を意味し、やがて民主主義をも侵食する。これを打開するためには、首長・執行部も含めその町村が一丸となって取り組

むことに加え、当該町村の都道府県まで協働して取り組まなくてはならない。

令和5年12月に鳥取県「投票率低下防止等に向けた政治参画のあり方研究会」が公表した報告書(P35)では、「議員のなり手不足の問題へは都道府県や市町村全体として取り組む必要があり、首長のリーダーシップに期待される部分も大きいことにも留意されるべきである」とされているが、本検討会もその趣旨に賛同する。市町村全体という点については第2章第2節で指摘したが、首長(執行部)にとどまらず、都道府県による支援も不可欠である。スケールメリットを活かしたなり手不足に関する広報・啓発活動や、町村議会への取組に対する財政支援が考えられる。さらに、国がこれをバックアップすることで、国民全体の問題との認識のもと、様々な主体が協働してなり手不足対策に取り組むべきである。

第2節 議会を含む町村全体のデジタル化支援に資する人材派遣等

第1章第4節のとおり、町村議会のデジタル化が必要とされる一方、第2章第2節で指摘したとおり、町村議会の事務局は全体的に職員が不足しており、議会運営だけで手一杯の団体が多い。したがって、根本的には職員の増員によって問題を解消する必要があるが、実現までの間は、外部人材により補うほかない。

町村のデジタル化にとって、専門知識を備えた職員の不足は大きなネックとなっており、都道府県からの人材派遣が有効な解決策の一つとされている。町村議会のデジタル化についても、議会・執行部の区分によらない一自治体としてのデジタル人材確保の観点から、都道府県による支援が不可欠である。

第4章 国が取り組むべきこと

第1節 議会が取り組むなり手不足対策への財政支援等

これまで繰り返し指摘したとおり、なり手不足は町村議会・地方議会だけの問題ではない。無投票当選が増加傾向の首長(執行部)にも共通する上、国民全体の政治的無関心、低投票率の問題にも連動する。なり手不足の慢性化と度重なる無投票による地方自治の弱体化は、生活と政治の分離を意味し、やがて民主主義をも侵食する。

町村議会は規模が小さいながらも、それを逆手にとった機動性によって多彩な議会改革を展開し、地方議会の先進性を体現してきた。「議会基本条例」は栗山町議会を嚆矢として全国に広がり、「通年議会」の試みは地方自治法の改正による「通年の会期制」の制度化に繋がった。この他にも独創性溢れる取組を通じて、地方自治の最前線に立つ矜持を持ちながら、住民福祉の向上を実現してきた。

こうした努力をもってしても、人口減少、少子高齢化・過疎化・東京一極集中といった国家レベルの難題を前に、なり手不足に歯止めがかからない現状にある。先述したとおり、なり手不足による地方自治の弱体化が将来的に我が国の民主主義にも影響を与え得ることを踏まえれば、これまで述べたような町村議会が幅広い協働を得ながら行う各種対策は、議会と住民との交流や主権者教育等を考えれば分かったとおり、投票率の低下等に表れている国民の政治離れの進行を食い止めることにも寄与する。

国としては、こうした観点を踏まえ、町村議会や、議会と協働する様々な主体（執行部を含む）、さらにはこれらを支援する都道府県の取組に対して、財政支援等を行うべきである。

第2節 住民の政治参画推進に係る優良団体表彰制度の創設

なり手不足の根本的な原因として、国民の政治的無関心の広がり指摘できる。なり手不足問題だけでなく、各種選挙における投票率の低下に表れているように、この傾向に歯止めがかからない。

これらを食い止めるため、全国で様々な主体が多彩な取組を行っている。既に述べた子ども議会等の主権者教育もその一つであり、議会が行う住民懇談会等も広い意味で同様の目的・効果を有する。

なり手不足が地方だけの問題でなく、国にとっての問題という側面も有する以上、こうした取組が更に増加し、優良事例が全国的に広がっていく必要がある。その一助とすべく、住民の政治参画推進に係る優良団体表彰制度創設を提言する。

なお、選挙管理委員会が行う選挙啓発活動は、政治参画の最も基本的な類型である投票を促進するための取組であるが、選挙時でない平時の政治参画が進んだ結果として投票率の向上が達成されるという関係性が求められる。選挙の狭間という政治参画意識が薄まりかねない期間にこそ、国民・住民が政治に関わる機会・場が提供される必要性が高く、そうした取組を表彰する制度が用意されていれば、全国的な広がり弾みがつく。

第3節 休暇・休職・兼業制度等の整備

若者や女性、会社員など多様な人材の議会参画を促進するため、議員への立候補や議会・議員活動に当たって利用できる、休暇・休職・副業・兼業制度や、議員退職後の復職制度の整備が必要である。

このことについて、第33次地方制度調査会答申では、法制度として立候補に伴う休暇規定を設けることや、休暇取得を理由とした不利益な取扱いを禁止することは、事業主の負担や、地方議会議員選挙のみを国会議員選挙や長の選挙に先行させることについてどう考えるかという課題があると指摘され、法制化は見送られた。

したがって、第2章第3節で示したとおり、まずは各企業の状況に応じた自主的な取組として、立候補に伴う休暇制度が必要となるが、国においては将来的な法制化に向けた討が進められる必要がある。

第4節 公務員の立候補制限や他の自治体職員との兼職禁止の緩和

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。

しかしながら、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は、議員のな

り手不足を解消するのに有用な方策の一つと考えられる。それにもかかわらず、議員選挙に立候補した時点で退職したものとみなされる現行の規定では、落選によって生計を立てられなくなる恐れを立候補検討者に抱かせることになり、当選が確実視される場合を除き萎縮させることになる。兼職を禁止するのであれば、立候補の時点ではなく、当選の時点とすることを検討すべきである。

また、同じ自治体の議会議員を兼職することは二元代表制の趣旨に反するが、これと区別し、異なる自治体の議員との兼職を可能とすることは、検討すべきである。

第5節 厚生年金加入のための法整備の検討

第3編第1章第3節で指摘したとおり、地方議会議員が厚生年金に加入するための法整備が整っていないことは、議員を志す人にとっての阻害要因の一つである。

国においては、令和7年の年金制度改革に向けて、厚生年金の適用範囲の拡大を念頭に置いた議論が行われているところであり、令和6年末にも改革案がまとめられる見込みと聞く。この機会に、地方議会議員の加入についても議論の俎上に載せるべきである。

なお、以上はあくまで厚生年金加入についての提言であり、議員の特別な年金制度や旧議員年金制度の復活を意図するものではない。

第6節 議会が行う主権者教育に対する支援

町村における主権者教育の必要性とその取組方法については第1章第6節及び第2章第2節のとおりであるが、国としても一層推進する必要がある。また、その教育内容が、令和5年4月に成立した改正地方自治法（「地方議会が地方公共団体の重要な意思決定を行う」と明確化された）を反映したものとすることも肝要である。

これと併せて、町村議会が行う子ども議会（模擬議会）・出前講座等の主権者教育に対する一層の支援も求められる。

第7節 手当制度の拡充

第2章第1節で示したとおり、低額な議員報酬の改善がなり手不足対策として重要であるが、これを補完する措置として、期末手当のほか、例えば育児手当、所得損失手当、世話手当（育児・介護にかかる費用保障）等の支給を可能とするなど、手当制度の拡充を検討すべきである。

第8節 被選挙権年齢の引き下げ

平成27年の公職選挙法の改正により選挙権年齢は「満18歳以上」に引き下げられるとともに、令和4年4月から「民法の一部を改正する法律」が施行され成年年齢も「18歳」に引き下げられたが、被選挙権年齢は、衆議院議員、都道府県議会議員、市町村長、市町村議会議員は「満25歳以上」、参議院議員、都道府県知事は「満30歳以上」のままである。

国民の幅広い政治参加や地方議会への多様な人材参画を促進する観点から、地方議会議員の被選挙権年齢を例えば23歳に引き下げるべきである。

第9節 個人の政治献金を寄附金控除の対象とする

第3編第2章第4節で、地域力の衰退により町村議会議員選挙における担ぎ手の減少が生じていることを指摘した。担ぎ手がない中での選挙は、必要な人・物・金を十分に整えることが難しく、立候補・選挙が初めてとなる新たななり手にとって容易に越えがたい障壁となる。また、第3編第3章では、選挙制度上のハードルも指摘した。

こうした障壁を乗り越えるため、選挙運動に必要な資金を幅広く募ることができればその一助となるが、町村議会議員に係る個人の政治献金が寄附金控除の対象外となっていることは問題である。都道府県や政令指定都市の議会議員と区別せず、同じ地方議会議員として基準を統一し、寄付金控除の対象とするべきである。

第5編 女性議員を増やすための対策

女性議員割合は、第2編のとおり増加傾向にあるとはいえ、依然として低いままであり、その改善がなり手不足を解消する決め手の一つとなる。このためには、女性の社会進出や政治参画の後押し、立候補の障壁を除去するための施策等を、重点的に進めなくてはならない。

第1章 議会が取り組むべきこと

第1節 ハラスメント対策の徹底

女性議員のハラスメント対策としては、近年、様々な取組が国・地方議会において実施されているが、これらを更に徹底していくべきである。

第69回調査（R4活動）によれば、議員を対象としてハラスメント防止に関する研修を実施した町村数は44（4.8%）にとどまっている。なお、ハラスメント対策は、セクハラ防止や女性議員保護だけではなく、議員・職員・年齢・性別を問わず直面するパワハラ・モラハラ等も含めて講じなくてはならない。先述の調査も、ハラスメントの種類を限定していないことに注意が必要である。

ハラスメント対策は、大きく3つに分けられる。①条例・規則等の整備、②相談窓口の設置、③研修の実施一である。このうち、①については統計データが無いが、まだ広がりや欠けている状況と言える。②については、第69回調査（R4活動）によれば49町村で窓口が設けられており（町村単独でなく広域連携によるものも含む）、今後の増加が見込まれる。

③については、労力的にも経費面でも最も容易に実施できるが、上述のとおり実施町村はまだ少なく、議員が共通の認識を得るため更なる取組の強化が必要となる。

外部講師を招いて受講するという方法の他に、無料で視聴できる映像教材が存在する。一つは、内閣府男女共同参画局が令和4年にYouTubeで公開した「政治分野におけるハラスメント防止研修教材」である。

また、全国町村議会議長会を含む地方議会三団体共同制作の動画が、令和6年4月から議会を対象に配信された。これらを積極的に活用するべきである。

第2節 女性模擬議会の開催

住民・児童・生徒等が議員役を疑似体験する「模擬議会」の取組が広がりつつある。第69回調査（R4活動）によると、191町村で実施されているが、内訳としては、児童・生徒・学生を対象とした「子ども議会」の実施団体が179町村でほとんどを占め、女性を対象としたのが5町村、その他が7町村となっている。

このような模擬議会のうち、議員役を務める住民を女性に限定した「女性模擬議会」の取組は、女性が議員の働きを実感するために効果的である。前回（第68回調査）は6団体、その前（第67回調査）はゼロ団体であったため、増加傾向にあるとまでは言えない現状であるが、今後多くの議会で実施されるべき取組である。

宮城県蔵王町議会では、令和5年7月に初めて女性模擬議会を開催した。当時、同町議会

では女性議員が一人も誕生していないどころか、議員選挙に女性の立候補者が出たこともなかった。こうした状況を危惧して企画したところ、町内に住む30代から70代の女性7人が「模擬議員」として参加した。

この取組が実を結び、令和6年2月25日に行われた選挙では、女性模擬議会の参加者の中から3名が立候補し、全員が当選を果たした。町政史上初の女性議員の誕生は町に活気をもたらしていると聞く。(詳細は資料第2編参照)

第3節 政策サポーター・議会モニターに女性を積極的に任命

第4編第1章第3節で説明した政策サポーター・議会モニター等に、女性を任命することも検討すべきである。なり手不足対策のためだけでなく、女性議員がゼロの議会にとっては、議会審議に女性の声を反映させるのに大いに役立つだけでなく、後述のとおり、議会から執行部に対して審議会委員の女性登用を働きかけるには、まず議会がその姿勢を示さなくてはならない。

第4節 保育施設や授乳室の設置等

乳児のいる女性議員が議会で活動しやすくするよう、議会施設に保育施設や授乳室等を設ける必要がある。第69回調査(R5.7時点)によると、設置済みの議会は64町村(6.9%)であり、女性議員の更なる増加に向けた環境整備が急がれる。

これに関連する取組として、群馬県榛東村議会では、開会中であっても議員が授乳やおむつ替えなどをできるよう、会議規則に、「議員が生後満1年に達しない子を育てる場合は、会議中に2回それぞれ少なくとも30分、その子を育てるための時間(以下「育児時間」という。)を議長に請求することができる。」との規定を設けている。

第2章 町全体・村全体で取り組むべきこと

第1節 自治会等における女性の役員登用

第3編第2章第1節で指摘したとおり、地域の組織・団体における意思決定の場に女性が少ないことが、女性議員の潜在的ななり手が育たない一因となっている。内閣府男女共同参画局が公表している「都道府県別全国女性の参画マップ(全体版)」(2023年6月作成(10月一部更新))によれば、自治会長に占める女性の割合は全体で6.8%となっており、男性に比べて圧倒的に少ないことが分かる。

そこで、自治会等が積極的に女性を役員に登用するよう、町・村が一体となって機運を盛り上げることを推奨する。当該地域における女性進出の後押しに繋がるだけでなく、役員を務めた女性が、地域運営の経験を足掛かりに議員選挙へ立候補することに結び付く可能性もあるためである。

参考となるのは、兵庫県小野市の取組である。女性の自治会役員を増やすため、2人以上の女性役員に登用した自治会に対して補助金を交付した。これにより、女性が役員を務め

る自治会数は増えたという。同市では他に、女性リーダーを養成する「おのウィメンズ・チャレンジ塾」も実施しており、こうした取組が実を結び、令和5年4月の選挙（統一地方選挙）で、女性議員が前回の選挙に引き続き7名（定数16名）、当選を果たしている。

第2節 首長の審議会等への女性登用

政府では、第5次男女共同参画基本計画に則った政策・取組を展開しているところであるが、同計画では市町村の審議会等委員に占める女性割合の目標値が定められている。これによると、2025年（令和7年）に40%以上60%以下を目指すこととされているが、2022年（令和4年）の数値では28.0%となっている（内閣府男女共同参画局「第5次男女共同参画基本計画における成果目標の動向（令和5年5月19日現在）」より）。

首長の附属機関である審議会等の委員に女性が多く登用され、性別の偏りなく意見が反映されれば、その町・村の政策に女性目線が活かされることになり、女性の暮らしやすさに繋がる。女性登用の最大の目的は以上の点にあると考えられるが、副効用として、委員の経験を基に議員へ転身する女性が現れる可能性がある。女性委員の割合が上昇していくことは、潜在的な女性議員のなり手が増えることにも結び付くと言える。

第3節 女性の政治参画等を促進するシンポジウムの開催

第1・2節のように、女性が地域運営や行政に関わることは、女性の潜在的ななり手の増加に資するが、実際の立候補に結び付くためには、更なる取組が必要となる。そこで町・村全体の意識改革に繋がるよう、女性の政治参画等を促進するシンポジウムを開催することも得策である。開催に当たっては、住民有志や団体が発起人となる場合や、自治体が主催する場合等、その方法は様々に考えられるが、世代や地域を問わず幅広く参加を募ることに留意する必要がある。

第3章 都道府県が取り組むべきこと

第1節 女性議員ネットワークに対する支援

全国各地で、市町村や自治体の垣根を越えた広域の女性議員ネットワークが存在する。そこでは、女性議員ならではの課題や問題意識の共有、政策情報や意見の交換等が行われている。これに付随して、新たな女性議員を発掘するための情報発信や集会の開催を行っている団体もある。後述する女性議員ロールモデル（第4章第2節）を、こういった団体が示すことも一つの策である。

このような新たな女性のなり手を増やすための取組は、各市町村や都道府県の公益に適うものであり、その財政支援等を都道府県が行うことを検討すべきである。特定の政党が党勢拡大のために行っているものでないかどうか、あるいは一部の市町村や地域に偏重している活動でないかどうか等、実態として公益性を具備しているか慎重に見極める必要があるが、女性議員が少ない現状ではこうしたネットワークが広域に跨って組織されるのは

合理的であり、その広域性に応じ、都道府県が支援を行う体制が最適である。

第2節 ハラスメントに関する相談窓口の開設

政治分野における男女共同参画の推進に関する法律の一部を改正する法律（令和3年法律第67号）により、「国及び地方公共団体は、政治分野における男女共同参画の推進に資するよう、公選による公職等にある者及び公職の候補者について、性的な言動、妊娠又は出産に関する言動等に起因する問題の発生の防止を図るとともに、当該問題の適切な解決を図るため、(中略)、当該問題に係る相談体制の整備その他の必要な施策を講ずるものとする」とされた。（資料第1編参照）

こうした中、福岡県議会は早期に対応に着手し、「福岡県における議会関係ハラスメントを根絶するための条例」を令和4年6月に制定（7月に公布）し、県内市町村議会議員からの相談も含めて窓口役を一手に引き受けることとした。この福岡県議会の例は、地方自治体が行う政治分野での本格的なハラスメント対策に先鞭をつける画期的なものであった。

ハラスメントは、女性にまつわるセクハラやマタハラだけでなく、パワハラや票ハラなど性別を問わない様々な形態が存在する。したがって、その対策は女性だけのために行うものではないが、内閣府男女共同参画局「女性の政治参画の障壁等に関する調査研究報告書」（令和3年3月）によれば、ハラスメントを受けた割合も、相談窓口の必要性を感じている割合も、相対的に男性より女性の方が高い。

こうしたことに加え、第4編第2章第2節において示したとおり町村議会事務局の職員体制が十分ではない現状を踏まえると、福岡県議会のような市町村議会議員も対象とした都道府県レベルでの相談窓口の設置が、全国的に検討されるべきである。

第4章 国が取り組むべきこと

第1節 議会の取組に対する財政支援

前章までに述べた、議会だけでなく地方が協働して行う各種の取組に対して、国として財政支援を手厚く講じるべきである。既に指摘したとおり、なり手不足は議会や町村だけの問題ではなく、国民全体の政治的無関心の広がりを通じて、やがて国政にも影響を与える問題だからである。

第2節 女性議員ロールモデル事例集の提示

第3編第1章第2節において、女性議員ロールモデルの不足を指摘した。

そこで、全国で活動している女性地方議員のロールモデル事例集を制作することを提言する。記載内容としては、議員を志した動機、立候補検討段階から選挙を経て当選するまでに直面した課題とその対応策、当選後の具体的な1日・1年の流れ、議員のやりがい、任期中に達成した成果等が示されていれば効果的である。

また、全国町村議会議長会が、女性町村議会議員に限ったロールモデル事例集を制作することも必要である。

第3節 女性の地方移住や地域おこし協力隊参加の促進

人口減少、少子高齢化、東京一極集中等による町村の人口減少が著しい。第69回調査（R5.7時点）によれば町村の人口（住民基本台帳）合計は10,408,228人であり、前年の10,462,365人から54,137人減少している。

また、総務省統計局の「住民基本台帳人口移動報告 2023年結果」では、「Ⅲ 3大都市圏（東京圏、名古屋圏及び大阪圏）の転入・転出超過の状況」において、「3大都市圏（東京圏、名古屋圏及び大阪圏）の転入・転出超過数をみると、3大都市圏全体では10万7635人の転入超過となり、前年に比べ2万6681人の拡大となっている。転入超過数を男女別にみると、3大都市圏全体では男性が4万3751人、女性が6万3884人の転入超過となり、女性が2万133人多くなっている」とされており、町村も含めた郊外から都市部へと女性が多く転入している傾向が窺い知れる。

このような流れを踏まえると、女性議員が増えるためには、先述した志ある女性の立候補阻害要因の除去や、政治分野への女性参画の促進もさることながら、地方・町村における女性人口減少の抑制や、地方・町村への女性の移住促進が必要となる。

地方活性化策・地方移住促進策の代表的なものとしては、総務省の「地域おこし協力隊」がある。隊員が都市地域から過疎地域等の条件不利地域に住民票を異動し、地域協力活動を行いながら、その地域への定住・定着を図る取組であり、任期は概ね1年から3年となっている。

この地域おこし協力隊について、総務省の公表資料「令和4年度地域おこし協力隊の隊員数等について」（令和5年4月4日）によれば、当該年度の隊員数は6,447人、受入自治体数は1,118（受入可能自治体1,461団体の約77%）であり、平成21年度の制度発足から右肩上がりとなっている。さらに、「地域おこし協力隊の定住状況等に係る調査結果」（令和5年4月4日）によると、同年度までに任期を終了した隊員累計9,656人のうち、活動地と同一市町村に定住した人が5,130人（53.1%）に上り、このうち509人は行政関係（自治体職員、議員、集落支援員等）に就業している。内訳としての議員数は公表されていないが、地域おこし協力隊出身者が議員になった例はよく報道されるため、一定程度存在することは確かである。協力隊の任期終了直後でなくとも、将来的に議員になる人も含めれば、その数は更に膨らむだろう。いずれにしても、地域貢献の志を持つという意味では、潜在的ななり手として非常に有望な存在であり、若い世代が多いという点でも尚更である。

この地域おこし協力隊が引き続き強力で推進されていくことが望ましいが、先述した3大都市圏への女性の転入超過の状況を踏まえると、特に女性隊員の増加が必要である。先述の総務省資料によると、現状の性別割合は概ね男性が60%、女性が40%となっていることも踏まえ、今後、女性の積極的な隊員参加を国も地方も推進するとともに、任期終了後の進路の一つとして議員という選択肢も存在する旨を周知することが望ましい。

実例として、長野県富士見町議会、徳島県那賀町議会では、地域おこし協力隊員から転身した女性議員が活躍している。第2節で提言した女性議員ロールモデルの一例でもあり、今後女性議員が増加するための有効策を示唆している。

各町村議会における対応の考え方

第4編及び第5編を踏まえ、各町村議会がいかなる手順によりなり手不足対策に取り組むべきか、議会ごとに事情は異なるが、基本的な考え方を以下に示す。

(1) 各町村議会における取組み

原則として各議会において判断すべきものであるが、まずは、各議会における従来の取り組み、住民との関係、地域特性などを踏まえ、議会としてなり手不足対策を進めていく旨を対外的に発信することが必要不可欠である。このための取組としては、なり手不足問題検証組織（特別委員会等）の設置や決議等が考えられる。

また、この際、併せて、広報・広聴活動の充実、主権者教育の実施などにより、議会の役割・重要性、議員のやりがいについて、住民の間に浸透するよう努めていくことが重要である。（第4編第1章第1・2・5・6節参照）

(2) 町村長、都道府県、国との連携

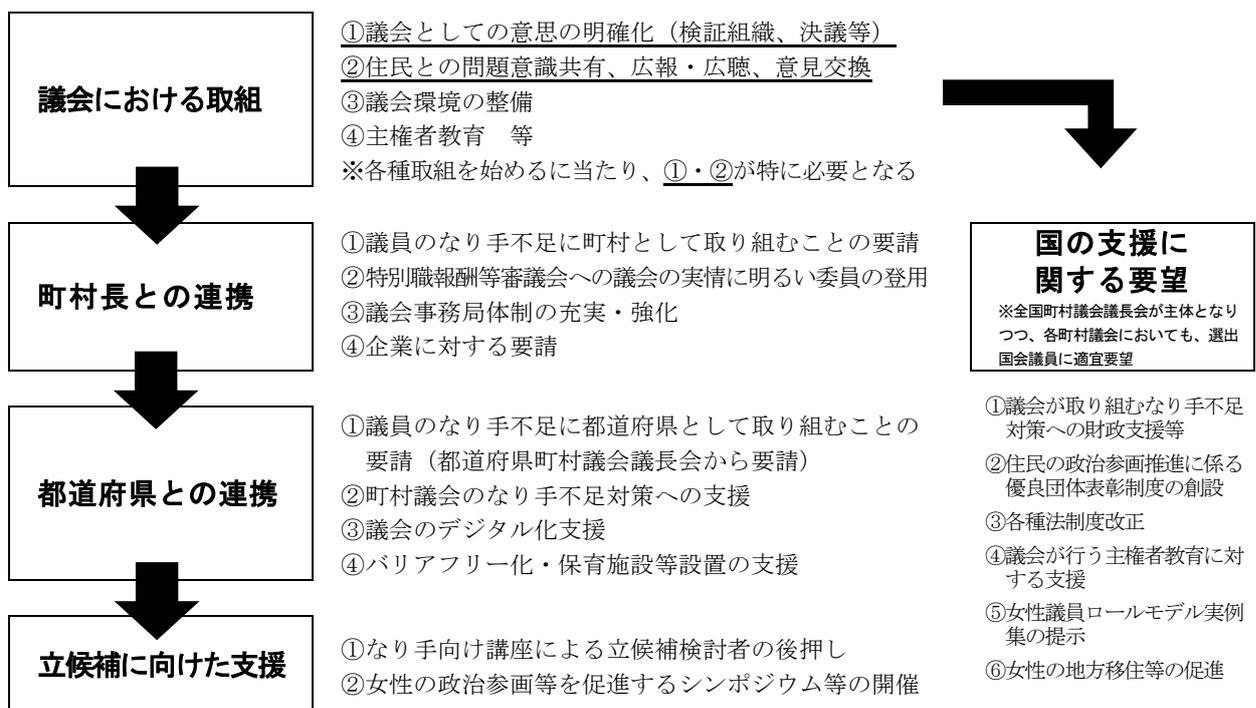
なり手不足問題は、町村議会のみでの努力では解決が困難な問題であるため、議会の取組に加え、町村長、都道府県、国との連携・協働が必要である。取組に当たっては、都道府県町村議会議長会として、都道府県町村会及び都道府県知事に要望・協議することも考えられる。

なお、国に対する支援及び制度改正の要望については、全国町村議会議長会において行うとともに、各町村議会においても、選出国會議員に適宜要望することが必要である。

(3) 町村議員への立候補

立候補は、住民の議会参画又は政治参加において、最もハードルの高いものであるため、議会改革の取組からさらに一歩踏み出した取組による支援が必要である。

上記を踏まえた具体的な進め方として、以下のような手順が考えられる。



おわりに

町村議会議員のなり手不足は、町村議会だけの問題に留まらず、住民や執行部を含む町・村全体、さらに都道府県や国にとっての危機に繋がります。そこで、議会を含む各主体が協働して対策を講じることを提言しました。なり手不足が慢性化・深刻化することは、地方自治の弱体化を招くだけでなく、その先にある民主主義の侵食に結び付くことを、強く意識しなくてはなりません。

「ゆでガエル」現象という比喻表現がありますが、これは、環境の変化が緩やかな場合や危険がゆっくり忍び寄る場合、得てしてそれらに気づきにくいものの、刻一刻と状況は移ろっており、ようやく察知した時点ではもはや手遅れの状態に陥っていることを指します。海外では、地球温暖化防止を訴える場面等でよく聞かれる言葉ですが、我が国ではまさしく、町村議会議員のなり手不足が深刻化しつつある今日の状況に通じると言えます。こうした危機が現実のものとなることを防ぐため、まずは議会関係者自身が正しく危機感を持ち、幅広く訴えかけていくことが肝心です。

本報告書は、こうした危機感を前提として、議会だけでなく、町村、都道府県、国のあらゆる主体が取り組むべき対策を提言したとはいえ、更なる議論については別の機会に譲らざるを得なかったテーマがあります。

一点目は、女性議員の増加策です。本報告書で第5編として別建てし、その重要性を際立たせたとおり、国民の半数が女性である以上、男性が中心となっている現在の議員構成は著しく偏っていると云わざるを得ず、これを是正することがなり手不足解消の当面の指針となります。こうした観点から、女性議員ロールモデルの必要性をはじめ各種の提言を盛り込みましたが、決してこれで十分とは考えていません。女性議員の少なさは、本文でも触れたとおり、我が国のあらゆる分野における女性進出の遅れと通底する問題であり、さらに深く研究・議論する必要があります。こうした場が今後早い段階で設けられ、対策論が一層充実されるよう願います。

二点目は、議員定数のあり方です。第1編において、議員報酬と関連付けた考え方や短絡的な定数削減の問題点を指摘しました。定数を考える際、住民の多様性を反映させる観点と、会議体として十分に討議できる人数を確保する観点が必要であることについては、本文で言及したとおりであります。その他に考慮すべき要素や、理想的な定数の姿を論証するには弱いと言えます。今後、定数をめぐる歴史的検証を踏まえた議論が必要となります。

このように、課題もあるとはいえ、なり手不足をめぐる論点については解明できたと思います。関係各位の協力を改めて感謝申し上げますとともに、本報告書が各所で十分活用されることを願います。

町村議会議員のなり手不足対策検討会 委員長 江藤 俊昭
(大正大学社会共生物学部教授)

資料第1編 町村議会議員のなり手不足問題のこれまで

○ なり手不足問題に関する近年の動き

平成28年（2016年）		
3月	第31次地方制度調査会が「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」を公表。	男女の候補者の数ができる限り均等となることを目指して行われるものとする、②男女がその個性と能力を十分に発揮できるようにする、③家庭生活との円滑かつ継続的な両立が可能となるようにする一等の内容。
平成29年（2017年）		
3月	北海道浦幌町議会において、「議員のなり手不足検証報告書」が取りまとめられるとともに、「地方議会議員のなり手不足を解消するための環境整備を求める意見書」を可決。	11月 全国町村議会議長会が、第62回町村議会議長全国大会を開催し、「議会の機能強化及び議員のなり手確保に関する重点要望」を決定。①地方議会議員の位置付けの明確化、②議決事件に係る政令基準の廃止、③多様な人材を確保するための環境整備、④選挙公営の拡大、⑤被選挙権年齢の引き下げ、⑥補欠選挙の改正、⑦厚生年金への地方議会議員の加入一を採択。
4月	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」発足。	
6月	高知県大川村において、議員のなり手不足の懸念から、村長が町村総会の検討を表明。大川村議会維持対策検討会議を設置。	平成31年（2019年）
7月	総務省「町村議会のあり方に関する研究会」発足。	3月 高知県大川村において、「大川村議会議員の兼業禁止を明確にする条例」が成立。
11月	全国町村議会議長会において、第61回町村議会議長全国大会を開催し、「議員のなり手確保に関する重点要望」を決定。①地方議会議員の位置付けの明確化、②多様な人材を確保するための環境整備、③地方議会議員選挙の活性化（公営選挙の拡大）、④地方議会議員の厚生年金制度への加入一を採択。	3月 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」が最終報告を公表。①議員報酬の低さと議員定数の少なさが無投票当選につながることも議員定数の減少により当選ラインが上昇することも議員のなり手不足の原因の一つであるとの分析結果、②住民への説明責任を果たす素材として議員の活動量と首長の活動量との比較により議員報酬額を算定する手法、③議員定数は討議できる人数として一常任委員会につき少なくとも7、8人を基準とするとの提示、④多様な人材が議員となれるよう所得損失手当（仮）や世話手当（仮）といった新制度の提案一等をまとめた。
12月	大川村及び高知県が連名で、大川村議会維持対策検討会議での検討を踏まえ、総務省に対し「大川村議会維持に向けた提言について」を提出。	4月 第19回統一地方選挙執行。93町村議選で無投票、うち8町村で定数割れ。
平成30年（2018年）		
3月	長崎県小値賀町議会が、「地方創生の推進のための小値賀町議会議員の報酬及び費用弁償等に関する条例の特例を定める条例」を廃止。（平成27年制定）	令和元年（2019年）
3月	総務省「町村議会のあり方に関する研究会」が報告書を公表。「集中専門型」「多数参画型」という2つの新しい議会のあり方を条例で自由に選択可能とすることを提言。	6月 総務省「地方議会・議員のあり方に関する研究会」発足。
3月	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」が中間報告を公表。	11月 全国町村議会議長会が、第63回町村議会議長全国大会を開催し、「議会の機能強化及び多様な人材を確保するための環境整備に関する重点要望」を決定。①地方議会議員の位置付けの明確化、②議決事件に係る政令基準の廃止、③兼業禁止の緩和、④休暇・休職・復職制度の整備、⑤手当制度の拡充、⑥議会費に係る財政措置の充実、⑦保育スペースやバリアフリー化等の整備、⑧主権者教育の推進、⑨選挙公営の拡大、⑩被選挙権年齢の引き下げ、⑪補欠選挙
5月	「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律」が成立。①衆議院、参議院及び地方議会の選挙において、政党等の政治活動の自由を確保しつつ、	

資料第1編 町村議会議員のなり手不足問題のこれまで

	の改正、⑫統一地方選挙の再統一、⑬政治献金に係る寄附金控除の対象への追加、⑭厚生年金への地方議会議員の加入一を採択。		ら産前・産後の欠席期間を規定一等。
11月	地方議会三団体が「厚生年金への地方議会議員の加入を求める全国大会」を開催。	2月	全国町村議会議長会が、「地方議会の位置付けを明確に規定する地方自治法の改正等の早期実現を求める決議」を採択。
令和2年(2020年)		3月	内閣府男女共同参画局が、「女性の政治参画への障壁等に関する調査研究報告書」を公表。
4月	総務省自治行政局行政課が、地方議会(本会議・委員会)へのオンライン出席についての考え方に係る通知を发出(技術的助言)。	4月	自由民主党・地方議会の課題に関するプロジェクトチームが「令和時代にふさわしい地方議会・議員のあり方についての提言」を公表。
6月	第32次地方制度調査会が「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」を公表。	6月	「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律の一部を改正する法律」が成立。議会における欠席事由の拡大をはじめとする、公選による公職等としての活動と妊娠、出産、育児、介護等の家庭生活との円滑かつ継続的な両立を支援するための体制の整備や、性的な言動等に起因する問題に係る相談体制の整備等について規定。
6月	「公職選挙法の一部を改正する法律」が成立。町村の選挙における立候補に係る環境の改善のため、選挙公営の対象を市と同様のものに拡大することと併せ、町村議会議員選挙においても、ビラ頒布を解禁するとともに、公営対象拡大に伴う措置として供託金制度が導入された。	11月	地方議会三団体が「多様な議員で構成された活力ある地方議会を目指す全国大会」を開催。大会決議において、①地方議会の団体意思決定機関としての位置付け等を法律上明確化すること、②地方議会議員の職務等を法律上明確化すること、③地方議会議員の兼業(請負)禁止の範囲を明確化し、規制を緩和するための法改正を行うこと一等を採択。
7月	総務省自治行政局行政課が、同年4月に发出した通知に係るQ&Aを发出(技術的助言)。	11月	全国町村議会議長会が、第65回町村議会議長全国大会を開催し、「議会の機能強化及び多様な人材が参画するための環境整備に関する重点要望」を決定。①地方議会の位置付け及び権限の明確化、②地方議会議員の職務等の明確化、③兼業禁止の緩和、④休暇・休職・復職制度の整備、⑤低額な議員報酬の改善一等を採択。
9月	総務省「地方議会・議員のあり方に関する研究会」が報告書を公表。		
11月	地方議会三団体が「活気ある地方議会を目指す全国大会」を開催。大会決議において、①議会の位置付け、権限を法律上明確化すること、②議員の職務等を法律上明確化すること、③厚生年金への地方議会議員の加入や立候補に伴う企業等による休暇の保障など、立候補環境の改善のための法整備を行うこと、④小規模議会の議員報酬を適正な水準に引き上げられるよう、財政支援を行うこと、⑤議会における政策立案を支援するための体制を整備すること、⑥議会における政策立案に資するため、国において意見書を積極的に活用し、その活用結果を公表すること、⑦議会のデジタル化への取組について技術的・財政的に支援を行うこと一等を採択。		
11月	全国町村議会議長会が、第64回町村議会議長全国大会を開催し、「議会の機能強化及び多様な人材が参画するための環境整備に関する重点要望」を決定。①地方議会議員の位置付けの明確化、②兼業禁止の緩和、③休暇・休職・復職制度の整備一等を採択。		
令和3年(2021年)			
2月	全国町村議会議長会が、「標準」町村議会会議規則を一部改正。①議会への欠席事由(育児、看護、介護等)を整備、②出産については母性保護の観点か	2月	全国町村議会議長会が、「委員会をオンライン開催する場合の委員会条例の改正」を決定。
		2月	全国町村議会議長会が、「議員報酬・政務活動費の充実に向けた論点と手続き～住民福祉の向上を実現する町村議会のための条件整備～」を公表。
		3月	福岡県議会において、「福岡県における議会関係ハラスメントを根絶するための条例」が成立。主な内容は、①県議会議員等の責務を規定、②ハラスメント根絶のための取組として、研修や外部有識者による相談窓口の設置を規定、③市町村との連携として、研修の共同実施だけではなく、市町村議会と議員の相談にも対応することを規定一である。
		4月	内閣府男女共同参画局が、「政治分野におけるハラスメント防止研修教材」をYouTube配信開始。
令和4年(2022年)			

5月	全国町村議会議長会が、「議会力アップのための活動例～住民とともに歩む議会像を求めて～」を公表。	2月	総務省自治行政局行政課が、地方議会（本会議）におけるオンラインによる一般質問についての考え方に係る通知を发出（技術的助言）。
5月	全国町村議会議長会が、「地方議会の位置付けを明確に規定する地方自治法の改正等の早期実現を求める決議」を決定。	4月	第20回統一地方選挙執行。123町村議選で無投票、うち20町村で定数割れ。
6月	総務省自治行政局行政課が、令和2年4月・7月に发出した通知に関連し、オンラインによる方法で参考人からの意見聴取を行うことについてのQ&Aを发出（技術的助言）。	4月	地方自治法の一部を改正する法律が成立。①地方議会の役割及び議員の職務等の明確化、②請願書の提出等のオンライン化一等について規定。
11月	全国町村議会議長会が、第66回町村議会議長全国大会を開催し、「議会の機能強化及び多様な人材が参画するための環境整備に関する重点要望」を決定。 ①地方議会の位置付け及び権限の明確化、②地方議会議員の職務等の明確化、③兼業禁止の緩和、④休暇・休職・復職制度の整備、⑤低額な議員報酬の改善一等を採択。	7月	総務省自治行政局行政課が、実際に議員が委員会にオンライン出席した団体における実施状況等を取りまとめの上、「地方公共団体における議会の委員会へのオンライン出席に係る留意事項等について（通知）」を发出。
11月	地方議会三団体により「住民の負託にこたえ、活力ある地方議会を目指す全国大会」を開催。大会決議において、①地方議会の位置付け、議員の職務等について明文化すること、②議員の請負禁止の範囲を明確化し、請負に関する規制を緩和するための法改正を行うこと一等を採択。	7月	全国町村議会議長会において、「町村議会議員のなり手不足対策検討会」が発足。
12月	地方自治法の一部を改正する法律が成立。①議会の議員に係る請負に関する規制の明確化及び緩和、②災害等の場合の開会の日の変更に関する規定の整備。※これに伴う「地方自治法施行令及び市町村の合併の特例に関する法律施行令の一部を改正する政令」は、令和5年3月1日に公布及び施行。	9月	総務省自治行政局が、「多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた各議会における取組について」（技術的助言）を发出。
12月	第33次地方制度調査会が「多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応策に関する答申」を公表。	11月	全国町村議会議長会が、第67回町村議会議長全国大会を開催し、「議会の機能強化及び多様な人材が参画するための環境整備に関する重点要望」を決定。 ①低額な議員報酬の改善、②休暇・休職・復職制度の整備、③厚生年金への地方議会議員の加入、④主権者教育の推進、⑤政治分野の男女共同参画の推進、⑥議会のデジタル化への支援、⑦意見書の積極的活用、⑧地方議会議員に係る選挙制度の改正一等を採択。
令和5年（2023年）		令和6年（2024年）	
1月	地方議会三団体により「地方議会議員の立候補環境の整備について～多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けて～」を取りまとめ、経済団体に対し、総務省とともに要請活動を展開。	2月	全国町村議会議長会において、第75回定期総会を開催し、「多様な人材が参画するための議会改革の推進等に関する決議」を採択。併せて、同決議の基礎資料である「町村議会議員の一般選挙における無投票及び定数割れ団体数について」を公表。
2月	全国町村議会議長会が、「第33次地方制度調査会の答申を踏まえた地方自治法の改正等の早期実現を求	2月	全国町村議会議長会において、議会に係る手続のオンライン化に対応した標準町村議会会議規則及び標準町村議会委員会条例の一部改正を決定。

○ 答申・提言

(1) 第31次地方制度調査会「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」(平成28年3月16日)(抄)

第3 適切な役割分担によるガバナンス

3 議会

(1) 基本的な認識

人口減少社会において増大する合意形成が困難な課題について民主的に合意形成を進めていく上で、議決による団体意思の決定機能をはじめとして、監視機能や政策形成機能等を担う議会の役割は重要である。

地方分権改革の進展に伴い、これまで議会の権限や自由度の拡大に資する制度改正が積み重ねられており、議会運営において自主性を発揮できる環境が整ってきている。

そのような環境の中で、地方公共団体のガバナンスにおける適切な役割分担の観点から、議会は、内部統制体制や監査委員の監査等が十分に機能しているかどうかをチェックするとともに、政策の有効性やその是非についてのチェックを行う等、議会としての監視機能を適切に発揮すべきである。

他方、市町村合併等の影響もあり、議員数が減少している一方、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みられるように、議会に対する住民の関心が大きく低下しており、議員のなり手不足が深刻化している。

また、政務活動費の使途の問題等により、一部の議員の資質や活動に批判の目が向けられるとともに、議会のあり方が問われる等、議会及び議員に対する住民の信頼確保が大きな課題となっている。議会が議会としての監視機能を適切に発揮するためには、そもそも住民からの信頼が確保されていることが前提であることを十分に認識した各議会や議員の不断の取組が求められる。

以上を踏まえ、団体意思を決定し、執行機関を監視する役割等を担う議会が、人口減少社会においてその役割をこれまで以上に十分に果たすためには、議会制度や議会運営のあり方、議員に求められる役割及び幅広い人材の確保という観点から、方策を講じる必要がある。

(2) 議会制度や議会運営のあり方

① 議会招集

議会の招集権については長に専属する原則を維持しつつ、長が臨時会を招集しないときは議長が招集することができるよう法的措置が講じられるとともに、通年会期制の導入がなされ、議会側が必要と認めるときに随時の議会開催が可能となっている。このような制度を、住民の信頼確保という観点も踏まえて、必要に応じて活用していくことが重要である。

② 議決事件の対象

議決事件の対象の拡大は、相当程度行われてきているところではあるが、議会が団体意思決定機能や政策形成機能、監視機能を効果的に発揮するため、地方自治法第96条第2項に基づき、地方公共団体の基幹的な計画等を議決事件に追加する等の取組を積極的に進めることが必要である。

③ 予算審議

現在、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、予算については長に提案

権が専属していることから、議会による予算修正権の拡大については慎重に検討していくべきである。

④ 決算審議

監査委員の専門性等が向上し、議会が議会としての監視を行う役割を明確化する中で、監査委員の意見が付された決算を議会が審議した結果、議会が決算認定をせず、その理由を示した場合については、議会が長に対し理由の中で指摘した問題点について長が説明責任を果たす仕組みを設けることとすべきである。

⑤ 議会活動に対する支援の充実

議会がその役割を十分に果たすことができるよう、議会活動に関する議員への研修の充実や、議会事務局職員の資質向上や小規模な市町村における議会事務局の共同設置を含めた議会事務局の体制強化や議会図書室の機能向上が必要である。

⑥ 情報発信

住民の信頼確保の観点から、議会活動に対する住民の理解を深めるため、ホームページ等を通じた議会情報の提供や議案等に対する住民の意見聴取、議会自らが行う議会活動の評価等、ICTを積極的に活用しつつ情報発信等の充実を図っていくべきである。

⑦ 意思決定過程への住民参加

公聴会、参考人、専門的事項に係る調査制度等の積極的活用を通じて議会への住民参加の充実を図り、多様な民意を議会における審議・議決に反映していくことが重要である。また、住民への報告や住民との意見交換の実施等、議場外での住民参加の取組を進めるべきである。

⑧ 小規模な市町村における議会のあり方

団体規模に応じた議会のあり方については、それぞれの地域の実情に合わせた議会機能の充実・強化に努めていくべきである。

特に、小規模な市町村においては、議員数や議会事務局の職員数が少ないこと等により議会機能を十分に発揮することが難しい状況もあることから、住民参加等により議会機能を補完する必要がある。

議会事務局の共同設置は制度上認められているが、取組は進んでいない。小規模な市町村で単独での議会事務局の充実が困難な場合等においては、議会事務局や議会図書室の共同設置等を行うことも有効な方策である。

(3) 議員に求められる役割

① 議員の位置付け・役割の明確化

議員のなり手不足の問題を解消する一方策として、議員活動への住民の理解を高める観点から、議員の位置付けやその職責・職務を法制化すべきとの意見があるが、法制化に伴う法的効果等を踏まえると不要ではないかとする意見もあり、今後の議員活動の実態等も踏まえ、引き続き検討すべきである。

- ② 議員活動の透明性の確保
議員活動の透明性の確保については、住民の信頼確保の観点からも、政務活動費の使途を含めた議員活動の状況について、各議員はより一層、住民への説明責任をさらに果たすための取組を進めていくべきである。
- 4) 幅広い人材の確保
- ① 議会や議員への理解
議員のなり手不足の要因の一つとして、住民から議会や議員の活動が適切に認識されておらず、議会の存在意義が十分に理解されていないことが考えられる。
そのためにも、情報発信の充実や意思決定過程への住民参加、議会や議員活動の透明性向上等、議会や議員の活動に対する住民の理解や信頼を高めていくための継続的な取組が求められている。
- ② 多様な人材の参画
現在、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現状にある。このことが自らの属性とは異なると考える住民の立候補をしにくくさせており、なり手不足の原因の一つと考えられる。
その解消のためには、多様な人材が議員として議会に参画することをしやすくする取組が必要である。
例えば、多様な人材が議員として活動することを容易にするため、夜間・休日等の議会開催、通年会期制の活

用等、より柔軟な議会開催等の工夫が必要である。

また、議員のなり手不足を解消するため、議員の人数を少なくし待遇面を見直すことも考えられるが、この場合、住民の多様な意見を反映させることが課題となる。

なお、多様な人材の参画は選挙制度との関連も指摘されるが、選挙制度のあり方については、議会政治の根幹に関わる重要な事項であり、様々な観点から議論が深められる必要がある。

③ 立候補に伴う各種制度の整備

例えば、立候補に伴う休暇を保障する制度や休職・復職制度等の導入については、勤労者等の立候補や議員活動を容易にするための環境整備を進める観点から有効な方策の一つと考えられることから、企業をはじめとする関係者の負担等の課題も含めた労働法制のあり方にも留意して検討する必要がある。

また、公務員の立候補制限の緩和や地方議会の議員との兼職禁止の緩和についても、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。

(2) 町村議会のあり方に関する研究会（総務省）（平成30年3月）（抄）

- I 社会状況の変化と小規模市町村における議員のなり手不足
- 1 市町村の変容（略）
- 2 小規模市町村における議員のなり手不足
近年、特に町村を中心として、議員のなり手不足が指摘されている。
平成27年統一地方選挙における無投票当選者数の割合を見ると、市議会議員については5%弱に留まるのに対し、町村議会議員については20%を超えている。行政改革等の観点や市町村合併後の体制見直しに伴い各町村において議員定数は削減されてきている（1団体当たり平均議員定数：16.48人（昭和62年）→11.45人（平成27年））。この無投票当選者数の割合は深刻である。
「町村」と一括りに言っても、その実情は様々であって、人口数百の町村から数万の町村まで存在しており、その産業構造や財政規模なども決して一様ではない。したがって、「町村で議員のなり手不足が深刻化している」と言ったとき、真に問題が所在するのはどこなのか、見極める必要がある。
平成27年統一地方選挙の状況を概観すると、人口10,000以上30,000未満の市町村議会議員選挙では約17%が、人口1,000以上10,000未満では約27%が、人口1,000未満では約65%が無投票となっている。人口規模の小さい市町村における議員は、平均年齢が高く、女性の割合が低いなど、一般に多様性が不足している。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。
平成29年、高知県大川村（平成27年10月1日時点人口396）において、議員のなり手不足を理由として、地方自治法第94条に基づく町村総会の設置を調査・研究する旨の意向が表明された。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ることとなったが、小規模市町村における議員のなり手不足の深刻さを象徴するものとなっている。

以上のような状況を踏まえ、本研究会においては、特に小規模市町村を対象を絞って議論を深めることとした。

なお、「小規模市町村」の範囲について、たとえば第29次地方制度調査会答申においては人口10,000未満の市町村が例示されている。平成29年1月1日時点における実態としては、人口1,000未満の市町村数が30（全市町村の1.7%）、人口5,000未満が258（同14.8%）、人口10,000未満が505（同29.0%）となっている。これらとあわせ、各方面の意見を踏まえて検討する必要がある。

3 議員のなり手不足の要因

(1) 地方議会制度の沿革

議会の団体意思決定機能の中核をなす議決権について、地方自治法制定当初は条例の制定・改廃、予算の決定、決算の認定や地方税の賦課徴収等に限定されていた。その後、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ることとなった。

さらに、監視機能を具体化する検査権や監査請求権について、対象範囲が拡大されてきたほか、議案提出権や議案に対する修正の動議の発議権についても要件が緩和された。

このほか、議会事務局などの体制整備や、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。

このような権限・活動の充実と並行して、議員に対する給付も拡充され、議員活動に係る報酬に加え、昭和31年には条例で期末手当を支給することができることとされたほか、平成12年には政務調査費が創設され、平成24年には政務活動費へと拡充されることとなった。

議員定数については、法定定数制度から法定上限制度を経て、現在では条例により各自治体が自由に決定できる制度となっている。また、議決事件についても、条例により議決対象として追加できる事務の対象範囲が順次拡大されてきた。

議会運営に関しては、平成16年の地方自治法改正により、定例会の招集回数が自由化された。さらには、平成24年の同法改正によって、通年会期制の選択も可能となった。委員会制度についても、常任委員会の数の制限や、議員の常任委員会への所属制限などが撤廃された。

その一方で、議員に関わる規制は、特に地方自治法施行後早期において強化された。まず、議員の兼職禁止について、制定当初は同一自治体の有給の職員との兼職及び国会議員との兼職は禁止されていたものの、他の自治体の職員との兼職や、都道府県・市町村議会議員相互の兼職は可能とされていたが、執行機関と議決機関の混同を避けるため、あるいは議員の職務の繁忙等を理由として、それぞれ昭和23年、昭和25年に順次禁止されることとなった。

議員の請負禁止については、同法の前身たる市制及び町村制下の明治44年に導入されたものの、請負契約の多くは競争入札に付せられており弊害は考えられないこと、除斥の制度があることで弊害を防止する制度的保障があること、著しい弊害を伴わない限りできるだけ広い範囲から人材を求めるべきことといった観点から、昭和21年に一旦廃止された。しかしながら、地方自治法施行後、昭和31年に地方議会が重要な契約や財産の取得等も議決事項としていることにかんがみ、議員としての活動の信用を高める趣旨などから改めて規定されることとなった。

以上のように、我が国の地方議会制度は、社会状況の変化や議会運営の実態にかんがみ累次の改正を重ね、地方議会の運営については裁量の度合いを増加させてきた反面、議員の身分については厳格な規制を導入してきた。

(2) 諸外国の議会制度

諸外国に目を向けると、我が国とは異なる議会制度が存在する。たとえば、イギリス・ドイツ・フランスなどの基礎自治体の議会の議員は、名誉職的な性格を持ち、通常は議員以外の職務により収入を確保している。こうした国々においては、議員報酬は通常少額の手当や費用弁償等が支給されているのみである一方、議会運営については、他の職との兼業がしやすいよう、夕方又は夜間の開催が通例とされているほか、議員活動のために給料が失われた場合にはこれを補填するための手当（給料補填手当）などが設けられている。

これら各国における地方議会議員に係る規制について、議員と公務員との兼職禁止に関しては、たとえばイギリスにおいては、一般の地方公務員については当該自治体の議員との兼職のみが禁止されており、管理職等の特定のポストにない限り、他の自治体の議会の議員との兼職も可能とされている。ドイツにおいては、「官吏」と呼ばれる特定の地方公務員については連邦議会議員及び州議会議員、当

該自治体の議員との兼職が禁止されているが、一部の州では官吏がこれらの職に就任した場合は休職すればよく、議員としての職務が終了した場合は官吏に復帰することが可能とされている。

異なる種類の議員間の兼職については、フランスでは地方議会議員と他の地方議会議員の兼職は1つに限り可能とされるほか、ドイツでは異なる議員間の兼職が多い状況にある。

勤労者による議員としての活動についても、ドイツにおいては使用者は労働者に対して地方議員としての業務遂行のために必要な時間を与えなければならないことが規定されているほか、フランスにおいては議会への出席等の準備に必要な時間を一定範囲で与えなければならないことなどが規定されている。

これらの制度は、兼業議員を前提とした、多様な人材の参画に親和的な議会制度であると言える。

(3) 要因の分析

我が国の制度の沿革や諸外国の制度の例を踏まえると、現行制度の次のような点が議員のなり手不足を招来しているものと考えられる。

[議決事件]

地方議会は、長年の制度改革の積み重ねにより、地方自治法施行当初に比べ、また国会の議決対象と比較しても広範な事項を議決対象としている。その結果として議員としての専門性がより強く求められるとともに時間的にもより拘束されるようになり、一般の有権者が議会に参画しにくくなっているものと考えられる。

[定数]

議員定数についても各市町村の規模によって大きく異なる。たとえば人口100,000人を超える規模の市（指定都市を除く。）の平均議員定数については約30人程度であるが、人口1,000以上10,000未満の市町村においては約10人程度となっている。各市町村において議員定数の削減が進められてきた経緯にかんがみると、元々議員定数が少ない小規模市町村ほど、議員の負担感が増加してきたものと考えられる。

[議員報酬]

議員報酬は各市町村の規模によって額が大きく異なり、たとえば人口100,000を超える規模の市（指定都市を除く。）の平均議員報酬月額については500,000円を超えているが、人口1,000以上10,000未満の市町村においては200,000円を下回っている。小規模市町村においては、会期日数は限られているとはいえ、他の職業と兼業するには議員活動に係る時間的拘束が大きい。その一方で、議員報酬だけでは生計を立てていけないという状況にあるものと考えられる。

[兼職禁止及び請負禁止]

地方議会議員に係る兼職禁止及び請負禁止は、それぞれその職務を完全に果たすための妨げとなる職との兼職を禁止すること、また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。しかしながら、小規模市町村においては、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、公務部門の人材や市町村との取

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。

[議会運営]

小規模市町村においては議員報酬のみで生計を立てていくことが難しい一方で、議員活動に係る時間的制約が大きい実態がある。多くの小規模市町村においても、その議会運営は平日昼間を中心とし、かつ定例会及び臨時会による方式が採用されている。このため、当初予算や決算の審議などに際しては、議会活動のために仕事を休まなければならない日が1週間以上続くなど、兼業議員としての活動に対して各企業等の理解が得られにくい状況にあると考えられる。

[勤労者の参画]

勤労者が議員として活動しようとする場合、地方自治法上の法規制のほか、各企業等の就業規則などによって兼業が困難な場合がある。我が国の労働基準法制においては、「公民権行使の保障」（労働者が議員活動のために必要な時間を請求した場合には使用者はこれを拒むことができない）が規定されているものの、諸外国における労働者の議員活動に係る使用者の配慮義務等の例と比較すると、勤労者の参画に対する保障が必ずしも十分ではないものと考えられる。

II 町村総会について（略）

III 持続可能な議会の実現

- 1 現行議会における議会改革の取組（略）
- 2 新しい2つの議会のあり方

合議制の住民代表機関として、地方議会には、種々の分野にわたる行政課題を的確に把握し、多様な民意を反映した意思決定を行うことが求められている。議員のなり手が不足している小規模市町村においては、より多くの住民が市町村運営に参画することで、住民自らが議会機能の発揮に一定の役割を持つあり方があり得るものと思われる。

こうした視点、及び小規模市町村においては議員活動（議員報酬）のみによって生計を立てていけないにもかかわらず、議会運営の方法や議員に係る規制によって、他の

職業との兼業はしにくい実態があることを踏まえると、小規模市町村における議員のなり手不足対策については、大別して2つの方向性があるものと考えられる。

一つは、少数の議員によって議会を構成するものとし、議員に専門的な活動を求める方向性である。議員には、首長とともに市町村の運営に常時注力する役割を求めるとともに、豊富な活動量に見合った議員報酬を支給し、議員活動そのものによって生計を立てていくことを想定するものである。これに加えて、議員とは異なる立場で住民が議事に参画することによって、議会に求められる多様な民意の反映という機能も維持することが考えられる。以下、このような議会の姿をここで「集中専門型」と呼ぶこととする。

これとは逆に、本業を別に持ちつつ、非専門的な議員活動を可能とする方向性も考えられる。議会の権限を限定するとともに議員定数を増加することによって、議員一人ひとりの仕事量や負担を緩和するとともに議会に参画しやすい環境整備として議員に係る規制を緩和し、議会運営の方法を見直すものである。議員が多数存在することで、議会全体として、地域課題の的確な把握や多様な視点からの監視機能の発揮が期待できるものと考えられる。

以下、このような議会の姿をここで「多数参画型」と呼ぶこととする。もちろん、現行の議会のあり方を維持することも当然の選択肢であることを前提とした上で、「集中専門型」「多数参画型」という新しいあり方を条例で選択できることとする。このことによって、小規模市町村における議会制民主主義による住民自治の確保に資することができるものと考えられる。

以下、「集中専門型」「多数参画型」の詳細について述べる。

（以下略）

(3) 第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（令和2年6月26日）（抄）

第5 地方議会

1 基本的な考え方

(1) 人口減少社会における議会の役割

議会は、地域の多様な民意を集約し、団体意思を決定する機能や政策を形成する機能、執行機関を監視する機能を担っており、民主主義・地方自治に欠かすことのできない住民を代表する合議制の機関として、独任制の長にはない存在意義がある。

住民ニーズや地域課題が多様化・複雑化する一方、経営資源が制約される中であって、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議会の役割がより重要になる。各議会においては、「地域の未来予測」を十分活用するなど、地域における変化・課題を見通しながら、目指す未来像について住民の共通理解を醸成することが求められる。

その上で、経済的・社会的つながりが深い地方公共団体の議会間においても連携を進め、交流を通じて相互に理解を深

め、広域的な視点で課題認識を共有することが重要である。

さらには、共通する地域課題に関する共同研修や専門人材の共同活用等を通じて、広域連携による議会の専門性の向上を図ることが有用である。

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によって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。今後、議会の機能をより発揮しやすくするためには、各議会において多様な層の住民の参画をより一層促すことが求められており、議会の運営上の工夫を講じることを含め、議会の自主性を発揮していくことが望まれる。

(2) 投票率の低下、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。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、議員のなり手不足への対応が課題となっている。

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の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。

2 議員のなり手不足に対する検討の方向性

(1) 議会における多様性の確保

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おり、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。性別や年齢構成の面で多様性を欠いていることが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、議員のなり手不足の原因の一つになっている面がある。

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る。

とりわけ、人口の半分を占める女性の議員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」に基づく関係者の取組が引き続き求められる。

例えば、議会への欠席事由として出産・育児・介護を認めることや議会活動における旧姓の使用など、多様な層の住民の参画を促進し、議員の裾野を広げることに資する議会運営上の対応を講じることが考えられる。

加えて、夜間・休日等の議会開催、通年会期制の活用等、より柔軟な議会開催等の工夫を引き続き講じていくことも必要である。

(2) 住民の理解を促進する取組の必要性

潜在的な議員のなり手を長期的・継続的に涵養していくためには、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ることが重要である。こうした観点から、各議会において、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。

その際には、議会として、議会や議員の活動に関する情報をオープンデータとして利用できるようにすることを含め、技術やデータを活用した情報発信の充実を図っていくことが重要である。併せて、住民との意見交換の場を設けるなどにより、住民からの意見や提言を広く聴取する取組の事例も踏まえ、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べきである。

また、教育関係機関との連携により、議会として主権者教育に積極的に関わり、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が重要である。

(3) 議員のなり手不足に対する当面の対応

多様な層の住民の議会への参画を促進し、議員のなり手不足の解消を図っていくため、上記の取組を前提としつつ、議

員のなり手不足の要因として挙げられた課題に対する当面の対応について、以下の通り検討を行った。

① 議員の法的位置付け

議員の位置付けやその職務・職責については、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指摘がある。

この点について、議員のあり方に関する議論を深め、多様な層の住民が議会に参画することにつながっていくためには、住民と共通の認識を図ることが重要であることから、議員の位置付けについて法律により明確化すべきとの意見がある。

他方で、議会を構成する議員の属性に偏りがある中で議員の位置付けを法律に規定したとしても、これまで参画してこなかった住民に議会への参画を促す効果は限定的ではないかと指摘や、議会や議員の活動が多様である中で議員のあり方を国において一律に規定することへの懸念が指摘されている。

議員の位置付けの法制化については、これに伴う法的効果等を勘案しつつ、議員活動の実態等も踏まえ、検討を行っていく必要がある。また、議会においても、議会の活動理念や議会における多様性の確保に関する考え方を自ら議論するなど、自主的な取組を通じて、住民に対して広く理解を求めていくことが必要である。

② 議員報酬のあり方

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、そのことが議員のなり手不足の要因であるとの議論がある。

議員報酬の額は条例で定めることとされていることから、議員報酬の水準については、各議会において説明責任を果たしながら自主的に決定する必要があるが、議員のなり手不足に直面する地方公共団体の中には、議員報酬の水準の検討に当たり、議員の活動量と長の活動量を比較し、その割合を基に、住民と向き合い適正な水準について議論するなどの積極的な対応を講じている事例もある。

議員のなり手不足に直面する地方公共団体においては、こうした事例も踏まえつつ、現在の議員報酬の水準が議会における人材確保の観点から適正な水準を下回ると考えられる場合には、住民の理解を得ながら、地域の実情や議員の活動の状況、物価の動向等に応じ、議員報酬の水準のあり方を検討することが考えられる。

その際には、その待遇が議会や議員の活動に見合うものであることについての住民の理解と信頼が前提になることに留意する必要がある。

なお、小規模市町村を中心に政務活動費が支給されていない団体があるが、政務活動費は条例の定めるところにより交付することができることとされていることから、議員の活動の実態を踏まえて、活用を検討することも考えられる。

③ 請負禁止の緩和

議員の請負禁止は、職務執行の公正と適正を確保することを目的とするものであるが、禁止の対象と

なる請負の範囲が明確でないことは、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ことから、その範囲を明確化する必要がある。

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ずとされている。これを踏まえ、個人の請負に関する規制について、透明性を確保する方策とあわせて、その緩和について検討する必要がある。

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。議員についても長等と同様になるよう請負禁止を緩和することについては、公職就任権の制限を抑制する観点から認めるべきとする意見がある一方、議員が第三セクターの取締役等となることで長の活動を監視する議会の機能に影響が生じるのではないかとの意見があることから、監視機能の確保に留意しつつ検討すべきである。

④ 立候補環境の整備

立候補に伴うリスクを軽減する観点から、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ることがないようにすることについて、事業主をはじめとする関係者の負担等の課題も含めた労働法制のあり方にも留意しながら検討する必要がある。

また、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も、議員のなり手不足を解消するのに有用な方策の一つと考えられるところであり、行政の中立性・公平性等の要請にも配慮しつつ、引き続き検討する必要がある。

3 今後の検討の方向性

今後生じる変化・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ことから、議会制度や議会運営のあり方、議員に求められる役割及び多様な層の住民の参画について、今後とも幅広く検討を進めていく必要がある。その際、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引き続き検討すべきである。

(4) 地方議会・議員のあり方に関する研究会（総務省）（令和2年9月）（抄）

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。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。

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。

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。

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、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。

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、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ることが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されると4年在職し、再選するかもしれない。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、すで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。

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。

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必要がある。

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りがある。

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。
 - ・ 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。
 - ・ 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図らなければならない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。議会は場合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。
- 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。

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。）

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。

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。

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で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。

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。

（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。

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（SNTV）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と。
- ・ 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と。

- ・ 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（PR）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と。これにより、候補者の多様性が望めるとともに、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を回避できるのではないかと。

- ・ 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と。

（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。

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と。
- ・ 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）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と。
- ・ 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と。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と。

（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と。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と。
- ・ 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、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と。
- ・ 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と。
- ・ 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の明確化や第三者

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、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と。
 - ・ 選挙運動期間は順次短縮化されてきているが、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と。
- 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と。
 - ・ 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と。

- ・ 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と。
 - ・ 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のが重要ではないかと。
- 選挙制度は民主主義の根幹である。各自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。

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。

(5) 自由民主党 政務調査会 総務部会 地方議会の課題に関するプロジェクトチーム「令和時代にふさわしい地方議会・議員のあり方についての提言」（令和3年4月）（抄）

(3) 提言

地方分権時代を迎え、地方公共団体の自主的な決定と責任の範囲が拡大し、さらに Society5.0 という概念に象徴される技術革新に伴う社会の大変化に対応するとともに、本格化する人口減少社会の到来に伴う様々な課題にそれぞれの地方公共団体自らが地域の状況に応じて早急に対応する責務を担っている状況下において、地方議会・議員の果たすべき責務は、以前に増して格段に重要度を増している。

この際、地方議会は地方公共団体の意思決定機関であることを踏まえ、従前のような地方議会・議員の曖昧な位置付けでなく、令和時代にふさわしい地方議会・議員としての位置付けを明確化すべきである。

なお、地方議会を取り巻く課題は、今日までの様々な研究会等により議論が重ねられてきたものであるが、これらは地方議会に係る制度と運用が複合的に関わって生じているものであり、例えば、議員報酬のあり方について検討する際には、その水準や決定方法について議論するだけでなく、それぞれの団体で求められる議会の役割や議員像、長と議会の関係も含めて議論する必要があるなど、その解決にあたっては、全体を体系的・一体的に議論し、整理した上で、計画的に検討を進める必要がある。その上で、結論を得たものについて、早期に法制化等を進める必要がある。

本PTでは、こうした観点から議論を重ね、以下のとおり、取り組むべきことについて提言する。

1. 政府においては、地方自治制度の基本に関する事項など、

地方制度全般についての検討の中で結論を得る必要があるものについて、「憲法の基本理念を十分に具現するように現行地方制度に全般的な検討を加えることを目的」として政府に設置されている地方制度調査会で議論を行い、「令和時代にふさわしい地方議会・議員のあり方」を提示するよう求める。

2. 国会、各党においては、喫緊の課題に迅速に対応するとともに、民主主義の根幹に関わる選挙制度や国民の十分な理解が特に必要となるものなど国民的議論が必要となるものについて、協議を行い、協議が整ったものについて、議員立法等による対応を行う。
3. 全国議長会及び各議会・議員においては、住民の理解と信頼を得るため取り組むことが望まれる事項については、積極的に対応する。

<取り組むべきこと>

1. 政府において取り組む事項

ア 地方議会・議員の位置付け

- ・ 地方議員は、地方自治法の施行前は名誉職・無給とされており、施行後も、専門職と名誉職の中間的存在として認識されるなど、その位置付けが曖昧であったことから、地方議会の意思決定機関としての位置付けや議員の職務等について、令和5年の統一地方選挙までに地方自治法で明確化すべきである。
- ・ 現行制度では、首長に強い権限が認められてお

- り、議会の権限は限定的であることから、首長と議会の権限のあり方についても検討すべきである。
- イ 各団体の課題と特性に応じた柔軟な地方議会・議員のあり方
- ・ 全ての議会に共通する役割があることにも留意しつつ、大都市と小さな町村では課題の現れ方が異なるといった観点から、その課題と特性に応じた議会像について検討を加えるべきである。
 - ・ その際には、諸外国の地方自治制度も参考に、条例による組織形態の選択制など、実態に合わせて組織形態の多様化が図られるよう柔軟な対応を検討すべきである。
 - ・ 加えて、議員像についても検討を行い、団体ごとに議員像が異なるとすれば、組織形態に見合った議員の活動や処遇のあり方などを検討すべきである。
- ウ 立候補に伴う環境整備
- ・ 立候補に伴う休暇保障の法制化について、労働法制との関係にも留意しながら検討すべきである。
2. 国会、政党において取り組む事項
- ① 喫緊の課題に迅速に対応すべきもの
- エ 立候補に伴う環境整備
- ・ 請負禁止の範囲の明確化・緩和について、早急に検討すべきである。
- オ 災害等への対応
- ・ 大規模災害の発生時等における招集日の変更を可能とすることについて、早急に検討すべきである。
- カ 議会活動への支援体制の充実
- ・ 意見書の活用について、早急に検討すべきである。
- ② 各党・各会派による協議を行い、協議が整ったものについて、議員立法等による対応が考えられるもの
- キ 立候補に伴う環境整備
- ・ 地方議員の厚生年金への加入について、厚生年金の適用拡大の状況も勘案しながら検討すべきである。

ク 選挙制度

選挙制度についても、下記の指摘等について検討すべきである。

- ・ 都道府県議会議員選挙については、その中に大選挙区（いわゆる中選挙区を含む）・小選挙区が混在しており、都道府県議会議長会からは、条例により、市と市の合区が弾力的にできるようにすることについて要望がなされている。
 - ・ 指定都市を区域に含む道府県議会の場合、人口規模の大きい指定都市の区域から選出される議員の数が多という現状がある。
 - ・ 市区町村議会議員選挙（指定都市議会議員選挙を除く）については、現状では全ての団体で市区町村全域を一区としており、有権者にとって多数の候補者から一人を選び出す難しい選択となっている。
3. 全国議長会及び各議会・議員において取り組む事項
- ケ 住民から評価される議会・議員活動
- ・ 議会活動をサポートする体制を強化するため、全国議長会を中心に、シンクタンク機能・議会図書館・研修・立候補者育成等の充実を図るべきである。国においても、こうした取組に対して支援を行うべきである。
 - ・ 若者や女性をはじめとする多様な人材の立候補を促すため、各議会・各政党において育成の場作りを行うべきである。
 - ・ 議会として、住民に向けて仕事の周知と理解促進のための活動を活性化すべきである。
 - ・ 議員として、議会報告の充実、政務活動費の使途の明確化、視察の充実と結果報告の充実・公表、研修活動・日常の議員活動の充実など、住民から見える活動の活発化を図り、議員活動への理解と信頼を高めるよう努めるべきである。

(6) 第33次地方制度調査会「多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申」(令和4年12月28日)

第1 議会についての現状認識と課題

新型コロナウイルス感染症のまん延等に際して、地方公共団体が必要な対応を行うため、議会においては、条例、予算、国への意見書等の審査や議決が数多く行われている。大規模災害、感染症のまん延等の事態においても、住民のニーズを適切に汲み取り、納得感のある合意形成を行う観点から議会が果たす役割は大きい。

今後、我が国全体の人口構造は大きく変容し、大都市圏を含め、全国的に人口減少と高齢化が進行する。地方公共団体の経営資源がますます制約される一方、住民ニーズや地域課題は多様化・複雑化し、地域において合意形成が困難な課題が増大することが見込まれるが、そのような中で、資源制約を乗り越え、持続可能で個性豊かな地域社会を形成していくためには、地域の多様な民意を集約し、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議会の役割がより重要となる。また、地域社会においては、行政のほか、コミュニティ組織やNPO、企業等の多様な主体が、組織の枠を越えて、サービス提供や課題解決の担い手としてより一層関わっていくことが必要であり、これらの多様な主体の参画を得る観点から

も、議会の役割は重要である。

このような役割を議会が果たしていくためには、多様な人材が参画し、住民に開かれた議会を実現していくことが重要である。

しかしながら、第32次地方制度調査会においても指摘されたように、現実には、例えば、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など、多様性を欠く状況が続いている。近年の地方議会議員選挙においては、投票率の低下や無投票当選の増加の傾向が強まっており、住民の議会に対する関心の低下を指摘せざるを得ない。とりわけ、女性議員が少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い傾向にあり、議会が性別や年齢構成の面で多様性を欠いていることは、繰り返される一部の議員の不適切な行為と相まって、住民の議会に対する関心を低下させ、住民から見た議会の魅力を失わせていると考えられる。この結果、意欲のある住民が立候補を思いとどまるようになるなど、議員のなり手不足の原因の一つにもなっている面がある。

また、社会全体のデジタル・トランスフォーメーションが進展する中で、デジタル技術が、新型コロナウイルス感染症のまん延等における社会経済活動の継続や、多様な主体が連携した地域の課題解決のためのツールとして有用であることが広く認識されるようになったところであり、議会がその役割を発揮する上でデジタル化への対応はますます重要になっている。

第2 議会における取組の必要性

1 多様な人材の参画を前提とした議会運営

議会運営の具体的なあり方は各議会において決められるものであるが、現在は、平日の日中の会議開催が一般的であることや、議員や有権者からのハラスメントが指摘される等、必ずしも女性や若者、勤労者等が参画しやすい状況にはなっていない。多様な人材が議員として議会に参画するためには、各議会において議会運営上の工夫を行い、女性や若者、勤労者等がより議会に参画しやすくなるような環境を整備することが必要である。

勤労者等が議会に参画しやすくなるようにする等の観点から、一部の議会では、夜間・休日等の議会開催や通年会期制の活用等により、柔軟に会議日程を設定する取組が見られるが、こうした取組を含め、各地域の実情を踏まえて議会運営上の工夫を行っていくことが考えられる。

また、女性や若者、育児・介護に携わる者等が議会に参画する上での障壁を除去する方策としては、議員活動等を行う上でのハラスメント防止のため、第三者による相談窓口を設置し、性別や年齢を問わず幅広く相談を受け付けることや、会議規則において育児・介護等の取扱いを明確化すること、議会活動における旧姓使用を認めること等の対応を行うことが考えられる。

加えて、特に小規模団体においては議員報酬が低水準であることが議員のなり手不足の要因となっているとの指摘がある。議員報酬の額は条例で定めることとされているが、議長の全国的連合組織との連携により、議員の活動量と長の活動量を比較し、議会・議員が住民自治をどのように進め、住民福祉の向上に取り組んでいるか活動内容を明確に示すことなどを通じて、適正な議員報酬の水準について議論を行っている取組もあり、こうした取組を参考に、住民の理解を得ながら、議員報酬の水準のあり方を検討することが考えられる。

2 住民に開かれた議会のための取組

住民に開かれた議会を実現するためには、各議会において、議会活動に対する住民の理解を深め、住民が議会に関心を持つようにするための取組を進めていくことが必要である。こうした取組は、多様な人材を議員のなり手として長期的・継続的に涵養していくことにもつながる。

その際には、デジタル技術等を活用し、住民への情報発信を多様化し、更に充実させていくことも重要である。近年では、若者、障害者等への積極的な情報発信のために、SNSを活用した議会情報の発信や字幕付き映像等による議会中継の配信等を行っている事例や、住民とのコミュニケーション手段の多様化の観点から、住民との意見交換会等をオンラインにより行っている事例も見られる。また、タブレット端末の活用による審議のペーパーレス化も進んでいるが、これを議会への提出資料の住民への情報公開の契機にしていくことも考えられる。

住民が議会により積極的に参画する機会として、例えば、特定の政策テーマについて議員と住民が議論し、長に提言を

行う等、議会と住民が共同して政策づくりを行う取組である「政策サポーター」、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」、女性の視点から住民の意見を反映させること等を目的とする「女性模擬議会」、中高生の投票により中高生の中から少年議員等を選出し、一般質問や政策提言等の議会活動を行う「少年議会」などの取組も見られる。こうした取組は、多様な層の住民の意見を議会の審議や政策形成に反映していく観点から重要であるばかりでなく、住民と議会との双方向の意思疎通の場となり、住民の議会への関心を高める機会として有意義であると考えられる。こうした取組に参加した住民の中には、実際に議員に立候補した事例もあり、多様な人材を議員のなり手として涵養していく観点からも有用と考えられる。

3 議長の全国的連合組織等との連携・国の支援

多様な人材の参画を促すための議会運営上の工夫や住民の議会に対する理解を促進する取組については、一部の議会において取組が進んでいるものの、未だ広がりや限定的なものも多い。各議会において自主的な取組を進めていくことが基本であるものの、取組を広げていく上では、議長の全国的連合組織において、人的支援や先進的な事例・手法の共有、研修等の取組を積極的に進めていくことが重要である。例えば、各議会におけるハラスメント防止対策を進めるための研修の実施、各議会におけるハラスメント防止体制の実態調査や、多様な人材の参画を促すための全国的な議論の喚起を行うことが考えられる。

また、経済的・社会的つながりが深い地方公共団体の議会間においても連携・交流を進めることも必要である。都道府県議会において第三者を交えたハラスメント相談体制を整備し、管内市町村議会の事案を含めて相談を受け付ける事例も出てきており、広域連携による専門人材の共同活用や共通する地域課題に関する共同研修の取組を進めていくことも有効と考えられる。

国においても、令和3年に改正された「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律」に基づき、男女共同参画をテーマとする啓発活動や先進事例の紹介等の取組を引き続き行っていくことが重要である。また、議会におけるデジタル技術の活用を進めていくためには、技術的・財政的な課題があるとの指摘があり、特に小規模団体において取組が進んでいない状況にあることから、国や議長の全国的連合組織において必要な支援を行い、デジタル化の取組を促すことも検討すべきである。

なお、多様な人材の参画を促すための議会運営上の工夫や住民の議会に対する理解を促進する取組を更に進めるためには、各議会の自主的な取組に委ねるだけでは十分でなく、上記の議長の全国的連合組織や国による対応を行った上で、更に何らかの措置が必要かどうか検討する必要があるのではないかと意見もある。

第3 議会の位置付け等の明確化

議会自身による多様な人材の参画を前提とした議会運営や住民に開かれた議会の実現に向けた取組のほか、議会が果たすべき役割、議員の活動のあり方等を含めて、住民との議論も重ねながら、地域の実情に応じて、議会の目指すべき姿を明確化していく取組は数多くの地域で見ら

れる。その上で、議会の目指すべき姿が議会基本条例などの形で定められることもある。これらは、議会の活性化に向けて、住民とともに持続的な取組を行っていく観点から意義があるものと考えられる。

他方、一部に、議会が必ずしも求められる役割を果たしていないような事例や、住民の信頼を損ないかねない議員の行為の事例も見られる。こうしたことがないようにするためにも、議会がその重要な役割・責任を十分に果たすよう、議会や議員がそれぞれの立場において、その重い役割や責任を自覚することが何よりも重要である。

これを踏まえ、議会の役割・責任、議員の職務等について、その重要性が改めて認識されるよう、全ての議会や議員に共通する一般的な事項を地方自治法に規定することも考えられる。具体的には、地方自治法の議会の設置根拠の規定に、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地方公共団体における議会の位置付けを追記すること、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・責任を明確に規定すること、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、誠実に職務を行わなければならないことを規定することが考えられる。この際、特に、議員に関する規定は、職務を行う上で心構えを示すものであり、新たな権限や義務を定めるものではなく、本来の議員の職務以外の不適切な行為を正当化し、助長するようなことにならないよう、十分留意すべきである。

第4 立候補環境の整備

勤労者の地方議員への立候補に関しては、労働基準法第7条の規定により、法定の選挙運動期間中の選挙運動のために必要な時間を請求した場合は、使用者はこれを拒んではならないとされている。一方で、選挙運動のための時間が与えられた場合に、それが休暇として取り扱われるか等については、各企業の判断に委ねられている。また、必要な時間が著しく長期にわたる場合に、解雇や配置転換等の不利益取扱いをすることまで禁止されているとは解されていない。

さらに勤労者が立候補しやすい環境を整備するため、法制度として、立候補に伴う休暇の規定を設けることや、休暇を取得したことを理由とした不利益取扱いを禁止すること等は、個々の企業の事情に関わらず勤労者の立候補を促進するものとして、有効な方策の一つと考えられる。

一方で、法制度として一律に設けることとする場合、事業主負担をどのように考えるかという課題や、立候補に伴う休暇や不利益取扱いの禁止は参政権の行使に関わる問題であることから、地方議会議員選挙のみを対象とし、国会議員選挙や長の選挙に先行させることについてどう考えるかという課題がある。

また、多様で柔軟な働き方への需要の高まりや人口減少下における人材確保の必要性等を背景として、副業や兼業が増加傾向にある。議員に当選した後においても、引き続き企業に勤務しながら議員活動を行うことも考えられるところ、副業・兼業は各企業の就業規則において、これを認める取扱いとすることが可能である。

これらを踏まえると、法制化については、上記の課題について引き続き検討することとしつつ、まずは、各企業の状況に応じた自主的な取組として、就業規則において、立候補に伴う休暇制度を設けることや、議員との副業・兼業を可能とすること等について、各企業に要請していくことを検討すべきである。

なお、公務員の立候補制限や議員との兼職禁止の緩和については、行政の中立性・公平性等の要請にも配慮しつつ、引き続

き検討する必要がある。

第5 議会のデジタル化

1 議会へのオンラインによる出席

議会へのオンラインによる出席に関し、委員会については、地方自治法上、委員会に関し必要な事項は条例で定めるとされており、新型コロナウイルス感染症のまん延防止等の観点から、条例改正等の措置を講じた上でオンラインにより出席することは可能であると解されている。一方で、本会議については、地方自治法上、議決や定足数の要件として「出席」が求められており、この「出席」は現に議場にいるものと解されている。

委員会へのオンラインによる出席の事例はまだ限定的であるが、感染症のまん延や災害の発生等の緊急時に審議を行えることや、育児・介護等の事情により議場に来ることが困難な者も審議に参加できるようになるメリットがあると指摘されている。一方で、表決の際の賛否確認や、通信が途切れた場合の取扱い等について課題も指摘されている。

本会議へのオンラインによる出席については、多様な人材の議会への参画に途を開く観点等から、これを可能とすべきであるとの意見がある。この点に関しては、

- ・オンラインによる出席を例外的な取扱いとせず、事由を問わず幅広くオンラインによる出席を可能とする考え方

がある一方、あくまで現に議場にいるという意味での出席を原則とした上で、

- ・育児・介護中の者や障害者、妊産婦等の議場に来ることが困難な者の議会への参画に途を開く観点から、個人の事情を含めて、現在、会議規則で欠席が認められているような正当な事由がある場合にはオンラインによる出席を可能とする考え方

- ・大規模災害、感染症のまん延等に際して議会機能を維持する観点から、現に議場にいるという意味での出席が困難な事態が生じた際に、議会機能を維持するために必要がある場合にはオンラインによる出席を可能とする考え方

がある。このほか、引き続き、出席については現に議場にいることを前提にしつつ、議決と議決以外の議事で定足数の要件を分け、後者については過半数の要件を緩和することにより、出席ではない位置付けで、オンラインにより参加することを可能とする考え方もある。これらについて、国会における取扱いの状況も参考としつつ、丁寧な検討を進めていくべきである。

同時に、オンラインによる出席を可能とする場合、本人確認をどのように行うか、住民に対する議事の公開をどのように行うか、特定の第三者による関与がないことをどのように担保するかといった点に関し、現に議場にいるという意味での出席と同様の環境をどのように確保するか、また、各議会において現実にそのような環境を整備することが可能かを検討する必要がある。その際には、一部の団体で取組が始まっている委員会へのオンラインによる出席において生じた課題やその対応等の検証も行うべきである。

2 議会に関連する手続のオンライン化

議会が関わる法令上の手続には、書面等により行うことが求められているものがあるが、「情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律」により、議会と行政機関

等との間で行われるものについては、原則として、既に、オンラインにより行うことが可能とされている。

他方、住民の議会に対する請願書の提出や、議会から国会に対する意見書の提出など、住民と議会、議会と国会等の間で行われる法令上の手続は、同法の適用対象外とされている。多様な住民が議会に関わる機会を広げる観点や、議会運営の合理化を図る観点から、これらの手続についても、一括して、オンラインにより行うことを可能とするべきである。

結 び

近年、我が国では、様々な分野で多様な人材の社会への参画を進めることの必要性が指摘されている。例えば、男女共同参画の観点からは、官公庁のほか、企業、教育機関、自治会、消防団などにおいて女性の登用・採用を進めるための取組が行われている。このような中、当調査会では、議会についての現状認識と課題を踏まえ、多様な人材が参画し住民に開かれた議会の実現に向けた対応方策について調査審議を行った。本答申を

踏まえ、各議会、議長の全国的連合組織や国において、それぞれ必要な対応が行われることが期待される。

そもそも、議会は、住民自身の権利として、また、住民自身の責任において団体の運営を行うという住民自治の根幹をなす存在であり、多様な人材が参画し住民に開かれた議会を実現するのは、住民の基本的な役割である。今後、人口減少や高齢化、激甚化する災害など、地域社会を取り巻く環境が更に厳しさを増す中で、住民自身が地域社会のあり方について十分に考えることが求められ、その関心と注視と責任の下で、議会が役割を発揮していくことが望まれる。デジタル技術は、そのための効果的な手法になり得る。議会運営の合理化や利便性の向上のために導入することとどまらず、多様な人材の議会への参画や住民に開かれた議会の実現に資するよう積極的に活用されることが期待される。

○ 法改正

(1) 町村議会議員選挙における選挙公営の拡大（公職選挙法）

(ア) 法律名

公職選挙法の一部を改正する法律（令和2年法律第45号）

(イ) 成立日

令和2年6月8日

(ウ) 公布日

令和2年6月12日

(エ) 施行日

令和2年12月12日

(オ) 要綱

第一 町村議会議員選挙及び町村長選挙における選挙公営の拡大

町村議会議員選挙及び町村長選挙に係る次の事項につき、条例による選挙公営の対象とすること。

- ① 選挙運動用自動車の使用（第四百四十一条第八項関係）
- ② 選挙運動用ビラの作成（第四百四十二条第十一項関係）
- ③ 選挙運動用ポスターの作成（第四百四十三条第十五項関係）

第二 町村議会議員選挙におけるビラ頒布の解禁

町村議会議員選挙における選挙運動用ビラの頒布を解禁することとし、その上限枚数を千六百枚（通常葉書の二倍）とすること。ビラの種類、頒布方法、規格等は現行法の市議会議員選挙と同様とすること。（第四百四十二条第一項第七号等関係）

第三 町村議会議員選挙における供託金制度の導入

- 一 町村議会議員選挙について供託金制度を導入することとし、その額を十五万円とすること。（第九十二条第一項関係）
- 二 供託物没収点は、現行法の市議会議員選挙と同様とすること。（第九十三条第一項関係）

第四 施行期日等

- 一 この法律は、公布の日から起算して六月を経過した日から施行すること。（附則第一項関係）
- 二 その他所要の規定を整備すること。

(2) 政治分野における男女共同参画の推進に関する法律の改正

(ア) 法律名

政治分野における男女共同参画の推進に関する法律の一部を改正する法律（令和3年法律第67号）

(イ) 成立日

令和3年6月10日

(ウ) 公布日

令和3年6月16日

(エ) 施行日

令和3年6月16日

(オ) 要綱

第1 政治分野における男女共同参画の推進についての基本原則の追加（第2条第4項関係）

政治分野における男女共同参画の推進についての基本原則（第2において「基本原則」という。）に、政治分野にお

ける男女共同参画の推進は、政党その他の政治団体が自主的に取り組むほか、衆議院、参議院及び地方公共団体の議会並びに内閣府、総務省その他の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により、行われるものとする旨を追加すること。

第2 国及び地方公共団体の責務に係る規定の改正（第3条関係）

国及び地方公共団体の責務に係る規定について、国及び地方公共団体は、基本原則にのっとり、政党その他の政治団体の政治活動の自由及び選挙の公正を確保しつつ、政治分野における男女共同参画の推進に関して必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう「努めるものとする」旨を、当該施策を策

定し、及びこれを実施する「責務を有する」旨に改めること。

第3 政党その他の政治団体の自主的な取組の促進（第4条関係）

政党その他の政治団体が自主的に取り組むよう努める事項の例示として、次に掲げる事項を規定すること。

- ① 当該政党その他の政治団体に所属する公職の候補者の選定方法の改善
- ② 公職の候補者となるにふさわしい能力を有する人材の育成
- ③ 当該政党その他の政治団体に所属する公選による公職等にある者及び公職の候補者についての性的な言動、妊娠又は出産に関する言動等に起因する問題の発生防止及び適切な解決

第4 法制上の措置等（新第5条関係）

国は、政治分野における男女共同参画の推進に関する施策を実施するため必要な法制上又は財政上の措置その他の措置を講ずるものとする。

第5 国及び地方公共団体の施策の強化

1 実態の調査及び情報の収集等に係る規定の改正（新第6条関係）

国及び地方公共団体の実態の調査及び情報の収集等の対象として、政治分野における男女共同参画の推進に当たっての社会的障壁の状況を規定すること。

2 啓発活動に係る規定の改正（新第7条関係）

国及び地方公共団体の政治分野における男女共同参画の推進についての啓発活動の実施について、努力義務を義務に引き上げること。

3 環境整備に係る規定の改正（新第8条関係）

国及び地方公共団体が行う政治分野における男女共同参画の推進に関する取組を積極的に進めることがで

きる環境の整備の例示として、議会における欠席事由の拡大をはじめとする公選による公職等としての活動と妊娠、出産、育児、介護等の家庭生活との円滑かつ継続的な両立を支援するための体制の整備を規定し、かつ、当該環境の整備の実施について、努力義務を義務に引き上げること。

4 性的な言動等に起因する問題への対応（新第9条関係）

国及び地方公共団体は、政治分野における男女共同参画の推進に資するよう、公選による公職等にある者及び公職の候補者について、性的な言動、妊娠又は出産に関する言動等に起因する問題の発生防止を図るとともに、当該問題の適切な解決を図るため、当該問題の発生防止に資する研修の実施、当該問題に係る相談体制の整備その他の必要な施策を講ずるものとする。

5 人材の育成等に係る規定の改正（新第10条関係）

国及び地方公共団体が行う人材の育成及び活用に関する施策の例示として、議会における審議を体験する機会の提供、公選による公職等としての活動に対する関心を深めこれに必要な知見を提供する講演会等の開催の推進を規定し、かつ、当該施策の実施の努力義務を義務に引き上げること。

6 その他の施策（新第11条関係）

国及び地方公共団体は、1の改正後の規定による実態の調査及び情報の収集等の結果を踏まえ、必要があると認めるときは、政治分野における男女共同参画の推進のために必要な施策を講ずるものとする。

第6 施行期日（附則関係）

この法律は、公布の日から施行すること。

(3) 兼業禁止の範囲の明確化・緩和等（地方自治法及び地方自治法施行令）

■ 地方自治法

(ア) 法律名

地方自治法の一部を改正する法律（令和4年法律第101号）

(イ) 成立日

令和4年12月10日

(ウ) 公布日

令和4年12月16日

(エ) 施行日

令和5年3月1日（ただし、一部は公布日から施行）

(オ) 要綱

一 議会の議員に係る請負に関する規制の明確化及び緩和（第92条の2関係）

1 「請負」の定義の明確化

規制の対象となる「請負」の定義を明確化すること。

2 議員個人による請負に関する規制の緩和

各会計年度において支払を受ける請負の対価の総額が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、議員個人による請負に関する規制の対象から除くこと。

二 災害等の場合の開会の日の変更に関する規定の整備

(第101条関係)

招集の告示をした後に当該招集に係る開会の日に会議を開くことが災害その他やむを得ない事由により困難であると認めるときは、当該告示をした者は、当該招集に係る開会の日の変更をすることができる。この場合においては、変更後の開会の日及び変更の理由を告示しなければならないこと。

三 政府の措置等（附則第6条関係）

1 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。

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、1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。

四 施行期日等（附則第1条等関係）

- 1 この法律は、公布の日から起算して3月を超えない範囲内において政令で定める日から施行すること。ただし、二及び三は、公布の日から施行すること。
- 2 その他所要の規定の整備を行うこと

■ 地方自治法施行令

(ア) 政令名

地方自治法施行令及び市町村の合併の特例に関する法律施行令の一部を改正する政令（令和5年政令第42号）

(イ) 閣議決定日

令和5年2月24日

(ウ) 公布日

令和5年3月1日

(エ) 施行日

令和5年3月1日

(オ) 要綱

第一 地方自治法施行令の一部改正

普通地方公共団体の議会の議員が当該普通地方公共団体から支払を受ける請負の対価の総額の上限額は、三百万円とすること。（第二百一十一条の二関係）

第二 市町村の合併の特例に関する法律施行令の一部改正

地方自治法施行令第二百一十一条の二の規定は、合併特例区の合併特例区協議会の構成員に係る請負の対価の総額の上限額について準用するものとする。（第四十一条の二関係）

第三 施行期日

この政令は、地方自治法の一部を改正する法律（令和四年法律第百一号）の施行の日（令和五年三月一日）から施行するものとする。

(4) 地方議会の役割、議員の職務の明確化等（地方自治法）

(ア) 法律名

地方自治法の一部を改正する法律（令和5年法律第19号）

(イ) 成立日

令和5年4月26日

(ウ) 公布日

令和5年5月8日

(エ) 施行日

令和6年4月1日（ただし、一部は公布日から施行）

(オ) 要綱

第一 地方議会の役割及び議員の職務等の明確化等に関する事項

一 地方議会の役割及び議員の職務等の明確化

- 1 普通地方公共団体の議会は、議事機関として、当該普通地方公共団体の住民が選挙した議員をもって組織されることを明確化すること。（第八十九条第一項関係）
- 2 普通地方公共団体の議会は、当該普通地方公共団体の重要な意思決定に関する事件を議決し、並びに検査及び調査その他の権限を行使することを明確化すること。（第八十九条第二項関係）
- 3 2の議会の権限の適切な行使に資するため、普通地方公共団体の議会の議員は、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ことを明確化すること。（第八十九条第三項関係）

二 地方議会に係る手続のオンライン化

- 1 普通地方公共団体の議会又は議長（2において「議会等」という。）に対して行われる通知のうち第六章（第百条第十五項を除く。）の規定において文書その他の人の知覚によって認識することができる情報が記載された紙その他の有体物（2において「文書等」という。）により行うことが規定されているものについては、当該通知に関する同章の規定にかかわらず、電子情報処理組織を使用する方法により行うことができ

るものとする。（第三百三十八条の二第一項関係）

- 2 議会等が行う通知のうち第六章（第二十三条第四項を除く。）の規定において文書等により行うことが規定されているものについては、当該通知に関する同章の規定にかかわらず、電子情報処理組織を使用する方法により行うことができるものとする。ただし、当該通知のうち第九十九条の規定によるもの以外のものにあつては、当該通知を受ける者が当該電子情報処理組織を使用する方法により受ける旨の表示をする場合に限るものとする。（第三百三十八条の二第二項関係）
- 3 1又は2の電子情報処理組織を使用する方法により行われた通知については、当該通知に関する第六章の規定に規定する方法により行われたものとみなして、当該通知に関する法令の規定を適用するものとする。（第三百三十八条の二第三項関係）
- 4 1又は2の電子情報処理組織を使用する方法により行われた通知は、当該通知を受ける者の使用に係る電子計算機に備えられたファイルへの記録がされた時に当該者に到達したものとみなすものとする。（第三百三十八条の二第四項関係）

第二～第四 （略）

第五 施行期日等

- 一 この法律は、令和六年四月一日から施行するものとする。ただし、第一の一及び第五の二に関する規定については公布の日から施行するものとする。（改正法附則第一条関係）

二～五 （略）

資料第2編 現地調査

本報告書の提言に関連する取組を実践している議会に対して現地調査を実施した。調査結果は次のとおりである。今後、各町村議会において本報告書を踏まえた取組を展開していくに当たって、多いに参考にさせていただきたい。

○ 北海道興部町議会（連続する無投票・定数割れからの脱却を目指す）**(ア) 現地調査日時**

令和6年3月29日

(イ) 対応者

議長 藤渡 昭博 氏

議員なり手不足検討特別委員会委員長 竹内 清 氏（副議長）

議員なり手不足検討特別委員会副委員長 前田 義雄 氏（議会運営委員会委員長）

議員 桑辺 博教 氏（令和3年4月、補欠選挙で初当選）

議員 大黒 敦子 氏（令和5年4月、一般選挙で初当選）

(ウ) 町勢

人口：3,583人

面積：362.5km²

※第69回調査（R5.7時点）による。以下同じ。

(エ) 定数・報酬

議員定数：9人

議員報酬：185,000円

※第69回調査（R5.7時点）による。以下同じ。

(オ) 取組概要

興部町議会議員選挙は、平成31年4月一般選挙（統一選）、令和3年4月補欠選挙、令和5年4月一般選挙（統一選）の3回連続で定数割れとなった。また、この間に定数を1削減している。全国の町村で、令和5年4月までの直近2回の一般選挙が連続して定数割れとなったのは同町議会のみであり（無投票は連続3回）、なり手不足の深刻さが際立っている。議会では、こうした事態を受け、議員なり手不足検討特別委員会を設置し、対策を進めている。

(カ) 取材結果の詳細

平成31年4月一般選挙（統一選）で定数割れとなった後、議会改革特別委員会を設け、なり手不足問題について研究・議論を行った。住民へのアンケート調査を実施したほか、定数、報酬、年金、女性参画など様々な角度から議論を行ったが、定数については現状維持派と削減派で意見が分かれたという。

議論が進む中で行われた令和3年4月の補欠選挙において、補充定数2のところ、立候補者が1名しか現れず、定数割れの状態を脱することはできなかった。このように補欠選挙すら定数割れだったことが、議論の風向きに影響を及ぼし、最終的に定数1削減で決着した。

しかし、定数が10から9に減った中で行われた令和5年4月の一般選挙（統一選）で、立

候補者が8名（現職7名、新人1名）しか現れず、またも定数割れとなった。全国町村議会議長会の調査によると、令和5年4月までの直近2回の一般選挙が連続して定数割れとなったのは同町議会のみであり、深刻な状況と言える。

本検討会の現地調査で訪問したのは、選挙から1年弱が経過した令和6年3月末。なり手不足の大きな原因について尋ねると、①人口減少、②各種選挙における無投票の連続—の二点であった。一点目の人口減少については、平成25年（2013年）4月には4,195人であったのに対し、10年経った令和5年4月の統一地方選の頃には3,588人となり、607人減少。割合としては、約15%減である。こうした急速に進む人口減を背景として、町内のあらゆる団体・組織が人手不足に苦しむ中、議会としても定数削減を余儀なくされたとのことだった。

二点目の各種選挙における無投票の連続については、町議会議員選挙だけでなく、町長選挙も同じく平成27年から3回連続で無投票となっている。さらに、北海道議会議員選挙（オホーツク西地域選挙区）でも平成31年・令和5年の2回連続で無投票となった他、衆議院議員選挙では小選挙区として最大級の面積である北海道第12区に属しており、その広さゆえ、選挙期間中であっても立候補者や選挙戦自体を遠く感じる住民が少なくないという。このように、町全体として選挙や政治に対する感覚が次第に薄れてきていることが、なり手不足の根本にあるとの話であった。

これはまさに、本報告書の第1編で述べた危機「その3」に通じる現象である。無投票が各種選挙で度重なること等によって、住民と政治の間の距離が広がりを増している。

議会では、住民と政治の距離がこのように広がり続けることを食い止めるため、今回は必ず選挙戦を実現しなくてはならないとの危機感を持ち、令和5年9月、「議員なり手不足検討特別委員会」を設置した。これは、第4編第1章第1節で提言した、検証組織の設置である。前回の定数割れ後にも特別委員会を設置したが、当時は議会改革全般を議論したのと対照的に、今回はなり手不足に絞っている。設置してから早速、先進事例の調査として北海道栗山町議会へ赴き、なり手向けの講座である「議員の学校」の取組等を視察した他、前回の特別委員会がとりまとめた報告書をもとに学識者の講演を聴講し、定数削減の問題点等を改めて認識したという。

同委員会では現在、今後採るべきなり手不足対策の案として、①議会モニター制度、②栗山町議会「議員の学校」と同様の取組、③勤労者が議員となるための環境整備、④議員報酬の改善、⑤議会報告会、⑥住民との意見交換会—等を主要テーマに掲げ、対策を議論している。次回は何としても選挙戦が実現されるよう、議論と並行して、すぐに取り掛かることができる取組は順次実行に移していくとの意向であった。

以上の他、若手議員が増えない原因として、低額な議員報酬の問題に加え、議員は年齢・経歴の面で一部の特別な人だけがなれる存在とのイメージが広がっていることを指摘する意見も聴かれた。後者については、地域貢献に関心を持つ若年世代に議員になるよう勧めても、議会や議員を別世界とを感じるが故に立候補に至らないとのことである。これは、第3編第1章第2節と合致する問題点であり、そのためにも、議会がいかに住民と身近に接する機会を設けるかが重要となる。上述のとおり、既に議会報告会や意見交換会が今後の検討テーマになっており、こうした取組が若年世代の立候補に結び付くことが期待される。

○ 北海道栗山町議会（なり手を後押しした「議員の学校」）

（ア）現地調査日時

令和5年11月16日

（イ）対応者

議長 鶴川 和彦 氏
副議長 齊藤 義崇 氏
議員 大榎 則俊 氏（「議員の学校」卒業生）
議員 齊藤 隆浩 氏（「議員の学校」卒業生）
議員 端 師孝 氏（「議員の学校」卒業生）

（ウ）町勢

人口：10,983人

面積：203.9km²

（エ）定数・報酬

議員定数：11人

議員報酬：196,000円

（オ）取組概要

令和5年4月の統一地方選挙に向け、議員を志す人に向けた講座「議員の学校」を開催した。この結果、参加者のうち3名が立候補し、全員が当選した（全体では、定数11人に対し14名が立候補）。

（カ）取材結果の詳細

同町議会が「議員の学校」を企画した動機は、平成27年、平成31年の統一地方選挙において2回連続で無投票となったからであった。令和元年に「報酬と定数に関する特別委員会」が設置され、議員のなり手不足を考える小委員会も置かれた。これらによる4年間の議論を経て、最終的に「議員の学校」を企画することとなり、選挙を2か月後に控えた令和5年2月に開校した。

開校に当たって、次の4点が重視された。①普段の議員活動を眺めてもらい、活動を知ってもらう機会とすること。②議会・議員の大原則だけは、正確に伝えること。③体験学習や実地演習ができる工夫をすること。④参加者は町内外を問わないこと。

参加者は、町内から11名（うち4名は議会モニター）、町外からは8名が集まった。男性17名、女性2名の合計19名である。

講座のカリキュラムは全6回で、第1回は議会・議員の役割等の基本事項を座学形式で学ぶ内容とし、講師役は議員が務めた。第2回以降は、議員が実際の活動内容についての説明の他、実際の定例会・委員会の傍聴が行われた。最終回は、それまでに学んだ内容を活かして模擬議会を行うこととし、参加者は議案質疑を体験した。

選挙までの約2か月という短い期間の中で6回もの講座を実施した結果、参加者のうち3名が立候補し全員が当選を果たした。また、町外の参加者では、由仁町議会議員選挙に立候補し当選を果たした議員も誕生した。

「議員の学校」参加を経て栗山町議会議員となった3名の中には、「議員の学校」に参加

する前から立候補の決意が固かったという議員もいらっしやったが、それでも、参加して得られた知識・経験は立候補の後押しになり、当選後議員としてスタートを切る際にも役立った、との声は全員一致していた。

一方、鵜川議長・齊藤副議長によると、これまで議員の多くは、自治会長→商工会長→議員のようなルートを辿った人物ばかりであったため、議員のなり手探しも、既にそうした役職の経験者をターゲットにして声掛け・勧誘をしてきたとのことである。そうした取り組みが実を結ばなかった中、今回の「議員の学校」は、初めて対象を絞らず幅広い層に働きかけることとした。結果としてその試みが成功したのは画期的なことであり、次回の選挙に向けては、より長い期間を設けて「議員の学校」を開催したいとのことであった。

○ 北海道鷹栖町議会（ユニークな発想で住民の関心を惹く傍聴案内チラシ）

（ア）現地調査日時

令和5年11月15日

（イ）対応者

議長 大石 隆 氏

議員 片山 兵衛 氏

同町住民2名

（ウ）町勢

人口：6,603人

面積：139.4km²

（エ）定数・報酬

議員定数：12人

議員報酬：165,000円

（オ）取組概要

議会傍聴を案内するチラシをユニークかつインパクトのある怪獣映画風のデザインで作成・配布した他、傍聴に来た住民向けの「傍聴者用ガイドブック」の作成、傍聴者が議員の一般質問を採点する「一般質問の通信簿」制度の実施等、傍聴者を増やすことを通じて住民が議会への関心を高めるための取組を行っている。

（カ）取材結果の詳細

同町議会議員選挙の3期連続無投票という結果も踏まえて、「議会・議員に関心を持ってもらう」、「議会・議員への理解を深めてもらう」、「議会に参加してもらう」のサイクルを活動方針とし、傍聴者の増加を目標に掲げた。

「議会・議員に関心を持ってもらう」ための取組みでは、議会傍聴を案内するチラシをユニークかつインパクトのある怪獣映画風のデザインで作成し、住民の興味を惹いた。

「議会・議員への理解を深める」ための取組みでは、傍聴に来てもらった住民向けの「傍聴者用ガイドブック」を作成した。これは、初めて議会傍聴をされる人に分かりやすく、議場内のルールや議事進行の進め方などを説明したもので、親しみやすさを追求し、誰もが使ったことのある「ジャポニカ学習帳」のデザインとした。（ショウワノート㈱の許諾を得ている。）

立候補者もゼロが続いており、女性の政治参画推進のために、議会として様々な対策を検討し、令和5年7月に女性模擬議会を開催した結果、7人が参加した。

このうち3人が、令和6年2月の議員選挙に立候補して全員が当選、町制初の女性議員が誕生した。

(カ) 取材結果の詳細

令和3年3月に議会のあり方検討特別委員会を設置し、議員定数や報酬等の他、女性議員の必要性や今求められている女性活躍について考える機会とし、また、「政治分野における男女共同参画の推進」の施策として、実施要領を策定の上、女性模擬議会を開催することとした。

当初は、参加者10人を目標にして募集を始めたが、なかなか集まらなかったため、途中からは議員が町内を回り、住民へ直接呼びかけた結果、最終的に7人の参加が決まり令和5年7月10日に開催当日を迎えた。

模擬議会は、参加者が町長や職員に対する一般質問の形式で行われ、子育てをする親の視点からの質問等があり、活発な議論が繰り広げられた。また、議会終了後においても、参加者間の交流は続き、女性同士のネットワーク形成の一助となった。

令和6年2月の選挙では、女性模擬議会に参加した7人のうち3人が立候補し、初の女性候補者に町内の関心が高まり、投票率が前回選挙と比較し若干上回ったほか、当該女性候補を含む合計7人の新人が立候補し、定数13に対して19人が争う激しい選挙戦となった。この結果、新人女性3人が全員当選、町制初の女性議員が誕生しただけではなく、全体でも現職8人、新人5人となり、議会に新しい風が吹き込まれた。

現地調査では、初議会を終えた新人女性議員3人（伊藤議員・今議員・藤澤議員）に話を伺った。3人が立候補を決意したきっかけは、女性模擬議会に参加したことが大きかったことや、今後若者や女性等の多様な人材を確保するためには、議会の役割や議員の活動等がイメージしやすい情報提供を積極的に行うべきとの意見が挙げられた。また、幼少期からの政治や議会に対して理解を深める主権者教育の重要性や、子育て世代や若者にとって、低額な議員報酬は立候補のハードルとなっていること等が指摘された。

その他には、立候補から選挙活動を通じて、立候補にあたっての個人情報の開示（家族を含めたプライバシーの保護）やSNSによる選挙活動の難しさ・煩雑さ等が、今後の制度上の課題として取り上げられた。個人情報の開示について、先の選挙では町制初の女性立候補ということから、マスコミの注目度も高く、自宅やその限界まで取材に来ることがあり、家族や近所にまで影響を及ぼしたとのことであった。また、SNSによる選挙活動については、Instagram等による活動を行う都度、選挙管理委員会に禁止行為に該当しないか確認する必要があるとのこと。

佐藤議長・村上副議長からは、住民にとって更に身近で開かれた議会としていくために、議員自らが次回の選挙に向けて、若者との意見交換会、議員による小中学校を対象とした特別授業、小学生対象の議場での学習会等の主権者教育や、一般会議（町内様々な団体との意見交換会）等を実施していく旨が述べられた。

その他に、多様な人材の議会参画の推進のためには、低額な議員報酬の改善や地方議会議員の厚生年金への加入など、議員の待遇見直しも必要との意見が挙げられた。

○ 埼玉県寄居町議会（多くの住民が登場する議会広報紙）

（ア）現地調査日時

令和5年11月13日

（イ）対応者

議員 原口 孝 氏（議会改革検討委員会委員長）

（ウ）町勢

人口：32,110人

面積：64.3km²

（エ）定数・報酬

議員定数：16人

議員報酬：232,000円

（オ）取組概要

寄居町議会では、令和元年4月の統一地方選挙が無投票選挙となったことを受けて、住民の議会や政治に対する関心・理解を深めてもらうとともに、多様な人材の議会参画を促進するため、議員自らが住民に直接取材し、町の予算や決算、各事業に対する意見等を住民本人の名前や顔と一緒に掲載するという、独自の広報紙（議会だより）づくりに力を入れている。

（カ）取材結果の詳細

本広報紙の最大の特徴は、掲載条件として3点セット（①名前・②顔写真・③意見）の掲載を了解できる住民を対象に、議員自らが取材を行っていることである。

誌面上では、議員の質疑や討論等の記事とともに、取材を受けた住民のコメントが、名前と顔写真付きで掲載されており、住民取材という議員活動を通じて、住民一人ひとりの意見に耳を傾けて、政策に反映させていくという住民自治のあり方を目に見える形で体现していると言える。

こうした議員自らが取材し、議会だよりを作り上げるという取組は、他団体においてあまり見られないものであり、同町の住民にとっても斬新かつ効果的なものと認識されているとともに、全国からも同町に対する取材や視察が行われる等の反響を呼んでいる。

本広報紙にこれまで掲載された住民の数は、「KOE METER（声メーター）」として記録され、令和5年11月発行の110号までの合計は845人（人口約32,000人）に上っている。

掲載された住民から、次はその知り合いが掲載されるという好循環が生まれており、地域によっては登場したことが話題となることで、この輪は拡がり続けている。

令和5年4月の統一地方選挙の前には、選挙特集を掲載したが、それを目にした新人候補者によれば、選挙活動の際に大変参考になったと評価の声も上がった。

今後も、こうした議会や議員活動の見える化の取組を続けることで、議員の魅力を発信していくとともに、多様な人材が積極的に議会参画できるようにするため、議員報酬の改善、若者や女性が立候補しやすい環境整備にも取り組んでいきたいとのことだった。

○ 愛知県幸田町議会（なり手不足の危機感を住民と共有）

(ア) 現地調査日時

令和6年2月19日

(イ) 対応者

議長 藤江 徹 氏

副議長 鈴木 久夫 氏

議員 稲吉 照夫 氏（元議長）

議員 丸山 千代子 氏（元副議長）

議員 岩本 知帆 氏（令和4年5月、再選挙で初当選）

議員 長谷川 進 氏（令和5年4月、一般選挙で初当選）

(ウ) 町勢

人口：42,191人

面積：56.7km²

(エ) 定数・報酬

議員定数：16人

議員報酬：300,000円

(オ) 取組概要

平成31年4月の統一地方選挙において定数割れとなったことに危機感を抱き、なり手不足対策に着手した。①なり手不足解消の特集記事を議会広報紙に7回に亘り掲載、②町内で同じくなり手不足に悩む団体（消防団、女性の会等）との意見交換を行い、議会広報紙に掲載した。この結果、令和4年の再選挙では、広報紙の特集記事を読んで立候補した岩本議員が当選した。その後の令和5年統一地方選挙では、定数16に対して22名が立候補した。

(カ) 取材結果の詳細

幸田町では23の行政区が存在し、区の申し合わせで決められた候補者が議員選挙に立候補する慣行が根づいてきている。ただし、全ての区が単独で候補者を立てるわけではなく、複数の区が連合して1人の候補者を立てたり、事情によっては候補者の選定を見送ったりといったように状況は様々であるが、今でも議員定数の半数以上はこうした慣行によって立候補した議員とのことである。

平成31年の統一地方選挙で定数割れとなった原因の一つは、こうした区を地盤とする候補者が減少したことにあると議会は認識しており、その背景には、区の運営の担い手の減少と高齢化があるという。区内の若手にも議員になるよう声掛けを行っているものの、議員報酬だけでは家族を養えない懸念から引き受け手がいない状況が続く。県内町村としてはトップクラスの議員報酬（月額30万円）であっても、生業の収入減を引き換えにしてまで議員になれないと足踏みする人がほとんどであるのが実情のようである。

区が議員を出しにくくなってきた原因の一つとして、過去の定数削減が尾を引いているとの声もあった。平成19年、それまでの定数22から一気に6削減され、現行の16となった。定数削減により当選ハードル（当選に必要な得票数）が上昇したことで、人口の少ない小さな区は候補者を出しづらくなった。区の住民がまとまって投票すれば当選できるという確かな

見通しが無い限り、担ぐ方（区の住民）も担がれる方（なり手）も落選リスクを恐れ、及び腰となる。

区が果たしてきた議員供給の機能が曲がり角に差し掛かる中、無投票・定数割れから脱却するため、議会広報紙で住民に広くなり手不足を訴えることが決まった。7回にわたる特集記事を組み、議会の役割、選挙の仕組み、議員としての活動内容等を詳細に解説したほか、町内で同じくなり手不足に悩む団体（消防団、女性の会等）と意見交換会を開き、その内容を広報紙に掲載した。

この記事が一つのきっかけとなり出馬したのが、岩本知帆議員である。令和4年に執行された再選挙は、定数1に対して4名が立候補し、岩本議員が当選した。その後、令和5年4月の統一地方選挙で再選を果たす。岩本議員は、以前から議員を志していたということではなく、助産院での仕事を通して子育て世帯の声を聞き、町政の問題点を意識し始めていたところ、議員になってはどうかと知人から提案を受けたことが始まりであった。その頃に読んだ議会広報紙の特集記事が後押しとなり、立候補の決意を固めたという。

特集記事が、以上のように岩本議員が手を挙げることに結び付いたのは事実であるが、その他にどのような効果があったかは未知数とのことである。令和5年4月の統一地方選挙で当選を果たした16名の議員は、従来どおり地区代表が半数以上を占め、その他は政党所属議員や再選議員若干名（岩本議員を含む）であった。つまり、今回の選挙に限っては、特集記事が後押しとなって新たに生まれた議員はいなかったということになる。このことをいかに分析・評価するかが今後のテーマになると、議会は受け止めている。落選者の中には特集記事に触発された立候補者がいた可能性もある他、今回は立候補を見送ったものの次回に向けて準備を進めている志望者もいるかもしれない。どの程度特集記事が住民に受容されたのか、何らかの調査が必要となる。

同町議会では、統一地方選挙前の令和5年2月、議会基本条例が制定された。制定から1年が経過したことを機に、制定以後の議会活動を振り返るとともに、今後の方針を議論する場を設ける予定という。併せて、まだ解決されたとはいえない議員なり手不足問題への対策も、議論のテーマに組み込むとの話である。

検討会を終えて（委員メッセージ）

縮小社会には多様な人が参加する議会が不可欠！

議会改革は、急展開しています。その先駆的な役割を担ったのは町村議会です。議会基本条例、通年議会…。その一方で議員のなり手不足、投票率の低下といった住民自治を浸食する事態も生まれています。

人口減少・高齢化といった縮小社会に突入しています。公共施設の統廃合などの課題が浮上。その課題について行政や住民だけでも解決ができません。多様な人たちがさまざまな視点から議論し解決の道を探ることが必要です。そのためにはさまざまな場とともに、多様な人が公開の場で討議する議会の役割が飛躍的に高まります。そのためにも、なり手不足や低投票率を打開することが不可欠です。

本報告書では、包括的な打開の方途を探りました。執行機関、コミュニティ、都道府県、国への提言・要望も行っています。これはなり手不足の打開に必要です。とはいえ、もっとも大事なことはそれぞれの議会が住民自治を進展させる実践を地道に進めることです。

町村議会人は、それに果敢に挑戦してきました。それをさらに進めていただきたい。そのための検討会議を立ち上げることが、まず必要です。住民自治を再生・活性化させるため、私も、皆さんと併走したいと強く思っています。

委員長 江藤 俊昭（大正大学社会共生学部教授）

歴史も意識した多くを巻き込める改革の推進を

私は、町村議員のなり手不足の根本には、ノーブレス・オブリージ的な発想で導入された仕組みの制度疲労があると思います。地域の生活に余裕のある奇抜なひとに依存する仕組みは、大地主や船主など「名望家」「名士」と呼ばれる人がいた時代に機能する仕組みであり、若者が都市へ流出する右肩下がりの時代では機能しません。

議員報酬や年金制度などの待遇を現代に即した形に変えていくことがなり手不足を克服する根本にあると思います。しかし、制度を大きく変えるためには、国などを幅広く巻き込む必要があります。その意味で、今回の報告書で国や都道府県、執行部にも協力を要請したことは画期的なものだと思います。

ただ、それだけでは不十分です。長い歴史の中で形成されてきた地方議員のステレオタイプがある以上、多くの住民は現在の議員がやる気を見せない限り、待遇を変えることに賛意は示さないでしょう。「今の時代にそぐわないから、なり手不足が発生する」という主張に多くの住民が振り向いてもらうためには、自らの手で小さな改革を「見える化」することも大事であることを忘れてはいけません。

委員 河村 和徳（東北大学大学院情報科学研究科准教授）

無投票は議会への不信任

町村議会議員のなり手不足問題は、単純に地方の人口が減少していることだけが原因ではありません。議会の存在が住民から遠いのは、地方議会全般の問題です。無投票当選増加の波は、これから市議会にも広がっていくおそれがあります。

その意味で、今回、こうした議論の場を設け、町村議会がこの問題に正面から取り組もうと

した姿勢を評価したいと思います。議論に参加させていただき忸怩たる思いがございましたが、この問題に「特効薬」はありません。住民との距離を縮めながら人材の供給源を増やしていく。とりわけ、女性の参画。地道で根気よい改革が求められます。

何よりも「無投票当選は異常なことだ」「議会の危機だ」という認識を共有することがまずは必要です。今回、町村議長会自ら無投票当選率「27・4%」という全体集計の数値を県別データとともに示した意味は大きい。今後議論を進めていくうえで、有益な素材となることを確信しております。

委員 人羅 格（毎日新聞論説委員）

危機感を持ち、将来を見据えた議会改革で多様な人材の参画を

今、町村議会は大きな岐路に立っています。「自分ごと」として改革に乗り出すことができるか否かで、見える未来は180度変わることでしょう。今こそ、新たな人材が議会に参画しやすい環境の改善を図る時、議会、議員の魅力を住民に知っていただく一步を踏み出す時です。

なり手不足が深刻化すると何が問題なのか、誰が困るのか、この危機感を全ての議会で共有する事が改革の始まりです。この報告書では、女性の参画を阻む壁やその打開策についても重きを置いて書かれております。自分たちの議会における課題の抽出、何から取り組むべきかの参考になるよう構成されております。議員になってみたいと思った女性が、取り巻く環境によって諦める事がないよう、町村議会が活発に改革を推し進める事で、県や国を動かす事もできるでしょう。私も現場に身を置く一人の女性議員として、皆さんと共に改革に邁進したいと思います。

「未来の地方自治」を創っていくために、町村議会の自らの改革で多様な人材が参画できるよう、大きなムーブメントをおこしていきましょう。

委員 益子 純恵（栃木県那珂川町議会議長）

議会改革を推進し、議会力・議員力の向上を

地方議会は「住民自治の根幹」であるが故に、議員のなり手不足問題が全国的に広がっている現状は深刻です。しかし、この問題を実践的に打開することは可能です。そのためには、本報告書がくり返し強調しているように、議会関係者の主体的で能動的な取組とともに、行政、住民諸組織との協働の取組を発展させる必要があります。

特に、この問題に直面している町村議会の皆様には、実践的な努力が求められています。住民福祉の向上、地域社会の持続的前進などの課題で、首長と善政競争ができる議会の存在感、議員の日常活動の見える化と、魅力を住民に実感してもらうことです。そのためにも、全国の先進的な町村議会の経験に学び、議会改革に積極的に取り組み、新たな前進を切り開いてほしいと期待しています。その際、組織の長である議会議長が理論的・実践的リーダーシップを発揮できるかが重要なカギとなります。

最後に、この報告書は、町村議会の今後のあり方にも論及し、総合的で実践的な内容になっています。是非、学習・討論してください。必ず力が湧いてきます。そして、町村議会議員のなり手不足を打開するための、町村議会による全国的運動を発展させましょう。

委員 寺島 涉（元長野県飯綱町議会議長）

町村議会議員のなり手不足対策検討会

1 委員名簿

委員長 江藤 俊昭 大正大学社会共生学部教授

委員 河村 和徳 東北大学大学院情報科学研究科准教授

委員 人羅 格 毎日新聞論説委員

委員 益子 純恵 栃木県那珂川町議会議長

委員 寺島 渉 元長野県飯綱町議会議長

2 会議実績

第1回 令和5年7月19日

第2回 令和5年10月24日

第3回 令和5年12月13日

第4回 令和6年1月26日

第5回 令和6年2月14日

第6回 令和6年3月25日

関連資料（全国町村議会議長会刊行）

- 議員報酬・政務活動費の充実に向けた論点と手続き
～住民福祉の向上を実現する町村議会のための条件整備～（令和4年2月）

本 体：http://www.nactva.gr.jp/html/research/pdf/utilization_02.pdf
概要版：http://www.nactva.gr.jp/html/research/pdf/utilization_01.pdf

- 町村議会議員の議員報酬等のあり方 最終報告（平成31年3月）

http://www.nactva.gr.jp/html/research/pdf/remuneration_01_2.pdf

町村議会議員のなり手不足に潜む3つの危機 ～議会の取組と幅広い協働により地方自治の未来を創ろう～

令和6年（2024年）3月

発行 全国町村議会議長会

〒102-0082 東京都千代田区一番町25番地

TEL：03-3264-8182（企画調整部）

<http://www.nactva.gr.jp/>
