

地方議会・議員に関する研究会報告書（要旨）

平成 29 年 7 月

地方議会・議員に関する研究会

地方議会議員については、住民の関心の低下やなり手不足の問題などが折に触れて指摘されているところ、本研究会では、純粋に学術的な見地にたち、地方議会議員の選挙制度として考えられる姿について議論を深めた。

本研究会の提言が、今後地方自治関係者をはじめ、国会や地方議会など、各方面での幅広い検討に資することを願うものである。

I 地方議会・議員の現状と課題

○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、地方議会の役割は重要である。一方で、地方議会の議員数は減少傾向にあり、投票率も低下の一途であるなど、住民の関心の低さ、なり手不足は深刻な問題となっている。

○そうした中で、住民の関心を喚起し、地方議会の存在感を高められるよう、次の観点から、「実効的な代表選択」を可能とする選挙制度について議論を深める必要がある。

- ・選択ができるだけ容易なこと。（投票容易性）
- ・政策についての実質的な比較考量ができること。（比較可能性）
- ・選挙結果についての納得性が高いこと。（納得性）
- ・有権者の投票参加意欲が高まること。（投票環境）

II 市区町村議会議員の選挙制度

[市区町村議会の特性等]

○市区町村の議会については、

- ・基礎自治体の議会として、住民に対する行政サービスの中心を担う地域経営の主体としての役割に応じた議会のあり方が求められる点は共通している。
- ・一方で団体間の人口規模において相違が大きく認められ、高い専門性が求められ、政党化や会派制が定着している大規模団体から、地域課題のきめ細かな捕捉が求められ、議員個人が活動の中心となっている小規模団体まで、多様な状況にある。

等の特性が指摘できると考えられる。

[市区町村議会議員の選挙で指摘される課題等]

○現行の市区町村議会議員の選挙は、原則として市区町村全域（指定都市における行政区ごとの選挙区設置、条例による選挙区設置の例外あり）を区域とする単記非移譲式投票制を採用しているが、

- ・大規模団体から小規模団体まで多様な実態にあることから、各々の団体にふさわしい選挙制度も異なってくるとの考え方もあり得ること。
- ・一部の大規模団体では、当選に必要な最低得票率が極端に低くなる場合があり、候補者の個人的つながりに依拠した選挙となり得ること。
- ・一部の大規模団体では、有権者が負う情報コストが高くなっていること。

等の課題があると考えられる。

[考えられる市区町村議会議員の選挙制度]

○市区町村が多様な実態にあることを踏まえれば、その議会議員の選挙については、目指すべき方向性に応じて、(1)及び(2)を基本としつつ、代替案である(3)も含め、次の3案について検討してはどうかと考えられる。

(1) 政策・政党等本位の議会構成を促進する方向性

→比例代表選挙を導入する案

(中規模から大規模団体に親和的)

(2) 現行の地域代表性に配慮しつつ、議員間のグループ化を促すとともに住民のより多様なニーズを反映する方向性

→投票方法について制限連記制を導入しつつ、必要に応じて選挙区設置を進める案

(小規模から中規模団体に親和的)

(3) 現行の地域代表性を基本的に維持しつつ、有権者の情報コストの軽減や投票環境の変化を促す方向性

→投票方法について単記非移譲式（現行制度）を維持しつつ、選挙区設置を進める案

(小規模団体における代替案)

○上記(2)及び(3)における選挙区については、次のような観点に留意して検討を進める必要があると考えられる。

- ・各地方公共団体における選挙区の区割りの公正さを確保するため、次のような措置を検討すべき。
 - 選挙区の設置指針を策定（又は法定）する。
 - 第三者機関を設置して審議する（複数の市町村の共同設置もあり得る）。
- ・選挙の性格（最低得票率や比例性等）を揃える観点から、各選挙区の定数については極力揃えるべき。
- ・各選挙区の定数については、有権者の情報コストや区割りの困難性との関係を考慮して決定すべき。

Ⅲ 都道府県議会議員の選挙制度

[都道府県議会の特性等]

- 都道府県議会については、
 - ・広域自治体の議会として、地域間・政策間の利害調整や、広域的・戦略的な政策形成機能に応じた議会のあり方が求められる。
 - ・現状として、国政政党のほか地域政党による政党化や会派制が定着している。等の特性が指摘できると考えられる。

[都道府県議会議員の選挙で指摘される課題等]

- 現行の都道府県議会議員の選挙は、選挙区を設置しての単記非移譲式投票制を採用しているが、
 - ・都道府県の広域的・戦略的な役割に対応して議会に求められる政策形成機能を促進する観点とは必ずしも一致しないこと。
 - ・選挙区ごとに定数が大きく異なっており、選挙の性格が混在していること。
 - ・一部の大選挙区では、有権者が負う情報コストが高くなっていること。
 - ・選挙区間での一票の格差が大きくなっている場合があること。等の課題があると考えられる。
- また、指定都市を擁する道府県の場合には、道府県の指定都市の区域に対する事務・権限は他の市町村の区域に対して有する事務・権限に比して小さいにもかかわらず、人口規模の大きい指定都市から選出される道府県議会議員の数が多くなっているとの指摘もある。
- なお、都道府県議会議員の選挙制度については、選挙区編成を自由化した平成 25 年の改正から間もないところであり、法改正の影響等については当面注視する必要があると考えられる。

[考えられる都道府県議会議員の選挙制度]

- 都道府県議会議員の選挙については、次の観点から比例代表選挙の導入案について検討してはどうかと考えられる。
 - ・比例代表選挙によって一般に促進される政策・政党等本位の選挙は、都道府県議会に求められる役割と整合的であること。
 - ・指定都市を擁する道府県について指摘される課題や、一票の格差をはじめ、選挙区に関わる実務的諸課題（定数の設定、選挙区割りなど）を回避できること。
 - ・現状として、都道府県議会は政党化が十分に進んでおり、政策・政党等本位の比例代表選挙を円滑に実施できる環境にあるほか、国政との連動性が期待できること。

- 一方、比例代表選挙の導入を原則としつつ、都道府県議会議員の選挙においても特に地域代表性に配慮する必要があると考える場合には、次のような方策があると考えられる。
 - ・比例代表選挙と選挙区選挙の並立制とすること。
 - ・比例代表選挙と選挙区選挙の併用制とすること。
 - ・比例代表選挙において、少数の選挙区を設置し、地域別名簿による投票を採用すること。
- 上記のとおり地域代表性に配慮する必要があると考える場合において、設置する選挙区については、市区町村と同様の観点に留意して検討する必要がある。

IV 選挙制度の選択制

[検討の視点]

- 地方公共団体の基本的条件や、各議会選挙の前提となる条件が多様であることを踏まえ、各地方公共団体においてそれぞれ実効的な代表選択を可能にする制度を選択可能とすることは意義があると考えられる。
- 選挙制度選択制とする場合にも、地方自治制度に係る基本的な制度構築に係る国の責任と、地方の自主性・自立性の尊重との両立を図る観点から、次のような措置を講ずるべきと考えられる。
 - ・完全に自由な選択ではなく、選挙制度に関する基本的な原則を法律で規定した上で、一定の場合に定められた選択肢の選択を可能とすること。
 - ・選択制を適用する対象団体について、適切な選択を実現するという観点に基づき、法律により限定する（一部の団体は選択制対象から除外する）こと。
- 選挙制度選択制を導入する場合の手段として、議会の議決によることとするほか、住民の直接的な選択である住民投票に付すこととすることが考えられる。

[市区町村議会議員に係る選挙制度選択制]

- 市区町村議会については、多様な実態にあることから、選挙制度選択制になじみやすいと考えられる。
- 選択制の対象となる具体案としては、既述のとおり、それぞれの目指すべき方向性に応じて
 - (1) 政策・政党等本位の議会構成を促進する方向性
 - 比例代表選挙を導入する案
(中規模から大規模団体に親和的)
 - (2) 現行の地域代表性に配慮しつつ、議員間のグループ化を促すとともに住民のより多様なニーズを反映する方向性
 - 投票方法について制限連記制を導入しつつ、必要に応じて選挙区設置を進める案
(小規模から中規模団体に親和的)

(3) 現行の地域代表性を基本的に維持しつつ、有権者の情報コストの軽減や投票環境の変化を促す方向性
→投票方法について単記非移譲式（現行制度）を維持しつつ、選挙区設置を進める案（小規模団体における代替案）
とすることが考えられる。

○一方、指定都市及び特別区については、大都市の性格が共通していると考えられることから、選挙制度選択制の対象外として一律の選挙制度（比例代表選挙）とすることも考えられる。

[都道府県議会議員に係る選挙制度選択制]

○都道府県議会については、市区町村と比べて機能・能力等の面での相違は小さいことなどから、原則として選挙制度選択制の対象外として一律の選挙制度（比例代表選挙）とすることが考えられる。

○一方で、特に地域代表性に配慮する必要があるとの判断をした団体については、比例代表選挙を基本とした代替案に限って選択制を認める余地があるとも考えられる。