

地方議員の“なり手不足”と 地方議会改革

東北大学大学院情報科学研究科

河村 和徳

はじめに：改革が求められている地方議会

- ▶ 機能不全とみられがちな地方議会
 - ▶ 総与党化の広がり
 - ▶ 少ない議員条例
- ▶ メディアを騒がせた様々な問題
 - ▶ 政務活動費の不正受給事件（富山県など）
 - ▶ 議会の品位をめぐる論争
- ▶ 地方議員のなり手不足問題

どこから手をつけるのか？

「内なる改革」と「外からの改革」

▶ 内なる改革

▶ 議会に対する信頼形成

- ▶ 議会活動の見える化としての休日議会、インターネット中継などの実施
- ▶ 議員倫理条例などの制定

▶ 政策形成能力の向上

- ▶ 議員提案条例を増やす
- ▶ 他の機関との連携（例、石川県加賀市と金沢大学法務大学院）

→ 個別的・具体的な実践

「内なる改革」と「外からの改革」

- ▶ 外からの改革
 - ▶ 総務省の研究会
 - ▶ 総務省 地方議会・議員のあり方に関する研究会や総務省 町村議会のあり方に関する研究会 など
 - ▶ 議長会からの報告・提言
- 制度改正・法令改正に対する言及

「内なる改革」と「外からの改革」

▶ 内なる改革

- ▶ 地方議会のあり方を見直し、自主的な改革を試みる

→ ただし、議員全員のベクトルあわせが難しい

▶ 外からの改革

- ▶ 制度的な見直し（例．地方議会・議員のあり方に関する研究会）

→ 国・有識者主導、現場とのギャップ

改革のジレンマ

- ▶ 「ムダな議員を減らせ」
 - ▶ 当選ラインが上がり、立候補しづらくなる
- ▶ 「議員の報酬は高い」
 - ▶ 仕事ができる人材は議員になりたがらない
- ▶ 「政務活動費はムダ」
 - ▶ 執行部の監視者としての能力向上にマイナス

フィロソフィー（あるべき姿）をどこかに決める必要性

執行部の立場が問題を複雑に

▶ 住民参加の仕組みの浸透

▶ 1980年代、都市部を中心に「執行部が住民の声を聞く」制度が拡充されていく

→ 地方議員ではなく、自治会長・町内会長経由または執行部に直接訴える傾向が強まる

▶ 住民投票が市民権を得る

▶ 議決機関としての地方議会の役割が、相対的に低下

執行部の立場が問題を更に複雑に

▶ 地方分権改革

- ▶ 国から都道府県、都道府県から市区町村への権限委譲
- ▶ 首長の権限が強まることで地方議員の監視能力・政策形成能力の高さが求められる
- ▶ ただ、町村レベルでは、自治体最大のシンクタンクは「役場」
→ アマチュアリズムの限界

地方議会の多様性と補完としての住民参加

- ▶ 町村部・・・「ジバン」としてのコミュニティの多様性
 - ▶ ただ、選ばれてくる政治家の多様性は乏しい
 - 審議会などでマイノリティを割当
- ▶ 大都市部・・・「ジバン」としてのアソシエーションの多様性
 - ▶ ある程度の規模の代表が選ばれるが、こぼれる民意もある
 - 町内会関係者などとの意見交換会、住民参加制度の拡充
- ▶ 執行部の立場で考えたら、どのような議会（議員）だったら議会対策は楽か？

福島県・県南地方町村議会議長・副議長セミナー 及び東白川地方町村議会議員研修会参加者アンケート

項目	回答数
地方議会議員の位置づけの明確化	62.5%
議決事件に係る政令基準の廃止	15.6%
兼業禁止の緩和	31.3%
休暇・休職・復職制度の整備	23.4%
手当制度の拡充	9.4%
議会費に係る財政措置の拡充	51.6%
保育スペースやバリアフリー化等の整備	14.1%
主権者教育の推進	23.4%
選挙公営の拡大	25.0%
被選挙権の引き下げ	0.0%
補欠選挙の改正	4.7%
統一地方選挙の再統一	9.4%
政治献金に係る寄付金控除の対象への追加	3.1%
厚生年金への地方議会議員の加入	53.1%

町村議の視点から見た優先課題

1. 地方議員のあり方の明確化
2. 生活の保障・議員活動の保障 → 公共財を提供する議員
3. 立候補コストの逡減

“なり手不足”の対処を考えることも大事であるが、地方議員のあるべき姿を見据えて議論する必要がある

巷間の議員像と実際の議員像の整理も必要

象徴的な”なり手不足”の事例

- ▶ 有名なところでは...
 - ▶ 高知県大川村・・・町村総会の検討、兼業に関する条例の制定
- ▶ 「課題先進地」としての東日本大震災被災地
 - ▶ 負のサイクル：立候補が厳しい → 定数を減らす
 - ▶ 榑葉町町議会議員選挙（2017年8月6日投開票）は定数割れ無投票

	広野町	榑葉町	富岡町	川内村	大熊町	双葉町	浪江町	葛尾村	南相馬市	飯館村
震災前	12	14	16	12	14	12	20	10	24	12
直近	10	12	14	10	12	8	16	8	22	10
減員数	2	2	2	2	2	4	4	2	2	2

NHK地方議員調査にみる地方議員の意識

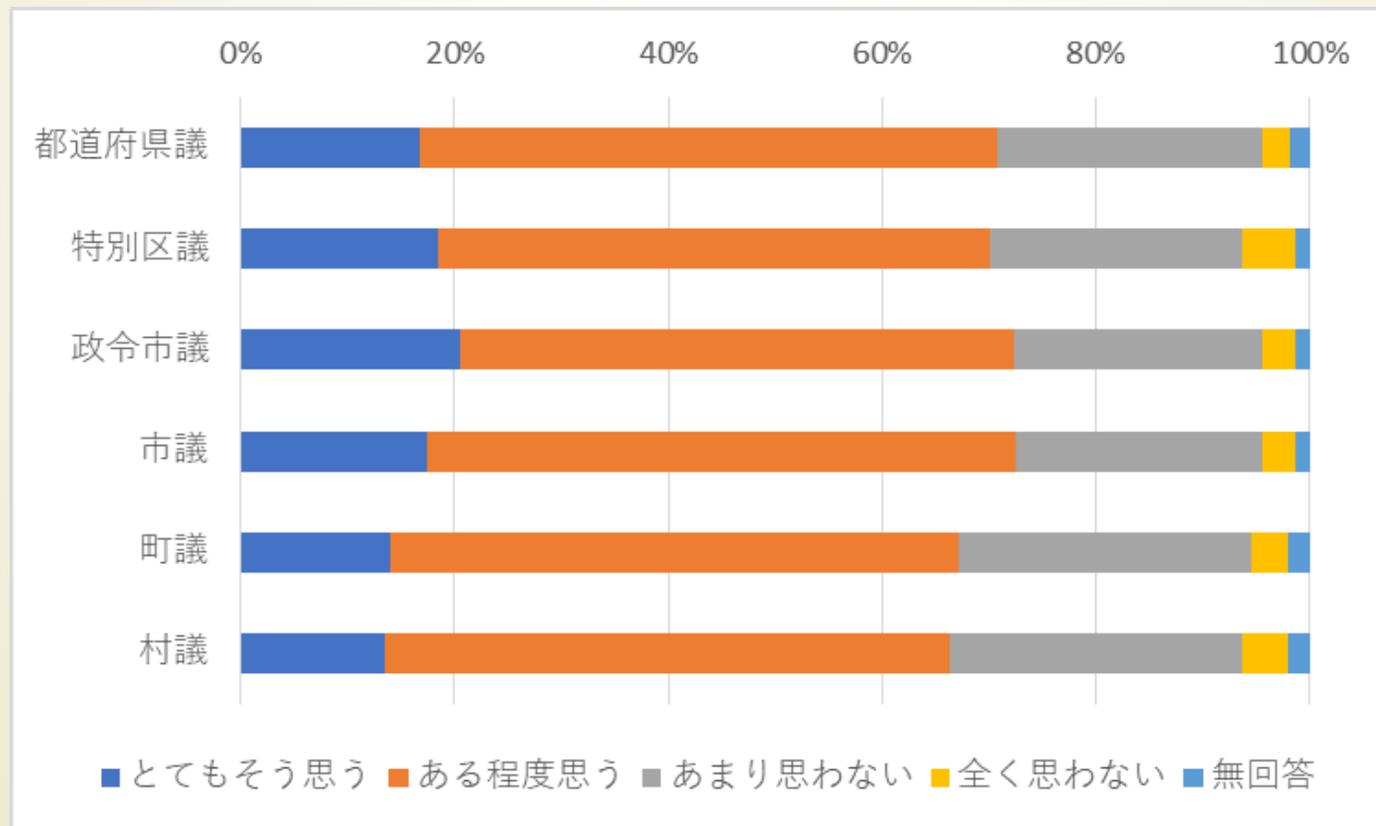
- ▶ 統一地方選挙の直前に行われたもの
 - ▶ 地方議員 2万人弱の意識調査結果（悉皆調査）

議員なんて、もうやめたい
～地方議員2万人アンケート



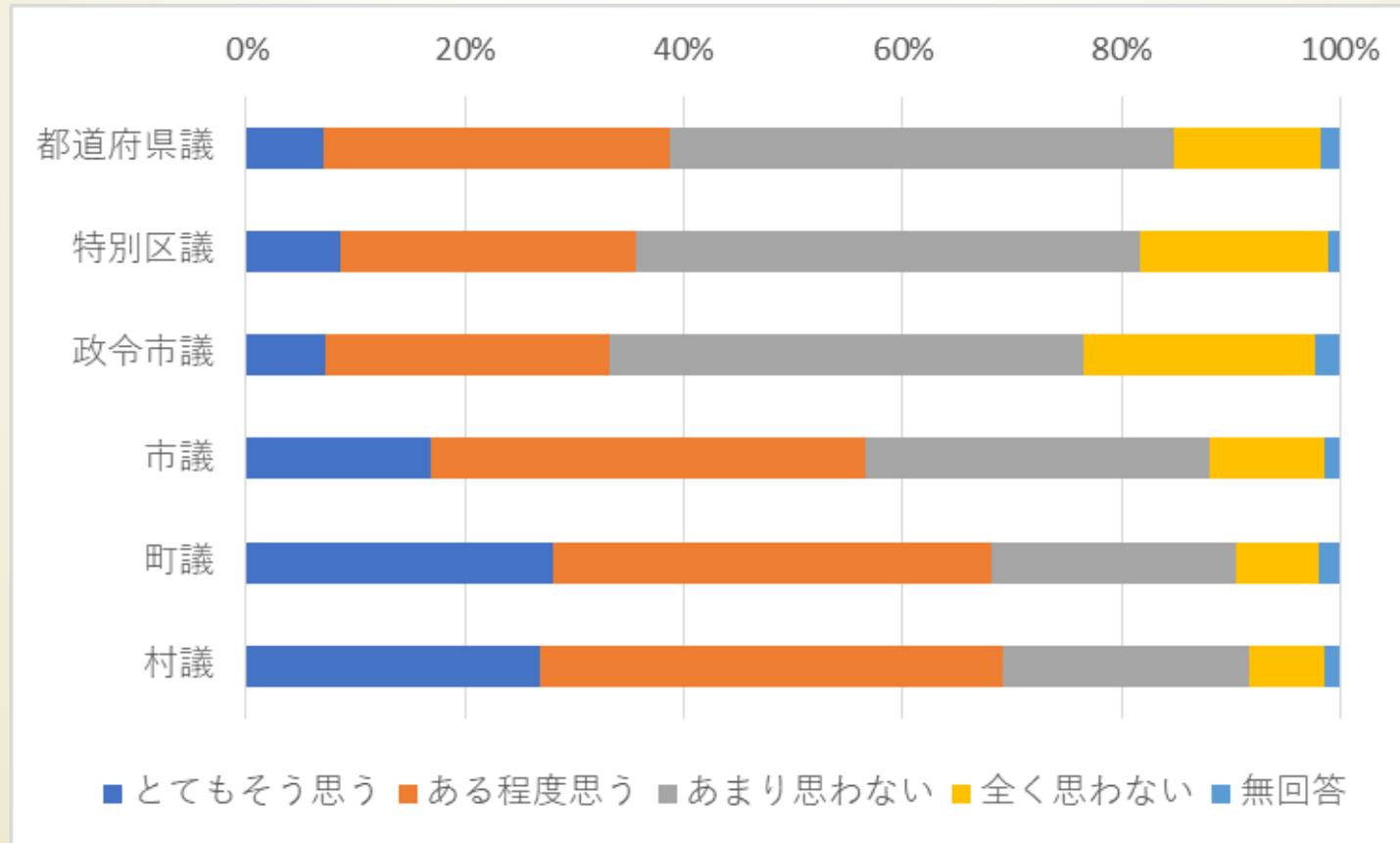
NHK地方議員調査にみる地方議員の意識

議員に対する風当たりが強い



NHK地方議員調査にみる地方議員の意識

報酬が少ない



地方議員の収入は多いのか

- ▶ マスコミ報道の影響？
 - ▶ 都市部の選挙では、地方議員の報酬が高いことがしばしば争点になる
 - ▶ 「身を切る改革」を訴える候補者も少なくない
- ▶ **専門**の地方議員として立候補を考えた場合、報酬だけではなく、社会保障や年金、諸手当といったトータルの収入で考える必要があるのでは？
 - ▶ たとえば、当該自治体の平均的な職員と比較してみたら…
 - ▶ 日当制が広がらないのはなぜか？（矢祭町の取り組み）

“なり手不足”の 地方議会が生じる背景を 考える

▶ 歴史的なアプローチ

▶ パッチワーク的な地方議会の制度

→ フィロソフィーなき制度と「高齢男性が多い議会」

▶ 制度的なアプローチ

▶ 地方議員選挙の制度の課題

→ 個人の資産に依存する「カネのかかる」選挙制度

→ 認識できないほどの多数の中から1人を選ぶ制度

地方議員のステレオタイプ

- ▶ 日本の議員像の3つの要素

- ▶ 明治の名主（庄屋、肝煎）・・・地域の代表

- ▶ 戦前の名誉議員像・・・身銭を切る議員活動

- ▶ 戦後持ち込まれたアメリカ的議員像・・・ポリシーメーカーとしての地方議員

→ 前2つが「地域のご用聞き」「高齢男性」というステレオタイプを形成

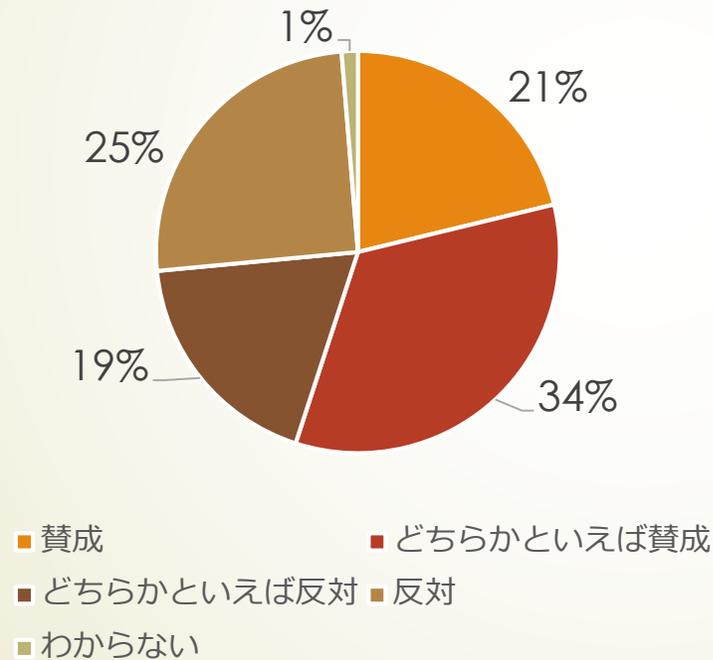
→ インプリンティングされている？

“なり手不足”は構造的？

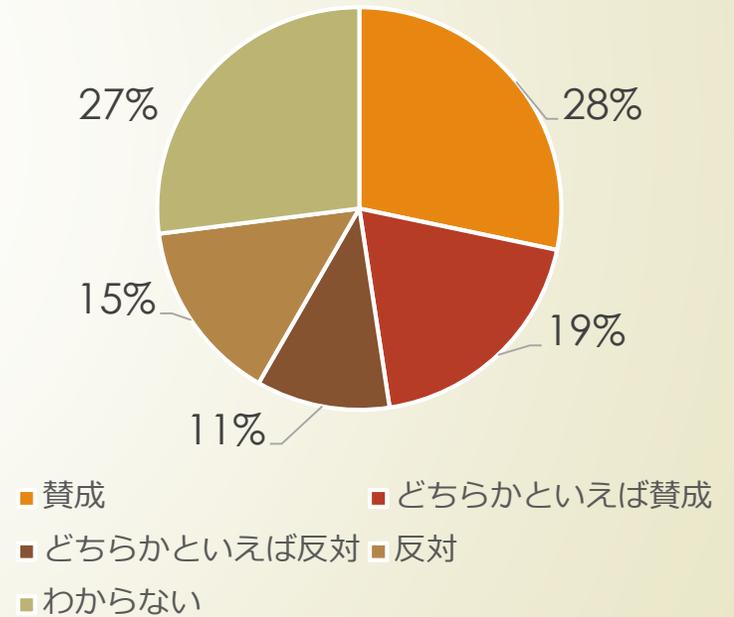
- ▶ 産業構造の転換
 - ▶ 戦後の民主化改革・・・農地解放、ハマの民主化
 - ▶ エネルギー革命・・・林業の衰退
 - ▶ 公共事業改革・・・建設業社の廃業 → 農村部のなり手不足
- ▶ 平成の政治変化
 - ▶ 1990年初頭・・・冷戦の終結
 - ▶ 1990年代半ば・・・政治改革により自民党の系列間競争の衰退
 - ▶ 2019年統一選・・・第三極の衰退、野党の多弱化 → 都市部のなり手不足
- ▶ ステレオタイプの議員像・・・男性ばかりに声をかける、戦前の議員像

(参考) 世論調査・議員意識調査の結果 (2000年代初頭 石川・富山)

市議会議員



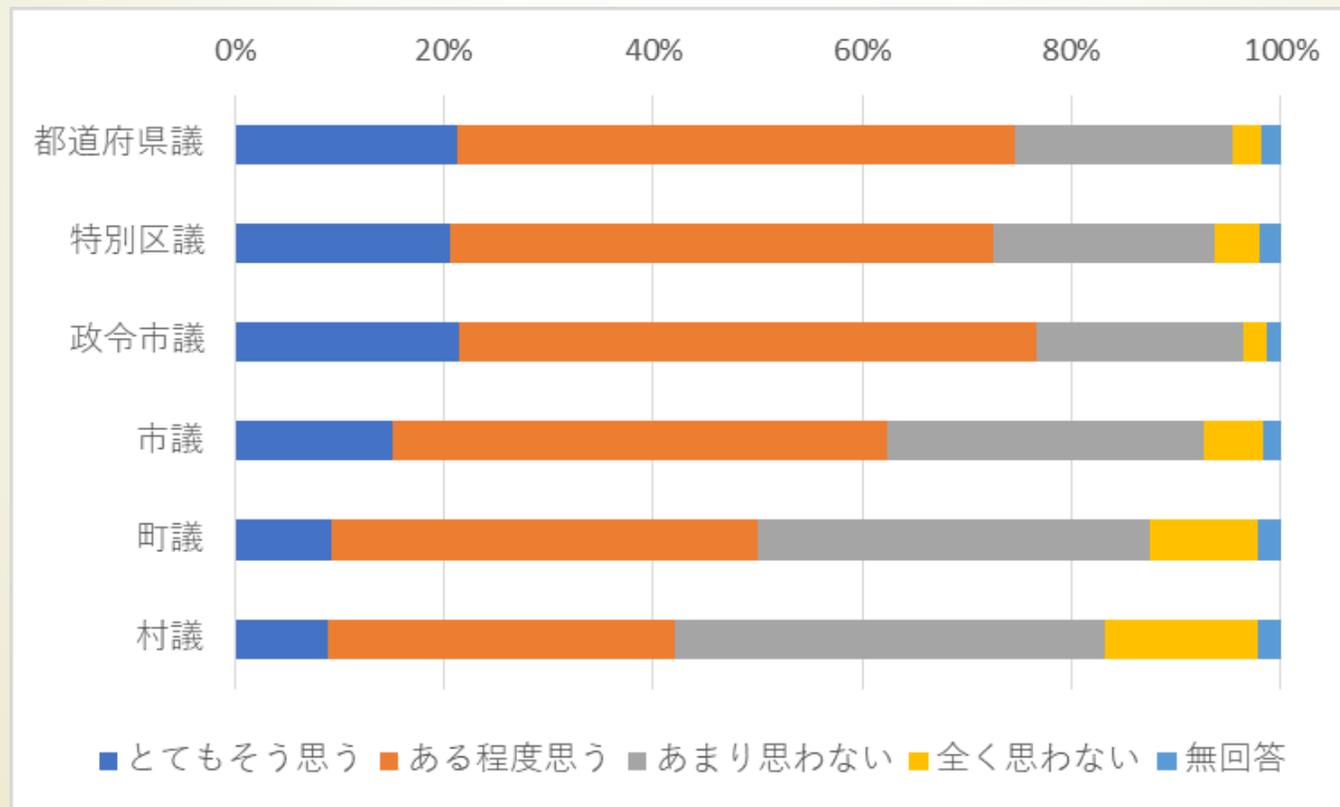
有権者



「地方に政党政治はそぐわない」という意見に対し

NHK地方議員調査にみる地方議員の意識

▶ 選挙に金がかかる



地方議員の選挙制度の論点

1. カネのかかる選挙

- ▶ 衆議院議員選挙で改革されたSNTV（単記非委譲式投票制度）が維持されている
- ▶ 1990年代の選挙制度改革で個人資産依存が高まる
 - ▶ 系列の崩壊によって国会議員との連携が崩れる
 - ▶ 「政争のまち」の消失（小規模自治体の保守対立の消失）

2. 多数の中から1人を選ぶ

- ▶ 候補者数が多すぎる → 判断基準が「地域」になりやすい

3. 区割りの問題（都道府県・政令市）

- ▶ 1人区の増加 → 無投票の増加、選ばれる議員の属性が似通う

地方議員の選挙制度の論点

4. 個人の資源に依存する選挙

- ▶ 当選ラインが予測しやすい → 組織を固める選挙が行われる
- ▶ 組織がある候補ほど、多数の無党派より確実に投票してくれる層に働きかける → **低投票率化の原因の1つ**

5. 立候補リスク

- ▶ 自動失職（公務員）、復職・休職（民間）

選挙制度の見直しだけでも現状を（若干）変更できる

- ▶ 地方も政党中心の選挙にする（統一選の再統一）
- ▶ 1人が複数票投票できる連記制にする
- ▶ 1人区の禁止 など

住民の縮図としての地方議会

- ▶ 住民の縮図であるべきでは？
 - ▶ マイノリティの声を拾うのが「議会」の役割
 - ▶ 「高齢」「男性」が多数を占める議会は望ましくないのでは？
 - 候補者プールに「高齢」「男性」以外が入らない？
 - 大選挙区だから「高齢」「男性」以外が入らない？
 - 個人資源に依存しているから「高齢」「男性」以外が入らない？
- ▶ ポリシーメーカー？ご用聞き？
 - ▶ ポリシーメーカーなら…専門的な知識が必要、高報酬
 - ▶ ご用聞きなら…薄給で地域のために働く町内会長的議員（ただし、選挙にカネをかけ、薄給ではなり手不足に）

女性の政治進出を阻むもの？

▶ 候補者プール

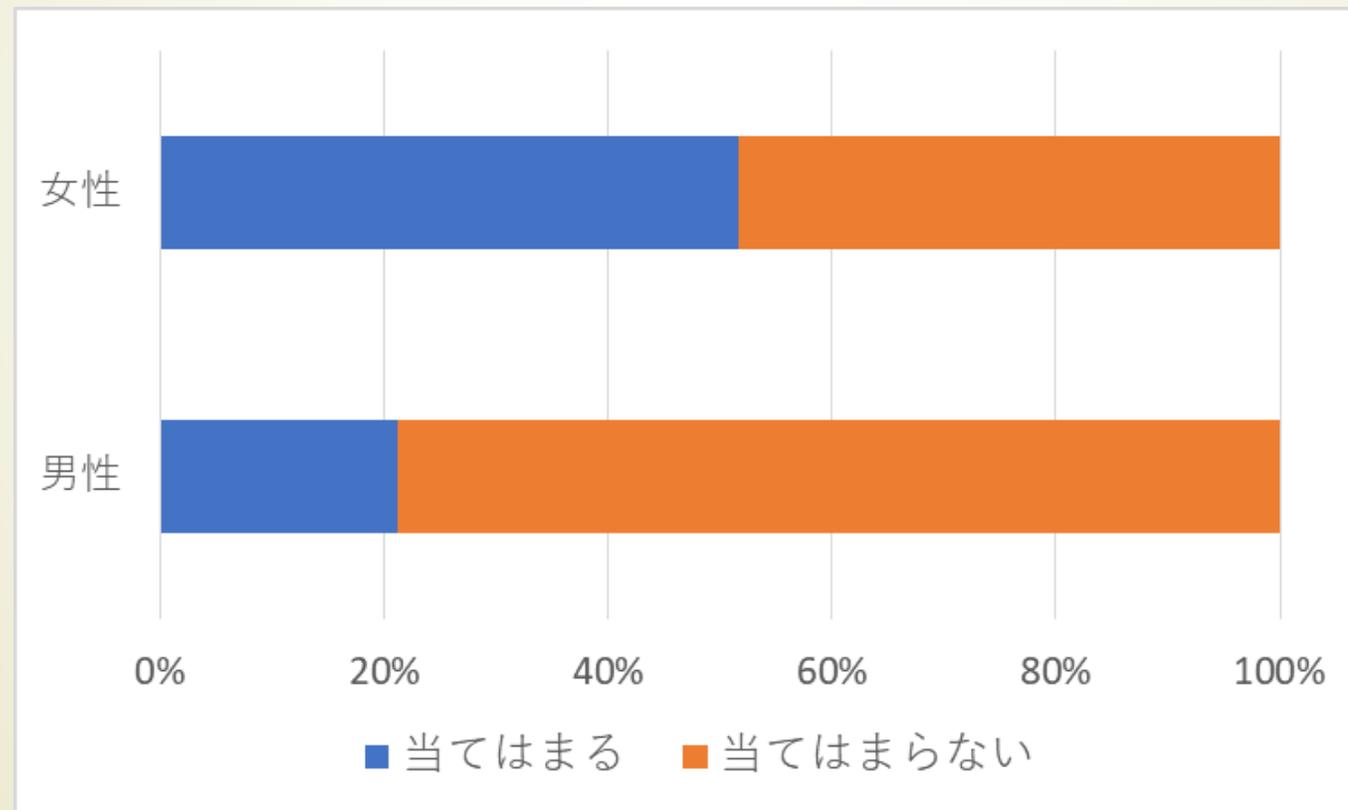
- ▶ 「ジバン」「カンバン」「カバン」といった政治的資源を男性の方が得やすい
- ▶ 落選リスクの問題・・・落選した後の"食い扶持"
- ▶ ジェンダーステレオタイプ（なり手、政党）

▶ 選挙制度

- ▶ 組織を固めることで当選できる大選挙区制（内向きの選挙）
- ▶ 団体組織の支援の必要性

NHK地方議員調査にみる地方議員の意識

議員をめざすきっかけ（政党団体の依頼）



女性の立候補は
受け身的？
保守：地盤継承
革新：組織代表



宮城県山元町（2015年10月25日投開票） の事例

- ▶ 課題先進地としての東日本大震災被災地
 - ▶ 定数13の半数以上が初当選
 - ▶ 新人全員が当選
 - ▶ 新人当選者の中に女性3人が含まれており、60年ぶりの女性議員の誕生（彼女たちの当選順位は上位5位以内）

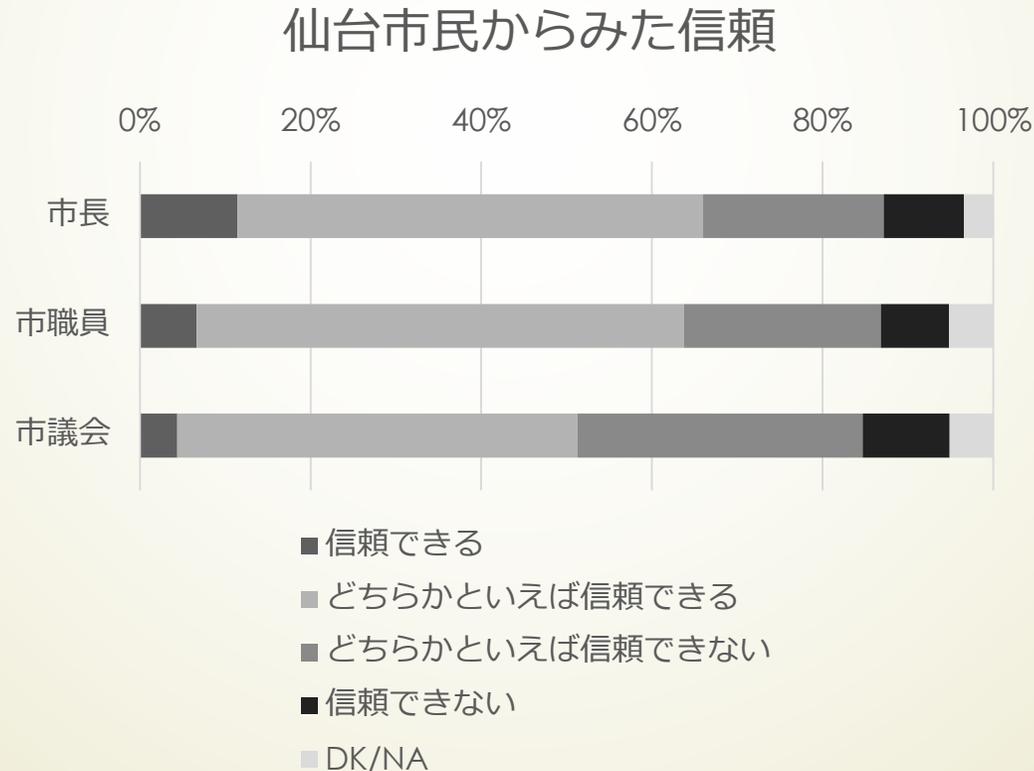
→ なぜ女性の議員が急増したのか？

身近な議会改革の必要性

- ▶ 選挙の仕組みを変えただけでは不十分、住民に頼られる議会になる必要
 - ▶ 仕事をしないのに報酬を増やすのは受け入れられない
 - ▶ 住民から距離があるのでは、あるべき姿に近づかない
- ▶ なり手不足対応も必要であるが、信頼・評価を得ることが先（内なる改革の意義）

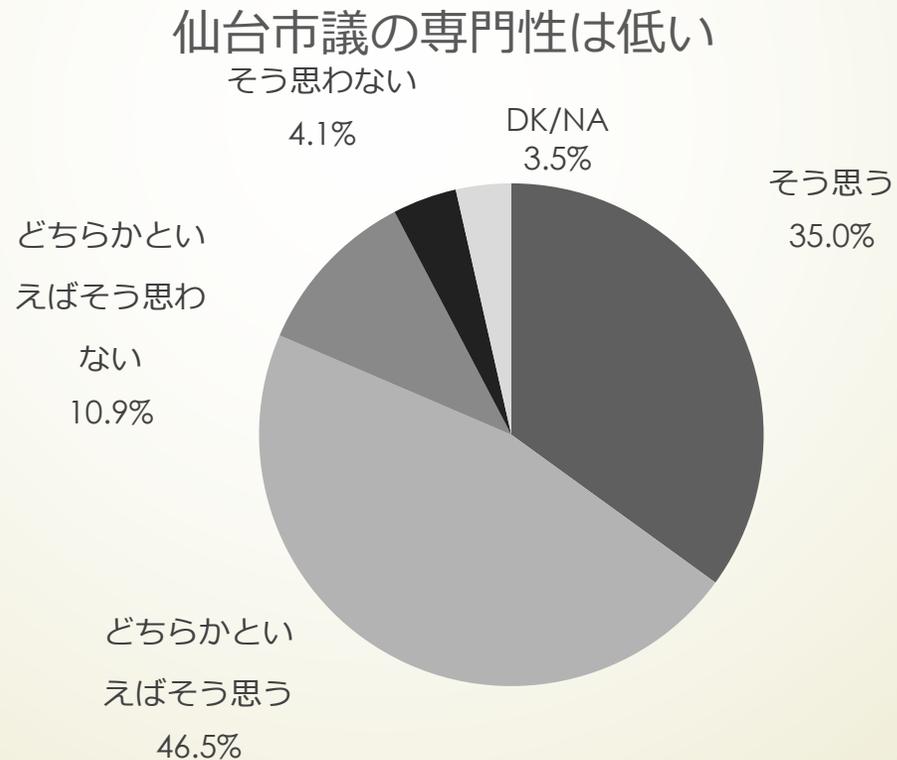
議会に対する相対的な信頼の低さ

- ▶ 仙台市民意識調査（2015年実施）の結果によると...
 - ▶ 市長・市職員に比べ相対的に信頼度が低い、なぜか？



議員に対する専門性に対する見方

- ▶ 仙台市民意識調査の結果によると...
 - ▶ 市議の専門性が低いことを指摘する意見が多数派、なぜか？



方向性として

- ▶ どのような議会を目指してほしいのか、市民でコンセンサスをつくる必要（プロ？アマ？）
- ▶ チェック機能をどこまで高めるか
 - ▶ 高度化する行政に対応する議員となるのか
 - 議員報酬と拘束時間に影響
(例. 日当制≡アマ、通年議会化≡プロ化)
 - どことつながるか・・・組織の力
(例. 政党、会派、大学とつながる意義)

チェック機能を高める

▶ 複数の手段

▶ 個人のレベルアップ・会派のレベルアップ

議員自らが研修に行く、大学などの専門家とつながる

「三人寄れば文殊の知恵」

▶ 議会のレベルアップ

情報発信経験を積む（議員による説明会や議会主催の

シンポを実施）

議会事務局の機能強化、専門職員の雇用

「見える化」は信頼醸成の一丁目一番地

▶ 情報公開

- ▶ インターネットやケーブルTVによる公開
- ▶ 土日議会、子ども議会も
- ▶ 議会だより、議会による地域懇談会の実施
- ▶ 議事録等の公開 → **ファクトチェック**

▶ 品位をめぐる問題

- ▶ 「議会の品位」は可視化されているか、議会内イジメの根拠として使われていないか？

石川県加賀市の事例

- ▶ 金沢大学法科大学院との部局間協定
 - ▶ 専門職員の雇用を執行部に要望
 - ▶ 条例づくりのアドバイスを受ける
 - ▶ 法科大学院での講義を行う
- ▶ PPDCAサイクルの実施
- ▶ 条例づくり（1年1条例）
- ▶ 議会出前講義、議会説明会の実施
- ▶ 子ども議会・高校生議会・女性議会の実施

身の丈にあった改革
「持続可能な改革」
→ 継続は力なり

首長との距離感・大学との距離感

▶ 首長との距離感は大事

- ▶ 執行部への完全依存は成長しない（挑戦させてもらおうという発想）
- ▶ カウンターエリートとつながる（町村の最強のシンクタンクは役場）

▶ 大学との距離感も大事

- ▶ 大学に頼りすぎると改革は進みにくい（よそ者だから）
- ▶ 住民との距離感とのバランス

チェック機能を高めるには・・・

- ▶ 少なくとも「アマ」からの「セミプロ」へ
 - ▶ 戦前の議員は「カネ」と「時間」と「知識」があった
地元の名士が地域の身銭を切って、首長を監視する
 - ▶ 職員は、国の意向を忖度すればよかった（中央集権時代）
 - ▶ 地方分権・地方創生の時代
 - ▶ 自治体間の知恵比べの時代（自治体内で生活が完結しない時代）
 - ▶ 地域連携の時代
- フルセット主義の限界、専門職員をどう確保するか？

おわりにかえて

- ▶ 議員の「あるべき姿」を定める必要
 - ▶ 改革との不整合が発生
- ▶ 当事者の実態に即した効果的な「外からの改革」が求められる
 - ▶ 全国一律の選挙制度が妥当なのか？
 - ▶ 二元代表制の視点からの改革も
 - ▶ ステレオタイプの影響はあると疑う必要もあるのでは？
- ▶ 改革を進める地ならしとしての「内なる改革」

謝辞・参考文献

▶ 謝辞

- ▶ 本報告を行う上で、NHK報道局選挙プロジェクトから情報提供をいただきました。記して感謝いたします。
- ▶ またアンケートに回答いただいた福島県県南正副議長および東白川郡の議員の方々にも併せて御礼申し上げます。

▶ 参考文献

- ▶ 河村和徳・伊藤裕顕. 2019. 『被災地選挙の諸相II 選挙を通じて考える被災地復興の光と影』河北新報出版センター（仙台）。ISBN: 978-4-87341-392-1
- ▶ 河村和徳・伊藤裕顕. 2017. 『被災地選挙の諸相 現職落選ドミノの衝撃から2016年参院選まで』河北新報出版センター（仙台）。ISBN: 978-4-87341-358-7
全国一律の選挙制度が妥当なのか？　ほか