

## 基調講演

### 多様な人材が参画する地方議会の実現に向けて

西南学院大学法学部教授 勢一 智子

ただいまご紹介にあずかりました、西南学院大学の勢一と申します。今日はこのような機会をいただきまして、誠に光栄です。ご一緒させていただきまますこと、楽しみにまいりました。よろしくお願いいたします。

私の方からは、この後パネルディスカッションで具体的な事例をご紹介いただく前に、多様な人材が参画する地方議会の実現に向けてということで、その前提となるような現状についての情報共有、論点の提示をさせていただければと思います。

今、スライドの表紙を出していただいております。下の方に地域のキャラクターがたくさん並んでいるのですが、これは内閣府の地方分権改革推進室の受付にいる子たちになります。内閣府の地方分権室では、各地の自治体から派遣された職員さんたちが調査員として地方分権の推進のために毎日仕事をしてきています。その職員さんたちが連れてきてくれたキャラクターたちなのですけれども、地域の多様な社会の様子というのを垣間見られる場所だなと私はいつも思っています。

地方分権は1993年の衆参両院の決議からスタートしています。国の定める一律の基準や制度の下ではなく、各地域が各地域の多様性、思いを大切に行政を運営していく、自治を行っていく、そのための制度整備、制度改革を進めている場になります。その地方分権改革ですけれども、それが進んでいくことに伴って、地方議会の役割もさらに重くなってきているというのが現在になります。地域が地域で判断をして、地域に望ましい形で制度を運用していく。条例制定権も拡大されました。それを担っているのは、まさに地方議会です。地域の多様性が豊かになればなるほど、地方議会の役割は一層重要になってくる。さらに、現在の社会状況の下で、地方議会の役割は難易度の高い判断まで求められるようになってきています。そういう現状の中で、より議会が望ましく、かつ住民に有意義な活動をしていけるように、今日はこの時間をお借りして一緒に考えてまいりたいと思います。

現在の地方社会をめぐる難しい状況ということでは、人口減少の進行がおそらくどこの地域でも共有されているところであろうと思います。人口減少社会に移行していく中で、地域が地域固有の諸課題と対峙していく、その諸課題に向き合っていくときに、多様な民意を反映する地方議会がその役割を一層期待されるという状況になっています。難しい地方課題に取り組んでいかなければならない、それだけ重い役割が期待されている地方議会であるにもかかわらず、議員のなり手不足の問題が長らく指摘されてきています。特に投票率の低下、無投票当選の増加、住民の地方政治に対する関心が遠のいていっているという現状が数値からも見えてきているところになります。

その要因の一つとして、やはり大きな問題でありますのは、過少代表になっているとい

う現在の地方議会の形です。女性の議員が少ない、最近では重視されるジェンダーの多様性に対応できていない、あるいは世代の偏り、若い世代あるいは子育てをしている世代、社会の中で活躍しているような中堅の世代、勤労者なども含まれると思いますが、こうした社会の中にいろいろな経験や考え方、価値観を持っている人たちがいるにもかかわらず、その人たちの層の代表が十分に議会に送られていない。そういう状況があります。この現状について、少しデータをご紹介しながら、問題状況の共有をさせていただければと思います。

まず、人口減少社会の現状から見えてくる課題です。日本の総人口は、2008年をピークに減少に入っております。今後も人口減少が加速するという推計が出されております。全国で総人口が減っていくというだけではなくて、実は地域差が大きいというのも、人口減少の現状の課題になります。都道府県別で見ますと、東京圏にかなり多くの人口が集中している。それに対して、それ以外の地方圏の多くの地域で、人口の減少率が長らく増え続けているという形になります。スライドの右下の表を見ていただきますと、都道府県別の増減率、かなり多くの地方圏で減っていったという傾向が見てとれると思います。つまり、人口減少の問題は、地域によって現れ方が全く異なっています。地方議会は、その各地域の現状を受け止めながら、地域の運営を担っていくということが求められることになります。

総人口あるいは地域全体の人口が減っていくということだけが人口減少社会の問題ではありません。人口の世代構成が大きく偏っているというのが難しい課題を地域にもたらしめています。2015年と2040年の人口ピラミッドの比較になります。2015年は団塊世代のボリューム層を団塊ジュニアの世代が支えていました。これが2040年になると、団塊世代がまだご健在で、さらに団塊ジュニアが高齢者に入っていく。しかし、その高齢者層を支える生産年齢人口、団塊ジュニアのジュニア世代のボリューム層がないという社会になります。このような人口構成の大きな偏りがある社会の中で、どのように民主主義を貫徹しながら地域のあり方を支えていくことができるのか。一人一票の重みだけでは、地域の将来の理想像は描きがたい状況になってきていることが言えるだろうと思います。

さらに、各世代の人口構成のバランスが問題であるというだけではなくて、これは参考として国政選挙のものになりますが、年代別の投票率がかなり大きな影響をもたらしています。グラフを見ていただくと分かりますけれども、特に若年層の投票率が低い。つまり、全体として人数の少ない世代がさらに投票率が低い。若い世代が投票に行っていない。これによって、若い世代が望む地域の形、地域の夢が地方議会には届けられていない。こういうことが見てとれるところでは。

地方議会の側に目を移してみますと、都道府県、市区町村という形で人口規模別に議員数や定例会の状況などをまとめた資料になります。人口規模も大きく異なり、議員数も全く規模が違う、議会の開催の日数や委員会の設置数もこれだけ異なります。地方議会と一つの単語で表現してよく議論がなされるわけですが、これだけ多様な各地の議会が各地域を支えているという構造になっています。各地域の議会が自らの形、体制としてどのようなものを目指して取り組んでいくか、それぞれが考えなければいけない。多様性ゆ

えのミッションということになるかと思えます。

また、地方議会の議員の状況に着目をしますと、実は地方議会の議員数、少数精鋭の運営が求められています。かなり長い経年変化ですけれども、経済が急激に成長しているような時期も、そして経済が停滞期に入った時期も、そして人口減少が進んできている時期も、議員数はほとんど増えていません。町村については、大幅に少数精鋭化が進んでいるというようなデータになっています。ですので、人口減少の中で難しい課題がたくさんある、地方分権が進んで地域で議会が決めていくことが増えてきた現状であるにもかかわらず、人数は絞られているわけですから、議員の質というのが大変重要になっている状況が続いていると言うべきであろうと思えます。

それだけ求められているにもかかわらず、投票率が年々大きく下がっていったというのが現状になります。これは分析してご紹介するまでもなく、グラフを見ていただくと厳しい状況は共有いただけるものと思えます。

平成 31 年の統一地方選挙の結果、投票率は都道府県知事の選挙を除き、統一地方選挙が始まった昭和 22 年以降、最も低い数値になっています。ここでは、議会と議員をテーマにお話をしておりますけれども、投票率が低いというのは、知事や市町村長の選挙でも同じ状況になっています。共通の問題状況というのがそこにはあると言わざるを得ないと思えます。

さらに、無投票当選の割合の推移です。都道府県と町村の議員選挙で、特に高くなっています。投票率が低いことに加えて、無投票の当選者の割合が上がっていった。地域の住民の議会へ代表を送るその思いと希望、なかなか実現できないような数値になっているのではないかと思います。

どのような立場の方が議員を今担っておられるのか、職業別のデータになります。このデータを見ても、今回のシンポジウムのテーマになっている「多様な人材が議会を構成している」というのはなかなか見えないという状況になっています。

さらに、性別や年齢別、こちらで見ると、特に男女比の部分、そして年齢別ではベテランの層が厚く、若手・中堅の数が少ないというのが傾向として、明らかに見てとれるところです。

こうした多様性が十分に活かされていない議会、女性議員数が少なかったり、議員の平均年齢が高い団体というのは無投票となった団体に多い。多様性が弱い団体の選挙というところには、やはり有権者の関心は向かないということになっていくかと思えます。

女性の議員をもっと増やすべきだというような議論や取組は、日本でもずいぶん長らく進められてきました。平成 31 年統一地方選挙の女性の当選者数の数値があります。これを見ていただきますと、当選者に占める女性当選者の割合、過去最高になっている。これまでのいろいろなところでの取組、これが実を結んでいるのか。

確かにこれまでの議会の構成と比較していきますと、近年、女性の議員が増えているという数値を見ることができます。これも議会によってかなり差があるところで、特別区などは 3 割に乗っていますけれども、低いところは 10%を超えたくらいの数字になっています。

しかし、これだけ増えていると評価することができるのか。参考として女性参画の国際比較、ジェンダーギャップ指数の 2022 年の数値です。日本は世界で 146 カ国中 116 位です。教育と健康は世界トップクラス、政治と経済の値が低い、これが順位を大きく落としているという結果になっています。特に政治参画、国会議員の男女比とか、閣僚の男女比など、まさに政治を担う女性が十分に進出できていない、こういう問題です。

これも参考ですが、いくつかの国の国会議員に占める女性の割合の推移です。よく北欧は女性の政治進出が進んでいると、マスコミなどでも取り上げられることが多いです。確かにスウェーデンは 46.1%で、フランスやドイツ、イギリスなどもかなり高い割合になっています。先ほどの日本の数字と比較すると、日本はこれだけ増えてきたところではあるのですが、やはりまだ諸外国に比べると少ないと言わざるを得ません。ただ、女性の政治進出が進んでいる諸外国でも、以前は低く、大きな課題になってきていました。そこで、いろいろな取組が行われてきた。特に有名なのは、ジェンダークォータ制で、候補者や議席の一定数を女性に割り当てるといような取組です。1975 年にノルウェーで始まったのが最初と言われておりまして、その後すでに 90 年代までに 10 カ国以上の国で実施されるようになっていました。つまり、このような取組を長年続けてきて、現在の高い女性の進出率が実現しているということになります。ですから、日本でも今取組を始める、これまでの取組を大幅に加速する、こういうことを行うことで、5年後 10年後、もしかしたら 20年後になってしまうかもしれませんが、多様な人材の参画を実現することができるのではないか。そういう意味では、今回のような議論を一つの契機として社会で考えていくということが必要であろうと思います。

多様な人材の参画を前提とするような議会運営、実はこれまでにいろいろな取組が各地で行われてきています。代表的なものをいくつかリストアップいたしました。育児や介護の取扱いを会議規則に明確化するとか、議会活動において旧姓の使用を認めるとか、あとはハラスメント防止の取組です。これについては、この後のパネルで具体的な事例、条例の制定についてご紹介をいただける予定です。また、参加しやすいように会議日程を設定するというような取組、議員報酬・政務活動費の充実を検討していく。このようなことが、これまでも進められてきています。

また、議会の運営の改善だけではなくて、住民に開かれた議会のための取組、これもいろいろな議会で様々な取組が行われています。住民とともに政策を検討する、あるいは住民と自由に政策を議論するような場所を設ける。あとは、模擬公聴会や模擬議会をいろいろな形でやっていく。少年議会、これは非常に興味深い取組で、この後のパネルで具体例をご紹介いただけます。

また、デジタルを活用した住民への情報発信の多様化、デジタルトランスフォーメーション、DX の時代でありますので、議会もその潮流に乗って新しい形に変わっていくタイミングなのだろうと思います。住民とのコミュニケーション、住民に対する情報発信は、住民の関心を議会に向けるために重要な活動と思われますし、これが今、各地の議会が抱えている、これまでご紹介したような低投票率の問題に対する処方箋の一つになるだろうと思います。

特に情報発信、デジタルを使った情報発信については、この後のパネルディスカッションでもご紹介いただきますけれども、いくつか興味深い取組があります。ここでは、一番右側の取組について少し見ていただければと思うのですが、鷹巣町議会のスーパーの広告のようなチラシですね。家電量販店のチラシや週刊誌をイメージした広報チラシを作成して関心を持ってもらうための情報発信を強化している例になります。私もこの鷹巣町議会のツイッターを拝見いたしましたけれども、一般質問の内容について質問する議員が紹介しているようなツイートもありまして、かなり SNS やデジタルを活用した取組を熱心に進めている例があるのだというのを改めて実感をしたところです。

全体的な状況としては、議会運営や議会事務局の業務あるいは情報発信に関する取組状況が総務省によってまとめられています。少しずつ、コロナ禍もあって、デジタル対応が各地の議会でも進んできているところだと思いますけれども、やはり団体による差も少なからずあります。また、議会事務局の業務については、なかなかまだ十分にデジタル化が進んでいないというような状況も、この数値から見て取ることができます。住民に対する情報発信、これもまだこれからという部分が多いように思われます。住民、特に若い世代は、コロナの中ということもありましたけれども、デジタルを使って大学でも授業を受け、あとは小学校などでもギガスクール構想が進んでいますので、デジタルになじんで学びを続けていくというスタイルが、若い世代ではかなり定着をしてくれています。こういうところにデジタルで情報発信をする、あるいは、子育てや介護で手を離せない、そのような人たちが、デジタルであれば、議会に傍聴に行けなくても議会のことを知ることができる、そのような新しい社会の形の中での議会のあり方には少なからず希望もあるように思います。

これまでいろいろ問題状況が指摘されていた部分については、国の方もこのままでは問題であるということで、対応が進んできています。ここにいる皆様には、釈迦に説法で恐縮でございますけれども、政治分野における男女共同参画の推進に関する法律の令和3年改正においては、これまで問題視されてきた部分への取組強化というのが定められました。これを一つの契機として各議会・各地域で、そして当然国も含めて改善が図られる。大いに期待できるところだと思います。

さらに、第33次の地方制度調査会におきましても議会に対する議論が非常に熱心に進められているところです。先月の24日に答申の素案が公表されています。この中には、多様な人材の参画を前提とした議会運営、住民に開かれた議会のための取組、そして多様な人が議員になれるよう、立候補環境の整備、このようなものが需要であるというのが幅広く議論をされているところになります。こういう部分が、各地の議会、そして各地域の社会の中で受け止められていき、そして望ましい姿になっていくところ、これからの展望に期待を寄せたいと思います。

最後にまとめでございますけれども、まず人口減少社会における議会、やはり改めてその役割を認識する必要があるかと思えます。人口減少社会、特に今、移行期にあるかと思えますが、こういう段階では地域の将来像をどう描くかということ、これを地域全体で考える必要があります。その将来像に向けて人口減少の局面で人材や財源、地域の資源が限られている中で、それをどこに投資をしていくのかを厳選する。これは地方議会でこ

そ検討すべきことだろうと思います。その際の選択基準、これからの社会では、地域の持続可能性、これを探る。そしてこころ豊かな暮らし・Well-Being、これを求めていく。各地域でどのようなものが Well-Being なのか、これは若年世代やこれから育まれていく将来世代を含む多様な主体の参画がなければ決めることができません。やはり、多様性に富む地方議会で議論をするということが不可欠になってまいります。

また、そのような議会を実現するためには、過少代表の是正を考えなければいけません。まずは議員の多様化です。立候補環境の整備をしていく。いろいろな人が議員になりたいと立候補できるようになるためには、議員になって地域を変えていきたいというモチベーションもあわせて醸成していくということも必要になります。そして、多様な議員が増え始めてきたら、議会での多様性をしっかり確保していったって、それを反映していくということが不可欠となります。多様性を前提とした議会運営をしっかりと進めていく。さらに、多様な議員が十分に確保できない過渡期においては、議会と住民のコミュニケーションも充実させることで、多様性を反映していくことも可能になるでしょう。この辺りは工夫が必要かと思います。

そして、より多くの方が議員になるためには、やはり多様な経験をした多様な世代が多様な形で参画できる議会というのが一つ望ましい形ではないかと思います。社会でいろいろな経験をした人が議員になって議会で活躍をする。そして、議会で活躍した後はまた社会に戻って、その議会の経験を社会の中に還元していく。こうした流動性のある人生の選択、職業の選択ができるようになると、地方議会のあり方も随分変わるのではないかと思います。そうした議員の経験を生かせるような社会であるためには、社会の側がそのような働き方やライフスタイルの選択を望ましいものとして評価して受け入れる。そういう措置も必要かと思います。雇用の仕組みなども変わらなければ、それは実現できません。恐らく社会全体の課題であろうと思います。そういう意味では、社会全体の変革を考えていけるような議論が今後必要であろうと考えております。

拙い話でしたけれども、ご清聴いただきまして、誠にありがとうございました。